

第二章

歷史：香港法律援助的發展

法律援助的最早期形式：匱乏者的呈請

香港自成為英國殖民地後便已成立法庭。¹法庭成立後便有律師。²不能負擔律師費的訴訟人有兩個選擇：自辯或放棄訴訟。貧民有第三個選擇：即向高等法院提出匱乏者的呈請 (*forma pauperis*)。³

《1844年最高法院條例》給予擁有不多於50港元財產的人向法庭申請准予作為匱乏者提起訴訟或進行辯護的權利。⁴在考慮過申請人有關財產的誓章、大律師就個案的成功機會作出的證書、以及在聆聽過對方後，法庭可授予許可。⁵獲授予許可的人士可請求法庭委任大律師或代辯人代表他，而在他同意的情況下獲委任的大律師或代辯人不可向該人收取任何費用。⁶但如該人在案件中勝訴，而訟費被判應由其對方支付，則獲委任的大律師或代辯人有權收取此等在訟費評定後准予的費用。⁷

- 1 Norton-Kyshe 匯報，香港的首名首席裁判官於1841年4月13日獲委任，而其委任包括作為警察及監獄的首長，以及司法職務：Norton-Kyshe, James W, *The History of the Laws and Courts of Hong Kong from the Earliest Period to 1898* (Vetch & Lee, 1971年)，第1冊，第6及40頁。刑事法庭於1844年3月4日啓用，由當時的港督砵甸乍主持典禮：同上，第1冊，第37頁。香港最高法院於1844年10月1日正式啓用：同上，第1冊，第64頁。
- 2 新啓用的香港最高法院的第一項聆訊是接納一名律師及兩名大律師於香港執業：同上，第1冊，第65頁。
- 3 匱乏者的呈請首先根據亨利七世的法規於1495年於英國使用。Norton-Kyshe 於1847年4月1日匯報有關*forma pauperis*法律程序的法庭規則的公佈時，首度提及匱乏者的呈請：同上，第1冊，第130頁。儘管有法庭的規則，英國的規則及做法在香港成為英國殖民地時便被推定為已納入香港的法律之中：見 Wesley-Smith, Peter, *Sources of Hong Kong Law* (香港大學出版社，1994年) 第90至91，及95頁。
- 4 《1844年最高法院條例》(1844年第15號)第133條。
- 5 同上，第133條。倘若有關人士在訴訟期間無行為能力，或有無理取鬧或不適當的行為或訴訟程序或故意延誤有關訴訟則法庭有權撤回許可：同上，第136條。
- 6 同上，第134及135條。
- 7 同上，第135條。

於 1873 年，香港首次有《民事程序法典》，其中在第 XVII 章有類似的條文。⁸ 於 1901 年，制定了新的《民事程序法典及法庭規則》，而「由匱乏者提出或針對匱乏者的訴訟」的條文則置於第 XX 號命令。⁹ 有關條文在其後下半世紀繼續發展，最高法院經歷司獲授權在考慮某人的經濟狀況及透過提名的律師審查訟因或辯護理由後，可就有關命令的目的，接納該人為匱乏者。委派律師予匱乏者的機制亦稍後拓展至最高法院的簡易民事司法管轄權，以審判涉及 500 港元以下的申索案件。儘管所有物的價值款額由 50 港元增至 500 港元，但匱乏者的定義至 1954 年仍保持不變。¹⁰

正如以往的案件，倘若法庭准予有關的呈請，則會免費委派大律師和律師予匱乏者，而他將無須負擔法庭費用。名冊上的大律師和律師會輪流被挑選，且一旦被選中，除非被選中的律師可向法庭提供妥善的拒絕理由，否則他不可拒絕援助。同樣地，就裁定訟費由匱乏者的對方支付訟費、或因應訴訟程序由可供予匱乏者的財產中支付的案件而言，法庭規則已訂定一種有條件追討訟費的方式。

但事實上，由於對方沒有太多資產，大律師和律師通常在沒有獲得任何報酬的情況下進行匱乏者的工作。由於缺乏公帑資助及不確定是否會獲得報酬，律師對匱乏者的案件變得不感興趣。¹¹

就刑法而言，免費法律代表的服務拓展至在最高法院可判死刑案件進行審判的被告人，以及取決於法官的酌情權，在其案件因某法律觀點而給保留待最高法院裁斷的上訴人及被告人。¹²

首度檢討法律援助計劃的可行性

在 1958 年，港督柏立基委任一委員會，其職權在於「在特別考慮財務上的影響後，就民事及刑事案件對貧民引入法律援助及諮詢計劃的可行性進行審查及報告」。¹³ 該委員會由御用大律師 John McNeill 出任主席。¹⁴

McNeill 委員會就不同案件類別提供法律援助的考慮，排列優先次序，其後於 1959 年 4 月提交臨時報告，就如何在最高法院拓展刑事案件的法律援助

8 《民事程序法典》(1873 年第 13 號)。

9 《民事程序法典及法庭規則》，(1901 年第 3 號)，第 XX 號命令。該命令後來重新編號為《民事程序法典》第 XXI 號命令(第 4 章，附屬法例。1950 年)。

10 根據《1954 年民事程序法典(修訂)規則》(GNA 80/1954)。

11 Bingham 法官(當時的英國最高法院院長)於 1998 年 6 月 11 日在 Toynbee 會堂的 Barnett 講課回憶英國類似的情況。Bingham 法官說在程序上須先獲得大律師證書的規定令律師和大律師暴露於被法庭挑選免費進行有關案件的風險。因此，在十九世紀末，他們很有效的防止沒有價值及有價值的案件給送至法庭。

12 《刑事上訴規則》(第 221 章附屬法例，1950 年)第 32 至 34 條規則。

13 見法律援助委員會：委任及職權範圍，GN 679/1958 (1958 年 5 月 23 日)。

14 其他成員包括 F. D. Hammond (代表律師會)，Richard Winter (代表大律師)，和最高法院副經歷司 P. R. Springall。Desmond F. O' Reilly Mayne 擔任秘書。

作出建議。委員會建議應先以試驗計劃形式，將法律援助拓展至所有在最高法院進行審訊的被告人，讓其在申請及符合經濟審查後獲得法律援助。建議在沒有考慮成功機會或可能的抗辯的情況下，將法律援助拓展至所有囚犯，因為案件的訟詞通常不能有效揭示案情強弱；而被告通常會保留其答辯至審訊；此外，成立審查被告人案件的委員會亦所費不菲、贅冗及會導致延誤。委員會認為此類方式的法律援助是最實際、迅速及經濟的。此外，委員會亦已取得律師和大律師的支持，令有關工作得以順利進行。每年的公帑費用為120,000 港元。有關建議在修訂後獲接納，並於1962年制定實施的規則。¹⁵

McNeill 委員會於1959年認為受到法律專業人員數目的限制，免費的法律諮詢服務在當時是不可行的。

於1962年，相同的委員會（由F. D. Hammond出任主席）提交了第二份臨時報告，紀錄了就民事案件提供法律援助所作出的充分考慮。委員會檢討了對當時根據《民事程序法典》第XXI號命令實行的民事法律援助的評論。¹⁶由於政府沒有對計劃的施行作出任何貢獻（法庭職員接收及委派案件的兼任服務除外），法律專業便以慈善的性質負起實際的施行及服務責任。匱乏者案件通常由大律師承擔，因處理案件所需時間太長而導致他們十分不滿並不願意承擔匱乏者的案件。儘管律師的責任較少，但他們亦不熱衷匱乏者的案件。委員會建議停止第XXI號命令下的計劃。

Hammond 委員會考慮選擇代替計劃，並考慮以下因素：

- (a) 參與有關計劃的私人法律執業者的數目（特別是大律師）；
- (b) 政府可能不會僱用大量合資格及經培訓的律師，以處理明顯增加的案件數目；及
- (c) 委員會認為由於公眾人士一般對現行的法律援助計劃較為不熟悉，但隨著新計劃推出的宣傳將會導致案件數目增加。

儘管委員會拒絕提高經濟審查的上限，但由於太複雜，因而沒有採納「可動用淨收入」的方法。委員會建議應有專業的法律援助署署長，仍在司法機構內管理有關計劃的運作，但應將調查經濟狀況的工作交予華人政務司進行。此外，建議改革第XXI號命令的訟費制度，推行合理費用的條文。¹⁷但在沒有事實和數字的情況下，難以預算訟費。在考慮到在勝訴的案件可從另一方

15 《刑事案件法律援助規則》（第221章附屬法例），GNA16/62。應注意直至1962年，較為不嚴重的刑事案件均全部在裁判司署或地方法院進行聆訊。而就在最高法院進行審訊的案件被告人而言，他們受審的罪行都是定罪後可判處的刑罰是至少七年監禁。

16 「匱乏者」的定義被批評為不準確。此外，因應當時的生活水平，資產的限制亦太嚴格。當時並沒有審查申請人資產的機制。有關追討訟費的規定，有「不勝訴，沒有訟費」的效果，這與當時在英國流行的專業實務及刑法不符。

17 根據《刑事訴訟程序條例》（第221章），首席大法官早前已命令向由他分配刑事案件的大律師和律師每年支付費用；見《1952年大律師（費用）命令》（於1952年2月20日獲立法局通過）（GNA 28/1952），及《1957年律師（費用）命令》（1957年3月27日獲立法局通過）（GNA30/1957）。

追討的對訟當事人訟費後，委員會作出粗略估計，建議 100,000 港元的預算，又延遲考慮向地方法院及裁判司署的刑事審訊被告人提供免費法律援助，亦延遲考慮向現行及建議計劃以外的貧民提供免費的法律諮詢服務。

政府因而於 1963 年成立民事案件法律援助工作小組。該工作小組包括代表律政署、政府總部及司法機構的成員。¹⁸ 成立的目的是在於檢討有關的臨時報告，詳細報告民事法律援助計劃的可行範圍（包括由委員會提出的建議事項及其他事項），並更準確地決定有關計劃對財政帶來的影響（特別是有關向大律師支付的費用）。工作小組於 1963 年 12 月在其報告同意應委任一名符合專業資格及具經驗的法律援助署署長，並於司法機構內工作。¹⁹ 法律援助的申請人應通過案情審查及經濟審查，並在下列三個階段發出法律援助證書：

- (a) 在發出傳票之前的商議及和解；
- (b) 發出傳票及法庭程序；及
- (c) 上訴。

就案情而言，應審查有關案件的法律理據及公義問題。²⁰ 在考慮過新加坡及直布羅陀的法律援助制度後，工作小組認為可在規定申請人支付分擔費用但無須增加整體成本的情況下，擴大有權享有法律援助的社會階層。因此，經濟審查的上限可定於一個較高甚或在其他情況下或屬不能接受的水平。但工作小組拒絕接納委員會的意見，並認為「可動用收入」及「可動用資產」是可以用於顯示個人財務狀況的有意義概念。工作小組亦拒絕接納委員會將資產審查的工作交予華人政務司進行。工作小組建議應由法律援助署署長執行此項工作。大律師和律師應可自願地參加是項計劃。法律援助署署長會保留一份願意參加計劃的大律師和律師的名冊及就每一宗案件委派律師。另外，就給予大律師和律師適當費用作出建議，並建議應視裁定法律援助受助人須支付費用作為執行此計劃的一項開支。就執行此計劃的預算費用而言，工作小組指出「中國人厭惡訴訟」，以及由不同政府部門可提供的調解渠道，可以平衡因宣傳新計劃而可能導致案件數目增加的情況。

1966 年法律援助條例草案

政府於 1966 年 10 月把法律援助條例草案刊憲，該草案以《1949 年英國法律援助及諮詢法令》為藍本，並輔以基於新加坡法律援助法例的修訂。根據草案，港督獲賦予權力，委任法律援助署署長，該署長有法庭發言權，

18 即 G. R. Sneath 先生（律政署），D. S. Whitelegge 先生（政府總部）及 C. P. D'Almada e Castro 先生（最高法院經歷司）。

19 工作小組從直布羅陀的經驗中發現，委任最高法院經歷司或副經歷司為法律援助署署長屬一項優點。此外，亦不認為這做法與他的其他職能會產生任何的責任衝突。

20 因此，如申請人尋求從若干法律技術問題中獲得好處，或依賴法例條文以達到明顯並非立法意圖的目的，則可視有關案件為缺乏勝訴機會。

並由符合資格的律師出任。²¹此草案謀求在最高法院和地方法院的所有民事法律程序中可提供法律援助。但在附表第 II 部特別指明不包括的訴訟程序除外（這包括就債務及襲擊案件在地方法院提出的普通訴訟）。法律援助申請人須通過經濟審查及案情審查。經濟審查是基於對可動用收入及可動用資產的限額而進行的審查，並定出可准予扣減項目的規則。社會福利署負責進行經濟審查。署長一方面會決定有關申請人是否有合理的理由提出法律訴訟或就法律訴訟進行辯護。另一方面，署長會決定該申請人是否通過經濟審查。倘若通過，則要決定他是否應獲得免費的或協助性質的法律援助（即須繳交分擔費用）。由署長訂下的分擔費用上限是法律援助受助人可能須以其本身的資源支付的款項。署長會有額外的權力從授予法律援助受助人的損害賠償或訟費中，追討任何法律援助受助人的分擔費用之上所招致的費用，以及任何仍未支付的分擔費用。最高法院經歷司負責就針對被拒絕授予法律援助的上訴案件進行聆訊。署長有權以立法局投票通過撥出的費用支付法律援助的支出。即是，透過慣常的年度預算和撥款及增加撥款（如有需要），以支付法律援助支出。

律政司在立法局評論該草案，認為是「近年來其中一項最重要的社會法例」。但他對成本的問題和成本保持在合理水平的問題有所警惕。政府會「密切檢討」公帑是否能夠負擔有關計劃的費用。倘若在任何時候政府認為法律援助的支出超過預期一般收入所能負擔的費用，則須要檢討減少成本的方法，例如擴大屬於例外的訴訟程序的案件種類或更改財務資格上限。²²草案被視為「社會法例」，可能是因為草案對因缺乏金錢而令貧民不能保護或獲得法律權利的評論表示認同，並因此在若干程度上提供補救的方法。胡百全議員於草案二讀時在其立法局演辭中提出此點。他認為草案 -

「彰顯了公義的基本原則，即法律視任何人平等，而訴訟人若僅因缺乏資源將不會因此而阻止他在法庭獲得他應有的權利」。

胡百全議員亦作出若干建議，包括將免費的法律援助拓展至所有刑事案件。此外，倘若律師會有足夠人手充分處理有關工作，則應將法律援助的管理工作移交律師會。²³該草案於 1966 年 11 月 23 日獲得通過，並於 1967 年 1 月 12 日實施。²⁴

21 倘若署長職位仍在司法機構的行政架構內，則他不會行使發言權，但在未來日期若有關職位獨立於司法機構時，則他可行使發言權。

22 香港立法局會議報告(1966 年度)第 401 至 405 頁(1966 年 10 月 26 日)。

23 同上，第 422 至 423 頁(1966 年 11 月 23 日)。

24 即《法律援助條例》(1966 年第 36 號)(現為第 91 章)，憑藉 1967 年 1 月 12 日的生效日期公告實施，LN 1/1967。

實施法律援助計劃

於 1967 年 1 月 12 日，司法機構的附屬部門法律援助部²⁵ 開始運作，部門包括法律援助署署長²⁶ 及五名初級職員，並於舊最高法院大樓的兩間小房間工作。兩名司法人員被借調以署長的身份行事。申請人起初仍由法庭轉介，而其他申請人則透過社會福利署或勞工署轉介。

1969 年刑事案件的法律援助規則

於 1969 年 8 月 27 日，立法局通過《1969 年刑事案件法律援助規則》，該規則於 1970 年 1 月 1 日實施，以代替《刑事訴訟程序條例》(第 221 章) 項下的 1962 年規則²⁷。此等新規則沒有拓展刑事法律援助的範圍。刑事法律援助的範圍仍限於最高法院的審訊、最高法院及地方法院的刑事上訴，以及裁判司署的上訴(如被告人已認罪除外)。但是批准援助的機構則變為法律援助署署長，他有權從他擬備及保有的名單中委派律師和大律師。²⁸ 署長可為司法利益的理由而批准法律援助。給予律師和大律師的費用大幅增加。²⁹ 與民事案件一樣，新規則規定進行經濟審查。此外，如署長認為適當，則有權要求申請人繳交分擔費用。如署長拒絕批出法援，則法庭有酌情權批准法律援助。就可判死刑的案件而言，即使超過經濟審查的限額，署長亦可批准法律援助。法庭亦可在可判死刑案件行使類似的酌情權批准法律援助，並／或豁免此等案件的被告人繳交分擔費用。於 1970 年 1 月 1 日，法律援助署署長接手刑事案件法律援助的管理工作。

1970 年代：成立法律援助署及其他發展

法律援助署於 1970 年 1 月 1 日成立，並作為行政當局的一個部門，不再隸屬於司法機構，³⁰ 它亦取代了司法機構負責《法律援助條例》及《刑事案

25 法律援助部其後重新命名為法律援助署長辦公室；見法律援助署，1972 至 1973 年財政年度部門報告第 5 頁。

26 法律援助署長的職級最初設為最高法院副經歷司(法律援助)。

27 即《1969 年刑事案件法律援助規則》(LN 130/1969)。

28 除非法律援助署署長有妥善的理由不包括個別人士，否則大律師和律師有權將其姓名列於有關的小組名單內。

29 理由是要配合英國的實務。在英國，費用代表對已進行的工作支付的公平報酬，而並不包含執業者提供慈善工作的元素：香港立法局會議報告(1969 年度)第 525 頁。

30 Desmond O' Reilly Mayne 御用大律師並沒有紀錄將法律援助署署長辦公室從司法機構分開為獨立的部門(向輔政司負責)的理由。但他發現此舉可使該部門可即時接觸政府總部及其他部門(包括財政及銓敘部門)。而政府總部亦有足夠能力及十分願意幫助此初成立的部門：法律援助署署長 1972 至 1973 年財政年度部門報告第 5 頁。

件法律援助規例》項下的工作。法律援助署成立時有四名律師及七名其他職員，每年處理約 3,000 宗申請。首名部門首長或法律援助署署長為 Desmond O' Reilly Mayne 御用大律師，他擔任署長職位直至 1981 年。³¹

《法律援助常務委員會》於 1970 年 2 月成立，成員包括最高法院經歷司、法律援助署署長及三名大律師和律師的代表。此常務委員會負責向首席大法官就民事及刑事案件的法律援助計劃的實際工作提出報告，並就有關法例所需作出的變動提出建議。³²

《刑事案件法律援助規則》於 1972 年修訂，將法律援助拓展至申請覆核刑罰的答辯人。³³ 在考慮到勞工階層的薪金有所增加後，《法律援助條例》亦於 1972 年藉立法局的決議修訂，提高了可動用收入及可動用資產的上限。³⁴

刑事法律援助於 1973 年拓展至地方法院的審訊（有關控罪可被判處 14 年監禁的刑罰），在當時這類案件佔大約 75%，但這情況亦表示雖可在搶劫罪的案件批准法律援助，但不能在偷竊罪的案件批准法律援助。³⁵

法律援助署於 1973 年成立訴訟部，該訴訟部負責處理在大多數批准法律援助的刑事案件中所有律師方面的工作。³⁶ 憑藉《法律援助條例》授予的發言權，訴訟部不久從英國、澳洲和紐西蘭招聘了若干法律援助主任。其工作範圍於 1974 年拓展至包括刑事法律援助。而其後的發展是訴訟部的成員進行若干訴訟程序類別每一層面的工作，例如離婚、清盤及破產事宜、僱員賠償、追討欠薪及在地方法院進行的不同類形的訴訟。

1973 底，法律援助署署長 Desmond O' Reilly Mayne 御用大律師就有關的進展報告如下：

「在早期，大多數法律援助的申請是由其他部門轉介給我們的。他們在沒有太大期望的情況下前來，而通常他們得到的會是太少甚或太遲。但現在，申請人大多數是直接前來的，期望獲得與訴訟事宜有關的有建設性援助——概括而言，他們所得的更能符合預期，並且更迅速。」³⁷

31 Desmond O' Reilly Mayne 御用大律師於 1968 年 12 月 20 日首先獲委任為最高法院副經歷司（法律援助）(GN 2558/1968)。

32 見 GN 369/1970。《法律援助常務委員會》發展自成立於 1967 年 5 月的《民事案件法律援助常務委員會》。該常務委員會組成相似，但僅考慮有關民事法律援助計劃的實際工作事項 (GN 999/1967)。

33 即《1972 年刑事案件法律援助（修訂）規則》(LN 167/1972)，於 1972 年 8 月 30 日藉立法局的決議獲得批准 (LN 166/1972)。

34 即 1972 年 8 月 30 日的立法局決議 (LN 168/1972)。另見法律援助署署長，1972 至 1973 年財政年度部門報告，第 5 頁。

35 即《1973 年刑事案件法律援助（修訂）規則》(LN 70/1973)，於 1973 年 3 月 28 日藉立法局的決議獲得批准 (LN 69/1973)，並於 1973 年 4 月 1 日生效。

36 成立訴訟部的理由據說是因為缺乏可獲外判案件的私人執業律師。此外，據說很多律師「有見於當時的地產市道蓬勃，處理交易買賣較簡易省時且利潤可觀，他們因而多不願意接辦繁複的法援訴訟」，因而導致延誤獲法律援助案件的進度。見法義之門：法律援助署三十周年紀念（法律援助署，2000 年）第 16 頁。

37 法律援助署署長，1973 至 1974 年財政年度部門報告，第 1 頁。

政府於 1975 年表示「應將法律援助拓展至社會較大層面的界別，特別是中層收入的組別」。³⁸

在考慮到 1972 至 1976 年期間平均薪金的上升，《法律援助條例》於 1977 年修訂，提高經濟審查內可動用收入及可動用資產的限額。³⁹ 布政司 Denys Roberts 於 1977 年 5 月 18 日在立法局說：「民事案件的法律援助是一項重要的社會服務」。⁴⁰ 修訂於 1977 年 6 月 1 日實施。

儘管在考慮過法律援助工作小組的報告後，行政局於 1974 年 8 月原則上批准將法律援助拓展至涵蓋所有在地方法院的刑事案件，但直至 1978 年 3 月才獲得撥款以供使用。《刑事案件法律援助規則》也相應地在 1978 年 3 月 15 日修訂，並於 4 月實施。⁴¹

法律援助署於 1978 年在九龍旺角成立分處，使能更有效地處理民事法律援助的申請。

當值律師服務的開展

在 1978 年，香港律師會和香港大律師公會擔起管理兩項免費法律服務計劃的責任，即免費法律諮詢計劃和裁判司署的有限法律代表計劃，並得到政府的資助。⁴² 免費法律諮詢計劃提供以預約形式在各區民政事務處進行面對面的諮詢服務，其後並提供輔助服務計劃，市民可就若干提供的法律項目致電收聽預先錄音的意見。⁴³ 在裁判司署以公帑資助的法律代表逐漸拓展至涵蓋所有裁判司署和少年法庭，而此項計劃被稱為當值律師計劃。此兩項計劃最終由當值律師服務管理，而當值律師服務於 1993 年成立為保證有限公司，由律師會及大律師公會透過其理事會共同管理。⁴⁴

1980 年代：發展

在 1982 年 12 月 22 日，立法局決議修訂《法律援助條例》，以提高經濟審查下可動用收入及可動用資產的限額，並於 1983 年 1 月 3 日實施。⁴⁵ 立法

38 1975 年之香港：1974 年度報告（香港政府出版，1975 年）第 208 頁。年報亦提述為求達到此目的，「於 1974 年進行檢討，以考慮在經濟審查下，提高符合資格的限制對財政及其他方面的影響」：同上。

39 即 1977 年 5 月 18 日的立法局決議（LN 108/1977）。

40 香港立法局會議報告（1976 至 77 年度）第 904 至 905 頁。

41 即《1978 年刑事案件法律援助（修訂）規則》（LN 64/1978），於 1978 年 3 月 15 日由立法局的決議獲得批准（LN 57/1978）。

42 見律師會諮詢及援助計劃，管理及行政委員會的報告（1979 年 12 月 17 日）第 1 至 2 頁。

43 即香港律師會於 1984 年引入的電話法律諮詢計劃。

44 當值律師服務，2004 年年報（當值律師服務，2004 年）第 2.1 至 2.3 段。

45 即 1982 年 12 月 22 日的立法局決議（LN 425/1982），於 1983 年 1 月 3 日實施。

局亦批准修訂《刑事案件法律援助規則》，以增加刑事法律援助經濟審查的限額至相同水平。⁴⁶ 這是因為在兩項法律援助計劃下有統一的財務資格準則是適宜的。行政局相應地修訂《法律援助(評定分擔費用)規例》，就支付分擔費用方面規定較高的門檻，並擴大了分擔費用表。⁴⁷

法律援助於 1982 年拓展至向樞密院上訴的案件。⁴⁸ 其後因應主權回歸中國而作出修訂，以確保可繼續就香港特別行政區終審法院的案件提供法律援助。⁴⁹

法律援助輔助計劃的開展

由法律援助署署長(主席)、大律師和律師的代表、司法機構的代表、律政署的代表及法律援助署的代表組成的工作小組於 1981 年 6 月成立，以制定一項計劃，向具有妥善申索理由，但並不符合法律援助資格的人士提供法律代表。該等人士超過經濟審查的限制，但又不能以其本身的財務資源負擔高昂的訟費。工作小組於 1982 年提交報告。⁵⁰ 譚惠珠議員當時於 1983 年 10 月在立法局呼籲引入向「夾心」階層人士提供法律援助的計劃。⁵¹ 隨後就有關如何資助法律援助輔助計劃進行討論。⁵²

在 1984 年，立法局提出修訂《法律援助條例》以實施法律援助輔助計劃。律政司在 1984 年 6 月 11 日的立法局會議承認，就經濟審查所訂的限制「無可避免地是任意的。此外，有憂慮指若干未能通過經濟審查的申請人可能未必能負擔獲得私人律師的服務所需的費用。」⁵³ 此項計劃是為能夠符合法律援助署署長要求，有合理的理由就人身傷亡的損害賠償在高等法院提起訴訟程序(不包括醫療疏忽)的申請人提供的。此項計劃會有較高的財政限額，而在訴訟中勝訴的人士須將其獲得的部分損害賠償支付此項計劃，從而使此項計劃可以財政自給的形式運作。獎券基金以貸款的形式撥出 1,000,000 港元成立此項計劃。此項計劃的背後理念是以勝訴人所支付的分擔費彌補敗訴人的損失。律政司總結時說，法治精神與所有人均可向法庭申訴的原則同樣重

46 即《1982 年刑事案件法律援助(修訂)(第 2 號)規則》(LN 427/1982)，於 1982 年 12 月 22 日藉立法局的決議獲得批准(LN 426/1982)。

47 即《1982 年法律援助(評定分擔費用)(修訂)規例》(LN 423/1982)，於 1983 年 1 月 3 日生效。

48 即根據《1982 年法律援助(修訂)條例》(1982 年第 14 號)，於 1982 年 4 月 23 日實施。

49 根據《香港終審法院條例》(1995 年第 79 號)(現為第 484 章)第 50 條，於 1997 年 7 月 1 日實施。

50 工作小組就建議的法律援助輔助計劃作出的報告(1982 年)。就法律援助輔助計劃的討論，見本書第 9 章。

51 香港立法局會議報告(1983 至 84 年度)第 135 至 137 頁。

52 同上，第 219 至 220 頁。

53 同上，第 1173 至 1175 頁。

要⁵⁴ 草案被制定為《1984 年法律援助(修訂)條例》⁵⁵ 而《法律援助規例》其後亦被修訂⁵⁶

法律援助輔助計劃於 1984 年 10 月 1 日開始實施。此乃世界上首項按判決金額收費法律援助基金，並於 1990 年代初期開始成為財政自給的計劃。

進一步的發展

刑事法律援助於 1984 年拓展至涵蓋裁判司署在指定提訴日後的交付法律程序。⁵⁷ 此類工作由法律援助署內部處理，法律援助律師每周出庭。

在 1986 年 1 月 15 日，立法局決議提高《法律援助條例》項下法律援助申請資格經濟審查規定的可動用入息限額。⁵⁸ 作為反映通貨膨脹，及等待法律援助工作小組報告的臨時措施。

SCOTT 報告

法律援助工作小組⁵⁹ 於 1986 年 1 月發出報告 (Scott 報告)。Scott 報告是香港法律援助發展的標誌，因為很多現行法律援助的原則（包括制定財務資格限額的財務能力概念，及合理的分擔費用水平規定）均源於 Scott 報告。Scott 報告建議法律援助應由獨立的法律援助委員會管理，而該委員會應享有如核數署般處於公務員體系以外的地位。

在 1987 年，法律援助改革工作小組由大律師公會主席張健利御用大律師和律師會主席 Brian Tisdall 先生同任主席，並對 Scott 報告作出回應。工作小組反對接納 Scott 報告內成立獨立的法律援助委員會的建議，並建議應設立一個法定的法律服務機構，受法律專業團體管理，並向獨立的諮詢組織負責。

54 同上，第 1175 頁。譚惠珠議員在支持有關草案時說有三分之一的人口不受法律援助的保障：同上，第 241 頁。

55 即《1984 年法律援助(修訂)條例》(1984 年第 54 號)，於 1984 年 10 月 1 日實施。

56 即《1984 年法律援助(修訂)規例》(LN 326/1984)，於 1984 年 10 月 1 日實施。

57 即根據《1983 年刑事訴訟程序(公訴罪行的初步訴訟程序)條例》(1983 年第 48 號)，第 5 條，於 1984 年 1 月 1 日實施。

58 即 1986 年 1 月 15 日的立法局決議 (LN 5 of 1986)。

59 法律援助工作小組於 1985 年 6 月由布政司委任，「以檢討有關在香港提供法律援助諮詢和協助的法律、實務、行政和財務，並考慮是否有任何適宜的變動，及向布政司作出報告」。在 1984 年 6 月，律政署的 Hanratty 先生作出報告(未有因撰寫此書而提供)，建議在若干範疇上進行詳細的政策研究，而非有關香港提供法律援助服務的法律。政府在考慮此報告後，決定就法律援助政策進行深入的研究，並隨之成立工作小組。

1990 年代：發展

於 1991 年 3 月引入的《1991 年法律援助(修訂)草案》改變了經濟審查內可動用收入及可動用資產的準則，設立統一的「財務能力」準則，目的在於建立一個對僅有收入或資產的人更公平的制度。跟隨 Scott 報告的建議，「財務能力」被界定為一人可動用收入及可動用資產的總和。從而制定了修訂案，並在 1992 年 7 月 1 日實施。⁶⁰

在 1991 年制定的《法定代表律師條例》將法律援助署署長置於法定代表律師的角色之中。⁶¹《法定代表律師條例》代表著將以往由註冊總署署長和律政司提供予未成年人和心智或身體無能力行為人士的法律援助作合理化的改革。法律援助署署長在另設的辦公室履行法定代表律師的角色，在監護訴訟程序代表未成年人，及在針對已故被告人遺產的訴訟程序、婚姻案件、海外領養案件、接管訴訟、及維持信託基金的事宜中行事。

一個名為法律援助政策檢討工作小組的跨部門工作小組於 1992 年 3 月成立，就規管香港法律援助服務的法律、政策及實務進行檢討。於 1993 年 4 月在一份諮詢文件刊行其初步的研究結果後，工作小組於 1993 年 12 月再次召開，檢討所有對法律援助諮詢文件作出的評論及其他有關提供法律援助的意見。重新召集的工作小組作出建議，並獲得行政局接納，於 1994 年 7 月刊登報告。工作小組建議設立法律援助服務局，並變更法律援助計劃的範圍和運作。行政當局承認法律援助署作為一個政府部門，可能做成「觀感上的問題」，但由於改變架構需費約 80,000,000 港元，及不能保證現職法律援助署職員會加入新的機構因而窒礙服務，因此成立一個非政府機構的建議遭到拒絕。但當局認為，法律援助服務局藉著提供「政府和負責法律援助服務日常運作的執行機構之間的援衝」，可以加強法律援助署獨立性的觀感。

重新召集的工作小組的其他建議首先藉修訂《法律援助條例》⁶²、《法律援助規例》⁶³、《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》⁶⁴、以及《刑事案件法律援助規則》⁶⁵而實施。法律援助署署長特別獲得授權，如申請人令署長信納，根據《香港人權法案條例》⁶⁶和適用於香港的《公民及政治權利國際公

60 即《1991 年法律援助(修訂)條例》(1991 年 27 號)，於 1992 年 7 月 1 日實施。

61 即《1991 年法定代表律師條例》(1991 年第 98 號)(現為第 416 章)，於 1991 年 8 月 1 日實施。

62 即《1995 年法律援助(修訂)條例》(1995 年第 43 號)，於 1995 年 7 月 28 日實施。

63 即《1995 年法律援助(修訂)條例》(LN 5/1995)。

64 即《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》(LN 353/1995)，於 1995 年 11 月 2 日經立法局的決議修訂(LN 489/1995)。

65 即《1995 年刑事案件法律援助(修訂)(第 2 號)規則》(LN 360/1995)，於 1995 年 7 月 26 日經立法局的決議獲得批准(LN 359/1995)。

66 即《香港人權法案條例》(第 383 章)。

約》⁶⁷，他有合理的理由提出申索，則可豁免經濟審查的上限。此外，在修訂民事法律援助計劃範圍的例外訴訟時，亦會考慮《香港人權法案條例》所帶來的影響。

有關法律援助行政獨立的辯論

立法局就黃偉賢議員提出檢討法律援助的動議於1992年7月進行辯論。在辯論中，李柱銘議員（他本身是御用大律師）質詢政府為何不准予法律援助署獨立，並認為政府欲藉此繼續影響法律援助人員評估申請人案情的方式。他提述政府對法律援助署職員晉升的控制，及有傳言稱法律援助署署長因為批准越南船民獲得法律援助以控告政府，所以政府不與他續約。⁶⁸ 葉錫安議員（職業為律師）則引述英國法律服務皇家委員會的最後報告，以肯定他的批評，即由政府部門提供的法律援助不能被視為獨立及免受政府的影響或干預。政府不適宜在謀求針對政府的案件同時代表雙方。⁶⁹ 但另一位律師鄭慕智議員則認為在受制於其他政府部門相同程度的監察下，法律援助署較適宜繼續保留於政府的架構內。⁷⁰

憲制事務司作出回應，強調應優先鼓勵較為有效及具成本效益的資源運用，而非只注重於分配更多資源給有關的制度。他並稱，過往已考慮過成立獨立的法律援助機構的建議；但他表示所謂的干預是幻想多於事實（因為法律援助署署長必須根據法定標準考慮有關申請，而《法律援助條例》則確保署長的獨立運作）；成立獨立的法律援助機構所費不菲；況且，公務員的職位保障可確保法援的獨立性。憲制事務司重申政府重視法律援助服務的質素和服務提供的情況。儘管法律援助通常被視為一種福利，法律援助是司法制度首要的構成部分，因為法律援助可將訴諸公義的權利轉化成真實的事情。他說：「法律援助是司法制度的核心部分」。但政府必須「保持平衡，一方面須提供公帑資助的法律援助及有關服務以迎合真正的需要，一方面要避免出現過度的公共開支，因而鼓勵過分的及無價值的訴訟」。⁷¹

立法局於1993年7月21日再次辯論下列的動議：「由於須有法律援助以維護法律面前人人平等的權利，立法局呼籲政府設立獨立的法定機構，以負責法律援助的管理工作，以確保法律援助的獨立性，加強公平的意識及加強對公眾負責的程度。」葉錫安議員提出此項動議，並對法律援助諮詢文件對獨立性的問題的看法表示失望。根據一份由他向法律援助署的專業人員進

67 鑒於由特赦國際在其香港及人權報告(1994年4月)提出的建議有其優點，重新召集的法律援助政策檢討工作小組建議法律援助署署長具有上述的酌情權：布政司辦公室轄下的行政署，重新召集的工作小組就法律援助政策檢討作出的報告(1994年7月)，第5.5段。

68 香港立法局會議報告(1991至92年度)第3935至3937頁。

69 同上，第3941至3944頁。

70 同上，第3940至3941頁。

71 同上，第3952至3955頁。

行的調查，他力言政府對窒礙服務的憂慮是想像多於現實。他總括稱，如欲保障法治精神，則法律援助須是獨立於政府的服務，並且須脫離公務員體系。⁷²

李柱銘議員則批評政府的做法，認為政府重視行政上的考慮多於維護法律面前人人平等的原則，並提述前任法律援助署署長 Patrick Moss 先生服務被終止的情況。李柱銘議員表示，Patrick Moss 先生曾經收到訊息，謂法律援助署在批准法律援助的申請時，應考慮公眾的想法，這可被理解為公眾不欲看見越南船民獲得法律援助。⁷³ 胡紅玉議員則警告採取不熱心的措施會導致「錯誤的安全感」。⁷⁴ 其他成員則強調為確保法治精神，法律援助必需獨立施行。⁷⁵

布政司回應時則提述政府早前的看法，指行政當局沒有干預法律援助署的運作、法律援助署脫離政府所需的龐大費用、服務受到窒礙、很多法律援助受助人成功起訴政府的例子及法律援助受助人滿意法律援助署的律師處理他們的案件等等。他總結政府的立場，認為當時的制度是有效及獨立的（沒有受到外來的干預）。他其後問：「我們是否應為提高由葉錫安先生及若干其他議員提倡的法律援助獨立管理的意識，而支付解散法律援助署的費用？」他留意到有兩位立法局議員贊成逐步改革法援以減少服務窒礙；而另外兩名議員則接受設立獨立的法律援助機構並以法律援助署作為其執行部門。⁷⁶ 葉錫安議員總結有關的辯論，批評政府藉官僚的理由反對令法律援助服務成為真正獨立的服務。⁷⁷

進一步的發展

立法局財務委員會於1995年6月批准向法律援助輔助計劃發放一筆過撥款27,000,000港元。此舉令該計劃的服務範圍拓展至因醫療失誤、牙醫疏忽和律師專業疏忽而追討損害賠償的申索，並將財務資格限制由280,000港元增至400,000港元。法律援助署於1995年6月指出，在經歷十年的運作後，該計劃有4,900,000港元的結餘，平均每年處理105宗申請，其中大約68%的申請成功獲得計劃的協助。⁷⁸

原本不包括在法律援助範圍的地方法院毆打和襲擊案件於1995獲解除限制。⁷⁹ 在同一時間，法律援助拓展至在精神健康覆核審裁處的申請，以及拓展

72 香港立法局會議報告(1992至93年度)第4921至4926頁。

73 同上，第4926至4928頁。

74 同上，第4940至4942頁。

75 另一方面，譚耀忠議員稱，將法律援助署獨立於政府是改變司法制度，必須進行深入的研究及作出廣泛的諮詢，並納入中英聯絡小組的議程中：同上，第4928至4929頁。

76 同上，第4942至4945頁。

77 同上，第4945至4946頁。

78 財務委員會事項(FCR(95至96年)29)(法律援助署，1995年6月23日)。

79 即《1995年法律援助(修訂)條例》(1995年第43號)第3條，於1995年7月28日實施。

至因交通意外而向汽車保險局申請賠償的案件⁸⁰此外，亦提高了普通法律援助計劃和輔助法律援助計劃的財務資格限額，以及受助人所支付的分擔費用率⁸¹

成立法律援助服務局

立法局於 1996 將法律援助服務局條例草案制定為法律⁸²。條例草案委員會主席劉健儀議員留意到，香港大律師公會和香港律師會仍然堅持法律援助服務應是獨立的，及反對成立建議的法律援助服務局，認為法律援助服務局只是塗脂抹粉的，形成另一層額外的官僚架構，並會使原本由法律援助署負責法律援助的問責轉為由法律援助服務局負責，但由於法律援助服務局本身權力的限制，因此並不能真的有效。大律師公會和律師會亦反對將當值律師服務納入法律援助服務局的工作範圍之內⁸³。吳靄儀議員指出，責任有別於權力；法律援助署署長和每一名法律援助署的職員仍然直接向行政當局負責。他們的聘用和解聘、晉升或降職或調職均由行政當局負責。行政當局亦控制其財政預算。法律援助署與其他政府部門間的運作亦是行政當局負責的事宜⁸⁴

布政司在審議草案時說，成立獨立的法律援助局可能須經歷漫長的時間。把法律援助署脫離政府架構須涉及與沒有明確支持有關建議的法律援助署職員的長時間商議，並須為新的法律援助局訂定新的服務條件。當局因此採納了一個兩階段的方案：首先成立法律援助服務局；再請求法律援助服務局就成立獨立機構的建議作出檢討及給予意見⁸⁵

法律援助服務局於 1996 年 9 月正式開始運作，負責監督由法律援助署提供的法律援助服務。法律援助署須就提供法律援助服務的工作向法律援助服務局負責。法律援助服務局亦是行政長官在關於獲公帑資助並由法援署提供的法律援助服務的政府政策上的諮詢組織⁸⁶

定期檢討法律援助

重新召集的工作小組就法律援助政策檢討作出的報告獲行政局接納，當中建議應就申請法律援助的財務資格限制作定期檢討。有關限制會每兩年檢

80 同上。

81 同上。

82 即《法律援助服務局條例》(1996 年第 17 號)(現為第 489 章)，於 1996 年 8 月 30 日實施。

83 香港立法局會議報告(1995 至 96 年度)，1996 年 5 月 1 日，第 84 至 87 頁。

84 同上，第 89 至 91 頁。

85 同上，第 97 至 99 頁。

86 《法律援助服務局條例》(第 489 章)第 4(1)及(5)條。

討一次，並會考慮到通脹、訟費的變動及其他有關因素。⁸⁷ 另外，評估申請人財務資格的整體方法則會每五年檢討一次。受助人所需支付的分擔費用列表則會每兩年檢討一次。

在完成檢討財務申請資格限制和分擔費用的款額後，政府引入《1996 年法律援助（修訂）條例》，經考慮通脹的因素後就普通法律援助計劃和法律援助輔助計劃提高財政資格的限制，及受助人所需支付的分擔費用比率。有關修訂經制定，並於 1997 年 5 月 1 日實施。⁸⁸

1997 年法律援助政策檢討

1997 年初，布政司辦公室轄下的行政署（仍保留制定主要政策及相關立法建議及爭取資源的角色）成立負責進行檢討法律援助政策的工作小組。⁸⁹ 包含其檢討結果及建議的檢討文件於 1997 年 12 月刊行，給予公眾諮詢。就法律援助的資助而言，工作小組認為應保留現行沒有設置法律援助服務開支上限的做法。建議應與法律援助服務局探討進一步增加成本控制及案件進度監察的方法，並設立另一跨部門工作小組以研究此事項。⁹⁰

行政署總結對有關諮詢文件的意見，並於 1999 年 9 月提出最後的建議。建議應保留評估申請法律援助的財務能力及財務資格限額的方法，但應變更評估可動用入息的方法，並應以住戶開支第 35 個百分值取代綜合社會保障援助的金額，這是在考慮到五年住戶開支調查的結果而作為可扣減豁免額的措施。此外，應以每年作為檢討財務資格限額的週期，以考慮通脹的影響，並應每兩年就訟費的變動進行檢討。如案件因涉及公眾利益（例如在官方羈留期間死亡）或為民事申索的行為而須出庭，則須出席死因裁判官審訊的人士應獲授予以公帑資助的法律援助。如在有關案件，法律援助受助人的財務資源在他獲得法律援助後超過法定財務資格的限額，則法律援助署署長倘若認為合乎司法利益，應獲授予不取消某法律援助證書的權力。最後，分擔費用表應作合理化改革。有關建議藉修訂《法律援助條例》；⁹¹ 《法律援助規

87 法律援助政策檢討工作小組早前辨識的有關因素包括入息水平的變動，符合申請法律援助的人口百分比，以及政府的財務狀況：法律援助政策檢討工作小組，法律援助諮詢文件（1993 年 4 月）第 7 及 8 段。就有關的檢討如何進行，另見本書第 8 章。

88 即《1997 年法律援助（修訂）條例》（1997 年第 8 號），於 1997 年 5 月 1 日實施。

89 該工作小組乃一跨部門小組，代表包括來自政務司司長辦公室轄下的行政署、法律援助署、司法機構及庫務局。法律援助服務局自 1996 年 9 月已開始運作，在建議刊行之前，並沒有參與及諮詢工作小組的建議。

90 政務司司長辦公室轄下的行政署，1997 年法律援助政策檢討：結果及建議（1997 年 12 月）。

91 即《2000 年法律援助（修訂）條例》（2000 年第 26 號），於 2000 年 7 月 3 日實施。

例》；⁹²《法律援助（評定資源及分擔費用）規例》；⁹³及作出行政上的安排而得以實施。

法律援助服務局就成立獨立的法律援助局作出的研究

法律援助服務局於1996年12月開始就成立獨立的法律援助局的可行性及可取性而進行研究，並委託顧問在參照其他普通法司法體系提供的法律援助服務的情況下，研究所有由法律援助署及當值律師服務以公帑資助的法律援助服務。有關顧問於1998年3月提交報告，報告指出在架構上，法律援助署在決策上有可能存在欠缺獨立於行政當局的情況；而非架構上的機制（例如批准法律援助的法定標準）未能充分處理有關獨立的問題。顧問亦發現社區團體、法律援助受助人及公眾人士對法律援助獨立管理的意見不一，其中對服務質素更表關注。法律援助服務局的一個工作小組考慮到有關顧問的報告，並擬備了一系列建議，有關建議最後於1998年8月經法律援助服務局通過採納。有關建議支持以現行的資助方式（即對法律援助的開支沒有釐訂任何上限）分階段設立獨立的法定法律援助機構並解散法律援助署。此建議於1998年9月提交予行政長官。⁹⁴行政當局於1999年10月拒絕接納有關建議。儘管法律援助服務局對行政當局的決定感到失望，但決議對其在現行架構制度下的角色進行評估，及探討加強其履行責任的能力的建議，包括修訂《法律援助服務局條例》。⁹⁵另一方面，根據《法律援助服務局條例》第4(5)條，法律援助服務局會繼續就對獨立的法律援助機構的需要進行檢討，以及在適當的時候再作檢視。

法律援助署進行的經濟審查及審計

法律援助署於1997年9月接替社會福利署為所有法律援助申請人進行經濟審查的責任。法律援助署亦於其後的財政年度設立內部的審計組，該審計組不僅繼續負責社會福利署以往對經濟審查採用的相同控制措施，並且擁有擴大的職權，包括帳目審計、系統審計（例如服務表現承諾、外判案件、監察及進度報告和法律援助的付款）、以及發展新制度。⁹⁶

92 即《2000年法律援助（修訂）規例》（LN 147/2000）。

93 即《2000年法律援助（評定資源及分擔費用）（修訂）規例》（LN 148/2000）。

94 法律援助服務局，成立獨立的法律援助服務機構的可行性及適切性的報告（1998年9月）。

95 見法律援助服務局，2000至2001年年報，第16至17頁及2005年成文法（雜項條文）草案，第27至29款。

96 法律援助服務局，2000至2001年年報，第45頁。

2000 年及以後

香港大律師公會於 2000 年 6 月設立大律師免費法律服務計劃，為未能獲得法律援助的案件、或有關訴訟人未能負擔法律協助的案件，以及在認為應給予協助的案件提供免費的大律師法律援助。

一名立法會議員於 2000 年提出條例草案，以修訂《法律援助條例》，授權法律援助署署長向根據《僱傭條例》⁹⁷的條文或在有關僱傭合約的案件（儘管申請人的財務能力超過普通法律援助計劃的申請資格限額）而涉及訴訟（包括上訴）的人士提供法律援助。2000 年 6 月 29 日，立法會主席根據立法會的議事規則，指出有關議員不可提出有關條例草案，因為該草案涉及政府開支及政府的政策。⁹⁸

余若薇議員於 2001 年 11 月 7 日在立法會就法治提出動議辯論。⁹⁹她特別指出一人的有限公司在追討商業債務時及合夥人公司在有合夥人糾紛時，難以取得法律服務。根據司法機構政務長的統計，2000 年在高等法院和區域法院沒有法律代表的案件數目分別為 18,000 宗及 15,000 宗。余若薇議員呼籲檢討法律援助服務及當值律師服務的免費法律諮詢計劃，以及就社會對法律及其他有關服務（特別是透過社區法律服務中心提供的法律諮詢服務）的需要進行調查。¹⁰⁰該動議在立法會獲大比數通過。¹⁰¹

2001 年 11 月，終審法院首席法官的民事司法制度改革工作小組就民事司法制度改革刊行其中期報告，該報告的其中一項建議是立法授權法律援助署署長在適當的案件類別，以訴諸解決糾紛的另類辦法作為批准法律援助的條件。¹⁰²該中期報告的建議以英國的經驗作借鏡，指出英國常以調解作為批准法律援助的條件。¹⁰³該項提議有「不同的回應」。¹⁰⁴

97 即香港法例第 57 章。

98 主席就陳國強議員建議的 2000 年法律援助（修訂）草案作出的決定（2000 年 6 月 20 日）。

99 動議內容如下：「為保持香港法治精神的優勢，立法會促請政府：(a) 提倡及施行法律教育改革；(b) 深入檢討對法律及有關服務的需要；(c) 伸展法律援助服務的範圍；(d) 設立社區法律服務中心；(e) 促進社會對法律的意識及知識；及 (f) 鼓勵中國及香港法律制度的研究，及就此題目組織更多的國際會議。」

100 香港立法局會議報告（2001 至 02 年度），第 1184 至 1190 頁。立法會其他成員亦對法律援助署長的第一押記的運作，以及對在《法律援助條例》（第 91 章）項下的法律援助不包括誹謗訴訟和入境上訴表示不滿。

101 同上，第 1268 至 1269 頁。

102 終審法院首席法官的民事司法制度改革工作小組，民事司法制度改革中期報告（2001 年 11 月）第 652 至 654 段及第 66 項建議。

103 見《1996 年 [英國] 家庭法法令》第 29 條。

104 見終審法院首席法官的民事司法制度改革工作小組，民事司法制度改革的最後報告（2004 年 3 月）第 29.2 條（第 428 頁及隨後數頁）。應注意的是，儘管一方面法律援助署、香港大律師公會和香港律師會均反對有關建議，但在另一方面，有關調解及仲裁的香港團體卻支持有關建議。（同上，附註 635）。

立法會的司法及法律事務小組於2001年12月委任一工作小組，以辨識有關提供法律援助服務的問題，並旨在給政府作出檢討。於2002年4月在一公聽會上就工作小組的首份問題表從各方蒐集意見後，小組於2002年8月建議政府應就一系列問題進行檢討，包括：(a) 法律援助範圍；(b) 法律援助計劃的財務資格限額；(c) 法律援助署署長轄免經濟審查的酌情權；(d) 財務資源的評估；(e) 費用及分擔費用；(f) 法律援助的另類解決方法；及(g) 刑事法律程序的法律援助。¹⁰⁵政府於2003年6月及10月在有關的文件上對上述事項作出回應。¹⁰⁶

獲得覆核委員會所需的大律師證明書的援助

2002年4月，法律援助服務局開始管理一項計劃，根據《法律援助條例》第26A條的規定，欲向終審法院提起上訴而被拒法律援助的法律援助申請人可透過該項計劃獲得律師的免費援助，以準備就建議的上訴的成功機會獲得大律師的證明書，並讓覆核委員會考慮。¹⁰⁷

財務資格的準則的檢討

政務司司長辦公室轄下的行政署於2003年6月完成用以評估法律援助申請人的財務資格準則每五年進行一次的檢討。¹⁰⁸行政署認為應保留現行的經濟審查運作方式，但應改良計算申請人可動用入息及可動用資產的方式。就法律援助輔助計劃而言，行政署認為沒有理據增加財務資格限制或擴大其範圍，但會考慮減少分擔費用的比率。

105 見法律援助服務局，2002至2003年年報，第26頁；立法會秘書處，立法會司法及法律事務委員會：提供法律援助服務的檢討(2002年7月10日)(LC Paper No CB(2) 2543/01-02 (02))。見本書第5章。

106 見法律援助服務局，2003至2004年年報，第28頁；政務司司長辦公室轄下行政署，立法會司法及法律事務委員會：提供法律援助服務 - 行政署對有待檢討問題的回應(2003年6月)(LC Paper No CB(2) 2581/02-03 (03))(處理在法律援助的財務資格限額的每度及每兩年進行一次的檢討、以及就評定法律援助財務資格準則每五年進行一次的檢討中沒有涵蓋的事項)；及行政署長，提供法律援助服務：行政署對由司法及法律事務委員會於2003年6月23日及7月29日提出的問題的回應(2003年10月20日)(LC Paper No CB(2) 159/03-04/(03))。見本書第5章。

107 法律援助服務局，2001至2002年度年報，第26至28頁。

108 見政務司司長辦公室轄下的行政署，評估就評定法律援助申請人財務資格準則每五年進行一次的檢討(2003年6月)(LC Paper No CB(2) 2581/02-03/(02))。行政署在2003至2004年就其建議從法律援助服務局和香港律師會蒐集意見並作出回應。

解決糾紛的另類辦法

2004年3月，終審法院首席法官的民事司法制度改革工作小組刊行其民事司法制度改革的最後報告。工作小組就建議授權法律援助署署長以解決糾紛的另類辦法作為法律援助的條件作出解釋，此建議可能是以「不幸的方式」表述；有關建議「可更確切地被視為令法律援助可提供予調解，使其既可就當事人的糾紛達到令人滿意解決方法，也是節省公帑的可行措施。」¹⁰⁹工作小組在拒絕反對以強制式的方法拓展解決糾紛的另類辦法的一般意見，及拒絕反對有關建議的特別意見（即令參與解決糾紛的另類辦法為批准法律援助的條件有歧視成份及與訴諸公義的權利不符）後，指出原則上應採納有關建議，但政府須信納有關建議「在資助法律援助案件及節省公共資源的問題上，可能會更為適當及更具成本效益」。¹¹⁰工作小組因此建議：「法律援助署應在適當的案件有權就具資格獲得法律援助的人限制其最初獲得的資助為調解的資助，此外，倘若案件不宜調解及調解失敗，法律援助署仍可就法庭訴訟程序提供資助。為實施有關計劃，行政署應公布詳細的規則作及就其發展作進一步的研究，並與所有相關機構及各方磋商。」¹¹¹

法律援助署最後於2005年3月引入婚姻案件的調解試驗計劃。法律援助受助人會被委任律師邀請在自願的情況下使用調解服務作為解決方法。如法律援助受助人表示願意接受調解，則會被轉介到司法機構的調解聯絡主任的辦公室，調解聯絡主任會向有關的當事人簡介調解程序，並在考慮有關糾紛的性質後，評估有關案件是否適合接受調解。及後會安排由法律援助署資助的一名調解員或一組調解員（通常按照法律援助受助人及有關程序的另一方的選擇）以每小時固定收費在指定的時數內進行調解。倘若有關的調解須在指定的時數後繼續，則必須獲得法律援助署的批准。¹¹²有關計劃會持續一年，而對曾經處理的案件的評估將會在2007年完成。

進一步的發展

在行政署的建議下，立法會在考慮到2000年7月至2003年7月期間的經濟通縮情況後，於2004年3月17日決議，調低在普通法律援助計劃及法律援助輔助計劃的財務資格限額。¹¹³

109 終審法院首席法官的民事司法制度改革工作小組，民事司法制度改革的最後報告(2004年3月)第29.5(d)條(第445頁)。

110 同上，第29.5(d)條(第445至447頁)。

111 同上，第141項建議(第R37頁)。儘管如此，法律援助服務局向外界表示，調解應是自願的，法律援助受助人應有權選擇是否以調解作為糾紛解決方法；見法律援助服務局，2003至2004年度年報，第22頁。

112 政務司司長辦公室轄下的行政署，向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解的試驗計劃(2004年12月)(LC Paper No CB(2) 507/04-05(01))；2005至06年度開支預算的檢討：管制人員對初步書面問題的回應(CSO023)。

113 即2004年3月13日的立法局決議(LN 45/2004)，於2004年7月12日實施。

在 2004 年 7 月，根據《刑事訴訟程序（修訂）條例》，法律援助被拓展至訂明囚犯，以協助他們就其已被定罪的刑事罪行須服刑的最少刑期在原則法庭進行法律程序，¹¹⁴ 在由司法機構、法律援助署、法律專業團體、學者及社區代表組成的諮詢委員會的協助下，律政司於 2004 年底就香港法律及相關服務的供求委託顧問進行為期三年的研究，研究會就香港的人口對法律及相關服務的供應與需求作出審度。¹¹⁵

於 2005 年 5 月，香港大學的中華資訊科技及法律研究中心成立了「社區法網」，其發展的網站獲律政司資助，目的是向公眾人士提供雙語的法律資訊，特別是對公眾最有直接影響的題目，因而可令公眾人士在向律師尋求意見前對有關法律有基本的認識，並從而得知尋求免費或資助法律援助的方法和地方。¹¹⁶

於 2005 年 5 月，法律援助署署長提出司法覆核，並申請臨時禁制令，以限制警務處長執行搜查法律援助署刑事組辦公室的手令（宣稱該搜查是為進一步調查一項有關企圖妨礙司法公正罪行的投訴），理由是該搜查令並不精確。此外，除非警方可證明法律援助署管有由指稱罪犯提供予法律援助署用以進一步促成罪行的物品，則倘若執行該搜查令，會違反法律專業特權這項以往及現在均屬訴訟人的基本權利。¹¹⁷ 在這事件上律政司司長代表警務處長行事。於 2005 年 7 月，按照獨立大律師的意見，法律援助署署長同意一旦警務處長承諾撤回有關的搜查令，他便會撤回司法覆核的申請。¹¹⁸

在 2005 年 7 月，當局制定了《法律援助服務局條例》的修訂條例，授予法律援助服務局權力令其可作出一切為使它能行使其職能而需要作出的事情，包括聘請職員。¹¹⁹

香港法律改革委員會的按條件收費小組委員會於 2005 年 9 月發布一份諮詢文件，其中建議就若干類別的民事訴訟而言，應停止現行針對由法律執業者使用按條件收費安排的禁制。¹²⁰ 小組委員會亦建議按條件收費安排的内容

114 即《2004 年刑事訴訟程序（修訂）條例》（2004 年第 22 號），修訂《刑事案件法律援助規則》（第 221 章附屬法例 D），於 2004 年 7 月 16 日實施。

115 見律政司，法律及相關服務的供求研究（2004 年 3 月）（LC Paper No CB(2) 1644/03-04(02)）；及律政司，香港法律及相關服務的供求研究的更新資料（2004 年 7 月）（LC Paper No CB(2) 3139/03-04 (01)）。

116 網址：<http://www.hkcl.org/>。

117 即 HCAL 42/2005，法庭批准司法覆核的許可申請。

118 新聞稿，法律援助署署長及警務處長平息分歧（2005 年 7 月 28 日）。

119 《2005 年成文法（雜項條文）條例》（2005 年第 10 號）第 32 至 34 條，於 2005 年 7 月 8 日實施。

120 訴訟類別包括人身傷害案件、僱員賠償案件、專業疏忽案件、清盤案件、產品法律責任案件、涉及遺產的遺囑認證案件、主要是申索損害賠償的商業案件、以及涉及兒童為福利的家庭案件。

特點，以及適合香港的有關法例架構。¹²¹ 小組委員會相信「只要妥善制訂並小心規管，按條件收費協議可以起到關鍵的作用，擴大市民尋求司法公正的渠道」。¹²² 另一方面，小組委員會發現，香港按條件收費制度是否有效會取決於是否有以令人可以合理負擔的事發後投購的法律開支保險，來克服訟費彌償規則。根據有關規則，倘若申索者未能成功確立其申索，則他須負上支付對方訟費的法律責任。小組委員會促請政府就香港事後保險的商業可行性進行深入的研究。¹²³ 因建議在香港成立按條件收費制度的可行性並不明確，小組委員會為促進訴諸公義的權利而建議另外兩項選擇，即逐步擴充法律援助輔助計劃；及成立與輔助計劃並行的私人及獨立運作的自資訴訟基金。¹²⁴ 法律援助服務局就諮詢文件作出回應，認為按條件收費安排抵觸普通法，並會將律師置於面對其當事人的利益及其本身財政利益之間的衝突的處境。該諮詢文件未能適當地處理反對利益衝突的原則，及該原則與便利〔按條件收費安排的真正根基〕之間存在的衝突。法律援助服務局亦質疑按條件收費安排的需要，並認為其充滿困難、不明朗因素及風險，不合乎香港公眾利益。此外，法律援助服務局進一步認為，按條件收費安排合法化會令「較容易處理及較有利可圖的案件流入私營架構，讓法律援助署及公共財政承擔問題複雜的案件及訟費。」它並會干擾現時實行的法律援助輔助計劃一直維繫的平衡，即計劃不僅可調動從勝訴案件產生的訟費協助其他有價值及複雜的案件，亦同時保持其繼續運作的可行性。另一方面，在沒有削弱法治精神的基本原則的情況下，拓展訴諸公義權利的目的可藉著擴展法律援助輔助計劃的範圍而得以實現。

於2006年2月，《法律援助（評定資源及分擔費用）規例》的修訂案實施。此修訂落實了就評定申請人財務資格的整體方法及準則的第二份五年檢討書中提出的部份建議。¹²⁵ 在計算可動用收入時，現時可顧及未來收入的損失或扣減，而可扣減項目的類別已拓展至包括為照顧受供養者的生活所支付的開支。在若干情況下，亦可無須理會因人身傷害而獲得的保險賠償。就法律援助輔助計劃而言，凡申索進展至判決階段，分擔費用率亦已由損害賠償金的12%減至10%。¹²⁶ 在2006年6月，《法律援助（財產的押記）（利率）規

121 小組委員會認為在建議的按條件收費制度下，僅應准予四種類型的按條件收費安排，即包括 (i) 不成功，不收費；如成功，收取成功收費；(ii) 不成功，不收費；如成功，收取正常收費；(iii) 不成功，減收費；如成功，收取正常收費；及 (iv) 不成功，減收費；如成功，收取成功收費：香港法律改革委員會，按條件收費小組委員會，諮詢文件：按條件收費(2005年9月)第7.39至7.41段，第10項建議。「成功收費」指倘若勝訴，則在慣常費用以上，律師會收取已同意的劃一款額或百分比的額外收費：同上，序，第7段。

122 同上，第7.54段。

123 同上，第7.42至7.43段，第11項建議。

124 見本書第9章。

125 第二份每五年進行一次的檢討的其他建議（例如在計算法律援助申請人的可動用收入時，顧及未來收入的損失或扣減）無須立法修訂，可透過行政措施實施。

126 凡申索在向大律師送交在審訊中出庭的委聘書之前達致和解，分擔費用率為6%；見《2005年法律援助（評定資源及分擔費用）（修訂）規例》(LN 224/2005)，修訂《法律援助（評定資源及分擔費用）規例》，並於2006年2月20日實施。

例》實施，就法律援助署署長代表受助人追討或保留的物業的第一押記應計的利息，設立利率機制，在訂定利率時，必須充份考慮市場利率走勢。¹²⁷

在2006年，鑒於2003年7月至2005年7月通脹情況的改變，行政署將向立法會提交建議，將普通法律援助計劃和法律援助輔助計劃的財務資格限額增加1.6%。¹²⁸

127 即《法律援助(財產的押記)(利率)規例》(LN 225/2005)，於2006年6月1日實施。

128 見2006年3月17日行政署長致立法會司法及法律事務委員會的信件。(LC Paper CB(2)1471/05-06 (01))。