

第十章

法律援助的原則及未來的挑戰

這是本書的最後一章。我們會總結法律援助服務局在過去十年的工作經驗，並按先前各章所論述有關香港法律援助制度的原則，探討未來路向。

現行法律援助政策的宗旨及法律援助原則

政府現行以公帑資助的法律援助服務政策的宗旨，可引用政務司司長於2002年1月法律援助服務局五周年紀念酒會上發表的演辭作為總結：

「政府提供以公帑資助的法律援助服務，是為確保所有有合理理由在香港提出訴訟的人不會因欠缺經濟能力而沒法尋求公義」。

在同一場合，政務司司長肯定法律援助服務在協助香港市民尋求公義方面擔當「重要的角色」，透過保障個人的權利以維護法治精神，確保所有人享有公平競爭的環境。

政府現行的法律援助政策建基於若干原則。法律援助服務局的法律援助制度工作小組，在參考過先前各章所提及的討論事項及法援局的意見後，把這些原則歸納如下：

- 有關法律援助的制度、程序和運作須符合香港特別行政區《基本法》的規定，特別是第三章有關香港居民的基本權利和義務的規定，以及履行適用於香港，有關保障香港人權的國際公約，特別是《公民權利和政治權利國際公約》所訂明的義務。
- 任何人只要通過經濟審查和案情審查，而其個案是在香港法庭聆訊，便可獲得法律援助進行訴訟，不論其性別、殘疾情況、家庭狀況、種族、膚色、年齡、語言、宗教、政治或其他立場、國籍或社會背景、居住地點或其他身分等。所有在香港的人只要通過經濟審查，也可獲得法律諮詢服務及協助。
- 法律援助是一種以公帑資助為主的服務，旨在為無法支付律師費的人提供資助的法律服務。
- 訴訟的經費按實際需求批出。行政當局和立法機構承諾不會就整體的法律費用或個別案件的法律費用設定上限。

- 法律援助服務的運作須保持獨立，提供服務的機構須被視為獨立機構。行政當局、立法機構、司法機構和法律界均承諾不會干預法律援助服務機構在運作上所作的決定。
- 須有公眾參與監察法律援助服務的運作，就決策提供意見和確保其問責性。
- 法律援助涵蓋民事和刑事訴訟，亦包括不涉及訴訟的法律諮詢服務和協助。法律援助的涵蓋範圍應擴大至包括准許由律師代表出席的審裁處及委員會個案。
- 中低階層人士應獲得法律援助，進行訴訟，而「夾心階層」人士在某程度上亦應獲得這項服務。公眾的負擔能力是釐定經濟審查限額的基準。有關經濟審查的限額和評估經濟狀況的方式應定期檢討及修訂。
- 是否批出法律援助須視乎申請人能否通過案情審查。進行案情審查時，會評估有關訴訟的訟因或理由是否合理，申請人的勝訴機會，以及申請人能否通過合理標準驗證，即衡量申請人透過訴訟所取得的利益及可能招致的訟費是否值得進行有關訴訟。就這方面而言，利益不僅指判給申請人的損害賠償，還包括其他補償，例如保障公眾利益。
- 提供法律援助的機構須具酌情權，即使申請人的財務資源超逾法定限額，如個案的事實和情況（例如涉及嚴重罪行、憲法及人權的案件，以及牽涉重要或廣泛的法律或社會問題的測試案件）需要法律援助，亦可向有關申請人批出法律援助。
- 藉法律援助進行的訴訟，費用涵蓋對訟一方（非法接受助人）勝訴後可得的訟費，但敗訴的法接受助人所需承擔的訟費則會有限額。
- 法律援助的模式透過由私人執業律師（司法照顧模式）和有關行政機構的受薪律師（僱員模式）結合的制度提供。
- 受助人應有權選擇為其服務的律師，但須視乎有關律師是否可以提供服務及其請求是否合理。
- 有關法律援助服務的質素，應確保法接受助人獲得一視同仁的對待，享有訴諸公義的平等權利，但須謹記，法援服務的水平應與自行聘請私人律師人士所享有的水平相若，及與預期望獲得的協助相稱。
- 向法接受助人提供法律服務的律師，不論是進行訴訟或提供法律意見及協助，在提供服務時，須保持其專業獨立和公正無私，不受行政當局干擾。
- 參與法律援助計劃（包括民事和刑事訴訟法律援助，以及提供法律諮詢和協助服務）的律師，其收費水平須與所做的工作、應用的技能和案件的難度相稱。律師的收費須定期作出修訂。
- 法律援助服務須講求效率。開支應花在有真正需要的對象身上，並應衡量所得的利益，盡量減少開支。
- 用以進行訴訟的法律援助輔助計劃以財政自給的方式運作，旨在確保有關的專用經費得以持續滾存。如擴大計劃的服務範圍，包括增加合資格申請人的類別和計劃的涵蓋範圍，須顧及計劃自負盈虧的性質、現有經費的充裕程度，以及擴展服務所需的費用，特別是擴大服務範圍會導致對經費的需求有所增加。
- 提供法律援助服務有助發展法治和維護司法公正。

在先前各章論述及在上文識別的法律援助制度原則，相信普遍獲得認同。不過，正如先前各章的討論指出，還有一些法律援助制度的原則，其認受程度各有不同，這些課題留待日後進一步討論。

政府研究顯示，香港的法律援助服務比美海外設有法援服務的眾多司法管轄區，並且具有下列特點：

- 在海外的司法管轄區，法律援助開支通常設有上限，例如澳洲新南威爾斯、加拿大的安大略省等；而在英格蘭和威爾斯，民事訴訟法律援助的開支亦設有上限。香港則不設任何上限。
- 英格蘭和威爾斯及澳洲新南威爾斯等海外司法管轄區仍然將申請人可獲扣減的標準個人豁免額與當地的社會保障援助金額掛鉤。香港自 2000 年起已「向前邁進」，改用另一個標準，即住戶開支第 35 個百分值。
- 香港設有全面的可扣減項目，用以計算有關法援申請人的可動用入息及可動用資產，而該等項目對申請人及其受養人而言是維持其合理生活水平所必需的。一些可扣減的項目，例如主要居所的價值，不設上限；法律援助署署長認為合理的捐贈或餽贈的價值、保險賠償金和為非幼年的受養人提供照顧的費用也屬可扣減的項目，與外國的法律援助制度可扣減的項目比較，對申請人更為有利。
- 香港更為先進，設有財政自給的法律援助輔助計劃。這計劃全球獨一無二。
- 香港法律援助的涵蓋範圍（根據普通法律援助計劃，合資格申請法援的人佔總家庭數目超過 50%）較其他在法援服務被視為更先進的司法管轄區為佳，以英格蘭和威爾斯為例，合資格申請法援的人約只佔總家庭數目的 40%。
- 香港已為法律援助制度的不同元素確立檢討周期，即每年、每兩年及每五年檢討一次。許多海外司法管轄區並沒有訂立此等檢討周期。

政府承諾致力確保有合理理由在香港提出訴訟的人不會因欠缺經濟能力而無法尋求公義。該承諾令人鼓舞，而法律援助制度的其他一些原則，可望稍後能夠實現，惟主要取決於經費問題這個考慮因素。

控制訟費開支與應付更大的需求

Goriely 和 Paterson 在研究英國政府的法律援助政策時發現，政府主要透過節省開支的措施來干預法律援助服務的運作；對法律援助服務欠缺策略性的前瞻。他們識別出三項控制開支的策略，包括：(i) 限制法律援助的範圍；(ii) 減少符合資格申請法援的人數；以及 (iii) 控制支付予律師的費用。¹

1 Goriely, Tamara and Paterson, Alan, *Introduction: Resourcing Civil Justice*, in Paterson, Alan and Goriely, Tamara (eds), *Resourcing Civil Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1996) 第 21 至 22 頁。

就法律援助服務的發展而言，香港已有很大進步，但此進程亦顯示在考慮經費因素及在滿足不斷增加的期望及新的需求這兩方面取得平衡，實在存在很多困難。第二章提到，在 1984 年，即《刑事案件法律援助規則》第一版獲得通過成為法例後 22 年，刑事訴訟法律援助才全面擴展至所有階段的刑事訴訟程序，包括交付審判程序。² 建議將法律援助的範圍擴大至包括在重要的法定審裁處（包括《房屋條例》³ 下的上訴審裁處）審訊的案件，仍未獲接納。

每當經濟資格限額和分擔費用比率有所改變，合資格申請法援的人數亦出現變動。《法律援助條例》⁴ 實施差不多 40 年，其間，當局曾八次修訂經濟資格限額，其中一次於 2004 年進行，該次修訂是因應經濟通縮情況調低限額。自 1994 年將定期檢討及修訂有關經濟審查的限額和評估方法制度化後，儘管當局定期進行檢討，但結果未必能充分回應符合資格申請法援的人數有所改變的問題。值得注意的是，迄今仍沒有一套可反映訟費變動的可靠數據，而這些資料正正是計算「缺乏經濟能力」的主要資料。

政府在法律援助政策聲明中所指的「缺乏經濟能力」，引發對經濟審查的限額及釐定限額準則的爭論。我們在第八章討論現行經濟審查背後的理念，曾經指出以簡單的「一刀切」方式執行經濟審查，並不切合不同社會階層的需要，遑論照顧到個人需要及特別個案申請人的負擔能力問題。儘管政府承認「負擔能力」是法律援助政策所依據的「主要概念」⁵ 事實上，現行的經濟資格限額和評估機制可能沒有把預計的服務對象包括在內，以致只有富裕和下層人士才可以毫無困難地使用香港的司法制度，尋求公義。前者透過本身的財力進行，後者則依賴法律援助。

「負擔能力」顯然成為釐定經濟審查限額的基準，是指從公帑而言和儘可能反映個人經濟狀況的承擔能力。逐步提高經濟資格限額是一個穩健的做法。另一種有效的方法是賦予法律援助署署長或司法人員批出法援的酌情權，如法援申請人的財務資源不符合資格，但有關個案的事實和情況證明需要提供法律援助，這些人員可向他們批出法援，以伸張公義或維護公眾或社會利益。現時，人們更加著重保障基本權利，特別是《基本法》所保證的權利，有合理理由提出申索的人往往因為訟費大幅上升及受訟費的彌償原則影響而不敢提出訴訟；此等情況已構成充分理由，值得當局重新研究多些運用酌情權批出民事訴訟法律援助是可取的做法。

第六章闡釋兩種釐定律師費用的方式。其一是准許委任的律師與代表付款一方行事的律師就律師服務費用和代墊付費用達成協議，這是法庭的慣常做法。另一種方式是鼓勵律師在婚姻訴訟中選擇收取定額訟費，以控制民事訴訟法律援助的訟費開支，藉此保障受助人的利益和節省司法資源。與此同

2 即香港法例第 221D 章。

3 即香港法例第 283 章。

4 即香港法例第 91 章。

5 政務司司長辦公室轄下行政署—《1997 年法律援助政策檢討：檢討結果及建議》（1997 年 12 月）第 44 段。

時，刑事訴訟法律援助的收費表自 1997 年起從未作出調整或調高，引起某些人士，特別是法律界人士的關注及不滿。

香港與英國不同，除 1997 至 2003 年該段期間外，過去五十年，香港的經濟一直持續增長。儘管法律援助開支多年來不斷上升，但過去 5 年佔政府整體經常性開支的比例不大，一直維持在 0.4% 左右，符合政府的規定，把公帑開支定在可負擔的水平。⁶ 政府承諾資助法律援助的經費，政府的一貫政策是不會就整體的法律援助經費或個別案件的費用設定上限。環顧現時形勢，有良好的條件擴大法律援助的範圍。按目前的情況預測，法援服務按實際需求撥出公帑的原則應可實現。從以上種種有利條件可見，政府不會因財政理由而忽視公眾的基本權利。

法律援助服務的發展：策略檢討

法律援助服務局在 1996 年成立，當時英國正處於「重整」法律援助服務的混亂時期。結果，英國削減法律援助的經費及重整架構。Goriely 和 Paterson 將多篇有關如何分配民事訴訟法律援助資源的文章結集成書。在總覽英國的法律援助制度時，他們認為有需要成立新的決策架構，因為有關的決策過程過於狹隘，過於著重由律師提供的服務，並且過於封閉，缺乏公眾人士參與。他們希望新的架構會探討採用「解困為本的方法」協助法援受助人有何利弊，並研究「訴訟代表」以外的援助方式，例如提供社區資訊和教育、對自助模式的支援、設諮詢機構、提供調解及法庭以外的其他選擇，務求以最具成本效益的方法迎合受助人的需要。他們呼籲當局提供「策略性模式」的法援服務，採用較佳規劃及較積極的方法提供法援服務。⁷

儘管法律援助服務局開創公眾參與監察法律援助服務的先河，但其職權範圍於立法階段已遭削弱。原本的建議是將法律援助署和當值律師服務一同納入法援局的規管範圍，但建議不獲接納，原因可能是有關方面擔心當值律師服務作為一個由法律界人士管理的機構所享有的高度自主權，會因此遭削弱。

法律援助服務局歡迎律政司於 2004 年決定就香港法律及相關服務的供求情況委聘顧問進行為期三年的研究，並且就香港人口對此等服務的供求情況進行獨立的調查。希望顧問研究的結果會為香港提供有用的資料，以便當局可就香港的法律服務制訂本身的「策略性模式」。

Zemans 的文章啟迪了 Goriely 和 Paterson 的思維，主張以積極的方式規劃法律服務。Zemans 認為「策略性模式」不應只著眼於改善「服務」提供的

6 事實上，過去三年的數字分別是 0.414% (2002 至 03 年度)、0.392% (2003 至 04 年度) 和 0.378% (2004 至 05 年度)。這顯示，以公帑資助的法律援助開支比例上有下降趨勢。

7 Goriely, Tamara and Paterson, Alan, *Introduction: Resourcing Civil Justice*, in Paterson, Alan and Goriely, Tamara (eds), *Resourcing Civil Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1996) 第 29 頁。

問題，而是識別造成人們對法律服務有特別需求的社會問題，並嘗試按優先次序訂定長遠的研究、改革及教育計劃，以解決這些較為基本的問題。⁸ 採用這種「策略性模式」提供法律服務，可避免產生不必要的誤解，以為法律援助是一種先有解決方法的社會改革，即是先有律師，然後找出一些問題，透過制訂更多法律把問題解決，因而需要更多的律師和法庭處理新制訂的法律條文。⁹ 「策略性模式」不把社會上的種種問題視為與法律有關，而是承認問題本身確實存在。申索和爭議有其較為深遠的根源，不一定屬法律方面的範疇。因此，在本質上，這種模式牽涉多個範疇，並非以律師為中心。對比之下，Zemans 發現傳統的「法律服務」模式側重使用由律師擔任法律代表，代表「符合經濟資格」及為有「值得使用律師時間的問題」的人行事，而「甚少將時間和精力投放在社區教育和外展計劃方面」，而律師的費用是由公帑支付，儘管未必全數由公帑支付。¹⁰

香港已就「策略性模式」的發展踏出試驗性的第一步，務求將傳統上由律師提供法律服務的模式與以社區為本的社區法律服務中心互相結合。有關方面於 2002 年曾經提出成立此等中心的建議，中心同時提供轉介、「法律診所」及外展等服務，但不獲政府接納。該建議沒有依循傳統的構思，並嘗試要求政府在「法律服務」方面作出另類及額外的承擔。鑑於建議採用的方式較為主動，亦難於歸類，並可能帶有「社會福利主義」的色彩，可能會演變成一個推動社區教育、社區發展及社區組織的群體模式，藉訴訟、游說及有組織的活動推動法律改革，與現時的「解決個人問題模式」背道而馳。

Zemans 對多個不同國家，如加拿大和牙買加等地的法律服務模式進行研究，得出一個他稱為法律服務「混合制度模式」的發展。¹¹ 這個模式並不限於由委聘的私人執業律師（司法照顧模式）和受薪律師（僱員模式）提供法律援助的「二叉分枝式」。採用社區為本的解決方法的地區越來越多。這個方法是由法律輔助人員或非專業的代訟人透過諮詢、協助和商議以較低的成本提供。有此趨勢皆因許多個家（特別是八十年代經濟衰退時，西歐和北美的國家）認識到「由律師提供服務」的方法的弊端，就是「所得經費通常不足以向所有合資格的申請人提供所需的服務」。¹²

香港的決策者一直知悉香港法律服務制度存在的問題。法律援助政策檢討工作小組於 1993 年注意到，「香港的法律援助制度基本上以個人為本：在評定經濟能力、釐定分擔費用，以及討回損害賠償時均從個人出發。儘管如

8 Zemans, Fredrick H, *Recent Trends in the Organization of Legal Services* in Paterson, Alan and Goriely, Tamara (eds), *Resourcing Civil Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1996) 第 121 頁。

9 See Abel, Richard, *The Paradoxes of Legal Aid* in Paterson, Alan and Goriely, Tamara (ed), *Resourcing Civil Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1996) 第 155 至 156 頁。

10 Zemans, Fredrick H, *Recent Trends in the Organization of Legal Services* in Paterson, Alan and Goriely, Tamara (eds), *Resourcing Civil Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1996) 第 119 至 120 頁。

11 同上，第 123 至 137 頁。

12 同上，第 122 頁。

此，當局可以改進這個以個人為本的法律援助制度，以幫助某個群體或階層。法律援助署可以向一組人發出法律援助證書，但組內人士必須符合資格申請法律援助，並且具有共同的利益和申訴理由。感到受屈的個別消費者或一群消費者如欲提出申索，但申索金額超過小額錢債審裁處司法管轄權的限額，而所有成員均符合資格，則可以集體申請法律援助進行申索。¹³工作小組亦提到，法院規則彈性不足，並不容許消費者進行代表申索。¹⁴透過資助消費者進行訴訟（即消費者訴訟基金），以及修訂法院規則，使法律援助服務適用於牽涉多方的訴訟¹⁵，可體現現行制度的優點。

在民事司法制度改革中期報告中，終審法院首席法官轄下民事司法制度改革工作小組提出為沒有律師代表的訴訟人提供「分割式」法律協助的構思，但亦建議「在不斷檢討法律援助的範圍時，應留意無律師代表的訴訟人會越來越多，以及他們對民事司法制度的影響，當局應考慮為此等有合理理由提出申索的訴訟人提供更多的公帑資助。此外，當局亦應考慮向這類「分割式訴訟協助」提供經費。¹⁶

第四及第七章是關於法律援助服務的公帑資助和資源競爭問題。討論顯示，長遠來說，法律服務很易受到政府開支的優先次序和司法開支等問題所影響。英格蘭和威爾斯以及其他英聯邦國家設財政上限、實施零增長撥款，甚至削減開支等措施已清楚顯示，法律援助服務的發展最終取決於政府、法律專業和社區團體在政治和經濟上給予的支持。現時香港在提供法律援助服務方面的條件相對良好，可以為決策者提供穩固的基礎，改以較佳規劃及較主動的模式提供服務。該模式旨在處理訴訟的根本成因，而非待有關訟因演變成法律問題後才以法律服務作為唯一的解決方法；在社區層面，而非在法庭解決法律上的問題；將資源優先撥給避免引起訴訟的服務而非採用對抗性的解決方法；以及更加著重「用者自付」的原則，而非「由納稅人資助」訟費。¹⁷

法律援助服務局的定位

法律援助服務局自成立以來，在這十年取得豐碩成果。在這期間，法律援助服務局從公眾的觀點就法律援助政策的制訂提供意見，並致力檢討和改

13 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20段。

14 同上，第19段。

15 終審法院首席法官轄下民事司法制度改革工作小組，民事司法制度改革最後報告書（2004年3月）第860段，記錄政務司司長辦公室轄下行政署曾經在2003年6月向立法會司法及法律事務委員會指出，就工作小組於中期報告中建議在進一步研究後應採納適用於香港的涉及多方的訴訟計劃，政府回應說「在現階段原則上看不到有任何理由反對就組別訴訟的法律程序提供法律援助」。

16 終審法院首席法官轄下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156段。

17 見 Goriely, Tamara and Paterson, Alan, *Introduction: Resourcing Civil Justice*, in Paterson, Alan and Goriely, Tamara (eds), *Resourcing Civil Justice* (Oxford: Oxford University Press, 1996) 第31頁。

善與法律援助署服務有關的政策、程序及運作事宜。法律援助服務局亦積極處理其法定職權範圍內的各種事宜，例如國家安全法例對法律援助服務的影響。

儘管法律援助服務局已有明確界定的職權範圍，由 2003 年起本局已採納一系列策略，包括致力鞏固法律援助制度的基礎；在政策制訂方面擔當更積極的諮詢角色；提高公眾對法律援助制度的理念和原則及相關基礎問題的認識。¹⁸

在本章及先前各章的討論顯示，法律援助並非只涉及以公帑委聘律師代表受助人行事，還涉及種種問題例如原則性問題、價值觀念和其他問題。即使政府已拒絕法律援助服務局提出成立獨立法律援助機構的建議，但這並不表示法律援助署及其職員在提出針對政府的訴訟所產生的問題會一掃而空。在經濟波動，特別是當政府奉行節約措施，要在公眾較少關注的政策範疇爭取資源，這方面的撥款問題便會受到關注。委派律師在法庭及審裁處代表受助人無疑可迎合受助人的需要，但若在較早階段提供其他由公帑資助的服務，例如透過提供教育、資訊、法律意見、另類排解糾紛方法、其他資助方案和以社區為本的解決方法，則滿足此等需要的成本便會下降。循這方向及使用其他傳統的方式，例如擴大法律援助輔助計劃的範圍，以及爭取更多行使酌情權的機會，向超出財務資源限額的申請人批出法援，仍會是法律援助服務局今後的工作目標。

1995 年 10 月 18 日，當時的布政司陳方安生女士在立法局動議二讀《法律援助服務局（第 2 號）條例草案》時表示，法律援助服務局的成立會「是一項政策上的重大改變，讓市民有更多機會直接參與法律援助的行政管理工作及制訂有關政策，使法律援助的行政管理更趨獨立」。¹⁹

2002 年 1 月 22 日，當時的政務司司長曾蔭權先生在法律援助服務局的五周年紀念酒會致辭時表示：「隨著法律援助服務局的成立，令更多的社會大眾能更直接參與法律援助服務，並加強了法律援助行政工作的獨立性」。他讚揚法律援助服務局已證明本身為「真正的獨立機構，認真及堅定地履行其法定職責」，並期望「法律援助服務局，法律界人士及政府三方緊密合作，務求進一步改善香港的法律援助制度及服務」。²⁰

鑑於法律援助服務局的工作已獲廣泛認同，展望將來，本局希望可發展為一個可監察各項法律援助服務的機構，就這些服務的各個範疇提供意見及作出貢獻，為香港的法律援助服務訂下策略性前瞻，而非只是被動地作出回應。

18 法律援助服務局，2002 至 2003 年年報第 33 頁。

19 香港立法局會議報告(1995 至 96 年)，1995 年 10 月 18 日，第 70 至 71 頁。

20 見政務司司長曾蔭權先生於法律援助服務局五周年紀念酒會的致辭的新聞稿。