

第 9 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府總部

政務司司長辦公室
行政署

政府部門

法律援助署

提供法律援助服務的事宜

香港審計署

二零零一年十月十五日

提供法律援助服務的事宜

目 錄

| | 段數 |
|--------------------------------------|-------------|
| 撮要及主要審計結果 | |
| 第 1 部分：引言 | 1.1 – 1.3 |
| 民事法律程序的法律援助 | 1.4 – 1.9 |
| 刑事案件的法律援助 | 1.10 – 1.12 |
| 法律援助證書 | 1.13 – 1.14 |
| 法律援助服務局 | 1.15 |
| 行政署長的角色 | 1.16 |
| 帳目審查 | 1.17 |
| 第 2 部分：法律援助服務費用上升 | 2.1 |
| 自 1993-94 至 2000-01 年度期間普通法律援助計劃出現赤字 | 2.2 |
| 審計署對法律援助服務費用上升的意見 | 2.3 |
| 一九九七年法律援助政策檢討 | 2.4 – 2.8 |
| 審計署對控制法律援助服務費用的建議 | 2.9 |
| 當局的回應 | 2.10 – 2.11 |
| 第 3 部分：控制法律援助費用的一些措施 | 3.1 |
| 婚姻訴訟案的法律援助 | 3.2 – 3.9 |
| 審計署對婚姻訴訟案的法律援助的意見 | 3.10 – 3.11 |
| 審計署對婚姻訴訟案的法律援助的建議 | 3.12 |
| 當局的回應 | 3.13 – 3.15 |
| 法律援助案件的外判事宜 | 3.16 – 3.21 |
| 審計署對法律援助案件外判的意見 | 3.22 |
| 審計署對法律援助案件外判的建議 | 3.23 |
| 當局的回應 | 3.24 |
| 監察外判案件的問題 | 3.25 – 3.26 |
| 特許及合約計劃 | 3.27 – 3.31 |
| 審計署對特許及合約計劃的意見及建議 | 3.32 – 3.33 |
| 當局的回應 | 3.34 – 3.35 |
| 英國的有條件的收費安排 | 3.36 – 3.38 |
| 將有條件的收費安排引入香港 | 3.39 |
| 審計署對有條件的收費安排的意見 | 3.40 |

目 錄 (續)

| | 段數 |
|---------------------|-------------|
| 審計署對有條件的收費安排的建議 | 3.41 |
| 當局的回應 | 3.42 |
| 第 4 部分：經濟審查及案情審查 | 4.1 |
| 經濟審查 | 4.2 – 4.8 |
| 審計署的個案研究 | 4.9 – 4.23 |
| 審計署對個案研究的建議 | 4.24 |
| 當局的回應 | 4.25 |
| 一宗涉及幼年人的個案 | 4.26 – 4.28 |
| 審計署對一宗涉及幼年人的個案的意見 | 4.29 – 4.30 |
| 審計署對涉及幼年人的個案的建議 | 4.31 |
| 當局的回應 | 4.32 – 4.33 |
| 案情審查 | 4.34 |
| 案情審查記錄 | 4.35 – 4.37 |
| 審計署對案情審查記錄的建議 | 4.38 |
| 當局的回應 | 4.39 |
| 第 5 部分：服務表現指標和策略性規劃 | 5.1 |
| 服務表現指標 | 5.2 – 5.3 |
| 審計署對服務表現指標的意見 | 5.4 – 5.5 |
| 審計署對服務表現指標的建議 | 5.6 |
| 當局的回應 | 5.7 |
| 全面的策略性計劃 | 5.8 |
| 審計署對全面的策略性計劃的意見 | 5.9 – 5.11 |
| 審計署對全面的策略性計劃的建議 | 5.12 |
| 當局的回應 | 5.13 – 5.14 |
| 附錄：中文版從略 | |

提供法律援助服務的事宜

撮要及主要審計結果

A. 引言 法律援助署(法援署)為符合申請法律援助資格的任何人士提供法律援助服務，以便提出民事及刑事法律程序，不論上述人士是否香港居民或居港年期多久。法律援助的目標是要確保所有有充分理據提出法律訴訟或抗辯的人士不會因欠缺經濟能力而沒法尋求公義。根據《法律援助條例》(第91章)的規定，法援署透過普通法律援助計劃或法律援助輔助計劃提供民事法律程序的法律援助。此外，法援署亦為某些刑事案件的被告人提供法律援助(第1.2至1.12段)。

B. 2000-01年度，法援署透過普通法律援助計劃為法律援助案件所支出的款項淨額為4.13億元。至於法律援助輔助計劃，則在財政上自給自足，在二零零零年九月三十日結束的財政年度有860萬元盈餘(第1.13及1.14段)。

C. 帳目審查 審計署最近審查過法援署提供的法律援助服務。審查結果撮述於下文D至N段。

D. 法律援助服務費用上升 普通法律援助計劃的赤字(法律援助費用減去追討得到的費用)由1993-94年度的0.259億元實質上升280%至2000-01年度的1.22億元。審計署認為須採取更多成本控制措施，控制普通法律援助計劃的法律援助開支，以遏止赤字上升(第2.2至2.8段)。

E. 審計署發覺到，引入措施以控制法律援助費用(見下文F至I段)，以及實施更嚴格的經濟審查程序(見下文J段)，可望將法律援助的整體開支降低。

F. 婚姻訴訟案的法律援助 在2000-01年度的民事法律援助費用中，有36%，即1.44億元，是婚姻訴訟案所引致的。就家事糾紛而言，透過法律程序不一定是符合成本效益的解決方法。司法機構提供了一個為期三年的家事調解服務試驗計劃。司法機構認為，調解服務的好處是毋須採取訴訟程序而以有效率和符合成本效益的方法解決糾紛。在試驗計劃下，已經有超過61%的已處理個案能夠達成協議。審計署認為，如果有更多人使用調解服務，法援署要處理的婚姻訴訟案的宗數，以及這類案件的法律援助費用將能降低(第3.2至3.11段)。

G. 法律援助案件的外判事宜 法律援助跨部門工作小組(跨部門工作小組)在一九九八年完成有關監察外判案件的檢討。跨部門工作小組得出以下結論：法援署有需要考慮安排署內律師辦理更多訴訟案件，特別是一般訴訟案件，以確保法律援助受助人有更大得益，並讓署內律師有機會提高專業水平及汲取更廣泛的經驗。然而，

審計署注意到，法援署所能夠辦理案件的性質及數目，受到職員數目、經驗及專業知識水平所限制 (第 3.16 至 3.22 段)。

H. 特許及合約計劃 跨部門工作小組注意到，英國在推行特許及合約計劃方面有新發展，並建議當局應不斷留意這項發展。由二零零一年四月起，英國的所有法援民事案件都已採用特許及合約計劃，以加強監察外判案件，藉此減低法律援助費用。律師必須通過法律援助當局所定的嚴格查核，才能獲得特許。惟有那些已獲特許的律師才能接辦法律援助工作。與特許計劃同時運作的是合約制度。根據合約制度，特許律師必須以競投方式取得法律援助工作，法律援助費用因而降低。根據英國方面的報告，特許及合約計劃有以下優點：提高法律援助服務質素；鼓勵律師之間的價格競爭；以及提高律師對受助人的問責性。審計署認為，法援署有需要考慮可否將特許及合約計劃引入香港，作為減低法律援助費用的措施 (第 3.27 至 3.32 段)。

I. 有條件的收費安排 有條件的收費安排 (又名“不贏免付費”安排) 最先在一九九五年在英國推行。在有條件的收費安排下，敗訴的律師將不會就其服務收取任何費用。不過，該名律師如在有關案件中勝訴，便會從其當事人處獲得除正常費用外另加一筆勝訴費用。訴訟人如不符合申請法律援助的資格而又沒有能力獨自承擔所有訴訟費用的話，則可通過有條件的收費安排，私人獲取負擔能力範圍內的法律服務。一九九八年，跨部門工作小組建議要求律政司在適當的時候檢討有條件的收費安排的事宜。審計署察覺到有條件的收費安排在英國已經取代法律援助，成為資助人身傷害案 (醫療疏忽案除外) 及錢債追討訴訟的途徑。審計署認為現在應研究將有條件的收費安排引入香港的可行性 (第 3.36 至 3.40 段)。

J. 經濟審查 經濟審查的目的，是確保法律援助服務只提供予無法私人負擔訴訟費的人士。根據審計署研究的82宗個案，審計署注意到，經濟審查程序有多方面應予收緊。舉例來說，法援署應進行家訪，並採取進一步行動，以核實不能提供入息證明的申請人的入息。此外，審計署亦發現，有兩宗個案的申請人聲稱代他人持有資產。在這兩宗個案中，有關申請人為了證明所說屬實，向法援署提供朋友簽署的便條，內容聲稱朋友實際上擁有該資產。法援署接納便條為證明申請人所說屬實的文件。兩名申請人因為有關資產的價值不包括在其財務資源內，結果通過經濟審查。審計署認為，這些便條不可視作確鑿證據，證明有關資產並非由申請人擁有 (第 4.2 至 4.23 段)。

K. 一宗涉及幼年人的個案 根據有關法律援助規例，如有幼年人 (在法例中被界定為年齡未滿 18 歲的未婚人士) 申請法律援助，其父母的財務資源毋須計入該幼年人的財務資源內。審計署所研究的一宗個案顯示出一項不正常的情況，就是公帑被

用以提供法律援助給一名父母富裕而且願意和能夠私人負擔訟費的幼年人 (第 4.26 至 4.30 段)。

L. 案情審查 法援署進行案情審查，以助確保法律援助只會提供給有合理理由採取法律行動的人士。審計署所研究的 72 宗民事個案，卻未有詳細記錄案情審查如何進行 (第 4.34 至 4.37 段)。

M. 服務表現指標 法援署的服務表現指標以匯報工作活動及生產量為主。法援署須採用更多服務表現指標以評估其服務的效率及效益 (第 5.2 至 5.5 段)。

N. 策略性規劃 為確定法援署如何達到其目標才最妥善，以及如何面對新挑戰和轉變，該署須制訂全面的策略性計劃。某些先進國家，例如澳洲及英國的法律援助當局，都訂有策略性計劃，詳細說明其服務如何達到目標，以及這些當局如何在提供由公帑資助的法律援助服務方面，不斷作出改善 (第 5.8 至 5.11 段)。

O. 審計署的建議 審計署提出下列主要建議，指法律援助署署長應：

- (a) 在徵詢行政署長的意見後，考慮採取更多成本控制措施，控制普通法律援助計劃的法律援助開支 (第 2.9(a) 段)；
- (b) 在徵詢行政署長及司法機構政務長的意見後，考慮可否要求婚姻訴訟案的申請人在合適的情況下，須在獲得法律援助前，先使用家事調解服務來解決糾紛 (第 3.12(a) 段)；
- (c) 讓署內律師有機會更全面發展其專業，以確保他們能為該署辦理更多訴訟案件，特別是一般訴訟，以及處理不同性質的案件 (第 3.23 段)；
- (d) 在徵詢行政署長的意見後，考慮可否將特許及合約計劃引入香港 (第 3.33 段)；
- (e) 在徵詢律政司司長的意見後，研究將有條件的收費安排引入香港的可行性 (第 3.41 段)；
- (f) 採取措施，以收緊經濟審查程序，包括進行家訪，以及採取進一步行動，以核實不能提供入息證明的申請人的入息 (第 4.24 段)；
- (g) 在徵詢行政署長的意見後，審慎檢討有關的法律援助規例所訂明評估幼年申請人經濟狀況的方法，尤其是要決定應否將父母的財務資源包括在評估之內 (第 4.31 段)；
- (h) 如估計案件會涉及高昂法律援助費用，應確保在檔案內，記錄載明給予法律援助的理據 (第 4.38 段)；

- (i) 確立和制訂更多效率及效益指標以及服務表現目標，以評估法援署的服務表現 (第 5.6(a) 及 (b) 段) ; 及
- (j) 在徵詢行政署長的意見後，制訂全面的策略性計劃，俾能以更佳方法達到法律援助目標 (第 5.12(a) 段)。

P. 當局的回應 法律援助署署長大致上接納或同意考慮審計署的建議。行政署長亦同意法律援助署署長的意見。

第 1 部分：引言

1.1 本部分說明香港提供法律援助服務的背景及審查的目的。

1.2 法律援助署(法援署)為符合申請法律援助資格的任何人士提供法律援助服務，以便在香港提出民事及刑事法律程序，而不論上述人士是否香港居民或居港年期多久。法律援助服務主要由政府資助。法律援助的目標是要確保所有有充分理據提出法律訴訟或抗辯的人士不會因欠缺經濟能力而沒法尋求公義。在周年預算中，法律援助費用的撥款並無現金支出限額；如有需要，更可申請追加撥款。

1.3 任何符合申請資格準則的人士，可透過法律援助獲律師及大律師(如有需要)代表出庭。法律援助適用於民事及刑事法律程序，詳情載於下文第 1.4 至 1.12 段。

民事法律程序的法律援助

1.4 根據《法律援助條例》(第 91 章)的規定，法援署透過以下兩項計劃提供民事法律程序法律援助：

- (a) 普通法律援助計劃；或
- (b) 法律援助輔助計劃。

1.5 **為民事法律程序而設的普通法律援助計劃** 普通法律援助計劃在區域法院及以上級數法院進行的民事法律程序提供代表律師服務。該計劃亦適用於在土地審裁處根據《業主與租客(綜合)條例》(第 7 章)第 II 部的規定審理的租賃事宜、在死因裁判庭審理的備受公眾關注案件，以及在精神健康覆核審裁處審理的案件。民事法律程序的範圍涵蓋婚姻糾紛、人身傷害索償、僱傭糾紛、租務糾紛、合約爭議、入境事務及專業疏忽索償。涉及海事、破產及公司清盤的法律程序也適用，這些案件大部分是關於僱員工資及遣散費的索償人。

1.6 為確保由公帑資助的法律援助服務只為有需要的人士提供，在向申請人提供法律援助之前，法援署必須進行經濟審查及案情審查：

經濟審查 申請人須證明其財務資源不超過 169,700 元。財務資源是根據申請人每年可動用收入及總資本資產扣除某些法定扣減項目後計算出來的。法律援助署署長可在涉及下述事宜的法律程序中，豁免申請人符合 169,700 元的財務上限，並提供法律援助。有關事宜包括違反《香港人權法案條例》(第 383 章)或與香港適用的公民權利和政治權利國際公約有所抵觸；及

案情審查 申請人必須令法律援助署署長信納，他具備充分理據提出訴訟或抗辯。

法律援助受助人可能須要支付一筆分擔費，金額介乎 1,000 元至 42,425 元不等，視乎其財務資源而定。倘若法援署在訴訟中代受助人收回或保留財產，受助人亦或須向該署付還有關訴訟費用。

1.7 如申請被拒，申請人可向高等法院司法常務官，或就終審法院的案件而言，向覆核委員會（註 1）上訴。所有決定為最終決定。

1.8 *為民事法律程序而設的法律援助輔助計劃* 法律援助輔助計劃為財務資源超過 169,700 元但不足 471,600 元的申請人提供法律援助。該計劃適用於人身傷害及根據《僱員補償條例》(第 282 章) 提出的索償個案，同時亦涵蓋醫療、牙科及法律專業疏忽索償。與普通法律援助計劃一樣，申請人必須通過經濟及案情審查。

1.9 法律援助輔助計劃在財政上自給自足，經費來自替申請人追討得到的賠償所收取的分擔費。申請人須繳付 1,000 元申請費，在接受法律援助後，再繳付 42,425 元定額分擔費。假如獲判勝訴，受助人須從追討得到的賠償支付法援署代他支出的所有法律費用，以及追討得到的賠償額的 12%。假如案件在向大律師遞交在正審中出庭的委聘書之前達致和解，受助人則須支付追討得到的賠償額的 6%。

刑事案件的法律援助

1.10 刑事案件的法律援助是根據《刑事訴訟程序條例》(第 221 章) 的刑事案件法律援助規則提供。對於在原訟法庭及區域法院進行的訴訟，以及在裁判法院聆訊的交付審判程序，只要法律援助署署長信納符合下列兩項條件，便可批准提供法律援助：

- (a) 被控人的財務資源不超過 169,700 元；及
- (b) 提供法律援助有利於維護司法公正。

向上訴人提供的法律援助

1.11 向原訟法庭、上訴法庭及終審法院提出上訴的上訴人，亦可獲提供法律援助，但須經法律援助署署長考慮：

註 1：覆核委員會的成員包括 (a) 由高等法院司法常務官擔任主席；(b) 一名合資格在港執業的大律師，他須符合獲委任為高等法院法官的資格，並由香港大律師公會主席委任；及 (c) 一名合資格在港執業的律師，他須在普通法司法管轄區執業為律師至少十年，並獲香港律師會會長委任。

- (a) 上文第 1.10(a) 及 (b) 段所述的兩項條件；及
- (b) 上訴人推翻判罪及 / 或要求減刑的上訴，是否具合理的理據 (這項考慮亦稱為“案情審查”)。

對於死刑的上訴案件 (即涉及謀殺、叛國或暴力的海盜行為控罪)，法律援助署署長在考慮是否提供法律援助時，毋須進行案情審查。法律援助署署長就死刑案件提供法律援助的權力，亦可由法官行使。

1.12 除向終審法院提出的上訴外，對其他各類案件，法律援助署署長如拒絕向被控人提供法律援助，必須將拒絕提供法律援助通知書送交有關的法庭存檔。就此，法官可批准提供法律援助予在其席前應訊的被控人。不過，但凡法律援助署署長信納被告人的財務資源超過 169,700 元，拒絕其法律援助申請便是最終決定，不可更改。至於終審法院的案件，凡欲向終審法院提出上訴而被拒法律援助的上訴人，可向上文第 1.7 段所述的覆核委員會申請覆核法律援助署署長的決定。

法律援助證書

1.13 獲批法律援助的申請人會獲發法律援助證書，憑該證書可獲提供法律援助服務。二零零零年，法援署接獲的民事及刑事訴訟的法律援助申請合共約 26 000 宗，並簽發約 12 000 份法律援助證書。2000-01 年度，法援署為提供法律援助所支出的款項淨額為 4.13 億元，開支的詳情見下文表一。

表一

2000-01 年度的法律援助開支

| | (百萬元) |
|--|-------------------|
| 法律援助費用 (包括將案件外判給私人執業律師的費用及支付勝訴一方的訟費) | 473 |
| 個人薪酬及法援署其他開支 | 233 |
| | 706 |
| 減：追討得到的費用 (包括從對訟一方討回的訟費及從法律援助受助人土收到的分擔費) | (293) |
| 2000-01 年度法律援助開支淨額 | <u>413</u> |

資料來源：法援署的記錄

1.14 至於法律援助輔助計劃，在二零零零年九月三十日結束的財政年度，共接獲 286 宗申請，其中的 248 宗獲簽發法律援助證書。該計劃是財政自給計劃，有獨立一套帳目，而在該財政年度有 860 萬元盈餘。

法律援助服務局

1.15 為了加強法律援助服務的獨立性，當局在一九九六年成立了一個獨立的法定機構，名為法律援助服務局，負責監察法援署提供的法律援助服務(但不干涉其日常運作)，以及就法律援助政策和撥款需求向政府提供意見。法律援助服務局是政府架構以外的獨立法人團體，其主席並非政府人員，不隸屬政府及法律界。該局的成員包括律師及知名的業外人員，以及法律援助署署長。

行政署長的角色

1.16 行政署長統籌法律援助政策事宜，包括檢討與提供由公帑資助的法律援助服務有關的法例、政策及常規。

帳目審查

1.17 審計署最近審查過法援署提供的法律援助服務。在是次審查中，審計署研究了下述範疇，並注意到其中有可改善的地方：

- (a) 法律援助服務費用上升(第 2 部分)；
- (b) 婚姻訴訟案的法律援助及法律援助案件的外判事宜(第 3 部分)；
- (c) 經濟審查及案情審查(第 4 部分)；及
- (d) 服務表現指標和策略性規劃(第 5 部分)。

第 2 部分：法律援助服務費用上升

2.1 這部分指出法律援助費用上升及一些可行的成本控制措施。

自 1993-94 至 2000-01 年度期間普通法律援助計劃出現赤字

2.2 自 1993-94 至 2000-01 年度的八年間 (註 2)，普通法律援助計劃每年均出現赤字。如下文表二所示，在該段期間，赤字由 0.259 億元增至 1.22 億元，升幅為 280% (已就通脹或通縮作出調整)。

註2：法援署只能提供該八年的記錄。

表二

1993-94 至 2000-01 年度期間普通法律援助計劃的財政狀況

| 年度 | 法律援 | 追討得到 | 追討得到 | 赤字 | 自 1993-94 年 |
|-----------|-----------|-----------|--------------------------------------|-----------------|-------------|
| | 助費用 | 的費用 | 的百分率 | | 度以來赤字的 |
| | (註 1) | (註 2) | | | 實質增長 |
| | (a) | (b) | (c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$ | (d) = (a) - (b) | (註 3) |
| | (\$' 000) | (\$' 000) | | (\$' 000) | |
| 1993-1994 | 91,450 | 65,526 | 72% | 25,924 | - |
| 1994-1995 | 113,374 | 77,090 | 68% | 36,284 | 28% |
| 1995-1996 | 168,936 | 87,837 | 52% | 81,099 | 164% |
| 1996-1997 | 244,811 | 120,649 | 49% | 124,162 | 281% |
| 1997-1998 | 313,659 | 188,358 | 60% | 125,301 | 265% |
| 1998-1999 | 406,804 | 213,880 | 53% | 192,924 | 455% |
| 1999-2000 | 488,835 | 310,441 | 64% | 178,394 | 439% |
| 2000-2001 | 400,269 | 278,140 | 69% | 122,129 | 280% |

資料來源：審計署對法援署的記錄的分析

註 1：法律援助費用包括外判案件予私人執業律師所付的費用，以及在案件敗訴時付予對訟人的訟費，但不包括法援署署內律師處理案件的費用，因為該署並無備存有關費用的資料。

註 2：追討得到的費用包括在案件勝訴時從對訟人收回的訟費和法律援助受助人所付的分擔費用。

註 3：實質增長是按綜合消費物價指數就通脹或通縮作出調整後的增長。某年度的實質增長按以下方式計算：

$$\left[\frac{\left(\text{該年度的赤字} \times \frac{1993-94 \text{ 年度的平均綜合消費物價指數}}{\text{該年度的平均綜合消費物價指數}} \right) - 1993-94 \text{ 年度的赤字}}{1993-94 \text{ 年度的赤字}} \right] \times 100\%$$

審計署對法律援助服務費用上升的意見

2.3 如上文表二所載，普通法律援助計劃的實質赤字由 1993-94 年度的 0.259 億元上升 280% 至 2000-01 年度的 1.22 億元。由於部分關於法援署署內律師及部門開支的成本計算資料，並沒有包括在法律援助費用內 (註3)，因此實際赤字其實較該數字為大。審計署認為有需要控制法律援助開支，以遏止赤字上升。

一九九七年法律援助政策檢討

2.4 審計署注意到，一九九七年法律援助政策檢討報告當時列明，每宗由公帑資助的法律援助案件都沒有開支限制。檢討委員會認為這個做法應予維持，因為限制一宗法律援助案件的開支，會影響案件的處理，且最終可能影響勝訴機會。這明顯不合乎司法公正和法律援助受助人的利益。雖然法援署已訂有監察其案件進度的安排，但檢討報告亦列明：

- (a) 由於須確保公帑用得其所，故應研究進一步加強成本控制和案件進度監察的措施；
- (b) 法援署會在徵詢法律援助服務局的意見後，研究加強成本控制和案件進度監察的其他方法，並會參考其他司法管轄區的有關做法；及
- (c) 政府歡迎各界就如何提高本港法律援助服務的成本效益，提供意見。

2.5 審計署亦留意到法援署已採取一些措施，控制法律援助開支(見下文第 3.26 段)。儘管如此，法援署應考慮進行更多工作，控制法律援助費用。

2.6 審計署研究了海外提供法律援助的做法。研究結果顯示，一些先進國家的法律援助當局已採取成本控制措施，控制法律援助開支，顯著的例子有澳洲的維多利亞省、加拿大的安大略省及英國。這些措施包括：

- (a) *法律援助開支上限* 當局就不同類別的法律援助案件設定法律開支上限。開支一旦達到上限，法律援助當局可以不再支付訟費；及
- (b) *限制在法律程序所花的時數* 當局訂明法律專業人員在各類法律援助服務可花的最高時數。關於最高時數的規定必須予以遵從，除在特殊情況下，法律援助當局可行使酌情權，支付時限以外的訟費。

註3：法援署現時的系統沒有記錄關於署內律師及部門開支的所有成本計算資料。法援署將於二零零二年年中前實施資訊系統策略，這個問題將可得到解決。

2.7 另外，審計署亦注意到，當局在一九九七年成立了跨部門工作小組（註 4），負責研究如何進一步加強監察法律援助費用，以確保公帑用得其所。該跨部門工作小組曾建議研究採用定額酬金（註 5），支付給獲指派案件的律師。

2.8 在香港，由於凡符合申請法律援助資格的人士，都可獲提供法律援助，因此法律援助開支或會逐步上升。審計署認為，採用一些先進國家已在使用的某些成本控制措施（見上文第 2.6 段），加入一些措施以控制法律援助費用（見下文第 3 部分），以及實施更為嚴格的經濟審查程序（見下文第 4 部分），都可減低法律援助的整體開支。

審計署對控制法律援助服務費用的建議

2.9 審計署建議法律援助署署長應在徵詢行政署長的意見後：

- (a) 考慮採取更多成本控制措施（亦應考慮審計署在第 3 部分的建議），控制普通法律援助計劃的法律援助開支；及
- (b) 在制訂新的成本控制措施時，考慮：
 - (i) 評估在香港實施與先進國家類似的成本控制措施是否可行；及
 - (ii) 實施按時計算的定額酬金，支付給獲指派法律援助案件的律師。

當局的回應

2.10 法律援助署署長表示：

- (a) 多年來，法律援助的範圍曾經擴大，及符合資格的經濟能力限額亦已提高，這都使到法律援助申請的宗數及支出增加；
- (b) 就性質而言，普通法律援助計劃所涵蓋的案件都沒有，或只有很小機會收回成本，因為這些案件都不涉及金錢追討，又或者法庭通常不會對這些案件發出繳付訟費命令；
- (c) 法援署已採取措施加強控制法律援助費用（已採取的措施見下文第 3.26 段）；
- (d) 他會研究各類措施，包括採用按時計算的定額酬金，以確保法律援助服務具成本效益；及

註 4：跨部門工作小組由法律援助署署長擔任主席，成員包括法援署高級人員、行政署長代表及庫務局局長代表。

註 5：定額酬金的構思來自英國、澳洲及新西蘭。以英國為例，如屬民事案件，法律援助當局支付給處理法律援助案件的專業人員的酬金，是按小時或按每件完成的工作以定額計算。

- (e) 一九九七年法律援助政策檢討已考慮過是否可設定法律援助開支上限，或限制花在個別法律程序的時數。一如該項政策檢討所得的結論，他仍然認為該兩項措施既無助於維護司法公正，亦不利法律援助受助人，因為這樣做會有礙法律程序的進行，最終或會影響案件的勝訴機會。

2.11 行政署長表示：

- (a) 儘管法律援助政策旨在確保所有人士不會因欠缺經濟能力而沒法尋求公義，但他十分重視法律援助服務的成本效益，以確保公帑用得其所；及
- (b) 他同意法律援助署署長對於是否可設定法律援助開支上限，或限制花在個別法律程序的時數所提出的意見。

第 3 部分：控制法律援助費用的一些措施

3.1 這部分顯示出在婚姻訴訟案的法律援助、將法律援助案件外判，以及監察外判案件方面，均有可以改善的地方。如法援署能在這些地方作出改善，法律援助費用便有可能降低。

婚姻訴訟案的法律援助

3.2 2000-01 年度，民事法律援助費用中，有 1.44 億元 (佔 36%) 是用於逾 5 000 宗的婚姻訴訟案 (詳情見下文表三)。

表三

2000-01 年度的法律援助費用

| 訟案類別 | 費用 | |
|---------|------------|-------------|
| | (百萬元) | (百分率) |
| 婚姻訴訟案 | 144 | 36% |
| 交通意外索償 | 52 | 13% |
| 僱員補償 | 25 | 6% |
| 各類人身傷害 | 95 | 24% |
| 業主與租客糾紛 | 4 | 1% |
| 追討欠薪 | 9 | 2% |
| 入境事務 | 13 | 3% |
| 其他 | 59 | 15% |
| | <u>401</u> | <u>100%</u> |

資料來源：法援署的記錄

3.3 多年來，法援署一直處理大量婚姻訴訟案，期間曾要求法律援助申請人考慮使用司法機構提供的家事調解服務。

3.4 家事調解服務是一個為期三年的試驗計劃，在二零零零年五月推出。司法機構已預留 750 萬元，用以提供服務。這項服務是一個解決問題的程序，目的是協助打算分居或

離婚的夫婦就子女日後的安排及 / 或財務事宜，自行達至雙方可接納的協議。並非所有婚姻糾紛皆適宜透過這項服務解決，例如涉及虐兒及家庭暴力的糾紛就不適宜。

3.5 任何人如欲使用這項服務，可在一批共 54 名的調解員 (包括社會福利署監護兒童事務課兩名社工，以及非政府機構和私人執業的 52 名調解員) 當中，挑選一人。這些調解員有些在法律、心理學、社會工作或社會科學方面取得資格。他們經過特別訓練，並須符合認可規定，範圍包括協商及解決糾紛的知識和技巧。非政府機構調解員及私人調解員所收取的酬金為每小時 600 元。二零零零年五月至二零零一年七月期間，司法機構處理了 450 宗調解個案。截至二零零一年七月三十一日，在這 450 宗個案中，有 349 宗已經完結。司法機構預期這項為期三年的試驗計劃可至少為 1 000 對夫婦提供服務。

3.6 調解過程包括免費提供的調解講座、初步面談及最多 15 小時的調解會面。超過 15 小時時限的個案須取得司法機構的調解統籌主任的特別批准。審計署向司法機構的查詢顯示，在上述 349 宗個案中，超過 90% 在 15 小時的時限內完結，達成協議的個案則超過 61%。司法機構認為，這項服務的好處，是避免對訟雙方因為互相對立的訴訟制度而致關係緊張和發生衝突，並令打算離婚的夫婦可節省時間和金錢，因為他們毋須在法庭爭議事情。

3.7 雖然法援署要求婚姻訴訟案的法律援助申請人考慮使用家事調解服務，但在現行的法律援助條例下，調解並不能成為給予法律援助的先決條件。法援署不會單單因為受助人拒絕使用調解服務而不給予法律援助。

先進國家的法律援助機構在婚姻訴訟案中使用調解方法的情況

3.8 審計署研究過先進國家的法律援助機構的做法，結果顯示，這些機構規定，在給予法律援助前須先使用調解方法。舉例來說，在英國，受助人在得到法律援助採取法律程序前，通常須評估是否適宜接受調解。受助人在某些情況下可獲豁免受這項規定限制，例如為了維護公正而有急切需要給予受助人法律代表，或調解員信納調解不是解決糾紛的適當方法。

3.9 另一個例子是，澳洲維多利亞省的法律援助機構亦規定，法律援助申請人在獲得援助採取法律程序前，須先使用調解方法。

審計署對婚姻訴訟案的法律援助的意見

3.10 婚姻訴訟案佔 2000-01 年度民事法律援助費用的三分之一。就家事糾紛而言，透過法律程序不一定是符合成本效益的解決方法。在現行的法例規範下，法援署只能要求法律援助申請人考慮使用司法機構現時提供為期三年的家事調解服務試驗計劃，但法援署卻沒有能力使家事調解服務列為給予法律援助的先決條件。

3.11 司法機構認為，調解服務的好處，是毋須採取訴訟程序而以有效率和符合成本效益的方法解決糾紛。在試驗計劃裏，已完結的個案中，有超過 61% 達成協議。此外，調解可減少雙方的衝突及可避免發生冗長的訴訟。審計署認為，如果有更多人使用調解服務，法援署要處理的婚姻訴訟案的宗數，以及這類案件的法律援助費用將能降低。

審計署對婚姻訴訟案的法律援助的建議

3.12 審計署建議法律援助署署長應在徵詢行政署長及司法機構政務長的意見後：

- (a) 考慮可否要求婚姻訴訟案的申請人在合適的情況下，須在獲得法律援助前，先使用家事調解服務來解決糾紛；及
- (b) 訂出不宜以調解方法來解決婚姻糾紛的例外情況。

當局的回應

3.13 法律援助署署長表示，他會密切監察試驗計劃的運作，以及考慮審計署的建議。如試驗計劃確有成效，他會與行政署長一起考慮審計署的建議。

3.14 行政署長表示，他會不斷留意試驗計劃的運作及對法律援助服務的影響，以便在該計劃接近結束時進行評估及檢討。

3.15 司法機構政務長表示，司法機構已委聘了香港一間大專院校評估家事調解服務的成效。

法律援助案件的外判事宜

外判的理由

3.16 在二零零一年三月一日，約有 4 800 名律師及 750 名大律師在本港執業，其中 1 862 名律師及 604 名大律師名列於法律援助律師名冊。法援署會指派名冊上的律師或大律師代理獲法律援助受助人的案件。

3.17 法律援助申請獲批准後，法律援助受助人的案件會指派給署內律師或私人執業律師處理。將民事案件外判的主要理由如下：

- (a) 訴訟雙方都是法律援助受助人。根據《法律援助條例》第 12 條的規定，在此情況下，其中一方必須由私人執業律師出任代表；
- (b) 涉及利益衝突 (例如對政府或法援署採取的法律行動)；
- (c) 訴訟期間，僱用私人執業律師的訴訟人若遇上經濟困難，並申請法律援助，則其案件大多會指派給一直處理該個案的私人執業律師跟進；

- (d) 對於一些有關連案件 (例如多名僱員向同一僱主申索補償)，恰當的做法是將案件外判給同一名私人執業律師；
- (e) 就法援署的應付能力及工作量而言，該署未能接辦新案件；及
- (f) 署內沒有處理有關案件所需的專才。

3.18 《法律援助條例》第3(3)條規定，法援署署內律師有權擔任民事案件的出庭代訟人，但卻不能擔任刑事案件的出庭代訟人，因為代表被告與政府對訟，顯然涉及利益衝突。因此，所有由區域法院審理的刑事案件都會外判。至於由高等法院審理的刑事案件及刑事上訴案件，署內律師負責發出指示，私人執業大律師會獲指派擔任這些案件的出庭代訟人。

外判案件數目及開支

3.19 過去七年，法援署每年分別約把70%民事案件指派給私人執業律師（註6）。一九九七年，由於該署須處理約3 000宗越南船民案件及1 000宗內地出生兒童居港權案件，外判的民事案件增加至84%。有關數字見下文表四。

表四

一九九四至二零零零年期間
署內處理及外判的民事案件數目

| 年份 | 署內處理 案件數目 | 百分率 | 外判的 案件數目 | 百分率 |
|------|--------------|-----|-------------|-----|
| 1994 | 1 452 | 21% | 5 516 | 79% |
| 1995 | 2 276 | 30% | 5 240 | 70% |
| 1996 | 2 332 | 26% | 6 802 | 74% |
| 1997 | 2 380 | 16% | 12 693 | 84% |
| 1998 | 3 311 | 34% | 6 539 | 66% |
| 1999 | 3 212 | 32% | 6 863 | 68% |
| 2000 | 2 718 | 30% | 6 285 | 70% |

資料來源：法援署的記錄

註6：法援署只備有該七年的記錄。

3.20 下文表五顯示 1994-95 至 2000-01 這七個財政年度將法律援助案件外判的開支。

表五

1994-95 至 2000-01 年度期間
外判案件的開支

| 年度 | 民事案件 | | 刑事案件 | | 總開支 (e) = (a) + (c) (百萬元) |
|-----------|--------------------|------------|--------------------|------------|---------------------------------|
| | 開支 (a) (百萬元) | 百分率 (b) | 開支 (c) (百萬元) | 百分率 (d) | |
| 1994-1995 | 90 | 47% | 102 | 53% | 192 |
| 1995-1996 | 144 | 64% | 80 | 36% | 224 |
| 1996-1997 | 206 | 74% | 71 | 26% | 277 |
| 1997-1998 | 264 | 80% | 65 | 20% | 329 |
| 1998-1999 | 359 | 82% | 80 | 18% | 439 |
| 1999-2000 | 440 | 87% | 63 | 13% | 503 |
| 2000-2001 | 364 | 87% | 53 | 13% | 417 |
| 總計 | 1,867 | 78% | 514 | 22% | 2,381 |

資料來源：法援署的記錄

跨部門工作小組對案件外判的檢討

3.21 鑑於每年用於外判案件的公帑十分龐大，加上市民對法律援助服務質素的期望日漸提高，跨部門工作小組（見上文第 2.7 段）檢討了對外判案件的監察。檢討工作在一九九八年完成，除其他發現外，檢討報告指出：

- (a) 從其他海外司法管轄區的經驗顯示，由署內律師辦理案件，不但較具成本效益，而且每宗案件所涉的費用也較低，所提供的法律援助服務則質素相若；
- (b) 法援署內部沿用的監察架構可讓該署從案件進度及成本控制兩方面，有效監察署內律師負責的案件；及

- (c) 法援署所能夠辦理案件的性質及數目，受到職員數目、經驗及專業知識水平所限制。署內律師的專業知識主要局限在婚姻及人身傷害訴訟兩方面。

審計署對法律援助案件外判的意見

3.22 在一九九八年的檢討報告中，跨部門工作小組得出以下結論：法援署有需要考慮安排署內律師辦理更多訴訟案件，特別是一般訴訟案件，以確保法律援助受助人有更大得益，並讓署內律師有機會提高專業水平及汲取更廣泛的經驗。然而，審計署向法援署高級人員了解情況後證實，法援署所能夠辦理案件的性質及數目，始終受到職員數目、經驗及專業知識水平所限制。

審計署對法律援助案件外判的建議

3.23 審計署建議法律援助署署長應讓署內律師有機會更全面發展其專業，以確保他們能為該署辦理更多訴訟案件，特別是一般訴訟，以及處理不同性質的案件。

當局的回應

3.24 法律援助署署長答應考慮審計署的建議。

監察外判案件的問題

3.25 跨部門工作小組的一九九八年報告書提到，外判案件予私人執業律師引起下述主要監察問題：

- (a) *在訴訟程序中沒有就法律費用作出匯報* 除承擔某些特別支出或進行某些程序須先獲得法律援助署署長批准外，私人執業律師毋須定期通知法律援助受助人及法援署訴訟已招致的費用，以及他們在案件各階段所估計的費用。費用會在案件完結及帳單擬備後，以商議或訟費評定方式確定。由於這些律師在任何情況下均會獲支付其費用，因此未必能促使部分律師以最具有成本效益的方式進行法律訴訟程序。部分私人執業律師對他們所代表的法律援助受助人和他們的私人委托人，並非同樣對待。他們未有充分考慮繼續為受助人進行訴訟是否符合成本效益；
- (b) *繼續或終止法律援助的理據* 根據《法律援助條例》，倘若案件的理據不再充分，或受助人行事不合理，便應取消法律援助。現行制度的問題是沒有清楚訂明，獲指派代表受助人的律師，如發現不再有合理理據繼續進行訴訟程序，須向法援署報告；及

- (c) *費用被提高* 部分律師就所有與法援署的書信往來收取費用。另外，一些律師在中期帳單內提高費用，以便向法援署取得較高的預支款項。

為加強外判案件的監察而採取的行動

3.26 跨部門工作小組發現上文第 3.25 段所載的問題後，在一九九八年建議採取措施改善外判案件的監察及加強成本控制。此後，法援署已採取下述措施，以加強監察案件進度及成本控制：

- (a) 在一九九九年設立督導委員會，繼續監督落實跨部門工作小組的建議的情況；
- (b) 修訂律師指引，並制定大律師指引。此外，亦向署內律師發出監察婚姻訴訟、僱員補償及人身傷害案件進度的核對表；
- (c) 更廣泛使用有限制的法律援助證書，並只在經考慮案情及費用後，繼續給予法律援助是合理的情況下才會擴大法律援助的範圍。如有需要，在發給律師的委派信件中亦會附加費用條款。律師如欲收取超過指定限額的法律費用，須獲法援署批准；
- (d) 在二零零零年三月修訂的婚姻訴訟案新的定額訟費收費表已經生效。超過 95% 的法律援助律師名冊上的律師表示，願意在處理法律援助婚姻訴訟案時收取定額訟費；
- (e) 根據工作表現評核制度，獲指派案件的律師如向法援署收取過高費用，或在訴訟過程中從事故意令費用增加的工作，將會收到負面的工作表現報告，經部門監察委員會決定後，如要再外判案件予他們，須獲法援署組別主管的特別批准；及
- (f) 已成立法律援助輔助計劃監察委員會，密切監察所有署內處理及外判的法律援助輔助計劃案件的進度，尤其是所有費用高昂及高風險的案件。此外，亦會就兩個計劃下所有費用高昂的案件，向法援署高級人員發出季度報告，以便負責案件訴訟或監察案件的法援署人員提高警覺。

特許及合約計劃

3.27 一九九八年，跨部門工作小組注意到英國在提供法律援助服務方面有新發展，即推行特許及合約計劃。該小組亦建議當局應不斷留意這項計劃的發展，並考慮在適當時候將該計劃引入香港。

英國的特許及合約計劃

3.28 審計署注意到英國已採用這特許及合約計劃，作為加強監管外判案件及減低費用的措施。由二零零一年四月起，英國所有法援民事案件均按該計劃處理。

3.29 英國法律援助當局鼓勵私人執業律師如能證明具備相當經驗及知識，足以符合當局的質素保證標準，便應申請特許，為各類訴訟(例如家庭、人身傷害、入境及診療疏忽)提供法律援助。律師必須通過法律援助當局所定的嚴格查核，並能對提供優質服務作出高度承擔，才能獲得特許。惟有那些已獲特許的律師才能接辦法律援助工作。

3.30 與特許計劃同時運作的是合約制度。在合約制度下，特許律師必須以競投方式取得法律援助合約。如欲取得合約，他們必須擅於管理及控制成本。特許計劃所給予的質素保證，能確保合約制度造成的成本壓力不會令所提供的服務質素下降。

英國特許及合約計劃的優點

3.31 根據英國方面的報告，特許及合約計劃有以下主要優點：

- (a) **提高質素** 法律援助當局在甄選過程採用了嚴格的質素標準，俾能匯集大批能提供優質法律援助服務的特許律師；
- (b) **鼓勵價格競爭** 為取得法律援助工作的合約，特許律師須以具競爭力的價錢提供服務，這會令法律援助工作的費用下降；及
- (c) **強調問責性及不斷進步** 根據特許及合約計劃，特許律師的工作表現須持續良好，才能取得法律援助工作的合約。法律援助當局會定期就特許律師獲特許資格後的工作表現，進行審查，確保他們能達至並維持所需的質素標準。因此，特許律師對法律援助當局及受助人的問責性會提高。

審計署對特許及合約計劃的意見及建議

3.32 正如上文第3.27段所述，跨部門工作小組曾在一九九八年認為當局應不斷留意英國推行特許及合約計劃的發展，並請當局考慮在適當時候將該計劃引入香港。

3.33 根據英國方面的經驗，審計署建議法律援助署署長應在徵詢行政署長的意見後，不斷留意並考慮可否將特許及合約計劃引入香港，作為減低法律援助費用的措施。

當局的回應

3.34 法律援助署署長表示，跨部門工作小組在考慮特許及合約計劃這個方案後，認為合約計劃仍處於試驗階段，香港考慮是否推行類似計劃的時機仍未成熟。他又表示會根據英國推行該計劃的實際經驗研究此事。

3.35 行政署長表示，直至目前為止，法律援助工作依然主要是一些律師個人感興趣的事宜。因此，他對在現時引入該計劃的做法是否可行，有所保留。

英國的有條件的收費安排

3.36 有條件的收費安排(又名“不贏免付費”安排)最先於一九九五年在英國推行。在有條件的收費安排下，接辦案件的律師，如果敗訴，不會就其服務收取任何費用。不過，假如在有關案件中勝訴，該名律師便會從其當事人處獲得除正常的費用之外，另加一筆勝訴費用。訴訟人如不符合申請法律援助的資格而又沒有能力獨自承擔所有訴訟費用的話，則可通過有條件的收費安排，私人獲取負擔能力範圍內的法律服務。由一九九八年開始，有條件的收費安排更擴展至涵蓋英國所有非家庭民事法律程序(醫療疏忽案除外)。

3.37 一九九八年，英國大法官辦公室就有條件的收費發出的諮詢文件顯示，有條件的收費帶來以下主要好處：

- (a) **讓市民更易尋求司法公正** 對於那些不包括在法律援助制度受惠範圍的人士(特別是那些資格剛剛超出受惠範圍的人士)，採取法律行動的費用可能會高昂得令其對訴訟望而卻步。儘管這些人士因被認為經濟能力過高而不符合申請法律援助的資格，但他們的資源可能仍不足以應付私人訴訟的費用。有條件的收費安排為他們提供一個途徑，讓他們能以可負擔的代價提出申索，因為如敗訴的話，他們毋須支付律師費(註7)；
- (b) **將法律援助服務用於最有需要的範疇上** 由於越來越多人擬按有條件的收費提出申索，因此法律援助服務可修訂其重點，毋須包括那些可由有條件收費資助的案件(例如涉及錢債或賠償的申索)。此外，亦可通過將法律援助的預算用於須優先處理的範疇上(例如影響基本權利的案件或涉及備受公眾廣泛關注事宜的案件)，使有需要人士可尋求司法公正；及
- (c) **提高律師對當事人的問責性** 在有條件的收費安排下，由於律師須分擔訴訟風險(除非勝訴，否則不能獲得報酬)，他們會更有必要了解案件中致勝的理據，以及如何爭取最有利的結果。

註7：雖然這些訴訟人毋須支付律師費，但他們可能需要負擔對訟方的訟費。英國律師會實行一項保險計劃，這項計劃可保障訴訟人能承擔對訟方的訟費。

3.38 對於有條件的收費安排方面的經驗，英國政府有以下結論：

“有條件的收費在一九九五年推行，隨後在一九九八年擴展至涵蓋所有非家庭民事法律程序。這項安排讓成千上萬以前沒有負擔能力的人士，能夠提出申索。”（註8）

將有條件的收費安排引入香港

3.39 一九九八年，跨部門工作小組注意到，英國政府已在訴訟程序中採用有條件的收費安排。跨部門工作小組在一九九八年發出的報告書中指出，當時的律政署曾發出諮詢文件，建議在某幾類法律程序中推行有條件的收費，而在數年前，就有關事宜進行的公眾調查顯示，約 57% 的回應者歡迎在香港推行有條件的收費。跨部門工作小組建議要求律政司在適當的時候檢討有條件的收費的事宜，並因應公眾意見及英國未來的發展，考慮是否重新提出有條件的收費安排的建議及其可行性。

審計署對有條件的收費安排的意見

3.40 一九九八年，跨部門工作小組建議律政司應在適當的時候檢討有條件的收費安排這項事宜。審計署察覺到有條件的收費安排從一九九五年開始已經在英國實行，並已經取代法律援助，成為資助人身傷害案（醫療疏忽案除外）及錢債追討訴訟的途徑。因應英國的發展，審計署認為現在是適當時候檢討有條件的收費安排這項事宜。

審計署對有條件的收費安排的建議

3.41 審計署建議法律援助署署長應在徵詢律政司司長的意見後，研究將有條件的收費安排引入香港的可行性，作為另外一個協助減低法律援助費用的措施。

當局的回應

3.42 法律援助署署長表示：

- (a) 有條件的收費安排對香港的效用仍有待因應該安排在英國最新發展下推行的實際經驗加以評估；
- (b) 律政司以前曾提出有條件的收費安排，但有關建議卻被擱置；及
- (c) 他會就此事與律政司進一步聯絡。

註8：英國政府就諮詢文件進行諮詢工作後作出的結論：“*Conditional Fees: Sharing the Risks of Litigation*（有條件的收費：分擔訴訟的風險）”大法官辦公室，二零零零年二月。

第 4 部分：經濟審查及案情審查

4.1 本部分研究法援署的經濟審查和案情審查程序是否恰當。如果這些審查程序能以正確執行，將能確保法律援助只提供予合乎資格領取的人士，亦可幫助控制法律援助的費用。

經濟審查

4.2 《法律援助條例》第 10 條訂明，必須符合兩項要求，才會獲發法律援助證書，經濟審查是其中之一（另一要求是案情審查，這點會在下文第 4.34 至 4.39 段討論）。經濟審查的目的，是確保這種由公帑資助的法律援助服務只提供予無法私人負擔訟費的人士。

申請人財務資源的評估

4.3 法援署利用經濟審查，考慮申請人每年的可動用收入和可動用資產總額，來評估申請人的財務資源，如下所述：

- (a) *可動用收入* 這是指申請人在 12 個月期間（註 9）來自所有來源（例如受僱所得的薪金和工資、從事行業或業務所得的收入等）的總收入，扣除以下的許可扣減項目後所得之數：
 - (i) 申請人工作期間照顧與其同住的受供養幼年人的費用；
 - (ii) 對退休金或退休計劃作出的供款；
 - (iii) 薪俸稅；
 - (iv) 其主要或唯一住宅的租金、按揭供款、差餉、管理費，但扣除額不得超過其收入的一半；及
 - (v) 供申請人及其受養人支付生活開支的法定個人豁免額，數額如下：

註 9：根據《法律援助(評定資源及分擔費用)規例》，12 個月期間是指由申請法律援助之日起計的 12 個月，或就案件的個別情況而言，法律援助署署長認為合適的其他 12 個月期間。

| 申請人的 家庭成員人數， 包括其受養人 | 每年的 法定個人豁免額 (註 10) (元) |
|---------------------------|-------------------------------------|
| 1 | 35,280 |
| 2 | 77,520 |
| 3 | 107,400 |
| 4 | 127,680 |
| 5 | 145,320 |
| 6 | 175,800 |
| 7 人或以上 | 204,840 |

(b) **可動用資產** 這是申請人所有屬資產性質的資源在申請法律援助當日經確定的價值 (例如現金、銀行存款、珠寶、古董、股票及股份)。不過，若干資產卻不當作屬資產性質的資源，例如：

- (i) 家具及物品；
- (ii) 個人衣物；
- (iii) 申請人從事其行業所使用的個人工具及器材；及
- (iv) 申請人居住的唯一或主要住宅的權益的價值。

4.4 在計算申請人的財務資源時，申請人配偶的財務資源亦會被計算在內，但若配偶是有關法律援助申請中的對訟人，又或申請人已經與配偶分居，則另作別論。

4.5 符合申請法律援助的經濟能力限額載於上文第 1.6、1.8 及 1.10(a) 段。

註 10：根據《法律援助 (評定資源及分擔費用) 規例》，這些豁免額相等於“住戶開支第 35 個百分值”。“住戶開支”指根據政府統計處進行的五年度住戶開支統計調查計算的某人數的住戶開支水平 (不包括租金開支)。“第 35 個百分值”則指屬該人數的住戶之中有 35% 的住戶開支低於該水平。

經濟審查機制

4.6 法援署已就進行經濟審查事宜，以運作手冊和通告形式，向員工發出指引。

4.7 根據現行的經濟審查程序，法援署會派出一名律政書記會見申請人，協助其填寫經濟能力調查報告(調查報告)。調查報告會記錄申請人的財務資源、獲許可扣減的項目、所分擔的法律費用，以及律政書記在會面中觀察所得的特別情況。調查報告其後會由一名法援署的專業人員審閱，以確保填寫妥當。若需要進一步調查(例如向銀行查詢、進行土地查冊等)，法援署會徵求申請人的同意，進行這些工作。

4.8 申請人不論是根據普通法律援助計劃或是法律援助輔助計劃提出申請，都須經過相同的經濟審查程序。

審計署的個案研究

4.9 審計署進行個案研究，以審核經濟審查的程序。審計署在法援署的協助下，取得82宗個案(註11)的受助人的同意，這些個案包括72宗民事個案和10宗刑事上訴個案，並已在一九九九及二零零零年完結。

審計署個案研究的結果

4.10 根據所研究的82宗個案，審計署注意到，經濟審查程序有某些方面應予收緊。審計署的意見詳載於下文第4.11至4.23段。

4.11 家訪 提供其他形式的社會福利的政府部門(例如社會福利署、房屋署、學生資助辦事處等)都慣常地進行家訪，以核實申請人的經濟狀況和查明服務是否遭人濫用。不過，審計署留意到，法援署人員甚少進行家訪以核實法律援助申請人的財務資源。在所研究的82宗個案中，無一宗曾進行家訪。

4.12 就核實法律援助申請人所作的經濟狀況聲明的真偽而言，家訪是一個有效方法。家訪尤其可以：

- (a) 讓法援署確定申請人的生活水平是否與申報的資料相符；及
- (b) 防止申請人為通過經濟審查而少報其財務資源。

4.13 審計署明白到，對所有個案進行家訪未必符合成本效益。不過，家訪若以隨機形式和對有可疑申請個案進行(見下文第4.22段)，則會有效。

註11：《法律援助條例》的條文規定，未得到受助人的同意不得披露個案詳情。審計署要求審查的個案超過82宗，但只在82宗個案取得同意。

4.14 *受僱收入的證明文件* 任何人如申請法律援助，須出示收入證明的文件證據(例如僱主就已支付薪金的證明及工資收據)。在所研究的 82 宗個案中，31 宗的申請人表示有受僱工作收入。在這 31 宗個案中，八名申請人(即每四人之中有一人)不能提供任何收入證明。這些申請人聲稱擔任秘書、技術員及電子工人等職業，但卻告訴法援署他們不能提供任何收入證明文件。法援署在沒有收入證明的情況下，只好根據其他附屬證據，例如銀行結單或銀行儲蓄存摺來評估這些申請人的收入是否合理。不過，這些銀行結單或銀行存摺並無顯示任何收入記錄。

4.15 由於在每四名受僱申請人當中便有一人沒有出示收入證明，審計署認為法援署應採取進一步措施核實申請人的收入。舉例來說，法援署可與申請人的僱主聯絡，索取資料並加以核實。

4.16 *申請人的業務的財務報表* 如申請人經營業務，法援署規定該申請人須出示有關業務的資產負債表和損益帳，以評估其收入和資本。

4.17 在所研究的 82 宗個案中，有三宗的申請人是獨資經營者。在這三宗個案中，有兩名申請人沒有出示其業務的財務報表。在這兩宗個案中，法援署評估有關申請人的業務利潤和價值是否合理的方法，只是口頭詢問申請人，以及參閱他們的銀行結單，儘管這些結單明顯不能就其業務的財政狀況提供足夠的資料。

4.18 在沒有財務報表的情況下，法援署不能準確確定有關申請人的財務資源，因而他們在財政上是否真正符合資格申請法律援助也成疑問。但《稅務條例》(第 112 章)規定，獨資經營者須備存資產負債表和損益帳，以供課稅之用。審計署認為，法援署可要求所有經營業務的申請人至少出示財務報表副本，以支持其要求法律援助的申請。如申請人連財務報表副本也不能出示，則應將其經濟狀況聲明視為十分可疑。

4.19 *代他人持有的資產* 在申請法律援助時，申請人須向法援署披露其(包括其配偶)所有的財務資源，以進行經濟狀況評估。申請人如有例如銀行存款及股票等資產，但聲稱是代配偶以外的另一人持有這些資產的一部分，則須證明所說屬實，否則，申請人聲稱屬於另一人的資產的價值會被視為其擁有的資本。

4.20 在所研究的 82 宗個案中，有兩宗個案的申請人聲稱代他人持有資產。在這兩宗個案中，有關申請人為了證明所說屬實，向法援署提供朋友簽署的便條，內容聲稱朋友實際上擁有該資產。法援署在沒有其他確鑿證據的情況下，接納便條為證明申請人所說屬實的文件。兩名申請人因為有關資產的價值不包括在其財務資源內，結果通過經濟審查。該兩宗個案其中一宗的案件摘要載於下文。

個案摘要

申請人聲稱代朋友持有資產

一九九七年，申請人申請法律援助，以便在區域法院作出抗辯。由於他的財務資源超出有關申請資格的上限，因此未能通過經濟審查。

五個月後，他再次就同一案件，提出申請。在會晤期間，他告知法援署他持有約值 217,000 元的股票，但表示當中只有約 33,000 元的股票是他擁有，其餘為數 184,000 元的股票，則是他代朋友持有的。他向法援署遞交一張由他朋友簽署的便條，聲稱他的朋友擁有那些股票。

法援署接納該便條作為證明他的朋友擁有為數 184,000 元的股票的文件。結果，該筆 184,000 元的數目沒有計入在申請人的財務資源內。他通過經濟審查，並獲得法律援助，毋須分擔支付任何訟費。

資料來源：法援署的記錄

4.21 審計署認為，法援署不應接納申請人所遞交的便條，作為卸棄部分資產擁有權的證明。單憑那些便條，難以視作確鑿證據，證明有關資產並非由申請人擁有。

4.22 申請人沒有受僱收入或其他來源的收入 在審計署所審查的 82 宗個案中，有七宗的申請人聲稱沒有受僱收入或其他來源的收入。在這七宗個案中，法援署只向申請人作出口頭查詢，而沒有進一步調查 (例如進行家訪和向銀行作出查詢) 以確定他們有否隱瞞或少報財務資源。審計署認為，法援署原應進行更深入調查，以確定聲稱沒有受僱收入或其他來源的收入的申請人的真正財務資源。以下為該七宗個案其中一宗的個案摘要。

個案摘要

申請人聲稱沒有受僱收入或其他來源的收入

一九九七年，三十歲的申請人申請法律援助，以便尋求司法覆核。他在提出申請時，聲稱已失業多年，並沒有銀行戶口或其他資產。他表示與家人同住，而他們沒有給予他任何金錢。他又表示，日常開支由每年所得約1,000元的“利是錢”支付。他花費甚少，因他在家用膳，而在衣著和交通方面，幾乎沒有任何開支。此外，他一再提醒法援署不要聯絡他的家人，或讓他們得悉此事。

不過，申請人卻租用一個郵箱(每年費用要數百元)來處理他與法援署的往來信件。法援署人員並沒有進行家訪以核實申請人的供詞。結果，他通過經濟審查，並獲得法律援助，毋須分擔支付任何訟費。

資料來源：法援署的記錄

4.23 申請人在香港以外地區的財務資源 如上文第4.7段所述，調查報告記錄每名申請人的財務資源。根據法援署的經濟審查指引，申請人的財務資源應包括其在香港和香港以外地區的收入和資本。審計署在研究個案時發現，調查報告沒有提醒法援署負責會見的人員，申請人如在香港以外地區擁有財務資源，應向法援署作出披露，因此申請人有可能並沒有將其在香港以外地區擁有的財務資源，全部告知法援署。

審計署對個案研究的建議

4.24 為杜絕帶有欺詐成分的申請，以及確保真正無力私人負擔訟費的人士才可獲得法律援助服務，審計署建議法律援助署署長應：

- (a) 以隨機抽查方式及對所有可疑的案件進行家訪，以核實法律援助申請人提供的財務資料；
- (b) 在申請人未能出示收入證明的情況下，採取進一步行動，以核實申請人的收入。有關行動可包括：
 - (i) 向申請人的僱主查詢其收入和其他福利；
 - (ii) 前往申請人的工作地點進行視察；及
 - (iii) 要求申請人提交報稅表副本及稅務局的繳稅通知書；

- (c) 要求經營業務的申請人提交妥當的財務報表，以支持其申請；
- (d) 除非申請人能提交確鑿證據，否則毋須理會申請人有關代他人持有資產提出的聲明；
- (e) 對申請人聲稱沒有受僱收入或其他來源的收入的個案，進行更深入調查 (例如進行家訪、向銀行進行查詢及進行土地查冊)；及
- (f) 規定申請人在調查報告披露其所有財務資源，包括在香港以外地區擁有的資產。

當局的回應

4.25 法律援助署署長表示，現行的經濟審查程序大致上並無問題。不過，在某些情況下可收緊對部分申請人經濟狀況的舉證準則。他會考慮審計署的建議，並發出較明確的指引，以及為有關職員提供多些培訓。

一宗涉及幼年人的個案

4.26 在是次帳目審查中，審計署注意到一宗涉及幼年人的個案。該個案的詳情載於下文第 4.27 至 4.30 段。

4.27 “ 幼年人 ” 一詞在《法律援助條例》中被界定為年齡未滿 18 歲的未婚人士。根據有關法律援助規例，如有法律援助申請是代幼年人提出的，則該幼年人的資源須包括根據法院命令或任何法院文書，為該幼年人的贍養而付予任何人的款項。在實際上，其父母的財務資源毋須計及。一九九七年法律援助政策檢討報告指出，這種評估方法受到批評。首先，將幼年人視為獨立個體，而兩名成年人 (例如申請人及其配偶) 則視為單一經濟單位，這個處理方法是反常的。第二，公帑可能會用以提供法律援助給父母財政充裕的幼年人。

4.28 一九九七年法律援助政策檢討已因應上述批評，檢討過評估幼年申請人財務資源的方法。結論是應保留現行評估幼年申請人經濟狀況是否符合資格的方法，原因是：

- (a) 假如在評估幼年申請人的經濟狀況是否符合資格時，亦考慮其父母的財務資源，則有關父母未必會願意代其幼年子女進行訴訟，因為他們將須分擔法援署所支出的法律費用。幼年人的利益或會因而受損；及
- (b) 由於為幼年人或代其追討得到的賠償，法院將為該名幼年人而非其父母的利益而作出支付指令或以其他方式處理，因此在評估時計及其父母的財務資源，實有欠公允。

審計署對一宗涉及幼年人的個案的意見

4.29 審計署在考慮過下述個案後，認為一九九七年法律援助政策檢討所述，有關維持現時的方法，只評估幼年人財務資源的理據，應予審慎檢討。該個案概述如下。

個案摘要

一名父母富裕的幼年人

本個案涉及的幼年人的父親十分富裕，他擁有的公司總資產超過 1,000 萬元，而其私人銀行帳戶亦有數以百萬計的存款。最初，該幼年人的父親為其聘用了一名私人執業律師在高等法院進行訴訟，但隨後獲悉該幼年人可符合資格申請法律援助。

在一九九八年，提出申請後，該名幼年人獲得法律援助。在經濟審查中並無計及其父母的財務資源。幼年人的父親亦毋須分擔支付任何訟費。

該名幼年人在此案中勝訴。法官並無頒令由哪一方承擔訟費，因此法援署（而非幼年人的父親）須支付約 220,000 元的訟費。

資料來源：法援署的記錄

4.30 從上述個案可見，該名幼年人的父親十分富裕，能夠負擔聘用私人執業律師進行訴訟。該個案顯示了公帑可被用於提供法律援助給父母富裕而且願意及能夠私人負擔訟費的幼年人，這是不合乎常理的。

審計署對涉及幼年人的個案的建議

4.31 審計署建議法律援助署署長應在徵詢行政署長的意見後，審慎檢討有關的法律援助規例所訂明評估幼年申請人經濟狀況的方法，尤其是要決定應否將父母的財務資源包括在評估之內。

當局的回應

4.32 法律援助署署長表示：

- (a) 如要在幼年人提出的法律援助申請中評估其父母的財務資源，可能等如改變政策，並因而須提出法例修訂和徵詢法律援助服務局的意見；及

- (b) 法援署會不斷進行檢討以提高法律援助服務的質素和成本效益，而他會在檢討期間考慮審計署的建議。

4.33 行政署長表示，雖然他認為現行有關評估幼年申請人的方法，其理據依然成立，但這一事項會與法律援助服務的其他事宜一樣，不斷作出檢討。

案情審查

4.34 法援署進行案情審查，以助確保法律援助只會提供給有合理理由採取法律行動或成為訴訟其中一方的人士。

案情審查記錄

4.35 審計署就 72 宗民事案件和 10 宗刑事上訴案件的案情審查（見上文第 4.9 段的註 11），進行個案研究。就審計署所研究的 10 宗刑事上訴案件而言，法援署的專業人員有將每宗案件的案情理據，記錄在檔案內。該等記錄詳細載明提出上訴的理由，以及專業人員在進行案情審查時所考慮的有關因素。但至於該 72 宗民事案件，儘管已獲高級法律援助律師／首長級人員批簽，但卻未有詳細記錄案情審查如何進行。由於缺乏詳細記錄，審計署無法確知法援署的個案負責人員有否充分考慮每宗案件的案情理據。

4.36 除確保遵照法例規定外，妥善記錄亦有以下好處：

- (a) 較能明確反映基於案情的理據而作出有關給予法律援助的決定，是否周全恰當；
- (b) 於評估所作的決定是否一致時，作為準則；及
- (c) 方便日後進行個案檢討時，得以找出有待改善的地方。

4.37 因此，審計署認為法援署須妥為保存足夠的案情審查記錄。

審計署對案情審查記錄的建議

4.38 審計署建議法律援助署署長，如估計案件會涉及高昂法律援助費用，應確保在檔案內，記錄載明給予法律援助的理據。

當局的回應

4.39 法律援助署署長表示會考慮擬備有關案情審查的核對表，以供進行案情審查時使用。

第 5 部分：服務表現指標和策略性規劃

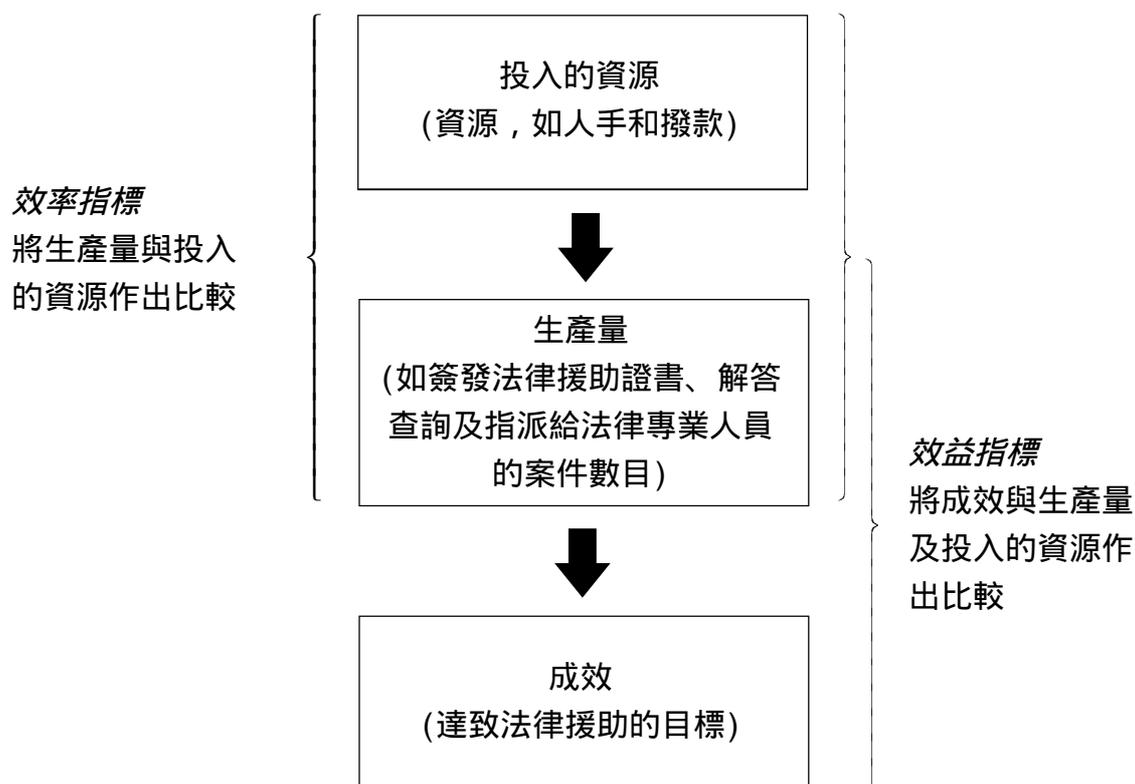
5.1 本部分注意到法援署的服務表現指標和策略性規劃可以有所改進。

服務表現指標

5.2 服務表現指標提供衡量機構表現的方法。機構在制訂服務表現指標時，除了匯報工作活動及工作量外，也應匯報效率及效益。效率指標將機構運用的資源(即投入的資源)與其生產量聯繫起來。效益指標將機構投入的資源和生產量與工作成效聯繫起來。下文圖一以法援署為例，展示投入的資源、生產量及成效及有關的效率和效益指標。

圖一

投入的資源、生產量、成效及服務表現指標



資料來源：審計署的研究

法援署採用的服務表現指標

5.3 法援署制訂了服務表現指標以衡量各工作綱領的表現，該等指標刊載在該署周年預算的管制人員報告內。下文表六列舉法援署採用的服務表現指標例子。

表六

| 法援署採用的服務表現指標例子 | | |
|----------------|---|--|
| 綱領 | 匯報工作活動及生產量的服務表現指標 | 匯報效率及效益的服務表現指標 |
| 審批法律援助申請 | 以下各項的數目： <ul style="list-style-type: none">● 收到的查詢● 預約● 收到的申請● 簽發的法律援助證書● 因財務資源理由拒辦的申請● 因案情理由拒辦的申請● 完結 / 取消的法律援助證書● 推翻法援署的決定而經聆訊的上訴● 推翻法援署的決定而得直的上訴 | 在目標審批時間內完成審批的申請百分率 經聆訊的上訴數目(反對被拒絕提供法律援助)對法庭聆案官判予得直的上訴數目 |
| 訴訟服務 | 以下各項的數目： <ul style="list-style-type: none">● 新指派的個案● 已完結 / 取消的個案● 年底尚在處理的個案 追討得到的賠償 追討得到的訟費 | |

資料來源：2000-01 年度《預算》

審計署對服務表現指標的意見

5.4 從以上表六可見，法援署的服務表現指標以匯報工作活動及生產量為主。法援署應考慮採用其他服務表現指標以評估其服務的效率及效益。

5.5 審計署的研究顯示，先進國家如澳洲、加拿大、英國及美國的法律援助當局，都採用效率及效益指標。下文表七列舉這些主管當局採用的效率及效益指標的例子。

表七

一些先進國家法律援助當局採用的效率及效益指標的例子

| 效率指標 | 備註 |
|------------------|--|
| ● 每名客戶的平均開支 | |
| ● 高成本個案比例 | 高成本個案在個案總數所佔的比例 |
| ● 行政費用在總開支所佔的比例 | 行政費用在法律援助服務總開支所佔的比例 |
| ● 員工生產力 | 每名員工平均提供的客戶服務 |
| 效益指標 | |
| ● 法律援助服務的批出率 | 接納的法律援助個案在申請總數所佔的比例 |
| ● 拒辦率 | 拒絕個案在申請總數所佔的比例 |
| ● 上庭時無律師代表的訴訟人數目 | |
| ● 採用另類排解糾紛方法的比率 | 已採用另類排解糾紛方法的個案數目，在可能適合採用另類排解糾紛方法的個案數目所佔的比例 |
| ● 滿意率 | 據客戶調查顯示，對法律援助服務非常滿意的客戶比率 |

資料來源：審計署的研究

審計署對服務表現指標的建議

5.6 審計署建議法律援助署署長應：

- (a) 參考先進國家的做法，確立和制訂更多效率及效益指標，以評估法援署的服務表現；及
- (b) 按情況所需就已制訂的效率及效益指標定下服務表現目標，法援署可從而得知該等指標在付諸實行時能否達到目標。

當局的回應

5.7 法律援助署署長表示，該署已訂有衡量服務表現的效率及效益指標，例如有關審批法律援助申請及處理付款的指標。他會參考外國的經驗，制訂更多衡量服務表現的效率及效益指標，並會按情況所需就已制訂的效率及效益指標定下表現目標。

全面的策略性計劃

5.8 2000-01 年度，法援署提供法律援助服務的開支淨額為 4.13 億元。法援署述明，法律援助的目標，是要確保所有有充分理據提出法律訴訟或抗辯的人士不會因欠缺經濟能力而沒法尋求公義。法援署身處在急劇轉變的環境，正面臨許多挑戰，這些挑戰是因下列轉變而帶來的：

- 經濟轉變；
- 社會轉變；
- 法律轉變；及
- 科技轉變。

為確定法援署如何達到其目標才最妥善和打算如何面對不斷轉變的環境所帶來的挑戰，該署須制訂全面的策略性計劃。

審計署對全面的策略性計劃的意見

5.9 全面的策略性計劃有助機構決定如何達到其目標才最妥善，並就如何訂定工作優先次序，提供更合理的基礎。這亦是確保資源用得其所及有效率地被運用的方法。

5.10 審計署留意到，某些先進國家，例如澳洲及英國的法律援助當局，都訂有策略性 / 整體計劃，詳細說明其服務如何達到目標，以及這些當局如何在提供由公帑資助的法律援助服務方面，不斷作出改善。

5.11 法援署全面的策略性計劃應包括：

- 使命宣言；
- 長遠目標 (三至五年)；
- 短期目標；
- 為達到目標而須推行的重點工作；
- 不斷改善法律援助服務的質素、效率及經濟效益的方法；及
- 經預先計劃用以監察及評估成效的方法，以便根據預定基準衡量法援署的表現並對計劃作出修訂。

審計署對全面的策略性計劃的建議

5.12 審計署建議法律援助署署長應在徵詢行政署長的意見後：

- (a) 制訂全面的策略性計劃，俾能以更佳方法達到法律援助目標；
- (b) 在制訂策略性計劃時，考慮這份審計報告其他部分的審查結果及建議；及
- (c) 監察策略性計劃的實施情況，並在有需要時予以修訂，確保該計劃能讓法援署應付不斷轉變的環境所帶來的挑戰。

當局的回應

5.13 法律援助署署長表示：

- (a) 法援署訂有策略性規劃。該署的策略性計劃 (註 12) 是在徵詢行政署長的意見後定出的，並在行政長官《施政報告》中公布，以及每年在《政務司司長辦公室行政署施政方針》小冊子中發表或每年在管制人員報告中及法律援助服務局的周年報告中載述。此外，法援署不時就法律援助服務的各方面事宜，進行檢討。法援署根據這些檢討的結果，制訂改善法律援助服務質素的策略；及

註12：在二零零一年八月與法援署高層人員舉行的諮詢會上，法援署不能出示一個包含有上文第5.11段所述各項要素名符其實的策略性計劃。

(b) 法援署會徵詢行政署長的意見，並顧及情況轉變及審計報告的審查結果，繼續按情況所需制訂適當部門計劃，務求更妥善地達到法律援助的目標。

5.14 行政署長表示同意審計署的意見，即制訂策略性計劃對於幫助法援署達成提供有效率的法律援助服務這個整體目標，十分重要。他已和法援署緊密合作，並已制定多項計劃，以確保市民對法律援助服務感到十分滿意。他會按照承諾，不時就法律援助服務的各方面事宜進行檢討，並繼續與法援署制訂新措施，以及監察既定計劃的進度。