

## 第 9 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府总部

政务司司长办公室  
行政署

政府部门

法律援助署

提供法律援助服务的事宜

香港审计署  
二零零一年十月十五日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。  
如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

# 提供法律援助服务的事宜

## 目 录

	段数
撮要及主要审计结果	
<b>第1 部分：引言</b>	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
法律援助证书	1.13 – 1.14
法律援助服务局	1.15
行政署长的角色	1.16
帐目审查	1.17
<b>第2 部分：法律援助服务费用上升</b>	2.1
自1993-94至2000-01年度期间普通法律援助计划出现赤字	2.2
<i>审计署对法律援助服务费用上升的意见</i>	2.3
一九九七年法律援助政策检讨	2.4 – 2.8
<i>审计署对控制法律援助服务费用的建议</i>	2.9
<i>当局回应</i>	2.10 – 2.11
<b>第3 部分：控制法律援助费用的一些措施</b>	3.1
婚姻诉讼案的法律援助	3.2 – 3.9
<i>审计署对婚姻诉讼案的法律援助的意见</i>	3.10 – 3.11
<i>审计署对婚姻诉讼案的法律援助的建议</i>	3.12
<i>当局回应</i>	3.13 – 3.15
法律援助案件的外判事宜	3.16 – 3.21
<i>审计署对法律援助案件外判的意见</i>	3.22
<i>审计署对法律援助案件外判的建议</i>	3.23
<i>当局回应</i>	3.24
监察外判案件的问题	3.25 – 3.26
特许及合约计划	3.27 – 3.31
<i>审计署对特许及合约计划的意见及建议</i>	3.32 – 3.33
<i>当局回应</i>	3.34 – 3.35
英国的有条件的收费安排	3.36 – 3.38
将有条件的收费安排引入香港	3.39
<i>审计署对有条件的收费安排的意见</i>	3.40

## 目 录 (续)

	段数
<i>审计署对有条件的收费安排的建议</i>	3.41
<i>当局回应</i>	3.42
<b>第4 部分：经济审查及案情审查</b>	4.1
经济审查	4.2 – 4.8
审计署的个案研究	4.9 – 4.23
<i>审计署对个案研究的建议</i>	4.24
<i>当局回应</i>	4.25
一宗涉及幼年人的个案	4.26 – 4.28
<i>审计署对一宗涉及幼年人的个案的意见</i>	4.29 – 4.30
<i>审计署对涉及幼年人的个案的建议</i>	4.31
<i>当局回应</i>	4.32 – 4.33
案情审查	4.34
案情审查记录	4.35 – 4.37
<i>审计署对案情审查记录的建议</i>	4.38
<i>当局回应</i>	4.39
<b>第5 部分：服务表现指标和策略性规划</b>	5.1
服务表现指标	5.2 – 5.3
<i>审计署对服务表现指标的意见</i>	5.4 – 5.5
<i>审计署对服务表现指标的建议</i>	5.6
<i>当局回应</i>	5.7
全面的策略性计划	5.8
<i>审计署对全面的策略性计划的意见</i>	5.9 – 5.11
<i>审计署对全面的策略性计划的建议</i>	5.12
<i>当局回应</i>	5.13 – 5.14
附录：中文版从略	

# 提供法律援助服务的事宜

## 撮要及主要审计结果

**A. 引言** 法律援助署(法援署)为符合申请法律援助资格的任何人士提供法律援助服务,以便提出民事及刑事法律程序,不论上述人士是否香港居民或居港年期多久。法律援助的目标是要确保所有有充分理据提出法律诉讼或抗辩的人士不会因欠缺经济能力而没法寻求公义。根据《法律援助条例》(第91章)的规定,法援署透过普通法律援助计划或法律援助辅助计划提供民事法律程序的法律援助。此外,法援署亦为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,法援署透过普通法律援助计划为法律援助案件所支出的款项净额为4.13亿元。至于法律援助辅助计划,则在财政上自给自足,在二零零零年九月三十日结束的财政年度有860万元盈余(第1.13及1.14段)。**

**C. 帐目审查** 审计署最近审查过法援署提供的法律援助服务。审查结果撮述于下文D至N段。

**D. 法律援助服务费用上升** 普通法律援助计划的赤字(法律援助费用减去追讨得到的费用)由1993-94年度的0.259亿元实质上升280%至2000-01年度的1.22亿元。审计署认为须采取更多成本控制措施,控制普通法律援助计划的法律援助开支,以遏止赤字上升(第2.2至2.8段)。

**E. 审计署发觉到,引入措施以控制法律援助费用(见下文F至I段),以及实施更严格的经济审查程序(见下文J段),可望将法律援助的整体开支降低。**

**F. 婚姻诉讼案的法律援助** 在2000-01年度的民事法律援助费用中,有36%,即1.44亿元,是婚姻诉讼案所引致的。就家事纠纷而言,透过法律程序不一定是符合成本效益的解决方法。司法机构提供了一个为期三年的家事调解服务试验计划。司法机构认为,调解服务的好处是毋须采取诉讼程序而以有效率和符合成本效益的方法解决纠纷。在试验计划下,已经有超过61%的已处理个案能够达成协议。审计署认为,如果有更多人使用调解服务,法援署要处理的婚姻诉讼案的宗数,以及这类案件的法律援助费用将能降低(第3.2至3.11段)。

**G. 法律援助案件的外判事宜** 法律援助跨部门工作小组(跨部门工作小组)在一九九八年完成有关监察外判案件的检讨。跨部门工作小组得出以下结论:法援署有需要考虑安排署内律师办理更多诉讼案件,特别是一般诉讼案件,以确保法律援助受助人有更大得益,并让署内律师有机会提高专业水平及汲取更广泛的经验。然而,审计署注意到,法援署所能够办理案件的性质及数目,受到职员数目、经验及专业

知识水平所限制(第3.16至3.22段)。

**H. 特许及合约计划** 跨部门工作小组注意到，英国在推行特许及合约计划方面有新发展，并建议当局应不断留意这项发展。由二零零一年四月起，英国的所有法律援助民事案件都已采用特许及合约计划，以加强监察外判案件，藉此减低法律援助费用。律师必须通过法律援助当局所定的严格查核，才能获得特许。惟有那些已获特许的律师才能接办法律援助工作。与特许计划同时运作的是合约制度。根据合约制度，特许律师必须以竞投方式取得法律援助工作，法律援助费用因而降低。根据英国方面的报告，特许及合约计划有以下优点：提高法律援助服务质素；鼓励律师之间的价格竞争；以及提高律师对受助人的问责性。审计署认为，法援署有需要考虑可否将特许及合约计划引入香港，作为减低法律援助费用的措施(第3.27至3.32段)。

**I. 有条件的收费安排** 有条件的收费安排(又名“不赢免付费”安排)最先在一九九五年在英国推行。在有条件的收费安排下，败诉的律师将不会就其服务收取任何费用。不过，该名律师如在有关案件中胜诉，便会从其当事人处获得除正常费用外另加一笔胜诉费用。诉讼人如不符合申请法律援助的资格而又没有能力独自承担所有诉讼费用的话，则可通过有条件的收费安排，私人获取负担能力范围内的法律服务。一九九八年，跨部门工作小组建议要求律政司在适当的时候检讨有条件的收费安排的事宜。审计署察觉到有条件的收费安排在英国已经取代法律援助，成为资助人身伤害案(医疗疏忽案除外)及钱债追讨诉讼的途径。审计署认为现在应研究将有条件的收费安排引入香港的可行性(第3.36至3.40段)。

**J. 经济审查** 经济审查的目的，是确保法律援助服务只提供予无法私人负担诉讼费的人士。根据审计署研究的82宗个案，审计署注意到，经济审查程序有多方面应予收紧。举例来说，法援署应进行家访，并采取进一步行动，以核实不能提供入息证明的申请人的入息。此外，审计署亦发现，有两宗个案的申请人声称代他人持有资产。在这两宗个案中，有关申请人为了证明所说属实，向法援署提供朋友签署的便条，内容声称朋友实际上拥有该资产。法援署接纳便条为证明申请人所说属实的文件。两名申请人因为有关资产的价值不包括在其财务资源内，结果通过经济审查。审计署认为，这些便条不可视作确凿证据，证明有关资产并非由申请人拥有(第4.2至4.23段)。

**K. 一宗涉及幼年人的个案** 根据有关法律援助规例，如有青年人(在法例中被界定为年龄未满18岁的未婚人士)申请法律援助，其父母的财务资源毋须计入该幼年人的财务资源内。审计署所研究的一宗个案显示出一项不正常的情况，就是公帑被

用以提供法律援助给一名父母富裕而且愿意和能够私人负担讼费的青年人(第4.26至4.30段)。

**L. 案情审查** 法援署进行案情审查，以助确保法律援助只会提供给有合理理由采取法律行动的人士。审计署所研究的72宗民事个案，却未有详细记录案情审查如何进行(第4.34至4.37段)。

**M. 服务表现指标** 法援署的服务表现指标以汇报工作活动及生产量为主。法援署须采用更多服务表现指标以评估其服务的效率及效益(第5.2至5.5段)。

**N. 策略性规划** 为确定法援署如何达到其目标才最妥善，以及如何面对新挑战和转变，该署须制订全面的策略性计划。某些先进国家，例如澳洲及英国的法律援助当局，都订有策略性计划，详细说明其服务如何达到目标，以及这些当局如何在提供由公帑资助的法律援助服务方面，不断作出改善(第5.8至5.11段)。

**O. 审计署的建议** 审计署提出下列主要建议，指法律援助署署长应：

- (a) 在征询行政署长的意见后，考虑采取更多成本控制措施，控制普通法律援助计划的法律援助开支(第2.9(a)段)；
- (b) 在征询行政署长及司法机构政务长的意见后，考虑可否要求婚姻诉讼案的申请人在合适的情况下，须在获得法律援助前，先使用家事调解服务来解决纠纷(第3.12(a)段)；
- (c) 让署内律师有机会更全面发展其专业，以确保他们能为该署办理更多诉讼案件，特别是一般诉讼，以及处理不同性质的案件(第3.23段)；
- (d) 在征询行政署长的意见后，考虑可否将特许及合约计划引入香港(第3.33段)；
- (e) 在征询律政司司长的意见后，研究将有条件的收费安排引入香港的可行性(第3.41段)；
- (f) 采取措施，以收紧经济审查程序，包括进行家访，以及采取进一步行动，以核实不能提供入息证明的申请人的入息(第4.24段)；
- (g) 在征询行政署长的意见后，审慎检讨有关的法律援助规例所订明评估幼年申请人经济状况的方法，尤其是要决定应否将父母的财务资源包括在评估之内(第4.31段)；
- (h) 如估计案件会涉及高昂法律援助费用，应确保在档案内，记录载明给予法律援助的理据(第4.38段)；
- (i) 确立和制订更多效率及效益指标及服务表现目标，以评估法援署的服务

表现(第5.6(a)及(b)段)；及

- (j) 在征询行政署长的意见后，制订全面的策略性计划，俾能以更佳方法达到法律援助目标(第5.12(a)段)。

**P. 当局的回应** 法律援助署署长大致上接纳或同意考虑审计署的建议。行政署长亦同意法律援助署署长的意见。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分说明香港提供法律援助服务的背景及审查的目的。

1.2 法律援助署(法援署)为符合申请法律援助资格的任何人士提供法律援助服务，以便在香港提出民事及刑事法律程序，而不论上述人士是否香港居民或居港年期多久。法律援助服务主要由政府资助。法律援助的目标是要确保所有有充分理据提出法律诉讼或抗辩的人士不会因欠缺经济能力而没法寻求公义。在周年预算中，法律援助费用的拨款并无现金支出限额；如有需要，更可申请追加拨款。

1.3 任何符合申请资格准则的人士，可透过法律援助获律师及大律师(如有需要)代表出庭。法律援助适用于民事及刑事法律程序，详情载于下文第1.4 至1.12 段。

### 民事法律程序的法律援助

1.4 根据《法律援助条例》(第91章)的规定，法援署透过以下两项计划提供民事法律程序法律援助：

- (a) 普通法律援助计划；或
- (b) 法律援助辅助计划。

1.5 **为民事法律程序而设的普通法律援助计划** 普通法律援助计划在区域法院及以上级数法院进行的民事法律程序提供代表律师服务。该计划亦适用于在土地审裁处根据《业主与租客(综合)条例》(第7章)第II部的规定审理的租赁事宜、在死因裁判庭审理的备受公众关注案件，以及在精神健康复核审裁处审理的案件。民事法律程序的范围涵盖婚姻纠纷、人身伤害索偿、雇佣纠纷、租务纠纷、合约争议、入境事务及专业疏忽索偿。涉及海事、破产及公司清盘的法律程序也适用，这些案件大部分是关于雇员工资及遣散费的索偿人。

1.6 为确保由公帑资助的法律援助服务只为有需要的人士提供，在向申请人提供法律援助之前，法援署必须进行经济审查及案情审查：

**经济审查** 申请人须证明其财务资源不超过169,700元。财务资源是根据申请人每年可动用收入及总资本资产扣除某些法定扣减项目后计算出来的。法律援助署署长可在涉及下述事宜的法律程序中，豁免申请人符合169,700元的财务上限，并提供法律援助。有关事宜包括违反《香港人权法案条例》(第383章)或与香港适用的公民权利和政治权利国际公约有所抵触；及

**案情审查** 申请人必须令法律援助署署长信纳，他具备充分理据提出诉讼或抗辩。



法律援助受助人可能须要支付一笔分担费，金额介乎1,000元至42,425元不等，视乎其财务资源而定。倘若法援署在诉讼中代受助人收回或保留财产，受助人亦或须向该署付还有关诉讼费用。

1.7 如申请被拒，申请人可向高等法院司法常务官，或就终审法院的案件而言，向覆核委员会(注1)上诉。所有决定为最终决定。

1.8 **为民事法律程序而设的法律援助辅助计划** 法律援助辅助计划为财务资源超过169,700元但不足471,600元的申请人提供法律援助。该计划适用于人身伤害及根据《雇员补偿条例》(第282章)提出的索偿个案，同时亦涵盖医疗、牙科及法律专业疏忽索偿。与普通法律援助计划一样，申请人必须通过经济及案情审查。

1.9 法律援助辅助计划在财政上自给自足，经费来自替申请人追讨得到的赔偿所收取的分担费。申请人须缴付1,000元申请费，在接受法律援助后，再缴付42,425元定额分担费。假如获判胜诉，受助人须从追讨得到的赔偿支付法援署代他支出的所有法律费用，以及追讨得到的赔偿额的12%假如案件在向大律师递交在正审中出庭的委聘书之前达致和解，受助人则须支付追讨得到的赔偿额的6%。

## 刑事案件的法律援助

1.10 刑事案件的法律援助是根据《刑事诉讼程序条例》(第221章)的刑事案件法律援助规则提供。对于在原讼法庭及区域法院进行的诉讼，以及在裁判法院聆讯的交付审判程序，只要法律援助署署长信纳符合下列两项条件，便可批准提供法律援助：

- (a) 被控人的财务资源不超过169,700元；及
- (b) 提供法律援助有利于维护司法公正。

## 向上诉人提供的法律援助

1.11 向原讼法庭、上诉法庭及终审法院提出上诉的上诉人，亦可获提供法律援助，但须经法律援助署署长考虑：

---

注1： 复核委员会的成员包括(a) 由高等法院司法常务官担任主席；(b) 一名合资格在港执业的大律师，他须符合获委任为高等法院法官的资格，并由香港大律师公会主席委任；及 (c) 一名合资格在港执业的律师，他须在普通法司法管辖区执业为律师至少十年，并获香港律师会会长委任。

- (a) 上文第1.10(a)及(b)段所述的两项条件；及
- (b) 上诉人推翻判罪及 / 或要求减刑的上诉，是否具合理的理据(这项考虑亦称为“案情审查”)。

对于死刑的上诉案件(即涉及谋杀、叛国或暴力的海盗行为控罪)，法律援助署署长在考虑是否提供法律援助时，毋须进行案情审查。法律援助署署长就死刑案件提供法律援助的权力，亦可由法官行使。

1.12 除向终审法院提出的上诉外，对其他各类案件，法律援助署署长如拒绝向被控人提供法律援助，必须将拒绝提供法律援助通知书送交有关的法庭存档。就此，法官可批准提供法律援助予在其席前应讯的被控人。不过，但凡法律援助署署长信纳被告人的财务资源超过169,700元，拒绝其法律援助申请便是最终决定，不可更改。至于终审法院的案件，凡欲向终审法院提出上诉而被拒法律援助的上诉人，可向上文第1.7段所述的复核委员会申请复核法律援助署署长的决定。

### 法律援助证书

1.13 获批法律援助的申请人会获发法律援助证书，凭该证书可获提供法律援助服务。二零零零年，法援署接获的民事及刑事诉讼的法律援助申请合共约26 000宗，并签发约12 000份法律援助证书。2000-01年度，法援署为提供法律援助所支出的款项净额为4.13亿元，开支的详情见下文表一。

表一

#### 2000-01 年度的法律援助开支

	(百万元)
法律援助费用(包括将案件外判给私人执业律师的费用及支付胜诉一方的讼费)	473
个人薪酬及法援署其他开支	233
	<hr/>
	706
减：追讨得到的费用(包括从对讼一方讨回的讼费及从法律援助受助人收到的分担费)	(293)
	<hr/>
2000-01 年度法律援助开支净额	<b>413</b>
	<hr/> <hr/>

资料来源：法援署的记录

1.14 至于法律援助辅助计划，在二零零零年九月三十日结束的财政年度，共接获286宗申请，其中的248宗获签发法律援助证书。该计划是财政自给计划，有独立一套帐目，而在该财政年度有860万元盈余。

### 法律援助服务局

1.15 为了加强法律援助服务的独立性，当局在一九九六年成立了一个独立的法定机构，名为法律援助服务局，负责监察法援署提供的法律援助服务(但不干涉其日常运作)，以及就法律援助政策和拨款需求向政府提供意见。法律援助服务局是政府架构以外的独立法人团体，其主席并非政府人员，不隶属政府及法律界。该局的成员包括律师及知名的业外人员，以及法律援助署署长。

### 行政署长的角色

1.16 行政署长统筹法律援助政策事宜，包括检讨与提供由公帑资助的法律援助服务有关的法例、政策及常规。

### 帐目审查

1.17 审计署最近审查过法援署提供的法律援助服务。在是次审查中，审计署研究了下述范畴，并注意到其中有可改善的地方：

- (a) 法律援助服务费用上升(第2部分)；
- (b) 婚姻诉讼案的法律援助及法律援助案件的外判事宜(第3部分)；
- (c) 经济审查及案情审查(第4部分)；及
- (d) 服务表现指标和策略性规划(第5部分)。

## 第 2 部分：法律援助服务费用上升

2.1 这部分指出法律援助费用上升及一些可行的成本控制措施。

### 自1993-94至2000-01年度期间普通法律援助计划出现赤字

2.2 自 1993-94 至 2000-01 年度的八年间 (注2), 普通法律援助计划每年均出现赤字。如下文表二所示, 在该段期间, 赤字由0.259亿元增至1.22亿元, 升幅为280%(已就通胀或通缩作出调整)。

---

注2: 法援署只能提供该八年的记录。

表二

1993-94 至2000-01 年度期间普通法律援助计划的财政状况

年度	法律援助费用 (注1)	追讨得到的费用 (注2)	追讨得到的百分率	赤字	自1993-94 年度以来赤字的实质增长 (注3)
	(a)	(b)	(c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$	(d)=(a) - (b)	
	(\$'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%

资料来源：审计署对法援署的记录的分析

注 1：法律援助费用包括外判案件予私人执业律师所付的费用，以及在案件败诉时付予对讼人的讼费，但不包括法援署署内律师处理案件的费用，因为该署并无备存有关费用的资料。

注 2：追讨得到的费用包括在案件胜诉时从对讼人收回的讼费和法律援助受助人所付的分担费用。

注 3：实质增长是按综合消费物价指数就通胀或通缩作出调整后的增长。某年度的实质增长按以下方式计算：

$$\left[ \frac{\left( \text{该年度的赤字} \times \frac{1993-94 \text{ 年度的平均综合消费物价指数}}{\text{该年度的平均综合消费物价指数}} \right) - 1993-94 \text{ 年度的赤字}}{1993-94 \text{ 年度的赤字}} \right] \times 100\%$$

## 审计署对法律援助服务费用上升的意见

2.3 如上文表二所载，普通法律援助计划的实质赤字由1993-94年度的0.259亿元上升280%至2000-01年度的1.22亿元。由于部分关于法援署署内律师及部门开支的成本计算资料，并没有包括在法律援助费用内(注3)，因此实际赤字其实较该数字为大。审计署认为有需要控制法律援助开支，以遏止赤字上升。

### 一九九七年法律援助政策检讨

2.4 审计署注意到，一九九七年法律援助政策检讨报告当时列明，每宗由公帑资助的法律援助案件都没有开支限制。检讨委员会认为这个做法应予维持，因为限制一宗法律援助案件的开支，会影响案件的处理，且最终可能影响胜诉机会。这明显不合乎司法公正和法律援助受助人的利益。虽然法援署已订有监察其案件进度的安排，但检讨报告亦列明：

- (a) 由于须确保公帑用得其所，故应研究进一步加强成本控制和案件进度监察的措施；
- (b) 法援署会在征询法律援助服务局的意见后，研究加强成本控制和案件进度监察的其他方法，并会参考其他司法管辖区的有关做法；及
- (c) 政府欢迎各界就如何提高本港法律援助服务的成本效益，提供意见。

2.5 审计署亦留意到法援署已采取一些措施，控制法律援助开支(见下文第3.26段)。尽管如此，法援署应考虑进行更多工作，控制法律援助费用。

2.6 审计署研究了海外提供法律援助的做法。研究结果显示，一些先进国家的法律援助当局已采取成本控制措施，控制法律援助开支，显著的例子有澳洲的维多利亚省、加拿大的安大略省及英国。这些措施包括：

- (a) **法律援助开支上限** 当局就不同类别的法律援助案件设定法律开支上限。开支一旦达到上限，法律援助当局可以不再支付讼费；及
- (b) **限制在法律程序所花的时数** 当局订明法律专业人员在各类法律援助服务可花的最高时数。关于最高时数的规定必须予以遵从，除在特殊情况下，法律援助当局可行使酌情权，支付时限以外的讼费。

---

注3：法援署现时的系统没有记录关于署内律师及部门开支的所有成本计算资料。法援署将于二零零二年年中前实施资讯系统策略，这个问题将可得到解决。

2.7 另外，审计署亦注意到，当局在一九九七年成立了跨部门工作小组(注4)，负责研究如何进一步加强监察法律援助费用，以确保公帑用得其所。该跨部门工作小组曾建议研究采用定额酬金(注5)，支付给获指派案件的律师。

2.8 在香港，由于凡符合申请法律援助资格的人士，都可获提供法律援助，因此法律援助开支或会逐步上升。审计署认为，采用一些先进国家已在使用的某些成本控制措施(见上文第2.6段)，加入一些措施以控制法律援助费用(见下文第3部分)，以及实施更为严格的经济审查程序(见下文第4部分)，都可减低法律援助的整体开支。

### 审计署对控制法律援助服务费用的建议

2.9 审计署建议法律援助署署长应在征询行政署长的意见后：

- (a) 考虑采取更多成本控制措施(亦应考虑审计署在第3部分的建议)，控制普通法律援助计划的法律援助开支；及
- (b) 在制订新的成本控制措施时，考虑：
  - (i) 评估在香港实施与先进国家类似的成本控制措施是否可行；及
  - (ii) 实施按时计算的定额酬金，支付给获指派法律援助案件的律师。

### 当局的回应

2.10 法律援助署署长表示：

- (a) 多年来，法律援助的范围曾经扩大，及符合资格的经济能力限额亦已提高，这都使到法律援助申请的宗数及支出增加；
- (b) 就性质而言，普通法律援助计划所涵盖的案件都没有，或只有很小机会收回成本，因为这些案件都不涉及金钱追讨，又或者法庭通常不会对这些案件发出缴付讼费命令；
- (c) 法援署已采取措施加强控制法律援助费用(已采取的措施见下文第3.26段)；
- (d) 他会研究各类措施，包括采用按时计算的定额酬金，以确保法律援助服务具成本效益；及

---

注4：跨部门工作小组由法律援助署署长担任主席，成员包括法援署高级人员、行政署长代表及库务局局长代表。

注5：定额酬金的构思来自英国、澳洲及新西兰。以英国为例，如属民事案件，法律援助当局支付给处理法律援助案件的专业人员的酬金，是按小时或按每件完成的工作以定额计算。

- (e) 一九九七年法律援助政策检讨已考虑过是否可设定法律援助开支上限，或限制花在个别法律程序的时数。一如该项政策检讨所得的结论，他仍然认为该两项措施既无助于维护司法公正，亦不利法律援助受助人，因为这样做会有碍法律程序的进行，最终或会影响案件的胜诉机会。

2.11 行政署长表示：

- (a) 尽管法律援助政策旨在确保所有人士不会因欠缺经济能力而没法寻求公义，但他十分重视法律援助服务的成本效益，以确保公帑用得其所；及
- (b) 他同意法律援助署署长对于是否可设定法律援助开支上限，或限制花在个别法律程序的时数所提出的意见。



### 第 3 部分：控制法律援助费用的一些措施

3.1 这部分显示出在婚姻诉讼案的法律援助、将法律援助案件外判，以及监察外判案件方面，均有可以改善的地方。如法援署能在这些地方作出改善，法律援助费用便有可能降低。

#### 婚姻诉讼案的法律援助

3.2 2000-01年度，民事法律援助费用中，有1.44亿元(占36%)是用于逾5 000宗的婚姻诉讼案(详情见下文表三)。

表三

2000-01 年度的法律援助费用

讼案类别	费用	
	(百万元)	(百分率)
婚姻诉讼案	144	36%
交通意外索偿	52	13%
雇员补偿	25	6%
各类人身伤害	95	24%
业主与租客纠纷	4	1%
追讨欠薪	9	2%
入境事务	13	3%
其他	59	15%
	<hr/> 401	<hr/> 100%

资料来源：法援署的记录

3.3 多年来，法援署一直处理大量婚姻诉讼案，期间曾要求法律援助申请人考虑使用司法机构提供的家事调解服务。

3.4 家事调解服务是一个为期三年的试验计划，在二零零零年五月推出。司法机构已预留750万元，用以提供服务。这项服务是一个解决问题的程序，目的是协助打算分居或离婚的夫妇就子女日后的安排及 / 或财务事宜，自行达至双方可接纳的协议。并非所有

婚姻纠纷皆适宜透过这项服务解决，例如涉及虐儿及家庭暴力的纠纷就不适宜。

3.5 任何人如欲使用这项服务，可在一批共54名的调解员（包括社会福利署监护儿童事务课两名社工，以及非政府机构和私人执业的52名调解员）当中，挑选一人。这些调解员有些在法律、心理学、社会工作或社会科学方面取得资格。他们经过特别训练，并须符合认可规定，范围包括协商及解决纠纷的知识和技巧。非政府机构调解员及私人调解员所收取的酬金为每小时600元。二零零零年五月至二零零一年七月期间，司法机构处理了450宗调解个案。截至二零零一年七月三十一日，在这450宗个案中，有349宗已经完结。司法机构预期这项为期三年的试验计划可至少为1 000对夫妇提供服务。

3.6 调解过程包括免费提供的调解讲座、初步面谈及最多15小时的调解会面。超过15小时时限的个案须取得司法机构的调解统筹主任的特别批准。审计署向司法机构的查询显示，在上述349宗个案中，超过90%在15小时的时限内完结，达成协议的个案则超过61%。司法机构认为，这项服务的好处，是避免对讼双方因为互相对立的诉讼制度而致关系紧张和发生冲突，并令打算离婚的夫妇可节省时间和金钱，因为他们毋须在法庭争议事情。

3.7 虽然法援署要求婚姻诉讼案的法律援助申请人考虑使用家事调解服务，但在现行的法律援助条例下，调解并不能成为给予法律援助的先决条件。法援署不会单单因为受助人拒绝使用调解服务而不给予法律援助。

### 先进国家的法律援助机构在婚姻诉讼案中使用调解方法的情况

3.8 审计署研究过先进国家的法律援助机构的做法，结果显示，这些机构规定，在给予法律援助前须先使用调解方法。举例来说，在英国，受助人在得到法律援助采取法律程序前，通常须评估是否适宜接受调解。受助人在某些情况下可获豁免受这项规定限制，例如为了维护公正而有急切需要给予受助人法律代表，或调解员信纳调解不是解决纠纷的适当方法。

3.9 另一个例子是，澳洲维多利亚省的法律援助机构亦规定，法律援助申请人在获得援助采取法律程序前，须先使用调解方法。

### 审计署对婚姻诉讼案的法律援助的意见

3.10 婚姻诉讼案占2000-01年度民事法律援助费用的三分之一。就家事纠纷而言，透过法律程序不一定是符合成本效益的解决方法。在现行的法例规范下，法援署只能要求法律援助申请人考虑使用司法机构现时提供为期三年的家事调解服务试验计划，但法援署却没有能力使家事调解服务列为给予法律援助的先决条件。

3.11 司法机构认为，调解服务的好处，是毋须采取诉讼程序而以有效率和符合成本效益的方法解决纠纷。在试验计划里，已完结的个案中，有超过61%达成协议。此外，调解可减少双方的冲突及可避免发生冗长的诉讼。审计署认为，如果有更多人使用调解服务，法援署要处理的婚姻诉讼案的宗数，以及这类案件的法律援助费用将能降低。

#### 审计署对婚姻诉讼案的法律援助的建议

3.12 审计署建议法律援助署署长应在征询行政署长及司法机构政务长的意见后：

- (a) 考虑可否要求婚姻诉讼案的申请人在合适的情况下，须在获得法律援助前，先使用家事调解服务来解决纠纷；及
- (b) 订出不宜以调解方法来解决婚姻纠纷的例外情况。

#### 当局的回应

3.13 法律援助署署长表示，他会密切监察试验计划的运作，以及考虑审计署的建议。如试验计划确有成效，他会与行政署长一起考虑审计署的建议。

3.14 行政署长表示，他会不断留意试验计划的运作及对法律援助服务的影响，以便在该计划接近结束时进行评估及检讨。

3.15 司法机构政务长表示，司法机构已委聘了香港一间大专院校评估家事调解服务的成效。

#### 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，约有4 800名律师及750名大律师在本港执业，其中1 862名律师及604名大律师名列于法律援助律师名册。法援署会指派名册上的律师或大律师代理获法律援助受助人的案件。

3.17 法律援助申请获批准后，法律援助受助人的案件会指派给署内律师或私人执业律师处理。将民事案件外判的主要理由如下：

- (a) 诉讼双方都是法律援助受助人。根据《法律援助条例》第12条的规定，在此情况下，其中一方必须由私人执业律师出任代表；
- (b) 涉及利益冲突(例如对政府或法援署采取的法律行动)；
- (c) 诉讼期间，雇用私人执业律师的诉讼人若遇上经济困难，并申请法律援助，则其案件大多会指派给一直处理该个案的私人执业律师跟进；

- (d) 对于一些有关连案件(例如多名雇员向同一雇主申索补偿), 恰当的做法是将案件外判给同一名私人执业律师;
- (e) 就法律援助的应付能力及工作量而言, 该署未能接办新案件; 及
- (f) 署内没有处理有关案件所需的专才。

3.18 《法律援助条例》第3(3)条规定, 法律援助署内律师有权担任民事案件的出庭代讼人, 但却不能担任刑事案件的出庭代讼人, 因为代表被告与政府对讼, 显然涉及利益冲突。因此, 所有由区域法院审理的刑事案件都会外判。至于由高等法院审理的刑事案件及刑事上诉案件, 署内律师负责发出指示, 私人执业大律师会获指派担任这些案件的出庭代讼人。

### 外判案件数目及开支

3.19 过去七年, 法律援助署每年分别约把 70% 民事案件指派给私人执业律师 (注 6)。一九九七年, 由于该署须处理约3 000宗越南船民案件及1 000宗内地出生儿童居港权案件, 外判的民事案件增加至84%。有关数字见下文表四。

表四

#### 一九九四至二零零零年期间 署内处理及外判的民事案件数目

年份	署内处理		外判的	
	案件数目	百分率	案件数目	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%

资料来源: 法律援助署的记录

---

注6: 法律援助署只备有该七年的记录。

3.20 下文表五显示1994-95 至2000-01 这七个财政年度将法律援助案件外判的开支。

表五

1994-95 至2000-01 年度期间  
外判案件的开支

年度	民事案件		刑事案件		总开支 (e) = (a) + (c) (百万元)
	开支 (a) (百万元)	百分率 (b)	开支 (c) (百万元)	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
<b>总计</b>	<b>1,867</b>	<b>78%</b>	<b>514</b>	<b>22%</b>	<b>2,381</b>

资料来源：法援署的记录

### 跨部门工作小组对案件外判的检讨

3.21 鉴于每年用于外判案件的公帑十分庞大，加上市民对法律援助服务质素的期望日渐提高，跨部门工作小组(见上文第2.7段) 检讨了对外判案件的监察。检讨工作在一九九八年完成，除其他发现外，检讨报告指出：

- (a) 从其他海外司法管辖区的经验显示，由署内律师办理案件，不但较具成本效益，而且每宗案件所涉的费用也较低，所提供的法律援助服务则质素相若；
- (b) 法援署内部沿用的监察架构可让该署从案件进度及成本控制两方面，有效监察署内律师负责的案件；及

- (c) 法律援助署所能够办理案件的性质及数目，受到职员数目、经验及专业知识水平所限制。署内律师的专业知识主要局限在婚姻及人身伤害诉讼两方面。

### 审计署对法律援助案件外判的意见

3.22 在一九九八年的检讨报告中，跨部门工作小组得出以下结论：法律援助署有需要考虑安排署内律师办理更多诉讼案件，特别是一般诉讼案件，以确保法律援助受助人有更大得益，并让署内律师有机会提高专业水平及汲取更广泛的经验。然而，审计署向法律援助署高级人员了解情况后证实，法律援助署所能够办理案件的性质及数目，始终受到职员数目、经验及专业知识水平所限制。

### 审计署对法律援助案件外判的建议

3.23 审计署建议法律援助署署长应让署内律师有机会更全面发展其专业，以确保他们能为该署办理更多诉讼案件，特别是一般诉讼，以及处理不同性质的案件。

### 当局的回应

3.24 法律援助署署长答应考虑审计署的建议。

### 监察外判案件的问题

3.25 跨部门工作小组的一九九八年报告书提到，外判案件予私人执业律师引起下述主要监察问题：

- (a) **在诉讼程序中没有就法律费用作出汇报** 除承担某些特别支出或进行某些程序须先获得法律援助署署长批准外，私人执业律师毋须定期通知法律援助受助人及法律援助署诉讼已招致的费用，以及他们在案件各阶段所估计的费用。费用会在案件完结及帐单拟备后，以商议或讼费评定方式确定。由于这些律师在任何情况下均会获支付其费用，因此未必能促使部分律师以最具成本效益的方式进行法律诉讼程序。部分私人执业律师对他们所代表的法律援助受助人和他们的私人委托人，并非同样对待。他们未有充分考虑继续为受助人进行诉讼是否符合成本效益；
- (b) **继续或终止法律援助的理据** 根据《法律援助条例》，倘若案件的理据不再充分，或受助人行事不合理，便应取消法律援助。现行制度的问题是没有清楚订明，获指派代表受助人的律师，如发现不再有合理理据继续进行诉讼程序，须向法律援助署报告；及

- (c) **费用被提高** 部分律师就所有与法援署的书信往来收取费用。另外，一些律师在中期帐单内提高费用，以便向法援署取得较高的预支款项。

### 为加强外判案件的监察而采取的行动

3.26 跨部门工作小组发现上文第3.25段所载的问题后，在一九九八年建议采取措施改善外判案件的监察及加强成本控制。此后，法援署已采取下述措施，以加强监察案件进度及成本控制：

- (a) 在一九九九年设立督导委员会，继续监督落实跨部门工作小组的建议的情况；
- (b) 修订律师指引，并制定大律师指引。此外，亦向署内律师发出监察婚姻诉讼、雇员补偿及人身伤害案件进度的核对表；
- (c) 更广泛使用有限制的法律援助证书，并只在经考虑案情及费用后，继续给予法律援助是合理的情况下才会扩大法律援助的范围。如有需要，在发给律师的委派信件中亦会附加费用条款。律师如欲收取超过指定限额的法律费用，须获法援署批准；
- (d) 在二零零零年三月修订的婚姻诉讼案新的定额讼费收费表已经生效。超过95%的法律援助律师名册上的律师表示，愿意在处理法律援助婚姻诉讼案时收取定额讼费；
- (e) 根据工作表现评核制度，获指派案件的律师如向法援署收取过高费用，或在诉讼过程中从事故意令费用增加的工作，将会收到负面的工作表现报告，经部门监察委员会决定后，如要再外判案件予他们，须获法援署组别主管的特别批准；及
- (f) 已成立法律援助辅助计划监察委员会，密切监察所有署内处理及外判的法律援助辅助计划案件的进度，尤其是所有费用高昂及高风险的案件。此外，亦会就两个计划下所有费用高昂的案件，向法援署高级人员发出季度报告，以便负责案件诉讼或监察案件的法援署人员提高警觉。

### 特许及合约计划

3.27 一九九八年，跨部门工作小组注意到英国在提供法律援助服务方面有新发展，即推行特许及合约计划。该小组亦建议当局应不断留意这项计划的发展，并考虑在适当时候将该计划引入香港。

## 英国的特许及合约计划

3.28 审计署注意到英国已采用这特许及合约计划，作为加强监管外判案件及减低费用的措施。由二零零一年四月起，英国所有法援民事案件均按该计划处理。

3.29 英国法律援助当局鼓励私人执业律师如能证明具备相当经验及知识，足以符合当局的质素保证标准，便应申请特许，为各类诉讼(例如家庭、人身伤害、入境及诊疗疏忽)提供法律援助。律师必须通过法律援助当局所定的严格查核，并能对提供优质服务作出高度承担，才能获得特许。惟有那些已获特许的律师才能接办法律援助工作。

3.30 与特许计划同时运作的是合约制度。在合约制度下，特许律师必须以竞投方式取得法律援助合约。如欲取得合约，他们必须擅于管理及控制成本。特许计划所给予的质素保证，能确保合约制度造成的成本压力不会令所提供的服务质素下降。

## 英国特许及合约计划的优点

3.31 根据英国方面的报告，特许及合约计划有以下主要优点：

- (a) **提高质素** 法律援助当局在甄选过程采用了严格的质素标准，俾能汇集大批能提供优质法律援助服务的特许律师；
- (b) **鼓励价格竞争** 为取得法律援助工作的合约，特许律师须以具竞争力的价钱提供服务，这会令法律援助工作的费用下降；及
- (c) **强调问责性及不断进步** 根据特许及合约计划，特许律师的工作表现须持续良好，才能取得法律援助工作的合约。法律援助当局会定期就特许律师获特许资格后的工作表现，进行审查，确保他们能达至并维持所需的质素标准。因此，特许律师对法律援助当局及受助人的问责性会提高。

## 审计署对特许及合约计划的意见及建议

3.32 正如上文第 3.27段所述，跨部门工作小组曾在一九九八年认为当局应不断留意英国推行特许及合约计划的发展，并请当局考虑在适当时候将该计划引入香港。

3.33 根据英国方面的经验，审计署建议法律援助署署长应在征询行政署长的意见后，不断留意并考虑可否将特许及合约计划引入香港，作为减低法律援助费用的措施。



## 当局的回应

3.34 法律援助署署长表示，跨部门工作小组在考虑特许及合约计划这个方案后，认为合约计划仍处于试验阶段，香港考虑是否推行类似计划的时机仍未成熟。他又表示会根据英国推行该计划的实际经验研究此事。

3.35 行政署长表示，直至目前为止，法律援助工作依然主要是一些律师个人感兴趣的事宜。因此，他对在现时引入该计划的做法是否可行，有所保留。

## 英国的有条件的收费安排

3.36 有条件的收费安排（又名“不赢免付费”安排）最先于一九九五年在英国推行。在有条件的收费安排下，接办案件的律师，如果败诉，不会就其服务收取任何费用。不过，假如在有关案件中胜诉，该名律师便会从其当事人处获得除正常的费用之外，另加一笔胜诉费用。诉讼人如不符合申请法律援助的资格而又没有能力独自承担所有诉讼费的话，则可通过有条件的收费安排，私人获取负担能力范围内的法律服务。由一九九八年开始，有条件的收费安排更扩展至涵盖英国所有非家庭民事法律程序（医疗疏忽案除外）。

3.37 一九九八年，英国大法官办公室就有条件的收费发出的谘询文件显示，有条件的收费带来以下主要好处：

- (a) **让市民更易寻求司法公正** 对于那些不包括在法律援助制度受惠范围的人士（特别是那些资格刚刚超出受惠范围的人士），采取法律行动的费用可能会高昂得令其对诉讼望而却步。尽管这些人士因被认为经济能力过高而不符合申请法律援助的资格，但他们的资源可能仍不足以应付私人诉讼的费用。有条件的收费安排为他们提供一个途径，让他们能以可负担的代价提出申索，因为如败诉的话，他们毋须支付律师费(注7)；
- (b) **将法律援助服务用于最有需要的范畴上** 由于越来越多人拟按有条件的收费提出申索，因此法律援助服务可修订其重点，毋须包括那些可由有条件收费资助的案件(例如涉及钱债或赔偿的申索)。此外，亦可通过将法律援助的预算用于须优先处理的范畴上(例如影响基本权利的案件或涉及备受公众广泛关注事宜的案件)，使有需要人士可寻求司法公正；及
- (c) **提高律师对当事人的问责性** 在有条件的收费安排下，由于律师须分担诉讼风险(除非胜诉，否则不能获得报酬)，他们会更有必要了解案件中致胜的理据，以及如何争取最有利的结果。

---

注7：虽然这些诉讼人毋须支付律师费，但他们可能需要负担对讼方的讼费。英国律师会实行一项保险计划，这项计划可保障诉讼人能承担对讼方的讼费。

3.38 对于有条件的收费安排方面的经验，英国政府有以下结论：

“有条件的收费在一九九五年推行，随后在一九九八年扩展至涵盖所有非家庭民事法律程序。这项安排让成千上万以前没有负担能力的人士，能够提出申索。”（注8）

### 将有条件的收费安排引入香港

3.39 一九九八年，跨部门工作小组注意到，英国政府已在诉讼程序中采用有条件的收费安排。跨部门工作小组在一九九八年发出的报告书中指出，当时的律政署曾发出谘询文件，建议在某几类法律程序中推行有条件的收费，而在数年前，就有关事宜进行的公众调查显示，约 57% 的回应者欢迎在香港推行有条件的收费。跨部门工作小组建议要求律政司在适当的时候检讨有条件的收费的事宜，并因应公众意见及英国未来的发展，考虑是否重新提出有条件的收费安排的建议及其可行性。

### 审计署对有条件的收费安排的意见

3.40 一九九八年，跨部门工作小组建议律政司应在适当的时候检讨有条件的收费安排这项事宜。审计署察觉到有条件的收费安排从一九九五年开始已经在英国实行，并已经取代法律援助，成为资助人身伤害案(医疗疏忽案除外)及钱债追讨诉讼的途径。因应英国的发展，审计署认为现在是适当时候检讨有条件的收费安排这项事宜。

### 审计署对有条件的收费安排的建议

3.41 审计署建议法律援助署署长应在征询律政司司长的意见后，研究将有条件的收费安排引入香港的可行性，作为另外一个协助减低法律援助费用的措施。

### 当局的回应

3.42 法律援助署署长表示：

- (a) 有条件的收费安排对香港的效用仍有待因应该安排在英国最新发展下推行的实际经验加以评估；
- (b) 律政司以前曾提出有条件的收费安排，但有关建议却被搁置；及
- (c) 他会就此事与律政司进一步联络。

---

注8：英国政府就谘询文件进行谘询工作后作出的结论：“Conditional Fees: Sharing the Risks of Litigation (有条件的收费：分担诉讼的风险)” 大法官办公室，二零零零年二月。

## 第4 部分：经济审查及案情审查

4.1 本部分研究法援署的经济审查和案情审查程序是否恰当。如果这些审查程序能予以正确执行，将能确保法律援助只提供给合乎资格领取的人士，亦可帮助控制法律援助的费用。

### 经济审查

4.2 《法律援助条例》第10 条订明，必须符合两项要求，才会获发法律援助证书，经济审查是其中之一（另一要求是案情审查，这点会在下文第 4.34至 4.39段讨论）。经济审查的目的，是确保这种由公帑资助的法律援助服务只提供给无法私人负担讼费的人士。

### 申请人财务资源的评估

4.3 法援署利用经济审查，考虑申请人每年的可动用收入和可动用资产总额，来评估申请人的财务资源，如下所述：

- (a) **可动用收入** 这是指申请人在12个月期间(注9) 来自所有来源(例如受雇所得的薪金和工资、从事行业或业务所得的收入等)的总收入，扣除以下的许可扣减项目后所得之数：
  - (i) 申请人工作期间照顾与其同住的受供养幼年人的费用；
  - (ii) 对退休金或退休计划作出的供款；
  - (iii) 薪俸税；
  - (iv) 其主要或唯一住宅的租金、按揭供款、差饷、管理费，但扣除额不得超过其收入的一半；及
  - (v) 供申请人及其受养人支付生活开支的法定个人豁免额，数额如下：

---

**注9：** 根据《法律援助(评定资源及分担费用)规例》，12 个月期间是指由申请法律援助之日起计的12 个月，或就案件的个别情况而言，法律援助署署长认为合适的其他12个月期间。

申请人的 家庭成员人数， 包括其受养人	每年的 法定个人豁免额 (注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) **可动用资产** 这是申请人所有属资产性质的资源在申请法律援助当日经确定的价值(例如现金、银行存款、珠宝、古董、股票及股份)。不过，若干资产却不当作属资产性质的资源，例如：

- (i) 家具及物品；
- (ii) 个人衣物；
- (iii) 申请人从事其行业所使用的个人工具及器材；及
- (iv) 申请人居住的唯一或主要住宅的权益的价值。

4.4 在计算申请人的财务资源时，申请人配偶的财务资源亦会被计算在内，但若配偶是有关法律援助申请中的对讼人，又或申请人已经与配偶分居，则另作别论。

4.5 符合申请法律援助的经济能力限额载于上文第1.6、1.8及1.10(a)段。

---

**注10:** 根据《法律援助(评定资源及分担费用)规例》，这些豁免额相等于“住户开支第35个百分值”。“住户开支”指根据政府统计处进行的五年度住户开支统计调查计算的某人数的住户开支水平(不包括租金开支)。“第35个百分值”则指属该人数的住户之中有35%的住户开支低于该水平。

## 经济审查机制

4.6 法援署已就进行经济审查事宜，以运作手册和通告形式，向员工发出指引。

4.7 根据现行的经济审查程序，法援署会派出一名律政书记会见申请人，协助其填写经济能力调查报告(调查报告)。调查报告会记录申请人的财务资源、获许可扣减的项目、所分担的法律费用，以及律政书记在会面中观察所得的特别情况。调查报告其后会由一名法援署的专业人员审阅，以确保填写妥当。若需要进一步调查(例如向银行查询、进行土地查册等)，法援署会征求申请人的同意，进行这些工作。

4.8 申请人不论是根据普通法律援助计划或是法律援助辅助计划提出申请，都须经过相同的经济审查程序。

## 审计署的个案研究

4.9 审计署进行个案研究，以审核经济审查的程序。审计署在法援署的协助下，取得 82 宗个案(注11) 的受助人的同意，这些个案包括72 宗民事个案和10宗刑事上诉个案，并已在一九九九及二零零零年完结。

## 审计署个案研究的结果

4.10 根据所研究的 82 宗个案，审计署注意到，经济审查程序有某些方面应予收紧。审计署的意见详载于下文第4.11 至4.23 段。

4.11 **家访** 提供其他形式的社会福利的政府部门(例如社会福利署、房屋署、学生资助办事处等) 都惯常地进行家访，以核实申请人的经济状况和查明服务是否遭人滥用。不过，审计署留意到，法援署人员甚少进行家访以核实法律援助申请人的财务资源。在所研究的82 宗个案中，无一宗曾进行家访。

4.12 就核实法律援助申请人所作的经济状况声明的真伪而言，家访是一个有效方法。家访尤其可以：

- (a) 让法援署确定申请人的生活水平是否与申报的资料相符；及
- (b) 防止申请人为通过经济审查而少报其财务资源。

4.13 审计署明白到，对所有个案进行家访未必符合成本效益。不过，家访若以随机形式和对有可疑申请个案进行(见下文第4.22 段)，则会有效。

---

注11: 《法律援助条例》的条文规定，未得到受助人的同意不得披露个案详情。审计署要求审查的个案超过 82 宗，但只在 82 宗个案取得同意。

4.14 **受雇收入的证明文件** 任何人如申请法律援助，须出示收入证明的文件证据(例如雇主就已支付薪金的证明及工资收据)。在所研究的82宗个案中，31宗的申请人表示有受雇工作收入。在这31宗个案中，八名申请人(即每四人之中有一人)不能提供任何收入证明。这些申请人声称担任秘书、技术员及电子工人等职业，但却告诉法援署他们不能提供任何收入证明文件。法援署在没有收入证明的情况下，只好根据其他附属证据，例如银行结单或银行储蓄存折来评估这些申请人的收入是否合理。不过，这些银行结单或银行存折并无显示任何收入记录。

4.15 由于在每四名受雇申请人当中便有一人没有出示收入证明，审计署认为法援署应采取进一步措施核实申请人的收入。举例来说，法援署可与申请人的雇主联络，索取资料并加以核实。

4.16 **申请人的业务的财务报表** 如申请人经营业务，法援署规定该申请人须出示有关业务的资产负债表和损益帐，以评估其收入和资本。

4.17 在所研究的82宗个案中，有三宗的申请人是独资经营者。在这三宗个案中，有两名申请人没有出示其业务的财务报表。在这两宗个案中，法援署评估有关申请人的业务利润和价值是否合理的方法，只是口头询问申请人，以及参阅他们的银行结单，尽管这些结单明显不能就其业务的财政状况提供足够的资料。

4.18 在没有财务报表的情况下，法援署不能准确确定有关申请人的财务资源，因而他们在财政上是否真正符合资格申请法律援助也成疑问。但《税务条例》(第112章)规定，独资经营者须备存资产负债表和损益帐，以供课税之用。审计署认为，法援署可要求所有经营业务的申请人至少出示财务报表副本，以支持其要求法律援助的申请。如申请人连财务报表副本也不能出示，则应将其经济状况声明视为十分可疑。

4.19 **代他人持有的资产** 在申请法律援助时，申请人须向法援署披露其(包括其配偶)所有的财务资源，以进行经济状况评估。申请人如有例如银行存款及股票等资产，但声称是代配偶以外的另一人持有这些资产的一部分，则须证明所说属实，否则，申请人声称属于另一人的资产的价值会被视为其拥有的资本。

4.20 在所研究的82宗个案中，有两宗个案的申请人声称代他人持有资产。在这两宗个案中，有关申请人为了证明所说属实，向法援署提供朋友签署的便条，内容声称朋友实际上拥有该资产。法援署在没有其他确凿证据的情况下，接纳便条为证明申请人所说属实的文件。两名申请人因为有关资产的价值不包括在其财务资源内，结果通过经济审查。该两宗个案其中一宗的案件摘要载于下文。

## 个案摘要

### 申请人声称代朋友持有资产

一九九七年，申请人申请法律援助，以便在区域法院作出抗辩。由于他的财务资源超出有关申请资格的上限，因此未能通过经济审查。

五个月后，他再次就同一案件，提出申请。在会晤期间，他告知法援署他持有约值 217,000 元的股票，但表示当中只有约 33,000 元的股票是他拥有，其余为数184,000元的股票，则是他代朋友持有的。他向法援署递交一张由他朋友签署的便条，声称他的朋友拥有那些股票。

法援署接纳该便条作为证明他的朋友拥有为数184,000元的股票的文件。结果，该笔184,000元的数目没有计入在申请人的财务资源内。他通过经济审查，并获得法律援助，毋须分担支付任何讼费。

资料来源：法援署的记录

4.21 审计署认为，法援署不应接纳申请人所递交的便条，作为卸弃部分资产拥有权的证明。单凭那些便条，难以视作确凿证据，证明有关资产并非由申请人拥有。

4.22 **申请人没有受雇收入或其他来源的收入** 在审计署所审查的82宗个案中，有七宗的申请人声称没有受雇收入或其他来源的收入。在这七宗个案中，法援署只向申请人作出口头查询，而没有进一步调查(例如进行家访和向银行作出查询)以确定他们有否隐瞒或少报财务资源。审计署认为，法援署原应进行更深入调查，以确定声称没有受雇收入或其他来源的收入的申请人的真正财务资源。以下为该七宗个案其中一宗的个案摘要。

## 个案摘要

### 申请人声称没有受雇收入或其他来源的收入

一九九七年，三十岁的申请人申请法律援助，以便寻求司法复核。他在提出申请时，声称已失业多年，并没有银行户口或其他资产。他表示与家人同住，而他们并没有给予他任何金钱。他又表示，日常开支由每年所得约1,000元的“利是钱”支付。他花费甚少，因他在家用膳，而在衣着和交通方面，几乎没有任何开支。此外，他一再提醒法援署不要联络他的家人，或让他们得悉此事。

不过，申请人却租用一个邮箱(每年费用要数百元)来处理他与法援署的往来信件。法援署人员并没有进行家访以核实申请人的供词。结果，他通过经济审查，并获得法律援助，毋须分担支付任何讼费。

资料来源：法援署的记录

4.23 **申请人在香港以外地区的财务资源** 如上文第4.7段所述，调查报告记录每名申请人的财务资源。根据法援署的经济审查指引，申请人的财务资源应包括其香港和香港以外地区的收入和资本。审计署在研究个案时发现，调查报告没有提醒法援署负责会见的人员，申请人如在香港以外地区拥有财务资源，应向法援署作出披露，因此申请人有可能并没有将其在香港以外地区拥有的财务资源，全部告知法援署。

### 审计署对个案研究的建议

4.24 为杜绝带有欺诈成分的申请，以及确保真正无力私人负担讼费的人士才可获得法律援助服务，审计署建议法律援助署署长应：

- (a) 以随机抽查方式及对所有可疑的案件进行家访，以核实法律援助申请人提供的财务资料；
- (b) 在申请人未能出示收入证明的情况下，采取进一步行动，以核实申请人的收入。有关行动可包括：
  - (i) 向申请人的雇主查询其收入和其他福利；
  - (ii) 前往申请人的工作地点进行视察；及
  - (iii) 要求申请人提交报税表副本及税务局的缴税通知书；



- (c) 要求经营业务的申请人提交妥当的财务报表，以支持其申请；
- (d) 除非申请人能提交确凿证据，否则毋须理会申请人有关代他人持有资产提出的声明；
- (e) 对申请人声称没有受雇收入或其他来源的收入个案，进行更深入调查(例如进行家访、向银行进行查询及进行土地查册)；及
- (f) 规定申请人在调查报告披露其所有财务资源，包括在香港以外地区拥有的资产。

## 当局回应

4.25 法律援助署署长表示，现行的经济审查程序大致上并无问题。不过，在某些情况下可收紧对部分申请人经济状况的举证准则。他会考虑审计署的建议，并发出较明确的指引，以及为有关职员提供多些培训。

## 一宗涉及幼年人的个案

4.26 在是次帐目审查中，审计署注意到一宗涉及幼年人的个案。该个案的详情载于下文第4.27 至4.30 段。

4.27 “幼年人”一词在《法律援助条例》中被界定为年龄未满 18 岁的未婚人士。根据有关法律援助规例，如有法律援助申请是代幼年人提出的，则该幼年人的资源须包括根据法院命令或任何法院文书，为该幼年人的赡养而付予任何人的款项。在实际上，其父母的财务资源毋须计及。一九九七年法律援助政策检讨报告指出，这种评估方法受到批评。首先，将幼年人视为独立个体，而两名成年人(例如申请人及其配偶)则视为单一经济单位，这个处理方法是反常的。第二，公帑可能会用以提供法律援助给父母财政充裕的幼年人。

4.28 一九九七年法律援助政策检讨已因应上述批评，检讨过评估幼年申请人财务资源的方法。结论是应保留现行评估幼年申请人经济状况是否符合资格的方法，原因是：

- (a) 假如在评估幼年申请人的经济状况是否符合资格时，亦考虑其父母的财务资源，则有关父母未必会愿意代其幼年子女进行诉讼，因为他们将须分担法律援助署所支出的法律费用。幼年人的利益或会因而受损；及
- (b) 由于为幼年人或代其追讨得到的赔偿，法院将为该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处理，因此在评估时计及其父母的财务资源，实有欠公允。

## 审计署对一宗涉及幼年人的个案的意见

4.29 审计署在考虑过下述个案后，认为一九九七年法律援助政策检讨所述，有关维持现时的方法，只评估青年人财务资源的理据，应予审慎检讨。该个案概述如下。

### 个案摘要

#### 一名父母富裕的青年人

本个案涉及的幼年人的父亲十分富裕，他拥有的公司总资产超过1,000 万元，而其私人银行帐户亦有数以百万计的存款。最初，该幼年人的父亲为其聘用了一名私人执业律师在高等法院进行诉讼，但随后获悉该青年人可符合资格申请法律援助。

在一九九八年，提出申请后，该名青年人获得法律援助。在经济审查中并无计及其父母的财务资源。幼年人的父亲亦毋须分担支付任何讼费。

该名青年人在此案中胜诉。法官并无颁令由哪一方承担讼费，因此法援署(而非幼年人的父亲)须支付约220,000 元的讼费。

资料来源：法援署的记录

4.30 从上述个案可见，该名幼年人的父亲十分富裕，能够负担聘用私人执业律师进行诉讼。该个案显示了公帑可被用于提供法律援助给父母富裕而且愿意及能够私人负担讼费的青年人，这是不合乎常理的。

## 审计署对涉及幼年人的个案的建议

4.31 审计署建议法律援助署署长应在征询行政署长的意见后，审慎检讨有关的法律援助规例所订明评估幼年申请人经济状况的方法，尤其是要决定应否将父母的财务资源包括在评估之内。

## 当局的回应

4.32 法律援助署署长表示：

- (a) 如要在青年人提出的法律援助申请中评估其父母的财务资源，可能等如改变政策，并因而须提出法例修订和征询法律援助服务局的意见；及

- (b) 法援署会不断进行检讨以提高法律援助服务的质素和成本效益，而他会在检讨期间考虑审计署的建议。

4.33 行政署长表示，虽然他认为现行有关评估幼年申请人的方法，其理据依然成立，但这一事项会与法律援助服务的其他事宜一样，不断作出检讨。

### 案情审查

4.34 法援署进行案情审查，以助确保法律援助只会提供给有合理理由采取法律行动或成为诉讼其中一方的人士。

### 案情审查记录

4.35 审计署就 72 宗民事案件和 10 宗刑事上诉案件的案情审查 (见上文第 4.9 段的注11)，进行个案研究。就审计署所研究的 10 宗刑事上诉案件而言，法援署的专业人员有将每宗案件的案情理据，记录在档案内。该等记录详细载明提出上诉的理由，以及专业人员进行案情审查时所考虑的有关因素。但至于该72 宗民事案件，尽管已获高级法律援助律师 / 首长级人员批签，但却未有详细记录案情审查如何进行。由于缺乏详细记录，审计署无法确知法援署的个案负责人员有否充分考虑每宗案件的案情理据。

4.36 除确保遵照法例规定外，妥善记录亦有以下好处：

- (a) 较能明确反映基于案情的理据而作出有关给予法律援助的决定，是否周全恰当；
- (b) 于评估所作的决定是否一致时，作为准则；及
- (c) 方便日后进行个案检讨时，得以找出有待改善的地方。

4.37 因此，审计署认为法援署须妥为保存足够的案情审查记录。

### 审计署对案情审查记录的建议

4.38 审计署建议法律援助署署长，如估计案件会涉及高昂法律援助费用，应确保在档案内，记录载明给予法律援助的理据。

### 当局的回应

4.39 法律援助署署长表示会考虑拟备有关案情审查的核对表，以供进行案情审查时使用。

## 第 5 部分：服务表现指标和策略性规划

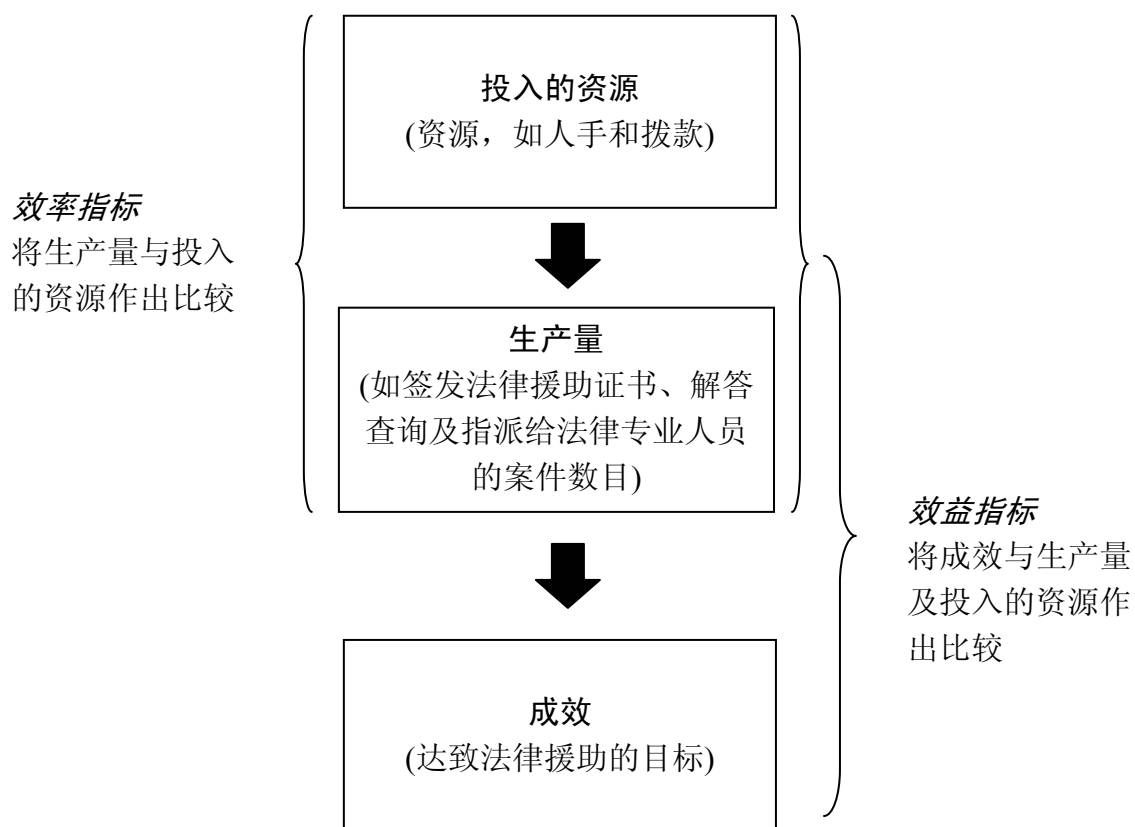
5.1 本部分注意到法援署的服务表现指标和策略性规划可以有所改进。

### 服务表现指标

5.2 服务表现指标提供衡量机构表现的方法。机构在制订服务表现指标时，除了汇报工作活动及工作量外，也应汇报效率及效益。效率指标将机构运用的资源(即投入的资源)与其生产量联系起来。效益指标将机构投入的资源和生产量与工作成效联系起来。下文图一以法援署为例，展示投入的资源、生产量及成效及有关的效率和效益指标。

图一

#### 投入的资源、生产量、成效及服务表现指标



资料来源：审计署的研究

## 法援署采用的服务表现指标

5.3 法援署制订了服务表现指标以衡量各工作纲领的表现，该等指标刊载在该署周年预算的管制人员报告内。下文表六列举法援署采用的服务表现指标例子。

表六

法援署采用的服务表现指标例子

纲领	汇报工作活动及生产量的 服务表现指标	汇报效率及 效益的服务表现指标
审批法律援助申请	一 以下各项的数目： <ul style="list-style-type: none"> <li>● 收到的查询</li> <li>● 预约</li> <li>● 收到的申请</li> <li>● 签发的法律援助证书</li> <li>● 因财务资源理由拒办的申请</li> <li>● 因案情理由拒办的申请</li> <li>● 完结 / 取消的法律援助证书</li> <li>● 推翻法援署的决定而经聆讯的上诉</li> <li>● 推翻法援署的决定而得直的上诉</li> </ul>	一 在目标审批时间内完成审批的申请百分率 一 经聆讯的上诉数目(反对被拒绝提供法律援助)对法庭聆案官判予得直的上诉数目
诉讼服务	一 以下各项的数目： <ul style="list-style-type: none"> <li>● 新指派的个案</li> <li>● 已完结 / 取消的个案</li> <li>● 年底尚在处理的个案</li> </ul> 追讨得到的赔偿 追讨得到的讼费	

资料来源：2000-01 年度《预算》

## 审计署对服务表现指标的意见

5.4 从以上表六可见，法援署的服务表现指标以汇报工作活动及生产量为主。法援署应考虑采用其他服务表现指标以评估其服务的效率及效益。

5.5 审计署的研究显示，先进国家如澳洲、加拿大、英国及美国的法律援助当局，都采用效率及效益指标。下文表七列举这些主管当局采用的效率及效益指标的例子。

表七

### 一些先进国家法律援助当局采用的效率及效益指标的例子

效率指标	备注
● 每名客户的平均开支	——
● 高成本个案比例	高成本个案在个案总数所占的比例
● 行政费用在总开支所占的比例	行政费用在法律援助服务总开支所占的比例
● 员工生产力	每名员工平均提供的客户服务
<b>效益指标</b>	
● 法律援助服务的批出率	接纳的法律援助个案在申请总数所占的比例
● 拒办率	拒绝个案在申请总数所占的比例
● 上庭时无律师代表的诉讼人数目	——
● 采用另类排解纠纷方法的比率	已采用另类排解纠纷方法的个案数目，在可能适合采用另类排解纠纷方法的个案数目所占的比例
● 满意率	据客户调查显示，对法律援助服务非常满意的客户比率

资料来源：审计署的研究

## 审计署对服务表现指标的建议

### 5.6 审计署建议法律援助署署长应：

- (a) 参考先进国家的做法，确立和制订更多效率及效益指标，以评估法援署的服务表现；及
- (b) 按情况所需就已制订的效率及效益指标定下服务表现目标，法援署可从而得知该等指标在付诸实行时能否达到目标。

## 当局的回应

5.7 法律援助署署长表示，该署已订有衡量服务表现的效率及效益指标，例如有关审批法律援助申请及处理付款的指标。他会参考外国的经验，制订更多衡量服务表现的效率及效益指标，并会按情况所需就已制订的效率及效益指标定下表现目标。

## 全面的策略性计划

5.8 2000-01 年度，法援署提供法律援助服务的开支净额为4.13 亿元。法援署说明，法律援助的目标，是要确保所有有充分理据提出法律诉讼或抗辩的人士不会因欠缺经济能力而没法寻求公义。法援署身处在急剧转变的环境，正面临许多挑战，这些挑战是因下列转变而带来的：

- 经济转变；
- 社会转变；
- 法律转变；及
- 科技转变。

为确定法援署如何达到其目标才最妥善和打算如何面对不断转变的环境所带来的挑战，该署须制订全面的策略性计划。

## 审计署对全面的策略性计划的意见

5.9 全面的策略性计划有助机构决定如何达到其目标才最妥善，并就如何订定工作优先次序，提供更合理的基础。这亦是确保资源用得其所及有效率地被运用的方法。

5.10 审计署留意到，某些先进国家，例如澳洲及英国的法律援助当局，都订有策略性 / 整体计划，详细说明其服务如何达到目标，以及这些当局如何在提供由公帑资助的法律援助服务方面，不断作出改善。

5.11 法援署全面的策略性计划应包括：

- 使命宣言；
- 长远目标(三至五年)；
- 短期目标；
- 为达到目标而须推行的重点工作；
- 不断改善法律援助服务的质素、效率及经济效益的方法；及
- 经预先计划用以监察及评估成效的方法，以便根据预定基准衡量法援署的表现并对计划作出修订。

#### 审计署对全面的策略性计划的建议

5.12 审计署建议法律援助署署长应在征询行政署长的意见后：

- (a) 制订全面的策略性计划，俾能以更佳方法达到法律援助目标；
- (b) 在制订策略性计划时，考虑这份审计报告其他部分的审查结果及建议；及
- (c) 监察策略性计划的实施情况，并在有需要时予以修订，确保该计划能让法援署应付不断转变的环境所带来的挑战。

#### 当局的回应

5.13 法律援助署署长表示：

- (a) 法援署订有策略性规划。该署的策略性计划(注12) 是在征询行政署长的意见后定出的，并在行政长官《施政报告》中公布，以及每年在《政务司司长办公室行政署施政方针》小册子中发表或每年在管制人员报告中及法律援助服务局的周年报告中载述。此外，法援署不时就法律援助服务的各方面事宜，进行检讨。法援署根据这些检讨的结果，制订改善法律援助服务质素的策略；及

---

注12：在二零零一年八月与法援署高层人员举行的谘询会上，法援署不能出示一个包含有上文第5.11段所述各项要素名符其实的策略性计划。



- (b) 法援署会征询行政署长的意见，并顾及情况转变及审计报告的审查结果，继续按情况所需制订适当部门计划，务求更妥善地达到法律援助的目标。

5.14 行政署长表示同意审计署的意见，即制订策略性计划对于帮助法援署达成提供有效率的法律援助服务这个整体目标，十分重要。他已和法援署紧密合作，并已制定多项计划，以确保市民对法律援助服务感到十分满意。他会按照承诺，不时就法律援助服务的各方面事宜进行检讨，并继续与法援署制订新措施，以及监察既定计划的进度。