

香港法律改革委员会

报告书

按条件收费

摘要

(本摘要是报告书的纲要。报告书可以向法律改革委员会秘书处索取，地址为香港湾仔告士打道 39 号夏慳大厦 20 楼，亦可以于互联网上查阅，网址为：<http://www.hkreform.gov.hk>。)

研究范围

1. 2003 年 5 月，律政司司长和终审法院首席法官指示法律改革委员会：

“根据香港的情况，研究按条件收费的讼费安排是否切实可行，并且研究应否准许在民事案件中采用这种讼费安排，以及如采用的话，它的适用范围应有多大（包括适用于哪类案件以及有何特点和限制），并提出适当的法律改革建议。”

小组委员会

2. 按条件收费小组委员会的成员有：

陈坤耀教授，GBS，CBE，太平绅士 岭南大学校长
(主席)

石永泰资深大律师

资深大律师

Temple Chambers

伍成业先生

香港上海汇丰银行有限公司
法律及合规事务主管

杜笑群女士
(任期由 2003 年 9 月至
2004 年 2 月)

皇家太阳联合保险(香港)有限公司
核保及赔偿风险管理部
助理总经理

施瀚霖先生 (任期由 2004 年 2 月至 2005 年 6 月)	苏黎世保险集团(香港) 董事总经理兼行政总裁
袁家宁法官	高等法院上诉法庭法官
陈香屏先生	法律援助署副署长
梁海明先生	仲良投资有限公司总裁
梁伟文先生	大律师 Temple Chambers
陈黄穗女士，BBS，太平绅士	消费者委员会前任总干事
单格全先生	律政司 高级助理法律政策专员
蔡香君女士 (任期由 2005 年 11 月起)	汇丰保险集团（亚太）有限 公司总经理
萧咏仪女士	薛冯邝岑律师行 顾问律师
谢伟思先生	安理国际律师事务所合伙人
梁东华先生 (秘书，任期由 2005 年 12 月至 2006 年 4 月)	法律改革委员会 高级政府律师
云嘉琪女士 (秘书，2005 年 12 月至 2006 年 4 月除外)	法律改革委员会 高级政府律师

谘询意见

3. 小组委员会在 2005 年 9 月发表了一份谘询文件，征求社会人士的评论和意见，其后收到超过 80 份书面回应。大部分的回应者都提出非常重要的意见。

按条件收费有别于按判决金额收费

4. 小组委员会从收到的意见中，发现公众人士有时混淆了在英格兰和澳大利亚司法管辖区所实行的按条件收费（conditional

fees)，以及在美国司法管辖区所实行的按判决金额收费（contingency fees）。

5. 简单来说，按条件收费是基于传统方法计算的律师费，而分别之处是：所涉的民事诉讼如败诉的话，不会收取律师费，如胜诉的话，则另加收一笔相等于传统律师费某个百分比的附加费。相对而言，按判决金额收费是基于民事诉讼的赔偿金额而计算的律师费，如所涉的民事诉讼败诉，不会收取律师费，如胜诉的话，则收取一笔相等于追讨所得的赔偿金额某个百分比的律师费。

第 1 章 诉讼费用

诉讼费用由谁支付？

6. **保险**—— 保险公司是主要的诉讼参与者，尤以人身伤害案件为然。

7. **法律援助**—— 在香港，诉讼人的案件如属于法律援助计划所适用的案件类别，而他本人又通过经济审查和案情审查的话，他就可以得到法律援助署的援助。

8. **法律执业者**—— 在准许采用按结果收费安排的司法管辖区，败诉的案件由法律执业者负担讼费。各种按结果收费安排的使用程度则因不同司法管辖区而有分别。美国没有法律援助制度，按判决金额收费是其中一个主要的讼费资金来源。

9. **申索中介人**—— 这是一种由不具法律资格的人经营的业务，经营者协助当事人申索赔偿，所处理的通常是交通意外或者因工受伤案件。他们采用“不成功、不收费”的准则，如申索成功的话，一般收取赔偿额的 20% 至 30% 作为报酬。在英国，申索中介人如雨后春笋般涌现。香港也有申索中介人，但由于普通法上的助讼罪和包揽诉讼罪依然适用于香港，所以在某些情况下，申索中介人的活动可能是违法的。

10. **诉讼人**—— 最明显的诉讼资金来源是诉讼人本身的资源。讼费原则决定了由哪一方支付讼费以及支付多少讼费，这原则也是厘定讼费的基础。

11. **第三者出资**—— 在英格兰、澳大利亚之类的司法管辖区，由第三者提供诉讼资金的情况愈来愈普遍。出资者当中有一部分是商营的，他们虽然不是诉讼的一方，但在很大程度上却控制了诉讼过程，并以分享判决金额的方式从诉讼中得利。在另一方面，也有

一部分是“纯粹的出资者”，他们“在诉讼中没有个人利益，也不会从诉讼中获利。他们并非以商业经营来提供诉讼资金，也不会以任何方式控制诉讼的方向”。关于由第三者出资进行诉讼的趋势上升这个问题，英格兰上诉法院在 *Arkin v Borchard Lines Ltd* [2005] 1 WLR 3055 案中曾加以探讨。

香港有关的讼费原则

讼费须视乎诉讼结果而定——弥偿讼费原则

12. 在香港，讼案的败方除了支付己方的律师费外，通常还会遭法庭命令支付胜方的律师费。这项原则称为“弥偿讼费原则”。英国、加拿大、日本及大部分欧洲国家都以这套原则作为民事法律程序分配讼费的基础。最主要的例外情况是美国，该国的一般原则是诉讼各方须自行负担己方的讼费，但无理缠扰的诉讼或滥用法律程序，则属例外。

经济审查

13. 经济审查的目的在于评定申请人的财务资源是否超逾有关法律援助计划的法定上限。财务资源是指将申请人的每月可动用收入乘以 12，再与申请人的可动用资产相加后所得的数目。每月可动用的收入是指将每月总收入减去可扣减的项目后所得的数目，可扣减的项目包括租金、差饷以及供申请人本人和受养人支付生活开支的法定个人豁免额。可动用资产包括一切资本资产，例如现金、银行存款、珠宝、古董、证券、股份及物业。不过，有些资产不会计算在申请人的资产内，例如申请人的住宅、家具及其营生工具。在评定可动用资产时，负资产的物业当作没有价值。

普通法律援助计划及法律援助辅助计划

14. 申请人如欲根据普通法律援助计划就民事法律程序获得法律援助，他的财务资源不超逾 158,300 元，才符合资格。法律援助辅助计划在 1984 年设立，旨在为不能通过普通法律援助计划下的经济审查的“夹心阶层”人士提供援助。财务资源超逾 158,300 元但在 439,800 元以内的人士，可根据这计划提出申请。有别于普通法律援助计划，法律援助辅助计划是自负盈亏的，经费来自法律援助辅助计划基金，该基金的资金则来自申请人所缴付的分担费用以及追讨所得的损害赔偿或补偿。在 2006 年，法律援助辅助计划的申请有 137 宗，其中 127 宗获得批准。开支为 400 万元，并为受助人讨回 2,810 万元。

禁止在香港采用按条件收费或按判决金额收费安排的有关条文

15. 在香港，事务律师不得就所处理的争讼事务与当事人订立按条件收费或按判决金额收费的安排。这项限制源自法例、行为操守的守则，以及普通法。在 *Cannonway Consultants Ltd v Kenworth Engineering Ltd* 案，嘉柏伦法官 (Kaplan J) 表示，凭借《英国法律应用条例》第 3(1)条，包揽诉讼法适用于香港，但这法则的应用情况有限。《法律执业者条例》(第 159 章) 规定，订立酬金协议的权力以及强制执行该等协议的条文，都没有给予下列事项法律效力：“延聘或雇用律师提起任何诉讼、起诉或其他争讼法律程序的任何协议，而该协议是规定只在该诉讼、起诉或争讼法律程序胜诉时才付款的”。

第 2 章 美国的按判决金额收费

16. 对人身伤害和其他侵权诉讼案件来说，按判决金额收费是最主要的一种收费安排。涉及人身伤害的案件，可能获判的赔偿额最高，也是最多采用按判决金额收费的案件类别。据一项资料来源显示，在人身伤害案件中，95% 的原告人采用按判决金额收费。虽然按判决金额收费制度为贫者打开了法庭公义之门，但却大受批评。由于这种收费制度是按百分率计算收费额的，律师可能宁愿为提出琐屑无聊申索的人担任代表律师，并为其本人的利益而不是为当事人的利益而处理案件，也可能在案件完结时索取过多的费用。

第 3 章 英格兰在按条件收费方面的法例有何改变

《1990 年法院和法律服务法令》

17. 《1990 年法院和法律服务法令》(Courts and Legal Services Act 1990) 第 58(3)条使按条件收费的协议合法化，因此，这种协议不会“仅因为本身是一份按条件收费协议而不能强制执行。”该法令赋权司法大臣 (Lord Chancellor)，使他有权在谘询指定的法官及法律专业团体后，藉附属法规订明某几类案件可以采用可强制执行的按条件收费协议，也有权厘定诉讼成功时准予收取的额外收费额。《按条件收费协议规例》(Conditional Fee Agreements Regulations) 以及《按条件收费协议命令》(Conditional Fee Agreements Order) 终于在 1995 年 7 月 5 日生效。在 1995 年，按条件收费协议具有以下的主要特点：

- 只有在三类法律程序中，才可以采用按条件收费的方式，即：无力偿债案、人身伤害案，以及在欧洲人权委员会和欧洲人权法院提起的法律程序。

- 最高准予收取的成功收费是事务律师正常收费的 100%。
- 律师会当时建议将事务律师的额外收费上限定为相等于追讨得的损害赔偿额的 25%，而大律师公会则建议把大律师的额外收费上限定为 10%。

事发后投购的法律开支保险

18. 由于有弥偿讼费原则，所以单凭按条件收费协议是不能保障当事人不用在诉讼失败时支付对讼方的律师费。当英格兰推行按条件收费协议后，一种在事故发生后投购的法律开支保险（简称“事后保险”）便应运而生。截至 2006 年 12 月止，有 30 家公司在广告宣传上声称本身是事后保险供应商，但当中只有五家才真正是保险公司，其他的都是经纪。事后保险业的市場并不稳定，时常有供应商加入或脱离这个市場。高级讼费评核官赫斯特（Senior Costs Judge Peter Hurst）曾评论说，事后保险市場非常稚嫩，尚未稳定，部分一早已加入市場的，现已损失大量金钱。他补充说，如果事后保险市場崩溃，按条件收费的机制也会崩溃。

1998 至 2000 年进一步的改革

19. 1998 年新颁布的《按条件收费协议命令》（Conditional Fee Agreements Order）废除了 1995 年的命令。除家事及刑事案件外，所有民事法律程序都可以采用按条件收费协议。新命令的第 4 条保留了 100% 的最高准许额外收费率。

20. 《1999 年司法服务法令》（Access to Justice Act 1999）带来更大的转变。讼案的胜方向败方追讨本身因须冒支付对方讼费的风险而投保的事后保险的保费。讼案的胜方也可向败方追讨本身与己方律师议定的成功收费（或额外收费），但数额可以经法院评定而削减。

21. 从一方面看，保险费和成功收费可予追讨一事所带来的转变，只是巩固了普通的讼费原则，即“讼费须视乎诉讼结果而定”的原则，讼案的败方须支付讼费。但从另一方面看，这转变却可以理解为要求败方双重付款。这转变确实惹来无休止的争议和大量的附属诉讼。

22. 律师会曾建议把成功收费的上限按自愿性质订定在损害赔偿额的 25%，但自从讼案的胜方向败方追讨成功收费和保费后，这建议已经取消。赞德认为取消这建议的后果，是引起“*由律*

师推动的诉讼”，因为它令到律师有动机去进行申索而不论所申索的是否只是小额的损害赔偿。

废除按条件收费协议规例

23. 宪制事务部于 2005 年 8 月宣布：由 2005 年 11 月 1 日起，《2000 年按条件收费协议规例》、《2000 年按条件收费集体协议规例》及《2003 年按条件收费协议（杂项修订）规例》将予废除。这项改变的目的，是简化按条件收费机制。现时，按条件收费协议须遵守《1990 年法院和法律服务法令》第 58 条（经《1999 年司法服务法令》第 27 条修订）。协议必须采用书面形式，而且不得关乎刑事或家事法律程序。就成功收费而增加收费的百分率，必须在协议中订明，目前成功收费的上限是 100%。大家仍然拭目以待，看看废除 2000 年及 2003 年的规例后，会否减少按条件收费协议所遭受的技术质疑。

第 4 章 英格兰的问题及当地的诉讼

24. 附属诉讼已触及形形色色的争论，例如成功收费和保险费是否合理以及可否追讨？弥偿讼费原则所引起的问题如何解决？按结果收费的安排还包括其他多种收费方式，那么，其他的收费方式在普通法上应如何看待？按条件收费协议是否合法？讼费是否合乎比例？

25. 上议院在 2002 年所审裁的 *Callery v Gray* (Nos 1 and 2) [2002] 1 WLR 2000-2032 案，足以说明即使是一宗由简单的道路交通意外引致的人身伤害申索，也可以有难以预料的情况发生。

26. 虽然法庭已经深入研究过关于按条件收费各方面的问题，但在很多重大的事项上尚存在着颇不明确的因素。看来最大的难题出于事后保险，尤其是关于适当的保费额问题。另一难题出于早已生效的事前保险的情况。可能出现的争议是，究竟申索人应该依赖被告人的事前保险还是自行投购事后保险。关键是已生效的事前保险能否为涉案的申索款额提供“令人满意”的保障。

27. 有一连串的案例是关于甚么类别的按条件收费协议是普通法所准许的。现时普通法对助讼及包揽诉讼的定义可见于 *Wallersteiner v Moir* (No 2) [1975] QB 373 案，其解释见于 *Awad v Geraghty & Co* [2000] 3 WLR 1041 案。引用邓宁勋爵在 *Wallersteiner v Moir* (No 2) 案中的说话：“英格兰法律从来未曾认许过以下的协议：律师在协议中订明他们会以‘按判决金额收费’的基准收取报酬，换句话说，他们诉讼成

功就收取报酬，失败不收报酬。这种协议是不合法的，因为犯了包揽诉讼罪。”因此，除非某份按条件收费协议完全符合了认许按条件收费方式的有关法例，否则该份协议是不能强制执行的。

28. 当局已竭力简化按条件收费的机制，至于此举能否减少附属诉讼的数量，尚属未知之数。败诉一方藉附属诉讼质疑按条件收费的效力，试图完全避免支付讼费的法律 responsibility。不过，败诉一方须支付成功收费和保险费这一点，已惹来不少争议并激发起公共政策上的争论。有人认为英格兰按条件收费机制所有问题的根本原因，是成功收费和保险费可向诉讼另一方追讨。可是，在 2005 年 11 月的法例修订之后，成功收费和保险费可予追讨这一点依然维持不变。有人相信，按条件收费的机制经修订之后，这些问题依然会出现。

29. 总括而言，从积极的一面看，新的收费安排确实扩大了寻求司法渠道，尤其是对人身伤害案件而言。至于在其他类别的案件，例如无力偿债案、义务及慈善性质的案件、诽谤案件，以及其他的私人事务或商业案件，案中的诉讼人原本因为法律援助范围日渐缩减而被拒诸法院门外，而本身又无力负担讼费资金，如今也可以受惠于新的收费安排。

第 5 章 其他司法管辖区的按结果收费安排

澳大利亚司法管辖区

30. 澳大利亚法律改革委员会解释说，澳大利亚所有司法管辖区都准许律师以按推测收费的基准，在诉讼成功时追讨一笔议定的固定金额。但比较普遍的情况，是律师收取一笔固定金额以及一笔按通常收费的某个百分率计算的额外收费。这与美国的情况有分别，澳大利亚不准收取按法庭判决金额的某个百分率计算的按判决金额收费。对于额外收费，澳大利亚各州有不同的规定，收费幅度由 25% 至 100% 不等。

加拿大司法管辖区

31. 加拿大所有省和地方都广泛采用按判决金额收费的安排。这种安排已经确立为一种可以用来提供法律服务又不会惹起争议的收费办法。根据一项资料来源显示，民众对这种收费办法的投诉不多，当事人亦很少向法院提出质疑。加拿大的省和地方各有自己的一套法律规例或专业自律守则，而共同点是大家都普遍接受这种收费安排。加拿大的司法管辖区采纳弥偿讼费原则，但没有提供事后

保险。各司法管辖区为价值不高的道路交通意外案件订立一项无过失计划，而关于雇主法律责任的申索则根据劳工补偿计划而处理。

爱尔兰

32. 爱尔兰采用按推测收费的办法，已经有超过 30 年的历史。根据当事人与事务律师之间的谅解协议，所有侵权诉讼的费用（富有的当事人除外）皆由事务律师负责，而这些费用会在诉讼成功时得到偿还。同样地，大律师也只会于诉讼成功之时收费。大家普遍认为按条件收费的安排能有效地剔除琐屑无聊或成功无望的案件，因为律师如果相信某案件没有成功机会，他不会为这宗案件虚耗时间和资源。爱尔兰虽然准许收取成功收费，但有报告显示，在该国很少采用按条件收费的方式。

33. 爱尔兰禁止采用按判决金额收费的方式，但根据一项对人身伤害案件的详细分析所显示，事务律师在那些案件中所实际收取的费用，只能理解为相等于一笔固定金额的收费另加追讨所得款额的 15% 的总和。富莱教授（Professor Faure）的报告指出，这现象可显示出，容许采用按结果收费的方式（爱尔兰准许采用这种收费方式），可能导致意想不到的结果，就是出现按判决金额收费的情况。但从另一角度看，对于禁止采用按判决金额收费一事，可能被人有意地漠视。

中国内地

34. 《律师服务收费管理办法》（简称《2006 年管理办法》）是在 2006 年 4 月 13 日颁布并于 2006 年 12 月 1 日实施，当中的第三十四条确定废除《1997 年暂行办法》和《2000 年临时通知》。在《2006 年管理办法》中，与按结果收费有关的，包括以下各方面：

- (a) 第四条——律师服务收费实行政府指导价和市场调节价。
- (b) 第十一条——办理涉及财产关系的民事案件时，委托人被告知政府指导价后仍要求实行按结果收费的，律师事务所可以实行按结果收费，但下列情形除外：
 - (i) 婚姻、继承案件；
 - (ii) 请求给予社会保险待遇或者最低生活保障待遇的；
 - (iii) 请求给付赡养费、抚养费、扶养费、抚恤金、救济金、工伤赔偿的；

(iv) 请求支付劳动报酬的等。

(c) 第十二条——禁止刑事诉讼案件、行政诉讼案件、国家赔偿案件以及群体性诉讼案件实行按结果收费。

(d) 第十三条——如实行按结果收费，律师事务所应当与委托人签订按结果收费合同，约定双方应承担的风险责任、收费方式、收费数额或比例。根据按结果收费安排而收取的最高收费金额，不得高于收费合同约定标的额的30%。

北爱尔兰

35. 在北爱尔兰的《2003年司法服务（北爱尔兰）令》中，有条文订明可以采用按条件收费协议，以及（作为另一选择）订立讼费出资协议。北爱尔兰现仍施行民事法律援助，但现正考虑以另一机制加以替代。该命令开始实行时，正值北爱尔兰法律服务委员会（Northern Ireland Legal Services Commission）于2003年9月成立，该委员会的任务是管理法律援助以及实行该命令所规定的其他改革措施。北爱尔兰最近对设立“按判决金额收费法律援助基金”（Contingency Legal Aid Fund）一事，进行调查。根据建议，该基金会用公帑设立，但仅限用于某几类“标准类别的案件，例如道路交通意外案件”。这些案件成功率高，“不会令基金耗尽”。不过，看来北爱尔兰这项检讨并没有为被告人提供充分的保障。根据决定，这基金不会用来支付诉讼成功的被告人的律师费，但如被告人诉讼失败，被告人除了支付申索人的正常费用外，还要额外向该基金支付一笔征费。

苏格兰

36. 苏格兰仍然设有民事法律援助，而律师则获准采用按推测收费的办法。这种收费办法通常用于申索损害赔偿的人身伤害案件。事务律师及出庭代讼人承诺为原告人办理案件，而除非诉讼成功，否则他们不会收取酬劳。诸如法庭费用等的一切费用，由事务律师支付。

37. 苏格兰的律师会（Law Society）在1997年2月设立一个名为“赔偿保障”（Compensure）的计划。根据这计划，事务律师可以答应当事人以“不成功、不收费”的收费准则接办案件，但当事人须同意支付115英镑的保险费，以承保其案件可能失败的风险，而保险公司会在败诉之时支付当事人的开支及对方的讼费（如被判付的话）。

南非

38. 南非法律委员会（South African Law Commission）在 1996 年 11 月发表《按推测收费与按判决金额收费报告书》（Report on Speculative and Contingency Fees）。虽然南非法律委员会在这本报告书中采用了“按判决金额收费”一词，但根据上文下理，他们所指的显然是按条件收费。根据他们的建议，政府制订了《1997 年按判决金额收费法令》（Contingency Fees Act of 1997）。

第 6 章 支持及反对按条件收费的论据及相关事项

39. 讨论按条件收费的文献，列出了多项反对按条件收费的论据，即：

- 利益冲突和非专业行为的风险
- 具投机性质和琐屑无聊的申索案件增加
- 律师费过高
- 对法律开支保险的倚赖
- 附属诉讼

40. 多个容许采用按结果收费方式的司法管辖区，对于采用这种收费方式的好处，提出多项支持的论据。这些论据同样地适用于按条件收费的方式。与香港有关的论据，包括：

- 这种收费方式可确保有寻求司法的渠道
- 可以分散诉讼所涉及的财务风险
- 可以杜絕琐屑无聊或理据薄弱的申索
- 可以容许消费者有选择以及促进订约自由的精神
- 把律师与当事人的利益连成一线
- 可以使香港的收费结构与其他司法管辖区一致

其他有关的事宜

申索中介人

41. 在英格兰，自从废除了包揽诉讼和助讼的刑事和民事法律责任之后，申索中介人大量涌现（申索中介人有时称为追讨代理人、索偿代理人、申索管理公司或申索耕农）。过去数年在英格兰，申索中介人的活动经常惹人关注。多家中介人公司（包括 Claims Direct 和 Accident Group）相继倒闭，令大家关注到申索中介人的经营模式。申索中介人被人指称采用高压的推销手段，提出夸大的或低质素的申索，销售昂贵而含糊的保险产品以承保不能向对讼方追讨的项目，向当事人高息贷款而不作信用稽核。这令申索中介人的行业形象拙劣。当事人往往未充分了解本人要承担的法律风险，便就其申索案件签订保险合同或接受销售代理人的贷款。有人关注到某些中介人争取生意的手法，并怀疑售予当事人的事后保险计划和借贷产品是否合适。

42. 2004年12月，克莱门蒂爵士（Sir David Clementi）发表《关于英格兰及威尔斯法律服务规管架构检讨》（Review of the Regulatory Framework for Legal Services in England and Wales）的最后报告书，把申索中介人形容为其中一处“规管的缺口”。结果，政府制订《2006年补偿法令》（Compensation Act 2006），以法律条文规管申索管理公司。

香港申索中介人的运作

43. 关于申索中介人的问题，立法会的司法及法律事务委员会已讨论了一段时间。根据所得资料显示，申索中介人看来在劳工处、社会福利署（交通意外伤亡援助组）、法律援助署和公立医院的办事处或附近，兜揽生意，而且情况十分严重。申索中介人会在这些办公地点的电梯大堂或接待处流连，寻找涉及劳资纠纷的申请人、法律援助的申请人或交通意外受害人或他们的家人，向他们兜揽生意。

44. 视乎案件的实际情况，不符合资格的人也有可能犯普通法上的助讼罪和包揽诉讼罪。“助讼”的定义是：在诉讼中没有权益的人协助或怂恿诉讼一方进行诉讼，而该名助讼人并没有获法律承认的动机证明他有理由干预诉讼。“包揽诉讼”是某种助讼行为，指助讼人协助他人诉讼，而条件是受助者答应让助讼人分享诉讼得益或分享诉讼标的物。

无律师代表诉讼人

45. 无律师代表诉讼人自行诉讼，无疑已成为香港诉讼中的一大特色。无律师代表诉讼人数目增加，是香港民事司法制度面对的

其中一个主要问题。香港律师会按条件收费工作小组（Working Party on Conditional Fees）编制了一份名为《对法律改革委员会〈按条件收费咨询文件〉的回应》（Response to the Consultation Paper of the Law Reform Commission on Conditional Fees）的文件，当中提及无律师代表诉讼人资源中心督导委员会于 2002 年进行的一项调查。在共 632 名回应者之中，54% 是无律师代表诉讼人。被问及为何没有聘用律师时，他们提供以下的理由：

- 不能负担聘请律师的费用 63%
- 无需聘请律师 30%
- 其他理由：对律师没有信心 7%
或法例不容许聘用律师

46. 我们认为某种形式的按结果收费安排会对无律师代表诉讼人有帮助。诚然他们未必全部都有充分的理据，但至少有一部分的无律师代表诉讼人是值得给予更好援助的，尤其是在以下情况：

- 有某些类别的申索案件是不能获得法律援助的，例如股东的申索、有限公司的申索及诽谤诉讼。
- 有部分诉讼人之所以游移于无律师代表与有律师代表之间，并不是在使用诉讼策略（博取法庭的“同情”或拖延时间），而是因为没有足够资金支付整个诉讼过程的律师费。
- 小额钱债审裁处及劳资审裁处不准有律师代表，但这项禁制并不适用于不服审裁处的判决而提出的上诉。如果案件的一方是资金短缺的个别诉讼人，而对讼方则资金充裕，那么，按结果收费的安排便能确保双方在任何上诉案中都有律师代表。

47. 如果有一部分无律师代表诉讼人能在某种形式上享有法律代表，不单止他们本身因寻求司法的渠道强化而享受到好处，连带司法程序以至法律程序中的其余各方都得益。即使最详尽的调查研究都未必能够准确地计算出以下类别的无律师代表诉讼人所占的比例：(i)理据充足者，以及(ii)主要因为财政紧绌而选择自行诉讼者（基本上，这类人士最能受惠于按条件收费的安排）。不过，按常理，在日常使用司法制度的无律师代表诉讼人中，必定有部分理据充分的诉讼人是因为缺乏资金而自行诉讼的。如透过某种形式的按结果收费的安排而增加诉讼人获得律师代表的机会，至少会令部分无律师代表诉讼人受惠。

消费者委员会的消费者诉讼基金

48. 明显地，香港有部分人虽然理据充足，但无法负担诉讼资金。消费者委员会的消费者诉讼基金有提供这方面的数据。在 1994 年 11 月 30 日至 2006 年 6 月 15 日期间，消费者诉讼基金审议过 85 组的个案，涉及多名申索人，其中 29 组个案获得该基金接受办理，涉及 649 名申索人。在余下的 56 组个案中，有部分个案被拒绝受理，其余则转介给消费者委员会采取跟进行动。但在这 56 组个案中，有 20 组个案是理据充足的，只因为缺乏示范作用才会被拒绝受理。根据消费者委员会所述，在“理据充分”的个案组别中，所涉及的准申索人合共约为 140 人至数百人之间。

第 7 章 改革建议

小组委员会的谘询文件

49. 法改会属下的按条件收费小组委员会，于 2005 年 9 月发表的谘询文件曾建议：

- 应该容许律师在某几类民事诉讼中，如果遇到合适的案件，便可以选择采用按条件收费。不过，按条件收费机制在架构上，应在几方面有别于英格兰的机制。
- 法律援助辅助计划（简称“法援辅助计划”）采用自负盈亏的按结果收费方式，成功扩阔寻求司法的渠道。有见及此，政府当局应考虑透过提高财务资格限额和增加这计划所适用的案件类别，以逐步递进的形式扩大这计划。
- 鉴于按条件收费计划未必能够实施（可能是因为缺乏事后保险），小组委员会建议政府当局考虑成立一个独立组织，小组委员会称这个组织为“按判决金额收费法律援助基金”。它的职能将会是：甄别要求采用按结果收费安排的申请、把案件外判给私人执业律师办理、为诉讼提供资金，并在诉讼最终落败时代诉讼人支付对讼方的律师费。申请人不用接受经济审查，但必须通过案情审查。这组织会从追讨所得的赔偿金中抽取一部分，而基金所委聘的私人执业律师则会以按条件收费的基准收取酬劳。如此一来，理据充分的诉讼人便可以向法院寻求公义，而不用承受财务上的风险。

对于建议订立的按条件收费机制的意见

50. 我们研究过回应者就建议订立的按条件收费机制所提出的意见和理由。最不支持这建议的是专业团体（包括法律界和其他界别的专业团体）。我们又留意到保险界也不大支持这建议。至于个别法律执业者（包括大律师和律师）及律师行，意见则较为平均，但仍以不支持者占多数。

51. 在香港，反对推行按条件收费的人所提出的论据，与其他司法管辖区所提出的理由相近，计有：利益冲突，律师行为失当，以及琐屑无聊的申索案件会增加。除此之外，根据英格兰的经验，推行按条件收费还有两大弊端：首先是附属诉讼衍生，其次是造成申索中介人涌现，而后者更是市场对转变所产生的反应。

52. 不过，推行按条件收费可以改善寻求司法的渠道，尤其能令中等入息阶层受惠，这好处应足以抵销上述种种弊端。让香港市民得到寻求司法的渠道，是《基本法》所保障的基本宪法权利之一。如果社会上有部分人士不能负担律师费，他们在某程度上是被剥夺了得到寻求司法渠道的权利。对现时既无资格获得法律援助，也无力自行负担诉讼开支的人而言，推行按条件收费，可以为他们提供寻求司法的渠道和取得法律补救的途径。

53. 推行按条件收费，可以减少无律师代表诉讼人所提出的理据贫乏案件，因而可强化寻求司法的渠道，原因如下：有些人不愿意自费聘请律师提出诉讼，但因未能通过经济审查而无资格受惠于普通法援计划，又或者因为案件类别的问题而无资格受惠于法援辅助计划，他们若求助于采用按条件收费安排的律师，或求助于第七章稍后提及的基金计划所委聘的律师，在案件遭这些律师拒绝接办时便会明白，律师客观地研究过案件，认为没有充分理据。当然，有部分无律师代表诉讼人，会因过分主观或看法有偏差而误以为自己理据充分，他们不会因为案件遭律师拒绝接办而知所却步，但其他的诉讼人却会因此而认真三思应否继续进行诉讼。这做法有利于诉讼人，使他们不致因为一己的错误想法而展开诉讼，否则不但可能会对自己造成损害，还可能会不必要地把被告人卷入诉讼（曾经有多名小型楼宇单位的业主控告同一幢楼宇的其他业主，他们对案件有错误的理解，结果诉讼涉及大量讼费，最终要赔上自己的单位及其他资产）。这类案件的数量减少，会对法庭以至整体社会有利，因为法庭资源可以转而用于解决更有价值的争议，并且可以减少聆讯的轮候时间。

英格兰在事后保险方面的问题

54. 英格兰自 1995 年起开始采用按条件收费安排，但事后保险市场一直都不甚稳固。民事司法委员会在其报告书《改善寻求司法的渠道——资金的来源及合比例的讼费》中写道：

“原本以为推行按条件收费，可以让[无资格获得法律援助服务的中产阶级]得到寻求司法的渠道，但[按条件收费协议]必须由事后保险计划承保，而保费须处于投保人负担得起的水平，这个必备因素局限了当局施行可以负担的资金计划……。”

香港经营事后保险的前景

55. 我们考虑了英格兰事后保险的市场的经验，并了解英国的市场比香港的大亦有较高的分散风险能力。我们亦考虑了从香港保险业所收到的回应，我们相信香港不大可能会有固定数目的保险经营者长期提供事后保险服务。重要的一点是，在英格兰，一宗简单的道路交通意外案件的事后保险费，不会较一宗无抗辩诉讼的律师费低很多。

56. 香港的保险公司超过 180 家，当中可能会有保险公司愿意投入事后保险市场，至少在初期是情况如此。不过，对我们的建议有作出回应的保险业界中人，却怀疑是否有可能在香港以商业上可行而又不是高昂得令消费者却步的保费，长期提供事后保险服务。如果没有事后保险，按条件收费机制便难以持续。

57. 由于香港是否会有事后保险可供投购，尚未明朗，我们考虑过应在没有事后保险的情况下，建议推行按条件收费。拥有有限资产的普通市民，须面对一旦败诉便要支付对方讼费的风险，故此对他们来说，没有事后保险的按条件收费安排很可能是欠缺吸引力的。他们的财富不足以支付对方的讼费，但又会因为须支付对方的讼费而面临破产。采用按条件收费的安排，却正是要帮助这群有机会成为申索人的人。我们考虑过这一点，以及检讨过其他与按条件收费机制有关的种种问题，决定修订我们当初就按条件收费安排而暂且提出的建议。

建议 1

我们考虑到保险公司未必能够以申索人负担得起的保费在香港长期提供保险，以承保申索人一旦败诉

时所须支付的对讼方讼费。相信以目前的情况来说，并不适宜推行按条件收费，但下文建议 3 及建议 4 所指明的情况除外。

扩大法律援助辅助计划

58. 按条件收费小组委员会在谘询文件中，建议以逐步递进的形式，扩大法律援助署所负责营运的自负盈亏的法援辅助计划，方法是提高财务资格限额和增加这计划所适用的案件类别。这样便可以在无须耗用额外公帑的情况下，扩阔寻求司法的渠道。除了政府部门外，几乎所有的受谘询者都赞成这建议。他们普遍认为财务资格限额订得太低。

59. 政府反对扩大法援辅助计划，主要理由如下：

- (1) 估计香港大约有 55% 的家庭在财务上符合普通法援计划的申请资格，而大约有 15% 的家庭在财务上符合法援辅助计划的申请资格。因此，普通法援计划和法援辅助计划合共可为大约 70% 的家庭提供服务。
- (2) 法援辅助计划如要自负盈亏，就必须集中处理成功率高以及损害赔偿金与讼费的比率较高的案件，故此法援辅助计划可以扩大的空间不大。
- (3) 法援辅助计划的分担费比率，已由占所判给的损害赔偿金的 12% 下降至 10%。截至 2005 年 9 月 30 日，法援辅助计划基金有 9,300 万元，这是自从 1984 年以来累积所得的总数，当中包括政府在 1995 年注资的 2,700 万元。分担费比率在 2000 年下调，令到近年来，每年的盈余均稳步下降，法援辅助计划已没有多少空间可以接办更多类别的民事案件。

60. 由于扩大法援辅助计划的建议得到广泛支持，我们建议以逐步递进的形式扩大这计划，方法有二，首先是提高财务资格限额，使更多家庭符合申请资格。我们认为提高财务资格限额，不会对法援辅助计划基金的财政稳健性有负面影响。为了使法援辅助计划基金在财政上更加稳健，正如律师会所建议，可以要求超逾现时财务资格限额（港币 439,800 元）的申请人支付更多分担费。现时的分担费比率是 10%，即使增加至（比如说）15%，这个分担费比率，仍然远远低于不受规管的申索中介人一般收取的大约 25% 至 30%。

61. 扩大法援辅助计划方法之二，是增加这计划所适用的案件类别。现时，法援辅助计划适用于申索赔偿额高于港币 6 万元的人身伤害、死亡、医疗、牙科及法律专业疏忽案件，此外也适用于雇员补偿申索案件。在 2001 至 2006 年间，法援辅助计划每年处理约 100 至 200 宗案件。我们相信法援辅助计划是一个能成功提供诉讼资金的选择。这计划可以扩阔寻求司法的渠道，所以应该扩大。

建议 2

有见及法律援助辅助计划（透过把胜诉的申请人追讨所得的部分损害赔偿金注入计划）在扩阔寻求司法的渠道上取得的成功，亦鉴于扩大这计划得到的广泛支持，我们建议以逐步递进的形式扩大这计划，方法是首先提高财务资格限额，然后在顾及维持这计划的财政稳健性之下，增加这计划所适用的案件类别。

设立私营的按条件收费法律援助基金

62. 谘询文件曾探讨过一个构思，就是成立一个独立组织，由这个组织负责甄别要求采用按结果收费安排的申请，提供诉讼资金，从胜诉的案件中抽取部分赔偿金，以及为败诉的案件支付被告人的律师费。这个组织是不牟利的，但会以从胜诉的案件中所得的部分赔偿金维持自负盈亏。然而，这个组织在成立之初需要一笔“种子基金”。

63. 我们相信这个独立组织或中央基金将会是一个能持续有效地运作的体系，可以扩阔寻求司法的渠道，而只要架构健全，它便有可能胜过法援辅助计划。我们明白，如果法援辅助计划的适用范围，可以透露大幅提高财务资格限额和增加适用案件的类别而大大扩阔，便能够以较低的成本来提供最佳的寻求司法的渠道。不过，撇开成本的问题不谈，一个独立的按条件收费法律援助基金，与扩大的法援辅助计划相比，是可以具备一些更为可取的特色，包括能够应付市场需求，并且能够为一些诉讼人提供多一个选择。若无此基金之设，这些诉讼人可能会光顾申索中介人，但申索中介人的部分活动，合法与否却可能有疑问。所以，不论扩大法援辅助计划的建议能否落实，都应该认真考虑设立这个独立组织或中央基金是否可行。

64. 对于设立按条件收费法律援助基金这个建议，法改会所收到的回应意见平均，即是说，有一半回应者支持这建议，而另一半则表示反对。我们认为按条件收费法律援助基金优胜于普通的按条件收费协议。与个别的律师行比较，这基金可以处理规模更大的工作。它不用借贷便能提供代垫付费用的资金，也可以自行承担讼费方面的风险。它能够承担某些案件的风险，而这些案件是不能够按普通的按条件收费协议而接办的。因此，当这基金累积了充足的储备后，便可以处理一些风险较高但值得提出诉讼的案件。

65. 此外，就这个建议设立的按条件收费法律援助基金的一些特点来说，我们相信这个基金是有别于普通法援计划和法援辅助计划，而且不会对这两种法援计划造成恶性竞争。我们认为按条件收费法律援助基金不会对普通法援计划有不利的影响，亦不会加重公帑的负担。普通法援计划不是自负盈亏的，它的经费直接来自公帑。如果有更多原本由普通法援计划处理的案件，转为由按条件收费法律援助基金处理，便只会减少公帑的支出。

66. 再者，规定只有按条件收费法律援助基金才可采用按条件收费或按判决金额收费的收费模式，会有额外好处，那就是可以保留普通法上的助讼罪和包揽诉讼罪，避免产生因申索中介人涌现而可能造成的问题。

建议设立的基金的收费安排：按条件收费还是正常收费？

67. 我们明白，如果建议设立的基金像法援辅助计划一样，采用按判决金额收费和正常律师费这两种收费方法，这计划将会是简单而容易理解，并且更容易为律师和当事人所接纳。不过，建议设立的基金在加入按条件收费的元素后，可以在律师费和监察成本两方面减省开支，因为如果律师是在采用按条件收费方法的情况下代表其当事人，则律师不必要地拖延案件的机会便不大。我们认为建议设立的基金应该有别于法援辅助计划：在建议设立的基金与当事人之间，会采用按判决金额收费的方式，而在建议设立的基金与律师之间，则会采用按条件收费的方式。如采用这样的收费安排，律师败诉时的确有不获付酬金的风险，但他胜诉的话，除了可获正常律师费外，还可以得到另外一笔成功收费，这就足可抵销上述风险了。新入行的律师可以藉此机会接办案件，争取经验。一般来说，律师可以视乎本身的情况而选择任何包含正常律师费或按条件收费的适当组合。我们认为建议设立的基金既然包含了按条件收费的成

分，便应该称为“按条件收费法律援助基金”（简称“按条件收费法律援助基金”或（CLAF））。

建议 3

我们建议设立一个新基金——“按条件收费法律援助基金”（简称“按条件收费法律援助基金”或（CLAF）），连同一个新组织，负责甄别要求采用按条件收费安排的申请，把案件外判给私人执业律师办理，为诉讼提供资金，并在诉讼落败时代诉讼人支付对讼方的律师费。我们建议，应该准许这基金以按条件收费的基础委聘私人执业律师，并准许这基金（像法援辅助计划一样）以按判决金额收费的基础向当事人收取费用。我们建议，这基金在初期只接受申索人的申请，但长远目标是这基金在累积了充足储备后，也会为被告人服务。

按条件收费法律援助基金应由法律援助署营运还是独立运作？

68. 上述两个选择各有利弊。如果按条件收费法律援助基金是独立运作，便须要设立新的组织，可能会涉及额外的资源。但在另一方面，如果由现有的组织营运这基金，这组织可能会有抗拒，这问题需要时间解决和处理。

69. 法律援助署现正营运普通法援计划和法援辅助计划，由该署来营运按条件收费法律援助基金，会有不少好处。首先，这种“一站式”的服务，会对申请人有吸引力，而且能方便申请人。估计申请人只须递交一份申请表便可以按资格获编配到最合适的计划。第二，这个运作模式可以避免重复，从而减省行政费用。第三，如果这基金是由法律援助署而不是由私人组织管理，便可以提供较大的保障，防止行为不当以及当事人与律师之间出现利益冲突的问题。

70. 不过，由一个新组织在独立董事局的管理之下来营运按条件收费法律援助基金，也有明显的好处。第一，按条件收费法律援助基金若要成功吸引诉讼人，便须不时发展和调整本身的服务及策略，但法律援助署的架构并非为配合这些工作而设，而该署的人员亦非受训处理这些工作。为了向按条件收费法律援助基金提供最理想的环境以执行其工作，按条件收费法律援助基金的管理架构和人员，应该是特别为该基金而设。第二，按条件收费法律援助基金若是交由独立董事局而非

政府部门管理，便更加能够独立完成使命和贯彻目标，并使其独立性彰显于人前。第三，如果按条件收费法援基金可以在财政和行政上独立于政府之下而成长，长远来说则可望部分普通法援计划的使用者会受到吸引而改为选用按条件收费法援基金。我们无意建议现有的各项法律援助计划，应由或可由按条件收费法援基金来取代，但一个发展成熟的按条件收费法援基金，可以在诉讼资金方面为公众提供多一个选择。

建议 4

我们建议，政府应该进行一项可行性研究，探讨是否可以把按条件收费法援基金设定为一个法定机构，由独立董事局管理，并获法例赋权以履行建议 3 所列的职能。

按条件收费法援基金的申请资格

71. 小组委员会其中一项暂行建议，是申请按条件收费法援基金的人无需接受经济审查。我们重新考虑后，相信应该订定某个财务资格限额，但这限额应该订得较高，因为香港诉讼费用普遍高昂。我们建议按条件收费法援基金应设有财务资格上限，但不应设有下限。故此，符合普通法援计划及法援辅助计划申请资格的人，也有资格申请按条件收费法援基金。

72. 曾有意见认为普通法援计划、法援辅助计划及按条件收费法援基金会竞相接办低风险的案件，所以这三个计划之间应避免直接竞争，以减轻成本。我们相信，普通法援计划、法援辅助计划及按条件收费法援基金各有特色。第一，这三个计划的财务资格限额各有不同，故此会向拥有不同财务资源的诉讼人提供援助。第二，按条件收费法援基金的目标是提供更佳服务，这是因为诉讼人须支付较高昂的费用（会以成功收费和分担费的形式支付）。第三，这三个计划所适用的案件类别并不相同。因此，我们相信设立按条件收费法援基金，有助填补普通法援计划和法援辅助计划服务之间的空隙。

与私营机构之间的竞争

73. 有人可能担心按条件收费法援基金会与私营机构竞争客源。不过，我们相信按条件收费法援基金只会与申索中介人直接竞争（因为两者均收取按判决金额收费），然后把案件转发给按条件

收费法律援助基金所聘用的私人执业律师办理。无论如何，按条件收费法律援助基金的服务对象，是那些条件不足以自费提出诉讼的人士，而按条件收费法律援助基金所订的财务资格限额，是可以确保按条件收费法律援助基金不会与私营机构竞争的。即使按条件收费法律援助基金与私营机构之间可能会有一些重叠的地方，但预计两者之间的良性竞争，很可能会提高法律服务的效率和质量。

建议 5

我们建议，按条件收费法律援助基金的申请人应接受经济审查，财务资格上限应订得宽松，但不应设有财务资格最低限额。我们建议，不论法律援助辅助计划会否扩大，亦应进行研究，探讨设立按条件收费法律援助基金是否可行。个人以及符合“中小型企业”定义的独资经营者和合伙，都应该有资格申请按条件收费法律援助基金。“中小型企业”一般（但并非仅限于）指雇员少于 100 人的制造业企业及雇员少于 50 人的非制造业企业。申请个案须按个别情况考虑，而且还须考虑其他因素，例如是财务资源。我们建议在适当时候进行检讨，以考虑扩大按条件收费法律援助基金，把符合“中小型企业”准则的有限公司也括在服务范围之内。

案情审查

74. 我们对于普通法律援助计划和法律援助辅助计划的案情审查运作模式感到满意，因此属意按条件收费法律援助基金也采用相同的案情审查模式。

建议 6

我们建议，申请人若要符合申请按条件收费法律援助基金的资格，必须通过案情审查，即申请人必须令按条件收费法律援助基金信纳案件是有合理的成功机会，而且案件的具体情况也能通过所谓“自费诉讼人测试”。按条件收费法律援助基金应有凌驾性的酌情决定权，可拒绝批准申请，以使基金能维持财政健全。

按条件收费法律援助基金拒绝批准申请的決定，会受独立董事局所委任的上诉小组复核。

调解

75. 鉴于调解日渐成功和受欢迎，并有可能使讼费得以节省，故有人建议把调解纳入按条件收费法律援助基金的服务范围内。调解可以有多种好处，包括：

- (a) **早日解决纠纷**——可以安排在法律程序的任何阶段，在短时间之内进行调解。如果个案在某段时间后仍未有和解迹象，调解员会建议各方暂时或永久放弃调解，以节省费用。
- (b) **律师费较低**——虽然各方仍须准备提出一些证据，但所花的准备功夫和时间，会较庭上聆讯所花的为少。一节调解所需的时间，通常较庭上聆讯的为短。
- (c) **保持私隐**——调解程序是在各方之间私下进行，公众不得旁听；庭上聆讯则不然，是开放给公众旁听的。
- (d) **具终局性**——经调解而达成的解决方案，是各方之间的和解协议，故此各方通常不得就此进一步提出上诉。
- (e) 其他的好处包括有：解决纠纷更具弹性，可以避免对抗性诉讼制度所造成的不安和冲突，以及调解可令各方更能控制争议的结果。

建议订立的机制

76. 虽然有关的法院规则尚未拟定，但有提议认为法律程序的各方应该可以采用订明的表格而送达通知书：

- (i) 要求另一方或其他各方参与调解；或
- (ii) 向法庭提出申请，要求法庭提议调解。

法庭亦应有权主动提议调解。

77. 如法律程序的一方已送达调解通知书，或如法庭已提议调解，则另一方若拒绝或不充分尝试调解，便可能会在法院程序完结时被判不利的讼费令。

建议 7

我们建议，按条件收费法律援助基金应鼓励诉讼人采用调解，并且如受助一方同意接受调解而按条件收费法律援助基金又认为进行调解是适当的做法，则按条件收费法律援助基金应拨款支付受助一方的调解费用。此外又应订立机制，确保按条件收费法律援助基金在处理调解个案时，会考虑到预计会推行的不利讼费令，而该种不利讼费令会在一方无理地拒绝接受调解或未有充分尝试调解时作出的。这正是终审法院首席法官辖下民事司法制度改革小组的最后报告书所建议采用的做法。

按条件收费法律援助基金所适用的案件类别

建议 8

我们建议，按条件收费法律援助基金最少应该适用于以下几类案件：

- 人身伤害案件；
- 以索取损害赔偿作为主要补救的商业案件；
- 产品法律责任及消费者案件；
- 涉及遗产的遗嘱认证案件；
- 在劳资仲裁处的司法管辖范围以外的雇佣案件，以及雇员补偿案件；
- 专业疏忽案件；及
- 诽谤案件。

上诉

建议 9

我们建议，如有人就按条件收费法律援助基金所资助案件的判决或裁定提出上诉，则按条件收费法律援助基金会否为受助人在该宗上诉中提供法律代表，应视乎受助人能否通过进一步的案情审查而定。

分担费比率及收费

建议 10

我们建议，申请按条件收费法律援助基金的人应缴交一笔初步申请费。我们建议，按条件收费法律援助基金申请人所须缴交的分担费比率，应按不同的诉讼阶段而厘定，以鼓励申请人及早和解，而分担费比率则应高于普通法律援助计划和法律援助辅助计划的比率。分担费比率不应纯粹视乎有关案件的风险因数而定，而是应取决于有关案件所属类别的平均风险，以保障按条件收费法律援助基金。

结论

78. 按条件收费无疑是一个有效的机制，可以扩阔寻求司法的渠道。有不少司法管辖区已采用按条件收费安排，虽然细节上各有不同，但均希望藉此改善寻求司法的渠道，并为诉讼人提供适当的法律代表。在香港，估计约有 30% 的家庭没有资格享用普通法律援助计划及法律援助辅助计划所提供的援助，而按条件收费的安排，是可以让中等入息阶层有机会得到适当的法律谘询及帮助。事后保险是按条件收费机制成功与否的一项重要因素，虽然以香港的情况来说，未必有保险公司可以毫不犹豫地提供这种保险，但仍可以研究其他措施解决这问题。我们在本报告中建议扩大法律援助辅助计划和设立按条件收费法律援助基金，希望这些建议能获有关当局考虑，并能引发公众作进一步讨论。