

# 序言

駱偉建<sup>1</sup>

法律援助制度是法治社會的基石，更是公民權利保障的最後一道防綫。在香港、澳門這兩個兼具中西方法律文化特色的特別行政區，法律援助體系既承載著維護司法公正的使命，也面臨著獨特的挑戰。本書的寫作，正是源於對港澳法律援助制度深層矛盾的關切——當制度設計與現實需求產生裂隙時，弱勢群體的正義如何實現？

近年來，港澳社會對法律援助的需求持續增長，但現有體系在案情分析標準模糊、申請範圍與實體條件失衡、機構許可權交叉、運行效果保障不足等問題上逐漸顯露局限性。這些不僅導致公民維權成本升高，更可能侵蝕公眾對司法公平的信心。港澳作為國家“一國兩制”實踐的重要窗口，其法律援助體系的完善不僅關乎本地居民福祉，更是法治文明程度的直接體現。當前亟需在保持原有法律特色基礎上，構建更具適應性、精準性的現代法律援助制度，這既是對社會需求的回應，也是鞏固司法公信力的必然選擇。本書通過三重視角展開研究：

1. 制度解剖——對比港澳兩地法律援助的機構設置與許可權劃分，揭示結構性矛盾；
2. 效果評估——基於近五年案件數據與受援人訪談，量化制度運行的真實效能；
3. 路徑重構——從替代性糾紛解決機制（ADR）等特別救濟制度切

---

1 駱偉建：法學博士，澳門大學法學院教授。曾出任中葡聯合聯絡小組中方代表、澳門特區籌備委員會委員，參與了香港和澳門基本法的起草工作。歷任澳門大學憲法和基本法研究中心主任、澳門特別行政區政府法律改革諮詢委員會副主席等。

入，探索符合港澳社會特點的改良方案。

周挺教授和白家玉同學的這本書彙集了內地與港澳學者、法律援助實務工作者及組織代表的觀點，採用案例集群分析法與政策仿真模型，力求突破既有研究的碎片化局限。書中提出的階梯式准入標準、跨機構協同審查機制等建議對於相關的試點專案定有幫助。特別需要說明的是，本書絕非簡單的批判性研究。本書始終秉持“建設性學術”（Constructive Scholarship）原則——每一章的問題分析後均附有可行性改進方案，並標注政策調整的優先順序與成本收益比。例如，針對資源分配問題，第二章提出的“案情分析研究標準”便參考英國與德國經驗。此書意欲獻給所有為司法平等奔走的法律工作者。港澳法律援助體系的完善，既需要頂層設計的智慧，也離不開每一個個案中鏗而不捨的努力。正義的實現，從來不是單行綫——它需要制度提供軌道，更需要每一個普通人擁有踏上軌道的勇氣。

是為序。

2025年1月1日於澳門

---

# 導論



## 港澳特區法律援助制度問題分析 及創新解決路徑課題

港澳特區作為國際化、多元化的特別行政區，其法律援助制度在保障公民權利、維護社會公平正義方面發揮著重要作用。然而，隨著社會的發展和變遷，法律援助體系也面臨著諸多挑戰和問題。本書旨在深入探討港澳法律援助存在的問題，並提出可行的解決方法，以期為完善法律援助制度、提升公民權利保障水平提供有益參考。

在本書中，我們將就港澳法律援助體系存在的問題展開研究和分析。這些問題涉及到港澳法律援助中的案情分析標準研究；港澳法律援助中的申請範圍及實體弱勢條件；港澳特區法律援助機構設置與相關權限；港澳法律援助的運行效果保障制度；港澳法律援助的特別救濟制度研究——替代性糾紛解決機制等方面。我們將通過案例分析、統計數據和專家觀點，深入剖析這些問題的根源及其對公民權利的影響，力求客觀、全面地呈現問題的實質和嚴重性。

與此同時，本書還將針對港澳法律援助存在的問題，提出一系列可行的解決方法和改進建議。這些解決方法可能涉及到政策制度改革、資源投入增加、流程優化、服務品質提升等方面。我們將結合國內外的最佳實踐和經驗，提出具體可行的政策建議，以期為港澳法律援助體系的改進和完善提供有益的參考和借鑒。

對於香港來說，香港作為英國殖民統治地區，受到英國極大的影響，其法律體系是按照英國法律建立的。早期的“匾乏者呈請”就是根據英國

亨利七世法案而確定的。<sup>1</sup> 從 1964 年的《法律援助法案》到 1979 年的《法律援助法》，再到 1988 年的《法律援助法》，英國的法律援助制度不斷完善，最終確定“訴訟結果對當事人有利”作為案情審查的重要考量因素。這些法律的確立對香港的法律援助制度產生了深遠的影響。香港的案情審查制度中申請人想要通過案情審查，必須令法律援助署署長信納他有合理的勝訴機會，才可獲得法律援助。如欲通過案情審查，申請人還必須提供所有與其案件有關的資料。於評審案情時，法律援助署署長可能會向其他人士索取資料，例如訴訟證供謄本或裁決紀錄或醫療紀錄等。

除勝訴機會外，法律援助署署長亦會考慮向申請人批出法律援助的決定是否合理。例如：若與訟人（即對方）並無任何有價值的財產或不知所蹤，以致無法執行裁決，則有關法律援助申請可能會被拒。又假使案件的性質瑣碎或申請人只能從中得到微不足道的利益，有關法律援助申請也可能被拒。但有些案件的利益並不能純粹用金錢衡量。在處理此類案件時，除了客觀審慎地評估訴訟可得利益是否足已抵銷所涉的費用外，法援署署長亦會考慮案件對申請人的重要性，才決定是否批出法援。

刑事案件的申訴又有所不同，其一般來說並不需要通過案情審查。但若已被定罪或判刑而欲提出上訴，便需通過案情審查。根據有關規定，若申請人通過經濟審查，而法律援助署署長認為批出法援有助於維護司法公正，則署長便會批出法援。所有未經定罪的人士均會被假定無罪及享有公平審訊的權利，所以在維護司法公正的前提下，若被告沒有經濟能力聘請私人律師處理有關刑事指控，仍應該有權獲得律師代表。<sup>2</sup> 故此，只要被告能通過經濟審查，便通常會獲得法律援助。換言之，就初級偵訊或於區域法院或高等法院進行的審訊中，當事人毋須通過任何案情審查。

但是當事人已被定罪而想申請法律援助上訴，則法律援助署署長必須認為其具備充分的上訴理由，才會批出法援。因此在刑事上訴案件中，當

1 孔德勤：《英國法律援助制度比較及啟示》，《中國司法》2012年第1期。

2 葉秋華、李溫：《“一國兩制”下香港法制及其啟迪》，《法學家》2007年第3期。

事人必須同時通過經濟審查和案情審查。如果當事人被控謀殺罪和叛國罪等，即使未能通過經濟審查，其仍可向法院申請批准取得法律援助或豁免分擔費。

對澳門來說，澳門稱之為司法援助制度，它是一種為經濟困難或者符合某些特殊條件的當事人當其無力承擔法律服務費用時所提供的一種司法救濟措施。法律援助制度是當代社會司法正義的體現，同時也是對於“法律面前一律平等”等法治理念的具體落實和貫徹。弱勢群體由於在收入水平、勞動能力等方面有所欠缺而普遍處於社會的不利階層，往往難以平等地分配到社會資源，也正因如此，法律援助制度應該將弱勢群體作為主要關注和幫助對象，從而更好地實現對於弱勢群體的司法利益保護，促進社會公平正義。

但澳門作為葡萄牙殖民統治地區，其法律援助制度的制定參考了葡萄牙的立法態度。和香港嚴格的案情審查標準相比，葡萄牙無疑更為寬鬆：“司法援助適用於具體的或有可能出現的法律問題或案件上，且申請人在這些法律問題或案件上有利害關係，而這利害關係正受到直接侵害或受到侵害威脅”。澳門的案情審查制度同樣寬鬆，只有當申請人的訴訟請求或其理由明顯不成立時，申請人的法律援助申請才會被拒絕。

香港和澳門都確立了法律援助制度，分別設置了不同的法律援助體系，其中，香港和澳門在法律援助的具體申請範圍以及實體弱勢條件上存在一定差異。經過結合司法實踐分析之後可以發現，目前香港和澳門的法律援助制度對於申請範圍以及實體弱勢條件的界定上還存在著一些問題，包括對於需要獲得法律援助的弱勢群體界定過於狹窄，以及制定的申請法律援助的經濟標準比較單一等問題。通過結合域外國家的先進經驗以及香港與澳門的司法實踐現狀，本書將對香港以及澳門法律援助的申請範圍和實體弱勢條件進行具體分析，從而總結其目前在制度規定上存在的問題，並有針對性地提出具體完善建議。

然而，為什麼要選取港澳兩地的法律援助制度進行研究呢？筆者認為

有以下幾點原因：

法律援助制度的實施有助於促進司法公正的實現。在港澳特區，法律援助機構為那些因經濟困難而無法聘請律師的當事人提供了必要的法律服務，使他們在訴訟過程中能夠與對方當事人處於平等的地位。這有助於消除因經濟因素導致的訴訟不平等現象，促進司法公正的實現。

港澳特區的法律援助制度通過為公民提供必要的法律服務，增強了公民對法治的認同感和信任感。這種信任感有助於提升公民的法治觀念，使他們更加積極地參與到法治建設中來。同時，法律援助制度的普及也提高了公民的法律素質，使他們更加了解法律、尊重法律、遵守法律。

同時，港澳特區的法律援助制度在推動法治社會建設方面發揮了重要作用。通過為公民提供必要的法律服務，法律援助制度有助於化解社會矛盾、維護社會穩定。同時，法律援助制度的實施也促進了法律服務的普及和發展，為法治社會的建設提供了有力支持。



## 本書研究方法

本書作為對具體制度的研究，旨在以替代性糾紛解決機制為主題為港澳創新性地引入特別救濟制度。本書主要採用了文獻分析法、案例分析法、比較研究法、實證研究法和規範研究法。

### 一、文獻分析法

本書通過查閱和分析大量的國內外文獻，了解港澳特區法律援助制度的發展現狀及其存在的問題。同時，還對比分析了美國、日本等國家在替代性糾紛解決機制（ADR）方面的相關規定和實踐，取其精華，結合港澳的實際情況提出適用建議。

### 二、案例分析法

本書通過具體案例分析港澳現行法律援助救濟制度的不足，展示在實際操作中存在的問題。例如，通過香港 HCPI 669/2016 號案，詳細闡述了在現行法律援助救濟制度下，申請人劉華如何窮盡各種救濟途徑仍未能獲得有效法律援助的過程，以突出傳統救濟途徑的局限性。

### 三、比較研究法

通過對比分析不同國家和地區在法律援助及替代性糾紛解決機制方面的立法和實踐經驗，找出港澳法律援助制度可以借鑒和改進的地方。例如，對比美國加利福尼亞州和佛羅里達州的調解法、德國的民事訴訟法等，提出港澳特區可以發展法院附設 ADR 機制的具體建議。

#### 四、實證研究法

本書在對港澳現行法律援助救濟制度進行評估的基礎上，提出替代性糾紛解決機制在法律援助救濟制度中的適用評估流程和評估主體，通過實際調研數據和實例分析，驗證這些建議的可行性和有效性。

#### 五、規範研究法

本書從法律規範和制度設計的角度出發，探討了港澳現行法律援助救濟制度的不足，並提出了通過發展替代性糾紛解決機制（ADR）來完善法律援助救濟制度的具體對策和建議。

通過這些研究方法，本文詳細分析了港澳法律援助救濟制度的現狀及其存在的問題，提出了一套以替代性糾紛解決機制為主題的特別救濟制度，旨在為港澳的法律援助救濟制度提供切實可行的改進方案。

本書的創新點和不足之處：

第一，創新點。

對勝訴機會的內容創新。當前澳門地區沒有案情審查的相關制度，但正在嘗試引進；香港地區將勝訴機會作為案情審查的決定性因素。本文從案情分析標準佔比和限制自由裁量權角度出發，理性分析了勝訴機會的重要性。借鑒德國的案情審查制度，區分了事實上的勝訴機會和法律上的勝訴機會。

研究視角的創新。目前港澳特區針對法援申請問題的討論大多集中在經濟審查中，對案情審查中如何有效保護弱勢群體的討論較少。本文聚焦於弱勢群體保護問題，在案情審查中一方面通過限縮裁量權，減少徇私枉法現象的發生；另一方面對案情審查制度進行完善，即案情分析標準的客觀化，這也是本書討論的主要問題。通過計分表的制定，為不同案情分析標準賦分，再結合補充路徑的幫助，有效實現了法律援助的目的，在程序上實現了對法律援助中弱勢群體的實質保護。

研究方法的創新。本文採用案例研究的方式對審查制度問題出現的原

因、完善的方法進行有針對性的研究。在案例中發現港澳特區案情審查制度存在的具體問題，並結合案例提出解決問題的方法。

第二，不足之處。

本文以計分制作為完善案情審查制度的客觀化路徑，但由於計分制標準的制定來源於較為抽象的理論分析，無法立即妥善解決法律援助實踐中的具體問題，計分制需要根據實踐來不斷調整完善。在進行案情審查制度的文獻檢索中，由於港澳特區法律援助的文獻較少，其中有關案情審查制度的更為少見，因此，資料不足和筆力有限導致案情審查制度的完善研究不夠深入，客觀化路徑的構建存在瑕疵。

