

財務委員會 人事編制小組委員會討論文件

2018 年 10 月 31 日

總目 92－律政司

分目 000 運作開支

請各委員向財務委員會建議，由財務委員會批准當日起，在律政司民事法律科和法律草擬科各開設 1 個下述常額職位－

2 個首席政府律師職位

(首長級(律政人員)薪級第3點)(199,050元至217,300元)

問題

我們需要加強律政司民事法律科和法律草擬科高層首長級所提供的法律支援服務，以便能有效應付因現有及新開展的工作日增且愈趨複雜及範疇擴大而大幅增加的工作量。

建議

2. 我們建議，由財務委員會(下稱「財委會」)批准當日起，在民事法律科和法律草擬科各開設 1 個首席政府律師常額職位(首長級(律政人員)薪級第 3 點)。

理由

建議在民事法律科開設 1 個首席政府律師職位

民事法律科現有人手

3. 民事法律科擔當重要職責，向政府各決策局和部門(下稱「局／部門」)就廣泛的民事法律事宜提供法律意見，以協助政府在制定和推行政策時依法行事，履行憲制責任。民事法律科也在所有涉及政府的民事糾紛及具有重要憲制意義或涉及重大公眾利益的糾紛中代表政府行事。

4. 民事法律科設有 4 組，即法律意見組、商業組、民事訴訟組和規劃環境地政房屋組。法律意見組、商業組和規劃環境地政房屋組轄下法律意見小組負責向所有局／部門提供法律意見，而民事訴訟組和規劃環境地政房屋組轄下民事訴訟小組則負責就民事訴訟案件，向政府提供法律意見，並在法院和法定管理局／審裁處席前代表政府，也會代為出席仲裁和調解。民事法律專員(首長級(律政人員)薪級第 6 點)掌管民事法律科，並由 4 名首席政府律師提供支援，他們分別掌管法律意見組、商業組、民事訴訟組和規劃環境地政房屋組¹。民事法律科這個管理架構自 1988 年以來未曾改變。截至 2018 年 10 月 1 日止，民事法律科的編制共有 380 個職位，其中 183 個屬政府律師職系²。

5. 正如下文第 6 至 10 段所述，民事法律科近年需處理各式各樣複雜而重要的法律問題，不但工作量大增，還要面對沉重壓力。由於所涉法律問題的工作量與複雜程度飆升，民事法律科首長級人員的工作變得十分吃力，尤以首席政府律師級人員為然。

¹ 民事法律專員也負責監督發展局工務科法律諮詢部的工作，該部由屬首席政府律師職級的法律顧問(工務)掌管。

² 該 183 個政府律師職系職位包括 1 名律政專員(首長級(律政人員)薪級第 6 點)、4 名首席政府律師、13 名副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 2 點)、7 名助理首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 1 點)(計及財委會批准開設至 2019 年 4 月 28 日的 1 個編外職位)、99 名高級政府律師和 59 名政府律師。

民事法律科在處理訴訟案件上增加的工作量

6. 過去 20 年，民事法律科處理訴訟案件的整體工作量大幅增加。每年需處理尚在進行的訴訟案件由 1998 年的 9 286 宗大幅增至 2017 年的 36 778 宗，升幅為 296%，有關數字載於附件 1。民事法律科的工作量³(包括訴訟案件)取決於需求多寡，而需求呈上升趨勢。

7. 展望未來，我們預期有關處理民事訴訟案件的工作量會繼續增加。具體而言，根據下表所載由司法機構提供的統計數字，自 2012 年起，向法院提出的司法覆核許可申請有上升趨勢－

年份	向法院提出的司法覆核許可申請宗數 ⁴	與 2012 年相比，申請宗數的增長百分率
2012	161	-
2013	182	13%
2014	168	4%
2015	259	61%
2016	228	42%
2017	1 146	612%

8. 在 2017 年的 1 146 宗案件中，大部分(即 1 006 宗或 88%)都是申請人根據《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》或統一審核機制下所有適用的理由(包括酷刑或殘忍、不人道或侮辱之待遇或處罰)，為尋求免遣返以致受到酷刑的保護而提出的「酷刑聲請」司法覆核案件。我們預期，民事法律科須處理因免遣返／酷刑聲請及其他與入境事務有關的案件而產生的工作量，未來會依然繁重。至於其餘的案件，就政府而言，它們涵蓋廣泛的法律問題，所涉的複雜程度及影響各有不同。由於政府需要參與處理這些案件，民事法律科每年負責處理的尚在進行的司法覆核案件宗數，由 2012 年的 557 宗大幅上升至 2017 年的 903 宗，增幅達 62%，年度數字詳見下表。鑑於大部

³ 除了民事訴訟案件，民事法律科也負責向其他局／部門提供法律意見，這方面的工作量在過去 20 年一直繁重。

⁴ 部分申請是因申請人質疑個別人士、非政府團體或通常由律政司代表的公共機構的決定而提出。除這些申請外，大部分申請都交由律政司民事法律科處理或監督。

分司法覆核案件在憲制及／或財政上對政府有重大和深遠的影響，故須由民事法律科高層首長級人員密切有效的督導，以確保處理這些案件的方式符合政府的最佳利益。

年 份	民事法律科每年負責處理的尚在進行的 司法覆核案件宗數
2012	557
2013	619
2014	672
2015	785
2016	825
2017	903

9. 鑑於公眾對政府制定和推行政策和決定的期望日高，而這些政策和決定所涉及的社會、環境、行政和憲政問題層出不窮，我們預計在未來數年，涉及政府的民事訴訟案件(包括司法覆核和其他法律程序)宗數會依然高企，並會持續上升。

10. 尚在進行的民事訴訟案件不但愈來愈多，而且顯然日益多元複雜，並愈趨緊迫，當中不少案件更有重大深遠的影響。公法及司法覆核案件涉及對政府政策和決定或公共機構作為提出質疑，涵蓋不同範疇，例如入境事務、執法、福利、電訊和社會政策。這類案件不少牽涉各式各樣有關法例釋義、人權和合憲性的複雜問題。涉及政府的訴訟案件，如法院訂下的時限緊迫，政府為了公眾利益須從速行事。凡涉及律政司司長的憲制角色的案件，即作為公眾利益守護人、慈善事務守護人和不同條例賦予的法定職能角色，均須由首席政府律師全力參與監察和督導，以確保案件處理得當，並向有關各局／部門提供適時全面的法律意見及支援。此外，民事司法制度改革在 2009 年實施後，也需要首席政府律師迅速指導和密切監督，以達到有關規則所訂明的基本目標，包括利便解決爭議和精簡程序，以及考慮善用另類爭議解決程序。

民事訴訟組首席政府律師的職責範圍

11. 由於民事訴訟組負責向政府提供法律意見，並在法院和法定管理局／審裁處代表政府，也會代為出席仲裁和調解，上文第 6 至 10 段所述訴訟案件日益增加的數量、種類、複雜性以及緊迫性，令由 1 名首席政府律師掌管的民事訴訟組的工作量急劇增加。

12. 民事訴訟組下設 5 個小組，分別專責不同範疇的訴訟工作。該 5 個小組分別是人身傷害及醫務紀律案件小組(小組 1)；公法及法定審裁處小組(小組 2)；稅務、慈善組織及商業訴訟小組(小組 3)；處理入境事務(包括因免遣返聲請而引致的入境事宜)的小組(小組 4)；以及雜項索償及訟費小組(小組 5)。小組 1 至 4 分別由 1 名副首席政府律師掌管，小組 5 則由 1 名助理首席政府律師掌管。民事訴訟組也有另 1 名助理首席政府律師負責處理複雜的訴訟案件。

13. 民事訴訟組政府律師職系(副首席政府律師及以下職級)的編制在過去 10 年增幅達 93%，即由 2008 年的 42 個職位增至 2018 年的 81 個，但首席政府律師的編制自 1988 年未曾改變，只設 1 個職位。鑑於所督導的政府律師職系(副首席政府律師及以下職級)人員數目大增，加上他們處理的案件宗數龐大、種類多元，而又複雜緊迫，民事訴訟組的首席政府律師現有工作量本已相當繁重，另更須不時處理由行政長官會同行政會議根據《調查委員會條例》(第 86 章)委任的調查委員會所產生的臨時工作。近年，民事法律科便曾就南丫島撞船事故及食水含鉛超標事件，在有關調查委員會的調查程序中向各局／部門提供法律支援；目前則正就港鐵沙田至中環線項目紅磡站擴建部分的建造工程，進行相同工作。相關的工作時間表無不緊迫，並且需要首長級人員密切監督，一般會由民事訴訟組首席政府律師帶領 1 名副首席政府律師提供法律支援。

14. 民事訴訟組首席政府律師必須親自處理和緊密參與高度複雜的法律事宜。除處理和督導該等訴訟案件外，亦要兼顧從宏觀層面管理民事訴訟組的職務，並牽涉到不可轉授的管理及行政職責。

需要在民事法律科開設 1 個首席政府律師職位

15. 經全面審視民事法律科的人手狀況後，我們發現在過去 10 年，民事法律科政府律師職系的編制由 2008 年的 121 個職位增至 2018 年的

183 個，增幅為 51%。增設的這些職位主要屬高級政府律師和政府律師職級，是為了應付與入境事務有關的激增案件(特別是居留權訴訟和較近期的免遣返聲請)，以及下列增加的工作量：就土地及城市規劃事宜提供法律意見、加強在重大項目向各局／部門提供法律支援，以及在香港提倡更廣泛地以調解作為解決爭議的方法。至於首長級職位，只曾增設 2 個副首席政府律師職位，分別負責帶領民事訴訟組轄下小組 4 和規劃環境地政房屋組轄下調解小組。首席政府律師的編制自 1988 年以來未曾改變。

16. 鑑於公眾對政府制定和推行政策和決定的期望不斷提高，我們可以合理預期民事法律科工作量(尤其是與訴訟有關的工作)的升勢不會減弱，更會繼續向上。考慮到民事法律科處理的訴訟案件宗數龐大、種類多元、複雜緊迫，以及為了應付不斷增加的工作量，因此有迫切的實際需要開設 1 個首席政府律師的職位，讓民事法律科有足夠高層首長級人員於科內提供所需的適當水平督導，以滿足對優良法律服務的殷切需求。出任這擬設首席政府律師職位的人員會分擔民事訴訟組首席政府律師目前在督導民事訴訟方面的工作量。

17. 民事訴訟組現任首席政府律師的職責已經極為繁重，實在難以再應付種類多元、複雜緊迫的訴訟案件所帶來的更多工作量，而其本身須在較高層次親自關注或處理的案件也在增加。

18. 就此，我們建議在民事法律科開設 1 個首席政府律師常額職位，以掌管並督導民事訴訟組的小組 1、小組 3 及小組 5。該 3 個小組處理的案件涉及律政司司長作為慈善事務守護人的角色、稅務事宜、商業訴訟、香港醫務委員會及其他醫療專業委員會／管理局席前的紀律處分程序和研訊，以及追討和強制繳付一切政府債項／損害賠償及訟費的工作。現行和建議組織圖、建議的首席政府律師職位職責說明，分別載於附件 2、3 和 4。

附件 2
至 4

19. 新的首席政府律師職位開設後，民事訴訟組現有的首席政府律師會繼續掌管小組 2 (公法及司法覆核案件)和小組 4(入境案件)，督導負責處理複雜案件的助理首席政府律師，以及繼續負責民事法律科的整體管理事宜。

首長級及非首長級支援人員

20. 我們會重行調配民事法律科內 2 個副首席政府律師職位、1 個助理首席政府律師職位、14 個高級政府律師職位和 18 個政府律師職位，撥歸隸屬新的首席政府律師。我們會同時開設 1 個一級私人秘書常額職位，以便為擬設首席政府律師職位提供秘書支援。

建議在法律草擬科開設 1 個首席政府律師職位

法律草擬科現有人手

21. 法律草擬科負責草擬所有由政府提出的法例(包括條例和附屬法例)，並審閱所有由非政府團體提交的非政府條例草案和附屬法例，確保其格式和文體，均符合現行的法律草擬指引。該科也負責確保香港法例的印行本易於查閱，及時更新。

22. 法律草擬科由法律草擬專員(首長級(律政人員)薪級第 6 點)及 2 名副法律草擬專員(屬首席政府律師職級)領導。這管理架構自 1982 年以來未曾改變。法律草擬科的律師職系編制，則由 1982 年 7 月 1 日的 19 個職位增至 2018 年 10 月 1 日的 48 個⁵。

工作量增加

立法倡議的數量、複雜程度和時間表

23. 大多數重大的公共政策，均需經立法落實，而法律草擬科負責草擬所有由政府提出的法例(包括條例和附屬法例)。立法倡議的數量和複雜程度日益增加，而草擬法例的時間卻大幅縮短。目前來看，這情況沒有改善跡象。過去 10 年，在憲報刊登的法例頁數由 2006 年的 5 252 頁上升至 2017 年的 8 570 頁，增幅達 63%。條例草案和附屬法例總數卻有所減少，可見這段時期草擬的法例愈趨複雜。有關數字載列如下－

⁵ 該 48 個律師職位包括 1 名律政專員、2 名首席政府律師、13 名副首席政府律師(計及財委會批准開設至 2019 年 5 月 31 日的 1 個編外職位)、26 名高級政府律師及 6 名政府律師。

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% 變動
刊憲的條例草案	19	28	17	28	24	29	14	25	28	29	13	30	+58%
刊憲的附屬法例	291	241	284	265	176	186	195	206	160	240	196	187	-36%
刊憲的條例草案／ 附屬法例 頁數	5 252	3 378	4 534	3 940	3 900	9 566	8 762	6 042	7 740	8 428	4 992	8 570	+63%

24. 法律草擬科一直承受巨大工作壓力，尤其對副法律草擬專員而言，他們須協助法律草擬專員監督其各自轄下分科的草擬服務，角色舉足輕重。目前情況出現如樽頸的問題。舉例來說，1名副專員轄下分科的人員在擬備法例擬稿過程遇到的所有法律和草擬問題，均由該位副專員負責指導和提供支援；而該分科的人員擬備的所有法例擬稿，全部交予該位副專員審閱和進一步修改。如有重大的立法工作，也必須由 1 名副專員擔任中央推動角色，在不同階段多次審閱和進一步修改有關法例擬稿。副法律草擬專員的工作對維持法例擬稿的質素，至為重要。

需增設副法律草擬專員級支援人員以應付工作量

25. 由於現有編制只有 2 個副法律草擬專員職位，故法律草擬科以務實的方式，處理不斷增加的工作量，例如法例草擬文本可能只經一重而非慣常的兩重審閱，或縮窄審閱內容的範圍⁶。此外，質素保證的工作可能未必可在草擬早期進行，這或會引致在非常後期仍可能需修改政策和法例擬稿的草擬方式，對法律草擬科內負責草擬的律師和其他有關人員，以及委託的局／部門，可能帶來更大壓力。法例擬稿須以雙語草擬，對其中一種語言擬稿作出的修訂，必須同時納入另一語言的文本內，這一事實更加凸顯因 2 名副專員難以及早審閱法例擬稿而須面對的問題。在 2007 年，行政長官會同行政會議授權法律草擬專員或副法律草擬專員，可在條例草案已獲准提交立法會審議但尚未刊憲階段，對條例草案作出技術修訂(例如修正編輯上的錯誤和改善行文)，

⁶ 有關在審閱擬稿時對文本作出修改令其更清晰易讀的資料，詳見第 30 段。

惟不得影響其實質內容或政策。我們注意到，利用此授權進行的修訂量呈大幅增加⁷。此外，減少審閱次數、縮窄審閱範圍和較遲審閱，對維持高水準的法例擬稿，以及為科內律師提供適當程度的在職培訓⁸，實有所影響。

26. 為妥善應付不斷增加和愈趨複雜的工作量，以及維持法律草擬工作的質素，實有必要增加 1 名副法律草擬專員，獨立負責重大立法項目的草擬工作，並與另外 2 名現任副專員分擔審閱擬稿職責；否則，法律草擬科在未來日子確實難以應付各局／部門的法律草擬需求。放眼全球，各地政府均需制定篇幅巨大而條文複雜的法例，以推行日趨精嚴的政策，處理愈來愈複雜的問題，特別是涉及金融及商業領域的課題。這是全球趨勢，香港特別行政區(下稱「香港特區」)亦面對同樣情況。事實上，立法建議數目升勢凌厲並且持續。這些立法建議旨在使香港特區的法例符合國際準則及合作安排，以提升稅務透明度、打擊跨境逃稅、在銀行業監管事宜上保持恆常合作，以及打擊洗錢及恐怖分子資金籌集等。⁹

27. 在 2018 年，法律草擬科需處理的立法工作涉及多個項目，以及至少兩項重大議題，即財政預算案及稅務相關措施，以及為國歌法進行本地立法。據我們了解，未來數年至少需要處理兩項龐大的立法工作，其一是有關設立「貿易單一窗口」，以提供一站式電子平台，讓業界提交「企業對政府」的貿易文件，從而便利他們遵行有關進出口的所

⁷ 就《2015 年私營骨灰安置所條例草案》，67 頁的中文本有 63 頁曾經修訂；就《2017 年旅遊業條例草案》，189 頁的中文本有 172 頁曾經修訂，而 230 頁的英文本則有 121 頁曾經修訂；就《2017 年財務匯報局(修訂)條例草案》，195 頁的中文本有 104 頁曾經修訂，而 225 頁的英文本則有 110 頁曾經修訂；就《2017 年稅務(修訂)(第 5 號)條例草案》，121 頁的中文本有大約 90 頁曾經修訂，而 154 頁的英文本則有大約 65 頁曾經修訂；以及就《2017 年稅務(修訂)(第 6 號)條例草案》，全部 63 頁的中文本曾經修訂，而 77 頁的英文本則有 55 頁曾經修訂。這些數字遠超以往的修訂量。

⁸ 法律草擬是法律工作中非常專門的範疇，而由較資深的法律草擬律師提供在職培訓，是在這範疇進行專業發展的主要方法。

⁹ 這些包括經濟合作及發展組織或歐洲聯盟就匯報要求、自動交換財務帳戶資料、侵蝕稅基及轉移利潤所規定的國際標準或措施；巴塞爾銀行監管委員會所規定的資本規則、資本標準規則、流動資產比率和相關披露標準；財務行動特別組織有關客戶查證及保留紀錄措施的規定；以及聯合國安全理事會對指明的人或實體實施制裁所通過的決議。

有規管要求¹⁰；其二是計劃為陷入短期財政困難的公司，設立新的法定企業拯救程序¹¹。法律草擬科需投入大量資源，才能妥善應付這些重大法律草擬工作。

28. 我們深入檢討了多年來處理這類大規模法律草擬工作的經驗(在此僅略舉數例：近乎 3 000 頁的《2011 年公司條例草案》、1 000 頁的《2014 年保險公司(修訂)條例草案》及 632 頁的《金融機構(處置機制)條例草案》)，認為我們除了在工作層面(副首席政府律師及以下職級)需要更強大的支援外，長遠來看，也極需要副法律草擬專員級人員投放心力(因而需加強該級別人手)。下表顯示，超過 100 頁和 200 頁長篇項目的數目，在過去 30 年呈現上升趨勢－

	年期			百分率變動 ((C)年期比對 (A)年期)
	1988 至 1997 年 (A)	1998 至 2007 年 (B)	2008 至 2017 年 (C)	
超過 100 頁 的項目	19 (7 項條例草案和 12 項附屬法例)	18 (9 項條例草案和 9 項附屬法例)	54 (30 項條例草案和 24 項附屬法例)	+184%
超過 200 頁 的項目	2 (附屬法例)	4 (2 項條例草案和 2 項附屬法例)	22 (10 項條例草案和 12 項附屬法例)	+1 000%

¹⁰ 這是一項重大工作，需要擬備全新的條例草案，「以便設立及使用『單一窗口』，以及建立在貨物付運前提交文件的制度」，並須「修訂約 40 條現行法例」。我們必須仔細審視現行法例，以作出適合新立法框架的修訂，當中涉及大量工作，須檢視本地和海外具參考價值的法例，亦須配合新的立法框架對現行法例作出修訂。「貿易單一窗口」會以分階段方式實施，第三階段最快在 2023 年推出。

¹¹ 設立法定企業拯救程序，旨在協助陷入短期財政困難的公司扭轉形勢並重振業務。企業拯救程序會影響公司、債權人和僱員。有關條例草案會訂定全面的程序細節，以及就複雜問題(例如針對公司的清盤或其他法律程序的暫止期，以及處理未償付的僱員應得款項)訂立規定，所涉草擬工作既龐大又非常複雜。

29. 雖然法律草擬科多年來一直嘗試以現有資源應付不斷增加的工作量，然而，我們認為這個做法已達到無以為繼的地步，而法律草擬科確實有強烈需要增設 1 名副法律草擬專員，令該科在副專員層級具備所需的足夠能力，以應付日增的工作需求。如上表所示，過去 30 年，篇幅超過 100 頁的項目已增加 184%，而超過 200 頁的項目更增加 1 000%。以上文第 27 段所述即將進行的重大草擬工作為例，有關工作規模龐大而複雜，在工作層面方面，在副首席政府律師及以下級別律師之上，需要 1 名副法律草擬專員級的律師，承擔重要的草擬、統籌及質素保證職責，以及向有關的各局提供關鍵支援，完成把立法建議提交立法會通過的程序。若要 2 名現任副專員在現有職務以外，再承擔這項工作，並不切實可行。

30. 清晰的法例，是公眾得享司法公正的關鍵元素，而此課題又攸關法治。閱讀法例的讀者人數升幅龐大，原因眾多，當中包括公眾可透過互聯網免費查閱法例。社會期望讓公眾讀懂和了解影響一般讀者的法例，只要不影響藉法例而實施的政策，法例的中英文本，均應該盡可能清晰易讀。把政策建議轉化為準確完善的法例條文，固然極為艱鉅，而修改法例擬稿的內容和表達方式，盡量使其清晰易讀，則講求更為高深的草擬技巧。現時，2 名副法律草擬專員面對交予他們改進的大量法例擬稿，均已應接不暇。故此，他們首要確保下屬擬備的條文草稿有效反映擬達致的政策意向，而且中英文本並無歧義，其次才尋求確保草稿盡可能清晰易讀。建議增設的副法律草擬專員可分擔精益求精改進法例擬稿的工作，讓各副專員可在法律草擬各個階段，投放更多時間審視法例擬稿的結構和內容，以完善文本，使其更清晰易明。這也會直接令經驗較淺的法律草擬律師在專業發展方面受惠。

31. 此外，新增的副法律草擬專員也可分擔另外 2 名副專員現有的督導職務，使副專員與副首席政府律師及以下級別其他律師之間的督導比例，可降至較合理水平，而負責草擬的律師可因而得到更多督導和指引，協助他們執行日常職務，並發展他們的草擬技巧。就此，每名副專員可獲減輕監督職責，由監察轄下 6 支隊伍的工作和專業發展，減至監督 4 支隊伍。

配合香港特區快捷有效擬備法例所必要的運作措施

32. 法律草擬科迄今主要着重於傳統的草擬工作，但有實際需要加強改善運作，以促進擬備法例的效率和效能，並確保法例易於查閱，行

文清晰易明。在這方面，法律草擬科自 2009 年起推行新的法例資料庫計劃(即「電子版香港法例」)¹²，現時也持續進行英漢及漢英法律詞彙計劃¹³。為進一步加強草擬和發布法例工作的效能和效率，法律草擬科必須繼續因應長期面對的和新近湧現的挑戰，推行主要的運作和策略措施，包括促進以淺白語文草擬雙語法例、加快法律草擬律師的專業發展，以及推行「可付梓稿」發布程序¹⁴。

33. 在上文第 32 段所述的主要運作和策略措施中，推行「可付梓稿」發布程序最費周章及資源。現時，政府憲報法律副刊刊登法例的工作，耗用法律草擬科和政府物流服務署(下稱「物流署」)大量人力和時間，而且過程中容易出錯。法律草擬科以微軟 Word 製作兩個法例文本定稿檔案，中英文文本各一。由於法例以雙語形式發布，物流署需要把兩個檔案的文本資料傳送至電腦系統出版。格式和文字可能會在傳送過程中出錯，因此需要以大量人手校對¹⁵，以確保準確無誤。

34. 為了提高運作效率，法律草擬科正研究改用「可付梓稿」發布程序是否可行。事實上，區內其他司法管轄區(澳洲、新西蘭和新加坡)也因同一目的轉用「可付梓稿」發布程序。無論在資訊科技及人力方面，為推行「可付梓稿」發布程序，在過渡期間會涉及大量工作。鑑於這措施對法律草擬科的效率和效能影響重大，而且要借助資訊科技，又涉及物流署和法律草擬科人員的工作流程及聯絡工作，正如電子版香港法例和雙語法律詞彙兩項計劃的現行安排，適宜委派 1 名副法律草擬專員擔任「可付梓稿」計劃負責人。

¹² 這計劃旨在建立具有法定地位的香港法例電子資料庫，最早可望在 2021-22 年度完成。

¹³ 這項雙語詞彙計劃旨在以電子格式提供雙語法律詞彙。我們現正開展這項計劃，以促進香港特區雙語法例，所涉工作起碼持續至 2020 年。

¹⁴ 推行「可付梓稿」發布程序，旨在讓法律草擬科可簡便地製作符合格式的可付梓稿(「可付梓稿範本」)，以便刊登在政府憲報法律副刊。稿件會由法律草擬科擬備，並在送交政府物流服務署(下稱「物流署」)發布前上鎖。預期此舉可確保文本數據(包括內容和格式)完整，以及減省法律草擬科的人手校對工作和物流署的排字及校對工序。

¹⁵ 為確保文本資料準確無誤，物流署會把雙語印刷稿紙本複本送交法律草擬科校對。校對期間如發現任何地方須予修訂，稿件會退回物流署，該署會製備另一份雙語印刷稿的紙本複本，並送往法律草擬科再作校對。幾乎所有印刷稿都要經過兩輪校對和更正，較長的印刷稿則一般需要 3 至 4 輪。校對印刷稿過程涉及大量工作，而且因為過程費時，或會在最關鍵階段影響到法例擬稿準時發布的安排。

35. 為成功落實這項措施和第 32 段所述的其他措施，加強副法律草擬專員級人手至為重要。這些新措施對持續提升法律草擬科的工作效率和效能極之重要。目前，有關工作由 2 名現有副專員分擔，若要他們在這方面的現有職務上再承擔額外工作，並不可行。2 名副專員現時分別負責最早到 2021-22 年度才完成的電子版香港法例計劃，以及在 2020 年後才完成的律政司《英漢法律詞彙》合併版及《漢英法律詞彙》合併版的計劃。因此，有必要由 1 名新的副法律草擬專員負責處理推行「可付梓稿」發布程序的各方面事宜，並聯同 2 名現有副專員負責另外兩項持續推行的措施(即促進以淺白語文草擬雙語法例¹⁶和加快法律草擬律師的專業發展¹⁷)。

¹⁶ 法律草擬科非常重視促進雙語立法。香港特區草擬並維持以中英文立法的歷史相對較短。由 1986 年開始，該科負責把所有現行英文法例翻譯為中文。這項工作的其中一環，是必須在英文法律用語沒有中文對等詞的時候，創造對應的中文新詞。自此以後，有關工作有了很大進展。該科已擺脫見字譯字所囿，而所創中文新詞也得到一定程度的認可和接納。

香港法例的中英文本具有同等地位(見《釋義及通則條例》(第 1 章)第 10B 條)，沒有主次之分。法律草擬科致力使中英文法例行文清晰易明，並會繼續努力，確保法例擬稿盡量清晰易讀但又不損其準確性。

為使法例更為易讀，該科運用了以下策略－

- (a) 以淺白語文草擬；
- (b) 更改程序，例如負責中文文本的律師可較以往更早參與有關工作，以及在整個法例草擬過程中持續修訂中英文文本；
- (c) 聘任具有良好雙語寫作技巧的政府律師；
- (d) 培訓(主要由副法律草擬專員負責的在職及內部培訓)；
- (e) 中文法律草擬小組委員會；以及
- (f) 雙語法律詞彙計劃。

¹⁷ 法律草擬是非常專門的範疇，全球只有少數專家。加快法律草擬科現任法律草擬律師的專業發展，對加強並維持該科法律草擬能力，至關重要。

為加快專業發展，該科運用了以下策略－

- (a) 委任首長級律師負責專業發展；
- (b) 為不同級別的律師制訂專業發展階梯；
- (c) 增加並集中進行正式的专业發展，包括由法律草擬專員、副法律草擬專員和其他首長級律師主持為期兩星期的精修培訓課程；以及
- (d) 轉移審閱法例擬稿律師的角色，讓其不但擔任督導人員和質素保證查核員，而且兼任資深訓練員／導師／教練。

需要在法律草擬科開設 1 個首席政府律師職位

36. 鑑於上文第 23 至 35 段所闡述因應法律草擬科需要副專員級人員處理的工作量大增而作出的人力需求評估，以及有需要加強該科的能力，以推行使香港特區快捷有效擬備法例的措施，我們建議增設 1 個首席政府律師常額職位。出任擬設首席政府律師職位的人員，會協助法律草擬專員有效監督法律草擬科的部分草擬服務，以及親自草擬最為複雜法例的主要部分。該人員也會協助法律草擬專員確保法律草擬科整體運作暢順，並能有效率地推行主要的運作和策略措施。

37. 法律草擬科應政府要求進行的法例草擬工作，正不斷增加，或許更重要的，是有關的法例日趨複雜。上文第 27 段提及有關「貿易單一窗口」和企業拯救措施的立法工作，只是其中兩個例子。我們預期會持續處理類似的重大立法工作，故須加強法律草擬科首席政府律師職級的常額編制，以應付長遠的運作需要。現行和建議組織圖、擬議首席政府律師職位的職責說明，分別載於附件 5、6 和 7。

附件 5
至 7

首長級和非首長級支援人員

38. 我們會重行調配法律草擬科內 4 名副首席政府律師、4 名高級政府律師和 3 名政府律師，撥歸隸屬新的首席政府律師。我們也會開設 1 個一級私人秘書常額職位，為擬議首席政府律師職位提供秘書支援。

曾考慮的其他方法

39. 我們並沒有其他切實可行方法。民事法律科和法律草擬科現有的首席政府律師，已全力投入各自的職務。我們曾探討可否重行調配現有人手資源，以應付上述工作和增加的工作量，但認為此舉並不切實可行，原因是民事法律科和法律草擬科的資源已十分緊絀。民事法律科和法律草擬科其他首席政府律師的職務詳情分別載於附件 8 和 9。如民事法律科和法律草擬科各獲增設 1 名首席政府律師提供支援，這兩個科別將可長期繼續以專業方式提供現有和新增的服務。

附件 8
和 9

對財政的影響

40. 按薪級中點估計，律政司開設建議的 2 個首席政府律師職位，所需增加的年薪開支為 5,061,600 元，而所需增加的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)，則為 7,267,000 元。

41. 按薪級中點估計上文第 20 和 38 段提及的 2 個新增非首長級職位(即 2 個一級私人秘書職位)，所需增加的年薪開支為 842,040 元，而所需增加的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)為 1,348,000 元。

42. 我們已在 2018-19 年度的預算內預留足夠款項，以支付這項建議所需的開支。

公眾諮詢

43. 我們在 2018 年 5 月 28 日諮詢立法會司法及法律事務委員會。委員普遍支持開設該 2 個首席政府律師職位的建議。

編制上的變動

44. 過去兩年，總目 92－律政司在編制上的變動如下－

編制 (註)	職位數目			
	目前情況 (2018 年 10 月 1 日)	2018 年 4 月 1 日 的情況	2017 年 4 月 1 日 的情況	2016 年 4 月 1 日 的情況
A	90+(2) [#]	89+(2)	89+(4)	88+(3)
B	435	435	413	396
C	879	869	842	822
總計	1 404+(2)	1 393+(2)	1 344+(4)	1 306+(3)

註：

- A — 相等於首長級或相同薪級的職級
- B — 頂薪點在總薪級第 33 點以上或相同薪點的非首長級職級
- C — 頂薪點在總薪級第 33 點或以下或相同薪點的非首長級職級
- () — 首長級編外職位數目
- # — 截至 2018 年 10 月 1 日，並無懸空的首長級職位

公務員事務局的意思

45. 公務員事務局支持開設 2 個首席政府律師常額職位的建議。該局考慮到出任擬設職位的人員須承擔的職責和掌管的職務範圍，認為擬設職位的職系和職級均屬恰當。

首長級薪俸及服務條件常務委員會的意見

46. 首長級薪俸及服務條件常務委員會表示，上述首席政府律師常額職位的建議職級是恰當的。

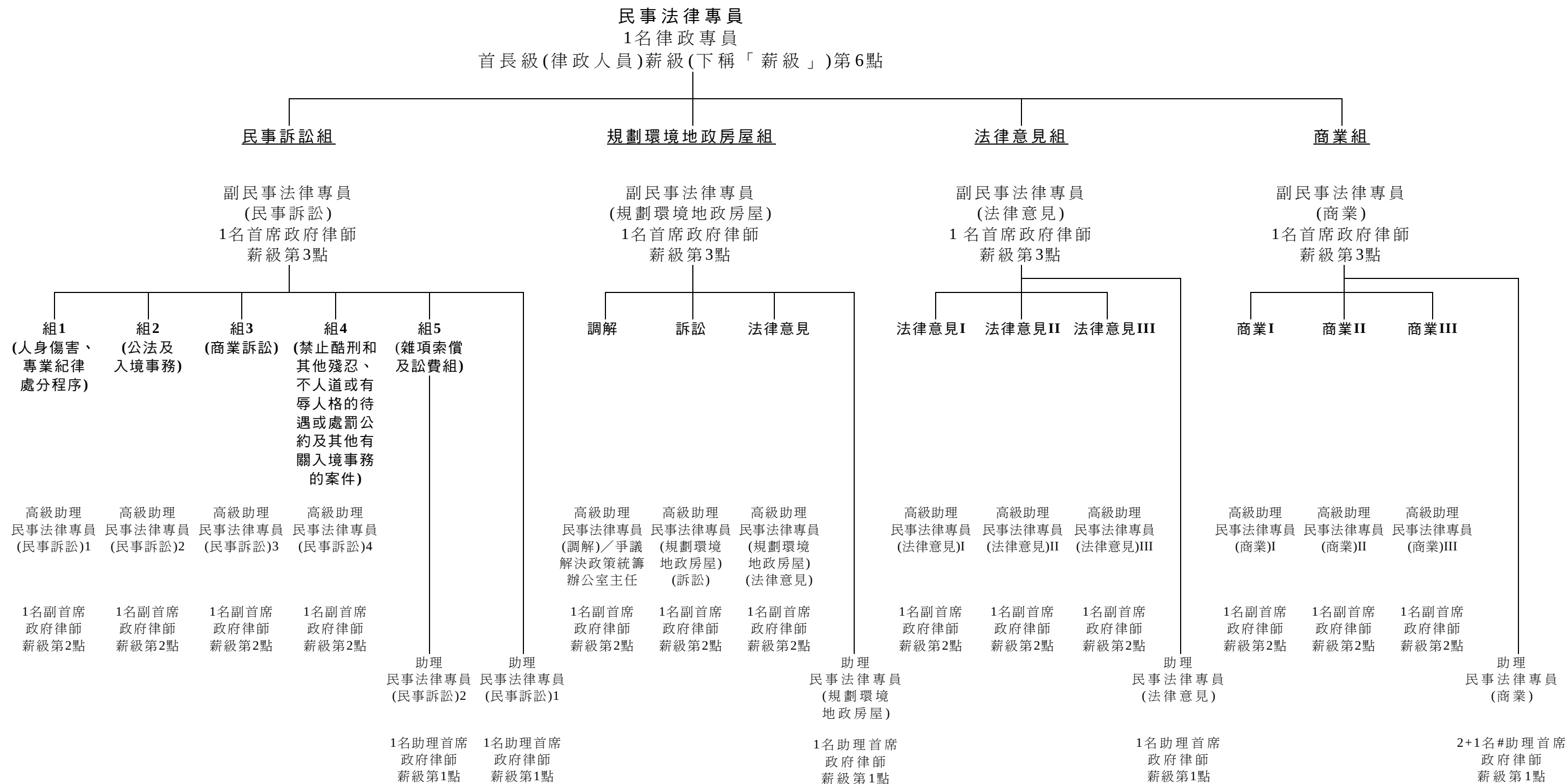
律政司

2018 年 10 月

民事法律科的工作量
1998 至 2017 年每年需處理尚在進行的民事訴訟案件宗數

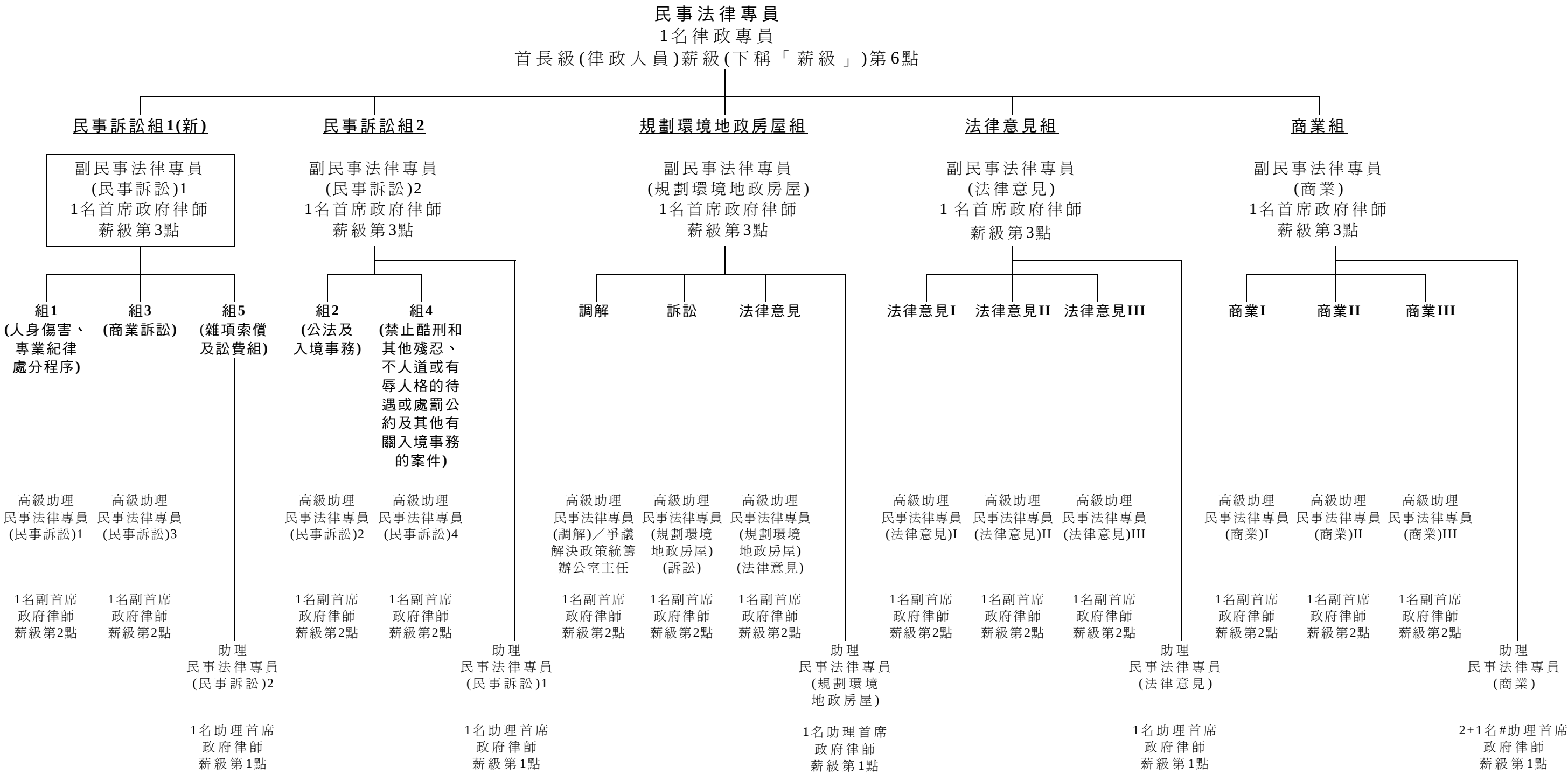
年 份	尚在進行的民事訴訟案件宗數
1998	9 286
1999	10 426
2000	12 389
2001	15 923
2002	14 572
2003	13 587
2004	14 942
2005	16 188
2006	17 270
2007	18 561
2008	20 602
2009	22 842
2010	25 556
2011	28 128
2012	30 325
2013	32 901
2014	34 593
2015	35 677
2016	35 356
2017	36 778

律政司民事法律科現行組織圖



說明：# 已開設 1 個助理首席政府律師編外職位，就電力市場未來發展的公眾諮詢結果推進工作，提供法律支援。

律政司民事法律科建議組織圖



說明： # 已開設 1 個助理首席政府律師編外職位，就電力市場未來發展的公眾諮詢結果推進工作，提供法律支援。

建議開設的職位

民事法律科
建議的副民事法律專員(訴訟)1
職責說明

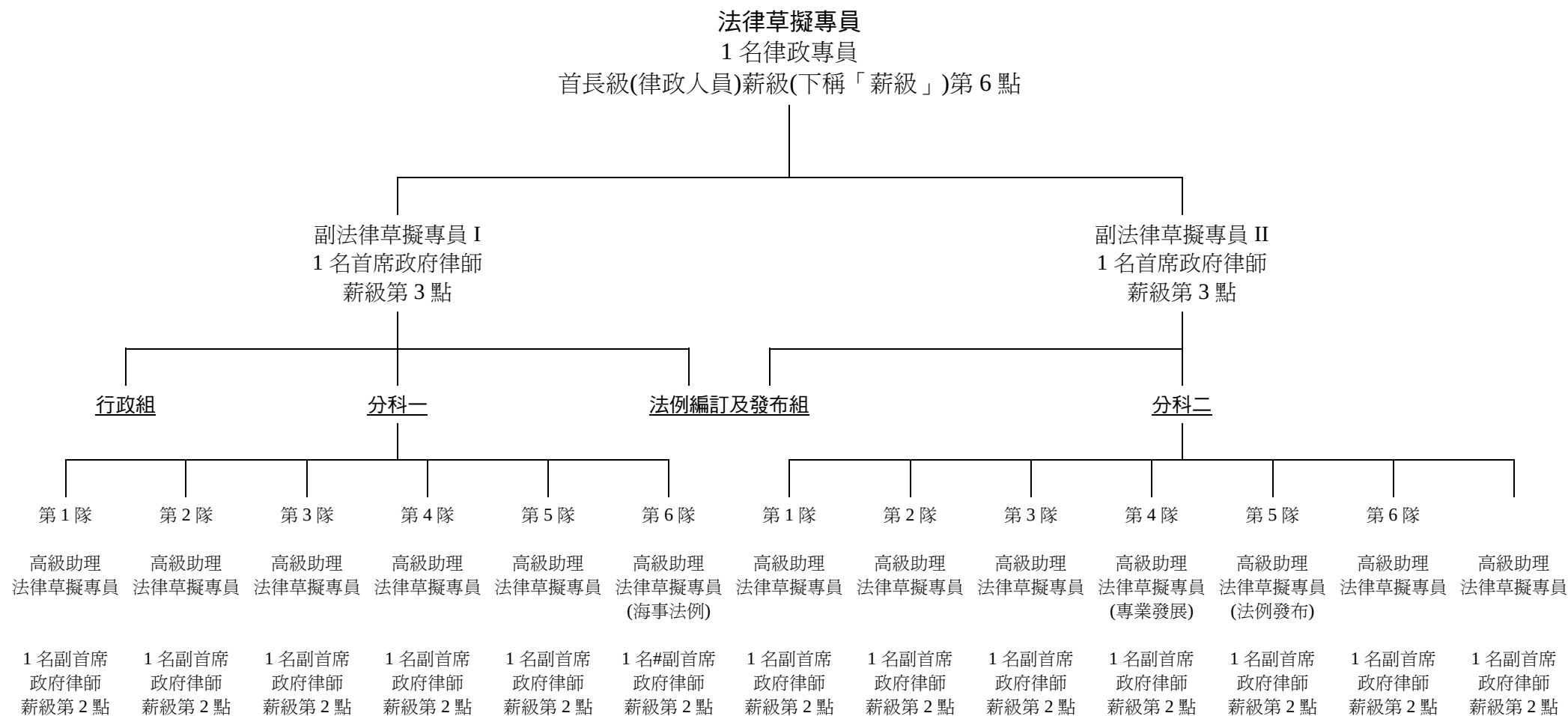
職 級 ：首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 3 點)

直屬上司：民事法律專員(首長級(律政人員)薪級第 6 點)

主要職務和職責 —

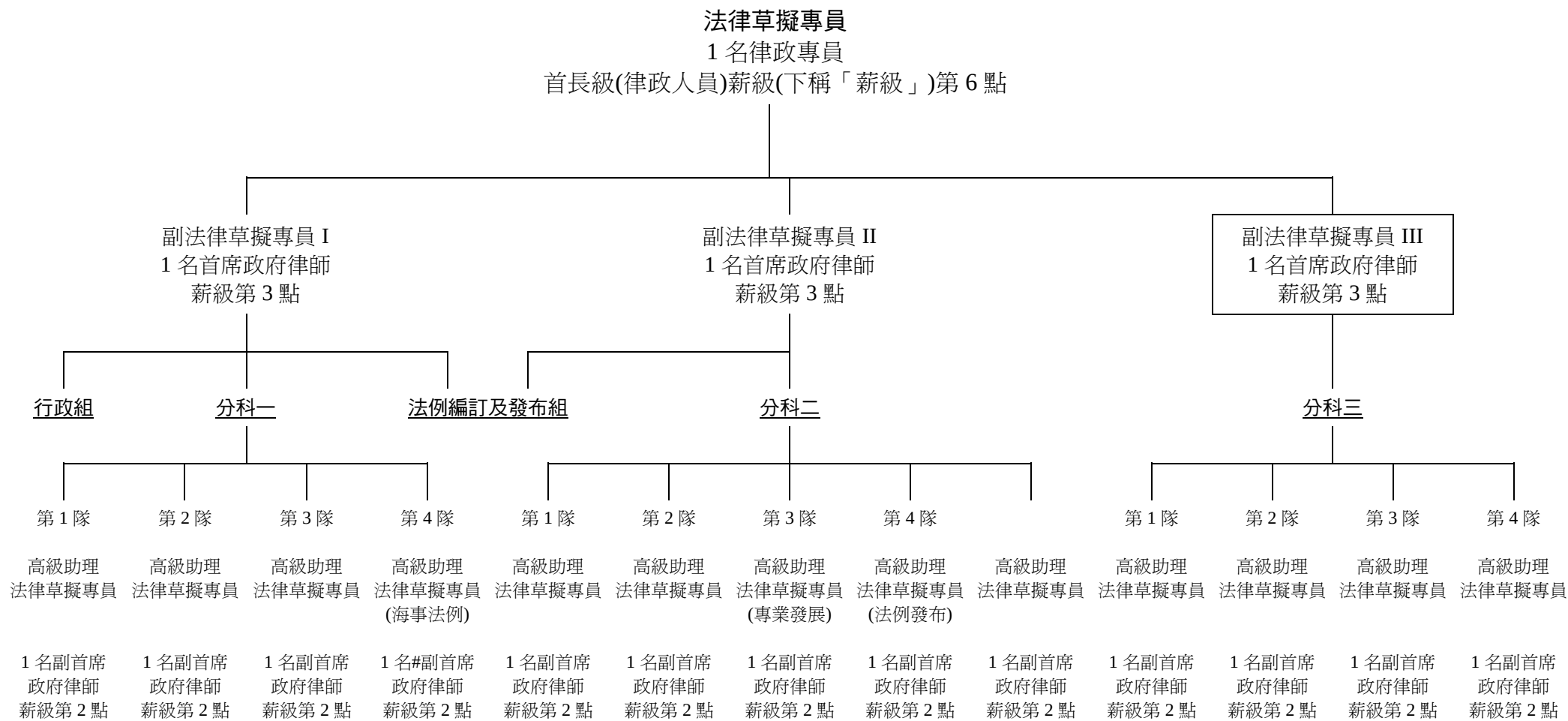
1. 管理、督導並監督民事訴訟組 1 的工作；
2. 督導並安排在複雜的民事訴訟案件中代表政府行事；
3. 就委聘外間專業人士在複雜的民事訴訟案件中代表政府，指揮並督導所需指示和委聘書的擬備工作；
4. 就和解、支付訟費及案件外判作批准和建議，以及監察外判及訟費開支；
5. 出席行政會議及立法會轄下委員會或事務委員會的會議，以處理所屬組別工作範疇的事宜；
6. 以律政司司長代表的身分，參與高層工作小組及督導委員會；
7. 為民事訴訟組 1 的律師和非專業支援人員提供指引及培訓；以及
8. 因應民事法律專員的要求，協助處理律政司民事法律科的整體管理工作。

律政司法律草擬科現行組織圖



說明： # 已開設 1 個副首席政府律師編外職位，就海事相關法例的修訂工作，提供法律支援。

律政司法律草擬科建議組織圖



說明： # 已開設 1 個副首席政府律師編外職位，就海事相關法例的修訂工作，提供法律支援。
建議開設的職位

法律草擬科
建議的副法律草擬專員 III
職責說明

職級：首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 3 點)

直屬上司：法律草擬專員(首長級(律政人員)薪級第 6 點)

主要職務和職責－

1. 透過下述方式，協助法律草擬專員有效監督法律草擬科的部分草擬服務－
 - 監督相關分科就立法計劃擬備法例，包括分配資源、監察進度，以及確保相關分科適時擬備有效、合乎法理和行文淺白的法例；
 - 協助審查(包括最後審批)所有由首長級及非首長級律師草擬的法例擬稿；
 - 就相關分科在擬備法例擬稿過程中發現的法律及草擬事宜，提供意見；
 - 就立法過程協助首長級及非首長級律師、委託決策局及部門，以及在立法過程中提供與立法建議有關的專業服務，包括出席政策委員會、行政會議和立法會(包括其屬下委員會)的會議；
 - 審核已制定條例的法律報告，提交全國人民代表大會常務委員會；
2. 親自草擬最為複雜及／或敏感法例的主要部分的中文及／或英文文本；以及
3. 因應法律草擬專員的要求，協助處理法律草擬科的整體管理工作，確保該科整體運作暢順，並能推行主要運作和策略措施。

律政司民事法律科 其他首席政府律師的主要職務和目前工作量

民事法律科屬首長級人員的首席政府律師現正全力履行各自的職務。一如下文所述，他們每人肩負的工作量及督導職責已相當沉重，並無餘力兼顧因工作日益增長、種類多元和複雜緊迫的訴訟案件所帶來的大幅增加的工作量。

民事訴訟組

2. 民事訴訟組由 1 名首席政府律師主管，並由 4 名副首席政府律師及 2 名助理首席政府律師提供支援。民事訴訟組在法院和法定管理局／審裁處的民事訴訟中，代表政府和其他有關的公共機構出庭，也會代為出席仲裁和調解，並提供法律意見。其下設有 5 個小組，分別專注不同範疇。該 5 個小組分別是人身傷害及醫務紀律案件小組(小組 1)、公法及法定審裁處小組(小組 2)、稅務、慈善組織及商業訴訟小組(小組 3)、處理入境事務(包括因免遣返聲請而引致的入境事宜)的小組(小組 4)，以及雜項索償及訟費組(小組 5)。各小組均由 1 名副首席政府律師掌管，只有小組 5 是由 1 名助理首席政府律師掌管。

3. 過去 20 年，因訴訟工作增加、案件種類多元、複雜緊迫，令民事訴訟組的工作量大為增加。該首席政府律師的職責須督導一眾包括副首席政府律師及以下職級的政府律師職系人員，應付該組顯著大幅增加的工作量，本身的工作已經極為繁重。

規劃環境地政房屋組

4. 規劃環境地政房屋組由 1 名首席政府律師主管，下設 3 個小組，即法律意見小組、民事訴訟小組和調解小組，負責就城市規劃、環境保護、地政、建築物條例、文物、地租和差餉、建築物管理、房屋、道路計劃、鐵路項目及填海工程事宜，在民事法律程序中代表政府，並提供法律意見。該首席政府律師也負責督導調解小組的工作，為律政司司長擔任主席的調解督導委員會(下稱「督導委員會」)提供支援，以落實在香港提倡和發展調解的長遠政策。調解小組為督導委員會及其轄下小組委員會提供支援服務，並推行在香港提倡和發展調解服務的大型措施。

5. 規劃環境地政房屋組首席政府律師由 3 名副首席政府律師及 1 名助理首席政府律師提供支援。該 3 名副首席政府律師分別掌管組內 3 個小組，而該助理首席政府律師則負責處理複雜的訴訟案件及法律意見工作。近年該組的工作量顯著大幅增加，主要原因是訴訟工作、案件種類多元及複雜程度日益增長，並須同時兼顧推廣和發展調解服務及鞏固香港作為亞太區爭議解決中心地位的各種大型措施。首席政府律師的工作極其沉重。

法律意見組

6. 法律意見組由 1 名首席政府律師主管，下設 3 個小組，即法律意見小組 I、法律意見小組 II 及法律意見小組 III，各由 1 名副首席政府律師掌管，負責向政府各決策局和部門就與其執行其職能、職務和行使酌情權及權力有關的一般民事法律問題提供意見。

7. 該首席政府律師負責處理廣受關注和性質複雜的事宜，提供法律意見，並須履行重要監管角色，督導組內律師審核政策委員會文件及行政會議備忘錄擬稿，就涉及法例釋義和民事法律問題、法定權力和責任、立法建議和修訂、政府的民事責任等範疇提供法律意見。鑑於決策局和部門要求法律意見組提供法律支援的需求甚殷，加上所涉事宜日趨複雜和緊迫，該組的工作量一直繁重；該首席政府律師更同時擔任民事法律科在高級政府律師／政府律師職位調派及發展會的代表，實無法兼顧其他額外職務。

商業組

8. 商業組由 1 名首席政府律師主管，並由 3 名副首席政府律師及 3 名助理首席政府律師提供支援。商業組就牽涉政府的商事法各方面的事宜，向政府各決策局和部門提供意見，包括大型發展工程項目，例如主題公園、文化區和文物地點；電訊、證券及期貨的規管；競爭法；公司法；合併與收購；職業退休計劃及公積金計劃；廣播；運輸；資訊科技；私有化計劃及出售政府持有的股票；公營部門與私營機構合作計劃；債券發行和證券化；保險；銀行；金融；電力公司管制計劃；消費者保障及商業合約。商業組也就稅務及公共財政事宜提供意見。

9. 商業組的工作，部分由政府本身的商業活動產生，部分由政府規管公用事業或某些商業活動而產生。該首席政府律師負責督導組內律師，向政府各決策局和部門提供法律意見及支援，同時擔任民事法律科在律政司培訓委員會及律政司管職(政府律師職系)協商委員會的代表，工作極其繁重、複雜和迫切，實無法兼顧擬開設首席政府律師職位的職務。

律政司法律草擬科
其他首席政府律師的主要職務和目前工作量

法律草擬科其他組別內首席政府律師現正全力履行各自的職務。一如下文所述，他們每人肩負的職責已相當沉重，並無餘力或時間應付上述文件提及的工作。

副法律草擬專員 I

2. 副法律草擬專員 I 由 1 名首席政府律師擔任，在 6 名副首席政府律師協助下掌管分科一(包括 6 個草擬隊伍)、行政組，並與副法律草擬專員 II 共同掌管法例編訂及發布組。該 6 個草擬隊伍負責按政策局／部門的草擬委託書草擬法例。行政組負責法律草擬科內的所有行政事務。該首席政府律師為電子版香港法例項目的管理人，也負責海事相關法例項目及督導 1 名負責統籌該項目的副首席政府律師。該首席政府律師同時監督法律翻譯主任的職系管理，以及代表法律草擬科參與律政司培訓委員會、高級政府律師／政府律師職位調派及發展會、律政書記職系管理會及律政司管職(政府律師職系)協商委員會。基於該分科及副法律草擬專員長期沉重的工作量，該首席政府律師並沒有餘力應付增加的工作。

副法律草擬專員 II

3. 副法律草擬專員 II 由 1 名首席政府律師擔任，在 7 名副首席政府律師協助下掌管分科二轄下的 6 個草擬隊伍。該副首席政府律師負責督導分科內政府律師的草擬法例擬稿工作，並不時協調和管理一些重大草擬項目的進展。該首席政府律師也督導在海事相關法例項目下的中文法例草擬工作，以及其轄下分科內 1 名副首席政府律師負責統籌的關於法律草擬科內政府律師職系的專業發展工作。該首席政府律師也須協助法律草擬專員與政策局就立法建議，訂出可行的草擬時間表和監督草擬時間表的進度；在需要時，協助法律草擬專員處理行政工作。該副法律草擬專員是律政司法律詞彙編輯委員會的主席，並與副法律草擬專員 I 共同掌管法例編訂及發布組，負責督導該組在電子版香港法例項目以外的工作。基於該分科及副法律草擬專員的工作量過去數年一直增加，該首席政府律師並沒有餘力應付增加的工作。
