

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1631/06-07(04)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

## 司法及法律事務委員會

### 為2007年4月23日會議擬備的背景資料簡介

#### 索償代理

#### 目的

本文件旨在述明立法會議員過往就有關索償代理(即以協助通常為人身傷害案件的受害人追討賠償，而收取部分討回的賠償金作為酬勞的公司／機構)的問題所作的討論。

#### 背景

2. 在2001-2002年度會期，事務委員會曾檢討當時法律援助服務的法律架構，聽取了多個團體的意見。有關團體告知事務委員會，根據當時法律援助計劃的經濟資格限額，很多意外受害人都合資格申請法律援助，他們唯有與聲稱可代辦索償事宜的索償代理簽訂合約。索償代理以"不成功、不收費"的承諾經營，而在討回的賠償金中抽取某個百分比作為酬勞。

3. 事務委員會在2004年12月聽取有關2004年法律援助申請人經濟資格限額周年檢討的結果的簡報時，兩個法律專業團體建議，鑒於很多人因不合資格申請法律援助而求助於索償代理代其追討賠償，當局必須徹底檢討整個法律援助制度。兩個法律專業團體指出，索償代理作為牟利機構，並不會如執業律師般審慎行事，竭力保障當事人的權益。

4. 香港律師會於2004年11月成立工作小組，調查索償代理造成的問題。律師會就多份索償代理與意外受害人簽訂的合約的合法性問題諮詢資深法律顧問。所得的意見是，有關合約涉及包攬訴訟，不能在港執行。律師會於2005年5月17日發出通告，告知會員索償代理的職業活動在香港屬於刑事罪行，律師如處理由索償代理資助的案件，有可能觸犯專業失當行為。律師會在2005年11月向事務委員會提交意見書，當中詳細列出索償代理的活動所涉及的問題，其結論是，要解決索償代理問題，可行的方法有：公眾教育、對索償代理採取刑事執法行動，以及對參與的律師採取紀律處分程序。

5. 大律師公會執行委員會於2005年1月委任索償代理委員會探討不具有法律資格的人為收取報酬而干預或慫恿訴訟人進行訴訟所引起的問題。該委員會於2005年4月發表報告，其結論是，索償代理與意外受害人簽訂的合約涉及包攬訴訟，不能在香港的法院執行。律師若明知此事而仍協助當事人履行合約或就訴訟作出按判決金額收費的安排，可能觸犯包攬訴訟罪，亦可能違犯《法律執業者條例》(第159章)或其專業守則。

## 法律情況

6. 政府當局表示，就法律情況而言，多項法律及關於專業操守的規則，均與索償代理的合法性有關——

- (a) 根據《法律執業者條例》(第159章)，任何人如不合資格而執業為大律師，或以律師的身分行事，即屬犯罪；
- (b) 根據普通法，如在構成"助訟"或"包攬訴訟"的情況下協助或慫恿他人提出訴訟，不但是民事過失，而且屬刑事罪行。助訟可界定為在訴訟中並無權益的人，協助或慫恿另一人進行訴訟，而這名助訟人沒有任何其他法律承認的合理動機干預該訴訟。包攬訴訟是一種特別的助訟行為，指助訟人支持另一人進行訴訟，條件是該人答應讓助訟人分享訴訟的得益或標的物。助訟及包攬訴訟在香港仍屬普通法罪行。《刑事訴訟程序條例》(第221章)第101I條規定，可公訴罪行的最高刑罰為監禁7年及罰款；及
- (c) 根據《法律執業者條例》(第159章)及《香港律師會專業守則》，律師不得根據按判決金額收費(即只在勝訴時收取費用)的安插在爭訟性法律程序中行事。《香港大律師公會專業守則》亦禁止大律師以按判決金額收費的形式接受延聘或委託。

## 事務委員會的討論

7. 事務委員會於2005年11月28日首次舉行會議討論索償代理的問題。事務委員會要求政府當局解決索償代理的問題，此問題既影響公眾利益，亦妨礙法律界的業務。政府當局於2006年2月及3月就其為防止索償代理進行非法活動而採取的措施提交進度報告。事務委員會於2007年1月22日的會議上跟進此事。

### 政府當局採取的行動

8. 政府當局告知事務委員會，當局會分3方面處理索償代理的問題，包括教育公眾、可能提出檢控，並考慮是否有需要立法。政府當局於2007年1月的會議上告知事務委員會最新採取的措施——

- (a) 當局採取了多項措施，以防止索償代理進行非法活動，例如在勞工處、社會福利署交通意外傷亡援助組及法律援助署的各辦事處，以及醫院管理局轄下的醫院等索償代理兜攬生意活動猖獗的地點，張貼海報或告示，並派發單張，同時要求有關的政府部門禁止索償代理在其辦事處範圍兜攬生意；
- (b) 政府當局正調查約10宗懷疑索償代理從事非法活動的案件。在調查期間，政府當局不能說明這些活動有否構成助訟及包攬訴訟。如有足夠證據，政府當局會考慮向有關方面提出檢控。視乎各案件的案情，所涉及的罪行可為助訟、包攬訴訟或欺詐。政府當局會就該等案件的進展向事務委員會提交報告；
- (c) 在考慮作出法例修訂前，先行評估就索償代理的非法活動提出檢控的成效，會較為恰當。鑒於助訟及包攬訴訟在香港仍屬罪行，政府當局認為暫時無須訂立法例規管索償代理的活動；及
- (d) 自2005年6月以來，消費者委員會再無接獲有關索償代理的投訴。消費者委員會曾表示，這或可顯示市民大眾對索償代理的服務確有需求。因此，政府當局在決定未來路向時，須在市民大眾的需求與兩個法律專業團體的利益之間求取平衡。

9. 律師會的索償代理工作小組告知事務委員會，其就索償代理問題所作的研究顯示，在2004及2005年，入稟高等法院及區域法院的人身傷害申索案件約有8 600宗，而懷疑為索償代理工作的律師行，處理了差不多三成此類申索案。鑒於索償代理日益普遍，而政府當局對索償代理是否合法的問題立場模稜兩可，甚感失望。自事務委員會在2005年11月討論此事後，政府當局一直未有就索償代理的活動進行正式調查，亦未有對其採取執法行動，法律界對此表示關注。

#### 10. 委員主要關注的事項為——

- (a) 政府當局現時對教育公眾的措施並不足夠。政府當局應考慮利用其他更有效的方法，例如透過政府宣傳短片及電視節目"鏗鏘集"等，提醒市民聘用索償代理的風險；
- (b) 政府當局應主動調查涉及索償代理非法活動的懷疑個案，並採取有效措施解決索償代理的問題，同時不論所接獲的投訴多少，政府當局均有責任保障廣大市民的利益和法律權利；及
- (c) 政府當局應對調查中的索償代理案件進行分析，包括受害人所應得的賠償金額及實際所得的金額。此舉可顯出索償代理所收取的費用。

## 有關的發展

11. 政府當局告知事務委員會，英國對規管索償代理活動訂立法定框架的發展，以及法律改革委員會("法改會")就按條件收費所作的諮詢，均與索償代理的事項有關。

### *英國對申索管理公司的規管*

12. 在英國，助訟和包攬訴訟這兩項普通法罪行及侵權行為已根據《1967年刑事法法令》廢除。自此以後，申索管理公司如雨後春筍般湧現，亦隨之帶來嚴重而廣泛的問題。政府當局於2007年1月的會議上向事務委員會闡述英國對規管申索管理公司訂立法定框架的最新發展。事務委員會察悉，根據於2006年實施的《賠償法令》，英國憲制事務大臣有權授權其他人士提供受規管的申索管理服務，同時規管獲授權者的行為操守。"關於職公會提供受規管申索管理服務的實務守則"已於2006年11月發出。索償管理服務審裁處將於2007年年初成立，未獲授權而提供受規管索償管理服務的行為已訂為罪行，於2007年4月起生效。

13. 法律界認為英國的發展與香港的情況不可相提並論。他們指出，與英國不同，助訟及包攬訴訟在香港仍屬罪行，政府當局應加強對索償代理的執法行動。

14. 劉健儀議員強調，與英國的申索管理公司不同，香港的索償代理會從意外受害人獲判的賠償金中抽取部分作為服務費，故此政府當局若有任何意圖將香港索償代理的活動合法化，均不可接受。

### *按條件收費諮詢文件*

15. 政府當局表示，法改會轄下一個小組委員會於2005年9月14日發表按條件收費諮詢文件，以徵詢公眾意見。文件提出多項建議，包括——

- (a) 小組委員會建議撤銷對某幾類民事訴訟採用按條件收費的限制，容許法律執業者遇到合適的案件時可選擇採用這訟費安排。小組委員會提述了英格蘭申索管理公司的問題及對該等公司的規管，以及香港的情況。小組委員會認為，鑒於索償代理未符合資格或未受適當監管，對於原本要聘用申索代理的訴訟人，按條件收費的訟費安排亦有其吸引力；
- (b) 鑒於法律援助輔助計劃("輔助計劃")利用按結果收費，達至財政上自給自足，並成功擴大了市民尋求司法公正的渠道，小組委員會建議當局考慮逐步擴大這計劃，包括透過提高申請人的經濟資格上限，並增加這計劃所適用的案件類別。

16. 事務委員會察悉，兩個法律專業團體並不支持法改會小組委員會有關撤銷法律執業者使用按條件收費的限制的建議。

17. 律師會告知事務委員會，該會的索償代理工作小組及按條件收費工作小組曾討論索償代理一事，認為處理此問題的可行方法之一，是擴大輔助計劃的範圍，以涵蓋人身傷害案件。

18. 委員指出，索償代理的兜攬對象為既無資格申請法律援助，又付不起訴訟費用的人。雖然委員察悉政府當局曾表示對擴大輔助計劃的範圍有保留，但鑒於人身傷害申索成功率高，討回賠償的機會亦頗大，他們認為應將輔助計劃的範圍擴及此類案件。

## 立法會質詢

19. 除事務委員會作出討論外，亦有議員在下列的立法會會議上提出與索償代理有關的問題 ——

- (a) 吳靄儀議員在2002年6月12日的立法會會議上就"代辦意外事故索償事宜的公司"提出口頭質詢；
- (b) 吳靄儀議員及李國英議員在2005年1月26日立法會會議上辯論2005年施政報告時，對與索償代理有關的問題表示關注；及
- (c) 李國英議員在2005年6月15日的立法會會議上就"索償公司的運作"提出書面質詢。

## 最新情況

20. 政府當局會於2007年4月23日的下次會議上向事務委員會簡報調查中案件的結果及其他相關事項。

## 相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件可於立法會的網頁取覽。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2007年4月19日

## 索償代理

## 相關文件

會議	會議日期	文件／議案／質詢
立法會	2002年6月12日	載有吳靄儀議員就"代辦意外事故索償事宜的公司"提出的口頭質詢的立法會會議過程正式紀錄
司法及法律事務委員會	2002年4月25日	會議紀要 [立法會CB(2)2615/01-02號文件]
	2002年12月14日	會議紀要 [立法會CB(2)710/04-05號文件]
立法會	2005年1月26日	載有議員就2005年施政報告所作辯論的立法會會議過程正式紀錄
	2005年6月15日	載有李國英議員就"索償公司的運作"提出的書面質詢的立法會會議過程正式紀錄
司法及法律事務委員會	2005年11月28日	<p>香港大律師公會索償代理委員會所提交有關"索償代理"的報告及概要 [立法會CB(2)1516/04-05(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>香港律師會於2005年5月17日向其會員發出有關"索償代理"的通函 [立法會CB(2)1609/04-05(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>政府當局就"索償代理"提供的文件 [立法會CB(2)453/05-06(01)號文件]</p> <p>立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)453/05-06(02)號文件]</p> <p>香港律師會索償代理工作小組就"索償代理"提交的意見書 [立法會CB(2)517/05-06(01)號文件] (只備英文本)</p>

會議	會議日期	文件／議案／質詢
		<p>陳榮基先生就"索償代理"提交的意見書  <a href="#">[立法會CB(2)545/05-06(01)號文件]</a>  (只備中文本)</p> <p>會議紀要  <a href="#">[立法會CB(2)897/05-06號文件]</a></p>
	--	<p>政府當局就"索償代理"提供的文件  <a href="#">[立法會CB(2)1201/05-06(01)號文件]</a></p> <p>2006年2月9日高等法院判詞(HCMP 1878/2004)  <a href="#">[立法會CB(2)1380/05-06(01)號文件]</a>  (只備英文本)</p> <p>政府當局就"索償代理"提供的文件  <a href="#">[立法會CB(2)1560/05-06(01)號文件]</a></p>
	2007年1月22日	<p>立法會秘書處擬備的背景資料簡介  <a href="#">[立法會CB(2)891/06-07(04)號文件]</a></p> <p>政府當局就"索償代理"提供的文件  <a href="#">[立法會CB(2)891/06-07(05)號文件]</a></p> <p>會議紀要  <a href="#">[立法會CB(2)1125/06-07號文件]</a></p>