

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)899/08-09(05)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2009年2月23日會議擬備的背景資料簡介

索償代理

目的

本文件旨在提供資料，述明司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")過往就索償代理(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機構)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，由於很多人身傷害案件的受害人都不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。該等索償代理以"不成功、不收費"的承諾經營謀利，並會抽取討回賠償金的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，兩個法律專業團體指出，索償代理盛行，顯示現有的法律服務未能滿足社會需求，這些代理正迎合了這需求，法律界亦質疑法律援助計劃現時所訂的經濟資格限額是否不切實際。兩個法律專業團體又指出，索償代理作為牟利機構(他們通常會收取追討所得賠償金的20%至30%作為酬勞)，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(下稱"律師會")於2004年11月成立工作小組，調查研究索償代理在人身傷害索償方面造成的問題。律師會就多份索償代理與意外受害人簽訂的合約是否合法的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，提醒會員索償代理的做法在香港屬於刑事罪行，律師如辦理由索償代理資助的案件，有可能構成專業失當行為。律師會

在2005年11月向事務委員會提交意見書，建議採用公眾教育、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等方法，以糾正該等問題。

5. 香港大律師公會(下稱"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無律師資格者為收取報酬而干預或慫恿他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，不能在香港的民事法庭執行。律師若明知而協助當事人履行包攬訴訟協議，可能被控從犯刑事罪行；律師若同意就訴訟作出按判決金額收費的安排，則可能觸犯包攬訴訟罪，並可能違反《法律執業者條例》(第159章)及其專業守則。

6. 據政府當局所述，下列法律及專業操守規則有助決定索償代理是否合法——

- (a) 根據《法律執業者條例》，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。雖然助訟及包攬訴訟在英國法律中已被廢除，但該兩項罪行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》及《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)的安排在爭訟性法律程序中行事。《大律師公會專業守則》則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

政府當局對索償代理的政策

7. 自2005年11月以來，事務委員會曾於多次會議上討論索償代理的問題。政府當局告知事務委員會，當局已分3方面處理索償代理的問題，包括教育公眾、可能提出檢控，以及考慮立法需要。在2008年3

月19日的會議上，政府當局告知事務委員會其採取的措施的最新情況如下 ——

- (a) 公眾教育 —— 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，同時要求政府有關部門禁止索償代理在其辦事處範圍兜攬生意。讓市民認識索償代理活動所涉及風險的電台宣傳聲帶已準備播出，而一條電視宣傳短片亦會在製作完成後播出。政府當局會與警方定出播放宣傳聲帶和短片的時間，以期取得最大成效。
- (b) 檢控工作 —— 警方正就9宗與索償代理有關的案件進行調查，並積極跟進其中7宗案件。現時已有3人被拘捕，並可能就一宗案件提出檢控。警方亦已在發現有索償代理廣泛進行兜攬活動的黑點加強巡邏。
- (c) 立法 —— 為保障公眾利益，政府當局不排除立法對付索償代理的活動。在香港，包攬訴訟和助訟是普通法罪行，犯罪者可被檢控。在等待檢控結果期間，政府當局會檢討是否需要立法。

提出的事項

有關索償代理服務的廣告

8. 對於政府當局多年來在解決索償代理的問題方面毫無進展，委員及兩個法律專業團體表示失望。事務委員會察悉，律師會關注到索償代理繼續在電視及網頁賣廣告，但政府當局卻並無加以干預。律師會的代表認為，政府當局須讓傳媒機構知道索償代理的活動屬於非法，以助遏止該類廣告蔓延。政府當局表示，當局在意的是其所採取的任何行動，均不應令人產生干預傳媒言論自由的印象。當局又表示，該等廣告本身未必違法。儘管如此，律政司把該等廣告當中提供的資料轉交警方，以便進行調查／檢控。委員促請律政司及律師會研究該等廣告是否合法，以便在索償代理與意外受害人訂立包攬訴訟合約前預先採取行動。委員認為，政府當局如能就索償代理是否合法向公眾傳達直截清晰的信息，將符合公眾利益。他們又認為政府當局應加強對索償代理的執法行動，因為檢控索償代理是教育公眾認識其非法活動的有效方法。

立法對付索償代理的活動

9. 部分委員認為應盡快制訂法例規管索償代理的活動，以消除法例中任何不明確之處。政府當局向委員保證，終審法院於2007年2

月作出的判決(FACV9&10/2006)已確認，助訟和包攬訴訟屬於刑事罪行的普通法規則在1997年之前是香港法律的一部分，而憑藉《基本法》第八條等該規則繼續適用。因應該項判決，政府當局應審慎行事，考慮是否有需要訂立法例；若然，相關法例應規管索償代理的活動還是索償代理的合約。鑒於立法對付索償代理的活動會有廣泛影響，尤其對商業活動，政府當局有必要就該立法建議諮詢公眾。

法律改革委員會的《按條件收費報告書》

10. 就索償代理此議題進行討論期間，政府當局曾告知事務委員會，法律改革委員會(下稱"法改會")就按條件收費所作諮詢的結果，或會影響其制訂關於索償代理的政策。

11. 法改會轄下的小組委員會於2005年9月發表《按條件收費諮詢文件》，以徵詢公眾意見。"按條件收費"指某種訟費安排，按照該安排，律師在勝訴時除收取他慣常的收費外，還收取一筆"額外收費"，而數額可以是雙方協定的固定金額，也可以按慣常收費的某個百分比計算。法改會在2007年7月發表《按條件收費報告書》，當中提出多項建議，包括——

- (a) 鑒於法律援助輔助計劃(下稱"輔助計劃")透過把勝訴的申請人追討所得的部分損害賠償金注入該計劃，成功擴闊了市民尋求司法公正的渠道，當局應以逐步遞進的形式將輔助計劃擴大，包括透過提高申請人的經濟資格上限，並增加輔助計劃所適用的案件類別；及
- (b) 應成立一個新基金(按條件收費法律援助基金)，並設立一個新機構，負責管理該基金並甄別要求採用按條件收費安排的申請、把案件外判給私人執業律師辦理、為訴訟提供資金等。該基金應涵蓋人身傷害案件及其他多類案件。

12. 《按條件收費諮詢文件》曾提述英格蘭索償中介人的問題和規管事宜，以及香港的情況，並認為對原欲聘用申索代理的訴訟人而言，按條件收費安排或有其吸引力。《按條件收費報告書》曾提述英格蘭規管索償中介人的最新發展情況，並曾研究香港的法律執業者獲准按條件收費會對索償代理的影響。不過，該報告書的結論是，現時可供進行影響評估的基礎資料甚為有限。

13. 兩個法律專業團體雖然反對就民事訴訟引入按條件收費安排，但支持擴大輔助計劃的範圍。委員指出，索償代理的兜攬對象屬於既無資格申請法律援助，又付不起訴訟費用的一群。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，但他們仍認為應將輔

助計劃的範圍擴及成功率高、討回賠償的機會亦頗大的案件，例如人身傷害申索案。

最新發展

14. 政府當局告知事務委員會，有關宣傳短片及聲帶已於2008年7月9日開始播放。警方亦在2008年7月3日採取行動，打擊索償代理的非法活動。警方在行動中共拘捕21人，並於多處地點共22個處所進行搜查。在被捕的21人中，有兩人被落案起訴，他們被控的罪名包括(a)串謀助訟、(b)包攬訴訟、(c)盜竊、(d)在宣誓下作假證供，以及(e)串謀包攬訴訟等。政府當局預期警方稍後會採取進一步的逮捕／檢控行動。此外，政府當局又接獲律師會提交的文件，當中載述了一名法律執業者可能涉及"安排"收取法律費用。當局已把此事轉交警方調查。

立法會質詢及辯論

15. 除事務委員會作出討論外，亦有議員在多次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。

16. 委員亦請注意，陳健波議員將於2009年2月18日的立法會會議上就"規管索償代理"提出書面質詢。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件可於立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)取覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年2月17日

索償代理

相關文件

會議	會議日期	文件／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]
	2004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	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) 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) 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] 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]

會議	會議日期	文件／質詢
		<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> <p>陳榮基先生就"索償代理"提交的意見書 [立法會CB(2)545/05-06(01)號文件] (只備中文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)897/05-06號文件]</p>
	--	<p>政府當局就"索償代理"提供的文件 [立法會CB(2)1201/05-06(01)號文件]</p> <p>2006年2月9日高等法院判詞(HCMP 1878/2004) [立法會CB(2)1380/05-06(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)1560/05-06(01)號文件]</p>
	2007年1月22日	<p>立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)891/06-07(04)號文件]</p> <p>政府當局就"索償代理"提供的文件 [立法會CB(2)891/06-07(05)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)1125/06-07號文件]</p>
	2007年4月23日	<p>立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)1631/06-07(04)號文件]</p> <p>政府當局就"索償代理"提供的文件 [立法會CB(2)1631/06-07(05)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2219/06-07號文件]</p>

會議	會議日期	文件／質詢
	2008年3月19日	立法會秘書處擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)1357/07-08(05)號文件] 政府當局就"索償代理"提供的文件 [立法會CB(2)1357/07-08(06)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)2007/07-08號文件]
	--	政府當局於2008年7月9日發出的文件，當中闡述索償代理此項議題的最新發展 [立法會CB(2)2575/07-08(01)號文件]

立法會秘書處
 議會事務部2
 2009年2月17日