

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)453/05-06(02)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

**2005年11月28日司法及法律事務委員會會議**

**立法會秘書處擬備的背景資料簡介**

**索償代理**

### 目的

本文件旨在提供資料，述明立法會議員過往就有關以索償勝訴才收費方式，協助人身傷害受害人索償的公司／組織的事項所作的討論。

2. 過去形容此類公司／組織的名稱很多，而本文件則採用兩個法律專業團體在最近向司法及法律事務委員會提交的意見書中所用的名稱，即“索償代理”。

### 司法及法律事務委員會的考慮事項

3. 事務委員會從未就與索償代理有關的事項作出討論。但過去在討論法律援助服務時，曾提述索償代理。

4. 在2001至02年度會期，事務委員會曾檢討當時的法律援助服務法律架構，聽取了包括工業傷亡權益會等團體代表對有關事項的意見。該會告知事務委員會，由於根據現行法律援助計劃的經濟資格限額，很多意外受害人都不合資格申請法律援助，他們唯有與聲稱可代辦意外事故索償的索償代理簽訂合約。該等代理承諾“不成功、不收費”，只會在索償訴訟勝訴後，收取賠償金的某個百分比作為服務費。

5. 當局在2004年12月14日的會議上，向事務委員會簡述2004年法律援助申請人經濟資格限額周年檢討的結果。兩個法律專業團體的代表認為，當局必須徹底檢討整個法律援助制度，而非對經濟資格限額作出輕微修訂。他們指出，很多不合資格申請法律援助的人轉而聘請索償代理代其追討賠償。由於索償代理屬於牟利機構，他們不會如合資格律師般審慎行事，竭力保障客戶的權益。事務委員會察悉，香港律師會已成立工作小組研究此事，並會在數月內提出初步意見。事務委員會同意在適當時跟進此事。

## 立法會質詢及辯論

6. 議員曾在立法會不同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。

7. 鑒於索償代理的活動日益增加，以及這些活動對社會所帶來的影響，議員要求政府當局從公眾及法律界的角度，研究索償代理的經營方式是否適當、可取、合法，並考慮制訂阻嚇措施，包括對索償代理提出檢控及立法規管。部分委員認為，歸根結柢，主要因為有不少意外受害人不合資格申請法律援助或付不起訴訟費用，索償代理才會應運而生，他們並要求政府當局考慮檢討法律援助政策。

8. 律政司司長答覆議員時解釋，根據普通法，幫助或鼓勵一方進行訴訟，可構成包攬訴訟或助訟等民事或刑事罪行。然而，截至2005年6月，律政司並無接獲有足夠證據證明索償代理犯罪而須提出檢控的個案。

9. 在索償代理是否合法方面，律政司司長表示，《法律執業者條例》和普通法訂明的某些罪行，以及某些關乎法律專業操守的事例，都與索償代理有關。不過，非執業律師可在意外事故索償方面提供某類協助，甚至採用按判決金額收費的形式，亦不會違反有關規定。舉例而言，《法律執業者條例》並未禁止志願機構在展開訴訟前協助當事人搜集資料，這亦不構成助訟行為。律政司司長於2005年6月進一步表示，並沒有足夠理據立法規管索償代理。

10. 就法律援助服務而言，政府當局表示當局已設有一套完善機制及時間表，以檢討法律援助申請人的經濟資格限額。此類定期檢討應足以確保有關限額能追得上經濟實況。

11. 委員如欲瞭解議員的關注事項及政府當局所作回應的詳情，請參閱2002年6月12日、2005年1月26日及2005年6月15日立法會會議過程正式紀錄摘錄(附錄I至III)。

## 法律改革委員會對按條件收費事宜所作的研究

12. 部分議員曾指出，根據現行法例，律師並不能與當事人作出有關按條件收費或按判決金額收費的安排。然而，索償代理由並無法

律專業資格的人士管理，卻可以“不成功、不收費”的方式經營。他們詢問法律改革委員會(“法改會”)在研究按條件收費時，會否同時探討索償代理的經營手法。律政司司長表示，該研究進展順利，但她未能說出在研究中會否討論可否規管索償代理此問題。

13. 法改會按條件收費小組委員會於2005年9月14日發表了按條件收費諮詢文件。該諮詢文件已於2005年9月15日送交所有議員。

14. 小組委員會的焦點，是根據香港的情況，研究按條件收費的訟費安排是否切實可行，並且研究應否准許在民事案件中採用這種訟費安排。然而，小組委員會在諮詢文件第6章“贊成和反對按條件收費以及有關事宜的論據”中，亦曾提述英格蘭索償代理(文中稱為“索償中介人”)的問題及規管事宜，以及香港的情況。第6章中相關部分的摘錄載於**附錄IV**。

15. 小組委員會的建議之一，是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以選擇採用這種訟費安排。小組委員會認為，對於原本要聘用那些未必符合資格或未受適當監管的申索代理的訴訟人，按條件收費的訟費安排亦有其吸引力。

## **香港大律師公會及香港律師會的關注事項**

16. 香港大律師公會及香港律師會曾就索償代理的活動提出種種關注。大律師公會於2005年1月委任索償代理委員會探討並無法律專業資格的人士為收取報酬而干預、或慫恿訴訟人進行訴訟所引起的問題，並查明此等代理的行為是否構成包攬訴訟。

17. 該委員會於2005年4月提交了一份有關索償代理的報告，當中界定索償代理為一些公司，其宗旨是協助主要在與工作有關的意外、交通意外及醫療程序中身體受傷的受害人追討賠償，而從取回的賠償金按比例(通常為20至25%)收取費用。該委員會的結論，是包攬訴訟及助訟在香港構成罪行。索償代理與意外受害人所立的合約涉及包攬訴訟，不能在香港法院執行。律師若在知情的情況下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，或會觸犯包攬訴訟罪，亦可能違犯《法律執業者條例》或其專業守則。

18. 律師會於2004年11月成立了工作小組，研究索償代理在個人受傷索償個案方面的活動。工作小組就多份索償代理與意外受害人所簽訂的合約是否合法的問題諮詢主要法律顧問。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，索償代理的執業活動在香港屬於刑事罪行，如果律師處理由索償代理資助的案件，他們有可能觸犯專業失當行為。

19. 大律師公會索償代理委員會的報告已於2005年5月10日隨立法會CB(2)1516/04-05號文件，而律師會發出的通告則於2005年5月19日隨立法會CB(2)1609/04-05號文件送交事務委員會委員。

## 相關文件

20. 相關文件一覽表載於**附錄 V**，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  
2005年11月22日



- (一) 有否留意到這類公司日漸增多，並且採取跟進行動，以瞭解其運作方式，包括其經營方式是否合法；
- (二) 有何措施提醒申索人在簽訂合約委聘這類公司代辦索償事宜前須注意的事項；及
- (三) 有否評估這類公司日漸增多是否反映現行的法援計劃有問題，當中法律援助輔助計劃（“輔助計劃”）的申請資格是否過於嚴苛，以致大部分市民由於不符合資格，雖然明知此類公司所攤分賠償金的比率較法援計劃高，仍要委聘這類公司，以及會否因而檢討其法援政策？

律政司司長：主席，

- (一) 政府知悉在過去數年，有數個組織曾以廣告宣傳提供如質詢內所指的服務。律政司已研究過這類服務的合法性。《法律執業者條例》和普通法訂明的某些罪行，以及某些關乎法律專業操守的規則，都與這類組織有關。不過，非執業律師可在交通事故索償方面提供某類協助，甚至採用視乎結果收費的形式，而不會違反有關規定。香港大律師公會、香港律師會（“律師會”）、消費者委員會（“消委會”）或律政司已就一些曾作廣告宣傳的服務採取行動，以瞭解其營辦方式。再者，律師會最近也成立了一個工作小組，更全面地研究這類組織的活動，而消委會亦已就問題進行了初步研究。
- (二) 政府並不察覺現時有任何特別措施，提醒申索人在簽訂質詢所指的合約前須注意的事項。不過，律師會的工作小組和消委會現正考慮是否須有這類措施，律政司會與他們聯絡，瞭解這方面的未來發展。
- (三) 我們的法援政策是要確保有合理理由在香港法院採取法律行動的人，不會因缺乏經濟能力而無法通過法律途徑解決問題。為實行這項政策，申請人必須通過經濟資格審查及案情審查，才可獲得法援。

現時，申請人每年的財務資源如不超過 169,700 元，便符合資格按普通法援計劃申請法援。在 2000 年 7 月，我們調整了可扣除豁免額，令本港符合資格申請法援的家庭所佔的百分比，由原來的 48% 增至 58%，現約有 100 萬低中收入家庭，符合資格申請法援。

除普通法援計劃外，法律援助署亦推行一項“在財政上自給自足”的輔助計劃，為財務資源超過普通計劃限額但不超過 471,600 元的申請人提供民事法援。輔助計劃提供法援予一些值得優先運用公帑資助的案件，即那些涉及對於個人，而非商業機構，造成顯著傷害或不公正的案件。為了維持輔助計劃在財政上可以自給，我們必須將計劃規限於有相當大機會索回賠償的金錢索償。

輔助計劃提供法援予索償額可能超過港幣 6 萬元的個案，包括人身傷亡、醫療、牙科或法律專業疏忽申索。輔助計劃亦適用於根據《僱員補償條例》提出而不論索償額多少的補償申索。

在 2001 年，輔助計劃下處理的申請中，只有約 13.2% 因不能通過案情審查而遭拒絕法援，另有 3.3% 因不能通過經濟資格審查而遭拒絕法援。這些數字並不顯示輔助計劃的申請資格定得過嚴。雖然如此，政府當局已有一套全面的機制及時間表，以檢討申請法援的經濟資格上限。這套機制包括：第一，周年檢討以計及通貨膨脹；第二，每兩年一次的檢討以同時反映訟費的增減；及第三，每 5 年一次就評估法援申請人經濟資格準則的檢討。我們相信這些定期檢討足以確保限額能緊隨經濟現況。

**吳靄儀議員：**主席，律政司司長在主體答覆第(一)部分表示，律政司已研究過這類服務的合法性。請問律政司司長是否已很清楚這類公司的經營方式呢？司長在主體答覆中表示非執業律師可提供某類協助，究竟是甚麼協助？當局有否特別注意下列兩類情況呢？第一，索償公司會為申索人付款打官司，那麼該等公司會否為了令投資“回籠”而要求申索人接受不合理的和解、限制申索人選擇律師或要求申索人簽訂不合理的合約？第二，在現行的法律下，律師招攬生意是違反操守的，但如果透過某些公司招攬生意又如何？律政司司長有否研究和調查這類公司背後有否律師的參與呢？因為律師會的調查只限於律師樓，並不太全面。

**律政司司長：**主席，在 1999 年至 2002 年 6 月，律師會共向我們提交 25 宗案件，其中 4 宗正在檢控中，5 宗則正在調查中。這些案件是違反《法律執業者條例》第 45 條，即不合資格人士以律師資格行事，或違反第 47 條，即不合資格人士擬備某些文書。在法律上，以上都是違法行為。

根據取得的證據，律政司如認為有需要進行調查，便會轉介給警方。當然我們會對一些案件進行檢控，但我們亦通知律師會，以後有同類案件，可以直接交給警方調查。於 5 月 24 日，在我跟律師會的會長和理事會面時，他們表示律師會的工作小組會詳細研究此事，如得出初步結論，便會與我們商討如何處理這類問題。在此，我想指出，我剛才所說的案件並不限於質詢所指的意外事故索償事宜，還涉及違反《法律執業者條例》的其他類別案件。

**劉千石議員：**主席，歸根結柢，是因為有不少人不能負擔訴訟費用或不合資格申請法律援助，這類代辦索償的公司才會應運而生。請問司長在過去兩年，因工受傷的工友或家屬由於未能通過經濟資格審查而無法獲得法律援助的個案有多少宗，或所佔申請個案的百分比為何？政府會否考慮檢討法律援助的受助範圍，因工受傷僱員如就法定僱員賠償問題提出訴訟，可否獲豁免經濟資格審查呢？

**律政司司長：**主席，有關法律援助問題，由政務司司長作答。

**政務司司長：**主席，律政司司長在主體答覆中已提及有關的數字。

**劉千石議員：**主席，我的補充質詢是，在過去兩年，因工受傷的工友或家屬由於未能通過經濟資格審查而無法獲得法律援助的個案有多少宗，或所佔申請個案的百分比為何？此外，政府會否考慮檢討法律援助的受助範圍，因工受傷僱員如就法定僱員賠償問題提出訴訟，可否獲豁免經濟資格審查？

**政務司司長：**主席，在主體答覆中已列明，在有關申請中，約有 13% 因申請人入息超出限額而不獲法律援助。此外，有關因工受傷方面，我所得的是整體數字，並沒有細分項目的資料，但由於本身資產超出限額而不獲法律援助的數字，似乎較少。

**主席：**司長，這項補充質詢涉及一些統計數字，如果你未能即時就手邊的資料作出分析，或許你可考慮以書面作答。

**政務司司長：**主席，有關個別項目的數字，我手邊沒有這些資料，但我很樂意稍後以書面提供詳細的分項數字。（附件 IV）

**劉千石議員：**主席，司長沒有回答我第二部分的補充質詢，即因工受傷僱員如就法定僱員賠償問題提出訴訟，可否獲豁免經濟資格審查？

**政務司司長：**主席，法律援助署署長是有豁免權的。其實，有關申請法援的經濟資格上限，我們會經常檢討。在主體答覆中亦提到，我們會每年檢討以計及通脹的影響；而法援所包括的其他事項，例如賠償方法等，我們會每兩年或 5 年檢討一次。因此，我們是會就這方面進行檢討的。

**李鳳英議員：**主席，律政司司長在主體答覆第(三)部分指出，有 3.3%的個案是因不能通過經濟資格審查而被拒絕法援。請問司長有否考慮到，雖然有關數字只是 3.3%，但當中有些被拒絕的申請人，是由於親屬因工不幸死亡，剛收到親友所給予的帛金或公司所給予的殯殮費，以致資產超出經濟資格上限？在進行再檢討時，司長會否考慮把帛金和殯殮費豁免於經濟資格審查呢？

**主席：**這項質詢是有關法律援助問題，請問哪位司長作答？政務司司長。

**政務司司長：**主席，我很樂意把這類個別的具體項目，於下一次檢討時包括在內。

**何俊仁議員：**主席，現時法律執業人士絕對不能與訴訟人簽署有條件的收費合約，甚至與訴訟人作出攤分賠償金額的安排。當初訂出這一項規則，主要是因為不希望專業人士陷入利益衝突的情況。不過，現在察覺到，原來法律是不能限制非專業人士的，因為他們可以另一形式，例如以公司名義這樣做，這些非專業人士並不受專業守則的規管。如果他們欺壓受傷者，要求受傷者進行和解或簽署很多不合理的合約時，這些簽署人或受傷者便會有冤無路訴，連投訴的機會也沒有了。基於這種情況，政府會否考慮制定法例或政策，以保障這類人士免受不公平或不合理的合約所欺壓呢？

**律政司司長：**主席，根據《法律執業者條例》第 44 條和第 47 條，任何未獲適當資格的人作出大律師、公證人或律師行為，均是違反法例的；不合執業資格的人為展開訟訴、樓房買賣或申請承辦而準備一些指定文件，亦構成犯罪。除此之外，根據普通法，幫助或鼓勵一方進行訴訟，可以構成幫訴(maintenance)或為分享賠償而幫訴(champerty)等罪行，這是干犯民事和刑事罪行。

“幫訴”可以解釋為在與本身利益無關的訴訟中，為申索人進行訴訟，或在缺乏法律認可理由的情況下，協助或鼓勵訴訟各方進行訴訟。為分享賠償而作出的幫訴是一種特別的幫訴，顧名思義，是被鼓勵進行訴訟的人向提供支持的人作出承諾，使後者在訴訟勝訴後，可分享得部分利益，這亦是違反法例的。所以，如果這類索償公司支持或幫助當事人進行訴訟，目的只為分享賠償，正如吳靄儀議員在主體質詢中所指出，以“不成功便不收費”的方式經營，這是一項違反普通法的罪行。不過，問題是我們有否接獲投訴，或有否取得足夠證據，以證明索償公司正進行這類行為，如果有的話，我們是會提出檢控的。

**何俊仁議員：**主席，我完全不能理解司長剛才的答覆。司長在主體答覆的第一部分說：“不過，非執業律師可在交通事故索償方面提供某類協助，甚至採用視乎結果收費的形式，而不會違反有關規定。”其實，我便是問這類情況。司長可否再次解釋這類情況所指的是甚麼？就這一點，司長並未作出答覆。

**律政司司長：**主席，是否構成罪行，主要視乎證據。我相信大家也知道，除了律師和大律師外，還有其他志願機構可為當事人提供法律服務的。正如我剛才說，如果有關法律服務並非是《法律執業者條例》所禁止的，例如在展開訴訟前協助當事人搜集資料等，便不構成幫訴行為。所以，我們須視乎有何證據，才能採取行動。警方和律政司並非對這類索償公司的營運置諸不理，而如果有足夠證據，可證明它們作出違法的行為，當局會提出檢控。

**主席：**本會就這項質詢已用了超過 19 分鐘。雖然還有多位議員在輪候提出補充質詢，但我要令這些議員失望了。現在進入第六項質詢。

### ~~連接蛇口和珠海的行車隧道~~

~~6 許長青議員：~~主席，據報，廣東省當局現正研究興建一條連接深圳蛇口和珠海的行車隧道的建議。就此，政府可否告知本會：

~~(一) 是否知悉該建議的詳情；~~

~~(二) 有否評估該項基建設施對香港經貿發展的影響；及~~

~~(三) 除了已落實興建的深港西部通道，當局會否加快研究興建其他連接香港西部與內地的基建設施；若否，原因為何？~~

## 吳靄儀議員於 2005 年 1 月 26 日立法會會議上 所作講詞的摘錄

識、國際視野及與其他司法管轄區的接續交流。雖然 CEPA 和北上發展是我們的主要新方向，但我們也必須懷着一個強烈的意識，便是我們能為中國現時的需要和司法制度發展作何貢獻，而不單止是我們能從中國市場得到甚麼。這不單止是我們身為國民應盡的責任，也是我們在法治上的責任。

我們面對很多機會和挑戰，我會從法律專業、法律服務發展、法律教育及司法制度的角度進行討論。

首先談法律專業。在過去 7 年，由於世界趨勢及香港內部的改變，法律行業的環境出現了重大的改變。律師業務已成為不止是一個專門業務，而是提供法律服務的業務。律師行必須在成本和收入方面更為審慎，以掙扎求存。他們不能再一方面靠轉讓工作獲得有保障的收入，另一方面提供社會服務。轉讓方面的工作現時只能為他們帶來微薄的收入，但卻須面對集體專業彌償的風險。由於收入微薄，受訓執業的律師現時也有可能被迫放棄他們的專業。收入與法律責任之間的鴻溝越來越遠。雖然這個情況不能再繼續下去，但一些盡責的律師也只有無奈地見證這發展。律師行業的結構必須現代化，政府有責任提供協助，而並非阻礙有關進程。讓我在此提出數個問題。

首先是律師行。讓律師以有限公司形式從事律師業務的主要法例在 1997 年通過。時至今日，這項法例仍未實行。香港律師會已就有關規則提交無數草稿，但每次均由於政府要求進一步的改變而被阻延。

其次是律師專業彌償計劃。雖然現行計劃急需修改，使律師無須為彼此擔任承保人，但政府卻採取不妥協及不切實際的立場，表示不會支持香港律師會成員所選擇作出的改變，除非有關計劃包括對無力償債保險公司作出的保險。世界上沒有專業彌償條文會包含這種條件。

第三是有限法律責任執業。這是英國、美國、澳洲及新西蘭等地方現時所准許的做法。不過，在香港，我們甚至難以確定這是哪個政策局應負責考慮的範疇。

第二方面是法律服務的發展。現時有一些發展對專業服務造成障礙，而令人日益關注的是索償估價顧問。雖然律師能為市民利益提供更大的保障，但他們的專業守則不准許他們招攬生意，或提供應急或有條件的收費安排。反過來說，這些索償估價顧問卻不受規管。他們可以在物理治療師或醫院的候診室招攬生意，他們可以不收費用，而只是從答辯人（通常是保險公司）所賠付的補償中收取某個百分比。當事人通常會被蒙蔽的是，他並不知道他有權獲得賠償的真正款額。我促請政府從市民及專業的角度，研究這種做法是否合適和可取，並採取步驟，加強公眾對這方面的認識。

李國英議員於 2005 年 1 月 26 日立法會會議上  
所作講詞的摘錄

主席女士，今年的施政報告並沒有重點提及將如何繼續及加強利用 CEPA 的優勢，協助及擴展本港的法律服務行業，這是令我覺得有點遺憾。民建聯認為，在現有 CEPA 的協議下，其實仍存有許多可以擴大本港律師在內地發展業務的空間，例如，現行香港律師事務所只可以與內地聯營而不能合夥經營的規定，阻礙了業界北上發展，民建聯希望政府能與內地商討放寬有關規定，令本港律師行能與內地合夥經營。

此外，對於本港律師要報考內地執業試，才能在內地提供服務，這樣的要求，對本港律師來說，不僅困難，其必要性亦不大。民建聯認為，他們在內地的主要業務，通常都是涉外性的法律服務。所以，要求香港律師一定要考取內地有關執業試才能夠執業，這未免沒有太大的必要；當然，涉外也涉及內地事務，本港律師亦不能對內地法律一無所知。因此，我們建議，香港律師如果主要從事涉外業務，可放寬對他們的考試要求，例如只要求他們通過一個內地基本法律知識的“基準試”，或只要求他們投考內地執業試中部分相關的科目。

我們更認為，CEPA 的簽署只是開拓兩地法律服務業合作的一個開端，CEPA 還有更多值得不斷充實及擴展的範圍。要開拓本港穩定和可持續發展的法律服務，實現與內地互惠互利，優勢互補的雙贏局面，民建聯希望，特區政府能繼續與中央有關部門進行磋商及完善有關的條文及機制，此外，亦要不斷致力協助兩地業界如何加強合作及推動人才的交流。

主席女士，我想提一提有關索償公司近期的興起及所引起的問題，希望行政長官及有關官員能夠有所留意。索償公司專門針對人身傷害賠償個案，代表受傷者尋找律師，追討賠償。本來，這類有關中介人角色的服務行業在本港興起，並沒問題，然而，索償公司的發展嚴重影響律師行的發展，更甚的是，這類索償公司的工作及發展因由，是源於部分本港的法律漏洞而出現，可以說，對律師行產生了不正當的競爭手法。

索償公司產生的問題主要有 3 方面。首先，索償公司對於受傷者申訴人，提供法律意見，包括應否作出訴訟及索償金額等建議，這些本應屬於律師的工作，卻由沒有受過專業法律培訓的索償公司職員提供，是不負責任的做法。本港律師在提供法律意見時，受到不同的法律監管，但索償公司卻在沒有法例授權及監督，不受任何專業團體的監管下，提供法律意見，而同時迴避了法律作出的規定。此外，現時法例嚴格限制律師進行所謂“no win no gain”（不獲賠償不收費）的服務承諾，但這些法例並不適用於索償公司，結果，給予這類索償公司能夠鑽法律漏洞的機會。最後，鑒於部分索償公司與律師行掛鉤，申訴人是由索償公司轉介予律師行跟進，但索償公司往往“操控”着個案及與申訴人的聯繫，由賠償金額直至個案的意見，都由索償

公司主導，律師因而未能與客戶直接接觸及聯絡，律師在未能與申訴人進行最直接聯絡的情況下，所提出的法律意見可能因而並非最有利於申訴人，最終影響申訴人的利益。

面對索償公司所產生的問題，市民看不見警方或有關當局能認真面對，至今仍未能提出任何有效的阻嚇方法，包括提出檢控、考慮修改法例等措施。

主席女士，我們希望特區政府能夠抓緊問題，作出努力將社會的問題一一解決，落實施政報告的標題：合力發展經濟，共建和諧社會。

主席女士，我謹此陳辭。

~~何俊仁議員：主席女士，行政長官洋洋萬言的施政報告演說，最矚目之處，便是他尋找不足的自我懺悔和罪己宣言。其實，行政長官自白的多項不足，由未能以民為本、急市民所急，以至施政混亂，造成市民沉重負擔和痛苦，以及政府缺乏危機及政治意識和應變能力，致使政府的管治能力和公信力受影響等，全是一直以來輿論、學者，以至立法會多位議員，在過去數年不斷對政府提出批評的論點。董先生至今才承認其不足之處，正在於此。這難免讓人感到董先生真正關心和接受的，是中央領導人的訓示。這份施政報告主要也是為了回應中央領導人——當然是國家主席胡錦濤先生——的關注和要求。~~

縱使行政長官的懺悔和自白是適當和切合時宜，但從問責角度而言，香港市民看來並不覺得他們是行政長官的主要效忠對象。我們由此可以看到，香港“高度自治”的現實和前景，確實令人憂慮。

其實，任何一個真正問責的政府和政治領袖，如果如此自認不足，又如何有顏面繼續管治下去呢？當然，如果知錯能改，亦善莫大焉，但在我們細心閱讀施政報告，以及聆聽行政長官隨後在答問會上闡釋其理念時，我才彷彿領悟到董建華先生原來還是董建華，他是依然故我，讓我感到他既不真心認錯，亦無意改過。

首先，董先生在尋找不足的施政報告中，並沒有觸及——或更可能是蓄意迴避——他不足的根本因由，那當然便是正如多位同事所說的管治制度問題。如果我不對結構性的問題作深入、全面和嚴肅處理及分析，我們便無法徹底彌補政府管治不足等政治問題，因為行政長官所自認的不足，本身便是在一個封閉、反民主和缺乏問責制衡的政治制度下所經常出現，甚至是

2005年6月15日立法會會議過程正式紀錄摘錄

**立法會問題第十八條**  
(書面答覆)

提問者： 李國英 議員

會議日期： 二零零五年六月十五日

作答者： 律政司司長**問題：**

律政司司長在本年1月27日的立法會會議就2005年施政報告辯論發言時指出，香港律師會（“律師會”）和消費者委員會會研究索償公司的運作，但沒有足夠證據證明這些公司在社會上引致損害，或認為有立法約束的需要。然而，據報律師會早前指索償代理資助意外受害人提出訴訟，屬包攬訴訟及唆訟行爲，律政司應作出檢控。就此，政府可否告知本會：

- (一) 有否研究律師會就索償公司有否引致社會損害的立場有否改變；若有改變，當局有否向該會查詢改變原因及具體的社會損害；若沒有改變，理據為何；
- (二) 有否評估索償公司是否涉及唆訟行爲，其宣傳手法是否違法和濫收費用的情況是否嚴重；若結果顯示這些行爲違法及情況嚴重，詳情為何及當局將如何跟進；若評估得出相反結果，詳情為何；及
- (三) 鑒於索償公司以“不勝訴，不收費”作招徠及香港法律改革委員會現正研究此種收費模式，當局是否知悉該研究的最新進展，以及會否把如何將索償公司的運作規範化等事宜納入研究範圍；若不會納入，原因為何？

**答覆：**

主席女士：

這條問題所提及的“索償公司”，是以人身傷害受害人索償成功才收費的方式，協助受害人索償。但在答覆問題時，我會採用律師會和大律師公會所用的名稱，即“索償代理”。

這條問題分爲 3 個部分，我會依次作答。

- (一) 2002 年 7 月，律師會設立工作小組，就一些沒有認可資格人士的活動進行調查。這包括一類當時比較鮮爲人知、主要從事人身傷害範疇的索償代理，律師會曾向會員發出通告，告知他們律師會對於律師接納索償代理的延聘指示有所保留的原因，這包括這些相信是由索償代理作出的安排會損害律師的獨立性，以及委託人選擇律師的自由。此外，律師會關注到意外中的受害人並沒有收取全部的賠償金，因爲根據合約規定，受害人有責任向索償代理繳付費用，金額往往高達討回補償額的百分之二十五。

2004 年 11 月，律師會又成立另一個工作小組，特別針對索償代理與人身傷害有關的索償活動。成立這個工作小組，是該會察覺到與人身傷害索償有關的索償代理的活動越來越多，並關注到這些活動對社會所帶來的影響。律師會曾就若干索償代理與意外受害人所訂合約的合法性，諮詢其資深大律師的意見，並曾向該會的會員發出通告。有關的通告強調，如律師在由索償代理資助費用的申索中，代表意外受害人行事，則可能屬於行爲不當。

我明白這份新近發出的通告，反映律師會採取較以往更爲積極的做法，以監察律師在涉及索償代理方面的訴訟。據律師會表示，這是因爲市民對索償代理的活動認識日漸增加；有些人關注到索償代理沒有投購專業彌償保險爲他們的疏忽行爲提供保障；有人指爲索償代理工作的人行爲不當；有些人亦關注到，在一些爲申索而提出的訟案中，訟案作出對索償代理有利的解決方法，但卻有損意外受害人的利益，致令出現兩者有利益衝突的情況。有些人作出尙未得到證實的指稱，指有些獲解決的申索個案，所獲償付的金額較適當的數額爲少，也有指索償代理令有權取得法律援助的意外受害人放棄申請法律援助，而他們這樣做，目的是爲了索償代理的商業利益，因爲他們可收取的費用高達所討回補償的百分之二十五。

- (二) 律政司研究過索償代理的活動，也曾接獲律師會、大律師公會及消費者委員會提供的有關資料。關於某些索償代理可能涉及“唆訟行爲”或違法宣傳，我會在稍後談到提出檢控的可能時再加以說明。

就宣傳手法而言，我們知道索償代理在意外受害人前往尋求協助的多處地方招徠生意。他們也派發傳單，並在互聯網、報章

和電視上登廣告。此外，索償代理也可能聘用“索償顧問”以招徠生意。

至於索償代理索償成功而收取的費用，我們知悉收費一般為所討回補償金的百分之二十至百分之二十五。

就這些活動進行的跟進工作分為 3 類。

- (i) 第一類是公眾教育，向市民說明使用索償代理的服務可能涉及的風險，以及尋求法律援助的途徑。消費者委員會曾在《選擇》月刊刊登有關可能涉及風險的文章，並鼓勵法律援助署推廣其服務，讓公眾選擇該署的服務代替索償代理的服務。

在法律援助署每年的活動計劃中，該署的專業人員會定期訪問非政府機構並發表演講，從而推廣法律援助服務。此外，該署也會在以廣大市民為讀者對象的《法援通訊》中刊登一篇文章，一方面解釋利用法律援助進行訴訟的好處，另一方面呼籲市民提防尋求索償代理協助到法院索償所可能出現的陷阱。

社會福利署仍會由一位律師或通過法律援助署，告知所有申請交通意外傷亡援助的人士他們有權向犯錯失的任何一方索償。

- (ii) 第二類可以採取的行動，是在有證據足以證明索償代理已干犯任何罪行的情況下，向其提出檢控。律政司本身不會對可能干犯的罪行進行調查，只有在執法機構或其他機構把犯罪證據轉介律政司時，才會考慮提出檢控。本司已勸喻律師會、大律師公會和消費者委員會，若發現任何證明索償代理犯罪的證據，可將證據轉交警方。就至今涉及的個案而言，律政司並沒有接獲足以證明索償代理犯罪的證據而須予以檢控的個案。據我所知，消費者委員會現正把一宗近期接獲的投訴轉介警方。該個案的證據是否足以促使我們提出檢控，則仍然有待確定。

- (iii) 第三類行動就是考慮應否立法規管索償代理。本年 2 月，消費者委員會通知律政司，該會並無收到任何市民針對索償代理的活動而作出的投訴。我們現已收到該會通知，近期曾接獲一宗投訴。雖然如此，我認為目前並沒有足夠理據支持進行立法。不過，律政司會繼續監察有關情況。

至於律師會的立場，該會作為執業律師的監管組織，就涉及索償代理所代表的受害人的事宜，給予會員有關專業責任的意見，是完全恰當的。

- (三) 法律改革委員會就有條件收費(即“不勝訴，不收費”的安排)進行的研究進展順利。預期有關這個議題的諮詢文件將於數月後發表。在現階段，我無法得知該文件會否討論規管索償公司的可能。

## 按條件收費諮詢文件第 6 章中相關部分的摘錄

## 保險

~~6.38 明顯地，按條件收費制度是否行得通，關鍵在於是否有保險供應。當局應該詳細研究並考慮香港是否有足夠的市場容納多家保險公司進行業務競爭。~~

6.39 我們值得留意英格蘭的情況。當地於 1995 年准許按條件收費協議成為合法的協議。當時市場上只有一種獲律師會認可的保險計劃，名為“意外事故保障”(Accident Line Protect)。該計劃可供名列人身傷害專案小組(Personal Injury Panel)名單上的成員律師選用，保費低廉，不論案件類別或價值為何，每宗案件的保費劃一為 85 英鎊。<sup>43</sup> 該保險計劃推行不到三年已經面臨困境，主要是因為律師揀選的案件不利於該計劃。

6.40 自 1995 年以來，事後保險計劃的供應商已增加至十多家。事實上，它們大多數是經紀。在市場上營業的承保人約有 5 家。<sup>44</sup> 不過，承保人卻承受比預期中還要大的損失，恐怕不久之後會出現事後保險計劃供不應求的現象。<sup>45</sup>

~~6.41 當局應考慮的問題是，事後保險的保費及成功收費可否追討的做法，是否影響了保險費的水平以及事後保險的供應情況。~~

## 中介人

6.42 自從英格蘭廢除了包攬訴訟和助訟的刑事罪行和民事法律責任後，申索中介人大量湧現。申索中介人有時稱為索償代理人、申索管理公司或申索耕農，它們通常利用電視推行進取的促銷計劃，以保持高姿態。過去數年，申索中介人的活動經常惹人憂慮。多家中介人公司(包括 Claims Direct 和 Accident Group)相繼倒閉，令大家關注申索中介人的營業模式。申索中介人被人指稱採用高壓的推銷手段、提出誇大的或低質素的申索、銷售昂貴而含糊的保險產品以承保不能向對訟方追討的項目、向當事人高息貸款而不作信用稽核。種種指控令申索中介人這個行業形象拙劣。當事人往往未充分了解本人要承擔的法律責任便簽訂保險合約或接受銷售代理人的貸款以便提出申索。在諮詢計劃的回應者之中，有很多人憂慮某些中

<sup>43</sup> 比較 2000 年 *Calley v Gray* 案的保費，其數額為 367.50 英鎊(連稅)。

<sup>44</sup> M Harvey "Guide to Conditional Fee Agreements" Jordans 2002 at 115.

<sup>45</sup> 同上。

人爭取生意的手法以及懷疑售予當事人的事後保險計劃和借貸產品是否合適。某些情況確實令人猜疑，究竟申索中介人是令申索程序得益，還是只為這個程序加添一層多餘而昂貴的階梯。

6.43 根據英國憲制事務部（Department for Constitutional Affairs）在2003年的諮詢工作所得的意見<sup>46</sup>，申索中介人行業出現了不少問題，摘錄如下：

“很多受訪者表示非常憂慮申索中介人推銷和銷售產品的行為和操守。申索中介人不像律師，律師受專業守則所約束，而申索中介人則不受規管。不過，受訪者承認中介人也擔當重要的角色，他們使消費者知道本身的法律權利。受訪者建議當局透過訂立規例來控制中介人的活動。

律師會相信，如果申索管理業界在按條件收費協議中，參與提供意見，他們就必須受到規管。公民諮詢組織（Citizens Advice）建議訂立主體法例，把申索中介人納入法律服務的規管範圍之內。小型企業聯會（Federation of Small Business）認為按條件收費協議催生了申索耕農，他們藉慫恿申索人提出申索而從中漁利，但他們卻沒有認真研究訴訟是否有成功的機會。該聯會也覺得申索現已變得非常複雜，每項申索都細分為多個項目，而每一個零碎的細節都分別訂明價目，這使申索費用增加。該聯會希望訂立一個簡化的申索制度，並建議對按條件收費協議之下的不同類別的申索訂立某程度的約制。”

### 英格蘭對申索中介人的規管

6.44 對於申索中介人向市民提供的整套法律及財務服務，現時有某些規例加以規管。例如，律師會和大律師公會都分別有行為守則，以規管那些與申索中介人合作或接受申索中介人委託的律師和大律師。他們的活動也受到關於貿易標準的法例所規管，包括關於貨品及服務的供應，不公平合約條款以及商品說明的法例。他們的宣傳廣告則受到廣告標準局（Advertising Standards Authority）和通訊局

---

<sup>46</sup> DCA, *Consultation Paper on Simplifying CFAs*, June 2003.

(Office for Communications) 的監管。不過，專門針對申索中介人行業的規例卻盡付闕如。

6.45 在 2003 及 2004 年，有幾家申索中介人公司突然倒閉，令消費者和律師感到憂慮。目前，英格蘭的申索中介人可以自願加入申索標準委員會 (Claims Standards Council)，但只有小部分的申索中介人選擇加入該委員會。英國政府在 2004 年 11 月建議，該委員會應該積極工作，使其執業守則獲得公平貿易處 (Office of the Fair Trading) 承認，期望藉着該委員會的執業守則，可以提高申索中介人的水平。

6.46 2004 年 12 月，克萊門蒂爵士 (Sir David Clementi) 就《英格蘭及威爾斯法律服務規管架構檢討》(Review of the Regulatory Framework for Legal Services) 發表最後報告，把申索中介人鑑定為其中一處“規管的缺口”。<sup>47</sup> 英國憲制事務大臣兼司法大臣福爾克納勳爵 (Lord Falconer, Secretary of State for Constitutional Affairs and Lord Chancellor) 在 2005 年 3 月 21 日宣布，政府將於 2005 年較後時間發表白皮書，然後藉着立法，就法律服務的市場活動進行改革。法例內將會包含特定的新條文，把申索中介人納入規管範圍以內。

### 香港申索中介人的運作模式

6.47 有非正式的證據顯示，香港的索償代理人愈來愈活躍。雖然有人憂慮為市民提供法律服務的這批代理人都是不受規管而且不具備資格的，但卻沒有人對香港的索償代理人的運作提出嚴重的投訴。例如，消費者委員會 (簡稱“消委會”) 並沒有關於這些機構的投訴紀錄，不過，消委會也承認沒有投訴紀錄不一定表示沒有不公平的執業行為。

6.48 根據消委員《選擇》月刊的一篇文章，申索中介人營業時承諾“不成功、不收費”。他們為當事人聘請律師，並預付必要的代墊付費用。如果不能討回補償，當事人毋須支付分文。如果申索結果是可以討回補償的話，中介人通常收取補償額的 20% 至 30%

---

<sup>47</sup> 較早之前的檢討結果，見於 2000 年 4 月發表的《布萊克韋爾報告書》(Blackwell Report)。

作為服務費。因此，申索中介人會挑選客戶，只會接辦那些比較有可能成功的案件。<sup>46</sup>

6.49 有未經證實的報告指稱，有一些申索中介人公司是由律師經營的。他們用有限公司的形式經營業務，聘請推銷員招攬生意，有時到醫院接觸意外受害人。有非正式的證據顯示，有一些申索中介人接觸接受法律援助的當事人，試圖說服他們放棄法律援助。

6.50 消委會的初步調查顯示，推銷申索中介人服務的廣告並沒有在主流的媒體中廣泛傳播，但卻有一部分廣告登載在互聯網頁、電話號碼表或免費派發的刊物內。不過，2002年8月，有一家申索中介人公司在本地的中文電視台播放廣告，宣傳其服務。這顯示申索中介人可能愈來愈普遍，而且他們採取更加進取的推銷手法。

6.51 由於法律執業者不能採用任何形式的按結果收費的訟費安排，所以，申索中介人所提供的那種服務，是獨一無二的，他們經營的方式，類似美國採取的按判決金額收費模式。

### **有關的規例和規則**

6.52 本文較早前提及過，<sup>49</sup> 律師不得就所處理的爭訟事務與當事人訂立按條件收費或按判決金額收費的安排。這項限制源自法例、行為操守的守則，以及普通法上的包攬訴訟罪和助訟罪。因此，如果法律執業者用申索中介人公司作為幌子，收取按判決金額收費，他有可能犯了普通法的罪行，也有可能觸犯有關的法例以及專業行為守則。

6.53 如果律師或大律師接受申索中介人轉介的案件，並給予回扣作為回報，或者與中介人分享利潤，他便有可能違反《律師執業規則》中的第4條規則（禁止律師與不合資格的人分享收費），或違反大律師公會專業守則的第92段（禁止大律師向委託他工作的人給予佣金或禮物）。

---

<sup>46</sup> 2002年11月。不過，有非正式的證據顯示，申索中介人有時會接辦一些理據薄弱、甚至是毫無成功機會的案件，理由是那些案件帶有滋擾性質，而他們相信可以令被告人迫於無奈接受和解。

<sup>49</sup> 第1章。

6.54 視乎案件的實際情況，不是律師或大律師的人也有可能觸犯《法律執業者條例》（第 159 章）。該條例訂明任何不符合資格的人執業為大律師或公證人，或者以律師的身分行事，即屬犯罪。不符合資格的人也不得擬備某些與展開或進行法律程序有關的文件，否則即屬犯罪。<sup>50</sup>

6.55 視乎案件的實際情況，不符合資格的人也有可能犯普通法上的助訟罪和包攬訴訟罪。“助訟”的定義是：在訴訟中沒有權益的人協助或慫恿訴訟一方進行訴訟，而這名助訟人並沒有獲法律承認的動機證明他有理由干預訴訟。“包攬訴訟”是某種助訟行為，指助訟人協助他人訴訟，而條件是受助者答應讓助訟人分享訴訟利益或分享訴訟標的物。

6.56 曾經發生過一些案例，案中的機構身為不符合資格的人而以律師的身分行事，因而被檢控或被定罪。不過，這些案件都不是明確地關乎協助他人爭取意外補償的。大律師公會最近就索償代理發表報告書。律師會也藉着 2005 年 5 月 17 日的通告，告訴其會員，索償代理的執業活動在香港屬於刑事罪行，如果律師所處理的案件是由索償代理提供資助的，他們有可能犯了專業上失當行為。

### **贊成和反對兩方面的論據**

6.57 消委會認為，如果申索中介人的服務普遍受到市民歡迎，這可能反映出現時的法律服務未能滿足市民的需求。消委會也發現，申索中介人的主要客戶都是那些既不符合資格領取法律援助又沒有能力支付正常法律費用的人。有人辯稱，申索中介人為這批人提供了法律服務，否則依賴傳統受資助的法律服務，他們的需求就依然未能得到滿足。

6.58 申索中介人所提供的“不成功、不收費”的訟費安排，可以說是為當事人劃定一條清楚的界線，讓他明白自己在訟費方面的法律責任會到達哪個程度，與律師傳統的計時收費辦法有明顯分別。有人辯稱，律師計時收費的辦法，使他可以從耽擱或拖延案件中得利，反觀申索中介人，他們如果迅速達成和解以及爭取最多的補償，就可以從中得利。兩者的辦事方法，大相逕庭。

---

<sup>50</sup> 也不得擬備關於物業轉易以及管理死者財產的某些文件。

6.59 另一方面，也有人對申索中介人的工作感到懷疑，理由如下：

- (i) 不清楚申索中介人的背景、訓練或知識。
- (ii) 不清楚他們所受的監管水平。
- (iii) 有嚴重利益衝突的風險，因為他們滿心希望達成和解，所以會把代墊付費用（例如醫療費、其他專家費用）減至最低（這些費用須由中介人自行支付），結果令案件未能為進行審訊而得到充分的諮詢、評估或準備。
- (iv) 另一個風險，是案件可能基於商業上的考慮因素而達成和解，而不是為申索人的最佳利益着想。舉例來說，大額的申索案件可能僅以相對來說不太多的數額達成和解，令申索人受損。
- (v) 論據有力的申索人可能獲判大筆的補償，但結果他付出的費用可能超過他以傳統計時收費方式支付的費用。
- (vi) 如果當事人訴訟失敗，而申索代理人沒有能力或不願意支付對訟方的法律費用，當事人實際上是不受任何保障的，因為申索中介人很可能沒有投購保險，而且僅具備有限的法律責任。

### **容許法律執業者採用按結果收費的訟費安排會對申索中介人有何影響**

6.60 如果香港容許法律執業者採用按結果收費的訟費安排，並且廢除普通法上的助訟罪和包攬訴訟罪，很可能會對申索中介人有影響。一方面，法律執業者在收費方面會更有競爭力，可能搶去申索中介人部分生意。另一方面，申索中介人可能採取更進取的推銷手法，試圖在訴訟市場上佔有更大的份額，就像英格蘭的情況一樣。

6.61 沒有證據顯示如果申索中介人消失了，他們的客戶就會選用法律執業者的傳統法律服務。事實上，一如上文所述，消委會相信申索中介人大部分客戶都是既無資格領取法律援助又無法自費聘請律師的人。

索償代理

相關文件

立法會文件編號

文件

事務委員會收到的意見書

- CB(2)1516/04-05(01) —— 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  
(只備英文本)
- CB(2)1609/04-05(01) —— 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  
(只備英文本)

司法及法律事務委員會會議的紀要

- CB(2)2615/01-02 —— 2002年4月25日會議的紀要
- CB(2)710/04-05 —— 2004年12月14日會議的紀要

於立法會會議席上提出的質詢或動議的議案

吳靄儀議員於2002年6月12日會議席上就“代辦意外事故索償事宜的公司”提出的口頭質詢

於2005年1月26日會議席上就2005年施政報告所作的辯論

李國英議員於2005年6月15日會議席上就“索償公司的運作”提出的書面質詢

索償代理

相關文件

立法會文件編號

文件

事務委員會收到的意見書

CB(2)1516/04-05(01) —— 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  
(只備英文本)

CB(2)1609/04-05(01) —— 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  
(只備英文本)

司法及法律事務委員會會議的紀要

CB(2)2615/01-02 —— 2002年4月25日會議的紀要

CB(2)710/04-05 —— 2004年12月14日會議的紀要

於立法會會議席上提出的質詢或動議的議案

吳靄儀議員於2002年6月12日會議席上就“代辦意外事故索償事宜的公司”提出的口頭質詢

於2005年1月26日會議席上就2005年施政報告所作的辯論

李國英議員於2005年6月15日會議席上就“索償公司的運作”提出的書面質詢