

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)891/06-07(04)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

為2007年1月22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，述明立法會議員過往就有關以協助通常為人身傷害案件的受害人追討賠償，而收取部分取回的賠償金作為酬勞的公司／機構的事項所作的討論。

2. 過去形容此類公司／機構的名稱很多，而本文件則採用兩個法律專業團體在提交事務委員會的意見書中所用的名稱，即"索償代理"。

背景

3. 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。工業傷亡權益會告知事務委員會，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符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，只會在討回的賠償金中抽取某個百分比作為酬勞。

4. 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，鑒於很多人因不符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。事務委員會察悉，香港律師會已成立工作小組研究有關索償代理的問題，並會在適當時間告知委員其討論結果，以供考慮。

5. 事務委員會於2005年11月28日首次就索償代理問題與政府當局及法律界舉行會議。政府當局於2006年2月及3月向事務委員會匯報

進一步的發展情況。議員亦曾於2002年6月12日、2005年1月26日及2006年6月15日的立法會會議上提出關注。

法律情況

6. 政府當局表示，就法律情況而言，多項關於專業操守的法律及規則，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》及《香港律師會專業守則》，於爭訟法律程序中，律師不得根據按判決金額收費(即只在勝訴時收取費用)的訟費安排行事。《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。

法律界的意見

7. 律師會於2004年11月成立工作小組，研究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，有可能構成專業失當行為。律師會在2005年11月28日提交事務委員會會議的意見書中，詳細列出工作小組指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。

8. 大律師公會於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，不能在港法院執行。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。

政府當局的立場

9. 律政司於2005年11月28日的會議上告知事務委員會，律政司會分3方面處理索償代理的問題，包括公眾教育、可能提出檢控，並考慮是否有需要立法。除收到一宗已轉介警方作出調查的投訴外，消費者委員會再無收到消費者提出的投訴。如有足夠證據證明某索償代理曾經犯罪，律政司會考慮提出檢控。

10. 律政司又告知事務委員會下列有關索償代理問題的發展——

- (a) 英國對申索管理公司的規管——英國於2005年11月2日向上議院提交為規管申索管理公司而訂立法定框架的《賠償法令草案》。規管制度的詳情會在根據新法例制定的規例中訂明；及
- (b) 有關按條件收費的諮詢——法律改革委員會("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。該小組委員會曾提述英格蘭索償代理(文件中稱為"索償中介人")的問題及規管事宜，以及香港的情況。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選擇採用這訟費安排。小組委員會認為，鑒於索償代理未必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。諮詢文件中有關按條件收費的摘錄載於**附錄I**。

委員的意見及關注事項

11. 除事務委員會於2005年11月28日會議上作出討論外，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，表示對與索償代理有關的問題的關注；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。

12. 議員對索償代理日益普遍的情況表示關注，並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手法是否適當、可取、合法，同時考慮採取措施以制止索償代理的活動，包括提出檢控和立法規管。部分委員認為，主要因為有不少意外受害人既不符合資格申請法律援助，又付不起高昂的訴訟費用，索償代理才會應運而生。他

們要求政府當局考慮檢討法律援助政策。部分議員指出，法改會對按條件收費的研究頗具爭議，亦未必能解決索償代理的問題。

13. 委員可參閱下列文件，以瞭解議員的關注事項及政府當局回應的詳情——

- (a) 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的相關摘錄(載於**附錄II至IV**)；及
- (b) 2005年11月28日事務委員會會議紀要摘錄(載於**附錄V**)。

其後發展

14. 應事務委員會要求，政府當局曾於2006年3月在文件中說明其對索償代理的立場及於2005年11月事務委員會會議後的發展。該文件已於2006年3月28日送交事務委員會參閱(立法會CB(2)1560/05-06號文件，載於**附錄VI**)。文件的要點如下——

- (a) 於2006年1月律政司與兩個法律專業團體舉行會議後，當局採取了多項防止索償代理進行非法活動的措施，例如在勞工處、社會福利署的交通意外傷亡援助組、法律援助署的各辦事處，以及醫院管理局轄下的醫院等一些曾出現嚴重兜攬生意活動的地點，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) 律師會已向律政司提供有關多間索償代理透過互聯網和本地傳媒刊登廣告的資料。警方現正就某幾宗涉及索償代理非法活動的懷疑個案進行調查(包括事務委員會主席吳靄儀議員提請律政司留意的高等法院案件[HCMP2878/2004]。如發現犯罪證據，律政司會考慮提出檢控；及
- (c) 較為妥善的做法是，先觀察檢控行動能否遏止索償代理的非法活動，然後才考慮是否進行立法修訂。現時沒有充分理據進行立法。

15. 鑒於警方正就若干懷疑案件進行調查，有關按條件收費的建議亦正進行諮詢，而諮詢結果或會有助制定關於索償代理的政策；同時鑒於英國目前對規管索償代理活動訂立法定框架的發展，政府當局建議繼續監察香港及英國的情況，然後才決定未來的行動。

最新情況

16. 律政司會於2007年1月22日的下次會議上向事務委員會簡報此事的最新發展。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄VII**，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1月17日

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。⁴³ 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。⁴⁴ 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。⁴⁵

~~6.41 當局應考慮的問題是，事後保險的保費及成功收費可予追討的做法，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

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

⁴⁴ M Harvey "Guide to Conditional Fee Agreements" Jordans 2002 at 115.

⁴⁵ 同上。

介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⁴⁶，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

⁴⁶ 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”。⁴⁷ 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%

⁴⁷ 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。⁴⁸

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，⁴⁹ 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）。

⁴⁸ 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。

⁴⁹ 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。⁵⁰

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。

⁵⁰ 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。

2002年6月12日立法會會議過程正式紀錄摘錄

~~房屋局局長：主席，其實並沒有存在“所以”的關係的，我只是將事實告知立法會議員。在2001年4月26日，房委會的代表曾出席東區區議會會議，當時有很多議員發言，大部分議員均希望房委會不要以經濟掛帥。我現在讀出當天的會議紀錄：“……必須以改善居民的居住環境為目的，也有議員希望房委會能保留公屋原址作公共屋邨，他們覺得市民對市區公共屋邨的需求很大。”我只是說出一項事實。~~

~~主席：最後一項補充質詢。~~

~~馮檢基議員：主席，以往為重建屋邨而清拆的土地，通常會作為興建公屋或居屋之用，但在北角邨以混合模式發展後，接下來的何文田邨、石硤尾邨和牛頭角邨這3個屋邨的重建地點，也被政府收歸所有。其實，居民和發展商均不喜歡這種做法，但政府將該等土地收歸所有而不重建為公共屋邨，是否反映出政府較重視發展商的利益和壓力，而放棄將多點土地用於公屋居民身上呢？~~

~~房屋局局長：主席，正如我在主體答覆所說，如果房委會正式通過這項計劃，北角邨將會是房委會首個綜合發展項目；現時，我們並沒有第二項類似的計劃。在土地政策方面，我在本會也曾多次清楚表示，政府是會採取持平的準則，來決定個別房屋用地應發展為私營樓宇還是公營房屋的。在這方面，我們會考慮很多準則，其中包括社會的和諧、視覺上的和諧等，我們也希望能達到最佳的經濟效益。~~

~~主席：第五項質詢。~~

代辦意外事故索償事宜的公司

5 吳靄儀議員：主席，據報，近日有多間代辦意外事故索償事宜的公司相繼成立，這些公司以“不成功便不收費”的方式經營，與申索人簽訂合約，代聘律師並負責有關費用。如果其後有關的民事訴訟敗訴，申索人無須負擔任何費用，如果勝訴，則這些公司會攤分申索人所得賠償金的兩至三成。據悉，這類公司的主要服務對象是既不合資格申請法律援助（“法援”），又不能負擔高昂法律費用的市民。就此，政府可否告知本會：

- (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訴訟、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，其實仍存有不少可以擴大本港律師界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可以合夥經營的規定，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

~~保安局局長：主席，過去 3 年，申請訪港簽證及獲發簽證的數字如下。~~

| 年份 | 申請簽證數字 | 獲發簽證數字 |
|-------------------|--------|--------|
| 2002 | 17 432 | 15 878 |
| 2003 | 17 920 | 15 778 |
| 2004 | 20 658 | 17 466 |
| 2005 (1 至 5 月) | 13 973 | 11 720 |

註：不包括無國籍人士申請訪港簽證數字

特區政府不時檢討其簽證政策，以確保有關措施在維持有效入境管制的同時，亦給予真正的旅客和商人最大的旅遊便利，以吸引更多外來人士訪港，促進旅遊業及經濟發展。我們在檢討有關簽證政策時，會按實際環境的改變而作出合適的調整。除了要考慮入境管制及保安因素外，我們亦會考慮雙方的經貿關係、平等互惠原則及有關國家及地區的個別情況等因素。

特區政府將於今年放寬對東歐國家保加利亞的簽證政策。今年 4 月，特區政府與保加利亞政府在香港簽訂了互免簽證協定。根據該協定，保加利亞國民可免簽證訪港 90 天，而香港特區護照持有人亦可免簽證入境保加利亞旅遊 90 天。該協定將待雙方完成所需內部程序後生效。

入境事務處會盡快處理所有訪港的簽證申請。處方的服務承諾是在收到全部所需文件後的 4 星期內完成審批所有申請。該處亦會因應特別情況，迅速處理急需來港的申請。

我們相信現時的簽證政策已就提供旅遊便利、促進經貿活動、維持有效入境管制及保安等需要取得最佳平衡，我們亦會繼續因應情況轉變而對有關政策不時作出適當調整。

規範索償公司的運作

18. 李國英議員：主席，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（“消委會”）曾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為，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為，其宣傳手法是否違法和濫收費用的情況是否嚴重；若結果顯示這些行為違法及情況嚴重，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？

律政司司長：主席，這項質詢所提及的“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。但是，在答覆質詢時，我會採用律師會和大律師公會所用的名稱，即“索償代理”。

這項質詢分為 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為人知、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，因為根據合約規定，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 25%。

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，則可能屬於行為不當。

我明白這份新近發出的通告，反映律師會採取較以往更為積極的做法，以監察律師在涉及索償代理方面的訴訟。據律師會表示，這是因為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為他們的疏忽行為提供保障；有人指為索償代理工作的人行為不當；有些人亦關注到，在一些為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。有些人作出尚未得到證實的指稱，指有些獲解決的申索個案，所獲償付的金額較適當的數額為少，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，目的是為了索償代理的商業利益，因為他們可收取的費用高達所討回補償金額的 25%。

- (二) 律政司研究過索償代理的活動，也曾接獲律師會、大律師公會及消委會提供的有關資料。關於某些索償代理可能涉及“唆訟行為”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，索償代理亦可能聘用“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額的 20%至 25%。

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。消委會曾在《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，該署也曾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。本司已勸諭律師會、大律師公會和消委會，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，消委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，消委會通知律政司，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。預期有關這項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。

~~電單車泊車位不足~~

~~19. 陳偉業議員：主席，本人接獲市民投訴，指多個地區電單車泊車位不足，其中尤以荃灣、青衣及天水圍為甚。就此，政府可否告知本會？~~

司法及法律事務委員會於2005年11月28日的會議摘錄

X X X X X X X X X

V. 索償代理

(立法會CB(2)453/05-06(01)號文件 —— 政府當局就“索償代理”提供的文件

立法會CB(2)453/05-06(02)號文件 —— 立法會秘書處就“索償代理”擬備的背景資料簡介

立法會CB(2)1516/04-05(01)號文件 —— 大律師公會索償代理委員會對“索償代理”所作的報告及概要

立法會CB(2)517/05-06(01)號文件 —— 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)1609/04-05(01)號文件 —— 香港律師會於2005年5月17日就“索償代理”向其會員發出的通函)

各團體陳述意見

27. 律師會索償代理工作小組成員畢寶麒先生扼要講述工作小組意見書的重點如下 ——

- (a) 索償代理以“不成功、不收費”的方式提供服務，故力求盡快解決有關申索，並經常建議當事人接受遠低於申索應得款額的和解建議；
- (b) 索償代理處理申索個案的準備工作欠妥，而所聘用的律師及大律師亦欠缺辦理申索的經驗；
- (c) 訴訟人須將追討所得賠償的20%至30%繳付予索償代理；
- (d) 索償代理就當事人申請法律援助的資格提供錯誤資料。有些索償代理濫用法律援助，安排當事人申請法律援助，讓自己“無須付出”便可收取費用，又不須支付法律費用；
- (e) 訴訟人與索償代理所簽訂的協議構成助訟及／或包攬訴訟，既不合法，又不能強制執行；

- (f) 要解決索償代理的問題，須教育公眾有關提出申索的適當方法，以及聘用索償代理的缺點和風險；
- (g) 應對索償代理提出檢控；
- (h) 應對在知情情況下代表索償代理所協助的當事人行事的律師採取專業紀律行動；及
- (i) 要求立法會支持解決影響妥善司法的索償代理問題。

28. 大律師公會的陳健強先生陳述公會的意見如下

- (a) 大律師公會已評估索償代理行事是否適當及可取的問題；
- (b) 在行事適當與否方面，索償代理的活動屬於非法；
- (c) 在是否可取方面，索償代理並非以維護公眾利益為宗旨。索償代理大部分當事人都合資格申請法律援助，可透過法律援助提出申索。索償代理只顧以最低成本最短時間解決有關個案，以符合其本身利益，而索償代理與當事人之間的利益衝突，並無法解決。索償代理亦收取極高昂的費用，約佔追討所得的損害賠償的25%；及
- (d) 對於政府當局並未積極採取行動調查索償代理的活動並維護法紀，大律師公會表示關注。

29. 陳榮基先生向委員簡述其意見書(於會議席上提交，並在會後隨立法會CB(2)545/05-06號文件向委員發出)所詳載的意見 ——

- (a) 訴訟人須將追討所得的大部分損害賠償繳付予索償代理；
- (b) 索償代理的工作欠妥，令訴訟人獲得的損害賠償較其應得的為少；
- (c) 索償代理慫恿訴訟人以高息借貸，利率約高達42%；

- (d) 索償代理向訴訟人提供錯誤資料，勸阻他們申請法律援助或綜合社會保障援助；
- (e) 索償代理試圖以不當手法爭取生意，如透過含誤導成份的廣告等，但政府當局並無針對此類廣告採取任何行動；
- (f) 政府當局應就索償代理與當事人簽訂的協議是否合法及可否強制執行提供清晰指引，而倘若這些協議並不合法，應向公眾解釋清楚；
- (g) 政府當局應提高法律援助輔助計劃(“輔助計劃”)的經濟資格限額；及
- (h) 政府當局應制訂政策，向追討損害賠償及僱員補償的受害人提供必需的支援及協助。

討論

30. 主席表示，兩個法律專業團體對索償代理所造成的問題甚表關注。主席指出，不單訴訟人會因使用索償代理的服務而遭受損失，索償代理的活動亦會損害到法律界的發展。

31. 副法律政策專員感謝法律專業人士就索償代理的活動表達意見。他表示，政府當局一直有聯同兩個法律專業團體研究此事。他補充，此事應從公眾及法律界的角度考慮。

32. 副法律政策專員提述政府當局有關索償代理的文件第10段，並表示消費者委員會(“消委會”)曾提出，如索償代理的服務廣為社會接受，或許反映了現時的法律服務市場未能滿足廣大市民的需要。索償代理的主要服務對象是既不合資格申請法律援助，又付不起高昂法律費用的市民。

33. 副法律政策專員補充，根據普通法，如在構成包攬訴訟或助訟的情況下協助或慫恿他人提出訴訟，不但是民事過失，亦屬刑事罪行。政府當局亦注意到可能有濫用索償程序或法律援助計劃的情況，但當局至今只接獲兩宗針對索償代理的投訴，分別來自消委會及律師會。

34. 副法律政策專員解釋，政府當局對索償代理活動的處理手法分為下列3方面 ——

- (a) 教育公眾有關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；
- (b) 如有足夠證據證明索償代理干犯任何罪行，律政司會考慮提出檢控。到目前為止，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。律政司已告知兩個法律專業團體及消委會，如發現索償代理任何犯罪證據，可將有關個案轉交警方調查；及
- (c) 律政司會繼續考慮應否立法規管索償代理，但至今並未有足夠理據支持就此事立法。

35. 副法律政策專員表示，政府當局注意到，英國近年由於引入按條件收費安排及索償代理數目增加，造成了很多問題。政府當局亦注意到，英國容許律師按條件收費，導致索償代理的數目劇增；而英國的索償代理問題，遠較香港嚴重。在香港，法律改革委員會（“法改會”）按條件收費小組委員會於2005年9月發表了“按條件收費”諮詢文件，現正進行公眾諮詢。鑒於英國目前在這方面的發展情況，以及香港仍就按條件收費諮詢公眾，律政司建議繼續監察香港和英國的情況，然後才決定未來路向。政府當局希望過一段時間，待蒐集更多證據後，可決定是否需要採取更積極的行動。

36. 劉健儀議員指出，與索償代理活動有關的問題已出現了一段長時間。兩個法律專業團體曾就索償代理進行詳細研究，結論是索償代理的活動並不合法，他們會監察法律界在這方面的行為操守。在此情況下，政府當局以理據不足為借口拒絕採取行動規管索償代理的活動，實不可接受。

37. 劉議員補充，法改會建議的按條件收費安排甚具爭議，未必能解決索償代理的問題。對於是否落實此安排，亦有待決定。她又指出，當局多年前曾修訂法例，將未受過法律訓練亦非受僱於任何律師行，但充當當事人與大律師中間人的“假師爺”招攬顧客和收取佣金的作為刑事化。政府當局既然已將“假師爺”的活動刑事化，亦應對這些收費遠較“假師爺”為高的索償代理加以規管，以保障公眾利益。主席贊同劉議員的意見。

38. 副法律政策專員強調，政府當局並非不願意解決索償代理問題。他指出，公眾及法律界的利益均須得到保障。副法律政策專員解釋，調查可能罪行超逾律政司的職權範圍，律政司已要求兩個法律專業團體將個案轉交政府當局，警方會進行調查。到目前為止，並未有

證據充分、足以提出檢控的個案，亦無足夠理據支持就此事立法。政府當局會要求兩個法律專業團體協助，繼續監察有關情況。

39. 關於副法律政策專員所引述消委會的意見(上文第32段)，畢寶麒先生對索償代理的當事人不合資格申請法律援助之說，表示懷疑。根據他25年辦理人身傷害個案的律師經驗，此類個案的受害人大多合資格申請法律援助，因而可獲根據法律援助計劃委派經驗較豐富的律師給他們提供較佳的法律服務。中產人士亦可透過輔助計劃獲得法律援助追討賠償。

40. 畢寶麒先生指出，索償代理的活動已造成廣泛問題。然而，由於索償代理未必會將個案交由律師行處理，其營運不受法律制度監管，因此律師會難以進行調查，取得有關的統計數字。

41. 李國英議員告知委員，根據他與意外及傷害受害人接觸的經驗，有關受害人大多不合資格申請法律援助。他舉最近沙頭角的小巴意外為例，案中大部分受害人基於身為地主的關係，他們雖然無法負擔高昂的法律訴訟費用，但卻不合資格申請法律援助。因此，該等受害人縱然明白使用索償代理服務的風險及費用，亦唯有依賴索償代理代其提出申索。因此，李議員認為公眾教育未必能解決此問題。

42. 李議員進一步指出，該等受害人提出申索的唯一途徑，是聘用索償代理，他們不會針對索償代理提出投訴。他亦從政府當局的文件第18(iii)段得悉，政府當局認為並無證據顯示索償代理在香港造成實質問題。李議員要求澄清“實質問題”的定義。

43. 涂謹申議員表示，有些索償代理為本身任職或有股份的律師行招攬生意。涂議員認為，政府當局及律師會應研究根據香港法律，此類活動是否非法。他又關注到，法律界的自主權會因受制於不受法律專業守則及規則規管的非法律專業人士而受到損害。法律專業的水準必然受到損害。

44. 副法律政策專員回應時表示，律師會會按照《香港律師會專業守則》監察律師的操守。他重申，一如政府當局的文件所述，根據該守則及《法律執業者條例》(第159章)，律師不得在爭訟的法律程序中根據按判決金額收費的訟費安排行事。《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。副法律政策專員表示，政府當局會與兩個法律專業團體

經辦人／部門

商討執行有關條例及守則一事。副法律政策專員亦要求兩個法律專業團體將關於索償代理活動的個案轉交政府當局。

未來路向

45. 主席總結時表示，事務委員會認為，索償代理的問題已影響到公眾利益及法律界的營運，政府當局應予解決，而事務委員會應在日後會議跟進此事。因應有關討論，主席要求律政司回應委員及法律界提出的關注事項及建議，並要求兩個法律專業團體研究其專業規則及守則，以期在約兩個月後再與事務委員會討論此事。

政府當局

X X X X X X X X X

2006年3月27日會議

資料文件

立法會司法及法律事務委員會

索償代理

立法會司法及法律事務委員會在2006年3月13日的函件中，要求政府以書面解釋當局在索償代理方面的政策。本文件旨在說明政府在這方面的立場和此事的最新進展。

2. 政府在2005年11月提交事務委員會的文件中表示，政府處理此事的手法會分為三方面，即公眾教育、可能提出檢控及考慮是否有需要立法。

3. 政府在2006年2月提交事務委員會的文件中報告，律政司於2006年1月與法律專業團體的代表舉行會議。會後，雙方同意有需要採取跟進行動，防止索償代理進行非法活動。警方會繼續對某些索償代理的活動進行調查，而政府及法律專業團體則會致力於教育市民，加強他們對索償代理不當活動的認識。這包括在有關的政府部門及醫院張貼海報或告示，提高市民對索償代理的警覺。

4. 會後，政府已按照會上同意的各點，執行有關措施。

(I) 公眾教育

5. 律政司已經與相關部門和團體討論這事項。為防止索償代理進行非法活動，他們已經或建議採取的措施概述如下。

勞工處

6. (i) 勞工處現已在轄下的僱員補償科及職業醫學科辦事處，以及僱員補償評估委員會為受傷僱員進行永久喪失賺取收入能力評估的公立醫院內，向受傷僱員派發新的單張。有關單張夾附於**附**

件 A。

- (ii) 勞工處已在僱員補償科辦事處等候室的電子顯示版上發放提醒受傷僱員的信息，並將載有同類信息的海報，張貼在辦事處等候室顯眼的位置。
- (iii) 勞工處正計劃加強有關辦事處的廣播系統，以便在辦事處的等候室播放提醒市民的信息。
- (iv) 僱員提出的工傷補償申索如有爭議或未能解決時，勞工處的職員會適當地告知受傷僱員尋求法律援助及其他恰當和免費的法律諮詢服務的途徑。勞工處職員會按僱員的意願轉介他們申請法律援助，或協助他們直接在區域法院登記申索。
- (v) 勞工處已得到有關的物業管理處的協助，派護衛員在轄下僱員補償科／職業醫學科辦事處的鄰近範圍駐守，以便監察及制止索償代理進行招徠生意的活動。

社會福利署(交通意外傷亡援助組)

7. (i) 自從交通意外傷亡援助計劃在 1979 年實施以來，社會福利署一向的做法，都是由該署職員向所有交通意外傷亡援助申請人解釋，申請人有權透過私人執業律師或法律援助署(法援署)就他們涉及的交通意外向任何犯錯失的一方提出損害賠償／補償申索。同時，申請人會獲發一份名為“申請交通意外傷亡援助計劃經濟援助須知”的通告(通告副本見**附件 B**)。該通告提供有關的資料，包括有關申請人的權利。該通告也張貼在交通意外傷亡援助組辦事處接待處的告示板上。
- (ii) 此外，交通意外傷亡援助組辦事處也備有由法援署印製，題為“怎樣申請民事訴訟的法律援助”的小冊子，派發給交通意外傷亡援助的申請人和市民。

- (iii) 社會福利署一直得到交通意外傷亡援助組辦事處所在大廈的物業管理處的協助，派員經常巡邏，以阻止索償代理在交通意外傷亡援助組辦事處附近進行任何招徠生意的活動。

法律援助署

8. 法援署表示該署並不察覺任何索償代理在該署辦事處附近招徠生意。但作為一項預防措施，該署會在律政司的幫助下，設計載有提醒市民小心索償代理的信息的海報，在辦事處張貼。

醫院管理局(醫管局)

9. (i) 由勞工處印製有關索償代理的海報和發出的通告，已經在醫管局部分的醫院內張貼，包括僱員補償評估委員會為受傷僱員進行評估的醫院。
- (ii) 已在部分醫管局的醫院內向公眾派發勞工處的單張。
- (iii) 已指示護衛員驅趕在醫院範圍內進行招徠活動的索償代理。
- (iv) 醫管區已應律政司的要求，向所有轄下醫院轉達該信息，強調索償代理的招徠活動違反病人權益，並且是不合法的，因此當提醒護衛員驅趕在醫院範圍內進行招徠活動的索償代理。
- (v) 醫管局已計劃在所有轄下醫院內張貼由勞工處印製的海報，以便對公眾進行教育。
- (vi) 醫管局表示會支持當局採取一切必要的措施，保障公眾的利益。

(II) 提出檢控的可能

10. 律師會已向律政司提供有關多間索償代理在互聯網和本地傳媒刊登廣告的資料。警方現正就某幾宗涉及索償代理非法活動的可疑個案進行調查。如發現犯罪證據，律政司會考慮提出檢控。

(III) 立法的可能

11. 當局在 2006 年 1 月與專業團體會面時，與會各方普遍認同較為妥善的做法是，先觀察檢控行動能否遏止索償代理的非法活動，然後才考慮是否進行立法修訂。

12. 律政司認為現時沒有充分理據進行立法。

(IV) 政府的立場

13. 根據香港法律，助訟及包攬訴訟目前仍屬罪行。律師不能以“不勝訴，不收費”的模式提供服務。政府的政策是，如發現索償代理犯罪的證據，律政司會考慮向觸犯該等罪行者提出檢控。政府會繼續監察有關情況，並與法律界及有關部門磋商，以確保市民有使用司法服務的途徑，而公眾利益亦獲得充分保障。

14. 根據近期一宗高等法院案件(高院雜項案件 2004 年第 2878 號)的判詞所載述的事實，案中的部分索償代理可能涉及包攬訴訟及助訟行為。當局得悉案件已經報警，現正由警方調查，如發現犯罪證據，律政司會考慮採取適當的檢控行動。

(V) 律政司的建議

15. 鑑於警方正就若干懷疑案件進行調查、英國目前有關這方面的發展，以及正就按條件收費進行諮詢等因素，我們建議繼續監察香港及英國的情況，然後才決定未來的行動。

律政司

2006 年 3 月

#325125

警惕推銷索償活動

近日有人在本處附近及醫院內工傷僱員等候判傷的地方，推銷和兜售與索償有關的業務。

為你的利益着想，請：

- (一) 不要接受這些推銷，也不要和別人談論你的工傷個案或透露個人資料，以免你的資料遭人濫用。
- (二) 不要隨便簽署文件。隨便簽署文件，日後可能會招致當初無法預計的法律後果和金錢責任。
- (三) 不要輕易相信廣告字句和遊說，尤其要小心所謂「不成功，不收費」、「免費」、「無風險」、「鉅額賠償」等字句。不要抱著嘗試的心態，應當心若你半途退出，可能反被追討鉅額賠償及手續費。

個人資料



免費

無風險

鉅額賠償



本處及醫院均禁止進行推銷或招攬生意的活動，上述活動亦一概與本處無關。

請提高警覺，不要受人哄惑。若你覺得受到滋擾，請通知本處職員、保安人員或報警求助。



勞工處

申請交通意外傷亡援助計劃 經濟援助須知

交通意外傷亡援助計劃旨在為交通意外受害者及其家屬於意外發生後盡快提供經濟援助，然而，當事人日後如就同一意外事件取得任何普通法賠償或其他方式之賠償，必須從中退還該筆交通意外傷亡援助款項。

但申請人必須明白，領取交通意外傷亡援助金後，受害者或其家屬仍保留索取下列賠償之權利：

- (甲) 向交通意外中犯過失者索償（賠償款項通常由汽車保險公司承擔，倘駕車人士並未投保，將由汽車保險局負責。
- (乙) 如果交通意外是在受害者因執行職務或於工作過程中發生，可向僱主索取僱員補償（例如：受害者是一名送貨工人，在送貨途中遭遇交通意外而受傷／喪生，或者是一名傭人，替僱主外出辦事而在交通意外中受傷／喪生。）

同時，申請人應該明白，普通法賠償或僱員補償之金額，通常（但並非一定）比交通意外傷亡援助金為多。即使無法尋獲肇事之駕車人士（例如遇事不報案件），申請人仍可向汽車保險局申請領取恩恤金。因此，假如申請人仍未申請上述賠償，應即向律師諮詢，如果經濟能力有限，則可前往法律援助署（總署設於香港金鐘道 66 號，金鐘政府合署 24 字樓，電話 2537 7661；分處設於九龍旺角火車站，旺角政府合署 3 字樓，電話 2380 0117），尋求法律援助索取賠償或僱員補償。該署職員將樂意解答疑問，並盡可能提供協助。

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>立法會秘書處就“索償代理”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> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <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> |

m7318