

香港法律改革委員會

集體訴訟諮詢文件

摘要

概述

第 1 章列出代表訴訟程序的現有規則，並述說這些規則在應付一系列不同種類的準集體訴訟案件時所暴露的不足之處。第 2 章研究其他司法管轄區在代表訴訟程序和集體訴訟程序方面的法律，而第 3 章則列出贊成和反對引入集體訴訟機制的論據。第 4 章轉而探討在集體訴訟中採用選擇加入模式或選擇退出模式時，在程序上有何處理方法。第 5 章研究在集體訴訟機制下處理公法案件的情況，而第 6 章探討選擇原告人的問題及如何避免可能出現的濫用情況。第 7 章審視當集體訴訟牽涉來自其他司法管轄區的當事人時，會如何處理，而第 8 章則列出適用於集體訴訟的籌措資金方式。小組委員會就程序細節而提出的建議載於第 9 章，而第 10 章則載有我們所有建議的概覽，並邀請各界發表意見。

第 1 章 香港的代表訴訟程序的現有規則

1. 在香港，處理涉及多方的法律程序的唯一機制由《高等法院規則》(第 4 章附屬法例 A)第 15 號命令第 12 條規則訂定。第 15 號命令第 12(1)條規則規定如下：

“凡在任何法律程序……中多人有相同的權益，則該等法

律程序可由或針對該等人之中的任何一人或多於一人作為所有人或除一人或多於一人所有人的代表而展開，並除非法庭另有命令，否則可如此繼續進行。”

根據第 15 號命令第 12(2)條規則，法庭亦有權應原告人的申請委任一名被告人作為其他被起訴的被告人的代表。在代表訴訟程序中作出的判決或命令，對所有如上述般由他人代表的人均具約束力。

2. 現有條文的缺陷已由終審法院首席法官轄下民事司法制度改革工作小組撮錄如下：

“這些條文的局限是不言而喻的。如果案件涉及數目較少的訴訟人，而他們在處理其案件的同一項法律程序中有緊密的關連，這些條文會是有用的，因此值得保留；但如用作處理大規模且涉及多方當事人的情況的框架，則力有不逮。……鑑於沒有專門為處理集體訴訟而設的規則，英格蘭與威爾斯的法院及香港的法院唯有以權宜方式處理，在不同案件中作出其覺得是適當的指示，並盡可能尋求將會受到測試案件的結果約束的當事人或準當事人之間的協議。這類有限度的權宜做法成效不一。”¹

3. 根據 *Markt & Co Ltd v Knight Steamship Co Ltd*² 這宗成為日後判例的案件，“相同權益”的規定是指所有集體成員必須證明他們在事實和法律上都有相同的爭議點，而其含意是他們必須證明 (a) 所有原告集體成員與被告人均訂立了同一份合約，(b) 被告人針對所有原告集體成員而提出的抗辯（如有的話）是相同的，及(c) 原告集體成員所申索的濟助是相同的。

有助於代表訴訟的發展

4. 應用於 *Markt* 案的裁決中並經麥禮庭勳爵闡釋的“相同權益”規定，令能夠根據代表訴訟的規則提起的訴訟絕無僅有。結果，

¹ 終審法院首席法官轄下民事司法制度改革工作小組，《民事司法制度中期報告及諮詢文件》（2001 年），第 385 至 387 段，第 148-9 頁。

² [1910] 2 KB 1021 (CA).

法庭便謀求找出各種方法來放寬這些規定，讓人較易提起代表訴訟，方法是 (a) 將“相同權益”驗證改為“共通因素”驗證，(b) 令各別合約的存在不再成為證明“相同權益”這項必要因素的障礙，(c) 容許向集體中不同成員提出各別的抗辯，及(d) 容許在代表訴訟中判給損害賠償。

5. 除了放寬“相同權益”的規定外，還有其他方面的進展有助於代表訴訟的展開：

- (i) 集體中另立組別；
- (ii) 集體的描述而非個別成員的識別；
- (iii) 代表訴訟中相對利益的評估；及
- (iv) 不需取得集體的明示同意。

6. 梅麗朗教授雖然稱許法庭努力抗衡由 *Markt* 案的裁決所訂立的嚴格要求，但她相信為了令尋求司法公正的渠道具有效率、清晰明確和實際可行，設立一套多方訴訟的全面機制是較為可取的。梅麗朗教授認為一套全面的機制能提供法定保障和在以下方面帶來多項利益及好處，這是代表訴訟程序所不能提供的：法律程序的進行、保障申索代表人、訟費及律師費以及案件的處理等。我們認為，即使法庭對《高等法院規則》第 15 號命令第 12 條規則已採取較為寬鬆的看法，但在使用現行的代表訴訟程序方面，仍有很大程度的不確定性。我們同意梅麗朗教授的看法，就是為集體訴訟設立一套全面的機制，是較為可取的做法。

建議 1

我們相信為了令尋求司法公正的渠道具有效率、清晰明確和實際可行，為多方訴訟引入一套全面的機制是言之成理的。我們歡迎公眾人士對於應否引入這種機制發表意見。

第 2 章 其他司法管轄區關於代表訴訟程序及集體訴訟機制的法律

7. 我們研究過多個司法管轄區關於代表訴訟程序及集體訴訟的法律，計有澳大利亞、加拿大、英格蘭與威爾斯、德國、愛爾蘭、日本、中華人民共和國（內地）、新西蘭、新加坡、南非、台灣及美國。我們亦提及一些仍未引入集體訴訟體制的司法管轄區（較值得注意的例子是愛爾蘭及南非）的法律改革建議。這些其他司法管轄區的集體訴訟機制的概覽，旨在作為我們在其後各章所提建議的考慮基礎。

澳大利亞：聯邦體制

8. 在澳大利亞，只有兩個司法管轄區訂有關於代表訴訟程序的明確法例：澳大利亞聯邦及維多利亞州。1988年，澳大利亞法律改革委員會就集體訴訟機制發表了一些建議。隨著《1976年澳大利亞聯邦法院法令（聯邦）》第IVA部（由《1991年澳大利亞聯邦法院第181號修訂法令》（第3條）加入）的制定，該委員會的建議已大部分得以落實。

9. 《1986年最高法院法令》第4A部（集體訴訟程序）規管在澳大利亞維多利亞州的集體訴訟法律程序。第4A部的條文大致上與《澳洲聯邦法院法令》第IVA部的相同。本章的討論會集中於聯邦體制方面。

加拿大

10. 加拿大境內有兩個普通法司法管轄區設有集體訴訟機制：安大略及不列顛哥倫比亞，並有建議將該等機制擴展至加拿大聯邦法院、艾伯塔及馬尼托巴。這些現有及建議的機制均主要以《統一集體訴訟程序法令》為藍本，該法令在1996年獲加拿大統一法律議會通過採用。因此，不列顛哥倫比亞的機制（《1996年集體訴訟程序法令》，不列顛哥倫比亞經修訂法規c50）與安大略的機制大致上是一樣的。本章的討論會集中於安大略的《1992年集體訴訟程序法令》。

英格蘭與威爾斯

11. 《民事訴訟程序規則》第19部第III分部引入了“集體訴訟令”（Group Litigation Order）這個概念。它是由《2000年民事訴訟程序（修訂）規則》（SI 2000年第221號）第9條規則加入《民事訴訟

程序規則》中，並於 2000 年 5 月 2 日生效，從而落實了伍爾夫勳爵的《尋求司法公正的渠道》(*Access to Justice*) 最終報告書中的建議。第 III 分部第 19.10 至 19.15 條規則，是為了達成該報告書中所述的目標而設計的，並輔以《實務指示》第 19B 部。可是該等規則和實務指示都不能視為進行集體訴訟的法庭程序的全面機制，因為《民事訴訟程序規則》的其他條文亦會涉及集體訴訟。然而，這些規則就案件管理設立了一個框架，並讓法庭在處理集體訴訟時具有彈性。集體訴訟令與集體訴訟的基本分別，在於集體訴訟令牽涉的不是單一項訴訟，而是集中在一起處理的多項不同的訴訟。

德國

12. 德國民事司法制度的一個首要原則是，訴訟人若要受益於或受限於法庭的裁決，必須個別來到法庭席前。因此，德國一直以來都不願意採納任何形式的群眾訴訟，亦沒有英美形式的“集體訴訟”或“群體訴訟”。

13. 然而，根據德國的《民事訴訟程序法則》(*Zivilprozeßordnung*) 第 59 至 63 條，一大群人可在一宗訴訟裏聯合為原告人或被告人。該國也有趨勢以立法方式便利“關注組織的投訴” (*Verbandsklagen*)。這些投訴由經認可的消費者“關注組織” (*Verbände*) 及環保“關注組織” 代表其成員及他們所關涉的共同權益而提出。

愛爾蘭

14. 愛爾蘭主要有兩種方法展開由私人推動的多方訴訟：(1) 代表訴訟及(2) 測試案件。鑑於現有的代表訴訟及測試案件的做法的不足之處，愛爾蘭法律改革委員會建議引入一個將會在《高等法院規則》中列明的正式程序架構，以處理涉及多方當事人的訴訟情況(“多方訴訟”)。該委員會的上述建議，至今仍未透過立法得以落實。

日本

15. 日本的民事訴訟制度源於德國的制度。一般的規律是民法不會區分集體權利與個別權利。因此，在以民法為本的國家裏，本來就

難以接受集體訴訟的概念。在這個背景下，日本沒有就集體訴訟立法，但作為折衷做法，該國在 1996 年修訂《民事訴訟法》時，強化了 1926 年設立的原有“代表訴訟”機制（亦稱為“訴訟人委任機制”）。雖然日本的民事訴訟制度源自德國，但日本的代表訴訟的根基其實源自英格蘭的衡平法法庭（具體而言是指息訟狀）。

新西蘭

16. 與澳大利亞和加拿大不同，新西蘭沒有特定法例專門處理集體訴訟，不過新西蘭的《高等法院規則》第 78 條規則等同香港的《高等法院規則》第 15 號命令第 12 條規則的簡化本。新西蘭司法部的規則委員會現正研究如何在新西蘭引入代表訴訟程序。規則委員會已備妥及斟酌過一份草擬法案，不過該法案目前仍未公開。

中華人民共和國（內地）

17. 《中華人民共和國民事訴訟法》及《最高人民法院關於適用〈中華人民共和國民事訴訟法〉若干問題的意見》，均有就關於提起集體訴訟的事宜作出規定。

新加坡

18. 與新西蘭一樣，新加坡沒有澳大利亞式或加拿大式的集體訴訟法例。根據該地的《最高法院法令》（第 322 章）而訂立的《法院規則》第 15 號命令第 12 條規則（與香港的《高等法院規則》第 15 號命令第 12 條規則完全相同），管限代表訴訟程序。新加坡法律界發展委員會認為，代表訴訟程序的現有規則所涉範疇十分有限。該委員會同意集體訴訟可作為增加尋求司法公正的渠道的一種工具。新加坡政府已原則上接納該委員會的建議。

南非

19. 南非法律委員會建議為集體訴訟制定新的法例，並已於 1998 年 9 月將該委員會關於集體訴訟及公眾利益訴訟的報告書呈交予司法及憲法發展部部長。該報告書尚未落實。

台灣

20. 在 2003 年經修訂後的台灣《民事訴訟法》，訂定了台灣的集體訴訟制度。該制度包含根據選定當事人制度行事的公益社團（台灣《民事訴訟法》（下稱“《民訴法》”）第 44-1 條）、併案選定當事人制度（《民訴法》第 44-2 條）及團體的不作為之訴（《民訴法》第 44-3 條）。

美國：聯邦體制

21. 規管在聯邦法庭進行集體訴訟的美國《聯邦民事訴訟規則》第 23 條，可追溯至 1938 年，且自 1966 年起已以目前的方式運作。

第 3 章 引入集體訴訟機制的需要

22. 我們在考慮是否有需要在香港引入集體訴訟機制時，有顧及下列整體的政策目標：

- (a) 應讓能夠提出具良好理據的申索的原告人較易採用民事司法程序。
- (b) 民事司法程序應便利民事糾紛達成對各方均具約束力的解決辦法，從而免除在別的法律程序中重提有關爭議的需要。這項原則所包含的概念是，被告人不應因為可能要面對大量法律訴訟而要額外花費金錢或面對負面的報道。
- (c) 民事司法制度應促進司法效率。法庭可核證一宗集體訴訟，讓所有受影響的人有機會陳詞，亦可產生一致和具約束力的判決。

對原告人的好處

23. 有更暢通的渠道尋求司法公正 有渠道尋求司法公正被視為“集體訴訟法律程序的基石。”集體訴訟機制能：

- (a) 為實體法賦以有效的實施手段。

- (b) 克服與費用有關的羈絆 - 單一名原告人提起的申索因所涉訟費而未必合算，但原告人集體申索的合計總額則可能大至足以值得為此付出可能招致的訟費。
- (c) 將訴訟各方的差距收窄，特別是當一名原告人或單一訴訟人或消費者的申索對象是政府機構或富裕且有保險公司作後盾的跨國公司，而它們為抗辯有關申索而招致的費用又享有可扣稅的優惠。
- (d) 助人克服展開法律程序的其他障礙（不計經濟方面的障礙），例如擔憂僱主或其他可採取報復手段者作出制裁、害怕捲入法律制度中以及不知悉本身的法律權利。

對被告人的好處

- 24. 避免重複的相關法律訴訟 集體訴訟機制可讓被告人在單一宗審訊裏解決相類（甚至相同）的爭論點，從而免卻他為了這些爭論點而捲入重複的法律程序中。
- 25. 最終解決爭議和及早鎖定爭議項目 它可令爭議達致最終的及可約束整個集體的結果，而爭議的解決方法，最好是透過和解。這是因為針對共通爭論點的法庭裁定及和解協議，對所有集體成員均具約束力。
- 26. 經協商的核證 經協商的核證可令辯護律師有機會斟酌有關集體的性質界定、局限有關的申索和建立迅速且合乎成本效益的方法解決集體成員的申索。

對社會的好處

- 27. 加強節約司法資源 集體訴訟機制讓法庭可以在單一項法律程序中，處理涉及共通的事實或法律爭論點的多宗申索，而無需個別裁定每宗申索，這尤其適用於就這些申索提起個別訴訟亦屬可行的情況。這種集體處理方法會節省緊絀的司法資源，以免消耗於涉及相類或相同爭論點的重複法律程序中。
- 28. 提升司法公正 首先，人們可獲得較多渠道尋求司法公

正，而社會亦會因此更加公正。其次，若在不同的訴訟中原告人所提出的申索是相近或相同的，則集體訴訟可避免在這些申索中出現不同以至互相矛盾的裁定。第三，審理集體訴訟的法官可透過案件管理減少有爭議之處，增加達致公正及公平的裁定的可能性。

29. 阻嚇犯過者（改善行為） 集體訴訟機制可阻嚇可能犯過者（例如法團或政府機構），以免它們干犯錯誤作為，並督促它們加強對普羅大眾的責任感。這是透過以下方法達致的：有些犯過者以往無需為其過失負上責任，因為受害人基於經濟上的原因及其他障礙而不能提起個人的法律程序，但該機制令受害人能夠向這些犯過者追討損害賠償。

對原告人、被告人和法庭的好處

30. 原則和一致性 集體訴訟機制可提供予原告人、被告人和法庭的另一好處，是在訴訟展開的一刻，程序便已經確定。律師向當事人提供法律意見前，需要評估有關情況是否適宜展開集體訴訟。一套為集體訴訟而訂立的明確規則，可以幫助律師作出這項評估。此外，集體訴訟機制能令法庭對相類或相同的申索作出更為一致的裁定。

集體訴訟機制的潛在風險

31. 促使不必要地提起訴訟的風險 有人關注到香港不像其他地方的法律文化般動輒提起訴訟，但如果在香港社會中引入集體訴訟機制，便可能會促使人們不必要地提起訴訟。法團可能要為此付出社會成本，例如它們需要為應付集體訴訟的風險而購買額外保險。

32. 提起無勝訴機會的訴訟程序的風險 有一些反對者斷言，集體訴訟機制會促使不少人提起欠缺充分理據的法律訴訟。

33. 令企業型的律師受惠的風險 第三個引入集體訴訟機制的潛在風險，是會令並非該機制所預定會受惠的人（例如企業型的律師）獲得益處，而付出的卻是有關集體的成員。原告人的律師可能為求快速達致和解而展開集體訴訟，希望付出相對較少的辛勞而賺得

巨額的律師費。

34. 集體成員權益得不到充分保障的風險 該風險源於集體成員在有關訴訟中一向只扮演小角色這項事實。如果原告人代表人沒有積極地向代表其集體的律師作出指示，這宗“無當事人”的訴訟或會令原告人的律師以有問題的手段行事，例如只求達到自己的財務目的而非謀求集體成員的權益。

其他關注事項

35. 美國的經驗 我們有留意到美國集體訴訟的固有風險。然而本地的消費市場比美國的規模小得多，因此香港的集體訴訟很可能會較少出現，而任何集體訴訟所涉集體的人數亦很可能會較少。此外，美國法律制度的一些特點並不存在於香港的法律制度中，例如懲戒性、懲罰性或三倍的損害賠償、民事審訊可以在陪審團席前進行、按判決金額收費以及訴訟每一方各自負擔己方的訟費。

36. 我們在作出建議時，留意到美國的法律制度與香港的並不相同這項事實，亦注意到使用集體訴訟會令訴訟的規模達至一個香港社會難以負擔的程度。民事司法委員會亦指出美國與英國這兩個司法管轄區有類似的的不同之處。因此，我們相信其他普通法司法管轄區(例如加拿大和澳大利亞)的有關法律與常規，對香港在這方面的改革會提供較為恰當的先例。

37. 完成處理集體訴訟程序所需的时间 將處理集體訴訟程序所需時間概括起來，並說出一個相對於非集體法律程序而言的平均時間，並不容易。現時案件進展至核證聆訊所需時間是一個令人關注的因素。以經驗為依據的有限研究顯示，集體訴訟比典型的民事案件較大機會耗用較多的司法資源，但有人認為集體訴訟程序與處理一大群人的申索比較，最終還是會令法庭得益。如果各項能獨自追過討賠償的申索均個別地進行訴訟，聆訊將會重複，整體而言會耗用較多司法資源。

調解與仲裁

38. 有意見令我們注意到“解決糾紛的另類辦法”機制的發展。

由於人們希望避免訴訟過程所引起的訟費和延擱，並採用“解決糾紛的另類辦法”與“申訴專員”機制中的新方法，帶動了這方面的發展。

39. 尋求損害賠償的集體訴訟，通常由兩部分組成。第一部分是斷定適用的法律原則，這些原則必須應用於個別的案件，並在適當情況下亦會用以裁定被告人的法律責任問題。訴訟的第二部分是將這些法律原則應用於個別案件中，並在適當情況下評估須支付予集體個別成員的損害賠償金額。“解決糾紛的另類辦法”程序對集體訴訟的第二部分尤其有幫助。

40. 我們認為，只要能以節制的方式施行“解決糾紛的另類辦法”，使用這機制便能夠促使人們以具成本效益的方法，解決集體訴訟所牽涉的糾紛。香港應該以海外司法管轄區的相關經驗為借鑒，更詳細地進一步研究如何全面利用和採納“解決糾紛的另類辦法”的技巧，例如在集體訴訟程序中進行臨時的或最終的調解及仲裁等。

我們的結論

41. 我們小心考慮過引入集體訴訟機制的潛在風險。我們認為有具說服力的理據支持改革香港現時規管多方訴訟的程序，令本章開首所列的政策目標可較易達致。在我們看來，適當的改革能加強尋求司法公正的渠道，令欠經濟能力的人有途徑為別人的過失取得賠償。

建議 2

我們認為，建基於公平、便捷及合乎成本效益等概念的人人皆有均等渠道尋求司法公正的原則，應引領涉及多方訴訟的現行制度的任何改革。在上述信念的引領下，我們確信現已有充分理由考慮在香港的法院中建立一套全面的程序框架，以規管集體訴訟，但同時繫記需要謹慎行事，以免不當地鼓勵人們提起訴訟。我們認為在任何集體訴訟制度中，最重要的是要有適當的程序篩除明顯不可為的案件，並應設立適當規則以確保公平、便捷和合乎成本效益的原則。此外，應充分利用“解決糾紛的另類辦法”，例如調解和仲裁，作為中期和最終的解決爭議辦法。

第4章 選擇加入制與選擇退出制的比較

42. 在“選擇退出制”下，任何人的申索凡涉及在集體訴訟程序中提出的問題（不論屬法律或事實問題），即必然成為有關集體的成員，其權利亦會受到在該項集體訴訟程序中的任何判決所約制，除非他們採取肯定的行動表示他們不欲被納入該項訴訟之中及不欲受制於所產生判決的效力。“選擇退出制”已獲澳大利亞、美國、魁北克及不列顛哥倫比亞等司法管轄區採用。相對而言，在“選擇加入”的做法下，準集體成員必須在訂明期間內採取訂明步驟，表明他選擇加入集體訴訟程序。任何人除非已選擇加入有關訴訟程序，否則不會受到其判決或和解所約束。

43. 梅麗朗教授將贊成和反對“選擇退出”模式的論據總結如下：

贊成	反對
<p>(a) 被告人大抵無須面對集體訴訟中沒有提及的其他申索；即使要面對的話，他們也能較準確地掌握其後的個別法律程序中他們可能會面對的集體成員人數；</p> <p>(b) 選擇退出制能令那些在社會上、智力上或心理上處於弱勢及因不同理由未能採取肯定的步驟加入有關法律程序的人有更大機會取得法律上的補救；</p> <p>(c) 法律程序的效率得以提高，而且可避免重複進行法律程序，這令所有有關人等都得益；</p> <p>(d) 集體訴訟的基本理念在於提供尋求司法公正的渠道，而將</p>	<p>(a) 某人可在未有他人明示的委託下代表他們進行訴訟的做法，是可遭非議的；</p> <p>(b) 那些甚少或完全沒有出過力鼓吹提起訴訟的人，卻要採取肯定的步驟以擺脫訴訟；</p> <p>(c) 集體訴訟可能會由一些愛管閒事的人在某些不講原則的企業型律師鼓動下提起；</p> <p>(d) 缺席的集體成員可能會太遲獲悉有關訴訟，以致趕不及退出，在此情況下不論他們是否願意，也要受到有關結果所約束；</p> <p>(e) 因製造出一個大得難以管理的集體，而且其中成員並沒有以名字認明，以致很難進行尋求和解的談判，增加了對被告</p>

贊成	反對
<p>個人納入集體之中是應予鼓勵的(例如易受傷害的人應一律納入其中)；</p> <p>(e) 某些措施可防止當事人“被綑綁在一起”，例如妥當的通知以解釋退出的權利，容許在訴訟後期選擇退出，以及其他程序上的規定；</p> <p>(f) 對每一名集體成員來說，若他所需決定的事情只是是否繼續進行法律程序而非是否展開法律程序，則可保留是否尋求補救的個人選擇權；</p> <p>(g) “選擇退出”較有效地確保被告人能夠對他們所造成損害的程度作出全面的評估，而非僅因為有某數目的集體成員沒有採取步驟加入訴訟而免於承擔全面後果；</p> <p>(h) 沉默可代表意向模稜兩可，但不一定顯示漠不關心或無興趣追討。所以不論透過集體訴訟取得甚麼利益，都不應因為集體成員沒有在訴訟初期採取任何行動而拒將利益分給他們——這對於被視為集體一部分的沉默者來說較為公平。</p>	<p>人的不公平；</p> <p>(f) 法庭為回應一群完全被動、甚至不欲為其申索提起訴訟的原告人的提請，因而針對抗辯一方強制執行有關申索，是一件乏味的工作；</p> <p>(g) 選擇退出制令集體訴訟判決所產生的“已判事項”普遍效應，可能因為個別集體成員行使其不被納入集體的權利而遭削弱；</p> <p>(h) 只要有集體成員是為提起其個人的訴訟而行使選擇退出的權利，則在此範圍內便會令所欲達致的節約受損，亦令產生不一致裁決的風險增加；</p> <p>(i) 有人始終會因為膽怯、無知、不熟悉商業或法律事宜或不明白通知內容而不想參與訴訟，選擇退出制不能改變這項事實——這些不會選擇加入的人同樣亦會選擇退出，令將所有當事人納入為集體成員的目的受到削弱。</p>

我們的建議

44. 在一個比較多個司法管轄區中主要的集體訴訟制度的研究

中，發現在選擇加入制下的參與訴訟程度，比在選擇退出制下的為低。選擇退出的程序，能夠克服識別所有受被告人的不當行為影響的集體成員身分和名字的困難，從而令各方當事人之間的爭論點得以鎖定。我們建議，香港的集體訴訟機制應採用“選擇退出”模式，但如為了司法公正的利益而有強烈理由不依循這個做法，則作別論。然而，我們認為這項酌情決定權應賦予法庭，讓法庭可以在有強而有力的理由時不採用選擇退出制，而主要的理據必然是若不這樣做的話，便不能達致司法公正。不過，我們對於選擇退出制是否適用於公法訴訟或涉及來自其他司法管轄區與訟人的集體訴訟，則有保留。我們反而認為在這些情況下的多方訴訟，應以“選擇加入”模式為預設機制，令只有那些已明示同意接受該集體訴訟的判決約束的人，才會被當作該項判決所關乎的一方當事人。

45. 我們認為重要的是設計一套原則，讓法庭可在這套原則的框架內行使其酌情決定權。這套原則應考慮到當一些也許不知道有集體訴訟的集體成員受制於有關判決時，他們可能會受到甚麼程度的損害。向所有成員發出個別通知的做法，也許會因有實際困難而成為不可能、不切實可行或難以負擔的事情。希望法庭不採用預設的選擇退出制的申請人，有責任證明在有關案件的特殊情況限制下，只有不同的通知規定方能維護司法公正和令司法工作獲妥善執行。

建議 3

我們建議，除因法庭為維護司法公正和妥善執行司法工作而行使其所獲賦予的酌情決定權另作命令外，新的集體訴訟機制應採用“可選擇退出”的模式，即某宗案件一經法庭核證為適合以集體訴訟的方式進行，有關集體的成員（符合法庭所發出的命令所界定者）便會自動被視為受到該項訴訟所約束，但如任何成員在法庭命令所限定的時間內以該命令所訂明的方式選擇退出，則不在此限。

這項建議乃基於本章所載的資料及討論而作出。我們歡迎各界發表意見，討論應否將選擇退出模式定為預設模式，但受限於法庭在出現強而有力的理由時有權另作命令；又如果不以此為預設模式，則應採取甚麼妥善的模式。

第 5 章 公法案件的處理方法

46. 我們在本章所考慮的，是有鑑於香港公法訴訟的特點，尤其是包括在《基本法》下香港現行的獨特憲法地位，就公法訴訟而採納我們在建議 1 至建議 3 中提議的集體訴訟機制（不論是完整地採納還是加以變通後採納）是否適合。我們提出以集體訴訟方式進行公法訴訟的四個可行方案，供公眾討論。

47. 若要對某項成文法則或裁決、執行公職的作為或不作為在實質上或程序上的合法性提出異議，須依據《高等法院條例》（第 4 章）第 21K(1)條及《高等法院規則》第 53 號命令申請司法覆核。在很多情況下，就一項司法覆核申請而作出的公法裁決所產生的影響，會超越個別申請人的案件。舉例說，對主體法例的合憲性提出的異議如獲得法院接納，一般會導致有關法例被宣布為與《基本法》有抵觸。同樣地，挑戰某項政府政策的合法性，或提出司法覆核以謀求實現一個因政府所作申述而產生的合理期望，通常會對該項司法覆核的個別申請人以外的較大群人士產生影響。因此，研究集體訴訟機制，尤其是採用選擇退出模式的集體訴訟機制，是否普遍適用於公法訴訟的情況，特別是對於香港是否合適，是十分適切的。

48. 在設有集體訴訟程序的司法管轄區中，不論公法或私法的訴訟都可以引用該項程序。公法訴訟的某些特點，必須特別顧及規管涉及多方當事人的情況的程序規則。其中一個特點是以下事實：在公法訴訟中，雖然可能會有共通於整個集體的法律上及 / 或事實上的爭論點，但每一名申索人的案件的個別情況，對某些行政決策過程的判決結果可能會是十分關鍵的。然而，每宗案件的個別情況對有關行政決定的結果可能會有重大影響，即使當中有足以成為使用集體訴訟程序的一項或多項共通爭論點亦然。

其他可行做法

49. 鑑於香港特殊的憲法地位，我們很難直接借助其他司法管轄區的經驗以處理公法集體訴訟。為了應付我們獨特的憲法情況，我們研究過下列在集體訴訟機制中處理公法案件的四個方案：

- 方案一：公法案件應摒除於一般集體訴訟機制之外，並分開處理，而集體訴訟機制只處理私法案件；
- 方案二：法庭應獲賦予酌情決定權，可在公法案件中選用選擇加入或選擇退出的程序，而贊同採用可選擇加入程序（一如我們的建議1至3所主張者）的推定並不存在；
- 方案三：公法案件應採用我們所提議普遍施行的選擇退出模式（建議1至3），但加設核證準則以篩除不適宜以集體訴訟程序處理的公法案件；及
- 方案四：公法案件應採用選擇加入模式，令只有已明示同意受集體訴訟判決約束的人才會被視為該項判決所關涉的當事人。

結論

50. 我們相信有明確需要為公法案件的集體訴訟設定一套程序，亦相信現時將公法案件和私法案件分開處理的做法應予維持。目前，公法案件的訴訟是在高等法院原訟法庭提起的，並由《高等法院條例》第21K(1)條及《高等法院規則》第53號命令規管。我們建議不改變這個基本制度，而集體訴訟的機制應建基於這個制度上。任何集體訴訟機制應最起碼能做到讓法庭有酌情決定權，以設定適當的機制處理涉及多方的公法訴訟，例如參考英格蘭的集體訴訟令及其他地方的集體訴訟的經驗，透過採用測試案件或解決共通於所有申索人的爭論點來處理這類訴訟，但我們不贊成這種零碎不全的做法。

51. 不過，我們對本章所提到的各項議題尚未有定論，因此在我們進一步研究這些議題之前，歡迎社會各界提出意見。

第6章 選擇原告人及避免潛在的濫用情況

52. 我們認為在集體訴訟中，如勝訴的被告人有可能無法向擔任集體代表但財力短绌的原告人討回訟費，便應提供適當的保障以針對這些敗訴申索的個案。為了避免濫用法院程序以及確保有可能面對訴訟的人士應得到公平保障，我們相信應設立程序上的保障措施。

53. 所有集體訴訟機制都有一項共同特點，就是如果集體敗訴，集體成員享有特定及單邊的訟費豁免權。這項豁免權在澳大利亞、安大略及不列顛哥倫比亞均有法例予以訂明。然而，法庭一般會在集體訴訟敗訴時判原告代表人支付訟費。在這樣的情況下，集體成員會有強烈傾向，為集體訴訟程序作出特別步署，以避免集體中的富有成員須支付被判付的訟費。如果被告人贏得訴訟（或在初始的反對核證爭議中勝出）並獲判給訟費，便有很大機會要面對龐大數額的法律費用，而這筆款項是無法討回的。

54. 以經濟拮据者擔任申索代表人的問題，可循四種方式處理，這包括在集體訴訟機制內的，或是訴諸於一般民事訴訟程序規則的。

引用針對無理纏擾 / 濫用程序的法院規則

55. 刻意選擇一名資源匱乏的“偽訴訟人”為申索人之舉，可被詮釋為無理纏擾及濫用程序的行徑，而有關的法律程序可基於這個理由而告終。假如被告人的挫敗感足以令法院相信，對方正利用“偽原告人”來庇護財務上較寬裕的集體成員，使這類成員免受訟費令所影響，則在此情況下，法院大可以作出上述的推論或施加上述的責任。然而，我們認為一般關於無理纏擾 / 濫用程序的法院規則以及從案例所歸納的原則，都不能發揮足夠的效力，原因在於這些規則和原則並非專門針對由財力短絀者擔任集體代表的問題。

訴訟代表的核證準則

56. 在任何選擇退出制的集體訴訟機制中，其中一項核證準則是“申索代表人的代表性足夠”。所謂代表性足夠，曾被裁定為包括指申索代表人如獲判不利訟費令時，有能力支付有關款項。如果申索代表人不能向法院證明他能這樣做，則集體訴訟的核證可予否決（或至少就該申索代表人而言）。

核證時的出資證明

57. 我們認為，一個新的香港集體訴訟機制亦應包含明訂條文，規定集體代表必須向法庭證明並使其信納，（在申索代表人及 / 或其律師方面）已為訴訟作出適當的出資及訟費保障安排。

訟費保證

58. 另一做法是賦權法庭命令提供訟費保證，以防止原告一方故意推選一名財力短絀的原告人出任牽頭原告人，同時亦保障被告人免於面對無勝訴機會的申索。至於被告人應否有一般權力申請訟費保證令，海外各法律改革機構的看法並不一致。

結論

59. 衡量過有關利弊後，我們確信訟費保證機制會是一項合理的過濾程序，能有效地阻止財力充裕的集體成員刻意挑選財力短絀的原告人擔任集體代表，從而濫用有關程序。

60. 新訂的香港集體訴訟法規，可包含一條類似《澳洲聯邦法院法令》第33ZG條的條文，以賦權法庭可在適用的個案中命令提供訟費保證。另一個做法是令申索代表人的財務狀況可恰當地構成“代表足夠性”的核證準則的其中一環。再者，申索代表人（及其法律代表）為訴訟出資以及應付任何不利訟費裁決的能力，可於訴訟展開之初在法庭進行核證審查時列為審查事項之一。

建議 4

(1) 我們建議，應就代表性是否足夠的問題訂明適當的規定，以防止財力充裕的集體成員刻意挑選財力短絀的原告人作為集體代表，從而濫用法院程序。

(2) 與此同時，真正財力短絀的訴訟人應有籌措資金的渠道。

(3) 為避免濫用法院程序及確保受訴訟風險影響的人不應蒙受不公，我們建議，法庭應在適當的個案中命令原告代表人按照訟費保證令的既定原則支付訟費保證金，此外可藉著一條類似《1976年澳大利亞聯邦法院法令》第33ZG條的條文，賦權法庭可在適用的個案中命令提供訟費保證。

第 7 章 處理涉及來自其他司法管轄區的當事人的集體訴訟

61. 我們預見在香港展開的集體訴訟中，當事人可能橫跨多個司法管轄區（例如中國內地、香港及第三司法管轄區）。涉及來自其他司法管轄區的當事人的集體訴訟，可引起一些相關連的問題，包括擇地行訴、重複訴訟程序、“已判事項”法則就一項判決而對外地或境外集體成員的影響等。

62. 集體訴訟可以由原告人在眾多的司法管轄區中之任何一個提出，包括本地、本國或跨國，但即使已向外地的集體成員發出適當通知，一項集體訴訟判決在另一司法管轄區的認可和執行，也可能有其困難之處。

內地法院對香港集體訴訟判決的認可和執行

63. 由於在香港展開的集體訴訟，可包括來自香港及內地的成員，我們考慮過以下問題：

- (a) 內地法院對於認可和 / 或執行由香港及其他普通法司法管轄區（並採用選擇退出制的集體訴訟機制者）所作出的判決，會否有法律上的保留；
- (b) 將來可否擴大相互司法協助的範圍，以包括集體訴訟的判決在內，以便達致內地與香港的集體訴訟判決能相互認可及交互執行；及
- (c) 如香港採用選擇退出制的集體訴訟機制，則在中華人民共和國的法律中，是否有任何其他條文可對內地與香港特區之間集體訴訟判決的相互認可及執行有所衝擊；如有的話，是否有任何程序上的保障措施，可處理中華人民共和國的法律中的有關異議情況。

64. 我們雖然注意到《關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行當事人協議管轄的民商事案件判決的安排》，就香港的民事判決可以在內地執行一事訂定條文，但在內地執行集體訴訟判決則不在

其管限範圍內。在可見將來，該《安排》會否擴大至包括集體訴訟的判決在內，則屬疑問。

65. 再者，如內地與一個普通法司法管轄區（例如香港）訂立了相互認可及執行協議，很難預計內地在裁定訴訟各方在程序上的權利時，會否堅持應用中華人民共和國的法律。此外還有一項潛在風險，就是內地法院會視判付律師費的裁定，違反中華人民共和國法律所規定訴訟人應負擔自己的律師費這項基本原則，因而完全拒絕認可及執行有關判決。最後，“公共秩序”（*ordre public*）法則的確切範圍仍屬未知，因此不可能預測執行哪些類別的集體訴訟判決會或不會損害中華人民共和國的公共利益。

可供選擇的解決方案

66. 將集體訴訟程序轉移的酌情決定權 香港集體訴訟機制的法例，大可容許法庭為司法公正，並且在考慮香港是否適當的訴訟地後，命令將集體訴訟程序轉移或將集體訴訟程序擱置。在澳大利亞某一州所進行的法律程序，可根據該州的《法院司法管轄權（轉歸）法令》第5(2)(b)(iii)條申請頒令，將該法律程序轉移。

67. 排除外地的集體成員 如法庭認為適當的話，另一做法是排除外地的集體成員。例如，維多利亞最高法院可主動將某些人排除於集體之外。

68. 來自其他司法管轄區的集體成員另立組別 與其將來自其他司法管轄區的當事人排除，我們建議應尋找程序上的／個案管理的技巧用以精簡訴訟程序。我們可運用個案管理技巧，要求參與香港集體訴訟的外地集體成員另立組別，有自己的申索代表人。在此形式下，可對有關組別成員的代表施加分開的通知規定，又如果出現不同的法律爭論點，則也可兼容只是共通於該組別的有關爭論點，但與主要的集體訴訟分開處理（甚至可以分開聆訊）。

69. “選擇加入”規定 為控制或限制外地集體成員，以及為確保在關乎這些外地集體成員的事上符合正當的法律程序（*due process*）法則，非居民可透過選擇加入而參與訴訟程序。舉例說，《不列顛哥倫比亞集體訴訟程序法令》便有此規定。外地集體成員如選擇加入，即表示願意接受不列顛哥倫比亞法院的司法管轄。

我們的建議

70. 我們不贊成採用一刀切的排除規則。如果來自其他司法管轄區的原告人被排除於香港的集體訴訟程序之外，則這些訴訟程序的判決只會約束居於香港的集體成員。日後來自其他司法管轄區的原告人，可能會被禁止就有關的集體訴訟的相同標的事項展開新的訴訟程序，但這視乎法庭對“居於”香港的定義以及日後的原告人會否被納入定義的範圍內而定。假如來自其他司法管轄區的訴訟人被排除於集體之外，則法庭將難以處理集體訴訟中的共通爭論點。原則上，法庭應容許盡量多的訴訟人參與集體訴訟，以體現集體訴訟的好處。我們也注意到，集體訴訟如涉及來自其他司法管轄區的當事人，則選擇退出程序耗費會較高昂。

71. 有別於我們在第4章就一般情況所建議的“選擇退出”制，我們認為，對於在香港以外的司法管轄區居住的任何集體成員，預設的模式應是他們必須選擇加入在香港展開的集體訴訟程序，才可以就共通爭論點受判決所約束或享有判決所賦利益。實際而言，這樣的規定確保集體代表（及其律師）知悉來自其他司法管轄區的集體成員的身分。在香港展開的集體訴訟程序可在某個網址公布消息，以協助來自其他司法管轄區的準當事人。因此，香港應設立一個集體訴訟網上資料庫。

72. 我們對來自其他司法管轄區的集體成員所建議採用的“選擇加入”程序，與適宜一般案件採用的“選擇退出”設定程序，在運在上正好是相對的。為了反映這個事實，我們提議應讓法庭保留彈性，因應申請並按照每宗個案的特別情況而容許採用適當的程序。法庭應在一個原則性的框架內彈性處理，而有關原則須予說明。

涉及來自其他司法管轄區的被告人的集體訴訟

73. 如有被告人來自香港以外的司法管轄區，則《最高法院規則》第11號命令所載在香港境外送達法律程序文件的現行規則，以及“不便訴訟地”規則的案例，均應予同等適用。這些規則應足以管限牽涉香港境外的被告人的集體訴訟。

74. 在一宗特定訴訟中，意欲以某訴訟因由追究境外被告人的每名個別原告人，需個別取得許可，不過各人的許可是可以在同一宗申請中提出的。就集體訴訟程序而言，這項規定可能帶來困難，因為實難證明每名集體成員均有針對外地被告人的訴訟因由。我們有需要放寬法律限制，以批准在司法管轄權範圍外作送達的申請，而無須證明集體訴訟中成員的每項申索皆是在第 11 號命令第 1(1)條規則的範圍內。只要原告代表人能陳述理由申請批予許可，則法庭可作出命令，准許在司法管轄權範圍外作送達。

“不便訴訟地” (*forum non conveniens*) 的普通法法則

75. 除法例條文有所規定外，普通法亦已發展出“不便訴訟地”法則，以處理來自另一司法管轄區的訴訟當事人。他們可以是在本地法院尋求司法公正的原告人，或是對本地法院審理的申索提出抗辯的被告人。我們認為，引用“不便訴訟地”的現行規則已足以處理有關情況。

建議 5

(1) 我們建議，凡集體訴訟程序涉及來自香港以外的一個或多個司法管轄區的當事人，則對於這些外地原告人，應採用“選擇加入”程序作為預設模式。這項預設規則應附加一項賦予法庭的酌情決定權，讓法庭能因應申請並按照每宗個案的特別情況，容許外地原告人的整個集體或其經界定的組別採用“選擇退出”程序。

(2) 如被告人是來自香港以外的一個或多個其他司法管轄區，我們建議《最高法院規則》第 11 號命令所載在香港司法管轄權範圍外送達法律程序文件的現行規則(經稍作變通)，應予適用。

(3) 我們建議，如果主審法庭行使司法管轄權是明顯地不適當的，以及在解決有關爭議的事上別處的法庭具有明顯地更為適當的司法管轄權，則主審法庭可在適當情況下，引用“不便訴訟地”的普通法規則，擱置涉及來自其他司法管轄區的原告人的集體訴訟程序。

(4) 為協助外地的準當事人考慮是否加入在香港展開的集體訴訟程序，我們提議應在某一網站內公告有關訴訟程序的信息。

第 8 章 集體訴訟機制的籌措資金模式

76. 在集體訴訟程序中，訴訟費用顯然是一個關鍵問題。一般人都承認，如果不能找到一個適當的籌措資金模式，讓財力有限的原告人得以提起訴訟，則集體訴訟機制的成效將會非常小。

77. 集體訴訟在程序上的額外規定，大幅增加原告代表人所招致的訟費，而且使集體訴訟比起個人訴訟來說，成為一種耗費大很多的訴訟形式。訟費的一般規則是“訟費歸勝訴一方”，如果這項規則不經變通而應用於集體訴訟機制，會對集體訴訟的展開構成主要障礙。原告人如敗訴，將要承擔己方的法律費用及被告人所招致的訟費中的一大部分。如此巨額訟費的潛在法律責任，實際上令很多個別人士即使有具勝訴機會的申索，也不敢提出法律訴訟。

其他司法管轄區的訟費轉嫁措施

78. 為了克服訟費方面的障礙，其他司法管轄區引入了下述措施，將訟費的負擔由原告代表人轉嫁被告人、集體成員、集體的代表律師或外間出資者。由於只有在特殊情況下才可以將訟費轉移至勝訴的被告人，以及法庭行使酌情決定權的狹窄範圍，我們認為這對於集體訴訟在籌措資金方面的普遍困難，實無濟於事。因此，我們不建議在香港採納此方案。鑑於集體成員不願意自願供款資助原告代表人的訟費，我們也認為將財務負擔轉移至集體成員的做法不大可能為集體訴訟提供所需的資金。

79. 就集體訴訟而言，將訴訟固有的財務風險由原告代表人轉移至集體代表律師的機制，乃透過他們之間的律師收費協議來運作。香港法律改革委員會在 2007 年 7 月發表的報告書中考慮過按條件收費的議題。該報告書指出，假如香港容許按條件收費的話，訂立了按條件收費安排的敗訴申索人將無須付款給自己的律師，但仍有法律責任

支付被告人的法律費用，但他已購買了事後保險以應付這方面的訟費，則作別論。由於保險公司未必能夠以人們負擔得起的保費在香港長期提供事後保險，所以該報告書總結認為，以目前的情況來說，並不適宜推行按條件收費。

80. 我們認為應在集體訴訟的背景下重新研究這個議題。我們已在建議 4(3)提出，在適當的個案中，法庭應按照既定的原則命令原告代表人繳付訟費保證金。在符合為確保足夠代表性而訂下的適當財務規定的範圍內，準申索人可能仍有空間透過按判決金額收費安排尋求私人出資。然而，我們同意英格蘭與威爾斯的民事司法委員會的提議，即應進行進一步研究，以確定在解決民事糾紛方面，按判決金額收費能否全面改善尋求司法公正的渠道。

其他資金來源

81. 按條件收費法律援助基金 香港法律改革委員會在《按條件收費》報告書中，建議設立一個結合按條件收費與法律援助的“按條件收費法律援助基金”。該基金可藉收取勝訴的原告人所得到的賠償金的某一比例，以應付敗訴的原告人向基金提出的申索。起初的資金將需要由政府提供。申請人須令基金信納他的申請具有明顯的良好理據，就像申請法律援助一樣。當局會成立一個新的管理組織，以管理該基金及篩選引用按條件收費的申請、將案件外判予私人律師、為訴訟提供資金、敗訴時支付對手的訟費等。該報告書亦建議，准許該基金以按條件收費為基礎延聘私人律師，而該基金亦應獲准以按判決金額收費的方式向當事人收取費用。

82. 政府和法律界都不願意提供所需的首筆資金，而法律改革委員會關於“按條件收費法律援助基金”的建議亦不大可能會得到落實。因此，我們不建議設立“按條件收費法律援助基金”以應付香港的集體訴訟程序。

83. 法律援助 我們可考慮應否鑑於海外的經驗，將現行的法律援助機制擴展至包括資助集體訴訟。我們曾徵詢法律援助署署長的意見，以探討是否有可能將法律援助擴展至在香港展開的集體訴訟程序。法律援助署長明確表示，現行的法定架構只容許個別地批給法

律援助。如要改變以個人為受助單位的法律援助機制，就必須修訂《法律援助條例》（第91章）。

建議 6

我們建議，在牽涉獲法律援助的原告人的集體訴訟程序中：

- (1) 獲法律援助的人不應因為答應在集體訴訟中出任原告代表人而失去法律援助，但他所獲得的資助或保障，只應猶如他是正在進行個人訴訟一樣，而不是就集體訴訟而獲得的；
- (2) 如果獲法律援助的人在集體訴訟中成為原告代表人，在共同基金訟費總額中會歸於該人負責的部分，應從共同訟費總額中分開計算，猶如他是正在以個人身分進行訴訟一樣。

我們建議，如果將《法律援助條例》修訂以容許為集體訴訟提供法律援助，則應訂定機制以確保不獲法律援助的訴訟人公平地分擔訟費。

84. 集體訴訟基金 另一種為集體訴訟提供資金的方法，是設立集體訴訟基金。這個特別基金有權撥付經酌情決定批出的款項。這項酌情決定權可延伸至包括考慮申請人的財政資源，申請亦可設有財務資源審查，或在勝訴時會索取一筆供款，例如勝訴得益的某一份額。這個基金的主要好處是它有權（但並非一定要）幫助所有集體訴訟人（而非像法律援助般只能幫助財力短絀的原告人）為任何種類的補救而提起訴訟。魁北克和安大略這兩個加拿大司法管轄區已設有特別基金資助集體訴訟。

85. 訴訟出資公司 在澳大利亞、加拿大和英格蘭與威爾斯，越來越多第三者獲容許資助訴訟。訴訟出資公司被界定為：

“……與一名或多名準訴訟人訂立合約的商業實體。訴訟出資公司支付訴訟的費用，並承受在敗訴時須支付對方訟費的風險，換來的是訴訟出資公司對訴訟有管控權，並在

勝訴時獲付有關得益的某一份額(通常是在獲付還訟費之後)。 ”³

傳統上，如訟費是按照追討所得金額的某一比例計算的，即觸犯普通法中針對包攬訴訟和助訟的規則。假如訴訟出資公司獲准在香港運作，則必須對普通法中針對包攬訴訟和助訟的規則作出修改。

86. 我們相信有需要對訴訟出資公司在集體訴訟中的運作加以適當的管制，以防訴訟出資公司可能會為求從當事人身上取得過份的得益(或許包括法律費用)而與對方庭外和解。訴訟出資公司介入私人訴訟是近期的現象，而英國及澳大利亞仍在不斷辯論須採用甚麼形式的管制方屬恰當。諮詢文件探討了規管訴訟出資公司的可行機制的各個環節。

87. 大部分近期的法理研究都喻示尋求司法公正的渠道現已成為最主要的關注點，而法庭在保障其程序免遭濫用方面，有足夠的方法可供選用。如果訴訟出資公司在香港受到恰當的規管，我們相信這類公司能夠為廣大民眾疏通尋求司法公正的渠道，尤其是當訟費很可能超逾單一名訴訟人所申索的款額時。在允許訴訟接受資助前，必需設有妥善的監管措施，其中可包括檢定合法的訴訟出資安排的核對表、規定須披露訴訟出資安排及對所涉律師的獨立性提供充分保障。對於香港應否認可訴訟出資公司，以及如應認可的話則有何適當的監控及規管方式以防濫用，我們歡迎社會各界發表意見。

發展路向：現有的不同界別基金

88. 上文所討論過的每一個資助集體訴訟程序的方案，都帶來一些難題：要將法律援助普遍擴及集體訴訟程序，便需要從公帑撥款，或設立集體訴訟基金；而引入訴訟出資公司會衍生不少影響，應謹慎處理。

89. 鑑於上述難題，我們認為較佳的選擇是審視一些已設有訴訟出資機制的特定界別，目的是首先在其中一個或多個界別中實施新設的集體訴訟機制，以測試其運作。我們於下文討論幾個這一類基金，

³ 澳大利亞法律議會 (Law Council of Australia) , *Submission to Standing Committee of Attorney-General, in response to Litigation Funding in Australia* (《回應“澳大利亞的訴訟出資”議題而向司法部長轄下常務委員會呈交的意見書》), 2006 年 9 月 14 日 , 第 2 段。

既有現存的，也有建議成立的。我們對於哪一種選擇最為可取尚未有任何定論，並歡迎社會各界就這方面提出意見。

90. 金融界的界別訴訟基金 我們考慮過是否可以將現有的證券及期貨事務監察委員會投資者賠償基金（下稱“證監會賠償基金”）的涵蓋範圍擴闊，以資助在證券業內的集體訴訟。將證監會賠償基金用於資助集體訴訟，會大幅改變該基金的目的及性質，因此需要透過制定主體法例才可以實行。對於建議將證監會賠償基金視為資助金融界的集體訴訟的可行模式，我們不敢苟同，而且無論如何，該基金不能作為一個即時的解決辦法。

91. 香港小股東權益協會 David Webb 先生建議設立香港小股東權益協會，以代表其會員在類似集體訴訟中行使股東權利，並遏止股東濫權。依循香港小股東權益協會的方向設立一個基金，會有不少困難。該協會的建議已被公司法改革常務委員會否決，亦很可能會在社會某些界別中遭遇強烈反對。因此，我們並不認為以香港小股東權益協會的建議為藍本的基金在短期內能夠解決在金融界為集體訴訟提供資金的問題。

92. 消費者訴訟基金 消費者委員會的消費者訴訟基金（下稱“基金”）是一項信託基金，於 1994 年 11 月設立，旨在透過提供經濟支援及法律協助令消費者能有更多渠道尋求法律上的補救。提供法律協助的方式，可以是向申請人提供意見、提供協助，以及指派事務律師和大律師代表申請人。如消費者所提出的訴訟敗訴，消費者除申請費用外無須支付任何其他費用。基金會代為支付他們的所有訟費及支出。如訴訟勝訴，則消費者須向基金繳付分擔費用。

93. 我們認為消費者申索特別適合進行集體訴訟，故此應優先考慮為屬此範疇的集體訴訟提供資金。當局應考慮擴闊基金的涵蓋範圍，以為集體訴訟程序提供法律協助。不過，由於基金是以消費者申索為主，涵蓋範圍不會擴及涉及公法的案件，所以有必要為該等案件尋求其他形式的公帑資助，以應付其財政上的需要。

總結

94. 我們的出發點是，除非可找到適當的方法資助經濟能力有限

的原告人，否則集體訴訟機制不會取得甚麼成效。我們建議短期而言，應首先在香港的某些界別中引入為集體訴訟提供資助的做法。我們的整體意向是採取循序漸進的做法，長遠而言令致全面的集體訴訟基金得以設立。

95. 我們認為這些方案其實是互補不足的，並可以說是在不同領域的訴訟業務中發揮作用。一方面是當訴訟的爭論點關乎公眾利益及對法律有重大影響時，即使只有不超過一半的勝訴機會，仍應可從公帑中獲得資助。在另一方面，訴訟出資公司大概只會投資於勝訴機會大的案件中，在這情況下並不怎樣需要由公帑資助。就所有涉及公帑的資助模式而言，都牽涉相同的政策考慮，應嚴格地驗證其可取之處以作比較。

96. 當局可以視乎這些界別出資安排的運作情況和成效如何，才對非界別的出資方案作出調整。應指出一點，就是假如設立一個集體訴訟公共基金的話，個別界別的訴訟出資安排也許便沒有需要。除此之外，列表中的各個方案一般是可以互相兼容的（雖然各自的運作範疇有分別），而且可以一起實施。

集體訴訟機制的出資方案

方案	資金來源	所需立法	能否與其他方案兼容		運作範疇	公眾利益考慮
			與甚麼方案互相排斥	可以與其他方案共存		
擴展法律援助	公帑	修訂以個人為受助者的資格準則	無	是	所有合資格接受法律援助的人士	重要
集體訴訟基金	起初由公帑注資	設立集體訴訟基金	香港小股東權益協會的建議	是	提供予所有集體訴訟申請人	重要
訴訟出資公司	私人	認可及規管訴訟出資公司	無	是	商業上高度合算的案件	不重要
香港小股	私人	從股票交易	集體訴	否	只提供予香	不重要

方案	資金來源	所需立法	能否與其他方案兼容		運作範疇	公眾利益考慮
			與甚麼方案互相排斥	可以與其他方案共存		
東權益協會的建議		中收取徵費	訟基金		港小股東權益協會的會員	
消費者訴訟基金	起初由公帑注資	無	集體訴訟基金	否	只適用於消費者申索個案	重要

建議 7

(1) 如果找不到適當的方法資助經濟能力有限的原告人，則普遍認為集體訴訟機制不會取得甚麼成效。在香港，鑑於一般規則是“訟費視乎結果而定”（即除非法庭依據案情行使酌情決定權而另有安排，否則敗訴一方要支付訴訟的費用），我們考慮過其他做法以將集體訴訟的財政負擔轉嫁以下群體：被告人、集體成員及代表集體的律師。但除了按條件收費安排外（這安排有需要基於我們在建議 4(3)中就集體訴訟程序而建議的訟費保證機制，再作進一步研究），我們在參考過海外的經驗和本地的條件後，認為這些做法都是不可行或不切實際的。

(2) 我們因此提議，鑑於香港的情況，將普通的法律援助計劃和法律援助輔助計劃擴及集體訴訟程序，會較為適合。應令這項擴展受限於法律援助署署長的剩餘權力，即署長可酌情拒絕向經濟能力超出取得法律援助的資格上限的人批給法律援助，以免這些人因此獲益。

我們的整體意向是採取循序漸進的做法，長遠而言令致全面的集體訴訟基金得以設立（這是一個可酌情批出款項予所有合資格的集體訴訟原告人的特殊公共基金，而原告代表人必須從向被告人討回的得益中付還獲批給的款項作為回報）。

(3) 鑑於把全面的出資機制引入香港牽涉的複雜情況和困難，我們建議短期而言，較佳的做法是研究某些已有訴訟出資機制存在的界別，目的是先行在其中一個或多個界別中實施新設的集體訴訟機制，以檢驗其施行情況。我們考慮過基於香港小股東權益協會的建議設立與證券有關的訴訟基金，但最終認為在短期內這不大可能是一個解決方法。我們討論過將消費者訴訟基金的適用範圍擴及消費者申索個案中的集體訴訟。該基金是向受屈消費者提供財政支援和法律協助以獲得法律補救的信託基金。以這個目前的架構為基礎，我們建議應增加該基金的資源，以加強對消費者申索個案中的集體訴訟提供資助。假如該基金的適用範圍擴及集體訴訟，設計機制以確保在有關集體訴訟中沒有獲該基金協助的成員公平地分擔該宗訴訟的訟費，便十分重要。至於哪一個方案較為可取，我們至今仍未有定論，歡迎社會各界就此發表意見。

(4) 我們考慮過由私人的訴訟出資公司（即與準訴訟人訂立合約的商業實體）介入以提供資助的方案（由訴訟出資公司支付訴訟的費用，並承擔一旦敗訴時須支付對方訟費的風險。訴訟出資公司會獲支付因勝訴而取得的收益的一部分，作為回報）。這個方案很可能會引起爭議，我們亦未達致最終結論，因此歡迎社會各界就此發表意見。假如訴訟出資公司獲容許在香港運作，當局可能需要立法以認可及規管訴訟出資公司，並澄清在屬商業性質的第三者訴訟出資中，哪些活動是獲得核准的。

第 9 章 關於程序的詳細建議

97. 我們曾在本文件的較早部分建議，應將一套處理集體訴訟的新法庭程序引入香港。我們一開始便已建議，法庭必須參考訂明準則以考慮集體訴訟程序是否適用於某宗案件。關於集體核證的規定及訴訟過程中所須遵守的規則，則須作進一步研究。必須設立程序上的保障措施，以應付該程序可能被濫用的問題。集體訴訟所採用的程序，

要反映我們對四個曾考慮過的主要議題（即公法案件的處理、避免原告人的潛在濫用、處理涉及來自海外司法管轄區的當事人的集體訴訟及為集體訴訟籌措資金）的關注及討論結果。法庭應獲賦予更多案件管理權力及更大彈性，以決定處理某些案件的最適當方法。

核證準則的模式

98. 在任何集體訴訟機制中，核證階段是非常重要的一環，應在訴訟中盡早進行，而且應由法庭嚴格執行。嚴格執行的意思，是訴訟代表人須令法庭信納以下核證準則已予符合：

- (a) 可予識別的申索人已達最低限度的人數（“人數”準則）；
- (b) 該宗申索不僅是可由法庭審理的（顯示有真正的訴訟因由），而且在法律上有理據，即在核證時法庭須進行初步的理據驗證（“理據”準則）；
- (c) 各集體成員之間在權益及補救上有足夠的共通之處（“共通性”準則）；
- (d) 集體訴訟是解決受爭議的爭論點的最適當法律工具（“優越性”準則）；及
- (e) 集體訴訟的訴訟代表是代表群體所有成員而展開訴訟；訴訟代表應有地位和能力妥當及充分地代表申索人集體的權益而提起訴訟（“代表性”準則）。

99. 我們研究了四個司法管轄區的核證規定，並已略為詳細地列出各區的核證規定中每項要素的不同模式（第 9.6 至 9.9 段）。我們邀請公眾對香港適宜採用哪些核證規定發表意見。

在香港實施集體訴訟程序的法例

100. 海外的經驗顯示，改革最好以制定成文法及更改有關規則的方法達致。如果我們在諮詢文件中的建議獲得接納及將會落實，便有需要通過附屬法例，並依據該項附屬法例更改有關規則。我們在下文

把將來的法例所須涵蓋的範疇列出。⁴

101. 一般事宜 有關法例應涵蓋集體訴訟的定義、性質和種類、任何適用於獲代表集體的成員的時效期的暫停計算，以及關於和附帶於集體訴訟程序的妥善管理及進行的任何其他事宜。若採取選擇退出制作為通用的集體訴訟機制，則須就下列事宜作出規定：(a) 向集體訴訟所涉的集體成員發出公平、合理及足夠的通知，及(b) 設立公平、合理和足夠的期限（“截止日期”），讓集體成員能夠選擇退出集體訴訟程序中的被代表集體。

102. 對《高等法院規則》第 15 號命令作出的修改 我們考慮過應否保留《高等法院規則》第 15 號命令為代表訴訟程序而訂定的現有規則。我們認為極可能需要在《高等法院規則》中另行訂立一條獨立的命令，為香港的集體訴訟定下一般的程序框架。

103. 為了落實我們的建議 2（用以篩除明顯不可為的集體訴訟案件的適當程序），集體訴訟除非獲法庭按照《高等法院規則》所列的有關規則核證，否則不得以集體訴訟程序的方式繼續進行。我們必須為核證一事訂立條文，規定須於何時進行核證、適用的核證準則以及哪些法庭可核證某項法律程序為集體訴訟程序。

104. 公法案件的處理 對於公法案件集體訴訟的不同處理方案所引起的議題，我們仍未達致任何確切的結論。我們需要作出哪些法例修訂，視乎在公眾諮詢後四個方案中的哪一個獲得採納而定。

105. 選擇原告人及避免潛在的濫用情況 依據我們的建議 4，應有以下一項明示的核證規定：原告代表人必須向法庭證明已就該項集體訴訟作出提供資金及訟費保障的恰當安排（就申索代表人及其律師而言），並須令法庭信納該項安排。上述做法類似美國的《聯邦民事訴訟規則》第 23(g)條規則中關於代表集體的律師能否充分地代表他們的規定。

106. 此外，為了實施我們的建議 4(3)，應依循《1976 年澳大利亞聯邦法院法令》第 33ZG 條制定條文，以賦權法庭在適當的案件中命令原告代表人按照訟費保證令的既定原則支付訟費保證金。

⁴ 文中所列出的並非巨細無遺。集體訴訟機制所包含的條文的細節，必須參照公眾諮詢的結果再作進一步研究。

107. 處理來自其他司法管轄區的當事人 建議 5 關乎如何處理來自其他司法管轄區的當事人。為了照顧到牽涉香港境外司法管轄區的當事人的集體訴訟，有關法例應就我們在建議 5 的第(1)至(4)項作出規定。

108. 在可能展開的集體訴訟程序中提供法律援助 在第 8 章中，關於修改以個人為受助單位的法律援助計劃的正反論據，我們都已一一列出。如果容許向集體訴訟程序中的原告代表人批給法律援助，則顯然要修訂《法律援助條例》(第 91 章) 的現行法定架構。我們也建議，假如《法律援助條例》將予修訂以容許為集體訴訟提供法律援助，則應設計一些機制以確保沒有獲得法律援助的當事人應公平地分擔訟費。

109. 集體訴訟的籌措資金方案 我們已在第 8 章討論過為香港的集體訴訟籌措資金的一套較為可行的方案，並就此作出建議。有需要為籌措資金的機制設立穩健的法律基礎，因此如果上述任何建議獲社會接納，便需要透過立法來實施以下事項：

- (a) 設立集體訴訟公共基金；
- (b) 擴闊消費者訴訟基金的適用範圍，為集體訴訟程序提供法律協助；
- (c) 認可及規管訴訟出資公司。

110. 案件管理的權力 我們相信集體訴訟所採用的程序，應反映《民事司法制度改革報告書》中建議的明訂案件管理權力經實施後所取得的經驗。一些有助推行積極案件管理的做法（例如案件管理會議及解決糾紛的另類辦法）或會有用，並可納入集體訴訟的程序規則中，但得視乎上述改革措施經實際運作後所得的經驗而定。

111. 聆訊集體訴訟案件的司法管轄權 哪些法庭應獲准聆訊集體訴訟，是須予考慮的問題。我們認為明智的做法，是暫緩將聆訊集體訴訟的司法管轄權延伸至下級法院，直至有關程序在高等法院原訟法庭已運作五年或以上及由案例所衍生的法律已予確立為止。經過一段適當時間後，便可考慮將聆訊集體訴訟的司法管轄權限延伸至區域法院，但不應賦權小額錢債審裁處聆訊集體訴訟。

建議 8

- (1) 我們建議，應透過立法訂立主體法例條文，在香港引入集體訴訟的新法庭程序，令可能會影響到實體法的改革的要素能獲得全面辯論，並令有關改革得以落實，但在另一方面令人無法基於有關條文越權而提出異議。如果公眾人士在這次諮詢中贊同引入集體訴訟機制，則應進一步研究在集體訴訟中所採用的法例條文的詳細設計。
- (2) 我們建議，為了落實我們就篩除明顯不可為的集體訴訟案件而訂立適當程序的建議，集體訴訟程序除非獲法庭按照《高等法院規則》列明的規則核證，否則不應獲准以集體訴訟程序的方式繼續進行。
- (3) 我們建議，應在《高等法院規則》中另行訂立一條獨立的命令，列明通用的集體訴訟程序，以代替《高等法院規則》第 15 號命令第 12 條規則下關於代表訴訟的現有規則。
- (4) 我們建議將一些有助推行積極案件管理的做法納入集體訴訟的程序規則中，但得視乎終審法院首席法官轄下民事司法制度改革工作小組的報告書中的建議經落實之後，實際運作所得的經驗而定。
- (5) 我們建議，應暫緩將聆訊集體訴訟的司法管轄權延伸至區域法院，為期最少五年，直至由高等法院原訟法庭的案例所衍生的法律已予確立為止。
- (6) 我們建議，區域法院法官應獲賦權，將適當的集體訴訟案件（基於其複雜性）轉介高等法院原訟法庭審訊。
- (7) 我們建議，小額錢債審裁處不應獲賦權聆訊集體訴訟程序。

第 10 章 總覽各項建議及徵求意見

112. 本諮詢文件篇幅頗長，並提出了一些複雜的議題。我們嘗試為讀者簡化諮詢過程，將一些我們特別希望獲得回應的事項，以具體問題的方式臚列於下文。如讀者意欲對本諮詢文件中的任何其他事宜發表意見，我們當然亦無任歡迎。假如你沒有足夠時間回答或不欲回答下列所有問題，我們已將其中最重要的幾個問題以(*)號標示，以茲識別。

應否為多方訴訟引入一套全面的機制（建議 1 及建議 2）（參照第 1.35 及 3.60 段）

1. * 你是否同意應在香港為多方訴訟引入一套全面的機制？
2. 你是否同意小組委員會的看法，即公平、便捷及合乎成本效益這幾項概念應引領多方訴訟程序的任何改革？

選擇加入制及選擇退出制（建議 3）（參照第 4.17 段）

3. * 你是否同意建議的集體訴訟機制應採用“選擇退出制”（即集體成員除非明確地選擇退出集體訴訟，否則均自動受到該宗訴訟所約束）？

公法案件（參照第 5.16 段）

4. * 你認為香港應採用這四個方案中的哪一個，以處理在建議的集體訴訟機制下的公法案件？

防止濫用法院程序（建議 4）（參照第 6.48 段）

5. 你是否同意應設立適當措施，防止財力穩健的集體成員刻意挑選財力短絀的原告人作為集體代表，從而濫用集體訴訟程序？
6. 如果你同意的話，你又是否同意：
 - (a) 應為真正財力短絀的訴訟人在新的集體訴訟機制下獲取資助一事，訂立條文；及
 - (b) 法庭應獲賦予權力，可在指明情況下命令原告代表人支付訴費保證金？

涉及來自其他司法管轄區的當事人的集體訴訟（建議 5）（參照第 7.50 段）

7. 如果集體訴訟程序涉及來自香港以外的司法管轄區的當事人，
你是否同意：

*(a) 應採用“選擇加入”程序作為預設模式(換言之，除非集體成員明確選擇加入訴訟，否則將不會受到集體訴訟所約束)；法庭另可在個別案件中因應外地原告人提出採用“選擇退出”程序的申請，施行該項程序；

(b) 《最高法院規則》第 11 號命令所載在香港以外送達法律程序文件的現行規則(經稍作變通)，應予適用；及

(c) 如果主審法庭行使司法管轄權是不適當的，以及在解決有關爭議的事上別處的法庭具有明顯地更為適當的司法管轄權，則主審法庭可引用“不便訴訟地”此項理由，擱置這類集體訴訟程序？

建議的集體訴訟程序的出資模式 (建議 6)(參照第 8.54 段)

8. 你是否同意：

(a) 獲法律援助的人若答應在集體訴訟中出任原告代表人，他所獲得的資助或保障應只限於《法律援助條例》所容許的程度；

(b) 若集體訴訟中的原告代表人是獲法律援助的人，在共同基金訟費總額中會歸於該名受助人士負責的部分，應從共同訟費總額中分開計算，猶如他是正在以個人身分進行訴訟一樣；及

(c) 如果將《法律援助條例》修訂以容許為集體訴訟提供法律援助，則不獲法律援助的訴訟人應公平地分擔訟費？

建議 7(參照第 8.158 段)

9.* 你是否同意應將普通法律援助計劃和法律輔助計劃擴及集體訴訟程序，但容許法律援助署署長拒絕向經濟能力超出取得法律援助的資格上限的人批給法律援助，以免這些人因此獲益？

10.* 你是否同意最終目標應是設立集體訴訟基金？這會令所有合資格的集體訴訟原告人獲酌情批出款項，而原告代表人要從向被告人討回的得益中付還款項予集體訴訟基金。

11. 你是否同意消費者訴訟基金提供法律協助和財政支援的範疇應擴及消費者申索中的集體訴訟？

12.* 由私人訴訟出資公司資助集體訴訟的做法，應否獲得認可和受到規管？

關於程序的詳細建議（建議 8）（參照第 9.36 段）

13. 你是否同意如將集體訴訟機制引入香港，應透過立法設立這個機制？

14.* 你是否同意集體訴訟只應在獲法庭核證為符合《高等法院規則》所列明的有關規則之後，才准予進行？

15. 應否在《高等法院規則》中列明新的集體訴訟程序，以代替《高等法院規則》第 15 號命令第 12 條規則下關於代表訴訟的現有規則？

16. 你是否同意將一些有助法庭推行積極案件管理的條文納入集體訴訟的程序規則中？

17. 你是否同意在引入這套新機制後的最少五年之內，集體訴訟的聆訊不應在區域法院進行？

18. 區域法院法官應否獲賦權將複雜的集體訴訟轉介高等法院原訟法庭審訊？

19. 你是否同意小額錢債審裁處不應有權聆訊集體訴訟程序？