

# 香港法律改革委員會

## 《集體訴訟》報告書

### 摘要

1. 集體訴訟小組委員會的研究範圍如下：

“研究香港應否採納一套用以處理涉及多方訴訟的機制，而如應予採納的話，則全面提出適當的建議。”

2. 小組委員會在諮詢文件中，建議在香港引入集體訴訟機制。在諮詢公眾意見期間，我們一共收到 61 份回應書。經詳細考慮這些回應後，我們決定保留小組委員會的建議，那就是在香港引入集體訴訟機制，但實施的方式應是循序漸進，並先由消費者案件開始。本報告書的編排如下：

- 第 1 章：關於代表訴訟程序的現有規則；
- 第 2 章：其他司法管轄區關於代表訴訟程序及集體訴訟的法律；
- 第 3 章：引入集體訴訟機制的需要；
- 第 4 章：“選擇加入制”與“選擇退出制”的比較；
- 第 5 章：公法案件的處理方法；
- 第 6 章：選擇原告人及避免潛在的濫用情況；
- 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；
- 第 8 章：建議機制的籌措資金模式；
- 第 9 章：建議機制的主要特點；及
- 第 10 章：所有建議的摘要。

### 第 1 章 香港的代表訴訟程序的現有規則

3. 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 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外的所有人的代表而開展，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。

4. 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。”<sup>1</sup>

5. 根據 *Markt & Co Ltd v Knight Steamship Co Ltd*<sup>2</sup> 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，以及(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

6. 應用於 *Markt* 案裁決中的“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，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)容許就集體的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。

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

<sup>2</sup> [1910] 2 KB 1021 (CA).

7. 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。

8. 梅麗朗 (Rachael Mulheron) 教授<sup>3</sup> 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，訂立一套全面的多方訴訟機制是較為可取的做法。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，以及案件的處理等等。

9. 雖然法庭試圖擴闊第 15 號命令第 12 條規則的限定範圍，但在香港只有極少數案件曾採用代表訴訟程序。我們特別注意到在最有可能牽涉以及曾牽涉多方爭議的案件類別中，一直以來都傾向於訴諸司法以外的補償機制，或以測試案件形式進行訴訟。造成這種情況的部分原因，在於法庭所主動採取的措施較為零碎，而一些重大標誌案例曾局限上述規則的適用範圍，但香港審理上訴的法庭從未明確推翻這些案例。由於存在著這些不確定因素，消費者委員會的消費者訴訟基金至今仍寧可採用測試案件形式，而不願意測試代表訴訟的局限範圍，這是可以理解的。當可用於訴訟的資源不足時，試圖測試未明確的司法領域絕非明智之舉。

10. 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。我們贊同梅麗朗教授的看法，那就是為集體訴訟設立一套全面的機制，是較為可取的做法。

## 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

11. 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、愛爾蘭、中華人民

---

<sup>3</sup> 梅麗朗, *The Class Action in Common Law Legal Systems, a Comparative Perspective* (2004, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing)。

共和國（內地）、新西蘭、新加坡、南非及美國。我們亦提及一些仍未引入集體訴訟機制的司法管轄區（值得注意的例子是愛爾蘭及南非）的法律改革建議。

12. 在我們對普通法司法管轄區的探討中，我們發現這些司法管轄區普遍承認需要以高效率 and 公正的方式處理多方訴訟。在大陸法司法管轄區，例如中華人民共和國（內地），也同樣承認有此需要。在美國、加拿大及澳大利亞，已實施以集體訴訟方式解決多方爭議一段時間，並累積了不少經驗。我們得知在愛爾蘭和南非，現正著手發展一套通用的集體訴訟機制。英格蘭與威爾斯一方面承認需要推行多方訴訟機制，另一方面已決定採取按界別而定的做法，但有關法例中關於集體訴訟程序的部分，已基於非關乎機制本身優劣的理由而予以撤回。新加坡已決定研究實施集體訴訟機制的可行性。有鑑於這種發展，人們會預期香港也應考慮實施此一機制的可行性。

### 第 3 章 引入集體訴訟機制的需要

13. 諮詢文件建議在香港為多方訴訟引入一套全面的機制。曾就這項建議表達意見的回應者當中，有 35 名贊成，18 名反對或有保留。<sup>4</sup> 支持及反對建議的回應者均來自社會不同界別。支持者普遍認同諮詢文件的理據，即集體訴訟機制為準申索人提供多一條索償途徑，從而促進尋求司法公正的渠道暢通。部分回應者也相信此機制能夠阻嚇過失行為，因為它讓眾多受害人較容易透過同一宗訴訟來尋求司法公正。

14. 在另一方面，有部分公共機構、專業團體及不同的服務界別（法律界、會計界及商界）表示反對和有所保留。一般的反對意見，是認為集體訴訟機制的風險大於其所得好處。

15. 我們審慎考慮過引入集體訴訟機制的潛在風險。多個海外法律改革機構和學者所識別出的風險，以及他們的回應論點，均載列於本報告書的附件 2。我們知道，在香港引入集體訴訟機制，可能會促使人們不必要地提起訴訟。法團或要為此付出額外成本，例如需要為應付集體訴訟的風險而購買保險。然而，透過避免墮入某些會帶來集體訴訟風險的境況中，法團同樣也有能力管理其風險。

16. 我們不相信這些憂慮令反對改革的理據佔優，但在擬定改革建議時，對於公眾回應中就香港引入集體訴訟機制可能附帶的風險所

---

<sup>4</sup> 支持與反對引入集體訴訟機制的回應者，名單分別列於本章末的表 1 及表 2。另有六名反對機制的回應者，表明不希望名列於本報告書內。

表達的關注、反對和保留，我們已保持醒覺。在審慎考慮這個議題後，我們得出結論，認為可以考慮分階段實施集體訴訟機制，並先由消費者案件開始<sup>5</sup>，而我們相信在適合進行集體訴訟的案件中，會有很大比例是消費者案件（甚至可能佔大多數）。這種循序漸進的推行方式，會令到那些對集體訴訟機制持不肯定態度，或已表示反對、有保留或憂慮的人士稍感安心。循序漸進的好處是有機會評核建議機制的成效，而隨著經驗的積累，更可決定是否將機制的適用範圍擴及至其他類別的案件。此外，另一個支持循序漸進的理由，是因為諮詢文件和本報告書第 8 章均指出，財力有限的原告代表人如果沒有適當的資金資助，即意味集體訴訟機制難以發揮太大效用。本報告書第 8 章的建議 8 總結說，由於集體訴訟的資金籌措有固有的複雜性和困難，故不大可能在短期內訂立全面的訴訟出資機制。然而，只要獲適當地投放資源，消費者委員會的消費者訴訟基金可隨時資助消費者提出集體訴訟，從而令集體訴訟機制得以及早推行。

### **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有充分理據支持的。有鑑於回應者在諮詢期間所表達的反對和保留意見，以循序漸進的方式實施集體訴訟機制是值得考慮的方案。為此目的，集體訴訟機制可先由消費者案件開始，而隨著經驗的積累，可將機制的適用範圍擴及至其他案件。

17. 我們時刻緊記，有需要確保在香港引入集體訴訟機制之同時，不會鼓勵人們提起沒有勝訴機會的訴訟。重要的是，要有適當程序過濾明顯不可為的案件，並要有適當的規則確保該等訴訟是公正、快捷及具成本效益的，同時亦有需要探討法庭程序以外而能輔助集體訴訟的其他程序。

### **調解與仲裁**

18. 我們注意到“解決糾紛的另類辦法”機制有所發展。由於人們希望能免卻訴訟過程所引起的訟費和延擱，並且採用了涉及“解決糾紛的另類辦法”機制與“申訴專員”機制的新技术，所以帶動了這方面的發展。

---

<sup>5</sup> 在第 9 章內“消費者案件”標題下將作進一步討論。

19. 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且須應用於個別案件的法律原則，並在適當情況下亦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。

20. 我們認為，只要能以受控的方式使用“解決糾紛的另類辦法”，便能促使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採用“解決糾紛的另類辦法”的技巧，例如在集體訴訟中進行臨時或最終的調解及仲裁。

## 建議 2

- (1) 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。在這項原則的引領下，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，但同時緊記需要謹慎行事，以免不當地鼓勵人們提起訴訟。
- (2) 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，並應訂立適當規則以確保公平、便捷和合乎成本效益的原則。
- (3) 此外，應充分利用“解決糾紛的另類辦法”，例如調解和仲裁，作為臨時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

21. 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、不列顛哥倫比亞、安大略、魁北克及美國等司法管轄區採用。相對而言，在“可選擇加入”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。

22. 贊成和反對“選擇退出”模式的論據如下：

| 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可能會在其後的個別法律程序中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積極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，而將個人納入集體之中是應予鼓勵的（那就是易受傷害的人應一律納入其中）；</p> <p>(e) 某些保障措施可防止當事人“被網綁在一起”（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</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，這做法是可遭非議的；</p> <p>(b) 那些甚少或完全未有出力鼓吹提起訴訟的人，卻要採取積極步驟以擺脫訴訟；</p> <p>(c) 集體訴訟可能會由愛管閒事的人在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，但不論他們是否願意，在此情況下也要受到訴訟結果所約束；</p> <p>(e) 由於製造了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，以致很難進行和解談判，增加了對被告人的不公平；</p> <p>(f) 回應一群完全被動並且可能不想進行申索的原告人之請而針對抗辯一方強制執行有關申索，對法庭來說是一件乏味的工作；</p> <p>(g) 選擇退出制令集體訴訟判決所產生的“已判事項法則”的一般效應，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，便會令所欲達致的節約受損，亦會令產生</p> |

| 贊成   | 反對  |
|--|---|
| <p>擇權；</p> <p>(g) “選擇退出”較有效地確保被告人能夠對自己所造成的損害作出全面評估，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不讓他們分享利益——這對於被視為集體一部分的沉默者來說較為公平。</p> | <p>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> |

## 結論

23. 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，能夠克服要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。

24. 諮詢文件建議，除因法庭為維護司法公正而行使其酌情決定權另作命令外，建議的集體訴訟機制應採用選擇退出制作為預設模式。當事人可提出申請要求不採用此預設模式，但有責任證明基於案件的特殊情況，採用選擇加入制更能維護司法公正。經審慎考慮公眾的回應後，我們相信選擇退出制的好處勝過其弊端。因此，我們保留原來建議，即除非為了維護司法公正而有強烈理由而不這樣做，否則應採用選擇退出制。

### 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“選擇退出”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宗訴訟所約束，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。

## 第 5 章 公法案件的處理方法

25. 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，就公法訴訟而採納建議 1 至建議 3 中所提議的集體訴訟機制（不論是全面採納還是加以變通後採納）是否適合。

26. 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。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。

27. 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。由於公法訴訟的某些特點，所以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／或事實上的爭論點足以支持採用集體訴訟程序，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。

### 其他可行做法

28. 諮詢文件提出四個方案供公眾討論：

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的推定並不存在；

方案三： 公法案件應採用建議3所提議普遍施行的選擇退出模式，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。

諮詢文件對上述事宜未有肯定的看法，所以先徵詢公眾意見然後才作出結論。這個議題的回應者，對上述四個方案的個別支持度大致上差不多。

## 結論

29. 我們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。諮詢文件建議不改變這個基本制度，而任何集體訴訟機制均應建基於這個制度上。公眾回應對此表示支持。

30. 餘下的問題是，建議的機制應否適用於公法案件，如果適用的話，則應採用選擇加入模式還是選擇退出模式。我們相信在公法案件中應用集體訴訟機制是適當的：

- (a) 以便達致終局判決並防止大量個別案件湧現；及
- (b) 以便劃一處理，因為這個機制已建議適用於私法案件。

我們雖然知悉選擇退出模式本身可能產生的風險，但經衡量後贊同將之定為預設模式，同在公法案件和私法案件中適用，只要法庭獲授權為維護司法公正而仍能命令採用選擇加入模式即可。

## 建議 4

我們建議：

- (1) 除現行《高等法院條例》（第 4 章）第 21K(1)條及《高等法院規則》第 53 號命令適用外，新的集體訴訟機制也應適用於公法案件；及
- (2) 除非法庭為維護司法公正和妥善執行司法工作而另作命令，否則應採用選擇退出制作為預設模式。

## 第 6 章 選擇原告人及避免潛在的濫用情況

31. 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絀的原告人討回訟費，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置於訴訟風險之中者獲得公平保障，我們相信應設立程序上的保障措施。

32. 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，舉例來說，在澳大利亞、不列顛哥倫比亞及安大略均有法例予以訂明。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部署，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。

33. 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

34. 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。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

35. 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

36. 集體訴訟機制亦可包含明訂條文，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

37. 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選定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。

## 結論

38. 衡量過有關利弊後，我們確信訟費保證機制會提供合理的過濾程序，能有效地防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。

39. 建議的集體訴訟機制，可包含一項類似《1976年澳大利亞聯邦法院法令》第33ZG條的條文，以賦權法庭可在適當的個案中命令提供訟費保證。此外，申索代表人的財務狀況也可恰當地構成“代表足夠性”的核證準則的其中一環。再者，申索代表人為訴訟出資以及應付任何不利訟費裁決的能力，可訂為核證準則之一。

## 建議 5

我們建議：

- (1) 為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，原告代表人支付不利訟費令所判定款項的能力應訂為核證準則之一，並應規定原告代表人須向法庭提出證明，令法庭信納訴訟於核證階段已有適當的出資及訟費保障安排。
- (2) 真正財力短絀的原告人應有渠道取得酌情提供的資金，而該等資金是旨在提供經濟支援讓他們可在法律上得到補救。
- (3) 為避免法院程序遭濫用及確保受訴訟風險影響的人不應蒙受不公，法庭應獲賦權可在適當的個案中，按照作出訟費保證令的既定原則，並憑藉一項類似

《1976年澳大利亞聯邦法院法令》第33ZG條的條文，命令原告代表人支付訟費保證金。

## 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

40. 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。

### 可供選擇的方案

41. 將集體訴訟程序轉移的酌情決定權 法庭可獲賦權為維護司法公正，基於香港不是適當訴訟地的理由，命令將集體訴訟程序轉移或將集體訴訟程序擱置。

42. 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。

43. 來自其他司法管轄區的集體成員另立組別 可要求參與在香港展開的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不同的通知規定，以及如果出現只是共通於該組別的其他法律爭論點，則也可兼容，但與主體集體訴訟分開處理（甚至可以分開聆訊）。

44. 實施“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方面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。

### 結論

45. 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。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，法庭應容許盡量多集體中的成員享受到集體訴訟的好處。在另

一方面，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。

46. 有別於就一般集體訴訟所建議的“選擇退出”制，諮詢文件建議對於在香港以外的司法管轄區居住的集體成員，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，這樣的規定可確保集體代表（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站公布消息，以協助來自其他司法管轄區的準當事人。此外，香港應設立一個集體訴訟網上資料庫。

47. 諮詢文件的絕大部分回應者均支持這些建議。我們也明白香港是一個經濟開放的國際城市，並且相信必須在擴大集體訴訟機制以涵蓋外地原告人與避免機制遭濫用之間取得平衡。我們故此建議向選擇加入的外地原告人施加一項條件，規定他們須作出聲明和承諾，確認集體訴訟判決或和解對其申索構成最終並屬定局的了結。

#### 涉及來自其他司法管轄區的被告人的集體訴訟以及 “不便訴訟地”（*forum non conveniens*）的普通法法則

48. 諮詢文件建議，如有被告人來自香港以外的司法管轄區，則《高等法院規則》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，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。在一宗訴訟中，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，因為難以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。只要原告代表人能提出批給許可的理由，法庭便可作出命令，准許在司法管轄權範圍外送達有關文件。

49. 諮詢文件又建議把“不便訴訟地”的普通法法則應用於集體訴訟。換言之，凡在本地法院尋求司法公正的原告人或對本地法院審理的申索提出抗辯的被告人是來自另一司法管轄區的，如主審法庭行使司法管轄權是明顯地不適當，而且在解決有關爭議一事上別處的法庭具有明顯地更為適當的司法管轄權，則主審法庭有權擱置法律程序。這些建議在諮詢期間得到支持。

## 建議 6

我們建議：

- (1) (a) 凡集體訴訟程序涉及外地原告人，則應採用“選擇加入”程序作為預設模式，但法庭有酌情決定權，可因應申請並按照每宗個案的特別情況，容許整個外地原告人集體或其中經界定的組別（兩者均可能有獨立代表）採用“選擇退出”程序。  
  
(b) 在選擇加入時，外地原告人必須作出聲明和承諾，確認集體訴訟判決或和解對其申索構成最終並屬定局的了結。
- (2) 《高等法院規則》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，應適用於外地被告人，但須加以變通，訂明只要原告代表人能提出批給許可的理由，法庭便應作出在香港司法管轄權範圍外送達有關文件的命令。
- (3) 如果主審法庭行使其司法管轄權是明顯地不適當，而且在解決有關爭議一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”的普通法規則，擱置涉及外地原告人或被告人的集體訴訟程序。
- (4) 為協助外地的準原告人考慮是否加入在香港展開的集體訴訟程序，應在某一網站內公布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

50. 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。

51. 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”，這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。

52. 經考慮多個為原告代表人提供資金的方案後，諮詢文件建議設立集體訴訟基金以及擴大法律援助計劃和消費者訴訟基金。經考慮公眾的回應後，我們建議長遠來說應設立集體訴訟基金，而短期來說則應擴大消費者訴訟基金。

### **按條件收費安排**

53. 諮詢文件述明，按條件收費安排值得作進一步研究，但大部分回應均表示反對。由於回應者表達了強烈的保留意見，我們撤回應進一步研究此方案的想法。

### **法律援助計劃**

54. 諮詢文件建議將普通法律援助計劃和法律援助輔助計劃擴及集體訴訟。大部分回應者均支持將法律援助計劃擴及集體訴訟，但有一些回應者相信不應以公帑資助集體訴訟。我們已仔細考慮過這些回應，特別是大家所關注的一個問題，那就是要把集體訴訟機制配置到法律援助計劃之中並不容易。若要集體訴訟機制在法律援助計劃這個嚴謹的框架之內運作，便可能會受到制肘。我們認為這並非可取的做法，所以結論是不應擴大法律援助計劃以涵蓋集體訴訟。

55. 諮詢文件建議，獲法律援助的集體訴訟原告代表人所得的資助，只應猶如他是正在進行個人訴訟一樣，而共同基金訟費總額中會歸於此人負責的部分，應從該筆訟費總額中分開計算；至於不獲法律援助的集體成員，則應公平地分擔訟費。回應者對這些建議表示支持，並且認為這些建議總的來說屬於公平。我們故此保留這些建議，但不包括下述部分：如果擴大法律援助計劃以涵蓋集體訴訟，不獲法律援助的集體成員應公平地分擔訟費（建議7）。這是因為我們得出的結論（正如之前的段落所論及），是不應擴大法律援助計劃以涵蓋集體訴訟。

### **集體訴訟基金**

56. 大部分回應者均支持設立集體訴訟基金的建議。我們總結認為另設一個由法律援助署署長管理的集體訴訟基金，似乎是更加可以

接受的解決方法。法律援助署署長在管理自負盈虧的法律援助輔助計劃方面的經驗，尤其可供借鏡。

## **消費者訴訟基金**

57. 本報告書的建議 1 提議採取循序漸進的方式來實施集體訴訟機制，並且先由消費者案件開始。現有的消費者訴訟基金，如獲適當注入資源，便隨時可供動用以資助集體訴訟。在公眾的回應中，反對我們的建議者只佔少數，而贊成的卻佔絕大多數。經仔細考慮後，我們決定保留諮詢文件的原來建議（建議 8(3)）。我們相信，增加消費者訴訟基金的資源讓它可以資助集體訴訟，會足以處理大量（很可能是大部分）集體訴訟將會最有機會出現其中的案件。當這基金資助集體訴訟案件的經驗累積下來後，如果建議的機制會擴及其他類別的案件，便可考慮設立一項全面的集體訴訟基金，以涵蓋消費者委員會範疇以外的訴訟。

## **訴訟出資公司**

58. 諮詢文件指出，訴訟出資公司將會引起爭議，故此邀請公眾提出意見。這個問題確曾引起回應者的熱烈討論。大部分回應者均持反對立場，而有些回應者則建議對此問題作進一步考慮。我們已仔細考慮過容許訴訟出資公司在香港運作的正反論點，所得的結論是現階段不適宜准許訴訟出資公司在香港運作，因為社會大眾不接受為牟利而資助訴訟這個構思。

### **建議 7**

**我們建議：**

- (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，應從該筆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。**

## 建議 8

- (1) 我們的結論是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。
- (2) 長遠而言，我們建議設立一個全面的集體訴訟基金。這是一個特殊公共基金，可酌情批出款項予所有合資格的貧困集體訴訟原告人，向他們提供經濟支援以取得法律補救，而原告代表人須從向被告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會牽涉到複雜情況和困難，而且我們又提議建議的集體訴訟機制應以循序漸進的方式實施，並先由消費者案件開始，我們建議增加消費者訴訟基金的資源，讓衍生自消費者申索個案的集體訴訟有資金可供動用。假如基金的適用範圍擴及集體訴訟，則重要的是應設計一些機制，以確保在有關訴訟中未獲基金協助的集體成員會公平地分擔該宗訴訟的訟費。

## 第 9 章 建議機制的主要特點

59. 本報告書的建議 1 建議，應將一套處理集體訴訟的新法庭程序以循序漸進的方式引入香港，先由消費者案件開始，並一俟機制證實令人滿意便應在適當之時將新程序擴及其他類別的案件。雖然實施方式是循序漸進，但有需要一開始時便設置全面的集體訴訟機制。如要引入集體訴訟機制，則也有需要考慮這套新程序應有的設計特點以及應予採納的具體條文規定。

### 消費者案件

60. 我們必須澄清有哪些歸入“消費者案件”這個寬義標題之下的申索，應被視為符合資格而可進行集體訴訟。發生重大意外事故，又或者零售商或藥房所供應的大量生產貨品出現問題，均可能造成大量涉及人身傷害的侵權事件，引發受害人依據侵權的原則向製造商興訟。消費者也許想一併提出其他訴訟因由，例如失實陳述、詐騙或其他基於侵權而提出的申索。建議的機制應容許這種做法，但基於侵權

而提出的申索若要受新機制所涵蓋，則在每一宗個案中均須在涉及消費者的情況下產生。我們故此建議，建議的集體訴訟機制應涵蓋消費者就貨品、服務及不動產而基於合約或侵權所提出的申索(建議 9(1))。

### 核證準則的模式

61. 在任何集體訴訟機制中，核證階段是非常重要的環節，應在訴訟中盡早進行，而且應由法庭嚴格執行。這意味原告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少的人數（“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) 集體訴訟是解決有爭議的爭論點的最適當法律工具（“優越性”準則）；及
- (e) 原告代表人應有地位和能力妥當及充分地代表集體申索人的權益（“代表性”準則）。

62. 諮詢文件建議，爲了篩除不適合的案件，集體訴訟除非已獲法庭核證，否則不應獲准以集體訴訟程序的方式繼續進行。此議題的回應者，全都贊同這個建議。我們故此保留這個建議（建議 9(4))。

### 立法以在香港實施集體訴訟程序

63. 海外的經驗顯示，改革最好以制定成文法則而非以附屬立法達致。如本報告書中的建議將會落實，便有需要通過賦權法例，並依據該項賦權法例更改有關規則。諮詢文件建議，把集體訴訟程序引入香港的條文應透過主體法例而訂定。公眾諮詢的結果是對此極表支持。我們故此保留這個建議（建議 9(2))。

64. 《高等法院規則》第 15 號命令 諮詢文件建議，有需要在《高等法院規則》中另行訂立一條獨立的命令，爲集體訴訟訂明通用的程序框架，以代替現有的第 15 號命令第 12 條規則。由於本報告書的建議 1 提議採取循序漸進的方式來實施集體訴訟機制，我們認爲現有的規則應予保留，至少直至建議機制擴及所有案件爲止，而在

所有案件均受涵蓋之後應否仍然保留這條規則，則屆時才作檢討（建議 9(3)。

65. 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。諮詢文件建議，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。此建議得到回應者贊同，因此可以保留（建議 9(5)）。

66. 聆訊集體訴訟案件的司法管轄權 哪些法庭應獲授權聆訊集體訴訟，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以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。由於這些建議得到回應者贊同，我們決定將之保留（建議 9(6)–(8)）。

## 建議 9

我們建議：

- (1) 建議的集體訴訟機制，應涵蓋消費者就貨品、服務及不動產而基於合約或侵權所提出的申索。
- (2) 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，以防止聲稱有關係文越權而提出的挑戰。為集體訴訟而採用的法例條文的詳細設計，應作進一步研究。
- (3) 《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應予保留，至少直至建議機制擴及所有案件為止。在所有案件均受涵蓋之後應否仍然保留這條規則，則屆時才作檢討。
- (4) 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核證，否則不應獲准以集體訴訟程序的方式繼續進行。

- (5) 除了核證程序外，一些有助推行積極案件管理的詳細設計特點也應納入集體訴訟的程序規則之中。
- (6) 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，直至高等法院原訟法庭的案例就新程序所衍生的法律已予確立為止。
- (7) 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。
- (8) 小額錢債審裁處不應獲賦權聆訊集體訴訟程序。