

香港法律改革委员会

《集体诉讼》报告书

摘要

1. 集体诉讼小组委员会的研究范围如下：

“研究香港应否采纳一套用以处理涉及多方诉讼的机制，而如应予采纳的话，则全面提出适当的建议。”

2. 小组委员会在咨询文件中，建议在香港引入集体诉讼机制。在咨询公众意见期间，我们一共收到 61 份回应书。经详细考虑这些回应后，我们决定保留小组委员会的建议，那就是在香港引入集体诉讼机制，但实施的方式应是循序渐进，并先由消费者案件开始。本报告书的编排如下：

第 1 章：关于代表诉讼程序的现有规则；

第 2 章：其他司法管辖区关于代表诉讼程序及集体诉讼的法律；

第 3 章：引入集体诉讼机制的需要；

第 4 章：“选择加入制”与“选择退出制”的比较；

第 5 章：公法案件的处理方法；

第 6 章：选择原告人及避免潜在的滥用情况；

第 7 章：处理涉及来自其他司法管辖区的当事人的集体诉讼；

第 8 章：建议机制的筹措资金模式；

第 9 章：建议机制的主要特点；及

第 10 章：所有建议的摘要。

第 1 章 香港的代表诉讼程序的现有规则

3. 在香港，处理涉及多方的法律程序的唯一机制由《高等法院规则》（第 4 章附属法例 A）第 15 号命令第 12 条规则订定。第 15 号命令第 12 条规则规定如下：

“凡在任何法律程序……中多人有相同的权益，则该等法律程序可由或针对该等人之中的任何一人或多于一人作为所有人或除一人或多于一人外的所有人的代表而开展，并除非法庭另有命令，否则可如此继续进行。”

根据第 15 号命令第 12(2)条规则，法庭亦有权应原告人的申请委任一名被告人作为其他被起诉的被告人的代表。在代表诉讼程序中作出的判决或命令，对所有如上述般由他人代表的人均具约束力。

4. 现有条文的缺陷已由终审法院首席法官辖下民事司法制度改革工作小组撮录如下：

“这些条文的局限是不言而喻的。如果案件涉及数目较少的诉讼人，而他们在处理其案件的同一项法律程序中有紧密的关连，这些条文会是有用的，因此值得保留；但如用作处理大规模且涉及多方当事人的情况的框架，则力有不逮。……鉴于没有专门为处理集体诉讼而设的规则，英格兰与威尔斯的法院及香港的法院唯有以权宜方式处理，在不同案件中作出其觉得是适当的指示，并尽可能寻求将会受到测试案件的结果约束的当事人或准当事人之间的协议。这类有限度的权宜做法成效不一。”¹

5. 根据 *Markt & Co Ltd v Knight Steamship Co Ltd*² 这宗成为日后判例的案件，“相同权益”的规定是指所有集体成员必须证明他们在事实和法律上都有相同的争议点，而其含意是他们必须证明(a)所有原告集体成员与被告人均订立了同一份合约，(b)被告人针对所有原告集体成员而提出的抗辩（如有的话）是相同的，以及(c)原告集体成员所申索的济助是相同的。

有助于代表诉讼的发展

6. 应用于 *Markt* 案裁决中的“相同权益”规定，令能够根据代表诉讼的规则提起的诉讼绝无仅有。结果，法庭便谋求找出各种方法来放宽这些规定，让人较易提起代表诉讼，方法是(a)将“相同权益”验证改为“共通因素”验证，(b)令各别合约的存在不再成为证明“相同权益”这项必要因素的障碍，(c)容许就集体的不同成员提出各别的抗辩，及(d)容许在代表诉讼中判给损害赔偿。

¹ 终审法院首席法官辖下民事司法制度改革工作小组，《民事司法制度改革中期报告及咨询文件》（2001年），第 385 至 387 段，第 148-9 页。

² [1910] 2 KB 1021 (CA).

7. 除了放宽“相同权益”的规定外，还有其他方面的进展有助于代表诉讼的展开：

- (i) 集体中另立组别；
- (ii) 集体的描述而非个别成员的识别；
- (iii) 代表诉讼中相对利益的评估；及
- (iv) 不需取得集体的明示同意。

8. 梅丽朗 (Rachael Mulheron) 教授³ 虽然称许法庭努力抗衡由 *Markt* 案的裁决所订立的严格要求，但她相信为了令寻求司法公正的渠道具有效率、清晰明确和实际可行，订立一套全面的多方诉讼机制是较为可取的做法。梅丽朗教授认为一套全面的机制能提供法定保障和在以下方面带来多项利益及好处，这是代表诉讼程序所不能提供的：法律程序的进行、保障申索代表人、讼费及律师费，以及案件的处理等等。

9. 虽然法庭试图扩阔第 15 号命令第 12 条规则的限定范围，但在香港只有极少数案件曾采用代表诉讼程序。我们特别注意到在最有可能牵涉以及曾牵涉多方争议的案件类别中，一直以来都倾向于诉诸司法以外的补偿机制，或以测试案件形式进行诉讼。造成这种情况的部分原因，在于法庭所主动采取的措施较为零碎，而一些重大标志案例曾局限上述规则的适用范围，但香港审理上诉的法庭从未明确推翻这些案例。由于存在着这些不确定因素，消费者委员会的消费者诉讼基金至今仍宁可采用测试案件形式，而不愿意测试代表诉讼的局限范围，这是可以理解的。当可用于诉讼的资源不足时，试图测试未明确的司法领域绝非明智之举。

10. 我们认为，即使法庭对《高等法院规则》第 15 号命令第 12 条规则已采取较为宽松的看法，但在使用现行的代表诉讼程序方面，仍有很大程度的不确定性。我们赞同梅丽朗教授的看法，那就是为集体诉讼设立一套全面的机制，是较为可取的做法。

第 2 章 其他司法管辖区关于代表诉讼程序及集体诉讼机制的法律

11. 我们研究过多个司法管辖区关于代表诉讼程序及集体诉讼的法律，计有澳大利亚、加拿大、英格兰与威尔斯、爱尔兰、中华人民

³ 梅丽朗, *The Class Action in Common Law Legal Systems, a Comparative Perspective* (2004, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing)。

共和国（内地）、新西兰、新加坡、南非及美国。我们亦提及一些仍未引入集体诉讼机制的司法管辖区（值得注意的例子是爱尔兰及南非）的法律改革建议。

12. 在我们对普通法司法管辖区的探讨中，我们发现这些司法管辖区普遍承认需要以高效率和公正的方式处理多方诉讼。在大陆法司法管辖区，例如中华人民共和国（内地），也同样承认有此需要。在美国、加拿大及澳大利亚，已实施以集体诉讼方式解决多方争议一段时间，并累积了不少经验。我们得知在爱尔兰和南非，现正着手发展一套通用的集体诉讼机制。英格兰与威尔斯一方面承认需要推行多方诉讼机制，另一方面已决定采取按界别而定的做法，但有关法例中关于集体诉讼程序的部分，已基于非关乎机制本身优劣的理由而予以撤回。新加坡已决定研究实施集体诉讼机制的可行性。有鉴于这种种发展，人们会预期香港也应考虑实施此一机制的可行性。

第 3 章 引入集体诉讼机制的需要

13. 咨询文件建议在香港为多方诉讼引入一套全面的机制。曾就这项建议表达意见的回应者当中，有 35 名赞成，18 名反对或有保留。⁴ 支持及反对建议的回应者均来自社会不同界别。支持者普遍认同咨询文件的理据，即集体诉讼机制为准申索人提供多一条索偿途径，从而促进寻求司法公正的渠道畅通。部分回应者也相信此机制能够阻吓过失行为，因为它让众多受害人较容易透过同一宗诉讼来寻求司法公正。

14. 在另一方面，有部分公共机构、专业团体及不同的服务界别（法律界、会计界及商界）表示反对和有所保留。一般的反对意见，是认为集体诉讼机制的风险大于其所得好处。

15. 我们审慎考虑过引入集体诉讼机制的潜在风险。多个海外法律改革机构和学者所识别出的风险，以及他们的回应论点，均载列于本报告书的附件 2。我们知道，在香港引入集体诉讼机制，可能会促使人们不必要地提起诉讼。法团或要为此付出额外成本，例如需要为应付集体诉讼的风险而购买保险。然而，透过避免堕入某些会带来集体诉讼风险的境况中，法团同样也有能力管理其风险。

16. 我们不相信这些忧虑令反对改革的理据占优，但在拟定改革建议时，对于公众回应中就香港引入集体诉讼机制可能附带的风险所

⁴ 支持与反对引入集体诉讼机制的回应者，名单分别列于本章末的表 1 及表 2。另有六名反对机制的回应者，表明不希望名列于本报告书内。

表达的关注、反对和保留，我们已保持醒觉。在审慎考虑这个议题后，我们得出结论，认为可以考虑分阶段实施集体诉讼机制，并先由消费者案件开始⁵，而我们相信在适合进行集体诉讼的案件中，会有很大比例是消费者案件（甚至可能占大多数）。这种循序渐进的推行方式，会令到那些对集体诉讼机制持不肯定态度，或已表示反对、有保留或忧虑的人士稍感安心。循序渐进的好处是有机会评核建议机制的成效，而随着经验的积累，更可决定是否将机制的适用范围扩及至其他类别的案件。此外，另一个支持循序渐进的理由，是因为咨询文件和本报告书第 8 章均指出，财力有限的原告代表人如果没有适当的资金资助，即意味集体诉讼机制难以发挥太大效用。本报告书第 8 章的建议 8 总结说，由于集体诉讼的资金筹措有固有的复杂性和困难，故不大可能在短期内订立全面的诉讼出资机制。然而，只要获适当地投放资源，消费者委员会的消费者诉讼基金可随时资助消费者提出集体诉讼，从而令集体诉讼机制得以及早推行。

建议 1

我们相信为了令寻求司法公正的渠道具有效率、清晰明确和实际可行，为多方诉讼引入一套全面的机制是有充分理据支持的。有鉴于回应者在咨询期间所表达的反对和保留意见，以循序渐进的方式实施集体诉讼机制是值得考虑的方案。为此目的，集体诉讼机制可先由消费者案件开始，而随着经验的积累，可将机制的适用范围扩及至其他案件。

17. 我们时刻紧记，有需要确保在香港引入集体诉讼机制之同时，不会鼓励人们提起没有胜诉机会的诉讼。重要的是，要有适当程序过滤明显不可为的案件，并要有适当的规则确保该等诉讼是公正、快捷及具成本效益的，同时亦有需要探讨法庭程序以外而能辅助集体诉讼的其他程序。

调解与仲裁

18. 我们注意到“解决纠纷的另类办法”机制有所发展。由于人们希望能免却诉讼过程所引起的讼费和延搁，并且采用了涉及“解决纠纷的另类办法”机制与“申诉专员”机制的新技巧，所以带动了这方面的发展。

⁵ 在第 9 章内“消费者案件”标题下将作进一步讨论。

19. 寻求损害赔偿的集体诉讼，通常由两部分组成。第一部分是断定适用的且须应用于个别案件的法律原则，并在适当情况下亦裁定被告人的法律责任问题。诉讼的第二部分是把这些法律原则应用于个别案件中，并在适当情况下评估须支付予集体个别成员的损害赔偿金额。“解决纠纷的另类办法”程序对集体诉讼的第二部分尤其有帮助。

20. 我们认为，只要能以受控的方式使用“解决纠纷的另类办法”，便能促使以具成本效益的方法，解决集体诉讼所牵涉的纠纷。香港应该以海外司法管辖区的相关经验为借鉴，更详细地进一步研究如何全面采用“解决纠纷的另类办法”的技巧，例如在集体诉讼中进行临时或最终的调解及仲裁。

建议 2

- (1) 我们认为，建基于公平、便捷及合乎成本效益等概念的人人皆有均等渠道寻求司法公正的原则，应引领涉及多方诉讼的现行制度的任何改革。在这项原则的引领下，我们确信现已有充分理由考虑在香港的法院中建立一套全面的程序框架，以规管集体诉讼，但同时紧记需要谨慎行事，以免不当地鼓励人们提起诉讼。
- (2) 我们认为在任何集体诉讼制度中，最重要的是要有适当的程序筛除明显不可为的案件，并应订立适当规则以确保公平、便捷和合乎成本效益的原则。
- (3) 此外，应充分利用“解决纠纷的另类办法”，例如调解和仲裁，作为临时和最终的解决争议办法。

第 4 章 “选择加入制”与“选择退出制”的比较

21. 在“选择退出制”下，任何人的申索凡涉及在集体诉讼程序中提出的问题（不论属法律或事实问题），即必然成为有关集体的成员，其权利亦会受到在该项集体诉讼程序中的任何判决所约制，除非他们采取肯定的行动表示他们不欲被纳入该项诉讼之中及不欲受制于所产生判决的效力。“选择退出制”已获澳大利亚、不列颠哥伦比亚、安大略、魁北克及美国等司法管辖区采用。相对而言，在“可选择加入”的做法下，准集体成员必须在订明期间内采取订明步骤，表明他选择加入集体诉讼程序。任何人除非已选择加入有关诉讼程序，否则不会受到其判决或和解所约束。

22. 赞成和反对“选择退出”模式的论据如下：

赞成	反对
<p>(a) 被告人大抵无须面对集体诉讼中没有提及的其他申索；即使要面对的话，他们也能较准确地掌握可能会在其后的个别法律程序中面对的集体成员人数；</p> <p>(b) 选择退出制能令那些在社会上、智力上或心理上处于弱势及因不同理由未能采取积极步骤加入有关法律程序的人有更大机会取得法律上的补救；</p> <p>(c) 法律程序的效率得以提高，而且可避免重复进行法律程序，这令所有有关人等都得益；</p> <p>(d) 集体诉讼的基本理念在于提供寻求司法公正的渠道，而将个人纳入集体之中是应予鼓励的（那就是易受伤害的人应一律纳入其中）；</p> <p>(e) 某些保障措施可防止当事人“被捆绑在一起”（例如妥当的通知以解释退出的权利，容许在诉讼后期选择退出，以及其他程序上的规定）；</p> <p>(f) 对每一名集体成员来说，若他所需决定的事情只是是否继续进行法律程序而非是否展开法律程序，则可保留是否寻求补救的个人选择权；</p>	<p>(a) 某人可在未有他人明示的委托下代表他们进行诉讼，这做法是可遭非议的；</p> <p>(b) 那些甚少或完全未有出力鼓吹提起诉讼的人，却要采取积极步骤以摆脱诉讼；</p> <p>(c) 集体诉讼可能会由爱管闲事的人在不讲原则的企业型律师鼓动下提起；</p> <p>(d) 缺席的集体成员可能会太迟获悉有关诉讼，以致赶不及退出，但不论他们是否愿意，在此情况下也要受到诉讼结果所约束；</p> <p>(e) 由于制造了一个大得难以管理的集体，而且其中成员并没有以名字认明，以致很难进行和解谈判，增加了对被告人的不公平；</p> <p>(f) 回应一群完全被动并且可能不想进行申索的原告人之请而针对抗辩一方强制执行有关申索，对法庭来说是一件乏味的工作；</p> <p>(g) 选择退出制令集体诉讼判决所产生的“已判事项法则”的一般效应，可能因为个别集体成员行使其不被纳入集体的权利而遭削弱；</p> <p>(h) 只要有集体成员是为提起其个人的诉讼而行使选择退出的权利，便会令所欲达致的节约受损，亦会令产生</p>

赞成	反对
<p>(g) “选择退出”较有效地确保被告人能够对自己所造成的损害作出全面评估，而非仅因为有某数目的集体成员没有采取步骤加入诉讼而免于承担后果；</p> <p>(h) 沉默可代表意向模棱两可，但不一定显示漠不关心或无兴趣追讨。所以不论透过集体诉讼取得甚么利益，都不应因为集体成员没有在诉讼初期采取任何行动而不让他们分享利益——这对于被视为集体一部分的沉默者来说较为公平。</p>	<p>不一致裁决的风险增加；</p> <p>(i) 有人始终会因为胆怯、无知、不熟悉商业或法律事宜或不明白通知内容而不想参与诉讼，选择退出制不能改变这项事实——这些不会选择加入的人同样亦会选择退出，令将所有当事人纳入为集体成员的目的受到削弱。</p>

结论

23. 在一个比较多个司法管辖区中主要的集体诉讼制度的研究中，发现在选择加入制下的参与诉讼程度，比在选择退出制下的为低。选择退出的程序，能够克服要识别所有受被告人的不当行为影响的集体成员身分和名字的困难，从而令各方当事人之间的争论点得以锁定。

24. 咨询文件建议，除因法庭为维护司法公正而行使其酌情决定权另作命令外，建议的集体诉讼机制应采用选择退出制作为预设模式。当事人可提出申请要求不采用此预设模式，但有责任证明基于案件的特殊情况，采用选择加入制更能维护司法公正。经审慎考虑公众的回应后，我们相信选择退出制的好处胜过其弊端。因此，我们保留原来建议，即除非为了维护司法公正而有强烈理由而不这样做，否则应采用选择退出制。

建议 3

我们建议，除因法庭为维护司法公正和妥善执行司法工作而行使其所获赋予的酌情决定权另作命令外，新的集体诉讼机制应采用“选择退出”模式，即某宗案件一经法庭核证为适合以集体诉讼的方式进行，有关集体的成

员（符合法庭所发出的命令所界定者）便会自动被视为受到该宗诉讼所约束，但如任何成员在法庭命令所限定的时间内以该命令所订明的方式选择退出，则不在此限。

第 5 章 公法案件的处理方法

25. 我们在本章所考虑的，是有鉴于香港公法诉讼的特点，尤其是包括在《基本法》下香港现行的独特宪法地位，就公法诉讼而采纳建议 1 至建议 3 中所提议的集体诉讼机制（不论是全面采纳还是加以变通后采纳）是否适合。

26. 若要对某项成文法则或裁决、执行公职的作为或不作为在实质上或程序上的合法性提出异议，须依据《高等法院条例》（第 4 章）第 21K(1)条及《高等法院规则》第 53 号命令申请司法复核。在很多情况下，就一项司法复核申请而作出的公法裁决所产生的影响，会超越个别申请人的案件。举例说，对主体法例的合宪性提出的异议如获得法院接纳，一般会导致有关法例被宣布为与《基本法》有抵触。因此，研究集体诉讼机制，尤其是采用选择退出模式的集体诉讼机制，是否普遍适用于公法诉讼的情况，特别是对于香港是否合适，是十分适切的。

27. 在设有集体诉讼程序的司法管辖区中，不论公法或私法的诉讼都可以引用该项程序。由于公法诉讼的某些特点，所以须特别顾及规管涉及多方当事人的情况的程序规则。其中一个特点是以下事实：在公法诉讼中，虽然可能会有共通于整个集体的法律上及／或事实上的争论点足以支持采用集体诉讼程序，但每一名申索人的案件的个别情况，对某些行政决策过程的判决结果可能会是十分关键的。

其他可行做法

28. 咨询文件提出四个方案供公众讨论：

方案一：公法案件应摒除于一般集体诉讼机制之外，并分开处理，而集体诉讼机制只处理私法案件；

方案二：法庭应获赋予酌情决定权，可在公法案件中选用选择加入或选择退出的程序，而赞同采用可选择加入程序的推定并不存在；

方案三：公法案件应采用建议3所提议普遍施行的选择退出模式，但加设核证准则以筛除不适宜以集体诉讼程序处理的公法案件；及

方案四：公法案件应采用选择加入模式，令只有已明示同意受集体诉讼判决约束的人才会被视为该项判决所关涉的当事人。

咨询文件对上述事宜未有肯定的看法，所以先征询公众意见然后才作出结论。这个议题的回应者，对上述四个方案的个别支持度大致上差不多。

结论

29. 我们相信现时将公法案件和私法案件分开处理的做法应予维持。目前，公法案件的诉讼是在高等法院原讼法庭提起的，并由《高等法院条例》第 21K(1)条及《高等法院规则》第 53 号命令规管。咨询文件建议不改变这个基本制度，而任何集体诉讼机制均应建基于这个制度上。公众回应对此表示支持。

30. 余下的问题是，建议的机制应否适用于公法案件，如果适用的话，则应采用选择加入模式还是选择退出模式。我们相信在公法案件中应用集体诉讼机制是适当的：

- (a) 以便达致终局判决并防止大量个别案件涌现；及
- (b) 以便划一处理，因为这个机制已建议适用于私法案件。

我们虽然知悉选择退出模式本身可能产生的风险，但经衡量后赞同将之定为预设模式，同在公法案件和私法案件中适用，只要法庭获授权为维护司法公正而仍能命令采用选择加入模式即可。

建议 4

我们建议：

- (1) 除现行《高等法院条例》（第 4 章）第 21K(1)条及《高等法院规则》第 53 号命令适用外，新的集体诉讼机制也应适用于公法案件；及
- (2) 除非法庭为维护司法公正和妥善执行司法工作而另作命令，否则应采用选择退出制作为预设模式。

第 6 章 选择原告人及避免潜在的滥用情况

31. 我们认为在集体诉讼中，如胜诉的被告人有可能无法向担任集体代表但财力短绌的原告人讨回讼费，便应提供适当的保障以针对这些败诉申索的个案。为了避免滥用法院程序以及确保置于诉讼风险之中者获得公平保障，我们相信应设立程序上的保障措施。

32. 所有集体诉讼机制都有一项共同特点，就是如果集体败诉，集体成员享有特定及单边的讼费豁免权。这项豁免权，举例来说，在澳大利亚、不列颠哥伦比亚及安大略均有法例予以订明。然而，法庭一般会在集体诉讼败诉时判原告代表人支付讼费。在这样的情况下，集体成员会有强烈倾向，为集体诉讼程序作出特别部署，以避免集体中的富有成员须支付被判付的讼费。如果被告人赢得诉讼（或在初始的反对核证争议中胜出）并获判给讼费，便有很大机会要面对庞大数额的法律费用，而这笔款项是无法讨回的。

33. 以经济拮据者担任申索代表人的问题，可循四种方式处理，这包括在集体诉讼机制内的，或是诉诸于一般民事诉讼程序规则的。

引用针对无理缠扰／滥用程序的法院规则

34. 刻意选择一名资源匮乏的“伪诉讼人”为申索人之举，可被诠释为无理缠扰及滥用程序的行径，而有关的法律程序可基于这个理由而告终。假如被告人的挫败感足以令法院相信，对方正利用“伪原告人”来庇护财务上较宽裕的集体成员，使这类成员免受讼费令所影响，则在此情况下，法院大可以作出上述的推论。然而，我们认为一般关于无理缠扰／滥用程序的法院规则以及从案例所归纳的原则，都不能发挥足够的效力，原因在于这些规则和原则并非专门针对由财力短绌者担任集体代表的问题。

诉讼代表的核证准则

35. 在任何选择退出制的集体诉讼机制中，其中一项核证准则是“申索代表人的代表性足够”。所谓代表性足够，曾被裁定为包括指申索代表人如获判不利讼费令时，有能力支付有关款项。如果申索代表人不能向法院证明他能这样做，则集体诉讼的核证可予否决（或至少就该申索代表人而言）。

核证时的出资证明

36. 集体诉讼机制亦可包含明订条文，规定集体代表必须向法庭证明并使其信纳，（在申索代表人及／或其律师方面）已为诉讼作出适当的出资及讼费保障安排。

讼费保证

37. 另一做法是赋权法庭命令提供讼费保证，以防止原告一方故意选定一名财力短绌的原告人出任牵头原告人，同时亦保障被告人免于面对无胜诉机会的申索。

结论

38. 衡量过有关利弊后，我们确信讼费保证机制会提供合理的过滤程序，能有效地防止财力充裕的集体成员刻意挑选财力短绌的原告人担任集体代表，从而滥用有关程序。

39. 建议的集体诉讼机制，可包含一项类似《1976年澳大利亚联邦法院法令》第33ZG条的条文，以赋权法庭可在适当的个案中命令提供讼费保证。此外，申索代表人的财务状况也可恰当地构成“代表足够性”的核证准则的其中一环。再者，申索代表人为诉讼出资以及应付任何不利讼费裁决的能力，可订为核证准则之一。

建议 5

我们建议：

- (1) 为防止财力充裕的集体成员刻意挑选财力短绌的原告人作为集体代表，从而滥用法院程序，原告代表人支付不利讼费令所判定款项的能力应订为核证准则之一，并应规定原告代表人须向法庭提出证明，令法庭信纳诉讼于核证阶段已有适当的出资及讼费保障安排。
- (2) 真正财力短绌的原告人应有渠道取得酌情提供的资金，而该等资金是旨在提供经济支援让他们可在法律上得到补救。
- (3) 为避免法院程序遭滥用及确保受诉讼风险影响的人不应蒙受不公，法庭应获赋权可在适当的个案中，按照作出讼费保证令的既定原则，并凭借一项类似

《1976年澳大利亚联邦法院法令》第33ZG条的条文，命令原告代表人支付讼费保证金。

第7章 处理涉及来自其他司法管辖区的当事人的集体诉讼

40. 我们预见在香港展开的集体诉讼中，当事人可能横跨多个司法管辖区（例如中国内地、香港及第三司法管辖区）。涉及来自其他司法管辖区的当事人的集体诉讼，可引起一些相关连的问题，包括择地行诉、重复诉讼程序、“已判事项”法则就一项判决而对外地或境外集体成员的影响等。

可供选择的方案

41. 将集体诉讼程序转移的酌情决定权 法庭可获赋权为维护司法公正，基于香港不是适当诉讼地的理由，命令将集体诉讼程序转移或将集体诉讼程序搁置。

42. 排除外地的集体成员 如法庭认为适当的话，另一做法是排除外地的集体成员。

43. 来自其他司法管辖区的集体成员另立组别 可要求参与在香港展开的集体诉讼的外地集体成员另立组别，有自己的申索代表人。在此形式下，可对有关组别成员的代表施加不同的通知规定，以及如果出现只是共通于该组别的其他法律争论点，则也可兼容，但与主体集体诉讼分开处理（甚至可以分开聆讯）。

44. 实施“选择加入”规定 为控制或限制外地集体成员，以及为确保在关乎这些外地集体成员方面符合正当的法律程序（due process）法则，非居民可透过选择加入而参与诉讼程序。举例说，不列颠哥伦比亚《集体诉讼程序法令》便有此规定。外地集体成员如选择加入，即表示愿意接受不列颠哥伦比亚法院的司法管辖。

结论

45. 我们不赞成采用一刀切的排除规则。如果来自其他司法管辖区的原告人被排除于香港的集体诉讼程序之外，则这些诉讼程序的判决只会约束居于香港的集体成员。假如来自其他司法管辖区的诉讼人被排除于集体之外，则法庭将难以处理集体诉讼中的共通争论点。原则上，法庭应容许尽量多集体中的成员享受到集体诉讼的好处。在另

一方面，我们也注意到，集体诉讼如涉及来自其他司法管辖区的当事人，则选择退出程序耗费会较高昂。

46. 有别于就一般集体诉讼所建议的“选择退出”制，咨询文件建议对于在香港以外的司法管辖区居住的集体成员，预设的模式应是他们必须选择加入在香港展开的集体诉讼程序，才可以就共通争论点受判决所约束或享有判决所赋利益。实际而言，这样的规定可确保集体代表（及其律师）知悉来自其他司法管辖区的集体成员的身分。在香港展开的集体诉讼程序可在某个网站公布消息，以协助来自其他司法管辖区的准当事人。此外，香港应设立一个集体诉讼网上资料库。

47. 咨询文件的绝大部分回应者均支持这些建议。我们也明白香港是一个经济开放的国际城市，并且相信必须在扩大集体诉讼机制以涵盖外地原告人与避免机制遭滥用之间取得平衡。我们故此建议向选择加入的外地原告人施加一项条件，规定他们须作出声明和承诺，确认集体诉讼判决或和解对其申索构成最终并属定局的了结。

涉及来自其他司法管辖区的被告人的集体诉讼以及 “不便诉讼地”（*forum non conveniens*）的普通法法则

48. 咨询文件建议，如有被告人来自香港以外的司法管辖区，则《高等法院规则》第 11 号命令所载在香港境外送达法律程序文件的现行规则，应予同等适用。这些规则应足以管限牵涉香港境外的被告人的集体诉讼。在一宗诉讼中，意欲以某诉讼因由追究境外被告人的每名个别原告人，需个别取得许可，不过各人的许可是在同一宗申请中提出的。就集体诉讼程序而言，这项规定可能带来困难，因为难以证明每名集体成员均有针对外地被告人的诉讼因由。我们需要放宽法律限制，以批准在司法管辖权范围外作送达的申请，而无须证明集体诉讼中成员的每项申索皆是在第 11 号命令第 1(1)条规则的范围内。只要原告代表人能提出批给许可的理由，法庭便可作出命令，准许在司法管辖权范围外送有关文件。

49. 咨询文件又建议把“不便诉讼地”的普通法法则应用于集体诉讼。换言之，凡在本地法院寻求司法公正的原告人或对本地法院审理的申索提出抗辩的被告人是来自另一司法管辖区的，如主审法庭行使司法管辖权是明显地不适当，而且在解决有关争议一事上别处的法庭具有明显地更为适当的司法管辖权，则主审法庭有权搁置法律程序。这些建议在咨询期间得到支持。

建议 6

我们建议：

- (1) (a) 凡集体诉讼程序涉及外地原告人，则应采用“选择加入”程序作为预设模式，但法庭有酌情决定权，可因应申请并按照每宗个案的特别情况，容许整个外地原告人集体或其中经界定的组别（两者均可能有独立代表）采用“选择退出”程序。
 - (b) 在选择加入时，外地原告人必须作出声明和承诺，确认集体诉讼判决或和解对其申索构成最终并属定局的了结。
- (2) 《高等法院规则》第 11 号命令所载在香港境外送达法律程序文件的现行规则，应适用于外地被告人，但须加以变通，订明只要原告代表人能提出批给许可的理由，法庭便应作出在香港司法管辖权范围外送有关文件的命令。
- (3) 如果主审法庭行使其司法管辖权是明显地不适当，而且在解决有关争议一事上别处的法庭具有明显地更为适当的司法管辖权，则主审法庭可引用“不便诉讼地”的普通法规则，搁置涉及外地原告人或被告人的集体诉讼程序。
- (4) 为协助外地的准原告人考虑是否加入在香港展开的集体诉讼程序，应在某一网站内公布有关诉讼程序的信息。

第 8 章 集体诉讼机制的筹措资金模式

50. 在集体诉讼程序中，诉讼费用显然是一个关键问题。一般人都承认，如果不能找到一个适当的筹措资金模式，让财力有限的原告人得以提起诉讼，则集体诉讼机制的成效将会非常小。

51. 集体诉讼在程序上的额外规定，大幅增加原告代表人所招致的讼费，而且使集体诉讼比起个人诉讼来说，成为一种耗费大很多的

诉讼形式。讼费的一般规则是“讼费归胜诉一方”，这会对集体诉讼的展开构成主要障碍。原告人如败诉，将要承担己方的法律费用及被告人所招致的讼费中的一大部分。如此巨额讼费的潜在法律责任，实际上令很多个别人士即使有具胜诉机会的申索，也不敢提出法律诉讼。

52. 经考虑多个为原告代表人提供资金的方案后，咨询文件建议设立集体诉讼基金以及扩大法律援助计划和消费者诉讼基金。经考虑公众的回应后，我们建议长远来说应设立集体诉讼基金，而短期来说则应扩大消费者诉讼基金。

按条件收费安排

53. 咨询文件述明，按条件收费安排值得作进一步研究，但大部分回应均表示反对。由于回应者表达了强烈的保留意见，我们撤回应进一步研究此方案的想法。

法律援助计划

54. 咨询文件建议将普通法律援助计划和法律援助辅助计划扩及集体诉讼。大部分回应者均支持将法律援助计划扩及集体诉讼，但有一些回应者相信不应以公帑资助集体诉讼。我们已仔细考虑过这些回应，特别是大家所关注的一个问题，那就是要把集体诉讼机制配置到法律援助计划之中并不容易。若要集体诉讼机制在法律援助计划这个严谨的框架之内运作，便可能会受到制肘。我们认为这并非可取的做法，所以结论是不应扩大法律援助计划以涵盖集体诉讼。

55. 咨询文件建议，获法律援助的集体诉讼原告代表人所得的资助，只应犹如他是正在进行个人诉讼一样，而共同基金讼费总额中会归于此人负责的部分，应从该笔讼费总额中分开计算；至于不获法律援助的集体成员，则应公平地分担讼费。回应者对这些建议表示支持，并且认为这些建议总的来说属于公平。我们故此保留这些建议，但不包括下述部分：如果扩大法律援助计划以涵盖集体诉讼，不获法律援助的集体成员应公平地分担讼费（建议7）。这是因为我们得出的结论（正如之前的段落所论及），是不应扩大法律援助计划以涵盖集体诉讼。

集体诉讼基金

56. 大部分回应者均支持设立集体诉讼基金的建议。我们总结认为另设一个由法律援助署署长管理的集体诉讼基金，似乎是更加可以

接受的解决方法。法律援助署署长在管理自负盈亏的法律援助辅助计划方面的经验，尤其可供借镜。

消费者诉讼基金

57. 本报告书的建议 1 提议采取循序渐进的方式来实施集体诉讼机制，并且先由消费者案件开始。现有的消费者诉讼基金，如获适当注入资源，便随时可供动用以资助集体诉讼。在公众的回应中，反对我们的建议者只占少数，而赞成的却占绝大多数。经仔细考虑后，我们决定保留咨询文件的原来建议（建议 8(3)）。我们相信，增加消费者诉讼基金的资源让它可以资助集体诉讼，会足以处理大量（很可能是大部分）集体诉讼将会最有机会出现其中的案件。当这基金资助集体诉讼案件的经验累积下来后，如果建议的机制会扩及其他类别的案件，便可考虑设立一项全面的集体诉讼基金，以涵盖消费者委员会范畴以外的诉讼。

诉讼出资公司

58. 咨询文件指出，诉讼出资公司将会引起争议，故此邀请公众提出意见。这个问题确曾引起回应者的热烈讨论。大部分回应者均持反对立场，而有些回应者则建议对此问题作进一步考虑。我们已仔细考虑过容许诉讼出资公司在香港运作的正反论点，所得的结论是现阶段不适宜准许诉讼出资公司在香港运作，因为社会大众不接受为牟利而资助诉讼这个构思。

建议 7

我们建议：

- (1) 获法律援助的人不应因为答应在集体诉讼中出任原告代表人而失去法律援助，但他所获得的资助或保障，只应犹如他是正在进行个人诉讼一样，而不是就集体诉讼而获得的。**
- (2) 如果获法律援助的人在集体诉讼中成为原告代表人，在共同基金讼费总额中会归于该人负责的部分，应从该笔讼费总额中分开计算，犹如他是正在以个人身分进行诉讼一样。**

建议 8

- (1) 我们的结论是如果找不到适当的方法资助经济能力有限的原告人，则普遍认为集体诉讼机制不会取得甚么成效。
- (2) 长远而言，我们建议设立一个全面的集体诉讼基金。这是一个特殊公共基金，可酌情批出款项予所有合格的贫困集体诉讼原告人，向他们提供经济支援以取得法律补救，而原告代表人须从向被告讨回的得益中付还获批给的款项作为回报。
- (3) 鉴于把全面的出资机制引入香港会牵涉到复杂情况和困难，而且我们又提议建议的集体诉讼机制应以循序渐进的方式实施，并先由消费者案件开始，我们建议增加消费者诉讼基金的资源，让衍生自消费者申索个案的集体诉讼有资金可供动用。假如基金的适用范围扩及集体诉讼，则重要的是应设计一些机制，以确保在有关诉讼中未获基金协助的集体成员会公平地分担该宗诉讼的讼费。

第 9 章 建议机制的主要特点

59. 本报告书的建议 1 建议，应将一套处理集体诉讼的新法庭程序以循序渐进的方式引入香港，先由消费者案件开始，并一俟机制证实令人满意便应在适当之时将新程序扩及其他类别的案件。虽然实施方式是循序渐进，但有需要一开始时便设置全面的集体诉讼机制。如要引入集体诉讼机制，则也有需要考虑这套新程序应有的设计特点以及应予采纳的具体条文规定。

消费者案件

60. 我们必须澄清有哪些归入“消费者案件”这个宽义标题之下的申索，应被视为符合资格而可进行集体诉讼。发生重大意外事故，又或者零售商或药房所供应的大量生产货品出现问题，均可能造成大量涉及人身伤害的侵权事件，引发受害人依据侵权的原则向制造商兴讼。消费者也许想一并提出其他诉讼因由，例如失实陈述、诈骗或其他基于侵权而提出的申索。建议的机制应容许这种做法，但基于侵权

而提出的申索若要受新机制所涵盖，则在每一宗个案中均须在涉及消费者的情况下产生。我们故此建议，建议的集体诉讼机制应涵盖消费者就货品、服务及不动产而基于合约或侵权所提出的申索（建议 9(1)）。

核证准则的模式

61. 在任何集体诉讼机制中，核证阶段是非常重要的环节，应在诉讼中尽早进行，而且应由法庭严格执行。这意味原告代表人须令法庭信纳以下核证准则已予符合：

- (a) 可予识别的申索人已达最少的人数（“人数”准则）；
- (b) 该宗申索不仅是可由法庭审理的（显示有真正的诉讼因由），而且在法律上有理据，即在核证时法庭须进行初步的理据验证（“理据”准则）；
- (c) 各集体成员之间在权益及补救上有足够的共通之处（“共通性”准则）；
- (d) 集体诉讼是解决有争议的争论点的最适当法律工具（“优越性”准则）；及
- (e) 原告代表人应有地位和能力妥当及充分地代表集体申索人的权益（“代表性”准则）。

62. 咨询文件建议，为了筛除不适合的案件，集体诉讼除非已获法庭核证，否则不应获准以集体诉讼程序的方式继续进行。此议题的回应者，全都赞同这个建议。我们故此保留这个建议（建议 9(4)）。

立法以在香港实施集体诉讼程序

63. 海外的经验显示，改革最好以制定成文法则而非以附属立法达致。如本报告书中的建议将会落实，便有需要通过赋权法例，并依据该项赋权法例更改有关规则。咨询文件建议，把集体诉讼程序引入香港的条文应透过主体法例而订定。公众咨询的结果是对此极表支持。我们故此保留这个建议（建议 9(2)）。

64. 《高等法院规则》第 15 号命令 咨询文件建议，有需要在《高等法院规则》中另行订立一条独立的命令，为集体诉讼订明通用的程序框架，以代替现有的第 15 号命令第 12 条规则。由于本报告的 1 提议采取循序渐进的方式来实施集体诉讼机制，我们认为现有的规则应予保留，至少直至建议机制扩及所有案件为止，而在

所有案件均受涵盖之后应否仍然保留这条规则，则届时才作检讨（建议 9(3)）。

65. 案件管理的权力 我们相信集体诉讼所采用的程序，应反映《民事司法制度改革报告书》中建议的明订案件管理权力经实施后所取得的经验。咨询文件建议，一些有助推行积极案件管理的做法（例如案件管理会议及解决纠纷的另类办法）或会有用，并可纳入集体诉讼的程序规则中，但得视乎上述改革措施经实际运作后所得的经验而定。此建议得到回应者赞同，因此可以保留（建议 9(5)）。

66. 聆讯集体诉讼案件的司法管辖权 哪些法庭应获授权聆讯集体诉讼，是须予考虑的问题。我们认为明智的做法，是暂缓将聆讯集体诉讼的司法管辖权延伸至下级法院，直至有关程序在高等法院原讼法庭已运作五年或以上以及由案例所衍生的法律已予确立为止。经过一段适当时间后，便可考虑将聆讯集体诉讼的司法管辖权限延伸至区域法院，但不应赋权小额钱债审裁处聆讯集体诉讼。由于这些建议得到回应者赞同，我们决定将之保留（建议 9(6)–(8)）。

建议 9

我们建议：

- (1) 建议的集体诉讼机制，应涵盖消费者就货品、服务及不动产而基于合约或侵权所提出的申索。
- (2) 应透过立法订立主体法例条文，在香港引入集体诉讼的新法庭程序，令可能会影响到实体法的改革的要素能获得全面辩论，并令有关改革得以落实，以防止声称有关条文越权而提出的挑战。为集体诉讼而采用的法例条文的详细设计，应作进一步研究。
- (3) 《高等法院规则》第 15 号命令第 12 条规则下关于代表诉讼的现有规则应予保留，至少直至建议机制扩及所有案件为止。在所有案件均受涵盖之后应否仍然保留这条规则，则届时才作检讨。
- (4) 为了落实我们就筛除明显不可为的集体诉讼案件而订立适当程序的建议，集体诉讼程序除非获法庭核证，否则不应获准以集体诉讼程序的方式继续进行。

- (5) 除了核证程序外，一些有助推行积极案件管理的详细设计特点也应纳入集体诉讼的程序规则之中。
- (6) 应暂缓将聆讯集体诉讼的司法管辖权延伸至区域法院，为期最少五年，直至高等法院原讼法庭的案例就新程序所衍生的法律已予确立为止。
- (7) 区域法院法官应获赋权，将适当的集体诉讼案件（基于其复杂性）转介高等法院原讼法庭审讯。
- (8) 小额钱债审裁处不应获赋权聆讯集体诉讼程序。