

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)321/12-13(07)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2013年1月22日舉行的會議 擬備的背景資料簡介

調解服務的發展

目的

此文件提供有關調解服務發展的背景資料，並概述立法會以往就相關事宜進行的討論。

背景

2. 調解是法庭訴訟以外的解決爭議程序，用以解決糾紛。在2007-2008年度《施政報告》中，行政長官宣布成立一個由律政司司長領導的跨界別工作小組(下稱"工作小組")，負責審視調解服務的發展情況，以及制訂計劃，以期更廣泛、更有效地利用調解來解決商業糾紛及社區層面的爭議。工作小組於2010年2月8日發表其報告(下稱"該報告")，進行為期3個月的公眾諮詢。該報告所載的48項建議¹涵蓋3個重要範疇，包括培訓及資格評審、法律框架和宣傳及公眾教育。

3. 據政府當局所述，當局就該48項建議收到十分正面和積極的回應。當局於2010年12月成立調解專責小組，由律政司司長擔任主席，協助落實得到廣大公眾支持的工作小組建議，以期推動更廣泛使用調解服務。工作小組由3個小組支援，它們分別專責處理資格評審、《調解條例》和公眾教育及宣傳。

¹ 工作小組提出的48項建議的摘要載於立法會CB(2)1480/10-11(10)號文件附錄 I

4. 當局於2011年11月30日向立法會提交《調解條例草案》(下稱"條例草案")。條例草案的目的是就調解服務的發展訂立規管框架。條例草案除明確界定"調解"的涵義外，主要就調解通訊的保密及調解通訊作為證據的可接納性作出規定。條例草案曾經由法案委員會審議，並經政府當局動議的多項委員會審議階段修正案予以修正後，於2012年6月15日的立法會會議席上獲得通過。《〈調解條例〉(生效日期)公告》(2012年第167號法律公告)於2012年10月19日刊登憲報，立法會曾成立小組委員會研究該生效日期公告。該條例於2013年1月1日開始實施。

議員的主要關注及意見

調解員的資格評審及培訓

5. 目前，在香港從事調解工作的調解員，大部分都是經由香港國際仲裁中心(下稱"國際仲裁中心")、香港律師會(下稱"律師會")及香港和解中心(下稱"和解中心")取得認可。2010年年初，律政司頒布《香港調解守則》。該守則旨在為調解員訂立通用的標準，並具有確保調解服務質素的重要作用。現時已有21個調解服務提供者(包括國際仲裁中心、律師會及和解中心)採用該守則。

6. 法律委員會關注到，條例草案既未訂定有關調解員資格評審的條文，亦無訂出規管調解員的行為及調解程序的規則。法案委員會委員認為，應訂立一個建基於適當訓練及註冊的調解制度，以維持調解員的水平及問責性。

7. 政府當局解釋，立法是推動調解服務的第一步。為維持調解程序的靈活性，將有關的規管規則納入調解協議而非條例草案是更適當的做法。爭議各方可簽訂調解協議書，規定調解妥善進行。至於資格評審及培訓，政府當局表示，香港的調解服務提供者已訂明有關調解員的訓練及持續專業進修的規定，以確保調解員能達到合適水平。調解員的資格評審規定，可在由業界主導的非法定單一調解員資格評審組織成立後再進一步商定。

8. 政府當局曾向小組委員會簡報成立由業界主導的非法定單一調解員資格評審組織的進展情況。小組委員會察悉，香港調解資歷評審協會有限公司(下稱"調評會")在2012年8月28日以擔保有限公司的形式成立，4個創會成員為香港大律師公會、律師會、國際仲裁中心及和解中心。調評會正處理的事宜包括

招收成員，以及制訂資格評審制度和承認現有認可調解員資格的政策。調評會會以自資機構的形式運作，該會沒有計劃尋求政府撥款。調評會成功設立後，下一步工作是爭取法定地位。小組委員會又察悉，由於《調解條例》並無訂明有關調評會或調解員資格評審的條文，該條例的生效日期無需受調評會的準備情況所限。

9. 部分小組委員會委員關注到，政府當局在監察調評會的運作及調解員資格評審準則方面，未能擔當任何角色。政府當局表示，當局的角色是與持份者合作，促成調評會的成立，並會繼續監察本港調解員的資格評審及培訓事宜。調評會的4個創會成員是秉持共同目標的主要機構，它們一同致力在本港進一步發展和推廣調解服務。律政司表示會密切留意未來的發展，尤其着眼於在提供調解服務方面是否存在惡性競爭。

10. 對於小組委員會委員認為，日後其他行業及界別(例如建築、測量及建造等)的調解員不應被拒諸調評會之外，調評會主席向小組委員會保證，日後加入調評會的人士不會限於單一行業(例如法律界)。

11. 小組委員會委員又關注到是否有認可的調解員提供服務，以及本地大學開辦的學術課程是否有足夠篇幅教授有關調解的課題。政府當局表示，現時已有超過2 000名獲律師會、國際仲裁中心及和解中心認可資格的調解員。大學所開辦的法律課程已納入談判技巧及調解服務內容。調評會認同一名委員的意見，認為調評會應與本地大學協作，為評審調解培訓課程訂立準則。

司法及法律事務委員會曾討論的其他主要事宜

12. 司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")曾於2008年6月至2011年7月期間舉行的多次會議上，討論有關調解服務的發展及工作小組所作建議的事宜。事務委員會委員的主要關注事項及所發表的意見綜述如下。

建築物管理個案的調解服務

13. 就協助業主及業主立案法團(下稱"法團")解決大廈管理糾紛的調解服務，司法機構在2008年1月至2009年6月推行試驗計劃，簡化土地審裁處(下稱"審裁處")處理建築物管理個案的程序，使提交審裁處的建築物管理個案得以更有效、迅速並公平地處理。鑑於試驗計劃成效令人滿意，審裁處決定自2009年7月

起把試驗計劃改為常設安排。為支援該計劃，司法機構在2008年1月，在審裁處成立了建築物管理調解統籌主任辦事處(下稱"調解統籌辦事處")，以利便各方尋求調解服務。

14. 此外，如對《建築物管理條例》(第344章)條文的理解或詮釋有所不同而引致的大廈管理糾紛，民政事務總署轄下各區民政事務處人員會就相關條文和法庭案例(如有的話)，向法團提供一般意見。視乎糾紛的性質，民政事務處人員會轉介業主到香港房屋協會轄下的10個物業管理諮詢中心，免費約見律師，尋求專業法律意見。如果爭議持續，而各方也願意嘗試通過調解處理糾紛，民政事務總署會轉介他們參加一個由該署聯同香港調解會和香港和解中心推行的調解計劃，免費接受專業的調解服務。

15. 委員關注到，協助業主及法團解決大廈管理糾紛的調解計劃會否在實施《調解條例》後繼續推行。此外，委員亦關注到，難以物色合適地方進行調解，尤其是調解人是義務提供服務以解決社區糾紛，包括大廈管理糾紛。

16. 政府當局表示，政府當局計劃繼續為建築物管理個案提供免費調解服務，並會在有需要時擴大服務範圍。至於調解場地，政府當局表示，油尖旺區議會和灣仔區議會轄下的地區設施管理委員會，分別批准公眾使用梁顯利油麻地社區中心和禮頓山社區會堂作為社區調解場地並使用場內設施。政府當局亦會考慮將調解計劃擴展至其他區域的社區中心。在這兩個社區場地進行的調解如屬義務性質，使用場地和設施的費用都會獲得豁免。

17. 應事務委員會要求，政府當局於2012年3月提供了有關透過調解解決的爭議個案(特別是與建築物管理有關個案)的成功率的資料²。

加深法律專業界對調解服務的瞭解

18. 委員察悉，法律執業者關注到，因應民事司法改革的推行而訂定的調解實務指示(下稱"實務指示31")對他們作出嚴苛的要求。根據於2010年1月1日生效的實務指示31，凡法律程序中的各方均由律師代表，有關的代表律師必須把調解證明書存檔，確認他們已向其當事人解釋可以就有關爭議進行調解、所涉及的程序，以及調解相對於訴訟所需的費用等。律師會認為，

² 立法會CB(2)1597/11-12(01)號文件

要求律師肩負評估調解所需的費用，並協助獲得法律援助的當事人考量所涉費用是否與可討回的款額相稱等責任，對法律專業界不公平。委員認為，向法律執業者提供更多有關調解的資料，從而加深他們對此項替代爭議解決程序的瞭解甚為重要。政府當局向委員保證，工作小組會與其他有關各方合作，以加深法律專業界對調解服務的瞭解。

19. 就此，事務委員會察悉，司法機構為配合實務指示31的實施而設立的調解資訊中心已於2010年1月4日起投入服務，向訴訟人提供有關調解的資訊，以協助他們考慮是否嘗試進行調解以解決爭議。至於有人擔心實施實務指示31後會出現虛假的調解一事，事務委員會察悉，大律師公會及律師會已發出通告提醒其會員，他們無論是以律師或是調解員身分參與虛假調解，均屬專業失德行為，可遭受紀律處分。法庭亦正監察此情況，如有需要，工作小組會考慮採取適當行動。

發展調解對向法院尋求公道的權利的影響

20. 有些委員表示支持發展調解服務，但亦強調向法院尋求公道，是香港居民的基本權利，得到《基本法》保證，絕不應因發展調解服務而受到削弱。他們認為，調解無法取代法庭解決糾紛的職能，而涉及重大公眾利益的案件應循司法程序而非調解解決。

21. 律政司向委員保證，調解服務的發展不會損及市民向法院尋求公道的權利。終審法院首席法官轄下民事司法制度改革工作小組在其最後報告書中清楚表明，若干類別的個案，例如涉及憲法問題者，並不適合進行調解。此外，爭議雙方談判實力不均的個案亦不適宜進行調解。根據只適用於民事訴訟的實務指示31，法庭只會在一方不曾參與調解但沒有合理解釋的個案中，考慮發出對其不利的訟費令。工作小組認為現階段不應強制規定民事糾紛進行調解。當局會基於發展調解服務所得的經驗再研究此問題。

就消費糾紛及僱傭個案提供調解服務

22. 一名委員關注到香港並無免費的法律或調解服務協助市民解決消費糾紛。她指出，律政司在2008年5月發表的《法律及相關服務供求情況顧問研究報告》指出，香港很多人曾在與消費事宜有關的事件中遇到難以解決的問題，但由於所涉的法律費用與爭議款額並不相稱，他們希望可透過調解解決。律政

司表示會提請工作小組注意該部分的顧問研究報告，由工作小組考慮如何提高社會人士對調解服務的瞭解和認知。

23. 委員建議應在調解過程中向僱員提供協助，尤其就和解金額提出意見，律政司回應時表示，有關的職工會及非政府機構均能向有關僱員提供協助。對於獲法律援助的僱員，其獲委派的法律代表會向其提供任何有關透過調解解決爭議方面所需的協助及意見，而調解費用亦會由法律援助支付。

最新發展

24. 政府當局將於2013年1月22日的下次事務委員會會議上，向事務委員會匯報專責小組在落實於2010年2月發表的工作小組報告書所載建議方面的情況。

相關文件

25. **附錄**載有相關文件一覽表，該等文件可於立法會網頁取覽。

立法會秘書處
議會事務部4
2013年1月18日

調解服務的發展

相關文件一覽表

會議	會議日期	文件
司法及法律事務委員會	2008年6月23日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
	2008年10月20日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
	2009年6月22日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
	2010年2月22日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
	2010年4月26日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
	2010年10月22日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
	2010年12月21日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
	2011年4月19日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u> 跟進文件 [立法會 <u>CB(2)1597/11-12(01)號文件</u>]
	2011年7月21日	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>

會議	會議日期	文件
《調解條例草案》委員會	2011年12月21日 2012年1月10日 2012年1月13日 2012年2月1日 2012年2月7日 2012年3月28日 2012年4月25日	報告 [立法會 <u>CB(2)1943/11-12</u> 號文件]
《〈調解條例〉(生效日期)公告》小組委員會	2012年11月6日 2012年11月16日	報告 [立法會 <u>CB(4)191/11-12</u> 號文件]

立法會秘書處
議會事務部4
2013年1月18日

G:\Team2\AJLS\2012-13\Background brief\bbrief_mediation_c_130122 (App II).doc