

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)571/12-13(04)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4月23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，並概述司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")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，負責制訂計劃，以期更廣泛、更有效地利用調解來解決高層次的商業糾紛，以及相對小型但與社區息息相關的糾紛。

調解工作小組

3. 調解工作小組(下稱"工作小組")於2010年2月8日發表其報告¹，進行為期3個月的公眾諮詢。該報告所載的48項建議涵蓋3個重要範疇，包括(i)規管架構、(ii)資格評審及培訓，以及(iii)公眾教育及宣傳。

4. 鑒於當局就工作小組報告所收到的回應均十分正面和積極，工作小組並沒有發表進一步的報告，而是就着上述報告當中須進一步考慮的建議，因應所收到的公眾意見，作出進一步研究，並直接落實該報告當中已得到廣泛支持的建議。

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

調解專責小組

5. 調解專責小組(下稱"專責小組")於2010年12月成立，由律政司司長擔任主席，成員包括跨界別的人士，負責協助考慮及落實工作小組提出的各項建議。專責小組由3個小組支援，該3個小組分別專責處理上文第3段所述的3個工作範疇。截至2012年10月，專責小組已大致完成職權範圍所載3個範疇的工作²。專責小組就這3個範疇的工作綜述如下。

規管架構

6. 工作小組在其報告中建議，香港應就調解事宜進行立法，目的是提供適當的法律架構以在香港進行調解。不過，有關的法例不可妨礙調解程序的靈活性。

7. 當局於2011年11月30日向立法會提交《調解條例草案》，該條例草案的目的是"提倡、鼓勵和促進以調解方式解決爭議"，以及"使調解通訊得以保密"。為審議該條例草案而成立的法案委員會舉行了7次會議，以詳細研究該條例草案，並考慮超過40個團體或個別人士所提交的意見。該條例草案已於2012年6月15日獲立法會通過。《調解條例》(第620章)藉由於2012年10月19日在憲報刊登的公告，已於2013年1月1日起開始實施。

資格評審及培訓

8. 現時，在香港從事調解工作的認可調解員都是經由不同的本地及海外調解資格評審機構而取得認可的，各間機構各自訂立不同的培訓及評審資格規定。

9. 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。自此，已有21個調解服務提供者採用該守則。

10. 工作小組在其報告中建議，成立一個單一資格評審組織是可取的，而且有助確保調解員的質素、使評審標準一致、向市民灌輸有關調解服務和調解員的知識、加強市民對調解服務的信心，以及維持調解的可信性。然而，該報告亦指出"目前並非適當時候訂定劃一的調解員資格評審制度"及"應致力於為可能使用調解服務的人士提供適合的調解資料，以便他們決定是否選用調解來解決糾紛，並且協助他們更能選擇勝任的調解員"。報告建議有關成立這樣的組織的可能性應在5年內予以檢

² 工作小組報告所提建議及各項建議的實施情況一覽表載於立法會CB(4)321/12-13(05)號文件附件A。

討。然而，公眾諮詢所接獲的大多數意見書都要求盡快成立一個單一資格評審組織。

11. 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日以非牟利擔保有限公司的形式成立，其創會成員為香港大律師公會、香港律師會、香港國際仲裁中心及香港和解中心(下稱"和解中心")。

12. 調評會是由業界主導的非法定組織，設立目的是要成為香港調解員資格評審的首選組織，履行資格評審和紀律審裁的職能。雖然調評會會就培訓和資格評審訂立準則，但本身不會提供培訓課程。調評會成員由機構組成，預期它們加入調評會後，必須放棄本身的資格評審制度，以便最終能夠在本港建立起單一的調解員資格評審制度。調評會已於2013年4月2日起開始運作。

公眾教育及宣傳

13. 專責小組與司法機構、其他政府部門、調解組織及持份者合作，推行了多個計劃，包括製作宣傳短片／聲帶(已在2011年12月播放)，以及在2012年5月11及12日舉辦"調解為先"研討會。該研討會旨在提高公眾對調解的認識。該兩天的研討會，每天有超過200人出席。

調解督導委員會

14. 在專責小組的工作完成後，新的調解督導委員會(下稱"督導委員會")已於2012年11月成立，由律政司司長領導，成員包括跨界別的人士，負責在香港進一步提倡和發展調解服務。為協助督導委員會，其轄下成立了三個小組委員會，負責監察《調解條例》的實施情況、監察調解員的資格評審及培訓，以及就為提倡和宣傳更廣泛使用調解而繼續推行的和新開展的計劃，提供意見。

過往的討論

15. 事務委員會曾於2008年6月至2013年1月期間舉行的會議上，討論與調解服務的發展有關的事宜。委員的主要關注事項及所發表的意見綜述於下文各段。

調解員的資格評審及培訓

16. 委員關注到，經由調評會以外的其他機構取得認可的調解員，日後會否不允許繼續在本港從事調解工作。

17. 律政司表示，《調解條例》並不包括關於調解員的資格評審及培訓的條文。雖然調評會會就培訓和資格評審訂立準則，但並無法例規定任何人士在進行調解前，必須先經由調評會取得認可。此外，沒有加入為調評會成員的機構亦可繼續為調解員進行培訓及資格評審。

18. 一名委員認為，調評會為評審調解培訓課程訂立標準時應先制訂計劃，與有開辦調解培訓課程的本地大學合作。

19. 委員察悉，設立調評會的目的是要成為香港調解員資格評審的首選組織。委員希望調評會的調解員資格評審不應局限於來自某些背景的人士，因為這樣會窒礙調解服務在香港的發展。

20. 律政司表示會透過督導委員會，與調評會緊密合作，在香港進一步發展調解員的資格評審，並確保資格評審規定合理。律政司進一步表示，據其瞭解所得，調評會將採用"融合模式"，為調解員進行資格評審。

21. 一名委員建議，為更有效地評估調評會所訂立的資格評審規定是否公平合理，並確保調解員的質素，當局應進行調查，以瞭解認可調解員的背景，例如他們的學歷和執業範疇，以及提供調解服務是否他們的主要收入來源等。

建築物管理個案的調解服務

22. 委員察悉，司法機構已於2008年1月在土地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")，以協助業主及業主立案法團以調解方式解決大廈管理糾紛。調解統籌辦事處舉辦調解講座，協助訴訟人以調解方式解決糾紛。委員進而察悉，民政事務總署轄下各區民政事務處的人員可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及和解中心推行的調解計劃，免費接受專業的調解服務。

23. 委員促請律政司及政府當局加強推廣以調解方式解決大廈管理糾紛，包括提供更多場地供社區調解之用，以及協助市民取得調解服務。

24. 律政司表示，政府當局計劃繼續為大廈管理個案提供免費的調解服務，並會在有需要時擴大該服務，以及協助市民取得調解服務。至於調解場地方面，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，分別批准把梁顯利油麻地社區中心和禮頓山社區會堂的場地及設施，用作社區調解場地。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。為支持當局的政策措施，鼓勵市民更廣泛採用調解方式解決社區糾紛，包括大廈管理糾紛，民政事務總署會繼續支援律政司在推廣調解服務的工作，並會在諮詢有關區議會後，考慮提供更多合適場地供社區調解之用。

加深法律專業界對調解服務的瞭解

25. 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")³對他們作出嚴苛的要求。律師會認為，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。

26. 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。司法機構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。

發展調解對向法院尋求公道的權利的影響

27. 有些委員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。

28. 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

³ 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。

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

29. 有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。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。

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

31. 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。

最新情況

32. 事務委員會將於2013年4月23日的下次事務委員會會議上，與有關團體／個別人士及政府當局會面，就在香港提供的調解服務交換意見。

立法會秘書處
議會事務部4
2013年4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	會議議程 會議紀要
	2008年10月20日	會議議程 會議紀要
	2009年6月22日	會議議程 會議紀要
	2010年2月22日	會議議程 會議紀要
	2010年4月26日	會議議程 會議紀要
	2010年10月22日	會議議程 會議紀要
	2010年12月21日	會議議程 會議紀要
	2011年4月19日	會議議程 會議紀要 跟進文件 [立法會 CB(2)1597/11-12(01) 號 文件]
	2011年7月21日	會議議程 會議紀要
2013年1月22日	會議議程	