

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2228/06-07(01)號文件

檔 號：CB2/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

立法會秘書處為2007年6月25日會議擬備的背景資料簡介

法援婚姻訴訟個案家事調解試驗計劃

目的

本文件旨在綜述事務委員會過去就法援婚姻訴訟個案家事調解試驗計劃所作的討論。

背景

司法機構的家事調解試驗計劃

2. 司法機構於2000年5月展開一項為期3年的家事調解試驗計劃，測試以調解方式解決婚姻糾紛的成效。試驗計劃於2000年5月至2003年7月推行，於2006年3月14日結束，由司法機構的調解統籌主任辦事處("調解辦事處")負責管理。司法機構資助了930宗婚姻訴訟個案的調解開支，而試驗計劃不計人手支出的費用為620萬元。該930宗個案的成功率為78%(約68%達成全面協議，而另外約10%則達成局部協議)。對於試驗計劃，當局的結論是，使用者對調解服務表示高度滿意而協議比率亦達至高水平，並能節省法庭的時間。

法律援助署的法援婚姻訴訟個案家事調解試驗計劃

3. 與此同時，終審法院首席法官成立的民事司法制度改革工作小組曾探討可否就不同範疇的事項(包括另類解決糾紛辦法)進行改革，並於2004年3月發表最後報告書。工作小組提議，法庭應為訴訟人提供更多資料及更佳支援，以鼓勵更多訴訟人採用純屬自願的調解辦法，連同其他適當措施，促使更多人使用與法庭有關連的調解計劃。

4. 為鼓勵更多人使用調解作為另一解決糾紛的方法，工作小組又提議在政府當局進一步研究，並就實施計劃的細則的制訂和公布進行諮詢後，應授權法律援助署("法援署")除在不宜進行調解或調解已告失敗的情況下發放用作法律訴訟的援助款項外，亦可在合適的情況

下，限定初步撥款給有資格獲得法律援助的人時，只發放用作調解的款項。

5. 在考慮及實工作小組的提議之前，司法機構在試驗計劃結束後，會繼續維持調解辦事處的運作。

6. 為方便政府當局考慮上文第4段所述工作小組的建議，法援署於2005年3月15日推行了一個為期一年的試驗計劃，以評估向法援婚姻訴訟個案提供法律援助進行調解的成本效益及影響。

7. 由於完成處理一宗婚姻訴訟個案約需時兩年，政府當局擬在2007年就試驗計劃進行評估。政府當局會研究是否適宜將試驗計劃定為常設的法律援助服務，並評估向婚姻訴訟個案提供法律援助作調解的資源影響，包括完成處理法律援助個案所需的費用及時間，以及在運作及立法方面的需要。

8. 事務委員會曾於2005年2月、2005年10月及2006年5月的會議上討論試驗計劃。事務委員會曾討論的主要關注事項綜述於下文第9至17段。

事務委員會提出的關注事項

自願參與調解

9. 委員認為不應以參與調解作為給予法律援助的條件。政府當局向委員保證，試驗計劃按自願參與的原則運作。有關個案是否被考慮進行調解或訴訟各方是否同意進行調解，均不會影響法援署給予法律援助供提起法律程序的決定。法援署不會因申請人拒絕接受調解，而撤回向其發出的法律援助證書。有關試驗計劃的資料單張會清楚註明，參與調解純屬自願。政府當局答允考慮可有其他渠道用作宣傳試驗計劃純屬自願此信息。

宣傳

10. 委員認為，政府當局應積極透過多個渠道推廣試驗計劃，並幫助公眾更清楚瞭解調解是解決糾紛的另一有效方法。

11. 部分委員關注到，鑒於調解服務可能令獲指派的律師工作減少，該等律師會否將調解服務告知當事人，並鼓勵他們接受調解。有委員建議法援署委派律師予受助人之前，先告知受助人有關試驗計劃可提供的協助。亦有委員對難以說服法律援助受助人接受調解表示關注，其中尤以受助人無須操心法庭訴訟費用的情況為然。

12. 為釋除委員的上述關注，政府當局向他們保證，當局已製備宣傳資料，包括有關試驗計劃的資料單張及註釋便覽，以及供獲指派的律師及調解員使用的表格。當局會給予獲指派的律師一份註釋便

覽，闡述試驗計劃的詳情及他們在計劃中擔當的角色。律師須根據法庭的實務指示，告知法律援助申請人他們可接受調解服務，以及試驗計劃的詳情，亦須向法援署報告其法律援助當事人會否試用試驗計劃提供的調解服務。當局會製作有關調解服務的錄影帶，供法律援助申請人觀看，亦會透過法援署的網頁公布計劃的詳情，以及要求非政府組織派發宣傳資料。

2006年5月的中期報告

13. 政府當局於2006年5月就法援署的試驗計劃向事務委員會提交中期報告。當局告知事務委員會，試驗計劃雖然已於2006年3月14日結束，但大部分個案仍在進行。當局會繼續根據試驗計劃向在該日期前申請法律援助的法援婚姻訴訟個案提供協助。政府當局向事務委員會提供的文件載於**附錄I**。

案件量

14. 委員察悉截至2006年4月7日的案件量，並關注到，與司法機構的試驗計劃相比，法援署試驗計劃的使用率及成功率均偏低(請參閱該文件第5至7段)。政府當局解釋——

- (a) 當局對現在較少的個案數字並不驚訝，原因是很多案件並不適合(即涉及家庭暴力／虐待兒童)、不需要(即沒有真正問題正在爭議)或不可能(即受助人／與訟的另一方為精神病患者或與訟的另一方下落不明或拒絕參與)進行調解；
- (b) 司法機構試驗計劃所資助的930宗個案，有法律援助個案，亦有非法律援助個案。由於多宗非法律援助個案涉及富爭議的事項及大量金錢，有關各方多傾向選擇調解解決紛爭；及
- (c) 一項可能影響法援署試驗計劃使用率的因素，是司法機構當時正進行有關解決財務糾紛的試驗計劃；該計劃涉及婚姻訴訟附屬濟助程序的改革，令不少婚姻訴訟個案在較早階段達成和解。司法機構的試驗計劃在解決財務糾紛的試驗計劃推出前已完成，故其使用率沒有受到影響。該項試驗計劃已於2006年12月結束。

15. 委員要求政府當局——

- (a) 分析法援署的試驗計劃所處理的194宗個案，查明法律援助受助人在哪個階段決定接受調解；
- (b) 分析司法機構的試驗計劃所資助的930宗個案，找出非法律援助個案的數目，以及其成功率偏高的原因；及
- (c) 評估解決財務糾紛計劃對法援署試驗計劃的影響，並向事務委員會匯報該兩項計劃的最後評估結果。

調解時數

16. 委員察悉，與司法機構的試驗計劃一樣，在法援署的試驗計劃下，每宗個案的調解時數上限為15小時，調解費用每小時600元。截至2006年4月，法援署為33宗個案共付出了約169,000元(平均每宗個案5,000元)。由於每宗調解個案平均所用時間只有8.5小時，有委員建議降低調解時數上限以節省資源。另一委員提出告誡，認為不可降低上限，以免阻礙試驗計劃的運作，減低其成效。

17. 政府當局回應時表示，法援署可就合適個案批准撥款，在最初的15小時後繼續進行調解。政府當局就試驗計劃作會後評估時會顧及委員的意見。

2007年6月25日的會議

18. 政府當局會於2007年6月25日的會議上向事務委員會匯報其對法援署試驗計劃的最後評估結果及日後路向。

有關文件

19. **附錄II**載有相關文件一覽表。該等文件可於立法會網站取覽。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年6月21日

資料文件

立法會司法及法律事務委員會

向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人 提供撥款進行調解的試驗計劃

目的

本文件旨在向委員提交中期報告，介紹向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解的試驗計劃(試驗計劃)的最新進展。

背景

2. 在二零零五年二月徵詢事務委員會的意見後，法律援助署（法援署）於二零零五年三月十五日開始推行為期一年的試驗計劃。從法律援助政策的角度而言，試驗計劃旨在就成本效益及全面影響各方面，確定是否具備充分理據向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解。

3. 正如在二零零五年二月二十八日的事務委員會會議上所報告，試驗計劃以司法機構在二零零零年五月至二零零三年七月推行的試驗計劃為藍本，並已考慮《民事司法改革報告書》的具體建議及法律援助服務局的意見。試驗計劃利用司法機構在二零零零年為婚姻訴訟個案而設立的現有設施－調解統籌主任辦事處(調解辦事處)及認可調解員名冊。在上述事務委員會文件載述的試驗計劃主要特點現轉載於**附件**。試驗計劃於二零零六年三月十四日結束。

進展

截至二零零六年四月七日的個案數目

4. 法律援助受助人獲邀請以自願形式參加試驗計劃進行調解。他們可在其個案進行中的任何階段參加。

5. 4 781 宗個案中的律師已向法援署滙報法律援助受助人會否嘗試進行調解。有 194 宗的法律援助受助人已表示願意嘗試進行調解，並已獲轉介調解辦事處，而其餘 4 587 宗則沒有作出轉介。按照初步計算，在 4 587 宗個案中，超過 3 000 宗顯然**不適合**(即涉及家庭暴力/虐待兒童)，或**不需要**(即沒有真正問題正在爭議)或**不可能**(即受助人/與訟的另一方為精神病患者或與訟的另一方下落不明或拒絕參與)進行調解。至於其他個案，法律援助受助人沒有選擇調解的原因包括他們寧願以其他方式解決他們的糾紛(例如藉着和解或輔導或經由律師或法庭)，或受助人認為調解不會有幫助等。

6. 在已獲轉介調解辦事處的 194 宗個案中，截至四月七日，68 宗已轉介調解員處理；另 43 宗仍在處理中(如等候安排調解講座或當事人的指示)。其餘的 83 宗沒有獲轉介至調解員，究其主要原因為另一方拒絕出席調解講座或進行調解，或其後發現雙方沒有真正問題正在爭議。

7. 在已獲轉介調解員的 68 宗個案中，23 宗仍在處理。至於其餘的 45 宗，24 宗已完成調解並達成全面協議；2 宗達成部分協議；12 宗沒有達成協議，另 7 宗沒有進行調解。

8. 截至四月七日，法援署已就 33 宗個案向調解員支付了共 168,770 元的費用，即平均每宗個案 5,114 元。處理每宗個案的時間平均為 8.5 小時。

調解員名冊

9. 名冊上的 73 名調解員是調解辦事處名冊上同意參加試驗計劃的調解員。現按他們的背景分類如下—

社會工作	45
法律	25
輔導	2
臨床心理學及心理治療	1
合計：	73

宣傳

10. 法援署已積極宣傳試驗計劃一

- (a) 律師方面：法援署已要求香港律師會協助向會員宣傳試驗計劃，為律師舉辦研討會，為獲指派代表婚姻訴訟個案受助人的律師提供合適的簡介資料，並要求獲指派的律師按照法庭的實務指示和法援署的指示，告知受助人有關調解服務和試驗計劃；
- (b) 市民及受助人方面：法援署的辦事處備有海報、小冊子及單張，接待處則播放錄影帶，錄影帶亦可供私下觀看；及法援署的網站及電話熱線亦有提供有關試驗計劃的資料。法援署的職員會與婚姻訴訟個案的法律援助申請人會面，向他們解釋及宣傳試驗計劃；以及
- (c) 為了針對有婚姻糾紛的市民進行宣傳，法援署向當值律師服務的免費法律諮詢服務中心提供海報、小冊子及單張，以便派發給涉及婚姻訴訟的市民。當局亦已要求社會福利署及多個與有婚姻糾紛的市民有接觸的非政府機構(例如香港明愛家庭服務)派發相若資料。

初步觀察

11. 如以上第 4 至 7 段解釋，雖然試驗計劃已於二零零六年三月十四日結束，但大部分個案仍在進行中，而完整的數據在短時間內不可能齊備。

12. 由政務司司長辦公室轄下的行政署、法援署、民政事務局和司法機構代表組成負責監察試驗計劃的督導委員會，已檢討現有數據，並有以下的觀察 –

- (a) 正如民事司法制度改革中期報告所述，調解是“解決糾紛的另類辦法”。對於一些適合的個案而言，這辦法可提供另一個選擇或輔助民事訴訟程序，但不是取代民事訴訟程序。在這層面上，試驗計劃為法律援助受助人提供了一個可行的選擇；
- (b) 與司法機構的試驗計劃相似，於試驗計劃下使用調解服務的個案比例預計較細。從上文第 5 段可見，很多個案根本不適宜、不需要或不可能採用調解。督導委員會因此對現在較少的個案數字並不驚訝；及

- (c) 影響試驗計劃使用率的一項非常相關(即使不是最相關)的因素，是司法機構正進行的有關解決財務糾紛的試驗計劃；該計劃涉及婚姻訴訟附屬濟助程序的改革。解決財務糾紛計劃涵蓋所有涉及申索附屬濟助的個案，但那些只涉及申請象徵式贍養費的個案則不列入計劃的範圍內。根據該計劃，雙方在首次約見法官前，須各自披露本身的經濟狀況。法官的角色是探討達成和解的可行方法，以及視乎情況嘗試促成早日和解。如雙方不能在解決財務糾紛的聆訊中達成和解，有關個案將進行審訊。根據督導委員會的初步觀察，解決財務糾紛計劃令不少個案均在較早階段達成和解。

正如民事司法制度改革最後報告書所指，“司法調解”是解決財務糾紛計劃的重要特點。法援署的試驗計劃及解決財務糾紛計劃均為個案提供解決方法。因此，參與法援署試驗計劃的個案數目可能受到影響是可以理解的。我們正尋求司法機構協助提供更多有關解決財務糾紛計劃的資料和數據，以便進一步分析。

未來路向

13. 與此同時，我們將開始探討是否適宜把試驗計劃轉為一項常設的法律援助服務。我們將評估向婚姻訴訟案件當事人提供法律援助作調解的資源影響，包括個別費用項目(如律師費、調解員費用等)，及完成處理法律援助個案所需的時間；以及在運作和立法方面的有關要求。

14. 大部分婚姻訴訟個案需約兩年完成。我們現正致力在二零零七年年中就試驗計劃完成最後評估，屆時半數有關個案可望已經完結。

政務司司長辦公室
行政署

法律援助署

二零零六年五月

**向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人
提供撥款進行調解的試驗計劃
的主要特點**

(A) 試驗計劃中各方的職責

法援署

法援署負責管理試驗計劃，主要職責為：

- 對申領法律援助人士進行例行的經濟狀況和案情審查，並通知通過審查的人士有關試驗計劃；
- 根據現行做法，在決定給予法律援助後，指派律師予法律援助受助人；
- 保存調解員名冊，名冊成員均來自調解統籌主任辦事處現有的調解員名冊，這些成員並同意接受法援署在試驗計劃下分配工作的條件和制約；
- 如個案合適，批准撥款以進行指定時數以外的調解服務；
- 監察有關個案的進展，及確保獲指派的律師和調解員按照試驗計劃的規定行事；以及
- 蒐集所需數據，以便評估試驗計劃。

法律援助受助人

2. 法律援助受助人及與訟的另一方均獲邀請以自願形式參加試驗計劃。他們可在同意參加試驗計劃的認可調解員名冊上選擇一名調解員。如個案適合作調解，他們可在訴訟前或訴訟開始後參加試驗計劃。

獲指派的律師

3. 獲指派的律師須根據法庭的實務指示，告知法律援助受助人可參與調解並通知其有關試驗計劃。獲指派的律師亦可在有需要時於調解過程中向法律援助受助人提供意見，並在隨後的法律訴訟中代表他出

庭。如法律援助受助人表示不願意嘗試調解，獲指派的律師會把他提出的理由告知法援署。

調解員

4. 調解員按固定的每小時收費率提供服務。他會向法援署匯報調解結果，並在有需要時請法援署批准把試驗計劃所資助的調解時數延長至指定時數以外。

調解統籌主任辦事處

5. 司法機構的調解統籌主任辦事處安排為法律援助受助人和與訟的另一方舉辦調解講座，並根據司法機構的試驗計劃所採用的指引，評估該個案是否適合調解。如認為個案適合調解，而雙方亦同意，調解統籌主任辦事處便協助他們從願意參加政府當局的試驗計劃的認可調解員名冊上，選擇一名調解員。辦事處亦向法援署匯報雙方是否同意調解，若然，則提供雙方所選調解員的姓名。

(B) 其他後勤安排

調解時數

6. 與司法機構的試驗計劃一樣，政府當局的試驗計劃下每宗個案的調解時數上限訂為 15 小時。視乎調解員的報告，法援署可就合適個案(例如認為延長時間可以幫助雙方達成協議)，批准向 15 小時以後的調解時數作出撥款。

調解員的收費水平

7. 調解員費用為每小時 600 元，與司法機構根據試驗計劃支付的費用相同。

支付調解員費用

8. 為鼓勵法律援助受助人和與訟的另一方作出調解並參加政府當局的試驗計劃，法援署會承擔雙方的調解費用，不會向法律援助受助人追討為其所付的調解員費用。

法援婚姻訴訟個案家事調解試驗計劃

有關文件

會議	會議日期	文件／質詢
司法及法律事務委員會	2005年2月28日	政府當局有關"向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解的試驗計劃"的文件 [立法會CB(2)507/04-05(01)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)1254/04-05號文件]
	2005年10月17日	政府當局提供題為"政務司司長辦公室行政署的施政措施"的文件 [立法會CB(2)29/05-06(01)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)677/05-06號文件]
	2006年5月22日	政府當局就"向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解的試驗計劃"提供的文件 [立法會CB(2)2039/05-06(01)號文件] 立法會秘書處就"向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解的試驗計劃"擬備的背景資料簡介 [立法會CB(2)2052/05-06(05)號文件] 會議紀要 [立法會CB(2)2737/05-06號文件]