

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2327/07-08(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2008年6月23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

本文件旨在綜述司法及法律事務委員會(下稱"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(下稱"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。

## 政府當局的建議

7. 政府當局於2006年5月向事務委員會匯報法援署的試驗計劃的工作進展。由於大部分婚姻訴訟個案約需兩年時間審結，政府當局於事務委員會2007年6月25日的會議上匯報其對試驗計劃的最後評估結果。政府當局的文件複本[立法會CB(2)2221/06-07(04)號文件]載於**附錄I**。

8. 政府當局建議 ——

- (a) 向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供調解應為法律援助服務的常設項目，以配合國際趨勢及本地謀求促進以調解作為訴訟以外解決糾紛的另類途徑；及
- (b) 除下列各項外，試驗計劃(請參閱**附錄I**所載文件的附件)的特點運作(包括繼續採用司法機構調解辦事處的服務)應予繼續採用。下列各項是要使法律援助婚姻訴訟個案中提供法律援助進行調解的安排與民事法律援助程序一致 ——
  - (i) 日後的撥款應透過修訂《法律援助條例》而根據法例支付；
  - (ii) 在常設安排下，公帑只應支付法律援助受助人應該分擔的調解員費用的部分；及
  - (iii) 在常設安排下，為法律援助受助人討回或保留任何金錢或物業，須被法律援助署署長作第一押記，以清還調解員的費用及調解附帶的法律費用。

## 事務委員會的意見

9. 事務委員會對法援署的試驗計劃的偏低使用率及成功率(請參閱**附錄I**第8至9段)表示關注。在6 297宗婚姻訴訟個案中，有297宗個案的法律援助受助人表示願意嘗試進行調解，其中有107宗個案轉介調解員處理。在88宗經調解的個案中，有61宗達成協議，其中有48宗達成全面協議，另有13宗則達成部分協議。事務委員會察悉政府當局的

解釋，即法援署有很多個案不適合進行調解(例如涉及家庭暴力)，或無需進行調解(例如沒有真正的爭議事項)，或無法進行調解(例如受助人／對方不知所蹤／拒絕參與)。

10. 事務委員會察悉政府當局的意見，即進行調解未必減低該等個案的整體費用(即訴訟費用加調解費用)。事務委員會不同意政府當局只按成本效益來評價試驗計劃，因為分配法律援助資源予調解服務是對未來的一項良好投資，並可令社會受惠。

11. 事務委員會支持政府當局的建議，將法律援助擴及法律援助婚姻訴訟中進行調解的個案，並以此作為常設安排。事務委員會要求政府當局制訂整體建議，然後諮詢法律援助服務局及事務委員會，並考慮委員提出的下列主要事項——

(a) 強制調解

部分委員認為，香港可借鏡海外司法管轄區對推行調解的做法。一名委員指出，由於澳洲法律規定涉及婚姻糾紛的雙方必須先行調解，調解服務在當地能成功推行。事務委員會促請政府當局慎重檢討應如何實施建議的常設安排，包括強制進行調解是否可取。

(b) 調解員的費用

事務委員會察悉香港律師會的下述意見：鑒於專業調解員及實習律師現時分別收取每小時3,000元及1,400元，法援署現時向調解員建議的每小時600元收費對法律專業不公平。事務委員會同意，調解服務不應由律師義務提供。事務委員會認為，若無足夠資助，調解服務無法推行，並要求政府當局研究推行建議常設安排的撥款政策。

(c) 調解與法律服務之間的銜接

法律援助受助人可於其法律程序的任何階段參與試驗計劃。事務委員會要求政府當局研究在常設安排下，為法律援助受助人提供的調解與法律服務可如何銜接。

## 有關文件

12. **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  
2008年6月17日

二零零七年六月二十五日  
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

本文件告知委員會向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供調解的試驗計劃(試驗計劃)的評估及擬定的路向。

#### 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. 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。試驗計劃利用了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。試驗計劃的主要特點載於**附件**。試驗計劃於二零零六年三月十四日結束。

4. 我們成立了一個督導委員會，負責監察及評估試驗計劃。督導委員會由行政署長擔任主席，並由法援署和民政事務局的代表及司法機構的夏正民法官組成。

5. 我們於二零零六年五月二十二日向委員會提交中期報告(CB(2)2039/05-06(01))。我們承諾探討把試驗計劃轉為一項常設的法律援助服務是否可行及適合。

## 試驗計劃的結果

6. 試驗計劃採集截至二零零六年三月十四日的十二個月內就婚姻訴訟個案提出法律援助申請或獲簽發法律援助證書的個案。某些個案的法律程序仍在進行，但所得的數據及資料已足夠完成試驗計劃的評估。截至二零零七年三月十五日，主要的結果如下一

### 個案數目

7. 試驗計劃期間一共簽發 6 297 張有關的法律援助證書。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。在這 6 297 宗個案中—

(a) 297 宗的法律援助受助人表示願意嘗試進行調解(274 宗在與被指派律師的首次會面後表示意向；12 宗在發出呈請書時表示；6 宗在發出呈請書後表示；而剩下的 5 宗則在展開法律程序後表示)。他們之後獲轉介調解辦事處；

(b) 最後，只有 107 宗個案(1.7%)轉介調解員處理。大部份案件(4 727 宗，75%)為不適合(如涉及虐待兒童或家庭暴力)、不需要(即沒有真正問題正在爭議)或不可能(如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，法律援助受助人因不同原因沒有選擇調解(如他們寧願以其他方式(如經由法庭)解決其糾紛，或他們認為調解不會有幫助)；

(c) 88 宗個案(1.4%)已進行調解；及

(d) 88 宗經調解的個案中有 61 宗(69%)達成全面協議(48 宗)或部份協議(13 宗)。

8. 個案數目少並不難預料。由以上第 7(b)段可見，確有很多個案不適合、不需要或不可能進行調解。我們亦以司法機構為期三年的試驗計劃作參考。在該計劃下，每年平均約有 310 宗個案進行調解(大約相等於每年約 16 000 宗申請離婚的個案的 1.9%)。法援署試驗計劃的相對數字為 1.4%(第 7(c)段)。

9. 委員會要求我們評估司法機構正進行有關解決財務糾紛的試驗計劃<sup>1</sup>對法援署試驗計劃的影響。據司法機構稱，其試驗計劃仍在進行，並未有對計劃作出評估。即使如此，我們沒有發現有關解決財務糾紛的試驗計劃對法援署的試驗計劃的使用率有明顯的影響。我們注意到在沒有解決財務糾紛的試驗計劃時，每年有 97 宗法律援助個案在司法機構的調解試驗計劃下進行調解(佔當時每年婚姻訴訟個案法律援助證書數目約 1.5%)。此數目與法援署試驗計劃的數目相若(88 宗調解個案，佔有關的婚姻訴訟個案法律援助證書數目的 1.4%)。可能的原因為一

(a) 如上述第 7(b)段所提及，大部份個案為不適合、不需要或不可能進行調解，特別是有多於 2 600 宗個案沒有真正問題正在爭議。解決財務糾紛的機制同樣不適用於這些個案。因此解決財務糾紛的試驗計劃存在與否，並沒多大關係；及

(b) 在法援署的試驗計劃下，法律援助受助人在法援署申請時及之後與律師進行首次會面時均會被告知試驗計劃這項服務。這些程序都是在發出呈請書前進行的，而解決財務糾紛的機制則在發出呈請書時才開始啟動。法律援助受助人亦可在其個案進行中的任何階段參加試驗計劃。因此，解決財務糾紛機制存在與否，都不大可能會影響法律援助受助人參與法援署試驗計劃的決定。

## 費用

10. 試驗計劃引致的調解費用微不足道。有 92 宗個案已支付調解員費用共 498,070 元(平均每宗個案 5,413 元)。經調解的個案平均時間為 8 小時。

11. 進行調解不一定減低個案的整體費用(即訴訟費用加上調解費用)。只有 31 宗經調解的個案進行了最後結算。這些案件的費用總額(訴訟費用及調解費用)中位數為 21,050 元，

---

<sup>1</sup> 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在計劃的範圍內。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。

較實行試驗計劃前<sup>2</sup>的法律援助婚姻訴訟個案的費用中位數(13,200 元)高。一方面，我們注意到由於大部份法律援助婚姻訴訟個案的律師就其工作收取固定費用，因此若個案進行調解，不論成功與否，費用將由原來的固定費用再加上平均約 5,000 元的調解員費用。另一方面，我們亦明白，若沒有調解服務，這些經調解的個案的訴訟費用可能會更高。

## 個案持續的時間

12. 使用調解服務和個案持續的時間沒有相互關係。婚姻訴訟個案歷時的長短受很多因素影響，例如爭議的性質、複雜的程度、參與者的態度及法官對法庭程序的管理。

## 使用者的回應

13. 試驗計劃在使用者的評分及透過調解達成協議方面是成功的。659 位(90%)回應問卷調查的人士給予試驗計劃正面評分。在 88 宗經調解的個案中，61 宗(69%)達成部份或全面協議。

## 調解員名冊

14. 名冊上的 82 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。他們的背景分類如下—

社會工作	53
法律	26
輔導	2
臨床心理學及心理治療	1
<b>合計：</b>	<b>82</b>

---

<sup>2</sup> 由二零零四年一月一日至試驗計劃開始期間簽發的法律援助證書。

## 建議

### 國際及本地趨勢

15. 發展調解以輔助訴訟是國際趨勢。它提供另一渠道(而非替代)，令個案中雙方在較少對抗的情況下，在合理時間內並經過深思熟慮後，達致和解。尤其在家庭爭議方面，長遠來說，它可為雙方帶來較低的對立關係。主要的海外管轄區包括英國、澳洲、加拿大、美國、日本和新加坡都已在解決家庭糾紛的程序上使用調解。

16. 在本地方面，首席法官成立了一個工作小組，以考慮如何促進在原訟法庭、區域法院及土地審裁處審理的民事爭議進行調解。律政司司長亦成立了一個由法律界代表、調解組織代表及學者組成的工作小組，以研究推廣調解的方法；採取措施探討更廣泛使用調解涉及政府的民事爭議；及加強政府律師的調解訓練。

17. 雖然提供法律援助進行調解未必會減低婚姻訴訟個案的費用，在調解普及前受惠人數亦不會很多，我們認為向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供調解應為法律援助服務的常設項目。這配合國際趨勢及本地謀求促進以調解作為訴訟以外解決糾紛的另類途徑。

### 建議常設安排的特點

18. 試驗計劃的安排和運作(載於**附件**)大致上順利，並無重大障礙。因此我們認為，除了下列各項外，應該繼續沿用這些特點運作(包括繼續採用司法機構調解辦事處的服務)。下述的例外，是要使法律援助婚姻訴訟個案中提供法律援助進行調解的安排與民事法律援助程序一致—

- (a) 為法律援助婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解，應透過修訂法律援助條例而根據法例支付，而非如試驗計劃般以行政計劃方式進行。這做法能把法律援助署署長(法援署署長)的權力和職責在法例中**清楚界定**，與法律程序的法律援助安排一致；
- (b) 在試驗計劃下，非法律援助受助人的一方無須分擔調解員的費用。在調解成為常設項目後，若為非法律援助



助受助人支付費用，將違背基本政策，即任何人士必須通過經濟及案情審查才符合獲取法律援助資格。因此，在常設安排下，公帑只應支付法律援助受助人應該分擔的調解員費用的部分；及

- (c) 為與民事法律援助個案的做法一致，在常設安排下，為法律援助受助人討回或保留任何金錢或物業，需被法援署署長作第一押記，以清還調解員的費用及調解附帶的法律費用。

## 未來路向

19. 政府當局準備就建議的常設安排特點，向法律援助服務局諮詢擴展法律援助，使其涵蓋法律援助婚姻訴訟中進行調解的個案。

政務司司長辦公室  
行政署

法律援助署

二零零七年六月

**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**

法律援助署(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(調解辦事處)

5. 司法機構的調解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。調解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 <a href="#">[立法會CB(2)507/04-05(01)號文件]</a>  會議紀要 <a href="#">[立法會CB(2)1254/04-05號文件]</a>
	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 <a href="#">[立法會CB(2)29/05-06(01)號文件]</a>  會議紀要 <a href="#">[立法會CB(2)677/05-06號文件]</a>
	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 <a href="#">[立法會CB(2)2039/05-06(01)號文件]</a>  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 <a href="#">[立法會CB(2)2052/05-06(05)號文件]</a>  會議紀要 <a href="#">[立法會CB(2)2737/05-06號文件]</a>
	2007年6月25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 <a href="#">[立法會CB(2)2221/06-07(04)號文件]</a>  立法會秘書處就"法援婚姻訴訟個案家事調解試驗計劃"擬備的背景資料簡介 <a href="#">[立法會CB(2)2228/06-07(01)號文件]</a>

		<p>香港律師會就"法援婚姻訴訟個案家事調解試驗計劃"提交的意見書 [立法會CB(2)2294/06-07(01)號文件] (只備英文本)</p> <p>會議紀要 [立法會CB(2)2654/06-07號文件]</p>
--	--	---