

2010 年 2 月 22 日會議
討論文件

立法會司法及法律事務委員會

在律政司開設 一個副首席政府律師的非公務員職位 以推廣調解服務

目的

律政司法律政策科擬開設一個副首席政府律師的非公務員職位，為期 3 年，職級相等於首長級(律政人員)薪級第 2 點。出任該職位的人員負責推動香港調解服務的發展，尤其在參照律政司司長領導的調解工作小組所作建議的基礎上，提供必需的支援。該職位計劃於 2010 年 8 月開設。本文件旨在請委員就這項開設職位的建議提出意見。

理由

背景

2. 行政長官在《二零零七至零八年施政報告》宣布成立一個由律政司司長領導的跨界別工作小組，籌劃如何更有效及廣泛利用調解處理高層次的商業糾紛，以及相對小型但與社區息息相關的糾紛。2010 年 2 月 8 日，工作小組發表報告，並展開為期 3 個月的公眾諮詢。報告載列的 48 項建議，涵蓋評審資格及培訓、規管架構，以及公眾教育及宣傳等 3 個主要範疇。工作小組的建議摘要載於附件 A。

推動香港的調解發展

3. 調解是一個私人、自願性質及保密的程序，通過中立的第三方(調解員)的協助以解決糾紛。調解員協助各方找出糾紛的真正重點(着重各方的要求多於當中涉及的法律爭論點)、與各方在保密的情況下作個別傾談，從而產生解決糾紛的方案，供當事各方考慮。在香港，使

用調解並非新猷，調解常用於解決糾紛，如建築合約糾紛和家庭的事宜。民事司法制度改革實施以來，調解的使用已邁向新階段。

4. 民事司法制度改革為香港法院的民事程序帶來重大轉變。有關改革強調法院在積極管理案件、促進和解及節省時間和費用方面的角色及責任。實施改革後帶來的其中一個最重要的轉變，是強調採用另類排解程序(ADR)，特別是以調解來解決糾紛，以代替進行全面訴訟。司法機關發出的《實務指示 31－調解》，是民事司法制度改革的其中一個部分，並已於 2010 年 1 月 1 日生效。根據這指示，各方及其法律代表有責任協助法院進一步達致民事司法制度改革有關促進和解的基本目標。當中重大的推動力，是不會參與調解但沒有合理解釋的一方，會面對不利的訟費令。

5. 司法機關及調解組織均已預備好迎接這項新發展，而有關制度亦已準備就緒，為需要調解資料的各方提供支援。更廣泛使用調解的步伐已經展開，我們需要採取具前瞻性的積極態度，及早策劃，以促進香港的調解發展。

工作小組的建議

6. 律政司現正就工作小組的 48 項建議諮詢公眾，而諮詢工作將於 2010 年 5 月初結束。我們預期未來 3 年須就以下幾方面展開工作(但須視乎諮詢結果)－

- (a) 與相關的持份者合作，監察《香港調解守則》的採用和執行情況，以及根據經驗，檢討該守則的運作情況；
- (b) 與持份者合作，密切監察調解員資格評審制度的發展；
- (c) 在顧及調解服務的整體發展下，制定擬議調解法例的細節。我們預期有關法例會訂立規管架構以進行調解(但須視乎諮詢結果)；
- (d) 推動工作小組建議的各項公眾教育及宣傳活動，包括加強“調解為先”計劃、為調解場地及服務使用者進行配對，以及與相關各方合力推動更廣泛地使用社區調解服務等；以及
- (e) 與相關各方合作，尋求在不同界別推行調解試驗計劃的機會。

擬設的副首席政府律師非公務員職位

7. 2008 年工作小組成立之初，律政司開設了一個非全職的副首席政府律師非公務員職位，為期 12 個月，以便為工作小組提供秘書處支援。鑑於當時預期的工作量、所涉職務屬有時限性質，加上由具調解工作經驗的人士出任該職位較為可取，律政司當時認為把該職位定為有時限和非全職是恰當的。該職位已於 2009 年 11 月 28 日到期撤銷。其後，工作小組決定就所提出的建議諮詢公眾，律政司遂開設一個全職的副首席政府律師非公務員職位，為期 6 個月，以執行這項特定的諮詢工作。基於所涉及的工作量，實有需要開設一個全職的職位。該職位於 2010 年 1 月 26 日開設，將於 2010 年 7 月 26 日到期撤銷。該有時限的副首席政府律師非公務員職位的職責說明載於**附件 B**。

8. 為了在未來 3 年推展工作小組的建議，特別是上文第 6 段所載的事宜，我們需要副首席政府律師級別的全職專業支援。由於上述 48 項建議涵蓋規管架構、資格評審和宣傳及公眾教育等 3 個範疇，涉及的事宜十分專門，而落實建議的過程需要負責人員與不同界別的持份者(包括司法機構、其他政府部門、調解界及學術界)緊密合作，我們認為出任擬設職位的人員必須成熟穩重，在調解工作方面具備豐富的專業知識和經驗，而且處事獨立，足能勝任有關工作。因此，該職位的職級定在副首席政府律師的級別，實屬恰當。考慮到上文第 6 段所述的工作量和工作預期所需時間，我們進一步建議該職位的開設期應為 3 年。

9. 具備法律知識以及調解知識和經驗，對於有效履行該擬設副首席政府律師的職責至為重要。我們會透過公開招聘填補這個職位。擬開設的法律政策科副首席政府律師職位的職責說明載於**附件 C**。顯示建議改動的組織圖則載於**附件 D**。

10. 如**附件 D** 所顯示，現時法律政策科由法律政策專員(首長級(律政人員)薪級第 6 點)主管，其下設有 3 個首席政府律師常額職位(首長級(律政人員)薪級第 3 點)，即副法律政策專員(憲制事務)、副法律政策專員(一般法律事務)及法律改革委員會秘書。兩名副法律政策專員各自監督兩個組別，每個組別均由 1 名副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 2 點)主管，即副法律政策專員(憲制事務)主管人權組及基本法組；副法律政策專員(一般法律事務)主管一般法律政策組及中國法律組。法律改革委員會秘書則由一名副首席政府律師協助。現時這些首長級人員全力處理其特定職務，並沒有空間處理其他事務。

曾考慮的其他方法

11. 我們曾仔細研究律政司現有的首長級人員能否兼顧擬設職位的職務。但由於這些人員須全力處理其現有職務，因而不能騰出緊絀的人手，為推展工作小組的建議提供所需的專職支援。在現階段，我們預期落實工作小組的建議需時大約 3 年。在考慮過處理有關工作所需的專業知識(法律知識)和經驗(與調解事宜有關)後，我們認為開設擬議的非公務員職位，並通過公開招聘以物色最合適的人選，是唯一可行的方案。

對財政的影響

12. 擬設的非公務員職位的整套薪酬福利條件將不超過每年平均員工開支總額，包括薪金及職員附帶福利成本；副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 2 點)的這兩項開支合共 2,192,496 元。我們會在 2010-11 年度的預算草案內預留款項，以支付這項建議所需的開支。

意見諮詢

13. 請委員就這項建議提出意見。如建議獲委員支持，我們會徵求財務委員會人事編制小組委員會的批准。

律政司

2010 年 2 月

建議摘要

節錄自調解工作小組報告摘要

建議1

應議定一個清晰可行的定義。調解的定義應具有若干程度的彈性，使調解服務日後在香港的應用及發展不會受到不必要的掣肘。

建議2

應檢討香港法例內“mediation”(調解／調停)及“conciliation”(調解／和解)這些字眼(特別是在中文本內)的使用情況，以消除任何不一致之處。

建議3

藉着舉辦以特定界別為目標的調解宣傳活動(例如針對工商界、社區、青少年及長者等的宣傳活動)，推行廣泛的調解認知計劃。該項計劃旨在向公眾宣傳調解的模式及程序，而有關活動應集中宣傳對特定界別奏效及相關的調解模式。

建議4

鑑於香港有不少機構參與推廣調解服務和有關調解的公眾教育，而且成效甚佳，現建議鼓勵這些機構繼續進行有關推廣和公眾教育的重要工作。這些不同機構應把握機會積極合作，並且凝聚力量和結合專業知識，因為通過齊心協力便可帶來更大和更持久的影響。

建議5

應為解決衝突的前線人員(例如警務人員、社工、家庭心理學家、懲教人員和律師)提供調解資料和訓練，因為這些訓練可協助他們進行日常工作，並對調解服務有深入認識，從而幫助他們成為有效的解決爭議人或調解轉介人，這亦有助他們推廣調解作為社區層面和諧解決爭議的方法。

建議6

鑑於“調解為先”承諾書已取得初步成效，應鼓勵進一步向商界推廣“調解為先”承諾書。

建議7

應向社會不同界別推廣“調解為先”承諾書，並繼續維持和更新“調解為先”網站(www.mediatefirst.hk)，並使該網站更加互動，從而為已簽署承諾書的機構和利益有關的市民提供支援。

建議8

在決定推廣調解服務的步伐方面，應考慮調解員是否已準備就緒，基礎支援的成熟程度，以及調解服務使用者的需要。推廣過程可分為3個階段：第1個階段(提高認知)，第2個階段(強化及針對性宣傳)及第3個階段(大規模而廣泛的接觸公眾工作)。隨着發展由第1個階段進入第2個階段，推廣調解服務的步伐應予以加快。鑑於在宣傳方面對政府資源存在互相對立的需求，故應爭取參與調解的各有關方面的支持和共同合作。

建議9

應考慮針對工作間和僱傭、知識產權、銀行和金融服務、醫療失當和醫護服務、保護兒童、環境、城市規劃、土地使用和重建等範疇出現的爭議推行調解試驗計劃。

建議10

應就推行雷曼兄弟相關投資產品爭議調解及仲裁計劃的經驗和統計數字進行分析，以找出有助這個計劃成功推行的因素及其限制，以及可供日後借鑑的經驗。

建議11

保險業界自發設立新保險索償調解試行計劃(新試行計劃)值得支持。有關方面應鼓勵保險業聯會分析及分享運作新試行計劃的經驗，特別是有助這計劃推行成功的因素以及可供日後借鑑的經驗。分享成功故事對推廣調解服務十分有效。

建議12

應支持在香港進一步推廣和拓展家事調解服務，並考慮支援向公眾提供家事調解服務的非政府機構。此外可進一步探討拓展協作實踐作為以較少對辯進行的家事糾紛解決方法。

建議13

應進一步研究法庭上無律師代表訴訟人所帶來的挑戰，並提供更多統計數據，以便在向無律師代表的訴訟人推廣調解服務時可得到更多支援。

建議14

應致力通過高等法院的調解資訊中心及無律師代表訴訟人資源中心，向法庭上的無律師代表訴訟人推廣調解服務，包括提供調解資料和向他們推廣‘調解為先’網頁(www.mediatefirst.hk)。

建議15

應鼓勵進一步支援目前的復和司法和調解計劃，並予以擴展至香港社會各階層。

建議16

在社區場地調解試驗計劃有結果之前，應在港島、九龍和新界各提供一個社區中心，作為社區調解場地。

建議17

鑑於對學校課程的對立需求，應認真研究在中小學課程中引入調解教育的可能性，並建議考慮支持擴大朋輩調解計劃。

建議18

應邀請香港大律師公會和香港律師會考慮為其會員而舉辦的調解訓練的內容和範圍，作為他們持續專業進修的一部分，以及考慮這類訓練應否定為強制性。

建議19

為了促進法律專業有關調解知識的進一步發展，應考慮在稍後階段，即調解的整體發展更趨成熟時，再行研究把調解納入法學專業證書課程、法學士和法律博士課程的必修科目內。

建議20

視乎資源和課程的限制，各所大學應考慮加強現時有關調解的選修科目，以及在法律學院的法學士及深造學位課程內的其他科目加強有關調解的元素。

建議21

應邀請各大學考慮在大學本科課程第一年內提供有關調解及解決糾紛的共同課程，採用跨越學科界限的融合教學方法向學生灌輸調解程序和技巧的知識。

建議22

應鼓勵3所大學(香港大學、香港中文大學和香港城市大學)的法律學院着手創辦建議的“香港調解比賽”。

建議23

早期糾紛解決方案(“EDR”)制度可以為香港各機構、大學和其他高等教育院校帶來好處，故宜適當考慮採用這個制度，以助解決組織和學院內的衝突，並盡量減低解決有關糾紛的費用。

建議24

應製作並在電視播放推廣調解的宣傳短片，同時透過電台、印刷媒體及新媒體平台進行更多宣傳工作，並加強以青年人為對象的調解教育計劃，特別應積極邀請電視台及編劇考慮在拍攝電視劇集時，加入有關採用調解的情節。

建議25

成立一個單一調解員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員和調解服務的知識、建立市民對調解服務的信心，以及維持調解的可信性。

建議26

目前並非適當時機訂定劃一的調解員資格評審制度。目前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。

建議27

當局應廣泛頒布《香港調解守則》這套供香港調解員遵守的行為守則，並應鼓勵調解服務提供者採用《守則》，以及制定嚴格的投訴及紀律處分程序以執行《守則》。

建議28

香港的單一調解員資格評審組織可採用擔保有限公司的形式運作，有關成立這樣的組織的可能性應在5年內予以檢討。

建議29

應將調解員資格評審機構有關持續專業進修規定(如有的話)的資料提供予公眾查閱。

建議30

當有人在法院提出有關選擇合適調解員的問題時，司法機構可建議爭議雙方考慮選擇至少已簽署《香港調解守則》的調解員(不論其資歷為何或其資格是否獲評審)。

建議31

應鼓勵具備經驗的調解員協助新獲認可的調解員汲取實際的調解工作經驗。

建議32

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。

建議33

應制定《調解條例》，而不是把有關調解的法例條文引入現行的《仲裁條例》或其他條例內。

建議34

擬議調解條例應有一條釋義條文，闡明“調解”及“調解員”等關鍵術語。至於“調解協議”及“通過調解達致的和解協議”這些詞語，如擬議調解條例訂有執行方面的條文，則應予以界定。

建議35

擬議調解條例應有一條闡述條例目標及基本原則的條文。

建議36

工作小組不建議引入處理強制執行調解協議的法例條文。不過，假如認為引入該等法例條文是適當的做法，有關的執行制度可採用類似強制執行仲裁協議制度的設計(即擱置法律程序等待調解)。

建議37

擬議調解條例無須包括任何處理調解程序的條文，但應有：(a)一條處理委任調解員的條文(類似《仲裁條例草案》擬稿第32條)；以及(b)一條訂明《法律執業者條例》第44、45及47條不適用的條文(類似《仲裁條例》第2F條)，以令非律師或外地律師可以參與在香港進行的調解。

建議38

擬議調解條例應加入有關保密和特權規則的條文，並列明規則的法定例外情況及違反保密和特權規則的制裁。

建議39

有關是否給予調解員免被民事起訴的豁免權，這個問題具爭議性。工作小組不建議給予這種豁免權，但可能適宜給予局部豁免權，特別是就義務調解或社區調解而言。

建議40

無須引入法例條文以暫時中止在調解程序進行期間的時效期限。

建議41

在擬議調解條例中，不必包括強制執行通過調解達致和解協議的法定機制。如有需要，可留待法院處理強制執行通過調解達致和解協議的事宜，情況就如強制執行合約的一般個案。

建議42

雖然並非有真正需要，我們原則上並不反對把一套調解規則範本包括在擬議調解條例內。然而，任何包括在內的調解規則範本只能作指引用，不應定為強制性規則。為保持調解程序的靈活性，參與調解各方應可按其認為適當的情況採用這些調解規則。

建議43

有關應否制定一條道歉條例或法例條文去處理為增加和解機會而作出道歉的問題，值得由一個適當組織作出更全面的探討。

建議44

除非有充分理據作特殊例外的處理，否則政府應受擬議調解條例所約束。

建議45

不應在現階段引入由法院強制轉介調解的做法，但這個問題應在香港調解的發展較為成熟時再作研究。

建議46

在現階段，司法機構不應提供調解服務。然而，應在日後徵詢司法機構的意見後再研究這個問題(不論作為實施民事司法制度改革檢討的一部分或作為獨立檢討)。

建議47

沒有需要在擬議調解條例內，就跨境執行通過調解達致的和解協議訂立條文。

建議48

應向願意參與調解的法律援助受助人提供法律援助。

**副首席政府律師的非公務員職位
(首長級(律政人員)薪級第 2 點)
職責說明
(2010 年 1 月 26 日至 2010 年 7 月 25 日)**

相等職級 : 副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 2 點)

直屬上司 : 法律政策科法律政策專員

副首席政府律師將領導《調解工作小組報告》的諮詢工作，包括負責處理下列職務—

1. 安排公眾諮詢工作，包括就發表報告所舉行的記者招待會和有關諮詢工作的其他活動擬備相關文件。
2. 製作簡報資料及／或籌備討論會、論壇和研討會，以闡釋工作小組的建議和聽取意見。
3. 處理調解的持份者及公眾提出有關諮詢工作的查詢、意見及回應。
4. 整理和分析所接獲有關報告及其建議的意見，以供律政司司長考慮，並制定有關推展建議的各項策略。
5. 協助律政司司長推動調解服務的發展；按情況所需，與相關的持份者，包括調解服務提供者、司法機構政務長及其他政府部門聯絡。
6. 負責執行不時獲指派的其他職務。

**副首席政府律師的非公務員職位
(首長級(律政人員)薪級第 2 點)
職責說明**

相等職級 : 副首席政府律師(首長級(律政人員)薪級第 2 點)

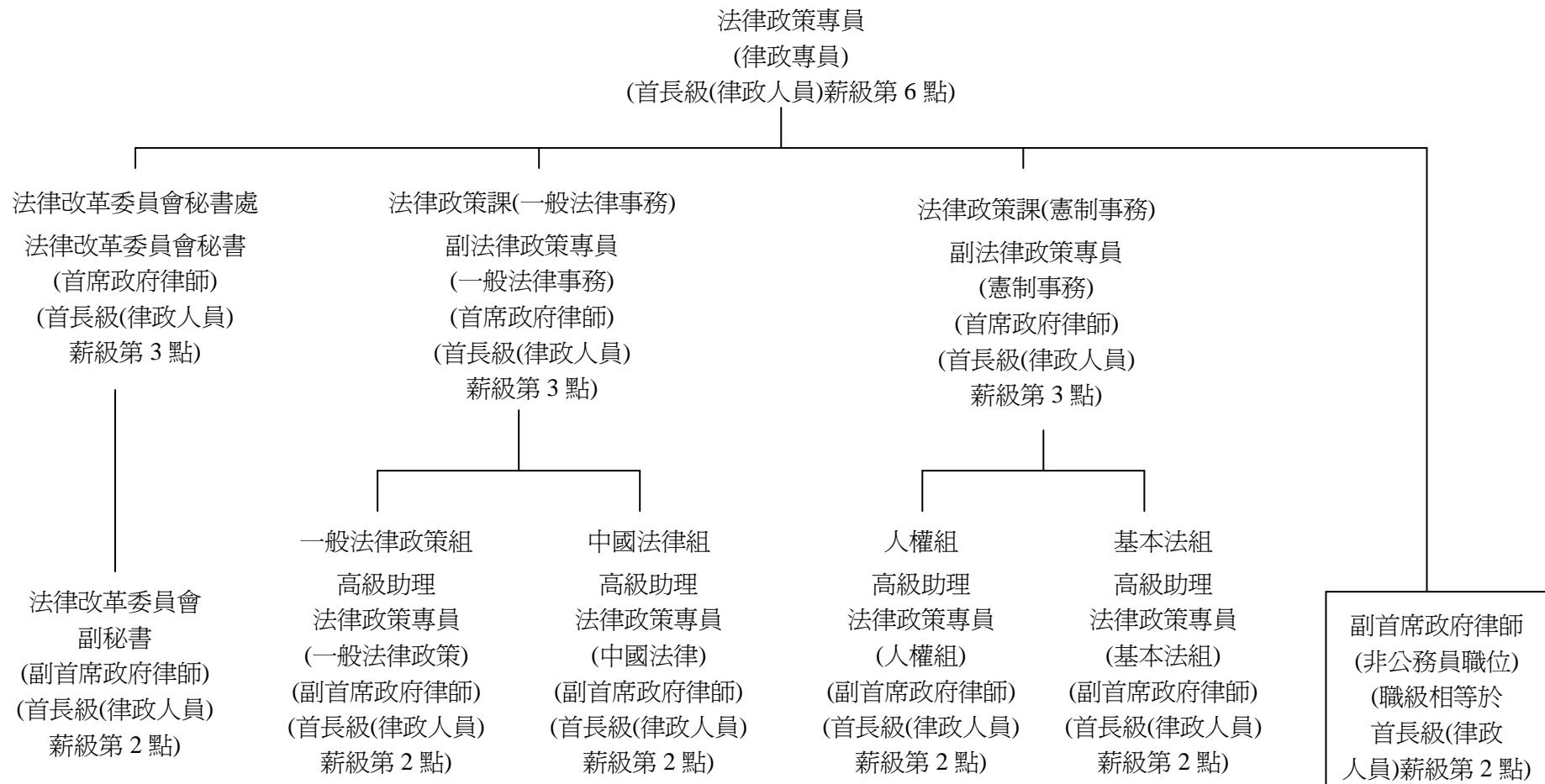
直屬上司 : 法律政策科法律政策專員

主要職務及職責

1. 協助律政司司長，在考慮公眾諮詢的結果後，研究和制定策略，以推展調解工作小組的建議。有關職務包括－
 - (a) 與相關的持份者合作，監察《香港調解守則》的採用和執行情況，以及根據經驗，檢討該守則的運作情況；
 - (b) 與持份者合作，密切監察調解員資格評審制度的發展；
 - (c) 在顧及調解服務的整體發展下，制定擬議調解法例的細節；
 - (d) 推動工作小組建議的各項公眾教育及宣傳活動，以及
 - (e) 與相關各方合作，以協助他們尋求在不同界別推行調解試驗計劃的機會。
2. 根據情況所需，就推廣和促進香港更廣泛地使用調解服務方面，向律政司司長提供意見和協助。
3. 協助律政司轄下調解支援小組的主席，就使用調解服務的事宜向律政司的政府律師提供支援及意見。
4. 負責執行不時獲指派的其他職務。

附件 D

法律政策科現時和建議的組織圖



圖例：

– 擬設的副首席政府律師非公務員職位(職級相等於首長級(律政人員)薪級第 2 黑點)