

立法會 CB(2)1717/03-04(01)號文件

司法及法律事務委員會

家事調解試驗計劃

引言

本文匯報家事調解試驗計劃的成效，並列述家事調解試驗計劃評估研究的主要結果，以及探討家事調解服務的未來路向。

背景

2. 爲期三年的家事調解試驗計劃在 2000 年 5 月展開，由司法機構調解統籌主任辦事處負責統籌。

3. 試驗計劃旨在協助分居或離婚的夫婦就子女的安排及／或任何其他事宜達成雙方皆可接受的協議。調解服務屬自願性質，由中立及已受訓的調解員協助選擇參加的夫婦在保密的環境下溝通和商議各項事宜。

4. 試驗計劃在 2003 年 7 月結束。為了評估計劃的可行性和成效，司法機構委託了香港理工大學進行評估研究。研究小組在 2004 年 1 月發表最後報告，而司法機構政務長亦已將上述報告送交委員會。

試驗計劃的成效

5. 有興趣尋求家事調解服務的夫婦會獲得調解統籌主任辦事處邀請出席調解講座。在講座結束時，調解統籌主任會就雙方爭議事項的性質，對個案是否適合進行調解作出初步評估。

6. 在試驗計劃進行期間，我們為 3,460 人舉辦了共 660 次調解講座，當中以廣東話進行的有 559 次，以英語進行的有 95 次，而以普通話進行的則有 6 次。

(a) 案件量與成功率

7. 試驗計劃的目標是在三年內為 1,000 至 1,200 宗個案提供服務。調解服務的使用者可選擇調解員，費用由司法機構承擔，但每宗個案的承擔額上限為 9,000 元。

8. 試驗計劃共為 1,085 宗個案提供服務，當中有大約 15% 在開始階段告吹，主要原因是其中一方或雙方沒有出席與調解員會面的首次約見。

9. 在完成調解程序的 930 宗個案中，有 637 宗達成全面協議，91 宗達成局部協議，成功率約為 78%（約 68% 達成全面協議，約 10% 達成局部協議）。

(b) 調解人員方面的個案分布

10. 家事調解服務是由香港國際仲裁中心認可的調解員提供的。在推行試驗計劃期間，共有 73 位合資格的調解員向調解統籌主任辦事處登記。

11. 由調解統籌主任辦事處轉介予調解員的 1,085 宗個案中，有 257 宗(23.7%)選擇來自社會福利署的調解員，有 388 宗(35.8%)選擇來自非政府機構的調解員，以及有 440 宗(40.5%)選擇私人執業的調解員（當中大部份為律師）。

(c) 費用

12. 試驗計劃的總費用（不包括職員費用）約為 620 萬元。

評估研究

13. 司法機構在推出試驗計劃的同時，亦委託香港理工大學對計劃的成效進行評估研究。研究在 2000 年 5 月至 2003 年 4 月進行，涵蓋幾近整個試驗計劃的進行期間。研究小組在 2004 年 1 月發表最後報告。報告列述了研究所採用的方法、公眾對試驗計劃的觀感、調解服務使用者的背景概況、提供服務的機制、以及服務使用者和服務提供者的意見。除此之外，該報告亦就在香港提供調解服務的方式提出多項建議。

14. 現將評估報告的重點摘錄如下：

(a) 服務使用者的背景概況

15. 研究小組的調查結果顯示：大部份使用者已婚 5 年至 14 年，育有子女，年齡為 30 多歲至 40 多歲。男性使用者和女性使用者的每月入息中位數分別為 10,650 元及 5,400 元。¹

16. 研究小組對 1,824 名服務使用者的分析顯示，有大約 43% 在離婚程序中有律師代表，而當中有大約 50% 獲得法律援助。²

(b) 使用者的滿意程度

17. 研究小組對服務使用者的滿意程度調查顯示，服務使用者大致上對調解服務予以正面評價。在 804 位被訪者中，80.5% 表示對獲得的調解服務感到“滿意”或“非常滿意”³。此外，據研究小組與服務使用者的深入面談所得，很多使用者都認為服務對其有所幫助，例如省回時間和金錢、緊張的形勢得以紓緩、以及夫婦雙方更易於在離婚的事情上展開對話。⁴

(c) 香港對家事調解服務的接受程度

18. 研究小組認為，家事糾紛的調解服務在香港有存在的空間。小組指出，在蒐集所得的資料中，有相當充份的證據顯示家事調解是解決爭端的另一可行方案。小組建議，應盡量鼓勵有關人士利用訴訟以外的渠道即調解方式來解決家事糾紛。⁵

¹ 《家事調解試驗計劃評估研究》第 6.1 段。

² 同上，附件 B，表 B17。

³ 同上，第 8.1 段。

⁴ 同上，第 8.7 段。

⁵ 同上，第 12.2 段。

(d) 收費

19. 研究小組曾詢問 118 位試驗計劃的使用者，如果家事調解服務需要收費，他們會否使用。當中 63 位表示願意支付 100 元至 20,000 元，平均數額為 2,980 元。⁶ 基於這項調查結果，研究小組認為使用者會接受酌量收費，而酌量收費也可能令他們更能以合作的態度善用服務，從而提高服務的成效。研究小組建議應設立收費機制，向有能力負擔服務的使用者收取費用，而無能力負擔者則應獲豁免全部或部份費用。⁷

(e) 服務模式：單一化相對於多元化

20. 研究小組注意到在試驗計劃下提供的家事調解服務，是由分別來自社會福利署、非政府機構及私人執業的調解員經營的。研究小組又發現不同的服務提供者往往會吸納不同的服務使用者。例如來自勞工階層的使用者傾向選擇社會福利署的調解員，這可能是因為在他們當中有很多都曾與社會福利署接觸的緣故。

21. 研究小組認為，一套包括不同機構及專業背景的調解員的多元化服務模式，應較能兼顧更多類別人士的不同需要，因此較諸只能提供少數或毫無選擇的單一模式更為可取。⁸

試驗計劃結束後的家事調解服務

22. 由於試驗計劃已證實家事調解服務能有效協助使用者解決糾紛，所以司法機構在該計劃結束後仍然以本身的經費來維持調解統籌主任辦事處的運作。調解統籌主任辦事處現繼續舉辦家事調解講座，以及協助有需要的夫婦尋找家事調解員。

23. 在 2003 年 8 月至 2004 年 2 月期間，我們共舉辦了 75 次調解講座，其中 64 次以廣東話進行，9 次以英語進行，兩次以普通話進行。在轉介接受調解的 60 宗個案中，22 宗已經完成調解，其中 18 宗達成全面協議，成功率為 81%。

⁶ 同上，第 8.18 段。

⁷ 同上，第 12.5 段。

⁸ 同上，第 11.16 段。

24. 家事調解現時以收費形式提供服務，但有經濟困難的人士可按有關減免計劃獲得減免費用。在現時提供服務的 61 位調解員中，有 10 位不收取任何費用，另外有 24 位則會為領取綜合社會保障援助或每月收入少於 4,000 元的人士提供免費服務。

25. 此外，社會福利署已將家事調解列為該署與非政府機構訂立的津貼及服務協議中的其中一項增值服務，以便非政府機構能繼續提供調解服務。社會福利署亦同意考慮應否因應某些必需及緊急的建議，從信託基金中撥款幫助該等明顯可從家事調解服務中受惠但卻在經濟上有困難的家庭支付調解費用。

26. 我們沒有收到任何因為經濟困難而無法獲得家事調解服務的投訴。

未來路向

27. 終審法院首席法官成立的民事司法制度改革工作小組已對包括調解在內的多個解決糾紛的另類辦法進行研究，以探討進行改革的可行性。工作小組於 2004 年 3 月 3 日發布的《最後報告書》中提議，法庭應為鼓勵更多訴訟人採用純屬自願的調解辦法而向訴訟人提供更多資料及支援，並推行其他適當措施，以促使更多人使用與法庭有關連的調解計劃。⁹

28. 在考慮應否將接受調解定為獲得法律援助的條件時，該工作小組了解到政府當局或需先行確定撥款予有關的法律援助個案確實符合成本效益及能節省公共資源，所以提議：

“法律援助署除有權在不適宜進行調解或調解已告失敗的情況下發放用於法律訴訟的援助款項外，亦應有權在合適的情況下，限定初步撥款給有資格獲得法律援助的人士時，只發放用於調解的款項；惟實施這項計劃前，應先由政府就逐步制訂和頒布有關細則一事作進一步研究，並諮詢各有關機構及人士。”¹⁰

⁹ 民事司法制度改革的《最後報告書》，第 442 頁，提議 138。

¹⁰ 民事司法制度改革的《最後報告書》，第 448 頁，提議 141。

29. 民事司法制度改革工作小組的探討範圍雖然關乎高等法院的民事規則和程序¹¹，但是由於有關規則和程序經作出必需的變通後，亦適用於婚姻法律程序，故此司法機構相信上文第 27 及 28 段所述的兩項提議亦適用於婚姻法律程序。

30. 在有關方面對工作小組的提議作出考慮期間及在提議落實之前，司法機構將繼續按照上文第 22 至 25 段所述的安排，為尋求家事調解服務的人士提供協助。

司法機構政務處
2004 年 3 月 15 日

¹¹ 《婚姻訴訟規則》第 3 條（第 179 章）。