

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2052/05-06(05)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2006年5月22日會議擬備的背景資料簡介

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

本文件旨在提供背景資料，述明司法及法律事務委員會過去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所作的討論。

背景

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。試驗計劃由司法機構的調解統籌主任辦事處負責管理。司法機構資助了930宗婚姻訴訟個案的調解開支，而試驗計劃的費用不計人手支出，為620萬元。該930宗個案的成功率為78%(有約68%達成全面協議，另有約10%達成局部協議)。對於試驗計劃，當局的結論是，調解有助達成高使用者滿意程度和高達成協議比率，並能節省法庭的時間。

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圍的事項(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。

4. 為鼓勵更多人使用調解服務解決糾紛，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，只發放用作調解用途的款項。

5. 在考慮及實施工作小組所作的上述提議之前，司法機構會在試驗計劃結束後繼續以本身的經費維持調解統籌主任辦事處的運作。

6. 政府當局如要考慮向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人撥款進行調解的建議，先要考慮建議的成本效益及其全面影響，以確定建議是否具備充分理據。政府當局決定推行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，為期一年。

事務委員會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所作的討論

7. 政府當局於2005年2月28日的會議上，向事務委員會簡介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及推行試驗計劃的安排。事務委員會於2005年10月17日的特別會議上聽取行政署長就行政長官2005至06年度施政報告作出簡報時，委員再提出此事。委員所討論的主要事項現綜述於下文第8至17段。

試驗計劃

8. 政府當局告知事務委員會，試驗計劃於2005年3月15日推出，為期一年。試驗計劃以司法機構為期3年的家事調解試驗計劃為藍本，並考慮到民事司法制度改革報告書的具體建議和法律援助服務局的意見。政府當局會蒐集約120宗個案的數據作更詳細分析。由於完成處理一宗婚姻訴訟個案需時約兩年，政府當局擬在2007至08年度完成評估試驗計劃所涵蓋的個案。有關試驗計劃的進一步詳情載於**附錄I**。

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以供提起法律程序的條件，在有違法律援助申請人的意願下迫使申請人參與調解。

10. 政府當局向委員保證，試驗計劃會按自願參與的原則推行。有關個案是否適宜進行調解或訴訟各方是否同意參與調解，均不會影響法援署對是否給予法律援助供受助人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解釋，參與調解屬自願性質。政府當局承諾會考慮其他可將此信息廣泛傳播的渠道。

宣傳

11. 委員認為，政府當局應積極透過各種渠道推廣試驗計劃，並幫助公眾更清楚瞭解到調解是解決糾紛的有效方法。

12. 部分委員認為，受助人願意嘗試接受調解，可能令律師的工作減少，他們關注到獲指派的律師會否將調解服務告知當事人，並鼓勵他們接受調解。有意見認為，法援署在給受助人委派律師之前，應向他解釋試驗計劃可提供的協助。

13. 政府當局告知事務委員會，當局正製備宣傳資料，包括有關該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有關表格。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，將調解服務及試驗計劃的詳情告知法律援助申請人。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。

提供法律援助進行調解

14. 委員認為，司法機構及政府當局所進行的試驗計劃，會為政府當局提供有用的參考資料，以決定應否將撥款進行調解以解決糾紛定為常設的法律援助服務。除財政影響外，用者對調解服務的滿意程度亦為一項重要的考慮因素。

成本效益

15. 政府當局告知事務委員會，截至2005年10月8日，共有89宗個案轉介至調解統籌主任辦事處，讓有關人士參加調解講座。在該等個案中，只有21宗的當事人同意參加調解，另有17宗正在處理中。

16. 鑒於只有少數個案的當事人參加調解，委員對試驗計劃的成效表示關注，並要求政府當局於2006年6月中向事務委員會提交試驗計劃的進度報告。委員亦要求政府當局——

- (a) 評估在司法機構及政府當局的試驗計劃所涵蓋的個案中，雙方遵守所達成協議的比率，以及該兩項計劃的成效；及
- (b) 將兩項試驗計劃的個案性質及使用者的資料作一比較。

17. 委員察悉，與司法機構的試驗計劃一樣，在政府當局的試驗計劃下，每宗個案的調解時數上限為15小時，調解費用為每小時600元。政府當局的試驗計劃所涵蓋的120宗個案，費用總額約為100萬元。委員詢問，在試驗計劃下撥款為個案進行調解的成本，會否較給予該等個案法律援助以供提起法律程序的成本為少。政府當局表示會在試驗計劃完成後評估其成本效益。

最新情況

18. 政府當局會向事務委員會提交試驗計劃的中期進度報告，供其於2006年5月22日的會議上討論。

有關文件

19. **附錄II**載有相關文件一覽表，方便委員查閱。該等文件可於立法會網站取覽(網址：<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年5月19日

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

政府當局會展開一項試驗計劃，向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解（以下簡稱‘試驗計劃’）。本文件旨在告知事務委員會有關安排。

背景

2. 關心到離婚呈請數字不斷上升，司法機構在二零零零年五月展開一項為期三年的試驗計劃，測試以調解方式解決婚姻糾紛的成效。期間，司法機構資助了 930 宗婚姻訴訟個案的調解開支。該試驗計劃當時的費用（不包括人手支出）為 620 萬元。藉試驗計劃，司法機構作出的結論為，調解有助達成高使用者滿意程度和高的協議比率，及節省法庭的時間。在此方面來說，調解被視為在香港解決家事糾紛的可行方案。

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亦已就不同範圍，其中涵蓋包括調解在內的解決糾紛的另類辦法，探討進行改革的可行性，並於二零零四年三月發表最後報告書。就鼓勵更多人使用調解服務，工作小組作出的其中一項建議是，在政府作進一步研究，及就頒布有關細則進行諮詢後，法律援助署(法援署)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作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，只發放用作調解用途的款項。最後報告書亦注意到政府當局有需進行其試驗計劃，以評估建議的成本效益，才就未來路向作出決定。

4. 從法律援助政策的角度而言，政府當局在考慮是否向獲法律援助的婚姻訴訟個案當事人撥款作調解用途前，先要考慮建議的成本效益及其全面影響，以確定建議是否具備充分理據。有鑑於此，我們建議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，推行試驗計劃。

試驗計劃

試驗計劃的範圍和特點

5. 司法機構為進行其試驗計劃而設立並沿用至今的設施，都是專為婚姻訴訟個案的調解服務而設，並僅適用於婚姻訴訟個案的調解服務。這些設施包括調解統籌主任辦事處及其具備提供有關服務經驗的調解員名冊。政府當局的試驗計劃會以司法機構的試驗計劃為藍本，並考慮到民事司法制度改革報告書的具體建議和法律援助服務局的意見。政府當局亦會確保獲指派的律師會遵守由法庭發出要求律師告知其正在離婚／分居的當事人可使用調解服務的實務指示。

6. 司法機構的調解統籌主任辦事處目前為婚姻訴訟案件的呈請人及答辯人舉辦調解講座，並會將適合調解的個案轉介給其名冊上的認可調解員。政府當局的試驗計劃會運用這個辦事處的現行服務。法律援助受助人和訴訟中的另一方會獲邀請以自願形式參加試驗計劃。試驗計劃的主要特點載於附件。

試驗計劃的評估

7. 當局會成立一個包括行政署、法援署、司法機構和民政事務局的代表的督導委員會，以監察試驗計劃。督導委員會亦會就以下範疇對試驗計劃作出評估：

- (a) 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)，以及完成處理法律援助個案所需的時間；以及
- (b) 如試驗計劃轉為一項常設的法律援助服務，在運作和立法方面需如何配合。

推行時間表

8. 我們擬於二零零五年首季內推展試驗計劃，為期一年，以便蒐集約 120 宗個案的數據作更詳細分析。

9. 鑑於完成處理一宗婚姻訴訟個案需時約兩年，我們擬在二零零七年首季內完成評估約 120 宗列入試驗計劃下的個案。

未來路向

10. 法援署會以司法機構的試驗計劃為藍本，擬訂調解員名冊。法援署會發出資料單張以宣傳試驗計劃，並會要求其指派的律師告知法律援助受助人可參加試驗計劃，以及鼓勵他們以調解方式解決家事糾紛。此外，法援署亦會邀請香港律師會協助向其會員，尤其是那些辦理法律援助個案的律師，宣傳試驗計劃。

政務司司長辦公室
行政署

二零零四年十二月

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
的建議主要特點

(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，其主要職責為：

- 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，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. 法律援助受助人以及訴訟中的另一方會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超出指定時數外。

調解統籌主任辦事處

5. 司法機構的調解統籌主任辦事處會安排為法律援助受助人和訴訟中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一套指引，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會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。辦事處會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，批准向 15 小時以後的調解時數作出撥款，例如認為延長時間後可以幫助雙方達成協議。

調解員的收費水平

7. 在司法機構的試驗計劃下，調解員費用為每小時 600 元。我們得知，司法機構以這個收費水平聘用調解員時並沒有遇到甚麼困難。政府當局的試驗計劃會採用相同的費用水平。

支付調解員費用

8. 為鼓勵法律援助受助人和訴訟中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。

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

有關文件

立法會文件編號

文件

政府當局提供的文件

CB(2)507/04-05(01) —— 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

CB(2)29/05-06(01) —— 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

司法及法律事務委員會會議紀要

CB(2)1254/04-05 —— 2005年2月28日會議的紀要

CB(2)677/05-06 —— 2005年10月17日特別會議的紀要