

2010年4月26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

以進一步促進調解服務的發展

目的

律政司擬由 2010 年 8 月起，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。出任該職位的人員將負責促進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。本文件旨在就該職位的職務及職責提供補充資料。

背景

2. 在 2010 年 2 月 22 日考慮立法會 CB(2)950/09-10(08)號文件後，有部分委員對於律政司需要由 2010 年 8 月起開設一個為期 3 年的副首席政府律師職位，就推動香港調解服務的發展提供必需的支援，表示有所保留。委員要求政府就擬開設的副首席政府律師職位在該 3 年期間所須履行的職務，提供進一步的資料和詳細的時間表。

擬開設的副首席政府律師職位的主要職務

3. 擬開設的副首席政府律師職位，其主要職務已扼要載列於較早時提交的文件，即包括下列幾方面的工作－

- (a) 與相關的持份者合作，監察《香港調解守則》(《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。

鑑於司法機構採取多項措施以推行民事司法制度改革，包括公布並實施《調解實務指示》(“實務指示 31”)，越來越多人對調解訓練課程和使用調解服務感到興趣。因此，我們要確保落實《守則》、妥善制定評審制度和標準，以及訂立一個法律架構，這是十分重要的。落實上述範疇的工作應盡快展開，以配合市民對調解服務不斷增加的需求。

《香港調解守則》的執行

4. 調解服務的穩健發展，繫於是否有一個可信和行之有效的質素保證制度，並有一套基本規則以規管調解員的行為。在質素保證方面，工作小組頒布了《守則》，作為香港調解員的專業操守準則。為此，律政司司長親自去信各個調解服務提供者，鼓勵他們採用《守則》，以及制定嚴格的投訴及紀律處分程序以執行《守則》。雖然《守則》屬自願遵守性質，但可作為調解員的共同標準，不論他們從事什麼範疇的調解工作，《守則》也可發揮重要的質素保證功能。

5. 在香港大學於 2010 年 4 月 15 日及 16 日舉行的民事司法制度改革研討會上，終審法院首席法官李國能及高等法院首席法官馬道立均重申司法機構的立場，即調解已成為民事司法制度改革的重要一環。高等法院原訟法庭法官林文瀚在研討會上發言時表示，司法機構中超過 40 名法官及聆案官已接受調解培訓，他們會鼓勵當事各方考慮選用調解作為解決爭議的方案。與會人士對將會處理法院轉介案件的調解員的質素表示關注。由於各持份者尚未就設立一個單一資格評審組織的方向達成共識，我們有迫切需要監察採用《守則》作為調解員專業操守指引的情況。在第一年，擬設的副首席政府律師會處理因落實守則而引起的事宜，包括就調解服務提供者如何制定嚴格的處理投訴及紀律處分程序，提供協助，以及就這方面的國際最佳做法，向服務提供者給予意見，從而為調解服務使用者

提供一些申訴渠道。在第二年，我們預期擬設的副首席政府律師會繼續與調解服務提供者合作，檢討採用《守則》的事宜，就執行《守則》實際上產生的任何問題或不明確之處提供意見，並處理任何可能產生的其他事宜。在第三年，擬設的副首席政府律師會檢討仍未採用《守則》或仍未制定嚴格處理投訴程序的調解服務提供者所帶來的影響，並在考慮有關發展情況後，就制定替代規管方法的需要提供意見。

制定調解員資格評審制度

6. 終審法院首席法官李國能早於 2007 年 11 月舉行的“香港調解前瞻”會議的開幕致辭中表示：“爲了確保調解員的質素，所有相關各方均應同心協力，爲本司法管轄區制定評審調解員資格的共同基準。”

7. 工作小組確認，成立一個單一調解員資格評審組織是可取的，這可確保調解員的質素，並使評審標準一致，最終亦有助提升市民對調解服務的信心。從主要調解服務提供者收集所得的意見顯示，他們關注到有迫切需要設立一個單一的資格評審組織。舉例來說，在 2010 年 2 月 22 日的司法及法律事務委員會會議上，大律師公會主席認爲應盡早設立一個單一調解員資格評審組織。香港調解會主席在 2010 年 4 月提交的意見書中表示，必須加快步伐設立一個單一調解員資格評審組織。香港國際仲裁中心調解員認可委員會主席亦持相同意見，他於 2010 年 4 月 8 日的函件中表示，現時是訂定劃一的調解員資格評審制度的適當時候。

8. 我們注意到香港有多個不同的調解服務提供者，這些團體之中有些具較完善的組織和系統，有些則稍遜。此外，它們專注的範疇各有不同——由商業及建築爭議，以至家事及建築物管理事宜；所提供的調解訓練種類甚多，水平不一。現階段調解的整體發展及調解服務提供者趨於多元化，假如擬設的副首席政府律師與不同的調解組織合作，鼓勵它們討論日後釐定調解員服務標準的方向，包括調解資格評審組織的成立、其工作範圍(例如該組織的工作應否涵蓋調解員和調解訓練)，以及設立該組織的步伐和模式(透過立法或以擔保有限公司的模式)，將有利於調解服務的健康發展。

9. 由於不同組織的既得利益會受到影響，對於擔任擬設副首席政府律師職位的人員來說，這是一項困難和複雜的工作。不過，我們注意到香港主要的調解組織在這兩年來積極參與工作小組的工

作，並樂意與律政司司長及律政司合作，進一步推動香港調解服務的發​​展。現階段我們仍在進行公眾諮詢工作，因此實難以確實說明制定劃一的評審標準及規管制度的過程需時多久。不過，正如上文所述，有關人士已要求加快步伐。我們預期擔任擬設副首席政府律師職位的人員會在未來數年協助不同的調解服務提供者找出共同接受的標準，從而為統籌有關工作增添動力。該名人員亦會與調解組織合作訂定有關的專業規定(參考海外及本地經驗)，以供考慮和討論。

擬議調解法例

10. 現時，香港並無規管調解的法例。工作小組已考慮贊成和反對制定調解法例的論點。工作小組認為，考慮到須維持調解程序的靈活性，如施加過度的法律限制，對促進調解於香港的健康發展可能適得其反。工作小組認為香港引入調解法例有多個主要優點，包括可以設立一個適當的法律架構讓調解得以進行，以及有助推廣香港成為國際解決爭議中心。工作小組建議，調解法例應列明主要詞彙的定義及有關保密和特權的一般規則。這點十分重要，因為在法例內清晰地列載保密和特權條文，對準調解服務使用者將會十分吸引。此外，雖然有大量關於處理保密和特權事宜的案例，但(從政策角度來看)不宜完全依賴有關案例。香港大律師公會主席在 2010 年 4 月 9 日的函件中表示，大律師公會支持制定調解條例。香港律師會的調解委員會和香港調解會均支持為進行調解而設立一個法律架構。

11. 要制定一條調解條例，須進行的工作包括審定有關法規所涵蓋的詳細事宜、在有需要時就擬議法例的特定範疇進一步諮詢有關各方、擬備法律草擬指示、與法律草擬專員合作擬備條例草案、擬備相關文件提交行政會議和立法會審議，以及在召開法案委員會會議時出席會議解釋有關條文。預計整個程序需時可達 3 年。在首年，該副首席政府律師會確定擬議法例的範圍，並會諮詢持份者及擬備法律草擬指示。在擬議調解條例草案定稿後，如取得立法時段並獲行政會議批准，該副首席政府律師會協助處理把擬議條例草案提交立法機關審議的程序，並會在立法機關審議條例草案條文的過程中提供協助。擔任擬設副首席政府律師職位的人員在制定擬議調解條例的過程中將發揮主導作用。

公眾教育及宣傳措施

12. 雖然律政司並非政府內唯一一個負責進一步推動香港調解服務發展的機構，但鑑於律政司司長在過去兩年擔任工作小組主席，各方預期將繼續在律政司的領導及支援下，推行《報告》所述的調解措施和試驗計劃，以及落實《報告》的建議。

13. 舉例來說，律政司協助若干調解組織設立社區場地調解試驗計劃，從而善用社區資源，以支援調解服務。此外，律政司亦需要繼續在商界推廣調解為先計劃。所有這些工作均須由在律政司獨立工作的擬設副首席政府律師全力處理。我們相信，在未來數年，當整個社會開始更廣泛使用調解服務時，這些支援對香港調解服務的發展將會更為重要。

14. 擬設的副首席政府律師將負責調解為先計劃的工作，並就實施調解試驗計劃的要素提供意見，而當中涉及大量聯絡和資訊交換工作。這些工作亦可帶來更多好處，就是讓擬設的副首席政府律師得悉調解服務的發展現況，同時找出現有優勢和須予改善的地方。這些資料對律政司制定擬議調解條例的若干詳細條文等工作會很有幫助。

調解試驗計劃

15. 這包括財經事務及庫務局建議設立的金融糾紛調解中心(這是目前進行的公眾諮詢工作的其中一環)，以及發展局就《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第 545 章)建議的調解試驗計劃。擬設的副首席政府律師將使律政司更有能力就調解計劃提供所需的專家意見。目前，就設立上述試驗計劃向有關決策局提供意見的工作，由擔任為期 6 個月的副首席政府律師非公務員職位的人員負責，但該職位將於 2010 年 7 月到期撤銷。如能及早開設為期 3 年的副首席政府律師職位，將可確保能有持續的支援，為這些試驗計劃提供意見。擬設的副首席政府律師會考慮任何擬議試驗計劃的優點，並就此提供意見，同時協助訂定有關計劃(包括就所需資源提供意見)，以及與調解服務提供者合作。

建議成立一個調解諮詢小組

16. 目前，調解服務正急速發展，調解界的翹楚在律政司司長領導的工作小組中擔任成員，互相緊密合作，若能建基於這個穩健的基礎設施，成立一個調解諮詢小組(Mediation Advisory Group)，繼續就如何落實工作小組的建議向律政司司長提供意見，將有所裨益。香港律師會調解委員會亦建議律政司成立一個諮詢組織，以便支援律政司落實工作小組的建議。這個小組最終能否成立，將視乎諮詢結果而定；如能成立，擬設的副首席政府律師會為小組提供秘書處支援。

為律政司、政府決策局及部門的同事提供最新的調解資訊，以及籌辦調解訟辯培訓和提供有關資料

17. 《實務指示 31》對民事訴訟各方均造成影響，政府也不例外。我們預計出任該擬設職位的人員會為律政司同事提供最新的調解資訊及籌辦調解訟辯培訓。擬設的副首席政府律師亦須留意有助政府律師處理職務的最新調解案例，並適時將這些資料傳送給有關人員參閱。此外，預計擬設的副首席政府律師還須與有意為屬下人員提供調解資料培訓的政府決策局和部門聯絡，以確定他們須涉及的實際調解程序和所需的調解資料，然後為他們選定最能符合該等需要的培訓方式。

意見諮詢

18. 請委員察悉上文提供的補充資料。如開設一個副首席政府律師的非公務員職位的建議獲委員支持，律政司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4月