

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)939/13-14(03)號文件

檔 號：CB4/PL/AJLS

司法及法律事務委員會

2014年7月22日的會議

有關調解服務在香港的發展的最新背景資料簡介

目的

本文件提供有關調解服務在香港的發展的背景資料，並概述司法及法律事務委員會(下稱"事務委員會")委員以往就相關事宜進行討論時所提出的主要意見及關注事項。

背景

調解工作小組及調解專責小組

2. 調解是法庭訴訟以外解決爭議的程序，用以解決糾紛。在2007-2008年度《施政報告》中，行政長官宣布成立一個由律政司司長領導的跨界別工作小組(下稱"工作小組")，負責制訂計劃，以期更廣泛、更有效地利用調解來解決商業糾紛及社區層面的爭議。

3. 工作小組於2010年2月8日發表報告(下稱"報告")，作為期3個月的公眾諮詢。工作小組報告所載的48項建議¹涵蓋3個重要範疇，包括(i)規管框架、(ii)資格評審及培訓，以及(iii)公眾教育及宣傳。當局於2010年12月成立了調解專責小組(下稱"專責小組")，由律政司司長擔任主席，協助落實得到廣大公眾支持的工作小組建議，以期推動更廣泛使用調解服務。到了2012年10月，專責小組已大致履行職權範圍內上述3個範疇的工作²。下文第4至6段概述專責小組就該3個範疇所進行的工作。

¹ 工作小組報告所載的各項建議及其實施情況，載於2013年1月發出的立法會CB(4)321/12-13(05)號文件附件A。

² 請參閱立法會CB(4)321/12-13(05)號文件。

規管框架

4. 為提供適當的法律框架以在香港進行調解，當局於2011年11月30日向立法會提交《調解條例草案》。該條例草案的目的是"提倡、鼓勵和促進以調解方式解決爭議"，以及"使調解通訊得以保密"。《調解條例》(第620章)已於2013年1月1日起開始實施。

資格評審及培訓

5. 在工作小組報告的公眾諮詢期內接獲的大多數意見書，都要求盡快成立一個單一評審組織。2012年8月28日，香港調解資歷評審協會有限公司(下稱"調評會")以非牟利擔保有限公司的形式成立，創會成員為香港大律師公會、香港律師會、香港國際仲裁中心及香港和解中心。這些專業團體的成員緊密參與在香港發展及提倡使用調解服務，而後三者對於其本身的資格評審制度的運作具備豐富經驗。雖然調評會會就培訓和資格評審訂立準則，但本身不會提供培訓課程。調評會成員加入調評會後，必須放棄本身的資格評審制度，以便最終能夠在本港建立起單一的調解員資格評審制度。

公眾教育及宣傳

6. 專責小組與不同機構合作，推行了多個計劃，包括製作宣傳短片／聲帶(已在2011年12月播放)，以及在2012年5月11及12日舉辦"調解為先"研討會。研討會旨在提高公眾對調解的認識，以及為海外及本地的調解專家提供交流經驗的機會。

調解督導委員會

7. 在專責小組的工作完成後，當局於2012年11月成立了新的調解督導委員會(下稱"督導委員會")，由律政司司長擔任主席，成員包括跨界別的人士，負責在香港進一步提倡和發展調解服務。督導委員會的職權範圍載於**附錄I**。為協助督導委員會，其下成立了3個小組委員會，負責監察《調解條例》的實施情況、監察調解員的資格評審及培訓，以及就為提倡和宣傳更廣泛使用調解而繼續推行的和新開展的計劃，提供意見。督導委員會就上述3個範疇所進行的工作的詳情載於**附錄II**。

事務委員會的討論

8. 事務委員會曾於2008年6月至2013年4月期間舉行的會議上，討論與調解服務的發展有關的事宜。事務委員會委員所提出的主要意見及關注，以及政府當局的回應綜述於下文各段。

調解員的資格評審及培訓

9. 部分委員關注到，經由調評會以外的其他機構取得認可的調解員，日後能否繼續在香港執業，從事調解工作。他們憂慮，若調評會就資格評審定下很嚴格的學歷／專業資格要求，許多不具所需資格的執業調解員或許不能繼續執業，以致調解服務的提供缺乏競爭，令使用調解服務的收費因而增加。

10. 律政司表示，《調解條例》沒有關於調解員資格評審及培訓的條文。儘管調評會將會訂立調解員培訓及資格評審的準則，但法例沒有規定任何人從事調解工作前，必須經由調評會取得認可。此外，並非調評會成員的機構亦可繼續培訓調解員及進行資格評審。

11. 部分委員認為，調評會應與提供調解培訓課程的本地大學合作，並應作出安排，以便現有的調解培訓課程能夠配合新的資格評審準則。

12. 委員察悉，調評會的成立目的是要成為香港的調解員資格評審首選組織，履行資格評審和紀律審裁的職能。委員認為，調解員的資格評審不應局限於某些背景的人士，例如法律專業界。他們籲請律政司及調評會確保執業調解員及各持份者能夠參與訂定新資格評審制度的工作。一名委員質疑，調評會是否具備相關的專業知識，就各種不同類別的糾紛而進行的調解有效履行其規管及紀律職能。

13. 律政司表示，據其了解，調評會進行調解員資格評審時會採用融合模式。調評會已就調解員資格評審和評審標準，以及調評會的成員組合，成立委員會及工作小組，成員包括跨界別的人士。律政司進一步表示，調評會的創會成員擁有來自不同背景的調解員，當中包括商界、建築界、會計界、心理學及社會工作等。督導委員會會與調評會緊密合作，以確保評審標準一致、調解員的質素，以及維持調解的可信性。

14. 為更有效地評估調評會將訂定的資格評審準則是否公平合理，並確保調解員的質素，一名委員建議當局應就認可調解員的背景進行調查，內容包括他們的學歷和執業範疇，以及提供調解服務是否其主要收入來源。

調評會的運作

15. 隨着《調解條例》已於2013年1月1日實施，部分委員關注到調評會是否準備就緒展開工作、其透明度和財政狀況，以及政府當局在監察調評會運作方面的角色。政府當局表示，調評會忙於進行籌備工作，

以便於2013年4月開始運作。根據現行安排，調評會由4個創會成員提供資金。調評會日後如要求政府當局提供財政資助，政府當局會予以考慮。雖然沒有政府官員擔任調評會的理事會成員，但政府當局會透過督導委員會，繼續監察本港調解員的資格評審及培訓。

大廈管理糾紛的調解服務

16. 委員察悉，司法機構已於2008年1月在土地審裁處成立了建築物管理調解統籌主任辦事處，以協助業主及業主立案法團以調解方式解決大廈管理糾紛。委員又察悉，如果各方願意嘗試通過調解處理糾紛，民政事務總署會轉介他們參加一個由該署聯同香港調解會及香港和解中心推行的調解計劃，免費接受專業的調解服務。他們促請政府當局加強推廣以調解方式解決大廈管理糾紛，並問及使用調解服務解決該等糾紛的成效，包括個案數目及成功率，以及社區調解場地的供應。

17. 政府當局表示，目前，多個調解服務提供者及民政事務總署均有為社區團體提供義務或只收回成本的調解計劃。由於部分大廈管理個案的調解是以非正式的形式進行，故一般無法取得已解決個案的統計數字。至於社區調解場地方面，現時梁顯利油麻地社區中心和禮頓山社區會堂的設施均可用作進行調解(直至2013年1月止)。該兩個場地自投入服務後，在每個場地內已分別處理約50宗個案。如公眾對社區調解場地有龐大需求，督導委員會會探討在其他地區提供場地。

加深法律專業界對調解服務的了解

18. 委員察悉，法律執業者關注到，因應民事司法制度改革的推行而訂定的調解實務指示(下稱"實務指示31")³對他們作出嚴苛的要求。委員認為，向法律執業者提供更多有關調解的資料，從而加深他們對此項替代爭議解決程序的了解甚為重要。

19. 政府當局表示，司法機構設立的調解資訊中心已於2010年1月4日起投入服務，向訴訟人提供有關調解的資訊，以協助他們考慮是否嘗試進行調解以解決爭議。

發展調解對向法院尋求公道的權利的影響

20. 有些委員強調向法院尋求公道，是香港居民的基本權利，得到《基本法》保證，絕不應因發展調解服務而受到削弱。他們認為，調解

³ 根據於2010年1月1日生效的實務指示31，凡法律程序中的各方均由律師代表，有關的代表律師必須把調解證明書存檔，確認他們已向其當事人解釋可以就有關爭議進行調解、所涉及的程序，以及調解相對於訴訟所需的費用等。

無法取代法庭解決糾紛的職能，而涉及重大公眾利益的案件應循司法程序而非調解解決。

21. 律政司向委員保證，調解服務的發展不會損及市民向法院尋求公道的權利。終審法院首席法官轄下民事司法制度改革工作小組在其最後報告書中清楚表明，若干類別的個案，例如涉及憲法問題者，並不適合進行調解。此外，爭議雙方談判實力不均的個案亦不適宜進行調解。根據只適用於民事訴訟的實務指示31，法庭只會在一方不曾參與調解但沒有合理解釋的個案中，考慮發出對其不利的訟費令。該工作小組認為在該階段不應強制規定民事糾紛進行調解。當局會基於發展調解服務所得的經驗再研究此問題。

就消費糾紛及僱傭個案提供調解服務

22. 有委員關注到香港並無免費的法律或調解服務協助市民解決消費糾紛。律政司在2008年5月發表的《法律及相關服務供求情況顧問研究報告》指出，香港很多人曾在與消費事宜有關的事件中遇到難以解決的問題，但由於所涉的法律費用與爭議款額並不相稱，他們希望可透過調解解決。

23. 委員建議應在調解過程中向僱員提供協助，尤其就和解金額提出意見，政府當局回應時表示，有關的職工會及非政府機構均能向有關僱員提供協助。對於獲法律援助的僱員，其獲委派的法律代表會向其提供任何有關透過調解解決爭議方面所需的協助及意見，而調解費用亦會由法律援助支付。

24. 在2013年4月23日的會議上，事務委員會聽取了36個團體及個別人士就在香港提供的調解服務所表達的意見(立法會CB(4)524/13-14號文件的附錄)。調評會向委員保證，在訂定劃一的調解員資格評審制度時，各持份者的意見均會獲充分考慮。

立法會質詢

25. 何俊仁議員曾於2013年4月24日的立法會會議上，就下列事宜提出一項書面質詢：調解員的資格評審、調解培訓的提供，以及推廣更廣泛使用調解服務以解決糾紛。陳偉業議員亦曾於2014年3月26日的立法會會議上提出一項口頭質詢，問及政府當局會否透過仲裁或調解的方式，解決政府與公眾人士之間的爭議(例如收回土地)。**附錄III**載有相關議事錄的超連結。

最新發展

26. 政府當局將於2014年7月22日舉行的事務委員會會議上，向事務委員會匯報督導委員會有關調解服務在香港的發展的最新工作進展。事務委員會亦會再次討論有關調評會的角色及職能的事宜。

相關文件

27. **附錄III**載有相關文件一覽表。

立法會秘書處

議會事務部4

2014年7月16日

調解督導委員會

職權範圍

調解督導委員會的職權範圍如下：

就香港進一步提倡和發展調解，提供意見和協助，包括但不限於以下事項：

- (a) 監察《調解條例》的實施情況，並就當中出現的問題提供意見；
- (b) 監察香港調解員的資格評審及規管事宜，包括香港調解資歷評審協會有限公司(下稱"調評會")的組成和運作可能出現的事宜，並就當中出現的問題提供意見；
- (c) 考慮為提倡和發展調解而繼續推行的和新開展的計劃，並就該等計劃提供意見；
- (d) 視乎需要，(由委員會成員或其他人)進行有關調解的調查、檢討或研究；及
- (e) 上述(a)至(d)項的附帶事宜。

(資料來源：立法會CB(4)321/12-13(05)號文件附件B)

調解督導委員會就《調解條例》、資格評審及培訓和公眾教育及宣傳所進行的工作的詳情

《調解條例》(第620章)(下稱"《條例》")的施行情況

調解督導委員會(下稱"督導委員會")及轄下規管架構小組委員會，將監察《條例》的實施情況，並就當中出現的問題(包括但不限於以下事項)提供意見——

(a) **就《條例》第8(2)(e)條¹所訂為研究、評估或教育的目的而披露調解通訊的豁免指引，提出建議**——在《調解條例草案》的法案委員會審議階段，法案委員會委員關注到，為研究、評估或教育的目的所發布的資料，可能會不適當且不合時宜地披露調解通訊。他們擔心，調解當事人的身分容易曝光，可能會對有關當事人造成不良影響。

有見及此，有建議提出在調解法例制定後，當局可發出指引，為調解員及提議使用調解通訊作研究、評估或教育用途的研究員，就如何遵守第8(2)(e)條提供協助。規管架構小組委員會將跟進制定擬議指引。

(b) **監察披露調解通訊的例外情況的實際運作**——這項工作旨在研究是否須簡化向法院申請披露調解通訊或接納調解通訊作為證據的程序，以及有關披露調解通訊的條文是否有被濫用，如有的話，如何防止這類濫用情況。

(c) **監察《條例》的實施情況和《調解條例》尚未涵蓋的範疇**——從以下兩方面檢討《條例》是否足夠：(1)監察《條例》實施的實際情況；以及(2)除接報的個案外，亦利用研究所得的實際資料，以考慮就《條例》作出所需或適宜的修訂。

(d) **考慮應否制定道歉條例或有關為增加達致和解機會而作出道歉的法例條文**——這是《調解工作小組報告》中須予跟進的建議之一。在一些司法管轄區都有制定道歉法例，尤其在如涉及

¹ 《調解條例》第8(2)(e)條規定，調解通訊可在下述情況下披露："該項披露是為研究、評估或教育的目的而作出的，並且既沒有直接或間接洩露該項調解通訊所關乎的人的身分，亦相當不可能會直接或間接洩露該人的身分"。

醫療失誤的爭議方面適用。這議題涉及的法律事宜相當複雜，有需要為此進行全面的研究，比較各地在這方面的情況。

香港調解員的資格評審和培訓

2. 督導委員會及轄下評審資格小組委員會，將繼續監察香港調解員的資格評審和培訓事宜，並將留意未來的發展，例如在提供調解服務方面是否存在競爭。
3. 長遠來說，督導委員會亦會考慮應否成立一個法定資格評審組織以取代調評會，如成立的話，則考慮有關組織應在何時成立及《條例》應作出哪些修改。

實施公眾教育及宣傳計劃

4. 公眾教育及宣傳小組委員會將繼續與司法機構、其他政府部門、組織、持份者及社會人士合作，實施繼續推行的和新開展的宣傳計劃。這些計劃包括——
 - (a) 製作海報、第二套宣傳短片／聲帶，以及實況劇集，使公眾認識爭議各方在調解中的角色及責任；
 - (b) 物色社區或其他的調解場地；
 - (c) 向商界推廣"調解為先"承諾書；
 - (d) 探索在不同界別推行調解試驗計劃的機會；及
 - (e) 舉辦有關調解的培訓、會議及研討會。

(資料來源：立法會CB(4)321/12-13(08)號文件)

調解服務在香港的發展

相關文件一覽表

會議	會議日期	文件
司法及法律事務委員會	2008年6月23日	會議議程 會議紀要
	2008年10月20日	會議議程 會議紀要
	2009年6月22日	會議議程 會議紀要
	2010年2月22日	會議議程 會議紀要
	2010年4月26日	會議議程 會議紀要
	2010年10月22日	會議議程 會議紀要
	2010年12月21日	會議議程 會議紀要
	2011年4月19日	會議議程 會議紀要 跟進文件
	2011年7月21日	會議議程 會議紀要
	2013年1月22日	會議議程 會議紀要
	2013年4月23日	會議議程 會議紀要

會議	會議日期	文件
立法會會議	2013年4月24日	<u>會議過程正式紀錄第62至第64頁(何俊仁議員提出的書面質詢)</u>
	2014年3月26日	<u>會議過程正式紀錄第14至第22頁(陳偉業議員提出的口頭質詢)</u>

立法會秘書處

議會事務部4

2014年7月16日