

立法會參考資料摘要

《道歉條例草案》

引言

在二零一七年一月十七日的會議上，行政會議**建議**，行政長官指令，向立法會提交《道歉條例草案》(“《條例草案》”)(載於**附件 A**)

理據

2. 因發生不幸事故而出現爭端時，爭端一方可能真誠相信自己沒有做錯，但純粹出於好心及善意，仍想就受傷害一方所蒙受的損失及痛苦，向其表達慰問或同情。也有另一些情況，爭端一方或許在起爭端後，因其他緣故而希望道歉。但是現時人們普遍怯於道歉，又或即使想道歉，其律師亦可能不建議作出道歉，理由是香港的現行法律並不保證原告人不可在民事程序中，援引一則道歉作為答辯人(即道歉一方)承認過失或法律責任的證據。事實上，從香港及其他司法管轄區的經驗和研究可見，過往不少人擔心自己的道歉會在法院或紀律審裁機構用作承認過失的證據，因而即使想道歉也會卻步。此外，人們普遍對作出道歉有所擔心，恐怕保險公司會基於保險合約禁止受保人承認過失的條款，拒絕履行保險單訂明的責任。

3. 然而，這種普遍不願道歉的情況，無助防止爭端惡化或達成和睦和解。相反，如果另一方未有展現歉意或表達難過，受害者或其家人也許會越發焦慮或憤怒。一方對不幸事故看來漠不關心的態度，是解決爭端的障礙，使另一方不願嘗試以友好方式解決爭端。

4. 海外司法管轄區的研究和經驗顯示，制定道歉法例有助(a)防止爭端惡化；以及(b)消除窒礙道歉的障礙，從而提倡、鼓勵和促使爭端各方和解。道歉的障礙包括擔心道歉可在其後的法律程序中用作承認過失或法律責任的證據，以及有關時效的法律和保險合約所致的其他障礙。事實證明，當金錢賠償並非受害人的首要考慮時，道歉法例最為相

關，例如在醫療和醫護界發生的爭端。不同司法管轄區(尤其是美國)的研究和經驗顯示，提出道歉可有效地在早期解決爭端。

5. 道歉法例在普通法司法管轄區中並非新生事物，簡言之，道歉法例的發展可分為三個階段。我們的研究顯示，首項道歉法例顯然在一九八六年在馬薩諸塞州制定。這股趨勢其後延伸至美國其他州份，至今逾三十個州份已制定道歉法例。這股趨勢並不止於美國，還擴展至太平洋對岸。在二千年代初期，隨着澳洲制定道歉法例，該法例進入第二個發展階段。目前，該國各州及領地均有各自的道歉法例。第三個發展階段發生在加拿大，時為二千年代後期及二零一零年代初期。現時，該國大多數省份和領地都訂立了道歉法例。道歉法例經過這三個階段後，進入了最新的發展時期，二零一六年年初，蘇格蘭也制定了道歉法例。

《條例草案》

6. 《條例草案》就道歉在某些程序及法律事宜中的效果，作出規定，旨在提倡和鼓勵爭端各方按意願作出道歉，以期促進和睦排解爭端。即使制定道歉法例，也不會迫使任何人道歉。與其他司法管轄區制定的道歉法例相若，《條例草案》相對簡短，包含 13 項條文及一個附表，主要條文扼要如下——

- (a) 草案第 4 條就《條例草案》界定道歉。某人或代表該人作出的道歉，指該人表達的歉意、懊悔、遺憾、同情或善意。如該表達的一部分是承認該人的過失或法律責任，或是事實陳述，該承認或陳述亦包含在“道歉”的涵義之內¹。
- (b) 草案第 6 條就《條例草案》闡明適用程序，即司法、仲裁、行政、紀律處分及規管性程序，以及根據成文法則進行的其他程序。然而，適用程序並不包括刑事法律程序或

¹ 草案第 4 條及第 8(2)條實施(i)督導委員會在首輪諮詢後提出的最終建議 3 (即道歉法例應涵蓋全面道歉)，以及(ii)在第二輪諮詢後提出的最終建議 2 (即道歉法例應保護道歉傳達的事實資料，而法院或審裁處在適用程序中應具有酌情權，在顧及所有情況後如認為屬公正和公平，便可接納這類事實陳述作為不利於道歉者的證據)。

附表列出的若干特定類別的程序。草案第 12 條將修訂附表的權力，賦予行政長官會同行政會議²。

- (c) 草案第 7 條規定，就適用程序而言，某人的道歉，並不構成承認該人的過失或法律責任，而在裁斷過失、法律責任或任何其他爭議事項³時，亦不得將該道歉列為不利於該人的考慮因素。
- (d) 草案第 8(1)條使某人的道歉的證據，在一般情況下不得在適用程序中，為裁斷過失、法律責任或任何其他爭議事項，而接納為不利於該人的證據。然而，根據草案第 8(2)條，如在個別適用程序中，出現特殊情況，有關的裁斷者具有酌情權，可在該程序中，接納道歉所包含的事實陳述為證據，但該裁斷者須信納，行使該酌情權，在顧及一切有關情況下，屬公正公平之舉，方可行使該酌情權。
- (e) 草案第 9 條使道歉不會構成《時效條例》(第 347 章)所指的訴訟權的承認，從而使有關的時效期不得藉此延長⁴。
- (f) 草案第 10 條規定，根據保險或彌償合約對任何人提供的保險保障、補償或其他形式的利益，並不受道歉影響⁵。
- (g) 草案第 11 條訂明《條例草案》並不影響適用程序中的文件透露程序或類似程序、《誹謗條例》(第 21 章)中涉及道歉

² 此等條文實施(i)督導委員會在首輪諮詢後提出的最終建議 2 (即道歉法例應普遍適用於民事及其他形式的非刑事法律程序，包括紀律處分程序和規管性程序，並訂明例外情況)，以及(ii)在第二輪諮詢後提出的最終建議 1 (即擬議道歉法例應適用於所有紀律處分程序和規管法律程序，但根據《調查委員會條例》(第 86 章)、《死因裁判官條例》(第 504 章)及《淫褻及不雅物品管制條例》(第 390 章)進行的程序則屬例外。為提供靈活性，應在《道歉條例草案》擬稿設立機制，以便日後可修訂例外程序附表)。

³ 這些事項包括適當的補救或制裁，以及關於可信性的問題。

⁴ 此條文實施督導委員會在首輪諮詢後提出的最終建議 5 (即道歉法例應明文訂明，以道歉方式承認申索，就《時效條例》而言不構成對訴訟權作出承認)。

⁵ 此條文處理督導委員會在首輪諮詢後提出的最終建議 6 (即道歉法例應明文訂明，道歉不得使道歉者可得的或本可得到的承保範圍或彌償受到影響，並應禁止各方以合約訂明不受道歉法例約束，或宣告該等條文無效)。

作為免責辯護或減低損害賠償的條文或《調解條例》(第620章)的實施。

(h) 草案第13條訂明，《條例草案》適用於政府⁶。

立法程序時間表

7. 立法程序時間表會如下——

刊登憲報	二零一七年一月二十七日
首讀和開始二讀辯論	二零一七年二月八日
恢復二讀辯論、委員會 審議階段和三讀	另行通知

該建議的影響

8. 該建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。《條例草案》藉明訂條文而適用於政府。該建議對經濟、環境、可持續發展、公務員、家庭、性別及生產力，均沒有重大影響。

9. 該建議對財政或有影響。《條例草案》的目的是提倡和鼓勵作出道歉，以促進和睦排解爭端，但《條例草案》的條文不會迫使任何一方作出道歉以解決爭端。其中一方作出道歉，也無礙任何人展開法律程序。至於《條例草案》對減少訟費和政府開支方面的影響(如有的話)，我們認為難以確切量化。

諮詢

10. 我們在二零一五年六月及二零一六年二月，就擬議在香港制定道歉法例諮詢公眾，兩輪諮詢各為期六星期。

⁶ 此條文實施督導委員會在首輪諮詢後提出的最終建議 4 (即道歉法例應適用於政府)。

11. 在二零一五年六月進行的第一輪公眾諮詢期間，調解督導委員會(“督導委員會”)請公眾就以下建議發表意見——

- (a) 在香港制定道歉法例。
- (b) 道歉法例適用於民事及其他形式的非刑事法律程序，包括紀律處分程序。
- (c) 道歉法例涵蓋全面道歉。
- (d) 道歉法例適用於政府。
- (e) 道歉法例明文訂明，以道歉方式承認申索，就《時效條例》而言不構成對訴訟權作出承認。
- (f) 道歉法例明文訂明，道歉不得使道歉者可得的或本可得到的承保範圍受到影響。
- (g) 道歉法例以獨立成章的形式制定。

—— (見附件 B 所載在二零一五年六月發表的諮詢文件摘要。)

12. 我們在二零一五年七月舉辦了兩場諮詢論壇。此外，督導委員會、規管架構小組委員會及道歉法例工作小組的成員也出席了立法會司法及法律事務委員會的會議，以及各持份者和相關各方所舉辦的簡介會和分享環節，並多次接受傳媒訪問。首輪諮詢的大部分回應者都支持在香港制定道歉法例。

13. 我們在二零一六年二月進行第二輪公眾諮詢，提出八項最終建議，邀請公眾人士就下列兩個具體議題和《道歉條例草案》擬稿發表意見——

- (a) 擬議道歉法例不適用的例外程序。
- (b) 擬議道歉法例應否保護道歉傳達的事實資料。

—— (見附件 C 所載在二零一六年二月發表的報告第 11 章。)

14. 督導委員會在二零一六年三月舉辦了兩場諮詢論壇。此外，督導委員會的成員、律政司司長和律政司的律師在二零一六年二月二十二日出席立法會司法及法律事務委員會會議，向事務委員會講解《第二輪諮詢文件》及各項諮詢議題。

15. 至於擬議道歉法例不適用的例外程序的議題，若干政府部門和規管機構等提交意見書，建議予以豁免適用《條例草案》⁷。在道歉傳達的事實陳述應否獲得保護方面，大部分意見認為應予保護，以便更好地達成擬議法例的目的。然而，對於法院應否具有酌情權，以便在適當情況下，可接納這類事實陳述作為不利於道歉者的證據，則意見不一。

16. 督導委員會考慮了在第二輪諮詢所得的回應及所有其他相關因素後，在二零一六年十一月發表《最終報告及建議》，並作出以下最終建議——

- (a) 擬議道歉法例應適用於所有紀律處分程序和規管法律程序，但根據《調查委員會條例》(第 86 章)、《死因裁判官條例》(第 504 章)及《淫褻及不雅物品管制條例》(第 390 章)進行的程序則屬例外。此外，為提供靈活性，應在《道歉條例草案》擬稿設立機制，以便日後可修訂例外程序附表。
- (b) 擬議道歉法例應保護道歉傳達的事實資料，而法院或審裁處在適用程序中應具有酌情權，在顧及所有情況後如認為屬公正和公平，便可接納這類事實陳述作為不利於道歉者的證據。

—— (見附件 D 所載的《最終報告及建議》第 6 章。)

17. 二零一六年十一月二十八日，律政司司長和律政司的律師出席立法會司法及法律事務委員會會議，向事務委員會講解《最終報告及建議》。

⁷ 申請豁免的理由可分為兩類：1) 一些政府部門特別關注公共安全和保障，與維持監獄或羈押院所的紀律；以及 2) 一些規管機構關注擬議道歉法例會影響他們的權力，因而連累其紀律處分程序或規管性程序的成效。這些政府部門不再要求得到豁免，但可能會在將來基於實際經驗而考慮申請豁免。

宣傳安排

18. 我們會在二零一七年一月二十五日發出新聞稿，並安排發言人解答查詢。

查詢

19. 如對本摘要有任何查詢，請致電 3918 4335 與律政司民事法律科副民事法律專員李伯誠先生聯絡。

律政司

2017 年 1 月 25 日

《道歉條例草案》

目錄

條次	頁次
1.	簡稱及生效日期 1
2.	本條例的目的 1
3.	釋義 1
4.	道歉的涵義 1
5.	本條例適用的道歉 2
6.	適用程序的涵義 2
7.	道歉對適用程序的效果 3
8.	道歉證據是否可予接納 3
9.	道歉並非《時效條例》所指的承認 3
10.	保險或彌償合約不受影響 4
11.	其他不受影響的事宜 4
12.	修訂附表 4
13.	適用於政府 4
附表	不屬適用程序的程序 5

本條例草案

旨在

就道歉在某些程序及法律事宜中的效果，作出規定。

由立法會制定。

1. 簡稱及生效日期

- (1) 本條例可引稱為《道歉條例》。
- (2) 本條例自律政司司長以憲報公告指定的日期起實施。

2. 本條例的目的

本條例的目的是提倡和鼓勵作出道歉，以期防止爭端惡化，和促進和睦排解爭端。

3. 釋義

在本條例中 ——

道歉 (apology) —— 參閱第 4 條；

適用程序 (applicable proceedings) —— 參閱第 6 條。

4. 道歉的涵義

- (1) 在本條例中，某人就某事宜作出的道歉，指該人就該事宜表達歉意、懊悔、遺憾、同情或善意，並包括(舉例而言)該人就該事宜表達抱歉。
- (2) 上述表達可屬口頭或書面形式，亦可藉行為作出。
- (3) 如上述表達有任何部分符合以下說明，則上述道歉亦包括該部分 ——

- (a) 該部分是以明示或默示的方式，承認上述的人在上述事宜方面的過失或法律責任；或
- (b) 該部分是與上述事宜相關的事實陳述。
- (4) 在本條例中，凡提述某人作出的道歉，包括代表該人作出的道歉。
- (5) 第 5 條指明本條例適用的道歉。

5. 本條例適用的道歉

- (1) 凡某人在本條例生效日期當日或之後，就某事宜作出道歉，本條例適用於該道歉，不論 ——
 - (a) 該事宜是在該日期之前、當日或之後出現的；或
 - (b) 關於該事宜的適用程序，是在該日期之前、當日或之後展開的。
- (2) 然而，如 ——
 - (a) 某人在適用程序中送交存檔或呈交的文件中，作出道歉；
 - (b) 某人在適用程序的聆訊中作出的證供、陳詞或類似的口頭陳述中，作出道歉；或
 - (c) 某人作出道歉，並在適用程序中，援引該道歉為證據，或該道歉於該人同意下，在適用程序中被援引為證據，
 則本條例不適用於該道歉。

6. 適用程序的涵義

- (1) 在本條例中，以下程序屬適用程序 ——
 - (a) 司法、仲裁、行政、紀律處分及規管性程序(不論是否根據成文法則進行)；
 - (b) 根據成文法則進行的其他程序。
- (2) 然而，適用程序並不包括 ——

- (a) 刑事法律程序；或
- (b) 附表指明的程序。

7. 道歉對適用程序的效果

- (1) 就適用程序而言，某人就某事宜作出的道歉 ——
 - (a) 並不構成以明示或默示的方式，承認該人在該事宜方面的過失或法律責任；及
 - (b) 在就該事宜裁斷過失、法律責任或任何其他爭議事項時，不得列為不利於該人的考慮因素。
- (2) 本條受第 8 條規限。

8. 道歉證據是否可予接納

- (1) 某人就某事宜作出的道歉的證據，不得在適用程序中，為就該事宜裁斷過失、法律責任或任何其他爭議事項，而接納為不利於該人的證據。
- (2) 然而，如在個別適用程序中，出現特殊情況(例如沒有其他證據，可用於裁斷爭議事項)，有關的裁斷者可行使酌情權，將道歉所包含的事實陳述，在該程序中接納為證據，但該裁斷者須信納，行使該酌情權，在顧及一切有關情況下，屬公正公平之舉，方可行使該酌情權。
- (3) 儘管任何法律規則或其他關於程序事宜的規則中，有任何相反規定，本條仍然適用。
- (4) 在本條中 ——

裁斷者 (decision maker) 就適用程序而言，指具有權限在該程序中聆聽、收取和審查證據的人(不論是法院、法庭、審裁處、仲裁員或任何其他團體或個人)。

9. 道歉並非《時效條例》所指的承認

就《時效條例》(第 347 章)第 23 條而言，某人就某事宜作出的道歉，並不在與該事宜相關的情況下，構成該條例所指的承認。

10. 保險或彌償合約不受影響

- (1) 如根據某保險或彌償合約，就某事宜對任何人提供保險保障、補償或其他形式的利益，則某人就該事宜作出的道歉，並不使該項保障、補償或利益無效，或受到其他影響。
- (2) 不論上述保險或彌償合約是在本條例生效日期之前、當日或之後訂立，本條仍然適用。
- (3) 儘管任何法律規則或協議中，有任何相反規定，本條仍然適用。

11. 其他不受影響的事宜

本條例並不影響 ——

- (a) 在適用程序中的文件透露程序，或在適用程序中要求程序各方披露或交出他們管有、保管或控制的文件的類似程序；
- (b) 《誹謗條例》(第 21 章)第 3、4 或 25 條的施行；或
- (c) 《調解條例》(第 620 章)的施行。

12. 修訂附表

行政長官會同行政會議可藉憲報公告，修訂附表。

13. 適用於政府

本條例適用於政府。

附表

[第 6 及 12 條]

不屬適用程序的程序

1. 根據《調查委員會條例》(第 86 章)進行的程序。
 2. 根據《淫褻及不雅物品管制條例》(第 390 章)進行的程序。
 3. 根據《死因裁判官條例》(第 504 章)進行的程序。
-

摘要說明

在香港，爭端的當事人可能會就應否道歉、表達歉意、懊悔或遺憾，或作出其他類似的表達，而感到遲疑，理由可能是他們顧慮到潛在的法律後果。本條例草案就道歉在某些程序及法律事宜中的效果，作出規定，旨在提倡和鼓勵作出道歉，以期防止爭端惡化，和促進和睦排解爭端。

2. 草案第 1 條列出簡稱，並就生效日期訂定條文。
3. 草案第 2 條解釋本條例草案的目的。
4. 草案第 3 條列出本條例草案使用的界定詞語——**道歉**及**適用程序**，其詳細涵義，見於草案第 4 及 6 條。
5. 草案第 4 條就本條例草案界定**道歉**。某人或代表該人作出的道歉，指該人表達的歉意、懊悔、遺憾、同情或善意。如該表達的一部分是承認該人的過失或法律責任，或是事實陳述，該承認或陳述亦包含在**道歉**的涵義之內。
6. 草案第 5 條清楚訂明，本條例草案適用於在生效日期當日或之後作出的道歉。該條亦規定，本條例草案不適用於某人在適用程序中的若干文件或口頭陳述中作出的道歉。如某人在適用程序中，援引自己作出的道歉為證據，或該人同意，自己作出的道歉，在適用程序中被他人援引為證據，則本條例草案亦不適用於該道歉。意即如道歉者本人決定其道歉可在該程序中列入考慮，則該道歉可如此列入考慮。
7. 草案第 6 條就本條例草案闡明**適用程序**，即司法、仲裁、行政、紀律處分及規管性程序，以及根據成文法則進行的其他程序。然而，適用程序並不包括刑事法律程序或附表列出的若干特定類別的程序。
8. 草案第 7 條規定，就適用程序而言，某人的道歉，並不構成承認該人的過失或法律責任，而在裁斷過失、法律責任或任何其他爭議事項(例如適當的補救或制裁，及關於可信性的問題)

時，亦不得將該道歉列為不利於該人的考慮因素。草案第 7 條受草案第 8 條(關於道歉證據是否可予接納)所規限。

9. 目前，道歉有可能在民事法律程序中獲接納為證據，以證明道歉中陳述的事宜，從而確立法律責任。草案第 8(1)條改變現時的情況，使某人的道歉的證據，在一般情況下不得在適用程序(包括一般的證據規則不適用的程序)中，為裁斷過失、法律責任或任何其他爭議事項，而接納為不利於該人的證據。
10. 然而，如在個別適用程序中，出現特殊情況，有關的裁斷者具有酌情權，可在該程序中，接納道歉所包含的事實陳述為證據，但該裁斷者須信納，行使該酌情權，在顧及一切有關情況下，屬公正公平之舉，方可行使該酌情權(參閱草案第 8(2)條)。
11. 《時效條例》(第 347 章)對提出不同類別訴訟的時效期作出規定。根據該條例第 23 條，某些關於土地、非土地財產、債項及其他申索的訴訟權的時效期，可藉對受爭議的所有權或申索作出承認，而得以延長。草案第 9 條使道歉不會構成該條例第 23 條所指的承認，從而使有關的時效期不得藉此延長。
12. 由於有保險合約條款禁止受保人在未經保險人同意下承認過失，一些爭端的當事人可能顧慮保險保障會否受道歉影響。草案第 10 條規定，根據保險或彌償合約對任何人提供的保險保障、補償或其他形式的利益，並不受某人的道歉(草案第 4 條界定為包括承認過失)影響。
13. 草案第 11 條訂明其他不受本條例草案影響的事宜，該等事宜為——
 - (a) 在適用程序中的文件透露程序或類似程序；
 - (b) 《誹謗條例》(第 21 章)中涉及道歉的條文的施行；
 - (c) 《調解條例》(第 620 章)的施行(該條例涵蓋的事宜其中規定，調解通訊(可能包含道歉)須在獲得指明法院或審裁處的許可下，方可為某些目的而披露，或在任何程序中接納為證據)。

14. 本條例草案的附表指明不屬適用程序的程序(參閱草案第 6(2)(b)條)，草案第 12 條將修訂附表的權力，賦予行政長官會同行政會議。
15. 草案第 13 條訂明，本條例草案適用於政府。

在香港制定道歉法例

諮詢文件摘要

本諮詢文件摘要也在以下網頁發表：

<http://www.doj.gov.hk/chi/public/apology.html>

《在香港制定道歉法例諮詢文件》及本摘要是由調解督導委員會(“督導委員會”)擬備。該委員會的主席是律政司司長。《在香港制定道歉法例諮詢文件》及本摘要載述的意見及建議，是供各界人士發表意見和討論，並不代表委員會的最終意見。

督導委員會請各界人士就諮詢文件提出的事宜發表意見，並請於2015年8月3日或之前將意見(請註明“道歉法例”)送達下列地址：

地址：香港上環林士街2號林士街多層停車場大廈10樓

(經辦人：馮美鳳女士)

電話：3695 0894

傳真：3543 0390

電郵：mediation@doj.gov.hk

督導委員會日後與其他人士討論或擬備文件時，或需引述各界人士就本諮詢文件所提交的意見。任何人士如要求將其提出的所有或部分意見保密，督導委員會會尊重有關要求。如在提交的意見中沒有註明相關要求，督導委員會將假設該意見提供者不要求將其意見保密。

督導委員會在日後發表的文件或報告書中，可能會載錄就本諮詢文件提交意見的人士的姓名。任何人士如不願意接納這項安排，請於書面意見中表明。

《在香港制定道歉法例諮詢文件》摘要

背景及簡介

1. 因發生不幸事故而出現爭議時，造成傷害一方可能有意就受傷害的一方所蒙受的損失及痛苦，向後者表達他的歉意；或爭議一方雖然真誠相信自己沒有做錯，但純粹出於好心及善意，仍想向對方表達慰問或同情。
2. 然而，似乎人們普遍擔心，原告人可在民事或其他非刑事程序(例如紀律處分程序)中憑道歉或一句簡單的“對不起”，作為答辯人承認過失的證據，以此確立法律責任。
3. 雖然判定一方是否須為不幸事故負上法律責任(例如疏忽)通常是法院的職責，而道歉(視乎其內容及其他相關情況)也未必代表承認過失或法律責任，但法院的確可能接納道歉(特別是包含承認過失或法律責任的道歉)作為證據，去推論某人(個人或商業機構)須負上法律責任。這足以使在不幸事故發生後本願意提出道歉或出言表達慰問、同情或歉意的一方有所顧忌。
4. 此外，由於有些保險單的條款禁止受保人承認過失，受保人可能擔心他的道歉會令承保事故的保險單變得無效或在其他方面受到不利影響，這種情況並不罕見。
5. 基於這些理由，造成傷害者似乎普遍不願意向受傷害者表示難過、歉意或同情，更遑論在法律程序待決時向受傷害者正式道歉。不少人會因為擔心自己的道歉或相若意思的表達會被用作呈堂證據，證明他們早已承認過失，因而不願意作出道歉。

6. 上述對道歉的法律效果的一般看法尤為不幸，因為爭議往往因一時衝動而起，只要一句道歉，或表達同情或歉意，也許可消除(或至少抑制)怒氣，從而防止爭議升級為法律訴訟，或使訴訟較易和解。
7. 造成傷害者不願意向受傷害者作出道歉或表達歉意或同情這一現象，不單限於個人和商業機構，以公職身分行事的官員和公務員同樣地對道歉或表達歉意的法律後果有所顧慮。事實上，由於公眾未必諒解官員或公務員有這些顧慮，在多個司法管轄區發生的多宗導致重大傷亡的不幸事故中，人們會指責相關政府部門沒有向受傷害者表達同情或慰問，或對他們的不幸漠不關心或缺乏關懷。
8. 在我們的社會，公營及私營機構普遍不願意道歉，特別是在尚未判定法律責任誰屬的時候。這種心態無助防止爭議升級或達成友善和解。
9. 出現這個普遍不願意道歉的現象，可能是由於沒有一章清晰而詳盡的法例防止人們基於道歉去斷定法律責任。
10. 律政司調解工作小組在 2010 年提出多項建議，包括探討應否為增加和解機會而制定道歉法例去處理作出道歉的問題。為進一步在香港推動調解的發展，律政司司長在 2012 年成立調解督導委員會(“督導委員會”)，其轄下規管架構小組委員會負責考慮是否有需要在香港制定道歉法例。督導委員會在檢視規管架構小組委員會所擬備的報告後，建議在香港制定道歉法例。擬議道歉法例的主要目的在於澄清道歉的法律後果，藉此提倡和鼓勵道歉，以促使各方的爭議可以友善地和解。
11. 為了在香港制定道歉法例，督導委員會擬備《在香港制定道歉法例諮詢文件》(“諮詢文件”)

(<http://www.doj.gov.hk/chi/public/apology.html>)，邀請各界人士發表意見。本摘要扼述諮詢文件的內容。

道歉法例在其他司法管轄區的發展情況

12. 我們探討了 56 個司法管轄區的道歉法例(包括蘇格蘭的法令草案)後，結論是：

(1) 道歉法例的涵蓋面越趨廣泛(採納全面道歉—即當中包含承認過失，而非有限度道歉—例如表達歉意或同情而當中不包含承認過失);和

(2) 它的適用範圍越趨普遍(所有民事法律程序)

是全球大勢所趨。

美國

13. 我們的研究說明首項道歉法例在 1986 年在馬薩諸塞州制定。這股趨勢其後延伸至美國其他州份，至今逾 30 個州份已制定道歉法例，特點各有不同。當中部分法例規定不把道歉當作承認法律責任，其他的則僅規定法院只可就某些目的接納道歉為證據。須注意的是，美國大多數道歉法例只涵蓋有限度道歉(即道歉並不包含承認過失)，並只針對涉及醫護專業或若干其他人身傷害範疇的民事訴訟。

澳洲

14. 道歉法例這股趨勢並不止於美國，還擴展至太平洋對岸。在 2000 年代初期，澳洲制定了道歉法例，目前該國各州及領地均

有各自的道歉法例。澳洲道歉法例的範圍已擴展至涵蓋大部分民事法律程序，只有若干指明的法律程序除外，涵蓋範圍比美國的道歉法例為廣。在這些道歉法例中，有部分涵蓋全面道歉(即道歉包含承認過失)，這些法例較美國的一般立法方式為廣，有部分則沒有。

加拿大

15. 在 2000 年代後期及 2010 年代初期，隨着加拿大制定道歉法例，道歉法例進一步發展。該國大多數省份和領地都訂立了道歉法例，並涵蓋全面道歉及適用於所有法律程序，但也有若干司法管轄區指明法例的適用範圍不包括刑事法律程序。特別的是，加拿大道歉法例都直接訂明道歉不得使保險合約無效或受到影響。同時，大多數法例也訂明就某項事宜提出的道歉，不得構成承認或確認與該事宜有關的訴訟因由，以防止藉道歉延長相關時效法令所訂明的時效期。

英國(不包括蘇格蘭)

16. 英國(不包括蘇格蘭，因為《1998 年蘇格蘭法令》成立了蘇格蘭議會並向其下放權力)給予道歉豁免權的法例，內容相對簡短而範圍狹窄。此外，英國僅在《2006 年補償法令》一項條文訂明“*道歉、提出治療/待遇或其他糾正方案本身並不構成承認疏忽或違反法定責任*”。
17. 上述法令沒有訂明“道歉”一詞的定義，而似乎它不足以涵蓋包含承認過失或法律責任的道歉。此外，它只限適用於疏忽及違反法定責任的申索案件。有別於其他普通法司法管轄區的大多

數道歉法例，該法令內容簡短，也沒有訂定其他司法管轄區道歉法例的常見條文，即規定道歉不可被接納為證據。

蘇格蘭

18. 《道歉(蘇格蘭)法令草案》已在 2015 年 3 月提交蘇格蘭議會審議，其特點如下：(i) 普遍適用於民事法律程序而非刑事法律程序；(ii) 規定道歉不可被接納為與判定法律責任有關的任何事宜的證據，也不得作不利於道歉者的任何其他用途；(iii) 涵蓋全面道歉，以及在道歉時傳達的事實陳述。草案中涵蓋在道歉時傳達的事實陳述，在其他司法管轄區道歉法例中並沒有這種條文。

觀察所得

19. 在研究其他司法管轄區道歉法例的歷史和比較其異同後，看來整體上保護

(1) 在民事法律程序中的

(2) 全面道歉(而非有限度道歉)

是國際大勢所趨。就現有道歉法例而言，加拿大方式的涵蓋範圍看來最廣。

討論及建議

道歉法例的利弊

20. 從不列顛哥倫比亞(即卑斯省)道歉法例的相關討論文件、蘇格蘭的相關諮詢文件及多篇學術文章所見，道歉法例似乎有以下利弊。

21. 道歉法例的好處：

- (1) 實證及一般研究證明，可避免訴訟並鼓勵盡快以具成本效益的方式解決爭議。
- (2) 鼓勵人們在傷害發生後自發、坦誠和直接對話，以緩和彼此的緊張關係、對立情緒和怒氣。
- (3) 鼓勵人們在傷害別人後作出道歉—體現道德和人性的作為，以及為自己的行動承擔責任。
- (4) 立法的效力較佳，可消除令人畏縮不作道歉的法律不明確性。

22. 道歉法例的反對因素：

- (1) 假如在道歉時承認法律責任的人後來被法院裁定無須負上法律責任，公眾對法院的信心可能會受到不良影響。
- (2) 或會助長言不由衷和經盤算的道歉。
- (3) 這類法例所鼓勵的道歉或會令部分原告人易受打動而可能接受條件過低的和解。
- (4) 使道歉不可被接納為證據的機制早已存在，例如在“無損權益”的通訊或調解中所作的道歉。

(5) 有為訴訟程序增添不必要難題之虞。

23. 在參考海外經驗和考慮到香港的情況，並權衡利弊後，現建議在香港制定道歉法例。

全面道歉與有限度道歉的比較

24. 伊利諾斯州大學法律學院法律及心理學教授 Jennifer K. Robbennolt 在其探討道歉對促進法律爭議和解有何作用的實證研究中，詳細剖析就有限度道歉和全面道歉提供法例保護的正反論據。
25. 她的研究發現，獲得有限度道歉可能令回應者更難確定是否接納和解建議，而獲得全面道歉則增加回應者選擇接納建議的機會。Robbennolt 教授得出的結論是，人們認為全面道歉比有限度道歉或不道歉更為充分。
26. 以上結論與加拿大最新的道歉法例及《道歉(蘇格蘭)法令草案》所採用的方式一致。
27. 基於上述討論，以及為確保道歉法例能有效運作，現建議道歉法例涵蓋全面道歉。

對訴訟時效的影響

28. 就民事法律程序而言，時效期指在相關訴訟因由產生起計必須展開法律程序的時限。很多普通法司法管轄區都有制定時效法例，為該法例適用的不同訴訟因由訂定時效期。時效期在某些情況下可予延長，例如準被告人作出承認或部分繳款。如被告

人向原告人道歉，並在道歉中承認某項訴訟因由，時效法例中有關承認的條文便可能適用。

29. 在香港，訴訟時效受《時效條例》(第 347 章)管限。第 23 條訂明若干法律程序的訴訟權，在對該訴訟權作出承認或部分繳款的日期起重新產生。第 24(1)條進一步訂明，每項承認均須以書面作出，並由作出該項承認的人簽署。根據案例，何謂承認最終視乎解釋而定。因此，道歉在法律上有構成《時效條例》所指的承認之虞。擬議道歉法例若明文訂明，以道歉方式承認申索，就《時效條例》而言不構成對訴訟權作出承認，或可消除窒礙人們道歉的另一障礙。
30. 加拿大多數道歉法例都明文訂明，以道歉方式承認申索，並不構成時效法例所指對申索作出承認或確認。現建議擬議道歉法例採用這個方式，以進一步消除窒礙道歉的障礙。

對保險合約的影響

31. 另一項見於加拿大所有道歉法例的條文訂明，道歉不得令保險合約無效或在其他方面受到影響。這項條文的作用是，若保險合約中有條文訂明若受保人向他人道歉而該人與保險彌償有關(即受傷害的一方)，便會喪失根據保險單向承保人提出彌償的資格，該項條文便會無效。
32. 這項條文看來是道歉法例的重要組成部分，因為條文回應了一些來自被告人及律師非正式證據：人們不作道歉，往往是因擔心道歉會令保險合約無效或在其他方面受到影響，以致對被告人不利。這確實是窒礙道歉的一個重要和顯著的障礙。
33. 這項條文的目的頗為明確，即消除窒礙道歉的另一障礙。

34. 現建議擬議道歉法例訂明，道歉不得使道歉者可得的或本可得到的承保範圍受到影響。

道歉傳達的事實資料

35. 人們道歉時可能不只說對不起，還會繼續解釋或披露出錯之處。倘若道歉夾雜事實陳述，而相關道歉法例沒有就如何處理附隨的事實陳述訂定具體條文，則該陳述是否構成道歉的一部分並因而受法例保護，往往須視乎法例詮釋而定。《道歉(蘇格蘭)法令草案》建議，道歉包括就關乎道歉的作為、不作為或後果所作的事實陳述。
36. 道歉法例涵蓋事實陳述有其利弊。贊成把道歉法例應用於事實陳述的主要論據是，事實陳述如不受保護，人們可能只會作出空洞的道歉，使道歉失去意義和作用，甚至被視為言不由衷。另一方面，也有反對把道歉法例應用於事實陳述的論據。如事實陳述不可接納為證據，原告人的申索或會受到不利影響，在某些情況下甚或遭到扼殺。
37. 諮詢文件沒有就道歉法例是否也應適用於附隨於道歉的事實陳述提出建議。請公眾人士就此發表意見。

民事法律程序範圍 — 應否包括紀律處分程序及規管法律程序

38. 擬議道歉法例適用於民事及其他形式的非刑事法律程序。民事法律程序一般指“任何民事或商業事宜中的法律程序”(《證據條例》(第8章)第74條)，例如包括在法庭或審裁處席前進行的民事訴訟及仲裁(《證據條例》(第8章)第60(1)及68(1)條)。擬議道歉法例不宜適用於刑事法律程序，這點爭議不大。然而，有關法例應否涵蓋紀律處分程序，則值得再仔細考慮。紀

律處分程序顯然並非刑事法律程序，但應否被視作民事法律程序的一部分則有商榷餘地。

39. 道歉法例應否適用於紀律處分程序，正反論據各有不少。支持道歉法例適用於紀律處分程序的論據包括：

- (1) 紀律處分程序屬民事性質。
- (2) 若法例豁除紀律處分程序，便會違背立法目的。
- (3) 紀律處分程序是根據被告人的行為和作業手法作出裁斷，很少會以其道歉內容為裁斷依據。
- (4) 其他海外司法管轄區的道歉法例也涵蓋紀律處分程序。

40. 反對道歉法例適用於紀律處分程序的論據包括：

- (1) 制定道歉法例以促成友善和解的理據，不適用於紀律處分程序，因為該等程序旨在保護公眾、使公眾對專業誠信保持信心，以及維持恰當的行為標準。
- (2) 展開紀律處分程序可加強公眾對所涉專業誠信的信心；在紀律處分程序中把道歉證據豁除而不得被接納為行為不當的證據，只會適得其反。
- (3) 就某些紀律處分程序(或其他非刑事法律程序)而言，相關法規明文述明一般證據規則並不適用。在這些情況下，即使有道歉法例，道歉也可接納為證據。

41. 制定道歉法例的理據似乎適用於紀律處分程序。這類法例只為指定目的摒除道歉的法律效力，並不妨礙提起和進行關於失當

行為的研訊程序和證明有失當行為，也不妨礙為其他目的(包括涉及懲處的決定)接納道歉為證據。鑑於以上所述，現建議擬議道歉法例適用於紀律處分程序。

42. 規管法律程序指涉及規管機構根據成文法則行使規管權力的法律程序，例如在市場失當行為審裁處或證券及期貨事務上訴審裁處席前提起的法律程序。這些規管法律程序涉及規管機構履行規管職能，為保護公眾而提起有關程序。在某些情況下，此等法律程序或會對其針對的人造成嚴重後果。
43. 道歉法例的適用範圍應包括紀律處分程序的某些理據，同樣適用於規管法律程序。鑑於上文所述規管法律程序的特殊性質和後果，現請公眾人士就道歉法例應否同樣適用於“規管法律程序”，發表意見。

應為《調解條例》的一部分或獨立成章的法例

44. 基於下述好處，現建議擬議道歉法例以獨立成章的形式制定：
 - (1) 道歉法例彰明較著，可加深公眾對法例的認知。而海外的非正式證據顯示，道歉法例要有效運作，關鍵在於公眾對道歉法例的認知。
 - (2) 日後無需援引多於一章法例，因而減低預期立法效力會因修訂其他先前法例而失去的風險。
 - (3) 確認條文的法律效力不限於證據法或調解。
 - (4) 確認法律視道歉為解決民事爭議中重要的一環，並且溯及意外或受傷發生之時，而非展開“無損權益”談判或調解之後。

諮詢建議

45. 請就以下建議及其所涉事宜(包括在《在香港制定道歉法例諮詢文件》提出的事宜)發表意見：

- (1) 在香港制定道歉法例。
- (2) 道歉法例適用於民事及其他形式的非刑事法律程序，包括紀律處分程序。
- (3) 道歉法例涵蓋全面道歉。
- (4) 道歉法例適用於政府。
- (5) 道歉法例明文訂明，以道歉方式承認申索，就《時效條例》而言不構成對訴訟權作出承認。
- (6) 道歉法例明文訂明，道歉不得使道歉者可得的或本可得到的承保範圍受到影響。
- (7) 道歉法例以獨立成章的形式制定。

在香港制定道歉法例： 報告及第二輪諮詢

本報告也在以下網頁發表：

<http://www.doj.gov.hk/chi/public/apology.html>

第 11 章：最終建議及第二輪諮詢

督導委員會經諮詢後作出以下最終建議：

最終建議 1

應在香港制定道歉法例。

最終建議 2

道歉法例應普遍適用於民事及其他形式的非刑事法律程序，包括紀律處分程序和規管法律程序，並訂明例外情況。若有關持份者認為一些程序應獲豁免，即擬議道歉法例不適用，可提出其理由，以供督導委員會考慮。

最終建議 3

道歉法例應涵蓋全面道歉。

最終建議 4

道歉法例應適用於政府。

最終建議 5

道歉法例應明文訂明，以道歉方式承認申索，就《時效條例》而言不構成對訴訟權作出承認。

最終建議 6

道歉法例應明文訂明，道歉不得使道歉者可得的或本可得到的承保範圍或彌償受到影響，並應禁止各方以合約訂明不受道歉法例約束，或宣告該等條文無效。

最終建議 7

道歉法例應以獨立成章的形式制定。

最終建議 8

就擬議道歉法例應否涵蓋就道歉事宜的事實陳述方面，督導委員會建議應邀請公眾和相關持份者再次發表意見。

第二輪諮詢

督導委員會請公眾人士及持份者就以下事項發表意見：

- (1) 擬議道歉法例不適用的例外程序；
- (2) 擬議道歉法例應否保護就道歉事宜的事實陳述；以及
- (3) 《道歉條例草案》擬稿。

如對上述事宜有任何意見，請在 2016 年 4 月 5 日或之前送達下列地址，所有意見書請註明“道歉法例”：

地址：香港中環下亞厘畢道 18 號律政中心東座 2 樓
(經辦人：馮美鳳女士)

電話：3918 4430

傳真：3918 4523

電郵：mediation@doj.gov.hk

如《諮詢文件》所指出，督導委員會日後與其他人士討論或擬備文件時，或需引述各界人士就此第二輪諮詢所提交的意見。任何人士如要求將其提出的所有或部分意見保密，督導委員會會尊重有關要求。如在提交的意見中沒有註明相關要求，督導委員會將假設該意見提供者不要求將其意見保密。

督導委員會在日後發表的文件或報告書中，可能會載錄就本諮詢文件提交意見的人士的姓名。任何人士如不願意接納這項安排，請於書面意見中表明。

在香港制定道歉法例： 最終報告及建議

本報告也在以下網頁發表：

<http://www.doj.gov.hk/chi/public/apology.html>

第 6 章：最終建議

督導委員會經第二輪諮詢後作出以下最終建議：

最終建議 1

擬議道歉法例應適用於所有紀律處分程序和規管法律程序，但根據《調查委員會條例》(第 86 章)、《死因裁判官條例》(第 504 章)及《淫褻及不雅物品管制條例》(第 390 章)進行的程序則屬例外。此外，為提供靈活性，應在《道歉條例草案》擬稿設立機制，以便日後可修訂例外程序附表。

最終建議 2

擬議道歉法例應保護道歉傳達的事實資料，而法院或審裁處在適用程序中應具有酌情權，在顧及所有情況後如認為屬公正和公平，便可接納這類事實陳述作為不利於道歉者的證據。