

律政司司長在「香港調解前瞻」會議午餐會演說全文

\*\*\*\*\*

以下為律政司司長黃仁龍資深大律師今日（十一月三十日）在「香港調解前瞻」會議午餐會演說全文：

終審法院首席法官、各位嘉賓，各位先生、女士：

引言

首先，歡迎大家出席這個會議，特別是歡迎來自海外的朋友。今天早上，大家分享過各個司法管轄區的經驗。我很高興可以在這個午餐會上，跟大家談談香港在使用和發展調解服務方面的現況。

以調解作為替代爭議解決方法

正如終審法院首席法官今早所述，香港特別行政區行政長官在今年十月發表的《施政報告》中，承諾在香港發展調解服務。在香港利用調解方式解決爭議，雖然已有一段時間，但平心而論，調解的應用範圍仍然較為狹窄。為什麼司法工作的主要參與者——包括政府、司法機構、法律專業和學術機構等——現在要合力推廣調解服務呢？

在座各位之中，有很多來自調解服務發展得比香港成熟的司法管轄區。正如你們一樣，我們也發現，儘管司法方面的補救措施持續發展，以及法律專業人員日益增多，但傳統用作解決爭議的方法已不能應付所有需要。雖然我們現正增撥資源和簡化司法程序，但是法庭程序仍然可以經年累月、耗費巨大，令訴訟雙方持續對抗，結果也難以預料，同時可以令人對法律程序感到不滿。

正如大家所知，隨着內地經濟蓬勃發展，相應的國際投資大幅增加，香港這個國際金融中心的規模也不斷擴大。我們必須有完備的解決爭議設施，才能在這個競爭激烈的世界，鞏固我們的地位。在商業社會裏，出現爭議在所難免，但是爭議各方關係破裂，卻是可以避免的。如能迅速解決分歧，對各方都有好處。毫無疑問，其他司法管轄區的趨勢，鼓勵我們發掘調解這個更佳的解決爭議方法的潛力。

第二、我們希望方便市民尋求司法公正。我們希望幫助一般市民以更快捷和更具成本效益的方式解決爭議。把較輕微的爭議交給司法體系處理，明顯並不相稱。設立更多專責審裁處，也並非解決辦法，而且須動用公帑，不容易找到充分理據支持。此外，我們也希望構建一個更和諧的社會，讓 700 萬名市民在這個人煙稠密、高樓大廈林立的都市裏和諧共處。

正如布魯克大法官(Lord Justice Brooke)在 *Dunnett v Rairack* ([2002] 2 All ER 850)一案中的精闢論述：「現今有技巧的調解員，很多時都能達成令雙方滿意的結果，超出律師和法庭所能達致的效果……令雙方最終握手言和，以大家都感到滿意的條件解決爭議，和氣收場。」

有人曾指出，調解具有亞洲特色，因為它着重妥協與和諧。因此，我們推廣調解服務，也可能是在推動文化覺醒。

## 推動工作

我們即將成立一個跨界別工作小組，籌劃如何在香港推廣調解服務。雖然工作小組的組合和職權範圍尚未有定案，但成員會包括律政司、司法機構、法律專業和調解團體的代表，以及學術界的專家。我肯定你會同意我們大家都認為這是合宜的方向，而我期望大家日後能緊密合作。

我們相信，當務之急是告知和教育市民，令他們明白什麼是調解，以及調解有什麼好處。事實上，法律專業人員當中，也有不少人對調解的成效存疑，更擔心調解可能侵蝕他們的傳統訴訟業務。就此而言，今天的會議是一個很重要的起點。我們感謝海外的專家與我們分享經驗。今天下午會有提供調解服務的機構向大家介紹他們的服務，並會集中講述公營機構所推行的措施，以及使用調解方法解決各類商業糾紛的情況。明天的會議會改以中文進行，本港的專家會與大家分享使用調解方法解決建築物管理、勞工和家庭糾紛的經驗。

我們必須向公眾和抱懷疑態度的人證明，調解是有其獨特作用的。在香港，調解在某些範疇已建立起十分穩固的基礎。

## 建築爭議調解

讓我簡單介紹香港的情況。自八十年代初開始，香港已經藉調解來解決建築爭議，而自九十年代初開始，政府採用調解的方式來解決所有重大公共工程合約所涉及的爭議，如機場核心計劃項目的合約等。調解確實能有效減少一些藉仲裁而作出的申索。這些合約訂明，在解決爭議的過程中，必須採用調解的方式。在機場核心計劃涉及的所有爭議中，藉調解或在調解階段通過磋商解決的爭議佔 80%。

去年，司法機構開始實施一項調解建築爭議的試驗計劃，為期兩年。雖然根據該計劃進行的調解屬自願性質，而且過程保密和無損各方權利，但有關該計劃的實務指示規定，如訴訟某方不合理地拒絕或不嘗試以調解方式解決爭議，則該方可被判“不利的訟費令”。

## 家事調解

另一個附屬於法庭的調解計劃，與調解婚姻糾紛有關。司法機構於 2000 年 3 月推行一項為期 3 年的家事調解試驗計劃，並於家事法庭大樓內設立調解統籌主任辦事處，協助推行這項試驗計劃。計劃的使用者對這項服務非常滿意，雙方達成協議比率甚高，因此司法機構決定在試驗計劃完成後，保留調解統籌主任辦事處。雖然現在家事調解服務是要收取費用的，但一些非政府機構為有經濟困難的人設有豁免或減收費用計劃，對象包括領取綜合社會保障援助或每月收入 4,000 元或以下的人。

## 為調解提供法律援助

終審法院首席法官轄下的民事司法制度改革工作小組，曾考慮可否以申請人須尋求調解作為批予法律援助的一項條件。工作小組建議授予法律援助署權力，在合適的案件中，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。工作小組的最後報告亦提議政府應進行試驗計劃，以評估建議的成本效益，然後才決定未路向。

政府在 2005 年 3 月 15 日，開始推行為期一年的試驗計劃。計劃旨在確定，基於成本效益及其他影響，撥款資助以調解方式處理那些接受法律援助的婚姻案件是否合理。根據該項

試驗計劃，獲法律援助人士及當事另一方會獲邀以自願性質參與計劃。在試驗計劃推行期間，有 88 宗個案已進行調解，其中有 61 宗(69%)達成全面或部分協議。此外，10 個回應問卷調查的人當中有 9 個給予試驗計劃正面評分。政府有意把這個向法律援助婚姻訴訟個案當事人提供撥款進行調解的方法，確立為一項常設的法律援助服務，並正制定這個常設制度的細節安排。

### 建築物管理案件的調解

最近，土地審裁處宣布推行一項試驗計劃，鼓勵涉及建築物管理糾紛的各方在入稟土地審裁處之前或之後，透過調解解決糾紛。根據計劃，如糾紛可以藉着調解解決，而任何一方卻未認真嘗試採取這個途徑，又未能提出合理解釋，則土地審裁處在裁定訟費時，會以此行為作為考慮因素。計劃初期(即 2008 年 1 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日)將適用於雙方均有律師代表的案件。如土地審裁處認為適用於其他案件，亦可作適當調整，在訴訟程序進行中作出具體的指示，將計劃的某些規定引用於其他案件。

### 調解：可選擇的下一步

我們在發展調解服務方面所遇到的問題，並非香港獨有。例如，金恩教授(Professor Dame Hazel Genn)與多位法律學者最近便在一份評估倫敦中央郡法院兩項調解計劃的詳盡報告(註)中指出，當局在政策方面遇到的挑戰，是要向訴訟人推廣調解以期令調解服務的需求得以發展和增加；而法庭要推廣調解服務，必須以更富想像力的方法，與爭議各方直接溝通。報告又指出，雖然與十年前相比，法律專業人員對調解服務有更深刻的認識和更豐富的經驗，但顯然仍須努力說服他們調解是解決爭議的良方。報告指出，當局在政策方面所面對的重大挑戰，是要找出為了當事人的利益着想而採用調解服務的誘因，並向法律顧問清楚解釋這些誘因。

此外，海外司法管轄區評估得出的結論，產生兩個不同流派的意見。第一，正如我們今早聽到，有些人認為，讓爭議各方自願接受進行調解的安排不太有效，司法機關必須採取一定程度的強制措施，調解服務才能起步。另外一些人則相信，當事人自願參與調解是成功解決爭議的要素，因此重點應放在提供協助、教育和鼓勵。我認為在這兩個極端之間，在背後施加的壓力，和今早聽到一些程序架構，如透過適當的訟費令和其他案件管理措施，可以發揮十分重要的作用。

我們希望在決定採取哪些措施時，能憑着以往及未來從各項試驗計劃中累積得來的經驗，因應香港的情況，取得適當平衡。

除發展調解服務的市場外，提供調解服務的機構亦要尋求方法提升服務質素，研究如何簡化取得所需資格的程序，並使有關資格在世界各地獲得承認。雖然現時在香港提供調解服務的機構不多，但他們的服務重點和對象卻相當多元化，而這類機構的數目也不斷增加。大家必須通力合作，研究有關妥善評審資格的問題，並避免重複相同的工作。不過，雖然有需要將標準優化，也要保持多元化，因為適合以調解解決的事項，範圍十分廣泛。與此同時，我們亦要研究其他重要的範疇，如保密的需要及其他相關的規管問題。

上述和其他種種問題，會由我領導的跨界別調解工作小組處理。工作小組亦會研究在香港發展調解服務的整體策略。我們所面對的挑戰，是要就如何鼓勵人們更廣泛和更有效採用

調解服務，提出具體和持平的建議。我們會監察各個試驗計劃的推行情況，並會與有關各方磋商和仔細考慮各個方案。

我希望這次會議不但會對工作小組有所啟發，而且能提高公眾對調解的認知，以便各方能更緊密合作，協力推動香港調解服務的發展。即將成立的工作小組會留意事態發展，並會考慮各個方案。與此同時，我們會繼續探討可以進行什麼其他推廣工作，以加深公眾對調解的認識。

最後，我謹祝各位交流成果豐碩，並祝各位身體健康，生活愉快。謝謝。

完

二〇〇七年十一月三十日（星期五）

註：金恩教授及其他學者所著《在司法壓力下由法院轉介和與法院連繫的調解服務》(Twisting Arms: Court Referred and Court Linked Mediation under Judicial Pressure)，2007年5月出版的司法部研究專輯——2007年第1號，請參考報告摘要第v至vi段。