

立法會：律政司司長恢復二讀辯論《調解條例草案》致辭全文（只有中文）

\*\*\*\*\*

以下為律政司司長黃仁龍資深大律師今日（六月十五日）在立法會會議上恢復二讀辯論《調解條例草案》的致辭全文：

代主席女士：

正如我在二〇一一年十一月向立法會提交《調解條例草案》（《條例草案》）時表示，由我擔任主席的調解工作小組在二〇一〇年二月發表了報告書，而制訂《調解條例》正是報告書所載的48項建議之一。當局提交的《條例草案》旨在訂定一套法律框架，以期在不妨礙調解程序的靈活性的前提下，以條例作為依據進行調解，並處理某些現有法律下不確定的問題，例如調解通訊的保密及作為證據的可接納性。

《條例草案》提交後，立法會成立了法案委員會，由吳靄儀議員擔任主席。法案委員會共舉行了七次會議，詳細審議各項條文及背後的政策理念。有40多個組織和人士就《條例草案》向法案委員會提交或發表意見。在此，我衷心感謝吳靄儀議員及各委員的努力和寶貴意見。

代主席女士，我在此多說一句，聽聞吳靄儀議員會退下火線，我想藉此機會紀錄在案，律政司推動的很多條例草案，都由吳靄儀議員出任法案委員會主席，身負重任，大家都知道，多年來她亦是立法會司法及法律事務委員會主席，對於吳議員在擔當這些重要職份時所表現的專業、持平及盡責，我想藉此機會在此向她表示非常的尊重和感謝。

代主席女士，現在讓我扼要回應法案委員會曾討論的幾項較重要的議題，以及剛才各位議員就這議題踴躍發言的一些論點。

自願性質

-----

法案委員會審議《條例草案》的過程中曾考慮的問題之一，是《條例草案》規管的「調解」範圍，應否涵蓋當事人按照某些規定展開調解的個案。根據《條例草案》第4條，「調解」的涵義是指由一個或多於一個分節構成的有組織程序，在該等分節中，一名或多於一名不偏不倚的個人在不對某項爭議或其任何部分作出判決的情況下，協助爭議各方找出爭議點、探求和擬訂解決方案、互相溝通，以及就解決爭議的全部或部分，達成協議。調解程序純屬自願性質，由當事人決定是否達成協議。《條例草案》主要關乎當事人展開調解後，進行調解的過程中

應受規管的若干事宜（例如保密和證據的可接納性）。至於當事人決定展開調解是純粹出於本身的意願，或者按照某些規定而行，包括我們熟悉的《實務指示 3 1》的規定需要先嘗試調解而行，與《條例草案》對有關調解的適用性並不相關，也不會有所影響。

#### 草案第 7 條

-----

根據《條例草案》第 7 條，任何人在調解中向當事人提供協助或支援，並不會違反《法律執業者條例》（第 159 章）第 44、45 及 47 條。法案委員會曾討論是否有需要在《條例草案》加上這項條文。當局認為這是有需要的。在香港，長久以來，合資格律師和大律師以外的其他人士，一直均有在仲裁及調解中為當事人提供協助及擔任代表。仲裁及調解均屬替代訴訟的解決爭議程序，而且兩者都是以非公開形式，在各方同意下進行的。選擇以仲裁和調解方式解決爭議的當事人應有權委任他們所選擇的顧問及代表人，不論這些人士是否具有法律專業資格，也不論他們是本地人士或外地人士。《條例草案》第 7 條旨在表明，在調解中向任何一方提供協助或支援，並不干犯《法律執業者條例》的上述條文。事實上，《仲裁條例》（第 609 章）也有類似條文。由於調解較仲裁程序更不拘形式，也不涉及對爭議雙方的權利和責任作出裁定，因此，為求明確和一致，在《條例草案》訂立相應條文實屬合宜。

#### 草案第 8 條

-----

第三方面，我想說說《條例草案》第 8 條。《條例草案》第 8 條訂明，除第 8（2）及（3）條規定的情況外，任何人不得披露調解通訊。第 8（2）條規定可披露調解通訊的情況，這些情況包括：經所有有關各方同意而作出有關資料的披露；或是披露的資料，是公眾已可得知的資料；又或是有關資料另受民事法律程序中的文件透露規定或類似程序所規限等情況。假如第 8（2）條所述的情況均不適用，尋求披露調解通訊的人，可根據第 8（3）條規定的目的，向第 10 條所指明的法院或審裁處申請許可作出披露。

部分向法案委員會表達意見的代表曾對《條例草案》第 8 條准許披露的範圍是否太廣闊表示關注。我希望議員可以放心，調解專責小組轄下的《調解條例》組，是經過審慎研究後才提出准許披露調解通訊的例外規定。調解通訊的保密性固然十分重要，但保密並非絕對的，如果是基於符合公眾利益的理由，亦應該准許披露調解通訊。《調解條例》（組）已顧及這些考慮，並在這兩者之間作出平衡。《條例草案》現有條文所反映的平衡是恰當的。

## 全體委員會審議階段修正案

-----

代主席女士，在法案委員會討論期間，我們認為《條例草案》有兩方面須作出修訂，分別關乎《條例草案》第8（2）條和附表1第12項。這些修訂是相對地簡單，並已獲法案委員會支持，我會在委員會審議階段動議修正案時更詳細闡述。

## 香港調解資歷評審協會有限公司

-----

除《條例草案》的條文外，法案委員會對於在香港設立一個由業界主導的單一非法定調解員資格評審組織，以確保調解員的質素和專業水平一事，亦表示關注，並要求當局提供設立這個組織的時間表。

代主席女士，在此我想指出，在推動調解工作方面，我們有三頭馬車。第一是《條例草案》的擬訂；第二是針對資格評審的工作；第三則是今早很多議員也提及到的如何在推廣和教育方面做事。自工作小組開始以來，一直有三個分組就這三方面的工作而努力，以至我們發表的報告書內提出的48項建議，都是朝着這三方向有不同的建議。其後，我們成立了較為精簡的調解專責小組，在落實這些建議時，同樣地有三個小組跟進。我想表達的是，有關的工作由始至終一直在開展中，而不是有一些是遲些才做的。

讓我再說由業界主導的組織，代主席女士，我希望藉這個機會介紹一下調解專責小組轄下——我們的第二頭馬車——資格評審組現時對於這個組織的構思：

（一）首先，有關的單一調解員資格評審組織，即香港調解資歷評審協會有限公司（以下我稱之為「調評會」），會成為香港調解員資格評審的首選組織，英文我想稱為"Premier"組織，負責履行資格評審和紀律審裁的職能；

（二）其次，現時四個主要調解服務提供者，即香港律師會、香港大律師公會、香港國際仲裁中心及香港和解中心，會成為調評會的創會成員，並會作為理事會的核心成員，理事會將包括選任成員及增選成員。在此我想強調，除了他們四個核心成員以外，還有其他成員，由其他組織推選，包括其他界別做調解工作的組織，當中亦有增選成員 co-opted members。

（三）此外，我們建議，為劃一香港的調解員資格評審水準，加入調評會的機構

必須終止使用本身的現行資格評審制度。如果保留其本身現行資格評審制度的話，我們便沒辦法達到最終劃一的制度，所以參與這組織的時候，必須放棄其機構本身一直沿用的現行資格評審制度。

資格評審組為調評會定下三大工作範疇：（一）成立調評會和理事會，以及招收成員；（二）參考主要調解服務提供者的現行標準及做法，訂立調解員資格評審標準，以及制訂適用的政策，以便把認可調解員從主要調解服務提供者的現行名冊轉移至調評會的名冊；以及（三）參考主要調解服務提供者的現行做法，制訂調評會的調解員資格評審制度三方面。

除此以外，我們預計，公布操守守則—code of practice and code of conduct，制訂收集調解資料作實證研究的指引和機制，藉以推動香港調解服務的發展等等，都是調評會將會需要着力處理的事項。

專責小組及資格評審組會繼續協助成立調評會的工作。正如在法案委員會會議上所提，如沒有其他重要問題出現，調評會可望於今年內在公司註冊處註冊。

代主席女士，就公司組織章程的大綱和細節，已經到了最後敲定階段，我希望他們可盡快完成，以便在今年內成立這間公司。

主席，在我未作總結之前，我想藉此機會盡量回應今早各位議員踴躍的發言。

首先是吳靄儀議員提到的幾點，我想在這裏回應。多謝吳靄儀議員提及立法的重要性，因為我們要在很多不清楚的地方釐清，以便有一個穩妥的框架做調解工作，令使用者對調解機制更加有信心，令調解的發展更加有把握，這是非常重要的。

在資歷評審方面，我很強調，我們自開始以來已看到其重要性，一開始已經做工夫，稍後我會有多一點的補充。

第三方面，吳靄儀議員說比較宏觀的看，調解並不能夠完全替代司法程序。主席，這點我們同意，正如剛才其他議員所說，有些案件涉及很重要的憲法或法律原則，我們需要或希望法庭作出判決。另外有些情況，例如與訟雙方可能在關係或能力上有差異，我們都需要比較小心地處理調解的適用。調解是否成功，最重要是視乎（大家）是否全心全意做調解工作，並不是當作例行公事，當中涉及專業守則、專業水平和參與者對調解的認同和參與程度。

關於調解的整體功能，（正如）剛才吳議員所說，有些收費並不便宜，我相

信亦有可能，特別是一些比較專業的調解，需要有專才人士，才可提供服務。我希望長遠來說，調解可以發展，可以作為一個專業和可以持續，不可以全部當做慈善工作，這是沒有可能延續的。不過我相信整體來說，調解有助尋求司法公義，或減低法庭的負荷，對整體和訟費各方面有幫助。在時間上，希望可以在較短的時間內彈性地解決問題，達致和解，這樣在整體上便能得到成效。

在這幾方面，我們要不斷努力研究，看看目前調解發展的成效如何，有甚麼地方要更加努力，有甚麼地方原本認為是好的，又可能未必是這麼好；有些被我們忽略的要加強。所以，調解（條例）草案有條款訂明，如果該等資料是可以協助研究的話，在例外可以披露，在現時香港發展調解的這個階段上，這是相當重要的，讓我們有一個基礎和要走的方向。這些數據和研究結果對調解的發展相當重要。

以上是我對吳靄儀議員今早發言的回應。

第二方面是（關於）張國柱議員（的發言）。他對調解有很多看法，我也希望作一些回應，因有些地方是比較重要的。

代主席女士，張議員指出，為甚麼政府不可以在這階段較大程度地直接介入，像其他業界一樣，我也想在此作一些回應。我們在推動調解工作時做了大量的研究，看了很多其他司法管轄區的做法。在其他國家，政府直接的介入，如透過強制性方式成立一些法定機構，規管調解員的水平、服務等各方面，以我所記得是未有先例的。當我們推出調解報告書時，亦針對這方向諮詢了市民的意見，看看是否需要成立單一機構，以統籌和綜合所有調解員資歷的評審等工作。報告書原建議用五年時間達至這一步，因為我們當時的確看到業界有不同看法，在一定程度上，也有很多業界本身的權益要考慮。但諮詢後收到的結果，大部分是希望可以盡快做，我們亦回應了這方面的看法。其實大家都同意，長遠來說，如果有一個單一法定機構扮演這角色是最理想的，但要達到這一步，不可一步到位。我們希望由業界主導，先成立一個首選性的 Premier Body，等它發展到一個水平，即其認受性、兼容度和涵蓋面都有相當基礎的時候，我們才有基礎將它轉化成為一個法定機構，到時就會水到渠成。

另外，剛才張國柱議員和在一定程度上何俊仁議員亦提到，這單一機構必須是多元的，要涵蓋多一些不同的專業和服務提供者，他們亦要求（這機構）不可以限於律師。我想強調，其實調評會的架構和參與人士並非只限於法律界，現時有很多提供調解服務者都屬於其他的專業，有劉秀成議員所說的建築界，社工界亦有很多人在不同層次提供調解服務。現時透過現有機構獲得調解資格的人士的背景都相當廣泛，並不限於律師，所以，我想強調這個單一組織，「單一」但一

定會是「多元」的，他們會透過不同組織取得專業資格，亦在不同的範疇提供調解服務。

代主席女士，我之前說草案第7條提及，《法律執業者條例》第44、45、47條中訂明，提供調解服務是不干犯這些條例的，正正是想強調，律師以外的人士都可以提供調解服務，以清晰釐定。

主席，張國柱議員亦問及，會不會有可能在成立調評會的時候，如幾個組織中包括法律界的組織，會不會構成利益衝突或傾斜等等呢？主席，我想在此澄清，一直以來都有幾個主要的服務提供者很努力地參與調解工作小組和專責小組的工作，其中有幾個是現時的調解員資歷評審（機構），它們有其現行的機制評審和 accredit 調解員，其實就是現時最核心的服務提供者。正如我們剛才所說，如果要建立一個單一組織，個別機構要放棄本身的制度，在這方面我們需要協作。政府一直以來都扮演這個角色，協助有關組織成立這個組織，但剛才我也提到，這個組織（的組成）也並非限於這四個機構，其理事會亦可接受其他提供調解服務的機構成為成員，可以成為其理事會的成員。所以我想強調，這「兼容性」是存在的，而政府亦會一直監察和協助這個組織成長，待它達到兼容性、包容性和認受性強的時候，我們便有基礎為市民提供最有力的平台，作為一個法定的組織，以保障這方面的水平。對此，我們會一直檢視。

就這組織的成立和《調解條例》的執行方面，我相信我們日後會繼續在司法及法律事務委員會中關注和跟進，而政府亦會在這方面努力工作。

另一方面，張國柱議員和其他幾位議員今早都不約而同地強調，要推動調解，就必須要有普及教育和宣傳。代主席女士，剛才我提及的三頭馬車，第三頭就是這方面的工作。以現時來說，在普及工作中最大的推動力當然是司法機構的《實務指示31》。在民事訴訟中，必須先嘗試調解。我亦順帶一提，在法援的層次，法律援助署亦確認，法援受助人因調解而招致的開支，會被視為訴訟的附帶費用，會被法律援助所涵蓋。其實這是很重要的，正正協助推動調解。在實質的工作中，我們也有很多方面的開展，在此我想強調一下。第一，就是資訊的提供，除了司法機構的調解資訊中心之外，業界也有一個聯合調解專線，不斷提供資訊及轉介服務，還有不同的先導計劃在不同的層次中進行，在家事、土地審裁處，和大家可能都有留意到，金融調解中心下星期二便可以開始運作。這些在不同範疇的先導計劃或實質的工作，都有助在社區內推動調解。律政司的工作小組和專責小組亦一直有推動，包括剛才議員提及的宣傳，我們有電視宣傳片，亦有在地區中心提供免費或廉價的調解場地，有舉行國際會議與國際交流，亦有在各方面與業界聯絡以繼續推動（調解）。

在這方面有幾位議員特別提到一些事宜，特別是王國興議員提到的幾點。首先，多謝王國興議員對《條例草案》的支持和對我們調解工作的推動給予肯定，這是非常感謝的。他問及除了正式的調解以外，是否也應做非正式的調解呢？我理解他所指的，是在民政處，一些前線工作人員某程度上都在做一些未必是我們所指的專業調解工作，但都是幫助解決問題，在這方面是否也可以提供一些協助或推動呢？我相信在這涉及在教育及文化方面的推動。在教育的推動方面，我們也強調要在不同的教育機構或甚至是中小學也要開始推動調解的概念，而我自己也有向各政府部門推介調解。亦有如黃毓民剛才提及，有同事報讀相關課程以了解，甚至是成為調解員。我相信這有助推動整個文化的改變，亦提供更多機會予不同的前線人員加強其水平，當然他們不能與專業的調解員相提並論，但是我相信透過這些機遇和服務的提供，他們也可以提升水平。就王國興議員這方面的意見，我會適當地反映。

劉江華議員也有強調推廣及教育，我們都非常認同。除了我剛才所說的事情外，各位議員亦在前線地區做許多工作，都能夠繼續幫助我們推廣（調解）。現在有很多機構有資訊可以做轉介，如果我們可以建構網絡，全體努力地推動調解，相信很快便可有一個比較穩紮的基礎，進一步做調解的工作。

代主席女士，劉秀成議員希望調評會可以有建築業界的人士參與，包括理事會的層次。這組織是業界的組織，政府是協助的，我們不能強制他們如何做，不過我們一直以來有討論，相信他們是了解我們的需要的。由八個組織成立的聯合調解專線，建築師學會是其中一員。事實上在香港，工程工務是最早開始使用調解的，建築師參與調解的經驗相當豐富。如果調評會甚至是理事會內沒有建築界的代表，我會感到奇怪。我相信大家也很着重調評會的兼容性和代表性，我相信在這方面會有正確的發展方向。

代主席女士，最後我想回應陳偉業議員提到的一些事情。我當然不可以評論個別個案，因為我沒有該方面的資料。陳偉業議員提到收地方面，據他所說，政府好像只問：「這數目你要不要，不要就告我吧！」這與我所理解的不同。在收地方面，包括涉及的市建局收地時，有經驗的都可能知道，在個案未到土地審裁處前，有段很長的時間希望和受影響人士達成協議，在那個階段有時候亦會有一些特惠金（*ex-gratia payment*）作為誘因，以期達成協議。據我了解，在未到土地審裁處前，會有很多接觸，謀求達到協議，在過程中希望盡快解決問題。而要到土地審裁處評定賠償則是最後的選擇。

現時我們當然沒有強制性的條文，陳偉業議員指，其他司法管轄區有強制必須先調解才可進行其他程序，現時我們是沒有（這做法），但報告書已研究過香港有沒有基礎可以立法強制調解，我們的結論是未有基礎的。但當然我剛才提到

《實務指示》在背景上有種壓力，鼓勵大家調解。即使沒有強制性條文，如果受影響的一方願意透過調解資訊中心或其他組織，以調解方式處理賠償事宜，我不相信政府會採取絕對拒絕的態度。過去數年，我有機會向政府不同部門介紹調解的好處。現在土地審裁處有好幾個推動調解的先導計劃，包括強拍和樓宇方面。我也會向司法機構反映，就收地方面，有沒有需要延伸《實務指示》。這最後當然是由司法機構考慮，但我會反映。我相信，我們已經朝着一個方向走，但現階段我們未可強行或立法強制必須先調解。

代主席女士，我用了較長的篇幅回應，因為我很多謝議員就這議題很積極地參與和發言，正如我在本月較早前（五月十一日）舉行的調解研討會上所說，香港在調解工作方面已取得不少進展，而以調解作為解決爭議的方法，確已在香港植根。在此，我要再次多謝各位議員在調解方面所作出的不同貢獻，亦要特別強調，我們的調解工作小組、專責小組和其他小組有很多人士付出了許多時間和努力，我也向他們致以感謝。毫無疑問，制定《調解條例》將是另一個重要里程碑，標誌着我們推動香港更廣泛和更有效地使用調解處理爭議，以及鞏固香港作為國際解決爭議中心（地位）的努力。

代主席女士，謹請議員支持二讀《條例草案》，並通過當局稍後在全體委員會審議階段提出的修正案。多謝。

完

2012年6月15日（星期五）