

香港司法機構如何推動調解
高等法院上訴法庭副庭長林文瀚法官
2016年5月30日

一、香港調解發展的概況

香港在 1980 年至 1990 年期間已開始使用調解，最初是在一些建築工程糾紛（如新機場建設糾紛）和離婚案件中推行。從 2000 年開始，家事法庭推行家事調解試驗計劃，發現調解可以處理很多家事案件糾紛，於是在三年的試驗計劃結束後，將家事調解確立為常設措施。接着，在建築糾紛等領域制定一系列試驗計劃。

其實香港早在 2001 年開始考慮民事司法改革，而其中一個重要部分就是調解。由於民事司法改革必須修訂多項法例，所需時間相當長，並須通過立法會批准，最終於 2009 年才實行。

關於調解部分，司法機構在 2007 年成立調解工作小組，推行了一系列措施和試驗計劃，涉及建築物管理糾紛、公司糾紛及股東糾紛。

在 2008 年金融風暴時，因出現了很多金融服務方面的糾紛，律政司成立了一個工作小組來應對這方面的訴求。

在正式推行民事司法改革時，即 2009 年，香港司法機構制定了關於調解方面的指示，稱為《實務指示 31—調解》。這個指示對提高律師或者訴訟人的調解意識有一定作用。

2010 年，律政司調解工作小組發表報告書，提出了 48 項推動調解的建議，

並制定《香港調解守則》。另外，在工作小組指導下，各調解專業團體成立了聯合調解專線辦事處；該些團體包括香港律師會、香港大律師公會、香港仲裁司學會、香港調解會、特許仲裁學會(東亞分會)、香港建築師學會、香港測量師學會和香港和解中心。高等法院給辦事處提供辦公場地，如當事人考慮調解，可直接往辦事處查詢，並透過其協助委任調解員。

在調解方面，香港與內地的不同之處在於香港的調解不是在法院進行，也不是法官主持，而是由來自社區的專業調解員進行；因此，香港的調解需要一個中介機構將調解員與尋求調解服務的人士連接起來，以便有效地進行調解；而聯合調解專線辦事處正擔當了這個橋樑的角色。

自調解被廣泛推廣後，也就是從 2011 年起，司法機構開始收集在法院立案後進行調解個案的數據，以評估調解的成效。該些數據包括達成和解協議的比率，調解程序所需的時間及費用，讓社會大眾，特別是訴訟人士，了解調解的成本及成效。

在香港聘請律師的費用非常昂貴，訴訟所需時間也相當長。內地規定普通程序在六個月內結案，這香港是不可能辦到的。在香港的司法制度下，案件開始之後，律師和訴訟人士才去準備案件，案件拖得久的原因在於律師做準備工作往往需要兩、三年時間，之後法庭才會排期審訊，而且排期到審訊之間也有一段時間。由於律師要做很多前期工作，審訊時很多證人要給對方律師盤問，所以訴訟成本高，訴訟時間長。如爭議能透過調解解決，這對當事人及整體社會也有莫大的裨益。

為了進一步讓社會大眾認識調解，香港律政司製作了調解宣傳短片及進行立法工作。2013 年香港頒布了《調解條例》，而最近律政司正在進行道歉

法例的立法工作。道歉為何與法律有關係呢？從法律角度看來，被告會認為道歉等於承認責任或者過錯，所以律師一般都建議當事人不要道歉。但在處理受害人感受時，道歉其實有助處理感情，讓雙方有一個合理的討論空間，所以制定道歉法例是有需要的，也是促使各方友善地和解爭議的可行途徑。

二、香港推動調解的策略

在一個社會中，從完全沒有調解概念到落實運用調解處理爭議，需要經過不同階段。

首要是讓有關人員認識調解。本人記得在 2005、2006 年開始推廣調解時，法官對調解認識不多，律師對利用調解解決糾紛也不積極，社會大眾普遍對調解效用成疑。司法機構認為第一步是要讓法官認識調解。本人被派往英國進行實地考察，回港後向法官推介調解，並安排他們接受調解訓練。縱使法官在案件中不會擔任調解員的角色，我們的目的是加深法官對調解的認識，了解調解的程序及其效用，這是非常重要的。在 2007 年之後，我們多次安排法官參與調解培訓課程，有些是司法機構舉辦的，有些是外面的培訓機構舉辦的。

除此以外，律師專業團體認識調解也是十分重要的。香港有很多當事人都是聽從律師的建議去處理糾紛，所以當法庭確定了訴訟各方應當積極考慮調解的方向後，我們希望得到律師方面的支持。在這個方面，我們在法律界舉辦了很多有關推廣調解的講座。

《實務指示 31》的出台是一個很好的契機。律師有責任向當事人解釋和建

議考慮調解，這是律師專業操守中規定的責任。有了這個責任後，律師團體也都不得不去認識調解；當他們認識調解，也相信調解可以幫助當事人以較為合理和快捷的方法去處理紛爭，自然更樂意建議當事人採用調解。

除了律師及大律師團體，還有有關政府機構，比如法律援助處，也十分支持調解的。香港有很多民事案件都是接受法律援助，並由法律援助處支付其訴訟費用；如法律援助署署長合理地相信調解有助解決糾紛，受助人應嘗試調解，否則法律援助署署長有權終止受助人的法律援助。香港政府開始推動調解時，為了讓法援受助人積極考慮調解，法律援助所涵蓋的範圍包括了調解費用方面的開支。這是香港很重要的經驗。

除了法律援助處、律師、律政司之外，當事人對調解的認知也很重要。這項工作則交由調解資訊中心去完成。如當事人想了解調解方面的知識，我們會引導他們去中心查詢，甚至指示當事人出席中心舉辦的調解資訊講座，目的是讓當事人了解調解定義、調解員的角色、調解會議是如何進行，及調解新趨勢等。如當事人有意參與調解，我們會引導他們往聯合調解專線辦事處，由該處轉介的專業調解員進行調解。

第二階段的工作是制定相關法律及實務指示(如調解條例及道歉條例)、建立諮詢服務辦事處、成立調解推動政策工作小組及督導小組。要建立調解的公信力，我們相信必須要一個良好的管理機構，其實調解員的素質十分重要。在調解萌芽初期，業界沒有設立一套調解員專業標準。要推動調解其中一個重要工作是要監管調解員的質素，因此業界成立了一個評審專業組織。香港在最近兩三年成立了一個由不同調解專業團體組成的機構—香港調解資歷評審協會有限公司；其職責包括制定調解員的專業資格和訓練、處理對調解員的投訴，及專業操守的紀律處分等事宜。

最後，最重要的是加強社會對調解的接受，讓使用調解的人士持有一個正確的態度參與調解。如參與調解的當事人沒有誠意，無論調解員的技巧有多好，也不可能成功調解的。

其實香港推動調解的組織不只是法庭、律政司、律師團體，社會上不同組織也貢獻良多。調解要在一個社會裏落地生根及成為社會文化，需要社會各階層參與。在公眾層面推廣調解的一個措施就是舉辦一系列調解會議。

2007年開始推動調解時，九個關注調解應用組織聯合舉辦了第一屆調解會議，主題是「香港調解前瞻」。合辦的組織包括司法機構、律政司、香港大律師公會、香港律師會、香港大學等。

2012年，在律政司的帶領下舉辦了第二屆會議，即香港調解研討會，主題是「調解為先」，希望市民大眾處理糾紛時先考慮調解，調解不成才去訴訟。會議邀請了國際專家交流經驗，參與者包括第一屆的協辦組織及保險業聯會等。

2014年，律政司舉辦了調解周，主題是「調解為先 互利雙贏」。為期一星期的調解周舉行了一連串活動，包括研討會、講座及工作坊。推廣面再次擴大，贊助機構也增加了許多。

2016年，律政司再次舉辦調解周，主題是「調解為先 與時並進」，活動包括在社區舉辦了調解嘉年華，並在律政中心舉辦了知識產權調解、醫療調解等研討會。以上活動得到了不同持份者及公眾支持。

三、法院關注調解的原因

香港司法機構推廣調解的主因在於加強對案件的管理。香港推動民事司法改革，其中一個很重要的概念就是案件管理。處理一個訴訟或者一個爭議，就像一個工程項目，目的是解決紛爭，達成一個決定，有時是調解方案，有時是訴訟判決。以往香港主要以訴訟解決紛爭，但是訴訟過程費用貴、時間長、消耗大，當事人需要投入大量金錢及精力處理官司，這未必符合經濟原則。有時一個紛爭涉及的金額不大，比如幾十萬的案件，打官司往往需要花費幾百萬，完全是不合比例的。一般人不會用這種方式去經營生意或工程。民事司法改革就是推行積極的案件管理，在法院認為適當的情況下，鼓勵各方採用另類解決糾紛的程序，並利便使用這些程序，讓爭議各方全面或部分以和解方式解決爭議。訴訟各方及他們的律師須協助法院達到上述目標。

司法機構強制/積極鼓勵當事人考慮調解解決爭議，當事人可經仔細考慮後不參與調解；但如法庭認為該當事人不合理地拒絕調解，則法院會向他們施以懲罰。關於強制調解或是強制考慮調解，這其實並不重要；因為調解模式與訴訟模式最大區別是調解協議必須經雙方接受才可行，即使採用強制調解方式，和解也必須是當事人自願接受的。參與調解也並非不會進入訴訟程序，只是在進入訴訟程序之前當事人先考慮是否有和解的可能。不論是強制調解還是強制考慮調解，結果都一樣，都是沒有違反人權。考慮到香港的歷史、環境和制度，我們認為用強制考慮調解會比較適合，但也不排除將來香港會考慮將某些類型的案件強制進行調解。

調解可以說是作為處理民事糾紛案件管理的一個環節，調解甚至是強制調解並沒有剝奪雙方訴訟的權利。以香港家事法庭為例，法官經聆聽當事人

陳述的案情後，會建議解決方案；這與內地的調解模式甚為相似。通過這種方式，很多案件都能達成和解。

四、《實務指示 31-調解》

《實務指示 31-調解》於 2010 年生效，適用於高等法院和區域法院的民事案件，目的就是讓各方積極考慮採用調解，並在訴訟初期表明是否考慮採用調解方式處理紛爭。如果一方有調解意願，即可向對方送達“調解通知書”，對方在收到後以“調解回覆書”的形式予以回應。根據實務指示，律師有責任與當事人探討調解，解釋調解的好處，如果立案時選擇不使用調解，需要說明不使用的理由。為了配合《實務指示 31》的實施，2010 年在高等法院設立了調解資訊中心，處理與法院有關的調解查詢，為訴訟當事人和市民舉辦調解資訊講座，提供調解簡介和有關數據。另外，司法機構設立了調解網頁，利便市民大眾進一步獲取調解資訊。

如當事人未能透過調解達成協議，可選擇經法庭審訊，由法庭作出判決。值得注意的是，即使調解當日沒有達成協議，很多案件也能縮窄了爭議範圍；再者，調解會議完畢之後當事人也可能自行和解。調解不是一個獨立步驟，它是排解紛爭中的一個程序，當事人也可並用其他程序解決紛爭。當一方當事人提出一個和解方案，另一方不同意時，如果最終訴訟結果低於一方提出的和解方案，法庭會對拒絕接受方案的一方進行懲罰。

五、調解專業化發展

2012 年香港成立了「調解資歷評審協會有限公司」，簡稱「調評會」，該會

是由律政司倡議，並由業界主導的。其宗旨是使香港調解員的培訓及評審準則與國際認可標準及水平看齊，藉此推動香港調解專業化及調解文化。調評會的工作包括制定參與調解或訓練的人員的認可標準、制定調解訓練課程的認可標準，及對已符合標準的人士或訓練課程進行認可。調評會是司法機構外的組織，但是也有法官的參與，業界期望透過各方的努力，能與國際專業資格看齊，積極推廣調解文化，提升香港作為國際爭議解決中心的地位。

六、司法機構關於調解報告的資料

根據收集回來的資料，家事調解的成功率較高，一般在 74%左右。很多家事案件均涉及財務方面的糾紛，如將家庭的財產用於打官司上，當事人所分到的財產就會減少，還不如用調解方式處理。在費用方面，由於採用家事調解的人士多委任社會服務機構的調解員，調解費用較為相宜，平均為港幣 8,000，而調解時間平均是十幾小時。建築物管理案件的調解費用更低，這與建築物管理案件多由義務調解員提供服務有關，而調解一般只用上六小時。高等法院案件的調解成功率雖比家事案件為低，但也有不少案件即使沒有即時達成調解協議，也可以在半年內得以解決，整體成功率達 60%。這類案件的調解費用則相對地較高，約在港幣 10,000 至 20,000 間，時間約需五小時。

如需更多數據，可以查看香港司法機構的網頁，網址是 <http://mediation.judiciary.gov.hk>。目前，香港綜合調解員的人數為 2,038 名，家事調解員的人數為 250 名，其中 91 名調解員同時具備綜合調解員和家事調解員的資格。

最後，訴訟不是解決紛爭的唯一途徑，在法律程序開展前或之後，亦可考慮調解。