

資料文件

立法會發展事務委員會

為支援受《土地(為重新發展而強制售賣)條例》下的 強制售賣影響的物業業主而設立的調解先導計劃

目的

本文件旨在告知委員，為支援受《土地(為重新發展而強制售賣)條例》下的強制售賣影響的物業業主而設立的調解先導計劃(調解先導計劃)的顧問檢討研究結果。該顧問檢討由港大科橋有限公司(港大科橋) 進行。

背景

2. 當《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》於 2010 年年初在立法會進行審議時，市民及議員要求政府向受強制售賣影響的小業主提供進一步支援。為回應有關要求，發展局委託聯合調解專線辦事處(調解辦事處)¹於 2011 年 1 月 27 日推出調解先導計劃。

3. 調解先導計劃的服務範圍包括：為先導計劃提供管理及諮詢服務，以利便業主透過調解解決因強制售賣而引起的爭議；為

¹ 調解辦事處於 2010 年由香港調解會、香港大律師公會、香港律師會、特許仲裁學會(東亞分會)、香港仲裁司學會、香港建築師學會、香港測量師學會及香港和解中心創立。

調解員提供就強制售賣事宜進行調解的培訓；以及宣傳就強制售賣爭議提供的調解服務。根據調解先導計劃，合資格的長者業主如通過入息及資產審查，可就其應付的部分調解員費用，申請財政資助，上限為 15 小時調解時數的費用。

4. 發展局於 2013 年 3 月，即調解先導計劃運作約兩年多後，委託港大科橋全面檢討該計劃，以確定計劃服務範圍的適用性和計劃的成效，以及建議未來路向。

顧問檢討的主要研究結果及建議

5. 2014 年 6 月，港大科橋向發展局提交最終報告(附件 I)及工作報告(附件 II)。顧問檢討的主要研究結果及結論如下：

- (a) 調解先導計劃已完成其歷史使命 — 調解先導計劃已完成其歷史使命，讓公眾人士(尤其是受影響的小業主)更加明白調解可作為在土地審裁處進行聆訊以外的另類排解糾紛機制，以解決強制售賣的爭議。
- (b) 隨着情況轉變，調解先導計劃已不再符合成本效益 — 調解先導計劃推出時，正值申請強制售賣個案因《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》把三類指定地段的強制售賣申請門檻由九成業權降至八成而激增。自 2011 年以來，情況有所轉變，繼續以現時的方式推行調解先導計劃可能不符合成本效益。近年，小業主較容易取得有關調解服務的資訊。《調解條例》

的制定，以及曾接受培訓處理強制售賣調解的調解員數目有所增加，都使調解的資訊成本和營運成本得以下降。

- (c) 調解有助促進協商，但未必是用作解決強制售賣爭議的最有效方法 — 大部分在土地審裁處進行聆訊前由大業主撤回或終止的個案，均是由於大業主在提交強制售賣申請後，通過調整收購建議與小業主達成和解所致。
- (d) 參與調解的誘因偏低 — 與其他性質的調解爭議有別，強制售賣個案中的小業主欠缺與大業主維持持久關係的社會誘因，因而令調解難以成功。根據向土地審裁處呈報的嘗試調解個案統計資料，只有小部分業主選擇採用調解先導計劃下的調解服務。業主比較傾向選擇公開市場上的調解服務。近年，公開市場上的調解服務收費相對調解先導計劃的收費來得便宜。
- (e) 調解辦事處可繼續提供調解服務 — 調解辦事處由香港八大提供專業調解服務的機構組成，自 2011 年起為調解先導計劃提供管理及諮詢服務。調解辦事處有能力在調解先導計劃架構外繼續為強制售賣個案提供調解服務。
- (f) 合資格長者小業主申請調解先導計劃下的財政資助的數目偏低 — 過去三年，申請調解先導計劃下財政資助的受影響長者小業主的數目偏低。資料顯示一些大業

主，包括知名發展商，曾為參與調解的小業主(不論其年齡和入息)提供調解費用補貼。

- (g) 可提供服務的調解員 — 經過過去三年所舉辦的培訓課程，現時曾受訓為強制售賣個案進行調解的調解員已有 225 人(調解員名單已上載調解先導計劃的網站)，人數應足以應付日後需處理的個案量。
- (h) 聚焦進行宣傳及公眾教育 — 政府仍需繼續教育小業主，協助他們在面對強制售賣時能先掌握更多資料，才作出決定。如調解成功，更可縮短收購過程及加快市區重建步伐。有見及此，政府日後的宣傳和公眾教育工作應更重點聚焦於識別和接觸受影響的小業主，以代替一般的宣傳。

6. 根據以上的研究結果及結論，港大科橋提出了下列三項建議：

- (a) 建議 1 — 無需再動用政府經費為調解先導計劃提供(i)管理、(ii)諮詢服務及(iii)合資格長者小學主的費用資助。
- (b) 建議 2 — 無需再動用政府經費去進行培訓和認可有關為強制售賣進行調解的調解員專業資格。

- (c) 建議 3 — 政府應繼續資助有關的宣傳和公眾教育工作，以競投方式委聘非牟利組織提供服務，並應制定指標以便監察服務提供者的表現。

政府的回應及未來路向

7. 我們大致認同顧問檢討的研究結果及建議。調解先導計劃已完成其歷史使命，在強制售賣申請數目大幅增加的時候發揮效用，在土地審裁處聆訊以外，為強制售賣申請提供了一個重要的解決糾紛的另類處理方法。不過，隨着情況轉變，繼續以現時的方式推行調解先導計劃或已不再符合成本效益。

8. 強制售賣申請數目自 2012 年 4 月達至高峰後，便一直回落。由 2013 年 6 月至 2014 年 6 月的 12 個月內，申請數目按月為零至三宗。調解先導計劃所接獲的查詢數目，亦自 2012 年 6 月見頂後一直下降。由 2013 年 6 月至 2014 年 6 月的 12 個月內，該計劃接獲的查詢數目按月只有一至四宗；而所接獲的調解申請數目，亦自 2011 年 5 月見頂後一直下降。按月計算，該計劃自 2013 年 8 月以來，除了在 2013 年 12 月接獲一宗調解申請外，已沒有接獲任何調解申請。

9. 我們檢視了調解先導計劃的情況，並在**附件 III**的列表臚列該計劃自 2011 年 1 月引入以來至 2014 年 6 月底所取得的成果；同時，附件亦載述調解先導計劃終止後，當局可如何繼續提供先導計劃過往所提供的服務。總的來說，擬議安排如下：

- (a) 為強制售賣個案提供免費調解諮詢服務 — 由香港八大提供調解服務的機構組成的調解辦事處，將自行繼續為強制售賣個案提供免費調解諮詢服務；
- (b) 因應接獲的強制售賣調解申請而提名及委任調解員 — 調解辦事處將繼續作出所需轉介，委聘合資格的調解員為強制售賣個案進行調解；
- (c) 調解個案的管理工作，包括安排預備調解會議，以及安排獲委任的調解員進行調解會議 — 有關事宜將由公開市場上的提供相若調解服務者提供，而有關服務提供者會收取費用。(鑑於調解辦事處的獨特背景，相信辦事處將是接手提供調解先導計劃舊有服務的最熱門選擇)；
- (d) 為合資格長者小業主提供財政資助 — 目前，合資格的長者小業主可根據調解先導計劃向發展局申請發還其應付的部分調解員費用。過去接獲的資助申請數目偏低(當局只曾接獲六宗申請，兩宗獲批准，其餘則已撤回／遭拒絕)；顯然，長者小業主就其應付的部分調解員費用申請財政資助的需求並不殷切。儘管如此，我們已接觸長者安居協會(發展局目前正委託該協會提供「支援長者業主外展服務」先導計劃)，邀請該協會接手處理合資格長者小業主向發展局申請財政資助所涉的行政工作，讓該資助計劃可繼續推行多一年，以便我們作進一步評估；

- (e) 安排為強制售賣進行調解的調解員進行培訓及專業資格認可，並把相關資料上載調解先導計劃網站 — 目前，曾接受強制售賣培訓的調解員有 225 人，人數應足以處理日後強制售賣個案的調解工作。有需要時，市場上多個組織和機構可為調解員提供相若的處理強制售賣糾紛的培訓；
- (f) 安排進行調解的免費場地 — 過去三年，調解先導計劃可在香港房屋協會(房協)和市區重建局(市建局)提供的免費場地進行調解。房協一直為調解先導計劃提供免費場地，直至去年終止這項支援服務為止。市建局則同意日後繼續以優惠的收費為調解辦事處轉介的個案提供場地，以進行與強制售賣有關的調解；以及
- (g) 宣傳和公眾教育 — 由於顧問檢討建議政府繼續推行有關工作，這方面的工作將會繼續。

資訊發布

10. 根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》而設立的調解先導計劃顧問檢討的最終報告和工作報告上載於發展局網站 (www.devb.gov.hk)，以供閱覽。

徵詢意見

11. 請委員備悉有關調解先導計劃顧問檢討的各項建議，以及現有服務將會逐步停辦。

發展局

2014年10月