



VERSITECH LTD.

The University Technology Transfer Company

為支援受《土地（為重新發展而強制售賣）條例》（第 545 章）下強制售賣影響的物業業主而設立的調解先導計劃的顧問檢討

– 工作報告[r7]（中文版）

致：發展局

港大科橋有限公司

提交日期：二零一四年六月二十三日

免責聲明

本最終報告[r7]是以“現狀”提交，不提供任何形式的擔保，無論明示或暗示，包括但不限於適銷性或特定用途的默示保證。除顧問協議中另有約定外，發展局在未經港大科橋有限公司事先書面同意前，不得直接或間接通過推論使用以下名稱或其簡稱、標識、商標或商標名稱，以作文件、出版、廣告或宣傳材料之用：名稱包括港大科橋有限公司、香港大學、香港大學房地產及建設系、顧問團隊成員的任何名稱。

文件管理

修改	遞交日期及備註
工作報告 (r6, r7)	2014 年 6 月 7 日, 2014 年 6 月 23 日
工作報告 (r4, r5)	2014 年 5 月 20 日, 2014 年 5 月 29 日
工作報告(r2, r3)	2014 年 3 月 3 日, 2014 年 5 月 2 日
工作報告(r1)	(a) 2013 年 8 月 16 日, (b) 2013 年 8 月 31 日, (c) 2013 年 9 月 11 日

研究團成員

鄒廣榮教授	研究團領導	hrrbckw@hku. hk
羅致光博士	研究員	hrnwlck@hku. hk
梁慶豐先生	顧問	hfleung@hku. hk
姚松炎博士	研究員	ecyyiu@cuhk. edu. hk

致謝

名稱 (以英文首字母排序)	致謝事由
JMHO (聯合調解專線辦事處)	提供資料及訪問
司法機構	提供數據
REDA (香港地產建設商會)	參與訪問
SCHSA (長者安居協會)	提供資料及訪問
其他以個人身份參與訪問的受訪者 (姓名保密)	提供資料及訪問

辭彙

縮略語	說明
ADR	另類排解糾紛法
BM	建築物管理
BMMCO	建築物管理調解統籌主任辦事處
BMMPS	建築物管理調解先導計劃
CSLR	強制售賣土地作重建用途
DEVB	發展局
HKHS	香港房屋協會
HKMA	香港金融管理局
HKU	香港大學
JMHO	聯合調解專線辦事處
LCSRO	土地（為重新發展而強制售賣）條例
LEGCO	立法會
LT	土地審裁處
MIO	調解資訊中心
NIMPS	新保險調解試驗計劃
NOO	不反對通知書
PD	實務指示或土地審裁處庭長指示
PMS	調解先導計劃
PSP	參與服務供應商
REDA	香港地產建設商會
RVD	差餉物業估價署
SCHSA	長者安居協會
SFC	香港證券及期貨事務監察委員會
SLPN	土地（為重新發展而強制售賣）（指明較低百分比）公告
URA	市區重建局
WAD	撤銷/延期/終止

目錄

免責聲明	2
辭彙	4
1. 導言	7
2. 簡介	8
2.1 研究目標.....	8
2.2 顧問研究的範圍.....	8
2.3 研究期及研究時間表.....	9
3. 背景	10
3.1 香港調解背景.....	10
3.2 香港 LCSRO 及 PMS 的背景.....	10
3.3 根據 LCSRO 進行強制售賣案件的調解.....	12
3.4 調解先導計劃.....	13
3.5 聯合調解專線辦事處.....	15
4. 任務一 服務範圍適宜性.....	17
4.1 任務 1 的研究方法.....	18
4.2 支援調解服務的四種主要財政模式.....	19
4.3 與 BMMPS 服務範圍對比.....	20
5. 任務 2 PMS 有效性.....	29
5.1 定性分析.....	29
5.2 定量分析.....	35
5.3 推廣及培訓.....	43
6. 任務 3 影響 PMS 成功率的因素.....	47
6.1 任務 3 採用的研究方法.....	47
6.2 成功率是高還是低？.....	47
6.3 影響成功率的因素.....	48
6.4 成功率及其定義.....	49
6.5 成功率及糾紛性質.....	49
6.6 成功率及 PMS 的替代服務.....	50
6.7 成功率與成本考慮.....	52
6.8 成功率與時間考慮.....	53
6.9 成功率與服務質素考慮.....	53
6.10 成功率與風險/策略考慮.....	54
6.11 成功率與信任.....	56
6.12 成功率與獨立性對比靈活性.....	57
6.13 結論.....	58
7. 參考文獻.....	61
附錄 1 調解先導計劃服務評估問卷.....	65

1. 導言

根據香港法例第 620 章《調解條例》第 8 (1) 條有關調解通訊的保密規定：“除按第(2)或(3)款的規定，任何人不得披露調解通訊”，本報告將不會披露與調解通訊有關的直接或間接推論的信息。

本項目中的研究方法只從整體來分析所收集到的資料與數據，不會透露任何調解個案的具體資料。本報告也不會展示任何具有標識性的身分信息，包括姓名、地址、案件編號或其他個人/組織的資料，除非這些資料是已公開資料。

本項目的研究途徑和信息公開方式嚴格遵守《調解條例》第 8(2) (e)條：“該項披露是為研究、評估或教育的目的而作出的，並且既沒有直接或間接洩露該項調解通訊所關乎人士的身分，亦相當不可能會直接或間接洩露該人士的身分”。讀者可以參看列舉於本報告第 7 節中 LCS(2012)有關討論訂立第 8 (2) (e)條的原因。

然而，由於受到資料和數據收集的限制，本次研究將無法採用某些實證分析和案例研究法。大多數研究結果是基於意見調查及概括化的做法。

2. 簡介

根據 2012 年 12 月 21 日的顧問工作簡介書 (Quot. Ref. PLB(Q) 13/2012) 及 2013 年 3 月 6 日的顧問協議，這份工作報告詳細描述了為支援受《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第 545 章)(LCSRO) 下強制售賣影響的物業業主而設立的調解先導計劃 (PMS) 的顧問檢討初步結果 (「研究」)。

2.1 研究目標

是次研究旨在對 PMS 進行全面的檢討，包括：(1)檢討目前 PMS 服務範圍、服務提供者挑選步驟、服務模式及服務提供者選擇模式的適宜性；(2)評估該計劃的有效性，包括服務要求；(3)並就未來路向提供建議，包括提出改善措施/重整計劃/終止計劃的選項。

本報告第三節將闡述香港調解及 PMS 的背景。

2.2 顧問研究的範圍

是次研究的主要範圍是執行下面四項重要任務：

任務 1——評估 PMS 目前服務範圍的適宜性，即計劃管理服務要求和計劃顧問服務要求以及培訓和宣傳。報告第 4 節討論與此相關的結論。

任務 2——評估 PMS 的有效性，包括確定服務提供者挑選步驟、目前服務要求及表現評估指標是否適切。在評估過程中，除檢查該計劃下調解個案的總數及個案成功率，是次研究還收集了計劃有關持分者的意見。此外，研究還分析了 PMS 計劃外採用調解這一另類排解糾紛法解決強制售賣的普遍程度。報告第 5 節討論與此相關的結論。

任務 3——釐清 PMS 計劃中個案成功率的原因，包括可能影響計劃成功率的內在因素。報告第 6 節討論與此相關的結論。

任務 4——就未來路向提供建議，包括提出改善措施/重整計劃/終止計劃。這部分內容將不會包含在是次工作報告中，但會在最終報告中討論。

2.3 研究期及研究時間表

研究期由 2011 年 1 月 27 日（從 PMS 的運作開始）至 2013 年 4 月 30 日。較早時期的資料（因 LCSRO 於 1999 年 6 月 7 日起開始生效）會在比較分析時用作參考。

研究的開始日期為 2013 年 3 月 6 日。初議研究報告已於 2013 年 3 月 28 日提交給發展局並於 2013 年 7 月 8 日獲接納。工作報告初稿已於 2013 年 9 月 11 日提交，其內容包括對任務 1-3 目標的討論和結論。本報告是於 2014 年 6 月 23 日提交的工作報告 r7 版。最終報告及未來路向建議亦已於 2014 年 6 月 7 日提交。

3. 背景

3.1 香港調解背景

熟知香港調解背景的讀者可以跳過本節。

3.1.1 調解概述

作為另類排解糾紛法之一，調解於 1984 年起已在建築行業以試行方式實施(香港政府，1984)。在 1991 年，政府頒布了適用於建築行業的“香港政府調解規則”。其後於 2008 年，由律政司司長領導的工作小組成立，並負責提出如何將調解更加廣泛和有效地用於處理商業和社區糾紛。該工作小組在 2010 年撰寫的報告提出了 48 項建議涵蓋三方面，即(1)資格評審和培訓，(2)規管框架，(3)宣傳及公眾教育(LCS, 2012-見第 7 節)。近期，香港法例第 620 章《調解條例》於 2013 年 1 月 1 日正式生效。《調解條例》第 4(1)條定義調解如下：

“調解是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；就解決爭議的全部或部分，達成協議。”

3.1.2 實務指示 31:調解

伴隨 2009 年民事司法制度改革的實施，香港法例第 4A 章《高等法院條例》第 1A 號命令第 4(2)條要求積極的案件管理。積極案件管理包括在法院認為恰當及有助各方解決案件的情況下，鼓勵和促使各方採用另類排解糾紛法。

此外，《實務指示 31：調解》已於 2010 年 1 月 1 日生效¹。該指示訂立了調解證明書、調解通知書及回覆書的特徵。這些特徵能夠“幫助各方進入調解對話，找出意見一致和不一致的地方，並輔助法院促使調解進行。”(DoJ, 2010-見第 6.13.3 節有關近期發展)

3.2 香港 LCSRO 及 PMS 的背景

3.2.1 LCSRO 及 PMS 大事時間表

¹ 《實務指示 31：調解》條文參見下列網址：
<http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/pd/pdcontent.jsp?pdn=PD31.htm&lang=EN>

以下時間表總結了本節詳述的主要事件。

表 3.1 PMS 大事時間表

日期	事件
1999 年 6 月 7 日	實施 LCSRO (第 545 章)
2010 年 1 月 1 日	發佈《司法實務指示 31：調解》
2010 年 1 月 22 日	《土地（為重新發展而強制售賣）（指明較低百分比）》公告刊憲
2010 年 3 月 17 日	宣佈計劃為在 LCSRO 下的強制售賣土地申請引入 PMS
2011 年 1 月 27 日	聘請聯合調解專線辦事處(JMHO)推行 PMS
2011 年 1 月 27 日	聘請長者安居協會(SCHSA)為長者業主提供外展支援服務
2011 年 1 月 28 日	就強制售賣個案調解發出《實務指示》(LPTD: CS No. 1/2011)
2013 年 3 月 6 日	聘請港大科橋對 LCSRO 下 PMS 的運作進行檢討

3.2.2 香港市區重建狀況

目前香港有 20,000 幢私人住宅樓宇（4 層或以上）（見表 3.2），但它們正迅速老化。在 2011 年，30 年或以上樓齡舊住宅樓宇（4 層及以上）已超過樓宇總量的一半，且這百分比以每年 1%增長，從 2007 年的 49%上升到 2011 年的 55%（見表 3.2）。

重建這些舊住宅樓宇的速度卻相對緩慢。市區重建局（即 URA）每年重建樓宇的數目不超過香港舊樓宇總數的 0.1%（見表 3.2）。即使假設所有被拆卸的私人住宅單位都重建為住宅單位，過去 6 年間每年被拆卸的平均住宅單位數目只約為 1,545，約佔住宅總量的 0.14%（見表 3.3）。

重建速度緩慢的其中一個主要原因是香港物業大多採用共有業權制度。在該制度下，集齊 100%物業業權將會非常困難，尤其是在業主失蹤、離世，或者物業產權不明的情況下。

表 3.2 香港舊住宅樓宇狀況

	2007	2008	2009	2010	2011
香港私人住宅總數（4 層或以上）	19,094	19,383	19,459	19,564	19,701
樓齡 30 年或以上住宅樓宇（4 層或以上） 總數及百分比	9,445 (49%)	9,802 (51%)	10,161 (52%)	10,473 (54%)	10,839 (55%)
URA 重建住宅樓宇(4 層及以上)的總數(百分比)	6 (0.06%)	2 (0.02%)	3 (0.03%)	2 (0.02%)	2 (0.02%)

資料來源：http://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/fc/fc/w_q/devb-pl-e.pdf

表 3.3 香港私人住宅單位被拆卸的狀況

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	平均
被拆卸私人住宅單位的總數	826	1,416	1,659	1,187	1,666	2,515	1,545
佔私人住宅總量的百分比	0.08%	0.13%	0.15%	0.11%	0.15%	0.22%	0.14%

資料來源：RVD (2012) 物業報告

3.2.3 土地（為重新發展而強制售賣）條例

LCSRO 於 1998 年制定並於 1999 年 6 月 7 日正式生效。自制定以來，它容許擁有地段不可分割分數不少於 90% 的人向土地審裁處申請命令以強制售賣該地段的所有不可分割份數以作重建。

在 2010 年 1 月 12 日，即大約十年後，香港政府將《土地（為重新發展而強制售賣）（指明較低百分比）公告》刊憲（SLPN）²，建議降低三個類別地段的強制售賣申請門檻，由 90% 變為 80%。SLPN 於 2010 年 4 月 1 日正式實施。

DEVB(2012) 文件指出強制售賣程序包含 3 個階段³。第一階段（由提交申請至排期審訊）要求申請者將申請通知書送達答辯人；如答辯人反對有關申請，應向審裁處司法常務官提交反對通知書。就 2011 年完成第一階段平均需時 163 天。第二階段（排期審訊）的時間由 49 天縮短至 41 天（2011 年第三季）並進而縮短至 28 天（2012 年）。第三階段（審訊）需時約 1-6 天⁴。

3.3 根據 LCSRO 進行強制售賣案件的調解

此外，土地審裁處頒佈了為根據《土地（為重新發展而強制售賣）條例》（第 545 章）進行的強制售賣土地案件的調解的《土地審裁處庭長指示》[LTPD:CS No. 1/2011]⁵。該指示已於 2011 年 2 月 15 日生效，它要求土地審裁處將《實務指示 31》的原則運用到處理土地審裁處的 CSLR 案件中⁶。

2 憲報編號 2010 L.N. 6，日期 2010 年 4 月 1 日

[http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/54AE920BF6F4677A482576B200541FCF/\\$FILE/CAP_545A_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/4f0db701c6c25d4a4825755c00352e35/54AE920BF6F4677A482576B200541FCF/$FILE/CAP_545A_e_b5.pdf)

3 立法會文件編號 CB(1)2046/11-12(01)，日期 2012 年 5 月 29 日，題名：建議在土地審裁處開設司法人員職位，<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/dev/papers/dev0417cb1-2046-1-c.pdf>

4 <http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/dev/papers/dev0417cb1-2046-1-c.pdf>

5 LTPD 參見網站

http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/pd/pdcontent.jsp?pdn=LTPD_CS1_2011.htm&lang=CH

6 “正如 2009 年 2 月 12 日發出的“民事司法制度改革在土地審裁處的適用範圍”（LTPD: CJR No. 1/2009）的指示中所述，《高等法院規則》第 1A 號命令在土地審裁處（“審裁處”）的案件中一般均為適用。第 1A

根據土地審裁處庭長指示 LTPD CS No.1/2011，CSLR 案件雙方需要嘗試採用調解來解決爭議，包括購買少數份數擁有人手中的不可分割份數。基於 LCSRO 第 4(2) 條，除非土地審裁處認為多數分數擁有人在收集土地所有不可分割份數的過程中採用了合理的步驟，否則它將不會發出強制售賣的命令。如果多數份數所有人在無充分理由下未能或拒絕跟少數分數擁有人進行調解，土地審裁處可能不會認定 CSLR 案件中多數份數擁有人已採取合理步驟去收集少數份數擁有人在地段上的不可分割份數⁷。

3.4 調解先導計劃

自 SLPN 頒佈以來（參見 2010 年 3 月 17 日立法會文件）⁸，發展局（DEVB）引入了調解先導計劃（PMS），旨在協助受根據 LCSRO 提出強制售賣土地影響的物業業主。發展局早期為 PMS 投入了 334 萬港幣。表 3.4 顯示該項經費的支出細項。

表 3.4 調解先導計劃經費開支

項目描述	費用
成立費用	124 萬港幣
營運費用（第一年）	160 萬港幣
儲備資金用以向合資格長者業主提供財務支援以支付調解員費用	50 萬港幣
總額	334 萬港幣

資料來源：立法會文件 No. CB(1)1362/09-10

自 2011 年 1 月，DEVB 聘請聯合調解專線辦事處（JMHO）設立和推行 PMS。自此，政府已與 JMHO 續簽合約。第一次續簽由 2012 年 1 月 27 日至 2013 年 1 月 26 日；第二次與 JMHO（負責計劃管理及顧問諮詢服務）及長者安居協會（SCHSA）（負責宣傳及公眾教育）續簽由

號命令訂明《高等法院規則》的基本目標，並可藉《土地審裁處條例》第 10(1)條而應用於審裁處。《高等法院規則》的基本目標是利便解決爭議。在《高等法院規則》第 1A 號命令下，審裁處亦有高等法院相同的職責協助各方和解案件，而各方及其法律代表也有責任協助審裁處履行有關職責。”

7 此外，土地審裁處可能會在職權和成本範圍內考慮由任意一方造成的無合理理由的調解失敗。

8 立法會文件（編號 No. CB(1)1362/09-10）參見

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/hc/papers/hccb1-1362-e.pdf>

2013 年 2 月 21 日至 2014 年 2 月 20 日。由於需等待顧問檢討結果，服務合約最近亦已延長。第一次續簽後即 2012 年 8 月 24 日，DEVB 與 JMHO 就額外新增的 5 項訓練環節加簽補充合約。

PMS 目的是“在業主之間就有關已提交或擬提交土地審裁處的強制拍賣土地申請上所產生的爭議或分歧作出調解。”PMS 為業主提供了機會，在信息收集階段或，當有需要時，在採用自願調解程序解決糾紛後，達成共識並和解。

PMS 計劃下調解可由受影響的物業業主提出調解申請。調解將根據調解規則進行並促使多數份數擁有人和少數份數擁有人就條款消除分歧形成一致意見或收窄他們之間的分歧。調解是一項完全自願的程序，參與調解的任何一方都可以在任何時間中斷調解。

如 PMS 計劃下調解達成了和解協議，該協議具有法律效力並能約束調解雙方。即使調解未能達成完全的和解協議，雙方及調解員也可就雙方同意的事實和往後步驟達成共識，這些努力會有助於未來通過訴訟（如有）解決爭議（PMS，2011）。

香港房屋協會（HKHS）和 URA 無償為調解雙方提供調解場地。表 3.5 列出 PMS 計劃下調解的收費標準，包括統一的申請費和調解員服務費。

申請費於雙方同意進行調解後便不作退還。調解的首 15 個小時，調解員是以固定比率收費，除合資格的長者少數份數擁有人外，有關費用由雙方業主均等地支付。合資格的長者少數份數擁有人，當其繳納申請費並通過了入息資產審查，可享受 PMS 計劃所提供的免費調解服務。這些合資格長者最多可獲豁免繳納 15 個小時的調解員費用（包括不超過三個小時的初步調解會議）⁹。儘管如此，在 PMS 個案中，也有一些案件的調解費用是由多數份數擁有人自願為少數份數擁有人繳納。

表 3.5 PMS 計劃下申請費用以及調解員收費標準

費用種類	數額
申請費	每方港幣 500
調解員服務費（由雙方業主均等地支付）	
初步調解會議（不超過 3 小時） ¹⁰	3,000 港幣/小時
後續調解會議（第 4 -15 小時）	3,000 港幣/小時
場地費	免費由 HKHS 及 URA 提供

資料來源：PMS（2011）

9 詳細資料參見 <http://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/sec/library/1112in18-e.pdf>

10 初步調解會議不同於免費的受理調解案件會議（初步調解諮詢服務）。

3.5 聯合調解專線辦事處

聯合調解專線辦事處(JMHO)是由香港調解會、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、香港測量師學會和香港和解中心共同成立。他們亦是 JMHO 的八位參與服務供應商(PSPs)。聯合調解專線辦事處是以非牟利組織形式成立，旨在推動調解成為一種在香港解決爭議的方式。

下圖 3.1 展示了 PMS 計劃下根據 LCSRO 處理 CSLR 調解的標準程序流程圖。更多程序細節可參考 JMHO 網站¹¹。截止至 2013 年 12 月 27 日，PMS 網站上總共列出了 225 位調解員¹²。流程圖顯示 PMS 是一個包含兩個步驟的程序：(1) 資料收集階段及 (2) 調解階段。本研究評估這兩階段的個案成功率：

(1) 資料收集階段的成功——在資料收集階段之後通過 PMS 進行調解；並且

(2) 調解階段的成功——糾紛通過 PMS 調解解決。

本報告中第 5 及 6 節討論和分析了成功比率。

11 <http://www.jointmediationhelpline.org.hk/>

12 調解員名單見

http://lcsromediation.hk/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=17&lang=en
(2014 年 5 月 1 日進入)

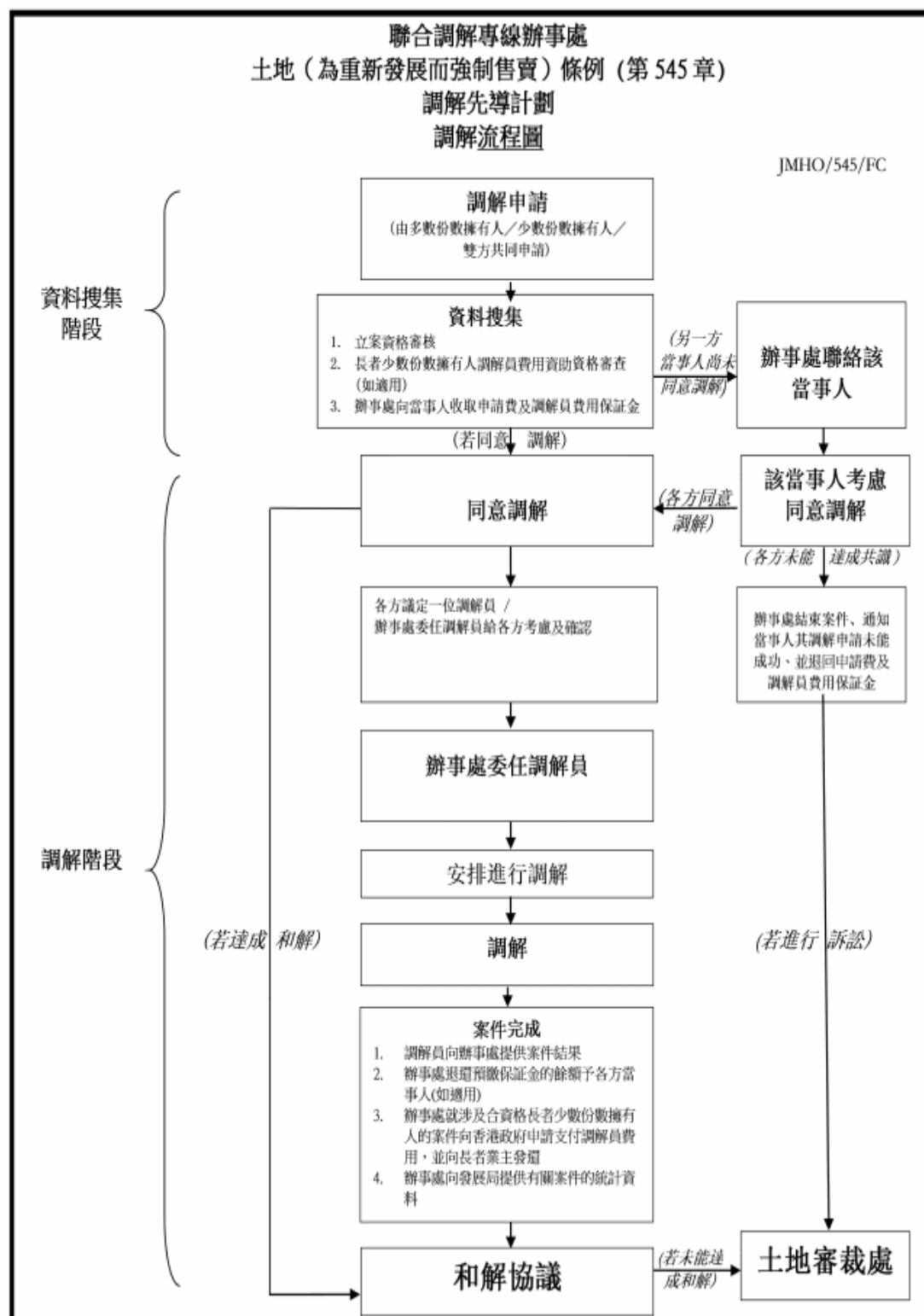


圖 3.1 PMS 程序流程圖¹³

¹³ http://www.lcsromediation.hk/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=8&lang=en

4. 任務一 服務範圍適宜性

目前，PMS 服務範圍可簡單分為兩個服務欄目，計劃管理及顧問諮詢服務（服務欄目 1）和宣傳及培訓服務（服務欄目 2）。部份服務要求如下：

A. 服務欄目 1 其中包括下列服務：

1. 準備及修改文件，包括調解規則，申請表格及 PMS 信息資料夾。
2. 為由於申請強制售賣土地以作重建產生糾紛的物業業主安排調解，包括個案資料收集，以糾紛一方或雙方名義提交調解申請，確定調解範圍，通知案件是否被受理，獲取另一方的同意（如調解不是由雙方共同要求的），幫助長者少數份數擁有人（長者小業主）處理回覆書和豁免調解員服務費申請。調解過程還涉及以下工作：提名調解員、向當事人收取調解員服務費用按金、給予當事人機會發表對調解員提名的看法、委任調解員、為當事人安排調解員參與的初步調解會議、從當事人獲取更多資料並安排調解會議；
3. 列出並繼續提供受訓練調解員名單以供多數份數擁用人（大業主）及少數份數擁有人（小業主）選擇調解員，將名單上載於 PMS 專屬網頁。如當事人無法在選聘調解員事宜上達成一致決定，JMHO 職員將從名單中委任一名調解員。
4. 設立電話熱線方便公眾在指定辦公時間就 PMS 進行查詢。電話熱線設有電話錄音服務回覆辦公時間外的電話查詢。
5. 建立並繼續提供 PMS 專屬網站、保證網站伺服器的運作以達下列功能：
 - （a）提供發展局主頁連結；
 - （b）提供中英文雙語版面；及
 - （c）提供電子郵件地址以接收並回覆公眾查詢；
6. 負責與香港房屋協會、市區重建局或其他場地提供者聯絡為個別調解案件尋求場地支持；
7. 準備 PMS 計劃下處理調解案件的月份統計報告；
8. 開展並繼續存儲 PMS 相關數據及結果的數據庫，以及提供數據庫的統計資料供政府代表查閱；
9. 作為 PMS 服務計劃的一部份，為符合政府規定的合資格長者少

數份數擁有人處理調解員服務費發還事宜。

10. 就發還程序細節與發展局合作，包括：(a)設計並在有需要時修改評估機制、資格條件及相關申請表格，以幫助合資格長者少數份數擁有人申請發還調解員服務費，按照已核准的資格條件，評估長者少數份數擁有人申請豁免繳納調解會議費用的資格；及(b)在調解案件結束後，幫助合資格長者少數份數擁有人向發展局申請退還他(她)繳納的調解員服務費，最高可獲15個小時的調解會議費用。

B. 服務欄目 2 其中包括下列服務：

1. 安排並監管 PMS 所有宣傳及推廣活動，鼓勵根據香港法例第 545 章正在向土地審裁處申請或合資格申請強制售賣的多數份數擁有人申請 PMS 計劃下的調解安排。同時，向受影響的少數份數擁有人推廣 PMS。宣傳及推廣活動包括：
 - (a) 每年至少舉辦 5 場與 PMS 有關的公開講座；
 - (b) 其他外展活動，如參加土地審裁處強制售賣申請過堂聆訊；探訪全港目標樓宇，在地區舉辦路演，通過公開資料(如宣傳單張、海報、錄像、紀念品和其他電子媒介)宣傳 PMS。
2. 為使用者組織培訓及研討會，即通過為調解員舉辦專業培訓工作坊及為少數份數擁有人舉辦公開講座，以介紹香港法例第 545 章及 PMS¹⁴。

4.1 任務 1 的研究方法

PMS 並不是此類計劃的先驅。幾年前，香港政府已推展類似的調解計劃。以往的經驗可能會幫助我們更好地評估 PMS 服務範圍的適宜性。本報告將 PMS 與在 2008 年 1 月 1 日開展並由土地審裁處管理的建築物管理調解先導計劃 (BMMPs)¹⁵ 的服務範圍作對照和比較。

在處理糾紛的本質和服務範圍方面，BMMPs 及 PMS 有相似之處但也有不同之處。例如，它們都是支援調解的服務，旨在處理與建築物(特別是共有產權建築物)有關的糾紛。但前者是由司法機構管理而後者的管理則外判給第三方服務提供者。考慮到 PMS 處理糾紛的性質，比較 PMS 和 BMMPs 的異同能夠提供更多有關 PMS 服務範圍適宜性

¹⁴ DEVB (2012)服務說明及 PMS 服務報價，PLB(Q) 018/2012

¹⁵ <http://mediation.judiciary.gov.hk/en/mcos.html>

的信息。

4.2 支援調解服務的四種主要財政模式

目前，香港提供的調解支援服務主要有以下四種財政模式，包括：

1. 由個別調解員或私人機構的調解服務供應商提供支援調解服務；
2. 由司法機構系統提供調解支援服務；
3. 由政府招標選擇服務提供者提供調解支援服務，例如 PMS；及
4. 由自籌經費的營運機構（由用戶或會員出資）提供調解支援服務，例如新保險調解試行計劃（NIPMS）¹⁶。

本報告的文獻回顧（5.1.1 節）將討論以上四種模式的詳細背景情況。

私人機構提供支援調解服務的主要優勢是其靈活性和保密性。此外，此種模式不涉及納稅人補貼。不同於後三種模式，私人機構提供的調解服務可以有不同的調解規則（而不是標準的調解規則），可商議的調解費用及程序，和不同的調解保密協議條款。

後三種模式的優勢是其獨立性、公正性、可達性及服務透明度。這些模式或多或少會涉及標準化的調解規則、固定的調解費用，公開及已認可的調解員名單，由獨立第三方提供固定調解場所。這些特徵也贏得公眾對調解獨立性、公正性及透明度的信任。除了自籌經費營運模式，這些模式都需要公共財政資助，因此須從對用戶有利和對社會整體有益兩方面論證其必要性。

司法機構提供調解支援服務被認為是最具獨立性和公正性的。由政府出資通過招標方式聘任提供支援調解服務提供者是公共機構選取專業和獨立服務的常見做法。然而，若政府並不打算長期進行該計劃，此種做法可能會打擊服務提供者長期投入的積極性。

此外，若潛在投標者數目太少，投標的好處可能會因為投標過程中缺乏競爭而得不到應有效果。例如，PMS 的首兩份合約只授予單一投標者（第三份合約部分授予同一投標者）。由於單一投標者的特殊地位，過往的投標過程中無法透過市場力量確保選出物有所值的服務

¹⁶ 除開這四種財務模式，金融糾紛調解計劃（調解計劃）（FDRS）是一種混合模式。啟動資金部份由政府支持，後續資金來自金融機構。

提供者。這是因為該單一投標者實際上是一間跨機構組織，其董事會成員來自八間最具代表性的專業團體，深諳調解之道。如果八大專業團體選擇競投，它們將可能成為單一投標者的潛在競爭者。機構的廣泛代表性令個別專業團體會員無意提交任何單獨標書來競投。

一般來說，此種調解支援服務模式下，服務質量、服務範圍和服務持續性嚴重依賴資金的供應。利用重複招標的短期合約方式只適用於先導計劃。因為 PMS 具有先導性，政府不與單一投標者訂立長期服務合約是可以理解的。不過，由於第一份合約已給予中標者啟動資金，服務提供者缺乏考慮長期投入的問題已解決（見下文 4.3.3 節）。

自籌經費營運機構（用戶或會員出資）提供支援調解服務是國際上最常見的模式之一，屬於公平（符合用者自付原則）、長期財務上可行以及可持續的模式。NIMPS 正是典型例子。它由香港保險業聯會資助及香港調解會營運，旨在通過調解解決與工傷索償有關的糾紛。

JMHO 也是以自籌經費營運的機構，且擁有八大參與服務提供者（PSPs）。JMHO 並不向參與調解雙方收取費用，而是向調解員/PSPs 收取每單調解案件港幣 500 元的行政費。

4.3 與 BMMPS 服務範圍對比

雖然 BMMCO 也有提供計劃管理、諮詢服務及宣傳和推廣，但作為土地審裁處聆訊以外一種有效的另類排解糾紛機制，它的服務範圍及適宜性與 PMS 非常不同。這些不同表現在以下幾個方面：

1. 處理糾紛性質；
2. 計劃的授權；
3. 財務營運模式；
4. 通過調解解決爭議的誘因；
5. 適用範圍及能力不對稱；
6. 接納環節（調解前諮詢服務）；
7. 監測及改進服務標準；
8. 調解費用；和
9. 宣傳及推廣。

4.3.1 處理糾紛性質

建築物管理調解統籌主任辦事處(BMMCO)是由土地審裁處設立，旨在幫助建築物共有業權擁有人考慮採用調解方式解決與建築管理有關的糾紛。

在對比 PMS 和 BMMPs 之前，需謹記香港公眾對現有調解計劃和一般調解事宜還是比較陌生。很多受訪者對調解不大了解，有些受訪者甚至對調解作用存在誤解。

雖然 PMS 和 BMMPs 都與建築物的共有業權有關，但 PMS 計劃下需解決的糾紛與 BMMPs 計劃下需解決的糾紛本質上有所不同。BMMPs 計劃下調解個案的雙方都有意願採取成本不高、靈活且相對友好的方式來解決糾紛。糾紛當事人以後可能會繼續保持鄰里關係，若因少量金錢導致鄰居之間長期對抗不是大多數人的理性選擇。然而，情感可能會阻礙糾紛當事人做出理性決定。第三方，如調解員，可幫助他們解決糾紛。由於糾紛當事人極有可能及存在高度誘因利用調解解決糾紛，這不僅可提升社會和諧，避免不必要的昂貴訴訟，法庭還可將資源設施應用在更重要和對社會更有益的地方。基於經濟和社會考慮，政府繼續資助 BMMPs 是合理的。

雖然同樣與建築物有關，CSLR 所引發的糾紛具有完全不同的性質。首先也是最重要的，是 CSLR 糾紛涉及金額通常明顯高於 BMMPs 計劃下案件所涉金額。對香港許多小業主來說，房屋是最主要的財富。解決小業主和大業主之間衝突的障礙在於小業主缺乏有關物業的客觀價值資料。由於高齡建築物的市場交易宗數不多，獲取他們的價價信息特別困難。很多小業主對此均表認同，他們最想從政府獲得的服務是免費估值服務。一些業主甚至存有錯誤觀念認為 PMS 計劃下的調解員會幫助他們爭取最佳的收購價格。由於信息匱乏，許多小業主最擔心大業主提供的賠償在當時的市場情況下是否公平公正。這一擔心並不能通過調解消除。

此外，當物業市場暢旺時，市場對重建的需求通常會比較強烈。然而，市場暢旺時，小業主通過調解迅速解決衝突的誘因不高，他們會期望拖延以得到更高的收購價格。此種情況下，在縮小大業主和小業主差異上調解並不能起到很大幫助。接受顧問小組訪問的一位地產商指出，CSLR 計劃下調解的唯一好處是向小業主敲響警鐘，提醒他們需要在與大業主達成協議（借助或不借助調解）和在法庭上解決糾紛之間做出選擇。

此外，不同於 BMMPs 計劃下的糾紛，PMS 計劃下的糾紛當事人通常不具有長期鄰里關係。他們不大可能在解決糾紛後仍然保持聯繫。

因此，對當事人沒存在誘因去維護長期和諧關係。

在極少數個案中，糾紛不只是關於金錢。一些小業主對其單位有感情，即使再高的收購價也不能使他們放棄家園。雖然調解的主要功能之一是處理情感，但對調解員來說，處理因要離開有一定情感寄託的單位而產生的特殊情緒仍是一件棘手的事。

最後，一些糾紛還涉及法律解釋，如申請 CSLR 的資格，即 LSCRO 及 SPLN 列出的資格條件。一些當事人可能想要獲取土地審裁處對物業申請強制售賣資格準則的判決。此種情況下，調解並不適合作為解決糾紛之道。曾有一些案件就有關建築物年齡、建築物狀況、不可分割業權份數的百分比等事宜的理解而爭論。例如，近期案件：*Lead Traders Limited v. Lucky Land Enterprises Limited and another* (CACV 217/2011 and CACV 219/2011)，就是關於如何理解每個單位不可分割份數最少為 10% 的準則的爭論。

4.3.2 調解計劃的授權

BMMCO 是 2008 年 1 月由香港司法機構成立，作為土地審裁處的辦事處。BMMCO 主要舉辦有關調解的資訊簡介會及為雙方提供調解前諮詢服務。因行政和支援服務皆直接由香港司法機構提供及管理，有關的調解支援服務理所當然被認為具有獨立性、公正性和可靠性。

相反，PMS 是以先導計劃形式成立，且服務提供者是從合資格機構中通過投標程序挑選的。成功中標者 JMHO 提供調解計劃的管理服務。在公眾眼中，PMS 服務提供者可能並沒有像 BMMCO 般值得信賴。

需注意 PMS 只是為 CSLR 案件提供調解的服務渠道之一。雖然《土地審裁處庭長指示 LTPD:CS No. 1/2011》已將有否進行調解作為審批 CSLR 命令的必要考慮因素（見第 3.3 節），但並沒有強制大地產商/土地收集者（大業主）採用 PMS 下的調解服務。大業主可自由選擇其他私人調解服務提供者。

4.3.3 財務運作模式

BMMCO 是由司法機構直接注資，由調理事務主任挑選專業及文職員工。在 2012 年，BMMCO 員工薪水開支約為 1,330,000¹⁷ 元。表 4.1 對比了 PMS 和 BMMPS 的財務支援狀況。由於兩者在性質和服務範圍都不同，表中的費用項目並不具有直接可比較性。

表 4.1 對比 PMS 及 BMMPS 財務狀況

¹⁷ 立法會 LCQ5：建築物管理糾紛 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201211/14/P201211140422.htm>

描述	PMS (\$百萬)	BMMPS (\$百萬)
成立費用	\$1.24	不適用
第一年運營費用（除開折舊）*員工費用	\$1.6 ¹⁸	\$1.33*
儲備資金用以援助合資格長者業主支付調解員費用	\$0.5	不適用
總額	\$3.34	\$1.33

資料來源：LC Paper No. CB(1)1362/09-10

4.3.4 訟費命令作為通過調解解決爭議的誘因

首先，PMS 和 BMMPS 只是提供通過調解解決糾紛的平台。沒有提供其他如仲裁形式的選擇。在這兩個計劃下，任何未能通過調解和解的案件可能都需經歷訴訟過程，雖然一些案件可能會在訴訟期間解決。

與糾紛中所涉的金額比較，BMMPS 計劃下建築物管理糾紛訴訟可能招致的訴訟成本（時間及金錢）會非常可觀。糾紛當事人都有強烈的意願通過調解解決糾紛，特別是土地審裁處庭長指示 LTPD：CS No. 1/2011 將調解列為審批訟費命令的考慮因素。

然而，研究小組發現幾乎所有 CSLR 訴訟案件都沒有導致訟費命令且大多數答辯人都選擇不去登記（或撤銷）反對通知書（見 5.2.2 節）。小業主們可能已形成合理的預期，即 CSLR 案件可能導致的訴訟成本微不足道（特別是與可能獲得的賠償相比）。雖然強烈的經濟誘因使大業主想加快糾紛解決過程，但小業主通常在過程中並沒有很多時間成本，特別是在市場暢旺期。當市場持續走低時，小業主則可能會選擇採用其他快速解決糾紛的方法。換句話說，除非小業主需要為訴訟聘請法律顧問、專家證人和專業人士，但這種情況很少，小業主缺乏通過調解解決糾紛從而避免訴訟的經濟誘因。。

此外，當調解未能解決糾紛，該案件將會被土地審裁處審理從而決定是否批出 CSLR 命令。然而，土地審裁處並不會對物業的價值進行判斷（這通常是糾紛的關鍵），但它會決定目標土地的底價。通過

¹⁸ PMS 每年運營成本包括兩大服務欄目（1）服務欄目 1—行政及諮詢計劃；（2）服務欄目 2—宣傳及培訓

評估“底價是否落在大多數認為的公平合理價格區域之間”¹⁹，使底價反映土地重建的價值，並通過市場拍賣決定物業的最終價值。這即是說，如果調解失敗，解決有關的 LCSRO 糾紛，一部分會由法庭處理，另一部分則會由市場上的強制售賣來解決。當獲取物業市場價值的信息成本高昂，一些小業主可能更希望土地審裁處（被認為是更加獨立和公正的）評判底價的合理性，並讓市場去揭露物業的價值，而不是接受大業主的出價。當調解和訴訟的本質是一種揭示目標物業市值的方法時，小業主作為答辯人沒有誘因去與大業主通過調解解決糾紛。這是因為與糾紛的金額相比，調解和訴訟的成本變成微不足道；而通過調解達成的價格並不能在市場上進行檢驗，而這通常是許多小業主最關心的。

4.3.5 適用範圍及能力不對稱

PMS 並沒有就目標物業設置價值上限。CSLR 案件中目標物業的價值可以從幾百萬到幾十億，特別是當地產市場暢旺時。CSLR 案件中目標物業的價值可能遠遠高過 BMPS 個案所涉及的金額，因此 PMS 計劃下處理的個案將更加複雜或更難通過調解解決。

大業主和小業主能力的不對稱性也是 CSLR 糾紛中另一獨特性。大業主通常是地產商或專業土地收購者，他們在土地事宜上有豐富的經驗並且有專家團隊做顧問。相反地，少數份數擁有人，通常是小業主（除開那些策略投資者），他們缺乏專業知識，在議價或調解過程中也缺乏資源去聘請專業顧問給予意見。

因為雙方在資源、專業知識、風險策略管理能力上都可能存在差異，這使得統一調解程序難以獲得成功。在雙方能力不對稱的情況下，調解的適宜性值得懷疑。這一點將在文獻回顧即本報告 5.1.1 節裡進行討論。

例如，大多數 LCSRO 的糾紛牽涉到物業估價，但許多少數份數擁有人可能並沒有資源去聘請專業估價師評估土地收購者出價的公平性。一些小業主可能更願意將估價問題留給土地審裁處決定目標土地的合理底價而不接受調解過程中的協議價格。

當然也有例外，譬如一些策略投資者，雖然作為小業主，他們在專業支援和可利用資源上與大業主處於平等地位。許多大業主也認為愈來愈多的小業主在處理 CSLR 中表現出有經驗和獲取充分信息，他們也有專家顧問團隊的支援。統一標準的服務範圍幾乎不可能滿足如

¹⁹ Capital Well Ltd v. Bond Star Development Ltd (2005) 8 HKCFAR 578

此多樣化的使用者的需求。

4.3.6 接納環節（調解前諮詢服務）

普遍認為接納環節（調解前諮詢服務）是有助成功解決爭議，且是必不可少的步驟。PMS 報告指出一些糾紛在調解啟動前就得以解決。

BMMCO 開展調解講座並向法庭報告調解當事人出席率供法庭參考。在調解講座之後，調解統籌主任會與各方當事人進行調解前諮詢環節。BMMCO 免費提供調解講座及調解前諮詢服務²⁰。據報告，由 2008 年 1 月至 2010 年 12 月，BMMCO 共計為 1,520 人提供了 429 場調解講座。

JMHO 指出在 PMS 計劃下，在接納環節期間，還未進入調解環節就已經有能夠解決糾紛的案例（見 5.2.2 節）。接納環節（調解前諮詢服務）由 JMHO 職員（調解顧問）進行。這反映接納環節（調解前諮詢服務）及 PMS 服務範圍中有關申請調解階段前的服務的重要性。

然而，在接納環節（調解前諮詢服務）之後便能成功解決糾紛的原因與在調解階段能成功解決糾紛的原因很不相同。討論這兩個階段的成功原因可以分為以下兩個部分：（1）資料收集階段的成功率；和（2）調解階段的成功率。

4.3.7 監測及改進服務標準

JMHO 為 PMS 調解員舉辦了 4 次半日培訓課堂，且在第一年營運期為 147 位調解員提供了培訓（見 5.6.2 節）。DEVB 資料表明 ICAC 檢視了 JMHO 對調解員名單的認可要求，認為 JMHO 應該開放這一要求。因此自第三張合約起，成為調解員名單上的調解員的要求變得更加公開。

PMS 也開展了用戶滿意度調查以獲取用戶對其服務標準的意見（報告附錄 1 是一份調查問卷副本）。用戶滿意度調查是監測計劃表現的重要方法之一，但 PMS 用戶通常對 LCSRO 及調解缺乏全面理解。一份有關用戶滿意度的意見調查最多只是外行人對服務標準的檢視（有時候是針對結果而不是服務本身）。事實上，一些受訪者由於對調解功能存在誤解而表示他們不滿意 PMS。在意見調查過程中，總可能會出現抽樣誤差使得受訪者意見並不能代表整體對象（被調查列為訪問對象）的意見。尤其是在受訪問者人數較少時，抽樣誤差可能更

²⁰ <http://mediation.judiciary.gov.hk/en/mcos.html>

加嚴重。

PMS 一直通過問卷調查的形式進行用戶滿意度調查。截至 2013 年 4 月 30 日，共發出 36 份邀請，收到 7 份回覆（回覆率為 19%）。對 PMS 及調解員表現的平均滿意度為 77%。超過 71% 的受訪者，即 7 位中有 5 位，認為 PMS 調解有助於解決糾紛。86% 的受訪者，即 7 位中有 6 位，認為 PMS 調解是及時的。有 4 位使用 PMS 調解服務的小業主還撰寫了感謝信。

調查問卷採用中文，共包括 12 條問題。很多問題是事實問題，例如問題 9 詢問關於調解地點的信息，及問題 8 詢問關於調解時間進度的信息。問題 1 至問題 5 要求受訪者用 0-5 分對滿意度進行排序。除問題 3，大多數問題與滿意度有關，而不是與成效有關。然而，問題 3 詢問調解是否有助於解決糾紛，這樣的問題設置模糊，不同人可能有不同解讀。

相反，在有關司法機構對 BMPS 用戶滿意度的調查問卷中，包含了與調解成效有關的具體問題以及如何改善計劃的方法，例如關於糾紛是否已解決，關於調解是否大幅減少了訴訟的時間和金錢，關於如何改進調解服務²¹。換句話說，PMS 的問卷調查是用戶滿意度意見調查，而不是對調解成效的評估，或比對調解的成效。表格 4.2 比較了這兩個計劃用戶滿意度調查的結果。事實上，用戶對三大主要欄目的滿意水平或多或少都相同。

表 4.2 比較 PMS 和 BMPS 的用戶服務滿意度

滿意水平的描述	PMS	BMPS
對計劃的整體滿意水平	77%	77%
對調解員的整體滿意水平	77%	80%
認同調解是有效而且能夠幫助解決糾紛	71%	80%

資料來源：Judiciary (2011)，JMHO (2013b)

4.3.8 調解費

表 4.3 比較了 PMS 和 BMPS 計劃下的調解費。需注意 BMPS 計劃下

²¹ 有關土地審裁處(2011 年 9 月)就建築物管理的調解個案報告可通過下列網址獲取
<http://mediation.judiciary.gov.hk/en/doc/Evaluation%20on%20Building%20Management%20Cases.pdf>

許多調解是無償的，且PMS和BMPS的接納環節（調解前諮詢服務）也是免費的。如糾紛在接納環節（調解前諮詢服務）解決，那麼 500 港幣的申請費可退還。

表 4.3 PMS 和 BMPS 計劃下申請費及調解員服務費

費用類別	PMS 費用額度 (HK\$)	BMPS 費用額度 (HK\$)
接納環節（調解前諮詢服務）	免費	免費
初步調解會議	3,000 港幣/小時 (不超過 3 小時)	不適用
後續調解會議	3,000 港幣/小時 (第 4 -15 小時)	很多個案是無償的
加時調解會議	不適用	不適用
場地費	如由 HKHS 及 URA 提供 則免費	不適用

資料來源：Judiciary (2011)，PMS (2011)

表 4.3 顯示 PMS 計劃下調解通常花費雙方當事人共計 25,000 港幣（假設初步調解會議持續 2 小時，且後續調解會議持續 6 小時，加上 1000 港幣申請費），但調解雙方可以從 BMCO 計劃下選擇無償調解服務。

兩個計劃下的調解總費用可能存在差異之外，還需注意 PMS 計劃下調解費有固定的收費標準，但在 BMPS 計劃下調解費由當事人協商決定，包括調解員服務費、其他支出，如場地費。兩個計劃都提供免費的接納環節（調解前諮詢服務）。

一些受訪者也反映私人市場（PMS 計劃以外的調解服務）存在類似服務且收費相若或更低²²。調查也發現一些調解員名單上的調解員可能並沒有處理 CSLR 調解的相關經驗，然而很多客戶會視調解員經驗為選擇調解員的重要標準之一（例如見 Au 和 Lam，2012 第 7 節）。一些調解員可能會為了獲得經驗而願意收取少量費用（或提供無償調解服務），或將調解作為顧客服務的一部分。

與私人市場提供的調解服務及無償調解服務相比，PMS 下調解員收取的調解費相對較高。這可能是導致申請 PMS 調解比率較低的原因

²² 調解費差異可相當大，一些情況下每小時調解費可相差 300%。需謹記，調解費的差異主要來自與調解員的資格及經驗、服務範圍等等。JMHO (2013a) 同樣指出“香港調解資歷認證協會尚沒有完全營運，公眾無法評估服務提供者服務的質量。此外，公眾可能不理解調解。因此，他們更傾向於選擇便宜的服務，或通過中間人、律師及代表去尋求調解服務，而不是選擇 PMS。”

之一（即資料收集階段的成功率）。

其他調解計劃，一些調解服務提供者可提供無償服務。然而，值得商榷的是通過CSLR收購土地涉及大量金錢，此種情況下調解的本質與無償服務所提供的調解非常不同，因此PMS應該收取調解費。兩個計劃下，調解員的工作量及收取費用，也許不能直接比較。

JMHO本身提供了一種收費標準（針對非PMS計劃下的調解）作為指引。該收費標準基於糾紛金額將費用劃分為三類。例如，糾紛金額在一百萬港幣到五百萬港幣之間，初步調解會議和調解會議中調解員服務費分別為 6000 港幣/小時和 3000 港幣/小時²³。

很多受訪者（小業主）認為因CSLR而向他們收取調解費並不公平。他們的論點是交易並非基於自願原則而是由法律強制規定的。調解也被認為是將糾紛進行到土地審裁處之前或多或少必須的過程。因此，PMS調解費被一些受訪者視為“強制繳納的費用”且該費用是被預先設定並高於市場價格，雖然他們沒有被要求必須使用PMS調解。

4.3.9 宣傳及推廣

第一年營運期內（見 5.3.1 節），JMHO為 680 名專業團體會員及公眾舉辦了 11 場與PMS有關的講座。講座次數固然重要，能夠面向特定目標觀眾同樣重要。

不同於金融糾紛，CSLR糾紛非常具體，即依據LCSRO物業將會因重建而強制收購。因此，普通人遭遇此種糾紛的機會可能微乎其微。很多人對PMS提供的調解服務並不感興趣，直到他們的物業符合LCSRO或SLPN的條件，或甚至物業面臨收購。

因此，可以理解大部分PMS服務用戶之前並不具備LCSRO背景和步驟的知識，也不知道調解是什麼及為什麼在LCSRO下必須要進行調解。

同樣可以理解的是，如果推廣並沒有傳達到牽涉在糾紛中，或至少可能牽涉在糾紛中的利益相關者，又或CSLR案件中另一方當事人，則向公眾推廣PMS很可能是無用，或至少效果甚微。

擁有廣泛和長期向高齡樓宇業主提供外展服務的社會服務組織可能更加能夠勝任PMS的宣傳及公眾教育工作。

²³ <http://www.jointmediationhelpline.org.hk/Mf.html>

5. 任務 2 PMS 有效性

本研究小組定義PMS有效性是通過下列手段達成目標的程度：(1) 現有挑選服務提供者的程序，(2) 目前服務要求，及(3) 根據成效指標量度的成效評估。

為完成任務 2，本研究小組採用了定性和定量分析方法。定性分析方法包括文獻回顧及程序檢討。定量分析方法討論了申請數目、達成協議數目、成功率等統計數據。

5.1 定性分析

5.1.1 文獻回顧

5.1.1.1 LCSRO

目前檢討LCSRO調解有效性的資料非常缺乏，因為調解是相對新的事物。現存的檢討LCSRO的研究是：Hasting和Adams(2005)及Hui等人(2008)，但他們並非研究調解。

5.1.1.2 調解在香港的發展及成功率

Chau(1992)，是對香港調解有效性進行的早期研究之一，比較了調解和仲裁在解決建築工程糾紛的有效性，考察了 1984 年提出的調解試驗計劃，計劃成功率不低於 80%。DoJ (2010) 同樣認為建築糾紛調解計劃非常有效，特別當Fung(2012)表明國外經驗有三成或以上個案可通過調解解決糾紛。

許多調解先導計劃已經推行，包括家事調解，商業調解及建築物管理調解等。

2000 年 5 月司法機構推出為期三年的家事調解試驗計劃。據報告，2000 年 5 月至 2003 年 5 月期間，該計劃的調解成功率約為 80%²⁴。針對家事調解試驗計劃香港理工大學(2002, 2004)撰寫了兩份報告。

眾多調解計劃中，商業調解先導計劃是由香港調解會於 2007 年推行。其後在 2008 年，香港金融管理局聘請香港國際仲裁中心(HKIAC)作為雷曼兄弟香港投資產品糾紛調解及仲裁計劃的服務提供者，據稱調解成功率為 85%²⁵。Ali及Kwok(2011)檢視了該計劃並認為計劃是成

²⁴ 家事調解先導計劃在司法機構實施《實務指示 15.10 關於家事調解》後成為長期計劃。

²⁵ “... 共有 334 項案件轉介給證監會，其中約有 243 項案件由調解計劃辦事處處理。在此 243 項案件中，

功的，尤其是在設置初步調解會議方面。

另一項先導計劃與個人工傷索償有關，新保險調解試驗計劃（NIMPS），由香港調解會於 2007 年 4 月啟動，由香港保險業聯會提供種子基金港幣 250,000 元。DoJ(2010)研究指出計劃達成協議比率為 100%。這可能是唯一達到 100%成功率的調解計劃。此計劃為糾紛者提供 16 個小時的免費調解服務，而調解員將從NIMPS基金中獲得首 16 個小時調解的費用共計港幣 15,000 元。

為處理建築物管理糾紛而設立的BMMPs自 2008 年 1 月由司法機構推行。從 2008 年 1 月至 2011 年 12 月，採用調解處理建築物管理糾紛的成功率約為 43%²⁶。香港司法機構撰寫了兩份有關BMMPs的報告（2009，2011）。

自 2011 年 1 月起，調解先導計劃(PMS)正式啟動，旨在處理LSCRO有關的糾紛。DEVB聘請JMHO建立並推行PMS。2011 年 1 月 27 日至 2013 年 4 月 30 日期間，PMS個案成功率為 78%（詳情見第 6 節）。結果與其他類似計劃相若。

期間共有 48 宗PMS申請，當中有 14 宗糾紛經調解已完全或部份解決，但有 17 宗經由雙方當事人在尋求信息初期-即接納環節後，自行解決。在這 17 宗個案中，當事人只向PMS遞交申請，在接納環節（調解前諮詢服務）後便沒有繼續採用PMS的服務。雖然當事人告知JMHO糾紛已解決，但哪些案件是當事人自己解決了糾紛，抑或是通過其他調解服務提供者提供的調解服務從而解決了糾紛，則不得而知。

在 2011 年 2 月 15 日（LTPD:CS No.1 頒布時）至 2013 年 3 月 31 日期間，根據司法機構資料，通過調解解決糾紛後完全或部分撤回/終止的強制售賣申請有 29 項。為這 29 項申請開展的 37 次調解會議，只有 7 次是在PMS計劃下進行（見表 5.3）。

根據司法機構資料，在這期間土地審裁處審理的 11 個案件中（已批准強制售賣命令），共有 14 次嘗試調解，其中 2 次是在PMS計劃下進行，6 次是由其他服務提供者協助進行，另 6 次則情況不明。2013 年 3 月 31 日時，正在進行的案件有 27 宗，共進行了 52 次調解會議。這 52 次調解會議中，只有 5 次是在PMS計劃下進行的，25 次是由其他服務提供者協助進行，另 22 次則情況不明（見表 5.3）。

85 項調解成功進行而剩下的案件在調解會議前達成了協議。對那些真正參與調解計劃的人來說，達成協議成功率為 85%。”（Ali and Kwok, 2011).

²⁶ Fung (2012) 報稱有 441 項完成個案中，191 項完全或部份解決。

5.1.1.3 調解費

DoJ(2010)概述了香港收取調解費的歷史。它起源於2007年香港調解會為處理金額較少的建築工程糾紛而引入的先導計劃，該計劃為金額不超過3百萬港幣的糾紛提供8小時無償調解服務。8小時以外調解會議費用則以每小時港幣1,500元計，由雙方當事人均等支付²⁷。該計劃確立了調解費用按小時收費的標準，這一標準為許多後續計劃所廣泛採用。

5.1.1.4 適宜性

DoJ(2010)認為具有下列5種特點的案件不適宜採用調解來解決：

- (1) 糾紛不穩定且雙方當事人缺乏良好的意願；
- (2) 其中一方當事人想要確立法律規則，先例或原則；
- (3) 糾紛其中一方認為他或她能夠從另一方獲取巨額金錢且擁有不切實際的期望；
- (4) 糾紛雙方之間存在力量明顯不對等情況；
- (5) 案件中涉及欺詐或犯罪活動。

以上5種特點確定了PMS（不）適宜解決CSLR糾紛，正如第4節對此進行的具體闡述。第一，由於獲取物業價值信息成本高昂及存在一些土地收集代理商被指採用不專業手法與小業主進行交易，當事人很難擁有良好協商意願。加之通常情況下糾紛雙方存在明顯的能力不平衡，及某些情況下LCSRO案件當事人對協議金額存在不切實際的預期，這解釋了申請PMS的比率低的原因。

5.1.1.5 啟動調解及/或達成協議的成功因素

在分析影響調解成功率的因素之前，先理解促使調解成為解決爭議選擇的原因是有幫助的。律政司司長Wong(2007)引述 Dame Hazel Genn's (2007)的評論道“確定和闡明有甚麼誘因能令法律顧問代表其客戶採納調解實是一項關鍵政策挑戰”。他進一步檢視了兩門有關如何使調解作為解決爭議辦法廣為接受的理論。第一門理論聲稱“調解需要某種程度的司法強制採用，因為自願接受調解邀請並不奏

²⁷ 它被2009年的建築糾紛調解計劃取代。

效，”。第二門理論表明“自願參與調解是調解成功的關鍵因此重心應放在輔助、教育和鼓勵上”。Wong(2007)建議“背景壓力和程序性結構，例如適度的訟費命令及其他案件管理事宜，或可在過程中扮演重要角色。”Bergin(2007)回顧了澳大利亞調解的成功率，並總結出下列成功因素：

“影響當事人在調解中達成協議的因素包括：訴訟成本、調解成本、當事人關係的本質、與另一方繼續保持商業關係的渴望（或缺乏渴望）、對可能把事情公開的擔憂、繼續訴訟的財務承擔能力、是否存在其他需要資金項目須從節省訴訟開支而來、避免公開聆訊的願望、審訊日期的存在、當事人對自身及對手的優勢和劣勢的認知、及可能關於誰擔當調解員。”

因為CSLR糾紛涉事雙方在未來極有可能不再擁有任何商業關係，此項成功因素在PMS中變得無關重要。大部分其餘成功因素皆與訴訟及能力有關，例如，訴訟成本，繼續訴訟的經濟能力等等。但因為CSLR訴訟中批出訟費命令的情況非常少，這些因素在PMS中無關重要。

然而，審訊日期的存在與PMS有關，因為土地審裁處裁定作為CSLR中物業的拍賣底價存在低於大業主的最後出價的風險。

Bergin(2007)發現調解中存在時間效應，“案件提交調解決定的時間越遲，案件解決的可能性越大”，當舉行調解會議的時間距離案件審訊期越近，成功率從 27%上升至 60%。審訊日期可促使當事人在糾紛中將注意力集中於做出堅定決定的必要性上。這一發現與大業主的看法吻合，認為調解如同向小業主敲響警鐘，促使他們做出是否達成協議（無論是否採用調解）或在法庭上解決糾紛的決定（見 4.3.1 節）

Lam(2009)援引 *Supply China & Logistics Technology Limited v. NEC Hong Kong Limited* 案件 (HCA 1999/2006)，指出調解員的經驗及專業知識是調解成功的決定因素之一，因為許多當事人大多抱有完成責任的心態選擇調解，目的旨在避免未來加諸在他們身上的不利訟費命令。“相較於當事人的自行協商，調解擁有較好的成功前景，這是因為讓一位擁有必要技巧和專業知識的中立專家加入能夠幫助當事人釐清他們的需要及利益……”

Au和Lam(2012)依據統計數據提出選擇調解員的三項首要準則：（1）專業性（26%），（2）收費（26%）及（3）經驗（21%）。這表明專業知識及收費同樣重要。但PMS收費採用固定標準，一旦私人市場上出現低於PMS價格的選擇，而調解員同樣具有相關專業和經驗，固定收費將令用戶對選擇PMS服務卻步。

除調解員外，法律顧問(若有)的表現也將會影響調解的成功。Lam (2012)指出司法機構對律師在幫助客戶嘗試調解中扮演的角色並不滿意，並節錄一段摘自*Chevalier (Construction) Company Limited v. Tak Cheong Engineering Development Limited* (HCA 153/2008)案件中的判詞指出“一個律師若向客戶描述過分樂觀的評估將可能會導致客戶形成不切實際的預期。最終，如果調解或訴訟未能產生預期結果，客戶將會遭受巨大損失。這樣的律師並沒有起到服務客戶的作用。”

Lung (2012a)進一步指出“他們[律師]中一些人實際上試圖阻止[調解]達成協議”，正如調解員揭示的。Lung(2012b)也建議法律顧問“他們不應該在調解中採取對抗性立場，因為這樣會影響到他們的客戶”，同時“[他們]不應該騎劫客戶在協議條款上的決定。”法律顧問在為客戶準備協議時必須謹慎。否則，客戶可能因為協議再起糾紛，最終對簿公堂。Lung引用*Champion Concord Ltd. & Another v. Lau Koon Foo & Another* (FACV 16, 17/2010)案件作為例子，指出一項糾紛(關於收購土地)本可以通過調解解決，但卻引起訴訟直至案件至終審法院，而糾紛僅僅是因為一些迂迴的條款和協議中不清晰的定義。

5.1.2 程序檢討

本小組對三年間(2011-12/2012-13/2013-14)PMS的下列範疇進行了程序檢討：

1. 對揀選PMS的程序進行檢討，即單一投標及限制投標方法(比較其他常用的選擇方法，例如公開招標)；
2. 對服務要求進行檢討(基於PMS小組討論或結構式訪談(詳情如下)中用戶的意見，將服務要求與用戶對計劃的預期望進行比較)；及
3. 對服務提供者的成效指標進行檢討，結合計劃的先導性質及社區普遍不熟悉調解這一事實。

5.1.2.1 檢討揀選程序

目前，在與服務提供者訂立的三份合約的招標過程中，所有招標本質上是“受限制投標”。這一點是可以理解的，因為市場上只有極少數合資格投標人，特別是當大多數提供專業調解服務的認可機構已

聯合起來去組成JMHO。在評估投標人的準則中特別強調在香港提供調解服務的經驗²⁸，這一點進一步限制了選擇範圍。這也是可以理解的，因為對公眾及政府來說，土地強制售賣並不是熟悉的課題，政府需要保證競投者有足夠能力提供他們競投的服務並會被大眾視為有這樣的能力。

JMHO專長是調解，但在推廣調解或協助長者申請資助計劃方面並不具有相同的專業性。政府與JMHO的首兩年合約包括下列兩項服務欄目，即（1）管理及諮詢顧問服務；和（2）宣傳及培訓。但隨後在第三份合約（合約期為2013-2014）中，這兩項服務改由兩間不同的服務提供者提供，即JMHO和SCHSA。

正如4.2節中的討論，在一般情況下，投標程序能夠為服務覓得一個在有市場競爭的情況下的價格。然而，單一投標及受限制投標不能達到上述目標。

需注意，在每一份合約中，JMHO提供行政計劃及諮詢計劃的費用為港幣900,000元，這一費用在第二份合約及第三份合約分別被調整為港幣912,000元及港幣604,000元。這是因為隨着時間的推移，政府逐漸發現支援計劃的主要支出包括：支付等同於政府主任級別的每月工資給一位JMHO職員，及以標準基率支付費用給兩位長期為管理及諮詢計劃提供諮詢服務的顧問。

5.1.2.2 檢討服務要求

前文第4節表明PMS主要服務要求可以劃分為四大類服務，即：（1）管理計劃，（2）諮詢顧問計劃，（3）推廣及公眾教育，及（4）培訓服務。

大多數服務要求直接與調解支援服務有關，包括調解前查詢及諮詢（接納環節），管理調解安排，調解後期跟進，及調解員培訓等等。這些要求有利於維持調解服務質素。

然而，現時並沒有關於調解服務質量控制系統的明確要求，例如調解過程監察，服務的內部評估，用戶意見及服務檢討等等。

5.1.2.3 檢討成效指標

目前，服務合約中並沒有為管理計劃及諮詢顧問計劃列出明確的成效指標。但總體來說，參考其他調解計劃評估報告，下列三種成效

²⁸ 在報價PLB(Q)018/2012評分欄中欄目1，八個所有評價標準都關於投標人經驗。

指標被普遍接受，他們是：

1. 成功率；
2. 用戶滿意調查結果；及
3. 座談次數及參與者人數。

本報告 5.2.3 節將會討論成功率，5.3 節將探討座談次數及參與者人數。

然而，考慮到要與其他私人服務提供者的競爭，PMS成效也應該採用市場使用率進行評估。本報告 5.2.2 節將討論分析成效詳情。

5.2 定量分析

CS案件可在土地審裁處審訊之前自願和解，也可在開展調解之前或之後解決，但案件的解決也可能與調解無關。在此情況下，當事人可能申請撤銷或者終止強拍申請²⁹。這種情況不會被視為調解成功案件（調解階段成功），因當事人不是直接因為調解而自願在調解之前或調解後解決糾紛。然而，案件被撤銷/終止的數據至少可以反映CSLR案件自願和解的數目，無論調解是否曾經介入。與其他可供選擇的協議解決方法相比，PMS受歡迎度可通過比較獲取PMS調解服務及非PMS調解服務後案件被撤銷/終止的比例得出。下面進一步分析—

1. CSLR申請被完全撤銷/終止數目；
2. CSLR申請被完全及部分撤銷/終止數目；
3. PMS使用率；及
4. 撤銷/延期/終止申請（WAD）的原因。

此外，PMS計劃下查詢和申請調解數目及其成功率，與JMHO及其他調解支援服務相比，將會在另外的 2 個小節分析。

1. PMS計劃下查詢和申請調解數目及其成功率；及
2. 通過JMHO查詢和申請調解數目及其成功率。

5.2.1 CSLR 申請及完全撤銷/終止（完全 WAD）申請的數目；

自 1999 年 6 月 7 日LCSRO生效以來，截至 2013 年 3 月 31 日，土地審裁處收到 195 項CSLR申請並發出 44（23%）個強制售賣命令。然

²⁹ 案件被完全或部分撤銷被統一標註為“撤銷/延期/終止”或“WAD”。那些被完全（部份）撤銷被稱作“完全 WAD”（部份 WAD）。

而，87（45%）項申請被申請者撤銷/延期/終止（完全WAD），如表 5.1 所示。WAD申請的數目幾乎是批准命令的兩倍。剔除過去正在進行的 62（32%）項申請，WAD申請的比例佔全部CSLR案件的 65%。完全WAD申請比例之高亦暗示在CSLR糾紛中自願解決是主流。

表 5.1 1999. 6. 9 至 2013. 3. 31 期間在 LSCRO 下申請強制售賣及獲批強制售賣命令數目

	累積總數 1999. 6. 9 - 2013. 3. 31	佔申請數目百分比 (%)
已提交申請數目	195	不適用
批准強制售賣命令數目	44	23%
駁回/不成功案件數目	2	1%
完全被撤銷/延期/終止申請數目	87	45%
正在進行案件數目	62	32%
按 80%門檻提出申請案件數目	71	36%

資料來源：DEVB

5.2.2 完全及部份撤銷/終止（部份WAD）申請的CSLR案件

需注意上述完全WAD申請估計並不包括部份撤銷/終止（部份WAD）案件，即不包括有一個或多個答辯人不同意其他申請人撤銷/延期/終止案件，因而案件不得不繼續。

例如，在 2011 年 2 月 15 日（LTPD:CS NO. 1/2011 公佈時）至 2013 年 3 月 31 日期間，有 38 宗案件在審訊前已完全WAD，12 宗個案在審訊前已部份WAD，即共有 50 宗案件涉及撤銷/終止（見表 5.2 欄目 [E]）。WAD案件比例，如將完全及部份WAD計算在內，是全部CSLR案件的 86%，佔壓倒性的支配地位。

另外，同一時期，還有一些判決是前階段申請產生的（表 5.2 第 3 列）。它們也出現很高的WAD比例（81%）。2011 年 2 月 15 日前受理，但在 2011 年 2 月 15 日至 2013 年 3 月 31 日期間判決的 26 宗案件中，

共計有 21 宗WAD案件（17 宗完全WAD及 4 宗部份WAD案件）。

表 5.2 2011. 2. 15-2013. 3. 31 期間LSCRO下的CSLR申請及強制售賣命令數目

	2011. 2. 15-2013. 3. 31	於 2011. 2. 15 前申請 (2011. 2. 15-2013. 3. 31 間判決)
*已提交申請數目 [A=B+F]	98	不適用
判決申請數目 [B=C+D]	58	26
批准強制售賣命令數目 [C = C1+C2]	20	9
*審理及批准強制售賣命令案件(一些當事人於審訊前撤銷申請的情況) [C1]	12	4
*審理及批准強制售賣命令案件(並無當事人於審訊前撤銷申請的情況) [C2]	8	5
*完全被撤銷/終止申請數目 [D]	38	17
完全/部份被撤銷/終止申請數目 [E= D+C1]	50	21
(佔全部已審理申請總數目百分比(%)) [E/B]	(86%)	(81%)
*正在進行中的案件數目 [F]	40	0

*資料來源：司法機構

5.2.3 PMS 使用率

PMS使用率可通過比較不同計劃或不同服務提供者公開的調解數目進行分析。但因為報道數字屬自願提交性質，因而可能存在局限並不能反映全貌。但它們仍可作為參考之用。

首先，報稱的 61 項申請案件中有 94 次調解嘗試（見表 5.3），即平均每宗案件約為 1.5 項調解。

其次，94 項調解嘗試中僅有 12 項調解屬通過PMS開展，即本項目研究期內CSLR的PMS利用率為 13%。剩下 87%的調解嘗試則通過其他服務提供者（48%），或無法確認的服務來源（39%）進行。這表明私人市場上有許多具有競爭力和積極的服務提供者為CSLR提供調解及調解支援服務。

除開正在進行的案件，CSLR的 42 項調解中僅有 7 項調解嘗試是通過PMS進行的³⁰，即PMS的使用率為 17%。其他服務提供者及無法確認服務來源的分別佔 48%和 36%。分佈的相似性（包括及不包括正在進行案件）表明PMS的市場份額有穩定趨勢。

另外，需注意嘗試過調解但最終被撤銷/終止的個案並不一定代表調解成功，事實上報稱的調解成功數目非常少（42 項判決案件中有 11 項）。因為PMS調解成功而申請撤回的個案只有兩宗。

表 5.3 2011.2.15-2013.3.31 期間的 LSCRO 強制售賣申請中嘗試以調解解決的

數目					
報稱嘗試調解的個案數目	個案數目	調解數目	調解服務提供來源(次數)		
			PMS	其他服務供應商	無法確定來源
*完全撤銷/終止案件數	23	28	5	14	9
[A]					
經審訊並獲批CSO案件數	11	14	2	6	6
[B]					
*審訊並批准強制售賣令案件（包括一些當事人審訊前撤銷申請案件）[B1]	6	9	2	3	4
*審訊並批准CSO案件（包括沒有當事人在審訊前撤銷申請案件）[B2]	5	5	0	3	2
已完成審訊案件總數 [C=A+B]	34	42	7	20	15
完全或部份撤銷案件總數 [D=A+B1]	29	37	7	17	13
(佔審訊案件總數百分比 (%)) [D/C]	(85%)	(88%)	(100%)	(85%)	(87%)
*正在審理案件總數	27	52	5	25	22
[E]					

³⁰ 必須注意，根據 JMHO 的統計數據，PMS 的個案宗數與此比較為多。這是因為部份向司法機構匯報的調解個案並沒有註明調解支援來源，而它們可能其實是經 PMS 進行調解的。

*個案總數	61	94	12	45	37
[F= C+E] (佔個案總數百分比 (%))			(13%)	(48%)	(39%)
*報稱成功調解數目	NA	NA	2	3	6

*資料來源：司法機構

注：(1) 以上數字僅基於當事人提交的報告。(2) 一般而言，大多數CSLR案件包含多個當事人且可能在同一案件嘗試超過一次調解。(3) 根據當事人提交的報告，只有一宗案件因PMS計劃下的成功調解而撤銷。

5.2.4 申請被撤銷/延期/終止的原因

WAD發生的原因有很多種，表 5.4 分析了一個包含 41 宗WAD個案（數據基於法庭案件報告）的樣本以找出原因。分析發現調解被撤銷/終止的主要原因之一是當事人（答辯人，小業主，接受了申請人的出價）在訴訟前或訴訟過程中達成了協議，雖然我們並不知道這是否是因為調解而成。

表 5.4 根據向司法機構報告的一些個案所提出的 WAD 的原因

庭審案件編號	答辯人人數	W/A/D 數目	終止原因	訟費命令
LDCS12000/2011	1	/ /1	獲得業權	
LDCS16000/2011	5	/1[a]/2	獲得業權	否
LDCS20000/2011	3	/ /1	獲得業權	否
LDCS21000/2011	1	1/ /	獲得業權	否
LDCS32000/2011	2	/ /1	獲得業權	否
LDCS40000/2011	3	/ /2	獲得業權	否
LDCS41000/2011	3	/ /1	獲得業權	否
LDCS4000/2012	6	/ /4	獲得業權	否

LDCS5000/2012	6	/ /5	獲得業權	否
LDCS11000/2012	7	/ /6	獲得業權	否
LDCS15000/2012	6	/ /4	獲得業權	否
LDCS33000/2012	6	/ /4	獲得業權	否
LDCS34000/2012	6	/ /3	獲得業權	否
LDCS36000/2012	6	/ /5	獲得業權	否
總數	61	1/1/39	14	

備註：[a]該案件被延期等待遺產管理文件。

依據一些公開的CSLR法庭案件報告，表 5.4 匯報了答辯人人數，WAD數目及相關資料。14 項部份WAD案件中共有 61 位答辯人。但在審訊之前或審訊中有 39 次終止申請，即自願達成協議比率佔部份WAD 案件的 67%，且幾乎所有終止案件都是由於答辯人接受了申請人的出價及在未有CSLR命令的情況下成功獲得目標物業。

只有一宗撤銷案件及另一宗延期案件。案件撤銷的原因並沒有報道，案件延期的原因是因為等待過世業主的遺產管理文件。此外，有 15 位答辯人並沒有登記反對通知書，或撤銷反對同意書。最後，需注意大多數案件，勝訴的當事人，通常是大業主，沒有要求頒佈訟費命令。此種不會被要求付對方訟費的情況可能已經成為小業主在評估LCSRO下的訴訟風險及成本的一般預期。

5.2.5 PMS 下查詢及申請調解次數及調解成功率

在 2011 年 1 月 27 日至 2013 年 4 月 30 日期間，PMS收到了 184 項查詢及 48 項調解申請，涉及 22 處地盤。

在以下分析中，我們量度兩種成功率，即（1）資料收集階段成功率，及（2）調解階段成功率。資料收集階段成功率被定義為通過申請服務展開調解的數目加上向服務提供者尋求初步信息後，通過當事人自己解決的案件數目之和除以調解申請總數目，見公式（1）：

公式 (1)：資料收集階段成功率=
向服務提供者尋求初步信息後通過當事人自己解決的案件數目+
展開調解案件數目

調解申請總數目

資料收集階段成功率主要是為了量度成功開展調解的成功率或在展開調解前解決糾紛的成功率。

調解階段成功率則定義為通過調解解決糾紛的數目除以調解數目與正在進行的調解案件數目之差，見公式 (2)。

公式 (2)：調解階段成功率=
通過調解解決糾紛數目

開展調解數目-正在進行調解數目。

調解階段成功率是為了量度通過服務提供者提供調解而解決糾紛的成功率。截至 2013 年 4 月 30 日，共計有 19 宗案件進行了 PMS 計劃下的調解。此 19 項案件中，有 14 項成功通過調解解決，有 1 項正在進行。換句話說，截至 2013 年 4 月 30 日 PMS 的調解階段成功率為 78% (見表 5.5)。

累積調解階段成功率由 2012 年的 33% 上升至 2013 年的 78%。這反映了 LCSR 案件持份者的學習曲線。然而，我們不能推斷學習曲線與來自一般利用調解服務有關，或是特別與使用 PMS 調解服務有關。我們也不知道累積調解階段成功率的提升是制度改進 (制訂《調解條例》)，還是基礎設施的提升 (如：合資格調解員人數的增加) 的結果。

同樣地，截至 2013 年 4 月 30 日，PMS 資料收集階段成功率為 75%，有 17 宗案件是當事人自己在向 PMS 尋求初步信息後解決的。然而，因為無法確定這 17 宗和解是否屬信息收集過程 (調解前諮詢服務或接納環節) 的直接結果，上述資料收集階段成功率是具爭議的。假設除開這 17 宗和解案件，那麼資料收集階段成功率將降為 40%。

表 5.5 PMS 計劃下查詢、申請及調解成功率的累積統計數據

	截止至 2012.1.26	截止至 2013.1.31	截止至 2013.4.30
查詢次數 [A]	79	172	184
申請調解數目 [B]	31	42	48

涉及 CS 的個案數目	13	22	22
經申請 PMS 服務而進行的調解數目 [C=B-D-G-H]	8	18	19
由當事人向 PMS 尋求初步信息後自己解決 糾紛的個案數目 [D]	15	16	17
通過調解成功解決糾紛的個案數目 [E]	2	13	14
正在進行的調解個案數目 [F]	2	1	1
資料收集階段成功率 [(C+D)/B]	74%	81%	75%
調解階段成功率 [E/(C-F)]	33%	76%	78%
調解會議後無法解決的個案數目	1	4	4
當事人拒絕調解或在申請 PMS 調解後撤銷 申請的個案數目 [G]	5	8	8
正在等待聘請調解員個案數目 [H]	3	0	4

資料來源: [http://www.jointmediationhelpline.org.hk/pdf/JMHO_2011_JMHO\(2013b\).](http://www.jointmediationhelpline.org.hk/pdf/JMHO_2011_JMHO(2013b).)

<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/panels/dev/papers/dev0417cb1-2046-1-e.pdf>

5.2.6 向 JMHO 查詢及申請調解總數量及成功率

JMHO在其正常業務過程中，於 2010 年 7 月至 2012 年 12 月共收到 587 次查詢和 319 項各種類型的調解服務申請（見表 5.6）。此 319 項申請中，涉及商業/合夥糾紛案件 43 項，個人傷害/員工賠償案件 39 項，債務案件 33 項，遺產案件 28 項，建築工程/翻新案件 23 項，金融/銀行業務 23 項，租賃/租約案件 21 項，物業業權 20 項，專業人士疏忽案件 20 項，等等。但僅有 93 項調解最終通過 JMHO 進行，這表明資料收集階段成功率為 29%。93 項完成調解個案中，46 項成功達成協議，調解階段成功率約為 50%。

比較 PMS 與 JMHO 總體調解服務的數字表明，PMS 調解成功率並不特別低。

表 5.6 向 JMHO 查詢及申請調解的統計數據及其成功率

	2010.7 – 2010.12	2011.1 – 2011.12	2012.1 – 2012.12	總數
查詢次數[A]	160	190	237	587
申請調解數目[B]	50	116	153	319
通過JMHO服務進行調解數目 [C]	11	35	47	93
資料收集階段成功率[C/B]	22%	30%	31%	29%
調解成功達成協議數目[E]			23	46
調解階段成功率[E/C]			49%	49%

資料來源：DEVB(2013a)及

[http://www.jointmediationhelpline.org.hk/pdf/JMHO_2012_Annual_Report_final%20\(26032013\).pdf](http://www.jointmediationhelpline.org.hk/pdf/JMHO_2012_Annual_Report_final%20(26032013).pdf)

5.3 推廣及培訓

5.3.1 JMHO 為 PMS 進行的推廣及培訓

自 2011 年 1 月 PMS 成立之後，作為成立經費的一部分，JMHO 獲得港幣 330,000 元以用於培訓及推廣。具體地，第一份合約中，JMHO 獲得港幣 400,000 元作培訓及推廣的經常性預算。第二份合約由 2012 年 1 月 27 日至 2013 年 1 月 26 日止，期間它獲得了港幣 220,000 元的經常性預算用於培訓及推廣。在 JMHO 的要求下，第二份合約作出了改動並在 2012 年 8 月 24 日生效，改動後 JMHO 額外獲得港幣 100,000 元用於提高培訓及推廣服務。在 2013-14 的第三份合約中，SCHSA 獲委聘替代 JMHO 負責 PMS 的推廣及培訓項目。SCHSA 因此獲得港幣 316,280 元的資金。與 JMHO 相比，SCHSA 更有能力提供一個接觸範圍更廣範的外展服務。除公開講座之外，SCHSA 還參與了土地審裁處的強制售賣傳召會議，並為 PMS 印發時事通訊。

自 2011 年 1 月底至 2013 年 1 月底，JMHO 已舉辦了 21 次公開論壇及 4 次培訓工作坊，表 5.8 展示了細節。

表 5.8 在 2010-2013 JMHO 舉辦的培訓，電台廣播及研討會數目

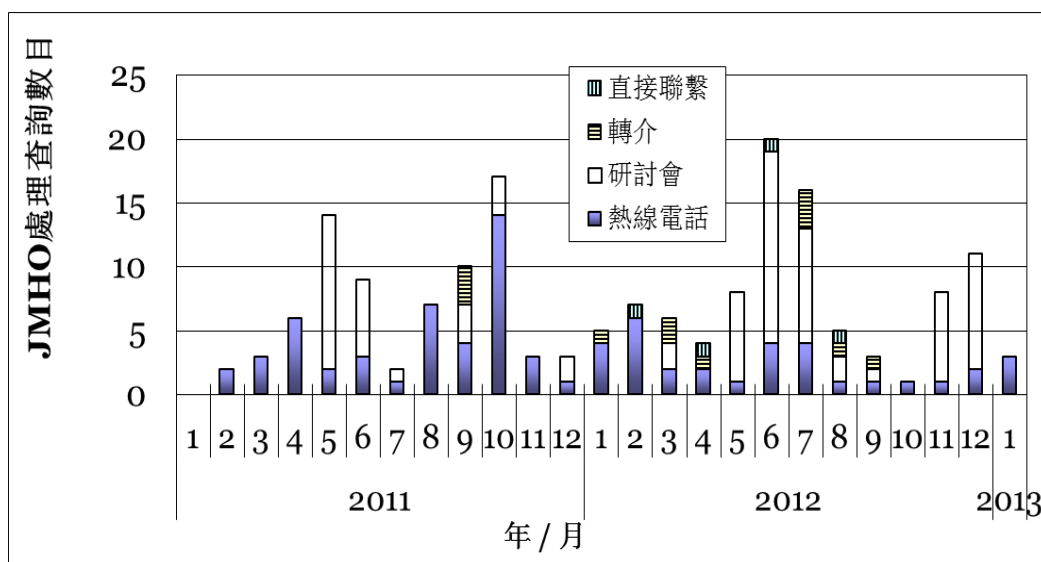
	2010. 11. 27 - 2012. 1. 26	2012. 1. 27 - 2013. 1. 31
為調解員舉辦的培訓會議 數目(調解員名單上的調解 員數目)	4 (147)	0 (139)
電台廣播數目	25	0
	(2011. 10. 5-2011. 10-20)	

資料來源：JMHO (2013a, 2013b)

在 2011 年 10 月 5 日至 2012 年 10 月 20 日期間，商業電台 881 台播放了 25 次為推廣PMS而製作的音頻剪輯，為期 16 天作公開播放。JMHO認為這是一次非常成功的推廣嘗試。雖然被動，但能夠使PMS的潛在服務對象知曉有關服務，因為在電台廣播的月份裡通過熱線電話查詢的數目出現了大幅上升（平均上升了 349%），見圖 5.1. 在 25 個月的研究期中共有 78 項熱線電話查詢。

公眾論壇也能讓更多的潛在服務用戶認識PMS。在為期長達 25 個月的研究期裡，公眾論壇後共有 79 次查詢（與 12 次轉介查詢及 4 次直接查詢形成對比）。見圖 5.1。

圖 5.1 每月经由各種方式向JMHO就PMS進行查詢的數目



總的來說，推廣PMS採用了 5 種不同的渠道，即（1）公開講座和研討會，（2）通過熱線電話和網站發佈信息及接受查詢，（3）定時向已在土地審裁處登記強制土地售賣申請當事人以電子郵件形式發送計劃單張，（4）通過搜索引擎付費服務在互聯網上展示PMS特點；及（5）通過媒體，例如在 2011 年 10 月進行電台音頻剪輯放送。

5.3.2 SCHSA 為 PMS 進行的推廣及培訓

長者安居協會(“SCHSA”)是一所非牟利慈善機構。自 2011 年 1 月起，DEVB 以港幣 143 萬元另外聘請 SCHSA 為長者業主提供外展支援服務。根據這份服務合約，SCHSA 將積極主動地接觸高齡樓宇長者小業主並提供協助。2011 年 1 月後的 12 個月期間，外展計劃共處理了 61 項長者業主求助個案。該計劃的社工對長者業主進行了 475 次家訪，探訪了 263 棟建築物（逐家逐戶派發資訊單張），並在長者中心舉辦了 45 次有關 LCSRO 的公開講座。³¹

在第三份合約中，SCHSA 從 JMHO 手中接管了 2013-14 年度 PMS 的推廣及宣傳工作。由 2013 年 1 月底至 2014 年 1 月底，SCHSA 共計進行了 6 次公開講座，1 次訓練工作坊，1 次廣告及探訪 155 棟高齡建築物派發信息單張及向相關持份者發佈電子時事通訊，詳見表 5.9。

表 5.9 在 2013-2014 SCHSA 為 PMS 開展的培訓，廣告及研討會統計數據

	2013.1.27 - 2014.1.31	備註
為調解員舉辦培訓的次數 (參與者人數)	1 (115)	SCHSA 及 JMHO 共同舉辦
廣告次數	1	通過雅虎 Bing 網頁
公開研討會次數 (參與者人數))	6 (221)	
其他公開宣傳形式次數	2	探訪 155 棟高齡建築物派發資訊單張及向相關持份者發佈 1 份電子時事通訊

資料來源：SCHSA

5.3.3 DEVB 及司法機構為 PMS 的推廣

此外，DEVB 製作了一輯介紹 LCSRO 下土地強制售賣的視頻來告知小業主他們的權利以及《土地（強制售賣為重新發展）條例》給予小業主的保護。這份視頻解釋了《條例》的適用範圍，土地強制售賣的流程，及業主被地產商或他們的中介機構在自願收購時需要注意的事

³¹ <http://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/panels/dev/papers/dev0417cb1-1514-1-e.pdf>

項。

通過向立法會提供的各種報告，DEVB向公眾提供了更多有關土地強制售賣的信息。

由司法機構設立的調解資訊中心³²，幫助糾紛當事人更好地理解調解的本質及調解如何幫助訴訟者解決糾紛。調解信息辦事處為當事人/法庭訴訟當事人服務及幫助他們向專業機構尋求調解服務。中心同時也回覆查詢並提供法庭有關的調解信息。然而，職員並不會針對具體的法庭案件及訴訟程序給予任何法律意見或提出任何評論或幫助。

司法機構（2011）還提供了《強制售賣土地案件的調解：一般指引》，參見：

http://mediation.judiciary.gov.hk/en/doc/GeneralGuide_LTPD-Eng.pdf

³² http://mediation.judiciary.gov.hk/en/mediation_faq_lcsc.html

6. 任務 3 影響 PMS 成功率的因素

目前沒有公認的調解成功率定義。大多數調解計劃成功率是指調解達成協議的比率，且比較缺乏相關支援服務的成功率的討論。

本研究目的是檢討 PMS 計劃的有效性，而不只是 PMS 計劃下調解服務的有效性，因此成功率分析分為兩部份，即（1）資料收集階段成功率——遞交調解服務申請後是否由 PMS 提供調解服務（或解決糾紛）及（2）調解階段成功率——糾紛是否通過 PMS 調解解決。報告中的 5.2.5 節提出了兩種成功率的數學定義。

6.3 節討論了 PMS 計劃下調解成功率的評估是高還是低。下文 6.1 節解釋了這次任務的研究方法及記錄了進行訪問的數目。

6.1 任務 3 採用的研究方法

研究小組進行了三次半結構式訪問，收集 PMS 現任服務供應商，即 JMHO 和 SCHSA，對此計劃的看法。研究小組亦與諮詢項目委託者（DEVB）開會討論研究的發現。

研究小組還通過 17 次聚焦小組討論會議，信息交流會議，半結構式訪問和/或電子郵件交流來廣泛徵求下列八組主要持份者的意見。

- （1） 立法會發展事務委員會成員；
- （2） 市區地區的區議會區議員；
- （3） 司法機構職員；
- （4） 調解員；
- （5） PMS 推行後強制售賣申請的小業主；
- （6） 相關專業團體及參與服務供應商(PSPs)；
- （7） 相關顧問；及
- （8） 香港地產建設商會（REDA）及其會員（代表大業主）。

6.2 成功率是高還是低？

在開始探究成功率為何高（或低）之前，首先必須定義何為高（低）成功率。成功率是否高（或低）不能簡單通過比率本身來反映。因此，本研究提出下列兩種方法——

1. 與香港其他同類調解計劃的成功率比較；及
2. 跟蹤隨時間變化的趨勢。

6.2.1 比較

報告（5.1.1 節）文獻回顧一節比較了不同調解計劃的成功率，指出成功率範圍在 43%至 85%之間。PMS 資料收集階段成功率(78%)也落在此區間。

但是，由於有關資料收集階段成功率的報告為數不多，因此不能作出比較。此外，由於作比較的時期不相同，及不同調解計劃在糾紛本質、行政管理系統、接納環節（調解前諮詢服務）安排等方面都不同，它們之間的比較需要加註。

6.2.2 時間趨勢

表 6.1 比較了 PMS 成功率（以累積數據形式）在過去兩年半的趨勢。

它顯示 PMS 調解階段成功率隨着時間而改善，從 33%到 78%。這可能反映了所有持份者的學習曲線。

然而，PMS 資料收集階段成功率始終保持穩定，約在 75%。這可能反映了私人市場提供調解支援服務競爭激烈。

表 6.1 PMS成功率的時間趨勢比較

PMS	截止至 2012. 1. 26	截止至 2013. 1. 31	截止至 2013. 4. 30
資料收集階段成功率 $[(C+D)/B]$	74%	81%	75%
調解階段成功率 $[(E/(C-F))]$	33%	76%	78%

6.3 影響成功率的因素

成功率受到目標對象的本質及服務質量的強烈影響。選擇調解的主要原因是為了節省成本和時間已是一項不爭的共識，因此如果通過調解解決CSLR糾紛所能節省的成本和時間有限，那麼當事人很可能不會選擇調解，更遑論通過調解達成協議。

綜合以上所述，至少有 7 項因素影響PMS的成功率。下文將會對

這 7 項因素一一闡述。

1. 成功率的定義；
2. 糾紛的性質；
3. PMS 的替代服務；
4. 成本考慮；
5. 時間考慮；
6. 服務質素考慮；
7. 風險及策略考慮；
8. 信任；及
9. 獨立性與靈活性

6.4 成功率及其定義

如 5.2.5 節所述，因計算調解成功率的方法有很多種，且沒有一套廣泛受到認可的定義，因此不同的計算方法會得出不同的成功率及解釋。例如，如果將向PMS尋求信息（調解前諮詢或接納環節）後當事人自己解決糾紛的個案也視作成功個案，資料收集階段成功率可以相差 35%(40%比 75%)。一般來說，報告的成功率，無論我們採用哪一種定義，都是對調解成功率的低估，因為當中一定存在一些無異議的個案（即沒有登記任何反對通知書的小業主）、業權有缺陷或存在疑問的個案、及業主失蹤導致調解無法進行的個案。

6.5 成功率及糾紛性質

CSLR糾紛的性質使得它們很難輕易通過調解成功解決。如 4.3.1 節所述，CSLR當事人參與調解不是基於自願契約，而是由於法律可能賦予的強制售賣許可。換句話說，小業主不能夠通過避免與大業主聯繫的方式來避開爭議。如文獻回顧章節所述，調解不適宜處理非自願參與而導致的糾紛。

CSLR糾紛涉及LSCRO及SPLN, 它們確定了申請強制售賣的準則。有時候，涉及糾紛者對這些標準及標準是否適用於他們的案件有不同的理解³³，因此他們可能更傾向於由法庭判決而不是調解。

此外，糾紛當事人的能力不對稱也會影響調解成功率。例如，由

³³ 報告 4.3.1 節提供了由於對 LCSRO 及 SPLN 理解不同而引起糾紛的案例。

於經濟條件限制，很多CSLR調解案件中，小業主需要依賴大業主顧問提供的估價報告，或者一些無法驗證的估價數據，這影響了調解結果³⁴。

即使小業主擁有自己的估價報告，報告只能對現有用途價值及目標建築物整體重建價值進行粗略估價，並不能針對某一目標住宅單位，除非小業主另外傳召專家證人或談判專家。當建築物的不同部份存在不同用途，上述估價將會更具爭議。因為舊樓建築物交易非常少，很難在目標建築物附近尋找可茲參照的成交個案。

例如，某一案件中調解雙方當事人在計算目標物業的公共部份面積上無法達成一致意見。這將變得複雜因為舊樓建築物的大廈公契中的界限設定一般模糊，而建築物的設計又各有不同。

人們普遍會認為CSLR糾紛的性質複雜，因為它涉及非常繁複的課題例如土地業權及估價，並涉及巨額金錢，且當事人人數眾多，觸及共有物業的公共部份，令處理爭議所需時間漫長。這些複雜性使CSLR糾紛很難通過調解解決。

最後，大部分受訪者認為CSLR糾紛的主要問題是物業市場價格，因此，調解成功率還可能受到物業市場狀況及當事人對物業市場走勢預期的影響，這一點在6.10.1節將進一步闡述。

6.6 成功率及 PMS 的替代服務

除PMS調解，還有很多替代服務可以解決糾紛，包括-

1. 協商及私人市場調解（非 PMS 下的調解）
2. 集體談判

6.6.1 私人市場調解

長期以來，協商已成功地在私人市場收購土地過程中發揮作用。通常土地收購者會聘請專業顧問與小業主進行協商。因此，將私人市場的專業顧問服務由協商延伸至調解是常見的做法。

如果情況需要，大業主一般會透過他們的專業顧問或法律顧問提議調解員或私人調解平台與小業主進行調解。除非小業主拒絕，私人市場調解通常會被採用，而不是採用PMS下的調解。

³⁴ JMHO (2013a) 指出存在一些個案，由於搜集數據不足及信息過時，例如失效的估價報告，使得當事人另一方不接受，也對調解結果造成影響。

不幸的是，除了司法機構收到的自願報告數據外（表 5.3），目前沒有關於私人市場調解的統計數據。選擇私人市場調解而不是PMS下的調解的原因有很多，包括：

1. 一站式服務及對法律顧問的信任；
2. 保密性；
3. 調解合約及調解規則的靈活性；
4. 調解收費的靈活性；及/或
5. 選擇調解員的靈活性。

相反，選擇PMS的原因包括：

1. 調解支援服務的獨立性及公正性；
2. 對半官方服務的的信心和信任；
3. 調解收費的資助安排（針對合資格長者業主）；
4. 免費調解場地；
5. 由政府資助的其他長者外展支援服務社工積極主動聯絡及作出轉介；
6. 免費的預備調解簡介、諮詢及跟進等等；及/或
7. 透明度，包含固定比率的調解費、標準化調解規則及認可調解員名單。

此外，一旦調解在當事人協商中起到破冰作用，他們可以進一步協商，即使調解會議已經結束。曾有一些個案，當事人恰好在訴訟開始之前或訴訟過程中才達成協議，解決糾紛。一些受訪者指出，即使調解會議中沒有令雙方達成協議，調解會議仍有利於解決糾紛。

6.6.2 集體談判

因為現時的PMS尚沒有多方調解服務，所有為CSLR進行的調解都是大業主及各個小業主的一對一服務。理論上來說，大業主及小業主都存在選擇集體談判的誘因，因為集體談判可為大業主節省時間、降低風險；為小業主增加談判能力，並獲取公平結果。然而，集體談判需要小業主緊密聯絡，並作出集體決策。

曾有一些個案，小業主在區議員的幫助下與大業主達成集體協議。

6.7 成功率與成本考慮

推廣調解時，通常的說法是調解能夠幫助大業主降低訴訟成本。例如，對於雙方當事人來說，PMS的平均調解成本為港幣 25,000 元(假設沒有聘請法律代表)，但根據JMHO的見解，LSCRO案件平均訴訟成本在港幣 1 百萬至 3 百萬元之間 (JMHO, 2013b)。換句話說，據估計，PMS可以幫助節省 99%的成本。

然而，PMS下的調解可能無助小業主節省成本。如 5.2 節中所述，大多數小業主並沒有登記反對通知書(無爭議案件)，也不必承擔訴訟成本。假設這是小業主的普遍預期，那麼調解費可能變成小業主的負擔而不是幫助他們省錢。

不同於BMMPS計劃下的調解，通常是免費(無償)進行的，PMS的調解卻要向當事人收費。這顯然會影響小業主選擇PMS調解服務的決定。假設有其他替代服務且價格更低，那麼這將影響PMS的資料收集階段成功率。

此外，因為PMS計劃為合資格長者提供資助，可以預期一些長者業主會選擇PMS，因為可在通過入息審查後獲豁免最多 15 個小時的調解費用。

據JMHO報告指稱，截止至 2013 年 4 月 30 日，共有 6 宗長者小業主申請PMS提供的調解費用資助計劃個案，但僅有 2 宗成功個案。資助計劃要求申請者(長者)先支付調解費用，該費用會在他們通過資產審查後退還。

與重建項目成本相比，調解費用顯得微不足道。考慮到這一點，很多大業主都願意為小業主支付調解費。如大業主能提供另外一些低廉或甚至免費的調解服務平台，很可能會吸引一部份小業主放棄選擇PMS³⁵。

事實上，自 2011 年 4 月 6 日起，REDA引入了一項“為不符合政府資助條件的業主繳付適當部份的PMS調解費用”計劃，只要大業主是REDA會員³⁶。然而，根據PMS收集的數據，僅有 5 宗個案是由大業主自願為小業主支付調解費用及申請費用中的小業主份額。其中，僅有 3 宗個案的大業主表明他們是REDA會員。

³⁵ JMHO (2013a) 也同意“存在一些個案，大業主在遞交調解申請後選擇終止或小業主無法決定是否應該為調解提出正式申請。小業主指出當大業主提議支付部份或全部調解費並請求選擇指定調解員名單之內或之外的調解員，一些小業主會選擇接受這項提議。”

³⁶ REDA (2011) 有關 PMS 的新聞發佈，參見

<http://www.reda.hk/press-releases/pilot-mediation-scheme> (2014 年 5 月 2 日提取)。

此外，曾有一些小業主選擇PMS調解服務，但服務提供者基於已有資料無法判斷大業主是否為REDA會員³⁷。

6.8 成功率與時間考慮

調解的主要優勢之一是節省時間已是一項不爭的共識，特別是與訴訟時間相比。大業主可能有強大誘因（為了節省時間和金錢）去通過調解解決LCSRO爭議，無論調解服務是否由PMS提供。

然而，CSLR糾紛中也存在其他時間上互相衝突的考慮。例如，在土地收購中的討價還價環節，選擇等待可能更有價值。這一價值可在拖延糾紛直至訴訟前或訴訟中最後一分鐘變得最大，特別當物業市場價格預期上漲時。這會降低PMS調解階段成功率。

另一方面，需注意CSLR判決不僅決定目標建築物是否理應重建而須強制售賣，判決還會批准拍賣底價。如果小業主相信土地審裁處可幫助他們達致公平價格，他們更願意看到調解未能成功。

6.9 成功率與服務質素考慮

服務質素無疑是PMS成功率的貢獻因素之一。

據JMHO統計，2013-14 期間JMHO花了 631 個小時處理PMS計劃下的所有個案，包括查詢、申請、接納環節（調解前諮詢服務）、調解及調解後跟進（除開資助申請）。通過換算，即每一個案約為 21 個單位服務時間。表 6.6 列出了服務時間明細。

表 6.6 PMS服務時間明細

階段	個案數目	服務時間總長(小時)	平均服務時間/個案(小時)
查詢階段	184 宗查詢	152	1
接納階段	48 宗個案	126	3
跟進階段(提名及聘請調解員)	18 宗個案	126	7
預調解階段	18 宗個案	25	2
後調解階段	18 宗個案	22	2
調解階段	18 宗個案	108	6

³⁷ JMHO (2012) 2011/2012 年報。

總數	不適用	631	21
資助申請	6 宗申請	72	12

資料來源：JMHO 估計（2013b）

但當事人只須平均支付調解費 25,000 港元。在 2013-2014 年度，政府平均需為每一宗個案花費 30,000 港元。換句話說，按 2013 年物價水平，每一宗個案需花費 55,000 港元才能維持 PMS 的服務水平。這暗示 PMS 計劃下單位服務費用為每宗調解個案花費每小時 2,600 港幣（見表 6.7）³⁸。

表 6.7 PMS 資源要求

資源	該段時間總數	個案平均數
處理調解個案服務時間（除開處理長者業主調解費資助申請）	631 小時	21 小時
2013/2014 政府資助處理調解個案（假設 20 項個案）	604,320 港元	30,216 港元
調解個案當事人花費（假設 18 項個案，每一項個案有 2 小時 x 3000 港幣的預備調解，6 小時 x 3000 港幣的調解，及 1000 港幣申請費）	450,000 港元	25,000 港元
總花費	1,054,320 港元	55,000 港元
每小時平均花費	-	2,619 港元

資料：JMHO 估計（2013b）

6.10 成功率與風險/策略考慮

一項共識是 PMS 下調解成功率很大程度上取決於當事人對物業市場走勢及風險的評估，即：

1. 物業價格風險
2. 其他風險/策略

6.10.1 物業價格風險

大多數 CSLR 糾紛關乎單位收購價格。CSLR 糾紛中小業主面臨的主要問題是大業主的出價是否是合理。然而，市場價格經常波動很大，

³⁸ 需注意以上估計只是為說明而做的粗略估計，當大多數案件無法經歷調解過程，則每一個案所需平均服務時間的估計是偏高的。當部份政府資源消耗在其他非調解事宜上，則每一個案所需政府資助的估計是偏低的。

且在研究期內一直走高。如果預期物業市場將繼續上升，採取觀望的做法是一種獲取更高強制售賣價的合理策略。這同樣提高了選擇等待的價值。

預期物業價格變化對PMS調解成功率的影響可用下面的情景分析來闡述。

如果預期物業市場上漲（下降），大業主會有經濟動機為重建而收購更多（更少）住宅單位。因此，申請CSLR數目及PMS調解數目都可能增加（減少）³⁹。然而，小業主可會同樣預期價格上升（下降），如他們的單位可以遲些出售。因此，調解達成協議數目可能減少（增加）。結合當事人雙方在兩種情境下的立場，成功率可能會降低（升高）。以上情況會影響成功率，因為前者增加（減少）分母值而後者減少（增加）分子值，參見成功率計算公式。

在物業市場上升（下降）時，有待土地審裁處批的拍賣底價也會預期沿相同方向變化，視情況而定。

PMS提供的兩年數據資料也符合上述理論。2011年物業價格上漲預期要強過2012年價格上漲預期，特別當2012年政府實施了一些打擊炒樓措施。2011年CSLR申請數目增加要比2012年多。在2011年，在PMS下開展的調解數目是2012年的3倍，但2011年的調解成功率卻較低。

6.10.2 其他風險

普遍認為，很多小業主在做出決定前願意選擇等待及觀望其他小業主是否能夠通過調解解決糾紛，以及其他小業主能夠接受的價格。這變成一個雞先還是蛋先的情況，小學主的個人決定變成集體密不可分的決定。

然而，由於個別單位的獨特性，比較不同單位之間的價格是既困難且會令小業主困擾的事。

此外，持份者可能無法全面了解趁早解決糾紛或延遲解決糾紛的好處及壞處。例如，一些調解員指出很多小業主可能沒有認識到盡早解決糾紛有更大機會能夠在同區購買更好質量的住宅單位。這是因為一個地區房屋供應在短期內是固定的，並可能會迅速被吸納，如果在同一地區持有現金尋找物業的買家數量突然增加。

³⁹ JMH0 (2013a) 同意並指出 2012 年上半年和下半年分別有 44 宗及 13 宗 CSLR 申請，數目變化部份由於抑制炒樓措施的出台。

在一些特殊情況下，大業主可能更傾向於土地審裁處的裁決，而不是調解達成的協議。例如，當物業產權有缺陷或存在可疑時，由法庭發出的強制售賣命令可以解決產權問題。

6.11 成功率與信任

信任在糾紛解決中扮演重要的作用。這是為什麼許多人願意讓土地審裁處，他們的信任方，來作評判。如果他們能夠負擔起費用的話，很多人會傾向於聘請法律顧問及專業人士代表他們的利益進行談判。PMS下調解成功率可能會受到下列三個層次的信任影響。

6.11.1 對土地審裁處公平性的信任

很多小業主相信訴訟比調解更為公平，及PMS下的調解只是訴訟前的必經過程。他們對調解的態度正正說明了為什麼很多調解未能成功。

6.11.2 對調解過程及調解員的信任

PMS調解員的認證機制為用戶提供了信心的保證，將尋求PMS調解的業主與調解員進行適宜配對也提高了該計劃信息收集階段的成功率。負責管理計劃的行政主任及PSPs將調解員的專業資格和經驗與客戶的具體偏好進行配對，如果雙方(客戶及調解員)發現彼此不適合，計劃也容許他們拒絕提名及更改提名。曾經有一宗個案經過三輪配對才確定調解員的聘請。

一些小業主投訴調解員並沒有代表他們的利益也沒有幫助他們爭取更高的價格。這類型的投訴表明他們對調解作用的誤解。這也說明了PMS下某些調解不成功的原因。如果用戶希望調解員成為能夠為其利益力爭的談判代表，他們將會非常失望因為調解員是中立的。

此外，很多個案中，大業主認為調解僅僅只是申請強制售賣的前提條件。他們只想循例完成調解。他們也不信任調解過程。

6.11.3 對業務合作夥伴或代表的信任

糾紛中當事人可能擁有自己內部或外判的或熟悉的法律顧問，及/或調解員，他們之間保持了長期關係並建立了信任。如果當事人的

法律顧問/調解員可提供相似的服務或建議，可以預見他們不會考慮採用PMS下的調解。。

此外，在一些失敗的案例當中，業主代表未能從業主那裡獲得足夠授權，使其無法在調解過程中為業主做出重要決定，影響了調解結果⁴⁰。

6.12 成功率與獨立性對比靈活性

PMS資料收集階段的成功率可能會受到私人市場所提供的調解服務所影響。選擇PMS而不選擇其他私人市場已有的調解服務的原因主要是：

1. 獨立性
2. 靈活性

6.12.1 獨立性

由於PMS經費來自政府，因此它提供的調解服務通常會被公眾認為比其他私人調解服務更獨立。大多數選擇PMS調解服務的小業主認為PMS調解服務更加獨立和公正。通常他們會擔心大業主提議的非PMS下的調解服務會出現偏差及不能為他們爭取利益。

然而，這只是錯誤的認識。JMHO提供調解服務的獨立性和公正性，包括PMS下的調解，不是由於經費來自政府，而是由於調解員的專業執業操守，因調解員通常是JMHO下的專業成員組織的會員。

6.12.2 靈活性

人們普遍認為私人市場提供的非PMS調解服務可以在時間、調解員選擇、調解收費、調解地點、調解規則及當事人合約條款方面更具靈活性。

此外，因為多數大業主通常會為重建項目聘請顧問包括法律顧問，可以預見大業主很可能會選擇同一顧問去提供的一站式調解服務。

⁴⁰ JMHO (2013a) 年報

6.13 結論

本節總結了顧問團隊研究的主要結果，並試圖評估建議對PMS進行重大修訂或終止PMS計劃可能造成的影響。本節還討論了香港近期在調解服務方面的發展及這些發展可能已對或會對PMS造成的重要影響。然而，本工作報告不會就PMS未來路向提供建議，有關建議將在另一份獨立的最終報告中提出。

6.13.1 研究結果總結

雖然用戶可以在私人市場上獲得具有價格競爭力的調解服務，但PMS仍然為用戶提供了多一種選擇，尤其是為受強制售賣影響的小業主。在眾多小業主眼中，PMS是更加獨立而且更值得信賴。這是因為它既有政府資助，並由專業機構管理。

PMS還為用戶提供重要及專業信息，以及查詢服務，這甚至幫助了一些用戶在未開展調解的情況下已能解決他們的糾紛。在計劃推出的第一年期間，調解還未能全面地讓香港市民理解，當時PMS提供的調解信息和查詢服務非常重要。然而，當調解變得普遍為人知曉，而且公眾對調解已更有信心時，特別是當《調解條例》和《調解守則》制訂，評審資格團體的成立，以及多年來的推廣努力，PMS在提供調解信息及保持公眾信任方面的角色可能會減少，甚至會被代替。

與其他類似計劃相比，PMS的調解成功率相對較高，如果我們將接納環節（調解前諮詢服務）（沒有進行調解）處理的個案也視為成功個案的話。然而，如果將這些個案剔除在計算之外，那麼PMS成功率是較低的。

除管理計劃及調解顧問諮詢服務外，PMS也向公眾推廣調解及為調解員提供培訓。考慮到CSLR糾紛的特殊性質，PMS計劃中的推廣及公眾教育服務仍然有利於CSLR糾紛調解服務的健康發展。

6.13.2 影響評估

假設PMS被重整或終止，對CSLR糾紛的調解支援服務會有甚麼影響，以下作出了分析。

首先，如果暫停或終止PMS服務，而有需要調解，小業主在選擇強制售賣調解服務時將少了選擇。他們可能無法獲得PMS下的免費查詢服務、信息及接納環節（調解前諮詢服務）。

然而，因為私人市場也提供相似的支援服務及調解服務，暫停或終止PMS服務並不會對CSLR糾紛調解支援服務造成完全終止。

事實上，即使沒有政府的任何資助，JMHO或其他任何PSPs均可以隨時擴展及吸納CSLR糾紛調解的需求到其目前的支援服務範圍內。JMHO是PMS計劃的管理及顧問諮詢服務提供者。因此，如果終止PMS服務，JMHO有足夠能力去吸納及接手任何強制售賣調解個案的處理。

另一方面，調解員認證及調解培訓課程已由香港調解資歷評審協會有限公司（HKMAAL）進行，該協會成立於《調解條例》（香港法例第 620 章）制定之後。

6.13.3 近期發展

繼 2010 年調解工作小組報告之後，律政司司長建立了調解專責小組，旨在研究（1）規管框架，（2）認證及培訓，（3）公眾教育及調解推廣。《調解條例》於 2013 年 1 月 1 日完成制定並生效。在 2012 年 8 月 28 日，HKMAAL 以擔保有限公司的形式成立。在 2009 年 5 月進行了“調解第一”宣誓活動；在 2011 年 12 月，為推廣調解而製作的政府宣傳短片投入播放。在 2011 及 2012 年，香港舉行了兩場與調解有關的會議。律政司司長設立了調解督導委員會，包括三個小組委員會：（1）規範框架小組委員會；（2）評審資格小組委員會；及（3）工作教育與宣傳小組委員會。

HKMAAL 是一間非法定，非牟利，業界主導，獨立與唯一的調解員及調解相關培訓認可的香港機構。它的職責在於認可家事監督以及家庭事務和綜合調解員。HKMAAL 負責維持並檢討調解員的專業標準、對培訓課程進行認可，以保證參與者學習到調解的重要技巧以及教授培訓課程的人具有適當資格。HKMAAL 旨在香港推廣專業及實踐最佳的調解文化。

HKMAAL 擁有四位創辦成員，即（1）香港大律師公會；（2）香港律師會；（3）香港和解中心；及（4）香港國際仲裁中心。在 HKMAAL 下有三個委員會：（1）調解評審委員會；（2）成員工作小組；及（3）評審標準工作小組。同時 HKMAAL 指出宣傳調解並非它的職責，它將專注於認證標準及調解員培訓的發展。換句話說，向公眾宣傳調解的任務則仍須交由市場或政府來執行。

調解評審委員會職責是：

1. 制定並檢討標準以提供與認可調解員、指導員、評核員、訓練員、輔導員及其他在港參與調解的專業人員。
2. 制定標準並評估香港相關調解培訓課程的適宜性，及成為認可人員所需的經驗。
3. 繼續提供一組已符合資格的調解員、評核員及家事監督；
4. 檢討有關調解員、評核員及家事監督的發展、培訓及持續培訓中出現的問題；及
5. 建立投訴機制及處理紀律處罰。

HKMAAL提供了一個管理、檢討、接收投訴的唯一平台，並對認可調解員和相關專業人士、認可培訓課程進行紀律監督。

因為調解員質素是調解成功的最關鍵決定因素之一，建立這所唯一非牟利機構進行認可調解員資格及調解培訓課程，並執行紀律監督，將能夠增強公眾對調解服務的信心。HKMAAL不僅能保證調解員及調解培訓課程的水準，更為重要的是它提供了一種檢討和針對調解服務水平進行紀律監督的反饋機制，這是目前調解服務發展中最為缺乏的。

7. 參考文獻

- Ali, S.F. And Kwok, J.K.W. (2011) After Lehman: International response to financial disputes - a focus on Hong Kong, *Richmond Journal of Global Law and Business*, 10(2).
- Au, J. and Lam, A. (2012) Current Experience and Challenges of Mediation in Hong Kong - Selection and Appointment of Mediators, *Mediate First*, Conference on 12 May 2012, Hong Kong.
<http://mediation.judiciary.gov.hk/en/doc/Current%20Experience%20and%20Challenges%20of%20Mediation%20in%20Hong%20Kong%20-%20Selection%20and%20Appointment%20of%20Mediators%20by%20Au%20J%20&%20April.pdf>
- Bergin, P.A. (2007) Mediation in Hong Kong: The Way Forward - The Perspectives From Australia, Conference, 30 Nov. 2007, Hong Kong.
[http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/Supreme_Court/ll_sc.nsf/vwFiles/Bergin301107.pdf/\\$file/Bergin301107.pdf](http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/Supreme_Court/ll_sc.nsf/vwFiles/Bergin301107.pdf/$file/Bergin301107.pdf)
- Chau, K.W. (1992) Resolving Construction Disputes By Mediation: Hong Kong Experience, *Journal of Management in Engineering*, 8(4), 384-393.
- DEVB (2009) Proposals to Facilitate Redevelopment by the Private Sector: Applications Threshold under the Land (Compulsory Sale for Redevelopment) Ordinance, CB(1)1947/08-09(05).
<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/panels/dev/papers/dev0623cb1-1947-5-e.pdf>
- DEVB (2010a) Information paper [of the SLPN] provided by the Administration, CB(1)1109/09-10(01)
http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/hc/sub_leg/sc05/papers/sc050209cb1-1109-1-e.pdf
- DEVB (2010b) Administration's paper on profile of old buildings in Hong Kong, CB(1)1163/09-10(01)
http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/hc/sub_leg/sc05/papers/sc050209cb1-1163-1-e.pdf
- DEVB (2010c) Administration's paper on the protection of Minority Owners under the LCSRO, CB(1)1163/09-10(03)
http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/hc/sub_leg/sc05/papers/sc050209cb1-1163-3-e.pdf
- DEVB (2010d) Administration's information paper on summary of key issues covered in past Lands Tribunal Judgments on Applications for Compulsory Sale under the LCSRO, CB(1)1172/09-10(03)
http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/hc/sub_leg/sc05/papers/sc050219cb1-1172-3-e.pdf
- DEVB (2010e) Comparison of the Existing Use Value (EUV) and Transaction Price with Valuation and Transaction Dates of the Lots in the 21 Cases with Sale Orders Granted

- (Up to January 2010) (Appendix III to
CB(1)1362/09-10)<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/hc/papers/hccb1-1362-e.pdf>
[f](#)
- DEVB (2010e) A Comparison on the Development Intensity before and after redevelopment after compulsory sale,
CB(1)1293/09-10(04)http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/hc/sub_leg/sc05/papers/sc050304cb1-1293-4-e.pdf
- DEVB (2012) Proposed Creation of Judicial Posts in the Lands Tribunal of the Judiciary,
CB(1)1514/11-12(01)
<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/panels/dev/papers/dev0417cb1-1514-1-e.pdf>
- DEVB (2013a) Service Contract for Service Item 1, 2013/2014, DEVB, Hong Kong SAR Government, Hong Kong.
- DEVB (2013b) Service Contract for Service Item 2, 2013/2014, DEVB, Hong Kong SAR Government, Hong Kong.
- DoJ (2010) Report of the Working Group on Mediation, Department of Justice, HKSAR Government, Hong Kong.
<http://www.doj.gov.hk/eng/public/pdf/2010/med20100208e.pdf>
- DoJ (2013) Mediation, LC Paper No. CB(4)321/12-13(05), Legislative Council Panel on Administration of Justice and Legal Services, Department of Justice, HKSAR Government, Hong Kong.
<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/english/panels/ajls/papers/aj0122cb4-321-5-e.pdf>
- FSTB (2012) Establishment of the Financial Dispute Resolution Centre, Discussion Paper to the Legislative Council, 6 July, Financial Services and Treasuries Bureau, Hong Kong SAR Government, Hong Kong, CB(1) 2339/11-12(01)
<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/panels/fa/papers/facb1-2339-1-e.pdf>
- Fung, B. (2012) Opening speech, Mediation in Hong Kong - Your Options, Conference in Huizhou, Guangdong Province, 23 Nov. 2012 (Chinese).
<http://mediation.judiciary.gov.hk/tc/doc/The%20Hon%20Mr%20Justice%20Fung%20opening%20speech%20at%20the%20Mediation%20in%20Hong%20Kong%20Your%20Options%20Conference%20in%20Huizhou%20Guangdong%20Province.pdf>
- Genn, D. H. et al. (2007) *Twisting Arms: Court Referred and Court Linked Mediation under Judicial Pressure*, Ministry of Justice Research Series 1/07, May 2007.
- Hasting, E.M. and Adams, D. (2005) Facilitating urban renewal - changing institutional arrangements and land assembly in Hong Kong, *Property Management*, 23(2), 110-21.
- Hong Kong Government (1984) *Administrative Guidelines for the Trial Mediation Scheme, Lands & Works Branch Technical Circular No. 10/84*, Hong Kong Government, Hong Kong.

- Hong Kong Government (1991) *Hong Kong Government Mediation Rules*, Hong Kong Government, Hong Kong.
- Hong Kong Polytechnic University (2002) Evaluation Study on the Pilot Scheme on Family Mediation - Working Paper, April, Hong Kong: Judiciary.
- Hong Kong Polytechnic University (2004) Evaluation Study on the Pilot Scheme on Family Mediation Final Report, January, Hong Kong: Judiciary.
http://www.judiciary.gov.hk/en/publications/hkpu_finalreport.pdf
- Hui, E., Wong, J.T.Y. and Wan, J.K.M. (2008) A review of the effectiveness of urban renewal in Hong Kong, 26(1), 25-42.
- JMHO (2012) Annual Report of PMS 2011/2012, JMHO, Hong Kong. (Chinese)
- JMHO (2013a) Annual Report of PMS 2012/2013, JMHO, Hong Kong. (Chinese)
- JMHO (2013b) Information provided by JMHO after the interview.
- Judiciary (2009) Evaluation of the Pilot Scheme for Building Management Cases in the Lands Tribunal, April, Hong Kong: Judiciary.
http://mediation.judiciary.gov.hk/en/doc/paper%20on%20Evaluation%20of%20the%20Pilot%20Scheme%20for%20BM%20Cases%20in%20the%20Lands%20Tribunal_Eng%20dd%20April%2009.pdf
- Judiciary (2011) Evaluation Report on Mediation for Building Management Cases in the Lands Tribunal, September, Hong Kong: Judiciary.
<http://mediation.judiciary.gov.hk/en/doc/Evaluation%20on%20Building%20Management%20Cases.pdf>
- Lam, M.H. (2012) Opening Speech, Mediate First 調解為先, Conference on 12 May 2012, (Chinese)
[http://mediation.judiciary.gov.hk/tc/doc/The%20Hon%20Mr%20Justice%20Lam%27s%20opening%20speech%20at%20the%20Mediate%20First%20Conference%20\(12-05-2012\).pdf](http://mediation.judiciary.gov.hk/tc/doc/The%20Hon%20Mr%20Justice%20Lam%27s%20opening%20speech%20at%20the%20Mediate%20First%20Conference%20(12-05-2012).pdf)
- Lam, P.T.Y. (2011) Judicial insistence on taking mediation seriously, Journal on Mediation, Hong Kong Mediation Centre, Aug. Hong Kong.
<http://www.mediationcentre.org.hk/sources/HKMCJM01.pdf>
- LCS (2012) Paper for the House Committee meeting: Report of the Bills Committee on Mediation Bill, LC Paper No. CB(2)1943/11-12, 11 May, Legislative Council Secretary, Hong Kong.
- Lung, K.W. (2012a) Role of legal and other advisors and Commitment of participants to the mediation session, Mediate First, Conference on 12 May 2012, Hong Kong.
<http://mediation.judiciary.gov.hk/en/doc/Role%20of%20legal%20and%20other%20advisers%20and%20Commitment%20of%20participants%20to%20the%20mediation%20session.pdf>
- Lung, K.W. (2012b) Current Experience and Challenges of Mediation in Hong Kong - Role of

legal and other advisors and Commitment of participants to the mediation session, paper for the Mediate First Conference, 19 Dec. 2012,

<http://mediation.judiciary.gov.hk/en/doc/Role%20of%20advisors%20in%20mediation%20&%20Are%20people%20committed%20to%20resolving%20disputes%20by%20mediation.pdf>

PMS (2011) Homepage for the Pilot Mediation Scheme under the Land (Compulsory Sale for Redevelopment) Ordinance, Joint Mediation Helpline Office,
<http://www.lcsromediation.hk/>

REDA (2011) Press Release: Pilot Mediation Scheme, 6 April 2011, Hong Kong: The Real Estate Developers Association of Hong Kong.

RVD (2012) Property Review, Rating and Valuation Department, Hong Kong: Hong Kong Government.

RTHK (2011) 鏗鏘集:一塊紅布 2011-09-12 <http://youtu.be/ljmuYaL82oQ> ,
<http://youtu.be/RyhlZ6ZNq94>

Wong, Y.L. (2007) Keynote speech, Mediation in Hong Kong: The Way Forward Conference, 30 Nov. 2007, Hong Kong.
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200711/30/P200711300214.htm>

附錄 1 調解先導計劃服務評估問卷



土地（為重新發展而強制售賣）條例（第 545 章） 調解先導計劃

服務評估問卷

這份問卷旨在評估土地（為重新發展而強制售賣）條例（第 545 章）下調解先導計劃的調解服務。收集到的資料將會用作公司內部服務檢討用途。煩請於調解結束後填妥問卷，密封於所附之信封內，並送往：

聯合調解專線辦事處
香港金鐘道三十八號高等法院大樓 LG1 樓 102 室
電話：+852 8103 3833 傳真：+852 2899 2984
電郵：scheme@jointmediationhelpline.org.hk

所有資料絕對保密。多謝合作。

個案編號: _____

	非常 不滿意					非常 滿意
	0	1	2	3	4	5
1. 整體滿意程度	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2. 調解員的整體表現	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	完全 不同意					完全 同意
	0	1	2	3	4	5
3. 調解能夠促進各方和解	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4. 在調解過程中，你覺得你所表達的意見和感受有被聆聽	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5. 你覺得你能夠掌握整個調解過程及進度	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6. 調解員在那一方面最能協助你？						

7. 這次使用調解處理你的個案是否及時？

☐ 是 ☐ 不是 理由：_____

(Last updated on 20 January 2012)

Room LG 102, LG 1/F
High Court Building
38 Queen'sway
Admiralty, Hong Kong
Tel : +852 8103 3833
Fax : +852 2899 2984
www.jointmediationhelpline.org.hk

8. 整個調解過程需時多久？

☐ 1個月或少於1個月 ☐ 1~2個月 ☐ 2個月或以上

9. 你們在那裡進行調解？

☐ 香港房屋協會 物業管理諮詢中心 ☐ 其他地方，請註明：_____

10. 將來你遇到類似的糾紛時，會否再次使用調解服務？

☐ 會 ☐ 不會 理由：_____

11. 你會否推薦其他有需要人士使用調解服務？

☐ 會 ☐ 不會 理由：_____

12. 其他意見

-全卷完-
謝謝你的參與。

(Last updated on 20 January 2012)

Room LG 102, LG 1/F
High Court Building
38 Queensway
Admiralty, Hong Kong
Tel : +852 8103 3833
Fax : +852 2899 2964
www.jointmediationhelpline.org.hk