

## 立法會福利事務委員會

### 香港法律改革委員會《子女管養權及探視權報告書》

#### 目的

香港法律改革委員會(法改會)在其發表的《子女管養權及探視權報告書》中提出 72 項建議，重點在於把新的“父母責任模式”引入香港的家事法，強調父母雙方在離婚後對子女的持續父母責任而非兩者之間的個別父母權利。這項新做法背後的原則是，兒童的“最佳利益”(最佳利益原則)應主導所有涉及兒童的法律程序。當局已就法改會的建議進行公眾諮詢，並於二零一二年一月九日向委員作出簡介(立法會 CB(2)717/11-12(03)號文件)。本文件向委員匯報公眾諮詢的結果，並載列當局建議的未來路向。

#### 背景

#### 法改會報告

2. 《子女管養權及探視權報告書》是法改會就兒童監護權和管養權所發表的一系列四份報告書中的最後一份。這系列報告書的首份是《兒童監護權報告書》，於二零零二年一月發表，內容是關於在兒童的父母其中一方或雙方去世時為兒童委任監護人的法律規定。有關建議由勞工及福利局(勞福局)負責跟進，按建議擬訂的《2012 年未成年人監護(修訂)條例草案》已通過成為法例。第二份報告書《國際性的父母擄拐子女問題報告書》於二零零二年四月發表，探討涉及父母於有爭議的管養權糾紛中擄拐子女的法律，勞福局正跟進有關的立法工作，期望短期內向立法會遞交有關的修訂條例草案。第三份報告書《排解家庭糾紛程序報告書》於二零零三年三月發表，研究各種採用排解家庭糾紛的方法，現正由民政事務局負責跟進。第四份報告書《子女管養權及探視權報告書》於二零零五年三月

發表，則是本文件的主題。當局曾於二零一零年二月八日向委員(立法會 CB(2)845/09-10(05)號文件)就上述三份由勞福局跟進的法改會報告書作出匯報。

3. 法改會在《子女管養權及探視權報告書》(報告書)中指出，在關於此範疇的香港現行法律之下，親子關係是以父母對子女所享有的“權利及權能”來界定。過往，當兒童的父母離婚或在進行其他婚姻訴訟時，法院經常把子女的獨有管養權判給父母其中一方，而獨有管養權所隱含的一切作決定權力也歸於該方。至於另一方對子女生活的參與，則僅限於有權探視子女而已。隨着時間消逝，這種做法往往令到兒童與並無管養權的父親或母親之間的聯繫日趨薄弱。法院近年來已認同令父母雙方盡量保持直接參與子女生活的重要性，故此現時作出共同管養權命令的次數較前為多<sup>1</sup>。在此類命令之下，雖然子女的日常照顧和管束是由父母其中一方負責，但父母雙方都繼續積極參與子女的生活和作出影響子女的重大決定。

4. 另一方面，法改會觀察到，英格蘭、蘇格蘭、澳洲和新西蘭以前所採用的管養權法律與香港的類似，現都已被反映新的父母責任模式的法律所取代。這個新做法強調父母雙方對子女的持續父母責任而非兩者之間的個別父母權利，並且強調按照最佳利益原則，如果與父母雙方維持關係符合子女的最佳利益，子女應該享有這項權利。配合這個概念上的改變，英格蘭、蘇格蘭、澳洲和新西蘭引入了一系列新的法院命令，以掃除家事法律程序中舊有的“管養權”及“探視權”用語，以及當中所包含對子女具“擁有權”的意義。

5. 報告書的重點在於把這個嶄新的“共同父母責任模式”(該模式)引入香港的家事法。作為此做法的其中一環，法改會建議引入新的法院命令，以規管父母離婚時對子女作出的安排。法改會又建議撤銷現時對相關第三者(例如近親)的權利限制，讓他們可以申請關乎兒童的法院命令。報告書中的其他重要建議則關乎以下各點：如何讓兒童(直至18歲為止)的意見能在涉及兒童的法律程序中更好地予以表達；如何改善現有的

---

<sup>1</sup> 麥莎朗法官在 TRRV RAR, FCMC 8382/2008 (日期為二零一零年三月十六日)訴訟的判決中表達相反的意見：“17. 該名父親表示，共同管養令是本港法庭一般或慣常發出的命令，我不同意。不管是對是錯，這是供父母雙方選擇的其中一個方案，不過，法律改革委員會於二零零五年三月發表的《子女管養權及探視權報告書》的確對此提出質疑。”

照顧與保護條文以便兒童的權利得到更佳保障；如何令牽涉家庭暴力的管養權及探視權案件依法得到更好處理。法改會又建議，所有父母權利與責任應適用於任何兒童，直至該兒童年滿 18 歲為止。為免除疑問，法改會建議應清楚訂明根據《未成年人監護條例》(第 13 章)、《婚姻訴訟條例》(第 179 章)、《婚姻法律程序與財產條例》(第 192 章)及《分居令及贍養令條例》(第 16 章)提起的所有與兒童有關的法律程序，包括關於監護權、贍養或財產等問題的法律程序，都以最佳利益原則為依歸。

6. 有關該模式的臨時建議，已在法改會轄下監護權和管養權小組委員會於一九九八年發表的諮詢文件中提出。雖然當時有小部分被諮詢者對有關改革表示反對，但一般來說被諮詢者是相當支持這些建議的。他們主要關注的是如果婚姻破裂涉及家庭暴力，引入有關改革可能會令施虐的丈夫或妻子，有更多機會在離婚後繼續騷擾其前配偶和子女。法改會已考慮上述意見，並進一步改善其原來建議，以顧及被諮詢者所提出的關注事項。

7. 法改會在報告書中首先概略介紹香港現行的子女管養權和探視權法律，以及香港家事法律的其他有關方面，然後對英格蘭、蘇格蘭、澳洲和新西蘭的子女管養權和探視權制度作出分析，最後提出 72 項建議。這些建議的摘要載於附件一，並分為五個部分：

- (a) 甲部(建議 1 至 19)涵蓋該模式的基本原則；
- (b) 乙部(建議 20 至 32)建議以一系列新的法院命令，取代現有的管養令及探視令。
- (c) 丙部(建議 33 至 41)提出一系列補充建議。部分回應者在一九九八年的公眾諮詢中表示(上文第 6 段所述)，關注該模式可能會被施行家庭暴力者利用來進一步騷擾並虐待其前配偶和子女，這些建議是應此而提出的；
- (d) 丁部(建議 42 至 53)的重點是兒童在影響他們本人的家事法律程序中的參與；以及

(e) 成部(建議 54 至 72)把多項關乎兒童管養權及探視權的一般法律所附帶的改革建議集中在一起。其中一項建議(建議 71)是，凡屬處理關於兒童的爭議、離婚安排、監護權、與第三者的爭議或父母之間不涉及離婚官司爭議的各項條文，都應合併在一條現行的條例中；再者，應把任何因報告建議而立法制定的條文，以及現行關於監護權和管養權的實質條文納入一條綜合條例內。

## 公眾諮詢

8. 由於法改會建議對有關管養權及探視權的現有法例作出重大改革，社會部分人士在勞福局與主要持份者(包括社會工作者、婦女團體及關注兒童權益團體等)舉行的非正式會議上對此表示關注，勞福局遂於二零一一年十二月進行公眾諮詢。在四個月的諮詢期內，勞福局收到約 230 份意見書，約 60 個社團／團體提交了意見。

9. 回應者大致可分為下列三類：

(a) 支持法律改革(主要是法律專業人員及若干兒童團體；其中由香港大律師公會提交的意見書能代表這方面的意見，載於**附件二**)；

(b) 反對建議(大部分是單親父母；請參閱**附件三**由港島單親互助社提交的意見書)；以及

(c) 對建議有保留或就現階段立法表示關注，並要求提供額外服務及資源(社會工作者、婦女團體及福利界非政府機構，請參閱**附件四**由香港社會服務聯會提交的意見書)。



回應者的意見概述如下：

(a) 支持的意見

(i) 該模式以兒童為本，能促進父母雙方在離婚後仍繼續積極參與其子女的生活。法律改革有助把現行家事法的重點由父母權利轉為父母責任；

(ii) 在該模式下，父母雙方可繼續參與子女的生活，因此父母辦理離婚期間的敵意會有所減少；

(iii) 該模式符合家事法的最新國際趨勢，香港應參考其他主要普通法司法管轄區(例如英格蘭與威爾斯、澳洲和新西蘭)的經驗，為本地發展一套成功的模式；以及

(iv) 不能單靠現行法律架構下案例的演變就能充分推廣該模式的概念。如不進行法律改革，只靠公眾教育，公眾(特別是離婚父母)的思維不會有所改變。因此，推行該模式必須具備法例依據，列明相關原則和法院權力。

(b) 反對或表示有保留的意見

(i) 在現行法律架構下，法院已可酌情靈活地按每宗個案的情況，發出適當的管養令(獨有或共同)。在該模式下，共同父母責任將成為既定安排，可能無法照顧到父母在離婚後不能合作的家庭的需要；

(ii) 有關父或母須在取得另一方同意才就子女的重大事宜作出決定，或必須在作出有關決定後通知另一方父母，這些新規定可能會被存心製造麻煩或懷有敵意的父母利用，以妨礙或煩擾前配偶，或故意拖延作出關乎其子女的重大決定，對子女造成困擾，影響他們的福祉。此外，較多衝突的家庭，尤其是涉及精神(而非身體)虐待，未必能輕易辨認出來。規定獲發同住令的父親或母親

聯絡其前配偶，以便作出通知或取得其同意，會對子女造成進一步傷害；

(iii) 相關訴訟的數目可能會上升，因為父或母須取得另一方同意才就子女的重大事宜作出決定，或必須在作出決定後通知另一方，這項規定可能會延長離婚父母之間的敵意，令雙方就有關子女的事宜持續進行法律訴訟；

(iv) 香港是中國人社會，我們的文化與奉行普通法的西方司法管轄區不同。我們的社會對父母的角色，未必能接受這種觀念上的轉向。應在現行法律架構下進一步發展和推廣該模式，而非進行法律改革；以及

(v) 加強對離異家庭的支援服務，以配合建議的法律改革，包括加強婚前及離婚輔導、夫婦調解服務，以及改善探訪及探視的安排等。

10. 除了在公眾諮詢中收到的意見外，我們也注意到上訴法庭於近年審理的兩件訴訟的判決中促請當局以立法形式落實法改會在報告書中提出的建議<sup>2</sup>。其中部分法官認為如果法改會的建議已經推行，則父母對其子女的權利和責任應有更明確清晰的界定，有關的案件亦可以避免。法官們均促請當局認真處理，盡快以立法形式實施法改會的建議。

## 海外經驗

11. 勞福局除在諮詢期完結後檢視蒐集所得的意見外，也曾與法改會秘書處會晤，商討諮詢期間各界所提出的關注事項。有見繼二零零五年發表報告，以及勞福局在二零一一至一二年度進行公眾諮詢後，該模式在其他司法管轄區取得進一步發展，我們亦已再作研究，審視其他國家在實施該模式方面的最新發展。

---

<sup>2</sup> SMM v TWM [2010] 4 HKLRD 37 及 PD v KWW [2010] 4 HKLRD 191

12. 報告書參考四個普通法司法管轄區(分別是英格蘭及威爾斯、蘇格蘭、澳洲和新西蘭)在一九八九至二零零五年間為實施該模式而推行的法律改革。英格蘭及威爾斯和澳洲都進行了研究，以評估法律改革的成效。雖然這些研究都沒有質疑改革的基本好處，但卻提出一些關注事項，例如未能改變父母的思維、法庭糾紛增加，以及被存心製造麻煩的父母濫用等。其後，英格蘭及威爾斯和澳洲都修訂法例，以解決從中找到的問題。

13. 因應就推行該模式而進行的檢討<sup>3</sup>，澳洲修訂了《2006年家事法(均等父母責任)法令》(Family Law (Shared Parental Responsibility) Act 2006)，進一步引入平等地共同負起父母責任的新推定，強調在關乎子女的重要事宜上，父母雙方都負有平等的責任。《法令》也引入規定，要求父母在把教養爭議交由法院審理前，必須參與排解家庭糾紛程序，並以綜合“教養令”取代同住令和聯繫令。為進一步保障有可能受到暴力對待及虐待的兒童和家庭，澳洲制定《2011年澳洲家庭暴力法令》(Australia Family Violence Act 2011)，再行修訂有關法律條文，讓法院可更着重保障兒童的安全。有關家庭暴力及虐待的呈報要求也得到提高，確保法院可更有效地取得有關證據。

14. 新西蘭透過《2004年照顧兒童法令》(Care of Children Act 2004)推行該模式，法令於二零零五年正式生效。雖然該法令讓父母繼續擔任子女的監護人，但「監護權」的定義則有所修訂，以強調父母責任而非父母權利。為了落實共同父母責任的原則，該法令述明在行使對兒童所具有的職責、權力、權利和責任時，兒童的監護人必須與兒童的其他監護人共同行事。該法令廢除了管養令和探視令，並引入新的教養令，藉以決定何人擔當日常照顧兒童的角色，以及何人與兒童保持聯繫。

15. 在英格蘭及威爾斯，該模式透過《1989年兒童法令》(Children Act 1989)推行。因應在二零零四年進行的檢討<sup>4</sup>，

---

<sup>3</sup> 眾議院家庭及社區事務常務委員會(Standing Committee on Family and Community Affairs)所發表的報告書 Every Picture Tells a Story: Report on the Enquiry into Child Custody Arrangements in the Event of Family Separation (2003, 坎培拉：澳洲聯邦)

<sup>4</sup> 英國憲制事務部的 Parental Separation: Children's Needs and Parents' Responsibilities (2004)

《2006年兒童及領養法令》(Children and Adoption Act 2006)就相關法例條文作出修訂，賦予法院和其他相關機關新權力，以加強執行聯繫令，確保命令獲得遵從。在二零一一年進行的另一項檢討發現，向法院提出訴訟申請的宗數有所增加<sup>5</sup>，這項檢討建議政府擬訂新的子女安排法令，以取代《1989年兒童法令》中的同住令和聯繫令，並進一步推廣採用其他家庭訴訟糾紛排解方法(例如調解和庭內和解)。英國政府於二零一二年接受檢討中提出的大部分建議<sup>6</sup>，議會現正審理有關的《兒童及家庭草案》(Children and Families Bill)。

16. 除報告書所涵蓋的四個司法管轄區外，我們了解一條新的家事法令剛於二零一三年三月在加拿大(不列顛哥倫比亞省)實施。該法令取代了以往的管養權和探視權法律，引入以兒童為中心的新模式，強調父母雙方的責任，並引入一系列的法院命令，亦鼓勵以於法庭外排解糾紛的方法處理家庭訴訟。

17. 我們也曾研究新加坡有關子女管養及探視安排的法例。規管新加坡管養權法例的《婦女約章》(The Women's Charter)規定父母雙方需相互合作以照顧兒童。由於新加坡上訴法院於二零零五年一宗管養權聆訊時裁定應在現行法律架構下，在一般案件中以「共同管養」或「不就管養事宜作出判決」的安排為常規，以推廣共同教養子女的概念，新加坡決定不須進行法律改革，而該模式應由法院在現行法例下進一步發展<sup>7</sup>。香港大律師公會提交的意見書中有提及新加坡的安排，委員可參閱於**附件二**的意見書。

## 我們的分析

18. 法改會的建議旨在由傳統強調父母對子女的權利，改為更以兒童為本的父母責任概念。雖然對以立法方式推行該模式的建議有保留的意見書似乎較多，但大部分表示關注或對立法有保留的回應者都沒有質疑該模式的基本概念，有些甚至予

---

<sup>5</sup> 英國法務部家庭司法檢討委員會(Family Justice Review Panel)的 Family Justice Review: Final Report (2011年11月)

<sup>6</sup> 英國法務部的 The Government Response to the Family Justice Review (2012年2月)

<sup>7</sup> 新加坡總檢察署於二零零五年發表的《Review of Child Custody Law》

以支持。換言之，大多數回應者支持這個概念或對這個概念沒有異議。我們原則上同意應落實這個概念，問題在於應否以立法方式推行該模式。如果應以立法方式推行，鑑於公眾諮詢期間接獲的意見頗為分歧，現階段又是否推行法律改革的適當時機。

19. 大部分回應者都同意這個概念對兒童的福祉大有助益，有些人則對推行該模式時的實務問題最為關注。我們注意到法改會已處理這些關注事項(上文第 6 段)。有部分回應者憂慮既定的共同父母責任安排可能欠缺彈性而無法照顧到個別情況，但法改會表示，在某些情況下，包括父母未能合作或與父母其中一方保持緊密聯繫並不符合兒童最佳利益時，該模式反而提供了較大的彈性。根據法改會的建議，法院會獲賦予明確的權力，在考慮影響兒童的各種因素及每宗個案的個別情況後，發出最恰當的命令／指示。法庭其後也可再發出命令，以確定各方的安排<sup>8</sup>。此舉有助防止存心製造麻煩或懷有敵意的父母妨礙另一方作出決定，或對其子女或前配偶造成不必要的阻擾。

20. 至於該模式對家庭暴力個案可能產生的影響，現時法院和相關部門在處理有關個案時都會小心謹慎，並按照既定程序進行。法改會建議在新制度中加入保障措施，為這些個案提供保障<sup>9</sup>。法院在聆訊期間會考慮影響兒童的各項因素，當中包括兒童曾受到的任何傷害或可能受到傷害的風險，以及涉及兒童或其家人的任何家庭暴力等。法改會也建議，應考慮向審理聯繫令申請的法院提供一些資料，例如父母的刑事記錄，以便就兒童所面對的風險作出適當評估。

21. 關於可能增加離婚父母之間的訴訟和持續糾紛的憂慮，英國和澳洲在二零零六年再行修訂其家事法，以加強法院命令的執行、引入其他排解家庭糾紛方法及改善相關支援措

---

<sup>8</sup> 舉例來說，法改會建議法院獲賦予以下權力：在認為有需要的情況下，更改或免除任何有關取得同意或作出通知的規定的明確權力；在發出適用於該模式的法院命令內載列指示或條件的權力，例如在有關家庭曾有暴力或虐待記錄的情況下，在聯繫令加入指示，安排與兒童的聯繫須在受監管下進行；發出“指定事項令”和“禁止行動令”以作出指示的權力，以便處理父母在子女教養的指定事宜上的分歧。

<sup>9</sup> 法改會報告第 11 章建議 33 至 41。

施。其後的研究<sup>10</sup>顯示，涉及兒童的入稟法院案件數目有所下降，而自動訴諸法律解決分開後的關係問題的情況也有所減少。同樣地在香港，我們近年一直鼓勵調解服務的使用。具體而言，由於家事調解有助解決家庭糾紛及減低訴訟對家庭成員之間造成的不良影響，家庭議會推出為期兩年的「家事調解試驗計劃」(試驗計劃)，資助有意提供家事調解服務的機構，提供服務予經濟有困難的家庭。在二零一二至一三年度，家庭議會為四間非政府機構<sup>11</sup>提供資助，涉及的撥款總額為一百八十四萬元。在二零一三至一四年度，家庭議會為試驗計劃預留了約二百萬元，並已發信邀請有關機構申請。家庭議會將於二零一四年下半年試驗計劃完成後，檢討試驗計劃的成效，並就未來路向作出建議。

22. 就加強現時為離婚家庭提供的支援服務方面，我們一直十分重視家庭福利，並致力提供服務以配合他們的需要。現時分佈全港的 65 間綜合家庭服務中心和兩間綜合服務中心為有需要的家庭(包括離異家庭)提供一系列預防、支援及補救性的家庭服務，包括家庭生活和親子教育、發展性小組及活動，以加強離婚人士的個人和家庭的抗逆力；中心並會因應個別離異家庭的需要提供輔導及轉介服務。為推廣父母雙方對子女持續責任的理念，社會福利署(社署)在二零一三年初推展一項名為「夫妻情不再 親子情永在」的全港性宣傳運動。

23. 就較多衝突的家庭，社署 11 個保護家庭及兒童服務課(服務課)提供服務予受管養或監護爭議影響的家庭及兒童，包括遭受家庭暴力的兒童，以保障受到管養或監護事宜影響而經法庭轉介的兒童的利益。服務課的社工會向法庭提供調查報告及向受法庭頒令的個案進行法定監管。當進行社會調查時，服務課的社工會為分居或離婚父母提供有關共同管養的重要訊息。就法定監管的個案，社工會為有需要的父母及其子女提供輔導或其他協助，例如心理輔導，以讓探視過程得以順利安排、父母能在共同管養子女的責任方面互相合作、及減少父母離異對子女帶來的負面影響。考慮到一些有家庭暴力紀錄的離

---

<sup>10</sup> 澳洲家庭研究學會發表的《二零零六年改革評估報告》(二零零九年)摘要。

<sup>11</sup> 四間非政府機構為香港明愛、香港公教婚姻輔導會、香港家庭福利會及循道衛理楊震社會服務處。

異父母在與子女會面時面對的困難，家庭暴力受害人支援計劃自二零一二年八月起提供子女探視服務，為因父母入住庇護中心或危機介入及支援中心而與父或母一方分開居住的兒童，安排與不同住的父或母會面。自二零一三年七月起，子女探視服務已推廣至居住於上述中心以外及有暴力問題的家庭。我們會繼續監察並檢討各項服務和所需資源，以期提供足夠支援，培養和促進正面的親子關係和家庭關係。

24. 我們亦注意到部份回應者關注在離婚個案中所執行的贍養令。過去數年，民政事務局一直致力簡化收取贍養費和申請法律援助的程序，和在教育宣傳方面繼續加深市民了解贍養費支付人的責任、贍養費受益人的權益，以及受款人遇到贍養費支付人拖欠贍養費時可使用的服務。民政事務局亦正著手修改法例，放寬在判決傳票有關傳達方式的規定，以防止贍養費支付人逃避傳票的送達。

## 未來路向

25. 我們對法改會的 72 項建議的逐一回應已載於附件一。鑑於大多數人的關注都關乎到該模式實際上如何實施，政府當局須制訂立法詳情和實施安排，以顯示實際上如何解決該等問題。循立法途徑實施該模式涉及修訂本港各項有關婚姻和管養權的法例的不同條文<sup>12</sup>，這是一項大型的工作。鑑於這方面的海外法例不斷演變，我們也要顧及最新發展，借鑑其他司法管轄區的經驗來發展香港本身的模式。

26. 我們建議由勞福局及律政司開展前期的跟進報告工作：研究海外司法管轄區的最新發展，以及擬備立法建議及實施安排(尤其是處理涉及家庭暴力或父母懷有敵意的案件所需的保障措施)。在過程中，我們會與有關各方包括司法機構、香港律師會和其他持份者緊密聯繫。我們亦會與司法機構、相關決策局或部門等合作，考慮如何透過行政方式(例如發出指引、提供培訓、檢討及研究有關安排)推展部分建議。此外，由於這個概念涉及父母的思維的重要改變，我們會繼續積極進行宣傳教育工作，以宣揚父母責任的概念。在訂出詳細的立法

---

<sup>12</sup> 目前，本港有多項條例處理管養權和探視權事宜，包括《未成年人監護條例》(第 13 章)、《分居令及贍養令條例》(第 16 章)、《婚姻訴訟條例》(第 179 章)、《婚姻法律程序與財產條例》(第 192 章)、《保障兒童及青少年條例》(第 213 章)等。

和行政建議後，我們會再徵詢持份者和相關人士的意見，才展開立法。

## 徵詢意見

27. 請委員備悉本文件的內容及就建議的未來路向提出意見。

勞工及福利局  
二零一三年七月



## 香港法律改革委員會建議摘要及政府當局的回應

### 甲部．父母的責任與權利

#### 法改會建議 1（適用的法律程序）

為免除疑問，我們建議應清楚訂明根據《未成年人監護條例》（第 13 章）、《婚姻訴訟條例》（第 179 章）、《婚姻法律程序與財產條例》（第 192 章）及《分居令及贍養令條例》（第 16 章）提起的所有與兒童有關的法律程序，包括關於監護權、贍養或財產等問題的法律程序，均以福利原則或“最佳利益”原則為依歸。

#### 政府當局的回應：

我們原則上同意福利原則或“最佳利益”原則。問題是鑑於公眾諮詢期間接獲的意見頗為分歧，現階段是否以立法方式推行“父母責任模式”的適當時機。為釋除部分回應者對立法推行模式的疑慮，政府當局必須制訂立法詳情和實施安排，以顯示實際上如何解決有關問題。我們需要花些時間制訂有關詳情和實施安排，確保本港各項有關婚姻和管養權的法例的一統性。

#### 法改會建議 2（最佳利益）

為了反映我們認為“最佳利益”一詞較“福利”一詞更切合香港的現代情況和更符合我們根據聯合國《兒童權利公約》所應履行的國際義務這個看法，我們建議將《未成年人監護條例》（第 13 章）第 3(1)(a)(i)條修訂為“法院須以未成年人的最佳利益為最重要的考慮事項……。”

我們也建議應對其他關於婚姻的條例作出相應修訂。

#### 政府當局的回應：

我們已修訂《未成年人監護條例》（第 13 章）的第 3 條(1)(a)。我們會在立法時就其他相關的婚姻法例作相應的修訂

### 法改會建議 3（法定的考慮因素清單）

我們建議引入法定的考慮因素清單，以協助法官行使酌情權，在管養權或監護權法律程序中作出裁決。這份清單應大致上以英格蘭的《1989 年兒童法令》第 1(3)條所載列的考慮因素為依據。

我們亦建議在清單中加入下列以澳大利亞的《1975 年家事法令》第 68F(2)條為依據的額外考慮因素：

- (i) 關於兒童與父親或母親或其他人之間關係的第 68F(2)(b)條（部分條文）；
- (ii) 關於兒童與父親或母親保持聯繫的實際困難的條文，以比上述澳大利亞法令第 68F(2)(d)條較為寬鬆的表達方式寫成；
- (iii) 關於兒童被法院認為是有關的其他特徵的第 68F(2)(f)條（部分條文）；
- (iv) 關於兒童的父親和母親對兒童和對父母身分的責任所表現的態度的第 68F(2)(h)條；
- (v) 關於涉及兒童或其家庭的任何成員的家庭暴力的第 68F(2)(i)條；及
- (vi) 一項依循第 68F(2)(1)條寫成的包含一切的考慮因素。

#### 政府當局的回應：

法定的清單可確保所有聆訊這範疇案件的法院，都會貫徹採用同一套影響兒童的考慮因素。法改會所建議的清單涵蓋範圍廣泛，讓法院在聆訊個別案件時有更大的酌情權。法改會所建議的“包含一切的考慮因素”，也容許法院對任何其認為相關的因素作出考慮，確保法院享有靈活性。我們會徵詢司法機構的意見，以改善及敲定有關清單。另請參閱建議 43。

#### 法改會建議 4（父母責任的概念）

我們建議父母責任這個概念應取代監護權的概念，而監護權這個概念只應在處理兒童的父母其中一方去世後第三者對該兒童所負有的責任時才予以保留。

政府當局的回應：

我們同意這個概念。另請參閱我們對建議 1 的回應。

#### 法改會建議 5（父母的權利）

我們建議採納一項依據《1995 年蘇格蘭兒童法令》第 1 及 2 條而訂立的條文，該條文分別列明父母責任的清單和父母權利的清單。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。另請參閱我們對建議 1 的回應。

#### 法改會建議 6（父母責任終止的年齡）

我們建議《1995 年蘇格蘭兒童法令》第 1 及 2 條中提述的所有父母權利與責任應適用於任何兒童，直至該兒童年滿 18 歲為止。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。另請參閱有關年齡的其他建議（建議 29、32 及 68）。

#### 法改會建議 7（父親作為當然監護人）

我們建議父親作為其婚生子女的當然監護人這項普通法權利應予廢除。

我們亦建議廢除《未成年人監護條例》（第 13 章）第 3(1)(b) 條。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 8（已婚父母）

我們建議採納一項依循英格蘭的《1989 年兒童法令》第 2(1) 條而訂立的條文，但為了免除疑問，所採納的條文應予修改，以包括在子女出生後才結婚的父母。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 9（未婚父親取得父母責任——現行法律的用語）

我們建議《未成年人監護條例》（第 13 章）第 3(1)(c)(ii)及(d) 條中關於未婚父親的“權利及權能”的用語應予修改，以反映新的用語着重責任而非權利。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 10（透過簽署出生登記冊取得父母責任）

我們建議未婚父親應該能夠藉着簽署出生登記冊來取得父母責任與權利。建議的法例應將這種做法納入可藉以取得父母責任的方法的清單中。我們不建議未婚父親可自動取得父母責任與權利。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 11（父母責任協議）

我們建議應鼓勵未婚父母簽訂父母責任協議，以保障子女的最佳利益。

我們亦建議應鼓勵未婚母親為子女委任遺囑監護人。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 12（父母各自獨立行事）

我們建議採納一項依循《1989年兒童法令》第2(7)條而訂立的條文，使負有父母責任的人能夠各自獨立行事，但該條文只限適用於子女的日常照顧和最佳利益兩方面。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。我們了解英國於二零一一年就推行父母責任模式進行了檢討，我們會跟進其最新發展。

### 法改會建議 13（父母責任的涵蓋範圍——當須要取得同意或作出通知之時）

我們建議我們所提議訂立的法例應指明哪些關於子女的決定需要父母另一方明確表示同意才可作出，以及哪些關於子女的決定只需通知父母另方便可作出。

我們亦建議應賦予法院明確的權力在法院認為有需要的情況下更改或免除關於取得同意或作出通知的規定。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。取得同意或作出通知的規定旨在鼓勵離婚父母在作出重要決定時進行協商。有回應者憂慮如在法例中訂明有關規定，便須要不時修訂法例才可更改規定。法改會建議，在條文中加入靈活性，讓法官在任何個別情況下修改或更改決定清單的內容。另請參閱我們對建議 1 的回應。

### 法改會建議 14（贍養令的強制執行）

我們建議政府應檢討關於強制執行贍養令的現行法律和程序，察看如何可以令這些法律和程序更有效。

政府當局的回應：

我們會繼續不時檢討現行的法律和程序。

### 法改會建議 15（行事抵觸法院命令）

我們建議採納一項依循《1989年兒童法令》第2(8)條而訂立的條文。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 16（轉授父母責任）

我們建議依據英格蘭的《1989年兒童法令》第2(9)至(11)條而制定一項條文，但加入其意如下的字句：法院如認為執行該條文所述種類的安排不符合子女的利益，則不得執行該等安排。

我們亦建議廢除《未成年人監護條例》（第13章）第4條。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 17（持續父母責任）

我們建議依循《1995年蘇格蘭兒童法令》第11(11)條而訂立一項條文，指明當某人已負有父母責任與權利之時另一人亦取得該等權利，會對前者繼續持有父母責任與權利有何影響。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 18（免除尚存的父母擔任監護人）

我們建議廢除《未成年人監護條例》（第 13 章）第 6(3)條中關於免除尚存的父母擔任監護人的權利。

政府當局的回應：

建議已於《2012 年未成年人監護(修訂)條例》中落實。

### 法改會建議 19（未婚父親作為尚存的父母）

我們建議在《未成年人監護條例》（第 13 章）中加入一項條文，其意思是未婚父親由獲授予父母權利或責任的一刻起，便可以在子女的母親去世後就該條例而言被視為尚存的父母。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

## 乙部． 為兒童發出的法院命令

### 法改會建議 20 （管養令）

我們建議廢除關於婚姻的條例（包括《未成年人監護條例》（第 13 章）及《婚姻法律程序與財產條例》（第 192 章））中處理管養令的條文，並由藉以引入本章稍後概述的一系列新命令的條文取代。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 21 （同住令的定義）

我們建議應該就“同住令”訂立法定條文。

我們建議應在同住令的定義中加入一項提述，列明獲發同住令的父親或母親須對“有關兒童的日常照顧和最佳利益”承擔責任。

我們建議該項定義應該是這樣的：“同住令是訂明兒童須與何人同住及何人須對兒童的日常照顧和最佳利益承擔責任的安排的命令。”

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。我們了解英國和澳洲就推行父母責任模式進行了檢討，我們會跟進其最新發展。

### 法改會建議 22 （更改姓氏）

我們建議制定一項類似英格蘭的《1989 年兒童法令》第 13(1)(a) 條的條文，規管更改兒童姓氏一事。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。



### 法改會建議 23 （父母以外人士）

我們建議依循英格蘭的《1989年兒童法令》第12(2)條制定一項條文，這項建議條文是關乎向獲發同住令的父母以外人士授予父母責任。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 24 （聯繫令）

我們建議應依循《1995年蘇格蘭兒童法令》第11(2)(d)條的模式就“聯繫令”訂立法定條文。

我們亦建議該條文應規定，享有聯繫權的父親或母親在行使與兒童聯繫的權利之時，有權在關乎該兒童的日常照顧的事宜上獨立行事。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。我們了解英國和澳洲就推行父母責任模式進行了檢討，並就“聯繫令”對法例作出建議/修訂，我們會跟進其最新發展。

### 法改會建議 25 （指定事項令）

我們建議應為“指定事項令”（specific issues order）訂立法定條文，該條文應類似英格蘭的《1989年兒童法令》第8(1)條。

政府當局的回應：

我們認為此條文為“包含一切”（Catch-all）的條文。我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 26 （禁止行動令）

我們建議應為“禁止行動令”訂立法定條文，該條文應類似英格蘭的《1989年兒童法令》第8(1)條。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 27（補充規定）

我們建議採納一項類似《1989年兒童法令》第11(7)條的條文；該條文賦權法院在發出的法院命令中載列一些指示或條件。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 28（第三者提出申請的權利）

我們建議刪除《未成年人監護條例》（第13章）第10條就第三者向法院申請關乎兒童的命令的權利所設的限制。

我們建議依循英格蘭的《1989年兒童法令》第10條而引入一項條文，並對其中第(5)(b)及(10)款作出修改，以訂明如果有關兒童在過去三年內曾與申請人同住的期間合共滿一年，申請便無需法院許可亦可以提出。

我們又建議上述一年期間不一定要是連續的，但不得在提出申請的三個月或更早之前已告終止。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。另請參閱建議 60。

### 法改會建議 29（為兒童作出的安排）

我們建議《婚姻法律程序與財產條例》（第192章）第18條應予修訂，規定法院須顧及兒童的意見和讓兒童與父母雙方保持聯繫是否可取，就如英格蘭的《1996年家事法法令》第11(4)條所規定的一樣。

我們也建議父母必須令法院信納為子女作出的安排是最佳的可行安排。法院應審查關於子女居住的地點和國家的未來計

劃以及子女打算如何與父母雙方保持聯繫，特別是如果父母其中一方計劃從香港移居外地的話更應這樣做。

我們亦建議為了與婚姻法例中的其他條文內容一致，第 18(5)(a)(i)條應予修訂，將所提述的年齡定為 18 歲。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。另請參閱有關年齡的其他建議 (建議 6、32 及 68)。

### 法改會建議 30 (不發出命令的原則)

我們建議在父母雙方同意法院不發出命令而且不發出命令是切合子女的最佳利益的案件裏，應有“不發出命令”的做法可供選擇。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 31 (家事法律程序)

我們建議制定一項類似英格蘭的《1989 年兒童法令》第 10(1)條的條文，以賦予法院特定權力在任何家事法律程序中發出第 8 條所設的命令。

我們亦建議引入“家事法律程序”的定義。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 32 (就法院命令而言父母責任終止的年齡)

為使條文內容一致起見，我們建議對兒童負有的父母責任以及依循《1989 年兒童法令》第 8 條所設的命令（如同住令、聯繫令或指定事項令等）而訂立的條文，應在兒童年滿 18 歲時停止生效。

我們亦認為：

- (a) 《婚姻法律程序與財產條例》（第 192 章）第 10 條應繼續適用於為 18 歲及以上且屬於該條文所指範疇內的子女而發出的經濟給養令和贍養令；及
- (b) 法律可能在下述方面存在脫漏：有些 18 歲以上的子女在精神上的病況或其無行為能力的程度雖然未嚴重至足以歸入現行關於精神健康的法律條文所涵蓋的範疇內，但仍需要某種超乎《婚姻法律程序與財產條例》所提供的經濟給養以外的形式的法定保障。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。另請參閱有關年齡的其他建議（建議 6、29 及 68）。

## 丙部. 特別為涉及家庭暴力的案件而設的考慮因素

### 法改會建議 33 (由政府檢討香港處理家庭暴力的一般法律)

我們建議政府應檢討關於家庭暴力的法律，並應引進改革措施改善該等法律的涵蓋範圍和成效。

政府當局的回應：

建議已於《2008年及2009年家庭暴力(修訂)條例》中落實。

### 建議 34 (“家庭暴力”的新定義)

我們建議依循新西蘭的《1985年家庭暴力法令》第3條給“家庭暴力”引入一個廣闊而且包含一切的定義。

政府當局的回應：

我們已在進行《2008年及2009年家庭暴力(修訂)條例》時考慮建議。

### 法改會建議 35 (法院根據《家庭暴力條例》(第189章)就管養令及探視令而具有的權力)

我們建議應賦權法院在根據《家庭暴力條例》(第189章)發出強制令時，可同時作出下列臨時措施：暫停執行先前已發出的探視令或聯繫令，或把已發出的命令改為受監管的探視令或聯繫令。

我們建議福利原則或最佳利益原則應作為法院行使該項權力的指引。

我們亦建議法院在根據《家庭暴力條例》(第189章)發出強制令時，應有權發出決定兒童住所或決定關於父母責任的其他方面事宜(包括贍養的問題)並切合兒童最佳利益的臨時相應命令。

我們建議福利原則或最佳利益原則應作為法院行使該項權力的指引。

我們進一步建議應向各方當事人施加責任，規定他們在申請強制令時必須披露法院先前發出的相關命令，以免法院發出的命令與先前所發出的管養令、探視令、同住令或聯繫令有抵觸。

政府當局的回應：

建議已於《2008年及2009年家庭暴力(修訂)條例》中落實。我們同意在立法時考慮有關向各方當事人施加責任，以披露法院先前發出的相關命令的建議。

**法改會建議 36**（訂立司法指引以增補透過立法作出的改革）

我們建議應為司法機關的各級法院訂立指引，列明當家庭暴力被提述為拒絕或限制父母與子女聯繫的理由時法院所應採取的做法。

政府當局的回應：

法院主要根據案例作出相關判決。我們會留待司法機構考慮是否須訂立司法指引。

**法改會建議 37**（向法院提供更多一些資料）

我們認為法院在依據兒童的最佳利益作出決定時，最重要的是能夠就兒童所面對的任何風險作出適當的評估，這包括法院能夠在進行臨時聆訊時調查關於家庭暴力的指控。

我們建議在父母的刑事紀錄可能與家庭暴力問題有關的情況下，應考慮容許審理聯繫令申請的法院取覽該等紀錄以及不時獲告知在同一時期內針對施行家庭暴力者的其他法律程序的進展。

政府當局的回應：

我們同意在法律改革以外考慮建議。

### 法改會建議 38（受監管的聯繫）

我們建議政府應檢討香港在進行受監管的聯繫方面的現有安排和設施。

政府當局的回應：

我們同意在法律改革以外考慮建議。

### 法改會建議 39（為處理家事案件的人員提供持續的培訓）

與英格蘭的有關建議的取向一樣，我們認為有需要為所有在家事司法制度內工作的界別（包括法律界及司法機構）提供持續的培訓，亦有需要提高該等界別對家庭暴力給兒童及其同住父母所造成的影響的認知程度。

政府當局的回應：

現時已有相關的培訓協助社會工作者及警務人員處理這類個案。我們會留意情況發展。我們會留待司法機構考慮是否須為法官和司法人員提供有關培訓。

### 法改會建議 40（關於私隱的問題）

我們建議政府考慮檢討關於家庭虐待行為的受害人的保障私隱安排，並考慮檢討家事司法制度容易被濫用的情況。

政府當局的回應：

我們同意在法律改革以外考慮建議。

## 法改會建議 41（長期研究）

我們建議應對目擊家庭暴力及／或成為家庭暴力的受害人給兒童所造成的影響進行長期研究。

我們也建議對源自這些案件的法庭程序的資料進行仔細的搜集和分析。

政府當局的回應：

我們同意在法律改革以外考慮建議。



## 丁部．兒童的心聲

### 法改會建議 42（兒童的意見）

我們建議每一條關於婚姻的條例都應明確提述需要聽取兒童的意見。

我們亦建議應採用聯合國《兒童權利公約》的用語，好讓制定婚姻法例的條文時採用兒童的“意見”而非“意願”一詞。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 43（如何及何時考慮兒童的意見）

鑒於我們已在前文建議訂立法定的考慮因素清單，我們建議兒童的意見應成為該清單中一項考慮因素而非自成一項獨立條文。當法官作出切合兒童的最佳利益的決定時，兒童的意見應與清單中其他考慮因素取得平衡。

我們建議在上述條文獲得採納後廢除《未成年人監護條例》（第 13 章）第 3(1)(a)(i)(A)條。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。另請參閱建議 3。

### 法改會建議 44（兒童的意見如何表達）

我們建議應提供渠道，讓兒童可按其意願直接或間接表達意見。兒童一旦表示有意表達意見，法院便須聽取其意見，但是考慮兒童的意見時所給予的比重則完全由法院決定。

我們建議應在法例中訂立機制以查明兒童的意見和讓兒童表達意見。我們因此建議採納一條依循澳大利亞的相應法例第 68G(2)條而訂立的條文，但將其中“意願”一詞修改為“意見”。

我們建議在這項條文獲得採納後廢除《未成年人監護條例》（第 13 章）第 3(1)(a)(i)(B)條。

我們亦建議，兒童向法官表達的任何意見應由法官保密，不得向兒童的父母透露。

我們進一步建議當社會工作主任獲委派查明兒童的意見時，應該只讓那些在這方面受過適當培訓和具備充足經驗的社會工作主任處理這些敏感的案件。

政府當局的回應:

我們同意應提供渠道，讓兒童按其意願表達意見。現時已有相關的司法指引，該指引在一定程度上已回應法改會的關注。我們會與司法機構商討是否須就指引立法，及如須要立法，應如何處理。

至於兒童的意見不向其父母透露的建議，考慮到最新的司法指引和其他司法管轄區的安排，我們會與司法機構及相關人士再作討論，研究兒童向法官表達的意見不以保密形式處理，會否更為恰當。

#### 法改會建議 45（兒童並非必須表達意見）

我們建議不應強令兒童表達其意見。

為了清楚表明這個立場，我們建議依循澳大利亞的《1975 年家事法法令》第 68H 條引入一條其意如此的法定條文。

政府當局的回應:

我們同意在立法時考慮建議。

#### 法改會建議 46（為取得兒童的意見而訂定的心智成熟年齡）

我們建議不應設定年齡限制，而是應賦權法院不論兒童的年紀大小均可考慮其意見。

政府當局的回應：

建議已於《2012年未成年人監護(修訂)條例》中落實。

法改會建議 47（《婚姻訴訟規則》（第 179 章）在委任獨立法律代表方面的歧異）

我們建議應解決《婚姻訴訟規則》（第 179 章）第 72 條與第 108 條之間關於委任獨立法律代表或訴訟監護人方面的歧異。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

法改會建議 48（可委任獨立法律代表的幾類法律程序）

為免除疑問，應清楚訂明在處理任何關於兒童的父母責任或監護權的爭議時，都可以為兒童委任獨立法律代表。

政府當局的回應：

相關的司法指引在一定程度上已回應法改會的關注。我們會與司法機構商討是否須就指引立法，及如須要立法，應如何處理。

法改會建議 49（誰人可申請委任獨立法律代表）

我們建議廢除《婚姻訴訟規則》（第 179 章）第 108 條，並依循澳大利亞的《1975 年家事法法令》第 68L(3)條而制定條文。

我們亦建議英格蘭的《1989 年兒童法令》第 10 條對於誰人可申請有關命令所載列的限制，也應適用於這項新條文。

政府當局的回應：

相關的司法指引在一定程度上已回應法改會的關注。我們會與司法機構商討是否須就指引立法，及如須要立法，應如何處理。

法改會建議 50（委任獨立法律代表的準則）

我們建議依據澳大利亞的做法採納一系列準則，以決定何時適宜委任獨立法律代表，但涉及可能成為照顧令或監管令對象的兒童的個案則不包括在內。

我們建議將這一系列準則納入法例中。

政府當局的回應：

相關的司法指引在一定程度上已回應法改會的關注。我們會與司法機構商討是否須就指引立法，及如須要立法，應如何處理。

### 法改會建議 51（獨立法律代表的職責指引）

我們建議採納澳大利亞的指引，以列明香港的法定代表律師、獨立法律代表或其他以訴訟監護人身分行事的人的職責。我們建議這些指引應以小冊子形式發出，而不是載列於法規中。

政府當局的回應：

相關的司法指引在一定程度上已回應法改會的關注。我們會與司法機構商討是否須就指引立法，及如須要立法，應如何處理。另請參閱建議 64。

### 法改會建議 52（兒童作為一方當事人）

我們建議，只要已向法院取得許可，原則上應容許兒童成為關乎他自己的法律程序的一方當事人，但他必須具有充分理解力，可指示律師和大律師代表他行事。

我們建議引入一項依循英格蘭的《1989年兒童法令》第10(8)條及英格蘭的《1991年家事法律程序規則》第9(2A)條而訂立的條文。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 53（訟費）

在擔任兒童的法律代表的人並非法定代表律師的案件中，我們建議法院應獲授權可命令各方當事人承擔兒童的獨立法律代表或訴訟監護人的訟費。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

## 戊部．有關事宜

### 法改會建議 54（《分居令及贍養令條例》（第 16 章））

我們建議保留《分居令及贍養令條例》（第 16 章）的條文，以處理其他關於婚姻法律程序的法例沒有顧及的特殊情況，例如涉及舊式婚姻或夫妻關係的情況。

政府當局的回應：

我們同意保留建議的有關條文。

### 法改會建議 55（下令發出照顧令和監管令的權力）

我們建議保留在處理監護權爭議和任何其他關乎兒童最佳利益的爭議中發出照顧令和監管令的權力。

我們也建議應解決社會福利署署長根據《未成年人監護條例》（第 13 章）及《婚姻訴訟條例》（第 179 章）就照顧令和監管令而具有的權力與他根據《保護兒童及少年條例》（第 213 章）可行使的權力兩者之間的歧異。

政府當局的回應：

我們同意保留建議的有關權力。

### 法改會建議 56（照顧令和監管令的定義）

我們建議應在每一條關於婚姻的條例中訂明照顧令和監管令的定義。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 57（理由）

我們建議應限定社會福利署署長只有權引用《保護兒童及少年條例》（第 213 章）第 34(2)條所載列的相同理由，作為在私法法律程序中申請照顧令或監管令的理由。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 58（福利原則或最佳利益原則的應用）

我們建議福利原則或最佳利益原則應主導所有根據《保護兒童及少年條例》（第 213 章）進行的法律程序。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。另請參閱建議 1。

### 法改會建議 59（由社會福利署署長提出單方面申請）

我們建議修訂《婚姻訴訟規則》（第 179 章）第 93 條和《區域法院規則》（第 336 章）第 90 號命令第 4 條規則，以容許社會福利署署長在緊急情況下提出單方面申請，但如署長的申請受到反對，則必須進行各方當事人之間的聆訊。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 60（第三者）

我們建議《保護兒童及少年條例》（第 213 章）第 34 條應予修訂，以容許第三者申請照顧令或監管令。

我們亦建議在該類公法法律程序中，應採納已在私法法律程序中採納的相同準則規範由第三者提出的上述申請。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。另請參閱建議 28。

### 法改會建議 61（“照顧與保護”法律程序的聆訊所需的法庭環境氣氛）

我們建議應研究如何為需出席“照顧與保護”法律程序的兒童改善法庭的環境氣氛。

政府當局的回應：

有關建議由司法機構作考慮。

### 法改會建議 62（在公法法律程序中安排獨立法律代表——委任的準則）

我們建議在照顧或監管兒童的法律程序中，不論該等法律程序是根據《保護兒童及少年條例》（第 213 章）還是根據關於婚姻的條例提出的，兒童都應有當然權利獲提供法定代表律師作為其獨立法律代表。

政府當局的回應：

現時法律援助署會為符合資格及希望獲提供法律代表的父母（雖然機會不大）提供法律援助。自二零零七年起，當值律師服務已有所擴展，法改會秘書處認為當局在很大程度上已處理這問題。

### 法改會建議 63（父母的法律代表及法律援助）

我們建議若社會福利署署長不論根據關於婚姻的條例抑或根據《保護兒童及少年條例》（第 213 章）向法院申請照顧令或監管令，而有關父母符合獲提供法律代表服務的資格，應准許父母在少年法庭獲得當值律師服務辦事處提供法律代表，而在家事法庭或高等法院原訟法庭則獲得法律援助署提供法律代表。



我們也建議在關於法院監護的法律程序中，若申請人是社會福利署署長或其他公共機構，則案中兒童及其父母應獲法律援助署提供法律代表，因為法院監護令的效力是剝奪父母的有關責任。

政府當局的回應：

現時法律援助署會為希望獲提供法律代表的父母(雖然機會不大)提供法律援助。

至於法院監護的法律程序，現時，法院監護法律程序中當事兒童的父母如通過經濟審查兼案情審查，便可獲提供法律援助。如有需要，有關監護案件的主審法官可要求法定代表律師代表法院監護法律程序中的當事兒童。

#### 法改會建議 64（獨立法律代表的職責指引）

我們建議採納澳大利亞的指引，以列明在少年法庭進行的關於照顧保護令和監管令的法律程序中代表兒童及其父母的律師所應履行的職責。

我們亦建議為處理這類敏感而複雜的案件的律師提供專門培訓，訓練他們如何與兒童及其父母面談和如何在法律上代表他們，並建議只應由接受過這類專門培訓的律師處理該等案件。

我們進一步建議上述安排應同樣適用於在家事法庭中涉及根據關於婚姻的條例發出照顧令和監管令的案件。

政府當局的回應：

相關的司法指引已回應法改會的關注。我們會與司法機構商討是否須就建議立法。另請參閱建議 51。

#### 法改會建議 65（評估）

我們建議區域法院法官在發出照顧令之前，應有權根據關於婚姻的條例命令有關兒童接受醫生、臨床心理學家或認可社工評估，猶如《保護兒童及少年條例》（第 213 章）第 45A 條所規定的一樣。

我們也建議社會福利署署長應有權在該等法律程序中依循第45A條的做法命令有關兒童接受評估。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

#### 法改會建議 66（兒童的意見）

我們建議在進行根據《保護兒童及少年條例》（第213章）提起的法律程序時，應考慮兒童的意見。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。另請參閱建議3。

#### 法改會建議 67（關於在法院命令下受照顧的兒童的聯繫安排）

我們建議，如父母有子女根據關於婚姻的條例成為照顧令的對象，父母應有權申請某些命令以確保可與有關子女保持定期聯繫。

我們也建議修訂《保護兒童及少年條例》（第213章）第34C(6)條，讓法院在發出照顧令時可同時發出聯繫令。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。

### 法改會建議 68（法院監護令停止生效的年齡）

我們建議制定條文，清楚訂明法院監護令的有效期會於當事人年滿 18 歲時終止。

我們也建議應清楚訂明法定代表律師對兒童的司法權限會於兒童年滿 18 歲時終止，惟超逾該年齡但身患殘疾的人則不在此限。

政府當局的回應：

我們同意在立法時考慮建議。另請參閱其他有關年齡的建議（建議 6、29 及 32）。

### 法改會建議 69（無需父母同意便可結婚的年齡下限）

我們建議保留 16 歲為可在獲得父母同意的情況下結婚的年齡下限。

我們亦建議將無需父母同意亦可結婚的年齡下限由 21 歲降至 18 歲。

政府當局的回應：

我們同意在法律改革以外考慮建議。

### 法改會建議 70（命令的執行）

我們建議，為了執行管養令、探視令、同住令和聯繫令，以及將被非法帶離香港的兒童交還及將被非法帶至香港的兒童交還的命令，應與中國內地建立相互法律協助機制。

政府當局的回應：

我們會在法律改革以外諮詢司法機構、律政司及相關決策局。

## 法改會建議 71（合併有關法例）

我們建議凡屬處理關於兒童的爭議，離婚安排、監護權、與第三者的爭議或父母之間不涉離婚官司的爭議的各項條文，都應盡可能合併在一條現行的條例中。

據此，我們建議應將任何因我們在這方面的建議而立法制定的任何條文以及現行關於監護權和管養權的實質條文納入一條綜合條例內。

我們亦建議，“兒童”和“家庭子女”這兩個通用於所有條例的詞語，應該有一個劃一的定義。

政府當局的回應：

我們會考慮建議。這必然是一項極須時的工作。問題是我們應否先逐步推行相關的修訂。

## 法改會建議 72（政策協調）

我們建議應由單一個政策局接收一切制定和實施關於家庭和兒童的政策的责任，尤其是所有關於婚姻和兒童的條例的责任。至於承擔這方面责任的部門應該是衛生福利及食物局還是民政事務局，則由政府決定。

政府當局的回應：

我們同意在法律改革以外考慮建議。



## HONG KONG BAR ASSOCIATION

Secretariat: LG2 Floor, High Court, 38 Queensway, Hong Kong  
 DX: 180053 Queensway I E-mail: info@hkba.org Website: www.hkba.org  
 Telephone: 2869 0210 Fax: 2869 0189

8<sup>th</sup> May 2012

Labour and Welfare Bureau  
 Government Secretariat  
 Central Government Offices  
 Tim Mei Avenue  
 Admiralty  
 Hong Kong

Attn: Ms. Wendy Leung  
 for the Secretary for Labour and Welfare

Dear Ms. Leung,

**Public Consultation on Child Custody and Access:  
 Whether to Implement the "Joint Parental Responsibility Model"  
 By Legislative Means**

I refer to your letter of 29<sup>th</sup> December 2011.

The Bar Council has considered the captioned Consultation paper during its Bar Council Meeting held on 3<sup>rd</sup> May 2012 and formed its views on the Consultation.

A copy of the views of the Hong Kong Bar Association is enclosed for your consideration.

Yours sincerely,

  
 Kumar Ramanathan SC  
 Chairman

### 香港大律師公會

香港金鐘道三十八號高等法院低層二樓

**Chairman 主席：**

Mr. Kumar Ramanathan, S.C. 林孟達

**Vice Chairmen 副主席：**

Mr. Paul Shieh, S.C. 石永泰

Ms. Winnie Tam, S.C. 譚允芝

**Hon. Secretary & Treasurer**

名譽秘書及財政：  
 Mr. Frederick Chan 陳瓊輝

Deputy Hon. Secretary

副名譽秘書：  
 Mr. Richard Khaw 許偉強

Administrator 行政幹事：

Ms. Dora Chan 陳少琼

**Council Members 執行委員會委員：**

Mr. Michael Blanchflower, S.C. 白孝華

Mr. Nicholas Cooney, S.C. 高樂賢

Mr. Selwyn Yu, S.C. 余承章

Mr. Andrew Mak 麥業成

Ms. Liza Jane Cruden 高麗莎

Mr. Osmond Lam 林國輝

Mr. Raymond I eung 梁偉文

Mr. Giles Surman 蘇明哲

Mr. Kamlesh Sadhwani 金偉民

Mr. Hectar Pun 潘熙

Mr. Gary Soo

Ms. Po Wing Kay

Mr. Charles J Chan

Mr. Colin Wright

Mr. Lin Feng

Mr. Jose-Antonio Maurellet

Ms. Elaine Liu

Mr. Isaac Chan

Ms. Queenie Lau

蘇國良

布穎琪

陳永聚

韋高倫

林峰

毛樂禮

廖玉玲

陳志剛

劉恩沛

**CHILD CUSTODY & ACCESS - December 2011 Consultation Paper**  
**THE RESPONSE OF THE HONG KONG BAR ASSOCIATION**

1. The response of the Hong Kong Bar Association ("HKBA") to the December 2011 Consultation Paper on Child Custody & Access ("the Consultation Paper") are as follows:-

CHAPTER TWO

The Existing Legislative Framework & The Existing Laws on Child Custody & Access

2. Paragraphs 2 to 4 of the Consultation Paper are entitled under the heading "The Existing Laws on Child Custody & Access". Chapter Two is entitled "The Existing Legislative Framework".
3. HKBA believes that the "existing law" could be better and more accurately expressed as follows:-
4. The existing law (consisting of legislation and case law) recognises concepts of "custody" (sole and joint), "care and control" and "access" (including staying access).
5. "Custody" was described thus by the Court of Appeal in *PD v. KWW* [2010] HKFLR184 at §31 - *"The decisions to be made by a custodial parent are those of real consequence in safeguarding and promoting the child's health, development and general welfare. They include decisions as to whether or not the child should undergo a medical operation, what religion the child should adhere to, what school the child should attend, what extracurricular activities the child should pursue, be it learning a musical instrument or being coached in a sport. A parent vested with custody has the responsibility of acting as the child's legal representative"*.

6. “Care and control” was described thus - *“By contrast, the decisions to be made by a parent who (at any time) has care and control of the child are of a more mundane, day-to-day nature, decisions of only passing consequence in themselves but cumulatively of importance in moulding the character of the child. They include a host of decisions that arise out of the fact that the parent has physical control of the child and the responsibility of attending to the child’s immediate care. They include decisions as to what the child will wear that day, what the child may watch on television, when the child will settle down to homework and when the child will go to bed. They also include the authority to impose appropriate discipline”* [§32 PD v. KWW [2010] HKFLR184]
7. There is a *“thin line between sole custody and joint custody”* [§41 PD v. KWW [2010] HKFLR184].
8. The correct position of the existing law is however commonly misunderstood. This was also noted by the Court of Appeal - *“Regrettably, empirical evidence suggests that there is a large measure of misunderstanding as to the nature and extent of the two concepts, certainly among lay people”* [§29 PD v. KWW [2010] HKFLR184].
9. The Court of Appeal has taken the opportunity to clarify what the law as it stands is:-

*“We have spoken of the misunderstanding that exists as to the nature and extent of the two concepts. This is most often manifested in the misperception that, if sole custody is given to one parent, that parent thereby ‘win’ the right to determine all matters big and small in the upbringing of that child while the parent who is not given custody ‘loses’ the right to have any say in the child’s upbringing .....*

*It is to be emphasised in the strongest terms that if one parent only is given custody, that parent is not thereby given an absolute and independent authority to act without further reference to the non-custodian parent. Any*

*such potential misunderstanding was quashed in Dipper v. Dipper [1980] 3 WLR 626 in which Ormrod LJ said :*

*"It used to be considered that the parent having custody had the right to control their children's education, and in the past their religion. This is a misunderstanding. Neither parent has any pre-emptive right over the other. If there is no agreement as to the education of the children, or their religious upbringing or any other matter in their lives, that disagreement has to be decided by the court."*

*In the same case, Cumming-Bruce LJ, another experienced family judge, said :*

*"...it (is) a fallacy which continues to raise its ugly head that, on making a custody order, the custodian parent has a right to take all the decisions about the education of the children in spite of the disagreements of the other parent. This is quite wrong. The parent is always entitled, whatever his custodial status, to know and be consulted about the future education of the children and any other major matters. If he disagrees with the course proposed by the custodial parent he has the right to come to the court in order that the difference may be determined by the court."*

*A non-custodial parent therefore has the right to be consulted in respect of all matters of consequence that relate to the child's upbringing. While the right to be consulted does not include a power of veto, it is nevertheless a substantial right. It is not merely a right to be informed, it is a right to be able to confer on the matter in issue, to give advice and to have that advice considered.*

*While therefore a parent who is given sole custody is given the authority, in the event of disagreement with the non-custodial parent, to make the final decision, it should only be made after due consultation and, if the final decision that is made is considered by the non-custodial parent to be inimical to the child's best interests, the court may be called upon to determine the matter."* [§33 *et seq* PD v. KWW [2010] HKFLR184]

10. Not only are the concepts of sole custody and joint custody commonly misunderstood – so are the concepts of care and control and access.



11. For example, it is often not appreciated that *“an order awarding care and control to one parent with rights of access to the other is in fact a form of shared care and control .....This is because, when a parent exercises rights of access, especially staying access, that parent assumes care and control of the child for the time that the child is in that parent’s physical custody. Rights of access, it is to be remembered, are given – in the interests of the child – to ensure continued bonding between parent and child”*. [§43 *et seq* *PD v. KWW* [2010] HKFLR184]
12. These confusions and misunderstandings are deeply ingrained within society, and to some degree and extent even pervades throughout the professionals and associated service providers involved in children matters.
13. HKBA believes that legislative reform is necessary and the only effective means by which to clarify the confusion and get rid of the misunderstandings. Amongst other reasons, the terms that exist in the present Ordinances are of antiquated origin and their archaic nature renders it difficult and sometimes impossible for professionals and associated service providers to explain to lay-parents or their children.
14. Indeed, the case of *PD v. KWW* [2010] HKFLR184 in the Court of Appeal very much illustrates an oft seen phenomenon, of parents wasting time, costs and judicial resources in litigating for sole or joint custody and/or care and control / access, because of these confused misunderstandings.
15. In paragraph 2.12 of the Consultation Paper, it is said that *“the custodial parent retains the rights to veto the opinions of the access parent and make the final decision”*. This is similarly expressed in paragraph 4 of the Consultation Paper.
16. Whilst the Court of Appeal in *PD v. KWW* did describe the rights of the non-custodial parent as *“not includ[ing] a power of veto”*; the reverse however is not necessarily so, and does not follow. The non-custodial parent has *“a substantial*

*right. It is not merely a right to be informed, it is a right to be able to confer on the matter in issue, to give advice and to have that advice considered”.*

17. Further, whilst the Court of Appeal did say that *“the custodial parent who is given sole custody is given the authority to make the final decision”* this is immediately qualified by the necessary precondition that this be *“after due consultation with the non-custodial parent”*.
18. HKBA believes that it is not apt to describe this as amounting to the ‘retention’ of a ‘right to veto’ as such.
19. HKBA agrees with and strongly support the sentiments of LRC as set out in paragraphs 2.15(a), (b) and (d) of the Consultation Paper.
20. In particular in relation to paragraph 2.15(a) and (b), it is the experience of HKBA Members that most parent-clients have great difficulty with properly understanding the legal concepts of ‘sole custody’, ‘joint custody’, ‘care and control’ and ‘access’. Much time and effort is wasted in almost every case in having to in effect “undo” the widely held misconceptions and misunderstandings that have been deeply ingrained.
21. This is exacerbated by the use of not only outmoded concepts, but also antiquated and archaic terms of art – whose meanings may have changed over time and developed extensively; compounding the confusion and misunderstanding.
22. Whilst case-law have developed to a stage where there is said to be no more than a “thin line” between sole and joint custody orders, the idea that ‘sole custody’ creates a ‘winner / loser’ situation still remains overwhelmingly prevalent amongst parent-clients. Much time and costs are wasted because parent-clients refuse to accept “joint custody” arrangements, insist upon obtaining “sole custody” orders, or refuse to “lose” custody to the other parent.

23. As a matter of law, “all matters of consequence” necessarily involve a process of consultation, conferral, advice and consideration, whether custody is sole or joint. In joint custody cases, disagreement results in the necessity of a court application to resolve and determine the issue; whereas in sole custody cases, the custodial parent is given authority to make the final decision after due consultation and consideration, but the other parent remains at liberty to take out a court application nevertheless.
24. The practical difference in reality therefore, amounts to little more than a question of how strongly the client-parent feels about the issue or question at stake. If there is strong disagreement, a court application is available whatever the custody order, and in reality becomes inevitable whether the order is for joint or sole custody.
25. The terminologies “sole custody” and “joint custody” however, engender concepts that are very far removed from this legal position, not least in the minds of lay-parents, who are after all the final and ultimate parties directly engaged in litigation before the Courts.
26. HKBA believes that as a most basic starting point, the terminologies involved have to be overhauled. Apart from difficult terms of art such as ‘custody’, ‘care and control’ and ‘access’ (which are in themselves difficult to understand and explain), there is no doubt whatsoever that venturing away from the labels “sole” and “joint” would be of great improvement and will effect a paradigm shift in the whole way of thinking.
27. Curing this mischief necessarily involves statutory reform – and is one amongst other reasons that HKBA believes that legislative reform is necessary and unavoidable.
28. HKBA supports abolition of “custody” orders and removal of the terminology and concept from the statutes. It is only through legislative reforms that the Courts will no longer be mandated to make orders for “custody”.

29. In this regard, HKBA agrees with and supports the recommendations of LRC set out in paragraphs 3.4 (especially 3.4(c)) and 3.7 of the Consultation Paper.
30. As an aside, in paragraph 2.10(b) of the Consultation Paper, HKBA notes it is said that joint custody orders "*are now commonly made*". HKBA have made enquiries with practising barristers who are well-experienced and familiar with this area of practice. After consulting their views, whilst HKBA agrees that joint custody orders are now *more often* and *more readily* made than, say, in times past [and HKBA notes the quotation from *PD v. KWW* at paragraph 2.14 of the Consultation Paper that "*orders of joint custody are [now] in no way exceptional*"] - the experience of HKBA Members is that sole custody orders remain the norm, and that in contested custody cases a joint order is not usually nor 'commonly' the result.

### CHAPTER THREE

31. HKBA has read and considered Chapter Three of the Consultation Paper. HKBA agrees with and supports the recommendations therein, subject to the following comments.
32. In the list of decisions requiring both parents' express consent at paragraph 3.6(b)(i) of the Consultation Paper, HKBA suggests that change of the child's name (i.e. first, middle or *any* name, whether English, Chinese or otherwise; and not merely the surname only) ought to be included.
33. In relation to paragraph 3.8(a) of the Consultation Paper concerning the proposed rights of third-parties to apply for orders - HKBA notes that the Reports of Social Welfare Officers often include interviews with and considerations regarding non-parent care-givers or other persons with regular or frequent contact with the child; such as grandparents (especially those that reside with one or other of the parents), other relatives of the parents and partners (married or unmarried) of the parents. These are often taken into

account by Social Welfare Officers in their reports and recommendations and also by the Family Court in making its determinations and decisions.

34. As matters present stand, non-parent care-givers only really become involved indirectly by way of being interviewed or as 'witnesses' in giving relevant (and often highly relevant) evidence; this is so even where the non-parent care-giver is in reality the primary care-giver and is intended to so continue in the future. Many parents themselves lead busy lives with hectic schedules, and the bedrock of consistency and daily-care is provided by primary care-givers who are not the parents themselves. The Family Court often finds these factors to be highly relevant.
35. It is far more desirable to furnish such non-parent care-givers with legal standing, as opposed to only hearing from them indirectly by way of interview or as witnesses providing evidence. HKBA support the removal of the limitations on the rights of third-parties.
36. Under the existing law which involves custody, care and control and access - HKBA anticipates that even if third-parties be given legal standing, it will only be in rare cases that custody or care and control orders would be made in favour of non-parent care-givers directly. However, HKBA believes that there will be many cases in which access orders or orders for maintenance could be more appropriately made to third-parties directly (e.g. access by grandparents or other close family members, or maintenance payment to primary care-givers directly).
37. Under the proposed new laws - whilst HKBA anticipates that it might be unusual for residence orders to be made to non-parent care-givers directly (as opposed to being made to the parent directly, with whom such third-party resides together), there are many cases in which contact orders or maintenance orders can and ought appropriately to be made to third-parties directly (e.g. contact by grandparents or other close family members, or maintenance payment to primary care-givers directly).

38. HKBA believes that whilst the threshold test of “living together for one year out of the previous three years” (paragraph 3.8(a) of the Consultation Paper) represents an appropriate benchmark for applying for residence orders and perhaps even maintenance orders; this is not appropriate for contact orders. The threshold test for legal standing without leave to apply for contact orders might more appropriately be defined by reference to ‘regularity of contact’ in times past and/or ‘closeness of familial relationship’ in terms of degree.
39. HKBA believes that the precise threshold test for each type of order is a matter that requires further consideration.
40. Insofar as domestic violence is concerned (paragraph 3.8(c) of the Consultation Paper) – quite apart from the other legislations and laws that provide protection and relief, domestic violence and abuse are matters that can also be addressed by way of “specific issues orders” and “prohibited steps orders” and/or the variation or suspension of “residence” and “contact” orders.

#### CHAPTER FOUR

41. In light of the existing law as it now stands (for which see above) and the methods and modes available and which will be available under the proposed laws (“specific issues orders” and “prohibited steps orders” and/or the variation or suspension of “residence” and “contact” orders, as well as other legislations and laws that provide protection and relief), HKBA does not believe and does not support the view that the proposed new legislations allow for any greater scope or ambit for harassment by abusive parents nor for worsening of domestic violence.
42. Under the existing laws, so-called ‘abusive parents’ are able to ‘harass’ by way of taking out Court applications, even where sole custody orders are in place. Under the proposed new laws, these matters can be addressed by way of “specific issues orders” and “prohibited steps orders” and/or the variation or

suspension of “residence” and “contact” orders. Moreover, there exist and will exist other legislations and laws that provide additional protection and relief.

43. HKBA supports the views expressed in paragraphs 4.4 to 4.7 (in particular paragraph 4.6) of the Consultation Paper.

#### CHAPTER FIVE

44. HKBA notes that with the exception of Singapore, all major common law jurisdictions have abandoned and abolished the old laws through legislative reform and have implemented new laws in replacement thereof.
45. The legislative refinements and adjustments that have occurred in major common law jurisdictions are certainly matters that ought to be taken on board in guiding the local legislation. However, whilst there is much to be learnt from the developments and experiences of the major common law jurisdictions, in particular as to how best to develop the local jurisprudence and how best to implement the new model, HKBA notes that none of the major common law jurisdictions have sought to resile from or undo the legislative reforms at any time – and in none of the major common law jurisdictions has it been suggested that the old laws were preferable or better. The fundamental merits of the reform are not in question.
46. All legislation (whether old or new) have room for improvement, not least to cater for changing societal views and concerns. That foreign legislations have developed for the better and improved over time is of itself something to take on board positively, and not to be viewed with scepticism.
47. A survey of the major common law jurisdictions does not support the view that legislative reforms are unnecessary – indeed, the developments and experiences abroad very much support the view that legislative reform is highly desirable, and that Hong Kong has fallen very far behind in the modernisation and

development of the law and the associated jurisprudence and mind-set of thinking.

48. With the legislative refinements and adjustments that have occurred in the major common law jurisdictions, Hong Kong is now well placed to learn from these experiences abroad, to develop and implement the local law upon the shoulders of foreign developments, adjusted to cater for local considerations.

#### Singapore Women's Charter

49. The Women's Charter provides for joint parental responsibility i.e. the parents would be "mutually bound to co-operate" with each other *inter alia* in caring for the children:-

#### "PART VI

#### *RIGHTS AND DUTIES OF HUSBAND AND WIFE*

##### *Rights and duties*

46.—(1) *Upon the solemnization of marriage, the husband and the wife shall be mutually bound to co-operate with each other in safeguarding the interests of the union and in caring and providing for the children.*"

#### "Joint Parental Responsibility Model"

50. The Law Reform Commission refers to "parental responsibility" not "joint parental responsibility".
51. See *inter alia* the Executive Summary (emphasis supplied):-while parents exercising parental responsibility should be able to act independently in relation to the day-to-day care and best interests of the child (Recommendation 12), those decisions affecting the child which should require the other parent to be notified, or should require the other parent's express consent, should be specified in legislation (Recommendation 13).



52. HKBA is therefore of the view that the Consultation Paper is in error in its repeated references to the “joint parental responsibility model” purportedly recommended by the Law Reform Commission: this is Singaporean terminology.

“Fundamental Philosophical Differences”

53. As to shared parenting and residence, the Singapore Consultation and the Singapore Judiciary would have been bound by their Court of Appeal decision (*CV v. CY*) requiring the promotion of joint parental responsibility through the use of joint custody or no custody orders. This explains the Singapore Law Reform Division’s conclusion that legislation was not necessary for the development of the law towards a “Joint Parental Responsibility Model”.
54. The Hong Kong position is very different: we are bound by our Court of Appeal decisions including *SMM v. TWM* (HKCA; CACV No. 209/2009 09 June 2010), at para. 68, requiring legislation. As there are “*fundamental philosophical differences*” between the concepts, the law cannot be developed judicially in Hong Kong.
55. In *SMM v. TWM*, the then Chairman of the Bar, Russell Coleman S.C. submitted that the Court below could, in addition to joint custody, have imposed a shared care and control order, which, he argued, was akin to shared parenting and a shared residence order. However, Mr. Justice Cheung JA refused to do so, recognising that there are “*fundamental philosophical differences*” between the concepts, and that until legislation was introduced, declined to engage in discussion as to the extent to which shared residence was the same as a joint custody, care and control order.
56. The relevant passages in *SMM v. TWM* are cited in full, emphasis provided:-

“Difference between residence order and custody order

58. As to the difference between residence orders and custody orders, Hale LJ referred to the Law Commission's Report Law Com No. 172 (1988) on Guardianship and Custody :-

"Apart from the effect on the other parent, which has already been mentioned, the main difference between a residence order and a custody order is that the new order should be flexible enough to accommodate a much wider range of situations. In some cases, the child may live with both parents even though they do not share the same household. It was never our intention to suggest that children should share their time more or less equally between their parents. Such arrangements will rarely be practicable, let alone for the children's benefit. However, the evidence from the United States is that where they are practicable they can work well and we see no reason why they should be actively discouraged. None of our respondents shared the view expressed in a recent case [*Riley v. Riley*] that such an arrangement, which had been working well for some years, should never have been made. More commonly, however, the child will live with both parents but spend more time with one than the other. Examples might be where he spends term time with one and holidays with the other, or two out of three holidays from boarding school with one and the third with the other. It is a far more realistic description of the responsibilities involved in that sort of arrangement to make a residence order covering both parents rather than a residence order for one and a contact order for the other. Hence we recommend that where the child is to live with two (or more) people who do not live together, the order may specify the periods during which the child is to live in each household. The specification may be general rather than detailed and in some cases may not be necessary at all."

59. The type of order suggested by the Law Commission is *shared residence orders*. As observed by Lord Hoffmann in *Holmes-Moorhouse v. Richmond upon Thames LBC* [2009] 1 WLR at [7] that nowadays in England shared residence orders are not unusual. They do not necessarily provide for the children to spend equal time with each parent.

Reliance on shared residence order

60. Apart from having joint custody of the child, the father wanted shared care and control as well. He argued that an order for joint custody and shared care and control would be akin to shared parenting and a shared residence order with the child sharing his time and residence with both parents (even if it does not necessarily have to mean time shared on an exactly equal basis).

.....

The proper approach

68. Until Hong Kong introduces residence orders by legislation, it is not helpful for me to enter into any discussion as to what extent a shared residence order is the same as a joint custody, care and control order. From the material I have just referred to, there are fundamental philosophical differences between the two types of orders.”.

CONSULTATION QUESTIONS

57. To be read together with the above views and comments of HKBA, HKBA's response to the Consultation Questions are as follows:-

Q1. Yes. For the reasons provided by LRC and for the reasons above-mentioned herein.

Q2. Yes. For the reasons provided by LRC and for the reasons above-mentioned herein.

- Q3. Yes. For the reasons provided by LRC and for the reasons above-mentioned herein. Legislative reform is necessary and ought to be implemented as soon as practicable.
- Q4. No. Promotion alone without legislative reform does not address the concerns of LRC and HKBA for the reasons above-mentioned herein.
- Q5. See above for HKBA's views, comments and suggestions above-mentioned herein.
- Q6. Yes. HKBA's additional reasons in support are as above-mentioned herein.
- Q7. No. Promotion alone without legislative reform does not address the concerns of LRC and HKBA for the reasons above-mentioned herein. Further, case law development in the common law jurisdiction takes time and the coincidental appearance of a relevant and material fact scenario that happens to come together brings the relevant factors and matter before the attention of Appellate Courts. Moreover, this places the responsibility and burden upon private litigants to develop local jurisprudence – something that is not only unfair but is also a risk that private litigants are increasingly unwilling to undertake (especially when no necessarily tangible or substantial benefits are to be obtained – as in often the case in children matters).
- Q8. What lessons do you think we can learn from these overseas jurisdiction (i.e. England and Wales, Australia and Singapore) ? The HKBA considers that the experiences of England and Wales and Australia are more appropriate to Hong Kong than Singapore for the following reasons:-

- a. Paragraph 5.28 of the December 2011 Consultation Paper states that the Women's Charter governs Singapore's laws on custody which, it is said, is in line with the study conducted by the Attorney-General's Chambers in 2005;
- b. The situation in Singapore is clearly very different to the situation in Hong Kong where the current legislation is not governed by any gender specific charter but rather gender neutral legislation;
- c. Furthermore the detailed and broad ranging consultation process which began in Hong Kong May 1996 and resulted in the March 2005 Report made 72 recommendations which unequivocally required legislative change;
- d. The fact that Singapore's study concluded legislative change was not necessary in Singapore is no basis for ignoring Hong Kong's own consultation process which clearly recommended legislative change;
- e. HKBA is of the view that too many definitions would result in increased litigation, and that Courts should be allowed more flexibility.

Q9. Which jurisdiction(s) do you think can serve as the best reference for Hong Kong in considering our way forward, and why ?

- a. HKBA is firmly of the view that England and Wales and Australia serve as the best references for Hong Kong;

- b. Both jurisdictions recognize the importance of legislation and common law in the development of jurisprudence;
- c. Both jurisdictions have actively implemented legislation to clarify and focus the direction of family law to be child centric, as opposed to parent centric.

Q10. See above for HKBA's views, comments and suggestions.

58. HKBA also notes and urges attention to the Judgment of the Honourable Mr. Justice Lam in *PD v. KWW* [2010] HKFLR 184 at §78 to §81, in particular the observation that had the Recommendations of LRC in 2005 regarding Child Custody and Access been taken forward and implemented, the rights and responsibilities of parents towards their children would have been more clearly and specifically defined, and appeal such as that which the Court of Appeal was dealing with could have been avoided. The Honourable Mr. Justice Lam also took the opportunity to urge the administration to make progress in these directions.

Dated: 8 May 2012

我們是港島單親互助社，由一班單親家長組成，成立目的是為了關注有關單親政策、福利，改善單親困難的處境，大家互相關懷、扶持、幫助，一起同行。

因為在最近 2011 年 12 月，勞工及福利局出了一份諮詢文件：子女管養及探視權，應否以立法形式推行「共同父母責任模式」。我們的會員看過有關的諮詢文件，發現有很多的疑問及擔憂，亦都諮詢過律師的意見。其後，立刻聯絡我們的會員，收集他們的意見，及過往曾經發生過的故事，輯錄了他們的說話，以下是我會就諮詢文件的回應：

## 6.2

### 問 1. 反對「共同父母責任模式」的概念載列的所謂優點

反對原因：-

- (a) 所謂以兒童為本，問題是最終要決定離婚是因為夫婦間無法解決雙方矛盾，絕大多數因關係不好，溝通困難，不能夠互相體諒及無法對事情達到共識等原因，試問父母有着這些矛盾，怎能和平融合地為子女商討事情呢？如勉強用法例去執行，只會大小事情都訴諸法律，延誤決定，情況實難於想像，最終受害只會是子女；
- (b) 離婚已經對大人及子女面對很大的傷痛，經過一段頗長時間去平伏心情，如果因為不斷要和對方見面，商討子女大小事情而發生磨擦和糾纏，令到已經平靜的情緒再起波伏，和諧輕鬆的生活又會再起變化，帶來了麻煩和壓力。亦都擔心產生爭拗時，自己及子女都會再受到困擾，甚至，引起衝突，又再產生家暴事件，對子女的成长是絕對不利；
- (c) 所為爭奪管養權角力，只是在離婚同一訴訟上，最終都隨着訴訟完結而解決，甚至有些父、母未離婚前根本就不關心子女，亦不主動爭取管養權，反之，如建議成法令，則大小事情都變成彼此角力的源頭，不停的爭吵，導致訴訟不斷，未完未了，延誤了決定，令子女不斷地繼續受傷害；
- (d) 很多離婚後的夫婦，大多數都與對方失去聯絡，又或者因為逃避付贍養費而失蹤，法律規定如果無法聯絡，需經過登報程序，難道如果新政策實行時，每次都要向法庭申請去登報尋人嗎？這樣不單導致延誤決定，更浪費時間和金錢！

(e) 有些曾受家庭暴力的個案，更無法處理。

所以我們完全看不到此建議有任何優點，只有缺點，實際是弊多而無一利。

問2. 不應該，如父母離婚後繼續希望參與子女的生活，現時法例已可彈性地根據雙方的實際狀況去決定。即是，如離婚父母關係良好而兩者之間又真心為子女着想的，可判以「共同管養令」。相反，如關係差、其中一方不願意照顧或不懂得照顧、或某些原因不適合照顧等，這樣必須要為着兒童為本的原則去彈性處理，繼續判予「獨有管養令」或「分權令」，或由法庭根據個別個案需要命令，如家暴等個別情況。所以現行法例已足夠，不適宜立法強迫，最終會令子女受傷害，違反原意。

#### 6.4

問6 「否」，我們應該理解責任並不表示願意承擔，因為照顧子女必須有着真心和用心，親子關係最重要不是以「權利和權能」去理解，是以是否願意真心去承擔，責任可以是金錢、照顧、教導等層面，我們是希望每位父母都能全面地負上這些責任，就父和母的能力、時間和是否適合作出分配，所以現行的三種模式已是很好的彈性處理方法，適應於每對不同的離婚父母的狀況，最重要是那種方案是最適合子女的健康成長，所以強制立法最終只會再令子女受害。

問7 「否」，教育和推廣不是在決定離婚這時刻才做，應該是子女出生前，又或者決定結婚前已應該知道自己對婚姻、對子女的責任，問題是父或母是否真心為子女而願意遵守其責任；再且，如贍養費，政府無論在教育、宣傳推廣上都做了不少功夫，甚至立法執行，可是結果仍有很多拖欠或拒絕付贍養費的個案，訴訟累累。贍養費的原則是要父母離婚後繼續承擔子女經濟上的責任，可見責任並非靠教育、宣傳及立法可以達致。

#### 6.5

問8 不可以：海外司法管轄區的都是不健全，立法後看不到任何好處（於 5.17），反而，反覆走向調解和庭內和解（於 5.22），這樣為何又要多此一舉不繼續採用現時的模式呢？

問9 無一個值得借鑒：因無一個地方執行得理想，亦無實際個案睇到當事人親身經歷感受的評語，只看到訴訟個案不繼增加，浪費金錢和時間，更延誤決定，最終都是子女受傷害；



問 10 我們都理解諮詢文件內容的原意，但是，現時的法例，已經有三種模式，(1)獨有管養令 (2)共同管養令 (3)分權令，如離婚時，大家關係良好，鼓勵「共同撫養模式」，而並不是立法去硬性規定，以上剛才所述種種都是切身經歷，根本立法是難於執行，只會帶來不斷訴訟，浪費時間和金錢，如需要法援幫助的個案，大家可想而知喇！所以，我們堅持保留現有的法律模式，靈活處理，不致於令到那些關係不好的離婚父、母陷於困擾，只會令子女們得不到和諧及健康的生活。反之...我們更加需要強調關顧及支持願意承擔照顧子女的一方的生活和情緒，令其能全心正面地面對單親的日子，照顧子女快樂健康成長才是最重要，而不是為着勉強與另一半不停糾纏而困擾，大家應該明白和相信負面情緒，對其本人、子女、社會都無好處

以上是我們就諮詢文件的回應，希望各位所謂的專家們，應該了解有關個案當事人的真實親身經歷，體會他們的處境和情緒，不要強行將專家們的想法套用在我們身上，令當事人受更大壓力和困擾。附件是我會會員對有關條例的意見，供各委員參考。

港島單親互助社

2012年4月27日

聯絡人：馮小姐 9043-7967

郵寄地址：炮台山道 28A 單親家庭互助中心轉交

附件六頁：個案 45 個

### 個案(一)

女 離婚 41-60

我與前夫已經十二年來沒有聯絡，對方本身不在港，根本不關心子女，他對我和我的兩個兒子毫不關心，既沒有負任何責任，我又何須事事知會他。

### 個案(二)

女 離婚 22-40

如能和平共處並不會選擇離婚，再見亦不能成為朋友，再說如果再見面或聯絡，生活必然會起變化，而且對小朋友來說，離婚父母再次見面，或許會有不快事件發生，故此不能以共同父母責任模式去撫養小朋友。

其實現有法律已足夠，若不負責任的人，即使新法例都不會變，反而被迫見面，會令平靜的情緒再起伏。

### 個案(三)

女 離婚 41-60

我覺得離婚時，已經沒有商量如地，所以不需要再見面商量。

### 個案(四)

女 離婚 22-40

雙方溝通有困難，意見都不同，怎可以共同去執行，因為沒有共同模式，才會離婚的。

### 個案(五)

女 離婚 41-60

很多事情不想知會，最終只會引發更多雙方衝突及增加法律責任。另一方面亦怕若接觸不到會引發訴訟問題。

### 個案(六)

女 離婚 41-60

若果是急切的事，應當機立斷，不應浪費時間找一個極少接觸的人，延誤決定。另外不想教子女方法被干預。最主要是現時生活平靜輕鬆，已心滿意足，如接觸對方，會令自己回憶離婚前的悲慘經歷。最後，子女在宗教及婚姻的決定亦應由他們自己作主，無需知會對方。

### 個案(七)

女 離婚 41-60

因雙方離婚時關係破裂，無法共同負責任。

個案(八)

女 離婚 41-60

雙方已經無話可說下才離婚，見面只會增加磨擦，解決不到問題亦令我自己精神欠佳、頭痛、心跳加速。子女管教方法不同，難商量。重要時刻怕拖延誤事。

個案(九)

女 離婚 21 以下

因為家暴而離婚，所以不可被對方知地址，害怕再受傷。再見將會出現更多爭執，並會有很多的法律糾紛，而且法律責任的後果嚴重，未必有能力承擔。

個案(十)

男 離婚 41-60

難溝通，不可能再合作。

個案(十一)

女 離婚 41-60

因為離婚後一般難以溝通，好關係自然溝通到，關係不好則溝通不到。

個案(十二)

男 離婚 60 以上

因離婚已有家事法庭的證明文件，雙方都照法律而行，無需再節外生枝。

個案(十三)

女 離婚 41-60

根本前夫離婚前也沒有理會女兒，其實離婚後也不會理會，所以通知他與否也不重要，他也不會理會。另一方面，管教子女方法不同，難有共識，而且對方已不是一家人，他根本不會理。

個案(十四)

女 離婚 41-60

孩子曾受父虐待，不想再見父親。自己也不願跟對方接觸，怕影響情緒。

個案(十五)

女 離婚 41-60

關係不好，對方不是真心為子女，並且欠贍養費，失蹤。對子女事情全不知情，無須他俾意見。

個案(十六)

女 離婚 41-60

兩人所想的根本不合，難以溝通。形同陌路人，已無話可說，子女很多事已可自決，最終只須尊重子女。

個案(十七)

女 離婚 22-40

法律的規管只對有責任的人試行，對毫無責任的人狗屁不如，多又餘。對方離婚後失蹤18年，他毫無資格及權利表達意見。對他的毫無責任感，令我再見會情緒氾濫。

個案(十八)

女 離婚 22-40

本人認為政府所做的事很無謂，不切實際。子女本身很多事不想給他知，遷居是想避開他，所以不想知會他。

個案(十九)

女 離婚 22-40

我覺得如果將共同父母責任模式放在我的個案，我覺得對我現時的生活帶來好多麻煩，對小朋友也造成好大的壓力。跟對方一直難以溝通。

個案(二十)

女 離婚 22-40

其實現行的模式都運作多年，亦有共同管養令，都是針對不同個案來判決。基本上，要弄到離婚，即大家相處不來，關係弄得不好，好的關係有共同管養令可行，關係不好，獨有管養令，會較有彈性，避免更多的爭執出現。有些決定如移民/做手術，若其中一方不同意，會好有問題。

個案(二十一)

女 離婚 21 以下

政府無事找是事來做。贍養費也不肯俾，所以不需要通知他，遷居都是想離開他，不想再接觸他。

個案(二十二)

女 離婚 21 以下

同前夫溝通不到，不可能合作，我相信他會利用法例找機會吵架。

個案(二十三)

女 離婚 22-40

因對方已有另一半，就算通知也不會理會。雙方溝通都有困難，不可能合作，爭吵會多很多，對子女有傷害。對於婚姻/宗教，根本子女自己很多時均可自己決定，應要尊重。

個案(二十四)

女 離婚 22-40

分開是因為發生了很嚴重的衝突，根本連見面都是一種壓力，無可能再有冷靜的溝通。況且，分開後根本已斷絕了來往，這是一種解脫，何必再要勉強接觸。

個案(二十五)

女 離婚 41-60

多餘，法例不可改善溝通，相反製造更多爭吵。有很多事情，時間緊迫要作決定，根本不實際。子女婚姻自己也可決定。

個案(二十六)

男 分居/離婚 41-60

相方已是仇人，再溝通不來。

個案(二十七)

女 離婚 41-60

對方有精神病，不信他會理性分析。

個案(二十八)

女 離婚 22-40

此政策對子女無好處，怕父母經常因為他們而爭執，結果為他們帶來不良影響。加上，與對方亦已失去聯絡。

個案(二十九)

女 離婚 41-60

原來已經溝通不到，即使有了法例不見得會改善。再者，對方是一個不關心子女的人，找他是沒可能，溝通不到。

個案(三十)

女 離婚 41-60

對方不會理會，根本無法通知對方。此外，關係太差，再合作好像在我傷口上灑鹽。

個案(三十一)

女 離婚 41-60

不是和平分手，離婚後，不能與對方溝通，所以沒甚麼好說

個案(三十二)

女 離婚 41-60

離婚後，不能與對方溝通

個案(三十三)

女 離婚 41-60

雙方因為不和而離婚，所以難商量，相信對方一定留難。另婚姻方面，子女自己也可做決定。怕對方騷擾，所以不想。

個案(三十四)

女 喪偶 41-60

關係已很差，難再合作或溝通，相信對方只可找麻煩。宗教或婚姻由子女自己決定便可。

個案(三十五)

女 離婚 41-60

他什麼都不理，一定會帶出好多麻煩。

個案(三十六)

女 離婚 41-60

不是和平分手，合作不到。

個案(三十七)

女 離婚 41-60

會引起很多麻煩和法律責任。

個案(三十八)

女 離婚 41-60

再合作會製造更大衝突，影響平靜生活。

個案(三十九)

女 離婚 41-60

離婚原因是對方人格有問題，根本不想與他有任何聯繫，而且深信他不會從我的角度立場，驚他為難自己。再次見面相信會有很多爭執，自己會感到很辛苦。

個案(四十)

女 離婚 22-40

根本聯絡不到女兒父親，他在女兒出世前已失蹤，而家我都不想再聯絡他，不想再爭執，對女兒來說他都只是個陌生人，相信他會存心留難，對小朋友產生很大影響。

個案(四十一)

女 離婚 41-60

自己再沒有與前夫通電，前夫從來是一個不負責任及冷血的人，以前所有決定也不參與，只是每個月支付生活費，對女兒生活不聞不問，對於宗教及婚姻方面，子女意願，不應該干預。

個案(四十二)

女 離婚 41-60

丈夫賭錢又吸毒，又不負責任，絕對 是一個稱職的爸爸，如果要得他同意才可做某些事情，對方一定會「玩嘢」及反對，甚至會告上法庭。

個案(四十三)

女 離婚 41-60

聯絡不到前夫，想聯絡也無辦法。多年來前夫不聞不問，代表對方已放棄權利，如果每做一個行為前也需要登報或找法援，會浪費時間及納稅人的錢。

個案(四十四)

女 離婚 41-60

無可能坐埋一齊傾，因前夫對我唔住，就算一齊傾，他亦事事玩針對。

個案(四十五)

女 離婚 41-60

與對方關係不好，不可能合作，加上自己容易有脾氣，如果有不同意見很可能有更大衝突。

香港社會服務聯會  
就《子女管養及探視權：應否以立法形式推行「共同父母責任模式」》  
交勞工及福利局的意見

前言：

法律改革委員於 2005 年提出《子女管養及探視權報告書》後，本會一直關注其進展。就勞福局於 2011 年底提出的《子女管養及探視權：應否以立法形式推行「共同父母責任模式」》諮詢文件，本會整合服務機構、前線社工及服務使用者的深入討論後，提出下列意見：

1. 對「共同父母責任模式」的整體意見

1.1 「共同父母責任」模式是理想的管養模式

父母對子女應有持續的管養責任，有意義的親子聯繫不應因為父母離異而終止。「共同父母責任模式」的理念正提醒社會各界（包括家長、司法人員及其他專業人士），回應離異家庭的需要時，要以兒童的福祉為重，不應單看父母權利。這是值得推廣的範式轉移(Paradigm Shift)。

1.2 推行「共同父母責任模式」需要三管齊下

要有效地實踐「共同父母責任模式」，取決於當事的家庭狀況、家庭功能、離異父母的溝通和合作能力等因素，然而，這都受到法律、公共政策和社會文化等制度影響。推動家庭關係和功能的變遷，需要由法律、政策和文化三管齊下。單以一種方法處理，只會適得其反。

2. 對諮詢文件內容的意見

2.1 保障兒童

當局表示「共同父母責任模式」是以兒童為中心，但諮詢集中討論父母權利和責任，對保障兒童的權利，支援兒童參與規劃和執行管養和探視計劃，協助兒童向父母及法庭表達意見等皆未有說明。就今次諮詢工作，應專門設立與兒童溝通的渠道，直接收集兒童意見。

2.2 單以立法形式推行「共同父母責任模式」難以達致預期果效

對諮詢文件 3.3(b)和(c)所述「促使和鼓勵父母離婚後繼續參與子女的生活」和「離婚父母便不再需要為爭奪管養權而角力」甚有懷疑。根據業界的經驗，即使不爭奪管養權，離異父母仍可為同住、聯繫或生活大小事務展開無窮無盡角力。事實上，單單改革法律不足以化解紛爭。以「一刀切」的辦法以「共同父母責任模式」處理絕大部份的個案，反而失去靈活性，更難滿足個案的獨特性。



### 2.3 缺乏考慮對離婚家庭的社會和心理需要

離婚對家長和子女的心理和生活帶來重大影響，社會和心理的支援都很重要。承 2.2 的意見，離異父母的角力，問題源於關係惡劣，溝通和協調欠佳，難於適應離婚等因素。追根究底，應由改善溝通和重建合作入手。

### 2.4 保護弱勢群體

除了有家暴危機的個案，有濫藥、精神問題或跨境生活的家庭，離異父母就管養和探視子女的溝通和合作普遍困難，危機因素亦有別於一般家庭。因此，實行「共同父母責任模式」時，必需詳細考慮各類弱勢群體的處境。

### 2.5 擔心濫用司法程序

服務使用者亦擔心，製造麻煩者以「共同父母責任」為由，處處介入子女管養事務，藉機製造麻煩。

### 2.6 離異父母的主要訴求

離異父母認為，當務之急，應該著力於當前三個難題：

#### (a) 父母以外的親屬無法取得兒童管養權

社會上不少兒童由祖父母或親屬擔當實質的照顧者，可是法例不容許第三者取得管養權，使得這類家庭遇到很大的麻煩。

#### (b) 無法探視子女

由於同住父母的阻撓，甚至秘密搬遷，持探視令的父母難以維繫親子關係。若無法自行解決，只能提出訴訟。可是，不少非同住的父母批評，法律程序費時失事，效果欠佳，「探視令」尤如虛設。他們表示，若無輔助措施，將「探視令」改為「聯繫令」也是無補於事。

#### (c) 拖欠贍養費

現時，被拖欠贍養費的家長對問題已束手無策，生活困苦。部份服務使用者擔心前配偶因「共同父母責任」為借口，名正言順地減少贍養費，可是，對方卻未同時負起更多責任，對照顧者造成經濟上的壓迫。

### 2.7 政府的承擔及投入是成功關鍵

參考澳洲經驗，2006 年的家事法律改革輔以司法當局統籌和資助的措施，包括開設網站，電話熱線，家庭關係中心(Family Relationship Center)。此外，改革後，同時開展為期三年的政策研究。澳洲例子說明，改革法律時，需與資

訊、服務和政策配套並行，向服務投放資源，改革公共政策，這才是改變公眾思維，實踐「共同父母責任」的關鍵要素。

## 2.8 立法以外的其他方法

諮詢文件只選取以「立法形式」的單一辦法，沒有備選方案。諮詢文件中的新加坡經驗，就以法庭案例，法律和公共政策改革，輔以專門的家庭輔導和家庭調解服務，落實「共同父母責任模式」的理念，藉得香港參考。

## 3. 具體建議

「共同父母責任模式」的理念良好，但諮詢文件缺乏周全考慮，對於篩選豁免使用「共同父母責任模式」個案的機制、政策協調、開展支援服務等皆未有交待。為此，本會現提出下列建議：

### 3.1 三管齊下實踐「共同父母責任模式」

成功實踐「共同父母責任模式」需建基於法律、公共政策和社會文化之上；因此，當局要三管齊下，具體內容包括：

#### 3.1.1 公共政策方面

- 政府當局需設立專責統籌部門，以司級官員統領，協調房屋、教育、福利、法律等公共政策和措施。
- 就各項措施的細節制訂時間表和預留足夠資源。

#### 3.1.2 社會服務及公眾教育方面

- 設立「離異家庭服務中心」，提供「一站式」的社區教育、家事調解、法律諮詢、個案及小組輔導服務。針對有家暴危機的家庭或問題家庭，提供專門的施虐者輔導、親職協調等服務。
- 設立專門的「探視服務」，由專職「親職協調員」(Parenting Coordinator) 提供服務，協調聯絡和探視的安排，教育離異父母協調管教方法。此外，協助兒童跟進親職計劃的執行情況，並向父母反映意見。
- 針對單親爸爸的處境，加強單親爸爸男士服務，協助持管養權的爸爸管養子女，另外，支持持探視權的爸爸維繫親子關係。
- 加強社區教育，包括婚前輔導、婚姻與家庭的輔導和離婚教育等。

#### 3.1.3 法律方面

- 設立「兒童顧問」(Children Consultant)的制度，由「兒童顧問」協助兒童於管養及探視的訴訟過程中表達意願，參與制訂親職計劃。
- 設定豁免採用「共同父母責任模式」的機制，訂立涵蓋範圍，辨識準則，

以免這豁免條款成為父母爭奪子女的一項策略。

- 參考外國經驗，實行「共同父母責任模式」後的訴訟數字普遍上升，因此，可參考外國經驗，支持和推廣家庭調解服務，減少雙方的敵對性，以加快司法系統的效率。
- 制訂防止濫用訴訟程序的制度，以及相關的保護措施。

### 3.2 急需改善的措施

推行「共同父母責任模式」之前，當局仍要積極改善當前的管養安排、探視安排和贍養費等問題。

#### 3.2.1 管養安排

回顧《子女管養權及探視權報告書》(2005年)，法律改革委員會建議容許第三者(例如祖父母、親戚)申請兒童的管養權。綜合實務經驗，這是合情合理的做法，當局應積極落實這措施。

#### 3.2.2 探視安排

維繫有意義的親子關係，父母的承擔和合作是不可或缺。根本方法，應由教育和輔導著手，推動離異父母合作，提升協調管養和探視的能力。參考 2.2 部份，當局要盡快設立專門的探視中心，協調離異父母安排探視。此外，適當的阻嚇亦是必要，當局應對阻撓探視的人士設定罰則。

#### 3.2.3 贍養費

贍養費是眾多單親家庭賴以為生的命根。當局應秉持今次諮詢的理念，以兒童為中心，設立中央執行和監察機構，解決拖欠贍養費的問題。

### 3.3 培訓及人手規劃

政府當局應著力展開離婚教育，並為社工、律師、教師等人員提供各種程序的培訓，制訂長期的人手規劃。

### 3.4 本地研究

現時改革的理據和案例，大多來自海外司法系統，缺乏本地的研究基礎。建議實施法律改革之前，應先進行本地研究。另外，將來實施改革後，進行跟進政策研究，檢視改革成效。

### 總結

工作小組肯定「共同父母責任模式」的理念。可是，不贊成在現階段單以立法形式推行「共同父母責任模式」，立法與配套措施必需要協同進行。因為，處理涉及家暴個案、保障兒童最大的利益、輔助離異家庭制訂和執行親職計劃的配套措施皆未有清楚工作計劃、時間表和預留資源，亦沒有本地的實證研究資料配合下，單以立法形式進行改革，只會弄巧反拙，為離異家庭造成新的麻煩。

查詢：

梅偉強

社聯家庭及社區服務總主任

2864 2949

[moses.mui@hkcss.org.hk](mailto:moses.mui@hkcss.org.hk)

香港社會服務聯會

2012年4月30日