

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1324/11-12號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 會議紀要

日期：2012年1月9日(星期一)
時間：上午10時45分
地點：立法會綜合大樓會議室3

出席委員：張國柱議員(主席)
黃成智議員(副主席)
何俊仁議員
李卓人議員
陳鑑林議員, SBS, JP
梁耀忠議員
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, SBS, JP
馮檢基議員, SBS, JP
湯家驊議員, SC
梁家騮議員
黃國健議員, BBS
葉偉明議員, MH
潘佩璆議員
梁家傑議員, SC
梁國雄議員

缺席委員：陳茂波議員, MH, JP
譚偉豪議員, JP

出席公職人員：議程第IV項

勞工及福利局常任秘書長
鄧國威先生, JP

勞工及福利局副秘書長(福利)1
張美珠女士

社會福利署副署長(服務)
麥周淑霞女士

勞工及福利局首席助理秘書長(福利)1
梁蘊儀女士

議程第V項

民政事務局副局長
許曉暉女士, JP

民政事務局副秘書長(1)
鄭恩賜先生, JP

民政事務局首席助理秘書長(公民事務)3
謝詠誼女士

民政事務總署助理署長(2)
許國新先生, JP

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
馬淑霞小姐

列席職員 : 助理法律顧問8
易永健先生

高級議會秘書(2)4
林巧香女士

研究主任(2)2
鄭慧明女士

議會秘書(2)4
黎佩明小姐

議會事務助理(2)4
邵佩妍小姐

I. 確認通過會議紀要

[立法會CB(2)715/11-12號文件]

2011年11月14日會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議舉行至今發出的資料文件

[立法會CB(2)680/11-12(01)號文件]

2. 委員察悉，自上次會議舉行至今曾發出公共申訴辦事處就有關露宿者的支援服務、福利和房屋的政策事宜所作的轉介。

III. 下次會議的討論事項

3. 委員商定在2012年2月13日上午10時45分舉行的下次會議上討論政府當局建議的下列事項 ——

(a) 兒童身心全面發展服務；及

(b) 長者社區照顧服務券試驗計劃。

IV. 法律改革委員會發表的《子女管養權及探視權報告書》

[立法會CB(2)717/11-12(03)及IN02/11-12號文件]

4. 勞工及福利局常任秘書長向委員簡介《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。勞工及福利局常任秘書長表示，香港法律改革委員會(下稱"法改會")於2005年3月發表《子女管養權及探視權報告書》。其建議的重點是以立法形式推行"共同父母責任模式"，以取代現行家事法下的管養及探視安排。勞工及福利局常任秘書長闡釋，共同父母責任模式是處理父母離婚後子女安排的嶄新模式，將為家事法下的現行安排帶來根本性改變。勞工及福利局常任秘書長又表示，政府當局曾與持份者舉行非正式會議，以搜集他們對法改會所提建議的意見。考慮到持份者意見紛紜，政府當局認為，審慎的做法是先進行為期4個月的公眾諮詢，在蒐集市民意見後才決定未來路向。

5. 鑒於法改會的建議具爭議性，而且離婚率顯著上升，從1991年的6 000宗增至2001年的18 000宗及2010年的13 000宗，李鳳英議員同意進行公眾諮詢。然而，她對於在現階段以立法形式引入"共同父母責任模式"有所保留。她關注到，有關須徵得對方同意和通知對方等要求，可能會被懷有敵意的父或母在離婚後用來阻撓和騷擾其前妻或前夫。這情況亦會引致法律糾紛和對他們的子女造成困擾，最終阻礙這些子女的發展。李議員詢問，倘若在諮詢期間收到眾多不同的意見，政府當局對法改會的建議有何立場。

6. 勞工及福利局常任秘書長表示，2010年的離婚率為每1 000宗婚姻登記中有2.57宗離婚。他補充，政府當局對於法改會的建議沒有既定立場，並對如何推展有關建議持開放態度。

7. 何俊仁議員表示，香港的家事法只定輸贏，遠遠落後於偏向父母責任概念的國際趨勢。此外，從家事法庭對管養及探視安排的意見可見，法庭已呼籲改革此範疇的法例，從兒童的角度作出命令。他認為，共同父母責任應引入和推廣。政府當局應加強公眾教育，令市民瞭解共同父母責任的原則。何議員批評，法改會早於2005年已發表《子女管養權及探視權報告書》，但政府當局卻不必要地一再拖延跟進法改會的建議。他質疑為何政府當局須重新就法改會的建議進行公眾諮詢，以及對資源的影響是否為決定未來路向的其中一項考慮因素。

8. 勞工及福利局常任秘書長表示，當局曾參考部分海外普通法司法管轄區的情況，發現在以立法形式推行"共同父母責任模式"的英格蘭與威爾斯和澳大利亞，部分父母的思維未有改變，而有關子女管養權和探視權案件的法院訴訟數目亦有所增加。新加坡沒有透過立法形式推行此模式。如前所述，在多次非正式會議上，持份者對法改會的建議意見紛紜。顯然令人關注的是，此模式對訴訟案件宗數所造成的影響，以及其可能會被存心製造麻煩的父母濫用。因此，政府當局認為有需要進行充分且具針對性的公眾諮詢。他強調，對資源的影響並非推展法改會所提建議的主要考慮因素。勞工及

福利局常任秘書長補充，在2002年至2005年期間，法改會曾就兒童監護權和管養權的課題發表一系列共4份報告書。勞工及福利局負責跟進其中3份報告書。除就"共同父母責任模式"展開公眾諮詢外，為落實《兒童監護權報告書》建議而提交的條例草案最近已獲通過，而在落實《國際性的父母擄拐子女問題報告書》的建議方面，當局亦正擬訂有關的立法建議。

9. 譚耀宗議員質疑，以立法形式引入"共同父母責任模式"，能否妥善處理在離婚訴訟中的分歧及為子女訂定父母安排。他指出，法庭通常會把管養令判給育有子女的離婚母親。這些離婚婦女大多不願與前夫維持關係及聯絡。若離婚父母均不願維持任何關係，以立法形式引入此模式會對他們的家庭造成困擾。他認為，透過加強公眾教育和為離婚家庭提供更多支援服務，可進一步推廣共同父母責任的概念，而無須修改法例。

10. 湯家驊議員表示，有關子女管養安排的事宜多年來一直是法院關注的事項。他認為，父母共同教養子女，有利於子女的健康成長和發展。雖然他明白為實現父母共同教養而以立法形式推行共同責任模式所引起的關注，但他認為，這項建議僅賦予法院明確權力，在顧及個別個案中子女的最佳利益及福祉的前提下，處理子女管養及探視安排。湯議員又表示，從海外推行"共同父母責任模式"的經驗可見，並無證據顯示離婚家庭的糾紛和敵意導致更多悲劇發生。湯議員認為現正就法改會所提建議進行的公眾諮詢多此一舉，並促請政府當局提出立法建議，莫再拖延。

11. 勞工及福利局常任秘書長表示，從需要社會福利署(下稱"社署")進行評估的管養令可見，儘管獨有管養令仍佔大多數，共同管養令的數目已有所增加。當局會推廣共同父母責任的概念，不論該模式會否以立法形式推行。他希望在為期4個月的公眾諮詢期間，政府當局會聽取市民的意見，並加強他們對此概念的瞭解。政府當局繼而會就應否及如何推展法改會的建議擬定未來路向。

12. 黃成智議員認為，單靠立法形式推行此模式，根本無法妥善處理有關父母離婚後子女安排的問題。政府當局應加強家長教育，讓他們明白即使在離婚後，他們仍享有父母權利，並須承擔照顧子女的責任。

13. 勞工及福利局常任秘書長指出，"共同父母責任模式"強調父母雙方須對子女承擔持續的責任。政府當局會考慮在公眾諮詢期內收集所得的意見，制訂其工作計劃，以提出相關的建議及推展公眾教育活動。

14. 社會福利署副署長(服務)補充，社署已展開公眾教育及宣傳活動，推廣在離婚後須繼續承擔父母責任的概念，並透過保護家庭及兒童服務課和綜合家庭服務中心，為離婚家庭提供輔導及支援服務。

15. 潘佩璆議員指出，在某些海外國家，家庭問題導致青少年自殺比率相對較高。為此，這些國家已透過法律改革推行"共同父母責任模式"。潘議員對是否需要以立法形式推行此模式持開放態度，但他詢問政府當局有否研究此等法律改革對促使兒童更健康快樂地成長有何成效。政府當局應在提出立法建議前，考慮就本地情況進行類似的研究。

16. 勞工及福利局首席助理秘書長(福利)¹表示，法改會在其報告書中曾就英格蘭與威爾斯、蘇格蘭、澳大利亞和新西蘭所作的法律改革進行研究。就英格蘭與威爾斯和澳大利亞的法律改革所作的評估顯示，以立法形式推行"共同父母責任模式"的原則，其基本好處並無爭議之處，但在達至該模式的目標方面存在一些問題，包括法院訴訟數目增加和有關安排被存心製造麻煩的父母濫用。為解決所發現的問題，英格蘭與威爾斯和澳大利亞在2006年對其家事法例再作修訂。除上述4個西方普通法司法管轄區的情況外，諮詢文件亦有涵蓋新加坡的經驗。新加坡決定以非立法形式推廣此模式。勞工及福利局常任秘書長向委員保證，政府當局在決定應否以立法形式推行此模式時，會考慮香港的獨特情況。

17. 梁家傑議員表示，關於對英格蘭與威爾斯和澳大利亞的法律改革的評估，值得注意的是，推行"共同父母責任模式"，未能改變家長對於在離婚後共同教養子女的心態；反之，父母對立的衝突和訴訟，以及被存心製造麻煩的父母濫用的情況，卻有所增加。在政府當局召開的非正式會議上，社會福利界曾提出類似的關注。雖然梁議員支持父母在離婚後須繼續共同教養子女，但他不肯定以立法形式推廣此概念是否改變家長心態的最佳方法，因為離婚決定屬個人私事。他認為，政府當局應調撥更多資源予家庭支援服務。梁議員又詢問政府當局對此事的政策傾向。

18. 勞工及福利局常任秘書長表示，政府當局認同共同父母責任的原則。鑒於主要持份者對於應否以立法形式推行"共同父母責任模式"意見紛紜，政府當局會在公眾諮詢完結後才擬定未來路向。

19. 主席表示，政府當局給他的印象是不贊成以立法形式推行此模式，因其特別提到許多從海外經驗發現的問題。主席又表示不反對共同父母責任的概念。不過，在沒有配套支援服務(例如調解和輔導服務)以促使父母合作和持續承擔責任的情況下，他對此模式能否順利推行有所保留。不論此模式會否以立法形式推行，政府當局亦應在這方面提供更多資源，並應加強宣傳為離婚父母所提供的支援服務。

20. 勞工及福利局常任秘書長表示，綜合家庭服務中心一直有為有需要的家庭提供一站式綜合服務。此舉可消除對服務使用者的標籤效應。此外，司法機構一直亦有推廣和鼓勵以調解方式解決糾紛。

21. 梁國雄議員認為，由於資源及人手不足，綜合家庭服務中心會把預防服務(包括為離婚家庭提供的支援服務)定於較低的優先級別。他詢問政府當局有否蒐集有關為離婚家庭提供支援服務所需社工人手的統計資料。勞工及福利局常任秘書長表示，政府當局沒有就這方面另外蒐集統計資料。

22. 主席表示，鑒於諮詢期將於2012年4月30日完結，事務委員會將會在2012年2月底或3月初舉行特別會議，聽取公眾對諮詢文件的意見。

V. 社會企業的發展

[立法會CB(2)717/11-12(04)至(05)號文件]

23. 民政事務局副局長向委員簡介政府為推動社會企業(下稱"社企")發展而採取的新措施及正進行的工作，詳情載於政府當局提交的文件。

討論

24. 李卓人議員指出，部分社企從業員一直致力在沒有政府資助的情況下發展社企業務。他詢問政府當局有否計劃協助這些社企從業員，並參考他們的經驗，進一步推動社企的發展。

25. 民政事務局副局長表示，推動社企持續成長的新措施，是經考慮社會企業諮詢委員會(下稱"社企諮詢委員會")的意見後制訂的。社企諮詢委員會代表各方持份者，包括社企從業員及商界和學術界人士。特別值得一提的是，自2011年起，"伙伴倡自強"社區協作計劃(下稱"協作計劃")按社企諮詢委員會的意見，以試行方式接受未有根據《稅務條例》(第112章)第88條註冊的非牟利機構提交的申請，以鼓勵更多社企從業員申請計劃資助。

26. 李卓人議員察悉，受協作計劃資助的獲批項目當中，約75%已能達到甚或超越其營業額或盈虧目標；他詢問其餘獲批項目的情況。

27. 葉偉明議員表達類似的關注，他詢問參加協作計劃的社企有何具體目標，以及在資助期屆滿後，協作計劃下的社企會否獲得支援和協助。葉議員補充，政府當局應提供更多有關個別社企營運經驗的資料，以便委員加深瞭解社企所面對的困難。

28. 民政事務局副局長解釋，受協作計劃資助的獲批項目當中，約75%已能達到其在申請計劃資

助時載列於業務計劃書上的營業額目標。具體而言，大部分社企的目標是在兩至3年內以自負盈虧方式經營。約有75%獲批項目已實現其所訂的目標，可見成績令人鼓舞。

29. 民政事務局副局長表示，截至2011年12月初，在協作計劃下85間社企的資助期已經屆滿；當中66間計劃繼續營運，其餘則基於租金及員工成本等種種考慮因素而結業。一如其他商業企業，社企經營業務時，必須適應市場及經營環境的變化。

30. 民政事務局副局長又表示，政府當局完全明白社企在經營可持續業務方面所面對的兩大挑戰，即缺乏營商的相關經驗和知識，以及社會各界對愛心消費的支持。為推動社企發展，政府當局一直透過配對平台(即社會企業伙伴計劃和社會企業師友計劃)促進商界與社企的跨界別合作。此外，民政事務總署不時有為社企經營者及商界專業人士舉辦工作坊，以分享經營企業的經驗。除此以外，政府當局已加強宣傳活動，以加深公眾對社企的瞭解，以及推廣愛心消費。至於在協作計劃下個別社企的運作模式，政府當局會在會議後提供委員要求取得的資料(如有的話)。

31. 關於讓合資格社企優先競投政府服務合約的先導計劃，李卓人議員察悉並關注到，在132份可供社企優先競投的政府服務合約當中，只有75份批予社企。他呼籲政府當局只向那些以實現社會目標(例如改善弱勢社羣的就業情況)為主要宗旨的社企進行"局限性招標"。

32. 民政事務局副局長表示，在先導計劃下，只有社企會獲邀競投服務合約。如果沒有社企表示有興趣或符合合約的服務要求，政府當局會就這些政府服務合約進行公開招標。民政事務局副局長又表示，雖然政府服務合約是專為社企而設，但並不一定代表所有社企也能符合有關合約所訂的服務要求。個別社企可因應自己的能力競投合約，例如是否擁有相關工作技能及足夠人手，以符合服務要求。

33. 葉偉明議員深切關注到，可供社企優先競投的政府服務合約當中，差不多一半沒有批予社企。他堅決認為，如果這些服務合約是專為社企而設的，政府當局便應審慎研究，社企沒有參與競投的根本原因為何。

34. 民政事務局副局長澄清，可供社企優先競投的政府服務合約之所以謂專為社企而設，是指當局只會選取普遍認為適合社企履行的合約，納入先導計劃。然而，一如其他商業企業，個別社企會否競投某一政府服務合約，屬其商業決定。

35. 馮檢基議員申報利益，表明他是一間非政府機構的主席，該機構曾經營3個社企項目。馮議員表示，政府當局雖已推出4項推動社企持續成長的新措施，但他質疑這些措施的成效。他請委員注意一點，就是大部分社企均為小型企業，根本沒有能力承接大型服務合約。再者，在協作計劃下，每個項目可得上限300萬元的資助，為期3年。換言之，每間社企每月可得約4萬元資助。他認為，社企會把大部分資助用於支付租金。因此，資助期屆滿後，社企在應付高昂租金和繼續營運方面會有極大困難。

36. 民政事務局副局長回應時表示，政府當局致力推動社企持續成長和發展。為此，當局已按社企諮詢委員會的意見，推出社企獎勵計劃和"社企摯友"嘉許計劃，以表揚傑出的社企及其合作夥伴。該兩項計劃在提供平台方面，讓社企分享營運經驗，並展示社企的最佳營運方式，供社企業界參考，卓見成效。至於協作計劃，民政事務局副局長指出，該計劃的資助期已由兩年延長至3年，以回應社企業界的訴求。

37. 馮檢基議員認為，社企大致上可分為福利社企和牟利社企。福利社企須依靠政府撥款，以支持其業務。此類社企旨在實現為無能力投身公開勞動市場的弱勢社羣提供就業機會的社會目標。與此相反，牟利社企會以自負盈虧模式營運。為促進社企的進一步發展，馮議員促請政府當局考慮下列建議 ——

- (a) 在物色供社企優先競投的合適政府服務合約時，考慮社企的規模和能力，使符合服務要求的社企不僅限於大型社企。此外，政府當局應在公共屋邨選定一些小型保養維修工程，供社企優先競投；
- (b) 率先購買社企的產品和服務，並為社企提供稅務寬減，以示支持；及
- (c) 成立一個社企法團，以便利小型社企聯手競投某些政府服務合約。

馮議員繼而查詢社企諮詢委員會的工作進展，特別是該委員會有否就促進社企持續成長的長期策略制訂立場和提出建議，供政府當局考慮。

38. 民政事務局副局長作出下列回應 ——

- (a) 為加強對社企的支援，協作計劃以試行方式接受未有根據第112章第88條註冊的非牟利機構提交的申請。此外，協作計劃下社企項目的資助期已由兩年延長至3年，以加強該計劃下社企的可持續性。政府當局會評估延長資助期的成效。儘管如此，關於在資助期屆滿後應否進一步向社企提供資助，當局收到不同的意見，但須注意一點，就是部分社企因本身的經營問題而未能繼續營運；
- (b) 儘管有132份政府服務合約可供社企優先競投，社企是否參與競投，屬其因應個別情況而作出的商業決定。大部分服務合約涉及政府處所清潔服務，純粹是因大多數社企均從事此範疇的工作。當局會因應社企業界的發展，物色更多類型的政府服務合約；
- (c) 雖然政府當局會伺機率先採購和使用社企的產品及服務，但更重要的是廣大市民要支持愛心消費，讓社企得以持續成長。政府當局會致力推廣愛心消費並爭取公眾支持；

- (d) 政府當局曾研究設立社企法團以助社企合作營運的建議。鑒於社企應如商業企業般經營業務，最終亦須達至可持續發展和自負盈虧的目標，政府當局認為致力促進和創造有利社企持續成長的環境，是適當的做法；及
- (e) 社企諮詢委員會自2010年1月成立以來，曾先後舉行6次會議，並就促進社企的進一步發展提出了寶貴意見，尤其是改善協作計劃的措施。政府當局會向事務委員會提交定期進度報告，匯報為推動社企可持續成長而採取的新措施及正進行的工作。

39. 梁國雄議員認為，政府當局應注意社企所遇到的困難，例如通脹上升和租金高昂，並擬定具體措施，透過提供財政資助支持社企發展，並協助社企在服務業開拓市場商機，例如廚餘處理和環保服務。

[為提供足夠時間進行討論，主席建議把會議延長5分鐘，委員表示同意。]

40. 民政事務局副局長表示，自2006年推出協作計劃以來，政府曾作兩輪注資，總額達3億元。當局至今已批出1.25億元，以提供資金應付未來的申請。至於為社企開拓市場商機，民政事務局副局長表示，政府當局一直鼓勵商界、非政府機構及學術機構為社企的進一步發展提出創新的意念。值得注意的是，在某業務計劃書撰寫比賽上，其中一名參賽者提出有關廚餘處理的業務計劃書，並獲某大學採納。

41. 主席認為，除在社會上推廣愛心消費外，政府當局亦應率先購買和使用社企的產品及服務。為促進對社企整體發展的瞭解，主席要求政府當局提供下列資料——

政府當局

- (a) 營運社企項目的機構的性質(即非政府機構或私營企業)；

- (b) 按業務類別分項列明社企在協作計劃下所創造的2 000個就業機會，連同有關僱員的資料(即他們是否弱勢社羣，其資歷及工作經驗)；
- (c) 社企的營運經驗，特別說明部分社企營運成功的原因，以及為何其他社企無法繼續營運下去；及
- (d) 政府當局會否在政府處所劃出特定位置，以優惠租金優先編配予社企。

VI. 其他事項

42. 議事完畢，會議於下午12時52分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年3月9日