

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)421/15-16(03)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2015年12月14日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

香港的子女管養權及探視權

目的

本文件旨在闡述議員過往就香港的子女管養權及探視權所作的討論。

背景

2. 1995年，當時的律政司及首席大法官要求法律改革委員會(下稱"法改會")審議關乎兒童的監護權及管養權的法律，並就如何作出適當的修改提出建議。法改會遂成立一個小組委員會負責審議此事。該小組委員會於1998年就監護權及管養權發表了一份諮詢文件，載述其改革建議。經諮詢後，法改會發表了一系列共4份的報告書。其中一份報告書，即《子女管養權及探視權報告書》(下稱"《報告書》")，就有關子女管養權及探視權的安排提出了72項建議，當中包括香港應效法英格蘭與威爾斯及澳洲等司法管轄區，把一個新的父母責任模式(下稱"該模式")引入家事法，以取代現行家事法下的管養及探視安排。法改會認為，該模式可令已離婚的父母雙方繼續積極參與子女的生活。

3. 2011年12月，政府當局就應否按法改會的建議以立法方式推行該模式，展開公眾諮詢工作。據政府當局表示，當局會因應蒐集所得的意見，就應否及如何落實《報告書》的相關建議制訂安排。

議員的商議工作

落實法改會的建議

4. 議員關注政府當局會否及將如何推展法改會在《報告書》中提出的建議、進展緩慢的原因，以及落實有關建議的時間表。

5. 政府當局表示，法改會所提出的建議會從根本上改變現行家事法的"管養權"概念，在多方面對兒童及家庭均影響深遠。政府當局將需仔細研究各項建議，並繼續諮詢相關持份者。政府當局在決定會否及如何採納該等建議前，會審慎處理落實法改會的建議一事，並仔細考慮相關持份者的意見。

6. 有議員要求當局提供進一步資料，列明曾獲諮詢的持份者，以及他們對法改會的建議有何意見。政府當局表示，曾就該模式徵詢香港律師會(下稱"律師會")、一些社工及婦女團體的意見。律師會認為，該模式會對兒童有利，因為父母雙方離婚後仍對其子女負有責任。在獲政府當局諮詢的社福界持份者及婦女團體當中，大多贊同該模式所秉持的理念。不過，部分持份者認為，把該模式應用於本地家事法未必可取。他們對下述事項表示關注——

- (a) 父母離婚後，就其子女的事宜所提出的訴訟數目可能會增加；
- (b) 一些父母可能會濫用參與子女生活的權利，故意反對或阻撓關乎其子女的重要決定；
- (c) 為子女作出重大決定前通知前配偶或取得其同意的規定，可能會為父母(包括家庭暴力受害人)造成不必要的憂慮和滋擾；及
- (d) 加強教育以改變父母對管養權事宜的觀念，可能會較改革法律更見成效。

應否以立法形式推行該模式

7. 福利事務委員會(下稱"事務委員會")曾先後在2012年1月9日及2月25日的會議上聽取當局簡介有關子女管養權及探視權的諮詢文件(下稱"諮詢文件")，以及團體就此提出的意見。政府當局於2013年7月8日會議上向事務委員會簡介公眾諮詢的

結果及《報告書》的擬議跟進工作。部分議員對於以立法形式引入該模式有所保留，因為法院可適當地發出共同管養令。他們關注到，有關須徵得對方同意及通知對方等要求，可能會被懷有敵意的父或母在離婚後用來阻撓及騷擾其前妻或前夫。這情況亦會引致法律糾紛及對他們的子女造成困擾，最終阻礙這些子女的發展。部分議員質疑引入該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。

8. 議員察悉律師會的意見，即發出共同管養令與推廣父母責任所建基的法律基礎不盡相同。經研究子女管養權及探視權的現行法例，以及參考《聯合國兒童權利公約》的規定(即締約國須維護父母雙方對兒童的養育及發展負有共同責任的原則)後，律師會認為政府當局應提出法例修訂。

9. 另有議員表示支持推行該模式，因為此舉有助培養父母雙方在離婚後對子女的持續責任，有利於子女的健康成長及發展。他們認為，政府當局應先採取措施，回應有關關注指當局有需要在相關的立法建議獲得通過前，為離異家庭提供具體的支援服務，並修訂房屋及福利服務的政策，以配合立法建議的實施。當局亦應加強有關父母責任及父母權利的公眾教育。

10. 政府當局解釋，從需要社會福利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。該模式強調父母雙方須對子女承擔持續的責任。當局會推廣父母責任的概念，不論該模式會否以立法形式推行。政府當局會考慮在2011年12月進行的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。

11. 部分議員表示，婦女團體和非政府福利機構(包括香港社會服務聯會)關注到，在沒有充足支援服務的情況下推行該模式，會對無法再合作的離異父母造成進一步傷害，尤其對於本身是家庭暴力受害人的一方而言。

12. 據政府當局表示，法改委在《報告書》丙部提出一系列補充建議，以回應1998年公眾諮詢部分受訪者的關注，即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。舉例而言，法改委建議賦予法院明確的權力，藉以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。法院亦會獲賦明確權力，可在有需要時更改或免除任何有關取得同意或作出通知的規定。

13. 部分議員認為，政府當局在提出立法建議前應研究，以立法方式實施該模式，對促使兒童更健康快樂地成長是否有效。

14. 政府當局表示，法改會在《報告書》中曾就英格蘭與威爾斯、蘇格蘭、澳洲及新西蘭所作的法律改革進行研究。就英格蘭與威爾斯及澳洲的法律改革所作的評估顯示，以立法形式推行父母責任的原則，其基本好處毫無爭議之處，但在達至該模式的目標方面則存在一些問題，包括法院訴訟數目增加及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，英格蘭與威爾斯及澳洲在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該模式。政府當局向議員保證，當局在決定應否以立法形式推行該模式時，會考慮香港的獨特情況。

為有需要家庭提供的支援服務

15. 部分議員對於在沒有配套支援服務(例如調解及輔導服務)以促使父母合作及持續承擔責任的情況下，該模式能否順利推行，表示有所保留。他們認為不論該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，並加強宣傳為離婚父母所提供的支援服務。

16. 政府當局表示正致力改善現有的支援服務，並繼續積極進行宣傳教育工作，以宣揚父母責任的概念。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。此外，司法機構亦一直推廣及鼓勵父母以調解方式解決糾紛。家庭議會於2012年5月推出家事調解試驗計劃(下稱"試驗計劃")，資助有意提供家事調解服務的非政府機構。3間非政府機構正接受試驗計劃資助。

17. 部分議員認為，當局應為單親爸爸提供特定支援服務，以幫助他們克服各種困難，例如收取贍養費、作出探訪和探視的安排等。政府當局亦應保護破碎家庭的有需要母親和子女，以及改善贍養令及子女探視服務的執行情況。

18. 政府當局表示，考慮到一些有家庭暴力紀錄的離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2012年8月起為入住庇護中心或綜合危機介入及支援中心的父母提供子女探視服務。自2013年7月1日起，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。

19. 議員促請政府當局，不論該模式會否以立法形式推行，當局亦應制訂具體的工作計劃，推廣父母共同教養子女的概念。

最新發展

20. 勞工及福利局自2015年11月25日起就落實《報告書》建議的擬議法例展開為期4個月的公眾諮詢。政府當局將於2015年12月14日的會議上向事務委員會簡介擬議法例及推廣父母責任概念的支援措施。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年12月10日

香港的子女管養權及探視權

相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會	2007年5月23日	<u>會議過程正式紀錄</u> (第31-37頁)
立法會	2009年5月13日	<u>會議過程正式紀錄</u> (第6-13頁)
福利事務委員會	2010年2月8日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年1月9日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年2月25日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2013年6月26日	<u>會議過程正式紀錄</u> 第36頁
福利事務委員會	2013年7月8日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
司法及法律事務 委員會	2014年5月27日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部2
 2015年12月10日