

二零一七年五月八日
討論文件

立法會福利事務委員會

落實法律改革委員會《子女管養權及探視權報告書》建議的 擬議法例及相關支援措施

目的

在2015年11月至2016年3月期間，政府就落實法律改革委員會《子女管養權及探視權報告書》建議的擬議法例(擬議法例)及相關支援措施進行公眾諮詢。本文件向各委員簡報公眾諮詢結果及現時進展。

公眾諮詢結果

2. 在2015年11月至2016年3月進行，為期四個月的公眾諮詢期內，勞工及福利局(勞福局)聯同律政司、民政事務局及社會福利署(社署)，出席了不同的公眾參與活動以徵詢相關持份者及公眾就擬議法例及相關支援措施的意見。諮詢期內的公眾參與活動一覽表載於**附件**。

3. 勞福局共收到約150份由約50個社團／團體及約90名人士提交的意見書。在這些意見書中，34.5%支持於現階段落實擬議法例；20%原則上支持擬議法例，但要求於落實擬議法例前增加更多支援措施及資源；34.5%反對擬議法例，並懷疑“父母責任模式”是否切實可行；餘下的11%則沒有明確地就擬議法例及支援措施提出意見。

4. 收集到的公眾意見概述如下：

(a) 支持於現階段落實擬議法例

- i. 香港現行的家事法以父母對子女所享有的“權利及權能”來界定親子關係。“父母責任模式”背後的原則是“子女的最佳利益應主導所有關乎子女的法律程序”，故更着重以子女為本，並鼓勵父母雙方在離婚後仍繼

續參與子女的生活。擬議法例旨在把“父母責任模式”引入香港家事法，有助把現行家事法的重點由父母權利轉為父母責任。部分持份者(包括非政府機構及專業團體)均支持以立法形式推行“父母責任模式”。

- ii. 部分回應者認為擬議法例具有“教育”用途，有助改變社會思維。他們認為，如不進行法律改革以訂明有關的原則及法院權力，“父母責任模式”的概念將無法有效地推廣。
 - iii. 擬議法例落實後，子女會有較佳機會在關乎他們的法律程序中表達意見，供法官考慮；子女也可在適當情況下有獨立法律代表。不少兒童權益關注團體／非政府機構均支持這項改革，並認為如子女有能力而又願意的話，應可就涉及本身的安排表達己見。
 - iv. 法律專業團體強調，政府一方面固然應推出更多支援服務(例如開辦強制親職課程，供父母於遞交分居或離婚申請或呈請前參加；為衝突較多的個案提供親職協調；以有效的方法執行贍養令等)和加強公眾教育，但與此同時，政府應立即落實擬議法例，而不應再拖延。
- (b) 支持擬議法例，但要求於落實擬議法例前增加更多支援措施及資源
- i. 擬議法例符合國際做法，可維護子女最佳利益，故應予以支持，但如何推行令人關注。
 - ii. 政府應提供更多合適的支援服務，協助離異家庭處理照顧子女的事宜，例如於子女探視服務先導計劃下設立多於一間子女探視中心、加強提供婚前服務及為離異家庭提供離婚輔導／調解服務、為離異家庭設立一站式專門服務、成立贍養費局。
 - iii. 部分非政府福利機構和個別社工表示，法律改革的先決條件，是政府必須先就支援措施及所需資源訂定周全妥善的計劃。要是缺乏足夠的支援措施及資源，法律改革可能引起更多家庭問題，對子女發展帶來不良影響。

(c) 反對擬議法例

- i. 以立法形式推行“父母責任模式”，不能協助離異父母化解雙方之間的所有衝突，那些不能再合作的離異父母或有家暴背景的家庭尤然。該模式的概念“說易行難”，只適用於明白事理的父母。
 - ii. 法院已有權按個別個案的事實和情況，發出獨有或共同管養令。向父母中“較好”的一方發出獨有管養令，往往最能維護子女的最佳利益，遇有另一方被認為是不負責任或不願意保持聯繫的情況，這樣的安排便更加合適。有些單親團體表示，未能妥為支付贍養費的一方應喪失探視子女的權利。他們也懷疑擬議法例能否“教育”家長，使其成為負責任的父母。
 - iii. 在一些情況下，共享親職的安排會為有關人士帶來滋擾及不便，例如有關須取得另一方同意或須通知另一方的新規定，可能會被存心製造麻煩或不懷好意的父母利用，以妨礙和煩擾前配偶，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。不少單親父母表示，這項規定會使離異父母長期互相敵視，並且不斷就有關子女的事宜進行法律訴訟，為基層父母帶來沉重負擔。
 - iv. 香港是華人社會，文化有別於其他奉行普通法的西方司法管轄區(例如澳洲及英格蘭)。因此，香港社會未必能接受這種親職觀念上的範式轉移。政府應先透過教育及宣傳來推廣“父母責任模式”，而非進行法律改革。
5. 除此以外，亦有一些公眾意見書建議就擬議法例的具體條文進行修訂，包括有關擬議法例的簡稱、用作考慮子女“最佳利益”的法定清單、父母責任的含義、以及關乎子女的某些作為所需的同意或通知的條文。

支援措施

6. 雖然公眾諮詢期間接獲的意見大多原則上支持以立法形式推行“父母責任模式”，但同時也有市民強烈要求向分居／

離異家庭提供更多、更好的支援服務。在準備未來路向的同時，社署為推廣父母在離婚後仍須繼續承擔對子女的責任這個概念，已加強支援措施及公眾教育，為分居／離異家庭提供更好的服務。

子女探視服務先導計劃

7. 因應法律專業界別及一些非政府機構的建議，社署在獎券基金撥款資助下，推出了為期兩年的子女探視服務先導計劃，協助離異父母與其子女重建和維持良好的溝通及聯繫，讓子女在安全及沒有衝突的環境下與非同住的父或母接觸。先導計劃已交由香港家庭福利會(家福會)營辦，並於2016年9月21日開始提供服務。家福會於接獲轉介個案或由父母雙方或其中一方親自提出的申請後，須負責處理並制訂經父母雙方同意的服務計劃。社署會評估先導計劃的成效，以期制訂可行和有效的模式，配合分居／離異父母及其子女的需要。

心理教育活動

8. 面對父母分居／離異，子女適應與否，往往取決於親子關係是否密切及父母雙方能否合作。有見及此，社署特別為分居／離異父母設計了一項心理教育活動，向他們灌輸持續父母責任的觀念，並協助他們與前伴侶合作，一起持續履行父母責任。社署已於一些保護家庭及兒童服務課單位和一間綜合家庭服務中心試辦活動。考慮到參加者對活動的正面評價，社署會把該活動進一步推廣至其他服務單位。

為社會工作專業人士提供訓練

9. 為使前線社工加深認識和了解共享親職／親職協調及調解服務，社署為任職於綜合家庭服務中心／綜合服務中心和保護家庭及兒童服務課的社工提供有關的培訓。此外，對於新任職保護家庭及兒童服務課和綜合家庭服務中心／綜合服務中心的員工，社署會在其入職課程內加入共享親職／親職協調的概念。

公眾教育及宣傳

10. 社署已推出宣傳活動，廣為宣揚須履行父母責任的觀念。在2015年年底至2016年年初期間，社署安排在各主要電視

台及電台分別播放宣傳短片及宣傳聲帶，推廣持續父母責任的觀念，並於全港港鐵站及公共巴士站張貼配合這個主題的海報。社署還製作了一套供父母及子女參考的手冊，分別向離異父母提供有關共享親職的有用資料和指引，並協助其子女了解離婚事宜。這套手冊已於 2015 年 9 月派發予各政府部門、有關的非政府機構、服務單位及律師等。為方便分居／離異父母及有關人士取得有關持續父母責任的資料，社署已在其網頁設立專題網站，以推廣父母責任的觀念。該專題網站提供了宣傳平台，方便各區單位在所屬地區推廣上述小組／活動及定期更新資料。

11. 為進一步推廣“父母責任模式”，社署會製作公眾宣傳及教育資料，例如推廣父母責任的易拉架，以及關於婚姻、家庭生活、共享親職／親職協調及處理離婚的網上資料。這些易拉架會派發予各保護家庭及兒童服務課／綜合家庭服務中心，以便在區內舉辦教育及宣傳活動。社署還會舉辦有關家庭生活、婚姻及防止家庭暴力的活動，推廣和諧家庭關係。此外，社署現正與負責統籌婦女事務委員會“自在人生自學計劃”的香港公開大學合作，更新有關的公眾課程內容，把共享親職／親職協調的概念加入課程內。

現時進展

12. 我們現正參考公眾諮詢期間接獲的意見去修改擬議法例，其間會徵詢律政司以及相關決策局及部門的意見。擬議法例最早可於2018年年初提交立法會。除落實上述為分居／離異家庭提供的支援措施及公眾教育外，社署會就公眾諮詢期間接獲的意見並顧及資源的考慮，繼續尋求可行方法以加強支援措施。

徵詢意見

13. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局
社會福利署
2017年5月

就落實法律改革委員會《子女管養權及探視權報告書》
建議的擬議法例及相關支援措施進行的公眾諮詢

於諮詢期間 (2015 年 11 月 25 日 – 2016 年 3 月 25 日)
所參與的相關會議、諮詢活動及傳媒訪問列表

日期	相關會議、諮詢活動及傳媒訪問
2015 年	
11 月 13 日*	香港律師會、香港家庭法律協會、香港大學法律學院及香港中文大學法律學院聯合主辦的「The Third Children's Issues Forum」
11 月 26 日	家庭議會會議
11 月 27 日	香港電台第三台節目「Backchat」訪問
12 月 2 日	商業一台節目「在晴朗的一天出發」訪問
12 月 3 日	鳳凰衛視香港台節目「時事大破解」訪問
12 月 5 日	商業一台節目「政經星期六」訪問
12 月 14 日	立法會福利事務委員會會議
12 月 16 日	婦女事務委員會特別會議
12 月 17 日	社會福利諮詢委員會會議
2016 年	
1 月 7 日	福利界別諮詢會
1 月 16 日	民主建港協進聯盟(民建聯)婦女事務委員會主辦的交流會
1 月 21 日	兒童權利論壇

1 月 23 日	社會福利署(社署)主辦的第一次離異家庭兒童/青少年聚焦小組
1 月 27 日	婦女組織諮詢會
1 月 29 日	社署主辦的第二次離異家庭兒童/青少年聚焦小組
2 月 1 日	公眾人士諮詢會
2 月 2 日	家庭與學校合作事宜委員會會議
2 月 3 日	社署主辦的第三次離異家庭兒童/青少年聚焦小組
2 月 16 日	香港家庭法律協會主辦的研討會
2 月 18 日	18 區區議會正副主席會議
2 月 20 日	民建聯專業事務委員會主辦的交流會
2 月 22 日	立法會福利事務委員會特別會議
2 月 27 日	香港婦女中心協會及香港中文大學性別研究中心聯合主辦的交流會
3 月 3 日	家庭議會會議
3 月 7 日	香港中小型律師行協會主辦的交流會
3 月 9 日	香港社會服務聯會(社聯)主辦的單親父母服務使用者聚焦小組
3 月 14 日	社聯主辦「賽馬會兒童為本共享親職計劃」啟動禮
3 月 16 日	社聯主辦的兒童及青少年服務使用者聚焦小組
3 月 18 日	香港社工及福利人員工會主辦的交流會
3 月 21 日	與民建聯婦女事務委員會的會議

- * 「The Third Children's Issues Forum」於公眾諮詢活動開始前舉行。