

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1318/16-17(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2017 年 5 月 8 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("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》("《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("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。福利事務委員會("事務委員會")分別在 2012 年 1 月 9 日及 2 月 25 日的會議上聽取了有關諮詢文件的匯報及團體的意見。在 2013 年 7 月 8 日會議上，事務委員會聽取了公眾諮詢的結果及有關《報告書》的建議跟進工作。政府當局留意到有人關注該模式如何實際執行，因此政府當局會先訂出立法建議和擬議支援措施。在訂出建議後，勞

工及福利局("勞福局")會在展開立法工作前，進一步徵詢持份者和有關方面的意見。

4. 勞福局於諮詢律政司、民政事務局、社會福利署("社署")、司法機構以及其他相關政策局及部門後，已擬備《子女法律程序(父母責任)條例草案》("《條例草案》")初稿，並於公眾諮詢文件中載列相關支援措施，於 2015 年 11 月至 2016 年 3 月收集公眾意見。事務委員會分別在 2015 年 12 月 14 日及 2016 年 2 月 22 日的會議上聽取了有關諮詢文件的匯報及團體的意見。事務委員會察悉，政府當局會因應在諮詢期內收集所得的意見，就《條例草案》初稿作出適當的修訂。

議員的商議工作

應否以立法形式推行一個新的父母責任模式

5. 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。

6. 議員察悉香港律師會("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。

7. 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，為離婚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。部分議員促請政府當局，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。

8. 政府當局解釋，從需要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。該模式強調父母雙方須對子女承擔持續的責任。過去數年，社署一直進行有關該模式的宣傳措施及公眾教育工作，例如播放題為"夫妻緣不再親子情永在"的政府宣傳短片及派發一套有關共享親職的手冊，向分居/離婚父母及其子女提供更詳細的資料及指引。當局又於 2015 年 11 月推出一個網站，以方便公眾查閱有關父母責任的資料。社署已開發並正試行一個短期心理教育活動，以助分居/離婚父母掌握持續父母責任的概念。政府當局會致力加強公眾教育工作，以配合擬議法例的推行。

9. 部分議員表示，婦女團體和非政府福利機構關注到，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。議員擔心，擬議法例下的"子女安排令"或會為有關各方帶來滋擾及不便。

10. 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。《條例草案》初稿第 2 部建議的法定清單，列明各項必須考慮的因素，以助法院於子女法律程序中裁斷甚麼才符合該子女的最佳利益。此外，法院如認為不發出命令將符合該子女的最佳利益，而父母雙方亦同意有關做法，則會作出"不發出命令"的選擇。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。

11. 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。

12. 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，2011 年的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，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。

13. 部分議員詢問《條例草案》的立法時間表，政府當局回應時表示，把《條例草案》初稿納入 2015 年的諮詢文件，可讓法律界及社福界有機會詳細研究該擬議法例。政府當局會在公眾諮詢期內與香港大律師公會、律師會及司法機構保持緊密聯絡。當局亦會舉辦諮詢論壇，聽取市民對《條例草案》初稿的意見。當局鼓勵議員就《條例草案》初稿提出意見，讓政府當局可因應他們的意見修訂初稿的內容。

14. 事務委員會普遍認同該模式的理念應以子女的最佳利益為基礎。不過，目前沒有父母離異後的專門服務，亦沒有贍養費管理局協助他們追討贍養費，事務委員會認為，該模式對高危及有家暴背景的離異父母帶來很大關注和憂慮。事務委員會認為，在未有足夠配套服務前，實不宜草率立法。事務委員會在 2016 年 2 月 22 日的會議上通過一項議案，反對在現階段立法。

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. 政府當局表示會推行新措施，以回應公眾的關注，即有需要加強對分居/離婚家庭的支援及推廣父母責任的概念。政府當局擬於 2016 年 9 月推出一項子女探視服務先導計劃，藉以提供一個有社工支援的安全環境，協助作出未獲同住令的父母與子女接觸的安排。此外，在《條例草案》生效後首一至兩年內，當局會提供一項"專門協助服務"，以處理父母和公眾的查詢和求助。除新措施外，65 間綜合家庭服務中心、兩間綜合服務中心、保護家庭及兒童服務課和相關的非政府機構會在其各自的職權範圍內繼續提供服務，以支援分居/離婚家庭。

17. 部分議員認為，贍養費制度成效不彰，實在有違執行贍養令以助離異父母收取贍養費的目的。他們促請政府當局採取有效措施改善該制度，例如設立贍養費管理局。

18. 政府當局表示，之前曾仔細研究設立贍養費管理局的建議，並認為對贍養費受款人或納稅人來說，有關建議將不大可能會較改善現有制度帶來更大的好處。當局為改善贍養費制度而採取的措施包括：(i)放寬法院發出扣押入息令的條件，使其發出程序更具彈性；(ii)若贍養費支付人拖欠贍養費，須繳付欠款利息，更可能要繳交附加費；(iii)指定政府部門(即入境事務處、運輸署及房屋署)可向出示足夠資料的律師免費披露贍養費支付人的地址，以便他們採取法律行動，追討贍養費；及(iv)推行宣傳及教育活動，以加深市民了解贍養費支付人的責任、贍養費受款人的權益，以及受款人未獲支付贍養費時可使用的服務。政府當局會繼續留意贍養令的執行情況，並考慮於適當時候透過立法及行政措施，加強對贍養費受款人的支援。

19. 部分議員關注到，倘若須撫養子女的離婚母親沒有香港居留權，有家暴背景的跨境離異家庭根本無法把共同父母責任付諸實行。議員要求政府當局為有需要的家庭提供支援服務，讓該模式得以落實推行。

20. 政府當局表示，保護家庭及兒童服務課會跟進法院轉介涉及管養糾紛的個案，包括該等涉及家庭暴力及跨境家庭的個案。鑒於法院於過去數年作出共同管養權命令的次數較前為多，父母責任的概念對社署人員來說並非完全陌生。社署人員已接受相關培訓，為離婚父母及其子女作出適當的安排。政府當局會對父母沒有居港權的離異家庭多加留意，並會招募義工為該等家庭提供協助。

保障離異家庭子女的利益

21. 議員詢問，政府當局有否詢問子女對該模式的意見，及以何種方式收集他們的意見；政府當局回應時表示，除諮詢兒童關注團體外，當局有意透過非政府機構，邀請離異家庭的子女就該模式提出意見。該等子女的意見會經由社工主持的小組討論收集。

22. 部分議員關注到，鑒於沒有機制讓子女表達不同意有關管養及探視的安排，他們的利益未能受到保障。政府當局擬備《條例草案》初稿時，應參考《聯合國兒童權利公約》。政府當局表示，根據擬議法例，法院可作出命令，規定子女的權益須有獨立代表，而所涉及的費用應由有關的離異父母承擔；如有需要，他們可申請法律援助。

相關文件

23. 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
2017 年 5 月 2 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>
福利事務委員會	2015 年 12 月 14 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會</u> <u>CB(2)1931/15-16(01)</u> <u>號文件</u>

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2016 年 2 月 22 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會</u> <u>CB(2)807/16-17(01)</u> <u>號文件</u>

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 5 月 2 日