

香港社會服務聯會
交立法會福利事務委員會特別會議
(2017年10月4日)

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

「父母責任模式」建基於一個良好理念，就是離異父母由夫妻關係轉變為夥伴關係，以子女的福祉為依歸，共同履行親職責任。然而現實中，離異父母之間往往有著錯綜複雜的關係，如何支援離異雙方之情緒與壓力？如何支援高衝突、甚至家暴的家庭？如何處理拖欠贍養費的問題？這些都並非單靠立法便能解決，政府在各種支援服務和政策上有不可迴避負責。要達致「兒童為本共享親職」，社聯建議當局應為離異家庭提供一站式綜合服務，以及設立贍養費管理局，為離異家庭提供全面支援。

1. 設立離異家庭一站式綜合服務

現時本港對於離異家庭的支援，主要由綜合家庭服務中心(IFSC)及保護家庭及兒童課(FCPSU)提供。綜合家庭服務中心社工多以個案形式為離婚人士提供情緒或福利事務上的支援。而保護家庭及兒童課則主要負責處理由法院轉介，為涉及兒童管養和探視安排事宜的離婚個案撰寫社會調查報告。這些都是一些補救和回應式的服務，跟發展父母在離異後的親職能力有本質上的不同。

其次，現時當家庭服務社工要進一步協助有關家庭處理共享親職事宜，其角色會受一定的限制。社工作為離異父母其中一方的個案工作員，較難以中立角色處理離異雙方在親職事務上的糾紛。同時，現時家庭服務按地區劃分，離異雙方可能由不同地區、不同社工跟進，更難以整全評估離異家庭的需要。面對角色衝突及服務模式的限制，並非單單透過加強同工培訓就能解決。另一方面，社福機構在缺乏政府政策及資金支持下，只能以有時限的項目形式(time-limited project)推行相關服務。然而，有關服務的規模始終較細，再加上項目年期短，服務發展亦缺乏穩定性。

再者，目前上述服務的設計及提供主要以成人為對象，缺乏兒童友善的配套，受父母離異影響的兒童的需要、感受及意願往往難以表達，或未獲充分聆聽和重視。按照擬議法例，子女的意願是法庭考慮子女最佳利益的其中一項，而在父母責任爭議中，子女亦有權委聘獨立法律代表，要讓他們在複雜而困難的情況下作出知情決定，及善用有關渠道表達意見，兒童為本的支援服務實在不可或缺。

因此，針對離異家庭的獨特及複雜性，有需要設立一站式綜合服務，與現有家庭服務互相補足，這樣才能真正為離異家庭提供適切及有效的支援。

政府在2016年推行為期兩年的「子女探視服務先導計劃」，以探討未來離異家庭支援服務的發展方向，這無疑為有關的服務發展邁出了重要的一步。但子女探視中心在服務上未能全面回應離異家庭的需要，而且，全港僅有一間子女探視中心，亦無法兼顧不同地區人士的需要。政府當局應在子女探視服務經驗基礎上，進一步擴闊及加強服務範圍，設立恒常化的一站式綜合服務中心，推動兒童為本的親職協調。社聯建議應至少設立4間一站式綜合服務中心，分佈在全港不同地區，有關中心的服務設計建議可參見附件一。

2. 設立贍養費局處理贍養費被拖欠問題¹

過去十多年，政府縱使推出多項措施，嘗試改善贍養費被拖欠問題，但明顯未具成效，贍養費被拖欠情況仍十分嚴重。2016年有高達13,900宗被拖欠個案。然而2016年相關的判決傳票聆訊數目僅有844宗，2012-2016年間法庭亦只發出78宗入息扣押令²。再者，現行機制對領取贍養費的一方造成極大困難。一旦支付贍養費的一方逃避責任，收款一方需要循民事途徑追討，不但程序繁複，過程更需要與前配偶交涉，當事人在備受經濟及心理壓力下，更面對再度受到傷害的威脅。

社聯建議政府當局應借鑑外國成功的經驗，設立贍養費管理局作為法定中介機構，並授予其法定權力，以協助收取、追討及發放贍養費。同時，在付款一方拖欠贍養費的時間內，對於面對經濟困難的單親家庭，發放不高於綜援的數額，待付款一方補付贍養費後再償還贍養費管理局。有效地處理贍養費被拖欠問題，有助減少離異雙方的爭拗，奠定父母履行子女「共同責任」的重要基礎。

3. 總結

綜合上述意見及分析，本會認同「父母責任模式」的理念，但認為在擬議法例正式實施之前，政府當局必須先行妥善處理離異家庭的配套服務以及贍養費被拖欠的問題，並以此作為法例實施的先決條件，以孕育出合適的土壤，讓保障兒童最佳利益的目標透過「父母責任模式」得以貫徹落實。

查詢：

黃碧林
家庭及社區服務主任
2876-2421
pl.wong@hkcss.org.hk

¹ 社聯於 2016 曾進行《離婚單親家庭貧窮研究》，其中包括探討離婚單親人士領取和追討贍養費的困難及海外贍養費管理局的經驗，詳情可見：<http://c4e.hkcss.org.hk/chi/research.php?n=4>

² 立法會文件：<http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ws/papers/ws20160222cb2-807-1-c.pdf>

設立離異家庭一站式綜合服務中心

社聯建議應至少設立 4 間一站式綜合服務中心，分佈在全港不同地區，有關中心的服務設計應參考下列建議：

i) 服務內容

- 一站式綜合服務應不僅限於子女探視服務，而是應包括以子女為本的家庭需要評估、親職協調服務、輔導、公眾教育及專業培訓等全面支援，以協助離異父母實踐子女利益為先的原則，排解親職事宜的糾紛，有效地履行親職責任。
- 以兒童友善及尊重兒童權利的角度，協助子女處理父母離異帶來的各種需要，支援子女參與有關自己安排的決定和表達意見，包括由具備有關兒童發展、輔導和兒童權利專業知識和經驗的專責人員跟進個案中兒童的需要。參考外地經驗，如澳洲的「以子女為本調解服務」(Child Focused Mediation)及「容納子女參與調解服務」(Child Inclusive Mediation)³，本著以子女利益為先的原則排解離異父母的糾紛，及在過程中聆聽兒童聲音，可有效減低子女因著父母不和而承受的困擾，以及改善子女與離異父母的關係，值得本港借鏡。
- 服務對象應包括分居及所有離婚或考慮離婚的家庭，而不限於高衝突或需進入司法程序的個案。

ii) 環境設備

- 每間中心應至少有 4,000 平方尺的空間，以提供各種的親職支援及探視服務，確保子女在安全及理想的環境下與父母接觸，建立親子關係。
- 應以兒童友善的角度，在提供服務的空間中設置兒童或親子相關遊樂設備、玩具或書籍，以提供理想的探視空間。
- 由於涉及高衝突個案，在提供服務的空間中應有足夠的措施保障服務使用者及工作員的安全。

iii) 人手編制及財政承擔

- 每間中心應有 16 位同工的團隊⁴，預算每年處理 220 宗個案⁵。
- 中心設立時政府應按服務的需要提供足夠的裝潢及物資添置費用資助。中心涉及的租金應以實報實銷形式資助。
- 撇除中心租金、差餉及管理費，每間中心的預算每年總營運開支約為 \$9,418,000，其中薪酬支出佔 \$8,562,000⁶。4 間綜合服務中心每年總支出預算約為：\$37,672,000。

³ McIntosh, J. E. & Long, C. M. (2006) Children beyond dispute: A prospective study of outcomes from child focused and child inclusive post-separation family dispute resolution. Final report.

⁴ 按每位社工每年跟進約 30 個個案計算，每間服務中心應設有 1 位服務經理，8 位社工，1 位臨床心理學家，及 6 位支援同工(包括 4 位福利工作員、1 位文書助理及 1 位辦公室助理)。所有專業同工應具有至少 5 年家庭服務的經驗，當中需包括一位資深督導主任，負責處理較複雜的個案，並為團隊提供臨床督導；負責跟進兒童的專責人員需具備有關兒童發展、輔導和兒童權利專業知識和經驗。

⁵ 根據每年約 1,000 宗涉及兒童管養和探視安排事宜撰寫的社會調查報告，按預算其中八成個案需要由社工介入提供相關的服務，每年約有 800 宗個案需要跟進。

⁶ 參考「非政府機構一般職位之薪級」之中點薪級(Mid-point)計算：督導主任薪金為 \$73,930 (MPS pt 37)；社工薪金為 \$47,240 (MPS pt 26)；支援同工包括福利工作員薪金為 \$23,970(pt.12)，文書助理薪金為 \$16,590(MPS pt 6) 及辦公室助理薪金為 \$14,625(pt.4)