

香港家庭福利會  
提交立法會福利事務委員會特別會議意見書  
(2017年10月4日)

落實法律改革委員【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

香港家庭福利會服務香港超過 68 年，一直以來，本會非常重視家庭的福祉，特別是子女在當中受到適切的保護和照顧，得以健康成長。法律改革委員會自 2005 年提出【子女管養及探視權報告書】後，到政府於 2016 年提出落實改革委員會對上述報告書建議擬議法例的諮詢文件，本會一向關注其進展，並多次向政府當局表達立場及意見，現再就上述擬議法例及相關支援措施向立法會提出意見如下：

《我們認為》

「父母責任模式」理念良好，提醒社會回應離異家庭需要時，應以「兒童福祉」為考慮重點。但要移風易俗，改變社會對傳統父母權利重視的文化，實非易事，要有效推行「父母責任模式」，考慮立法的同時，政府必須承擔及提供全面到位的配套措施，或至少確立實質推行整全措施的時間表和預留相關資源，再配合大規模倡議及公眾教育，令社會醞釀及建立以「兒童福祉」為依歸的價值觀念和文化，才能適切支援當中受影響的家庭。

《盡快落實並承擔全面、到位和足夠的社區教育及各項支援設施》

(1) 提供全民公眾教育

1.1 由政府帶領，促進社福、教育及司法界等合作，加大力度，進一步推行大規模倡議及持續的公眾教育，以達到社會範式轉移(Paradigm Shift)為目標，訂立推行時間表及按時檢討，以了解推動立法對社會的影響和成效。

1.2 倡議及公眾教育的對象不應只限於受影響的離異家庭，而應包括社會大眾如各家庭成員—父母、祖父母、兒童、以及年青一代或與負責照顧兒童之人士，以及法律界、社福界人士、與法例相關的公營機構如房屋署、教育局等。並按不同群體的需要，製定針對性的教育策略。

1.3 倡議及社區教育重點

- ✓ 「**兒童為本**」(Child-focused)：以兒童福祉為依歸，明白兒童應有的權利，兒童權利公約，特別是兒童面對父母離異的需要等。
- ✓ **父母責任 (Parental Responsibility)**：強調父母雙方在子女離異後對子女的持續責任，而非兩者之間父母個別的權利，雙方離婚後仍有責任以子女的利益為前提，參與子女的生活及作出關於子女的重大決定。

## 1.4 公眾教育方法

- ✓ 針對普羅大眾：製作電視特輯、實況劇集 或微電影等以引起廣泛的社會迴響及討論；
- ✓ 針對相關專業及人士：有系統提供有關兒童需要、家事調解以及共享親職等訓練課題，並將之納入常規訓練課程之中；
- ✓ 針對年青一代：將家庭生活教育加入中、小學通識課程，從小培育青少年對兒童權利、家庭角色與責任、以及對戀愛婚姻以至離異與關係重塑等課題概念的認識與承擔。
- ✓ 針對受影響的離異父母：強制父母參與相關講座、工作坊等，提升他們對子女需要的和父母責任的理解，增加其對相關法律程序與配套的認識。
- ✓ 針對受影響的離異家庭兒童：為相關兒童設計特定介入計劃，積極鼓勵父母帶同子女、或由法庭建議子女參與，提升受影響兒童面對父母離異的適應能力。

## (2) 預留額外資源向離異家庭提供常規化的配套措施以促進實踐「父母責任模式」

### 2.1 盡快成立「兒童為本 — 離異家庭服務中心」

根據本會處理離婚家庭的經驗，父母雙方許多時仍滿懷怨懟及缺乏互信，要促進他們持續合作殊不容易，傳統服務亦未能配合。以現時綜合家庭服務中心為例，以「地區為本」作為根據，實未能有效為離異家庭的特別需要提供密集式的專業幫助。如父母離異後居於不同區域，綜合家庭服務中心則難以同時為雙方提供適切的協助，介入重點多只能側重於與子女同住家長離異後的生活適應，間接鼓勵「單親」文化，而非協助離異父母實踐「共親職」，與立法理念背道而馳。「綜合服務」的形式亦令綜合家庭服務中心需要照顧龐大太多類型而複雜的社區問題，根本難以兼顧離異家庭的特別需要。因此，我們建議：

- 政府必須盡快設立額外及專職專門 (specialized) 照顧離異家庭的服務配套，開設「兒童為本 — 離異家庭服務中心」，提供「一站式」服務，扮演專業、獨特並可持續發展的角色，發展為離異家庭而設的專門服務配套和研究相關議題，以更有效處理及支援受影響和有需要的家庭。
- 於港島、九龍及新界分階段設立至少三間以「兒童為本—離異家庭服務中心」，並於全港推行大型公眾教育，推廣以「兒童為本」及「父母責任」為主的親職概念，強化社會大眾對相關概念的認知，為立法栽種土壤。
- 專門中心內由專職、專責、專業人員提供社區及公眾教育服務、法律諮詢、家事調解服務、離異決擇服務、法庭強制離異家長教育課程 (Mandatory Divorce Education)、共享親職教育、輔導及協調服務、離異家長治療小組、兒童支援及輔導服務、離異後支援服務等。並採用持續發展模式，展開實証研究，發展有文化敏銳及以本土為主的服務，切合本地離異家庭的需要，同時為業界提供經驗分享及培訓。
- 設常規並由政府資助之家事調解服務，促使有需要離異父母重建有效溝通模式，以理智平和的態度解決離婚事宜或糾紛，協助他們釐定以子女利益為依歸的計劃，包括子女日常照

顧、與父母雙方相聚時間、經濟給養及商討子女重要事宜的機制等。在訴訟前接受調解，可減少訴訟過程為家庭成員帶來的敵對和負面影響，提高彼此履行協議的動力，同時有機會減輕法院及法律援助署的人手及財政支出，減低社會所需承擔的代價。

- 設立註冊社工及「共親教育/輔導員」(Co-parenting Coach)，為離異家庭提供一般支援及教育輔導服務。
- 設立專職親職協調員 (Parenting Coordinator) 認可職位，協調高衝突離異父母執行以子女利益為依歸的親職計劃，有需要時向法庭提供進度資料，讓法官更明白該家庭需要而作出合宜建議。同時引入獨立監察制度，其中包括專業註冊、監管、訓練等；並制定實務執行指引，釐定該專業與司法、福利服務等之關係，以保障服務質素。
- 一直以來兒童權利和聲音並沒有得到正規的關注，要保障兒童的福利及權利必須訂立方案及規格，考慮設「兒童代表」在法庭代表兒童處理有關法律程序的同時，並於福利層面發展專職「兒童專家 Child Consultant」為離異家庭兒童提供一切以「兒童為本」的服務，其中如遊戲 / 心理治療、兒童支援、輔導或治療小組、兒童朋輩支援服務等，協助兒童面對和過度因父母離異所帶來的困擾和適應問題，並協助其於管養及探視安排中表達意願，參與制訂親職計劃，有需要時並向「兒童代表」表達意願。
- 本會明白要設立服務全面的「離異家庭服務中心」，實際上未必可以一步到位，在籌備過程中，政府可先行借鑒和全面資助在本港已發展的「家事調解」及「親職協調」服務，以協助離異家庭逐步實踐以「兒童為本」的父母責任。

## 2.2 設常規化之「子女探視服務」，並優化及擴大其服務範疇

- 社會福利署獲獎券基金撥款，由本會負責營運為期兩年之「子女探視服務先導計劃」於去年9月正式開展服務，中心選址荔枝角一商貿大廈內設立「親籽薈」，為有需要家庭提供督導子女聯繫及交接服務，情況如下：
  - ✓ 中心面積約為2,300平方呎，由四名註冊社工負責提供服務。由於探視服務較多安排於非辦公時間進行，中心設備及人手分配較難應付該等時段的服務需求；
  - ✓ 使用探視服務多為有複雜需要或高衝突之家庭，服務必須由資深之專業社工提供；
  - ✓ 中心現時只有提供專門探視服務，卻未能在處理探視需要前，協助仍面對怨懟或爭議之離異父母提供前期服務以疏理情緒及實踐「共享親職」或探視計劃等。
  - ✓ 中心礙於資源和場地限制，未能為高衝突家庭提供高規格安全設施。
  - ✓ 現時被轉介或自行申請探視服務之家庭，多從考慮父母的探視需要作開始，較少關注兒童在參與探視過程中的意願。
- 我們理解現時服務屬於先導試驗性質，礙於資源所限未能全面支援離異家庭。因此，我們建議政府：
  - ✓ 檢討現時「子女探視服務」之人手編制、服務設施及中心數目、專業社工資歷及服務

內容等，並為服務提供長遠合適選址。

- ✓ 於中心內加設上述專職「兒童專家 Child Consultant」服務和制度，以更全面了解受影響兒童的需要，從而制定以「兒童為本」的介入計劃。
- ✓ 於港島、九龍及新界分階段設立至少三間專門「兒童為本 — 探視服務中心」，為居於不同地區，有特別探視需要如正面對家暴、精神健康、濫藥、高衝突等之離異家庭提供高規格的安全環境，並在專業人士協助下進行督導探視及兒童交接安排等，保障兒童及各參與探視者安全之餘，亦可透過專業協助，改善及促進離異後父母與子女的聯繫和關係，以更全面到位支援離異家庭的需要。
- ✓ 可考慮增撥資源，將現時營運中的「子女探視中心」擴展成為一站式「兒童為本 — 離異家庭服務中心」，以更快捷落實配合立法的支援措施。

### (3) 設立贍養費管理機構

拖欠贍養費對離異家庭照顧者造成經濟上的壓迫和帶來很大的生活問題，拖欠贍養費問題更直接為社會帶來沉重的代價和開支，為推動「父母責任模式」帶來實質的障礙，絕非單是家庭事務而政府可以就手旁觀不予介入。為此，政府當局應盡快著力籌備贍養費管理機構，設立中央執行和監察機制，解決拖欠贍養費的問題。

查詢：

孫淑賢 (服務經理)

電話：2743-2918

christina.suen@hkfws.org.hk