



香港婦女中心協會及離婚關注組

提交立法會福利事務委員會

「落實法改委《子女管養權及探視權報告書》建議的法例及支援措施」之意見書

2017年10月13日

香港婦女中心協會於1981年成立，一直以來關注婦女權益，設立全港首條婦女支援熱線，提供家事法相關的免費律師面見諮詢服務，為面對婚姻困擾及家庭暴力個案提供法律支援及前線輔導，並為離婚後婦女提供支援服務。

是次擬議法例有關「父母責任模式」的理念上強調離異父母對教養子女有持續責任，本會對此原則表示認同，但對未有足夠配套及充足準備的情況下推行「父母責任模式」表示反對，並對於部分法律條文及執行上本會表示憂慮。特別在單親貧窮問題嚴峻、隱性家暴個案的處理及現行家庭支援服務的模式，不足以有效協助離異家庭父母及其子女上作出建議。

問題：單親貧窮問題嚴峻，單親母親住戶情況猶為惡劣

分析：單親家庭向來是需要幫助的弱勢群體。截至2015年底，離婚單親住戶的貧窮率高達35.6%，遠高於整體有兒童住戶的16.0%(政府統計處，2016b；香港特別行政區政府，2016)。單親貧窮問題和性別關係甚深，因為大部份離婚單親貧窮住戶都是單親母親住戶，而超過四成的單親母親住戶活在貧窮線下(政府統計處，2016b)。

據社聯2017年離婚單親貧窮住戶中以單親母親住戶居多(佔整體離婚單親貧窮住戶的82.1%)；單親母親住戶的貧窮比率高達40.1%，比單親父親住戶的26.9%高出13.2%，符合學者Pearce(1978)所描述的貧窮女性化(feminization of poverty)現象。

建議：1.改善綜緩行政措施：先發放後扣減

縮短現時社署處理被拖欠贍養費的綜援個案的時間，是短期內較可行的措施。我們建議社署嚴格執行內部指引，一旦綜援受助人被拖欠贍養費，只要綜援受助人決定追討和提供被拖欠的證明後，就立即停止從其綜援金扣除贍養費，以保障單親人士的經濟需要。

2. 改善單親綜援的入息豁免計算

有鑑於投入勞動市場需要額外的開支，加上綜援的入息豁免金額過低，以致最後可供單親人士支配的收入不高，未能鼓勵他們就業。我們建議政府把單親綜援的入息豁免金額和現時在關愛基金試驗下的殘疾人士入息豁免金額看齊，即首1,200元(現時為800元)可獲全數豁免。其後5,600元(現時為3,400元)的收入則可獲半數豁免，總豁免計算金額每月可達4,000元(現時為2,500元)。



3.現金資助：關愛基金設立一次性津貼，支援面對法律過程中的低收入的離婚人士

離婚人士面對突如其來的家庭轉變，需要應對不同的法律及住屋經濟開支。生活拮据，雪上加霜。而申領綜援及法援需時。因此建議在關愛基金下一次性津貼\$3500 現金津貼，協助離婚人士應對難關。

此津貼對象為，無綜援及低收入正處理離婚人士，其入息不多於全港相關住戶入息中位數的 75%。按政府統計處綜合住戶統計調查顯示有 26,000 離婚單親人士屬於經濟不活躍人口、失業及兼職，按此推數，津貼/援助金額約 \$9,100,000 (26,000x\$3500)。

4. 改善低收入在職家庭津貼的申請程度: 以抽查代替審查

政府在 2016 年 5 月開始推行低收入在職家庭津貼(低津)，支援沒有申領綜援的在職貧窮戶。計劃的目的，是鼓勵基層家庭自力更生和紓緩跨代貧窮。申請低收入在職家庭津貼的住戶入息上限，是按住戶人數的入息中位數的一半(即低於貧窮線)或 60%。然而，不少團體批評計劃的成效遠低於預期，申請人數過少。

根據政府統計處的資料，2015 年貧窮離婚單親住戶中，有 8,700 戶有至少一名經濟活躍人口。如果計算收入略高於貧窮線(達入息中位數的 60%)的離婚單親住戶，撇除喪偶的單親住戶，相信有超過一萬 戶的離婚單親住戶合資格領取低津，遠高於現時領取低津的 3,573 戶。

現時市民申請「低津」程序太複雜不利低收入人士參與，申請人需要詳細向職員交代每一項入息、資產及工時紀錄及其有關細節。因此本會建議簡化流程，以申報代替審查，以職員可以定期抽檢個案情況及跟進。避免過度繁複的程序、減少行政開支，讓資源用得其所。

5.於立法層面，加入改善贍養費追收措施

單親家庭承受巨大經濟壓力，根據 2010 年政府統計處顯示，執行贍養費命令中有 46.5%住戶未能全數收取贍養費款項。倘若法例擬定是強調以子女福祉為依歸，立法改善追討贍養費的措施，設立中介組織追討贍養費就是真實而具體地回應子女基本生活需要，遠較單單是條文上的字眼改變來得實在。

中介部門需要由官方認可，並能夠有以下職能及追討的權力。職能包括:協助追討贍養費、代收贍養費及合社福服務。追討的權力:罰款及計算利息、扣減工作收入、截扣退稅和其他收入、註銷駕駛執照、通報信貸機構及出入境限制。中介部門實行的組成和性質可以以下形式運作:1.獨立官方委員會或 2.參考外國例子於社會福利處或稅局增撥人手專責處理。

問題: 未有足夠配套及充足準備的情況下推行「父母責任模式」在隱性家暴個案的處理，舉證責任轉移受虐者、家暴問題禍延至離婚後。

分析:根據外國研究及本會前線工作經驗，隱性家暴個案實屬常見。就 Johnson, et al.於美國加洲的研究所得，法庭判決忽視了 14.7%的家庭暴力個案。除了家庭暴力個案被忽視外，本地有不少婦女避免家醜外傳等傳統社會觀念，或讓孩子有「健全家庭」的想法，縱然受到暴力對待並承受心理及精神壓力，但卻難以啟齒及舉報配偶。



由於現時《家庭及同居關係暴力條例》並無對家庭暴力作出法律界定，即使可以就「騷擾」申請針對加害人的強制令，但「騷擾」的定義很模糊。如在判決子女的管養安排時未有處理這種隱性家暴問題，而要求婦女於離婚後持續地與施虐者保持密切聯繫，這只會令暴力延續，婦女會繼續承受被虐的風險。

參考英國 2017 年司法理念轉變，放棄了父母必須與有兒童或母親危險的家庭施虐者接觸的假設，基於過往 10 年有 19 位孩童在法庭指令要求父母與孩子聯繫下被殺，最高級的家庭法庭法官對所有司法機構的要求，要進一步採取行動確保婦女和兒童受到保護。

建議：1. 在裁斷子女最佳利益的法定清單上深化對子女蒙受任何傷害的評估，提供清晰指引予執法及司法人員處理家暴個案

本會建議法庭訂立家庭暴力問卷，列明不同類別的暴力項目，要求所有申請離婚人士填寫及剔選曾否受過相關的暴力對待，再由法庭決定有關個案是否曾受家庭暴力影響，從而作出合理的管養安排。參考 2006 年警方設計予前線警員就處理家庭暴力的行動清單的做法，使前線警員減少在處理個案時因個人偏見造成的失誤。

2. 有家暴紀錄的父母應排除父母責任模式之安排

為避免在探視及聯繫期間受到二度傷害，因此在立法過程中應列明有家庭暴力的家庭應排除父母責任模式之安排。

問題：本港離婚個案高企，離異家庭面對更複雜的家庭問題，現行家庭支援服務的模式，不足以有效協助離異家庭父母及其子女。

分析：現時香港恒常的離異家庭支援服務，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以個案形式為離婚人士提供情緒或福利事務上的支援，以「案主」的需要提供服務，但如進一步有關共親職宜的支援，社工的角色便有所限制及衝突。家庭服務社工作為離異父母其中一方的個案工作員，較難以中立的角色處理離異雙方在親職事務上的糾紛，更何況以「兒童為本」的角度提供親職協調服務。

再者，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，難以整全評估離異家庭的需要。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。雖然政府積極為從事家庭服務的同工提供培訓，加強同工對「兒童為本共享親職」概念的認識及應用技巧，但礙於上述社工角色及服務模式的限制，現行的家庭服務支援模式難以為離異家庭在「親職協調」方面提供有效的支援。

參考海外國家立法過程均設立「整全及一系列」的服務配套，如「專門支援離異家庭的服務」及「強制親職協調課程或調解服務」等。如澳洲及美國十七個州均有強制離異父母參與親職課程，協助離異父母明白子女的需要，並了解「父母責任」及「親職協調」的重要。美國 Arizona State University 就有關課程早於 1992 年開始





追蹤研究了 20 年，亦發現對孩子有正面的影響，如在情緒、行為、學業及個人自尊感上。即使新加坡沒有透過立法推行父母責任模式，但政府卻決心發展一系列的服務，於 2011 年強制所有 8 歲以下子女的父母參加調解及輔導服務，2013 年進一步將子女年紀改為 14 歲以下，並設立「兒童為本的衝突處理中心」(Child Focused Resolution Centre)，及發展「離婚支援專門機構」(Divorce Support Specialist Agencies)，更進一步加強贍養費令的執行制度。

建議：針對離異家庭的獨特及複雜性，應設立一站式的離婚支援中心綜合服務，與現家庭服務互相補足，這樣才能真正為離異家庭提供適切及有效的支援。

應至少設立 5 間一站式綜合服務中心，分佈在香港不同地區，而該中心應包括：

服務內容：

- 一站式的綜合服務應不僅限於子女的探視服務，而是應包括以子女為本的家庭需要評估、親職協調服務、法律支援、輔導、公眾教育及專業培訓等全面的支援，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。
- 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。
- 具備性別敏感及性別意識處理離異父母之心理及情緒需要。

聯絡及查詢：

香港婦女中心協會

倡議幹事 蔡蒨文女士

2748 8106

香港婦女中心協會

總幹事 廖珮珊女士

2748 8101

香港婦女中心協會於 1981 年成立，一直以來關注婦女權益，設立全港首條婦女支援熱線，提供家事法相關的免費律師面見諮詢服務，為面對婚姻困擾及家庭暴力個案提供法律支援及前線輔導，並為離婚後婦女提供支援服務。

