

香港社會服務聯會
就「落實法律改革委員會《子女管養權及探視權報告書》建議 - 擬議法例」
諮詢文件
呈交予勞工及福利局的意見書

1. 前言：

勞工及福利局(勞福局)於 2015 年 11 月 24 日展開「落實法律改革委員會《子女管養權及探視權報告書》建議 - 擬議法例」公眾諮詢。就諮詢文件內容，香港社會服務聯會(本會)透過與服務機構、前線社工及服務使用者進行詳細討論，經過整合分析，現提出以下各項關注及意見，以供政府當局參考。

2. 整體意見：

勞福局分別於 2011 年和現時進行的公眾諮詢，均源自《子女管養權及探視權報告書》建議把「父母責任模式」引入香港的家事法，強調父母雙方即使在離婚後，對子女仍有持續的父母責任。這項新做法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。就著 2011 年的公眾諮詢，本會提出了兩項基本立場：i) 支持「父母責任模式」的概念及背後的原則（即子女的「最佳利益」應主導所有關乎子女的法律程序）；及 ii) 不支持在未有充份支援服務及配套措施下，以立法形式推行父母責任模式。至於是次新一輪的諮詢，在審視了最新的諮詢文件及擬議法例的條文後，本會仍然贊同及支持子女的最佳利益應主導所有關乎子女的法律程序這項原則¹，然而對於有關法例能否有效地達到修例之目的，本會卻抱持很大的懷疑及憂慮。

3. 主要關注：

3.1 處理父母糾紛

「父母責任模式」將以往聚焦在父母自身權利的紛爭，轉化為以「兒童為中心」的法律程序和法庭判令，這涉及父母雙方的觀念及行為的重大轉變。根據業界服務經驗，離異父母即使不爭奪管養權，仍可為生活上的大小事務展開角力。而問題根源在於雙方關係惡劣，彼此欠缺信任、溝通和協調，甚或未能適應離婚後生活等因素。有機構調查²顯示，九成七受訪離異父母均以子女的最佳利益為先，但卻有近七成人感到難與對方合作承擔親職。可見要同時實踐保障子女的「最佳利益」與「父母共享親職」，在現實生活中困難重重，父母有心亦見無力。明顯地，單靠改革法律不足以保障子女的「最佳利益」，父母共同履行親職當中涉及之溝通及協作難以自然發生，極待專業的支援。

¹ 諮詢文件第 18 段

² 公教婚姻輔導會 (2015)：《離異父母共親職調查報告》

3.2 追討贍養費

經濟照顧也是體現父母親職責任的方式，然而，贍養費爭議卻對兒童與父母雙方的關係皆有極大的負面影響。現時在獲法庭作出贍養令的個案中，超過一半未能成功取得贍養費。雖然法庭可因應情況針對支付人作出入息扣押令，但實際上卻成效不彰。事實上有不少有經濟困難的個案寧可申請綜援，而未有向法庭申請贍養令，就是要避免無日無之的贍養費爭議。可惜，諮詢文件卻未有就贍養費問題，提出切實可行的改善措施。

3.3 聆聽兒童聲音

根據聯合國《兒童權利公約》第 12 條，有主見能力的兒童有權對影響到他們的一切事項，特別在任何司法和行政訴訟中，自由發表自己的意見，而這些意見亦應按照兒童年齡和成熟程度被予以適當的看待。基於尊重兒童權利，以及貫徹「父母責任模式」以子女的「最佳利益」（而不是父母的利益和需要）為先的精神，本會認同擬議法例將子女的意願納入子女最佳利益法定清單，及在父母責任爭議中，容許子女有其獨立法律代表。可是，有關當局必須為子女提供足夠和適切（兒童友善）的支援，以協助子女就是否向父母/法院表達意見作出知情的決定，以及得以充分利用有關渠道進行表達。否則，父母的意見或權利紛爭將仍舊主導整個法律程序，此亦違反了建議法改的背後的原則（即子女的「最佳利益」應主導所有關乎子女的法律程序）。

根據兒童及青少年服務社工的經驗，不少經歷父母離異的兒童和青少年服務使用者表示，在父母離異的決定過程或生活安排上鮮有參與或被諮詢意見，很多時子女只是在父母已經作出離婚決定，甚至是其中一方離開家庭後才被知會。子女在不掌握父母離婚及後續生活計劃的情況下，內心有很多疑慮，包括或會認為父母欲遺棄自己、自己是導致父母離異的原因；也有表示縱使希望與不同住的父母保持聯繫，卻難以表達和達成心願；以及認為自己的需要和感受沒有得到重視等。另一方面，他們希望在父母離婚的事宜和有關安排上參與（包括更早被知會）和被聆聽的意願則十分清晰。

對於推行「父母責任模式」，這些「過來人」則相信父母的爭執會因而增加，認為他們需要別人協助排解糾紛。至於子女可向法院表達意見及可享有獨立法律代表的建議，他們均表示歡迎，及認為應由子女信任的人（例如社工、律師或好友）協助/支援他們表達意見。

如上述，擬議法例主要透過訂明子女最佳利益法定清單，並將子女的意願納入其中，以及在父母責任爭議中，容許子女有其獨立法律代表，作為支援離異家庭子女參與（有關他們的決定）及聆聽子女聲音的舉措，顯然並不足夠。首先，本會以及業界同工均認為，以子女的最佳利益為先和聆聽子女聲音的原則，在父母決定離異及考慮往後子女安排開始，至進入及完成司法程序（如需要）後均十分重要，實不應只在司法程序中體現。如果子女的參與只能從法律程序開始，亦止於

法律程序，他們的實質參與是十分有限的。子女受到父母離異的影響，首要關注和處理的是他們就父母糾紛/離異的經歷、理解和心理社會需要，繼而才可有效協助他們安全地表達感受/意見，再就是否向父母/法院表達意見作出知情的決定，及利用有關渠道進行表達。擬議法例列明子女並非必須表達意見，可見當局亦理解子女選擇表達與否其實牽涉很多考慮。

本會認為，當局需設立兒童友善的支援服務，包括由具備兒童發展、輔導和兒童權利的專業知識和經驗的專責人員在父母決定離異及考慮往後子女安排的過程中，儘早為子女提供協助，處理他們上述的需要，同時支援他們參與有關自己安排的決定和表達意見（包括但不限於利用法定機制如獨立法律代表），及避免他們陷於父母糾纏不清的衝突，成為父母紛爭的磨心。參考外國經驗，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。

3.4 配套服務不足

有調查結果⁴顯示，目前婚姻逆境支援服務不足，無論基層或職業女性面對分居或離婚時，都深感求助無門。另一方面，從子女最佳利益出發，支援離異家庭子女及協助他們參與和表達意見的服務，更是鳳毛麟角。諮詢文件提出，社署將推出子女探視服務先導計劃⁵，以協助離異父母與子女接觸的安排。然而，父母間之矛盾往往不止於安排探視，而子女的生活起居以至各項大小安排均會成為雙方爭執的導火線。參考外國經驗，此類為離異家庭而設的親職協調以及支援離異家庭子女及協助他們參與及表達意見的服務多為專門範疇，有別於一般家庭輔導服務。事實上，本地非政府機構亦有試辦親職協調或共享親職的專門服務，當中亦有嘗試實踐兒童為本的原則，但由於欠缺政府當局的政策支持，服務規模始終較細，並且服務發展缺乏穩定性。

4. 具體建議：

4.1 政策措施

- 正視長久以來追討贍養費的問題，重新考慮設立贍養費局，負責贍養費的收取、追討及發放，避免兒童因贍養費爭議成為磨心。
- 加強社會服務與司法機構的協作，建立及早介入機制，參考新加坡及英國經驗，規定所有離婚申請個案必須接受有關「父母責任模式」及背後原則（以子女的「最佳利益」為先）的資訊和教育服務。

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 香港基督教女青年會 (2013)：《香港婦女對分居及離婚看法調查》

⁵ 諮詢文件第 50 段

- 成立跨部門專責小組，並邀請不同界別持份者參與，就各項與實行「父母責任模式」之相關政策及服務配套，制定跟進計劃及監察執行情況。

4.2 配套服務

- 設立一站式支援服務，為離異家庭提供專門化支援，包括：以子女為本/容納子女參與的親職協調輔導、子女探視支援、子女輔導及支援、資訊講座、治療及互助小組、公眾教育、專業培訓等，以協助離異父母實踐以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；並以兒童友善和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(包括但不限於利用法定機制如獨立法律代表)。
- 上述服務的對象應涵蓋所有考慮離婚的家庭，而不限於高衝突或需進入司法程序的離異家庭。
- 透過實證研究監察及評估「父母責任模式」的實施對離異夫婦及子女的影響，及有關支援服務的成效，並建立一套適合於本地社會文化的服務模式，以作服務發展的參考。基於前線同工反映，一些獲判共同管養令(joint custody)的離異家庭子女，需於一星期內居於 3 個不同地點，甚或每個星期的安排均不同，本會認為當局需持續監察在「父母責任模式」實施後，各種子女照顧安排對他們身心健康的影響，讓申請離異的父母及法院有所參考，以真正保障子女福祉及最佳利益。
- 參考外國經驗⁶，實行「父母責任模式」後的訴訟數字普遍上升，因此，當局應發展及推廣以子女為本/容納子女參與的家事調解服務作為法律程序以外的選擇，以減少父母雙方的敵對性，以提升司法系統的效率。

4.3 教育培訓

- 加強社區教育，喚起社會人士對離異家庭的關注，提升公眾對父母責任模式及背後原則（以子女的「最佳利益」為先）的認知及接納。
- 為社工、律師、教師及司法等相關專業人員提供培訓，加強各專業界別對父母責任模式、兒童權利及兒童心理的了解及掌握。

⁶ 悉尼大學聯同澳大利亞家事法庭在二零零零年發表的《The Family Law Reform Act 1995: The First Three Years》報告書

5. 結語：

參考外國經驗，澳洲於2006年推行家事法律改革，同時輔以由政府當局統籌及資助的措施，包括設立多間家庭關係中心(Family Relationship Center)、設置網站及電話熱線服務。此外，同時開展為期三年的政策研究，以了解改革成效。而英國於2014年進行的法律改革，亦同時規定離婚個案必須接受資訊和教育服務。這明顯說明，制定有效政策措施，以及發展專門配套服務，為實踐「父母責任模式」的關鍵要素。

綜合上述意見及分析，本會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在政策措施、配套服務以及教育培訓三方面的準備工夫，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。

— 完 —

查詢:

梅偉強

總主任（家庭及社區服務）

電話：2864 2949

moses.mui@hkcss.org.hk

姚潔玲

總主任（兒童及青少年服務）

電話：2864 2936

karen.yiu@hkcss.org.hk

2016年3月24日