

香港社會服務聯會
就《子女管養及探視權：應否以立法形式推行「共同父母責任模式」
交勞工及福利局的意見

前言：

法律改革委員於 2005 年提出《子女管養及探視權報告書》後，本會一直關注其進展。就勞福局於 2011 年底提出的《子女管養及探視權：應否以立法形式推行「共同父母責任模式」》諮詢文件，本會整合服務機構、前線社工及服務使用者的深入討論後，提出下列意見：

1. 對「共同父母責任模式」的整體意見

1.1 「共同父母責任」模式是理想的管養模式

父母對子女應有持續的管養責任，有意義的親子聯繫不應因為父母離異而終止。「共同父母責任模式」的理念正提醒社會各界（包括家長、司法人員及其他專業人士），回應離異家庭的需要時，要以兒童的福祉為重，不應單看父母權利。這是值得推廣的範式轉移(Paradigm Shift)。

1.2 推行「共同父母責任模式」需要三管齊下

要有效地實踐「共同父母責任模式」，取決於當事的家庭狀況、家庭功能、離異父母的溝通和合作能力等因素，然而，這都受到法律、公共政策和社會文化等制度影響。推動家庭關係和功能的變遷，需要由法律、政策和文化三管齊下。單以一種方法處理，只會適得其反。

2. 對諮詢文件內容的意見

2.1 保障兒童

當局表示「共同父母責任模式」是以兒童為中心，但諮詢集中討論父母權利和責任，對保障兒童的權利，支援兒童參與規劃和執行管養和探視計劃，協助兒童向父母及法庭表達意見等皆未有說明。就今次諮詢工作，應專門設立與兒童溝通的渠道，直接收集兒童意見。

2.2 單以立法形式推行「共同父母責任模式」難以達致預期果效

對諮詢文件 3.3(b)和(c)所述「促使和鼓勵父母離婚後繼續參與子女的生活」和「離婚父母便不再需要為爭奪管養權而角力」甚有懷疑。根據業界的經驗，即使不爭奪管養權，離異父母仍可為同住、聯繫或生活大小事務展開無窮無盡角力。事實上，單單改革法律不足以化解紛爭。以「一刀切」的辦法以「共同父母責任模式」處理絕大部份的個案，反而失去靈活性，更難滿足個案的獨特性。

2.3 缺乏考慮對離婚家庭的社會和心理需要

離婚對家長和子女的心理和生活帶來重大影響，社會和心理的支援都很重要。承 2.2 的意見，離異父母的角力，問題源於關係惡劣，溝通和協調欠佳，難於適應離婚等因素。追根究底，應由改善溝通和重建合作入手。

2.4 保護弱勢群體

除了有家暴危機的個案，有濫藥、精神問題或跨境生活的家庭，離異父母就管養和探視子女的溝通和合作普遍困難，危機因素亦有別於一般家庭。因此，實行「共同父母責任模式」時，必需詳細考慮各類弱勢群體的處境。

2.5 擔心濫用司法程序

服務使用者亦擔心，製造麻煩者以「共同父母責任」為由，處處介入子女管養事務，藉機製造麻煩。

2.6 離異父母的主要訴求

離異父母認為，當務之急，應該著力於當前三個難題：

(a) 父母以外的親屬無法取得兒童管養權

社會上不少兒童由祖父母或親屬擔當實質的照顧者，可是法例不容許第三者取得管養權，使得這類家庭遇到很大的麻煩。

(b) 無法探視子女

由於同住父母的阻撓，甚至秘密搬遷，持探視令的父母難以維繫親子關係。若無法自行解決，只能提出訴訟。可是，不少非同住的父母批評，法律程序費時失事，效果欠佳，「探視令」尤如虛設。他們表示，若無輔助措施，將「探視令」改為「聯繫令」也是無補於事。

(c) 拖欠贍養費

現時，被拖欠贍養費的家長對問題已束手無策，生活困苦。部份服務使用者擔心前配偶因「共同父母責任」為借口，名正言順地減少贍養費，可是，對方卻未同時負起更多責任，對照顧者造成經濟上的壓迫。

2.7 政府的承擔及投入是成功關鍵

參考澳洲經驗，2006 年的家事法律改革輔以司法當局統籌和資助的措施，包括開設網站，電話熱線，家庭關係中心(Family Relationship Center)。此外，改革後，同時開展為期三年的政策研究。澳洲例子說明，改革法律時，需與資

訊、服務和政策配套並行，向服務投放資源，改革公共政策，這才是改變公眾思維，實踐「共同父母責任」的關鍵要素。

2.8 立法以外的其他方法

諮詢文件只選取以「立法形式」的單一辦法，沒有備選方案。諮詢文件中的新加坡經驗，就以法庭案例，法律和公共政策改革，輔以專門的家庭輔導和家庭調解服務，落實「共同父母責任模式」的理念，藉得香港參考。

3. 具體建議

「共同父母責任模式」的理念良好，但諮詢文件缺乏周全考慮，對於篩選豁免使用「共同父母責任模式」個案的機制、政策協調、開展支援服務等皆未有交待。為此，本會現提出下列建議：

3.1 三管齊下實踐「共同父母責任模式」

成功實踐「共同父母責任模式」需建基於法律、公共政策和社會文化之上；因此，當局要三管齊下，具體內容包括：

3.1.1 公共政策方面

- 政府當局需設立專責統籌部門，以司級官員統領，協調房屋、教育、福利、法律等公共政策和措施。
- 就各項措施的細節制訂時間表和預留足夠資源。

3.1.2 社會服務及公眾教育方面

- 設立「離異家庭服務中心」，提供「一站式」的社區教育、家事調解、法律諮詢、個案及小組輔導服務。針對有家暴危機的家庭或問題家庭，提供專門的施虐者輔導、親職協調等服務。
- 設立專門的「探視服務」，由專職「親職協調員」(Parenting Coordinator) 提供服務，協調聯絡和探視的安排，教育離異父母協調管教方法。此外，協助兒童跟進親職計劃的執行情況，並向父母反映意見。
- 針對單親爸爸的處境，加強單親爸爸男士服務，協助持管養權的爸爸管養子女，另外，支持持探視權的爸爸維繫親子關係。
- 加強社區教育，包括婚前輔導、婚姻與家庭的輔導和離婚教育等。

3.1.3 法律方面

- 設立「兒童顧問」(Children Consultant)的制度，由「兒童顧問」協助兒童於管養及探視的訴訟過程中表達意願，參與制訂親職計劃。
- 設定豁免採用「共同父母責任模式」的機制，訂立涵蓋範圍，辨識準則，

以免這豁免條款成為父母爭奪子女的一項策略。

- 參考外國經驗，實行「共同父母責任模式」後的訴訟數字普遍上升，因此，可參考外國經驗，支持和推廣家庭調解服務，減少雙方的敵對性，以加快司法系統的效率。
- 制訂防止濫用訴訟程序的制度，以及相關的保護措施。

3.2 急需改善的措施

推行「共同父母責任模式」之前，當局仍要積極改善當前的管養安排、探視安排和贍養費等問題。

3.2.1 管養安排

回顧《子女管養權及探視權報告書》(2005年)，法律改革委員會建議容許第三者(例如祖父母、親戚)申請兒童的管養權。綜合實務經驗，這是合情合理的做法，當局應積極落實這措施。

3.2.2 探視安排

維繫有意義的親子關係，父母的承擔和合作是不可或缺。根本方法，應由教育和輔導著手，推動離異父母合作，提升協調管養和探視的能力。參考 2.2 部份，當局要盡快設立專門的探視中心，協調離異父母安排探視。此外，適當的阻嚇亦是必要，當局應對阻撓探視的人士設定罰則。

3.2.3 贍養費

贍養費是眾多單親家庭賴以為生的命根。當局應秉持今次諮詢的理念，以兒童為中心，設立中央執行和監察機構，解決拖欠贍養費的問題。

3.3 培訓及人手規劃

政府當局應著力展開離婚教育，並為社工、律師、教師等人員提供各種程序的培訓，制訂長期的人手規劃。

3.4 本地研究

現時改革的理據和案例，大多來自海外司法系統，缺乏本地的研究基礎。建議實施法律改革之前，應先進行本地研究。另外，將來實施改革後，進行跟進政策研究，檢視改革成效。

總結

工作小組肯定「共同父母責任模式」的理念。可是，不贊成在現階段單以立法形式推行「共同父母責任模式」，立法與配套措施必需要協同進行。因為，處理涉及家暴個案、保障兒童最大的利益、輔助離異家庭制訂和執行親職計劃的配套措施皆未有清楚工作計劃、時間表和預留資源，亦沒有本地的實證研究資料配合下，單以立法形式進行改革，只會弄巧反拙，為離異家庭造成新的麻煩。

查詢：

梅偉強

社聯家庭及社區服務總主任

2864 2949

moses.mui@hkcss.org.hk

香港社會服務聯會

2012年4月30日