

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1483/12-13(03)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2013年7月8日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

香港的子女管養及探視權

目的

本文件旨在提供有關香港的子女管養及探視權的背景資料，並闡述議員過往就此所作的討論。

背景

2. 1995年，當時的律政司及首席大法官要求法律改革委員會(下稱"法改會")審議關乎兒童的監護權及管養權的法律，並就如何作出適當的修改提出建議。法改會遂成立一個小組委員會負責審議此事。該小組委員會於1998年就監護權及管養權發表了一份諮詢文件，載述其改革建議。經諮詢後，法改會在2002年至2005年期間發表了一系列共4份的報告書，分別為：《兒童監護權報告書》、《國際性的父母擄拐子女問題報告書》、《排解家庭糾紛程序報告書》及《子女管養權及探視權報告書》。據政府當局表示，當局已完成就實施《兒童監護權報告書》的建議提出的立法修訂。至於實施《國際性的父母擄拐子女問題報告書》的建議方面，載有相關法例的修訂建議的法案，已納入2012-2013年度的立法議程。

3. 政府當局表示，2005年3月發表的《子女管養權及探視權報告書》(下稱"《報告書》")，就有關子女管養權及探視權的安排提出了72項建議，當中包括香港應效法英格蘭與威爾斯及澳洲等司法管轄區，把"共同父母責任模式"(下稱"該模式")引入家事法。法改會認為，該模式可令已離婚的父母雙方繼續積極參與子女的生活。

4. 2011年12月，政府當局就法改會建議以立法方式推行該模式，以取代現行家事法下的管養及探視安排，展開公眾諮詢。據政府當局表示，當局會因應蒐集所得的意見，就應否及如何落實《報告書》的相關建議制訂安排。

委員的商議工作

落實法律改革委員會的建議

5. 在2007年至2009年期間的多次立法會會議上，多名議員曾詢問政府當局將如何推展法改會在《報告書》中提出的建議、進展緩慢的原因，以及落實有關建議的時間表。

6. 在2009年5月13日的立法會會議上，有議員提出質詢，詢問政府當局會否及何時推展法改會在《報告書》中提出的建議。政府當局回覆時表示，法改會所提出的建議會從根本上改變現行家事法的"管養權"概念，在多方面對兒童及家庭均影響深遠。政府當局認為，在決定是否及如何採納《報告書》的建議時，必須仔細研究各項建議，並作全盤考慮。政府當局亦會在過程中因應需要徵詢持份者的意見。

7. 政府當局亦指出，在獲諮詢的社福界持份者及婦女團體當中，大多贊同該模式所秉持的理念。不過，部分持份者認為，把該模式應用於本地家事法未必可取。有人擔心一些在離婚後關係破裂的父母，可能會利用有關法例，故意阻撓關乎子女的重大決定，最終反而阻礙子女的發展，損害他們的利益。政府當局亦表示，澳洲有研究顯示，該國在引入該模式後，有關的法院訴訟有上升趨勢；可見新的模式有可能被存心製造麻煩的父母濫用。

8. 政府當局又表示，在檢討當時的《家庭暴力條例》時，已採納《報告書》的相關部分，包括當中的第33及35項建議¹。政府當局已引入條文，賦權法院在根據《家庭暴力條例》發出涉及兒童的強制令時，可更改或暫停執行對相關兒童現行有效的管養令或探視令。有關的修訂條例草案於2008年6月獲立法會通過，並自2008年8月起生效。

¹ 根據第33項建議，法改會建議政府當局檢討關於家庭暴力的法律，並引入改革措施改善該等法律的涵蓋範圍和成效。第35項建議則建議賦權法院在根據《家庭暴力條例》發出強制令時，可同時作出臨時措施，暫停執行或更改先前已發出的探視令或聯繫令。

9. 在2010年2月8日的福利事務委員會(下稱"事務委員會")會議上，委員表示關注《報告書》建議的實施進度。政府當局回應時表示，鑒於所建議的模式對兒童及家庭影響深遠，政府當局將需仔細研究各項建議，並繼續諮詢相關持份者。政府當局在決定會否及如何採納該等建議前，會審慎處理有關實施法改會建議的事宜，並仔細考慮相關持份者的意見。

10. 有委員要求當局提供進一步資料，列明至今曾獲諮詢的持份者，以及他們對法改會的建議有何意見。政府當局回應時表示，曾就該模式徵詢香港律師會(下稱"律師會")、一些社工及婦女團體的意見。據政府當局表示，律師會認為，該模式會對兒童有利，因為父母雙方離婚後仍對其子女負有責任。

11. 政府當局亦表示，獲諮詢的社工及大多數婦女團體均贊同該模式的基本理念，但對下述事項表示關注 ——

- (a) 父母離婚後，就其子女的事宜所提出的訴訟數目可能會增加；
- (b) 一些父母可能會濫用參與子女生活的權利，故意反對或阻撓關乎其子女的重要決定；
- (c) 為子女作出重大決定前通知前配偶或取得其同意的規定，可能會為父母(包括家庭暴力受害人)造成不必要的憂慮和滋擾；及
- (d) 加強教育以改變父母對管養權事宜的觀念，可能會較改革法律更見成效。

應否以立法形式推行共同父母責任模式

12. 事務委員會曾先後在2012年1月9日及2月25日的會議上聽取當局簡介有關子女管養及探視權的諮詢文件(下稱"諮詢文件")及團體就此提出的意見。部分委員對於以立法形式引入該模式有所保留，因為法院可適當地發出共同管養令。該等委員關注到，有關須徵得對方同意及通知對方等要求，可能會被懷有敵意的父或母在離婚後用來阻撓及騷擾其前妻或前夫。這情況亦會引致法律糾紛及對他們的子女造成困擾，最終阻礙這些子女的發展。部分委員質疑引入該模式能否妥善處理在離婚訴訟中的分歧及為子女訂定父母安排。

13. 委員察悉律師會的意見，認為發出共同管養令與推廣父母責任所建基的法律基礎不盡相同。經研究子女管養權及

探視權的現行法例，以及參考《聯合國兒童權利公約》所訂有關締約國須維護父母雙方對兒童的養育及發展負有共同責任的原則的規定後，律師會認為政府當局應提出法例修訂。

14. 另有委員認為，父母共同教養子女有利於子女的健康成長及發展，因此應予引入及推廣。政府當局應先採取措施，回應有關關注指當局有需要在立法建議獲得通過前，為離異家庭提供具體的支援服務，並修訂房屋及福利服務的政策，以配合立法建議的實施。當局亦應加強有關共同父母責任及父母權利的公眾教育。

15. 政府當局解釋，從需要社會福利署進行評估的管養令可見，儘管獨有管養令仍佔大多數，共同管養令的數目已有所增加。該模式強調父母雙方須對子女承擔持續的責任。當局會推廣共同父母責任的概念，不論該模式會否以立法形式推行。政府當局會考慮在2011年12月進行的公眾諮詢期內收集所得的意見，制訂其工作計劃，以提出相關的建議及推展公眾教育活動。

16. 部分委員認為，政府當局在提出立法建議前，應研究以立法方式實施該模式，對促使兒童更健康快樂地成長是否有效。

17. 政府當局表示，法改會在《報告書》中曾就英格蘭與威爾斯、蘇格蘭、澳洲及新西蘭所作的法律改革進行研究。就英格蘭與威爾斯及澳洲的法律改革所作的評估顯示，以立法形式推行共同父母責任的原則，其基本好處毫無爭議之處，但在達至該模式的目標方面則存在一些問題，包括法院訴訟數目增加及有關安排被存心製造麻煩的父母濫用。為解決所發現的問題，英格蘭與威爾斯及澳洲在2006年對其家事法例再作修訂。除上述4個西方普通法司法管轄區的情況外，諮詢文件亦有涵蓋新加坡的經驗。新加坡決定以非立法形式推廣該模式。政府當局向委員保證，當局在決定應否以立法形式推行該模式時，會考慮香港的獨特情況。

18. 在沒有配套支援服務(例如調解及輔導服務)以促使父母合作及持續承擔責任的情況下，委員對該模式能否順利推行有所保留。他們認為不論該模式會否以立法形式推行，政府當局亦應在這方面提供更多資源，並加強宣傳為離婚父母所提供的支援服務。

19. 據政府當局表示，綜合家庭服務中心一直有為有需要的家庭提供一站式綜合服務。此外，司法機構亦一直推廣及鼓勵父母以調解方式解決糾紛。

20. 委員促請政府當局，不論該模式會否以立法形式推行，當局亦應制訂具體的工作計劃，推廣父母共同教養子女的理念。

最新發展

21. 政府當局將於2013年7月8日的會議上，向事務委員會簡介有關就法改會的建議進行的公眾諮詢的結果及未來路向。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年7月3日

香港的子女管養及探視權

相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會	2007年5月23日	<u>會議過程正式紀錄</u> (第31-37頁)
立法會	2009年5月13日	<u>會議過程正式紀錄</u> (第6-13頁)
福利事務委員會	2010年2月8日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年1月9日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年2月25日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2013年7月3日