

政策制訂過程中的家庭角度

目的

本文件旨在告知委員，政府承諾在政策制訂過程中，把家庭角度列為重要考慮因素。請委員就下文第 4 段開列的領引問題提供意見，以助決策者在政策制訂過程中更周詳地考慮家庭角度。

把家庭角度列為政策制訂過程中的重要考慮因素

2. 行政長官在二零零八至零九年度《施政報告》中承諾，政府會致力研究如何在政策制訂過程中考慮家庭角度。政府在制訂政策時顧及家庭角度，可更有效平衡家庭的各種需要，從而有助重大政策建議較易得到社會各界的支持。

如何在政策制訂過程中落實考慮家庭角度

3. 決策者具備良好的家庭意識及觸覺，且能確定家庭及其成員不同的需要，以及平衡這些因素與其他政策目標及考慮因素，至為重要。

4. 我們以美國和新西蘭的情況為例(見 *附件 A*)，並根據家庭議會確定的家庭核心價值，擬定以下一些領引問題，以協助決策者在制訂、實施、監察及評估政策的過程中顧及家庭角度：

為考慮家庭角度而擬定的一些問題

決策者請考慮擬議的政策是否和如何顧及以下事項：

愛與關懷：

- 鞏固家庭關係以及家庭成員之間的關係(例如：增進夫妻關係；增加父母養育和教養子女的能力、所需的知識和責任承

擔；促進跨代關係)

- 促使家庭成員互相關顧，包括照顧有特殊需要的成員
- 保障家庭成員免遭虐待、暴力對待或疏忽照顧

責任與尊重：

- 尊重家庭成員的權利
- 促使家庭成員盡責任互相扶持(不論是經濟上或其他形式的支援)
- 認同家庭需要與個人需要互為影響

溝通與和諧：

- 促進家庭成員的溝通
- 協助家庭成員更佳平衡對工作、家庭和社會的責任
- 促進家庭與其他親屬以至社區／鄰居的聯繫

5. **附件 B** 載有一個 **假設例子**，說明如何在政策制訂過程中考慮家庭因素。

6. 此外，我們鼓勵政府部門在制訂政策以及推行計劃時，採用關乎家庭的相關資料。另外，也可參考政府統計處的刊物及專題報告。

徵詢意見

7. 委員請察悉政府決定在政策制訂過程中加入家庭角度為考慮因素，並請就上文第 4 段開列的問題提出意見。

家庭議會秘書處

二零零九年三月

海外採納家庭角度的例子

美國的經驗：評估政策對家庭的影響的清單

制定家庭友善政策，首先須提出關乎宏旨的問題：

- 政府及社區機構如何加強家庭助人自助的能力？
- 該項政策(或計劃)對家庭有何(或將會有何)影響？會促進抑或損害家庭生活，鞏固抑或削弱家庭生活？

問題看似簡單，但要回答也並非易事。

清單開列六大原則，每一項都提出一系列關於家庭影響的問題。該六大原則如下 —

- 政策和計劃的目標，應是支援和輔助家庭發揮功能，萬不得已，才提供服務(例如寄養服務)，代家庭履行責任。
- 政策和計劃應鼓勵並促使家庭成員承擔婚姻、為人父母和家庭的責任，確保家庭穩定，尤其是有子女的家庭。
- 政策和計劃須認同家庭成員互相依靠，親情可持久維繫家庭，親人會盡責彼此扶持，以及家庭資源豐富，可用以協助家中成員。
- 政策和計劃向個別人士提供服務時，須視家庭為伙伴，並在制定政策、籌劃和評估計劃方面，視家庭為基本資源。
- 政策和計劃須確認和尊重家庭生活的多樣性。

- 赤貧和極需社會支援的家庭，以及確定為面臨破裂的家庭須納入政府政策和計劃的考慮範圍。

原則 1 對家庭的支援和家庭責任

政策和計劃的目標，應是支援和輔助家庭發揮功能，萬不得已，才提供服務，代家庭履行責任。

有關建議或計劃是否：

- 支援和輔助父母及其他家庭成員履行責任？
- 鼓勵他人即使沒有必要，也代家庭發揮功能？
- 對家庭須負責在財政及／或生活上照顧受供養、病重或殘疾的家庭成員一事，有不切實際的期望？
- 強制非與子女同住的父母履行責任，給予子女經濟支持？

原則 2 家庭成員組合和家庭穩定

政策和計劃應盡可能鼓勵並促使家庭成員承擔婚姻、為人父母和家庭的責任，確保家庭穩定，尤其是有子女的家庭。一般來說，只有為保護家庭成員免受嚴重傷害，或應家庭本身的要求，才可介入有關家庭成員組合和居住安排的事宜。

有關政策或計劃有否：

- 鼓勵或不鼓勵結婚、分居或離婚？
- 鼓勵或不鼓勵生育、寄養兒童或領養兒童？
- 助人持守婚姻承諾或履行為人父母的責任？

- 以合宜的準則判斷應否讓兒童或成人與家人分開？
- 在認定目標正確時，分配資源，助人維繫婚姻或家庭完整？
- 認同家庭關係有重大轉變(例如離婚或領養兒童)，影響深遠，應不斷給予支援和關注？

原則 3 家庭參與和家庭成員互相依靠

政策和計劃須認同家庭成員互相依靠，親情可持久維繫家庭，親人會盡責彼此扶持，以及家庭資源豐富，可用以協助家中成員。

有關的政策或計劃在多大程度上：

- 認同家庭需要與個人需要互為影響？
- 認同照顧有特殊需要的家庭成員(例如肢體殘疾、弱智或長期病患者)涉及複雜問題和責任？
- 讓直系親屬以及其他親屬參與其事，共同尋求解決辦法？
- 認同家庭成員與家人的關係縱使存在問題或極其惡劣，始終有親情持久維繫？
- 建基於家庭生活必需的非正式社會支援網絡，例如社區／鄰舍組織、宗教社團等？
- 尊重家庭對如何分工合作的決定？
- 正視家庭成員權力分配不公的問題？
- 確保所有家庭成員的觀點均獲反映？
- 評估和平衡家庭成員互相矛盾的需要、權利和利益？

- 既顧及父母的權利和家庭完整，又保障家人的權利和安全？

原則 4 家庭的伙伴關係和賦權事宜

政策和計劃應鼓勵每個人及其近親，與推行計劃的專業人員結成伙伴，協力服務家人。此外，在制定、推行以至評估政策和計劃方面，父母和家庭代表是基本資源。

有關政策或計劃有何具體方法：

- 向家庭提供全面的資料及多個選擇？
- 尊重家庭自主，以及讓家庭自行決定？基於什麼原則不顧及家庭自主，以及容許推行計劃的人員介入並作出決定？
- 鼓勵專業人員與受助人、病人或學生的家庭合作？
- 統籌所需的多種服務時有否顧及家庭的需要？能否妥善配合家庭參與的其他計劃及服務？
- 有否設法便利家庭接受各項服務，包括安排適合地點、服務時間，以及提供簡單易用的申請表及參與服務的表格？
- 避免參與的家庭遭受貶抑、蒙羞或陷入備受屈辱的處境？
- 讓父母和家庭代表參與制定、推行以至評估政策和計劃？

原則 5 家庭的多樣性

家庭有各式各樣的形態和組合，政策和計劃須顧及對各類型家庭的不同影響。政策和計劃須確認和尊重家庭生活的多樣性，不可純粹因為家庭的結構、角色、文化價值或處於人生某個階段而歧視或懲罰某些家庭。

政策或計劃如何：

- 影響不同類型的家庭？
- 確認家庭成員跨代之間的關係和責任？
- 提供充分理據，支持只針對某些類型的家庭，例如只針對就業父母和單親家長？是否沒有充分理由而歧視或懲罰其他類型的家庭？
- 確定和尊重來自不同種族、人種、宗教、文化及地理背景的家庭，其與計劃的成效有關的不同價值觀、態度及行為？

原則 6 對極需援助家庭的支援

赤貧和極需社會支援的家庭，以及確定為面臨破裂的家庭須納入政府政策和計劃的考慮範圍。

政策或計劃：

- 可否識別赤貧或極需社會支援的家庭，並通過公營部門向其提供支援服務？
- 有否支援面臨破裂和資源最匱乏的家庭？
- 有否把措施和資源集中於預防家庭問題，以免問題演變為重大危機或長期狀況？

新西蘭的經驗：評估政策對家庭的影響的清單

1. 對家庭的認同和支援

- 政策如何顯示對家庭的認同和支援？
- 政策能否幫助家庭成員履行責任，而沒有削減其自主權？
- 政策有何措施支援極需協助、處於弱勢或面對危機的家庭？
- 政策有否顧及社會的整體情況以及其對家庭的影響？
- 政策是否確認家庭可與其他親屬及社區網絡有所聯繫？
- 政策如何照顧和平衡個人與家庭的需要？

2. 家庭的多樣性

- 政策如何影響不同類型的家庭？政策有否提供充分理據，支持只針對某些類型的家庭？
- 是否確認和尊重家庭在與政策成效有關的文化、人種、宗教、性別方面的多樣性？
- 政策對各類家庭的基本假設，在多大程度上可適當反映其了解家庭類型和需要的多樣性？
- 政策是否確認每一家庭和每一代人的家庭關係和責任？
- 政策加強家庭能力的方式，是否符合毛利人的文化認同感和自決權？

3. 家庭生活水平

- 政策有否影響家庭維持適當生活水平的能力？
- 政策有否影響家庭改善經濟和積聚資產的能力？

4. 家庭的建立／瓦解

- 政策有否獎勵或不鼓勵家庭作出結婚、離婚、分居、生育／領養兒童等決定？
- 政策有何措施支援家庭發揮抗逆力，自行應付人生的過渡期、逆境及轉變？

5. 家庭功能

- 政策在多大程度上解決家庭和家庭成員的安全問題，以免家庭成員遭虐待、暴力對待或疏忽照顧？
- 政策如何維護或強制父母履行責任？
- 政策如何提升父母教養子女的能力，以及推廣養兒育女所需的知識、技巧和責任承擔？
- 政策如何支援家庭成員互相關顧，包括照顧老弱病殘、年幼或極需支援的家人？
- 政策有否影響家庭把文化、知識及價值觀代代相傳的能力？
- 政策有否影響家庭平衡受薪工作以及對家庭和社羣的承擔的能力？
- 有何措施確保個別家庭成員的權利獲其他家庭成員尊重？
- 家中的權力關係對政策有何影響？

6. 家庭參與

- 政策認為政府機構、社羣以及家庭之間的伙伴合作關係對應付家庭需要如何重要？
- 政策如何確保家庭可獲得妥善服務？
- 政策如何消除家庭參與社會事務及經濟活動的障礙？
- 政策提供什麼機會，讓家庭參與制定、推行、落實和評估政策及服務？
- 政策如何賦權社羣回應家庭的需要？

政策分析員填寫這份清單時，如發現任何直接或間接的潛在不良影響，應考慮採用更嚴謹的方法，評估潛在影響的範圍及持續時間，並研究能否避免這些影響。有關方法可包括經濟分析、性別分析和影響評估。

說明如何在政策制訂過程中考慮家庭角度

假設例子：

有關“認可香港的足球、賽馬和六合彩博彩活動”的擬議政策

課題

解決非法賭博問題，非法賭博導致認可的足球、賽馬、六合彩博彩活動的投注額持續下降。

從家庭角度考慮的事宜

我們知悉有些反對賭博的團體關注到，該建議可能會令社會和家庭問題惡化。我們認為，向持牌營辦機構採取相應的規管措施(例如嚴禁接受未成年人士投注)，以及針對沉迷賭博問題實行預防及緩減措施，應有助解決這些團體關注的問題。

總的來說，比諸“坐視不理”，建議對家庭的影響較為正面。建議有助打擊非法賭博，並緩減相關的犯罪活動，以及維持博彩稅收入在穩定水平。

我們明白沉迷及／或非法賭博必定有損家庭關係及家庭成員之間的和諧。

認可上述各種博彩活動，有助把非法博彩活動引導到受規管的正當途徑，因此，有助緩減或盡量減少經“地下”收受賭注者進行的非法博彩活動所帶來的禍害及社會問題。

當局在實行認可／規管賭博活動的建議時，會加強有關沉迷賭博的公眾教育和預防措施，並提供治療及輔導服務，以協助問題及病態賭徒。此外，當局會考慮家庭的需要和個人的需要，並制定整體支援計

劃，更全面、更持平地解決個人和家庭所面對的問題。舉例來說，除了個人輔導之外，當局還會提供小組及家庭治療，鼓勵賭徒坦誠、開放地與家人及朋友討論本身的問題。

上述整體支援計劃會鼓勵問題及病態賭徒與家人訂定各項事務的優次，並在可行情況下安排他們加入支援網絡，該網絡所連結的不僅是賭徒本身的家庭，還有其他面對類似問題的賭徒家庭。幫助問題及病態賭徒，免其沉迷賭博以致泥足深陷，可以令他們更妥善擔當本身的職責，盡快重過正常生活。

此外，政府如能及早並較易找出問題及病態賭徒，便有更大把握盡快保障他們的家庭成員免遭虐待、暴力對待或疏忽照顧。

我們曾考慮全面取締本港的賭博活動和賭博途徑。然而，在考慮過執法和政府收入的事宜後，認為並不可行。

總括來說，我們認為即使政府禁止賭博，非法市場仍大有可能迅速擴大。這最終會帶來更多罪行和更高的社會成本，對本港家庭為害甚或更大。