

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1076/01-02(04)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

立法會民政事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料文件

設立代收及追收贍養費的中介組織和相關事宜

目的

本文件簡述立法會議員以往就設立代收及追收贍養費的中介組織進行的討論和相關事宜。

設立中介組織的構思

2. 設立代收及追收贍養費的中介組織的構思最初是在民政事務委員會1996年4月26日的會議上提出。在該次會議上，事務委員會與關注團體討論離婚人士在收取贍養費方面所遇到的困難。關注團體認為，設立中介組織代收贍養費是解決問題的方法。委員普遍支持該項意見。

政府當局就外國經驗進行的研究

3. 政府當局在民政事務委員會1996年11月22日的會議上告知委員，當局就外國經驗進行的研究對中介組織的成效存疑。政府當局指出，若干國家的經驗顯示，如果中介組織在即使無法向有關支付人收取款項時，仍會向贍養費受款人付款的話，將會導致高比率欠付贍養費的情況。在該等情況下，納稅人便需要補貼贍養費受款人。政府當局進一步指出，若干海外國家的社會保障援助得以減輕，由中介組織評估贍養費是部分原因。在香港，該類評估是由法庭作出，若將該項權力由法庭轉移至某個行政機構，將會是一項重大的憲制改變。政府當局認為設立中介組織應是最後才採用的方法。

羅致光議員在1997年2月26日立法局會議上動議的議案

4. 在1997年2月26日的立法局會議上，羅致光議員動議下列議案：“鑑於很多離婚人士及其子女在追討贍養費時遭遇各種困難，本局促請政府成立一中介組織——贍養費管理局，負責贍養費的收

取、追討、發放及有關管理工作，促使離婚人士履行其供養分居子女的責任”。該議案獲立法局通過。

5. 當時的政務司就該議案辯論致辭時告知立法局，在1996年8月，司法機構發表一份由首席大法官所委任的工作小組所擬備的報告書，其中提出建議修訂有關婚姻法律訴訟的常規和程序。政府當局已經優先處理那些須要修訂法例的改善追收贍養費的建議。他指出，應該先讓這些改善措施落實推行及評估它的成效；在此之前，不應該考慮對現時的行政機制作出任何重大的改變。

修訂法例以改善贍養令的執行

《1997年婚姻及子女(雜項修訂)條例草案》

6. 按首席大法官委任的工作小組就修訂婚姻法律訴訟的常規和程序提出的建議(見上文第5段)，政府當局在1997年4月30日向立法局提交《1997年婚姻及子女(雜項修訂)條例草案》。該條例草案旨在修訂《未成年人監護條例》、《分居令及贍養令條例》、《婚姻訴訟條例》及《婚姻法律程序及財產條例》，而該條例草案其中一個目的是為了有助收取及追收贍養費。該條例草案建議，贍養費支付人如無合理理由而欠付贍養費，法院可發出命令，扣押其入息，例如要求僱主從其薪金中扣除贍養費，並將有關款項直接支付予贍養費受款人。該條例草案又賦權首席大法官制訂規則，就申請扣押入息令及執行該等命令的法庭程序作出規定。根據該條例草案的規定，贍養費支付人須在更改地址後14日內，以掛號郵遞方式，將該項更改通知贍養費受款人。如無合理辯解而不遵行該項規定，即屬犯罪。

7. 該條例草案在1997年6月11日的立法局會議上恢復二讀辯論。羅致光議員在該次辯論中表示，現行法例對領取贍養費的婦女及家庭幫助不大。他促請政府在完成修訂有關法例後重新考慮設立中介組織的可能性。

8. 該條例草案在1997年6月11日獲得通過，而《1997年婚姻及子女(雜項修訂)條例》則於1997年6月27日制定成為法例(1997年第69號條例)。

《扣押入息令規則》

9. 《扣押入息令規則》在1998年2月20日刊登憲報(1998年第118號法律公告)，並於1998年2月25日提交立法會省覽。該等規則由終審法院首席法官根據《1997年婚姻及子女(雜項修訂)條例》制訂，就申請扣押入息令及執行該等命令的法庭程序作出規定(見上文第6段)。立法會在1998年2月27日成立小組委員會研究該等規則。

10. 在1998年4月1日的立法會會議上，為研究《扣押入息令規則》而成立的小組委員會主席陳鑑林議員動議議案，對該等規則作出

修訂，令有關規定更為明確。他並藉此機會提出該小組委員會部分委員的意見，認為贍養費受款人追討欠款的現有渠道仍有嚴重不足之處。該等委員促請政府當局研究設立一個中介組織，並提供額外渠道代受款人收取贍養費，以協助該等受款人向贍養費支付人追討欠款。

11. 民政事務局局長在辯論陳鑑林議員的議案時告知議員，政府當局會在實施上述規則一年後進行檢討，以確定該等規則的成效，並會研究是否有需要提出新措施以協助贍養費受款人。

12. 陳鑑林議員提出的修訂獲立法會支持。經修訂後的規則在1998年4月3日開始生效(1998年第197號法律公告)。

13. 在《1997年婚姻及子女(雜項修訂)條例》及《扣押入息令規則》相繼制定後，扣押入息令計劃在1998年4月開始實施。

就海外中介組織的運作及成效進行的研究

14. 鑒於一個關注團體提交了一篇講述澳洲的子女扶養局在收取贍養費方面取得成功文章，民政事務委員會要求立法會秘書處的資料研究及圖書館服務部就海外中介組織的運作及成效進行資料研究。

15. 資料研究及圖書館服務部在民政事務委員會1998年12月14日的會議上向委員簡介由其擬備、題為“海外國家的子女扶養局”的研究報告(RP04/98-99)。委員察悉，鑑於澳洲、新西蘭、英國及美國計算贍養費收款比率的方法各有不同，故此可作比較的數據並不足夠，因此未能得出結論，確定那一國家的子女扶養局在代收子女贍養費方面做得最好。此外，當局亦沒有關於美國、澳洲和英國在設立子女扶養局前如何計算贍養費收款比率的官方資料。但委員察悉，資料研究及圖書館服務部已就其研究的每個國家計出一個成本效益比例，而計算方法是將個別年度的收款總額除以該年的運作成本。計算結果顯示，在子女扶養局運作成本方面每支出1美元，其收回的贍養費均超過1美元。

16. 政府當局回應時表示，海外國家在設立子女扶養局方面雖然取得成績，但在財政方面亦有重大影響。政府當局認為，在1998年4月開始實施的扣押入息令計劃提供了較為經濟而有效的途徑來追收贍養費。政府當局要求委員讓扣押入息令計劃實施一段時間，然後才就其解決贍養費欠款問題的成效作出定論。

17. 部分委員認為，檢討扣押入息令計劃與檢討是否需要成立中介組織，兩者並非互相排斥。為方便委員日後就在本港成立相若組織的成本效益進行討論，委員要求資料研究及圖書館服務部再進行資料研究，探討該4個曾予研究的國家(即澳洲、新西蘭、英國及美國)有否檢討其子女扶養局的運作情況，以及在該等檢討中有否找出不足之處或已作改善的地方。

海外國家的子女扶養局補充資料

18. 資料研究及圖書館服務部於民政事務委員會1999年6月14日的會議上向委員簡介題為“海外國家的子女扶養局補充資料”的研究報告(RP09/98-99)(見上文第17段)。委員察悉，澳洲、新西蘭和英國均有就其子女扶養計劃的運作情況進行檢討。委員進一步察悉，該等檢討肯定了子女扶養計劃的價值和原則，並提出多項建議，令該等計劃更具效率和更公平。

19. 政府當局認為，很難從資料研究結果總結海外國家的子女扶養局是否具有成本效益，由於並無部分扶養局在設立前的贍養費收款比率的資料，故此無法進行比較。政府當局又指出，納入研究對象的國家成立子女扶養計劃，是因為由法庭評定贍養費的制度不能為離婚案件中的兒童提供足夠及公平的贍養費。然而，事務委員會委員並無建議將評估贍養費的司法權力由法庭轉移至個別行政機構。一名委員指出，政府當局不應排除改變由法庭評估贍養費的現行制度的可能性。他表示，政府當局或可考慮賦權中介組織對贍養費作初步評估，然後由法庭處理就有關評估提出的上訴。

20. 委員認為成立中介組織會鼓勵離婚人士申請贍養費而不倚賴綜合社會保障援助(下稱“綜援”)計劃提供的財政援助。他們指出，如果欠繳款項的贍養費支付人為自僱人士或並無可供扣押的入息，則扣押入息令計劃將無法處理該類個案。政府當局回應時表示，社會福利署由1998年8月開始，已要求所有申請綜援的單親人士申請法庭程序，才可索取贍養費或追收贍養費。但在若干情況下，單親申請人可獲豁免遵守有關規定：贍養費支付人無能力付款、贍養費支付人不知所踪、或贍養費受款人索取贍養費時可能受到暴力對待。

21. 委員強調，在評估成立中介組織的好處時，政府當局應全面評估各項得益，例如可節省的綜援及法律程序開支，以及培養父母供養子女的責任文化對社會造成的影響。在評估工作中顧及贍養費受款人領取贍養費時得以維持尊嚴，亦同樣重要。

1999年12月8日立法會會議席上就“設立追討贍養費的組織”的議案進行的辯論

22. 在1999年12月8日的立法會會議席上，蔡素玉議員就“設立追討贍養費的組織”動議議案，促請政府參考外國經驗，立即設立一個中介組織。

23. 蔡素玉議員在該議案的辯論中表示，設立中介組織有助減輕綜援負擔，並可避免贍養費受款人在收取贍養費過程中尊嚴受損。她認為扣押入息令計劃在追討贍養費方面欠缺成效。她又指出，設立中介組織亦可敦促父母不應因為婚姻破裂而漠視養育子女的天職。

24. 劉健儀議員對蔡素玉議員的議案提出修正案。劉議員對設立中介組織表示有所保留。她認為現階段較適宜的做法，是全面檢討和

改革行政措施和法律程序，以促進贍養費的追討，並加強對有經濟困難的人士的支援。

25. 羅致光議員對劉健儀議員提出的修正案再提出修正案。羅議員認為設立中介組織對追討及發放贍養費大有幫助，並可加強傳遞父母亦有責任供養並非與他們同住的子女的信息。他指出，外國經驗亦顯示此舉有助減省福利開支。

26. 民政事務局局長就有關議案辯論致辭時指出，政府當局正在檢討各項影響合資格領取贍養費的人士的法例和行政措施，並會在檢討中研究如何令綜援和法律援助的申請程序互相配合及簡化有關的程序。待檢討工作完成後，政府當局會就是否設立負責收取和追討贍養費的中介組織作出決定。

27. 蔡素玉議員的議案經劉健儀議員修正後，再經羅致光議員作進一步修正後獲得通過。經修正後的議案措辭如下——

“鑒於本港現行追討贍養費的機制效果欠佳，本會促請政府改善追討贍養費的程序，以提高效率，並且成立贍養費局為單親家庭收發贍養費，避免該等家庭因贍養費被拖欠而經濟出現困難，同時使那些合資格領取綜援人士，可以即時獲得發放援助金，以解燃眉之急。”

跨部門工作小組報告：檢討與合資格領取贍養費的離婚人士及其子女有關的法律和行政措施

28. 當局在1999年4月成立了一個跨部門工作小組，負責檢討與合資格領取贍養費的離婚人士及其子女有關的法律和行政措施。有關的檢討工作，正是民政事務局局長在1999年12月8日立法會會議上就有關“設立追討贍養費的組織”的議案辯論中提及的檢討工作(見第26段)。

29. 政府當局在2000年6月2日民政事務委員會的會議上向委員簡報跨部門工作小組報告中的建議。政府當局告知事務委員會，跨部門工作小組所作出的結論是，就贍養費受款人或納稅人而言，設立中介組織不會較改善現行行政制度帶來更多明顯的好處。

30. 政府當局進一步解釋，政府基於下列考慮因素，已接納跨部門工作小組所提不設立中介組織的建議 ——

- (a) 贍養費屬贍養費支付人和受款人之間的私事，除非理由十分充分，否則政府當局不宜干預；
- (b) 倘若中介組織作出安排，預支款項給贍養費受款人，則可能會令贍養費支付人誤以為可以把責任轉嫁予中介組織；

- (c) 中介組織可能無法向贍養費支付人收回全部欠款，以致最終可能要由納稅人承擔本屬贍養費支付人的財政責任；及
- (d) 透過改善現行行政制度，便可達致設立中介組織的效果。

31. 委員對政府當局的決定表示強烈不滿。他們指出 ——

- (a) 在1998年4月至2000年3月的24個月內，在接獲的57宗扣押入息令的申請中，只有18宗獲得批准，當中有些需要長達6個月的時間才能獲得批准。此等統計數字顯示扣押入息令計劃並非解決欠付贍養費問題的有效方法。
- (b) 儘管實施跨部門工作小組建議的措施會有一些幫助，但如不設立中介組織，贍養費受款人及其子女在收取贍養費時所遇到的困苦和折磨將無法獲得紓解；
- (c) 政府有責任保障有需要的人士，以免他們陷於經濟困境及承受精神壓力，而成立中介組織並不等如干預私人糾紛；
- (d) 由中介組織追討贍養費欠款，總會較由個人追討欠款更具成效；及
- (e) 政府決定不設立中介組織的做法，等同告訴所有贍養費支付人可以逃避支付贍養費的責任，就連政府的組織亦無法向他們追討有關的欠款。

實施跨部門工作小組的建議

《2001年扣押入息令(修訂)條例草案》

32. 為解決離婚人士在收取和追討贍養費方面所遇到的困難，跨部門工作小組建議放寬可發出扣押入息令的情況。當局在2001年4月4日向立法會提交《2001年扣押入息令(修訂)條例草案》，以實施跨部門工作小組的建議。條例草案旨在放寬根據《未成年人監護條例》、《分居令及贍養令條例》和《婚姻法律程序與財產條例》可以發出扣押入息令的情況，以及訂明此等條例中的規則，賦權法院在若干情況下可免除或放寬有關規則中任何指明的程序，或縮短任何指明的期限。立法會在2001年4月20日成立了法案委員會，負責審議該條例草案。

33. 條例草案在2001年7月4日立法會會議上恢復二讀辯論。在辯

論過程中，部分議員認為條例草案在保障贍養費受款人方面僅作出有限的改進。他們重申支持成立代收及追討贍養費的中介組織。一名議員促請政府當局在把跨部門工作小組在報告中提出的行政措施及修訂法例建議落實若干時間(例如一年或年半)後進行另一次檢討，以了解有關建議及措施的成效，然後審慎考慮是否有需要成立中介組織。

34. 民政事務局局長在辯論中重申，政府當局已審慎考慮過成立中介組織的建議。政府當局認為，對贍養費受款人或納稅人而言，設立建議的中介組織不會較改善現行制度帶來更多明顯的好處。

35. 因應小組委員會的建議，民政事務局局長對條例草案動議若干修正案，以改善有關條文。該等修正案獲立法會支持。

36. 經修訂的條例草案在2001年7月4日獲得通過，而《2001年扣押入息令(修訂)條例》則在2001年7月13日獲制定通過(2001年第20號條例)。

《2001年扣押入息令(修訂)規則》

37. 《2001年扣押入息令(修訂)規則》由終審法院首席法官訂立，就法院程序訂定條文，以實施《2001年扣押入息令(修訂)條例》(2001年第260號法律公告)。修訂規例於2001年12月7日刊登憲報，並於2001年12月12日提交立法會審議。立法會於2001年12月14日成立小組委員會審議該修訂規例。

38. 因應小組委員會的建議，政府當局答允實施若干行政措施，使因入息來源有變更而申請新的扣押入息令的程序更方便易明。政府當局亦答允作出若干修訂，以改善條文的草擬方式。

39. 政府當局對規則提出的修訂獲立法會支持。修訂規則在2002年1月25日開始生效(2002年第12號法律公告)。

《2001年贍養費欠款利息條例草案》

40. 跨部門工作小組建議賦權法院向欠繳款項的贍養費支付人徵收附加費。但香港大律師公會(下稱“大律師公會”)基於以下理由，對該項建議表示關注——

(a) 附加費等同懲罰性措施，有違家庭法的精神；及

(b) 建議的附加費可能不公平地讓贍養費受款人獲得額外款項。

41. 按大律師公會的提議，政府當局在《2001年贍養費欠款利息條例草案》中建議徵收利息而非附加費。該條例草案在2002年1月9日提交立法會。

42. 立法會在2002年1月11日成立法案委員會，研究該條例草案。該法案委員會已列入輪候名單，待取得空額後便可展開工作。

43. 跨部門工作小組作出了下列建議——

- (a) 放寬發出扣押入息令的情況；
- (b) 放寬須面交送達判決傳票的規定，並容許法院命令繳付至法院聆訊當日應付的贍養費欠款，而不是目前只計算截至申請判決傳票當日應付的贍養費欠款；
- (c) 由執達主任為沒有律師代表的贍養費受款人送達判決傳票；
- (d) 由法院命令在適當的情況下向法院支付贍養令所指明的贍養費；
- (e) 賦權法院向欠繳款項的贍養費支付人徵收附加費；
- (f) 通知非政府機構和專業團體，可就贍養費支付人更改地址而沒有知會贍養費受款人的個案，向贍養費支付人最後所知地址附近的警署舉報；
- (g) 請香港律師公會通知會員，他們可利用標準函件，要求入境事務處、運輸署和房屋署翻查記錄，找出因拖欠贍養費而將被起訴的贍養費支付人的地址；
- (h) 實施試驗計劃，協調處理綜援和法律援助申請的程序；
- (i) 社會福利署簡化轉介單親家庭接受適時的輔導和家庭服務的程序；及
- (j) 採取與贍養費事宜有關的宣傳和公眾教育措施。

44. 政府當局表示已實施所有無須修訂法例的建議，並已修訂法例，以落實上文第43(a)段的建議。政府當局會在2002年2月8日的民政事務委員會會議上向委員簡報跨部門工作小組所提其他建議的實施進度。

歷年就此事按先後次序的討論紀錄

45. 立法會議員歷年按先後次序列出的討論紀錄載於**附錄**，以方便委員參考。

立法會秘書處
議會事務部2
2002年2月6日

**立法會議員歷年按先後次序列出有關設立
代收及追收贍養費中介組織的討論紀錄**

日期	立法會／ 委員會會議	附註
<p><u>1995-1996年度</u> <u>立法會期</u></p> <p>1996年4月26日</p>	<p>民政事務委員會會議</p>	<p>首次提出中介組織的建議。</p> <p>政府當局告知委員，當局正進行一項研究，借鑑海外國家的經驗，探討代收贍養費的中介機構的成效。</p>
<p><u>1996-1997年度</u> <u>立法會期</u></p> <p>1996年11月22日</p> <p>1997年2月26日</p>	<p>民政事務委員會會議</p> <p>立法局會議</p>	<p>政府當局向委員簡報有關研究的結果；該項研究質疑中介組織的成效。</p> <p>羅致光議員就“成立贍養費管理局”動議的議案獲立法局通過。</p> <p>政府當局告知議員，當局將會修訂法例，以實施由首席大法官所委任的工作小組所提出有關修訂婚姻法律訴訟常規和程序的建議。</p>

1997年4月30日	立法局會議	政府當局向立法局提交《1997年婚姻及子女(雜項修訂)條例草案》，以落實有關婚姻法律訴訟常規和程序的修訂。
1997年6月11日	立法局會議	<p>《1997年婚姻及子女(雜項修訂)條例草案》恢復二讀辯論，並獲得通過。</p> <p>羅致光議員表示，由於現行法例對贍養費受款人幫助不大，政府當局應重新考慮設立中介組織。</p>
<u>1997-1998年度</u> <u>立法會期</u>		
1997年11月19日	臨時立法會會議	<p>林貝聿嘉議員提出有關離婚婦女的資料及數字的口頭質詢。</p> <p>就陳財喜議員提出有關政府當局會否考慮成立中介組織的補充問題，民政事務局局長指出，當局會在實施扣押入息令計劃的新法例生效後才計劃日後的路向。</p>
1998年2月25日	臨時立法會會議	當局向臨時立法會提交《扣押入息令規則》。該等規則由終審法院首席法官制定，就申請扣押入息令及執行該等命令的法庭程序作出規定。

1998年2月27日	內務委員會會議	成立小組委員會，研究《扣押入息令規則》。
1998年3月23日	民政事務委員會會議	委員要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就海外中介組織的運作及成效進行資料研究。
1998年4月1日	臨時立法會會議	<p>小組委員會主席陳鑑林議員動議議案，對《扣押入息令規則》作出修訂，令有關條文更為明確。</p> <p>小組委員會部分委員促請政府當局考慮成立中介組織。</p> <p>政府當局答允會在實施該等規則一年後進行檢討，並會研究有否需要提出新措施以協助贍養費受款人。</p> <p>陳鑑林議員提出的修訂獲臨時立法會通過。</p>
<u>1998-1999年度</u> <u>立法會期</u>		
1998年12月14日	民政事務委員會會議	<p>資料研究及圖書館服務部向委員簡介題為“海外國家的子女扶養局”的研究報告。</p> <p>委員要求資料研究及圖書館服務部再進行資料研究，探討該等曾予研究的國家就其子女扶養局的運作情況所作的檢討。</p>

1999年4月21日	立法會會議	在劉慧卿議員就“消除對婦女一切形式歧視公約”動議的議案辯論中，蔡素玉議員及羅致光議員促請政府當局重新考慮成立中介組織。
1999年6月14日	民政事務委員會會議	資料研究及圖書館服務部向委員簡介題為“海外國家的子女扶養局補充資料”的研究報告。
<u>1999-2000年度 立法會期</u>		
1999年12月8日	立法會會議	<p>蔡素玉議員就“設立追討贍養費的組織”動議議案。</p> <p>該議案促請政府改善追討贍養費的程序及成立中介組織；議案經修正後獲立法會通過。</p> <p>民政事務局局長告知議員政府當局正在檢討各項影響合資格領取贍養費的人士的法例和行政措施；政府當局在檢討完成後會就是否設立中介組織作出決定。</p>
2000年6月2日	民政事務委員會會議	政府當局向委員簡介跨部門工作小組所提出的建議；該跨部門工作小組負責檢討與合資格領取贍養費的離婚人士及其子女有關的法律和行政措施。

<p><u>2000-2001年度 立法會期</u></p> <p>2001年4月4日</p> <p>2001年4月20日</p> <p>2001年7月4日</p>	<p>立法會會議</p> <p>內務委員會會議</p> <p>立法會會議</p>	<p>當局向立法會提交旨在放寬可發出扣押入息令情況的《2001年扣押入息令(修訂)條例草案》。</p> <p>成立法案委員會，研究該條例草案。</p> <p>《2001年扣押入息令(修訂)條例草案》恢復二讀辯論。</p> <p>部分議員重申支持成立中介組織。</p> <p>條例草案經修正後獲得通過。</p>
<p><u>2001-2002年度 立法會期</u></p> <p>2001年12月12日</p> <p>2001年12月14日</p> <p>2002年1月9日</p> <p>2002年1月11日</p>	<p>立法會會議</p> <p>內務委員會會議</p> <p>立法會會議</p> <p>內務委員會會議</p>	<p>政府當局向立法會提交《2001年扣押入息令(修訂)規則》。</p> <p>成立小組委員會，研究該等修訂規則。</p> <p>政府當局向立法會提交《2001年贍養費欠款利息條例草案》； 該條例草案旨在賦權法院向欠繳款項的贍養費支付人徵收利息。</p> <p>成立法案委員會，研究該條例草案。一俟立法會出現空額，法案委員會便可展開工作。</p>

2002年1月16日	立法會會議	因應《2001年扣押入息令(修訂)規則》小組委員會的建議，民政事務局局長動議議案，對修訂規則作出修訂。該等修訂獲立法會通過。
------------	-------	--

立法會秘書處

議會事務部2

2002年2月6日