

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)474/09-10(04)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

民政事務委員會  
2009年12月11日的會議

### 立法會秘書處擬備的背景資料簡介

### 為有效執行贍養令而設立中介組織

#### 目的

本文件載述政府當局為協助有效執行贍養令所採取的各項措施，並綜述立法會議員就為有效執行贍養令而設立中介組織一事提出的意見。

#### 背景

2. 離婚時如任何一方需要持續經濟支援，可向法院申請命令，規定另一方支付贍養費，以供養他／她本人或其子女或兩者。如贍養費支付人拖欠贍養費，贍養費受款人需要採取法律程序，強制執行贍養令，但有關法律程序既費時又繁複。政府當局在1998年推出扣押入息令計劃，讓贍養費受款人可準時獲得贍養令訂明的贍養費。

3. 按照扣押入息令計劃，法院可根據1997年制定的扣押入息令法例，發出扣押入息令，規定入息來源<sup>1</sup>從贍養費支付人的入息中，扣除指定的款額(即贍養令規定須支付的全部或部分款項)，並把所扣除的款項直接付予贍養費受款人。在2002年之前，只有當贍養費支付人無合理辯解而拖欠贍養費時，才可發出扣押入息令。該項規定自2002年起獲得放寬，詳情載述於下文第8(b)段。

4. 鑒於離婚人士在收取贍養費方面遇到困難，立法會議員一直促請政府當局考慮設立負責代收和追收贍養費的中介組織的建

---

<sup>1</sup> 註：《扣押入息令規則》(第13章，附屬法例A)第2條把"入息來源"界定為"就贍養費支付人而言，指須支付其入息的人"。

議，因為相關構思是在1996年4月的民政事務委員會會議上首次提出。

## 檢討執行贍養令的情況

5. 在1999年4月，政府當局設立"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跨部門工作小組"(下稱"工作小組")，負責研究有何措施解決贍養費受款人所面對的問題。在2000年5月，工作小組發表報告，建議多項法律措施和行政措施以改善有關制度。工作小組並總結認為，設立贍養費管理局以代收和追收贍養費，對於贍養費受款人或納稅人來說，不會比改善現有制度帶來更大的好處。

6. 政府當局接納工作小組提出的所有建議，並於事務委員會2000年6月的會議上提交了工作小組的報告。在該次會議上，政府當局進一步解釋當局是基於甚麼考慮因素而接納工作小組有關不設立中介組織的建議，該等考慮因素綜述如下 ——

- (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，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。

7. 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宗扣押入息令申請中，只有18宗獲得批准，當中有些需要長達6個月時間才能獲得批准。這些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。

## 協助有效執行贍養令的措施

8. 在2000年6月就工作小組的報告進行討論後，政府當局曾就加強贍養令執行工作的各項立法建議諮詢事務委員會，並分別於2002、2004、2007及2008年向委員簡介工作小組建議的法律措施和行政措施的推行情況。該等改善措施綜述於下文各段 ——

### 法律措施

- (a) 《2003年贍養費欠款的利息及附加費條例》在2005年5月起實施，旨在補償贍養費受款人因贍養費支付人拖欠贍養費而蒙受的金錢損失，並對經常拖欠贍養費的人士產生阻嚇作用；
- (b) 在2002年實施的法例修訂，放寬了可發出扣押入息令的條件，更大程度地確保贍養費支付人會準時支付贍養費，並能惠及更多贍養費受款人。此外，法院亦獲賦予酌情權，免除法庭程序中某些步驟和縮短法例規定的時限，以加快處理扣押入息令的申請。在2007年，當局進一步修訂扣押入息令法例，讓法院可就一切入息來源發出扣押入息令，以確保贍養費受款人準時收取贍養費；及
- (c) 為對付贍養費支付人蓄意逃避判決傳票<sup>2</sup>的送達此問題，政府當局在2008年6月徵詢事務委員會對各項法例修訂建議的意見，其中包括放寬須以面交方式向贍養費支付人送達判決傳票的規定，以及實施措施，賦

<sup>2</sup> 註：《婚姻訴訟規則》(第179章，附屬法例A)第87(1)條訂明，判決傳票是根據《高等法院規則》所發出的傳票。該傳票要求判定債務人出庭和接受有關其經濟能力的訊問。判決傳票是執行贍養令的常用方式，要求贍養費支付人出庭接受有關其經濟能力的訊問及解釋他／她未有支付贍養費的原因。

權法院可更有效地作出命令，以確保贍養費支付人出席有關判決傳票訊問的程序。此外，為免法院和涉訟雙方進行不必要的程序，政府當局亦建議修訂法例，讓法院發出的支付命令，可追討截至法院聆訊日期為止的欠款，而不是只追討至申請發出判決傳票日期為止的欠款。

## 行政措施

- (a) 當局已簡化綜合社會保障援助(下稱"綜援")繁複而費時的申請程序，並使法律援助得以同步進行，以減少申請人須分別到社會福利署(下稱"社署")和法律援助署(下稱"法援署")辦理手續及與律師會面的次數。按照新的轉介安排，社署會在適當時直接向法援署轉介個案，以採取法律行動執行贍養令。社署亦已簡化把領取綜援的單親家長由社會保障辦事處轉介至家庭服務中心的程序，以便適時提供輔導和家庭服務；
- (b) 民政事務局已告知非政府機構和法律專業團體有關協助有效執行贍養令的下述措施：沒有法律代表申請判決傳票的贍養費收款人，可申請由法院執達主任負責送達傳票；法院在考慮過雙方的意願和有關的案情後，可在適當的情況下規定付款方式；如贍養費支付人已更改地址卻沒有通知贍養費收款人，可向贍養費支付人最後所知地址附近的警署報案；
- (c) 當局已請香港律師會告知其屬下會員，他們可通過信件，要求入境事務處、運輸署及房屋署翻查紀錄，找出拖欠贍養費的贍養費支付人的地址，以便採取法律行動以追討欠款，有關的服務費用全免；及
- (d) 各相關政府部門已編製有關贍養費事宜的宣傳資料供市民取閱；非政府機構亦獲贊助推行社區參與計劃／活動，以加深市民對贍養費收款人權利及其可使用的服務的認識；當局會繼續進行推廣宣傳，包括編製有關贍養費事宜的刊物，以及在電視和電台播放政府宣傳短片和宣傳聲帶。

## **追收贍養費的中介組織**

9. 在討論上文提述的立法建議及行政措施時，委員曾就設立中介組織／贍養費管理局的各項事宜再作探討。委員就該項建議提出的主要意見及建議載述於下文各段。

10. 委員普遍支持設立中介組織／贍養費管理局代收贍養費，並促請政府當局重新考慮有關建議。他們認為，政府當局建議對法例作出的各項零碎修訂，都無法免除贍養費受款人追討贍養費的不愉快經歷，而設立中介組織負責代收及追收贍養費，才是解決贍養費支付人拖欠贍養費問題的最終方法。他們認為，有關建議會較贍養費受款人自行向贍養費支付人追討贍養費欠款更具成本效益和更有效率。此外，該建議有助減輕對綜援造成的負擔，並使贍養費受款人在收取贍養費的過程中，可免經歷繁複不堪而且費時的法律程序。

11. 部分委員進一步提出，若設立建議的中介組織，有關組織便應以協助贍養費受款人處理繁複的法律程序為主，而現行與收取贍養費有關的法律措施及行政措施可維持不變。當局並應考慮擴大各個家庭服務中心的職能和責任，而該等中心應在法院判定須支付的贍養費款額後，處理為贍養費受款人代收贍養費的事宜。

12. 關於現時的執行制度，部分委員認為，現行制度缺乏成效，令該等不負責任的贍養費支付人的財政負擔轉嫁予社會大眾。該等委員又關注到現時出現一種情況，就是被拖欠贍養費的離婚人士申請綜援時會蒙受金錢上的損失，因為當局會從他們的綜援金額中扣去有關的贍養費款額，儘管他們並未收到贍養費。該等委員建議，社署在該等情況下，仍應向贍養費受款人全數發放綜援，但其後從有關的贍養費支付人討回的欠款可退還給社署。

13. 其他委員關注到，若贍養費支付人是自僱人士，扣押入息令對他們便不適用，他們促請政府當局進一步改善現時執行贍養令的情況。他們要求政府當局考慮兩項關於成立贍養費管理局或贍養費局為單親家庭收發贍養費一事的議案，該兩項議案分別在1997年2月26日及1999年12月8日獲立法局／立法會通過，相關詳情載述於秘書處在2002年就此課題擬備的背景資料簡介(立法會CB(2)1076/01-02(04)號文件第4及27段)；並應參考立法會秘書處的研究報告(立法會RP04/98-99號文件)，當中顯示澳洲的中介組織在代收贍養費方面成功率極高，亦證明具有很高的成本效益。

14. 政府當局在回應時表示，自工作小組於2000年6月發表報告以來，當局對設立中介組織／贍養費管理局負責執行贍養令的立場並無改變。政府當局不認為有充分理據支持實施有關建議，理由如下——

- (a) 相對於透過各項立法及行政措施改善現行制度，設立中介組織本身不會帶來更多明顯的好處；

- (b) 拖欠贍養費屬於當事人之間的民事糾紛，涉及私人債務；因此，由政府設立中介組織處理收取與支付贍養費欠款的事宜，以致積極主動地干涉了此等市民之間的私人事務，並非適當的做法；及
- (c) 若贍養費支付人沒有能力付款或根本不願意付款，即使設立該中介組織亦不會有任何作用。

15. 政府當局又表示，雖然當局並無計劃設立中介組織，但一直有探討各項措施，加強對在收取贍養費時遇到困難的離婚人士提供協助，就婚姻訴訟個案推行的家事調解試驗計劃就是箇中例子。政府當局最近一次是在2009年3月，就以常設方式資助婚姻訴訟個案的法律援助受助人進行調解的建議，諮詢司法及法律事務委員會。

16. 就上文第12段所述有關委員建議向贍養費受款人發放綜援一事，政府當局解釋，建議的做法或會造成將某項收入指定用作某項支出的情況，有違公共財政管理的原則。不過，政府當局承諾與社署及法援署作出跟進，探討社署與法援署在為正申領綜援的贍養費受款人提供協助方面，是否有進一步加強合作的空間。

## 最新發展

17. 應委員的要求，政府當局答應在2009年12月11日舉行的事務委員會會議上，向委員簡介為協助有效執行贍養令而推行的改善措施的最新情況。

## 相關文件

18. 各份相關文件連同其在立法會網站的超連結載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2009年12月7日

## 民政事務委員會

## 為有效執行贍養令而設立中介組織的相關文件

委員會	會議日期	會議紀要／文件／報告	立法會文件編號
民政事務委員會	1998年12月14日	資料研究及圖書館服務部就"海外國家的子女扶養局"擬備的研究報告	立法會 RP04/98-99號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/sec/library/989crp04.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/sec/library/989crp04.pdf</a>
	2002年2月8日	政府當局就落實"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"提交的進度報告	立法會 CB(2)1076/01-02(03)號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ha/papers/ha0208cb2-1076-3c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ha/papers/ha0208cb2-1076-3c.pdf</a>
		立法會秘書處就"設立代收及追收贍養費的中介組織和相關事宜"擬備的背景資料簡介	立法會 CB(2)1076/01-02(04)號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ha/papers/ha0208cb2-1076-4c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ha/papers/ha0208cb2-1076-4c.pdf</a>
		會議紀要	立法會 CB(2)1278/01-02號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ha/minutes/ha020208.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ha/minutes/ha020208.pdf</a>
	2004年3月22日	會議紀要	立法會 CB(2)2000/03-04號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ha/minutes/ha040322.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ha/minutes/ha040322.pdf</a>

委員會	會議日期	會議紀要／文件／報告	立法會文件編號
	2007年4月13日	政府當局就"有關修訂扣押入息令法例的建議"提交的文件	立法會 CB(2)1503/06-07(01)號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ha/papers/ha0413cb2-1503-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ha/papers/ha0413cb2-1503-1-c.pdf</a>
		會議紀要	立法會 CB(2)1980/06-07號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ha/minutes/ha070413.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ha/minutes/ha070413.pdf</a>
	2008年6月13日	政府當局就"為有效執行贍養令而簡化法庭程序及設立中介組織"提交的文件	立法會 CB(2)2215/07-08(01)號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ha/papers/ha0613cb2-2215-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ha/papers/ha0613cb2-2215-1-c.pdf</a>
		會議紀要	立法會 CB(2)2824/07-08號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ha/minutes/ha080613.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ha/minutes/ha080613.pdf</a>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2009年12月7日

J:\cb2\cb2\BC\TEAM2\HA\09-10\091211\softcopy\ha1211cb2-474-4-c.doc