

當局對“海外國家的子女扶養局補充資料” 所作出的回應

引言

立法會秘書處資料研究及圖書館服務部於一九九九年四月擬備了一份名為“海外國家的子女扶養局補充資料”的研究報告。本文件旨在說明當局對該份報告的回應。

背景

2. 一九九八年三月，當時的臨時立法會（簡稱“臨立會”）轄下的民政事務委員會為了掌握更多資料以便考慮有關設立贍養費管理局負責替贍養費受款人收取贍養費的建議，遂要求臨立會秘書處進行一項研究，以探討海外國家負責代收和追收贍養費的中介組織的運作情況和成效。現屆立法會轄下的民政事務委員會，於一九九八年十二月討論了秘書處所擬備的“海外國家的子女扶養局”報告（首份報告）。該份報告概述了澳洲、新西蘭、英國和美國的子女扶養局的情況。在討論期間，議員要求資料研究及圖書館服務部再提供資料，說明各子女扶養局有否檢討所推行的計劃，以及在檢討過程中所找出有待改善的地方。

3. 議員所要求的資料，現載於一份名為“海外國家的子女扶養局補充資料”的報告（第二份報告）內。委員會的秘書已於一九九九年五月二十八日把第二份報告的副本送交民政事務局，以便該局在委員會於一九九九年六月十四日舉行會議前作出回應。

當局的回應

一般事項

4. 正如首份報告一樣，第二份報告載有很多有用和詳實的資料，有助委員會考慮應否在香港設立類似海外國家子女扶養局的贍養費管理局。當局現正就影響離婚人士及其子女的法例和行政措施進行檢討，並會在檢討時把上述兩份報告一併加以考慮。民政事務局將就這項檢討向民政事務委員會提交另一份文件，以供委員會於一九九九年六月十四日的會議席上討論。

5. 首份報告所載的資料，大部分是關於應否在香港設立贍養費管理局的問題，而第二份報告則主要列出設立贍養費管理局所須注意的具體運作事宜。事實上，不論是否設立贍養費管理局，報告所載的部分資料對我們的檢討工作都非常有用。舉例來說，第二份報告附錄 II 所載的“美國各州在執行子女扶養計劃方面的模範措施”，給我們在制訂追收贍養費措施方面帶來了若干新意念。根據有關資料，設立贍養費管理局似乎並不是決定該等措施是否可行的先決條件。

贍養費的評估

6. 第二份報告第 5.1 段說：“儘管該 3 個國家同樣察覺到其子女扶養計劃存在缺陷，但卻無意廢除該項計劃，或恢復實施以法院為本的制度”。所謂“以法院為本的制度”，是指由法院評定贍養費數額的制度，而上述國家在實施這制度時都遇上一個問題，就是在同一國家內不同法院所採用的標準並不一致，所以這些國家才設立子女扶養局。

7. 本港看來並沒有這個問題存在。我們相信，倡議成立贍養費管理局的人士並非要把評估贍養費的司法權力轉授予行政當局，而我們亦認為不應轉授。然而，在海外國家，評估贍養費是子女扶養局的主要職能之一。假若本港擬設立的贍養費管理局沒有這項職能，隨著的問題是這會否令該局在追收贍養費方面的工作效率比不上子女扶養局；舉例來說，海外國家的子女扶養局在評估贍養費的過程中已取得贍養費支付人的詳細資料，支付人日後如拖欠贍養費，有關資料有助追查支付人的下落。

子女扶養局的管理

8. 我們從第二份報告第 6.9 段至 6.24 段得悉，海外國家的子女扶養局非常重視僱用具備人際關係技巧，以及擅於處理敏感和個人問題事務的工作人員。子女扶養局的工作人員能符合這方面的要求，實屬重要，因為正如第二份報告第 6.12 段所述，子女扶養局須“顧及人際關係的高度複雜性質，以及在關係決裂後必然產生的壓力和緊張情緒。”根據報告第 6.22 段所載，就海外國家的子女扶養局所進行的檢討“亦提醒政府，在服務使用者的私隱權與贍養費的評估和收取工作之間必須達致平衡，此點十分重要。”

9. 報告中的上述各段也令我們想到另一個問題，就是子女扶養局的服務對象是包括什麼人？子女扶養局，或擬設立的贍養費管理局，究竟是作為贍養費支付人的代理人、贍養費受款人的代理人，還是保障訴訟雙方利益的中立第三者？擬設立的贍養費管理局所擔當的角色必須明確界定，並且為贍養費支付人和受款人雙方所接受，否則便可能受到批評，被指違反某方的信任。

10. 第二份報告第 6.22 段至 6.24 段所論述有關私隱的問題，也提醒我們注意到較早前就擬設立贍養費管理局進行討論時所忽略的一點。在本港，涉及贍養費的糾紛，就如大多數的婚姻糾紛一樣，均被視作純屬爭議雙方之間的私人問題。我們須考慮政府應否直接介入雙方私隱問題，當其中一方未必會同意政府介入。

追收贍養費

11. 我們注意到，第二份報告第 6.25 至 6.36 段對解決子女扶養局在評估和追收子女贍養費方面所遇到的困難，提出多項建議。從第 6.29 至 6.32 段看來，一如香港的情況，自僱的贍養費支付人所造成的問題較大。海外國家的檢討報告提出了兩項措施去解決追收子女贍養費的問題，包括把追收欠款的工作外判給私營機構負責（第 6.33 至 6.36 段），以及鼓勵贍養費支付人自願遵守付款規定（第 6.37 至 6.39 段）。

12. 值得注意的是，設有子女扶養局的四個國家當中，有三個（第二份報告第 6.34 及 6.35 段提及的澳洲和新西蘭，以及第一份報告第 13.19 段提及的美國）都考慮由私營機構追收贍養費欠款。在另一方面，我們同意鼓勵贍養費支付人自願付款的意見，並且會在我們的檢討中，進一步考慮在公眾教育方面可以做些甚麼。

結論

13. 當局提供以上對第二份報告的回應，給議員參考。我們歡迎議員就設立贍養費管理局這提議提供意見。我們在進行上文第 4 段所述的檢討時，將考慮這些意見。

民政事務局

一九九九年六月