

有關離婚人士收取贍養費時所遇到的困難

引言

民政事務局正進行一項檢討，設法解決離婚人士在收取贍養費時所遇到的困難。本文件旨在告知立法會民政事務委員會該項檢討的進展。

背景

2. 過去數年，立法局（現稱立法會）議員和社會服務團體曾先後指出離婚人士在收取贍養費時遇到困難。傳媒亦時有報道離婚人士向前配偶收取贍養費時遭受暴力對待。一些離婚人士曾指出追收欠款的法院程序相當繁複。據悉，部分離婚人士鑑於上述種種困難，寧願選擇不申索贍養費而依靠綜合社會保障援助過活。因此，遂有建議政府參照外國兒童支援局的模式，設立贍養費管理局，替離婚人士收取贍養費。

3. 一九九七年二月，當時的立法局通過一項議案，促請政府設立贍養費管理局。當時的政務司（現稱民政事務局局長）曾概述政府為贍養費受款人提供的援助，包括綜合社會保障援助，以及為符合入息及資產審查的人士提供法律援助。有鑑於外國兒童支援局的運作經驗，他對設立贍養費管理局以收取贍養費這項建議可取得的成效表示保留。不過，他承諾會透過引入法例來解決贍養費受款人所遇到的困難。有關法例已於一九九七年六月制定，所訂條文主要包括授權法院對沒有合理理由而拖欠贍養費的贍養費支付人發出扣押入息令。

4. 一九九八年年初，當時的臨時立法會成立了一個委員會，負責審議首席大法官所制定的《扣押入息令規則》（規則）。該規則旨在規管處理扣押入息令申請的法院程序。委員會在研究規則時發表了一些

意見，當中有部分並不屬於規則的管制範圍，例如建議設立贍養費管理局，以便收取贍養費，並把違反規則的罰則提高至有關主體法例所規定的水平以上。當時，當局承諾在規則實施一年後，就規則和議員提出的各項問題進行檢討，而規則納入了臨時立法會所作的一些修訂後，於一九九八年四月三日生效。

5. 當局已把上述承諾納入一九九八年施政方針中“個人權利”項下的政策大綱內。這項承諾旨在檢討影響依靠贍養費過活的離婚人士及其子女的現行法律及行政措施，以確定可予改善的地方。當局的目標是在一九九九年年底或之前制定建議。

檢討

6. 檢討工作現正進行。正如政策大綱所述，檢討範圍不但包括《扣押入息令規則》和設立贍養費管理局的建議，同時也包括其他有關的法律和行政措施。以下是這項檢討希望處理的具體問題：—

- (a) 扣押入息令計劃是否奏效，以及有關的法院程序是否應予改善；
- (b) 發出判決傳票以追收贍養費欠款的法院程序，是否應予改善；
- (c) 應否設立贍養費管理局，以代表贍養費受款人收取贍養費；
- (d) 應採取甚麼措施，以鼓勵贍養費支付人自願承擔付款的責任；
及

(e) 應採取甚麼其他的措施，以協助未能收取應得贍養費的受款人解決困難。

7. 為此，負責進行這項檢討的民政事務局一直採取以下的措施：—

(a) 與司法機構和有關的決策局和部門，特別是律政司、衛生福利局、法律援助署和社會福利署進行討論；

(b) 研究有關的資料，包括立法會秘書處就英國、澳洲、新西蘭和美國的兒童支援局的服務成效所擬備的研究報告；

(c) 請 13 個曾去信民政事務局，提及離婚人士及子女問題的社會服務團體，就扣押入息令計劃的成效發表意見，並指出計劃需要改善的地方 — 13 個團體都已作回應；

(d) 請香港律師會、大律師公會和家事法協會就扣押入息令計劃和檢討範圍內其他事項發表意見 — 香港律師會已作回應，本局現正等候另外兩個團體的回應；及

(e) 出席各臨時區議會就檢討範圍內事項展開討論的有關會議 — 我們已獲邀出席元朗臨時區議會、屯門臨時區議會、南區臨時區議會、灣仔臨時區議會和葵青臨時區議會各有關委員會的會議，並向每個委員會發出一份文件，副本現載於附件。

未來路向

8. 民政事務局會繼續收集檢討所需的資料，然後進行分析。我們計劃在本年年底前把建議提交立法會民政事務委員會。

徵詢意見

9. 本文件供議員參考，歡迎議員就是次檢討發表意見，以及提供幫助離婚人士的方法。我們進行檢討時會考慮議員的意見。

民政事務局
一九九九年六月

對收取贍養費人士的援助

引言

葵青臨時區議會社區事務委員會於一九九九年六月十五日的會議，將討論議員提出要求政府成立贍養費局的事項。民政事務局就此事提供文件給議員參考。

二. 政府同情一些離婚人士在收取贍養費時所遇到的困難。現時政府已有措施去幫助這些人士，我們參考過外國的經驗後，懷疑贍養費局和現行措施比較，是否能更有效地幫助這些人士。我們正就這問題進一步研究。

背景

三. 本港現有下列的法律和行政措施去幫助需要追討贍養費的人士：

(甲) 法庭可發出判決傳票，傳召被指拖欠贍養費人士出庭解釋。如被指拖欠贍養費者被裁定是無理地拖欠付款的話，法庭可將該等人士交付羈押，或發出暫緩交付羈押令要他們清還欠款；

(乙) 爲了讓那些經濟情況不許可的市民也可循法律途徑追討贍養費，政府會爲合資格人士提供法律援助（法援）及；

(丙) 至於那些因被拖欠贍養費而生活困難的人士，政府可提供綜合社會保障援助（綜援）。

四. 爲了更能幫助有需要人士，這兩、三年來，政府對法律和行政措施作了下列的改善：

- (甲) 爲了縮短追討贍養費的法律程序所需的時間，家事法庭已預留特定日期去處理判決傳票的申請。現時，等候判決傳票聆訊的時間已由以前的平均三個月縮短至約兩個月；
- (乙) 一九九七年七月實施一系列新的法例，其中包括贍養費支付人更改地址時，須告知贍養費受款人；
- (丙) 從一九九八年四月起，扣押入息令提供了另一渠道讓市民追討贍養費。扣押入息令使贍養費受款人可毋須接觸支付人便可直接從支付人的入息來源（例如僱主、租客）收取贍養費；
- (丁) 爲了進一步簡化法援的申請程序，法律援助署已由一九九七年九月起推出一站式服務。有關婚姻訴訟（包括執行贍養令）的法援申請的審批時間因而縮短。

議員有關贍養費局的建議

五. 政府研究有關成立贍養費局的建議時，參考過外國政府刊物及香港立法會秘書處在一九九八年十二月發表名爲「海外國家的子女扶養局」的報告。該報告概述了美國、英國、澳洲及新西蘭的子女扶養機構的運作及成效。

六. 從該份報告可以看出，雖然該等子女扶養機構擁有廣泛的權力，但是仍然有不少贍養費款項是無法收到的，根據這報告，這幾個國家的子女扶養局收取贍養費的成功率如下：美國 21%、澳洲 81%、新西蘭 91%、英國 53%。鑑於外國的經驗，政府認爲類似的扶養機構就算在香港成立也未必能大大解決贍養費欠款的問題。這樣一個機構可能不會比較現行措施（上文第三段），更有效地幫助有關人士。

七. 政府對有關收取贍養費法律和行政措施正進行檢討，目標是怎樣去進一步幫助贍養費收款人。在這檢討中，我們會進一步考慮成立贍養費局的建議。

八. 政府歡迎議員對上述檢討提供寶貴意見。政府希望議員在討論是否應成立贍養費局時，能就下列問題提出意見：

- (甲) 現行措施是否真不能幫助有關人士？有那些可改善之處？
- (乙) 如要成立贍養局，它的服務對象是誰？職權如何？是否取代現行措施？
 - (i) 服務對象：誰會是該局的服務對象？該局應該是為所有獲頒贍養令的人士服務，還是只有少過一定入息和財產的人士才可受助？
 - (ii) 職權：外國子女扶養局除代收贍養費外，還負責評估贍養費。建議在本港成立的贍養費局又應擔當甚麼角色？在執行職責時又可否如外國類似機構一樣可以不經法院批准便有權直接扣除收入（如薪金、退稅款項等）？贍養局是否如外國機構一樣有權查閱稅局記錄？
 - (iii) 與現行制度的銜接：如上所述，本港有各項措施協助離婚人士追討贍養費。贍養費局的成立是否代替了綜援和法援等協助被拖欠贍養費人士而設的措施？
 - (iv) 墊支：在贍養費支付人欠交贍養費前，贍養局是否須墊支發放贍養費？
 - (v) 收費：代收贍養費是一項服務，贍養局應否向贍養費收款人收取費用，以支付所需成本？

未來路向

九. 如第七段所述，政府現正檢討那些影響依靠贍養費過活的人士的法律及行政措施，以確定可改善的地方。政府現正收集有關團體（包括兩個律師會，家事法律協會及多個婦女團體）的意見，並會在本年年底或之前制定建議。

民政事務局
一九九九年五月