

**海外國家的子女扶養局
補充資料**

1999年5月31日

**劉騏嘉女士
余倩蕊女士**

**立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部**

香港中區花園道3號
萬國寶通銀行大廈5樓
電話:(852) 2869 7735
圖文傳真:(852) 2525 0990
網址:<http://legco.gov.hk>
電子郵箱:library@legco.gov.hk

目錄

	頁
鳴謝	
研究摘要	
第1部 —— 引言	1
背景	1
目標及範疇	1
研究方法	1
第2部 —— 子女扶養計劃的檢討	2
子女扶養計劃的檢討	2
對子女扶養計劃的整體評價	4
肯定子女扶養計劃的價值	4
建議涉及的主要範疇	4
與計算公式有關的建議	5
與管理子女扶養計劃有關的建議	8
與追收子女贍養費有關的建議	12
摘要	15
附錄	16
參考資料	23

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

鳴謝

本部在撰寫此研究報告時，承蒙多位人士提供協助，謹此致謝。本部在此向澳洲家庭及社會服務部 (Department of Family and Community Services) 轄下的子女扶養分部 (Child Support Section) 署理總監 Dale Budnick 先生，以及美國子女扶養實施總署公眾查詢及資料部 (Public Inquiries and Information, US Office of Child Support Enforcement) 主管 Robert Cohen 先生致謝，他們曾向本部提供寶貴資料。本部亦在此向新西蘭稅務部高級政策分析員 Jan Tame 女士，以及英國子女扶養局的 Tracy Hall 女士致謝，她們曾向本部提供有關子女扶養計劃的數據。

研究摘要

1. 澳洲、新西蘭及英國曾就子女扶養計劃的運作進行檢討，以期提高計劃的成效及公平程度。有關的檢討肯定了計劃的價值及背後的原則。
2. 子女贍養費評估公式所計算的因素往往引起爭議，原因是公式難以兼顧所涉各方間互相衝突的利益。要制訂公正持平的制度，必須設立覆檢評估結果及申請不按既定公式進行評估的機制。
3. 有關的檢討發現，該3個國家的政府應為子女扶養局提供具備人際關係技巧及擅於處理敏感和個人問題的職員。
4. 檢討亦發現，子女扶養局可透過告知服務使用者處理其個案的職員姓名，以及告知他們有關個案的進展，令服務使用者建立對子女扶養局的信心。
5. 根據有關的檢討，可取的做法是由各政府部門為同時申請子女贍養費、福利援助及其他服務的人士提供一站式的綜合服務。
6. 有關的檢討提醒政府，在服務使用者的私隱權與評估和收取子女贍養費的工作之間必須達致平衡，此點相當重要。
7. 檢討亦顯示，該3個國家的子女扶養局的權力相若，但在行使有關權力的次數方面，則不盡相同。
8. 有關的檢討發現，在評估自僱的非監護家長須支付的子女贍養費及向他們收取子女贍養費方面，3個國家的子女扶養局同樣面對問題。
9. 除了由子女扶養局負責追收子女贍養費外，該3個國家在檢討中亦探討了把追收款項的工作外判予私營機構的做法。
10. 儘管加強子女扶養局追收款項的權力或會令該局所能收取的子女贍養費增加，但該3個國家的政府認為，如能找到令更多人自願遵守付款規定的方法，會較符合成本效益。

海外國家的子女扶養局 補充資料

第1部 —— 引言

1. 背景

1.1 應民政事務委員會的要求，資料研究及圖書館服務部曾進行研究，探討負責代收及追收贍養費的海外中介組織的運作情況及成效。本部於1998年12月14日向事務委員會提交了一份題為“海外國家的子女扶養局”的研究文件(RP04/98-99)。在該次會議上，議員要求本部再提供資料，講述各子女扶養局有否檢討所推行的計劃。議員亦想知道各項檢討所找出的有待改善之處。

2. 目標及範疇

2.1 是次研究旨在就較早前發表的一份題為“海外國家的子女扶養局”的研究文件(RP04/98-99)提供補充資料。

2.2 本文件重點講述4個海外國家(分別為澳洲、新西蘭、英國及美國)就子女扶養計劃進行檢討所包括的主要範疇。有關該4個國家的子女扶養計劃的運作和成效詳載於RP04/98-99。

3. 研究方法

3.1 本部曾致函澳洲、新西蘭、英國及美國的有關機構，以取得所需資料。本部亦曾參考該4個國家的審計報告、議會委員會報告及議會辯論紀錄，以蒐集關於該等檢討的補充資料。

第2部 —— 子女扶養計劃的檢討

4. 子女扶養計劃的檢討

4.1 設立由專責機構負責管理的子女扶養計劃對社會有重大影響，其中包括向單親家庭的子女提供財政支援的責任會由納稅人轉回由有關的父母承擔。在這過程中，部分非監護家長會不願負起有關責任及拒絕支付子女贍養費。此外，在計算父母所須支付的子女贍養費時，由於須揭露父母的個人資料(例如入息及資產等)，部分家長認為這過程具侵擾成分。研究中的國家曾就子女扶養計劃進行檢討，務求減少對父母造成的侵擾，以及提高釐定和收取子女贍養費的成效和公平程度。

表1 —— 檢討的次數及時間

	檢討次數	檢討時間	設立計劃的年份
美國	不適用	*	1975
澳洲	1	1993	1988
新西蘭	3	1993, 1994, 1998	1992
英國	1	1998	1993

備註：* 請參閱附錄I所載對法例的主要修改。

資料來源： Australian Department of Family and Community Services
New Zealand Inland Revenue Department
UK Child Support Agency
US Office of Child Support Enforcement Office

4.2 美國自1975年設立子女扶養計劃以來，並沒有對計劃進行任何全面檢討。然而，該國曾多次修訂法例，目的是令子女扶養計劃在執行上有所改善，而種種的修改亦累積了相當大的效力。附錄I載列美國對法例的各項主要修改，以供參閱。此外，美國的子女扶養實施總署(US Office of Child Support Enforcement)定期編製資料，介紹各州子女扶養局推行的措施，讓各州能分享在管理及執行子女扶養計劃方面的經驗。附錄II載列各州最新的模範措施，以供參閱。

4.3 澳洲自子女扶養局於1988年開始運作以來，曾進行一次大規模的檢討。澳洲國會轄下研究若干家事法例問題的聯合專責委員會(Joint Select Committee on Certain Family Law Issues)曾在1994年就子女扶養計劃進行全面檢討，並向政府提出163項改善計劃的建議。澳洲政府接納了大部分的建議，並採取各項措施，提高計劃的靈活性，以及令贍養費支付人(即非監護家長)與贍養費受款人(即監護家長)兩者間更為平等。

4.4 新西蘭自1992年成立子女扶養局以來先後進行了3次檢討。在1993年，新西蘭進行首次內部檢討，而因應該項檢討，政府其後在1994年7月展開行政檢討程序。第2次檢討是在1994年由政府以外的一個工作小組負責進行；該工作小組名為1994年子女扶養檢討工作小組(Child Support Review 1994 Working Party)。第3次檢討是在1998年初進行的內部檢討，該項檢討找出了一些可更有效執行《1991年子女扶養法令》(Child Support Act 1991)的措施，結果促使政府在1998年11月提出《子女扶養修訂法案(第5號)》(Child Support Amendment Bill (No.5))，當中所訂措施部分是以1994年檢討的結果作為基礎。該3次檢討提出的建議大多獲政府接納。

4.5 英國政府就子女扶養計劃進行檢討後，在1998年7月發表了一份題為《子女第一：子女扶養新方向》(Children First: A New Approach to Child Support)的綠皮書。綠皮書提出的建議旨在推行更具效率和較有效益的子女扶養服務。公眾諮詢期在1998年11月30日結束，而英國政府現正研究所接獲的公眾意見。

5. 對子女扶養計劃的整體評價

肯定子女扶養計劃的價值

5.1 澳洲、新西蘭及英國所進行的檢討均肯定子女扶養計劃的價值和背後的原則。儘管該3個國家同樣察覺到其子女扶養計劃存在缺點，但卻無意廢除該項計劃，或恢復實施以法院為本的制度。英國政府在《子女第一：子女扶養新方向》(Children First: A New Approach to Child Support)¹綠皮書中申明此點：

“無論如何，我們看不到有任何理由，可推斷以法院為本的制度能避免在1993年前明顯可見的種種問題。在一些個案中，即使父親的情況非常相似，但法院所判定的贍養費(子女贍養費)數額亦有很大差異……由法院負責有關工作不但費用高昂，且會不必要地花費很長的時間。另一重要問題是法院能否應付日益增加的贍養費申請個案，以及須經常覆檢個案的工作。”

5.2 新西蘭及澳洲均認為，相對於過往以法院為本的制度，現行的子女扶養計劃較為完善。澳洲國會轄下研究若干家事法例問題的聯合專責委員會(Joint Select Committee on Certain Family Law Issues)表示，“子女扶養計劃其中一個最成功的地方，是透過追討子女贍養費，令社會的態度有所轉變，從而確保父母負起供養子女的責任。”

6. 建議涉及的主要範疇

6.1 該3個國家進行的檢討所關注的問題相若，例如評估子女贍養費的計算公式是否足夠或過於複雜、子女贍養費的評估基礎、非監護家長的生活津貼金額等。有關的檢討得出多項建議，目的主要是提高計劃的效率和公平程度。

¹ 社會保障部的《子女第一：子女扶養新方向》(Children First: A New Approach to Child Support)第32頁

與計算公式有關的建議

評估公式所計算的因素

6.2 由於用以評估子女贍養費的公式無法同時顧及所涉各方間互相衝突的利益，該3個國家所用的評估公式在檢討過程中同樣被視為有不足之處。舉例而言，新西蘭的1994年子女扶養檢討工作小組(Child Support Review 1994 Working Party)接獲的多份意見書均批評所用公式未有把監護家長的入息計算在內。部分非監護家長認為此舉既不公正亦不平等，特別是在監護家長的收入高於非監護家長入息的情況。

6.3 在澳洲和新西蘭，父母的應課稅入息是作為計算子女贍養費的基礎。監護家長不滿這種做法，他們認為非監護家長可操縱本身的應課稅入息。澳洲國會轄下研究若干家事法例問題的聯合專責委員會(Joint Select Committee on Certain Family Law Issues)及新西蘭的1994年子女扶養檢討工作小組(Child Support Review 1994 Working Party)建議擴闊入息的基本組合，把應課稅入息以外的項目亦包括在內，例如附帶福利、來自信託基金的“免稅”入息及海外入息等(表2)。

6.4 然而，在評估公式內計算過多因素難免會令公式變得更為複雜。英國的經驗顯示，複雜的公式難於運算，並會引起很多問題。在《子女第一：子女扶養新方向》(Children First: A New Approach to Child Support)綠皮書中，英國政府認為須對評估公式作重大的改革，從而提供一種簡單快捷並具透明度的方法，用以評估子女贍養費(表2)。

6.5 新西蘭和澳洲的檢討提出的建議之一，是政府應研究供養子女的費用，以協助日後對計算公式進行評估的工作。

設立覆檢機制

6.6 有關的檢討亦發現，要設立公正持平的制度，必須具備覆檢評估結果及申請不按計算公式進行評估的機制。據新西蘭的1994年子女扶養檢討工作小組(Child Support Review 1994 Working Party of New Zealand)所述，“使用簡單的公式評估須支付的子女贍養費可處理大部分的情況，但當中難免會出現一些不尋常的問題，對子女、監護家長及非監護家長造成不公。因此，重要的是應為監護家長及非監護家長提供有效的覆檢程序，務求在評估結果因硬性按照公式的計算方法而有欠公允時，可緩解他們所面對的問題。”

6.7 澳洲國會轄下研究若干家事法例問題的聯合專責委員會 (Joint Select Committee on Certain Family Law Issues) 亦認為，子女扶養局應設立內部覆檢程序，讓監護家長或非監護家長能就子女扶養局所作的任何行政決定(包括對法律的詮釋)提出反對，這是相當重要的。聯合專責委員會認為，設立適當的內部覆檢程序會在初步決策機構與進行檢討的外界機構之間發揮緩衝作用，並會促使主要決策層更加意識到必須審慎及以負責任的態度行事。

6.8 從表2可見，澳洲及新西蘭的檢討建議設立內部覆檢機制，以加強子女扶養局對公正、平等和問責的意識。然而，英國政府則認為較適宜設立一個獨立的審裁機構，讓父母申訴他們的不滿。

表2 —— 與公式評估方法有關的建議

國家	與公式評估方法有關的建議
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> • 擴闊評估基礎，把僱主提供的附帶福利及海外入息等包括在內 • 訂定非監護家長須支付的子女贍養費最低數額 • 把不被計算在內的非監護家長基本入息限額提高10% • 調低不被計算在內的監護家長基本入息限額 • 就供養子女的費用進行研究 • 設立內部覆檢機制
新西蘭	<ul style="list-style-type: none"> • 把海外的應課稅入息納入評估公式內 • 以“入息、賺取收入能力、物業及財政資源”取代應課稅入息作為評估基礎 • 豁免長期住院、接受院護照顧及在監獄服役的人士支付子女贍養費 • 就供養子女的費用進行研究 • 設立行政檢討制度
英國	<ul style="list-style-type: none"> • 採用新的評估公式，以非監護家長入息的某一百分比作為計算基礎 • 修改“入息”一詞的定義 • 非監護家長如屬自僱人士，則以其最近一年的應課稅利潤作為評估基礎 • 為每星期賺取100英鎊或以下的非監護家長訂定劃一的子女贍養費最低數額 • 設立獨立的審裁機構以覆檢評估結果

資料來源：

1. Australian Department of Family and Community Services, *Measures to Reform the Child Support Scheme*, 30 September 1997
2. Australian Department of Social Security, Australian Taxation Office Child Support Agency and Attorney General's Department, *Government Response to the Report of the Joint Select Committee on Certain Family Law Issues*, November 1997
3. New Zealand Inland Revenue, *Child Support Amendment Bill (No.5) : Commentary on the Bill*, 24 November 1998
4. New Zealand Child Support Working Party, *Child Support Review 1994 : Report of the Working Party*, 8 November 1994
5. UK Department of Social Security, *Children First : A New Approach to Child Support*, July 1998 (cm 3992)

與管理子女扶養計劃有關的建議

擅於處理服務使用者個人問題的工作人員

6.9 就研究中的3個國家而言，各子女扶養局管理子女扶養計劃的方式，一直是父母投訴的主要範疇，部分原因是該3個國家的政府並無預期子女扶養局的工作會包括與服務使用者廣泛接觸。因此，政府並無為子女扶養局提供具備人際關係技巧，並擅於處理敏感和個人問題的工作人員。各子女扶養局的工作程序亦須予修訂，避免令服務使用者有任何不愉快的感受。

6.10 英國政府在《子女第一：子女扶養新方向》(Children First: A New Approach to Child Support)綠皮書中強調，子女扶養局所履行的任務非常艱巨，因為其工作是要解決父母之間的糾紛，而父母間有時會十分敵視對方。英國政府認為，重要的是應“確保子女贍養局的工作程序不會加深父母雙方間已存在的惡感”。

6.11 澳洲國會轄下研究若干家事法例問題的聯合專責委員會(Joint Select Committee on Certain Family Law Issues)批評澳洲稅務局忽略了一點，就是子女扶養局在處理服務使用者所面對的個人問題方面擔當著一定的角色。因此，澳洲稅務局為子女扶養局編配職員時，是以子女扶養局與服務使用者只須作最低限度的接觸作為基礎。實際上，子女扶養局確與服務使用者有廣泛的接觸，而且亦有必要這樣做。

6.12 據新西蘭1994年子女扶養檢討工作小組(Child Support Review 1994 Working Party)表示，子女扶養計劃及子女扶養局的發展“並無充分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。”該工作小組認為，如所有職員均備有適當的技巧和充裕的時間，細心處理其服務對象的情緒問題，關於管理方面的大部分投訴的根本成因便會消除，投訴個案亦會隨之大幅減少。

6.13 表3顯示，澳洲、新西蘭和英國進行的檢討均建議子女扶養局加強培訓職員的人際關係技巧，以及訓練他們對服務使用者的需要和情緒有敏銳觸覺。

表3 —— 有關管理子女扶養計劃的建議

國家	有關管理方面的主要建議
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> • 簡化法例，方法包括以淺易的英文重新草擬條文等等 • 加強培訓職員了解服務使用者的需要 • 為個別服務使用者安排有特定職務和責任範圍的個案主任專門負責處理其個案 • 令同時向不同政府部門申請服務的人士只須提交一份申請書 • 安排進行調解 • 禁止在評估通知書上公開有關的未自立子女的姓名和出生日期
新西蘭	<ul style="list-style-type: none"> • 以淺易的英文重新草擬《1991年子女扶養法令》(Child Support Act 1991) • 檢討職員的工作範圍，使職員明白到他們需要處理服務使用者的複雜情緒問題 • 提供有效的人際關係技巧訓練 • 設立有效的制度，專責處理有關子女扶養事宜的投訴及解決有關問題 • 改善電腦系統，務求每日為服務使用者及前線職員提供更切合需要的資料 • 修訂《1991年子女扶養法令》(Child Support Act 1991)，讓父母的其中一方能取得另一方的入息及開支詳情
英國	<ul style="list-style-type: none"> • 為服務使用者提供可聯絡的職員姓名及直線電話號碼 • 延長辦公時間 • 設立綜合制度，同時處理子女贍養費及其他社會保障福利的申請 • 在1999年4月前清理所有積壓的工作

資料來源：

1. Australian Department of Family and Community Services, *Measures to Reform the Child Support Scheme*, 30 September 1997
2. Australian Department of Social Security, Australian Taxation Office Child Support Agency and Attorney General's Department, *Government Response to the Report of the Joint Select Committee on Certain Family Law Issues*, November 1997
3. New Zealand Inland Revenue, *Child Support Amendment Bill (No.5) : Commentary on the Bill*, 24 November 1998
4. New Zealand Child Support Working Party, *Child Support Review 1994 : Report of the Working Party*, 8 November 1994
5. UK Department of Social Security, *Children First : A New Approach to Child Support*, July 1998 (cm 3992)

建立信任

6.14 有關的檢討顯示有需要令服務使用者建立對子女扶養局的信任。為達致此一目的，子女扶養局可向服務使用者提供負責處理其個案的職員姓名及個案的進展等資料(表3)。

6.15 澳洲國會轄下研究若干家事法例問題的聯合專責委員會(Joint Select Committee on Certain Family Law Issues)發現，“很多使用子女扶養局服務的人士對於無法取得曾向他們提供資料的職員的姓名感到焦慮不安。子女扶養局的服務使用者有一種普遍的想法，就是該局職員在電話中拒絕表明身份，是為了避免須就他們所提供的意見負上責任。”

6.16 澳洲政府決定採用另一方式，即指派一隊工作人員為某特定組別的服務使用者提供服務。政府認為，建議的做法會為使用者提供既能積極回應需要，亦較為完備的服務，因為有關隊伍的所有成員均可在服務使用者有需要時處理和跟進有關個案，因而無須倚賴個別的個案工作人員提供服務。

6.17 在改善子女扶養局的服務方面，英國政府在《子女第一：子女扶養新方向》(Children First: A New Approach to Child Support)綠皮書中承諾同時為監護家長和非監護家長安排與表明自己姓名的職員面談。

6.18 有關的檢討顯示，父母如未能取得有關個案進展的最新資料，亦會同樣感到焦慮不安。舉例而言，英國政府發現，父母有需要知道他們須支付的子女贍養費數額或他們有何權利等資料，以便在財務方面作出安排。

6.19 澳洲和新西蘭的檢討同時發現，子女扶養局應以簡單易明的方式提供資料，解釋在子女扶養計劃下父母有何權利和責任，特別是應告知父母他們有權提出反對和要求進行覆檢，以及他們一旦再婚、轉職或在另一段關係中誕下其他子女時應怎樣做。

提供一站式的綜合服務

6.20 各項檢討亦發現，可取的做法是由各政府部門互相協調，為同時申請子女贍養費、福利援助及其他服務的人士提供一站式的綜合服務。此舉令父母無須在申請每項服務時重複憶述他們的創傷。

6.21 英國政府在《子女第一：子女扶養新方向》(Children First: A New Approach to Child Support)綠皮書中表示，子女贍養費應視作向單親家庭提供的財政支援中一個重要部分。英國政府認為子女扶養應屬於綜合福利服務的一環，而不應視為一個完全獨立的項目，由單親人士所接觸的眾多機構之一負責處理。英國和澳洲的檢討建議設立一種制度，讓服務使用者只須提交一份申請書，便可同時申請不同的服務(表3)。

私隱問題

6.22 有關的檢討亦提醒政府，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。

6.23 英國政府在《子女第一：子女扶養新方向》(Children First: A New Approach to Child Support)綠皮書中承認，“釐定父母所須支付的子女贍養費及確立各方權利的過程具侵擾成分，當中涉及個人私隱的問題。問題在於當子女的利益受到威脅時，應在何種程度上尊重個別父母的私隱權；另外，如父母的其中一方知悉另一方的某些資料，會影響關乎子女最大利益的決定，則所涉父母應有權獲得多少關於對方的資料。”

6.24 澳洲的私隱專員(Privacy Commissioner)在向澳洲國會轄下研究若干家事法例問題的聯合專責委員會(Joint Select Committee on Certain Family Law Issues)提交的文件中對子女扶養局可能違反《1988年私隱法令》(Privacy Act 1988)表示關注。聯合專責委員會建議政府採取措施，以保障服務使用者的私隱權。此外，澳洲政府亦在1998年建議向服務使用者提供調解服務。透過進行調解，預期會提供有成效和合乎經濟效益的方法，讓父母雙方能達成協議，共同為供養子女作出有效和穩定的安排；在這情況下，子女扶養局便無須介入，或只須提供最低限度的協助。這項措施亦會有助解決子女扶養局可能違反私隱權的問題。

與追收子女贍養費有關的建議

6.25 追收子女贍養費的成效經常是檢討所包括的議題之一，因為所有的子女扶養局皆希望提高工作成效。有關的檢討顯示，該3個國家的子女扶養局的權力相若，但各子女扶養局行使既有權力的次數可能不盡相同。

資料配對

6.26 為追收子女贍養費，必須取得非監護家長的資料，例如入息來源、資產及地址等。如擁有可取閱該等資料的權力，會有助執行各項措施，例如從收入直接扣除贍養費及採取法律行動等。

6.27 澳洲國會轄下研究若干家事法例問題的聯合專責委員會 (Joint Select Committee on Certain Family Law Issues) 察覺到，子女扶養局未有充分利用因隸屬澳洲稅務局而能取得的資料及專業知識。“聯合專責委員會對此極表失望，特別是政府把子女扶養局設於澳洲稅務局之下的兩個主要原因，是令子女扶養局能夠引用澳洲稅務局備存的資料，以及獲得澳洲稅務局在收取款項方面的專業知識。鑑於子女扶養局在行政上缺乏澳洲稅務局的基本支援，子女扶養局的運作成效亦已受到嚴重的損害。”

6.28 另一方面，英國政府有意修訂現行法例，令子女扶養局能夠查閱更多備存於其他機構(例如稅務局)的各種所需資料。

表4 —— 有關追收子女贍養費的建議

國家	有關追收工作的主要建議
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> • 向信貸參考機構呈報非監護家長欠付的子女贍養費數額 • 把棘手的個案交由私營機構負責代收 • 賦權子女扶養局常務官(Registrar)可酌情決定是否向逾期支付者徵收罰款 • 就支付子女贍養費的形式提供更多選擇，例如學費、託兒費用及基本醫療費用
新西蘭	<ul style="list-style-type: none"> • 把追收贍養費欠款的工作外判予私營機構負責 • 給予子女扶養局在豁免罰款方面有更大的酌情權
英國	<ul style="list-style-type: none"> • 利用稅務局備存的入息資料，對本身為自僱人士的非監護家長進行評估 • 成立專責工作小組，向自僱的非監護家長收取贍養費

資料來源：

1. Australian Department of Family and Community Services, *Measures to Reform the Child Support Scheme*, 30 September 1997
2. Australian Department of Social Security, Australian Taxation Office Child Support Agency and Attorney General's Department, *Government Response to the Report of the Joint Select Committee on Certain Family Law Issues*, November 1997
3. New Zealand Inland Revenue, *Child Support Amendment Bill (No.5) : Commentary on the Bill*, 24 November 1998
4. New Zealand Child Support Working Party, *Child Support Review 1994 : Report of the Working Party*, 8 November 1994
5. UK Department of Social Security, *Children First : A New Approach to Child Support*, July 1998 (cm 3992)

屬自僱人士的非監護家長

6.29 有關的檢討顯示，在評估自僱的非監護家長所須支付的子女贍養費及向他們追收贍養費方面，該3個國家的子女扶養局同樣面對問題。

6.30 在評估不願提供入息來源資料的非監護家長須支付多少子女贍養費方面，英國政府亦面對問題。有建議認為，備存於稅務局有關自僱的非監護家長的入息資料，應用作評估該類人士所須支付的子女贍養費。

6.31 就英國而言，在自僱的非監護家長當中，沒有全數支付子女贍養費的父母所佔的百分比相當高。為此，英國政府成立了一個專責小組，以期能更積極處理該類父母的問題。由於專責小組所採用的措施經證實具有成效，英國政府建議把專責小組的工作擴展至全國。

6.32 在澳洲，子女扶養局在非監護家長屬自僱人士，或在他們能把入息及資產轉移至其他實體的情況下，未能追收子女贍養費欠款的問題，亦在當地引起廣泛關注。澳洲國會轄下研究若干家事法例問題的聯合專責委員會(Joint Select Committee on Certain Family Law Issues)認為，在上述情況下，向信貸參考機關呈報逾期未付的子女贍養費數額，應可促使有關人士遵守付款規定。

把追收欠款的工作外判予私營機構

6.33 除了由子女扶養局的職員追收子女贍養費外，該3個國家在其檢討中均有探討把追收欠款的工作外判給私營機構負責的做法。

6.34 新西蘭的子女扶養局曾以試驗性質把追收舊有欠款的工作外判給一間私人公司負責。試驗結果顯示，承辦追收工作的機構在向自僱的非監護家長追收欠款方面尤為有效。當地的子女扶養局已繼續以外判形式把追收欠款的工作交由該承辦機構處理。

6.35 澳洲國會轄下研究若干家事法例問題的聯合專責委員會(Joint Select Committee on Certain Family Law Issues)建議政府把棘手的個案轉交私營機構負責，藉以提高子女扶養局的工作效率。澳洲的子女扶養局會密切注視美國及新西蘭推行子女扶養服務私有化的成效，然後才就有關建議作出決定。

6.36 儘管英國政府知悉私營機構在債項管理和追收欠款方面具備技巧和專業知識，並可提供協助，但基於若干實際的問題，英國在其綠皮書內並無建議推行該等措施。據英國的綠皮書所述，其中一個實際問題是在現行制度下，子女扶養局須處理的欠款甚少有清楚明確的數額，原因是一些關乎評估方法的問題，經常引致有關各方就應支付的數額發生爭拗。

自願遵守付款規定

6.37 雖然加強子女扶養局追收款項的權力可令該局所能收取的贍養費增加，但如能找出令更多人自願遵守付款規定的方法，會更符合成本效益。

6.38 儘管子女扶養局可利用向逾期未付贍養費的人士徵收罰款的機制來加強追收款項的程序，新西蘭卻認為，因輕微的過失而懲罰一向按時付款的非監護家長或會產生反效果，更會實際上減低父母自願遵守付款規定的意欲。因此，新西蘭建議讓子女扶養局在豁免罰則方面有較大彈性，以鼓勵家長自願付款。

6.39 同樣地，澳洲亦希望鼓勵更多人自願遵守付款規定。該國建議讓子女扶養局的常務官(Registrar)酌情決定何時就逾期未付的款項向非監護家長徵收罰款。

7. 摘要

7.1 子女扶養的問題並非某個地方或國家所獨有，世界各地有不少國家亦同樣面對這問題。在設計公平和有效率的子女扶養制度時，必須汲取現有制度的經驗，以免同樣面對其他國家曾遇到的困難。

7.2 然而，同等重要的是，子女扶養制度應顧及有關地方或國家本身的具體問題。在擬訂子女扶養計劃時，應考慮社會價值觀、社會及經濟情況、子女扶養問題的嚴重性，以及對某項計劃的接受程度各方面的差異。

7.3 有一點亦須注意，就是子女扶養局所擔當的角色可能因應社會的需要和文化而轉變。當社會上大部分人接受應由父母本身而非納稅人負責在財政上照顧其子女時，政府介入的程度便可相應減少。澳洲政府已表示有意減低子女扶養局的參與，因為當地的子女扶養計劃已發展至較成熟的階段。由1999年7月1日起，如子女扶養局信納非監護家長會繼續定期支付子女贍養費，監護家長或須自行收取子女贍養費。這項安排不會改變所須支付的子女贍養費數額，而隨著更多已分開的父母願意負起供養子女的責任，政府將減少介入有關父母的生活。如自行收取贍養費的做法並不奏效，子女扶養局會發揮安全網的作用，重新開始為有關的父母代收子女贍養費。

附錄I**美國在執行子女扶養計劃方面的法例及
其後對有關法例所作的修訂****1975年**

1974年社會服務修訂(Social Services Amendments of 1974) (公共法律93-647)制定了《社會保障法令》IV-D部(Title IV-D, Social Security Act), 亦即子女扶養實施計劃。

1976年

公共法律94-566規定各州的職業事務局向當地的子女扶養局提供非監護家長的住址。

1977年

公共法律95-30修訂《社會保障法令》(Social Security Act)中有關扣押聯邦政府僱員工資作為子女贍養費的條文。

1980年

1980年的社會保障殘疾修訂(Social Security Disability Amendments)(公共法律 86-265) 規定各州及地方的子女贍養局可取得社會保障總署(Social Security Administration)及各州職業事務局有關薪酬的資料，用作計算和追收子女贍養費。

1981年

1981年的《綜合調整法令》(Omnibus Reconciliation Act)(公共法律97-35)對《社會保障法令》(Social Security Act) 作出5項修訂。根據有關的修訂，稅務部獲授權扣起聯邦政府退還予個別人士的所有或部分入息稅款，作為該人逾期未付的子女贍養費。此外，支付子女贍養費的責任如轉授予州政府承擔，這項責任不再會在破產訴訟中獲得解除。法例亦規定各州必須扣起拖欠子女贍養費的非監護家長的失業福利金。

1984年

1984年的子女扶養實施修訂(Child Support Enforcement Amendment) (公共法律98-378) 規定各州採取下列措施：強制性扣押入息、加快申請和執行贍養令的程序、截取州政府退還的入息稅款和扣押土地及個人財產，以及向信貸參考機構呈報拖欠贍養費的個案。

1988年

1988年的《家庭支援法令》(Family Support Act) (公共法律100-485) 對子女扶養計劃作出多項修改，例如規定須為1990年11月1日或該日後發出或修訂的子女贍養令即時扣押入息、強制規定法官及其他司法決策人員按指引處理有關個案、規定可對命令進行覆檢及作出修訂、訂立計劃的標準和時間表，以及規定各州發展自動化系統管理子女扶養計劃。

1990年

1990年的《綜合預算調整法令》(Omnibus Budget Reconciliation Act)(公共法律 101-508) 訂明永久採用一項聯邦政府的規定，讓各州能要求稅務部從非監護家長的退稅款項中扣減最少500美元的子女贍養費欠款。

1992年

根據1992年的《收取子女贍養費法令》(Child Support Recovery Act)(公共法律102-521)，任何人故意不如期向居於另一州的子女支付子女贍養費，並已拖欠款項多於一年或5,000美元，可被聯邦政府處以刑事罰則。

1992年的《Ted Weiss子女扶養實施法令》(Ted Weiss Child Support Enforcement Act) (公共法律102-537) 對《公平信貸呈報法令》(Fair Credit Reporting Act)作出修訂，規定消費信貸參考機構就任何消費者的信用擬定報告時，必須加入該人在報告發出日期前的7年內，有否拖欠子女贍養費的資料，而有關資料必須由州或地方的子女贍養局提供或經該等機構核實。

1993年

1993年的《綜合調整法令》(Omnibus Reconciliation Act)(公共法律103-66)就父親身份的確立程序作出重要的修改。各州必須為確立父親身份的工作制訂精簡的民事程序，包括推行以醫院為本的各项措施。該法令亦禁止保險公司歧視非婚生子女。

1994年

1994年的《破產改革法令》(Bankruptcy Reform Act)(公共法律103-394)確保支付子女贍養費的責任在破產訴訟中不被解除。該法令亦提供保障，防止受託人逃避責任，並協助取得有關破產訴訟的資料，以及指明在向債權人追討債項時，可優先收取子女贍養費。

1996年

1996年的《個人責任及就業機會調整法令》(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) (福利改革)(公共法律104-193)設立了聯邦個案註冊處(Federal Case Registry)及全國新聘僱員檔案室(National Directory of New Hires)，以追查拖欠子女贍養費的父母下落。該法令亦規定僱主須把所有新聘僱員的資料提交予各州的職業事務局，以便該局把有關資料送交全國新聘僱員檔案室。

新訂的法例規定各州設立子女贍養令的中央登記處，並把收取和發放子女贍養費的工作收歸中央政府處理。此外，法例亦規定各州須加快實施追收子女贍養費的工作程序。

在新法例下，各州可為實施子女扶養計劃推行較嚴厲的措施，例如扣起拖欠子女贍養費的父母的工資、扣押他們的資產，以及吊銷其駕駛和專業牌照。

資料來源：<http://www.acf.dhhs.gov/programs/cse/rpt>

附錄II**美國各州在執行子女扶養計劃方面的模範措施**

美國的子女扶養實施總署(US Office of Child Support Enforcement) 定期編製一份資料概覽，載列各州在執行子女扶養計劃方面的模範措施，以協助各州認識和分享各子女扶養局的職員所使用的有效方法。該份資料概覽的第4版在1998年發表，當中講述了一些被視為有效或創新的計劃功能、技巧及管理方法。下文載列了部分最新的模範措施，以供參考。

阿拉斯加 —— 與土著居民接觸

在1997年，阿拉斯加州派遣職員前往該州的偏遠地區，與土著社群舉行城鎮會議。在會議上，職員可為那些不習慣以電話或電腦通訊的人士解答有關子女扶養的問題。

阿拉斯加 —— 有限入境許可證及個人捕魚配額

阿拉斯加州的自僱人士中有不少以捕漁為業，他們可賺取很多收入，但要確定他們須支付多少子女贍養費，卻可以是十分困難的。然而，他們必須領取有限入境許可證及申請個人捕魚配額，才可合法捕魚，而有關當局有權扣押其許可證及捕魚配額。因此，政府可藉著對拖欠子女贍養費的人的許可證及配額施加限制，從而追收欠款。

科羅拉多 —— 扣押僱員補償金

在1994年，科羅拉多州的子女扶養局獲法例授權扣押所有非監護家長的僱員補償金(領取永久部分傷殘福利金的人除外)。該局利用自動的配對系統，以取得曾申請僱員補償金，而同時欠付子女贍養費的非監護家長姓名。該局會按配對結果發出《行政扣押通告》(Notice of Administrative Lien and Attachment)，規定保險公司或子女扶養局扣起非監護家長的補償金，直至所有欠付的子女贍養費獲清還為止。自動配對的做法在1995年4月開始實施，而截至1997年6月，子女扶養局已收回達140萬美元的子女贍養費。

特拉華 —— 一站式綜合服務

特拉華州於1996年開始在各服務中心提供“一站式綜合服務”。這項計劃簡化了確定父親身份及其他服務的申請程序，原因是負責子女扶養事務及其他福利計劃的兩類職員獲安排在同一辦事處工作，並獲提供有關對方工作的培訓課程。

佛羅里達 —— 行政追收信件

由1996年6月起，佛羅里達州向拖欠子女贍養費的非監護家長發信追收欠款。該信件會告知有關家長所拖欠的款項，並會建議討論個案的日期，以及強調不遵守付款規定可導致其駕駛執照被吊銷等後果。倘若在進行商討後仍無法達成任何協議，個案或會轉交法院。同時亦可能展開吊銷其駕駛執照的行動。

關島 —— 自僱人士須作出3倍賠償

自1996年起，關島的法院開始把自僱人士視為僱主，此舉令法院可就拖欠付款者須作出的3倍賠償進行評估。此項懲罰措施在確保父母盡快支付子女贍養費及遵守其他法院命令方面非常有效。

伊利諾伊 —— 透過自動系統向懷孕的未婚母親發出信件

自1996年7月起，伊利諾伊州的子女扶養局開始透過自動系統向未婚母親寄出信件，並夾附一份自願確認父親身份的表格及有關子女扶養的資料單張，目的是協助該等母親計劃未來及申請公共援助。

馬里蘭 —— 對吊銷駕駛執照的條文作出修訂

在1997年，馬里蘭州對法例作出修訂，訂明某人如未有遵守法院最新向其發出的命令達60天或以上，有關當局獲授權吊銷該人的駕駛執照；如該人全數支付拖欠的子女贍養費，可重新獲發駕駛執照。

馬薩諸塞 —— 透過互聯網呈報有關新聘僱員的資料

在1997年，馬薩諸塞州推行了一項措施，讓僱主能透過互聯網妥為呈報新聘僱員的資料。超過1 500名僱主曾登記利用這途徑呈報新聘僱員的資料，而在措施推行的首6個月內，僱主已呈報了超過5 000名新僱員的資料。在僱主呈報新僱員的資料後，有關當局會透過電子郵件向僱主發出確認通知書。

明尼蘇達 —— 互動式視像會議

自1996年以來，明尼蘇達州已利用視像會議，縮減處理個案的時間，並從公共援助申請人當中取得有關非監護家長的更完備資料。子女扶養局與福利機構的職員透過雙向的話音及影像聯繫，同時會見尋求援助的家庭。

密蘇里 —— 進行調解對子女有利

在密蘇里州，由法官、調解人員及律師組成的一支隊伍聯手為家長提供多達3小時的免費調解服務，以便父母雙方在和平的氣氛下，就子女的監護、贍養費、探訪安排及其他事宜達成協議。該組人員相信，父母透過協議而非訴訟解決問題，是最符合子女利益的做法。

紐約 —— 子女扶養／稅務的夥伴關係

在1996年，紐約州的法例獲得修訂，令子女扶養實施總署(Office of Child Support Enforcement)與稅務及財務部(Department of Taxation and Finance)在追收子女贍養費方面建立夥伴關係。拖欠贍養費達4個月或以上的非監護家長會接獲連串的警告通知書。在通知書所訂限期屆滿後，如問題仍未獲得適當地解決，有關當局會把涉及的子女扶養檔案與該州所有稅務檔案在電腦進行配對。追查非監護家長下落的工作隨之展開，並會發出搜查令，而負責追收工作的人員其後會到有關父母的住所及辦公地方，扣押該人的個人財產及不動產。自1997年年中後，新的夥伴關係令子女扶養局能夠收回的款額每月增加100萬美元。

維珍尼亞 —— 只限一次的特赦行動

在1997年6月，維珍尼亞州的子女扶養實施分署向57 000名拖欠贍養費的非監護家長發出通知書，向他們提出只限一次的特赦安排。拖欠贍養費的父母如能從速與子女扶養局聯絡及作出付款安排，有關個案便不會轉介法院處理；但拖欠贍養費的父母如不與子女扶養局聯絡，他們會面對監禁刑罰。截至1997年10月，子女扶養局已從超過11 000名拖欠贍養費的父母收回共665萬美元。在限期過後，有107名拖欠贍養費的父母被拘捕，而所送達的傳票共有1 885張。

維珍尼亞 —— 公布10名被通緝的人士及把個案轉介美國司法部

維珍尼亞州的子女扶養局向傳媒及全國各州的子女扶養局發出一份名單，載列10名因拖欠子女贍養費而被通緝的非監護家長。透過把名單所載人士的個案轉介美國司法部提出檢控，子女扶養局的工作成效亦得以提高。美國司法部在聯邦調查局及執法部門的協助下，成功對維珍尼亞州10名被通緝的父母中的3人提出檢控，並找出另一名父母的下落，而該人是由其他州送返維珍尼亞州接受起訴。

華盛頓 —— 住址保密計劃

自1991年起，華盛頓州已實施一項計劃，協助把家庭暴力受害人的住址保密。在該項計劃下，子女扶養局會作為郵件的分類及派發中心。該計劃為被虐婦女提供一個與其真實住址沒有關連的替代住址，並為她們安排在身份證中印上替代住址。除關乎刑事訴訟的個案外，該計劃一般禁止公開關於計劃參與者的資料。

資料來源：<http://www.acf.dhhs.gov/programs/cse/rpt/bpenf98.htm>
<http://www.acf.dhhs.gov/programs/cse/rpt/bplicrev.htm>

參考資料

澳洲

1. Australian Department of Family and Community Services, *Measures to Reform the Child Support Scheme*, 30 September 1997
2. Australian Department of Social Security, Australian Taxation Office Child Support Agency and Attorney General's Department, *Government Response to the Report of the Joint Select Committee on Certain Family Law Issues*, November 1997
3. The Parliament of the Commonwealth of Australia, *Child Support Scheme : An examination of the Operation and Effectiveness of the Scheme, Joint Select Committee on Certain Family Law Issues*, November 1994

新西蘭

4. New Zealand Inland Revenue, *Child Support Amendment Bill (No.5) : Commentary on the Bill*, 24 November 1998
5. The Child Support Working Party, *Child Support Review 1994 : Report of the Working Party*, 8 November 1994

英國

6. Department of Social Security, *Children First : A New Approach to Child Support*, July 1998 (cm 3992)
7. House of Commons, *Hansard Debates for 20 January 1997*
8. House of Commons, *Hansard Debates for 24 January 1997*
9. House of Commons, *Hansard Debates for 27 February 1998*
10. House of Commons, Social Security Committee, Session 1993-94, Fifth Report, *The Operation of the Child Support Act : Proposals for Change*, 26 October 1994
11. House of Commons, Social Security Committee, Session 1993-94, First Report, *The Operation of the Child Support Act*, 1 December 1993
12. House of Commons, Social Security Committee, Session 1995-96, Second Report, *The Performance and Operation of the Child Support Agency*, 24 January 1996

美國

13. Government Accounting Office, *Child Support Enforcement : State's Experience with Private Agencies' Collection of Support Payments*, 23 October 1996 (HEHS-97-11)
[On-line] <http://frwebgate.access.gpo.gov/c...xt&directory=/diskb/wais/data/gao>
14. Government Accounting Office, *Child Support Enforcement : State and Localities Move to Privatized Services*, 20 November 1995 (HEHS-96-43FS)
[On-line] <http://frwebgate.access.gpo.gov/c...xt&directory=/diskb/wais/data/gao>
15. Office of Child Support Enforcement, *Fourth Edition of the Compendium of State Best Practices in Child Support Enforcement*, 1998
[On-line] <http://www.acf.dhhs.gov/programs/cse/rpt/bpin98.htm>
16. Office of Child Support Enforcement, *OCSE 18th Annual Report*, 1995
17. Office of Child Support Enforcement, *OCSE 19th Annual Report*, 1996
18. Office of Child Support Enforcement, *OCSE 20th Annual Report*, 1997
19. Office of Child Support Enforcement, *OCSE 21st Annual Report*, 1998