

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2025/02-03號文件

檔號：CB2/BC/5/01

《2001年贍養費欠款利息條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2001年贍養費欠款利息條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 《2001年贍養費欠款利息條例草案》(下稱“條例草案”)是實施“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”)的建議而提出的整套立法建議的一部分。在2000年5月提交的報告中，工作小組共提出了10項建議，以期解決贍養費受款人在收取和追討贍養費時所遇到的困難。

3. 鑑於部分贍養費支付人在按照判決傳票出庭應訊前的最後關頭才繳付贍養費，但付款數月後又再次欠繳，為解決此問題，工作小組建議賦權法院就逾期繳交贍養費徵收附加費。

4. 政府當局在諮詢香港大律師公會、香港律師會及司法機構後，現改為建議賦權法院按判定利率就贍養費欠款徵收利息。

條例草案

5. 根據條例草案的規定，贍養費支付人只會在贍養費受款人在為強制執行贍養令而提起的法律程序中作出申請後，才須支付利息，而利息的款額會按指明的程式計算。

法案委員會

6. 在2002年1月11日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，以研究本條例草案。法案委員會於2002年6月28日正式展開工作，並於2002年7月22日舉行第一次會議。法案委員會的委員名單載於附錄I。

7. 法案委員會由吳靄儀議員擔任主席，先後與政府當局舉行了10次會議，並曾與8個團體的代表會晤。曾向法案委員會表達意見的團體的名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

贍養費欠款應自動計算利息

8. 《區域法院條例》(第336章)第50條規定，判定債項須孳生按區域法院所命令的利率計算的單利；或在無命令的情況下，須孳生按終審法院首席法官藉命令所決定的利率計算的單利。委員認為，贍養費欠款應被視作判定債項，因而在支付人拖欠贍養費時，有關的贍養費欠款將會自動計算利息。

9. 在考慮應否以處理判定債項的方法處理贍養費時，政府當局指出贍養令與一般民事債項有以下的分別——

- (a) 定期支付的贍養費是持續應付的款項，債項則是須承擔的合約責任；
- (b) 贍養令可由法庭頒令更改或解除，但債項不可以；
- (c) 贍養令的定期付款不可以通過破產強制執行，但民事債項可以；及
- (d) 贍養令的無抵押定期付款不可轉讓。

10. 政府當局進一步指出，《婚姻法律程序與財產條例》(第192章)第11條賦予法庭“更改或解除該命令、或暫時中止執行該命令中任何規定的權力，以及恢復實施任何經如此暫時中止執行的規定的權力。”根據這項規定，贍養費支付人及受款人任何一方或雙方如果認為有必要，可以有途徑更改或解除該贍養令。雖然有人會因此認為贍養令不是一項最終判決，但贍養令是必須應要求更改或解除的申請，才會作出更改的。如沒有人提出申請，贍養費受款人便有合法及合理的理由，預期可以準時收取全部款項。由於贍養費支付人最清楚自己的財政狀況，因此，他若認為確有需要，便有責任向法庭申請更改或解除有關的贍養令。由法庭發出另一項命令更改或解除原本的贍養令，是唯一合法的途徑。

11. 有鑑於此，政府當局贊同在法庭作出更改或解除贍養令的決定之前，贍養令可被視作一項判定債項。因此，當局認為，受款人在被拖欠贍養費時自動計算欠款的利息，直至法庭接獲申請而頒令更改或解除原本的贍養令為止，並非不合理。

12. 政府當局亦指出，如果在申請追討欠款的法律程序開始前，該等欠款已逾期未繳超過12個月，則任何人未得法庭許可，無權透過

法庭追討逾期的欠款。該項規定旨在防止積累大量款額，並避免支付人誤以為受款人已默許不會強制執行有關的命令。政府當局認為，計算贍養費欠款利息時，也應該引用這個原則。

13. 政府當局建議採用而法案委員會亦同意按以下的原則，計算贍養費欠款的利息 ——

- (a) 欠款須按《區域法院條例》第50條規定，採用單利的方式計算；
- (b) 假如欠款已被法庭藉強制執行法律程序確認為債項，則不應再受《婚姻法律程序與財產條例》第12條就追討12個月以上欠款的條文所規限；及
- (c) 法庭如已向贍養費支付人發出交付羈押令，並根據《婚姻訴訟規則》(第179章附屬法例)第87(6)條暫緩執行該命令，則支付人所繳付的任何款項，均須按第87(8)條所列的先後次序處理。

徵收贍養費欠款附加費作為進一步的阻嚇措施

14. 委員亦認為，作為進一步的阻嚇措施，法院應獲賦予酌情權，可決定在支付人沒有合理解釋而一再拖欠贍養費時，就贍養費欠款徵收附加費。委員指出，在一些個案中，贍養費支付人即使有足夠財力全數支付贍養費，但在法院發出強制執行命令後，仍屢次非定期支付不足全數的贍養費。

15. 政府當局指出，在一般情況下，拖欠款項只須支付利息或附加費。利息是受款人因無法如期獲取全部贍養費而應得的款項；而附加費的作用則有別於利息，並且意味支付人犯錯或未能履行其應有的責任。

16. 政府當局承認委員在上文第14段所指的個案為數不少，並贊同若法庭認為贍養費支付人的行為應受責備，可判令該支付人繳付附加費，作為進一步的阻嚇措施。政府當局強調，贍養費受款人應自動有權按判定利率獲得欠款利息(除非法庭另有裁決)，但附加費只應在支付人應受懲罰的情況下才向其施加。政府當局建議 ——

- (a) 如贍養費受款人提出申請，法庭可判令支付人繳付附加費；
- (b) 法庭必須在信納贍養費支付人經常無理拖欠贍養費，才可飭令支付人繳付附加費；及
- (c) 法庭可用判決傳票傳召贍養費支付人出庭，並給他提出抗辯的機會。

附加費的上限

17. 鑑於贍養費受款人因未能收到贍養費而在利息方面所蒙受的損失，已從按判定利率自動計算的利息中得到補償，政府當局建議把附加費的上限定為贍養費總欠款額的30%。然而，法案委員會所有委員一致認為應把附加費的上限定為贍養費總欠款額的100%，並應讓法庭有權酌情就每宗個案決定合適的附加費款額。

18. 政府當局解釋，雖然當局亦贊同委員的意見，認為附加費上限應定於較高水平，足以對一再無理拖欠贍養費的應受責備行為產生阻嚇作用，但認為把附加費的上限定為贍養費總欠款額的100%是過於嚴厲。政府當局明白到，附加費上限可供法庭在決定支付人所須繳付的附加費款額作參考之用，但認為該上限仍須定於合理水平。

19. 政府當局進一步指出，法庭在決定贍養令中應付款項的性質及數額時，已考慮過多項因素，包括贍養費支付人的財政狀況。把上限定得過高，可能會令附加費不能達到其中一項原有目的，亦即為受款人所蒙受的痛苦和焦慮作出補償。就此，政府當局提出了香港律師會的一點意見，就是徵收附加費及欠款利息的建議，可能促使贍養費付款人“乾脆選擇失踪”，因為他們根本沒有足夠的金錢支付贍養費，而這正是大部分個案的情況。

20. 政府當局又指出，附加費上限定為總欠款額的30%，款額已高於就逾期未繳的稅款和地租所徵收的附加費(拖欠款項不足6個月者，附加費款額為欠款的5%，超過6個月則會增至欠款的10%)。

贍養費支付人故意避收傳票的問題

21. 委員表示關注贍養費支付人故意避收傳票的問題。為解決這問題，若干委員建議，即使贍養費支付人沒有出庭，只要傳票已送達支付人提供的地址，法庭便應有權力徵收附加費。

22. 政府當局在回應該建議時指出，法庭須先確定贍養費支付人經常無理拖欠贍養費這種應受責備的行為，才可徵收附加費。由於累算的贍養費欠款可高達數十萬元，而徵收附加費計劃涵蓋所有贍養費欠款的個案，法庭徵收的附加費可能會對部分贍養費支付人造成嚴重的損害。從一般法律政策角度來看，如法庭的判決對個別人士造成嚴重損害，而該判決是在確定某些事實後作出，則雖然該個案並非刑事訟案或事宜，仍須以刑事舉證的準則(無合理疑點)來確定事實，而不能只根據可能性來判定事實。

23. 政府當局進一步解釋，如法庭獲授權在贍養費支付人缺席的情況下徵收附加費，可能會出現不符合刑事舉證準則的情況。只有讓贍養費支付人有機會在法庭上抗辯，才是恰當的做法。否則，法庭不能確定支付人是在沒有合理辯解的情況下不遵守贍養令。

申請徵收附加費

24. 應委員的要求，政府當局曾就附加費的申請程序提供補充資料。

強制執行法律程序及傳票

25. 委員察悉，贍養費受款人在採用強制執行法律程序時，可同時申請收取附加費。用以強制執行與欠款相關的贍養令的程序，包括判決傳票、扣押入息令、第三債務人的法律程序及押記令。

26. 贍養費受款人也可藉傳票提出收取附加費的申請。由於贍養費支付人可能企圖逃避傳票的送達，當局提供不同類型送達傳票的方式。除了以面交方式送達傳票外，如支付人有法律代表，受款人便可選擇把傳票送達其法律代表；或如支付人並無法律代表，受款人則可把傳票及其他有關文件送往其最後為人所知的地址。如支付人缺席聆訊，或傳票未能送達支付人，則法院可指定它認為合適的方式送交傳票；或如法院滿意受款人第一次送達文件所盡的努力，則可於聆訊中在支付人缺席的情況下作出附加費判令。

27. 如法庭在支付人缺席的情況下作出附加費判令，支付人在得悉判令後，可向法庭申請宣判判令作廢或更改判令，或提出上訴。法庭在行使酌情決定權確認判令、宣判判令作廢、更改判令，或容許或駁回上訴前，會考慮個案所有的有關事項，包括適用的法律規定以及《香港人權法案條例》(第383章)第十及十一條。

28. 至於強制收取附加費方面，贍養費受款人可因應個案的情況，選擇法例載列的強制執行程序，執行附加費判令。

為申請人提供簡便易用的表格

29. 部份委員關注到藉傳票申請收取附加費的新建議程序是否簡便易用。他們要求當局提供申請表格，從而評估新建議程序的簡便程度。應委員的要求，政府當局向法案委員會提交標準傳票表格，當中標明政府當局的註釋及建議贍養費受款人填寫的事項，以及一份用作支持申請收取附加費的誓章。

計算贍養費欠款利息的電腦程式

30. 委員曾要求政府當局開發一套計算贍養費欠款利息的電腦程式。經與各有關部門商討此計劃所需的时间後，政府當局告知法案委員會，整個過程大概需時90至110天。政府當局正與各有關部門處理所涉及的技術問題，一俟備妥有關的採購程序，便會着手進行。

徵詢法律界的意見

31. 應草案委員會要求，政府當局曾就其建議的委員會審議階段修正案諮詢香港大律師公會、香港律師會及香港家庭法律協會。

32. 政府當局表示，香港家庭法律協會同意當局最新提出的建議，而香港大律師公會則對建議並無意見。

33. 至於香港律師會方面，其家事法律委員會原則上支持引入就贍養費欠款徵收利息的措施，但亦指出法院為沒有律師代表的訴訟人計算利息，可能會造成資源方面的影響。有見於大部份個案的贍養費支付人根本是沒有足夠金錢支付贍養費，家事法律委員會認為徵收利息及附加費可能是過苛。

設立代收贍養費的中介組織

34. 委員察悉，工作小組已考慮過設立中介組織負責代收贍養費的建議。然而，工作小組所得的結論是，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。政府當局已接納工作小組作出不設立中介組織的建議。

35. 委員認為現時的建議與扣押入息令的情況相若，不但欠缺成本效益，而且只能令少數的贍養費受款人受惠。即使在該等建議實施後，不少贍養費受款人在收取贍養費時仍會遇到困難。

36. 鑑於迄今為改善贍養令執行情況而實施的各項法例修訂成效不大，委員不同意工作小組的結論，並促請政府當局重新考慮設立代收及追收贍養費的中介組織的建議。中介組織不但可保護贍養費受款人免受與離異配偶對質時的心靈創傷，而且由於其具備專業知識及力量集中，會較贍養費受款人自行向支付人追討贍養費欠款更具成本效益和更有效率。委員亦同意，若能更有效地代收及追收贍養費，將有助減輕法律援助和綜合社會保障援助計劃的壓力。

37. 由於成立中介組織的建議不屬法案委員會的審議工作範圍，委員建議將此事轉交民政事務委員會跟進。

委員會審議階段修正案

38. 主席將會代表法案委員會動議委員會審議階段修正案，把附加費上限定為贍養費總欠款額的100%。除有關的百分率不同外，法案委員會擬動議的委員會審議階段修正案，內容與政府當局的委員會審議階段修正案的相關部分完全一樣。

民政事務委員會的跟進行動

39. 一如上文第37段所述，法案委員會建議將有關設立代收及追收贍養費的中介組織的事宜交由民政事務委員會跟進。

司法及法律事務委員會的跟進行動

40. 法案委員會亦要求司法及法律事務委員會跟進政府當局就贍養費支付人刻意迴避收取傳票所採取的處理措施。

政府當局的跟進行動及承諾

41. 一如上文第30段所述，政府當局已承諾開發一套電腦程式，供有關各方計算贍養費欠款利息之用。民政事務局局長會在條例草案恢復二讀辯論時，在其演辭中承諾政府當局會開發該電腦程式，並於條例生效之前的用戶驗收測試階段向民政事務委員會簡介該電腦程式。

政府當局未能及早提交文件／委員會審議階段修正案擬稿

42. 在2003年3月21日的內務委員會會議上，法案委員會主席提請內務委員會注意，政府當局未能及早提交討論文件及委員會審議階段修正案擬稿，導致條例草案的審議工作受到延誤。內務委員會主席於2003年3月26日去函政務司司長，表達議員對此事的關注。

43. 政府當局已就未能及早提交討論文件／委員會審議階段修正案擬稿致歉。政府當局解釋，由於委員在審議條例草案期間曾提出若干涉及重大改變的建議，而部分建議須待政府當局在內部及與司法機構進行詳盡的研究，然後才可制定綜合的回應供法案委員會考慮。此外，由於條例草案修訂4項主體法例(即《未成年人監護條例》、《分居令及贍養令條例》、《婚姻訴訟條例》及《婚姻法律程序與財產條例》)，因而增加了所需草擬的委員會審議階段修正案的數量，以及進行準備和覆核工作所需的時間，導致政府當局未能及早向法案委員會提交文件／委員會審議階段修正案。

諮詢內務委員會

44. 法案委員會曾於2003年4月25日諮詢內務委員會，並獲得後者支持在2003年5月21日恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年5月9日

《2001年贍養費欠款利息條例草案》委員會

委員名單

主席 吳靄儀議員

委員 朱幼麟議員, JP

何秀蘭議員

何俊仁議員

陳婉嫻議員, JP

楊耀忠議員, BBS

劉健儀議員, JP

蔡素玉議員

羅致光議員, JP

李鳳英議員, JP

余若薇議員, SC, JP

(合共：11位議員)

秘書 陳曼玲女士

法律顧問 李裕生先生

日期 2002年7月22日

《2001年贍養費欠款利息條例草案》委員會

代表團體名單

- 香港明愛
- 群福婦女權益會
- 香港公教婚姻輔導會
- 香港家庭福利會
- 香港婦女中心協會
- 香港單親協會
- 關注追討贍養費小組
- 香港律師會