

就支援離異家庭及追討贍養費的事宜建議書

2020年6月3日

香港婦女中心協會於 1981 年成立，一直以來關注婦女權益，設立全港首條婦女支援熱線，提供家事法相關的免費律師面見諮詢服務，為面對婚姻困擾及家庭暴力個案提供法律支援及前線輔導，並為離婚後婦女提供支援服務。

現時離異家庭個案數字上升，根據立法會文件顯示¹，2018 年有關離婚呈請的案件近 23000 宗，當中佔七成為婚姻訴訟。特別在單親貧窮問題上，現時政策措施不足以有效保障及協助離異家庭父母及其子女，構成社會問題及需要。

單親貧窮問題嚴峻，單親母親住戶情況猶為惡劣

單親家庭向來是需要幫助的弱勢群體。2018 年香港貧窮情況報告，離婚單親住戶的貧窮率高達 35%。據香港社會服務聯會 2017 年《離婚單親家庭貧窮研究》發現至少三分一離婚單親住戶申領綜援，離婚單親母親住戶申領綜援的比率為 37.9%，比離婚單親父親住戶的 19.9% 高出接近一倍，反映離婚單親母親住戶貧窮狀況嚴重。

司法程序及財務事宜仍困難

根據立法會文件²，家事法庭離婚案件，特別程序案聆訊表及有抗辯案聆訊表的案件的平均輪候時間、最長輪候時間和涉及案件數目均有上升趨勢。

¹立法會《財務委員會審核二零一九至二零年度開支預算管制人員的答覆》答覆編號 JA012，
https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w_q/ja-c.pdf

²立法會《財務委員會審核二零一九至二零年度開支預算管制人員的答覆》答覆編號 JA011，
https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w_q/ja-c.pdf



過去5年，即2014至2018年，特別程序案聆訊表(並無一般程序案聆訊表)及有抗辯案聆訊表的案件的平均輪候時間、最長輪候時間和涉及案件數目如下—

目標	2014	2015	2016	2017	2018
特別程序案聆訊表					
平均 輪 候 時 間(日)	35	32 (20 488)	34 (19 564)	34 (16 298)	34 (23 699)
最 長 輪 候 時 間(日) [#]	-	37 (80)	36 (50)	35 (14 743)	36 (26)
有抗辯案聆訊表					
平均 輪 候 時 間(日)	110	97 (37)	93 (29)	65 (18)	85 (18)
最 長 輪 候 時 間(日) [#]	-	186 (1)	173 (1)	100 (2)	162 (1)

* 括號內的數字是有關案件數目。

而財務事宜申請由訂定日期至聆訊最長輪候時間亦突破新高。

關於財務事宜申請，司法機構並無備存按案件類型劃分的分項數字。現提供過去5年，即2014至2018年，有關已排期聆訊案件的平均輪候時間和最長輪候時間如下—

目標	2014	2015	2016	2017	2018
財務事宜申請					
平均 輪 候 時 間(日)	110 – 140	84	91	86	95
最 長 輪 候 時 間(日)	-	170	181	161	178

司法機構並沒有按案件種類或各級法院劃分的運作開支的分項數字。

贍養費令執行困難

根據統計處，2016 年就執行贍養令的情況統計調查，在統計時約有 362,200 名曾經離婚/分居的人士，約 55,100 名曾經離婚/分居人士會收到贍養費³。

統計調查結果顯示，撇除 20,800 名象徵式收取前配偶 1 元的贍養費或仍在等待法庭判決贍養費款項支付方式的曾經離婚/分居人士，在餘下 34,300 名會收取贍養費的曾經離婚/分居人士中，大部分(91.4%)表示其贍養費是以定期方式收取，而 8.6%是以一次過方式收取。超過半數被拖欠，只有不足一成採取法律行動。沒有採取任何法律行動的曾經離婚/分居人士

³ 政府統計處 (2016). 《主題性住戶統計調查第 61 號報告書: 執行贍養令的情況》,(頁 69).

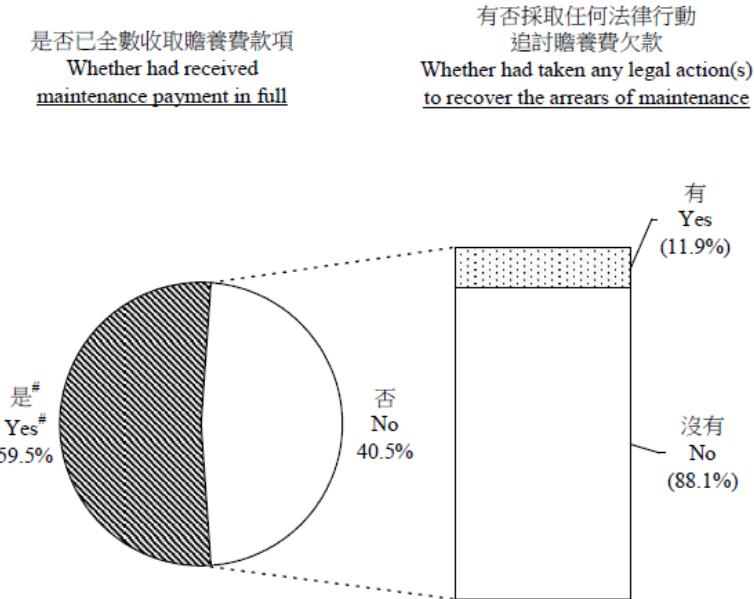


香港婦女中心協會

Hong Kong Federation of Women's Centres

促進婦女建立 **自信、自主、自立**
enables women to develop their
Confidence, Independence and Competence

中，最普遍提及的原因是「認為前配偶不會支付贍養費」（27.2%）。其他原因包括「前配偶沒有能力支付贍養費」(26.5%)及「提出法律訴訟的程序太繁複」(22.5%)。



根據本會向統計處查詢有關主題性住戶統計調查第 61 號報告書的詳細數據所得。在 2015 年 10 月至 2016 年 1 月期間進行的主題性住戶統計調查，五成贍養費的申請及領取人的個人按月入息低於 10,000 元，同時過半數收取贍養費的金額低於 6000 元。

表3: 按收取贍養費的金額劃分的會以定期方式收取贍養費的曾經離婚／分居人士數目

收取贍養費的金額（港元）	人數 ('000)	百分比 %
<2,000	4.2	13.5
2,000 - 3,999	6.8	21.7
4,000 - 5,999	5.5	17.5
≥ 6,000	4.8	15.4
忘記／拒絕回答	10.0	31.9
總計	31.3	100.0

資料來源：在2015年10月至2016年1月期間進行的主題性住戶統計調查

總會 Head Office

九龍長沙灣麗閣邨麗蘭樓305–309室 305-309, Lai Lan House, Lai Kok Estate, Cheung Sha Wan, KLN

Tel: 2386 6256 | Fax: 2728 0617 | Email: hkfwc@womenscentre.org.hk | womenscentre.org.hk

香港婦女中心協會有限公司 Hong Kong Federation of Women's Centres Limited

獲豁免繳稅的慈善機構 Charitable organisation exempted from tax



追討贍養費的困境

本會 2017 年就「離婚婦女收取贍養費的狀況」調查發現超過六成 (62%) 資養費受款婦女遇到收取困難。當中超過九成都遇到拖欠問題 (92%)，其次是「被責罵或羞辱」(44%)、「前夫失蹤」(21%)，甚至有個案因贍養費問題遭受暴力對待、恐嚇或子女遭受暴力對待。在被拖欠贍養費時，超過八成的情況是「既不準時又不足」(81%)，超過九成(91%)受訪者表示因此出現經濟困難。贍養費受款人更需要走訪多個部門、法庭尋求協助，既徬徨又狼狽。

具體政策建議

1. 改善綜緩行政措施：主動轉介法援

縮短社署處理被拖欠贍養費的綜援個案的時間，是短期內較可行的措施。我們建議社署嚴格執行內部指引，一旦綜援受助人被拖欠贍養費，只要綜援受助人決定追討和提供被拖欠的證明後，就立即停止從其綜援金扣除贍養費，以保障單親人士的經濟需要。

加快行政程序協助被拖欠贍養費的綜援受助人，現行社署指有機制轉介予法援署，減少申請人花費及時間。建議增加政策透明度，加強前線的職員培訓令措施有效地協助相關個案。

2. 現金資助：設立危機家庭緊急求助基金

離婚人士面對突如其來的家庭轉變，需要應對不同的法律及住屋經濟開支。當中家暴、蘊釀離婚家庭之需要更為複雜，一方面配偶之間的財產尚未處理，加上法律程序涉及許多開支，而申請法援及家事法庭的個案輪候時間平均長達半年或以上，面對的經濟壓力不言而喻。

本會建議政府設立危機家庭緊急求助基金，一併處理面對危機狀況，例如家庭暴力、家庭成員因監禁、工傷等突發意外。補足單靠個別一次性基金補助的不足，同時成為求助的明確窗口，並轉介到適切服務作出跟進。協助家庭過渡危機，同時減少求助人需要落入綜援的長期扶助。

由此建議在關愛基金設立為期半年的過渡津貼每月 \$3500 現金津貼，協助危機家庭應對難關。此津貼對象為，無綜援及低收入正處理離婚人士，其入息不多於全港相關住戶入息中位數的 75%。按 2018 年香港貧窮情

總會 Head Office

九龍長沙灣麗閣邨麗蘭樓305–309室 305-309, Lai Lan House, Lai Kok Estate, Cheung Sha Wan, KLN

Tel: 2386 6256 | Fax: 2728 0617 | Email: hkfwc@womenscentre.org.hk | womenscentre.org.hk

香港婦女中心協會有限公司 Hong Kong Federation of Women's Centres Limited

獲豁免繳稅的慈善機構 Charitable organisation exempted from tax

況報告顯示非領取綜援的單親貧窮住戶有 12,700 戶，按此推數，預計總援助金額約 2 億 6,670 萬 (12,700 戶 x\$3500x6 個月) 預期受惠人數達 36,285 人，超過 21 萬人次。

3. 設立贍養費專責部門

由官方設立贍養費專責部門，以統一部門統籌贍養費相關事宜，免卻贍養費領取人四處張羅。專責部門能夠追討、代收贍養費及墊支的職能，協調各部門統籌社福、法援及教育等需要。該部門需要有實質追討的權力，增加阻嚇力。包括罰款及計算利息、扣減工作收入、截扣退稅和其他收入、註銷駕駛執照、通報信貸機構及出入境限制。

近年來，官方及家事法庭均積極宣傳和鼓勵離婚人士先以調解方式嘗試就所有爭端於法庭外達成共識，以減省所需的法庭資源。**根據前線經驗，調解並無助贍養費爭執雙方處理問題。**首當其衝的原因是大多數的情況下，不願意交贍養費的一方，不但不畏懼法庭判令，更可以為了逃避追討，花盡千方百計避開另一方聯絡。調解可行的首要條件正正是需要雙方自願參與，同時根本沒有誘因令被追討的那一方自願參與。由此可見，調解並不適用於追討贍養費的情況。

為了達致最佳的成本效益，贍養費專責部門可以由家事法庭統一處理。現時家事法庭處理的事務涵蓋離婚呈請和申請等的法律程序開展，至法律程序結束後執行法庭命令等等的各類申請，但並不處理贍養費交收事宜。

如果以現行法律程序追討贍養費，追討人需要以判決傳票及交付羈押等繁複的機制申請執行法庭贍養費判令。而追討人往往受到此繁複機制中舉證責任及準則的掣肘。同時，家事法庭只可以在最極端的欠款情況下才可以把欠款人判處監禁，因此欠款人往往很容易便可避開法庭最大阻嚇力的刑罰。

而此現行機制為追討人所帶來的舉證困難，建議由家事法庭成立一個贍養費專責部門得以改進。例如把贍養費付款對象定為香港特別行政區政府，納入為家事法庭登記處所收取的款項類別，一方面家事法庭可自行記



香港婦女中心協會

Hong Kong Federation of Women's Centres

促進婦女建立 **自信、自主、自立**
enables women to develop their
Confidence, Independence and Competence

錄欠款情況供法官直接查閱，同時由於欠款對象為香港政府，專責部門可依從現有機制讓法庭或相關行政部門直接擁有所需的追討權力，提升贍養費判令的阻嚇作用。

聯絡人：

蔡蒨文（倡議幹事）

電話：27488106

總會 Head Office

九龍長沙灣麗閣邨麗蘭樓305–309室 305-309, Lai Lan House, Lai Kok Estate, Cheung Sha Wan, KLN

Tel: 2386 6256 | Fax: 2728 0617 | Email: hkfwc@womenscentre.org.hk | womenscentre.org.hk

香港婦女中心協會有限公司 Hong Kong Federation of Women's Centres Limited

獲豁免繳稅的慈善機構 Charitable organisation exempted from tax

