

香港社會服務聯會
交立法會福利事務委員會與民政事務委員會聯席會議
討論「家庭議會的工作進度(包括支援離異家庭及追討贍養費的事宜)」
(2020年6月8日)

前言：

早於1997年，由多個民間團體組成的「關注贍養費問題聯席」發佈「離婚人士收取贍養費的困難」調查報告，建議政府當局借鑑海外的經驗設立贍養費管理局作為專責部門，以處理贍養費被拖欠的問題，該建議隨後也得到立法會民政事務委員會通過支持。

政府當局曾於1999年設立「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」，研究解決贍養費收款人所面對的困難及參考海外有關子女扶養局的經驗，相關研究報告指出，設立贍養費管理局不會比改善現有制度帶來更大的好處，故只建議一些改善措施，包括增設贍養費欠款利息及附加費、放寬入息扣押令條件、簡化追討法律程序等。

勞工及福利局於2015年年底展開「落實法律改革委員會《子女管養權及探視權報告書》建議-擬議法例」公眾諮詢，建議引入「父母責任模式」以取代現有的「子女管養權」制度。各界在回應諮詢文件時，對於單親人士被拖欠贍養費情況未得到改善表示高度關注，認為政府在推動「父母責任模式」之際，應同時解決贍養費被拖欠的問題，減少離異雙方的衝突。

主要關注：

1. 贍養費被拖欠數字持續高企，改革措施效果有限

政府 2002 年起推行了一系列改善措施，包括放寬入息扣押令申請條件、增設贍養費欠款利息及附加費、簡化法律程序等，措施實行多年卻未具成效，贍養費被拖欠情況仍然嚴重。根據統計處資料顯示，2016 年仍有高達 13,900 宗被拖欠贍養費個案，佔整體贍養令四成。其中近九成(12,200 宗)被拖欠個案卻選擇不追討¹，不追討的比率與 2001 年相若。而不追討原因主要是欠缺有效追討渠道，反映公眾對現行措施失去信心。此外，2016 年法庭就有關執行贍養令判決傳票聆訊僅有 844 宗，只佔整體追討個案的一半，當中亦未有資料顯示發出傳票聆訊具體成效。另外，2013-2017 年五年間，法庭也只發出 79 宗入息扣押令²。可見單靠改善現行追討措施，實不能改善贍養費被拖欠的問題。

¹ 政府統計處(2016)：《主題性住戶統計調查第61號報告書》。存取自 <https://www.statistics.gov.hk/pub/B11302612016XXXXB0100.pdf>

² 立法會文件：https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/fc/w_q/hab-c.pdf

2. 由被拖欠者自行追討，面臨二度傷害

現行贍養費追討制度的核心問題，在於完全依賴支付方的主動配合，當出現被拖欠情況，則需由收款一方自行追討。整個追討過程需依循繁複的法律程序，如支付方刻意逃避支付責任，例如轉換地址及電話、轉移資產等，令追討難上加難，被拖欠者更需要在繁複的程序中奔波，飽受壓力。社聯在2017年的《離婚單親家庭貧窮研究》，訪問二十位被拖欠贍養費人士，不少受訪者均指出被拖欠贍養費帶來即時經濟困難，更有受訪者表示無奈地要求子女協助追討，子女被逼成為父母間的磨心。可見，現行制度不但未能保障受款人的權利，更令他們及其子女面臨二度傷害，對家庭帶來創傷。

3. 被拖欠贍養費，責任被轉嫁至社會

政府曾於2000年立法會上解釋不設立贍養費管理局的原因，其中認為贍養費問題屬個人私事，政府不宜干預，而且如欠款未能追回，最終可能要由納稅人承擔本屬贍養費支付人的財政責任。事實上，當贍養費被拖欠，令收款一方陷於經濟困難及承受精神壓力，但其中有將近九成的被拖欠者放棄追討，部份人士因而被迫申請綜援以維持生計，變相由公帑承擔贍養費支付者的責任。香港婦女中心協會2017年進行的《離婚婦女收取贍養費的狀況調查統計》顯示，有21%被拖欠贍養費婦女表示會申請綜援以解決經濟困難。贍養費被拖欠而衍生的福利需要，同樣需要由納稅人承擔。澳洲負責追討贍養費的部門(Child Support Agency)年報中指出，追討子女贍養費的計劃，促使了離異父母建立合作的關係。從而確保父母負起供養子女的責任。相關數據顯示³，澳洲子女扶養局成立初期，自願支付的個案比率為33.6%⁴，至2009年，該比率大幅提升至53.3%，至今仍維持相近的比例，超過五成個案以自願形式支付。可見，有效的贍養費追討措施反而能提高父母自願履行供養子女責任的意識。

具體建議：

1. 簡化法援署及綜援的行政程序，舒緩被拖欠人士的困境

設立適合本港需要的贍養費專責部門贍養費專責部門，仍待有更多的討論。短期內政府應先推行可行措施，以舒緩被拖欠贍養費人士的困難。

多項調查顯示，繁複及冗長的法律程序是被拖欠贍養者選擇不追討主要原因之一⁵。一般市民缺乏法律知識，追討贍養費時需依靠法援署提供法律支援。然而，法援申請審批需時，收款人一旦被拖欠贍養費，生活頓時陷入困境。建議法援署

³ Australian Government (2009): *Child Support Scheme Facts and Figures*.

⁴ 澳洲負責追討贍養費的部門(Child Support Agency)個案類型分為自願支付(private collect)及由部門協助(CSA collect)。自願支付個案透過部門協助評定贍養費金額，但支付及收款形式則由離異雙方自行協議。由部門協助個案則由評估金額至代收及付款均透過贍養費部門處理。參見：<https://www.humanservices.gov.au/individuals/subjects/your-child-support-option>

⁵ 自2001年起，統計處先後發佈五份「執行支付贍養費命令的情況專題報告」，均顯示「法律訴訟程序太繁複」是不選擇追討被拖欠贍養費的主要原因之一。

因應贍養費被拖欠者的迫切需要，優先處理追討贍養費者的法援申請，縮短等候審批時間，讓被拖欠贍養費人士能盡快展開追討行動。

此外，按現時綜援政策，贍養費被視為收入，會在每月的綜援金額內扣除。綜援受助人一旦被拖欠贍養費，可經由社署轉介申請法律緩助，而相關綜援金額亦隨即暫停被扣除。然而，大部份的前線個案卻反映，綜援受助人往往需自行向社署提供證明，以確認已展開追討程序，才會停止繼續扣減其綜援金額。社署應簡化相關程序，容許被拖欠贍養費者以自我聲明的形式作為證明，並增加有關政策執行的透明度，包括印製單張以及加強前線員工培訓，以減低被拖欠者陷入經濟危機的機會。

2. 設立贍養費專責部門，根治贍養費被拖欠的問題

鑑於過去政府多次的改善措施未能有效處理贍養費被拖欠問題。政府應在推動「父母責任模式」的同時，借鑑外國經驗，設立贍養費專責部門，以協助有需要的一方追討贍養費，此舉有助奠定父母履行子女供養責任的重要基礎。

建議參考外國經驗，在現有政府行政架構內設立贍養費專責部門(如澳洲隸屬於社福系統，新西蘭則由稅局管轄)。有關中介機構應具有法定調查及懲處權力，以協助收取、追討及發放贍養費，減少收款人及支款人雙方爭拗。當付款一方拖欠贍養費時，為面對經濟困難的單親家庭，墊支短期贍養費作緊急生活開支，墊支之金額應設有上限，待付款一方補付贍養費後再償還。

外國的贍養費專責部門具有多元的功能，除收取、追討及發放贍養費外，亦包括評定贍養費、鑑定親生父母等職能，所需行政成本更高，而且評定贍養費亦帶來諸多爭議。本港已有一套嚴謹，由法庭判定的贍養費金額評定機制可循，故建議贍養費專責部門主要職能應為追討及發放贍養費，避免贍養費收款人因被拖欠贍養費而陷於經濟及自行追討的壓力，以及協調及轉介不同的福利需要。

3. 加強公眾教育，鼓勵自願履行經濟供養責任

現時香港有關贍養費的公眾教育工作由民政事務局負責，透過每年的「贍養費社區參與計劃」邀請非牟利團體在社區推行相關活動，每個申請以五萬元為上限，推行期限約半年。由 2000 年起至今，共資助七十多個有關贍養費的社區參與計劃。⁶由於「贍養費社區參與計劃」規模小且期限短，公眾教育成效亦受到局限。政府應有更全面的規劃，投放更多資源，讓贍養費的公眾教育工作發揮持續性的成效，鼓勵贍養費支付人履行經濟供養的責任。

⁶ 見立法會文件：<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ws/minutes/ws20180312.pdf>

4. 定時收集贍養費追討措施的數據，監督政策成效

為回應1999年「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」提出，缺乏贍養費相關的資料及統計數字，以評估贍養費政策的成效。政府在2001年起不定時發佈數份⁷「執行支付贍養費命令的情況專題報告」，然而專題報告未有全面涵蓋有關贍養費的數據，包括追討措施的執行情況(如判決傳票的成效、追回款項的數目、贍養費附加費及利息的金額及所需時間等)及被拖欠贍養費人士的狀況(如經濟、家庭狀況等)。政府應定期收集及分析執行贍養費措施的數據，並於統計月刊上發佈，以評估政策成效及作出相應調整。

總結：

勞工及福利局致力推動「父母責任模式」的理念，強調離異父母對子女持續的責任，這責任並不單指教養的責任，亦包括經濟供養，履行支付贍養費的責任。現行追討措施未能發揮成效，令收款一方在追討過程，身心飽受壓力，造成離異父母之間更大的紛爭。因此政府應借鑑外國成功的經驗，設立贍養費專責部門，處理贍養費被拖欠的問題。這樣，不但能減低離異父母的衝突，亦有助確保父母負起子女的供養責任，以孕育出合適的土壤，讓保障兒童最佳利益的目標透過「父母責任模式」貫徹落實。

贍養費問題是離異家庭支援服務的重要範疇，但現時兩者分別隸屬於不同政府部門管轄(離異家庭支援服務屬勞工及福利局，贍養費問題屬民政事務局)。建議政府應探討將贍養費事宜交由勞工及福利局負責的可行性。由同一部門主責離異家庭相關的支援服務，既有利於制定及推動整體服務發展，更能免除跨局協作所帶來的行政成本。

查詢：

梅偉強

家庭及社區服務總主任

2864 2949

moses.mui@hkcss.org.hk

- 完 -

⁷ 統計處曾於 2001、2004、2007、2010 及 2016 發佈五份「執行支付贍養費命令的情況專題報告」，分別 J 載於《主題性住戶調查報告書》(第 7 號、第 19 號、第 29 號、第 45 號及第 61 號)