

家庭議會

「香港離婚狀況進一步研究」的進展情況

目的

本文件旨在向委員匯報「香港離婚狀況進一步研究」(「離婚研究」)的最新進展情況。

背景

2. 鑑於與婚姻法例相關的多個事項¹有新的發展，家庭議會(議會)轄下的家庭支援小組委員會曾於二零一七年三月十五日的會議上，討論有關「離婚研究」的事宜，並同意委託機構進行該項研究，目的是要深入了解香港離婚人口結構和社會經濟狀況，以便全面檢討多個與離婚相關的事項，包括收取贍養費的制度和執行贍養令的制度。該項「離婚研究」會審視多個重要事項，其中一項是香港應否設立一個具有權力和職能的贍養費管理局。有關該項「離婚研究」的目的和範圍載於附件A。

3. 二零一八年六月二十一日，以香港大學葉兆輝教授為首的研究團隊獲委聘進行該項「離婚研究」，並預計在 18 個月內完成。

工作小組

4. 一個由議會主席主持的工作小組已經成立，成員包括議會、民政事務局、政策創新與統籌辦事處、律政司、法律援助署和社會福利署的代表。該工作小組負責監督「離婚研究」的工作進度。有關工作小組的成員名單和職權範圍載於附件B。

¹ 有關事項包括：判決傳票程序能否與《香港人權法案條例》(第 383 章)第十和第十一條所保障的權利相容；法律改革委員會建議把無需父母同意亦可結婚的年齡下限由 21 歲降至 18 歲；勞工及福利局就《子女法律程序(父母責任)條例草案》初稿進行公眾諮詢期間收集到的意見書，要求政府以設立贍養費管理局作為一項支援措施，以便推行「父母責任模式」；以及香港與內地於二零一七年簽訂的《關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行婚姻家庭民事案件判決的安排》。

5. 工作小組定期舉行會議，以檢討該項「離婚研究」的進展情況，並已編訂一份暫定的工作時間表(載於附件 C)。工作小組會考慮研究團隊在不同階段所提交的各項研究成果，並提供意見。工作小組已分別於二零一八年九月十八日和二零一九年一月二十一日²舉行首次和第二次會議。

最新進展情況

6. 研究團隊已於二零一九年二月十一日提交進度報告擬稿。議會秘書處其後於二零一九年二月十四日，把初步意見和觀察所得交給研究團隊於修訂擬稿時作參考之用。研究團隊會向議會簡述該進度報告的內容。有關研究團隊的工作進度，現概述如下：

問卷調查

7. 研究團隊希望向非政府機構和律師行收集離婚個案的資料，以便在進行定質調查時用作參考，並打算透過網上問卷方式，分兩個階段收集約共 500 宗個案的資料。到目前為止，第一個階段的資料收集工作已經完成，並收到合共 199 宗個案的資料。研究團隊會就收集所得的資料匯報初步分析結果。

定量調查

8. 政府統計處曾委託機構於二零一五年十月至二零一六年一月期間，進行「有關執行贍養令的情況的主題性住戶統計調查」，研究團隊其後在工作小組的第二次會議上，就該項調查所收集的資料匯報初步分析的結果。工作小組已提醒研究團隊要進行更深入的分析，特別是要按受訪者申領／收取贍養費的情況分類，分析他們的社會人口結構背景，以及參照上文第 7 段所述有關問卷調查的結果以進行分析。

9. 研究團隊分別於二零一八年八月和十一月兩度向司法機構政務長發出請求，希望獲准查閱過去十年(二零零八至二零一八年)家事法庭內有關離婚個案和執行相關判令之司法程序的資料。工作小組曾於二零一九年一月二十一日舉行第二次會議討論此事，議會主席其後於二零一九年一月二十四日去函司法機構政務長，請她協助為該項「離婚研究」提供法庭資料。司法機構政務長於二零一九年二月十三日回覆指，首批資料已於同一日發放給研究團隊，司法機

² 工作小組因應研究團隊的要求，把第二次會議的舉行日期由二零一八年十一月延後至二零一九年一月。

構內如有進一步資料，他們定當盡力分階段提供相關資料。

文獻研究

10. 根據顧問工作簡介所訂明的工作時間表，研究團隊應在進度報告擬稿內提供文獻研究的調查結果。該份報告所涵蓋的內容應包括：海外國家的贍養費管理局和追討贍養費制度、結婚年齡與離婚率的關係、結婚年齡與婚姻長短的關係、過去十年曾對無需父母同意亦可結婚的年齡下限作出調整的司法管轄區、內地的離婚制度和執行贍養令與管養令的情況等。研究團隊在工作小組的第二次會議上尚未匯報上述事宜。

徵詢意見

11. 請委員備悉該項「離婚研究」的最新進度，並就研究團隊所匯報的內容提供意見。

家庭議會秘書處
二零一九年三月

「香港離婚狀況進一步研究」
研究的目的與範圍

研究目的

「香港離婚狀況進一步研究」(「離婚研究」)的目的是：

- (a) 就香港的離婚人口結構和社會經濟狀況提供最新資料，包括進一步剖析結婚年齡與離婚率的相互關係、跨境婚姻的離婚率，以及提供更多有關離婚家庭(包括因離婚或再婚而出現的再婚和離異家庭)的背景資料；
- (b) 審視現行的追討贍養費制度和執行贍養令制度，並收集香港有關贍養費的統計數字和資料；以及
- (c) 研究有關採取判決傳票法律程序以追討贍養費的成效，並探討一些符合《香港人權法案條例》第十和第十一條規定的可行改善措施。

研究範圍

研究團隊須執行以下職務：

- (a) 概述香港現行有關辦理離婚個案的程序，以及有關申請發出和執行贍養令的情況；
- (b) 就以下範疇進行文獻研究：
 - (i) 結婚年齡與離婚率的關係，以及結婚年齡與婚姻長短的關係(包括但不限於一個亞洲司法管轄區和一個英聯邦司法管轄區的情況)；
 - (ii) 過去十年曾對無需父母同意亦可結婚的年齡下限作出調整的司法管轄區，以及作出有關調整的背景和後果(即二零零六至二零一六年期間的情況)；
 - (iii) 海外司法管轄區(特別是英國、美國、澳洲、新西蘭、加拿大、挪威、瑞典和新加坡的最新安排，須視乎情況適合而定)的追討贍養費和執行贍養令制度，以及相關制度的成本效益、效率和是否適用於香港；以及
 - (iv) 內地的離婚制度和執行贍養令與管養令的情況。

- (c) 清點香港發出的離婚判令和贍養令數目¹、收集最近三年(即二零一四至二零一六年)有關發出判決傳票及其執行成效的統計資料²，以及參照政府統計處(統計處)委託機構進行「有關執行贍養令的情況的主題性住戶統計調查」³(「主題性住戶調查」)的結果，對下列資料進行定量和定質分析：
- (i) 每年涉及發出贍養令及／或管養令的離婚個案數目；
 - (ii) 每年發出的贍養令數目、拖欠贍養費個案的比例和涉及的金額、有關贍養費支付人和受款人的人口統計資料(例如年齡、公民身分、就業狀況、收入來源、收入水平、居留身分等)、拖欠贍養費的常見原因、屬不同人口結構和社會經濟背景的贍養費受款人所面對的困難、收取一元象徵式贍養費的現象，以及推動準時並盡責地履行贍養令的關鍵因素(包括但不限於離婚夫婦對承擔父母責任的態度和在履行父母責任方面的協議)；
 - (iii) 每年發出判決傳票的數目、執行判決傳票的成功率、所徵收的利息或附加費(如有)，以及法律援助個案與綜合社會保障援助受助人的比例；以及
 - (iv) 每年其他執行判令(例如押記令⁴、第三債務人的命令⁵、扣押入息令⁶和扣押債務人財產令狀⁷)的法律程序的數目和成功率。
- (d) 分析香港過去十年結婚年齡與離婚率的關係、結婚年齡與婚

¹ 不包括根據《未成年人監護條例》發出的贍養令。

² 研究團隊須探討一些可行的方法以取得所需的資料，包括向家事法庭提出請求，以及利用可供公眾查閱的家事法庭判決書謄本。

³ 該項「主題性住戶調查」在二零一五年十月至二零一六年一月期間進行，目的是收集有關曾經離婚或分居的香港居民執行贍養令的情況的資料。統計處根據一份結構型問卷，透過在家訪時進行面對面訪談以收集調查數據。該項調查共訪問了 13 441 個住戶，當中 10 057 戶完成有關調查，整體回應率為 75%。由於屬意的受訪對象未必願意透露自己曾經離婚或分居，因此曾離婚或分居的人數或會有漏報的情況。

⁴ 這是一項法庭命令，規定判定債務人其個人或公司的股份或財產須予押記，以支付某項判決下應付的款項連利息和訟費。

⁵ 這是一項法庭命令，指示負責為判定債務人保存款項的第三者(第三債務人，例如銀行)須扣押全部或部分判定債項予判定債權人，以及命令第三債務人把欠負或累算欠負判定債權人的任何債項款額，支付給判定債權人。

⁶ 這是一項法庭命令，規定某入息來源(例如僱主)須從贍養費支付人的收入中扣除贍養費，並把該筆扣減款項直接支付給贍養費受款人。

⁷ 這是一項指令，指示執達主任檢取獲法律授權檢取以執行判決或命令的判定債務人的貨物、實產及其他財產，並出售該等貨物，數量或須足以償還判定債項、支付執行令狀的費用和支付計算至已繳付債項／費用為止的利息。

姻長短的關係，以及跨境婚姻⁸的離婚率；

- (e) 視乎情況與有關各方(例如屬不同人口結構和社會經濟背景的離婚家庭、沒有申請贍養令或選擇收取一元象徵式贍養費的離婚人士、贍養費支付人、贍養費受款人、21歲以下的青少年、各種家庭事務專業人士和從業員(包括社工、輔導員、家庭法執業人員、家事法庭法官和相關的政府政策局／部門))進行調查、諮詢訪問和專題小組討論，以便更詳細地分析上文(b)至(d)項所收集的資料；以及
- (f) 根據收集到的實證資料，評估：
 - (i) 有關把無需父母同意亦可結婚的年齡下限調低所帶來的影響，以及須考慮的因素和支援措施；
 - (ii) 現行追討贍養費和執行贍養令制度的成效；
 - (iii) 根據《香港人權法案條例》第十和第十一條修訂現行與判決傳票有關的條文時所要考慮的因素和所帶來的影響，以及倘要修改判決傳票法律制度，是否也有需要為判定債權人提供更多支援措施；以及
 - (iv) 應否繼續對《婚姻訴訟規則》(第179A章)、《婚姻訴訟(費用)規則》(第179B章)和《區域法院規則》(第336H章)進行擬議的法例修訂⁹，以改善判決傳票的送達方式，從而加強贍養令的執法工作。

⁸ 「跨境婚姻」是指香港與內地居民締結的婚姻。

⁹ 有關的法例修訂建議旨在：放寬有關以面交方式把判決傳票送達判定債務人的規定；賦予法院權力，在等候訊問期間可向判定債務人發出逮捕令、禁止離境令和監禁令，直至押後的判決傳票聆訊恢復進行為止，以確保判定債務人會在恢復訊問時出庭應訊；以及釐清法院在進行判決傳票聆訊時，可命令追討由申請發出判決傳票起計至作出交付羈押令當日止的贍養費欠款一事。

「香港離婚狀況進一步研究」工作小組

職權範圍

- (a) 確保「香港離婚狀況進一步研究」(「離婚研究」)乃按照研究目的和顧問合約所載規定進行；
- (b) 監察「離婚研究」的工作進度，並就與「離婚研究」有關的事宜提供意見，以便該項研究順利進行和完成；以及
- (c) 向家庭議會匯報「離婚研究」的工作進度和跟進事項，並就是否接納該項「離婚研究」在不同階段所取得的成果(例如初議報告擬稿、進度報告擬稿、中期報告擬稿和最終報告擬稿)向家庭議會提供意見。

「香港離婚狀況進一步研究」工作小組
成員名單

主席

石丹理教授 家庭議會主席

正式成員

家庭議會

朱楊珀瑜女士 家庭支援小組委員會召集人
葉潤雲女士 委員

民政事務局

李百全先生 民政事務局副秘書長(1)
江嘉敏女士 首席助理秘書長(公民事務)2

政策創新與統籌辦事處

蘇植良先生 助理總監(3)

律政司

古廣仁先生 助理民事法律專員

法律援助署

陳道潔女士 署理助理首席法律援助律師(民事訴訟 2)

社會福利署

彭潔玲女士 助理署長(家庭及兒童福利)

臨時成員

家庭議會

黃吳潔華女士 成員
梁湘明教授 成員
胡健民先生 成員

秘書

民政事務局總行政主任(家庭議會)

「香港離婚狀況進一步研究」(「離婚研究」)工作小組
暫定工作時間表

時間	工作
二零一八年 六月二十一日	<ul style="list-style-type: none"> 委託機構進行「離婚研究」
二零一八年 七月十九日	<ul style="list-style-type: none"> 獲委聘的顧問團隊提交初議報告擬稿
二零一八年 九月初	<ul style="list-style-type: none"> 成立工作小組
二零一八年 九月十八日	<ul style="list-style-type: none"> 舉行工作小組第一次會議，審議顧問團隊所提交的初議報告擬稿
二零一八年 十一月中旬	<ul style="list-style-type: none"> 顧問團隊在工作小組第二次會議上講解有關定量調查和定質調查的進度
二零一九年 一月二十日	<ul style="list-style-type: none"> 顧問團隊提交文獻研究這一章節的擬稿，並匯報「離婚研究」的工作進度
二零一九年 二月	<ul style="list-style-type: none"> 舉行工作小組第三次會議，討論文獻研究這一章節的擬稿和「離婚研究」的工作進度
二零一九年 五月	<ul style="list-style-type: none"> 顧問團隊在工作小組第四次會議上講解有關定量分析和定質分析的初步調查結果
二零一九年 六月二十日	<ul style="list-style-type: none"> 顧問團隊提交中期報告擬稿
二零一九年 八月	<ul style="list-style-type: none"> 顧問團隊在工作小組第五次會議上講解初步建議和行政摘要大綱
二零一九年 九月	<ul style="list-style-type: none"> 顧問團隊向家庭議會講解初步建議和行政摘要大綱
二零一九年 十一月	<ul style="list-style-type: none"> 顧問團隊在工作小組第六次會議上講解最終報告的首份擬稿 顧問團隊提交最終報告的首份擬稿
二零一九年 十二月	<ul style="list-style-type: none"> 把最終報告的首份擬稿送交相關的政策局／部門傳閱以徵詢意見
二零二零年 一月	<ul style="list-style-type: none"> 顧問團隊提交最終報告