

香港小童群益會

回應綜援未來對單親家長就業安排之建議

本會一向重視兒童的健康發展及成長，除了致力為兒童及青少年提供專業服務外，更重視為其家長及家庭的支援及輔導工作，其中特別關注生活在群弱勢家庭及其兒童。而最近社會署提出綜援未來對單親家長就業安排的建議，本會喜見當局能夠修訂之前不合理的部份，但對於整體針對綜援單親家長就業安排，仍有不少可改善之處；而且，有關政策建議受影響的除了家長外，這些家庭的兒童似乎一直未被重視及關注，故此本會除回應有關政策建議外，亦希望要求政府關注政策的另一群受影響的受眾 - 兒童的福利。

第一部份：針對建議內容之意見

1. 支持自力更生，減低孤立，增加多元化社會參與的途徑

就社會福利署以「協助領取綜援的單親家長盡早建立自助能力，從而邁向自力更生，並減少在社會上孤立的可能」為綜援檢討方向。事實上，本會在日常服務的接觸當中領取綜援單親家庭經驗所得，又或從調查研究數據資料得知，他們及其子女有較多出現失落、不開心、孤寂等的負面情緒及較大的社交焦慮感¹。故此本會認同現時檢討的方向，以協助單親家長加強與社會接觸，改善現時制度「只以提供經濟援助為目標」的不足。

然而，兼職並不是唯一協助單親家長維持與外界接觸和建立自信的方法。單從現時綜援單親收助人的年歲及學歷，並不是所有受助人均能夠在現時的勞動市場獲取職位，故此本會建議當局能夠增加多元化的社會參與途徑，應肯定及接納「持續進修」及「參與義務工作」作為單親家長選擇之一，這實更能達致政策的目標，並切合個別單親家長的需要。

2. 提供足夠工作保障及支援，協助單親家長真正「自力更生」

雖然除著社會署修訂子女年歲後，將受影響的單親家長減為一萬八千多人，但正如過去本會研究發現，單親家庭未能夠出外就業以脫離綜援的主要原因，是勞動市場未能夠提供足夠職位及薪金水平偏低。即使現時建議提出透過現行計劃及措施（如：深入就業援助計劃及欣葵計劃）加強協助單親家長尋找兼職職位，但可提供的職位較多屬於短期及「邊緣勞動事業」，加上對於一群低學歷及低技術的單親家長來說，能夠適合他/她們的工作種類亦非常有限，現政策建議一方面未必有效協助單親家長尋找適合的工作，更遑論協助為他們進一步投入勞動市場及脫離綜援或脫貧。

根據外國提出有效推動福利受助的單親家長外出工作政策的基本原則（如：Bane及Ellwood，1994；Hotz，Mullin及Scholz，2001；Dubay及Kenney，2001等等），並可歸納為：1)所得收入能夠足以維持家庭基本生活要求及子女照顧的需要(basic need and child care)；2)能夠仍然獲得方便及可負擔(available and affordable)的醫療服務及保障；3)家長照顧家庭時間與工作時間必須取得，但應以照顧家庭及子女為優先；4)家長不應同時從事兩份職業；5)提供合理的入息豁免計算制度；及6)任何家長未能成功「自力更生」後可隨意及不限地重返社會保障的安全網制度。

故本會建議政府在未來落實有關建議前，要確保政策能夠符合有關的原則。正如外國研究得知(Bauman, 2000)，領取福利援助的單親家長，能夠在工作中取得工作的滿足感及合理的薪金是強化他們自力更生、減低對福利依賴的重要因素，而政府應從根本解決問題著手，確保市場能夠提供足夠適合他們的職位及合理薪金予單親家長選擇，為單親家長提供有意義及發展的工作崗位，並確保他們獲得足夠的支援下，才能落實政策所言「協助單親家長自力更生」的目標。

3. 提供個案管理，為單親家長按個別需要提供足夠支援

雖然社會署已修訂之前建議的子女年齡，減少了受影響單親家庭的數目，但仍然單靠子女年齡以決定而非有關單親家庭的處境、需要及準備作為依據，這種簡單化及「一刀切」的措施實忽略了每個單親家庭的獨特性及處境，實非有效協助單親家庭自力更生之策。另外，社會署建議提供類似現時「積極就業計劃」的試驗計劃，以支援一些「未準備就業」(NOT-READY TO WORK)的家長提供支援及輔導。一方面有關計劃詳情內容未有公佈，故此實難掌握有關成效。另外，有關支援及輔導只限於協助單親家長的就業動機及需要，似乎忽略其他影響單親家長出外就業的因素，例如：個人心理及自信的裝備、個人能力及技能的提升、日常子女起居照顧安排等等。

現時社會保障抽離社會服務實有欠妥善，而且脫離綜援並不一定等如受助人獲得足夠的工作及可以自力更生(Martinson 2000)。雖然建議提出單親家長可透過現時各區綜合家庭服務中心尋求服務，但有關家庭在未得以全面評估及支援下而按措施要求就業，除影響計劃成效外，亦可能對他們產生負面的影響。故本會認為何不參考外國協助單親家長就業的經驗，配合現時建議，建議每一單親家庭配以專責社工，利用個案管理方式，全面為單親家庭的個人及家庭作一評估及建議，除了就業之外，亦能夠協助他們的心理、社交及生活上的各項需要作出適切的服務，更能按照他們實際需要及生活處境提供支援，而非單靠子女年歲而決定，始能正確及有效地協助綜援單親家長達致及早自力更生及融入社會的目標。

4. 以整體家庭為介入單位，脫貧為長遠方向

正如過去社會署的檢討及建議文件提出，一般單親家庭或領取綜援的單親家庭的數字不斷增加，並預計可能引起社會福利支出的壓力。其實過去就綜援檢討中不少是涉及單親家庭的措施及建議，唯過去的政策均只按當時社會形勢及政策需要而提出修補補的措施，而且亦多屬「加強就業、減少依賴」等為目的，根本缺乏全面的社會保障方向作為政策修訂及檢討的依歸。另一方面，並非是所有單親家庭是適合重投勞動市場或就業，如：被虐婦女或有個人心理困擾、需照顧特別成長困難及需要的子女，過去政府以「酌情」的方法把他們「免受影響」，但同樣亦剝奪了他們及其子女過去應有的服務，如課餘託管服務。故此，本會建議政府需檢視現社會保障政策的適切性，除了為不能自助者提供支援及自力更生等方向外，可參考歐洲國家，引入以脫貧作為長遠政策方向，制訂有效的政策及措施，以協助綜援家庭「自力更生、融入社會、支援子女照顧及脫貧」的長遠方向。

第二部份：倡議一個有利兒童成長的福利制策

1. 計劃成效，不容忽視隱藏的社會成本 (Hidden cost) - 兒童成長與發展

在外國推行類似計劃的國家經驗所得，在鼓勵/強制單親家長就業時必須提供足夠的支援服務及配套，其中一個關鍵的因素就是「對子女的支援」，正如報告書亦提出配合有關計劃需額外撥款加強支援單親家長及其子女的配套服務，但這些支援服務的是必須及重要的支出成本。縱然單親家長依賴福利的情況短期有所改善，但不少學者 (Danziger et al. 1999; Harris 1991, 1996) 提出這些計劃的成效是未包括一些隱藏的社會成本 (hidden cost)，例如：支援家長照顧子女的服務成本、因家長出外工作時子女留家發生意外的醫療成本、因家長出外工作而減弱子管教子女的服務成本等等¹，其實更重要是單親家長因外出工作而未能照顧及滿足家庭的需要，往往受影響的莫不是「兒童」。學者 Friedlander 與 Burtless (1994) 提出批評這些計劃是把支出轉移 (transfer expenditures)，而且往往的結果亦是「因小而失大」作收場；更甚的是，那些「隱藏成本」最大的代價的「承擔者」是社會未來主人翁 - 兒童，更造成社會長期的社會損失。故此，本會要求政府在推出有關政策時從放眼當前的成效/成本外，更應該分析及闡述有關政策可能所帶來的影響，其中最受關注的莫過是「兒童成長與發展」。

2. 配合家長外出工作的政策，提供有利兒童成長的條件

政府就現時建議的政策中實參考了不少外國經驗，但未有全盤汲取有關國家政策外的一些重要措施。而美國 Urban Institute(2001) 就有關單親家長就業政策進行不少分析研究，其他亦包括對有關家庭兒童影響的研究，並且總結了政府必須採取的措施作為推行政策的考慮：

- 足夠的子女照顧安排，如託兒、課託、上門褓姆等等；
- 優先支援較大學業困難子女的服務；
- 加強老師的培訓，特別是對幼兒服務的支援；
- 加強社區資源的認識及支援及社會共融的宣傳；
- 修訂相關的勞工條例，例如：因照顧子女有關的假期安排、有關照顧子女的工作時間等等。

故此本會要求政府必須檢視現行政府建議中是否有足夠提供兒童照顧及成長的條件，定必在建議明年4月推行政策前加以配合及提供，以確保有關兒童能夠得以健康成長。

¹ 本地(Tang 及 Davis, 1997)及外國(e.g., Jessor, 1983; Gramezy & Masten, 1994; Rutter, 1979; Rutter & Giller, 1983; Rolf et al. 1991)有關青少年研究指出，群黨及出走的青少年較多機會來自單親家庭及在職母親的家庭。

3. 推出政策後，必須評估有關政策對子女的影響

雖然現時政府建議的政策是以單親家長能否重投社會、自力更生作為檢討目標，但根據外國經驗中，亦會就政策推行後針對有關家庭的子女作出評估，雖然有關研究指出協助家長就業計劃後對子女有一定的正面影響 (Hamilton, Freedman, and McGroder 2000; Morris et al. 2001; Sherman 2001)，但有關研究只著重研究政策實施後對子女的「正面影響」(positive outcome) 而較少研究「負面影響」(negative outcome)。這可能會出現「以偏概全」的結論。故此本會建議政府能夠在有關政策實施後，除原有的評估外，亦應針對受影響家庭的子女作出評估，以了解政策對他們的影響，而研範疇可包括：家居環境 (Home Environment)、子女照顧 (Child Care)、父母心理狀況 (Maternal Well-Being)、管教子女方式 (Parenting Practices)、兒童社交及情緒適應 (Children's Social and Emotional Adjustment)、兒童學校表現 (Children's School Progress) 及兒童健康與安全 (Children's Health and Safety) 等等。

4. 關注整體福利改革對兒童的影響

社會署由1998年始以「自力更生」作為推出一連串的綜援改革及修訂，雖然每次政策只屬按當時社會形勢及政策需要而作出修改及建議，除了一群綜援家長的受助人受到影響外，似乎各界也忽略了有關政策措施對兒童的影響。譬如現時建議要求指定子女年歲以上的單親家長需要尋找工作，即使政策現時提出的配套支援也著重協助家長就業，究竟子女是否已準備改變過去家長較長時間留家照顧自己的生活模式嗎？是否單靠「課託」、「在學校逗留耐些」便可以協助他們適應嗎？政府似乎未有提及如何協助子女適應家長出外工作的支援及輔導。面對過去及未來的福利/綜援政策的改革，本會建議政府實應進行有關「福利政策/改革對兒童影響」的研究（可參考美國“Joint Economic Committee of the Congress”1996年發表的“The Impact of the Welfare State on America's Children”），一方面更能全面掌握福利政策對社會不同年齡組群的影響，能避免及預防因福利政策改變可能所帶來對兒童負面影響，同時更為未來制訂出配合社會持續發展需要的福利政策，以確保兒童能夠在適當及健康的社會環境成長。

對綜援單親家庭的參考資料

本會一直有為綜援單親家長及其子女提供服務，除了社會福利署所提供的單親綜援家庭資料外，本會亦在過去的研究調查及直接服務接觸過程中掌握到他們的真實生活情況，讓社會大眾對綜援單親家庭的需要及困難有更全面的了解及關懷。

1. 機會工程的經驗（資料來源：本會於2003-2005年於沙田及深水埗推行的扶助貧窮兒童服務計劃）
 - 經濟狀況：綜援家庭(44%)及入息中位數一半有(30.2%)
 - 家庭狀況：單親失業(14.9%)、單親低收入(11.2%)
 - 父母學歷：沒有正式入學(5.4%)、小學程度(35%)及初中程度(40.5%)
 - 兒童營養健康狀況：
 - 近視及沒有配戴適當度數的眼鏡(50.00%)
 - 有長期病患(17.31%)（六磷酸葡萄糖脫氫酵素缺乏症、氣管敏感、左耳失聰、食物敏感、哮喘及鼻敏感）
 - 經常意外受傷(23.08%)
 - 飲食不定時及不足夠營養(40.38%)
 - 家庭照顧：獨留在家/獨處(55.77%)及有病沒有帶去看醫生(9.62%)

2. 綜援單親家庭兒童的心理質素（資料來源：香港小童群益會2000年出版之「綜援及非綜援兒童調查研究報告」及2004年出版之【2004綜援兒童心理質素調查】）
 - 綜援單親的兒童的情感狀況明顯較其他兒童傾向不正面。
 - 綜援單親的兒童自尊感是明顯較低的
 - 綜援單親的兒童社交焦慮感明顯較高
 - 綜援單親的兒童，似乎較多會有傾向神經質的性格。
 - 綜援單親的兒童的抗逆力情度較差，能力及人際關係較弱。

3. 綜援單親家長的求職意欲（以下資料來源：香港小童群益會1998年出版之「綜援單親人士求職就業狀況調查」）
 - 綜援單親家長中約有九成表示在領取綜援期間有「想過就業」(89.3%)，只有一成從來沒有想過就業。而她/他們希望就業的原因是「不願再領取綜援」(72%)及「希望自力更生」(69%)。至於綜援單親家長表示「沒有想過」就業的原因中，主要是需要「照顧子女」(100.0%)，而其他則有「打理家務」及「預計入不敷支」(各佔33.3%)。
 - 三成半(35.7%)九成表示「想過就業」而未曾去搵工/求職的綜援單親家長表示的原因中，主要是「照顧子女」(94.16%)，亦有約一成半表示「擔心自己應付不了」(32.4%)。

4. 綜援單親家長的社會支援

- 從資料顯示，整體綜援單親家長家庭的「社會支援」較薄弱，甚少獲得親戚、鄰居或朋友的協助，包括：生活物資支援、金錢及家務協助。如綜援單親家長表示「很少」及「間中」得到親戚、鄰居或朋友借助一些生活物品，而表示「差不多從未」的綜援單親家長約亦佔兩成多(21.6%)
- 至於照顧及顧教子女方面，綜援單親家長表示「間中」及「差不多從未」得到親戚、鄰居或朋友協助暫時照顧子女、協助接送子女上課或下課(39.6%及36.8%)、及協助子女做功課或溫習(30.4%及51.0%)。而當真正需要時，他們亦表示只有「間中」及「差不多從未」得到有關協助(30.3%及45.9%)。

5. 綜援單親家長的精神健康及自信心

- 綜援單親家長約五成或以上綜援單親家長人士中表示「間中」出現有以下不理想的情況：「因憂慮而致失眠」(51.9%)、「長期處於緊張狀態中」(58.7%)及「覺得自己不能解決面對的困難」(60.6%)。約有三至四成的綜援單親家長人士表示「不時常」「覺得自己是個有用的人」(52.8%)，而「很少」「覺得自己很重要」只有54.1%。她們的「個人自信心」程度則只屬一般。
-