



新婦女協進會

就綜合社會保障援助(綜援)計劃有關單親家長的修訂建議的意見書

1. 引言

1.1 社會福利署(下簡稱：社會署)於 2005 年 4 月份建議的有關申領綜援單親家長強制就業安排，遭受到眾多民間團體和社會人士的強烈反對，於是社會署在近日就原建議作出了兩項修訂，稍見改善，但是它仍然建議用強制手法推行新措施，新婦女協進會(下簡稱：婦進)對此深表失望。由於領取綜援的單親家長和受新建議影響的人士以女性居多(81%個案為女性)，婦進也會從性別角度分析是項措施的流弊。

1.2 政府以鼓勵和協助單親家長就業為名，推出不合理的強迫性措施，是逃避社會責任和妄顧人權之舉。社會署修訂單親家長外出工作計劃，由最初建議在子女年滿 6 歲後必須外出工作的限制，更改為至子女滿 12 歲才要就業，同時以扣減每月 200 元的綜援金為懲罰，推行強制性就業援助計劃。

2. 綜援單親個案中的性別差異

2.1 綜援只是提供最基本的生活保障，許多單親家庭都是因為貧窮和家庭責任才選擇申領綜援。現時領取單親綜援的 39,623 的個案當中，單親媽媽家庭的個案佔整體數字的 81% (據政府人口統計數字資料顯示，單親人士的性別比率在過去 10 多年差距不斷擴大，單親媽媽遠多於單親爸爸)，單親女性的就業率相對單

親男性為低，根據 2001 年香港的統計資料顯示，比率分別是 59.3%及 78.2%，不過比較過去 10 年的數字，在職媽媽的數目顯著上升了 68.2%，而在職單親爸爸的數目只輕微增長了 2.9%¹。事實上，大多數單親能夠外出工作的機會很低，因此她們需要依賴綜援金生活，根據社會署的資料顯示，單親類別的綜援受助人近年有上升的趨勢，顯示更多單親人士，特別是女性因貧窮而需要倚靠綜援。²女性陷於貧窮的源於許多文化、社會及經濟因素，而政府的失責也是製造許多貧窮單親家庭的禍首之一。

3. 政府及社會責任

3.1 部分因離婚而變成單親的婦女，她們的經濟壓力來自沒法追討贍養費，1997 年間立法局通過成立贍養費局，由政府代為收取贍養費，減輕婦女在收取贍養費時所面對的不愉快場面，以及繁複的法律程序。但政務科一直不肯執行，造成偏幫不負責任的前夫，使婦女受到不必要的壓力。雖然香港法例中有「婚姻法律程序與財產條例」和「分居令及贍養費令條例」，但事實上當不負責任的前夫拖欠贍養費時，根本無須付上任何責任，而婦女要追討贍養費的話，則需經過冗長的法律程序，期間亦需向社署申請綜援來過活。單親女性因未能追討贍養費而申領綜援實因政府失責所致。

3.2 從人權的角度而言，人人皆享有基本的生活和生存權利，政府有責任給予有需要的人士社會保障，而且要視之為一項權利，不能隨意作不合理的扣減。香港作為《經濟、社會及文化權利的國際公約》的締約國，需要確認人人有權享受社會保障(第九條)，以及確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境(第 11 條)。其實很多單親都希望參與有薪工作，改善生活，她們與其他已婚婦女一樣，最大的就業障礙是子女

¹ 政府統計處(2001)：“二零零一年人口普查主題性報告—單親人士”

² 香港社會服務聯會(2005)：“有關香港婦女的人口概況、經濟參與與貧窮及社會參與”

照顧的問題，根據一個社會服務機構的一項關於單親面向獨立之困擾調查³，六成的單親家長不外出工作的原因是為了照顧子女。她/他們要承擔雙倍的全職家庭照顧工作和責任比雙親家庭還要大，勞動量及勞動價值絕不少於任何一份有薪工作，可是全職家務勞動者在家中所做的一切不但沒有酬勞，而且失去了一切所有在職人士的權利及福利，政府及社會應確認家務勞動為正式的工作，予以尊重和提供合理的保障。

4. 新建議隱含歧視和偏見

4.1 這項懲罰性的強制就業援助計劃加諸申領綜援的單親家庭，給社會傳遞一個負面訊息—申領綜援者是不願勞動的人，加深外間對單親家長和偏見和歧視，對她/他們極為不公平。如前所述的綜援單親個案的性別比例顯示，受影響的佔絕大多數是女性，令人質疑政府在訂定措施時沒有蒐集和分析性別分項的數據，從而評估此項措施對男女的影響。如果就是項措施建議重新進行性別審視，便會發現當中存很多對女性不利加劇女性貧窮的提案。

4.2 給予綜援單親家庭補助金是一種積極行動(affirmative action)，不應視作為浪費公帑。據《消除對婦女一切形式歧視公約》第 4 條，第 1 節所言：「締約國為加速實現男女事實上的平等而採取的暫時特別措施，不得視為本公約所指之歧視，亦不得因此導致維持不平等的標準……」由於單親本身已欠缺配偶分擔其家庭照顧角色，這不利因素，令單親(多為婦女)難以得到平等的發展機會，故《消除對婦女一切形式歧視公約》締約國有責任對單親作出積極行動，如增設便利的托兒服務，額外撥發資源給她/他們，以協助她/他達至一個較平等的起步點。

4.3 政府推行協助單親家長就業和提供技能訓練計劃是可取的，理想上亦有助於她

³ 香港明愛社區發展服務(2000)：“探討單親面向獨立之困擾調查報告書”

們增加社會參與以及改善生活，不過這些計劃都必須是自願性質的。

5. 就業及技能提昇計劃欠週全

5.1 政府推出的協助單親家長自力更生的措施，只是協助單親家長尋覓工作和提供技能訓練，未能對症下業地解決單親人士就業所遇到的困難。她/他們一方面要應付照顧家庭的責任，另一方面要面對家庭崗位歧視和年齡歧視，單親女性所面對的歧視尤為嚴重。

5.2 傳統性別角色分工，對單親女性無疑產生明顯的束縛，她們及社會認同照顧子女是女性的天職，她們選擇留在家中照顧子女並非懶惰與否的問題，而是一個明確的社會期望，一般僱主對於婦女就業抱有這種習以為常的假設，對於單親媽媽更容易誤解，認定她們對工作的投入和熱誠較低。事實上，單親女性的家庭照顧責任根本無法減輕，現行的兒童照顧服務供不應求，即使建議增加免費課餘托管名額由 830 個增加至 1,250 個也遠不足夠應該 18,000 個單親家庭的需要，再者政府所提供是支援服務是適用於所有家庭，不是專門為照顧單親家庭而設立的。

5.3 單以婦女是否外出工作，作為衡量婦女自力更生的指標，使她們陷於一個兩難的局面—她們會因外出工作，不能好好照顧子女而產生嚴重的內疚，因為社會及她們自己深信這是女性的天職；她們或會因為這個觀念選擇繼續留家照顧子女，而承受社會期望她們外出工作的壓力和歧視。⁴

5.4 政府所擔當的角色應該是通過各項政策和法例，創造一個家庭親和的就業環境和機會，積極消除僱傭範疇內的歧視，單方面的技能提昇和強迫求職，只會不斷增加低收入的家庭，延續跨代貧窮。

⁴ 同註 3

6. 建議

- 6.1 政府採取自願和獎勵方式推行就業援助計劃，取消扣減 200 元作為懲罰的建議
- 6.2 設立贍養費局，以協助婦女追收贍養費
- 6.3 提供足夠和全面配套的托兒服務，擴大托兒托管服務名額、加長時間和增加地點
- 6.4 政府在考慮及推行政策時必須經過性別審核，以確保不會令某一性別存在不利因素，以及確認家務勞動的價值
- 6.5 訂立政策及措施，徹底消除僱傭範疇內的歧視，認真執行現有的歧視法例

新婦女協進會

2005 年 7 月 22 日