

立法會福利事務委員會
檢討綜會社會保障援助計劃小組委員會
就「欣曉計劃」意見書

群福婦女權益會
2005年10月31日

社會福利署在7月初就單親綜援政策作出數項修訂建議，包括：(1) 放寬工作規限：建議將子女年齡下限延遲至十二歲，家長每月仍需工作 32 小時，但收入至少達\$1,430 的要求則告取消；(2) 保留單親補助金的制度；(3) 執行措施：強制家長參加現行的「自力更生計劃」或「深入就業輔助計劃」，若證明不積極參與，就會被扣減每月\$200 綜援金。而政策建議豁免剛剛喪偶、遭遇家庭暴力及有殘障子女的單親家長及家庭照顧者參與。另外，政府亦會透過申請保良局的「攜手扶弱基金」為家長提供交通津貼。

(一) 豁免機制需要由「家庭為本的個案評估」支持

政府的修訂建議提出，「如有充分理據」剛受到家庭暴力傷害的人士可獲豁免強制工作，但建議並沒有詳細解釋何謂「充分理據」及如何實行此一豁免。而且家庭暴力的影響並非短時間能消除，缺乏深入的個案分析，了解每個家庭的實際需要，而一刀切要求單親家長外出工作，實在未能真正幫助單親家庭，而讓有需要的單親家庭問題延續。本會有姊妹現與 11 歲的女兒在庇護中心居住，並需要在庇護中心社工監督下服食精神科藥物，身心都不適宜工作。但社工明知這位姊妹的情況，仍力勸她工作，「試下玩下」，並介紹她做兼職，到學校送午飯並把一箱箱飯盒搬上樓，以致腰骨酸痛，因而辭職。每天 2.5 小時，每天\$60，但沒有勞工保障。現況已經如是，實令人擔心社署如何確保豁免機制能合理實行。根據本會十多年的經驗，縱使有豁免權，但執行上卻等於沒有，因為並無清楚的介定，而使有需要的姊妹不能得到合理的待遇。社署應明確而合理介定何謂「充分理據」、何謂「合資格人士」、豁免的時間的長短。如果豁免期太短，被虐婦女的生活、精神等問題仍未解決，則豁免機制未能達到應收的效果。因此我們強烈要求社署設立「**家庭為本的個案評估**」，了解各個家庭的實際需要，如家庭關係、個人心理精神的狀態等，以合適地實施豁免機制。

(二) 單親綜援人士並非與社會脫節

政府指要求單親綜援人士就業是為了避免他們與社會脫節。如果單親綜援人士不肯就業，將來更難找工作，脫離綜援網。這種說法營造了綜援養懶人的

效果。但事實並不如此，以本會的姊妹為例，她們因為家庭暴力的原因而獨力支持家庭，又要照顧家人和子女。她們雖領取綜援，但卻積極參與義工活動，以家暴過來人的身份協助與自己有相似經歷的姊妹，同時關心鄰舍，關注社區，接聽熱線，參與子女學校的家校合作，助人自助。根據本會數字，由本會姊妹擔任義工的「風雨同路熱線」，由 2005 年 1 月至今已服務了約 560 人次，為來電人士提供情緒支援、服務資訊。這些姊妹當中有些還未從家暴陰影中復元，要適應轉變，即使多年後仍會有痛症，又要承受生活和精神壓力，但已盡力投入社會，而非閒賦家中無所事事。她們透過助人的過程，自己也得到治療，從被虐的創傷復原，這些效果相信不是強制工作可以做到的。

(三) 無法從工作提升自己能力，難以真正脫貧

根據社署的數字，現時單親綜援個案共有 36289 宗，81% 個案為女性。年齡分佈是 30-39 歲(36.5%)(13245 宗)，40-49 歲(44.3%)(16076 宗)，50-59(7.1%)(2577 宗)。學歷方面，從未入學至小學畢業(61.5%)(22318 宗)。這批婦女能從事的多屬於低技術工種，如：清潔、送外賣及雜工等。這類工作工時長、低薪、易被替代、剝削情況嚴重，工作前景並不明朗。勞動市場中只有少數適合單親人士從事的工作。單親媽媽既沒有時間，又沒有金錢進修，作自我提升，只能繼續從事這類工作，勉強維持低水平的生活，長遠來說難以真正讓自己與子女脫貧，造成跨代貧窮，引起更多社會問題。因此強制單親家長在年紀最小的子女滿 12 歲後，每月外出工作 32 小時的建議，實在並不如政府所說能夠讓單親家長有所提升。

(四) 女工缺乏勞工保障

政府以為經濟復甦有助改善失業率，然而基層在職婦女被剝削的情況卻未獲改善。工聯會婦女事務委員會、香港婦女發展聯會、九龍婦女聯會及香港島婦女聯會最近訪問約一千二百名婦女，被訪基層婦女名義上以臨時、合約或兼職或時薪聘用，但每日工作時間長達八、九小時，一個月也沒有一日假期、沒有強積金保障，受盡僱主尖酸刻薄對待，工資亦較男工少。根據統計處今年第二季調查，月入三千元以下的男性有五萬二千一百人，但同一收入水平的女性多一倍。

以上數據均顯示，女性在勞動市場上受到嚴重的剝削，僱主違反《性別歧視條例》及《家庭崗位歧視條例》的情況普遍，僱主往往以女性要照顧家庭為由，而不予聘用，或因為女性無奈受較低薪而扣減工資，女工沒有得到應有的保障。

根據社署數字，領取單親綜援的人士中有超過八成是女性，而受新政策影響的單親綜援人士則有 1 萬 8 千人。可想而知勞動市場將會增加了低技術的廉價勞工，而當中大部份是女性。

單親家長要加倍用心照顧家庭，而飽經家庭暴力折磨的家庭，家長和子女都

要承受壓力，要復元更非容易。政府一方面未有積極打擊違反勞工法例和歧視法例的情況，一方面又強迫單親綜援人士進入勞動市場，令無良僱主有更多選擇，加深剝削工人的嚴重性，還妨礙了家暴家庭的復元，實在責無旁貸。

(五) 托管服務嚴重不足

據建議書，單親家長可以使用社署資助的非政府資助機構為 12 歲以下的兒童的托管服務，及 6 歲以下的託兒服務。但此一建議並未能針對照顧受政策影響的 12 歲以上的兒童，支援外出工作的家長，讓他們安心工作。政策罔顧兒童成長的需要，如受到家庭暴力的心理陰影，剛升上中學的轉變帶來的影響，單親家長於此時外出工作帶來的生活上的轉變等。政策剝削兒童權利，已違反聯合國《兒童權利公約》。

另外，建議書中提及教統局即將推出的校本課後學習及支援計劃，應該要顧及家長的工作時間，如在公眾假期、學校假期、星期六、日等日子提供服務予有需要的學生，以及配合家長放工的時間以便接送子女。

(六) 政策欠缺婦女角度

現時領取單親綜援的有八成以上是女性，政府的修訂建議並沒有顧及這些女性的需要。例如政策並不認同婦女的家務勞動價值，以及其他的無酬勞動如參與義務工作。另外，建議亦沒有顧及家庭暴力受害婦女的特殊需要，及照顧子女所需的額外時間和精神，協助她們重建家庭。受政策影響的八成是女性，政策不應歧視女性，亦應盡量為單親女性提供一個有利的投入勞動市場的環境，免於剝削，使她們能真正脫貧，長遠來說才能減輕政府在這方面的福利開支。

(七) 反對政府採用強制和懲罰性的措施

新建議提出若綜援單親家長沒有積極出席工作計劃面談及參與深入就業援助計劃，便會被扣除\$200 的綜援金。此舉罔顧各單親家庭不同的處境和需要，因為不能工作的原因複雜，涉及市場及家庭狀況，一刀切的強制懲罰性措施，未能真正幫助單親家庭融入社會，自力更生。

(八) 就業輔助計劃措施未能鼓勵就業

政府的建議書中提出，單親綜援家長每月需工作 32 小時，或強制參加現行的「自力更生計劃」或「深入就業輔助計劃」，若證明不積極參與，就會被扣減每月\$200 綜援金。關注綜援聯盟於 2005 年 10 月 15 日會見衛生食物及福利局及社署時問到，若綜援人士已經工作接近 32 小時(例如 30 小時)，是否仍要參與「自力更生計劃」或「深入就業輔助計劃」，局方和署方均表示需要，如果不積極參與，仍會被扣減綜援。這一政策對工作的綜援人士十分不公平，他們已經努力達標，但仍要花費時間會見社工，還有可能被扣減綜

援。這措施不但不能鼓勵綜援人士自力更生，反而減低他們找工作的意慾。如此的就業計劃形同虛設，難收實質效益。

為真正達到讓單親家長自己更生，融入社會，並照顧到子女的需要，我們提出以下的建議：

(一) 設立「家庭為本深化個案管理」

透過社工及專業人士小心評定個案是否適合投入勞動市場，為個別單親家長提供度身訂造、循序漸進的就業計劃，以顧及工作、家長、兒童三方面的平衡。社署應在子女未滿 15 歲 6 時，實行「家庭為本深化個案管理」設立由專業社工負責，評估不同家長的步伐是否適合工作，為個別單親家長提供度身訂造、循序漸進的就業計劃。以一個同行者的角度與家長共同協商，以平衡家庭與工作責任，鼓勵家長參與義務、兼職工作、培訓；繼續支持已過渡到有酬勞動的家長；重視家長及子女的精神健康。同時，社署更應設立獨立於社署的「上訴委員會」，以保障單親人士的上訴權益。

(二) 清晰的豁免機制

被虐婦女剛離婚，需要承受各方的壓力，如生活、住屋、申領綜援等，還要辦理離婚手續、爭取撫養權。這些都不是可以短期內輕易解決的。因此我們強烈要求社署應一律豁免剛受家庭暴力影響的婦女，無論子女是否已滿 15 歲，首三年均無須工作，休養生息，讓被虐的創傷得以復原。在批出離婚證書及撫養權判決後，才透過「家庭為本深入個案評估」，甄別適合工作的人士，他們才能真正投入工作，長遠脫離綜援網。對於評估後，證實未能工作的人士，社署應該繼續提供合適的服務。

(三) 承認義工與培訓以代替工作

將義務工作、培訓等項目納入擬定的 32 小時工作中。所謂「義工」其實包括一些社區中心、非牟利機構、自助組織、學校家教會、社區小組會議等活動。此舉既可鼓勵家長投入社會，亦不需社署投放額外資源。社署應以自願及有選擇性地參與技能學習來增強單親家長的能力及技能，以助他們能適應社會的發展及增加自信心，而培訓的時間必須配合單親家長的需要，如設半日制的正規教育課程等。

(四) 增強就業支援(如交通費、出外膳食費、置裝等津貼)

政府應增強對家庭的就業支援，社署應先了解就業市場的狀況，按照單親家長的實際能力、家庭狀況及可參與的時間進行就業配對，增加單親就業的成功機會，以加強單親工作的自信心。同時，政府可安排單親綜援家長往鄰近居所的地點工作，如社會福利服務機構、政府部門等，並在綜援金額上津貼

家長的交通費用、出外膳食費、置裝費等必要開支。將這些津貼放入綜援金額，更可免卻額外申請基金的繁瑣程序及行政費用。

(五) 推動具「性別觀點主流化」的單親就業政策

政府各部門之政策，必須要留意到女性的性別需要。杜絕歧視女性或導致性別排斥的成份。縱觀整體女性的就業狀況處於較不利狀態，單親母親所面對的歧視顯然更大。此外，新政策未有認同婦女的家務勞動價值；婦女從事非受薪的工作如義工服務等的貢獻；以及某些組群的女性如被虐婦女在婚姻離異後的所需之特殊支援，及其子女所需之額外照顧時間。政府制訂政策時，必須具有「性別敏感度」，以提供適切的支援予單親母親。

(六) 推動「社會政策配套完善」的單親就業政策

香港推行強制單親家長外出工作的政策建議，並未能協助單親家長融入社會，反而會令單親被強硬的丟出勞動市場，導致更多社會問題和家庭問題。政府應該致力改善就業環境，設立最低工資和最高工時，鼓勵彈性工作時間，保障勞工基本權益。另外也要改善社會上的歧視與排斥情況，使單親人士免受標籤。

(七) 社署應該加強 12 至 15 歲的青少年配套服務，提供充足的支援，有合切合單親人士的托兒服務，讓家長放心工作，間接鼓勵單親家長從事能融入社會的活動。

(八) 社署應取消強制性懲罰措施，強迫單親家長工作，在缺乏支援下，將他們丟出勞動市場，改為以充足的配套鼓勵家長工作，並提供多元的選擇，如義工、培訓等，讓單親家長在自己適合的情況下才投入工作。

(九) 培訓方面，政府亦應將正規教育計算在 32 小時的工作時間之內，例如修讀文憑、證書或中學、會考，以及擴闊大學學費貸款，讓綜援人士可以申請支付學費，這才是讓綜援人士真正脫貧的有效方法。

(十) 立即取人口政策申領綜援居港七年的限制，政府應對社會上有困難的人士作出承擔，不應用七年(永久居民)作為身份上的分野。這樣會做成社會上的歧視及分化，此外又因家庭中的成年人得不到幫助，用兒童或其他家庭成員的生活費支援，等於變相剝削了兒童的生活。