

立法會福利事務委員會
為綜援單親家長而設的
欣葵計劃

目的

本文件的目的是就一系列名爲“欣葵計劃”的措施，徵詢委員的意見。這些措施旨在協助領取綜合社會保障援助(綜援)的單親家庭，改善他們的福利。

背景

趨勢

2. 過去數年來，單親家長領取綜援的個案大幅增加，個案數目由一九九三年七月的 5 350 宗躍升至二零零一年十月的 27 840 宗，升幅達 420%。同期的綜援個案總數則增加了 176%。因此，單親家長的綜援個案數目佔整體綜援個案數目的比率，已由 6.2% 升至 11.7%。

領取綜援的單親家庭的狀況

3. 根據“二零零零年綜援受助人調查”的結果，綜援單親家庭的特點如下一

(a) 單親家長的性別和年齡

78%的單親家長是女性，而大部分單親家長的年齡爲 30 至 40 歲(38%)及 40 至 50 歲(45%)。

(b) 導致單親家庭的原因

導致單親家庭的主要原因包括離婚(35%)、分居(28%)和喪偶(21%)。未婚媽媽佔單親家庭總數的不足 1%。

(c) 單親家長配偶的所在地

13%的單親家長的配偶居於內地。他們大多(82%)是男性。

(d) 單親家長的學歷

由於約 21%的受訪家庭並無提供這方面的資料，我們未能完全掌握有關單親家長的學歷資料。不過，根據所得資料，有 79%的單親家長曾接受小學或以下程度的教育，而 16%單親家長的學歷則達初中程度。

(e) 家庭子女的年齡

單親家庭約有 44 000 名兒童，佔綜援受助兒童總人數的 44%，當中有 57%是在 12 歲以下，22%的年齡介乎 12 至 14 歲，而其餘的 21%則年屆 15 歲及以上。

這些家庭中最年幼(或獨生)的子女有 70%是在 12 歲以下，19%的年齡介乎 12 至 14 歲，而其餘 11%則年屆 15 歲及以上。

(f) 家庭子女數目

大部分個案的家庭均屬小家庭：當中 46%的單親家長與一名子女同住，另 40%與兩名子女同住。

(g) 綜援金額以外的其他家庭收入

84%個案的家庭完全依靠綜援過活。只有 1 880 個家庭有工作收入，而 1 380 個家庭獲得非象徵式的贍養費。

(h) 連續領取綜援的時間

根據需靠連續領取綜援過活的時間作分析，68%的單親家庭已領取綜援達兩年或以上，其中 18%的時間介乎五至十年，另有 3%的時間則有十年或以上。領取綜援的時間中位數為 2.8 年。

(i) 最年幼子女的年齡及單親家長是否有工作收入

有工作收入與沒有工作收入的單親家長相比，前者最年幼子女的年紀普遍較大。正在就業的單親家長中，約有 60% 人士的最年幼子女年齡是在 12 歲及以上，而沒有工作收入的單親家長的相應比率則只有 28%。

有關綜援單親家庭的現行政策

4. 根據綜援計劃，成員全屬健全人士的單親家庭每月可獲發標準金額和特別津貼，以支付租金、水費、學費、幼兒中心費用和殮葬費。單親家長在照顧家庭方面都會遇到特別的困難，因此每月可額外獲得單親補助金(255 元)。單親家長的每月標準金額(1,965 元)比其他與家人同住的健全成人所得的津貼(1,610 元)為高。
5. 根據“二零零零年綜援受助人調查”，完全沒有收入的單親家庭所得的每月平均綜援金額(即等於他們的認可需要)分別是：二人家庭：6,490 元；三人家庭：8,760 元及四人家庭：10,530 元。事實上，一如上文所述，只有 15.8% 的單親家庭在領取綜援之外有若干收入。
6. 根據一九九八年綜援計劃檢討的其中一項主要建議，自力更生支援計劃在一九九九年六月推行，以鼓勵和協助失業的綜援受助人重投勞工市場，逐步自力更生。有鑑於單親家長需要照顧子女，倘這些家長的最年幼子女未滿 15 歲，便毋須像其他健全的綜援受助人一樣，參加自力更生支援計劃下的積極就業援助計劃。

天水圍綜合家庭服務計劃

7. 在覆蓋廣泛的社會福利網絡中，前線工作人員曾經處理過一些單親家庭個案，而這些家庭所需要的是經濟援助以外的支援和協助。社會上普遍認為，由於家庭破裂或其他觀念問題（例如擔心鄰居、社會人士和校內同學看不起他們），單親家長和他們的子女較為缺乏社會聯繫。
8. 基於對單親家長的社會孤立現象感到關注，社署於二零零零

年在天水圍開展了一項綜合家庭服務的試驗計劃。天水圍是元朗一個發展迅速的新市鎮，而元朗是各區中有最多領取綜援的單親家庭的地區。在天水圍，低收入核心家庭的數目佔很高比例。這些家庭大部分都是從不同地區遷入這個偏遠的新市鎮，脫離了他們從前的社交網絡。他們往往受到個人、經濟、家庭和社會等多重問題困擾。根據社署在一九九九年在元朗就綜援單親家庭進行的一項調查，我們發現在 756 名單親家長中，有 93.3% 受訪人士的子女在 15 歲或以下，而這些家庭中有 90% 在照顧子女方面缺乏親友幫忙。受訪者認為最需要的服務就是子女功課和管教方面的協助，其他需要的服務包括社交和康樂活動、再培訓和支援輔導。儘管受訪者有清晰的服務需要，超過 82% 的受訪者除了領取綜援外，並沒有接受任何其他福利服務。

9. 調查結果反映大部分單親家長在尋求合適協助方面相當被動。要改變這種情況，我們必須改變傳統的服務模式，即等待有困難的受助人上門尋求服務。我們也需要與本地機構，包括其他政府部門和非政府機構合作，以改善服務不足之處和發展更為整合的模式，提供福利服務。

10. 有鑑於天水圍單親家庭的福利需要，元朗區福利辦事處開創了一項綜合家庭服務試驗計劃。服務隊伍採取主動的外展方式，接觸亟需協助的家庭，為他們安排適切的服務，並為他們建立一個支援網絡。試驗計劃的第一階段在二零零一年八月完成後，社署已經與區內機構建立有效的轉介和服務網絡，而在合共 320 個目標單親家庭中，我們已成功接觸其中的 278 個家庭。截至二零零一年九月三十日，在該 320 個領取綜援的單親家庭中，有 276 個（約 86%）已經接受試驗計劃下的多種服務。此外，這項計劃也把單親家長聯合起來組成互助網絡，以便在照顧子女方面發揮互助精神、探訪其他單親家長和協助進行有關計劃的活動。他們合共已提供超過 1 500 小時的義工服務。

11. 由於單親家長的積極回應和態度改變，我們深感鼓舞。試驗計劃顯示，單親家長如有更多參與社會的機會，他們的生活便會過得更有意義。本署人員和他們接觸時，有不少人表示希望找到工作，從而更能融入社會，特別是子女漸漸成長，更要加強自力更生的能力。

12. 為了推廣讓領取綜援的單親家長融入社會的策略，我們建議推行“欣葵計劃”（註），以便滿足他們的期望和需要。

欣葵計劃的支援措施

13. 欣葵計劃的對象，是現正領取綜援而最年幼子女在 15 歲以下的單親家長。考慮到新領取綜援的單親家長通常需要一段時間才能夠從轉變中（例如喪偶、分居後的暴力問題等）安定下來，只有領取綜援六個月或以上的人士會被邀請參加這項計劃。我們打算在推行的第一年邀請約 2 000 名單親家長參加，作為開始。下列類別的人士會在優先考慮之列：

- (a) 年齡在 50 歲以下而最年幼子女在 10 至 14 歲之間的單親母親。她們在照顧子女方面負擔相對較少，而目前的資料顯示，她們有較大動機找尋工作；
- (b) 較年輕的單親母親（例如未婚媽媽）。相對來說，她們有較大機會可以找到工作；以及
- (c) 年齡在 50 歲以下的單親父親。他們如果無須照顧子女，便可隨時投入勞工市場。

至於現正領取綜援但不包括在上述優先考慮之列的單親家長，我們也會告知他們有關計劃的資料。他們如有興趣，亦可參加這項計劃。

註：我們以單性植物向日葵為計劃名稱，希望計劃能給予單親家長正面的支持與鼓勵。向日葵總向有陽光的一面去，期望單親家長有美好的明天。「葵」與「攜」同音，亦寓意我們與單親家長欣然攜手上路。

以提供意見為主的面談

14. 社署人員會首先與單親家長進行面談，作為他們參加欣葵計劃的第一步。面談的目的主要是提供支援和意見。就業援助主任會向目標的參加者介紹有關就業援助、協助照顧子女的服務及其他支援服務等資料，這樣做的目的，是讓單親家長知道各種改善生活的可能方法。單親家長可從這些面談中獲悉各類可協助他們就業的措施，以及如果他們的收入不足以供養家庭時可繼續領取綜援。最重要的是，欣葵計劃與現行的積極就業援助計劃不同之處，在於單親家長不須即時參加任何就業援助計劃，作為領取綜援的條件。計劃中並無任何約束或強制遵守的成分。我們會協助單親家長了解和考慮他們可以作出的選擇。

15. 倘若單親家長覺得仍未做好就業準備，我們會把他們轉介到五個單親中心接受輔導和所需的支援服務(參閱下文第 23 段)。

就業援助計劃

16. 為單親家長而設的就業援助計劃，是一項積極主動的服務，旨在協助他們找尋工作。這項計劃與為其他健全的綜援受助人而設的就業援助計劃不同的是，單親家長的參加與否純屬自願。就業援助主任會擔當推動的角色，協助單親家長透過免費的網上服務，獲悉勞工市場和就業培訓機會的最新資料，並幫助制訂個別的求職計劃及在需要時監察計劃的進展。

17. 單親家長如需協助適應就業，可獲安排參加由非政府機構開辦的特別就業見習計劃，以及由深入就業援助基金資助開設的，特別是一些專為單親家長而設的計劃。特別就業見習計劃為參加者提供在職訓練，使他們有機會獲得真正的工作經驗，而深入就業援助基金計劃是特為綜援受助人而設的創新就業援助計劃，有助他們克服就業障礙。

增強工作動機

18. 根據綜援計劃，受助人從工作所得的部分入息可獲豁免計算。這項豁免的目的，是避免受助人從事有薪工作後使家庭的經濟情況轉差。由於領取綜援的單親家長可以選擇為全職家長，直至最年幼的子女年滿 15 歲為止，我們需要讓他們從事工作後得到更大的經濟回報，才能吸引有年幼子女的單親綜援受助人就業。給予這類受助人更高的豁免計算入息限額，不單可以增強單親家長的工作動機，更可以改善他們的子女的生活質素。

19. 目前，綜援受助人每月入息的豁免額最高為 1,805 元。我們會徵求立法會財務委員會的同意，把這類受助人的每月入息的豁免額提升至最高 2,500 元，直至他們最年幼的子女年滿 15 歲為止。這項措施將會是為有年幼子女的單親綜援受助人而設的自願就業援助計劃其中一部分。

20. 正如上文所述，單親家長在領取綜援初期，通常還未準備好就業，因此欣葵計劃會以領取綜援達六個月或以上的單親家長為對象。有鑑於此，我們暫定只有領取綜援達六個月或以上的單親家長，才可獲較高的每月入息的最高豁免額。

協助照顧幼兒

21. 單親家長往往覺得在照顧幼兒方面沒有足夠支援，是就業的主要障礙。在綜援計劃中，單親家長如託管年齡介乎 0 至 6 歲的子女，可獲發特別津貼以支付幼兒中心的費用。為了讓單親家長重投勞動市場，社署延長了幼兒中心的服務時間，並增加暫託幼兒服務。由二零零零年九月起，社署資助非牟利的非政府機構提供 6 000 個課餘託管計劃的名額，對象為 6 至 12 歲的兒童，其中的 10%（600 個名額）以半費或免費形式提供。因為工作而需要課餘託管服務的綜援家庭，可以到任何一間這類由非政府機構開辦的中心，獲取全費豁免或半費的名額。

22. 我們打算嘗試以另一種模式照顧單親家長對課餘託管計劃的需要。除了現時提供 6 000 個資助託管名額的撥款將會維持不變外，社署已另行覓得節省款項，初步會為額外的 300 個課餘託管名額提供資助，而服務使用者毋須支付任何費用。合資格的單親綜援受助人會以課餘託管券的形式取得這些名額。單親家長日後可使用託管券，在非政府機構開辦並設有課餘託管計劃的中心得到免費服務。我們相信這項安排會讓單親家長有更大彈性和更多選擇，而最重要的，就是保證有免費名額。社署現正邀請目前在 134 間中心提供 6 000 個資助課餘託管名額的非政府機構參與計劃。這些中心可獲發還以託管券形式提供的託管服務的成本，每個名額每月 930 元。在開始階段，如單親家長正在參加僱員再培訓計劃、或特別就業見習計劃或深入就業援助基金計劃的有關活動，或正積極求職，我們都會向他們提供上述託管券，藉以取得免費的託管名額。不過，他們會否持續得到課餘託管服務會視乎個別個案的覆檢結果而定，以確保有關支援是給予因為從事有薪工作而最需要協助的受助人。

改善支援服務

23. 自二零零一年二月以來，社署已成立五間專為單親家庭而設的單親中心，以提供所需的支援和服務。設立這些中心的目的，是為有需要的單親家長提供一站式服務。各社會保障辦事處的就業援助主任與單親中心之間的轉介機制會得以加強，而每間中心亦會增設至少一名活動助理，協助有關的轉介工作。

24. 對於現正領取綜援而並沒有準備就業的單親家長(例如已離開勞工市場一段時間或照顧子女有困難的單親家長)，單親中心會提供所需的支援。有關的單親家長可於單親中心獲得不同類型的服務，以克服由於單親身分而引致的問題，重新振作、建立支援和互助的社交網絡，以及改善他們就業和自力更生的能力。中心提供的服務包括壓力管理、家庭教育、家長教育活動、支援小組、輔導、託兒技巧、就

業準備，以及其他工作技能訓練和外展及轉介服務。此外，中心也會在適當時向單親家長提供外展服務，以便及早介入，解決問題。

25. 倘單親家長在接受中心的服務後準備就業，可按個別情況透過就業援助主任或單親中心的就業服務，獲得就業協助。

公共房屋援助

26. 現時，在領取綜援計劃下以租金津貼租住私人樓宇的單親家長，均沒有資格獲得體恤安置。不過，社署和房屋署初步討論後，已積極考慮為正領取綜援而又已找到有薪工作的單親家長提供體恤安置，以協助他們解決長遠的房屋需要。這會令他們更放心工作，從而達到完全自力更生的目標。

對財政的影響

27. 為提供這項計劃的服務，我們會培訓一批就業援助主任，並預計需增聘 30 名這類職位的人員。此外，我們還會提供 300 張課餘託管券，以及編配額外的活動助理到五間單親中心。預計推行欣葵計劃所需的每年開支約 850 萬元。社署可透過重新調配現有的資源，應付這筆開支。

評估

28. 跟其他自力更生支援計劃一樣，我們會密切留意欣葵計劃的進展，並會根據下列各方面工作的成果，評估計劃的成效—

- ◆ 增強參加者對“社會參與”需要的醒覺；
- ◆ 改善心理健康(例如自尊心)；
- ◆ 加強有需要自力更生的意識；
- ◆ 明白就業的重要性；及
- ◆ 成功就業。

29 除運用社會保障電腦系統的行政紀錄提供的資料外，我們還會委託一間大專院校進行追蹤研究，以蒐集有關單親家長及其子女在某段時間內的心理、態度和行為轉變。預計評估工作需時兩年，以便全面評估欣葵計劃對單親家長及其子女的影響。

推行

30. 我們現正諮詢各有關的諮詢委員會，並會在蒐集意見後向立法會財務委員會要求批准提高領取綜援的單親家長的豁免計算入息水平。我們的目標是在二零零二年三月前推行有關計劃。

徵詢意見

31. 請委員就本文件所載的建議提供意見。

社會福利署

二零零一年十二月