

確保兒童獲足夠照顧下成長 – 回應欣曉計劃的評估研究

一個願意工作的單親家長

阿麗(化名)，年齡：約 50 歲，育有一名 12 歲女兒，單親綜援，在一所中學小食部任兼職工作，每月工作平均 100 小時，月入\$1300。從這個案揭示了綜援單親在求職的困難：

- 因年齡及學歷問題，過去一直未能尋找到一份工作可兼顧照顧子女及穩定的工作；
- 即使工作足 100 小時，但仍月份低於\$1300，即平均時薪只有\$13；
- 因 6 月份因學校考試需要開工的時間不多，因此被安排不用上班。而 7 至 8 月份暑假期間，因學校假期亦不需要開工，她將會被扣減 3 個月綜援分別每月\$200。

反思：

1. 有工作是否代表可以脫貧？
2. 時薪\$13 是否是合理？
3. 現時規定是否有不合理不公平的地方？

1. 研究目標及跟建議不一致

欣曉計劃的目的是希望為單親家長和兒童照顧者在日後加入自力更生支援計劃做好準備。故此，有關研究其實有更大意義應從研究有甚麼因素及條件可以真正協助有關對象加入支援計劃作好準備。因為如果有關當局能夠發掘到甚麼因素協助單親家長和兒童照顧者脫離貧窮及綜援。這才當是政府研究的方向。可是，此份研究的結果一方面未有辨識到單親家長和兒童照顧者成功脫貧或脫離綜援，反之著重提出「如何從懲罰性的策略迫使單親家長和兒童照顧者參加計劃」的方法，這似乎非政府應該採取的方向及立場。故此本會反對在此情況下建議提高扣減金額。

2. 研究結論建議斷章取義

從研究撮要中指出「大多數欣曉深入就業援助計劃的職員都不贊成降低最年幼子女的年齡、提升最低工作時數和增加扣減綜援金額的數目」；另外在個別面談回應降低最年幼子女年齡的建議中，大部份受訪者均反對，他們認為 12 歲以下的兒童仍未能獨立自處、思想欠成熟，仍然需要家人的大量關注及照顧。然而，有關結論卻建議「最年幼子女年齡介乎 6 至 11 歲，並已入讀小學的人士，他們應開始加入欣曉計劃，但其每月工作時數可少於 60 小時」。如此研究與結果根本沒有關連，實有斷章取義之嫌。故此本會建議收回任何有關降低最年幼子女年齡介乎 6 至 11 歲的單親家長的建議。

3. 推出政策後，必須評估有關政策對子女的影響

政府就欣曉計劃進行了是次研究，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)。正如是次研究的結果一樣，提出「子女多了零用錢」及「親子關係沒有多大改變」作為研究結論，這實在「以偏概全」的結論。**故此本會建議政府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，而研究範疇可包括：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. 重投正軌，檢討欣曉計劃的措施安排

從是次的研究結果反映，參加有關計劃的成功率只有 28%，當中有不少單親家長和兒童照顧者並能找到有薪工作。這具體反映出現時欣曉計劃的模式根本不能全面照顧到單親家長和兒童照顧者的需要。故此本會就欣曉計劃的內容重申以下建議：

4.1. 因應個別情況，反對「強制性、懲罰性、一刀切」的措施

每一個單親家庭經歷不同的過程及不同的成因，離婚、喪偶等不幸的變遷，單親家長的需要及面對的處境亦有所不同，要求綜援單親家長外出兼職工作，如未能符合要求便處以懲罰。有關計劃除漠視單親家長照顧子女的需要及選擇，更重要是忽略每個單親家庭的獨特性及處境。另外，政府建議參考其他國家的做法上，只有部份國家提出「強制」或「有條件下強制」，而有大部份並沒有「懲罰性」的措施。故此，政府實應取消以「強制性、懲罰性、一刀切」的措施作為協助單親家長融入社會的方法，按不同單親家長處境而制定適合他們需要的支援計劃。

4.2. 積極安排配套，營造有利兒童成長的環境

從報告內容肯定欣曉計劃推行時需要支援配套配合，然而政府未有檢視現行支援配套服務不足下，反之期望單親家長自行作出安排，如報告建議如下：「單親家長要在學校假期及暑假期間要平衡工作及照顧家庭，需要有較周詳的計劃和安排（如找社會服務機構、社會福利署、親友協助等），特別是那些工作時間長及安排欠彈性的更會面對一定的困難。」。……而**相關機構應提供有關課餘託管的資訊及支援。**」（第八頁）故此本會建議政府應檢視現時政府資助的託管服務名額及社區支援服務提供的情況後，在確保子女獲得足夠的照顧及支援下，始可重新推展有關計劃。

4.3. 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」，正如上文提及現時的配合不足。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、因家長出外工作而增加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，往往受影響的乃是「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。

5. 勞動市場製造綜援人士，而現行制度有利剝削勞工

從本會提供的個案反映，綜援人士只屬中年人士，而且學歷不高，與現時全港失業人口的一般特性相當吻合。顯而易見，這些中年人士由於學歷低、缺乏市場價值，在經濟不景的環境下再就業，實在「有心無力」。然而，現行措施卻強迫這批「受聘機會及競爭能力」較低中年單親家長搵工，這造成了僱主有機可乘，恃機壓減工資及剝削勞工。故此，本會建議在推行任何協助綜援受助人求職就業時，必須確保有關受助人所從事的工作獲得合理工資水平，進而積極為「最低工資」立法。

6. 自願性失業，何懶之有？

是次研究的方向及結論，對於不願意參加計劃或不積極搵工的綜援單親家長有著「好食懶飛」及「依賴綜援」的負面標籤；反而偏低照顧家庭及子女單親家長的選擇。對於單親家庭來說，把家庭及照顧子女放於首位並無不妥，尤其是在現時欠缺足夠之幼兒園服務及託管服務。故此，一般領取綜援的人士不會以領取綜援為榮，而不少本地研究指出，一般擔任全職家庭主婦或全職打理家務的人士均顯現「低成功感」、「低自信心」及「高孤獨無助感」，根本也不是甚麼「舒服」。

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。