

福利事務委員會
檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會會議
綜合社會保障援助計劃的家庭暴力受害人在申請綜援時所遇的困難
意見書

群福婦女權益會
2007年2月8日

在人口政策下，二零零四年一月一日或之後來港定居的 18 歲或以上的綜援申請人，須居港至少七年才合資格申請。政策至今已實行了三年多，政府一直強調這政策並沒有歧視成份，而且已設酌情權，保障了有需要的人，但實行上卻是另一回事。但本會接觸到普遍的實情是遇上家庭暴力的新來港婦女缺乏經濟能力，無法兼顧工作及照顧子女，住屋及生活等必需開支無法承擔，被迫啞忍暴力，對於個人或子女做成嚴重的身心影響，嚴重的甚至喪命。例如 04 年天水滅門慘劇金淑英至死還未能領取綜援。

(1) 違反國際公約

社署署長鄧國威二零零六年六月在報章發表文章，指現行人口政策及配套對家暴婦孺的保障已符合聯合國公約。社署認為，綜援計劃放寬限了十八歲以下的香港居民可獲豁免任何須先在港居住的規定，是貫徹「聯合國兒童權利公約」的精神做法，為兒童提供特別照顧和保障。

根據《消除對婦女一切形式歧視公約》第 19 號一般建議第 24(a)，「政府應採取適當的措施掃除一切形式基於性別的暴力，故此在制定政策及服務時應考慮性別觀點，特別是被虐婦女的需要、」；及《兒童權利公約》『締約國按照本國條件並在其能力範圍內，應採取適當措施幫助父母或其他負責照顧兒童的人實現此項權利，並在需要時提供物質援助和支助方案，特別是在營養、衣著和住房方面。』社署聲稱已盡全責符合國際公約，但是七年居港規定才合資格申請綜援的政策已是嚴重剝削婦女與兒童的人權，違反了各項聯合國公約。

(2) 酌情權的運用

根據社署在 2005 年 6 月發出的「綜合社會保障援助計劃」，申請人須符合的居港規定及在領款期間的離港寬限，求助人如遇家庭暴力且無任何收入，社署通常會行使酌情權，豁免該申請人居港七年的規定。社署亦有指引給予保障部職員，應如何處理居港未滿七年的家暴受害人的綜援申請。但根據本會姊妹普遍的經驗，她們在求助過程中往往因七年居港期限而受到留難（附件），社工不但沒有主動告知家庭暴力的個案可獲酌情處理，甚至誤導她們說沒有資格申請綜援。並要求她們返回原居地，姊妹要作出多方面投訴及據理力爭，社工才抱着施捨般的態度辦理申請。

實況反映，前線工作人員沒有按照指引辦事，而酌情權的運用準則亦模糊，甚至把被虐婦女的個案界定為「非家庭暴力」個案。據「家庭暴力」的人士可獲豁免強制工作，但社署沒有把身體、精神、性暴力列為「家庭暴力」，從而要受害人參與自力

更生及欣曉計劃，據了解家庭暴力的影響並非短時間能消除，要求單親家長外出工作，但政策未有照顧受政策影響的 12 歲以上兒童，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生活上的轉變等。而讓有需要的單親家庭問題延續。政策剝削兒童權利，已違反聯合國《兒童權利公約》。另受害人根據社署數字，自有關規定在2004年開始實施後，有5000多宗綜援酌情申請，其中有1000多宗獲社署行使酌情權，豁免居港七年的規定，據2006年6月14日在立法會會議上周一獄局長就譚香文議員的提問的書面答覆，自04年實施者以來只有373宗屬單親個案獲社署行使酌情權，當中可能包括「非家庭暴力」個案的酌情申請。但在今次文件第七段說：自2004年居港規定實施後，社署已向606宗單親家長個案(當中或包括一些家庭暴力受害人)運用酌情權，豁免其居港規定。可是，社署並無有關個案的性別及詳細背景分類資料。

根據以上兩數字短短半年已酌情處理了 200 多宗個案，還是統計出問題？

而據本會的個案數字顯示(附件)，大多數用來港不夠七年而不獲酌情處理。相對於龐大的家暴個案數字，當中涉及不少新移民個案，這數字屬於偏低。一些不獲酌情的家暴求助人如何解決問題，情況令人憂慮。社署行使酌情權透明度低，且不依準則，變相拒絕了部份有需要的申請，卻無需任何明確解釋。

(3) 政府有責任制訂清晰的指引，要求前線同工可依循

據本會多數來港未滿七年的姊妹反映，到社署保障申請綜援會給予她們很大的心理壓力。社署雖發出各項指引，但社工及保障部職員未必跟從，而且部份態度惡劣，如認定求助人沒有申請資格而多加阻撓，辦理申請時抱對歧視態度，覺得她們麻煩，出言侮辱。對於處理家庭暴力的策略和措施，本會雖已作出多項建議，但要徹底幫助家庭暴力受害人，政府必須全面檢討現時的家庭暴力條例及制定有關政策；加強前線同工處理家庭暴力的培訓，提升他們的敏感度；有責任制訂清晰的指引及並列明向有經濟困難之受害人，可提供緊急基金援助(例如及時雨基金)以解燃眉之急。

(4) 實際執行情況

本會試舉例子，例子一：一名新移民姊妹因家庭暴力帶着兒子離家入住庇護中心，並在該段期間申請綜援，社工說她來港未夠七年沒資格，不肯為她酌情申請，原因是她在大陸有物業，據悉該姊妹的物業在大陸是不值錢的，甚至變賣也沒有人要，導致該名姊妹經濟陷入困境，另一方面社工叫她申請兒子一份綜援，其餘生活費叫她返大陸向親友借錢，由於該名姊妹帶著兒子入住庇護中心已 2 個月，已沒有多餘錢，還有為著安全姊妹逃離原區，兒子也被迫轉校，但在銀根欠缺之下，孩子也被迫輟學，社工一直沒有告訴她家暴姊妹可用酌情權申請綜援。社工的處理手法帶有隱瞞成份，而且沒有為姊妹和孩子提供最適切的服務，使她與孩子並飽受生活壓力和情緒困擾。

例子二：一名新移民姊妹因家庭暴力帶着兒子離家入住庇護中心，為著安全逃離原區地，兒子也被迫轉校，該名姊妹當時只有六千多元，在經濟短缺之下，於 2007 年 1 月 2 日由非政府機構社工轉介致社會保障部申請綜援，保障部同工說她有六千多元，足夠她兩母子生活兩個月，著她在 1 月 9 日再來，在該段期間該名姊妹在生活使

用費用了三千，所以保障部說她當時夠資格申請，及承諾在 1 月 9 日批准及該日開始計算綜援金給她。又在 2 月 1 日再約見保障部，同工說她在一月期間，前幼稚園退還三千多元給她，她現時的錢夠兩母子用多一個月，所以再將綜援推遲至現今也未獲悉，最近該名姊妹再為兒子報讀幼稚園用了三千多元，現時身邊只餘二千多元，但綜援金遲遲未批，根據社署的指引，兩個人的資產在二萬九千元內是合乎申請資格的，但從以上個案可見社工處理手法帶有隱瞞成份，另政策等同虛設。而且沒有為姊妹和孩子的提供最適切的服务，使她與孩子並飽受生活壓力和情緒困擾。

(5) 申請搬遷費及重建家園費困難：

家庭暴力受害人隻身逃離險境，要重建家園一定要 政府支援才可有安樂窩，這點政府非常清楚明白，所以99年削減綜援及取消特別津貼，本會曾約見當時的局長，局長更承諾為家暴受害人保留給予申請搬遷費及重建家園費。同時政府這次發出的文件第七段：(c)單親家長可獲發酌情特別津貼，用以支付租金按金、搬遷費用和購置必需的家具等，藉以協助他們重建家園。但實際申請時，社工說要老弱傷殘才可，又著她們向親友借或用分期付款方式支付（附件），這樣的承諾等同於無。

被虐婦女要從創傷中康復，需要有一個安定的居所，但她們如有經濟困難，即使獲編配公屋，也無力添置生活必需品。以往社署會因受家庭暴力而申領綜援求助者發放搬遷費和建家園費等，讓求助者可以盡快安頓。然而，削減綜援後，被虐婦女申請這些費用需要由社工酌情才領取，部份社工不會主動告訴求助者可以申請，以致她們要節衣縮食地從生活費中扣除搬遷費和重建家園費，又有部份婦女雖然獲酌情，但並不是所有必需品都可以有津貼購買。另外，社署只肯以二手傢俬代替現金津貼，但往往申請需時，未能配合需要。本會有姊妹上樓已半年，仍然沒有批到二手睡床，只能和子女睡在地板上，沒有顧及求助者的實際需要。

社署於 2006 年 6 月 14 日在立法會表示，大部分申請人在知悉未能符合有關的申請準則及條件（包括居港規定及其他）後選擇撤銷申請，而社署並不知道他們自動撤銷申請背後的原因。若以本會姊妹的經驗看來，部份申請人可能因為不知道有酌情權或被誤導 需 居港滿 7 年才可申請，所以才主動撤銷申請。

(6) 跟進受害人，建立支援網絡

單親家長有部份是家庭暴力受害者，飽受身心創傷，並非短期內能復原，同時她們要逃離前夫騷擾，故不能再與以前親友來往，因此極需要政府給予家暴受害人作出較長遠的支援配套，協助她們重新建立社會網絡及人際網絡，讓精神狀況得以改善，幫助被虐婦女撫平創傷。

基於上述各項，本會強烈要求取消人口政策所建議居港七年的要求。在未取消有關規定前，須清楚列明家庭暴力的受害人在申請綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃時應得到豁免，及即時審批他們的申請。

本會的訴求：

- (1) 長遠取消七年人口政策。

- (2) 立即進行基本生活需要調查檢討基本需要；及特別津貼依據提升金額。
- (3) 重新發放 99 年被削減的長期個案補助金及特別津貼予健全家庭。
- (4) 公開搬遷費及重建家園費的準則和可批發的項目。
- (5) 政府有責任制訂清晰的指引，要求前線同工可依循
- (6) 界定何謂家庭暴力。
- (7) 讓家暴受害人有選擇社工的權利。
- (8) 如家暴受害人涉及雙程証問題，但丈夫不顧而去或不履行照顧小朋友的責任，在特別情況下也應給予特別政策支援。
- (9) 跟進受害人，建立支援網絡。
- (10) 家暴受害人如經濟有困難應獲酌情短時間領綜援而無須出示醫生或失業證明。

家暴問卷

申請綜援

共問卷人數	曾被拒申請綜援	等幾耐批綜援	百分比	未被拒申請綜援	等幾耐批綜援
52 名	18 名	1-2 個月(7 名)		32 名	1-2 個月(27 名)
註:有 2 名等批		3-4 個月(5 名)			3-4 個月(5 名)
		5-6 個月(3 名)			
		11-12 個月(2 名)			
		12 個以上(1 名)			

重建家園費

共問卷人數	冇重建家園費	有重建家園費
52 名	冇(32 名)	有(18 名)
註有 2 名等批	*當中 17 名有搬遷津貼、按金、物品， 為\$2000 至\$4000	\$5000 至\$6000(10 名) \$8000 至\$10000(8 名)