

電話號碼：2869 9223

傳真號碼：2521 7518

便 箋

受文者：總議會秘書(2)4
經由首席議會秘書(申訴)轉呈 *Sc 11/3*

發文者：高級議會秘書(申訴)3

檔 號：CP/C 101/2011

日 期：2011年3月11日

有關綜合社會保障援助計劃的7年居港規定

梁耀忠議員、李卓人議員、黃成智議員及梁國雄議員於2011年3月8日與香港社區組織協會(下稱"申訴團體")的代表會晤。申訴團體就有關上述標題事宜向議員提出意見。

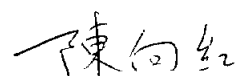
2. 簡括而言，申訴團體認為綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃的7年居港規定令經濟有困難的新移民(尤其單親家庭)無法得到援助。此政策不但歧視新移民，造成社會分化及家庭問題，亦與綜援的宗旨背道而馳，更違反基本法和國際人權公約。申訴團體建議當局：

- (a) 取消綜援計劃的7年居港規定；
- (b) 取消綜援計劃的工作規定，使新移民的單親家長可無需工作亦可申請綜援；
- (c) 更寬鬆地行使豁免綜援計劃居港規定的酌情權，並向有困難的新移民家庭提供食物援助；
- (d) 增加託兒服務及提供功課輔導，以配合新移民家長的工作安排；
- (e) 制定適合新移民的就業及培訓政策，並提供培訓津貼；
及
- (f) 立法禁止歧視新移民。

3. 出席會議的議員表示明白單親新移民婦女是想要在香港自力更生，但因子女年幼需要照顧的緣故，而無法外出工作，加上綜援計劃的7年居港規定令她們在申請綜援時遇到困難，以致生活非常困苦。議員認為長遠而言，必須取消綜援計劃的7年居港規定。另一方面，增加及改善現時的託兒服務亦可以解決此羣婦女因需要照顧子女而無法外出工作的問題。議員指示申訴部跟進申訴團體所提交的個案並將有關綜援計劃的7年居港規定及增加託兒服務的事宜轉交立法會福利事務委員會，以考慮就有關政策事宜作出跟進。

4. 隨文附上申訴團體提交的意見書，以供參閱。

高級議會秘書(申訴)3



(陳向紅女士)

連附件

memo_referral



立法會議員台鑒：

**綜援 7 年限制排欺侮婦孺
特困新移民婦女難得溫飽**

香港社區組織協會及新移民綜援政策關注會的新移民婦女於「三八」國際婦女節到立法會申訴部會見立法會議員，投訴綜援居港七年政策，歧視新移民婦女，缺乏配套服務支援新移民婦女就業，損害新移民婦女權利。要求立法會議員敦促政府取消綜援七年居港限制、放寬酌情權、改善及增加托兒服務、設立相應就業及培訓政策助新移民就業，並制定禁止歧視新移民法例及設立投訴機關。

「三八」國際婦女節於 1913 年正式定於每年的 3 月 8 日，世界各地都會舉行大型活動，肯定婦女的社會地位，提倡婦女的權利和其社會、政治及經濟等各方面的平等機會。但現時於本港對新移民的支援政策不但極欠完善，香港政府更於 2004 年 1 月 1 日將申請綜援的居港年期限制由 1 年提升至 7 年，大大收緊對來港團聚的新移民的支援，令有經濟困難的新移民無法得到援助，基本溫飽權利也被剝奪。該政策明顯與社會保障制度以需要為本的宗旨背道而馳，令貧困的新移民家庭不能得到及時的支援，製造家庭及社會問題，亦違反基本法及國際人權公約，損害婦女及兒童權益，不利新移民小朋友的成長和社會發展。

香港社區組織協會於 2010 年 3 月發佈了最新的「居港七年申請綜援政策對新移民婦女的影響研究報告」，表達新移民綜援政策的問題及建議，分析如下：

1. 新移民婦女為照顧子女，外出工作極艱難

根據調查顯示，受訪者中申請綜援的婦女九成有 12 歲以下年幼子女，七成是單親，因照顧子女而未能工作是主因。而照顧子女某程度亦被視為婦女們的首要的家庭任務，加上香港有法例¹保障 16 歲或以下兒童免受疏忽照顧，所以婦女不能獨留子女在家，但社會托兒服務不足，令婦女難以外出工作。而且就接觸的婦女當中，不少個案都有一些特殊困難，如：有特殊學習需要的子女、需要同時照顧有健康問題的家庭成員和子女、婦女自身健康不宜工作，以及情緒或精神困擾等情況。即使她們找到工作，往往因為要請假照顧子女(尤其學校假期)而被開除。

2. 漠視新移民婦女照顧家庭貢獻，剝奪社會保障權及婦女權利

2003 年人口政策明言新移民兒童是香港新力軍，可以幫助解決香港人口老化問題，新移民婦

¹根據《侵害人身罪條例》(第 212 章)，任何人非法拋棄或遺棄不足兩歲的兒童以致其生命受危害，或其健康蒙受或相當可能蒙受永久損害；或任何超過十六歲的人故意襲擊、虐待、忽略、拋棄或遺棄由他所負責管養、看管或照顧的十六歲或以下的兒童或少年人，而導致其受到不必要的苦楚或健康損害，均屬刑事罪行，一經定罪，最高可判處監禁十年。

女盡心盡力為社會孕育新血，有些甚至要照顧病患家人或長者，照顧香港最貧弱的一群，為香港節省不少服務成本。可惜不但她們的貢獻未被認可，當她們有困難時，竟連基本的社會保障亦不能擁有，可見此等政策的限制阻礙了真正有需要的新來港人士及時獲得援助，令其生活更陷困境。亦違反基本法、《公民權利及政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》及《兒童權利公約》²。但綜援政策卻令新來港人士的基本權利被剝削，變成二等公民，新移民婦女照顧家庭的貢獻被漠視，剝奪新來港人士的社會保障權及婦女權利。

3. 政策違背綜援原意，令新移民全家陷入赤貧

香港社會保障制度的目標是及時幫助社會上需要經濟或物質援助的人士，應付基本及特別需要。³而根據該調查顯示⁴，所有受訪者因種種家庭狀況或生活困難而處於經濟非常拮据，是急需援助的人士，然而當中只有不足一半人能獲批援助，而且新移民申請者平均需等候 11.42 個月，更甚者更等候高達 37 個月（即 3 年）或以上。而且有超過半數受訪者至今仍未獲得援助，故只能靠其他家庭成員的綜援或通常不穩定且低收入的工作以維持一家生活，更出現兩人家庭一人綜援情況，令這些家庭不夠錢支付租金、三餐及子女學習需要等開支。可見制度的執行明顯與其原有宗旨和目標產極大矛盾，漠視新來港人士的實際需要和困難，令其全家陷入赤貧情況。整體受訪者的人息中位數為\$5900，當中來源大部份為部份家庭成員領取綜援或兼職收入，遠低於貧窮線(\$9,750)⁵(3 人家庭) 的近半。

4 酌情權嚴苛，不能及時協助有特殊困難的新移民

政府表示 7 年居港期的申請綜援限制下會有酌情權，以及時幫助有經濟援助需要的新來港人士。但酌情權除了評估新移民的經濟需要外，更有其他額外申請要求，例如：每月工作收入要達 \$1630 及工作 120 小時的要求(即使是單親新移民家庭，子女屬 12 歲或以下)，違背獨留兒童在家的相關香港法例。

而從酌情綜援於 2004 年至 2010 年(截至 7 月)間的審批數據，可見被撤回及拒絕申請的佔高達六至七成，而往往不少的新移民申請者是符合酌情綜援的條件，但也不獲批酌情綜援，例如有單親新移民婦女已有兼職工作兩年，收入合乎每月不少於\$1630 及工作 120 小時以上的要求，而且育有一名有特殊學習需要的兒子，但社署職員仍以其工作不穩定不接受其酌情綜援的申請。本機構仍有接觸過不少類似個案，當中喪偶、離婚或家庭成員患上長期病患等特殊情況，但依然不能獲批酌情綜援，可見酌情綜援未能有效協助特殊困難新移民。

² 《公民權利和政治權利國際公約》第二條第一款規定：本盟約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人；無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本盟約所確認之權利。

《經濟、社會與文化權利國際公約》第二條第二款規定：本盟約締約國承允保證人人行使本盟約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。

《兒童權利公約》第 27 條 3. 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。

³ 社會保障制度。社會福利署。2010

⁴ 香港社區組織協會。2010-02-06。「居港七年申請綜援政策對新移民婦女的影響研究報告」。擷取自：

http://www.soco.org.hk/news/new_c.htm

⁵ 即按住戶人數劃分居於全港住戶每月入息中位數一半及以下的人口，在 2010 年第一季度(香港統計處 綜合住戶統計調查按季統計報告 2010 年 1 月至 3 月)，全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：6,600 元(1 人)、14,000 元(2 人)、19,500 元(3 人)、23,000 元(4 人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：3,300 元(1 人)、7,000 元(2 人)、9,750 元(3 人)、11,500 元(4 人)。另外，貧窮兒童人數由 2005 年的 359,900 人上升至 2006 年的 370,799 人，下降至去年 2007 年的 320,200 人，但在 2008 年又急升至 340,500 人。由於金融海嘯對本港經濟或產生極負面的影響，估計未來數年貧窮兒童的人數及兒童貧窮率亦會相應上升。

5. 七年居港限制排斥新移民，妨礙新移民融入社會

港府一再強調對本地人及新移民一視同仁，但有需要的新移民向政府求助時，卻因居港未夠7年而被拒絕申請，求助無門。這政策形同政府帶頭歧視新移民，所以新移民感受社會歧視新移民領取綜援比一般人士領取綜援更受歧視，調查中⁶的絕大部份受訪新移民婦女表示被拒絕申請綜援時會生不同程度的負面感受，如：感難過、無助、認為被社會歧視新移民身份、不被社會接納，更甚者會有「想死」的想法，這些負面情緒亦引致不少婦女及兒童難以融入社會，甚至引致各種情緒和精神問題，亦令新移民更不敢求助，潛伏更多家庭及社會危機。

6. 香港缺乏新移民就業政策及支援配套措施

近十多年來，來港團聚的成人大多是新移民婦女，大都來自基層家庭，更有就業需要，但本港缺乏托兒服務，培訓及就業政策亦未有針對新移民的需要及技術而作出合適支援，例如：缺乏半日培訓課程及資助，令低學歷又要照顧子女的婦女更難找到工作。

就以上問題，政策建議如下：

1. 政府應遵守基本法及國際人權公約，取消7年居港年期申請綜援的條件，為新來港人士提供平等社會保障，為新來港兒童提供良好的家庭成長環境。
2. 取消對新移民單親媽媽要工作及月入不少於\$1630 或甚不少於120小時才可以申請綜援的限制，平等對待新移民單親家庭。
3. 放寬酌情權及增加審批酌情的考慮因素，並以當事人目前的經濟需要為首要條件，確保有困難的新移民獲得適切的援助及避免這些家庭長期處於貧窮的狀況。獲批綜援之前，有困難的新移民應可長期領取食物援助。
4. 增加托兒服務、增加資助及費用豁免名額，放寬其申請限制。托兒服務的時間應天天開放及有彈性，在學校設立融合托管與功課輔導的服務，以支援新移民婦女就業。
5. 研究新移民就業及培訓需要及特長，而設立相應就業及培訓政策。
6. 設立再培訓半日津貼。
7. 立法禁止歧視新移民及設立投訴機關。
8. 財政預算案一視同仁向內地來港團聚新移民每人發放6,000元現金津貼。

謹附「居港七年申請綜援政策對新移民婦女的影響研究報告」。

香港社區組織協會
新移民綜援政策關注會
謹上

2011.03.08

⁶ 香港社區組織協會。2010-02-06。「居港七年申請綜援政策對新移民婦女的影響研究報告」。擷取自：
http://www.soco.org.hk/news/new_c.htm