



香港婦女中心協會

就 立法會福利事務委員會 於 2018 年 3 月 19 日的特別會議
有關 檢討綜合社會保障援助計劃 的意見書

2018 年 3 月 9 日

香港婦女中心協會於 1981 年成立，一直以來關注婦女權益，設立全港首條婦女支援熱線，提供家事法相關的免費律師面見諮詢服務，為面對婚姻困擾及家庭暴力個案提供法律支援及前線輔導，並為離婚後婦女提供支援服務。

單親貧窮問題嚴峻，貧窮率持續高企

單親家庭向來是需要幫助的弱勢群體。截至 2015 年底，離婚單親住戶的貧窮率高達 35.6%，遠高於整體有兒童住戶的 16.0%。¹ 單親貧窮問題和性別關係甚深，因為大部份離婚單親貧窮住戶都是單親母親住戶，而超過四成的單親母親住戶活在貧窮線下。²

單親母親情況猶為惡劣，單親兒童貧窮率較全港高出一倍

據住戶中以單親母親住戶居多(佔整體離婚單親貧窮住戶的 82.1%)；單親母親住戶的貧窮比率高達 40.1%，比單親父親住戶的 26.9%高出 13.2%，符合學者 Pearce 所描述的貧窮女性化(feminization of poverty)現象。³ 根據相同報告顯示至少三分一離婚單親住戶申領綜援，離婚單親母親住戶申領綜援的比率為 37.9%，比離婚單親父親住戶的 19.9%高出接近一倍，反映離婚單親母親住戶貧窮狀況嚴重。⁴

現行單親支援措施乏善可陳，低收入單親人士依靠綜援過活

據香港社會服務聯會 2017 年同一研究，大部分的單親綜援個案不能脫離綜援網，超過一半個案(55.9%)的領取年期超過五年，但原因相信和他們缺乏工作能力無關。⁵ 政府統計處 2015 年《2004 年至 2014 年綜合社會保障援助計劃的統計數字》資料顯示，超過八成(80.7%)的單親綜援受助人屬 49 歲或以下，正處於參與勞動的黃金年齡。他們有需要長期領取綜援，相信與他們要照顧子女，較難全身投入勞動市場有關。⁶

¹ 香港特別行政區政府(2016)，《2015 年貧窮情況報告》，頁 62，存取自 https://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/poverty_report_2015_c.pdf。

² 同上。

³ 香港社會服務聯會(2017)，《離婚單親家庭貧窮研究》，頁 7。

⁴ 香港社會服務聯會(2017)，《離婚單親家庭貧窮研究》，頁 8。

⁵ 同上，頁 9。

⁶ 政府統計處(2015)，《2004 年至 2014 年綜合社會保障援助計劃的統計數字》，頁 14，存取自 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B71509FB2015XXXXB0100.pdf>。





贍養費追討機制失效，拖欠個案高企、導致貧窮問題更嚴峻

單親家庭承受巨大經濟壓力，根據 2010 年政府統計處顯示，執行贍養費命令中有 46.5% 住戶未能全數收取贍養費款項，當中只有不足兩成追討。⁷ 過去十多年，政府縱使推出多項措施，嘗試改善贍養費被拖欠問題，但明顯未具成效，贍養費被拖欠情況仍十分嚴重。2016 年有高達 13,900 宗被拖欠個案。然而 2016 年相關的判決傳票聆訊數目僅有 844 宗，2012-2016 年間法庭亦只發出 78 宗入息扣押令。再者，上述社聯研究報告清晰指出現行制度的核心問題，是它完全依賴支付方的主動配合，以及需要被拖欠/領取贍養費方自行追討和處理贍養費事宜，加上法律程序複雜、沒有適時及具阻嚇力措施。親身追討導致婦女做成極大困擾，無論婦女及子女均承受二度傷害。精神及經濟上均因為追討贍養費帶來問題。

就綜合社會保障援助計劃如何能支援單親綜援家庭，我們**建議**：

1. 改善綜援行政措施：先發放後扣減

縮短現時社署處理被拖欠贍養費的綜援個案的時間，是短期內較可行的措施。我們建議社署嚴格執行內部指引，一旦綜援受助人被拖欠贍養費，只要綜援收助人決定追討和提供被拖欠的證明後，就立即停止從其綜援金扣除贍養費，以保障單親人士的經濟需要。

2. 改善單親綜援的入息豁免計算

有鑑於投入勞動市場需要額外的開支，加上綜援的入息豁免金額過低，以致最後可供單親人士支配的收入不高，未能鼓勵他們就業。我們建議政府把單親綜援的入息豁免金額和現時在關愛基金試驗下的殘疾人士入息豁免金額看齊，即首 1,200 元(現時為 800 元)可獲全數豁免。其後 5,600 元(現時為 3,400 元)的收入則可獲半數豁免，總豁免計算金額每月可達 4,000 元(現時為 2,500 元)。

3. 於立法層面，加入改善贍養費追收措施

因著贍養費追討困難而令不少單親婦女陷入貧窮，我們建議政府借鑑外國經驗，成立「贍養費管理局」，以行政機關作為領取和支付贍養費人士的中介，負責協收收取、追討及發放贍養費和懲罰拖欠贍養費的人士，以加快效率，讓追討贍養費變得容易。同時亦因著公權力的介入，讓贍養費支付方不敢輕易拖欠贍養費，這樣可減省因被拖欠贍養費而需申請綜援的公共開支，讓應負責任的支付贍養費一方不會把責任轉嫁納稅人身上，亦讓接受贍養費一方的單親家庭的生活較為穩定，避免跌入貧窮網。

⁷ 政府統計處(2010)，《主題性住戶統計調查第 45 號報告書》，存取自 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302452010XXXXB0100.pdf>。

