

香港社會服務聯會

對「檢討綜合社會保障援助計劃下有關單親受助人的安排」諮詢文件的意見

撮要

- 1) 檢討有關單親綜接受助人的政策時應秉持以下原則：
 - 確認單親家長照顧及培育子女的家庭角色
 - 為單親家長提供支援，以協助他們兼顧照顧子女及融入社會（包括就業、培訓、義務工作或其他形式的社會參與）的需要
 - 協助單親家長提升個人能力，加強對兒童的支援，令家長及子女可真正脫貧。
- 2) 我們認為現時應加強對單親家庭提供支援，以協助他們參與社會及提升個人能力，從而令他們有能力自力更生及脫離貧窮。我們不贊成政府現時提出強制單親家長 / 家庭照顧者尋找工作的建議，並認為這些建議是在缺乏理據下推翻去年政府檢討欣葵計劃後所得的結論，及在缺乏分析勞動市場及建議的可行性下將責任推給單親家長，亦擔心有關建議只會迫令他們忙於找尋工作及增加挫敗感。
- 3) 我們建議政府採取以下政策/措施：
 - 制定全面性、多層次（包括考慮稅務優惠或建立資本 [asset building] 措施）的支援計劃，鼓勵綜援單親家長 / 家庭照顧者以不同方式參與社會、發展自我及融入社會。
 - 有關支援計劃，應包括更符合單親家庭需要的課餘託管服務，並檢討有關名額，以提供足夠的服務。
 - 為促進參與社會，政府應鼓勵非政府機構嘗試更多不同工種，為單親家長創造工作機會；協助單親家長開辦合作社及互助託兒服務；鼓勵僱主採取家庭友善的措施，在工時及工作條件等安排上照顧單親家長 / 家庭照顧者的需要。此外，政府不應將社會參與及有償工作劃上等號，在任何措施中亦應引入義務工作、可累積資歷的進修計劃、在職培訓等。
 - 具體地，我們建議加強現時欣葵計劃，大幅增加名額，為所有領取綜援的單親及家庭照顧者提供個案管理服務，評估他們的就業能力，輔導、培訓及課餘託管的需要，並提供有關服務。
- 4) 單親補助金於 1995 年設立時，是確認了單親人士於“養育子女方面所面對的特殊困難”，政府應與單親人士檢討此項金額的成效，研究單親家庭於養育子女方面的困難是否仍然存在等，在未有結果前，不應撤銷此項補助，或將其用途改變。

1. 前題

諮詢文件中指出領取綜援單親個案數目在過去十年遞增，對綜援支出造成沉重壓力；文件並分析原因，認為社保的改善設施(綜援金及補助金)吸引許多單親進入綜援網，加上勞動市場上，低學歷人士所能找到的工作都是低薪的，令人更不願離開綜援。我們未敢苟同上述分析，並需要指出，很多單親人士無法取得法庭頒令的贍養費，經濟轉型使勞動市場出現很大轉變，低學歷工人難以就業，找到的工作時間亦特別長，單親家長不易找到工作(下文 2.3 段詳述此點)，亦難以兼顧工作及照顧子女的責任，只好轉向綜援。

建議

- 政府應檢討各項改善執行贍養費令的措施，並檢視加強措施的需要，以減少及避免將撫養家庭的責任推向政府。
- 政府應加強為單親綜援人士提供職業訓練及成人教育課程，協助他們提升就業能力。
- 政府應正視現時勞動市場上對低學歷人士薪金的過度壓低及工時過長的現象，如何糾正此現象，有否需要設立最低工資或最高工時等，都應嚴正處理，不然，就業貧窮人士只好轉向綜援網。

2. 有關強制性要求接受綜援的單親及在家照顧兒童者外出尋找工作的建議

2.1. 理念及目標

意見

- 諮詢文件中所羅列的資料及建議的措施都是指向強迫上述兩類人士外出工作，以減少倚賴綜援及最終減少綜援的負擔。但文章缺乏對領取綜援的單親/照顧兒童人士的需要及面對的就業困難的分析。
- 此外，在討論有關政策之前，政府應首先闡述其對家長照顧兒童的角色的態度。其實在社署 1996 年檢討綜援報告書中，清楚表示單親人士“無能力工作”(報告書第 2.19 段)，也即是說，政府不期望他們外出工作，是次檢討推翻了原有的政策理念。
- 另一方面，我們同意幫助綜援單親家長/照顧兒童者自力更生及融入社會的目的，所有措施應以協助這兩類人士的發展為本，幫助他們積累資本。單單強迫他們工作，並不能達至這目標。

建議

- 在不同範疇的政策中，政府應秉持支持家庭及對家庭友善(family support, family friendly)的政策理念，在此指導原則下，確認家庭照顧兒童的角色，並支援家庭發揮照顧兒童的功能。
- 根據上述政策理念，政府不應強制性要求家長外出工作，應尊重他們留在家中照顧兒童的選擇。
- 政府應積極鼓勵單親家長以不同方式參與社會及提升自我，制訂了全面的支援計劃，幫助綜援單親家長/照顧兒童者在照顧家庭之餘累積資本，持續性地發展及融入社會。

2.2 海外經驗¹

政府文件中強調海外國家大多趨向強制要求單親就業，然而，若再細讀這些國家的政策便可發現它們在推行鼓勵單親人士重投工作的措施時，亦同時加強配套的工作。這些措施的理念是為了協助單親人士自力更生，避免他們受社會排斥，而不是單純地強制他們工作。

以美國為例，在強制單親家長工作的同時，美國政府亦為家長提供稅務優惠、託兒津貼，在 1997 年更將最低工資由每小時 4.25 美元提高至 5.15 美元。英國於 1997 年推行的 New Deal for Lone Parents 亦然。除了分別於 1999 年及 2003 年推出稅務優惠外 (working families' tax credit (1999) working tax credit, child tax credit(2003))，亦於 1999 年推出了最低工資。

紐西蘭於 1998 年曾經推行強制單親家長工作的措施(Work test for domestic purposes and widows benefit (DPB/WB))，但效果強差人意。單親人士所找到的工作條件欠佳，根本不能改善他們的生活。紐西蘭遂於 2002 年停止該計劃，改為推行具輔導服務的個人發展計劃(Reformed DPB/WB)。該計劃不再強迫單親人士工作，他們可以選擇進修、做義工等。個案經理亦會考慮單親人士的背景及全面需要，為他們制訂合適的發展計劃。同樣，英國的 Jobcentre plus 亦設有個案經理，而挪威的 Brukermedvirkningsordningen (BMO)亦為單親人士提供資訊、技能等支援，以幫助單親人士充權(empowerment)為目標。

參考以上國家的經驗，有幾點值得政府注意。雖然這些國家在推行要求單親人士工作的措施後，領取社會保障資助的單親個案大幅減少，但卻有不少問題衍生。首先，單親人士所找到的工作多是工資低、甚至缺乏保障的。他們所賺取的收入微薄，並未能改善家庭的經濟環境。此外，在英國有 29%的在一年內重返到收入援助(Income Support)的類

¹ 參考自英國政府的政策文件：“Lone Parents and Employment: International Comparisons of What Works”。

別。在美國，「失去連繫的受助人」(disconnected leavers)由 1999 年的 10%上升至 2002 年的 14%。這批受助人既沒有工作，亦離開了社會保障的安全網，處境更為困苦。

建議

- 參考海外國家的經驗，為綜援單親家長/兒童照顧者提供全面的配套設施，並汲取外國的經驗，除有償工作外，亦將義務工作、可累積資歷的進修計劃、在職培訓等納入計劃內容及設置個案經理，跟進受助人的需要。
- 在推行計劃後進行追蹤性研究，跟進單親家長/兒童照顧者的生活狀況有否改善或轉差，以便檢討有關政策時有所依據。

2.3 工作要求

現象

- 現時領取綜援的單親人士的面貌是這樣的(2004 年 3 月數字)：
 - 八成(81%)是女性，她們絕大部份(80%)年齡介乎 30 至 40 歲；男性單親(19%)則年齡較大，他們近七成(67%)是 40 至 50 歲；
 - 六成人士因為離婚(35%)及分居(26%)成為單親；
 - 六成多(61.5%)的單親只具備小學或以下的學歷程度，兩成多(24.6%)具備初中(中一至中三)程度；
 - 單親個案中的兒童，6-14 歲的有 36,323 名。
(上述只是單親個案的情況，未計「照顧兒童者」的兒童數字)
- 綜觀領取綜援的單親個案的特徵，最可行的行業是家務助理，我們訪問了七個家務通服務站(全港共有 13 個)，發現僱主要求很高，重視經驗、技能(要有技能咭)及要求年齡 30 至 40 歲為多，而最受僱主歡迎的時段是平日下午大約四、五點至晚上七、八點及星期六及日；但在僱員方面，他們大多希望平日上、下午工作及下午六時前下班。

意見

a) 有關課餘託管服務

- 空缺不足：估計受建議影響的兒童將超過 4 萬個(單計單親個案的兒童已有 3 萬 6 千多名，如包括照顧兒童人士的兒童，數目更多)。就算社署將 6,600 個託管名額提高，也難以滿足綜援單親家長/照顧兒童者的需求。
- 開放時間缺乏彈性：大部份託管中心只開放至下午六、七時，家長來不及接送子女。星期日及公眾假期託管中心大多不開放，但家長可能要上班。
- 位置不便：很多託管中心的位置不方便，因此綜援單親家長寧願不使用託管服務。
- 豁免配額不足，託管服務收費高：大部份綜援單親家長不獲豁免，社署雖然有計劃將豁免名額增加至 1,250 個，仍是杯水車薪；以油尖旺區為例，一般的託管服務月費約 600 元，對單親綜援家長造成沉重負擔。
- 託管機構資源緊絀：非政府機構的託管服務雖然可以延長開放時間及增加配額，但機構的財政及人手緊絀。

b) 有關工作方面

- 應尊重綜援單親家長/照顧兒童者的差異性，他們各有不同的能力、取向，亦面對不同問題。因此不應一刀切地強迫他們於最年幼子女年滿 6 歲數時，便要外出工作。
- 除有償工作外，亦應將義務工作、可累積資歷的進修計劃、在職培訓等納入計劃內容。
- 關於有償工作，現時單親及照顧兒童人士面對的問題是：
 - 工種少：現時勞動市場上適合低學歷人士的工種不多，綜援單親家長/照顧兒童者的選擇離不開家務助理、清潔、酒樓樓面等工作。
 - 工時長：適合低學歷人士的工作，往往工作時間長，他們需要在晚間、週末、日，甚至公眾假期上班。綜援單親家長/照顧兒童者因此需要面對無暇照顧小孩的問題，亦會影響與子女的關係。
 - 工資低：根據建議，若要保持單親補助金，則需每月賺取 1430 元，若以兼職工時計算，即每月工作至少 32 小時，時薪約 45 元。但事實上，一般適合低學歷人士的職位的時薪只有約 20 元。
 - 對發展另類工作機會支援不足：例如合作社可為上述兩類綜援人士提供較多元化的工種，但開辦合作社的制肘甚多，例如申請牌照、購買保險及尋找低廉會址等，政府對此的支援卻不足夠。

- 對勞動市場的影響：政府沒有評估龐大的勞動人口(估計 4 萬 5 千名綜援單親家長及照顧兒童者)投入就業市場後，就業市場能否吸納這麼多低學歷的勞動力及勞動市場會如何反應等。事實上，大量的低學歷勞動力湧入市場，容易造成互相競爭，甚至剝削工資、扣減福利的情況。這對綜援單親家長／照顧兒童者不利外，亦對其他勞動者不公。另一方面，僱主是否能體諒綜援單親家庭／照顧兒童者的處境及需要，較彈性處理這類員工的工時等都沒有提及。

建議

- 如上文所述，我們同意幫助綜援單親家長/照顧兒童者自力更生及融入社會的目標，並且建議所有措施應以協助綜援單親家長/照顧兒童者的發展為本，幫助他們積累資本，我們反對強制性要求他們外出工作。

在此前題下，我們建議加強現時欣葵計劃(而非續步停辦)，大幅增加名額，為所有領取綜援的單親及照顧兒童者提供個案跟進(case manager)服務，評估他們的就業能力(employment readiness)，輔導、培訓及課餘託管的需要，並提供有關服務。

- 有關課餘託管服務，政府應鼓勵服務單位設計更符合單親家庭／照顧兒童者的服務內容及模式(tailor-made)，並檢討有關名額，以提供足夠的服務。
- 義務工作、進修等也可令綜援單親家長/照顧兒童者自力更生及投入社會。社署可制訂全面的支援計劃，幫助綜援單親家長/照顧兒童者累積資本，持續地發展及融入社會。除有償工作外，亦應將義務工作、可累積資歷的進修計劃、在職培訓等納入計劃內容。
- 對於有償工作，鼓勵非政府機構嘗試更多不同工種，為單親/照顧兒童者創造工作機會；放寬開辦合作社的程序及手續，協助非政府機構開辦合作社；確保僱主對綜援單親家長/照顧兒童者在工時、工酬及工作條件上有公平的待遇；及鼓勵僱主採取家庭友善的措施，容許綜援單親家長/照顧兒童者有彈性工作時間。

3. 有關單親補助金

意見

- 補助金於 1995 年設立時，是確認了單親人士於“養育子女方面所面對的特殊困難”(1994 年港督施政報告²第 32 段)，政府應與單親人士檢討此項金額在過去十年的成

² 香港立法局會議過程記錄 1994 年 10 月 5 日

效，有否達到原先訂立的目標，當日確認的單親家庭於養育子女的特別困難是否仍然存在等，不應只為回應申訴專員的疑問而輕率撤銷此項補助金；事實上，申訴專員亦未就上述議題作出有理據的討論。

- 另一方面，我們同意增加單親/照顧兒童人士就業的誘因，但不能用現有單親補助金來代替津貼。此外，政府以 1430 元的準則來釐定就業，在綜援系統中，此為全職工作的薪金指標(例如在深入就業援助計劃中，全時間工作(full time job)是指每月工作 120 小時及賺取 1430 元)，政府一方面要求單親做兼職工作，但同時加強力度希望單親在最年幼子女 15 歲之前做全職工作。

建議

- 重新檢討單親補助金的功效及有否繼續存在的需要，在未有結果前，不應撤銷此項補助，或將其用途改變。
- 同意增加單親/照顧兒童人士外出就業的誘因，增加津貼可以是其中一項措施，如何增加誘因及用何種誘因等值得與業界再商榷。

4. 有關綜援金及豁免計算入息

建議

- 同意不修改綜援金及押後檢討豁免計算入息。

5. 總結

很多單親家長／照顧兒童人士其實是願意外出工作的，但現時配套極為不足夠，他們所持的學歷及經驗亦難於勞動市場上找到合適工作，我們建議加強欣葵計劃，協助領取綜援的單親／照顧兒童人士融入社會及加強就業機會，政府應與非政府機構詳細討論參加欣葵計劃是自願性或強制性，服務配套如何可以做得更好及如何為這批家長創造職位等。

2005 年 5 月 24 日