

關注綜援檢討聯盟 就單親綜援政策的立場書

24/10/2005

「關注綜援檢討聯盟」是一個由十六個民間團體，包括：綜援人士組織、單親團體、勞工團體、婦女團體、殘疾團體、新來港人士團體以及地區基層組織而成，自 98 年正式成立後，一直甚為關注香港綜援政策及基層生活保障，致力反映基層市民的生活需要。

社會福利署在 7 月初就單親綜援政策作出數項修訂建議，包括：(1) 放寬工作規限：建議將子女年齡下限延遲至十二歲，家長每月仍需工作 32 小時，但收入至少達\$1,430 的要求則告取消；(2) 保留單親補助金的制度；(3) 執行措施：強制家長參加現行的「自力更生計劃」或「深入就業輔助計劃」，若證明不積極參與，就會被扣減每月\$200 綜援金。而政策建議豁免剛剛喪偶、遭遇家庭暴力及有殘障子女的單親家長及家庭照顧者參與。另外，政府亦會透過申請保良局的「攜手扶弱基金」為家長提供交通津貼。

有關以上，我們認為政策仍未顧及勞動市場「僧多粥少」的工作情況，更漠視單親家長的實際生活需要，強行實施恐怕會令單親不但未能脫貧，更嚴重地加重他們的生活壓力，製造更多家庭問題。這明顯地與特首剛發表的施政報告中「鞏固家庭功能及價值」的方向背道而馳。我們的分析如下：

1. 勞動市場排拒單親家長

雖然失業率持續下降，但低技術工種的空缺並沒有大幅增加。根據社署的數字，約 85% 的綜援單親家長學歷在中三或以下，而她們一般可以工作的時間就是在子女上學的時間，即上午 8 時至下午 3 時左右。根據我們在 7 月的單親就業調查發現，在勞工處網頁提供的 2000 多份兼職及全職的非技術工作中，不足 4% 在學歷及工作時間能符合單親家長需要。而基督教家庭服務中心在 8 月於觀塘區的單親就業調查(包括訪問該區僱主)更發現，沒有一份工作適合單親家長工作¹。根據勞工處 10 月份在互動就業服務網站的數據²，清潔工是兩人爭一份，而家務助理更是 8 人爭一份。由此可見，低技術勞工本已出現供過於求的現象，而現存的低技術工作更將單親家長排拒在就業市場之外，令她們難以就業，社署對她們能找到兼職工作的期望實在過於樂觀！

2. 就業不等於脫貧

香港的勞動市場出現日益兩極化的局面，單是月入少於 5000 元的勞工就有 37 萬人。在缺乏最低工資等勞工保障的法例下，同時將 1.8 萬個單親家長推到勞動市場上，只會

¹ 基督教家庭服務中心於 8 月 21 日發佈一項有關「單親就業在觀塘」的調查，他們訪問了 101 名綜援單親家長及 57 個區內的中小型商戶，結果發現受訪的商戶出現「零」兼職空缺(http://www.cfsc.org.hk/cfsc_friend3.php#)

² 依勞工處互動就業互動中心中的十大空缺排行榜顯示，截至 10 月 14 日，家務助理的空缺數目為 1408 人，而現有空缺數目只有 174 份，比例是 8:1(<http://www.jobs.gov.hk/big5/top10/top10.asp>)

令到本已低無可低的工資再進一步下調，令低技術工人的議價能力更低。一旦單親家長在市場不能找到每月 32 小時的工作，又會害怕被扣綜援金，唯有被迫從事一些極低薪及工時長的剝削性工作，製造更多在職貧窮。在就業支援方面，在現時建議的修訂政策中，只有保良局扶弱基金可為家長提供交通津貼，但家長必須先尋求社署或綜合家庭服務中心社工轉介方可申請。由此可見，此基金是「個別處理」，更必須經過額外申請、審批程序，這些個別申請的基金可以因審批過程的行政問題而影響到發放的效能。在缺乏足夠就業支援及工作空缺的情況下，強行實施只會令低下階層的生活更拮据，遠離施政報告中扶助貧困的目標。

3. 單親家長正積極參與社會

社署強制單親家長出外工作的主要目的是希望單親家長可以早日重投社會，建立自信、對社會作出貢獻。事實上，從聯盟的有關單親的研究顯示，單親家長並非經常躲在家中，只會享用社會資源而對社會沒有貢獻的。從我們接觸到的單親家長，他們參與義務工作的比例是相當高的，這些義工的經驗可令他們建立良好的自尊、自信，為子女豎立一個為社會服務的無私榜樣，同時對整個家庭的成長有所裨益。我們認同社署一直推廣義工運動，讓社會上不同階層人士參與建設社會，最終達致彼此互相關懷、融洽相處。因此，我們相信單親家長熱心參與義工服務，亦是融入社會、回饋社會的一個途徑，實在值得支持與鼓勵。事實上，勞動市場的空缺不足，令我們對社署的就業配套的成效存疑，所謂「積極找工」可能使家長不斷重覆找工失敗的經驗，更剝奪了他們參與義工、家庭生活、積極參與社會的時間。

4. 新政策的懲罰性大於鼓勵性

社署有關政策的原意是希望更多單親家長可以投入勞動市場，但在政策執行上，若家長表現不積極則會被扣 200 元的做法，明顯是從一個懲罰性的角度去對待家長，將他們假設因為個人道德問題而不去工作，令懲罰的方式合理化，包括扣錢及參與就業計劃時遭受職員的惡劣態度等。單親家長本身是被勞動市場邊緣化及歧視的，不能工作的原因是出於整個勞動市場的結構及其對綜援人士的偏見上。有關政策並不能鼓勵家長工作，反而令綜援人士要承受更多更苛刻的條件，同時要背上「不願工作」的罪名，無形中強化了對綜援人士的標籤，使之淪為一個阻嚇社會人士領取綜援、控制綜援個案增幅的工具。

基於以上問題，我們對社署提出的政策修訂有以下建議：

1. 承認義工、培訓是「工作」

由於在就業市場上並不容易找到適合單親家長時間的兼職，為免不斷重覆找工失敗帶來的挫敗感以及被扣綜援金，我們建議社署應擴大新政策中「工作」的定義，將義務工作、培訓等項目納入擬定的 32 小時工作中。所謂「義工」其實包括一些社區中心、非牟利機構、自助組織、學校家教會、社區小組會議等活動。此舉既可鼓勵家長投入社會，亦不需社署投放額外資源。另外，由於有 85% 的綜援單親家長屬中三或以下學歷，為協助他們就業及脫貧，社署應以自願及有選擇性地參與技能學習來增強單親家長的能力及技能，以助他們能適應社會的發展及增加自信心，而培訓的時間必須配合

單親家長的需要，如設半日制的課程等。

2. 增強就業支援(如交通費、出外膳食費、置裝等津貼)

事實上低技術工種的就業情況尚未有顯著的改善，再加上現行的綜援金額實在不能應付受助人積極找工作的需要，故我們建議政府增強對家庭的就業支援。社署應先了解就業市場的狀況，按照單親家長的實際能力、家庭狀況及可參與的時間進行就業配對，增加單親就業的成功機會，以加強單親工作的自信心。同時，政府可安排單親綜援家長往鄰近居所的地點工作，如社會福利服務機構、政府部門等，並在綜援金額上津貼家長的交通費用、出外膳食費、置裝費等必要開支。將這些津貼放入綜援金額，更可免卻額外申請基金的繁瑣程序及行政費用。

3. 設立家庭為本的個案評估

基於每個家庭有不同的情況、需要，我們不贊成任何一刀切的方式去處理問題。我們歡迎社署對 3 種情況的家庭作出豁免，但事實上家庭問題的複雜程度遠超這 3 種情況，如家庭關係、個人心理精神的狀態等，不同的家庭會有很大的差異。因此，我們建議社署在子女未滿 15 時，設立由專業社工負責的「家庭為本的深化個案管理」制度，評估不同家長的步伐是否適合工作，以一個同行者的角度與家長共同協商，以平衡家庭與工作責任，為個別單親家長提供度身訂造、循序漸進的就業計劃。同時，社署更應設立獨立於社署的「上訴委員會」，以保障單親人士的上訴權益。

4. 要鼓勵不要強制

根據我們與眾多單親家長的接觸所知，他們很多都希望工作。不過，一方面市場上沒有足夠的工或工資太低，另一方面則是現行的入息豁免程序過於複雜，亦由於要與社署對分入息而限制了他們的收入，因此可能出現得(收入)不償失(照顧家庭的時間及被社署扣起的工資)的情況。我們建議社署從鼓勵的角度著手，先取消扣減綜援金的強制及懲罰措施，以鼓勵代替。例如簡化豁免入息機制，收入在 2500 元以下的就可獲全數豁免，並讓剛申領綜援 3 個月內的受助人都可享用入息豁免，以增加單親家長就業動機及改善他們的經濟生活。