

香港社會服務聯會

離婚單親家庭貧窮研究

A study on divorced single-parent families in poverty



第一章	研究背景、方向及議題與研究方法	2
1.1	研究背景、方向及議題	2
1.2	研究方法	3
1.3	全書結構	4
第二章	文獻回顧	5
第三章	離婚單親家庭貧窮和領取綜援的狀況	6
3.1	離婚單親家庭貧窮情況嚴重，單親母親住戶情況猶為惡劣	6
3.2	離婚單親子女的貧窮率高企	6
3.3	離婚單親子女其他學習開支和課外活動較少	7
3.4	至少三分一離婚單親住戶申領綜援	7
3.5	單親人士難以脫離綜援網	8
第四章	離婚單親人士的就業情況	9
4.1	男性經濟活躍程度高於女性	9
4.2	撫養比率決定貧窮住戶比率的高低	10
4.3	學歷和收入水平與離婚單親人士投入勞動市場的比率直接掛鉤	10
4.4	年幼子女的數目和年齡影響單親人士的經濟活躍程度	11
4.5	低收入在職家庭津貼(LIFA)未能惠及大部分離婚單親住戶	13
4.6	綜援豁免入息計劃未能鼓勵就業	13
第五章	離婚單親人士領取和追討贍養費的困難	14
5.1	打算或有申請贍養令的離婚人士比率下降，逾三分一人只領取一元贍養費	14
5.2	拖欠贍養費比率高企，追討欠有效渠道	15
5.3	單親綜援領取贍養費的比率上升，但社署處理被拖欠贍養費個案需時	16
5.4	親自追討易受二度傷害，程序繁瑣心理壓力大	17
第六章	離婚單親人士和單親子女的情緒問題	18
6.1	單親人士的心理壓力	18
6.2	單親子女的心理壓力	18
第七章	有關贍養費管理局的爭議和外國的經驗	19
7.1	香港爭取贍養費管理局的沿革	19
7.2	贍養費管理局的外國經驗	19
第八章	政策建議	21
附錄	附錄一：五個單親婦女的故事	22
	附錄二：參考書目	24
	附錄三：政府在2000年反對成立贍養費管理局的各種理由和反駁	27
	附錄四：外國贍養費管理局的比較	28

1.1 研究背景、方向及議題

根據政府統計資料，單親人士的數目由1991年的34,538人大幅增加至2011年的81,705人(政府統計處，2013)。¹單親人士數量急升，與過去二十多年間離婚率的攀升息息相關。1992年至2013年間，香港的粗離婚率由1.1%上升到3.1%(政府統計處，2015a)。²截至2015年尾，包含離婚或分居人士及其子女的住戶估算多達54,700戶，牽涉近十六萬人口(政府統計處，2016b)。³

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%(政府統計處，2016b；香港特別行政區政府，2016)。⁴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(政府統計處，2016b)。

面對離婚後的經濟困難，單親人士的收入主要來自三個來源。

第一，也是較穩定的支柱，是綜援制度。現時，有近三分一的離婚單親住戶領取綜援，單親個案是繼長者個案後第二大綜援受助群組(政府統計處，2015b)。⁵然而，申請綜援只能讓單親家庭勉強維持生活。而現時過半單親綜援個案的領取年期超過五年，顯示單親人士難以脫離綜援網，自力更新。⁶

第二，是較不穩定的工作收入。為了照顧子女，不少單親人士無法全職工作，只能偶爾兼職。根據2011年人口普查，單親人士的勞動人口參與率為62.9%，比與18歲以下子女同住人士的74.1%低(政府統計處，2013)。2015年的數據亦顯示，參與勞動的單親人士中，兩成多為兼職、就業不足或失業人士(政府統計處，2016b)，加上不少單親人士學歷不高，只能從事工資較低或工時較彈性的工種，例如服務、銷售和非技術工種，收入相當有限。

第三，最為人忽略又最不穩定的，是前配偶的贍養費。香港現時拖欠贍養費情況嚴重，2016年高達四成的離婚人士未能按時領取贍養費(政府統計處，2016a)。對單親人士而言，要求贍養費雖能帶來額外的收入，但同時要面對被拖欠贍養費帶來的經濟不穩定的風險。故此，不少貧窮單親人士寧願依靠金額低但穩定的綜援，也不主動要求贍養費。

是次研究會聚焦探討這些單親住戶的貧窮狀況，以及與此相關的問題，包括經濟、工作、情緒、照顧子女、領取贍養費等等，並提出針對性的政策建議。

是次研究具體的研究議題包括：

- ▶ 離婚單親家庭的貧窮狀況
- ▶ 離婚單親家庭領取綜援的狀況
- ▶ 離婚單親人士的就業情況
- ▶ 離婚單親人士領取和追討贍養費的困難
- ▶ 離婚單親家庭的情緒問題
- ▶ 海外贍養費管理局的經驗

¹ 根據政府統計處的定義，單親人士是指從未結婚、喪偶、離婚或分居，並與18歲以下子女住在同一住戶內的母親或父親。

² 粗離婚率是指某一年內，獲頒布離婚令數目相對該年年中每千名人口的比率。

³ 指住有離婚或分居人士及其未滿18周歲的子女的住戶，該住戶可以住有其他人士。

⁴ 截至2015年底，離婚或單親住戶住有159,200人，當中生活在貧窮線以下的有56,600人。

⁵ 截至2015年尾，離婚或分居的單親綜援個案約有18,263宗。

⁶ 截至2015年尾，約57%的單親綜援個案領取年期為五年或以上。

1.2 研究方法

是次研究的研究方法主要為訪問(質性研究)和二手數據分析(量性研究)。

訪問內容主要圍繞受訪者的經濟及就業歷史、婚姻時期經濟狀況、申請贍養費過程和判決結果、追討贍養費的過程和經歷、申請綜援的原因和狀況及就業支援。是次研究的抽樣方法結合了任意抽樣(convenience sampling)和立意抽樣(purposive sampling)：一方面，由於難以接觸單親人士，我們經社福機構轉介，任意抽取了二十位服務使用者；另一方面，為了確保受訪者背景略有不同，我們挑選訪問對象時亦有按他們的學歷、贍養費的金額、現時有否工作、出生地點等等篩選。

任意抽樣的缺點是樣本難以代表母群整體的特性，但由於單親人士的經歷可以大相逕庭，加上質性研究的目的只在概括單親人士的經歷，故此任意抽樣是可以接受的抽樣方法。此外，為了補救任意抽樣的不足，我們透過立意抽樣挑選了不同背景的受訪者接受訪問，以增加樣本的代表性。我們特別尋找曾經申領綜援的個案，因為這代表他們離婚後曾經濟拮据，而且我們可以藉此探討領取贍養費人士在領取綜援時有否遇上困難。

二十名受訪離婚婦女均符合下列要求：

- ▶ 離婚後曾經申領綜援
- ▶ 有領取贍養費，包括一元象徵式贍養費
- ▶ 離婚時同住的子女年齡低於18歲或以下

受訪人士的背景資料：

特徵	分佈
性別：	20女 0男
年齡：	介乎35 — 50歲
教育水平：	小學5人、中學13人、大專以上2人
出生地點：	本地8人、內地12人(平均居港年期:12.5年)
工作狀況：	沒有工作7人、兼職11人、全職2人
工作收入：	介乎500 — 10,000元
家庭總收入：	介乎5,000 — 20,000元
領取的綜援金額：	介乎2,000 — 20,000元
牽涉的贍養費金額：	介乎1 — 15,000元
最年幼子女年齡：	介乎3 — 21歲
平均子女數目：	1.65

量性研究方面，我們分別向社會福利署和政府統計處索取統計資料，了解包含離婚單親人士的住戶領取綜援和就業的情況。從政府統計處索取的數據主要來自2015年的「綜合住戶統計調查」。此調查涵蓋全港陸上非住院人口，以「循環式複樣本」方式抽樣住戶來估算全港勞動人口特徵的詳細資料。有關贍養費的數據則來自統計處多份的《主題性住戶統計調查報告書》(第7號、第19號、第29號、第45號、第61號)。值得注意的是，由於抽樣方法和進位關係，本研究中個別項目的數字和百分比相加可能不等於總數。

此外，是次研究亦會探討美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、英國等五國處理贍養費的機構和制度，特別是它們的功能、追討贍養費的權力、營運成本、收發贍養費安排，並提出香港可以借鑒之處。

1.3 全書結構

全書共分為八個章節，在第二章，我們會簡略回顧海外和香港的過往研究，歸納單親貧窮和單親家庭三個收入來源(工作收入、社會福利、贍養費)的狀況。緊接的三個章節，則是針對上述三點的最新研究發現，並以此對照過往的研究所得。第六章會談及離婚單親人士和子女的情緒問題。在第七章，我們整理了過往香港爭取成立贍養費管理局的歷史和外國類似機構的特色和優點。綜合全書的分析，我們會在第八章提出政策建議。

過去數十年，單親家庭成為不少已發展國家普遍的家庭結構，而他們的貧窮率一般比雙親家庭高(Maldonado & Nieuwenhuis, 2015)。完善的社會保障制度，以及家庭友善的社會政策，固然有助減低單親家庭的貧窮率。但普遍而言，相比在雙親家庭長大的兒童，在單親家庭(特別是貧窮家庭)成長的兒童通常教育成就較低、健康較差、亦較易出現偏差行為(Huang & Han, 2012; Cheung, 2015)。香港的研究同樣發現，單親子女比一般雙親家庭長大的兒童有較高機會出現情緒和缺乏自信等問題(Lau, 2008)，而且教育抱負(education aspiration)較低(Wang & Ngai, 2011)。

單親家庭陷入貧窮，最直接的解釋是單親人士工作收入有限(Cheung, 2015)，因為單親家庭通常只有一人養家糊口，而且不能像雙親家庭般二人分擔照顧子女的責任，子女年幼時單親人士很難全身投入勞動市場。此外，當單親人士失業，整個家庭可能會失去全部收入，但雙職的雙親家庭還有另外一人承擔家庭開支(Cheung, 2015)。最後，因為勞動參與率低和收入不高，單親家庭累積的資產較少，較難應付突如其來的經濟需要(Cheung, 2015)。香港社會服務聯會(2015)的調查發現，香港的幼兒照顧服務嚴重不足，2011年全港2-6歲的兒童共有二十四萬五千人，但全港的非牟利幼稚園暨幼兒中心只有少於三萬個名額。該調查亦發現，超過一半的受訪貧窮住戶認為照顧子女的需要對家庭經濟構成壓力。香港2001至2011年間的三次人口普查數據(政府統計處, 2013)亦顯示，單親人士的勞動人口參與率比與18歲以下子女同住的人士低約10%。是次研究會探討離婚單親人士最新的就業情況，以及投入勞動市場的困難，包括照顧子女的需要。

除了工作收入外，社會福利是單親家庭的另一經濟支柱。因為單親人士就業率較低，不少單親家庭需要倚賴政府福利(Cancian et al., 2011; Cook, 2012)。在香港，單親人士一直是領取綜援的第二大群組，僅次於長者組別(Cheung, 2015)。經歷七十年代的新自由主義轉向，工作福利(workfare)成為歐美主流的福利模式(Cook, 2012)。工作福利模式要求受助人嘗試自力更新，意圖減低政府的福利開支，卻忽略了他們的特殊需要，例如單親人士要照顧子女而無法全職工作，以致工作福利模式成效不彰(Tonkens & Verplanke, 2013)。同樣的情況亦在香港發生，有研究(Hung & Fung, 2011)發現綜援的自力更生綜合就業援助計劃，未能讓單親婦女脫離綜援。故此，單親家庭倚賴社會福利是跨地域的共同經驗，而本研究亦會探討香港離婚單親家庭領取綜援的情況。

除了鼓勵單親人士自力更新來減低政府福利開支，自八十年代起不少歐美國家開始加強執行贍養令，甚至成立了專門追討和收發贍養費的機構(Meyer et al., 2015; Smyth et al., 2015)。根據美國的研究，這些措施不但減少社會福利的開支，還能增加單親家庭脫離福利網和減少他們再次跌入福利網的機會(Russell et al., 2016)。儘管有專門負責追討贍養費的機構，追討贍養費依然是單親人士要面對的一大困難(Tonkens & Verplanke, 2013)。由於贍養費能提供額外的收入，即使未能讓單親家庭脫離貧窮，也可以收窄單親家庭的收入和貧窮線之間的距離，甚至有部分個案能取代政府福利(Cancian et al., 2011)。香港對這方面的研究比較落後，本研究希望能夠填補這方面的空白。

除了上文的三大方向，是次研究亦會談及單親人士和單親子女的情緒問題。外國的研究發現(Amato & Keith, 1991; Collings et al., 2014; Moilanen & Rantakallio, 1988)，父母或與配偶離異和離異後的家庭經濟困難，使得單親人士和單親子女有較高機會出現情緒問題。

本章主要分為兩部分，第一是離婚單親家庭的貧窮狀況，第二是離婚單親家庭領取綜援的狀況。

3.1 離婚單親家庭貧窮情況嚴重，單親母親住戶情況猶為惡劣

表3.1顯示了離婚單親父親住戶、離婚單親母親住戶、整體離婚單親住戶以及香港整體住戶的住戶總數和貧窮住戶數目，並以此計算了它們的貧窮住戶比率。從表3.1可見，整體離婚單親住戶的貧窮住戶比率為36.7%，比香港整體住戶的15.9%高出近20%，顯示離婚單親貧窮狀況嚴重，超過三成半住戶活在貧窮線下。

表3.1 按性別劃分的離婚單親住戶和香港整體住戶的數目和貧窮比率，2015年

組別	離婚單親 父親住戶	離婚單親 母親住戶	整體離婚 單親住戶	香港整體住戶
住戶總數	13,400	41,100	54,700	2,468,000
貧窮住戶數目	3,600	16,500	20,100	392,000
貧窮住戶比率	26.9%	40.1%	36.7%	15.9%

政府統計處，《綜合住戶統計調查》；香港特別行政區政府，《2015年貧窮情況報告》

從表3.1可見，離婚單親貧窮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(1978)所描述的貧窮女性化(feminization of poverty)現象。Pearce分析美國的統計數據，發現婦女儘管開始經濟獨立，但因為性別因素，例如照顧子女、離婚、男女同工不同酬、福利制度的缺陷等原因，反而陷入貧窮之中。在餘下的章節，我們亦會探討離婚單親母親住戶的貧窮成因。

3.2 離婚單親子女的貧窮率高企

從表3.2可見，離婚單親子女的貧窮率高達41.1%，比全港十八歲以下人士的18.0%高出一倍有餘，反映單親子女的貧窮狀況嚴重

表3.2 離婚單親子女和全港十八歲以下人士的貧窮率，2015年

類別	離婚單親人士的18歲以下子女	全港十八歲以下人士
總人數	69,800	1,013,000
貧窮人數	28,700	182,300
貧窮率	41.1%	18.0%

資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查》；香港特別行政區政府，《2015年貧窮情況報告》

3.3 離婚單親子女其他學習開支和課外活動較少

離婚單親人士的18歲以下子女的貧窮率高企，亦可以體現在他們較少機會參與課外活動或父母較難負擔額外的教育開支。從表3.3可見，貧窮單親住戶的教育開支水平和有兒童的貧窮住戶相約，分別為1,200元和1,500元，均相應佔其總開支約一成。假設這些貧窮單親住戶除單親人士外就只有他們的子女，平均每個貧窮單親住戶就有1.7名兒童，他們平均每月只有約700元(1,200÷1.7)的教育開支。扣除書簿費和雜費後，可能連一個興趣班或補習班的學費也不足夠。

表3.3 按選定社會群組劃分的貧窮住戶和全港整體住戶的每月平均教育開支，2015年

類別	貧窮住戶		全港整體住戶	
	單親住戶	有兒童住戶	單親住戶	有兒童住戶
教育開支	1,200	1,500	1,800	2,900
總開支	11,100	15,100	20,500	32,300
教育開支佔總開支比率	10.8%	9.93%	8.78%	8.98%
住戶人數	2.7	3.6	3	3.8

資料來源：香港特別行政區政府，《貧窮線輔助分析：2015年貧窮住戶的開支模式資料文件》

這點非常吻合我們的訪談發現。我們的受訪者大都表示他們沒有餘錢讓子女參加課外活動班或補習班，只能讓他們參加社福機構或有政府補助的活動。但礙於名額有限或收費依然超出預算，他們只能間中讓子女參加。有一些受訪者的子女已達參加公開試的年齡，但家庭卻負擔不起購買參考書或報讀補習班的開支，變相影響了他們的學習機會。

個案例子

受訪者18育有一女，除去租金外，每月綜援和工作收入大約有6,000元。她女兒患有專注力不足，學習色士風情況後略有好轉，但因為經濟不能負擔，現時只能停止學習。她女兒已經就讀高中，快要參加公開試，曾經提出要補習。然而，坊間的補習班收費高昂，事主表示「根本嘔唔到錢出嚟」，甚至連讓她買參考書的餘錢也沒有。

3.4 至少三分一離婚單親住戶申領綜援

根據社會福利署資料，截止2015年底全港有28,403宗單親綜援個案，當中離婚的男性和女性申請人分別佔9.4%(約2,670宗)和54.9%(約15,593宗)，共計有18,263宗離婚的單親個案(餘下的單親個案類型包括從未結婚、已婚/同居、喪偶)。根據統計處的估計，2015年全港有54,700個住有離婚單親人士的住戶，因此可以估算當中大約有三分一(33.4%)的住戶有申領綜援(見表3.4)。這個數字有可能被低估，因為綜援個案的分類是以申請人的特徵界定，故此其他綜援住戶亦有機會包括離婚單親人士。

表3.4 按性別劃分的離婚單親住戶申領綜援的數目和比率，2015年

組別	離婚單親父親住戶	離婚單親母親住戶	整體離婚單親住戶
住戶總數	13,400	41,100	54,700
申領綜援住戶	2,670	15,593	18,263
申領綜援的住戶比率	19.9%	37.9%	33.4%

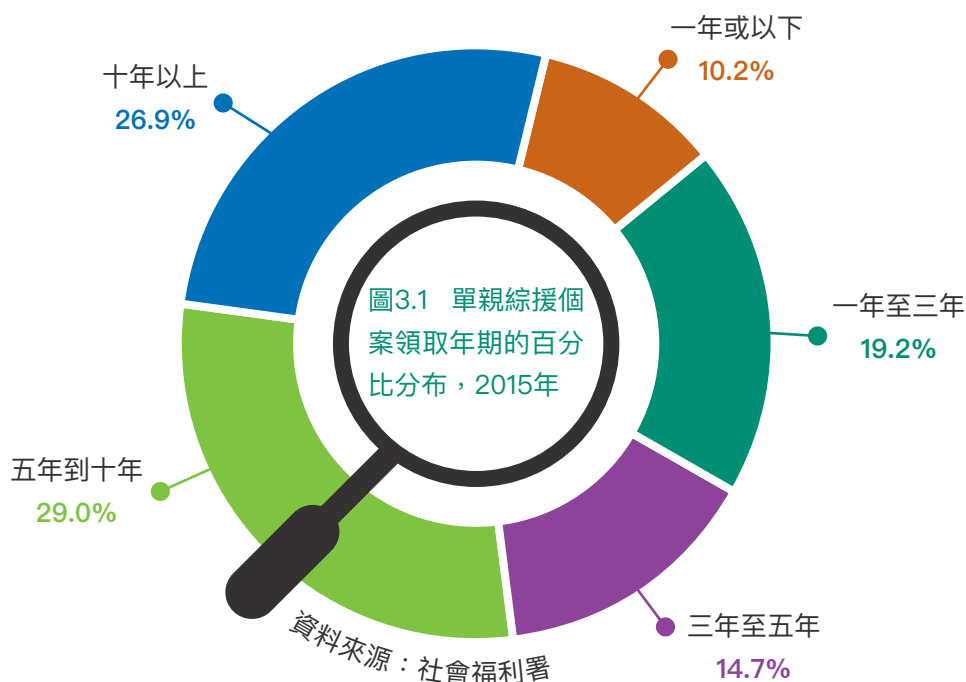
資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查》；社會福利署

從表3.4看，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。

3.5 單親人士難以脫離綜援網

由於社會福利署未有提供離婚單親人士的分類統計數字，我們只能參考整體單親綜援個案的領取年期，分析離婚單親人士對綜援的依賴程度。

從圖3.1可見，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。



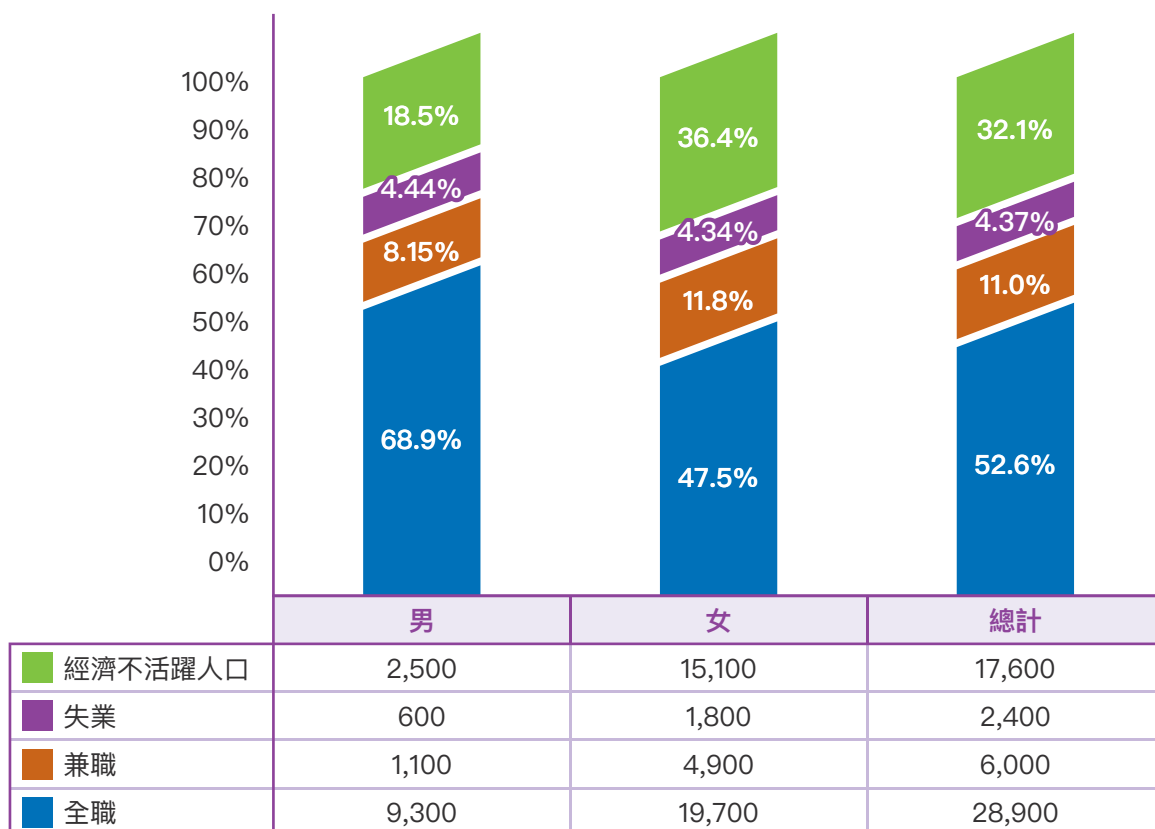
社會福利署提供給的資料顯示，截止2015年年底，超過八成(80.7%)的單親綜援受助人士屬49歲或以下，正處於參與勞動的黃金年齡。他們有需要長期領取綜援，相信與他們要照顧子女，較難全身投入勞動市場有關。即使他們找到兼職，入息也不足以讓他們脫離綜援網。有關分析，可詳見第四章。

在本章節，我們會探討離婚單親人士的就業情況，包括他們經濟活躍程度和影響他們投入勞動市場的因素。

4.1 男性經濟活躍程度高於女性

從圖4.1可見，離婚單親人士的經濟活躍人口(包括失業、兼職和全職)佔總人口的比率不高，有17,600人沒有投入勞動市場，佔離婚單親人士的32.1%。而經濟活躍的離婚單親人士大約六分一人為兼職工作，相信和他們要花更多時間照顧子女，以致難以全身投入勞動市場有關。

圖4.1 按性別和經濟身分劃分的離婚單親人士的人數及比率，2015年



資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查》

註：經濟不活躍人口是指學生、退休人士、家居照顧者或其他無意投入勞動市場的人口。

離婚單親人士當中，單親父親經濟活躍人口的比率較高，達81.5%，而單親母親只有63.6%投入勞動市場，兩者相差近20%。同時，離婚單親父親的全職工作比率(68.9%)也比單親母親(47.5%)高出兩成多。背後的原因，相信和傳統的「男主外，女主內」觀念有關。另一個原因，可能和男性的工作收入較高有關(詳見4.3)。

4.2 撫養比率決定貧窮住戶比率的高低

從表4.1可見，二人、三人和四人或以上離婚單親住戶的貧窮住戶比率分別33.8%，46.8%和25.4%。換言之，人口最高的四人或以上住戶的貧窮住戶比率最低，第二低卻是人口最低的二人住戶，中間的三人住戶反而貧窮住戶比率最高。

表4.1 按住戶人數劃分的離婚單親住戶的供養比率，2015年

	住戶人數			
	二人	三人	四人或以上	總數
經濟活躍人口	16,200	18,000	19,700	53,900
總人數	45,700	60,300	53,300	159,200
撫養比率	2.82	3.35	2.71	2.95
貧窮住戶的比率	33.8%	46.8%	25.4%	36.7%

資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查》

註：經濟活躍人口是指在職或失業的人口，即參與勞動人口，而撫養比率是經濟活躍人口佔總人口的比率

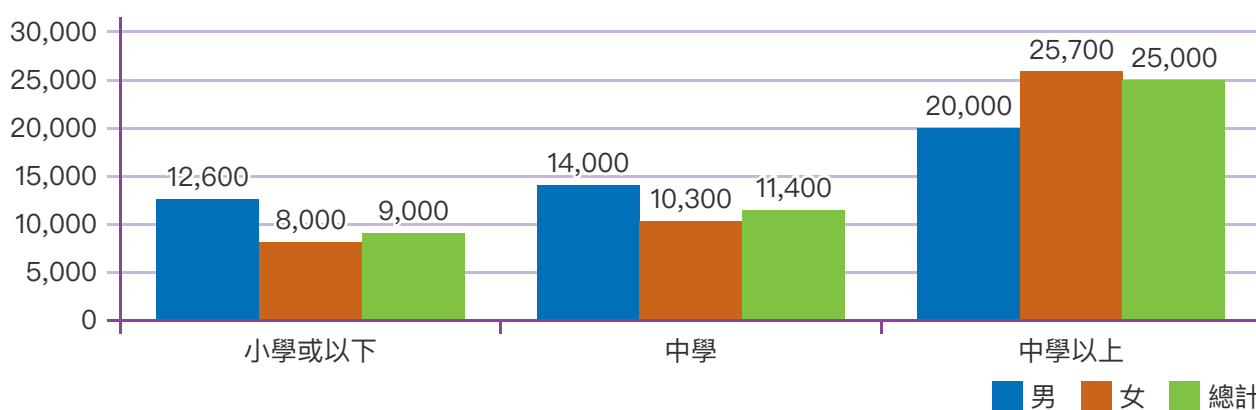
這個現象可以用不同人數住戶的撫養比率來解釋。四人或以上住戶的撫養比率最低，每1名經濟活躍人口只要供養2.71人，而二人和三人住戶每1名經濟活躍人口分別要供養2.82人和3.35人。

四人以上住戶的撫養比率較低，可能因為這些住戶能投入勞動市場的人口較多，例如是年長的子女或祖父母等。三人住戶雖然比二人住戶多出一人，但很可能都是沒有工作能力的年幼子女，而且多一名年幼子女也會增加單親人士的照顧責任，減低他們的工作意欲，導致三人住戶的貧窮比率高企。

4.3 學歷和收入水平與離婚單親人士投入勞動市場的比率直接掛鉤

從圖4.2可見，離婚單親人士學歷越高，工作收入就越高。小學以下和中學學歷的離婚單親人士的工作收入中位數相差不遠，分別為9,000元和11,400元。中學以上學歷的離婚單親人士的工作收入大幅拋離前兩者，中位數達25,000元，顯示現時香港已步入知識型經濟，低學歷人士的工作收入有限。

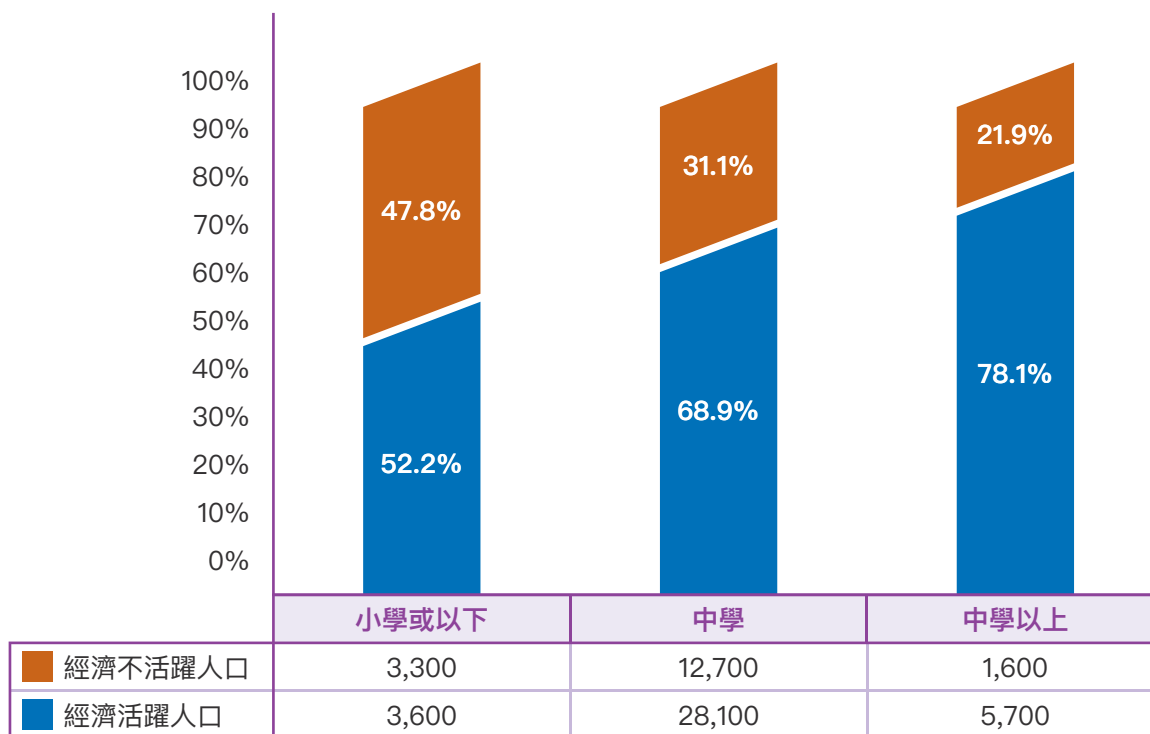
圖4.2 按學歷和性別劃分的離婚單親人士的工作收入中位數，2015年



資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查》

值得注意的是，在只有中學或以下學歷的離婚單親人士中，單親父親的工作收入中位數均高於單親母親(見圖4.2)。這個現象背後可能有兩個原因，一是在職單親母親的兼職比例較高(見圖4.1)，二是現時低技術工種男女同工不同酬的現象較普遍。

圖4.3 按學歷劃分的離婚單親人士的經濟活躍人口數目和比率，2015年



資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查》

從圖4.3可見，學歷明顯是影響離婚單親人士投入勞動市場的重要因素。小學或以下學歷人士只有約一半(52.5%)投入勞動市場，而擁有中學學歷或中學以上學歷人士的勞動參與率分別高達68.9%和78.1%，比前者高出一成半到兩成半，相信這和學歷越高工作收入越高有關。

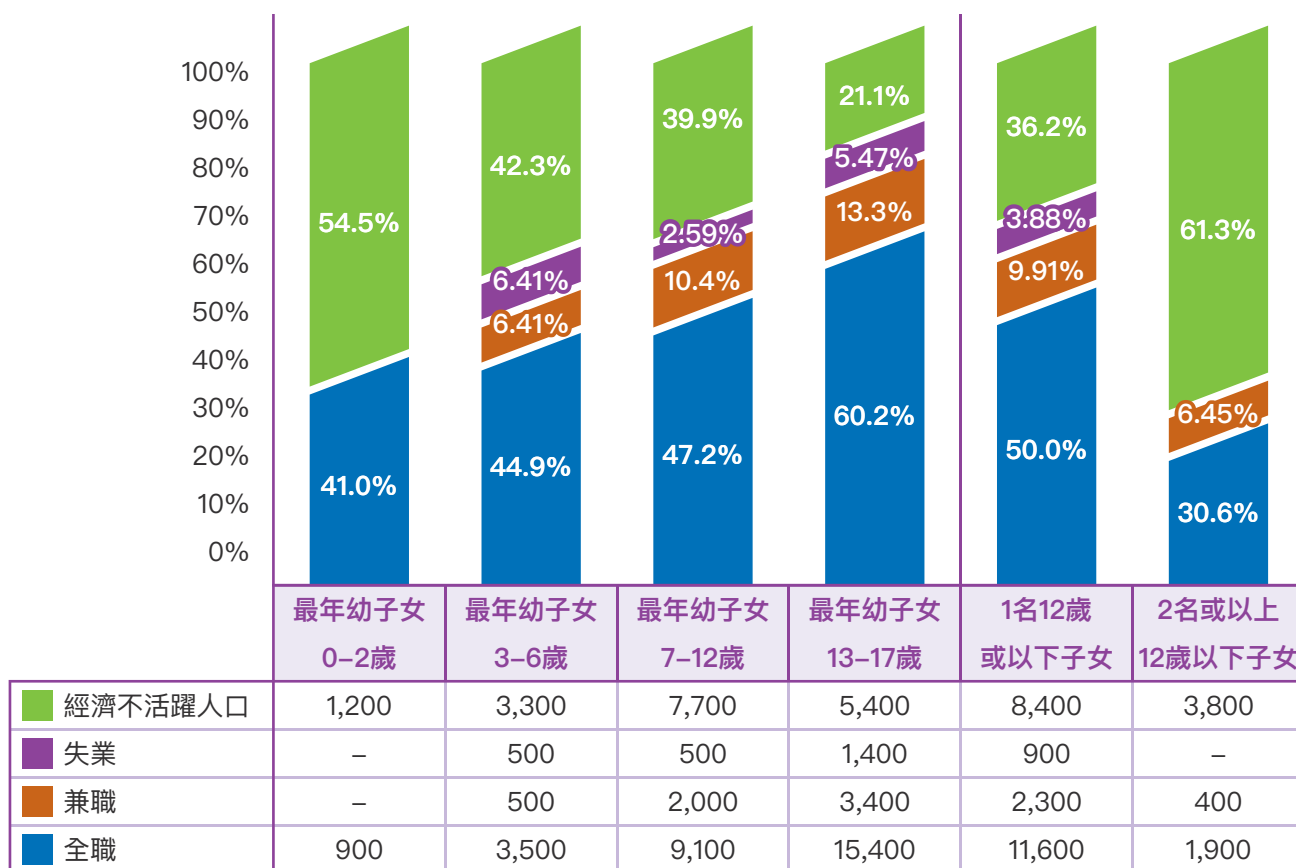
4.4 年幼子女的數目和年齡影響單親人士的經濟活躍程度

當年幼子女的數目越多或最年幼子女的年齡越低，離婚單親人士的照顧責任就越重，變相降低了他們外出工作的意欲和可能性。

從圖4.4可見，最年幼子女的年齡越大，離婚單親人士全職工作的比率就越高。以最年幼子女年齡為0–2歲的離婚單親人士為例，他們全職工作的比率是41.0%。最年幼子女年齡為3–6歲和7–12歲的離婚單親人士，全職工作比率則分別為44.9%和47.2%。至於最年幼子女為13–17歲的離婚單親人士，全職工作比率高達60.2%，比前三個組別高出一成有餘。箇中的關鍵相信是因為13–17歲的兒童已經就讀中學，有足夠的自理能力，使得離婚單親人士較放心外出工作。在我們的訪談當中，不少受訪者均表示待子女就讀中學後，會考慮全職工作。

同樣，從圖4.4亦可見，有2名12歲或以下子女的離婚單親人士的全職工作比率為30.6%，比只有1名12歲或以下子女的離婚單親人士的50.0%低兩成，相信和上段提及的原因——12歲或以下兒童的自理能力較差，以致離婚單親人士要花更多時間和精力照顧他們有關。

圖4.4 按最年幼子女年齡、12歲以下子女數目和經濟活躍程度劃分的離婚單親人士數目和比率，2015年



資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查》

註：- 者為樣本太少而政府統計處未有提供的數據

對比雙親家庭，離婚單親人士的照顧責任無疑較重，經濟活躍程度較低實屬正常，特別是子女較年幼的家庭。然而，我們的訪問發現，不少離婚單親人士非常希望自力更新，但卻苦於社區沒有足夠的託兒服務，被迫兼職或放棄工作。即使是照顧責任最少，最年幼子女為13-17歲的離婚單親人士，經濟不活躍和兼職的比率亦高達三成半(34.4%，見圖4.4)。

事實上，這個問題的核心在於香港的託兒服務長期供不應求，貧窮住戶較多的地區尤其嚴重(智經研究中心，2015)。香港保護兒童會和非牟利幼兒教育機構議會(2014)的研究指出，2013年2歲以下專業幼兒照顧名額和人口比例接近1比99。而香港社會服務聯會(2015)的調查亦發現，2011年全港2-6歲幼兒照顧服務名額和人口比例接近1比8。該調查亦發現，超過一半的受訪貧窮住戶認為照顧子女的需要對家庭經濟構成壓力。

個案例子

受訪者6擁有專上學歷，結婚前收入達15,000元。她在懷有女兒期間開始申請託兒服務，但直到女兒一歲也沒有位置，事主因而被迫辭職來照顧女兒。最後她的前夫感到被拖累，導致他們婚姻破裂。她十分希望自力更新，「一啲都唔想攞綜援」，但因「唔係個個家庭都有能力請外傭……面臨有人湊小朋友，點去工作呢」，令她只能「不停喺個困局嗰度打轉」。

4.5 低收入在職家庭津貼(LIFA)未能惠及大部分離婚單親住戶

政府在2016年5月開始推行低收入在職家庭津貼(低津)，支援沒有申領綜援的在職貧窮戶。計劃的目的，是鼓勵基層家庭自力更生和紓緩跨代貧窮。申請低收入在職家庭津貼的住戶入息上限，是按住戶人數的入息中位數的一半(即低於貧窮線)或60%。然而，不少團體批評計劃的成效遠低於預期，申請人數過少。

表4.2 按住戶人數劃分的領取低收入在職家庭津貼的單親住戶數目及其平均每月領取金額，截止2017年2月10日

	住戶人數			
	二人	三人	四人或以上	總數
單親住戶的數目	1,466	1,676	451	3,573
六個月平均領取金額	9,273元	13,155元	14,588元	11,765元
每月平均領取金額	1,546元	2,193元	2,431元	1,961元

資料來源：在職家庭及學生資助事務處

註：在LIFA計劃下，單親父或母作為申請人，必須與最少一名15歲以下的子女同住。

從表4.2可見，截止2017年2月10日，領取低津的單親住戶數目有3,573戶，每月平均領取金額為1,961元。

根據政府統計處的資料，2015年貧窮離婚單親住戶中，有8,700戶有至少一名經濟活躍人口。如果計算收入略高於貧窮線(達入息中位數的60%)的離婚單親住戶，撇除喪偶的單親住戶，相信有超過一萬戶的離婚單親住戶合資格領取低津，遠高於現時領取低津的3,573戶。

4.6 綜援豁免入息計劃未能鼓勵就業

在4.4我們提到，不少受訪者希望外出工作，補貼家庭生計。現時，綜援受助人不論透過自力更生綜合就業援助計劃或自行找到工作，其領取的綜援金額都會受豁免入息計劃影響。綜援受助人每月的工作收入，首800元會全數獲豁免從綜援扣除，其後的3,400元會獲半數豁免扣除(即1,700元)，而超過4,200元的工作收入則不會獲豁免，因此綜援受助人每月的工作收入不會高於2,500元。

不少受訪者抱怨這個制度並不鼓勵他們投入勞動市場。一來，工作收入超過4,200元也不會獲豁免從綜援中扣除；二來，外出工作會帶來額外的交通和膳食開支，以致最後可供支配的額外收入有限。對一些子女年幼或有特殊照顧需要的單親人士而言，他們寧願放棄工作，多花時間照顧子女。

在第五章，我們會探討現時拖欠和追討贍養費的情況，特別是領取綜援的離婚單親個案。

5.1 打算或有申請贍養令的離婚人士比率下降，逾三分一人只領取一元贍養費

自2001年起，政府統計處每隔數年就會調查離婚人士領取贍養費的情況。過去共有數份有關贍養費的調查報告，分別在2001、2004、2007和2010年發表，而最新的報告剛在2016年11月發表。

表5.1 按指定年份劃分的離婚人士領取贍養費的情況

年份*	2001	2004	2007	2010	2016
離婚人士的數目	118,200	216,200	227,100	256,300	362,200
打算/有申請贍養費人士的數目 (佔離婚人士的百分比)	32,100 (27.2%)	54,900 (25.4%)	58,300 (25.7%)	61,700 (24.1%)	61,100 (16.9%)
實際領取贍養費人士的數目	21,400	40,500	41,400	42,600	55,100
領取一元贍養費人士的數目 (佔領取贍養費的人士的百分比)	/	14,600 (36.0%)	19,300 (46.6%)	17,300 (40.6%)	20,800 (37.7%)

資料來源：政府統計處，《主題性住戶統計調查報告書》(第7號、第19號、第29號、第45號、第61號)

*以報告出版日期而非實際的調查時期計算，此同樣應用在本章其他圖表。

從表5.1可見，多年來打算或有申請贍養令的離婚人士的比率持續下跌，當中只領取一元贍養費的比率維持在三成半以上。不打算領取贍養費，或只保留象徵式一元贍養費，原因眾多。以2016年的調查為例，最普遍的三個原因為「沒有需要」(55.9%)、「雙方同意不需要提供贍養費予對方」(16.2%)、「認為男方不應收取贍養費」(11.7%)。

我們的訪問發現，對有經濟困難的離婚單親人士而言，無法有效追討被拖欠的贍養費(詳見5.2)，是他們拒絕申請贍養令或只領取一元象徵式贍養費的主因。特別是社署視贍養費為收入，每月發放綜援時會從中扣除贍養費的金額。因此，一旦未能按時收到贍養費，而社署又未能及時停止從綜援扣除贍養費，單親人士就會陷入短期的經濟危機(詳見5.3)。為確保家庭收入穩定，有受訪人士表示寧願倚賴綜援，也不想申請贍養令。而另一個單親人士不願申請贍養令的原因，是他們和前配偶關係破裂或有家暴經歷，因此不欲和前配偶有任何接觸和交涉，避免招致二度傷害(詳見5.4)。

個案例子

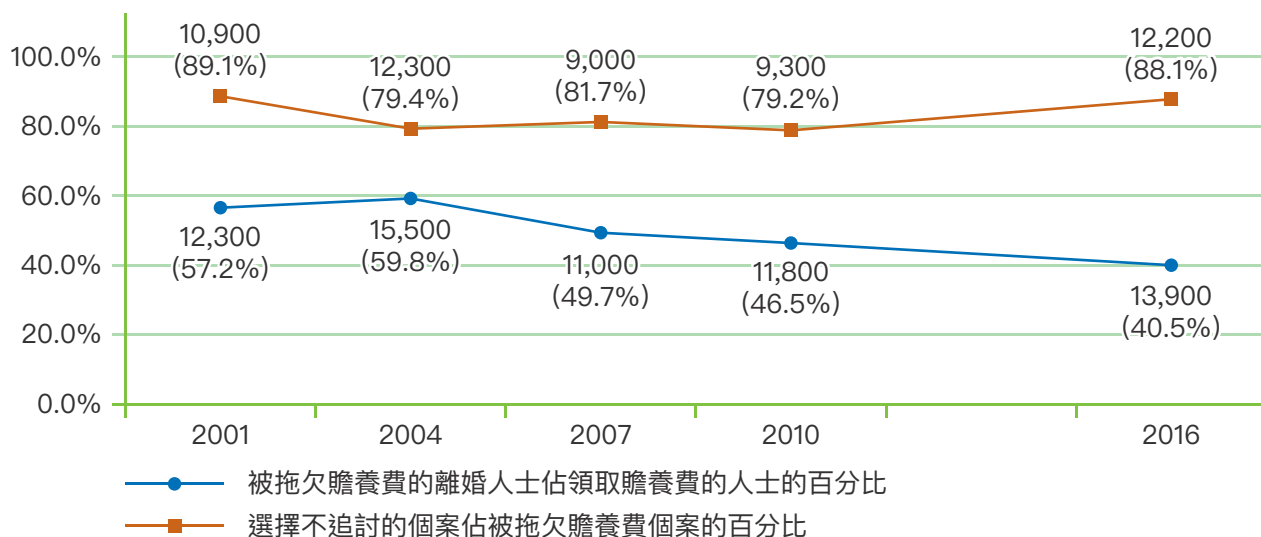
受訪者18的前夫有外遇，而事主自己多次遭受家庭暴力，因此決定和前夫離婚。在法庭上，她沒有要求贍養費，只是在法官和法援律師建議下才申請一元的贍養費。不要求贍養費是因為辦理離婚手續期間，前夫從來沒有支付承諾的贍養費，而且她知道追討贍養費過程繁複，如果前夫不定時繳付贍養費會非常麻煩，「要去搞一大餐去告佢」才會停止從綜援「扣錢」，因此特意放棄要求贍養費。

5.2 拖欠贍養費比率高企，追討欠有效渠道

從圖5.1可見，拖欠贍養費的情況自2001年起略有改善，拖欠比率由57.2%跌至2016年的40.5%。這可能和政府自2000年起推行了一系列改善措施，例如改善扣押入息令、增設贍養費欠款利息及附加費、簡化法律程序等有關。然而，現時拖欠贍養費的個案實際上維持在2001年相約水平(2001和2016年的拖欠個案分別為12,300和13,900宗，見圖5.1)，而四成的拖欠比率亦屬偏高，有待改善。

拖欠比率維持高企，背後可能有兩個主要原因。第一，是改革措施效果有限，只能起阻嚇作用，例如法庭在2012–2016年間只發出了78宗入息扣押令(民政事務局，2017)。另一個原因，是現時追討贍養費欠有效渠道，根據民政事務局引述法院的資料(2017)，2016年判決傳票聆訊數目只有844宗，只及2016估算的追討個案1,700宗(13,900拖欠個案減去不追討個案的12,200宗)的一半。

圖5.1 按指定年份劃分的過去十二個月贍養費被拖欠和追討欠款的情況



資料來源：政府統計處，《主題性統計住戶調查報告書》(第7號、第19號、第29號、第45號、第61號)

追討贍養費欠有效渠道，變相減低了被拖欠贍養費人士追討的意欲。從圖5.1可以看到，儘管拖欠贍養費的比率一直下降，但選擇不追討的比率一直維持在約八成或以上。表5.2羅列了歷年來被拖欠贍養費人士選擇不追討的原因，從中可以見到除了「認為前配偶沒有能力支付贍養費外」，還有多個和現行贍養費制度有關的因素，包括「認為前配偶不會支付贍養費」、「提出法律訴訟的程序太繁複」、「未能聯絡前配偶」。

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相關事宜，加上事事依賴法律程序，程序繁瑣之餘也沒有適時而又具阻嚇性的措施。我們從訪問得知，不少單親人士的前配偶透過各種手段拖延上庭時間，例如不停轉換地址或不接法律援助電話；又或透過轉移資產和假稱工傷來表示沒有能力支付贍養費，不到最後警告也不會補回欠款。

表5.2 按指定年份劃分的選擇不追討被拖欠贍養費的原因

年份	2001	2004	2007	2010	2016
認為前配偶不會支付贍養費	20.5%	7.7%	27.6%	24.2%	27.2%
前配偶沒有能力支付贍養費	18.4%	44.4%	45.9%	44.3%	26.5%
提出法律訴訟的程序太繁複	16.3%	32.0%	24.6%	11.7%	22.5%
未能聯絡前配偶	16.6%	26.7%	15.9%	21.3%	18.7%
其他原因*	38.3%	21.8%	34.7%	24.0%	39.0%

註：可選多項，故合計會超過100%

*不是每次報告均出現的原因，包括「經濟上沒有問題亦沒有迫切需要追討贍養費」、「無能力支付律師費」、「太忙」、「經濟上沒有問題亦沒有迫切需要追討贍養費」、「其他」。

資料來源：政府統計處，《主題性住戶調查報告書》(第7號、第19號、第29號，第45號、第61號)

個案例子

受訪者3被前夫拖欠贍養費近半年，但前夫反跟她爭奪子女的撫養權，結果法庭要先處理撫養權的歸屬，才可以處理贍養費的問題，預計官司會延續數年時間。因此，受訪者3認為法律不過是「紙上談兵」，實際上漏洞處處，「助長咗畀贍養費呢班人走窿走罅」。

受訪者4也有類似經驗，她被前夫拖欠贍養費後申請法援追討欠款，但因為要排期近兩年而放棄。

受訪者12的前夫亦經常拖欠贍養費，但法援署多次因為地址不符無法寄傳票給他，但法律其實要求贍養費支付方轉換地址時要通知法庭，而上庭後法官也只是警告其前夫了事。

5.3 單親綜援領取贍養費的比率上升，但社署處理被拖欠贍養費個案需時

從表5.3可見，2011年到2015年期間，離婚單親綜援個案由21,523宗跌至18,263宗，但當中領取贍養費的比率由2011年的10.5%上升到2015年的15.2%。

表5.3 單親綜援個案領取贍養費的情況，2011—2015年

年份	2011	2012	2013	2014	2015
領取贍養費的單親綜援個案	2,258	2,321	2,446	2,690	2,783
離婚單親綜援個案	21,523	20,149	19,005	19,105	18,263
領取贍養費個案的百分比	10.5%	11.5%	12.9%	14.1%	15.2%
每月平均的贍養費金額	1,500	1,500	1,500	1,600	1,700

資料來源：社會福利署；政府統計處，《2004年至2014年綜合社會保障援助計劃的統計數字》

在2015年，離婚的單親綜援受助人平均每月領取贍養費1,700元，接近一名綜援受助人的標準金額。以最常見的三人家庭為例，每名健全成人的綜援金為1,950元，每名健全兒童的綜援金為2,165元。根據社會福利署的指引，單親人士被拖欠贍養費後要匯報社署，並應允尋求法援協助追討，社署才會停止從綜援中扣除贍養費，又或批出綜援。

然而，我們的訪問發現，社署處理贍養費被拖欠的程序比指引列明的複雜。有受訪單親人士指，他們需要確認前夫完全不會支付贍養費，又或取得法援協助和證明開展追討程序，社署才會批出綜援或停止從綜援扣減贍養費，這段時間可能長達半年之久。換言之，一旦出現拖欠贍養費的情況，該領取綜援的家庭有機會短期內難以應付一名家庭成員的開支。

個案例子

受訪者3被前夫拖欠贍養費多時。然而，前夫一直斷斷續續給他們一家贍養費，有時候兩三個月才繳付一次贍養費，金額也不齊全，但社署卻要求事主繼續觀察前夫，沒有停止扣減她們一家的綜援金。直到差不到四五個月後，事主經濟壓力太大，而且前夫完全停止支付，社署才要求事主到法援署求助。一個月後，法援署正式核准事主符合法援資格，事主取得法援的文件證明他開始追討程序，社署才停止扣減其綜援和發還之前扣除的綜援金額。

5.4 親自追討易受二度傷害，程序繁瑣心理壓力大

在訪問過程中，不少受訪者均表示追討贍養費為他們帶來情緒問題。

追討贍養費的繁瑣事宜和伴隨的經濟壓力是他們的一大困擾。一方面，他們要鉅細靡遺記錄和前配偶的金錢往來，以應對被拖欠贍養費時的追討程序，特別是要爭取社署停止從綜援扣除贍養費的綜援受助人士。另一方面，他們需要親自來往社署、法院、法援署等機構處理追討贍養費事宜，程序繁瑣之餘，又要照顧子女。除此以外，他們還要擔心贍養費被拖欠帶來的經濟壓力，心理壓力之大可想而知。

另一個心理壓力來源，是他們要親自和前配偶處理被拖欠的贍養費。雖然平日領取贍養費不需要和前配偶聯絡，但出現拖欠的情況時，單親人士只能聯絡前配偶追討贍養費。對於不少感情破裂，又或遭受家暴的單親人士來說，這是一個很難跨過的關口，而且容易受到二度傷害，例如被辱罵，甚至毆打。

個案例子

受訪者1是家庭暴力的受害者，但因為追討贍養費的關係而被前夫再次毆打，並被前夫的女伴騷擾，現時因為心理健康問題不能工作。而受訪者12則因為要追討贍養費，要好好紀錄和前夫一切的金錢來往，讓她精神十分困擾。

有家暴經歷的受訪者13每月可以領取500元的贍養費，但前夫只繳付了數個月的贍養費。因為害怕和前夫交涉被打，事主選擇不追討並向社署求助，兩個月後才獲停止從綜援扣除贍養費。

我們在第五章提到，幾乎全部受訪者均表示追討贍養費為他們帶來情緒問題。事實上，除了單親人士自己，他們的子女亦有遇上情緒問題，值得我們關注。

6.1 單親人士的心理壓力

除了上文提到有關親自追討贍養費帶來的心理壓力，經濟壓力、照顧子女的重擔、別人的冷言冷語和歧視目光，通通都是單親人士的壓力來源。

經濟壓力方面，第三章我們已經提及到單親人士的困苦。我們在訪談發現，他們消費時要非常精打細算，例如在街市收檔時間買剩菜，力求節衣縮食壓縮開支，以備不時之需。不少受訪者也表示他們會壓縮自己的開支，儘量把金錢投放在子女的身上，特別是教育和課外活動方面。除了經濟壓力，獨力照顧子女的重擔和他們向政府求助時遇到的不友善經歷，亦會令得他們精神健康進一步惡化。

然而，單親人士很少求醫和尋求協助，大都選擇強忍，箇中原因可能是難於啟齒、要照顧子女和擔心求醫會影響日後求職，情況令人擔憂。

個案例子

受訪者12因為離婚後種種的精神壓力，長期失眠，曾經打算求醫，但害怕影響日後求職而放棄，至今仍深受情緒問題困擾。此外，她在法庭沒有要求贍養費，結果被法官指責貪綜援有「雙糧」，為此感到非常委屈。在爭取停止從綜援扣除被拖欠的贍養費時，部分社署職員態度並不友善，最後在社福團體介入後才對受訪者12說「早啲同我講嘛」。

6.2 單親子女的心理壓力

不少受訪者表示，擔心綜援的標籤和父母離異的經歷影響子女的成長，但卻不懂如何詢問子女的感受。突然失去父或母愛，或同住家長因工作而減少理會子女，都會令單親兒童一時難以接受。然而，因為有些家長在後期才發現子女的有精神或行為異常，拖延了求助的時機。

個案例子

受訪者16的兩名子女有抑鬱和焦慮症狀，容易情緒失控，幼子甚至有自殘行為。初時事主並沒有留意他們的情緒，後來出現問題帶他們求醫，才發現原因是他們年幼時目睹父親的家暴行為和父母間的爭吵。現時他們的情緒問題稍有好轉，但仍然對別人的言語非常敏感，「閒談兩句呢，都情緒大變架啦」，以致事主在言語上要儘量遷就他們，以免觸發他們的情緒。

7.1 香港爭取贍養費管理局的沿革

冰封三尺，非一日之寒。早在1997年，社福團體(關注贍養費問題聯席，1997)已經發現現行贍養費制度的不足，並發表了「離婚人士收取贍養費的困難」調查報告。他們建議政府仿效英國、澳洲、新西蘭和加拿大安大略省的做法，成立協助離婚人士收取贍養費的機構，負責追討及收發贍養費。

其後，回歸前的立法局通過了一項動議，促請政府成立贍養費管理局。在立法會民政事務委員會的委託下，立法會研究部(1998;1999)分別在1998年和1999年寫成了《海外國家的子女扶養局》和《海外國家的子女扶養局補充資料》兩份報告。而政府則於1999年4月成立了一個跨部門工作小組，檢討與領取和追討贍養費有關的法例和行政措施，並評估設立贍養費管理局的建議。

政府的報告(2000)雖然承認現時制度的不足，但認為立法會的研究報告未能顯示贍養費管理局在代收和追收贍養費方面，會較現行制度有效。報告書亦認為贍養費管理局的權力過大，只建議改善現時的行政制度，並不贊成成立贍養費管理局。然而，這些改善措施的效果有限，使得拖欠贍養費問題仍然嚴重。

7.2 贍養費管理局的外國經驗

根據海外經驗，所謂的贍養費管理局是指由政府部門或由政府成立的法定機構，提供一站式處理贍養費事宜。普遍而言，他們有以下四大重要功能。

圖7.1 外國贍養費管理局的四大重要功能



功能一 整合社會福利服務，一站式處理贍養費和離婚衍生的社會經濟需要

由開始辦理離婚手續，到上庭申請贍養費，再到完成離婚手續，離婚人士都會面對種種問題，包括處理和前配偶之間的關係、經濟困難、自己和子女的心理健康等等。而這些需要牽涉不同的社福服務，包括調解、仲介、輔導等等。有見不少受訪者表示離婚時求助無門，我們希望設立贍養費管理局後，他們可以從局方得到有關服務或資訊，不用四處求助。

功能二 協調各政府部門，作為領取贍養費人士的委託人收發和追討贍養費

贍養費管理局最主要的功能是協調各政府部門，代替領取贍養費人士追討和收發贍養費。追討和收發贍養費的相關程序十分繁瑣，需要單親人士來回奔波不同政府部門。她們親自追討時更可能被二度傷害，又或者會逼使子女協助追討，使他們成為父母間的磨心。贍養費管理局可以行使法定權力，代為處理追討和收發贍養費事宜，並協調不同的政府機構，免卻二度傷害問題之餘也可以加快效率。

以下是新西蘭和美國贍養費管理局追討贍養費的最新數據

表7.2 美國和新西蘭贍養費管理局的成本效益

	美國(2015)	新西蘭(2015–2016)
贍養費收款比率	65.16%	80%
欠款追討比率	63.84%	/
收款總數	285.6億美元 (75%款項來自入息扣押)	4.74億新西蘭元
行政成本	57.5億美元	2.80億新西蘭元
成本效益	4.97:1	1.69:1
財政來源	政府、行政費及罰款	政府、行政費及罰款

資料來源：Office of Child Support Enforcement, U.S. Department of Health and Human Service, Annual Report for the financial Year 2015；The New Zealand Inland Revenue, Annual Report 2016 Department of Human Service

從表7.2看，我們有理由相信只要營運得宜，設立贍養費管理局合乎成本效益，開支視乎新成立的管理局的具體功能和編制。

功能三 具法定權力直接懲罰拖欠贍養費人士和收取欠款

現時追討贍養費完全依賴法律程序，時間冗長之餘，有關措施的阻嚇性亦不足。參考外國的贍養費管理局案例，新成立的贍養費管理局可以用各種合法且具阻嚇力的手段追討欠款，例如直接從資產扣除欠款、向信貸機構呈報、禁止拖欠人出境等，不用事事上法庭。(詳情可參考附錄三)

功能四 墊支部分的贍養費

墊支贍養費是部分外國贍養費管理局(英國和美國部份州份)的功能，目的是為了短期維持因贍養費被拖欠而陷入經濟困難的家庭的生計。在香港，一旦不能領取贍養費而陷入經濟困境，相關人士可以申請綜援，等待社署批核；至於同時領取贍養費和綜援的人士，被拖欠贍養費後可以向社署匯報，社署會稍後停止從綜援扣除贍養費，但兩種情況均有機會導致單親家庭陷入短期的經濟危機。成立贍養費管理局後，局方可以以綜援為標準，短期墊支贍養費，直到社署發放綜援或停止扣減綜援。金額雖無分別，卻可以即時紓解這些家庭的困難。

針對研究發現的各種問題，我們有以下的政策建議：

1. 盡快成立贍養費管理局

政府應借鑑外國成功的經驗，儘快成立有法定權力的贍養費管理局，作為領取和支付贍養費人士的中介，負責協助收取、追討及發放贍養費和懲處拖欠贍養費的人士，減少雙方爭拗和加快行政效率。

2. 社署嚴格執行處理綜援個案被拖欠贍養費的指引

成立贍養費管理局，非一日之功。因此，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。

3. 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)。

4. 加強託兒服務

雖然政府在2015年的施政報告提出，由2015-16年度起，分階段在資助幼兒中心及幼稚園增加約5,000個「延長時間服務」名額；並於2017-18年度，為三歲以下幼兒提供約100個額外資助及全日制託兒服務名額，但這不過是杯水車薪。根據社聯(2015)的研究，2011年全港2-6歲的兒童共有二十四萬五千人，但全港的非牟利幼稚園暨幼兒中心只有少於三萬個名額。長遠而言，政府需要繼續增加廉價的幼兒託管服務的供應。

5. 加強公眾教育

成立贍養費管理局之餘，外國政府還會加強公眾教育，讓大眾明白單親人士的苦況和宣傳贍養費的重要性，使得拖欠贍養費人士有較大的壓力按時支付贍養費。

每一個人都有他們自己的一個故事，離婚單親人士也不例外。他們不是一堆冷冰冰的統計數字，而是一個個活生生的人，以下是五位受訪者的小故事

故事一 被持續拖欠贍養費，長期周旋法援署和社署之間

阿麗(化名)結婚前有自己的工作，結婚後要照顧長期病患兒子，沒有繼續工作。遭受家庭暴力後，阿麗決意離婚，獨力撫養長期病患兒子。在法庭上，阿麗曾向法官要求一元的象徵性贍養費，但卻被法官質疑是「貪綜援有雙糧」，令阿麗感到被冤屈和侮辱。最後，阿麗獲判每月可得2,500元贍養費。然而，前夫只支付了一年贍養費就開始拖欠，而當時離婚手續還沒有完成。

前夫刻意用各種手段留難阿麗，不定時繳付之餘，亦經常不付全額贍養費。其後，他又會私下補回部份欠款，但對社署職員誇大金額。如是者，阿麗需要仔細檢查銀行存款，仔細記錄和前夫之間任何金錢往來，應付追討贍養費的程序，以及提供證明予社署作停止從綜援扣減贍養費之用。阿麗曾經被拖欠贍養費而未獲社署即時停止從綜援扣減贍養費，要社福機構的同工陪同阿麗前往社署方爭取成功。

長期生活費沒有著落，要照顧長期病患的兒子，加上經常要到處奔波和記錄所有金錢出入，令阿麗精神壓力大至不能入睡和健康轉差。最貧困的時候，阿麗甚至試過套現八達通的按金過日。阿麗希望自力更新，但兒子不時要入院留醫，令阿麗難以全身投入職場脫離綜援網。

數年來，阿麗要持續在法援和社署之間周旋，但追討的程序又十分繁複。阿麗曾經想更改贍養令，但法庭沒有批准。阿麗多年來不時出入法援署，有部份法援署職員已經認得阿麗，對她的遭遇非常同情卻又無計可施。多年來，阿麗前夫一直以各種藉口拖欠贍養費，例如辯稱失業、工傷、轉換地址後未能收到傳票、收到法援電話時辯稱並非當事人等，以致拖延至去年才在法庭最後警告下補回欠款。

故事二 子女情緒出問題不能工作 不要求贍養費依靠綜援穩定收入

曉屏(化名)結婚前經濟能力良好而穩定，但婚後需要照顧孩子，只好依賴前夫不穩定的收入，後來因為家暴、前夫被迫債和婚外情等原因而決定和前夫離婚。曉屏是比較幸運的一位，因為在申請贍養費之時已經得悉現時拖欠贍養費情況嚴重，加上不希望往後要經常接觸前夫，甚至影響子女，於是主動要求一元象徵式贍養費。然而，過了贍養費這一關，並不代表能夠好好生活。

曉屏離婚後開始申請綜援，但綜援卻難以解決孩子的其他學習需要，特別是已就讀高中的長女，只能僅僅解決他們的溫飽。因為目睹父親的家暴行為和經歷父母離異，曉屏兩名子女都患上焦慮症，幼子甚至有自殘的傾向，要經常看精神科。由於公立服務排期太久，曉屏要向親戚借錢，求助於私人服務。亦因為要長期留意子女精神狀況和照顧子女，加上不少職位的工作時間缺乏彈性，使得擁有多年零售工作經驗的曉屏無法外出工作，只能一直領取綜援。長期照顧子女的壓力，也導致曉屏自己亦有一定的情緒問題。

故事三 經濟壓力與照顧子女不能兼顧 入息豁免制度和就業培訓缺陷多

不少單親人士均面對工作與照顧子女的兩難，阿燕(化名)也不例外。

綜援向來只能讓受助人保持最基本的生活，加上綜援租金津貼未能完全補貼阿燕住所的租金，需要阿燕動用綜援的基本金額來補貼，以致阿燕一家的生活捉襟見肘，更遑論讓就讀高中的女兒買參考書或補習。阿燕固然希望

外出工作，但女兒在經歷父母離異後有情緒和專注力不足問題，令阿燕難以全身投入職場。現時，很多低技術工種的工作時間都很長，未能符合要照顧子女的單親人士。阿燕曾經找到全職工作，但下班時間太晚，未能趕及回家照顧女兒。她現時只能一面領取綜援，一面兼職工作。

此外，她認為社署的入息豁免安排並不鼓勵單親人士長時間工作。一方面，綜援的入息豁免額太低，一但超越上限的4,200元，多出的收入並不能供受助人所用。另一方面，外出工作亦會帶來額外的開支，例如膳食和交通費。結果辛苦一場，數千元收入可能只剩下大約一千元，令她不禁猶疑是否該專心照顧女兒而非外出工作。她曾打算報讀進修課程，提升工作技能以增加收入，但心儀課程的上課地點，她無法承擔一筆額外的跨區交通費，只好退而求其次選讀其他課程。

故事四 追討贍養費困難 社署前線職員並不了解單親人士的困境

小敏(化名)曾經在社福機構的互助小組協助其他離婚婦女，對贍養費的議題十分熟悉。

就小敏觀察，三成到四成的單親婦女是因為贍養費被拖欠或不足夠，不能不依靠綜援生活。而她認為根本的問題在於制度上許多偏幫男方的細節，例如法庭很多時候並不要求男方提供穩定收入證明，也會輕易相信男方所說的證據。此外，法援署經常要當事人先自行聯絡前夫，漠視雙方的破裂關係。她認為，現時的追討制度倚靠前配偶的合作，加上有很多逃避法庭的偵查和拖延時間的手段，例如轉換地址等等，使得單親婦女贍養費的「著落」只能由男方一手決定。

同時，小敏認為部分社署前線職員的言語對單親婦女構成傷害。對小敏而言，社署雖然會給予最基本的生活費，但卻甚少顧及受助人的感受和尊嚴，例如小敏就聲稱被前線職員多番懷疑和侮辱，質疑她騙取綜援。在小敏追討贍養費不果而申請綜援時，曾有社署職員向她說「你都玩過呢啲遊戲」，為小敏帶來極大精神傷害。

小敏亦認為，綜援制度有很多不合理的地方，例如小敏以健康理由希望兒子帶飯回校，卻因沒有收據而不獲批綜援的學生膳食津貼。她的長子為劇團做跑腿而不需要付團費，但社署職員卻認為這是收入，曾打算從綜援金扣除這筆金額。

故事五 經歷家暴 追討贍養費反被打 但相信給予贍養費能維持前夫和子女的關係

小鍾(化名)經親戚介紹認識了前夫，來港結婚後才知道他已有三名子女，但仍對丈夫不離不棄。

但日子漸長，丈夫醉酒後對她拳打腳踢，情況越來越嚴重，而前夫有外遇也成為她們家庭生活的一大困擾。小鍾不希望兒子們在粗言穢語和家庭暴力之中長大，也想擺脫家庭暴力的陰影，重獲自由，終於忍痛離婚。可惜離婚後，前夫並沒有穩定給予贍養費，使她和兒子的生活更為困難。在社署停止從綜援扣除贍養費之前，她們一家人數月要節衣縮食和申請食物銀行，才能勉強渡過難關。

在停止從綜援扣除贍養費前，社署曾要求小鍾找前夫確認他是否不會支付贍養費，導致小鍾再被前夫拳打腳踢和辱罵，以及被前夫女伴持續騷擾。但提到如果可以選擇，小鍾希望領取贍養費而非綜援，原因是雖然社會已經漸漸開明，但仍有不少人歧視綜援受助人。她尤其不希望兩名兒子在成長中感到自卑，受到旁人歧視或同學的嘲笑，影響他們的自尊。而且，她希望前夫能夠透過給予贍養費，履行父親照顧兒子的責任，讓兒子感受到父親的心意。

英文資料

- Amato, P. R., & Keith, B. (1991). Parental divorce and the well-being of children: a meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 110(1), 26-46.
- Cancian, M., Meyer, D. R., & Han, E. (2011). Child support: Responsible fatherhood and the quid pro quo. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 635(1), 140-162.
- Cheung, K. C. K. (2015). Child poverty in Hong Kong single-parent families. *Child Indicators Re-search*, 8(3), 517-536.
- Collings, S., Jenkin, G., Carter, K., & Signal, L. (2014). Gender differences in the mental health of single parents: New Zealand evidence from a household panel survey. *Social psychiatry and psychiatric epidemiology*, 49(5), 811-821.
- Cook, K. E. (2012). Social support in single parents' transition from welfare to work: Analysis of qualitative findings. *International Journal of Social Welfare*, 21(4), 338-350.
- Hong Kong Council of Social Service. (2015). *Report of Study on Child Care Services for low income families in Hong Kong*.
- Huang, C. C., & Han, K. Q. (2012). Child support enforcement in the United States: Has policy made a difference?. *Children and Youth Services Review*, 34(4), 622-627.
- Hung, S. L., & Fung, K. K. (2011). Gendering Welfare: Lone Mothers' Experiences of Wel-fare-to-Work Programmes in Hong Kong. *Social Policy and Society*, 10 (02), 177-189.
- Maldonado, L. C., & Nieuwenhuis, R. (2015). Family policies and single parent poverty in 18 OECD countries, 1978-2008. *Community, Work & Family*, 18(4), 395-415.
- Meyer, D. R., Cancian, M., & Chen, Y. (2015). Why Are Child Support Orders Becoming Less Likely after Divorce?. *Social Service Review*, 89(2), 301-334.
- Moilanen, I., & Rantakallio, P. (1988). The single parent family and the child's mental health. *Social Science & Medicine*, 27(2), 181-186.
- Pearce, D. (1978). The Feminization of Poverty: Women. Work and Welfare, *The Urban and Social Change Review (Special Issue on Women and Work)*, 11, 28-36.
- Russell, L. T., Ganong, L., Schramm, D. G., Warzinik, K., Roach, A., & Doubleddee, R. (2016). A comparison of intergovernmental and private agency collection of child support arrears. *Children and Youth Services Review*, 71, 166-173.
- Smyth, B., Rodgers, B., Son, V., & Vnuk, M. (2015). The Australian child support reforms: a critical evaluation. *Australian Journal of Social Issues*, 50(3), 217.
- Tonkens, E., & Verplanke, L. (2013). When social security fails to provide emotional security: Single parent households and the contractual welfare state. *Social Policy and Society*, 12(03), 451-460.
- Wang, M., & Ngai, S. S. Y. (2011). The effects of single parenthood on educational aspiration: a comparative study of children in the United Kingdom and Hong Kong. *Children & Youth Services*, 32(2), 135-154.

中文資料

- 關注贍養費問題聯席(1997)。《離婚人士領取贍養費的困難》。存取自<http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ha/papers/p894c.pdf>。
- 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部 (1998)。《海外國家的子女扶養局》。存取自<http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/sec/library/989crp04.pdf>。
- _____. (1999)。《海外國家的子女扶養局補充資料》。存取自<http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/sec/library/989crp09.pdf>。
- 香港特別行政區政府跨部門工作小組 (2000)。《檢討與合資格領取贍養費的離婚人士及其子女有關的法律和行政措施報告》。存取自http://www.hab.gov.hk/file_manager/tc/documents/references/papers_reports_others/matrimonial_matters/c_report.doc。
- 民政事務局 (2017)。《二零一六年二月二十二日和六月十三日舉行的立法會福利事務委員會會議跟進工作》(立法會CB(2)807/16-17(01)號文件)。存取自<http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ws/papers/ws20160222cb2-807-1-c.pdf>。
- 智經研究中心(2015)。《支援家長育兒及就業：全方位發展幼兒服務》。存取自<http://www.bauhinia.org/assets/document/doc211eng.pdf>。
- 香港保護兒童會、非牟利幼兒教育機構議會 (2014)。《家長的生育意願及託兒服務需求2014調查報告》。存取自https://www.hkspc.org/php/webcms/files/upload/tinyMCE/general/enewsletter/childrearing_report_3107_1406781454.pdf。

政府統計報告或統計數字

- 政府統計處 (2001)。《主題性住戶統計調查第7號報告書》。存取自<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302072001XXXXB0100.pdf>。
- _____. (2004)。《主題性住戶統計調查第19號報告書》。存取自https://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B11302192004XXXXB0100.pdf&product_id=B1130201&lang=2。
- _____. (2007)。《主題性住戶統計調查第29號報告書》。存取自https://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B11302292007XXXXB0100.pdf&product_id=B1130201&lang=2。
- _____. (2010)。《主題性住戶統計調查第45號報告書》。存取自https://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B11302452010XXXXB0100.pdf&product_id=B1130201&lang=2。
- _____. (2013)。《2011年人口普查主題性報告：單親人士》。存取自<http://www.census2011.gov.hk/pdf/single-parents.pdf>。
- _____. (2015a)。《1991年至2013年香港的結婚及離婚趨勢》。存取自<http://www.statistics.gov.hk/pub/B71501FA2015XXXXB0100.pdf>。
- _____. (2015b)。《2004年至2014年綜合社會保障援助計劃的統計數字》。存取自https://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B71509FB2015XXXXB0100.pdf&product_id=FA100078&lang=2。
- _____. (2016a)。《主題性住戶統計調查第61號報告書》。存取自https://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B11302612016XXXXB0100.pdf&product_id=B1130201&lang=2。
- _____. (2016b)。《2015年綜合住戶統計調查》。
- 香港特別行政區政府(2016)。《2015年貧窮情況報告》。存取自http://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/poverty_report_2015_c.pdf。
- _____. (2016)。《貧窮線輔助分析：2015年貧窮住戶的開支模式資料文件》。存取自[http://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/expenditure_patterns_of_poor_households\(30.12.2016\)_final.pdf](http://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/expenditure_patterns_of_poor_households(30.12.2016)_final.pdf)。

外國贍養費管理局資料

Department of Justice, the Federal Government of Canada. Child support guidelines: Step-by-Step.

Retrieved from <http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/fl-lf/child-enfant/guide/sbs-eng.pdf>.

Office of Child Support Enforcement, U.S. Department of Health and Human Service. Child Support Handbook.

Retrieved from https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/programs/css/child_support_handbook_with_toc.pdf.

_____. Annual Report for the financial Year 2015. Retrieved from https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/programs/css/fy2015_part_01.pdf

Child Maintenance Service, the UK government. How we work out child maintenance: A Step by Step Guide.

Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/325219/how-we-work-out-child-maintenance.pdf.

The New Zealand Inland Revenue. Annual Report 2016. Retrieved from <http://www.ird.govt.nz/resources/3/0/30b48dc6-0bf7-4fbf-9f5d-f84f2d5c153d/annual-report-2016.pdf>.

疑問一：海外經驗並未顯示贍養費收款比率會隨設立贍養費管理局而提高，而部分地區的贍養費管理局不符合成本效益，也不能證明贍養費管理局成立後相關社福開支的減少和收款比率上升有。

回答 不少學術研究均認同贍養費管理局能減低贍養費的拖欠率。至於成本效益方面，成立贍養費管理局的原意是幫助離婚或分居單親人士，為此增加一定開支亦非常合理。而立法會和本研究亦顯示，海外贍養費管理局有合乎成本效益的案例。至於成效不彰的國家如英國，也只是檢討法律和制度，力圖改革，而非放棄贍養費管理局的理念。此外，成立贍養費管理局還可以鼓勵離婚人士要求贍養費，減少用於綜援的公帑。

疑問二：追討贍養費最終也不能避免法律程序，改善現行法律程序已經足夠。

回答 這些改善措施效果有限(見5.2)，而且法律程序曠日持久，只能作為最後手段。

疑問三：贍養費管理局的權力太大，索取的資料也可能侵犯私隱。

回答 贍養費管理局的具體權力可以討論，但我們認為只有較嚴厲的措施，如政府反對的註銷駕駛執照，才會有威嚇作用。此外，繳納稅款和支付贍養費同樣是法律責任，亦有國家(如新西蘭和未改革前的澳洲)把追討贍養費的權力交予稅務局。因此，我們認為政府聲稱放寬《稅務條例》保密條文會導致納稅人不願提供資料，並不是反對讓贍養費管理局取得贍養費拖欠人稅務資料的理由。

疑問四：不願與贍養費支付人接觸的贍養費受款人，可要求法庭下令贍養費支付人透過銀行付款。成立贍養費管理局後，並不代表贍養費受款人便毋須牽涉入追討欠款的法律程序中。

回答 業界指的接觸是指和拖欠方直接的交涉，例如親身見面，通電等等，並非指最後上法庭時的接觸。我們在第五章已提到，有受訪者害怕追討贍養費時要直接和前配偶交涉和被打，因而不想追討贍養費。

疑問五：明白贍養費受款人要分別前往社署和法律援助署，會改善有關措施。

回答 問題依然存在，我們在訪問發現被拖欠贍養費要停止被扣減綜援，來回前後可長達六個月。那怕沒有被扣減綜援，單親人士也不一定足夠知識和時間親自處理追討事宜。

疑問六：如果向贍養費受款人墊支款項，而當管理局無法向贍養費支付人收回全部墊支的款項，納稅人便要負起本來應該由贍養費支付人承擔的財政責任。這與設立管理局的原來作用背道而馳。

回答 剛好相反，現時綜援戶被拖欠贍養費後會獲停止從綜援扣減贍養費，而不少單親婦女也因為追討贍養費困難而申請綜援，變相也是用公帑補貼拖欠人。管理局墊支的金額可以綜援金額為標準，或者直接透過綜援機制發放。相關開支可能和現時沒有差別，卻可以立即幫助有需要家庭，讓他們在過渡期間不致陷入經濟危機，減少贍養費受款人的心理壓力和經濟負擔。

國家	特點	組成和性質	服務對象	成立年份	職能	追討贍養費的權力
英國 (Child Maintenance Service)		社福 (隸屬 Department for Work and Pensions)	16歲以下 / 20歲以下 仍接受教育 (A level以下)	1993	- 整合社福服務 - 協助追討贍養費 - 代收贍養費 (會收費) - 墊支贍養費 - 評估贍養費金額	- 罰款 - 扣減工作收入 - 封和變賣帳戶和資產 - 直接從戶口扣除 - 註銷駕駛執照
美國 (Office of Child Support Enforcement)		社福 (隸屬 Department of health and human service)	未成年兒童 (視乎省份)	1975	- 整合社福服務 - 協助追討贍養費 - 代收贍養費 - 部分州份會墊支贍養費 - 評估贍養費金額	- 罰款 - 扣減工作收入 - 查封和變賣帳戶和資產 - 截扣退稅和其他收入 - 註銷駕駛執照 - 註銷護照 - 通報信貸機構 - 扣減福利並轉介到就業機構
加拿大 (Department of Justice)		法律	未成年兒童 (視乎省份)	1997	- 整合社福服務 - 協助追討贍養費 - 代收贍養費 - 評估贍養費金額	- 罰款 - 扣減工作收入 - 查封和變賣帳戶和資產 - 截扣退稅和其他收入 - 註銷駕駛執照 - 註銷護照 - 通報信貸機構
新西蘭 (Inland Revenue Department)		稅務	18歲或以下 在紐西蘭註冊學校或海外學校就讀	1992	- 整合社福服務 - 協助追討贍養費 - 代收贍養費 - 評估贍養費金額	- 罰款 - 扣減工作收入 - 扣減國家保險的賠償 - 截扣退稅和其他收入
澳洲 (Child Support Agency)		社福 (隸屬 Department of Human Services)	18 歲以下或 18歲以上但 正在完成高中/大學	1988	- 整合社福服務 - 協助追討贍養費 - 代收贍養費 - 評估贍養費金額	- 罰款 - 扣減工作收入 - 查封和變賣帳戶和資產 - 截扣退稅和其他收入 - 註銷護照

書名 : 離婚單親家庭貧窮研究
A study on divorced single-parent families in poverty

督導 : 香港社會服務聯會
政策研究及倡議總主任
黃和平先生

顧問團成員 : 余秀珠女士
(排名不分先後) 李彥豪先生
廖珮珊女士
胡美蓮女士
王佩賢女士
趙崔婉芬女士

首席研究員 : 洪雪蓮博士
香港浸會大學社會工作系副教授

研究員 : 方志信先生
社聯政策研究及倡議主任

出版 : 香港社會服務聯會

電話 : (852)2864 2929

傳真 : (852)2865 4916

電子郵件 : council@hkcss.org.hk

網頁 : <http://www.hkcss.org.hk>

出版日期 : 2017年4月

國際書號ISBN : 978-988-8448-01-2

鳴謝(排名不分先後) :

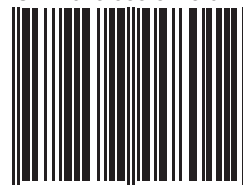
聖雅各福群會
香港公教婚姻輔導會
香港婦女勞工協會
關注綜援低收入聯盟
香港單親協會
香港婦女中心協會
香港職業發展服務處
香港明愛

版權屬香港社會服務聯會擁有，如欲轉載，請註明出處。
Copyrights reserved by The Hong Kong Council of Social Service. Please specify when quoted.



本計劃由香港公益金資助
This project is supported by
The Community Chest

ISBN: 978-988-8448-01-2



9 789888 448012