

扶貧策略國際比較——
領取福利援助之單親家長所面對的就業政策探討
挪威、英國、新西蘭、荷蘭的單親狀況探討

2005年5月19日

(初稿)

首席研究員：馮可立教授

研究員：李偉儀女士

香港社會保障學會 關注綜援檢討聯盟 樂施會

研究目的

單親家長因其婚姻狀況、家庭崗位及經濟條件等，容易受到社會排斥，以及貧窮之困擾。以女性為絕大多數人口的單親家長，和她們的子女經常面對種種生活障礙。物質資源匱乏，缺乏社會機會，社會標籤，性別歧視等等之問題，乃導致不少單親家庭墮入貧窮再循環的禍首。

單親處境乃社會政策中一個極為重要的探討環節，關注者、學者、民間團體一直不忘督促政府予以正視單親之境況。近日，2005年4月社署發出之檢討單親家長綜援待遇之新建議，引起了公眾關注。如果建議通過，將影響到45,500個單親家庭，近6萬名綜援兒童的生活條件變差。

不同地區和國家的減貧策略中，扶助單親人士脫離貧窮與歧視，重建新生活，乃首要的優先項目。然而，在國際經驗中，不同國家推出政策時的背後理念、措施及配套等，在在影響到政策的成效，而首當其衝的則是服務使用者。故此，本研究嘗試以挪威、英國、新西蘭、荷蘭等四個國家為例，去闡釋推行單親就業政策時不可疏忽的地方。

香港社會保障學會、關注檢討綜援聯盟、樂施會希望透過參詳國際經驗，有助審視香港同類型社會政策有可能出現優劣利弊。

聯絡：關注檢討綜援聯盟／樂施會／李偉儀

國際經驗——挪威¹——強制單親就業

政策理念

挪威於九〇年代以前，有關於社會政策如何支援單親母親，其政策理念以「支援單親母親同時作為照顧者及/或勞動者」(supported lone mothers as both carers and/or workers)。當時政策的理念不失清晰的就業面向，不過這就業面向仍建基於一種預設——認為單親的處境會導致其就業的可能性出現困難。

這種強調「照顧者模式」的政策，一方面被分析者視為再生產性別階層以及強化性別角色之分隔，因為它讓女性長期處於家庭照顧者的角色當中。但另方面的好處則是無酬照顧者工作得到承認，讓女性得到力量。而援助制度亦可讓單親母親重建她們的生活，以及於尚子女年幼的時候，為母親提供教育及兼職工作，甚至是全職工作的機會。

到了九〇年代末，挪威的福利政策進一步強烈地指向就業與母職的合併。政策縮短了母親全職在家照顧子女的「過渡性補貼」(transitional allowance)年期，但同時政府的財務支援有所輕微增加，國家對託兒服務費用作出更多承擔，給予單親自助支援的組織亦相應成立(p.65)。

國家對單親母親的支援計劃始於1964年，協助對象包括寡婦及未婚女性等，直到1981年「過渡性補貼」進一步包括離婚婦女，因性別中立的面向出現，亦包括單親父親援助計劃之內。在最年幼的一位子女到達10歲之前，單親家長擔任照顧者，可得到「最低收入」(minimum income)之保障。單親家長可得到子女特別津貼直到子女達18歲，以及稅務優惠。

「過渡性補貼」亦容許兼職工作及進修，譬如單親家長出外工作得到部份收入，她們可獲津貼來填補收入的不足。計劃亦為進修的單親家長提供（一）託兒服務；（二）教育津貼以覆蓋單親家長進修所需要的書簿費及交通費開支(p.66)。

九〇年代初，使用這計劃的多為女性，相對於整體單親人口，她們是比較年輕及學歷較低，平均使用計劃的年期為三年。

但由於離婚及同居關係中止的情況大增，計劃使用者的數目增加，使社會出

¹ 參考：*Lone Parents and Employment: International Comparisons of What Works*, Department of Work and Pensions, UK, 2003. pp.65-86.

現這類支援計劃令單親家長變得「被動」和「依賴」的聲音，亦有意見指出單親母親是生活質素調查中情況極差的一群，而且還有惡化的趨勢。

九〇年代後期的新政策

由於政府認為以往的計劃令(1)單親過於容易得到福利，以及(2)過長的福利年期令單親難以再次投入社會，(3)政府亦希望可透此新政策而達到性別平等。在這些立場下，1998年1月1日開始，挪威政府把「過渡性補貼」援助期限設定為3年，若果家長正在進修，則可延長為5年。「過渡性補貼」並只適用於單親家庭中最年幼子女年紀為8歲以下。當最年幼子女年紀達3歲或以上，單親需積極投入勞動市場——積極尋找工作或從事半職工作或半職進修——以得到財務支援。

支持單親配套亦因應新政策而作出了改動：(1)支援單親的財務投放(如「過渡性補貼」金額)有所輕微增加；(2)託兒服務的財政支援大幅增加，由以前定額支援，變成現時給單親家長提供最高70%的託兒費用津貼；(3)BMO是一個專責支援單親的計劃，由不同地區團體所組成，成立的目的是為了提高單親尋找工作及進修的動機。領取「過渡性補貼」單親被邀加入成為BMO的一員，成為服務使用者代表。BMO為單親提供工作及教育資訊，協助單親尋找合適的託兒服務等。BMO的理念是讓單親增權(empowerment)及自助(self-help)，提高單親的自我形象及改善經濟狀況。

成效

整項單親援助改革包括3個主要的目的：(一)增加單親投入有酬勞動工作的才能；(二)改善單親的經濟狀況；(三)同時改革供給單親的公共服務之質素。新政策令領取「過渡性補貼」的單親由1997年的44,986宗降至2002年的25,470宗。但宗數降低並不表示政府達到新政策的目的，究竟新政策的目的有否達到這三個目的？

問題(一) 未能增加單親投入有酬勞動工作——

有一個情況其實值得留意，就是在挪威自九〇年代起，其實已婚或同居女性，與單親女性作為全職照顧者的比率相若，唯一的分別在於較多的已婚或同居女性

出外工作，而單親女性則較多去進修（見圖一）。這顯示女性作為照顧者的身份，以及挪威的勞動市場的競爭，本身對於女性已是排拒的，故此並不只是單親母親沒有工作，一般的女性亦難以得到工作的機會。

挪威——1990-1999，具 0-15 歲子女，已婚/同居母親，和單親母親，參與社會的百分率（圖一）

	1991	1993	1995	1997	1999
<i>Married or cohabiting mothers</i>					
Employed	64	66	68	73	75
Education	3	3	4	3	5
Home	25	20	18	17	15
Other activities	9	10	10	7	6
<i>Lone mothers</i>					
Employed	53	51	57	58	62
Education	11	12	12	13	17
Home	23	22	18	16	9
Other activities	13	15	13	13	12

* Other activities = unemployed/ out of job for a short period

Source: Kjeldstad and Ronsen, 2002:86 NB: the numbers are rounded

挪威——2000 年單親母親勞動參與率，及 2001 年中止「過渡性補貼」後的勞動參與率之比較（圖二）

Activity	2000 All respondents %	2001 Respondents no longer in receipt of transitional allowance %
At home full-time	21	12
Working or in education < 50 %	9	7
Working or in education > 50 %	32	30
Work or education full-time	38	51
Number	635	305

圖二發現，2001 年不少單親母親被中止「過渡性補貼」後，其勞動參與率只比以往增加 13%，參與多於或少於半職者與以往情況相若，但仍有 12% 的女性繼續在家。這顯示了在新政策之下單親母親仍難以找到工作或足夠的工時，雖然挪威的失業率只有 3%。而且，很多單親母親於被中止「過渡性補貼」時，仍未完成進修教育，而唯有依靠其它福利支援或靠親人的支援。

問題（二）——全職工作並不會令單親得到高收入

挪威的新政策實施後，分析者發現單親女性依舊面對「經濟匱乏」(economic scarcity)的貧窮狀況。被中止「過渡性補貼」後，她們得依賴其它公共福利援助、借貸作進修，以及私人協助。有子女是 3 歲以下的，情況會比子女是 3 歲以上且

參與全職工作的較好。數字顯示，投入全職工作的單親女性當中，只有四分之一女性能從全職工作中得到整體人口的合理收入水平。單親家長多是女性，她們遭遇到勞動市場中高度性別分隔以及男女同工不同酬的問題。故此，這反映「全職工作並不一定可達致高收入」(full-time employment does not necessarily lead to a high income)。而且，雖然「過渡性補貼」金額有所輕微增加，但這卻僅足以彌補住屋租金和電費之增加。

問題(三)——公共服務配套未能滿足單親要求

有研究顯示，半數單親不願意或不需要 BMO 的幫助，三成單親不知道有 BMO，其餘的表示需要 BMO 的協助。單親的回應指出，BMO 對單親所持的態度，是認為單親是缺乏自信及能力的一群，這種負面的看法使部份單親拒絕加入 BMO。

挪威單親母親——被丟出勞動市場

不少受訪的挪威單親母親認為自己在新政策之下，是「被丟出勞動市場」(being thrown into the labour market)。

圖二所顯示的 12% 於被中止「過渡性補貼」後仍留在家的單親母親，表示她們在應徵工作的時候，很多僱主都不想冒險聘請單親。此外，學歷不足，缺乏工作經驗，以及健康問題等均令到她們難以找到工作。故有單親女性表示政府認為她們應作「性別平等先鋒」(frontrunners of gender equality)，是妄顧男女不平等的結構性問題。

以下是部份單親的遭遇——

“我有四個子女，我難以找到工作”（一位在過去 6 個月曾應徵過 20 份工作的單親母親）

“沒有足夠的工作經驗加上我是單親”（一位在過去 6 個月曾應徵過 8 份工作的單親母親）

另圖二所顯示參與半職或工時不穩定的單親母親，則有以下處境——

“輪班，在週末工作，以及晚間工作，我都感到困難”（一位在過去 6 個月曾應徵過 22 份工作的單親母親）

“我為老人家提供清潔服務，但這工作並不定時，有工作時才有收入。當我的子女生病時我亦不能出外工作。”（一位在過去 12 個月曾應徵過 20 份工作的單親母親）

這些經驗指出了「剩餘勞動力」(surplus labour force)的問題。單親母親多參與一般婦女的工作，包括服務性行業及健康照顧等。但很多這類的工作都是兼職形式，要求受僱女性彈性上班。最令單親母親留難的正是彈性上班的問題——她需要穩定的收入，她需要固定的工作時間及時數以讓她能夠照顧子女。

挪威——單親母親認為在新政策下，其它社會配套應包括（圖三）

應調整的社會配套	%
彈性工時	64
子女生病時母親可以在家	60
託兒服務開放時間更具彈性	50
減少工作時數	44
更多託兒方面的援助	43
更多家務方面的援助	23

挪威——單親母親投身工作時的首五項主要障礙（圖四）

障礙	%
難以兼顧工作與照顧	40
我的收入很低	36
我沒有足夠的學歷	34
福利津貼的期間太短	32
託兒服務問題	19

挪威的單親就業新措施，以子女 3 歲作為一刀切的分水嶺，是未有顧及不同單親的差異性和不同的需要。政策研究者指出挪威推行政策時是「過份樂觀」(over optimistic)卻「低估困難」(under-estimation of the difficulties in combining care and paid work)。良好的政策應讓單親母親在受到津貼的情況下完成她們的進修與教育，政府更盡力的協助單親尋找工作，而且是穩定時數、固定上班時間的工作，如果仍處於辦理離婚手續或剛離婚後的時期中，應讓母親可有更多時間跟子女一起生活。

國際經驗——英國²——自願性質鼓勵就業

單親家長新協作計劃——New Deal for Lone

Parents(NDLP)

一九九七年大選時，新工黨向選民承諾會減低失業人數。到了一九九八年中，工黨政府提出福利改革建議，改革包括成立一系列的「新協定計劃」(New Deals)。改革包括讓失業福利受助人參與津貼工作、義工、接受教育或再培訓的機會。

在英國，單親的定義為沒有伴侶的人士且最年幼的子女在 16 歲或以下，「單親家長新協作計劃」是自願性質的鼓勵就業計劃，乃「新協定計劃」的其中一環，於 1997 年夏天在英國部份地區試行，而到 1998 年 10 月則作全國性推行。

「單親家長新協作計劃」的理念是增加單親家長就業的機會，同時減少兒童貧窮。而此計劃十分著重以各種的社會配套措施包括託兒、稅項優惠等以令單親消除就業與照顧家庭之間的障礙。

它的理念可歸納為：（一）讓單親家長可以得到有酬勞動的機會；（二）工作應有合理薪酬(better-paid)及有保障的聘用(more secure employment)；（三）建立公平及包容的社會(create a fairer and more inclusive society)；（四）消除兒童貧窮(elimination of child poverty)(p.21)。

單親家長情況

2002 年，英國共有 175 萬名單親家長，單親子女共 290 萬名。當中 94% 是女性，年齡為 25-39 歲，85% 為白人女性，87% 有一至二名子女，47% 單親家長其子女仍在就學年齡以下，51% 單親未具有學歷或技術資格。

她們當中，有 36% 領取收入援助(Income Support)少於兩年，28% 領取二至五年，37% 領取五年以上。82% 單親家長曾有工作經驗，23% 正在找工作，5% 參與義工服務，33% 希望可於未來一年內可以投身工作，28% 希望三年內可以投身工作，

² 參考：*Lone Parents and Employment: International Comparisons of What Works*, Department of Work and Pensions, UK, 2003. pp.1-34.

以及 *Work Works: Final Report of the National Employment Panel's Steering Group on Lone Parents*, National Employment Panel, UK, 2003.pp.1-40.

40%表示三年內也不能投身工作。

單親家長新協作計劃及其它政策配套

英國於實行單親家長新協作計劃，目的是透過一系列公共服務的配合，以助單親家長解決照顧與工作之間的兩難狀況。以下八方面是計劃推行辦法及其它政策上的配套，以助單親家長以及其它失業人士可以找到工作，並得到合理的工資：

- (一) 「過渡性收入援助」(Transitional income support)——當受助人開始工作，福利支援包括收入支援及住屋支援仍會維持。
- (二) 增加對兒童的實際補貼；
- (三) 協助單親尋找兼職（每周 16 小時或以下）及培訓，同時間可繼續獲得收入支援；
- (四) 安排單親與就業中心個人顧問(Jobcentre Plus Personal Adviser)(PA)會面，以進行個人的狀況評估；
- (五) 「國家兒童策略」(National Childcare Strategy)——1998 年起推行，確保在每一社區中，均有容易使用(accessible)、可負擔(affordable)、具質素(quality)的 0-14 歲託兒服務提供。就傷殘及有特殊需要兒童，託兒服務應為 0-16 歲。
- (六) 稅務優惠——2003 年 4 月起，推出「工作稅務優惠」(Working Tax Credit)及「兒童稅務優惠」(Child Tax Credit)；
- (七) 最低工資——1999 年推出「國家最低工資」(National Minimum Wage)，對女性勞動的幫助最大；
- (八) 國家共同保險(National Insurance Contributions)令低收入人士數目減少；

成效

自 1998 年 10 月直至 2002 年 9 月，共有 317,000 單親家長參與「單親家長新協作計劃」。當中約有四分之一重覆參與此計劃。

1999 年 4 月至 2002 年 3 月，透過「單親家長新協作計劃」而離開此找到每周 16 小時工作的單親家長由 47% 直至 52%。參與計劃之單親，一般來說，可以透過計劃而找到工作質素(job quality)較好，以及可持續的工作(sustainability of jobs)，這較沒有參與計劃的單親的情況要好。

「單親家長新協作計劃」的長遠目標是，到了 2010 年，可以有 70% 的單親家長開始工作。而為了達到這一目標，政府部門已提出以下四點策略。以改良現時的計劃：

- (一) 在所有介入面中，增加工作為本的焦點，讓單親感覺到工作是可行的，而就業中心則作為協助她們投身工作的關鍵樞紐；
- (二) 發展更具彈性而顧及單親家長需要的託兒服務；
- (三) 以財務支援進一步增加工作動機；
- (四) 邀請僱主加入，以及提高公眾醒覺，對於任何一位投身工作的家長的需要。

評估研究顯示，59%「單親家長新協作計劃」的參與者表示，沒有計劃的幫助，她們仍可找到現時的這一份工作；而其餘的 41% 則表示，如果沒有此計劃，她們並不可能找到現時的工作，或者要等待更久的時候才能找到工作。可見計劃為近四成參與者帶來就業的好處。

此外，由於「單親家長新協作計劃」是「新協作計劃」的一部份，故此英國政府及負責執行的「工作及退休金部門」(Department of Work and Pensions)，積極扣連不同的社會政策，包括稅制、託兒、教育及培訓、交通等，以協助單親可以平衡家庭與工作的張力。

另一方面，政府亦留意到僱主的想法亦是對單親就業的一種挑戰。政府不斷游說僱主提供具彈性的工作環境以及支持背負家庭責任的勞工。而另一方面，公營部門本身除了提供「對家庭友善的工作環境」(family-friendly employment)，也是聘用這類單親人士的一大支柱。而志願機構或非政府機構亦承擔著重要角色，提昇個人自信，以讓政府、單親家長、志願機構構成互相支持的關係。

國際經驗——新西蘭³——從強制到自願個人計劃

政策理念(1998-2003)

1998年，新西蘭政府為回應陸續增加的福利數字，是故推行「工作試驗計劃」(work test regime)。此計劃與「工作為首」(work first)作為新計劃之精神。可是，「工作為首」的概念一直以來並沒有跟整個福利制度扣連。也即是說，福利制度和託兒服務等，並不能強而有力的去支持工作及家庭並重的單親生活，甚至未能為工作先於家庭的想法作出配套。

新西蘭的「工作試驗計劃」，是希望藉著工作動機去解決經濟困難問題。而好像兒童託管的措施亦被置於教育規律之下，而非為著單親家長從福利過渡至就業而設，故此兒童託管的時間局限於家長的上班時間之內，且需收費，只有短時間只有短時間暫託幼童可獲免費。

新西蘭政府主要的單親福利政策稱為“Domestic Purpose”及“Widows Benefit”(DPB/WB)，受助對象為50歲以上的單身女性、寡婦和照顧者以及單親家長，其援助水平是要達到基本生活標準。而單親人士亦可申請其它不同類型的福利如「緊急食物」(emergency food)，亦有教會所辦的「食物銀行」。

「工作試驗計劃」與它的崩潰

「工作試驗計劃」規定單親家長的最年幼子女達14歲以上，必須參與每星期30小時的全職工作；單親家長的最年幼子女達6-13歲，則需要參與每星期15小時的兼職工作。

1998年，新西蘭的單親狀況為——

- 92%參與「工作試驗計劃」為女性；
- 80%參與者的年齡為20-40歲；
- 85%參與者有1-2名子女；
- 毛利人及太平洋島民為主要參與者；

³ 參考：*Lone Parents and Employment: International Comparisons of What Works*, Department of Work and Pensions, UK, 2003. pp.109-123.

— 多數參與者以往都有工作經驗，過往一直有動力去找工作。

但計劃推行以來，卻未見得成功。負責為參與者找工作的「個案經理」(Case Manager)，發現難以為兼職工作的家長找到工作，這亦到「個案經理」屯積大量未能解決的個案。而被要求參與全職工作的單親家長，除非她們已有良好準備，包括超時工作及加班工作等，才能找到合適的工作。

故此，本來列於「工作試驗計劃」中的「懲罰性規定」(sanctions)變得不一致地行使。「個案經理」運用酌情權去作豁免，這是因為明顯地單親需要具彈性的上班時間。

故此，「工作試驗計劃」不斷收到「個案經理」的回應，指難以為需要照顧子女的單親家長找到合適的工作。另一方面，單親家長亦反映她們經常需要在上班以外的時間繼續工作，而且那並不是一份長久的職位。

新政策理念——「提昇個案管理」(2003至今)

現今的工黨政府於 2002 年中大選中勝出，隨即於 2003 年 3 月廢除「工作試驗計劃」。由新成立之「社會發展部」(Ministry of Social Development)將計劃改變為「提昇個案管理」(Enhanced Case Management)(ECM)。

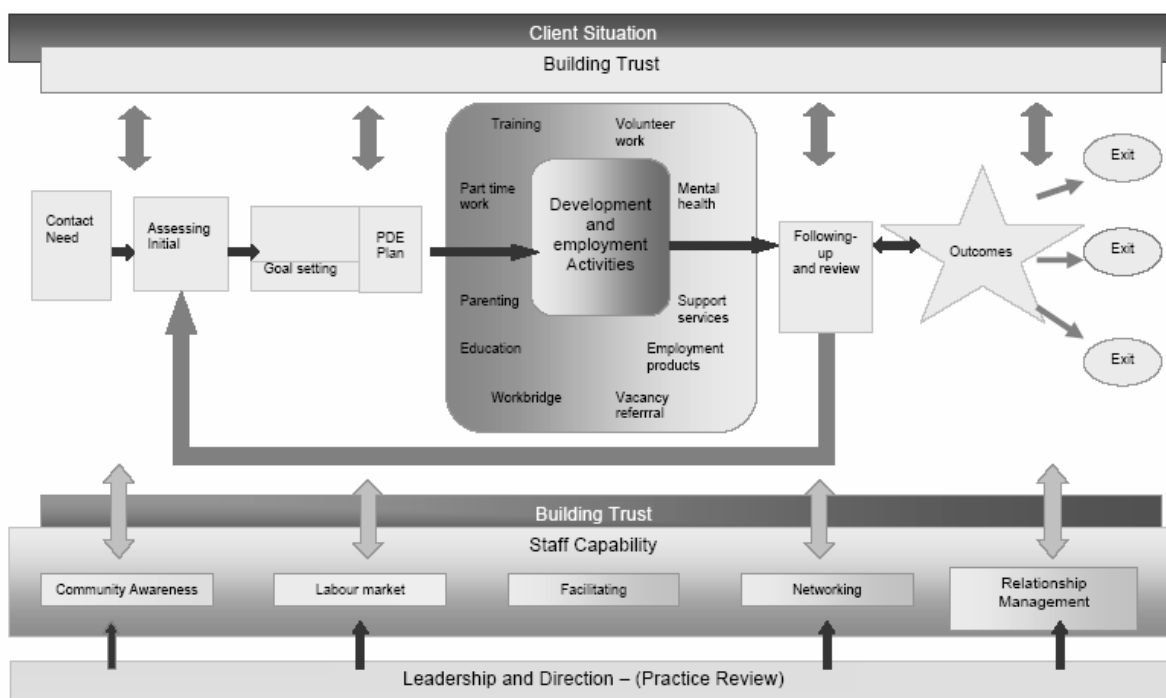
「提昇個案管理」的政策理念是彌補「工作試驗計劃」之不足。「社會發展部」指出，「提昇個案管理」會「考慮到個別單親家長的複雜情況，她們參與有酬勞動時的起步位置各有差異，以及工作與家長對子女責任之間的平衡」(take account of the complexity of sole parents' lives, their different starting positions in relation to paid employment, and the balancing that is required between work and parental responsibilities.)(Ministry of Social Development, 2003, p.2)。

「提昇個案管理」共有 7 項原則：

- (一) 辨別出受助之單親家長所面對的就業障礙，並提早尋求處理方法；
- (二) 於「個人發展及就業計劃」(Personal Development and Employment Plan)(PDEP)提倡個人計劃及目標訂定；
- (三) 容許個人決定如何在工作與家長對子女責任之間取得平衡；
- (四) 為已過渡至有酬勞動的個人提供持續性的支持；
- (五) 「個案經理」作為提供積極支持和同行者的角色；

- (六) 鼓勵單親家長在領取福利的同時，亦參與兼職工作，混合經濟來源；
- (七) 建立一個更能增強就業動力的財務撤消制度(abatement regime)以鼓勵單親家長就業。

新西蘭——「提昇個案管理」的運作機制（橫向，從左到右）圖一



從圖一可見「提昇個案管理」對於單親家長投身社會的看法，不再只有就業這一途徑。有關於「發展與就業活動」(Development and employment activities)得到重新定義——單親家長可以考慮參與「兼職工作」(part time work)、「志願工作／義工服務」(voluntary work)、「培訓」(training)，她們的「精神健康」(mental health)亦受到重視。另一方面，個案經理則會考慮到單親家長在「教養子女」(parenting)、「教育」(education)、「建立工作橋樑」(workbridge)、「空缺轉介」(vacancy referral)、「就業成果」(employment)及「支援服務」(support services)等方面的需要。當中亦強調個案經理與受助人之間建立信任的基礎。

「個人發展及就業計劃」——制訂個人計劃及目標

「個人發展及就業計劃」方面，其核心過程主要由「個案經理」為單親家長建立「個人日誌」(journal)，當中包括 8 項與個人息息相關的要素：

- (一) 財政議題；
- (二) 住屋；
- (三) 健康；
- (四) 就業；
- (五) 個人需要；
- (六) 教育與培訓；
- (七) 社會參與；
- (八) 其它。

譬如說，一位單親家長建立「個人日誌」，「個案經理」需關心到受助人的需要，包括戒酒情況、重建人際關係、學習、子女關係等等。由此可見，2003 年 3 月以後，新改良的措施是「以受助人為本」(client-driven)、「作整全的需要和議題評估」(holistic assessment of needs and issues)、「個案經理的持續正面接觸和協助」(supportive ongoing contact and assistance provided by case manager)等。這跟 2003 年 3 月以前的「工作為首」的政策執行大相徑庭，亦不再強迫單親家長妄顧子女需要而投身勞動市場。

國際經驗——荷蘭⁴——中央強制與地區政府酌情就業

政策理念

荷蘭的福利制度是相當混雜的(hybrid)，它混合了社會民主及傳統福利國家的元素。傳統上，荷蘭女性的市場勞動率一直偏低，而單親女性的就業機會更少。

2002年，荷蘭共有393,000單親家庭（333,000戶是女性單親家長），佔整體有子女家庭的15.7%，有91,750位單親母親領取「社會援助」(Social Assistance)。

1999年，數據指出47%有一名18歲以下子女的單親家庭處於貧窮情況；相對雙親家庭，則只有9%有一名18歲以下子女的單親家庭處於貧窮情況。可見單親家庭正面對嚴重的貧窮問題。

由於這個原因，有政客開始把單親家庭視為社會問題，既因為她們處於貧窮，亦因為她們依靠「社會援助」。

單親家長的最年幼子女於12歲以下，家長可以豁免於「工作承擔」(work obligation)。但到了1996年，政府提出「新一般社會援助法案」(New General Social Assistance Act)，之後有東正基督教派政黨提出議案，經修訂後指定最年幼子女到達5歲，單親家長需要出外工作。

政策的改變，是一種範式的轉移，而「參與範式」(participation paradigm)已現為歐洲國家的社會模型。在要求參與的概念中，荷蘭的福利制度出現了三種改變——（一）福利減少，年期縮短；（二）提倡受助單親家長出外就業及她們的可僱用性；（三）管理與行政之改革。

隨著單親就業政策的轉變，荷蘭政府提出了「找工者的就業法案」(Jobseekers' Employment Act)(JEA)，它的內容包括：

- （一）培訓及教育；
- （二）工作經驗實習(work experience placement)——由公營或私營機構之僱主聘請失業者為期半年，可獲得薪金補助；
- （三）JEA提供工作機會——地區政府聘用失業者然後轉介往其它僱主；
- （四）社會動力(Social Activation)——防止社會孤立問題，提倡長期失業者參

⁴ 參考：*Lone Parents and Employment: International Comparisons of What Works*, Department of Work and Pensions, UK, 2003. pp.87-108.

與無酬活動例如義工服務，可獲得政府支付少量津貼。

此外，伴隨 JEA 的措施更包括——高調執行「工作承擔」；對未能積極投入「工作承擔」的單親予以懲罰；重新定義何謂合適工作；減稅優惠等等。此外還設有“ID-jobs”計劃，參加的單親家長可投身公營及非牟利團體工作。

地區政府的酌情權

在就業政策下，政府採取了“comprehensive approach”，意謂所有單親家長被視為與一般受助人無異，政府會把所有受助人的處境分成四個階段——

- (一) 第一階段——可直接尋找工作；
- (二) 第二階段——可尋找工作但需要三個月的額外培訓及指導；
- (三) 第三階段——不可直接找工作，需要一年的額外培訓及指導；
- (四) 第四階段——在往後的日子仍不適合投身有酬勞動。

託兒服務方面，政府成立了「有關接受福利之父母的託兒及課後照顧」機制，讓地區政府可自行向託兒中心購買服務，或地區政府可發展供 13 歲或以下兒童的託管中心。每個地區政府大約可以運用此機制購買 7500 託管名額。而私營化的託兒亦受到提倡，單親家長可於自由市場購買服務，然後由僱主及政府分擔。

在這些政策下，地區政府其實扮演了發放酌情權的角色。例如，有些地區政府會為單親家長付足所有託兒服務所需的費用，不管家長是前往進修抑或做義工或兼職工作。亦有地區政府只支付單親家長參與有酬勞動的託兒費用。亦有地區政府只支付兩個月的託兒費用。

地區政府之間的差異(inter-municipal differences)，導致它們會行使不同的酌情權。例如，在某些地區中，80%的單親母親被分類為處於第三和第四階段，意謂她們不用履行「工作承擔」，而可以繼續進修或留在家中照顧子女。

故此，荷蘭的單親家長就業計劃，有說是基於一種「個人化原則」(individualization principal)，著重度身訂造的社會援助。

成效

不同研究顯示，荷蘭推行單親就業計劃之後，參與有酬工作的單親家長約有 13-19%，有趣的是有 20% 的單親家長投身義務工作行列。56% 受助人表示她們很想去工作；而有 20% 的單親母親希望立即找到工作。另有 20% 希望能夠於一年至兩年之間投身工作。

其實，單親母親是否願意工作，除了外在結構性因素，如工作時數，工作性質，僱主意見，薪酬等會影響到母親的意願外，也得看母親如何詮釋母職 (motherhood)，有 30% 的母親認為她應該留在家中照顧子女，而亦有另一些母親認為出來工作可給子女作榜樣。

到了 2003 年，荷蘭的政府審計處表示，有 23% 單親家長福利受助人找到兼職工作，但義務工作人口卻降至 4%。亦仍有一定比例的單親家長提出豁免「工作承擔」（見圖一）。而整體單親母親的就業率，由 1996 年就業政策推出時的 37% 升至 2002 年的 54%（見圖二）。

荷蘭——單親家長要求豁免「工作承擔」的比率（圖一）

	All Social Assistance recipients	Lone parents
Full work obligations	40%	19%
Formal partial exemption		12%
Formal full exemption	51%	18%
Formal full exemption (child <5)		35%
De facto exemption	7%	16%

Source: TK (2003)

荷蘭——單親母親的就業及失業比率（圖二）

Year	Employment rates		Unemployment rates	
	Lone father %	Lone mother %	Lone father %	Lone mother %
1992	61	30	.	22
1993	63	34	.	22
1994	65	34	.	24
1995	64	37	.	21
1996	63	37	.	23
1997	67	41	.	20
1998	74	45	.	15
1999	78	46	.	13
2000	79	47	3	11
2001	77	51	4	8
2002	76	54	3	8

Source: Statistics Netherlands, Statline, 2003

單親家長就業政策(內容細項)——國際經驗比較

	挪威	英國	新西蘭	荷蘭	香港
理念／目標					
1 以受助人為本		✓	✓		
2 以家庭為本		✓	✓		
3 消除兒童貧窮		✓			
4 改善單親家庭生活質素及經濟狀況	✓	✓	✓	✓	
5 社會融合	✓	✓	✓	✓	✓
6 取消單親家長免工作的特權					✓
原則					
7 工作有合理薪酬及有保障的聘用		✓	✓	✓	
8 容許個人決定工作與子女之間取得平衡		✓	✓		
9 強制性單親就業	✓			✓	✓
10 自願性單親就業		✓	✓		
11 可持續就業		✓	✓		
措施					
12 締造對家庭友善的工作環境					
* 游說僱主		✓			
* 彈性就業安排		✓	✓		
* 就業輔導／個案經理	✓	✓	✓	✓	?
* 足夠的託管配套及津助	✓	✓	✓	✓	
13 增加單親能力					
* 足夠的培訓及進修		✓	✓	✓	
14 確認義務工作		✓	✓	✓	
15 稅務優惠		✓	✓	✓	
16 持續性財務支援		✓	✓		
17 福利減少，年期縮短	✓			✓	
18 懲罰措施	✓			✓	
19 交通津貼		✓			
20 關注受助人身心及社會處境		✓	✓	✓	

單親家長就業政策——國際經驗比較

	挪威	英國	新西蘭	荷蘭	香港
政策	1998 強制單親就業—— 「BMO」	1998 自願性質鼓勵就業—— 「單親家長新協作計劃」	1998 強制——「工作試驗計劃」 2003 自願——「提昇個案管理」	1996 中央強制／地區政府酌情就業 「新一般社會援助法案」	2005 綜援檢討
理念	<ul style="list-style-type: none"> — 福利使用者增加，單親家長被視為變得「被動」和「依賴」 — 單親母親的生活質素極差，有惡化的趨勢 	<ul style="list-style-type: none"> — 讓單親家長可得到有酬勞動的機會 — 工作應有合理薪酬及有保障的聘用 — 建立公平及包容的社會 — 消除兒童貧窮 	<ul style="list-style-type: none"> 1998 — 回應陸續增加的福利數字／工作作為首／沒有跟整個福利制度扣連 2003 — 以受助人為本／作整全的需要和議題評估／個案經理的持續正面接觸和協助 	<ul style="list-style-type: none"> — 單親家庭正面對嚴重的貧窮問題，有政客開始把單親家庭視為社會問題，既因她們處於貧窮，亦因為她們依靠「社會援助」。 	<ul style="list-style-type: none"> — 對單親進行標籤 — 強化對單親之負面意識形態 — 非為解決單親所面對的問題
措施	<ul style="list-style-type: none"> — 「過渡性補貼」援助期限設定為 3 年，並只適用於單親家庭中最年幼子女年紀為 8 歲以下 — 最年幼子女年紀達 3 歲或以上，單親需投入勞動市場 — 給單親家長提供最高 70% 的託兒費用津貼 — 專責支援單親計劃 BMO 	<ul style="list-style-type: none"> — 「過渡性收入援助」 — 增加對兒童的實際補貼 — 協助單親尋找兼職及培訓 — 安排單親與就業中心個人顧問會面，進行個人的狀況評估 — 「國家兒童策略」 — 稅務優惠 — 「國家最低工資」 — 國家共同保險 	<ul style="list-style-type: none"> 2003 — 辨別就業障礙，提早尋求處理 — 「個人發展及就業計劃」 — 個人決定工作與子女之間取得平衡 — 為已過渡至有酬勞動的個人提供持續性的支持 — 「個案經理」作為提供積極支持和同行者的角色 — 鼓勵單親家長在領取福利的同時，亦參與兼職工作，混合經濟來源 — 建立一個更能增強就業動力的財務撤消制度以鼓勵單親家長就業。 	<ul style="list-style-type: none"> — 最年幼子女到達 5 歲，單親家長需要出外工作 — 福利減少，年期縮短 — 提倡受助單親家長出外就業及她們的可僱用性 — 管理與行政之改革 — 私有化／非中央化 — 培訓及教育 — 工作經驗實習 — 地區政府聘用失業者再轉介 — 長期失業者參與無酬活動例如義工服務，可獲得政府支付少量津貼 	<ul style="list-style-type: none"> — 最年幼子女到達 6 歲，單親家長需要出外工作 — 每週工作 8 小時 — 每月工作 32 小時，收入不足 \$1430 者，\$225 單親補助金將被扣除 — 需賺取平均時薪約 \$45
成效	<ul style="list-style-type: none"> — 未能增加單親投入有酬勞動工作 — 全職工作並不會令單親得到高收入 — 公共服務配套未能滿足單親要求 — 被丟出勞動市場 	<ul style="list-style-type: none"> — 政府游說僱主提供彈性工作環境及支持家庭責任者 — 建立「對家庭友善的工作環境」 — 政府、單親家長、志願機構形成互相支持的關係 	<ul style="list-style-type: none"> 「發展與就業活動」之重新定義——兼職工作、志願工作／義工服務、培訓、精神健康受到重視，受助人與政府建立信任關係 	<ul style="list-style-type: none"> — 地區政府之間的差異導致它們行使不同的酌情權，包括就業豁免及託兒收費資助等 — 個人化原則，著重度身訂造的社會援助 	<ul style="list-style-type: none"> — 兒童貧窮 — 單親婦女雪上加霜