

07年7月3日福利事務委員會對欣曉計劃進行的評估研究立場書

扶貧策略國際比較——  
領取福利援助之單親家長的就業政策探討

美國、挪威、新西蘭、荷蘭、英國、愛爾蘭的單親狀況探討

2005年6月

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

# 目錄

	頁
摘要	3
第一章——研究目的及方法	5
第二章——有關單親就業的國際經驗	7
2.1 美國——單親強制就業與兒童照顧	
2.2 挪威——強制單親就業	
2.3 新西蘭——從強制到自願個人計劃	
2.4 荷蘭——中央強制與地區政府酌情就業	
2.5 英國——自願性質鼓勵就業	
2.6 愛爾蘭——自願性質鼓勵就業	
第三章——單親就業國際經驗綜合剖析	25
3.1 美國——以「兒童為本」作為基本方針	
3.2 挪威——以「工作為本」作唯一方針之弊病	
3.3 新西蘭——從「工作為本」到「對家庭友善」	
3.4 荷蘭——以「工作為本」，但著重個人狀況差異	
3.5 英國及愛爾蘭——對家庭友善的單親就業政策	
第四章——對香港的啟示及建議	28
4.1 香港情況	
4.2 政策建議	
參考書目	
附錄（一）單親家長就業政策國際經驗比較——內容細項	
附錄（二）單親家長就業政策國際經驗比較——政策撮要	

## 摘要

「社會保障學會」、「關注綜援檢討聯盟」與「樂施會」一直關注香港單親家庭的生活狀況及其所面對的貧窮問題，並一直積極進行這方面的研究、團體聯結及政策倡議等工作。

是次研究目的，是希望進一步透過剖析國際經驗，從而了解到不同國家就「領取福利援助之單親家長的就業政策」這議題所作出的相關社會政策推行，以及各國政策的成功或失敗之處。透過參詳國際經驗，有助審視香港同類型社會政策的優劣利弊。

研究方法方面，本研究採用了省讀文獻的方法，通過互聯網上的搜索，獲取國際組織（例如 OECD）與各國政府機構（如 UK Department of Works and Pensions）的有關報告，選取了美國、挪威、新西蘭、荷蘭、英國、愛爾蘭等六個國家為研究對象。

研究的範圍包括不同國家推出政策時的背後理念、措施及配套等，及其於檢討時有沒有著意改善及修訂政策等。

研究的資料顯示，各國的單親就業政策面向大致可分為「強制單親就業」和「自願性質鼓勵就業」。在這兩個不同的面向下，各國政府所持之政策重點方針有三種——「工作為本」、「兒童為本」、「家長為本」。

「工作為本」是指政府政策方針中，以單親家長投身有酬工作為解決單親就業及福利議題為最重要元素。政府在制訂單親就業政策的同時，也儘量使職業能夠提供滿足感，使單親人仕留在職位中，離開社會福利支援網。

「兒童為本」的政策方針把焦點集中於如何解決單親出外就業時，將要引起子女缺乏家長照顧的問題。「兒童為本」通常是指子女託管、學校教育如何配合單親就業時的照顧空隙等有關兒童福祉的措施。

「家長為本」的政策方針焦點集中於單親家長出外就業所面對的不同類型的困難，包括子女託管、福利支援、市場就業環境、單親個人需要（包括單親的年齡學歷評估、培訓及能力提升、個人精神及健康狀況等等）。

在推行單親就業政策時，某些國家只把持單一的政策方針，而部份國家則會把兩種或三種政策方針合併推行。其所引起的社會政策成效，以及對單親家長及

子女亦帶來不同層面的影響。

本研究通過參考國際經驗，審視香港同類型社會政策的優劣利弊，並建議香港政府制訂一套推動「對家庭友善」、「以脫貧為目標」、「具性別觀點主流化」、「社會政策配套完善」的單親就業政策，建立一套以人為本、關懷弱勢處境的單親就業政策，協助這些家庭面對經濟困境。

# 第一章

## 研究目的及方法

近年來，世界各國在它們的福利改革中，都對單親家庭的福利作了不少的修改，其中一項顯著的改變，就是要求單親家長進入勞動市場，減低對福利的「倚賴」。雖然各國都有這個共同的方向，但是當到了具體政策細節時，它們卻有很大的差異。以女性為絕大多數人口的單親家長，因其婚姻狀況、家庭崗位及經濟條件等，容易受到社會排斥，所以她們和子女們都經常面對種種生活障礙，以及貧窮之困擾。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。要單親家長重回勞動市場，雖然是一個良好的政策意願，但是實施起來卻是牽涉到家庭生活與職業生涯不同的環節，需要一連串的政策支援才能有有效的結果。

「社會保障學會」、「關注綜援檢討聯盟」與「樂施會」一直關注香港單親家庭的生活狀況及其所面對的貧窮問題，並一直積極進行這方面的研究、團體聯結及政策倡議等工作。是次三個團體一起合作進行的研究，是希望進一步透過剖析國際經驗，從而了解到不同國家就「領取福利援助之單親家長的就業政策」這議題，所作出的相關社會政策推行。

2005年5月，香港特別行政區政府發出檢討單親家長綜援待遇之新建議，引起了公眾關注。建議的大方向是要求單親家長重回就業市場，其中細節包括以往獲得綜援的資格有所變更，援助的金額遭削減，工時的訂定等等。如果建議通過，將影響到數萬個單親家庭，以及數萬名以上的綜援兒童。這個政策的變更，使很多社會人士產生懷疑，不知是否能協助單親家庭脫離苦況，重建新生活。就是因為這種疑問，促使香港社會保障學會、關注檢討綜援聯盟、樂施會這三個組織走在一起，希望透過參詳國際經驗，有助審視香港同類型社會政策的優劣利弊。

我們期望通過研究成果，能夠：

- (1) 參考國際經驗，有助審視香港同類型社會政策的優劣利弊。
- (2) 引起更多社會人士討論及支持本港建立以人為本、關懷弱勢處境的單親

就業政策。

研究方法方面，本研究採用了省讀文獻的方法，通過互聯網上的搜索，獲取國際組織（例如 OECD、EU、CASP）與各國政府機構（如 UK Department of Works and Pensions、UK National Action Plan for Social Inclusion）等的有關報告，其中最主要的報告是 Centre for the Analysis of Social Policy (CASP) 的五國研究。本研究選取了美國、挪威、新西蘭、荷蘭、英國、愛爾蘭等六個國家為研究對象，研究推行單親就業政策時不可疏忽的地方。這選取研究的國家地區時，我們以下列原則作為指引：

- （1）與香港在社會、人口、或經濟發展階段有可比性。
- （2）於推行單親就業政策方面，已累積了長期經驗。
- （3）港人及政策決策者較為熟悉，以及對政策決策者較有影響力。
- （4）在單親就業及脫貧方面有值得香港學習之處。

## 第二章

### 有關單親就業的國際經驗

本研究在選擇不同國家的經驗時，並沒有預設的偏見及假定，希望如實地報告各國的情況。事實上，在被挑選的國家中，有些對單親就業的要求是極其嚴厲苛刻，有些則是比較寬容的。本研究並不是探索這些國家政策理念的原因，反而是希望了解這些國家是否了解到單親家庭的多層面需要，因而制訂適切的政策。

#### 2.1 美國——強制單親就業但亦強調兒童照顧

##### 政策背景及理念

1935年，美國在「社會保障法案」(Social Security Act)的制訂下，推出了「受撫養兒童支援計劃」(Aid to Families with Dependent Children Programme, AFDC)。這是一個類似香港綜援的制度，不過對象是針對以單親為主有兒童的貧窮家庭，而不觸及老年貧窮、傷殘和失業貧窮。本來，AFDC的針對的受益者範圍比較狹窄，與及援助金額偏低，所以它只是一個輔助性計劃。但是，隨著家庭的解體，到了八十年代，全美國已有17%的家庭由單親母親所養活。而這類家庭佔了整體貧窮家庭的過半數。

由於不少單親家庭都是有色人種，自八十年代以來，美國社會流行著低下層理論 (underclass theory) 來詮釋這些單親家庭，令到過去的廿多年中，這些家庭被視為社會病態和問題。

##### 近年的政策改變：推展「有需要家庭臨時援助計劃」(TANF)

在八十及九十年代，美國流行著自助脫貧，以工作取代福利 (from welfare to workfare) 的意識。1996年，「個人責任及工作機會法案」(Personal Responsibility

and Work Opportunity Act) 的出現，終止了單親家長的社會福利。法案取而代之，建立了「有需要家庭臨時援助計劃」(Temporary Assistance for Needy Families Programme, TANF)，單親家長申請此計劃時，再無特殊的單親身份考慮。

TANF 整體理念是推動工作和個人責任及自給自足。此計劃包括了兩個面向：

- (一) 協助有受撫養子女的家庭面對過渡性的經濟需要；
- (二) 協助這些家庭自給自足。

在 TANF 之下，受助人需要參與一定時數的工作，例如在 1997 年是聯邦政府訂立工作時數的 25%；到了 2002 年則增至 50%。而 TANF 不可領取超過 60 個月，州政府所能容許的豁免比率亦不能超過總個案的兩成。

在聯邦政府削減財政的壓力下，很多單親家長都被推入勞動市場，TANF 的個案數字由 1996 年推行時的 4.4 百萬，下降至 1999 年的 2.5 百萬。

但 TANF 自 2000 年起，其實面對很大的挑戰。因為美國經濟下滑，整體國民失業率由 2000 年的 4%；增至 2002 年的 5.8%。而在同一時期，單親母親的失業比率，則由 9.8% 增至 12.3%，由此可見，受到經濟起伏的影響，單親母親是首當其衝的失業者。

雖然 TANF 在概念上取消了單親的特殊身份，但 TANF 卻不得不照顧到單親兒童的託管需要。所以在 TANF 推出的同時，美國政府把舊有的「兒童支援措施」(Child Support Enforcement) 撥入 TANF 的架構之下，確保兒童受到照顧及經濟保障。

## **兒童照顧發展基金(Child Care Development Fund)**

在「個人責任及工作機會法案」下，「兒童照顧發展基金」(Child Care Development Fund) 亦同時設立去支援低收入家庭的託管費用，讓單親家長可以出外就業或進修。凡是收入低於入息中位數 85% 的家長，可以申請計劃。美國撥入各州份的兒童照顧金額於 1997 年為 US.4.7 億。申領個案亦由 1996 年的 59%；增至 2002 年的 70%。

1993 年開始，美國設立「收入稅務優惠」(Earned Income Tax Credit, EITC)。TANF 的受助人可以享有此優惠，受助人的收入越多，優惠越多，直至受助人的收入超出某一水平為止。在各種援助下，兒童貧窮比率由 1994 年的 22%，降至 2001



年的 16%。

在改革福利，強化從福利到工作的同時，克林頓政府也強調勞動市場必須有吸引力，提出「有工作便有錢」(Make Work Pay) 的政策方向。美國議會於 1996 年通過最低工資保障。1997 年 9 月 1 日起最低工資為 US.5.15，2001 年為 US.9.50。最低工資帶來更多就業保障，令單親家長免受剝削。

## 2.2 挪威——強制單親就業

### 政策背景及理念

九〇年代以前，挪威政府的政策理念是「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)。政府成立了「過渡性津貼」，只要是單親家長留在家照顧十歲以下的兒童，政府便會提供財政上的基本生計支援。如果家長願意工作，或是受培訓的話，他們仍可得到基本生計的支援。政策的理念企圖照顧單親的雙重角色，一方面單親母親的家庭照顧者的角色被重視，另一方面亦鼓勵家長出外工作。這個理念的好處，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，以及於子女尚年幼的時候，為母親提供教育及兼職工作。

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，亦因性別中立的緣故包括單親父親援助計劃在內。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以及稅務優惠直到子女達 18 歲。

「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。

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

現這類支援計劃令單親家長變得「被動」和「依賴」的聲音。

## 九〇年代後期的新政策

到了九〇年代末，挪威的福利政策進行改革。政策縮短了母親全職在家照顧子女的「過渡性補貼」年期，加強單親家長進入勞動市場的力度，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。

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。在這些看法下，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。

## 政策的成效

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，這引致不少疑問，要求了解新政策能否達到以上這三個目的。

### 評論（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。

圖一：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

	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

(Source: UK:2003)

圖二：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

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

(Source: UK:2003)

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。

#### 評論（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。

#### 評論（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 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。

圖三：挪威——單親母親認為在新政策下，其它社會配套應包括

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

(Source: UK:2003)

圖四：挪威——單親母親投身工作時的首五項主要障礙

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

(Source: UK:2003)

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。

## 2.3 新西蘭——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；
- 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——「深化個案管理」(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「深化個案管理」(Enhanced Case Management, ECM)。

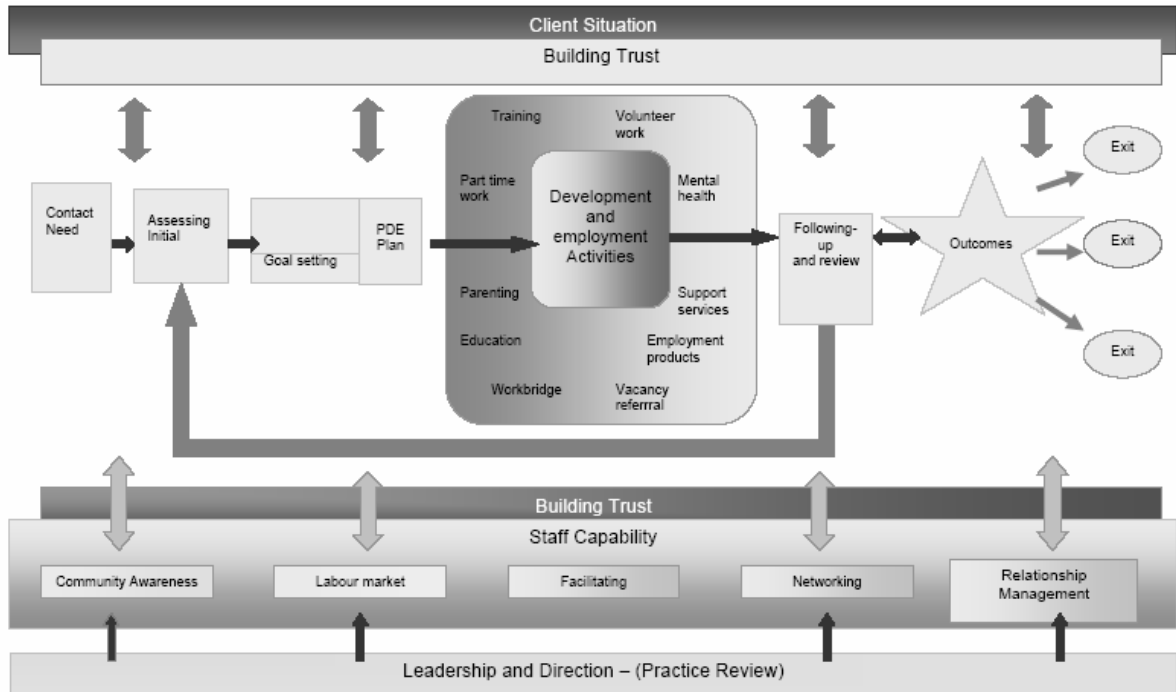
「深化個案管理」的政策理念是彌補「工作試驗計劃」之不足。「社會發展部」指出，「深化個案管理」會「考慮到個別單親家長的複雜情況，她們參與有酬勞動時的起步位置各有差異，以及工作與家長對子女責任之間的平衡」“take account of the complexity of sole parents' lives, their different starting positions in relation to paid employment, and the balancing that is required between work and parental responsibilities”.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

「深化個案管理」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。

圖五:新西蘭——「深化個案管理」的運作機制(橫向,從左到右)



(Source: UK:2003)

從圖五可見「深化個案管理」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」(work-bridge)、「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。

## 2.4 荷蘭——中央強制與地區政府酌情就業

### 政策理念

婚姻與家庭制度的改變，使荷蘭也踏上一條單親援助改革的道路。1981 年單親家庭只佔總家庭比例的 8%，但到了 2002 年這個比例已上升到 15.7%。母親因為母愛的原因而放棄職業，所以單親家庭作為一個社群，是一個高危的貧窮社群。1999 年，數據顯示 47% 單親家庭（有一名 18 歲以下子女）是處於貧窮情況；相對雙親家庭，則只有 9% 雙親家庭（有一名 18 歲以下子女）是處於貧窮情況，可見單親家庭正面對嚴重的貧窮問題。

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%，其中有 91,750 位單親母親領取「社會援助」(Social Assistance)。由於單親家庭人數眾多，長期處於貧窮，又要依靠「社會援助」，所以受到政府關注，視為社會問題。

以往的政策規定，如果單親家長的最年幼子女是 12 歲以下，家長便可以豁免於「工作承擔」(work obligation)，領取社會援助。但到了 1996 年，政府提出「新一般社會援助法案」(New General Social Assistance Act)，有政黨提出議案，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。

在龐大的財政壓力下，荷蘭政府對單親家長提出嚴格及苛刻的政策措施，要將她們從「被動」的角色轉為「主動」，從福利的受助者變為工作者。在新理念的推動下，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。

## 政策成效

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」(見圖六)。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% (見圖七)。

圖六：荷蘭——單親家長要求豁免「工作承擔」的比率

	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)

(Source: UK:2003)

圖七：荷蘭——單親母親的就業及失業比率

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

(Source: UK: 2003)

## 2.5 英國——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)。

## 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，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；

## 政策成效

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，提升個人自信，以讓政府、單親家長、志願機構構成互相支持的關係。

## 2.6 愛爾蘭——自願性質鼓勵就業

### 單親家庭金額(OFP)

根據愛爾蘭的人口統計，八成以上的單親家庭都是由母親和子女組成。未婚的單親母親通常較年青和子女的數目較少，離異或失去伴侶的則較年長和有較多子女。單親家長的教育程度偏低，有大約 47% 只有小學程度。1997 年，53.7% 的單親家長有至少一名 15 歲以下的子女者，有參與勞動市場。單親家庭較易面對貧窮的威脅。大部份單親家長接受社會福利的援助，薪酬並非家長的主要收入來源。約有 66% 的社會福利援助領受人與父母同住，27% 自行居住。

自 1935 年至 70 年代，單親家長領受社會福利者只包括寡婦。援助離異婦女及未婚母親的社會福利分別於 1970 年及 1973 年推出，因應 60 年代開始這類情況越見普遍。

到了 1990 年，「單親家長津貼」(Lone Parent's Allowance, LPA) 推出。單親父親或單親母親均可申請。離異婦女、寡婦、囚犯的妻子等，均列入這個新計劃當中。新計劃的構思是讓單親家長成為全職照顧者，到了 1994 年，單親家長每週賺取 30 鎊則需要通過入息審查。

1997 年，「單親家庭金額」(One-Parent Family Payment, OFP) 沿用了 LPA 的

大致做法，二者的主要分別是 OFP 把單親家庭每週收入劃定為 115.38 鎊。此舉的目的是可以讓單親家長感受到領受福利與進入勞動市場的分別。

「單親家庭金額」的理念為以下兩項：

(一) OFP 為單親家長舒緩經濟上的困難；

(二) 支持及鼓勵單親家長把就業視為福利以外的另一選擇，而同時如果單親家長希望留在家庭，OFP 亦會支持他們；

(三) 單親家長不論男女或因任何原因成為單親皆可申請 OFP；

(四) 單親家長感受到領受福利與進入勞動市場的分別。

1999 年 OFP 開支為 3.43 億鎊；2000 年 OFP 開支為 3.85 億鎊，佔整體社會福利開支的 7%。

## 政策成效

由於 OFP 把單親家庭每週收入劃定為 115.38 鎊，這不會影響到 OFP 的援助。在 1995 年，單親母親有 15 歲以上子女出外工作者為 43.7%，到了 1997 年 OFP 推出，出外就業的單親母親即增至 52%。這相較於已婚女性的就業比率還要高（1995/39.4%；1997/48.8%）。而在 1998/1999 稅務年度亦有 61% OFP 領受者交稅，不過當中有 72% 全年賺取少於 6000 鎊，這反映單親家長多從事兼職工作，這亦跟她們的低學歷情況有關。

每週收入高於 115.38 鎊，至 230.76 鎊的單親家長，可以同時領取 50% 的 OFP 為期一年。但由於很多單親家長所從事都是兼職或季度性的合約，故此很多時候她們並不能於一年後脫離 OFP。

愛爾蘭政府體諒到單親家長外出工作或重投教育所需要之額外花費，在 OFP 以下提供了「重投教育資助計劃」(Back To Education Scheme)，可得到的資助達 OFP 的最高款額。此外，社會及家庭事務部 (Department of Social and Family Affairs) 亦推出「兼職工作鼓勵計劃」(Part-time Job Incentive Scheme)(PTJI)，單親家長可獲協助找尋兼職工作，以及獲得津貼。

此外，單親家長出外就業或創業，分別可申請「重投就業津貼」(Back To Work Allowance)及「重投事業津貼」(Back To Enterprise Allowance)，以此津貼取代領取 OFP。單親家長出外就業或創業，可領取醫療咭。



## 第三章

### 單親就業國際經驗綜合剖析

綜合上述六個國際經驗，我們可以將各國所持之單親政策支援方針歸納為三大類別——「工作為本」(work centered)、「兒童為本」(child centered)、「家長為本」(parent centered)。

「工作為本」是指政府政策方針中，以單親家長投身有酬工作為解決單親就業及福利議題是最重要元素。在這政策方針下，有一些政府不管其它配套例如福利支援和託管是否足夠，政府仍堅持單親應出外就業，儘快離開社會福利支援網。但是有一些政府希望市場就業環境對單親家長就業有利，例如為最低工資訂下標準，使單親家長能夠得到一份足以養家的薪金。

「兒童為本」的政策方針把焦點集中於如何解決單親出外就業時，將要引起子女缺乏家長照顧的問題。「兒童為本」通常是指子女託管、學校教育如何配合單親就業時的照顧空隙等有關兒童福祉的措施，而政府會在託兒及託管方面大力加強資源，以協助單親家長解決託管子女及家庭照顧問題。

「家長為本」的政策方針焦點集中於單親家長出外就業所面對的困難，包括子女託管、福利支援、市場就業環境、單親個人需要（包括單親的年齡學歷評估、培訓及能力提升、個人精神及健康狀況等等）。

在推行單親就業政策的時候，某些國家只把持單一的政策方針，而部份國家則會把兩種或三種政策方針合併推行。其所引起的社會政策成效，以及對單親家長及子女亦帶來不同層面的影響。以下嘗試就不同國家情況作逐一剖析。

#### 3.1 美國——以「兒童為本」作為基本方針

美國以嚴苛的態度對待單親家長就業議題，甚至在社會福利範疇中抹除單親家庭及家長的特殊需要，這一點是毋庸置疑的。一來是因為單親家庭已佔全國家庭的 17%；二來，不少單親家庭都由年青黑人女性組成，滲入了不少社會的種族成見與道德責難。不過，由於美國對於兒童權利和福祉向來十分關顧，也發覺到

於推行「工作為本」的時候，必須以「兒童為本」作為基礎政策方針。單親或雙親家庭的父母因為工作或其它情況而不能照顧子女，可依靠政府所提供的政策及福利，解決子女照顧的問題。然而，雖然美國的單親就業政策以「兒童為本」作為推動單親就業的重要基礎，它仍輔以最低工資來提高工作誘因，以免單親家長重投福利的懷抱。

### 3.2 挪威——以「工作為本」作唯一方針之弊病

挪威與美國一樣，十分著重推動單親就業。挪威以「工作為本」為首要理念，以託管服務、過渡性補貼、培訓增加單親就業的數字。可是，由於挪威政府投放資源及力度不足，未能關顧家長及兒童的需要，而做成了不少單親感到被強制工作而未能得到充足的支援。挪威的政策反映了「工作」為首要，「兒童」及「家長」需要為次，所帶來之弊病。

### 3.3 新西蘭——從「工作為本」到「對家庭友善」

新西蘭曾於1998年開始實行強制單親家長就業的嚴厲政策，以「工作為首」(work first)作口號，在缺乏完善託管、培訓配套之下，把單親家長推進勞動市場，結果導致整項政策崩潰。於2003年，新西蘭重新推出新政策，十分重視單親家長的需要和實際處境。在「家長為本」的藍圖下，家庭責任與工作得到平衡，兒童福祉亦不再受到忽略，步向「對家庭友善」之理念。

### 3.4 荷蘭——以「工作為本」，但著重個人狀況差異

荷蘭推行強制單親就業，它亦投放大量資源對單親家長進行訓練。荷蘭的政策特色是，它會因應個別單親家長的需要與個人狀況差異，而決定某些單親家長不用投身就業市場，讓面對特別困難的單親家長不需要受到強制政策之所難。

### 3.5 英國及愛爾蘭——對家庭友善的單親就業政策

英國及愛爾蘭，是單親就業政策之理想原型。兩地嘗試就「工作」、「家長」、

「兒童」等作出平衡。一方面鼓勵單親家長就業，以提高生活水平，脫離貧窮；二方面關顧到兒童的福祉以及單親家長的特殊需要。當「工作」、「家長」、「兒童」面向均受到重視，便締造了「對家庭友善」的政策成效。而根據數字，單親家長出外就業並沒有因為政策寬鬆而減少，反而因為就業配套完善、子女得到適當照顧，再加上其它社會政策和法例的扶助，例如稅務優惠、最低工資保障、性別觀點主流化等等，讓單親家長得到更大的支援，更有利於重投勞動行列。

### 3.7. 小結

在各國的單親政策中，我們可以看到，如果純以就業為本而缺乏其他有效的政策配套的話，單親家長便會面對各種不同類型的困難，包括難於就業、就業的不穩定性、工資微薄、缺乏時間照顧子女等等。

所以，各國政府很少會採取單一的政策方針，反而採取一組「政策群」(policy package) 來協助單親家長脫離福利倚賴，也同時有更多機會脫離貧窮的行列。美國、新西蘭、荷蘭、英國及愛爾蘭等國都並非只要求單親家長「從福利到工作」，而是建立不同的援助制度，促使「從福利到工作」增值到「從工作到脫貧」。這些政策方針是值得我們參考的。

## 第四章

### 對香港的啟示及建議

#### 4.1 香港情況

衛生福利及食物局與社會福利署於二〇〇五年發出一份名為「檢討綜合社會保障援助計劃下對單親家長的安排」諮詢文件，目的是「協助單親家長建立自力更生的能力，並增強他們融入社會和找尋有薪工作的能力。」

這份諮詢文件所建議的措施，要求：

- 最年幼子女達 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，而月入不足 \$1430 者，\$225 單親補助金將被扣除

##### (1) 工時與薪金的問題

就上述要求，單親家長需要賺取平均時薪約 \$45。如未能賺取月入 \$1430 者，將要面對懲罰性措施，\$225 單親補助金將被扣除。也即是說，如果單親家長未能賺取平均時薪約 \$45，而又不想失去單親補助金，家長便需要增加工作時間，以求滿足 \$1430 的數目。

可是，諮詢文件的數據指出，現時單親綜援個案共有 36289 樁，81% 個案為女性。年齡分佈是 30-39 歲(36.5%)(13245 樁)，40-49 歲(44.3%)(16076 樁)，50-59 歲(7.1%)(2577 樁)。學歷方面，從未入學至小學畢業(61.5%)(22318 樁)。

現時香港的工資偏低，剝削情況嚴重，中年以上及低學歷難以找尋工作，若這數萬宗個案霎時被推出勞動市場，必會導致飽和及惡性競爭，出現工資「低處未見低」的惡性循環。單親踏入勞動市場，未能找到工作只會進一步降低自我形象；而找到工作的，亦會因為個人的年齡、學歷、單親背景而缺乏議價能力並受到剝削和歧視。每週 8 小時工作的建議，是受到美化、脫離現實的構思。諮詢文件本身亦承認中年單親家長每遇到重投勞動市場的困難，但卻沒有想辦法去解決問題。

## (2) 託管嚴重不足

諮詢文件指出，因應單親家長強制工作推行，政府將增加 6 歲以上兒童之託管額。可是，全額豁免的託管額，只由 830 位增加至 1250；半額豁免只有 2500 位。這明顯未能處理數萬位單親家長的託管需要。

而全港其餘的數千個課餘託管計劃名額，因未受到資助，而需要家長自行支付。這只會令單親家長百上加斤，或使兒童得不到適當的照顧。

有關託管的另一個問題，就是現時的託管服務時間缺乏彈性，單親家長出外工作，經常面對僱主要求臨時加班及突然召喚上班的問題。諮詢文件承諾延長星期一至五晚上和星期六的服務時間，卻仍有可能未能配合工作人士需於晚上加班的情況。而星期日及公眾假期，以及特殊情況如暴雨颱風等當局亦沒有回應。

## 4.2 政策建議

單從工時與薪金、託管等兩方面看來，新建議未能達到讓單親家長「增強融入社會」和「增強找尋有薪工作的能力」的目的，反而會危害到家長和兒童的福祉。

諮詢文件引用了很多國家的國際經驗，包括美國、荷蘭、挪威、英國、新西蘭、德國、法國、丹麥、瑞典等九個國家之經驗。由於首五個國家與我們這份研究報告所探討的國家一樣，我們發現諮詢文件只羅列了這些國家要求子女達多少歲，單親家長便需參與就業的情況；卻沒有指出這些國家其實在就業培訓、託管、調節勞動市場環境（包括推行對家庭友善的措施、反歧視法例、最低工資）等方面，作出了不同程度的政策執行與落實，才能造就出單親成功重投勞工市場的良好成效。

香港於未有考慮單親家長處境，尤其是以單親母親為主的家庭面貌，而強制單親家長就業，非但未能汲取到某些成功國家之優點，更會把國際上一些失敗的教訓禍延至香港的單親家長身上。

社會政策推行的主要目的，是協助服務使用者或受影響人士「解決問題」(problem solving)。諮詢文件所提及的方案，只是為政府減低財政負擔，但未能達到協助使用者「解決問題」的目標。

我們從這個研究所得到的資料顯示，推行「從福利到工作」的單親家庭就業

政策，不應是單一政策取向，而是有一組政策群來協助單親家長解決問題。我們建議特區政府——

### **(1) 推動對「家庭友善」的單親就業政策**

對家庭友善的單親就業政策，必與關顧到工作、家長、兒童三方面的平衡。以單親家長及子女的家庭需要先行，體恤特殊需要，透過社工及專業人士小心評定個案是否適合投入勞動市場，為個別單親家長提供度身訂造、循序漸進的就業計劃。

### **(2) 推動以「脫貧為目標」的單親就業政策**

單親就業政策不應短視地把單親個案統統不負責任的推到勞動市場便算完成任務。一個具正面成效的單親就業政策，應以協助單親家長脫貧為目標，例如初步為增加家庭收入，繼而逐步令單親家庭得以脫離社會福利支援網。在這過程之中，政府的過渡性援助必須一直持續，不能一刀切中斷，或以懲罰性措施對待，令單親家長徬徨無助。政府應留意勞動市場的就業空缺、薪酬情況，能否讓單親有機會脫離貧窮。以香港現時的就業情況，憂慮會令單親面對福利削減，不得不進入剝削嚴重的勞動市場，面面碰壁，最後仍被迫重返綜援網，貧窮再循環的問題未能解決。

### **(3) 推動具「性別觀點主流化」的單親就業政策**

自「婦女事務委員會」成立以來，政府開始推動「性別觀點主流化」。政府各部門之政策，必須要留意到女性的性別需要。現行政策和措施一方面受到重新檢視，新政策更須杜絕歧視女性或導致性別排斥的成份。然而，香港此項強制單親家長出外工作的建議，受影響的有八成以上是女性。縱觀整體女性的就業狀況處於較不利狀態，單親母親所面對的歧視顯然更大。此外，新政策未有認同婦女的家務勞動價值；婦女從事非受薪的工作如義工服務等；以及某些組群的女性如被虐婦女在婚姻離異後的所需之特殊支援，及其子女所需之額外照顧時間。故此，此項新政策未能照顧到女性單親的需要，已有違「性別觀點主流化」的原則。

推動具「性別觀點主流化」的單親就業政策時，於設計社會政策及服務提供時，「性別敏感度」乃必不可少的基本原則。政策本身不應歧視女性外，亦需要

顧及到新政策推行時，會否令到單親女性於勞動市場中，進一步的失去議價能力而受到更大的剝削。

#### **(4) 推動「社會政策配套完善」的單親就業政策**

總的而言，香港推行強制單親家長外出工作的政策建議，並未能協助單親家長融入社會，反而會令單親被強硬的丟出勞動市場。這只會進一步導致更多社會問題和家庭問題。

此外於整體環境方面，香港未有設立最低工資和最高工時，勞工不受基本薪酬保障。年齡歧視法未有實施，中年以上的單親家長首當其衝受到歧見。歧視與社會排斥情況嚴重，單親人士每每受到標籤，在勞動市場中受到僱主的排拒。政府於考慮新政策時，必須顧及到個別單親家庭的情況，同時間改善結構性障礙。

## 參考資料

Evans, Martin (2003) “New Deal for Lone Parents: Six Years of Operation and Evaluation”, in Jane Millar and Martin Evans (eds.) *Lone Parents and Employment: International Comparisons of What Works*. UK: Department of Work and Pensions. pp.7-22.

Lessof, C. & Miranda Phillips, Kevin Pickering, Susan Purdon (2003) “Estimating the impact of NDLP”, in Jane Millar and Martin Evans (eds.) *Lone Parents and Employment: International Comparisons of What Works*. UK: Department of Work and Pensions. pp.23-34.

Greenberg, Mark (2003) “The US: rising employment, explanations, implications, and future trajectories”, in Jane Millar and Martin Evans (eds.) *Lone Parents and Employment: International Comparisons of What Works*. UK: Department of Work and Pensions. pp. 35-64.

Syltevik, Liv Johanne (2003) “Norway: creating a work/welfare divide - lone parents experiencing the new employment strategy”, in Jane Millar and Martin Evans (eds.) *Lone Parents and Employment: International Comparisons of What Works*. UK: Department of Work and Pensions. pp.65-86.

Knijn, T. & Rik Van Berkel (2003) “Again revisited: employment and activation policies for lone parents on social assistance in the Netherlands”, in Jane Millar and Martin Evans (eds.) *Lone Parents and Employment: International Comparisons of What Works*. UK: Department of Work and Pensions. pp.87-108.

Hutten, Rebecca (2003) “From work test to enhanced case management: lone parents and social development in New Zealand”, in Jane Millar and Martin Evans(eds.) *Lone*



*Parents and Employment: International Comparisons of What Works*. UK: Department of Work and Pensions. pp.109-122.

Verwaayen, Ben (2003) *Work Works: Final Report of the National Employment Panel's Steering Group on Lone Parents*, UK: National Employment Panel. pp.1-41.

Department of Social, Community, and Family Affairs (2001) *Review of the One-Parent Family Payment Scheme*. Ireland: Department of Social, Community, and Family Affairs. pp.1-140.

附錄(一)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	美國	愛爾蘭	香港
<b>理念／目標</b>							
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					✓		✓
<b>原則</b>							
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		✓	✓		✓	✓	
<b>措施</b>							
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		✓	✓	✓		✓	

## 附錄（二）單親家長就業政策國際經驗比較——政策撮要

	挪威	英國	新西蘭	荷蘭	香港
<b>政策</b>	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
<b>理念</b>	—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	—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	1998—回應陸續增加的福利數字／工作為首／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	—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」。	—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
<b>措施</b>	—「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早幼子女年紀為 8 歲以下 —最早幼子女年紀達 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	—「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	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。	—最早幼子女到達 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	—最早幼子女到達 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
<b>成效</b>	—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	—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	「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	—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	—兒童貧窮 —單親婦女雪上加霜