

國內外單親家庭福利服務措施

研究主持人：張菁芬

研究員：吳秀禎

委託單位：內政部

中華民國九十六年五月十四日

目 錄

第一章 緒 論.....	3
第一節 研究背景.....	3
第二節 研究目的.....	4
第三節 資料收集.....	4
第四節 單親家庭的概念與意涵.....	5
第二章 社會變遷與單親家庭.....	8
第一節 單親家庭的轉變.....	8
第二節 單親家庭的特質與需求.....	11
第三節 性別與單親家庭議題.....	17
第三章 美國單親福利服務措施.....	21
第一節 單親家庭的政策與法令.....	21
第二節 執行單位.....	23
第三節 單親家庭福利服務措施.....	25
第四節 單親家庭福利服務啟示.....	37
第四章 英國單親福利服務措施.....	40
第一節 單親家庭的政策與法令.....	40
第二節 執行單位.....	41*
第三節 單親家庭福利服務措施.....	41
第四節 單親家庭福利服務模式案例.....	50
第五節 單親家庭福利服務啟示.....	53

第五章	瑞典單親福利服務措施.....	58
第一節	單親家庭的政策與法令.....	58
第二節	執行單位.....	60
第三節	單親家庭福利服務措施.....	60
第六章	台灣單親福利服務措施.....	69
第一節	單親家庭的政策與法令.....	69
第二節	福利服務措施.....	71
第三節	單親家庭福利服務的啟示.....	79
第七章	課題學習：對台灣的省思.....	83
第一節	課題學習.....	83
第二節	台灣的省思.....	88
參考資料.....		92
附錄一		97

謹規劃。因之，本研究可從以下幾項著手：

- 一、官方文獻：政府出版之相關的統計年鑑、研究報告、相關的政策決策及法制規範等。
- 二、單親家庭樣貌的變遷資料。
- 三、各國社會福利體系改革之相關文獻、研究報告及政策轉變之期刊論著與相關資料。
- 四、與單親家庭相關文獻進行分析。

本報告主要選取美國、英國與瑞典的考量，在於經濟市場的取向以及福利國家模式進行單親議題在該國福利改革議題的重點。

第四節 單親家庭的概念與意涵

許雅惠（2001）提出，「單親家庭」不只是一個普通的名詞，但就其實質所指涉的，是一個具有高度同質性卻又相當異質的群組。對於單親家庭（single-parent family, lone-parent family, one-parent family, solo parent family）之界定，美國人口普查局將單親家庭定義為一個成年人與一個以上的依賴兒童（不論其為親生或領養的關係）所組成的家戶單位（U.S Bureau of the Census, 1990）。更明確的，美國人口普查局對單親家庭定義為「因為未婚、喪偶、離婚、或配偶不在的父母之一方與十八歲以下子女所組成的家庭」。依據英國所得支持法案定義，英國單親家長係指「個人無伴侶且於同屋內有依賴的兒童與青少年」。另外，有資格申請「單親家長的新政(NDLP)」的條件為：1.單親家長、2.十六歲(含)以上、3.有十六歲以下小孩、4.接受收入補助（Income Support）或失業者、5.一週內工作時數低於十六小時者、6. 非政治庇護者。我國行政院主計處（2001）在進行人口普查時，是將單親家庭界定為由父親或母親與未婚子女所組成之家庭。依據我國內政部定義，單親家庭係指「由單一父親或母親與至少一位依賴子女（18歲以下）所組成之家庭」。此外，舉台北市單親家庭服務中心為例，

其服務對象為：設籍或居住台北市之單親家庭（育有 18 歲以下子女）成員（包括離婚、未婚生子、喪偶、遭遺棄、分居、配偶服刑等），不分性別。

徐良熙與林忠正（1984）採用行政院主計處的勞動力調查資料來推估單親家庭，其對單親家庭的定義為：「由單一父親或母親和其未婚子女所組成的家庭」。

若就社會政策所關注的是家中有未成年子女的單親家庭，因此在徐、林之後許多關於單親家庭研究，對單親家庭的界定則採用狹義的定義：「由單一父親或母親和其未滿十八歲的未婚子女所組成的家庭」（吳季芳，1993；林萬億、秦文力，1992；張清富、薛承泰，1995；單亞麗，1994；鄭惠修，1999；鄭麗珍，1988，周雅萍 2006；8）。薛承泰（2001）分析「台灣地區家庭收支調查」1991 至 1998 年原始資料，則對於單親家庭的稱呼改以單親戶，並將「單親戶」的定義分為三個層級：第一層定義：包括戶長為未婚、離婚、分居、喪偶等四種常見的類型，作為「狹義單親戶」定義（或稱定義一）。第二層定義：鑒於「配偶為戶外人口」與「同居」兩類的單親身分較不明確，可視為「準單親戶」。在狹義單親戶中加入這兩項之後，稱之為「中義單親戶」（或稱定義二）。

第三層定義：可稱為「廣義單親戶」（或稱定義三），即再加入「祖孫家庭」與「非戶長單親家庭」。前者為父母均不在，而由祖父母與其 18 歲以下未婚孫子女居住的情形；後者指戶長為非單親，但其子女（或子女之配偶）為單親，並且有 18 歲以下未婚孫子同住的情形。按照前述家戶型態的分類，針對不同層級定義單親戶所做的推估。很明顯地，狹義單親戶推估為 22 萬 3 千戶，中義單親戶為 25 萬 5 千戶，廣義單親戶則為 27 萬 4 千戶左右。不論採哪一層定義，均以離婚比例最高，喪偶其次。

吳信來等（2005, P. 428-429）指出單親家庭是由單一父親或母親和其未滿十八歲的未婚子女所組成的家庭。其行程因素包括配偶死亡、離婚或分居、配偶遺棄其家庭、配偶由於工作關係居住他地、情夫或情婦、未婚婦女養育其私生子女六種。台灣地區再 1990 年至 2000 年的狹義單親戶的數量，從 173,659 戶增加至 196,601 戶，相對於總住戶、總家戶和總孩家戶的比例，都在明顯增加中，唯一變化不大的是男女單親比例一直維持在四比六。

許多學者均一致地同意台灣地區最早有關單親家庭的大型調查研究是由徐

梁熙和林忠正在 1984 年進行研究和呼籲後，才逐漸受到學術界和政府部門的重視(林萬億、秦文力，1992；張清富、薛承泰和周月清，1995；黃建忠，2000)。之後的學者多半使用每十年一次的台灣地區人口普查資料、或是以地區性的家庭收集調查作為研究單親家庭現況的基本資料來源。不過，近年來台灣社會環境變遷大多元文化發展趨勢，宜建立資料庫且時間，宜考慮調整更早些如五年作一次台灣地區人口普查資料。

西方國家有關單親家庭的定義主要還是以父或母一方因為離婚、喪偶、分居、未婚生育或遭配偶遺棄，獨自扶養十八歲以下未成年子女者為研究對象(周雅萍，2006：7)。美國與英國在單親家庭定義與我國不同，這影響單親家庭的統計數據與政策規劃。進而，在單親家庭的界定上，誠如薛承泰(2002:15)提及，其實在過去這些年，官方也曾發布過幾次「單親家庭」的統計，卻很可惜沒有逐年公佈其數字與比例。然需特別注意的，官方報告所稱之「單親家庭」或「單親戶」的定義仍有商榷空間。由於本報告主要在論述各國單親家庭的政策、措施與服務，因此所指陳的單親家庭則依各國在提供福利服務所設定的條件為主要的定義範疇；亦即，為保有各國對單親家庭服務的主軸，本報告將會再第七章課題學習重新檢視單親家庭的定義。

第二章 社會變遷與單親家庭

誠如薛承泰（2002：8）提及，在人口與家庭變遷背景下，台灣單親戶的發展極有可能增加，而且增加的部份主要應該來自於離婚。若從結構因素觀之，變遷的動力來自於「工業化」（industrialization），單親戶的增加只能說是變遷所衍生的一个社會現象，而未必是「工業化」的直接結果。換言之，現代工業化國家單親戶的增加主要來自於婚姻的不穩定，而婚姻的不穩定乃受到工業化社會所帶來之新價值觀，教育普及化，婦女就業率提升等現象的衝擊。

第一節 單親家庭的轉變

當前的台灣社會處於持續變化與發展的狀態，尤其家庭結構的改變有十分顯著的變化，其中單親家庭的戶數從 1988 年（27.3 萬戶）到 2004 年（54.8 萬戶）成長一倍（王順民¹，2006、行政院主計處）依照行政院主計處普查應用名詞定義，單親家庭係指由父親或母親與未婚子女所組成之家庭，其佔總家庭戶數比例也從 5.7% 上升至 7.7%²。

若依據內政部 2001 年單親調查報告顯示¹，單親家庭佔全體戶數 4.18%，推估 2006 年底單親家庭約 30 萬 9,101 戶，其中單親媽媽占 57.5% 約 17 萬 7,733 戶，單親爸爸占 42.5% 約 13 萬 1,368 戶。若依據行政院主計處 2004 年「單親與高齡家庭之所得與消費支出分析」²顯示，單親家庭以父或母為經濟戶長且有 18 歲以下子女計 16.7 萬戶，女性經濟戶長（單親媽媽）占 74.8%、12.5 萬戶，男性經濟戶長（單親爸爸）占 24.3%、4.2 萬戶。若根據內政部兒童局 2007.04.18 網站提供資料，隔代教養、單親家庭戶數及兒童少年人口推估顯示（詳見表 2-1）：單親家庭戶數佔全國家庭總戶數：2004 年度為 7.74%，2005 年度為 8.6%。單親家庭兒童少年人口數佔全國兒童少年總人口數：2004 年度為 5.9%，2005 年度為 6.5%。

¹此調查單親家庭定義包含分居單親家庭。

²此調查數據並未列計以子女為經濟戶長之單親家庭。

表 2-1 隔代教養、單親家庭戶數及兒童少年人口推估

(單位：戶，人)

年 度	全國家庭總戶數	單親家庭總戶數	單親家庭兒童少年人口推 估數
93	7,083,445	548,302	315,822
94	7,206,883	619,837	340,291

資料來源：

1. 行政院主計處 2005 年發布之「93 年台灣地區家庭收支調查報告」(表九)。
2. 行政院主計處 2006 年發布之「94 年台灣地區家庭收支調查報告」(表九)。

由 2001 年內政部調查報告資料顯示，單親家庭成因以「離婚」百分比最高，佔 57.4%，遠高於其他 3 項因素，包括分居 12.7%、未婚 12.5%、喪偶 17.4%，推估如下(詳見表 2-2)。2002 年內政部統計台灣離婚率為千分之 2.73(即每千人口中有 2.73 對離婚)，高於 1991 年之千分之 1.4，離婚人口以 40-49 歲組之 8.4% 較高。

表 2-2 95 年單親家庭推估戶數

按單親成因分	95 年推估戶數	百分比
單親家庭	309 101	100.0
離婚單親	177 423	57.4
喪偶單親	53 784	17.4
分居單親	39 256	12.7
未婚單親	38 638	12.5

資料來源：內政部(2007)

若由薛承泰（2001）的研究發現，喪偶單親貧窮率普遍高於離婚單親，綜上所述，可以說女喪偶單親戶的經濟匱乏情形最為嚴重，但男離婚單親也有偏高的貧窮率，都是不可忽視的現象（詳見圖 2-1）。同時，雖然 1996 年民法修正關於子女監護權以子女利益取代父權優先，但因為近年來離婚率竄升，使得以離婚為主要形式的男單親數量增加，超過了離婚女單親的增加。由於社福措施往往以女單親戶為主要對象，面對此現象，必須同時注意男單親戶的需求（薛承泰，2001）。

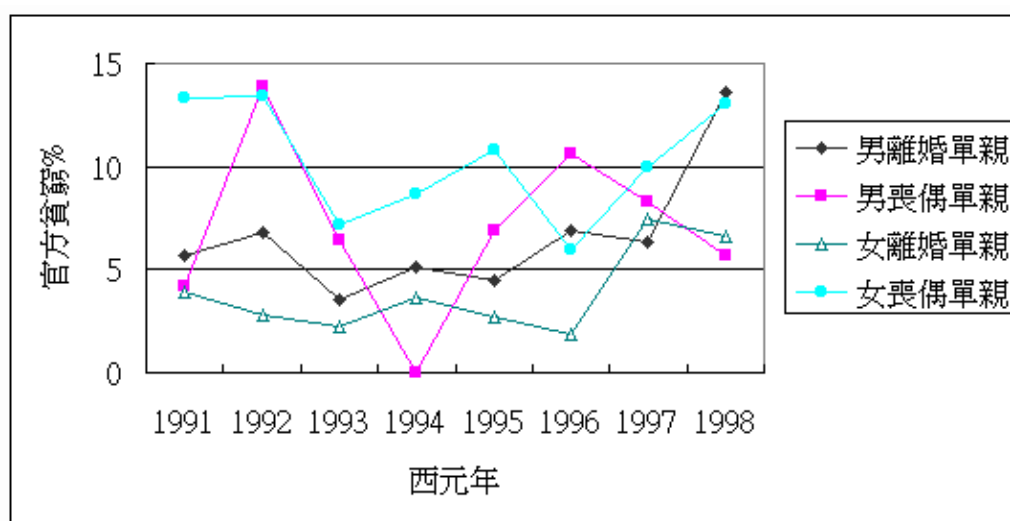


圖 2-1 單親家庭婚姻與經濟狀況

資料來源:薛承泰（2001）使用台灣地區家庭收支調查原始資料，1991-1998 年

若觀察未成年的媽媽，2002 年台灣未成年小媽媽居亞洲之冠，每千位 15-19 歲青少年所生嬰兒數達 12.95 人，超過日本的 4 人、南韓的 2.8 人、新加坡的 8 人(主計處，2002)。而 1999 年台灣每年二、三十萬的墮胎婦女中，青少年比率約占 40%。因此，非婚生占出生總人數比率逐年攀升現象值得政府相關單位（詳見表 2-3），注意衍生的社會和家庭問題，包含隔代教養問題，家庭暴力形成，青少年犯罪，子女照顧教養問題等，犯罪率研究發現單親家庭因多重壓力單親家長窮於應付生計，因而產生子女教養問題(張清富等，1998;內政部戶政司，2006)。

表 2-3 婚生、非婚生、棄嬰或無依兒童出生登記人數

年別	出生登記總人數			出生率	出生登記人數按婚生、非婚生、棄嬰或無依兒童												非婚生占出生總人數比率	棄嬰或無依兒童占出生總人數比率
					婚生			非婚生--已認領			非婚生--未認領			棄嬰或無依兒童				
	合計	男	女		計	男性	女性	計	男性	女性	計	男性	女性	計	男性	女性		
81	321,632	168,488	153,144	15.53	314,222	164,733	149,489	2,430	1,300	1,130	4,667	2,299	2,368	313	156	157	2.21%	0.10%
82	325,613	169,486	156,127	15.58	318,067	165,647	152,420	2,410	1,285	1,125	4,919	2,444	2,475	217	110	107	2.25%	0.07%
83	322,938	168,444	154,494	15.31	315,399	164,665	150,734	2,447	1,249	1,198	4,894	2,427	2,467	198	103	95	2.27%	0.06%
84	329,581	171,118	158,463	15.50	320,226	166,462	153,764	2,992	1,474	1,518	6,185	3,103	3,082	178	79	99	2.78%	0.05%
85	325,545	169,484	156,061	15.18	316,180	164,711	151,469	3,254	1,662	1,592	5,991	3,053	2,938	120	58	62	2.84%	0.04%
86	326,002	170,047	155,955	15.07	316,396	165,124	151,272	3,333	1,736	1,597	6,170	3,129	3,041	103	58	45	2.92%	0.03%
87	271,450	141,462	129,988	12.43	262,081	136,648	125,433	3,186	1,659	1,527	6,108	3,114	2,994	75	41	34	3.42%	0.03%
88	283,661	148,042	135,619	12.89	274,495	143,281	131,214	3,430	1,822	1,608	5,653	2,898	2,755	83	41	42	3.20%	0.03%
89	305,312	159,726	145,586	13.76	295,294	154,636	140,658	3,977	2,011	1,966	5,975	3,037	2,938	66	42	24	3.26%	0.02%
90	260,354	135,596	124,758	11.65	250,858	130,704	120,154	3,882	1,970	1,912	5,551	2,886	2,665	63	36	27	3.62%	0.02%
91	247,530	129,538	117,992	11.02	238,521	124,805	113,716	3,415	1,735	1,680	5,530	2,963	2,567	64	35	29	3.61%	0.03%
92	227,070	118,984	108,086	10.06	218,978	114,801	104,177	1,846	970	876	6,184	3,178	3,006	62	35	27	3.54%	0.03%
93	216,419	113,639	102,780	9.56	208,471	109,450	99,021	1,445	808	637	6,442	3,348	3,094	61	33	28	3.64%	0.03%
94	205,854	107,378	98,476	9.06	197,572	103,143	94,429	1,622	838	784	6,623	3,378	3,245	37	19	18	4.01%	0.02%

資料來源：內政部戶政司(2006)

第二節 單親家庭的特質與需求

臺閩地區單親家庭狀況調查結果(2001)得知，單親家長八成以上均從事工作，職業以服務工作人員及銷貨員居多；未從事工作者，近半處在等待工作，另有兩成是因料理家務與照顧親人而未從事工作。這些單親家庭的組成狀況，若以性別區分女性單親居住型態以「僅與子女同住」者為多，占 60.1%，半數同住人數在 2~3 人之間；男性單親則以三代同堂居多，占 51.3%。其中，七成一的單親

家庭子女目前「在學中」，以就讀「國小」占大多數，為 34.7%，其次為「高中（職）」，占 21.8%。單親家庭中的子女在六歲前之照顧模式，主要以「父或母在家帶」者，白天約占三成；晚上則占 67.5%；至於六至十二歲前子女放學後之照顧，主要以「父或母在家帶」者為最多，占 48.5%。2000 年 15-64 歲已婚女性子女的照顧方式，3 歲以下幼兒以自己照顧為主，高達 72.3%，加上由父母及其他親人照顧的 20.7%，顯示台灣已婚婦女在子女照顧上，仍須靠自己及親屬解決，國家的支持相對的顯得非常不足（行政院主計處，2000）。

有關單親家庭的經濟狀況，若依內政部 2001 年單親調查報告顯示，單親爸爸家庭平均年收入 404,208 元，單親媽媽家庭平均年收入 333,312 元。單親爸爸家庭入不敷出者佔男單親家庭之 58%，單親媽媽家庭入不敷出者佔女單親家庭之 64.1%。六成一的單親家長表示入不敷出；且 85.6% 的單親家庭的經濟來源，以「家長本人所得」為主。近十分之一的單親家長領取低收入戶生活津貼。

另外，依據行政院主計處 2004 年「單親與高齡家庭之所得與消費支出分析」指出，戶內有未滿 18 歲子女之單親家庭，以母親為組成主體計 12.5 萬戶，較 1998 年增 5.3 萬戶，由於戶內就業人數僅 1 人，平均每月可支配所得 4.7 萬元，低於以父親為戶長平均可支配所得 5.0 萬元，兩者分別較全體家庭 7.4 萬元，平均低 2.7 萬元及 2.4 萬元。除了個人工作所得外，單親家庭的其他經濟來源尚有來自單親家長自己的父母、單親家庭中的子女、與親戚朋友（林萬億、秦文力，民 81）。來自政府的移轉所得方面，除了面臨貧窮的單親家庭取得低收入戶資格後能獲得政府現金補助外，處於貧窮邊緣而自食其力工作勉強維生者（working poor）及經濟情況稍佳的單親家庭則得自政府的補助實在相當的有限（彭淑華、王美文，2003：19）。其中，單親家長在生活適應方面認為「嚴重」困擾者，分別為「經濟問題」，占 36.7%、「工作、事業問題」，占 21.4%。單親家長自覺在面對「親子間信任感」、「孩子對其喜歡情形」、「孩子對其尊重情形」、「與孩子溝通事情狀況」和「相互關心與鼓勵」等情況的親子關係，感受普遍「很差」。

吳來信等(2005:433-438)提出單親家庭生活處境需求為經濟不安全問題：包含個人因素、勞動經濟結構、家庭型態與組成；以及子女教養與親子關係。單親家庭的父親或母親，一方面要面對收入減少後的經濟壓力，另一方面，需要獨立解決整個家庭的經濟問題，常常是必需要外工作，又要兼顧家庭中親職角色和子女照顧的責任，許多單親家庭的家長因此在求職或轉換工作時，往往自我設限，以求能找到能兼顧家庭的工作，這在各縣市政府的就業服務中心提供特殊境遇婦女就業服務，即可明顯的看到這個趨勢。尤其家中育有六歲以下兒童的單親家庭更形艱困。

彭淑華(2003:68)研究指出：單親家庭的議題包含經濟、子女教養與親子關係、社會人際關係、社會歧視與偏見、人身安全、情緒與行為表現、居住、法律、自我成長與心靈寄託等方面需特別關懷。該研究報告同時指出單親家長面對的問題與需求：經濟問題：薪資收入低、子女扶養費不足、福利給付的不足；子女教養與照顧安排：子女照顧、子女教養；生活適應：個人情緒適應、親職角色適應。以及社會人際關係。

周雅萍(2006:436)研究報告則陳述出經濟弱勢的男性單親家長之困境如下：

1. 經濟問題：(1)難以兼顧子女照顧與工作，經濟陷入困境。(2)工作收入不足以支付生活開銷。(3)無經濟能力滿足子女額外的物質需求。(4)沒工作、沒收入、三餐省著吃。(4)繳不出健保，自費就醫花費大。
2. 子女照顧安排問題：(1)無力負擔子女托育費用。(2)課後照顧問題。(3)沒錢購買服務的變通方式。
3. 親職角色扮演：(1)不知如何處理孩子的情緒。(2)學步孩子趴趴走，餵食追趕跑。(3)幼兒不懂大人的話，怎麼管教都無效。(4)擔心子女是否有攝取足夠的營養。(5)缺乏規範子女行為的管教方式。(6)擔心子女行為偏差。(7)本身學歷低，指導子女課業有困難。
4. 本身勞動條件不足，就業競爭力差。

5. 男性單親家長面對困境的心情與調適方式。
6. 角色負擔過重的壓力：(1)繁瑣的家務工作，煩躁的心情。(2)沉重的責任，苦悶的壓力。(3)缺乏支持資源，令人不安與無奈。(4)管教子女方法無效：煩、煩、煩。
7. 看不到希望的焦慮與茫然。
8. 失業狀態受人質疑的忿忿不平與無奈：(1)不滿被人質疑是「懶惰、不努力」。(2)生氣外人的不瞭解。提供無關痛癢的建議。(3)沒能力賺更多錢的辛酸與無奈。
9. 調適心情的方式：(1)壓抑情緒。(2)聽而不聞，視而不見。(3)出去走走，找人聊天抒發心情。(4)借酒澆愁，煩惱暫時拋一邊。(5)來自子女的慰藉。
10. 個人與社會網絡的互動情形：「日頭赤炎炎，隨人顧性命」：瓦解中的親友支持系統。
11. 感受到現有福利政策對男性的歧視。

總結言之，在目前以學歷為導向的就業模式下，實不利於單親家長的就業。若依性別區分單親家長的年齡分布，可發現男性單親家長主要集中在 30 歲至 49 歲，共占 82.3%，女性單親家長則以 30~39 歲居多，占 47.7%；其次為 40~49 歲，占 34.9%。由此觀之，大部分單親家長都屬於壯年期，大部分家長皆在於就業人口群之中。若分析單親家長的就業情形，有八成以上的單親家長有就業，但仍多屬於以勞力為主且薪資偏低的就業模式。

在福利需求方面，由內政部（2001）的調查呈現，單親家長認為在「經濟扶助方面」，應優先提供的三項福利措施，依序為「子女教育補助」，占 67.9%、「緊急生活扶助」，占 50.1%，及「子女生活津貼」，占 47.9%。單親家長認為在「子女教養方面」，應優先提供的福利措施，依序為「兒童課後輔導」占 34.7%、「親子活動」占 34.4%及「親職教育」占 32.9%。

吳來信等(2005)單親家庭的福利服務需求包括：單親家長的經濟安全、就業服務、單親子女的教育服務與親職教育、醫療保健服務、建立單親家庭資源網絡

與提供心理諮商、住宅服務、以及促進兩性平等權益。

許雅惠(2001)指出,除了經濟弱勢外,單親家庭普遍感受到困擾的問題在於親職角色的扮演與親子關係的調適,還有其後所延伸出來的角色負荷與壓力。不論是父代母職或母代父職,要同時扮演好物質提供者與照顧教養者,著實不易。因此,許多來自親子關係調適與親職角色扮演的研究都顯示,單親家庭在這方面的確比較受到懷疑,甚至被認為與青少年偏差行為有某種關係。尤其,誠如范書菁(1999)提及,單親家長在子女照顧困擾會因子女年齡而呈現不同的困擾(詳如表 2-5)。周雅萍(2006:22)指出根據國內的研究,單親家長會擔心無力負擔子女托兒或課後照顧費用,因此在子女照顧上仍會先尋求親屬的協助,其中尤以單親家長原生家庭的父母扮演非常重要的兒童照顧角色(林萬億、秦文力,1992)。與西方研究略有不同的是,我國男性單親家長在照顧子女上得到父母及家人的支持是高於女性單親家長(王孝仙,1991)。

表 2-5 單親家長子女照顧困擾與子女年齡分析

子女 年齡 困擾排序	六歲以下	六~十二歲	十二歲以上
一	教養子女的時間和精力都不足	教養子女的時間和精力都不足	教養子女的時間和精力都不足
二	單親子女單獨在家會不安全	單親子女單獨在家會不安全	不清楚子女在家庭以外的活動情形
三	子女生病時,不能好好照顧	子女生病時,不能好好照顧	不知如何與子女溝通
四	工作時間無法兼顧子女托兒或上下學接送	工作時間無法兼顧子女托兒或上下學服務	子女假期活動的安排
五	無力負擔子女托育或課後照顧費用	子女假期活動安排	子女不聽管教

資料來源：范書菁製(1999)

單親家長認為在「勞工與就業方面」，應優先提供的福利措施，分別為「就業輔導」占 43.8%、「職業訓練」占 34.5%。單親家長認為在「住宅方面」，應優先提供的福利措施，分別為「住宅優惠貸款」占 42.8%、「房屋津貼」占 29.6%。單親爸爸家庭關心問題依序為 1.子女教養照顧問題、2.就業問題及 3.經濟問題；單親媽媽家庭關心問題則依序為 1.經濟問題、2.就業問題及 3.子女教養照顧問題。單親家長曾使用過的社會福利服務措施，以「子女教育補助」為最高，占 9.2%，其次為「子女生活津貼」，占 8.2%，再次之為「緊急生活扶助」，占 5.8%。

根據張清富、薛承泰（1995）研究調查及質化研究的發現，台灣單親家庭面臨的困難或需要包括經濟補助、住宅安置、承租或購買國宅、健康保險、子女減免學雜費、子女課業輔導、子女心理輔導、單親家庭資源網絡、單親家庭、兩性平等法律、職業訓練、就業輔導、減稅優惠等。然而，無論是針對家庭或子女教育而言，單親家庭的福利服務或子女教養需求居大過於社會服務等硬、軟性需求。國外的研究發現，單親家庭的經濟問題表現在所得偏低，關於這一點國內的實證研究也有類似的發現（彭淑華、王美文，2003：18）。目前各國對單親家庭的社會福利政策，大部分著眼在所得維持、子女教養與就業等三方面。尤其，西方國家為減少單親家庭對福利的依賴，紛紛採取鼓勵單親家長就業以企圖減少政府福利補助，然而，若只是依賴工作、扶養費或政府福利補助其中之一項是無法解決單親家庭的經濟問題，因此有必要結合不同的收入來源並提供一個安全的經濟基礎，支持經濟弱勢的單親家庭（Bradshaw & Millar,1990）。誠如 Greg & Willard（1990）也提醒，在思考如何改善單親家庭兒童的經濟狀況時，也應該關注勞動市場問題及移轉性方案對雙親家庭的影響（Greg & Willard, 1990），因此家庭經濟的問題因為結構或政策因素，影響到的不只是單親家庭，可能還包括其他家庭結構的成員。

第三節 性別與單親家庭議題

薛承泰（2001）研究分析「台灣地區家庭收支調查」1991至1998年原始資料提到：由於歐美國家女單親戶遠多於男單親戶，且女單親戶有較高的機會陷入經濟生活的困境，即文獻中普遍發現的「貧窮女性化」現象。台灣地區女單親戶與男單親戶之比約介於六比四之間，近年來男女單親比更為接近；因此，男單親戶的經濟狀況和女單親戶一樣都不宜忽略，男女單親貧窮率的比較也格外有意義。西方各國針對單親家長所提供的就業相關的政策是很不一樣，有些國家特別有針對單親家長，有些則是含括在一般的制度中。法國、英國、丹麥、愛爾蘭則有專為單親家庭提供的津貼；在德國及法國，不論父母的收入如何，育有18歲以下子女者都可以請領兒童給付，義大利則會依家庭年收入作為給付基準。

除了西班牙外，歐洲的單親家庭從公共性移轉所獲得的救助遠高於其他家庭。若以相對普及性及收入移轉的程度來比較歐洲單親家庭的福利，可以分成三個類群：第一類是提供少許的家庭津貼給付，只有不到15%的家庭領有家庭津貼，且該津貼占家庭收入的比率不及4%，希臘、西班牙、義大利屬之；第二類則有超過85%的家庭領取家庭津貼，且占家庭收入的8%，包括芬蘭、丹麥、盧森堡、比利時、奧地利；第三類的國家包括德國、法國、荷蘭、英國，家庭津貼的規模和範圍是核心領域，家庭津貼占家庭收入的比例較其他歐洲國家高。法國尤其更高，但法國因為自第二名子女起始可領取家庭津貼，因此約有30%育有一名子女的單親家庭是領不到補助（Chambaz, 2001；Claude & Vion, 2002；周雅萍，2006：42）。

根據 Christopher 等人（2002）檢視包括美國、澳洲、加拿大、法國、西德、荷蘭、瑞典，及英國等八個國家的家戶所得，發現除了瑞典外，女性單親家庭的貧窮率都比男性單親家庭高，許多國家會透過社會性移轉制度與稅制來降低性別的貧窮比例，此舉在瑞典與荷蘭是最有成效的，而在美國、加拿大、法國、德國則並沒有為降低性別貧窮所設計的社會性移轉與稅式制度，然而美國喪偶的單親

家庭從社會安全制度中領到的遺屬保險給付是比其他單親家庭的津貼還高(周雅萍，2006：19)

Pesach (1985) 比較男女離婚後適應情形，其發現男性單親明顯在扮演親職角色上感到困難，女性單親在這方面的困擾比較少，至於造成差異的原因，可從角色差異觀點來加以解釋。在傳統性別角色分工下，男性較具競爭性和工作取向，而認為照顧和撫育子女是女性的工作，男性在社會化過程中並沒有學習如何扮演照顧者角色 (Risman 1986；Kate & Pesach 1985)。林萬億、吳季芳 (1993：130) 的研究指出，單親家長生活適應以情緒適應和子女教養適應問題較為嚴重，對於社會關係所產生的困擾較少。其中，男性單親比女性單親較易出現情緒適應問題，女性單親則比男性單親面臨較多社會關係的困擾，至於男女單親在子女教養是影上並沒有顯著差異。不過上述現象會因社會人口特質的變異而有不同的結果。在情緒適應方面：唯有在離婚類型、低所得、有青少年子女急剛成為單親階段等社會人口特性下，男性單親情緒適應才會比女性單親差。男性單親明顯受經濟條件及會隨著長子女年齡的增長，而逐漸加深其情緒適應困擾；且在剛成為單親時，情緒適應亦較為嚴重。女性單親的情緒適應則主要決定於婚姻適應狀況，在控制其它變項後，發現女性因喪偶而成為單親者比離婚者，經常會感到情緒沮喪寂寞和不快樂。

子女教養適應方面：成為單親的時間愈久、且支持來源同為父母的情況下，女性單親明顯比男性單親在獨立扶養子女上感到吃力。社會關係方面：女性單親在性侵犯或騷擾方面明顯比男性單親感到困擾。造成此差異的原因最主要是受傳統社會對女性單親既存的刻板印象。在子女教養適應方面，不論對男性或女性單親而言，隨著家庭所得增加，均有助於減緩子女教養上的困擾。再者與父母、親戚經常保持來往，明顯有助於減少其獨立撫養子女的困境，此現象對男性單親影響尤為明顯。社會關係適應方面，男性單親明顯隨著所得增加及與父母、親戚互動愈頻繁，較少感到丟臉和有人際交往上的困擾。至於女性單親則因喪偶及年齡愈輕者，愈易有人際關係互動和性騷擾的困擾。

周雅萍（2006：13-14）的研究發現，西方有關單親家庭的研究會將單親家庭與雙親家庭作比較，但並未特別區分單親父親及單親母親（Garfinkle & McLanahan, 1986），關於男女單親家長的比較研究，女性單親家長被關注的是缺乏社會支持和財務的不穩定，男性單親家長被注意到的則是缺少親職角色模範（Grief, 1985b），研究主題則包含探討婚姻解組後的適應與經驗，男女單親家庭子女的成就或行為表現，以及子女養育等（Albercht, 1980；Downey, 1994；Downey *et al.*, 1998；Gove & Shin, 1989；Katz & Pesach, 1985）。

然而，McLanahan（1994）的研究發現，相較於女性的薪資能力，男性的薪資能力也是下降，亦即兩性的薪資差距已縮小，當男性的薪資減少，許多低技術的男性無法再扮演家計負擔者角色，也阻礙了婚姻的發展，因此有可能造成單親家庭數量的增加。雖然工作薪資仍是男性單親家長的主要經濟收入，但卻也逐漸下滑，使其貧窮率高於雙親家庭（Mcquillan & Belle, 1999）。男性單親家長的經濟問題跟他們的工作狀況是有很大的關係，大部分的文獻很少討論男性單親的經濟狀況，原因可能是一般都認為男性單親是有工作，能賺取足夠的收入使家庭免於落入貧窮（Eggebeen *et al.*, 1996；Mayer & Garasky, 1993），在 1980 年代，當女性進入勞動市場成為主流趨勢後，也挑戰男性做為家計負擔者（breadwinner）角色。

在瑞典及其他北歐國家，當未同住的父親沒有提供子女扶養費時，政府會提供單親家庭兒童支持給付，而美國與英國則未提供，然英國的單親母親是有資格獲得社會救助方案的協助（Christopher *et al.*, 2002）。雖然採用強制性或其他方式要求未同住或未取得監護權的父親分擔子女生活費，其立意在要求男性必須對自己的子女負起責任（周雅萍，2006：17）；然而，因為失業或有高失業風險，以及低薪資能力，致使有些父親是無能力支付子女的扶養費，也增加了貧窮父親的經濟負擔（Gray, 2001；McLanahan, 1994）。也因此，在西方國家，低所得的父親通常因沒有取得子女的監護權，所以沒有資格得到社會服務，且低所得的父親常會被視為逃避提供子女經濟支持的責任，但事實上即使他們有意願承擔責任，其

財務可能已經完全破產。

第三章 美國單親福利服務措施

在 1996 美國柯林頓政府成功地廢除行之有年的 AFDC 方案、1997 年英國工黨執政後強力推動單親家庭就業方案之後，單親家庭的未來究竟何去何從，遂成為各界觀察重點。

第一節 單親家庭的政策與法令

由於美國強調自由市場的機制，國家所提供給家庭的福利是有限的，除非是貧窮者才有領取福利的資格，因此在美國並未提供家庭津貼或兒童津貼給有依賴子女的單親家庭，也沒有國家的醫療保險方案（周雅萍，2006：43）。尤其從 1980 年代開始，福利政策強調家庭責任，要求未取得監護權的父母需支付兒童照顧費用，相對也減少政府對家庭的補助，但許多沒有監護權的一方因為無能力支付，也使得許多單親家庭並未獲得實質幫助，更陷入困境。

西元 1996 年夏末，美國國會通過一項具有劃時代意義的福利改革法案，稍後並送交柯林頓總統簽署正式生效。這項聯邦法律規定，各州最遲在 1997 年 7 月以前，須對低收入家庭請領生活補助的權利設定期間限制，每個人累計最長不得超過五年，一般通稱為「限定時間的福利」（time-limited welfare）（張四明，1999：39）。1996 年柯林頓總統同時簽署通過「個人責任與工作機會調節法」（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act，簡稱 PRWORA）正式廢止「失依兒童家庭補助金」（AFDC）聯邦計畫方案，改以「需求家庭的暫時性救助」（TANF）以及 PRWORA 取代 AFDC（Public Law 104-193）（鄭麗嬌，2006）。TANF 主要提供救助及工作機會給需求家庭，其中也包括單親家庭，TANF 方案的執行，不論在資金以及福利方案的執行模式則由各州決定，是個具有彈性的給付方案。

以資產調查為基礎的 TANF，是美國 1996 年福利改革之後，社會救助體系的核心與基礎。TANF 的主要模式為要求貧困的家庭在接受給付之後需從事一定時數的工作，強調的是工作福利，目的是為了終止貧窮家長（含單親家長）對政府的依賴，並非以支持家庭功能為設計基礎，即便如此，美國對於福利接受者或有子女的男性也並未規劃積極的勞動政策。在政策制定上仍依循性別角色分工的概念，認為男性應該就業，也應該提供子女扶養費，身為男性，除非是很貧窮的父親，否則是無法獲得公共救助（Hobson, 2002）。

1935 年美國的社會安全法確定 AFDC 項目，一直以來它是美國福利項目的核心。AFDC 項目受益的兒童中一半多是婚外出生，四分之三的兒童有不在一起生活的有勞動能力的父母親。1994 年項目支出達到 220.8 億美元。一些政策制定者要求國會控制 AFDC 項目的開支。尤其 AFDC 認為對於貧困單親家庭兒童的救助鼓勵了家庭的瓦解和非婚生子女，助長了長期的救助依賴，造成了「活得愈糟、工作愈少、婚外子女愈多、學業愈差、福利就愈好」的情況出現，形成了一個永久性的底層階級。1996 年，經過三年的醞釀，TANF 代替了原來的 AFDC。

因此，TANF 項目是一個現金救助項目，由有依賴兒童家庭救助 (AFDC-Assistance to Family with Dependant Children) 項目發展而來。TANF 旨在通過提高受助人的工作願望和增加他們的個人責任來減低他們對福利救濟的依賴。福利改革的基本目標在於幫助每一個家庭達到自立。新的法律主要對福利給付領取者採取了嚴格的受助時間和工作小時等限制，並將重點放在督促和幫助失業者再就業，使他們樹立「以工作求自立」的觀念。

TANF 不同於以往的福利給付，主要在於重新界定福利救助的概念。尤其，福利已不再是應享有的權利之一，接受給付者必須先就業，而且終身只有五年以下接受請領給付的限制（Hagen, 1999）。此一深具劃時代歷史意義改革法令的生效，以強調「必須工作的」的 TANF，替代「現金發放」的 AFDC，可謂徹底顛覆了美國既有社會福利的立論與結構。尤其，TANF 強調「以工作為前提」代替以往「應有權利」AFDC 現金的補助作法，使得部份適用福利改革優先工作的

受助者在無一技之長的情況下，很難馬上獲得工作（Hotz *et. al.*，2002）。

第二節 執行單位

美國對於單親家庭並沒有單一的部門及政策。美國之社會福利體制係以聯邦政府之衛生與人類服務部為主要架構，加上社會安全局之社會保險與公共救助制度，形成美國全體國民生活之安全網。因此，單親福利有關的行政部門主要為以下組織：

壹、美國健康及人群服務部門（US Department of Health and Human Services）

聯邦政府之衛生與人群服務部係為美國政府最大、最主要之衛生福利機關，承擔保護全美之國民健康責任，提供主要之人類服務，尤其對於全國之弱勢族群。衛生與人群服務部在公元 2002 年之預算為 4,600 億美元。部內職員有 65,100 人。該部所屬之主要業務單位分別為：(1) 部長辦公室、(2) 兒童與家庭行政局、(3) 保健研究與品質控制局、(4) 毒性物質與疾病註冊局、(5) 疾病控制與預防中心、(6) 老人醫療保險與醫療救助中心、(7) 食品與藥物管理局、(8) 保健資源與服務局、(9) 印第安保健服務局、(10) 國家衛生研究院、(11) 計畫方案支援中心以及 (12) 藥物濫用心理衛生署。

該部每年處理審核 300 件以上的重大撥款方案（李宗派，2006）。最主要之業務包括了全國性的：(1) 醫療及社會科學研究、(2) 預防傳染疾病之發生、推動防疫注射服務、(3) 確保食物與藥品之安全使用、(4) 提供老人醫療及殘障者之保險，以及對於一些低收入者之醫療救助方案、(5) 對於低收入之家庭，提供財政補助與社會服務、(6) 在貧窮社區促進婦嬰衛生服務、(7) 在貧窮社區提供學前教育之服務活動（Head Start）、(8) 預防兒童虐待與家庭暴力之發生、(9) 藥品濫用之治療與預防、(10) 提供老人服務及送餐到家之服務、(11) 對印第安人提供全面性之保健服務。

尤其，美國健康及人群服務部門中的兒童及家庭行政局（Administration of Child and Family）主要在於推動 TANF。ACF 是聯邦機構，協助國家、或地方提供家庭福利救助、兒童支持、兒童照顧、迎頭趕上方案、兒童福利以及其他與兒童及家庭有關的方案。實際提供服務主要為地方、城市或公私部門的地方組織。

ACF 主要透過資金、政策指導及資訊服務協助組織推動服務方案。其中，由於 TANF 制度的設計與運作，對經濟景氣循環完全不具敏感性，因此，在受助者的資格條件方面，也增加各州的運作彈性。另外，The Office of Family Assistance (OFA) 主要的工作在於監督 TANF 方案的推動與執行情形。在州政府的部分，與低收入家庭或貧戶之醫療救助 (Medicaid) 則由各州政府之公共社會服務部與兒童家庭服務部處理。

貳、 美國社會安全局 (Social Security Administration)

美國聯邦政府之社會安全局 (Social Security Administration) 負責指揮全國各地數百個社會安全局之地方辦公室接受人民申請社會安全保險給付 (Social Insurance) 以及公共救助金 (Public Assistance)。社會保險給付包括了老人退休保險 (Old Age-Retirement)，殘障保險 (Disability Insurance)，遺屬保險 (Survivor's Insurance)，以及老人醫療與殘疾醫療保險 (Medicare)。公共救助則包括了補充安全收入 (Supplemental Security Income- SSI)，之老人救助 (Old Age Assistance)，殘障救助 (Aid to Totally Disabled)，與盲人救助 (Aid to the Blind)。對於社會保險與公共救助現金給付之申請可向全國各地之社會安全辦公室提出申請，審查合格後則由聯邦之社會安全局總部直接寄出支票或存入申請人之銀行戶頭賬戶。如果申請人需要提出申訴可向地方之社會安全辦公室接洽。

參、 美國社會服務部 (Department of Social Service)：

美國社會服務部的服務種類十分的多元，其中，對於家中有兒童以及懷孕婦女的服務方案 (Programs for Families with Children (and Pregnant Women) 種類繁多，不僅只是針對單親家庭的福利服務。家中有兒童的福利服務項目如下：

一、醫療服務

1. 成人健康服務
2. 懷孕婦女的健康照顧
3. 19 歲以下兒童健康照顧 (Healthy Start)
4. 19 至 20 歲沒有 URL 的青年之健康醫療

二、食物救助 (Food Assistance)

1. 食物券 (Food Stamps)：食物救助及營養救助方案。

2. 食物銀行 (Food Banks) : 營養救助方案

三、現金救助 (Cash Assistance)

1. 短暫性的家庭救助 (Temporary Family Assistance , TFA)

2. 就業服務 (Employment Services)

四、兒童支持方案 (Child Support)

1. 父職倡導 (Fatherhood Initiative)

2. 實施兒童支持方案 (Child Support Enforcement) 及兒童支持資源中心
(Child Support Resource Center)

五、兒童照顧 (Child Care)

六、海外美國公民歸國 (Repatriation, U.S. Citizens abroad) 時沒有 URL 階段提供
服務

七、祖父母扮演父母照顧角色 (Grandparents as Parents , GAPS)

八、社會工作服務 (Social Work Services)

九、冬天暖器費用補助 (Winter Heating Aid)

十、住宅救助 (Housing Assistance)

肆、勞工福利部門 (Department of Labor's Welfare) :

主要在於整合就業及家庭支持服務以強化接受公共救助者以及面臨救助者、協助經濟獨立以及終生學習。

第三節 單親家庭福利服務措施

美國社會福利的發展由 1960 年代的協助弱勢者,到 21 世紀既對於福利使用的權利與義務關係。福利改革的中心議題大致環繞在,提高受助家庭的工作意願和勞動參與,福利支出成本與聯邦控制,以及強調相互責任 (mutual obligation) 的社會契約概念等重點之上 (張四明, 1999: 42)。從發展觀點分析美國福利轉型,美國社會福利政策辯論的重心,從福利權的觀點,轉變到強調就業義務與福

利權的關聯，更進而對福利的詮釋著重在短暫性的福利措施。簡言之，這些議題皆與如何將強制就業計畫和社會救助相結合的發展經驗有所關連。強制就業計畫（Mandatory Work Programs, MWPs）要求那些請領生活補助的家庭必須參與一系列的職場活動，包括尋找工作、義務的社區服務、就業能力的評估和諮商、補修教育、技能職訓練以及工作補充方案項目（張四明，1997；張四明，1999：42）。

壹、福利給付模式的轉變

自從 1935 年計畫開辦以來，在二十餘年之間，AFDC 的服務範圍一直只限於單親家庭，直到 1961 年美國遭逢經濟不景氣的衝擊，聯邦政府才授權各州可以向雙親家庭提供這項生活津貼，當時有西維吉尼亞等十三個州選擇立即開辦失業雙親家庭生活補助計畫（張四明，1999:40）。美國政府為何急切的想要徹底改革進行一甲子歲月的 AFDC。首先，90 年代初期，儘管生活津貼的給付水準實質上已經下降，但由於經濟蕭條與未婚媽媽的比例增加，請領生活補助的人口依舊再次上揚（CBO，1993）。相較於先前的福利改革計畫，採取稍為溫和、漸進的途徑，限定時間的福利是屬於較激進的改革措施。請領的補助期間若已經屆滿，不論這個家庭是否具備經濟自立的條件，都必須離開社會救助系統，徹底改變 AFDC 傳統上所具有的應享權益性質。

然而，限定時間的福利措施，也可能引發一些憲政上的爭議；爭論者認為允許各州政府基於時間限制的理由，即可剝奪低收入戶請領生活補助的權利，可能違反第十四條修正案的平等保障條款（Charen，1996）。AFDC 自從開辦以來，適用的對象與範圍不斷地擴大；由照顧孤兒寡母，轉而以單親媽媽為主體，到涵蓋失業的雙親家庭。

限定時間的福利措施扭轉 AFDC 的影響權益性質顯然較關心於擲節福利支出。這一系列福利改革的主軸，都是環繞著促進就業的核心目標前進。美國的發展經驗顯示，就業才是脫離貧窮及尋求經濟自力的成功之鑰。就美國福利改革歷史觀察，最早被賦予工作義務的是請領補助的失業父親，單親媽媽才逐漸被要求

就業的義務。

誠如李宗派（2006）整理了美國第 104 屆之國會使用下列五大原則為福利改革之主軸：

- (1) 要工作不是依賴福利，要求每一個領取救助福利之家庭要有一人在兩年內從事工作賺錢，不然就會失去領取福利金之資格。
- (2) 不再給予非公民以及罪犯之福利救助，凡是非公民之移民進入美國五年內不得享受福利金，但是難民與其他政治庇護者或在美國已工作並繳稅十年以上之移民，或是在美國軍隊服務之非公民則為例外。這個改革法案取消了逃犯或違反假釋條件之罪犯已享有之福利金。
- (3) 給予各州政府較多權力與彈性去運用聯邦政府之整筆援款 (Block Grant)，來解決他們自己之社會福利問題。
- (4) 要鼓勵個人責任來阻止一直上昇之非婚生子女之數目，要努力建立父職血緣關係 (Paternity)，以追究養育非婚生子女之責任。對於減少非婚生子女統計數目之州份，可獲得較多的現金獎勵。
- (5) 要建立合乎美國社會價值觀念之社會福利制度，也就是勤奮工作、精進向上、自立自足、個人自由、追求成就、維護道德、保持榮譽以及促進健全之婚姻制度，才能提供將來之幸福希望(U. S. House of Representatives Report 104-725, P. P. 261-263)。

貳、需求家庭的暫時性救助方案 (Temporary Assistance for Needy Families, TANF)

有關 TANF 項目的主要特點可分述如下：

一、聯邦政府與州政府共同承擔救助資金

1. TANF 資金來源：聯邦政府撥款，州政府配套。同時在聯邦政府設立一定額度的偶發事件基金，用於給一些有突發事件的州以資金補助。聯邦政府

還有一筆貸款基金，州政府可以向聯邦政府申請貸款以應付某段時間的集中支付，貸款期限 3 年。

2. 獎勵基金：聯邦政府對於一些工作表現突出的州給予獎勵。

二、對於項目資金的使用州政府有很大的自主權

聯邦政府的 TANF 補助資金也叫一組資金(a block grant)。聯邦政府以 1994 年 AFDC 項目救助金和管理費用的支出的總額作為撥發 TANF 項目補助資金的標準，把對困難家庭的緊急援助、就業援助和基本技能訓練項目都歸併到 TANF 項目任務中。法律允許州政府可以把補助金以合理的可計算的方式用於任何幫助貧窮家庭以及單親家庭中符合以下四個目的之一的項目：1. 給貧困家庭救助，以便於孩子可以在自己家裏或者親屬家中得到照顧。2. 提高就業止貧窮家庭對政府救助的依賴。3. 減少未婚生子並貫徹此目標。4. 鼓勵建立和維持雙親家庭。用於第一、第二個目的的補助金必須用於符合條件的貧困家庭，用於後兩個目的的補助金可以用於非貧困家庭。TANF 項目提高了州政府在項目設計及運作方面的自由度。州政府可以用 TANF 補助金去做一些原來 AFDC 項目名下的個人資助、緊急援助、提供工作機會和基本技能培訓等方面。他們可以根據規定，將補助金用於兒童的照顧及發展(約資金總數的 30% 以內)及社會服務(約資金總數的 10% 以內)。法律明確規定州政府可以將 TANF 資金不僅局限於現金福利幫助，同時可用於一些在於提高受助者生存能力的項目。如果一個州當年度的 TANF 補助金沒有用完，可以從一個財政年度結轉到下一個財政年度，不受任何限制。TANF 項目的管理費用不能超過項目資金的 15%，用於購買追蹤或監督執行情形所需要的設備費用可以不算作管理費用。

三、TANF 項目設定了一些限定性條件

1. **時間限定：**TANF 項目要求成年的 TANF 服務接受者在領取給付的兩年內須積極工作，請領期間也限定為 60 個月。這使福利從原先無限制的救助及終身福利轉變為一種有限制的暫時性福利措施。其中，州政府可以針對 20% 特別困難無法脫貧且須持續救助的家庭，可以不受聯邦政府確定的受助時間限制。州政府可用州的地方資金協助那些已達到聯邦政府在 TANF 所要求的家庭時限。同時，法律規定 TANF 項目受益者中如果有家庭暴力受害史的，亦可以不遵循聯邦政府在 TANF 中對工作期限的限制。

2. **資格限定：**有些州政府只給家中有未成年人或懷孕婦女的家庭予以 TANF 救助。例如，伊利諾(ILLINOIS)州要求必須符合下列條件才有資格參加 TANF 項目，一是已經懷孕或有一名未滿 19 歲的孩子與其同住，如果孩子已年滿 18 歲，則必須是全日制的高中生，無其他孩子的孕婦或其配偶；二是居住在伊利諾州(包括無家可歸者)；三是美國公民或符合某些移民要求。1996 年 8 月 22 日後進入美國的非公民不能享受 5 年的救助。逃難的重罪犯和緩刑或假釋的暴力犯罪者，除非州政府另有規定，否則不能享受救助。拒絕工作或拒絕履行子女撫養義務，拒絕提供確定資格的資訊或已經享用完 5 年的 TANF 福利者沒有資格參加 TANF。

3. 為福利而工作的相關要求

1) **工作活動種類：**TANF 自始至終貫穿「為福利而工作」的理念，那些項目的服務使用者必須參加法律規定的工作活動以做為取得福利給付的必要條件。法律規定的工作活動分兩大類，第一是最優的 9 類工作：未受資助的就業，受資助的私人就業，受資助的公共部門就業，工作經驗，工作中的培訓，

尋找工作，工作準備，社區服務項目，職業教育培訓，給社區服務的參加者照看孩子。第二是次優的三類工作：參加與就業相關的工作技能培訓、與就業相關的教育、參加中學或同等學歷的教育學習。尤其，有些州政府服務使用者應該力所能及地參加就業，可領取的服務期限最多為 24 個月。在很多州 TANF 領取者找到工作後如果他們的工作是兼職的或收入較低則可以繼續享受適當減少的 TANF 救助，直到他們的收入可以完全支持他們脫貧。TANF 計劃還有要求那些沒有就業的受助者必須參加社區的社會服務性工作。

2)最低就業率：聯邦政府要求每個州政府要達到法律規定的最低就業率，對那些不能達到財政年度所要求最低就業率的州，聯邦政府將處以罰款(相關罰則，詳見下頁)。州政府對違反工作規定的受助者也要給予懲罰。最低的參加工作比率(聯邦政府對工作的要求)—1997 年聯邦政府要求每個州的 TANF 受助者必須參加法令規定的 12 項活動中的 1 項或多項。

3)工作時間限制：TANF 項目設定了工作激勵時間限制，要求每週參加工作時間。TANF 請領者中的工作者必須每週參加上述活動至少 30 小時，2000—2002 年(以前要求的時間要少一些)，而且必須有至少 20 個小時從事的是第一類活動之一。規定中有兩個例外：1. 如果成人受助者家中有 6 歲以下兒童，並且是由單親家長單獨撫養或是照顧者，則單親家長每週只須參加 20 小時的工作活動；2. 如果請領者是未成年的家長或已婚未成年人且沒有高中文憑的，他可以把每週參加高中學習 20 小時作為他的工作活動。如果雙親家庭中的一個家長是身心障礙者，則可視同單親家庭的方式予以給付。

四、TANF 項目懲罰政策明確

懲罰有兩個層次，第一層次是聯邦政府對州政府的懲罰，如果一個州沒有達到聯邦政府要求的工作參加率，聯邦政府將其下一年度的資金補助降低 5 個百分點，如果第二年仍未達到，則降低 7 個百分點，第三年未達到降低 9 個百分點，最多只能降低 21 個百分點。同時聯邦政府要求州政府對不按要求參加工作的受助者適當懲罰。對於州政府施予罰金之前，秘書處會先對該州進行評估，如果遇到自然災害或高失業率、經濟衰退等，可以酌情減少處罰。在評估處罰前，秘書處要告知各州他們的違反程度並允許他們進行糾正。每一個季對州政府的罰款不能超過當季補助金額的 25%，沒有抵扣的罰款可以結轉下一季。罰款直接從撥款中扣除。州政府必須動用州本身的資金填補由於罰款造成的資金短缺，也就是州政府不能因為懲罰而降低救助標準。

第二個層次是州政府對違反項目規定之受助者予以懲罰。如果受助家庭拒絕參加所要求的工作，州政府應確定按比例減少他的救助金額或不再繼續救助。如果有合理的原因或例外的情況則可免於處罰。對於單親家庭照顧 6 歲以下孩子而拒絕工作的家長，只要他們能提供合法的理理由說明從事必要的兒童照顧的原因，則州政府無法處罰。州政府可以自行決定對於無法達到工作要求的福利領取者制定處罰方式：直至今日為止，三分之一的州的規定，只要一個家庭首次違反規定就會終止對他的救助；大部分採取會部分減額給付。

五、TANF 與其他主要救助項目之間的互動關係

(一) **醫療救助**：各州都要求符合原 AFDC 項目救助標準的成人和孩子可以享受醫療救助。如果領取 TANF 項目中的父母親不能達到方案中所規範的工作要求，州政府可以取消父母享受醫療救助的資格，但孩子的領取資格繼續保留。法律要求一個成人或孩子因為收入增加而導致不符合 TANF 資格，則仍可持續享

有 4 至 12 個月的醫療救助。據衛生和人群服務部的統計，2001 年 98.9% 的 TANF 受助家庭獲得了醫療救助。在很多州，TANF 項目和醫療救助項目由同一個政府機構管理。

(二) 食物補助：TANF 的領取者得享有食物券的資格，兒童和婦女則可以得到特殊營養計劃的服務。2001 年，81% 的 TANF 受助者享受食物券。聯邦法律規定州政府要給予退出 TANF 項目的人員最高 5 個月的過渡性食物券補助。

(三) 低收入者退稅：州政府有權決定是否將 TANF 領取者所接受的退稅收入計入他們的總收入。大部分州在接受救助的前兩個月應不將退稅收入計入受助者的總收入，之後則將其計算在內。但一些州則完全將領取者的退稅收入忽略不計。

(四) 私人團體和慈善組織救助：1996 年的福利改革授權州政府可以與慈善組織簽訂合約，慈善組織可以給 TANF 受助者提供救助，發放救助憑證或購物券等，但慈善組織在實行救助時不能有任何的種族或信仰歧視，並且要一視同仁。

參、工作福利與就業訓練

美國在 1963 年已由原先照顧孤兒及寡母的需求，轉到關懷父親缺席 (absent fathers) 的單親家庭之上。當時在詹森總統向貧窮宣戰 (War on Poverty) 的旗幟下，聯邦政府放寬了請領生活補助的資格要求，並且進一步提高現金津貼水準，雖然此舉減輕許多低收入家庭的經濟困境，但同時也導致美國福利人口和福利支出雙雙的顯著成長。1967 年國會透過立法建立工作誘因計畫 (WIN)，首度嘗試將工作要求與請領生活補助結合在一起。1969 年尼克森提出的家庭援助方案 (Family Assistance Plan)，雖然仍維持 AFDC 的應想權益性質，但同時也提出促進就業的議題 (Mead, 1992)。這些改革將 AFDC 原本在於對低收入家庭提供金錢援助的做法，轉而強調低收入家庭必須為尋找工作 and 就業預做準備 (張四明, 1999: 42)。然而，工作誘因計畫並未直接要求受助家庭必須工作，反倒是以提

供誘因的方式，來鼓勵低收入家庭參加訓練和就業服務。

於 1970 年代，儘管社會各界已經逐漸接受強制就業的原則，但是單親媽媽並未列入接受強制就業。其中，單親媽媽經常面臨嚴重的就業障礙，例如，必須同時解決托兒、交通及工作歧視等項問題。然而，為了回應單親媽媽請領生活補助人數日增的問題，美國政府在 1972 年，開始執行第二階段的工作誘因計畫（簡稱 WINII）。與第一階段不同，WINII 的重點在強調公共就業，亦即將某些可以就業的受助家庭，直接安置在政府部門所提供的暫時性職位之上。所謂可以就業的受助家庭包括，失業的父親、兒童年齡在六歲以上的單親媽媽、首度被要求必須參加就業計畫以取得政府的生活補助。公共就業的基本預設認為，直接的就業安置可以讓受助的家庭與工作職場保持聯繫，進而期待轉換成正規的就業。

其中，綜合就業暨訓練法（Comprehensive Employment and Training Act，簡稱 CETA）來自 30 年代以來美國史上最具有代表性的公共就業計畫。雖然參加 CETA 的受助家庭，可以向社會提供有用的人力資源，但他們甚少轉換為經濟自立的階段，許多的計畫參與者又重新回到公共救助的行列。再者，由於經費不足和執行人員的抗拒，是 CETA 公共就業途徑失敗的原因（張四明，1999）。1988 年的家庭支持法案（Family Support Act, FSA），進一步強制各州必須將這項津貼福利擴及所有符合資格的失業雙親家庭。受助對象目前大致分為單親家庭和失業的雙親家庭兩部分，其中單親家庭是失依兒童生活補助計畫的主體，而且幾乎是以女性單親家庭（female-headed households）為協助對象。

OBRA 示範就業計畫，1981 年的綜合預算調解法（OBRA），是雷根時期最具代表性的福利改革傑作。OBRA 對當時的失依兒童補助計畫進行下列三項結構性的改革：首先，廢止前述的財務誘因條款，重新將請領家庭的工作所得的稅率調回至 100%；其次，將請領生活補助所得的生活條件，限制在各州所定的生活基本生活水準的 150% 以下；最後，降低福利津貼的給付水準，以減少給付。OBRA 並授權各州進行各種示範的就業方案，以取代先前的工作誘因計畫。截至 1986 年，約有 40 州選擇對受助家庭實施示範就業計畫。工作機會暨基本技能計畫

(JOBS) 是家庭支持法案對抗福利依賴問題的核心工程，這項促進就業的計畫同時也代表 80 年代，美國社會福利改革的另一次傑作。根據家庭支持法案的規定，全美五十個州都必須盡快建立自己的 JOBS，以便對請領生活補助的家庭提供各項教育暨訓練服務。再者，新的工作或就業要求，不管是對單親或雙親家庭都規定的相當嚴格。假如有提供必要的托兒服務，所有小孩年齡在三歲以上的單親媽媽，都必須參加就業相關的活動。以家庭為中心的福利改革具有以下特色：首先 JOBS 是各州執行強制就業要求的主要政策工具；擔負工作義務的家庭必須積極參與就業相關活動，否則將蒙受生活津貼遭到刪減的處分。其次，JOBS 強調人力資源發展，特別是對於未成年得父母，或者沒有高中文憑的受助者，認為有必要進行的補修教育和技能訓練。最後，JOBS 也有意提供脫貧的家庭提供轉換期間的福利。

總體分析，在 1990 年代中期以前，雖然家庭支持法案兼具有強制就業、人力資源發展以及轉換期間的福利等項特色，使得 JOBS 有可能成為 90 年代初期美國福利政策變革的火車頭，但由於這些強制就業計畫的執行經費一直偏低，可能嚴重影響它克服福利依賴問題上的成效。OBRA 示範就業計畫則採取一種棒子策略，不過原則上僅對六歲以上兒童的父母賦予工作義務；工作機會暨基本技能計畫時期則續採先前的棒子策略，但要求兒童年齡三歲以上的單親媽媽必須參加就業活動，並且提供轉換期間的福利給付予希望脫貧的家庭。

美國自 1990 年代中期開始，為抑制提供過多的福利給付影響就業的現象，強調工作福利的概念。其中，於 1996 年通過「個人責任與工作機會聯合法案」，提高公民請領社會安全給付時所需的就業時數等條件。這項措施在這波不景氣中，因就業機會減少，勞動市場無法吸納這群人口，對於弱勢目標人口群，完全無法發揮社會安全網功效。因此，鑑於經濟景氣以及失業率升高，美國總統布希則特別建議追加 4 億 3,700 萬美元預算，以協助貧窮的單親婦女和失業青年（行政院經濟建設委員會人力規劃處，2003：3）。其中，「婦女、嬰兒和兒童計畫」（WIC）追加 3 億 6,400 萬元，提供糧食、營養教育、諮商服務以及協助低收入

母親取得健保。這個計畫每個月協助大約 8 百萬人，顯示美國政府固然注重反恐戰爭和國內安全，但已經開始回應這群雙重弱勢族群在不景氣之下的特殊需要（行政院經濟建設委員會人力規劃處，2003：3）。

肆、住宅

美國社會服務部針對領取 TANF 的家庭在無法給付住宅費用時，會協助這些家庭給付租屋費用（Emergency Rental Assistance for TANF Families in Hotels/Motels）。其中，也包括由預防無家可歸的情況發生，到為無家可歸者建造住宅。以下幾種的住宅計畫為單親家庭可以使用的緊急服務：

一、家庭和年輕成人支持住房 (SHFYA)

家庭和年輕成人支持住房計畫 (SHFYA) 為非營利組織的綜合支援服務提供資金。這些服務的服務物主要針對是過去曾無家可歸、有無家可歸風險、可能會或已經超過 TANF 領取期限的支援住房住戶，目的是幫助他們穩定和加強可雇性，並/或加強自立能力。

合格家庭必須是具備享受州 TANF 福利資格，收入不超過聯邦貧困水準 200%，並且根據聯邦 TANF 規定，沒有享受可稱為“援助”的同等服務。TANF 5 百萬元的撥款中有 250 萬用於該計畫，SHFYA 目前有 26 個承約人，767 個家庭單元住房和 108 個青年成人床位。在 2006-2007 預算中已有計畫競爭投標增加 250 萬撥款。

二、無家可歸預防計畫 (HIP)

無家可歸預防計畫 (HIP) 撥款給為無家可歸或有成為無家可歸風險的個人和/或家庭提供服務的合格社會服務地區辦事處、慈善和宗教組織和/或非營利機構。服務計畫是一些綜合援助計畫，旨在幫助家庭穩定從而避免無家可歸情況的發生，或幫助目前已無家可歸者過渡到由永久住房。HIP 計畫的執行與款項的發放取決於服務項目的內容，主要目的是向個人/家庭提供最低限度為 270 天的穩定住所。若以紐約州為例，其中包括 25 萬美元的行政開支專用款，由 520 萬美

元進行年度撥款，使得當前有3,169家庭通過全州40個HIP 承約機構獲得援助，並有不同程度的居住穩定性。例如，421位紐約市的家庭，在紐約市住房服務局（DHS）的協助下，達到居住的穩定性。

三、無家可歸輔助干預計畫 (SHIP)

無家可歸輔助干預計畫（SHIP）提供和HIP 計畫同樣的服務，只是專門為家庭服務。服務計畫是一些綜合援助計畫，旨在幫助家庭穩定從而避免無家可歸情況的發生，或者幫助目前已無家可歸者朝向有穩定的住宅的情況。有資格享受計畫服務的家庭，其收入必須在聯邦規定貧窮線的200%之內，並符合享受TANF 補助資格。2006/07 州財政年度內，TANF 為該計畫投入400萬美元的資金。

四、短期性的家庭救助方案(Temporary Family Assistance, TFA)

有關單親家庭的經濟協助，在政府的一般救助（State-Administered General Assistance, SAGA）亦提供服務。透過SAGA的方案，政府提供醫療救助與現金救助，其中，有工作者不得使用現金救助。對於在照顧兩歲以下兒童並有需求者可提出申請。每人為250美元，一個家庭(有四個或以上的家庭成員)最多不超過1,000美元。有需求者可在就近的社會服務部的地方辦公室辦理申請。直到2006年，約有31,200位案主使用 SAGA的醫療救助，並且約有4,180 人接受SAGA 現金救助。

承上論述得知，美國社會福利改革的社會價值觀念為勤勞工作 (Work)，以工作福利 (Workfare) 的取向，強調勤勞工作以解讀福利 (Welfare) 的概念。1990年代中期以後的相關法案的立法精神強調自立自助代替依賴政府。這些法案之改革精神在於幫助困苦的個人或家庭，給予一臂之力，協助之，並非慈悲救濟施捨。這個法案也改變了食物券及日常用品之分配辦法，訂定較嚴格之申請規則，防止申請者之欺騙與濫用。同時也限制了新移民所享受之福利項目，強調外籍移民來美，係為工作及發展事業並非接受政府之救濟服務。另外這個法案強調防止非婚生子女之增加，要教育領取救助福利之單親母親及未成年子女遵守社會道德規則，阻止非婚生子女之出生以減少福利經費之負擔，同時要促進安定之家庭生活。

第四節 單親家庭福利服務的啟示

TANF 的政策設計理念，運用的工作概念，嚴格的要求工作以及強大的工作激勵措施值得我們在今後的救助工作中加以學習運用。正是由於嚴格的工作活動要求，TANF 項目受助者的平均工作參加率逐年上升：1997(28.1%)，1998(35.4%)，1999(38.3%)，2000(34%)，2001(34.4%)，TANF 項目促使更多人努力尋找工作，積極參加政府提供的各類培訓，通過學習專業技能，尋找新的工作，實現經濟自立，逐步轉換到更好的工作，從此踏上職業階梯，使得依賴福利生活的人數大大減少。根據統計數據，從 1975 年到 1994 年，AFDC 受助者從 11094 萬人增加到 14226 萬人，從 1994 年到 2002 年，TANF 的受助者則從 14226 萬人降低到 5146 萬人。

美國運用資金補助的撥款形式，極大地激發了各州政府工作的積極性及方案的創新能力。以下分析 TANF 的啟示：1. 聯邦政府在進行州政府方案補助資金時，把用於工作激勵的資金、救助資金和其他服務資金作為一攬子資金等運用包裹 (package) 資金的方式撥付，使州政府擁有資金具體使用權。2. 聯邦政府再透過最後通過一系列的工作指標進行考核，並制定出嚴格且具體的獎懲措施，以針對州政府請領者予以獎懲。補助資金的運用可以用於直接救助，也可以用於工作激勵，同時也可用於對有可能進入救助範圍的邊緣群體的預防性幫助。3. 過渡時期救助亦是美國在福利給付上的一項改革。在 TANF 項目以及與其他救助項目配套設計中，對於重新就業而退出 TANF 項目者，仍可以享受一定期限的醫療救助和食品票等其他救助。讓受助者對福利的依賴逐步減少，在心理上和實際生活水平上幫助受助者逐漸走向全面自立具有實質且重要的意義。方案形式運作上並給予一定的管理經費。TANF 是一個救助項目，它有一個完整的資金來源、工作目標、評估方法及獎懲措施，責任明確，便於管理。同時為保證項目的順利、有質量地進行，項目資金中包含了一定比例的管理經費。據統計，2001

年 TANF 資金支出構成情況：(單位：十億美元)現金資助 11.1(43.6%)，工作活動 2.7(10.6%)，其他工作支持 0.7(2.6%)，孩子照顧 3.3(13.1%)，管理費用 2.6(10.3%)，其他 5(19.8%)。美國 TANF 方案自 1996 年施行迄今已滿十年，許多州透過民意調查方式，或利用行政當局現有的資料分析 TANF 的進行實施成效的評估 (Moffitt and Roff, 2000; U.S. General Accounting Office, 2000; Pavetti and Bloom, 2001; Courtney *et al.*, 2005, 鄭麗嬌, 2006: 120)。其中，Acs 與 Nelson 等學者的實證研究發現，實施 TANF 之後，接受福利救助人數有急速下降之勢 (Acs *et al.*, 2003)。

然而，低所得單親婦女的失業率仍比全體失業率為高。就理論上而言，經濟不景氣時，社會安全網應當發揮作用，以吸收更多弱勢族群的目標人口，但事實上，美國生活艱困者家庭接受 TANF 的個案數卻沒有相對成長，反而較 2000 年為少，顯示 TANF 方案在不景氣中並未發揮良好的功能，亦即雖然失業率上升，但這群雙重弱勢的目標人口群所拿到的社會救助移轉收入卻沒有相對的成長(行政院經濟建設委員會人力規劃處, 2003: 2)。因此，TANF 試圖將過去接受救助的人們從「依靠福利救助的母親」(dependent welfare mothers) 轉變成「具納稅能力且有尊嚴的生計負擔者」(dignified tax-paying breadwinners) 是福利改革政策成功的說法，明顯並不適用於經濟衰退期。

進而言之，TANF 之實施結果是否與預期制度設計的功能相符，恐怕值得商榷。有些學者則持不同看法並挑戰此一「以工作為前提」(work first) 的 TANF 福利改革成效。反對者更認為 PRWORA 改革法案雖然促使許多福利領取者脫離福利救助行列，轉而投入就業市場，然而許多人依舊貧窮，即使就業，亦是屈就低薪且醫療保險福利不佳的工作 (鄭麗嬌, 2006: 121)。Ozawa 與 Yoon (2005) 的研究甚至指出，TANF 實施後，脫離社會福利救助的弱勢者他們的經濟狀況更劣於以往接受 AFDC 的時期。換言之，更多的單親家長雖然較以往更加努力地工作，但 2001 年時經濟不景氣，已經造成技術層次較低員工更多的失業 (鄭麗嬌, 2006: 121)。誠如鄭麗嬌 (2006: 134) 對 TANF 制度提出的改進建議，各

州應致力於對抗經濟衰退時的資金準備，以便在經濟衰退期發揮救助功能。

在美國，鼓勵單親家長就業的目的也是為了減少對福利的依賴，以工作福利（workfare）的策略要求單親家長外出工作，否則即取消資格，但國家並未有積極的就業政策協助單親家長就業。因此即便單親家長有工作動機，但由於勞動市場結構的問題，找不到足以維持生計的工作，致其仍處於貧窮（林萬億、吳季芳，1998）。再而，在美國，非婚生子的婦女長期來一直是福利爭議的焦點。1984年，現為美國企業研究院（American Enterprise Institute）院士的莫瑞（Charles Murray）認為，當時稱為失依兒童家庭扶助（AFDC）的福利救濟，日益慷慨且隨手可得，導致了婦女當家的家庭數目大量成長。在2004年，非婚婦女的生育數已將近150萬，其中1/4是青少年。自2000年，第一次生育的非婚婦女人數每年平均至少有65萬人，但其中只有少數人具有足夠的資源，能夠好好撫育小孩。貧窮的單親媽媽人數在TANF生效前就已經開始下滑，而且持續下滑到2000年，之後才又開始增加，持續到現在。儘管如此，單親家庭仍然比TANF實施前還窮。透過這幾年TANF的推動，是否讓單親家庭與小孩的生活變得更好的可能性很低。此外，TANF的規定除了比改革前的福利給付還嚴格之外，同時也希望透過教育與諮商激勵婚姻並阻止未婚懷孕。但是，TANF就像之前的AFDC一樣，對於未婚母親生育並沒有顯著影響。

第四章 英國單親福利服務措施

在英國，單親的原因包括婚姻破裂、分居、離婚，但未婚生育的比例有增加，有四分之一的生育是來自未婚生育，這其中有三分之二是屬於穩定同居狀態 (Bradshaw & Millar, 1990)。其中，有 17 萬個為單親家庭父親所組成的家庭。英國約有 180 萬單親家庭，佔總家庭數之四分之一³，其中照顧約 300 萬名兒童。單親家庭面臨了經濟、兒童照顧、健康、人際關係等困境，尤其貧窮問題受到英國政府重視。根據統計，44% 的單親家庭一週的生活費低於 200 英鎊 (約新台幣 1 萬 2,400 元)，其比例高於其他類型的家庭 (同居配偶家庭為 13%，婚姻關係配偶家庭為 7%)。另外，統計數據也顯示 42% 的貧窮兒童來自於單親家庭。英國政府宣示在 2010 年時必須減少一半的兒童貧窮數，並於 2010 年時達到 70% 的單親父母進入職場。

第一節 單親家庭福利的政策與法令

英國針對單親家庭推動相關政策，其中，英國政府以「工作替代福利」(welfare to work) 的政策理念進行福利改革，以 1997 年「單親家長的新政」(New Deal for lone parent) 為協助單親家庭的主要政策。英國一方面鼓勵單親家長就業，以提高生活水平，脫離貧窮，另一方面亦關注兒童的福祉及單親家長的特殊需要。讓「工作」、「兒童」及「家長」三方面均受到重視，以便締造了「家庭友善」的政策成效。其中，單親家長出外就業的數字，並沒有因為政策寬鬆而減少，反而因就業配套完善、子女得到適當照顧，以及其他社會政策和法例的扶助，例如稅務優惠、最低工資保障等，使單親家長得到更大的支援，有利於重投勞動的行列。英國工黨推出一系列的新政策中，針對單親家長的新政也於 1997 年推出之後，分別於 2004 年及 2006 年有所修正 (New Deal for Lone Parents 1997, 2004, 2006) (Department for Work and Pensions, U. K. Government, November 2001 & 2004 & 2006)。在英國，有就業才有報酬 (Making work pay) 是新工黨執政後為了減低

福利依賴而提出的策略，尤其是針對單親家庭，透過增加在兒童照顧上的財務支持，降低無工作的單親家長對福利的依賴，用工作家庭的稅額扣抵（Working Family Tax Credit）來取代家庭扣抵（Family Credit），以使福利支出最小化，就業率最大化、提升女性的社經地位、改善兒童的生活條件（Gray, 2001）。

誠如 Murphy 在「兒童貧窮行動與融入研討會」（Inclusion and Child Poverty Action Group）中提及，協助單親家長就業的重要任務之一是在於減少兒童貧窮，尤其單親家庭比一般兒童有超過三倍的機會處於貧窮狀態。

第二節 執行單位

英國目前主要由 Department for Work and Pensions 部門統籌單親家庭相關的福利。尤其，英國強調以就業為核心的協助模式，更強化了透過就業的相關配套以取得服務。其中，Jobcentre Plus，就業強化中心在於協助人們重返職場，並提供您在求職中所需之技能及信心。您在加入時會被要求同意一項符合個人特定需求之訓練計畫。您的計畫或許會包含針對特定工作之訓練取得國家職業資格（NVQ）所從事之工作、實際工作經驗，或是可能是混合上述所有類型。

第三節 單親家庭福利服務措施

一般而言，只要您監護的兒童（您無須為兒童之父母）尚未成年，且您未與配偶同住，就業及退休保障部（the Department for Work and Pensions）與女皇陛下稅務海關總署（Her Majesty's Revenue and Customs）（近日國稅局與海關合併後之新名稱）將把您列為單親。¹單親係指喪偶、離婚、分居或未婚人士。如您暫時與伴侶分開，則不具請領單親福利之資格。福利措施依個人情況及您所請領的福利而有所差異。

壹、支持單親家庭的進程

- 一、NDLP 擴充提供服務予所有無工作或每週工作少於 16 小時以下的單親家長；
- 二、十位單親家長中有九位表明他們想要就業（不論現在或未來），因此，WFI

可確保所有可能的機會提供給這些單親家長。WFI 可將勞動市場服務引入並激勵案主朝向工作努力；

三、兒童照顧經理 (Childcare Partnership Manger)：主要配置於每個就業強化中心 (Jobcentre Plus District) 以確保每位有兒童照顧需求的尋求工作者可進入兒童照顧服務。

四、就業區域 (Employment Zones, EZs)：擴充單親家長進入就業區域，以協助長期失業的單親家長。

五、成人職業學習與就業訓練：為擴充 NDLP 的參與，提供單親家長廣泛的以工作為中心的訓練及特定性的訓練；

六、顧問制：透過提供具保密性的督導與支持，以增加單親家長克服多重障礙；

七、兒童照顧補助：協助工作時數低於 16 小時的單親家長減低兒童照顧成本；並且激勵單親家長從事部分工時的工作以使其更接近勞動市場；

八、訓練獎勵金：為激勵單親家長參與訓練並使其所從事的工作更接近就業市場特別提供每週 20 磅 (約每週 1200 元台幣) 額外的訓練獎金。

貳、單親家長的新政 (NDLP)：結合就業、兒童與福利服務為一體

單親新制 (簡稱為 NDLP) 是政府為協助願意重返職場的單親父母的主要方案。提供個人顧問，除推介工作外，就個人需要分析單親家長的需求及資源以訂定個人化工作計畫，包括指導如何領取各項補助、提供抵稅、貸款等財務方面建議 (以電腦系統計算) ..等，進入職場後並會追蹤輔導 3 個月。將單親家長之托育需求納入考量，在接受職業訓練或求職的過程，提供兒童照顧費用補助，並有一名兒童照顧經理，協助提供當地兒童照顧機構資訊 (內政部，2006:10)。補助項目彈性，除提供職訓補助、托育補助，也會對於求職所需的各項雜支提供補助，例如：報考駕照費用、治裝費等，也可以在訓練或求職前一週預領托育費用。同時，遊說雇主提供彈性工作環境，使單親家長可兼顧工作與子女照顧問題，為提供部分就業困難的單親家長工作機會，甚至補助企業一年的薪資，以提高雇主進

用的意願。尤其，於 2006 年 10 月新的 NFLP 中提出下一階段的工作任務包括：

(1) 協助單親家長進入職場並脫離請領福利給付的行列。

(2) 為加速整體效益，2006 年新修正的 NDLP 並將給單親家長在所請領的最高福利給付額之上每週多加 20 磅(約 1200 元台幣)的協助。這修正案已於今(2007)年開始執行。

(3) 對於須照顧 11 歲及以上兒童的單親家長可以參加「與工作相關的活動方案」(Work Related Activity Premium, WRAP)。同時，若他們可能循序政府建議步驟強化自己進入職場的能力，將每週予以 20 磅的協助。

(4) 參與 WRAP 的單親家長將有個人顧問從事每 3 個月一次的「工作焦點訪談」(Work Focused Interviews, WFI)。

一、資格條件

倘若您符合下列資格，便可加入單親新制：

1. 為單親父母；
2. 年滿 16 歲
3. 有 16 歲以下的被撫養子女
4. 領取所得補助或是未在職；或是
5. 每週工作 16 小時以下；以及
6. 非尋求政治庇護者（除非您有例外的停留允許，或是具有難民身分）。

二、服務措施

透過單親新制單親家長可獲得的協助包括：

1. 重返職場工作的財務補助

您的個人顧問可以針對您重返職場工作於財務成本方面提供補助。此一補助乃透過不同型式提供。

2. 補助面試成本

倘若您出席與單親新制顧問之會談或雇主面試，所需之交通費用將可透過「面談旅運」(Travel to Interview) 方案加以補助。若您所使用的是登記在案或

經核准的兒童照顧業者，就此您亦可請領因親赴面談所需之兒童照顧成本。

3. 工作資助金(Job Grant)

倘若您已經請領特定資格福利（求職者津貼，Jobseeker's Allowance）、重殘津貼（Severe Disablement Allowance）或失能福利（Incapacity Benefit）達 26 週以上，而當您重新任職於每週 16 小時以上的工作時，亦可符合價值每週 250 英鎊（約 15,600 元台幣）的工作資助金，並同時具有資格接受四週的租金或貸款利息之額外補助。

4. 協助找到兒童照顧業者並補助費用

若單親家長認為需要兒童照顧業者以返回職場或接受訓練，您的顧問可以提供當地的選擇方案以協助尋找兒童照顧處所。針對單親家庭父母就業時，需提供子女照顧問題解決方案，以協助單親家庭父母能在無後顧之憂的情況下進入職場，建議針對其就業前半年給予育兒津貼：0-2 歲每人每月補助 1 萬元；3-6 歲每人每月補助 7,000 元；7-12 歲每人每月補助 5,000 元（內政部，2006:27-28）。

5. 協助尋找並支付訓練費用

若單親家長的個人顧問，皆同意一項對您就業預備有所助益之訓練課程，有則機會請領：

- 訓練成本補助，包括設備及書籍：
- 補助訓練期間之兒童照顧成本（請參考第 499 頁「協助找到兒童照顧業者並補助費用」）；以及
- 只要您每週受訓 2 個小時及以上，便可獲取一般補助以外的額外「訓練獎勵金」（15 英鎊）

6. 單親專案顧問裁量基金（The Advisors Discretion Fund）

個人顧問可在一年內斟酌的在 100 鎊內補助單親家長在求職時所須的成本。其中包括支付托兒所保證金以及為面試而添購新裝。

三、以工作為中心的服務模式

以工作為中心的服務模式，以單親家庭的兒童年齡及其就業意願進行不同的服務策略，詳如圖 4-3：

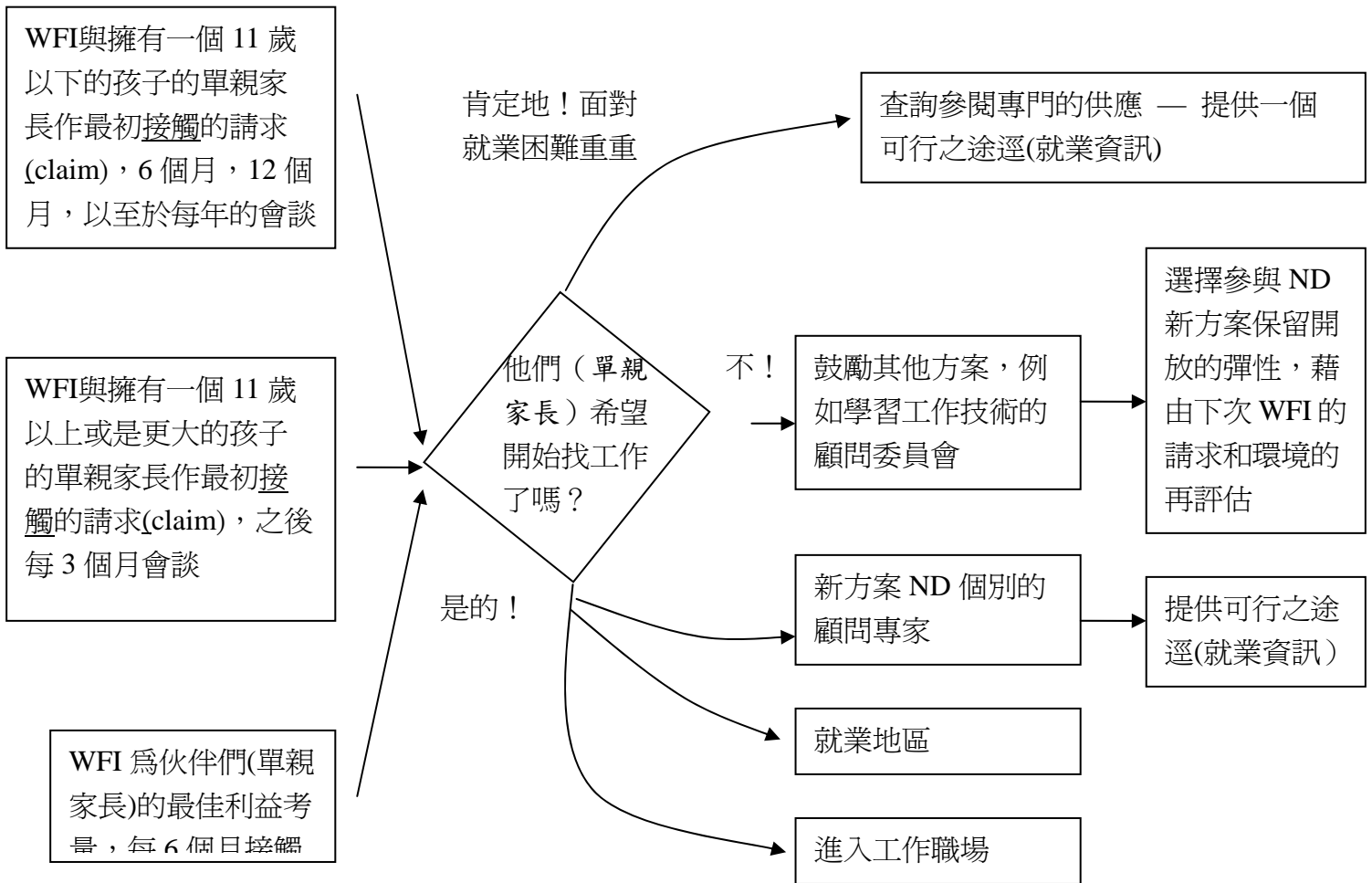


圖 4-1 協助單親家長的策略圖

1. 社會診斷：單親家長的家庭情形

WFI 主要立基於為伙伴們(單親家長)的最佳利益考量做為服務宗旨，會於每 6 個月接觸一次單親家長。其中，WFI 可以對一個 11 歲以下的孩子的單親家長作第一次的會談，並於 6 個月、12 個月進行工作會談，以至於每年的會談服務；再而，對於有一個 11 歲以上或是更大的孩子的單親家長作第一次的會談，之後每 3 個月從事會談服務。有關會談機制的規劃主要以單親家庭中的兒童年齡為處遇時間點的考量，詳見圖 4-2。



圖 4-2 新會談機制的規劃

2. 了解工作意願，並提供服務

WFI 依單親家長希望找工作的意願從事不同的服務。對於還在考慮就業途徑者，提供查詢服務，並提供一個可行的就業資訊；再而，對於目前沒有就業意願者，鼓勵其他方案，例如學習工作技術的顧問委員會，選擇參與 NDLP 新政保留開放的彈性，藉由下次 WFI 的請求和環境的再評估；最後，針對新政個別的顧問專家，提供可行之途徑與就業資訊。

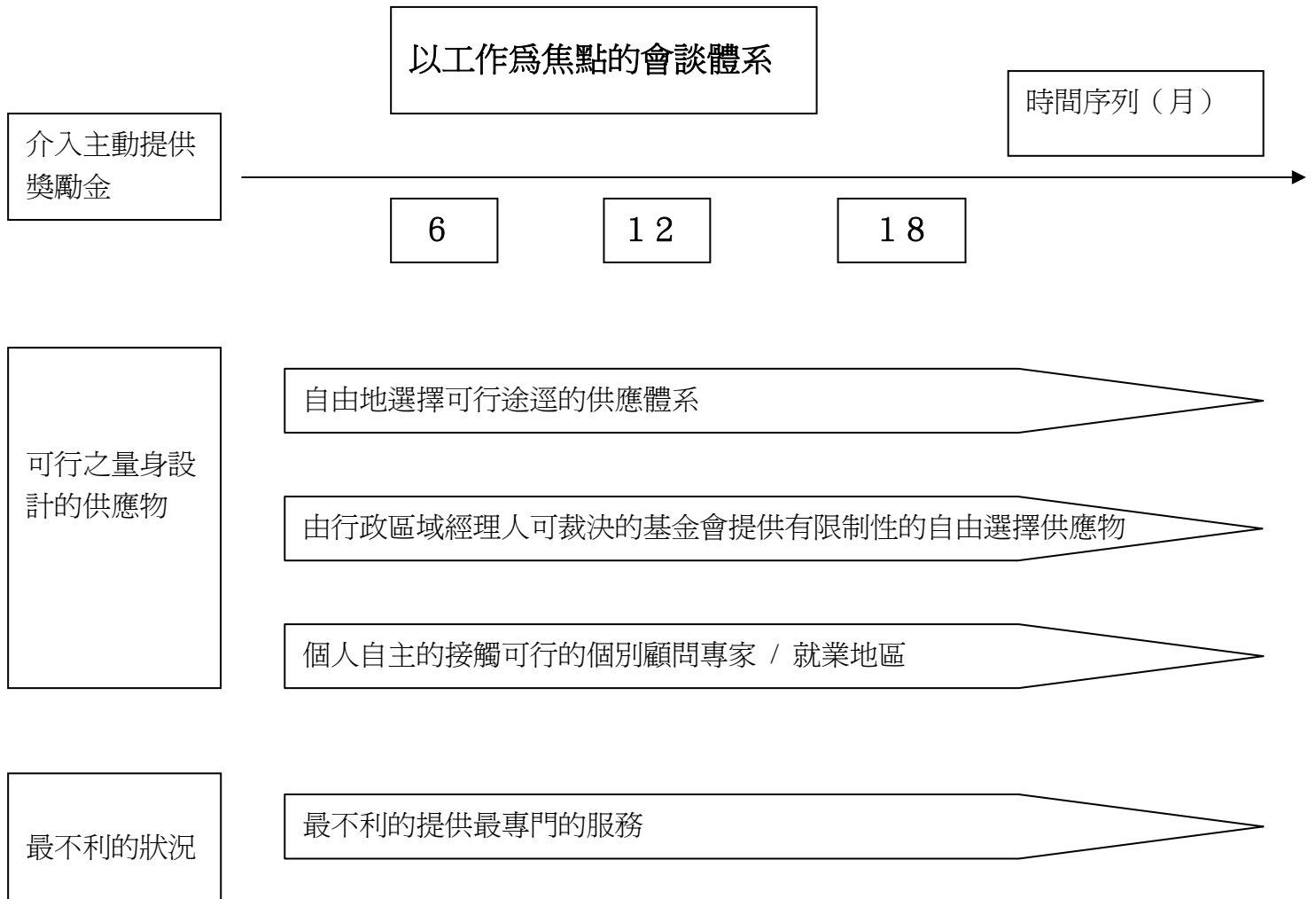


圖 4-3 以工作為焦點的會談體系

四、個人顧問

當您參與單親新制時，將會與一位當地就業強化中心的單親個人顧問會面。在與個人顧問的初次會談中，他們會解釋單親新制所提供的內容，並與您依同討論您的現況及目標。在會談結束時，您跟您的顧問會同意更進一步的行動計畫，並安排後續的會面以助計畫有所進展。加入單親新制將不致於影響您的福利補助（儘管單親家長可以收到額外的財務協助）。單親新制並不代表您必須求職-而且您可以隨時退出本方案。

一位個人顧問可以提供各種協助及建議，包括：

1. 協助您求職並作好職前準備；
2. 協助您釐清重返職場工作的好處，並充分解釋所享有之福利；
3. 協助您找到有助於重返職場的訓練，並支付費用；
4. 協助您找到兒童照顧業者，以及於受訓或求職期間所需的兒童照顧成本；
5. 就重返職場之成本提供財務協助；
6. 於申請補助到實際就業的過度期間，提供其所需之補助。

此外，個人顧問還可透過下列方式以補助您的兒童照顧費用：

1. 兒童照顧補助方案 (Childcare Assist scheme)：從 2005 年 4 月起，此方案將開始補助工作前一週於登記在案，或經過核准的兒童照顧業者之費用，以協助您為子女找到新的安頓處所。您必須開始每週工作 8 小時或以上，而且必須自己親自做好這些安排。
2. 在您親赴面試時的補助兒童照顧費用。
3. 在您接受訓練或出席其他經個人顧問核准之活動時，每名子女每週可請領最高 135 英鎊的成本，或兩名及以上子女每週可請領 200 英鎊。若您需要每週五天以下的兒童照顧，則可請領最高每天每名子女 27 英鎊，或是兩名以上 40 英鎊之補助。
4. 顧問裁量基金：顧問可以針對單親家長的需求，評估「重返職場工作的財務補助」。
5. 倘若你決定接受每週 16 小時以上的工作，便可請領兒童照顧津貼 (Childcare Subsidy)：該工作必須支薪，並於您加入單親新制以後開始，而且預期領取至少 5 週以上。補助金額最高為每週每名子女 67.5 英鎊，或是兩名及以上子女 100 英鎊。您僅可於 52 週的休假期間，請領兒童照顧津貼。

當您與個人顧問會面時，您可針對自己欲進行之訓練課程給予建議，或顧問亦可推薦您接受就業強化中心所提供之訓練。例如，當您加入單親新制時，便可

隨即加入成人職業學習 (Work-based Learning for Adults)。當個人顧問在決定您的訓練課程是否可接受補助時，他們會考量該項課程是否有助於您的求職，例如：

1. 是否有助於新資格之取得？
2. 該方案在協助民眾求職方面，是否有一定的成功率？

目前透過單親新制以補助訓練課程方面，尚設有一些限制：

1. 您必須接受每週至少 2 小時的訓練課程，以請領訓練獎勵金。
2. 訓練補助只得為期一年。

參、住宅津貼

對於大部分擁有自有住宅的單親家庭，僅會補助部分住宅費用，其費用相當於房貸利息、修繕及住宅修繕貸款的利息，以及土地租賃費等。若為租屋情況則可申請住宅津貼。基本上，住宅津貼申請都要等一段時間。等待期的長短則視情況而定，包括何時提出申請，以及何時協議費用付款。如果是在 1995 年 10 月 1 日之後才協議支付房貸或其他住房費用，必須等待申請後三十九週，才能獲得 100%核准費用補助。如果您是在 1995 年 10 月 2 日之前（有些個案是在 1995 年 10 月之後，貸款償抵此日期之前所貸的款項），那麼等待期就比較短（內政部，2006:154-155）。申請九週後的連續十八週即可獲得 50%的補助，申請後 26 週便可得到 100%補助。要是您因伴侶死亡或遭遺棄而申請所得補助，或您所照顧的人已經申請或領有護理津貼或中高級殘障生活照顧津貼（或過去八週以來一直如此），同樣也適用較短的等待期。

除了以上的規定之外，可提早獲得資助的資格主要有二：1. 以前請領過所得補助，並接受住房費用資助直到開始工作為止。那麼只要一旦停止工作，並在 52 週內再次申請所得補助，即能獲得房貸利息之資助。2. 單親家長的前任伴侶以前為家裡申請過所得補助或求職者所得津貼，而單親家長在分手之後 12 週內便提出申請，那麼先前的申請將可折抵等待期。

第四節 單親家庭服務模式案例

以下針對單親家庭服務模式在推動歷程中，為使單親家長易於理解所進行的簡易說明，以下針對三個推動服務模式的案例進行討論：

壹、範例一 協助單親家長從事與工作相關的活動案例

活動類型	例子
工作嘗試期	試驗性的工作 建構具自願工作動機者 為自雇業者作準備
進行就業能力培養	單親家長的新政 基本技術訓練 建立信賴關係 引導員/指導員 就業市場導向/雇主的覺醒 給予健康管理，例如 NHS「專家-病人」方案 給予與工作相關的訓練 擴大就業安排方案與外在訓練方案
尋找工作/就業方向的協助	個人顧問介入協助 提供資訊、建議與指南 提供外在機構資訊網絡 發展獨立就業能力

貳、範例：幫助單親家長宣導手冊

一、為甚麼我們（單親家長）需要作改變？

- 我們想要幫助單親家長就業，因為如果他們能開始賺錢，那麼他們的生活會過得比較好，相對的他們的孩子也是。

政府論述：

- 很多單親家長貧窮是因為沒有工作的關係，我們知道如果對這種情況不去做甚麼改變，他們將一直留在貧窮中。

服務使用者的想法：

- 你們同意政府需要給單親家長更多幫助。
- 幫助單親家長重返工作需要花相當長的時間。
- 許多單親家長因為需要照顧子女而不願意去工作。
- 單親家長需要有允許他們子女得到足夠照顧下的工作場域。
- 我們應該確定雇主們可以真實幫助單親家長滿足此需求。

二、更多的兒童照顧服務

政府論述：

- 我們必須確定確實有好的兒童照顧中心可以提供服務給有最小子女或是學齡子女的單親家長。
- 我們知道單親家長會擔心當他們外出工作時，孩子會發生甚麼事/安全問題。

服務使用者的想法：

- 我們必須有有好的兒童照顧中心提供給那些想要重返工作崗位的單親家長。
- 單親家長會想要在工作前就能知道那裡可以找到好的兒童照顧。

參、範例三：單親家長的新政宣導手冊

一、單親家長新政的理念

政府論述：

- 新政方案是為了幫助單親家長終止福利救助並進行就業準備之計畫。

服務使用者的想法：

- 若他們沒有正確的工作技能，你們擔心新政方案將無用，。
- 你們認為我們沒有足夠的資金可以投入新政方案以協助這麼多的單親家長。

現在我們要做甚麼？

- 我們正著手嘗試與了解運用新的協助方案幫助在某些地區的單親家長。

政府論述：

- 我們希望至少每六個月能和單親家長談談他們情況，以及我們如何幫助他們準備就業。

服務使用者的想法：

- 並不是每個單親家長都適合「談」(talk)的這種方式。

現在我們做甚麼？

- 我們同意我們必需小心的選擇「談」的正確時間點。
- 我們不會在他們不想談的時候請他們來「談」/諮詢。

二、我們做甚麼能使單親家長更好？

政府論述：

- 我們希望從就業強化中心(jobcentre plus)給單親家長更多協助。

服務使用者的想法：

- 你們認為我們沒有足夠經費可以支持就業中心去協助每一個想要工作的單親家長。

現在我們做甚麼？

- 我們同意就業中心對單親家長不是總是最好「談」/培訓的場所。
- 我們尋找其他能和單親家長「談」/培訓的地方。
- 我們會確認在就業中心有正確的訓練可以幫助單親家長能把工作做好。

政府論述：

- 我們會給家中有 11 歲以上子女並且正進行準備重返職場就業之單親家長額外的津貼補助。

服務使用者的想法：

- 我們會主動給予更多的幫助對於這些單親家長(有些人建議每週提供 20 英鎊的補助)。
- 當然子女年齡不是這項服務之絕對決定性因素，但基本上是大約在有 11 歲

和以上子女之單親家長。

- 有些人建議只要是列為新政方案服務之單親家長，新政方案協助有多久就應該給予這項額外的補助津貼就有多久。

現在我們做甚麼？

- 我們現在要嘗試去對某些擁有 11 歲以上子女之單親家長進行此項服務措施。
- 我們會小心留意去瞭解此謂「11 歲的子女」是否是一個正確的年齡選擇點。

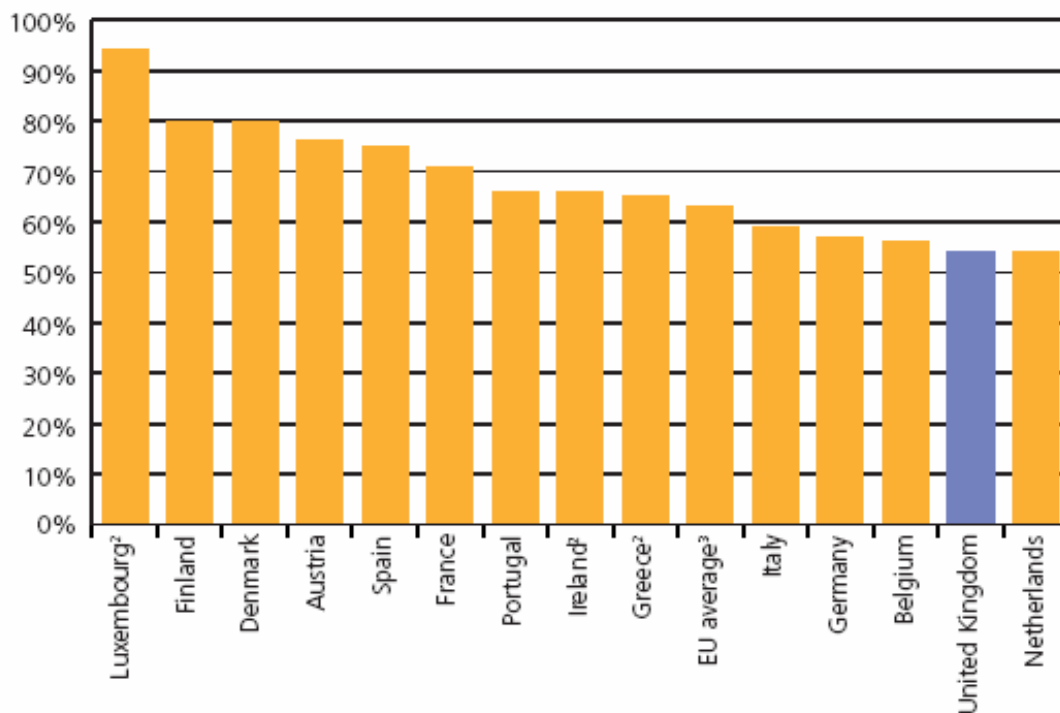
第五節 單親家庭福利服務的啟示

單親家庭福利服務主要以重建單親父母之生活自信心為導向，提供相關福利服務（包含津貼及子女照顧等）及多元資訊提供（包括財務管理、情緒支持及就業資訊等），促使其具備信心、相關技巧及正確觀念，使其提升生活能力，創造自己的就業機會。NDLP 的政策對單親家庭有以下實際效益（內政部，2006:38）：有效提升單親家長的工作率（從 1997 年的 45% 提升到 2006 年的 56%）。利用抵稅優惠讓出去工作比在家中有更優惠的待遇。並提供單親家長子女照顧（每週工作超過 16 小時即提供免費托育）與薪資補貼的協助，以維持基本生活水平。

儘管如圖 4-4 顯示，在 2003 年英國單親家長就業率仍低於歐盟平均值；同時單親家長較一般有兒童的雙親家庭更不願意進入職場；而也使得單親家庭居住於低所得家戶，也因此明顯衝擊了政府在處理兒童貧窮的措施成效。但是，NDLP 實施前後單親家長就業率成長 11%，已達 56.6%；這也是英國有史以來單親家長就業率最高點，亦即已有一百萬個單親家長進入職場，相較於 1997 年，NDLP 實施前多了 31 萬 8 千多人。其中超過 45 萬 8 千位單親家長在 NDLP 的協助下就業。同時實施前後單親家長請領救助的比率下降，相較於 1997 年，領取所得支持方案的單親家長已少了 23 萬人（詳見圖 4-5）。其中，單親家庭中有少數是領取疾病或障礙或求職津貼（jobseeker）；另外，有些單親家長由於年紀最小的兒

童到達 16 歲，而將領取所得支持方案已轉至領取失能給付（incapacity benefits）。

Figure 3.1: Employed lone parents aged 25 to 49 in 2003¹



Source: Eurostat

Notes: 1 Figures are for all lone parents aged 25 to 49 in employment in 2003, excluding those who are self-employed.

2 Unreliable or uncertain data.

3 Eurostat estimate.

圖 4-4 25 歲到 59 歲單親家長就業情形的跨國比較，2003

Number of lone parents receiving Supplementary Benefit/Income Support 1979–2003

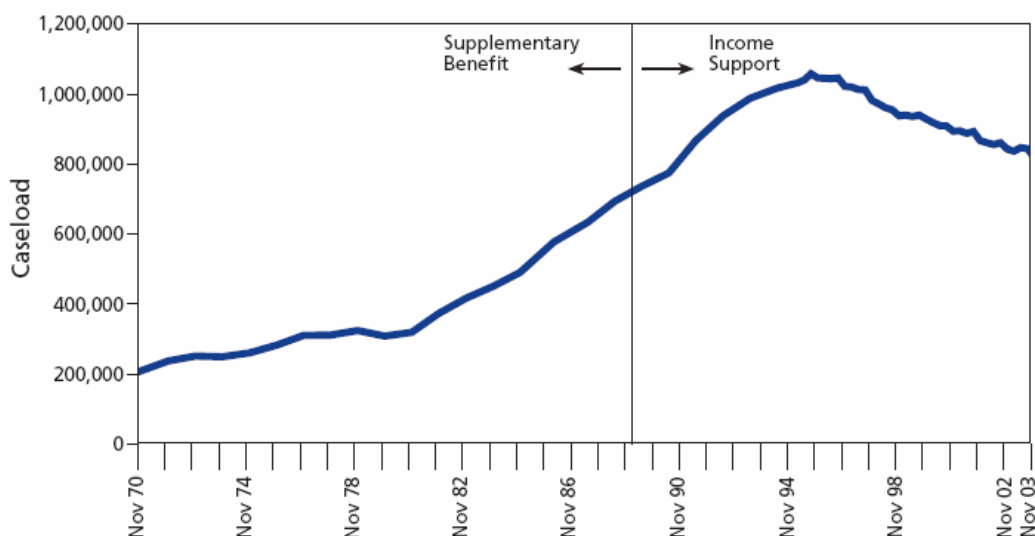


圖 4-5 單親家長接受補充性給付/所得支持的人數：1979-2003

同時，有些就業者主要以部分工時制的服務業為主（如超市、加油站、餐飲業），所獲取的薪資並不高。而且，個人顧問有時為求使單親家長儘快就業，會忽略提供充分的輔導及提升工作技能，使得單親家長在就業前未能有足夠的訓練及發展與工作有關的技能。最後，單親家庭逐年提高，政府想讓單親子女脫貧的目標一時還達不到。

儘管英國的 NDLP 仍有需要改善的地方，他們在推動 NDLP 仍有以下幾個經驗值得我們反思：

一、各領域專業人員的運用與資料庫的建立

對於進入協助推動單親家庭福利的工作，尤其是單親家長新政，包含了許多跨領域專業人才的運用；其中包括，兒童照顧經理、個人顧問、社工員、就業訓練部門及人力資源等方面的專業者。例如， Parentline Plus 運用有親職經驗者、加強工作人員的訓練及運用資料庫的建置協助非專業人員資料蒐集，以提供諮詢服務（內政部，2006:50-51）。其中，機構認為社工員的訓練應更加強對親職角色、技能、心理等的理解，讓會談更具建設性，並朝向建構資料庫之方向進行，並能

透過資料庫建置協助工作人員了解資源及協助服務對象。

二、運用研究數據支持倡導依據

英國的政策制定及執行方案情形必須立基於足夠的資料，因此發展資料庫及針對單親問題進行研究。同時強調證據導向（evidenced-based）的政策模式推動服務方案。例如 Working Families 致力於各項研究，並以研究數據支持倡導，以說服政府與雇主。這是非常值得台灣倡議機構的學習，不只停在現象之描述、而是更積極提出研究數據支持倡導的主軸。

三、建構伙伴關係推動單親服務

英國不論官方或民間，對於單親家庭政策與服務，均以整合各領域不同單位的專業共同提供服務為特色。舉 NDLP 計畫為例，服務內容提供就業媒合、職前準備、職前訓練及補助、謀職津貼、貸款補助、兒童照顧協助與補助、工作扣抵稅額等部份，範圍涵跨社政、勞政、幼托、財稅、教育等不同領域的資源，以網路支持的觀點協助並鼓勵單親父母就業。儘管此次參訪機構中有許多民間團體對此計劃提出批評，但不可否認政府對於提升單親父母就業率的成效與努力。

四、英國企業於單親家庭就業政策之落實上，扮演重要角色

近年來歐美國家的企業，尤其是大型企業，已將企業之社會責任納入其營運思考中，且運作方式之多元，以不單僅限於企業盈餘的補助，還包含企業人才、知識技術的投入與提供等。此次參訪，看見政府透過獎勵措施鼓勵企業聘用失業者（如補助在職訓練費用、賦稅減免等），鼓勵企業支持新政；並且企業本身也與民間團體合作方案（如眼界方案、M&S 方案），發揮企業之社會責任。

五、個人顧問的設立是促使新政方案成功的最大因素

NDLP 的執行，確實提昇單親家長就業。此方案成功的最大因素，為個人顧

問 (Personal Adviser) 的設置。單親失業者加入新政的方案之後，就會配置一對一的個人顧問 (Personal Adviser)，並進行「工作焦點的會談 (Work-focused interview)」；藉此會談，單親家長可申請各種津貼補助，若單親家長決定加入新政，個人顧問針對單親家長的不足與需求，制定個人化工作計畫及個別化的服務模式。

第五章 瑞典單親福利服務措施

傳統的家庭正處在解散的過程中，與 20-30 年前相比，今天配偶雙方離婚更為普遍。許多離婚案件的發生導致了大量單親家庭的產生。兒童生活在單親家庭中，約 20% 的單親家庭擁有 1 個或更多的孩子。事實上，單親家長生活在壓力之下，如經濟、就業以及兒童照顧等壓力之下。單親家長和那些未曾經歷這種壓力的父母相比，在子女年幼時需面對更大的風險。擁有子女的單親家庭可支配所得也比雙親家庭為低。因此，北歐國家在某種程度上針對單親家庭提供更多的社會津貼。在瑞典，社會福利給付在單親家庭所得中所佔比重比雙親家庭要高。在瑞典，兒童享受政府提供的資助。換言之，單親家庭除了享受一般的兒童津貼外，同時還享受額外的兒童津貼。尤其，透過住宅津貼與兒童補助也縮小了單親家庭與雙親家庭收入的差距。另外，對那些沒有其他收入來源的單親家庭提供住宅及所得協助，以保障最低生活支出。以下針對單親家庭的政策與法令以及福利措施進行討論。

第一節 單親家庭的政策與法令

瑞典社會經濟高水平發展和政治制度的特點決定了其較高水平的社會保障制度。瑞典社民黨是瑞典長期以來的執政黨，一貫採取「實現充分就業，收入公正分配，共同富裕，人人價值平等」的社會政策。以這一政策為基礎，瑞典對全體國民實行普遍、全面的福利保障。瑞典的社會保障體系內容廣泛、細緻而繁瑣，分為三個保障安排：公共保障安排、集體協議保險安排和私人協議保險安排，後兩項是對公共保障安排的補充（張雪真，2004）。對北歐國家而言，照顧兒童是父母與國家共同的責任，因此，針對單親家庭提供普及性的兒童津貼與家庭津貼（family allowance）。大部份單親家庭會從社會移轉性福利獲得補助，其中有六成以上來自家庭津貼（周雅萍，2006：42），其次分別是住宅津貼及失業津貼。

瑞典的社會津貼主要是以兒童與其家庭為對象的津貼。亦即在社會福利制度中，當個人發生一定事情時，由公營主體支給各個人的一切津貼。同時，瑞典除提供普及式的兒童津貼（child allowance）之外，亦針對喪偶的單親家庭中的兒童及其他原因導致單親家庭的兒童提供特殊兒童津貼；其中，喪偶的單親家長與12歲以下子女同住者亦有權領取普及性遺屬年金（吳來信、廖榮利、郭璦濼，2005）。

瑞典的單親母親與單親家庭是歐洲國家比率最高的，它同時也是歐洲同居比率最高與結婚比率最低的國家。瑞典的單親家庭多半是來自未婚（但主要為同居）及離婚。瑞典政府的社會給付相當優渥，若單親母親不工作且有兩個小孩，即可以自政府移轉系統獲得相當於製造業工人平均收入的給付。因此，瑞典單親家庭並不窮，只有8.3%的單親家庭的兒童是貧窮的（雙親家庭兒童是4.4%），僅次於挪威，是歐洲國家次低的。此外，單親母親被期待去工作，其勞動參與率相當高，與已婚婦女相近（約85%），單親家庭有其基本的給付系統外，再加上工作收入，故其生活並不比雙親家庭差（Kameran and Kahn, 1988）。

瑞典推動單親家庭福利有一個重要法案為社會服務法（Social Service Act）。這法案於1982年實施且經過幾次的修正，但在基本原則與目標皆相同。在2002年瑞典的社會服務法案重新再修正（Socialstyrelser, 2002）。在2002年的法案中則有一些重大的改變：

1. 單親家長有更多的權利參與救助服務的決定；
2. 社會服務的提供必須以形成兒童照顧計畫為主軸；
3. 犯罪見證人及其親人應得到支持與救助；
4. 新法案重新指陳老人及身心障礙照顧費用議題；
5. 更嚴格的督導機制。

整體論之，有關新修正的社會服務法，瑞典政府對兒童、須照顧親屬的父母有更多的協助責任。

第二節 執行單位

瑞典議會是最高權力機構，負責制定社會福利架構，及通過社會福利相關法規。在推動社會福利（尤其是和單親家庭有關）的相關行政部門，衛生和社會事務部（Ministry of Health and Social Affairs）負責社會福利和健康醫療方面的事務，工業、就業和交通部（Ministry of Industry, Employment and Communications）負責與勞動環境相關的事務。另外，國家社會保險署（National Social Insurance Board），其下屬的全國 21 個省區的保險辦公室直接向公眾提供保險和各種補充性的服務；國家勞動力署（National Labour Market Board）主要負責失業保險事務。全國共有 39 個失業保險基金，這些基金與工會有密切聯繫，負責管理失業保險業務的單位為失業保險基金聯合會（Federation of Unemployment Insurance Funds）。

有關單親家庭福利服務的部分，則由國民健康和福利廳主導，主要針對單親家庭的服務、兒童照顧等提供服務。市政委員會（Municipal Council; Kommunfullmaktige）主責對社會服務的分工，並可另組諮詢組織（committees）推動服務的行政工作。同時，為執行社會服務並處理福利爭議與申覆案件，瑞典成立縣市政府行政法庭（the County Administrative Court）以針對服務法令爭議個案進行處理。

第三節 單親家庭福利服務措施

瑞典福利體系、衛生醫療和社會服務費用相當於其 GDP 的 36%，其中社會保險體系（包括失業保險和家庭津貼）占 GDP 的 20%。在社會保險的總支出中，養老金佔 49%，疾病和殘疾補貼佔 24%，失業補貼 9%，家庭和兒童津貼 13%，剩餘支出主要在與辦理勞動市場相關服務所需的支出以及行政管理費用。尤其，瑞典對有兒童家庭的政策，構成國政的重要支柱。其中，著眼於兒童本身的制度，

就有作為兒童撫養費用補助制度的兒童津貼、延長津貼、獎學津貼、房屋津貼；為彌補因監護兒童而收入減少的有父母津貼；對孤兒或單親家庭的援助性者，有預付撫養津貼（兒童扶養津貼）及兒童年金。瑞典針對有兒童的家庭，不論是否為單親家庭，有以下的福利措施（張雪真，2004:126）。

1. 一般的援助

○稅制（所得扣除、稅額扣除）

○兒童津貼、延長津貼、獎學津貼

2. 為發生特定事情而準備的事前預防性經濟援助

○父母津貼：包括兒童出生所支付的父母津貼以及因臨時性照護兒童所支給的父母津貼。

○兒童年金（基本年金、附加年金）

○照護津貼（特殊兒童扶養津貼）

屬於這個領域的制度，除預付撫養津貼外，分別構成醫療保險的一部份（父母津貼的情形），或年金保險制度的一部份（兒童年金與照護津貼等）。

3. 對於收入階層的經濟援助

○住宅津貼

○社會津貼（生活保護）

壹、稅制減免措施

瑞典的家庭政策旨在使有子女與無子女家庭的生活條件基本相當，支持家庭將工作與家庭責任較好地相結合，另外對單親家庭經濟較差狀況的家庭給予特別的協助。在單親家庭政策中，瑞典稅制扮演重要的角色。現行瑞典稅制，以兒童為直接、間接對象的扣除制度者，有所得扣除的扶養費扣除（Underhående）與稅額扣除的單親家庭扶養扣除（Skattereduktion för ensamstående），以及無工作配偶扶養扣除（Hemmakereduktion）三種（張雪真，2004）。瑞典在 1986

年之前，曾有針對單親家庭的稅制中有無工作收入者，在所得扣除則有不同的措施。單親若有工作收入，補助費用則為扣除相關費用之後淨所得的 25%；扣除方式則可從課稅所得中扣除後再計算實際扮演兒童扶養時可扣除。目前在稅額扣除上，單親家庭扶養扣除制度，主要以扶養未滿 18 歲兒童的單親家庭，給予年額 1,800 克朗稅制扣除額。

貳、財政補助

有關財政補助的額度主要依國民生活水準訂定，基本上包括住宅、家戶用電，尋求工作所需旅費、房屋險以及失業給付等。至於補助額度仍需經過資產調查，並評估個人的需求與成本進行決策。

參、兒童津貼（Child Allowance）與國家支助的兒童照顧服務（state-sponsored）

兒童津貼旨在減少有子女與無子女家庭間費用支出的差別。若有小於 16 歲以下的子女即可領取兒童津貼。三個子女以上的家庭還可以領取大家庭津貼。超過 16 歲仍在校學習的子女的兒童津貼將由延長津貼取代。由國家所提供的照顧服務已被制度化，且不論母親或父親皆有助於進入就業市場。尤其，對於就業父親的協助上，以協助父職照顧的職能已變得更為重要（Leira, 2002: 38）。透過服務與補助提供父親擁有兒童照顧權。這項改革促使單親父親更能在家庭中發揮職能，同時透過現金給付的兒童照顧也使服務變得較有彈性，使得照顧可以由父母照顧或私人安置兒童照顧以替代政府所提供的服務。有關兒童照顧與父母工作關係，可由下圖（Leira, 2002: 43）中得知，不同的照顧模式以及家長的勞動模式，有不同的矩陣組合。

表 5-1 兒童的照顧模式以及家長的勞動模式

兒童照顧	父母的勞動模式		
	項目	商品化	去商品化
	家庭化		給付父母勞務津貼；現金給付予父母的兒童照顧。
	去家庭化/私部門	現金給付予私部門或父母額外的照顧費用。	
	去家庭化/公部門	國家提供的兒童照顧服務。	

資料來源：Leira (2002) 圖 2-1。

肆、撫養津貼（Maintenance Support）

夫妻離異後，大部分子女生活在重新組建的家庭中，與父親或母親及他們新的伴侶一起生活。由於父母雙方有義務照顧子女並向其提供經濟支持。當夫妻雙方離異時，通常要求不與子女生活在一起的一方提供生活費用。這種方案保證兒童在新組成的家庭中，子女能得到父母的經濟支持。如果債務方不提供支付，債權方將得到公共當局的墊付。

如果婚姻或同居關係破裂，不撫養子女的一方必須向子女提供撫養費，如果該責任方不能給與足額撫養費，社會保險部門將向對孩子有監護權的一方支付不足部分的撫養費，這種情況下，應支付子女撫養費的一方必須向社會保險部門補交所欠撫養費。

一、預付撫養津貼制度的意義

預付撫養津貼 (Bidrag för skott) 這種預付撫養津貼制度以離婚為前提，尤其，絕對數的婚姻狀態中家庭在減少，而離婚家庭與未婚家庭卻增加近兩倍。這是預付撫養津貼制度愈形重要的原因。預付撫養津貼主要是國家對離婚家庭（通常為母子家庭）支給定額的撫養津貼，以後國家在向該負擔撫養費者（通常為父親）求償（求償額通常少於預付撫養津貼額）。據說因採取國家先墊付的支給方式，所以稱為預付撫養津貼（張雪真，2004）。

二、預付撫養津貼制度的內容

預付撫養津貼主要服務對象為與單親同住或沒有與雙親同住巧未滿 18 歲的兒童。自 1985 年起，對於超過 18 歲以上，但仍然在義務教育課程的基礎學校就讀者，或就讀於綜合高等學校者，按規定繼續支給津貼至年滿 20 歲為止。領取此項津貼須符合以下兩個要件：

1. 雙親之間或法院所決定的扶養費存在。若父母地址不詳或親權、扶養費的支付義務問題在法院等訴訟中時，則視為扶養費已決定。這種扶養費在 1949 年的「親子法 (För äldrabalken)」中，以及 1966 年有關扶養費增減的法律中規定，其增減應與年金的基本額相關連。
2. 上述扶養費要低於後述的預付撫養津貼金額。扶養費若沒有每月支付時，則視為低於預付撫養津貼金額。

有關預付撫養津貼的額度，則因父母情況而有不同的規定（張雪真，2004：142）：

1. 僅由父母的一方支付扶養費時……基本額×40%
2. 由雙親共同支付扶養費時……基本額×30%×2
3. 兒童本身已享有兒童年金受領權時……基本額×30%

在預付撫養津貼支付前提下有關扶養費的規定，雖規定於「親子法」，但實際執行上，考慮小孩方面的需求與父母方面的經濟能力而定。支付額為父母同意

的範圍，但無法達成一致的意見或未支付時，則根據父母中一方的訴求，由法院考慮小孩的年齡、數目等而決定。如前述，最近由保健福利廳規定扶養費的支付方針，父母一般都在主管此制度的社會保險事務所，接受根據此方針的建議與指導。如此決定的扶養費額，每年自動以某種方式隨基本額的滑動而提高。

有關預付撫養津貼的償還，若預付撫養津貼全額支給，而扶養費的支付義務者未支付扶養費時，必須將相當於扶養費的金額償還給社會保險事務所。若以先支付了扶養費，而與全額預付撫養津貼的差額已當作預付撫養津貼支給時，關於差額部份雖規定有償還義務，但實際上不會被要求履行償還義務。

伍、住宅津貼 (Housing Allowance)

住宅津貼的目的是讓經濟困難的家庭也有足夠居住空間。其中，對於有 19 歲以下子女的家庭可申請住宅津貼（對於 19 歲以上繼續就學的子女將延長給付）。住宅津貼給付的額度、給取決於子女數量、住房規模、費用以及家庭收入情形而定。28 歲及以上的無子女者也有權領取住宅津貼。單親母親或父親可以領取單親住宅津貼，其中單親母親是領取單親住宅津貼的主要人群。目前住宅津貼有兩種：一種是以有兒童的低收入階層家庭為對象，全額由國庫支給的住宅津貼 (SB)；另一種是配合租金及收入等，由獲得國家補助的自治區支給的住宅津貼 (SKB)，其津貼額度每年修正。

陸、教育津貼

就學補助除了延長津貼及獎學津貼外，還包括對遠距離通學者的宿舍津貼、配合收入的特別附加津貼 (張雪真，2004)。再者，另有主要以大學生為對象的獎學金制度，作為就學補助之一。其中，延長津貼要是給付 16 歲以後義務教育期間所支付的兒童津貼；獎學津貼則最高年歲為 20 歲，給付月數為 9 個月，給付額度與兒童津貼相同。

柒、其它家庭津貼

在瑞典，社會安全體系還包括針對身心障礙兒童護所提供的理補貼，金額相當於基本救濟金，給付身心障礙兒童照顧津貼的前提為：父母一方被迫放棄工作照顧患病或身心障礙子女。至於 18 歲以下子女的 parents 一方或雙方死亡，同時可以得到兒童救助。

捌、結合勞動市場與家庭政策，以兼顧工作與家庭政策

瑞典的就業政策採取的是教育與訓練方案，而非只給予失業救濟金，國家期待父母都能就業，並支持父母在親職及工作上的雙元角色 (Millar, 1996)。此種策略鼓勵年輕的母親加入勞動市場，賺取收入來維持其家庭，而不是透過公共的移轉系統，使她們待在家中過較低水平的生活。瑞典一如挪威，對單親家庭提供特別的津貼，但是瑞典的津貼旨在維持小孩的生活，而非母親或全家的生活；瑞典也一如法國，對所有有小孩的家庭提供津貼，尤其是幼齡的小孩。但是更重要的是該國平衡工作與家庭生活的努力。瑞典採家庭政策與勞動政策並重的雙軌政策。他們有積極的勞動政策，政府大幅投資在創造就業機會、訓練、教育及轉業方面。女人，即使是母親，也一如男人被期待去工作。薪資是家庭收入的基本來源。政府移轉充其量只是暫時性、或補充性的 (李淑容, 1997: 20)。工作和親職由社會機制支持：包括醫療照顧、托兒措施、以及各種減輕工作與家庭緊張關係的一些措施。單親家庭有其基本的家庭給付系統：包括兒童津貼及房屋津貼，一年有薪的產假，以及由無監護權的父或母或政府所支付的兒童撫養費。在 1990 年代的勞動市場危機下，促進就業是瑞典的重要措施之一。尤其原本在福利給付上，瑞典就相當強調工作義務，並且認為強調工作義務並不會和社會民主模式的福利國家產生對立。

第四節 單親家庭福利服務的啟示

瑞典在針對國民健康與社會狀況分析中顯示 (EpC, 2003)，單親家庭存在著社經地位與健康狀況的議題。尤其相關研究更指出單親家庭兒童呈現出低教育成就；處於社經地位弱勢，特別是缺乏經濟資源等，這情況有日益增加的趨勢。就金額來說，除了托兒所、學童保育所等兒童福利關係費用，其他的兒童津貼（包括延長津貼與獎學津貼）、房屋津貼、預付撫養津貼，以及醫療保險制度的父母津貼佔大部分。尤其，1990 年代開始，單親家庭兒童面臨社會與經濟問題。有 40% 單親媽媽抽煙，這比例為一般女性的兩倍。單親家庭兒童生活狀況值得再檢視。同時，若單親家庭又處於低教育且低所得的情況下，兒童要獲取較好的生活機會將受到阻礙 (Socialstyrelsen, 2007)。

由瑞典於 2006 年出版的第四次社會報告中顯示，越有能力呈現教育水平及教育成就者，越能回歸勞動市場。也因此，大部分在勞動市場處於弱勢多為有幼小兒童的單親男性或女性的移民者。儘管如此，透過一系列的福利改革，瑞典貧窮人口與 1997 年比較已有下降。於 1997 年有 15% 的兒童居住於貧窮家庭；於 2003 年則降為 7%。然而，單親家庭的兒童仍較其他類型家庭的兒童面對居住於貧窮家庭的風險。同時長期接受社會救助的家庭面對更多低教育狀況、青少年期扮演父母角色（亦即青少年期懷孕）、酒癮或藥癮等問題。尤其在瑞典的 2005 年資料顯示，遊民情況日益嚴重，大約有超過 17,800 位遊民；在遊民的群體中，有將近 30%（約至少 5,000 位）是有 18 歲以下小孩的父或母的家庭成為遊民。另外至少有 1 仟名兒童處於被逐出家門而成為遊民。於 2005 年的「個人及家庭服務」調查報告中顯示，在非機構性照顧的兒童上，12 歲以下的兒童有 1% 使用非機構式照顧；約有 2% 的 13-17 歲的兒童採取非機構式的照顧。

儘管瑞典對於兒童照顧已由國家透過社會福利政策積極的介入，但是每年約有 5 萬名兒童需遭到面臨父母分離的情形。大部分父母是在分居或離婚時皆仍有監護權；其中，每十位兒童中即有一位是透過社會福利諮詢而訂立監護權的契

約。在社會救助上，於 2004 年在瑞典仍有少於 6%的家戶具有社會救助領取資格，其中有 22%是單親媽媽。

總體言之，瑞典對於單親家庭的服務不僅採用多樣化的服務模式，更積極的介入兒童照顧服務；更甚地，對於目前單親家庭及其成員的關注更深入到就業、教育、照顧以及健康維護的議題。同時，透過對於單親家庭狀況的掌握以修正服務模式更是值得學習之處。

第六章 台灣單親福利服務措施

第一節 單親家庭的政策與法令

有關廣義的單親家庭政策內涵，主要涵蓋在 2004 年的家庭政策之中，台灣目前並沒獨立的「單親家庭政策」。在推動單親家庭服務的法源亦分散於以下的幾個法令之中：

壹、與經濟相關

於社會救助法第 5 條中提及：「...前項各款人員有下列情形之一者，不列入應計算人口範圍：未共同生活且無扶養事實之特定境遇單親家庭直系血親尊親屬」。在社會救助法施行細則第 3 條更明確指陳，特定境遇單親家庭，指申請人有下列情形之一，且獨自扶養未滿 18 歲未婚仍在學子女之家庭：

1. 配偶死亡。
2. 配偶失蹤，經向警察機關報案協尋未獲，達六個月以上。
3. 經法院判決離婚確定或因受家庭暴力已完成協議離婚登記。
4. 因受家庭暴力，已提起離婚之訴。
5. 配偶處一年以上之徒刑或受拘束人身自由之保安處分一年以上，且在執行中。

同時，在特殊境遇婦女家庭扶助條例第 4 條更針對特殊境遇的單親媽媽予以服務。該條例所稱特殊境遇婦女，指 65 歲以下之婦女，其家庭總收入按全家人口平均分配，每人每月未超過政府當年公布最低生活費二點五倍及臺灣地區平均每人每月消費支出一點五倍，且家庭財產未超過中央主管機關公告之一定金額，並具有下列情形之一者：

1. 夫死亡，或失蹤經向警察機關報案協尋未獲達六個月以上。
2. 因夫惡意遺棄或受夫不堪同居之虐待，經判決離婚確定或已完成協議離婚登記。

3. 未婚懷孕婦女，懷胎三個月以上至分娩二個月內。
4. 獨自扶養 18 歲以下非婚生子女或因離婚、喪偶獨自扶養 18 歲以下子女，其無工作能力，或雖有工作能力，因遭遇重大傷病或照顧 6 歲以下子女致不能工作。
5. 夫處一年以上之徒刑或受拘束人身自由之保安處分一年以上，且在執行中。

貳、與單親家庭的照顧議題相關

為協助生長於弱勢單親家庭中的兒童及少年，於兒童及少年福利法第 19 條中提及，直轄市、縣（市）政府，應鼓勵、輔導、委託民間或自行辦理下列兒童及少年福利措施：

1. 對於無力撫育其未滿 12 歲之子女或被監護人者，予以家庭生活扶助或醫療補助。
2. 對於無謀生能力或在學之少年，無扶養義務人或扶養義務人無力維持其生活者，予以生活扶助或醫療補助。
3. 對於未婚懷孕或分娩而遭遇困境之婦嬰，予以適當之安置及協助。

儘管政府已針對單親家庭提供不同的服務，但是相當多研究指出有許多弱勢單親家庭需要幫助實際上卻沒有得到幫助，而經濟仍是他們主要的困難（張清富，1998；彭淑華，2003；林姹君，2006；周雅萍，2006；趙善如，2006）。薛承泰(2001)研究案指出，由於在中低收入、婦女、原住民等政策或福利措施當中，有相當部分的對象和單親人口群重疊，因此，在考量建立單親家庭政策時，如何與其他相關政策統整協調才不至於疊床架屋或浪費福利資源，是相當重要的議題。

職是之故，政策制訂單親家庭「福利權」概念需要建構，單親家庭已漸是台灣社會發展中家庭型態的一種，政府政策制訂宜確實落實以「支持家庭」代替「減少政府負擔責任」昔日舊觀念，讓單親家庭得到真正的幫助，支持他們發揮家庭功能度過難關，也才能真正達到減少社會負擔，並消除社會大眾歧視異樣眼光。李淑容（1997）研究指出，提供普及式的兒童津貼，由社會均分兒童照顧費用，以減少單親家庭經濟不安全，避免單親家庭蒙受烙印，提昇兒童一定水平的生活水準。彭淑華(2003)報告中也指出，社會的變遷造成家庭功能減弱或失能單親家庭已成為現代的家庭型態之一，故，正式支持系統的介入，思考單親家庭服務已成為當前政策規畫的重點之一。

第二節 福利服務措施

現有單親家庭相關福利措施，已有單親爸爸或媽媽可申請相關福利，分述如下：

壹、經濟扶助：

- 1.低收入單親家庭扶助：依社會救助法提供低收入戶單親家庭長期性扶助及子女托育、教育等相關補助。為照顧單親家庭，該法特放寬規定「未共同生活且無扶養事實之特定境遇單親家庭直系血親尊親屬」不列計入家庭人口計算範圍。
- 2.大溫暖社會福利套案：針對家庭發生重大變故而陷入困境或處於貧窮邊緣而急需救助的經濟弱勢家戶，提供急難救助金，健保保費、健保不補助之醫療費用、助學補助、學童午餐、就業協助、兒童托育補助、照顧服務、創業與理財諮詢等措施。並設立 1957 專線，讓民眾可以電話方式申請。
- 3.弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助：提供生活面臨困難之弱勢單親家庭經濟扶助，兒童少年每人每月補助 3,000 元生活扶助，扶助 6 個月為原則，必要時得延長為最多補助 12 個月。

- 4.中低收入兒童少年生活扶助：父母一方因死亡、重病、失蹤、服刑而無力扶養，提供中低收入戶兒童少年生活扶助費，依所轄直轄市及各縣市政府實施計畫標準核發，每名兒童少年每月補助 1,200 元至 1800 元之生活扶助。
- 5.特殊境遇婦女家庭扶助：提供中低收入特殊境遇婦女及子女相關之生活扶助，其主要扶助內容計有緊急生活扶助、子女生活津貼（每月補助 1,584 元）、子女教育補助、傷病醫療補助、兒童托育津貼(每月 1,500 元)或優先進入公立托育機構及創業貸款補助。

貳、托育服務：

- 1.低收入戶子女托育補助：低收入戶子女可優先進入公立托兒機構，如就讀於私立托教機構，可申請子女托育補助。
- 2.中低收入戶幼童托教補助：中低收入戶單親家庭年滿 5 足歲實際就托於立案公、私立幼稚園、托兒所(含村里托兒所)之幼童托教費用補助，每人每學期最高補助新台幣 6000 元。
- 3.特殊境遇婦女兒童托育補助：提供中低收入特殊境遇婦女 6 歲以下兒童托育津貼(每人每月 1,500 元)或優先進入公立托育機構。
- 4.行政院於民國 2002 年提出「國小學童課後照顧支持系統推動計畫」，並於 2003 年 7 月進一步通過「國民小學辦理兒童課後照顧服務及人員資格標準」，自 2003 年 9 月 1 日新學期起，開放全國約 2,600 所國民小學開辦「兒童課後照顧班」，國小學生和附設幼稚園的幼兒皆可以低價收費標準自由參加課後照顧班；低收入戶、身心障礙及原住民學生則可享有優先及免費參加之福利。

參、福利服務：

- 1.辦理單親家長支持性及成長性服務：補助民間團體辦理單親家庭個案管理輔導、單親子女課業輔導、家長支持團體、成長團體、親職教育、親子聯誼、知性成長講座、單親兒童少年外展及家庭訪視服務、心理輔導及治療、離婚案件之未成年子女及其家長商談服務、子女寒暑假生活輔導營隊等服務活動，提供單親爸爸及子女支持及協助，促進親子關係。
- 2.辦理單親家庭子女課業輔導：為協助單親家庭之子女照顧，補助民間團體辦理單親家庭子女課業輔導。
- 3.辦理單親培力計畫：補助單親家長就讀公私立大專及高中職之學費及臨時托育費，就讀大專院校每人每學期最高補助 1 萬元，高中職每人每學期最高補助 8,000 元，以協助其完成學業，提昇社會競爭力，進而獨力自主。2007 年起增加補助單親爸爸。
- 4.辦理單親家庭輔導服務：補助民間團體辦理單親家庭個案管理服務，及督導地方政府設立單親服務機構，提供需要單親家庭社工輔導服務，協助單親家庭結合相關福利資源及諮商輔導。

有關目前台灣已提供給單親家庭相關的服務措施，已彙整如表 6-1。有關各縣市政府在單親家庭的服務措施各有差異，各縣市的比較詳見表 6-2。各縣市多以補助或委託民間單位辦理單親家長團體、親子課程或子女課業輔導等單親家庭服務。目前台北市、台北縣、高雄市及屏東縣都已委託辦理方式設立單親家庭服務中心，服務內容以個案或方案等社會工作服務為主；高雄市另設立臨托服務站，提供社區保母 24 小時臨托服務。

表 6-1 台灣與單親家庭相關的福利服務措施

福利項目	申請資格	給付內容	法源依據
低收入戶補助	全家總收入分配於全家人口，低於最低生活費用標準者	1.生活扶助 (1) 家庭生活補助 (2) 兒童生活補助 (3) 就學生活補助 2.醫療補助、生育補助、住宅興修建補助	社會救助法
特殊境遇婦女家庭扶助	年滿 15 歲以上，65 歲以下之婦女，家庭總收入分配於全家人口，低於最低生活費用標準 2.5 倍，不動產合計不超過 650 萬或利(股)息不超過 1 萬 8 仟元者	1.緊急生活扶助 2.子女生活扶助(詳見「中低兒童少年生活補助」) 3.子女教育補助 4.兒童托育津貼(詳見「兒童托育津貼」) 5.法律訴訟補助 6.傷病醫療補助	特殊境遇婦女家庭扶助條例
中低兒童少年生活扶助	1.全家總收入分配於全家人口，低於最低生活費用標準 1.5 倍，不動產合計不超過 650 萬或利(股)息不超過 1 萬 8 仟元者 2.符合特殊境遇婦女家庭扶助條例扶助對象第四條第一項第一、二、五、六款者之 15 歲以下子女	兒童或少年每人每月補助 1,400 元 說明： 台北市為 2,907 元至 5,813 元； 高雄市、花蓮縣為 1,800 元； 台東縣為 1,600 元；桃園縣、台中縣、屏東縣為 1,500 元	兒童及少年福利法
兒童托育津貼	1.低收入戶 2.中低收入戶 3.符合特殊境遇婦女家庭扶助條例第四條第一項第四款第一、二、五款之兒童就讀本縣公、私立托兒所	1.每名兒童每月補助 1 仟 500 元但實際繳費未滿 1 仟 500 元，依其實際繳費 2.金額補助與幼教券不得重複領取	兒童及少年福利法 特殊境遇婦女家庭扶助條例
發展遲緩兒童醫療	1.未達就學年齡持有衛生署指定之合格	療育費、交通費補助	兒童及少年福利法

福利項目	申請資格	給付內容	法源依據
補助	身心障礙鑑定醫院所開具之綜合報告書或發展遲緩證明書之兒童 2.領有身心障礙手冊且未領取托育養護補助之學齡前兒童 3.已達就學年齡之兒童經鑑定安置輔導委員會同意暫緩入學之發展遲緩兒童或身心障礙兒童		
三歲以下兒童醫療補助辦法	1.出生日起至年滿三歲之兒童參加全民健康保險者(含新生兒出生未及加保者，嗣後追溯加保者) 2.未滿三歲參加全民健康保險之兒童因傷病住院期間年滿三歲者，得繼續接受補助至出院日止	全民健康保險法第三十三條、三十五條規定應自行負擔之費用	兒童及少年福利法
低收入戶暨弱勢兒童及少年醫療補助計畫	1.合於社會救助法規定未滿十八歲之低收入戶兒童及少年 2.弱勢兒童及少年： (1)符合領取中低收入兒童及少年生活扶助資格者 (2)特殊境遇婦女家庭扶助條例第九條規定未滿六歲之兒童 (3)兒童及少年保護個案 (4)安置於立案之公	1.低收入戶兒童及少年： (1)全民健康保險未涵蓋之發展遲緩兒童評估費及療育訓練費 (2)協助符合補助資格之兒童及少年繳納前未保、中斷和欠繳之全民健康保險費 (3)住院期間之看護費 (4)其他經評估有必要之項目 2.弱勢兒童及少年 (1)全民健康保險未涵蓋之發展遲緩兒童評估費及療育訓練費 (2)協助符合補助資格之兒童及	兒童及少年福利法

福利項目	申請資格	給付內容	法源依據
	私立育幼機構及寄養家庭之兒童及少年 (5) 符合行政院衛生署公告之罕見疾病兒童及少年或領有全民健康保險重大傷病卡之兒童及少年 (6) 其他經評估有必要補助之兒童及少年	少年繳納前未保、中斷和欠繳之全民健康保險費；另弱勢兒童及少年有補助住院期間之膳食費及全民健康保險規定應自行負擔之住院費用 (3) 補助三歲以下符合補助資格未參加全民健康保險之兒童繳納健保費 (4) 其他經評估有必要補助之項目	
中低收入戶幼兒托教補助	中低收入戶(列冊低收入戶除外)年滿三足歲(以當年九月二日起至次年九月一日止年滿三足歲未滿六足歲者)實際就讀(托)於已立案公、私立幼稚園、托兒所(含村里托兒所)之幼童	1.每學期最高補助 6 仟元(但未滿 5 歲符合教育券領取資格者,僅補助差額 1 仟元) 2.已請領幼兒教育券補助、原住民兒童學前教育補助、特殊境遇婦女子女托育津貼補助者,不得重複申請本項補助	兒童及少年福利法
幼兒教育券	全國滿五足歲之幼兒,實際就讀(托)於已立案私立幼稚園、托兒所或其他合法托育機構者	每學期補助 5 仟元之教育券,一年補助二學期,共計 1 萬元	兒童及少年福利法
兒童及少年寄養、安養置服務	家庭發生重大變故致無法生活之未滿 18 歲兒童少年	經社工專業評估,提供短期寄養、長期安置服務	兒童及少年福利法
產假	女性受雇者及其配偶	1.女性受雇者於分娩前後給予產假 8 星期;妊娠期間流產者給予 5 日至 4 星期不等之產假 2.女性受雇者之配偶分娩時,雇主應給予陪產假 2 日,陪產假期間工資照給	兩性工作平等法
育嬰假	受僱於僱用三十人以上	1.任職滿一年後,於每一子女滿三	兩性工作平等法

福利項目	申請資格	給付內容	法源依據
	上雇主之受僱者	<p>歲前，得申請育嬰留職停薪，期間至該子女滿三歲止，但不得逾二年。同時撫育子女二人以上者，其育嬰留職停薪期間應合併計算，最長以最幼子女受撫育二年為限</p> <p>2.受雇者於育嬰留職停薪期間，得繼續參加原有之社會保險，原由雇主負擔之保險費，免予繳納；原由受雇者負擔之保險費，得遞延三年繳納</p>	等法
家庭照顧假	受僱於僱用三十人以上雇主之受僱者	於其家庭成員預防接種、發生嚴重之疾病或其他重大事故須親自照顧時，得請家庭照顧假，其請假日數併入事假計算，全年以七日為限	兩性工作平等法

資料來源：引自周雅萍（2006:51-52）

表 6-2 我國各縣市與家庭相關之福利一覽表

福利項目	低收入戶生活補助	中低兒童少年生活扶助	兒童托育津貼	中低收入幼童托教補助	幼兒教育券	特殊境界婦女生活扶助	照顧子女津貼	生育補助	未婚媽媽新生兒營養補助	危機家庭兒童及少年生活補助	中低收入育兒補助	低收入及危機家庭兒童托育補助	臨時托育補助	中低收入單親家庭緊急生活補助	中低收入單親子女生活補助	中低收入單親家庭子女教育補助	中低收入單親家庭六歲以下兒童醫療補	單親家庭租屋補助或房屋津貼	單親家園	單親家庭服務中心	失業家庭兒童臨時托育暨短期照顧方案
台北市	V	V	V	V	V	V				V	V	V	V						V	V	
高雄市	V	V	V	V	V	V								V	V	V	V	V	V	V	
基隆市	V	V	V	V	V	V			V												
台北縣	V	V	V	V	V	V													V	V	V
宜蘭縣	V	V	V	V	V	V															
花蓮縣	V	V	V	V	V	V															
台東縣	V	V	V	V	V	V															
桃園縣	V	V	V	V	V	V															
新竹縣	V	V	V	V	V	V		V													
新竹市	V	V	V	V	V	V												V			
苗栗縣	V	V	V	V	V	V		V										V			
台中縣	V	V	V	V	V	V		V										V			
台中市	V	V	V	V	V	V							V							V	
彰化縣	V	V	V	V	V	V												V			
南投縣	V	V	V	V	V	V															
雲林縣	V	V	V	V	V	V			V												
嘉義縣	V	V	V	V	V	V		V													
嘉義市	V	V	V	V	V	V															
台南縣	V	V	V	V	V	V		V	V												
台南市	V	V	V	V	V	V		V										V			
高雄縣	V	V	V	V	V	V												V	V		V
屏東縣	V	V	V	V	V	V			V											V	
澎湖縣	V	V	V	V	V	V			V				V								
金門縣	V	V	V	V	V	V	V														
連江縣	V	V	V	V	V	V		V													

資料來源：引自周雅萍（2006:53）

第三節 單親家庭福利服務的啟示

壹、就整體單親家庭服務論之

整體而言，我國社會政策對單親家庭的介入還停留在一種保守、非普及性及非預防性的觀點，事實上，從張清富、薛承泰（1995）調查研究發現無論是否為低收入戶，當家庭成為單親結構時，每位單親家長除了要考慮經濟生活的維持與子女教養的兩難外，再加上再台灣資本主義社會的生活環境裡，居住及托兒費用亦是一筆極大的開銷。因此，當我們正在抱怨或責難有問題的兒童或青少年大部分來自單親家庭時，更重要地，可能是我們更應當反省我們的正式社會支持體系是否對這些單親家庭提供了適切性的介入和支持。此外，今日台灣社會變遷快速，也是促成單親家庭急速成長的原因之一。然而，有關這方面的政策卻尚未具體發展與充分落實，由此可見我們的福利政策與現實社會有一段落差。

- 一、有關單親家庭的服務多以政策性鼓勵為原則，各縣市仍得視其縣內財源及相關資源選擇是否辦理；就給付條件來看，除了幼兒教育券為適用全國學齡前之兒童外，其它福利項目皆須由資產調查始能取得。
- 二、兒童照顧方面所提供的措施仍不夠多元化，針對三歲以下幼子女的托育照顧也未普及，仍是由家長自行透過市場機制尋找托育服務，但是弱勢家庭會因為托育費用高，或住家附近缺乏足夠托育措施，而面臨托育上的問題，即使針對弱勢家庭在公立托兒所或幼稚園有優先收托的措施，但公立的托育措施不足讓這樣的政策只能淪於口號。
- 三、目前除台北市外，其他縣市並未提供托育的補助，；而亦只有高雄市有社區褓姆以提供 24 小時臨托服務。托育服務的不足，對於無能力透過市場機制取得托育服務的單親家庭而言，實可能讓其面臨如何在子女照顧與工作安排上取得平衡的困境。

貳、針對單親家庭福利運作情形論之

誠如彭淑華(2003)的研究中指出，台閩地區各縣市政府辦理單親家庭福利服務所遭遇的困難：

- 一、經濟扶助：經費不足（28.6%）社工人員不足（20.4%）補助門檻過高（14.3%）關說介入（2.0%）其他（14.3%）。
- 二、就業輔導：廠商提供就業機會不足（20.3%）就業輔導配套措施不足（20.3%）缺乏完善的職業媒合系統（18.8%）單親家長就業期待與實際有落差（14.1%）單親家長技能不符市場需求（12.5%）創業基金金額太少（4.7%）職業訓練所需場地師資缺乏（3.1%）單親戶長就業意願不高（3.1%）其他（1.6%）。
- 三、居家安排：單親家庭無法籌到購屋的頭款（38.2%）臨時安置場所缺乏（26.5%）房屋租金與市價差距過大（11.8%）申請條件過於嚴格（11.8%）其他（11.8%）。
- 四、諮商輔導：輔導專業人員不足（26.3%）單親家庭成員不配合（22.8%）宣導行銷不易（15.8%）經費不足（12.3%）活動配套措施不足（10.5%）場地缺乏（5.3%）團體內容不符需求（5.3%）其他（1.8%）。
- 五、子女教養：缺乏托育機構（28.3%）托育費用昂貴（26.4%）寄養與收容機構不足（20.8%）活動場地不足（5.7%）托育機構不足（5.7%）托育資訊不足（5.7%）師資聘請不易（3.8%）其他（3.8%）。

就單親家庭福利運作情形，彭淑華（2003）、周雅萍（2006）提出以下的省思：

- （一）單親家庭生活處境方面--在經濟、子女教養與親子關係、社會人際關係、社會歧視與偏見、人身安全、情緒與行為表現、居住、法律、自我成長與心靈寄託等方面需特別予以關懷。
- （二）單親家庭支持系統方面—單親家庭的支持系統包括非正式支持系統、結構性非正式支持系統、及正式支持系統三方面，雖然三方面的支持內容相當

多元化，不過比較特別的是民間機構內之互助團體，對於提供單親家庭情緒性及社會性支持方面扮演重要的角色，進入正式支持系統仍較以經濟弱勢者為主，另外可能有其他需求如就業、兒童托育與教養等，一般而言，正式支持系統較多工具性支持。

(三) 單親家庭需求方面—包括工具性需求(經濟協助、就業協助、兒童托育與教養、子女學校教育的協助、心理輔導與諮商、協助居住安排、法律權益之維護、女性單親人身安全的保障、以及社工專業人員的支持與協助等)、情緒性需求、資訊性需求及社會性需求。

(四) 單親家庭福利服務輸送體系—各縣市政府特別針對單親家庭所提供的福利服務，在比例上比較高就是有關子女教養的福利，其次為諮詢、諮商與輔導。其它諸如經濟扶助、就業輔導等，雖然大部分縣市政府均有提供相關服務，其活動的推動與資格的審核卻未必考量單親的實際生活處境與需求。

參、單親家庭福利的相關建議

整理相關研究者對單親家庭所提的建議如下(林姹君,2006;周雅萍,2006;;彭淑華,2003;范書菁,1999;內政部台閩地區兒童生活狀況調查):

一、申請手續宜便民且主動協助辦理手續。單親家庭因教育以國中居多加上與外界接觸少常礙於有需要但因繁雜手續與個人提供資料能力限制而放棄此項幫助。林姹君(2006)研究殊境遇婦女創貸補助從2000其年9月實施至2005年三月底完成身份認定的69位特殊境遇婦女，獲得貸款補助者全國僅三位，在受訪的個案中建議(1)方案宣傳落實且具體可循;(2)專人諮詢輔導與專案辦理;(3)貸款之審核標準盡量寬鬆;(4)須考量特境婦女的特殊性(5)方案執行應設有評估機制。確實對單親家庭在申請福利服務手續不便利和規定過嚴，以致造成有實際需要而得不到實際幫助的問題。資產調查包含不動產，有些單親名下有不動產，土地，但無法變賣或低經濟價值，無

法解決其經濟困境，故實際貧困的事實之情況大有人在。彭淑華（2003）研究發現也指出單親家庭福利服務輸送體系方面，各縣市政府特別針對單親家庭所提供的福利服務，雖然大部分縣市政府均有提供相關服務，其活動的推動與資格的審核卻未必考量單親的實際生活處境與需求；周雅萍（2006）研究中發現弱勢男性單親家庭一樣有弱勢女性單親家庭的需求，受訪者會因為相關申請手續太繁瑣而放棄。（周雅萍，2006；林姹君，2006.P90；彭淑華，2003）

二、宣導普遍性讓單親家庭容易得到相關服務訊息。很多單親家長平日因窮於應付經濟壓力，獲得外界資訊少，社會支持網絡不足，資訊獲得管道不足。

三、政策應針對單親家庭不同年齡層子女需求差別考量。

第七章 課題學習：對台灣的省思

第一節 課題學習

誠如表 7-1 針對美國、瑞典、英國及台灣的單親家庭福利措施進行比較。西方各國針對單親家長所提供的就業相關的政策是很不一樣，有些國家特別有針對單親家長提供服務，有些則是包含在一般的制度中。國外對於單親家庭政策服務經驗較早，目前福利的提供主要以協助就業為主軸所建構的服務措施。尤其是創造單親的就業機會和就業技能的能力，值得我們參考。但是，如何進行方能達到此目標，還需要有效政策的規劃與配套措施。

觀諸當前台灣的單親家庭福利服務措施對家庭的支持仍顯不足。換言之，政府應確實發揮「支持家庭」精神，以協助家庭功能正常運作的理念下規劃單親家庭福利措施。以英國新政為例，政府站在主動提供協助角色，以促進單親家長就業方案為導向的經濟協助和就業場所、技能、諮詢輔導等角色功能。並採定期主動角色進行單親家庭會談，瞭解與評估就業困難所在；並在單親家長就業後持續的關懷與協助兒童照顧，以達單親家長形成獨立就業能力，進而達到脫離貧窮家庭機會。

表 7-1 各國單親家庭福利措施

項目 \ 國家	瑞典	英國	美國	台灣
一、經濟支持				
1. 社會安全方案	V	V	V	
遺囑年金	V	V	V	
兒童津貼	V	V		
失業給付	V	V	V	
失業救助	V			V
兒童營養給付	V	V	V	
2. 普及式津貼方案	V	V		
家庭（兒童）津貼	V	V		
教育給付	V	V		

項目 \ 國家	瑞典	英國	美國	台灣
3.單親家庭方案	V	V		
教育給付	V	V		
單親家庭津貼	V	V		
過度津貼	V			
單親津貼		V		
4.資產調查方案				
子女生活津貼補助			V	V
低收入生活津貼補助			V	V
生活扶助費			V	V
家庭所得補充				V
所得支持	V	V		V
社會福利津貼	V	V	V	
未婚母親津貼	V	V		
急難救助金補助				V
不幸婦女緊急生活救助				V
二、子女照顧				
兒童照護	V+	V-	V-	V-
兒童撫養費	V	V#	V#	
家庭撫養津貼	V			
兒童托育津貼補助	V	V		V
助學貸款				V
三、租稅減免	V	V	V	
四、就業方案				
創業貸款				V
職業訓練	V	V	V	V
母職給付	V	V	V	
育嬰假	V	V		V
五、實物給付方案				
房租津貼	V	V	V	V
食物券			V	
免費營養午餐				V
燃料津貼	V	V	V	
醫療補助	V	V	V	
青少年兒童醫療補助	V	V	V	V

註：+表兒童照護設施完善，有兒童照護租稅扣抵

—表兒童照護設施品質差，無兒童照護租稅扣抵優惠

#表對缺席父母的兒童撫養費執行不力

資料來源：修改自張清富（1998：56-57）的表單，並依研究者所搜集的各國資料加以彙整。

整理以上各章中對於各國單親家庭福利的討論，有以下幾個議題值得台灣省思：

壹、單親家庭的定義

有關單親家庭的界定各有不同，也因此影響著政策的規畫與服務的推動。依照王順民（2006）³的看法，在思考單親家庭服務提供時，重點不應全然放在戶長性別本身，而是從家庭型態思考，正視其從雙親家庭到單親家庭之結構、組成、功能等運作改變，提供一套多元家庭型態之完善網路支持服務系統。儘管如此，從性別主流化觀點來看，性別政策或方案於規劃時，仍應分析與了解男女單親戶之不同需求，更細緻化地制定相關措施。若以英國為例，對於單親家長的定義，採取功能上為「父母」之廣義定義。也許正反映出英國社會變遷的家庭形態與組成比台灣發展快速多元。對單親家庭不同的定義，將會影響單親家庭整體面貌，同時影響政策之規劃與方案服務。有關單親的界定，應以單親家庭或單親家戶，亦是值得思考的。例如，瑞典主要以功能為導向上的方式界定單親家庭，因此對於單親隔代教養家庭、家中有一人須照顧身心障礙子女的家庭皆視為可以請領單親家庭服務。

貳、注重研究與資料庫的建置與管理

觀諸瑞典、英國及美國在單親家庭的相關研究，基礎穩固，有助於政府制定政策與執行，民間議題倡導與遊說。尤其，在瑞典、英國，不論是政府或民間，對於政策研究與服務績效的掌握，均立基於扎實的資料蒐集與研究基礎，同時也看到英國社會福利措施各環節均有詳盡的考量，且根據證據做研判，態度嚴謹。不論是政府單位或者偏向倡議型或服務型的非營利組織，均設立政策研究發展的職務或部門。例如，單親家庭協會雖仍有提供諮詢與方案服務，但協會設有研究發展部門（內政部，2006），每季針對諮詢專線的來電內容進行統計與研究、不

定期出版單親議題的研究報告與建議、定期每年更新單親家庭資源手冊及發展資源資料庫等等，令人印象十分深刻。

參、強調證據導向（evidenced-based）的政策模式

政策制定及執行方案情形必須立基於足夠的資料，因此發展資料庫，針對單親問題進行研究。同時強調證據導向（evidenced-based）的政策模式推動服務方案。以研究數據支持倡導，以說服政府與雇主。這是非常值得台灣倡議機構的學習，不只停在現象之描述、而是更積極提出研究數據支持倡導的主軸。

肆、與企業建構伙伴關係推動單親服務

輔導並鼓勵企業協助社會福利方案之推動：目前國內企業主較無福利概念，如能找到適宜實施彈性工時的就業市場（如服務業-超市、百貨業）之企業主，說服其進用一定比例的彈性工時人員（或以減低納稅額為誘因），協助單親父母就業之可能性，將可提供單親家庭之工作收入，並結合社會救助法相關規定，不要因為單親家長就業而將其原有之福利補助完全的解除，影響其就業意願。

伍、個人顧問的設立有助於協助單親家庭的多元需求

設立單親家長個人顧問有助於服務的落實。在英國 NDLP 的執行，確實提昇單親家長就業。此方案成功的最大因素為個人顧問（Personal Adviser）的設置。單親失業者加入新政的方案之後，就會配置一對一的個人顧問（Personal Adviser），並進行「工作焦點的會談（Work-focused interview）」；藉此會談，單親家長可申請各種津貼補助，若單親家長決定加入新政，個人顧問針對單親家長的不足與需求，制定個人化工作計畫及個別化的服務模式。

陸、性別與福利需求的差異

基本上，在規畫單親家庭福利時應以考量兒童利益、家庭功能及單親家長的狀況提供服務，不應性別的議題而在福利措施遭受到排除。在西方國家，單親父親可能會面對監護權歸屬的問題，由於女性過去在家中是子女的主要照顧者，因

此離婚後子女的監護權通常會判給母親，男性相對的比率不高，除非能證明母親是不適任或無意願，但隨著兒童最佳利益的考量，男性取得子女監護權的機會增加，男性單親家庭比率會成長應該是可以預見，因此對單親母親的福利措施也應適用於相同情況的單親父親（周雅萍，2006：18）。我國過去在監護權的裁定傾向與西方國家不同，主要以男性取得監護權者為多，自民法修訂後女性取得子女監護權的機會增加，因此台灣男女單親家長的比例與西方國家不同。但就目前實務上來看，不論是哪一方取得子女監護，取得監護權者有時候並不同於實際扶養者。

柒、以支持就業為主軸的福利措施

在歐洲，尤其是單親母親和已婚的母親都有高就業率的國家（如法國、北歐、比利時），支持她們留在職場的是充足的兒童照顧服務、親職假等工作保障和家庭相關的福利，這些國家的單親家庭貧窮率也較低，然而像南歐國家、德國、奧地利和美國，提供的就業支持低，家庭支持或就業補助也相對不足，促使單親家長被迫要積極的就業（Millar, 199; 周雅萍，2006：46）。但是讓更多的單親家長進入職場並不意味著能提升其生活水準或脫離貧窮，因為許多單親家長所得到的工作都是低薪或邊緣化的工作（Milardo, 1987；Millar, 1996）。美國這一系列福利改革的主軸，都是環繞著促進就業的核心目標前進。美國的發展經驗顯示，就業才是脫離貧窮及尋求經濟自力的成功之鑰。

第二節 台灣的省思

觀諸各國經驗之後，台灣目前的單親家庭政策與福利措施可由以下幾個層面思考：

壹、政策面

有關單親家庭政策的制定實應從整體社會福利面考量，並依當前需求規畫相關政策。因此，單親家庭政策到底應該列入或融入整個家庭政策的規劃，實應審慎考量。同時，在制定政策時有以下幾點值得注意：

- 一、政策規範內容能讓大眾明確了解。
- 二、政策應考量整體國家變遷情形以及區域的特質。
- 三、政策的制訂應針對特殊族群特性需求提供適切的服務。

貳、制度面

對於是否需要單獨成立部會協助單親家庭，亦需要多元的評估。在現階段應更強化各部會在單親福利服務的整合。或可以內政部社會司為主責機關，並將與單親家庭福祉相關之單位均納入，建立跨部會、跨專業的服務團隊。

參、福利措施

可針對單親家庭目前所面臨的議題及需求為主軸，不因性別議題影響福利的給付。因此，目前單親家庭福利措施可考量以下幾個面向：

- 一、**家庭服務方面**：採取單親專案的個人顧問，以協助單親家長在就業、親職以及教育等等相關的福利的運用。
- 二、**就業服務方面**：考量多元化的職業訓練並發展個別化的就業諮詢機制。
- 三、**兒童照顧方面**：提供兒童照顧津貼、托育服務。
- 四、落實服務資源的可近性、持續性與普遍性為目標之家庭直接服務
- 五、考量提供單親家長的租屋津貼。

肆、實務工作者

對於推動單親家長的實務工作者，不論是公部門或非營利組織，應可考量加強以下的能量：

- 一、增加實務工作者的性別敏感度訓練；
- 二、階級意識的覺察；
- 三、加強實務工作者與男性個案的會談技巧；
- 四、提升社會工作實務研究。

整體論之，推動單親家庭福利措施時，應可考量以下的重點：

一、價值理念重塑與澄清

- (一) 接納「單親」為一種家庭型態，並學習以單親身分與社會環境互動。
- (二) 破除單親家庭即問題家庭迷思，去烙印化，尊重單親家庭為家庭型態之一。
- (三) 加強對單親家庭的正確認知，避免對單親家庭烙印或標籤負面看法持續發酵。

二、提供職業訓練與就業輔導：結合民間團體/企業提供適合單親家長的就業機會。同時，可協助申請就業開發方案或鼓勵創業。

三、建立兒童托育服務的照顧系統：

1. 公立托兒所或幼稚園能優先收托單親家庭子女，且收托時間能配合家長需求延伸。
2. 對於地點限制而無法選擇公立收托機構之單親家長，亦能給予托育費用的補助或實施托育津貼。
3. 學齡兒童課後托育服務的推廣。
4. 鼓勵臨托及夜間托育服務的設置。

5. 企業推動員工協助方案協助子女托育、課業輔導。
6. 優先提供單親家庭申請子女照顧、給予單親家長彈性工時、育兒假等。
7. 可結合志願服務人員，採家庭式或集中式之課業輔導。
8. 提供適合兒童發展的良好照顧，如價格合理的 24 小時兒童照顧中心。對親自照顧或托育者予以經濟補助，包括子女的營養補助。
9. 兒童照顧政策，兼顧單親父親需求。
10. 推廣住宅服務，如：子女在宅照顧、課業輔導、清潔工作等。

四、居住安排與人身安全的維護

1. 協助單親家庭優先承租國宅，且租金低廉，租期至少三年，或者可承租至 兒童完成某一階段的課業（如小學畢業），使單親家庭成員能有穩定的成長環境。
2. 有鑒於單親家庭對於住宅安全性的疑慮，以及對家中設備維修之需求，政府可開設居家安全及設備維護之課程，同時協調相關工會組織，提供單親家庭必要的支持，減低對居家安全的焦慮。
3. 對於無自用住宅的單親家庭，若有購物需求，可視實際所得收入情況，給予優惠利率貸款。

五、提供法律輔導與諮詢

1. 補助法律輔導或諮詢費用，增加有需求支單親家長極其子女運用法律資源的意願，與增加法律資源的可近性。
2. 協助單親家庭了解與其切身相關之權益。
3. 協助單親家庭有關法律訴訟之相關事宜。
4. 可增加法律資源處理有關兒童撫養費的議題。

六、支持系統服務的整合

1. 積極結合民間資源，特別是擅用民間團體對於單親家庭在人際互動、情緒支持與單親身分認同等之正向功能，建立政府與民間真正的夥伴關係。
2. 重建及再評估全面性的單親服務體系，建立有效的服務措施與方案，有效的運用現有的服務資源。

參考資料

- 內政部 (2003) 臺閩地區單親家庭狀況調查結果摘要調查期間：民國 90 年 7 月 1 日至 7 月 31 日。
- 內政部 (2005) 英國考查報告書。
- 內政部 95 年度赴英國考察單親家庭服務方案及措施出國報告書。
- 王順民 (2006) 迷霧、迷樣與迷思的社會安全藍圖-社會變遷底下的人口結構與福利論述國政分析，財團法人國家政策研究基金會。
- 台灣省政府社會處 (1995) 台灣省單親家庭社會福利需求調查報告。台灣省政府社會處編印。
- 行政院主計處 94 年發布之「93 年台灣地區家庭收支調查報告」(第九表)。
- 行政院主計處 95 年發布之「94 年台灣地區家庭收支調查報告」(第九表)
- 行政院經濟建設委員會人力規劃處 (2003) 新聞稿—美國經濟不景氣嚴重衝擊弱勢民眾生活水準。
- 吳來信、廖榮利、郭瓏濫編著 (2005) 家庭政策。台北縣蘆洲：空大。
- 吳季芳 (1993) 男女單親家長生活適應及其相關社會政策之探討。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 吳季芳 (1994) 男女單親家庭生活適應及其相關社會政策之探討。台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 呂朝賢、鄭清霞 (2004) 單親家庭與貧窮。台灣銀行季刊，第 55 期，第 2 卷，第 120-132 頁。
- 李淑容 (1997) 女性單親家庭經濟安全及其因應對策之研究。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。
- 李淑容 (1998) 單親家庭與貧窮—兼談其因應對策。社會福利雙月刊，第 139 期，第 33-46 頁。
- 周玟琪 (1994) 影響台灣地區家庭家務分工因素之探討。國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 周雅萍 (2006) 經濟弱勢單親父親的子女照顧困境及因應方式：以台北縣區域社會福利服務中心的個案為例。國立台灣大學社會工作學研究所碩士論文。
- 林莉菁、鄭麗珍 (2001) 離婚單親父親因應親職與工作角色的探討。社會政策與社會工作學刊，第 5 期，第 2 卷，第 113-174 頁。
- 林萬億 (2002) 台灣的家庭變遷與家庭政策。台大社會工作學刊，第六期。
- 林萬億、吳季芳 (1993) 男女單親家長生活適應之比較分析。中華社會學刊，第十七期：頁 127-162。
- 林萬億、秦文力 (1992) 台北市單親家庭問題及其因應策略之研究。台北市政府研究考核委員會研究報告。
- 林姹君 (2006) 特殊境遇婦女創業貸款補助之評估，東吳大學社會工作碩士論文。
- 范書青 (1999) 低收入戶單親家長的問題與社會支持網絡-以台北市為例，文化

- 大學兒童福利研究所碩士論文。
- 徐良熙、林忠正 (1984) 家庭結構與社會變遷：中美「單親家庭」之比較。中國社會學刊，第 8 期，第 1-22 頁。
- 徐良熙、張英陣 (1987) 台灣的單親家庭：問題與展望。中國社會學刊，第 11 期，第 121-153 頁。
- 翁毓秀 (2003)。女性單親親職壓力與因應策略。社區發展季刊，第 101 期，第 70-98 頁。
- 張四明 (1999) 美國社會福利改革的發展經驗與啟示。社會建設，第 100 期，P39-55。
- 張宜君 (2005) 從低收入戶看見單親危機—從教育切入的脫貧政策。內湖高工學報，第 16 期，第 55-64 頁。
- 張英陣、彭淑華 (1998) 單親家庭的問題與社會政策之探討。第 84 期，第 12-29 頁。
- 張清富 (1998) 各國單親家庭福利政策比較。社會福利，第 136 期，第 51-57 頁。
- 張清富 (2005)。社會福利面面觀—淺談單親家庭福利。政府審計季刊，第 26 期，第 1 卷，第 16-19 頁。
- 張清富、薛承泰 (1998) 單親家庭現況及其因應對策之探討，頁 XVII。台北市：行政院研究發展考核委員會。
- 張清富、薛承泰、周月清 (1995) 單親家庭現況及其因應對策之探討。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 莊淑晴 (1991) 女性戶長單親家庭問題之探討。台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 許雅惠 (2001) 建構單親家庭支持方案之政策建議。國家政策研究基金會。
- 郭靜晃、吳幸玲 (2003)。台灣社會福利實施現況：從單親家庭觀點分析。華岡社科學報，第 17 期，第 117-141 頁。
- 郭靜晃、吳幸玲 (2003)。台灣社會變遷下之單親家庭困境。社區發展季刊，第 102 期，第 144-161 頁。
- 陳惠君、宋麗玉 (2000) 單親父母之生活壓力、因應方式、社會支持與其情緒適應之相關性研究—以高雄縣向日葵聯誼會為例。臺大社會工作學刊，2:1-54。
- 單亞麗 (1995) 單親家庭角色壓力、社會支持、生活適應、家庭生活重建教育需求之研究。台南家專學報，第十四期：頁 231-257。
- 彭淑華 (2005)。婆家？娘家？何處是我家？女性單親家長的家庭支持系統分析。社會政策與社會工作學刊，第 9 期，第 2 卷，第 197-262 頁。
- 彭淑華、王美文 (2003)。建構單親家庭支持系統之研究。內政部委託研究報告。
- 童小珠 (1992) 台灣省女性單親家庭經濟困境之研究。中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 葉燕如 (2000)。台中市單親國中少女教養需求與社會支持需求之探討。東海大學社會工作學系碩士論文。

- 資料來源：《主計月刊》中華民國 92 年 7 月號，P. 53
- 趙善如 (2006) 家庭資源對單親家庭生活品質影響之研究：以高雄市為例。臺大社會工作學刊，13：109-172。
- 蔡惠華 (2002)。2000 年台敏地區戶口及住宅普查之弱勢族群探究—單親家庭、原住民族群及老年人口概況。政治大學統計學研究所碩士論文。
- 鄭惠修 (1999) 台北市女單親家庭社會網絡與福利使用之研究。台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 鄭麗珍 (1988) 低收入單親女性家長的角色負荷和社會支持網絡之相關研究。東吳大學社會學研究所碩士論文。
- 鄭麗嬌 (2006) 美國各州財政結構、社會結構與 TANF 方案執行結果之結構關係研究。社會政策與社會工作學刊，第十卷第二期，P119。
- 賴宜櫻 (2004) 獨當一面 單親家長親職之研究。東吳大學社會工作學系碩士論文。
- 薛承泰 (2000) 台灣地區單親戶之貧窮：以 1998 年為例。台大社會工作學刊，第二期。
- 薛承泰 (2002)。台灣地區單親戶的變遷：1990 年與 2000 年普查的比較。臺大社工學刊，第六期，P. 1-33。
- 薛承泰、劉美惠 (1998) 單親家庭研究在台灣。社區發展季刊，第 84 期，第 31-38 頁。
- 謝秀芬 (1989) 台北市離婚喪偶婦女福利相關需求之研究。台北市社會局委託專案研究。
- 謝美娥 (1998) 台灣女性單親家庭的類型、(人力) 資源與居住安排之初探。政治大學社會學報，第 28 期，第 117-152 頁。
- 行政院主計處 (1999)：依性別分類指標與數據
<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/bs2/gender/gender2.htm>
- 行政院主計處 (2000)：台閩地區單親家庭之狀況
<http://www.dgbas.gov.tw/census~n/six/lue5/cen8906.htm>
- 行政院主計處 2000 年「婦女婚育與就業調查」：
<http://www.dgbas.gov.tw/census~n/four/wtable5.xls>
- Bradshaw, J., & Millar, J. (1990). Lone-Parent Families in the UK : Challenges for Social Security Policy. *International Social Security Review*, 43(4):446-459.
- Bumpass, L. L. & Raley, K. (1995) Redifing Single-Parent Families: Cohabitaiton and Changing Famliy Reality, *Demography*, Vol. 32, No. 1, pp.97-109.
- Christopher, K. et al. (2002). The Gender Gap in Poverty in Modern Nations: Single Motherhood, the Market, and the State. *Sociological Perspectives*, 45(3):219-424.
- Claude, M. & Vion, A. (2002). Lone Parent Families, Work and Social Care: A Qualitative Comparison of Care Arrangements in Finland, Italy, Portugal, the UK and France. Soccare Project,.

- Debord, K. et al. (2000). Understanding a Work-Family Fit for Single Parents Moving from Welfare to Work. *Social Work*, 45(4):313-324.
- Department for Work and Pensions (2006) *Report on Incapacity benefits and Pathways to Work: Easy Read*, U.K.: DWP.
- Department for Work and Pensions (2006a) *A New Deal For Welfare: Empowering People To Work*, U.K.: DWP.
- Department for Work and Pensions (2006b) *A New Deal For Welfare: Empowering People To Work: Consultation Report*, U.K.: DWP.
- Department for Work and Pensions (2006c) *Building on New Deal: Local Solutions Meeting Individual Needs: Easy Read Version*, U.K.: DWP.
- Department for Work and Pensions (2006c) *Helping People to Work-What People Told us: Easy Read*, U.K.: DWP.
- Glikman, H. (2004). Low-Income Young Fathers: Contexts, Connections, and Self. *Social Work*, 49(2):195-206.
- Gove W.R. , & Shin, Hee-choon (1989). The Psychological Well-Being of Divorced and Widowed Men and Women. *Journal of Family Issues*, 10(1):122-144.
- Gray, A. (2001). Making Work Pay : Devising the Best Strategy for Lone Parents in Britain. *Journal of Social Policy*, 30(2):189-207.
- Grief, G. (1992). Lone Fathers in the United-States: An Overview and Practice Implications. *British Journal of Social Work*, 22(5):565-574.
- Hansen, J. & Wahlberg, R. (2004) *Poverty Persistence in Sweden*, Sweden: Institute for the Study of Labour.
- Himmelweit, S. et al. (2004). Dialogue Lone Mothers: What is to Be Done. *Feminist Economics*, 10 (2) : 237-264.
- Hobson, B. (2002). *Making Men into Fathers: Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*, Cambridge University.
- Kissman, K. & Allen, J. (1993). *Single-Parent Families*. Newbury Park, London:Sage.
- Leira, A. (2002). *Working Parents and the Welfare State: Family Change and Policy Reform in Scandinavia*, Cambridge.
- Morgan, K.J., & Zippel, K. (2003). Paid to Care : The Origins and Effects of Care Leave Policies in Western Europe. *Social Politics*, spring:49-85.
- Murphy, Jim (2006) Announcement, 12. October, 2006.
- Murphy, Jim (2006) "Inclusion and Child Poverty Action Group".
- Nelson, T.J. (2004). Low-income fathers. *Annual Review of Sociology*, 30(1):427-451.
- Social Exclusion Unit (2006) *Tackling Social Exclusion: Achievements, Lessons Learned and the Way Forward*, U.K.: Office of the Deputy Prime Minister.
- Peterson, J. et al. (2002) *Life After welfare reform: Low-Income Single Parent Families, Pre- and Post-TANF*, Washington: IWPR.

- Risman, J. & Park K. (1986). Can Men “Mother” ? Life as a Single Father. *Family Relations*, 35(1):95-102.
- Socialstyrelsen (The National Board of Health and Welfare)(2001)*The Social Service Act –What are your Rights after 1 January 2002*, Sweden: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (The National Board of Health and Welfare) (2002) *Health in Sweden – Sweden’s Public Health Report 2001*, Sweden: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (The National Board of Health and Welfare) (2006) *Getting Divorced when you have Children*, Sweden: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (The National Board of Health and Welfare) (2006a) *Individual and Family Services –Status Report 2005*, Sweden: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (The National Board of Health and Welfare) (2007) *Social Report 2006*, Sweden: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (The National Board of Health and Welfare) (2007) *Social Report 2006*, Sweden: Socialstyrelsen.
- US Census Bureau (2003) *America’s Families and Living Arrangements: 2003*, US Census Bureau.
- Zuo, J. (2004). Shifting the Breadwinning Boundary: The Role of Men’s Breadwinner Status and Their Gender Ideologies. *Journal of Family Issues*, 25(6):811-832.

附錄一 1984-2006 年國內單親家庭博碩士論文相關研究

許多學者均一致的同意台灣地區最早有關單親家庭的大型調查研究是由徐梁熙和林忠正在 1984 年進行研究和呼籲後，才逐漸受到學術界和政府部門的重視(林萬義和秦文力，1992；張清富、薛承泰和周月清，1995；黃建忠，2000)。

附表一 1983-2006 台灣地區單親家庭博碩士論文實證研究摘要表

研究對象	研究議題	篇數
單親家庭研究	生活適應(含問題與需求、福利與政策、親職、隔代、個案管理、扶養權、住宅)、社會支持	27
女性單親研究	生活適應、社會支持	20
男性單親研究	生活適應、社會支持	4
青少年研究	生活適應(含親子關係、問題行為、人際關係)	15
兒童研究	生活適應(課業、照顧、自我概念、教養)	19