

討論事項

立法會福利事務委員會

“自力更生支援計劃” 期末評估報告

目的

向委員闡述“自力更生支援計劃” 期末評估報告的結果。

背景

2. 在一九九八年綜合社會保障援助(綜援)計劃檢討報告中，其中一項主要建議，是推行“自力更生支援計劃”(支援計劃)，以鼓勵和協助失業的綜援受助人重新就業，自力更生。這項支援計劃已由一九九九年六月起實施，內容包括推行「積極就業援助計劃」、「社區工作計劃」和「改善豁免計算入息」的措施。

3. 至於支援計劃中期評估報告的結果，已於二零零零年十二月十一日的會議上向委員匯報。

評估報告

目的

4. 這項評估由社會福利署(社署)進行，目的是從以下幾方面，評審支援計劃在協助受助人方面的成效：

- 重新就業
- 加強對社會的責任感
- 更加明白需要重新自力更生
- 了解就業的重要

評估方法

5. 這項評估共分兩個階段進行。第一階段的評估包括評審支援計劃在一九九九年六月至二零零零年五月的成效，以及在計劃實施後首六個月向一批失業的綜援受助人進行追蹤研究。第一階段的評估結果已載於中期評估報告內。

6. 第二階段的評估包括評審支援計劃實施後首十八個月(即一九九九年六月至二零零零年十一月)的情況，以及追蹤研究全年所得的結果(即一九九九年六月至二零零零年六月)，並向已重新就業的求職者進行跟進調查。第二階段的評估結果現載於期末評估報告內。

7. 報告對一九九九年六月至二零零零年十一月的行政記錄，作出了統計和分析。而在一九九九年十月至二零零零年十月期間，則每兩個月向參與社區工作的人士進行一次抽樣調查，以收集他們對該計劃的意見。在追蹤研究方面，香港中文大學心理學系研究小組負責擬備問卷，並統計和分析收集所得的資料。在一九九九年六月至二零零零年六月期間，已先後向同一批受訪者進行了五次訪問。至於已重新就業的求職者，有關的跟進調查則在二零零零年九月至十月進行。調查對

象是那些曾報稱在支援計劃實施後頭一年內覓得有薪工作的失業受助人，目的是要確定這些人士的最新就業情況。

對行政記錄的分析

8. 一九九九年六月至二零零零年十一月期間，共有 29 714 人登記參加支援計劃，其中 12 334 人在其後退出計劃。退出的原因當中，最常見的原因是“已成功就業”(26%)、“撤銷申領綜援”(24%)和“失去聯絡”(24%)。

9. 就一九九九年六月至二零零零年十一月的行政記錄，社署所獲得的分析結果現摘錄如下：

(a) 「積極就業援助計劃」的參加者平均每月的就業率，較計劃推出前綜援受助人覓得工作的比率高**五倍**。在計劃推出前，綜援受助人只須向勞工處登記。這結果表示，計劃可有效協助參加者找到工作。

(b) 失業綜援個案數目減少了 27%。

(c) 與一九九八至九九年度比較，一九九九至二零零零年度的新申請和重新申請個案數目減少了 39%。至於在二零零零年四月至十一月期間接獲的新申請和重新申請個案，數目較前一年度同期減少了 28%。

(d) 有關打算申請／重新申請綜援的失業人士對「積極就業援助計劃」的查詢，我們共接獲 36 653 宗查詢，當中有 20 347

宗查詢的人士最終決定不申請綜援，撤回率為 55.5%。在推行支援計劃之前，差不多所有向社會保障辦事處查詢的人士結果都會提出申請。

10. 委員較早前在討論支援計劃評估工作時，曾查詢為何有些可能會申請綜援的人士，向社會保障辦事處初步查詢後，最終沒有提出申請，而為何有些受助人則撤銷領取綜援。為解答委員的問題，社署計劃進行調查及研究，並在本年稍後便會有調查結果。

就「社區工作計劃」進行的調查

11. 在一九九九年六月至二零零零年十一月期間，共有 7 446 名人士登記參與社區工作計劃。其中 82%參與環境改善工作，18%參與社區服務。

12. 在一九九九年十月至二零零零年十月期間，社署每兩個月進行一次調查，向參加這項計劃的人士收集意見，調查先後進行了七次，所得結果如下：

- (a) 在調查期內，對「社區工作計劃」各項安排感到滿意的參加者佔 40%至 60%。
- (b) 在二零零零年十月，有 61%的參加者表示，「社區工作計劃」使他們明白到本身有責任為社會服務。
- (c) 不滿意「社區工作計劃」的受訪者所佔的比率，由一九九九

年十月的 13%，下降至二零零零年十月的 4%。

對失業綜援受助人的追蹤研究

13. 這項研究涵蓋支援計劃在一九九九年六月實施後的首年情況，所得結果如下：

- (a) 隨着時間過去，受訪者漸漸不再認為領取綜援是基本權利。
- (b) 同時參加「積極就業援助計劃」及「社區工作計劃」的人士，比那些只參加前者或兩者都不參加的人士較為樂觀，並且較為在意親友對他們找尋工作的期望。
- (c) 對於支援計劃中的「積極就業援助計劃」、「社區工作計劃」和「豁免計算入息措施」，分別有 60%、55%和 68%的參加者認為值得推行。

對重新就業求職者的跟進調查

14. 二零零零年九月至十月期間，社署向在推出支援計劃後第一年內找到有薪工作的求職者進行電話訪問，以確定他們最新的就業情況。所得結果如下：

- (a) 在接受調查時，有 77%的受訪者仍然在職，其中有 55%從事原來的工作，有 21%則從事新工作。
- (b) 在找到工作的求職者當中，分別有 64%和 48%從事原來工作已經達 6 至 8 個月和 15 至 17 個月。

(c) 仍從事原來工作的人士，平均受僱期為 10.4 個月。

摘要

15. 隨文附上由社署擬備的報告摘要。

結論

16. 支援計劃普遍受到參加者歡迎。評估報告顯示，該項計劃確實在上文第 4 段所述的四方面，有效幫助參加者。特別令人鼓舞的是，計劃實施以來，參加者在覓得有薪工作後，很多都能夠保留職位。透過計劃實施後因而減少的失業個案數目及其他情況，其中可能已省回約 8.8 億元的綜援開支。

17. 社署已於二零零零年六月獲財務委員會額外撥款，推行“加強支援、自力更生”策略，專門協助失業、低收入及單親綜援受助人克服就業障礙，自力更生；並加強支援弱勢家庭的服務，以避免他們陷入困境而需申請社會保障。

18. 在有關援助當中，「特別就業見習計劃」和「深入就業援助基金」相信對長期失業人士或特別難以重新就業的人士尤有幫助。在「特別就業見習計劃」下，非政府機構已由二零零一年一月起，在不同地區開始推行共 13 項計劃。截至二零零一年三月底，約有 400 名「積極就業援助計劃」的參加者獲轉介參加「特別就業見習計劃」。非政府機構對計劃的初步反應令人鼓舞。根據他們的觀察所得，參加者普遍反應熱烈，並滿意訓練和見習安排。此外，社署亦從「深入就

業援助基金」批撥了款項，以舉辦 14 項別具創意的計劃，每項計劃的撥款由 50 萬至 340 萬不等，其中有些是專為已戒除毒癮者、釋囚及單親家長等特殊服務對象而設計的。這些計劃為「積極就業援助計劃」的參加者提供更多類型的就業機會。我們會在今年稍後時間再邀請非政府機構申請「深入就業援助基金」，以舉辦第二輪計劃。我們現正作出安排，評估這些新措施的成效。

徵詢意見

19. 請委員就報告結果發表意見。

衛生福利局

二零零一年六月

為領取綜合社會保障援助的失業人士而設的 自力更生支援計劃

(包括「積極就業援助計劃」、「社區工作計劃」及
「改善豁免計算入息的措施」)

期末評估報告摘要

1. 引言

1.1 「自力更生支援計劃」成效的評估工作，會驗證計劃是否能在下列各方面有效協助失業的綜援受助人：

- 成功重新就業
- 增強對「社會責任」的醒覺
- 加強對「自力更生」原則的醒覺
- 明白就業的重要性

1.2 是次全面評估工作包括觀察計劃推行後 18 個月以來的情況，以及分析以一組失業綜援受助人為對象的「追蹤研究」，在一整年調查期所得的結果。

1.3 **限制**：評估工作的目的是量度「自力更生支援計劃」的成效，然而各項成效指標均可能受外在的經濟環境轉變及自一九九九年六月起施行的各項收緊綜援措施所影響。是次評估工作不會嘗試量化於撇除各項因素後「自力更生支援計劃」帶來的淨成效。

2. 行政記錄分析

2.1 綜援計劃的統計數字 - 失業個案

2.1.1 個案數目

- 「自力更生支援計劃」的服務對象，是領取綜援的失業人士。從一九九九年六月起至二零零零年九月的最初 16 個月內，失業個案的數目每月持續下降，幅度由 1.0%至 3.0%不等。
- 在二零零零年十一月，失業個案數目為 23 672 宗，比起一九九九年五月高峯期所錄得的 32 435 宗下降了 27%。這個前所未見的現象相信是由各因素(包括「自力更生支援計劃」、各項綜援收緊措施及外在的經濟環境等)的綜合影響所致。

2.1.2 新申請及重新申請的個案

- 在一九九三／九四至一九九八／九九年度期間，個案的按年平均增長率為 57%。此增長趨勢在一九九九／二零零零年度有停止的跡象，申請的個案數目只有 17 487 宗，比一九九八／九九年度的數字，減少了 39%。由二零零零年四月至十一月期間，個案數目較上年同期下跌了 28%。以上數據顯示，準申請人會於慎重考慮後才提出申請綜援。

2.1.3 終止領取綜援的已批核個案

- 在一九九九／二零零零年度，每月的平均數目增至 1 067 宗，比一九九八／九九年度的平均數目(637 宗)增加了 67.5%。在二零零零年四月至九月，每月的平均數目下降至 817 宗，而在二零零零年十月至十一月再下降至 576 宗。

- 進一步分析個案離開綜援網的原因，發現「自願退出」所佔的比例有顯著的增長(由一九九八／九九年度的 39%增至一九九九／二零零零年度的 56%，並於一九九九年四月至二零零零年十一月期間再增加至 58%)。由此可見，現時較多失業受助人已逐漸傾向脫離綜援網，不再倚賴公共援助。

2.2 「積極就業援助計劃」的統計數字

2.2.1 登記參加計劃的人數

- 截至二零零零年十一月，有 29 714 名失業的綜援受助人曾登記參加「積極就業援助計劃」，其中有 17 380 名在十一月時仍然接受計劃提供的服務。

2.2.2 放棄「積極就業援助計劃」的準參加者

- 截至二零零零年十一月，就有關「積極就業援助計劃」作出查詢的人士共 36 653 名，當中有 20 347 名最終決定不參加「積極就業援助計劃」，放棄的比率達 55.5%。在一九九九年六月以前，基本上所有作出查詢的人士最後都會提交申請。以上數據證明準申請人現時在決定倚靠公共援助前，會更為小心地作出考慮。

2.2.3 取消登記的人數

- 截至二零零零年十一月，取消登記參加「積極就業援助計劃」的求職者數目已累積至 12 334 人，其中有 3 159 人(25.6%)退出的原因是他們找到「有薪工作」(即月薪最少為 1,610 元的工作)，相等於 10.6%的累積登記人數。

- 我們認為，在協助失業綜援受助人方面，「自力更生支援計劃」比推行計劃前的申報安排更為有效。這從「積極就業援助計劃」有較高成功率便可見一斑。在一九九九年六月至二零零零年十一月期間，每月的申報安排成功就業率(即成功就業的受助人佔在勞工處登記的受助人的比例)為0.3%，而「積極就業援助計劃」在同期的每月成功就業率平均為1.8%，比前者高5倍。

2.3 「社區工作計劃」的統計數字

2.3.1 參加人數

- 在二零零零年十一月底，「社區工作計劃」的登記人數為2 786人，其中有1 857人(66.7%)已實際參與社區工作。

2.3.2 取消登記的人數

- 由一九九九年六月至二零零零年十一月期間，共有4 660人取消在社區工作計劃內的登記，其中有1 709人(36.7%)是因為未能履行社區工作的責任，或表現欠佳，而被取消登記。

3. 新建資料庫

3.1 求職人士資料庫

3.1.1 與香港整體的失業人口的特徵相比，參加「積極就業援助計劃」的求職人士：

- 男性比率較高(達79%，而全港失業人口中的男性比例則為65%)

- 教育程度較低(49%為小學程度或以下，而全港失業人口中同等學歷人士的比例則為 25%)

參加「積極就業援助計劃」的求職人士中，「棘手」個案較多。

3.2 成功就業人士資料庫

3.2.1 在一九九九年六月至二零零零年十月期間找到工作的成功就業人士，那些曾參與「積極就業援助計劃」的成功就業人士，相比於沒有參與計劃的成功就業人士：

- 較為年青
- 教育程度較高
- 較大機會從事薪酬較低的工作，繼而轉為「低收入」個案

4. 社區工作參與者對「社區工作計劃」的意見

4.1 為瞭解社區工作參與者對「社區工作計劃」安排的意見及他們參與社區工作的個人感受，我們每隔兩個月便進行一次統計調查。在一九九九年十月至二零零零年十月期間，一共完成了七輪調查。在首輪調查中，有 13%的受訪者不滿意社區工作安排，但在其後五輪的調查中，這個比率已下降到 6%至 8%，在第七輪調查中，這個比率更下降至 4%。

4.2 不少受訪者均對「社區工作計劃」表示認同。在第七輪調查中，61%的受訪者認為計劃讓他們認識到人人皆有服務社會的責任，而 51%的受訪者覺得參與計劃擴闊了他們的社交圈子。

5. 綜援失業受助人的「追蹤研究」

5.1 引言

5.1.1 「追蹤研究」的目的，是要量度受訪者於接觸「自力更生支援計劃」後，他們的觀點、態度及行為有何改變。在「追蹤研究」開始時，我們通過隨機抽樣，選出一批失業的綜援受助人作為追蹤研究對象，為期一年。在這一年的調查期內，這些受助人接受了五次訪問(即收集了五輪的回應)，每次訪問相隔三個月。

5.2 第一及第五輪受訪者社會經濟特徵的比較

5.2.1 與第一輪所有受訪者比較，第五輪的受訪者有以下特徵：

- 年齡較大(第五輪受訪者的年齡中位數是 48 歲，第一輪則是 44 歲)
- 教育程度較低(第五輪受訪者中有 66%最高學歷是小學或以下程度，第一輪只有 59%)
- 在尋找工作方面，付出較少努力(第五輪受訪者在訪問前的三個月中，平均申請了 12.6 份工作及出席了 3.8 次面試，第一輪受訪者則平均申請了 12.7 份工作及出席了 4.0 次面試)

5.3 成功求職者與仍然失業人士之間的差異

5.3.1 與那些在一年研究期後仍然失業的受訪者比較，重新覓得工作的受訪者：

- 較年輕
- 曾接受較多培訓

- 對「自力更生支援計劃」的成效所持的看法相對上沒有那麼正面
- 在求職方面，獲得較多支持
- 對工作的態度較好
- 求職意欲較強
- 對預期薪酬的要求較低
- 較傾向認為綜援金提供的生活水平屬差劣
- 對求職能力的信心較高
- 較少就失業的情況找理由或藉口
- 較傾向認為在任何情況下領取綜援也是一件不光彩的事
- 較傾向認為失業的綜援受助人一般都沒有盡力找尋工作

5.4 計劃對失業人士的作用

5.4.1 一般來說，同時參加「積極就業援助計劃」及「社區工作計劃」，對受助人會產生顯著的作用，而只參加「積極就業援助計劃」對受助人則不能產生顯著的作用。

5.4.2 同時參與「積極就業援助計劃」及「社區工作計劃」對失業受訪者能產生以下顯著的作用：

- 變得較為樂觀
- 變得更為在意親友對他們找尋工作的期望

- 越加傾向覺得領取綜援是一件不光彩的事
- 越加傾向就失業的情況找理由或藉口
- 越加傾向認為領取綜援是平常事

5.4.3 失業的受訪者在一年的研究期後整體上也有下列轉變：

- 較少傾向認為領取綜援是基本權利
- 對工作所持的正面態度減少
- 對能夠重新找到工作的信心減弱
- 受失業困擾的程度減低
- 較少認為綜援金提供的生活水平屬差劣
- 減少了求職方面的支持

5.5 計劃對重新覓得工作者的作用

5.5.1 「積極就業援助計劃」並無對參加者產生顯著作用，只有同時參加「積極就業援助計劃」及「社區工作計劃」才對受助人產生以下為數不多的作用：

- 他們對「自力更生支援計劃」的看法較不正面
- 他們對「理想工作」有較高的要求
- 他們較傾向報告，其大部分親屬／朋友現正領取綜援

5.5.2 能夠重新覓得工作的受訪者，可能是由於本身心理及社會狀況均已較有利於重新就業，因此「自力更生支援計劃」的各項計劃對他們改善條件所起的作用不大。

5.6 達致目標

5.6.1 「自力更生支援計劃」的成效

根據「追蹤研究」的結果作分析，「自力更生支援計劃」似乎能在下列各方面有效協助參加者：

- **成功重新就業**
 - 同時參與「積極就業援助計劃」及「社區工作計劃」的受訪者較前感到樂觀，並越加感受到來自與他們關係密切的人的壓力，要他們努力找尋工作。

- **增強對社會責任的醒覺**
 - 62%的受訪者同意／十分同意「自力更生支援計劃」能令他們明白不應浪費社會資源。
 - 53%的受訪者同意／十分同意「社區工作計劃」令他們瞭解到每一個人都有服務社會的責任。

- **增強對自力更生原則的醒覺**
 - 60%的受訪者同意／十分同意「自力更生支援計劃」令他們明白自力更生的重要性。

- **明白就業的重要性**
 - 76%的受訪者同意／十分同意工作對他們十分重要。

5.6.2 就受助人對「自力更生支援計劃」的存在價值的觀察結果

失業的綜援受助人似乎十分接受「自力更生支援計劃」。在第五輪研究的受訪者中，認為「積極就業援助計劃」、「社區工作計劃」及「改善豁免計算入息措施」值得推行的比率分別是 60%、55%和 68%。

6. 重新覓得工作的求職者的跟進調查

6.1 統計調查

6.1.1 我們在二零零零年九月至十月期間進行了一項特別設計的統計調查，對象為於一九九九年六月至二零零零年五月期間曾向社署報稱已覓得工作的失業綜援受助人，以調查他們的最新就業情況。

6.2 最新就業情況

6.2.1 進行調查期間，成功找到工作的人當中有 77%仍然就業，其中 55%留在原來工作，而 21%則已經轉職。

6.2.2 隨著時間過去，成功覓得工作而仍然從事該份工作者的數目也越來越少。覓得工作 6 至 8 個月而仍然從事該份工作的人數比率為 64%，而覓得工作已有 15 至 17 個月而仍然從事該份工作的人數比率則下降至 48%。

6.2.3 覓得工作而受訪時仍然從事該份工作的人士當中，從事該份工作的平均時間為 10.4 個月。

7. 對財政的影響

- 7.1 推行「自力更生支援計劃」的首 18 個月(即由一九九九年六月至二零零零年十一月)，估計政府在有關綜援個案的開支方面應可節省約 **8 億 8,200 萬元**。當中，1 億 9,400 萬元是源自離開綜援網或轉為低收入個案類別的受助人，其餘的 6 億 8,800 萬元則是因為準受助人放棄申領綜援而得以節省的。然而，上述數字是根據若干假設而制訂的估計數據，只可作為參考資料，不應視為評估「自力更生支援計劃」成效的指標。

8. 結論及建議

8.1 結論

根據最後評估的分析，我們有理由相信，「自力更生支援計劃」在協助失業綜援受助人就業方面，起到一定的作用。從「追蹤研究」收集的資料看來，受訪者就有關計劃的成效及對各項安排的滿意程度令人鼓舞。

8.2 建議

- 8.2.1 鑑於「積極就業支援計劃」及「社區工作計劃」成效顯著，我們建議繼續推行這些計劃(連同「自力更生支援計劃」下的其他安排如豁免計算入息等)，為綜援受助人提供一般的重新就業援助。
- 8.2.2 為長期失業及有特別問題的受助人，提供更加切合需要的援助，以幫助他們自力更生，我們認為應進一步推行計劃。這些計劃包括「加強支援、自力更生」計劃下的深入就業援助基金及特別就業見習計劃。