

香港社會服務聯會

『自力更生支援計劃之推行』研究報告 (撮要)

I. 研究目的

由一九九九年六月開始，社會福利署（社署）規定所有 15 – 59 歲以健全失業人士身分申請或領取「綜合社會保障援助計劃」（綜援）的人士，必須參加「自力更生支援計劃」，以符合領取綜援金的資格。

社署推行「自力更生支援計劃」，是要鼓勵和協助健全的失業人士尋找有薪工作，自食其力。本研究的目的是：

- (1) 了解「自力更生支援計劃」的推行情況；
- (2) 分析此計劃能否有效地協助綜援受助人成功就業。

II. 「自力更生支援計劃」簡介

「自力更生支援計劃」主要包括：(1)「積極就業援助計劃」、(2)「社區工作計劃」及(3)「豁免計算入息」。¹

其中「積極就業援助計劃」的目的，是協助參加者得到所需的服務和支援，增加他們的就業能力，以及幫助他們克服就業的障礙。參加者必須每兩星期最少申請兩份工作，及每兩星期到社會保障辦事處與就業援助主任面談和討論就業計劃的進展。

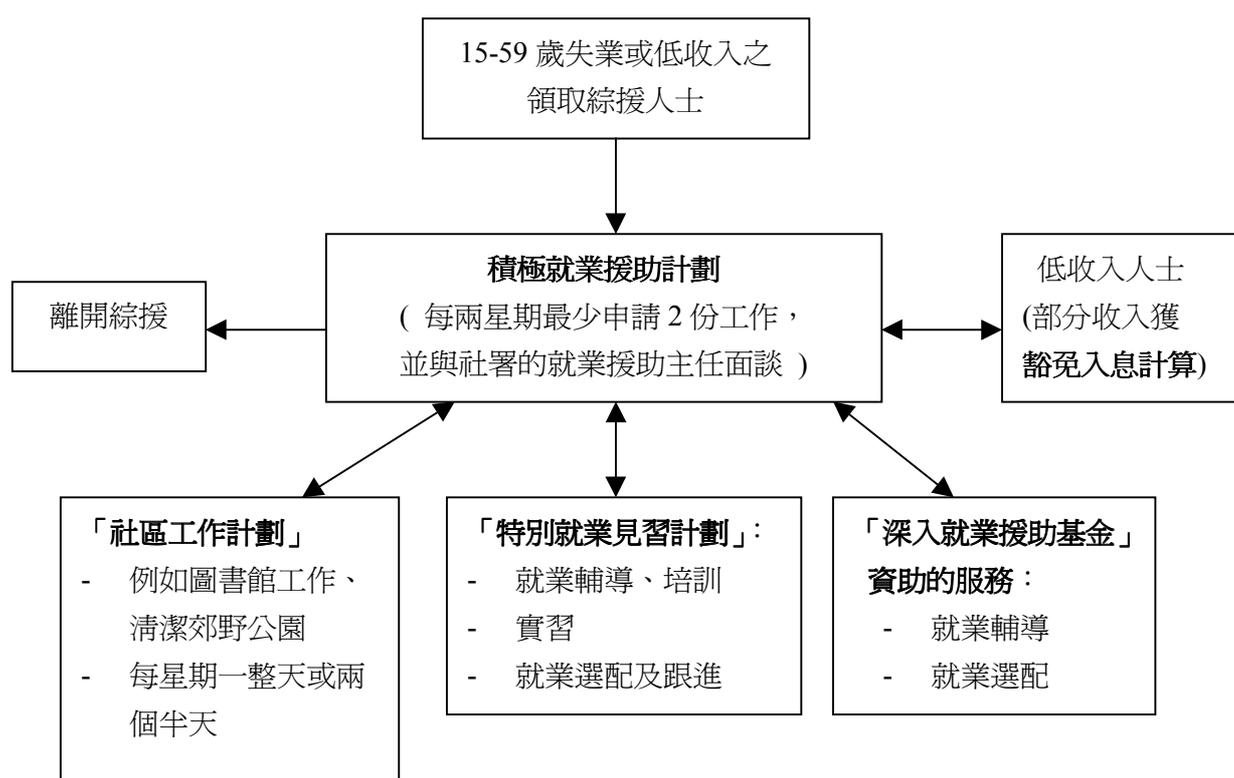
在尋找工作的同時，參加者或會被安排參與每星期一整天或兩個半天的「社區工作計劃」，藉此加強他們的自尊自信和培養工作習慣，為就業做好準備。

為鼓勵受助人尋找工作，領取綜援人士從工作所得的首月入息，可全數獲豁免扣減援助金額，但兩年內只可獲豁免一次，其後每月的收入，亦可獲部份豁免，最高上限為 1,805 元。

¹ 文中有關「自力更生支援計劃」的目的及內容介紹乃引述自社會福利署印制之「綜合社會保障援助指引」及介紹「自力更生支援計劃」的單張。

從二〇〇一年初起，月薪少於1,610元或每月工作少於120小時的低收入領取綜援人士亦須參加「自力更生支援計劃」。而部份「自力更生支援計劃」的參加者亦會被轉介參與新開辦的「特別就業見習計劃」及「深入就業援助基金」資助的就業服務。

整個「自力更生支援計劃」之服務及流程



III. 研究方法

本研究以質性方法進行，我們透過七個聚焦小組，訪問了三十二名參與「自力更生支援計劃」人士，從他們表達的個人經驗及感受，具體地了解「自力更生支援計劃」的推行情況和是項計劃對促進參加者就業的成效。

由於質性研究旨在為研究題目帶來啟發，故此本研究以立意取樣方法選取不同社會背景的計劃參與者為樣本，其中包括失業人士、單親人士、婦女、低收入人士、前露宿者等等，讓我們更了解不同背景參與者的經歷，從多方面發掘影響計劃成效的因素。

IV. 被訪者對「自力更生支援計劃」推行的意見

- ◆ 被訪者表示每兩星期與就業援助主任面談的內容主要是交待求職的方式及結果，過程一般都很簡短。而負責個案的職員並沒有了解他們求職時所遇到的問題及提供輔導和具體協助。整體來說，他們覺得「積極就業援助計劃」不能有效地協助他們重投勞動市場；相反地，要在指定時限內完成尋求工作的規定令他們感到頗大的壓力，而不斷求職失敗經驗亦令他們產生挫敗感。
- ◆ 每兩星期所須應徵的兩份工作當中，其中一份必須是參加者和社署雙方同意的指定工作，被訪者認為要尋找指定工作這種安排無助他們的就業部署，硬性的規定反而增加了求職的局限。
- ◆ 研究發現被訪者在社署得到的就業及服務資訊不一致。一般來說，社署職員會從勞工處的網頁下載提供職位空缺資料給他們，但亦有被訪者表示一直沒有收到社署職員提供有關的資料。而很多被訪者均指出社署所提供的空缺資料很多時都已經過期。此外，部份被訪者沒有從跟進他們個案的就業援助主任方面獲得其他就業服務的訊息(例如「特別就業見習計劃」、「深入就業援助基金」資助的服務或「中年就業試點計劃」)，有些被訪者是從其他渠道獲得上述服務資料後自行申請或要求社署轉介。
- ◆ 曾參加過新增設的支援服務(包括「特別就業見習計劃」和「深入就業援助基金」資助的服務)之被訪者大都覺得這些服務對他們求職有幫助，例如可以獲得社署方面甚少提供的輔導服務；學習如何幫助自己轉型，以適應市場的需要；實習的安排亦提高了他們的自信。而對於參加了這些就業服務仍要每兩星期向社署職員匯報的規定，很多被訪者都覺得作用不大，甚至認為是浪費時間和影響他們日常生活的安排。
- ◆ 低收入人士每月收入如少於1,610元或工作時數少於120小時仍須參加「自力更生援助計劃」，有關的被訪者認為一方面要工作，而同時要求職和參加「自力更生支援計劃」，實在難於應付，感到很大壓力。
- ◆ 被規定要參加「社區工作計劃」的被訪者均不認同「社區工作計劃」能夠培養他們工作習慣和提高自信心。很多被訪者表示他本身已有一定的工作習慣，而每星期一整天或兩個半天參與「社區工作計劃」其實阻礙了他們求職的時間，加上每個「社區工作計劃」組別的參與者來自不同的背景，很多時會有磨擦，對訓練群體生活精神的幫助亦不大。
- ◆ 參加了「自力更生支援計劃」的家庭（包括參加者本身及其他家庭成員）有責任向社署申報各家庭成員的入息狀況，用以計算入息豁免額。很多被訪者

不約而同地表示，無論是申請人本人或其家庭成員每月要僱主填寫一份入息證明對他們造成一定的困擾，主要是擔心僱主怕麻煩而辭退他們。有被訪者表示子女為怕暴露領取綜援的身分而不願意要求僱主填寫入息證明，因此決定離家自住。而有子女將要離開學校的被訪者亦擔心子女須參加「自力更生支援計劃」，憂慮他們不能面對強迫就業或不接受「社區工作計劃」等安排，因而感到十分擔心。

- ◆ 很多被訪者亦表示由於綜援金額低，根本不夠應付日常的生活開支。現時的豁免入息額最高只有 1,805 元，如果要應付因工作而引致的額外開支，他們的生活可能比沒有工作時還差。

V. 「自力更生支援計劃」成效的分析

綜合社會保障援助計劃—「自力更生支援計劃」的單張表明，社會保障辦事處的就業援助主任會為參加者安排個人化的服務，並提供職位空缺、就業選配、輔導、就業再培訓和進修服務。以下我們會按各聚焦小組提出之意見，將「自力更生支援計劃」各個項目在協助領取綜援人士培養工作習慣和動機、提高就業能力及尋找工作等目標，以致整個計劃之執行成效作出分析。

- ◆ 「自力更生支援計劃」的基本目標是幫助參加者就業，但從大部份被訪者親身經驗所得知的情況，「自力更生支援計劃」並沒有提供個人化服務，未能有效地協助參加者訂定合適的就業步署和提升就業能力，亦缺乏足夠的支援和跟進，協助參加者尋找工作之實際作用不大。
- ◆ 在提升參加者的工作動機方面，被訪者大都表示本身是非常渴望找到足以維生的工作，從而脫離綜援。而由於被訪者對「積極就業援助計劃」以及「社區工作計劃」等安排的看法頗為負面，所產生的效果是令他們更加希望及早停止領取綜援。對於那些缺乏就業能力的領取綜援人士來說，未能找到全職和較高薪的工作而要繼續參加「自力更生支援計劃」令到他們感到很無奈。被訪者大都認同有工作能力的領取綜援人士須努力尋求工作，但他們大多是年紀較大和學歷不高，在缺乏實質支援的情況下很難達致自力更生。
- ◆ 有參加過其他就業服務之被訪者大都認為這些服務對他們求職有幫助，這反映出他們需要更深入的支持。但是從聚焦小組的意見反映，被訪者並不認為就業援助主任能掌握他們的工作能力和培訓需要，亦未有一致地向他們提供各類的就業服務資訊。事實上，負責推行「積極就業援助計劃」的就業援助主任並沒有受過專業的訓練，未必能真正了解受助人的就業能力和需要，從而作出合適的評估和轉介。

- ◆ 被訪者的經驗反映「自力更生支援計劃」和其他現存的就業服務銜接不足。事實上，近期社署和勞工處都有推出多項新的服務，協助有就業困難的人士，而被訪者對這些服務似乎都不大了解。此外，已參加了其他就業服務的人士仍然要參與「積極就業援助計劃」，每兩個星期向就業援助主任匯報的做法會造成服務重覆，浪費資源。
- ◆ 「自力更生支援計劃」並沒有針對參加者的就業困難而提供相應的協助。根據被訪者表示，他們在尋找工作方面往往遇到以下的就業障礙：
 - 年齡歧視：由於年紀較大，僱主一般都不願聘用。
 - 健康欠佳：身體的健康情況不能應付長時間或體力勞動的工作。
 - 家庭責任：很多單親人士由於要照顧子女，在尋找工作方面有很大限制，一般都希望找到就近居住地點、時間穩定以及工時不太長的工作。
 - 經濟轉型，本身的技術過時以致缺乏競爭能力。
- ◆ 我們發現有部份參加了「自力更生支援計劃」的被訪者之狀況並不大適宜工作，要他們繼續參加現有模式的「自力更生支援計劃」，協助他們尋找工作成效相信不會太大。
- ◆ 被訪者一致認為社署要求有收入的領取綜援人士提交僱主證明以申報入息的做法，會為僱主製造麻煩，亦可能影響家人的關係。事實上，社署由二〇〇一年四月起接受以強制性供積金的供款紀錄代替僱主證明，對領取綜援人士來說是一種較為方便的做法，唯沒有參加強積金的人士，例如家庭傭工，則不能受惠。

VI. 建議

政府推行「自力更生支援計劃」的目標，是為有就業困難的人士提供協助，令他們重投勞動市場，達致真正的自力更生。事實上，本研究大部份的被訪者都同意領取綜援的人士有責任自食其力，亦表示希望盡早脫離綜援網。

我們的研究發現目前「自力更生支援計劃」的設計及推行方式在幫助缺乏競爭力的弱勢社群尋找工作方面的實質作用不大。協助領取綜援人士重新就業是社會的一項人力投資，要提高「自力更生支援計劃」的成效，我們有如下的建議：

甄別就業能力以提供更適切的協助

- ◆ 要更有效地協助領取綜援人士就業，我們建議社署為「自力更生支援計劃」建立明確的評估機制及甄別程序，將籠統地被歸類為「健全失業人士」的參

加者按個別的就業能力作出分流。要提供真正的個人化服務，首先要評估參加者的就業能力，繼而了解他們有沒有因為家庭責任、身體和心理健康情況或其他問題而面對就業障礙，再因應個別的情況而安排適切的支援。

- ◆ 對於有能力及適宜工作的人士，社署可轉介他們接受進一步的就業服務，例如「特別就業見習計劃」及「深入就業援助基金」資助的活動，為他們提供就業輔導及就業選配。在他們獲得工作機會後，亦為他們提供在職跟進，令他們可以適應新的工作崗位。
- ◆ 社署應為未有就業能力的人士提供協助，提升他們的就業能力，例如轉介他們前往家庭服務中心接受輔導或參加僱員再培訓課程，然後才安排他們參與「積極就業援助計劃」，為他們提供就業資訊，或自願性參與義務工作的機會，令他們保持與社會的接觸。

收窄服務對象層面以更有效運用資源

- ◆ 為了集中資源為較有就業能力的領取綜援人士提供更深化的協助，我們建議對參加「自力更生支援計劃」人士的資格作出如下的修訂：
 - 降低參加者的年齡上限由 59 歲減至 50 歲。
 - 降低低收入人士參加「積極就業援助計劃」的工作時數要求，由每月 120 小時減至 100 小時。
 - 參加者只需符合最少工作時數或最低入息其中之一的規定。
- ◆ 為了避免服務重複，我們建議領取綜援人士若已參與其他就業服務，例如「特別就業見習計劃」、「深入就業援助基金」資助的活動、勞工處的「中年就業試點計劃」或僱員再培訓課程，期間應獲豁免參與「積極就業援助計劃」。

強化服務以增加成效

- ◆ 建議加強就業援助主任的培訓，令他們有能力評估參加「自力更生支援計劃」人士的就業能力/障礙和需要。就業援助主任須加強與參加者的關係建立，以增加服務的成效；而就業選配亦應配合參加者的能力和取向。
- ◆ 社署可考慮外判「積極就業援助計劃」予非政府機構，聘用受訓的社工負責推行。

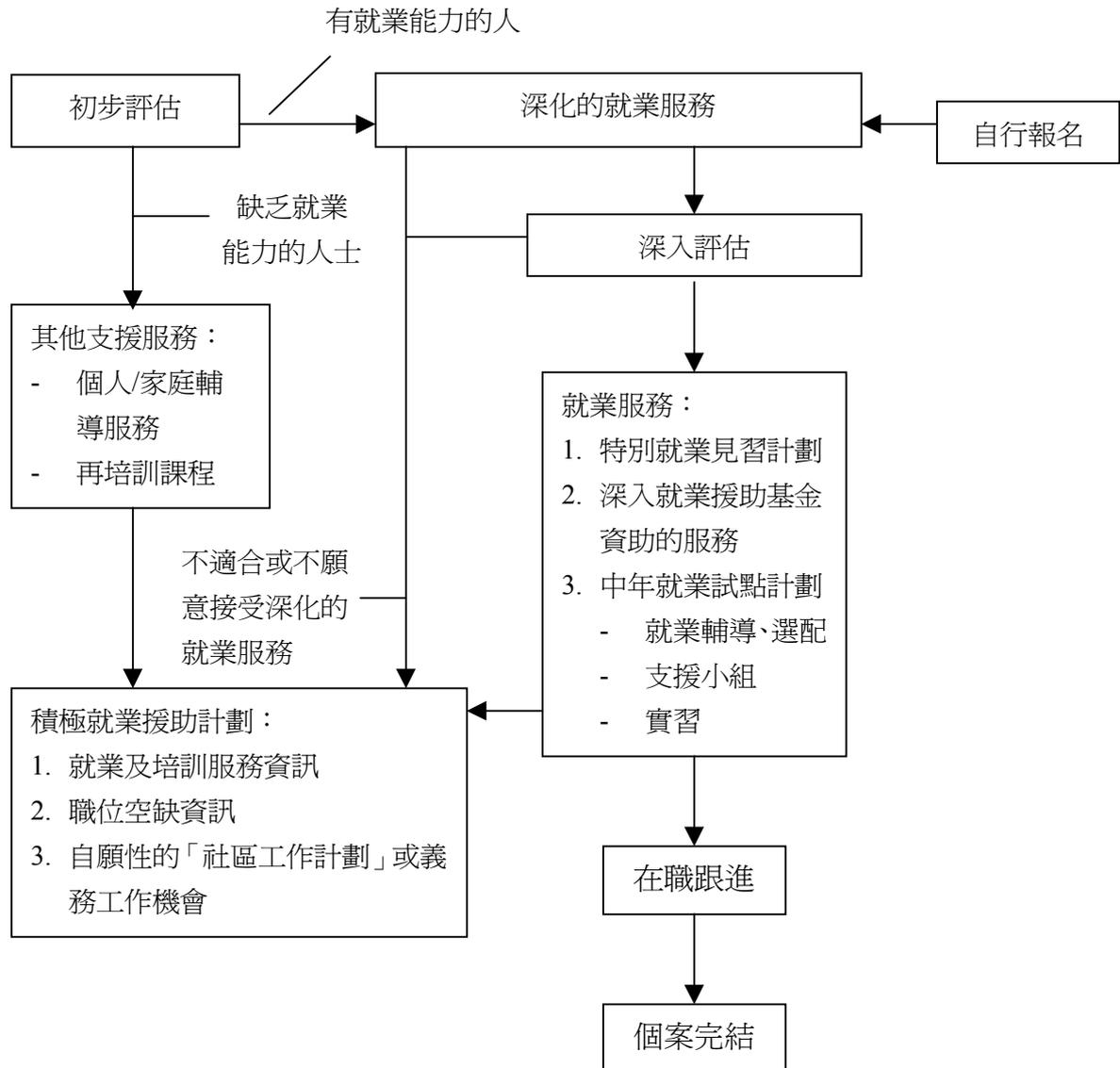
加強與其他就業服務的配合

- ◆ 社署應進一步加強與勞工處及僱員再培訓局的合作，就業援助主任須掌握這方面的服務或就業資料，為參加「自力更生支援計劃」的人士提供最新的相關資訊。
- ◆ 協助學歷較低的年青受助人尋找工作，轉介有需要的人士參加「展翅計劃」。

其他建議

- ◆ 雖然申領綜援的人士須參加「自力更生支援計劃」，為了加強他們參與的動機和投入感，我們建議社署容許參加者在「自力更生支援計劃」之中選擇適合自己的服務或活動，而不是在毫無選擇的情況下接受強制性的安排。
- ◆ 為了進一步鼓勵領取綜援人士投入勞動市場，我們建議提供交通津貼予有工作的受助人。
- ◆ 為鼓勵綜援領取者接受臨時或短期工作，在兩年內容許他們尋找到工作後有三次機會完全豁免首月入息。

建議之服務及流程



二〇〇一年六月