

二零零零年十二月十一日會議

討論事項

立法會福利事務委員會

“自力更生支援計劃”中期評估報告

目的

向委員闡述“自力更生支援計劃”中期評估報告所載的結果。

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「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. 於二零零零年六月十六日的會議上，委員要求有關部門檢討這項計劃的成效，並向委員會再作匯報。

評估報告

目的

4. 這項評估是由社會福利署(社署)進行的，並就以下各點衡量這項支援計劃在協助受助人的成效：

- 成功重新就業
- 加強對社會的責任感
- 使更能明白需要重新自力更生

- 了解就業的重要性

評估方法

5. 這項評估共分兩個階段進行。第一階段的評估涵蓋支援計劃實行後的首十二個月，以及一項向綜援受助人進行的追蹤研究，以蒐集他們對支援計劃實行後首六個月的意見。評估報告對一九九九年六月至二零零零年五月的行政記錄進行了數據分析，而在一九九九年十月至二零零零年四月期間，則抽樣向參與社區工作的人士進行了四次意見收集。在進行追蹤研究方面，香港中文大學心理學系一個研究小組提供了專業支援。該研究小組負責編訂問卷，以及對所收集的資料進行統計分析，小組在一九九九年六月至一九九九年十一月期間，共向回應的參加者進行了三次訪問。

6. 評估的第二階段將涵蓋支援計劃實施後的首十八個月(至二零零零年十一月)，以及追蹤研究的全年結果(至二零零零年五月)。

對行政記錄的分析

7. 一九九九年六月至二零零零年五月期間，共有 18 936 名人士登記參加這項支援計劃，其中 7 232 人在其後退出這項計劃。在退出的原因當中，「已成功就業」及「失去聯絡」所佔的比率是最高的(各佔總數約 25%)。

8. 在一九九九年六月至二零零零年五月的行政記錄中獲得以下的分析結果：

- (a) 「積極就業援助計劃」的參加者平均每月覓得工作的比率，比在該計劃推出前綜援受助人覓得工作的比率高六倍。以前，綜援受助人只須向勞工處登記。
- (b) 失業綜援個案減少了 23%。
- (c) 接獲的新申請和重新申請個案數目下降了 39%。
- (d) 平均每月結束的核准個案數目增加了 67.5%。

9. 統計分析顯示，這項支援計劃能夠協助參加者覓得工作，亦有助於控制失業綜援個案的增長。

就社區工作計劃進行的調查

10. 在一九九九年六月至二零零零年五月期間，共有 4 632 名人士登記參與社區工作。其中 79% 參與環境改善工作，21% 參與社區服務。在 2 350 名取消登記人士當中，因為拒絕參加社區工作或在工作期間拒絕合作的人數佔總數 32%。

11. 在一九九九年十月至二零零零年四月期間，社署前後共進行了四輪每兩月進行一次的調查，以蒐集「社區工作」參加者的意見，所得結果如下：

- (a) 在調查期內，對社區工作計劃感到滿意的參加者所佔比率由 40% 至 60% 不等。
- (b) 在調查期完結時，有 56% 的參加者表示社區工作計劃使他們體會到本身有責任為社會服務。
- (c) 對社區工作計劃表示不滿意的受訪者所佔的比率，由一九九九年十月的 13%，下降至二零零零年四月的 7% 至 8%。

對失業綜援受助人的追蹤研究

12. 這項研究涵蓋支援計劃在一九九九年六月開展後的首六個月期間，所得結果顯示：

- (a) 隨着時間過去，受訪者對「積極就業援助計劃」和「社區工作計劃」的評價越來越高，也更努力尋找工作，心理狀況因而得到改善。
- (b) 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有較強的尋找工作意欲。
- (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」安排，分別有 65%、65% 和 79% 的參加者認為值得實施。

社署所預備的中期評估報告摘要見附件。

結論

13. “自力更生支援計劃”普遍獲得參加者的好評。報告亦指出，這項支援計劃能有效地達到第 4 段所述的四個目的。報告並估計，透過實施這項支援計劃因而減少的失業個案，其中可能已經省回大約 4.5 億元的綜援開支。

14. 社署已在二零零零年六月獲財務委員會額外撥款，聘請 103 名就業援助主任，協助把「積極就業援助計劃」推展至所有失業的健全綜援受助人，並為屬於“低收入”、“失業”或“單親家長”類別的綜援受助人提供特別的就業協助。提供這些額外援助的目的，是幫助有工作能力的綜援受助人和其他弱勢社羣克服就業障礙，自力更生。

15. “自力更生支援計劃”最後評估報告所涵蓋的期間會比中期報告多六個月，即截至二零零零年十一月為止，而追蹤研究的第二階段，則涵蓋由實施這項支援計劃開始後的一年期間；屆時會對這項計劃進行更全面的檢討。

徵詢意見

16. 請委員就報告所載結果，以及這項支援計劃的初步成果發表意見。

衛生福利局

二零零零年十二月

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」)

中期評估報告摘要

1. 引言

1.1 背景

1.1.1 一九九八年十二月，當局公布綜合社會保障援助(綜援)計劃檢討報告書。在檢討報告書內，其中一項主要的建議是推行「自力更生支援計劃」，目的是鼓勵及協助失業綜援受助人，重新就業，自力更生。這計劃連同其他檢討報告書內的建議於一九九九年六月開始實行。

1.2 評估

1.2.1 「自力更生支援計劃」分為三個部分，包括「積極就業援助計劃」、「社區工作計劃」，以及「改善豁免計算入息的措施」。這項計劃在香港的社會保障行政制度來說，是一個創新的服務計劃。為了衡量它的成效，我們進行了全面的評估工作。

1.2.2 「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

1.2.3 評估工作於一九九九年六月展開，並分兩期進行。第一期的工作是評估「自力更生支援計劃」推行後首 12 個月的成效，並介紹有關一項「追蹤研究」首六個月的結果，以反映失業綜援受助人在該期間於觀點、態度及行為方面的轉變。第二期的工作包括觀察計劃推行後首 18 個月的情況，以及分析「追蹤研究」在一整年調查期所得的結果。

1.2.4 中期評估報告書載述第一期評估工作的結果，包括：

- 就主要行政記錄及新設立的資料庫所得的數列而進行的詳細研究結果，
- 有關統計調查的數據結果分析，以及
- 因推行「自力更生支援計劃」而可能減省的款項估算。

1.3 限制

1.3.1 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。

1.3.2 中期評估報告書內臚列的分析只屬「初步」的評估結果。我們需要更長的觀察期，才能對「自力更生支援計劃」的成效作出更可靠及實質的評估，有關的結論，將詳列於期末評估報告書內。

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

- 綜援失業個案是「自力更生支援計劃」的服務對象。自一九九九年六月起的 12 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。在二零零零年五月，失業個案數目為 24 998 宗，比起一九九九年五月高峰期所錄得的 32 435 宗下降了 23%。

- 這個現象自綜援計劃設立以來從未出現過，失業個案數目持續增長的現象，在過往一直是不變的定律。我們相信失業個案數目的下降是由各因素(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 新申請及重新申請個案

- 自一九九三年七月推行綜援計劃起，因失業而提出的新申請及重新申請的個案數目持續增加，在一九九三／九四至一九九八／九九年度期間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暫停的跡象，申請個案數目只有 17 487 宗，比一九九八／九九年度的數字，減少了 39%。
- 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

- 由開始推行綜援計劃起，至一九九八／九九年度期間，終止領取綜援的已批核個案數目每月均不足 1 000 宗，平均數目為 328 宗。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增加了 67.5%。
- 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%)。由此可見，現時較多失業受助人傾向脫離綜援網，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

- 截至二零零零年五月，有 18 936 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 11 704 名在五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

- 截至二零零零年五月，各區社會保障辦事處曾處理 25 324 宗由新申請／重新申請綜援的失業人士就有關「積極就業援助計劃」提出的查詢。
- 在這些查詢者中，有 14 367 名最終決定不參加「積極就業援助計劃」，放棄的比率達 56.7%。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

- 截至二零零零年五月，取消登記參加「積極就業援助計劃」的求職人士數目已累積至 7 232 人，其中有 1 794 人 (24.8%)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 9.5%的累積登記人數。
- 根據計至二零零零年五月的數字顯示，「積極就業援助計劃」的表現在推行的首年保持平穩。經過一九九九年六月及七月的首階段適應期後，成功就業的求職人士佔累積登記人數的比例一直穩步上升。

- 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「積極就業援助計劃」前的申報安排更為有效。根據勞工處的記錄，在一九九八／九九及一九九九／二零零零年度期間，每月的成功就業率(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%，而在一九九九年六月至二零零零年五月的期間內，「積極就業援助計劃」的每月成功就業率平均為 2.2%，比前者高 6 倍。

2.3 「社區工作計劃」的統計數字

2.3.1 參加人數

在二零零零年五月底，「社區工作計劃」的登記人數為 2 282 人，其中有 1 296 人(56.8%)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五月的期間內，共有 2 350 人取消在社區工作計劃內的登記，其中有 749 人(31.9%)是因為未能履行社區工作的責任，或行為欠佳，而被取消登記。

3. 新建資料庫

3.1 求職人士資料庫

- #### 3.1.1
- 根據求職人士資料庫的記錄，在一九九九年十二月底，正接受「積極就業援助計劃」服務的求職人士有 7 897 人，他們大部分：

- 是中年男性
- 擁有較低的教育水平
- 是香港的長期居民
- 擁有較低水平的工作技能(如：三行)
- 過去從事較低收入的工作(如：非技術工人及建築工人)

3.1.2 與香港整體的失業人口相比，參加「積極就業援助計劃」的求職人士：

- 較多為男性(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%)

換句話說，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 相比於沒有參與「積極就業援助計劃」的成功就業人士，那些曾參與計劃的成功就業人士：

- 較為年青

- 擁有較高教育程度
- 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四月期間，一共完成了四輪調查。

4.2 調查結果顯示，「社區工作計劃」推行至今，其服務及有關安排不斷作出改善。在一九九九年十月的調查中，有 13% 的受訪者不滿意社區工作安排，但在其後的調查中，這個比率已下降到 7% 至 8%。

4.3 不少被訪者均對「社區工作計劃」表示認同。在二零零零年四月的調查中，56% 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 50% 的受訪者覺得參與計劃擴闊了他們的社交圈子。然而，有 26% 的受訪者則認為參加計劃令他們覺得丟臉。

5. 綜援失業受助人的「追蹤研究」

5.1 引言

5.1.1 在「追蹤研究」開始時，我們通過隨機抽樣，選出的一批失業綜援受助人作為追蹤對象。在為期一年的調查期內，這些受助人會接受五次訪問(即收集了五輪結果)，每次訪問相隔三個

月。研究的目的，是要量度受訪者於「自力更生支援計劃」逐步推行後，他們的觀點、態度及行為有何改變。

5.1.2 首輪資料收集在一九九九年七月至九月期間進行，共有 2 224 名失業綜援受助人參與。而在第三輪的資料收集，只有 1 070 受訪者完成訪問。換句話說，一共有 1 154 人退出這項「追蹤研究」。其中只有 92 人(8%)是因拒絕參與研究而離開，大部分退出的受訪者(959 或 83%)已是「不合適」的研究對象，當中原因包括：失去聯絡(353 或 31%)，成功就業(311 或 27%)，健康欠佳(106 或 9%)，放棄領取綜援(47 或 4%)，由於須照顧家人而不再屬失業人士(39 或 3%)及其他原因(103 或 9%)。

5.2 第一及第三輪受訪者的社會經濟特徵

5.2.1 一般來說，失業綜援受助人有以下特徵：

- 多是男性(超越 80%)
- 大部分是中年人士(年齡中位數：40 至 50 歲之間)
- 約一半在香港出生，另一半在內地
- 在香港以外地點出生的受助人中，多是長期居港人士(居港少於七年的受助人佔非在港出生受助人不足 10%)
- 擁有較低教育程度(約 60%最高學歷是小學程度)
- 60%有工作技能(多是較低水平技能，如三行、烹飪、駕駛)

- 失業前普遍受僱為雜工、裝修工人及建築工人
- 失業前的月入中位數是 9,000 元
- 約一半人士單獨申請綜援，另一半與家人一起申請

5.2.2 與第一輪所有受訪者比較，第三輪的受訪者(即在首六個月的調查期內仍未能找到工作的受訪者)有以下特徵：

- 年齡較大(第三輪受訪者的年齡中位數是 46 歲，第一輪則是 44 歲)
- 擁有較低教育程度 (第三輪受訪者中有 63%最高學歷是小學程度，第一輪只有 59%)
- 在尋找工作方面，付出較少努力(第三輪受訪者在訪問前的三個月中，平均申請了 11 份工作及出席了 3.6 次面試，第一輪受訪者則平均申請了 13 份工作及出席了 4.0 次面試)

5.2.3 退出研究的其中一項主因是成功就業，上一段的分析顯示較年輕及學歷較高的失業受助人較易覓得工作。

5.3 第三輪受訪者的觀點、態度、行為及健康狀況

一般來說，第三輪受訪者有以下特點：

- 似乎對「自力更生支援計劃」(尤其是「社區工作計劃」及「豁免計算入息措施」)持正面態度

- 在求職方面，似乎獲得有力的支持
- 對工作抱積極態度
- 於統計調查前的求職行為不多
- 認為綜援金提供的生活水平屬差劣
- 對自我求職能力信心不強
- 將失業歸咎於內在及外在的因素
- 尋找高薪及穩定的工作
- 對失業感到頗厭煩
- 面對失業，仍表現得頗積極
- 對依靠綜援，有錯綜複雜的感覺
- 不認同失業綜援受助人沒有努力尋找工作
- 受失業困擾
- 仍保持合理的自尊水平

- 相信付出努力可帶來回報

5.4 第三輪受訪者的觀點、態度、行為及健康狀況的轉變

5.4.1 第三輪受訪者在這輪訪問提供的回應，與他們於六個月前第一輪訪問所作出的回應比較，有以下改變：

- 比以前更認同「積極就業援助計劃」提供的實際幫助，也更加接受「社區工作計劃」
- 嘗試更多不同方法尋找工作
- 較適應目前的失業狀況
- 較以前少採取積極的處理方法
- 對領取綜援採取較淡然的態度
- 受失業問題困擾的程度似乎比以前少
- 似乎比較樂觀
- 更為相信付出努力便會有回報

5.4.2 研究亦為參與不同計劃的第三輪受訪者進行分組分析(即只參與「積極就業援助計劃」的受訪者、同時參與「積極就業援助計

劃」及「社區工作計劃」的受訪者及沒有參與任何計劃的受訪者)，結果顯示各組受訪者在六個月內追蹤期有如下明顯改變：

- 同時參與「積極就業援助計劃」及「社區工作計劃」的受訪者：
 - 展示較多求職行為
 - 表現更強的求職意欲
 - 受失業困擾的程度變得較少
 - 自我的社會形象沒有以前那般正面
 - 申請較多工作

- 只參與「積極就業援助計劃」的受訪者：
 - 對豁免計算入息的看法沒有以前那般積極
 - 對工作的態度沒有以前那般積極
 - 降低了對「理想工作」的要求
 - 自尊較前降低

- 沒有參與任何計劃的受訪者：
 - 對「積極就業援助計劃」有較積極的看法
 - 在求職方面，獲得較少的支持
 - 較少認為綜援金提供的生活水平屬差劣
 - 受失業困擾的程度減低
 - 似乎較少表示健康方面有問題

5.5 各組別第三輪受訪者的轉變的差異

5.5.1 比較不同組別的第三輪受訪者在首輪研究完畢後的六個月內各項目的變化程度，只發現他們在「**求職意向**」一環出現明顯差異。同時參加了「積極就業援助計劃」及「社區工作計劃」的受訪者的求職意欲比六個月前有顯著增長，而另外兩個分組的受訪者的求職意欲在同一期間則沒有改變。這樣看來，只要社會保障辦事處給予這些領取綜援較長時間的失業受助人多一點關注，似乎是可激勵他們更積極計劃如何尋找工作。

5.6 成功求職者與仍然失業人士之間的差異

5.6.1 與那些在首六個月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

- 擁有較高學歷
- 失業的時間較短
- 對「自力更生支援計劃」的整體意見較為正面
- 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
- 較傾向認為綜援金提供的生活水平屬差劣
- 對自我求職能力信心較高
- 較少就失業的情況找理由或藉口
- 較為樂觀

5.7 對「自力更生支援計劃」成效的初步觀察結果

5.7.1 根據「追蹤研究」的分析結果，「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」的受訪者似乎改善了他們的求職意欲，是項改變應對這類受助人成功覓得工作的機會有着正面作用。

- 增強對「社會責任」的醒覺
 - 67%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。
 - 66%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。

- 加強對「自力更生」原則的醒覺
 - 68%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
 - 83%的受訪者同意／十分同意工作對他們十分重要。

5.8 就受助人對「自力更生支援計劃」的存在價值的初步觀察結果

5.8.1 失業綜援受助人似乎十分接受「自力更生支援計劃」。在第三輪研究的受訪者中，有 65%認為「積極就業援助計劃」值得推行，至於「社區工作計劃」及「改善豁免計算入息措施」，相對百分比分別是 65%及 79%。

5.9 對策劃服務有參考價值的觀察

5.9.1 隨着失業時間日久，失業受助人會變得安於現狀。這種情況會令他們更難重新自食其力，因此協助這類較棘手個案就業，可能需要不同的策略。

5.9.2 成功就業人士的特徵可為再培訓及進一步的就業援助計劃的策劃提供有用的背景資料。

6. 對財政的影響

6.1 推行「自力更生支援計劃」的首年(即由一九九九年六月至二零零零年五月)，估計政府在有關綜援個案的開支方面應可節省約**4 億 4,700 萬元**。當中，1 億 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 3 億 4,300 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編製的估計數據，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。

7. 結論及初步建議

7.1 根據中期評估的分析，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，擔當有用的角色。從「追蹤研究」收集的資料看來，受訪者就有關計劃的成效評價甚高，對各項安排的滿意程度亦令人鼓舞。

7.2 鑑於計劃推行至今成效顯著，我們計劃加強現有的服務，以及擴大服務對象的範圍。「自力更生支援計劃」會逐步擴大至包括所有失業人士，以及担任非全職工作的低收入健全成年受助人。與此同時，在非政府機構的協助下，我們正準備為健全的綜援受助人推出新的特別計劃。

8. 期末評估預告

- 8.1 在中期評估中，我們檢視了「自力更生支援計劃」在推行初期的成效。但是，要對計劃的成效作出較全面的評估，則需要一段較長的觀察期。故此，我們將會繼續分析計劃各方面的成績，並在二零零零年底草擬期末評估報告。另外，還會增添一項新的統計調查，目的是對在「自力更生支援計劃」推行初期成功就業的人士作出跟進，瞭解他們是否仍然留任較早前申報的工作。