

討論文件

二零零五年六月二十三日

立法會福利事務委員會

檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會

檢討為綜合社會保障援助計劃受助人
和準受助人而設的深入就業援助計劃

目的

本文件旨在向委員匯報有關為綜合社會保障援助(綜援)受助人和準受助人而設的深入就業援助計劃的評估研究。

背景

2. 當局在二零零三年推行多項加強措施，以進一步推廣「從福利到就業」和「自力更生」的政策，深入就業援助計劃正是其中一項措施。當時，社會福利署(社署)獲獎券基金和香港賽馬會慈善信託基金撥款 2 億元，委託非政府機構推行深入就業援助計劃，透過不同的活動，如就業選配、技能訓練、就業輔導和就業後支援等，協助有就業能力的綜援受助人和其他準綜援受助人克服就業障礙、提升就業能力和重投工作。此外，該等計劃亦向有需要的參加者提供「短暫經濟援助」，協助他們解決短期的經濟困難或應付與就業有關的開支。社署的計劃是由二零零三年十月起，在四年內分三輪推行 105 項計劃，即每年分別為 40 項、30 項和 35 項。為監察每項計劃的表現，政府當局制訂了以成效為本的表現指標(附件 I)。

趨勢和至今取得的成果

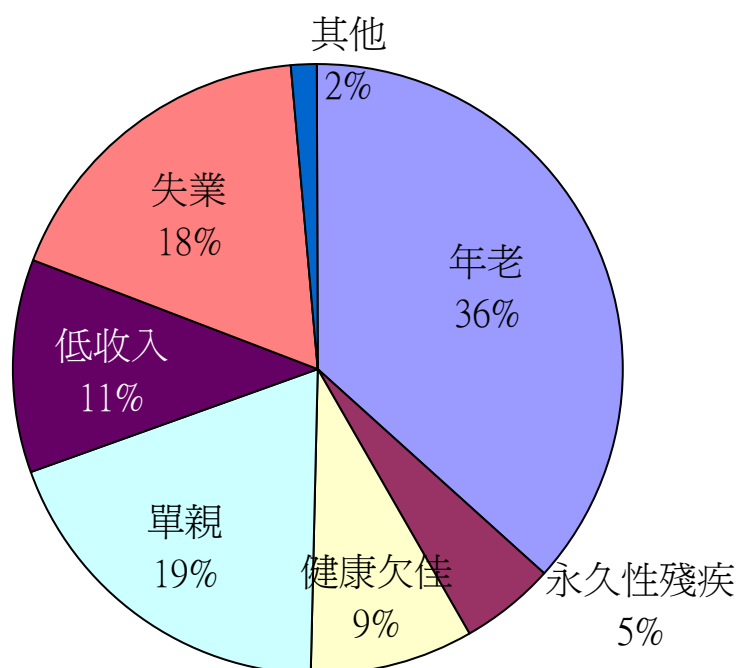
3. 在推行計劃的首年（即由二零零三年十月至二零零四年十月），共推行了40項計劃，參加者逾6 000人。截至二零零五年五月，已開展的深入就業援助計劃達70項，報名參加的綜援受助人共12 236名，準綜援受助人則有3 213名。在參加計劃的綜援受助人中，有3 990名(32.6%)因覓得有薪工作而脫離綜援網或減少領取綜援金。有關的詳情載列於下表：

	指標	40 項計劃 (10/03-9/04)	70 項計劃 (10/04-4/05)	70 項計劃 (10/03-4/05)
1	參加者人數	6245 (40.4%)	9204 (59.6%)	15449
2	領取綜援的參加者人數	4778 (39%)	7458 (61%)	12236
3	因覓得有薪工作而脫離綜援網或身分轉為「低收入綜援受助人」的綜援參加者人數	1761 (44.1%)	2229 (55.9%)	3990
	• 脫離綜援網	625 (57.9%)	455 (42.1%)	1 080
	• 身分轉為「低收入綜援受助人」	1 136 (39%)	1 774 (61%)	2 910
4	覓得全職工作的「準綜援」參加者人數	852 (53.2%)	749 (46.8%)	1601
5	完成整系列活動的參加者人數	3657 (64.2%)	2038 (35.8%)	5695

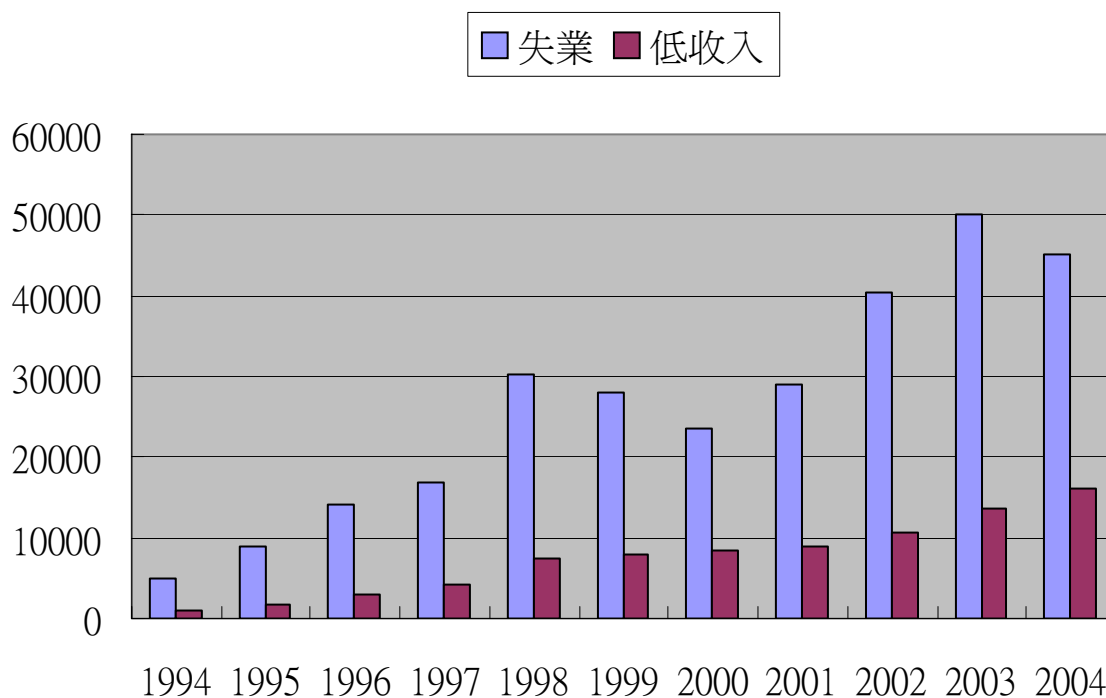
4. 總括而言，失業綜援個案由一九九四年末的 4 866 宗上升超過 9 倍至二零零四年末的 45 231 宗。低收入個案由一九九四年末的 947 宗上升超過 17 倍至二零零四年末的 16 176 宗。截至二零零五年五月，共有 93 956 位失業綜援人士¹和 63 842 位低收入綜援人士。

¹ 由於綜援個案是以家庭為單位，所以一個綜援個案可包括超過一名受助人。

綜援受助人按類別分類



失業和低收入綜援個案，1994-2004



深入就業援助計劃評估研究

目的

5. 為評估計劃的成效，以及建議採取措施改善計劃的推行，社署委託了香港中文大學的研究小組對深入就業援助計劃進行評估研究，同時檢討其他自力更生支援措施，包括就業援助計劃、社區工作計劃和豁免計算入息安排。推行這些措施的目的是提升綜援受助人和準綜援受助人的工作能力/誘因。

6. 進行研究的目的是：

- (i) 按照原先制訂的基準目標，評估深入就業援助計劃的進展，包括計劃至今的成效；
- (ii) 分析深入就業援助計劃的成功因素，並就提高成功率任何可行措施，以及是否需要參考海外同類計劃修訂有關基準，提出建議；
- (iii) 建議可採取何等措施加強深入就業援助計劃；
- (iv) 研究和建議是否可以及如何利用和發展深入就業援助計劃，加強為以下人士提供的援助：
 - (a) 正領取綜援的單親家長(同時考慮到欣葵計劃的評估結果)；以及
 - (b) 長期失業的綜援受助人(定義是參加自力更生支援計劃不少於 12 個月的受助人)；
- (v) 評估豁免計算入息安排對倚靠福利服務帶來的影響；以及
- (vi) 建議如何協助參加者實現自力更生而無需領取綜援，並參考以往研究和資料及其他持續推行的就業援助計劃和措施(如豁免計算入息安排)，對他們的潛能和發展能力作出長期改善。

資料蒐集

7. 為確保有關的研究客觀而全面，研究小組定出 14 個目標組別(附件 II)，包括綜援受助人、前綜援受助人、沒有領取綜援的低收入人士和服務承辦人。研究小組在二零零四年九月至二零零五年四月期間透過調查訪問、深入面談和焦點小組蒐集資料。

主要結果

8. 研究快將完成，現有的研究結果總結如下：

(i) 深入就業援助計劃的成效

與其他沒有參加深入就業援助計劃的人士或綜援受助人相比，深入就業援助計劃的參加者現時和前參加者普遍更能自力更生，對綜援的倚賴亦較少。他們有更大的動力尋找工作，亦具備更多人力和社會資本。參加者從深入就業援助計劃獲得的幫助和滿足感越多，則他們更積極實現自力更生和更努力投身工作。

(ii) 深入就業援助計劃的成功因素

獲得短暫經濟援助的深入就業援助計劃參加者更支持自力更生。他們較少認為交通費對就業造成障礙。此外，非政府機構提供的某些服務，例如與就業有關／無直接關係的輔導、求職技能訓練及其他與就業無直接關係的培訓，以及就業後的支援都對參加者的工作動力和投入程度帶來正面影響。

(iii) 對於要求正領取綜援而最年幼子女為 15 歲以下的單親家長出外工作的接受程度

整體而言，低收入人士和服務提供者都認為要求單親家長出外工作尚算合理或相當合理。

(iv) 豁免計算入息安排的影響

初步結果顯示，豁免計算入息的安排未能顯著提高低收入人士投身工作和自力更生的動力，以及脫離綜援的意欲。這項安排的成效有待進一步核實。

(v) 社區工作計劃的影響

調查結果顯示，參與社區工作計劃並未能促進參加者主動尋找工作，但可能令一些因要參加該計劃的人士選擇脫離綜援。社區工作計劃的成效有待進一步調查，主要因為抽樣訪問的社區工作計劃和前綜援受助人的數目不足，難以進行準確的分析。

(vi) 設定領取綜援時限的影響

領取綜援時間較短的綜援受助人一般較支持自力更生；領取綜援時間較長的綜援受助人則可能日後更傾向倚賴援助。由於現時並無實施時限的政策，因此沒有證據直接顯示就領取綜援設定時限的影響，故須作更深入的調查。

建議

9. 研究小組亦就以下 10 個主要範疇作出建議：

(i) 持續撥款推行深入就業援助計劃

因應本港不斷轉變的經濟狀況，繼續三方(政府、私營和非政府機構)長期合作，推行深入就業援助計劃，並加強以下服務：

(a) 提供短暫經濟援助的行政安排；

(b) 與就業無直接關係的輔導(如個人和家庭生活輔導)；

- (c) 求職技能訓練；
- (d) 與就業無直接關係的訓練(如社交技巧)，以及
- (e) 就業後的支援。

(ii) 改善深入就業援助計劃

在以下各方面改善深入就業援助計劃：

- (a) 其後推行的深入就業援助計劃應具靈活性，能因應本港不斷轉變的經濟環境作出所需的調整；
- (b) 重整工作技能訓練，以應付預計會增加的服務和旅遊職位需求；
- (c) 因應評估參加者情況的結果進行就業選配；
- (d) 改善就業見習服務；
- (e) 非政府機構應作好嚴格評估和檢討的準備，確保能接觸參加者以進行研究；
- (f) 設定中期發展目標，如提高服務滿意程度、提升工作技能，以及建立互相支持的友誼。

(iii) 要求正領取綜援而最年幼子女為 15 歲以下的單親家長出外工作²

引入規定，要求正領取綜援而最年幼子女為六歲或以上的單親家長出外工作，同時建議推行試驗計劃，協助綜援單親家長出外工作。

(iv) 進一步檢討豁免計算入息安排

增進綜援受助人對豁免計算入息安排的認識，並就豁

²政府當局已就此提出建議，現正考慮收到的意見。

免計算入息作出其他安排。

(v) 改善社區工作計劃

為改善社區工作計劃引入訓練和輔導元素，以減低參加者對工作的抗拒；以及增加綜援受助人(尤其是長期綜援受助人)的參加次數和延長參加時間。

(vi) 檢討健全綜援受助人的安排

(a) 進一步研究設定領取綜援時限的可行性、成效和可能產生的其他影響。

(b) 收緊對健全長期綜援受助人的規定，包括要求他們在一段持續的期間內積極求職；要求他們參與由政府或非政府機構提供的工作；透過訓練和輔導提升他們的就業能力及鼓勵他們自力更生；以及對違規者施加制裁。

(vii) 加強積極就業援助計劃

繼續提供工作資料及施加制裁措施，以鼓勵健全的綜援受助人就業及防止受助人長期倚賴綜援。研究小組建議加強積極就業援助計劃，包括採納深入就業援助計劃下的良策，如就業輔導和就業後的支援，以幫助求職者。

(viii) 因應經濟環境的轉變調整福利政策

福利政策應配合本港經濟的增長和轉型，協助綜援受助人投身日益興盛的服務業(如旅遊業)。

(ix) 支持計劃融合

考慮把有關計劃與扶貧委員會、社區投資共享基金和攜手扶弱基金融合，提供撥款資助，建立社會資本，提升綜援受助人和低收入人士的工作動力，鼓勵他們自力更生。

(x) 採取社區投資策略

採取社區投資策略，透過三方伙伴合作，提升個人、家庭和社區的能力，減輕福利負擔。

結論

10. 當局正審議研究小組的建議，稍後會作出回應。與此同時，請委員備悉：

- (a) 當局現正檢討豁免計算入息安排，預計在二零零五年內完成。
- (b) 香港職業發展服務處有限公司和香港青年藝術節協會現正推行兩個試驗計劃，以加強社區工作計劃對參加者的興趣和裨益。這兩個計劃分別名為社區工作暨培訓計劃和社區模式藝術畫；和
- (c) 我們注意到最近社會上有就健全人士領取綜援設立時限的可能性進行討論，亦注意到失業人士領取綜援的年期中位數由三年前的 1.9 年上升至二零零四/零五年度的 2.6 年。我們在策劃這方面的未來路向時會考慮這些意見。

11. 請委員留意評估研究的結果和提供意見。

衛生福利及食物局
社會福利署
二零零五年六月

深入就業援助計劃的成效標準

每年推行每項計劃的最低成效標準如下：

- (i) 向不少於 100 名參加者提供服務，其中最少 70% 為綜援受助人
- (ii) 協助至少 63 名領取綜援的參加者完成所舉辦的一系列活動
- (iii) 協助至少 28 名綜援受助人和 12 名準綜援受助人覓得全職工作
- (iv) 協助至少 21 名綜援受助人覓得全職有薪工作，並連續受僱至少三個月，而受助人的身分亦轉為「脫離綜援」或「低收入綜援受助人」

抽樣調查中的調查組別

類別	對象	人數
1	深入就業援助計劃參加者	473
2	深入就業援助計劃前參加者	118
3	領取綜援的單親家長	214
4	長期失業的綜援受助人	154
5	間歇綜援受助人	55
6	社區工作計劃參加者	227
7	低收入綜援受助人	84
8	失業／低收入前綜援受助人	165
9	沒有領取綜援的低收入單親人士	51
10	其他沒有領取綜援的低收入人士	241
11	深入就業援助計劃承辦人	81
12	積極就業援助計劃承辦人	50
13	社區工作計劃承辦人	48
14	處理領取綜援單親家長個案的承辦人	41
總計		2002