

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)450/09-10(06)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2009年12月14日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

為綜合社會保障援助計劃下 的單親家長及兒童照顧者而設的欣曉計劃

目的

本文件旨在撮述福利事務委員會(下稱"事務委員會")和事務委員會轄下檢討綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃小組委員會(下稱"小組委員會")過往就為綜援單親家長及兒童照顧者而推出的欣曉計劃及其實施情況所進行的討論。

背景

2. 欣曉計劃在2006年4月推出。在此之前，政府於2002年3月至2006年3月曾推出欣葵計劃，為育有15歲以下子女的綜援單親家長提供協助，讓他們有更多機會參與社交及經濟活動。欣葵計劃屬自願參與性質，包括就業援助計劃，以及提供幼兒及經加強的支援服務。根據政府當局的資料，欣曉計劃是一項特別設計的就業援助計劃，對象是那些最年幼子女為12至14歲的綜援單親家長和兒童照顧者。該計劃旨在協助參加者通過工作提升自助能力、融入社會及邁向自力更生。

3. 現時並沒有規定最年幼子女在12歲以下的綜援單親家長及兒童照顧者必須工作。然而，最年幼子女為12至14歲的受助人必須參加欣曉計劃，積極尋找每月工作時數不少於32小時的有薪工作。當他們最年幼子女年滿15歲時，這些受助人便須參與自力更生支援計劃，尋找每月工作時數不少於120小時及月薪不低於1,450元的全職工作。

檢討綜援計劃下對單親家長的安排

4. 在2005年5月24日的會議上，政府當局向小組委員會簡介當局對單親家庭提供的安排所作的初步檢討，並概述各個方案，通過鼓勵綜援單親家長投身工作，從而協助他們邁向自力更生，免與社會產生隔閡。政府當局建議 ——

- (a) 如綜援單親家長的最年幼子女為6至14歲，該名家長須起碼尋找兼職工作。有關規定亦將適用於以需要照顧年幼子女為理由申領綜援的家庭照顧者。就此，政府當局建議 ——
 - (i) 社會福利署(下稱"社署")會申請獎券基金撥款營辦試驗計劃，向最年幼子女為6至14歲的綜援單親家長及其他兒童照顧者執行有關兼職工作的規定，以及向他們提供經協調的就業援助和其他幼兒支援服務，從而協助他們求職及克服工作障礙；
 - (ii) 應逐步停辦欣葵計劃；及
 - (iii) 社署應委託非政府機構以深入就業援助計劃的模式開辦基本技能及技能提升訓練計劃／課程，或運用獎券基金撥款協助育有年幼子女而尚未作好就業準備的單親家長；
- (b) 單親家長領取標準金額的資格將維持不變，同時只會向每月最少賺取1,430元並至少育有一名15歲以下子女的單親家長發放單親家長補助金；及
- (c) 有關豁免計算入息的安排將維持不變，待2005年進行的另一項檢討有結果後才作決定。

5. 鑒於單親家長在尋找工作時面對特殊困難，以及為這些單親家長提供的課餘託管支援服務不足，小組委員會認為有關建議不能接受。小組委員會亦反對當局建議從未能遵從強制性工作規定的單親家長及家庭照顧者的綜援金中扣減200元的安排。鑒於單親家庭的特殊需要，政府當局應讓單親家長決定何時作好準備尋找工作。小組委員會在2005年5月24日的會議上一致反對擬議計劃。

6. 因應小組委員會的意見，政府當局修訂其建議，只規定最年幼子女為12至14歲(而非6至14歲)的綜援單親家長及兒童照顧者，須起碼尋找兼職工作(即每月工作不少於32小時)。此外，單親

補助金的現行安排將維持不變，而社署亦會推行一系列措施(包括特別為單親家長受助人而設的一項強制性就業援助計劃，以及基本技能和技能提升訓練)，協助這些人士尋找工作。小組委員會其後於2005年7月22日、10月31日及11月22日舉行的3次會議上討論各項修訂建議。

7. 政府當局表示，鑒於社會要求政府當局為沒有工作經驗或工作經驗不足的單親家長及家庭照顧者提供更多就業支援，社署將由2006年4月起，試驗推行一項為期18個月的就業援助計劃——欣曉計劃。該計劃包括20項深入就業援助計劃，並獲獎券基金撥款3,000萬元推行有關計劃。政府當局強調，要求最年幼子女為12至14歲的單親家長及家庭照顧者尋找工作的原因，純粹是協助他們達致自力更生。只要單親家長／家庭照顧者確實曾努力尋找工作，他們不會受到懲罰。如有充分理據，例如最近有親屬身故、剛受到家庭暴力傷害，或需要照顧殘疾家人，他們亦可獲豁免尋找工作。

8. 然而，小組委員會仍然認為，政府當局應取消有關建議，因為市場上適合這些綜援單親家長及家庭照顧者從事的兼職工作並不足夠。小組委員會要求政府當局修訂其建議，以協助單親家長及家庭照顧者達致自力更生，並在修訂時考慮參與義務工作的因素。委員亦認為，應將培訓列為豁免尋找工作的理由，並應鼓勵而非強迫單親家長及家庭照顧者尋找工作。

9. 雖然小組委員會多次要求當局取消有關建議，但政府當局表示，欣曉計劃將按照建議推行，並會在18個月的推行期結束時檢討這項計劃。對於政府當局決定推行該等建議，小組委員會深表失望。在2005年10月31日及11月22日的會議上，小組委員會通過兩項議案，譴責政府當局漠視小組委員會的意見，一意孤行，繞過立法會推行欣曉計劃，罔顧單親家庭的利益和福祉。議案亦重申，政府必須撤銷欣曉計劃。

欣曉計劃的推出

10. 欣曉計劃得到獎券基金撥款3,000萬元支持，在2006年4月推出，為期18個月。計劃包括由社署人員向參加者提供個人化的就業援助服務，以協助他們克服就業障礙，盡早覓得有薪工作；以及由非政府機構舉辦的欣曉深入就業援助計劃(下稱"欣深計劃")，為沒有工作經驗或工作經驗不足的參加者提供適切的就業援助服務，包括基本技能和技能提升訓練等。

11. 根據政府當局的資料，截至2007年3月底，共有7 886人曾參加欣曉計劃。當中2 215人找到有薪工作，836人找到全職有薪工作及1 379人找到兼職有薪工作。成功率約為28%。因成功就業而脫離綜援網的參加者有158人。成功就業的參加者主要任職清潔工人、服務業人員、銷售業人員、家庭傭工及其他非技術性行業。全職工作的平均每月工資為4,400元，兼職工作的平均每月工資則為1,600元。

欣曉計劃的評估研究

12. 社署委託香港大學(下稱"港大")社會工作及社會行政學系進行欣曉計劃的評估研究。研究隊伍在2006年8月展開工作。政府當局在2007年5月31日發表有關為綜援單親家長及兒童照顧者而設的欣曉計劃進行評估研究(下稱"研究")的結果。在2007年7月3日及27日的會議上，事務委員會就研究與政府當局進行討論，並聽取團體的意見。

13. 委員獲悉，調查於2006年11月至2007年3月進行，共訪問了1 685名目標參加者。當中63.6%為單親家長，36.4%為兒童照顧者。委員進一步獲悉，研究顯示欣曉計劃的參加者中，近半數在半年內找到最少一份工作。超過85%成功找到工作的參加者接納有關工作安排，而大部分(91.8%)在接受訪談時仍然在職。研究隊伍作出建議如下 ——

- (a) 應繼續推行欣曉計劃(即就業援助計劃／欣深計劃)；
- (b) 執行欣曉計劃的人員多分享經驗及優良實踐方法將有助益；
- (c) 可提高罰則，每半年倍增直至達至每月800元的限額。如在行政上可行，亦可按所領取的綜援金額總數的百分比作比例上的扣減；
- (d) 除要求參加者積極尋找工作外，亦可要求他們參加工作實習或培訓，以提高他們的就業機會；
- (e) 最年幼子女為12至14歲的人士的工作時數可逐步增至每月80至100小時；
- (f) 最年幼子女已入讀小學及為6至11歲的人士，應開始加入欣曉計劃，但其每月工作時數可少於60小時；及
- (g) 居於天水圍的參加者就業率一直偏低，應對該區的目標參加者另作特別考慮安排。

14. 政府當局表示，社會福利諮詢委員會已初步討論研究結果，並建議顧問進行更長時間的個案研究，同時提供分析以作進一步討論，從而充實研究的內容。鑒於欣曉計劃反應理想，加上評估研究的正面結果及建議，在等候港大研究隊伍及政府當局作進一步研究期間，該計劃將於未來30個月繼續以現行運作模式推行。

15. 委員對研究建議提高罰則及工作時數要求深表關注。他們指出，很多綜援單親家長及兒童照顧者均願意工作，但由於他們需要照顧家庭，可供他們選擇的工作數目有限。此外，全職工作的平均月薪為4,400元，較工資保障運動所採用的清潔工人工資水平為低。委員認為，當局應推出具體措施，協助這些綜援受助人克服就業障礙，並確保他們尋找工作時可獲得合理工資。這些委員認為，協助這些綜援受助人邁向自力更生的最有效方法，就是為他們提供適切的培訓課程，以及提升他們的技能及就業能力。此外，政府當局應推動社會企業的發展，為他們提供更多工作機會。

16. 政府當局表示，欣曉計劃參加者所覓得的工作的平均時薪，與工資保障運動所訂的工資水平相若，屬合理時薪。部分參加者的工資較低是因為他們從事兼職工作。政府當局進而表示，社署已委託非政府機構在欣曉計劃下推行欣深計劃，為沒有工作經驗或工作經驗不足的欣曉計劃參加者提供適切的就業援助服務，包括基本技能和技能提升訓練等。政府當局認為，欣深計劃的初步成績令人鼓舞。

17. 委員亦對欣曉計劃下工作時數不得少於32小時的規定表示關注。考慮到單親家長和兒童照顧者尋找工作時面對的困難，部分委員建議，參與義務工作及參加培訓課程應被視為符合欣曉計劃的工作規定。

18. 政府當局解釋，當局只要求參加欣曉計劃的綜援單親家長及兒童照顧者尋找每月工時不少於32小時(即平均每天工作1至2小時)的有薪工作，但沒有規定有關的工資水平。當局認為，欣曉計劃的參加者應可在工作與照顧家庭之間取得適當的平衡。

19. 此外，當局告知委員，約有10 000名綜援受助人因不同理由(例如需要照顧體弱的家人)而獲准豁免參加欣曉計劃。在沒有充分理由可獲准豁免的12 000多名綜援單親家長及兒童照顧者當中，只有8 000人已參加欣曉計劃。換言之，約有4 000名單親家長及兒童照顧者因拒絕參加欣曉計劃而每月被扣減200元綜援金。委

員又獲悉，倘若綜援單親家長確實曾努力求職，當局不會從他們的綜援金扣減200元。

20. 委員認為，政府當局應研究部分綜援單親家長選擇不參加該計劃背後的原因。委員雖然支持鼓勵綜援單親家長及兒童照顧者邁向自力更生的方向，但認為政府當局應容許受助人決定他們何時作好準備尋找工作。當局應作進一步研究，以找出綜援單親家長及兒童照顧者所遇到的就業障礙，在過渡期間，政府當局應暫停對不參加欣曉計劃的綜援受助人施加懲罰性措施。政府當局解釋，鑒於有需要作進一步研究，以及避免向綜援受助人傳達錯誤信息，令他們以為有關的工作規定會被永久取消，政府當局認為現階段不宜對欣曉計劃作出任何重大修改。此外，根據2002年至2006年期間推行欣葵計劃所得的經驗，倘若計劃屬自願性質，單親家長及兒童照顧者的參與率將會偏低。

21. 事務委員會在2007年7月27日的會議上一致通過一項議案，促請政府當局取消欣曉計劃中的懲罰性措施，並循鼓勵及培訓的方向協助參加者就業，以及反對研究報告中關於加強懲罰及要求照顧12歲以下子女的單親家長參加該計劃的建議。

22. 政府當局表示，研究隊伍正在為研究結果定稿，並會作進一步研究以充實研究內容。研究範圍包括分析部分綜援單親家長及兒童照顧者選擇不參加該計劃的原因，以及應推出哪些改善措施以協助他們求職。政府當局強調對評估研究的結果及建議並無既定立場。當局將於未來30個月繼續以現行運作模式推行欣曉計劃。與此同時，當局會按照社會福利諮詢委員會的建議，先作進一步的研究和分析。政府當局會在訂出欣曉計劃的運作模式建議後，向事務委員會匯報。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄**。委員可於立法會網站<http://www.legco.gov.hk>瀏覽詳細資料。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年12月8日

相關文件一覽表

會議	會議日期	文件
檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會	2005年5月24日	政府當局的文件 立法會CB(2)1603/04-05(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)2052/04-05號文件
	2005年7月22日	政府當局的文件 立法會CB(2)2310/04-05(02)號文件 會議紀要 立法會CB(2)2498/04-05號文件
	2005年10月31日	政府當局的文件 立法會CB(2)175/05-06(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)737/05-06號文件
	2005年11月22日	政府當局的文件 立法會CB(2)473/05-06(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)738/05-06號文件
福利事務委員會	2007年7月3日	政府當局的文件 立法會CB(2)2030/06-07(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)2773/06-07號文件
	2007年7月27日	政府當局的文件 立法會CB(2)2522/06-07(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)220/07-08號文件