

二零零四年六月十四日
討論文件

立法會福利事務委員會

在綜援計劃下推行加強自力更生支援各項措施的進展

目的

本文件旨在告知各委員在綜合社會保障援助（下稱「綜援」）計劃下推行加強自力更生支援各項措施的最新進展。有關措施的目的，是協助健全的綜援受助人自力更生。

背景

2. 自力更生支援計劃自一九九九年六月一日起推行，以協助失業的綜援受助人重新就業，邁向自力更生。這項計劃最初包括兩個部分：積極就業援助計劃和社區工作計劃。失業的綜援受助人和沒有全職工作的低收入綜援受助人，都必須參加積極就業援助計劃，每兩星期與社會福利署（下稱「社署」）職員會面，而社署職員會協助他們取得有關職位空缺和就業服務的資料，並會監察他們的個人求職計劃。他們亦須參加社署推行的社區工作計劃，從事每周一天或兩個半天的社區工作。綜援計劃下的入息豁免額亦先後在一九九九年和二零零零年有所提高。此外，在二零零一年至二零零四年期間，我們亦推出兩項短期就業援助措施，分別是由非政府機構負責推行的特別就業見習計劃和深入就業援助基金計劃。

加強自力更生支援計劃的措施

3. 自力更生支援計劃自一九九九年六月首次推出以來，有效地控制了日益增加的失業個案，而失業個案的數目亦在該計劃實施後即時下降。不過，由二零零一年四月起，由於勞工市場的情況惡化，失業綜援個案的數字再次攀升。由二零零一年四月至二零零三年四月的兩年間，有關個案量的累積增幅達 95.7%。按金額計算，二零零三至零四年度用於失業個案的綜援開支估計為 27 億元。儘管由二零零三年六月一日起健全的綜援受助人所領的標準綜援金額已按通縮下調 11.1%，綜援開支仍較二零零零至零一年度增加 118.3%。社署針對有工作能力的健全綜援受助人過度依賴綜援的問題，由二零零三年六月一日起推出多項加強措施，推動「從福利到就業」及鼓勵自力更生。有關這些措施在附件 I 摘要說明。

各項加強措施的進展

4. 直到目前為止，推行加強自力更生支援措施的結果顯示，這些措施能夠達致我們的目標，協助失業的綜援受助人自食其力，特別是失業個案數目在二零零三年十月呈下降趨勢，而由二零零三年十月至二零零四年四月底期間個案量的累積減幅為 3 222 宗，成績令人鼓舞。現把二零零二年七月至二零零四年四月期間(即在推行加強自力更生支援措施之前和之後的 11 個月)的主要觀察所得摘述如下：

(a) 加強積極就業援助計劃

這項計劃是提供更適切的協助，包括直接進行就業選配和就業後的支援服務。在加強措施推行後，已找到工作及減少依賴福利的失業綜援受助人數目大幅增加。有關加強積極就業援助計劃的改善指標，載於附件 II。至於其他重要的觀察所得如下：

(i) 取消參加積極就業援助計劃的數目

有關數目是指取消登記參加積極就業援助計劃的數目。取消登記的原因是參加者已找到足夠工作，因而無須再參加該項計劃，或者是他們沒有真正需要依賴綜援過活，因而退出該計劃。在推行加強自力更生支援措施之前的 11 個月期間，取消參加該計劃的個案數目為每月 3 092 宗，但在其後的 11 個月內，平均數目則增至每月 4 649 宗，增幅達 50.4%。

(ii) 就業率

在推行加強自力更生支援措施之前的 11 個月期間，失業綜援受助人成功找到工作的平均數目為每月 781 人。這些措施推行後，有關數目較前倍增，躍升至每月平均 1 668 人（增幅達 113.6%）（見附件 III）。一如附件 III 所示，參與積極就業援助計劃的人數穩趨下降，由二零零三年七月高峯期的 55 226 人，回落至二零零四年四月底的 50 267 人。

(iii) 因找到有薪工作而不再參加積極就業援助計劃

推出加強自力更生支援措施之前和之後的 11 個月情況相比較，失業綜援受助人找到有薪工作而變為完全經濟獨立及脫離綜援網或減少依賴綜援的人數，分別由平均每月 346 人和 435 人增至 700 人和 968 人。增幅分別為 102.3% 和 122.5%。

(iv) 地區就業支援網絡

由二零零三年四月起，社署在地區上的職員透過地區網絡，在區內積極物色職位空缺，並盡可能為參加者進行直接就業選配。雖然這是一項新措施，社署職員在過去 13 個月內物色到 29 100 個職位空缺，而截至二零零四年四月底，共協助 1 841 名積

極就業援助計劃的參加者找到工作。成功就業的比率較低，顯示我們在各方面仍需努力改善，例如改變部分僱主的偏見，他們認為綜援受助人已慣性依賴社會福利，不肯努力工作；而另一方面亦須鼓勵參加者接受任何有能力勝任的工作。我們亦計劃進一步改良這個網絡的運作，為參加者進行更多直接就業選配，從而改善他們的就業率。

(v) 就業後的支援服務

已成功找到工作的失業綜援受助人，會獲得就業後的支援服務。截至二零零四年四月底，共 6 900 名積極就業援助計劃的參加者已接受這項服務。

(vi) 處分

為了確保只有真正需要及並非因本身的問題而不能自給自足或供養家人的人士才可獲得綜援，積極就業援助計劃的參加者如沒有充分理由而未能履行責任，便會受到處分。由於我們更嚴格執行這項措施，接受處分的參加者在推行加強自力更生支援措施之前和之後的人數，由每月平均 212 名增加至 801 名（增幅達 277.8%）。

(b) 加強社區工作計劃

以往的經驗顯示，失業受助人可透過參與社區工作重拾自尊自信、更注意本身的社會責任，以及增強尋找工作的動機。

(i) 社區工作隊伍／參加者的數目

在推行加強自力更生支援措施前，失業的綜援受助人會在領取綜援後約六個月內從事社區工作。為確

保他們可在領取綜援後首三個月內從事社區工作，社署已籲請多個政府部門、非政府機構和學校提供更多社區工作機會。結果，投入服務的社區工作隊伍數目，已由每日 12 隊增至 36 隊。至於獲安排的社區工作崗位數目，亦由推行加強措施前的平均每月 3 627 個，相應增至現時平均每月 10 010 個。

(ii) 退出社區工作

社區工作的撤銷登記人數，是指獲安排從事社區工作而其後退出積極就業援助計劃的參加者數目。這些參加者撤銷登記的原因，有因為找到工作而增強自力更生的能力，亦有是沒有明確理由而撤銷申領綜援。在推行加強社區工作計劃後的 11 個月期間，每月平均有 1 930 名參加者撤銷登記的數目，比較推行加強措施前 11 個月的每月平均 1 253 宗，增幅達 54.0%（附件 IV）。

(c) 深入就業援助計劃

為了提供深入的就業援助予有工作能力的綜援受助人和社會上其他弱勢社群，以便協助他們消除就業障礙、增強受僱能力，以及減少或避免依賴綜援過活，社署已委託多間非政府機構營辦深入就業援助計劃。首批共 40 項的計劃已於二零零三年十月起推行。有關為營辦機構而設的服務表現指標及至今的整體服務表現，載於附件 V。至於另外兩批各 30 項的計劃，將分別於本年十月和二零零五年推行。

5. 我們會委託一個研究小組進行為綜援受助人和準綜援受助人而設的各項就業援助計劃的評估研究，目的是就協助積極就業援助計劃的參加者，永久脫離綜援網或防止他們跌入綜援網方面建議措施。我們預期小組很快便會展開研究工作，並會在本財

政年度完結前提交報告。

加強自力更生支援措施與整體失業狀況的關係

6. 根據截至目前的進展，我們認為加強自力更生支援措施能有效遏止失業綜援個案數目的增長。這方面的改善，並非單靠本港經濟和失業情況轉好可以解釋。附件 VI 的圖表已清楚說明這個情況。該圖表顯示，在自力更生支援計劃推行前，不論本港的經濟和失業情況如何，失業綜援個案的數目一直有增無減，而近年雖然失業率在二零零二年年底時已下降至 7.2%，但失業綜援個案量卻未能反映有關轉變。然而，從上述圖表可見，加強自力更生支援計劃初步已可提供嶄新的動力，減少受助人對福利的依賴。

徵詢意見

7. 歡迎議員就此討論文件提供意見。

社會福利署

二零零四年六月

二零零三年六月一日實施的 加強自力更生支援措施的摘要

當局推行了一系列加強自力更生支援措施，以協助失業綜援受助人就業。

I. 加強積極就業援助計劃

所有健全的失業綜援受助人和沒有全職工作的低收入綜援受助人，都必須參加自力更生支援計劃下的積極就業援助計劃，才符合條件領取綜援。根據該項計劃，負責推行計劃的社署就業援助主任會提供所需的資料和協助，使參加者能夠獲得勞工市場的最新資訊。他們亦會協助參加者制訂尋找工作的個人求職計劃，並監察其進度和提供所需協助。社署已加強現行的安排，為有工作能力的綜援受助人提供更適切的援助如下：

- (a) 在有工作能力的綜援受助人開始領取綜援時為他們提供更集中的援助，如情況許可，會為他們進行工作配對。為此，本署的地區職員會利用本身的地區網絡尋找社區內的職位空缺，以便就業援助主任可以進行工作選配及轉介。
- (b) 為已就業的「積極就業援助計劃」參加者提供就業後的支援服務以改善受助人持續就業的情況，包括提供社區支援服務的資訊。
- (c) 「積極就業援助計劃」的參加者須積極地尋找工作以達致自力更生。本署會進一步收緊強制措施，終止發放援助給在沒有合理解釋情況下未能履行責任積極尋找工作的受助人。

- (d) 在適當情況下，轉介失業的準綜援受助人，參與由非政府機構舉辦的「深入就業援助計劃」，協助他們重新就業。

II. 加強社區工作計劃

社區工作計劃旨在協助參加者在領取綜援的同時，能夠培養工作習慣、改善適應社會的能力、提高自尊自信、為日後從事有薪工作做好準備，以及為社會作出貢獻。社署將推行以下更適切的服務方式，加強社區工作計劃的成效：

- (a) 重新編排社區工作，盡量安排「積極就業援助計劃」參加者在開始領取綜援時參與社區工作。
- (b) 調整參與社區工作的周期，使更多合適的「積極就業援助計劃」參加者可以參與社區工作；並找尋更多社區工作機會，以配對更多的參加者參與社區工作。
- (c) 安排長期的「積極就業援助計劃」參加者，以全職無薪的形式，參與一個星期三天的社區工作，協助他們重建信心，增加他們在公開市場謀職的能力及促使他們尋找工作。
- (d) 收緊強制措施，終止發放援助給在沒有合理解釋情況下未有履行責任參與社區工作的受助人。

III. 委託非政府機構舉辦更多深入就業援助計劃

社署已獲得獎券基金和香港賽馬會慈善信託基金提供撥款，用以委託非政府機構為有工作能力的綜援受助人和社會上其他弱勢社群，提供更多深入就業援助，以協助他們消除工作障礙、提升受僱能力和重投工作。計劃的要點如下：

- (a) 訂立以成果衡量計劃的指標，包括協助參加者尋找工作和持續就業。
- (b) 為有需要而通過社會福利網絡求助的準綜援受助人，提供直接及緊急的經濟援助，協助他們重新工作。
- (c) 容許非政府機構透過設立業務為參加者提供就業機會，在合適的情況下，機構可從營運項目的收益向參加者提供少量的經濟誘因。
- (d) 強制被推薦的「積極就業援助計劃」參加者參與「深入就業援助計劃」，並終止發放援助給未有履行責任改善受僱能力的受助人。

IV. 提高入息豁免額

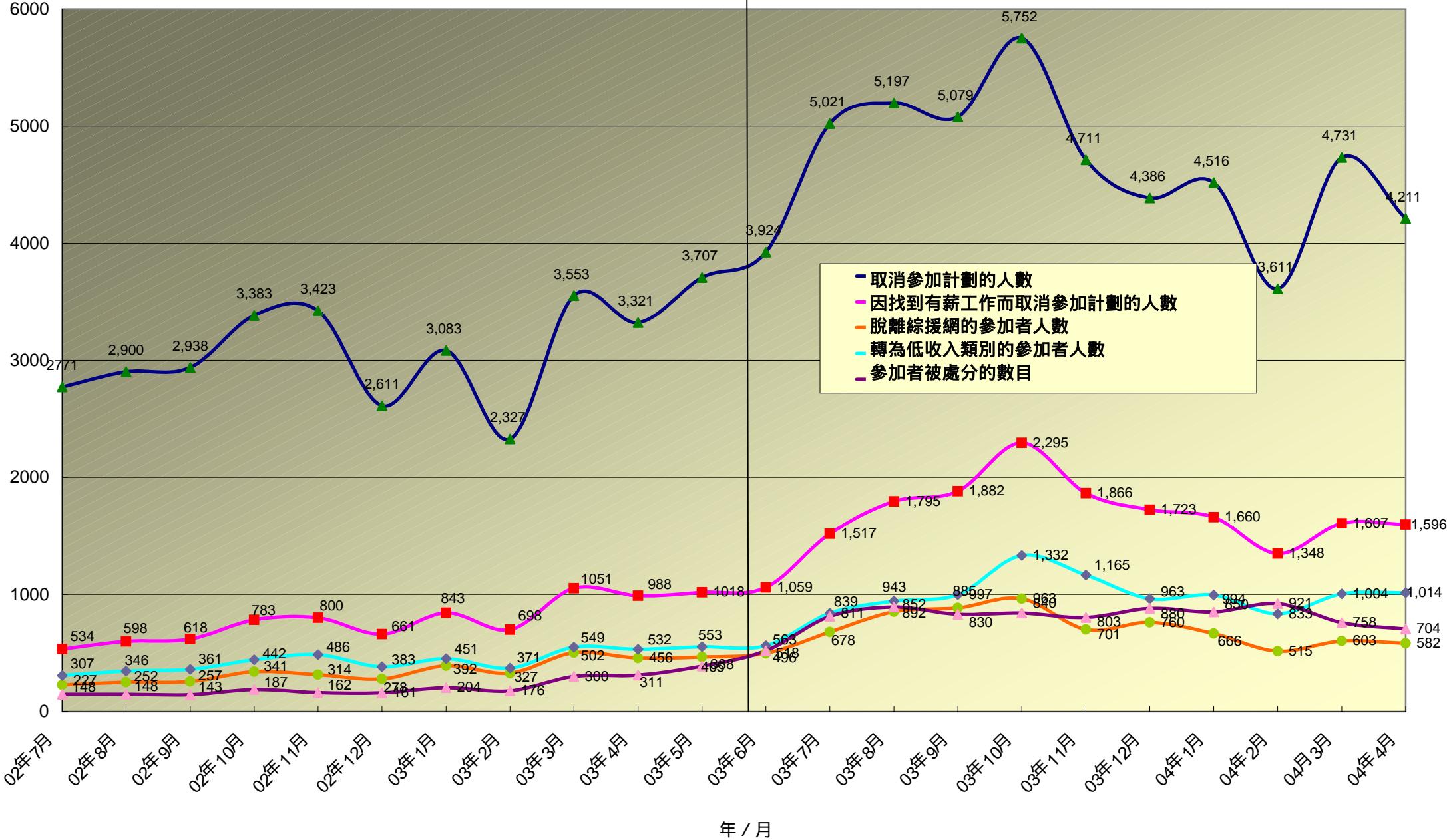
綜援計劃下的入息豁免額，旨在鼓勵綜援受助人尋找工作和持續就業。入息豁免額是指在評估有關綜援受助人可獲得的援助金額時，獲豁免計算的工作收入。

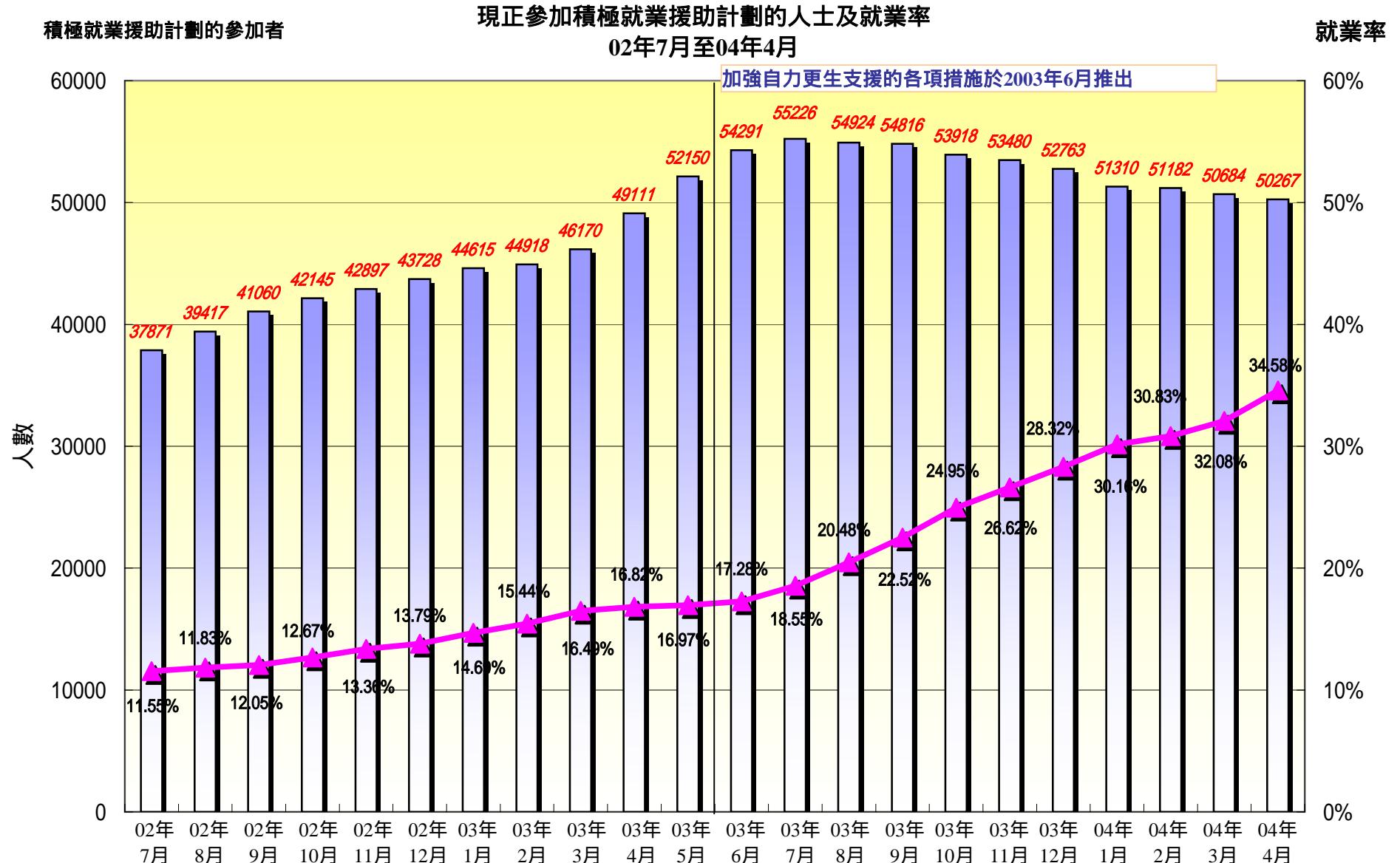
- (a) 已領取最少三個月綜援的各類受助人的最高入息豁免額，由每月 1,805 元提高至 2,500 元，而入息豁免額當中的「無須扣減限額」，則由原來的 451 元相應提高至 600 元，以便為受助人投入工作提供更多經濟誘因；以及
- (b) 這項改善措施以有時限方式推行三年，其間會不時作出檢討。

積極就業援助計劃表現指標

加強自力更生支援的各項措施於2003年6月推出

數目

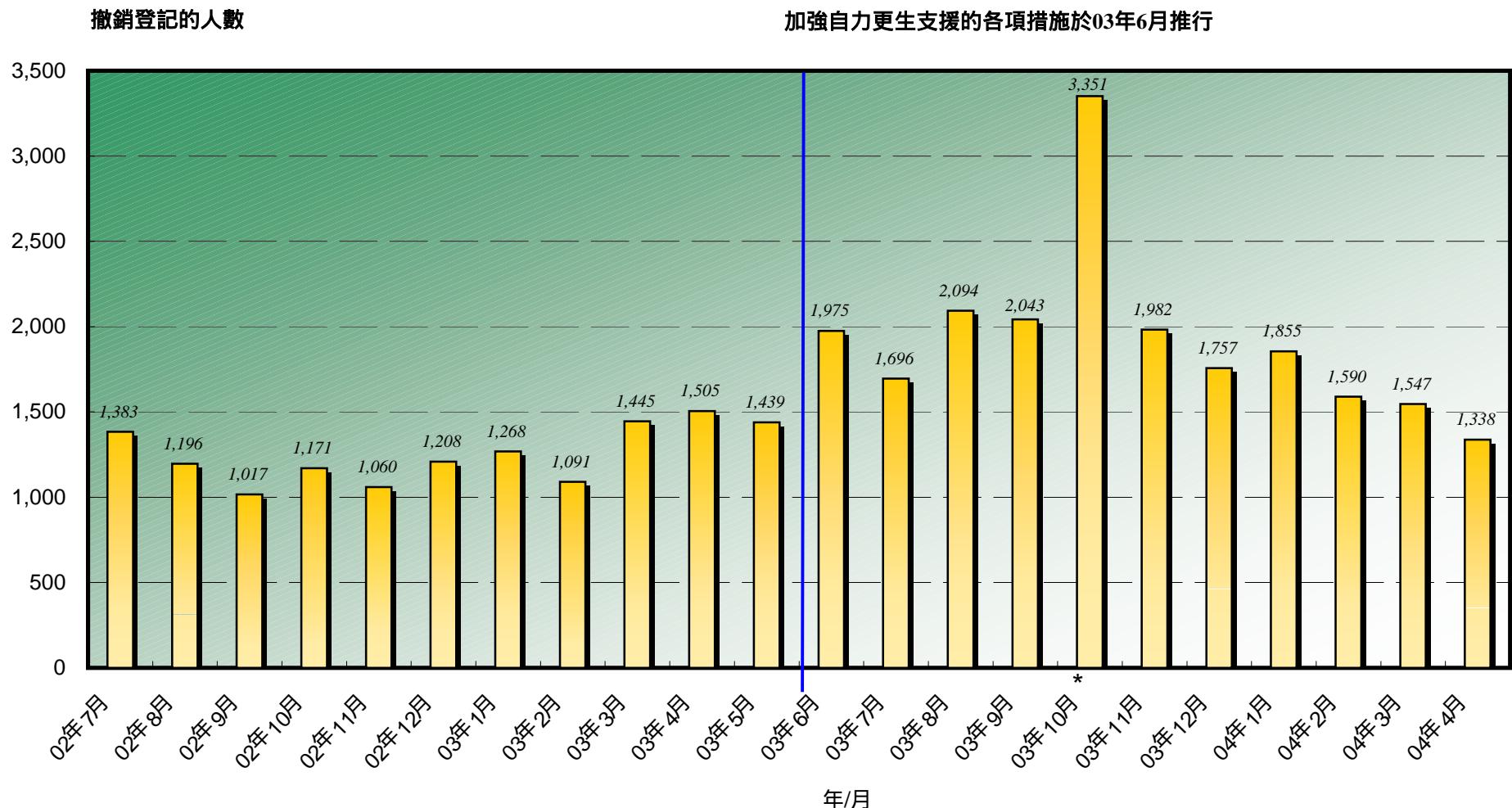


**註**

就業率 = 在過去12個月找到有薪工作（脫離綜援網或轉為低收入類別）的參加者人數，與在同一期間登記／重新登記的參加者人數的比率

■ 積極就業援助計劃的參加者
★ 就業率

按撤銷登記社區工作計劃的人數顯示計劃的成效



* 在2003年10月，由於增加了社區工作隊的數目而進行了一次大規模的社區工作配對

在推行深入就業援助計劃期間

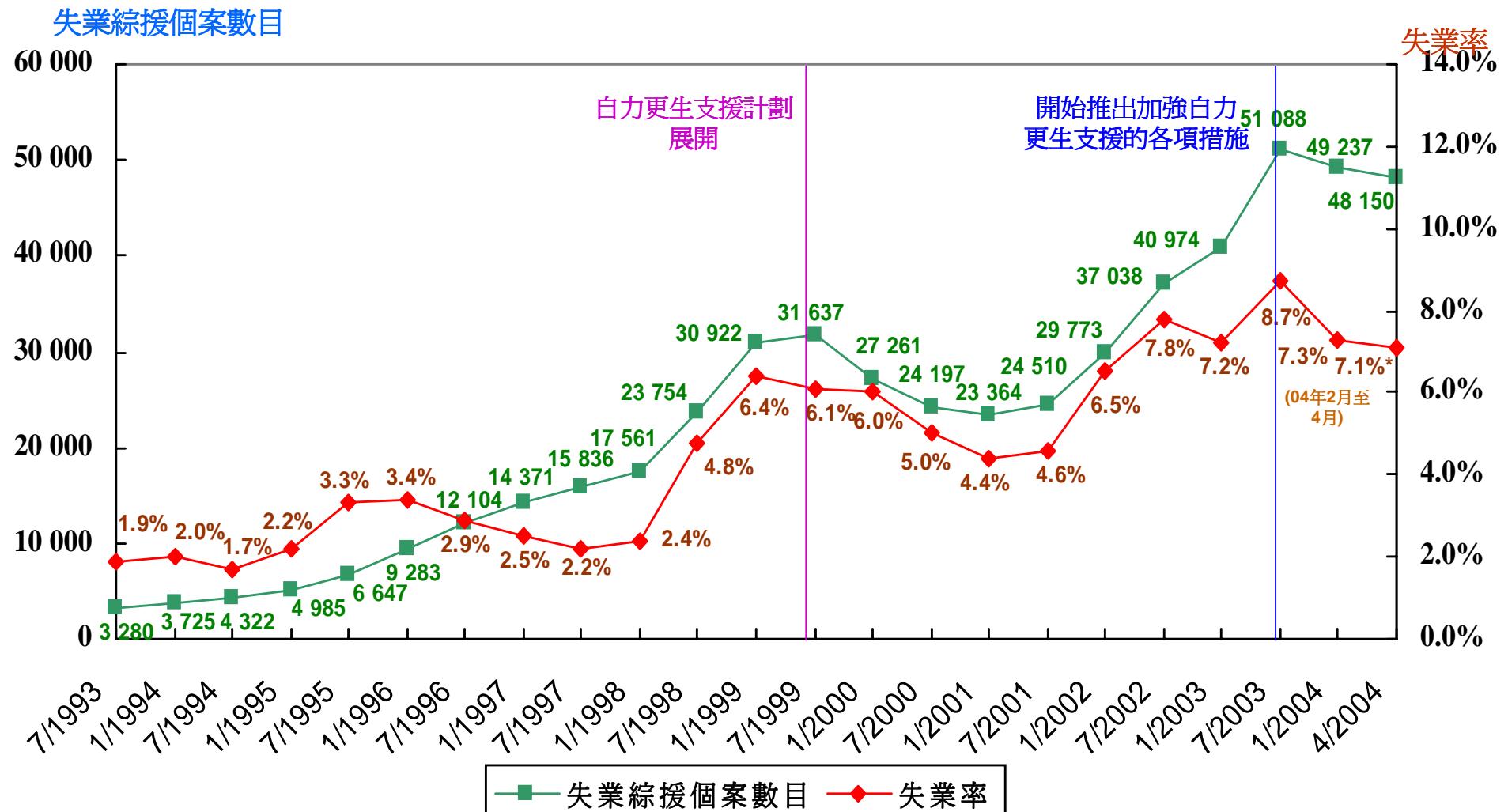
每年訂立的服務表現指標

為監察深入就業援助計劃協助失業的參加者重新就業的功效，我們為推行計劃的非政府營辦機構訂立出以成果衡量計劃的指標。在計劃推行期間，我們規定每年的參加者人數不得少於 100 人，其中最少 70% 必須為綜援受助人，而另外 30% 則可以是「準綜援受助人」(即合共 2 800 名綜援受助人參加者 (70 名參加者 × 40 項計劃) 及 1 200 名「準綜援受助人」參加者 (30 名參加者 × 40 項計劃)。此外，每間非政府機構應協助 28 名綜援受助人及 12 名「準綜援受助人」找到全職工作，而當中 21 名綜援受助人在找到有薪工作後，可以由失業類別轉為無須依靠綜援或綜援低收入類別的受助人，為期不少於三個月。

2. 截至二零零四年四月底，這項計劃取得的成果載於下表：

		服務表現指標		截至二零零四年四月底達致的成果		總計
		綜援受助人 參加者	準綜援受助人 參加者	綜援受助人 參加者	準綜援受助人 參加者	
(1)	參加計劃的總人數 (100名參加者 \times 40 = 4 000)	2 800名	1 200名	3 483名 (2 800名的 124.4%)	1 049名 (1 200名的 87.4%)	4 532名 (4 000名的 113.3%)
(2)	找到全職工作的參加者總數〔佔(1)的 40%〕。	1 120名 (2 800名 \times 40% = 1 120名)	480名 (1 200名 \times 40% = 480名)	888名 (1 120名的 79.3%)	423名 (480名的 88.1%)	1 311名 (1 600名的 81.9%)
(3)	在找到有薪工作後，由失業轉為無須依靠綜援或低收入類別不少於三個月的綜援受助人總數〔佔(1)的 30%〕。	840名 (2 800名 \times 30% = 840名)		376名 (840名的 44.8%)		376名 (840名的 44.8%)

本港的失業綜援個案及失業率



註：
 ① 每個月份的失業率，是截至該月底為止的過去三個月期間按季節調整的失業率。
 * 臨時數字。