

二零零二年十二月九日

討論文件

立法會福利事務委員會
自力更生支援計劃的最新情況

目的

這份文件旨在向委員提供有關社會福利署（下稱「社署」）推行自力更生支援計劃各項就業援助措施的最新進展和成效。有關措施的目的，是協助健全的綜合社會保障援助（下稱「綜援」）受助人自食其力。

背景

2. 自力更生支援計劃自一九九九年六月起推行，最初包括兩項計劃，分別是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，每兩星期與社署職員會面，而社署職員則會協助他們取得職位空缺和有關就業服務的資料，並會監察他們的個人求職計劃。在參加計劃一段時間後，受助人亦須從事若干社區工作。這類工作是社署推行社區工作計劃¹而作出的安排，旨在讓受助人每周工作一天或兩個半天，從而協助他們培養工作習慣，增加自尊自信。

3. 雖然積極就業援助計劃大致已證明能推動有工作能力的失業綜援受助人投入工作²，但我們留意到，有不少失業綜援受助人，特別是那些已有一段時間與勞工市場脫節的綜援受助人，可能需要額外的協助來克服工作障礙和增強就業能力。有見及此，社署於二零零一年年初引進兩項主要的就業援助措施，為特定類別的綜援受助人提供更深入的支援。

¹ 現時約有 3 000 名積極就業援助計劃的參加者每周從事社區工作。

² 直至二零零二年九月底，累計有 13%的積極就業援助計劃參加者找到工作；相比之下，以往的失業受助人只需到勞工處登記和每月作出就業狀況聲明，而每年的就業成功率僅為 1%。

其中一項是委託非政府機構開辦特別就業見習計劃，為參加者提供更有系統的就業援助；另外一項是成立深入就業援助基金，資助非政府機構為特定類別的綜援受助人推行創新和切合個別需要的就業援助計劃。

4. 社署在二零零二年三月開始推行欣葵計劃，以鼓勵和協助領取綜援的單親家長盡量增加本身參與社交和經濟活動的機會，讓他們更能自食其力和融入主流社會。有年幼子女而領取綜援的單親家長可以自願選擇是否參與該項計劃。

5. 自力更生支援計劃的其中一項措施，是改善綜援計劃所訂的入息豁免額，使有工作能力的受助人增強工作動機。

綜援個案量最新數字

6. 自一九九九年六月推行自力更生支援計劃及其他政策措施以來，綜援的個案數目持續減少，這個情況是前所未有的。不過，由於經濟不景和失業情況日趨嚴重，再加上大部分仍然領取綜援的人士在勞工市場求職有相當困難，故綜援個案數目及綜援個案中的「失業」個案數目的下降趨勢分別於二零零一年二月及四月逆轉過來。

7. 截至二零零二年十月，綜援個案的整體每年增長率為 11.1%。與一年前的數字相比，「失業」、「低收入」和「單親家長」類別（即所有涉及健全人士的個案）分別增加了 47.5%、18.1%和 17.1%。這些個案佔綜援個案總數的 31.3%，而二零零一年十月這類個案所佔比率則為 26.7%。

失業綜援受助人的概況

8. 受助人的個人特徵和資歷往往影響其重新就業和升遷的機會。截至九月底，大部分失業的綜援受助人是男性（73%），而略多於半數（53%）的個案屬家庭個案。一般來說，受助人的教育程度相當低（65%最高只有小學教育程度），其中一半左右並無特殊技能。此外，當中有許多人年

紀較大（年齡中位數為 45 歲，而 69% 的人士屬於 40-59 歲年齡組別）。這些受助人在勞工市場無疑處於不利的地位³。

特別就業見習計劃

9. 特別就業見習計劃為期兩年，所涉費用為每年 1,730 萬元。社署委托了 13 間非政府機構負責推行該項計劃，而每間非政府機構每年須為至少 75 名參加者提供服務。根據這項計劃，有關機構會協助綜援受助人和某個百分比的其他失業但並非領取綜援的人士，包括向他們提供所需輔導、讓他們作好求職準備、在非牟利機構安排參加者就業見習，使他們汲取實際工作經驗，然後協助他們在公開就業市場找尋工作，並作跟進支援。計劃的對象是較年輕或單親家長（最年幼子女快將 15 歲的家長會優先獲得協助）的綜援受助人。此外，參加者每月可獲 1,805 元就業見習津貼，而領取津貼期最多不超過見習期內的六個月。就計算綜援金方面，這項就業見習津貼獲全數豁免計算在入息之內。不過，要符合領取見習津貼的資格，參加者必須證明他在見習期間達到不少於 80% 的出席率。

10. 受委托的非政府機構由二零零一年一月起推行這項計劃。截至二零零二年九月底，共 2 311 名人士參加了這項計劃，這個數目已超過我們所訂在兩年內為 2 000 名參加者提供服務的目標數字。在該 2 311 名參加者中，1 897 名(82.1%)為綜援受助人，而 414 名(17.9%)為非綜援受助人。非政府機構共為參加者舉辦了 428 項訓練課程和 18 696 次輔導。共 1 854 名(80.2%)參加者獲安排並已完成就業見習，而 273 名(11.8%)因各種原因而中途退出，例如他們在見習計劃結束前領取綜援的身分有所改變，由失業轉為健康欠佳或需照顧家庭等的類別。

³ 根據政府統計處進行的二零零二年四至六月綜合住戶統計調查按季統計報告，本港的失業人口中，有 55% 年齡小於 40 歲（年齡中位數為 37 歲），而 78% 曾接受中學或以上程度的教育。

11. 在非政府機構統籌下，共為參加者安排了 2 811 次求職面試。截至二零零二年九月底，762 名(33%)參加者經由營辦的非政府機構或自行安排的求職面試找到工作。643 名參加者已開始接受就業後的支援服務，而其中 192 名接受這項服務已有六個月。在 1 897 名參與計劃的綜援受助人中，559 名(29.5%)已找到工作。已找到工作的人士中，146 名(26.1%)由「失業」類別轉為「低收入」類別，並有 116 名(20.8%)成功脫離綜援受助人行列。其餘 297 名(53.1%)在參加特別就業見習計劃後已找到工作的綜援受助人，其領取綜援的身分在統計報告期內並無轉變。這可能是由於時間差距問題（根據綜援政策，為鼓勵綜援受助人就業起見，受助人第一個月所得入息不論數額多少均會全數豁免計算），或更可能是因受助人並非全職工作而所得的入息極低（根據現行的綜援制度，月入少於 1,610 元的健全人士仍歸入「失業」類別）。有關這項計劃進度的統計摘要載於附件 I。

12. 我們會重新調配現有的資源，以便延長特別就業見習計劃一年，直至二零零三年年底。基於實際運作的經驗，我們會為這項計劃訂定更多嚴謹的服務指標，並讓推行該計劃的非政府機構安排參加者在私營機構見習，協助他們汲取實際工作經驗。

深入就業援助基金

13. 在二零零一年為加強就業援助而推行的另一項措施，便是深入就業援助基金推行的計劃。基金由立法會財務委員會通過撥出 4,300 萬元作為資本承擔。有關計劃由非政府機構負責推行，由二零零零/零一年度至二零零二/零三年度間推行，為期三年，目標是每年為 6 000 名參加者提供一般支援及為另外 1 200 名參加者提供深入就業援助。

14. 深入就業援助基金資助的計劃並不包括就業見習的安排，而參加者亦不會獲發任何就業見習津貼。計劃的活動，旨在協助參加者克服面對的就業障礙，內容包括深入輔導、協助增強工作動機、就業選配和安

排，及就業後的支援服務。我們鼓勵非政府機構為那些與機構的一般服務使用者背景相似的綜援受助人提供服務。

15. 社署先後兩次邀請非政府機構提交深入就業援助基金計劃的申請。在第一輪申請中，社署共批准了 14 項計劃，涉及金額共 2,670 萬元，而所有計劃已由二零零一年中起開始運作。在第二輪，另有八項計劃獲得批准，所涉金額為 1,260 萬元，並已於二零零二年二月展開。在二零零二年五月，我們亦特別為愈來愈多有「三行」技能的失業受助人提供一項深入就業援助基金計劃，所需費用為 180 萬元。

16. 截至二零零二年九月底，共 4 115 名人士參加了各項深入就業援助基金計劃，其中 2 736 名（66.5%）為綜援受助人，而 1 379 名（33.5%）則並非綜援受助人。為參加者舉辦的培訓課程共有 639 項。非政府機構共安排了 19 265 次輔導，包括 1 055 次是以小組形式舉行。非政府機構為推動深入就業援助基金計劃而舉辦的大型活動有 429 項，參加人數共 11 344 名。

17. 非政府機構亦已物色 8 498 個職位空缺及轉介了 5 500 人次接受求職面試。截至二零零二年九月底，共 1 288 名（31.3%）參加者已經由營辦的非政府機構協助或自行找到工作。共有 1 080 名（26.2%）參加者已開始接受就業後的支援服務，而其中 127 名（3.1%）接受這項服務已有六個月。在參加的 2 736 名綜援受助人中，826 名（30.2%）找到工作。在這些找到工作的人當中，114 名（13.8%）由「失業」轉為「低收入」人士類別，並有 118 名（14.3%）成功脫離綜援行列。不少綜援參加者已找到工作但其領取綜援的身分並無變更，原因大致與特別就業見習計劃的參加者相同。有關深入就業援助基金計劃進度的統計摘要，載於附件 II。

欣葵計劃

18. 欣葵計劃於二零零二年三月起開始推行，目的是協助正在領取綜援而最年幼子女在 15 歲以下的單親家長自力更生及減低他們被社會孤立的風險。

19. 在欣葵計劃推行的第一年，我們首先邀請 2 000 名領取綜援的單親家長參加。這項計劃的服務包括自願參與的積極就業援助服務、增強工作動機、協助照顧幼兒及加強支援服務。

20. 自願參與的積極就業援助服務以積極和主動的方式，幫助單親家長找尋工作。參加者可獲協助取得最新的就業市場資訊及工作培訓機會，並訂立切合個人能力的就業計劃。如有需要，參加者亦會獲轉介參加特別就業見習計劃和深入就業援助基金計劃。如家長正參加培訓／再培訓課程、參與特別就業見習計劃或深入就業援助基金計劃或正從事有薪工作或活動，或正積極求職，均可獲免費課餘託管服務券，以便安排他們的子女在超過 130 間遍布港九新界的課餘託管中心免費託管。為幫助單親家長克服單親生活引起的問題和情緒困擾，重拾對抗逆境能力，建立社區支援及互助網絡以及提高自尊，參加者會按個別情況獲轉介到單親中心接受服務。單親中心提供一系列多元化的服務，例如輔導、家庭教育及家長教育課程、幼兒照顧培訓課程、工作技能培訓以及轉介適當的支援服務。為進一步鼓勵參加者工作，由二零零二年三月開始，有年幼子女的單親家長獲豁免計算的每月入息上限由 1,805 元增至 2,500 元。

21. 截至二零零二年九月底，共 2 274 名正領取綜援的單親家長參加了這項計劃，其中 649 名（28.5%）為單親父親，而 1 625 名（71.5%）為單親母親，當中有 1 098 名（48.3%）參加者已準備就業。在準備就業的參加者當中，143 名（13%）已成功就業。在 1 176 名未作好就業準備的

參加者當中，870 名（74%）已獲轉介到單親中心接受適合的服務。有關計劃的統計摘要載於附件 III。

評估

22. 社署已委托一間研究公司就特別就業見習計劃和深入就業援助基金計劃進行兩項參加者意見調查，並已委托城市大學一個研究小組為欣葵計劃參加者進行縱向研究。

特別就業見習計劃

23. 調查結果顯示，特別就業見習計劃的參加者大致上對計劃的設計及安排表示滿意。對於這項計劃現時的服務內容，即「工作技能培訓」、「就業見習」、「輔導服務」、「職業選配」及「就業後的跟進服務」，受訪者均表示有助達致計劃原定目標。超過 70% 的受訪者認為這項計劃有助他們「積極尋找工作」、「培養工作習慣」、「建立自信」、「擴闊社交網絡」及「增強求職能力」。超過 70% 的受訪者滿意這項計劃於不同階段提供的服務。

24. 分析結果亦顯示，不同組別的受訪者意見略有不同。對計劃有正面評價的受訪者，較多屬於女性參加者、三十歲以下的年輕人、領取綜援的單親家長、已完成「工作技能培訓」及「就業見習」及其他服務的參加者、已找到全職或兼職工作及經由推行計劃的非政府機構的職員轉介而找到工作的受訪者。

25. 對計劃有負面評價的受訪者，較多屬於男性參加者、50 歲或以上的較年長人士、教育程度較高（已完成預科課程或以上）的人士，及參加計劃後仍未能找到工作的受訪者。

深入就業援助基金

26. 從調查結果可見，深入就業援助基金計劃的參加者對所提供的各項服務頗感滿意。對於基金計劃的整體安排，58.7%受訪者表示滿意，而3.6%則表示不滿意。基金計劃的參加者一般認為以現行形式推行的計劃有效達致既訂的目標。超過四分之三的受訪者同意有關計劃可以幫助他們「提高求職能力」、「建立自信」、「積極找尋工作」、「擴闊社交圈子」、「提升工作技能」及「克服求職障礙」。大部分（73.2%）的受訪者同意參加計劃後有較大機會找到工作。持這種見解的人士大多為女性、年齡介乎40至49歲、有較高教育水平及非綜援受助人。

27. 另一方面，有部分受訪者對這些計劃作出批評。他們的批評包括「面試技巧培訓」及「人際關係技巧培訓」不足、「與工作有關的培訓」及「面試技巧培訓」的內容不實用和不切合參加者的需要、「工作輔導」及「職後輔導」不足、「工作輔導」的內容未能切合他們的需要，以及轉介的工作未能符合參加者的能力及需要。

28. 調查結果的摘要載於附件 IV。

欣葵計劃

29. 為評估計劃成效，我們現正進行一項縱向研究，以蒐集身為單親家長的參加者及其子女在心理、態度和行為方面的轉變。整項研究預計於二零零三年中完成。

各項計劃的成效

30. 特別就業見習計劃和深入就業援助基金計劃已分別協助 762 和 1 288 名參加者找到工作，成功率分別為 33%及 31%。

31. 特別就業見習計劃和深入就業援助基金計劃每年涉及費用分別為 1,730 萬元和 1,160 萬元。經過 21 個月的運作後，這兩項計劃已幫助 234 個綜援受助人的家庭（其中 116 人及 118 人分別來自見習計劃和基金計劃）脫離綜援網，另有 260 人（其中 146 人和 114 人分別來自見習計劃和基金計劃）收取較少綜援金額（他們已由「失業」轉為「低收入」類別）。除了減少綜援開支外，這兩項計劃能提高綜援受助人的自尊自信，並作好就業準備，其價值實不容忽視。

32. 由於欣葵計劃只推行了數月，現時評論其成本效益實屬言之過早，不過，考慮到已準備就業的參加者中，13%已獲得工作，由這個數字看來，初步成績令人鼓舞。

豁免計算入息的措施

33. 豁免計算入息的措施是綜援計劃的重要一環。除了支付就業所需的支出（如交通，在外用膳等）外，這項措施還容許正從事有薪工作的綜援受助人保留部分薪金，令他們經濟上較沒有工作而完全依賴福利的受助人為佳。

改善對有工作能力的健全綜援受助人豁免計算入息的安排

34. 由一九九九年六月開始，除原有的豁免計算入息措施給予的每月最高豁免額 1,805 元外，有工作能力的綜援受助人在覓得有薪工作後的首月入息，可獲全數豁免，但在兩年內只可獲這項豁免一次。

35. 為鼓勵有工作能力的綜援受助人接受任何找得到的有薪工作，包括兼職或散工，使他們漸漸可以自給自足，我們已由二零零零年七月一日起在計算豁免入息方面，取消這類人士最少工作時數和工資的規定⁴。就這項新安排，我們承諾在二零零二年年中作出檢討。

⁴ 在二零零零年七月前，有工作能力的健全綜援受助人需最少每月賺取 3,200 元和工作 120 小時，才可獲得豁免計算入息。

檢討

36. 社署分析了截至二零零二年六月底的有關數據，並研究可能影響到豁免計算入息措施在鼓勵綜援受助人工作的成效的各種因素。

37. 再者，社署就二零零零年十二月至二零零一年二月的三個月期間由「失業」類別轉為「低收入」類別的約 600 名積極就業援助計劃參加者，進行縱向研究，主要目的是跟進這些個案直至二零零二年六月底的轉變情況，藉此探討現行的豁免計算入息措施對推動受助人工作和脫離綜援網的成效。

38. 主要的檢討結果如下：

- (a) 雖然經濟不景和失業情況惡化，但有工作能力而又有入息的綜援受助人的比例，由一九九九年十一月的 26% 上升至二零零二年六月的 29%，人數也由 8 603 人增加至 12 375 人，升幅達 44%。
- (b) 豁免計算的入息總額由一九九八/九九年度的 1.69 億元，上升至二零零一/零二年度的 2.99 億元。
- (c) 在縱向研究中 600 個「失業轉為低收入」類別的個案，在二零零二年六月底的受援助情況如下：
 - (i) 20% 已脫離綜援網；
 - (ii) 44% 仍為「低收入」類別個案繼續領取綜援；
 - (iii) 27% 再度失業，重新參加積極就業援助計劃；及
 - (iv) 9% 因其他原因（如患病）仍然領取綜援。

39. 綜合檢討結果，所得結論如下：

- (a) 在推行自力更生支援計劃以來對豁免計算入息措施所作的改變，對於鼓勵有工作能力的綜援受助人工作及推動這類人士參與勞動市場，應有一定成效。

- (b) 除了豁免計算入息措施外，也有很多因素，包括香港經濟狀況、援助金額水平、綜援制度的安排以及受助人的特徵和資歷，也會影響受助人重獲工作的機會。
- (c) 就目前的就業市場情況來看，縱使豁免計算入息措施可鼓勵受助人重新就業，但未必能令受助人成功脫離綜援網。
- (d) 沒有證據顯示，在二零零零年七月取消有工作能力的綜援受助人的豁免計算入息限制後，對綜援制度帶來任何不良的影響。

前瞻

40. 我們有責任為不能自給自足的市民提供一個資源充足的社會安全網，同時我們也有責任致力幫助有工作能力者自食其力，而不是窒礙他們自力更生的意願和加深他們的倚賴性。自力更生支援計劃推行以來，我們的社會保障制度已不是單給予經濟援助，而是同時提供服務與機會，讓受助人脫離援助。這也可視為對有工作能力的受助人一項權責並重的積極安排，使他們也要履行責任，盡力達致自給自足，以消除或減少他們對公帑的倚賴。

41. 我們知道有需要因應受助人的特徵、他們不斷轉變的需要、勞動市場情況及其他有關的因素，不時覆檢協助受助人重獲工作的措施。為確保受助人透過綜援的支援能邁向自力更生，我們會繼續加強現有自力更生支援計劃各項措施，及研究推行更多深入的策略，讓更多人能夠達致經濟獨立。

徵詢意見

42. 請委員就本文件所載資料提供意見。

衛生福利及食物局

二零零二年十二月

(2002 9)

	1 897 (82.1%)	414 (17.9%)	2 311
	1 547 (83.4%)	307 (16.6%)	1 854
			428
	4 984 (84.7%)	900 (15.3%)	5 884
	8 244 (83.3%)	1 648 (16.7%)	9 892
	1 971 (85%)	347 (15%)	2 318
	559 (73.4%)	203 (26.6%)	762 (33%)
	482 (74.4%)	166 (25.6%)	648
6	148 (77%)	44 (23%)	192
	146 (7.7%)		146 (26.1 %)
	116 (6.1%)		116 (20.8%)
3	157	55	212 (27.8%)

(2002 9)

	2 736 (66.5%)	1 379 (33.5%)	4 115
			639
	3 941 (68.4%)	1 824 (31.6%)	5 765
	8 529 (79.9%)	2 143 (20.1%)	10 672
	1 874 (56.8%)	1 427 (43.2%)	3 301
	826 (64.1%)	462 (35.9%)	1 288 (31.3%)
	696 (64.4%)	384 (35.6%)	1 080
6	58 (45.7%)	69 (54.3%)	127
	114 (4.2%)		114 (13.8%)
	118 (4.3%)		118 (14.3%)
3	65	41	106 (8.2%)

					2 274
(a)					649 (28.5%)
(b)					1 625 (71.5%)
(a) 20					11 (0.5%)
(b) 20	30				94 (4.1%)
(c) 30	40				893 (39.3%)
(d) 40					1 276 (56.1%)
					1 098 (48.3%)
					143 (13.0%)
	:				
(a) 1,610					33 (23.1%)
(b) 1,610	- 3,999				54 (37.8%)
(c) 4,000	- 7,999				48(33.6%)
(d) 8,000					8 (5.5%)
					1 176 (51.7%)
					870 (74%)
					46 (4.2%)
					58

/	/	
	760	791
	90%	84%
	· · 64.2%	· · 58.7%
	· · 8.7%	· · 3.6%
	· · 55.4%	· · 73.2%
	· · 43.6%	· · 25.2%
	23.2%	29%
	· · 12.6%	· · 13.3%
	· · 10.6%	· · 15.7%
	46.6%	31.4%
	44.3%	48%
	24.4%	23.1%
	14.8%	10.5%
	16.5%	18.4%
	5,000	4,000
4,000	38.7%	44.9%
2,000	16.5%	21.8%
· ·	· ·	· ·
· ·	· ·	· ·
· ·	· ·	· ·