

經濟及就業委員會 第四次會議

議程第 5 項：「以工代賑」

引言

此文件闡述政府已推行的各項計劃，以協助健全失業的綜合社會保障援助計劃（綜援）受助人提升他們的就業能力，並找到工作。

背景資料

2. 委員最初在本年六月的「集思會」中提出「以工代賑」的建議。由於此課題比較複雜及對社會各界有相當影響，故此委員在上次經濟及就業委員會會議上同意應詳加研究。政府現時已推行了不同的計劃，以協助失業人士，包括綜援的受助人在本地就業。這些計劃詳述於以下各段。

由衛生福利及食物局／社會福利署負責的計劃

香港社會保障的政策方向和策略

3. 香港社會保障的主要政策方向如下：
- (a) 確保資源用於幫助真正有需要的弱勢社群；
 - (b) 向有工作能力的失業人士提供過渡的經濟援助；
 - (c) 減低逃避工作的誘因；以及
 - (d) 加強監管欺詐和濫用福利的行為。

綜合社會保障援助(綜援)計劃

4. 綜援計劃的主要目的及特點包括：

- (a) 它是香港社會保障制度的重要部份；
- (b) 為經濟上無法自給自足的人士提供安全網；
- (c) 旨在使這類別人士和家庭的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要；
- (d) 申請人須通過入息審查，並且符合有關的居港期規定；以及
- (e) 健全的失業申請人必須參加自力更生支援計劃，才符合資格領取綜援。

5. 二零零三至零四年度的綜援總開支為 173 億港元，佔政府總經常開支的 8.7%。二零零四至零五年度的綜援總開支估計為 179 億港元，佔政府總經常開支的 8.8%。

自力更生支援計劃

6. 自力更生支援計劃在一九九九年六月推行，旨在鼓勵和協助符合資格的健全失業成人和沒有全職工作的低收入人士尋找有薪的全職工作，達致自力更生。計劃包括下列幾部份：

(a) 積極就業援助計劃

參加者需每兩星期與社署職員會面一次，社署職員會提供就業援助。

(b) 社區工作計劃

這項計劃旨在協助參加者擴闊社交圈子、加強自信心和培養工作習慣，以便為日後找到有實質報酬的工作鋪路，以及在積極尋找工作同時，對社會作出貢獻。

(c) 豁免計算入息

豁免計算的入息是指在評估綜援受助人應得的援助金額時

無須在援助金額中扣減的工作入息。綜援計劃設有豁免計算入息的安排，是為了鼓勵綜援受助人就業和繼續工作。

加強自力更生支援計劃措施

7. 自力更生支援計劃推出初期，有效地控制了失業個案的增長。不過，自二零零一年四月起，失業率再次攀升。為避免有工作能力的健全綜援受助人過分倚賴綜援，社署由二零零三年六月起採取多項措施，加強推動“從福利到就業”和“自力更生”的信息。這些加強措施旨在使健全的失業綜援受助人：

- (a) 建立自信；
- (b) 加強他們在公開市場求職的能力；以及
- (c) 鼓勵他們重投工作。

8. 例如，社署獲政府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，協助有工作能力的綜援受助人和其他弱勢社群掃除在找工作時遇到的障礙、提升就業能力和重投工作。該等計劃更為有需要的參加者提供過渡性經濟援助，以幫助他們解決目前短期的經濟困難，或應付與就業有關的開支，如求職面試時所需的交通費用。由二零零三年起，我們會分三期推行共 100 項計劃，每年分別為 40、30 和 30 項。

9. 我們在首年推行了 40 項計劃，參加人數超過 6 000 人。在 4 667 名領取綜援的參加者中，1 553 名(33%)因找到有薪工作而脫離綜援網或減少領取綜援金。另外，社區工作計劃亦是自力更生支援計劃的其中一項主要措施。在這項計劃下：

- (a) 自力更生支援計劃的新參加者須每星期履行一天或兩個半天(8 小時)的社區工作，為期六個月；
- (b) 參加了該計劃一年或以上的人士會獲安排每星期履行三天(24 小時)的第二階段社區工作，為期六個月；以及
- (c) 一經安排，參加者必須履行有關的社區工作。

社區工作的主要類別

10. 社區工作的類別包括：
 - (a) 改善環境有關的工作，例如：
 - (i) 為公共設施重新髹漆油；
 - (ii) 去除雜草；及
 - (iii) 預防蚊患。
 - (b) 各種社區服務，例如：
 - (i) 櫃檯服務；
 - (ii) 簡單文書職務；及
 - (iii) 清潔工作。

成果

11. 截至二零零四年九月底社區工作計劃收到多方面的成果：
 - (a) 現時每月約有 8 000 名參加者獲安排履行社區工作(約佔全部失業綜援受助人的 16%)；
 - (b) 為參加者安排的社區工作，超過 80%屬於與改善環境有關的項目。參加者會分為 30 個工作小組，星期一至五每天以旅遊巴士接送往社區工作場地工作(即每星期 150 個工作小組)；以及
 - (c) 約 20%的工作安排屬於社區服務；個別的社區工作參加者會獲派往有關的社區工作機構工作。
12. 根據經驗，失業綜援受助人可透過參與社區工作，重拾自尊自信；更加願意承擔本身的社會責任；以及增強尋找工作的動機。一九九九至二零零零年度的一項追蹤研究結果顯示，積極就業援助計劃加上社區工作產生的效果，比只靠積極就業援助計劃更為顯著。同時參加積極就業援助計劃及社區工作計劃對鼓勵綜援受助人變得更加樂觀大有幫助。由一九九九年六月起，已登記參加社區工

作計劃的失業人士達 75 480 名。截至二零零四年九月，當中的 58 612 名(78%)已撤銷登記參加這項計劃，即已不屬失業個案。由二零零三年十月至二零零四年九月撤銷登記參加這項計劃的所有人士中，有 43%是因為找到有薪工作。

社區工作計劃的成效

13. 這計劃不失為推動失業受助人重投工作的最有效措施之一。分析顯示，自力更生支援計劃(包括積極就業援助計劃和社區工作計劃)符合成本效益。計劃節省的支出(包括因參加者找到工作以及由失業個案轉為低收入個案)在扣除有關的行政開支後，截至二零零四年十月的 12 個月評估期內，估計約達 3.5 億元。

14. 計劃的成效亦可透過一個高撤銷登記率反映出來，顯示計劃對以下類別人士具相當阻嚇作用：

- (a) 並非真正需要援助的人士；或
- (b) 能輕易自己找到工作的人士。

15. 自力更生支援計劃的各項措施有效遏止失業綜援個案的增長。這個結果並非純粹是因為經濟和失業情況有好轉而導致的。

限制／困難

16. 推行社區工作計劃所面對的限制／困難如下：

有關社區工作計劃本身

- (a) 計劃推行超過五年，已形成了一種既定模式，失去新鮮感；
- (b) 工作性質簡單，並無任何訓練成分，有意見認為社區工作未能協助參加者投入有薪工作；以及
- (c) 為使參加者受惠，社區工作安排應盡量模仿有薪工作的環境。不過，要為所有失業綜援受助人尋找足夠的社區工作職位，實在非常困難。此外，社區工作安排亦不應取代現時擔任類似職位的其他受僱人士。

有關推行社區工作計劃的資源方面

營辦計劃每年所需 2,500 萬元的開支，包括聘用 148 名非公務員合約制的社區工作幹事，以及支付活動經費(如租用旅遊巴士和購買必需用品)。如要擴充此計劃需要額外財政支持，但這並非最重要的考慮。以下是更關鍵的考慮因素。

計劃運作

社區工作屬強制性，部分參加者須在社區工作幹事的監督下工作。一些無工作意欲的長期失業綜援受助人獲安排從事社區工作時，可能會出現激進行為，導致在社區工作場地發生暴力事件。而由於社區工作幹事的月薪不高，過去一年的流失率(22.3%)亦偏高。

評估自力更生支援計劃

17. 我們已委託一個研究小組評估各項“從福利到就業”的計劃，就如何能更有效協助綜援受助人脫離綜援網提供意見。

由勞工處負責的計劃

加強勞工處就業服務

18. 勞工處透過屬下各個就業中心、電話就業服務及網上的職位空缺資料庫，為求職者提供免費的一站式就業服務。該處繼續加強其就業服務，以搜羅更多職位空缺。在二零零四年一月至十月期間，勞工處成功協助就業的個案共有 70 364 宗，創下歷年最高的紀錄。在同期間內，勞工處從私人機構接獲了 243 337 個空缺，較去年同期大幅增加 35.3%。此外，為協助綜援的受助人求職，勞工處已在社會福利署的 38 個社會保障辦事處安裝廣受歡迎和方便易用的空缺搜尋終端機。

19. 為推動就業和協助失業人士重投勞動市場，勞工處亦已推行多項措施，包括創造職位、為弱勢社群提供培訓和就業機會，以至加強就業服務，而服務並沒有區分領取綜援的失業人士與其他求職者。有關勞工處各項計劃的詳情，我們已在經濟及就業委員會第一次會議上作出匯報。

在公營機構開設臨時職位

20. 在二零零四年，勞工處統籌有關延續在公營機構開設的大約 11 700 個臨時職位的工作，涉及金額為 8 億 7 千 3 百萬元。這些職位當中，很多均適合中年低技術工人。

中年再就業培訓計劃

21. 中年再就業培訓計劃在二零零三年五月初推出，目的是通過為僱主提供培訓津貼，協助四十歲或以上的長期失業人士就業。如僱主聘用這些人士擔任全職長工，並為他們提供在職培訓，則可就每名受僱人士每月獲培訓津貼 1,500 元，以三個月為限。至今，有超過 7 500 人透過該計劃找到工作。

本地家務助理特別津貼獎勵計劃

22. 為改善本地家務助理市場供求錯配的情況，以及推廣本地家務助理的服務，當局在二零零三年六月推出特別津貼獎勵計劃。合資格的本地家務助理¹跨區或在「特許時段」(即下午五時至早上九時)工作，可申請每天 50 元的津貼，津貼上限為 7,200 元。至今，約有 3 600 宗申請已獲得批准。

青少年就業計劃

23. 政府十分重視青少年就業問題，並投放了大量資源來推行三個與就業有關的計劃，以提升青少年的就業能力，讓他們為進入就業市場作好準備。「青年職前綜合培訓－展翅計劃」(「展翅計劃」)於一九九九年九月推出，目的是為 15 至 19 歲的離校青年提供與就業有關的各式各樣培訓，以提升他們的就業能力。過去五年，超過 57 000 名青少年接受了展翅計劃提供的培訓，他們的就業率平均接近七成。當局會繼續每年撥款 1 億元推行展翅計劃。「青少年見習就業計劃」(「青見計劃」)在二零零二年推出，為 15 至 24 歲的青少年提供工作經驗和在職培訓；至今，約有 28 000 名學員透過該計劃成功找到工作。青見計劃獲撥款共 7 億元，將會繼續推行至二零零七年。展翅計劃和青見計劃互相銜接，相輔相承，為青少年提供一站式的培訓及就業服務。這兩項計劃受到社會各界好評。

¹ 他們必須(1)完成僱員再培訓局的本地家務助理培訓課程；(2)持有「技能卡」；以及(3)經由僱員再培訓局的「家務通」計劃成功轉介職位。

24. 為使青少年能在傳統就業以外，開拓自僱空間作為另一選擇，當局在二零零四年五月動用 3,000 萬元推出一項為期一年的「青年自僱支援計劃」。這項試驗計劃旨在培訓及協助 1 500 名青少年成為自僱人士。社會各界對這計劃的初步反應熱烈，令人十分鼓舞。

由僱員再培訓局負責的計劃

再培訓服務

25. 僱員再培訓局（再培訓局）協助合資格人士提供就業技能再培訓服務，協助他們掌握新或更高技能，以適應經濟環境的轉變。再培訓局的主要服務對象為 30 歲或以上、初中程度或以下之失業人士。局方透過五十多間培訓機構轄下的 130 多間中心提供服務。

26. 失業人士可免費修讀全日制與就業掛鉤課程。除職業技術培訓外，學員亦會接受合適的軟性技巧訓練、基本電腦應用、行業用語，以及職業安全健康訓練。這些課程畢業學員的就業率達百分之八十。近期就業前景理想的課程包括家務助理和保安及物業管理課程，它們的就業率遠超過八成。再培訓局每年約提供 50 000 個這類學額。

27. 再培訓局另提供半日或晚間制的通用技能訓練課程，提供包括基本電腦應用、職業語文（英文及普通話）訓練等。學員只需繳付相當於成本百分之二十的學費，而失業或月入低於 6,333 元人士（包括領取綜援人士），可以申請豁免繳費。再培訓局每年約提供 50 000 個這類學額。

總結

28. 事實上，誠如部分委員所建議，政府其實已在推行某種形式的‘以工代賑’措施。舉例來說，社署設有一系列的計劃，協助健全的綜援受助人自力更生，該等申請人需擔任社區工作計劃所提供的無薪工作，作為領取綜援的條件。經驗顯示，如果提供類似庇護職業／無薪工作的協助時，一定需要有一些措施配合，去幫助綜援受助人重新投入勞動市場，才可以更有效使他們完全脫離社會保障。目前勞工處亦正推行多項措施，協助失業人士尋找工作。我們應該開設更多適合失業人士的技術和教育水平的公開職位，以解決現時所面對的問題。倘若我們要進一步發展“以工代賑”概念，便需

要清楚界定此概念的目標和作用，並參考社署和勞工處推行有關計劃的經驗，研究這個概念如何配合現有的整體計劃。

徵詢意見

29. 請委員就目前政府已推行的各項協助健全失業綜援受助人就業的計劃之下，如何推行「以工代賑」的大方向提出意見。

衛生福利及食物局
社會福利署
勞工處
教育統籌局
二零零四年十二月