

扶貧委員會 地區就業援助研究報告擬稿

目的

本文件旨在請委員考慮地區就業援助研究報告擬稿所載的建議、經地區為本扶貧工作專責小組審議的主要目標和方向，以及有關改善就業援助以協助失業人士重投工作和自力更生的未來路向。

地區就業援助研究

2. 委員會在二零零五年六月的會議上同意研究現時在地區層面提供的就業援助，並探討可改善的地方。因此，我們委聘了一名獨立研究員在二零零五年八月至十二月期間進行上述研究。該報告根據與有關政府部門、服務提供者及失業人士的訪問編製而成，目的是研究在地區層面(即元朗、深水埗和觀塘)提供的就業服務。地區為本扶貧工作專責小組已在三月十五日的會議上討論報告擬稿。現隨付該報告擬稿，供委員參閱。報告的摘要載於附件。

地區為本扶貧工作專責小組的討論

3. 專責小組成員已研究報告所提出的服務不足之處及所作出的建議。成員普遍同意報告所述意見和改善措施的大方向，並就以下方面達成共識 —

主要目標

4. 專責小組成員認為，在考慮進一步改善現有就業服務方面，有三個主要的明確目標：

- (a) 在設計就業服務時採用“**以人為本**”而非“以計劃／服務為本”的模式，讓有不同需要的失業人士能真正獲得切合其需要的不同援助，使他們能脫離失業行列，自力更生；

- (b) 為較需要援助的**有就業困難人士**提供**更具針對性**的援助，以及避免這些人士因行政準則／成效指標而被“擱諸”現行就業計劃之外；以及
- (c) **加強**在中央和地區層面，以及在現時由不同政府機構管理的就業服務和技能提升計劃之間的**協調**，以便能善用所得資源，提供更有效的就業援助，並推動就業後支援及鼓勵終身學習，避免失業人士再度失業。

主要方向

5. 成員知悉該項研究建議從五個方向改善服務，即服務連繫、以工為本、地區網絡、社會責任及鼓勵工作。成員普遍同意，**改善服務協調**及**加強地區網絡**是最為重要的。成員留意到有很大部分的公共開支已用於促進就業及協助失業人士重新就業¹。因此，問題並非缺乏資源協助失業人士，而是如何能加強協調、避免服務不足或重複的情況出現，從而善用所得的資源。有些成員提議採取中央處理方式，初步識別所有尋求協助的失業人士，以便更有效地確定他們的不同需要及轉介他們接受最合適的服務。部分成員更提議委員會借鑑英國在實施綜合模式以協助失業人士重新就業的經驗。

6. 在地區網絡方面，成員同意地區網絡對在地區層面集合資源和找出“隱蔽個案”十分重要。除提議策動民政事務處／區議會網絡下的專責小組／社區組織以加強就業為本的政策外，他們也建議可利用加強地區為本扶貧工作的撥款，進一步推廣這個工作方向。

7. 在鼓勵工作方面，有些成員認為扶貧委員會有需要以較深入方式，處理交通費問題和豁免計算入息的計算方法。部分委員提議探討綜援制度下的“綜合援助”概念，並考慮為那些有需要但不想領取綜援的人士，提供其他實質支援。

未來路向

8. 專責小組認為，該項研究提供有用的基礎，幫助扶貧委員會從失業人士的角度，特別是那些需要較為針對性的援助，才能找到工作自食其力的有就業困難人士，深入研究不同機構所提供的就業援助。專

¹ 在二零零四年用於就業服務的開支約為 47.21 億元(見扶貧委員會文件第 19/2005 號附件F)

責小組知悉，有關政策局／部門及地區層面的機構需要時間考慮該地區研究所載的建議及改善就業援助的最佳方法。

9. 請委員考慮該項研究及其建議，以及專責小組所作出的討論。請委員考慮由秘書處負責統籌有關政策局／部門及地區層面的機構在未來六個月就研究所載建議作出回應並列出其中可行建議及執行時序，以及在過程中適當考慮上文第 4 至 7 段載述有關專責小組所考慮的主要目的及方向。

委員會秘書處
二零零六年三月

“從受助到自強” 地區就業援助研究

撮要

A 扶貧委員會提出進行這項地區研究，旨在探討現時為健全人士提供的就業援助是否能為失業人士提供有效的服務和支援。研究在三個試點地區，即元朗(包括天水圍)、深水埗和觀塘進行。此研究以開放和定性的方式，透過實地探訪、觀察、專題小組，會議和面談取得相關資料和經驗。在二零零五年八月至十二月期間，研究員曾先後三次訪問有關政策制訂者，並接觸了 23 個服務提供者和 27 名服務使用者。由於定性調查存在着偏向樣本及代表性的基本限制，為確保觀察和分析結果正確可靠，研究員在二零零六年一月二十一日安排了一個匯報會，讓有關的服務提供者核證觀察和分析結果。當日有 15 個機構共 32 名代表出席，出席人士/代表對處理就業問題均富有經驗。匯報會不單確立研究所搜集的基本資料正確，亦肯定觀察結果是普遍現象，而非個別情況。

B 這項研究運用了差距分析，比較有就業困難的求職者的需要與現行制度在滿足這些需要方面的能力，從而分析兩者之間的差異和差距。研究的主要結果載列如下：-

方向及策略
差距 一 - 價值觀 ：部分綜援失業人士，特別是長期失業人士，容易依靠綜援過活，較難重投工作。
差距 二 - 服務內容 ：就業選配計劃、深入就業援助計劃及再培訓課程所提供的就業服務某些內容大同小異。
差距 三 - 工作重點 ：個別服務提供者專注於他們所推行的計劃，因而可能欠缺了對其他協助失業人士服務較全面的理解。
對象
差距 四 - 使用者記錄 ：現時政府部門有本身的資料庫。雖然建立共用資料庫涉及很多技術問題，但備存使用者的最新記錄，有助追溯及分析個案，特別是失敗個案。
差距 五 - 對象 ：一些有就業困難的人士，可能未能受惠於特設的就業計劃(如:就業選配計劃、中年就業計劃及工作試驗計劃)及再培訓課程。

投入的資源

差距 六 - 職責：不同服務提供者的工作有重複的地方，顯示在地區層面出現服務重疊的情況可能相當普遍。

差距 七 - 方便程度：把社會福利署和勞工署的辦事處設在同一地點，不足以確保部門之間能有效合作，亦難以確定使用者最終是否轉介到適當的人員，或者是否真正得到所轉介的服務。

服務運作

差距 八 - 服務途徑：失業人士並無劃一途徑尋找到所需服務。不同部門提供的就業服務有部分性質相似，因此失業人士可能從多個單位獲得類似的服務，或須向不同單位尋求適當的服務。

差距 九 - 轉介制度：現時政府部門及服務提供者採用自願轉介制度，但並無機制跟進使用者使用有關服務的情況。

差距 十 - 招聘會：參與招聘會的僱主大都是中型或大型的企業。雖然其中有部分職位低技術的空缺適合有就業困難的人士，不過，他們的競爭條件實在較差。

差距 十一 - 就業選配服務：雖然全民就業服務是為所有市民而提供，但就業選配計劃的服務則未必能惠及有就業困難人士。

差距 十二 - 登記：一般來說，就業選配計劃每次登記的有效期為三個月，但期滿後可申請續期。同樣，營辦深入就業援助計劃、再培訓局課程及／或展翅計劃／青見計劃的服務機構，會轉介服務使用者參加多於一項計劃。因此，服務使用者一旦成功就業，會同時列作不同計劃的成功個案，可能誇大了整體成功率。

差距 十三 - 為特定年齡組別而設的服務：目前並無特別為 25 至 29 歲人士而設的就業計劃，這個年齡組別的人士只可利用為所有成年人而設的就業服務，例如互動就業服務、就業選配計劃、工作體驗計劃、持續進修基金及技能提升計劃。

差距 十四 - 交通障礙：部份天水圍的居民需要到其他地區尋覓工作，這牽涉高昂的交通費，令剛重新就業的‘低收入人士’百上加斤。另外，由於部分職位的上班時間極早，天水圍的居民未必可以趕及乘坐公共交通工具準時上班，因而不能申請那些職位。

差距 十五 - 經濟活動：經濟活動較活躍的地區，容易從經濟不景中恢復過來，而這些地區的求職者在區內找到工作的機會亦較大。可是，天水圍的求職者未必有這些優勢。

差距 十六 - 借助專業團體／工會：本身屬於專業團體或工會的服務提供者可利用本身的網絡，較容易為求職者物色到有關的職位空缺。我們可探討如何更充分利用這些機構的網絡。

差距 十七 - 使用者的選擇：天水圍的課程種類較少，故一些有意修讀其他課程的人士需要跨區上課。

差距 十八 - 持續發展：現時只有再培訓資源中心提供較有系統的跟進服務，並為僱員提供終身學習機會。然而，該中心的服務對象只限於再培訓局的學員。

差距 十九 - 維持就業：一些培訓機構察覺到，要協助有就業困難的人士面對勞工市場不斷轉變的要求，便須在他們完成再培訓局課程後，鼓勵他們參加其他與工作相關的技術訓練課程，藉以培養終身學習的風氣。

C 根據差距分析，以下列出一些推行有關服務的潛在風險:-

- **隨機拿效應 (Bingo Effect)**：除非求職者主動接觸提供不同服務機構，以計劃其就業服務途徑，否則他能否獲得有關服務會較倚賴運氣。
- **漏斗效應 (Funnel Effect)**：現時的就業服務可能自動“剔除”一羣有就業困難的人士，包括綜援受助人、準綜援受助人及長期失業人士。
- **拼圖效應 (Puzzle Effect)**：一些求職者(特別是長期領取綜援的失業人士)由於長期使用有關服務，故能有較全面的認識及能選擇適合自己的服務。他們對就業服務的認知有時較管理人和營辦者為高。
- **多途徑效應 (Multi-Approach Effect)**：地區商舖往往要回應不同非政府機構對職位空缺資料的要求。

D 目前，就業服務一般分為全民服務或為有特別需要的失業人士而設。這種以服務為本的模式間接把失業人士按不同服務而分

類。我們認為就業服務應以失業人士為中心，而非採用以服務為本的模式。所有失業人士都應可在同一個服務點獲得協助或轉介，而該服務點應按失業人士的需要提供有關計劃的資訊。要達到這個目的，最有效的方法是把現有就業服務的資訊及識別機制進一步集中運用，以設立提供服務的基本渠道。

E 本報告並非旨在即時徹底改革現有的就業服務。相反，我們建議逐步作出調整和彌補不足，根據“工作為首及自力更生”的政策理念邁向綜合服務模式，協助失業人士覓得工作，脫離接受福利的行列。為此，現提出下列五個主要方向及十八項建議：

方向A：服務連繫

整合各區的就業服務，避免服務重複或不足。

建議一 - 使用者為本的模式：我們應讓使用者對就業服務有更全面的了解，以便他們掌握更多資料，選擇切合其需要的服務。

建議二 - 職業培訓：建議為前線員工提供在職訓練和入職導向，加深他們對不同就業服務運作細節的了解。長遠而言，須為就業服務的從業員訂定專業準則。

建議三 - 就業途徑：建議將就業服務重整為三個就業途徑：為所有市民提供的一般就業服務、特別就業服務及深入就業服務。

建議四 - 服務協調：應加強勞工處與社署在政策層面之間的協調，以免服務重複和不足。長遠而言，政府應考慮應否適當地整合勞工處及社署現時提供的部分服務，成立一個專責推行“脫離失業、投身工作”的政策架構。

方向B：以工為本

因應失業人士的特別需要，提供適切的服務。

建議五 - 就業中心：可考慮加強就業中心的角色：-

- 就業選配服務可考慮更集中幫助綜援受助人；
- 檢討參加就業選配服務的準則，例如以失業時限識別有需要人士；
- 須為就業選配服務設立一套機制，以追查失敗個案和評估就業選配的成功率；
- 在地區發掘更多適合低下階層或有就業困難人士的工作機

- 會；及
- 加強就業中心內的就業資訊站的功能。

建議六 - 再培訓服務： 再培訓局可考慮加強下列再培訓服務： -

- 加強天水圍區的再培訓服務；
- 研究可否為居於偏遠地區者提供臨時交通資助；
- 再培訓局的服務對象應延至 25 至 29 歲的失業人士；
- 把實務技能評估應用於其他再培訓課程；及
- 搬遷現有的再培訓資源中心，或在元朗或新界另設一個再培訓資源中心。

建議七 - 深入就業援助計劃： 社會署可考慮加強下列就業服務予失業綜援受助人：-

- 把長期失業的就業選配計劃參加者納入為深入就業援助計劃的服務對象；及
- 深入就業援助計劃須加強個人化元素。

建議八 - 深化就業援助： 相關部門可考慮加強下列深入就業服務：-

- 鼓勵專業團體內的提早退休人士為義務導師；
- 考慮在就業援助計劃內加入就業後支援和終身學習元素；及
- 為長期失業人士提供就業見習機會，或鼓勵社會企業計劃發展。

方向C：地區網絡

動員社會資源，創造就業機會。

建議九 - 個案配對： 有需要設立機制，以追蹤和檢視不同部門的個案／服務記錄，確保極需援助的失業人士能獲得所需的就業服務。

建議十 - 地區協調： 進一步加強地區協調工作，以便有關部門和服務提供者討論就業問題，以及找出在社區服務不足之處。

建議十一 - 外展服務： 建議勞工處調配更多資源，在地區層面與小型地區僱主接洽，以尋找更多職位空缺。

建議十二 - 僱主連網策略：建議就業中心應繼續加強地區僱主連網，包括不同大小的僱主，以發掘更多職位空缺。

建議十三 - 就業會社：建議在天水圍區成立就業會社，訓練義工協助就業發展主任在社區尋找職位空缺。

建議十四 - 公眾教育：建議就有關天水圍區的正面事項作更多宣傳，以減少僱主對該區的負面印象。

建議十五 - 就業市場分析：部門和服務提供者應更積極分享有關就業市場、僱主網絡和職位空缺的資料。

方向D：社會責任

不但要讓失業人士明白其個人社會責任而逐步走向自強，更要提供機會讓私營機構及第三部門參與，推動企業承擔社會責任。

建議十六 - 積極在職實習：現建議積極在職實習可採用兩種模式：

- 推廣社會企業計劃，為長期失業人士提供在職實習機會；及
- 建議讓長期失業人士優先參加工作試驗計劃。

方向E：鼓勵工作

在重投工作的過渡期間，提供鼓勵和支援，以激發失業人士重覓工作。

建議十七 - 積極就業資助：研究如何為失業人士提供經濟誘因，幫助他們應付工作初期有關的即時開支，以鼓勵有就業困難的人士繼續工作。

建議十八 - 重投就業額外津貼：為脫離綜援行列而重投勞工市場的健全綜接受助人，提供重新就業額外津貼，以作鼓勵。

二零零六年三月