

扶贫委员会 地区就业援助研究报告拟稿

目的

本文件旨在请委员考虑地区就业援助研究报告拟稿所载的建议、经地区为本扶贫工作专责小组审议的主要目标和方向，以及有关改善就业援助以协助失业人士重投工作和自力更生的未来路向。

地区就业援助研究

2. 委员会在二零零五年六月的会议上同意研究现时在地区层面提供的就业援助，并探讨可改善的地方。因此，我们委聘了一名独立研究员在二零零五年八月至十二月期间进行上述研究。该报告根据与有关政府部门、服务提供者及失业人士的访问编制而成，目的是研究在地区层面(即元朗、深水埗和观塘)提供的就业服务。地区为本扶贫工作专责小组已在三月十五日的会议上讨论报告拟稿。现随付该报告拟稿，供委员参阅。报告的摘要载于附件。

地区为本扶贫工作专责小组的讨论

3. 专责小组成员已研究报告所提出的服务不足之处及所作出的建议。成员普遍同意报告所述意见和改善措施的大方向，并就以下方面达成共识——

主要目标

4. 专责小组成员认为，在考虑进一步改善现有就业服务方面，有三个主要的明确目标：

- (a) 在设计就业服务时采用“**以人为本**”而非“以计划 / 服务为本”的模式，让有不同需要的失业人士能真正获得切合其需要的不同援助，使他们能脱离失业行列，自力更生；

- (b) 为较需要援助的**有就业困难人士**提供**更具针对性**的援助，以及避免这些人士因行政准则 / 成效指标而被“摒诸”现行就业计划之外；以及
- (c) **加强**在中央和地区层面，以及在现时由不同政府机构管理的就业服务和技能提升计划之间的**协调**，以便能善用所得资源，提供更有**效**的就业援助，并推动就业后支持及鼓励终身学习，避免失业人士再度失业。

主要方向

5. 成员知悉该项研究建议从五个方向改善服务，即服务连系、以工为本、地区网络、社会责任及鼓励工作。成员普遍同意，**改善服务协调**及**加强地区网络**是最为重要的。成员留意到有很大部分的公共开支已用于促进就业及协助失业人士重新就业¹。因此，问题并非缺乏资源协助失业人士，而是如何能加强协调、避免服务不足或重复的情况出现，从而善用所得的资源。有些成员提议采取中央处理方式，初步识别所有寻求协助的失业人士，以便更有效地确定他们的不同需要及转介他们接受最合适的服务。部分成员更提议委员会借鉴英国在实施综合模式以协助失业人士重新就业的经验。

6. 在地区网络方面，成员同意地区网络对在地区层面集合资源和找出“隐蔽个案”十分重要。除提议策动民政事务处 / 区议会网络下的专责小组 / 社区组织以加强就业为本的政策外，他们也建议可利用加强地区为本扶贫工作的拨款，进一步推广这个工作方向。

7. 在鼓励工作方面，有些成员认为扶贫委员会有需要以较深入方式，处理交通费问题和豁免计算入息的计算方法。部分委员提议探讨综援制度下的“综合援助”概念，并考虑为那些有需要但不想领取综援的人士，提供其它实质支持。

未来路向

8. 专责小组认为，该项研究提供有用的基础，帮助扶贫委员会从失业人士的角度，特别是那些需要较为针对性的援助，才能找到工作自食其力的有就业困难人士，深入研究不同机构所提供的就业援助。专

¹ 在二零零四年用于就业服务的开支约为 47.21 亿元(见扶贫委员会文件第 19/2005 号附件F)

责小组知悉，有关政策局 / 部门及地区层面的机构需要时间考虑该地区研究所载的建议及改善就业援助的最佳方法。

9. 请委员考虑该项研究及其建议，以及专责小组所作出的讨论。请委员考虑由秘书处负责统筹有关政策局 / 部门及地区层面的机构在未来六个月就研究所载建议作出响应并列其中可行建议及执行时序，以及在过程中适当考虑上文第 4 至 7 段载述有关专责小组所考虑的主要目的及方向。

委员会秘书处
二零零六年三月

“从受助到自强”地区就业援助研究

撮要

A 扶贫委员会提出进行这项地区研究，旨在探讨现时为健全人士提供的就业援助是否能为失业人士提供有效的服务和支持。研究在三个试点地区，即元朗(包括天水围)、深水埗和观塘进行。此研究以开放和定性的方式，透过实地探访、观察、专题小组，会议和面谈取得相关资料和经验。在二零零五年八月至十二月期间，研究员曾先后三次访问有关政策制订者，并接触了 23 个服务提供者和 27 名服务使用者。由于定性调查存在着偏向样本及代表性的基本限制，为确保观察和分析结果正确可靠，研究员在二零零六年一月二十一日安排了一个汇报会，让有关的服务提供者核证观察和分析结果。当日有 15 个机构共 32 名代表出席，出席人士/代表对处理就业问题均富有经验。汇报会不单确立研究所搜集的基本资料正确，亦肯定观察结果是普遍现象，而非个别情况。

B 这项研究运用了差距分析，比较有就业困难的求职者的需要与现行制度在满足这些需要方面的能力，从而分析两者之间的差异和差距。研究的主要结果载列如下：-

方向及策略
差距 一 - 价值观：部分综援失业人士，特别是长期失业人士，容易依靠综援过活，较难重投工作。
差距 二 - 服务内容：就业选配计划、深入就业援助计划及再培训课程所提供的就业服务某些内容大同小异。
差距 三 - 工作重点：个别服务提供者专注于他们所推行的计划，因而可能欠缺了对其他协助失业人士服务较全面的理解。
对象
差距 四 - 使用者记录：现时政府部门有本身的数据库。虽然建立共享数据库涉及很多技术问题，但备存使用者的最新记录，有助追溯及分析个案，特别是失败个案。
差距 五 - 对象：一些有就业困难的人士，可能未能受惠于特设的就业计划(如:就业选配计划、中年就业计划及工作试验计划)及再培训课程。

投入的资源

差距 六 - 职责：不同服务提供者的工作有重复的地方，显示在地区层面出现服务重叠的情况可能相当普遍。

差距 七 - 方便程度：把社会福利署和劳工署的办事处设在同一地点，不足以确保部门之间能有效合作，亦难以确定使用者最终是否转介到适当的人员，或者是否真正得到所转介的服务。

服务运作

差距 八 - 服务途径：失业人士并无划一途径寻找到所需服务。不同部门提供的就业服务有部分性质相似，因此失业人士可能从多个单位获得类似的服务，或须向不同单位寻求适当的服务。

差距 九 - 转介制度：现时政府部门及服务提供者采用自愿转介制度，但并无机制跟进使用者使用有关服务的情况。

差距 十 - 招聘会：参与招聘会的雇主大都是中型或大型的企业。虽然其中有部分职位低技术的空缺适合有就业困难的人士，不过，他们的竞争条件实在较差。

差距 十一 - 就业选配服务：虽然全民就业服务是为所有市民而提供，但就业选配计划的服务则未必能惠及有就业困难人士。

差距 十二 - 登记：一般来说，就业选配计划每次登记的有效期为三个月，但期满后可申请续期。同样，营办深入就业援助计划、再培训局课程及 / 或展翅计划 / 青见计划的服务机构，会转介服务使用者参加多于一项计划。因此，服务使用者一旦成功就业，会同时列作不同计划的成功个案，可能夸大了整体成功率。

差距 十三 - 为特定年龄组别而设的服务：目前并无特别为 25 至 29 岁人士而设的就业计划，这个年龄组别的人士只可利用为所有成年人而设的就业服务，例如互动就业服务、就业选配计划、工作体验计划、持续进修基金及技能提升计划。

差距 十四 - 交通障碍：部份天水围的居民需要到其它地区寻觅工作，这牵涉高昂的交通费，令刚重新就业的‘低收入人士’百上加斤。另外，由于部分职位的上班时间极早，天水围的居民未必可以赶上乘坐公共交通工具准时上班，因而不能申请那些职位。

<p>差距 十五 - 经济活动：经济活动较活跃的地区，容易从经济不景中恢复过来，而这些地区的求职者在区内找到工作的机会亦较大。可是，天水围的求职者未必有这些优势。</p>
<p>差距 十六 - 借助专业团体 / 工会：本身属于专业团体或工会的服务提供者可利用本身的网络，较容易为求职者物色到有关的职位空缺。我们可探讨如何更充分利用这些机构的网络。</p>
<p>差距 十七 - 使用者的选择：天水围的课程种类较少，故一些有意修读其它课程的人士需要跨区上课。</p>
<p>差距 十八 - 持续发展：现时只有再培训资源中心提供较有系统的跟进服务，并为雇员提供终身学习机会。然而，该中心的服务对象只限于再培训局的学员。</p>
<p>差距 十九 - 维持就业：一些培训机构察觉到，要协助有就业困难的人士面对劳工市场不断转变的要求，便须在他们完成再培训局课程后，鼓励他们参加其它与工作相关的技术训练课程，藉以培养终身学习的风气。</p>

C 根据差距分析，以下列出一些推行有关服务的潜在风险:-

- **随机拿效应 (Bingo Effect)：**除非求职者主动接触提供不同服务机构，以计划其就业服务途径，否则他能否获得有关服务会较倚赖运气。
- **漏斗效应 (Funnel Effect)：**现时的就业服务可能自动“剔除”一羣有就业困难的人士，包括综援受助人、准综援受助人及长期失业人士。
- **拼图效应 (Puzzle Effect)：**一些求职者(特别是长期领取综援的失业人士)由于长期使用有关服务，故能有较全面的认识及能选择适合自己的服务。他们对就业服务的认知有时较管理人和营办者为高。
- **多途径效应 (Multi-Approach Effect)：**地区商铺往往要响应不同非政府机构对职位空缺资料的要求。

D 目前，就业服务一般分为全民服务或为有特别需要的失业人士而设。这种以服务为本的模式间接把失业人士按不同服务而分

类。我们认为就业服务应以失业人士为中心，而非采用以服务为本的模式。所有失业人士都应可在同一个服务点获得协助或转介，而该服务点应按失业人士的需要提供有关计划的信息。要达到这个目的，最有效的方法是把现有就业服务的信息及识别机制进一步集中运用，以设立提供服务的基本渠道。

E 本报告并非旨在实时彻底改革现有的就业服务。相反，我们建议逐步作出调整和弥补不足，根据“工作为首及自力更生”的政策理念迈向综合服务模式，协助失业人士觅得工作，脱离接受福利的行列。为此，现提出下列五个主要方向及十八项建议：

方向A：服务连系

整合各区的就业服务，避免服务重复或不足。

建议一 - 使用者为本的模式：我们应让使用者对就业服务有更全面的了解，以便他们掌握更多资料，选择切合其需要的服务。

建议二 - 职业培训：建议为前线员工提供在职训练和入职导向，加深他们对不同就业服务运作细节的了解。长远而言，须为就业服务的从业员订定专业准则。

建议三 - 就业途径：建议将就业服务重整为三个就业途径：为所有市民提供的一般就业服务、特别就业服务及深入就业服务。

建议四 - 服务协调：应加强劳工处与社署在政策层面之间的协调，以免服务重复和不足。长远而言，政府应考虑应否适当地整合劳工处及社署现时提供的部分服务，成立一个专责推行“脱离失业、投身工作”的政策架构。

方向B：以工为本

因应失业人士的特别需要，提供适切的服务。

建议五 - 就业中心：可考虑加强就业中心的角色：-

- 就业选配服务可考虑更集中帮助综援受助人；
- 检讨参加就业选配服务的准则，例如以失业时限识别有需要人士；
- 须为就业选配服务设立一套机制，以追查失败个案和评估就业选配的成功率；
- 在地区发掘更多适合低下阶层或有就业困难人士的工作机

会；及

- 加强就业中心内的就业信息站的功能。

建议六 - 再培训服务： 再培训局可考虑加强下列再培训服务：-

- 加强天水围区的再培训服务；
- 研究可否为居于偏远地区者提供临时交通资助；
- 再培训局的服务对象应延至 25 至 29 岁的失业人士；
- 把实务技能评估应用于其它再培训课程；及
- 搬迁现有的再培训资源中心，或在元朗或新界另设一个再培训资源中心。

建议七 - 深入就业援助计划： 社会署可考虑加强下列就业服务予失业综援受助人：-

- 把长期失业的就业选配计划参加者纳入为深入就业援助计划的服务对象；及
- 深入就业援助计划须加强个人化元素。

建议八 - 深化就业援助： 相关部门可考虑加强下列深入就业服务：-

- 鼓励专业团体内的提早退休人士为义务导师；
- 考虑在就业援助计划内加入就业后支持和终身学习元素；及
- 为长期失业人士提供就业见习机会，或鼓励社会企业计划发展。

方向 C：地区网络

动员社会资源，创造就业机会。

建议九 - 个案配对： 有需要设立机制，以追踪和检视不同部门的个案 / 服务记录，确保极需援助的失业人士能获得所需的就业服务。

建议十 - 地区协调： 进一步加强地区协调工作，以便有关部门和服务提供者讨论就业问题，以及找出在社区服务不足之处。

建议十一 - 外展服务： 建议劳工处调配更多资源，在地区层面与小型地区雇主接洽，以寻找更多职位空缺。

建议十二 - 雇主连网策略：建议就业中心应继续加强地区雇主连网，包括不同大小的雇主，以发掘更多职位空缺。

建议十三 - 就业会社：建议在天水围区成立就业会社，训练义工协助就业发展主任在社区寻找职位空缺。

建议十四 - 公众教育：建议就有关天水围区的正面事项作更多宣传，以减少雇主对该区的负面印象。

建议十五 - 就业市场分析：部门和服务提供者应更积极分享有关就业市场、雇主网络和职位空缺的资料。

方向D：社会责任

不但要让失业人士明白其个人社会责任而逐步走向自强，更要提供机会让私营机构及第三部门参与，推动企业承担社会责任。

建议十六 - 积极在职实习：现建议积极在职实习可采用两种模式：

- 推广社会企业计划，为长期失业人士提供在职实习机会；及
- 建议让长期失业人士优先参加工作试验计划。

方向E：鼓励工作

在重投工作的过渡期间，提供鼓励和支持，以激发失业人士重觅工作。

建议十七 - 积极就业资助：研究如何为失业人士提供经济诱因，帮助他们应付工作初期有关的实时开支，以鼓励有就业困难的人士继续工作。

建议十八 - 重投就业额外津贴：为脱离综援行列而重投劳工市场的健全综援受助人，提供重新就业额外津贴，以作鼓励。

二零零六年三月