

關愛基金
進一步鼓勵「自力更生綜合就業援助計劃」
綜援受助人就業的獎勵計劃
成效檢討報告

目的

本文件簡介就關愛基金（基金）援助項目『進一步鼓勵「自力更生綜合就業援助計劃」綜援受助人就業的獎勵計劃』（獎勵計劃）的成效檢討報告結果。

背景

2. 扶貧委員會在2013年9月13日通過由基金撥款，於2014年4月至2017年3月期間以試驗形式推行一項為期3年的獎勵計劃。¹計劃由社會福利署（社署）負責落實，並透過正營運41個「自力更生綜合就業援助計劃」（就業援助計劃）項目的非政府機構（營運機構）協助推行，目的是探討以目標獎勵金額提供誘因，進一步鼓勵健全綜合社會保障援助（綜援）受助人就業並促使他們脫離綜援網的可行性及成效。

3. 獎勵計劃的目標參加人數為2 050人。社署透過隨機抽樣方式選出正在參加就業援助計劃的健全綜援受助人參與獎勵計劃。若獎勵計劃的參加者成功就業而每月工作時數及收入不少於120小時及高於4,200元，其每月超過2,500元的入息（即是在綜援計劃下超過豁免計算入息限額²而不獲豁免計算的入息）會被累計起來，並由營運機構為參加者作帳目記錄。當累計金額達到參加者及其家庭成員資產限額的兩倍（「目標獎勵

¹ 獎勵計劃已於2017年3月試驗期滿後結束。

² 綜援計劃下設有豁免計算入息的安排，受助人每月的首800元收入可全數獲得豁免，而其後3,400元的收入則有一半（即1,700元）可獲豁免，總豁免計算金額每月最高可達2,500元。如受助人每月收入達4,200元，便能享有最高豁免計算金額2,500元（即800元加1,700元）。

金額」)時，基金會作等額撥款，向參加者一筆過發放全數目標獎勵金額以脫離綜援網³。

成效檢討

4. 社署委託香港中文大學(研究團隊)由2014年至2018年年中研究和評估獎勵計劃的成效，研究目的包括：

(i) 分析獎勵計劃參加者的特徵、社會經濟背景、心理狀況、內在及外在動力因素、他們對獎勵計劃的看法及獎勵計劃對他們的影響；

(ii) 將獎勵計劃的參加者、被選中但不參與獎勵計劃的就業援助計劃參加者，以及相匹配的非獎勵計劃參加者，進行數據上的分析比較；

(iii) 按下列指標評估和分析獎勵計劃的成效：

- 短期目標—能否推動更多健全綜援受助人投身勞動市場
- 中期目標—能否進一步推動參加者盡展所能
- 長期目標—在三年推行期及計劃完結後一年，能否提高參加者脫離綜援網的比率，並降低他們再次申請綜援的比率

(iv) 將獎勵計劃與其他鼓勵綜援受助人就業的援助措施作比較；

(v) 檢視獎勵計劃的推行情況，提出改善建議，並計算推

³ 在獎勵計劃下，除了累積金額已達到目標獎勵金額的參加者獲發獎勵金外，已累積獎勵金相等或超過目標獎勵金額的75%的參加者，以及由於已就業而其可評估入息相等於／超出綜援認可需要而離開綜援網的參加者，均可獲發獎勵金。

行與獎勵計劃相類似以協助健全綜援受助人就業為目的之計劃所涉及的開支；以及

(vi) 檢視類似海外計劃的成效，識別成功因素，以作為適用於本地的參考資料。

5. 研究團隊進行了一個包括電話／面對面問卷調查、深入訪談、聚焦小組和檢視行政記錄的追蹤研究。研究團隊以隨機抽樣方式將受助人分成三個組別，分別是由獲邀並參加獎勵計劃的受助人所組成的「研究組」、獲邀但不參加獎勵計劃的受助人所組成的「非參與組」，以及沒有受邀參加獎勵計劃的受助人所組成的「對比組」。研究團隊透過社署的行政記錄每月定期監察這些組別的受助人近況（包括有否由失業轉為受聘或脫離綜援網）。在獎勵計劃完結後，研究團隊亦透過檢視社署的資料，計算相關受助人再次申請綜援的比率，並比較及分析不同組別的數據和行政記錄，評估獎勵計劃的整體成效。

6. 此外，研究團隊採用了問卷調查方式評估受訪者的心理狀況，包括個人自尊感、動力、精神健康狀況，以及其他主要指標，如尋找工作次數、每月薪金和工作時數等。另一方面，深入訪談和聚焦小組會讓獎勵計劃參加者（例如成功獲得獎勵金額的參加者）和相關持份者（例如營運機構員工）就獎勵計劃表達意見。

研究結果

7. 研究團隊以隨機抽樣方式選取了合共有 3 315 名綜援受助人，其中 2 050 人屬「研究組」、650 人屬「非參與組」以及 615 人屬「對比組」。在這些參與者當中，有 53 名受助人參加了深入訪談和聚焦小組。研究結果的重點如下：

(一) 成功獲得獎勵金人數

8. 於獎勵計劃結束時，在「研究組」共 2 050 名的參加者當中只有 100 名獲得獎勵金⁴，佔組別人數不足 5%。當比較「研究組」成員的背景時，研究團隊發現教育程度較高的受助人（但未達大學程度）以及家庭中有三個受撫養成員的受助人，稍微較有可能獲得獎勵金。

（二）獎勵計劃對受助人的影響

9. 獎勵計劃對綜接受助人狀態（即受僱、失業、毋須參加就業援助計劃和脫離綜援網四種狀態）轉變的影響並不顯著。這或可歸因於綜接受助人狀態的轉變是受年齡、失業時間、申領綜援的年期、家庭成員數量、個案性質等多項因素同時影響。

（三）收入對脫離綜援網機會率的影響

10. 透過分析，研究團隊觀察到每月收入對綜接受助人是否脫離綜援網的機會率沒有什麼影響，亦沒有實際數據證明每月一定金額的收入是推動綜接受助人脫離綜援網的有效方法。

（四）達到短期、中期及長期目標的成效

11. 就短期、中期及長期目標而言，並無確鑿證據證明獎勵計劃可改善失業綜接受助人的就業情況或激勵他們增加工作時數，對受助人整體精神健康亦沒有顯著影響，但從心理角度而言，獎勵計劃對部分受訪者的「生活滿意度」、「幸福感」、「自尊」和「家庭生活」等心理狀況，則有一定程度的正面影響。

（五）深入訪談和焦點小組的發現

⁴ 截至 2019 年 4 月 30 日，合共有 100 名參加者獲發獎勵金，當中有 24 名參加者的累積獎勵金已達到目標獎勵金額，16 名參加者於獎勵計劃推行期屆滿時累積獎勵金相等或超過目標獎勵金額的 75%，另共有 60 名參加者由於已就業而其可評估入息相等於／超出綜援認可需要，因而離開綜援網。

12. 經過各輪深入訪談和焦點小組訪談，研究團隊得出以下結論：

- (i) 獎勵計劃對受助人的工作動機及脫離綜援網的意向之影響微乎其微；
- (ii) 獎勵金可以為參加者帶來安全感，儘管這種安全感或會因參加者有可能離開綜援網而減弱；
- (iii) 就少數在計劃中成功獲得獎勵金的個案而言，前線員工及社工的持續支援被認為是完成獎勵計劃的一個重要因素。

討論和建議

13. 在研究期間，香港經濟保持強勁以及失業率維持極低水平。理想的經濟情況不單有助減少因經濟困難（例如綜援失業及低收入個案）而新申請綜援的個案，這同時亦為失業人士（包括失業綜接受助人）提供更多工作機會。根據社署的行政記錄，在研究期結束時，所有組別的參加者均約有一半已離開綜援網。

14. 縱使在研究期間有近半數「研究組」成員離開綜援網，但當中只有一小部分（100人）獲得獎勵金。由此可見，離開綜援網的受助人大部分在他們或家人找到工作時立即脫離綜援網。

15. 總體而言，研究顯示沒有證據支持目前這個以金錢激勵為主的獎勵計劃有效或應繼續推行。不過，在鼓勵失業及低收入綜接受助人就業方面，以下有關該計劃的一些元素，以及一些國際上的證據，可供日後檢討「就業援助計劃」時作參考：

- (i) 僅用經濟獎勵來鼓勵受助人(特別是對那些有強烈或缺乏工作動機及家庭中有受撫養人士的受助人)工作及持續就業並協助他們脫離綜援網的效果非常有限。
- (ii) 協助參加者設立長遠目標,可為他們提供推動力以持續工作,此亦有助受助人脫離綜援網。
- (iii) 研究亦發現參與調查的失業綜援受助人的精神健康狀況較差。前線員工可以多留意失業綜援受助人的精神健康狀況,以便在有需要時提供適切的協助。

16. 總括而言,據研究分析,是項獎勵計劃的成效有限。此外,政府承諾在2019年就綜援計劃下有關鼓勵就業的部分進行檢討,上述元素及發現可作參考。

勞工及福利局
社會福利署
2019年7月