

扶貧委員會 以工代賑：外國的經驗

目的

本文件載述英國、愛爾蘭、美國和新加坡在處理失業問題和社會援助方面的經驗¹，供委員參考，以便委員討論以工代賑措施(文件第 19/2005 號)。我們的觀察所得載於本文件的最後部分。

英國

整體模式

2. 英國政府在十年前已開始進行以工代賑的大規模福利改革。有關措施包括以下各項：

- (a) “工有所所”(Making work possible) — 各項“新措施”計劃(New Deal Programmes)；
- (b) “工有其酬”(Making work pay) — 國家最低工資(national minimum wage)、就業家庭稅務補助(working families' tax credit)及兒童稅務補助(child tax credit)；
- (c) “工有其技”(Making work skilled) — 培訓及“終身技能計劃”(Skills for Life programme)；
- (d) 有助參與就業的社會保障制度。

下文扼述有關制度的部分重要措施。

¹ 本文件參考了多方面的資料，包括由立法會秘書處資料研究及圖書館服務部在二零零五年五月十八日發表的“選定地方的減貧策略”研究報告。該報告已分發予各委員參考。

失業福利

3. 英國在一九九五年改革其失業保險計劃，設立求職者津貼(Jobseeker's Allowance)，以取代原有的失業福利，以及修訂為失業者而設的收入援助計劃。求職者津貼由兩部分組成，即以供款為本的求職者津貼(屬於失業人士的權利)及按收入而定的求職者津貼(須通過經濟狀況審查)。健全及適齡工作的失業人士須簽署一份求職者協議，指明他們在何時可投入工作及其求職的行動計劃，方可領取津貼。有關人士還可獲發額外津貼，以支付家庭開支和某些房屋費用。

“新措施”計劃(New Deal Programmes)

4. 英國針對失業人士的不同處境而推行了多項“新措施”計劃，以協助他們尋找工作。首項在全英國推行的“新措施”計劃，是一九九八年為解決青少年失業人數日增及相關社會問題而推行的“青少年新措施”(New Deal for Young People)。對年齡介乎 18 至 24 歲並已領取求職者津貼至少六個月的失業青少年來說，這項措施屬強制性質。參加者可獲得數額與求職者津貼相同的津貼，而在某些情況下可獲得補助金。他們須參加一項為期四個月的“銜接”計劃，期間可獲專人提供求職協助、就業輔導和指引，以及針對基本技能不足方面的協助。如參加者在銜接期完結後未能覓得工作，便須參與下列四項工作中其中一項，包括：(a)從事受津助工作／自僱；(b)接受全職教育及培訓；(c)從事環保工作；或(d)為志願團體界的僱主工作，每項工作為期 6 至 12 個月。另外，亦設有一項為期四個月的“跟進”援助，以協助參加者尋找工作。如參加者在完成以上項目後仍未覓得工作，可再次申領求職者津貼。

5. “青少年新措施”在紓緩青少年失業情況、減低福利開支及增加稅收方面都有一些成效。這項措施已推擴至其他組別人士例如長期失業人士，並因應情況而作出修訂。而為單親家長、殘疾人士、年屆 50 歲或以上的人士及失業者的配偶推行的計劃卻屬自願性質，但年齡介乎 18 至 25 歲之間的失業者配偶則除外。

把政府部門“連繫”起來

6. 就業服務中心 (Jobcentre Plus)²於二零零一年成立，是就業及退休保障部轄下一個負責推動為適齡工作的失業人士和低收入人士尋找工作發放各類福利金等的綜合服務機構。就業服務中心的地區辦事處與各社會保障辦事處會在二零零六年完成合併。

² 詳情請瀏覽以下網頁：<http://www.jobcentreplus.gov.uk/>

以工作為本的安全網

7. 除國家最低工資和稅務補助外，還有其他鼓勵就業的財務獎勵，例如一次過的工作資助金(Job Grant)，是發放給受助人的現金援助(單身人士為 100 英鎊)，以協助他們應付與開始投身工作有關的即時開支。此外，失業或低收入人士(每周工作時數平均少於 16 小時)亦可透過就業服務中心申領多項津貼和資助金，包括收入支援。

處理福利詐騙個案

8. 英國政府估計，每年詐騙福利的金額大概為 20 億英鎊，而這類詐騙正剝奪了提供給有需要人士的資源。《社會保障詐騙法》(Social Security Fraud Act)在二零零一年獲得通過，賦予有關當局適當的權力，以改善詐騙的調查工作，並對屢犯者訂立更嚴厲的罰則。新權力大部分已在二零零二年四月生效。

架構安排

9. 就業及退休保障部(Department for Work and Pensions)由前社會保障部(Department of Social Security)和教育及就業部(Department of Education and Employment)合併而成，為適齡工作人士、低收入家庭、殘疾人士及其他弱勢社群提供財政援助及綜合培訓和就業援助。財政部(HM Treasury)檢視稅收及福利制度內鼓勵就業的誘因。副首相辦公室 (Office of the Deputy Prime Minister) 轄下的消除社會孤立組(Social Exclusion Unit)於一九九九年成立，負責統籌就貧窮及社會孤立等具體課題所制訂的政策。此外，英國政府已制訂全國性策略，鼓勵成立地區策略夥伴團體，與地區當局、商界和社區攜手實踐社會共融的政策綱領。

愛爾蘭

整體模式

10. 以下是愛爾蘭“以工代賑”的策略：

- (a) “工有所” — 包括若干積極的勞工市場計劃，如及早介入程序(Early Intervention Process)、路途計劃(Pathways Programme)、加強支援程序(High Support Process)、社區就業計劃(Community Employment Scheme)和社會經濟計劃(Social Economy Programme)；

(b) “工有其酬”；

(c) “工有其技”。

失業福利

11. 愛爾蘭政府為失業人士提供以保險供款為基礎的失業福利。申領失業援助者須通過經濟狀況審查。不符合資格申領失業福利或已用盡可享有的失業福利者，可申領失業援助。

積極的勞工市場計劃

12. 愛爾蘭制定了多項積極的勞工市場計劃。及早介入程序是一項預防策略，當局會在失業人士失業初期(最初六個月)介入，以免他們陷入長期性失業。及早介入程序包括有系統地接觸剛失業的人士，並透過提供輔導、職業指導、合適的教育／工作機會轉介，以及提供其他培訓／勞工市場計劃，為他們提供協助。路途計劃協助參與者勾劃出最合適的發展路途。加強支援程序在二零零三年實施，失業者在尋找工作時如遇到個人障礙，可透過該計劃獲得支援。

13. 社區就業計劃為求職者提供兼職和臨時職位。社會經濟計劃於二零零零年九月推行，目的是透過給予具社會及社區目標的企業技術支援和財務資助，例如創業資金以支持社會經濟企業的發展，包括為長期失業人士提供可持續就業機會。

工有其酬

14. 除提供全國最低工資保障和推行其他稅務改革措施外，愛爾蘭政府還推行鼓勵就業的措施，包括家庭收入補助金。福利受助人如投身工作，他們在重投就業市場後的首三年內，仍可繼續領取逐漸減少並低於其社會福利金某個比例的津貼，作為重投工作津貼，而津貼金額在該三年內會遞減。在評估失業援助金額時，當局也會把申領人從兼職工作所賺取收入的 40%，豁免計算在其總收入之內。此外，稅收就業援助計劃為已失業 12 個月或更長時間的人士實施鼓勵措施，合資格申請人在從事一份符合規定的職業後，可申請一項為期三年的額外免稅額。

架構安排

15. 社會及家庭事務部(Department of Social and Family Affairs)負責制訂相關的社會保障政策，以及管理各項社會保險和社會援助計劃的推行工作。FAS(負責培訓及就業的國家機關)負責推行積極的勞工市場政策，而財政部(Department of Finance)則負責訂定有效率的稅收和福利制度。

16. 此外，愛爾蘭也設立對抗貧窮部這個法定公共機構，負責預防及消滅貧窮和社會孤立的情況。對抗貧窮部也會與由愛爾蘭總理擔任主席的社會共融內閣委員會、高級官員小組、設於社會及家庭事務部之內的社會共融辦公室，以及在各主要政府部門下成立的社會共融單位(Social Inclusion Units)合作，推行各項減貧措施。

美國

整體模式

17. 《1996 年個人責任與工作機會調和法令》引致的改革，旨在透過提高受助人的工作意欲和減低他們對福利救濟的依賴來推廣他們的個人責任。該等改革包括多項有力的“推動”措施，例如訂立要求工作的規定，如不遵從，則施加懲罰。另外，又規定大部分領取福利的健全成人一生中領取現金福利的時限為五年，以顯明有關福利屬短期性質。

18. 上述改革由於是在美國經濟增長蓬勃的時期推行，申領福利的個案遂大幅減少(在一九九六年至二零零一年期間下降 54%)。

失業福利

19. 在一般情況下，合資格的失業人士可根據聯邦政府和州政府共同管理的失業保險計劃申領失業福利。各州及各地區都依照聯邦法例所訂的指引，管理各自的失業保險計劃。

20. 個人重新就業帳戶是美國於二零零三年一月公布並於二零零五年年初在七個州試行的計劃，其目的是要為合資格申領失業保險的人士提供額外資源。個人重新就業帳戶屬個人管理的基金，合資格的失業人士可從中獲得資助，購買有助尋找及保有理想工作所需的就業培訓及輔助服務及產品。受助人如能在 13 個星期內找到工作，會獲得重新就業獎勵。這項獎勵會分兩期發放，在找到工作時會發放 60% 的獎勵，而在找到工作後六個月會發放其餘 40%。

以工代賑計劃

21. 貧困家庭臨時援助計劃(Temporary Assistance to Needy Families)為各州提供整筆撥款，以推行以工代賑計劃和提供就業後支援。各州可靈活設計和推行計劃，但須符合一些一般的規定，包括必須規定某個比率的家庭每周平均參與具建設性的活動 40 小時，其中有 24 小時的活動須與工作有關。各州亦可要求豁免遵守某些一般規定，當中高達 20% 的個案獲豁免遵守只可接受援助五年的規定，以幫助困難戶。

以工作為本的安全網

22. 美國的福利改革也有透過推行鼓勵就業和推動轉為投身工作的措施，為低收入工作家庭，如貧窮就業家庭提供支援。該等支援包括“醫療援助計劃”(為低收入人士提供的健康保險計劃)、幼兒護理服務、兒童稅務補助、入息稅項優惠和糧食券。

體制安排

23. 上述計劃在聯邦政府層面的運作涉及多個機關，包括由勞工部轄下的就業及培訓局處理就業和管理失業保險賠償;由衛生及公眾服務部負責“醫療援助計劃”及為低收入家庭提供的經濟援助和服務;以及由農業部處理糧食券。各項服務和計劃會透過這些機關的當地代理或由各州推行，而各州可訂立不同的行政措施和計劃規則。

新加坡

整體模式

24. 新加坡扶助貧困人士的模式，一般稱為“多渠道扶貧濟困”(“Many helping hands”)模式。這是一套以個人責任、自力更生及社區支援為基礎的模式。政府鼓勵發展家庭及社區資源，向有需要人士伸出援手渡過難關。政府負責提供最後的安全網，集中支援那些最需要援助而又沒有其他資源可依賴的少數社羣。

25. 在這套模式下，家庭是為有需要的個人提供援助的第一線支援。此外，社區團體，如社區發展理事會(Community Development Councils)及其他志願福利機構／社區團體亦會提供額外支援。

為失業人士提供財政援助

26. 工作援助計劃為來自低收入家庭的合資格失業人士提供經濟援助及其他支援，協助他們尋找工作。參加者必須在領取失業援助期間積極尋找工作，並可按其家庭需要獲發額外資助，例如教育開支資助及公用設施津貼等。自力更生計劃則旨在為需要租金及醫療費等方面援助的家庭提供短期援助，協助他們渡過難關。

為失業人士提供就業援助

27. 除發展持續教育及培訓制度外，新加坡政府還於二零零五年一月推行再就業援助計劃。這項計劃有兩個組成部分，分別是職位再造計劃 (Job Re-creation Programme) 及再就業支援計劃 (Re-employment Support Scheme)。前者就重新設計職位設立三方論壇，後者則提供就業選配援助及保留職位獎勵。

社區關懷基金

28. 新加坡政府在二零零五年年初設立社區關懷基金 (ComCare Fund)，以整合和精簡各項社會援助計劃，務求使社會安全網更簡單易明，並更具效率的方式管理，以及更有效地協助有真正困難的家庭渡過難關和自力更生。

29. 社區關懷基金有三個主要組成部分，以區別需要短期援助和長期援助的受助人：

社區關懷自力更生計劃 (ComCare SelfReliance) — 整合社會援助計劃和工作援助計劃，使兩者建立更密切聯繫；

社區關懷成長計劃 (ComCare Grow) — 旨在支援來自低收入家庭的兒童；

社區關懷扶助計劃 (ComCare EnAble) — 集中支援貧困長者。

30. 當局已成立社區關懷監察委員會 (ComCare Supervisory Committee)，負責以全面家庭為本、靈活、社區為本和伙伴合作的方式，構思、協調和監察社區關懷基金各項計劃的推行工作。有關方面會研究設立中央資料庫，以收集所有社會援助受助人的資料。

架構安排

31. 根據“多渠道扶貧濟困”模式，社區發展、青年及體育部(Ministry of Community Development, Youth and Sports)負責督導為扶助低收入家庭而制訂的社會援助政策。自二零零一年起，社區發展理事會已接管各項社會援助計劃的實際管理工作。教育部(Ministry of Education)和衛生部(Ministry of Health)負責推行其他教育和醫療資助計劃。人力部 (Ministry of Manpower) 和轄下人力發展局 (Workforce Development Agency) 則負責監察各項培訓和就業計劃。

觀察所得

32. 上文概述了四個有不同政治綱領、福利政策和稅制的國家的經驗。英國和愛爾蘭的福利傳統較為悠久；新加坡提供的福利相對較少；美國以工代賑的做法有時稱為工作福利制，而該國最近推行的部分福利改革措施，例如設定領取福利時限，也引起爭議。

33. 雖然有以上相異之處，但值得注意的是：

- (a) 各國特別是福利傳統較為悠久的國家在過去十年大力推行福利制度改革，目的是使制度在福利開支不斷增加的情況下仍可具**持續性**；
- (b) 公共援助不會把失業人士當作被動的非健全福利受助人，而是以**主動就業為目標**，鼓勵健全人士尋找工作，使他們不致成為沒有工作能力的人；
- (c) 改革旨在平衡制度中具鼓勵作用的計劃，例如工有其酬和具抑制作用的計劃，例如領取失業援助的責任、工作要求，領取福利時限和其他限制，以**鼓勵市民投入工作**，而不領取福利；
- (d) 為推動(b)和(c) 項，有關的安全網制度並非將所有類別的福利援助一併評估。相反，**失業援助**是**分開**評核和管理的；
- (e) 為協助受助人過渡至就業並鼓勵他們繼續工作，**安全網**即醫療、住屋及教育等方面的公共援助應為低收入組別／在職貧窮人士提供支援，並且獎勵**努力工作**的人士；

- (f) 失業援助日益趨向以人為本，強調 **個人責任、及早介入** 和預防，以及 **分階段** 給予援助，以照顧初期失業和長期失業人士的不同需要；
- (g) 按照以人為本的模式，輔導、職業指導、培訓和工作經驗計劃及發放福利／財政援助等服務須作出更多方面的 **整合**；
- (h) 為推動(e)至(g)項，在架構上負責就業/人力的部門通常會負責就提升工作能力培訓和尋找工作方面提供綜合援助;以及
- (i) 推行就業計劃及提供援助的模式，逐漸轉為 **以社區為本**，強調建立伙伴關係及善用社區的網絡和資源。

徵詢意

34. 總括而言，雖然香港的情況跟外國有別，但相關的外國經驗仍值得參考。如各委員同意，委員會在研究和推行 **以工代賑** 措施以協助失業人士時(文件第 19/2005 號)，將一併考慮引入有關的外國經驗。

委員會秘書處

二零零五年六月