

## 扶贫委员会 以工代赈：外国的经验

### 目的

本文件载述英国、爱尔兰、美国和新加坡在处理失业问题和社会援助方面的经验<sup>1</sup>，供委员参考，以便委员讨论以工代赈措施(文件第 19/2005号)。我们的观察所得载于本文件的最后部分。

### 英国

#### 整体模式

2. 英国政府在十年前已开始进行以工代赈的大规模福利改革。有关措施包括以下各项：

- (a) “工有所” (Making work possible) — 各项“新措施”计划 (New Deal Programmes)；
- (b) “工有其酬” (Making work pay) — 国家最低工资 (national minimum wage)、就业家庭税务补助 (working families' tax credit) 及儿童税务补助 (child tax credit)；
- (c) “工有其技” (Making work skilled) — 培训及“终身技能计划” (Skills for Life programme)；
- (d) 有助参与就业的社会保障制度。

下文扼述有关制度的部分重要措施。

---

<sup>1</sup> 本文件参考了多方面的资料，包括由立法会秘书处资料研究及图书馆服务部在二零零五年五月十八日发表的“选定地方的灭贫策略”研究报告。该报告已分发予各委员参考。

## 失业福利

3. 英国在一九九五年改革其失业保险计划，设立求职者津贴(Jobseeker's Allowance)，以取代原有的失业福利，以及修订为失业者而设的收入援助计划。求职者津贴由两部分组成，即以捐款为本的求职者津贴(属于失业人士的权利)及按收入而定的求职者津贴(须通过经济状况审查)。健全及适龄工作的失业人士须签署一份求职者协议，指明他们在何时可投入工作及其求职的行动计划，方可领取津贴。有关人士还可获发额外津贴，以支付家庭开支和某些房屋费用。

## “新措施”计划(New Deal Programmes)

4. 英国针对失业人士的不同处境而推行了多项“新措施”计划，以协助他们寻找工作。首项在全英国推行的“新措施”计划，是一九九八年为解决青少年失业人数日增及相关社会问题而推行的“青少年新措施”(New Deal for Young People)。对年龄介乎 18 至 24 岁并已领取求职者津贴至少六个月的失业青少年来说，这项措施属强制性质。参加者可获得数额与求职者津贴相同的津贴，而在某些情况下可获得补助金。他们须参加一项为期四个月的“衔接”计划，期间可获专人提供求职协助、就业辅导和指引，以及针对基本技能不足方面的协助。如参加者在衔接期完结后未能觅得工作，便须参与下列四项工作中其中一项，包括：(a)从事受津助工作 / 自雇；(b)接受全职教育及培训；(c)从事环保工作；或(d)为志愿团体界的雇主工作，每项工作为期 6 至 12 个月。另外，亦设有一项为期四个月的“跟进”援助，以协助参加者寻找工作。如参加者在完成以上项目后仍未觅得工作，可再次申领求职者津贴。

5. “青少年新措施”在纾缓青少年失业情况、减低福利开支及增加税收方面都有一些成效。这项措施已推扩至其它组别人士例如长期失业人士，并因应情况而作出修订。而为单亲家长、残疾人士、年届 50 岁或以上的人士及失业者的配偶推行的计划却属自愿性质，但年龄介乎 18 至 25 岁之间的失业者配偶则除外。

## 把政府部门“连系”起来

6. 就业服务中心 (Jobcentre Plus)<sup>2</sup>于二零零一年成立，是就业及退休保障部辖下一个负责推动为适龄工作的失业人士和低收入人士寻找工作发放各类福利金等的综合服务机构。就业服务中心的地区办事处与各社会保障办事处会在二零零六年完成合并。

---

<sup>2</sup> 详情请浏览以下网页：<http://www.jobcentreplus.gov.uk/>

## 以工作为本的安全网

7. 除国家最低工资和税务补助外，还有其它鼓励就业的财务奖励，例如一次过的工作资助金(Job Grant)，是发放给受助人的现金援助(单身人士为 100 英镑)，以协助他们应付与开始投身工作有关的实时开支。此外，失业或低收入人士(每周工作时数平均少于 16 小时)亦可透过就业服务中心申领多项津贴和资助金，包括收入支持。

## 处理福利诈骗个案

8. 英国政府估计，每年诈骗福利的金额大概为 20 亿英镑，而这类诈骗正剥夺了提供给有需要人士的资源。《社会保障诈骗法》(Social Security Fraud Act)在二零零一年获得通过，赋予有关当局适当的权力，以改善诈骗的调查工作，并对屡犯者订立更严厉的罚则。新权力大部分已在二零零二年四月生效。

## 架构安排

9. 就业及退休保障部(Department for Work and Pensions)由前社会保障部(Department of Social Security)和教育及就业部(Department of Education and Employment)合并而成，为适龄工作人士、低收入家庭、残疾人士及其它弱势社群提供财政援助及综合培训和就业援助。财政部(HM Treasury)检视税收及福利制度内鼓励就业的诱因。副首相办公室 (Office of the Deputy Prime Minister) 辖下的消除社会孤立组(Social Exclusion Unit)于一九九九年成立，负责统筹就贫穷及社会孤立等具体课题所制订的政策。此外，英国政府已制订全国性策略，鼓励成立地区策略伙伴团体，与地区当局、商界和社区携手实践社会共融的政策纲领。

## 爱尔兰

### 整体模式

10. 以下是爱尔兰“以工代赈”的策略：

- (a) “工有所” — 包括若干积极的劳工市场计划，如及早介入程序(Early Intervention Process)、路途计划(Pathways Programme)、加强支持程序(High Support Process)、社区就业计划(Community Employment Scheme)和社会经济计划(Social Economy Programme)；

(b) “工有其酬”；

(c) “工有其技”。

### 失业福利

11. 爱尔兰政府为失业人士提供以保险供款为基础的失业福利。申领失业援助者须通过经济状况审查。不符合资格申领失业福利或已用尽可享有的失业福利者，可申领失业援助。

### 积极的劳工市场计划

12. 爱尔兰制定了多项积极的劳工市场计划。及早介入程序是一项预防策略，当局会在失业人士失业初期(最初六个月)介入，以免他们陷入长期性失业。及早介入程序包括有系统地接触刚失业的人士，并透过提供辅导、职业指导、合适的教育 / 工作机会转介，以及提供其它培训 / 劳工市场计划，为他们提供协助。路途计划协助参与者勾划出最合适的发展路途。加强支持程序在二零零三年实施，失业者在寻找工作时如遇到个人障碍，可透过该计划获得支持。

13. 社区就业计划为求职者提供兼职和临时职位。社会经济计划于二零零零年九月推行，目的是透过给予具社会及社区目标的企业技术支持和财务资助，例如创业资金以支持社会经济企业的发展，包括为长期失业人士提供可持续就业机会。

### 工有其酬

14. 除提供全国最低工资保障和推行其它税务改革措施外，爱尔兰政府还推行鼓励就业的措施，包括家庭收入补助金。福利受助人如投身工作，他们在重投就业市场后的首三年内，仍可继续领取逐渐减少并低于其社会福利金某个比例的津贴，作为重投工作津贴，而津贴金额在该三年内会递减。在评估失业援助金额时，当局也会把申领人从兼职工作所赚取收入的 40%，豁免计算在其总收入之内。此外，税收就业援助计划为已失业 12 个月或更长时间的人士实施鼓励措施，合资格申请人在从事一份符合规定的职业后，可申请一项为期三年的额外免税额。

## 架构安排

15. 社会及家庭事务部(Department of Social and Family Affairs)负责制订相关的社会保障政策，以及管理各项社会保险和社会援助计划的推行工作。FAS(负责培训及就业的国家机关)负责推行积极的劳工市场政策，而财政部(Department of Finance)则负责订定有效率的税收和福利制度。

16. 此外，爱尔兰也设立对抗贫穷部这个法定公共机构，负责预防及消灭贫穷和社会孤立的情况。对抗贫穷部也会与由爱尔兰总理担任主席的社会共融内阁委员会、高级官员小组、设于社会及家庭事务部之内的社会共融办公室，以及在各主要政府部门下成立的社会共融单位(Social Inclusion Units)合作，推行各项灭贫措施。

## 美国

### 整体模式

17. 《1996 年个人责任与工作机会调和法令》引致的改革，旨在透过提高受助人的工作意欲和减低他们对福利救济的依赖来推广他们的个人责任。该等改革包括多项有力的“推动”措施，例如订立要求工作的规定，如不遵从，则施加惩罚。另外，又规定大部分领取福利的健全成人一生中领取现金福利的时限为五年，以显明有关福利属短期性质。

18. 上述改革由于是在美国经济增长蓬勃的时期推行，申领福利的个案遂大幅减少(在一九九六年至二零零一年期间下降 54%)。

### 失业福利

19. 在一般情况下，合格的失业人士可根据联邦政府和州政府共同管理的失业保险计划申领失业福利。各州及各地区都依照联邦法例所订的指引，管理各自的失业保险计划。

20. 个人重新就业帐户是美国于二零零三年一月公布并于二零零五年年初在七个州试行的计划，其目的是要为合格申领失业保险的人士提供额外资源。个人重新就业帐户属个人管理的基金，合格的失业人士可从中获得资助，购买有助寻找及保有理想工作所需的就业培训及辅助服务及产品。受助人如能在 13 个星期内找到工作，会获得重新就业奖励。这项奖励会分两期发放，在找到工作时会发放 60% 的奖励，而在找到工作后六个月会发放其余 40%。

## 以工代赈计划

21. 贫困家庭临时援助计划(Temporary Assistance to Needy Families)为各州提供整笔拨款，以推行以工代赈计划和提供就业后支持。各州可灵活设计和推行计划，但须符合一些一般的规定，包括必须规定某个比率的家庭每周平均参与具建设性的活动 40 小时，其中有 24 小时的活动须与工作有关。各州亦可要求豁免遵守某些一般规定，当中高达 20% 的个案获豁免遵守只可接受援助五年的规定，以帮助困难户。

## 以工作为本的安全网

22. 美国的福利改革也有透过推行鼓励就业和推动转为投身工作的措施，为低收入工作家庭，如贫穷就业家庭提供支持。该等支持包括“医疗援助计划”(为低收入人士提供的健康保险计划)、幼儿护理服务、儿童税务补助、入息税项优惠和粮食券。

## 体制安排

23. 上述计划在联邦政府层面的运作涉及多个机关，包括由劳工部辖下的就业及培训局处理就业和管理失业保险赔偿；由卫生及公众服务部负责“医疗援助计划”及为低收入家庭提供的经济援助和服务；以及由农业部处理粮食券。各项服务和计划会透过这些机关的当地代理或由各州推行，而各州可订立不同的行政措施和计划规则。

## 新加坡

### 整体模式

24. 新加坡扶助贫困人士的模式，一般称为“多渠道扶贫济困” (“Many helping hands”) 模式。这是一套以个人责任、自力更生及社区支持为基础的模式。政府鼓励发展家庭及社区资源，向有需要人士伸出援手渡过难关。政府负责提供最后的安全网，集中支持那些最需要援助而又没有其它资源可依赖的少数社羣。

25. 在这套模式下，家庭是为有需要的个人提供援助的第一线支持。此外，社区团体，如社区发展理事会 (Community Development Councils) 及其它志愿福利机构 / 社区团体亦会提供额外支持。

## 为失业人士提供财政援助

26. 工作援助计划为来自低收入家庭的合资格失业人士提供经济援助及其它支持，协助他们寻找工作。参加者必须在领取失业援助期间积极寻找工作，并可按其家庭需要获发额外资助，例如教育开支资助及公用设施津贴等。自力更生计划则旨在为需要租金及医疗费等方面援助的家庭提供短期援助，协助他们渡过难关。

## 为失业人士提供就业援助

27. 除发展持续教育及培训制度外，新加坡政府还于二零零五年一月推行再就业援助计划。这项计划有两个组成部分，分别是职位再造计划 (Job Re-creation Programme) 及再就业支持计划 (Re-employment Support Scheme)。前者就重新设计职位设立三方论坛，后者则提供就业选配援助及保留职位奖励。

## 社区关怀基金

28. 新加坡政府在二零零五年年初设立社区关怀基金 (ComCare Fund)，以整合和精简各项社会援助计划，务求使社会安全网更简单易明，并以更具效率的方式管理，以及更有效地协助有真正困难的家庭渡过难关和自力更生。

29. 社区关怀基金有三个主要组成部分，以区别需要短期援助和长期援助的受助人：

社区关怀自力更生计划(ComCare SelfReliance) — 整合社会援助计划和工作援助计划，使两者建立更密切联系；

社区关怀成长计划(ComCare Grow) — 旨在支持来自低收入家庭的儿童；

社区关怀扶助计划(ComCare EnAble) — 集中支持贫困长者。

30. 当局已成立社区关怀监察委员会 (ComCare Supervisory Committee)，负责以全面家庭为本、灵活、社区为本和伙伴合作的方式，构思、协调和监察社区关怀基金各项计划的推行工作。有关方面会研究设立中央数据库，以收集所有社会援助受助人的资料。

## 架构安排

31. 根据“多渠道扶贫济困”模式，社区发展、青年及体育部(Ministry of Community Development, Youth and Sports)负责督导为扶助低收入家庭而制订的社会援助政策。自二零零一年起，社区发展理事会已接管各项社会援助计划的实际管理工作。教育部(Ministry of Education)和卫生部(Ministry of Health)负责推行其它教育和医疗资助计划。人力部 (Ministry of Manpower) 和辖下人力发展局 (Workforce Development Agency) 则负责监察各项培训和就业计划。

## 观察所得

32. 上文概述了四个有不同政治纲领、福利政策和税制的国家的经验。英国和爱尔兰的福利传统较为悠久；新加坡提供的福利相对较少；美国以工代赈的做法有时称为工作福利制，而该国最近推行的部分福利改革措施，例如设定领取福利时限，也引起争议。

33. 虽然有以上相异之处，但值得注意的是：

- (a) 各国特别是福利传统较为悠久的国家在过去十年大力推行福利制度改革，目的是使制度在福利开支不断增加的情况下仍可具 **持续性**；
- (b) 公共援助不会把失业人士当作被动的非健全福利受助人，而是以 **主动就业为目标**，鼓励健全人士寻找工作，使他们不致成为没有工作能力的人；
- (c) 改革旨在平衡制度中具鼓励作用的计划，例如工有其酬和具抑制作用的计划，例如领取失业援助的责任、工作要求，领取福利时限和其它限制，以 **鼓励市民投入工作**，而不领取福利；
- (d) 为推动(b)和(c)项，有关的安全网制度并非将所有类别的福利援助一并评估。相反，**失业援助**是**分开**评核和管理的；
- (e) 为协助受助人过渡至就业并鼓励他们继续工作，**安全网**即医疗、住屋及教育等方面的公共援助应为低收入组别 / 在职贫穷人士提供支持，并且奖励**努力工作**的人士；

- (f) 失业援助日益趋向以人为本，强调 **个人责任**、及早介入和预防，以及 **分阶段** 给予援助，以照顾初期失业和长期失业人士的不同需要；
- (g) 按照以人为本的模式，辅导、职业指导、培训和工作经验计划及发放福利 / 财政援助等服务须作出更多方面的 **整合**；
- (h) 为推动(e)至(g)项，在架构上负责就业/人力的部门通常会负责就提升工作能力培训和寻找工作方面提供综合援助；以及
- (i) 推行就业计划及提供援助的模式，逐渐转为 **以社区为本**，强调建立伙伴关系及善用社区的网络和资源。

### 征询意

34. 总括而言，虽然香港的情况跟外国有别，但相关的外国经验仍值得参考。如各委员同意，委员会在研究和推行 **以工代赈** 措施以协助失业人士时(文件第 19/2005 号)，将一并考虑引入有关的外国经验。

委员会秘书处

二零零五年六月