

第 9 章

社會福利署

自力更生支援計劃

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十五號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：enquiry@aud.gov.hk

自力更生支援計劃

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.14
審查工作	1.15
政府的整體回應	1.16
鳴謝	1.17
第 2 部分：監察和匯報計劃的達標情況	2.1
監察計劃的達標情況	2.2 – 2.14
審計署的建議	2.15
政府的回應	2.16
匯報計劃的達標情況	2.17 – 2.21
審計署的建議	2.22
政府的回應	2.23
第 3 部分：委託非政府機構提供就業援助服務	3.1
委託非政府機構的程序	3.2 – 3.9
審計署的建議	3.10
政府的回應	3.11 – 3.12
訂明服務規定	3.13 – 3.22
審計署的建議	3.23
政府的回應	3.24

	段數
第 4 部分：提供就業援助服務	4.1 – 4.2
提供加強就業援助服務	4.3 – 4.11
審計署的建議	4.12
政府的回應	4.13
監察出席情況和遏止作弊	4.14 – 4.20
審計署的建議	4.21
政府的回應	4.22
第 5 部分：監察和評估項目表現	5.1
項目的服務表現	5.2 – 5.9
審計署的建議	5.10
政府的回應	5.11
項目是否符合指引	5.12 – 5.13
審計署的建議	5.14
政府的回應	5.15
附錄	頁數
A：社會福利署架構圖(摘要) (二零一五年六月三十日)	49

自力更生支援計劃

摘要

1. 社會福利署(社署)推行綜合社會保障援助(綜援)計劃,為經濟上無法自給的人士提供現金援助。在2014-15年度,社署發放綜援金合共207億元,其中12億元發放給失業個案。為鼓勵及協助適合受僱的綜接受助人尋找工作,自力更生,社署自一九九九年六月起推出自力更生支援計劃。在二零一三年一月之前,自力更生支援計劃包含多項就業援助計劃。二零一三年一月,社署把各項就業援助計劃整合為自力更生綜合就業援助計劃(綜合計劃),為適合受僱的綜接受助人提供四類服務,即為失業人士提供的一般就業援助服務(第I類服務)、為選定的第I類服務受助人提供的加強就業援助服務(第II類服務)、為單親家長和兒童照顧者提供的欣曉計劃服務(第III類服務),以及為失業青年提供的走出我天地計劃(第IV類服務)。目前,有26間非政府機構在綜合計劃下營辦共41個項目以提供這些服務,每個項目都有指定的服務地區。委託非政府機構營辦項目所需的開支每年約為9,500萬元。審計署最近就社署推行自力更生支援計劃的工作進行審查。

監察和匯報計劃的達標情況

2. **監察計劃的達標情況** 政府在二零零一年向立法會匯報自力更生支援計劃的成效時,表示計劃的服務對象是領取綜援的失業人士。失業綜援個案數目自二零零三年起有下降趨勢,但截至二零一五年六月,這類個案仍有17 505宗,約等於一九九五年六月時(6 074宗)的三倍。社署應該繼續監察失業個案的數目。社署已設立監察機制,以評估綜合計劃各個項目的表現。自力更生支援計劃參加者的就業率及脫離綜援網比率是兩個有用的指標,密切監察這兩個比率有一定幫助。特別值得注意的是,審查結果顯示,綜合計劃有部分項目錄得的就業率及脫離綜援網比率偏低(見下文第9段)。審計署也留意到,在評估自力更生支援計劃的成效方面,社署的電腦資訊系統有多項限制,使社署難以對計劃參加者的概況進行全面的數據分析(第2.2至2.13段)。

3. **有需要定期匯報服務表現** 社署已就綜合計劃每個類別的服務訂下服務表現規定(例如最低就業率)。自力更生支援計劃如推行得力,將有助減少政府

摘要

的綜援開支。然而，社署從沒公布有關的服務表現目標或指標，以匯報計劃的整體表現(第 2.17 段)。

4. **有需要確保服務表現的評估及匯報依據恰當** 二零一五年三月，立法會財務委員會審議 2015-16 年度預算案，社署在答覆提問時，提供了二零一三年一月至二零一四年十二月的數據，顯示 30 997 名在該段期間新參加綜合計劃的綜接受助人的就業率及脫離綜援網比率。審計署留意到，有另外約 20 000 名綜接受助人本來參加了舊有的就業援助計劃，在二零一三年一月綜合計劃推出後，轉到綜合計劃接受就業援助。社署計算綜合計劃參加者的總人數時，應把他們包括在內，這樣才能恰當地評估及匯報自力更生支援計劃之下，綜合計劃的服務表現(第 2.18 至 2.20 段)。

委託非政府機構提供就業援助服務

5. **委託相同的非政府機構延續營辦綜合計劃** 社署採用“以服務質素為本的分配制度”，把綜合計劃共 41 個項目的合約批給 26 個非政府機構，合約期為二零一三年一月至二零一五年三月。在該制度下，社署設定合約款額，邀請非政府機構營辦綜合計劃的項目。社署收到 32 間非政府機構共 105 份項目建議書，從中選出了 26 間非政府機構的 41 份建議書，把項目合約批給這些機構。二零一五年一月，社署邀請該 26 間非政府機構繼續營辦綜合計劃項目至二零一七年三月為止。其後，有關合約批給了這 26 間非政府機構。沒有記錄顯示社署在邀請該 26 間非政府機構前曾經全面評估他們的整體表現。審查結果亦發現，其中有些非政府機構的表現相對較差(見下文第 9 段)(第 3.4、3.6 及 3.7 段)。

6. **第 I 及 III 類服務尚有餘額** 綜合計劃的合約訂明每個項目的服務名額(以服務受助人數計算)。在二零一三年一月至二零一五年三月期間，第 I 類服務的名額合計只使用了 61%，第 III 類服務的名額合計只使用了 70%。根據合約的規定，如果服務受助人數不及服務名額的 90%，社署可要求非政府機構提供額外的服務。可是，社署過去並未切實執行這規定(第 3.14、3.16 及 3.20 段)。

摘要

提供就業援助服務

7. **項目未達合約規定** 課堂訓練和工作體驗是加強就業援助服務(第 II 類服務)的兩大主要部分,提供予選定的失業人士(例如因缺乏工作原動力而受僱能力較低的人)。綜合計劃的合約訂明非政府機構必須提供的課堂訓練總時數和工作體驗總節數。審計署留意到,在二零一三年一月至二零一五年三月,41 個項目合計所提供的課堂訓練和工作體驗少於規定,課堂訓練的總差額為 10 716 小時(相當於規定總時數的 6%),工作體驗的總差額為 151 188 節(相當於規定總節數的 23%)。為了盡可能幫助更多失業綜接受助人增強受僱能力,盡力為他們提供第 II 類服務至為重要(第 4.3 至 4.5 及 4.11 段)。

8. **有需要加強防止可能出現的作弊情況** 在 90 宗經審查的個案中,審計署留意到,曾有多次服務受助人聲稱當天要擔任臨時工作,因而獲豁免出席服務計劃的活動。不過,沒有記錄顯示社署或非政府機構曾經考慮作弊風險而採取相應行動以核實這些聲稱事項。審計署也留意到,在並非以臨時工作為理由申請豁免的個案中,有些存在證明文件不足的情況(例如沒有按照規定提供病假證明書)(第 4.15 及 4.17 段)。

監察和評估項目表現

9. **有些項目錄得的就業率偏低** 審計署留意到,在二零一三年一月至二零一五年三月期間,有些項目的表現,未符合綜合計劃合約訂明的服務表現規定,當中以第 I 及 II 類服務中的四個項目尤甚,其就業率低於 15%,但綜合計劃合約規定的最低就業率是 20%(第 I 類服務)。此外,第 III 類服務中有四個項目,其就業率低於 20%,而規定的最低比率是 40%。縱使有些項目表現較差,在原有的綜合計劃合約屆滿後,所有非政府機構都獲得社署委託繼續營辦其項目(見上文第 5 段)(第 5.6 段)。

10. **不符合社署程序指引** 審計署審查三個綜合計劃項目的檔案和記錄,發現有不符社署程序指引的情況(例如服務受助人並沒按照規定每星期參與最少兩節工作體驗)。程序指引不獲遵辦,可能會削弱綜合計劃的成效(第 5.12 及 5.13 段)。

摘要

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議社會福利署署長應：

監察和匯報計劃的達標情況

- (a) 繼續監察失業綜援個案的數目，以及綜合計劃參加者的就業率及脫離綜援網比率 (第 2.15(a) 段)；
- (b) 探討方法，以更具效率的方式定期分析自力更生支援計劃的參加者概況，從而評估計劃的成效 (第 2.15(b) 段)；
- (c) 匯報自力更生支援計劃的服務表現目標及指標，並檢討綜合計劃服務表現的評估及匯報依據是否恰當 (第 2.22 段)；

委託非政府機構提供就業援助服務

- (d) 透過競爭方式委託非政府機構提供社福服務，並須考慮非政府機構的過往表現 (第 3.10 段)；
- (e) 仔細檢討綜合計劃合約設定服務名額的方法，並善用服務餘額 (第 3.23(a) 及 (b) 段)；

提供就業援助服務

- (f) 採取有效措施以協助非政府機構按照合約規定提供指定的課堂訓練時數及工作體驗節數，並加強監察他們提供這些服務的情況 (第 4.12(a) 及 (c) 段)；
- (g) 因應可能出現的作弊情況，採取措施，確保社署和非政府機構人員充分核實服務受助人不出席綜合計劃活動的理由 (第 4.21(a) 段)；

監察和評估項目表現

- (h) 特別留意服務表現相對較差的綜合計劃項目，查明表現欠佳的原因，並採取適當措施以協助改善 (第 5.10(b) 段)；及
- (i) 經常提醒非政府機構遵守社署程序指引，並多加抽樣檢查遵辦情況 (第 5.14 段)。

政府的回應

12. 社會福利署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查的背景，並概述審查目的及範圍。

綜合社會保障援助計劃

1.2 社會福利署(社署)推行綜合社會保障援助(綜援)計劃，為在經濟上無法自給的人提供現金援助，使他們能夠應付生活上的基本需要。申請人必須通過入息及資產審查。申請人如與家人同住，便須以家庭為單位提出申請。在決定一個家庭是否符合資格領取綜援時，家庭內所有成員的全部入息及資產都須一併計算。

1.3 現金援助額依照每宗個案的情況逐一釐定，以令受助人能夠應付生活上的基本需要為目標，其計算方法如下：

- (a) **單身人士個案** 社署會評估申請人的認可需要，以釐定最高現金援助額，然後減去申請人的應評估收入，得出實際現金援助額(見第 1.7(c) 段)。如申請人的應評估收入等於或多於最高現金援助額，則該申請人不符合領取綜援的資格；及
- (b) **家庭個案** 社署會評估家庭的認可需要，以釐定最高現金援助額，然後減去合計所有家庭成員的應評估收入，得出實際現金援助額(見第 1.7(c) 段)。如合計所有家庭成員的應評估收入等於或多於最高現金援助額，則該家庭不符合領取綜援的資格。

1.4 **綜援個案的分類** 社署依照個案性質(即個人或家庭申請綜援的主要原因)，把綜援個案分類。為求分類方法一致，署方訂有規則，用以決定每宗個案的性質。舉例來說，有一個三人家庭，申請人已告失業(註 1)，妻子是殘疾人士，申請人父親年屆 65 歲；由於這個案的家庭經濟支柱是失業人士，社署把個案列為失業類別。另有一個兩人家庭，母親是單親家長，兒子未滿 18 歲，目前沒有接受全日制教育也沒有就業；社署把這個案列為單親類別。截至二零一五年三月三十一日，全港共有 251 099 宗綜援個案，其中 18 021 宗(7%) 為失業類別。在 2014–15 年度，社署發放綜援金合共 207 億元，其中 12 億元(6%) 發放給失業個案。表一載列有關詳情。

註 1：綜援受助人如每月工作少於 120 小時或每月收入低於社署所定水平(現為 2,010 元)，便列為“失業”人士。

表一

依照個案性質分類的綜援個案數目和發放金額

個案性質	截至 2015年3月31日的 個案數目	在2014-15年度的 發放金額 (百萬元)
年老	148 664 (59%)	11,594 (56%)
單親	29 284 (12%)	3,107 (15%)
健康欠佳	24 754 (10%)	2,205 (11%)
永久性殘疾	18 221 (7%)	1,492 (7%)
失業	18 021 (7%)	1,218 (6%)
低收入	7 302 (3%)	715 (3%)
其他	4 853 (2%)	338 (2%)
總計	251 099 (100%)	20,669 (100%)

資料來源：社署的記錄

1.5 **綜援受助人數** 截至二零一五年三月三十一日，在 251 099 宗綜援個案中，有 159 075 宗 (63%) 為單身人士個案，92 024 宗 (37%) 為家庭個案。這 92 024 宗家庭個案共涉及 218 385 人 (平均每個家庭有 2.4 人)，與單身人士個案合計，全港共有 377 460 名綜援受助人 (159 075 人 + 218 385 人)。

自力更生支援計劃

1.6 截至二零一五年三月三十一日，綜援計劃共有 18 021 宗失業個案 (見第 1.4 段)。在一九九九年六月之前，失業綜援受助人只須向勞工處登記尋求就業輔助，並每月前往社署申報其就業情況。一九九九年六月，社署推出自力更生支援計劃，旨在鼓勵及協助適合受僱的綜援受助人尋找工作，自力更生。

1.7 **自力更生支援計劃在一九九九年六月至二零一二年十二月的情況** 在二零一三年一月之前，計劃由三個部分組成：

- (a) **就業援助計劃** 就業援助計劃推行之初，由社署人員提供，協助失業綜接受助人取得有關職位空缺的資訊及就業服務，並監察他們各人的求職行動計劃。二零零一年，社署開始同時委託非政府機構為不同類別的綜接受助人提供特別就業援助計劃。二零零八年十月起，所有就業援助計劃一律由非政府機構營辦，包括為失業人士而設的綜合就業援助計劃、為單親家長及兒童照顧者而設的欣曉計劃，以及為失業青年而設的走出我天地計劃；
- (b) **社區工作計劃** 社署人員為失業綜接受助人安排無薪社區工作（例如清潔郊野公園），以協助他們建立自尊自信，培養工作習慣，為重投勞工市場作好準備；及
- (c) **豁免計算入息安排** 計算實際現金援助額時，工作所賺取的若干收入可豁免計算為入息（見第 1.3 段）。這安排確保在職綜接受助人的經濟情況較不工作的受助人為佳（註 2），從而鼓勵受助人求職和持續就業。

1.8 **自力更生支援計劃由二零一三年一月起的情況** 由二零一三年一月起，計劃由兩個部分組成：

- (a) **自力更生綜合就業援助計劃** 二零一三年一月，社署把各項就業援助計劃（見第 1.7(a) 段）及社區工作計劃（見第 1.7(b) 段）加以整合，成為自力更生綜合就業援助計劃（綜合計劃）。綜合計劃提供的服務，詳見第 1.9 至 1.12 段；及
- (b) **豁免計算入息安排** 一如以往，計算實際現金援助額時，工作所賺取的若干收入可豁免計算為入息（見第 1.7(c) 段）。

綜合計劃提供的服務

1.9 二零一三年一月，綜合計劃首次推出，原定為期 27 個月，應於二零一五年三月完結。社署委託 26 間非政府機構，以家庭為單位，為適合受僱的綜接受助人提供一站式的綜合就業援助服務。二零一五年四月，社署把綜合計劃延長 24 個月，訂於二零一七年三月完結，繼續由該 26 間非政府機構提供服務。

註 2：舉例來說，如綜接受助人的每月最高現金援助額為 6,000 元，而他每月從工作賺取 5,000 元，可獲豁免計算的入息為 2,500 元，實際現金援助額便為 3,500 元 [即 6,000 元 - (5,000 元 - 2,500 元)]。這樣他每月的總入息有 8,500 元 (即 5,000 元 + 3,500 元)，比不工作而完全倚賴綜援的 6,000 元最高現金援助為多。

引言

1.10 參與綜合計劃的 26 間非政府機構現時共營辦 41 個項目，每間機構負責一至四個項目，每個項目各為本港指定地區的綜接受助人提供服務。

1.11 綜合計劃的服務分四個類別，以照顧不同綜接受助人的需要（見表二）。現時 41 個項目都提供第 I 至 III 類服務。提供第 IV 類服務的項目只有 10 個，原因是目標受助人較少。

表二

綜合計劃提供的服務

類別	須接受服務的綜援受助人	主要服務
I	失業人士 <ul style="list-style-type: none"> • 年齡介乎 15 至 59 歲 • 身體健全 • 包括最年幼子女年齡超過 14 歲的單親家長或兒童照顧者 	一般就業援助服務 <p>(a) 求職計劃定期面談 (未滿 50 歲人士每月兩次, 50 歲或以上人士每月一次), 以協助受助人訂立計劃積極尋找全職有薪工作, 獲取勞工市場資訊, 並就求職過程作出檢討</p> <p>(b) 直接就業選配服務</p> <p>(c) 就業後支援服務, 以協助受助人維持全職有薪工作</p>
II	失業人士 <ul style="list-style-type: none"> • 經非政府機構評估, 從第 I 類服務選出的受助人 (例如低學歷並欠缺工作原動力, 致使受僱能力偏低的服務受助人) 	加強就業援助服務 <p>(a) 一般就業援助服務 (見上文第 I 類服務)</p> <p>(b) 課堂或小組訓練／聚會 (最多 20 小時), 以教授基本社交／應對技巧 (例如溝通和壓力管理)、求職及相關技巧 (例如面試技巧和撰寫求職信)</p> <p>(c) 工作體驗 (一至三期, 每期 168 小時), 讓受助人嘗試戶外或室內不同環境的工作 (例如園藝、櫃檯服務、文書工作、短期見習和義務工作), 包括訓練、簡介、啓導活動、結業匯報或檢討</p>

表二 (續)

類別	須接受服務的綜援受助人	主要服務
III	<p>單親家長及兒童照顧者</p> <ul style="list-style-type: none"> • 年齡介乎 15 至 59 歲 • 身體健全 • 最年幼子女年齡介乎 12 至 14 歲 <p>(最年幼子女未滿 12 歲的單親家長及兒童照顧者，無須參加自力更生支援計劃。至於最年幼子女年齡介乎 12 至 14 歲的單親家長及兒童照顧者，他們也可選擇每月綜援金扣減 200 元的安排，以代替接受就業援助服務。)</p>	<p>欣曉計劃服務</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 定期面談 (每月最少一次)，以協助受助人訂立計劃積極尋找工作，以及取得勞工市場資訊和其他支援服務 (b) 直接就業選配服務 (c) 課餘託管安排的資訊 (d) 課堂或小組訓練／聚會 (最多 20 小時)，以教授基本社交／應對技巧和求職及相關技巧 (e) 視乎需要安排短期見習和義務工作，以增強受助人的受僱能力 (f) 就業後支援服務，以協助受助人維持有薪工作
IV	<p>失業青年</p> <ul style="list-style-type: none"> • 由社署和非政府機構從第 I 類服務選出的受助人 • 年齡介乎 15 至 29 歲 <p>(非政府機構須為選定的青年提供不少於九個月的服務。)</p>	<p>走出我天地計劃</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 有系統的激勵性訓練或紀律訓練 (例如歷奇訓練、野外露營、遠足、登山運動和軍事訓練) (b) 訓練／指導／活動時段 (每兩星期最少一次)，例如小組分享、工作坊或與工作有關的訓練課 (c) 求職指導、短期見習服務和就業配對服務 (d) 就業後支援服務，以協助受助人維持全職有薪工作或重返主流教育

資料來源：社署的記錄

1.12 領取綜援的失業人士、單親家長及兒童照顧者必須接受綜合計劃的服務，直至他們：

- (a) (失業人士) 找到每月工作時數不少於 120 小時及收入不低於社署所定水平 (現為 2,010 元) 的有薪工作；或
- (b) (單親家長及兒童照顧者) 找到每月工作時數不少於 32 小時的有薪工作。

根據社署的資料，綜合計劃參加者找到的工作，主要包括雜工、侍應、售貨員、清潔工人及看更／守衛。

社署推行自力更生支援計劃

1.13 社署轄下的社會保障辦事處和自力更生支援組負責推行自力更生支援計劃，工作分別如下：

- (a) **社會保障辦事處** 目前，全港各區共設 41 個社會保障辦事處 (註 3)。這些辦事處負責處理及管理綜援個案，包括轉介綜接受助人到非政府機構接受就業援助服務，並跟進非政府機構為各綜接受助人所提供的服務；及
- (b) **自力更生支援組** 自力更生支援組負責協調自力更生支援計劃下有關各方的工作，並監察非政府機構的服務表現。

附錄 A 摘要載列社署的架構圖。在二零一三年一月至二零一五年三月期間，自力更生支援計劃下的綜合計劃為約 54 000 名綜接受助人提供就業援助服務 (註 4)。委託非政府機構營辦綜合計劃的開支每年約為 9,500 萬元。

1.14 推行綜援計劃下的自力更生支援計劃，是社署既定社會保障綱領工作的一部分。所涉及的資源如下：

- (a) 在 2015–16 年度，整個社會保障綱領的人手編制大約有 2 300 人，這除了包括派駐全港各區 41 個社會保障辦事處執行綜援計劃 (包括

註 3：香港及離島區、九龍區和新界區各有 6、16 和 19 個辦事處。

註 4：首次參加綜合計劃者，算作一名參加者；其後受助人每次再度參加，都算作新增一名參加者。

自力更生綜合就業援助計劃的服務)、公共福利金計劃和緊急救濟服務的所有職員外，也包括在中央組別負責服務發展和檢討、交通意外傷亡援助計劃、暴力及執法傷亡賠償計劃、緊急救援基金、社會保障上訴委員會，以及管理和發展社會保障電腦系統、防止詐騙和進行調查等的職員；及

- (b) 自力更生支援組的人手編制有 21 人，負責執行自力更生支援計劃，以及綜援計劃下與身體健全的失業受助人和兒童有關的工作。

社署沒有為推行自力更生支援計劃所需的資源擬備分項數字。

審查工作

1.15 二零一五年四月，審計署就社署推行自力更生支援計劃的工作展開審查。審查集中在以下範疇：

- (a) 監察和匯報計劃的達標情況 (第 2 部分)；
- (b) 委託非政府機構提供就業援助服務 (第 3 部分)；
- (c) 提供就業援助服務 (第 4 部分)；及
- (d) 監察和評估項目表現 (第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.16 社會福利署署長同意審計署的建議。勞工及福利局局長知悉審計署提出的意見，並表示勞工及福利局：

- (a) 會繼續致力協助有工作能力的人士就業，讓他們能夠自力更生，並也藉此應對人口老化的問題，增加勞工供應以推動本港社會經濟；
- (b) 擬於二零一六年年中左右推出低收入在職家庭津貼計劃，向合資格的低收入家庭提供基本津貼。基本津貼額會與就業和工時掛鉤，藉此提倡自力更生，多勞多得。有兒童的家庭會獲發額外津貼；及

- (c) 會在低收入在職家庭津貼計劃推行一年後進行評估，並在此框架下考慮自力更生支援計劃的未來發展。

鳴謝

1.17 在審查期間，社署人員提供協助和充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：監察和匯報計劃的達標情況

2.1 本部分探討自力更生支援計劃達標情況的監察和匯報，分下列範疇討論：

- (a) 監察計劃的達標情況 (第 2.2 至 2.16 段)；及
- (b) 匯報計劃的達標情況 (第 2.17 至 2.23 段)。

監察計劃的達標情況

2.2 自力更生支援計劃設有就業援助計劃和豁免計算入息安排，旨在鼓勵及協助適合受僱的綜接受助人尋找工作，自力更生 (見第 1.6 至 1.8 段)。最初幾年，政府曾在不同時期評估計劃成效，以檢視計劃能否協助參加者重新就業，加強他們對社會的責任感，令他們更加明白需要重新自力更生，了解就業的重要。政府數度向立法會福利事務委員會報告有關評估，詳情如下：

- (a) **匯報評估結果 (二零零零年十二月及二零零一年六月)** 在二零零零年六月的委員會會議上，委員要求檢討自力更生支援計劃的成效。政府外聘研究小組協助進行檢討，並在二零零零年十二月和二零零一年六月，先後向委員會提交中期評估報告和期末評估報告。評估報告作出總結，指自力更生支援計劃成效良好，並特別指出由一九九九年六月至二零零零年十一月：
 - (i) 計劃參加者覓得工作的比率，較計劃推出前綜接受助人覓得工作的比率高五倍；及
 - (ii) 失業綜援個案數目減少了 27%；
- (b) **更新資料 (二零零二年十二月)** 二零零二年十二月，政府告知委員會，自力更生支援計劃令失業綜援個案數目出現前所未見的下降趨勢，但隨着經濟情況轉差，加上失業率上升，下降趨勢由二零零一年四月開始逆轉。由政府外聘的研究小組發現，大部分自力更生支援計劃的參加者都認為計劃有用。政府明白有需要不時檢討各項現有措施，以協助綜接受助人重新就業；
- (c) **匯報加強自力更生支援措施 (二零零四年六月)** 二零零四年六月，政府告知委員會，多項加強自力更生支援措施 (例如委託非政府機構營辦深入就業援助計劃) 已在二零零三年六月推出，結果顯示這

些措施能夠達到協助失業綜援受助人自力更生的目標，失業綜援個案數目更在二零零三年十月有下降趨勢；及

- (d) **匯報評估研究(二零零五年六月)** 二零零五年六月，政府告知委員會轄下一個小組委員會，政府外聘了研究小組對自力更生支援措施(包括由非政府機構營辦的深入就業援助計劃(見上文(c)項))進行成效評估，而政府正在考慮研究小組提出的建議，以期改善措施的成效。政府在該文件特別指出，在一九九四年至二零零四年這十年間，失業綜援個案由 4 866 宗增加至 45 231 宗。

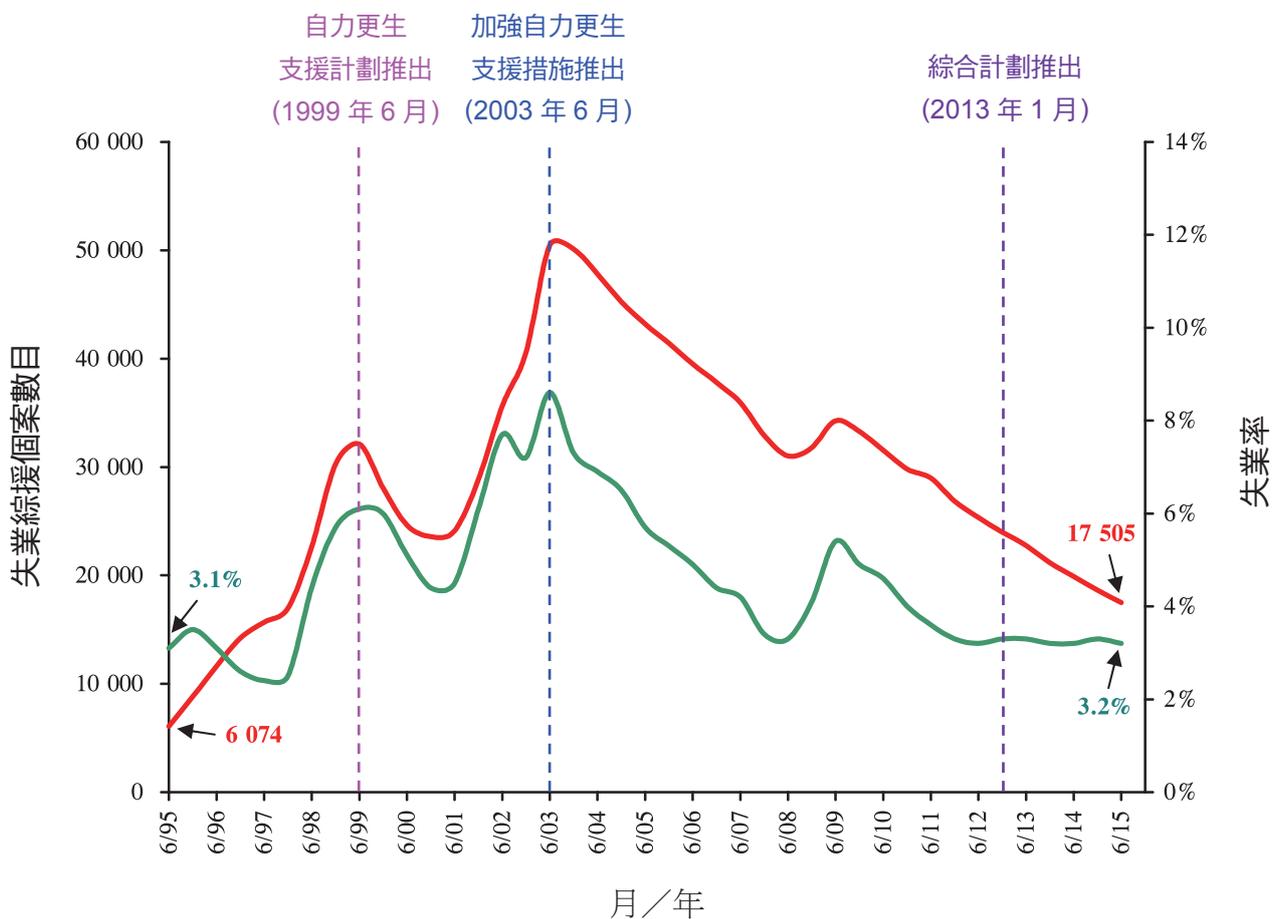
失業個案

2.3 審計署留意到，政府在二零零一年六月向立法會委員會提交的文件中表示(見第 2.2(a) 段)，自力更生支援計劃的服務對象是領取綜援的失業人士，而失業個案減少，相信是多項因素綜合所致，這些因素包括自力更生支援計劃、各項綜接收緊措施，以及外在的經濟環境。

2.4 審計署分析了一九九五年六月至二零一五年六月期間，失業綜援個案與本港失業率的情況，詳載於圖一。

圖一

失業綜援個案與本港失業率
(一九九五年六月至二零一五年六月)



說明： — 失業綜援個案
— 本港失業率

資料來源：審計署對社署的記錄和政府統計處編製的失業統計數字所作分析

附註：二零一一年五月，政府立法把法定最低工資訂為每小時 28 元。其後法定最低工資先後在二零一三年五月和二零一五年五月，上調至每小時 30 元和 32.5 元。

2.5 從圖一可見：

- (a) 在一九九五年六月至二零零三年六月期間，失業綜援個案由 6 074 宗增加至大約 50 000 宗，其後一直減少至二零一五年六月的 17 505 宗；及
- (b) 自力更生支援計劃在一九九九年六月實施後，失業綜援個案的增減大致與失業率的走勢相同。

2.6 失業綜援個案數目的下降趨勢令人鼓舞。審計署認為，社署應該繼續監察失業綜援個案的數目。雖然近年本港的職位空缺數字持續高企(二零一五年三月為 85 893 個)，但截至二零一五年六月，失業綜援個案仍達 17 505 宗，約等於一九九五年六月時(6 074 宗)的三倍。

綜合計劃參加者的就業率及脫離綜援網比率

2.7 二零一三年一月，社署把舊有的就業援助計劃整合成為綜合計劃，委託 26 間非政府機構營辦，為期 27 個月，由二零一三年一月起至二零一五年三月止(見第 1.8(a) 及 1.9 段)。社署表示：

- (a) 自力更生支援計劃成效良好，能夠加強參加者對社會的責任感，令他們更加明白需要重新自力更生，了解就業的重要；
- (b) 社署已設立監察機制，以便有系統地持續評估非政府機構營辦綜合計劃項目的表現，包括每季向非政府機構收集服務表現摘要，然後向他們發出基準報告；及
- (c) 非政府機構的表現大致令人滿意。以新模式推行的綜合計劃項目實施僅 27 個月後，社署邀請該 26 間非政府機構繼續營辦有關項目，為期 24 個月，由二零一五年四月起至二零一七年三月止。這安排有助確保服務的連續性，盡量減少對身體健全失業綜援受助人的支援造成影響。

2.8 自力更生支援計劃參加者覓得工作後，如入息達到一定水平，便有機會脫離綜援網，或轉為低收入類別的綜援受助人(見第 1.4 段)。推行自力更生支援計劃的目的，是鼓勵及協助適合受僱的綜援受助人尋找工作，自力更生(見第 1.6 段)。參加者的就業率(即覓得工作的參加者的百分比)及脫離綜援網的比率(即成功脫離綜援網的參加者的百分比)，是兩個有用的指標，可與其他參

監察和匯報計劃的達標情況

考因素(見第 2.7(a) 段)一同用以評估計劃的成效。表三載列在二零一三年一月至二零一五年三月期間，綜合計劃下的就業率及脫離綜援網比率。

表三

綜合計劃參加者的就業率及脫離綜援網比率
(二零一三年一月至二零一五年三月)

服務類別	參加者 人數 (註 1) (a)	覓得工 作的 參加者 人數 (註 2) (b)	就業率 $(c) = \frac{(b)}{(a)}$	脫離綜 援網的 參加者 人數 (d)	脫離 綜援網 比率 $(e) = \frac{(d)}{(a)}$
為失業人士提供的 第 I 及 II 類服務 (一般及加強就業援 助服務)	49 358	9 201	18.6%	1 749	3.5%
為單親家長及 兒童照顧者提供的 第 III 類服務 (欣曉計劃服務)	4 092	1 549	37.9%	223	5.4%
為失業青年提供的 第 IV 類服務 (走出我天地計劃)	663	374	56.4%	76	11.5%
整體	54 113	11 124	20.6%	2 048	3.8%

資料來源：社署的記錄

註 1：首次參加綜合計劃者，算作一名參加者；其後受助人每次再度參加，都算作新增一名參加者。

註 2：有關失業人士的數字，指覓得全職有薪工作最少一個月的人數。有關單親家長及兒童照顧者的數字，指覓得全職或兼職有薪工作最少一個月的人數。有關失業青年的數字，指覓得全職有薪工作或重返主流教育就讀最少一個月的人數。

2.9 從表三可見，綜合計劃的大部分參加者都獲提供第 I 及 II 類服務（即失業人士的一般就業援助服務和加強就業援助服務）。在二零一三年一月至二零一五年三月期間（共 27 個月），他們的就業率為 18.6%，脫離綜援網比率為 3.5%。社署表示：

- (a) 二零零八年十月至二零一二年十二月（共 51 個月），失業人士的就業援助服務由非政府機構根據舊有的綜合就業援助計劃提供（見第 1.7(a) 段），就業率為 21.5%，脫離綜援網比率為 7.1%；
- (b) 在就業率和脫離綜援網比率方面，把綜合計劃推行前後的數字直接比較並不恰當，因為綜合計劃是自力更生支援計劃多項舊有的就業援助計劃整合而成，運作模式與前不同，而且新舊兩者的時間長短（舊有計劃為期 51 個月，綜合計劃為期 27 個月）也不一樣；及
- (c) 參加者能否覓得工作，取決於多項因素。此外，綜援受助人的個人狀況與環境，也影響他們重新就業和爭取更佳工作的機會。

2.10 綜合計劃採用新的運作模式以提供就業援助服務，長遠效益仍有待觀察。密切監察綜合計劃參加者的就業率和脫離綜援網比率，有一定的幫助。特別值得注意的是，第 5 部分所載的審查結果顯示，二零一三年一月至二零一五年三月期間，綜合計劃共 41 個項目當中，有部分表現相對較差（見第 5.5 至 5.7 段）。

有需要定期分析數據

2.11 定期分析自力更生支援計劃的參加者概況（例如參加者性別、年齡、教育程度、因失業而領取綜援的時間、因其他原因如單親而領取綜援的時間，以及過往參加該計劃而覓得工作的次數、任職的時間和所賺取收入等），可得出有用的管理資訊，用以評估自力更生支援計劃的成效和找出可改善之處。舉例來說，如某一類自力更生支援計劃參加者因失業而留在綜援網的時間出現上升趨勢，即顯示政府須更努力鼓勵及協助他們尋找工作。

2.12 審計署留意到，社署的電腦資訊系統存在多項限制，令該署難以有效率地定期全面分析數據。舉例來說：

- (a) 社署把綜援受助人的記錄儲存在社會保障電腦系統內，該系統在二零零零年推出，而自力更生支援計劃參加者的記錄則分開儲存在另一獨立的電腦數據庫內；

監察和匯報計劃的達標情況

- (b) 由於綜援相關數據 (例如領取綜援的時間和過往就業記錄) 只儲存在社會保障電腦系統內，因此社署只能在有需要時，才把自力更生支援計劃數據庫與該系統內的記錄進行配對，然後再分析計劃參加者的數據；及
- (c) 自力更生支援計劃數據庫的資料由個別非政府機構負責更新，社署發現資料不一定都準確完整。

2.13 二零一五年七月，社署告知審計署：

- (a) 社署正研發新的社會保障電腦系統以代替現有系統，新系統預計會在二零一八年年初推出，屆時會一併納入自力更生支援計劃參加者的主要記錄；及
- (b) 非政府機構一直就個別項目定期收集和整理綜合計劃參加者的數據，以便提供合適的訓練和就業援助服務，並因應參加者的學歷／技能，提供針對性的就業支援。二零一五年四月，社署採取加強措施 (例如驗證輸入資料)，以保障自力更生支援計劃的數據庫準確完整。

審計署認為，社署有需要探討其他方法，以更具效率的方式定期分析自力更生支援計劃的參加者概況，從而評估該計劃的成效。

2.14 此外，收集自力更生支援計劃參加者的意見，也是監察計劃成效的好方法。審計署留意到，社署並無習慣定期收集計劃參加者的意見。過去，社署曾為了向立法會委員會作匯報而外聘研究小組對計劃進行評估 (見第 2.2(a)、(b) 及 (d) 段)，當時才收集參加者意見。審計署認為，鑑於綜合計劃是多項舊有的就業援助計劃整合而成的新措施，社署應考慮向綜合計劃的參加者收集意見。

審計署的建議

2.15 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 就現正延長推行的綜合計劃，繼續監察失業綜援個案的數目，以及綜合計劃參加者的就業率及脫離綜援網比率；
- (b) 探討方法，以更具效率的方式定期分析自力更生支援計劃的參加者概況，從而評估計劃的成效；及

- (c) 考慮向綜合計劃的參加者收集意見。

政府的回應

2.16 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 就現正延長推行的綜合計劃，繼續監察失業綜援個案的數目，以及綜合計劃參加者的就業率及脫離綜援網比率；
- (b) 探討更有效率的方法，以定期分析參加者的數據（例如參加者性別、年齡、教育程度），以便評估自力更生支援計劃的成效。為保障自力更生支援計劃的數據庫準確完整，社署在二零一五年四月採取加強措施，並在二零一五年七月開始使用數據庫管理系統，以加強數據庫管理，方便進行更全面的數據分析；及
- (c) 製備回應表格，向綜合計劃的參加者收集意見。

匯報計劃的達標情況

有需要定期匯報服務表現

2.17 自力更生支援計劃旨在鼓勵及協助適合受僱的綜接受助人尋找工作，自力更生。委託非政府機構營辦綜合計劃的開支每年約為 9,500 萬元。社署已就綜合計劃每個類別的服務，訂立服務表現規定（例如最低就業率）（見第 5.2 及 5.3 段）。自力更生支援計劃如推行得力，將有助減少政府的綜援開支。該計劃自一九九九年六月實施以來，社署從沒在其管制人員報告或網頁內公布有關的服務表現目標或指標，以衡量或匯報計劃的整體表現。審計署認為，社署有需要公布這些資料，以提高透明度和問責性。

有需要確保服務表現的評估及匯報依據恰當

2.18 在立法會會議和立法會財務委員會審議政府周年開支預算時，議員不時問及自力更生支援計劃的服務表現。審計署留意到，在二零一五年三月財務委員會審議 2015-16 年度預算案期間，議員在這方面提出了 11 條問題，社署的

監察和匯報計劃的達標情況

答覆提供了以下數據，闡述綜合計劃在二零一三年一月至二零一四年十二月底期間的服務表現：

- (a) 有 30 997 名身體健全的綜接受助人參加綜合計劃；
- (b) 有 9 930 名 (32%) 參加者成功就業或重返主流教育；及
- (c) 有 1 870 名 (6%) 參加者成功脫離綜援網。

2.19 社署在二零一五年六月回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 該 30 997 名參加者，是指在二零一三年一月至二零一四年十二月底期間新加入綜合計劃的綜接受助人；及
- (b) 大約 20 000 名綜接受助人本來參加了自力更生支援計劃舊的就業援助計劃。二零一三年一月，舊有計劃整合成為綜合計劃，這些綜接受助人隨之轉到綜合計劃接受就業援助。上文所述 30 997 名參加者，並不包括來自舊計劃的綜接受助人。

2.20 審計署認為，來自舊計劃的綜接受助人也屬於綜合計劃的參加者。社署計算綜合計劃參加者的總人數時，應把他們包括在內，這樣才能恰當地評估及匯報在社署自力更生支援計劃之下，綜合計劃的服務表現。此外，如沒有把這些來自舊計劃的綜接受助人適當地計算在內，綜合計劃各個項目錄得的就業率及脫離綜援網比率便無法全面反映各個項目的表現 (見第 5.4 及 5.5 段)。

2.21 如把這些來自舊計劃的綜接受助人也計算在內，二零一三年一月至二零一四年十二月底的數據會是如何，社署並無現成記錄可以顯示。綜合計劃由二零一三年一月至二零一五年三月整段推行期間 (即包括計至二零一五年三月底的三個月一見第 2.8 段表三) 的有關數據如下：

- (a) 二零一三年一月至二零一五年三月，共有 54 113 人參加綜合計劃 (包括來自舊有就業援助計劃的綜接受助人)；
- (b) 該 54 113 名參加者中，11 124 人 (20.6%) 已成功就業或重返主流教育；及
- (c) 該 54 113 名參加者中，2 048 人 (3.8%) 已成功脫離綜援網。

如把來自舊計劃的綜接受助人包括在綜合計劃參加者人數內，就業率及脫離綜援網比率都會低於社署所匯報的水平 (見第 2.18(b) 及 (c) 段)。

審計署的建議

2.22 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 匯報自力更生支援計劃的服務表現目標及指標，以提高透明度和問責性；及
- (b) 檢討綜合計劃服務表現的評估及匯報依據和數據是否恰當。

政府的回應

2.23 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 按審計署的建議，匯報與自力更生支援計劃有關的目標及指標；及
- (b) 確保在評估及匯報服務表現時，會把從舊計劃轉到新的綜合計劃的參加者包括在內。

第 3 部分：委託非政府機構提供就業援助服務

3.1 本部分探討有關委託非政府機構在綜合計劃下為綜接受助人提供就業援助服務的事宜。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 委託非政府機構的程序 (第 3.2 至 3.12 段)；及
- (b) 訂明服務規定 (第 3.13 至 3.24 段)。

委託非政府機構的程序

社署委託非政府機構的程序

3.2 根據財經事務及庫務局發出的《政府採購簡介》，達致最大的經濟效益和保持公開及公平競爭，是政府採購工作的兩項政策目標。《物料供應及採購規例》由財政司司長／財經事務及庫務局局長根據《公共財政條例》(第 2 章) 制定，訂明部門如採購超過 143 萬元的一般服務，通常應以公開方式招標 (註 5)。

3.3 不過，在二零零一年一月，政府修訂了分配社福服務的架構，以期在運用公帑方面加強問責，從以往注重資源投入控制變為注重成果和成效，並處理非政府機構獲得撥款後即“永久”擁有有關服務的問題。二零零一年設立的架構訂明：

- (a) 對於特定類別的社福服務 (提供膳食服務、家居照顧服務、改善家居照顧服務、長者日間護理服務和長者住宿照顧服務的新服務單位)，採購部門仍須就價格和質素進行競爭性招標；及
- (b) 所有其他社福服務則採用“以服務質素為本的分配制度”。非政府機構須在服務質素上互相競爭，而服務的價格則由社署設定。

財經事務及庫務局表示，多類社福服務一向由非政府機構以政府資助服務形式提供，資助安排並不受《物料供應及採購規例》所規管。立法會福利事務委員會已獲告知有關架構。由於政府於二零零一年所作的政策決定，上文 (a) 項所涵蓋的社福服務須受採購制度和《物料供應及採購規例》規管，而 (b) 項的社福服務則不在此限。

註 5：綜合計劃 41 個項目的合約款額，由約 300 萬元至 900 萬元不等 (總值 2.24 億元)。

3.4 社署一般採用“以服務質素為本的分配制度”，通過競投方式委託非政府機構提供社福服務。據社署所述：

- (a) 在該制度下，社署會就社福服務設定合約款額，並邀請非政府機構提交服務建議書。收到的建議書，會交予由社署首長級人員擔任主席的委員會（註 6）評審其質素，然後向社會福利署署長作推薦，把服務分配給合適的非政府機構。這些服務是以有時限合約的形式分配的（註 7）；及
- (b) 綜合計劃 41 個項目的合約（合約期由二零一三年一月至二零一五年三月一見第 1.9 及 1.10 段），就是採用“以服務質素為本的分配制度”批予 26 間非政府機構的。二零一二年，社署在其網站徵求營辦綜合計劃的建議書，合約款額已經設定。社署成立項目甄選委員會，評審 32 間非政府機構提交的 105 份建議書。委員會的成員包括勞工及福利局和勞工處的代表，以及社署人員。其後委員會選出 26 間非政府機構的 41 份建議書，並由社會福利署署長核准把合約批予該 26 間非政府機構。

3.5 至於社署如何定出綜合計劃 41 個項目的合約款額，該署向審計署提供的記錄顯示，社署考慮多項因素，例如過往的合約款額和通脹等，藉以釐定單位成本，再設定合約款額。

委託相同的非政府機構延續營辦綜合計劃

3.6 二零一五年一月，行政長官在《二零一五年施政報告》中宣布，綜合計劃在二零一五年三月屆滿後，延續兩年（即至二零一七年三月）。社署邀請原有 26 間非政府機構在延續期內繼續營辦 41 個項目，合約款額經由社署修訂。在收到 26 間非政府機構接納合約的確認書後，社署即批出新的合約，合約期為二零一五年四月至二零一七年三月。

3.7 社署設有監察機制，用以持續評估非政府機構營辦綜合計劃項目的表現（見第 2.7(b) 段）。據社署所述，從持續監察得知，這些非政府機構的表現大致令人滿意。不過，並無記錄顯示社署在邀請該 26 間非政府機構繼續營辦 41 個

註 6：委員會的成員可以包括勞工及福利局、其他政府決策局／部門的代表，以及社署人員。

註 7：據社署所述，這樣做是為了讓政府和福利界別有機會在整體福利服務規劃的大前提下，檢討和重整服務。

項目前曾把各機構互相比較，全面評估其整體表現。第 5 部分所載的審查結果顯示，部分非政府機構的表現相對較差(見第 5.5 至 5.7 段)。

3.8 審計署留意到，延續綜合計劃(為期 24 個月) 41 個項目的合約總額為 1.96 億元(平均每月 817 萬元)，而原有綜合計劃(為期 27 個月)的合約總額則為 2.24 億元(平均每月 830 萬元)。前後兩次設定合約款額的方法相同，都是考慮多項因素，例如過往的合約款額和通脹等，藉以釐定單位成本，再設定合約款額。

3.9 審計署認為，社署未經公開和公平的競爭程序，便以預先設定的合約款額，邀請同一批非政府機構營辦延續的綜合計劃，這樣做無法保障社署能獲得最大的經濟效益。

審計署的建議

3.10 審計署建議社會福利署署長應透過競爭方式委託非政府機構提供社福服務，甄選過程中必須考慮非政府機構的過往表現。

政府的回應

3.11 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 根據“以服務質素為本的分配制度”，在評審非政府機構的社福服務建議書時，社署會查看為服務使用者提供的增值服務；及
- (b) 邀請相同的 26 間非政府機構繼續營辦綜合計劃多 24 個月(由二零一五年四月至二零一七年三月)，有助確保服務的連續性，盡量減少對身體健全失業綜援受助人的支援造成影響。

3.12 財經事務及庫務局局長表示：

- (a) 即使已把現任營辦者的表現列入考慮，也不應自動續約；及
- (b) 社署或可檢討“以服務質素為本的分配制度”的成效，並可特別注意是否已有措施持續監察非政府機構的表現，以及是否即使有其他

非政府機構表現更佳並希望競投有關服務，但該服務已由現任營辦者“永久”擁有。

訂明服務規定

3.13 獲委託的 26 個非政府機構負責營辦綜合計劃共 41 個項目，並必須符合合約訂明的項目服務規定，包括服務地區、服務類別、服務名額、人手安排、購買保險及提交統計數字。審計署審查後發現有可予改善之處，詳情見第 3.14 至 3.22 段。

第 I 及 III 類服務尚有餘額

3.14 綜合計劃 41 個項目各有規定的服務名額，都已在合約內訂明（見表四——註 8）。就第 I、III 及 IV 類服務而言，服務名額是以服務受助人數計算的。根據合約：

- (a) 非政府機構必須按照訂明的服務受助人數提供服務，並在有需要時把服務受助人數增加至服務名額的 110%；及
- (b) 如果服務受助人數不及服務名額的 90%，非政府機構或須提供額外的服務。這種額外服務不會有額外付款。

註 8：第 II 類服務則有規定的課堂訓練時數和工作體驗節數（見第 4.3 段），同樣已在綜合計劃合約內訂明。

表四

綜合計劃合約訂明的服務名額
(二零一三年一月至二零一五年三月)

服務類別	服務受助人	提供服務的項目(數目)	訂明的服務名額 (服務受助人數)		
			每個項目	平均	所有項目總計
I	失業人士	41	500 至 1 200	815	33 400 (註 1)
III	單親家長 及兒童照顧者	41	50 至 310	143	5 880 (註 2)
IV	失業青年	10	40 至 80	60	600 (註 2)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：此服務名額指合約期內某一時間的服務受助人數。

註 2：此服務名額指合約期內的服務受助人數。

3.15 審計署從社署的記錄得悉，二零一三年一月至二零一五年三月期間，差不多所有項目的第 I 及 III 類服務都有餘額(見表五)。

表五

服務尚有餘額的項目
(二零一三年一月至二零一五年三月)

服務類別	服務受助人	提供服務的項目(數目)	服務尚有餘額的項目(數目)				總計
			尚餘<10%	尚餘10%至<30%	尚餘30%至<50%	尚餘50%或以上	
I	失業人士	41	—	6	32	3 (註 1)	41
III	單親家長及兒童照顧者	41	5	8	17	8 (註 2)	38
IV	失業青年	10	1	—	—	—	1

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：服務餘額比率最高為 53%，涉及兩個項目。

註 2：服務餘額比率最高為 82%，涉及一個項目。

3.16 合計 41 個項目，已使用的名額和尚餘名額總數撮述如下：

- (a) **第 I 類服務** 服務名額按服務受助人計算，共 33 400 個，使用了 20 370 個 (61%)，尚餘 13 030 個 (39%)；及
- (b) **第 III 類服務** 服務名額按服務受助人計算，共 5 880 個，使用了 4 092 個 (70%)，尚餘 1 788 個 (30%)。

3.17 根據社署向審計署提供的記錄，該署為 41 個項目逐一設定服務名額時，曾參考過往的平均個案數字，從而推算出在服務合約下可能出現的個案數目，然後根據這些數字定出服務名額。

3.18 社署把綜合計劃延長 24 個月至二零一七年三月時，削減了第 I 及 III 類服務的服務名額（見表六），但平均每月費用則大約維持在原有水平（見第 3.8 段）。就這一點，社署的記錄也顯示，該署曾參考過往的平均個案數字，從而推算出在服務合約下可能出現的個案數目。

表六

綜合計劃合約
訂明服務名額的變動

服務類別	服務受助人	提供服務的項目(數目)	訂明服務名額總數 (服務受助人數)		
			2013年1月至 2015年3月	2015年4月至 2017年3月	增／(減)
I	失業人士	41	33 400	27 200	(6 200)
III	單親家長 及兒童照顧者	41	5 880	4 440	(1 440)
IV	失業青年	10	600	650	50

資料來源：審計署對社署記錄的分析

3.19 審計署留意到以下情況：

- (a) **第 I 類服務** 經調整後，服務名額總數為 27 200 個，遠多於在上個合約期內（二零一三年一月至二零一五年三月）使用了的名額（20 370 名服務受助人）（見第 3.16(a) 段）。此外，根據社署的記錄，截至二零一五年三月，本港只有約 20 000 名失業綜援受助人。鑑於失業綜援個案數目有下降趨勢（見第 2.5(a) 段），這服務很可能會有餘額；及
- (b) **第 III 類服務** 經調整後，服務名額總數為 4 440 個，略多於在上個合約期內使用了的名額（4 092 名服務受助人）（見第 3.16(b) 段）。

3.20 根據綜合計劃的合約，社署須向 26 間非政府機構發放款項，在二零一三年一月至二零一五年三月，有關款項總額為 2.24 億元，在二零一五年四月至二零一七年三月則為 1.96 億元。妥善設定服務名額和確保名額得盡其用，至關重要。社署在二零一五年九月回覆審計署的查詢時表示，或因勞工供應短缺的關係，在二零一一年四月後和二零零九年九月後，綜援個案數目一直下跌，失業綜援個案相應減少，使必須接受就業援助服務的人數下跌。審計署認為，社署有需要：

- (a) 仔細檢討就現行和過往合約設定服務名額的方法，以找出可供日後借鑑的經驗；及
- (b) 密切監察現行合約服務名額的使用情況。根據合約，如果服務受助人數不及服務名額的 90%，社署可要求有關的非政府機構提供額外服務（見第 3.14(b) 段）。不過，就過往的合約而言，社署並無切實執行這規定。社署表示，該署自二零一四年十一月起已要求非政府機構執行額外工作（例如收集資料和檢查相關證明文件）。就現行合約而言，社署有需要加倍善用服務餘額，例如提升第 II 類服務（見第 4.3 至 4.12 段）及／或名額有限的第 IV 類的失業青年服務（見個案一）。

個案一

一名青年或應獲提供特別訓練

1. 青年 A 因失業，參加自力更生支援計劃先前的就業援助計劃。
2. 二零一三年一月，綜合計劃推出，青年 A 加入計劃。直至二零一五年三月綜合計劃原有合約期屆滿，以及新的合約期於二零一五年四月開始之後，青年 A 一直繼續參加綜合計劃／延續了的綜合計劃。
3. 根據記錄，青年 A 自二零零六年六月中學畢業起失業，當時他 20 歲。直至二零一五年六月，他已失業九年，但在綜合計劃／延續了的綜合計劃下，從未接受第 IV 類服務的特別訓練。

審計署的意見

4. 審計署留意到，在二零一三年一月至二零一五年三月期間，有 7 042 名失業青年新加入綜合計劃，當中不少可能是第 IV 類服務的目標對象。可是，由於為失業青年提供的第 IV 類服務名額只有 600 個（見第 3.14 段表四），目標對象不一定有機會接受這項服務。社署有需要與非政府機構一起探討可否增加第 IV 類服務的名額，有餘額的服務類別則可以減少名額。

資料來源：社署的記錄

人手和保險規定可以更明確

3.21 **人手** 綜合計劃的合約訂明，非政府機構必須按照服務規定，提供不同類別的工作人員，其中包括項目經理、個案工作者及支援／文職人員，同時人數必須充足。審計署留意到，綜合計劃41個項目的做法各有不同，詳情如下：

- (a) **個案工作者資歷** 個案工作者負責提供就業援助服務。在41個項目中，25個(61%)規定個案工作者必須為註冊社工，16個(39%)則沒有這樣的規定；及
- (b) **服務受助人與個案工作者比例** 在41個項目中，14個(34%)的服務受助人與個案工作者比例不低於200比1，最高的比例為375比1(註9)；其餘27個(66%)的比例都低於200比1，最低的比例為110比1。

個案工作者資歷和服務受助人與個案工作者比例，都可能影響就業援助服務的質素。審計署認為，社署應評估是否有需要就此提供更多指引。

3.22 **保險** 綜合計劃的合約訂明，非政府機構必須在合約期間，為服務受助人、員工、訪客及其他相關人士，投購適當的僱員補償保險、公眾責任保險和團體人身意外保險等。審計署對綜合計劃41個項目進行分析，發現做法各有不同，詳情如下：

- (a) 其中十個項目的公眾責任保險只保障非政府機構，但不保障政府；
- (b) 其中四個項目沒有為工作體驗(第II類服務的一種)和青年服務(第IV類服務)的服務受助人提供團體人身意外保險；及
- (c) 根據有關保單，41個項目的每宗申索保障額差別很大。公眾責任保險的保障額由650萬元至5,000萬元不等，而團體人身意外保險的保障額則由300萬元至2億元不等。值得注意的是，這些項目其實都性質相近，服務名額也相差不遠(見第3.14段表四)。

註9：有關比例是採用合約訂明的服務受助人數(即服務名額)計算得出的。

審計署的建議

3.23 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 仔細檢討就現行和過往的綜合計劃合約設定服務名額的方法，以找出可供日後借鑑的經驗；
- (b) 密切監察現行綜合計劃合約服務名額的使用情況，並善用服務餘額；
- (c) 就個案工作者資歷和服務受助人與個案工作者比例，評估是否需要提供更多指引；及
- (d) 就綜合計劃項目的保險規定，評估是否需要提供更多指引。

政府的回應

3.24 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 社署會檢討設定服務名額的方法，以期善用資源，為綜接受助人提供就業援助服務；
- (b) 失業綜援個案的實際數字很容易受多項因素影響，例如當時的經濟和勞工市場情況、可供失業人士使用的資源和他們的家庭狀況等，這些因素都不是社署所能控制的；及
- (c) 在第 III 類服務中，有些目標單親家長或兒童照顧者選擇扣減綜援金額而不接受就業服務(見第 1.11 段表二)。這令錄取的服務受助人數進一步下降。

第 4 部分：提供就業援助服務

4.1 本部分探討關於綜合計劃為綜接受助人提供就業援助服務的以下事項：

- (a) 提供加強就業援助服務 (第 4.3 至 4.13 段)；及
- (b) 監察出席情況和遏止作弊 (第 4.14 至 4.22 段)。

服務類別及錄取安排

4.2 如第 1.11 段所述，在綜合計劃下，非政府機構為綜接受助人提供四個類別的就業援助服務。錄取參加者的安排如下：

- (a) **第 I 類服務 (一般就業援助服務)** 社署把失業人士轉介給非政府機構；
- (b) **第 II 類服務 (加強就業援助服務)** 非政府機構為第 I 類服務的受助人作評估，選出合適者接受第 II 類服務；
- (c) **第 III 類服務 (欣曉計劃服務)** 社署把單親家長及兒童照顧者轉介給非政府機構；及
- (d) **第 IV 類服務 (走出我天地計劃)** 社署與非政府機構甄別接受第 I 類服務的失業青年，安排合適者轉為接受第 IV 類服務。

關於第 I、III 及 IV 類服務，綜合計劃的合約訂明非政府機構必須提供的服務名額，服務名額以服務受助人數計算 (見第 3.14 至 3.20 段)。

提供加強就業援助服務

第 II 類服務的合約規定

4.3 課堂訓練和工作體驗是第 II 類服務的兩大主要部分。綜合計劃共 41 個項目，每個都已在合約訂明有關的非政府機構必須提供合共多少課堂訓練時數和工作體驗節數 (註 10)。在二零一三年一月至二零一五年三月的合約期，各項

註 10：工作體驗每節為三個半小時，全日的工作體驗訓練一天算作兩節。

目須提供的課堂訓練時數由 2 700 至 6 480 小時不等，平均為 4 399 小時；而須提供的工作體驗節數則由 9 720 至 23 328 節不等，平均為 15 836 節。

4.4 根據合約的規定，在挑選第 I 類服務受助人接受第 II 類服務時，非政府機構可優先選擇受僱能力較低者，即工作原動力弱、學歷和技術水平偏低，以及缺乏相關工作經驗和自信的受助人。合約也規定，非政府機構應盡量在合約期內，平均地提供課堂訓練和工作體驗。

項目未達合約規定

4.5 審計署留意到，在二零一三年一月至二零一五年三月的合約期，有些項目所提供的課堂訓練時數和工作體驗節數較規定數目為少（見表七）。合計數字撮述如下：

- (a) **課堂訓練** 41 個項目的總差額為 10 716 小時，相當於規定總數 (180 360 小時) 的 6%；及
- (b) **工作體驗** 41 個項目的總差額為 151 188 節，相當於規定總數 (649 296 節) 的 23%。

表七

課堂訓練時數和工作體驗節數
未達合約規定的項目
(二零一三年一月至二零一五年三月)

第 II 類服務的種類	服務受助人	提供服務的項目 (數目)	未達規定的項目 (數目)				總計
			差額 <10%	差額為 10% 至 <30%	差額為 30% 至 <50%	差額為 50% 或 以上	
課堂訓練	失業人士	41	2	5	5	2 (註 1)	14
工作體驗			1	11	10	6 (註 2)	28

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：差額百分比最高為 65%，涉及一個項目。社署表示，該項目所服務的地區有大量無固定住所或經常搬遷的參加者（例如露宿者和釋囚）。參加者流動性高，因此從中可以挑選以接受第 II 類服務的人數有限。此外，約有 35% 的參加者是年齡介乎 50 至 59 歲的低學歷人士，他們較不願參加訓練活動。

註 2：差額百分比最高為 72%，涉及一個項目。社署表示，約有 40% 的參加者已年滿 50 歲，他們或許不適宜參加體能要求較高的工作體驗。此外，該項目服務某個社會保障辦事處的失業綜援受助人，而有關辦事處涵蓋的區域分散，項目參加者住在多個不同地點。非政府機構要在同一時間為這類受助人安排工作體驗或會有困難。

4.6 社署在二零一五年九月回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 綜援個案的數目，包括失業個案的數目，自二零一一年四月和二零零九年九月起持續下降。非政府機構無可避免地只能從較少的受助人中，挑選合適的參加者接受第 II 類服務；及
- (b) 社區及參加者的社會特徵，也會影響到非政府機構如何為參加者安排課堂訓練及工作體驗（註 11）。

註 11：舉例來說，部分地區有大量無固定住所或經常搬遷的參加者。

審計署審查的三個項目

4.7 審計署挑選了三個項目(即分別由非政府機構 A 至 C 營辦的項目 A 至 C)作審查。三個項目的服務對象，分別是香港、九龍和新界不同地區的綜接受助人。

4.8 二零一五年六月至八月，審計署到三個非政府機構的辦事處視察並查閱檔案和記錄，以審查他們於二零一三年一月至二零一五年三月期間，為 90 名綜接受助人提供的就業援助服務。在這 90 名綜接受助人中，60 人為失業人士，15 人為單親家長或兒童照顧者，15 人為失業青年。

4.9 審計署得悉，有些項目提供的課堂訓練時數和工作體驗節數未達合約規定(見第 4.5 段表七)，而項目 A 至 C 都有這種情況。在審計署檢視的 60 名失業人士中，只有 31 人曾獲提供第 II 類服務，包括項目 A 共 20 名參加者其中 8 人(40%)、項目 B 共 20 名參加者其中 6 人(30%)，以及項目 C 共 20 名參加者其中 17 人(85%)。審計署留意到，餘下的 29 名失業人士中，不少人(例如長期失業者)或許也應獲提供第 II 類服務以增強受僱能力。個案二是一個例子。

個案二

一名長期失業人士或應獲提供第 II 類服務 (項目 B)

1. A 君為失業人士。她在二零零三年七月開始領取綜援，並由此時起參加自力更生支援計劃。二零一三年一月，綜合計劃推出時，A 君參加了項目 B，接受第 I 類服務。
2. 記錄顯示，A 君只接受過小學教育。她在二零零四、二零零六及二零零七年斷斷續續擔任散工，在二零一一年覓得一份全職工作，但只維持個半月，其後一直沒有就業。
3. 雖然 A 君長期失業，而且只有小學教育程度，但非政府機構 B 沒有挑選她接受第 II 類服務。截至二零一五年三月，A 君仍然只獲提供第 I 類服務。社署在二零一五年九月回覆審計署的查詢時表示，據非政府機構 B 所述，A 君被評為具有工作原動力，求職面試技巧也令人滿意，因此沒有被選中接受第 II 類服務。

審計署的意見

4. A 君學歷低並長期失業，第 II 類服務或有助她增強受僱能力。

資料來源：審計署對社署及非政府機構 B 的記錄所作分析

有需要盡力提供第 II 類服務

4.10 第 II 類服務提供的課堂訓練和工作體驗，屬於加強就業援助服務的措施，旨在鼓勵及協助失業綜接受助人尋找工作，自力更生。為確保第 II 類服務的供應符合預期，社署每季向非政府機構收集服務表現摘要，並向他們發出基準報告，把他們提供第 II 類及其他服務的情況與規定的水平作比較。非政府機構的成績如未能符合規定，便須提交行動計劃進行修正。自力更生支援組會到訪有關的非政府機構，以檢視行動計劃的進度。社署也會進行其他監察巡查，查看非政府機構的服務表現 (見第 5.8 及 5.9 段)。

4.11 為了盡可能幫助更多失業綜接受助人增強受僱能力，盡力為他們提供第 II 類服務至為重要。許多項目所提供的課堂訓練時數和工作體驗節數，並未達到綜合計劃合約規定的數目（見第 4.5 段）。就此情況，審計署認為，社署有需要協助非政府機構達到有關規定（例如增訂指引，說明挑選失業綜接受助人接受第 II 類服務的規定），以及加強監察非政府機構提供課堂訓練和工作體驗的情況（註 12）。

審計署的建議

4.12 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 確定綜合計劃部分項目提供的課堂訓練時數和工作體驗節數未達合約規定的原因，以期採取有效措施協助非政府機構達到有關規定；
- (b) 提醒非政府機構須遵守合約規定，提供指定課堂訓練時數和工作體驗節數；及
- (c) 加強監察非政府機構提供課堂訓練和工作體驗服務的情況，如有非政府機構未達規定，便須採取有效的跟進行動。

政府的回應

4.13 社會福利署署長同意審計署的建議。

監察出席情況和遏止作弊

4.14 綜合計劃的服務受助人必須積極尋找工作，並出席服務計劃的所有活動（例如求職計劃面談、課堂訓練和工作體驗）。如有特殊情況，例如懷孕（註 13）、患病或擔任臨時工作，服務受助人可豁免出席活動。

註 12：合約規定，非政府機構應在合約期內平均地提供課堂訓練和工作體驗。因此，從非政府機構的中期表現，也可得知該機構是否符合規定。

註 13：女性服務受助人在緊接預產期前四個星期和緊接分娩日期後的六個星期，可豁免出席活動。

有需要加強防止可能出現的作弊情況

4.15 審計署審查項目 A 至 C，發現曾有多次服務受助人聲稱當天要擔任臨時工作，因而獲豁免出席服務計劃的活動（在 90 宗經審查的個案中，有 10 宗涉及這種情況）。根據社署的指引，對需要擔任臨時工作的受助人，可以批准豁免。縱使這樣，沒有記錄顯示社署或非政府機構曾經考慮作弊風險而採取相應行動以核實這些聲稱事項。在個案三中，服務受助人在領取綜援期間，經常聲稱要擔任臨時工作。

個案三

一名服務受助人經常聲稱擔任臨時工作 (項目 B)

1. B 君是綜接受助人，因為失業，很久之前加入自力更生支援計劃。該計劃下的社區工作計劃規定，B 君須在二零一一年三月至二零一二年十二月期間，每星期參與三天社區工作。B 君聲稱自己有當雜工的臨時工作，與社區工作的時間相撞。社署豁免他參與社區工作。
2. 二零一三年一月，綜合計劃推出時，B 君參加了項目 B，接受第 I 類服務。二零一三年一月至二零一五年三月期間，B 君繼續聲稱正在擔任臨時雜工。他未有獲選接受第 II 類服務，無須參加課堂訓練及工作體驗。
3. 記錄顯示，B 君聲稱受僱於一名僱主，每月工作約 9 至 15 天，每天工作約 2 小時，每月入息少於 1,000 元。在計算 B 君的綜援金額時，該入息獲豁免計算(見第 1.8(b) 段)。為證明其聲稱內容屬實，B 君按一般做法，提交了一份散工記錄表，自行申報就業詳情(例如工作日期、時數及性質)。
4. 沒有記錄顯示社署或非政府機構 B 曾經採取行動(例如聯絡有關僱主，或查問更多關於散工的資料)以核實 B 君聲稱事項的真偽，也沒有記錄解釋不採取行動的理據。

審計署的意見

5. 為防可能出現的作弊情況，在批准豁免時，應加強核實工作，查證 B 君聲稱事項的真偽。

資料來源：審計署對社署及非政府機構 B 的記錄所作分析

4.16 不核實服務受助人所申報的就業情況，或會與社署的規定有牴觸。社署曾發出指引，指示如何加強核實綜合計劃服務受助人所申報的資料。根據指引，社署人員遇到有懷疑的個案時，應作深入調查／核實，有可疑的例子如下：

- (a) 薪金極低；

提供就業援助服務

- (b) 每個工作日的工作時數只有一至兩小時；及
- (c) 所申報的工作日期，總是與計劃活動的日期相同。

B 君的個案符合上述準則，有關方面當時應作深入調查／核實。

4.17 審計署也留意到，在並非以臨時工作為理由申請豁免的個案中，有些存在證明文件不足的情況。舉例來說，在審計署審查了的 90 宗個案中：

- (a) 有五宗個案 (共七次) 的服務受助人聲稱患病，但沒有提供病假證明書。社署的指引訂明，在一段不超過連續三個月的時期內，非政府機構可就患病批出豁免，但服務受助人必須提供有效及可接受的病假證明書；及
- (b) 有七宗個案的服務受助人以其他理由申請豁免，但並沒有提供足夠的證明文件。舉例來說，一名服務受助人聲稱參加了培訓機構舉辦的就業訓練課程，但只提供從互聯網下載的課程時間表作證明。

社署在二零一五年九月回覆審計署的查詢時表示，由於大部分服務受助人的學歷及工作原動力偏低並且缺乏自信，個案工作者考慮個別個案的情況後，運用專業判斷彈性批准豁免，讓受助人有時間建立自信和工作技能，從而邁向自力更生，社署認為這做法是可以理解的。

4.18 審計署知悉有關方面需要彈性處理服務受助人的個案，讓受助人有時間建立自信和工作技能。不過，為了向服務受助人灌輸就業訓練計劃所提倡的紀律及工作習慣，審計署認為，社署有需要就服務受助人獲豁免出席計劃活動的個案，加強核實及跟進。

沒有正確地執行制裁

4.19 在服務受助人未經許可而缺席計劃活動的期間，社署會暫停向該人士 (如適用的話包括其家人) 發放綜援作為制裁，並藉此協助中途退出的參加者重新參與計劃的活動。此舉會使服務受助人獲發放的綜援金額減少。不過，審計署留意到，社署設定的綜援停發期 (制裁期) 並非全部正確。個案四是一個例子。

個案四

設定的制裁期不正確

1. C 君是失業的綜接受助人。二零一四年六月十三日，C 君缺席項目 B 的求職計劃面談。事件經過如下：

日期	事件
2014 年 6 月 18 日	非政府機構 B 通知社署 C 君沒有出席面談
2014 年 7 月 17 日	C 君前往社署討論她違規一事 (違規確認面談)
2014 年 7 月 31 日	C 君到非政府機構 B 出席面談，重新開始她的求職計劃 (重新符合規定檢討面談)

2. 根據社署的制裁規則，制裁期應包括：

- (a) **2014 年 6 月 27 日至 2014 年 7 月 16 日 (20 天)** 此段期間由社署獲通知缺席事件後第八個工作天開始，並於違規確認面談之前一天結束 (註 1)；及
- (b) **2014 年 7 月 17 日至 2014 年 7 月 30 日 (14 天)** 此段期間由違規確認面談當天開始，並於重新符合規定檢討面談之前一天結束 (註 2)。

但是，社署職員把制裁期設定為 14 天 (見第 2(b) 段)。

審計署的意見

3. 綜援只暫停發放 14 天，但根據社署制裁規則應暫停發放 34 天 (20 天 + 14 天)。社署付給 C 君的現金援助，與按照社署制裁規則計算的金額相比，多出 2,633 元。

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：服務受助人愈早出席討論個案，制裁期便愈短。

註 2：服務受助人愈早重新開始求職計劃，制裁期便愈短 (最少為 14 天)。

4.20 在審計署審查的90宗個案中，有40宗曾停發綜援。在這40宗個案中，有4宗(10%)所設定的制裁期是不正確的。審計署認為，社署有需要確保制裁措施按照社署的制裁規則正確地執行，以達到措施的既定目標。

審計署的建議

4.21 審計署**建議**社會福利署署長應：

- (a) 因應可能出現的作弊情況，採取措施，確保社署和非政府機構人員充分核實服務受助人不出席綜合計劃服務活動的理由(例如擔任臨時工作或患病)；
- (b) 確保制裁措施按照社署的制裁規則正確地執行，以達到措施的既定目標；及
- (c) 就審計署發現制裁期不正確的四宗個案，採取適當跟進行動，並確定是否還有同類個案。

政府的回應

4.22 社會福利署署長同意審計署的建議，並會採取相應的跟進行動。她表示：

- (a) 如對服務受助人為申請豁免出席服務計劃活動而提交的證明文件和資料有疑問，應適當地核實有關資料。在審批豁免方面，程序指引已清楚訂明必須適當地進行核實。社署會向非政府機構和社會保障辦事處發出文件及提供複修培訓，提醒他們妥善處理個案。此外，社署會在自力更生支援組進行下一次監察巡查時，增加豁免個案須核查的數目；及
- (b) 審計署發現制裁期不正確的四宗個案，全部已再次進行評估，並由有關的社會保障辦事處採取所需行動。社署會向社會保障辦事處發出文件並提供複修培訓，提醒他們正確地設定制裁期。

第 5 部分：監察和評估項目表現

5.1 本部分探討就綜合計劃各個項目提供就業援助服務的表現所進行的監察及評估，並集中審視以下範疇：

- (a) 項目的服務表現 (第 5.2 至 5.11 段)；及
- (b) 項目是否符合指引 (第 5.12 至 5.15 段)。

項目的服務表現

5.2 綜合計劃的合約已為四個服務類別逐一訂立服務表現規定。社署也為非政府機構提供程序指引，詳述綜合計劃各個項目的日常運作規定。非政府機構須提交每月及每季服務表現數據／報告 (例如課堂訓練時數、工作體驗節數，以及服務受助人覓得的工作數目)，以供社署評核。社署人員也會到各非政府機構進行監察巡查。

綜合計劃合約訂明的服務表現規定

5.3 非政府機構必須符合綜合計劃合約訂明的服務表現規定。表八列出了這些主要規定。

表八

綜合計劃合約訂明的
服務表現規定
(二零一三年一月至二零一五年三月)

服務類別	服務受助人	提供服務的 項目 (數目)	最低就業率 (註)	
			就業至少 1 個月	就業至少 3 個月
I	失業人士	41	20%	15%
II	失業人士	41	40%	30%
III	單親家長及 兒童照顧者	41	40%	30%
IV	失業青年	10	45%	35%

資料來源：社署的記錄

註：第 I 及 II 類服務的比率，指覓得全職有薪工作的服務受助人百分比。第 III 類服務的比率，指覓得有薪工作而每月工作不少於 32 小時的服務受助人百分比。第 IV 類服務的比率，指覓得全職有薪工作或重返主流教育的服務受助人百分比。

附註：雖然社署有持續統計服務受助人脫離綜援網的比率(即成功脫離綜援網的服務受助人的百分比)，但綜合計劃的合約並沒有就脫離綜援網比率訂明服務表現規定。社署表示，服務受助人能否脫離綜援網，視乎經濟及勞工市場情況等多項因素而定，這些因素都不是非政府機構所能控制的。

有需要改善服務表現資料的收集

5.4 社署規定，非政府機構須每季匯報參加其項目的服務受助人覓得的工作數目。社署會使用有關數據編製服務表現資料(就業率和脫離綜援網比率)，以監察和評估綜合計劃各項目的表現。審計署留意到以下可予改善之處：

- (a) **沒有收集第 II 類服務的數據** 第 II 類服務是為選定的失業人士提供的加強就業援助服務，旨在增強他們的受僱能力。綜合計劃合約訂明第 II 類服務受助人的最低就業率(見第 5.3 段)。不過，社署只收集整體失業人士(即第 I 類和第 II 類服務的所有受助人都包括在內)

覓得的工作數目的數據。社署規定非政府機構提交的數據，沒有單獨統計第 II 類服務的失業受助人數和覓得的工作數目；及

- (b) *沒有適當地計及來自舊計劃的服務受助人* 大約有 20 000 名綜接受助人原先參加自力更生支援計劃舊有的就業援助計劃，在二零一三年一月綜合計劃推出時，才轉為接受綜合計劃的就業援助（見第 2.19(b) 段）。不過，社署在編製綜合計劃的就業率和脫離綜援網比率資料時，並沒有適當地計及這些來自舊計劃的綜接受助人（註 14）。因此，該就業率和脫離綜援網比率未能提供充足依據以評估綜合計劃的項目表現。

審計署認為，社署有需要定期向非政府機構單獨收集第 II 類服務的數據，並編製涵蓋所有服務受助人的詳盡服務表現資料，以便有效地監察和評估綜合計劃的項目表現。

有些項目錄得的就業率及／或脫離綜援網比率偏低

5.5 基於上文第 5.4 段所述的限制，社署所編製的就業率和脫離綜援網比率未能完全反映綜合計劃之下個別項目的表現。然而，從這些比率，可以看到不同項目的相對表現。有關詳情載於表九及表十。

註 14：在社署編製的就業率／脫離綜援網比率資料，所有項目合計的服務受助人總數，並不包括這 20 000 名綜接受助人，但在計算有關比率時，卻把這 20 000 名綜接受助人中覓得工作／脫離綜援網的人包括在內。

表九

綜合計劃各項目的就業率
(二零一三年一月至二零一五年三月)

服務類別	服務受助人	提供服務的項目(數目)	項目數目					
			就業率(見表下的註及第 5.4 段)					
			<10%	10%至<15%	15%至<20%	20%至<30%	30%至<40%	40%或以上
I 及 II	失業人士	41	2	2	1	11	16	9
III	單親家長及兒童照顧者	41	—	1	3	10	7	20
IV	失業青年	10	—	—	—	—	1	9

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：有關比率涵蓋服務受助人受僱至少一個月的工作(見第 5.3 段表八的註)。

表十

綜合計劃各項目的脫離綜援網比率
(二零一三年一月至二零一五年三月)

服務類別	服務受助人	提供服務的項目(數目)	項目數目					
			脫離綜援網比率(見第 5.4 段)					
			0%至<1%	1%至<2%	2%至<4%	4%至<7%	7%至<10%	10%或以上
I 及 II	失業人士	41	3	9	12	4	3	10
III	單親家長及兒童照顧者	41	6	4	11	11	6	3
IV	失業青年	10	—	—	—	3	2	5

資料來源：審計署對社署記錄的分析

5.6 表九及表十顯示，部分項目的表現相對較差，當中有些項目更未能符合綜合計劃合約訂明的服務表現規定。審計署特別留意到以下情況：

- (a) **第 I 及 II 類服務** 就業率最差的四個項目所錄得的比率都低於 15%，而綜合計劃合約訂明的最低就業率為 20% (第 I 類服務)，受僱時間為至少一個月 (見第 5.3 段表八)；及
- (b) **第 III 類服務** 就業率最差的四個項目所錄得的比率都低於 20%，而綜合計劃合約訂明的最低就業率為 40%，受僱時間為至少一個月。該四個項目中，有三個也是上文 (a) 項提及的項目。

上文 (a) 及 (b) 項提及的項目，由五間不同的非政府機構營辦，服務受助人共 4 650 人。審計署留意到，縱使有些項目表現較差，所有 26 間非政府機構仍獲社署再度委託，在二零一五年三月原有綜合計劃合約屆滿後，繼續營辦其項目 24 個月。

5.7 社署在二零一五年九月回覆審計署的查詢時表示，選擇由非政府機構繼續營辦綜合計劃時，已考慮其過往的服務表現。審計署留意到，社署在監察項目表現方面已付出努力 (見第 4.10 及 5.2 段)，但認為社署須特別注意服務表現相對較差的項目 (特別是那些服務表現不符合綜合計劃合約規定的項目)，並查明表現欠佳的原因，採取適當措施以協助改善。社署日後委託非政府機構提供就業援助服務時，也須充分考慮其過往的服務表現。

監察巡查未能充分考慮風險

5.8 根據社署的指引，社署人員必須對 41 個項目進行監察巡查，每個項目巡查四次。在二零一三年一月至二零一五年三月期間，社署人員對所有 41 個項目都進行過監察巡查。有 21 個項目巡查了四次，但有 20 個項目只巡查了三次。

5.9 社署在二零一五年九月回覆審計署的查詢時表示，在二零一三年一月至二零一五年三月期間，進行監察巡查的所需人手為 203 個人工作月，但由於當時合約員工流失率高，可動用的人手只有 173 個人工作月。在人手短缺達 15% 的情況下，社署採用以風險為本的方式進行監察巡查，減少對表現良好的非政府機構的巡查次數。審計署留意到，在第 5.6 段所提及的五個項目中，有兩個項目接受巡查不足四次。審計署認為，社署應加強風險為本的監察巡查。對表

監察和評估項目表現

現相對較差的項目，應增加監察巡查的次數，以及時協助有關非政府機構改善服務表現。

審計署的建議

5.10 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 定期向非政府機構單獨收集第 II 類服務的服務表現數據，並編製涵蓋所有服務受助人的詳盡服務表現資料，以便有效地監察和評估綜合計劃的項目表現；
- (b) 在監察和評估個別項目的服務表現時，特別留意表現相對較差的項目，查明表現欠佳的原因，並採取適當措施以協助改善；
- (c) 日後委託非政府機構提供就業援助服務時，充分考慮其過往的服務表現；及
- (d) 加強風險為本的監察巡查，多巡查服務表現相對較差的項目。

政府的回應

5.11 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 由二零一五年四月開始，社署定期向非政府機構單獨收集第 II 類服務的數據，並編製詳盡服務表現資料，從而監察和評估延續了的綜合計劃的項目表現；及
- (b) 對於服務表現相對較差的非政府機構營辦者，社署會繼續密切監察有關情況，並採取適當措施改善其服務表現。社署日後委託非政府機構提供就業援助服務時，也會充分考慮其過往的服務表現。

項目是否符合指引

不符合社署程序指引

5.12 審計署審查項目 A 至 C 的檔案和記錄，發現有不符合社署程序指引的情況。審查結果撮載於表十一。

表十一

審計署發現的不符合社署程序指引情況
(項目 A 至 C)

社署規定		個案 數目	違規事項
錄取社署轉介的服務受助人			
1.	非政府機構應在轉介日起 3 個工作天內初次接觸目標受助人。	14	初次接觸的時間延誤 1 至 12 個工作天不等。
2.	非政府機構應在轉介日起 15 個工作天內與目標受助人面談。	3	面談的時間延誤 1 至 3 個工作天不等。
提供第 I、II 及 III 類服務			
3.	服務受助人須在求職記錄內記下求職的進度，讓非政府機構的個案工作者檢查。	1 10 21	沒有妥善記錄或檢查求職的進度，包括下列個案： (a) 求職記錄沒有交予個案工作者； (b) 求職記錄沒有顯示重要的資料，例如公司名稱或僱主電話號碼； 或 (c) 個案工作者沒有把曾核實求職記錄一事記錄下來。

表十一 (續)

社署規定		個案數目	違規事項
<i>提供第 II 類服務</i>			
4.	服務受助人每星期須參與最少 2 節工作體驗 (每節 3.5 小時)。	8	服務受助人並非每個星期都參與最少 2 節工作體驗。
5.	服務受助人須完成最少一期的工作體驗 (共 48 節, 每節 3.5 小時)。	9	服務受助人沒有完成最少一期的工作體驗。

資料來源：審計署對個案的研究

5.13 綜合計劃協助服務受助人尋找工作，自力更生，如社署程序指引不獲遵守，可能會削弱計劃的成效。審計署認為，社署應該經常提醒非政府機構遵守該署程序指引，也應規定社署人員到非政府機構進行監察巡查時，多進行抽樣檢查，如發現違規情況，便應採取適當的跟進行動。

審計署的建議

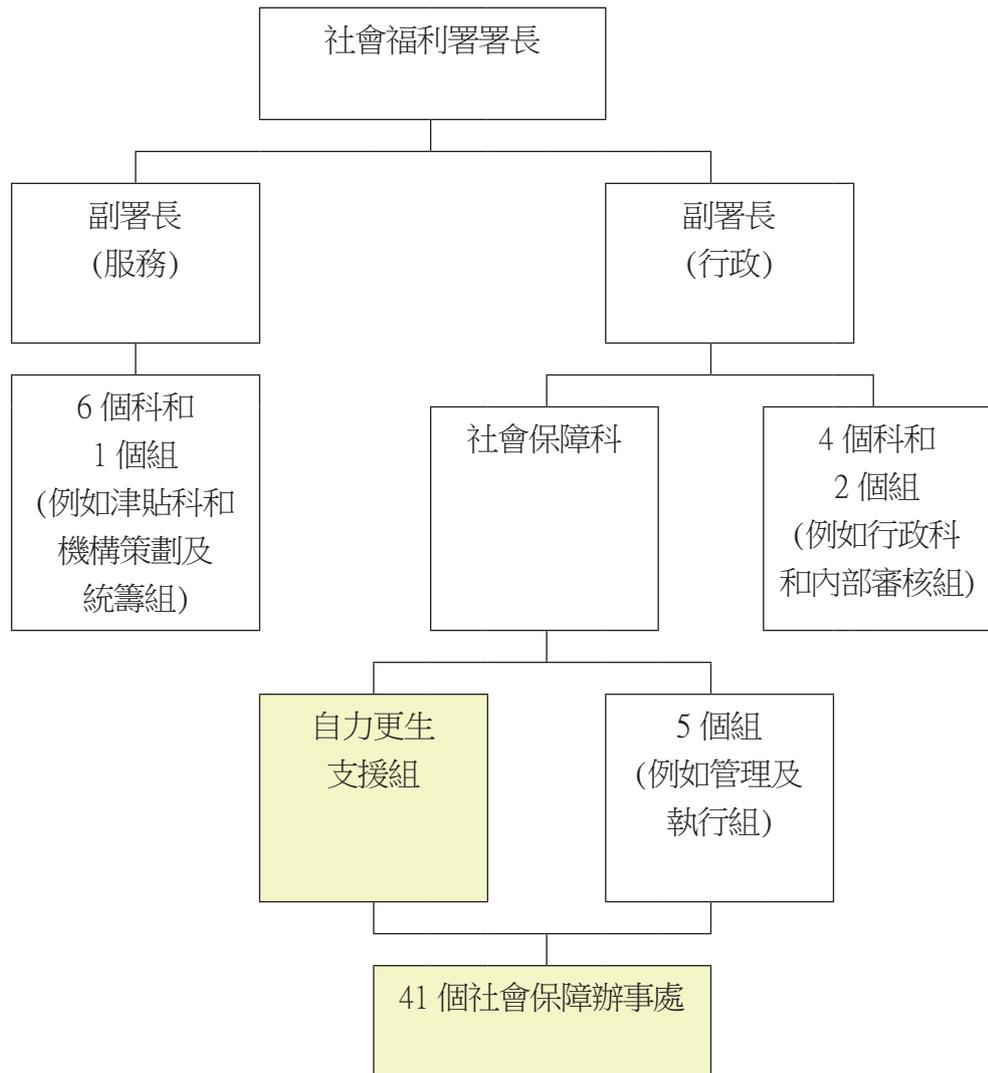
5.14 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 經常提醒非政府機構遵守社署程序指引；及
- (b) 規定社署人員到非政府機構進行監察巡查時，多加抽樣檢查社署程序指引的遵辦情況，如發現違規，便採取適當的跟進行動。

政府的回應

5.15 社會福利署署長同意審計署的建議。

社會福利署
架構圖 (摘要)
(二零一五年六月三十日)



資料來源：社署的記錄