

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援受助人尋找工作，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)，為適合受僱的綜援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援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 名綜援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)。

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援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,發現有不符合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。