

扶貧委員會 天水圍區訪的跟進

目的

本文件旨在跟進委員會成員在三月七日到天水圍的區訪，並特別指出該社區所面對的主要挑戰及將採取的策略。

背景

2. 扶貧委員會在二零零五年二月十八日舉行首次會議。各成員通過採納以地區為本的方向，研究及體察不同社區貧困人士的需要。委員會的成員首先在三月七日到訪天水圍，與香港基督教女青年會天水圍綜合社會服務處所舉辦的“深入就業援助計劃”的參加者及一些來自低收入家庭的人士會面。成員亦與區內代表(包括區議員、分區委員會成員、社區團體代表、社會工作者及元朗區學校的校長)交換意見，討論當地居民的特殊需要及面對的挑戰。

主要挑戰

3. 文件第 8/2005 號簡介天水圍的社區概況、該區居民所獲得與紓緩貧困有關的服務，以及該社區所面對的一些挑戰。基於天水圍社區特點有關的數字，以及扶貧委員會成員在三月七日與當地人士進行的討論，可反映出以下三項區內的主要關注事項 -

失業問題 - 元朗區的失業率和就業不足率¹較全港的相應數字為高；該區低技能／低學歷的失業綜接受助人數目亦較高。此外，由於可能需要照顧子女，天水圍的女性參與勞動市場的人口亦遠較本港其他地區為少。

天水圍是一個住宅區，商業活動和就業機會有限。天水圍大部分就業人士都需要前往天水圍以外地區工作，其

¹ 現時尚未有限於天水圍的失業率和就業不足率的數字。

中很多從事工資較低的藍領或體力勞動工作。來往天水圍與市區間相對高昂的交通費減少他們的可動用收入，亦可能減低了居民尋找/繼續工作的意欲。

出現跨代貧窮的機會—天水圍的人口遠較其他新市鎮及全港的人口年輕。在該區的人口中，有 38%未滿 24 歲(15 歲以下者佔 23%，15 至 24 歲者則佔 15%)，當中許多年青人都來自條件較差的家庭(家庭成員為低收入/領取綜緩人士、單親人士、內地新來港定居人士等)。天水圍區領取綜緩的人士亦相對較為年輕，當中未滿 10 歲及 10 至 19 歲者分別佔 36.6%和 29%。

缺乏原動力—區內介乎 15 至 19 歲的待業待學(即既沒有工作又沒有上學)青少年的比率較高²。這些「雙待青年」很容易失却原動力及變得成難以受聘。當局必須特別注意協助激勵高危組別人士就業/接受培訓，使他們最終能夠自力更生。

地區協調

4. 儘管現時已有政策處理扶貧委員會所認定的大部分問題，但由於政府是因應當其時香港的整體需要而制訂有關政策，故某些社區的問題可能須予以特別研究和處理，才能獲得解決。在制訂措施解決這些問題時，應以改善措施的成效和持續性，以及避免對整體政策/措施的連帶影響為大前提。為此，以地區為本的扶貧工作宜以減省繁文縟節為方針，着重跨部門合作和協調，並且建立可持續社區網絡和社會資本。

5. 為回應扶貧委員會的政策措施，元朗區成立了一個扶貧工作小組(簡稱“工作小組”)，負責統籌區內各政府部門的扶貧工作。該工作小組由元朗民政事務專員擔任主席，成員包括區內各有關政府部門的代表，以及扶貧委員會成員梁志祥先生(同時為元朗區議會副主席)。

² 二零零三年元朗區 15 至 19 歲的待業或待學青少年的比率為 13.2%，而全港的數字則為 9.2%。

地區層面的策略

6. 工作小組已在三月七日扶貧委員會成員到訪天水圍之前及之後召開了兩次會議。經考慮天水圍的社區特點及當地人士的提議後，工作小組初步訂出以下的主要方向，以應付天水圍所面對的各項重大挑戰。

策略 1：促進就業

工作小組認為，助人就業是最具持續性的扶貧方法。這對天水圍的情況而言尤其重要，因為該區的人口年輕，相對有較多人屬於工作年齡。各項扶貧措施都應以促進就業為宗旨，協助領取社會福利的人士投身工作，擺脫福利援助。工作小組認為，為促進就業而在區內推行的措施可歸納為以下四個目標：

目標 1：加強提供與就業相關的資料和服務

先要知悉就業機會的存在才可好好把握。因此，工作小組擬綜合整理就業援助／機會方面的現有資料，並加強發放。

主要工作：

- 在二零零五年四月八日及二十二日分別在元朗及天水圍區舉辦招聘會。
- 出版並廣泛派發小冊子／資料單張，介紹勞工處提供的就業服務和計劃，以及社署和非政府機構所資助／提供的就業援助計劃。
- 在天水圍舉辦跨部門（元朗民政事務處、社署及勞工處）展覽和活動，以宣傳及派發與就業相關的資料／小冊子，並即場提供就業服務。
- 在天瑞社區中心增設勞工處的空缺搜尋終端機（是天水圍區內第三台同類終端機），方便天水圍區的居民搜尋最新的職位空缺資料。

目標 2：提升技能及知識

以下主要工作的目標是提升天水圍區居民(特別是失業人士)的技能及知識，以增加他們的受聘能力。

主要工作：

- 聯絡有關機構(例如職業訓練局和僱員再培訓局)，為天水圍區的居民開辦職業培訓課程。有關課程應盡量在水圍及附近地方舉辦，以方便失業人士參加。
- 舉辦短期職業預備課程或研討會，令失業人士具備所需的軟技術(例如人際及面試技巧)，幫助他們尋找工作。

目標 3：刺激本區的就業機會

以下主要工作的目標是善用元朗的天然及傳統文化資源，以促進旅遊業及本土經濟。

主要工作：

- 旅遊事務署會聯同元朗區議會和元朗民政事務處推廣訂於二零零六年年初開幕的天水圍濕地公園。濕地公園的啓用，可望推動該區的旅遊業及創造就業機會。
- 元朗區議會和元朗民政事務處會與商業機構例如九鐵及其他可能的機構，探討如何促進元朗區的旅遊業。

目標 4：協助單親人士投身工作

以下主要工作的目標是讓單親人士更易獲得幼兒服務，使他們能夠“抽身”投入就業行列。

主要工作：

- 提供幼兒服務設施和相關的經濟援助，以紓緩父母照顧幼兒的負擔。社署會繼續考慮地區的特殊需要，例如定期檢討課餘託管計劃、減免費用名額的需求和使用率，確保把未用的名額轉撥予天水圍等需求較大的地區。

- 印製有關天水圍區幼兒服務和課餘託管計劃的資料單張，讓更多有需要的人士認識及取得該等服務。
- 鼓勵非政府機構組織互助支援小組，為在職父母提供他們能負擔的“鄰舍幼兒服務”。

策略 2：減低出現跨代貧窮的機會

為我們的下一代提供適當的教育及發展機會，使他們能面對在學業和就業方面的挑戰。

目標 1：在提供衛生、教育及社會服務方面作出更適當協調，讓有需要的家庭獲得適當的服務（0 至 5 歲兒童）

主要工作：

- 促使在二零零五至零六年度於天水圍區試行的兒童先導計劃順利推行。

目標 2：為兒童提供校內或校外的發展機會（6 至 15 歲兒童）

主要工作：

- 促使校本課後學習及支援計劃順利推行。該計劃以來自弱勢社群家庭（包括天水圍區的家庭）的學生為對象，並將於二零零五年夏季推行。
- 使學童能在課餘時間使用電腦設施。教統局為學校提供了援助，使它們能延長開放電腦室及設施的時間。
- 為了沒有能力在家添置電腦的學生，當局在社區及青年中心加設電腦，方便學生溫習。此外，優質教育基金亦已於 2001 年撥款，使中學能購買手提電腦，供學生借用。
- 鼓勵天水圍區的青少年服務單位舉辦更多專為待業待學青少年而設的個人才能發展計劃。

目標 3：提供培訓及紓緩青少年失業情況

主要工作：

- 為青少年提供培訓機會(例如職業訓練局已針對元朗及天水圍區的待業待學青少年推出“見聞樂學”計劃),並考慮為這些地區提供進一步培訓機會。當局亦已籲請非政府機構物色一些有用的培訓或就業計劃,並考慮從青少年持續發展及培育基金中撥款資助該等計劃。

目標 4：加強家長教育／輔導／培訓

主要工作：

- 繼續協助成立元朗區家長教師會聯會。
- 繼續協調教統局、社署、非政府機構及學校的家長教育工作。
- 繼續推行切合綜援單親家庭需要的綜合家庭服務計劃,並為這些家庭提供多元化活動及服務,包括家長教育等。
- 在未來兩學年與非政府機構合作,籌辦電腦回收計劃,並為家長提供技術培訓和支援,從而幫助有需要學生使用科技設施和資源。
- 協助健全的綜援受助人參加深入就業援助計劃及社區工作計劃,藉以提升他們的受聘能力。

策略 3：鼓勵積極進取、自力更生

為改善貧困人士生活及就業機會,我們需要激勵他們積極進取,投身工作,並且樂意接受社會各界的援助。我們有必要鼓勵貧困人士投入社會、訂下個人目標及提升自我效能。

目標 1：向區內人士宣傳關懷互愛及自力更生的信息

以下主要工作的目標是藉着元朗民政事務處的社區網絡以及

與元朗區議會的緊密工作關係，在天水圍宣傳關懷互愛及自力更生的信息。

主要工作：

- 舉辦大型宣傳活動／展覽，向天水圍區的居民傳達關懷互愛及自力更生的信息，並提供有關社會資源及區內服務的資訊。

目標 2：協助貧困人士提升自我效能

以下主要工作的目標是讓貧困人士透過參與社區活動，增強自尊及提升自我效能。

主要工作：

- 向條件較差的家庭招募義工參與社區活動及元朗區議會所舉辦的活動，協助他們增強自尊及建立積極的人生觀。
- 鼓勵商界人士加強支持，擔任導師並樹立鼓勵青少年學習和上進的良好榜樣。
- 鼓勵非政府機構申請社區投資共享基金，為貧困人士（特別是來自清貧家庭的青少年）舉辦有關計劃，讓他們透過自我實踐的經驗，提升自我效能和懂得善用時間。

7. 工作小組會定期舉行會議，跟進推行有關工作的進度及檢討區內的特殊需要。工作小組並會與區議會及其他區內的公司／機構合作以鼓勵地區層面的社區參與，並且回應區內的需要。

天水圍區訪所涉及的全港性政策問題

8. 在天水圍區訪時，地區人士提出了兩項事宜，牽涉到全港性的政策，可能需要扶貧委員會作進一步考慮 -

- (a) 如何協助失業人士創業；就此而言，地區人士提出了是否需要及應否檢討關乎成立合作社的法例（有關詳情請參閱 *附件 A*）；

- (b) 如何解決在天水圍以外地區工作的低收入人士的交
通費問題（有關詳情請參閱**附件 B**）。

我們會就以上兩份文件作出跟進和修訂，並會視乎其他區訪的
觀察所得，按情況及在有需要時就其他事宜擬備文件。

以地區為本的扶貧方向

9. 我們認為是次到訪天水圍的經驗十分有意義，有助我們
考慮如何在紓緩貧困工作上落實以地區為本的方向 -

- (a) 以地區為本的方向令我們能具體、全面地認識不同社
區的獨特／特殊需要以及所面對的重大挑戰；
- (b) 與認識地區事務的人士一同討論，是確定該區扶貧工
作優次的最佳方法；以及
- (c) 以地區為本的方向亦有助我們制訂特定措施以解決
所認定的問題，而不致無意中扭曲經濟狀況或連帶影
響其他地區／政策。

10. 現建議委員會應進行更多區訪，以加深認識不同地
區的貧困情況及如何落實以地區為本的扶貧工作。除此以外，
委員會亦能透過這類區訪了解地區的協調模式，以及地區與扶
貧委員會及有關決策局之間可如何落實協調等事宜。就日後到
訪哪些地區作區訪，我們參照中央政策組現時就區議會分區所
制訂的多重匱乏指數(Multiple Deprivation Index)。多重匱乏
指數是以收入、就業、醫療、教育和技能與培訓，以及房屋這
五個範疇作為指標。初步結果顯示，元朗、深水埗及觀塘是三
個需要優先關注的地區。待徵詢成員的意見後，我們計劃在今
年四／五月初到訪其餘兩個地區。委員會秘書處亦會安排到其
他地區（暫定為葵青、黃大仙、北區及離島，但須與有關地區
商討後才作實）進行實況考察，並歡迎有興趣的成員參加。委
員會秘書處會就區訪活動及參考落實以地區為本的扶貧工作
的經驗，擬備報告，提交扶貧委員會會議討論。

徵詢意見

11. 請各成員 -

- (a) 閱悉在三月七日到訪天水圍所觀察得到的要點(見第 3 段)；
- (b) 考慮所建議採取以地區為本的方向的基本原則(見第 4 段)；
- (c) 閱悉元朗區扶貧工作小組的工作(見第 6 及 7 段)，並提供意見，讓工作小組在獲得更多資料的情況下，充分考慮有關事項。關於這點，委員會秘書處會把成員的意見轉達工作小組；
- (d) 考慮涉及全港性政策事宜，包括成立合作社及交通費問題(見第 8 段、附件 A 及 B)；以及
- (e) 考慮委員會在到訪深水埗及觀塘的建議，以及委員會秘書處五、六月進行的其他實況考察，落實在紓緩貧困工作上採取以地區為本的方向(見第 9 至 10 段)。

委員會秘書處
二零零五年四月

合作社

背景

合作社是一種商業模式，特點是以有限的資金匯集人力資源以營商。世界各地的合作社均根據全球公認的“合作社原則”營運，當中包括有“民主管理”和“資本的有限回報”等原則。

2. 在香港，合作社須按照《合作社條例》（香港法例第33章）向漁農自然護理署註冊。合作社所涉業務性質甚廣，包括漁業和農業，建造公務員房屋、售賣消費品或經營食堂等。法例規定所有合作社都必須起碼有十名社員和須把所得的25%純利再投資在合作社，以作進一步的發展。

最近提出的關注事項

3. 最近，屬社會企業性質的合作社（如售賣小食和提供家居清潔服務）有所增加。有社會人士認為這類合作社可為社員提供就業機會，因此是扶助失業人士的一個可行方法。為此，有人建議政府檢討有關法例，藉以協助這類有需要人士成立合作社。

4. 我們現正了解這些人士所關注的具體事項。至目前為止，我們所知的關注事項／要求主要涉及下列範疇：

(a) 業務的可行性

合作社與其他模式的商業機構一樣，均需面對競爭和承擔業務風險。

(b) 缺乏資金和專業知識

一些有意成立合作社的人士表示未必有足夠的資金或專業知識／經驗（例如會計或財務管理）創業。

(c) 履行一般商業責任所涉的現金支出

視合作社為福利措施的人士，曾要求當局可否豁免合作社的一般法定商業責任，例如商業登記、利得稅、強積金供款和僱員保險等方面的責任，以減低合作社的現金支出。

(d) 法例要求

鑑於經營合作社所得的利潤普遍較少，有人要求放寬合作社至少須有十名社員的法定要求，以增加每位社員可分得的利潤；以及放寬將純利的 25%再投資在合作社的要求，藉以增加可供各社員分攤的利潤總額。

(e) 更多鼓勵成立合作社的措施

有人提出合作社社員可免受綜合社會保障援助計劃下的自力更生措施（包括受助人必須尋找工作、參加訓練課程和服務社區等）的限制，並要求當局加強對合作社的直接援助，例如提供租金津貼等。

目前情況和未來路向

5. 衛生福利及食物局局長將會探訪一些合作社，以了解有關的具體關注事項，從而研究回應這些關注事項的最佳方法。

6. 在現階段，我們未能確定修訂《合作社條例》是否是協助失業人士的最佳做法。此外，向合作社提供任何特殊待遇，可能會對香港其他的一般商業機構構成在競爭方面等的連帶影響。在研究任何改動的建議時，我們也須考慮會否偏離既定的國際合作社原則、對其他性質的合作社的運作有何影響，以及這些羣體可採用的其他註冊模式（如合夥形式）。我們同時亦須考慮政府和其他團體所提供的現有援助是否足夠¹。

衛生福利及食物局
二零零五年三月

¹ 例如，漁農自然護理署作為合作社的註冊機構，會向各類合作社提供適當的援助，以協助他們遵循《合作社條例》的要求。此外，香港女工商及專業人員聯會最近推出一項計劃，為欲成立合作社的人士提供最多五萬元的貸款，並提供如會計、市場分析和業務策劃等方面的充能支援。

交通費

(A) 居於偏遠地區而前往市區／遠處工作的低收入人士

對居於偏遠地區而前往市區工作的低收入人士來說，由於交通費可能佔其收入很大比例，故民間一直都要求給予他們交通費優惠。令人關注的是，如果交通費高昂的問題未獲解決，可間接及在無意間減低這些人士的工作意欲，令他們轉而領取福利。此外，有意見認為在扣除交通費後所剩的可動用收入淨額甚少，亦損害為這類家庭的下一代提供平等機會的原則。為扶助這類人士而提出的建議包括：

- (a) 以現金或優待券形式推行與教育統籌局學生車船津貼計劃¹相若的交通資助計劃；或
- (b) 公開給予從某些偏遠地區前往市區的「定時定線」乘客優惠。

2. 教育統籌局的現行學生車船津貼計劃，所依據的政策是確保學生不會因經濟困難而失去接受教育的機會。在二零零三至零四年度，因該項計劃而受惠的學生超過 24 萬人，而每年經常開支約為 3.8 億元。在推出任何相若的交通資助計劃時，我們需要顧及政策、財政及行政的影響。可能產生的影響包括：

- (a) 政策影響：相關問題包括：鑑於居於較偏遠地區對生活其他方面亦有影響，為何只考慮交通費的資助？資助是否有時限？應如何發放資助及相關的經濟／公共政策影響為何？如何限定“偏遠地區”及是否公平的相關事宜？相對其他介入的措施，例如資助穿梭巴士路線或直接的薪金資助，計劃有何可取之處？如何避免現時正接受其他援助人士獲得雙重援助？

¹ 學生車船津貼計劃是一項需要進行入息審查的計劃，對象為接受小學及以上教育且尚未完成學士學位課程的有需要學生（非綜援受助人），他們的居住地點與學校距離須超逾十分鐘步行時間及乘搭公共交通工具上學。視乎家庭經濟狀況而定，符合資格的學生可獲得在學期間往返居所和學校全額或半額的車船津貼。

- (b) 財政影響：鑑於工作人口的數目、所涉及的交通費及行政費用，經常開支的數額預期會大大增加；
- (c) 行政影響：管理為“居於偏遠地區”而“前往市區／遠處工作”的“低收入人士”而設的資助計劃，相信會涉及設立有關入息審查及確定對象的新機制，計劃可能易被濫用。此外，為免計劃可能被濫用而採取保障措施，都會產生額外的行政影響。

3. 上文第 1(b)段所述的建議，會消除第 2(c)段所述的行政影響。不過，政策及財政影響則維持不變。在沒有清晰對象的情況下，服務可能會惠及低收入人士以外的人。第 1(b)段的建議亦會涉及其他執行上的問題：例如如何界定那條路線應獲得「定時定線」的優惠？如何能分辨有資格獲得有關優惠的人士及防止其他乘客濫用？公共交通營辦商是否願意負擔有關優惠的財政支出，或政府需要就有關支出對公共交通營辦商進行補貼？

(B) 人數較少／容易識別的對象組別

4. 有建議提出不應為居於偏遠地區而前往市區／遠處工作的所有低收入人士提供優惠，改為推行以容易識別而人數較少的一類人士為對象的優惠計劃，特別是為了鼓勵這些人士工作（而擺脫福利）。

5. 有建議提出，為達到這個目的，九巴本地家務助理優惠計劃的模式，可作為委員會參考的先例之一。該優惠計劃由九巴與僱員再培訓局，由二零零二年十一月一日至二零零三年十月三十一日推行。根據本地家務助理優惠計劃，符合資格的本地家務助理在乘搭逾 300 條九巴路線，包括九巴單獨經營的過海路線時，享有半價車資優惠。應注意的是，車資優惠是協助調整本地家務助理市場的供應與較富裕地區的需求方面的差異，而非純粹資助低收入人士。

6. 另一項已提出的建議是，為深入就業援助計劃的健全受助人提供交通費資助，以期協助他們找尋工作。不過，應注意的是，有需要的準綜接受助人／綜接受助人現時可獲提供即時及直接的臨時經濟援助，以克服臨時的經濟困難。受助人在參加深入就業援助計劃期間，可利用臨時經濟援助去應付參加工作面試／上班的交通費及購買制服等開支，最高款額為1,000元。在評估綜援金額時，臨時經濟援助會完全獲豁免計算在內。

7. 此外，綜援計劃設有“豁免計算入息”的措施，以鼓勵綜接受助人找尋工作和維持就業。在該計劃下，受助人擔任新工作所賺取的首月入息會完全獲豁免計算，而下一個月的入息可部分獲豁免計算(每月最多為2,500元)，以鼓勵受助人繼續工作。受助人可隨意使用豁免計算的入息作為綜援的輔助，以應付包括交通費的各項開支。有關“豁免計算入息”的安排的檢討會在本年底前完成。

8. 由於公眾關注到對弱勢社群和有需要人士的援助，扶貧委員會或會考慮，為一些容易識別的組別提供援助的適切性和影響，例如展翅計劃及青見計劃中居於較偏遠地區而根據該兩項計劃被非政府機構評定為有需要的參加者（例如協助他們參加工作面試）。

9. 不過，在給予低收入人士和弱勢青少年特別優惠以鼓勵他們工作時，我們亦須考慮平衡其他組別(例如殘疾人士)在交通費資助方面的需要。我們亦需要考慮優惠的成本應該由公共交通營辦商負擔或由政府支付，及如何物色適當的機構/非政府團體來管理及執行這些優惠計劃。

(C) 籲請公共交通營辦商考慮給予特別優惠

10. 為了符合自由企業的精神，個別公共交通營辦商能否減低車費或給予優惠，將屬於這些機構的商業決定。政府會繼續鼓勵公共交通營辦商考慮降低其車費或推行更多優惠計劃。

11. 政府一直鼓勵公共交通營辦商按照各別的經營狀況和社會需要，減低車費或推出優惠計劃。大多數公共交通營辦商都給予 12 歲以下的小童及 65 歲或以上的長者長期車費優惠。此外，自二零零二年七月以來，公共交通營辦商合共推出逾 80 項車費優惠計劃，包括巴士／鐵路轉乘計劃及巴士或鐵路票價優惠。元朗／天水圍的居民可因其中約 20 項計劃而受惠。

12. 優惠計劃有助減低公眾的交通費。舉例說，二零零三年十月，四家專利巴士公司就車費為 15 元及以上的所有路線(旅遊路線及機場“A”線巴士除外)提供 10%車費折扣。這項計劃令長途線的乘客(包括天水圍的居民)得益最大，因為這些居民的交通費通常佔其家庭開支較大的比例。另一個例子是，在輕鐵的額外優惠計劃下，成人在六天內乘搭輕鐵的車費每滿 30 元，就可享有 3.2 元的車費折扣。

13. 由於公眾關注到對弱勢社群和有需要人士提供援助，扶貧委員會可考慮如何進一步籲請公共交通營辦商給予(上文(B)項所述的)某些易於識別的組別特別優惠。委員會成員需備悉公共交通營辦商就提出新的優惠或延續現時優惠的態度非常保守。它們的主要關注是引入優惠將令行內的競爭加劇，加上乘客量增長放緩，燃油費用急升及員工的加薪壓力，令它們的營運環境變得困難。

委員會秘書處
(資料由各有關決策局提供)
二零零五年四月