

扶贫委员会 天水围区访的跟进

目的

本文件旨在跟进委员会成员在三月七日到天水围的区访，并特别指出该社区所面对的主要挑战及将采取的策略。

背景

2. 扶贫委员会在二零零五年二月十八日举行首次会议。各成员通过采纳以地区为本的方向，研究及体察不同社区贫困人士的需要。委员会的成员首先在三月七日到访天水围，与香港基督教女青年会天水围综合服务处所举办的“深入就业援助计划”的参加者及一些来自低收入家庭的人士会面。成员亦与区内代表(包括区议员、分区委员会成员、社区团体代表、社会工作者及元朗区学校的校长)交换意见，讨论当地居民的特殊需要及面对的挑战。

主要挑战

3. 文件第 8/2005 号简介天水围的社区概况、该区居民所获得与纾缓贫困有关的服务，以及该社区所面对的一些挑战。基于天水围社区特点有关的数字，以及扶贫委员会成员在三月七日与当地人士进行的讨论，可反映出以下三项区内的主要关注事项 -

失业问题 - 元朗区的失业率和就业不足率¹较全港的相应数字为高；该区低技能 / 低学历的失业综援受助人数量亦较高。此外，由于可能需要照顾子女，天水围的女性参与劳动市场的人口亦远较本港其它地区为少。

天水围是一个住宅区，商业活动和就业机会有限。天水围大部分就业人士都需要前往天水围以外地区工作，其

¹ 现时尚未有限于天水围的失业率和就业不足率的数字。

中很多从事工资较低的蓝领或体力劳动工作。来往天水围与市区间相对高昂的交通费减少他们的可动用收入，亦可能减低了居民寻找/继续工作的意欲。

出现跨代贫穷的机会—天水围的人口远较其它新市镇及全港的人口年轻。在该区的人口中，有 38% 未满 24 岁（15 岁以下者占 23%，15 至 24 岁者则占 15%），当中许多年青人都来自条件较差的家庭（家庭成员为低收入/领取综缓人士、单亲人士、内地新来港定居人士等）。天水围区领取综缓的人士亦相对较为年轻，当中未满 10 岁及 10 至 19 岁者分别占 36.6% 和 29%。

缺乏原动力—区内介乎 15 至 19 岁的待业待学（即既没有工作又没有上学）青少年的比率较高²。这些「双待青年」很容易失却原动力及变得成难以受聘。当局必须特别注意协助激励高危组别人士就业/接受培训，使他们最终能够自力更生。

地区协调

4. 尽管现时已有政策处理扶贫委员会所认定的大部分问题，但由于政府是因应当其时香港的整体需要而制订有关政策，故某些社区的问题可能须予以特别研究和处理，才能获得解决。在制订措施解决这些问题时，应以改善措施的成效和持续性，以及避免对整体政策/措施的连带影响为大前提。为此，以地区为本的扶贫工作宜以减省繁文缛节为方针，着重跨部门合作和协调，并且建立可持续社区网络和社会资本。

5. 为响应扶贫委员会的政策措施，元朗区成立了一个扶贫工作小组（简称“工作小组”），负责统筹区内各政府部门的扶贫工作。该工作小组由元朗民政事务专员担任主席，成员包括区内各有关政府部门的代表，以及扶贫委员会成员梁志祥先生（同时为元朗区议会副主席）。

² 二零零三年元朗区 15 至 19 岁的待业或待学青少年的比率为 13.2%，而全港的数字则为 9.2%。

地区层面的策略

6. 工作小组已在三月七日扶贫委员会成员到访天水围之前及之后召开了两次会议。经考虑天水围的社区特点及当地人士的提议后，工作小组初步订出以下的主要方向，以应付天水围所面对的各项重大挑战。

策略 1：促进就业

工作小组认为，助人就业是最具持续性的扶贫方法。这对天水围的情况而言尤其重要，因为该区的人口年轻，相对有较多人属于工作年龄。各项扶贫措施都应以促进就业为宗旨，协助领取社会福利的人士投身工作，摆脱福利援助。工作小组认为，为促进就业而在区内推行的措施可归纳为以下四个目标：

目标 1：加强提供与就业相关的资料和服务

先要知悉就业机会的存在才可好好把握。因此，工作小组拟综合整理就业援助 / 机会方面的现有资料，并加强发放。

主要工作：

- 在二零零五年四月八日及二十二日分别在元朗及天水围区举办招聘会。
- 出版并广泛派发小册子 / 资料单张，介绍劳工处提供的就业服务和计划，以及社署和非政府机构所资助 / 提供的就业援助计划。
- 在水围区举办跨部门（元朗民政事务处、社署及劳工处）展览和活动，以宣传及派发与就业相关的资料 / 小册子，并即场提供就业服务。
- 在天瑞社区中心增设劳工处的空缺搜寻终端机（是水围区内第三台同类终端机），方便天水围区的居民搜寻最新的职位空缺资料。

目标 2：提升技能及知识

以下主要工作的目标是提升天水围区居民(特别是失业人士)的技能及知识，以增加他们的受聘能力。

主要工作：

- 联络有关机构(例如职业训练局和雇员再培训局)，为天水围区的居民开办职业培训课程。有关课程应尽量在水围及附近地方举办，以方便失业人士参加。
- 举办短期职业预备课程或研讨会，令失业人士具备所需的软技术(例如人际及面试技巧)，帮助他们寻找工作。

目标 3：刺激本区的就业机会

以下主要工作的目标是善用元朗的天然及传统文化资源，以促进旅游业及本土经济。

主要工作：

- 旅游事务署会联同元朗区议会和元朗民政事务处推广订于二零零六年年初开幕的天水围湿地公园。湿地公园的启用，可望推动该区的旅游业及创造就业机会。
- 元朗区议会和元朗民政事务处会与商业机构例如九铁及其它可能的机构，探讨如何促进元朗区的旅游业。

目标 4：协助单亲人士投身工作

以下主要工作的目标是让单亲人士更易获得幼儿服务，使他们能够“抽身”投入就业行列。

主要工作：

- 提供幼儿服务设施和相关的经济援助，以纾缓父母照顾幼儿的负担。社署会继续考虑地区的特殊需要，例如定期检讨课余托管计划、减免费用名额的需求和使用率，确保把未用的名额转拨予天水围等需求较大的地区。

- 印制有关天水围区幼儿服务和课余托管计划的资料单张，让更多有需要的人士认识及取得该等服务。
- 鼓励非政府机构组织互助支持小组，为在职父母提供他们能负担的“邻舍幼儿服务”。

策略 2：减低出现跨代贫穷的机会

为我们的下一代提供适当的教育及发展机会，使他们能面对在学业和就业方面的挑战。

目标 1：在提供卫生、教育及社会服务方面作出更适当协调，让有需要的家庭获得适当的服务（0 至 5 岁儿童）

主要工作：

- 促使在二零零五至零六年度于天水围区试行的儿童先导计划顺利推行。

目标 2：为儿童提供校内或校外的发展机会（6 至 15 岁儿童）

主要工作：

- 促使校本课后学习及支持计划顺利推行。该计划以来自弱势社群家庭（包括天水围区的家庭）的学生为对象，并将于二零零五年夏季推行。
- 使学童能在课余时间使用计算机设施。教统局为学校提供了援助，使它们能延长开放计算机室及设施的时间。
- 为了没有能力在家添置计算机的学生，当局在社区及青年中心加设计算机，方便学生温习。此外，优质教育基金亦已于 2001 年拨款，使中学能购买手提电脑，供学生借用。
- 鼓励天水围区的青少年服务单位举办更多专为待业待学青少年而设的个人才能发展计划。

目标 3: 提供培训及纾缓青少年失业情况

主要工作:

- 为青少年提供培训机会(例如职业训练局已针对元朗及天水围区的待业待学青少年推出“见闻乐学”计划),并考虑为这些地区提供进一步培训机会。当局亦已吁请非政府机构物色一些有用的培训或就业计划,并考虑从青少年持续发展及培育基金中拨款资助该等计划。

目标 4: 加强家长教育 / 辅导 / 培训

主要工作:

- 继续协助成立元朗区家长教师会联会。
- 继续协调教统局、社署、非政府机构及学校的家长教育工作。
- 继续推行切合综援单亲家庭需要的综合家庭服务计划,并为这些家庭提供多元化活动及服务,包括家长教育等。
- 在未来两学年与非政府机构合作,筹办计算机回收计划,并为家长提供技术培训和支援,从而帮助有需要学生使用科技设施和资源。
- 协助健全的综援受助人参加深入就业援助计划及社区工作计划,藉以提升他们的受聘能力。

策略 3: 鼓励积极进取、自力更生

为改善贫困人士生活及就业机会,我们需要激励他们积极进取,投身工作,并且乐意接受社会各界的援助。我们有必要鼓励贫困人士投入社会、订下个人目标及提升自我效能。

目标 1: 向区内人士宣传关怀互爱及自力更生的信息

以下主要工作的目标是藉着元朗民政事务处的社区网络以及

与元朗区议会的紧密工作关系，在天水围宣传关怀互爱及自力更生的信息。

主要工作：

- 举办大型宣传活动 / 展览，向天水围区的居民传达关怀互爱及自力更生的信息，并提供有关社会资源及区内服务的信息。

目标 2：协助贫困人士提升自我效能

以下主要工作的目标是让贫困人士透过参与社区活动，增强自尊及提升自我效能。

主要工作：

- 向条件较差的家庭招募义工参与社区活动及元朗区议会所举办的活动，协助他们增强自尊及建立积极的人生观。
- 鼓励商界人士加强支持，担任导师并树立鼓励青少年学习和上进的良好榜样。
- 鼓励非政府机构申请社区投资共享基金，为贫困人士（特别是来自清贫家庭的青少年）举办有关计划，让他们透过自我实践的经验，提升自我效能和懂得善用时间。

7. 工作小组会定期举行会议，跟进推行有关工作的进度及检讨区内的特殊需要。工作小组并会与区议会及其它区内的公司 / 机构合作以鼓励地区层面的社区参与，并且响应区内的需要。

天水围区访所涉及的全港性政策问题

8. 在天水围区访时，地区人士提出了两项事宜，牵涉到全港性的政策，可能需要扶贫委员会作进一步考虑 -

- (a) 如何协助失业人士创业；就此而言，地区人士提出了是否需要及应否检讨关乎成立合作社的法例（有关详情请参阅 *附件 A*）；

- (b) 如何解决在天水围以外地区工作的低收入人士的交通费问题（有关详情请参阅 *附件 B*）。

我们会就以上两份文件作出跟进和修订，并会视乎其它区访的观察所得，按情况及在有需要时就其它事宜拟备文件。

以地区为本的扶贫方向

9. 我们认为是次到访天水围的经验十分有意义，有助我们考虑如何在纾缓贫困工作上落实以地区为本的方向 -

- (a) 以地区为本的方向令我们能具体、全面地认识不同社区的独特 / 特殊需要以及所面对的重大挑战；
- (b) 与认识地区事务的人士一同讨论，是确定该区扶贫工作优次的最佳方法；以及
- (c) 以地区为本的方向亦有助我们制订特定措施以解决所认定的问题，而不致无意中扭曲经济状况或连带影响其它地区 / 政策。

10. 现建议委员会应进行更多区访，以加深认识不同地区的贫困情况及如何落实以地区为本的扶贫工作。除此以外，委员会亦能透过这类区访了解地区的协调模式，以及地区与扶贫委员会及有关决策局之间可如何落实协调等事宜。就日后到访哪些地区作区访，我们参照中央政策组现时就区议会分区所制订的多重匮乏指数 (Multiple Deprivation Index)。多重匮乏指数是以收入、就业、医疗、教育和技能与培训，以及房屋这五个范畴作为指针。初步结果显示，元朗、深水埗及观塘是三个需要优先关注的地区。待征询成员的意见后，我们计划在今年四 / 五月初到访其余两个地区。委员会秘书处亦会安排到其它地区（暂定为葵青、黄大仙、北区及离岛，但须与有关地区商讨后才作实）进行实况考察，并欢迎有兴趣的成员参加。委员会秘书处会就区访活动及参考落实以地区为本的扶贫工作的经验，拟备报告，提交扶贫委员会会议讨论。

征询意见

11. 请各成员 -

- (a) 阅悉在三月七日到访天水围所观察得到的要点(见第 3 段);
- (b) 考虑所建议采取以地区为本的方向的基本原则(见第 4 段);
- (c) 阅悉元朗区扶贫工作小组的工作(见第 6 及 7 段), 并提供意见, 让工作小组在获得更多资料的情况下, 充分考虑有关事项。关于这点, 委员会秘书处会把成员的意见转达工作小组;
- (d) 考虑涉及全港性政策事宜, 包括成立合作社及交通费问题(见第 8 段、附件 A 及 B); 以及
- (e) 考虑委员会在到访深水埗及观塘的建议, 以及委员会秘书处五、六月进行的其它实况考察, 落实在纾缓贫困工作上采取以地区为本的方向 (见第 9 至 10 段)。

委员会秘书处

二零零五年四月

合作社

背景

合作社是一种商业模式，特点是以有限的资金汇集人力资源以营商。世界各地的合作社均根据全球公认的“合作社原则”营运，当中包括有“民主管理”和“资本的有限回报”等原则。

2. 在香港，合作社须按照《合作社条例》（香港法例第 33 章）向渔农自然护理署注册。合作社所涉业务性质甚广，包括渔业和农业，建造公务员房屋、售卖消费品或经营食堂等。法例规定所有合作社都必须起码有十名社员和须把所得的 25% 纯利再投资在合作社，以作进一步的发展。

最近提出的关注事项

3. 最近，属社会企业性质的合作社（如售卖小食和提供家居清洁服务）有所增加。有社会人士认为这类合作社可为社员提供就业机会，因此是扶助失业人士的一个可行方法。为此，有人建议政府检讨有关法例，藉以协助这类有需要人士成立合作社。

4. 我们现正了解这些人士所关注的具体事项。至目前为止，我们所知的关注事项 / 要求主要涉及下列范畴：

(a) 业务的可行性

合作社与其它模式的商业机构一样，均需面对竞争和承担业务风险。

(b) 缺乏资金和专业知识

一些有意成立合作社的人士表示未必有足够的资金或专业知识 / 经验（例如会计或财务管理）创业。

(c) 履行一般商业责任所涉的现金支出

视合作社为福利措施的人士，曾要求当局可否豁免合作社的一般法定商业责任，例如商业登记、利得税、强积金供款和雇员保险等方面的责任，以减低合作社的现金支出。

(d) 法例要求

鉴于经营合作社所得的利润普遍较少，有人要求放宽合作社至少须有十名社员的法定要求，以增加每位社员可分得的利润；以及放宽将纯利的 25%再投资在合作社的要求，藉以增加可供各社员分摊的利润总额。

(e) 更多鼓励成立合作社的措施

有人提出合作社社员可免受综合社会保障援助计划下的自力更生措施（包括受助人必须寻找工作、参加训练课程和服务社区等）的限制，并要求当局加强对合作社的直接援助，例如提供租金津贴等。

目前情况和未来路向

5. 衛生福利及食物局局长将会探访一些合作社，以了解有关的具体关注事项，从而研究响应这些关注事项的最佳方法。

6. 在现阶段，我们未能确定修订《合作社条例》是否是协助失业人士的最佳做法。此外，向合作社提供任何特殊待遇，可能会对香港其它的一般商业机构构成在竞争方面等的连带影响。在研究任何改动的建议时，我们也须考虑是否会偏离既定的国际合作社原则、对其他性质的合作社的运作有何影响，以及这些群体可采用的其它注册模式（如合伙形式）。我们同时亦须考虑政府和其它团体所提供的现有援助是否足够¹。

衛生福利及食物局
二零零五年三月

¹ 例如，渔农自然护理署作为合作社的注册机构，会向各类合作社提供适当的援助，以协助他们遵循《合作社条例》的要求。此外，香港女工商及专业人员联合会最近推出一项计划，为欲成立合作社的人士提供最多五万元的贷款，并提供如会计、市场分析和业务策划等方面的充能支持。

交通费

(A) 居于偏远地区而前往市区 / 远处工作的低收入人士

对居于偏远地区而前往市区工作的低收入人士来说，由于交通费可能占其收入很大比例，故民间一直都要求给予他们交通费优惠。令人关注的是，如果交通费高昂的问题未获解决，可间接及在无意间减低这些人士的工作意欲，令他们转而领取福利。此外，有意见认为在扣除交通费后所剩的可动用收入净额甚少，亦损害为这类家庭的下一代提供平等机会的原则。为扶助这类人士而提出的建议包括：

- (a) 以现金或优待券形式推行与教育统筹局学生车船津贴计划¹相若的交通资助计划；或
- (b) 公开给予从某些偏远地区前往市区的「定时定线」乘客优惠。

2. 教育统筹局的现行学生车船津贴计划，所依据的政策是确保学生不会因经济困难而失去接受教育的机会。在二零零三至零四年度，因该项计划而受惠的学生超过 24 万人，而每年经常开支约为 3.8 亿元。在推出任何相若的交通资助计划时，我们需要顾及政策、财政及行政的影响。可能产生的影响包括：

- (a) 政策影响：相关问题包括：鉴于居于较偏远地区对生活其它方面亦有影响，为何只考虑交通费的资助？资助是否有时限？应如何发放资助及相关的经济 / 公共政策影响为何？如何限定“偏远地区”及是否公平的相关事宜？相对其他介入的措施，例如资助穿梭巴士路线或直接的薪金资助，计划有何可取之处？如何避免现时正接受其它援助人士获得双重援助？

¹ 学生车船津贴计划是一项需要进行入息审查的计划，对象为接受小学及以上教育且尚未完成学士学位课程的有需要学生(非综援助助人)，他们的居住地点与学校距离须超逾十分钟步行时间及乘搭公共交通工具上学。视乎家庭经济状况而定，符合资格的学生可获得在学期间往返居所和学校全额或半额的车船津贴。

- (b) 财政影响：鉴于工作人口的数目、所涉及的交通费及行政费用，经常开支的数额预期会大大增加；
- (c) 行政影响：管理为“居于偏远地区”而“前往市区 / 远处工作”的“低收入人士”而设的资助计划，相信会涉及设立有关入息审查及确定对象的新机制，计划可能易被滥用。此外，为免计划可能被滥用而采取保障措施，都会产生额外的行政影响。

3. 上文第 1(b)段所述的建议，会消除第 2(c)段所述的行政影响。不过，政策及财政影响则维持不变。在没有清晰对象的情况下，服务可能会惠及低收入人士以外的人。第 1(b)段的建议亦会涉及其它执行上的问题：例如如何界定那条路线应获得「定时定线」的优惠？如何能分辨有资格获得有关优惠的人士及防止其它乘客滥用？公共交通营办商是否愿意负担有关优惠的财政支出，或政府需要就有关支出对公共交通营办商进行补贴？

(B) 人数较少 / 容易识别的对象组别

4. 有建议提出不应为居于偏远地区而前往市区 / 远处工作的所有低收入人士提供优惠，改为推行以容易识别而人数较少的一类人士为对象的优惠计划，特别是为了鼓励这些人士工作(而摆脱福利)。

5. 有建议提出，为达到这个目的，九巴本地家务助理优惠计划的模式，可作为委员会参考的先例之一。该优惠计划由九巴与雇员再培训局，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。根据本地家务助理优惠计划，符合资格的本地家务助理在乘搭逾 300 条九巴路线，包括九巴单独经营的过海路线时，享有半价车资优惠。应注意的是，车资优惠是协助调整本地家务助理市场的供应与较富裕地区的需求方面的差异，而非纯粹资助低收入人士。

6. 另一项已提出的建议是，为深入就业援助计划的健全受助人提供交通费资助，以期协助他们找寻工作。不过，应注意的是，有需要的综援受助人 / 综援受助人现时可获提供实时及直接的临时经济援助，以克服临时的经济困难。受助人在参加深入就业援助计划期间，可利用临时经济援助去应付参加工作面试 / 上班的交通费及购买制服等开支，最高款额为 1,000 元。在评估综援金额时，临时经济援助会完全获豁免计算在内。

7. 此外，综援计划设有“豁免计算入息”的措施，以鼓励综援受助人找寻工作和维持就业。在该计划下，受助人担任新工作所赚取的首月入息会完全获豁免计算，而下一个月的入息可部分获豁免计算(每月最多为 2,500 元)，以鼓励受助人继续工作。受助人可随意使用豁免计算的入息作为综援的辅助，以应付包括交通费的各项开支。有关“豁免计算入息”的安排的检讨会在本年底前完成。

8. 由于公众关注到对弱势社群和有需要人士的援助，扶贫委员会或会考虑，为一些容易识别的组别提供援助的適切性和影响，例如展翅计划及青见计划中居于较偏远地区而根据该两项计划被非政府机构评定为有需要的参加者（例如协助他们参加工作面试）。

9. 不过，在给予低收入人士和弱势青少年特别优惠以鼓励他们工作时，我们亦须考虑平衡其它组别(例如残疾人士)在交通费资助方面的需要。我们亦需要考虑优惠的成本应该由公共交通营办商负担或由政府支付，及如何物色适当的机构/非政府团体来管理及执行这些优惠计划。

(C) 吁请公共交通营办商考虑给予特别优惠

10. 为了符合自由企业的精神，个别公共交通营办商能否减低车费或给予优惠，将属于这些机构的商业决定。政府会继续鼓励公共交通营办商考虑降低其车费或推行更多优惠计划。

11. 政府一直鼓励公共交通营办商按照各别的经营状况和社会需要，减低车费或推出优惠计划。大多数公共交通营办商都给予 12 岁以下的小童及 65 岁或以上的长者长期车费优惠。此外，自二零零二年七月以来，公共交通营办商合共推出逾 80 项车费优惠计划，包括巴士 / 铁路转乘计划及巴士或铁路票价优惠。元朗 / 天水围的居民可因其中约 20 项计划而受惠。

12. 优惠计划有助减低公众的交通费。举例说，二零零三年十月，四家专利巴士公司就车费为 15 元及以上的所有路线(旅游路线及机场“A”线巴士除外)提供 10%车费折扣。这项计划令长途线的乘客(包括天水围的居民)得益最大，因为这些居民的交通费通常占其家庭开支较大的比例。另一个例子是，在轻铁的额外优惠计划下，成人在六天内乘搭轻铁的车费每满 30 元，就可享有 3.2 元的车费折扣。

13. 由于公众关注到对弱势社群和有需要人士提供援助，扶贫委员会可考虑如何进一步吁请公共交通营办商给予(上文(B)项所述的)某些易于识别的组别特别优惠。委员会成员需备悉公共交通营办商就提出新的优惠或延续现时优惠的态度非常保守。它们的主要关注是引入优惠将令行内的竞争加剧，加上乘客量增长放缓，燃油费用急升及员工的加薪压力，令它们的营运环境变得困难。

委员会秘书处
(资料由各有关决策局提供)
二零零五年四月