



## 多個地方扶貧機制及策略的研究 行政摘要 2012年8月

新任行政長官梁振英先生在其競選政綱中，將紓緩香港人的生活困苦視作首要任務，因而倡議重新設立委員會。行政長官現在正領導的一個籌備小組，就新設的委員會如何組成，向政府作出建議。目前是難得的時機，可就此議題向政府作出建議，以參與討論。在這部分，我們將會分析七個地方的對抗貧窮機制，包括美國、加拿大、英國、愛爾蘭、中國內地、台灣及新加坡，檢視我們能否應用他們的經驗於香港的情況。

### 1. 貧窮的量度

#### 1.1 美國

美國首個官方量度貧窮的方法於 1960 年代中期建立。此方法使用絕對的模式，首先擬訂不同人數的家庭最起碼的糧食餐單，並將該餐單的開支作為足夠營養膳食的最低開支；接著再計算糧食以外必需品的最低開支。當時的一項調查顯示，美國家庭約花費入息的三分一於糧食，其他必需品的消費額則以餐單開支乘以三計算，由此推算出生存所需的最低入息。家庭的每年入息若低於同樣人數家庭的入息門檻，則屬於貧窮家庭。在 2010 年，有兩名子女的四人家庭的貧窮門檻為每年 22,113 美元。

#### 1.2 中國

在 2008 年前，中國有兩套不同的貧窮門檻，分別為「農村貧困標準」及「農村低收入標準」。顧名思義，兩者都是針對農村，因此只適用於農村人口。到 2008 年，中央政府決定將兩套標準合而為一，使用該年「農村低收入標準」的數字作為唯一的官方貧窮門檻，並成為其後每年更新的基礎，由 2008 年的 1,067 元人民幣，升至 2011 年的 2,300 元人民幣（按照 2010 年的固定物價），不過此項門檻仍一如過去，維持只適用於農村。中國並沒有制訂城市居民的貧窮門檻或全國統一的官方貧窮門檻。

#### 1.3 加拿大

由聯邦政府的加拿大統計局制訂的「低收入門檻」(Low Income Cut-Offs, LICOs) 一直維持更新加拿大人用於必需品的平均入息轉變，是最為健全和最獲廣泛認可的方法。一個家庭的入息若低於「低收入門檻」，則很可能比一般家庭花費較高比率的入息於糧食、住宿及衣物等基本必需品之上。在 2008 年，中型城市內四

人家庭「低收入門檻」，以現值加元計算，為每年 29,013 加元。此外，加拿大統計局為了作國際比較，也發表了「低收入量度」(Low Income Measures, LIMs)，設定於經調整的家庭入息中位數的 50%。

#### 1.4 英國

英國政府傾向視貧窮為一個多面向的問題，因此不會制訂單一個門檻作為貧窮狀況的指標。英國政府的模式是確立多種指標，以反映貧窮和社會排斥的多個層面，例如包括入息、就業、教育、健康、房屋及退休保障等，而其中有關入息的各項指標成為重要的一部分。關於入息方面的貧窮問題，英國的工作及退休金部發表了「低於平均入息的住戶」(Households Below Average Income, 簡稱 HBAI) 系列。這份年度報告是英國關於低收入人口數目及特性資訊的主要來源。報告分列低收入住戶中的人口數目和比例。HBAI 呈現的低收入統計數字建基於多個不同的門檻：三個入息中位數的比率 (50%、60%及 70%)。在 2010 年，有兩名子女的四人家家庭的貧窮門檻 (入息中位數 60%)，扣除房屋開支之前，為每星期 379 英鎊。

#### 1.5 愛爾蘭

愛爾蘭官方認可的量度貧窮方法稱為「一貫貧窮」(consistent poverty)。將這個概念用於量度貧窮，則「貧窮人」意指那些既屬相對入息貧窮，也物質匱乏的人。2010年成人的相對入息貧窮門檻 (入息中位數60%) 為每年10,831歐元，而一個人被定為物質匱乏的人，則在一張有11個項目的清單中缺乏兩項或以上。

#### 1.6 台灣

台灣制訂了官方的相對貧窮線，等於人均可動用入息中位數的60%。不過，這個貧窮門檻不同城市各有差異，由台北市的14,794元新台幣，到台南市都會地區的10,244元新台幣，以反映各地區生活水平的差距。

#### 1.7 新加坡

新加坡並沒有制訂官方的貧窮線，對於貧窮人口的數目也沒有作出可靠而獲普遍接受的估計。事實上，新加坡政府不甚願意使用「貧窮」這字眼，選擇形容這類人為「有需要」。新加坡政府最常用以量度貧窮的方法，是將住戶入息最低的20%住戶界定為有需要的群組。在官方的統計文件中，並沒有關於貧窮率及貧窮人口的數據。

## 2. 對抗貧窮的制度性機制

### 2.1 英國

自貝理雅的工黨政府上台後，扶貧政策出現了重大的轉變，著重聯結不同部門共同推出政策。因此，英國政府設立了一個跨部門的小組，以協調貧窮政策及確保

政策能推行。英國首相在內閣辦公室中設立「社會排斥小組」(Social Exclusion Unit, 簡稱 SEU), 並委約外界製作報告, 檢討有關貧窮及社會排斥的各種元素。每一項檢討均有推行計劃配合, 由 SEU 負責跟進。為了進一步對抗根深柢固的社會排斥問題, 政府創設了社會排斥大臣的崗位, 並成立了「社會排斥工作組」(Social Exclusion Task Force, 簡稱 SETF)。工作組隸屬內閣辦公室, 職責為讓那些生活受匱乏和排斥影響的人, 可獲得絕大部分英國人可享有的機會。SETF 跟所有政府部門緊密合作, 以確保英國政府為促進社會共融而推行的行動, 可以迎合最受社會排斥的人的需要。

## 2.2 愛爾蘭

愛爾蘭政府設立了多個制度上的架構, 以確保參與相關政策範疇的所有部門會攜手合作, 以實踐顯著減少貧窮和社會排斥的目標。政府成立了「社會共融、兒童及融合內閣委員會」, 由總理任主席, 並由相關的部長組成。委員會為制訂政策對抗貧窮和社會排斥, 提供整體的策略方向, 以及確保在最高層定期監察及推動政策執行。委員會的工作由「社會共融高層官員小組」支援。該小組長期宏觀監察各種社會共融問題, 並將新冒現的課題提交內閣委員會。政府並指派社會及家庭事務大臣負責監察全國對抗貧窮和社會排斥的策略。

愛爾蘭政府的行政分支中, 則成立了法定組織「對抗貧窮局」, 透過向政府提供建議、構思創新的扶貧措施、檢視愛爾蘭貧窮問題的性質、原因及嚴重程度, 以及推動大眾加深對貧窮和社會排斥的認識, 防範及消滅貧窮和社會排斥。另外, 政府又成立「愛爾蘭社會共融辦公室」, 以統籌「全國社會共融行動計劃」的推行。

「對抗貧窮局」與「社會共融辦公室」於 2009 年合併為「社會共融處」。該處現在隸屬「社會保障部」, 負責協調及推動「全國社會共融行動計劃」的執行。

## 3. 社會夥伴制度：愛爾蘭的例子

### 3.1 社會夥伴制度的決策架構

負責提供整體制度性框架以支援社會夥伴制度的, 是「全國經濟及社會議會」(National Economic and Social Council, 簡稱 NESCC)。議會就愛爾蘭的經濟和社會發展的策略性議題向總理提出建議。NESCC 成員為商界及僱主組織、工會、農業組織、社區及義務工作組織及環境組織的代表, 以及政府各部門首長和獨立的專家, 由總理委任, 任期為三年。NESCC 的組成方式顯示它擔當著重要而獨特的角色, 可將由民間社會以至政府的不同觀點共冶一爐。議會由各個支柱的成員組成, 旨在提供一個開放而可以深思熟慮的空間, 務求為重要的經濟及社會課題達致共同的理解。這也有助 NESCC 分析愛爾蘭社會要面對的挑戰, 並且對於如何回應這些挑戰, 在成員之間建立共識。

### 3.2 社會夥伴制度的推行架構

雖然決策的最終責任仍在愛爾蘭政府，不過政府重視圍繞社會夥伴制度而建立的特殊關係，因此就政策建議和推行計劃的設計安排，致力諮詢社會夥伴的意見，以良好管治的精神為基礎，透過有效的諮詢，讓社會夥伴參與政策制訂。各政府部門提供了實質的機會，讓社會夥伴可參與塑造合適的相關政策議題，以及推行計劃的設計安排。各部門藉著給予足夠的通知、資訊及適當的參與過程，有效地管理諮詢過程，並對有效管治有長期一致的整體要求。社會夥伴也是此種良好管治安排的重要一部分，積極地與政府部門有建設性的互動，並且明白政府需要迅速回應緊急事務。

## 4. 如何在香港應用

### 4.1 關於貧窮的量度

不論此項研究中提及的地方如何制訂貧窮線，這些地方絕大部分均有訂立某種方式的官方量度貧窮方法。情況如此普遍，說明有官方的貧窮量度何等重要。我們認為，其目的不單是作統計分析，貧窮量度更可作為政策工具，提供政策導向，以及為支援該方向提供所需的資訊。如果政府決定選擇制訂某一種官方貧窮線，顯示政府採取果敢的行動，同意以某場態度作為官方的立場。即使不當作是一種立場，官方公佈的量度貧窮數字至少可視為國家有意對付此問題。像英國等地方沒有制訂官方的貧窮線，原因並非英國政府不願致力對抗貧窮，而是不同意依賴單一準則（例如入息）制訂的貧窮線能反映實況。這些地方傾向不單純基於入息數據來訂立官方的貧窮線，而制訂多種面向的量度貧窮方法。

反觀某些沒有制訂官方貧窮線或貧窮量度方法的地方，即使有對抗貧窮的措施，其力道也不足以紓緩低收入人士的困苦。舉例來說，新加坡並沒有制訂官方的貧窮線，對於貧窮人口的數目也沒有作出可靠而獲普遍接受的估計，因此，當地的人息分佈在過去約十年間更趨不均，建基於住戶入息的堅尼系數，由2001年的0.454，升至2007年的高峰0.484，而其後數年仍分別維持於0.471至0.474。

我們重視官方貧窮線，因為這對政策指向有其重要性，特別是官方貧窮線可提供一個參照點，以決定某個人或住戶是否應該獲得福利援助。以香港的情況而論，用相對入息作基礎來制訂官方貧窮線，似乎較為實際和合理，因為在現行的定期人口普查中，已可取得入息數據。

### 4.2 關於制度性設計

在這個研究中，我們探討了兩個有制度性扶貧機制的國家——英國和愛爾蘭。這兩個國家在制度上，會有一名部長級官員負責政策協調，或有一個特定的協調團體，由多名分別負責多個政策範疇的部長級官員組成。這些政策範疇由傳統的社會福利或勞工，到關係較不密切的司法或衛生。這顯示對抗貧窮的各項政策超越單一政府部門的職權，而需要多個政府部門合作，共同制訂政策，創造協同效應，方可令政策獲得一定成果。

英國自「社會排斥工作組」於2006年成立以來，在社會排斥方面的工作上，獲得重要進展。其中一個例子是將首份特地以2007年最為脆弱的成人為對象、旨在減少他們受社會排斥的「公共服務協議」(Public Service Agreement, 簡稱PSA), 即PSA16, 包括在內。SETF統籌七個政府部門, 協助國內的弱勢群體。PSA16會協助確保風險最高的人, 能獲得接受較長時間教育和培訓的機會。從2009年春季開始, 全日制學生索取入息援助 (Income Support) 的年齡, 由20歲提升至21歲。在愛爾蘭, 政府在設立制度性機制後, 貧窮情況出現了可喜的趨勢。例如: 相對貧窮率, 由2005年的18.5%降至2009年的14.1%; 「一貫貧窮率」(consistent poverty rate), 由2005年的7%降至2008年的4.2%。

按照上文所述的外國經驗, 有效的協調必須由最上層從頭開始, 因為有關社會議題的最為重大政策承諾, 會廣泛涵蓋多個政策範疇。我們因此認為, 政務司司長或財政司司長均不適合領導扶貧委員會, 因為兩人均沒有足夠的行政權力, 涵蓋扶貧政策所需的較廣泛政策範疇。

參照上述兩個國家的經驗, 香港有需要成立一個政府部門專門處理有關貧窮的工作。可以預見, 即使行政長官出任即將成立的扶貧委員會的主席, 仍需要有行政部門支援其工作。這可以是政府內的一個小組。行政長官可以運用其權力委任一名專員, 專注開展有關工作。

#### 4.3 關於社會夥伴制度

香港是充滿各種意見、聲音、利益和立場的地方。在意見紛紜的政策環境中, 設立社會夥伴制度的理據尤其顯得適用。與民間團體合作, 可確保整體公民社會積極討論和分析議題。這轉而會推動政策的構思和決策過程, 有助對政策方向如何推進建立共同的理解、團結和共識。

民間團體可藉著提供本土知識、鼓勵遵行政策及監察成效, 協助改善政策的制訂和推行。也可以預計, 民間團體會推動制度改革, 讓個別人士可與政府代表一同直接參與構思和政策制訂。這種安排可達到雙贏的效果: 民間團體提供渠道, 讓政府可汲取個別人士的意見; 另一方面, 團體若獲得直接的機會影響政策和政府行動, 會為不少人提供了建立和經營團體的誘因。

在愛爾蘭, 社會夥伴制度對政策制訂的影響力, 可見於政策和行動的優先次序均應建基於本土知識, 以及按照民間團體的建議。愛爾蘭政府更建議, 團體對政策的貢獻和提供的服務可獲財政資助。事實上, 推行社會夥伴制度的時期, 愛爾蘭取得前所未有的經濟成就。國家於1987年開始經濟改革, 與推行社會夥伴制度的時期重疊。在15年間, 愛爾蘭從一個貧窮的國家, 改革成為歐洲其中一個富裕的國家。從1988年到2000年, 與美國和荷蘭的45%及歐盟的32%相比, 愛爾蘭的實際國內生產總值, 增加了132%。同時期, 失業率由16.2%, 下降至4.2%, 勝於歐盟的8.2%。社會夥伴對於減低國內衝突程度的貢獻, 獲得廣泛認同。

不少民間利益團體經常向香港特區政府施壓, 要求變革。其實政府可以採取主動, 邀請某些界別中牽涉大量各種利益、主要的聯會式組織參與, 以啟動這個過程。這會令計劃的過程獲得認受性。由於這些團體擁有龐大的網絡, 這種認受性可能

得以廣泛延伸。毋庸諱言，政府與眾多社會夥伴的關係需要花時間逐步改進。政府很可能會視公眾更廣泛了解和接受結果為不必要的門面工夫，不過若欠缺了這個環節，政府會發現政策的制訂和推行會出現更多麻煩、面對更多爭議，也較難成功。