

多个地方扶贫机制及策略的研究



—— 由乐施会草拟的报告

2012年8月

引言

1. 新任行政长官梁振英先生在其竞选政纲中，将纾缓香港人的生活困苦视作首要任务，因而倡议重新设立扶贫委员会。该委员会在劳工及福利局于 2007 年 6 月成立后，宣告解散。自此以后，不少人批评特区政府对于应付贫穷问题欠缺明确的策略。行政长官于 2012 年 7 月上任后，由他领导的一个筹备小组已开始运作。该小组旨在就新设的扶贫委员会如何组成及其工作范畴，向政府作出建议。预料委员会即将成立，让梁振英尽快制订有效的策略，应付香港日益严重的贫穷问题，以实践其竞选承诺。目前是难得的时机，可就此议题向政府作出建议，以参与讨论。
2. 政府综合住户统计调查的数字显示，在过去十年间香港的在职贫穷问题每况愈下。以国际标准衡量，香港的坚尼系数维持于甚高水平。¹更令人忧虑的是，数字一直在上升之中：根据入息数据，2001 年时为 0.525，2006 年升至 0.533，到 2011 年更达 0.537。该段时期内，在入息分布两端的住户比率均有增长。每月入息为 4,000 港元或以下的住户，由 2001 年的 8.1% 升至 2011 年的 9.5%，而入息为 40,000 港元或以上的住户，同期由 18.0% 增至 23.1%。²这显示入息差距日益扩阔，比起十年前，口袋中少了钱的人数上升了。这些数字描绘出宏观的图象，反映过去多年的经济增长和政府的纾困措施，均未能改善贫穷人的苦况。
3. 2011 年的综合住户统计调查，同样反映了贫者愈贫的现象。统计数字显示，每月入息低于 4,000 港元的住户数目日益增加，由 2001 年的 167,033 个增至 2011 年的 226,045 个。在这个收入组别内，较年长住户的数目于同期上升了约 30%，由 2001 年的 91,268 个增至 2011 年的 119,220 个。此外，香港最为贫穷的 10% 人口（包括领取综合社会保障援助者）的每月入息中位数，由 2006 年的 2,250 港元降至 2011 年的 2,070 港元。这是无可避免的趋势——竞争力较低的人，例如低学历、低技术和年长的雇员，收入就很可能下降。
4. 在整体社会持续富裕时，香港人的经济状况却日趋不均，这是急需回应的问题。

¹ 坚尼系数为国际认可用以衡量收入不均的工具，量度一个国家或地区的个人或住户的入息分布与完全平均分布的状态有多大差距。坚尼系数为 0 代表绝对平均，1 代表绝对不平均。香港即使在计算征税和福利后，2011 年的坚尼系数仍达 0.475，在所有发达地区中居于首位。有相近社会经济发展的发达国家同期的坚尼系数为：爱尔兰（0.343）、加拿大（0.326）及美国（0.408）。

² 按照现行物价调整的住户入息数字已撇除外籍家庭佣工，较能准确反映香港本土居民的情况。

题。在这份报告中，我们会检讨一些其他地方对抗贫穷的机制，作为香港处理贫穷问题的借鉴。我们会探讨其他地方制订贫穷线的理据、各地回应贫穷问题的制度性安排，以及让社会伙伴参与制订扶贫政策的模式。

5. 扶贫委员会于 2005 年 1 月首次提出要改善贫穷人的生活，建议为低收入工人提供交通津贴，以鼓励贫穷人到居住地区以外的地方就业。但是实际上，这些津贴变成了给予贫穷住户的资助。委员会也支持设立儿童发展基金。此外，目前综合社会保障援助（综援）计划每年约动用 200 亿港元公帑，让约 43 万人受助，成为香港最大型协助贫穷人的福利项目。虽然香港制订了上述的纾困措施，贫穷仍持续存在。
6. 于 2007 年解散的前扶贫委员会无法解决贫穷人的困境，其中一个可能的原因为委员会没有特定的政策目标、指标或任务，也并不肩负宏观检讨现行福利项目的责任。委员会由财政司司长领导，要协调其他并不由他管辖的政策范畴存在困难。扶贫委员会的工作范围及成效因此受到限制。

研究目标

7. 要实践扶贫的目标，必须制订具体的制度性安排。我们相信，即将成立的扶贫委员会正好在适当的时候重新成立，肩负起这个任务。因此，这项研究的目标在于检视某些地方推行扶贫政策的经验，以及我们可以如何在香港应用这些经验。
8. 在这份报告中，我们的讨论并非以解决特定社会群体困难的具体政策为核心，而是尝试集中讨论如何选择机制及各项最重要的政策工具，例如量度贫穷的方法和社会伙伴制度。预料新的扶贫委员会即将成立，我们期望透过检视各个不同地方的经验，可以让我们对于如何制订香港的扶贫政策有深入的见解。

方法

9. 此项研究以检视桌面搜寻所得的文献为基础。在搜寻数据时，我们倾向使用原始资料来源的，例如各地政府或跨国机构的文件和报告。在检视完原始资料来源的数据后，我们也会检视来自学术刊物二手来源的资料，特别是经业内专业评审的作品。
10. 在此份报告中，我们选择了数个已发展的地方为例子作分析。这些地方的社会经济发展程度跟香港相若。虽然如此，这些先进经济体系中仍有一些人无法摆脱贫穷。「滴漏效应」理论的传统观点指，持续经济增长的利益最终可「滴漏」至最为贫穷的人，不过此说近年已受到质疑。在这些先进的经济体系中，贫穷仍持续出现，香港也不例外。而要检视此等经验的最基本原因，正是这些国家也存在贫穷，由过去至现在，在不同程度上仍面对着这问题。香港也一样，前任行政长官在最后一次出席立法会的答问大会时，终于承认

他过去深信的「滴漏效应」利益，很可能不会在香港出现。我们认为，香港跟这些海外国家有不少共通的社会和经济特色，因为此等特色均是发达社会独有的。这些国家的扶贫经验是否适用于香港，是有趣而值得探讨的课题。

11. 此外，对贫穷的研究源于西方。研究所选取的每一个西方国家，对于回应贫穷问题均累积了丰富经验，其经验大部分是实证的。这些国家也建立了较为精密的量度贫穷方法，以及经深思熟虑的对付贫穷政策取向。整体而言，这些国家的经验具备科学可信度，足以作为我们学习的素材。

本报告的结构

12. 此报告首先会分析各个地方用以制订贫穷线的各种方法。接着我们会探讨这些国家用以推行其扶贫策略的制度性特点。报告的第三部分介绍爱尔兰的社会伙伴制度、其决策制度及推行架构。而报告的最后一章，我们会分析这些国家的经验，并集中探讨能否将之应用于香港的贫穷政策制订过程中。

贫穷的量度

概论

13. 为了量度贫穷的程度，我们必须分辨贫穷人和并非贫穷的人。传统的方法为首先制订入息门槛，然后计算有多少个人、家庭或住户在门槛之下。我们的研究会寻找制订入息门槛的理据，实际上并没有单一正确的制订方式，多个地方在不同时候使用了多种不同的方法。此外，入息是否生活水平的可靠指标也值得质疑。现代关于「贫穷」的定义，大部分均会将入息以外的因素入息，以全面考虑弱势人士的各种面向。
14. 文献往往会将绝对贫穷的门槛与相对贫穷的门槛分辨开来。两者的分别基本上在于一个是生理上的概念，另一个是社会上的。因此，前者的需要是大体上固定的，而后者的需要则是会随着社会发展和更为富裕而转变。
15. 绝对贫穷指缺乏生存所需要的条件，即维持人体健康和活动效率的最低需要。基于绝对贫穷的概念，政府可以厘订客观的入息门槛或贫穷线，用以衡量甚么人属于贫穷。若某家庭的入息低于同样人数家庭的门槛，即属贫穷家庭。具体来说，政府会计算粮食、住屋及其他基本需要的开支，以推算维持生存所需的最低入息水平。数字只会按照价格转变而更新。在美国，联邦政府会参照绝对入息门槛来厘订官方的贫穷线。我们将会在下章节分析美国厘订官方贫穷线的方法。
16. 反观相对贫穷，则将贫穷的概念扩展至考虑个人作为社会一份子，具有参与社会、跟随社会的习惯和常规的心理需要。因此，相对贫穷甚受社会标准影响。按照社会标准厘订的入息门槛，会让人民可以负担被视为当时社会上足够的生活水平。所以，相对的门槛定因应实际消费的转变而定期更新，厘订

门槛时也会参照整体人口的实际开支或入息。

17. 「相对」的方式通常会以平均入息或入息中位数的某一百分比作为门槛。举例来说，政府可将四人家庭的贫穷门槛订于家庭入息或开支中位数的一半，再按照家庭的类型作调整。欧洲联盟（欧盟）及经济合作与发展组织（经合组织）相对贫穷的定义，分别为对一个可比较住户来说，其入息低于经等值处理的国家可动用入息（在福利转移后）中位数的 60% 及 50%。³ 举例而言，欧盟的统计机构 Eurostat 发表的欧盟成员国入息贫穷数字，也是以每个国家入息中位数的 60% 为基础。以此为基础的数字，也出现于英国官方的《低于平均入息的住户》（*Households Below Average Income*）系列。此外，加拿大也使用相对的概念作为量度贫穷的基础。

美国

18. 1960 年代中期，当时的美国总统詹森推动「向贫穷宣战」运动，明白到要消减贫穷，必须首先评估及量化贫穷，因而制订了美国首个官方量度贫穷的方法。此方法使用绝对的模式，首先拟订不同人数的家庭最起码的粮食餐单，并将该餐单的开支作为足够营养膳食的最低开支；接着再计算粮食以外必需品的最低开支。当时的一项调查显示，美国家庭约花费入息的三分之一于粮食，其他必需品的消费额则以餐单开支乘以三计算，⁴ 由此推算出生存所需的最低入息。家庭的每年入息若低于同样人数家庭的入息门槛，则属于贫穷家庭。该数字会按照住户的人数调查。1969 年，美国政府发出一份指引，以此等门槛作为联邦政府对「贫穷」在统计学上的正式定义。
19. 此后，美国人口普查局开始每年发表有关贫穷的统计数字，将入息门槛与家庭的总现金入息作比较，藉此计算贫穷人口的数字和比率。该等门槛每年按照物价变动更新，因此以实际价格（固定美元）计算并没有改变，是绝对的量度方式，并没有考虑消费需求的转变。举例来说，2009 年的四人家庭加权平均贫穷门槛为 21,954 美元，其购买力相等于 1963 年相关门槛的 3,128 美元。
20. 此项门槛是对贫穷作绝对或以足以维生为标准的量度。正如上文所述，这种模式并不包括建基于缴税金额或住屋相关开支的分析。因此，此种量度贫穷方法的数据是来自总入息的。举例来说，有两名子女的四人家庭在 2010 年的贫穷门槛为 22,113 美元；至于一人家庭的贫穷门槛，则视乎年龄而定——65 岁以下的一人家庭于 2010 年的门槛为 11,344 美元，65 岁或以上的则为 10,458 美元。厘订这些门槛是为了研究和统计的需要，而不是用作扶贫项目的申请准则。
21. 美国有另一种稍为不同的联邦量度贫穷方法，名为「贫穷准则」。此等指引每年由美国卫生与公众福利部的《联邦登记册》（*Federal Register*）发布，

³ 为了令不同人数的住户可作比较，制订标准者会用等值表将住户入息按照单人住户的水平作标准化处理。

⁴ 最基本的餐单为「经济粮食餐单」，是美国农业部所公布的四份餐单中最廉价的。三倍这比率来自美国农业部 1955 年的一项调查。

是为行政用途(例如制订某些联邦项目的申请资格)将贫穷门槛简化的版本。指引的数字因应家庭的人数作调整,但却不会按年龄调整。举例来说,2011年卫生与公众福利部的四人家庭贫穷准则,不论住户成员的年龄,均为22,350美元。美国大陆上各个州份虽然生活开支因地域差异而有别,其贫穷门槛及指引均是一致的。⁵两组数字均会使用「城市消费者的消费物价指数」(Consumer Price Index for All Urban Consumers)按照物价变动每年更新。

22. 美国联邦政府的量度贫穷方式已遭人诟病多年。此种量度以餐单的开支为基础,而该餐单则是供国民在财政紧绌时临时或紧急应用的。该项门槛并不反映现代的消费模式——粮食现在只占家庭开支不足七分一,而典型的家庭财政预算中,住屋为最大项的开支。将粮食开支乘以三倍作为门槛,在今天也没有多大理据。官方的门槛也没有理会全国各地生活开支的差异。
23. 除了联邦政府正在修订全国性的量度方法外,多个州份和地方政府已表示有意为所属地区制订更有实质意义的量度贫穷方法。举例来说,纽约市政府已基于联邦政府研究员的工作成果,制订多个特定地区的量度方法,以衡量扶贫项目的效果,以及更适当地反映不同地点的生活开支。
24. 即使如此,美国的例子也说明了以绝对方式量度贫穷有一项基本的流弊。由于用这方法,贫穷门槛只会因应生活开支上升,实际上假设了于1960年代中期界定的贫穷生活水平,即使国家的生活水平此后不断提升,仍是到任何时代都适用的。换句话说,这门槛是固定于时空中某一时刻的。绝对的量度贫穷方式没有触及社会标准不断转变的问题。
25. 比起欧洲国家往往使用入息中位数50%或60%的水平作为贫穷线,美国的贫穷线占入息的比率较低。举例来说,美国2002年的住户现金入息中位数为42,409美元,而同年一对有一名子女的65岁以下伴侣的贫穷线则为12,400美元,约为中位数的29%。按照欧洲的标准,美国正式的(相对)贫穷率会远高于按美国方式量度的。经合组织的一项估算显示,以可动用入息中位数的50%计算,美国的相对贫穷率为16%,若以中位数的60%计算,贫穷率则接近24%;而经合组织成员的平均贫穷率,则是按中位数的50%计算为11%,按中位数的60%计算为16%。
26. 一项对美国官方贫穷数字的检讨建议,应该修订该项量度方法,除反映物价变动外,也反映对基本必需品消费的转变。

中国

27. 在2008年前,中国有两套不同的贫穷门槛,分别为「农村贫困标准」及「农村低收入标准」。顾名思义,两者都是针对农村,因此只适用于农村人口。到2008年,中央政府决定将两套标准合而为一,使用该年「农村低收入标准」的数字作为唯一的官方贫穷门槛,并成为其后每年更新的基础,由2008

⁵ 阿拉斯加州及夏威夷州有独立的卫生与公众福利部贫穷准则。

年的 1,067 元人民币，升至 2011 年的 2,300 元人民币（按照 2010 年的固定物价），不过此项门槛仍一如过去，维持只适用于农村。中国并没有制订城市居民的贫穷门槛或全国统一的官方贫穷门槛。

28. 「农村贫困标准」包含两个组成部分：基本粮食需要及非粮食需要。该标准首先估算摄取足够营养（每人每日可获 2,100 卡路里）所需粮食分量的开支。政府运用「全国农村住户调查」⁶的数据来估计最低营养要求的粮食需要开支。然后用实际消费物价和最贫穷 30%农村人口的消费模式来计算粮食开支，即所谓「食物贫困线」。至于「农村贫困标准」中的非粮食部分，则是使用总开支在贫穷线附近的农村住户的非粮食开支来估算。在中国统一贫穷门槛前一年的 2007 年，「农村贫困标准」的实质数值为 785 元人民币。生活于「农村贫困标准」以下的住户，粮食开支占总开支达 85%，显示该标准可算是极端贫穷线。
29. 另一方面，在 1990 年代末期开始推出的「农村低收入标准」，则采取较为宽松的方法来制订贫穷线。该标准使用 1997 年的「食物贫困线」（按照价格调整）作为基础，并且假设穷人总消费中粮食所占的比率为 60%，由此估算出 1998 年的「农村低收入标准」为 880 元人民币。
30. 中国不论使用作为官方贫穷线的是「农村贫困标准」或「农村低收入标准」，均属接近绝对的量度方式。贫穷线不会按照例如住户人数或年龄等人口因素调整。这令政府难以掌握某些群组（例如长者及儿童）的贫穷程度。

加拿大

31. 加拿大虽然没有正式的量度贫穷方法，不过由联邦政府的加拿大统计局制订的「低收入门槛」（Low Income Cut-Offs, LICOs）一直维持更新加拿大人用于必需品的平均入息转变，是最为健全和最获广泛认可的方法。这意味着政府认同以相对的方式，而非绝对的方式度量贫穷。加拿大统计局界定了多个入息门槛，入息低于门槛则可说是生活拮据。「低收入门槛」是其中之一，一个家庭的入息若低于这门槛，则很可能比一般家庭花费较高比率的入息于粮食、住宿及衣物等基本必需品之上。这门槛源于加拿大统计局于 1959 年的「家庭开支调查」，结果显示一般加拿大家庭花费于一半入息于粮食、衣物及住宿。该局总结，一个家庭若花费显著多于一半的入息（即额外 20 个百分点）于基本必需品之上，则是生活于拮据的环境。因此，该局以入息的 70%作为门槛：花费入息 70%以上于基本必需品的家庭，只会有极少甚或没有入息可用于购买其他需要的物品。当时，加拿大统计局为一人至五人的家庭，分别估算了五个不同的门槛。该局接着将这些门槛与大型入息调查中的家庭入息比较，以制订低收入比率。
32. 加拿大统计局在计算低收入标准时，首先估算一般加拿大家庭会将总收入中

⁶ 中国的国家统计局先后于 1985 年、1990 年、1994 年及 1997 年进行「全国农村住户调查」，在这些调查年份，「农村贫困标准」可以重新计算。在其他年份，数字会按照农村地区的消费物价指数更新。

用于粮食、衣物及住宿的百分比，然后多少武断地再多加 20 个百分点。这个最终的百分率代表某一特定的平均住户入息水平，而这水平则会成为该年的低收入门槛。根据最近期的「低收入门槛」基数，中型城市内的一般四人家庭会用其税后入息的 43% 于粮食、住宿及衣物。⁷因此，花费税后入息 63% 或以上于基本必需品的家庭，则被视为低收入。以金额表达，这代表在加拿大中型城市内四人家庭的低收入门槛为 21,359 加元。

33. 在加拿大统计局并没有进行开支调查的年份，该局会按照消费物价指数的变动，更新其低收入门槛。因此，在 2008 年，以 1992 年为基数的中型城市内四人家庭低收入门槛，以现值加元计算，为 29,013 加元。在「低收入门槛」使用消费物价指数来作更新时，虽然计及通货膨胀的因素，但却无法反映该段时间内有关基本必需品平均开支出现的任何变动。
34. 目前，加拿大统计局继续使用这种相对的模式来计算低收入门槛，并按照七种家庭人数和五种居住地区分类，因而有 35 个不同的门槛。这项额外的因素旨在反映乡村和城市地区生活开支的差异。
35. 此外，加拿大统计局为了作国际比较，也发表了「低收入量度」(Low Income Measures, LIMs)。这是完全相对的低收入量度方式，设定于经调整的家庭入息中位数的 50%。这些量度数字按照家庭中的成人和儿童数字分类，以反映家庭人数和结构的不同需要。按家庭人数作的调整，反映了家庭的需要会随着人数上升。大部分人均会同意，五人家庭的需求会较两人家庭的为大。再者，「低收入量度」也会反映，五名成人组成的家庭的需要会较两名成人和三名儿童组成的家庭为大。
36. 「低收入量度」会分别计算三次——使用劳工及入息动态调查，以市场入息、税前入息及税后入息计算。这些数字并不需要使用通胀指数作更新，因为计算时已运用了每年的家庭入息调查。跟以开支调查数据作计算，然后将之与入息调查比较的「低收入门槛」不同，「低收入量度」的计算和应用都是根据同一个入息调查。

英国

37. 英国并没有官方的贫穷线，反而政府倾向视贫穷为一个多面向的问题，因此不会制订单一个门槛作为贫穷状况的指标。虽然低收入是贫穷问题的核心，但这是复杂的课题，牵涉人民生活其他多个范畴，包括健康、房屋、环境质素及学习机会。因此，英国政府一份题为《给予全民的机会》(*Opportunity for all*) 的报告，列出了入息以外、一系列更广泛跟贫穷和社会排斥相关的指标。该报告也提出了政府对抗贫穷和社会排斥的策略，并且刊出关于量度这策略进展所用指标的最新资讯。《给予全民的机会》由 1999 年起开始出版，至 2008 年由《英国全国对抗社会排斥的行动计划》(*UK National Action Plans on Social Exclusion*) 取代。

⁷ 「低收入门槛」最近的基数年订于进行过「家庭开支调查」的 1992 年。

38. 英国政府的模式是确立多种指标，以反映贫穷和社会排斥的多个层面，例如包括入息、就业、教育、健康、房屋及退休保障等，而其中有关入息的各项指标成为重要的一部分。监察入息的方法，是使用多项指标来反映提升较贫穷人士入息的进展，包括按实质数值计算，以及相对于整体人口的入息。使用多项低收入的量度方法，可以对政策的进展作出较全面的评估。报告包含超逾 50 个关于儿童及青年、工作年龄人口、退休人士及各社群的指标。
39. 关于入息方面的贫穷问题，英国的工作及退休金部发表了「低于平均入息的住户」(Households Below Average Income, 简称HBAI) 系列。这份年度报告是英国关于低收入人口数目及特性资讯的主要来源。报告分列低收入住户中的人口数目和比例。HBAI呈现的低收入统计数字建基于多个不同的门槛：三个入息中位数的比率(50%、60%及70%)和三个平均值的比率(40%、50%及60%)。这些数字会分别以相对(即时)和绝对(固定)的方式展示，也会分列在扣除房屋开支之前及之后的数字。有两名子女的四人家庭在2010年的贫穷门槛(入息中位数60%)，扣除房屋开支之前，为每星期379英镑。
40. 在HBAI系列中某一门槛之下量度低收入的方式，笼统可分为两类。最为直接的是相对低收入。「相对低收入时间系列」每年会使用入息中位数或平均入息的某一门槛，因此这门槛在该段时期内会视乎入息分布，每年转变。另一个量度低收入的方法，是在该段时期内将门槛固定。这个门槛在HBAI中称为「绝对」低收入。不过，这词语跟上文曾作界定、有关最低或足以维生需要的绝对贫穷概念不同，不应混为一谈。固定或绝对的低收入量度方法会将数字固定于该段时期内某一年的门槛(按通胀调整)。固定低收入贫穷指根据较早时候某一年的住户入息中位数或平均值制订的门槛，在按通胀调整后，于另一年低于该门槛的人口数目或比率。HBAI使用1996/97年度的入息中位数及平均值作为基数。在入息普遍上升的时期，例如经济急剧增长时，以相对平均入息为计算基础的入息门槛也很可能会提高。当入息普遍下降时，例如在经济衰退中，则会出现相反的趋势。
41. HBAI系列也会列出在扣除房屋开支之前或之后的贫穷量度数字。⁸如果房屋开支的差异纯粹基于楼宇的质素，则扣除房屋开支前的入息较能准确量度生活水平；不过，如果差异是源于其他因素(例如区域)，则扣除房屋开支后的入息会较准确。一般来说，扣除房屋开支后的低收入贫穷量度数字会较扣除前的为高，因为低收入住户用于房屋的开支占总开支的比率，会高于较高收入住户的。若房屋开支对可动用入息构成重大影响，则任何撇除房屋问题的量度方法都无法准确反映贫穷情况。于2009/10年度，以扣除房屋开支前的可动用住户净入息中位数的60%计算，英国有16%的工作年龄成人(570万人)来自门槛之下的住户，但是扣除房屋开支后的相关比率，竟高达22%(790万人)。

⁸ HBAI 中的房屋开支包括租金(不扣除房屋福利)、水费、社区水费及市议会水费、按揭利息支出(扣除税务减免)、结构保险的保费(适用于自住的业主)，以及地租和服务费。

42. 此外，有关持续低收入贫穷⁹的数据则是取自「英国住户名单调查」(British Household Panel Survey, 简称BHPS)，而非取自「家庭资源调查」(Family Resources Survey, 简称FRS)¹⁰。BHPS为纵向的调查，每年在英国的个人中抽取具代表性的样本，研究其入息分布的情况。调查每年都追踪同一群的住户，而不是像FRS那样，每年调查不同的住户样本。持续低收入研究会探讨生活于低收入贫穷(低于某一特定门槛)的住户组成在一段时期内会如何转变，以及他们会处于该种状态多久。举例来说，退休人士这群组可能会处于低收入状态多年，而失业人士则可能只会处于该状态一段短时期。有人或会认为，如果低收入是较为过渡性的状态，则在某一年内处于低收入状态并不算是严重的问题，相反若一些家庭较长时间生活于低收入之中，则会面对较严重的匮乏。由于BHPS搜集关于房屋开支的数据并不充分，持续低收入的数据只有扣除房屋开支前的数字，使用入息中位数的60%及70%作为门槛。
43. 使用入息平均值或中位数的某一百分率作为贫穷门槛，有一个重要的问题，就是这种门槛本质上是主观武断的，并没有任何原因可论证入息在某一门槛以下自然而然就应被视为贫穷。值得注意的是，英国学术界近年有以住户入息以外因素量度贫穷的趋势。这种名为「双方共识匮乏」或「发现匮乏」的模式为量度贫穷加入新的面向。这种方法探讨究竟是否有一些人的生活水平低于社会能接受的最低标准，以公众对最低需要的观感来界定贫穷。那些别无选择，要生活于这最低标准以下的人则可说是「贫穷」。这个概念源自某些人无法取得社会视为必需的物品。这意味着生活中的必需品是由公众意见厘订，而不是由专家的意见或「想当然」的行为常规厘订。因此，人民对甚么是必需和可以负担的物品的观感，对于制订贫穷线提供了一项独立的条件，并不依赖精英专家的意见，或使用官方批核的入息和支出统计数字，再以主观决定的百分率作门槛。这种方法提供了一种基于最低需要的共识定义的直接量度贫穷方法，而不是用入息水平之类来推断匮乏。
44. 不少人认为这种界定匮乏的方式很吸引，因为公众可以自己选择视甚么为必需品。英国政府因而修订了量度儿童贫穷的方法，采用了一种分层的模式。儿童贫穷的量度有三个元素：绝对低收入、相对低收入，以及将物质匮乏与低收入综合计算。绝对低收入旨在衡量最为贫穷家庭的入息按实质数值计算有否增长；相对低收入旨在确定最为贫穷家庭能否跟随整体入息增长的步伐；而将物质匮乏与低收入综合计算则可以更为广泛地量度人民的生活水平，政府会审视生活于物质匮乏，而入息低于经等值处理的相对(即时)住户入息中位数70%的住户中的儿童数目。政府为了监察政策的进展，在FRS中会加入关于匮乏的直接问题，用以找出物质匮乏应包含甚么元素。

爱尔兰

45. 爱尔兰官方认可的量度贫穷方法称为「一贯贫穷」(consistent poverty)。爱

⁹ 持续的定义为一个住户于过去四年内有至少三年低于某一特定的门槛。

¹⁰ FRS 原名为「家庭开支调查」，是一项搜集英国私人住户有关入息及环境资讯的每年调查。此项调查由工作及退休金部资助，HBAI 系列的统计分析全部来自于此。

尔兰国民的入息和资源，若不足以让他们获得国内社会普遍视为可接受的生活水平，则他们会被视为贫穷。由于他们没有足够的入息和资源，可能会遭排斥和边缘化，不易参与爱尔兰社会中其他人视为常规的活动。将这个概念用于量度贫穷，则「贫穷人」意指那些既属相对入息贫穷，也物质匮乏的人。「一贯贫穷」的量度会找出入息低于入息中位数的60%，而缺乏两项或以上被视为基本生活水平必需的物品或服务的人占总人口的比率。2010年成人的相对入息贫穷门槛（入息中位数60%）为每年10,831欧元。

46. 「一贯贫穷」的量度于1987年开始，使用建基于当时生活水平的匮乏指标。爱尔兰政府于2007年修订了匮乏指标，以更适当地反映现行的生活水平，特别着重加入反映社会共融和参与的项目。原本的量度，在8个项目的清单中缺乏一个或以上即属贫穷，在修订后，准则改为在以下11个项目的清单中缺乏两个或以上：
1. 两对完好的鞋子
 2. 一件温暖而防水的外套
 3. 可以购买新衣，而不是二手衣服
 4. 每两天可以进食有肉类、鸡或鱼（或相等水平的素食）的餐一次
 5. 每周可以吃烤肉或相等水平的食物一次
 6. 过去 12 个月不致因缺乏金钱而不开动暖气
 7. 能令居所足够温暖
 8. 每年至少一次为家人或朋友购买礼物
 9. 可更换破烂的家俬
 10. 每月可以跟家人或朋友一同进餐或喝酒一次
 11. 最近两星期内，曾有一个早上、下午或晚上出外消遣
47. 爱尔兰政府很明显对于人民的生活水平采取了较为范围广泛的量度方法，以纳入有关物质匮乏的面向。于2010年，爱尔兰采用这种量度方法，「一贯贫穷」的比率为6.2%，等于277,000人。

台湾

48. 台湾制订了官方的相对贫穷线，等于人均可动用入息中位数的60%。不过，这个贫穷门槛不同城市各有差异，由台北市的14,794元新台币，到台南市都会地区的10,244元新台币，以反映各地区生活水平的差距。
49. 台湾的官方贫穷线是「社会救助」申请标准的参照点。每名成员平均入息不高于贫穷线1.5倍的贫穷住户，即符合申领社会救助的资格。于2011年7月，根据这些申请标准，有3.7%的人口，即852,000人，符合领取社会救助的资格。

新加坡

50. 新加坡并没有制订官方的贫穷线，对于贫穷人口的数目也没有作出可靠而获普遍接受的估计。事实上，新加坡政府不甚愿意使用「贫穷」这字眼，选择形容这类人为「有需要」。虽然政府拨出大量公帑津贴医疗卫生服务及公共房屋，提供予有需要人士的社会援助金额通常甚低，而且强调「是援助而非福利；是共同的责任而非权利」。

51. 新加坡政府最常用以量度贫穷的方法，是将住户入息最低的20%住户界定为有需要的群组。在官方的统计文件中，并没有关于贫穷率及贫穷人口的数据。

对抗贫穷的制度性机制

英国

52. 英国由于采用了社会排斥的理念，因此对于「贫穷」作出了较为广泛的定义。社会排斥比入息贫穷涵盖更多，意指当某些人或地区同时遇上多种问题，例如失业、歧视、低技术、低收入、住宿环境恶劣、犯罪率高及家庭破裂等，可能会出现的情况。这些问题互相紧扣，相辅相成，面对这些问题的人，生活可能出现恶性循环。因此，社会排斥是一种极端的情况，某些人若一生中无法获得公平的对待，发现自己处于困境，就会出现这种情况。这往往跟他们出生时已要面对的不利环境有关。这种弱勢的规律可以一代一代传下去。
53. 因此，英国政府采取了多元的取向来回应多种导致贫穷的因素，包括欠缺教育及训练、劳动市场参与率低及恶劣的工作环境、需要有可以负担的房屋、欠缺方便乘搭的公共运输系统、健康恶劣、牵涉罪案、需要有更好渠道获得可以负担而优质的托儿服务，以至其他因素。英国政府的工作集中于被视作特别弱勢或有贫穷风险的群体，包括儿童、单亲父母、伤健人士、少数族裔、低技术人士、有多种需要的人，以及较年长的雇员。这种多元的考虑导致在对抗有关贫穷的各种问题时，需要采用跨部门的方式。
54. 自贝理雅的工党政府上台后，扶贫政策出现了重大的转变，着重联结不同部门共同推出政策。新政府深信，社会问题要以全政府的宏观取向来解决，因此国家干预既恰当，也有需要。因此，英国政府设立了一个跨部门的小组，以协调贫穷政策及确保政策能推行。
55. 在组织架构方面，英国首相在内阁办公室中设立「社会排斥小组」(Social Exclusion Unit, 简称 SEU)，并委约外界制作报告，检讨有关贫穷及社会排斥的各种元素。每一项检讨均有推行计划配合，由 SEU 负责跟进。为了进一步对抗根深柢固的社会排斥问题，政府创设了社会排斥大臣的岗位，并成立了「社会排斥工作组」(Social Exclusion Task Force, 简称 SETF)。工作组隶属内阁办公室，职责为让那些生活受匮乏和排斥影响的人，可获得绝大部分英国人可享有的机会。SETF 跟所有政府部门紧密合作，以确保英国政府为促进社会共融而推行的行动，可以迎合最受社会排斥的人的需要。SETF 特别致力为支援那些同时处于多种弱勢之下的人，提供跨部门、创新的解决方案。
56. 英国政府一直持续这种全政府的取向，并推行跨部门的项目和政策。其中一个例子是将首份特地以 2007 年最为脆弱的成人为对象、旨在减少他们受社

会排斥的「公共服务协议」¹¹（Public Service Agreement，简称PSA），即PSA16，包括在内。PSA16会协助确保风险最高的人能获得机会重返成功之途，并且列出政府及其伙伴在拨款时期内致力达致的主要成效目标。PSA16由SETF和七个政府部门牵头¹²，是跨部门的承诺。

爱尔兰

57. 爱尔兰政府对贫穷和社会排斥采取多面向的方式，对两者作出以下的定义：贫穷是由于欠缺物质和非物质的资源，例如入息、住屋、健康、教育、知识及文化等，而出现匮乏；社会排斥是因为欠缺一般人民惯常可得资源，而无法参与社会，这可以指个人，也可以更广义指社群，其中牵涉低收入、居住情况恶劣、治安败坏及家庭等问题。爱尔兰政府一如其他欧盟国家，认同以相对的概念看待贫穷。
58. 爱尔兰的官方立场肯定贫穷和社会排斥是多面向的，其制度性安排也反映了这个性质。政府设立了多个制度上的架构，以确保参与相关政策范畴的所有部门会携手合作，以实践显著减少贫穷和社会排斥的目标。政府成立了「社会共融、儿童及融合内阁委员会」，由总理任主席，并由相关的部长组成。委员会为制订政策对抗贫穷和社会排斥，提供整体的策略方向，以及确保在最高层定期监察及推动政策执行。委员会的工作由「社会共融高层官员小组」支援。该小组长期宏观监察各种社会共融问题，并将新冒现的课题提交内阁委员会。政府并指派社会及家庭事务大臣负责监察全国对抗贫穷和社会排斥的策略。
59. 爱尔兰政府的行政分支中，则成立了法定组织「对抗贫穷局」，透过向政府提供建议、构思创新的扶贫措施、检视爱尔兰贫穷问题的性质、原因及严重程度，以及推动大众加深对贫穷和社会排斥的认识，防范及消灭贫穷和社会排斥。另外，政府又成立「爱尔兰社会共融办公室」，以统筹「全国社会共融行动计划」的推行。
60. 「对抗贫穷局」与「社会共融办公室」于2009年合并为「社会共融处」。该处现在隶属「社会保障部」，负责协调及推动「全国社会共融行动计划」的执行。现行的「2007至2016年行动计划」十分着重行动及指标——有12个高层次目标，以及153项指标和行动，以确保在计划推行期间可对贫穷造成重大影响。该计划旨在调动资源，以回应严重而存在已久的问题。「社会共融处」负责协调过程，并与所有相关的政府部门和机构紧密合作。该处也负责监察全国的贫穷情况，并为政府对抗贫穷和社会排斥的策略进行分析和评估，例如按照既定的指标及行动量度全国性扶贫策略的进度，以整体监察评估工作。该处也扶贫策略的制订，向个别政府部门及地区团体提供建议。

¹¹ PSA反映协议的相关范畴是政府最为重视的。协议列出政府期望能落实的具体改进，以及用作量度进度的表现指标。每一份PSA都有一份落实协议作支持，后者注明改进可以如何落实，并且由何人负责。

¹² 该七个部门为：内阁办公室；司法部；卫生部；儿童、学校及家庭部；社区及地方政府部；工作及退休金部；以及创新、大学及技能部。

各相关政府部门内因而成立了「社会共融小组」。「社会共融处」的另一项任务，是制订数据策略，为监察评估工作、决定政策优先次序及进一步发展，提供所需的数据。

社会伙伴制度：爱尔兰的例子

概论

61. 在爱尔兰，要对抗贫穷和社会排斥，需要的不单是政府的行动，更需要更广泛地获得社会各界回应问题。当地并没有将国家形容为可解决所有问题的万应灵丹，而认为只是众多参与者的其中一员。因此，制订和推行扶贫策略需要社会伙伴、雇主、工会、农民，以及社区和义务工作界别的成员参与。
62. 社会伙伴制度在爱尔兰最初出现于工业关系和薪酬谈判机制中，现在获视为政策制订的核心部分。这原本是让雇主、工会和农民组织等持续进行会谈的渠道，一直成为利益团体影响政府政策的主要机制。会谈由总理办公室主持，课题包括薪酬谈判和工业关系等，藉此促进工业稳定，以及营造能吸引外国投资的环境。
63. 过去多年间，社会伙伴制度的政策范畴和参与者的范围均已大幅扩阔，会谈不再局限于工作间和工业的课题。由于爱尔兰的经济日益蓬勃，伙伴制度的目标由创造经济增长转至更为公义地分享繁荣的成果。「社区及义务工作支柱」已加入伙伴制度中，令机制可加强在社会方面的工作，而非再侧重于经济方面。这支柱由约17个全国协会式的网络组成。未几，于2009年，社会伙伴制度的职权范围也再次扩阔，加入由27个环境团体组成的「环境支柱」。上述两条支柱均由在全国有大量会员的国家网络组成，让范围广泛的公民社会团体可以参与伙伴制度的会谈过程。这两类机构连同工会、雇主、农民团体，成为社会伙伴机制中的五大支柱。
64. 大众预期支柱成员会与支柱内的同事共同工作，为政策建议和立场营造共识。支柱的代表然后会出席过程中的各种论坛及会议，推动这种共识。在伙伴制度扩阔，像非政府的社区团体也包括在内后，爱尔兰的利益团体游说程序已进一步正规化。
65. 爱尔兰的社会伙伴制度已扩展至经济和社会政策中更为详尽的范畴。这可理解为建基于爱尔兰社会寻求实践共同目标、信任及解决问题的取向而出现的一组关系。监管社会伙伴制度的是为期跨越多年的「社会伙伴框架协议」。现行的协议为「迈向2016年：社会伙伴协议10年框架」，有效期由2006年至2015年。这协议制订了一个新的框架，采用生命周期的模式，以回应个人在生命中不同阶段要面对的重大社会挑战。这意味着框架着重关注儿童、年轻成人、工作年龄人士、长者及伤健人士的需要。协议注明政府、范围广泛的公民社会及各种利益团体应该定期举行咨询会议。

社会伙伴制度的决策架构

66. 负责提供整体制度性框架以支援社会伙伴制度的，是「全国经济及社会议会」(National Economic and Social Council, 简称NESC)。议会就爱尔兰的经济和社会发展的策略性议题向总理提出建议。NESC成员为商界及雇主组织、工会、农业组织、社区及义务工作组织及环境组织的代表，以及政府各部门首长和独立的专家，由总理委任，任期为三年。NESC的组成方式显示它担当着重要而独特的角色，可将由民间社会以至政府的不同观点共治一炉。议会由各个支柱的成员组成，旨在提供一个开放而可以深思熟虑的空间，务求为重要的经济及社会课题达致共同的理解。这也有助NESC分析爱尔兰社会要面对的挑战，并且对于如何回应这些挑战，在成员之间建立共识。
67. NESC为有关经济高效率发展及实践社会公义的策略性课题，以及为制订有关谈判及关系的策略性框架，提供分析和报告。议会并且负责编制策略性文件，以订出在社会伙伴制度中应根据何种准则作谈判及讨价还价。¹³NESC也分析、监管及评估在社会共融范畴的相关项目及政策。这项分析会随而有助检讨「社会伙伴框架协议」的进展。¹⁴
68. 议会通常每月定期举行会议一次，由总理办公室的秘书长主持。在每次会议中，议会成员会讨论由NESC秘书处职员拟订的报告。NESC会参考总理办公室的意见，然后决定议会的工作项目，以三年为一个周期。在这些会议之外，同一支柱内的成员也会另行会面，分析NESC秘书处发布的草拟文件，并制订联合立场和回应。

社会伙伴制度的推行架构

69. 虽然决策的最终责任仍在爱尔兰政府，不过政府重视围绕社会伙伴制度而建立的特殊关系，因此就政策建议和推行计划的设计安排，致力咨询社会伙伴的意见，以良好管治的精神为基础，透过有效的咨询，让社会伙伴参与政策制订。各政府部门提供了实质的机会，让社会伙伴可参与塑造合适的相关政策议题，以及推行计划的设计安排。各部门借着给予足够的通知、资讯及适当的参与过程，有效地管理咨询过程，并对有效管治有长期一致的整体要求。社会伙伴也是此种良好管治安排的重要一部分，积极地与政府部门有建设性的互动，并且明白政府需要迅速回应紧急事务。在上份伙伴协议中成立的指导小组已重新召开，获委全权管理现行框架协议的推行。小组每三个月召开会议一次，以检讨、监察和汇报进展，框架协议内的各方并且会每年举行一次正规会议。此外，协议在监管及汇报生命周期框架下的社会事务时，采用简化程序的结果为本的方式。

¹³ 事实上，NESC 过去曾就范围更广泛的经济及社会发展议题制作报告。该议会早期的工作集中于经济、税务、人口及移民，以及农业政策，过去多年曾编制关于就业、房屋及教育、社会政策、欧盟中的爱尔兰、公共服务及福祉等课题的报告。近年，NESC 检视国家面临的挑战，并找出目前危机的五个主要范畴——财政、银行体系、经济、社会及声誉。议会认为，要回应危机，需在经济及社会制度、公共政策及监管，以及国际关系与管治等层面作出根本的改革。

¹⁴ 在 2010 年 4 月前，这部分工作由「全国经济及社会论坛」(National Economic and Social Forum) 负责。目前，该论坛已合并入 NESC 之中，其主要功能也融入议会内。

70. 这种简化程序的方式，在按照伙伴框架协议、「全国社会共融行动计划」及「全国发展计划」（2007-2013）中的社会共融层面（若适用的话）监察和检讨生命周期每一阶段的进展时，均采用同一项的汇报机制。这个过程由政府的「社会共融处」负责协调，包括在生命周期的每一阶段汇集相关的架构及报告，以及其他相关的全国策略，过程中并会咨询所有社会伙伴。
71. 社会共融报告要呈交指导小组审阅。该小组的职责为持续监督生命周期框架的推行，确保会提供机会让社会伙伴参与「行动计划」、「全国发展计划」及生命框架内其他相关的策略。
72. 旨在推动社区和义务工作界，以及经历贫穷的人参与政策制订过程的项目成效如何及担当何种角色，也由「社会共融处」负责检讨，有关工作会参照社会伙伴制度的过程，以及其他政府部门和机构给予的支援，旨在尽量增加参与程度和减少资源重迭。此外，该处也会每年举办一次「社会共融论坛」，就社会共融课题作更广泛的咨询和讨论。

如何在香港应用

关于贫穷的量度

73. 不论此项研究中提及的地方如何制订贫穷线，这些地方绝大部分均有订立某种方式的官方量度贫穷方法。情况如此普遍，说明有官方的贫穷量度何等重要。我们认为，其目的不单是作统计分析，贫穷量度更可作为政策工具，提供政策导向，以及为支援该方向提供所需的资讯。如果政府决定选择制订某一种官方贫穷线，显示政府采取果敢的行动，同意以某场态度作为官方的立场。即使不当作是一种立场，官方公布的量度贫穷数字至少可视为国家有意对付此问题。像英国等地方没有制订官方的贫穷线，原因并非英国政府不愿致力对抗贫穷，而是不同意依赖单一准则（例如入息）制订的贫穷线能反映实况。这些地方倾向不单纯基于入息数据来订立官方的贫穷线，而制订多种面向的量度贫穷方法。
74. 反观某些没有制订官方贫穷线或贫穷量度方法的地方，即使有对抗贫穷的措施，其力道也不足以纾缓低收入人士的困苦。举例来说，新加坡并没有制订官方的贫穷线，对于贫穷人口的数目也没有作出可靠而获普遍接受的估计，因此，当地的入息分布在过去约十年间更趋不均，建基于住户入息的坚尼系数，由2001年的0.454，升至2007年的高峰0.484，而其后数年仍分别维持于0.471至0.474。同一时期内，入息最高10%人口与最低10%的入息倍数，由八倍升至九倍以上。虽然导致这些不理想情况出现有众多原因，我们仍然认为，一个政府确立官方认可的贫穷线，是开展全面扶贫政策的第一项重要政策措施。
75. 我们重视官方贫穷线，因为这对政策指向有其重要性，特别是官方贫穷线可提供一个参照点，以决定某个人或住户是否应该获得福利援助。举例来说，香港的综援计划遭人批评为僵化的机制，令很多有需要但收入稍高于安全网

的人无法受助。有些贫穷人也宁愿不申请援助，以避免遭贴上负面标签。由此看来，应该设立某种津贴以填补政策的空隙。其中一个可行的方案是将负入息税的概念加入税制之中。若有这种机制，在职贫穷人士就可以减少税务负担，从政府获得退款，因而受惠。要推行此种制度，政府需画出一条清晰的界线，界定在界线以下的雇员可受助于负入息税的计划——制订官方的贫穷线可以达到这个目标。

76. 至于制订贫穷线的方法，研究中的绝大部分地方，均接受以相对的方式量度贫穷，其中一些按照这种原则制订其贫穷线，而台湾也不例外。各国采纳这种方式的原因显而易见：生活于发达国家的人不再因是否获得最起码的粮食之类的问题而要挣扎求存。因此，贫穷线应将某一国家在一段时期内生活水平已告提升的因素考虑在内。**相对方式量度的贫穷线，比起以绝对方式量度的，会更为敏锐地反映生活水平的转变，所以在发达国家较为盛行。**香港的决策者在讨论如何制订贫穷线时，这是值得参考的现象。
77. 由于新任行政长官已表示他会致力纾减香港的贫穷情况，现在正是适当时候，探讨香港是否应该制订官方的贫穷线。以香港的情况而论，用相对入息作基础来制订官方贫穷线，似乎较为实际和合理。正如上文所述，相对的方法会考虑入息水平转变的因素。这在香港推行也较为可行，因为在现行的定期人口普查中，已可取得入息数据。而且基于上述原因，并没有足够理据或准确计算的需要，证明应采用绝对的方法。

关于制度性设计

78. 贫穷问题的性质，决定了对抗贫穷的制度设计。大众已普遍认同，贫穷问题的成因是多元的。这正是为何单靠福利政策对抗贫穷的传统方法注定失败。同样道理，如果扶贫政策只局限于由政府的福利部门推行，也将很难会成功。
79. 在这个研究中，我们探讨了两个有制度性扶贫机制的国家——英国和爱尔兰。这两个国家在制度上，会有一名部长级官员负责政策协调，或有一个特定的协调团体，由多名分别负责多个政策范畴的部长级官员组成。这些政策范畴由传统的社会福利或劳工，到关系较不密切的司法或卫生。这显示对抗贫穷的各项政策超越单一政府部门的职权，而需要多个政府部门合作，共同制订政策，创造协同效应，方可令政策获得一定成果。
80. 因此，各个政策分支之间的协调变得异常重要，不单为了避免因政策重迭而浪费资源，更重要的是填补个别政府部门未能发现的政策空隙。政府部门各自为政在官僚制度下难以避免，解决之道是运用全政府、跨部门方式，才能避免不必要的官僚制度及促进协调。
81. 事实上，我们发现有两个国家（英国及爱尔兰）在获得制度性的机制支援之下，扶贫工作取得重大进展。英国自「社会排斥工作组」于2006年成立以来，在社会排斥方面的工作上，获得重要进展。其中一个例子是将首份特地以2007年最为脆弱的成人为对象、旨在减少他们受社会排斥的「公共服务协议」(Public Service Agreement, 简称PSA)，即PSA16，包括在内。SETF

统筹七个政府部门，协助国内的弱势群体。PSA16会协助确保风险最高的人，能获得接受较长时间教育和培训的机会。从2009年春季开始，全日制学生，索取入息援助（Income Support）的年龄，由20岁提升至21岁。

82. 在爱尔兰，政府在设立制度性机制后，贫穷情况出现了可喜的趋势。例如：相对贫穷率，由2005年的18.5%降至2009年的14.1%；「一贯贫穷率」（consistent poverty rate），由2005年的7%降至2008年的4.2%。我们相信，除了要有针对特定社会群组的政策措施外，制度性机制对于对抗贫穷也担当着重要的角色。
83. 按照上文所述的外国经验，有效的协调必须由最上层从头开始，因为有关社会议题的最为重大政策承诺，会广泛涵盖多个政策范畴。我们因此认为，政务司司长或财政司司长均不适合领导扶贫委员会，因为两人均没有足够的行政权力，涵盖扶贫政策所需的较广泛政策范畴。举例而言，如果香港要一如西方发达国家那样革新整个制度，很可能就要触动税务和福利制度，相关的政策范畴并不纯属政务司司长的职权范围，财政司司长的情况也一样。因此，以职权而论，行政长官较为适合领导扶贫委员会。
84. 参照上述两个国家的经验，香港有需要成立一个政府部门专门处理有关贫穷的工作。可以预见，即使行政长官出任即将成立的扶贫委员会的主席，仍需要有行政部门支援其工作。这可以是政府内的一个小组。行政长官可以运用其权力委任一名专员，专注开展有关工作。

关于社会伙伴制度

85. 社会伙伴制度倡议了一个模式，让民间团体在社会政策和服务提供的范畴，以较为正规的方式与政府携手一同工作，集思广益。民间团体的角色在于开放公众空间，让公众关注和跟他们利益相关的议题，可以有更为全面和广泛的分析和辩论。
86. 香港是充满各种意见、声音、利益和立场的地方。在意见纷纭的政策环境中，设立社会伙伴制度的理据尤其显得适用。与民间团体合作，可确保整体公民社会积极讨论和分析议题。这转而会推动政策的构思和决策过程，有助对政策方向如何推进建立共同的理解、团结和共识。
87. 民间团体可借着提供本土知识、鼓励遵行政策及监察成效，协助改善政策的制订和推行。也可以预计，民间团体会推动制度改革，让个别人士可与政府代表一同直接参与构思和政策制订。这种安排可达到双赢的效果：民间团体提供渠道，让政府可汲取个别人士的意见；另一方面，团体若获得直接的机会影响政策和政府行动，会为不少人提供了建立和经营团体的诱因。
88. 在爱尔兰，社会伙伴制度对政策制订的影响力，可见于政策和行动的优先次序均应建基于本土知识，以及按照民间团体的建议。爱尔兰政府更建议，团体对政策的贡献和提供的服务可获财政资助。事实上，推行社会伙伴制度的时期，爱尔兰取得前所未有的经济成就。国家于1987年开始经济改革，与

推行社会伙伴制度的时期重迭。在15年间，爱尔兰从一个贫穷的国家，改革成为欧洲其中一个富裕的国家。从1988年到2000年，与美国和荷兰的45%及欧盟的32%相比，爱尔兰的实际国内生产总值，增加了132%。同时期，失业率由16.2%，下降至4.2%，胜于欧盟的8.2%。社会伙伴对于减低国内冲突程度的贡献，获得广泛认同。

89. 从有效管治的角度，香港特区政府让社会伙伴参与的好处也显而易见。民间团体代表了普罗大众与政府之间的一个斡旋点，他们参与商讨有助提升管治的水平。从微观的层面看，这些团体代表了受特定政策过程和决定影响的人的利益、意念、分析和立场。而在宏观层面，他们透过开放供发表多元声音、意见、利益和立场的空间，推动了公众参与构思政策。
90. 不少民间利益团体经常向香港特区政府施压，要求变革。其实政府可以采取主动，邀请某些界别中牵涉大量各种利益、主要的联会式组织参与，以启动这个过程。这会令计划的过程获得认受性。由于这些团体拥有庞大的网络，这种认受性可能得以广泛延伸。毋庸讳言，政府与众多社会伙伴的关系需要花时间逐步改进。政府很可能会视公众更广泛了解和接受结果为不必要的门面工夫，不过若欠缺了这个环节，政府会发现政策的制订和推行会出现更多麻烦、面对更多争议，也较难成功。

结论

91. 2012年7月1日不单是庆祝香港特别行政区成立15周年的日子，在这一天，新任的行政长官上任，为了就重设扶贫委员会相关事务向他作建议的筹备委员会也开始工作。究竟这一天是否标志着重大的政策转向，转至以贫穷人优先，仍得拭目以待。不过，目前的情况确实开放了一个机会，让政策游说者可以就扶贫政策推动需要的变革。
92. 在这份报告中，我们检视了海外政府的多种政策经验：如何制订贫穷线；如何设计对抗贫穷的制度，以及如果塑造与社会伙伴的关系以知会对方制订政策的过程。我们固然明白贫穷并没有绝对正确的量度方法，但却认为以相对的方式来制订入息贫穷门槛，是适合香港采用作为官方贫穷线的制度。我们对于制订官方贫穷线的立场非常明确，因为这代表政府对扶贫工作的承担。政府认同设立官方贫穷线，也意味着在制订对抗贫穷政策时，将之用作主要的政策工具。虽然入息贫穷线是简单而基本的量度贫穷工具，我们并没有排拒应用其他量度工具，例如物质匮乏程度，来帮助了解香港的贫穷情况。不过，这些只是配菜，主菜仍是入息贫穷线。在重设扶贫委员会的这个时期，我们认为，制订官方的入息贫穷线应包含在委员会的职权范围中，作为对抗贫穷其中一项主要的政策工具。
93. 在制度框架的层面，要能促进对抗贫穷的政策，则必须设立由行政长官领导的协调组织，成员包括多名司长、局长，及广泛民间社会和各种利益的代表。即将成立的扶贫委员会看来适合承担此项任务。此外，我们建议委任一位首长级的专员，在委员会内成立一个小组或一支工作队伍，开展工作。该名专

员及其小组应作为扶贫委员会与各相关政府部门之间的枢纽，推动整个政策过程，主要负责政策的协调和推行。该小组也需要安排让社会伙伴参与的细节。该名专员应是新成立的扶贫委员会的当然成员，并须向委员会汇报其工作。海外的经验显示，全政府的取向对于对抗多元性质的贫穷问题最为有效，而香港贫穷问题并不例外，同具多元特色。

94. 我们也以爱尔兰为例子，展示了社会伙伴在政策过程中的重要性。香港特区政府与民间团体推行伙伴制度，好处显而易见。此举可以令程序及结果获得认受性，民间团体也可借着提供本土知识、鼓励遵行政策及监察成效，协助改善政策的制订和推行，并且代表受影响的贫穷人，协助将他们的意见带进政策过程中。此种机制的最终目的在于为政策方向建立共识，让政策得以前进。筹备委员会为扶贫委员会制订的使命和目标中，应包括以社会伙伴制度的概念作为原则，以确保政府与众多社会伙伴能有建设性的关系。即将成立的扶贫委员会，应制订一个框架，内含一套约章，让民间团体以社会伙伴的身份加入，可以参与有关扶贫的政策构思、制订及监察。
95. 我们相信支援扶贫工作的政策制度，而不是某种临时安排，结果往往变成一次过的「派糖式」纾困措施。这应该是一种制度性的设计，以全政府的方式工作，并配备一些有力的政策工具，例如官方的贫穷线和支援社会伙伴制度的框架。

参考资料

Chapin, R. K. (2011). *Social policy for effective practice: a strengths approach*. New York: Routledge.

Citro, C. F. & Michael, R. T. (1995). *Measuring poverty: a new approach*. Washington, D.C.: National Academy Press.

Fitzgerald, R., and Girvin, B. (2000). Political Culture, Growth, and the conditions for Success in the Irish Economy. In Nolan, B., O'Connell, P.J., and Whelan, C.T., eds. *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*. Dublin: Institute of Public Administration: 268-85.

Gaynor, N. (2011). Associations, deliberation, and democracy: The case of Ireland's social partnership. *Politics & Society*, 39(4), 497-519.

Greener, I., Holden, C. & Kilkey, M. (2010). *Analysis and Debate in Social Policy, 2010*. Bristol: Policy Press.

Hay, D. I., (2009). *Poverty Reduction Policies and Programs in Canada*. Ottawa: Canadian Council on Social Development.

Hill, M. (1997). *Understanding Social Policy*. Oxford: Blackwell Publishers.

Lang, K. (2007). *Poverty and Discrimination*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

立法会秘书处。(2005)。《选定地方的灭贫策略》。

Legislative Yuan amends the Social Assistance Act. (2010). *Taipei Times*. December 11 2010.

Lucia Baccaro & Marco Simon. 2004. *The Irish social partnership and the "Celtic tiger" phenomenon*. International Labour Organisation (International Institute for Labour Studies)

Midgley, J. & Tang, K. L. (2010). *Social Policy and Poverty in East Asia – The Role of Social Security*. London; New York: Routledge.

Nevile, A. (2010). *Human Rights and Social Policy: A Comparative Analysis of Values and Citizenship in OECD Countries*. Cheltenham, U.K.; Northampton, Mass.: Edward Elgar.

New Poverty Line. (2011). *Beijing Review*, 54(50), 4.

Outline of Poverty Alleviation and Development in China's Rural Areas (2001-2010). (2011). *Chinese Law & Government*, 44(6), 10-20.

Poverty in the United States. (2010). *Congressional Digest*, 89(10), 298-300.

〈扶贫标准上调至 2300 元〉。(2011)。《人民日报》。2011 年 11 月 30 日。

Ravallion, M. (1998). *Poverty Lines in Theory and Practice*. Washington, D.C.: The World Bank.

Simon, C. A. & Ward, S. (2010). *Does Every Child Matter?: Understanding New Labour's Social Reforms*. New York: Routledge.

Singapore Department of Statistics. (2012). *Key Household Characteristics and Household Income trends, 2011*.

Social Inclusion Division, UK Department of Social and Family Affairs, (2009). *National Action Plan for Social Inclusion 2007 - 2016: Annual Report 2008*.

Stafford, P. (2011). The rise and fall of social partnership: its impact on interest group lobbying in Ireland. *Journal of Public Affairs*, 11(2), 74-79.

Stitt, S. (1994). *Poverty and Poor Relief: Concepts and Reality*. Aldershot, England: Avebury Pub.

Towards 2016: Ten-Year Framework Social Partnership Agreement (2006). Dublin: The Stationery Office.

UK House of Commons Library. (2004). *Poverty: Measures and Targets*.

UK Department for Work and Pensions. (2012). *UK National Social Report 2012*.

UK Department for Work and Pensions. (2012). *Households Below Average Income – An analysis of the income distribution 1994/95 – 2010/11*.

UK Department for Work and Pensions. (2008). *Working Together – The UK National Action Plan on Social Inclusion*.

UK Department for Work and Pensions. (2007). *Opportunity for all: Indicators update 2007*.

US Bureau of the Census. (2010). *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States*.

王萍萍。(2007)。〈中国贫困标准与国际贫困标准的比较〉。《调研世界》2007年第1期，第5至8页。

World Bank Institute. (2005). *Introduction to Poverty Analysis*.