

多個地方扶貧機制及策略的研究



— 由樂施會草擬的報告

2012年8月

引言

1. 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，因而倡議重新設立扶貧委員會。該委員會在勞工及福利局於 2007 年 6 月成立後，宣告解散。自此以後，不少人批評特區政府對於應付貧窮問題欠缺明確的策略。行政長官於 2012 年 7 月上任後，由他領導的一個籌備小組已開始運作。該小組旨在就新設的扶貧委員會如何組成及其工作範疇，向政府作出建議。預料委員會即將成立，讓梁振英盡快制訂有效的策略，應付香港日益嚴重的貧窮問題，以實踐其競選承諾。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。
2. 政府綜合住戶統計調查的數字顯示，在過去十年間香港的在職貧窮問題每況愈下。以國際標準衡量，香港的堅尼系數維持於甚高水平。¹更令人憂慮的是，數字一直在上升之中：根據入息數據，2001 年時為 0.525，2006 年升至 0.533，到 2011 年更達 0.537。該段時期內，在入息分佈兩端的住戶比率均有增長。每月入息為 4,000 港元或以下的住戶，由 2001 年的 8.1% 升至 2011 年的 9.5%，而入息為 40,000 港元或以上的住戶，同期由 18.0% 增至 23.1%。²這顯示入息差距日益擴闊，比起十年前，口袋中少了錢的人數上升了。這些數字描繪出宏觀的圖象，反映過去多年的經濟增長和政府的紓困措施，均未能改善貧窮人的苦況。
3. 2011 年的綜合住戶統計調查，同樣反映了貧者愈貧的現象。統計數字顯示，每月入息低於 4,000 港元的住戶數目日益增加，由 2001 年的 167,033 個增至 2011 年的 226,045 個。在這個收入組別內，較年長住戶的數目於同期上升了約 30%，由 2001 年的 91,268 個增至 2011 年的 119,220 個。此外，香港最為貧窮的 10% 人口（包括領取綜合社會保障援助者）的每月入息中位數，由 2006 年的 2,250 港元降至 2011 年的 2,070 港元。這是無可避免的趨勢——競爭力較低的人，例如低學歷、低技術和年長的僱員，收入就很可能下降。
4. 在整體社會持續富裕時，香港人的經濟狀況卻日趨不均，這是急需回應的問

¹ 堅尼系數為國際認可用以衡量收入不均的工具，量度一個國家或地區的个人或住戶的入息分佈與完全平均分佈的狀態有多大差距。堅尼系數為 0 代表絕對平均，1 代表絕對不平均。香港即使在計算徵稅和福利後，2011 年的堅尼系數仍達 0.475，在所有發達地區中居於首位。有相近社會經濟發展的發達國家同期的堅尼系數為：愛爾蘭 (0.343)、加拿大 (0.326) 及美國 (0.408)。

² 按照現行物價調整的住戶入息數字已撇除外籍家庭傭工，較能準確反映香港本土居民的情況。

題。在這份報告中，我們會檢討一些其他地方對抗貧窮的機制，作為香港處理貧窮問題的借鑑。我們會探討其他地方制訂貧窮線的理據、各地回應貧窮問題的制度性安排，以及讓社會夥伴參與制訂扶貧政策的模式。

5. 扶貧委員會於 2005 年 1 月首次提出要改善貧窮人的生活，建議為低收入工人提供交通津貼，以鼓勵貧窮人到居住地區以外的地方就業。但是實際上，這些津貼變成了給予貧窮住戶的資助。委員會也支持設立兒童發展基金。此外，目前綜合社會保障援助（綜援）計劃每年約動用 200 億港元公帑，讓約 43 萬人受助，成為香港最大型協助貧窮人的福利項目。雖然香港制訂了上述的紓困措施，貧窮仍持續存在。
6. 於 2007 年解散的前扶貧委員會無法解決貧窮人的困境，其中一個可能的原因為委員會沒有特定的政策目標、指標或任務，也並不肩負宏觀檢討現行福利項目的責任。委員會由財政司司長領導，要協調其他並不由他管轄的政策範疇存在困難。扶貧委員會的工作範圍及成效因此受到限制。

研究目標

7. 要實踐扶貧的目標，必須制訂具體的制度性安排。我們相信，即將成立的扶貧委員會正好在適當的時候重新成立，肩負起這個任務。因此，這項研究的目標在於檢視某些地方推行扶貧政策的經驗，以及我們可以如何在香港應用這些經驗。
8. 在這份報告中，我們的討論並非以解決特定社會群體困難的具體政策為核心，而是嘗試集中討論如何選擇一個機制及各項最重要的政策工具，例如量度貧窮的方法和社會夥伴制度。預料新的扶貧委員會即將成立，我們期望透過檢視各個不同地方的經驗，可以讓我們對於如何制訂香港的扶貧政策有深入的見解。

方法

9. 此項研究以檢視桌面搜尋所得的文獻為基礎。在搜尋數據時，我們傾向使用原始資料來源的，例如各地政府或跨國機構的文件和報告。在檢視完原始資料來源的數據後，我們也會檢視來自學術刊物二手來源的資料，特別是經業內專業評審的作品。
10. 在此份報告中，我們選擇了數個已發展的地方為例子作分析。這些地方的社會經濟發展程度跟香港相若。雖然如此，這些先進經濟體系中仍有一些人無法擺脫貧窮。「滴漏效應」理論的傳統觀點指，持續經濟增長的利益最終可「滴漏」至最為貧窮的人，不過此說近年已受到質疑。在這些先進的經濟體系中，貧窮仍持續出現，香港也不例外。而要檢視此等經驗的最基本原因，正是這些國家也存在貧窮，由過去至現在，在不同程度上仍面對著這問題。香港也一樣，前任行政長官在最後一次出席立法會的答問大會時，終於承認

他過去深信的「滴漏效應」利益，很可能不會在香港出現。我們認為，香港跟這些海外國家有不少共通的社會和經濟特色，因為此等特色均是發達社會獨有的。這些國家的扶貧經驗是否適用於香港，是有趣而值得探討的課題。

11. 此外，對貧窮的研究源於西方。研究所選取的每一個西方國家，對於回應貧窮問題均累積了豐富經驗，其經驗大部分是實證的。這些國家也建立了較為精密的量度貧窮方法，以及經深思熟慮的對付貧窮政策取向。整體而言，這些國家的經驗具備科學可信度，足以作為我們學習的素材。

本報告的結構

12. 此報告首先會分析各個地方用以制訂貧窮線的各種方法。接著我們會探討這些國家用以推行其扶貧策略的制度性特點。報告的第三部分介紹愛爾蘭的社會夥伴制度、其決策制度及推行架構。而報告的最後一章，我們會分析這些國家的經驗，並集中探討能否將之應用於香港的貧窮政策制訂過程中。

貧窮的量度

概論

13. 為了量度貧窮的程度，我們必須分辨貧窮人和並非貧窮的人。傳統的方法為首先制訂入息門檻，然後計算有多少個人、家庭或住戶在門檻之下。我們的研究會尋找制訂入息門檻的理據，實際上並沒有單一正確的制訂方式，多個地方在不同時候使用了多種不同的方法。此外，入息是否生活水平的可靠指標也值得質疑。現代關於「貧窮」的定義，大部分均會將入息以外的因素入息，以全面考慮弱勢人士的各種面向。
14. 文獻往往會將絕對貧窮的門檻與相對貧窮的門檻分辨開來。兩者的分別基本上在於一個是生理上的概念，另一個是社會上的。因此，前者的需要是大體上固定的，而後者的需要則是會隨著社會發展和更為富裕而轉變。
15. 絕對貧窮指缺乏生存所需要的條件，即維持人體健康和活動效率的最低需要。基於絕對貧窮的概念，政府可以釐訂客觀的入息門檻或貧窮線，用以衡量甚麼人屬於貧窮。若某家庭的入息低於同樣人數家庭的門檻，即屬貧窮家庭。具體來說，政府會計算糧食、住屋及其他基本需要的開支，以推算維持生存所需的最低入息水平。數字只會按照價格轉變而更新。在美國，聯邦政府會參照絕對入息門檻來釐訂官方的貧窮線。我們將會在下一章節分析美國釐訂官方貧窮線的方法。
16. 反觀相對貧窮，則將貧窮的概念擴展至考慮個人作為社會一份子，具有參與社會、跟隨社會的習慣和常規的心理需要。因此，相對貧窮甚受社會標準影響。按照社會標準釐訂的入息門檻，會讓人民可以負擔被視為當時社會上足夠的生活水平。所以，相對的門檻定因應實際消費的轉變而定期更新，釐訂

門檻時也會參照整體人口的實際開支或入息。

17. 「相對」的方式通常會以平均入息或入息中位數的某一百分比作為門檻。舉例來說，政府可將四人家庭的貧窮門檻訂於家庭入息或開支中位數的一半，再按照家庭的類型作調整。歐洲聯盟（歐盟）及經濟合作與發展組織（經合組織）相對貧窮的定義，分別為對一個可比較住戶來說，其入息低於經等值處理的國家可動用入息（在福利轉移後）中位數的 60% 及 50%。³舉例而言，歐盟的統計機構Eurostat發表的歐盟成員國入息貧窮數字，也是以每個國家入息中位數的 60% 為基礎。以此為基礎的數字，也出現於英國官方的《低於平均入息的住戶》（*Households Below Average Income*）系列。此外，加拿大也使用相對的概念作為量度貧窮的基礎。

美國

18. 1960 年代中期，當時的美國總統詹森推動「向貧窮宣戰」運動，明白到要消滅貧窮，必須首先評估及量化貧窮，因而制訂了美國首個官方量度貧窮的方法。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之一於糧食，其他必需品的消費額則以餐單開支乘以三計算，⁴由此推算出生存所需的最低入息。家庭的每年入息若低於同樣人數家庭的入息門檻，則屬於貧窮家庭。該數字會按照住戶的人數調查。1969 年，美國政府發出一份指引，以此等門檻作為聯邦政府對「貧窮」在統計學上的正式定義。
19. 此後，美國人口普查局開始每年發表有關貧窮的統計數字，將入息門檻與家庭的總現金入息作比較，藉此計算貧窮人口的數字和比率。該等門檻每年按照物價變動更新，因此以實際價格（固定美元）計算並沒有改變，是絕對的量度方式，並沒有考慮消費需求的轉變。舉例來說，2009 年的四人家庭加權平均貧窮門檻為 21,954 美元，其購買力相等於 1963 年相關門檻的 3,128 美元。
20. 此項門檻是對貧窮作絕對或以足以維生為標準的量度。正如上文所述，這種模式並不包括建基於繳稅金額或住屋相關開支的分析。因此，此種量度貧窮方法的數據是來自總入息的。舉例來說，有兩名子女的四人家庭在 2010 年的貧窮門檻為 22,113 美元；至於一人家庭的貧窮門檻，則視乎年齡而定——65 歲以下的一人家庭於 2010 年的門檻為 11,344 美元，65 歲或以上的則為 10,458 美元。釐訂這些門檻是為了研究和統計的需要，而不是用作扶貧項目的申請準則。
21. 美國有另一種稍為不同的聯邦量度貧窮方法，名為「貧窮準則」。此等指引

³ 為了令不同人數的住戶可作比較，制訂標準者會用等值表將住戶入息按照單人住戶的水平作標準化處理。

⁴ 最基本的餐單為「經濟糧食餐單」，是美國農業部所公佈的四份餐單中最廉價的。三倍這比率來自美國農業部 1955 年的一項調查。

每年由美國衛生與公眾福利部的《聯邦登記冊》(*Federal Register*) 發佈，是為行政用途(例如制訂某些聯邦項目的申請資格)將貧窮門檻簡化的版本。指引的數字因應家庭的人數作調整，但卻不會按年齡調整。舉例來說，2011年衛生與公眾福利部的四人家庭貧窮準則，不論住戶成員的年齡，均為 22,350 美元。美國大陸上各個州份雖然生活開支因地域差異而有別，其貧窮門檻及指引均是一致的。⁵兩組數字均會使用「城市消費者的消費物價指數」(*Consumer Price Index for All Urban Consumers*) 按照物價變動每年更新。

22. 美國聯邦政府的量度貧窮方式已遭人詬病多年。此種量度以餐單的開支為基礎，而該餐單則是供國民在財政緊絀時臨時或緊急應用的。該項門檻並不反映現代的消費模式——糧食現在只佔家庭開支不足七分一，而典型的家庭財政預算中，住屋為最大項的開支。將糧食開支乘以三倍作為門檻，在今天也沒有多大理據。官方的門檻也沒有理會全國各地生活開支的差異。
23. 除了聯邦政府正在修訂全國性的量度方法外，多個州份和地方政府已表示有意為所屬地區制訂更有實質意義的量度貧窮方法。舉例來說，紐約市政府已基於聯邦政府研究員的工作成果，制訂多個特定地區的量度方法，以衡量扶貧項目的效果，以及更適當地反映不同地點的生活開支。
24. 即使如此，美國的例子也說明了以絕對方式量度貧窮有一項基本的流弊。由於用這方法，貧窮門檻只會因應生活開支上升，實際上假設了於 1960 年代中期界定的貧窮生活水平，即使國家的生活水平此後不斷提升，仍是到任何時代都適用的。換句話說，這門檻是固定於時空中某一刻的。絕對的量度貧窮方式沒有觸及社會標準不斷轉變的問題。
25. 比起歐洲國家往往使用入息中位數 50%或 60%的水平作為貧窮線，美國的貧窮線佔入息的比率較低。舉例來說，美國 2002 年的住戶現金入息中位數為 42,409 美元，而同年一對有一名子女的 65 歲以下伴侶的貧窮線則為 12,400 美元，約為中位數的 29%。按照歐洲的標準，美國正式的（相對）貧窮率會遠高於按美國方式量度的。經合組織的一項估算顯示，以可動用入息中位數的 50%計算，美國的相對貧窮率為 16%，若以中位數的 60%計算，貧窮率則接近 24%；而經合組織成員的平均貧窮率，則是按中位數的 50%計算為 11%，按中位數的 60%計算為 16%。
26. 一項對美國官方貧窮數字的檢討建議，應該修訂該項量度方法，除反映物價變動外，也反映對基本必需品消費的轉變。

中國

27. 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

⁵ 阿拉斯加州及夏威夷州有獨立的衛生與公眾福利部貧窮準則。

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。

28. 「農村貧困標準」包含兩個組成部分：基本糧食需要及非糧食需要。該標準首先估算攝取足夠營養（每人每日可獲 2,100 卡路里）所需糧食分量的開支。政府運用「全國農村住戶調查」⁶的數據來估計最低營養要求的糧食需要開支。然後用實際消費物價和最貧窮 30% 農村人口的消費模式來計算糧食開支，即所謂「食物貧困線」。至於「農村貧困標準」中的非糧食部分，則是使用總開支在貧窮線附近的農村住戶的非糧食開支來估算。在中國統一貧窮門檻前一年的 2007 年，「農村貧困標準」的實質數值為 785 元人民幣。生活於「農村貧困標準」以下的住戶，糧食開支佔總開支達 85%，顯示該標準可算是極端貧窮線。
29. 另一方面，在 1990 年代末期開始推出的「農村低收入標準」，則採取較為寬鬆的方法來制訂貧窮線。該標準使用 1997 年的「食物貧困線」（按照價格調整）作為基礎，並且假設貧窮人總消費中糧食所佔的比率為 60%，由此估算出 1998 年的「農村低收入標準」為 880 元人民幣。
30. 中國不論使用作為官方貧窮線的是「農村貧困標準」或「農村低收入標準」，均屬接近絕對的量度方式。貧窮線不會按照例如住戶人數或年齡等人口因素調整。這令政府難以掌握某些群組（例如長者及兒童）的貧窮程度。

加拿大

31. 加拿大雖然沒有正式的量度貧窮方法，不過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。這意味著政府認同以相對的方式，而非絕對的方式度量貧窮。加拿大統計局界定了多個入息門檻，入息低於門檻則可說是生活拮据。「低收入門檻」是其中之一，一個家庭的入息若低於這門檻，則很可能比一般家庭花費較高比率於糧食、住宿及衣物等基本必需品之上。這門檻源於加拿大統計局於 1959 年的「家庭開支調查」，結果顯示一般加拿大家庭花費於一半入息於糧食、衣物及住宿。該局總結，一個家庭若花費顯著多於一半的入息（即額外 20 個百分點）於基本必需品之上，則是生活於拮据的環境。因此，該局以入息的 70% 作為門檻：花費入息 70% 以上於基本必需品的家庭，只會有極少甚或沒有入息可用於購買其他需要的物品。當時，加拿大統計局為一人至五人的家庭，分別估算了五個不同的門檻。該局接著將這些門檻與大型入息調查中的家庭入息比較，以制訂低收入比率。

⁶ 中國的國家統計局先後於 1985 年、1990 年、1994 年及 1997 年進行「全國農村住戶調查」，在這些調查年份，「農村貧困標準」可以重新計算。在其他年份，數字會按照農村地區的消費物價指數更新。

32. 加拿大統計局在計算低收入標準時，首先估算一般加拿大家庭會將總入息中用於糧食、衣物及住宿的百分比，然後多少武斷地再多加 20 個百分點。這個最終的百分率代表某一特定的平均住戶入息水平，而這水平則會成為該年的低收入門檻。根據最近期的「低收入門檻」基數，中型城市內的一般四人家庭會用其稅後入息的 43% 於糧食、住宿及衣物。⁷ 因此，花費稅後入息 63% 或以上於基本必需品的家庭，則被視為低收入。以金額表達，這代表在加拿大中型城市內四人家家庭的低收入門檻為 21,359 加元。
33. 在加拿大統計局並沒有進行開支調查的年份，該局會按照消費物價指數的變動，更新其低收入門檻。因此，在 2008 年，以 1992 年為基數的中型城市內四人家家庭低收入門檻，以現值加元計算，為 29,013 加元。在「低收入門檻」使用消費物價指數來作更新時，雖然計及通貨膨脹的因素，但卻無法反映該段時間內有關基本必需品平均開支出現的任何變動。
34. 目前，加拿大統計局繼續使用這種相對的模式來計算低收入門檻，並按照七種家庭人數和五種居住地區分類，因而有 35 個不同的門檻。這項額外的因素旨在反映鄉村和城市地區生活開支的差異。
35. 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)。這是完全相對的低收入量度方式，設定於經調整的家庭入息中位數的 50%。這些量度數字按照家庭中的成人和兒童數字分類，以反映家庭人數和結構的不同需要。按家庭人數作的調整，反映了家庭的需要會隨著人數上升。大部分人均會同意，五人家庭的需求會較兩人家庭的為大。再者，「低收入量度」也會反映，五名成人組成的家庭的需要會較兩名成人和三名兒童組成的家庭為大。
36. 「低收入量度」會分別計算三次——使用勞工及入息動態調查，以市場入息、稅前入息及稅後入息計算。這些數字並不需要使用通脹指數作更新，因為計算時已運用了每年的家庭入息調查。跟以開支調查數據作計算，然後將之與入息調查比較的「低收入門檻」不同，「低收入量度」的計算和應用都是根據同一個人息調查。

英國

37. 英國並沒有官方的貧窮線，反而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。雖然低收入是貧窮問題的核心，但這是複雜的課題，牽涉人民生活其他多個範疇，包括健康、房屋、環境質素及學習機會。因此，英國政府一份題為《給予全民的機會》(Opportunity for all) 的報告，列出了入息以外、一系列更廣泛跟貧窮和社會排斥相關的指標。該報告也提出了政府對抗貧窮和社會排斥的策略，並且刊出關於量度這策略進展所用指標的最新資訊。《給予全民的機會》由 1999 年起開始出版，至 2008 年由《英國全國對抗社會排斥的行動計劃》(UK National Action Plans on Social Exclusion) 取代。

⁷ 「低收入門檻」最近的基數年訂於進行過「家庭開支調查」的 1992 年。

38. 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项指標成為重要的一部分。監察入息的方法，是使用多項指標來反映提升較貧窮人士入息的進展，包括按實質數值計算，以及相對於整體人口的入息。使用多項低收入的量度方法，可以對政策的進展作出較全面的評估。報告包含超逾 50 個關於兒童及青年、工作年齡人口、退休人士及各社群的指標。
39. 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%)和三個平均值的比率(40%、50%及60%)。這些數字會分別以相對(即時)和絕對(固定)的方式展示，也會分列在扣除房屋開支之前及之後的數字。有兩名子女的四人家庭在2010年的貧窮門檻(入息中位數60%)，扣除房屋開支之前，為每星期379英鎊。
40. 在HBAI系列中某一門檻之下量度低收入的方式，籠統可分為兩類。最為直接的是相對低收入。「相對低收入時間系列」每年會使用入息中位數或平均入息的某一門檻，因此這門檻在該段時期內會視乎入息分佈，每年轉變。另一個量度低收入的方法，是在該段時期內將門檻固定。這個門檻在HBAI中稱為「絕對」低收入。不過，這詞語跟上文曾作界定、有關最低或足以維生需要的絕對貧窮概念不同，不應混為一談。固定或絕對的低收入量度方法會將數字固定於該段時期內某一年的門檻(按通脹調整)。固定低收入貧窮指根據較早時候某一年的住戶入息中位數或平均值制訂的門檻，在按通脹調整後，於另一年低於該門檻的人口數目或比率。HBAI使用1996/97年度的入息中位數及平均值作為基數。在入息普遍上升的時期，例如經濟急劇增長時，以相對平均入息為計算基礎的入息門檻也很可能會提高。當入息普遍下降時，例如在經濟衰退中，則會出現相反的趨勢。
41. HBAI系列也會列出在扣除房屋開支之前或之後的貧窮量度數字。⁸如果房屋開支的差異純粹基於樓宇的質素，則扣除房屋開支前的入息較能準確量度生活水平；不過，如果差異是源於其他因素(例如區域)，則扣除房屋開支後的入息會較準確。一般來說，扣除房屋開支後的低收入貧窮量度數字會較扣除前的為高，因為低收入住戶用於房屋的開支佔總開支的比率，會高於較高收入住戶的。若房屋開支對可動用入息構成重大影響，則任何撇除房屋問題的量度方法都無法準確反映貧窮情況。於2009/10年度，以扣除房屋開支前的可動用住戶淨入息中位數的60%計算，英國有16%的工作年齡成人(570萬人)來自門檻之下的住戶，但是扣除房屋開支後的相關比率，竟高達22%(790萬人)。

⁸ HBAI 中的房屋開支包括租金(不扣除房屋福利)、水費、社區水費及市議會水費、按揭利息支出(扣除稅務寬免)、結構保險的保費(適用於自住的業主)，以及地租和服務費。

42. 此外，有關持續低收入貧窮⁹的數據則是取自「英國住戶名單調查」(British Household Panel Survey, 簡稱BHPS)，而非取自「家庭資源調查」(Family Resources Survey, 簡稱FRS)¹⁰。BHPS為縱向的調查，每年在英國的個人中抽取具代表性的樣本，研究其入息分佈的情況。調查每年都追蹤同一群的住戶，而不是像FRS那樣，每年調查不同的住戶樣本。持續低收入研究會探討生活於低收入貧窮(低於某一特定門檻)的住戶組成在一段時期內會如何轉變，以及他們會處於該種狀態多久。舉例來說，退休人士這群組可能會處於低收入狀態多年，而失業人士則可能只會處於該狀態一段短時期。有人或會認為，如果低收入是較為過渡性的狀態，則在某一年內處於低收入狀態並不算是嚴重的問題，相反若一些家庭較長時期生活於低收入之中，則會面對較嚴重的匱乏。由於BHPS蒐集關於房屋開支的數據並不充分，持續低收入的數據只有扣除房屋開支前的數字，使用入息中位數的60%及70%作為門檻。
43. 使用入息平均值或中位數的某一百分率作為貧窮門檻，有一個重要的問題，就是這種門檻本質上是主觀武斷的，並沒有任何原因可論證入息在某一門檻以下自然而然就應被視為貧窮。值得注意的是，英國學術界近年有以住戶入息以外因素量度貧窮的趨勢。這種名為「雙方共識匱乏」或「發現匱乏」的模式為量度貧窮加入新的面向。這種方法探討究竟是否有一些人的生活水平低於社會能接受的最低標準，以公眾對最低需要的觀感來界定貧窮。那些別無選擇，要生活於這最低標準以下的人則可說是「貧窮」。這個概念源自某些人無法取得社會視為必需的物品。這意味著生活中的必需品是由公眾意見釐訂，而不是由專家的意見或「想當然」的行為常規釐訂。因此，人民對甚麼是必需和可以負擔的物品的觀感，對於制訂貧窮線提供了一項獨立的條件，並不依賴精英專家的意見，或使用官方批核的入息和支出統計數字，再以主觀決定的百分率作門檻。這種方法提供了一種基於最低需要的共識定義的直接量度貧窮方法，而不是用入息水平之類來推斷匱乏。
44. 不少人認為這種界定匱乏的方式很吸引，因為公眾可以自己選擇視甚麼為必需品。英國政府因而修訂了量度兒童貧窮的方法，採用了一種分層的模式。兒童貧窮的量度有三個元素：絕對低收入、相對低收入，以及將物質匱乏與低收入綜合計算。絕對低收入旨在衡量最為貧窮家庭的入息按實質數值計算有否增長；相對低收入旨在確定最為貧窮家庭能否跟隨整體入息增長的步伐；而將物質匱乏與低收入綜合計算則可以更為廣泛地量度人民的生活水平，政府會審視生活於物質匱乏，而入息低於經等值處理的相對(即時)住戶入息中位數70%的住戶中的兒童數目。政府為了監察政策的進展，在FRS中會加入關於匱乏的直接問題，用以找出物質匱乏應包含甚麼元素。

愛爾蘭

45. 愛爾蘭官方認可的量度貧窮方法稱為「一貫貧窮」(consistent poverty)。愛

⁹ 持續的定義為一個住戶於過去四年內有至少三年低於某一特定的門檻。

¹⁰ FRS 原名為「家庭開支調查」，是一項蒐集英國私人住戶有關入息及環境資訊的每年調查。此項調查由工作及退休金部資助，HBAI 系列的統計分析全部來自於此。

爾蘭國民的入息和資源，若不足以讓他們獲得國內社會普遍視為可接受的生活水平，則他們會被視為貧窮。由於他們沒有足夠的入息和資源，可能會遭排斥和邊緣化，不易參與愛爾蘭社會中其他人視為常規的活動。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。

「一貫貧窮」的量度會找出入息低於入息中位數的**60%**，而缺乏兩項或以上被視為基本生活水平必需的物品或服務的人佔總人口的比率。**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。

46. 「一貫貧窮」的量度於**1987**年開始，使用建基於當時生活水平的匱乏指標。愛爾蘭政府於**2007**年修訂了匱乏指標，以更適當地反映現行的生活水平，特別著重加入反映社會共融和參與的項目。原本的量度，在**8**個項目的清單中缺乏一個或以上即屬貧窮，在修訂後，準則改為在以下**11**個項目的清單中缺乏兩個或以上：

1. 兩對完好的鞋子
2. 一件溫暖而防水的外套
3. 可以購買新衣，而不是二手衣服
4. 每兩天可以進食有肉類、雞或魚（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. 過去 **12** 個月不致因缺乏金錢而不開動暖氣
7. 能令居所足夠溫暖
8. 每年至少一次為家人或朋友購買禮物
9. 可更換破爛的傢俬
10. 每月可以跟家人或朋友一同進餐或喝酒一次
11. 最近兩星期內，曾有一個早上、下午或晚上出外消遣

47. 愛爾蘭政府很明顯對於人民的生活水平採取了較為範圍廣泛的量度方法，以納入有關物質匱乏的面向。於**2010**年，愛爾蘭採用這種量度方法，「一貫貧窮」的比率為**6.2%**，等於**277,000**人。

台灣

48. 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。
49. 台灣的官方貧窮線是「社會救助」申請標準的參照點。每名成員平均入息不高於貧窮線**1.5**倍的貧窮住戶，即符合申領社會救助的資格。於**2011**年**7**月，根據這些申請標準，有**3.7%**的人口，即**852,000**人，符合領取社會救助的資格。

新加坡

50. 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」。雖然政府撥出大量公帑津貼醫療衛生服務及公共房屋，提供予有需要人士的社會援助金額通常甚低，而且強調「是援助而非

福利；是共同的責任而非權利」。

51. 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。

對抗貧窮的制度性機制

英國

52. 英國由於採用了社會排斥的理念，因此對於「貧窮」作出了較為廣泛的定義。社會排斥比入息貧窮涵蓋更多，意指當某些人或地區同時遇上多種問題，例如失業、歧視、低技術、低收入、住宿環境惡劣、犯罪率高及家庭破裂等，可能會出現的境況。這些問題互相緊扣，相輔相成，面對這些問題的人，生活可能出現惡性循環。因此，社會排斥是一種極端的情況，某些人若一生中無法獲得公平的對待，發現自己處於困境，就會出現這種情況。這往往跟他們出生時已要面對的不利環境有關。這種弱勢的規律可以一代一代傳下去。
53. 因此，英國政府採取了多元的取向來回應多種導致貧窮的因素，包括欠缺教育及訓練、勞動市場參與率低及惡劣的工作環境、需要可以負擔的房屋、欠缺方便乘搭的公共運輸系統、健康惡劣、牽涉罪案、需要更好渠道獲得可以負擔而優質的托兒服務，以至其他因素。英國政府的工作集中於被視作特別弱勢或有貧窮風險的群體，包括兒童、單親父母、傷健人士、少數族裔、低技術人士、有多種需要的人，以及較年長的僱員。這種多元的考慮導致在對抗有關貧窮的各種問題時，需要採用跨部門的方式。
54. 自貝理雅工黨政府上台後，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。新政府深信，社會問題要以全政府的宏觀取向來解決，因此國家干預既恰當，也有需要。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。
55. 在組織架構方面，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。SETF 特別致力為支援那些同時處於多種弱勢之下的人，提供跨部門、創新的解決方案。
56. 英國政府一直持續這種全政府的取向，並推行跨部門的項目和政策。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」¹¹ (Public Service Agreement, 簡稱PSA), 即PSA16, 包括在內。PSA16 會協助確保風險最高的人能獲得機會重返成功之途, 並且列出政府及其夥伴在撥款時期內致力達致的主要成效目標。PSA16 由SETF和七個政府部門牽頭¹², 是跨部門的承諾。

愛爾蘭

57. 愛爾蘭政府對貧窮和社會排斥採取多面向的方式, 對兩者作出以下的定義: 貧窮是由於欠缺物質和非物質的資源, 例如入息、住屋、健康、教育、知識及文化等, 而出現匱乏; 社會排斥是因為欠缺一般人民慣常可得的資源, 而無法參與社會, 這可以指個人, 也可以更廣義指社群, 其中牽涉低收入、居住情況惡劣、治安敗壞及家庭等問題。愛爾蘭政府一如其他歐盟國家, 認同以相對的概念看待貧窮。
58. 愛爾蘭的官方立場肯定貧窮和社會排斥是多面向的, 其制度性安排也反映了這個性質。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。
59. 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。
60. 「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。現行的「2007 至 2016 年行動計劃」十分著重行動及指標——有 12 個高層次目標, 以及 153 項指標和行動, 以確保在計劃推行期間可對貧窮造成重大影響。該計劃旨在調動資源, 以回應嚴重而存在已久的問題。「社會共融處」負責協調過程, 並與所有相關的政府部門和機構緊密合作。該處也負責監察全國的貧窮情況, 並為政府對抗貧窮和社會排斥的策略進行分析和評估, 例如按照既定的指標及行動量度全國性扶貧策略的進度, 以整體監察評估工作。該處也扶貧策略的制訂, 向個別政府部門及地區團體提供建議。

¹¹ PSA反映協議的相關範疇是政府最為重視的。協議列出政府期望能落實的具體改進, 以及用作量度進度的表現指標。每一份PSA都有一份落實協議作支持, 後者註明改進可以如何落實, 並且由何人負責。

¹² 該七個部門為: 內閣辦公室; 司法部; 衛生部; 兒童、學校及家庭部; 社區及地方政府部; 工作及退休金部; 以及創新、大學及技能部。

各相關政府部門內因而成立了「社會共融小組」。「社會共融處」的另一項任務，是制訂數據策略，為監察評估工作、決定政策優先次序及進一步發展，提供所需的數據。

社會夥伴制度：愛爾蘭的例子

概論

61. 在愛爾蘭，要對抗貧窮和社會排斥，需要的不單是政府的行動，更需要更廣泛地獲得社會各界回應問題。當地並沒有將國家形容為可解決所有問題的萬應靈丹，而認為只是眾多參與者的其中一員。因此，制訂和推行扶貧策略需要社會夥伴、僱主、工會、農民，以及社區和義務工作界別的成員參與。
62. 社會夥伴制度在愛爾蘭最初出現於工業關係和薪酬談判機制中，現在獲視為政策制訂的核心部分。這原本是讓僱主、工會和農民組織等持續進行會談的渠道，一直成為利益團體影響政府政策的主要機制。會談由總理辦公室主持，課題包括薪酬談判和工業關係等，藉此促進工業穩定，以及營造能吸引外國投資的環境。
63. 過去多年間，社會夥伴制度的政策範疇和參與者的範圍均已大幅擴闊，會談不再局限於工作間和工業的課題。由於愛爾蘭的經濟日益蓬勃，夥伴制度的目標由創造經濟增長轉至更為公義地分享繁榮的成果。「社區及義務工作支柱」已加入夥伴制度中，令機制可加強在社會方面的工作，而非再側重於經濟方面。這支柱由約17個全國協會式的網絡組成。未幾，於2009年，社會夥伴制度的職權範圍也再次擴闊，加入由27個環境團體組成的「環境支柱」。上述兩條支柱均由在全國有大量會員的國家網絡組成，讓範圍廣泛的公民社會團體可以參與夥伴制度的會談過程。這兩類機構連同工會、僱主、農民團體，成為社會夥伴機制中的五大支柱。
64. 大眾預期支柱成員會與支柱內的同事共同工作，為政策建議和立場營造共識。支柱的代表然後會出席過程中的各種論壇及會議，推動這種共識。在夥伴制度擴闊，像非政府的社區團體也包括在內後，愛爾蘭的利益團體游說程序已進一步正規化。
65. 愛爾蘭的社會夥伴制度已擴展至經濟和社會政策中更為詳盡的範疇。這可理解為建基於愛爾蘭社會尋求實踐共同目標、信任及解決問題的取向而出現的一組關係。監管社會夥伴制度的是為期跨越多年的「社會夥伴框架協議」。現行的協議為「邁向2016年：社會夥伴協議10年框架」，有效期由2006年至2015年。這協議制訂了一個新的框架，採用生命周期的模式，以回應個人在生命中不同階段要面對的重大社會挑戰。這意味著框架著重關注兒童、年輕成人、工作年齡人士、長者及傷健人士的需要。協議註明政府、範圍廣泛的公民社會及各種利益團體應該定期舉行諮詢會議。

社會夥伴制度的決策架構

66. 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NESC）。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。NESC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。NESC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NESC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。
67. NESC為有關經濟高效率發展及實踐社會公義的策略性課題，以及為制訂有關談判及關係的策略性框架，提供分析和報告。議會並且負責編製策略性文件，以訂出在社會夥伴制度中應根據何種準則作談判及討價還價。¹³NESC也分析、監管及評估在社會共融範疇的相關項目及政策。這項分析會隨而有助檢討「社會夥伴框架協議」的進展。¹⁴
68. 議會通常每月定期舉行會議一次，由總理辦公室的秘書長主持。在每次會議中，議會成員會討論由NESC秘書處職員擬訂的報告。NESC會參考總理辦公室的意見，然後決定議會的工作項目，以三年為一個周期。在這些會議之外，同一支柱內的成員也會另行會面，分析NESC秘書處發佈的草擬文件，並制訂聯合立場和回應。

社會夥伴制度的推行架構

69. 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。在上一份夥伴協議中成立的指導小組已重新召開，獲委全權管理現行框架協議的推行。小組每三個月召開會議一次，以檢討、監察和匯報進展，框架協議內的各方並且會每年舉行一次正規會議。此外，協議在監管及匯報生命週期框架下的社會事務時，採用簡化程序的結果為本的方式。

¹³ 事實上，NESC 過去曾就範圍更廣泛的經濟及社會發展議題製作報告。該議會早期的工作集中於經濟、稅務、人口及移民，以及農業政策，過去多年曾編製關於就業、房屋及教育、社會政策、歐盟中的愛爾蘭、公共服務及福祉等課題的報告。近年，NESC 檢視國家面對的挑戰，並找出目前危機的五個主要範疇——財政、銀行體系、經濟、社會及聲譽。議會認為，要回應危機，需在經濟及社會制度、公共政策及監管，以及國際關係與管治等層面作出根本的改革。

¹⁴ 在 2010 年 4 月前，這部分工作由「全國經濟及社會論壇」（National Economic and Social Forum）負責。目前，該論壇已合併入 NESC 之中，其主要功能也融入議會內。

70. 這種簡化程序的方式，在按照夥伴框架協議、「全國社會共融行動計劃」及「全國發展計劃」（2007-2013）中的社會共融層面（若適用的話）監察和檢討生命周期每一階段的進展時，均採用同一項的匯報機制。這個過程由政府的「社會共融處」負責協調，包括在生命周期的每一階段匯集相關的架構及報告，以及其他相關的全國策略，過程中並會諮詢所有社會夥伴。
71. 社會共融報告要呈交指導小組審閱。該小組的職責為持續監督生命周期框架的推行，確保會提供機會讓社會夥伴參與「行動計劃」、「全國發展計劃」及生命框架內其他相關的策略。
72. 旨在推動社區和義務工作界，以及經歷貧窮的人參與政策制訂過程的項目成效如何及擔當何種角色，也由「社會共融處」負責檢討，有關工作會參照社會夥伴制度的過程，以及其他政府部門和機構給予的支援，旨在盡量增加參與程度和減少資源重疊。此外，該處也會每年舉辦一次「社會共融論壇」，就社會共融課題作更廣泛的諮詢和討論。

如何在香港應用

關於貧窮的量度

73. 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。
74. 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，當地的入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。同一時期內，入息最高10%人口與最低10%的入息倍數，由八倍升至九倍以上。雖然導致這些不理想情況出現有眾多原因，我們仍然認為，一個政府確立官方認可的貧窮線，是開展全面扶貧政策的第一項重要政策措施。
75. 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。舉例來說，香港的綜援計劃遭人批評為僵化的機制，令很多有需要但收入稍高於安全網

的人無法受助。有些貧窮人也寧願不申請援助，以避免遭貼上負面標籤。由此看來，應該設立某種津貼以填補政策的空隙。其中一個可行的方案是將負入息稅的概念加入稅制之中。若有這種機制，在職貧窮人士就可以減少稅務負擔，從政府獲得退款，因而受惠。要推行此種制度，政府需畫出一條清晰的界線，界定在界線以下的僱員可受助於負入息稅的計劃——制訂官方的貧窮線可以達到這個目標。

76. 至於制訂貧窮線的方法，研究中的絕大部分地方，均接受以相對的方式量度貧窮，其中一些按照這種原則制訂其貧窮線，而台灣也不例外。各國採納這種方式的原因顯而易見：生活於發達國家的人不再因是否獲得最起碼的糧食之類的問題而要掙扎求存。因此，貧窮線應將某一國家在一段時期內生活水平已告提升的因素考慮在內。**相對方式量度的貧窮線，比起以絕對方式量度的，會更為敏銳地反映生活水平的轉變，所以在發達國家較為盛行。**香港的決策者在討論如何制訂貧窮線時，這是值得參考的現象。
77. 由於新任行政長官已表示他會致力紓減香港的貧窮情況，現在正是適當時候，探討香港是否應該制訂官方的貧窮線。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。正如上文所述，相對的方法會考慮入息水平轉變的因素。這在香港推行也較為可行，因為在現行的定期人口普查中，已可取得入息數據。而且基於上述原因，並沒有足夠理據或準確計算的需要，證明應採用絕對的方法。

關於制度性設計

78. 貧窮問題的性質，決定了對抗貧窮的制度設計。大眾已普遍認同，貧窮問題的成因是多元的。這正是為何單靠福利政策對抗貧窮的傳統方法註定失敗。同樣道理，如果扶貧政策只局限於由政府的福利部門推行，也將很難會成功。
79. 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。
80. 因此，各個政策分支之間的協調變得異常重要，不單為了避免因政策重疊而浪費資源，更重要的是填補個別政府部門未能發現的政策空隙。政府部門各自為政在官僚制度下難以避免，解決之道是運用全政府、跨部門方式，才能避免不必要的官僚制度及促進協調。
81. 事實上，我們發現有兩個國家（英國及愛爾蘭）在獲得制度性的機制支援之下，扶貧工作取得重大進展。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。

82. 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%。我們相信, 除了要有針對特定社會群組的政策措施外, 制度性機制對於對抗貧窮也擔當著重要的角色。
83. 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。舉例而言, 如果香港要一如西方發達國家那樣革新整個制度, 很可能就要觸動稅務和福利制度, 相關的政策範疇並不純屬政務司司長的職權範圍, 財政司司長的情況也一樣。因此, 以職權而論, 行政長官較為適合領導扶貧委員會。
84. 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。

關於社會夥伴制度

85. 社會夥伴制度倡議了一個模式, 讓民間團體在社會政策和服務提供的範疇, 以較為正規的方式與政府攜手一同工作, 集思廣益。民間團體的角色在於開放公眾空間, 讓公眾關注和跟他們利益相關的議題, 可以有更為全面和廣泛的分析和辯論。
86. 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。
87. 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。
88. 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。

89. 從有效管治的角度，香港特區政府讓社會夥伴參與的好處也顯而易見。民間團體代表了普羅大眾與政府之間的一個斡旋點，他們參與商討有助提升管治的水平。從微觀的層面看，這些團體代表了受特定政策過程和決定影響的人的利益、意念、分析和立場。而在宏觀層面，他們透過開放供發表多元聲音、意見、利益和立場的空間，推動了公眾參與構思政策。
90. 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。

結論

91. 2012年7月1日不單是慶祝香港特別行政區成立15周年的日子，在這一天，新任的行政長官上任，為了就重設扶貧委員會相關事務向他作建議的籌備委員會也開始工作。究竟這一天是否標誌著重大的政策轉向，轉至以貧窮人優先，仍得拭目以待。不過，目前的情況確實開放了一個機會，讓政策游說者可以就扶貧政策推動需要的變革。
92. 在這份報告中，我們檢視了海外政府的多種政策經驗：如何制訂貧窮線；如何設計對抗貧窮的制度，以及如果塑造與社會夥伴的關係以知會對方制訂政策的過程。我們固然明白貧窮並沒有絕對正確的量度方法，但卻認為以相對的方式來制訂入息貧窮門檻，是適合香港採用作為官方貧窮線的制度。我們對於制訂官方貧窮線的立場非常明確，因為這代表政府對扶貧工作的承擔。政府認同設立官方貧窮線，也意味著在制訂對抗貧窮政策時，將之用作主要的政策工具。雖然入息貧窮線是簡單而基本的量度貧窮工具，我們並沒有排拒應用其他量度工具，例如物質匱乏程度，來幫助了解香港的貧窮情況。不過，這些只是配菜，主菜仍是入息貧窮線。在重設扶貧委員會的這個時期，我們認為，制訂官方的入息貧窮線應包含在委員會的職權範圍中，作為對抗貧窮其中一項主要的政策工具。
93. 在制度框架的層面，要能促進對抗貧窮的政策，則必須設立由行政長官領導的協調組織，成員包括多名司長、局長，及廣泛民間社會和各種利益的代表。即將成立的扶貧委員會看來適合承擔此項任務。此外，我們建議委任一位首

長級的專員，在委員會內成立一個小組或一支工作隊伍，開展工作。該名專員及其小組應作為扶貧委員會與各相關政府部門之間的樞紐，推動整個政策過程，主要負責政策的協調和推行。該小組也需要安排讓社會夥伴參與的細節。該名專員應是新成立的扶貧委員會的當然成員，並須向委員會匯報其工作。海外的經驗顯示，全政府的取向對於對抗多元性質的貧窮問題最為有效，而香港貧窮問題並不例外，同具多元特色。

94. 我們也以愛爾蘭為例子，展示了社會夥伴在政策過程中的重要性。香港特區政府與民間團體推行夥伴制度，好處顯而易見。此舉可以令程序及結果獲得認受性，民間團體也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，並且代表受影響的貧窮人，協助將他們的意見帶進政策過程中。此種機制的最終目的在於為政策方向建立共識，讓政策得以前進。籌備委員會為扶貧委員會制訂的使命和目標中，應包括以社會夥伴制度的概念作為原則，以確保政府與眾多社會夥伴能有建設性的關係。即將成立的扶貧委員會，應制訂一個框架，內含一套約章，讓民間團體以社會夥伴的身份加入，可以參與有關扶貧的政策構思、制訂及監察。
95. 我們相信支援扶貧工作的政策制度，而不是某種臨時安排，結果往往變成一次過的「派糖式」紓困措施。這應該是一種制度性的設計，以全政府的方式工作，並配備一些有力的政策工具，例如官方的貧窮線和支援社會夥伴制度的框架。

參考資料

- 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.
- 立法會秘書處。(2005)。《選定地方的減貧策略》。
- 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.
- 〈扶貧標準上調至 2300 元〉。(2011)。《人民日報》。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)。*〈中國貧困標準與國際貧困標準的比較〉*。《調研世界》2007年第1期，第5至8頁。

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