



樂施會對重新成立扶貧委員會的立場書 2012年8月

1. 引言

香港於回歸中國前，經濟已高度繁榮，¹但卻是全球收入分佈最不公平的地方之一。²有見及此，樂施會於 1996 年曾與香港社會服務聯會（社聯）合作進行一項研究，以了解及分析香港低開支住戶的情況。³在該項研究中，我們是率先倡議政府成立跨部門的工作小組，以研究造成貧窮的深層社會經濟原因，並制訂整體的扶貧政策。自此以後，樂施會一直呼籲政府設立跨部門的扶貧委員會，專責就貧窮問題進行研究、制訂貧窮線及建議扶貧措施。

2003 年初，香港爆發嚴重急性呼吸系統綜合症（沙士），導致本土消費急跌。失業率在 2003 年第二季升至 8.6% 的高峰。沙士過後，經濟於 2004 年仍陷於低谷。不過，同年特區政府在《施政報告》中仍沒有提出針對性的措施，以回應香港日益嚴峻的貧窮情況。樂施會認為，由於貧窮問題複雜，並且牽涉多個政策範疇，政府應該主動與社會各界開展討論，並協調各政策局及部門，以制訂全面的政策，回應問題。因此，當時我們再一次要求政府設立中央委員會，以回應貧窮問題。⁴

經過多年游說，於 2005 年 1 月，當時的行政長官在其《施政報告》中終於宣佈成立扶貧委員會（下稱「委員會」）。⁵在他正式宣佈成立委員會前，樂施會曾就某些國家的各項扶貧機制及策略進行比較研究，並對委員會的組成及職權範圍作出具體而仔細的建議。⁶

委員會於 2005 年 2 月成立，於 2007 年 6 月解散。之後，政府於 2007 年 6 月成立了扶貧專責小組，負責監察過去委員會所作建議的推行進度，以及協調政府各部門的扶貧工作。

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。目前正是難得的時機，向政府就此議題上作出建議，並參與討論。此份意見書會首先評估過去的扶貧委員會的工作，然後檢視多個地方的扶貧策略及機制。最後，我們會作出政策建議。

2. 檢討過去的扶貧委員會的工作

2.1 過去的委員會的職權範圍及成員

過去的委員會的職權範圍為：⁷

- 研究和了解貧困人士的需要；

- 就防預貧窮、紓緩貧困和推動自力更生提出政策建議；
- 鼓勵社會參與，界定政府、社會福利界及民間團體的角色，推動公私營機構合作和運用社會資本，以改善貧窮問題。

過去的委員會由財政司司長出任主席，當然成員包括中央政策組首席顧問、負責衛生福利及食物、民政、經濟發展及勞工，以及教育四個政策局局長，非當然成員則由立法會議員、商界人士、社區領袖、非政府組織代表及學者擔任。⁸

2.2 過去的委員會的主要工作範圍

過去的委員會除了定期每兩個月舉行一次會議外，還成立了兩個專責小組（「兒童及青少年」及「地區為本扶貧工作」）及兩個特別小組（「老人貧窮」及「社會企業」），務求將工作集中於主要的工作範圍。⁹此外，過去的委員會也曾進行外展活動（例如探訪社區），以蒐集公眾對於防範和紓減貧窮的意見。

過去的委員會釐訂了五個最為社會關注的主要工作範圍，包括了解貧窮問題、支援失業者及在職貧窮、支援兒童及青少年、支援長者及推行地區為本的措施。有關內容如下：

了解貧窮問題

過去的委員會沒有制訂貧窮線，但卻提出了 24 項貧窮指標，並每年更新，以反映貧窮情況在一段時期內的變化。¹⁰這組貧窮指標可分成四組：兒童及青少年、工作人口、長者及社區。

支援失業者及在職貧窮

於 2006 年中，過去的委員會建議推行先導性的交通費支援計劃，以減輕居於偏遠地區有需要人士支付交通費的負擔。¹¹此外，為了協助失業者進入勞動市場，過去的委員會建議政府推行「伙伴倡自強社區協助計劃」，為非牟利機構提供種子基金，以成立社會企業，藉此為失業者提供就業機會。¹²

支援兒童及青少年

過去的委員會支持政府於 2008 年 4 月撥款 3 億元設立「兒童發展基金」。非政府組織若獲得該基金資助，可以為來自弱勢背景的兒童舉辦項目，教導他們如何訂立個人發展規劃，以及運用自己的儲蓄及配對捐款。¹³

支援長者

過去的委員會建議加強針對「隱閉」及獨居長者的外展服務，務求將他們與現有的社區支援網絡聯繫起來，鼓勵他們參與社會。

地區為本的措施

過去的委員會支持在三個先導的地區（包括深水埗、元朗及觀塘）推行地區為本

的措施，又同意加強地區主任的職能，以鼓勵合作，並釐訂措施推行的優先次序和策略。

2.3 意見及批評

缺乏諮詢機制讓公眾反映意見

過去的委員會沒有正規的公眾諮詢機制，難以就貧窮議題蒐集公眾意見。雖然委員會曾就某些議題多次探訪持份者，但他們沒有視這種讓公眾參與的方式為決策過程中必要部份，也沒有對此賦予法定的地位。此外，過去的委員會應仿效愛爾蘭的公眾諮詢經驗，設立讓公民參與的平台（詳情見以下部分）。

出任主席的財政司司長並沒有橫跨多個政策範疇的行政權力

過去的委員會主席（財政司司長）只負責統籌三個政策局的工作，包括財經事務及庫務局、經濟發展及勞工局，及工商及科技局。扶貧是非常複雜的課題，牽涉多個政策範疇，過去出任委員會主席的財政司司長，沒有行政權力去統籌由各個政策局及政府部門所制訂及推行的扶貧措施。當時的委員會應由行政長官出任主席，因為他才擁有足夠權力去推動不同層級的人參與有關工作，並且能提升委員會的職權及地位。

沒有制訂貧窮線及具體的減貧目標，也沒有找出目標群組

香港沒有設定官方的貧窮線。過去的委員會成員普遍達成共識，認為貧窮不應硬性以一個固定的數字或界線來界定。¹⁴不過，制訂官方貧窮線仍是重要的，因為這正式顯示出政府對扶貧工作的承擔。此外，沒有貧窮線就難以準確釐訂目標和估計貧窮人數目，妨礙制訂長遠扶貧策略及計劃。基於上述各原因，多個公民社會及社區團體多年以來一直倡議制訂貧窮線。

另外，過去的委員會亦沒有設定具體的減貧目標，如在一個特定時間內要減低某個百分點的在職貧窮家庭數目。

只有零散措施，沒有長遠政策

過去的委員會成立時，會內支持基層的成員及社會大眾曾寄予厚望，而委員會工作兩年後，亦曾發表報告列出53項建議。可是，其中只有數項得以有效推行，例如為低收入僱員而設的交通費支援計劃。結果，香港貧富懸殊日趨嚴重，貧窮問題也繼續惡化。過去的委員會只在現有的經濟及社會政策框架內，提出小規模、零散和補救性的建議，並沒有準備制訂對抗貧窮的長線措施，反映政府對於消減貧窮缺乏承擔。

3. 關於扶貧機制及策略的國際經驗

在這章節中，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，並檢視相關經驗能否應用於香港。

3.1. 貧窮的量度（參看研究報告第 13 至 51 段、73 至 77 段）

研究中所引用的地方絕大部分均有訂立某種方式的官方量度貧窮方法。舉例而言，美國及中國政府以絕對的方式量度貧窮，即以用糧食及住屋等基本需要來計算維持生存所需的最低入息水平。另一方面，英國、愛爾蘭及台灣政府則以「相對」的方式看待貧窮問題。這些地方一般採用多種指標，來衡量個人能否負擔在特定時刻內社會普遍認為足夠的生活水平。同時，這些地方亦習慣以入息平均值或中位數的某一百分比水平為入息門檻，作為「貧窮」的定義。例如英國政府會監察生活於入息中位數70%以下住戶、面對物質匱乏的貧窮或有此風險的兒童數目。台灣也訂有相對的官方貧窮線，即為人均可動用入息中位數的60%。

另外，新加坡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。而該國政策干預的力度亦不足以紓緩低收入人士的困苦，入息分佈在過去約十年間愈趨不均。

制訂官方貧窮線的重要性，在於這標準能反映政府對扶貧作所作出的承擔，同此官方貧窮線亦可提供一個參照點，以決定某個人或住戶是否應該獲得福利援助。

3.2 對抗貧窮的制度性機制（參看研究報告第 52 至 60 段、78 至 84 段）

英國及愛爾蘭的扶貧制在設計上均有一名部長級官員專責扶貧政策的協調工作，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。這顯示對抗貧窮的各項政策超越單一政府部門的職權。以英國為例，該國設有跨部門的「社會排斥工作組」（**Social Exclusion Task Force**，簡稱 **SETF**），負責統籌政策，以及確保政策可在部門層面推行。愛爾蘭的「社會共融局」（**Social Inclusion Division**，簡稱 **SID**）也有相近的功能，負責統籌及推動「全國社會共融行動計劃」（**National Action Plan for Social Inclusion**）的執行。為了讓統籌工作能在複雜的官僚架構中落實，兩國政府均由政府首長監督扶貧工作。**SETF** 及 **SID** 分別由英國首相及愛爾蘭總理出任主席。

英國的「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** 則協助確保風險最高的人能獲得較長時間的教育和培訓的機會。從 2009 年春季開始，索取入息援助（**Income Support**）的全日制學生年齡，就由 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**）亦由 2005 年的 7% 降至 2008 年的 4.2%。

3.3 社會夥伴（參看研究報告第 61 至 72 段、85 至 90 段）

愛爾蘭社會夥伴制度的特色，在於政策過程中有廣泛的社會參與。其制度包含由多類機構組成的各種界別支柱，負責將政策意見加入最終的策略之中。例如「社區及義務工作支柱」就由約 17 個全國協會組成，這些協會有大量來自全國各地

的會員，並讓很多公民社會團體參與夥伴過程。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。同一支柱內的成員也會另行會面，分析政府發佈的草擬文件，並制訂聯合立場和回應。支柱的代表又會參與各種論壇及會議，推動相關共識。在全國層面，「全國經濟及社會議會」（**National Economic and Social Council**，簡稱 **NESC**）讓支柱成員跟國會代表、獨立專家會面商討，提供意見，並就社會共融政策相關的範疇作出報告。在支柱成員與國家代表進行雙邊談判前的數個月，**NESC** 及支柱的會議均會次數大增，討論也更為熾烈。

在愛爾蘭，社會夥伴制度對政策制訂的影響力，在於政策和行動的優先次序，均建基於本土知識及民間團體的意見。愛爾蘭政府更建議，以財政資助鼓勵團體對政策的作出貢獻和提供服務。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。該國於 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國家。從 1988 年到 2000 年，愛爾蘭的實際國內生產總值，增加了 132%，同期美國和荷蘭只有 45%，歐盟更只得 32% 增長。同時期，愛爾蘭的失業率亦由 16.2% 下降至 4.2%，跌幅達勝於歐盟的 8.2%。¹⁵ 社會夥伴對於減低國內衝突程度的貢獻，獲得廣泛認同。

3.4 從國際經驗學習到的理想模式

從上文可見，成功的扶貧制度應包含以下四個特色：

- 應擁有法定權力及資源，並由中央政府指揮多部門合作
- 應制訂一組量度貧窮的指數及貧窮線
- 應有具體的減貧目標和相應的行動計劃，並持續監察和評估實施進度
- 應具備社會夥伴概念並讓公眾參與的法定架構

4. 樂施會的政策建議

4.1 新成立委員會的基本任務

縱觀國際經驗，各地政府以制訂對抗貧窮的策略和特定的減貧目標，來監察扶貧成果及貧窮趨勢，當中最重要的是要採取長期政策，避免零碎、補救的措施。因此，我們作出以下建議：

（一） 制訂官方貧窮線

- 制訂方法可以是按照家庭的不同組成方式，以入息或開支中位數的某一百分比（例如 50%）設定貧窮門檻
- 亦可以參照各地的制度，如歐洲聯盟（歐盟）及經濟合作與發展組織（經合組織），分別均將相對貧窮界定為經等值處理的住戶入息低於的國家可動用入息（在福利轉移後）中位數的 60% 及 50%

（二） 找出目標群組

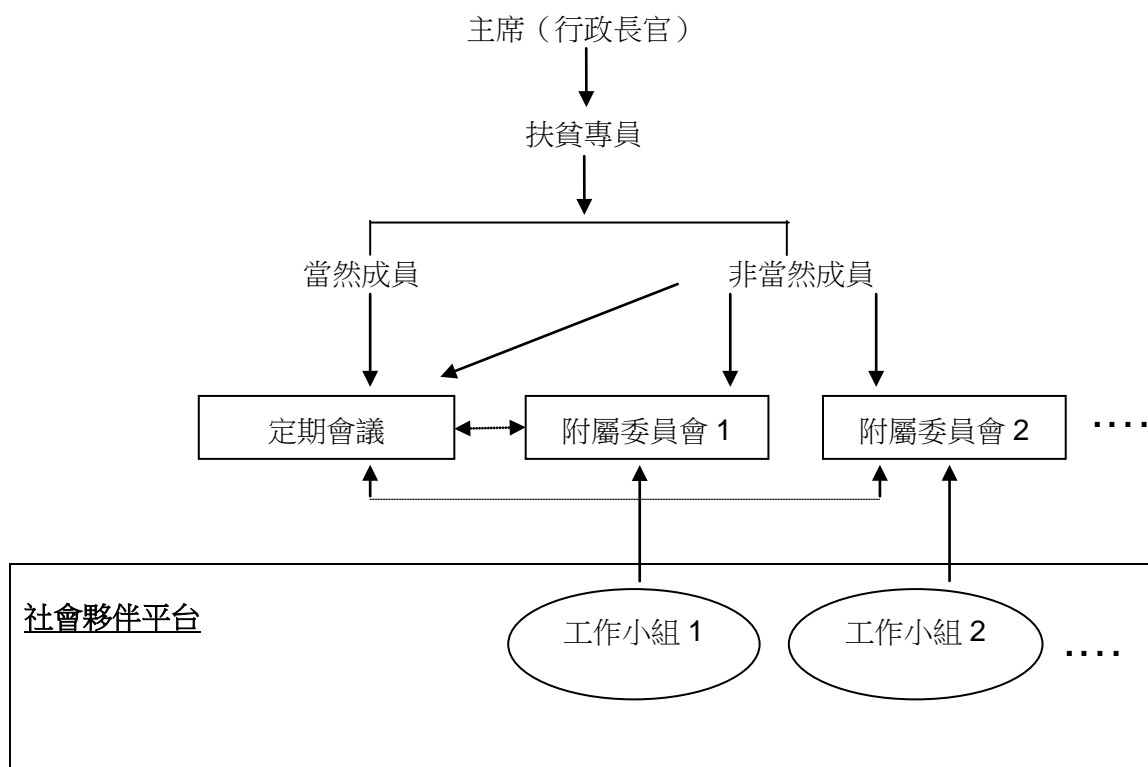
- 制訂具體的消滅貧窮目標、長遠策略、行動計劃及預算計劃，如將消滅貧窮目標定為於兩年內將在職貧窮家庭數目減少 20%
- (三) 定期（例如每六個月一次）監察及評估工作項目及措施的進展和成效
- 參照事先列出的優先次序及目標，評估工作項目及措施的推行情況和成效
 - 分享項目的學習經驗
- (四) 定期（例如每年一次）公佈貧窮數字

4.2 關於新成立委員會的制度性設計

從國際及過去的委員會的經驗看來，不論由政務司司長或財政司司長領導扶貧委員會均有問題，皆因兩位官員均沒有行政權力涵蓋對抗貧窮的政策所需牽涉多個政策範疇。因此，我們作出以下建議（參看圖一）：

- (一) 新成立的委員會應具備足夠的權力及資源，而不是僅屬顧問性質
- (二) 新成立的委員會應屬跨政策局及跨部門的性質，負責福利、勞工、衛生、教育、民政及財政事務等的主要官員（政策局局長）成為當然成員
- (三) 新成立的委員會應由行政長官出任主席
- (四) **建議設立屬政府架構首長級的「扶貧專員」新職位**，該職位宜由非政府官員出任，以確保民間的聲音和意見，在制訂議程及決策過程中能夠包括在內。建議的職位有以下特點：
- 作為支援行政長官的行政人員
 - 直接向行政長官匯報
 - 不應由政府的主要官員（政策局局長）出任
 - 作為委員會及各相關政府部門之間的樞紐，負責協調和推行整個政策過程
- (五) 委員會成員應包括立法會議員、商界人士、社區領袖，非政府組織及基層的代表、工會領袖、意見領袖及學者等不同界別人士
- (六) 在新成立的委員會內設立附屬委員會（**Sub-committee**），應更集中處理主要的工作範疇
- 工作範疇的例子包括：長者貧窮、在職貧窮、兒童貧窮（跨代貧窮）、少數族裔貧窮等
 - 附屬委員會的成員除了委員會的非當然成員外，「社會夥伴平台」（**Social Partnership Platform**）的代表也應獲委為附屬委員會成員
 - 「社會夥伴平台」代表的數目在附屬委員會中至少應佔 50%
- (七) 設立新的「社會夥伴平台」，以便蒐集公眾對各項貧窮課題的意見

圖一：扶貧委員會的建議架構



4.3 成立「社會夥伴平台」

為了就各種貧窮課題蒐集公眾意見，我們建議成立新設的「社會夥伴平台」：

- (一) 架構：正如上述，我們建議在新成立的委員會之內設立多個附屬委員會，以更為集中處理主要的工作範疇。為了配合此項安排，「社會夥伴平台」應成立相應的工作小組（Working Group）
- (二) 成員及提名
 - 每一個工作小組內的大多數成員，應是關注該政策範疇的公民社會組織的代表，確保小組高度獨立和多元化
 - 只有甚小比例的成員是由政府委任的
 - 每個工作小組內的代表均應獲委任為新成立的委員會中相關附屬委員會的成員
- (三) 職責
 - 由成員主動提出，或應扶貧委員會的要求，研究各項貧窮議題
 - 進行公眾諮詢，以蒐集社會中基層人士的意見

-
- ¹ 1995 年香港的人均本地生產總值為 180,323 港元(23,118 美元)，在全球排列第四位，而 1990 年至 1994 年的失業率為 1.3%至 2%。
- ² 堅尼系數於 1996 年達到歷史新高的 0.518，最為貧窮的 20%家庭的人息只佔住戶入息總額不足 4%，而最為富有的 20%則佔 56%。資料來源：政府統計處。1996 年。《一九九六年中期人口統計簡要結果》。香港：政府統計處。
(<http://www.statistics.gov.hk/pub/B79612FB1996XXXXB0100.pdf>)。
- ³ 黃洪及蔡海偉。1996。《香港低開支住戶開支模式研究》。香港：香港社會服務聯會及樂施會。
- ⁴ 樂施會。2004 年 3 月 8 日。提交予立法會福利事務委員會的意見書
(<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ws/papers/ws0308cb2-1609-10c-scan.pdf>)。
- ⁵ 董建華。2005 年 1 月 12 日。《行政長官二零零五年施政報告：合力發展經濟，共建和諧社會》(第 44 段) (<http://www.policyaddress.gov.hk/2005/chi/p43.htm>)。
- ⁶ 樂施會、香港社會保障學會及關注綜援檢討聯盟。2005 年 1 月 14 日。提交予立法會研究有關減貧事宜的小組委員會的意見書
(http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510114cb2-632-02-c.pdf)。
- ⁷ http://www.cop.gov.hk/b5/term_of_reference.htm。
- ⁸ 詳細的成員名單可見於：<http://www.cop.gov.hk/b5/membership.htm>。
- ⁹ <http://www.cop.gov.hk/b5/aboutus.htm>。
- ¹⁰ 全部 24 項貧窮指標可見於：[http://www.cop.gov.hk/b5/pdf/ReportAp1\(c\).pdf](http://www.cop.gov.hk/b5/pdf/ReportAp1(c).pdf)。
- ¹¹ 交通費支援計劃的詳情可見於：<http://www.tss.labour.gov.hk>。
- ¹² 「伙計倡自強社區協作計劃」的詳情可見於：
http://www.had.gov.hk/tc/public_services/en_self_reli/index.htm。
- ¹³ 「兒童發展基金」的詳情可見於：<http://www.cdf.gov.hk>。
- ¹⁴ http://www.cop.gov.hk/b5/concept_indicator.htm。
- ¹⁵ Lucia Baccaro & Marco Simon. 2004. *The Irish social partnership and the "Celtic tiger" phenomenon*. International Labour Organisation (International Institute for Labour Studies).