



## 多个地方扶贫机制及策略的研究 行政摘要 2012年8月

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，因而倡议重新设立委员会。行政长官现在正领导的一个筹备小组，就新设的委员会如何组成，向政府作出建议。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。在这部分，我们将会分析七个地方的对抗贫穷机制，包括美国、加拿大、英国、爱尔兰、中国内地、台湾及新加坡，检视我们能否应用他们的经验于香港的情况。

### 1. 贫穷的量度

#### 1.1 美国

美国首个官方量度贫穷的方法于 1960 年代中期建立。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，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。在 2010 年，有两名子女的四人家家庭的贫穷门槛为每年 22,113 美元。

#### 1.2 中国

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 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。

#### 1.3 加拿大

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。一个家庭的入息若低于「低收入门槛」，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。在 2008 年，中型城市内四

人家庭「低收入门槛」，以现值加元计算，为每年 29,013 加元。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)，设定于经调整的家庭入息中位数的 50%。

#### 1.4 英国

英国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。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。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%)。在 2010 年，有两名子女的四人家家庭的贫穷门槛 (入息中位数 60%)，扣除房屋开支之前，为每星期 379 英镑。

#### 1.5 爱尔兰

爱尔兰官方认可的量度贫穷方法称为「一贯贫穷」(consistent poverty)。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。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，而一个人被定为物质匮乏的人，则在一张有11个项目的清单中缺乏两项或以上。

#### 1.6 台湾

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。

#### 1.7 新加坡

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」。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。

## 2. 对抗贫穷的制度性机制

### 2.1 英国

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。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。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。

## 2.2 爱尔兰

爱尔兰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。

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。

「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。

## 3. 社会伙伴制度：爱尔兰的例子

### 3.1 社会伙伴制度的决策架构

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 NESCC)。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。NESCC 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。NESCC 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冶一炉。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 NESCC 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。

### 3.2 社会伙伴制度的推行架构

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。

## 4. 如何在香港应用

### 4.1 关于贫穷的量度

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。

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。

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。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，因为在现行的定期人口普查中，已可取得入息数据。

### 4.2 关于制度性设计

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。

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。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%。

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。

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。

#### 4.3 关于社会伙伴制度

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。

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。

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。

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。