

扶貧架構及機制國際比較

草稿

中期報告撮要

香港社會保障學會、關注綜援檢討聯盟、樂施會
2005年2月4日

一、背景

1.1 香港的貧窮與窮富懸殊

目前香港生活在國際貧窮線以下的人口超過 120 萬，貧窮問題的嚴重和受政府忽略的程度已經成了社會與政府分化的主要來源，也成了香港未來發展的樽頸。

雖然名義上，港人的平均實質住戶收入在 1991 至 2001 年 10 年間上升 83%，但最低收入 20% 的住戶的實質收入卻減少了 14.3%，與此同時高收入住戶卻大增 3.64 倍。

社會表面繁榮進步，但大部分市民的收入不升反降。2001 年的人口普查發現，反映貧富懸殊的堅尼系數(Gini coefficient)，創下 30 年的高點，顯示本港「貧者愈貧、富者愈富」的情況愈來愈嚴重，已經是全球前列；也反映要解決貧窮問題不能單純指望經濟復甦。貧富懸殊與貧窮問題雙雙惡化，於是出現：

- ◎ 社會氣氛低迷、對政府不滿日增
- ◎ 家庭的生活質素下降
- ◎ 青少年、家庭暴力等社會問題叢生
- ◎ 就業人士，尤其是低薪工人的人力投資不足

在 1999 年開始，金融風暴後，經濟疲弱，統計處 2004 年第 2 季數字顯示，25 萬失業人口，75 萬月入少於 6000 元的就業人士，加上貧困老人、兒童、傷殘人士等，貧窮問題並非少數領取社會福利的人士的問題。

貧窮問題的挑戰日益巨大和表面化，主因有三：

1. 結構性失業、低工資和工作不穩定已經難以逆轉，這些都大大削弱以經濟發展和就業策略作為減貧方法的有效性和合理性。
2. 一百廿萬的貧窮人口，近全港總人口的 16%，都是香港社會的當然成員。他們當中大部分是低學歷(目前 350 萬勞動人口中，55 萬人的學歷在小學或以下，150 萬為中學學歷；40 歲以上人士佔勞動人口的 50%)、缺乏時下社會需求的技術的人士，他們面臨的是個人努力不能夠擺脫的結構性貧窮成因。對於他們，社會流動不是有效的社會穩定器及社會推動力。
3. 貧窮人口的具體生活問題、他們對社會福利的需求以及脫貧發展機會和空間，已經關係到香港未來競爭力的樽頸。

這三個主因都指向同樣的啓示：低工資、就業困難、福利匱乏，是令香港大量貧困人口無法依靠個人努力得到提升的主因，而這些人口的人力資源投資不足是香港經濟結構難以提升的主因。

1.2 政府的扶貧政策的演進

香港政府應付貧窮問題的方法，可以概括為四大階段：

- 促進經濟發展(1960年代及之前)
- 促進經濟發展+社會安全網(1970年代後公共醫療、公屋、綜援)
- 大力創造就業(金融風暴後)
- 資助進修及再培訓(經濟及失業問題的結構性被徹底認識後)

香港長期以來減貧工作的不力，可以歸結為對市場機制的依賴，包括政府一直以過份簡化的經濟邏輯，以為整體經濟增長，自然會益及社會各個階層，於是在制定經濟發展政策時，從未正視貧窮以及貧富懸殊問題，更缺乏長遠及系統性策略。

再深入探索，更可以追源到政府沒有充分理解社會共融的重要性，對於在新經濟體系下，低收入群體難以自我維生，而最終政府難以逃責的情況，缺乏預備。結果是香港的社會福利待遇水平低，多項重要的社會保障項目不足及社會服務投入匱乏。例如“綜援”家庭收入微薄但市場工資更低、老年退休制度才於近年成立、失業保險還未進入議程、基礎教育投入嚴重不足等。這些社會投入不足甚至被毫無理據地認為是促進低收入階層上進奮發的動力，卻實際上與公認的經濟結構性問題徹底相違背。

1.3 扶貧委員會與扶貧架構及機制

應對貧窮的方法的改變，無疑是因為早期方法不見效，而貧窮問題的惡化已經到了一個負責任的政府無法迴避的階段。

特首自上任來一直關注貧窮問題，在今年的施政報告中，他終於將貧窮問題作為施政重點，亦正式公佈由財政司長主持一個新成立的「扶貧委員會」，成員包括各有關政策局局長，與及 18 位民間團體代表和學者。

香港政府成立扶貧委員會，承擔減貧工作，對整體社會實在有三重意義：

- (一) 肯定香港社會/政府的道德力量，社會關懷及社會公義的體現;
- (二) 有助政府建立管治威信，減低社會風險和加強社會凝聚力;
- (三) 確認減貧是對社會及經濟可持續發展的一項重要投資。

鑒於過往不少政府的跨部門委員會在成立後，未能達至預期中的成效，變成「政治花瓶」，形同虛設，加上目前香港的扶貧機制、策略和政策存在根本性的不足，因此我們認為要消滅貧窮、促進社會發展，必須跳出目前香港政府的慣用架構和機制，因為進行本研究，以系統地整理各國的經驗，為香港扶貧工作找尋具成效的架構和機制。

二、研究方法

2.1 成功要素分析法(Critical Success Factor Analysis Method)

我們相信比較政策研究的工作，是從經驗吸取正面的養料，和獲得規避錯誤的方法，系統地增進成功的可能性，而不是把經驗當作數據，推算政策成功或失敗的機會率。因此我們選擇採用成功要素的方法，重點檢視國際上扶貧經驗較為成功的國家。

成功要素分析方法的焦點在於找出要達致某一目標需要完成的工作和滿足的條件。成功要素分析得出的“要素”會成立下階段具體工作的要求。它可以作為訂定工作的優先次序的方法。當然，我們要特別留意的是滿足所有成功要素，是達至目標的必須的但不是足夠的條件(a necessary but not a sufficient condition)。

由於扶貧的架構在本港並無先例，我們採用國際比較，從其他國家的經驗中，了解扶貧架構的成功要素。我們主要採取的研究手法是進行全面的文獻檢視。

2.2 比較國家的選取

在選取研究的國家地區時，我們以下列原則作為指引：

- 與香港在社會、人口、或經濟發展階段有可比性，
- 港人較為熟悉及對政策決策者較有影響力；
- 在減貧及社會發展方面有值得香港學習之處。

我們選擇了兩大類國家，首先是經濟水平與香港較接近的歐盟及加拿大，其次是香港人較為熟悉的東南西國家菲律賓及南韓，以及中國。在減貧及社會發展成就方面，我們以人類發展指標報告書的“人均本地生產總值排名與人類發展指標排名的差距”作為指標，學習這些國家如何以較少的經濟代價得到較佳的社會發展。另外，我們亦系統地吸收歐盟委員會有關減貧及社會發展的指引。

表一、本研究涵蓋國家的社會發展及經濟指標

	人類發展指標 全球排名 2002 年	人均本地生產總值 (2002 年)(購買力不變 方法計算，美元)	人均本地生產總值排 名與人類發展指標排 名差距
香港	23	26910	-6
加拿大	4	29480	5
愛爾蘭	10	36360	1
英國	12	26150	8
葡萄牙	26	18280	6
南韓	28	16950	9
菲律賓	82	4170	22
中國	94	4580	5

資料來源：United Nations Development Programme (2004) *Human Development Index Report*

比較的內容集中在其減貧的架構、機制和成效。其中包括各國的減貧機構的成員組成、吸取民間意見的機制及決策模式；減貧機構的運作模式，尤其是其他政府部門的關係，其建議如何影響其他如經濟、勞工等範疇的公共政策。

三、各國關於扶貧架構及機制經驗

在 7 個比較涵蓋的國家中，各自在具體的減貧政策和措施上各有針對，因應其社會情況及歷史、經濟及文化條件，具體的策略也有所差異。但也容易觀察到他們一些共同的地方。首先是他們在價值及宗旨中都強調：

- ⊗ 社會共融和減貧是重要的社會及經濟投資。
- ⊗ 必須建立促進共融、減貧，和與長遠經濟發展相輔相成的福利制度。
- ⊗ 市民的就業權利，再以此實行“就業友好”的積極勞動市場政策，使更多人脫離社會保障網及成為納稅人。
- ⊗ 通過社會伙伴的具體組織及政策引導，建立地區性經濟及社會發展項目，推動社區發展和參與。
- ⊗ 加強共同承擔式的福利，同時增加福利水平，使其不單止保障最基本的生活要求，還可以支援發展。

更明顯可以看到的是他們在扶貧機制上不約而同的幾點設置(見表一、表二)：

1. 設有由政府首長統領及統籌的跨部門扶貧機制；
2. 有關機制會制定全面扶貧策略並公開諮詢；
3. 與民間組成扶貧伙伴，在制定扶貧策略時作為智囊及重點諮詢對象，在執行政策時作為動員社會資源的合作伙伴，及監督政府執行效率的外部機制；
4. 訂定貧窮線及貧窮指標，作為全面扶貧策略的有效承諾，並逐步分解到各政府部門，成為部門的工作目標及可以問責的指標。

表一：部分國家及地區與香港的扶貧機制比較

扶貧機制	愛爾蘭	加拿大	中國內地	菲律賓	香港
具實權、跨部門、中央統籌的扶貧機制	✓	✓	✓	✓	X
訂定貧窮線及貧窮指標	✓	✓	✓ ¹	✓	X
制定全面扶貧策略並公開諮詢	✓	✓	? ²	✓	X
與民間組成扶貧伙伴	✓	✓	X	✓	X

表二：部分國家及地區的扶貧機制及成效比較

地區	中央機制	目標及成效
愛爾蘭	「國家反貧窮策略」、 「伙伴 2000」	自 1997 至 2001 年，國內生產總值增至 9.7%；失業率由 10.3% 降至 4%；長期失業情況亦由 5.6% 降至 1.2%
加拿大	「加拿大社會發展」	加拿大自 1993 年至 2003 年十年期間，貧窮人口由 2,975,000 降至 1,745,600
中國內地	「國務院扶貧辦」、 「國家五年計劃及長遠發展目標」、 「中國農村扶貧開發綱要」	在過去的 25 年中，中國未解決溫飽問題的貧困人口從 2.5 億人減少到 2,900 萬人，貧困發生率由 30% 降至 3% 左右。在 2004 年的全球扶貧大會中，溫家寶總理承諾，用 10 年時間儘快解決少數貧困人口的溫飽問題
菲律賓	「國家反貧窮委員會」	目標由 1991 年 40.7% 貧窮人口降低至 30%，逐步紓緩貧窮人口

¹ 溫家寶總理在本屆兩會上說：「目前，中國沒有擺脫貧困的人口是 3,000 萬左右。但是，大家知道，這個標準是低水平的，人均 625 元。如果標準再增加 200 元，中國的貧困人口就是 9,000 萬。」他劃出了兩條貧困的底線，一條是年收入 625 元，一條是年收入 825 元。年均收入 625 元是日均收入不到 2 元（20 美分），如果日收入 2 元，他的年收入應該是 730 元，這條貧困的底線恰好在兩條世界銀行常用的貧困線之間。

² 由人民代表大會通過，但無全民公開諮詢。

我們可以從成功要素分析方法，討論為何這些社會發展表現優異的國家，為何不約而同的選取這些減貧機制。

扶貧及社會發展機制的成功要素分析

目標		達成目標的困難/必須條件
1. 社會經濟發展	→	1.1. 社會不融和 1.2. 貧富懸殊 1.3.
2.1. 扶貧 2.2. 促進社會共融	→	2.1. 政府政策缺失或不協調 2.2. 社會缺乏共識，投入資源不足
3.1. 政府視扶貧為社會共融的一部分 3.2. 政府設立中央協調機制 3.3. 社會廣泛參與	→	3.1. 政府信用不足，製造或惡化社會矛盾 3.2. 社會缺乏形成共識的平台和機制 3.3. 社會團體及人士缺乏動力和資源參與
4.1. 政府作出可信及長遠的社會整體發展承諾及行動綱領 4.2. 組建民間主導、廣泛參與、科學設置、政府支持的社會發展討論平台 4.3. 訂立透明及易於參與的公共決策機制	→	4.1. 有承諾，卻無法量度，無法問責
5.1. 訂定貧窮線及貧窮指標，	→	5.1. 科學、客觀、易執行、不易被操縱及不會影響目標的指標系統

四、對香港的啟示

政府在目標上要明確，令社會各界人士都明白扶貧工作對社會整體發展的重要作用。而在整體的扶貧架構中，除了扶貧會外，必須有一個能與民間團體、商界、中產人士等建立社會伙伴關係(social partnership)，讓大家可以平等參與及發表的平台，以政府在扶貧政策的制定、執行、監察以及評估成效上吸納不同階層的意見，只有這樣，扶委會的政策才容易在社會上達到共識，令政策可以貫徹執行，真正有利社會整體發展!

4.1 扶貧與社會發展理念

歐盟十五國以至中國、菲律賓等都在國家的發展策略中，明確指出減貧及加強社會共融、共同發展等對於國家整體進步發展的重大意義。它們都著力宣傳扶貧工作和社會共融對於社會福利的長期負擔、人力資源的充分發展，和社會環境的改善，以及社會的可持續發展等方面的巨大正面作用。

因此，香港特區政府必須清晰扶貧的目標，明白單單積極的就業和培訓政策，不能解決香港的貧困問題；社會福利必須作為社會經濟的發展投資來認識、改革和推廣，才能夠作為推動香港再次發展的動力和機遇。

政府也需要從改變社會對貧窮及社會排斥問題的認識和態度，和政府自身的策略開始，由被動變為主動，由包袱變成資產，由消費變成投資。

政府亦有責任避免發出一些挑起不同階層市民的矛盾的言論(如以不領取綜援的人士來對比綜援領取者的“窮人鬥窮人”說法)，也要駁斥一些刻意挑起矛盾的言論。

4.2 扶貧委員會的架構及工作

在扶貧委員會方面，我們建議它的**角色**必須包括以下各項：

- 統籌政府的扶貧及社會共融的政策制定及協調其執行；
- 在制定本港未來發展策略時，照顧絕大多數市民的利益，不應以單純的經濟增長為目標，而是要製造全部市民能夠分享繁榮成果的發展藍圖；
- 具實權和社會廣泛認同的組織架構：參考歐盟國家的經驗，國家首相及總理在反貧窮工作亦是扮演十分重要的角色，我們建議香港的扶貧委員會除了由財政司司長主持外，也期望特首在扶貧工作上擔當積極及領導的位置，統籌及協調不同部門的有關工作，所有相關政策部門(社會福利、醫療、勞工、教育、交通、經濟發展、社區發展等)的主管為正式成員，社會福利署為主要執行部門，負責日常的政策實施的協調；
- 具明確的目標及行動計劃，並每季度進行監察、檢討；這些目標及行動計劃必須成為有關部門每年工作計劃及報告的一部分，以確保各項減貧政策的是可持續和目標一致的；
- 必須正式容納社會不同界別的代表成為成員，包括社會上關注貧窮問題的團體及社區代表。
- 參考是次研究結果，我們認為扶貧委員會不應只是一個純諮詢的組織，而應具備實權以推動整體扶貧工作在全港貫徹地執行。

至於扶貧委員會的工作則必須包括：

- 制定長遠減貧策略及行動綱領，並需公開諮詢
- 制定貧窮指標 —— 包括每年公佈貧窮人數等資料；並將有關數據分析作為經濟政策規劃的重要參考。任何扶貧機構和扶貧政策的基礎是貧窮線的制定，這樣才可以量度貧窮問題的結構及其嚴重性，作為扶貧政策的評估指標，同時必須訂定基本生活保障線等扶貧政策。³
- 全面了解貧窮人士狀況 —— 政府應該委託政府相關部門及學者深入研究目前貧窮人士的狀況、造成貧窮惡化的結構性因素，以及調查不同群體貧窮人士的需要。調查結果可以作為調整貧窮指標、制訂全面的消除貧窮政策、以及對扶貧政策作

³ 相關國際經驗：歐盟國家及「經濟合作及發展組織」成員國普遍使用「相對收入貧窮線」的方法，將貧窮線釐訂為社會平均收入的 50-60%。另外，部分國家則同時採納了「匱乏指標」方法，就當地社會普遍認為是可接受的標準生活指標，釐定了「匱乏指標」。

出檢討的依據。⁴

- 改善政策 —— 檢討現時各項社會政策會否促成貧窮的惡化，並透過改善有關政策，協助窮人自力更生，脫離貧窮。
- 定期總結檢討及改善，以達至扶貧目標。⁵

4.3 社會經濟發展論壇（詳見附件 1）

要推動官僚改革，由傳統的官民關係、施予式的福利觀、分裂獨立的政策範疇、交待式講輸入的工作模式，改變為與社會團體成為發展伙伴、將福會福利作為社會投資、不同政策相互協調合作配合、追求成效目標。

鑑於本港貧窮問題的嚴重，與及公共行政監督的困難，減貧和社會發展不能單靠政府的資源，而是需要社會各界全力參與。要達成這個目標，扶委會應該只是整體反貧窮架構及策略的其中一環。

參考歐盟國家的經驗，為了讓社會不同群體都能在扶貧政策及方向上充分地表達意見，除了官方主導的架構外，更會增設擴大諮詢會議架構，成立「社會經濟發展論壇」。它們的成員來自不同界別，包括商界、工會、民間組織、貧窮人士代表等，以較為有組織和科學的方式，定期就扶貧問題進行交流和討論，求同存異，逐步醞釀成為社會不同階層的共識。他們在官方的反貧窮策略中有正式的地位，負責就扶貧會草擬的「反貧窮及社會共融策略及行動綱領」提出意見，再進行公眾諮詢。整個扶貧架構必須有廣泛民間團體代表，才可以具有足夠社會認可，與及建立真正的社會伙伴關係，共同承擔社會的目標和限制，一起推動香港的社會經濟發展。

建立社會伙伴參與的概念是令香港的政府、民間團體及市民有一個共同認可社會經濟發展目標和風險、資源和限制。社會伙伴的有效機制，也有利香港引入社會保險，以平衡福利的權責及內置抑制過度需求的機制。由於有新的資金及抑制需求的機制，便可以為社會福利制度設置合理的限制，亦可以達到社會融和的目的。

4.4 扶貧策略文件

建議政府參考歐盟各國的「國家反貧窮策略」，訂定香港的「反貧窮及社會共融策略及行動綱領」。我們認為扶貧會應設立研究及諮詢的小組，統籌及推展有關貧窮情況和扶貧政策的調查和研究，在諮詢和參考經濟及社會發展論壇的意見後，每二年建議一份的「反貧窮及社會共融策略及行動綱領」，再開展全港性諮詢工作。

4.5 問責機制

完善的問責機制是成功推行扶貧工作的先決條件。以愛爾蘭為例，當地所有與扶

⁴ 相關國際經驗：愛爾蘭「國家反貧窮策略」中已收集非住戶數據，包括流浪者及無家者的情況；殘疾人士、婦女與兒童的狀況；相關的貧窮數據將會從行政系統中收集，包括房屋輪候冊，健康記錄以及教育情況等；另外也會收集以地域為本的數據，和地區及區域層面的數據。

⁵ 相關外國經驗：愛爾蘭「反貧窮委員會」透過「有效參與的指引」來協助「國家反貧窮策略」的發展。「國家反貧窮策略」有關成效的監察及評估系統與「歐洲國家社會共融行動計劃」相容，而國家辦公室亦會發表「政府監察年度報告」。

貧有關的部門需要提交年度報告，列出過去及未來的反貧窮工作，並訂定量度指標，每次都評估實施的成效。而財政部長需向議會提交年度反貧窮預算。

從本港過往的經驗亦可以總結，要令政府問責，促進官僚架構的效率，必須有清楚的問責機制和相應的量度方法。在扶委會的工作中，應先訂定具體的扶貧目標及策略，並要求各有關部門提出工作計劃和工作承諾，由扶貧會負責訂定衡量指標，並定期檢查進度和成效。另一方面，扶貧會亦需要定期向「經濟及社會發展論壇」(見 4.3) 及立法會報告整體扶貧工作的進度和成效，並為工作不足或不善之處問責。

4.6 建議扶貧委員會工作分段進行

扶貧架構的確立及運作可以分階段進行，但要避免變成政治花瓶或者是不同意見互相爭辯的會議，每個階段都有必須包括的成功要素:

第一階段

- 研究造成貧窮問題的結構性因素，調查不同貧窮群體的需要。制定貧窮指標，包括定期公佈貧窮狀況等資料。
- 統籌目前已有的減貧和社會共融政策，提出改進方向，以制定長遠減貧策略、目標及行動綱領。各部門分領角色，制定相應的目標及行動綱領。
- 成立社會經濟發展論壇籌備委員會，促進論壇的代表選舉、架構及工作機制的建立等工作

第二階段

- 成立社會經濟發展論壇
- 就第一階段提出的長遠減貧策、目標及行動綱領，廣泛諮詢市民，鼓勵參與推動社會發展和融和。
- 成立“防貧”(poverty proofing)機制，確保各項公共政策不會造成貧窮的問題，並透過改善有關政策，協助窮人自力更生，脫離貧窮。

總結而言，要令扶貧工作得到成效，必須吸取國際經驗，設置新的大政策方向，成立有約束力的扶貧策略、承諾式機制和監督的工作目標和行動計劃，共同以共融及扶貧作為香港發展的最重要策略和目標之一。只有這樣，才可以令香港近 15%的貧困人口分享社會發展的成果，也貢獻香港的未來發展。

全港「社會經濟發展論壇」-- 諮詢稿

論壇的使命

「社會經濟發展論壇」的使命是作為一個社會不同界別建立伙伴關係的平台，就經濟、社會政策及扶貧等議題，求同存異，達成社會共識，推動和監督政府的社會經濟發展工作。

論壇的職權範圍

- 與扶貧委員會緊密合作，提供相關議題的意見，也注入論壇的主動建議。
- 監察及評估扶貧委員會建議的措施及計劃的實施過程及成效，
- 定期就包括扶貧及社會經濟發展政策議題舉行公眾諮詢，
- 定期舉行較為深入的公共諮詢，提供公眾一個較為仔細討論政策議題的渠道。
- 成立專題小組，提出具體政策建議或實施計劃，經扶貧委員會及其他政府部門定期分析、評估及採納，作為社會伙伴的意見。

角色

- 政府的社會伙伴
- 社會不同界別，就經濟、社會政策及扶貧等議題，求同存異，達成社會共識的平台
- 社會經濟發展政策及措施的研究及倡議平台
- 扶貧委員會的決策的實施的監督及評估者
- 公眾深入討論及諮詢社會經濟政策議題的平台

工作

為實踐以上角色，論壇將：

- 主動或於政府要求下考慮不同的政策議題；
- 成立項目小組研究政府提出或論壇自訂/通過的有關政策，並撰寫報告呈交扶貧委員會及政府有關部門。隊伍將有相關部門及機構，及論壇秘書處建議的專家及代表；
- 成立工作小組監督及評估扶貧委員會建議的措施及計劃的實施過程及成效，並出版意見中肯的報告；
- 定期召開特定或半公開議題的論壇或其它形式之公共諮詢；

成員

論壇的成員可以包括 60-80 名代表，來自以下各個界別：

- 志願團體及社會服務組織
- 弱勢社群
- 商界
- 工會
- 議會（立法會、區議會）
- 政府部門

各界別自行商議出一個合適及有代表性的機制，推選參與論壇的代表。

成員任期為 2-3 年。期間有所轉變可再次提名。這些成員將與現任成員一起任滿。已任滿的成員可再次受到任用。

主席及副主席由成員互相推選，再由行政長官委任。

論壇的運作

論壇可自行決定它的內部架構及工作安排。以下建議參考愛爾蘭的「國家經濟及社會論壇」(附件 2)。

- 全體會議(Plenary Sessions)
- 管理委員會(A Management Committee)
- 項目小組(Project Teams)
- 臨時工作小組(Ad Hoc Working Groups)

全體會議(Plenary Sessions)

全體會議的功能是辯論：

- 工作計劃草稿，建基於管理委員會所提交的建議書
- 項目小組及臨時工作小組所提交之報告

各政府部門代表及議會議員可列席全體會議。

全體會議於論壇之間舉行六次。全體會議開放予公眾，有關論壇內部管理的事項則例外。相關利益人士於全體會議發表意見，通常由主席自行決定批准。公眾包括傳播媒介。

管理委員會(A Management Committee)

管理委員會的角色是要確保論壇之有效運作：

- 具執行角色，與秘書處合作，共同協助主席。
- 經全體會議討論之工作計劃，由管理委員會正式接納。
- 監察工作計劃、結構及工作安排，並同意作出修訂。
- 當一項工作集中於某一特定主題或次主題，管理委員會應提供廣泛的指引予項目小組，提供時間表，建議資料來源，專家等。但不應限制項目小組的自主性。
- 正式接納項目小組及臨時工作小組的報告及論壇評語。管理委員會於會議中，與項目小組及臨時工作小組審閱及修改報告。
- 為論壇的工作及實施提交周期報告，並為之後的執行部門提供指引。
- 在特殊情況下，如短時間內政府或個別總額要求，管理委員會可自行提交報告或成立臨時工作小組。
- 臨時工作小組應來自論壇的四個部份以及由主席經諮詢管理委員會後決定加入專家及具備經驗的成員。這些小組可由外界專家協助。
- 由於以上情況出於時間緊迫，報告可由管理委員會接納。
- 管理委員會主席由論壇主席同時出任，而論壇每一部份則有三名代表出任。

- 管理委員會的出席人數以簡單多數來計算，項目小組和臨時工作小組亦同樣。

項目小組(Project Teams)

- 反映論壇對於政策實施及評估的最新焦點，包括政策對於某些地區的影響。項目小組是提交報告的主要部份，各個項目小組的成員不應超過十二人，應包括不同組織及利益人士的平衡代表，特別考慮到地區及／或國家社會伙伴組織等特定元素之代表性。
- 為鼓勵全面參與，以及研究最後結果得到論壇成員的投入，項目小組會：
 - 於工作較早階段於全體會議中報告工作進展，這可以於工作未進入最後階段前，讓所有論壇成員可對報告作出意見。
 - 全體會議可以同樣原因而加入更小的工作小組。
 - 每半個月將進展更新以傳真及電郵發放予論壇成員。
 - 向管理委員會提交出席率報告。
- 項目小組的工作取向：
 - 評估各種政策之有效性。
 - 找出正確行動及／或對沒有效的政策作出及時的修訂。
 - 對策略性政策分析提以最佳的諮詢及影響，以改良政策制訂
- 除了在特別情況下當論壇主席需要受到諮詢，隊伍主席及項目隊長之任命，可由項目小組自行決定。
- 項目小組應進行以下數點：
 - 在工作計劃及管理委員會指引的框架下，特定的及操作性的職權範圍應於工作的前階段得到同意，與管理委員會共同諮詢，工作進程、階段及時間表及應採納之背景文件、講者、研究等等。
 - 與政府部門及國家機構持續進行諮詢，讓最新資料可用於官方的政策考慮。
 - 工作過程是為了解決問題，提出政策議題，加入新的方向，新思維及另類選擇。
 - 建議應該是明確而可實踐的，需要有分析作支持，費用及優先次序。
 - 詳情由秘書處處理。
 - 具體議題應於具代表性及平衡的成員出席參與下作決定。
- 項目小組可由外界專家協助。項目小組於建議書中提出疑問，由論壇主席決定邀請專家。專家的工作是協助項目小組預備立場書，參與會議（但無投票權），及在某些情況下協助撰寫報告。
- 項目隊長的工作是提供推動力及協助整體項目小組之管理。
- 項目小組通常進行私人會議，但也需定時舉行公眾會議，並由論壇主席主持，吸納公眾的意見。
- 各政府官員、政黨、社會團體代表可獲邀請參會項目小組之會議。論壇成員若不屬於任何一個項目小組，在項目小組同意下，可提交意見及作口頭講述。

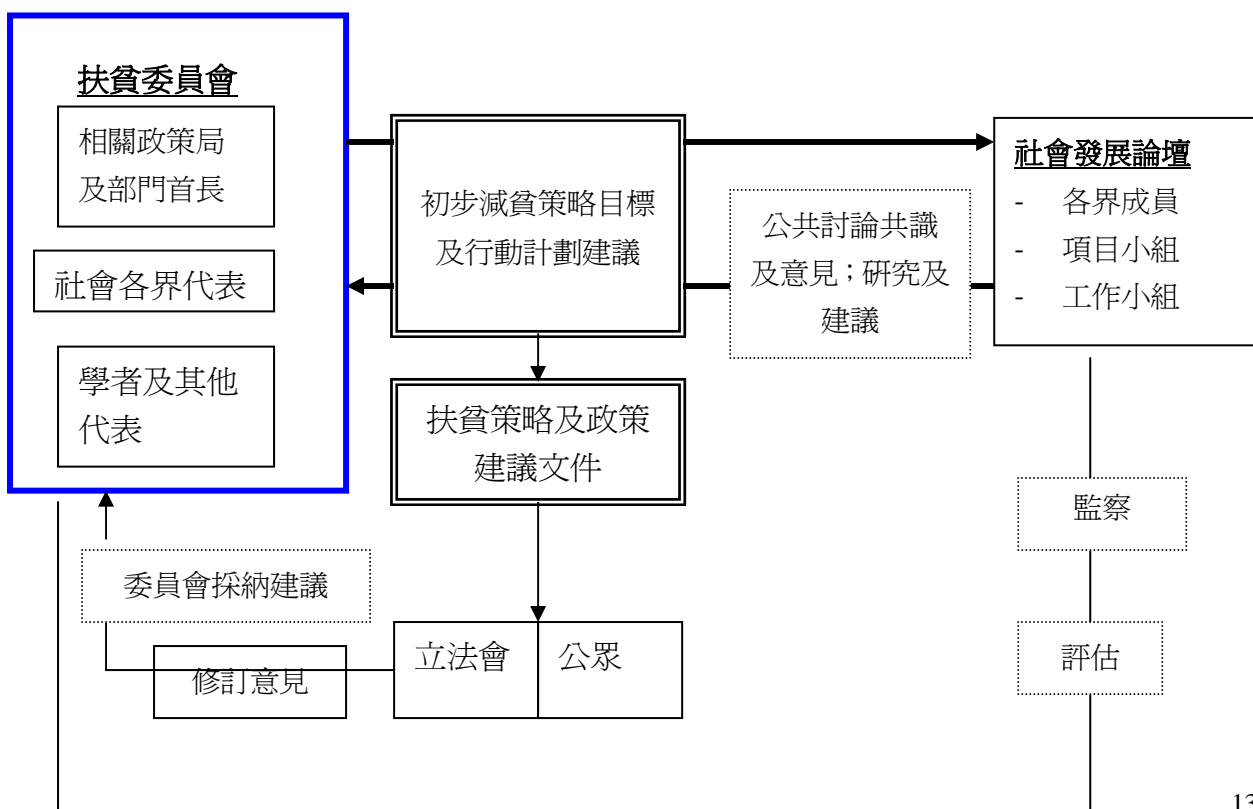
臨時工作小組(Ad Hoc Working Groups)

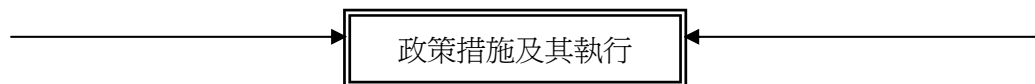
- 工作小組可經由全體會議或管理委員會之主動提出而成立。對論壇的工作計劃加以討論，或協助管理委員會預備周期報告等等。
- 有別於項目小組主要集中於政策實施問題的解決，工作小組的作用在於加強及加快較短的報告或意見書以配合政府時間表及政策決定過程。
- 通常，工作小組一般不超過十二人，由論壇主席聽取管理委員會意見後，決定其組成及主席人選，特別留意到成員的專長及經驗。工作小組裡面將有平衡的代表參與。
- 工作小組亦可由外界專家協助，安排方式與項目小組一樣。
- 除了特殊情況，工作小組的報告正常會經由全體會議／管理委員會機制討論及通過。

論壇主席

- 主席的角色是促進及鼓勵論壇全體成員的參與以達到共識。主席的主要角色是對於論壇的運作及行政作出管理。工作包括：
 - 主持全體會議及項目小組所舉行的公眾管理委員會會議及聽證。
 - 鼓勵參與及共識，促進非直接代表的小組發表意見及於論壇進行報告。
 - 對項目小組人選作最後決定，以及人事變動等，並向管理委員會諮詢。
 - 與項目小組及臨時工作小組聯繫。
 - 組織議程及工作計劃透過諮詢管理委員會及秘書處。
 - 負責宣傳及傳媒關係。
- 主席缺席時由副主席替代上述工作。

圖：香港扶貧架構及扶貧策略制定程序（初擬）





愛爾蘭——「國家反貧窮策略」(National Anti-Poverty Strategy)及「國家經濟及社會論壇」(National Economic and Social Forum)

1997 年，愛爾蘭政府響應歐盟的要求，制定「國家反貧窮策略」(National Anti-Poverty Strategy)(NAPS)，一個以全國共同以減低貧窮問題作為目標的社會經濟發展策略。通過 NAPS，愛爾蘭成為歐盟國家中第一個正式訂立官方減貧目標的國家。「國家反貧窮策略」的十年(1997-2007)目標是把持續貧窮人口數字由 9%-15%降至 5-10%。由於在過程中已達到預期目標，愛爾蘭把最新目標定為 2004 年把貧窮人口數字降至 5%以下。自 1997 年至今，愛爾蘭失業率由 10%以下降至 5%以下，平均經濟增長在 8%以上。

愛爾蘭政府的「國家反貧窮策略」針對愛爾蘭五方面的貧窮問題——教育不利，失業，收入不足，都市地區貧窮，鄉郊貧窮，它的推行共有七項原則：

- 確保平等參與以及鼓勵所有人士參與；
- 伙伴關係的發展，建立國家與地方伙伴進程；
- 主動地加入社會伙伴參與；
- 透過尊重個人尊嚴及推動增權，繼而鼓勵個人自助；
- 加入適當的諮詢過程，尤其是服務使用者的意見。
- 保證少數之權利，尤其透過對反歧視的度量；
- 減低不平等，尤其要提出貧窮問題的性別考慮；

愛爾蘭「國家反貧窮策略」(NAPS) (1997)

架構及組成	運作	社會伙伴的特色
<p>(1)由政府首長率領 「國家反貧窮策略」由愛爾蘭總理(Prime Minister)率領內閣部長成立小組委員會(Cabinet sub-committee of relevant Ministers)，以顯示政府對於打擊貧窮的關注和決心。</p> <p>(2)政府跨部門政策協調 社會保障部長成立協調單位，與每個部門的官員聯絡。所有相關的部門，包括來自社會保障、健康、教育、環境、房屋、就業等部門的官員，成立跨部門委員會向小組委員會報告。 各政府部門、地區及區域機關，有責任關注貧窮問題。各部門亦需向跨部門委員會提交年度報告，列出過去及未來的反貧窮工作及實施情況，並需於政策上落實反貧窮的方針。財政部長需向議會提交年度反貧窮預算。</p>	<p>(1)訂立清晰量度貧窮指標 「相對收入貧窮線」——普遍用於歐洲地區以及「經濟合作及發展組織」成員國。貧窮線釐訂為平均收入的 50%-60%。以此劃分的好處，是它可用作跨國之間的比較。這種方法主要是以收入水平來建立貧窮指標。以愛爾蘭 1994 年的情況為例，透過使用「相對收入貧窮線」作量度，發現低於平均收入 60%和 50%的人口分別佔 34.0%和 20.7%。換句話說，當時愛爾蘭活在貧窮以下的人口是 20.7%-34.0%。 「匱乏指標」——收入水平並非量度貧窮的唯一指標，愛爾蘭於量度貧窮的時候，同時採納了「匱乏指標」的方法，就當地社會普遍認為是可接受的標準生活指標，釐定了 8 項最基本的「匱乏指標」。</p> <p>(2)目標明確 NAPS 是一個為期十年 (1997-2007) 的計劃，針對愛爾蘭五方面的貧窮問題——教育不利，失業，收入不足，都市地區貧窮，鄉郊貧窮。 自 1997 至 2001 年，國內生產總值增至 9.7%；失業率由 10.3%降至 4%；長期失業情況亦由 5.6%降至 1.2%</p>	<p>(1)注重公眾諮詢 NAPS 非常著重民間聲音。社會伙伴包括工會及農民等組織的成員，於 NAPS 擔任核心角色，架構中並設有「國家經濟及社會論壇」(National Economic and Social Forum)(NESF)及「對抗貧窮部」(Combat Poverty Agency)(CPA)，進行公眾諮詢，讓公眾意見得以受到重視。</p> <p>(2)注重社會伙伴關係 愛爾蘭於九十年代展開社會伙伴進程(social partnership process)，包括了政府，僱主，工會，農民，社會及志願團體代表。</p> <p>(3)把權力下放民間 1996 年，政治成立「權力下放委員會」，把原來集權於中央的決策權力，變成鼓勵各地區政府及部門緊密與社會伙伴合作，讓一些主流項目得以重新定位。</p> <p>(4)社會伙伴經由選舉產生 社會伙伴必須來自不同群體和關注範疇，以令到各類型的貧窮人士所面對的問題也受到關注。而這些社會伙伴是經由選舉而進入各類委員會。</p>

「國家反貧窮策略」架構

「國家反貧窮策略」由愛爾蘭總理率領內閣部長成立小組委員會，以顯示政府對於打擊貧窮的關注和決心。

「社會、社區及家庭事務部」部長負責「國家反貧窮策略」之日常運作。個別內閣部長有責任管理自己的範疇。所有相關的部門，包括來自社會保障、健康、教育、環境、房屋、就業等部門的官員，成立跨部門委員會向小組委員會報告。

行政方面，「國家反貧窮策略」成立「跨部門政策委員會」，並由愛爾蘭總理以及「社會、社區及家庭事務部」聯合主持。

愛爾蘭的「國家反貧窮策略」非常著重民間聲音。社會伙伴(Social Partners)包括工會及農民等組織的成員於「國家反貧窮策略」擔任核心角色，架構中並設有「國家經濟及社會論壇」(National Economic and Social Forum)(NESF)及「對抗貧窮部」(Combat Poverty Agency)(CPA)，進行公眾諮詢，讓公眾意見得以受到重視。

各政府部門、地區及區域機關，有責任關注貧窮問題。各部門亦需向跨部門委員會提交年度報告，列出過去及未來的反貧窮工作及實施情況，並需於政策上落實反貧窮的方針。財政部長需向議會提交年度反貧窮預算。

「國家反貧窮策略」的架構包括以下元素：

- 社會共融內閣委員會，由總理出任主席；
- 高級官員小組支援內閣委員會；
- 跨部門政策委員會推動「國家反貧窮策略」；
- 社會、社區及家庭事務部當中設置「國家反貧窮策略單位」(NAPS Unit)；
- 各政府部門中設置「國家反貧窮策略」聯絡主任；
- 「對抗貧窮部」擔任監察及評估角色；
- 「國家經濟及社會論壇」監察「伙伴 2000」有關社會共融的推行。

「國家反貧窮策略指導小組」(The NAPS Steering Group)的角色是指導「國家反貧窮策略」的檢討事宜。小組中包含了社會伙伴及反貧窮專家，以及各主要部門的代表。同時由這批小組人士組成的「國家反貧窮策略顧問小組」(The NAPS Consultative Group)，每兩年召開一次會議對「國家反貧窮策略」的進程給予意見。

「社會共融國家辦公室」獲資源推動反貧窮進程，以及確保所有相關政府部門皆整全運作，額外工作包括：

- 設立新的指引；
- 補充資料上的不足；
- 發展指標；
- 承擔主要成效評估以展示進程的好處；
- 設立跨部門隊伍；
- 提供所需資源及訓練；
- 延展預防貧窮的領域至其它合適的國家委員會。

「對抗貧窮部」具有法定權力參與政策建議、研究、計劃提議及評估、公眾教育等。

它的工作亦包括支援「國家反貧窮策略」延伸至地區政府層面、在地區層面發展貧窮與平等的工作，連繫社會共融的政策與實踐。「對抗貧窮部」透過「有效參與的指引」來協助「國家反貧窮策略」的發展。「對抗貧窮部」於貧窮數據發展上扮演一個重要的角色。公眾教育與聯絡方面，「對抗貧窮部」協助發放貧窮研究，以及編製官方刊物。

有關「國家反貧窮策略」的成效，其監察及評估系統應與「歐洲國家社會共融行動計劃」相容。而國家辦公室發表「政府監察年度報告」，「對抗貧窮部」提供支援。

「地方政府法案 2000」強調地方權力與社區的積極合作。「郡市發展委員會」已經成立，它負責構思郡市策略，有助地區權力以及議員可設定策略發展原則。

「國家反貧窮策略」的目標包括多項，其中於 2007 年把最低社會福利比率增至 27%，兒童收入支援佔基本福利比率的 33-35%。住屋援助方面，至 2007 年，70%的低收入住戶可於兩年內獲得住屋；至 2010 年，90%的低收入住戶可於 18 個月內獲得政府住屋照顧。

「國家反貧窮策略」的成果

愛爾蘭的經濟於 1997-2000 年急遽增長。每年的平均 GNP 是 8.8%。九十年代初期高數目的失業人口包括女性的低度就業情況，已因為經濟增長而得到吸納。愛爾蘭的貧窮趨勢，持續貧窮人口由 1994 年 15%降至 1998 年 8%。但收入低於相對收入 40-50% 的貧窮人口則有擴闊跡象。報告指出這反映貧窮人士的真正收入明顯增加、一定程度的人口已獲得可接受的基本生活，包括食物和衣服、但最低收入人士的情況依然與平均收入的增長脫節。

愛爾蘭近年的減貧成效顯著，1997-1998 年兒童貧窮的數目減少三分之一，降至 12%。相比 1987-1998 年，亦由 24.8%降至 12%。

反貧窮社會伙伴

廣泛讓社會伙伴參與決策是愛爾蘭的政治特色；是自 1987 年以來，基於國家與社會伙伴之間的協定；「國家反貧窮策略」本身已是根據對社會伙伴的廣泛的諮詢而成立。而社會伙伴亦會飾演監察「國家反貧窮策略」的角色。架構中並設有「國家經濟及社會論壇」(National Economic and Social Forum)(NESF)及 (Combat Poverty Agency)(CPA)，進行公眾諮詢，讓公眾意見得以受到重視。

「國家經濟及社會論壇」

論壇的源起及簡介

「國家經濟及社會論壇」由愛爾蘭政府於 1993 年成立，目的是就經濟和社會政策議題，在更廣闊的基礎上達成共識，尤其是有關失業問題。

自 1998 年論壇重組以後，論壇的工作焦點是監察及評估社會伙伴安排中所採取的措施及計劃，尤其是有關平等與社會共融議題在政策方面之實施與成果，以及由政府每隔一段時間舉行公眾對政策議題的諮詢。

「國家經濟及社會論壇」的成員包括：愛爾蘭議會 (Oireachtas)；僱主／公司、工會及農民組織；志願團體及社區部門；政府部門、地區政府及個人等。

論壇的使命

「對愛爾蘭總理提供以達至更大平等與社會共融的參考意見，及於社會伙伴安排中，由總理指出的其它事情的參考意見。舉行公眾對政策議題的諮詢，透過政府每隔一段時間透過分析、監察及評估相關的計劃和政策並考慮到社會伙伴的意見。」

論壇的目的

論壇的基本目的是向沒有直接參與社會伙伴進程之組織及個人，提供監察及發展「國家反貧窮策略」的機會。

「國家經濟及社會論壇」具有召集政府每年舉行「國家反貧窮策略社會共融論壇」之責任。第二屆「國家反貧窮策略社會共融論壇」剛於 2005 年 1 月 26 日舉行。

論壇的職權範圍

(1) 角色：

- 監察及評估社會伙伴所確認之特定措施及計劃，尤其是有關平等與社會共融議題在政策方面之實施與成果。
- 每隔一段時間舉行公眾對政策議題的諮詢。

(2) 為實踐以上角色，論壇將：

- 由論壇主動，或於政府的要求下考慮不同的政策議題，工作計劃由愛爾蘭總理同意，並考慮到「國家經濟及社會辦公室」的整體情況。
- 由社會伙伴參與的各項隊伍撰寫報告，從相關部門及機構及論壇之秘書處加入適合的專家及代表。
- 確保各項隊伍於撰寫報告的時候，考慮到執行組織及用家／個案人，以及考慮到地域上的差異。
- 出版意見中肯的報告。
- 由政府每隔一段時間召開適合議題本質的會議或其它形式之諮詢方式。

(3) 「國家經濟及社會論壇」之成員任期為 3 年。期間有所轉變可再次提名。空缺由被提名者或政府合適人士出任。這些成員將與現任成員一起任滿。已任滿的成員可再次受到任用。

(4) 「國家經濟及社會論壇」的主席及副主席由政府委任。

(5) 「國家經濟及社會論壇」包括 15 個代表來自以下四方面：

- 愛爾蘭議會 (Oireachtas)
- 僱主／公司、工會及農民組織
- 志願團體及社區部門
- 中央政府、地區政府及個人等

(6) 「國家經濟及社會論壇」可自行決定它的內部架構及工作安排。

論壇的運作

(1) 以下結構及工作安排的設計是為了提高「國家經濟及社會論壇」的快捷及有效工作以履行它的任務。

(2) 「國家經濟及社會論壇」包括：

- 全體會議 (Plenary Sessions)
- 管理委員會 (A Management Committee)
- 項目隊伍 (Project Teams)
- 臨時工作小組 (Ad Hoc Working Groups)