
資料摘要

歐洲聯盟消滅貧窮及社會孤立的策略

1. 背景

1.1 研究有關減貧事宜小組委員會(下稱"小組委員會")於2005年5月19日舉行的會議上，要求資料研究及圖書館服務部提供附加資料，闡述歐洲聯盟(下稱"歐盟")消滅貧窮及社會孤立所實施的策略。小組委員會尤其有興趣瞭解歐盟成員國¹ 每兩年提交一次的《關於社會共融的國家行動計劃》(National Action Plans on Social Inclusion)的詳情。

2. 貧窮、社會孤立及社會共融的定義

2.1 歐盟就"貧窮"、"社會孤立"及"社會共融"所界定的定義如下²：

貧窮

2.2 倘若人們的收入及資源嚴重不足，以致其生活未能達到身處社會所普遍接受的水平，即屬貧窮。他們可能面對失業、低收入、居住環境惡劣、醫護服務不足等多重困境，並在追求終身學習及參與文化康體活動等方面遇到障礙。此外，他們往往會被孤立及邊緣化，無法參與社會上其他人視為慣常的經濟、社會及文化活動，其基本權利也可能受到限制。

¹ 歐盟現有25個成員國。

² 請參閱European Council (2004)。

社會孤立

2.3 社會孤立是一個過程，在這過程當中，某些人因家境貧困或基本能力不足及未能獲得終身學習的機會，或因遭受歧視，以致被推至社會邊緣，無法全面參與各項社會活動。社會孤立令這些人無法找到工作、賺取收入、獲得教育機會、融入社會和社區網絡的活動。結果，由於這些人根本無法接觸到權力及決策機關，以致他們經常感到無助，認為自己無力掌控影響其日常生活的決定。

社會共融

2.4 社會共融是一個過程，透過這個過程，令陷入貧窮及社會孤立危機的人獲得所需的機會及資源，讓他們得以全面參與各項經濟、社會及文化活動，確保其生活與福祉達到身處社會視為正常的水平。這個過程亦可確保，他們能夠在較大程度上參與影響其生活及基本權利的決定。

3. 歐洲聯盟消滅貧窮及社會孤立的策略

3.1 根據《阿姆斯特丹條約》(the Amsterdam Treaty)第136及137條，歐洲理事會³ (the European Council)擔當積極的角色，支援並協助各成員國推行有關消滅貧窮及社會孤立的措施。⁴ 2000年3月，歐洲理事會進一步商定採取措施，務求在2010年前，能在消滅貧窮方面取得重大進展。根據歐洲理事會，要達致歐盟訂立的10年策略性目標，即保持經濟增長、提供更多理想工作職位，以及增加社會凝聚力，當中不可或缺的元素是建立更和諧共融的社會。

3.2 歐洲理事會並要求成員國協調各項有關消滅貧窮及社會孤立的政策。個別成員國所採納的政策應包括以下5大元素：

- (a) 就消滅貧窮及社會孤立的共同目標達成共識；

³ 歐洲理事會是歐盟的主要決策機關，成員包括歐盟成員國政府的代表。

⁴ 《阿姆斯特丹條約》第136及137條訂明，歐盟的社會政策目標如下：促進就業、改善生活及工作條件、提供完善的社會保障、促進管理階層與勞工的溝通、發展人力資源以保持長期高就業和消滅社會孤立。為貫徹上述目標，歐洲理事會將會支援並協助成員國舉辦相關的活動。

- (b) 在消滅貧窮及社會孤立兩個範疇上訂立共同指標，藉此比較各成員國的成功個案經驗，並監察工作進度；
- (c) 透過每兩年提交一次的《關於社會共融的國家行動計劃》，將歐盟的目標轉化為全國性或地區性的政策；
- (d) 根據由成員國提交的《關於社會共融的國家行動計劃》進行分析，並透過發表《社會共融聯合報告》(Joint Report on Social Inclusion)，闡述分析結果；及
- (e) 制訂社會行動計劃(Community Action Programme)，以促進各成員國協調政策，和交流成功個案經驗。

就消滅貧窮及社會孤立訂立共同目標

3.3 歐洲理事會就消滅貧窮及社會孤立訂立以下5項目標：

- (a) 促進就業；
- (b) 協助全民取得各項資源、權利、商品及服務；
- (c) 防範社會孤立危機；
- (d) 幫助最弱勢的社羣；及
- (e) 動員所有相關團體。

促進就業

3.4 目的如下：

- (a) 致力為所有具工作能力的人提供穩定而理想的工作；及
- (b) 透過管理人力資源、組織工作架構及推動終身學習，以提升人們的謀生能力，從而避免出現人們在工作方面被社會孤立的現象。

協助全民取得各項資源、權利、商品及服務

3.5 目的如下：

- (a) 設立社會保障制度，以確保人們獲得所需資源，使其可以有尊嚴地生活，及能克服就業障礙；及

- (b) 實施政策，確保全民皆居於衛生條件及房屋質量達可接受標準的居所，以及獲得適當的醫護服務及各項公營及私營服務(如教育、司法、文化及康樂等範疇的服務)。

防範社會孤立危機

3.6 目的如下：

- (a) 全面發揮知識型社會及資訊與通訊新科技的潛能，並確保沒有人會被排斥在外；及
- (b) 制訂政策防範可能引致社會孤立的生活危機，其中包括負債、失學及無家可歸。

幫助最弱勢的社羣

3.7 目的如下：

- (a) 促進陷入持續貧窮境況的人融入社會；及
- (b) 制訂全面的行動計劃，處理不同範疇的社會孤立。

動員所有相關團體

3.8 目的如下：

- (a) 鼓勵陷入社會孤立的人參與活動及表達自我；及
- (b) 促進所有相關的公營及私營機構之間的溝通與夥伴關係。

就貧窮及社會孤立訂立共同指標

3.9 2001年3月，歐洲理事會決定就貧窮及社會孤立訂立一套共同指標，以便歐洲理事會及個別成員國監察就消滅貧窮方面須在2010年前取得重大成果的目標的進度發展，以及加深在歐洲背景下對貧窮與社會孤立的瞭解，和提出並交流成功個案的經驗⁵。

⁵ 有關成功個案的經驗的討論請參閱下文第3.21及3.22段。

3.10 至於訂定該套指標所採納的方法，歐洲理事會同意以下列原則為依歸：

- (a) 指標應能衡量問題的癥結，並具有清晰而廣為人所接受的規範詮釋；
- (b) 指標應在統計學上通過嚴格的驗證；
- (c) 指標應能迅速反映政策干預措施的成效，但不會受到操控；
- (d) 指標應能充分就不同成員國的情況作衡量比較，並應在切實可行的範圍內，可與國際所採用的標準互相比較；
- (e) 指標應切合時宜，並可予以修訂；
- (f) 衡量指標的工作不應對成員國、企業或歐盟成員國內的公民造成太大負擔；
- (g) 各個指標應能兼顧不同範疇；
- (h) 各個指標應互相配合，而每個指標佔的比重應該相稱；及
- (i) 各個指標應具透明度，歐盟各國的公民應可隨時閱悉有關指標的內容。

3.11 根據歐洲理事會，為適當地衡量貧窮及社會孤立現象涉及的不同範疇，有需要訂定多個指標。2001年12月，歐洲理事會訂定了10個第一級及8個第二級指標，這兩級指標是所有歐盟成員國共同商定採用的指標。第一級指標為主要指標，包含導致社會孤立的最重要元素。第二級指標旨在補充這些主要指標，並就社會孤立的其他方面作出闡述。由各成員國發表的《關於社會共融的國家行動計劃》及由歐洲理事會發表的《社會共融聯合報告》，均利用這兩級共同指標闡述情況。

3.12 第三級指標由成員國自行選定，以納入其《關於社會共融的國家行動計劃》內。第三級指標特別展示某些特定方面的進展，並有助詮釋第一級及第二級指標。歐盟並沒有統一各成員國所訂定的第三級指標。

3.13 下文表1載列所有歐盟成員國共同採用的第一及第二級指標和英國與愛爾蘭所選取的第三級指標例子。

表1 —— 所有歐盟成員國共同採用的第一及第二級指標和英國與愛爾蘭所選取的第三級指標例子

第一級 指標	<ul style="list-style-type: none"> ● 經轉撥後的低收入比率(低收入的臨界線為收入中位數的60%) ● 收入分配⁽¹⁾ ● 持續低收入⁽²⁾ ● 相對低收入中位數差距⁽³⁾ ● 地區凝聚力⁽⁴⁾ ● 長期失業⁽⁵⁾率 ● 居於失業家庭的人口 ● 並無接受教育或培訓的輟學人口 ● 出生時預期壽命 ● 自覺健康狀況
第二級 指標	<ul style="list-style-type: none"> ● 低收入臨界線(即收入中位數60%)的上下分布⁽⁶⁾ ● 相對低收入比率⁽⁷⁾ ● 轉撥前的低收入比率 ● 收入分配(堅尼系數) ● 持續低收入(以收入中位數的50%為基準) ● 長期失業分布⁽⁸⁾ ● 極長期失業⁽⁹⁾率 ● 低教育程度人口

註：

- (1) 指在國民收入分配中最高20%收入與最低20%收入之間的比率。
- (2) 指家庭總收入於過去兩年低於國民收入中位數60%的家庭數目。
- (3) 指在低收入臨界線以下的人士的收入中位數與低收入臨界線之間的差額。
- (4) 指地區就業率分布。
- (5) 指12個月或以上的失業期。
- (6) 指家庭總收入低於收入中位數40%、50%及70%的家庭分布。
- (7) 這數字相等於將現行的低收入比率除以基數年(1995年)的低收入比率。
- (8) 指長期失業總人口相對於失業總人口的比例。
- (9) 指24個月或以上的失業期。

表1 —— 所有歐盟成員國共同採用的第一及第二級指標和英國與愛爾蘭所選取的第三級指標例子(續)

<p>第三級 指標</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 弱勢社羣(殘疾人士、單親家長及少數族裔人士)的就業率 ● 最貧困的地方政府管轄區的就業率與整體就業率的差距 ● 所居房屋質量未達可接受標準的人口的百分比 ● 未能使用互聯網人口的比例 ● 16歲以下青少年的學歷 ● 露宿者人數 ● 按社羣分類的嬰兒夭折率 ● 生活深受罪案恐懼感所影響人口的比例
-------------------	--

《關於社會共融的國家行動計劃》

3.14 歐盟成員國必須因應共同商定的目標，每兩年發表一次《關於社會共融的國家行動計劃》⁶。實際上，歐洲理事會規定，成員國必須按照下文所載列的大綱擬備其行動計劃，以確保各成員國發表的行動計劃的陳述方式貫徹一致，並有助加深對促進社會共融的策略性方針的相互瞭解。

第1章 —— 主要趨勢及挑戰

3.15 《關於社會共融的國家行動計劃》應首先概述該國的經濟和社會情況及須考慮的轉變，繼而論述主要趨勢、即時及長期的主要危機因素，以及有可能陷入貧窮及社會孤立的主要社羣。在這一章節中，應以三級指標闡述關乎貧窮及社會孤立的各方面情況。

第2章 —— 推行社會共融政策的檢討

3.16 在這一章節中，應評估成員國達成對上一份《關於社會共融的國家行動計劃》所載述的整體指標及目標的程度，並闡述在推行有關政策方面所取得的進展。

⁶ 15個成員國於2001年發表首份《關於社會共融的國家行動計劃》，並於2003年發表第二份《關於社會共融的國家行動計劃》。10個來自東歐的新成員國於2004年發表首份《關於社會共融的國家行動計劃》。

第3章 —— 策略性方針、主要目標及指標

3.17 在這一章節中，應闡述在處理及防範貧窮與社會孤立方面所訂立的整體策略及長遠目標，並應列明一些可以量化的目標，藉以減少可能陷入貧窮與社會孤立的人數。

第4章 —— 政策措施

3.18 在這一章節中，應詳細闡述成員國擬在兩年期內推行的政策措施。成員國尤其應：

- (a) 綜述就共同目標所訂定的優先次序；
- (b) 扼述將會繼續推行的現行政策及措施，以助達成各項目標；
- (c) 載述成員國擬如何修訂現行政策與措施，以便因應所訂定的優先次序，加強這些政策與措施的影響力及成效；
- (d) 闡述任何預期將會推行的新政策或計劃，以達成各項目標；及
- (e) 略述所採用的相關政策指標及其他監察機制，以量度每項措施的進展。

第5章 —— 體制安排

3.19 在這一章節中，成員國應載述在兩年期內推行各項措施所涉及的體制安排。此外，為加強決策者和市民大眾對國家計劃及社會共融過程的認知，成員國應：

- (a) 識別已經設立的體制安排；及
- (b) 說明將會在行動計劃的有關期間內設立的新增體制安排。

3.20 成員國並應包含一章節論述成員國在擬備、推行及監察其國家行動計劃時，如何兼顧地區及區域的主管當局的特定責任與能力。

第6章 —— 成功個案的經驗

3.21 在這一章節中，成員國應詳細論述在推行上一份《關於社會共融的國家行動計劃》的過程中，在政策措施或體制安排方面，數個(不多於4個)成功個案例子的經驗。成員國應選取成效卓著並易於為其他成員國採納的範例。

3.22 成員國於2003年提交的《關於社會共融的國家行動計劃》中所引用的成功個案例子載於下文表2，方便議員參閱。

表2 —— 成員國於2003年提交的《關於社會共融的國家行動計劃》中所引用的成功個案例子

成員國	計劃名稱	內容摘要
就業		
愛爾蘭	失業防範策略 (Preventative strategy for unemployment)	這個防範策略旨在透過積極幫助失業人士，和協助他們重投工作行列，以減少失業並避免他們陷入長期性失業。參加者須接受面試，以評估其具備的技能，從而為參加者訂定個人計劃，使他們可以直接獲得就業機會，或參加再培訓或教育課程。
瑞典	斯德哥爾摩配對服務 (Stockholm Matching)	這項計劃的目的，是協助接受社會援助的失業人士尋找工作。社會福利界與商界攜手合作，為求職者提供各項專業培訓課程，例如有關面試技巧的課程，並為求職者提供勞工市場資訊。
醫護		
比利時	醫護開支上限法案 (Maximum health cost bill)	該法案旨在改革當地的醫護制度，確保低收入住戶所須支付的醫護開支不會高於每年醫護開支上限。

表2 —— 成員國於2003年提交的《關於社會共融的國家行動計劃》中所引用的成功個案例子(續)

成員國	計劃名稱	內容摘要
房屋		
法國	社會同心關懷計劃 (The Social Watch Programme)	這項計劃旨在為所有面對困境的人士(包括單親母親及家庭關係疏離的年輕人)提供資訊、輔導服務及住所。政府設立免費電話熱線，並成立外展隊幫助有需要的人士。
露宿問題		
奧地利	解決露宿問題的策略 (Measures against homelessness)	當地政府對維也納的露宿者，提供財政援助、和日間中心及公共房屋服務。政府的目標，是在2006年前解決露宿者問題。
家庭維繫與子女		
愛爾蘭	年輕父母支援服務 (Teen Parent Support Initiative)	當地政府為年輕父母提供以下服務： (a)在照顧子女方面提供支援；(b)提供多方面資訊，包括收入支援、健康服務、教育及培訓；及(c)提供小組支援及個人支援服務。
英國	單親家長託兒補助金 (Lone Parent Childcare Grant) (蘇格蘭)	這項計劃向單親家長發放額外的託兒服務資助和增加託兒服務的名額，以協助單親家長繼續進修，從而獲取更高學歷。當局為單親家長印製小冊子，詳述所有相關資料。
促進溝通與夥伴關係		
丹麥	社會服務計劃 (Social services programme)	推行"一站式"計劃，以改善提供社會服務的質素。
愛爾蘭	地區政府反貧窮學習網絡 (Local Government Anti-Poverty Learning Network)	這個網絡所提供的服務包括： (a)查閱有關貧窮及社會孤立的研究報告； (b)定期出版通訊，向地區主管當局人員介紹成功個案的經驗及新措施； (c)舉行定期的季度會議，以交流資料及提升技巧； (d)就如何有效處理貧窮問題提供培訓；及 (e)評估新服務的成效。

附錄 —— 訂定目標

3.23 成員國應訂定多個目標，以監察在2010年前消滅貧窮的進度。這些目標可以是：

- (a) 一份明確的政治聲明，列明對消滅貧窮與社會孤立所訂定的目的及抱負，從而加強政策力度；
- (b) 一個用以衡量進度的具體目標，從而建立一個公開及問責的程序；
- (c) 一套為增加對程序的認知而設計的工具，從而鼓勵並動員所有相關團體給予支持；及
- (d) 一個聚焦點，使決策者及執行政策者都將力量集中於這個焦點上。

《社會共融聯合報告》

3.24 歐洲理事會就成員國所提交的《關於社會共融的國家行動計劃》進行綜合分析及評估，並將分析結果載於《社會共融聯合報告》內。該報告評估各項社會共融政策的推行進度，並提供各成員國皆感興趣的成功個案經驗及具創見的策略。歐洲理事會根據各成員國於2001年及2003年發表的各份《關於社會共融的國家行動計劃》所載的資料，分別於2002年及2004年發表兩份《社會共融聯合報告》。

社會行動計劃

3.25 社會行動計劃旨在透過以下方式，支援成員國之間的合作：

- (a) 在國家行動計劃的範疇內，增加各成員國對貧窮及社會孤立的瞭解；及
- (b) 制訂具創見的策略，務求有效消滅社會孤立。

3.26 歐洲理事會負責直接推行社會行動計劃所涵蓋的各項措施。為推行此計劃，歐洲理事會成立了一個成員包括歐盟各成員國政府代表的計劃委員會。這個委員會的角色是就推行社會行動計劃，提供政治性指引予歐洲理事會，和消滅社會孤立的政策事宜上擔任歐洲理事會的夥伴。

3.27 實際上，社會行動計劃分為3個組成部分：

(a) 組成部分1：支援研究及分析

- 在這個組成部分下所推行的重點措施，是提升數據及分析工作的素質，從而加深瞭解及加強監察貧窮及社會孤立現象。其中一項重點工作是協助成員國制訂有關收入及生活條件的統計數據。這個組成部分亦撥款資助須作深入分析的研究項目。

(b) 組成部分2：推動政策合作及互相學習

- 這組成部分特別著重促進各成員國之間，交流資訊及成功個案的經驗。另一項重要措施是推行"同儕覆檢計劃"⁷ (peer review programme)，評估某些政策及計劃的成效。同時，亦成立國家級的獨立專家網絡，向歐洲理事會及各成員國匯報《關於社會共融的國家行動計劃》所涵蓋的政策的主要進展。

(c) 組成部分3：支援歐洲不同團體的參與及建立網絡

- 這個組成部分的其中一個環節，是撥款予那些致力消滅貧窮及社會孤立的歐洲網絡。這個組成部分亦撥款舉辦多項活動，例如一年一度的"貧窮與社會孤立歐洲圓桌會議"⁸ (European Round Table Conference on Poverty and Social Exclusion)。

胡志華
2005年6月17日
電話：2869 9644

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

⁷ 同儕覆檢計劃鼓勵各成員國透過評估主要政策或體制的成效，以便各成員國可以互相學習一些成功個案的經驗。這項計劃協助各成員國制訂並推行成效卓著的政策，亦有助促進與各有關機構(如社會服務機構及非政府機構)及經歷貧窮與社會孤立困境人士(如情況適合)之間的溝通。

⁸ 一年一度的"貧窮與社會孤立歐洲圓桌會議"是一項重要活動，以加深歐洲各國對此問題的認知，並促進有關機構對消滅貧窮及社會孤立的溝通。

參考資料

1. Department for Work and Pensions. (2003) *The United Kingdom: National Action Plan on Social Inclusion 2003*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_uk.pdf [Accessed 23 May 2005].
2. European Council. (2002) *Joint Report on Social Inclusion 2002*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2001/ke4202521_en.pdf [Accessed 23 May 2005].
3. European Council. (2004) *Joint Report on Social Inclusion 2004*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf [Accessed 23 May 2005].
4. Legislative Council Secretariat. (2005) *Research Report on Poverty Combating Strategies in Selected Places*. LC Paper No. RP05/04-05.
5. Ministry of Labour and Social Security. (2003) *Greece: National Action Plan on Social Inclusion 2003*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_2003_greece_en.pdf [Accessed 24 May 2005].
6. Office for Social Inclusion. (2003a) *Austria: National Action Plan on Social Inclusion 2003*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_at_en.pdf [Accessed 25 May 2005].
7. Office for Social Inclusion. (2003b) *Denmark: National Action Plan on Social Inclusion 2003*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_03_da_en.pdf [Accessed 24 May 2005].
8. Office for Social Inclusion. (2003c) *Finland: National Action Plan on Social Inclusion 2003*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_03_fi.pdf [Accessed 25 May 2005].
9. Office for Social Inclusion. (2003d) *France: National Action Plan on Social Inclusion 2003*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl_fr_en.pdf [Accessed 25 May 2005].
10. Office for Social Inclusion. (2003e) *Germany: National Action Plan on Social Inclusion 2003*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/nap_03_05_en_fassung.pdf [Accessed 24 May 2005].

-
11. Office for Social Inclusion. (2003f) *Ireland: National Action Plan on Social Inclusion* 2003. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_ir_en.pdf [Accessed 27 May 2005].
 12. Office for Social Inclusion. (2003g) *Italy: National Action Plan on Social Inclusion* 2003. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/it_nap_final_en.pdf [Accessed 23 May 2005].
 13. Office for Social Inclusion. (2003h) *Netherlands: National Action Plan on Social Inclusion* 2003. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/contentstable_nl_en.pdf [Accessed 23 May 2005].
 14. Office for Social Inclusion. (2003i) *Spain: National Action Plan on Social Inclusion* 2003. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_es_en.pdf [Accessed 23 May 2005].
 15. Office for Social Inclusion. (2003j) *Sweden: National Action Plan on Social Inclusion* 2003. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_03_sv_en.pdf [Accessed 23 May 2005].
 16. Official Journal of the European Communities. (2002) *Establishing a Programme of Community Action to Encourage Cooperation between Member States to Combat Social Exclusion*. Available from: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_010/l_01020020112en00010007.pdf [Accessed 26 May 2005].
 17. The Social Protection Committee. (2001) *Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf [Accessed 25 May 2005].
 18. The Social Protection Committee. (2002) *Fight Against Poverty and Social Exclusion: Common Objectives for the Second Round of National Action Plans*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/counciltext_en.pdf [Accessed 23 May 2005].
 19. The Social Protection Committee. (2003) *Common Outline for the 2003 National Action Plans on Social Inclusion*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/commonoutline2003final_en.pdf [Accessed 25 May 2005].
-