

資料文件

與預算案有關的問題

由平等機會委員會擬備

引言

香港特區政府於 2002/03 年度的財政預算案中定出目標，到 2006/07 年度要把公共開支控制在本地生產總值的 20% 或以下。委員會認為，以下所提及的問題是切合目前有關控制公共開支的討論。

委員會的所抱持的價值觀念

2. 本資料文件所提到的相關問題，與委員會的價值觀念有直接關係。過去幾年，委員會一直向社會傳遞三項有關平等機會的訊息：

對個人 — 個人應享有發展權，這是由生存權延伸而來的權利之一。

對商界 — 社會承擔是有市場價值的。也就是說，平等機會與良好常規有利產品與服務的銷售。

對社會 — 提升人力資本，可以維持發展和紓緩貧窮。反過來可減少對社會保障的依賴，並可促使社會凝聚和邁向持續發展。

3. 建基於這些價值觀念上的平等機會框架，是要透過提昇人類潛能，和促使人人獲得公平對待，以舒解貧困和推動社會凝聚。這框架讓個人得以盡量發揮自己的能力，因而更能做到自給自足。反過來，人們會較少需要依賴社會保障，公務的負擔也得以減輕。反貧窮措施是立足於個人擁有發展的能力。

4. 在這平等機會框架下，由於資源公平地分配予社會各階層，故能讓社會發展凝聚力量。國際公約中所包含的各項責任，如政府根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》所需要履行的責任，就是為

了保證個人享有發展權，和公平分享社會資源而制定。

社會政策

5. 政府於 2002 年及 2003 年的《施政報告》和 2002/03 年度的財政預算案中都沒有說明，削減公共開支的建議是依循那些政策而作出的，我們也不清楚這建議是預防性的還是補救性的。政府亦未說明，將會一刀切地削減開支，抑或會按支出的優先次序而進行；同時政府亦沒有提出理據解釋如何定出公共開支的上限。

6. 這建議現時所欠缺的政策基礎，是政府必須從速確立的。所定立的政策，應以保護發展人力資本的活動和在可能的情況下增加它們的成本效益，以及減少貧窮為目的。政策內亦應定出公共開支分配的主要目標，和在預算緊絀的情況下，如何有效地達到這些目標；同時，也要制定評估方法，以評估從現在直至 2006/07 年度期間，因削減社會服務及社會保障公共開支所造成的影響。

7. 社會人士（尤其是弱勢社群）應有份參與政府制定經濟社會政策的決策過程。透過社會人士的參與，政府能掌握更詳盡的資訊，得知社會的需要和取向，以令政策的內容更為完善。同樣，社會人士有份決定資源的分配，會令資源分配得更公平。

8. 爲了要讓個人有更多自我發展的空間和作為舒解貧困的措施，社會政策根本原則之一，就是個人的發展。可是，政府似乎尚未採用任何評估方法，以確定社會匱乏的性質及程度，或因匱乏而要負上的長期和短期代價及其影響。此外，社會上也缺乏公開討論，探討應付社會匱乏和提高社會凝聚力所需的政府政策。政府應在這方面制定清晰的政策，並確保透過統籌結合各部門/政策局和各項社會活動，有效地落實這些政策。

分類數據

9. 有效的社會政策常常要有較完善的資料系統支援。委員會相信，政府至今所出版的分類數據資料，仍不足以讓政府掌握每項社會活動對某些階層人士的全面影響，換言之，沒有這等資料，政府是無法評估削減每項活動的公共開支所帶來的影響。然而，這些資料對於決定運用公帑的先後次序和資源分配，卻是非常重要的。

例如：在評估婦女的處境及她們的貢獻時，必需要有按性別分類的數據及就性別作出的分析。雖然自政府統計署於 2001 年首次出版《香港的女性及男性主要統計數字》以來，已有較多按性別分類的數據，但是，並非所有政府部門均有收集這類數據的一貫做法，也通常沒有從性別的角度去分析統計數字，或就各部門間的統計數字作交互分析。舉例來說，婦女健康方面的數據，很少與影響她們健康的社會經濟因素放在一起來分析。

例如：香港缺乏有關各類殘疾之全面和詳盡的資料，但這些資料對於查考各類殘疾及其成因、評估及監察殘疾的普遍程度、分析疾病的不同變數包括醫療服務的使用、以及分析人壽及健康保險等方面都是非常有用。這些數據對健康護理服務和其他方面，例如說，保險，都是有用的。目前，由於未能實在掌握有些殘疾的精算數據，導致有購買保險的申請被拒絕。有些個別人士因為沒有保險保障，又無法負擔私家健康護理服務的費用，而需要使用公共健康護理服務，這樣反而為公共健康護理服務帶來財政負擔。

釐定措施的標準：設立「貧窮線」

10. 除了分類數據不足外，香港也沒有正式的「貧窮線」。因此，令人不清楚的是，政府在削減公共開支的時候，是否會保持弱勢社群最起碼的生活水準？而若是會的話，這最起碼的標準又是什麼？

11. 作為釐定措施的標準，政府是必須考慮為香港設定「貧窮線」，用以評估香港舒解貧困的進度，和檢討各項政策或活動的成效。

12. 「貧窮線」可以用絕對值或相對值來作界定。大部份的國際組織會以絕對值來界定「貧窮線」，即購買基本生活必需品所需的收入水平，例如在研究各地貧窮狀況時，所常常會採用“每天一美元”的標準。

13. 以相對值來界定「貧窮線」，是指以收入平均數或中位數的某個比例來劃定「貧窮線」。「相對貧窮」往往與不平等有關或等同於不平等，也就是說，當有個別人士不能像他/她所處身的社會上其他大多數的人一樣生活，或套用阿馬蒂亞·森¹ (Amartya Sen) 的說法，不能“運作”(functioning) 時，便算得上是「貧窮」了。「相對貧窮」

¹ 阿馬蒂亞·森教授，1998 年諾貝爾經濟獎得主。

所描繪的社會現象，與現在社會所說的“社會排擠”(social exclusion)的觀念相似。

14. 以香港目前的環境及社會經濟狀況而言，採用相對值來劃定「貧窮線」是較適合的做法。在制定「貧窮線」後，政府便能掌握整體貧窮人口和各性別、殘疾、年齡、種族群體的貧窮概況，幫助它評估社會政策及反貧窮措施的果效，和比較不同階段進度。掌握貧窮人口概況和進行定期評估，有助政府更準確地投放資源，提升效率。例如在發現某些群體過度受社會排擠時，便需要有重新分配的政策。

人力資本的投資

15. 東亞過去的增長及減貧紀錄證明，改善人力資本、基本健康及教育是至為重要的。而勞工是各方面廣泛增長的重要元素之一。在經濟發達的地區如香港，因為已進入知識型經濟的社會，今天比過去更需要繼續投資於人力資本，而政府在確保市民能公平接受教育的角色，於今是尤其重要的。

平等機會委員會

二零零三年二月廿五日