

## 關於扶貧委員會的建議： 確立扶貧目標、制定成效指標、動員民間參與

關注綜援檢討聯盟、樂施會、香港社會保障學會  
2005年1月11日

目前香港生活在貧窮線以下的人口超過 100 萬<sup>1</sup>，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。行政長官董建華日前表示，面對香港貧窮問題惡化，政府將會成立跨部門的扶貧委員會，協助扶貧之餘，更表示扶貧重點是幫助貧窮家庭解決跨代貧窮的問題。我們歡迎行政長官這個決定，更高興它背後代表的意義：政府開始正視本港的貧窮問題。

根據目前有限的資料，我們知道扶貧委員會的組成將是跨部門的，這可以減少目前扶貧政策的零散、混亂、各自為政又各不相關的情況出現，我們期待新成立的跨部門扶貧委員會，能夠改善以上問題【見附件一】。

鑒於過往政府不少委員會在成立後，未能達至預期中的成效，以致變成「政治花瓶」，形同虛設【見附件二】，加上我們相信目前香港的扶貧機制、策略和政策存在根本性的不足，因此我們相信扶貧委員會除了有跨部門的基本設置外，在架構和組成、運作機制、工作內容等方面，都必須認真針對過往問題作出設計，以期真正達致它成立的目標。

關注綜援檢討聯盟、樂施會及香港社會保障學會正進行一項《扶貧策略國際比較研究》，檢視各國推行扶貧政策的機制和其扶貧策略，以助勾劃出適合香港的扶貧機構設置，及有效的扶貧政策及執行機制。我們根據研究的初步成果【見附件三，及“愛爾蘭「國家反貧窮策略」架簡介”一文】，認為政府要真正做到扶貧、促進香港的社會發展和未來競爭力，必須在扶貧委員會的權責設置方面下功夫，同時亦必須透過扶貧委員會訂定整體扶貧策略，並貫徹執行。以下為我們的具體建議：

### 一、架構及組成

1. 成立由行政長官擔任主席的跨政府部門的扶貧委員會，並廣泛吸納民間團體代表。委員會應由行政長官辦公室擔任秘書處，由衛生福利及食物局或民政事務局擔任具體工作協調。
2. 必須著重與民間團體和商界建立社會伙伴關係，協同扶貧。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 根據國際貧窮線方法，以全港住戶（分不同家庭人口）中位收入的 50%計算。原始數據為統計處 2004 年第 2 季度的《綜合住戶統計調查》。

<sup>2</sup> 相關國際經驗：愛爾蘭的「國家反貧窮策略」非常著重民間聲音，社會伙伴包括工會、民間團體、商會等組織的成員於「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」及「對抗貧窮部」，進行公眾諮詢，讓公眾意見得以受到重視。

## 二、委員會機制

1. 訂定具體的扶貧目標及發展策略，作為扶貧工作的整體方向，並要求各成員部門記錄扶貧工作的進度和階段性成效，責成各部門訂立相關的工作承諾和監督其進度。<sup>3</sup>
2. 每兩個月開會一次，檢討工作進展及制定未來工作計劃，並督促進度不理想的工作和相關的官員。<sup>4</sup>
3. 廣泛諮詢 —— 制定長遠扶貧策略及行動綱領，並進行全港性的公開和深入的諮詢。<sup>5</sup>

## 三、具體工作

1. 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。<sup>6</sup>
2. 全面了解貧窮人士狀況 —— 政府應該委託統計處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、以及對扶貧政策作出檢討的依據。<sup>7</sup>
3. 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。
4. 定期總結檢討及改善，以達至扶貧目標。<sup>8</sup>

<sup>3</sup> 相關國際經驗：愛爾蘭的「國家反貧窮策略」的最新目標，是把長期貧窮人口於 2007 年減至 2%；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。

<sup>4</sup> 相關國際經驗：由愛爾蘭總理率領內閣部長成立小組委員會以顯示政府打擊貧窮的關注和決心。所有相關部門包括社會保障、健康、教育、環境、房屋、就業等部門官員，需成立跨部門委員會向小組委員會報告，並提交年度報告，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。

<sup>5</sup> 相關國際經驗：愛爾蘭的「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。

<sup>6</sup> 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」。

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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

我們認為以上各點必須全面實行，才可避免扶貧委員會成為政治花瓶。我們認為扶貧委員會的成立及其工作可以分階段進行，每個階段都有必要的元素：

#### 四、分階段工作

##### 1. 第一階段（為期不超過一年）

- 成立由特首辦統籌、跨部門的「社會共融及扶貧委員會籌備小組」，以減少兒童貧窮、就業貧窮、婦女貧窮、傷殘貧窮、失業貧窮和老人貧窮為目標，同時制定具體職責、成員組織和會議機制。
- 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。
- 統籌目前已有的扶貧和社會共融政策，提出改進方向，以制定長遠扶貧策略、目標及行動綱領。各部門都分領角色，需制定相應的目標及行動綱領。

##### 2. 第二階段（為期不超過一年半）

- 成立地區性政府、商界和民間團體的社會共融和扶貧委員會。
- 就第一階段提出的長遠扶貧策略、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，如政府外判制度、經濟發展政策等不會造成貧窮問題，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，港府必須汲取國際經驗，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，才能協調和調動全體政府資源，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%的貧困人口能夠分享社會發展的成果，也貢獻香港的未來發展。

|     |          |       |           |       |           |
|-----|----------|-------|-----------|-------|-----------|
| 聯絡： | 關注綜援檢討聯盟 | 黃碩紅女士 | 9104 6110 | 蔡文傑先生 | 98034144  |
|     |          | 李俊偉先生 | 9251 3132 |       |           |
|     | 樂施會      | 胡文龍先生 | 9660 3369 |       |           |
|     | 香港社會保障學會 | 施育曉先生 | 2766 5755 | 李偉儀女士 | 9369 4550 |

## 附件一、社會保障 關卡重重

社會應透過制度去幫助低收入家庭，避免跨代貧窮的出現。協助有需要家庭脫離貧窮的循環，對社會或是貧苦大眾來說都是一件好事！我們相信不同類別的人士，有不同的基本生活保障，奈何現時獲取各項的社會保障關卡重重，試列舉如下：

1. 各部門互不協調，互相推卸責任；
2. 部份程序不合情理，審批重複；及
3. 如此的制度導致不少貧窮家庭放棄（部份）基本生活需要，使貧窮問題得不到改善。

讓我們以就學學童的基本生活需要去說明：

| 階段   | 需要   | 政策程序   | 結果   |
|------|------|--|--|
| 學前教育 | 學費   | <p><b>綜援家庭：</b><br/>如就讀是全日制的學校，可向<u>社會福利署社會保障辦事處</u>申請綜援的特別津貼，家長必須出外工作</p> <p>若就讀的是半日制的學校，社署不會發放特別津貼；家庭就只能轉向<u>學生資助辦事處</u>申請</p> |  |
|      |      | <p><b>非綜援家庭：</b><br/>向所屬<u>幼稚園／幼兒園</u>提交資料，學校作出初步審核後，再交向<u>學生資助辦事處</u>作審批</p>  |  |
|      | 暫託服務 | <p><b>綜援家庭：</b><br/>若家長參與了「因葵計劃」而需外出工作，<u>社署社會保障部</u>會給予該家庭託管卷，家長可往其居住附近的志願機構免費申請暫託服務</p>  | <p>但若志願機構預留給綜援家庭的數目已滿額，該綜援家庭便要自行付款，一般費用是：半日託，每月收900；全日託每月收\$1800</p> |
|      |      | <p><b>非綜援家庭：</b><br/>若家長因要外出工作不能照顧子女，該家庭必須屬<u>社會福利署家庭服務中心</u>的個案，而由負責社工轉介至志願機構免費，或由<u>社署社工</u>直接申請基金，才可免費享用暫託服務，否則亦需自費。</p>      |  |

| 階段          | 需要                 | 政策程序  | 結果   |
|-------------|--------------------|---|--|
| 小中學         | 學費                 | <p><u>綜援家庭：</u><br/>由<u>社署社會保障辦事處</u>向綜援家庭發放金額，未有包括學童的學習發展費用，包括課研學習的參觀費、車費，學校雜費(冷氣費、班會費等)</p> <p>若學童的學習費費用，超過津貼的上限，現有政策學童須向社署申報實報實銷，學童必須向<u>學校</u>索取活動開支收據，才可收回差額</p> | <p>由於是前線社署職員決定該項支出是否為必須，對於學童及其家庭造成的壓力很大</p> <p>很多學童不願給學校知道自己是領取綜援的，向學校再另取收據的程序會令學童寧願不參加活動</p> <p>學童的學習機會較少，影響學業，造成社會向上流動機會偏低</p>   |
|             | 眼鏡                 | <p><u>綜援家庭 及非綜援家庭：</u><br/>無任何政府提出此類型的扶助<br/>學校雖有發展基展，但用途則由個別學校決定</p>   | <p>很多學童不願給學校知道自己是領取綜援的，所以就算是近視，學童寧願不配眼鏡</p>  |
|             | 資訊科技<br>支援         | <p><u>綜援家庭 及非綜援家庭：</u><br/>無任何政府提出此類型的扶助<br/>學校雖有發展基展，但用途則由個別學校決定</p>   | <p>學校引進資訊科技教育，卻毫無扶助貧窮家庭的援凸的措施</p> <p>此反映跨部門的扶貧委員會的重要性，因應牽涉不同政策部門，需作出協調及扶助</p>  |
|             | 傷殘家庭<br>學童就學<br>援助 | <p><u>綜援家庭：</u><br/>若要向社署申請特別津貼，就要先由<u>學校社工</u>向<u>社署家庭服務中心社工</u>進行轉介及推薦，兩者的權責不清，造成學校社工稱社署社工的拒絕而無能為力，同時社署社工稱學校社工的推薦不足。</p>  | <p>傷殘人士家社學童的影響學習，引致貧窮的拖延續下一代</p>   |
| 由正規轉向<br>大專 | 學費                 | <p>綜援家庭的學童會因由正規中學轉往大專時，得不到應有的保障，<u>社署要求學生向學校資助辦事處</u>拒絕提供援助，<u>學生資助辦事處</u>出<u>協助</u>又未能及時提供資助，因而出現而輟學</p>   | <p>執行混亂，欠缺銜接，導致學生有輟學的可能性。曾有個案因欠缺擔保人，學生資助辦事處拒絕提供資助，校方建議退學。後因議員的介入，社署及學生資助辦事處始能作出協調</p> <p>根據<u>學生資助辦事處</u>網頁，統計大專程度以上的資助計劃，由9月開學，截止2004年11月30日，合資格學生數目為104772，完成申請處理的數目為35886，只佔合資格學生的三成四</p> |

| 階段                  | 需要   | 政策程序   | 結果                                      |
|---------------------|------|--|---|
| 整體上<br>(橫跨三個<br>階段) | 醫療支援 | <p><b>非綜援家庭：</b></p> <p>若學童因病入院留醫，家庭不能應付住院及醫藥費，需往所屬醫院的<b>醫務社工</b>評審，再決定是否發放津貼。如期間出院/入院，更會牽涉到社署家庭服務中心的社工跟進，權責不清</p> <p>而若學童病況嚴重，要長期療養，<b>醫務社工</b>需再向<b>主診醫生</b>取得證明文件，才決定是否發放長期生活援助</p> | 程序繁複，審查重重，往往令申請人卻步                      |
|                     | 房屋需要 | 若學童處於受虐家庭，需要另找居所，該家庭必須先向 <b>社署家庭服務中心</b> 投案，而由負責社工再決定是否申請體恤安置，而是否批出公屋單位就要經過 <b>房屋署</b> 的程序!  | 程序繁複，審查重重，所耗多時，不能及時為緊急事故家庭提供援助，容易導致家庭慘劇 |

## **附件二：香港的諮詢委員會及跨部門組織的檢討**

現時特區政府有逾四百個的不同類型的諮詢委員會和法定組織，特首董建華也多次表示希望透過制度化的機制，聆聽更多社會上不同階層的聲音和需要。然而，大部分的諮詢委員會不論在政策成效方面，還是在監察和運作上，都作用有限，未能發揮最大之效能。

根據「民主動力」、「香港民主促進會」及「前線」在 2003 年 10 月進行的《政府諮詢及法定組織的角色及職能檢討》研究結果，現時約有 403 個諮詢及法定組織，當中包括 259 個法定機構及 144 個諮詢委員會，當中就只有「福利事務諮詢委員會」較關注社會福利事務及貧窮問題！

通過檢視各諮詢委員會及法定組織，以及多個高層次的委員會，包括經濟及就業委員會、全城清潔策劃小組等，我們嘗試總結導致定它們未能發揮預期作用的原因：

### **1. 欠缺清晰指標**

鑒於眾多委員會也沒有明確的目標及一套成效量度指標，縱使許多委員會成立多時，在計劃長遠政策方向上難以達至共識，最後只有釀成各有各做，難以評估整體成效。

### **2. 欠缺各部門的法定承擔責任**

現時許多諮詢委員會中的成員，縱使是來自不同界別及部門，但現時機制並不規定各部門必須配合所屬委員會的行動計劃，所以容易造成「你有你講 我有我聽」的一套做法。委員會的運作只留於開會討論，並沒有多少實質工作。因此，要委員會發揮作用，除了應有具體目標及指標外，更必須給予它們權力制定行動計劃，而這些計劃必須成為各部門每年的工作計劃及報告的一部分以確保執行。

### **3. 欠缺資源及實權支持**

在眾多委員會當中，有接近四成是沒有法定權力，更沒有足夠的財政支援。在此環境下，縱使在會上能達成共識，也鑑於不同部門有不同規則程序及權限，若有通過所有涉及的部門程序，所耗多時，行動計劃故此也難得以進一步地推展。

### **4. 欠缺民間聲音及公眾認受性**

我們發現，在同時作為 6 個以上諮詢及法定組織成員的 33 人當中，一半以上是來自經濟及金融界，顯示當局對於工商、金融界人士的意見特別器重。而民間團體（特別是基層群體）所佔的席位更是少之又少，而影響性更是微不足道，所以很多人會質疑此類諮詢委員會的代表性。在制定政策方面，大多委員會也是閉門會議，欠缺法定程序諮詢公眾，而重要決定往往也落在官守委員身上。因此，最後政策推行亦難得到社會廣泛的認同。

### 附件三：部份國家政府扶貧機制

香港面臨的經濟結構、人口老化以至教育及社會問題，國際社會間不乏相類的情況。很多地區，包括美國、加拿大、澳紐、歐盟國家<sup>9</sup>、以至部分東南亞國家等都已訂立機制處理貧窮問題【表一及表二】。

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、資源、跨部門、中央統籌的扶貧機制 | ✓   | ✓   | ✓                | ✓   | X  |
| 訂定貧窮線及貧窮指標           | ✓   | ✓   | ✓ <sup>10</sup>  | ✓   | X  |
| 制定全面扶貧策略並公開諮詢        | ✓   | ✓   | ✓X <sup>11</sup> | ✓   | 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」、<br>「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」、<br>「國家五年計劃及長遠發展目標」、<br>「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   |

<sup>9</sup> 在國際比較中，很多政策學者都熱衷探討的是愛爾蘭的經驗。愛爾蘭人口 390 萬人，2002 年人均國民生產總值 32,220 美元（香港為 26,760 美元）（購買力等值方法計算）。2002 年失業率 4.7%，經濟增長率 6.9%。於 1997 年制定「國家反貧窮策略」(National Anti-Poverty Strategy)(NAPS)——一個以全國共同減低貧窮問題作為目標的社會經濟發展策略。愛爾蘭的 NAPS 是一個為期十年(1997-2007)的計劃，目標是把持續貧窮人口的數字由 9%-15%降至 5-10%，1997-2001 年愛爾蘭的失業率由 10.3%降至 4%；政府於是在 2000 年將 2007 年的扶貧目標調至 2%。於 1997-1998 年期間，愛爾蘭的兒童貧窮問題減少三分之一，長期失業率由 5.6%降至 1.2%。

<sup>10</sup> 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。

<sup>11</sup> 由人民代表大會通過，但無全民公開諮詢。

