

愛爾蘭「國家反貧窮策略」架構簡介

關注綜援檢討聯盟、香港樂施會
香港社會保障學會
2005年1月12日

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量度；
- 減低不平等，尤其要提出貧窮問題的性別考慮；

「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。

愛爾蘭的「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，成員包括八個有關部門的首長，每月召開會議一次；
- 高級官員社會共融小組：由各有關部門高級官員出席，總理辦公室召集，每月開會一次，向社會共融內閣委員會報告；
- 跨部門政策委員會，成員包括：

1. 總理辦公室（雙主席之一）
2. 社會、社區及家庭事務部（雙主席之一）
3. 教育及科學部
4. 企業、貿易及就業部
5. 環境及地方政府部
6. 農業、食物及農村發展部
7. 健康及兒童部
8. 財政部
9. 海洋及自然資源部
10. 旅遊、體育及康樂部

11. 藝術文化部
12. 司法、平等及法律改革部
13. 公共企業部
14. 外交部
15. 反貧窮委員會
16. 地區發展管理公司
17. 培訓及就業局

- 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。

愛爾蘭的「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%。

貧窮的量度

愛爾蘭「國家反貧窮策略」把貧窮定義如下：

「人們生活在貧窮當中，他們在收入與資源（物質資源、文化資源及社會資源）方面並不足以讓他們開展一種愛爾蘭社會普遍認為是可接受的標準生活。收入與資源的不足有可能導致這些人士被排斥及邊緣化而未能參與一些其它社會人士認為是常規的活動。」

愛爾蘭政府認為定義何謂貧窮，有助大眾對於貧窮有更廣泛的認識；同時，政府可以透過對貧窮的定義進而量度貧窮以及明白貧窮人士的狀況；這也有助選擇針對性的反貧窮政策。

愛爾蘭採用的方法是「相對貧窮量度」(Relative-Poverty Measure)·當中包含「相對收入貧窮線」(Relative Income Poverty Lines)，以及訂立「匱乏指標」(Deprivation Indicators)。

「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%。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」，包括：

a. 因為日常家庭開支而面對債務問題；	e. 沒有兩雙穩固的鞋子；
b. 過去兩個星期中曾有一天食物不足；	f. 沒有保暖的大衣；
c. 由於缺錢而未有家居保暖；	g. 沒有每週一次的燒烤肉食；
d. 沒有新的衣服；	h. 未能於每兩天的飯餐中吃到肉類或魚等·

愛爾蘭把「相對收入貧窮線」與「匱乏指標」合併在一起計算，同一時間活在貧窮線以下，和 8 項基本生活保障匱乏的人士被視為「長期貧窮人士」(consistently poor)·愛爾蘭「國家反貧窮策略」的十年(1997-2007)目標是把貧窮人口的數字由 9%-15% 降至 5-10%。「國家反貧窮策略」最新目標，是把長期貧窮人口於 2007 年減至 2%。

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。

參考資料

Gordon and Townsend eds, (2000), *Breadline Europe*. UK: The Policy Press.

Goodbody Economic Consultants (2001) "Review of the National Anti-Poverty Strategy – Framework Document"

Hauser & Becker eds, (2003), *Reporting on Income Distribution and Poverty*. NY: Springer.

Inter-Departmental Policy Committee (2000). "Social Inclusion Strategy: 1999/2000 Annual Report of the Inter-Departmental Policy Committee".

Kiely, O'Donnell, Kennedy & Quin eds, (1999), *Irish Social Policy in Context*. Ireland: University College Dublin Press.