

立法會CB(2)959/04-05(01)號文件

LC Paper No. CB(2) 915/04-05(01)

扶貧架構及機制國際比較 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23日

香港的貧窮情況

- 目前香港生活在貧窮線(以住戶人均收入中位數50%計算, 每人約2500元)以下的人口近110萬. 這是近1/6的香港人口!!
- 貧窮嚴重的受害者, 不止是當事人, 也是香港整體的社會發展和競爭力.
- 減貧是充分發揮社會資源, 也是體現香港的真正社會發展.

不單是貧富懸殊加劇， 更是貧者愈貧!!

- 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%

貧富懸殊與貧窮問題雙雙惡化， 導致：

- 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

查找不足

- 香港貧窮問題嚴重，可以歸咎於多年來對市場機制的依賴，以為整體經濟增長，自然會惠及社會各個階層，從未正視貧窮以及貧富懸殊問題。
- 多項重要的社會保障項目闕如，如老年退休制度虛位、失業保險還未進入議程，又例如“綜援”家庭收入微薄但市場工資更低、基礎教育長年投入嚴重不足等，
- 這些社會投資的嚴重不足，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，而無視政府多年來的政策正正是與新經濟的結構性調整所需的社會投資背道而馳。今天，我們是在嚐著多年來澆種的苦果。

扶貧委員會的三重意義

- 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：
 1. 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；
 2. 有助政府建立管治威信，減低社會風險和加強社會凝聚力；
 3. 確認減貧是對社會及經濟可持續發展的一項重要投資。

比較國家的選取

表一、本研究涵蓋國家的社會發展及經濟指標

國家	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*

國際經驗1:確立扶貧的價值及宗旨

- 社會共融和減貧是重要的社會及經濟投資。
- 減貧需要社會伙伴的具體組織及政策引導，與及地區性的基礎。
- 加強社會的共同承擔式，把社會福利作為最基本的生活要求以外，支援共同發展的重要工具。

國際經驗2:扶貧架構及機制

1. 設由政府首長統領及統籌的跨部門扶貧架構；
2. 訂定全面扶貧策略並公開諮詢；
3. 與民間組成扶貧伙伴，作為制定扶貧策略時的智囊及重點諮詢對象，執行政策時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	✓	✓	✓	✓	X
制定全面扶貧策略並公開諮詢	✓	✓	?	✓	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

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
↕	↕	↕
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

對香港啓示1:扶貧與社會發展

- 政府必須向社會清晰扶貧是社會的重要目標。
- 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，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。

對香港啓示2: 扶貧委員會的角色

- 統籌政府的扶貧及社會共融的政策制定及協調其執行；
- 具實權和社會廣泛認同的組織架構, 以貫徹執行和推動整體扶貧工作；
- 扶貧機制的主要成員之一。

對香港啓示2: 扶貧委員會的工作

- 制定長遠減貧及讓所有市民分享繁榮成果的發展策略文件，並公開諮詢；
- 策略包括明確的目標，指標及行動計劃，各部門分領角色，制定相應的目標及行動綱領。每季度進行監察、檢討；
- 全面了解貧窮人士狀況，造成貧窮問題的結構性因素，調查不同貧窮群體的需要。
- 統籌已有的減貧和社會共融政策，加以改進。
- 籌備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，並在論壇成立後與之緊密合作。

對香港啓示3: 扶貧策略

扶貧策略文件

- 香港應制定「反貧窮及社會共融策略及行動綱領」。
- 由扶貧委員會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」，並進行全港公開諮詢。

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。

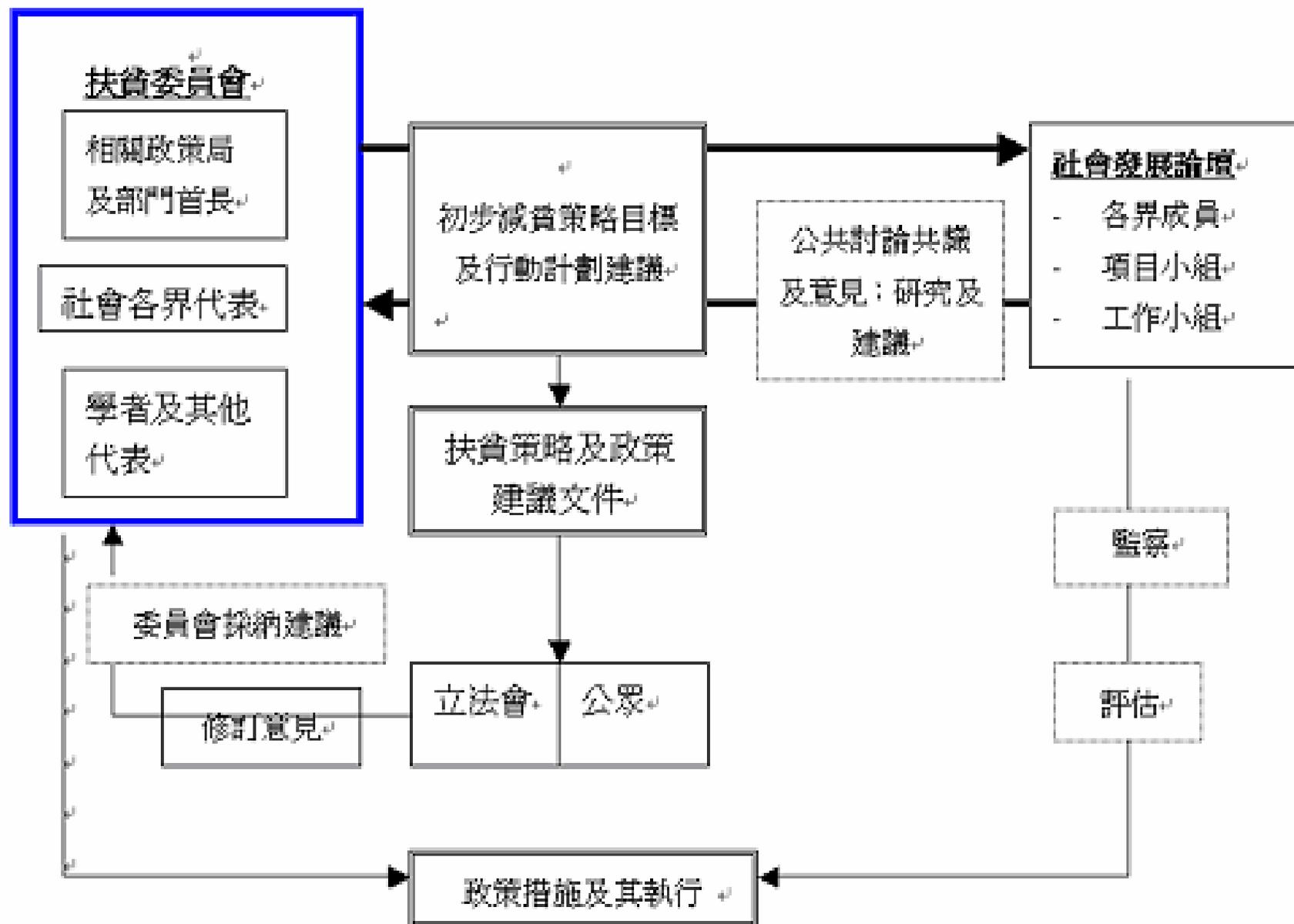
角色

- 政府的減貧社會伙伴
- 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

論壇工作

- 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；

圖：香港扶貧架構及扶貧策略制定程序（初擬）



成員

- 論壇的成員可以包括60-80名代表，來自以下各個界別：
 - - 弱勢社群
 - - 志願團體及社會服務組織
 - - 工會
 - - 商界
 - - 議會 (立法會、區議會)
 - - 專業團體
 - - 政府部門

成員

- 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」
- — 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)