RP05/04-05

選定地方的滅貧策略

2005年5月18日

余肇中

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道3號萬國寶通銀行大廈5樓
電　　話： (852) 2869 9695
圖文傳真： (852) 2509 9268
網　　址： http://www.legco.gov.hk
電子郵箱： library@legco.gov.hk

目錄

頁

研究摘要

第1章 —— 引言 ***1***
背景 *1*
研究範圍 *1*
研究方法 *2*

第2章 —— 英國 ***3***
背景 *3*
貧窮的定義和量度 *3*
《人皆有機會》所載的表現指標 *4*
"量度兒童貧窮"建議的分層方式 *4*
《關於社會共融的國家行動計劃》匯報的表現指標 *5*
設立反貧窮目標 *6*
減貧體制安排 *7*
中央層面 *7*
地區層面 *7*
反貧窮策略 *8*
針對適齡工作人士的策略 *8*
針對兒童及青少年的策略 *12*
針對長者的策略 *15*
減減貧窮的進展 *16*

第3章 —— 愛爾蘭 ***17***
背景 *17*
貧窮的定義和量度 *17*
相對收入貧窮 *18*
持續貧窮 *18*
設立反貧窮目標 *19*
減貧體制安排 *19*
中央層面 *20*
地區層面 *21*
反貧窮策略 *22*
針對適齡工作人士的策略 *22*
針對兒童及青少年的策略 *27*
針對長者的策略 *30*
減減貧窮的進展 *31*
持續貧窮 *31*
就業趨勢 *31*
收入自足 *31*

第4章 —— 新加坡 ***32***
背景 *32*
貧窮的定義和量度 *32*
設立反貧窮目標 *33*
減貧體制安排 *33*
中央層面 *33*
地區層面 *33*
反貧窮策略 *34*
針對適齡工作人士的策略 *35*
針對兒童及青少年的策略 *37*
針對長者的策略 *39*
設立社區關懷基金 *40*
減減貧窮的進展 *42*

第5章 —— 分析 ***43***
貧窮的定義和量度 *43*
設立反貧窮目標 *44*
減貧體制安排 *44*
志願團體和社區界的參與 *45*
針對不同社羣的特定減貧措施 *45*
現行社會保障制度的現代化 *50*

附錄 ***51***

參考資料 ***65***

研究報告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，亦不應以該等研究報告作為上述意見。研究報告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研究報告作非商業用途，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。

研究摘要

英國

1. 雖然收入被認為是量度貧窮的重點所在，但英國政府相信，單看收入多寡不足以全面量度貧窮的程度。英國政府已根據人生不同階段制訂一系列表現指標，以量度滅貧工作在不同範疇的進展。

2. 這些表現指標與包含在財政部跟其他政府部門商議的《公共服務協議》的目標互相關連。這些協議訂明個別政府部門擬於某指定期間內利用財政部的撥款達到的目標。這些《公共服務協議》的很多目標均與滅貧及消除社會孤立有關。

3. 英國反貧窮策略的特點在於承諾採取齊心協力的方式。政府在中央和地區層面制訂體制安排，協助所有主要組織及人士參與制訂和推行反貧窮策略。

4. 英國就滅貧所採納的策略，以盡量提高勞工市場參與為首要任務。專為適齡工作人士而設的就業策略，包括 4 個互補的組成部分，分別為"工有其所"、"工有其酬"、"工有其技"及有助參與就業的社會保障制度。

5. 根據針對人生不同階段的方針，滅貧政策保留以兒童及青少年和長者為主要對象。針對兒童及青少年的反貧窮策略由3個主要部分組成，分別為處理失業問題、為低收入家庭提供經濟支援及在兒童的幼年發展及教育投入資源，以打破弱勢循環。針對長者的反貧窮策略的其中一環，是延長他們的工作年期。

愛爾蘭

6. 愛爾蘭在 1997 年制訂一項重要政策措施 — 《國家反貧窮策略》，作為為期 10 年的全國滅貧策略。政府在制訂《國家反貧窮策略》時，亦考慮到需要解決某些並未能從經濟增長獲益人士的生活問題。

7. 在愛爾蘭，生活質素低於一般水平，即被視為貧窮。在量度貧窮方面，愛爾蘭採用量度相對收入貧窮和持續貧窮兩個方式。

8. 經修訂的《國家反貧窮策略》訂立新的全國目標，在 2007 年前把持續貧窮人口的百分比減至低於 2%，並且在實際可行的情況下，把持續貧窮徹底消滅。該項策略亦列出 35 項減滅貧窮的目標，對象是容易陷入貧窮及社會孤立的社羣，而指標涉及的政策範疇包括收入自足、教育、就業、健康和房屋。

9. 愛爾蘭亦特別設立全面的體制架構，確保以一致及協調的方針解決有關貧窮多方面的問題。

10. 愛爾蘭的反貧窮策略集中在不同的社群。適齡工作人士根據"工有其所"、"工有其酬"、"工有其技"的就業策略，取得以工作為重點的支援。針對兒童和青少年的反貧窮策略，則強調處理失業問題，為低收入家庭提供經濟支援，以及解決低收入家庭在教育貧乏方面的問題。政府不斷提高長者收入支援及社會福利退休金，使貧困長者得益。

<u>新加坡</u>

11. 多年以來，新加坡公共援助計劃的主要對象，是扶助那些最不能自助而且無依無靠的人士。鑒於國內對貧窮問題日益關注，新加坡政府雖然繼續秉持上述理念，但最近已增設多項支援措施，以扶助貧困人士。

12. 新加坡並沒有劃定官方貧窮線以量化當地的貧窮程度，亦沒有界定貧窮的定義。當局採用不同的收入準則，訂定各項社會援助計劃的領取資格。

13. 新加坡並無在中央及地區層面設立任何體制架構，專門負責滅貧及消除社會孤立的工作。反之，新加坡政府在提供福利方面採取"多渠道滅貧濟困"模式。簡而言之，家庭及各社區團體都參與扶貧濟困的工作，而政府則負責提供最後的安全網。

14. 新加坡的滅貧方針，重點是致力為適齡工作的貧困人士提供教育、培訓及就業機會，以協助他們脫貧，並改善他們日後的生活。

15. 新加坡政府亦推行多項計劃，以協助兒童、青少年及長者克服逆境。這些計劃包括：在幼兒教育方面投放資源，為兒童及低收入家庭提供收入援助，以及通過《供養父母法令》(Maintenance of Parents Act)，保障長者的權益。此外，政府已注資成立基金 — 社區關懷基金 — 整合所有現行的社會援助計劃，藉此以更具效率的方式實施這些計劃。

選定地方的滅貧策略

第1章 —— 引言

1.1 背景

1.1.1 在研究有關滅貧事宜小組委員會(下稱"小組委員會")於2005年1月14日舉行的會議上，委員要求資料研究及圖書館服務部研究經濟環境轉變及經濟政策對貧窮問題產生的影響。

1.1.2 世界各地的政府均曾提出政策措施，以紓減或消滅貧窮，及加強為貧困人士提供社會保障。尤其近年在經濟轉型及亞洲金融風暴的衝擊之下，不少亞洲地區的失業率攀升，因而促使這些地區以更積極的態度推行滅貧措施。

1.1.3 在上述背景之下，是項研究旨在探討選定地方所採取的滅貧策略，包括這些地方為紓緩經濟轉型對貧困人士的影響而推行的反貧窮措施。

1.2 研究範圍

1.2.1 是項研究旨在從下列方面研究英國、愛爾蘭和新加坡[1]所採取的滅貧策略：

(a) 推行反貧窮策略的社會經濟背景；

(b) 貧窮的定義和量度；

(c) 設立反貧窮目標；

(d) 滅貧體制安排；

(e) 針對不同社羣而採取的主要滅貧措施；及

(f) 減滅貧窮的進展。

---

[1] 本研究報告原擬包括南韓採取的反貧窮策略，但為趕及提交報告予小組委員會於5月中舉行的會議上討論，有關南韓的經驗將於稍後另行以資料摘要方式提交小組委員會參閱。

1.3 研究方法

1.3.1 本研究以資料閱覽方式進行，包括在互聯網上查閱資料、參考及分析文獻的資料，以及與有關當局通訊。

第2章 —— 英國

2.1 背景

2.1.1 英國在1997年工黨政府當選時已確定，滅貧為新成立的行政機關的首要政策綱領之一。工黨政府認同，貧窮的概念不單包括收入貧窮，亦包括社會孤立。社會孤立指人們在多方面匱乏，因而困囿於弱勢的惡性循環，無法自拔。

2.1.2 在1999年9月，英國政府開始在一份題為*《人皆有機會》(Opportunity for all)*的年報中，就滅貧及消除社會孤立制訂全國性策略。[2] 該年報綜述政府為滅貧及消除社會孤立而推行的各項政策，並制訂一套指標監察有關的進展情況。

2.1.3 英國在90年代中期所面對的種種問題，促使政府承諾滅貧及消除社會孤立。於該段期間，英國所面對的兒童貧窮率，較許多其他已發展國家為高 — 英國有三分之一的兒童在收入低於平均數的家庭中生活。兒童貧窮問題的嚴重程度，反映出英國隱藏着適齡工作但沒有工作的家庭數目不斷增加的趨勢，此趨勢是由於男性就業人數下降及單親家庭數目增加所致。

2.1.4 當時，沒有工作的家庭數目不斷增加，亦可歸疚於政府並無提供足夠支援以協助失業人士重投工作。尤其是當時的社會援助計劃以發放福利予失業人士為主，而不是為他們提供以工作為重點的措施，鼓勵他們放棄救濟、重投勞工市場。

2.2 貧窮的定義和量度

2.2.1 英國並無訂定正式的貧窮線以量度貧窮，亦沒有就貧窮界定單一的定義。反之，當局根據多個指標量度貧窮，一如*《人皆有機會》*所載的表現指標及一份題為*"量度兒童貧窮"(Measuring child poverty)*的政府文件[3] 所建議的分層量度方式。

---

[2] 英國政府於1999年首次發表*《人皆有機會》*，最新一期年報在2004年發表。

[3] 在2003年12月，就業及退休保障部 (Department for Work and Pensions) 發表一份題為*"量度兒童貧窮"*的文件，載明在量度消滅兒童貧窮的工作進展方面所採用的準則。

*《人皆有機會》*所載的表現指標

2.2.2 雖然收入被認為是量度貧窮的重點所在，但英國政府相信，單看收入多寡不足以全面量度貧窮的程度。為此，當局在*《人皆有機會》*中制訂了一系列表現指標，以量度滅貧工作在不同範疇的進展。

2.2.3 *《人皆有機會：2004年第六期年報》*中提出了58個指標，以衡量貧窮涉及多個不同範疇的性質。這些指標主要是根據人生不同階段來制訂，即為兒童及青少年、適齡工作人士和長者制訂多套不同的指標。[4] 就不同年齡組別制訂的主要表現指標的例子載於附錄I。

2.2.4 *《人皆有機會》*所載的表現指標分為兩大類別：

(a) 針對現行貧窮及社會孤立各方面的指標，如有關教育、醫療、房屋和低收入的指標。低收入指標是根據就絕對收入線、相對收入線及持續貧窮線[5] 所定的一系列界限而制訂的；及

(b) 針對在人生早期階段出現的某些因素，而這些因素會增加人生稍後階段面對匱乏的風險。童年階段的例子包括逃學、被學校開除、青少年懷孕及低教育水平，而適齡工作階段的例子包括就業情況及非國家退休金供款。

*"量度兒童貧窮"*建議的分層方式

2.2.5 在衡量兒童貧窮方面，英國採用分層方式來量度在貧窮家庭生活的兒童數目，這些家庭具有以下特點：

(a) 絕對低收入 — 收入低於某一已按通脹調整的界限的家庭；

(b) 相對低收入 — 收入低於家庭入息中位數60%的家庭；及

[4] *《人皆有機會》*亦包括一套指標，監察就某一特定結果而言最貧窮社區與其他地區之間的差距，如就業情況和出生時的預期壽命。

[5] 持續貧窮的定義為4年當中有3年的收入低於入息中位數的60%或70%。入息中位數是把收入分布分成相同數目的兩組：其中一組的收入高於該中位數，而另一組的收入則低於該中位數。

(c) 物質匱乏兼低[6] 收入 — 物質匱乏(欠缺某些生活必需品和服務)及收入低於家庭入息中位數70%的家庭。

2.2.6 英國政府相信，以物質匱乏程度來量度貧窮，可以得知貧窮的嚴重性及陷於貧窮的時間長短。長時間低收入人士缺乏某些生活必需品的可能性較高，而他們所面對的困境，亦較短期貧窮人士所面對的困境嚴重。[7] 舉例而言，持續貧窮可能會導致其他方面的匱乏，例如教育水平偏低及身體健康缺佳，並令這些匱乏情況持續。[8] 根據一項研究調查，如能識別這些持續貧窮人士，應有助制訂反貧窮策略，因為他們所需要的支援措施，與其他弱勢社羣(例如周期性貧窮及短暫性貧窮人士)所需要的支援措施可能有所不同。[9]

2.2.7 此外，作為歐洲聯盟(下稱"歐盟")其中一個成員國，英國政府須在提交予歐盟的*《關於社會共融的國家行動計劃》(National Action Plan on Social Inclusion)*內按若干社會指標匯報其表現。

*《關於社會共融的國家行動計劃》*匯報的表現指標

2.2.8 於2000年舉行的歐洲理事會會議席上，歐盟同意有需要採取措施，以期於2010年前在滅貧方面作出決定性的影響。因此，自2001年起，歐盟規定每一成員國必須每兩年提交一次《國家行動計劃》(National Action Plan)，當中包括貧窮趨勢，以及為消除社會孤立現象而採納的體制安排和具體政策措施。

---

6 分層方式中用來量度物質匱乏的問題共有20多條，有關這些問題的詳情，請參閱附錄II。

7 見Department for Work and Pension (2003a)。

8 見Renewal.net (2005年)。

9 一如Des O'Dea (2001) 在其文中討論，*"必須區別出至少3個類別：持續性貧窮、周期性貧窮及短暫性貧窮，此點十分重要。.....現行的政府政策很多.....旨在讓現時沒有工作的人士重投工作。周期性貧窮的嚴重性.....顯示政策不僅需要留意初期放棄救濟及重投工作的轉變，同時亦需要針對其後的轉變，防止同一人士反複申領救濟及重投工作，當中大多數屬低收入工作。最後，[部分人士].....不僅是貧窮，他們在收入分布中所處的位置於4年間並無重大改變。對這些人士來說，當中很多是收入不成比例的低收入退休金申領者、單親家長及其子女，社會保障福利的水平確實會對他們的生活水平構成最重大的影響。"*

2.2.9 在《國家行動計劃》中，每一歐盟成員國亦須就一套普遍獲歐盟各國認同的社會指標匯報其表現。這些指標量度低收入、就業、教育水平及醫療成效等方面的情況。[10] 訂立一套歐盟各國劃一的社會指標的目的，是為了監察每一成員國在減貧及消除社會孤立方面的進展情況，以便歐盟各國互相進行比較。《*英國2003-2005年度關於社會共融的國家行動計劃*》匯報的主要表現指標例子載於附錄III。

2.3 設立反貧窮目標

2.3.1 一般而言，《*人皆有機會*》所載的表現指標與包含在財政部(HM Treasury)與其他政府部門商議的《公共服務協議》(Public Service Agreements)的目標互相關連。[11] 這些協議訂明個別政府部門擬於某指定期間內利用財政部的撥款達到的目標。這些《公共服務協議》的許多目標均與減貧及消除社會孤立有關，例如減少生活在貧窮中的兒童人數、提高教育水平及改善醫療等。

2.3.2 舉例而言，《*人皆有機會：2004年第六期年報*》載有一個關乎減少在相對低收入家庭中生活的兒童所佔比例的指標。此指標與就業及退休保障部所訂立的一個《公共服務協議》目標有關，這個目標是把1998/1999年度至2010/2011年度期間在相對低收入家庭中生活的兒童人數減少一半，以期在2020年前完全消除兒童貧窮問題。

2.3.3 根據一些學者[12] 的意見，設立反貧窮目標，有助增加監察政府減貧策略成效的透明度。值得一提的是，設立目標的做法，有助民間掌握有關資料並進行公開討論，以及審議重要的政策事宜和發展計劃。設立目標亦應可令政府就其採取的減貧措施的進展向市民問責。

---

[10] 《國家行動計劃》匯報的表現指標可分為3級。第一級指標包括限定數目的主要指標。第二級指標補充主要指標，並就其他方面作出闡述。第一級和第二級指標是所有歐盟成員國共同採用的指標，並包含量度低收入、就業、教育水平及醫療成效等方面的不同指標。第三級指標由成員國自行選定，以補充第一級和第二級指標，或特別指出減貧及消除社會孤立的某些特定方面的進展。

[11] 尚有與個別政府部門在其政策文件所載的目標有關的其他表現指標。

[12] 見Maxwell & Kenway (2000)、Oatway (2001)及Nolan (2002)。

2.4 滅貧體制安排

2.4.1 據英國政府表示，貧窮問題的性質涉及多個不同層面，需要盡量廣泛的參與者，一起進行滅貧及消除社會孤立的工作。[13] 為此，英國反貧窮策略的特點在於承諾採取齊心協力的方式，而非只靠政府單方面作出努力。為配合此合作方式，政府在中央和地區層面制訂體制安排，協助所有主要組織及人士參與制訂和推行反貧窮策略。

中央層面

2.4.2 在中央層面，政府部門(例如消除社會孤立組(Social Exclusion Unit)、財政部及就業及退休保障部)在制訂及推行減滅貧窮政策方面擔當主要角色。副首相辦公室 (Office of the Deputy Prime Minister) 轄下的消除社會孤立組於1999年成立，負責統籌就貧窮及社會孤立等具體課題所制訂的政策，例如被學校開除及逃學、露宿、青少年懷孕、邊緣青少年及生活匱乏的社區。財政部透過制訂有效的稅收及福利制度，進行滅貧工作，藉以提高家庭收入及鼓勵就業。至於就業及退休保障部，則為適齡工作人士、低收入家庭、殘疾人士及其他弱勢社群提供財政援助和其他支援。

地區層面

2.4.3 在地區層面，英國政府除參考學術界現有的專業知識外，並與親歷貧窮的人士建立對話。政府亦與各地區當局及志願團體和社區界代表攜手推行滅貧工作。

地區策略夥伴團體 (Local Strategic Partnership)

2.4.4 英國政府鼓勵每個地區當局各自成立一個跨界別的夥伴團體 — 地區策略夥伴團體 — 攜手實踐社會共融的政策綱領。地區策略夥伴團體在地區層面推動政府、商界、志願團體和社區界的代表齊心合力，讓不同措施和服務得以互相協調及支援。

[13] 見 Department for Work and Pensions (2004a)。

志願團體和社區界

2.4.5 英國政府又邀請志願團體和社區組織參與提供公共服務，因為這些團體和組織對本地社區和人口中特定社群的需要有深切的認識，應有助政府提供更切合用者需要及個人化的公共服務。舉例而言，英國政府透過志願團體界營運子女教養基金 (Parenting Fund)，藉以為面對困難的家庭提供子女教養方面的支援。

2.4.6 此外，就業及退休保障部成立了參與工作小組(Participation Working Group)，讓親歷貧窮的人士就《國家行動計劃》的制訂工作提供意見。該小組由就業及退休保障部的一名高級官員出任主席，成員主要包括基層人士及志願團體和社區界的代表。

2.5 反貧窮策略

2.5.1 在英國，反貧窮策略的特點在於採取針對人生不同階段的模式，在國民人生的重要階段中介入。換言之，兒童及青少年、適齡工作人士及長者均為英國反貧窮策略的主要對象。此方法認為國民在人生的不同階段中，面對的貧窮及社會孤立的情況各有不同。

2.5.2 英國就減貧及消除社會孤立所採納的策略，以盡量提高勞工市場的參與為首要任務。英國政府明白到，工作對協助適齡工作人士脫貧，以及提供最佳保障以避免他們年老時陷於貧窮，相當重要。

<u>針對適齡工作人士的策略</u>

2.5.3 在英國，專為適齡工作人士而設的就業策略包括4個互補的組成部分，分別為：

(a) 實施"投身工作、放棄救濟"的政策，以期達至"工有其所"(making work possible)；

(b) 設立國家最低工資和發放就業稅務補助(Working Tax Credit)，以期達至"工有其酬"(making work pay)；

(c) "工有其技"(making work skilled)；及

(d) 設立有助參與就業的社會保障制度。

"工有其所"

2.5.4 英國政府一直希望透過"投身工作、放棄救濟"的政策。協助失業及甚少從事經濟活動的人士盡快覓得工作，脫離領取福利的行列。"投身工作、放棄救濟"政策的特點，在於推行各項"新措施"計劃、設立就業服務中心(Jobcentre Plus)，以及推行紓緩由領取救濟轉為投身工作所遇到的困難的措施。

"新措施"計劃

2.5.5 在英國，政府推行了一系列"新措施"計劃，為弱勢社群提供"一對一"的支援服務、加強提供基本技能培訓及其他具體的支援，協助他們尋找工作。在1998年，英國政府推出首項"新措施"計劃 — "青少年新措施"(New Deal for Young People) — 藉以解決青少年長期失業問題。

2.5.6 "青少年新措施"針對年齡介乎18至24歲，並已領取求職者津貼(Jobseeker's Allowance)[14] 至少6個月的失業青少年。"青少年新措施"包括一段為期4個月的"銜接"期。參加者於此段期間可獲提供求職服務、就業輔導和指引，以及針對基本技能不足方面的協助。如"青少年新措施"參加者在銜接期完結後未能覓得工作，便須從下列4個項目中選擇其一：從事受津助工作／自僱、接受全職教育及培訓、從事環保工作[15] 或為志願團體界的僱主工作。此等項目為期大約6至12個月，期間參加者可就所參與的活動獲得津貼和資助金。倘若"青少年新措施"參加者於完成選定項目後仍未覓得工作，可再次申領求職者津貼。

2.5.7 "青少年新措施"在紓緩青少年長期失業問題方面取得的成果[16]，令英國政府把"新措施"計劃的範圍擴展至其他社羣。現時，根據各項"新措施"計劃，長期失業者、年屆50歲或以上的人士、單親家長及福利申領人的受供養伴侶，均獲提供以工作為重點的支援服務。[17]

---

[14] 求職者津貼是一項就業及退休保障部提供予積極尋找工作的失業人士的收入支援。

[15] 環保工作包括從事有關改善社區實際環境的計劃，為期可長達6個月。

[16] 自"青少年新措施"推行以來，25萬名青少年在兩年半內覓得工作，脫離領取福利的行列。見The Economist (2000)。

[17] 為年屆50歲或以上的人士、單親家長和福利申領人的受供養伴侶而設的"新措施"計劃屬自願性質。不過，25歲及以上並曾申領求職者津貼超過18個月的人士，必須參與強制性的"長期失業人士新措施"計劃(New Deal for Long-Term Unemployed programme)。在此項"新措施"計劃下，年齡介乎25至49歲的失業人士必須從事為期大約3至6個月的全職活動，如受津助工作、自僱和／或以工作為重點的培訓，活動範圍視乎他們的需要和工作目標而定。在該完成活動後仍未能覓得工作的人士，可再次申領求職者津貼。

就業服務中心

2.5.8 就業服務中心於2001年成立，協助推廣"投身工作、放棄救濟"的政策。就業服務中心屬就業及退休保障部轄下的機構，提供綜合服務，為適齡工作人士尋找工作及發放福利金。此兩項工作原先分別由就業服務組 (Employment Service) 及福利部 (Benefits Agency) 兩個不同的政府部門負責處理。

2.5.9 就業服務中心的顧問負責評核福利申領人是否符合資格申領求職者津貼，並為他們提供有關工作、培訓及自僱機會的意見。失業人士倘要申領此項津貼，必須填寫一份《求職者協議》(Jobseeker's Agreement)，載明他們是否可以隨時工作及現正尋找的工作類別。此程序確保所有適齡的福利申領人知悉政府為他們提供與工作有關的支援，讓他們不會脫離勞工市場。

紓緩由領取救濟轉為投身工作所遇到的困難的措施

2.5.10 英國政府透過制訂一套鼓勵就業的措施，推動失業及甚少從事經濟活動的人士投入全職工作，讓他們得以順利由領取救濟轉為投身工作。舉例而言，工作資助金(Job Grant)發放現金，協助受助人應付與開始投身工作有關的即時開支，例如：車馬費、服裝費、化粧品、幼兒托管及類似開支。工作資助金向單身人士及沒有子女的夫婦發放100英鎊(1,495港元)[18]，並向單親家長及育有子女的夫婦發放250英鎊(3,738港元)。

2.5.11 政府為從申領救濟轉為投身工作的單親家長提供額外的收入支援。在2004年10月，政府在數個地區推出兩項為期兩年的試驗計劃，分別為求職津貼(Work Search Premium)及在職補助(In-Work Credit)。這些試驗地區的單親家長在求職期間，可獲發放每周20英鎊(299港元)，為期最多26周。倘若他們覓得工作，其後亦可獲發每周40英鎊(598港元)，為期1年。

"工有其酬"

2.5.12 "工有其酬"的目標，旨在透過提高工作的金錢回報及改革稅務及福利制度，確保國民於投身工作後的生活較依靠救濟過活時為佳。相關的政府措施，包括引入國家最低工資和就業稅務補助，藉以保證收入微薄的人士至少能夠取得一定金額的收入。

[18] 按2005年4月20日14.95港元兌1英鎊的兌換率計算。

國家最低工資

2.5.13 英國於1999年4月引入法定國家最低工資，其後曾先後數次調高工資金額。現時，國家最低工資金額如下：22歲或以上的工人為每小時4.85英鎊(72.5港元)；18至21歲的工人為每小時4.1英鎊(61.3港元)；及18歲以下但已屆離校年齡的工人為每小時3英鎊(44.9港元)。

就業稅務補助

2.5.14 就業稅務補助是一項發放予低收入工作家庭的款項，以補助其收入，受助家庭包括並無子女的家庭。此項福利旨在增加工作收入，從而提高從工作所得的金錢回報，藉以鼓勵就業。

2.5.15 育有受供養子女的家庭倘要符合資格申領就業稅務補助，家中至少須有1名成年人每周工作至少16小時。沒有子女的家庭亦可獲發稅務補助，條件是家中至少須有1名成年人每周工作30小時或以上，而該成年人須為25歲或以上。

2.5.16 除基本補助外，政府亦有發放額外福利予單親家長和夫婦，以及在領取福利一段時間後重投工作的50歲或以上人士。就業稅務補助亦就符合資格的幼兒託管服務提供資助，資助70%的幼兒託管服務費用。育有1名子女者，資助上限為每周135英鎊(2,018港元)；而育有兩名或以上子女者，上限則為每周200英鎊(2,990港元)。

"工有其技"

2.5.17 在英國，"工有其技"的目標在於提供各式各樣的機會，讓國民終身學習及接受培訓，確保他們具備足以應付僱主需要的各項技能。[19] 在2002年3月，政府推行了一項名為"終身技能"(Skills for Life)的全國性策略，鼓勵16歲或以上人士提高知識水平，及改善語言和計算能力。此策略旨在締造一個社會，其中的成年人均具備基本技能，以便他們求職、持續工作及全面投身社會。

2.5.18 "終身技能"包括具體計劃，支援從事低薪工作及沒有工作的人士學習新技能。舉例而言，"技能新措施"計劃(New Deal for Skills programme)為低技術人士提供支援以獲取基本資格，並為需要接受培訓以重投工作的人士提供財政援助。

[19] 見Department for Work and Pensions (2002)。

社會保障制度

2.5.19 在英國，政府已推行"投身工作、放棄救濟"的政策及提供多項與工作有關的福利(例如就業稅務補助)，藉以鼓勵就業(見第2.5.13至2.5.16段)。這反映出英國的社會保障制度經歷基本性的改革，由一個被動的福利金發放機制，演變成為一套既能處理貧窮問題又能協助國民自力更生的積極福利制度。

針對兒童及青少年的策略

2.5.20 根據針對人生不同階段的方針，英國的減貧政策保留以兒童及青少年和長者為主要對象。針對兒童及青少年的反貧窮策略由3個主要部分組成，分別為：

(a) 處理失業問題，尤其是鼓勵女性加入勞工市場；

(b) 為低收入家庭提供經濟支援；及

(c) 在兒童的幼年發展及教育投入資源，以打破弱勢循環。

處理失業問題

2.5.21 在英國，在沒有工作的家庭中生活的兒童，生活在貧窮之中的機會較高。為此，處理兒童貧窮問題的大前提，是透過就業稅務補助及國家最低工資等財政誘因，達致"工有其酬"，藉以減少沒有工作的家庭數目，從而減少出現兒童貧窮的情況。育有子女的家庭，尤其是單親家庭，亦可透過就業服務中心及各項"新措施"計劃，獲得以工作為重點的支援服務。值得一提的是，政府為所有沒有工作或每周工作少於16小時而最年幼子女未滿16歲的單親家長，提供"單親家長新措施"(New Deal for Lone Parents)。[20]

[20] "單親家長新措施"是一項自願性質的全面計劃，為單親家長提供以工作為重點的支援服務，包括與個人輔導員面談；培訓、教育和幼兒託管服務方面的協助；及提供有關申領福利和在職財政支援的意見。此外，有別於為失業青少年和長期失業者而設的"新措施"計劃，參加者無須規定從事全職活動。

2.5.22 倘若家長可以在工作與家庭生活兩者之間取得平衡，他們會較樂意重投工作。就此，英國政府設法增加提供父母能負擔的幼兒託管服務，協助單親家長投身有薪工作，使其家庭脫貧。[21]

2.5.23 英國政府相信，靈活的工作模式對協助兒童脫貧相當重要，尤其是對於在單親家庭生活的兒童。[22] 為此，政府在2000年推行了"工作與生活平衡運動"(Work-Life Balance Campaign)，藉以加深公營機關、私營機構及志願團體各界對彈性工作的認識，並鼓勵它們採納彈性工作安排。此外，政府於2003年4月制定一套新的彈性工作法例，賦予育有6歲以下子女或18歲以下殘疾子女的家長一項法律權利，讓他們可要求僱主提供彈性工作環境。僱主有法定責任考慮此等申請，並只能以業務理由拒絕有關要求。

提供經濟支援

2.5.24 除處理失業問題外，英國政府為育有子女的低收入家庭提供經濟支援，作為消滅兒童貧窮的另一方法。雖然英國政府承諾為育有子女的家庭提供全面或無須經濟狀況調查的支援，但將此政策方針與為低收入人士特別而設的福利措施結合。[23] 為此，政府一方面持續增加無須經濟狀況調查的兒童福利(Child Benefit)[24]，同時又引入就業稅務補助及兒童稅務補助(Child Tax Credit)，藉以提高育有子女的低收入家庭的收入。

2.5.25 一如第2.5.14至2.5.16段所述，就業稅務補助是一項發放予育有或並無子女的低收入工作家庭的款項，以補貼其收入。至於兒童稅務補助，則是一項須經經濟狀況調查、發放予負責照顧兒童或正接受教育的青少年的人士的款項。此項稅務補助旨在為家庭經濟支柱提供穩定的收入來源。兒童稅務補助的款額，視乎申請家庭收入和子女數目而定。

在兒童的幼年發展及教育投入資源

2.5.26 在兒童的幼年發展階級及教育投入資源，對今日年輕一代未來的福祉十分重要。此外，向青少年提供支援，協助他們步入成人階段，亦可作為預防措施，避免他們在人生稍後階段陷於貧窮之中。為此，英國政府撥款推行多項相關的計劃和服務，如"幼苗培育"計劃(Sure Start)、教育生活津貼(Education Maintenance Allowance)及"聯繫"計劃(Connexions)。

---

21 見Department for Work and Pensions (2004a)。

22 同上。

23 見Department for Work and Pensions (2004b)。

24 兒童福利是一項無須經經濟狀況調查、每周發放予所有育有小童人士的款項。按實質價值計算，1997年至2003年期間上升超過25%。

"幼苗培育"計劃

2.5.27 英國推行了"幼苗培育"計劃，提供一系列措施協助兒童和家長。除推行措施以增加提供可負擔的幼兒託管服務外[25]，"幼苗培育"計劃還包括其他措施，以促進兒童由出生至14歲期間在身心、智能及情緒方面的發展。值得一提的是，"幼苗培育"計劃為3至4歲的兒童提供免費的普及非全日的學前教育，使低收入家庭的兒童亦可接受幼年發展計劃。英國政府相信，教育是把兒童的經歷帶進成人環境的其中一個最重要的途徑。[26] 為此，預計"幼苗培育"計劃所提供的普及早期教育計劃，有助為不同社會背景的兒童提供一個公平的競爭環境。

2.5.28 "幼苗培育"計劃亦提供援助，支持為針對居住於貧困社區的兒童及其家庭推行的地區計劃的發展。貧困社區的特點是兒童活在貧窮之中所佔比例偏高。這些以地區為本的計劃 — "幼苗培育"地區計劃(Sure Start Local Programmes) — 旨在加強提供一套互相配合的服務，藉以改善兒童的生活，當中包括提供家庭支援、育兒輔導、健康服務、學前教育及家訪。值得一提的是，大部分貧困社區已設立兒童中心(Children's Centres)，為兒童及其家庭提供綜合服務，包括託兒、學前教育、家庭及健康服務、培訓及就業輔導。

2.5.29 在英國推行的"幼苗培育"地區計劃約有520個，為多達40萬名在貧困社區生活的兒童提供協助。一般而言，"幼苗培育"地區計劃以夥伴形式推行，由法定機構(包括醫療及教育專業人士)、幼兒護理專業人士，以及有關地區的志願團體、社區組織及區內家長合力參與，攜手制訂一套綜合計劃，定出具體的服務和措施，以應付該地區內已知的需要。

教育生活津貼

2.5.30 在2004年9月，英國政府引入教育生活津貼，讓生活在貧困家庭的青少年於年滿16歲後可以繼續升學。此項津貼有助解決可能會妨礙某些青少年繼續升學的經濟困難。所有來自收入少於30,000英鎊(448,500港元)的家庭而年滿16歲的青少年，均符合資格申領教育生活津貼。該津貼每周發放10英鎊(150港元)至30英鎊(449港元)不等，作為青少年在學校或學院經常上課及投入學習的回報。

---

[25] 舉例而言，英國政府為幼兒保育員、幼兒園和校外幼兒託管中心提供成立初期補助金，藉以增加兼職和全職幼兒服務的數目。由於政府提供財政支援，自1997年起先後增設超過92萬個幼兒託管名額，讓超過160萬名兒童受惠。

[26] 一如HM Treasury (2001)所述，*"證據顯示，因童年貧困而對成年後在經濟和社會方面的發展所造成的影響，有差不多一半可能是因教育所致"*。

"聯繫"計劃

2.5.31 "聯繫"計劃為英國所有年齡介乎13至19歲的青少年提供綜合輔導和指引，並給予他們個人發展機會。雖然"聯繫"計劃是一項普及服務，但會優先處理特別容易因學業成績欠佳及感到不滿而受影響的青少年，為他們提供更多協助，讓他們成功步入成人階段。就此，"聯繫"計劃旨在提高青少年投入教育、就業或培訓方面所佔的比例，以及減低他們在人生稍後階段陷於貧窮的機會。[27] 該計劃提供一個個人輔導員網絡，就不同事宜(包括求學和就業選擇、人際關係及與毒品或欺壓有關的問題)直接為青少年提供意見和支援。此外，"聯繫"計劃透過保密電話求助熱線及互動網上諮詢服務提供支援。

針對長者的策略

2.5.32 在90年代的英國，50歲以上人士面對提早退休及低就業率的問題尤其普遍。很多提早退休人士，需依靠國家福利作為主要收入來源，而此種以提早退休方式脫離勞工市場，並改為依靠福利過活的生活方式，被認為是主要造成他們日後的貧窮問題。[28] 在此背景下，英國政府於2000年推出"50歲以上人士新措施"計劃(New Deal 50 Plus programme)，藉以增加長者的就業機會。此項新措施提供一套個人輔導、在職培訓及求職支援，協助較年長的工人重投工作。此計劃屬自願性質，參加者必須為50歲以上的失業人士，並曾申領至少6個月與工作有關的福利。

2.5.33 據英國政府表示，延長工作年期，可以令個別人士在退休後預期所得的收入有所不同。此舉亦同時增加積累儲蓄的機會及減少利用此等儲蓄作為賺取收入途徑的日子。為此，《2004年退休金法令》(Pensions Act 2004)獲得通過，透過提高押後領取國家退休金的人士所得的回報，藉以鼓勵他們延長工作年期。在該法令下，國民於年屆國家退休年齡時可押後領取國家退休金，而待他們最終開始領取退休金時，將可獲享有較高金額的款額。

[27] HM Treasury (2001)。
[28] 見Huber & Skidmore(2003)及Balls, Grice & O'Donnel (2004)。

2.5.34 透過國家退休金改革以解決退休人士貧窮的問題，一直是消滅長者貧窮策略的另一個優先課題。自工黨政府於1997年上台後，在基本國家退休金(Basic State Pension)[29] 下發放予退休人士的款項，按實質價值計算已有所增加。英國在2002年引入國家第二退休金(State Second Pension)，除基本國家退休金外，提供額外退休金予一般收入的人士、某些需照顧他人的人士，長期病患者或殘疾人士。在2003年10月，英國政府引入退休金補助(Pension Credit)，作為須經經濟狀況調查的福利，以調高60歲或以上低收入退休人士每周收入至下列水平：單身人士為最少109.45英鎊(1,636港元)，而夫婦則為最少167.95英鎊(2,511港元)。

2.6 減滅貧窮的進展

2.6.1 在 *《人皆有機會：2004年第六期年報》*中，英國政府詳述自1997年(基線年度)起在減貧及社會共融工作方面取得的進展。可供量化的結果綜述如下：

(a) 在1998/1999年度至2002/2003年度期間，生活在低收入家庭的兒童人數減少了60萬人；

(b) 在1997至2004年期間，生活在沒有工作的家庭的兒童人數減少了大約30萬人；

(c) 由於進行稅務及福利改革，育有子女的家庭所得的經濟支援大幅增加，按實質價值計算，育有子女的最貧窮家庭類別的收入每年平均增加3,000英鎊(44,850港元)；

(d) 在1997至2004年期間，就業人數增加約190萬人；

(e) 單親家長的就業率由1997年的45.3%增至2004年的54.3%；

(f) 在1997至2004年期間，長期失業成年人數目下跌大約四分之三；及

(g) 在1996/1997年度至2002/2003年度期間，生活在絕對低收入之中的退休人士數目減少了180萬人。

[29] 基本國家退休金(Basic State Pension)是每周支付予60歲以上婦女及65歲以上男性的應課稅福利，惟他們須符合供款條件。

第3章 —— 愛爾蘭

3.1 背景

3.1.1 愛爾蘭在1997年制訂一項重要政策措施 —《國家反貧窮策略》，把減滅貧窮定為國家的首要任務之一。《國家反貧窮策略》為期10年，而愛爾蘭推行這項滅貧國策，是跟進其於1995年在哥本哈根召開的聯合國社會發展問題世界首腦會議上所作出的承諾。愛爾蘭和其他與會國家在會議上就滅貧、增加就業機會及深化社會共融通過一項行動計劃。

3.1.2 愛爾蘭制定《國家反貧窮策略》，亦基於顧及那些無法從90年代中期出現的經濟增長和機會而得益的國民的需要。雖然愛爾蘭的經濟在90年代中期蓬勃發展，但是該國亦面對高失業率及相對貧窮情況惡化的問題。事實上，儘管實質本地生產總值在1995年錄得9.8%的升幅，但該年的失業率高達12.3%。

3.1.3 由經濟及社會研究所 (Economic and Social Research Institute)[30] 進行的《1994年愛爾蘭生活調查》(1994 Living in Ireland Survey) 結果亦證實，相對收入貧窮情況自1987年起趨於惡化。根據《1994年愛爾蘭生活調查》，生活在50%貧窮線(即收入少於平均家庭收入一半)之下的家庭的比率，由1987年的16.3%上升至1994年的18.5%。在弱勢社羣當中，一家之主為失業者的家庭面臨最大的貧困危機。此外，有子女的家庭所面臨的貧困危機亦較沒有子女的家庭嚴峻。

3.2 貧窮的定義和量度

3.2.1 在愛爾蘭，倘若生活質素低於一般水平，即被視為貧窮。《國家反貧窮策略》就貧窮作出的定義反映了這概念：

> *"倘若人們的收入及資源(物質、文化及社會)嚴重不足，以致其生活未能達到愛爾蘭社會普遍接受的水平，即屬貧窮。由於收入及資源匱乏，他們或會被孤立及邊緣化，無法參與社會上其他人視為慣常的活動。"*

[30] 經濟及社會研究所是一個非牟利研究機構，於1960年在愛爾蘭成立。一直以來，愛爾蘭就經濟及社會問題舉行全國性辯論時，該研究所進行的研究每每成為主要的參考材料。請參閱Office for Social Inclusion (2001)。

3.2.2 愛爾蘭政府在2002年修訂《國家反貧窮策略》時沿用上述的貧窮定義，並公布了經修訂的為期5年的減貧策略，推行時間由2002年至2007年。[31]

3.2.3 在量度貧窮方面，愛爾蘭採用相對收入貧窮和持續貧窮兩項量度方法。

相對收入貧窮

3.2.4 愛爾蘭把相對貧窮線分別釐定於收入中位數的40%、50%、60%及70%，以顯示不同程度的貧窮。換言之，任何人的收入如低於上述的其中一條相對貧窮線，即被視為生活在相對收入貧窮中。

持續貧窮

3.2.5 持續貧窮是愛爾蘭量度貧窮的另一方法。人們倘若陷入相對收入貧窮，加上物資匱乏，即屬持續貧窮。任何人士如欠缺下列8項基本生活條件的其中一項，便被視為物資匱乏：

(a) 每隔一天可吃到肉類、雞或魚；

(b) 擁有一件保暖的防水外套；

(c) 擁有兩雙鞋；

(d) 每星期一次食用烤肉或同等食物；

(e) 擁有簇新而非二手的衣服；

(f) 過去兩個星期曾有一頓飽餐；

(g) 擁有暖氣設備；及

(h) 無需借貸度日，以應付日常家庭開支。[32]

[31] 2002年進行的檢討旨在(i)搜集主要組織及人士的意見，彌補原來的《國家反貧窮策略》的不足之處；(ii)修訂目標；(iii)研究新的目標，以反映兒童貧窮、婦女貧窮、健康、長者及房屋／居住問題；及(iv)關注導致貧窮的新成因，例如種族歧視。

[32] 經濟及社會研究所制定了另一個相近量度持續貧窮的方式。任何人士的收入如少於平均收入的60%及欠缺下述5項條件之一，便被視為"瀕臨貧窮"：中央暖氣、電話、汽車、彩色電視機及每年最少一次贈送禮物給家人和朋友。

3.2.6 原來的《國家反貧窮策略》採用持續貧窮作為量度貧窮的方法，而愛爾蘭政府由此制訂一項全國反貧窮目標，即務求在1997年至2007年期間，把持續貧窮人口的比率，由9%-15%減至5%-10%。實際上，愛爾蘭是首個正式訂立官方全國反貧窮目標的歐洲聯盟(下稱"歐盟")國家。

3.2.7 經修訂的《國家反貧窮策略》也有就減滅持續貧窮訂立目標。然而，除了持續貧窮外，經修訂的策略更擴展至其他重要範疇，例如收入自足[33]、失業、教育貧乏、房屋、偏遠貧困地區及發展落後的市區。此舉符合《國家反貧窮策略》所載的貧窮定義背後的概念，即貧窮不僅指收入微薄，還包括沒有足夠的渠道取得人類基本所需的資源和服務。愛爾蘭每兩年向歐盟提交《國家行動計劃》(National Action Plan)，當中亦以多面體的角度來反映貧窮情況。與其他歐盟國家一樣，愛爾蘭在《國家行動計劃》中根據多項社會指標匯報其表現，該等指標為監察該國各方面的滅貧工作的進度而訂定。

3.3 設立反貧窮目標

3.3.1 經修訂的《國家反貧窮策略》載有一項經修訂的全國目標，就是在2007年前把持續貧窮人口的比率減至低於2%，並在實際可行情況下，把持續貧窮徹底消滅。該項策略列出35項滅貧目標，對象是容易陷入貧窮及社會孤立的社羣，而指標涉及的政策範疇，包括收入自足、教育、就業、健康和房屋。經修訂的《國家反貧窮策略》所訂立的主要目標例子載於附錄IV。

3.3.2 愛爾蘭的《國家行動計劃》訂明[34]，*"在政治層面而言，設立目標是非常重要的措施，因為政府一旦設立這些目標，也就承擔起減滅整體貧窮程度的責任。這無疑是《國家反貧窮策略》所包含的最重要元素。為達到這些目標，政府必須確保政策架構和特定的政策作出相應調整"*。

3.4 滅貧體制安排

3.4.1 愛爾蘭不論在中央或地區層面均作出體制安排，以便所有主要組織及人士能夠參與籌備和推行反貧窮策略。

---

[33] 收入自足是指收入援助(如就業、稅項、社會福利及退休金)能否為一名人士提供足夠的收入，使他／她脫離貧窮及有尊嚴地生活。

[34] 請參閱Office for Social Inclusion (2001)。

中央層面

3.4.2 在中央層面，社會及家庭事務部 (Department of Social and Family Affairs) 負責制訂相關的社會保障政策，以及管理各項社會保險及社會援助計劃的推行事宜。財政部 (Department of Finance) 是另一個參與減貧的有關政府部門，該部門透過訂定有效率的稅收及福利制度來增加家庭收入和鼓勵人們就業。

3.4.3 此外，愛爾蘭亦特別設立了數層體制結構，確保以貫徹一致的方針處理貧窮多層面的本質。這些結構包括：

(a) 社會共融內閣委員會 — 由總理主持[35]，成員包括所有負責處理貧窮及／或社會共融的部長；

(b) 高級官員小組 — 由各有關部門的高層公務員組成，負責支援內閣委員會；

(c) 社會共融辦公室 — 設於社會及家庭事務部之內，負責協調《國家反貧窮策略》及《國家行動計劃》的籌備和推行工作；

(d) 社會共融單位 (Social Inclusion Units) — 在主要政府部門下成立，負責協調各部門參與籌備和推行《國家反貧窮策略》；及

(e) 對抗貧窮部 — 為法定公共機構，負責制訂反貧窮措施、研究引致貧窮的原因，以及促進公眾加深瞭解貧窮及社會共融，從而防止及消滅貧窮及社會孤立。

3.4.4 愛爾蘭於1998年引進另一項稱為"防貧"的體制安排，目的是提醒政策制定者須注意政府的政策有否顧及貧窮問題。"防貧"程序規定各政府部門、地方當局及國家機關必須在設計及檢討階段，評估其政策和計劃會否對貧窮及不平等問題造成影響，以達到減滅貧窮的效果。

[35] 在愛爾蘭，總理是政府的首長及內閣的領導人。總理一職經 Dáil Éireann (愛爾蘭國會下議院)提名後由總統委任。請參閱 Wikipedia (2005).

地區層面

3.4.5 愛爾蘭一向認同，就滅貧工作所面對的挑戰建立共同理解，以及就將要採取的策略取得廣泛共識，極為重要。因此，愛爾蘭在籌備和制訂反貧窮策略的主要特色，是諮詢志願及社區團體，以及曾親歷貧窮的人士的意見，並歡迎他們積極參與。

3.4.6 愛爾蘭的志願及社區團體，透過加入社會共融顧問小組 (Social Inclusion Consultative Group) 及社會共融論壇 (Social Inclusion Forum)，協助解決貧窮和社會孤立問題。社會共融顧問小組的成員，包括有關政府部門、非政府機構及法定機構(例如對抗貧窮部和平等局 (Equality Authority))的代表。該顧問小組每年舉行兩次會議，就推行《國家反貧窮策略》及《國家行動計劃》提供意見和反映其觀察所得。社會共融論壇則每年召開一次[36]，提供平台讓遭受社會孤立的人士以及志願及社區組織的成員一起參與共同檢討《國家反貧窮策略》。

3.4.7 愛爾蘭政府在制訂社會夥伴協議時，會考慮志願團體及社區界的經驗和見解。政府與其社會夥伴磋商後，因應所得結果擬訂這些協議，而這些協議為愛爾蘭的經濟及社會發展制訂國家行動計劃。[37]

3.4.8 最近期的社會夥伴協議於2003年完成，題為*持續進步*。其中一整章論述如何達到公平及共融的社會。[38] 為此，*持續進步*強調有需要集中實現經修訂《國家反貧窮策略》所載的目標。該協議並建議採取政策措施，監察及支援各項為創造共融社會而設的計劃和行動。[39]

---

36 社會共融論壇由國家經濟及社會論壇召開，後者是一個由社會夥伴組成的代表團體，其成員包括國會議員、僱主、工會、農民組織，以及志願及社區團體。國家經濟及社會論壇專注於評估政府就處理平等及社會共融事宜所制訂的政策的推行情況。

37 自1987年起，由政府、工會及僱主參與簽定的一系列為期3年的社會伙伴協議書。根據該些協議書，工會接受較輕微的加薪，以換取政府承諾減低稅務負担及增加公共福利開支。見 Legislative Council Secretariat (2005).

38 自1987年以來，愛爾蘭已訂定6項社會夥伴協議。

39 這些政策措施包括提供更有用的數據和資料，以及制定方法以監察及評估反貧窮策略的進度。

3.5 反貧窮策略

3.5.1 一如英國的看法，愛爾蘭相信工作是免於貧窮及社會孤立的不二法門。[40] 故此，愛爾蘭的反貧窮策略着重推行積極的勞工市場計劃，盡量增加就業人數。

3.5.2 雖然愛爾蘭的反貧窮策略着重協助適齡工作人士就業，使他們得以脫貧，但也沒有忽略兒童、青少年及長者這些弱勢社羣的需要。舉例而言，經修訂的《國家反貧窮策略》表明當局會按照收入自足的原則，向弱勢社羣提供足夠的收入援助。

3.5.3 愛爾蘭主要以社會福利金形式向有需要人士提供收入援助。因此，愛爾蘭的反貧窮策略的重點之一，就是在資源許可的情況下提高社會福利金，讓有需要人士的收入足以維持可接受的生活水平。[41] 就此，該國政府制訂基準，為成人及兒童釐定足夠的社會福利金金額。舉例而言，經修訂的《國家反貧窮策略》設下目標，期望在2007年把社會福利金的最低金額提高至每星期150歐元(即1,530港元)[42]。此外，當局亦會致力在上述期間，把兒童的基本收入援助增加至成年人社會福利金最低金額的33%至35%。

<u>針對適齡工作人士的策略</u>

3.5.4 愛爾蘭為適齡工作人士採取的就業策略具有以下的特色：

(a) "工有其所"；

(b) "工有其酬"；及

(c) "工有其技"。

工有其所

3.5.5 為使求職者獲得工作而設立的主要勞工計劃有及早介入程序 (Early Intervention Process)、社會經濟計劃 (Social Economy Programme)、社區就業計劃 (Community Employment Scheme)、加強支援程序 (High Support Process)及路途計劃 (Pathways Programme)。

---

40 請參閱Office for Social Inclusion (2001)。
41 請參閱Office for Social Inclusion (2002)。
42 根據2005年4月20日當日每歐元兌10.2港元的匯率計算。

及早介入程序

3.5.6 及早介入程序是愛爾蘭採取的預防策略，旨在協助當局有系統地接觸剛失業的人士，避免他們陷入長期性失業。青少年在失業滿6個月前，可獲提供輔導、職業指導、轉介予合適的教育或工作機會，及／或參與FAS (負責培訓及就業的國家機關) 舉辦的計劃。成年人在失業滿9個月前，也可參加上述的計劃。

社會經濟計劃

3.5.7 社會經濟計劃於2000年9月推行，目的是支持社會經濟企業的發展，並給予技術支援及財務資助，例如創業資金。社會經濟企業所獲得利潤用於支持社會及社區目標，例如為長期失業者或其他弱勢社羣提供就業機會，其營運並不是為股東及／或東主謀取最大的利益。

社區就業計劃

3.5.8 社區就業計劃由FAS管理，為長期失業者及其他弱勢社羣提供所屬社區內的兼職及臨時職位，幫助他們重新投入工作。

加強支援程序

3.5.9 FAS在2003年引入加強支援程序，失業者在尋找工作如遇到個人障礙，可透過這計劃獲得支援。這些支援是FAS經諮詢其他有關政府部門後，按各參與者的特殊需要制訂及安排，以協助他們投入／重返勞工市場。

路途計劃

3.5.10 FAS設立的路途計劃，為參與者勾劃出最合適的發展路途，協助他們就業及留在其工作崗位上。這計劃把參與者分成小組，在羣體活動中鼓勵他們互相支持及學習。當局並採用認知行為學習模式，藉以改變參與者的就業態度和行為。

工有其酬

3.5.11 愛爾蘭的反貧窮策略的其中一項重要環節，是透過訂定全國最低工資來保障低收入人士獲得合理薪酬。此外，當局推行的稅務及社會福利改革把就業收入提高，有助提高福利受助人的工作意欲。當局又特別推出與工作相關的社會福利項目，鼓勵失業人士放棄福利，投身工作。該等福利項目包括家庭收入補助金(Family Income Supplement)、重投工作津貼(Back-to-Work Allowance)、豁免計算收入(income disregards)，以及在稅收就業援助計劃(Revenue Job Assist Scheme)下設立的免稅額。

全國最低工資

3.5.12 《2000年全國最低工資法》(National Minimum Wage Act 2000)於2000年4月實施，規定18歲或以上的工人支取不少於全國最低工資的薪酬。自此以後，全國最低工資曾四度提高。最近一次於2005年5月1日生效，全國最低工資由每小時7歐元(71.4港元)提高至每小時7.65歐元(78港元)。

稅務改革

3.5.13 愛爾蘭政府採取減輕個人稅務負擔的策略，以及豁免低收入人士繳稅，作為提高工作報酬的一項主要措施。愛爾蘭政府近年提高免稅額，讓低收入家庭可逃離稅網。舉例而言，該國在2004年度的預算案中，把僱員稅務補助由每年800歐元 (8,160港元) 提高至每年1,040歐元 (10,608港元)。

家庭收入補助金

3.5.14 家庭收入補助金是一項每周發放的福利金，旨在幫補有子女的低收入家庭。這項收入援助設立的目的，是為維持低收入家庭投入或繼續工作的意欲，否則相對於失業及領取社會福利金，他們從事低薪酬的工作只能稍微改善生活質素。

3.5.15 合資格申請家庭收入補助金的人士必須全職工作，並預計至少為期3個月，其家中須最少有一名子女同住，以及依靠申請人供養。此外，申請人所賺取的收入，不得超過社會及家庭事務部指定的數額。

重投工作津貼

3.5.16 重投工作津貼計劃，容許長期領取福利金的人士，在重投就業市場後的首3年內，仍可繼續領取逐漸減少並低於其社會福利金某比例的津貼，從而鼓勵他們把握就業機會。重投工作津貼金額在該3年內會遞減，即首年為受助人原先領取的社會福利金額的75%，次年為50%，第三年為25%。

豁免計算收入

3.5.17 當局引進豁免計算收入，藉以推動領取社會援助的受助人就業及繼續工作。舉例而言，在評估失業援助申領人可獲發放的金額時，當局會把申領人從兼職工作賺取的收入的40%豁免計算在其總收入之內。

稅收就業援助計劃

3.5.18 稅收就業援助計劃為失業12個月或更長時間後重投工作的人士提供獎勵。在這計劃下，合資格的申請人在從事一份符合規定的職業後，除可享有一般的稅務補助外，還可申請一項為期3年的額外免稅額。

工有其技

3.5.19 愛爾蘭的就業政策除了強調"工有其所"和"工有其酬"外，亦設立多項特為協助就業條件欠佳的工人而設的課程。

3.5.20 FAS提供培訓課程，幫助學員裝備所需的技能，增加他們尋獲工作的機會。舉例而言，FAS推出能力發展計劃(Competency Development Programme)，向該等從事前景最不穩定行業的人士發放培訓津貼，讓他們學習所需的知識和技能，以應付急速轉變的經濟環境。

3.5.21 FAS並特別因應及早介入的方針，為失業人士和其他弱勢社羣提供培訓課程。舉例而言，FAS營辦的社區培訓 (Community Training) 提供進修機會予新近被裁減、初進入勞工市場及低技能／低學歷的人士。社區培訓主要是一項以實地工作為本的培訓課程，由那些正在進行基建工程計劃及／或發展服務行業的地區提供在職培訓機會。當局預計社區培訓的參加者可學到較深入的工作技能，尤其是有關建造業及辦公室管理的技能。

3.5.22 除了FAS的就業培訓計劃外，當局並於2002年4月推出重拾書本措施(Back-to-Education Initiative)，提供另一個接受教育／培訓的平台予希望提升技能的低學歷及在職人士。這項措施着重提供兼讀課程，讓學員可兼顧教育／在職培訓及家庭和工作的責任。此外，領取社會福利金的失業、單親及殘疾人士，亦可申請每周發放的重拾書本津貼(Back-to-Education Allowance)，用以報讀認可教育及學習計劃／課程。

3.5.23 重拾書本措施提供由基本至高級程度的課程。這措施並擴大了各項現有計劃的服務範圍，該等計劃包括：青少年培育計劃(Youthreach)、職業培訓機會計劃(Vocational Training Opportunities Scheme)及離校進修證書課程(Post Leaving Certificate Courses)。

青少年培育計劃

3.5.24 青少年培育計劃，是為沒有具備任何正式學歷或培訓資歷的15至20歲青少年提供教育、培訓及就業選配機會。參加青少年培育計劃的受訓學員，可獲提供培訓津貼、職業指導、輔導及幼兒服務支援。

職業培訓機會計劃

3.5.25 職業培訓機會計劃安排21歲或以上的失業成年人士，在可保留其領取社會福利金的情況下接受教育。單親人士、受供養配偶及殘疾人士亦符合參加資格。這計劃為期一至兩年，受訓學員將會接受下述一或多個範疇的培訓：個人發展、求職，以及有關貿易、商業、工藝與設計、電子、科學及旅遊業的職業技能。

離校進修證書課程

3.5.26 青少年及成年人如已完成高中教育[43]，並選擇接受職業培訓以開拓更佳的就業前景，可修讀離校進修證書課程。受訓學員獲提供通識教育、工作實習計劃和多樣化的職業培訓課程。

針對兒童及青少年的策略

3.5.27 為兒童及青少年制訂的反貧窮策略包含3方面工作，互為補足：

(a) 處理失業問題，特別是鼓勵婦女加入勞工市場；

(b) 為有子女的低收入家庭提供經濟支援；及

(c) 解決兒童及青少年的教育貧乏問題。

處理失業問題

3.5.28 愛爾蘭政府認為，*"兒童的處境通常與其父母的狀況息息相關"*。[44] 故此，減滅兒童貧窮的其中一項重點，就是推行相應措施，協助沒有工作的家長從失業過渡至就業。這項策略配合《國家兒童策略》(National Children's Strategy)，後者是專為兒童制訂的10年行動計劃，於2000年年底公布。《國家兒童策略》建議向單親家長及長期失業者提供針對性的教育及就業計劃，以消滅兒童貧窮。

3.5.29 上文第3.5.4段載述，愛爾蘭政府採取了三管齊下的就業策略，盡量增加勞工市場的參與。此外，當局亦推出特別措施協助婦女平衡工作與家庭責任，並提供幼兒託管服務支援，以鼓勵她們加入工作行列。

[43] 愛爾蘭的教育制度分為3個基本程度：小學(8年)、中學(5至6年)及專上(包括職業／技術培訓及學位課程)。中學教育包括3年初級課程(初中)，以及隨後兩年或3年的高級課程(高中)。

[44] 請參閱Office for Social Inclusion (2003)。

平衡工作與家庭責任

3.5.30 愛爾蘭政府就協調工作與家庭生活推行了多項措施。舉例而言，當局把產假及領養假期延長。自《2001年照顧者假期法》(Carer's Leave Act 2001)獲得通過後，僱員還可申請最長達65周的無薪假期，以便全時間照顧和護理傷殘人士。此外，任何人士如須暫時離職，以便全日護理有需要的人士，可向照顧者福利計劃(Carer's Benefit Scheme) 申請收入援助。

3.5.31 當局並成立了工作生活平衡政策國家架構委員會[45] (National Framework Committee for Work Life Balance Policies)，提倡在企業層面上作出有助照顧家庭的工作安排。該委員會鼓勵採取措施，例如共享職位、分拆職位、彈性工作時間、兼職及網上工作，讓僱員可妥善安排他們的工作及家庭生活。

提供幼兒託管服務支援

3.5.32 愛爾蘭政府發現[46]，加強提供幼兒託管服務，有助無業家長投入勞工市場。因此，當局制訂一套為期7年的幼兒託管服務發展策略，稱為《2000年至2006年平等機會幼兒託管服務計劃》(Equal Opportunities Childcare Programme 2000-2006)，目標是把非牟利的幼兒託管名額增加一半，並優先在貧困地區發展幼兒託管服務。

提供經濟支援

3.5.33 在處理兒童貧窮問題方面，愛爾蘭除了提供工作上的支援外，亦給予有子女的家庭經濟上的支援。該國政府除給予所有有子女的家庭免經濟狀況審查的援助，亦專為低收入家庭提供更適切的措施，以補不足。故此，愛爾蘭除了設立了免經濟狀況調查的兒童福利 (Child Benefit)，亦提供供養子女津貼 (Child Dependent Allowances) 和單親家庭援助金(One-Parent Family Payment)，以增加有子女的貧困家庭的收入。

---

45 該委員會的成員代表，來自愛爾蘭的商界及僱員聯會、平等局，以及多個政府部門，包括總理辦公室(The Department of the Taoiseach)、司法平等及法律改革部(The Department of Justice, Equality and Law Reform)、社會及家庭事務部及企業貿易及就業部(The Department of Enterprise, Trade and Employment)。

46 請參閱Goodbody Economic Consultants (2001)。

兒童福利

3.5.34 申領兒童福利無須接受入息審查，當局每周會向未滿16歲(或19歲以下並接受全日制教育)的兒童的家長或監護人發放福利金。

供養子女津貼

3.5.35 社會福利金受助人亦可為其子女申領供養子女津貼，直至該名子女滿18歲為止。

單親家庭援助金

3.5.36 任何人士如因種種理由須獨力撫養子女，可申領單親家庭援助金，惟必須通過經濟狀況調查。

解決教育貧乏問題

3.5.37 根據《國家行動計劃》，教育貧乏是造成愛爾蘭的貧窮及社會孤立問題的主因之一。特別是貧困的兒童及青少年有較大機會輟學。因此，當局向低收入家庭提供社會福利支援，協助他們支付學校費用，例如教科書計劃 (School Books Scheme) 及重返校園衣履津貼 (Back to School Clothing and Footwear Allowance)。教科書計劃為小學及修畢小學課程的學生繳交教科書費用，而重返校園衣履津貼則協助學生購買上學所需的校服和鞋子。

3.5.38 教育及科學部 (Department of Education and Science) 成立了教育貧乏問題委員會 (Educational Disadvantage Committee)，負責處理兒童及青少年的教育貧乏問題。該部門並針對學前教育及輟學問題推行多項預防計劃，例如及早開始計劃 (Early Start Programme)、完成學業計劃 (School Completion Programme)及給兒童平等教育機會計劃 (Giving Children an Even Break Scheme)。

教育貧乏問題委員會

3.5.39 教育及科學部長於2002年3月成立教育貧乏問題委員會，負責就與處理教育貧乏問題有關的政策及策略向部長提出意見。委員會成員來自志願及專業團體，並對處理教育貧乏問題具有精闢的見解和豐富的經驗。

及早開始計劃

3.5.40 為處理教育貧乏問題，當局在愛爾蘭境內的指定貧困地區選出一些學校，推行為期一年的及早開始計劃，這項學前計劃以3至4歲的兒童為服務對象，針對那些可能無法在學校內發揮潛能的幼童。

3.5.41 在及早開始計劃下，政府撥款予每間參與計劃的學校，用以設立及早開始中心 (Early Start Centre)，並按照一套集中在語言、認知、社交及個人發展的課程教導學前兒童。政府又額外撥款，鼓勵家長參與中心的活動。

完成學業計劃

3.5.42 對於徘徊在輟學邊緣或受到教育貧乏問題困擾的兒童和青少年，政府制訂了完成學業計劃，鼓勵他們完成學業。在這計劃下，當局為貧困地區內的選定學校採取多項措施，以支援該等學校留住兒童和青少年，令他們繼續接受教育，從而遏止輟學的情況出現。參與的學校會集合成小組，每組學校均獲政府撥款，數額則根據其保留學生計劃的內容而定。

給兒童平等教育機會計劃

3.5.43 給兒童平等教育機會計劃，是為解決小學的教育貧乏問題而設。參與計劃的學校獲提供額外的教學及財政資源，讓不同社會背景的學生都可受惠於優質教育。至於每間學校可獲分配多少額外資源，則取決於該校有多少學生的背景存在教育貧乏及輟學的問題。

<u>針對長者的策略</u>

3.5.44 愛爾蘭政府訂下目標，務求在2007年前把每週社會福利退休金的金額提高至200歐元(2,040港元)或平均工業勞動收入的34%。此外，當局亦致力使長者更容易享用公共服務，獨居長者並獲特別照顧。舉例而言，《全國健康策略》(National Health Strategy) 規定在2000至2006年期間改善長者健康及社區服務。其中一項改善措施是撥款予社區組織，以便義工向長者提供購物、探訪及安排交通工具等支援服務。

3.5.45 愛爾蘭政府現正進行檢討，研究有何方法鼓勵願意繼續工作的長者延遲退休。其中一項建議，是容許人們押後申請社會福利退休金，以及在他們日後開始提取退休金時發放較高金額的退休金。

3.6 減滅貧窮的進展

3.6.1 愛爾蘭政府表示，該國的反貧窮策略在持續貧窮、失業及收入自足等方面已取得進展。

持續貧窮

3.6.2 根據原來的《國家反貧窮策略》，當時的全國目標是在1997至2007年期間，把持續貧窮人口的百分比由9%-15%減至5%-10%。在2001年，愛爾蘭明顯已達到5%至10%的減滅持續貧窮目標。《2001年愛爾蘭生活調查》(2001 Living in Ireland Survey)指出，在2001年只有4.9%的人口生活在持續貧窮中，而1994年的數字則為14.5%。此外，持續貧窮的兒童亦由1997年的15.3%下降至2001年的6.5%。有鑒於此，經修訂的《國家反貧窮策略》訂立新的全國目標，即在2007年前把持續貧窮人口的百分比減至低於2%，並且在實際可行的情況下，把持續貧窮徹底消滅。

就業趨勢

3.6.3 原來的《國家反貧窮策略》就失業所設定的目標，是把整體失業率由1996年的11.9%減至2007年的6%，以及在同一期間內把長期失業率由7%減至3.5%。由於就業市場情況好轉，截至2003年年底，整體失業率為4.6%，長期失業率則只有1.4%。失業率下降反映男性及女性勞動人口在該段期間內均有所上升。在1998至2003年期間，男性及女性的每年平均就業率分別增加了2.9%及5.2%。

收入自足

3.6.4 有關收入自足方面，愛爾蘭政府致力提高社會福利金額，為貧困的人士提供一定的收入，使他們的生活達至可接受的水平。因此，社會福利金和退休金近年不斷增加。舉例而言，在1994至2002年期間，社會援助金的最低金額實質增長了24.4%。而各項較高金額的福利金(大部份為社會保險計劃下發放的退休金)，則在同期實質上升了32.3%。

第4章 —— 新加坡

4.1 背景

4.1.1 多年以來，新加坡公共援助計劃的主要對象，是那些最不能自助而且無依無靠的人。[47] 這個方針反映出政府的關注，假如發放福利的準則過於寬鬆，可能會出現濫用福利及過分依賴福利的情況。[48] 鑒於新加坡國內對貧窮問題日益關注，新加坡政府雖然繼續秉持上述理念，但最近已增設多項支援措施，以扶助貧困人士。舉例而言，新加坡財政部長於2005年發表的財政預算演辭中，其中一章述及在新加坡建立關懷共融的社會，並宣布政府將會陸續採取一系列新措施，增加為貧困家庭及弱勢社羣(例如失業人士及長者)提供的支援。

4.1.2 新加坡政府新設的反貧窮措施，目的之一是應付新加坡因發展知識型經濟而出現的經濟轉型。根據政府資料，當地的失業率由1998年的2.5%上升至2004年的3.7%，顯示部分新加坡人未能適應經濟轉型。此外，截至2004年12月底，失業期最少達25周的求職者人數佔總勞動人口的1.2%，這個百分比遠高於90年代初平均0.4%的數字。

4.2 貧窮的定義和量度

4.2.1 新加坡並沒有訂定官方貧窮線以量化貧窮程度，亦沒有界定貧窮的定義。當局採用不同的收入準則來訂定各項社會援助計劃的領取資格。新加坡政府在識別可能需要援助的弱勢社羣時，尤其傾向針對全國收入最低20%的家庭為援助對象。

---

47 根據Ramesh (2004)，*"公共援助只發放予因合理理由 — 年老、患病、殘疾或經歷家庭不幸情況 — 而無法工作，並且無以維生、無依無靠的人。換言之，政府只會發放援助予"值得援助"的個案，即生活赤貧及沒有家人可以提供財政支援的人"。*

48 請參閱Yap (2003)。

4.3 設立反貧窮目標

4.3.1 新加坡政府在減滅貧窮方面並無訂定任何明確目標。

4.4 減貧體制安排

4.4.1 新加坡並無在中央及地區層面設立任何體制架構，專責處理貧窮及社會孤立問題。反之，新加坡政府在提供福利方面採取"多渠道滅貧濟困"模式。特別是家庭及各社區團體均參與扶貧濟困的工作，而政府則負責提供最後的安全網。

中央層面

4.4.2 在新加坡，政府負責提供社會服務的基礎建設及資源、制訂社會福利政策，以及訂立並監察服務水平。社會福利計劃由多個政府部門制定，以協助弱勢社羣及貧困家庭。舉例而言，社區發展、青年及體育部 (Ministry of Community Development, Youth and Sports) 負責督導為扶助低收入的新加坡家庭而制訂的社會援助政策及計劃。教育部 (Ministry of Education) 豁免來自貧困家庭的兒童繳交學費，並向這些學童提供免費書簿及發放助學金。衞生部 (Ministry of Health) 為合資格病人提供免費醫療服務，並資助他們在健康護理方面的開支。

地區層面

4.4.3 在"多渠道滅貧濟困"模式之下，家庭是第一線支援目標，為有需要的個人提供援助。如有需要，以社區為基礎的團體，如社區發展理事會 (Community Development Councils)、志願福利機構，以至基層及宗教團體，都會提供額外支援。社區發展理事會取代政府機構，作為貧困人士提供社會服務的主要機構。

社區發展理事會

4.4.4 新加坡共設有5個社區發展理事會，作為地方行政中心。每個社區發展理事會各自負責構思、規劃及管理社區計劃，以加強區內的社區聯繫及社會凝聚力。社區發展、青年及體育部於2001年4月將原屬於其管理的各項社區及社會援助服務交由社區發展理事會負責。[49] 扼要而言，需要社會援助的新加坡人必須透過社區發展理事會提出申請。由於社區發展理事會與區內居民較為接近，理事會預期能對當地社區的特定需要有更深入瞭解，並會作出更積極主動的回應。

4.4.5 每個社區發展理事會各由一個理事會管理，而理事會成員包括該區的市長及由人民協會主席或副主席委任的成員。[50] 大部分委任成員由來自公營及私營機構的專業人士出任。社區發展理事會的經費主要來自下列財政來源：

(a) 每年按居民人數獲得的資助 —— 每個社區發展理事會每年按所屬地區居民人數獲提供資助，作為其推行計劃的種子基金，數額為每名居民1新加坡元 (4.7港元)[51];

(b) 捐款 —— 每個社區發展理事會可自行為其計劃籌集經費；及

(c) 政府的等額資助 —— 社區發展理事會每籌集1新加坡元(4.7 港元)的經費，政府便會相應地提供 3 新加坡元(14.1 港元)的資助。

4.5 反貧窮策略

4.5.1 新加坡的滅貧方針，着重於設立一個提供資源及服務的支援網絡，讓貧困人士可以藉此網絡自力更生。因此，當局致力為適齡工作的貧困人士提供教育、培訓及就業機會，以協助他們脫貧，並改善他們日後的生活。

4.5.2 除集中扶助適齡工作的人士外，新加坡政府亦推行多項計劃，以協助兒童、青少年及長者克服逆境。此外，政府已注資成立基金 — 社區關懷基金 — 整合所有現行的社會援助計劃，藉此以更具效率的方式實施這些計劃。

---

49 社區發展、青年及體育部不再直接提供各項社區及公共援助服務，而是集中擔任規管及提供財務支援的角色。

50 人民協會是負責促進社會凝聚力、種族和諧及官民溝通的主要政府部門。人民協會透過建立的網絡，包括各基層組織、社區發展理事會、國家青年理事會(National Youth Council)、國家社區領袖學院(National Community Leadership Institute)、新加坡外展訓練中心(Outward Bound Singapore)及新加坡社會發展服務部(Social Development Service)，以達致上述目標。

51 按照1新加坡元兌4.7港元的匯率(2005年4月20日的匯率)計算。

針對適齡工作人士的策略

4.5.3 政府在扶助適齡工作人士方面所採取的反貧窮策略，是透過教育／培訓計劃，如終身學習基金 (Lifelong Learning Fund)、技能發展基金 (Skills Development Fund)、再就業援助計劃 (Re-employment Assistance Programme)及技能再培訓計劃 (Skills Redevelopment Programme)，增加有能力工作人士的就業能力。儘管如此，無法工作的人士仍可短期依賴各項社會援助計劃，例如工作援助計劃 (Work Assistance Programme) 及自力更生計劃 (Self-reliance Programme)。

終身學習基金

4.5.4 終身學習基金於2001年3月推出，最初由政府撥款5億新加坡元(24億港元)成立。該基金的數額現已增加至20億新加坡元(94億港元)。新加坡人力發展局 (The Singapore Workforce Development Agency)[52] 負責管理該基金，資助為新加坡人提供進修機會的各種計劃，特別是有助增加工人就業能力的認證課程。

技能發展基金

4.5.5 新加坡設有獎勵計劃，鼓勵僱主為月入不多於1,800新加坡元(8,460港元)，及／或只具備高級程度會考程度資格或較低學歷的工人提升工作技能。參加該計劃的僱主，可透過技能發展基金獲發還在提供人力培訓及技能發展計劃方面所引致的開支。與終身學習基金不同，技能發展基金的經費來自當局向私營機構徵收的款項。當局向僱用僱員月入不多於1,800新加坡元(8,460港元)的僱主徵收技能發展稅，作為技能發展基金的經費。

再就業援助計劃

4.5.6 再就業援助計劃於2005年1月由新加坡人力發展局與全國職工總會 (The National Trades Union Congress) 共同推行。[53] 該計劃是一項全國性計劃，旨在幫助低技術／低學歷的人士，尤其是那些備受結構性失業問題困擾的工人，協助他們找尋並留任於新工作。再就業援助計劃有兩個組成部分，分別是職位再造計劃 (Job Re-creation Programme)及再就業支援計劃 (Re-employment Support Scheme)。

---

[52] 新加坡人力發展局於2003年9月1日成立，是設於人力部之下的法定委員會。該局帶領並促進新加坡的人力發展，尤其致力增強僱員及求職者的就業能力及競爭力。

[53] 全國職工總會於1961年創立，是工業界、服務業及公營部門工人工會的全國性總會。

4.5.7 全國職工總會籌辦全國性的職位再造計劃，以改善現有工作職位的形象及工作條件，藉以增加這些工作對新加坡人的吸引力。這項計劃亦旨在重新設計不同行業的工作職位，為當地人創造更多就業機會，並再培訓當地人從事這些工作。

4.5.8 再就業支援計劃，由社區發展理事會及全國職工總會推行。這項計劃包括提供就業援助服務，以及獎勵那些努力留任於新工作並能適應新工作環境的求職者。

技能再培訓計劃

4.5.9 技能再培訓計劃於1996年推行，旨在鼓勵僱主保送僱員，尤其是低技術的年長工人，參加培訓／再培訓及提升技能的學習計劃。參加這項計劃的僱主獲發放課程學費津貼。此外，假如有關僱主容許僱員在辦公時間內接受培訓，更獲發放缺勤津貼。

4.5.10 設立技能再培訓計劃的原意，是協助那些獲公司資助接受培訓的工人，但該計劃其後擴展至參與暫代僱主計劃 (Surrogate Employer Scheme)[54] 的失業及遭解僱工人。失業／遭解僱工人有多一項選擇，就是參加"失業及遭解僱工人技能訓練及加強就業能力計劃"(Skills Training and Employability Enhancement for Retrenched and Unemployed Workers Programme)。這項計劃是技能再培訓計劃的延伸，將全時間培訓課程與就業聯繫起來。僱主如聘用該計劃的工人，可獲發放課程學費津貼、缺勤津貼及工資津貼等。[55]

工作援助計劃

4.5.11 工作援助計劃，為那些身體狀況適合工作，而家庭月入少於1,500新加坡元(7,050港元)的失業新加坡人，提供就業及財政援助。受助人並可按其家庭需要獲發放額外資助，例如教育開支資助及公用設施費津貼等。

4.5.12 工作援助計劃的參加者，有責任在領取失業援助期間積極找尋工作。他們必須出席所有工作面試、參加適當的培訓或再培訓課程以學習新技能，並在有需要時參加就業輔導課程。此外，倘若有僱主表示願意聘請他們，他們必須準備接受工作。

---

[54] 暫代僱主計劃於2001年10月推行。這項計劃其實是一個撥款機制，由社區發展理事會、全國職工總會及若干族裔自助組織擔任失業的新加坡人的暫代僱主，以資助這些工人修讀認可的培訓課程。

[55] 按每名根據"失業及遭解僱工人技能訓練及加強就業能力計劃"受僱的工人計算，參與計劃的僱主可獲發放相等於該僱員月薪50% 或1,000新加坡元(4,700港元)的薪金津貼(以款額較低者為準)，為期3個月。

自力更生計劃

4.5.13 自力更生計劃，旨在提供短期援助予符合下述條件的低收入家庭：家庭的經濟支柱或其他成年家庭成員，因各種理由(如短期患病或須照顧親人)而未能即時覓得工作。受助家庭並須符合支援網絡薄弱及只有微薄積蓄這兩項資格規定。此外，這項計劃的參加者，必須出席由社區發展理事會安排的社會服務機構所提供的輔導及個案會議。合資格接受援助的家庭，可獲多項切合其境況及需要的配套援助，包括公用設施費津貼、日常開支現金津貼及在學子女教育資助。此外，自力更生計劃亦協助受助家庭，解決家庭問題和自力更生。

針對兒童及青少年的策略

4.5.14 新加坡為兒童及青少年提供的主要社會援助計劃包括：(i) 中心為本託兒資助計劃 (Centre-based Financial Assistance Scheme for Child Care)；(ii) 幼稚園資助計劃 (Kindergarten Financial Assistance Scheme)；(iii) 學生託管費用資助計劃 (Fee Assistance for Student Care Scheme)；及(iv) 擁屋加教育輔助計劃 (Home Ownership Plus Education Scheme)。此外，新加坡亦成立了工作與生活策略三方委員會 (Tripartite Committee on Work-Life Strategy)，幫助在職父母在家庭及工作責任兩方面取得平衡。

中心為本託兒資助計劃

4.5.15 低收入家庭可申請中心為本託兒資助計劃的資助，讓未滿7歲的年幼子女參加託兒計劃。該計劃在政府託兒服務津貼[56] 以外額外發放每月津貼，令低收入家庭有能力負擔託兒服務。當局亦向低收入家庭發放一次過的津貼，以供支付開課所需開支，例如購買校服及其他雜項開支。

4.5.16 根據該計劃，低收入家庭的兒童可參加幼兒發展計劃，在正式入學之前奠下良好基礎。這項計劃亦令在職父母，尤其是來自弱勢家庭的母親，能夠繼續工作。

幼稚園資助計劃

4.5.17 幼稚園資助計劃幫助低收入父母支付其子女的幼稚園學費。符合申領資助的父母可以每月領取學費資助。這項資助計劃旨在確保來自貧窮家庭的兒童，亦可同樣獲得優質的幼稚園教育，而良好的幼兒教育對幼童的成長極為重要。

[56] 政府託兒服務津貼是一項無須接受經濟狀況調查而發放的津貼，所有在職及非在職母親及單親父親，只要其子女現正託付予持牌幼兒中心，均可領取這項津貼。

學生託管費用資助計劃

4.5.18 低收入在職父母可申請學生託管費用資助計劃的資助，讓年齡介乎7至14歲的子女託付予非牟利或由學校開辦的學生託管中心。學生託管中心提供功課輔導，並為學齡兒童安排各類課前或課後的康樂及社交活動，以促進身心、智能、情緒、社羣及德育的發展。合資格的在職父母可獲發放的資助金額，是根據家庭每月總收入及學生參加的託管中心類別以遞減比例計算。

擁屋加教育輔助計劃

4.5.19 擁屋加教育輔助計劃於2004年推行，以協助家庭月入為1,500新加坡元(7,050港元)或以下的年輕低收入家庭擺脫貧窮困境。這項計劃的特色，是提供一套完備的社會援助計劃，鼓勵低收入夫婦不要養育過多子女，以及透過教育自我增值。

4.5.20 生育不超過兩名子女而母親年齡在35歲或以下的低收入家庭可申請擁屋加教育輔助計劃。根據擁屋加教育輔助計劃，每戶合資格家庭可獲提供下列福利：

(a) 子女教育助學金，適用於學前教育至大學教育；

(b) 總數 5 萬新加坡元(235,000 港元)的房屋津貼，逐年分期發放予母親；

(c) 在 10 年期內向每戶家庭發放為數最高達 1 萬新加坡元(47,000 港元)的培訓津貼，讓父母接受技能訓練。該項津貼的金額由父母兩人平均攤分，以鼓勵母親學習新技能，增加其就業能力；

(d) 發放一次過為數 1,000 新加坡元(4,700 港元)的現金津貼，幫助家庭應付公用設施費；

(e) 為家庭提供輔導支援服務，幫助他們解決問題；及

(f) 發放為數 6,000 新加坡元(28,200 港元)至 9,000 新加坡元(42,300 港元)的現金津貼，資助夫婦獲得家庭生活教育、進行家庭計劃，以及學習子女教養之道。

綜合計算，根據擁屋加教育輔助計劃，合資格的家庭可獲發放的助學金／津貼的數額可達10萬新加坡元(470,000港元)，用以支付房屋開支、子女教育開支、培訓開支及公用設施費。

工作與生活策略三方委員會

4.5.21 社區發展、青年及體育部於2000年9月成立工作與生活策略三方委員會，成員包括來自政府部門(社區發展、青年及體育部及人力部)、全國職工總會及新加坡全國僱主聯合會的代表。該三方委員會向僱主發出了一套指引，讓僱主參考應採取甚麼措施，以幫助僱員在工作與家庭生活之間取得平衡。這些措施包括給予照顧家人假期、訂定彈性工作安排(例如兼職工作及彈性上班時間)，以及設立僱員支援計劃等。[57]

4.5.22 新加坡亦採取多項政策措施，以便及早介入需要較多支援服務的邊緣青少年。這些措施由社區發展、青年及體育部負責制訂，其中包括"學校社工助學生、潛能盡展惠社羣"計劃 (School Social Work to Empower Pupils to Utilize Potential (STEP-UP) Programme) 及青年會社 (Youth Inc)。

"學校社工助學生、潛能盡展惠社羣"計劃

4.5.23 "學校社工助學生、潛能盡展惠社羣"計劃，旨在加強學生在社會上及情緒上的抗逆能力，並加強父母及教師在處理及支援學生方面的技巧。"學校社工助學生、潛能盡展惠社羣"計劃，是一項以學校為本的社會工作計劃。其中學校與志願福利機構攜手合作，舉辦各類型不同的計劃，包括輔導服務、家庭教育及生活技能訓練。

青年會社

4.5.24 設立青年會社的目的，是為志願福利機構在接觸離校／輟學青少年提供支援。這項計劃特別提供撥款，讓這些機構為離校／輟學青少年舉辦有關生活技能及團隊工作的活動，以及為他們提供有關零售及地產行業的職業訓練。

<u>針對長者的策略</u>

4.5.25 新加坡政府於1995年通過《供養父母法令》(Maintenance of Parents Act)，以保障長者的權益。根據該法令，年滿60歲或以上而無法自給自足的父母可循法律途徑，向子女申索供養費。父母可向供養父母事宜審裁處申請供養令，要求一名或多於一名子女每月支付供養費，或一次過支付一筆供養費。

[57] 僱員支援計劃指由僱主提供的教育及財務援助，以協助僱員有效地承擔其工作及家庭責任。有關援助包括託兒中心服務、家庭生活教育、健康計劃，以及向僱員及其受養人發放獎學金或教育援助。

4.5.26 創造及保留職位，是針對長者的反貧窮策略的其他重點。當局成立了一個由人力部、新加坡全國僱主聯合會及全國職工總會組成的三方委員會，研究與年長工人的就業能力有關的各項事宜，尤其是延長他們的工作年期。三方委員會集中研究的具體範疇包括兩方面：

(a) 僱傭安排及工資和福利架構。研究的主要事項包括：(i)提高年長工人競爭力的措施；及(ii)僱傭及工作場地的僱傭安排，以便僱主吸引／挽留資深的年長工人，鼓勵他們繼續作出貢獻；及

(b) 就業機會及就業能力。研究的主要事項包括：(i)採取措施，向僱主及僱員灌輸有關年長工人的培訓、僱用及就業能力的正面概念；及(ii)有關重新僱用及挽留年長工人所面對的障礙。

設立社區關懷基金

4.5.27 新加坡政府最近注資成立一個名為社區關懷基金 (ComCare Fund)的政府基金，並會把該基金的總額由起初的5億新加坡元(24億港元)逐步發展至10億新加坡元(47億港元)。社區關懷基金的設立，是為推行嶄新的社會援助計劃，以及整合現有計劃。社區關懷基金有3個主要組成部分，即社區關懷自力更生計劃 (ComCare SelfReliance)、社區關懷成長計劃 (ComCare Grow) 及社區關懷扶助計劃(ComCare EnAble)。該基金的目的，是使政府能以協調的方式集中協助有需要的新加坡人，因為當地的貧困人士，往往對不同類型的社會援助計劃所要求的申請資格準則感到混淆。[58] 此外，政府亦會利用社區關懷基金的收入，資助各項社會援助計劃，幫助貧困人士。

社區關懷自力更生計劃

4.5.28 社區關懷自力更生計劃，主要協助需要短期援助的人士，讓他們重新投入自力更生的生活。在這個計劃下所推行的援助措施，是針對一些失業或暫時陷入經濟困境的新加坡人。現行計劃，如工作援助計劃及自力更生計劃，均納入社區關懷自力更生計劃之下。此外，社區關懷自力更生計劃亦會撥款籌辦新活動及計劃，例如發展社會經濟企業，為有需要的新加坡人提供就業機會。

[58] 有些登記申請短期援助計劃的受助人士，其實他們實際需要是申請較長期的援助。請參閱 Feedback Group (2005)。

社區關懷成長計劃

4.5.29 社區關懷成長計劃，旨在支援來自低收入家庭的兒童，使他們發揮潛能，打破貧窮循環。社區關懷成長計劃特別為貧困兒童提供財政支援，讓他們得以參加幼兒發展計劃。現行計劃，例如中心為本託兒資助計劃、幼稚園資助計劃及學生託管費用資助計劃，均納入社區關懷成長計劃之下。

4.5.30 在社區關懷成長計劃之下，來自"高危"家庭的兒童透過健康先導計劃獲得支援服務。健康先導計劃是一項全面的早期介入計劃，協助低收入家庭改善其子女教養之道，並發放學前支援津貼。有關津貼旨在令家境貧困的家庭亦可負擔其子女的學前教育，讓這些兒童於入讀小學時能夠與其他兒童公平競爭，從而避免讓這些兒童陷於貧窮循環。

社區關懷扶助計劃

4.5.31 社區關懷扶助計劃，集中協助貧困長者及需要長期援助的人士，幫助他們融入社會。社區關懷扶助計劃的涵蓋範圍如下：(i) 現有的社會援助計劃，例如公共援助計劃及特別津貼計劃[59]；(ii) 接觸獨居長者計劃；及(iii) 支援須照顧體弱長者家庭的援助計劃，援助需接受經濟狀況調查後發放。

4.5.32 社區關懷基金由社區發展理事會管理。社區發展理事會與區內居民較接近，對貧困家庭面對的困境有更深入瞭解。當局預期社區發展理事會能夠按當區居民的需要，提供適切的社會援助計劃。舉例而言，社區發展理事會可以為面對多重問題的貧困家庭，制訂全面的援助方案。

4.5.33 社區發展理事會有權彈性管理社區關懷基金之下的各項社會援助計劃，並可酌情支援那些可能不符合現有社會援助計劃的既定資格準則，但卻真正需要援助的貧困人士。

[59] 公共援助計劃及特別津貼計劃旨在協助那些因年老、患病、殘疾或經歷家庭不幸情況而無法工作、及無以維生和無依無靠的新加坡人。當局每月向他們發放津貼，應付日常開支。

減減貧窮的進展

4.5.34 根據社區發展、青年及體育部的資料，截至2005年3月底，在幼稚園資助計劃下共有9 083宗個案，是所有社會福利計劃中為最多新加坡人申請的計劃。其他主要社會服務計劃的現有個案數目如下：中心為本託兒資助計劃 — 4 412宗；學生託管費用資助計劃 — 3 690宗；公共援助計劃 — 2 720宗；工作援助計劃 — 1 416宗；自力更生計劃 — 852宗；擁屋加教育輔助計劃— 459宗；特別津貼計劃 — 190宗。

第5章 —— 分析

5.1.1 英國、愛爾蘭和新加坡所採取的各項滅貧措施，綜述於附錄V。根據本研究所得出的結果，現重點分析下列事項，供議員在討論香港的滅貧策略時參考：

(a) 貧窮的定義和量度；

(b) 設立反貧窮目標；

(c) 滅貧體制安排；

(d) 志願團體和社區界的參與；

(e) 針對不同社羣的特定滅貧措施；及

(f) 現行社會保障制度的現代化。

貧窮的定義和量度

5.1.2 在英國及愛爾蘭，貧窮的概念獲認同為不單包括收入貧窮，亦包括社會孤立。社會孤立是指人們困囿於多重困境之中，無法自拔。因此，英國及愛爾蘭兩國政府皆並非以單一指標(如貧窮線)來量化貧窮程度，而是訂定一系列指標，從不同層面量度貧窮。在香港，鑒於貧窮性質涉及多個不同層面，政府亦正就不同社羣制訂一系列的貧窮指標。相反，新加坡並沒有界定貧窮的定義，亦沒有對貧窮進行量度。

5.1.3 與英國及愛爾蘭的指標不同，香港政府正在制訂的貧窮指標並不包括任何有關物質匱乏的量度。英國以絕對低收入、相對低收入及物質匱乏兼相對低收入來量度貧窮。在愛爾蘭，假如某人受困於持續貧窮，即相對收入貧窮兼物質匱乏，該人便會被視為處於貧窮境況。

5.1.4 英國政府相信，制訂以物質匱乏程度作為量度貧窮的尺度，可以得知貧窮的嚴重性及陷於貧窮的時間長短。長時間低收入的人士，缺乏某些生活必需品的可能性較高；而這些長期低收入人士所面對的困境，亦較短期貧窮人士所面對的困境嚴重。如能識別這些長期貧窮的人士，應有助制訂反貧窮策略，因為持續長期貧窮的人士所需要的支援措施，與其他弱勢社羣所需要的支援措施可能有所不同。

設立反貧窮目標

5.1.5 根據一些學者的意見，設立反貧窮目標，有助增加監察政府滅貧策略成效的透明度。此外，設立目標應可令政府須就其採取的滅貧措施的進展向市民問責。

5.1.6 香港及新加坡均無設立明確的滅貧目標。相反，英國及愛爾蘭就不同的弱勢社羣及不同的政策範疇，訂立不同的減滅貧窮目標。這些目標是英國及愛爾蘭為處理貧窮及社會孤立問題而採取的全國性策略的其中一環。

5.1.7 英國的*《人皆有機會》*(一份有關處理貧窮及社會孤立問題的政府年報)載述了多項反貧窮目標，列明政府期望不同年齡組羣於何時達到哪些目標。愛爾蘭的《國家反貧窮策略》訂定多個目標，對象是容易陷入貧窮及社會孤立的弱勢社羣，而有關目標涉及多個不同的政策範疇，如教育、失業及健康服務。

滅貧體制安排

5.1.8 愛爾蘭設立了全面的體制架構，專責處理貧窮及社會孤立問題。這些架構包括由高層次的內閣委員會至較低層次的部門，例如社會共融辦公室及對抗貧窮部。此外，愛爾蘭亦採用了"防貧" (poverty proofing) 程序，要求所有政府部門以有系統的方式，研究其政策及措施對貧窮及不平等現象所造成的影響。

5.1.9 英國政府成立了消除社會孤立組，負責統籌關乎貧窮及社會孤立現象等特定問題的政策制訂工作。在香港，新近成立的扶貧委員會，為社會不同界別提供一個平台，共同研究貧困人士在經濟、就業、教育和培訓各方面的需要，並提出可行的建議以幫助他們。

5.1.10 相對而言，新加坡並無設立任何與滅貧相關的特定體制架構。在新加坡，多個政府部門制定社會福利計劃，協助弱勢社羣及貧困家庭。

志願團體和社區界的參與

5.1.11 本報告所研究的各個海外地方，在處理貧窮及社會孤立的問題時，均邀請志願團體及社區界共同參與。在愛爾蘭，志願團體及社區界的代表為社會共融顧問小組的成員。該小組是一個由愛爾蘭政府設立的討論平台，以便市民大眾可藉此監察《國家反貧窮策略》的推行情況。此外，志願團體及社區界的意見，亦供政府與其社會夥伴在訂定《社會夥伴協議》時採用。《社會夥伴協議》，是訂定愛爾蘭在經濟及社會發展方面的國家行動計劃。

5.1.12 英國在地區層面作出類似的安排，政府鼓勵每個地方行政區成立一個跨界別的夥伴團體，攜手實踐社會共融的政策綱領。新加坡政府在提供福利方面採取"多渠道滅貧濟困"模式，由家庭、社區及政府共同參與，特別是家庭及各社區團體均參與扶貧濟困的工作，而政府則負責提供最後的安全網。

5.1.13 在英國及愛爾蘭，制訂反貧窮策略涉及設立正式及定期的平台，讓那些親歷貧窮及社會孤立的人士及其代表能夠參與其中。在英國，就業及退休保障部成立了參與工作小組，讓親歷貧窮的人士，就《社會共融國家行動計劃》的制訂工作參與意見。參與工作小組的成員主要包括基層參加者及志願團體和社區界的代表。愛爾蘭每年召開"社會共融論壇"一次，藉此促進並鼓勵陷於社會孤立的人士，參與監察《國家反貧窮策略》的推行進度。

5.1.14 在香港，扶貧委員會的成員，包括志願團體及社區界的代表。[60] 此外，香港政府設立了社區投資共享基金，為促進社區參與支援個人及家庭(特別是弱勢社羣)的活動提供資源。該基金的委員會成員亦包括志願團體及社區界的代表。

針對不同社羣的特定滅貧措施

5.1.15 本報告所研究的各個海外地方，均有針對不同社羣(適齡工作人士、兒童和青少年，以及長者)而訂定不同的滅貧措施。

[60] 扶貧委員會的成員包括政府官員、立法會議員、工商界人士、社區領袖、非政府機構代表和專家學者等。

適齡工作人士

5.1.16 本報告所研究的各個海外地方所採取的反貧窮措施均有一個特點，就是實施有助參與勞工市場的特定計劃。這個趨勢反映出，要令適齡工作人士脫貧，並避免他們在年老時陷入貧窮，最重要的措施就是讓這些人士投身工作行列。在香港，政府為弱勢的適齡工作人士(如年輕的離校生及中年失業人士)提供以工作為重點的支援措施。

5.1.17 為被裁減及弱勢的工人[61] 提供就業、培訓及教育機會，是本報告所研究的各個海外地方採取以工作為重點的政策的關鍵所在。此外，這些海外地方都推行了鼓勵市民"投身工作、放棄救濟"的政策，協助失業者盡快覓得工作，脫離領取福利的行列。

"投身工作、放棄救濟"政策

5.1.18 在愛爾蘭和新加坡，當局為有工作能力的社會援助受助人提供就業培訓課程、輔導及職業指導服務，並轉介予適當的教育或就業機會。在英國，當地政府透過提供"一對一"的支援服務，並改善為提供與工作有關的培訓及其他專門的支援服務，對不同社羣推行一系列特別制訂的"新措施"計劃，讓受助人投身工作、放棄救濟。根據不同的"新措施"計劃，失業的年青人、長期失業者、年屆50歲或以上的人士、單親家長及福利申索人的受供養伴侶，均獲提供以工作為重點的支援服務。

5.1.19 在英國的"新措施"計劃之下，年齡介乎18至49歲的失業人士必須從事全職活動，包括從事受津助工作或參加職業培訓／教育，為期最少3個月至6個月(視乎失業人士屬於18至24歲還是25至49歲的年齡組別而定)。

5.1.20 英國更進一步設立體制架構，以協助推行"投身工作、放棄救濟"政策。就業服務中心於2001年成立，為正在領取福利而適齡工作的受助人提供綜合服務，即為受助人尋找工作及向其支付福利金。在愛爾蘭及新加坡，這兩項服務現分別由不同政府部門負責。

5.1.21 在香港，社會福利署推行"自力更生支援計劃"，以幫助受助人透過從事工作，達致自力更生，繼而脫離領取福利的行列，從而避免有工作能力的健全人士過分依賴綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃。此外，社會福利署委託非政府機構推行深入就業援助計劃。這些計劃旨在為失業的健全綜援受助人士提供與就業有關的援助，協助他們尋找有薪工作。

[61] 弱勢工人指低技術／低學歷的人士、年青的離校生及年長工人。

工有其酬

5.1.22 愛爾蘭及英國在鼓勵人民投身工作及放棄救濟的就業策略中包納另一個層面，就是"工有其酬"(Making Work Pay)。新加坡的整體策略中並沒有這項元素。

5.1.23 愛爾蘭提供一系列與工作相關的福利，鼓勵社會援助受助人找尋並持續工作。這些福利包括豁免計算收入、重投工作津貼、家庭收入補助金，以及在稅收就業援助計劃之下給予的免稅額。[62] 此外，愛爾蘭的低薪工人亦可享有全國法定最低工資的保障，而當地的稅務改革措施也令低薪工人得以脫離稅網。英國亦採取相若措施，一方面訂定全國最低工資，另一方面則發放就業稅務補助，以增加從事低收入工作的工人的收入。

5.1.24 在香港，綜援計劃亦設有豁免計算收入的措施，以鼓勵綜援受助人找尋並持續工作。豁免計算的收入，指當局在計算綜援受助人可獲發放的援助金額時獲豁免計算的工作收入。

兒童及青少年

5.1.25 本報告所研究的各個海外地方，均已推展下列一項或多項措施，以協助貧困兒童及青少年：

(a) 透過多項積極的勞工市場計劃處理失業問題；

(b) 為低收入家庭的兒童提供經濟支援；及

(c) 在兒童的幼年發展及教育階段投入資源，以打破貧困循環。

處理失業問題

5.1.26 透過積極的勞工市場計劃鼓勵貧困人士投身工作，有助改善貧困家庭的經濟狀況，從而間接令生長於這些家庭的兒童及青少年擺脫貧窮循環。除推行這些計劃外，當局亦有提供託兒服務，以支援有意工作的低收入父母。政府提供的支援服務包括：提供在職父母能負擔的託兒服務，及／或為低收入家庭提供資助，以便這些家庭有能力讓子女參與託兒計劃。在香港，政府推行多項鼓勵就業措施，包括為在職父母提供他們能負擔的託兒服務。

[62] 有關這些福利／計劃的詳情，請參閱3.5.14至3.5.18各段。

5.1.27 除託兒支援服務外，本報告所研究的各個海外地方亦有採取其他支援措施，以協助低收入父母投身勞工市場。舉例而言，英國政府為那些透過投身工作而放棄救濟的單親家長提供收入支援。[63] 新加坡的學生託管費用資助計劃為低收入的在職父母提供資助，使他們的子女能參加學生託管中心的活動。香港亦已推行一項名為"課餘託管津助計劃"的類似計劃。這項計劃是支援性質的託管服務，對象是年齡介乎6歲至12歲的兒童，倘若父母需要外出工作或因其他原因而未能在課餘照顧子女，可以申請參與這項計劃。

5.1.28 本報告所研究的各個海外地方均有展開全國性的運動，向各界推廣採用彈性工作安排。愛爾蘭的宣傳運動旨在透過推行各項措施，例如彈性工作時間、兼職工作安排及職位分享等，幫助在職人士在工作與家庭生活兩者之間取得平衡。英國於2003年制定彈性工作法例，賦予在職父母要求僱主提供彈性工作環境的法律權利。香港政府並無推行任何類似的計劃。

提供經濟支援

5.1.29 英國及愛爾蘭均為低收入家庭的子女提供經濟支援。新加坡最近推行了涵蓋範圍廣泛的收入支援措施，協助低收入家庭的子女脫離貧窮。根據擁屋加教育輔助計劃，年輕的低收入家庭如符合資格，可獲發放的助學金／津貼的數額最高可達10萬新加坡元(470,000港元)，用以支付房屋開支、子女教育開支、培訓開支及公用設施費。

5.1.30 在香港的綜援計劃之下，貧困家庭的兒童可獲發放的標準綜援金額，較其他健全綜援受助人士獲發的標準金額為高。

在兒童的幼年發展及教育投入資源

5.1.31 本報告所研究的各個海外地方均設有各種計劃及服務，針對兒童幼年期的發展。特別是在英國，當地政府撥款推行一項"幼苗培育"計劃，促進兒童由出生至14歲期間在身心、智能及情緒方面的發展。"幼苗培育"計劃亦支援在貧困地區推行的地區計劃，為兒童及其家庭提供一系列協調的服務，包括託兒、學前教育、家庭及健康服務、家訪、培訓及就業輔導等。在地區層面推行的"幼苗培育"計劃以夥伴形式推行，成員包括有關貧困地區的志願團體、社區組織及區內家長。

[63] 有關所提供的收入援助的詳情，請參閱第2.5.11段。

5.1.32 在香港，政府選定在4個社區試行先導計劃[64] — 對象是5歲及以下的兒童。先導計劃在地區層面以跨界別協作的形式推行，參與機構有衞生署、醫院管理局、社會福利署／非政府機構及教育統籌局。這項計劃的目的，是透過醫療衞生、社會服務及教育的更佳整合，加強母嬰健康院的現有服務，從而訂立機制，以識別可能需要進一步支援的兒童及其家庭。

5.1.33 本報告所研究的各個海外地方及香港，均有為來自低收入家庭的學童提供福利支援。這些措施包括發放學費資助，以及資助其他與就學相關的開支，例如購買教科書、文具及校服等。

5.1.34 在愛爾蘭，除福利支援外，處理教育貧乏是針對兒童及青少年的反貧窮策略的另一重要環節。因此，愛爾蘭政府實施多項計劃，處理各項與學前教育及貧困地區兒童輟學問題相關的事宜，以及根據校內社會經濟背景欠佳的學生佔學校學生人數的比例，為有關學校提供額外的教師及財政資源。

長者

5.1.35 本報告所研究的各個海外地方均有推行或研究採取措施，以延長長者的工作年期。這些海外地方並採取其他有利促進長者福祉的措施。在英國，當地政府發放退休金補助，以補足低收入退休人士的每周收入。愛爾蘭訂定有關增加長者的實質收入支援的目標。新加坡政府通過《供養父母法令》，讓年滿60歲或以上的父母可循法律途徑，向子女申索供養費。

5.1.36 在香港，政府設立長者中心，照顧長者及護老者在心理社交與發展方面的需要。長者如因身體機能缺損而需要接受政府資助的長期護理服務，他們可獲由政府資助的家居為本社區照顧服務，以便他們盡可能留在社區中安享晚年。此外，香港的長者如有經濟困難，亦可申領綜援。

---

[64] 研究有關減貧事宜小組委員會亦曾於2005年3月22日舉行的會議上討論先導計劃。在上述會議中，部分委員關注到，先導計劃只能識別貧窮家庭的問題，但未能跟進這些個案，亦未能提出解決問題的方法或提供所需資源。此外，他們質疑先導計劃與政府承諾紓解跨代貧窮兩者之間有何關係。另外，一名學者亦認為，*"先導計劃的名稱雖然確實很有吸引力，但卻內容空洞 — 這項計劃充其量只是將一些區內現有的健康護理及教育服務加以整合並重新包裝而已"*。請參閱Chiu (2005)。

現行社會保障制度的現代化

5.1.37 本報告所研究的各個海外地方均已展開社會福利改革，以便推行反貧窮策略。英國推行"投身工作、放棄救濟"政策及提供多項與工作有關的福利，其作用是設立一套既能處理貧窮問題，又能協助貧困人士自力更生的社會保障制度。愛爾蘭按照該國經修訂的《國家反貧窮策略》所訂明的收入自足的理念，致力實質上增加各項社會福利。新加坡政府注資成立基金 — 社區關懷基金 — 整合所有現行的社會援助計劃。政府亦會利用社區關懷基金的收入資助各項社會援助計劃，幫助貧困人士。此外，社區關懷基金由社區發展理事會管理。作為地區行政中心，社區發展理事會能夠以更全面及更靈活方式推行各項社會援助計劃。

5.1.38 在香港，政府現正檢討關乎綜援計劃的下述事宜：(i) 深入就業援助計劃；及(ii) 現時向綜援單親家庭發放綜援的安排及有關服務。檢討結果預計於2005年年中備妥。此外，政府亦計劃檢討豁免計算收入的規定，並於2005年年底得出檢討結果。

附錄I

英國《*人皆有機會*》報告所載列不同年齡組別的主要表現指標例子

兒童及青少年

A.I.1 生活在適齡但沒有工作的家庭的兒童人數比例有所減少。

A.I.2 低收入方面的指標：

(a) 相對低收入家庭中兒童的人數比例有所減少；

(b) 絕對低收入家庭中兒童的人數比例有所減少；及

(c) 持續低收入家庭中兒童的人數比例有所減少。

A.I.3 在推行"幼苗培育"計劃的地區及兒童中心，具有適當發展水平的兒童的人數比例有所增加。

A.I.4 整體的學校出席率有所增加。

A.I.5 由地方當局照管的兒童的學業成績及投入學習的情況有所改善，包括他們與同齡兒童之間的差距顯著縮小。

A.I.6 16至18歲接受教育或培訓的青少年人數比例有所增加。

A.I.7 兒童在無意中受傷，需要送院治理，並留院超過3天的個案的比率有所減少。

A.I.8 以下人口組別中吸煙的比例有所減少：

(a) 懷孕婦女；及

(b) 兒童。

A.I.9 16歲以下過度肥胖兒童的人數比例有所減少。

A.I.10 居於臨時居所而育有兒童的家庭的數目有所減少。

附錄I(續)

適齡工作人口

A.I.11 在經濟循環周期中適齡工作人口的就業人數比例有所增加。

A.I.12 弱勢社羣(殘疾人士、單親家長、少數族裔人士、50歲及以上的人士和學歷最低的人士)的就業率有所上升，而其就業率與整體就業率的差距有所縮小。

A.I.13 生活在沒有工作的家庭中適齡工作人口的比例有所減少。

A.I.14 低收入方面的指標：

(a) 相對低收入家庭中適齡工作人口的比例有所減少；

(b) 絕對低收入家庭中適齡工作人口的比例有所減少；及

(c) 持續低收入家庭中適齡工作人口的比例有所減少。

A.I.15 自殺個案及動機未明的受傷致死個案的比率有所下降。

A.I.16 露宿者人數有所減少。

較年長者

A.I.17 低收入方面的指標：

(a) 相對低收入家庭中領取退休金人士的人數比例有所減少；

(b) 絕對低收入家庭中領取退休金人士的人數比例有所減少；及

(c) 持續低收入家庭中領取退休金人士的人數比例有所減少。

A.I.18 向私人退休金計劃供款的適齡工作人口的比例有所上升。

附錄I(續)

<u>較年長者(續)</u>

A.I.19 向私人退休金計劃供款的總額有所增加。

A.I.20 年屆65歲時的預期健康餘年數字有所增加。

A.I.21 所居房屋質量未達既定可接受標準的長者的人數比例有所減少。

A.I.22 生活深受對罪案的恐懼感所影響的長者的人數比例有所減少。

附錄II

英國政府的《量度兒童貧窮》文件為得出其建議的分層方式中關於物質匱乏的量度而擬訂的問題

成年人的匱乏

A.II.1 保持家居足夠溫暖

A.II.2 每名成人有兩雙在各種天氣都適合穿著的鞋子

A.II.3 有足夠金錢保持房子獲妥善維修

A.II.4 每年外出度假，但無需在親友家中居住

A.II.5 更換已破損的傢具

A.II.6 每星期有少量可自己使用無需用於家庭開支的零用錢

A.II.7 定期儲蓄(例如每月10鎊)以備不時之需或退休之用

A.II.8 為家居物品投購保險

A.II.9 每月請朋友或家人喝酒或吃飯最少一次

A.II.10 從事一項業餘愛好或康樂活動

A.II.11 更換或修理損壞的電器，例如電冰箱或洗衣機

兒童的匱乏

A.II.12 每年與家人外出度假最少一星期

A.II.13 每月游泳最少一次

A.II.14 從事一項課餘愛好或康樂活動

A.II.15 每兩星期與朋友聚在一起喝茶或吃小吃一次

A.II.16 有足夠的睡房，讓每名10歲以上性別不同的兒童有各自的睡房

A.II.17 康樂用品(例如體育用品或單車)

附錄II(續)

兒童的匱乏(續)

A.II.18 慶祝特別的日子，例如生日、聖誕節或其他宗教節日

A.II.19 學前兒童參加遊戲組、幼兒組或幼童組活動每星期最少一次

A.II.20 學齡兒童參加學校旅行每學期最少一次

附錄III

英國*2003*至*2005*年《*有關社會共融的國家行動計劃*》中的主要表現指標例子

第一級指標

A.III.1 經轉撥後的低收入比率

A.III.2 收入分配

A.III.3 持續低收入

A.III.4 相對低收入中位數差距

A.III.5 地區凝聚力(地區就業率分布)

A.III.6 長期失業率

A.III.7 居於失業家庭的人口

A.III.8 並無接受教育或培訓的輟學人口

A.III.9 出生時平均預期壽命

第二級指標

A.III.10 低收入界線的上下分布

A.III.11 堅尼系數

A.III.12 持續低收入(低於入息中位數的50%)

A.III.13 長期失業分布

A.III.14 低教育程度人口

第三級指標

A.III.15 相對低收入比率

A.III.16 絕對低收入比率

A.III.17 持續低收入

A.III.18 居於沒有工作的家庭的人口比例

A.III.19 弱勢社羣(殘疾人士、單親家長、少數族裔人士和50歲以上人士)的就業率

附錄III(續)

第三級指標(續)

A.III.20 最貧困的地方主管當局管轄區的就業率與整體就業率的差距

A.III.21 所居房屋質量未達可接受標準的人口的百分比

A.III.22 使用互聯網人口的比例

A.III.23 16歲青少年的學業成績

A.III.24 露宿者的人數

A.III.25 按社羣分類的嬰兒夭折率

A.III.26 生活深受罪案恐懼感所影響的人口比例

附錄IV

愛爾蘭經修訂《國家反貧窮策略》所載列主要目標的例子

主要目標

A.IV.1 根據現行持續貧窮的定義，減少持續貧窮人口比率至2%以下，如有可能，將持續貧窮消滅。

收入自足

A.IV.2 在2007年或之前實現社會福利最低援助金額為每周150歐元(以2002年價格計算)，並把基本兒童收入援助(即兒童福利及供養子女津貼)適當的同等水平定為成人社會福利最低援助金額的33至35%。

就業與失業情況

A.IV.3 在環境許可的情況下，盡快消滅長期失業問題，而最遲須在2007年完成目標。

A.IV.4 在2007年或之前把弱勢社群面對的失業率削減至接近全國的平均比率。

教育

A.IV.5 在2006年或以前將有嚴重讀寫障礙的學生人數比例減半。

A.IV.6 減少輟學青少年的人數，使完成高中教育程度或同等學歷的人口比率在2003年或之前達到85%，在2006年或之前達到90%。

健康

A.IV.7 在2007年或以前，將社會經濟地位最低和最高的社羣在循環系統疾病、癌症，以及因受傷或中毒而過早死亡方面的比率差距縮減最少10%。

附錄IV(續)

房屋與住宿

A.IV.8 在2004年年底或以前，為露宿者提供足夠和適合的臨時居所，並同時提供適當的外展服務，協助露宿者得到該等居所。有關目標將對所有地方當局及健康委員會地區適用。當局會在2003年年底檢討實現目標的進度，如有需要，會修訂機制以達至目標。

兒童及青少年

A.IV.9 直至2007年期間，策略的目標是在減少根據現行持續貧窮定義下持續貧窮兒童的人數至2%以下，如有可能，會消滅持續貧窮。

婦女

A.IV.10 直至2007年期間，策略的目標是減少根據現行持續貧窮定義下持續貧窮婦女的人數至2%以下，如有可能，會消滅持續貧窮。

A.IV.11 策略的目標會是增加婦女的就業率，至2010年達至平均超過60%。

較年長者

A.IV.12 直至2007年期間，策略的目標是減少根據現行持續貧窮定義下持續貧窮的較年長者的人數至2%以下，如有可能，會消滅持續貧窮。

A.IV.13 在2007年年底或以前，所有由地方當局所租賃供較年長者居住的住屋單位，均會供應足夠的暖氣系統。

都市貧窮

A.IV.14 直至2007年期間，策略的目標是減少根據現行持續貧窮定義下持續貧窮的都市居民的人數至2%以下，如有可能，會消滅持續貧窮。

附錄V

英國、愛爾蘭、新加坡及香港所採取的滅貧策略的主要特點

	英國	愛爾蘭	新加坡	香港
貧窮的定義和量度				
貧窮的定義	• 沒有	• 無法生活於愛爾蘭社會普遍視為可以接受的水平	• 沒有	• 沒有
貧窮的量度	• 利用多元化的指標從多方面量度貧窮	• 利用多元化的指標從多方面量度貧窮	• 將全國收入最低 20% 的住戶識別為需要援助的對象	• 利用多元化的指標從多方面量度貧窮
設立反貧窮目標				
設立目標	• 有	• 有	• 沒有	• 沒有

附錄V(續)

英國、愛爾蘭、新加坡及香港所採取的滅貧策略的主要特點

	英國	愛爾蘭	新加坡	香港
滅貧體制安排				
在中央層面設立特定的體制架構	● 設立消滅社會孤立組，負責統籌關乎貧窮及社會孤立等特定問題的政策制訂工作	● 包括高層次的社會共融內閣委員會至較低層次的政府機關 ● 採用"防貧"程序(poverty proofing)，要求所有政府機關評估其政策對滅貧的影響	● 沒有。由現有政府部門制定不同的社會福利計劃，以協助貧困人士	● 成立扶貧委員會，為社會不同界別提供平台，共同研究幫助貧困人士的方法
志願團體和社區界的諮詢和參與	● 成立地區策略夥伴團體，與志願團體和社區界攜手實踐社會共融的政策綱領	● 志願團體和社區界代表加入社會共融顧問小組，並參與訂定《社會夥伴協議》	● 在提供福利方面採用"多渠道滅貧濟困"模式，由家庭(第一線支援目標)、社區及政府共同參與	● 扶貧委員會成員包括志願團體和社區界代表
設立定期及正式的平台，讓親歷貧窮的人士參與	● 有 ● 成立參與工作小組，以反映親歷貧窮人士的意見	● 有 ● 每年召開"社會共融論壇"一次，藉此促進陷於貧窮的人士參與監察反貧窮策略	● 沒有	● 沒有

附錄V(續)

英國、愛爾蘭、新加坡及香港所採取的滅貧策略的主要特點

	英國	愛爾蘭	新加坡	香港
針對適齡工作人士的反貧窮策略				
提供就業、培訓及教育機會	適用於所有地方			
"投身工作、放棄救濟"政策	• 就不同社羣採取不同的"新措施"計劃 • 就業服務中心為正在領取福利但適齡工作的受助人提供綜合服務，為其尋找工作及向其支付福利金	• 為有工作能力的社會援助受助人提供以工作為重點的支援服務	• 為有工作能力的社會援助受助人提供以工作為重點的支援服務	• 推行自力更生支援計劃及深入就業援助計劃，以幫助綜合社會保障援助(下稱"綜援")受助人投身工作，放棄救濟
工有其酬	• 設有全國最低工資及就業稅務補助，以補足低收入家庭的收入	• 設有全國最低工資、豁免計算收入、重投工作津貼、家庭收入補助金，以及在稅收工作援助計劃之下給予免稅額，以增加從事工作所帶來的收入	• 沒有	• 豁免計算收入

附錄V(續)

英國、愛爾蘭、新加坡及香港所採取的滅貧策略的主要特點

	英國	愛爾蘭	新加坡	香港
針對兒童及青少年的反貧窮策略				
幼兒發展	● 推行"幼苗培育計劃"，促進兒童由出生至 14 歲期間在身心、智能及情緒方面的發展	● 推行"及早開始計劃"，以處理貧困地區學前兒童的教育弱勢問題	● 透過"健康先導計劃"提供學前支援服務	● 推行"先導計劃"，加強為 5 歲及以下兒童提供的醫療衞生、教育及社會服務
教育投資	● 有	● 有	● 有。尤其着重處理兒童及青少年的教育貧乏問題	● 有
為低收入家庭的兒童提供收入支援	● 有	● 有	● 有。推行涵蓋範圍廣泛的收入支援措施，育有子女的低收入家庭可獲發放的助學金／津貼的數額可達 10 萬新加坡元(470,000 港元)	● 有
為在職家長提供可負擔的託兒服務	適用於所有地方			
為在職家長提供的其他支援措施	● 為那些能夠透過投身工作而放棄救濟的家長提供收入支援 ● 推行全國性運動，以推廣彈性工作安排	● 推行全國性運動，以推廣彈性工作安排	● 學生託管費用資助計劃 ● 推行全國性運動，以推廣彈性工作安排	● 課餘託管計劃

附錄V(續)

英國、愛爾蘭、新加坡及香港所採取的滅貧策略的主要特點

	英國	愛爾蘭	新加坡	香港
針對長者的反貧窮策略				
建議推行／已推行的措施	• 提供獎勵以鼓勵長者押後領取國家退休金，藉此延長長者的工作年期 • 發放退休金補助，以補足低收入退休人士的收入	• 正在研究有關延長長者工作年期的建議 • 訂定有關增加長者獲發放的收入支援金額的目標	• 正在研究有關延長長者工作年期的建議 • 通過《供養父母法令》，保障長者權益	• 設立長者中心及由政府資助提供家居為本的社區照顧服務 • 透過綜援計劃為貧困長者提供收入支援
現行社會保障制度的現代化				
所採取的方針	• 進行社會福利改革，以設立一套既能處理貧窮問題又能協助貧困人士自力更生的社會保障制度	• 在收入自足的理念下為貧困人士提供收入支援，幫助他們脫離貧窮	• 在政府注資成立的基金(社區關懷基金)之下整合所有社會援助計劃	• 正在檢討綜援計劃

參考資料

1. Ang, B.L. (2005) *The Singapore Experience.* Available from: http://www.info.gov.hk/cpu/english/papers/e-ang.rtf [Accessed 16 May 2005].

2. Australian Council of Social Service. (2004) *International Comparisons of Anti-Poverty Plans – Lessons for Australia.* Available from: http://www.coss.net.au/news/upload/info%20366.pdf [Accessed 16 May 2005].

3. Balls, E., Grice, J. & O'Donnell, G. (ed.) (2004) *Microeconomic Reform in Britain: Delivering Opportunities for All/HM Treasury.* Palgrave Macmillan.

4. Brewer, M. & Gregg, P. (2001) *Eradicating Child Poverty in Britain: Welfare Reform and Children since 1997.* The Institute for Fiscal Studies. Available from: http://www.bris.ac.uk/Depts/CMPO/workingpapers/wp52.pdf [Accessed 16 May 2005].

5. Catholic Welfare Australia. (2005) *Poor Choices.* Available from: http://www.catholicwelfare.com.au/policy/CWA-PovertySubmission.doc [Accessed 16 May 2005].

6. Chiu, S. (2003) Poverty, Vulnerability and the Expansion of Disciplinary Welfare in Hong Kong. In: Tang, K.L & Wong, C.K. (ed.) *Poverty Monitoring and Alleviation in East Asia*. Nova Science Publishers.

7. Chiu, S. (2005) Comments on Poverty Alleviation of the Policy Address. *Bulletin*, February. Faculty of Social Sciences, Hong Kong Baptist University. Available from: http://www.hkbu.edu.hk/sosc/Bul0205.pdf [Accessed 16 May 2005].

8. Combat Poverty Agency. (1997a) *Poverty in Ireland: Data from the 1994 Living in Ireland Survey.* Available from: http://www.cpa.ie/downloads/publications/PovertyBriefings/Briefing_6_PovertyInIreland-1994Data_1997.PDF [Accessed 16 May 2005].

9. Combat Poverty Agency. (1997b) A Guide to Sharing in Progress. *Poverty Today,* July. Available from: http://www.cpa.ie/downloads/publications/PovertyToday/1997_PT_36_Supp_NAPS.PDF [Accessed 16 May 2005].

10. Combat Poverty Agency. (2002) Perspectives on Building a More Inclusive Society – NAPS. *Poverty Today,* April. Available from: http://www.cpa.ie/downloads/publications/PovertyToday/2002_PT_54.PDF [Accessed 16 May 2005].

11. Combat Poverty Agency. (2004a) *Measuring Poverty.* Available from: http://www.cpa.ie/downloads/publications/FactSheets/Factsheet_MeasuringPoverty.pdf [Accessed 16 May 2005].

12. Combat Poverty Agency. (2004b) *Poverty in Ireland – The Facts: 2001*. Available from: http://www.cpa.ie/downloads/publications/PovertyBriefings/Briefing_16_PovertyInIreland-2001Data_2004.pdf [Accessed 16 May 2005].

13. Combat Poverty Agency. (2004c) *What is Poverty?* Available from: http://www.cpa.ie/downloads/publications/FactSheets/Factsheet_WhatIsPoverty.pdf [Accessed 16 May 2005].

14. Commission on Poverty. (2005a) *Government Policies and Measures in Alleviating Poverty*. Available from: http://www.cop.gov.hk/textweb/eng/pdf/Paper2_2005.pdf [Accessed 16 May 2005].

15. Commission on Poverty. (2005b) *Indicators of Poverty*. Available from: http://www.cop.gov.hk/eng/pdf/CoP%20Paper%2010.2005(e).pdf [Accessed 16 May 2005].

16. Commission on Poverty. (2005c) *Intergenerational Poverty*. Available from: http://www.cop.gov.hk/eng/pdf/CoP%20Paper%2012.2005(e).pdf [Accessed 16 May 2005].

17. *Community Development Councils*. (2005) Available from: http://www.cdc.org.sg/index.html [Accessed 16 May 2005].

18. Department for Work and Pensions. (2001) *United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2001-03*. Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl2001uk_en.pdf [Accessed 16 May 2005].

19. Department for Work and Pensions. (2002) *Opportunity for All: Fourth Annual Report 2002*. Available from: http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2002/oppal-fourth/opps_all.pdf [Accessed 16 May 2005].

20. Department for Work and Pensions. (2003a) *Measuring Child Poverty*. Available from: http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/final.pdf [Accessed 16 May 2005].

21. Department for Work and Pensions. (2003b) *Opportunity for All: Fifth Annual Report 2003*. Available from: http://www.dwp.gov.uk/ofa/reports/2003/pdf/report.pdf [Accessed 16 May 2005].

22. Department for Work and Pensions. (2003c) *United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-05*. Available from: http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2003/nap/nap.pdf [Accessed 16 May 2005].

23. Department for Work and Pensions. (2004a) *Opportunity for All: Sixth Annual Report 2004.* Available from: http://www.dwp.gov.uk/ofa/reports/2004/pdf/report_04.pdf [Accessed 16 May 2005].

24. Department for Work and Pensions. (2004b) *Report on Child Poverty in the UK*. Available from: http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2004/childpov-response/govt-response.pdf [Accessed 16 May 2005].

25. Department for Work and Pensions. (2004c) *UK National Action Plan For Employment 2004.* Available from: http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2004/uk_action_plan/ukeap.pdf [Accessed 16 May 2005].

26. Department of Enterprise, Trade & Employment. (2004) *National Employment Action Plan 2004.* Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004ie_en.pdf [Accessed 16 May 2005].

27. Des O'Dea. (2000) *The Changes in New Zealand's Income Distribution*. Available from: http://www.psa.org.nz/library/other/treasury/treasury%20-%20income%20inequality%20in%20new%20zealand%20-%20changes%20-%202000%20.pdf [Accessed 16 May 2005].

28. Development Bank of Japan. (2002) *Handling Unemployment – Singapore's Experience.* Available from: http://www.dbj.go.jp/singapore/english/PDF/S24e.pdf [Accessed 16 May 2005].

29. Economic and Employment Council. (2004) *Replacing CSSA with Employment.* Available from: http://www.gov.hk/fso/eec/eng/pdf/4EECPaper14-04.pdf [Accessed 16 May 2005].

30. Goodbody Economic Consultants. (2001) *Review of the National Anti-Poverty Strategy*. Available from: http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/upload/publications/1322.pdf [Accessed 16 May 2005].

31. Health and Welfare Bureau. (2002) *Community Investment and Inclusion Fund.* LC Paper No. FCR(2001-02)62. Available from: http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/fc/fc/papers/f01-62e.pdf [Accessed 16 May 2005].

32. Health, Welfare and Food Bureau. (2004) *Measures to Alleviate Poverty*. LC Paper No. CB(2)304/04-05(01). Available from: http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/hc/sub_com/hs51/papers/hs511209cb2-304-01-e.pdf [Accessed 16 May 2005].

33. Health, Welfare and Food Bureau. (2005) *Government Policies and Measures in Alleviating Poverty*. LC Paper No. CB(2)1132/04-05(03). Available from: http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/hc/sub_com/hs51/papers/hs510322cb2-1132-03-e.pdf [Accessed 16 May 2005].

34. Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department. (2005) *Social Security Benefits and Other Services Provided for Needy Children in Hong Kong*. LC Paper No. CB(2)539/04-05(01). Available from: http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/panels/ws/ws_cssa/papers/ws_cssa0110cb2-539-1e.pdf [Accessed 16 May 2005].

35. HM Treasury. (2001) *Tackling Child Poverty: Giving Every Child the Best Possible Start in Life*. Available from: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/55D/B0/TacklingChildPoverty.pdf [Accessed 16 May 2005].

36. Huber, J. & Skidmore, P. (2003). *The New Old: Why Baby Boomers Won't Be Pensioned Off*. Available from: http://www.demos.co.uk/media/thenewold_page289.aspx [Accessed 16 May 2005].

37. Integra Review. (1996) *Understanding Poverty in the 1990's – Two New Reports*. Available from: http://www.iol.ie/EMPLOYMENT/integra/up90.html [Accessed 16 May 2005].

38. Jabocs, D. (1998) *Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis Including Private Welfare*. London School of Economics. Available from: http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/Paper10.pdf [Accessed 16 May 2005].

39. Johnston, H. (2003) *The Irish Approach to Combating Poverty*. Available from: http://www.vinnies.org.au/files/VIC.SpeechBooklet.pdf [Accessed 16 May 2005].

40. Joseph Rowntree Foundation. (2005) *Policies Towards Poverty, Inequality and Exclusion since 1997*. Available from: http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/socialpolicy/0015.asp [Accessed 16 May 2005].

41. Kemp, P., Bradshaw, J. & Dornan, P. (2004) *Routes out of Poverty*. Joseph Rowntree Foundation. Available from: http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1859352316.pdf [Accessed 16 May 2005].

42. Lee, H.L. (2005) *Budget Speech 2005*. Ministry of Finance. Available from: http://www.mof.gov.sg/budget_2005/budget_speech/index.html [Accessed 16 May 2005].

43. Legislative Council Secretariat. (2000a) *Research Report on Unemployment-Related Benefits Systems in Singapore.* LC Paper No. RP17/99-00.

44. Legislative Council Secretariat. (2000b) *Research Report on Unemployment-Related Assistance System of Hong Kong.* LC Paper No. RP19/99-00.

45. Legislative Council Secretariat. (2005) *Fact Sheet on Unemployment in Ireland.* LC Paper No. FS12/04-05.

46. Manpower Research and Statistics Department. (2005) *Labour Market 2004.* Available from: http://www.mom.gov.sg/MOM/MRSD/Publications/3425_qtlmr044.pdf [Accessed 16 May 2005].

47. Maxwell, S. & Kenway, P. (2000) *New Thinking on Poverty in the UK: Any Lessons for the South?* Available from: http://www.odi.org.uk/publications/briefing/pov9.html [Accessed 16 May 2005].

48. McLaughlin, E., Kelly, G. & Tomlinson, M. (2005) *Developing Anti-Poverty Strategies in Northern Ireland, NTSN and beyond.* Available from: http://www.dsdni.gov.uk/seminar4section7.pdf [Accessed 16 May 2005].

49. *Ministry of Community Development, Youth and Sports.* (2005) Available from: http://app.mcys.gov.sg/web/home_main.asp [Accessed 16 May 2005].

50. *Minutes of Meeting of the Subcommittee to Study the Subject of Combating Poverty.* (2004) 9 December. LC Paper No. CB(2)620/04-05.

51. National Council of Social Service. (2004) *Assistance Schemes for Individuals & Families in Social and Financial Need.* Available from: http://www.ncss.org.sg/documents/List%20of%20Assistance%20Schemes%20(Sept%2004).doc [Accessed 16 May 2005].

52. Nolan, B. (2002) *Assessing the Republic's National Anti-Poverty Strategy.* Available from: http://www.dsdni.gov.uk/seminar4section1.pdf [Accessed 16 May 2005].

53. NTUC. (2005) *Creating More Opportunities for Older Workers.* Available from: http://www.ntuc.org.sg/ntucunions/news_080405a.asp [Accessed 16 May 2005].

54. Oatway, J. (2001) The UK Government's Approach to Monitor its Strategy to Tackle Poverty and Social Exclusion – Opportunity for All. In: *Fourth Meeting of the Expert Group on Poverty Statistics.* 15-17 October, Rio de Janeiro, Brazil. Available from: http://www.ibge.gov.br/poverty/pdf/ukpaper.pdf [Accessed 16 May 2005].

55. Office for National Statistics. (2004) *UK 2005: The Official Yearbook of the United Kingdom and Northern Ireland*. Stationery Office.

56. Office for Social Inclusion. (2001) *National Action Plan Against Poverty and Social Exclusion (NAPincl) 2001-2003.* Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl2001rl_en.pdf [Accessed 16 May 2005].

57. Office for Social Inclusion. (2002) *Building an Inclusive Society.* Available from: http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/upload/publications/1321.pdf [Accessed 16 May 2005].

58. Office for Social Inclusion. (2003) *National Action Plan Against Poverty and Social Exclusion (NAPincl) 2003-2005.* Available from: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/napincl_ir_en.pdf [Accessed 16 May 2005].

59. Office for Social Inclusion. (2004) *National Action Plan Against Poverty and Social Exclusion: First Annual Report.* Available from: http://www.welfare.ie/publications/naps/nactplan/napannrep0304.pdf [Accessed 16 May 2005].

60. *Online Access to Services, Information and Support.* (2005) Available from: http://www.oasis.gov.ie/ [Accessed 16 May 2005].

61. Organization for Economic Co-operation and Development. (2003) *OECD Employment Outlook.* Available from: http://www.oecd.org/dataoecd/62/59/31775213.pdf [Accessed 16 May 2005].

62. Ramesh, M. (2004) *Social Policy in East and Southeast Asia: Education, Health, Housing, and Income Maintenance.* RoutledgeCurzon.

63. Renewal.net. (2005) *The Future of Social Exclusion: Drivers, Patterns and Policy Challenges.* Available from: http://www.renewal.net/Documents/RNET/Policy%20Guidance/Futuresocialexclusion.pdf [Accessed 16 May 2005].

64. Social Development Feedback Group. (2005) *Social Safety Nets in Singapore.* Available from: http://app.feedback.gov.sg/data/adm08%5Cc1%5Cp703%5CSDFBGPaper4.doc [Accessed 16 May 2005].

65. Social Welfare Department. (2004a) *A Guide To Comprehensive Social Security Assistance.* Available from: http://www.info.gov.hk/swd/download/Social_Security/CSSAG.pdf [Accessed 16 May 2005].

66. Social Welfare Department. (2004b) *Comprehensive Social Security Assistance Scheme.* Available from: http://www.info.gov.hk/swd/download/Social_Security/CSSAI.pdf [Accessed 16 May 2005].

67. South West Community Development Council. (2005) *Financial Assistance.* Available from: http://www.southwestcdc.org.sg/financial_asst.html [Accessed 16 May 2005].

68. *Speech by the Acting Minister of the State for Community Development, Youth and Sports.* (2005) Available from: http://app.mcys.gov.sg/web/corp_speech_story.asp?szMod=corp&szSubMod=speech&qid=1583 [Accessed 16 May 2005].

69. *Speech by the Minister of State for Community Development, Youth and Sports at Committee of Supply.* (2005). Available from: http://app.mcys.gov.sg/web/corp_speech_story.asp?szMod=corp&szSubMod=speech&qid=1602 [Accessed 16 May 2005].

70. *Speech by Prime Minister Lee Hsien Loong in Parliament.* (2005) Available from: http://app.sprinter.gov.sg/data/pr/2005011903.htm [Accessed 16 May 2005].

71. The Economist. (2000) *Getting the Young to Work.* 30 November.

72. The National Children's Strategy. (2000) *Our Children – Their Lives.* Available from: http://www.nco.ie/upload_documents/childrens_version_in_English.pdf [Accessed 16 May 2005].

73. United Nations Children's Fund. (2005) *Child Poverty in Rich Countries 2005.* Available from: http://www.unicef.gr/reports/rc06/UNICEF%20CHILD%20POVERTY%20IN%20RICH%20COUNTRIES%202005.pdf [Accessed 16 May 2005].

74. Walker, R. & Wiseman, M. (2003) *The Welfare We Want?* Available from: http://home.gwu.edu/%7Ewisemanm/WWW.Intro.pdf [Accessed 16 May 2005].

75. Webb, D. (2003) *Employment and Training Programmes for the Unemployed.* Economic Policy and Statistics Section, House of Commons. Available from: http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-013.pdf [Accessed 13 May 2005].

76. Whelan, T. et al. (2003) *Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2001 Living in Ireland Survey.* The Economic and Social Research Institute. Dublin.

77. Wikipedia. (2005) *Taoiseach.* Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/Taoiseach [Accessed 13 May 2005].

78. World Bank. (2000) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Available from: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20195989~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.htm [Accessed 13 May 2005].

79. Yap, M.T. (2003) Poverty Monitoring and Alleviation in Singapore. In: Tang, K.L & Wong, C.K. (ed.) *Poverty Monitoring and Alleviation in East Asia*. Nova Science Publishers.

80. 辛炳隆：《英荷韓政府因應失業問題之作法評析》，《主要國家產經政策動態季刊》，2001 年第二期。網址：http://www.moea.gov.tw/~ecobook/ms/9006/1-2.htm [於 2005 年 5 月 16 日登入]。

81. 關注綜援檢討聯盟、香港社會保障學會、樂施會:《各國政府的減貧機構及減貧政策比較及其對香港啓示研究計劃》，2005 年 4 月。