

**香港特別行政區立法會**

---

**研究有關滅貧事宜小組委員會  
代表團**

**於2005年9月19至24日**

**進行職務訪問**

**研究英國及愛爾蘭的  
反貧窮策略及措施  
的報告**

---

## 目 錄

章	頁
1      引言	1
2      英國的反貧窮策略及措施	2 – 14
3      愛爾蘭的反貧窮策略及措施	15 – 30
4      總結	31 – 32

## 附 錄

- I      訪問行程
- II      英國《公共服務協議》的目標(由2005年4月起)
- III      英國《人皆有機會：2004年第六期年報》載列的  
                不同年齡組別的指標
- IV      愛爾蘭經修訂的《國家反貧窮策略》載列的目  
                標
- V      愛爾蘭的“防貧”指引

## 鳴謝

代表團於2005年9月19日至24日訪問倫敦及都柏林期間，曾與國會議員、高級政府官員、學者及社區幹事等社會賢達會晤，謹此向他們致謝。並衷心感謝他們向代表團作出詳細介紹，並彼此交換意見及資訊，使代表團此行獲益良多。

代表團亦感謝英國及愛爾蘭駐香港特別行政區總領事，以及香港駐倫敦和布魯塞爾的經濟貿易辦事處，在訪問行程編排及後勤安排方面提供協助。

## 第1章：引言

### 報告目的

1.1 立法會研究有關減貧事宜小組委員會代表團於2005年9月訪問英國及愛爾蘭，考察該兩個國家制訂及推行反貧窮策略及措施的情況。本報告闡述代表團的主要考察結果及觀察所得。

### 代表團成員

1.2 代表團包括以下議員 ——

馮檢基議員(小組委員會主席及代表團領隊)  
李卓人議員(小組委員會委員)  
梁國雄議員(小組委員會委員)  
張超雄議員(小組委員會委員)

1.3 高級議會秘書(2)1馬淑霞小姐陪同代表團出訪。

### 訪問目的

1.4 小組委員會在立法會內務委員會轄下成立，研究有關減貧的事宜。小組委員會決定派遣代表團訪問英國及愛爾蘭，以取得該兩國制訂及推行減貧策略的第一手資料。訪問英國及愛爾蘭是因為該兩國曾有效地推行反貧窮策略，以應付經濟轉型所產生的影響，而該兩國的經驗會為香港的扶貧工作提供有用參考。

### 訪問行程

1.5 代表團於2005年9月19至24日訪問倫敦(英國)及都柏林(愛爾蘭)。代表團曾與政府官員、國會議員、學者及社區工作者會晤，並訪問由倫敦一個社區協會舉辦的幼苗培育地區計劃(Sure Start Local Programme)。是次訪問行程的其他詳情載於**附錄I**。

## 第2章：英國的反貧窮策略及措施

### 訪問行程

2.1 代表團在倫敦逗留期間，曾訪問消除社會孤立組(Social Exclusion Unit)、就業及退休保障部(Department for Work and Pensions)、教育及技能部(Department of Education and Skills)，以及低薪委員會(Low Pay Commission)，並聽取有關英國政府的反貧窮策略及措施的簡介。為深入瞭解該等措施在社區層面的推行情況，代表團亦訪問舉辦幼苗培育地區計劃的社區協會。代表團亦與倫敦政治經濟學院的一些學者會晤，就英國政府減貧工作的成效，互相交換意見。

### 英國的社會孤立情況

#### 副首相辦公室(Office of the Deputy Prime Minister)轄下的消除社會孤立組

2.2 代表團聽取消除社會孤立組的Susan ACLAND-HOOD小姐簡介英國的反貧窮策略。代表團亦與消除社會孤立組的官員就應付貧窮和社會孤立的挑戰交換意見。

2.3 消除社會孤立組於1997年12月由英國首相設立，以協助消除英國的社會孤立問題，該組於2002年5月由副首相辦公室管轄。

2.4 根據消除社會孤立組，社會孤立是一個過程，在這過程當中，某些社羣因家境貧困、歧視、教育不足或缺乏生活技能，以致被社會排斥，無法全面參與各項社會活動。社會孤立令這些人無法找到工作、賺取收入、獲得教育機會、融入社會和社區網絡的活動，以及根本無法接觸到權力及決策機關。

2.5 消除社會孤立組的主要職能，是統籌各個政府機構，為相關連的社會問題制訂長遠而互相協調的解決措施，以改善政府消除社會孤立問題的行動。此外，該組亦致力推行副首相在諮詢首相、其他部長及關注團體的建議後同意推行的具體計劃。

2.6 關於消除社會孤立組與其他政府部門的工作關係，ACLAND-HOOD小姐告知代表團，由於該組與內閣辦公室同屬於副首相的職權範圍，反貧窮建議會送交內閣辦公室各成員部長傳閱及審核。就此，消除社會孤立組的建議及報告，包括尚待採取的行動一覽表，在公布前已得到各有關部門的同意和支持。

### 總覽

2.7 根據消除社會孤立組，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。貧窮問題的嚴重程度，由國內不同形式的社會孤立幅度反映出來。在90年代中期，英國面對的社會孤立問題較其他歐盟國家嚴重。下述數據反映該國不同形式的社會孤立幅度 —

- (a) 1%的人口最受影響，在多方面均匱乏(例如16歲以下懷孕或未能入學)；
- (b) 差不多10%的人口受實質問題困擾(例如在1997年，16至18歲人口中9%沒有上學或工作，18至24歲的年輕人中10%酗酒)；及
- (c) 約三分之一人口在某些方面屬邊緣人士(例如每3名兒童中有一人在低收入家庭中成長)。

2.8 工黨政府在1997年執政時，優先處理社會孤立的問題。

### 處理貧窮及社會孤立問題的政策方向

2.9 英國政府於1999年在一份題為《人皆有機會》("Opportunity for all")的年報中，制訂減貧和消除社會孤立的國家策略及政策。反貧窮策略的特點，是採取針對人生不同階段的模式，在國民人生的不同階段介入。兒童及青少年、適齡工作人士及長者均為反貧窮策略的主要對象。

2.10 根據消除社會孤立組，英國政府採取的減貧及消除社會孤立策略，非常重視盡量提高勞工市場的參與。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。

2.11 在針對人生不同階段的模式下，政府的願景是確保每名兒童有最佳的成長條件，並讓家長在工作與家庭生活之間有更多選擇。為家庭提供更多支援實屬必需，只有這樣才可解決兒童貧窮問題，為數代人士提供更多機會，以及打破因匱乏產生的循環影響。

2.12 ACLAND-HOOD小姐告知代表團，財政部長為促使政府部門制訂反貧窮目標，把個別政府部門的表現指標與財政預算掛鈎。財政部會與各政府部門就部門擬在指定時間內利用財政部撥款達到的目標進行磋商，而有關目標會列入《公共服務協議》(Public Service Agreement)內。《公共服務協議》載述的目標大多與減貧及消除社會孤立有關，例如在1998-99年度至2010-11年度期間，把在低收入家庭中生活的兒童人數減半，以及在2020年前完全消除兒童貧窮問題。現有的《公共服務協議》目標載於**附錄II**。

2.13 為監察減貧及消除社會孤立策略的推行，政府於1999年發表第一份《人皆有機會》報告，制訂一系列的指標。該等指標會按年檢討，確保能顧及不斷轉變的策略。《人皆有機會：2004年第六期年報》提出58個指標。為配合政府採取針對人生不同階段的方針進行減貧，該等指標主要是因應人生不同階段而制訂，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。這些指標參照自1997年(基線年度)起產生的趨勢，以評估整體工作的進展。舉例而言，自1997年起，在沒有就業成員家庭中生活的兒童人數有所減少。就不同年齡組別制訂的58個指標載列於**附錄III**。

### 主要的挑戰

2.14 ACLAND-HOOD小姐告知代表團，由於英國政府致力解決社會孤立問題，貧窮兒童人數得以減少，這是該國其中一項傑出成就。在1997至2004年期間，在低收入家庭中生活的兒童人數減少了70萬。若政府沒有採取任何行動減滅兒童貧窮，預計到了2004至05年度，貧窮兒童的人數會增加150萬。

2.15 造成社會孤立的問題主要有5個，而這些問題須在未來數年優先處理。該5個問題是：一些社羣教育水平偏低、一些人士非從事經濟活動及失業、不公平的醫護制度、罪案及惡劣環境集中於某些地方，以及有人無家可歸。此外，消除社會孤立組認同有需要繼續支持逐步走出貧困的人，以免他們再度陷入困境。

## **參與滅貧的政府部門**

2.16 為能深入瞭解英國採取的主要反貧窮措施，代表團訪問了就業及退休保障部和教育及技能部。該兩個部門是負責推行反貧窮措施的主要政府部門。

### 就業及退休保障部

2.17 就業及退休保障部的主管是就業及退休保障部長，負責政府的福利改革計劃。該部向兒童、適齡工作人士、退休人士、殘疾人士及其照顧員提供支援和意見。該部與其他政府部門攜手合作，提供服務，例如與英國稅務局合作，提供稅務補助，亦與教育及技能部合作，推行幼苗培育計劃。此外，該部亦與僱主、地區當局、志願團體、商業夥伴及關連團體攜手推行就業輔助計劃。就業及退休保障部成立參與工作小組(Participation Working Group)，成員主要包括來自志願團體和社區界的基層人士，負責收集親歷貧窮人士的意見，以制訂國家滅貧計劃。

2.18 代表團聽取了下列人士簡報就業及退休保障部職權範圍內的反貧窮措施：經濟顧問Nicola GILPIN小姐、家庭貧窮及就業科主管Julia SWEENEY小姐及退休科官員Yasmin GHAZALI小姐。

### 教育及技能部的幼苗培育計劃小組

2.19 教育及技能部於2002年成立幼苗培育計劃小組，負責推行幼苗培育計劃。幼苗培育計劃是一項跨部門措施，為兒童及其家庭提供學前教育、託兒、健康及家庭支援服務(請參閱下文第2.45及2.46段)，從而讓兒童有最佳的成長條件。代表團聽取教育及技能部幼苗培育計劃經理Colin CURTIS先生關於幼苗培育計劃的簡介。

### 主要的反貧窮措施

2.20 代表團察悉，英國政府根據人生不同階段制訂針對個人具體需要的反貧窮措施。這些措施旨在盡量提高勞工市場的參與、向低收入家庭提供經濟支援、加強老年經濟保障，以及給予兒童最佳的成長條件，藉此消滅貧窮。反貧窮措施的詳情載於下文第2.21至2.46段。

## 盡量提高勞工市場的參與的措施

2.21 根據就業及退休保障部提供的資料，當局設立就業服務中心(Jobcentre Plus)及推行各項新措施計劃(New Deals Programme)，使失業人士重新投入工作，當局認為這是使適齡工作人士脫貧的最佳途徑。18至65歲人士可領取的失業援助及其他福利款項，均由就業服務中心發放，該中心提供一站式服務，既發放福利金，亦積極介入勞工市場。就業服務中心是就業及退休保障部轄下的機構，於2002年展開服務，目的是根據個人需要提供服務，並維持與勞工市場的聯繫。該中心向非經常領取福利金的人或正在領取求職者津貼(Jobseeker's Allowance)而需尋找工作的人提供就業援助。

2.22 新措施計劃透過就業服務中心推行，是英國政府“投身工作、放棄救濟”方針的主要策略。“新措施”在1998年開始推行，最初的對象是18至24歲、失業至少6個月的年青人。該計劃現已擴展至包括正在領取求職者津貼並失業18個月或以上的較年長工人(25歲或以上)、單親家長、以及未獲提供個人就業援助的病患者和殘疾人士。

2.23 在新措施計劃下，個人顧問會協助求職者尋找工作。未能找到工作的求職者會獲提供支援，以解決他們的求職障礙，例如培訓及經驗不足等。主要的新措施計劃均有強制成分，規定失業者在領取失業福利金一段時間後須參加該計劃，否則便不會再獲發放福利金。

2.24 據就業及退休保障部經濟顧問Nicola GILPIN小姐表示，設立就業服務中心及推行新措施計劃使長期失業者受惠。所有18至24歲人士及超過90%的25至50歲人士均可在一年內找到工作，從失業者名單中除名。在1997至2004年期間，長期失業的成年人減少了約75%，令失業率從1993年的10%下降至2004年的4.7%。在2004年，就業人口為2,800萬，而總勞動人口約為3,000萬，這表示1997至2004年期間，就業人數增加約190萬。計劃取得成功，歸功於一站式服務，在發放福利金之餘亦協助受助者就業。此外，強制規定求職者參加以工作為中心的面談，可向他們傳達明確的信息，即他們必須努力尋找工作才能領取福利金。

2.25 為使更多單親家長重新就業，就業及退休保障部現正制訂計劃，規定單親家長須在子女年紀較大時參加與工作有關的活動，為重新就業作準備。同意參加活動的單親家長每星期可獲20英鎊(281港元)<sup>1</sup>的活動津貼，以作鼓勵。

2.26 GILPIN小姐亦告知代表團，英國的勞工市場在工時及工種方面甚具彈性及多元化。由於經濟蓬勃，加上勞工市場的彈性及多元化因素，因此不斷有大量職位空缺，特別是兼職工作的空缺。就業服務中心的服務使用者主要是市場上需聘用的人士。就業及退休保障部並未發現有任何錯配情況，低技術工人只因缺乏有關職位所需的技能以致未獲聘用。

## 向低收入家庭提供經濟支援的措施

### 稅務補助

2.27 根據就業及退休保障部，稅務補助是英國政府解決兒童貧窮策略的重點。稅務補助旨在提高低收入家庭的經濟支援水平，以及鼓勵家長，特別是單親家長出外工作。稅務補助額按入息稅計算，倘稅務補助額高於應付稅款，有關家庭會得到現金款項。低收入家庭獲得的稅務補助主要是現金津貼。稅務補助主要分兩類，即兒童稅務補助(Child Tax Credit) (請參閱下文第2.29至2.31段) 及就業稅務補助(Working Tax Credit)(請參閱下文第2.32至2.34段)。

2.28 稅務補助由稅務局管理。現時接受稅務補助的家庭有600萬戶，受惠人數超過2,000萬人，當中包括1,050萬名兒童。

2.29 兒童稅務補助於2003年4月推行。由2005年4月起，兒童稅務補助中的兒童成分為每年1,690英鎊(23,905港元)。兒童稅務補助發放予負責照顧最少一名兒童的人士或合資格的年輕人，受助家長不必在職。兒童稅務補助是兒童福利(Child Benefit)<sup>2</sup>以外的一項福利，發放予每年入息低於14,480英鎊(203,733港元)的家庭的首名兒童，並會直接支付給主要負責照顧有關兒童的人士。

2.30 兒童稅務補助的金額視乎家庭環境的各項元素決定，例如家庭元素、兒童首年的補助金額、與每名兒童有關的元素以及殘疾兒童的元素等。當局把所有元素的數值加在一起，再按家庭收入決定補助額。

<sup>1</sup> 以2005年10月每英磅兌14.05港元的平均兌換率計算。

<sup>2</sup> 兒童福利屬全國性福利，受助人每年可獲得3,030英鎊(42,632港元)。

2.31 英國用在兒童稅務補助的開支如下：1997至98年度為13億3,000萬英鎊(187億港元)，而2003至04年度則為91億4,000萬鎊(1,286億萬港元)。在2004年4月，720萬名兒童受惠於此項補助。

2.32 就業稅務補助在2003年4月與兒童稅務補助同時推行。合資格的家庭可同時申領兒童稅務補助及就業稅務補助。就業稅務補助為低收入的在職成年人提供資助，每星期工作16小時或以上的受僱或自僱人士均可領取資助。

2.33 就業稅務補助亦有託兒稅務補助的元素。申領人獲資助支付託兒費用，作為就業稅務補助的一部分。託兒資助額會連同兒童稅務補助，直接付予主要負責照顧有關兒童的人士。託兒稅務補助佔認可託兒支出的70%，並設有上限，當家庭收入增加時會被撤銷。

2.34 據就業及退休保障部轄下家庭貧窮及工作科主管Julia SWEENEY小姐表示，政府透過就業稅務補助，大幅資助託兒費用。政府提供兒童稅務補助及就業稅務補助，以鼓勵單親家長及低收入工人投身並持續從事受薪工作，在很大程度上降低在失業家庭中生活的兒童人數。單親家長的就業率從1987年的45%增至2005年的56% (增幅為11%)。自1997年以來，領取收入援助(請參閱下文第2.36段)的單親家長人數減少20萬人。

2.35 在2003年推行的在職家庭稅務補助(Working Families Tax Credit)須經入息審查，並透過僱主支付。據SWEENEY小姐表示，付款安排鼓勵低收入僱員繼續工作，以領取有關的福利金。

### 收入援助

2.36 收入援助是一項津貼，發放予那些因每星期工作不超過16小時而不合資格領取失業福利金和就業稅務補助的低收入人士及家庭。援助額根據家庭狀況計算。收入援助的受關注程度雖然遠不及稅務補助，但在2003年11月，領取收入援助的低收入單親家長人數已高達100萬左右。據SWEENEY小姐表示，收入援助為來自低收入家庭的成員提供經濟保障，並鼓勵他們從事兼職工作，而非倚賴失業福利金過活。

## **加強老年經濟保障的措施**

### 老年福利制度

2.37 根據就業及退休保障部，英國有兩類老年福利制度，即供款式的福利(即國家退休金)及須經入息審查但無須供款的福利。

2.38 只有作出國家保險供款的人，才合資格領取國家退休金。年屆60歲的女性及年屆65歲的男性可領取國家退休金。就業及退休保障部計劃在2010至2020年間把65歲訂為男、女性領取國家退休金的年齡。

2.39 須經入息審查但無須供款的福利包括最低收入保障及退休金補助(Pension Credit)，以應付老年貧窮問題。有關措施闡述於下文第2.40至2.42段。

### 最低收入保證

2.40 最低收入保證於1999年4月推行。透過發放收入援助，為所有長者提供最低收入。由2003年起，最低收入保證納入退休金補助內。

### 退休金補助

2.41 在2003年10月推行的退休金補助，為所有60歲或以上的長者提供有保證的收入水平。退休金補助確保60歲或以上的長者每星期最少有109.45英鎊(1,540港元)的收入(夫婦則為167.05英鎊(2,350港元))。目前，約270萬戶家庭領取退休金補助，平均為每星期所得金額為41.47英鎊(583港元)。代表團獲悉，長者須提出申請才獲發放退休金補助。為進一步鼓勵合資格長者申請退休金補助，就業及退休保障部現正考慮引進網上申請制度、讓申請人透過免費電話完成申請，以及授權第三者代為申請。

### 其他福利

2.42 如有需要，領取退休金的家庭可獲發放冬天燃油津貼，以及額外的住屋、嚴重傷殘及護理津貼。

2.43 根據就業及退休保障部，在1996-97年度至2002-03年度期間，依靠極低收入生活的長者人數減少180萬。

2.44 就業及退休保障部退休保障科官員Yasmin GHAZALI小姐告知代表團，就中長期而言，就業及退休保障部須面對的主要挑戰，是如何應付因社會人口老化以致長者護理需求不斷增加。當局通過《2004年退休金法令》(Pensions Act 2004)，提高押後領取國家退休金人士的回報，藉此鼓勵他們延長工作年期。在該法令下，年屆國家退休年齡的國民可押後領取國家退休金，而當他們最終開始領取退休金時，可享有較高的金額。GHAZALI小姐指出，應否提高國家退休金或退休金補助的金額，使退休人士獲得經濟保障，曾在英國引起激烈的辯論。退休保障委員會現正研究如何改革退休制度，確保國民在退休時得到保障。委員會的報告及建議將於2005年11月備妥。

## 給予兒童最佳的成長條件的措施

### 提供負擔得來的託兒服務

2.45 根據教育及技能部，在英國西北部，2歲以下的全時間託兒服務收費為每名兒童每星期97英鎊(1,364港元)，而倫敦市內的託兒所收費，則高達每星期168英鎊(2,364港元)。政府承諾提供家長負擔得來的託兒服務，給予兒童最佳的成長條件。英國政府已訂明，所有3至4歲的兒童可獲得每星期12.5小時的免費早期教育。當局亦正試辦一些以社區為本的幼苗培育地區計劃，為育有年幼子女的家庭提供支援(請參閱下文第2.45至2.46段)。幼苗培育計劃旨在為兒童及其家庭提供學前教育、託兒、健康及家庭支援等服務。

### 幼苗培育地區計劃

2.46 幼苗培育地區計劃在1998年推行，為弱勢的學前兒童及其家庭提供早期教育、健康、育兒及家庭支援。約70%的計劃由地區政府營辦，其餘則由地區政府和非政府機構合辦。英國目前有524項幼苗培育地區計劃，為超過40萬名兒童提供服務。

2.47 據教育及技能部幼苗培育小組經理Colin CURTIS先生表示，政府正逐步提供兒童中心，以取代地區計劃。政府承諾在2010年前，為每個社區設立幼苗培育兒童中心，為5歲以下的兒童及其家庭提供服務。自1998年以來，當局已向幼苗培育計劃增撥資源，增幅為24%。

2.48 為深入瞭解幼苗培育地區計劃在社區層面的推行情況，代表團訪問了在倫敦由St Pancras Community Association舉辦的Euston幼苗培育計劃。英國524項幼苗培育地區計劃中，Euston幼苗培育計劃屬最早期的計劃之一。該計劃所服務的地區約有1 800名4歲以下兒童，他們大多在社會福利房屋居住。代表團聽取Euston幼苗培育計劃經理有關該計劃的簡介，並與部分參加計劃的兒童的家長會晤。

2.49 Euston幼苗培育計劃的家庭支援組(Family Support Team)提供家訪服務，為當地每戶育有4歲以下兒童的家庭提供個人意見及支援。計劃轄下的家長支援幹事來自當地不同的機構。每名幹事可要求多位專家協助，包括語言治療師、臨床心理學家及助產士。這些專家每星期有部分時間借調為幼苗培育計劃提供服務，各人一起工作，使參加計劃的家庭只須與一名幹事會晤，便可接觸到廣泛的技能及資訊。每名幹事亦會在所屬的機構工作，以便把機構及幼苗培育計劃的個案相互轉介。

2.50 鄰舍家長論壇(Neighbourhood Parents' Forums)在Euston幼苗培育計劃協助下成立。該論壇是當地社區的一個聚會點，由育有0至3歲兒童的家長舉辦，透過論壇聚會，家長互相討論他們的需要，並表達對當地政府及服務提供者的意見。每個論壇都獲得一筆一次過最高可達5,000英鎊(70,350港元)的撥款，用作資助地區的服務及活動。

2.51 家長會見代表團時，表示他們參加Euston幼苗培育計劃後，學會如何更妥善照顧子女，以及在有需要時即時尋求專業意見及協助。家長亦告知代表團，Euston幼苗培育計劃招募了一批家長，並培訓他們為義工。參與義務工作有助他們重拾自信，並取得寶貴的工作經驗。部分家長在參與由幼苗培育計劃資助的技能培訓課程(例如電腦培訓及面試技巧)後，已再度投身就業市場，他們的家庭收入亦因而有所增加。

## 最低工資

2.52 為瞭解英國最低工資制度的推行情況，代表團亦訪問低薪委員會，並聽取該會副會務秘書Hazel HECTOR小姐的簡介。

2.53 根據低薪委員會，英國政府的整體策略是達致“工有其酬”，以及加強財政誘因，鼓勵國民工作，而國家最低工資是該策略的其中一環。國家最低工資與稅制及福利制度互相結合。對於

很多賺取最低工資的人而言，各項稅務補助及福利金可大幅增加其家庭總收入。

2.54 獨立的低薪委員會根據《1998年英國最低工資法》( UK Minimum Wage Act 1998 )於1997年成立，負責因應政府的要求，就最低工資的金額及運作安排的其他範疇向政府提供意見。國家最低工資於1999年4月實施。最初所訂的最低工資水平是，22歲或以上的成人工資(“adult rate”)為每小時3.6英鎊(51港元)，而18至21歲的青年發展工資(“youth development rate”)則為每小時3英鎊(42港元)。現正接受認可培訓課程、年齡在22歲或以上的工人，在獲新僱主聘用擔任一份新工作的首6個月，亦可領取青年發展工資。當局在2004年10月，為16至17歲年輕人訂定每小時3英鎊(42港元)的新最低工資金額。

2.55 根據低薪委員會的建議，最低工資的成人工資將於2005年10月由每小時4.85英鎊(68港元)增至5.05英鎊(71港元)，再於2006年10月增至每小時5.35英鎊(75港元)。2006年的建議增幅，須由低薪委員會在2006年2月確認，視乎經濟情況是否繼續適合作出此增幅。青年發展工資將由2005年10月的現時每小時4.25英磅(60港元)提高至2006年10月的每小時4.45英磅(63港元)。

2.56 Hazel HECTOR小姐告知代表團，最低工資規定亦適用於兼職工作。國家最低工資獲調高，主要受惠者為女性、兼職工人、少數族裔社群、年青人及因健康問題以致工作受限制的人士(約佔英國總勞動人口10%)。關於最低工資規定的執行問題，HECTOR小姐告知代表團，當局會突擊巡查工作間。一般而言，僱主遵從最低工資規定。她相信原因是低薪委員會建議調整最低工資前曾全面諮詢僱主的意見。

## 與倫敦經濟政治學院的學者會晤

2.57 代表團曾在倫敦經濟政治學院，與分析社會孤立中心主管John HILLS教授、國際社會政策教授Peter TOWNSEND教授及社會政策教授David PIACHAUD教授會晤，並與上述人士就英國政府減貧工作的成效交換意見。

2.58 John HILLS教授認為，雖然並無具體工具量度英國的反貧窮措施的成效，但該國政府在減貧問題上確實取得進展。HILLS教授指出，英國減貧的時間正藉是經濟穩定增長期，從某些方面而言，減貧工作在該段期間較易取得進展，例如就業率得以提升。

若經濟呆滯，則未能確定可否取得相若成績。此外，1997年呈現的問題(例如兒童貧窮及失業問題)在多方面而言都非常嚴峻，令政府較容易把貧窮及匱乏問題從歷史性高水平推低。在某些方面，英國現已成為較平等的社會。然而，HILLS教授認為，各方仍須不斷努力，方可取得進一步的進展，以及照顧目前仍未能受惠於當局政策的社羣。

2.59 Peter TOWNSEND教授及David PIACHAUD教授均同意，英國政府的減貧措施，特別在消除兒童貧窮方面取得重大的進展。PIACHAUD教授指出，英國政府的反貧窮措施有3個組成部分

---

- (a) 更改稅項及福利金，為家庭提供額外的經濟支援；
- (b) 透過新措施計劃鼓勵國民從事有薪工作；及
- (c) 解決跨代貧窮問題。

2.60 PIACHAUD教授認為，英國政府要完全消除跨代貧窮的問題，要走的路仍很漫長，但現時已取得一些進展。為單親家庭及低收入家庭提供工作，對解決兒童貧窮問題息息相關。雖然解決兒童貧窮問題需要龐大成本，但值得推行，因為可免除政府日後為解決跨代貧窮問題而花費更多公帑。

2.61 據TOWNSEND教授表示，多年來主張推行的全球性反貧窮措施包括經濟增長、減免債項、海外援助及改革世界貿易組織以達致更平等貿易。他認為這些都是間接措施。經濟增長可否拯救窮人，須視乎國家有否透過稅制與社會保險，建立財富再分配的主要制度。TOWNSEND教授認為，在國際社會鼓吹的措施中，國民應享有社會保障及適當生活水平的基本權利應獲優先考慮。

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

2.62 代表團在倫敦逗留期間，雖然未能與地區機關的官員會晤，但注意到英國政府鼓勵每個地區機關自行成立地區策略夥伴團體，以便攜手實踐社會共融的政策綱領。社會共融是一個過程，透過這個過程，令陷入貧窮及社會孤立危機的人獲得所需的機會及資源，讓他們得以全面參與各項經濟、社會及文化活動，確保其生活與福祉達到身處社會視為正常的水平。這個過程亦可確保他們能夠在較大程度上參與影響其生活及基本權利的決定。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，使不同措施和服務得以互相協調及支援。

## 代表團的觀察所得

2.63 代表團對於英國政府以堅定的政治決心及承擔態度解決貧窮和社會孤立問題，留下深刻印象。代表團認為，在副首相辦公室下成立高層次的消除社會孤立組，負責制定長遠及互相協調的解決辦法，是英國成功處理問題的關鍵。

2.64 代表團亦認為，英國的經驗顯示在減貧和消除社會孤立問題上，訂定清晰的目的和目標、以及表現指標甚為重要。舉例而言，英國政府承諾，致力達致在2010年前，貧窮兒童人數須減半；在2020年前，完全消徐兒童貧窮問題。此舉可確保各有關部門和機構朝着一個共同目標努力，並可對工作成效作出評估。

2.65 代表團亦對英國採取多元反貧窮措施的成效留下深刻的印象。該等措施旨在盡量提高勞工市場的參與、向低收入家庭提供經濟支援、加強老年經濟保障，以及給予兒童最佳的成長條件，從而減貧及消除社會孤立。引進稅務補助及推行最低工資制度，均屬重要措施，能提高經濟誘因以鼓勵國民工作。反貧窮措施針對個別人士在他們人生不同階段的具體需要，因而能發揮成效。英國政府亦能有效地把落實商定目標與財政部的撥款掛鈎，從而敦促個別部門推行反貧窮措施。

2.66 代表團亦認為，英國的經驗顯示，在推行減貧和消除社會孤立的公共服務時，志願及社區組織的參與甚為重要，亦屬必需。舉例而言，就業及退休保障部成立的參與小組，目的就是讓親歷貧窮的人士就國家行動計劃及策略提出意見。此外，當地社區組織亦參與舉辦幼苗培育地區計劃。

2.67 代表團注意到，英國近數十年的經濟增長和繁榮固然有助減滅貧窮，使育有子女的低收入家庭或領取社會福利的家庭較易覓得更佳的工作，從而紓緩貧窮問題。然而，若英國政府沒有採取有效的反貧窮和消除社會孤立措施，相信不會取得如此重大進展。

## 第3章：愛爾蘭的反貧窮策略及措施

### 訪問行程

3.1 在都柏林逗留期間，代表團訪問了對抗貧窮部(Combat Poverty Agency)、國家經濟社會論壇(National Economic Social Forum)、企業貿易及就業部(Department of Enterprise, Trade and Employment)、FAS(負責培訓及就業安排的國家機構)、社會及家庭事務部(Department of Social and Family Affairs)，以及社會共融辦公室(Office for Social Inclusion)，並聽取有關愛爾蘭政府推行的反貧窮策略和措施的簡介。代表團亦與一些國會議員會晤，就愛爾蘭政府推行減貧措施的成效交換意見。

#### 愛爾蘭的收入貧窮和持續貧窮

##### 對抗貧窮部

3.2 代表團訪問對抗貧窮部，並聽取該部門傳訊及公共事務主管Bevin CODY小姐簡介愛爾蘭的反貧窮策略。

3.3 對抗貧窮部在1986年根據《對抗貧窮令》成立，就預防及消除貧窮事宜向愛爾蘭政府提供意見。該部亦推行各項減貧措施，並評估該等措施的成效；就貧窮的性質、成因及程度進行研究；以及推廣國民對貧窮的性質、成因及程度有更深入的瞭解。

3.4 據CODY小姐表示，對抗貧窮部是政府的智囊團，與多個政府部門保持非常緊密的工作關係。該部在發布任何建議或報告前，無須尋求各個政府部門的審核或同意，另一方面，政府部門並非必須接納或推行對抗貧窮部提出的反貧窮措施。

3.5 CODY小姐告知代表團，對抗貧窮部的策略重點是就稅務、福利及僱傭政策提出以實據為基礎的意見，藉此倡議較公平分配收入及均等的就業機會，以及制訂及推廣政策建議，讓貧困人士有機會接受優質的健康及教育服務。

## 總覽

3.6 根據對抗貧窮部，在2002年，192 000人(佔人口4.9%)生活在持續貧窮境況下。雖然持續貧窮水平已由1994年的14.5%下降至2001年的4.9%，相對收入貧窮水平則由1994年的15.6%提高至2001年的21.9%。在2001年，人口中最富裕的20%人士的收入，是最貧困20%人士的4.7倍。

3.7 在愛爾蘭，當局以相對收入貧窮和持續貧窮來量度貧窮。人們若收入相對偏低，加上物資匱乏，即屬持續貧窮。若收入低於收入中位數[在2003年為每星期185.23歐元(1,763港元)]<sup>3</sup>的60%，則屬於收入貧窮。相對貧窮線訂於收入中位數的40%、50%、60%及70%，以反映不同程度的貧窮。收入中位數把國家的收入分布分為兩個對等組別，一個組別的收入高於中位數，另一個組別的收入低於中位數。根據《2001年愛爾蘭生活調查》的結果，在2001年，13%的愛爾蘭人口的收入低於收入中位數。

3.8 至於物質匱乏的量度，則採用下述8項主要指標——

缺少的物質：

- (a) 不能擁有簇新的衣服，只能擁有二手衣服；
- (b) 不能每隔一天可吃到肉類、雞或魚；
- (c) 不能擁有一件保暖的防水外套；
- (d) 不能擁有兩雙堅固的鞋；
- (e) 不能每星期一次食用烤肉或同等食物；

或遇有的問題：

- (f) 為應付日常家庭開支而需借貸度日；
- (g) 過去兩個星期有一天沒有一頓飽餐；及
- (h) 因缺錢而去年不能使用暖氣。

---

<sup>3</sup> 以2005年10月，每歐元兌9.52港元的平均兌換率計算。

## 《國家反貧窮策略》(National Anti-Poverty Strategy)

3.9 1995年，愛爾蘭政府在聯合國於哥本哈根召開的聯合國社會發展問題世界首腦會議(United Nations World Summit for Social Development)上，承諾會推行行動計劃，以減滅貧窮、增加就業機會及深化社會共融。據此，愛爾蘭政府在1997年制訂一項為期10年的政府計劃，名為《國家反貧窮策略》，計劃包羅所有相關的政府部門及機構，致力減滅及預防貧窮。

3.10 對抗貧窮部Bevin CODY小姐告知代表團，《國家反貧窮策略》透過“社會夥伴”的過程制訂，並在社會夥伴協議內獲確認。她解釋，在80年代末期，愛爾蘭政府及地區社會夥伴認識到，高通脹率及隨之提出的高薪要求和工業糾紛，是經濟增長欠佳的主要原因。政府及地區社會夥伴經討論後，擬定一系列3年期的國家社會夥伴協議，涵蓋的範圍相當廣泛，包括經濟政策、國民工資增幅、工業和諧及社會發展等。現行的3年期社會夥伴協議涵蓋工資水平、僱傭事宜、負擔得來的住屋及託兒服務等，將於2005年屆滿。有關下一份3年期的社會夥伴協議的討論已於2005年10月展開。

3.11 CODY小姐又告知代表團，《國家反貧窮策略》在2002年曾作修訂及改良，現正推行的是經修訂的《國家反貧窮策略》。她指出，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，愛爾蘭已達到減滅持續貧窮的目標。此外，持續貧窮的兒童亦由1997年的15.3%下降至2001年的6.5%。有鑑於此，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%，並在實際可行情況下，把持續貧窮徹底消滅。經修訂的《國家反貧窮策略》亦載有其他減滅貧窮的目標，該等目標針對易受貧窮及社會孤立影響的社羣，涉及的政策範疇廣泛，例如收入自足、教育、就業、衛生及房屋等。經修訂的《國家反貧窮策略》列明的目標載於**附錄IV**。

3.12 據CODY小姐表示，愛爾蘭社會人士認為，除社會夥伴協議外，其他因素，例如受過良好教育的勞動人口、策略性創造職位計劃及財政政策等，都是促使愛爾蘭在1995至2001年期間經濟繁榮的主要因素。

## 對付收入貧窮和持續貧窮的政策取向

3.13 為更深入瞭解愛爾蘭採取的反貧窮策略，代表團亦訪問社會共融辦公室(Office for Social Inclusion)及國家經濟社會論壇。在制訂反貧窮策略及政策的過程中，上述兩個組織是負責向政府提供意見的主要機構。社會共融辦公室主管Orlaign QUINN小姐和國家經濟社會論壇政策分析員Gerard WALKER先生分別向代表團簡介反貧窮策略。

### 社會及家庭事務部轄下的社會共融辦公室

3.14 社會共融辦公室於2002年12月在社會及家庭事務部轄下設立，該部由社會及家庭事務部部長管轄。社會共融辦公室負責制訂、統籌及推動《國家行動計劃》(National Action Plan)。該計劃納入《國家反貧窮策略》就處理貧窮所訂定的策略性方針，並在現行的3年期社會夥伴協議內反映社會共融的承諾。社會共融辦公室亦負責監察《行動計劃》所載承諾的推行進度。該辦公室的工作由主要政府部門的助理部長組成的管理小組(Management Group)督導。

3.15 社會共融辦公室亦與主要政府部門及機構內的社會共融組合作，統籌在有關部門及機構內制訂及實施社會共融策略的工作。

3.16 根據社會共融辦公室，貧窮涉及多個層面，不能只由單一個部門負責。每個政府部門均有責任和義務確保其政策建議可以防貧。愛爾蘭在1998年引進“防貧”(Poverty Proofing)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在設計及檢討其政策和計劃時，必須評估有關政策和計劃會否對貧窮及可能導致貧窮的不平等問題造成影響，或已經造成影響，以達致減滅貧窮的效果。社會共融辦公室已向所有政府部門發出有關防貧的指引，並舉例說明，以助各部門推行防貧程序。有關“防貧”的指引載列於**附錄V**。

3.17 社會共融辦公室主管Orlaign QUINN小姐告知代表團，愛爾蘭政府已識別很可能陷於貧窮並需要特別照顧的社羣，包括兒童及青少年、婦女、較年長者、旅客、殘疾人士、移民及少數族裔人士。

3.18 QUINN小姐指出，愛爾蘭政府減輕個人稅務負擔及豁免低收入人士繳稅，作為提高工作報酬的反貧窮策略的一項主要措施。愛爾蘭的就業政策亦包括提供多項特別為協助就業條件欠佳的工人而設的課程。首要的目標是確保能提供更多及較佳的職位。2005至07年期間，減貧工作的政策取向主要是改變經濟及社會結構，使貧困者有更佳機會賺取更高收入，以及在生活中有更多機會，從而提升他們的生活水平及社會參與程度。

### 國家經濟社會論壇

3.19 愛爾蘭政府在1993年設立國家經濟社會論壇，以助全國就社會及經濟的政策措施，尤其是涉及失業的措施，達成更廣泛的共識。論壇的主要作用及職能，是監察及評估推行社會夥伴協議所確定的具體措施及計劃，特別是與促進平等及社會共融有關的措施及計劃，以及就政府轉介予論壇討論的政策事宜，協助進行公眾諮詢。

3.20 國家經濟社會論壇政策分析員Gerard WALKER先生指出，論壇是愛爾蘭最具代表性的社會夥伴機構，成員包括愛爾蘭國會、資方、工會及農業組織、志願及社區團體、以及中央和地方政府的代表和獨立人士。論壇的運作模式是全體成員每年舉行4至6次全體會議。

3.21 WALKER先生告知代表團，具體計劃通常由小組負責，從論壇的全體成員中甄選代表加入小組。由於小組成員包括多個政府部門的代表，因此當局能得悉有關各方的關注事項，並盡早採取相應行動。儘管政府部門無須必定採納論壇提出的建議，但由於各項問題已在全體會議上得到充分討論，因此論壇對政策的制訂過程發揮影響力。WALKER先生亦告知代表團，由於論壇採用求取共識的方法，因此具爭議議題的討論過程有時可以十分冗長，甚或無法達成共識。若出現這情況，論壇便無法提出確實的建議。

3.22 WALKER先生告知代表團，論壇曾就多項課題發表報告，例如有關人口、就業預測和教育開支等。論壇亦定期發表報告，確定需採取的跟進行動，並就政府已採取的行動提出意見。若政府沒有採取跟進行動，負責的部長便須作出解釋。

## **參與減貧工作的政府部門**

3.23 為更深入瞭解愛爾蘭採取的主要反貧窮措施，代表團訪問了企業貿易及就業部、FAS(負責培訓及就業安排的國家機構)，以及社會及家庭事務部。該等機關是負責推行反貧窮措施的主要政府部門。

### 企業貿易及就業部

3.24 企業貿易及就業部全權負責有關工業政策及勞工市場的事務。多個機構負責協助並鼓勵現正領取收入援助人士再度投身積極的勞工市場，該等機構包括企業貿易及就業部、教育及科學部(Department of Education and Science)、FAS、地區就業服務處(Local Employment Service)，以及多個其他地區層面的機構。

### FAS

3.25 FAS是負責培訓及就業安排的國家機構，並代企業貿易及就業部推行就業計劃。

3.26 企業貿易及就業部Brendan O'LEARY先生和FAS的社會共融主管Shira MEHLMAN小姐向代表團簡介促使失業及低技術工人重新就業的措施。

### 社會及家庭事務部

3.27 社會及家庭事務部是推行《國家反貧窮策略》的主要部門。該部門轄下的社會共融辦公室聯同其他政府部門，統籌推行《國家反貧窮策略》的工作，並就落實國家的反貧窮策略(請參閱上文第3.14至3.18段)提供意見。該部門亦負責制訂社會福利制度及社會福利計劃的日常運作。社會及家庭事務部主管Tim QUIRKE先生向代表團簡介該部門職權範圍內的反貧窮措施。

### 主要的反貧窮措施

3.28 代表團察悉，愛爾蘭當局推行切合個別人士特殊需要的反貧窮措施。該等措施旨在盡量提高勞工市場的參與、向低收入家庭提供經濟支援，以及加強老年經濟保障等，從而減滅貧窮。下文第3.29至3.65段詳述該等反貧窮措施的細節。

## 盡量提高勞工市場的參與的措施

### 就業計劃

3.29 根據企業貿易及就業部，最有效的減貧方法是向工作人口提供薪酬合理的職位。該部官員Brendan O'LEARY先生告知代表團，愛爾蘭是歐洲少數英語國家之一，因而能吸引大型美國工業集團前往當地開展業務。愛爾蘭過去數年的經濟增長較其他歐洲聯盟國家為快，為國家創造大量就業機會。然而，由於愛爾蘭過去以農業為本，在1999年國內有40%的學童沒有完成中學教育。為使勞動人口能掌握技能，以應付經濟不斷轉變的需求，政府制訂一系列就業計劃。該等計劃由FAS管理及提供，當中最主要的就業計劃包括社區就業計劃(Community Employment Programme)(請參閱下文第3.30至3.34段)、積極工作計劃(Job Initiative Programme)(請參閱下文第3.35至3.37段)，以及社會經濟計劃(Social Economy Programme)(請參閱下文第3.38段)。

### 社區就業計劃

3.30 根據FAS提供的資料，社區就業計劃安排長期失業者及其他弱勢社群在其所屬社區內擔任臨時及兼職工作(每兩星期工作39小時)，讓他們有機會接受培訓和取得工作經驗，因而可重投勞工市場。在2005年，社區就業計劃獲得撥款3億6,000萬歐元(34億2,700萬港元)，而參加計劃的人數達22 000人。

3.31 當局推行多項社區贊助計劃(community-sponsored project)，為參加者提供職位。提供最多職位的是社區／社會服務範疇，包括與醫護有關的社區服務及託兒服務。計劃為期1至3年不等，視乎參加者的年齡及他們參加計劃前持續失業的時間而定。

3.32 社區就業計劃有兩項方案。兼職融入方案(Part-time Integration Option)的對象是25歲或以上人士，失業最少12個月(領取殘疾補助人士則需失業最少6個月)。參與這方案人士以一年為限。兼職工作方案(Part-time Job Option)的對象是那些需要較長時期才能作好就業準備的人士。參加者必須超過35歲，並正領取某些福利金達3年。參與這方案的人士以3年為限，但當局可視乎個別情況，把期限再延長一年。由2004年11月起，55歲或以上人士亦合資格參加兼職工作方案，參加期最長可達6年。

3.33 據MEHLMAN小姐表示，社區就業計劃的職位薪酬與失業人士可領取的援助金額緊密掛鈎，但薪酬略高於援助金額，以鼓勵失業人士參加計劃。沒有受養人的參加者每星期可獲173.2歐元(1,649港元)；有一名成年受養人的參加者每星期則可獲271.9歐元(2,588港元)，每名受其供養的子女可獲16.8歐元(160港元)。

3.34 MEHLMAN小姐告知代表團，FAS的目標是婦女參與率及社區參與率分別達致60及70%。FAS對參加計劃人士進行定期的跟進調查，結果顯示在2003年，退出社區就業計劃的參加者中，46%人士找到工作，另外8%人士再進修或再接受培訓。

### 積極工作計劃

3.35 積極工作計劃於1997年推行，作為介入勞工市場的策略，為長期失業及就業門路極為有限的人士提供為期3年的臨時職位。目前參加積極工作計劃的人士約有1 900名，獲撥的經費為4,350萬歐元(4億1,400萬港元)。

3.36 是項計劃為35歲或以上，失業超過5年的人士提供全職工作，該計劃發揮雙重功能，既幫助個別參加者發展潛能，亦為社區提供服務。長期失業者獲提供全職工作及受訓機會，讓他們接受技能培訓及發展個人能力，繼而可在自由競爭的勞工市場上找到工作。參加是項計劃的人士會為其所屬的社區提供各類社會服務，包括託兒、成人讀寫能力培訓、青少年工作及提供資訊等。每名失業人士可參加這項計劃3年，現時參加者參加計劃的年期會逐年得到延續。

3.37 據MEHLMAN小姐表示，當局現正逐步結束積極工作計劃，以便集中資源推行就業計劃。參加積業工作計劃人士退出後不會再填補空缺，有關的資源會撥予推行社區就業計劃。

### 社會經濟計劃

3.38 社會經濟計劃為社會經濟企業提供資助，目的是為長期失業者提供持續的職位。社會經濟企業是指那些以履行社會目標為主的機構，該等機構的盈利基本上會再投放於其事業或社區上，而非為股東和擁有人賺取最大利潤。MEHLMAN小姐告知代表團，獲FAS資助的企業約有290間，聘有1 992名僱員。這些僱員獲支付全國最低工資(請參閱下文第3.39段)。參加這計劃的人士中，約42%是長期失業者、15%是殘疾人士，其餘43%是單親家長。社會經濟計劃在2005年度的預算為3,500萬歐元(3億3,300萬港元)。

## 最低工資

3.39 《2000年全國最低工資法》在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2000年起，全國最低工資曾四度提高。最近一次是在2005年5月1日，全國最低工資由每小時7歐元(67港元)提高至每小時7.76歐元(74港元)。根據企業貿易及就業部O'LEARY先生，由於全國工資率由3年期的社會夥伴協議決定，因此愛爾蘭在實施最低工資規定方面並無困難。推行最低工資制度亦提供財政誘因，鼓勵國民就業。

## 為失業及低技術工人提供的培訓

3.40 為協助失業人士或單親家長重新就業，並幫助低技術工人適應不斷轉變的經濟環境，FAS提供課程，幫助學員裝備所需的技能，以增加他們尋獲工作的機會。

3.41 社區培訓計劃(Community Training Programme)下提供的培訓課程主要是以實地工作為本的培訓課程，由地方社區的基建工程項目及服務行業提供在職培訓機會。參加社區培訓計劃的人士能學會較深入的工作技能，尤其是有關建造業及辦公室管理的技能。

3.42 重拾書本措施(Back to Education Initiative)提供另一個平台予希望提升技能的低學歷人士及在職人士，讓他們接受教育或培訓。有關課程着重提供兼讀模式，讓學員可在接受教育或培訓之餘，兼顧家庭和工作的責任。領取社會福利金的失業人士、單親家長及殘疾人士可申請重拾書本津貼(Back to Education Allowance)(請參閱下文3.47段)，用以報讀認可教育及學習計劃和課程。

3.43 FAS的MEHLMAN小姐告知代表團，培訓課程的主要對象是失業人士而非低技術工人，原因是僱主不願讓僱員參加技能提升培訓課程。課程長短視乎其性質而定。例如為期6個月的基礎技能課程提供全面培訓，包括求職技巧和建立自信訓練。針對輟學人士需要的課程為期12至18個月。MEHLMAN小姐亦告知代表團，培訓課程的設計專門協助學員掌握在特定行業工作的技能，因此愛爾蘭並無勞工技能與職位空缺錯配問題。此外，愛爾蘭過去數年經濟繁榮，加上建造業蓬勃，創造了大量職位，讓長期失業者可重投勞工市場。

## 鼓勵就業措施

3.44 根據社會及家庭事務部，在過去數年，協助及鼓勵領取收入援助人士重投蓬勃的勞工市場，已成為該部門整體工作中非常重要的一環。當局推行鼓勵就業措施，促使市民重新就業和繼續工作。鼓勵就業措施的相關細節載述於下文第3.45至3.47段。

### 豁免社會保險供款

3.45 根據社會及家庭事務部，凡年滿16歲或以上的受僱或自僱人士均須強制投保。僱主會按照僱員的薪酬水平，將僱員工資的8.5%或10.75%投入社會保險基金，而僱員則繳付工資的4%或6%。為鼓勵低收入僱員繼續工作，當局在2000年實行一項鼓勵措施，豁免每星期入息低於287歐元(2,732港元)的僱員繳付供款。

### 重投工作津貼

3.46 重投工作津貼屬一項獎勵金，鼓勵曾患病、失業或屬於單親家長的人士就業。受助人會在3年內領取等同他們原先領取的社會福利金額某比例的津貼，而該比例會逐年遞減。自僱人士則可領取4年的津貼，首年的津貼額等同他們原先領取的社會福利金額的100%。社會及家庭事務部主管QUIRKE先生告知代表團，領取失業津貼及失業援助人士即使接受重投工作津貼，仍可繼續享有該等資助，為期最多3年。

### 重拾書本津貼

3.47 重拾書本津貼是一項可持續領取的失業援助，發放予重返校園以完成高等教育，從而提高就業能力的人士。家庭及社會事務部轄下就業支援處(Employment Support Service)會指派就業助導員(Job Facilitator)協助國民求職，並就現有各項鼓勵措施及支援服務提供意見。

3.48 QUIRKE先生告知代表團，由於經濟增長，加上實行就業計劃及鼓勵就業措施，愛爾蘭政府在紓緩失業問題上已取得進展。愛爾蘭的失業率已由1993年的15.6%下降至2004年的4.4%，是所有歐洲聯盟國家中第二低。

## 向低收入家庭提供經濟支援的措施

### 社會援助計劃

3.49 根據社會及家庭事務部，該部門主要負責推行多項社會保險及社會援助計劃，以提供收入援助，並發放全面的兒童福利金。向低收入及單親家庭，特別是育有子女家庭提供的主要社會援助計劃，載述於下文第3.50至3.57段。

#### 家庭收入補助金(Family Income Supplement)

3.50 家庭收入補助金是一項免入息審查的款項，發放予育有子女的低收入在職家庭，以補助其收入。每個家庭每星期可獲發放至少20歐元(190港元)，金額按入息淨額與有關收入上限的差額的60%計算。共設有8個收入界限，與家庭受供養子女的數目掛鈎。

3.51 QUIRKE先生告知代表團，家庭收入補助金的款額會隨收入的增加而相應下調，因而打擊低收入工人參加培訓課程並另覓較高薪工作的意欲，特別是額外收入會因調減家庭收入補助金而被抵銷。政府已注意到這問題，並正由對抗貧窮部予以研究。

#### 單親家庭援助金(One-Parent Family Payment)

3.52 單親家庭援助金發放予須獨力撫養子女的家長。申領人須接受入息審查，援助金由兩部分組成：個人援助金額及每名受供養子女可獲得的額外金額。此項援助金的發放年期不限，但若受助人不通過入息審查、與他人同居或結婚、或家中不再有受供養子女，當局便會停止發放援助金。此外，部分入息獲豁免計算，受助人的入息超過某數額時，才須終止領取單親家庭援助金。

3.53 QUIRKE先生指出，豁免計算的入息限額近年來並沒有調升，以致部分需外出工作的單親家庭只要獲得輕微加薪，就不再符合領取單親家庭援助金的資格。此情況打擊單親家長尋找更高薪工作的意欲。政府已注意到這問題，並正由對抗貧窮部予以研究。

### 兒童福利金計劃

3.54 兒童福利金計劃是一項普及全民的計劃。在該計劃下，育有子女的所有家長，不論他們是否受僱或收入水平為何，均可每月領取兒童福利金。兒童福利金的款項來自一般課稅，在愛爾蘭

居住的兒童方可領取，直至他們年屆16歲，若他們正接受全日制教育，或屬肢體傷殘或弱智人士，則可領取兒童福利金至19歲。兒童福利金的金額有兩種，即育有一或兩名兒童的家庭可領取兒童福利金標準金額(141.6歐元(1,348港元)(2005年水平)，而育有多於兩名兒童的家庭可就第二名以外的每名兒童領取額外25%的金額。

3.55 根據社會及家庭事務部，在2002年，兒童福利金計劃的開支，佔育有兒童家庭的社會福利開支總額的65%。

### 供養子女津貼

3.56 供養子女津貼是領取社會福利金家庭的一項附加福利。津貼金額分3種，最低為每星期16.8歐元(160港元)，最高為21.6歐元(206港元)。

3.57 此外，領取供養子女津貼的家庭亦可領取學童重返校園衣履津貼(Back to School Clothing and Footwear Allowance)。

### 為貧窮兒童提供的其他支援服務

3.58 QUIRKE先生告知代表團，政府認為良好的託兒服務對就業率，特別是單親家長的就業率影響甚大。他指出，在愛爾蘭，一般的託兒服務收費為每月570歐元(5,426港元)，在都柏林則為每星期200歐元(1,904港元)。除提供收入援助外，政府的政策目標是在教育、託兒、醫護及房屋服務等方面，向在低收入家庭中生活的兒童提供負擔得來及方便獲取的優質服務。

3.59 在愛爾蘭，對抗兒童貧窮問題的措施由多個部門負責推行，即社會及家庭事務部、衛生及兒童保健部(Department of Health and Children)、司法平等及法律改革部(Department of Justice, Equality and Law Reform)，以及教育及科學部(Department of Education and Science)。雖然代表團未能訪問後三個部門，但察悉衛生及兒童保健部全面負責照顧兒童。該部門致力保障兒童的福祉，具體的措施是提供醫療卡，讓持卡人可享有免費醫療服務。司法平等及法律改革部則致力提升兒童的權利和福利。在對抗兒童貧窮問題上，教育及科學部的主要功能是確保所有兒童均有機會接受教育，並推行多項針對解決教育貧乏問題的計劃。

## **加強老年經濟保障的措施**

3.60 根據社會及家庭事務部，愛爾蘭有兩種老年福利計劃，即供款式及非供款式的福利。

3.61 任何人士必須作出社會保險供款，才可享有供款式老年福利。任何年屆65歲或以上人士，若符合供款規定，並已停止受僱，可從社會保險基金領取退休金。任何年屆65歲或以上人士，若保險供款額不足以符合供款規定，並領取低於指定限額的個人收入，則須通過入息審查才獲發放退休金。須通過入息審查才發放的非供款年老福利金，款項來自政府一般課稅。非供款式計劃的年老福利金額上限，較同等的供款式老年福利標準金額約低10%。

3.62 據QUIRKE先生表示，現時非供款年老福利計劃的每年開支總額，略高於社會保險計劃的開支。為減少長者對社會福利金的依賴，政府的長遠計劃是利用私人保險金額以取代非供款式福利計劃的需求。

3.63 QUIRKE先生告知代表團，在愛爾蘭，僱員除了向社會保險計劃供款外，他們當中約50%人士還會受到其僱主安排的私人退休金計劃保障。該等計劃讓工人在退休後，除可領取社會保險退休金外，還會額外得到私人退休金計劃的保障，從而令退休前和退休後的收入不致相差太遠。QUIRKE先生告知代表團，當局在2003年引進個人退休儲蓄帳戶(Personal Retirement Savings Accounts)，而僱主須協助僱員開立該帳戶。帳戶由僱員個人擁有，因此即使僱員轉換工作，帳戶亦不會被凍結。該等措施旨在令附加退休保障範圍擴大至包括70%的工作人口。

3.64 根據社會及家庭事務部，愛爾蘭政府在過去多年提供下列的額外福利，協助長者與社會積極保持聯繫 ——

- (a) 所有66歲以上的長者，不論收入如何，均可以享受免費交通；
- (b) 提供家居福利金，以供長者繳付電費及電話費，使他們可享有適當的暖氣和照明，無須擔心不能支付有關帳項；
- (c) 為依靠退休金生活的人士提供燃料津貼，作為退休金以外的一項補貼；

- (d) 提供獨居津貼，照顧獨居人士的額外家居支出；及
- (e) 為80歲以上的長者受助人提供額外補貼。

3.65 QUIRKE先生告知代表團，由於愛爾蘭的人口相對年輕，與其他歐盟國家相比，該國的人口老化問題並非十分迫切。

### **與愛爾蘭國會社會事務聯合委員會(Joint Committee on Social Affairs of the Irish Parliament)會晤**

3.66 代表團與愛爾蘭國會社會事務聯合委員會會晤，就愛爾蘭政府減貧工作的成效交換意見。聯合委員會主席為William PENROSE TD，成員為Joe CALLANAN TD，John CARTY TD，Paudge CONNOLLY TD，David STANTON TD，Michael FINNERAN TD，Donald MOYNIHAN TD，Charlie O'CONNOR TD，Michael RING TD，Sean RYAN TD，Dan WALLACE TD，以及下列參議員：Sheila TERRY，Derek MADOWELL，Kate WALSH及Diarmuid WILSON。

3.67 社會事務聯合委員會是一個國會委員會，由Dáil Éireann (愛爾蘭國會下議院)及Seanad Éireann (上議院)委員組成。委員會的主要職責，是從政治層面監管《國家反貧窮策略》的施行，並檢討屬於社會及家庭事務部長職權範疇的主要政策。

3.68 代表團與聯合委員會委員舉行會議時，獲悉在過去數年，愛爾蘭在減少生活在持續貧窮水平下的人士及失業人數方面取得進展。委員認為，一系列為期3年的社會夥伴協議的簽定，顯示愛爾蘭各界均願意齊心合力解決貧窮問題。不過，減滅兒童貧窮問題的進展則相對緩慢。

3.69 聯合委員會委員亦告知代表團，由於經濟蓬勃，愛爾蘭貧富差距日益擴大，以致產生“在職貧窮”問題。就較長遠的措施而言，政府應提升工人的教育和技術水平，以加強他們的競爭力，應付經濟不斷轉變的需求。

### **減貧的其他體制安排**

3.70 由於時間所限，代表團未能訪問愛爾蘭為減貧而作出的其他體制安排。代表團察悉，該國的下列體制安排在減貧工作上亦發揮關鍵作用 ——

- (a) 社會共融內閣委員會(Cabinet Committee on Social Inclusion)，由總理(Taoiseach)領導。總理是政府的首長及內閣的領導人。社會共融內閣委員會成員包括所有部長，負責確保反貧窮政策在政治日程上獲最優先處理；
- (b) 社會共融高級官員小組(Senior Officials Group on Social Inclusion)，成員包括所有相關政府部門的高級官員，並由總理辦公室領導。小組協調政策的制訂，並向內閣委員會負責；及
- (c) 社會共融顧問小組(Social Inclusion Consultative Group)，成員包括社會夥伴、政府機構、社會人士及志願機構的代表，負責就反貧窮策略的推行和制訂提供意見。

## 代表團的觀察所得

3.71 與英國政府一樣，愛爾蘭政府亦矢志解決國內的貧窮問題。在1995年於哥本哈根召開的聯合國社會發展世界首腦會議上，愛爾蘭政府承諾推行一套減滅貧窮的行動方案。其後，該國於1997年推行一套包羅所有政府部門及機構的《國家反貧窮策略》。

3.72 《國家反貧窮策略》訂立清晰的減貧目的及目標。愛爾蘭當局透過社會夥伴合作方式制訂反貧窮策略，並與合作夥伴簽訂為期3年的社會夥伴協議，落實有關措施。代表團認為，這種協商方式甚為重要，確保反貧窮策略獲得公眾支持。代表團注意到，政府與主要有關各方亦以其他方式建立夥伴關係。例如，國家經濟社會論壇就主要的經濟和社會議題達成共識，並協助就政策事宜諮詢公眾。在預算案發表前，多個志願團體及其他關注組織會向社會及家庭事務部長提交意見書，而該部長亦會在預算案前舉行的論壇上與他們會商。

3.73 代表團亦注意到，社會及家庭事務部部長轄下設有專責的社會共融辦公室。該辦公室負責在不同層面協助政府部門與其他機構建立緊密的工作關係，以推行反貧窮措施，並在這方面取得成效。愛爾蘭政府採取的減滅貧窮措施效果理想，令代表團留下深刻的印象，尤其值得一提的是，該國推行就業計劃及鼓勵就業措施，使失業人士及低技術工人重新及持續就業，當局亦引入最低工資制度，以增加財政誘因，鼓勵失業人士投身工作。

3.74 代表團認為，愛爾蘭將“防貧”規定納入制訂政策的範疇內，並採用以實據為基礎的方式，有關做法甚具參考作用。代表團同意，制訂政策者應自行評估所制訂的政策會否對貧窮及不公平問題造成影響，以達致減滅貧窮的效果。至於以實據為基礎的方式，代表團注意到，該國的對抗貧窮部曾進行廣泛研究，探討貧窮的性質、成因及程度，以助制訂反貧窮策略。

3.75 代表團注意到，愛爾蘭近數十年的經濟增長和繁榮固然有助減滅貧窮，使過往育有子女的低收入家庭或領取社會福利的家庭較易覓得更佳的工作，從而緩解貧窮問題。然而，若非愛爾蘭政府採取有效的措施解決貧窮問題，相信不會取得如此重大的進展。

## 第4章：總結

4.1 代表團認為，英國及愛爾蘭就如何紓解某地方或國家的貧窮問題，提供了成功的範例。代表團注意到，兩國在解決貧窮問題方面有以下相同之處 ——

- (a) 以堅定的政治決心及承擔態度解決問題；
- (b) 制訂全國性的長遠策略；
- (c) 設立專責的高層部門負責解決問題，以及統籌政府部門及其他組織的反貧窮工作；
- (d) 訂立清晰的目的及目標和表現指標；
- (e) 制訂多元化的反貧窮措施，以切合不同目標組別的特殊需要；
- (f) 着重以就業的方式助人脫貧；
- (g) 實施最低工資制度，以增加金錢上的誘因，鼓勵失業人士就業；及
- (h) 進行廣泛公眾諮詢，並與有關各方及最終使用者建立夥伴關係。

4.2 代表團認為，英國及愛爾蘭在最近20年的經濟增長和繁榮固然有助兩國政府處理貧窮問題。然而，若非該兩國實施有效的反貧窮策略及措施，相信不會取得如此重大的進展。

4.3 代表團注意到，英國及愛爾蘭的反貧窮工作各有獨特之處。舉例而言，英國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。該國亦實施稅務補助措施，為低收入家庭提供更多財政支援。

4.4 至於愛爾蘭，該國的政策制訂者須依循“防貧”程序，即自行評估所制訂的政策會否對貧窮及不公平問題造成影響，以達致減貧的效果。當局亦進行廣泛的研究，探討貧窮的性質、成因及程度，以助制訂反貧窮策略。

4.5 總括而言，代表團認為訪問英國及愛爾蘭此行獲益良多。藉這次訪問，代表團能就兩國如何解決貧窮問題取得第一手資料；與負責制訂及推行反貧窮策略及措施的政府官員及其他人員交換意見；並與反貧窮計劃的最終使用者會晤。

立法會研究有關減貧事宜小組委員會  
前往英國及愛爾蘭進行職務訪問  
(2005年9月19至24日)

訪問行程

2005年9月19日(星期一)

凌晨0:35分	飛往倫敦
上午6時35分	抵達倫敦
上午11時至下午12時	與就業及退休保障部經濟分析員 <b>Nicola GILPIN小姐</b> 會晤
下午12時至1時	與教育及技能部幼苗培育計劃經理 <b>Colin CURTIS先生</b> 會晤及共晉三文治午餐
下午1時30分至3時	與St Pancras社區組織社區參與計劃經理 <b>Judith SHANKLEMAN女士</b> 、St Pancras社區組織社區參與計劃副經理 <b>Barbara LUDLOW女士</b> 會晤，並參觀幼苗培育地區計劃
下午3時30分至4時30分	與就業及退休保障部轄下家庭貧窮及就業科主管 <b>Julia SWEENEY小姐</b> 會晤
下午4時30分至5時30分	與就業及退休保障部轄下退休科 <b>Yasmin GHAZALI小姐</b> 會晤

2005年9月20日(星期二)

上午9時至10時	與副首相辦公室消除社會孤立組 <b>Susan ACLAND-HOOD小姐</b> 會晤
上午10時30分至11時30分	與倫敦政治經濟學院分析社會孤立中心主管 <b>John HILLS教授</b> 會晤

上午11時30分至下午12時30分	與倫敦政治經濟學院教授 <b>David PIACHAUD</b> 教授會晤
下午12時30分至2時30分	與倫敦政治經濟學院國際社會政策教授 <b>Peter TOWNSEND</b> 教授共晉午餐，並參加由他主持的圓桌討論
下午3時30分至5時	與低薪委員會副會務秘書 <b>Hazel HECTOR</b> 小姐會晤
下午7時至8時30分	出席由香港駐倫敦經濟貿易辦事處長 <b>林鄭月娥女士</b> 所設的晚宴

2005年9月21日(星期三)

上午7時45分	離開酒店前往倫敦蓋特威克機場
上午10時35分	前往都柏林
下午12時零5分	抵達都柏林
下午3時至5時	與對抗貧窮部傳訊及公共事務主管 <b>Bevin CODY</b> 小姐會晤

2005年9月22日(星期四)

上午9時30分至10時30分	與企業貿易及就業部 <b>Brendan O'LEARY</b> 先生及 FAS 社會共融主管 <b>Shira MEHLAM</b> 女士會晤
上午11時30分至下午12時30分	與國家經濟社會論壇政策分析員 <b>Gerard WALKER</b> 先生會晤
下午2時至3時30分	與愛爾蘭國會(Oireachtas)社會及家庭聯合委員會會晤
下午3時30分至4時30分	參觀國會

2005年9月23日(星期五)

上午9時30分至下午12時30分 與 社 會 及 家 庭 事 務 部 主 管  
**Tim QUIRKE**先生及社會共融辦公  
室主管**Orlaigh QUINN**女士會晤

下午12時30分 前往都柏林機場

下午6時40分 前往香港

2005年9月24日(星期六)

下午4時零5分 抵達香港

## 附錄II

### 英國《公共服務協議》的目標 (由2005年4月起)

《公共服務協議》目標一	把1998-99年度至2010-11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年完全消除兒童貧窮問題。
《公共服務協議》目標二	改善兒童的溝通能力、社交及情緒上的發展，以期在2008年前，50%的兒童於基礎教育階段結束時能達致良好水平，並縮小20%最貧困社區的兒童與英格蘭其他地方的兒童的發展差距。
《公共服務協議》目標三	透過以下措施，以期在2008年前減少在無就業成員家庭中生活的兒童的人數比例： <ul style="list-style-type: none"><li>● 增加英國教育標準辦事處(Ofsted)註冊的託兒名額10%；</li><li>● 增加獲提供正規託兒服務的低收入在職家庭數目50%；及</li><li>● 在2005年4月前推行一項成功而寬鬆的託兒服務批核計劃。</li></ul>
《公共服務協議》目標四	在2005至2008年春季的3年內，並在計及經濟周期的因素後，達致以下指標，該等指標亦是達致各區全民就業的廣泛目標的一環： <ul style="list-style-type: none"><li>● 在提高就業率方面顯示有所進展；</li><li>● 提高弱勢社羣(單親家長、少數族裔人士、50歲或以上人士、學歷最低的人士，以及在地方當局(Local Authorities)收容中心居住並在勞工市場上處於最劣勢的人)的就業率；</li><li>● 大幅減少弱勢社羣的就業率與整體就業率之間的差距。</li></ul>
《公共服務協議》目標五	在2008年前，積極改善工作間的風險管理，藉以改善英國國民的健康及安全。
《公共服務協議》目標六	在2008年前，向最少320萬名退休人士家庭支付退休金補助，並確保最少220萬這類家庭獲得保證補助(Guarantee Credit)，藉此為最貧困人士提供援助。

《公共服務協議》 目標七	提高適齡工作人士對其退休保障的關注程度，就此，全國1 540萬名適齡工作人士將會在2007至08年度前定期收到退休金預報表，而當局亦會每年執行60 000次成功追查退休金的行動。
《公共服務協議》 目標八	由2005年至2008年3月的3年內： <ul style="list-style-type: none"> <li>● 與其他政府部門合作，並透過提高殘疾人士對自身權益的關注，進一步改善殘疾人士的權益和消除他們參與社會的障礙；</li> <li>● 在計及經濟周期的因素後，增加殘疾人士的就業率；</li> <li>● 在計及經濟周期的因素後，大幅減少殘疾人士的就業率與整體就業率之間的差距。</li> </ul>
《公共服務協議》 目標九	透過以下措施，改善房屋福利(Housing Benefit)的管理： <ul style="list-style-type: none"> <li>● 在2008年3月前，縮短處理房屋福利申請的平均時間，在國家機關層面，處理申請的時間不可多於48天；至於地方當局中表現最差的15%機構，處理申請的時間不可多於55天；</li> <li>● 在2008年前，增加已取消租務規管的私人租務市場內領取地方房屋津貼(Local Housing Allowance)的個案至740 000宗；</li> <li>● 在2008年前，增加直接向申請人支付租金的領取地方房屋津貼個案至470 000宗。</li> </ul>
《公共服務協議》 目標十	減少因詐騙及出錯而多付的收入援助、求職者津貼和房屋福利款項。

### 附錄III

#### 英國《人皆有機會：2004年第六期年報》 載列的不同年齡組別的指標

##### 兒童及青少年

1. 在適齡工作但沒有工作家庭中生活的兒童人數比例有所減少。
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。
3. 青少年懷孕有所減少 ——
  - (a) 青少年避孕的人數比例有所增加；及
  - (b) 青少年父母求學、就業或參加培訓的人數比例有所增加。
4. 在推行幼苗培育計劃的地區及兒童中心內，具有適當發展水平的兒童的人數比例有所增加。
5. 年屆11歲並達致第二學習階段水平(Key Stage 2)的兒童人數比例有所增加。
6. 學業成績有所改善。
7. 年屆19歲並持有最少第二級資歷(Level 2 qualification)人士的人數比例有所增加。
8. 整體的學校出席率有所增加。
9. 由地方當局照顧的兒童的學業成績及投入學習的情況有所改善，包括 ——
  - (a) 教育程度的差距有所縮小；及
  - (b) 失學、失業或沒有參加培訓的兒童人數比例有所減少。
10. 16至18歲接受教育或培訓的青少年人數比例有所增加。
11. 嬰兒死亡率有所減少。

12. 兒童因無意中受傷以致需送院治理，並留院超過3天的個案的比例有所減少。
13. 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
14. 16歲以下過度肥胖兒童的人數比例有所減少。
15. 兒童保護檔案紀錄(Child Protection Register)中再次登記的個案數字有所減少。
16. 質量未達既定可接受標準的房屋數目有所減少。
17. 居於臨時居所而育有兒童的家庭的數目有所減少。

#### 適齡工作人口

18. 適齡工作人口的就業人數比例有所增加。
19. 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。
20. 在沒有工作的家庭中生活的適齡工作人口的比例有所減少。
21. 並無持有英國全國職業資歷第二級(NVQ Level 2)或以上資歷的適齡工作人口的比例有所減少。
22. 適齡工作人口領取與收入相關福利的期間有所縮短。
23. 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) 絶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。
24. 所有成人及從事體力勞動工作的社會經濟社羣的吸煙率有所減少。

25. 自殺個案及動機未明的受傷致死個案的比例有所下降。
26. 露宿者人數有所減少。
27. 服用A類毒品的人數有所減少。

#### 較年長者

28. 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) 絶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。
29. 向私人退休金計劃供款的人口比例有所上升。
30. 向私人退休金計劃供款的金額有所增加。
31. 向私人退休金計劃持續供款的人口比例有所上升。
32. 年屆65歲時的預期健康壽命有所增加。
33. 較年長者獲提供以下支援而獨立生活的人口比例有所上升 ——
  - (a) 獲提供深切家居護理服務；及
  - (b) 獲提供任何以社區為本的服務。
34. 所居房屋質量未達既定可接受標準的較年長者的人數比例有所減少。
35. 生活深受對罪案的恐懼感所影響的較年長者的人數比例有所減少。

#### 社區

36. 物質匱乏的地區的就業率有所上升。
37. 犯罪率高的地區的罪案率有所減少。
38. 質量未達既定可接受標準的房屋數目有所減少。
39. 缺乏燃料的家庭數目有所減少。

40. 出生時的預期壽命有所增加。
41. 11歲兒童在第二學習階段的成績差距有所縮小。
42. 物質匱乏地區的道路意外傷亡數字有所減少。

備註

如把分項指標計算在內，共有58項指標。

## 愛爾蘭經修訂的《國家反貧窮策略》載列的目標

### 主要目標

1. 根據持續貧窮現行的定義，減少持續貧窮人口比例至2%以下，如有可能，消滅持續貧窮。

### 收入自足

2. 在2007年前，實現社會福利最低援助金額為每周150歐元(1,428港元)(以2002年價格計算)，並把基本兒童收入援助(即兒童福利金及供養子女津貼)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

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。
4. 在2007年前把弱勢社羣面對的失業率削減至接近全國的平均比率。

### 教育

5. 在2006年前將有嚴重讀寫障礙的學生人數比例減半。
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例在2003年前達到85%，在2006年前達到90%。

### 健康

7. 在2007年前，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%。

### 房屋與住宿

8. 在2004年年底前，為露宿者提供足夠和合適的臨時居所，並同時提供適當的外展服務，協助露宿者得到該等居所。這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，會修訂機制以達致目標。

## 兒童及青少年

9. 直至2007年期間，《國家反貧窮策略》的目標是把持續貧窮現行定義下持續貧窮的兒童人數減至2%以下，如有可能，消滅持續貧窮。

## 婦女

10. 直至2007年期間，《國家反貧窮策略》的目標是把持續貧窮現行定義下持續貧窮的婦女人數減至2%以下，如有可能，消滅持續貧窮。
11. 《國家反貧窮策略》的目標是增加婦女的就業率，至2010年達至平均超過60%。

## 較年長者

12. 直至2007年期間，《國家反貧窮策略》的目標是把持續貧窮現行定義下持續貧窮的較年長者人數減至2%以下，如有可能，消滅持續貧窮。
13. 在2007年年底前，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

14. 直至2007年期間，《國家反貧窮策略》的目標是把持續貧窮現行定義下持續貧窮的都市居民人數減至2%以下，如有可能，消滅持續貧窮。

## 愛爾蘭的“防貧”指引

註： 下列指引由1999年4月起生效，並已送交各個政府部門及其他國家機構參閱。當局現正檢討該指引，作為改善“防貧”程序的其中一項工作。

社會共融辦公室，2005年4月

### 1. 引言

- 1.1 因應政府於1998年7月23日所作的決定，並符合2000年夥伴制度下有關在《國家反貧窮策略》內加強脫貧行政程序的承諾，謹在內閣手冊最新版本(1998年10月公布)(第19頁)內作出下述**規定**：凡涉及重大政策建議的政府備忘錄，須**清楚說明重大政策建議將會對貧窮社羣或有陷入貧窮危機的社羣產生何種影響。**”
- 1.2 雖然一些部門的職權或許看似不會對貧窮產生任何直接影響，而另一些部門並不涉及直接提供服務的事宜，但須謹記，**上述規定屬強制性質**。雖然部分建議(特別是並非直接針對減滅弱勢社羣的建議)的間接影響可能不會即時呈顯，但**該等建議仍可能會對貧困者產生影響**，或無意間導致部分人士／社羣有陷入貧窮危機。
- 1.3 制訂對貧窮的影響的聲明時，應採用下文第4節所述的綱領，並以**系統分析**為基礎。

### 2. 何謂貧窮？

- 2.1 《國家反貧窮策略》(於1997年4月獲政府採納)對貧窮作出下述定義：

“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。”

- 2.2 《國家反貧窮策略》的總體目標是針對6%至8%的愛爾蘭家庭，在經濟及社會研究所 (Economic and Social Research Institute)進行的《1998年愛爾蘭生活調查》(1998 Living in Ireland Survey)中，這些家庭被界定為**“持續貧窮”**(家庭收入為相對收入線的50%及60%以及缺乏基本生活所需)。當局的目標是在2004年前，把持續貧

窮家庭數目的比例減至5%以下。

次要的目標涉及《國家反貧窮策略》確認的5個重點範疇：教育貧乏、失業、收入自足、發展落後的市區及偏遠貧困地區。

### **3. 何謂“防貧”？**

#### **3.1 “防貧”的定義如下：**

“防貧”程序規定各政府部門、地方當局及國家機關在設計及檢討其政策和計劃時，必須評估有關政策和計劃會否對貧窮及可能導致貧窮的不平等問題造成影響，或已經造成影響，以達致減滅貧窮的效果。’

#### **3.2 上述程序的主要目的，是鑒定政策建議對貧困者產生的影響，以致當局在設計政策時能適當地考慮有關的影響。“防貧”的目的，並非要求所有政策均需作出根本修改，以致政策變成**明顯**為幫助弱勢社羣而制訂。(請注意下文第3.3段所提出的要點)。**

#### **3.3 一些政策建議的潛在影響可能模棱兩可，即對部分有陷入貧窮危機的社羣具正面影響，但對另一些社羣則具負面(或沒有)影響。在這種情況下，應述明**所有**潛在影響。應考慮下文(第4.4段)所述的各類有陷入貧窮危機的社羣所承受的各種影響(如適用的話)，以及可如何緩解各種對上述社羣不利的影響。此外，亦應注意，會否在無意間令某些社羣不能享有政策建議可能帶來的好處。**

### **4. “防貧”程序**

#### **4.1 下文概述的程序，與《國家反貧窮策略》的防貧工作”傳閱的文件所載者相同。**

#### **4.2 防範什麼？**

進行下列工作時須作防貧考慮：

- \* 擬訂**策略管理措施的策略聲明及年度業務計劃**；
- \* 制訂**政策及就重大政策建議擬訂政府備忘錄**；
- \* 制訂**財政預算及周年財政預算案建議** —— 包括**開支檢討**和**計劃評估**；
- \* 制訂**國家發展計劃**及其他有關的歐盟計劃及項目；及
- \* 制定**法例**。

#### **4.3 如何防貧？**

部門進行上文所述的工作時，應逐一解答下列問題：

- \* 有關的政策／計劃／開支建議的基本目標為何？
- \* 有關的政策／計劃／開支建議會否：
  - i) 有助防止人民陷入貧窮？
  - ii) 消滅貧窮(就人數及貧窮的嚴重程度而言)？
  - iii) 緩解貧窮帶來的影響？
  - iv) 對貧窮問題並不造成影響？
  - v) 令貧窮問題惡化？
  - vi) 有助達致《國家反貧窮策略》訂下的目標(包括上述5個範疇下的次要目標)？
  - vii) 解決可導致貧窮的不平等問題(見下文第4.5段)？
  - viii) 按照建議，能否惠及目標社羣(見下文第4.4段)？

以及每項答案背後有何理據及評估基礎(例如行政數據來源／家庭調查數據、工作小組及專責小組報告等)？

- \* 若有關建議會加深貧窮程度，當局有何方法緩解有關影響？**[可包括如何消滅對若干組別帶來的不利影響，即使該等建議對整體市民帶來正面影響 — 見上文第3.3段)]。**
- \* 若有關建議**不會**加深貧窮程度，當局有何方法令建議產生正面影響？**[回答此問題時，有助找出會否有某些社羣或許未能受惠於有關建議，縱使有關建議已能惠及目標社羣)]。**

#### 4.4 回答上述問題時，應**特別關注某些被識別為持續貧窮的社羣或已知有陷入貧窮危機的社羣**(包括市區及偏遠地區的社羣)，這類社羣包括：

- \* 失業人士，尤其是長期失業人士；
- \* 兒童，尤其是生長於家庭成員眾多的兒童；
- \* 單身成年人士家庭及一家之主在家中工作的家庭；
- \* 單親家長；
- \* 殘疾人士；
- \* 較年長者，尤其是一家之主是退休人士的家庭；
- \* 流浪者；

- \* 無家可歸者；
- \* 少數族裔人士。

[必須注意，上述社羣的人數及組成會隨時間而有所改變，因此會在推行《國家反貧窮策略》過程中，對防貧的焦點作出相應調整。]

4.5 必須特別注意**可導致貧窮的不平等問題**，舉例而言，不平等問題可能源於年齡、性別、殘疾、少數族裔的身分(包括流浪者的身分)或性傾向。

## **5. 評估**

5.1 “防貧”程序目前以試驗性質實施，現正檢討其成效。

如對上述指引有任何疑問，請致電(01)7043851或7043827或登入[osi@welfare](mailto:osi@welfare)網址，即(由2005年4月開始生效的聯絡詳情)，與社會及家庭事務部的社會共融辦公室聯絡。