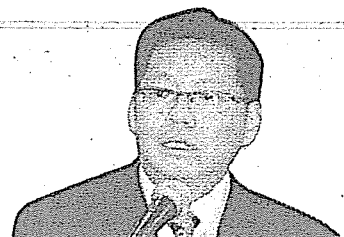


如何訂定本港的貧窮線？

周基利



港府宣布重設扶貧委員會，並且首次啓動訂定本港貧窮線的工作。這項工作可以顯示現屆政府對扶貧的決心，因為委員會工作的成果可以用此作為指標，但問題是我們應如何訂定本港的貧窮線呢？現在社會人士談論和採用的，是以住戶入息中位數的一半作為指標，但在電視新聞報道中聽到立法會張超雄議員竟然說政府不用花太多時間去討論如何訂定貧窮線，只要用國際慣用的標準便可以了。不過不可不知的是，現時這個以入息為標準的貧窮線是有它的限制的。

以入息為標準的貧窮線有其限制

雖然無可否認入息是決定生活水平的一個重要因素，但資產和欠債都會影響家庭的生活水平，而且一些物資的轉換 (in-kind transfer) 亦沒有計算在內，因此入息和生活水平有時會出現較大的誤差。於是研究員便發展另一個方法去訂定貧窮線，便是直接量度家庭的生活水平，在歐洲、澳洲、加拿大和一些發展中國家稱之謂「物質匱乏」(material deprivation)，在美國則叫「物質困苦」(material hardship)。一般來說，它是指家庭因貧困而缺少了一些社會上被認為是必需的東西，例如沒有水電或不能每天都可以進食新鮮水果。「物質匱乏」為本的指標在香港的貧窮研究亦不是新鮮事物，周永新教授早在1980年代已進行有關研究，到最近劉嘉慧博士亦有類似的研究在進行中。

那麼究竟我們為什麼要有這兩類貧窮指標呢？主要有3個原因。

第一：儘管這兩類貧窮指標有相似的地方，但原來根據他們而找出的貧窮率有時是有很大的差別的。最近

一個涉及歐洲6個國家的研究顯示(見表)，入息和物質匱乏的貧窮率在法國和英國便有3%至5%的分別。

第二，他們所找出的貧困戶也是不盡相同的。附表顯示有74%至85%的住戶根據這兩類貧窮指標都不是貧窮戶；有2%至7%根據這兩類貧窮指標量度的都是貧窮戶；但有4%至16%的住戶根據一個指標是貧窮戶，但根據另一個指標則不是貧窮戶。即是說根據這兩類貧窮指標而找出的貧窮住戶都不是相同的。

第三個原因更加重要，因為這些貧窮指標是會用作檢視扶貧措施成效的。研究發現假如我們用這兩類貧窮指標去量度一些扶貧措施的成效時，這兩類指標給我們的答案都是不同的。Cancian and Meyer (2004) 調查美國威斯康辛州接受了類似香港綜援福利的市民，他們發現雖然以入息為本而量度的貧窮率與「物質匱乏」的相若(64%和68%)，但是他們所指的人卻是大不相同的。例如根據入息指標訂定為貧窮戶的，其中只有四成四根據「物質匱乏」指標是貧窮戶。而且根據上述6國的研究亦顯示，大多數的福利(金錢上的援助)對以入息為指標而訂定的貧窮線有較大的作用，所以用這兩種不同的指標去量度貧窮是有其好處的。基於這些原因，歐盟每年報告其成員國貧窮問題時都會用這兩種指標的。

兩類貧窮指標

政府指出扶貧委員會其中一個職權是「檢視香港現時的貧窮情況和成因，以識別有利個人發展、自力更生和社會流動的條件；並定出貧窮線，作為考量貧窮情況和評估扶貧政策成效的工具」。要知道貧窮的成因和有什麼因素可以令貧窮人士脫貧，必須有系統的長期政策研究，而且扶貧肯定是一個長期戰爭，所以在急於推出具體扶貧政策的同時，這些貧窮研究都是十分重要。期望扶貧委員會能夠重視這些研究工作及其成果，讓我們的扶貧措施是有研究數據支持的。

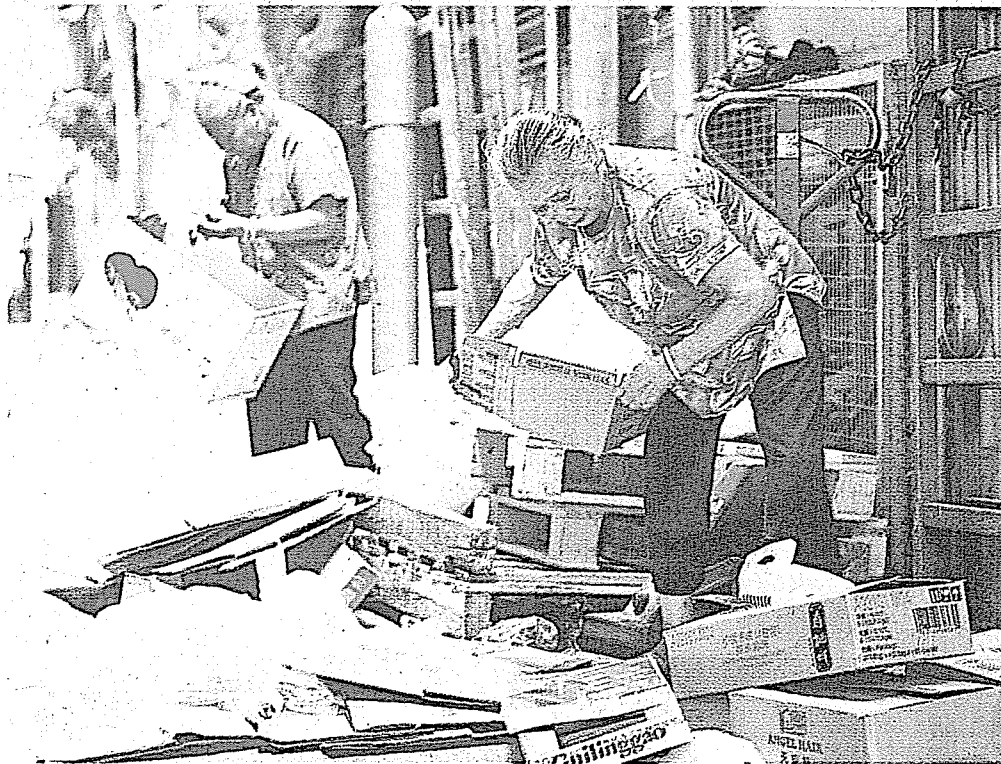
作者是香港教育學院亞洲及政策研究學系教授

根據不同貧窮指標得出的貧窮率(%)

	德國	法國	愛爾蘭	荷蘭	瑞典	英國
根據入息指標的貧窮率(註1)	12.2	7.1	10.5	5.6	7.9	13.0
根據「物質匱乏」的貧窮率(註2)	13.6	12.0	9.9	6.9	6.0	9.9
兩種指標的重疊程度						
兩種指標皆指為貧窮戶	7.0	4.5	5.3	2.0	2.1	4.8
入息指標定為貧窮戶但「物質匱乏」不定為貧窮戶	11.6	8.8	16.3	8.7	11.0	16.2
「物質匱乏」定為貧窮戶但入息指標不定為貧窮戶	6.8	7.6	4.7	4.8	3.8	5.1
兩種皆指為非貧窮戶	74.6	79.2	73.6	84.5	83.0	73.9

註1：住戶入息中位數的一半作為指標

註2：沒有3件或以上必需品：根據歐盟標準這些必需品包括無法交租或水電費、無法令房子和暖、無法應付突如其來的開支、無法隔天吃肉、沒有車子、沒有洗衣機、沒有彩色電視機、沒有電話



周基利：要知道貧窮的成因和有什麼因素可以令貧窮人士脫貧，必須有系統的長期政策研究。