

## 如何為兒童訂定貧窮線？

港府 11 月初正式重設扶貧委員會，並於上周一（10 日）舉行首次會議。一些委員表示，應盡快以住戶入息中位數的一半定為貧窮線，一來不用浪費時間爭論，二來需要的統計數據早已齊備（毋須花費公帑收集數據）。筆者認為這種想法有欠周詳。

須知道，貧窮問題幾乎是每個社會都要面對的挑戰，扶貧、甚至減貧可說是長期戰爭，所以我們應該認真研究，充分考慮貧窮線的各種利弊，集思廣益，擬定方案供公眾討論，凝聚共識增加認受性。

在貧窮問題上，筆者比較關心的是貧窮兒童的情況，畢竟兒童是社會的未來，我們又怎能夠忽略他們呢！

### 入息「標準」有弊處

根據 2011 年香港社會服務聯會的研究報告，以入息中位數的一半定為貧窮線的標準，貧窮兒童佔全港兒童的比例在過去十年均保持在 24% 左右。但是我們不知道哪些弱勢家庭的貧窮兒童問題比較嚴重。

筆者分析 2011 年的人口普查數據，結果發現有二成六兒童活在貧窮線下；假如父母同屬低學歷（即中三或以下）的話，貧窮兒童的比例便會大增至四成七。另一方面，貧窮兒童比例在單親家庭中亦大升至四成八；如果父母至少一方是新移民（內地移民居港少於七年），兒童面對貧窮的機會亦增至四成九之高。

研究結果顯示，貧窮兒童的問題主要集中在資源較為匱乏的弱勢家庭，情況值得關注。

筆者認為，社會人士確實須要對如何為兒童訂定貧窮線有更深入的了解和討論。以住戶入息中位數的一半定為貧窮線不但是國際常用的方法，在香港亦已經廣泛運用和為人所熟悉，所以它是「首選」亦不會令人驚訝。但是以入息作為訂定兒童貧窮線的

### 基準自有其弊處：

一、入息數據不完全可靠，虛報情況在低收入人士中尤為嚴重。

二、住戶入息通常未有扣除房屋開支，但照顧兒童需要的能力，往往是依賴扣除房屋開支剩餘的收入。

三、家庭入息不能完全反映該個家庭的財政狀況，因為儲蓄、欠債、是否自置居所、工作是否穩定、其他資產都影響它的購買力。

四、收入不能正確顯示家庭收入，有時會有一定波動，例如日薪工人因工作日數減少，收入會相應下降，而且也有短期失業的情況。

五、當我們計算住戶入息時，會考慮住戶的人數，但兒童應否計算在內？是否等同一名成年人計算？

六、此亦是最重要的一項，家庭入息多少是不能反映父母為兒童投放多少資源；所以，如以入息作為訂定貧窮線的標準時，也應了解它的限制。

另一方面，筆者想提醒扶貧委員會，我們關心貧窮兒童問題的最重要原因是，它可能導致跨代貧窮。外國研究顯示，貧窮兒童活在資源匱乏成長環境下，將令他們輸在起跑線上；怎樣可讓他們與其他兒童有同等機會，是社會須要面對的一項挑戰。

### 「平等機會」先考慮

本港的研究亦發現家庭的經濟情況對子女能否入讀大學有很大影響。假如我們把父母的收入分為四個等份，最富有的四分一家庭的子女入讀本地大學的機會率大約是 **16%**，最低收入的四分一家庭則只有 **8%** 左右；即是說，兩組家庭的差別相差一倍。所以大學教育的不平等性的確存在。

須知道，貧窮線主要是有兩個用途：一、可以顯示貧窮問題的嚴重程度；二、它的改變可以說明扶貧措施的成效。很明顯，雖然以入息作為貧窮線的基準，在一定程度上可以指出兒童貧窮的問題，但是它卻忽略我們最為關注的問題——貧窮是否令兒童失去同等機會。所以，假如我們要認真了解兒童貧窮問題的嚴重程度，以及扶貧措施的成效，筆者認為應以「平等機會」作為訂定兒童貧窮線的基準。

這裏，筆者想介紹一下英國的經驗。前朝英國政府把入息作為訂定兒童貧窮線的基準，最近兩年的統計數字顯示，約有三十萬名兒童跳出貧窮線外，主要原因卻是由於工資下降，把入息中位數拉低所致。現屆英國政府承認入息只是一個表面指標，認為兒童貧窮涉及不同層面，平等機會則是重要一環。

為了反口這個轉變，英國政府便建議一些指標，以顯示貧窮兒童的平等機會是否有所改善。這些指標包括：入小學的準備（**school readiness**）、小學及中學的成績、升讀大學的比例、**18 至 24 歲** 青年的雙失（失學及失業）比例等。

筆者認為，本港可以參考英國的做法，制訂適合本港情況的指標，為兒童設立特定的貧窮線。

作者為香港教育學院亞洲及政策研究學系教授

周基利