

# 扶貧欠新思維 「研究」恐屬推搪

2013 施政報告

2013 Policy Address

筆者身為一個學者，當然知道『研究』的重要性，但梁先生所指的研究，大多只是指成立一個委員會，讓委員在會上『研究、研究』一下各種措施的好壞。究竟這些所謂『研究』有幾重要？這些討論是否必須成立一個委員會才可以進行？這些討論可否在施政報告編寫時進行呢？

周益利

香港教育學院亞洲及政策研究學系教授



社會人士普遍都對施政報告的扶貧措施表示十分失望。筆者認為主要有四個原因。第一：雖然特首梁振英已經解釋具體的防貧、扶貧的措施將會由重設的扶貧委員會制定，但是市民都希望政府可以推行一些措施，紓解民困。

筆者認為就算政府申明這些措施是暫時性的，只要這些措施對貧窮人士是有幫助的，相信

市民是會接受的。例如關愛基金所推行的援助項目都是暫時性的，但是假如它們可以實質改善貧困人士的生活，又怎會有人反對呢？

關愛基金在2011年成立以來，已經落實推行了17個項目，向弱勢社群和基層家庭提供支援。例如基金在2012/13學年推行的課餘託管試驗計劃，對象是來自低收入家庭的小一至中三學生，旨在幫助他們善用課餘時間，亦可減輕雙職父母管教子女的壓力。關愛基金亦在2011/12學年推行為來自低收入家庭的小學生提供在校午膳的津貼。

## 先推暫時措施 勝留待研究

筆者認為投放在貧窮兒童的資源是較少有爭議的，因為我們都會視這些援助是為下一代的投資。而且社會人士關心貧窮兒童問題的最重要的原因，是它可能導致跨代貧窮的問題。外國研究顯示，貧窮兒童的確會因他們匱乏的成長環境而令他們輸在起跑線上。怎樣能夠令他們與其他兒童有同等的機會，是社會需要面對的一項挑戰。

第二：令人氣憤的是，梁先生在施政報告中特別喜歡用「研究」兩字，給人一個推搪的感覺。筆者身為一個學者，當然知道「研究」的重要性，但是細心看一看施政報告，梁先生所指的研究，大多只是指成立一個委員會，讓委員在會上「研究、研究」一下各種措施的好壞而已。例如施政報告第96段說：「……有意見關注現時『綜合社會保障援助』家庭中兒童的發展需要……扶貧委員會的社會保障專責小組會仔細研

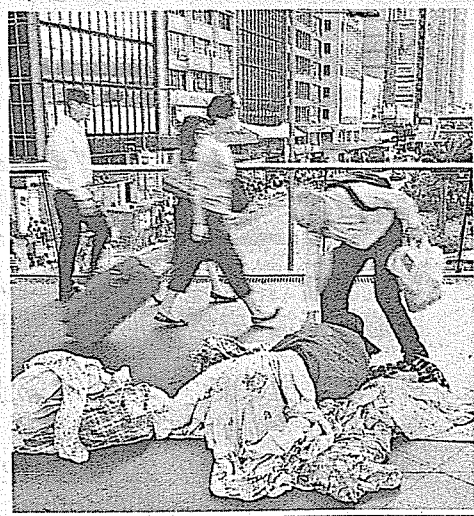
究各界意見。」

究竟這些所謂「研究」有幾重要呢？這些討論是否必須成立一個委員會才可以進行的呢？這些討論可否在施政報告編寫時進行呢？

## 高估訂貧窮綫作用 難助紓困

另一方面，筆者亦希望政府能夠真正了解政策研究的重要性。例如剛剛提及關愛基金所推行的扶貧計劃，究竟有沒有同時進行相關嚴謹的措施評估研究呢？如果沒有的話，我們又怎知道計劃的效用有多大，是否值得轉為恒常資助和服務呢？

第三：梁先生似乎太高估訂立「貧窮綫」的



新一份施政報告提及扶貧理念，沒有甚麼新思維，與上屆政府沒有分別。(資料圖片)

作用。當然訂立貧窮綫之後，我們便可以知道貧窮問題在香港有幾嚴重。例如有多少人生活在貧窮綫之下。但是要想知道貧窮的成因就不是那麼容易了。例如筆者用住戶收入中位數的一半界定貧窮綫之後，運用2011年人口普查的數據得知有26%兒童(18歲以下)生活在貧窮綫之下。但要確實知道貧窮的成因卻需要長時間的政策研究才能得悉。

而且政府亦強調以貧窮綫之下人口數量變化，去評估政府扶貧的成效，但這樣做亦不是沒有問題的。因為評估的結果其實是受我們用甚麼方法去訂定貧窮綫所影響的。除了現在政府較傾向用入息為指標的貧窮綫外，亦可以直接量度家庭的生活水平而訂立的貧窮綫，稱之謂「物質匱乏」(material deprivation)。

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。例如不能每天都可以進食肉類或新鮮水果。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。研究發現大多數的現金援助對以入息為指標而訂定的貧窮綫有較大的作用，但這些措施是否真的能夠提升貧窮人士生活水平，卻有待商榷。

## 理念無新意 與前朝分別不大

最後，梁先生在施政報告中提及的扶貧理念，亦沒有甚麼新思維。他都是強調「目標是為社會上有能力工作的弱勢社群提供自力更生、改善生活的機會，並以公共資源照顧不能自助的人士。」另一方面，他亦提醒「考慮到香港經濟結構和社會發展模式，我們不能採用以高稅率支持的福利政策。」這些理念和福利資源的限制實在和以前特首沒有大分別。更遑論甚麼資源再分配呢？