

「公屋補貼」算式影響貧窮線釐定

2012年11月9日，扶貧委員會重新運作，並於12月10日召開第一次全體會議，會上大多數委員認同貧窮線可以作為考量貧窮情況，以及評估扶貧政策成效的工具；而且認為訂立貧窮線這項工作需要客觀數據、深入研究和詳細討論，更重要的是充分考慮本地情況。

到今年3月18日，扶貧委員會社會保障和退休保障專責小組召開第二次會議，會上對貧窮線的功能達致共識，它的三大功能包括：一、可以量化香港的貧窮人口，能夠集中分析各個組群的情況；二、研究貧窮的成因，令往後的扶貧政策能夠更到位；三、檢視扶貧政策成效。在3月28日的第二次全體會議中，大會決定採納「相對貧窮概念」作為貧窮線的釐定框架。

接5月2日的第三次全體會議，政府承諾將進行數據分析，以了解在貧窮線下住戶的社會、經濟、住屋和區域特徵，以及對不同形態的貧窮狀況（例如在職貧窮、年老貧窮、單親家庭及新移民家庭等）作出詳細分析，以便政策討論和制訂針對性的扶貧措施。據報，扶貧委員會傾向以住戶入息中位數的一半，作為本港的第一條貧窮線，按此推算，本港大約有130萬貧窮人口。

租金計算有偏差

現時爭議較大的是，應否把「公屋補貼」納入公屋住戶入息之內，以計算住戶是否屬於貧窮戶。到底何謂「公屋補貼」？由於公屋住戶所交租金遠低於同區私樓租戶所交租金，所以一般來說，我們稱之為「公屋補貼」。若把「公屋補貼」計算在內，貧窮人口可能大幅減少三十萬之多。

據了解，政府傾向的做法是透過差餉物業估價署的數據，推算公屋單位的市場價值，然後計算市值與現行公屋租金的差額，當作「公屋補貼」計算。5月8日，立法會扶貧小組委員會一致通過無約束力的動議，認為不應把「公屋補貼」轉化為現金入息，作為計算貧窮線的一項因素。筆者認為，政府這種推算「公屋補貼」的方法粗疏，亦與外國一般的推算方法不同。

有見及此，筆者於是根據政府統計處提供的2011年人口普查（5%）的數據進行分析，目的是了解如何計算「公屋補貼」，其對推算本港貧窮人口及其特徵有何影響。

筆者估計，政府推算公屋補貼的方法是這樣的——根據2011年差餉物業估價署公布私樓的租金，只考慮兩個因素：區域（香港島、九龍和新界三區）和單位面積【表一】，例如一個位於九龍區550.8平方呎的私樓單位，每月租金便是12283元（ 550.8×22.3 元）。

假如公屋住戶甲屬四人家庭，月入10000元，該兩房單位在深水埗區，現時租金是850元；那，根據差餉物業估價署數據，住戶甲的公屋補貼應是多少？由於人口普查沒有住戶單位面積的資料，筆者於是唯有依據房署提供的2011年人均面積137.7平方呎計算，住戶甲的單位可推算為550.8平方呎（ $137.7 \text{ 平方呎} \times 4$ ）。

如前所述，一個相同面積、位於九龍區的私樓租金是12283元，即「公屋補貼」= 私樓租金 - 現時公屋租金（11433元 = 12283元 - 850元），如果加入「公屋補貼」後，住戶甲的收入即由原來的10000元增加一倍至21433元（10000元 + 11433元）。從這個例子讀者可以看出，這個推算大有可能高估住戶甲租住私樓的租金，因為這樣推算出來的租金，已經高出住戶甲的入息總；而且這種推算，亦與外國的做法有所不同。

與政府數據相差四倍半

筆者參考外國的文獻後，認為有五大因素可能與私樓租金有關，人口普查也有相關數據。筆者在 2011 年人口普查（5%）的數據中，抽出所有租住私樓的住戶（約 1200 個）進行「多元迴歸分析」（multiple regression），結果顯示，私樓租金與住戶入息、房間數目、住戶人數、所住區域（18 區）和戶主職業都有密切關係。

接□，筆者從「多元迴歸分析」所得的方程式，推算公屋住戶假如租住私樓單位時須要付出的租金應為 2930 元，約佔收入三成；「公屋補貼」便是 2080 元（2930 元－ 850 元），加入「公屋補貼」後的收入便是 12080 元（10000 元+2080 元）。這與根據差餉物業估價署數據推算的「公屋補貼」相差接近四倍半。

筆者運用上述兩個推算「公屋補貼」的方法調整公屋住戶的入息，數目佔所有住戶的三成，然後把住戶入息按經濟合作與發展組織（OECD）的方法，調整住戶人數對住戶入息的影響，即調整後的住戶收入將是原來住戶入息除以住戶人數的平方根的商數，最後便把所有住戶收入重新由小至大排列，找出中位數的一半作為貧窮線。

可參考外國計算方式

【表二】列出沒有「公屋補貼」和兩個以推算「公屋補貼」方法所得的貧窮線、貧窮人口和貧窮人口比率。從【表二】可見，根據差餉物業估價署數據推算的「公屋補貼」，貧窮人口將銳減近四十萬，若以五大因素推算的「公屋補貼」，貧窮人口只減少十萬。結果顯示，兩種推算「公屋補貼」的方法，對計算貧窮人口的影響頗大；同樣，對貧窮兒童（17 歲或以下）和貧窮長者（65 歲或以上）的推算亦有相若的影響。

最後，研究亦發現這兩種推算「公屋補貼」的方法，對貧窮戶的住屋分布和貧窮人口百分比的區域分布有□不同影響【表三、表四】。一般來說，以差餉物業估價署數據推算，「公屋補貼」的影響比起以私樓租金推算的影響較大。研究結果反映，以何種方式推算「公屋補貼」是非常重要的。

筆者認為，採用較粗疏的方法推算「公屋補貼」，不但誇大「公屋補貼」對貧窮線的影響，對貧窮住戶的一些社會、經濟、住屋和區域特徵的了解亦有所偏差。對於扶貧委員會將要討論貧窮線的設定，筆者建議，可仿效外國較為嚴謹的方法，推算出較準確的「公屋補貼」。

作者為香港教育學院亞洲及政策研究學系教授周基利