

貧窮線
爭議

單一貧窮綫 無助解貧窮惡果

採用住戶入息中位數的一半作為貧窮綫，一般評論認為此舉是一大突破，但筆者卻認為是一種倒退。扶貧委員今天的我打倒昨天的我，由『絕對貧窮』的概念轉為依賴『相對貧窮』的概念來訂定貧窮綫，原因何在，理據又是否充分呢？

周曼利

香港教育學院
亞洲及政策研究學系教授



扶 貧委員會在9月28日公布本港的貧窮綫，將採用住戶入息中位數的一半作為貧窮綫。一般評論認為此舉是一大突破，但筆者卻認為是一種倒退。這話從何說起呢？

多元指標單一化 貧窮綫倒退

翻查紀錄，2005年成立的扶貧委員會已經就貧窮問題訂立了一系列的貧窮指標，當時委員會大多認為本港須制定一套多元化的貧窮問題指標，以從多方面的角度了解貧窮問題。而且委員會認為，以入息作為單一指標去釐定貧窮人口並不恰當。於是指標針對4個社會組別（兒童或青少年、在職人士或成人、長者及社區）和涵蓋6個範疇（入息、健康、教育、就業、居住環境、和社區或家庭支援）訂立了24個指標（見表一）。

雖然筆者並非完全同意這24個貧窮指標，但這做法的方向是正確的；其實這是參考歐盟國家的做法。歐盟國家已採用多元、多角度的貧窮指標。細看表二便可發現這些指標包括不同的經濟和社會範疇；而且亦包括長期貧窮、與貧窮有關的教育和健康上的後果的指標。

僅從收入着眼 難解根本問題

其實貧窮研究學者已經有一個共識就是：任何單一的貧窮綫都是不足的，因為單一指標都無法反映經濟上各方面的需要。而且貧窮問題不是單單收入的問題，而是貧窮導致的種種後果，所以包涵健康、教育、就業這些範疇是非常重要的。因為貧窮綫其中的一個用處，是評估扶貧措施的成效，所以假如單單從收入着眼，便會忽略了扶貧政策是否能夠減低貧窮所帶來的惡果。

為甚麼現在的扶貧委員會放棄了這個多元角度的方向呢？理據何在？

第二：現時以住戶入息中位數的一半作為貧窮



綫的做法，是以「相對貧窮」的概念來訂定的貧窮綫。這個亦是歐洲國家的傳統，例如歐盟便採用住戶入息中位數的6成作為貧窮高危的指標。這種貧窮綫最大的弊端是有多少人生活在這條貧窮綫下，可能與實際有多少人生活困苦有很大的差距。

試想像本港住戶的入息大幅上升，雖然實際生活艱難的人數會大幅減少，但貧窮綫下的人數卻不會有太大影響，因為住戶入息中位數亦會隨着住戶的入息改變，而大幅上升。

加設絕對貧窮綫 可補不足

事實上，愛爾蘭確實出現過這樣的情況，當時愛爾蘭工資大幅上升，不少人的生活都有所改善，但貧窮綫下的人數反而有增無減。同樣，當經濟衰退時，整體收入大幅下降，很多人變得生活困苦，但貧窮綫下的人數反而會因住戶入息中位數下降而有所減少。歸根究底，便是因為這種貧窮綫是量度入息分布，而不是一個絕對標準。

從表一可以看到，前朝的扶貧委員會是以平均綜援金額作為收入上貧窮的標準，這便是一個「絕對貧窮」的概念制定貧窮綫。雖然筆者並不同意以平均綜援金額作為標準，但若加設「絕對貧窮」概念制定的貧窮綫是可以與「相對貧窮」概念訂定的貧窮綫互補不足的。但是現時扶貧委員卻今天的我打倒昨天的我，作一百八十度的轉變，由「絕對貧窮」的概念轉為依賴「相對貧窮」的概念來訂定貧窮綫，原因何在，理據又是否充分呢？

總括來說，無論是貧窮綫或是貧窮指標，除了令大家了解香港的貧窮問題到底有多嚴重之外，亦是評估扶貧措施的重要工具。所以筆者認為一條以「相對貧窮」的概念訂定的貧窮綫，除了可以很清楚告訴大家香港有幾多「窮人」外，對於了解貧窮帶來的種種問題，又有甚麼裨益呢？

眼，便會忽略扶貧政策是否能夠減低貧窮所帶來的種種問題。
▲貧窮綫可評估扶貧措施的成效，若僅從收入着眼，便會忽略扶貧政策是否能夠減低貧窮所帶來的種種問題。
(法新社資料圖片)

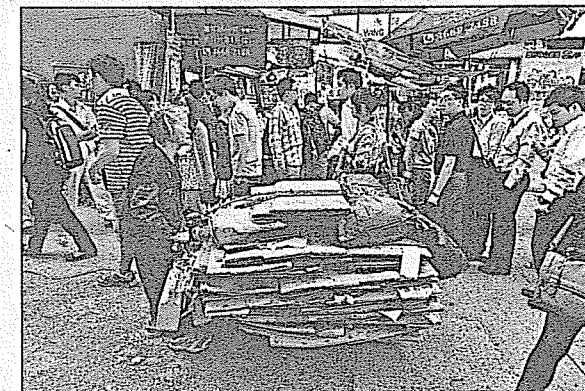
一 歐盟多層面貧窮指標(表二)

第一層	
1. 貧窮人口比率	生活在貧窮綫(住戶入息中位數的6成)佔全整人口的百分比
2. 貧窮綫	住戶入息中位數的6成
3. 貧富懸殊	最富有2成的住戶收入和最貧窮2成的住戶收入的比率
4. 長期貧窮比率	連續3年生活在貧窮綫下的人佔全整人口的百分比
5. 長期失業率	失業超過1年佔勞動市場人口的比例
6. 無業住戶人口的比例	生活在無業住戶的人佔全整人口的百分比
7. 輟學青年	18至24歲只有初中程度的人佔所有18至24歲人士的比例
8. 平均預期壽命	出生時、1歲和60歲的平均預期壽命
9. 健康狀況	16歲或以上自稱健康差或十分差人士佔所有16歲或以上人士的比例
第二層	
10. 貧窮綫的比較	以住戶入息中位數的4成、5成和7成作為貧窮綫的貧窮率
11. 以往貧窮綫比較	生活在貧窮綫(以過往3年貧窮綫的入息加上通脹調整)佔全整人口的百分比
12. 撇除現金福利的貧窮率	生活在貧窮綫(住戶入息撇除現金福利如綜援)的人口佔全整人口的百分比
13. 堅尼系數	—
14. 另一個長期貧窮比率	連續3年生活在貧窮綫(住戶入息中位數的5成)下的人佔全整人口的百分比
15. 在職貧窮	生活在貧窮綫的在職人士
16. 長期失業比例	失業超過1年佔失業人口的比例
17. 超長期失業比例	失業超過2年佔失業人口的比例
18. 低學歷的人口比例	只有初中程度的人佔整體人口的比例

貧窮指標*(表一)

兒童/青少年(0至14歲/15至24歲)	
1.	無業家庭的0至5歲及6至14歲兒童
2.	入息低於平均綜援金額家庭的0至5歲及6至14歲兒童
3.	單親及入息低於平均綜援金額家庭的0至5歲及6至14歲兒童
4.	0至5歲及6至14歲的綜援受助人，以及15至21歲的兒童綜援受助人
5.	16至19歲青少年的就學比率
6.	20至24歲具專上教育程度人士
7.	15至19歲及20至24歲的待業待學青少年
8.	在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位居住的0至5歲及6至14歲兒童
在職人士/成人(15至59歲)	
9.	無業家庭的15至19歲及20至59歲人士
10.	入息低於平均綜援金額家庭的15至19歲及20至59歲人士
11.	15至19歲、20至24歲及25至59歲失業人士
12.	失業6個月或以上及12個月或以上的人士
13.	每周工作35小時或以上而每月就業收入少於中位50%的15至19歲、20至24歲及25至59歲受僱人士
14.	領取綜援1年或不足1年及超過1年的健全成人
15.	因永久傷殘/暫時傷殘/健康欠佳而領取綜援的成人長者(60歲或以上)
16.	高齡綜援受助人
17.	公共醫院及診所的醫療收費減免機制下的長期病人
18.	在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位居住的長者
社區	
19.	無業家庭(按地區劃分)
20.	入息低於平均綜援金額的家庭(按地區劃分)
21.	入息低於平均綜援金額的單親家庭(按地區劃分)
22.	每月家庭入息中位數(按地區劃分)
23.	每月就業收入中位數(按地區劃分)
24.	失業人士(按地區劃分)

*2005年香港扶貧委員會訂立的24個貧窮指標



▲貧窮研究學者已經有一個共識，任何單一的貧窮綫都是不足。
(資料圖片)