

# 香港第一條貧窮線 處處自相矛盾

周基利



扶貧委員會在9月28日扶貧高峰會公布本港首條官方貧窮線，採用住戶入息中位數一半作為貧窮線。高峰會亦發表了一份長達160頁的「2012年香港貧窮情況報告」，詳述貧窮線的分析框架、貧窮線的局限和制訂貧窮線的其他技術細節。報告申明貧窮線的3項重要功能：(1)了解貧窮情況；(2)協助制訂政策；及(3)審視政策成效。不過報告所提出支持以住戶入息中位數一半作為貧窮線的論據，處處自相矛盾，令人難以信服。

報告列舉了制訂貧窮線的5個基本原則：

1. 量度：貧窮線必須切合本地特有的社會經濟狀況，其結構性轉變亦易於納入系統內，以便有效地對貧窮情況作出可靠的統計量度。
2. 國際可比性：貧窮的量度須盡可能參考主流的國際做法，以確保其公信力、認受性、可比性和實用性。
3. 數據支持：數據必須能定期蒐集，以便更新和量化貧窮狀況，作長期及有系統的監察。
4. 成本效益：過程要考慮資源及編製時間，包括在蒐集合適使用的數據及整理結果等方面，以適時反映最新情況。
5. 整理及解讀：量度須力求簡單易明，方便綜合分析，深入淺出，好讓社會大眾能從量化指標透徹理解問題的核心。

## 為何不是60%或40%?

報告中亦提及有其他量度貧窮的方法包括：僅足維生的方法(方法一)和基本生活需要(方法二)的方法。

首先，在量度方面，報告附錄二指出，方法一和二先要在社會尋求共識去判斷什麼是維生或基本生活的物品，才可以估算所需金額，而且要因應社會的發展，定期作出檢討和更新。但現在採用的貧窮線則不會停留於僅足維生或基本生活需要的水平，而是關注基層是否能分享經濟成果，生活水平是否可以追得上社會上一般人士。筆者同意制定方



周基利：扶貧措施不少動用以億元計的公帑，但在用以評估其成效的貧窮線就最好不用分毫。這個到底是什麼道理呢？

(資料圖片)

法一和二時的複雜性，但不要忘记現在採用的貧窮線同樣有這些問題。為何要以中位數的一半作為貧窮線？不是60%或40%呢？其實這決定亦需要社會的共識，而且這個百分比亦應該因應社會的發展不斷檢對和更新的。報告中表A.1亦註明，「相對貧窮額以住戶收入中位數的某個百分比切線。這個界定，很大程度取決於社會共識和經濟發展的水平」。這個正是報告中第一個自相矛盾的地方。

雖然報告提到經合組織(OECD)是以50%為線的，但這並不表示經合組織國家的共識就等於香港市民的共識，何況報告亦提到歐盟國家是以60%為界。報告亦提到香港的一些非政府組織，如樂施會及社聯多年來都沿用50%的標準訂定貧窮線，似乎已有一定認受性。這種說法卻沒有民意調查的支持。筆者認為這種是「從上而下」訂定貧窮線的方法，並不可取，理據不足。

## 能否作比較?

第二，報告提到現在採用的貧窮線，大部分發達經濟體(如經合組織國家)都採用，所以國際可比性比其他方法為高。不過報告的下一段已經指出香港的貧窮線在技術性細節上其實與經合組織國家是不一樣的，所以不能作出直接比較。這個便是第二自相矛盾的地方。

所以雖然說香港的貧窮線較容易和西方國家比較，但其實無法做到的。例如住戶人數對生活所需有必然影響，所以比較不同住戶人數的住戶收入必定要考慮住戶人數這個因素。例如經合組織國家便採用一些「相等表」(equivalence scale)，以計算調整住戶人數後的住戶收入，但報告指因委員會認為國際上沒有公認的相等表，所以便採用社聯和樂施會的方法，即按不同住戶人數劃分不同的貧窮線。筆者同意的確沒有公認的

相等表，但相比經合組織國家常用的相等表(OECD modified scale)，香港現時計法是會有可能高估兒童貧窮問題的。而且亦令本港的貧窮線無法與經合組織國家的貧窮線比較。

## 輕視研究

第三，報告解釋住戶收入的數據可以從每月持續進行的綜合住戶統計調查，所以不但可以每年更新，而且亦不需要大量額外資源另外進行大型研究。這兩點便是所謂「數據支持」和「成本效益」的兩個基本原則。這兩點亦可以反映政府一向以來輕視研究的態度。為什麼貧窮線的數據一定要在現行的調查中取得，不可以另行發展專為貧窮問題而進行的住戶調查呢？報告中辯稱「統計處理時並沒有就這方面進行調查，故在數據支持和技術層面方面都有一定困難」。難道因為以前沒有這類型的調查，進行有「困難」便不用開展了？理據可謂莫名其妙。何況學術界亦有進行類似的研究，以政府的人力物力財力，難道無法進行有關研究嗎？講到成本效益更令人氣憤，扶貧措施不少動用以億元計的公帑，但在用以評估其成效的貧窮線就最好不用分毫。這個到底是什麼道理呢？不是輕視研究是什麼呢？

報告提到「扶貧委員會認為作為制訂貧窮線的第一步，制訂相對貧窮線是合適的做法」。言下之意，制訂貧窮線將會有第二步、第三步，一直發展下去，而且「委員會決定以住戶收入作為量度貧窮的標準，在未來可再就其他標準量度貧窮作出詳細的可行性研究」，筆者希望委員會能夠信守這些承諾，以彌補現時這條貧窮線的不足。

作者是香港教育學院亞洲及政策研究學系教授