

DD 136

公屋比現金援助 更有效扶貧？

周基利

今年6月筆者已在《信報》撰文，希望政府和扶貧委員會推算公屋補貼的時候，參考外國的做法，令結果更準確和更具參考價值。可惜事與願違，在9月28日扶貧高峰會發表的《2012年香港貧窮情況報告》中，並沒有採用較精密的推算方法去計算公屋補貼。筆者詳細閱讀報告，仍然認為政府可能高估了公屋的扶貧作用。

統計處採用國際間主流「機會成本法」計算公屋住戶的補貼。簡單來說，這方法是假設一個公屋單位在公開市場出租，其市值租金收入與該公屋住戶實際所繳交的租金的差額，便是公屋補貼。但最重要的問題是如何計算該公屋的市值租金。

如何計算公屋市值租金

詳細的方法其實非常簡單，首先將香港劃分為約4000個小區，然後運用估價署提供的資料估算每一小區所有公屋單位的兩年平均市值租金，及利用房屋署提供的資料估算該小區內所有公屋單位的兩年平均實際租金。兩者的比率便是政府估算該小區內所有公屋單位的平均政策介入比率。然後將每一公屋租戶現在所交的實際租金乘以每一住戶所在小區的平均政策介入比率，便是每一公屋住戶的市值租金。最後公屋補貼便是住戶推算的市值租金和所交實際租金的差額。

不過最關鍵的數據便是估價署所提供的每一小區所有公屋單位的市值租金。筆者翻閱報告，但始終找不到估價署如何推算每一小區所有公屋單位的市值租金。最後報告的數據顯示公屋補貼可以令約9.5萬住戶脫貧，把貧窮人口和貧窮率分別減低34萬和5個百分點。

這結果和筆者較早前推算公屋扶貧的功効有明顯差別。筆者參考了外國的文獻後，認為有五大因素可能與私樓租金有關，而人口普查中也有相關數據的。筆者在2011年人口普查的5%樣本數據中，抽出所有租住私樓的住戶（約1.2萬個）做多元迴歸分析（multiple regression），結果顯示私樓租金與住戶人息、房間數目、住戶人數、所住區域（18區）和戶主職業都有緊密關係。然後筆者將多元迴歸分析所得的方程式用作推算公屋住戶假如在私樓租住單位時會付的租金，結果顯示公屋補貼只能令約10.4萬人脫貧，以及令貧窮率減低1.4個百分點。

筆者認為統計處推算公屋補貼的方法有高估的可能。原因可能有兩個，第一：推算假設公屋住戶會在現址附



周基利：筆者同意滿足貧窮戶住屋需求是重要的，但跟興建公屋是終極扶貧措施是兩回事。圖為位於啓德的新建公屋德朗邨。

近租住私樓，但這個假設未必成立；第二：推算中的平均市值租金和平均實際租金都用平均數作為計算每一小區的基數，但是平均數容易被數據中偏高或偏低的數字影響，未必適合用作反映每一小區的整體租金。

推算公屋補貼方法有高估可能

其實在報告中附錄四A4.9段已經註明「公屋的福利估算的方法具爭議性」，不過這論調和報告中強調採用的方法是經合組織（OECD）和歐盟量化非現金福利援助的主流方法並不一致。可惜報告並沒有註明引用了什麼經合組織和歐盟報告，因此筆者亦無法尋根究柢找出其詳細方法。根據歐洲聯盟委員會內負責統計工作的歐洲統計局（Eurostat）2010年的一份報告，筆者所用的方法在比利時、法國、意大利、塞浦路斯、拉脫維亞、立陶宛、盧森堡、匈牙利、荷蘭、奧地利、波蘭、英國、土耳其、和瑞士等14個國家都有採用以推算公屋補貼（Juntti and Reijo, 2010）。事實上，筆者亦發現其他研究這方面的專家亦有用筆者的方法推算公屋津貼（Rick, Grabka, Smeeding, and Tsakloglou, 2010; Paulus, Sutherland, Tsakloglou, 2010）。

報告在附錄五A5.3段強調，「事實上，統計處在2007年曾就如何計算不同福利轉移價值（當時主要為編製堅尼系數）徵詢不同界別（包括學界）的意見，現時的方法正是當年諮詢的結果。」筆者再翻看統計處2007年出版的「2006年中期人口統計主題性報告：香港的住戶收入分布」，但找不到這方面的詳細資料，而且筆者亦不知道統計處徵詢了哪些專家學者的意見，所以亦無從請教。不過2007年至

今已經有6年時間，有關當局是否需要再看看學術上的新發展呢？其實嶺南大學呂漢光博士在2007年發表了一項研究，是關於公屋對減輕貧富懸殊的作用（Lui, 2007）。呂博士在那項研究中，亦有採用筆者的方法去推算公屋補貼，並且認為這方法比另一種方法「資助房屋與市場租金比例」（subsidized-to-market rent ratio method）為佳。

最終的扶貧辦法是興建公屋？

最後，報告指出估算投放在恒常現金援助（包括綜援）在2012年是272億元，減少4.4個百分點的貧窮率，另一方面，投放在公屋的金額是247億元，可減低貧窮率3.8個百分點。最後，在非恒常現金援助的是243億元，只能減少兩個百分點貧窮率。身兼扶貧委員會主席的政務司長林鄭月娥亦在電台節目中表示因報告反映公屋的扶貧效力相當大，所以最終的扶貧辦法是興建公屋。筆者對這個結論不敢苟同，原因有三。

第一：單看數字，恆常現金援助和公屋的扶貧功効似乎是相若的，但如前文所述，公屋的扶貧功効是否被高估呢。

第二：這些扶貧的百分比是根據綜合住戶統計調查中約2萬個住戶的數據推算出來的，會否有誤差呢？

第三：公屋的開支是否包括香港最貴重的地價呢？

筆者同意滿足貧窮戶住屋需求是重要的，但跟興建公屋是終極扶貧措施是兩回事。

作者是香港教育學院亞洲及政策研究學系教授