

「高估兒童貧窮率一再論第一條貧窮線」

去年 9 月 28 日，扶貧委員會在扶貧高峰會中公布本港首條官方訂定的貧窮線，以家庭入息中位數一半作為貧窮線；高峰會亦發表一份長達 160 頁的「2012 年香港貧窮情況報告」（下稱「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性細節。

「報告」申明貧窮線的三項重要功能：

- 一、了解貧窮情況；
- 二、協助制訂政策；
- 三、審視政策成效。

貧窮線的訂定是相當重要的，其中反映兒童貧窮率高達兩成（已考慮現金福利後），遠高於成人（18 至 64 歲）的 10.8%。正是基於這個原因，政府扶貧的首要目標便是在職人士及其子女。究竟這個計算方法有沒有高估兒童貧窮率呢？

家庭人數對家庭所需的收入有很大影響，一般來說，家庭人數愈多，所需的開支和收入便會愈大。不過，由於部分家庭資源可以共用，於是家庭人數愈多、經濟效益

（economies of scale）便愈高，以致每個家庭成員平均所需的資源便愈少了，例如一個三人家庭需要 15000 元才可維持最低限度的生活水平，即是平均每人需要 5000 元；但對一個六人家庭來說，並不需要 30000 元才可維持最低限度的生活水平，可能只需 24000 元，那樣每人平均只需 4000 元。

一般貧窮研究都會用一些「相等表」（equivalence scale），去調整家庭人數對收入的影響。不過，扶貧委員會認為國際上沒有使用「相等表」的劃一標準，其使用及估算方法亦有爭議，因此委員會便選用社聯和樂施會採用的方法，即是按不同的家庭人數劃分不同的貧窮線（見【表 1】）。

不過，除了家庭人數之外，家庭成員的年齡分布對所需的收入其實也有一定影響，例如一般人認為兒童所需的食物會比成年人少，但究竟少了幾多卻沒有一個標準。

經濟合作與發展組織（OECD）有兩個「相等表」：常用的「平方根相等表」，以及六個以通常用的「相等表」（Culter and Katz,1992）（見【表 2】），例如「相等表」一，表示每個家庭成員（無論成人或兒童）的數值都是 1，所以它不會考慮成人和兒童經濟效益的差別；「相等表」二至四只考慮成人與兒童的差別；「相等表」五至六是兩者皆有考慮。

筆者分析 2011 人口普查的數據，發現使用不同的「相等表」，所找到的兒童貧窮率均有頗大的差別，相差最多的是大約九個百分點（ $8.6\% = 28.3\% - 19.7\%$ ）（見【表 3】）。換句話說，轉用 OECD 改良的「相等表」，便可把本港兒童貧窮率減至與成人的貧窮率相若。究竟本港應該採用哪個「相等表」，的確值得我們深入研究。

「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「委員會決定以家庭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。

作者為香港教育學院亞洲及政策研究學系系主任及教授周基利