

如何制訂香港的貧窮線

黃 洪

香港中文大學社會工作學系副教授

政府剛公佈扶貧委員會的任命,並承諾會由扶貧委員會制訂出香港的貧窮線。過去十多年,筆者一直要求政府設立貧窮線作為扶貧政策的依據及監察。現時終於突破了香港應否設立貧窮線的抽象討論,而進入香港應如何制訂貧窮線的具體討論,這是值得高興的。制訂貧窮線是一項對民生有重要影響的討論,筆者希望提出個人的意見,希望能引起社會有更深入及更科學的討論。首先,我們要清楚制訂貧窮線的目的和作用。其次,要決定要訂立一條還是多條貧窮線,不同的貧窮線要根據什麼標準。最後,要討論如何利用貧窮線有效地協助監察香港的貧窮狀況。

制訂貧窮線可以有三大不同的目的: (1) 規範性--設定社會認可的最低基本生活標準,而政府應有「底線責任」令市民的生活高於最低標準,亦即是政策能否協助「脫貧」; (2) 工具性 - 設立一個量度貧窮的標準,作為監察貧窮狀況在不同時間的變化,以此來衡量政府的政策能否減少貧窮人口,或減低貧窮程度,亦是政策能否「扶貧」; (3) 比較性 - 設立國際認可的量度貧窮方法,以便與世界不同地區的貧窮狀況作出對比。

要發揮不同的作用,我們便需要有訂立不同的貧窮線。過去,香港政府並未有制訂官方的貧窮線,而是不明文的應用綜援收入作為非正式的貧窮線標準。現實上政府的責任便是提供綜援給經濟有困難的人士,令他們能解決基本的生活需要。所以客觀上政府是以綜援作為規範性的貧窮線。但重要的問題是綜援的水平是否符合社會認可的最低基本生活標準。

對於綜援的水平是否足夠維持一個家庭的基本生活,香港政府只在 1996 年進行了一次基本需要的綜援檢討,至今二十六年並未進行另一次研究。筆者受社聯委託在 2004 年,透過預算標準法即是由社會人士及專家參與訂出香港家庭最基本的生活所需一籃子服務及貨品,以來檢視綜援水平是否足夠,當時已發現綜援水平未能滿足香港家庭的基本需要。現時大量綜援家庭要領取食物銀行的食物援助,以及大多數居於私人樓宇的綜援住戶要用標準金額中的金錢來補貼租金津貼的不足,可以證明綜援的金額之不足。

所以香港第一條貧窮線應應用「預算標準法」(budget standard),列出在香港一個家庭基本生活必需的貨物及服務的清單,計算出一個家庭在香港過最起碼基本生

活所需的支出,亦類近內地現時的「最低生活保障線」。有關「最低生活保障線」應透過社會討論建立共識,而不是由少數官員或專家決定。最低生活保障線不但可以成為綜援救助線的基準,更可以成為制訂日後制訂最低工資的基準。

若我們設立貧窮線的目的是工具性的,只是作為監察貧窮狀況在不同時間的變化,那麼我們便可參考其他國家的經驗,以家庭入息中位數的 40%、50%及 60%作為多條的貧窮線。其實,不少國家均設有多條貧窮線,以監察不同貧窮程度人士的狀況和變化,如歐盟國家分別以住戶入息中位數的 40%、50%和 60%制訂三條不同水平的貧窮線,分別監察不同貧窮程度人士數目及組成的變化,以了解扶貧政策的效果。貧窮線可以不止一條及一刀切的,香港或需有多條貧窮線,以監察不同程度貧窮人士的狀況和變化。

以家庭入息中位的 40%為貧窮分界,得出是最為貧困的社群,而在香港現的情況下多是獨居及二老的長者家庭;若以 50%為貧窮分界,這是香港現時非政府機構常用的標準,除了長者家庭外,要加上一群三、四人有兒童的家庭,有更多的單親家庭要包括當中,若以 60%為貧窮分界,有關貧窮家庭的貧窮程度較輕,但會加入較多在職貧窮的家庭。制訂三條貧窮線,可以讓我們了解不同貧窮程度人士的數量、組成及特徵。隨著不同扶貧政策的推展,根據這三條貧窮線的變化,我們可以知道這些政策對上述不同貧窮社群產生甚麼效果。

無論以預算標準法或入息中位數百份比法均是國際常用的方法,所以筆者建議四條貧窮線均可以與國際其他地區比較。最後,制訂貧窮線後,我們不應只關注貧窮率(poverty rate),亦即有多少人口生活在貧窮線之下,亦應關注貧窮程度,即生活在貧窮線以下的人的收入與貧窮線之間的距離。在其他地區會制訂貧窮指數(poverty index)以生活在貧窮線以下的人數乘以其收入與貧窮線之間的距離,以便更深入了解貧窮人士的生活有否得到改善。正如最近樂施會公佈在推行最低工資後,在職貧窮率並無下跌,反而上升。很可能是部份在職貧窮家庭的生活有改善,但仍未高於中位數的 50%,若以貧窮指數的方法來分析,可能發現在職貧窮指數會在實行最低工資後有所下降。