

## 貧窮線

香港的貧窮問題，廣為人知。較早前，樂施會調查發現，截至今年二月，本港貧窮人口增至 117 萬人，平均每 6 名港人就有 1 人貧窮。近日政府重設的扶貧委員會正式展開會議，首要任務是制訂貧窮線。筆者認為，訂立貧窮線有助政府對於扶貧政策的確切制訂與監察成效，此屬好事，惟應小心處理訂立貧窮線的標準，其目的與作用亦須清晰。

據悉，本港現時非政府機構常用標準，是根據經濟合作及發展組織（OECD）準則，以住戶入息中位數 50% 定為貧窮線。用這個定義，就算社會上每個人都從天上白白拿到一億港幣，仍然會有相對的“貧窮人”。更重要的是，目前的訴求傾向將最低收入的一群拉近中間線，而非太關心超級富豪和整體社會的關係。如果以此為政策目標，其中一個副作用，可能是奪走中產的資源去資助底層，卻忽略了超級富豪對社會的承擔，因為這個貧窮線的定義，是要收窄中間線和底層的距離。

貧窮可分為絕對貧窮（Absolute Poverty）和相對貧窮（Relative Poverty），前者理論基礎是「僅足生存」概念，即有些人因資源不足，以致基本溫飽都不能維持，訂立標準為預算標準法。後者則存在比較性，指個人在飲食、活動、生活條件或環境上，未能與社會上一般人士擁有慣常生活模式，訂立標準為入息中位數百分比法。現在的做法，由於參考了 OECD 的做法，傾向相對貧窮概念。

相對貧窮由於經過「比較」，故需要社會廣泛討論，才能得出有共識的看法；而社會卻缺乏這方面的討論，才造成較早前的關愛基金，撥款予弱勢學生出國遊學時，令社會出現很大反彈。

參考其他國家經驗，美國的貧窮線，較傾向絕對貧窮的概念；以一盤子食物去量度，會參考家庭的基本食物開支、家庭成員多寡等，若家庭收入低於相應指標，便屬貧窮，是希望找到「最低生活要求」的一種做法。

其實，如何訂立貧窮線，表達了社會對貧窮不同的定義，因此才會產生不同的政策結果。用經濟學的術語，重點是找到 social utility function 的共識（其實亦是社會契約），然後才能找到社會上 efficiency 和 equity 的均衡點。

不同的社會理論學派，有不同的 utility function，比較有代表性的理論學派包括，

Utilitarian, Rawlsian, Nozickian 等。這些不同的學派，都有不同的 utility function，所以，對某一組的社會議題，如最低工資或社會福利等，在找尋社會最大利益的時候，未必會有相同的答案。

Utilitarian 認為社會整體的 utility function 是等於所有人的 utility 的總和；於是，社會邊際利益極大化就是當每個人的邊際利益是一樣，意味著當社會上資產轉移，直到每個人的資產一樣的時候，這便是社會最大利益。這種社會藍圖是最左的一種。

Rawlsian 認為 social utility function 就是把社會最底層的人的 utility 極大化 (“maximizing the minimum utility”); 於是，社會利益極大化並不需要理會對其他社會持分者的影響和代價，只要能提高最基層的福祉。這種理論對歐洲政策影響不少。

Nozickian 就是香港一般主流最熟悉，由 Robert Nozick (哈佛大學的教授)，就是社會利益極大化是要尋求平等的機會，並非平等的結果。這種想法其中一個為人詬病的方面就是，當不平等的結果出現以後，可能也會同時被種種可見不可見的權力關係，影響尋求平等的機會。

簡單來說，當我們認同社會的 utility function，不再是單一目標，例如生產力等經濟指標，而同時要包括其他的 variables，如公平和人性尊嚴等，面對著同樣有限的資源，社會利益極大化的結果，便更能反映我們對理想社會的追求和遠景。

貧窮存在多種觀念與看法，各人均可有自己的詮釋。故筆者希望，本港在訂立貧窮線之前，社會人士能主動參與深入討論，不單單是看重是中位數的 40%、50% 或是 60%，更重要的是，不同的方法背後所反映的不同理念。沒有理念的辯證，而就倉促訂立水平，只會事倍功半。

這樣才能讓扶貧委員會在社會共識之下，展開具體有效的扶貧政策，讓社會上的弱勢社群能夠得到基本保障。

黃元山先生