

對制訂貧窮線的意見及期望

黃洪博士

香港中文大學社會工作學系副教授

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,希望能對議會及社會人士對制訂貧窮線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即「基本生活保障線」(基保線)，這類近內地現時的「最低生活保障線」。有關「基保線」應透過社會討論建立共識，而不是由少數官員或專家決定。基保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。

扶貧委員會社會保障及退休保障小組正在為香港制訂貧窮線。筆者是該小組的增補委員，根據協議委員不能對外透露委員會的文件及細節，亦不應透露其他委員在會議中提出的意見，但委員可以對外發表自己對貧窮線的評論和分析。基於這原則，筆者提出本身對制訂貧窮線的意見及要求制訂基本生活保障線(基保線)作補充。

扶貧委員會主席林鄭月娥司長在會見傳媒時，說明小組制訂貧窮線初步認同以一「相對貧窮」的概念制訂「貧窮線」，並訂在住戶入息中位數的某一個百分比。她亦強調「貧窮線」非等同「扶貧線」。貧窮線的作用是量度貧窮人口、了解「貧窮線」以下的組群的特徵、及量度政府扶貧工作的成效。司長強調貧窮線有監察作用，但並不與政府的福利政策掛勾。

過去多年，香港社會服務聯會及樂施會均以相對貧窮為概念，以不同人數住戶入息中位數的 50% 作為貧窮線。這方法較受社會人士所熟悉及認同。筆者對沿用這方法作為香港貧窮線的基礎表示贊成。我在上文經已提出貧窮線可以有規範性、工具性及比較性三大功能。現時委員會希望採取的方法，只強調貧窮線作為監察貧窮狀況以及扶貧政策成效的「工具性」功能。但迴避了貧窮線的「規範性」功能。

當司長對外解釋「貧窮線」並不與政府的福利政策掛勾，即政府並無責任提供福利政策讓所有低於貧窮線下的市民，可以變成生活高於貧窮線的水平。我收到了不少傳媒的查詢，以及聽取不同團體的意見，它們認為貧窮線應該有一定的指標作用，若市民生活低於這個水平，政府應有責任協助市民改善生活，令其高於貧窮線的水平，這才是貧窮線作為扶貧指標的作用。其實，這類意見便是強調貧窮線應有的規範性功能。

早於 2005 年，筆者便建議香港要訂立四條貧窮線，其中三條採用相對貧窮理念以不同人數住戶入息中位數的 40%、50% 及 60% 作為分界線，而最後一條是用絕對貧窮及相對匱乏的理念來制定綜援金額水平的「基本生活保障線」（基保線）。為方便市民理解，筆者同意以入息中位數 50% 作為貧窮線的主線，而以中位數 40% 或 60% 的貧窮線低線及高線則交由學者或政策研究機構對貧窮狀況及扶貧政策效果作出更細緻的分析。但基本上日常的貧窮人口、貧窮率以及貧窮差距的公佈以入息中位數 50% 的貧窮線主線為準。

然而，筆者強烈要求在貧窮線主線外，必須另訂一條「基本生活保障線」（基保線），以計算不同人口數目及特徵的香港住戶，若要維持生活的基本需要，而所需要的貨品和服務，並將這一籃子的貨品及服務（菜籃子）化成貨幣開支，以訂出基保線。而所謂基本需要，可利用「相對匱乏」的理念，交由大部分市民認同為基本需要的項目列入「菜籃子」中。

其實，政府在 1996 年檢討綜援時曾作制訂基保線作為綜援標準金額的下限。筆者亦受社聯委托在 2006 年再次制訂民間的基保線。可惜政府一直未有就重設「基本生活保障線」作出回應，而在是次制訂貧窮線的討論中，亦將不準備將制訂基保線包括在內。筆者對此表示失望，亦估計這會一直令社會人士及傳媒質疑若制訂貧窮線只有監察功能，而沒有規範政府「底線」責任的功能。所以筆

者建議在貧窮線之外，另訂一條「基本生活保障線」，貧窮線發揮監察作用，而基保線發揮規範作用。

制訂基保線除了可以成為制訂綜援金額的基準，亦可以在計算最低工資時薪，或未來有可能實施的其他福利政策如低收入補貼等作為重要的參考。基保線可為計算社會保障及福利水平時，被社會認可的參照水平。其實，制訂貧窮線只是扶貧工作的起點，我更期望在制訂貧窮線能以此作為減貧的目標，我提出初步的意見以便引起議員及社會人士更深入的討論

從扶貧到減貧：訂立減貧的目標

首屆扶貧委員會在 2007 年任期完結時提交的報告中提出扶貧工作的目標在於：「推動就業對扶貧紓困和鼓勵自力更生，至為重要。就業不但能改善個人的經濟狀況，還能夠提升個人自尊，鼓勵社會參與並能為下一代樹良好的榜樣。」報告進一步指出，扶貧工作對應有工作能力的成人、兒童、長者及弱勢社群應有不同之目標。對有工作能力的成人，「核心策略是加強就業能力、增加就業機會」以推廣「從受助到自強」。對於貧窮兒童應「提升他們的能力，使他們能計劃自己的未來，鼓勵他們脫貧」。對於長者及弱勢社群，應為他們「提供福利援助和安全網，讓他們能有尊嚴地過活。報告最後指出：「歸根結底，支援貧困人士是個人、家庭和社會的共同責任。」

第二屆扶貧委員會仍未就其扶貧工作訂出清晰的目標和方向。在其網頁中表示：「六個專責小組的架構，反映我們在釐訂扶貧政策時，不單聚焦支援弱勢社群，還會透過教育和就業，提高社會的流動性。社會參與專責小組將推動跨界別合作，包括政府、非政府組織、商界、以及社會各界。我們又會透過特別需要社群專責小組，對殘疾人士、少數族裔、單親父母、新移民等群組的需要多加注意。」。首先，政府再次強調扶貧之目標是透過教育和就業，提高社會的流動性。提出策略是要跨界別合作，並關注「殘疾人士、少數族裔、單親父母、新移民」等弱勢社群。

從以上兩屆扶貧委員會提出扶貧工作的目標中可看到提出無論是「從受助到自強」到「提高社會的流動性」均是屬於較抽象的目標，另外仍然不斷強調解決貧窮問題，個人及家庭有「共同責任」，商界、非政府組織及社會各界亦需要參要，但未有提及政府的有「底線責任」去實行減貧及減貧的措施，令生活貧窮的人士數目減少，就算仍有貧窮人士其貧窮程度亦能夠減輕。

扶貧政策沒有具體、可量度、可操作的目標，而政府在推動扶貧政策缺乏道德責任及委身的精神。扶貧政策或計劃只能是對弱勢社群的緊急需要作出短暫、零碎及補救性的回應。反觀聯合國以至其他外國政府會為扶貧政策訂出減貧的具體目標，真正令扶貧(poverty alleviation)工作走向滅貧(poverty eradication)的最終目標。

千年發展目標(MDGs)

聯合國在 1990 年提出千年發展目標(Millennium Development Goals)其中目標一是要「消滅極端貧窮和饑餓」，提出的目標是在 1990 至 2015 年間，將每天以不到一美元維生的極端貧窮人口比例減半，並將挨餓的人口比例減半。亦即是說世界絕對貧窮率要在 25 年內由 46% 下降至 23% 而達成這目標的策略是要靠由國家主導的，以減貧為重點的經濟和社會倡議；加強提供基本社會服務的能力；以及協助進行有關貧窮評析、監測和規劃的能力建設。

根據聯合國在 2007 年發表的「千年發展目標報告 2007」，在 1990 年到 2004 年間，處於極度貧困的人口比例從三分之一左右下降到五分之一以下。如果這一趨勢持續下去，全世界和大多數地區都可以實現千年發展目標的減貧具體目標。據最新統計，在 2005 年世界絕對貧窮率經已下降至 27%，距離原先減少至 23% 經已相差不遠。

千年發展目標的提出及實施表明減貧應要提出切實的目標，以二十五年的時間將絕對貧窮人口的比例減半，這看似不可能的任務，是完全可以提到的目標。若我們認為聯合國以絕對貧窮來定義貧窮，才可以訂出減貧的目標，英國的經驗將會提出以相對貧窮來定義貧窮，亦可以同樣訂出減貧的具體目標。

英國兒童貧窮法訂出減貧的目標

英國工黨前任首相貝理亞在 1999 年經已提出要在二十年內，消除英國的兒童貧窮。有關目標在修訂後最終被英國三大政黨接納，成為「兒童貧窮法 2010」。消除(ending)兒童貧窮經已成為法定的目標，第一個指標是要將生活在相對貧窮線(低於入息中位數 60%)下的兒童比例要在 2020 年減至 10%。第二個指標是要將活在相對貧窮線下以及處於物質匱乏(除收入外，更關注其生活水準)的兒童比

例減至 5%。生活在絕對貧窮兒童(最貧窮的家庭的實質收入並沒有提升)的比例少於 5%。最後，生活於長期貧窮兒童的目標比例會在 2015 年時制訂。

在 1999 年，有約有 340 萬名英國兒童佔所有兒童 26% 生活在相對貧窮線(扣除房屋開支前)下，若要達到上述目標成功，要在 2010 年將貧窮兒童數目減至 170 萬，並在 2020 年進一步減至 130 萬。在 2000 年代的前五年上述目標有很大的進步，但後五年貧窮兒童數目下降速度減低。至 2010/11 年，生活在相對貧窮線下的兒童比例下降至 18%，亦即是說在工黨政府任內有 110 萬兒童脫離相對貧窮線。雖然這仍然落後於工黨政府最初訂出在 04/05 年將兒童貧窮率減四分之一，至 2010/11 年時減一半之目標。

但以十年的時間，能夠令 110 萬兒童脫貧，工黨有關政策的成功亦令人矚目。現時有關政策目標更透過立法，交由所有主要政黨通過，顯示「消除兒童貧窮」經已成為全社會的共識，而立法訂出目標是有效促使政府集中資源及注意力來認真解決兒童貧窮問題

減貧目標:香港未來可參考的做法

參考聯合國及英國的做法，我們可考慮為香港整體人口及不同年齡群的貧窮人口比例訂下減少的目標。例如：

- 1) 在未來 10 年內，將全港相對貧窮(入息中位數 50%)人口比例減至 10% (2011 年為 17%);
- 2) 在未來 10 年內，將長者相對貧窮人口比例(長者貧窮率)減至 15% (2011 年為 33%); 在未來 20 年內，長者貧窮率要進一步下降至 10%;
- 3) 在未來 10 年內，將兒童相對貧窮人口比例(兒童貧窮率)減至 10% (2011 年為 22%); 在未來 10 年內，兒童相對貧窮同時生活匱乏的人口比率要下降至 5%。

在制訂香港的貧窮線後，扶貧委員會應訂出有如上述例子的具體減貧目標，政府便可以調動資源，加快政策的推進和落實，令扶貧政策走出短期、零散、補救的格局，透過預防貧窮的再生與發展脫貧的能力，真正走向長遠「減貧」的目標和方向。

<全文完>