

扶貧政策忽略「第二層面貧窮」

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

扶貧委員會於11月19日公布2017年香港貧窮情況報告。報告資料顯示，去年全港貧窮人口有137.7萬，數據創過去9年以來新高；而貧窮率達到20.1%，較前年上升了0.2%，平均每五名港人就有一人屬貧窮人口。香港的貧窮或貧富懸殊問題，近年不僅沒有顯著改善，反而有惡化傾向，問題實在不容忽視。

解決社會貧窮問題，政府責無旁貸。就著研究有關相應政策時，政府訂立一些界定貧窮的指標，無疑有助討論和分析。正如報告指出，訂立貧窮線有助「了解香港的貧窮形態和監察貧窮情況，識別需要幫助的群組。透過善用公共資源……推出扶貧助弱的措施，如推出低收入在職家庭津貼(低津)計劃和高額長者津貼等」（報告摘要，頁vii），故釐訂衡量貧窮的指標可以較清晰地對焦扶助對象，委實有其存在價值。但從解困角度看，政府應拿出勇氣和魄力，切實地幫助有需要的市民和家庭，面對生活的問題，以解燃眉之急。

貧窮是切實的生活問題

前文引述報告指出本地貧窮人口的資料，是政府政策介入前的數據。據報告資料顯示，政策介入後，即政府利用恆常現金津貼或補貼的方式扶助貧窮人口，仍然有42萬戶、100.9萬人，貧窮率為14.7%。

值得注意的是，政府以現金津貼或補貼方式進行扶貧，包括透過綜援、高齡津貼、傷殘津貼等措施後，貧窮人口仍然無法跌破100萬人，反映光用現金津貼或補貼方式並不能解決問題。當然口袋裏存著現金來得實際，但市民困苦的生活，除現金匱乏外，還有很多不能單靠現金解決的「非現金」困頓，如醫療、住屋和安老等問題。

再看深一層，據報告解說，貧窮線的釐定是按每月住戶收入中位數的 50%。按此標準，一人家庭月入不到 4,000 元至六人家庭月入不達 22,500 元，便視為貧窮人口。不過，從當下生活現實的情況看，無論是一人或六人家庭，若非居於公共房屋，其租金支出起碼佔了每月收入的一半。試問每月剩下來不足 2,000 或 12,000 元，如何能過生活？

「第二層貧窮」易遭忽略

筆者曾在去年於本欄撰文分析，建議在租金支出吞噬了家庭收入一半的情況下，政府可考慮對自住的主要居所租金支出作稅務扣減，切切實實地減輕中低收入家庭的負擔。基於收入已不高，但繳付了沉重的租金支出後，只能「節衣縮食」過活，引致「第二層面的貧窮」。這層面的貧窮，跟基於沒有掌握新工作技能或低技能的勞動力，導致收入微薄所形成的「第一層面貧窮」不同，「第二層面貧窮」帶有隱性，容易為政策所忽略。

目前政府所釐訂的貧窮線及其扶貧措施，集中於恆常或非恆常現金津貼或補助方式進行。譬如，報告提到，「2017 年，本港經濟顯著增長，勞工市場全面趨緊，住戶收入普遍上升，政策介入前每月住戶收入中位數為 25,500 元，較 2016 年增加 2.0%，撇除通脹的影響後，實質升幅為 0.5%。」（頁 13），可見收入的增幅十分有限。

與此同時，政府政策介入進行扶貧，「透過各項恆常現金福利措施，為基層市民的生活提供支援……，2017 年恆常現金政策成功令 174 200 戶（367 900 人）脫貧，脫貧率達 5.4 個百分點……」（頁 21），脫貧的衡量，無疑也是以收入作為評估政策成效的圭臬。

收入作貧窮指標有缺失

然而，正如前文分析，透過收入來釐訂貧窮標準，再據此低水平收入標準來作出扶貧，顯然忽視了支出變量對生活構成的困難，使扶貧政策難以實質收效。換另一個角度說，即使政府通過恆常現金對貧窮家庭作出支援，但貧窮家庭人口的生活依然得不到改善，因為「第二層面貧窮」並沒有得到紓解。事實上，微薄的收入，加上香港「住、行」的高開支，尤其是沉重的住屋支出，令貧窮家庭人口捉襟見肘的生活多年來無法改善。

為什麼香港社會的貧窮問題每下愈況，多年來也無法解決？這的確是一個值得探究的問題。誠然，貧窮問題或者貧富懸殊的問題是由多因素造成。形成貧者愈貧，富者愈富，顯然不單是由收入差異因素所造成，而是資產迅速增值，亦即投資回

報升值 – 在香港所指的當然是物業和股票之類的資產。持有資產的人，比沒有資產的人，所擁有的財富像滾雪球般愈滾愈大。反之，沒有資產的人，靠收入來糊口，吃力地抵抗「第二層面貧窮」。換言之，即使因得到政府恆常現金援助使收入增加而「脫貧」了，但嚴格來說，當家庭支出的變項沒有得到考慮和衡量，低收入家庭仍然擺脫不了「實質性」貧窮之苦。

流動性往下流多於上流

另一方面，當投資回報的增長高於經濟增長，後者的增長對市民的福利多寡，可以用工資增長來量度。對低下收入人口來說，若只靠多勞多得來賺取收入，收入的增長已經有限，加上「第二層貧窮」效應，令中低收入家庭收入扣除開支後，所餘無幾，一旦缺乏積蓄，也就是無法獲得資產，不僅令貧富懸殊不斷擴大，更重要一點是，社會流動性向上流的階梯惡化。近年，中層收入家庭向社會下流，較向上流為多，如此情景委實令人不安。從資產增值，尤其是物業資產升值幅度快且大的角度看 – 此為香港貧富差距不斷擴闊的主要因素之一，其實這與政府的高地價政策有關，雖然政府並不承認存在高地價政策。

回顧香港的歷史，於六、七十年代，政府為地產物業市場發展提供一些政策優惠，吸引地產商人建設香港，在當時的環境，無疑有其政策需要的合理性。但時移世易，若繼續通過賣地和投標的限額供應，維持高地價，雖美其名為不賤賣土地，但實質上，高地價除了為政府庫房帶來可觀收益外，同時更推高了物業的售價和租金。現實是無論商場、地鋪或租住單位租金昂貴，節節上升，必然加重市民在「衣、食、住」生活上的負擔，對貧窮家庭來說，毋疑百上加斤，致使「第二層貧窮」始終揮之難去，生活質素每下愈況。筆者並非否定地產發展商對香港建設的積極性的一面，而是今時今日，調整對地產發展傾斜的政策，也是因應時代變遷的政策需要。

突破新移民人口政策困局

報告亦提到新移民住戶的貧窮情況，指出「單親及新移民住戶的貧窮率高於整體水平，主要因為這些組別中，在職住戶大多只有一名成員工作，要撫養的兒童數目較多……」，當中，新移民類別的住戶，「在職人士教育水平普遍偏低，大多只能從事較低技術階層的工種……。」（頁 53），反映不少新移民在港的生活，多處於貧窮狀態。

客觀分析，持單程證從內地來港的人數，每日有 150 個配額，當中大部分是來港家庭團聚。事實上，愛護自己的家庭，親人來港重聚，符合人倫，親人絕對有需要團聚，政策原意無可非議。但家庭成員團聚，團聚的地方是否一定非要在香港不可？如果用突破性思維來考量這個問題，既然香港地少人多，團聚的地點其實

也可以有彈性的選擇。在香港主權回歸中國後，家庭成員可否在粵港澳大灣區內團聚？

良好憧憬不要變成「假希望」

若持單程證從內地來港家庭團聚後，居住地方極其狹窄，家庭的收入無法應付生活的開支，生活陷入困局，福利反而減少。對新移民來說，來港前的良好憧憬，很快變成一種「假希望」（False hope），身心受挫。若改變團聚的地點，是否可以打破這種生活困局？政府可否用突破性的政策思維處理這個問題？事實上，團聚和團聚地點嚴格來說是兩回事。當兩者作政策綑綁在一起造成困局時，那麼是否把兩者分開，按照符合人倫的原則，對團聚地點作出彈性選擇，以打開一個新局面，此舉其實對各方其實都有利。

對於香港貧窮人口持續增加，政務司司長暨扶貧委員會主席張建宗認為，去年的貧窮人口雖然較 2016 年多，但主因是基於人口基數增加，而貧窮情況數據所反映的，是眾多影響因素的綜合結果，部分因素亦非政府所能控制。筆者同意，有些因素政府難以控制，但有一些因素，包括改善香港工種不夠多元化的弊端、透過稅收政策進行資源重新配置，政府還是有可扮演的角色，當中，工種不夠多元化的問題，令「第二層貧窮」的市民始終無法改善生活，問題十分值得討論。因囿於篇幅，筆者將另文分析。

〔本文由科大商學院傳訊部筆錄，麥寶龍博士口述及整理定稿〕