

慎用貧窮線 避免墮陷阱

李樹甘 吳祖堯 香港樹仁大學商業、經濟及公共政策研究中心

社會就制定貧窮線已討論多時，近日政務司司長林鄭月娥在扶貧委員會會議後表示，貧窮線將於九月正式公布，「主線」將設定為家庭入息中位數的 50%。然而，是否制定了貧窮線就可以解決貧窮問題？

制定貧窮線的主要目的是協助評定扶貧政策的有效性，不少人認為有了貧窮線以後，就能以減少貧窮線以下的人數作為目標，監察政府的扶貧政策，但這可能是一個危險的做法，未必能幫助最有需要、最貧窮的市民。筆者以經濟學教授德布拉吉·羅伊（Debraj Ray）1998 年的著作 *Development Economics* 一書的例子作解釋：假設某個社會制定了每月家庭入息一萬元為貧窮線，社會上只有兩類家庭處於貧窮線以下，一類是每月入息五千元的家庭，有一百戶；另一類是每月入息九千元的家庭，同樣有一百戶。現在，我們有二十萬元預算作為援助金，定期發放給貧窮線以下的家庭。

情況一：幻想你忘記了那條一萬元的貧窮線，你會把援助金發放給誰才是最適當呢？應該是最貧窮的家庭吧！換言之，基於事情有緩急先後之分這個道理，你應該會將二十萬元除以一百戶每月五千元入息的家庭，每月發放二千元給他們，使其每月家庭入息上升至七千元。結果最貧窮家庭的生活得以改善，但表面上貧窮線以下的人數維持不變，若只看人數，可能誤以為扶貧措施無效。

情況二：現在，你需要以減少貧窮線以下的人數作為目標，把越多人拉到貧窮線以上越好，仔細想想你會把援助金發放給誰呢？你可能選擇盡量先發放給九千元入息的家庭，剩下的才發放給五千元入息的家庭，因為這是最能減少貧窮線以下人數的方法。不論誰是政策執行者，都可能有這種動機。可是，結果忽略了最有需要、最貧窮的人。

由此可見，以減少貧窮線以下的人數作為目標存在一定問題。其實不少經濟學家已討論過如何使用貧窮線去評定扶貧政策的有效性，但由於理論、數式複雜，難在此作詳細解釋，建議有興趣的讀者參閱 *Development Economics* 一書第八章 *Poverty and Undernutrition*。

延伸至青年問題

此外，若青年持續失業，其收入低於貧窮線，則間接拉低整個家庭的入息，更可使整個家庭處於貧窮線以下，同時亦會帶來未來的貧窮問題。故此，青年貧窮及失業問題亦不容忽視。雖然 15 至 19 歲青年失業率自 2002 年起大幅下跌，

由超過 30% 下降到現時接近 12%，但亦因此可以預見，將來若要再進一步減少青年失業率，可能舉步維艱。

能主動向社福機構求助，主動參加自我增值課程或活動的青年，並非情況最差的一群，至少他們勇於面對現實，明白到自己需要幫助，有重新融入社會的決心。可是，一些隱蔽或邊緣青年通常不大參與傳統的社交或青少年活動，並且容易受到不良影響，他們甚少主動求助，反而需要外展社工主動尋找。儘管政府、社福機構等已舉辦不少青年增值課程和進行青年輔導工作，但大多是靠青年報名參加，未必能吸引到那些隱蔽或邊緣青年。若要進一步解決青年問題，必須投入更多資源於社企及外展社工等方面的工作，就像扶貧的策略一樣，加強幫助最需要的一群。成功解決青年問題可減輕政府日後扶貧的壓力，可謂一舉兩得。