



王卓祺：就算是現金轉移，尤其退休保障，政府出多一份亦不為過。這是為社會穩定付出的成本而已，要看社會長期穩定和諧的「大數」。
(資料圖片)

香港貧窮及貧富懸殊問題 ——貧窮線的比較視角



博約集

王卓祺

前言

不少人說香港貧窮問題嚴重，貧富懸殊位於國際前列。舉例說，堅尼系數有所謂 0.4 的警戒線，2011 年香港已經是 0.537。既然貧富懸殊這樣嚴重，為什麼 2014 年的佔領運動只局限於年輕的大學生、專業人士及一些流氓無產者，低下階層並沒有什麼參與。2016 年初旺角暴動亦只有一個凌晨時分，沒有蔓延。所謂貧富懸殊的警戒線，應該體現於社會長期動盪及結構性的階級矛盾及衝突。但我們看不到這麼一個社會現象。本文就是以相對貧窮線作分析，解釋這個宣稱與現實差距的底因。

相對貧窮線的基本分析框架

香港貧窮及貧富懸殊嚴重的宣稱如何論證呢？上屆梁振英政府設立了貧窮線，貧窮線正式稱為相對貧窮線，是富裕資本主義經濟體量度貧窮之用。貧富差距一般用堅尼系數，對香港而言，不是新生事物。貧窮線相對者，指以住戶收入中位數一半，亦有以六成（歐盟）之下為貧窮住戶。該線亦稱為貧窮風險線（poverty at risk），因該線之下並不一定貧窮——只計收入，不計資產。但貧窮（風險）線並不因而減少它的作用：它提供一個分析架構，知道做什麼可以減貧及減貧。關鍵在於將貧窮線分為兩條（堅尼系數亦同樣有兩個系數），即政府介入前的市場收入，及介入後，即稅收及社會轉移後（如綜援、「老人金」等現金收入）的住戶收入。富裕社會的貧窮，一般實指介入後的數值。

在設立相對貧窮線之前，香港的介入前貧窮線經常與外國介入後作比較。論者不知是否無知，抑或別有用心，令筆者哭笑不得！另外，政策介入只計算現金轉移是國際慣例，不計住屋及其他非現金轉移。理論上，低下階層經過政府介入後，收入會增加而部分超越貧窮線。而高薪住戶稅重及較少社會

轉移，貧富差距便縮小了。

從美國大城市、亞洲的新加坡到香港

將香港與美國大城市及新加坡作比較，便知香港的貧窮及貧富差距是大都會普遍存在的現象。2015 年美國整體堅尼系數介入前是 0.51，介入後 0.39；國際金融中心的曼克頓是 0.6，整個紐約市是 0.54；波士頓是 0.54，洛杉磯是 0.53。注意這些數字是市場收入（缺乏大城市介入後數據）。香港堅尼系數 0.537（2011 年）都是市場收入。亞洲的新加坡有介入前後的數據：2011 年新加坡介入前堅尼系數是 0.482，介入後是 0.452（再分配比香港更少）。香港同年介入後則是 0.475。若以政策介入後的數字來看，香港與新加坡最接近，兩城都超過 0.4 的所謂警戒線。

新加坡社會政策特點是住戶「資產富，收入窮」。香港有三成左右住戶住在出租公屋。出租公屋的減貧作用，根據扶貧委員會《2015 年香港貧窮情況報告》公布的數據是 3.9 個百分點，而當年所有現金轉移效果只有 5.4 個百分點。香港當年的貧窮率由 19.7% 降至 14.3%，是沒有計算公屋的減貧作用。由政府提供香港這樣大規模的廉租公屋，在資本主義經濟體是少見的。紐約市只有約 5% 市民住在出租公屋。

貧窮線不計算的社會轉移

由於貧窮線只計算現金轉移，但是低下階層得益不止社會救助，還有普及的公營醫療及普及教育。這些都是非現金轉移，不計入貧窮線。以紐約市為例，它的常住人口便與美國整體沒有什麼分別，都被該國開支全球最昂貴的醫療服務壓得透不過氣來！全美國而言，2017 年估計用了國民生產總值（GDP）18% 在公私營醫療開支，但仍然有二三千萬人沒有醫療保險。幸好美國還有兩個「社會主義」的醫療救濟制度，即 Medicaid（針對窮人）及 Medicare（針對 65 歲及以上老人）。香港公私營醫療開支在 GDP 的 5.5% 左右。由於我們採取英國的普及健康服務制度，公共醫院提供八九成居民住

院治療，但費用只是象徵式（如住院每天 100 元，成本卻是 5100 元）。除了醫療現金救助，醫療服務的非現金轉移並不計入貧窮線的。

香港貧窮及貧富懸殊與美國大城市相差不多（2015 年美國的相對貧窮線是 16.8%（介入前是 26.7%），紐約市約 19%）。嚴格來說，香港所用的相對貧窮線與美國及其他經濟合作與發展組織（OECD）國家不可直接比較，因為香港在技術細節上没有用相等表。不過，我還是有信心，香港與美國表面上都在介入後最高端那些經濟體。介入後貧窮率，OECD 平均約 11%。但香港勝在有三人住在公營房屋和有普及醫療。而美國有這樣高的貧窮率，亦只有零星種族城市騷動。到目前為止，看不到產生革命的條件，除非美國淪落到未能為其國民提供基本的生活保障！原因是富裕經濟體的貧窮，是相對性，是生活方式層次，非飢餓或無瓦遮頭。因此，美國這 OECD 中最多窮人的國家之一，居然有三成人癡肥。美國窮人當然在物質條件好過香港窮人，例如有報告指出美國窮人，八成人居室有空調，七八成人擁有汽車。

總結

若沒有這條相對貧窮線，很難對香港社會為何穩定作出量化分析。貧窮線是描述性、分析性工具，但扶貧、減貧工作是規範性，帶有社會價值傾向。富裕社會的貧窮基本是在生活方式層次，況且貧窮及貧富懸殊問題是國際大城市普遍存在，並不構成革命、社會長期動亂的基礎，但不表示沒有改善空間。以香港的經濟成就、特區政府的財政能力，對低下階層多點同理心還應有一定的空間。若不要資方出錢，尤其非現金轉移的社會服務，他們亦得益。就算是現金轉移，尤其退休保障，政府出多一份亦不為過。這是為社會穩定付出的成本而已，要看社會長期穩定和諧的「大數」。

（本欄隔周五刊登）

作者是香港中文大學

香港亞太研究所名譽高級研究員