

香港社會服務聯會
對「在職貧窮」的意見
(向立法會扶貧小組委員會遞交的意見書 22/11/2013)

前言

1. 香港社會服務聯會(社聯)在 2013 年 8 月 22 日公佈了《2012 香港貧窮數據》，發現不少在職貧窮家庭，即使有參與工作，仍處於貧窮線下，他們的情況需要支援，社聯亦就此提出了低收入補貼建議（詳情請參閱附件）。
2. 扶貧委員會亦於 2013 年 9 月 28 日舉行高峰會，公佈了《2012 年香港貧窮情況報告》，包括首次公佈的「貧窮線」以及在職貧窮住戶等數據，帶出「在職貧窮」的問題值得關注。

社聯建議的重點

3. 支援在職貧窮家庭，鼓勵工作

根據扶貧委員會的《2012 年香港貧窮情況報告》，在現時 403,100 戶的貧窮住戶當中，有 156,700 戶屬於在職貧窮住戶，即接近四成(38.9%)的貧窮住戶生活於在職貧窮家庭，這些家庭絕大部份(91.6%)沒有領取綜援。因此，社聯建議政府設立低收入家庭補貼制度，鼓勵他們工作之餘，提升他們的生活條件及發展機會。根據社聯的方案，估計受惠家庭數目為 19 萬戶（74 萬人），補貼總額約為每年 48 億元（2013 年價格），預期整體貧窮率將減低 2.8%，兒童貧窮率則可減 7%。

4. 低收入補貼應達到防貧果效

現時香港不少資助項目，當市民收入稍有增加，收入超出該等資助的門檻時便會失去領取援助的資格，這會減低市民進一步努力脫貧的動機。社聯因此建議對收入高於貧窮線的住戶提供適度支援，補貼額按收入遞減（住戶入息中位數五成或以下人士可獲全額補貼；而入息五成以上至七成的家庭則隨收入增加而遞減補貼額），以保持他們繼續增加收入的動機，同時達到防貧的果效。

一些海外國家如英國、澳洲及紐西蘭的多個低收入補貼項目¹都設有收入遞減的機制，收入較高者需按一定比率扣減補貼額，此設計可使收入較高者亦能

¹ 海外國家低收入補貼項目例子，英國：工作稅收補貼(Working Tax Credit)、兒童稅收補貼(Child Tax Credit)；澳洲：家庭稅務補貼甲類(Family Tax Benefit Part A)、家庭稅務補貼乙類(Family Tax Benefit Part B)、託兒津貼(Child Care Benefit)；紐西蘭：工作稅務補貼(In Work Tax Credit)、家庭最低稅務補貼(Minimum Family Tax Credit)、家庭稅務補貼(Family Tax Credit)、照顧者津貼(Income support for carers)、託兒津貼(Child Care Subsidy)。

得到一定的補貼（但數額較少），而不會出現工資較高者的總收入比工資較低但合資格領取補貼的家庭為低。

5. 無需資產審查

社聯建議低收入家庭補貼方案不設資產審查，但資產所帶來的收入須作家庭收入計算。參考海外例子，英國及澳洲的大部份低收入補貼項目並沒有考慮將資產定為低收入補貼制度的申請資格。

6. 補助有兒童的家庭

扶貧委員會的數據顯示，在職貧窮而有兒童成員的家庭達 60.1%，比整體貧窮住戶而有兒童成員的數字(34.2%)為高，顯示在職貧窮家庭的每名成人須供養較多兒童。社會普遍憂慮低收入家庭的兒童較難獲得足夠及平等的發展機會，因此社聯建議支援有兒童的家庭，並因應家庭人數調整補貼額。

7. 對長者及殘疾人士的支援

社聯認為應透過改善退休保障制度、傷殘津貼制度及殘疾人士的綜援制度，讓長者及殘疾人士能夠獨立應付生活的開支，亦不需要因為要領取社會福利而被逼與家人分開居住，間接削弱家庭支援。由於低收入補貼制度是以家庭為支援單位，因此長遠來說，制度的支援對象並不需要包括長者及殘疾人士。

然而，在未有相關退休保障、傷殘津貼及殘疾人士綜援制度的改革前，低收入補貼制度應包括有長者及殘疾人士的家庭。

2013 年 11 月 21 日

香港社會服務聯會

低收入補貼建議

1. 方案要解決的問題

i. 支援在職貧窮家庭

統計數據顯示，超過一半的貧窮人口生活於在職貧窮家庭。這些家庭絕大部份沒有領取綜援，可以得到的支援十分有限，我們建議政府另設補貼制度，鼓勵他們繼續工作之餘，提升他們的生活條件及發展機會。

ii. 補助有兒童的家庭

數據顯示，在職貧窮家庭中，每名成人須供養較多兒童。社會普遍憂慮低收入家庭的兒童較難獲得足夠及平等的發展機會，因此社聯建議的低收入家庭補貼制度特別支援有兒童的家庭，並因應家庭人數調整補貼額。

iii. 低收入補貼應達到防貧果效

現時香港不少補貼制度，當市民收入稍有增加，往往會使市民因收入超出獲得資助的門檻而失去領取援助的資格，從而減低市民進一步脫貧的動機。因此社聯建議的低收入補貼制度，對收入高於貧窮線的住戶提供適度的支援(但支援的數額隨收入增加而遞減)，以保持他們繼續增加收入的動機，同時達到防貧的效果。

iv. 對長者及殘疾人士的支援

社聯認為應透過改善退休保障制度、傷殘津貼制度及殘疾人士的綜援制度，讓長者及殘疾人士能夠獨立應付生活的開支，亦不需要因為要領取社會福利而被逼與家人分開居住，間接削弱家庭支援。由於低收入補貼制度是以家庭為支援單位，因此長遠來說，制度的支援對象並不需要包括長者及殘疾人士。

然而，在未有相關退休保障、傷殘津貼及殘疾人士綜援制度的改革前，低收入補貼制度應包括有長者及殘疾人士的家庭。

2. 方案詳情

- i. 支援有 0–16 歲以下兒童或 16–18 歲在學兒童²。
- ii. 低收入補貼是與工作相關的補貼，因此須規定該家庭中最少有一人工作³。建議把工作時數門檻訂為家庭須每月合計工作 140 小時或以上（單親家庭或殘疾人士每月工作時數可減為 70 小時）。
- iii. 每月補貼金額

由於現時有超過一半的在職貧窮人士收入屬於入息中位數四成至五成的水平，因此建議，每月補助金額定為相同人數住戶入息中位數的 10%。根據 2012 年綜合住戶調查，不同人數住戶的補助金額應為 1,600 元至 3,230 元，如住戶收入低於或等於住戶收入中位數的五成，可領取全額津貼。如住戶收入高於入息中位數的五成，則住戶收入每增加 1 元，補貼額減少 0.5 元；因此，如當住戶收入等於入息中位數的七成或以上，補貼額將扣減至 0 元，即不能領取任何補貼。詳情見下圖：

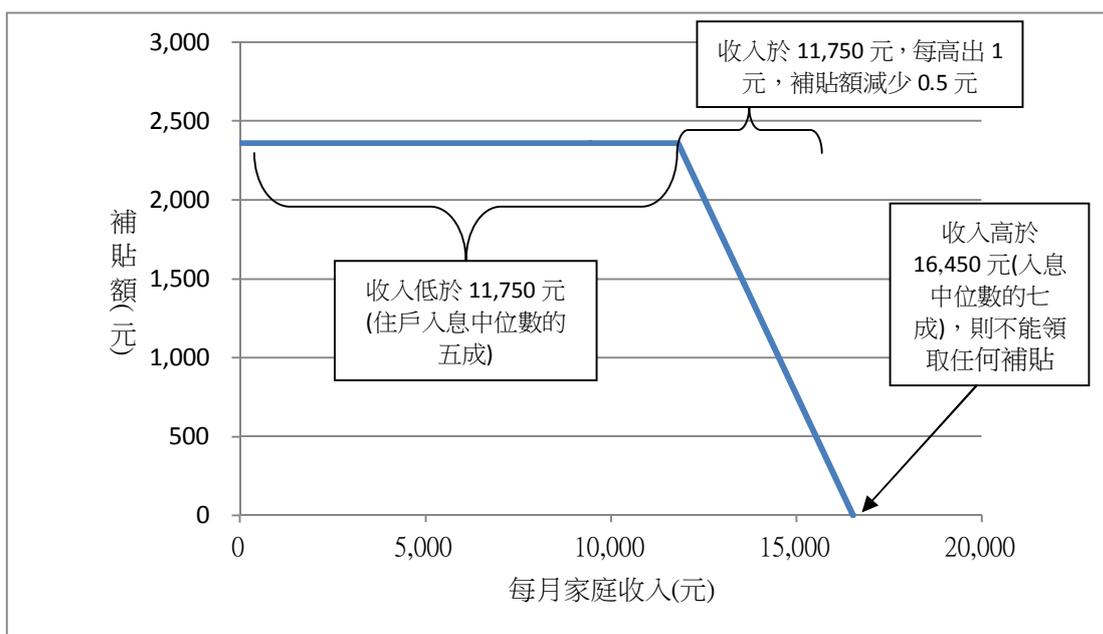
表一. 不同住戶人數可領取的補貼額及合資格領取津貼的收入門檻(2012)

住戶人數	住戶入息中位數(元)	全額津貼的金額(入息中位數的 10%)(元)	可獲得全額津貼的住戶收入水平(入息中位數的五成)(元)	可獲補貼的住戶收入上限(入息中位數的七成)(元)
2	16,000	1,600	8,000	11,200
3	23,500	2,350	11,750	16,450
4	28,900	2,890	14,450	20,230
5	29,825	2,980	14,913	20,873
6 人或以上	32,300	3,230	16,150	22,610

² 在退休保障制度及殘疾人士綜援制度未改善前，亦建議低收入補貼制度應支援有 65 歲或以上長者或有殘疾人士的家庭

³ 建議參考現時香港政府統計處全職工作的定義，每星期須工作不少於 35 小時，但考慮現時部份工作崗位零散化，把工作時數限制設為每月最少 140 小時較能照顧零散工作社群的需要，此外工作時數以家庭為單位(而非以個人為單位)計算，有助鼓勵家中成員可共同分擔工作與照顧家庭的責任。

圖一. 家庭收入與補貼水平的關係(以三人家庭例)



上圖顯示，以三人家庭為例，家庭每月收入 11,750 元或以下，如符合每月工作 140 小時及有兒童的條件，可領全額津貼(2,360 元)。如家庭收入超出 11,750 元，則每多賺取一元，補貼額須扣減 0.5 元，如該家庭賺取 16,450 元或以上，則補貼額將降至 0 元，該家庭不能獲取任何補貼。

iv. 資產審查

建議不設資產審查，但資產所帶來的收入須作家庭收入計算。

v. 受惠人數及財政負擔⁴

根據上述方案的設計，估計受惠家庭數目為 19 萬個(約 74 萬人)，當中約 9 萬個家庭(約 34 萬人)可領取最高補貼額。補貼總額約為每年 48 億元 (2013 年價格)⁵。

實施此方案後，可將貧窮人口減少 19 萬，兒童貧窮人口減少 6 萬，整體貧窮率由 17.1%減少至 14.3%，兒童貧窮率由 22.2%減少至 15.2%。

⁴ 財政負擔及受惠人數的估算方法如下：以 2011 年及 2012 年綜合住戶統計調查的結果，推算有 18 歲以下兒童，及有 65 歲或以上長者的在職貧窮住戶總數，以及住戶收入屬於入息中位數四成至五成及五成至六成的人數，另以 2011 年人口普查的數據，推算不同人數住戶的比例，以及推算住戶收入屬於入息中位數六成至七成的人數。

⁵ 如把支援對象擴展至有長者的家庭，則每年的預算約為 61 億，受惠家庭增加至 23 萬個(91 萬人)，並可令 23 萬生活於在職貧窮家庭的人士脫貧。此外，由於沒有有關殘疾人士生活於在職貧窮住戶的統計數據，因此不能估算支援殘疾人士家庭對制度受惠人數及財政負擔的影響。

vi. 房屋負擔

由於租住公屋與租住私人樓宇低收入人士的房屋負擔顯著不同，因此計算低收入補貼時應考慮受助人士的房屋負擔，例如給予租住私人樓宇人士額外的補貼額。

3 其他考慮

政府如因財政承擔能力而未能採納上述方案，建議可作出如下調整，以作為低收入補貼制度的中途方案。

中途方案

每月補貼額減半，以相同人數住戶入息中位數的 5%作為全額津貼的水平。(即 800 元-1,615 元)，如住戶入息低於或等於住戶入息中位數的五成，可領取全額津貼。如住戶入息高於入息中位數的五成，則收入每增加 1 元，補貼額減少\$0.5；如住戶入息等於入息中位數的六成或以上，補貼額將扣減至 0 元，即不能領取任何補貼。

此方案的受惠家庭數目約為 15 萬個(57 萬人)，領取全額津貼的家庭約有 9 萬個(34 萬人)。補貼總額約為每年 20 億元 (2013 年價格)⁶。

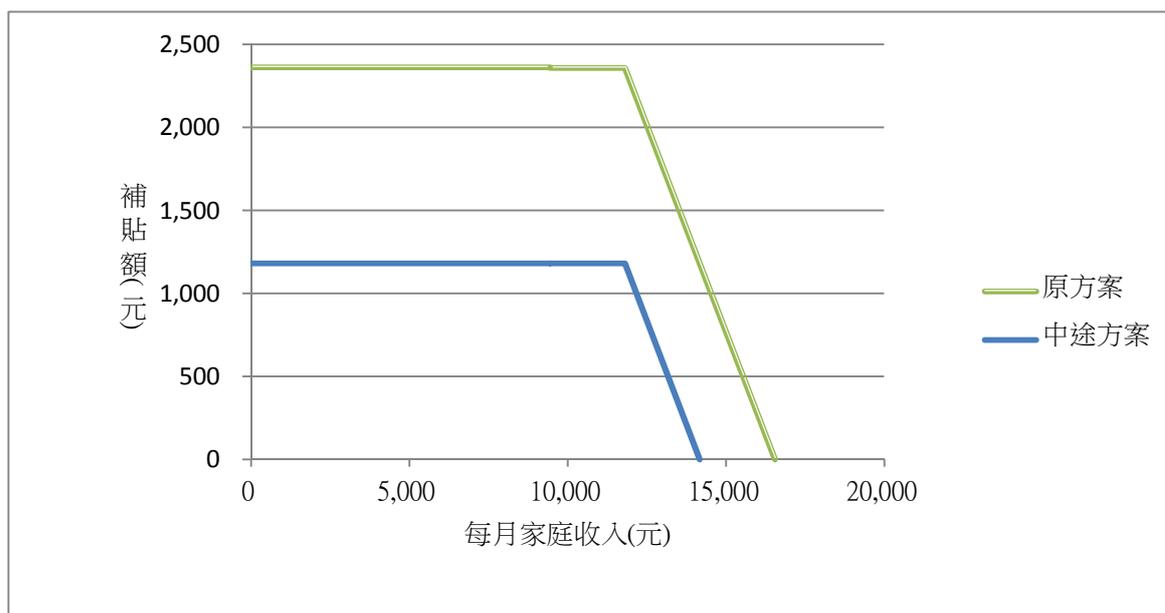
實施此方案後，可將貧窮人口減少 9 萬，兒童貧窮人口減少 3 萬，整體貧窮率由 17.1%減少至 15.7%，兒童貧窮率由 22.2%減少至 18.7%。

表二. 中途方案.不同住戶人數領取的補貼額及合資格領取津貼的收入門檻(2012)

住戶人數	全額津貼的金額 (入息中位數的 5%) (元)	可獲得全額津貼的 住戶收入水平 (入息中位數的五成) (元)	可獲補貼的住戶收入上限 (入息中位數的六成) (元)
2	800	8,000	9,600
3	1,175	11,750	14,100
4	1,445	14,450	17,340
5	1,490	14,913	17,893
6 人或以上	1,615	16,150	19,380

⁶ 如把支援對象擴展至有長者的家庭，則每年的預算約為 25 億，受惠家庭增加至 17 萬個(70 萬人)，並可令 23 萬生活於在職貧窮家庭的人士脫貧。此外，由於沒有有關殘疾人士生活於在職貧窮住戶的統計數據，因此不能估算支援殘疾人士家庭對制度受惠人數及財政負擔的影響。

圖二. 原方案及中途方案. 家庭收入與補貼水平的關係(以三人家庭為例)



表三. 原方案及中途方案. 受惠人數、每年財政負擔及對貧窮率的影響

	受惠家庭數目/(人數)	每年財政負擔(元)	預期減少整體貧窮率
原方案	19 萬(74 萬人)	48 億	2.8%
中途方案	15 萬(57 萬人)	20 億	1.4%

2013 年 8 月 22 日