

立法會扶貧小組委員會

2014年施政報告 有關扶貧的措施

引言

行政長官在2014年1月15日發表了《2014年施政報告》。本文件闡述當中屬於勞工及福利局、教育局及關愛基金工作範疇的扶貧新措施。

2. 本屆政府決心處理貧窮問題。扶貧政策的重點是鼓勵青壯年人通過就業自力更生，而社會保障和福利制度則要在合理及可持續的基礎上幫助不能自助的人。去年9月公布的貧窮線，為檢視貧窮情況、制訂政策和審視措施成效，提供清晰客觀的數據，並會每年更新，監察貧窮情況和政策成效。扶貧委員會將繼續作為主要的政策平台，協助政府推行扶貧工作。

低收入在職家庭津貼

3. 根據貧窮數據分析，沒有領取綜合社會保障援助（綜援）的在職貧窮家庭，雖已努力工作，自力更生，但由於在職成員少，多從事較低技術行業，加上要撫養較多兒童，他們要面對的貧窮風險較高。因此，我們建議推出「低收入在職家庭津貼」（低收入津貼），其政策目的是 –

- (a) 紓解沒有領取綜援低收入在職家庭的經濟負擔；
- (b) 鼓勵上述家庭的在職成員持續就業、自力更生，避免這些家庭跌入綜援網；及
- (c) 長遠來說，協助促進上述家庭中的子女向上流

動，紓緩跨代貧窮。

4. 建議的低收入津貼會建基於以下三大原則 –
 - (a) 發放的基本津貼會以家庭為基礎，與就業及工時掛鉤，鼓勵自力更生，多勞多得。家庭中有合資格的兒童和青年成員會獲發額外津貼；
 - (b) 為確保有限公共資源用於最有需要的家庭身上，低收入津貼會設有入息和資產審查，但水平可較為寬鬆；及
 - (c) 低收入津貼的設計會盡量簡單易明；同時會有適當的防止濫用機制，以確保公帑妥善運用。

5. 低收入津貼的初步構思是，受惠家庭必須為二人或以上，沒有領取綜援，並有至少一名在職人士，其工時不能偏低，以貫徹自力更生原則。津貼設計會分基本津貼和兒童津貼兩部分；金額則會根據申請者的工時和其家庭收入而分別引入兩級制，前者鼓勵多勞多得，後者會讓收入稍高於家庭住戶每月收入中位數一半的低收入家庭受惠，以達致防貧效果。考慮到單親家庭中能幫忙照顧兒童的家庭支持較少，我們會就作為申請人的在職單親家長調低每月工時要求。為確保資源有效運用，低收入津貼會設資產審查。我們建議低收入津貼不設居港年期的要求，合資格的香港居民均可申請津貼，以鼓勵就業。附件載有政府構思中低收入津貼的基本內容。

6. 我們估計低收入津貼每年所涉的開支約為30億元，超過20萬低收入家庭共71萬人受惠，其中18萬名為21歲以下合資格兒童或青年。我們估計這新措施可把計及稅項和恆常現金福利轉移後的貧窮率減少2.1個百分點，相關的兒童貧窮率則估計可減少4.4個百分點。政府希望在未來數月聽取社會對此計劃的意見，然後向立法會申請撥款，爭取在明年推行低收入津貼。

改善綜援計劃

7. 貧窮線的分析顯示，綜援具明顯扶貧成效。為貫徹促進社會向上流動及鼓勵透過就業自助的扶貧政策大方向，綜援改善措施應集中於提升對綜援學童的支援和加強綜援成年人的工作誘因。政府會推出以下的措施：

- (a) 由 2014/15 學年起，將一項關愛基金項日常規化，增加綜援家庭中小學學生的就學有關津貼額；
- (b) 自今年 4 月起，在計算綜援家庭的租金津貼時，將就讀專上課程的成員計算在內，使家庭所獲的租金津貼不會因為有成員接受專上教育而受影響；以及
- (c) 按照扶貧委員會早前通過的建議，在關愛基金下試行獎勵計劃，鼓勵身體健全的綜援受助人積極就業，自力更生，脫離綜援網。

8. 此外，我們會為綜援受助人提供額外的租金支援，包括：

- (a) 將一項關愛基金項日常規化，向參加租者置其屋計劃超過五年的綜援受助人提供租金津貼；以及
- (b) 邀請關愛基金再次向租住私人樓宇而所付租金高於綜援計劃下租金津貼最高金額的綜援住戶，提供一筆過津貼¹。

提升向上流動的機會

9. 《2014年施政報告》亦建議多項措施，協助低收入家庭的兒童和青少年。

¹ 關愛基金分別在 2011 年和 2013 年提供有關津貼。

加強對清貧的中、小學生的支援

(i) 提供在校免費午膳

10. 由2014/15學年開始，我們會將現時關愛基金為就讀於公營及直資全日制小學領取學生資助計劃「全額津貼」的小學生提供在校免費午膳的項目，納入我們的恆常資助；預計每年受惠的合資格學生約66 000人。關愛基金由2011/12學年起，以先導形式在公營和直資全日制小學，為領取學生資助計劃「全額津貼」的小學生透過學校提供在校免費午膳。在2011/12學年至2013/14學年期間，有關項目每年的推行模式相若，教育局以通函邀請公營及直資全日制小學知會家長參與計劃，並為參與學校預先提供撥款，以便學校採用實報實銷的形式支付合資格學生的午膳費用，教育局會在學年結束時核實有關撥款。在2012/13學年，參與小學共505所，受惠清貧學生超過60 000名，平均每名學生每日在校午膳費用為17.4元。

11. 經檢討後，有關津貼計劃特別是推行模式（即透過學校向合資格學生提供午膳）甚受持分者歡迎。根據持分者的回應，有關津貼和安排既確保津貼直接用於對象學生的午膳開支上，又能為清貧學生在校提供均衡及充足的午膳。我們會由2014/15學年開始為公營小學提供一項相等於一名文書助理薪金的經常現金津貼（詳情見下文），增聘的人手可以協助學校／教師處理在校提供免費午膳的額外工作，例如紀錄學生資料、處理賬目、回應家長查詢等。

(ii) 增加「學校書簿津貼計劃」下的津貼額

12. 現行「學校書簿津貼計劃」是為就讀於公營及直資中、小學校而通過入息審查的小一至中六學生提供資助。計劃除提供課本項目津貼以供學生購買所須課本外（津貼額根據消費者委員會在學期開始前進行的教科書購書費調查結果而釐定），亦提供定額津貼以資助學生支付各項就學開支。在2013/14學年，每名領取「全額津貼」的學生可獲1,094元的定額津貼，而每名領取「半額津貼」的學生則可獲547元的定額津貼。定額津貼金額每年按綜合消費物價指數的變動而調整。

13. 考慮到中、小學生每年需支付不同的就學開支，包括校服、文具、會費、冷氣費等，而這些支出均會為低收入的家庭帶來一定的經濟壓力，因此，關愛基金在2013/14學年，為「學校書簿津貼計劃」下領取「全額津貼」的中、小學生提供額外1,000元的定額津貼，而領取「半額津貼」的學生則可額外獲500元的定額津貼。

14. 在2013/14學年，「全額津貼」學生在「學校書簿津貼計劃」獲得的資助如下：

級別 (全日制)	課本項目 津貼	定額津貼	關愛基金 額外定額 津貼	整體津貼額
小一至小六	\$2,400	\$1,094	\$1,000	\$4,494
中一至中三	\$2,778	\$1,094	\$1,000	\$4,872
中四	\$3,100	\$1,094	\$1,000	\$5,194
中五	\$2,548	\$1,094	\$1,000	\$4,642
中六	\$956	\$1,094	\$1,000	\$3,050

15. 由2014/15學年起，我們會正式調整定額津貼，將由關愛基金撥款的額外定額津貼，納入「學校書簿津貼計劃」的恆常資助範圍。在2014/15學年，課本項目津貼額將繼續根據消費者委員會在學期開始前進行的教科書購書費調查結果而釐定；而定額津貼則會按綜合消費物價指數的變動調整，再加上1,000元（全額津貼學生）或500元（半額津貼學生）的額外津貼。預計受惠學生超過260 000人。

(iii) 增聘小學文書助理

16. 由2014/15學年起，我們會向公營小學提供相等於一名文書助理薪金的額外經常津貼，以協助處理因推行各項措施，尤與扶貧有關的項目而增加的行政及文書工作。

加強對清貧的專上學生的支援

(i) 資助清貧學生參加境外交流活動

17. 我們致力鞏固香港作為區域教育樞紐的地位。就此，我們鼓勵本地院校及外地伙伴院校之間的學生交流活動。雙向學生交流不但為出外交流的學生帶來裨益，擴闊他們的全球視野，而且可透過相互交流安排，引進更多非本地學生，促進本地校園國際化。

18. 在2012/13學年，教資會資助院校有約4 600名非本地交換生來港交流，以及相若數目的本港學生到外地交流，即約每四名修讀學士學位課程學生中就有一名有機會在修業期間參與交流活動。我們亦知悉部分院校期望進一步推展學生交流活動。然而，部分家境清貧學生因為交流活動需要自付部份費用而未能參與有關活動。

19. 我們建議由2014/15學年起，向修讀全日制經本地評審學士學位及副學位課程，而領取學生資助的清貧專上學生提供經入息及資產審查的資助，上限為港幣15,000元²，以鼓勵他們參加境外交流活動。交流活動須由就讀的專上院校主辦，而學生須由院校推薦參加交流活動方可申請有關資助。預計每年約有9 800名專上學生受惠。

(ii) 向清貧學士學位課程學生提供宿舍津貼

20. 施政報告提到政府會邀請關愛基金專責小組考慮在兩方面加強支援清貧的專上學生。

21. 第一方面是為就讀學士學位課程並入住學生宿舍的清貧學生提供宿舍津貼。宿舍生活是大學生的重要學習經歷，能為學生提供課堂外學習的寶貴經驗，以及讓學生有更多社交接觸的機會。不過，一些清貧學生可能因經濟問題選擇放棄入住宿舍的機會。根據現行專上學生宿舍政策，教資會資助院校學士學位課程的本地學生在修業期間，應有機會入住學生宿舍最少一年。另外，每天交通時間超過四小時的學士學位課程學生，亦應可入住學生宿舍。另一方面，自資院校亦在資源許可的情況下，為學士學位課程學生提供宿舍。現時，八間教資會資助院校及兩間自資院校向學士學位課程的本地學生提供的學生宿位共約 20 000 個，住宿費用

² 個別學生的實際資助金額，會按照他們於學生資助辦事處的入息及資產審查結果計算。

(以二人房計算)每名學生每年由約 8,100 元至約 14,600 元不等。

22. 我們會邀請關愛基金考慮試行向清貧的學士學位課程學生以助學金形式提供宿舍津貼。

(iii) 加強支援就讀自資專上課程的清貧學生

23. 施政報告亦提出政府會邀請關愛基金專責小組考慮推行項目，增加就讀合資格自資專上課程清貧學生的學習開支助學金。

24. 現時，修讀以自資形式開辦並經本地評審全日制副學位及學士學位課程的合資格學生可透過「專上學生資助計劃」申請資助。通過入息及資產審查的學生可獲助學金以應付學費和學習開支方面的支出，以及低息貸款以應付生活費方面支出。

25. 在 2013/14 學年，「專上學生資助計劃」下的最高學費助學金金額為 68,110 元，最高的學習開支助學金金額為 4,700 元，而最高的生活費貸款金額為 40,960 元，各項最高金額每年按甲類消費物價指數變動調整。為了加強對修讀自資課程清貧學生的支援，我們會邀請關愛基金考慮增加「專上學生資助計劃」下學習開支助學金的最高金額，以協助他們應付學習開支。

(iv) 紓緩學生貸款人畢業初期的財政負擔

26. 現時政府設有須經入息審查的資助計劃（提供助學金及貸款）和免入息審查貸款計劃，協助專上學生進修。政府在 2012-13 及 2013-14 財政預算案中推出措施，讓在 2012 和 2013 年完成課程的學生貸款人可選擇在完成課程一年後才開始償還學生貸款。有鑑於這項措施能有效紓緩學生貸款人畢業初期的財政負擔，並讓他們有更充裕時間尋找穩定的工作，政府會由 2014 年起將這項措施定為恆常安排。預計每年約有 23 000 名學生貸款人可以受惠。

27. 為減輕學生貸款人的還款負擔，政府已在 2012/13 學年落實包括減低貸款利息及延長還款期的改善措施。須經入

息審查貸款的年利率已由 2.5 釐下調至 1 釐，標準還款期亦由五年延長至十五年。免入息審查貸款的風險調整利率已由 1.5 釐下調至零（於實施三年後檢討），現時貸款年利率為 1.395 釐，標準還款期亦由十年延長至十五年。還款金額方面，以 2012 年畢業學生借取須經入息審查貸款的中位數 42,100 元計算，經調低利率及延長還款期後，貸款人每月還款額由 750 元大幅減低 66% 至 250 元。以同年畢業學生的免入息審查貸款中位數 70,000 元計算，經調低利率及延長還款期後，貸款人每月還款額由 730 元減至 450 元，減幅接近四成。

加強支援就讀副學位以下程度課程的清貧學生

28. 政府現時提供的各項學生資助，主要對象為就讀於中、小學的學生以及副學位和學士學位或以上程度課程的學生。近年，就讀副學位以下程度課程（例如毅進文憑課程及職訓局的基礎文憑課程）的學生有所增加，除毅進文憑課程的學生受惠於學生資助辦事處(學資處)的學費發還計劃外，這些學生現時只可向學資處申領車船津貼和上網費津貼及申請免入息審查貸款。我們認為有需要加強對就讀副學位以下程度課程的清貧學生提供的資助。關愛基金在 2013/14 學年推出援助項目，在兩方面加強對合資格學生提供的資助，包括為學生設立學費發還機制；及向學生發放學習開支定額津貼。政府會由 2014/15 學年起將這項目納入恆常資助。

29. 由於副學位以下課程一般等同中三以上至中六程度課程，為副學位以下程度課程的學生推行學費發還機制，較為他們設立助學金或貸款計劃（適用於專上學生）更為適合。另一方面，就讀副學位以下程度課程的學生亦有一定的學習支出。為紓緩就讀副學位以下程度課程的清貧學生在應付就學開支方面的財政負擔，我們亦會向他們發放「學習開支定額津貼」，金額與中、小學生的定額津貼額看齊。

30. 為確保課程的質素，受惠對象必須符合以下所有條件：

(a) 為就讀全日制副學位以下程度課程的學生；

(b) 學生就讀的課程必須受政府資助；如屬自資課

程，則有關課程必須符合以下條件：

- (i) 通過香港學術及職業資歷評審局的評審；
 - (ii) 其學費水平得由教育局審批；及
 - (iii) 獲公務員事務局接納為符合報考以中學文憑試五科（包括中國語文和英國語文）第2級成績為入職學歷的公務員職位；
- (c) 必須通過學資處入息審查機制，並符合獲「全額津貼」或「半額津貼」資格的學生；以及
- (d) 有關學生的家庭沒有領取綜援，原因是綜援計劃下的「特別津貼」已涵蓋有關學生的「學費及其他教育費用」。

31. 符合上述資格的學生，不論修讀課程學習年期長短，均可受惠於「學費發還計劃」。符合學資處「全額津貼」及「半額津貼」資格的學生，可獲發還學生所須繳付的學費的全數或半數。如修讀課程的學習年期為一年或以上，學生亦可領取全額或半額的「學習開支定額津貼」。

32. 在2014/15學年，估計受惠於「學費發還計劃」的學生人數約為3 600人，全屬職訓局副學位以下程度課程的全日制學生。而受惠於「學習開支定額津貼」的學生估計約為7 200人，其中包括2 100名毅進文憑課程全日制學生及5 100名就讀職訓局副學位以下程度課程的全日制學生。

加強校本課後學習及支援

33. 為支援清貧學生參與課後活動，以幫助他們全人發展及個人成長，教育局由2005/06學年開始實施「校本課後學習及支援計劃」，目前為學校和非政府機構分別提供「校本津貼」及「區本計劃撥款」，為領取綜援家庭以及領取學生資助計劃「全額津貼」的小一至中六學生籌辦課後活動。在2013/14學年，有關計劃的撥款總額約2億500萬元³，其中「校

³「校本課後學習及支援計劃」自實施以來按檢視結果而作出的修訂包括：由2006/07學年開始，為更能配合對象學生的需要，計劃的推行模式分為「校本」及「區本」兩部份。在2010/11學年，

本津貼」約8,400萬元，學校平均獲提供10萬元，最高超過30萬元，而183個非政府機構在「區本計劃撥款」下，籌辦的個別計劃增加至497個，平均每個計劃撥款約24萬元，最高約144萬元。

34. 經檢視計劃的使用情況後，由2014/15學年開始，我們會增加「校本津貼」的靈活安排，學校的酌情名額會由10%增加至25%，讓更多不在「綜援」／「全額津貼」之列但亦屬清貧而需學校多加照顧的學生也能受惠；我們同時會根據學校過往在「校本津貼」的使用率，在計算個別學校的「校本津貼」時，為那些使用率相對較高（例如80%）的學校提供鼓勵性撥款，目的是鼓勵學校充分使用「校本津貼」，並在學校更靈活調配資源的情況下，希望進一步增加清貧學生參與課後活動的機會。教育局會諮詢主要持分者以訂定執行細節。

35. 「校本課後學習及支援計劃」的撥款屬補充性質。為照顧清貧學生的不同需要，除有關計劃外，現時政府亦設有多個資助計劃，讓學校及非政府機構為清貧的中、小學生提供課外活動及課後學習。教育局由2011/12學年下學期起以先導形式推出「課後學習支援伙伴先導計劃」，旨在為清貧小學生提供課後學習支援，而這計劃的特別之處是課後學習支援工作全由修讀全日制師資培訓課程（包括教育學士課程和學位教師教育文憑課程）的本地學生負責。關愛基金亦在2012/13學年開始推行「課餘託管試驗計劃」，旨在鼓勵學校和非政府機構延長現有的課後支援時間，增加受支援的學生人數，以及在課後為學生提供平衡學業及非學業的課後活動。另一方面，香港賽馬會慈善信託基金於2002年成立的「全方位學習基金」，亦為學校提供撥款，支援清貧學生參與課後活動。事實上，不同計劃於不同時間設立，資金來源亦不同，有些計劃屬政府撥款，有些屬慈善基金；推行模式亦包括試驗性質，以期探討新元素。長遠而言，我們會探討將上述由政府撥款的資助計劃整合，並研究將在先導計劃中被確定為有成效的元素，納入恆常資助的可行性。

經檢視「區本計劃」下的課後活動種類後，將有關計劃的經常撥款增加至共約1億7千5百萬，讓非政府機構籌辦更多課後活動。其後，政府檢討後放寬學生資助計劃下的家庭收入上限，計劃的撥款因應「全額津貼」學生人數而增加。在2013/14學年，計劃的撥款共約2億500萬元。

加強日間兒童照顧服務

36. 為支援一些因工作或其他原因而暫時未能照顧子女的父母，社署一直透過資助非政府機構為6歲以下幼兒提供多元化的照顧服務。為進一步回應社會上對幼兒照顧服務的需求，以及提供更具彈性的服務，政府將於2014-15年度起加強鄰里支援幼兒照顧計劃，包括：

- (a) 把服務對象的年齡上限由6歲以下延至9歲以下；
- (b) 提供額外的社區保姆服務名額；以及
- (c) 增加營辦機構可獲的撥款，提高對服務的社會工作支援。

37. 同時，為改善非政府機構目前為6至12歲兒童提供的課餘託管服務，社署將於2014-15年度起為營辦服務的部分機構提供額外資助，以延長一些課餘託管中心於平日晚間、週六日和學校假期的服務時間，並於全港增加減免收費的服務名額。

注資攜手扶弱基金

38. 政府在2005年設立攜手扶弱基金，推動社福界、商界和政府三方合作，扶助弱勢社群。截至2013年11月，基金已批出約2億6,900萬元⁴，惠及超過100萬名弱勢社群人士。

39. 政府計劃向攜手扶弱基金注資4億元，以鼓勵更多跨界別合作，推出計劃以照顧弱勢社群的各種需要。其中的2億元會作為專款，為基層家庭中小學生推行更多課餘學習和支援項目，旨在提升相關兒童及青少年的學習效能及籌劃生活的技巧，從而減低跨代貧窮的危機。

為兒童發展基金增撥資源

40. 兒童發展基金自2008年成立以來，一直為基層兒童提供適當的誘導，讓他們擴闊眼界，增廣見識，幫助他們建立儲蓄習慣、規劃未來。基金計劃現已惠及六千多名基層兒

⁴ 連同商界的捐助，項目總額約5億5,300萬元。

童。政府建議在下個財政年度為基金預留額外3億元撥款，確保基金計劃可持續發展。除透過非政府機構營運基金計劃外，我們亦會以校本模式試行基金計劃，以提升社區支持基金計劃的能力，擴闊基金計劃的接觸面，從而讓更多弱勢兒童受惠。

關愛基金

41. 關愛基金是政府扶貧工作藍圖中的重要板塊。自2011年成立至今，基金共推行了24個援助項目，超過60萬人次受惠，至今已有三個先導項目被納入政府的恆常資助內。由今年4月起，政府亦會陸續將另外七個項目恆常化，受惠的對象包括：領取學生資助的中小學生；就讀副學位以下程度合資格課程的清貧學生；參加租者置其屋計劃的綜援受助人；輪候資助學前康復服務的低收入家庭兒童；以及居於社區及需要經常護理的嚴重肢體傷殘人士。

42. 扶貧委員會轄下的關愛基金專責小組會繼續善用基金的資源，包括去年150億元的額外注資，因應不同群組的需要，擬訂更多援助項目。除了上文提到對綜援受助人的協助(第7及8段)及對清貧的專上學生的支援(第20至25段)之外，政府亦會要求扶貧委員會在未來一年繼續加強對低收入家庭的支援，包括考慮為低收入家庭兒童或青年，以及沒有住在公屋、沒有領取綜援的低收入住戶(即俗稱「N無人士」)，發放一筆過津貼；研究推出試驗計劃，為低收入家庭的護老者提供生活津貼；以及研究擴大現行的一項長者牙科服務，讓更多有經濟困難的長者受惠。

徵求意見

43. 請委員備悉文件的內容，並提出意見。

勞工及福利局
教育局
民政事務局
2014年1月

低收入在職家庭津貼（低收入津貼） 構思中的基本內容

申請資格

- 申請人的家庭須符合計劃的入息上限；
- 申請人的家庭須符合計劃的資產上限。計劃大致沿用公共租住房屋的資產審查限額；
- 申請人須符合計劃的工作時間要求；及
- 申請人的家庭人數須為二人或以上。

津貼設計

- 計劃會根據工時和家庭收入分別引入兩級制。如果家庭收入處於家庭住戶每月收入中位數的一半或以下，而申請人在職並符合工時要求，該家庭將視乎工時分級，每月可獲全額基本津貼 600 元或 1,000 元。
- 如果申請人家庭內有合資格兒童，而家庭收入在家庭住戶每月收入中位數一半或以下，該家庭可就每名合資格兒童獲發每月全額兒童津貼 800 元。
- 每月收入稍高於家庭住戶中位數一半的低收入在職家庭，可領取半額津貼，以達致防貧效果。