

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)117/14-15(03)號文件

檔 號：CB2/HS/1/12

扶貧小組委員會

立法會秘書處就2014年10月28日會議 擬備的最新背景資料簡介

低收入在職家庭津貼

目的

本文件旨在綜述福利事務委員會(下稱"事務委員會")和內務委員會轄下的扶貧小組委員會(下稱"小組委員會")就低收入在職家庭津貼(下稱"低收入津貼")所作的討論。

背景

2. 根據政府當局的貧窮數據分析，沒有領取綜合社會保障援助(下稱"綜援")的在職貧窮家庭，雖已努力工作，自力更生，但由於在職成員數目少並要撫養較多兒童，他們所面對的貧窮風險較高。這些家庭的在職成員多從事較低技術行業。政府認為，處於貧窮線下的非綜援在職家庭，特別是有兒童或在學青年的家庭，應獲優先關顧。就此，政府當局建議推出低收入津貼，其政策目的如下——

- (a) 紓解沒有領取綜援的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，協助促進上述家庭的子女向上流動，紓緩跨代貧窮。

3. 根據政府當局的建議，低收入津貼分為基本津貼和兒童津貼兩部分。基本津貼會以家庭為單位發放，並與就業及工時掛鉤，藉以鼓勵自力更生，多勞多得。低收入津貼受惠家庭會

就每名合資格兒童獲發每月800元的額外兒童津貼。低收入津貼會設有入息和資產審查。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作時數要求，該家庭將視乎工時分級，每月可獲全額基本津貼600元或較高金額的基本津貼1,000元。每月收入高於家庭住戶每月收入中位數50%但不高於60%的合資格低收入在職家庭，可領取半額基本津貼和半額兒童津貼，以達致防貧效果。當局建議兩級制的工作時數要求。第一級的範圍是每月144小時至208小時以下，第二級則定於每月208小時或以上。經考慮收集所得的意見後，政府當局建議把領取較高基本津貼的工時門檻由每月208小時降低至192小時。

議員的商議工作

4. 事務委員會曾在其2014年1月23日的會議上，而小組委員會則在其2014年1月29日、5月12日及5月27日的會議上，討論低收入津貼。議員的主要關注事項綜述於下文各段。

津貼水平

5. 部分議員認為，有需要的家庭應獲發較高金額的基本津貼，令其家庭收入可獲補貼至超逾家庭住戶每月收入中位數的一半，從而減少貧窮線以下的住戶數目。他們認為，應向有長者和殘疾人士的有需要家庭發放類似兒童津貼的津貼。部分議員認為，仍處於貧窮線下的低收入津貼受助人應獲發特別津貼，使他們的生活水平得以提升至貧窮線以上。

6. 政府當局解釋，貧窮線並非扶貧線，而是有助制訂政策的測量工具。低收入津貼的設計旨在援助有需要的低收入在職家庭，包括收入低於或稍高於家庭住戶每月收入中位數一半的低收入家庭。低收入津貼以鼓勵就業、推動自力更生及協助紓緩跨代貧窮為目的。

工作時數要求

7. 部分議員關注到，部分低收入家庭、兼職工人及散工可能難以符合較高基本津貼的工時要求；他們促請政府當局降低工時門檻至每月176小時。他們指出，許多基層人士因不受其控制的原因而就業不足，有些長者則因其健康狀況而只能每天工作數小時。他們認為，低收入津貼應發放予有需要人士，不論其工作時數為何。

8. 部分議員指出，大多數工人每月工作144小時，所以基本津貼的工時要求不應高於該水平。鑒於每月工作72小時的僱員普遍視為連續受僱，領取基本津貼和較高基本津貼的工時門檻應分別降至每月72小時和每月144小時。亦有議員認為，核實工作時數並不可行。為簡化低收入津貼的運作，工時和津貼兩方面均應採用單一級別制度，即把工時設定為每月144小時，津貼則設定為每月1,000元。另有議員認為，當局應在144小時與192小時之間增設一層工作時數要求；而對於長者家庭成員照顧者和殘疾家庭成員照顧者，當局應訂立兩級工時要求，分別為每月36小時和每月72小時。

9. 政府當局表示，經考慮收集所得的意見後，建議把較高基本津貼的工時要求由每月208小時降低至192小時，此為政府當局的底線。

10. 部分議員認為，第二名外出工作的家庭成員的工時亦應計算在內，以配合政府有關性別觀點主流化和鼓勵家庭成員持續就業的政策。據政府當局表示，把家庭中所有外出工作成員的總工時計算在內，可能會令部分成員在家庭達到低收入津貼的工時要求後便不願工作更長時間。當局應在以低收入津貼扶助有需要的家庭與維持工作誘因之間，取得適當平衡。鑒於低收入津貼以鼓勵就業和推動自力更生為目的，工時門檻不應過低。考慮到許多低收入在職人士的工作時間很長，當局建議發放較高的津貼金額，以肯定他們的辛勞工作。

在低收入津貼下把有薪假日算作工時一部分的安排

11. 部分議員認為，公眾／法定假期應按每日工作8小時的基準算作所有申請人每月工作時數的一部分，不論他們是全職工人、散工或自僱人士。這可避免他們的工時受公眾／法定假期日數影響。

12. 據政府當局表示，假日／假期／缺勤期間受薪之休假，將會在低收入津貼的資格審查中算作工時的一部分。當局會以申請人在工作日的工作時數作為參考，考慮在審批低收入津貼工作時數時如何計算申請人的有薪假日／假期／缺勤。當局會於稍後訂定有關的細節安排。至於假日／假期／缺勤的處理方法，將須予以檢討。政府當局認為，以每日工作8小時為基準計算公眾／法定假期的工作時數並不可行，因其無法反映申請人實際的工作時數，有關工時可有很大的差距。

受惠對象

13. 議員認為，有長者、長期病患者或殘疾成員，以及成員並無領取傷殘津貼、高齡津貼或長者生活津貼的低收入在職家庭，亦應納入低收入津貼計劃的涵蓋範圍。部分議員對低收入津貼的設計有所懷疑，因其既沒有涵蓋低收入單身人士，亦沒有特別顧及長期病患者的全職照顧者。如果低收入津貼不能惠及這些人士，關愛基金便應向他們提供所需的援助。

14. 政府當局表示，低收入津貼會以家庭為單位發放予有需要人士，其重點在於長遠來說，協助紓緩跨代貧窮，並促進上述家庭的子女向上流動。政府當局一直透過社會保障措施(例如長者生活津貼)向有需要的長者提供援助，而扶貧委員會已委託顧問就退休保障進行研究，從而就未來路向提出建議。當局已推行多項關愛基金項目，協助有需要人士。政府當局亦正檢討傷殘津貼的申領資格。至於對單身人士的援助，政府當局認為，隨着政府推出法定最低工資，加上勞工市場日見復甦，以及當局就鼓勵就業交通津貼(下稱"交津")計劃推出優化措施，全職工作單身人士的收入應不會過低。

15. 部分議員認為，年齡介乎15至21歲並無就學的有需要青少年，亦應符合資格申領低收入津貼下的兒童津貼；至於將被視為單親父母的申請人，其子女的年齡限制應予檢討。

16. 政府當局解釋，領取兒童津貼的年齡要求符合低收入津貼的其中一項目的，即促進低收入家庭的兒童及青少年向上流動。向年齡介乎15歲至21歲沒有就學或就業的青少年發放兒童津貼，會與低收入津貼促進青少年向上流動的目的不一致。

17. 部分議員認為，不容許低收入津貼住戶受惠於以家庭為單位申領的交津，並不合理。政府當局表示，扶貧委員會曾詳細討論低收入津貼與交津之間的關係，並認為容許低收入津貼住戶成員(低收入津貼申請人除外)申領或繼續受惠於以個人為單位申領的交津，是一項恰當的安排。低收入津貼住戶第二名外出工作的成員亦可繼續受惠於以個人為單位申領的交津。

資產及入息審查

18. 部分議員認為當局應撤銷低收入津貼的資產審查，但亦有議員認為有必要進行資產審查。部分議員認為，若實行資產審查，其機制應避免繁複。鑒於現正輪候編配公共租住房屋(下稱"公屋")的申請人在申請公屋時已通過資產審查，他們應獲豁免。

19. 據政府當局表示，為確保有限的公共資源用於最有需要的家庭身上，低收入津貼將設有入息和資產審查，但門檻會較為寬鬆。

20. 部分議員認為，長者生活津貼及在為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃(下稱"護老者津貼試驗計劃")下向護老者發放的生活津貼，不應計入低收入津貼的入息審查。政府當局表示，長者生活津貼及在護老者津貼試驗計劃下發放的津貼為生活津貼，應計入低收入津貼的入息審查。

最新發展

21. 在2014年5月27日的小組委員會會議上，政府當局向議員簡介低收入津貼的實施框架，以及推展低收入津貼計劃所需的人手及財政資源。議員原則上支持有關的人手建議及撥款需求。人事編制小組委員會在2014年6月11日的會議上通過有關的人手建議，而財務委員會(下稱"財委會")亦已於2014年7月11日批准有關建議。原定於2014年7月由財委會審議的撥款需求，押後至2014年10月24日的財委會會議上審議。據政府當局表示，撇除任何無法預見的情況，在取得有關撥款批准後，約需要15至18個月的時間，才能推出低收入津貼計劃。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2014年10月24日

低收入在職家庭津貼

相關文件

| 委員會 | 會議日期 | 文件 |
|-----------|-------------------------|--------------------------|
| 福利事務委員會 | 2014年1月23日 (議程第II項) | <u>議程</u> <u>會議紀要</u> |
| 扶貧小組委員會 | 2014年1月29日 (議程第I項) | <u>議程</u> <u>會議紀要</u> |
| 扶貧小組委員會 | 2014年5月12日 (議程第I項) | <u>議程</u> <u>會議紀要</u> |
| 扶貧小組委員會 | 2014年5月27日 (議程第I項) | <u>議程</u> <u>會議紀要</u> |
| 人事編制小組委員會 | 2014年6月11日 (議程第III項) | <u>議程</u> <u>會議紀要</u> |

立法會秘書處
議會事務部2
2014年10月24日