



社區發展陣線

Community Development Alliance

電話：3482 0622

電郵：hkcdservice@yahoo.com.hk

傳真：3003 6224

地址：天水圍天悅邨悅貴樓地下 12 室

立法會 CB(2)335/13-14(04)號文件

LC Paper No. CB(2)335/13-14(04)

## 社區發展陣線就「低收入家庭補貼」的分析及建議書

### 釐清低收入家庭補貼準則——試析樂施會和社聯方案優劣 (刊登於信報)

眾所周知，佛利民早於六十年代便已提出「負入息稅制」，為不同類型的家庭訂立一條基本生活線，凡有家庭因缺乏資源而未能達到基本的生活水平，他們不但毋須交稅，還可領取稅務補貼，令他們的生活接近基本的生活水平。佛氏希望藉着這個計劃，取代所有現存的福利措施和最低工資，從而減低行政成本。

雖然「負入息稅制」對設計低收入家庭補貼（「低補」）有很大幫助，但由於香港的低補須與其他措施（例如最低工資、綜合社會援助、長者生活津貼）並存，它的覆蓋面只會集中協助那些非綜援的貧窮家庭，並須與最低工資並行不悖。

因此，扶貧機構樂施會早於 2012 年就低補的設計，參考四個海外國家的變種負入息稅制，得出幾項值得我們參考的指導性準則：

- 1 這類政策的目標既是扶貧，亦要鼓勵就業，故此「工作」是其中一項審查準則；
- 2 主要協助低收入在職家庭，同時大力支援有小朋友的家庭；
- 3 稍高於貧窮線的家庭亦可受惠，防止他們也墮入貧窮網；
- 4 為簡化申請手續，不設資產審查，但會考慮資產帶來的收入；
- 5 由稅局或非福利部門執行政策，減低負面的標籤。

#### 樂施會方案—鼓勵就業

不過，樂施會並沒有完全按上述國際經驗設計低補方案，設計只偏重幫助有兒童的在職貧窮家庭，只因不想方案變成工資補貼——入息上限設在官方貧窮線（住戶入息中位數一半）；沒有資產審查；合資格家庭需有一名全職成員（即每月做滿 140 個工時）；至少有一名 18 歲以下兒童，首兩名兒童可獲 800 元，三四名兒童則可獲 600 元，期望可減輕供養子女的負擔。

這個方案假設與其他福利措施（例如交通津貼、低收入綜援等）並存；又假設一名全職成員的最低工資須足夠多養一名非在職成人，故此，方案可以協助這些家庭的兒童。

優點：

- 1 有鼓勵就業的功能，即沒有工作成員的家庭，便不合資格申請「低補」；
- 2 資助焦點是減輕照顧兒童的負擔，期望解決跨代貧窮問題；
- 3 建議的審批程序簡單，只審核家庭收入、兒童數目；



## 社區發展陣線

### Community Development Alliance

電話：3482 0622

電郵：hkcdservice@yahoo.com.hk

傳真：3003 6224

地址：天水圍天悅邨悅貴樓地下 12

室

---

4 預算每年的成本亦較低，約 17 億元。

缺點：

- 1 方案的假設缺乏根據，為何最低工資應足夠多養一名非在職成人？若最低工資如勞工團體所言要養家，那為何又要提倡低補？
- 2 覆蓋面偏頗，補貼只顧及兒童的需要，並假設現存的措施（長者生活津貼、傷殘津貼）已足夠協助在職家庭中沒有工作能力的成員；
- 3 扶貧力度不明確，需要最低工資配合，才能發揮減貧力度，否則充其量只能紓緩這些家庭的財政負擔；
- 4 沒有防貧功能，申請人的家庭入息超過貧窮線，便立即失去所有補貼，變相不鼓勵在職人士增加工作；
- 5 沒有考慮住屋因素影響低收入家庭的貧窮程度，租住劏房的家庭可能因收入稍為高於貧窮線，便會得不到支援。

#### 社聯方案一有防貧功能

及後，社聯提出另一個「低補」方案，它仿效樂施會建議的理念，目標亦是協助有兒童的在職貧窮家庭脫貧。不同的是，它設有防貧功能。

換言之，若有兒童的在職家庭處於貧窮線下，便可獲得最高津貼；倘若家庭入息超過貧窮線，入息每增加 1 元，津貼額將會「遞減」0.5 元，直至家庭入息達到入息中位數的七成後，申請家庭才沒有津貼。

此外，方案也能幫助較多單親家庭。一般合資格家庭每月工時須做滿 140 個小時，若在職成員為單親家長或傷殘人士，工時則可減至 70 個小時。

還有，它的最高津貼額可反映減貧力度，例如相同住戶人數的入息中位數設在 10%；主要幫助入息中位數四至五成的家庭脫貧。方案假設最低工資能夠協助沒有兒童的在職家庭脫貧，低補則協助有兒童的在職家庭脫貧。

優點：

- 1 可幫助較多在職的單親或傷殘家庭，這些家庭極需要社會支援；
- 2 最大特點是，它有防貧和鼓勵就業的功能，申請家庭不會因入息達到某個水平，便會立即失去所有津貼；相反，他們可以繼續增加工作和收入，領取「遞減」的津貼；
- 3 減貧成效較明確；
- 4 收入稍高於貧窮線、但居住環境惡劣的低收入家庭，仍有機會獲得津貼。



## 社區發展陣線

### Community Development Alliance

電話：3482 0622

電郵：hkcdservice@yahoo.com.hk

傳真：3003 6224

地址：天水圍天悅邨悅貴樓地下 12 室

缺點：

- 1 方案假設最低工資應足夠協助沒有兒童的在職家庭脫貧，此說有點莫名其妙；
- 2 它與交通津貼計劃的關係不清楚，最高金額定於住戶入息中位數 10%，是否已涵蓋交通津貼？
- 3 計劃名義上支援兒童，實質津貼額未有反映兒童的需要，只根據家庭人數而定，若以三人家庭為例，當中有兩名兒童，單親家長從事半職工作，理論上，他們的需要比只有一名兒童的雙親家庭為大，但兩者的津貼額卻是一樣；
- 4 計算「遞減」津貼額複雜，須另外設計一套電腦軟件處理；
- 5 預算成本較高，每年開支達 48 億元。

#### 多個方案各有優劣

此外，坊間還有一種優化鼓勵就業交通津貼計劃的建議，其中一種建議是，把交通津貼的家庭軌制轉化為低補，因為交通津貼的家庭軌制已經是低補的雛形。根據現行的交通津貼計劃，在職成員只要符合家庭入息的準則，每月做滿 36 個小時但不超出 72 個小時，便可獲得 300 元；若他們做滿 72 個小時，津貼額便增至 600 元。為了增加扶貧力度，有些專家建議增加多一層 140 小時的工時，即若合資格的家庭做滿 140 個小時，同時又生活在貧窮線下，他們的津貼額便可增加一倍或更多。

這類建議無疑較為簡單，但津貼額的釐訂卻沒有根據，也沒有考慮低補與最低工資和交津的關係。

上述的低補方案各有優劣，取捨困難，但值得政府和公眾仔細思量，究竟我們需要一個怎樣解決在職貧窮的方案；這個方案又須與最低工資和交通津貼互相配合，並達致減貧、防貧和鼓勵就業的目標。

#### 設「家庭基本金」減基層工作成本 (刊登於信報)

誠然，樂施會的低補方案簡潔地把目標聚焦在有兒童的在職貧窮家庭，為社會帶出設計低補的方向，其假設是：一名全職成人的最低工資應可多養一名非在職成人，而由於在職貧窮家庭要供養多幾名沒有工作能力的成員，所以最低工資便不夠他們養家，故須要設立低補幫助有兒童的在職貧窮家庭；至於長者和傷殘人士的需要，則假設由其他制度處理。

#### 最低工資並非解決貧窮

相反，社聯本來有意把低補的目標拉闊到有長者和殘疾人士的家庭，認為在未有完善的退休保障和傷殘津貼制度之前，低補應該惠及這些家庭。不過，根據社聯的報告，它最後仍選取聚焦在有兒童的在職窮家家庭；當然，它建議的金額（入息中位數 10%）其實已惠及那些有兒童又有長者



## 社區發展陣線

### Community Development Alliance

電話：3482 0622

電郵：hkcdservice@yahoo.com.hk

傳真：3003 6224

地址：天水圍天悅邨悅貴樓地下 12

室

---

的在職貧窮家庭。

儘管樂施會的低補框架簡單清晰，但其假設仍缺乏社會共識。理由有二：一、現時最低工資不是一種解決貧窮的生活工資，它不能幫助在職貧窮家庭脫貧是自然不過的事。然而，最低工資應該達致「哪一個」水平或可養多少名家庭成員，以維持家庭「哪一個程度」的生活質素，社會仍未有共識。二、目前最低工資法例主要用來防止工資過低，以及縮減工資的差距。根據國際勞工組織的研究，它通常與整體工資水平掛鉤，例如工資中位數五至六成，故不保證一名全職人士的最低工資可足夠多養一名成員。

由於社會各界對最低工資的水平意見紛紜，我們認為暫不宜假設它應處理「幾多程度的」家庭貧窮問題；在設計低補時，亦不宜只集中支援有兒童的在職貧窮家庭。況且，根據樂施會 2012 貧窮報告，沒有長者和兒童的在職貧窮家庭佔整體在職貧窮家庭 35%；而大部分在職貧窮家庭只有一名成人工作，第二名成人則做兼職或沒有工作。可見，在職貧窮不純粹來自供養兒童的開支問題。目前，最低工資處理個人工資能否追得上整體社會生活水平的問題，而低補正正處理這些家庭貧窮問題，故後者原則上不屬工資補貼。

#### 社區發展陣線對低收入補貼的建議

那麼，低補應處理什麼問題？現在我們試想想，為何一個普通低收入家庭雖然有工作但仍出現貧窮？原因除了他們入息偏低和須要供養兒童外，亦可能涉及他們須要照顧家中的兒童、體弱老人或傷殘成員而犧牲或減少工作；或因工資過低或工作地方偏遠而令家庭成員缺乏工作意欲；倘若他們租住私人樓宇，更要承受較高昂的租金。因此，除了最低工資要追得上整體生活水平之外，「低補」還須處理其餘四個問題：

- 1 家長供養非在職成員（例如兒童）的負擔；
- 2 因每天需要若干時間照顧家中的兒童、體弱老人或傷殘成員而犧牲或減少工作的成本；
- 3 因工作地方偏遠而缺乏工作意欲的問題；
- 4 租金開支偏高的問題。

我們建議參考英國的稅務津貼，為低補設立兩層津貼：

- 1 設立「家庭基本金」，以減低他們因每天需要若干時間照顧非在職成員（兒童、體弱老人或傷殘成員）而犧牲或減少工作的成本；
- 2 針對需要組群（例如兒童）的津貼金額。

合資格的低收入家庭分為兩類：雙親家庭和單親家庭。前者須有一名全職成員每月做足 140 個小時，後者則只須做滿 70 個小時，而他們家中需有（15 歲以下兒童、15 至 18 歲以下全日制學童、身體機能有輕度缺損的長者【註 1】或持有殘疾登記證人士），便可領取第一層的「家庭基本金」，參考澳洲的照顧者補助（Carer Allowance），建議基本金額分別定於每月最低工資的 15% 和 20%，大約 1050 和 1400 元【註 2】，相等於三人家庭成人及單親綜援標準金額的六成和七成。（用最低工資作為參照點，是假設照顧沒有工作能力的成員也是一種工作。這項「家庭基本



## 社區發展陣線

### Community Development Alliance

電話：3482 0622 電郵：hkcdservice@yahoo.com.hk

傳真：3003 6224 地址：天水圍天悅邨悅貴樓地下 12 室

金」有別於照顧者津貼，後者較適合支援家庭成員長時間照顧有身體機能中度、嚴重或永久缺損的長者或非長者。

此外，針對需要組群（例如兒童），這些家庭同時可領取第二層的需要組群（例如兒童）的津貼，金額應反映組群的需要；參考樂施會的建議，首兩名的 18 歲以下的兒童應至少有 800 元。至於家中的長者及傷殘成員的需要，我們認為應由獨立的全民退休保障及傷殘津貼計劃處理，讓長者及傷殘人士可以獨立申請，故希望政府盡快檢討相關政策。（表一）

若未來政府計劃將低補與交津整合，可研究把交津家庭軌制獨立成為低補的第三層津貼，以鼓勵家庭成員跨區工作。以三人家庭供養一名兒童為例，若家中有一名成員工作，雙親家庭可領取約 1850 元津貼；單親家長照顧一名兒童可取約 2200 元，倘若單親家庭須供養多一名兒童，撫養壓力加重，津助亦會增加（3000 元）。相反，根據社聯方案，所有三人家庭都領相同津貼（2360 元），未能針對不同類型家庭的需要。

至於審查機制，除了入息審查或工作時數要求外，建議不設資產審查，以簡化申請手續。有關入息審查，宜參考社聯的建議，把入息上限定在相同人數住戶入息中位數的七成，若該住戶生活在貧窮線下，他們可取得最高金額，當他們的收入稍高於貧窮線，他們可取得遞減津貼，遞減率宜設在 50% 或以下，以鼓勵他們工作，不致重墮貧窮網。根據 2011 年人口普查的數據，估計這項建議約有 32 萬兒童受惠，每年開支約 44 億元。

至於如何界定家庭收入，究竟是否用可動用收入（即扣除租金後的收入）衡量入息資格，以更有效辨別住在「劏房」的貧窮戶，我們交由政府及各界思量操作細節。訂立貧窮線是香港福利史上一項里程碑，畢竟它只是扶貧工作的起步，社區發展陣線期望特首參考我們這種針對不同組群需要的建議，並盡快在《施政報告》提出有系統的方法支援在職貧窮家庭，以達致減貧、防貧和鼓勵就業的目標。

表二進一步比較樂施會、社聯及社區發展陣線的低收入家庭補貼方案。

【註 1】經安老服務統一評估機制，可辨認出不同程度的身體機能缺損的長者。

【註 2】一般基層工友的每天工作時間約 9 小時，每月最低工資約 26 日 X 9 小時 X 30 元 = 每月 7020 元。



# 社區發展陣線

## Community Development Alliance

電話：3482 0622 電郵：hkcdservice@yahoo.com.hk

傳真：3003 6224 地址：天水圍天悅邨悅貴樓地下 12 室

表一：社區發展陣線的低收入家庭補貼方案

	雙親家庭	單親家庭
工時要求	有一名全職成員:每月 140 小時	每月 60 小時
入息上限	1. 相同住戶人數的住戶入息中位數 7 成左右。 2. 不設資產審查，但計算從資產所得收入	
第一層：以減低家庭成員因每天須要若干時間照顧非在職成員而減少工作的就業成本	「家庭基本金」 申領資格：家中有 15 歲以下兒童、15 至 18 歲以下全日制學童、身體機能有輕度缺損的長者或持有殘疾登記證人士	
	金額：26 日 X10 小時 X30 元=每月 7800 元	
	每月最低工資的 15% = 1170 元	每月最低工資的 20% = 1560 元
第二層：減低家庭供養負擔	需要組群（例如兒童）的津貼金額 一至二名的兒童津貼：至少 800 元；三名或以上的兒童津貼：600 元	
受惠兒童及家庭	約 32 萬；約 210,000 戶及照顧者	
每年估算開支	44 億	

表二：比較樂施會、社聯及社區發展陣線的低收入家庭補貼方案

	樂施會	社聯	社區發展陣線
對象	● 在職貧窮家庭的兒童	● 有兒童的低收入家庭	● 有兒童、身體殘缺長者及傷殘成員的低收入家庭
工時要求	● 有一名全職成員:每月 140 小時	● 雙親家庭：家庭每月 140 小時 ● 單親家庭：每月 70 小時	● 雙親家庭： ● 有一名全職成員:每月 140 小時 ● 單親家庭： ● 每月 60 小時
入息上限	● 相同住戶人數的住戶入息中位數 5 成 ● 不設資產審查	● 相同住戶人數的住戶入息中位數 7 成。 ● 不設資產審查	● 相同住戶人數的住戶入息中位數 7 成左右。 ● 不設資產審查，但計算從資產所得收入
津貼設計	● 18 歲以下全日制學童： ● 第一至第二名的兒童津貼：至少 800 元； ● 第三名至第四名的兒童津貼：600 元 ● 第五名及以上的兒童津貼：400 元	● 相同住戶人數的住戶入息中位數 10%	● 第一層：以減低家庭成員因每天須要若干時間照顧非在職成員(有 18 歲以下全日制學童、身體機能有缺損的長者或殘疾成員)而減少工作的就業成本。雙親：每月最低工資的 15% = 1170 元；單親：每月最低工資的 20% =



# 社區發展陣線

## Community Development Alliance

電話：3482 0622 電郵：hkcdservice@yahoo.com.hk

傳真：3003 6224 地址：天水圍天悅邨悅貴樓地下 12 室

			<p>1560 元</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 第二層：減低家庭供養負擔受惠兒童及家庭：</li> <li>● 第一至第二名的兒童津貼：至少 800 元；第三名或以上的兒童津貼：600 元</li> </ul>
遞減津貼	<ul style="list-style-type: none"> <li>● -</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 遞減率 50%</li> <li>● 當收入超過入息中位數一半後，若入息增加一元，津貼減 5 毫</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 遞減率低於 50%</li> </ul>
估算開支	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 17 億</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 48 億</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 44 億</li> </ul>

### 三大貧窮迷思扶貧何去何從

9月28日，自扶貧委員會公布官方貧窮線後，政府官員及公眾在媒體就政府的扶貧工作發表許多意見，這些討論主要圍繞貧窮線和扶貧派錢，討論十分豐富，當中帶出港人對貧窮的主流想法和迷思。筆者嘗試分析自公布貧窮線後兩星期的公眾討論，以及從《2012年香港貧窮情況報告》的數據回應政府和公眾的三大貧窮迷思。

迷思一：授之以漁，自力更生很多論者相信只要窮人增加技能，勤奮工作，便能脫貧，因此扶貧應該授之以漁，不應授之以魚，令他們未來可自力更生。

然而，貧窮報告的數據顯示，在貧窮戶中，近六成來自非從事經濟活動住戶，他們主要為長者、家務料理者和兒童，他們均沒有能力工作。

餘下三成多的在職貧窮戶，當中有六成須要供養至少一名兒童，其餘大部分家庭則須要照顧長者或傷殘成員，平均一名成員供養兩名非在職成員；即使照顧者想工作，也只有很少相配合的工作。

因此問題不是窮人懶惰，而是他們大部分來自長者戶、單親戶、有傷殘成員住戶；而在職貧窮家庭則要面對低工資、供養和照顧的負擔。

為窮人授之以漁，不亂派錢，沒有錯；但所謂「授之以漁」，是教誰釣魚？釣什麼魚？釣魚能否幫助大部分老弱傷殘的貧窮戶？即使他們能釣魚，但他們能有機會或自由在某些河塘釣魚嗎？

從前基層市民可以憑小販牌在街市賣菜，現在食環署不發小販牌，舖租貴過天，試問這類升斗市民如何應付租金？

迷思二：長者資產富，貧窮不嚴重

由於政府多番強調不少貧窮長者有自置物業，也沒有需要申請綜援，故頗多論者認為「長者有物業，窮得去邊」，而貧窮線只會製造「泡沫貧窮戶」。誠然，從收入界定貧窮人口，確有問題，至少它沒有考慮積蓄、金融資產和物業，這都是長者最重要的資源；但政府和公眾也沒有思量一個家庭有多少資產才等於沒有經濟需要。

根據一些國際貧窮研究，若從資產入手分析貧窮，便須要定出一條資產水平線，它可顯示一個家庭突然失業，沒有收入，缺乏社會福利支援，既有資產能否協助他們在三個月內過着基本生活，若不能，他們就是「資產貧窮」。

由於長者退休後已無工作收入，即使擁有物業，若每月僅靠微薄積蓄過活，縱使他們不是最窮，經濟也不見得鬆動；一旦患有長期疾病，幾十萬積蓄便很快用盡。因此若從資產分析長者的經濟狀況，便須要評估他們的物業等否足夠他們退休後達到基本生活需要，此不是短期的貧窮問題，而是養老問題。

不過，報告沒有深入探討養老問題。撇開此，若單從報告的長者貧窮數字，亦不見得長者貧窮問題可掉以輕心。根據貧窮報告，在政府恆常現金介入後，65歲及以上貧窮長者有29萬人，當中綜援長者由10.6萬減至6.6萬人，減幅不到四成。

此外，12萬戶貧窮長者住戶中，近五成有自置居所；扣除約6.2萬戶（約9.6萬人）聲稱沒有經濟需要申請綜援，貧窮長者仍有19.4萬，即是每四名長者便有一名「貧窮」。數據反映現時綜援金額仍不足貧窮長者養老。

縱使有五成貧窮長者戶有自置居所，但這些物業是否足夠他們養老？至少，我們須要知道那些物業值多少，可是政府沒有提供數據。試想，如果60歲以上的長者有經濟需要，將其100萬的自置物業抵押予銀行，申請安老按揭貸款，按香港按揭證券交易公司計算，他們可取得1800元至2000元的終身年金，但年金不會按通脹調整，若扣除每月保費和利息，這筆淨年金仍低於現時的貧窮線。



若不幸患上大病，情況更不理想，遑論贖回他們的物業。當然若他們擁有千多萬的物業，則另當別論。因此，長者有自置物業，不代表一定夠他們養老。如果政府未來真的須要衡量貧窮戶的資產值，便要認真做研究，不能靠估。

### 迷思三：新移民貧窮戶來港攞福利

在許多港人心中，大部分窮人都是新移民，他們來港只為佔取港人的資源、攞福利，但貧窮報告的數據卻帶給我們相反的畫面。2012年，在恆常現金政策介入前，新移民貧窮住戶只有3.4萬戶（11萬人），佔貧窮人口不到一成（9%），當中有1.1萬戶領取綜援，佔綜援戶約5.5%，可見很少新移民家庭拿取政府福利。相反，七成新移民貧窮戶有一名在職成員，積極工作，但由於他們低學歷低薪金，又要供養兒童，所以活在貧窮線下。更甚的是，根據周基利教授的研究，新來港兒童的貧窮率比本地兒童的貧窮率高兩倍，達37.5%。

### 建立街道經濟和墟市

一直以來，政府強調扶貧靠經濟發展，認為只要經濟好，增加就業，貧窮問題自然解決。事實上，如果沒有完善的勞工及福利制度，脫韁的資本主義經濟只會加重剝削，惡化貧窮懸殊，令堅尼系數逾0.537，貧窮人口逾130多萬人。

具體而言，針對在職貧窮，建議參考樂施會及社聯的建議，設立一項低收入家庭補貼，以支援在職貧窮家庭，只要他們有全職工作，仍不夠供養兒童、長者或傷殘成員，不論他們是雙親，還是單親家庭，他們都得到支援，雙親及單親的最高工作時數分別是140小時及60小時。

補貼分兩層，分別針對在職貧窮家庭的照顧者和兒童的需要，第一層是家庭基本金，以減低照顧者因需要若干時間照顧非在職家庭成員（包括學齡兒童、身體虛弱長者或傷殘成員）而犧牲工作的成本；雙親及單親家庭的基本金額分別按每月最低工資的15%及20%釐定，大約為1050元及1400元，相等於綜援標準金的6至7成。第二層是兒童津貼，以紓緩家庭供養18歲以下兒童的經濟壓力及跨代貧窮問題，每名兒童的津貼按樂施會的建議約800元。

至於就業，針對貧窮戶中因年齡或家庭照顧而難於就業的人，除了增加他們技能外，政府可以在較嚴重的貧窮地區（例如觀塘、元朗、黃大仙、深水埗、東涌等）試行發展假日墟市或設立有時段的可擺賣的行人專用區，保留舊區的街道特色，建立靈活的、有序的街道經濟文化，令基層人士可以在墟市內小本創業、幫補家計。

同時，區內人士可於墟市小檔購買價廉實惠的生活必需品，減低開支。根據[社區發展陣線](#)多年在天水圍天光墟的經驗，低收入家庭可以在河邊空地每朝六時至九時擺檔販賣蔬果食物、雜貨、二手物品，平均每檔每朝賺取約一百元。單親家長可以送完子女上學，便到天光墟賣幾小時東西，部分人更可透過擺檔而脫離綜援網。因此建立靈活的、有序的街道經濟及墟市，可以開拓就業空間，促進小本經營及減輕基層市民生活負擔。

針對長者養老問題，相對同類制度如澳洲的AGE Pension。由於本港的長者綜援以家庭為申請單位，手續繁複，負面標籤性高，金額追不上整體社會生活的水平；即使有了長者生活津貼，覆蓋面仍相對低，對解決長者貧窮問題有不足。

至於防止長者跌入綜援網的強積金制度，由於它的資產值增長緩慢，行政成本高，回報率受波動的投資環境所影響，對於一班低工資的在職人士及主婦而言，強積金能否保證他們安享晚年，不會跌入綜援網，也不感樂觀。未來，政府處理養老制度，方向應該從兩方面着手：一、研究改革長者綜援、長者生活津貼整合，以達致扶貧及不窒礙工作意欲的功能；二、把強積金逐漸轉化為公積金，加強政府的參與（包括政府供款及推動年金制度），達致更有效的防貧功能，這些工作實刻不容緩。

### [社區發展陣線](#)智庫小組

陳文星查理斯

### 三大貧窮迷思 扶貧何去何從

# 三大貧窮迷思 扶貧何去何從

9月28日，自扶貧委員會公布官方貧窮線後，政府官員及公眾在媒體就政府的扶貧工作發表許多意見，這些討論主要圍繞貧窮線和扶貧派錢，討論十分豐富，當中帶出港人對貧窮的主流想法和迷思。筆者嘗試分析自公布貧窮線後兩星期的公眾討論，以及從《2012年香港貧窮情況報告》的數據回應政府和公眾的三大貧窮迷思。

**迷思一：授之以漁，自力更生**  
很多論者相信只要窮人增加技能，勤奮工作，便能脫貧，因此扶貧應該授之以漁，不應授之以魚，令他們未來可自力更生。

然而，貧窮報告的數據顯示，在貧窮戶中，近六成來自非從事經濟活動住戶，他們主要為長者、家務料理者和兒童，他們均沒有能力工作。

餘下三成多在職貧窮戶，當中有六成須要供養至少一名兒童，其餘大部分家庭則須要照顧長者或傷殘成員，平均一名成員供養兩名非在職成員；即使照顧者想工作，也只有很少相配合的工作。

因此問題不是窮人懶惰，而是他們大部分來自長者戶、單親戶、有傷殘成員住戶；而在職貧窮家庭則要面對低工資、供養和照顧的負擔。

為窮人授之以漁，不亂派錢，沒有錯；但所謂「授之以漁」，是教誰釣魚？釣什麼魚？釣魚能否幫助大部分老弱傷殘的貧窮戶？即使他們能釣魚，但他們能有機會或自由在某些河塘釣魚嗎？

從前基層市民可以憑小販牌在街市賣菜，現在食環署不發小販牌，鋪租貴過天，試問這類升斗

民如何應付租金？

**迷思二：長者資產富，貧窮不嚴重**

由於政府多番強調不少貧窮長者有自置物業，也沒有需要申請綜援，故頗多論者認為「長者有物業，窮得去邊」，而貧窮線只會製造「泡沫貧窮戶」。誠然，從收入界定貧窮人口，確有問題，至少它沒有考慮積蓄、金融資產和物業，這都是長者最重要的資源；但政府和公眾也沒有思量一個家庭有多少資產才等於沒有經濟需要。

根據一些國際貧窮研究，若從資產入手分析貧窮，便須要定出一條資產水平線，它可顯示一個家庭突然失業，沒有收入，缺乏社會福利支援，既有資產能否協助他們在三個月內過着基本生活，若不能，他們就是「資產貧窮」。

由於長者退休後已無工作收入，即使擁有物業，若每月僅靠微薄積蓄過活，縱使他們不是最窮，經濟也不見得鬆動；一旦患有長期疾病，幾十萬積蓄便很快用盡。因此若從資產分析長者的經濟狀況，便須要評估他們的物業是否足夠他們退休後達到基本生活需要，此不是短期的貧窮問題，而是養老問題。

不過，報告沒有深入探討養老問題。撇開此，若單從報告的長者貧窮數字，亦不見得長者貧窮問題可掉以輕心。根據貧窮報告，在政府恆常現金介入後，65歲及以上貧窮長者有29萬人，當中綜援長者由10.6萬減至6.6萬人，減幅不到四成。

此外，12萬戶貧窮長者住戶中，近五成有自置居所；扣除約6.2萬戶（約9.6萬人）聲稱沒有經濟需要申請綜援，貧窮長者仍有19.4萬，即是每四名長者便有一名「貧窮」。數據反映現時綜援金額仍不足貧窮長者養老。

縱使有五成貧窮長者戶有自置居所，但這些物業是否足夠他們養



■政府可設立一項低收入家庭補貼，支援在職貧窮家庭，只要他們有全職工作，仍不夠供養兒童、長者或傷殘成員，均可得到支援。（資料圖片）

老？至少，我們須要知道那些物業值多少，可是政府沒有提供數據。試想，如果60歲以上的長者有經濟需要，將其100萬的自置物業抵押銀行，申請按揭貸款，按香港按揭證券交易公司計算，他們可取得1800元至2000元的終身年金，但年金不會按通脹調整，若扣除每月保費和利息，這筆淨年金仍低於現時的貧窮線。

若不幸患上大病，情況更不理想，遑論贖回他們的物業。當然若他們擁有千多萬的物業，則另當別論。因此，長者有自置物業，不代表一定夠他們養老。如果政府未來真的須要衡量貧窮戶的資產值，便要認真做研究，不能靠估。

**迷思三：新移民貧窮戶來港攙福利**

在許多港人心中，大部分窮人都是新移民，他們來港只為佔取港人的資源、攙福利，但貧窮報告的數據卻帶給我們相反的畫面。2012年，在恆常現金政策介入前，新移民貧窮住戶只有3.4萬戶（11萬人），佔貧窮人口不到一成（9%），當中有1.1萬戶領取綜援，佔綜援戶的5.5%，

可見很少新移民家庭拿取政府福利。相反，七成新移民貧窮戶有一名在職成員，積極工作，但由於他們低學歷低薪金，又要供養兒童，所以活在貧窮線下。更甚的是，根據周基利教授的研究，新來港兒童的貧窮率比本地兒童的貧窮率高兩倍，達37.5%。

#### 建立街道經濟和墟市

一直以來，政府強調扶貧靠經濟發展，認為只要經濟好，增加就業，貧窮問題自然解決。事實上，如果沒有完善的勞工及福利制度，脫離的資本主義經濟只會加重剝削，惡化貧窮懸殊，令堅尼系數逾

0.537，貧窮人口逾130多萬人。

具體而言，針對在職貧窮，建議參考樂施會及社聯的建議，設立一項低收入家庭補貼，以支援在職貧窮家庭，只要他們有全職工作，仍不夠供養兒童、長者或傷殘成員，不論他們是雙親，還是單親家庭，他們都得到支援，雙親及單親的最高工作時數分別是140小時及60小時。

補貼分兩層，分別針對在職貧窮家庭的照顧者和兒童的需要，第一層是家庭基本金，以減低照顧者因需要若干時間照顧非在職家庭成員（包括學齡兒童、身體虛弱長者或傷殘成員）而犧牲工作的成本；雙親及單親家庭的基本金額分別按每月最低工資的15%及20%釐定，大約為1050元及1400元，相等於綜援標準金的6至7成。第二層是兒童津貼，以舒緩家庭供養18歲以下兒童的經濟壓力及跨代貧窮問題，每名兒童的津貼按樂施會的建議約800元。

至於就業，針對貧窮戶中因年齡或家庭照顧而難於就業的人，除了增加他們技能外，政府可以在較嚴重的貧窮地區（例如觀塘、元朗、黃大仙、深水埗、東涌等）試行發展假日墟市或設立有時的擺攤賣的行人專用區，保留舊區的街道特色，建立靈活的、有序的街道經濟文化，令基層人士可以在墟市內小本創業、幫補家計。

同時，區內人士可於墟市小檔

購買價廉實惠的生活必需品，減低開支。根據社區發展陣線多年在天水圍天光墟的經驗，低收入家庭可以在河邊空地每朝六時至九時擺攤販賣蔬果食物、雜貨、二手物品，平均每檔每朝賺取約一百元。單親家長可以送完子女上學，便到天光墟賣幾小時東西，部分人更可透過擺攤而脫離綜援網。因此建立靈活的、有序的街道經濟及墟市，可以開拓就業空間，促進小本經營及減輕基層市民生活負擔。

針對長者養老問題，相對同類制度如澳洲的AGE Pension。由於本港的長者綜援以家庭為申請單位，手續繁複，負面標籤性高，金額追不上整體社會生活的水平；即使有了長者生活津貼，覆蓋面仍相對低，對解決長者貧窮問題有不足。

至於防止長者跌入綜援網的強積金制度，由於它的資產值增長緩慢，行政成本高，回報率受波動的投資環境所影響，對於一班低工資的在職人士及主婦而言，強積金能否保證他們安享晚年，不會跌入綜援網，也不樂觀。未來，政府處理養老制度，方向應該從兩方面着手：一、研究改革長者綜援、長者生活津貼整合，以達致扶貧及不窒礙工作意欲的功能；二、把強積金逐漸轉化為公積金，加強政府的參與（包括政府供款及推動年金制度），達致更有效的防貧功能，這些工作實刻不容緩。

社區發展陣線智庫小組

## 貧窮報告存在三大忽略

醞釀已久的官方貧窮線終於瓜瓜落地，特區政府在扶貧工作上終於踏出嚴肅的一步，在貧窮狀況報告上詳細分析貧窮人口的特徵，反映政府願意正視香港的貧窮問題，值得嘉許。

不過，從貧窮報告羅列的數據得知，在政府現有的恆常現金政策介入後，香港仍有102萬貧窮人口，貧窮率達15.2%，比經濟合作發展組織的平均貧窮率11.1%為高，當中在職家庭、單親家庭、新來港家庭較大機會跌入貧窮網，南亞裔及殘疾人士家庭則視而不見，故此距離解決貧窮問題、縮窄貧富差距、締造公平社會尚有一段很長的路。

本文想要指出政府的貧窮報告所忽略的要點，並帶出在職貧窮家庭不單面對供養孩子的負擔，更須面對家庭成員因照顧非在職成員而犧牲工作的問題。

忽略一：租金及醫療開支的影響眾所周知，香港是全球房租最昂貴的地方，三人房的租金比紐約和東京的還要高。貧窮報告並沒有探討房屋和醫療開支會增加家庭跌入貧窮網的風險，相反它只急忙印證現有措施（例如，綜援和公屋計劃）的扶貧成效不俗，更用上一種備受質疑的方法評估公屋的扶貧成效——根據該區私人樓宇租值，估算該區公屋的市值租金，然後扣減實際租金而得出「房屋福利金額」，再把這個差額計入低收入家庭的「名義收入」，若「名義收入」高於貧窮線，便聲稱該公屋戶「脫貧」。這種估算存在很大爭議，也有不少人評論這種估算，在此不贅。

不過，以另一角度設想活在貧窮線下的公屋戶，雖然他們比同類私樓租戶繳交較低廉的租金，但其收入也偏低，如果把他們的收入扣除租金開支，估計餘錢只能僅僅滿足衣食行和社交的基本生活需要；除非他們住在租金較低的舊式公屋，可支配的收入也只是稍多而已。

倘若他們家中有一位長期病患者，長期的醫療開支（包括藥物和護理器材）可說不菲，即使房屋福利的估算把住戶的「名義收入」大幅超越貧窮線，但仍難想像公屋計劃和公立醫院醫療豁免等實物援助，如何令三成多活在貧窮線下的人脫貧，如何變得資源充沛。這如果不是量度方法有問題，還有什麼可能原因？縱使公屋為低收入家庭提供一個廉租安樂窩，紓緩匱乏的程度，但我們頂多只能形容公屋貧窮戶比私樓租戶的貧窮程度較低吧！

忽略二：稍高於貧窮線的風險群體此外，報告的研究方法亦忽略分析收入稍高、房屋或醫療開支較大的群體。例如，許多低收入家庭合資格申請公屋，收入在入息中位數五至七成，但仍在苦等公屋分配，被迫租住劏房，這些家庭生活充裕嗎？又或者對於中低收入在職家庭而言，他們的收入稍高，剛不合資格申請公屋，但由於樓價高，也只能被迫租住貴樓；即使他們甘願冒險入市買樓，平時節衣縮食為供樓，他們又是否資源充足，沒有財政壓力呢？

又或對於有長期病患者的在職家庭，即使他們的收入高於貧窮線，但醫療開支大，貧窮的風險也相對大。報告並沒有嘗試分析房屋或醫療開支對收入稍高於貧窮線上群體的影響，只強調活在貧窮線下的人（例如長者）未必貧窮，予人分析偏頗之感。

因此，我們建議未來的貧窮報告應參考英國的低收入住戶調查報告（Households below average income）一、加入扣除房屋開支後的收入分析；二、分析活在五至七成入息中位數的群體特徵；三、分析不同弱勢群體（包括殘疾人士、長期病患者及少數族裔家庭）的貧窮狀態。忽略三：在職貧窮家庭的照顧者至於最受政府關注的群體——沒有申領綜援的在職貧窮家庭，政府的數據顯示，他們佔整體貧窮人口的一半，超過九成家庭只有一名在職成員；超過六成的須要供養子女，供養負擔比一般在職家庭沉重，平均一名在職成員撫養一至二名子女。

有見及此，政務司司長林鄭月娥在扶貧高峰會上強調，將研究低收入家庭補貼（「低補」）支援有子女的在職貧窮家庭，這是值得嘉許的。但司長卻忽略一個數據——這些家庭的平均人數接近四人，非在職成員數目平均2.4人，即當中有一名照顧者未必得到家中在職成員充分的財政支援，但他卻要犧牲工作照顧非在職成員（包括家中的子女、體弱老人或傷殘成員）。雖然林司長採納樂施會和社聯的建議，把「低補」集中支援有子女的在職貧窮家庭，但不應忽略這批照顧家中非在職成員的照顧者，這批家庭照顧者很多時要犧牲工作、節衣縮食，照顧家中的子女。

「低補」可分兩層津貼有見及此，[社區發展陣線](#)參考英國的工作及兒童稅務津貼設計，建議把「低補」分為兩層津

「低補」可分兩層津貼有見及此，[社區發展陣線](#)參考英國的工作及兒童稅務津貼設計，建議把「低補」分為兩層津貼：一、「家庭基本金」。以減低家庭成員因每天須要若干時間照顧非在職成員（兒童、體弱老人或傷殘成員）而減少工作的就業成本；二、針對需要組群（例如兒童）的津貼。這項計劃建議支援兩類低收入在職家庭：雙親和單親家庭，它們均須要滿足工作時數的要求，以鼓勵就業。前者需有一名全職成員每月工作時數達140小時；後者由於須要照顧兒童，所以工作時數應減至60小時。

若這些家庭有（15歲以下兒童、15至18歲以下全日制學童、身體機能有輕度缺損的長者【註1】或持有殘疾登記證人士），便可領取第一層的「家庭基本金」，參考澳洲的照顧者補助（Carer Allowance），建議基本金額分別定於每月最低工資的15%和20%，大約1050和1400元【註2】，相等於三人家庭成人及單親綜援標準金額的六成和七成。這項津貼只補助照顧者每天若干照顧家庭成員的時間，至於支援家庭成員長時間照顧有身體機能中度、嚴重或永久缺損的成員，特區政府須要開展相關的可行性研究。

此外，若這批家庭有特別需要組群（例如18歲以下的學齡兒童），他們可同時領取第二層津貼，金額應反映組群的需要。參考樂施會的建議，首兩名18歲以下的學齡兒童應至少有800元。以三人家庭供養一名兒童為例，若家中有一名成員工作，雙親家庭可領取約1850元津貼；單親家長照顧一名兒童可取約2200元，倘若單親家庭須供養多一名兒童，撫養壓力加重，津貼亦會增加（3000元）。

至於家中的長者及傷殘成員的需要，我們認為應由獨立的全民退休保障及傷殘津貼計劃處理，讓長者及傷殘人士可獨立申請，故希望政府盡快檢討相關政策（見【表】）。

「低補」的審查資格只建議有入息審查和工時要求。有關入息資格，我們建議參考社聯「低補」方案的建議，入息上限定在相同人數住戶入息中位數的七成，這較能幫助收入稍高於貧窮線，但房屋開支偏高的低收入家庭。若該家庭活在貧窮線下，他們可取得最高金額，當他們的收入稍高於貧窮線，仍可取得遞減津貼，遞減率設在50%或以下，即增加一元收入，津貼額減五角或少於五角，以鼓勵他們增加工作，防止他們重墮貧窮網。根據2011年人口普查的數據，估計這項建議約有32萬兒童受惠，每年開支約44億元。

訂立貧窮線是香港福利史上一項里程碑，畢竟它只是扶貧工作的起步，[社區發展陣線](#)期望特首參考我們這種針對不同組群需要的建議，並盡快在《施政報告》提出有系統的方法支援在職貧窮家庭，以達致減貧、防貧和鼓勵就業的目標。

[社區發展陣線](#)智庫小組成員【註1】經安老服務統一評估機制，可辨認出不同程度的身體機能缺損的長者。

【註2】一般基層工友的每天工作時間約9小時，每月最低工資約26日X 9小時X 30元= 每月7020元。

貧窮報告存在三大忽略

# 貧窮報告存在三大忽略

醞釀已久的官方貧窮線終於瓜落落地，特區政府在扶貧工作上終於踏出嚴肅的一步，在貧窮狀況報告上詳細分析貧窮人口的特徵，反映政府願意正視香港的貧窮問題，值得嘉許。

不過，從貧窮報告羅列的數據得知，在政府現有的恆常現金政策介入後，香港仍有102萬貧窮人口，貧窮率達15.2%，比經濟合作發展組織的平均貧窮率11.1%為高，當中在職家庭、單親家庭、新來港家庭較有機會跌入貧窮網，南亞裔及殘疾人士家庭則視而不見，故此距離解決貧窮問題、縮窄貧富差距、締造公平社會尚有一段很長的路。



陳文星 查里斯

本文想指出政府的貧窮報告所忽略的要點，並帶出在職貧窮家庭不單面對供養孩子的負擔，更須面對家庭成員因照顧非在職成員而犧牲工作的問題。

## 忽略一：租金及醫療開支的影響

眾所周知，香港是全球房租最昂貴的地方，三人房的租金比紐約和東京的還要高。貧窮報告並沒有探討房屋和醫療開支會增加家庭跌入貧窮網的風險，相反它只急急忙忙證明有措施（例如：綜援和公屋計劃）的扶貧成效不俗，更上一種

備受質疑的方法評估公屋的扶貧成效——根據該區私人樓宇租值，估算該區公屋的市值租金，然後扣減實際租金而得出「房屋福利金額」，再把這個差額計入低收入家庭的「名義收入」，若「名義收入」高於貧窮線，便聲稱該公屋戶「脫貧」。這種估算存在很大爭議，也有不少人評論這種估算，在此不贅。

不過，以另一角度設想活在貧窮線下的公屋戶，雖然他們比同類私樓租戶繳交較低廉的租金，但其收入也偏低，如果把他們的收入扣除租金開支，估計餘錢只能僅僅滿足衣食住行和社交的基本生活需要，除非他們住在租金較低的舊式公屋，可支配的收入也只是稍多而已。

倘若他們家中有一位長期病患者，長期的醫療開支（包括藥物和

護理器材）可說不菲，即使房屋福利的估算把住戶的「名義收入」大幅超越貧窮線，但仍難想像公屋計劃和公立醫院醫療豁免等實物援助，如何令三成多活在貧窮線下的人脫貧，如何變得資源充沛。這如果不是量度方法有問題，還有什麼可能原因？縱使公屋為低收入家庭提供一個廉租安樂窩，紓緩匱乏的程度，但我們頂多只能形容公屋貧窮戶比私樓租戶的貧窮程度較低吧！

## 忽略二：稍高於貧窮線的風險群體

此外，報告的研究方法亦忽略分析收入稍高、房屋或醫療開支較大的群體。例如，許多低收入家庭合資格申請公屋，收入在入息中位數五至七成，但仍在苦等公屋分配，被迫租住劏房，這些家庭生活充裕嗎？又或者對於中低收入在職家庭而言，他們的收入稍高，剛不合資格申請公屋，但由於樓價高，也只能被迫租住貴樓，即使他們甘願冒險入市買樓，平時節衣縮食為供樓，他們又是否資源充足，沒有財政壓力呢？

又或對於有長期病患者的在職家庭，即使他們的收入高於貧窮線，但醫療開支大，貧窮的風險也相對大。報告並沒有嘗試分析房屋或醫療開支對收入稍高於貧窮線下群體的影響，只強調活在貧窮線下的人（例如長者）未必貧窮，予人分析偏頗之感。

因此，我們建議未來的貧窮報告應參考英國的低收入住戶調查報告（Households below average income）一、加入扣除房屋開支後的收入分析；二、分析活在五至七成入息中位數的群體特徵；三、分析不同弱勢群體（包括殘疾人士、長期病患者及少數族裔家庭）的貧窮狀態。

忽略三：在職貧窮家庭的照顧者

至於最受政府關注的群體——沒有申領綜援的在職貧窮家庭，政府的數據顯示，他們佔整體貧窮人口的一半，超過九成家庭只有一名在職成員

；超過六成的須要供養子女，供養負擔比一般在職家庭沉重，平均一名在職成員撫養一至二名子女。

有見及此，政務司司長林鄭月娥在扶貧高峰會上強調，將研究低收入家庭補貼（「低補」）支援有子女在職貧窮家庭，這是值得嘉許的。但司長卻忽略一個數據——這些家庭的平均人數接近四人，非在職成員數目平均2.4人，即當中有一名照顧者未必得到家中在職成員充分的財政支援，但他卻要犧牲工作照顧非在職成員（包括家中的子女、體弱老人或傷殘成員）。雖然林司長採納樂施會和社聯的建議，把「低補」集中支援有子女的在職貧窮家庭，但不應忽略這批照顧家中非在職成員的照顧者，這批家庭照顧者很多時要犧牲工作、節衣縮食，照顧家中的仔女。

## 「低補」可分兩層津貼

有見及此，社區發展陣線參考英國的工作及兒童稅務津貼設計，建議把「低補」分為兩層津貼：

一、「家庭基本金」。以減低家庭成員每天須要若干時間照顧非在職成員（兒童、體弱老人或傷殘成員）而減少工作的就業成本；

二、針對需要組群（例如兒童）的津貼。這項計劃建議支援兩類低收入在職家庭：雙親和單親家庭，它們均須要滿足工作時數的要求，以鼓勵就業。前者需有一名全職成員每月工作時數達140小時；後者由於須要照顧兒童，所以工作時數應減至60小時。

若這些家庭有（15歲以下兒童、15至18歲以下全日制學生、身體機能有輕度缺損的長者【註1】或持有殘疾登記證人士），便可領取第一層的「家庭基本金」，參考澳洲的照顧者補助（Carer Allowance），建議基本金額分別定於每月最低工資的15%和20%，大約1050和1400元【註2】，相等於三家庭成人及單親綜援標準



■9月28日，梁振英主持首屆扶貧委員會高峰會，聽取該會及轄下專責小組過去十個月的工作報告，包括有關「貧窮線」的制訂及貧窮情況的分析結果。（政府新聞處圖片）

金額的六成和七成。這項津貼只補助照顧者每天若干照顧家庭成員的時間，至於支援家庭成員長時間照顧有身體機能中度、嚴重或永久缺損的成員，特區政府須要開展相關的可行性研究。

此外，若這批家庭有特別需要組群（例如18歲以下的學齡兒童），他們可同時領取第二層津貼，金額應反映組群的需要。參考樂施會的建議，首兩名18歲以下的學齡兒童應至少有800元。以三人家家庭供養一名兒童為例，若家中有一名成員工作，雙親家庭可領取約1850元津貼；單親家長照顧一名兒童可取約2200元，倘若單親家庭須供養多名兒童，撫養壓力加重，津貼亦會增加（3000元）。至於家中的長者及傷殘成員的需要，我們認為應由獨立的全民退休保障及傷殘津貼計劃處理，讓長者及傷殘人士可以獨立申請，故希望政府盡快檢討相關政策（見【表1】）。

「低補」的審查資格只建議有入息審查和工時要求。有關入息資格，我們建議參考社聯「低補」方案的建議，入息上限在相同人數

住戶入息中位數的七成，這較能幫助收入稍高於貧窮線，但房屋開支偏高的低收入家庭。若該家庭活在貧窮線下，他們可取得最高金額，當他們的收入稍高於貧窮線，仍可取得遞減津貼，遞減率設在50%或以下，即增加一元收入，津貼額減五角或少於五角，以鼓勵他們增加工作，防止他們重返貧窮網。根據2011年人口普查的數據，估計這項建議約有32萬兒童受惠，每年開支約44億元。

訂立貧窮線是香港福利史上的一項里程碑，畢竟它只是扶貧工作的起步，社區發展陣線期望首參考我們這種針對不同組群需要的建議，並盡快在《施政報告》提出有系統的方法支援在職貧窮家庭，以達致減貧、防貧和鼓勵就業的目標。

## 社區發展陣線智庫小組成員

【註1】經安老服務統一評估機制，可辨認出不同程度的身體機能缺損的長者。

【註2】一般基層工友的每天工作時間約9小時，每月最低工資約26日×9小時×30元=每月7020元。

低收入家庭補貼的「基本家庭金」及「兒童津貼」		
對象	雙親家庭	單親家庭
工時要求	有一名全職成員： 每月140小時	每月60小時
入息上限	1.相同人數住戶入息中位數的七成左右 2.不設資產審查，但計算從資產所得的收入	
第一層：減低因照顧非在職成員而犧牲或減少工作的就業成本	「家庭基本金」 家中有一5歲以下兒童、15至18歲以下全日制學生、身體機能缺損的長者或持有殘疾人士登記證的傷殘人士 金額：每月最低工資的15% [每月最低工資的20%]	
第二層：減低家庭供養負擔	針對需要組群（例如兒童）的津貼 一至二名兒童的津貼：至少800元 三名或以上兒童的津貼：600元	
受惠兒童及家庭 每年估算的開支	約32萬兒童；約210,000戶及照顧者 44億	

信報

## 設「家庭基本金」減基層工作成本

上文（〈釐清低收入家庭補貼準則——試析樂施會和社聯方案優劣〉，刊9月19日《信報》）我們以頗長篇幅分析樂施會和社會服務聯會（「社聯」）低收入家庭補貼方案（「低補」）的優劣後，期望扶貧委員會在設計低補時，須清楚梳理低補、最低工資和交通津貼的關係，並達致減貧、防貧和鼓勵就業的目標。

本文將進一步分析上述低補方案的假設，並吸納他們的優點，嘗試提出一個針對在職貧窮多項成因的綜合建議。

誠然，樂施會的低補方案簡潔地把目標聚焦在有兒童的在職貧窮家庭，為社會帶出設計低補的方向，其假設是：一名全職成人的最低工資應可多養一名非在職成人，而由於在職貧窮家庭要供養多幾名沒有工作能力的成員，所以最低工資便不夠他們養家，故須要設立低補幫助有兒童的在職貧窮家庭；至於長者和傷殘人士的需要，則假設由其他制度處理。

### 最低工資並非解決貧窮

相反，社聯本來有意把低補的目標拉闊到有長者和殘疾人士的家庭，認為在未有完善的退休保障和傷殘津貼制度之前，低補應該惠及這些家庭。不過，根據社聯的報告，它最後仍選取聚焦在有兒童的在職窮家家庭；當然，它建議的金額（入息中位數10%）其實已惠及那些有兒童又有長者的在職貧窮家庭。

儘管樂施會的低補框架簡單清晰，但其假設仍缺乏社會共識。理由有二：一、現時最低工資不是一種解決貧窮的生活工資，它不能幫助在職貧窮家庭脫貧是自然不過的事。然而，最低工資應該達致「哪一個」水平或可養多少名家庭成員，以維持家庭「哪一個程度」的生活質素，社會仍未有共識。二、目前最低工資法例主要用來防止工資過低，以及縮減工資的差距。根據國際勞工組織的研究，它通常與整體工資水平掛鉤，例如工資中位數五至六成，故不保證一名全職人士的最低工資可足夠多養一名成員。

由於社會各界對最低工資的水平意見紛紜，我們認為暫不宜假設它應處理「幾多程度的」家庭貧窮問題；在設計低補時，亦不宜只集中支援有兒童的在職貧窮家庭。況且，根據樂施會2012 貧窮報告，沒有長者和兒童的在職貧窮家庭佔整體在職貧窮家庭35%；而大部分在職貧窮家庭只有一名成人工作，第二名成人則做兼職或沒有工作。可見，在職貧窮不純粹來自供養兒童的開支問題。目前，最低工資處理個人工資能否追得上整體社會生活水平的問題，而低補正正處理這些家庭貧窮問題，故後者原則上不屬工資補貼。

那麼，低補應處理什麼問題？現在我們試想想，為何一個普通低收入家庭雖然有工作但仍出現貧窮？原因除了他們入息偏低和須要供養兒童外，亦可能涉及他們須要照顧家中的兒童、體弱老人或傷殘成員而犧牲或減少工作；或因工資過低或工作地方偏遠而令家庭成員缺乏工作意欲；倘若他們租住私人樓宇，更要承受較高昂的租金。

因此，除了最低工資要追得上整體生活水平之外，「低補」還須處理其餘四個問題：一、家長供養非在職成員（例如兒童）的負擔；二、因每天需要若干時間照顧家中的兒童、體弱老人或傷殘成員而犧牲或減少工作的成本；三、因工作地方偏遠而缺乏工作意欲的問題；四、租金開支偏高的問題。

### 建議不設資產審查

我們建議參考英國的稅務津貼，為低補設立兩層津貼：一、設立「家庭基本金」，以減低他們因每天需要若干時間照顧非在職成員（兒童、體弱老人或傷殘成員）而犧牲或減少工作的成本；二、針對需要組群（例如兒童）的津貼金額。

合資格的低收入家庭分為兩類：雙親家庭和單親家庭。前者須有一名全職成員每月做足140 個小時，後者則只須做滿70 個小時，而他們家中需有（15 歲以下兒童、15至18 歲以下全日制學童、身體機能有輕度缺損的長者或持有殘疾人士登記證人士），便可獲第一層的「家庭基本金」，基本金額分別定在每月最低工資的15%和20%，約1050元和1400元，相等於三人家庭成人和單親綜援標準金額的六成和七成。

用最低工資作為參照點，是假設照顧沒有工作能力的成員也是一種工作。這項「家庭基本金」有別於照顧者津貼

用最低工資作為參照點，是假設照顧沒有工作能力的成員也是一種工作。這項「家庭基本金」有別於照顧者津貼，後者較適合支援家庭成員長時間照顧有身體機能中度、嚴重或永久缺損的長者或非長者。

此外，針對需要組群（例如兒童），這些家庭同時可領取第二層的需要組群（例如兒童）的津貼，金額應反映組群的需要；參考樂施會的建議，首兩名的18歲以下的兒童應至少有800元。至於家中的長者和傷殘成員的需要，我們留給公眾討論應否由低補處理，還是交由獨立的全民退休保障及傷殘津貼處理，並適時檢討相關政策。

若未來政府計劃將低補與交津整合，可研究把交津家庭軌制獨立成為低補的第三層津貼，以鼓勵家庭成員跨區工作【表】。以三人家庭供養一名兒童為例，若家中有位成員工作，雙親家庭可領取約1850元津貼，單親家長則可取約2200元。倘若單親家庭再養多一名兒童，生活壓力加重，津助亦會相繼調升。相反，根據社聯方案，所有三人家庭都領相同津貼（2360元），未能針對不同類型家庭的需要。

至於審查機制，除了入息審查或工作時數要求外，建議不設資產審查，以簡化申請手續。有關入息審查，宜參考社聯的建議，把入息上限定在相同人數住戶入息中位數的七成，若該住戶生活在貧窮線下，他們可取得最高金額，當他們的收入稍高於貧窮線，他們可取得遞減津貼，遞減率宜設在50%或以下，以鼓勵他們工作，不致重墮貧窮網。

至於如何界定家庭收入，究竟是否用可動用收入（即扣除租金後的收入）衡量入息資格，以更有效辨別住在「劏房」的貧窮戶，我們交由政府及各界思量操作細節。雖然這個綜合建議稍複雜，[社區發展陣線](#)相信倘若它能兼顧現存的政策，又能對症下藥，針對在職貧窮的多項成因，這更能有系統地協助貧窮家庭長遠脫貧。作者為[社區發展陣線](#)成員

設「家庭基本金」減基層工作成本

# 設「家庭基本金」減基層工作成本



上文〈釐清低收入家庭補貼準則——試析樂施會和社聯方案優劣〉，刊9月19日《信報》。我們以頗長篇幅分析樂施會和社會服務聯會（「社聯」）低收入家庭補貼方案（「低補」）的優劣後，期望扶貧委員會在設計低補時，須清楚梳理低補、最低工資和交通津貼的關係，並達致減貧、防貧和鼓勵就業的目標。

本文將進一步分析上述低補方案的假設，並吸納他們的優點，嘗試提出一個針對在職貧窮多項成因的綜合建議。

誠然，樂施會的低補方案簡潔地把目標聚焦在有兒童的在職貧窮家庭，為社會帶出設計低補的方向，其假設是：一名全職成人的最低工資應可多養一名非在職成人，而由於在職貧窮家庭要供養多幾名沒有工作能力的成員，所以最低工資便不夠他們養家，故須要設立低補幫助有兒童的在職貧窮家庭；至於長者和傷殘人士的需要，則假設由其他制度處理。

## 最低工資並非解決貧窮

相反，社聯本來有意把低補的目標擴闊到有長者和殘疾人士的家庭，認為在未有完善的退休保障和傷殘津貼制度之前，低補應該惠及這些家庭。不過，根據社聯的報告，它最後仍選取聚焦在有兒童的在職貧窮家庭；當然，它建議的金額（入息中位數10%

）其實已惠及那些有兒童又有長者的在職貧窮家庭。

儘管樂施會的低補框架簡單清晰，但其假設仍缺乏社會共識。理由有二：一、現時最低工資不是一種解決貧窮的生活工資，它不能幫助在職貧窮家庭脫貧是自然不過的事。然而，最低工資應該達致「哪一個」水平或可養多少名家庭成員，以維持家庭「哪一個程度」的生活質素，社會仍未有共識。二、目前最低工資法例主要用來防止工資過低，以及縮減工資的差距。根據國際勞工組織的研究，它通常與整體工資水平掛鈎，例如工資中位數五至六成，故不保證一名全職人士的最低工資可足夠多養一名成員。

由於社會各界對最低工資的水平意見紛紛，我們認為暫不宜假設它應處理「幾多程度」的家庭貧窮問題；在設計低補時，亦不宜只集中支援有兒童的在職貧窮家庭。況且，根據樂施會2012年貧窮報告，沒有長者和兒童的在職貧窮家庭佔整體在職貧窮家庭35%；而大部分在職貧窮家庭只有一名成人工作，第二名成人則做兼職或沒有工作。可見，在職貧窮不純粹來自供養兒童的開支問題。目前，最低工資處理個人工資能否追得上整體社會生活水平的問題，而低補真正處理這些家庭貧窮問題，故後者原則上不屬工資補貼。

那麼，低補應處理什麼問題？現在我們試想想，為何一個普通低收入家庭雖然有工作但仍出現貧窮？原因除了他們入息

偏低和須要供養兒童外，亦可能涉及他們須要照顧家中的兒童、體弱老人或傷殘成員而犧牲或減少工作；或因工資過低或工作地方偏遠而令家庭成員缺乏工作意欲；倘若他們租住私人樓宇，更要承受較高昂的租金。

因此，除了最低工資要追得上整體生活水平之外，「低補」還須處理其餘四個問題：一、家長供養非在職成員（例如兒童）的負擔；二、因工作需要若干時間照顧家中的兒童、體弱老人或傷殘成員而犧牲或減少工作的成本；三、因工作地方偏遠而缺乏工作意欲的問題；四、租金開支偏高的問題。

## 建議不設資產審查

我們建議參考英國的稅務津貼，為低補設立兩層津貼：一、設立「家庭基本金」，以減低他們因每天需要若干時間照顧非在職成員（兒童、體弱老人或傷殘成員）而犧牲或減少工作的成本；二、針對需要組群（例如兒童）的津貼金額。

合資格的低收入家庭分為兩類：雙親家庭和單親家庭。前者須有一名全職成員每月做足140個小時，後者則只須做滿70個小時，而他們家中需有（15歲以下兒童、15至18歲以下全日制學生、身體機能有輕度缺損的長者或持有殘疾人士登記證人士），便可獲第一層的「家庭基本金」，基本金額分別定在每月最低工資的15%和20%，約1050元和1400元，相等於三人家庭成人和單親綜援標準金額的六成和七成。

用最低工資作為參照點，是假設照顧沒有工作能力的成員也是一種工作。這項「家庭基本金」有別於照顧者津貼，後者較適合支援家庭成員長時間照顧有身體機能中、嚴重或永久缺損的長者或非長者。

此外，針對需要組群（例如兒童），這些家庭同時可領取第二層的需要組群（例如兒童）的津貼，金額應反映組群的需要；參考樂施會的建議，首兩名的18歲以下的兒童應至少有800元。至於家中的長者和傷殘成員的需要，我們留給公眾討論應否由低補處理，還是交由獨立的全民退休保障及傷殘津貼處理，並適時檢討相關政策。

若未來政府計劃將低補與交津整合，可研究把交津家庭動將低補與交津整合成為低補的第三層津貼，以鼓勵家庭成員跨區工作【表】。以三人家庭供養一名兒童為例，若家中有位成員工作，雙親家庭可領取約1850元津貼，單親家庭則可取約2200元。倘若單親家庭



「家庭基本金」可減低在職貧窮家庭每天照顧非在職成員（兒童、體弱老人或傷殘成員）而減少工作的成本。（資料圖片）

再養多一名兒童，生活壓力加重，津貼亦會相應調升。相反，根據社聯方案，所有三人家庭都領相同津貼（2360元），未能針對不同類型家庭的需要。

至於審查機制，除了入息審查或工作時數要求外，建議不設資產審查，以簡化申請手續。有關入息審查，宜參考社聯的建議，把入息上限定在相同人數住戶入息中位數的七成，若該住戶生活在貧窮線下，他們可取得最高金額，當他們的收入稍高於貧窮線，他們可取得遞減津貼，遞減

率宜設在50%或以下，以鼓勵他們工作，不致重墮貧窮網。

至於如何界定家庭收入，究竟是否可用動用收入（即扣除租金後的收入）衡量入息資格，以更有效辨別住在「劏房」的貧窮戶，我們交由政府及各界思量操作細節。雖然這個綜合建議稍複雜，社區發展陣線相信倘若它能兼顧現行的政策，又能对症下药，針對在職貧窮的多項成因，這更能有系統地協助貧窮家庭長遠脫貧。

作者為社區發展陣線成員

## 針對四個在職貧窮成因的低收入家庭補貼方案

	雙親家庭	單親家庭
工時要求	有一名全職成員：每月140個小時	每月70個小時
入息上限	一、相同人數住戶入息中位數的七成； 二、釐定入息可研究採用「可動用（即扣除租金後）收入」	
第一層：減低因照顧沒有工作能力成員而犧牲或減少工作的成本	「家庭基本金」 家中有15歲以下兒童、15至18歲以下全日制學生、身體機能缺損的長者或持有殘疾人士登記證的傷殘人士金額：每月最低工資的15%   每月最低工資的20%	針對需要組群（例如兒童）的津貼
第二層：減低家庭供養負擔	一、二名兒童的津貼：至少800元 三名或以上兒童的津貼：600元	交通津貼
第三層：鼓勵跨區就業	做滿36個小時 = 300元 做滿72個小時 = 600元	

信報



## 釐清低收入家庭補貼準則——試析樂施會和社聯方案優劣

由政務司司長領導的扶貧委員會高峰會將於下周六（28日）舉行，屆時政府將會公布官方貧窮線和貧窮人口數字；接着，相信特首將在《施政報告》提出不同的扶貧建議，支援不同的貧窮家庭或人士。

現時，除了老人退休保障，討論得最為熱切的，就是支援在職貧窮家庭的建議，而樂施會、社會服務聯會（社聯）等機構已先後發表方案。本文試比較兩者方案的利弊。

眾所周知，佛利民早於六十年代便已提出「負入息稅制」，為不同類型的家庭訂立一條基本生活線，凡有家庭因缺乏資源而未能達到基本的生活水平，他們不但毋須交稅，還可領取稅務補貼，令他們的生活接近基本的生活水平。佛氏希望藉着這個計劃，取代所有現存的福利措施和最低工資，從而減低行政成本。

雖然「負入息稅制」對設計低收入家庭補貼（「低補」）有很大幫助，但由於香港的低補須與其他措施（例如最低工資、綜合社會援助、長者生活津貼）並存，它的覆蓋面只會集中協助那些非綜援的貧窮家庭，並須與最低工資並行不悖。

因此，扶貧機構樂施會早於2012年就低補的設計，參考四個海外國家的變種負入息稅制，得出幾項值得我們參考的指導性準則：

- 一、這類政策的目標既是扶貧，亦要鼓勵就業，故此「工作」是其中一項審查準則；
- 二、主要協助低收入在職家庭，同時大力支援有小朋友的家庭；
- 三、稍高於貧窮線的家庭亦可受惠，防止他們也墮入貧窮網；
- 四、為簡化申請手續，不設資產審查，但會考慮資產帶來的收入；
- 五、由稅局或非福利部門執行政策，減低負面的標籤。

### 樂施會方案—鼓勵就業

不過，樂施會並沒有完全按上述國際經驗設計低補方案，設計只偏重幫助有兒童的在職貧窮家庭，只因不想方案變成工資補貼——入息上限設在官方貧窮線（住戶入息中位數一半）；沒有資產審查；合資格家庭需有一名全職成員（即每月做滿140個工時）；至少有一名18歲以下兒童，首兩名兒童可獲800元，三四名兒童則可獲600元，期望可減輕供養子女的負擔。

這個方案假設與其他福利措施（例如交通津貼、低收入綜援等）並存；又假設一名全職成員的最低工資須足夠多養一名非在職成人，故此，方案可以協助這些家庭的兒童。

### 優點：

- 一、有鼓勵就業的功能，即沒有工作成員的家庭，便不合資格申請「低補」；
- 二、資助焦點是減輕照顧兒童的負擔，期望解決跨代貧窮問題；三、建議的審批程序簡單，只審核家庭收入、兒童數目；
- 四、預算每年的成本亦較低，約17億元。

### 缺點：

- 一、方案的假設缺乏根據，為何最低工資應足夠多養一名非在職成人？若最低工資如勞工團體所言要養家，那為何

一、方案的假設缺乏根據，為何最低工資應足夠多養一名非在職成人？若最低工資如勞工團體所言要養家，那為何又要提倡低補？

二、覆蓋面偏頗，補貼只顧及兒童的需要，並假設現存的措施（長者生活津貼、傷殘津貼）已足夠協助在職家庭中沒有工作能力的成員；

三、扶貧力度不明確，需要最低工資配合，才能發揮減貧力度，否則充其量只能紓緩這些家庭的財政負擔；

四、沒有防貧功能，申請人的家庭入息超過貧窮線，便立即失去所有補貼，變相不鼓勵在職人士增加工作；

五、沒有考慮住屋因素影響低收入家庭的貧窮程度，租住劏房的家庭可能因收入稍為高於貧窮線，便會得不到支援。

社聯方案一有防貧功能及後，社聯提出另一個「低補」方案，它仿效樂施會建議的理念，目標亦是協助有兒童的在職貧窮家庭脫貧。不同的是，它設有防貧功能。

換言之，若有兒童的在職家庭處於貧窮線下，便可獲得最高津貼；倘若家庭入息超過貧窮線，入息每增加1元，津貼額將會「遞減」0.5元，直至家庭入息達到入息中位數的七成後，申請家庭才沒有津貼。

此外，方案也能幫助較多單親家庭。一般合資格家庭每月工時須做滿140個小時，若在職成員為單親家長或傷殘人士，工時則可減至70個小時。

還有，它的最高津貼額可反映減貧力度，例如相同住戶人數的入息中位數設在10%；主要幫助入息中位數四至五成的家庭脫貧。方案假設最低工資能夠協助沒有兒童的在職家庭脫貧，低補則協助有兒童的在職家庭脫貧。

優點：

一、可幫助較多在職的單親或傷殘家庭，這些家庭極需要社會支援；

二、最大特點是，它有防貧和鼓勵就業的功能，申請家庭不會因入息達到某個水平，便會立即失去所有津貼；相反，他們可以繼續增加工作和收入，領取「遞減」的津貼；

三、減貧成效較明確；

四、收入稍高於貧窮線、但居住環境惡劣的低收入家庭，仍有機會獲得津貼。

缺點：

一、方案假設最低工資應足夠協助沒有兒童的在職家庭脫貧，此說有點莫名其妙；

二、它與交通津貼計劃的關係不清楚，最高金額定於住戶入息中位數10%，是否已涵蓋交通津貼？

三、計劃名義上支援兒童，實質津貼額未有反映兒童的需要，只根據家庭人數而定，若以三人家庭為例，當中有兩名兒童，單親家長從事半職工作，理論上，他們的需要比只有一名兒童的雙親家庭為大，但兩者的津貼額卻是一樣；

四、計算「遞減」津貼額複雜，須另外設計一套電腦軟件處理；

五、預算成本較高，每年開支達48億元。

多個方案各有優劣

此外，坊間還有一種優化鼓勵就業交通津貼計劃的建議，其中一種建議是，把交通津貼的家庭軌制轉化為低補，因為交通津貼的家庭軌制已經是低補的雛形。根據現行的交通津貼計劃，在職成員只要符合家庭入息的準則，每月做滿36個小時但不超出72 個小時，便可獲得300 元；若他們做滿72 個小時，津貼額便增至600 元。為了增加扶貧力度，有些專家建議增加多一層140 小時的工時，即若合資格的做滿140 個小時，同時又生活在貧窮線下，他們的津貼額便可增加一倍或更多。

這類建議無疑較為簡單，但津貼額的釐訂卻沒有根據，也沒有考慮低補與最低工資和交津的關係。

上述的低補方案各有優劣，取捨困難，但值得政府和公眾仔細思量，究竟我們需要一個怎樣解決在職貧窮的方案；這個方案又須與最低工資和交通津貼互相配合，並達致減貧、防貧和鼓勵就業的目標。作者為社區發展陣線成員

江健成 查里斯

# 釐清低收入家庭補貼準則

## ——試析樂施會和社聯方案優劣

由政務司司長領導的扶貧委員會高峰會將於下周六（28日）舉行，屆時政府將會公布官方貧窮線和貧窮人口數字；接着，相信特首將在《施政報告》提出不同的扶貧建議，支援不同的貧窮家庭或人士。

現時，除了老人退休保障，討論得最為熱切的，就是支援在職貧窮家庭的建議，而樂施會、社會服務聯會（社聯）等機構已先後發表方案。本文試比較兩者方案的利弊。



眾所周知，佛利民早於六十年代便已提出「負入息稅制」，為不同類型的家庭訂立一條基本生活線，凡有家庭因缺乏資源而未能達到基本的生活水平，他們不但毋須交稅，還可領取稅務補貼，令他們的生活接近基本的生活水平。佛氏希望藉着這個計劃，取代所有現行的福利措施和最低工資，從而減低行政成本。

雖然「負入息稅制」對設計低收入家庭補貼（「低補」）有很大幫助，但由於香港的低補須與其他措施（例如最低工資、綜合社會援助、長者生活津貼）並存，它的覆蓋面只會集中協助那些非綜援的貧窮家庭，並須與最低工資並行不悖。

因此，扶貧機構樂施會早於2012年就低補的設計，參考四個海外國家的變種負入息稅制，得出幾項值得我們參考的指導性準則：  
一、這類政策的目標既是扶貧，亦要鼓勵就業，故此「工作」是其中一項審查準則；  
二、主要協助低收入在職家



坊間建議資助在職貧窮家庭的焦點，是為減輕他們照顧兒童的負擔，期望解決跨代貧窮的問題。（資料圖片）

庭，同時大力支援有小朋友的家庭；  
三、稍高於貧窮線的家庭亦可受惠，防止他們也墮入貧窮網；  
四、為簡化申請手續，不設資產審查，但會考慮資產帶來的收入；  
五、由稅局或非福利部門執行政策，減低負面的標籤。

### 樂施會方案—鼓勵就業

不過，樂施會並沒有完全按上述國際經驗設計低補方案，設計只偏重幫助有兒童的在職貧窮家庭，只因不想方案變成工資補貼——入息上限設在官方貧窮線（住戶入息中位數一半）；沒有資產審查：合資格家庭需有一名全職成員（即每月做滿140個工時）；至少有一名18歲以下兒童，首兩名兒童可獲800元，三四名兒童則可獲600元。期望可減輕供養子女的負擔。  
這個方案假設與其他福利措施（例如交通津貼、低收入綜援等）並存；又假設一名全職成員的最低工資須足夠多養一名非在職成人，故此，方案可以協助這些家庭的兒童。

優點：  
一、有鼓勵就業的功能，即沒有工作成員的家庭，便不合資格申請「低補」；  
二、資助焦點是減輕照顧兒童的負擔，期望解決跨代貧窮問題；  
三、建議的審批程序簡單，只審核家庭收入、兒童數目；  
四、預算每年的成本亦較低，約17億元。

缺點：  
一、方案的假設缺乏根據，為何最低工資應足夠多養一名非在職成人？若最低工資如勞工團體所言要養家，那為何又要提倡低補？  
二、覆蓋面偏頗，補貼只顧及兒童的需要，並假設現存的措施（長者生活津貼、傷殘津貼）已足夠協助在職家庭中沒有工作能力的成員；  
三、扶貧力度不明確，需要最低工資配合，才能發揮減貧力度，否則充其量只能舒緩這些家庭的財政負擔；  
四、沒有防貧功能，申請人的家庭入息超過貧窮線，便立即失去所有補貼，變相不鼓勵在職人士增加工作；

五、沒有考慮住屋因素影響低收入家庭的貧窮程度，租住劏房的家庭可能因收入稍高於貧窮線，便會得不到支援。

### 社聯方案—有防貧功能

及後，社聯提出另一個「低補」方案，它仿效樂施會建議的理念，目標亦是協助有兒童的在職貧窮家庭脫貧。不同的是，它設有防貧功能。  
換言之，若有兒童的在職家庭處於貧窮線下，便可獲得最高津貼；倘若家庭入息超過貧窮線，入息每增加1元，津貼額將會「遞減」0.5元，直至家庭入息達到入息中位數的七成後，申請家庭才沒有津貼。

此外，方案也能幫助較多單親家庭。一般合資格家庭每月工時須做滿140個小時，若在職成員為單親家長或傷殘人士，工時則可減至70個小時。  
還有，它的最高津貼額可反映減貧力度，例如相同住戶人數的入息中位數設在10%；主要幫助入息中位數四五成的家庭脫貧。方案假設最低工資能夠協助沒有兒童的在職家庭脫貧，低補則協助有兒童的在職家庭脫貧。

優點：  
一、可幫助較多在職的單親或傷殘家庭，這些家庭極需要社會支援；  
二、最大特點是，它有防貧和鼓勵就業的功能，申請家庭不會因入息達到某個水平，便會立即失去所有津貼；相反，他們可以繼續增加工作和收入，領取「遞減」的津貼；  
三、減貧成效較明確；  
四、收入稍高於貧窮線，但居住環境惡劣的低收入家庭，仍有機會獲得津貼。

缺點：  
一、方案假設最低工資應足夠協助沒有兒童的在職家庭脫貧，此說有點莫名其妙；  
二、它與交通津貼計劃的關係不清楚，最高金額定於住戶入息中位數10%，是否已涵蓋交通津貼？  
三、計劃名義上支援兒童，實質津貼額未有反映兒童的需要，只根據家庭人數而定，若以三人家為例，當中有兩名兒童，單親家長從事半職工作，理論上，他們的需要比只有一名兒童的雙親家庭為大，但兩者的津貼額卻是一樣；  
四、計算「遞減」津貼額複雜，須另外設計一套電腦軟件處理；  
五、預算成本較高，每年開支達48億元。

### 多個方案 各有優劣

此外，坊間還有一種優化鼓勵就業交通津貼計劃的建議，其中一

種建議是，把交通津貼的家庭軌制轉化為低補，因為交通津貼的家庭軌制已經是低補的雛形。根據現行的交通津貼計劃，在職成員只要符合家庭入息的準則，每月做滿36個小時但不超出72個小時，便可獲得300元；若他們做滿72個小時，津貼額便增至600元。為了增加扶貧力度，有些專家建議增加多一層140小時的工時，即若合資格的做滿140個小時，同時又生活在貧窮線下，他們的津貼額便可增加一倍或更多。

這類建議無疑較為簡單，但津貼額的釐訂卻沒有根據，也沒有考慮低補與最低工資和交津的關係。

上述的低補方案各有優劣，取捨困難，但值得政府和公眾仔細思量，究竟我們需要一個怎樣解決在職貧窮的方案；這個方案又須與最低工資和交通津貼互相配合，並達致減貧、防貧和鼓勵就業的目標。作者為社區發展陣線成員

比較樂施會與社聯的低收入補貼方案		
	樂施會	社聯
政策之間的關係		
設計假設	假設一名全職成員的最低工資能多養另一名非在職成人，低補只舒緩有兒童的家庭。	假設最低工資足夠幫助低工資能多養另一名非在職成人，低補只舒緩有兒童的家庭。
政策目標		
減貧力度清晰		✓
鼓勵勞動參與	✓	✓
有防貧及鼓勵增加工作的功能		✓
釐定津貼額		
津貼額針對有需要的家庭成員	✓	
津貼額反映家庭成員的需要	✓	
津貼額反映減貧的力度		✓
申請程序	較簡單	較複雜
預算成本	較低	較高

信報