

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)487/15-16(01)號文件

檔 號：CB2/HS/1/12

扶貧小組委員會

立法會秘書處就2015年12月22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、內務委員會轄下的扶貧小組委員會(下稱"小組委員會")及財務委員會(下稱"財委會")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。行政長官在2014年施政報告中宣布，政府建議推出低收入津貼，目的是為沒有領取綜援的低收入在職家庭(特別是有兒童的家庭)減輕財政負擔，並且鼓勵自力更生和促進向上流動。

3. 在財委會於2015年1月16日批准撥款後，政府當局一直全力進行低收入津貼計劃的籌備工作。政府當局於2015年11月24日公布，低收入津貼計劃將於2016年5月3日起接受申請。在低收入津貼下，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。領取低收入津貼的家庭的每名合資格兒童¹，可獲發每月800元的額外兒童津貼。低收入津貼將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

¹ 據政府當局表示，合資格兒童須為15歲以下，或年齡介乎15至21歲並正接受全日制教育(專上教育除外)。

數一半或以下，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。工作時數要求採用兩級制，第一級的範圍是每月144小時至192小時以下，第二級則定於每月192小時或以上。如低收入津貼申請人為單親父母，他們的兩級工時要求則分別為每月36小時(可領取基本津貼)及每月72小時(可領取較高金額的基本津貼)。

4. 政府當局預計，低收入津貼可惠及20萬戶低收入在職家庭共70萬人，當中包括17萬名合資格的兒童或青年。低收入津貼計劃每年的預計開支約為30億元。估計該計劃可使整體貧窮率降低2%，而相關的兒童貧窮率則可降低4.2%²。

議員的商議工作

低收入津貼的津貼水平及涵蓋範圍

5. 部分議員認為，在低收入津貼下，有需要的家庭應獲發較高金額的基本津貼或特別津貼，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。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。

6. 部分議員認為，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。另有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，扶貧委員會轄下的關愛基金便應向他們提供所需的援助。

² 根據經濟分析及方便營商處的經濟分析部和政府統計處發布的《2014年香港貧窮情況報告》，在恆常現金政策介入後，2014年整體貧窮率為14.3%，相關的兒童貧窮率為18.2%。

7. 政府當局表示，低收入津貼的重點，是在長遠而言協助紓緩跨代貧窮和促進向上流動，有關津貼會以家庭為單位發放予有需要人士。為協助有需要的長者，政府當局已推行各項社會保障措施(例如長者生活津貼)，並會在2015年12月就退休保障展開公眾諮詢。與此同時，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。

8. 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。政府當局解釋，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。

9. 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。

工作時數要求

10. 部分議員關注到，有些低收入家庭、兼職工人及散工可能難以符合低收入津貼下較高基本津貼的工時要求；他們促請政府當局將相關的工時門檻降低至每月176小時。另有議員認為，低收入津貼應發放予有需要人士，不論其工作時數多寡，因為許多基層人士基於不受其控制的原因而就業不足，有些長者則因健康狀況而只能每天工作數小時。

11. 部分議員認為，鑒於每月工作72小時的僱員普遍視為連續受僱，而大多數工人每月工作144小時，所以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。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。他們亦建議，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。部分議員促請政府當局就工時和津貼兩

方面採用單一級別制度，即把工時要求設定為每月144小時，津貼則設定為每月1,000元，以簡化低收入津貼的運作。

12. 政府當局表示，由於低收入津貼的基本原則是鼓勵通過就業自力更生，因此應多勞多得。為此，較高金額的基本津貼可作為投身就業的誘因。經考慮收集所得的意見後，政府當局已把較高基本津貼的工時要求由原先建議的每月208小時降低至192小時，此為政府當局的底線。預計逾60%的有意申請人可符合現時192小時的要求，以領取較高金額的基本津貼。當局將會在低收入津貼實施1年後進行全面檢討。

13. 部分議員認為，核實工作時數並不可行。他們表示，自僱或領取日薪的低收入津貼申請人未必能提供收入和工時的證明。政府當局表示，對於這些申請人，自行申報收入和工時便足夠。

14. 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，當局因此發放較高的津貼金額，以肯定他們的辛勞工作。

15. 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。另有議員進一步要求政府當局考慮，在工時要求中把無薪病假計算在內。

16. 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。

資產及入息審查

17. 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。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。

18. 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發放的津貼，均不應計入低收入津貼的入息審查。政府當局表示，上述援助屬生活津貼，應計入低收入津貼的入息審查。

低收入津貼的實施

19. 部分議員察悉並關注到，在2015年1月16日財委會批准撥款後，政府當局預計將於2016年第二季推出低收入津貼計劃。這些議員多次促請政府當局加快實施低收入津貼。政府當局表示，由於有大量工作需要完成，例如租用和裝修辦事處、開發和裝設資訊科技系統等，因此需要15至18個月的籌備時間。為了在低收入津貼實施之前為有需要人士提供協助，關愛基金已再次推出"非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼"項目。此外，關愛基金亦已為學校書簿津貼計劃下獲全額津貼的中、小學生提供一次過特別津貼，於2015-2016學年向每名合資格的學生提供3,600元的一筆過津貼。

20. 鑒於當局推出低收入津貼的籌備時間漫長，而政府當局亦表示，低收入津貼申請人的申領期將包括之前的6個曆月，部分議員促請政府當局考慮把低收入津貼首輪申請的申領期延長至包括之前的12個月。政府當局解釋，進一步延長申領期未必可行，因為低收入津貼計劃的設計從未考慮過如此延長申領期。

21. 據政府當局表示，低收入津貼計劃將於2016年5月3日起接受申請。當局會在2015年12月22日的小組委員會會議上，向委員簡介實施低收入津貼計劃的事宜。

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
2015年12月17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>
扶貧小組委員會	2014年10月28日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2015年1月16日 (項目2)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2015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	2015年3月23日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2015年10月20日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2015年12月17日