財務委員會討論文件

2014 年 7 月 11 日

總目 **141－政府總部：勞工及福利局**
分目 **000** 運作開支

總目 **173－學生資助辦事處(將易名為在職家庭及學生資助事務處)**
分目 **000** 運作開支

請各委員批准下述建議，以便推展低收入在職家庭津貼計劃－

(a) 在 2014-15 年度在總目 141 分目 000「運作開支」項下追加撥款 52,471,000 元；

(b) 由 2015 年 3 月 1 日起，把總目 173 易名為「在職家庭及學生資助事務處」，其管制人員為在職家庭及學生資助事務處處長；以及

(c) 在 2014-15 年度在總目 173 分目 000「運作開支」項下追加撥款 16,582,000 元。

問題

我們須獲取 2014-15 年度的額外撥款，以便為推展低收入在職家庭津貼(下稱「低收入津貼」)計劃進行策劃和籌備工作。

建議

2. 勞工及福利局局長建議－

(a) 在 2014-15 年度在總目 141 分目 000「運作開支」項下申請追加撥款 52,471,000 元，用以推展低收入津貼計劃。如在 2014 年 7 月後才獲得批准，我們會透過行政安排下調實際所需的追加撥款，減幅由每月 4,869,000 元至 7,288,000 元不等[1]；

(b) 由 2015 年 3 月 1 日起，把總目 173「學生資助辦事處」(下稱「學資處」)易名為「在職家庭及學生資助事務處」，其管制人員為在職家庭及學生資助事務處處長，替代學生資助辦事處監督；以及

(c) 在 2014-15 年度在總目 173 分目 000「運作開支」項下申請追加撥款 16,582,000 元，用以設立負責管理低收入津貼計劃的在職家庭津貼辦事處，並支付在職家庭及學生資助事務處處長和其屬下支援人員所涉及的有關開支。

理由

背景及基本原則

3. 政府的扶貧政策是鼓勵通過就業自力更生，並設立合理及可持續的社會保障和福利制度，幫助不能自助的人。2012 年有關香港貧窮情況的統計數字顯示，我們有需要紓緩沒有領取綜合社會保障援助(下稱「綜援」)的在職貧窮家庭的經濟負擔，並特別聚焦於兒童，以處理跨代貧窮。這類家庭通常在職成員較少，並需要供養兒童[2]。行政長官在 2014 年 1 月 15 日發表的《二零一四年施政報告》中宣布推出低收入津貼，其中有兩大考慮因素－

---

[1] 開支有所減少是由於減少所需人手及相關行政支出，包括有關人員所需要的辦公地方。每月減少的開支不同，主要由於公務員職位和非公務員合約崗位會在不同時間填補。

[2] 在 2012 年，沒有領取綜援的在職貧窮住戶平均有 1.1 名在職成員和 0.9 名兒童，而沒有領取綜援的在職住戶則平均有 1.7 名在職成員和 0.5 名兒童。

(a) 不少基層人士是家中唯一的在職成員，他們雖然有法定最低工資的保障，生活擔子仍然沉重。為他們提供適當援助，鼓勵持續就業，有助防止他們跌入綜援網；以及

(b) 特別關顧這些家庭的兒童和青年，為他們提供適切的支援，促進向上流動，打破跨代貧窮的惡性循環。

4. 低收入津貼的設計建基於以下 3 大原則－

(a) 基本津貼將以家庭為單位發放，與就業和工時掛鈎，鼓勵自力更生，多勞多得。有合資格兒童和青年成員的家庭可獲發額外津貼；

(b) 設有入息和資產審查，確保有限的公共資源會用以協助最有需要的家庭；以及

(c) 架構盡量簡單易明，並設有適當的機制，以防止濫用津貼，確保善用公帑。

5. 自低收入津貼在 2014 年 1 月公布以來，公眾及主要持份者都普遍歡迎該建議，也有人對低收入津貼的個別特點提出意見。下文第 6 至 15 段概述我們就低收入津貼的主要準則和實施框架的最新建議。在擬訂該等建議時，當局已適當考慮所收到的意見。

低收入津貼計劃主要準則

申請資格

6. 合資格申領低收入津貼的家庭，家庭人數必須為 2 人或以上，而其中最少有 1 人為在職。低收入津貼會為每個合資格家庭[3]提供每月

[3] 就低收入津貼計劃而言，「家庭」一般意指涵蓋居於同一處所，並有緊密經濟聯繫的住戶(但不包括由僱傭關係所引起的經濟聯繫)。此定義通常包括家庭成員(例如夫婦及其受養人)及共同負擔或須共同負擔生活所需的人士。

600 元的基本津貼，並為這些家庭每名合資格兒童[4]提供每月 800 元的兒童津貼。合資格家庭須符合下列條件－

(a) 家庭已通過資產審查：低收入津貼的資產限額會與申請公共租住房屋(下稱「公屋」)的資產限額大致相若[5]，並會按公屋資產限額每年 4 月 1 日的調整，於同日作出相應調整。公屋申請人不得在香港擁有住宅物業[6]；低收入津貼則容許受惠家庭擁有物業，而所有物業的價值將計入家庭資產內，自住物業則除外；

(b) 家庭已通過入息審查：低收入津貼會採用兩層入息限額。第一層限額定於家庭住戶每月收入中位數[7]的 50%，第二層限額將在下文第 10 段解釋。家庭住戶每月收入中位數每季公布 1 次。低收入津貼的實際入息限額會在每年 4 月 1 日，按當時已公布的最新一季家庭住戶每月收入中位數調整[8]，以配合資產限額的調整周期，同步更新；以及

(c) 低收入津貼申請人符合每月 144 小時的工時要求。

7. 有申請人符合較高工時要求(每月 192 小時)的合資格家庭，則可每月領取較高金額的基本津貼 1,000 元。申請人無論達到何級工時要求，對每名兒童 800 元的兒童津貼並無影響。

8. 如低收入津貼申請人為單親父母[9]，他們的兩級工時要求會降低至每月 36 小時(可領取基本津貼 600 元)及 72 小時(可領取基本津貼 1,000 元)。申請人無論符合何級工時要求，亦可領取每名兒童 800 元的兒童津貼。

---

[4] 合資格兒童必須為 15 歲以下，或介乎 15 至 21 歲並正接受全日制教育(專上教育除外)。

[5] 如公屋申請人的所有家庭成員均為長者(即 60 歲或以上)，香港房屋委員會會把其資產限額提升 1 倍，但這項安排不適用於低收入津貼。

[6] 如現有公屋租戶購置住宅物業，有關物業的價值會按「富戶政策」計算入其資產內。

[7] 不包括外籍家庭傭工的收入。

[8] 低收入津貼計劃的首個入息限額會視乎計劃的實際推行日期和其他籌備工作而定。

[9] 單親父母要合資格受惠於較低工時要求，與其同住的最年幼子女必須在 15 歲以下。

9. 低收入津貼申請人(包括單親父母)的有薪假日／假期／缺勤，將可在低收入津貼的資格審查中，算入工時的一部分。

10. 符合上述各項申請資格的家庭(包括以單親父母為申請人的家庭)，如收入超過家庭住戶每月收入中位數 50% 但不高於 60%，每月可獲發 300 元或 500 元的半額基本津貼(金額視乎申請人所達到的工作時數而定)，以及每名兒童每月 400 元的半額兒童津貼。

11. 新來港人士可合資格申請低收入津貼及可算作低收入津貼的家庭成員。低收入津貼不涵蓋來港工作、求學或接受培訓的香港非永久性居民[10]及其受養人，以及訪客。領取低收入津貼的家庭每名成員均須在香港生活。考慮到在某些情況下，家庭成員或須短暫離港，因此在每段為期 6 個月的申領期內(如下文第 14 段所述)，低收入津貼家庭的每名成員可離港不超過 30 日。此外，家庭成員如在申領期內因受僱從事有薪工作而離港，其離港日數可獲豁免計算。

<u>與政府其他援助計劃的關係</u>

12. 低收入津貼家庭不得同時受惠於綜援和以住戶為單位申領的鼓勵就業交通津貼(下稱「交津」)。然而，低收入津貼家庭內所有在職成員(低收入津貼申請人除外)只要符合資格，均可申請或繼續受惠於以個人為單位申領的交津。在低收入津貼的入息審查中，他們所領取的交津金額會計作家庭入息。低收入津貼家庭內所有成員均可申請或繼續受惠於學校書簿津貼計劃、學生車船津貼計劃、上網費津貼計劃、傷殘津貼及高齡津貼，而低收入津貼的入息審查不會把這些計劃的援助金額計算在家庭入息內。雖然低收入津貼家庭內的成員可同時受惠於長者生活津貼和護老者津貼試驗計劃，低收入津貼的入息審查會大致上把這些現金津貼計算在內。[11]

---

[10] 這類人士包括獲准來港工作的外籍家庭傭工，以及透過補充勞工計劃、一般就業政策及輸入內地人才計劃獲准來港就業等人士。

[11] 就年滿 70 歲或以上、領取長者生活津貼，並居於低收入津貼家庭內的長者成員來說，低收入津貼只會將長者生活津貼與高齡津貼之間的差額計作住戶入息。如該長者為 65 歲或以上但未滿 70 歲，則會計及整筆長者生活津貼。低收入津貼家庭內根據護老者津貼試驗計劃領取護老者津貼的成員，其護老者津貼將全數計入低收入津貼的入息審查內。護老者津貼試驗計劃是關愛基金的一個項目。如該試驗計劃日後恆常化，我們會檢討該計劃與低收入津貼的關係。

13. 另一方面，設有經濟審查的其他主要政府經濟援助計劃，不會把低收入津貼計算為申請人的入息。如當局日後檢討任何設有經濟審查的政府援助計劃，相關決策局及部門或會檢討相關計劃與低收入津貼之間的關係。公屋並非現金援助計劃，公屋申請的入息審查會把低收入津貼計作「入息」。

14. 低收入津貼的申領期為過去 6 個月，我們會根據申領期內每個曆月的資格證明發放津貼。我們會設定適當的機制，透過隨機抽查，在有需要時在辦事處面見申請人、進行家訪及／或與有關第三方核實申請詳情，以防止津貼被濫用。

實施框架及時間表

15. 低收入津貼旨在向在職貧窮家庭，特別是有兒童的家庭，提供經濟援助，而這些家庭的合資格兒童，仍可繼續申請由學資處管理的書簿、交通和上網費津貼，因此，學資處的現行資助計劃與低收入津貼計劃的受惠對象會有部分重疊。為此，我們建議低收入津貼和學資處資助計劃的管理工作，分別由在職家庭及學生資助事務處轄下兩個辦事處(即在職家庭津貼辦事處和現有的學資處(仍沿用「學生資助辦事處」名稱))負責。就此，我們建議預算內的總目 173 由學資處易名為在職家庭及學生資助事務處。學生資助辦事處會就學生資助事宜[12]向教育局負責，在職家庭津貼辦事處會就在職家庭經濟援助事宜向勞工及福利局(下稱「勞福局」)負責。我們建議新的組織架構和更改總目 173 的名稱在 2015 年 3 月 1 日起生效。[13]

16. 為推展低收入津貼計劃，我們須盡快展開所需的策劃和籌備工作。訂定計劃的運作細節所涉及的工作繁重，包括制訂和建立計劃的運作模式；制訂各項申請資格的詳細定義，製備詳細運作守則和指引、授權安排、會計、津貼發放管制和審計機制；透過小心制訂的風險管理模式，制訂有關防止、偵察和調查欺詐個案的機制；制訂運作安排，以處理低收入津貼計劃與政府其他經濟援助計劃的相互影響。

---

[12] 持續進修基金除外，該基金會繼續由勞工及福利局監督。

[13] 《申訴專員條例》(第 397 章)附表 1 訂明，申訴專員有權調查學資處。當局需就新的組織架構修訂第 397 章附表 1。

17. 定出低收入津貼計劃的運作細節、落實其行政安排、租用和裝修辦事處，開發和裝設資訊科技系統，以及設置辦公室自動化設施[14]，均涉及龐大的工作量。撇除任何無法預見的情況，我們在取得撥款批准後，需要 15 至 18 個月的籌備時間，才能推出低收入津貼計劃。上述時間表極之緊迫，若有任何無法預見的情況或由於其他因素而有所延誤，將對低收入津貼計劃的實施時間表有不利影響。

18. 我們須盡快取得財務委員會(下稱「財委會」)就所需撥款的批准，尤其是在租用辦公地方和推行資訊科技項目方面，以便推展計劃。如委員在 2014 年 7 月批准撥款，我們的目標是在 2015 年第四季開始接收申請。如在 2014 年 7 月後才獲得批准，實施時間表將會相應延後。

額外人力資源

19. 我們需要額外的首長級和非首長級的人力資源，以推展低收入津貼計劃，有關建議包括－

(a) 在勞福局開設 1 個高級首席行政主任編外職位[15](首長級薪級第 2 點)，直至 2016 年 3 月 31 日，負責掌管 1 個策劃組，以推展低收入津貼計劃；

(b) 由 2014 年 10 月 1 日至 2015 年 2 月 28 日，在勞福局開設 1 個首席行政主任常額職位(首長級薪級第 1 點)，負責掌管 1 個籌備組，為成立在職家庭津貼辦事處執行籌備工作。待在職家庭津貼辦事處成立後，在不涉及額外開支的情況下，該職位會在 2015 年 3 月 1 日轉撥到總目 173 項下的在職家庭津貼辦事處，負責掌管該辦事處；

---

[14] 為開發資訊科技系統及設立辦公室自動化設施，我們須在基本工程儲備基金項下撥出一筆為數 40,037,000 元的非經常撥款。我們會就此另外提交議程文件予財務委員會考慮(FCR(2014-15)48)。

[15] 勞福局已在 2014 年 2 月 28 日按獲轉授權力開設了 1 個為期 6 個月的高級首席行政主任編外職位，這個職位將在 2014 年 8 月 28 日或財委會批准開設該職位時撤銷，兩者以較早的日期為準。

(c) 由 2015 年 3 月 1 日起，於在職家庭及學生資助事務處開設 1 個首長級乙級政務官常額職位(首長級薪級第 3 點)，出任該事務處處長，以及監督在職家庭津貼辦事處轄下的低收入津貼計劃和學生資助辦事處轄下的各項學生資助計劃的推行情況；以及

(d) 調整 2014-15 年度總目 141 和總目 173 項下常額編制內所有非首長級職位按薪級中點估計的年薪總值上限，以便為籌劃和推行低收入津貼計劃開設／提升／轉撥所需的非首長級職位。

人事編制小組委員會委員在 2014 年 6 月 11 日支持以上人力建議(載於第 EC(2014-15)10 號文件)提交財委會審批。「人事編制小組委員會在 2014 年 6 月 11 日所提出的建議」這個議程項目已包括該文件。

對財政的影響

經常開支

20. 我們預計低收入津貼計劃每年須支付的津貼總額為 31 億 2,650 萬元。我們預計會有超過 204 000 個低收入家庭受惠(受惠人數逾 71 萬人，當中超過 18 萬人為合資格兒童)[16]。

21. 管理低收入津貼計劃的全年經常開支估計為每年 184,368,000 元，其中 117,890,000 元用於為在職家庭及學生資助事務處開設 376 個公務員職位，52,527,000 元用以支付其他經常行政開支，包括辦公地方和一般部門開支，13,951,000 元則用於資訊科技支援。

---

[16] 這些受惠者數目和津貼款額的估算，是根據 2012 年綜合住戶統計調查所得住戶情況(包括有關收入及工時的統計)估算得出的。當局並沒有這些住戶的資產資料。有關估算是假設 80% 的合資格住戶會通過資產審查並申領低收入津貼。這項估算未有考慮以下因素：(a)家庭的結構和特徵，例如家庭內兒童數目，可影響家庭選擇領取低收入津貼或政府其他經濟援助計劃；以及(b)低收入津貼可能會帶來行為改變，例如申請人的每月工作時數或會改變等。

有時限開支

22. 推行低收入津貼計劃需要下述有時限開支。我們需要 102,326,000 元額外員工開支，以開設 159 個有時限的非公務員合約僱員崗位，至 2017-18 年度止(每年費用約為 3,300 萬元)。此外，我們需要一筆為數 5,497,000 元的款項，其中部分用以開設 3 個有時限的公務員職位，為期約 2 年至 2016-17 年度末，負責協助開發資訊科技系統。這筆款項其餘部分也會用於提升 1 個公務員職位的職級，時限為期 3 年至 2017 年下半年，以加強低收入津貼計劃的政策支援。

起動開支

23. 在 2014-15 年度起約兩年內，推行低收入津貼計劃所需的初期起動費用為 40,368,000 元，其中 30,400,000 元有部分用以在 2014-15 至 2015-16 年度在勞福局下成立有時限的策劃組(共有 25 名公務員和 3 名非公務員合約僱員)，負責策劃計劃的推行事宜；另一部分則用以在 2015 年年底為在職家庭津貼辦事處聘用 80 名非公務員合約僱員，為期 6 個月，以應付計劃推出後可能大量湧現的申請。其餘的 9,968,000 元則用以採購家具和設備，並供宣傳計劃之用。

24. 預算的經常和非經常開支的分項數字如下－

開支項目	2014-15 $'000	2015-16 $'000	2016-17 $'000	2017-18 $'000	2018-19 $'000
經常					
1. 公務員職位	15,883	117,890	117,890	117,890	117,890
2. 資訊科技和其他行政開支	28,358	65,534	75,078	79,672	66,478
小計	44,241	183,424	192,968	197,562	184,368
有時限					
1. 有時限非公務員合約崗位	2,765	33,187	33,187	33,187	-
2. 有時限公務員職位	364	2,471	2,471	191	-
小計	3,129	35,658	35,658	33,378	-
起動					
1. 策劃組人員	13,215	6,414	-	-	-
2. 處理初期大量湧現申請的非公務員合約員工	-	8,976	1,795	-	-
3. 家具、設備和宣傳	8,468	1,500	-	-	-
小計	21,683	16,890	1,795	-	-
總計	**69,053**	**235,972**	**230,421**	**230,940**	**184,368**

2014-15 年度追加撥款

25. 在作出預算時，我們假設由 2014 年 7 月 15 日起計算成立策劃組和辦公地方的所需款項。如獲委員批准，我們會在 2014-15 年度追加撥款共 69,053,000 元，用以支付為推行低收入津貼計劃而進行的策劃和籌備工作所需的員工開支及其他運作開支(包括辦公地方開支等)。這項撥款包括總目 141 勞福局分目 000 項下的 52,471,000 元，以及總目 173 分目 000 項下的 16,582,000 元－

總目 141－勞福局

		(千元)
(a)	員工開支(包括公務員職位及非公務員合約僱員崗位)	**19,464**
(b)	其他行政開支(包括辦公地方、家具及設備和宣傳)	**33,007**
	總計	**52,471**

總目 173－在職家庭及學生資助事務處

		(千元)
(a)	員工開支(包括公務員職位及非公務員合約僱員崗位)	**12,763**
(b)	其他行政開支(包括辦公地方)	**3,819**
	總計	**16,582**

26. 如勞福局下的策劃組在 2014 年 7 月後才可成立，在總目 141 勞福局項下的開支及 2014-15 年的總開支會因而減少，減幅由每月 4,869,000 元至 7,288,000 元不等，追加撥款會以既定的行政安排適當地下調。低收入津貼計劃在 2015-16 及以後年度的財政影響，會在相關年度的預算草案中反映。

公眾諮詢

27. 我們已在 2014 年 5 月 27 日就低收入津貼計劃諮詢立法會扶貧小組委員會[17]，委員支持計劃以及盡早推行計劃。就低收入津貼計劃的主要準則，有委員建議進一步降低較高級別的工時要求，以及更寬鬆處理假期計算為工時的安排。此外，有委員建議對有特別需要的人士作出特殊處理。委員知悉政府會在計劃推出 1 年後，展開整體政策檢討。委員同意向立法會人事編制小組委員會及財委會提交有關建議。

勞工及福利局
2014 年 7 月

[17] 立法會福利事務委員會的委員及立法會所有其他議員亦獲邀參與討論。