

踏出公義的一小步——評論低收入在職家庭津貼政策

意見書

林兆彬

千呼萬喚始出來，香港政府終於推出「低收入在職家庭津貼」政策。雖然具體措施與筆者期望的存有落差，但不得不承認，這個政策對一直信奉新自由主義「小政府大市場」的香港社會來說是革命性的。

其實，2011年起推出的「鼓勵就業交通津貼計劃」已經有「低收入在職家庭津貼」的影子，但它並不是一項明確的扶貧政策，當然不能夠有效地紓緩貧窮問題。今次施政報告提到的「低收入在職家庭津貼」政策，就是打正旗號，是要紓緩在職貧窮問題，獲得津貼的對象則是處於貧窮線下的非綜援在職家庭。

不是福利而是公義的財富再分配

這項恆常性政策背後中間偏左的意識形態，以及所帶來的公義財富再分配，或許衝擊著不少深信所謂「自力更新」和「獅子山精神」的香港人，特別是中產以上的人士。不少人可能會質疑：「為甚麼那些人有手有腳、有工作能力，也要用公帑補貼他們呢？所謂的減貧，目的其實是減富！」有人甚至會擔心香港政府將會步希臘財政破產的後塵……對於他們的觀點，筆者無法苟同。

筆者的回應是，所有政治體制的核心政治目的，都是要確保所有公民能夠滿足其基本需要和發展他們的能力，尤其是當市場機制失衡。香港政府的官方貧窮線以住戶平均每月收入中位

數的一半劃線，在福利轉移前的貧窮人口為 131.2 萬，而福利轉移後的貧窮人口則為 102 萬，當中竟然有高達 53.7 萬在職貧窮人士。

上述數字足以證明了香港的市場機制經濟已早經失衡，勞動市場上充斥著惡劣的剝削。若繼續單靠市場來分配資源，大批在職的市民仍會生活在水深火熱之中，基本的生活權利得不到充份滿足，長遠更會為社會帶來不穩。所以，政府必須加大公義財富再分配的力度，例如是設立「低收入在職家庭津貼」這項恆常化政策。

香港政府在過去三年(10/11 至 12/13 年度)均有盈餘，分別是 751 億、737 億和 649 億，導致現時政府現已坐擁七千億財政儲備，「低收入在職家庭津貼」每年只涉及經常性開支 30 億元，單單這一項政策又怎會帶來財政破產的後果呢？

「低收入在職家庭津貼」政策的幾個問題

筆者雖然認同政府設立「低收入補貼」的政策方向，但對於今次「低收入在職家庭津貼」中的具體設計有不少質疑的地方：

首先，「低收入在職家庭津貼」政策規定申請家庭必須是二人家庭或以上，完全是在排斥單身在職貧窮人士(一人家庭)。根據香港政府 2012 年的統計數字，在福利轉移之前，一人住戶在職貧窮人口有大約 5,300 人，而在福利轉移之後，則有大約 3,100 人，佔在職貧窮戶 2%。政策完全沒有處理到單身人士的在職貧窮問題，實在是難以理解。

雖然 5,300 人這個數字是很小，但民主精神就是要保障少數人的基本權利，為何這批人有需要卻無法獲得「低收入補貼」呢？如果單身在職貧窮戶也合資格申請的話，其實不會對政府

的財政帶來甚麼沉重的負擔，為何政策要排斥他們呢？美國於 1975 年開始實施 **Earned Income Tax Credit(EITC)**，同樣是一個低收入補貼政策，以解決在職貧窮問題，但它同時容許家庭與個人申請，沒有排斥單身人士。(詳細可看筆者撰寫的《以負入息稅解決香港貧窮問題可行嗎？》一文。)

第二，「低收入在職家庭津貼」政策按「工時」和「家庭收入」分別引入兩級制，但設計上最大的問題是未能按個別申請家庭的需要提供相應金額的津貼。政策表明「住戶每月收入低於貧窮線以下，申請人每月工時達 208 小時或以上，該家庭每月可獲基本津貼 1,000 元。工時介乎 144 小時至 208 小時可獲 600 元。住戶收入中位數介乎 50 至 60%，工時 208 小時或以上可獲半額 500 元津貼，工時 144 至 208 小時則可獲 300 元。」

「高工時」類別比「低工時」類別的津貼較多，看似是鼓勵就業，多勞多得。但對同一類別的申請人來說，政策單靠用「低工時」和「高工時」兩類去區分申請人，而不再按家庭收入去區分，未能夠差別地幫助較有需要的在職貧窮戶。即是說，就算工時一樣，不論每月工作賺到多少錢，所獲得的津貼也是一樣，而不是較窮、較有需要的人可獲得較多津貼。

再以美國的 **Earned Income Tax Credit(EITC)** 為例子作比較，政策裡頭有一個三層結構的設計，只著重看「收入」而不看「工時」。它把「低收入」分成三個區，一開始叫「進入區」(phase-in)，工作收入與補貼金額成正比，工作收入愈高，補貼愈多，以鼓勵就業；接著是「高原區」(plateau)，補貼金額是固定的，與工作收入無關，金額亦是最高的；最後是「離

開區」(phase-out)，工作收入愈高，補貼金額愈少，逐漸下跌至零為止。(詳細可看筆者撰寫的《以負入息稅解決香港貧窮問題可行嗎？》一文。)

第三，「低收入在職家庭津貼」政策的申請門檻略為嚴苛。每月收入低於貧窮線以下的申請人，每月工時要達 208 小時或以上，才可獲最高的基本津貼金 1,000 元，而工時介乎 144 小時至 208 小時只獲 600 元。每周要大約工作 52 小時才可以拿到全額的津貼，與民間一直倡議的每周 44 小時標準工時規定有一段距離，政策的設計鼓勵申請人超時工作，損害心理健康。

第四，津貼金額不足，未能讓申請家庭脫貧。以一父一母一孩子的三人家庭為例子，假若只有一人工作，時薪 30 元乘以 208 小時，每月薪金為 6,240 元，是低於 3 人住戶的貧窮線 11,500 元，符合申請補貼的資格。由於每供養一名 21 歲以下、正接受全日制而非大專課程的子女，可額外獲 800 元津貼，所以例子中的家庭應該可獲得每月 1,800 元補貼。補貼後，這個家庭每月收入為 8,040 元，仍是比貧窮線低 3,460 元，現時政策根本就無法協助在職貧窮家庭脫貧。

如何改善「低收入在職家庭津貼」政策？

香港政府的「低收入在職家庭津貼」無疑是有向 EITC 借鏡，但香港的只有分「住戶收入中位數為 50%」和「住戶收入中位數介乎 50 至 60%」兩層，又沒有按個別家庭收入而計算津貼額的「負入息稅」機制，劃一的基本津貼導致部分受惠家庭仍無法脫貧。

筆者建議：

第一， 要讓單身人士也可申請。

第二， 津貼金額要調升至能夠脫貧， 否則是沒有意思的。

第三， 計算補貼的設計也要修改， 可加入更細致的多層結構， 讓不同收入的家庭可獲不同金額的基本補貼。 可參考美國的 EITC， 為香港的補貼政策設立「住戶收入中位數介乎 0%至 30%」的「進入區」， 家庭收入與基本補貼金額成正比， 鼓勵他們增加工作時數和收入； 然後「住戶收入中位數介乎 30%至 50%」為「高原區」， 可獲劃一的標準基本補貼金額， 亦是最高的金額； 最後「住戶收入中位數介乎 50%至 60%」為「離開區」， 家庭收入與基本補貼金額成反比， 基本補貼金額漸漸下降。

第四， 每供養一名兒童、殘疾人士和長者， 每月也可額外獲得津貼。

最後， 其實要真正解決在職貧窮問題和改善基層家庭的生活質素， 還要配合其他的社會政策， 例如是調高最低工資、設立標準工時、恢復租務管制等等。 不過， 今次這個低收入在職家庭津貼， 其實已踏出公義的一小步。

參考資料：

[\(1\)](#)、[\(2\)](#)、[\(3\)](#)、[\(4\)](#)、[\(5\)](#)