

扶貧委員會 協助低收入僱員的政策

目的

本文件概述低收入僱員(一般稱為“在職貧困人士”)的情況。請委員考慮現行為低收入僱員提供的支援，以及改善有關支援的政策方向。

背景及目的

2. 扶貧委員會在二零零五年六月二十八日的會議上同意，對於健全的失業人士，政策方向應是協助他們“從受助走向自強”。為此，扶貧委員會會繼續考慮如何改善培訓和就業援助，包括促進社會企業的發展，以及在社區內創造就業機會。

3. 培訓和就業援助對協助在職貧困人士自我提升和尋找工作，至為重要。我們會在扶貧委員會下次會議，研究培訓和就業援助和其如何協助低收入僱員等事宜。

4. 本文件概述香港低收入僱員的情況——他們的概況及現行向其提供的支援，旨在探討以下各項：

- (a) 儘管他們的收入相對較低，但在職貧困人士和“非在職貧困人士”都同樣獲得協助以應付日常基本需要；以及
- (b) 就(a)項而言，我們為低收入僱員提供的支援和協助，應旨在幫助他們脫離貧窮，並應同時盡量減低削弱他們工作意欲和依賴福利網的風險。

在職貧困人士的概況¹

近期趨勢

5. 隨着經濟持續全面復蘇，低收入人士的就業機會增加，入息上升，他們的情況已有所改善。從事非技術工作工人的失業率由二零零三年年中最高峰時的 9.6%，下降至二零零五年九月至十一月的

¹ 除另有說明外，外籍家庭傭工並不包括在這項分析之內。

6.6%²。收入最低的三個十等分組別內僱員的平均就業收入，自二零零五年年初開始一直上升(附件A)。

6. 在二零零五年第三季，本港有 267 000 名僱員月入少於 5,000 元³，但其中只有 140 000 名僱員為全職工人⁴，佔僱員總人數的 5.0%。這些數字較二零零三年第三季的相應數字 150 000 名僱員及 5.8% 為低。同時，在二零零三年第三季至二零零五年第三季期間，月入 5,000 元至 7,999 元的全職僱員人數增加了 71 000 人，表示部分低收入工人在這段期間的收入已經攀升。二零零五年第三季有 127 000 名兼職工人，當中的 61% 屬自願兼職性質，而餘下的 39% 則屬非自願性質或被分類為就業不足人士。即使把就業不足的工人計算在內，(在二零零三年第三季至二零零五年第三季期間)，低收入工人的人數及其所佔的百分比亦已下跌(附件B)。

7. 雖然在職貧困人士的人數下降及他們的收入增加，但更仔細地研究他們的概況及特徵，會有助確保委員會的政策能為他們提供有效及適切的援助。具體來說，二零零五年年中低收入僱員的人數有 190 000 人，當中包括 140 000 名全職僱員及 50 000 名就業不足人士，他們合共佔僱員總人數的 6.8%。該批 140 000 名的全職低收入僱員當然值得我們關注，因為他們最有可能屬於長期賺取低收入的組別。另外，那 50 000 名就業不足的低收入僱員亦同樣需要我們關心，因為他們既不能找到更多的理想工作和賺取更多收入，而且他們的工作亦不穩定。

低收入僱員的社會經濟特徵

8. 二零零五年年中有 190 000 名低收入僱員，當中以婦女勞工、40 至 59 歲的人士，或教育水平達中學程度的人士較多。與一九九五年年中的情況比較，婦女佔低收入僱員的比重增加，20 至 29 歲及 40 至 59 歲人士的比重亦見上升，但 60 歲或以上人士所佔比重則下降。隨著本港工作人口的教育程度要求持續提高，具備高中教育程度的低收入僱員人數較以往增多。

9. 按職業分析，接近半數的低收入僱員從事非技術工作，其中四分之一為服務工作人員及商店銷售人員。按經濟行業分析，約三分之一的低收入僱員從事社區、社會及個人服務業，另外三分之一從事批發、零售、進出口貿易業、飲食及酒店業。

² 為與廣泛公布的失業率相一致，我們在計算從事非技術工作工人的失業率時，並沒有作出調整把外籍家庭傭工剔除不計。

³ 以二零零五年第三季僱員的每月就業收入中位數為 10,000 元計算，月入低於 5,000 元即相當於低於每月就業收入中位數的 50%，這也是委員會文件第 26/2005 號內根據第 13 個指標界定在職貧窮的準則。

⁴ 全職工人指每星期工作 35 小時或以上的工人。

10. 與十年前比較，由於本港經濟持續由製造業轉型為服務業，故此在低收入僱員中，有較多的服務工作人員及商店銷售人員，而服務業也有較多的低收入職位。

11. 二零零五年年中的 190 000 名低收入僱員分布於 180 000 個家庭，家庭成員人數大多為三至四人。其中有 53%的家庭居於租住公屋，18%居於資助出售單位。此外，有 46%的家庭有接受全日制教育的兒童／青少年，大部分有一或兩名兒童／青少年。雖然這些家庭內有一名甚至超過一名的低收入僱員，但若把所有家庭成員的所有收入加入計算，則只有 18%家庭的入息低於平均綜援金額的水平⁵。

政府扶助在職貧困人士的政策

整體情況

12. 政府承諾致力扶助所有市民，包括低收入僱員及其受供養人士，使他們可以應付日常基本需要。政府早已訂立公共房屋政策，津助未能負擔私人房屋的低收入家庭。在多個與改善民生福利息息相關的範疇，例如教育、醫療及其他社會服務，政府提供了多項高津助的公共服務，並訂立機制，確保低收入僱員及其家庭可享用該等服務。另外，若低收入僱員所賺取的收入未夠支持他和其家人的生活，可以根據綜援計劃下的低收入類別，領取收入援助。

13. 有關公共房屋、教育、社會福利和公共醫療方面的整體公共開支佔二零零五年至零六年公共財政預算一半以上。在過去十年，用於有關服務的開支更增加達 60%，佔二零零五年至零六年財政預算中的 1 448 億(見附件C)。香港的薪俸稅制度設有十分優惠的免稅額和扣除額，因此，我們的工作人口中，只有約三分之一的人須要繳稅。入息少於收入中位數 50%的僱員無須繳付任何薪俸稅。

14. 上述各項政策的資料詳載於下文第 15 至 23 段。

公營房屋計劃

15. 公營房屋計劃下現有 721 400 個租住公屋單位⁶，提供基本而適當的居所予不能負擔私人出租樓宇的家庭，是政府改善低收入家庭生

⁵ 家庭入息低於平均綜援金額的水平，是委員會文件第 26/2005 號內根據第二、第三及第十個指標識別低收入家庭的兒童／青少年及成人的準則，以及根據第 20 個指標識別低收入家庭的準則。

⁶ 此數包括房屋委員會和房屋協會截至 2005 年第三季的所有租住公屋單位數目。在該 721 400 個單位當中，房屋委員會轄下租住公屋單位達 688 600 個(佔 95.4%)，其餘 32 900 個(佔 4.6%)由房屋協會擁有而按照其本身的租金和租務政策管理。

活水準的主要措施之一。透過巨額公帑資助，尤以免費土地形式為然，公屋租金維持於可負擔的水平，從而讓低收入家庭改善生活質素，在穩定的居住環境謀求發展，力爭上游。

16. 社會對公屋的殷切需求，但公屋資源十分緊絀。為了確保真正需要資助居所的家庭才可以入住公屋，和繼續居於公屋，公屋申請人須接受有關的入息和資產總額的審查，才可獲分配公屋單位。而現有租戶則視乎其住戶入息超出輪候冊入息限額的情況，而須繳付額外租金或遷出。

17. 當局推行不同的措施以確保低收入家庭能受惠於公營房屋計劃 —

- (a) 在公共資源許可下，盡量縮短輪候時間，以確保低收入家庭能早日受惠；
- (b) 致力把公屋租金維持在可負擔水平。房屋委員會現正全面檢討公屋租金政策，以期訂立更靈活和實際的租金調整機制，更確切反映租戶對租金的負擔能力，並讓公屋租戶有更多選擇和令公屋計劃得以持續發展。房屋委員會即將就有關建議進行公眾諮詢；及
- (c) 公屋制度亦設有機制協助紓緩處於經濟困境的租戶。截至二零零五年九月為止，綜援戶和房屋委員會租援戶加起來，約佔公屋住戶總數的 23%。

有關公營房屋計劃如何支援低收入家庭的詳細資料，請參閱附件D。

公共服務

18. 政府致力確保低收入人士及其受養人在有需要時可以享用各種公共服務，例如—

教育—政府為學生及青少年(包括來自低收入家庭的)提供九年免費普及教育和高津助教育(中三以上)，以及多種支援服務⁷。更特別設立各類學生資助計劃，包括車船津貼、書簿津貼、學費減免、公開考試費減免等，向來自低收入而沒有領取綜援家庭的合資格中小學學生提供資助。有需要的學前兒童和完成中學課程的學生亦可按合適他們的計劃來申領資助。

⁷ 詳情請參閱委員會文件第 2/2005 號附件 II。

公營醫護服務—政府的一貫政策，是確保市民不會因經濟困難而得不到適當的醫療照顧。綜援受助人可獲豁免公營醫護服務的收費。此外，政府亦已制定措施，加強醫療收費減免機制，以協助低收入而沒有領取綜援的人士⁸。

其他社會服務配套—除教育及醫護服務外，政府亦為有需要的家庭提供廣泛的支援服務，例如託兒和青少年及家庭服務等⁹。有需要人士(包括低收入人士和綜援受助人)均可通過直接申請、轉介或社會福利署的外展網絡使用這些服務。

低收入綜援個案

19. 綜援計劃為未能在財政上自給自足的人士提供最後的安全網。過去十年，該計劃已由原來簡單的福利援助計劃，演變為全面的社會保障計劃，在低收入僱員失業及有經濟困難時向他們提供協助。為鼓勵僱員積極求職及繼續工作，當局在綜援計劃之下引進了一項“豁免計算入息”安排。根據這安排，在評估綜援受助人可得的援助金額時，其工作入息中某個金額(最高為 2,500 元)可獲豁免計算入息。現時當局未有就僱員可繼續留在“低收入”綜援類別多久定下時限。在符合其他條件的情況下，只要有關人士的家庭收入低於計劃的概定水平，他們仍可領取綜援。

20. 綜援“低收入”個案數目有增加趨勢，而領取綜援的時間中位數亦同時出現上升趨勢。截至二零零五年年底，一共有 18 089 宗此類個案，有關住戶的受助人總數則為 65 655 人(即低收入受助人及其家庭成員)。二零零五年領取綜援的時間中位數為 3.4 年。在二零零一／零二年度至二零零四／零五年度期間，用於“低收入”個案的公共開支由 6.74 億元增至 11.32 億元。

薪俸稅制度

21. 設立薪俸稅制度的目的，是為政府提供收入，然而，徵稅亦應考慮繳稅能力和因個人或家庭狀況及責任而可能導致的額外經濟負擔問題。基於這個原則，薪俸稅制度設有多項免稅額和扣除額，用以減輕納稅人的稅務負擔。以國際標準而言，香港薪俸稅制度所設的免稅額和扣除額都十分優惠，令很多受薪人士得以豁免納入稅基內。目前，香港的工作人口中只有約 36%(337 萬人當中佔 122 萬人)須繳付薪俸稅，單是基本免稅額(個人免稅額為 100,000 元)一項已令每月入息低於約 8,300 元的僱員無須繳稅。換言之，入息少於收入中位數 50% 的所有僱員都會在稅網之外。考慮到納稅人的經濟負擔，薪俸稅制度也

⁸ 詳情請參閱委員會文件第 2/2005 號附件 I 有關醫護服務的部分。

⁹ 詳情請參閱委員會文件第 2/2005 號附件 I 有關支援服務的部分。

設有其他免稅額和扣除額。因此，以一個一對夫婦育有兩名子女及供養一名父母的家庭為例，除非家庭的每月收入超過 28,300 元左右(或年薪 340,000 元左右)，否則便無須繳稅。此外，我們的稅率亦十分低，邊際稅率由 2% 至 20% 不等(標準稅率為 16%)。年薪 100,000 元至 200,000 元的納稅人每年繳付的稅款平均僅為 1,640 元，這些納稅人大都沒有家庭經濟負擔。

22. 調整薪俸稅以減輕低收入僱員負擔的空間不大，因為香港大部分低收入僱員已在稅網之外。

23. 有關公共財政制度，以及該制度與紓緩低收入組別人士和有特殊需要人士負擔的詳細資料載於附件 C。

問題的嚴重程度

政府福利／轉撥的影響

24. 上文第 5 至 11 段的低收入僱員概況數字，主要是根據多項調查所得的就業收入編製。這些數字與只針對就業入息水平的調查一樣，都有不足之處，包括調查只從單一角度進行，因此未能全面反映可用的資源，以及完全忽視公共政策的影響。實證研究和經驗都顯示，不同社會組別有不同的特定需要。貧窮情況並非只取決於以金錢計算的入息，還與可以得到的支援網絡和相關政府政策的影響有關，透過課稅及社會政策重新分配財富便是一個例子。上文第 15 至 23 段所述的政府福利／轉撥，不論是以金錢還是以實物形式提供，都對低收入僱員的福利和可動用收入造成影響，也會對社會上不同組別的收入分配造成影響。然而，由於所得的資料有限以及市民是按需要向社會尋求協助和支援，因此，政府政策對低收入僱員造成什麼影響的資料仍有欠清晰。

25. 委員先前關注到政府政策的影響，有關政策可能忽略了剛高於限額人士的需要。目前沒有詳細資料可以把領取政府福利／轉撥後低收入組別的經調整收入，與剛高於限額而不合資格領取政府福利人士的收入作一評估比較。然而，有一點必須指出，就是從概念上來說，不論設定什麼準則又或他們是否獲劃分等級，“剛高於”資格限額人士的問題總會存在。因此，使有關制度和準則有足夠彈性照顧綜援和需要接受助的非綜援人士的日常生活需要，更為重要。

入息差距

26. 有人認為低收入僱員所面對的問題與本港入息差距日益擴闊有關，亦有人以本港基尼系數日趨惡化及其與其他國家的比較，顯出本港的貧窮問題愈趨嚴重。雖然這兩個概念互有關連，但值得注意的是，入息差距不一定顯示貧窮情況惡化，因為富裕和貧困人士的入息可能同時出現增長，只是增幅不盡相同，而稅制及其他社會政策亦會影響這兩個組別的可動用收入。此外，我們必須注意，任何社會若要

取得平衡和持續發展，重點不在於確保入息本身均等，而是機會均等，同時要協助弱勢及低收入人士應付日常基本需要。而一個尊重法治、打擊貪污和能提供力爭上游途徑(如免費和普及教育、培訓、再培訓和就業援助等)的制度皆有助確保機會均等。由於經濟及就業轉型是貧富入息差距的主要因素之一，我們的政策必須朝著推動經濟發展、加強人才培訓，及增加就業機會的方向制訂。

27. 至於與其他國家的基尼系數比較時，應避免過於簡單化，以致忽略有關地方所處的經濟發展階段和收入水平差異，以及本港屬外向型經濟等因素。世界銀行亦指出，各地的基尼系數並不可互作精確的比較，因為所依據的住戶統計調查的收集數據方法及數據種類均不相同。舉例來說，扣除薪俸稅後，本港二零零一年的基尼系數(0.525)將調低 7.2%至 0.487。經對薪俸稅、公共房屋福利及教育福利進行調整後，有關數字將調低 14.3%至 0.450。有關入息差距的詳情載於附件E。

收入流動性

28. 要了解低收入僱員所面對問題的嚴重程度，我們亦須考慮這些個別人士／家庭處於貧窮的時間長短(即收入流動性的趨勢)，以確保社會已為低收入僱員及其家庭提供攀升收入階梯的機會。

29. 根據二零零一年進行的收入流動性研究顯示，就業人士收入向上流動的機會頗多。在一九九一年至二零零零年期間，處於收入分布最低 20%的就業人士中，有 58%在十年內成功移至收入階梯的較高位置。同期間，就業人士在收入階梯向上移動、維持不變和向下移動的或然率都處於略高於 30%的大致相若水平。有關研究的結果詳載於附件F。

30. 由於過去幾年經濟模式和經濟表現不斷轉變，政府經濟顧問現正協助扶貧委員會進行同類研究，以評估近年的收入流動性情況。這項研究將於二零零六年年中得出結果。

總結

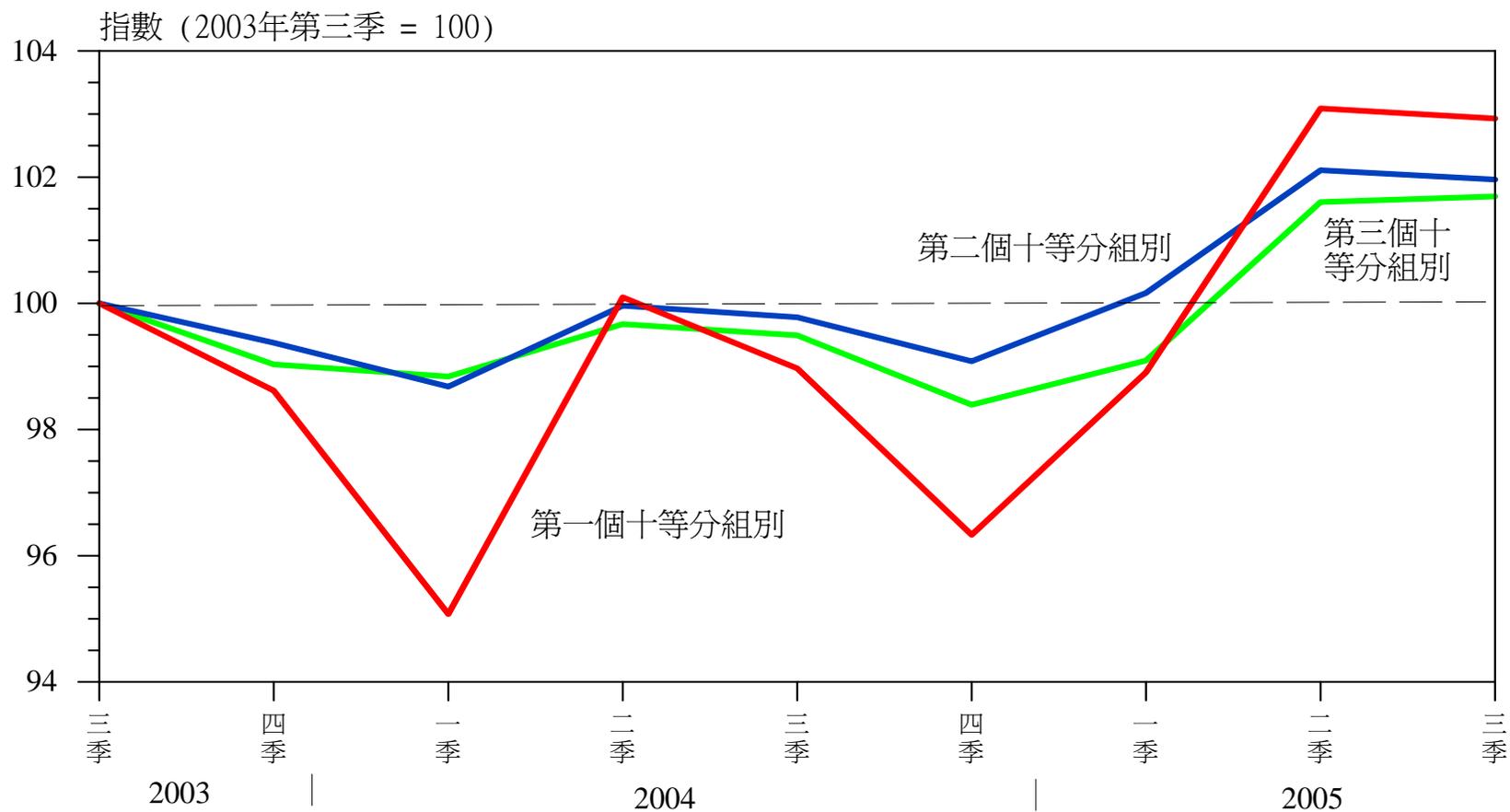
31. 任何社會政策都不可與社會的文化背景因素分割。在經濟上，香港是以服務業為主並非常依賴國際貿易。在社會上，香港設有無須供款而全面的安全網，在安全網之內或之外的人士都可按需要享用高津助的社會服務。我們奉行低稅率及簡單低稅制，只有略多於三分之一的工作人口須要繳付薪俸稅。綜合這種種因素，低收入人士的情況必須在顧及各相關政策的影響後作實證分析，而不能單憑入息水平在數學上作出簡單的推論。這做法同樣適用於國際間的比較。因此，關鍵問題在於必須確保－

- (a) 弱勢社羣和低收入人士在目前和未來都能應付日常生活需要；以及
 - (b) 有關教育、培訓及就業援助的政策不但須確保機會均等，還須有助政策對象將來力爭上游。
32. 本文件旨在介紹上述事宜的現況，並請委員察悉：
- (a) 本港低收入僱員的概況(第 5 至 11 段)；
 - (b) 政府在房屋、教育、醫療及其他社會服務等方面扶助他們的政策，以及對低收入綜援個案提供的經濟援助和稅務制度(第 15 至 23 段)；以及
 - (c) 用以評估低收入僱員所面對問題嚴重程度的一些考慮(第 24 至 30 段)。
33. 對於下一步工作，請委員就以下事宜提供意見：
- (a) 在可取得有關資料的情況下，評估政府福利／轉撥對不同入息組別人士可動用收入的影響，以進一步徹底了解低收入人士所面對問題的嚴重性；及
 - (b) 在顧及公共財政制度在財政上能繼續維持的大前提下，考慮如何最有效地為低收入僱員及其家庭增添繼續工作的誘因¹⁰，以及持續工作對提升他們能力，以最終能力爭上游的重要性。

扶貧委員會秘書處
(資料由各政策局提供)
二零零六年一月

¹⁰ 雖然有關改善勞工市場情況(包括最低工資和最高工時)的討論與這個課題相關，但扶貧委員會只會繼續留意勞工顧問委員會進行的討論，以免工作有所重複。

最低三個十等分組別僱員的每月平均就業收入



註：不包括花紅及雙糧。

按選定每月就業收入劃分的僱員人數

	<u>< 5,000元</u>		<u>5,000 - 5,999元</u>		<u>6,000 - 6,999元</u>		<u>7,000 - 7,999元</u>	
	<u>兼職</u>	<u>全職</u>	<u>兼職</u>	<u>全職</u>	<u>兼職</u>	<u>全職</u>	<u>兼職</u>	<u>全職</u>
2003年第三季	124 300 (4.8)	150 400 (5.8)	20 800 (0.8)	139 900 (5.4)	17 100 (0.7)	188 700 (7.3)	13 500 (0.5)	178 200 (6.9)
2004年第三季	132 200 (4.9)	152 800 (5.6)	16 500 (0.6)	158 500 (5.9)	15 800 (0.6)	199 100 (7.4)	11 100 (0.4)	198 600 (7.3)
2005年第三季	127 200 (4.6)	140 100 (5.0)	18 700 (0.7)	160 600 (5.8)	14 500 (0.5)	208 200 (7.5)	12 100 (0.4)	208 700 (7.5)

註：兼職工人指每週工作不足35小時的人士。

() 在所有僱員(不包括外籍家庭傭工)中所佔的百分率。

公共財政

目的

本文件載述主導公共財政制度的基本原則，及其與透過課稅和社會政策的公共開支減輕社會上低收入組別和有特殊需要人士負擔的關係。

主導原則

2. 健全而可持續的公共財政制度，是香港的基本優勢之一，也是本港經濟持續發展的基石。《基本法》第一百零七條訂明，香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。《基本法》第一百零八條訂明香港特別行政區參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。政府將繼續遵守此項主導原則，量入為出，把可用資源用於應付公共開支的合理需求，包括協助有需要人士，以及維持低稅政策。

社會政策的公共開支

3. 在八十年代中期，公共開支平均佔整體經濟約 16%，在九十年代中期約佔 17%，但在二零零五至零六年度則預算升至 20.2%。主要的社會政策的公共開支如下：

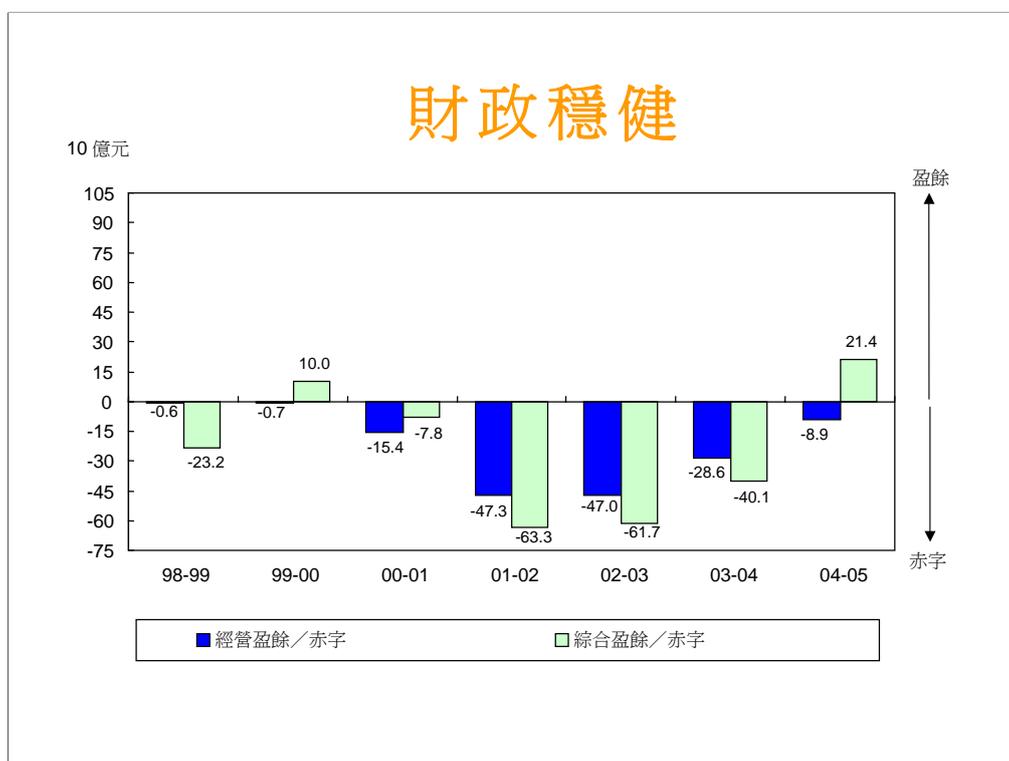
	1995 - 96 年度(實際) (十億元)	2005 - 06 年度(預算) (十億元)
教育	33.6 [3%] {17.6%}	58.2 [4.2%] {21.6%}
醫療	24.3 [2.2%] {12.7%}	32.2 [2.3%] {12%}
社會福利	14.1 [1.3%] {7.4%}	36.3 [2.6%] {13.5%}
房屋	19.1 [1.7%] {10%}	18.1 [1.3%] {6.7%}
總計	91.1 [8.2%] {47.7%}	144.8 [10.4%] {53.8%}

[] 開支佔本地生產總值百分比

{ } 開支佔公共開支總額百分比

財政狀況

4. 雖然政府秉持應用則用的原則，但仍連年錄得財政赤字。截至二零零四至零五年度完結時，財政儲備已較一九九七至九八年度完結時下降約 35%。



5. 目前，本港經濟表現強勁。本地生產總值在二零零四年躍升 8.2% 後，在二零零五年預料會錄得 7% 的增長。隨着經濟穩步向好，政府的財政狀況已逐漸改善。自一九九九至二零零零年度以來，綜合帳目在二零零四至零五年度首次錄得 214 億元盈餘。不過，在扣除發債所得後，仍有 40 億元赤字。經營帳目則在二零零四至零五年度錄得 89 億元赤字，是連續第七年出現赤字。

6. 雖然財政狀況已有改善，但我們仍要面對重重挑戰。佔政府收入約 40% 的直接稅(包括利得稅和薪俸稅)會隨經濟周期起伏而有所增減，而合共佔政府收入約 20% 的投資收入和地價收入亦極不穩定。過去十年，政府全年收入在 1,700 億元至 2,800 億元之間大幅波動。另一方面，政府支出有一定程度的僵硬性，加上稅基日趨狹窄、人口老化和醫療成本不斷上漲等因素所帶來的挑戰，都對財政儲備構成壓力。

7. 香港是一個非常外向型的經濟體系，極容易受外圍因素如油價飆升、美國利率上升，美國資產價格及消費信心趨勢、美元及人民幣的走勢，以及內地經濟發展速度及政策改變影響。

8. 我們會在本年二月發表的二零零六至零七年度財政預算案公布最新的中期預測。

稅制

9. 設立薪俸稅制度的目的，是為政府提供收入，然而，徵稅亦應考慮繳稅能力和因個人或家庭狀況及責任而可能導致的額外經濟負擔問題。基於這個原則，薪俸稅制度設有多項免稅額和扣除額，用以減輕納稅人的稅務負擔。以下是免稅額和扣除額的現時水平：

免稅項目

基本免稅額	\$100,000
已婚人士免稅額	\$200,000
單親免稅額	\$100,000
子女免稅額：第一至第九名子女	\$40,000
供養父母／祖父母／外祖父母免稅額	
年齡為 60 歲或以上	
基本免稅額	\$30,000
額外免稅額(適用於與納稅人同住的受養人)	\$30,000
年齡為 55 至 59 歲	
基本免稅額	\$15,000
額外免稅額(適用於與納稅人同住的受養人)	\$15,000
供養兄弟姊妹免稅額	\$30,000
傷殘受養人免稅額	\$60,000

扣除

個人進修開支	\$40,000
居所貸款利息	\$100,000
長者住宿照顧開支	\$60,000
向強制性公積金計劃支付的強制性供款或向認可職業退休計劃支付的供款	\$12,000

10. 在《二零零五至零六年度政府財政預算案》中，供養子女或父母的納稅人獲提供進一步的稅項寬減。當局把子女免稅額提高至 40,000 元，而供養 55 至 59 歲的父母或祖父母的納稅人，則可享有分別同為 15,000 元的免稅額和額外免稅額。以國際標準而言，香港薪俸稅制度所設的免稅額和扣除額都十分優惠(一些其他司法管轄區的免稅額對照見 *附錄 I*)，令很多受薪人士得以豁免納入稅基內。目前，香港的工作人口中只有約 36%(337 萬人當中佔 122 萬人)須繳付薪俸稅，單是基本免稅額(個人免稅額為 100,000 元)一項已令每月入息低於約 8,300 元的僱員無須繳稅。換言之，入息少於收入中位數 50% 的所有僱員都會在稅網之外。

11. 以國際標準而言，薪俸稅率(邊際稅率為 2%至 20%，並以標準稅率 16%為上限)亦屬偏低(與一些其他司法管轄區的對照見 *附錄 II*)。薪俸稅稅收主要是由較高入息組別的納稅人負擔，而稅收總額中則大約有 58%是由入息最高的 100 000 名納稅人所繳付。年薪 100,000 元至 200,000 元的納稅人每年繳付的稅款平均僅為 1,640 元，實際稅率則為 1.1%，這些納稅人大都沒有家庭經濟負擔。下表顯示各個不同入息組別的納稅人平均所須繳付的稅款及實際稅率：

每年收入	納稅人數目	平均稅款	實際稅率
100,001 元至 200,000 元	423 000	1,640 元	1.1%
200,001 元至 300,000 元	306 000	8,190 元	3.3%
300,001 元至 400,000 元	188 000	17,760 元	5.1%
400,001 元至 600,000 元	157 000	40,130 元	8.3%
600,001 元至 900,000 元	74 000	86,710 元	12.0%
900,001 元及以上	72 000	260,400 元	15.2%
總數	1 220 000		

財經事務及庫務局
庫務科

二零零六年一月

居民個人薪俸稅免稅額

	個人	配偶	子女	父母／祖父母	其他受養人	傷殘受養人
香港	<ul style="list-style-type: none"> — 100,000 港元 — 單親人士：另加 100,000 港元 	<ul style="list-style-type: none"> — 另加 100,000 港元，故已婚人士免稅額為 200,000 港元 	<ul style="list-style-type: none"> — 第一至第九名子女：每名 40,000 港元 	<ul style="list-style-type: none"> — <u>60 歲或以上</u> — 30,000 港元 (非同住) — 60,000 港元 (同住) — <u>55 至 59 歲</u> — 15,000 港元 (非同住) — 30,000 港元 (同住) 	<ul style="list-style-type: none"> — 每名受供養兄弟／姊妹：30,000 港元 	<ul style="list-style-type: none"> — 傷殘配偶／子女／兄弟／姊妹／父母／祖父母：另加 60,000 港元
新加坡	<ul style="list-style-type: none"> — 首 20,000 坡元 [92,000 港元] 收入實施零稅率 — 入息稅項寬免：55 歲以下人士為 1,000 坡元 [4,600 港元]； — 55 至 59 歲人士為 3,000 坡元 [13,800 港元]； — 60 歲或以上人士為 	<ul style="list-style-type: none"> — 妻子稅項寬免：最高達 2,000 坡元 [9,200 港元] 	<ul style="list-style-type: none"> — 第一至第四名子女的稅項寬免：每名 2,000 坡元 [9,200 港元] — 家長繳稅回扣：10,000 至 20,000 坡元 [46,000 至 92,000 港元] — 在職母親子女回扣：母 	<ul style="list-style-type: none"> — 3,500 坡元 [16,100 港元] (非同住) — \$5,000 坡元 [23,000 港元] (同住) — 年逾 55 歲並須居於新加坡 — 可獲免稅額的受養人上限為 2 名 — 須照顧 12 歲或以下子女的父母： 	<ul style="list-style-type: none"> — 僅限於供養傷殘兄弟／姊妹：每名 3,500 坡元 [16,100 港元] 	<ul style="list-style-type: none"> — 入息稅項寬免：另加 1,000 至 2,000 坡元 [4,600 至 9,200 港元] — 傷殘配偶稅項寬免：另加 1,500 坡元 [6,900 港元] — 傷殘子女稅項寬免：另加 1,500 坡元 [6,900 港元]

	個人	配偶	子女	父母／祖父母	其他受養人	傷殘受養人
	4,000 坡元 [18,400 港 元]		親收入的 5% 至 25%，以每 名子女 25,000 坡元 為上限	3,000 坡元 〔13,800 港 元〕		— 父母稅項寬 免：另加 3,000 坡元 [13,800 港 元]
	<p><u>備註</u></p> <p>— 每名受養人只可由一人申領稅項寬免；</p> <p>— 申領任何受養人免稅額都須經過入息審查，即受養人的收入必須低於 2,000 坡元。</p>					
日本	<ul style="list-style-type: none"> — 380,000 日圓 [25,500 港元] — 鰥夫／寡婦及 已離婚人士的 免稅額： 270,000 至 350,000 日圓 [18,100 至 23,500 港元] 	<ul style="list-style-type: none"> — 380,000 日圓 [25,500 港元] — 70 歲或以上 的人士：480,000 日圓 [32,200 港元] 	<ul style="list-style-type: none"> — 16 歲以下 — 480,000 日圓 [32,200 港元] — 16 至 22 歲 — 630,000 日圓 [42,300 港元] 	<ul style="list-style-type: none"> — 由納稅人供 養的、同住 的 70 歲或 以上年長親 屬 — 480,000 日圓 [32,200 港元] — 580,000 日圓 [39,000 港 元](同住的 直系受供養 長者) 	<ul style="list-style-type: none"> — 由納稅人供養 的同住親屬： 380,000 日圓 [25,500 港元] 	<ul style="list-style-type: none"> — 如納稅人、其 配偶或受養人 為傷殘人士， 另加 270,000 日圓 [18,100 港 元]； 若為嚴重傷殘 人士，則另加 400,000 日圓 [26,900 港元]
馬來西亞	<ul style="list-style-type: none"> — 8,000 馬來西 亞元 [16,500 港元] — 首 2,500 馬 來西亞元 [5,200 港 元] 收入實 	<ul style="list-style-type: none"> — 3,000 馬來西 亞元 [6,200 港元] 	<ul style="list-style-type: none"> — 每名子女： 1,000 馬來西 亞元 [2,060 港元] — 在本土或海 外認可學院 接受專上教 	<ul style="list-style-type: none"> — 父母醫療開 支：5,000 馬 來西亞元(上 限) [10,300 港元] 	無	<ul style="list-style-type: none"> — 個人傷殘： 6,000 馬來西 亞元 [12,400 港元] — 妻子傷殘： 3,500 馬來西 亞元

	個人	配偶	子女	父母／祖父母	其他受養人	傷殘受養人
	施零稅率		育的子女： 每名 4,000 馬來西亞元 [8,200 港元]			[7,200 港元] — 子女傷殘： 5,000 馬來西 亞元 [10,300 港元]
泰國	— 30,000 泰銖 [5,700 港元] — 首 80,000 泰銖 [15,200 港元] 收入實施零稅 率	— 30,000 泰銖 [5,700 港元]	— 每名子女： 15,000 泰銖 [2,850 港 元](以 3 名 為限) — 在本地學校就 讀的子女：每 名另加 2,000 泰銖 [380 港元]	無	無	無
南韓	— 100 萬南韓圓 [港幣 7,400 元]	— 100 萬南韓圓 [港幣 7,400 元]	— 每位與納稅人同住的受養人 100 萬南韓圓[港 幣 7,400 元] — 受養人的定義為六十歲(或如屬女性，則為五 十五歲)以上的直系長輩，包括配偶的直系長 輩，及二十歲以下的直系後輩，或一名收入 不超過 100 萬南韓圓，同住的二十歲以下或 六十歲以上的兄弟姐妹。			— 每名受養人 另加 100 萬 南韓圓[港 幣 7,400 元]
新西蘭	— 沒有免稅額。新西蘭藉抵減稅額維持國民的最低入息水平。該等抵減稅額是按家庭收入及人數而定，其中包括家庭支援抵減稅額、子女抵減稅額、父母抵減稅額(為新生 8 周以上嬰兒的父母而設)。如納稅人的指明收入超過 20,000 新西蘭元[港幣 109,400 元]，抵減稅額的總額會按不同的比率開始遞減。					

	個人	配偶	子女	父母／祖父母	其他受養人	傷殘受養人
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> 首 6,000 澳元 [港幣 35,000 元] 收入實施零稅率 	<ul style="list-style-type: none"> 身為居民的個別人士如負責供養受養人，可獲一項受養人退稅。受養人必須同屬居民，並且是納稅人的配偶、子女、父母或配偶的父母。受養人是配偶及子女的最高退稅額為 1,572 澳元 [港幣 9,200 元]，而受養人是父母的退稅額則為 1,414 澳元 [港幣 8,300 元]。 				
英國	<ul style="list-style-type: none"> 基本的個人免稅額須視乎個別人士的年齡及婚姻狀況而定。在課稅年度內年屆 65 歲的人士會享有較高的免稅額，但他的收入不得超過某指定數額。 現時的個人免稅額為 4,895 英磅至 7,220 英磅 [港幣 67,700 元至 99,800 元] 不等。 納稅人亦有權享有工作抵減稅額及子女抵減稅額。 納稅人可享有的抵減稅額會合拼計算，並隨着納稅人家庭的課稅收入增加而逐步遞減。納稅人可享有的抵減稅額的計算方法十分複雜。 					

按二零零五年十月二十七日的匯率計算

(二零零五年十月)

薪俸稅／個人入息稅稅率的比較

	最低稅率 (入息低於)	最高稅率 (入息高於)
香港 ¹	2% (30,000 港元)	20% (90,000 港元)
澳洲	15% (15,600 澳元)	47% (89,000 澳元)
加拿大	16% (35,595 加元)	29% (115,739 加元)
中國	5% (500 元人民幣)	45% (100,000 元人民幣)
日本	10% (330 萬日圓)	37% (1,800 萬日圓)
澳門	7% (20,000 澳門元)	12% (280,000 澳門元)
馬來西亞	1% (2,500 馬來西亞元)	28% (225,000 馬來西亞元)
新西蘭	19.5% (38,000 新西蘭元)	39% (60,000 新西蘭元)
新加坡	4% (10,000 新加坡元)	22% (300,000 新加坡元)
南韓	8% (1,000 萬南韓圓)	35% (8,000 萬南韓圓)
泰國	5% (20,000 泰銖)	37% (392 萬泰銖)
英國	10% (2,090 英鎊)	40% (32,400 英鎊)
美國	10% (7,300 美元)	35% (326,450 美元)

¹ 不會超過按 16% 標準稅率就總入息淨額，即應評稅入息減去扣除(即沒有免稅額)，所徵收的款額。

以香港公營房屋支援低收入家庭

透過公營房屋計劃，為不能負擔私人出租樓宇的家庭提供基本而適當的居所，是政府改善低收入家庭生活水準的主要措施之一。有關計劃包括以下幾個主要範疇 —

公屋輪候時間

2. 為確保低收入家庭在公共資源許可下，得以早日入住公屋，改善居住環境，政府承諾把平均輪候時間維持在三年左右。整體平均輪候時間現為兩年。對屋邨地點或單位類型無特別偏好的申請人，可於稍逾一年的時間內獲編配單位。長者申請人更可透過不同的優先單位編配計劃，加快入住公屋。至於有真正迫切住屋需要的家庭，也可通過體恤安置計劃，經社會福利署審核並推薦，以健康或個人理由即時入住公屋。

入住公屋的經濟資格準則

3. 截止二零零五年六月為止，大約 31%（213.3 萬）香港人口居於公屋。相對社會對公屋的殷切需求，公屋資源十分緊絀。有鑑於此，我們必須確保僅限真正需要資助居所的家庭才可以入住公屋，和繼續居於公屋。

4. 為此，公屋申請人須接受涵蓋整個家庭的入息和資產總額的審查。入息限額旨在反映他們租住適當私人樓宇的能力，釐定限額的既定機制，是以「住戶開支」方法計算，並且每年檢討。此方法計及相當於公屋面積的私人樓宇單位的住屋開支，以及私人樓宇租戶當中開支屬較低一半的組別的非住屋開支。

5. 基於同樣理由，我們亦鼓勵經濟狀況已改善的現有租戶遷出，從而騰出單位，用以重新編配給合資格的家庭。因此，凡於公屋居住滿十年或超逾十年的租戶，均須每兩年申報住戶入息一次。如果住戶入息超出輪候冊入息限額兩倍的家庭，便須繳付額外租金，另加差餉。至於住戶入息超出輪候冊入息限額三倍而資產超出指定資產淨值限額的租戶，則須繳交市值租金，並於一年內遷出公屋單位。截至二零零五年十月為止，共有 16 464 戶繳交倍半租金，2 492 戶繳交雙倍租金，27 戶繳交市值租金。申請房屋委員會轄下租住公屋的現行輪候冊入息和資產限額，以及適用於繳交額外租金者的入息和資產限額，詳列於附錄。

6. 據二零零五年第三季統計數字顯示，公屋租戶的入息中位數為每月 10,650 元，低於全港所有住戶的入息中位數 16,020 元和私人樓宇住戶入息中位數 22,000 元。

公屋租金

7. 房屋委員會致力把公屋租金維持在可負擔水平。公屋租金連差餉、管理費和維修保養費用在內，每月介乎 252 元至 3,810 元不等，平均租金為每月 1,470 元。約 61.7% 的租戶每月所交租金少於 1,500 元。在 2005 年第三季，公屋租戶的租金與入息比例中位數為 14.6%，而本地私人樓宇租務市場的租金與入息比例中位數則為 25.7%。

8. 房屋委員會現正全面檢討本地公屋租金政策，以期訂立更靈活和實際的租金調整機制，更確切反映租戶對租金的負擔能。房屋委員會即將就有關建議進行公眾諮詢。

租金援助

9. 公屋制度亦設有機制協助紓緩處於經濟困境的租戶。房屋委員會的租金援助計劃，對象是暫時處於經濟困境而難以負擔正常租金的租戶。根據該計劃，租戶所交租金若佔其入息的 25% 以上，或其入息低於輪候冊入息限額的 50%，便可申請減租 50%。長者租戶方面，資格準則較為寬鬆：假如其入息低於輪候冊入息限額的 60%，或其租金與入息比例超逾 20%，便有資格接受租金援助。為照顧現時僅僅不合資格接受租援的非長者家庭，房屋委員會最近決定進一步放寬該計劃，新增資格級別，讓住戶入息介乎輪候冊入息限額的 50% 至 60%，或者租金與入息比例介乎 20% 至 25% 的租戶可獲減租 25%。這項安排將於 2006 年 3 月 1 日起生效。

10. 租金援助計劃為有需要租戶提供紓緩，有效確保租金為個別租戶所能負擔，有關安排實際上把租戶的租金與入息比例上限定為 20%，這個比例較諸聯合國人類住區中心所訂定不同地方入息最低的四成人口的租金與入息比例不應超過 30% 這個基準更為優勝。截至 2005 年 9 月為止，共有 16 300 個租戶受惠於該計劃。至於沒有收入或需要更多或更長期援助的家庭，則可申請社會福利署提供的綜合社會保障援助（下稱「綜援」），在大部分個案中，政府提供足以悉數支付公屋租金的租金津貼。截至 2005 年 9 月為止，綜援戶和房屋委員會租援戶加起來，約佔公屋住戶總數的 23%。

房屋委員會

二零零六年一月

入住房屋委員會轄下租住公屋的
入息和資產限額
(2005/06 年度)

住戶 人數	輪候冊入息和資產限額			適用於繳交額外租金者的入息和資產限額			
	入息 限額	資產限額		住戶入 息幅度	雙倍租 金	市 值 租 金	住戶入 息超逾 的 限額
		非長者 住戶	長者 住戶				
1 人	6,600 元	170,000 元	[340,000 元] ⁽¹⁾	13,201 元至 19,800 元	19,800 元	19,800 元	560,000 元 [1,210,000 元] ⁽²⁾
2 人	10,100 元	230,000 元	[460,000 元] ⁽¹⁾	20,201 元至 30,300 元	30,300 元	30,300 元	850,000 元 [1,210,000 元] ⁽²⁾
3 人	11,900 元	300,000 元	[600,000 元] ⁽¹⁾	23,801 元至 35,700 元	35,700 元	35,700 元	1,000,000 元 [1,210,000 元] ⁽²⁾
4 人	14,300 元	350,000 元	[700,000 元] ⁽¹⁾	28,601 元至 42,900 元	42,900 元	42,900 元	1,210,000 元
5 人	16,100 元	390,000 元		32,201 元至 48,300 元	48,300 元	48,300 元	1,360,000 元
6 人	17,600 元	420,000 元		35,201 元至 52,800 元	52,800 元	52,800 元	1,480,000 元
7 人	19,100 元	450,000 元		38,201 元至 57,300 元	57,300 元	57,300 元	1,610,000 元
8 人	20,300 元	470,000 元		40,601 元至 60,900 元	60,900 元	60,900 元	1,710,000 元
9 人	21,800 元	520,000 元		43,601 元至 65,400 元	65,400 元	65,400 元	1,840,000 元
10 人 或以上	23,100 元	560,000 元		46,201 元至 69,300 元	69,300 元	69,300 元	1,950,000 元

(1) 長者申請人大都已退休或收入很低，因而須依靠積蓄應付日常開支。鑑於他們的特殊需要，從 2005-06 年度起，房屋委員會對長者住戶採取一套較為寬鬆的資產限額。

(2) 對於所有成員均年逾 55 歲的 1 人、2 人或 3 人住戶，4 人住戶的資產淨值限額一律適用。

香港的入息差距

基尼系數¹是量度貧富入息差距最常用的指標。根據人口普查／中期人口普查所得的住戶收入分布資料，香港的基尼系數在過去三十年一直都有上升趨勢－

	<u>1971</u>	<u>1976</u>	<u>1981</u>	<u>1986</u>	<u>1991</u>	<u>1996</u>	<u>2001</u>
基尼系數	0.430	0.429	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525
變動百分率	-	-0.2%	+5.1%	+0.4%	+5.1%	+8.8%	+1.4%

從基尼系數觀察所得

(a) 經濟增長及整體收入上升

2. 雖然基尼系數上升顯示入息差距擴大，但不一定表示貧窮情況惡化，因為貧富兩者都可能同時變得較為富有，儘管增幅或有不同。在二零零一年，屬於收入最低兩個十等分組別僱員的每月就業收入中位數，按貨幣計算較一九八六年的數字²上升兩至三倍。計及通脹的影響後，按實質計算的相應升幅仍介乎 28%至 78%之間。同期間，整體的每月就業收入中位數按貨幣計算上升 257%，按實質計算則上升 56%。

(b) 經濟的結構性轉變

3. 入息差距日益擴大，也反映香港已蛻變為區內的高增值金融及商用服務業樞紐。香港在二十世紀九十年代經歷經濟結構急促轉型，這段期間基尼系數上升的幅度也較為急劇。在一九九一年至二零零一年，製造業工人數目的按年跌幅由一九八六年至一九九一年的每年 4.8%加快至 7.6%。同期間，從事金融、保險、地產及商用服務業的工人數目則按年增加，增幅由年 7.2%升至 7.6%。

(c) 課稅及其他福利的影響

4. 香港的基尼系數是根據住戶收入總額計算，沒有經過任何稅務及社會福利方面的調整。舉例來說，計及薪俸稅的調整後，二零零一年

¹ 基尼系數是量度住戶入息差距的指標。基尼系數的值介乎 0 至 1 之間，基尼系數的值越大，貧富的入息差距便越大。

² 這是指包括外籍家庭傭工在內的所有就業人士的每月就業收入，因為早年當局仍未就前者的數據作獨立計算。

的數字(0.525)會減少 7.2%至 0.487。如對公共房屋福利和教育福利進行調整，該數字會進一步減少 14.3%至 0.450³。

(d) 與世界各地作比較

5. 鑑於不同地方所處的發展階段各有不同，因此，把香港的基尼系數與其他國家比較時，應避免過於簡單化。舉例來說，埃及、瑞士、日本、南韓及印度等國家的經濟發展和收入水平雖有很大差距，但這些國家的基尼系數卻相差無幾。世界銀行也指出，不同地方的基尼系數不可互作精確的比較，因為所依據的住戶統計調查的收集數據方法和數據種類並不相同⁴。舉例來說，所列舉部分國家的基尼系數，是根據可動用收入並計及課稅和其他公共福利的影響後而得出的。

(e) 香港作為國際都會

6. 部分意見又指出，香港逐漸成為像倫敦及紐約一樣的國際都會，就業結構出現兩極化的現象，既有專業和生產服務管理人才，也有低技術服務工人⁵。因此，把香港的基尼系數與國家經濟體系作比較並不適當，因為在國家經濟體系中，國民入息差距較少的農業及製造業所佔的比重較大。

委員會秘書處

(資料由政府經濟顧問提供)

二零零六年一月

³ 政府統計處與經濟分析部聯合編製的「香港住戶收入的分布情況(2002年5月)」(Distribution of Household Income in Hong Kong (May 2002))。

⁴ 世界銀行(2004)。2004年世界發展指標(2005 World Bank Development Indicators)。華盛頓(Washington D.C.)

⁵ Sassen (2001)。Chiu及Lui(2004)。

香港的收入流動性

二零零一年進行的一項收入流動性研究的結果如下－

- (a) 一九九一至二零零零年間以五分位數方式顯示的所有就業人士的收入流動率

	二零零零年的五分位數					總計
	最低	第二位	第三位	第四位	最高	
<u>一九九一年的五分位數</u>						
最低	42.4%	24.6%	17.5%	10.9%	4.6%	100%
第二位	25.0%	32.5%	23.1%	14.8%	4.7%	100%
第三位	16.2%	26.1%	25.4%	23.3%	8.9%	100%
第四位	11.9%	11.6%	22.9%	31.5%	22.1%	100%
最高	4.5%	5.2%	11.1%	19.6%	59.7%	100%
總計	100%	100%	100%	100%	100%	

- (b) 一九九一至二零零零年間所有就業人士的整體收入流動率

	<u>1991-96</u>	<u>1996-2000</u>	<u>1991-2000</u>
向上移動	24.2%	24.0%	30.9%
維持不變	49.4%	55.4%	38.3%
向下移動	26.4%	20.5%	30.8%
總計	100%	100%	100%

註：由於進位的關係，數字加起來未必與總數相等。

資料來源：香港大學的香港經濟及商業策略研究所編製的“香港的收入流動性”報告