

資料文件

立法會研究有關減貧事宜小組委員會

有關在職貧窮的報告 – 為在職貧窮家庭提供援助和支援

引言

本文件概述政府當局和扶貧委員會(委員會)為在職貧窮家庭提供支援的措施。這些措施亦與立法會“有關在職貧窮的報告”(報告)第(g)及(h)項建議有關。

概覽

(A) 為在職貧窮家庭提供財政援助 (報告第(g)項建議)

(i) 豁免計算入息安排

2. 現時在綜援計劃下的豁免計算入息安排，是鼓勵健全的綜合社會保障援助(綜援)受助人求職及持續就業。報告建議改善現行的豁免計算入息安排(見報告第 5.20 段)。在二零零六年六月十三日的會議上，委員會討論了豁免計算入息的安排，包括其目的、運作情況、較宏觀的政策方向，以及與其他協助失業及在職貧困人士的支援措施互相協調的工作。委員察悉，當中所涉及的問題很複雜。因此，政府當局須在提供工作誘因和有可能壓低工資的情況下取得平衡。衛生福利及食物局會在諮詢社會福利諮詢委員會後，就現行的豁免計算入息安排，進行較詳細的研究。委員會會就有關研究報告結果，進一步考慮政策的方向和協調問題¹。

¹ 詳情請參閱附錄 A 的扶貧委員會文件第 10/2006 號“綜合社會保障援助(綜援)計劃下的豁免計算入息安排”。

(ii) 參加求職面試的津貼

3. 對那些居於偏遠地區而須長途跋涉參加求職面試／工作的在職貧困人士來說，高昂的交通費可能會減低他們的工作意欲。報告書建議政府發放津貼，以協助低收入家庭的求職者參加求職面試(見報告書第 5.22 段)。

4. 政府一直鼓勵公共交通營辦商根據其經營狀況及社會的經濟情況，調低票價或提供優惠。此外，政府亦為求職者提供經濟援助，協助他們參加求職面試並過渡至就業。舉例來說，社會福利署的深入就業援助計劃為有需要和失業的綜援受助人和準綜援受助人提供臨時經濟援助，以應付與就業(包括找尋工作)有關的開支。為解決本地家務助理市場的職位供求錯配問題，以及推廣本地家務助理的服務，政府於二零零三年推出了本地家務助理特別津貼獎勵計劃。

5. 二零零六至零七年度財政預算案亦為修畢僱員再培訓局(再培訓局)課程的合資格學員提供短期交通費支援，以協助沒有參加深入就業援助計劃的失業人士重新就業。政府當局會在本年較後時間檢討有關計劃的經驗。

6. 為回應市民對於為在職貧困人士提供進一步支援的關注，扶貧委員會在二零零六年三月二十七日的會議上，建議政府當局應考慮如何為居於偏遠地區的低收入僱員提供長期交通費支援²。我們會與有關的決策局、部門和非政府機構探討建議的可行性和擬採用的機制。我們的目標是在二零零六至零七年度推出試驗計劃。

(iii) 成立兒童援助基金

7. 報告建議政府應考慮成立兒童援助基金，以協助低收入家庭的兒童(見報告第 5.22 段)。扶貧委員會兒童及青少年專責小組在二零零六年五月十一日的會議上，曾討論海外設立兒童發展基金方面的經驗是否適用於香港³。該專責小組會繼續研究現有服務和支援的不足之處。鑑於社會上對有關基金的目的和設計有不同的期望，委員會會在二零零六年十一月十日舉行兒童發展論壇，以了解有關人士／團體對訂立一個切合香港情況的有效可行安排的意見。

² 詳情請參閱附錄 B 的扶貧委員會文件第 5/2006 號“在職貧困人士的工作誘因—為居於偏遠地區的低收入人士提供交通費支援”。

³ 詳情請參閱附錄 C 的專責小組文件第 3/2006 號“兒童發展基金”。

(B) 為在職貧窮家庭提供支援服務

(報告第(h)項建議)

(i) 加強現有支援服務

8. 政府承諾致力扶助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。在二零零六年一月二十三日的會議上，委員會探討了有關協助低收入僱員的現行政策和支援⁴。雖然委員察悉，政府已投放了可觀資源，為綜援及非綜援家庭提供了多項支援和公共服務，但他們都認為，政府應更着力推行一些以鼓勵在職貧困／失業人士自我增值、重投工作和自力更生的措施。為此，委員會會在二零零六年九月的會議研究現有的培訓和再培訓服務。委員亦同意委員會應把重點放在改善政策協調上，避免重覆現時的工作。

(ii) 動員社會資源

9. 正如報告所建議，我們應積極提倡社會夥伴及充權的概念。事實上，委員會轄下的地區為本扶貧工作專責小組的主要工作之一，正是集中研究如何能更有效利用社區的支援網絡和力量，加強為在職貧困人士提供支援服務。在六月二十二日舉行的小組會議上，成員已獲悉一些措施的最新推行情況。現將正在推行中的數項措施扼述如下：

(a) “伙伴倡自強”社區協作計劃

10. 財政司司長在二零零六至零七年度《財政預算案》中已預留 1 億 5 千萬元，在未來五年加強地區為本的扶貧工作，以及協助弱勢社羣自力更生，包括為社會企業提供援助。民政事務總署獲撥共 3 千萬元，在二零零六至零七年度實施“伙伴倡自強”社區協作計劃。目的是在地區層面推廣可持續的防貧紓困措施，包括能協助社會上的弱勢社羣自力更生和為他們創造職位的計劃。

(b) 地區支援貧困人士研究

11. 地區為本扶貧工作專責小組現正在三個試點地區(即元朗、觀塘及深水埗)進行一項研究。這項研究主要是搜集地區推動扶貧工作的

⁴ 詳情請參閱附錄 D 的扶貧委員會文件第 1/2006 號“協助低收入僱員的政策”。

良好做法，特別是如何加強地區網絡及協調，向貧困人士(包括低收入家庭)提供更有效的支援。

(c) 在天水圍北推行社區參與及聯合扶貧計劃

12. 這是一項先導計劃，目的是研究如何重新調配社區內未被充份利用的資源以進行可持續的扶貧工作。我們已選定在天水圍北推行這項計劃。

財政司司長辦公室
扶貧委員會秘書處
二零零六年七月十一日

資料文件
二零零六年六月十三日

文件第 10/2006 號

綜合社會保障援助(綜援)計劃下的 “豁免計算入息”安排

綜援計劃設有豁免計算入息的安排，目的是鼓勵受助人就業和繼續工作。「豁免計算入息」是指在評估受助人應得的綜援金額時，無須在援助金額中扣減的工作入息。

背景

2003 年改善豁免計算入息安排

2. 當局根據社會福利署(社署)於二零零二年所進行的檢討，建議對豁免計算入息的安排作出以下修改，有關建議其後獲立法會通過：

(a) 在不抵觸(b)段的情況下，不論受助人的類別，其每月最高豁免計算入息的限額應由 1,805 元增至 2,500 元，而“無須扣減”限額也應由 451 元增至 600 元；

(b) 豁免計算入息的規定不適用於評估新的申請個案是否符合領取綜援資格，亦不適用於領取綜援少於三個月的個案。

3. 有關修改於二零零三年六月一日推行，是整套加強自力更生支援計劃措施的一部分，旨在協助有工作能力的綜援受助人邁向自力更生。有關加強自力更生支援計劃的措施撮述於附件。

現時安排

豁免計算入息的受惠資格

4. 領取綜援不少於3 個月的個案，不論受助人的類別，可享有豁免計算入息的安排。

豁免計算入息的安排

5. 符合資格的綜援受助人可享有下列豁免計算入息的安排：

(甲) 每月豁免計算的工作入息

受助人每月從工作賺取的入息，部分可獲豁免計算，最高豁免計算金額為2,500 元。計算方法如下：

<u>入息</u>	<u>豁免計算方法</u>	<u>最高豁免計算金額</u>
首600元	全數豁免	600元
其後3,800 元	半數豁免	1,900元
4,400元或以上	豁免首600元的全部及其後3,800元的一半	2,500元

(兩個個案例子可見附表乙)

(乙) 全數豁免計算新工作的首月入息

受助人從新工作賺取的首月入息，可獲全數豁免計算，但受助人必須在過去兩年內未獲此項豁免。

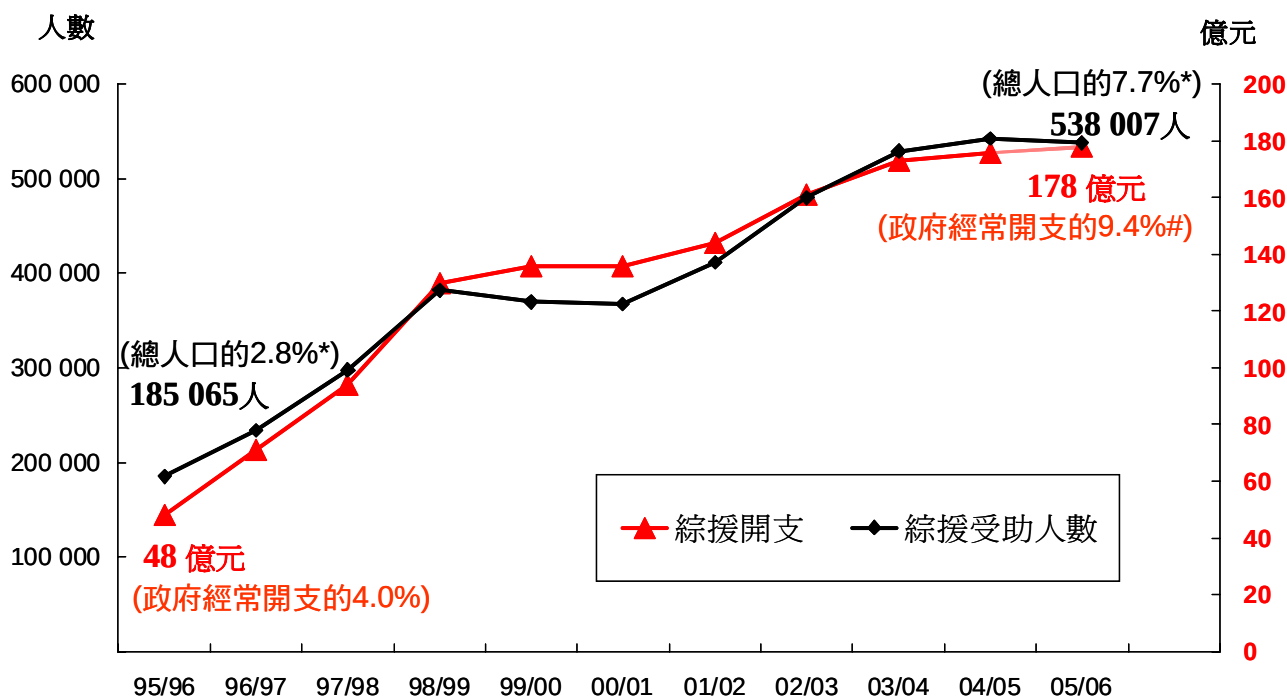
主要數據及趨勢

綜援受助人及開支

6. 整體而言，綜援受助人的數目由一九九四至九五年度的 140 397 人增至二零零五至零六年度的 538 007 人，而政府的綜援開

支則由 34 億元增至 178 億元。同期的綜援開支在政府整體經常開支中所佔比率亦由 3.2% 增至 9.4%。過去 10 年綜援的整體開支和受助人數顯示於圖表一。

圖表一：過去 10 年綜援的整體開支和受助人數



註：* 代表該年十二月的數字。

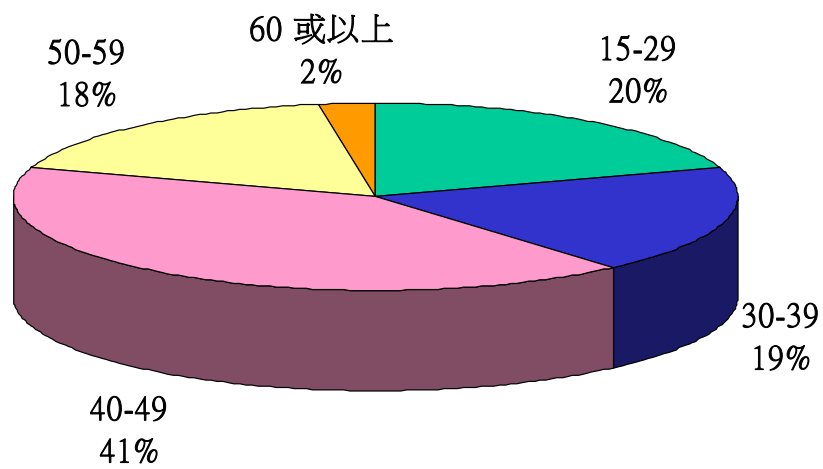
計算有關比率所用的政府經常開支總數是修訂預算數字。

豁免計算入息

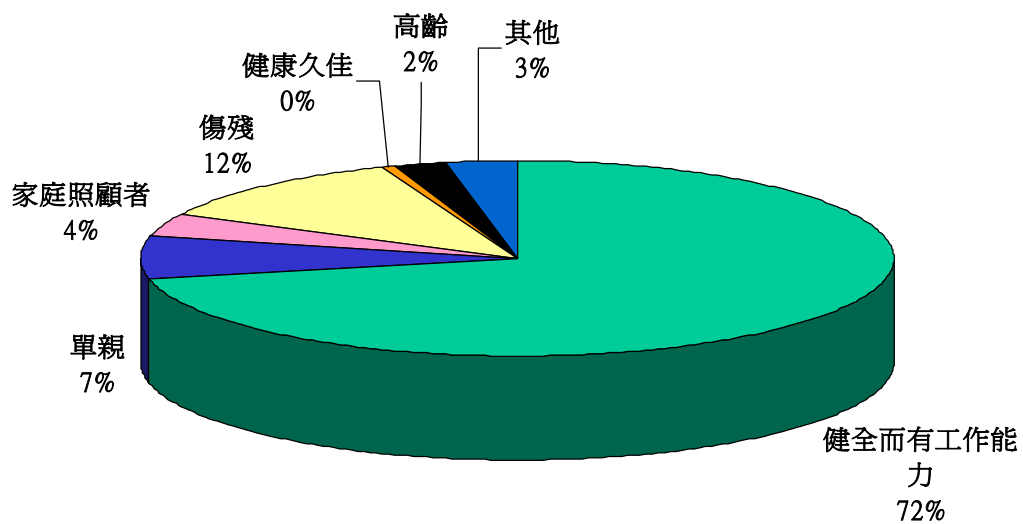
7. 綜援受助人獲豁免計算入息的總額由二零零一至零二年度的 2 億 9 千 890 萬元(相等於綜援開支總額的 2.1%)大幅增加至二零零五至零六年度的 8 億 3 千零 70 萬元(相等於綜援開支總額的 4.7%)，增加了 5 億 3 千 180 萬元或 178%。在同期間綜援開支總額則增加 23.3%。

8. 截至二零零六年三月，享有豁免計算入息安排下的綜援受助人共有 37 943 人，其中包括 25 335 人為低收入健全受助人，平均月薪為 4,688 元。在這些低收入受助人中，有 56% 獲最高豁免計算入息金額。享有豁免計算入息安排的綜援受助人的年齡分佈和個案類別可見於下圖：

圖表二：享有豁免計算入息安排的綜援受助人的年齡分佈



圖表三：享有豁免計算入息安排的綜援受助人的個案類別



可動用收入

9. 按二零零六年二月一日起生效的綜援金額計算，“低收入”個案的估計每月可動用收入(即援助金額+薪金收入)如下：

<u>家庭人數^(註)</u>	<u>估計平均 每月可動用收入</u>
一人家庭	\$3,490
兩人家庭	\$5,937
三人家庭	\$8,255
四人家庭	\$9,972
五人家庭	\$11,873

註：只計算合資格的家庭成員

領取綜援的時間

10. 低收入健全受助人及失業健全受助人領取綜援的時間表列如下：

低收入健全受助人領取綜援的時間

	2003 年 3 月 (%)	2004 年 3 月 (%)	2005 年 3 月 (%)
領取綜援的時間			
< 6 月	13.6%	7.6%	5.2%
6 - < 12 月	16.4%	16.1%	8.3%
1 - < 2 年	18.9%	22.1%	20.0%
2 - < 3 年	10.4%	13.7%	18.7%
3 年或以上	40.8%	40.5%	47.8%
中位數 (月)	25	27	35

失業健全受助人領取綜援的時間

	2003 年 3 月 (%)	2004 年 3 月 (%)	2005 年 3 月 (%)
領取綜援的時間			
< 6 月	20.8%	14.4%	11.7%
6 - < 12 月	17.9%	17.7%	10.1%
1 - < 2 年	18.7%	21.3%	19.3%
2 - < 3 年	8.6%	13.0%	16.4%
3 年或以上	34.0%	33.6%	42.4%
中位數 (月)	18	22	31

衛生福利及食物局
社會福利署
二零零六年六月

加強自力更生支援計劃措施摘要

當局於二零零三年六月一日推出一系列加強自力更生支援計劃措施，旨在鼓勵和協助有工作能力的健全綜援受助人邁向自力更生。這些措施包括：

- (a) 加強自力更生支援計劃下的積極就業援助；
- (b) 加強自力更生支援計劃下的社區工作；
- (c) 委託非政府機構推行深入就業援助計劃，以協助有工作能力的綜援受助人和失業的“準綜援受助人”¹；以及
- (d) 改善綜援計劃下的豁免計算入息規定，提供更多就業的經濟誘因。

加強積極就業援助

2. 加強積極就業援助的主要特點如下：

- (a) 向受助人提供更多切合需要的援助，包括盡可能提供就業選配和轉介受助人參加深入就業援助計劃；
- (b) 為已找到工作的人士提供就業後服務；以及
- (c) 對沒有履行責任尋找工作的受助人嚴格執行懲罰措施。

¹ 指那些在尋找工作 and 提升自力更生能力方面如無額外協助便可能須尋求綜援的人士。

加強社區工作

3. 加強社區工作的主要特點如下：

- (a) 安排失業的綜援受助人在領取綜援的首三個月內每星期一天(或兩個半天)參與社區工作，為期六個月；
- (b) 安排已參與積極就業援助計劃 12 個月或以上的受助人每星期三參與社區工作，為期六個月²；以及
- (c) 對那些在沒有合理解釋情況下沒有履行責任參與社區工作的受助人嚴格執行懲罰措施。

深入就業援助計劃

4. 社署獲獎券基金和香港賽馬會慈善信託基金撥款二億元，委託非政府機構推行深入就業援助計劃，通過不同的活動，如就業選配、工作技能訓練、就業輔導和就業後支援等，協助有工作能力的綜援受助人和失業的“準綜援受助人”克服就業障礙、提升就業能力和重投工作。此外，又向有需要的參加者提供“短暫經濟援助”，協助他們解決短期的經濟困難或應付與就業有關的開支。社署的計劃是由二零零三年十月起，在四年內分三輪推行 105 項計劃，即每年分別為 40 項、30 項和 35 項。

改善豁免計算入息的安排

5. 豁免計算入息規定於二零零三年六月作出下列修改：

- (a) 不論受助人的類別，豁免計算入息的規定不適用於評估新的申請個案是否符合領取綜援資格，亦不適用於領取綜援少於三個月的個案；以及

² 已完成六個月社區工作的人士會再被列入輪候名單內。

- (b) 對於自二零零三年六月一日或之後已領取綜援三個月或以上的個案，不論受助人的類別，每月最高豁免計算入息限額由 1,805 元提高至 2,500 元，而“無須扣減”限額也由 451 元提高至 600 元。

例一： 獲最高豁免計算入息金額的受助人

在一個四人家庭中，申請人為健全失業人士，妻子為家庭主婦，兩名子女正在中學就讀。這個沒有收入的四人家庭每月可得的援助金額為 8,500 元。他們依靠綜援生活半年後，申請人覓得全職工作，月薪 5,000 元。由於他可獲全數豁免新工作的首月入息，因此第一個月所獲薪金不會影響這個家庭可得的援助金額(即仍是 8,500 元)。其後這個家庭的每月總收入如下：

綜援認可需要	8,500 元
減	
可評估入息	2,500 元
月薪－最高豁免計算入息金額 (即 5,000 元－2,500 元)	
=援助金額	6,000 元
家庭總收入	
=薪金收入+援助金額(即 5,000 元+6,000 元)	<u>11,000 元</u>

例二：獲豁免計算入息 2,500 元以下的受助人

在同一個家庭中，申請人申領綜援半年後覓得兼職工作，月薪 2,000 元。由於他可獲全數豁免新工作的首月入息，因此第一個月所獲薪金不會影響這個家庭可得的援助金額(即仍是 8,500 元)。其後這個家庭的每月總收入如下：

綜援認可需要	8,500 元
減	
可評估入息	700 元
2,000 元－1,300 元(豁免計算的入息)*	
* 豁免計算的入息：600 元 + [(2,000 元－600 元)÷2]=1,300 元	
	7,800 元
=援助金額	
家庭總收入	
=薪金收入+援助金額(即 2,000 元+7,800 元)	<u>9,800 元</u>

討論文件
二零零六年三月二十七日

文件第 5/2006 號

扶貧委員會
在職貧困人士的工作誘因 -
為居於偏遠地區的低收入人士提供交通費支援

目的

鑑於公眾對為居住在偏遠地區的低收入人士提供交通費支援的關注，本文件載列交通費支援的特點和可能會帶來的影響，並請委員就未來路向提出意見。

背景

2. 委員會的主要目標之一，是藉着工作及技能提升，鼓勵低收入人士自力更生和力爭上游。委員在二零零六年一月的會議上同意在不影響公共財政穩健的大前提下，進一步考慮如何最有效地為低收入僱員及其家庭提供額外誘因，使他們繼續工作。二零零六至零七年度財政預算案為修畢僱員再培訓局(再培訓局)課程的合資格學員提出短期交通費支援計劃，協助他們由失業過渡到就業。換言之，這項資助只屬一次過性質(請參閱文件第 4/2005 號第 8 至 15 段)。本文件會集中研究為居於偏遠地區而須跨區工作的低收入人士提供長期交通費支援。

社會關注

3. 交通費一直被指為政府當局必須解決的主要問題之一。對那些居於偏遠地區但因該區缺乏就業機會，而須跨區工作的在職貧困人士來說，交通費佔其收入很大部分。如有關問題不加以處理，交通費可能會減低這些人士的工作意欲／成為他們領取福利的誘因。扶貧委員會委員及市民普遍贊成尋求適當方法去回應這個問題(委員會先前就這個議題所作的討論，摘錄於附件 A)。

4. 請委員備悉政府當局在調整長途線乘客的交通費方面所做的工作(附件 B)。然而，有些社會人士認為這樣做並不足夠。他們促請政府當局參考其他地方的現行做法，例如增加長短途車費互相補貼。不過，有關建議牽涉對各類集體公共交通工具進行複雜和全面的檢討，短期內並不可行。

5. 此外，有社會人士促請政府當局提供長期交通費津貼，以鼓勵有關人士持續工作。立法會研究有關減貧事宜小組委員會(小組委

員會)亦已在二零零六年三月十七日會議上通過一項動議，強烈要求香港特區政府為居於偏遠地區(元朗、屯門、離島和北區)而須跨區工作的在職貧困人士，提供每月 500 元的交通費津貼。

可能的安排

6. 政府聆聽市民的意見並樂於以開放的態度研究各種可行方案。我們已探討了為居住在偏遠地區的低收入人士提供交通費津貼的特點。以下各段載列了最常被討論的問題－

- (i) **對象**－“低收入人士／家庭”的定義；
- (ii) **涵蓋的地區範圍**－“偏遠地區”的定義；
- (iii) **金額**－這類津貼的款額；以及
- (iv) **識別及監察機制**－盡量減少濫用情況的有效機制。

(i) **對象**

7. 提出有關建議者通常都有一個共識，就是應該只向有需要人士提供交通費津貼。他們亦建議訂定不同的申領準則。有些人士贊成以個人入息水平(例如 5,000 元／6,000 元)為依據給予津貼，這個做法較為簡單，而且符合增加低收入人士跨區工作意欲的目標。不過，扶貧委員會及一些立法會議員認為，應以家庭為基礎來評估在職貧困人士的需要，因為低收入人士不一定是有需要人士(例如有些低收入人士是自願兼職工人，而有些則有多個家庭成員工作／有些的家庭入息相當高)。在評估家庭入息時，有建議採用家庭入息中位數的 50%或平均綜援金額水平。雖然目前這兩個準則的差別不大，但後者是一個較受廣泛認同的準則來識別有需要人士。

(ii) **涵蓋的地區範圍**

8. 社會上亦有很多意見支持向居於偏遠地區如元朗、屯門、離島及北區的低收入人士提供交通費津貼。二零零一年人口普查所得數據顯示，在一些偏遠地區，由當地居民擔任的職位所佔的比率一般較高，反映出他們較喜歡在同一地區工作及居住(**附件 C**)。除上下班的交通時間外，交通費，尤其是對低收入人士來說相信也是形成這個模式的主要因素。與此同時，在這些偏遠地區的工作(相對從事經濟活動人口比例)亦較少。不過，上述情況並不單在以上四個地區出現(見第 11(a)段及**附件 D**)。

(iii) **金額**

9. 在很多原則和具體性問題仍未解決時，我們很難訂定有關津貼的金額。粗略估計為居住在以上四個地區即元朗、屯門、離島和北區的低收入人士（居住於家庭入息低於平均綜援金額的家庭），發放每月不多於港幣三百至五百元的交通費津貼，每年需約三億元。委員須注意有關申請資格、津貼金額和涵蓋的地區範圍的轉變，以及濫用有關津貼的可能性皆會影響有關數字。

(iv) **甄別及監察機制**

10. 很多意見都認同，任何利用納稅人的金錢而提供的長期入息支援計劃，都必須按需要而制定和設有入息審查，以盡量減少濫用情況。因此，計劃推行機制是必不可少的。就所需具備的條件而言，這個機制必須－

- (a) 有充足人手去評估申請、安排會面、就有可疑的個案找尋更多資料，以及對某些個案進行深入調查；
- (b) 具法律依據¹，以便向其他公營和私營機構索取申請人的個人資料，用以核證其申請；以及
- (c) 對蓄意作出欺詐申請的人提出刑事訴訟。

主要考慮因素

11. 很少社會政策是固定不變的。在制訂新政策時，如沒有作較長遠的考慮，則政策不會周詳。在這方面，請委員留意立法會小組委員會會在三月十七日會議上對資助的性質及影響提出了下列意見：

- (a) **公平**：請委員注意涵蓋的地區範圍會牽涉到是否公平的問題。雖然元朗、屯門、離島和北區皆被普遍認為是較偏遠的地區，但我們在挑選該四個地區時必須有充份理據及考慮有關決定所帶來的長遠影響。在研究有關事宜時，我們參考了附件 D所列的較客觀準則。

¹ 房屋署依據《房屋條例》(第 283 章)行事，而社會福利署則依據《盜竊罪條例》(第 210 章)行事。

- (b) **支援的基本性質**：很少人會質疑交通費支援是一項收入支援。有人認為這項支援是待在最低工資問題獲議決前的一項臨時紓緩措施（見下文 12 及 13 段）。
- (c) **對工資的影響**：低技術、低學歷的勞工供應過剩，相對降低他們的議價能力，因此，有人擔心有些僱主可能會壓低工資（見下文第 14 段）。

支援的基本性質

12. 交通費支援往往與建立“第二安全網”及為在職貧困人士提供收入支援混為一談。由於社會上對在職貧困人士提供的實質服務及財政支援已頗為全面²，問題並非缺乏“第二安全網”或按需要而提供的支援，而是有沒有不足之處應予填補。社會上不同界別提出了三個這類不足的地方，而立法會小組委員會的委員亦對此表示認同：

- (a) **交通費資助**：協助居於偏遠地區並須乘車上班的在職貧困人士支付大部分車費；
- (b) **租金資助**：協助居於私人住宅的在職貧困人士支付租金，因租金佔有關人士家庭開支的主要部分；以及
- (c) **收入支援**：雖然綜援低收入類別可視作對在職貧困家庭的實際收入支援，但只有很小部分的在職貧困家庭領取綜援低收入支援。有議員提出現行安排是否為在職貧困人士提供長期支援的最佳做法。

13. 在考慮任何新的交通費資助計劃時，我們須顧及對其他扶助在職貧困人士措施所帶來的影響，並須全面考慮這類資助(不論是以實物或現金形式提供)的適當水平。

對工資的影響

14. 由於目前市場上低技術及低教育程度工人的供應充足，故沒有什麼理由會令僱主願意付出較實際所需為高的工資來聘請所需員工。因此，部分立法會議員(和學者)指出，一些僱主可能會把工資壓低或從工資中扣除提供的交通費支援的金額。我們不排除這種可能性，不過要阻止這個市場定律的影響，幾乎是不可行的。故此，有些

² 請參閱扶貧委員會文件第 1/2006 號。

人因而認為提供交通費支援是在最低工資實施前的臨時措施，而社會上對實施最低工資的意見仍有分歧。

未來路向

15. 上文第 11 至 14 段所述的主要考慮因素，涉及一些複雜的政策事宜，例如政策的公平性、對在職貧困人士的其他支援、對工資的影響，甚至令其他工人被辭退的可能性。有關問題都需要社會人士作充分討論，而不能在短期內獲得解決。與此同時，對低收入人士及家庭而言，工作仍然是他們賴以提高能力和自力更生的重要途徑。

16. 因此，請委員考慮我們應否把交通費支援視作有時限(例如以某人可獲交通費支援的最長期限計算)的臨時紓緩措施。有關建議必須配合其他更積極主動的措施，為偏遠地區的低技術、低學歷勞工解決這些地區缺乏就業機會所帶來的問題。例如：

- (a) 加強地區就業援助：附件 C 顯示，偏遠地區大部分職位都由區外居民擔任。這似乎意味着地點只是失業問題的部分原因，而缺乏技能、知識貧乏、工作態度等也可能是導致不能持續就業的因素。長遠而言，如在地區層面提供更有效和更為協調的就業援助及提升技能計劃，加上地區經濟和社會企業的發展，可能是幫助低收入人士脫離經濟支援的更有效途徑³；
- (b) 可持續的城市規劃和發展：委員曾提出城市規劃對滿足市民需要和可持續發展(包括弱勢社群的就業和其他需要)的重要性。社會人士亦日益關注這個問題⁴。城市規劃和其他有關的公共政策如何有助在偏遠地區持續推動就業，值得我們詳加考慮。

意見諮詢

17. 為居於偏遠地區的低收入人士提供支援的討論帶出了一些重要的基本問題，如政府應否為這些人士提供收入支援，若然需要的話，應以何種形式。交通津貼只是常被提出的一個可能性。請委員考慮以

³ 我們會請委員討論文件第 6/2006 號“地區就業援助研究”所載的建議。此外，亦請委員注意，鑑於香港經濟轉型，除非有關產品在國際市場具競爭力，否則把勞工密集的製造業遷回香港的建議相信並不可行。

⁴ 舉例來說，當局最近就大嶼山發展概念計劃進行諮詢時，可持續發展委員會表示，希望當局繼續從長遠和宏觀的角度進行規劃，並應考慮主要的社會因素，例如人口、就業、配套設施和其他以人為本的問題。

上各項因素後，就下列各項提出意見 —

- (a) 除了現時為低收入人士提供的各種各樣支援外⁵，我們應否為他們提供交通費支援作為一項新的收入支援；
- (b) 如有需要的話，交通費支援應否作為照顧居於偏遠地區(不論如何下定義)低技術、低學歷和低收入人士的需要的長遠解決方法；又或交通費支援應否視作在制訂較長期措施前的臨時權宜措施(見第 15 至 16 段)；
- (c) 有關支援計劃的設計，例如對象、涵蓋範圍、執行機制、支援金額（見第 6 至 10 段）及與其他現時職業援助的協調；以及
- (d) 如何處理上述各項主要考慮因素，包括涵蓋地區、其他形式的收入支援和對工資的影響（見第 11 至 14 段）。

扶貧委員會秘書處
二零零六年三月

⁵ 請參委員會文件第 1/2006 號。

已在二零零五年四月十一日扶貧委員會會議上

討論的委員會文件第 9/2005 號附件 B

交通費

(A) 居於偏遠地區而前往市區／遠處工作的低收入人士

對居於偏遠地區而前往市區工作的低收入人士來說，由於交通費可能佔其收入很大比例，故民間一直都要求給予他們交通費優惠。令人關注的是，如果交通費高昂的問題未獲解決，可間接及在無意間減低這些人士的工作意欲，令他們轉而領取福利。此外，有意見認為在扣除交通費後所剩的可動用收入淨額甚少，亦損害為這類家庭的下一代提供平等機會的原則。為扶助這類人士而提出的建議包括：

- (a) 以現金或優待券形式推行與教育統籌局學生車船津貼計劃¹相若的交通資助計劃；或
- (b) 公開給予從某些偏遠地區前往市區的“定時定線”乘客優惠。

2. 教育統籌局的現行學生車船津貼計劃，所依據的政策是確保學生不會因經濟困難而失去接受教育的機會。在二零零三至零四年度，因該項計劃而受惠的學生超過 24 萬人，而每年經常開支約為 3.8 億元。在推出任何相若的交通資助計劃時，我們需要顧及政策、財政及行政的影響。可能產生的影響包括：

- (a) 政策影響：相關問題包括：鑑於居於較偏遠地區對生活其他方面亦有影響，為何只考慮交通費的資助？資助是否有時限？應如何發放資助及相關的經濟／公共政策影響為何？如何限定“偏遠地區”及是否公平的相關事宜？相對其他介入的措施，例如資助穿梭巴士路線或直接的薪金資助，計劃有何可取之處？如何避免現時正接受其他援助人士獲得雙重援助？
- (b) 財政影響：鑑於工作人口的數目、所涉及的交通費及行政費用，經常開支的數額預測會大大增加；

¹ 學生車船津貼計劃是一項需要進行入息審查的計劃，對象為接受小學及以上教育且尚未完成學士學位課程的有需要學生(非綜援受助人)，他們的居住地點與學校距離須超逾十分鐘步行時間及乘搭公共交通工具上學。視乎家庭經濟狀況而定，符合資格的學生可獲得在學期間往返居所和學校全額或半額的車船津貼。

- (c) 行政影響：管理為“居於偏遠地區”而“前往市區／遠處工作”的“低收入人士”而設的資助計劃，相信會涉及設立有關入息審查及確定對象的新機制，計劃可能易被濫用。此外，為免計劃可能被濫用而採取保障措施，都會產生額外的行政影響。

3. 上文第 1(b)段所述的建議，會消除第 2(c)段所述的行政影響。不過，政策及財政影響則維持不變。在沒有清晰對象的情況下，服務可能會惠及低收入人士以外的人。第 1(b)段的建議亦會涉及其他執行上的問題：例如如何界定那條路線應獲得“定時定線”的優惠？如何能分辨有資格獲得有關優惠的人士及防止其他乘客濫用？公共交通營辦商是否願意負擔有關優惠的財政支出，或政府需要就有關支出對公共交通營辦商進行補貼？

(B) 人數較少／容易識別的對象組別

4. 有建議提出不應為居於偏遠地區而前往市區／遠處工作的所有低收入人士提供優惠，改為推行以容易識別而人數較少的一類人士為對象的優惠計劃，特別是為了鼓勵這些人士工作(而擺脫福利)。

5. 有建議提出，為達到這個目的，九巴本地家務助理優惠計劃的模式，可作為委員會參考的先例之一。該優惠計劃由九巴與僱員再培訓局，由二零零二年十一月一日至二零零三年十月三十一日推行。根據本地家務助理優惠計劃，符合資格的本地家務助理在乘搭逾 300 條九巴路線，包括九巴單獨經營的過海路線時，享有半優車資優惠。應注意的是，車資優惠是協助調整本地家務助理市場的供應與較富裕地區的需求方面的差異，而非純粹資助低收入人士。

6. 另一項已提出的建議是，為深入就業援助計劃的健全受助人提供交通費資助，以期協助他們找尋工作。不過，應注意的是，有需要的綜援受助人／綜援受助人現時可獲取提供即時及直接的臨時經濟援助，以克服臨時經濟援助去應付參加工作面試／上班的交通費及購買制服等開支，最高款額為 1,000 元。在評估綜援金額時，臨時經濟援助會完全獲豁免計算在內。

7. 此外，綜援計劃設有“豁免計算入息”的措施，以鼓勵綜援受助人找尋工作和維持就業。在該計劃下，受助人擔任新工作所賺取的首月入息會完全獲豁免計算，而下一個月的入息可部分獲豁免計算(每月最多為 2,500 元)，以鼓勵受助人繼續工作。受助人可隨意使用豁免計算的入息作為綜援的輔助，以應付包括交通費的各項開支。有關“豁免計算入息”的安排之檢討會在本年底前完成。

8. 由於公眾關注到對弱勢社羣和有需要人士的援助，扶貧委員會或會考慮，為一些容易識別的組別提供援助的適切性和影響，例如展翅計劃及青見計劃中居於較偏遠地區而根據該兩項計劃被非政府機構評定為有需要的參加者(例如協助他們參加工作面試)。

9. 不過，在給予低收入人士和弱勢青少年特別優惠以鼓勵他們工作時，我們亦須考慮平衡其他組別(例如殘疾人士)在交通費資助方面的需要。我們亦需要考慮優惠的成本應該由公共交通營辦商負擔或由政府支付，及如何物色適當的機構／非政府團體來管理及執行這些優惠計劃。

(C) 籲請公共交通營辦商考慮給予特別優惠

10. 為了符合自由企業的精神，個別公共交通營辦商能否減低車費或給予優惠，將屬於這些機構的商業決定。政府會繼續鼓勵公共交通營辦商考慮降低其車費或推行更多優惠計劃。

11. 政府一直鼓勵公共交通營辦商按照各別的經營狀況和社會需要，減低車費或推出優惠計劃。大多數公共交通營辦商都給予 12 歲以下的小童及 65 歲或以上的長者長期車費優惠。此外，自二零零二年七月以來，公共交通營辦商合共推出逾 80 項車費優惠計劃，包括巴士／鐵路轉乘計劃及巴士或鐵路票價優惠。元朗／天水圍的居民可因其中約 20 項計劃而受惠。

12. 優惠計劃有助減低公眾的交通費。舉例說，二零零三年十月，四家專利巴士公司就車費為 15 元及以上的所有路線(旅遊路線及機場“A”線巴士除外)提供 10%車費折扣。這項計劃令長途線的乘客(包括天水圍的居民)得益最大，因為這些居民的交通費通常佔其家庭開支較大的比例。另一個例子是，在輕鐵的額外優惠計劃下，成人在六天內乘搭輕鐵的車費每滿 30 元，就可享有 3.2 元的車費折扣。

13. 由於公眾關注到對弱勢社羣和有需要人士提供援助，扶貧委員會可考慮如何進一步籲請公共交通營辦商給予(上文(B)項所述的)某些易於識別的組別特別優惠。委員會成員需備悉公共交通營辦商就提出新的優惠或延續現時優惠的態度非常保守。它們的主要關注是引入優惠將令行內的競爭加劇，加上乘客量增長放緩，燃油費用急升及員工的加薪壓力，令它們的營運環境變得困難。

委員會秘書處

(資料由各有關政策局提供)

二零零五年四月

公共交通營辦商為長途乘客調低車費

政府一直鼓勵公共交通營辦商根據其經營狀況及社會的經濟情況，調低票價或提供優惠。由於香港的公共交通服務以商業模式經營，基於自由營商的精神，減低票價或提供優惠與否，屬個別公共交通營辦商的商業決定。

2. 鑑於乘客不斷提出調低巴士票價的訴求，尤其為乘搭長途路線而交通費開支較高的乘客提供減價，政府在二零零五年與城巴有限公司(專營權以營辦港島區和過海巴士服務)和九龍巴士(1933)有限公司就專營權進行磋商時，已經與兩家巴士公司商討引入減價措施的問題。兩家巴士公司同意在新的巴士票價調整安排生效並獲批新專營權後，推出下列減價措施：

- (a) 為同日使用單程票價為 15 元或以上的路線來回的乘客，提供 10%的車費減價¹；
- (b) 為同日使用單程票價為 10 元至 14.9 元的路線來回的乘客，提供 5%的車費減價¹；
- (c) 在星期日及公眾假期為長者提供 2 元或半價的車費折扣，兩者以較低者為準²；
- (d) 新增 47 項巴士轉乘計劃³；
- (e) 上文第(a)至(c)項的措施亦會在其姊妹公司(即新世界第一巴士服務有限公司、城巴有限公司(專營權以營辦機場及北大嶼山巴士服務)及龍運巴士有限公司)的同類路線以及由專營巴士公司合辦的路線實行；以及
- (f) 除了增設的巴士轉乘計劃外，上述措施將會在三年後(即政府下一次檢討巴士票價調整安排時)一併檢討。

1 單程票價為 15 元或以上及 10 元至 14.9 元的路線的減價措施，並不適用於往返機場的“A”線、消閒路線和馬場路線。

2 這項減價措施並不適用於往返機場的“A”線和馬場路線。

3 目前，全港專營巴士公司共實施 167 個巴士轉乘計劃，為需轉搭不同路線才可到達目的地的巴士乘客提供 1 角至 20.7 元的折扣優惠。

3. 在星期日或公眾假期為長者提供的特別車費折扣，已由二零零六年一月二十八日(農曆年除夕)起實施，以便長者在節慶期間及早享用有關折扣。至於分別在 56 條和 42 條長途或中途專營路線實行的 10%和 5%的同日回程減價措施，已由二零零六年二月十九日起在獨營路線上實施。由於巴士公司須調整八達通系統的軟件和硬件，以便各巴士公司劃一實施減價計劃，同日回程減價措施將由二零零六年七月一日在合營路線上實施。

4. 於票價為 15 元或以上及 10 元至 14.9 元的路線所提供的 10%和 5%同日回程減價，有助紓緩中途和長途線乘客的交通費負擔。而新的 47 項巴士轉乘優惠計劃，亦有助減低需要乘搭長途車及轉乘其他巴士路線的乘客的交通費用。實施 47 項增設的巴士轉乘優惠計劃後，巴士轉乘優惠計劃將會超過 220 項，涉及約 390 條巴士線，佔巴士路線總數約 70%，所提供的優惠由 0.1 元至 28 元不等。

5. 除了巴士公司之外，兩家鐵路公司亦提供票價優惠，有助減輕長途乘客的交通費負擔。舉例來說，九廣鐵路公司先後於二零零四年八月、二零零五年四月及二零零六年一月為西鐵、東鐵和馬鞍山鐵路的乘客推出「全月通」。使用「全月通」的乘客分別付出 300 元、380 元或 200 元，便可在該月無限次乘搭西鐵、東鐵或馬鞍山鐵路。至於居住在新界西北的乘客，則可受惠於輕鐵的八達通積分優惠，成人在連續六天內支付輕鐵票價滿 30 元，便可享 3 元的車費折扣。地鐵有限公司亦在節慶期間的星期日及公眾假期，為持有小童和長者八達通卡的乘客，提供每程票價一律 2 元的折扣。

6. 我們會繼續致力鼓勵公共交通營辦商為弱勢社羣提供票價優惠，但公共交通營辦商亦表示，對燃油價格上升、公共交通業界競爭加劇，以及通脹重臨後員工要求加薪的壓力等問題有所憂慮。此外，一些公共交通營辦商亦認為，為有需要人士提供交通費資助，應屬政府的福利政策，而不應由公共交通營辦商承擔。

摘錄／修訂自二零零一年人口普查

地區	(a) 在同一地區 工作和居住@	(b) 區內職位 數目(固定 工作崗位)	(c) 居於區內 而從事經濟 活動的人士	% (a)/(b)	% (a)/(c)	% (b)/(c)	(b) 項總數 所佔%	(c) 項總數所 佔%
中西區	59,533	319,597	149,587	19%	40%	214%	11%	4%
灣仔	25,449	253,180	96,498	10%	26%	262%	9%	3%
東區	84,708	215,233	327,925	39%	26%	66%	8%	10%
南區	32,855	73,520	151,475	45%	22%	49%	3%	4%
油尖旺	46,244	357,834	147,391	13%	31%	243%	13%	4%
深水埗	32,923	170,943	170,940	19%	19%	100%	6%	5%
九龍城	33,454	146,607	194,757	23%	17%	75%	5%	6%
黃大仙	23,768	73,749	213,484	32%	11%	35%	3%	6%
觀塘	64,251	239,442	277,754	27%	23%	86%	9%	8%
葵青	54,958	190,095	243,796	29%	23%	78%	7%	7%
荃灣	30,170	126,177	147,046	24%	21%	86%	5%	4%
屯門	62,253	102,177	248,923	61%	25%	41%	4%	7%
元朗	58,448	100,732	219,444	58%	27%	46%	4%	6%
北區	31,128	62,619	142,801	50%	22%	44%	2%	4%
大埔	29,626	64,642	154,897	46%	19%	42%	2%	5%
沙田	67,098	152,995	328,387	44%	20%	47%	5%	10%
西貢	23,787	62,774	172,962	38%	14%	36%	2%	5%
離島*	13,522	71,528	49,925#	19%	27%	143%	3%	1%
總數	774,104	2,783,844	3,437,992	28%	23%	-	100%	100%

根據綜合住戶統計調查的數據，截至二零零四年，居於離島區而從事經濟活動的人數為 61 200 人。
 @ 不包括在家工作人士
 * 包括海上居民

界定偏遠地區的可行準則

雖然元朗、屯門、離島和北區普遍被認為是較偏遠的地區，但我們也須考慮日後應否把其他地區（例如新界的其他地區）納入範圍。在考慮這個問題時，我們參考了多個較為客觀的準則－

- (i) **距離**－地區遠近是否足以作為一個衡量準則？並非位於主要交通聯繫網絡的地區(例如西貢或大埔)，可能較北區或屯門更“偏遠”(需花更多時間和交通費)。
- (ii) **區內職位的均衡供求**－附件 C顯示，在四個試點地區中，有三個所提供的工作機會較少，而在同一地區工作和居住的居民的百分比較高。不過，鄰近地區，例如大埔、沙田及西貢也有類似情況。
- (iii) **失業率及綜援個案量**－附錄顯示，在失業率、失業綜援個案量及低收入綜援個案量方面，部分地區的情況較四個試點地區更為惡劣。這些情況在多大程度上反映出地區在加強就業援助／工作誘因方面的需要？

2. 從公平的角度來看，任何以“偏遠程度”來界定需要的做法，都必然是武斷的。雖然任何長遠的交通費津貼計劃在初步實施時，可以選定少數地區作為試點地區，但不能排除日後有可能需要擴大資助的地區範圍。這反映推行交通支援，可能需要根據所涉及的距離／交通費，按往返工作地點的路程甚至不同程度的支援，進行較詳細的需要評估。

地區概況 — 失業率和健全綜援受助人的個案量

地區	失業率* (%)	(a) 低收入綜援 個案@	(b) 失業綜援 個案@	(c) 勞動人口	(a)/(c) %	(b)/(c) %
中西區	4.0	143	529	132 700	0.1	0.4
灣仔	3.2	99	564	85 200	0.1	0.7
東區	5.1	795	1 457	313 900	0.3	0.5
南區	4.5	507	420	150 200	0.3	0.3
油尖旺	6.3	434	3 491	161 600	0.3	2.2
深水埗	8.4	1 308	4 451	179 400	0.7	2.5
九龍城	5.5	570	1 652	185 300	0.3	0.9
黃大仙	7.9	1 807	2 850	209 200	0.9	1.4
觀塘	8.0	2 342	4 183	279 300	0.8	1.5
葵青	9.5	2 228	3 982	256 200	0.9	1.6
荃灣	5.7	455	1 195	148 700	0.3	0.8
屯門	8.4	909	3 567	270 500	0.3	1.3
元朗	8.4	2 265	5 264	263 900	0.9	2
北區	8.7	736	1 569	148 600	0.5	1.1
大埔	7.8	509	1 173	160 900	0.3	0.7
沙田	6.9	1 173	2 035	335 000	0.4	0.6
西貢	6.3	1 167	1 581	218 300	0.5	0.7
離島	6.5	680	1 007	61 200	1.1	1.6
總數	7.0	18 138^	40 995^^	3 560 200	0.5	1.2

@ 資料來源：社會福利署(截至二零零六年二月)

^ 有 11 宗個案的地區分布資料不詳

^^ 有 25 宗個的地區分布資料不詳

* 資料來源：由政府統計處根據綜合住戶統計調查的數據編製而成(僅截至二零零四年)

討論文件
二零零六年五月十一日

專責小組文件第 3/2006 號

扶貧委員會
兒童及青少年專責小組
促進兒童發展 — 兒童發展基金

目的

本文件旨在研究外國設立兒童發展基金的經驗，並提供相關資料，以便委員考慮香港是否適合設立兒童發展基金，以促進兒童及青少年的健康均衡發展及減低跨代貧窮風險。

背景

2. 兒童及青少年是我們未來的希望。確保年輕一代(特別是來自弱勢社羣的兒童及青少年)的健康均衡成長，是扶貧委員會的首要工作之一。扶貧委員會轄下的兒童及青少年專責小組負責檢討現行的政策及措施，並制訂政策建議，以減低跨代貧窮風險，其中包括研究兒童發展基金是否適宜在香港推行。

兒童發展基金 —— 海外的經驗

3. 把兒童發展基金列為主流／全國性計劃，是近年的發展，當中以英國和美國的例子最為人熟識。英國政府在二零零三年公布有關計劃，並在二零零五年設立兒童信託基金(Child Trust Fund)。美國在二零零四年動議《美國個人投資、退休及教育儲蓄法》(American Saving for Personal Investment, Retirement and Education Act)，該法例建議設立兒童投資及發展儲蓄帳戶(Kids Investment and Development Savings Account)。有關英國、美國、加拿大和台灣的計劃的主要特點，載於附件A。附件B則載有這些計劃的比較，供委員參考。下文第4至8段概述兒童發展基金在外地的發展。

何謂兒童發展基金？

4. 有別於一些公眾的誤解，兒童發展基金不應只被視為另一項為兒童及青少年提供即時支援服務的基金或計劃。相反，兒童發展基金是一項鼓勵**對兒童作長遠投資的新方法**，即培養下一代及其家人(包括來自低收入家庭的人士)的儲蓄習慣和增進其理財知識，以及在家庭和社區網絡灌輸在兒童發展方面**自行承擔**和**共同承擔責任**的觀念。

5. 英國和美國模式的主要特點包括 —

(a) 政府初期的供款不多(例如在英國／美國，所有在指定日期後出生的兒童最初可獲一筆 250 英鎊／500 美元的供款，低收入家庭可獲得小額的額外供款)。基金的增長主要視乎投資回報和兒童父母、家人及朋友的私人供款，以及私營機構的對等供款而定。

(b) 所儲蓄的款項¹是為兒童長大後投身社會作準備，故他們在年滿 18 歲前是不可動用有關款項。在英國，這類款項的具體用途並無限制，而在美國則只可作某些用途(例如專上教育、購置居所)。

資產為本政策

6. 兒童發展基金深受九十年代以來資產為本政策的廣泛發展影響²。該政策主要關注以被動入息支援和要求資產審查的公共援助計劃，對鼓勵自力更生所帶來的限制。資產為本政策雖然是頗為近期的措施，但採用不同形式的個人帳戶（以兒童／家庭為單位的帳戶；或針對教育、房屋、退休等特別用途的帳戶）以鼓勵個人為未來建立資產及人力資本的方向，漸被廣泛接受。

¹ 美國有估計顯示，假設供款額不多但穩定，一個典型低收入家庭的貧困兒童到 18 歲時可獲得約 20,000 美元。

² Sherraden(1991) — 資產為本的福利理論。他就資產為本和兒童信託基金發表的演說全文，可於 http://gwbweb.wustl.edu/csd/Publications/2002/UK_speech2002.pdf 下載。

由下而上的發展及社區支援

7. 值得注意的是，英國和美國所實行的全國性計劃，最初都是由社區推動，包括由非政府機構、私人基金及／或地區金融機構推行較小規模的計劃。以美國為例，致力為弱勢社羣拓展謀生機會的非牟利組織“企業發展公司”(Corporation for Enterprise Development)於一九九六年展開了一個名為“American Dream Demonstrations”的儲蓄試驗計劃。其後，美國政府開始參與，並制定有關的政策模式，把成功的計劃轉為主流計劃並納入規管，以及為相關稅務優惠提供法律依據，以鼓勵儲蓄。不過，這類計劃亦不一定需要政府的資助和相關法律依據，台北市所推行的試驗計劃便是其中的例子(見附件 A)。

8. 此外，由於兒童發展基金的主要目的是培育正確的理財觀念，該等基金皆須要社會上多項的支援措施配合。舉例來說，金融機構和非政府機構會提供財政和人力資源的輔助，讓市民對儲蓄的好處有更深入的认识，以及藉金錢誘因鼓勵儲蓄。此外，學校也會將個人理財教育納入主流課程。

海外經驗對香港的參考作用

9. 由於兒童發展基金鼓勵人們為未來建立資本，而並非即時消費和依賴公共援助，故該等基金在外地受到社會和政界廣泛的支持。此外，兒童基金也有助在家庭、政府，非政府機構和私營機構培養共同承擔責任的精神及推動各方面的參與。這種以資產為本的社會政策亦能夠從小向年青一代灌輸積極的人生觀，培養他們的個人責任和鼓勵他們計劃將來，從而加強他們的心理素質，避免跨代貧窮。

10. 在香港推行兒童發展基金的概念時，我們需要考慮多項因素。

(i) 政策目標

11. 基本上，外國的兒童發展基金是一項培育兒童養成儲蓄習慣及向他們灌輸個人責任觀念的長期工作，因此，在兒童長大成人之前，基金是不會被動用。換言之，這類基金並非用來滿足來自弱勢社羣的兒童的即時發展需要。這些海外模式都建基於家庭、其他社會機構和政府對兒童發展的共同承擔，而並非依賴後者承擔大部分的責任。我們如要仿效外地的做法，就必須考慮：

- (a) 各主要有關各方(包括家長和兒童本身)是否有決心，能在兒童長大成人之前不動用該筆發展基金；以及
- (b) 社會上是否有共識並支持以基金吸引各方的資助，以確保可達成所定的目標（參閱上文第 8 段）。

(ii) 與現有服務的關係

12. 在考慮於香港成立兒童發展基金時，我們必須考慮基金與現有服務的關係，避免工作重疊。一如在過去的會議所討論，目前政府已提供多項服務及支援，以照顧在不同發展階段的兒童及青少年的需要，包括幼兒發展、教育、課外活動、就業及培訓等(見 **附件 C**)。此外，除了強制的免費教育外，也有很多來自政府和其他社會機構的資金，可用於促進兒童發展及持續教育，儘管目前以資產為本的計劃並不十分普遍。我們考慮在香港設立兒童發展基金時，亦須考慮應否跟隨英國自由調配基金款項的做法，抑或仿效美國，指定款項的用途。如採用後者的做法，則須考慮我們應以兒童發展基金應付何種需要或現時服務未能涵蓋的地方。

(iii) 全民的或有特定對象的

13. 正如在過去的專責委員會會議所討論，制定適用於全港兒童及青少年的計劃，輔以一些為有需要人士而設的特定措施，對促進社會共融和減少標籤效應來說，會是較可取的做法。英美兩國制定全民計劃並為低收入家庭提供輔助措施，而加拿大所推行的計劃和台北市的試驗計劃則以低收入家庭的青少年為對象。不過，台北市的試驗計劃屬自願性質，有很濃厚的社區特色。

14. 此外，我們必須指出英美兩國推出兒童發展基金時，全國的儲蓄率正在下跌，這某程度上解釋了其計劃為何涵蓋在指定日期後出生的全國兒童。香港的儲蓄率較西方國家為高，反映其社會特質較接近其他亞洲地區。

徵詢意見

15. 政府致力確保兒童及青少年有健全、健康和均衡的發展。我們亦同意有必要制訂措施，以照顧來自弱勢社羣的兒童及青少年的需要。因此，政府對任何可以減低跨代貧窮風險並適用於本地情況的建議，

都會積極考慮。有關在香港成立兒童發展基金一事，在我們考慮應否跟從其他地方的做法時，請委員就下列事項提供意見：

- (a) 這項措施的政策目標和達到這些目標所需具備的條件(第 9 及 11 段)；
- (b) 擬議基金與現有服務的關係(第 12 段)；及
- (c) 有關計劃應為所有市民而設抑或為特定對象推行(第 13 至 14 段)。

待有關計劃的細節落實前，請委員考慮擬議措施的實際影響，例如可能要成立負責的機構和制定相關法例等。

委員會秘書處
二零零六年五月

兒童發展基金—主要特點

英國 — 兒童信託基金

目的

兒童信託基金由《二零零四年兒童信託基金法》(Child Trust Funds Act 2004)成立，是為兒童而設的長期儲蓄及投資帳戶。自二零零五年四月六日起，每名在二零零二年九月一日或以後出生的兒童都擁有一個兒童信託基金帳戶。兒童信託基金的主要目的是(i)確保兒童擁有自己的資產／儲蓄，以供在 18 歲踏進成年後生活之用；(ii)鼓勵儲蓄；以及(iii)讓兒童明白個人理財的觀念(理財教育是兒童信託基金的重要部分)。

供款

政府在兒童出生時會提供 250 英鎊的首筆供款，低收入家庭(合資格全數獲得兒童稅務抵免的家庭)的兒童會額外獲撥 250 英鎊。政府會在兒童七歲時再撥付 250 英鎊，而低收入家庭兒童則會獲發 500 英鎊。父母、家人及朋友為基金作出的私人供款可免稅，每年最高免稅額共為 1,200 英鎊。從兒童信託基金帳戶款項及投資所得的收入都可免稅。

款項的用途

兒童在年滿 18 歲時可提取款項。他們如何使用兒童信託基金帳戶的款項，並無任何限制。

管理

英國皇家稅務及海關總署負責支付計劃的費用和管理事宜。對兒童負有父母職責的人士會在認可金融機構開立兒童信託基金帳戶，而該帳戶會由該人管理，直至有關兒童年滿 16 歲為止。兒童年滿 16 歲後，就可管理自己的兒童信託基金帳戶。

美國 — 兒童投資及發展儲蓄帳戶

目的

與英國的情況相似，兒童投資及發展儲蓄帳戶(兒童帳戶)亦是為兒童而設的長期儲蓄及投資計劃，旨在鼓勵儲蓄、增進理財知識，以及為年輕的成年人拓展機會。待《美國個人投資、退休及教育儲蓄法》獲得通過後，每名在二零零六年十二月三十一日以後出生的兒童都會自動擁有一個兒童投資及發展儲蓄帳戶。

供款

政府會自動把 500 美元的首筆供款轉入為初生嬰兒開立的帳戶。來自入息低於國民收入中位數的家庭的兒童，最多可獲得 500 美元的額外供款。私人供款(每年以 1,000 美元為上限)是指除稅後的款項，其來源不受限制。政府每年最多會就首 500 美元的私人供款給予配對資助。每名帳戶持有人由 30 歲開始須償還該筆 500 美元種子款項。從兒童帳戶供款所賺取的收入無須納稅。

款項的用途

帳戶持有人在年滿 18 歲前不得提取基金的任何款項。有關款項只可作與投資有關的用途，即專上教育、購置居所及退休。

管理

兒童帳戶基金由財政部轄下的兒童帳戶基金委員會管理。家長和合法監護人會擔任帳戶託管人及作出投資決定，直至帳戶持有人年滿 18 歲為止。兒童帳戶的結餘在任何時候都必須不少於政府初期供款額，直至退休年齡為止，目的是使帳戶一直都可用作為提供退休保障的儲蓄平台。

加拿大 — 加拿大學券

目的

加拿大學券基本上是一項教育儲蓄計劃，目的是協助低收入家長，為子女的專上教育作好準備。在二零零三年十二月三十一日之後出生的低收入家庭兒童(包括合資格申領國家兒童福利補助金的兒童)將會受惠。

供款

加拿大學券為符合資格準則的兒童提供首筆 500 加元的供款，然後每年分期供款最多為 100 加元，直至他們年滿 15 歲為止。父母、家人或朋友可作出私人供款。政府會就首 500 加元供款給予每加元最多四角的配對資助。儲蓄利息無須納稅。

款項的用途

基金款項只可作教育用途，例如支付修讀學徒計劃、商貿學校、學院或大學全日制或部分時間制課程的費用。如有關款項在帳戶持有人年滿 26 歲時仍未使用，有關款項就會交還政府，而私人供款則會退回帳戶持有人。

管理

家長或監護人須透過核准的金融機構設立註冊教育儲蓄計劃。

台北市 — 出人頭地發展帳戶專案

目的

“出人頭地發展帳戶專案”(專案)¹是台北市為低收入家庭中 16 至 23 歲的青少年而設的儲蓄試驗計劃(名額約有 100 個²)，為期三年(由二零零三年至二零零六年)。計劃的目的是鼓勵年輕一代儲蓄，作教育和就業準備的用途。

供款

參加專案屬自願性質。政府並沒有供款。專案款項主要來自帳戶持有人每月的私人供款，每月的儲蓄上下限分別為 4,000 元新台幣和

¹這是根據台灣當局由二零零零至二零零三年在台北為在職貧窮人士推行的另一項儲蓄試驗計劃“家庭發展帳戶專案”而制定的。雖然兩個專案的運作大致相同，但“家庭發展帳戶專案”的款項是用於首度購屋、高等教育和小本創業。

²根據台北市政府社會局提供的數字，截至二零零四年十二月三十一日，共有 85 人參加該計劃。

2,000 元新台幣。專案在三年後會按總儲蓄額作出 1 比 1 的配對資助，而該配對資助會由一個慈善基金提供³。

專案款項用途

專案款項只可作高等教育或就業準備的用途。帳戶持有人可按規定限額提取帳戶的存款。帳戶持有人也須在參加計劃一年內提交專案款項使用計劃書。

管理

所有參加者都必須在台北銀行開設帳戶。

委員會秘書處
二零零六年五月

³由台北銀行公益慈善基金會提供 14,400,000 元新台幣。

兒童發展基金 — 特色概覽

國家／城市	英國	美國	加拿大	台北
建立資產計劃	兒童信託基金 (Child Trust Fund)	兒童投資及發展儲蓄帳戶 (Kids Investment and Development Savings Account)	加拿大學券 (Canada Learning Bond)	出人頭地發展帳戶專案
開始年份	在二零零五年根據《二零零四年兒童信託基金法》(Child Trust Funds Act 2004)設立	在二零零五年提交《二零零五年美國個人投資、退休及教育儲蓄法》(ASPIRE Act 2005)	在二零零四年根據《加拿大教育儲蓄法》(Canada Education Savings Act)設立	由二零零三至二零零六年
性質	儲蓄及投資	儲蓄及投資	儲蓄	儲蓄
對象	在二零零二年九月一日或之後出生的兒童	在二零零六年十二月三十一日之後出生的兒童	只限於在二零零三年十二月三十一日之後出生的低收入家庭兒童	來自低收入家庭的 16 至 23 歲青少年(屬自願性質)
主要目標	- 鼓勵儲蓄； - 為青少年拓展機會；以及 - 增進兒童的理財知識	與英國相同	為兒童儲蓄專上教育的經費	與英國相同
政府首筆供款	✓ (出生時 250 英鎊) (年滿七歲時 250 英鎊)	✓ (500 美元)	✓ (500 加元)	×

國家／城市	英國	美國	加拿大	台北
為低收入家庭提供的額外供款	✓ (250 英鎊／兩次)	✓ (最高為 500 美元／一次)	✓ (100 加元／15 次)	×
配對資助	×	✓	✓	✓
私人供款	✓ (每年上限：1,200 英鎊)	✓ (每年上限：1,000 美元)	✓	✓ (強制性：每月 2,000 元至 4,000 元新台幣)
用途限制	×	專上教育、置業及退休	專上教育	專上教育及就業準備
帳戶管理	認可金融機構	財政部轄下的董事會	認可金融機構	指定銀行
理財教育	✓	✓	×	✓

委員會秘書處
二零零六年五月

現時有關促進兒童發展的措施

自二零零五年五月成立以來，扶貧委員會兒童及青少年專責小組一直都在研究減低跨代貧窮危機的有效方法。成員雖然察覺到物質支援有其重要性，但他們認為要協助兒童(尤其是弱勢社群的兒童)在社會階梯上力爭上游，脫離貧窮，關鍵是為他們提供發展機會。據成員觀察所得，現時已有多項計劃照顧兒童不同階段的發展需要¹。

(i) 兒童早期發展需要

2. 以及早識別問題和及早提供介入服務為重點，政府自二零零五年七月起開展了兒童身心全面發展服務。這是一項以社區為本的計劃，目的是透過醫療衛生、教育及社會服務的更佳整合，加強母嬰健康院現有的全面服務，以便能及早識別初生至五歲幼童及其家庭的各種需要，並適時向他們提供合適的服務。至今，試行計劃的進度令人鼓舞，不但強化各界別的協調和配合，更讓服務對象更容易獲取有關的服務。我們已增撥資源以改善兒童身心全面發展服務試行計劃。視乎在二零零六年第三季檢討計劃的試行情況，我們會逐步把這項計劃推展至其他社區。

(ii) 教育需要

3. 教育對促進個人發展和提升能力至為重要。多年來，政府一直投放大量資源，以照顧兒童及青少年的教育需要。政府亦確保沒有兒童因為經濟困難而喪失接受教育的機會。由學生資助辦事處管理的各項資產審查計劃，為有需要的中小學生提供車船津貼、書簿津貼、學費減免和公開考試費用減免等資助。參加政府資助和自資課程的合資格本地全日制專上學生，在適當情況下可申請助學金及／或低息貸款等資助，以應付學費、學業方面的費用和生活費。政府會繼續研究如何進一步提高教育素質和市民(尤其是貧困人士)的負擔能力。

¹詳情請參閱扶貧委員會兒童及青少年專責小組文件第 1/2005 號“現有與跨代貧窮有關的兒童及青少年服務概述”(www.cop.gov.hk)。

(iii) 就業及培訓需要

4. 政府當局一直積極照顧青少年(包括待業待學青少年)在培訓和就業方面的需要。舉例來說，“職業導向課程”、職業訓練局提供的課程、“青年職前綜合培訓－展翅計劃”和“青少年見習就業計劃”，都是政府為青少年拓展培訓和就業機會的重要措施²。此外，持續進修基金也為有志持續進修及參加培訓課程的成人提供資助。

(iv) 其他發展需要

5. 除提供學校教育和培訓外，政府亦致力在多方面為兒童及青少年提供足夠的優質發展和改善機會，讓他們可以面對日後在求學／就業時遇到的挑戰。此外，校本課後學習及支援計劃為清貧學生提供額外協助，藉此提高他們的學習效能及擴闊他們在課堂以外的學習經驗。其他政府政策局和部門，例如民政事務局、民政事務總署和社會福利署，也正與有關機構和地區的非政府機構緊密合作，提供不同的發展計劃，以培育青少年及促進他們的均衡發展³。此外，為加強以地區為本的扶貧工作而新增的撥款，亦會用於支持以預防和解決跨代貧窮為目標的計劃⁴。

委員會秘書處

二零零六年五月

² 詳情請參閱扶貧委員會文件第 17/2005 號“青少年的培訓和就業機會”(www.cop.gov.hk)。

³詳情請參閱扶貧委員會文件第 12/2005 號“跨代貧窮”(www.cop.gov.hk)。

⁴詳情請參閱地區為本扶貧工作專責小組文件第 1/2006 號“就可持續的扶貧措施為地區提供額外撥款”(www.cop.gov.hk)。

二零零六年一月二十三日會議
討論文件

文件第 1/2006 號

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

¹ 除另有說明外，外籍家庭傭工並不包括在這項分析之內。

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 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。

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。

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。

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

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。

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 —

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。

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。

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。

⁷ 詳情請參閱委員會文件第 2/2005 號附件 II。

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。

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)。

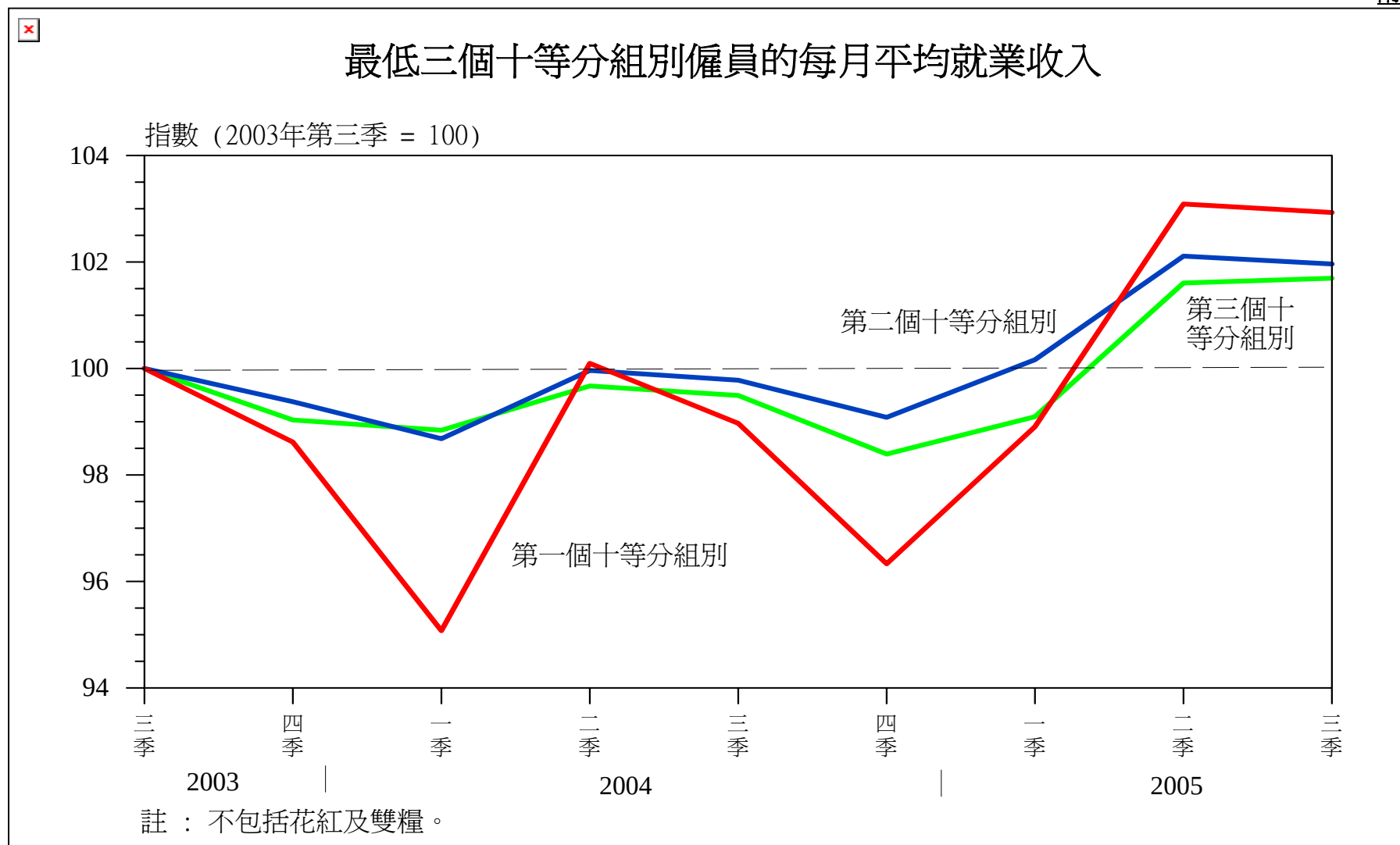
33. 對於下一步工作，請委員就以下事宜提供意見：

- (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。



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>	
	兼職	全職	兼職	全職	兼職	全職	兼職	全職
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：

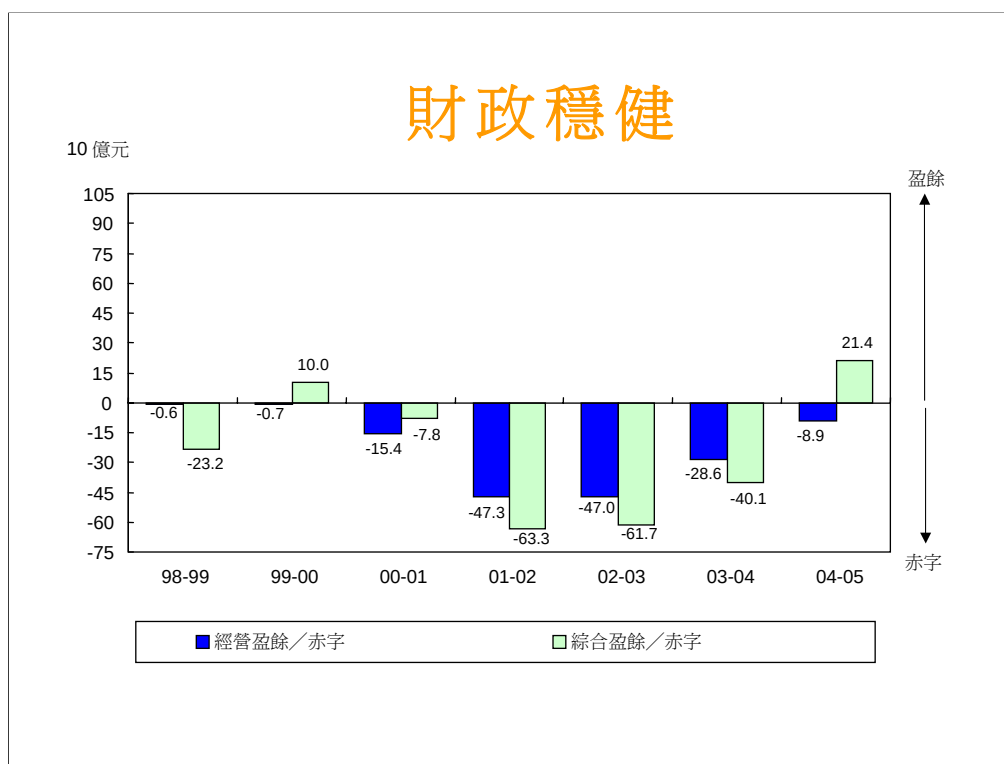
	1995 - 96 年度(實際) (十億元)	2005 - 06 年度(預算) (十億元)
教育	33.6 [3%] {17.6%}	58.2 [4.2%] {21.6%}
醫療	24.3 [2.2%] {12.7%}	32.2 [2.3%] {12%}
社會福利	14.1 [1.3%] {7.4%}	36.3 [2.6%] {13.5%}
房屋	19.1 [1.7%] {10%}	18.1 [1.3%] {6.7%}
總計	91.1 [8.2%] {47.7%}	144.8 [10.4%] {53.8%}

[] 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	— 100,000 港元 — 單親人士：另加 100,000 港元	— 另加 100,000 港元，故已婚人士免稅額為 200,000 港元	— 第一至第九名子女：每名 40,000 港元	<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)	— 每名受供養兄弟／姊妹：30,000 港元	— 傷殘配偶／子女／兄弟／姊妹／父母／祖父母：另加 60,000 港元
新加坡	— 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	— 妻子稅項寬免：最高達 2,000 坡元 [9,200 港元]	— 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	— 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：	— 僅限於供養傷殘兄弟／姊妹：每名 3,500 坡元 [16,100 港元]	— 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]
	<u>備註</u> － 每名受養人只可由一人申領稅項寬免； － 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。					
日本	－ 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]	－ 380,000 日圓 [25,500 港元] － 70 歲或以上 的人士：480,000 日圓 [32,200 港元]	－ 16 歲以下 480,000 日圓 [32,200 港元] 16 至 22 歲 630,000 日圓 [42,300 港元]	－ 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)	－ 由納稅人供養 的同住親屬： 380,000 日圓 [25,500 港元]	－ 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	－ 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	－ 3,000 馬來西 亞元 [6,200 港元]	－ 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	－ 父母醫療開 支：5,000 馬 來西亞元(上 限) [10,300 港元]	無	－ 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	— 首 6,000 澳元 [港幣 35,000 元]收入實施零稅率	— 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	— 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 英鎊至 7,220 英鎊[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併計算，並隨着納稅人家庭的可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力。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			
				倍半租 金	雙倍租 金	市值租金	
	入息 限額	資產限額		住戶入 息幅度	住戶入 息超逾 的 限額	住戶入 息超逾 的 限額	資產限額 (輪候冊入息 限額的 84 倍)
		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