

香港社會服務聯會

對「檢討綜援計劃下豁免計算入息」的意見

政府於過去兩年檢討為有工作能力的成年人提供的三項綜援計劃，包括對單親的綜援計劃、深入就業援助計劃及豁免計算入息的安排。前兩項已於 2005 年檢討完畢，「豁免計算入息」安排的檢討是最後一項。以下是社聯對此檢討的意見。

現有「豁免計算入息」安排的主要問題

現時「豁免計算入息」存在以下問題：

1. 未有充分正視就業所需的額外開支
 - 外出工作人士每天需支付一定數額的交通費及膳食費，除卻這兩項費用外，受助人實際受惠的金額不多，居住於偏遠地區的人士，交通費每天動輒 40 元以上，影響更大。「豁免計算入息」政策應彌補受助人因就業所需的額外開支，以免影響其生計。
2. 賺多扣多，減低受助人賺取更高薪金的動力
 - 現時受助人除首 600 元收入可獲全數豁免外，隨後的 3,800 元收入只可保留一半，超過 4,400 元的，則需要全數在綜援金額中扣除。在賺多扣多的情況下，影響找尋較高薪酬工作的動力，這對最終能否脫貧的影響頗大。
3. 領取綜援三個月才可享有「豁免計算入息」，錯過黃金時刻
 - 綜援制度應促進受助人盡早找到工作，脫離貧窮，更應避免因失業及領取綜援時間過長而導致受助人失去信心及減低就業能力。因此，領取綜援首兩、三個月是關鍵時期，綜援政策應配合，不應加上無必要的負面因素。

國際趨勢：資產建設為本與純經濟支援政策並行

4. 過去十多年，美、加、英國、甚或部份亞洲區國家（例如台灣及星加坡），均實施或嘗試以資產建設為本的政策/計劃（與兒童有關的資產建設計劃，請參考扶貧委員會專責小組第 3/2006 號文件；而與成人有關的計劃，請參閱附件）。實踐的經驗反映資產建設為本的政策能有效提昇個人／住戶的資源、知識、解決問題及建設未來福祉的能力。最重要的是，參加者對自己及未來有了希望¹。扶貧委員會亦參考這概念，研究是否適宜於香港設立兒童發展基金，並於 2007-08 年度財政預算案中預留了 3 億元，成立「兒童發展基金」。
5. 因應國際經驗，我們建議將此概念與「豁免計算入息」結合，在港嘗試推行。

¹ Michael Sherraden: Inclusion in the American Dream, 2005

政府檢討結果

6. 政府檢討「豁免計算入息」後，建議引入以下兩項改變：

- (a) 把首 600 元「無須扣減」的限額調高至 800 元；
- (b) 把領取綜援不少於三個月才可享有豁免計算入息的規定放寬至不少於兩個月。

對檢討結果的意見及建議

政府的新措施在一定程度上改善了現有的問題，但仍只是修補式的政策，對「豁免計算入息」計劃及協助有工作能力的綜援受助人自力更生，我們有以下建議：

7. 有關「豁免計算入息」計劃

7.1 縮短領取三個月綜援才可享有「豁免計算入息」的規定

- 將三個月的期限縮短至一個月，此舉可鼓勵受助人盡早找尋工作，自力更生。

7.2 增加工作誘因，補貼因就業所需的額外開支

- 政府表示把“無須扣減”限額由 600 元增至 800 元，是用以協助抵銷上班用膳的費用及其他與就業有關的開支(例如添置衣服及交通費)，以鼓勵更多受助人就業²。然而 200 元的數目有限(以每月工作 20 天計，每天只有十元)，對居住偏遠的人士，幫助不大。我們建議因應居住於偏遠地區或需要跨區工作人士的需要，容許他們有額外豁免計算額。

8. 成立「個人發展資產戶口」先導計劃

我們建議推出一項先導計劃，為健全在職成人設立個人發展戶口以促進盡快脫貧。計劃的具體內容如下：

8.1 根據社聯《香港基本生活需要研究 2006》研究所得，在職成人基本生活需要水平與綜援標準金額及相關特別津貼的差額約為 1,200 元，我們建議將豁免計算入息制度的全數豁免金額由 800 元調升至 1,200 元，令有工作的綜援成年人可透過工作達到基本生活需要水平。

8.2 同時，我們建議維持現時最高豁免計算入息金額為 2,500 元的限額；1,200 元至 3,800 元之間的收入，一半為豁免金額，另一半撥入其「個人發展資產戶口」；3,800 元以上的收入全數撥入其「個人發展資產戶口」。以下例子解釋上述建議：

² 立法會 CB(2)1305/06-07(01) 號文件 <綜合社會保障援助(綜援)計劃下有關豁免計算入息安排的檢討，14/3/2007

綜援人士收入	建議的 豁免計算入息金額	建議撥入個人 發展資產戶口的金額
1200	1200	0
3000	2100	900
3800	2500	1300
4000	2500	1500
5000	2500	2500

單位：元

8.3 個人發展資產戶口的存款有指定用途，純為脫貧而設，必須用於本人及子女教育、培訓及自僱創業等脫貧計劃。我們建議戶口可儲的金額以應付家庭六個月的基本生活需要為準，達到此水平後，受助人可離開綜援。在個人發展資產戶口制度下，多勞多得，受助人可以為自己及子女儲存資產，早日脫貧。相反，在現時制度下，賺多扣多，影響受助人外出工作的意欲。

8.4 在實施個人發展資產戶口政策時，須配合支援服務（例如就業支援），協助受助人實踐脫貧計劃（例如接受培訓，自僱或創業等）。

總結

9. 在鼓勵自力更生的大前題下，政府應進一步改善「豁免計算入息」計劃，增加受助人的工作誘因，並增加鼓勵自力更生的其他措施，例如個人發展戶口及配套措施，以配合不同人士的需要，達致最終脫貧的目標。

二零零七年四月十二日

Hong Kong Council of Social Service
Some Overseas Asset Building Program Examples – Key Features

	UK ¹	USA ²	Canada	Ireland
Scheme	Saving Gateway	Assets for Independence Act	Learn\$ave	Special Saving Incentive Scheme
Duration of Saving	18 months	5 years	1-3 years	5 years
Maximum and Minimum Saving	Maximum £ 25 (HK\$359)per month & £ 375 (HK\$ 5381) for the whole period (£ 750 (HK\$10762) include matching funds)	Matching Funds maximum US\$4000 (HK\$ 31016) per account and US\$8000 (HK\$ 62032) per household	Minimum CAD\$10 (HK\$70) per month	Minimum 12.7Euro (HK\$ 124) per month (first year, no limit after first year) Maximum 254 Euro (HK\$ 2489) per month
Matching Funds (Matching Fund : Saving)	1:1	1:1, 2:1 or 3:1	3:1 to up to CADD\$1500 (HK\$ 10455) saved	0:25:1
Restriction on Purpose	No	Home ownership, education or training and starting small business	Education, micro enterprise establishment	No
Eligibility	Low income people (income under £ 15000 per year) 16-65 years old (60 for women)	Members of household qualified to receive Temporary Assistance for Needy Family or Earned Income Tax Credit or below 200% of the poverty line.	Earning less than Statistics Canada' s low income cut off 21-65 years old (18-20 years old must leave school for at least 2 years)	Over 18 years old
Operating Institutions / Funding Sources	Financial Institution for service delivery and government for matching fund	Funded by federal funds and NGOs	Funded by Human Resources Development Canada (Government) and designed by Social Development Innovation	Operated by financial institution and government
Financial Education	Financial trainings are provided to help savers internalize regular saving habits	Saving Plans Agreement must be signed to set schedules of regular saving and identify the asset to be acquired	Optional financial management training is provided	No

Information Sources:

OCED (2003). Asset Building and the Escape from Poverty.

Ireland Oasis (Online Access to Services, Information and Support) http://www.oasis.gov.ie/personal_finance/government_savings_scheme.html

Center for Social Development George Warren Brown School of Social Work Washington University http://gwbweb.wustl.edu/csd/Areas_Work/Asset_building/IDAs/AFIA/Legislation.htm

Central Provident Fund Broad http://www.cpf.gov.sg/cpf_info/home.asp

HM Treasury Saving Gateway http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/financial_services/savings/topics_savings_gateway.cfm

¹ The Saving Gateway program is launched as pilot project now. It is proposed to extend the duration of saving to 5 years in the full project.

² There are numerous assets building programs in US in different states and districts. The example cited here is a national program launched by the federal government.