

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)233/17-18(06)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2017 年 11 月 13 日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

低收入在職家庭津貼

目的

本文件旨在綜述福利事務委員會("事務委員會")、第五屆立法會內務委員會轄下成立的扶貧小組委員會，以及財務委員會就低收入在職家庭津貼("低津")所作的討論。

背景

2. 在 2014 年施政報告中，行政長官宣布政府建議推出低津計劃，目的是鼓勵沒有領取綜合社會保障援助("綜援")的低收入家庭透過就業自力更生。該計劃聚焦支援當中有兒童及青少年的家庭，以紓緩跨代貧窮。

3. 低津計劃於 2016 年 5 月推出。在該計劃下，基本津貼以家庭為單位發放，並與就業及工時掛鉤，藉以鼓勵自力更生。領取低津的家庭的每名合資格兒童¹，可獲發每月 800 元的額外兒童津貼。低津設有入息和資產審查。如果家庭收入處於家庭住戶每月收入中位數一半或以下，而申請人在職並符合工時要求，該家庭將視乎工時分級，每月可獲全額基本津貼 600 元或高額津貼 1,000 元。每月收入高於家庭住戶每月收入中位數 50%但不高於 60%的合資格低收入在職家庭，可領取半額基本津貼和半額兒童津貼，以達致防貧效果。工時要求採用兩級制，第一級的範圍是每月 144 小時至 192 小時以下，第二級則定於

¹ 據政府當局表示，合資格兒童須為 15 歲以下，或年齡介乎 15 至 21 歲並正接受全日制教育(專上教育除外)。

每月 192 小時或以上。如低津申請人為單親父母，他們的兩級工時要求則分別為每月 36 小時(可領取基本津貼)及每月 72 小時(可領取高額津貼)。

4. 據政府當局表示，截至 2017 年 8 月底，有超過 35 000 個家庭(約 13 萬人)領取低津，當中包括 56 000 名兒童或青少年，涉及發放津貼總金額逾 9 億元。政府當局在 2017 年 7 月就低津計劃展開全面的政策檢討，希望盡快作出改善，使更多在職住戶受惠。

議員的商議工作

低收入在職家庭津貼的津貼水平及涵蓋範圍

5. 部分議員認為，在低津下，有需要的家庭應獲發較高金額的基本津貼或特別津貼，令其家庭收入可獲補貼至超逾家庭住戶每月收入中位數的一半，從而減少貧窮線以下的住戶數目。另有委員呼籲政府當局將入息限額放寬至家庭住戶每月收入中位數的 60%至 70%。政府當局解釋，貧窮線並非扶貧線，而是有助制訂政策的測量工具。低津的設計旨在援助有需要的低收入在職家庭，包括收入低於或稍高於家庭住戶每月收入中位數一半的低收入家庭。

6. 部分議員認為，有長者、長期病患者或殘疾成員，以及成員並無領取傷殘津貼、高齡津貼或長者生活津貼的低收入在職家庭，亦應納入低津計劃的涵蓋範圍。另有議員對低津的設計有所懷疑，因其既沒有涵蓋低收入一人住戶，亦沒有特別顧及長期病患者的全職照顧者。如果低津不能惠及這些人士，扶貧委員會轄下的關愛基金便應向他們提供所需的援助。

7. 政府當局表示，低津的重點，是在長遠而言協助紓緩跨代貧窮和促進向上流動，有關津貼會以家庭為單位發放予有需要人士。為協助有需要的長者，政府當局已推行各項社會保障措施(例如長者生活津貼)，而扶貧委員會已於 2015 年 12 月就退休保障展開公眾諮詢。與此同時，關愛基金推出了多個援助項目，協助有需要人士。政府當局已檢討傷殘津貼的申領資格，並會推行措施優化現行傷殘津貼的醫療評估安排。至於會否將該計劃擴展至一人住戶，政府當局將需要考慮多方面的因素，例如現行政策(例如法定最低工資)能否為單身人士提供足夠支援。

8. 部分議員認為，年齡介乎 15 歲至 21 歲並無就學的有需要青少年，亦應符合資格申領低津下的兒童津貼；而對於作為單親家長的申請人，其子女合資格領取兒童津貼的年齡限制應予檢討。政府當局解釋，向年齡介乎 15 歲至 21 歲沒有就學或就業的青少年發放兒童津貼，會與低津促進青少年向上流動的目的不一致。

9. 部分議員認為，不容許低津住戶受惠於以家庭為單位申領的鼓勵就業交通津貼("交津")，並不合理。政府當局表示，扶貧委員會曾詳細討論低津與交津之間的關係，並認為容許低津住戶成員(低津申請人除外)申領或繼續受惠於以個人為單位申領的交津，是一項恰當的安排。低津住戶第二名外出工作的成員亦可繼續受惠於以個人為單位申領的交津。

工時要求

10. 部分議員關注到，有些低收入家庭、兼職工人、散工、單親家長及有殘疾成員的家庭可能難以符合低津下高額津貼的工時要求。這些議員促請政府當局放寬這些家庭的工時要求。另有議員認為，低津應發放予有需要人士，不論其工作時數多寡，因為許多基層人士基於不受其控制的原因而就業不足，有些長者則因健康狀況而只能每天工作數小時。另有議員認為，有特殊需要兒童的低收入家庭很多均無法符合低津計劃的工時要求，因為家長須留在家中照顧子女。他們呼籲政府當局盡早放寬這些家庭在低津計劃的工時要求。

11. 部分議員認為，鑒於每月工作 72 小時的僱員普遍視為連續受僱，而大多數工人每月工作 144 小時，所以領取基本津貼和高額津貼的工時門檻應分別降至每月 72 小時和每月 144 小時。另有議員認為，當局應在 144 小時與 192 小時之間增設一層工時要求。他們亦建議，對於長者或殘疾家庭成員的照顧者，當局應訂立兩級工時要求，分別為每月 36 小時和每月 72 小時。部分議員促請政府當局就工時和津貼兩方面採用單一級別制度，即把工時要求設定為每月 144 小時，津貼則設定為每月 1,000 元，以簡化低津的運作。另有議員察悉，部分來自低收入家庭的散工未能符合低津計劃的工時要求。他們促請政府當局增加一個級別的工時要求(每月 72 小時至 144 小時)，並向符合此要求的家庭發放每月 300 元的津貼。這些議員又認為，所有有合資格兒童的低津住戶，即使未能符合工時要求，亦均應獲發放兒童津貼。部分議員認為，在低津計劃下計算整個家庭的收入而不計算其工作時數，並不合理。他們認為，政府當局應容許合併計算所有住戶成員的工時。

12. 政府當局表示，由於低津的基本原則是鼓勵透過就業自力更生，因此應多勞多得。為此，高額津貼可作為投身就業的誘因。經考慮收集所得的意見後，政府當局已把高額津貼的工時要求由原先建議的每月 208 小時降低至 192 小時，此為政府當局的底線。預計逾 60% 的有意申請人可符合現時 192 小時的要求，以領取高額津貼。當局已為單親家庭訂立較低的工時要求，並會向低津家庭每名合資格兒童發放兒童津貼。有意見認為，當局應為殘疾人士訂立一個較低的工時要求，並應考慮分別為居於私人房屋及公共房屋的低收入在職家庭訂立不同的津貼水平。政府當局表示會在低津計劃的政策檢討中考慮委員的意見。

13. 部分議員察悉，政府當局進行檢討前已取消低津計劃下的離港限制；他們認為，工時要求亦應在檢討工作完成之前予以調整。政府當局表示，鑒於該計劃的政策目標是鼓勵透過就業自力更生，工作時數及收入的要求是該計劃的主要準則；因此，若要更改這些準則，應予以審慎考慮，以免有違該計劃的政策目標。為此，政府當局會收集有關低津受助人工作時數及收入的資料，並研究在他們獲發低津之前及之後這些方面有何變化。鑒於此等資料在該計劃推行一段合理時間後會更具意義，政府當局認為該計劃的檢討應在推行計劃至少一年後才進行。

14. 部分議員認為，核實工作時數並不可行。他們表示，自僱或領取日薪的低津申請人未必能提供收入和工時的證明。政府當局表示，對於這些申請人，自行申報收入和工時便足夠。

15. 部分議員認為，公眾/法定假期應按每日工作 8 小時的基準算作所有申請人每月工作時數的一部分，不論他們是全職工人、散工或自僱人士。這可避免他們的工時受公眾/法定假期日數影響。另有議員進一步要求政府當局考慮在工時要求中把無薪病假計算在內。

16. 據政府當局表示，假日/假期/缺勤期間受薪的休假，將會在低津的資格審查中算作工時的一部分。當局會以申請人在工作日的工作時數作為參考，考慮在審批低津工作時數時如何計算申請人的有薪假日/假期/缺勤。當局會於稍後訂定有關的細節安排。至於假日/假期/缺勤的處理方法，將須予以檢討。政府當局認為，以每日工作 8 小時為基準計算公眾/法定假期的工作時數並不可行，因其無法反映申請人實際的工作時數，有關工時可有很大的差距。

資產及入息審查

17. 部分議員認為當局應撤銷低津的資產審查，但亦有議員認為有必要進行資產審查。鑒於現正輪候編配公共租住房屋("公屋")的申請人在申請公屋時已通過資產審查，他們應獲豁免。部分議員認為，計算資產時，不應考慮 65 歲或以上低津家庭成員的資產。政府當局表示，為確保有限的公共資源用於最有需要的家庭身上，低津應設有入息和資產審查，但門檻會較為寬鬆。

18. 部分議員認為，長者生活津貼及在"為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃"下發放的津貼，均不應計入低津的入息審查。政府當局表示，上述援助屬生活津貼，應計入低津的入息審查。

19. 鑒於有長者、殘疾成員及有特殊需要兒童的低收入家庭在緊急情況下或會有額外開支，部分議員呼籲政府當局放寬低津的資產限額，讓這些家庭有能力應付該等情況。

低收入在職家庭津貼的實施

20. 部分議員認為，鑒於低津計劃申請率偏低，政府當局應檢討該計劃的申請資格及簡化申請程序。政府當局表示已開始透過針對低津住戶進行的問卷調查收集數據，例如現有低津受助人對申請程序的意見、低津住戶工作時數的變化等。在即將進行的綜合住戶統計調查中，將會詢問該等可能符合資格但沒有申領低津的住戶沒有申領低津的原因。為了簡化申請程序，在職家庭及學生資助事務處("資助事務處")修訂了低津申請表。取消離港限制後，申請表已予進一步簡化，新版本的申請表已於 2017 年 1 月底推出。

21. 部分議員認為，為協助少數族裔人士申領低津，當局應加強宣傳低津計劃。少數族裔人士支援服務中心("支援服務中心")應協助少數族裔人士填寫低津申請表。鑒於支援服務中心由政府當局資助，當局應制訂政策，規定支援服務中心須協助低津申請人填寫申請表。政府當局可考慮支付行政費予支援服務中心，以進行有關工作。

22. 據政府當局表示，為協助少數族裔申請者了解低津計劃及申請詳情，資助事務處已將宣傳小冊子和海報翻譯成 6 種少數族裔語言(即印地語、烏爾都語、尼泊爾語、印尼語、菲律賓語及泰語)，並透過少數族裔語言的電台廣播節目作出宣傳，以及

於少數族裔的報章刊登低津廣告。應部分少數族裔團體的邀請，當局曾落區為少數族裔群體舉辦該計劃的簡介會，並在會上提供有關如何填寫低津申請表的資料，部分簡介會在辦公時間後、星期六或星期日舉行。資助事務處已將申請表的參考樣本翻譯成 6 種少數族裔語言，讓少數族裔申請家庭在填寫申請表格時作參考。自 2017 年 1 月起，資助事務處委託了一些非政府機構，協助新的低津申請人填寫申請表。

23. 事務委員會在 2017 年 6 月 12 日及 7 月 17 日的會議上聽取政府當局匯報低津計劃的推行情況及就該計劃籌備整體政策檢討的進度。事務委員會在 2017 年 6 月 12 日及 7 月 17 日的會議上分別通過 4 項和兩項議案，促請政府當局在該計劃的申領資格、工時要求、申領程序、入息及資產限額等方面作出改善。議案措辭載於**附錄 I**。政府當局表示會在進行該計劃的政策檢討時考慮委員的意見和建議。

最新發展

24. 政府當局在行政長官 2017 年施政報告中宣布下列低津計劃改善措施，預計在 2018 年 4 月 1 日實施：

- (a) 將計劃擴展至一人住戶；
- (b) 增設一層家庭住戶每月收入中位數 70% 的入息限額，並改以從事經濟活動的家庭住戶每月收入中位數計算入息限額；
- (c) 非單親住戶增設一層每月 168 小時的工時要求；而單親住戶則增設一層每月 54 小時的工時要求，符合相關工時要求的住戶可領取較高的津貼額；
- (d) 容許合併計算所有住戶成員的工時；及
- (e) 全面調高津貼金額，而現時全額津貼和半額津貼之間亦會增加一層 3/4 額津貼。

另外，低津計劃亦會易名為"在職家庭津貼"計劃。政府當局會在 2017 年 11 月 13 日的事務委員會會議上簡介有關改善措施。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄 II**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 11 月 6 日

福利事務委員會

在 2017 年 6 月 12 日會議上就議程第 IV 項
"檢討低收入在職家庭津貼計劃的成效"
通過的議案

議案 1

鑒於低收入在職家庭津貼計劃成效不彰，截至 2017 年 6 月，受惠人數僅得 11 萬多人，與預計的 70 萬受惠人數相差甚遠，未能有效達至扶貧目的。就此，本委員會要求政府：

- (一) 將申領期限放寬至 6-12 個月；
- (二) 容許合併計算所有家庭成員的工時；
- (三) 新增一個工時範圍為 72 小時至 144 小時；及
- (四) 將入息限制放寬至家庭住戶每月收入中位數的 75% 或以下。

動議人：田北辰議員, BBS, JP

議案 2

鑒於低收入在職家庭津貼("低津")計劃自去年 5 月實施至今，成效與政策預期有明顯落差，不少低收入家庭仍未參與計劃，本委員會要求政府盡快就低津計劃進行檢討，並積極拆牆鬆綁，包括調整入息限制及工時要求，並簡化申領程序，紓緩在職貧窮。

動議人：郭偉強議員

議案 3

本委員會建議低收入在職家庭津貼計劃增加一人家庭申請，以及一人家庭申請的入息及資產限額跟隨二人家庭計算。

動議人：劉小麗議員 *

議案 4

本委員會建議低收入在職家庭津貼計劃下的兒童津貼與工時計算脫鉤，讓所有符合入息要求的低收入家庭兒童都能得到全額兒童津貼。

動議人：劉小麗議員 *

* [高等法院原訟法庭於 2017 年 7 月 14 日作出裁決，宣布梁國雄、羅冠聰、姚松炎及劉小麗自 2016 年 10 月 12 日起被取消就職立法會議員的資格，並已離任立法會議員的職位，無權以立法會議員身分行事。]

福利事務委員會

在 2017 年 7 月 17 日特別會議上就議程第 I 項 "檢討低收入在職家庭津貼計劃的成效" 通過的議案

議案 1

低收入在職家庭津貼計劃推出已超過一年，政府原本預計有 20 萬家庭受惠，目前卻只有約 5 萬家庭成功申領，計劃未達預期效果，主因是手續繁複和門檻過高。本委員會促請政府立即作出以下改善：

1. 將入息中位數六成的規定放寬至七成半，讓更多在職貧窮家庭受惠；
2. 降低工時門檻，增加一條 72 小時的工時線，將 192 工時線降低至 144 小時，並且容許兩個家庭成員合併工時；
3. 增加一人家庭申請，而單人申請的入息及資產限額應跟隨二人家庭計算；及
4. 簡化申請程序，容許申請人自行申報工時。

動議人：張超雄議員

議案 2

低收入在職家庭津貼計劃推行超過一年，除了受惠人數比預期低，制度亦顯露了漏洞和不公義，本委員會促請政府立即作出以下改善：

1. 增加租住私人樓宇人士的生活補助；
2. 放寬租住私人樓宇人士的入息上限；
3. 放寬照顧殘疾人士、長者及長期病患者的工時要求；
4. 豁免計算 65 歲或以上家庭成員的資產；及
5. 將兒童津貼與工時要求脫鉤，即只要符合入息要求便應發放，並為有特殊需要的兒童發放額外津貼。

動議人：張超雄議員

低收入在職家庭津貼

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2014 年 1 月 23 日 (議程第 II 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2014 年 1 月 29 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2014 年 5 月 12 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2014 年 5 月 27 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2014 年 10 月 28 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2015 年 1 月 16 日 (項目 2)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2015 年 1 月 29 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2015 年 3 月 23 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2015 年 10 月 20 日 (議程第 II 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2015 年 12 月 22 日 (議程第 II 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2016 年 5 月 20 日*	<u>扶貧小組委員會報告</u>

福利事務委員會	2017 年 1 月 9 日 (議程第 V 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2017 年 1 月 26 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u>
福利事務委員會	2017 年 3 月 13 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2017 年 4 月 7 日	<u>政府當局對委員就</u> <u>審核 2017-2018 年</u> <u>度開支預算所提書</u> <u>面質詢的答覆第</u> <u>2295 至 2296 頁</u>
福利事務委員會	2017 年 6 月 12 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2017 年 7 月 17 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

* 發出日期

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 11 月 6 日