

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)813/17-18(01)號文件

檔 號 : CB2/PL/WS

福利事務委員會 2018年2月9日舉行的特別會議

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，並與就業及工時掛鈎，藉以鼓勵自力更生。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。考慮過持份者對低津計劃的意見及各種因素後，¹ 行政長官 2017 年施政報告公布，於 2018 年 4 月 1 日起將低津計劃易名為"在職家庭津貼"("職津")計劃，並實施下列改善措施：

¹ 當局進行了一項問卷調查，收集首次獲取低津的受惠住戶的相關資料，包括低津家庭成員的就業資料(例如獲發低津前後的有薪工時數目)、與計劃實施有關的行為改變(例如工作模式)，以及低津申請人在申請過程中遇到的困難。此外，政府統計處進行的綜合住戶統計調查中亦加入額外問題，以期找出從表面上看來入息及工時符合資格申領低津的受訪住戶不申請津貼的原因。問卷調查結果載列於 http://www.lwb.gov.hk/chi/other_info/index.htm。

- (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；而單親住戶則增設每月 54 小時一層，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。

4. 職津計劃的主要設計載於下表：

	全額每月津貼 (住戶月入不高於從事經濟活動的家庭住戶每月收入中位數的 50%)	$3/4$ 額每月津貼 (住戶月入高於從事經濟活動的家庭住戶每月收入中位數的 50% 但不高於 60%)	半額每月津貼 (住戶月入高於從事經濟活動的家庭住戶每月收入中位數的 60% 但不高於 70%)
基本津貼： 每月工作至少 144 小時 (單親住戶： 36 小時)	800 元	600 元	400 元
中額津貼： 每月工作至少 168 小時 (單親住戶： 54 小時)	1,000 元	750 元	500 元
高額津貼： 每月工作至少 192 小時 (單親住戶： 72 小時)	1,200 元	900 元	600 元
兒童津貼： (每名兒童或 青少年)	1,000 元	750 元	500 元

註： 所有住戶成員可合併工時以申請職津；以及職津計劃適用於一人住戶。

5. 據政府當局表示，截至 2017 年 10 月底，已有逾 36 000 個家庭（逾 133 000 人）受惠於低津計劃，包括 58 000 名兒童或青少年，涉及發放津貼總金額逾 9 億 5,300 萬元。

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

6. 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。另有議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。此外，一如行政長官 2017 年施政報告所宣布，當局將會增設一層家庭住戶每月收入中位數 70% 的入息限額，並全面調高津貼金額。政府當局會因應該計劃的發展，於適當時機檢討津貼金額。

7. 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。

8. 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，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。此外，政府當局已推行措施，例如“為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃”（“護老者津貼試驗計劃”）及“為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃”，以協助部分家庭照顧者。政府當局將於 2018 年就這些試驗計劃進行全面檢討，以期制訂長遠計劃，為這些照顧者提供支援。在進行檢討時，政府當局會研究為這些照顧者而設的不同支援計劃如何可互補不足。此外，低津計劃其中一項改善措施是政府當局會將低津計劃擴展至一人住戶。

9. 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；² 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。

10. 部分議員認為，相對於居於公共租住房屋("公屋")的合資格家庭，居於私人樓宇的合資格家庭獲發的低津水平應該較高，因為他們須承擔較高的租金開支。政府當局表示，有別於綜援計劃，津貼金額經考慮多項因素(包括低津住戶的入息而非他們的需要)後訂立。

工時要求

11. 部分議員關注到，有些低收入家庭、兼職工人、散工、單親家長、有殘疾成員的家庭及有特殊需要兒童的家庭可能難以符合低津計劃的工時要求，他們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。事務委員會在 2017 年 11 月 13 日的會議上通過一項議案，³ 建議有特別需要家庭的工時要求應與單親家庭看齊，而基本津貼和高額津貼的工時門檻亦應分別降低至 18 小時及 36 小時。

12. 部分議員認為，鑑於每月工作 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。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。

² 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)。

³ 議案措辭(議案 1)載於附錄 I。

13. 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。基本津貼的工時要求為每月 144 小時(即每星期約 36 小時)，高額津貼的工時要求則為每月 192 小時(即每星期約 44 小時)。勞工團體普遍認為，每星期工作 44 小時屬合理。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。按照經改善的安排，非單親住戶增設一層每月 168 小時的工時要求，單親住戶增設一層每月 54 小時的工時要求，亦容許合併計算所有住戶成員的工時。

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。鑑於申請人在法律上有責任申報工時，另有議員詢問政府當局會否考慮根據一個誠信制度評審申請。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。此外，評審制度中已設有彈性，以釋除對在提供工時證明方面遇到困難的疑慮。鑑於有需要防止濫用，政府當局不應單靠一個誠信制度來評審申請。

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。鑑於現正輪候編配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，長者生活津貼及在護老者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。⁴

19. 鑑於有長者、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，鑑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。政府當局表示已進行兩項問卷調查(如上文註腳 1 所述)，分別收集首次獲取低津的受惠住戶和可能符合資格但沒有申領低津的住戶的相關資料。經考慮兩項問卷調查的結果及持份者對低津計劃的意見後，政府當局作出了一系列改善低津計劃的措施，詳情載於上文第 3 段。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。儘管聽取了政府當局的匯報，事務委員會在 2017 年 11 月 13 日的會議上通過一項議案，⁵ 要求政府當局簡化低津的申請手續，容許申請人自行申報工時及入息，當局有需要時可作抽樣調查。

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。鑑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、於少數族裔報章刊登的廣告，以及其他渠道(例如在少數族裔社群進行宗教儀式之前或之後拜訪他們的中心)，宣傳該計劃。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

⁴ 根據將於 2018 年 4 月 1 日推行的改善措施，長者生活津貼亦將不再計算為入息。

⁵ 議案措辭(議案 2)載於附錄 I。

辦公時間後、星期六或星期日舉行。為配合低津計劃將於 2018 年 4 月 1 日推行的改善措施，當局會於 2017 年 12 月為非政府機構進行新一輪有關改善措施的簡介會。為了讓更多市民了解該等改善措施，社區簡介會將在 2018 年 3 月及 4 月的星期六及星期日舉行。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 11 月 13 日的會議上通過一項議案，⁶ 要求政府當局加強支援低津計劃，於 18 區設立一站式辦事處，支援即場宣誓，並延長開放時間。對於在全港 18 區設立一站式辦事處的成本效益，政府當局表示有所保留。儘管如此，政府當局會探究整合不同的福利服務是否可行。

相關文件

24. 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
2018 年 2 月 2 日

⁶ 議案措辭(議案 3)載於**附錄 I**。

福利事務委員會

在 2017 年 11 月 13 日會議上就議程第 VI 項 "低收入在職家庭津貼計劃" 通過的議案

議案 1

低收入在職家庭津貼的設計並沒有考慮一些有特別需要家庭的情況，包括家中有殘障人士、特殊學習需要(SEN)人士、長期病患者及長者等，他們的工時要求應與單親家庭看齊，工時門檻亦應降低至 18 小時及 36 小時，以對應這些特別需要家庭的現實狀況。

動議人：張超雄議員

議案 2

本委員會要求政府簡化"低收入在職家庭津貼"的申請手續，容許申請人自行申報工時及入息，當局有需要時可作抽樣調查。

動議人：梁耀忠議員

議案 3

本委員會要求政府加強支援"低收入在職家庭津貼計劃"，於 18 區設立一站式辦事處，支援即場宣誓，並延長開放時間。

動議人：梁耀忠議員

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

福利事務委員會	2017 年 1 月 9 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2017 年 3 月 13 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
財務委員會	2017 年 4 月 7 日	政府當局對委員就審核 2017-2018 年度開支預算所提書面質詢的答覆第 2295 至 2296 頁
福利事務委員會	2017 年 6 月 12 日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2017 年 7 月 17 日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2017 年 11 月 13 日 (議程第 VI 項)	議程 會議紀要

* 發出日期

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 2 月 2 日