

「低津扶貧力度不彰 無助貧窮家庭脫貧」

— 香港社區組織協會 兒童權利關注會 致立法會就低收入在職家庭津貼計劃改革意見書

香港社區組織協會與兒童權利關注會致力倡導政府訂立完善扶貧政策，支援貧窮家庭及兒童。對於低收入在職家庭津貼計劃(以下簡稱低津)，除了施政報告提出的改善，本會認為仍不足，仍需再作改善。

政府 2016 年 5 月起推行低收入在職家庭津貼計劃(下稱「低津」)，旨在鼓勵低收入家庭在職成員持續就業、自力更生，政策設計特別關顧有兒童或青年的家庭，目的為促進向上流動，並減少跨代貧窮。當局 2017 年年底公佈《2016 年香港貧窮情況報告》，指出低津計劃在 2016 年已成功令 5,600 個非綜援在職住戶及其 22,900 人脫貧(當中 9,500 人為兒童)，藉以說明低津計劃成效扶貧效用顯著。

為此，本會去年致函當局進一步查詢，日前收到勞工及福利局回覆，發現有超過 24,200 名兒童在領取低津後仍未脫貧，佔低津總申領兒童人數(33,700 人)的七成(71.8%)!此外，若以貧窮住戶數目計算，申領低津後未能脫貧的人口(即 64,800 人)亦佔總受助住戶人口(即 87,700 人)更逾七成三(73.9%)!可見低津力度非常不足，引致扶貧成效偏低。

1. 《2016 年香港貧窮情況報告》 揭示兒童貧窮率仍高企

根據政府 2017 年年底公佈的《2016 年香港貧窮情況報告》，在 2016 年，政策介入前的非綜援在職貧窮住戶數目及貧窮人口分別為 169,300 戶及 571,100 人，貧窮率為 9.8%，較 2015 年分別輕微減少 100 戶、4,400 人及 0.1 個百分點。政府在《報告》中指出，實施低津計劃平均每一億元的津貼，便令近 4,000 人脫貧。當局更指出低津對有兒童及單親貧窮住戶的扶貧成效更顯著，分別推低其貧窮率 0.8 及 0.9 個百分點。事實上，所謂新低的兒童貧窮率數值仍達 23.0%(政策介入前)及 17.2%(政策介入後)，兒童貧窮問題仍然嚴重。

2. 最新低津申請數字仍然偏低

根據勞工及福利局的書面回覆，截至 2017 年 12 月 15 日，在職家庭津貼辦事處共完成處理共 99,294 宗申請，當中共有 90,626 宗個案成功獲批津貼，涉及 37,978 個住戶，受惠人數為 138,018 人，涉及金額為 10.48 億元。

早年(2014 年)政府估計計劃每年所涉的開支約為 30 億元，超過 20 萬低收入家庭共 71 萬人受惠，其中 18 萬名為合資格兒童或青年，如今計劃實行已 1 年多，實際受惠人數僅為 13.8 萬人，佔當局預計 70 萬人的不足兩成，遠遠低於政府預期，可見計劃成效不彰。

3. 現有低津模式未能大減兒童貧窮

在獲批低津的 37,978 個住戶中，有 35,048 個家庭獲發兒童津貼，共 60,165 名兒童受惠。根據扶貧委員會《2016 年香港貧窮情況報告》，本港有 229,500 名兒童生活在貧窮線下，兒童貧窮率高達 23%。《報告》指出在政策介入後有兒童的非綜援在職貧窮住戶共有 68,200 戶，平均每戶有 1.5 名兒童，若以此計算，本港約有 102,300 名在職家庭的兒童在低津計劃實施後仍未能脫貧；既反映 60,165 名兒童受惠人數甚低，低津的脫貧成效亦成疑。當局必須加大計畫力度，提高在職家庭中的貧窮兒童脫貧率。

4. 少數族裔申請數字偏低

在獲批低津的 37,978 個住戶中，有 1,063 個住戶屬少數族裔，其餘均為華裔住戶。

獲批低津的少數族裔住戶，僅佔全港獲批低津住戶的2.8%，明顯低於在職貧窮的少數族裔住戶(約8,167戶=9,800人/1.2名工作人口)佔全港在職貧窮住戶(169,300戶)比例4.8%，反映比例上較少貧窮少數族裔住戶申領低津。正如日前扶貧委員會公佈最新的《2016年香港少數族裔人士貧窮情況報告》¹提及，獲批低津的1,063個家庭中，僅惠及4,599人，當中包括2,295名兒童/青少年，可見成效甚微。根據《報告》指出，少數族裔的貧窮情況無論是2016年，還是2011至2016年間的變動，均以在職貧窮為顯著特徵，所有少數族裔在職住戶的貧窮率為13.0%，均高於整體人口的8.0%。主要原因是貧窮在職人士的學歷和技術水平均偏低，就業收入遜色。為此，除了加強就業支援，當局亦應檢視低津計劃申請程序及計劃的資訊發放，研究如何更全面地支援在職貧窮的少數族裔住戶。

5. 超過三千貧窮家庭因資料不足，未受惠

在未能成功獲批津貼的 5,193 宗申請中，當中主要原因是資料不足而未能繼續處理個案(3,409 宗)、超出入息限額(726 宗)、其他原因(534 宗)、未達至最低工時要求(340)、超出資產限額(184 宗)。

雖然政府為改善低津計劃成效，於2016年12月6日宣佈取消低津計劃的離港限制²，並於2017年10月的2017年施政報告中宣佈由2018年4月1日起實施經優化的「低收入在職家庭津貼」計劃(將易名為「在職家庭津貼」計劃)使更多在職住戶受惠³，然而，由於申請被撤回的主要原因是資料不足，因此，當局有必要進一步檢討是否需簡化計劃申請程序及手續，例如：工時及工資文件要簡化，免僱主簽名，放寬申領期至一年，免卻申請人每六個月須向僱主索取薪金證明書等。

6. 領取低津後，七成半(74.9%)申請住戶收入仍低於貧窮線

根據2016年貧窮數據，以貧窮住戶(政策介入前)為基礎計算，獲發低津後脫貧的貧窮住戶數目共有5,600戶，合共22,900人(當中9,500人為18歲以下人士、12,700人為18至64歲人士、700人為65歲及以上)。另外，獲發低津後未能脫貧的貧窮住戶數目共有16,700戶，合共64,800人(當中24,200人為18歲以下人士、35,100人為18至64歲人士、5,500人為65歲及以上)。另外，統計資料亦顯示絕大部份(96.5%)領取津貼後仍未能脫貧的人士的工作時數已介乎192小時及以上(50,800人)和144小時至不多於192小時(11,700人)(即62,500人/64,800人)。

政府在2016年貧窮情況報告中，只提及有9,500名18歲以下人士在獲發低津後脫貧，卻未有提及24,200名18歲以下人士在領取津貼後仍未能脫貧。換言之，申領低津後未能脫貧兒童人數佔總受助兒童人口(即33,700人)逾七成(71.8%)！此外，若以貧窮住戶數目計算，申領低津後未能脫貧的人口(即64,800人)亦佔總受助住戶人口(即87,700人)更逾七成三(73.9%)(以住戶數目計算更高達74.9%=16,700戶/22,300戶)！

當局選擇性地披露事實，說法取巧，無助公眾檢視計劃成效。本會呼籲政府應認真檢討計劃目標及脫貧成效。事實上，統計資料亦顯示絕大部份受惠人士的工作時數已介乎192小時及以上和144至不多於192小時，反映受助人已儘力工作，符合工時要求，惟仍未能成功透過低津脫貧。

¹香港特別行政區政府扶貧委員會 2016年香港少數族裔人士貧窮情況報告 (2017年2月7日)

https://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/Hong%20Kong%20Poverty%20Situation%20Report%20on%20Ethnic%20Minorities%202016_chi.pdf

²香港特別行政區政府 新聞公報 (2016年12月6日) 取消低收入在職家庭津貼計劃的離港限制

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201612/06/P2016120600565.htm>

³香港特別行政區政府 二零一七年施政報告 第176至第180段 https://www.policyaddress.gov.hk/2017/chi/policy_ch05.html

7. 低津對兒童的脫貧成效研究 發現津貼不足脫貧

本會 2017 年 11 月曾就低津計劃對貧窮兒童的幫助及成效進行調查⁴，了解低收入家庭領取低津情況及如何使用低津，對兒童有何幫助，並計算多少家庭領取低津後，可以超越貧窮線，主要發現如下：

- 7.1 低津津助額不足，兒童津貼以補習為主，難全面改善生活狀況：受助家庭大多(79%)將兒童津貼用於學習項目上(包括：用於繳付補習費及參加興趣班費用)，非常關注家中學童的課外學習機會。事實上，由於低津津助金額不足，縱使絕大部份受助家庭表示生活有所改善，惟津貼未能全面支援貧窮家庭及其兒童生活各項基本開支。
- 7.2 非公屋受助家庭租金壓力大，兒童津助貼租金：房屋開支是貧窮家庭難以省卻的開支，相對於居於公屋的受助家庭而言，租住私人樓宇的受助家庭面對的租金壓力尤其突出，導致非公屋受助住戶不少(70.7%)將津貼用於應付沉重租金開支。
- 7.3 津貼額不足，兒童津貼學習開支為主要應用範疇、兒童津貼金額及支援方式有待增加：受訪家庭主要將兒童津貼用於應付學習活動開支，因此在有限的經濟支援下，受助家庭寧可將開支用於支付學習活動(例如：補習、興趣班)，惟用於其他方面(例如：買書、課外活動、改善三餐、增加家庭外出機會等)相對較少。在受訪家庭中，竟有一成半(14.9%)表示在領取兒童低津後，津貼沒有用作與兒童直接相關範疇(包括：補習、參加興趣班、買書、參加課外活動)，反映兒童津貼金額不足，並未有改善貧窮兒童的學習及生活質素。
- 7.4 受訪家庭每月收入及領取津貼遠低於貧窮線：按家庭人數劃分受訪家庭每月收入與每月領取津貼的總和分類，受訪者的家庭每月收入加上領取津貼的中位數，普遍均低於貧窮線，當中收入及津貼總金額(中位數)與貧窮線的差距金額介乎 1,200 至 5,650 元，反映資助額未足以支援貧窮兒童脫貧，合資格領取低津津助的受助家庭，努力工作，符合計劃的工時要求領取全額津貼，惟在獲取津貼以後，整體收入仍未脫離貧窮困境，仍需胼手胝足掙扎求存，反映計劃扶助在職貧窮家庭力度不足。

8. 建議

- 8.1 簡化在職家庭津貼計劃的申請程序及手續，免僱主簽工時及工資證明，放寬申領期至一年
- 8.2 降低工時要求，最高 144 小時。
- 8.3 容許申請住戶選擇逐月或平均計算工時及收入。
- 8.4 增加兒童津貼金額 強化生活經濟支援
- 8.5 設立課後學習或補習券 保障清貧學童的平等學習機會
- 8.6 將「兒童津貼」及單親家庭的受惠對象放寬至 15 至 24 歲正接受全日制專上教育的學生
- 8.7 設立津貼金額恆常調整機制；並為特殊學習需要學童及私樓租戶提供特別津貼金額，恢復 N 無津貼。
- 8.8 合資格的低收入家庭發放「公營醫療收費減免」證明
- 8.9 研究推行「負稅率」制度，以「從事經濟活動的家庭住戶每月收入中位數的一半」為資助標準，強化對低收入家庭的經濟支援。
- 8.10 配套房屋及托兒支援，加大扶貧力度

香港社區組織協會
兒童權利關注會
謹上

2018 年 2 月 9 日

聯絡人：

施麗珊 (社區組織幹事) (電話：2713 9165 /)
王智源 (社區組織幹事) (電話：2713 9165 /)

⁴ 香港社區組織協會 兒童權利關注會 貧窮兒童調查系列二十四 - 低收入在職家庭津貼對兒童的脫貧成效問卷調查報告 (2017 年 11 月 19 日) http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/review%20LIFA_2017_11_19.doc

(一) 按貴會要求，以成功申請個案數目為基礎的分類數字如下：

(i) 以住戶人數細分：

住戶人數	獲批津貼的住戶數目	受惠人數
2 人	4 169	8 338
3 人	12 067	36 201
4 人或以上	21 742	93 479
總數	37 978	138 018

(i) 以年齡細分：

年齡	獲發兒童津貼的人數	
	全額兒童津貼	半額兒童津貼
0 至 6 歲以下	14 994	4 308
6 至 12 歲以下	17 550	4 786
12 至 15 歲以下	7 017	1 895
15 至 18 歲以下	5 663	1 655
18 至 21 歲	1 723	574
總數	46 947	13 218

未能成功獲批津貼的個案情況

截至2017年12月15日，在辦事處已完成處理的99 294宗申請當中，有90 626宗成功獲批津貼，其餘分別有5 193宗未能成功獲批津貼和3 475宗撤回的申請。5 193宗申請未能獲批津貼的原因總括如下：

類別	個案數目
未達至最低工時要求	340
超出資產限額	184
超出入息限額	726
資料不足而未能繼續處理的個案	3 409
其他原因	534
總數	5 193

(一) 截至2017年12月15日，有90 626宗低津申請成功獲批津貼。每宗申請平均獲批津貼金額、獲批津貼月份平均獲批津貼金額以及2016年的相應貧窮線（以住戶人數細分）如下：

住戶人數	獲批津貼個案數目	每宗申請平均獲批津貼金額（元）	獲批津貼月份平均獲批津貼金額（元）	2016年貧窮線（元）
2人	8 756	7,461	1,313	9,000
3人	27 463	9,602	1,673	15,000
4人	41 716	12,488	2,229	18,500
5人	10 096	15,269	2,757	19,000
6人或 以上	2 595	17,169	3,189	20,000

辦事處並沒有就住戶獲發津貼後的收入與貧窮線的差距作出分類。

(二) 根據2016年貧窮數據，以獲發低津後脫貧的貧窮住戶（政策介入前）為基礎的分類數字如下：

(i) 以住戶數目細分：

住戶人數	住戶數目
2 人	300
3 人	1 000
4 人	2 800
5 人	1 100
6 人及以上	400
總計	5 600

(ii) 以住戶成員年齡細分：

年齡	人數
18 歲以下	9 500
18-64 歲	12 700
65 歲及以上	700
總計	22 900

(三) 根據2016年貧窮數據，以獲發低津後未能脫貧的貧窮住戶（政策介入前）為基礎的分類數字如下：

(i) 以住戶數目及申請人工作行業細分：

住戶人數	申請人工作的行業								總計
	製造	建造	進出口貿易及批發	零售、住宿及膳食服務	運輸、倉庫、郵政及速遞服務、資訊及通訊	金融、保險、地產、專業及商用服務	公共行政、社會及個人服務	其他行業	
2人	*	*	*	*	*	*	*	*	700
3人	300	300	400	1 100	800	1 100	600	*	4 600
4人	*	1 600	800	2 000	1 900	800	900	*	8 400
5人	*	300	*	700	500	300	300	*	2 200
6人及以上	*	*	*	300	*	*	*	*	900
總計	700	2 400	1 400	4 300	3 300	2 400	1 900	300	16 700

* 由於抽樣誤差甚大，數字不予公布。

(ii) 以住戶成員年齡及申請人工作行業細分：

年齡	申請人工作的行業								總計
	製造	建造	進出口貿易及批發	零售、住宿及膳食服務	運輸、倉庫、郵政及速遞服務、資訊及通訊	金融、保險、地產、專業及商用服務	公共行政、社會及個人服務	其他行業	
18歲以下	900	3 900	1 800	6 300	4 800	3 300	2 600	500	24 200
18-64歲	1 200	5 200	3 100	9 000	7 500	4 800	3 900	500	35 100
65歲及以上	*	500	600	1 700	800	900	700	*	5 500
總計	2 400	9 600	5 500	17 000	13 100	9 000	7 200	1 100	64 800

* 由於抽樣誤差甚大，數字不予公布。

(vi) 以住戶成員年齡及住戶工作人數細分：

年齡	工作人數		總計
	1 人	2 人及以上	
18 歲以下	20 200	4 000	24 200
18-64 歲	28 200	6 900	35 100
65 歲及以上	4 500	1 000	5 500
總計	52 900	11 900	64 800

(vii) 以住戶數目及住戶在申領低津後的家庭每月入息細分：

住戶 人數	申領低津後其他政策介入前的家庭住戶每月入息（元）						總計
	<10,000	10,000 – < 12,000	12,000 – < 14,000	14,000 – < 16,000	16,000 – < 18,000	18,000 – < 20,000	
2 人	700	-	-	-	-	-	700
3 人	500	900	2 200	900	-	-	4 600
4 人	*	500	1 400	2 000	3 900	300	8 400
5 人	*	*	400	500	800	300	2 200
6 人及 以上	*	*	*	*	*	300	900
總計	1 400	1 700	4 100	3 700	4 900	900	16 700

* 由於抽樣誤差甚大，數字不予公布。

(viii) 以住戶成員年齡及住戶在申領低津後的家庭每月入息細分：

年齡	申領低津後其他政策介入前的家庭住戶每月入息（元）						總計
	<10,000	10,000 – < 12,000	12,000 – < 14,000	14,000 – < 16,000	16,000 – < 18,000	18,000 – < 20,000	
18 歲以下	1 100	2 000	5 300	5 700	8 600	1 500	24 200
18-64 歲	2 200	3 200	8 400	7 800	11 300	2 300	35 100
65 歲及以上	600	800	1 400	1 100	1 200	400	5 500
總計	3 800	6 100	15 100	14 600	21 100	4 200	64 800