**「低津資格太嚴苛 申請手續又繁複 設立一站式服務 強化支援貧窮戶」**

**--- 香港社區組織協會 就改革「低收入在職家庭津貼計劃」意見書**

現屆政府在上任之初，即重設扶貧委員會，並在翌年設立首條官方扶貧線，以及推行多項扶貧措施，當中更爲紓緩低收入在職家庭的經濟負擔，設立低收入在職家庭津貼(下稱「低津」)。計劃以工時、家庭入息、家庭資産以及合資格兒童數量決定計算津貼金額，並自2016年5月開始正式接受申請。

行政長官於本月扶貧高峰會上，以「破天荒」來形容是次當局扶貧的決心，低津計劃更屬其「破天荒」政績之一。政府原初預計計劃每年會發放29億元津貼，可惠及20萬戶低收入在職家庭，共70萬人受惠，當中包括17萬名合資格的兒童或青年，估計可降低整體貧窮率約2個百分點，兒童貧窮率可降低4.2個百分點。然而，低津推行至今剛半年，成效遠低於政府預期。截至2016年9月底，在職家庭津貼辦事處僅接獲32,400宗申請，當中僅約24,600戶低收入在職家庭獲發津貼，惠及只有90,000人。**低津推行自今已6個月，申請低津的住戶數目及實際受惠人數僅佔當局預計的約一成多，「破天荒」遠低於政府預期！**

低津未能有效大幅減少貧窮人口，主要原因是計劃**申請手續繁複且申請資格嚴苛，加上計劃設有多重限制，令低收入家庭望門卻步。**雖然政府會在計劃推行一年後作檢討，惟**本會認為過去6個月計劃反應欠佳，理應儘快檢討，當中包括: 放寬申請資格、取消不必要規定，當局更應設立一站式辦事處，整合各項支援低收入家庭的申請計劃，簡化申請程序，以便利貧窮家庭，以收扶貧之效。**

過去半年，本會曾接觸近千戶貧窮家庭查詢，並協助他們申請低津，當中發現各種問題，以下從申請資格、受惠對象、津助級別及申請手續四方面闡述如下:

1. **申請資格**

**1.1 申請限制嚴苛及太標籤，有違計劃原意**

在職低收入津貼的目的是鼓勵就業，支援沒有領取綜援的在職低收入家庭改善生活，申請規定應比綜援寬鬆，但現時各種規定及所需文件較申請綜援更嚴格，令低收入家庭卻步。外國的低收入津貼通常以負稅率的津貼形式進行，既無標籤又可有效率幫助在職低收入家庭，港府應參考及優化計劃。

**1.2住戶入息限額過低 未有考慮不同住戶開支水平**

與鼓勵就業交通津貼計劃(下稱交津)及關愛基金非公屋、非綜援住戶生活津貼(下稱N無津貼)相比，低津入息限額太低，而2人家庭最易因入息超額而不符合申領資格。

關愛基金「N無津貼」的入息限額，參考「輪候公屋入息限額」，充分考慮「私樓住戶租金貴」問題，同時亦不設資產審查，便利申請家庭。其檢討報告中亦提供下列重要的數據：申請津貼2人住戶租金中位數佔其住戶入息中位數比例47%。交津方面，1至3人住戶入息限額介乎每月住戶入息中位數65%至100%，反映勞工處同意界定1至3人貧窮住戶，不應限於每月入息中位數的60%。

若參考2014/15年住戶開支統計調查報告，反映當住戶人數增加，每人平均開支額便會下降。報告顯示，1人住戶平均開支為$16,009、2人住戶為$11,167、3人住戶為$8,973，均高於4人或以上家庭。在住屋開支方面，1人住戶更為$7,549、2人住戶為$4,722、3人住戶為$3,200，均充份顯示1至3人住戶在平均生活開支上承受更大財政壓力，為各群組之冠。**作為扶貧政策，低津計劃應考慮開支作為入息限額調整因素，而非單以入息中位數50%及60%作為作爲全額及半額申請資格，忽視1人、2人、3人住戶的開支需要。**

**低津、交津及N無人士津貼的住戶入息限額一覽**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **住戶人數** | **低津**  **住戶入息限額**  **（全額）[[1]](#footnote-1)** | **低津**  **住戶入息限額**  **（半額）** | **鼓勵就業交通津貼計劃(交津)**  **住戶入息限額 [[2]](#footnote-2)** | **N無人士津貼**  **住戶入息限額** |
| **2** | **9,100元** | **10,900元** | **16,600元** | **16,140元** |
| **3** | **14,300元** | **17,100元** | **18,900元** | **21,075元** |
| **4** | **18,200元** | **21,800元** | **22,100元** | **26,475元** |
| **5** | **18,800元** | **22,600元** | **22,800元** | **29,050元** |
| **6人或以上** | **20,200元** | **24,200元** | **25,200元** | **32,540元** |

**1.3工時要求過高 對零散工不公**

在鼓勵就業政策中，原本交津工時下限是每月工時由72小時(全額600元)及36小時(半額300元)，**然而，低津計劃卻要求受助家庭每月工時須增加兩倍以上:** 高額津貼規定申請人每月工時達到至少192小時或以上，基本津貼要求申請人每月工時至少達到144小時。然而，香港低技術勞工職位「零散化、短期化、外判、甚至判上判」，數十萬「零散工」即是日薪僱員，時常面對開工不足問題，例如:裝修、地盤、家務助理等工作，導致工時未能符合申請規定。再者，低津原意是協助低收入家庭，但因為低津工時要求過高，因而反為未能受惠，未達低津原意。

再者，雖然當局容許有薪假期、有薪病假亦可計算在工時內，**但很多「零散工」並無有薪年假、有薪法定假期，「零散工」亦無「有薪病假」，以至工時未能達標。**此外，政府部門由2006年分階段實施五天工作周，減輕公務員工作壓力，提高家庭生活質素；惟當局卻要求低津申請人犧牲家庭生活質素，每週工作6天，每月「有薪工作」24日，做法厚此薄彼！

此外，現行勞工法例規定僱員患病不足4天並無「有薪病假」，無薪病假令其不符「低津工時」要求。僱員患病請假本要被扣薪或無薪，低津申請規定更變相進一步懲罰患病僱員。（勞工及福利局局長在2014年立法會會議上，曾承諾考慮接受申請人提供醫生紙，亦納入申請人工時的一部份，惟此提議不被接納）

**1.4低津申請入息包括「長者生活津貼」、「關愛基金護老者津貼」及「殘疾人士照顧耆津貼」，變相不鼓勵「與長者同住」、不照顧殘疾人士**

現行交津計劃豁免計算長生津、高齡津貼及關愛基金等為入息項目，然而，低津計劃卻將「長者生活津貼」[[3]](#footnote-3)、「關愛基金護老者津貼」、「傷殘人士照顧者津貼」。領取「長者生活津貼」沒有領取綜援，同樣面對醫療開支的需要，**而低津計劃扣除以上3種津貼，變相不鼓勵家人與長者同住，不照顧殘疾人士，完全違反政府「社區照顧長者及殘疾人士」的根本政策！**

**1.5離港日數限制嚴苛 未考慮基層家庭離港探親的需要和普遍性**

計劃限制在每段為期6個月的申領期內，申請人及每名家庭成員離港的寬限訂爲不超過30日(此限制比領取綜援1年不可離港60天還要嚴格)；若離港超過30日，而申領期內離港不超過5日的某些月份，才可領取該些月份的低津。本會接觸不少個案中，部分家庭中的兒童需於長假期回鄉探親、回鄉治病、甚至為了減省家庭開支而在假期期間選擇離港，**而喪失部份甚至整個時段的申請機會，導致部份基層家庭因而未能受惠低津計劃。本會建議在每段為期6個月的申領期內，不需要有離港限制，最少不需要設立非在職家庭成員離港限制，令在職家庭申請更為彈性，也配合基層家庭實際需要。**

1. **受惠對象**
   1. **低津計劃則重非一人家庭 忽視單身住戶經濟困境**

現時本港有五萬名貧窮單身，根據2015年關愛基金「非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼」成效檢討報告中，領取津貼的1人住戶月入約為全港1人住戶收入中位數的71%，其所繳付的租金中位數佔其住戶入息中位數比例約40%，反映以上收入下的基層單身人士同樣面對沉重的經濟壓力。交津方面，**雖然交津計劃容許1人家庭申請，但只限越區工作人士申請、同區工作(低收入)單身人士亦不能不受惠於交津，再者，**現時單身人士申請交津的資産限額只有88,500元，約為1人公屋申請資產限額(242,000元)的36.6%，**申請交津的資產限額亦非常嚴格，反映N無人士津貼或交津計劃均未能持續及全面協助貧困單身。**再者，當局很大可能於2017年不再推行N無人士津貼，1人住戶困境將可能雪上加霜。

**當局設立低津的目的，除了鼓勵就業，同時亦要扶助低收入在職家庭應付經濟困境。事實上，一人住戶亦同樣面對入不敷支的困境，加上單身人士的開支佔收入比重尤其突出，基本生活開支難以壓縮。根據**2014/15年住戶開支統計調查的開支金額水平，一人住戶最低四分一開支組別的平均開支為4,213元，當中食物開支亦接近其總開支的一半(48.5%)；低收入的一人住戶，其食物佔整體開支的比重(48.5%)，亦較整體一人住戶(22.7%)為高，反映基層單身的生活開支缺乏彈性，亟待扶貧政策持續支援。[[4]](#footnote-4)為此，**低津實有需要將1人住戶涵蓋在內，強化對一人貧窮住戶的經濟支援。**

* 1. **計劃只計算一名家庭成員工時 規定缺乏彈性且不合理**

現時「低津計劃」只計算一名申請人的工時，多於一名家庭成員的工時不會被計算。因此，縱使兩個在職家庭，分別為1人工作以及2人工作，儘管總收入相約，政府亦只選擇扶助「1人在職家庭」。部份人質疑合併工時可能令「家庭成員減少工時，減低生産力」。然而，合併計算工時未必會令到家庭的總工作時數有明顯改變，因為工時受制於職位的工作需求，工時減少後的家庭入息的減少可能遠超過獲得的津貼。相反，**合併計算工時的方式更能鼓勵家庭崗位分工，即配偶之間可按其需要或喜好分配工作時數，共同承擔照顧兒童、做家務的責任，使婦女亦有機會外出工作，繼續與社會保持聯繫。此外，合併計算工時的方式可讓基層家庭更容易滿足工時門檻，以受惠於計劃。**

* 1. **「兒童津貼」受惠對象過窄 忽視單親家庭15歲以上子女**

現時獲發低津計劃下的兒童津貼，合資格的兒童必須為15歲以下，或介乎15至21歲，並正接受全日制教育（專上教育除外）。然而，專上教育全日制學生現時生活費沒有資助，只能透過專上學生資助申請貸款，日後更要償還。故此，**本會建議將兒童津貼放寬至21歲或以下正接受全日制專上教育的學生**，有助加強對該專上學生家庭的經濟支援。此外，計劃的單親家庭定義只限於子女爲15歲以下，但對於工作的單親家庭，只要子女在學，家庭照顧仍較雙親吃力，而且子女學習開支是愈大愈多，**所以只要子女在學，單親家庭應一律以較低工時計算。**

1. **津助級別及津助時限**

**3.1 津助階梯過窄 受惠人數有限**

低津雖然涵蓋至入息中位數60%或以下住戶，但有家庭因為收入超逾數百元水平，而喪失整個申請資格。以4人家庭為例，如果有2名成員能領取兒童津貼，在滿足高額津貼情況下，半額情況仍然可領取$1,300。**但因為工作多賺取數百元而一次過喪失每月$1,300，最終可能導致僱員努力工作而得不償失，而轉為減少工作、或讓僱主有藉口減低加薪幅度，絕非計劃本意。**

即使收入稍高於入息中位數60%，但不少家庭實際上仍然處於貧窮狀況。故此，**本會建議擴闊津助階層，除全額及半額外，另設額外津貼級別，以鼓勵僅高於貧窮線上的家庭就業及防貧，也不會影響工作的意欲。**

* 1. **半年申領期過短 徒添不必要的審查**

**此外，低津申領期為半年(6個月)，受助人需於每半年再次申報其過去六個月的收入狀況，如此重複的程序，大大增加了對申請人的不便，同時亦增加政府部門的行政手續，本會半年申領期過短，徒添不必要的審查工序。**事實上，以申請交通津貼為例，受助人申領期可以由半年至長達一年，當局應仿傚申請交津的安排，減輕行政程序及申請手續。

1. **申請手續**
   1. **申請程序繁複冗長 打擊申請人申領意欲**

現時低津的申領期為過去六個月，津貼會按每月計算，申請人每一個符合申請資格的月份，可獲發該月的津貼。計劃亦規定申請人在滿半年後的一個月內要提出申請，**對於工作繁忙又索取文件困難(工資、工時、銀行月結單等)的基層申請人而言太短促，很多申請人過了時限仍未能集齊文件，尤其月結單，銀行的結算日期並不一定以整月計，導致部份申請人可能錯過了一個月又一個月的津貼，應延長申請期。**

* 1. **政府不接受自行申報工時 聯絡僱主填寫僱主證明書擾民**

更甚者，部份申請要求苛刻，玩弄不少有意申請人士。不少工種僱主就算以銀行轉帳出糧，亦沒有提供糧單。儘管僱主有提供糧單，亦不確保有工作時數證明。**可惜，不少申請人提供銀行證明或糧單後，在職家庭津貼辦事處仍然不接受其工作時數自述書(LIFA009A)，而是要求申請人聯絡僱主填寫僱主證明書(LIFA008A)。**但要知道，並非所有僱主願意填寫證明，不少基層勞工更表示提出要求後隨時飯碗不保，而最終未能申請低津。

此外，不少從事零散工作人士，由於沒有固定僱主，並以現金出糧，因此沒有書面紀錄的收入證明。即使申請人填寫散工證明(LIFA007A)後，在職家庭津貼辦事處仍不斷要求申請人要僱主填寫證明，期間出現多次信件來往，甚爲擾民。如果在職家庭津貼辦事處對申請人工作情况有所疑問，**亦應以電話或不同方式去核對資料，而非回信要求申請人填寫一份無法完成的僱主證明書(LIFA008A)，令人懷疑在職家庭津貼辦事處是否有意刁難，令申請人自行卻步。**

* 1. **缺乏辦理申請支援 非一條龍處理申請各類支援低收入家庭的計劃**

雖然低津申請表可以在多個政府部門領取，但低津申請未有如關愛基金般由委派其他社福機構代為處理申請，而是由申請人自行填寫。可是，低津申請資料及申請表格內容均極為繁複，不少基層人士在填表和提供相關證明文件時遇到較大困難，從而減低其申請意欲。在職家庭津貼辦事處派員至民間團體協助居民填寫申請，但此舉仍然難以配合基層人士的時間。當局**專責處理申請的辦事處開放時間應擴展至星期六、日和晚上，以方便不同工作時間的低收入在職人士。**另外，辦事處除負責派發申請文件外，亦可**即場協助申請人填表；或仿傚關愛基金「N無津貼」，讓非政府機構成為協助推行項目的服務單位。**

**此外，現時當局已設立各項支援低收入家庭的資助計劃，並由不同政府部門負責，例如: (1)學生資助處負責中小學生的書簿、車船津貼、上網費津貼、專上學生資助計劃等等申請；(2)在職家庭津貼事務處負責低津申請；(3)**勞工處鼓勵就業交通津貼科負責**交津申請等。**

**雖然各計劃申請資格各異，然而，為方便基層市民，當局應制訂低收入家庭津貼綜合表格，統一申請表格。當局更應設立「支援低收入家庭的一站式服務中心」，安排各「派發」申請表格的辦事處，均可同時「協助填寫」及「遞交」申請，以便利申請家庭為最大原則。**此舉省卻重覆申請各計劃需重複填寫及申報相同的資料、減省基層家庭為不同計劃補充資料文件而奔波，同時亦可減輕行政手續，對政府及申請人更為便利。

**改善建議**

本會建議應儘快提早作出檢討、修改及優化，以發揮計劃原意，既鼓勵就業，又可以扶貧，建議如下：

1. **申請資格** 
   1. **仿傚交津入息申請限額，加入考慮租金、通脹等因素，上調家庭住戶的入息限額至交津住戶入息限額。**
   2. **容許家庭成員合併計算每月工時申請津貼。**
   3. **在每段為期6個月的申領期內，取消非在職家庭成員離港限制。**
   4. **取消扣除「長者生活津貼」、「護老者照顧津貼」、「傷殘人士照顧者津貼」、等列爲低津申請家庭入息。**
2. **受惠對象**
   1. **將「一人貧窮住戶」納入低津計劃的受惠對象。**
   2. **建議將計劃中「兒童津貼」的受惠對象，放寬至15至21歲正接受全日制專上教育的學生。此外，現時單親家長以單親較低工時申請低津，必須與最少一名15歲以下的子女，有關規定同住子女的年齡應放寬至21歲、並正接受全日制教育的學生。**
3. **工時限制、津助級別及津助時限**
   1. **由現時要求由144小時及192小時的過份嚴格工時要求, 下降至交津的雙倍72小時(半額資助)及144小時(全額資助)。**
   2. **擴闊津助階層，除全額及半額外，另設額外津貼級別，以鼓勵僅高於貧窮線上的家庭就業及防貧。**
   3. **簡化申請文件及放寬申請時限，仿傚交津，將申領期由半年，改為容許半年至一年，減輕行政及申請手續。**
4. **申請手續**
   1. **設立「支援低收入家庭的一站式服務中心」，整合各項支援低收入家庭的津貼計劃，發出統一綜合表格，安排各「派發」申請表格的辦事處，均可同時「協助填寫」及「遞交」申請。**
   2. **將索取文件辦事處的開放時間拓展至星期六、日和夜晚，除派發申請文件外，亦協助申請人填表，同時作外展宣傳；或仿傚關愛基金「N無津貼」，讓非政府機構成為協助推行項目的服務單位。**

**香港社區組織協會**

**2016年10月30日**

1. 在職家庭津貼事務處 適用於2016年4月至2017年3月的申領月份資產及入息限額<http://www.wfsfaa.gov.hk/wfao/tc/assets.htm> [↑](#footnote-ref-1)
2. 香港勞工處 鼓勵就業交通津貼計劃每月資產及入息限額<http://www.labour.gov.hk/tc/service/pdf/witss_2.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. 如領取長者生活津貼的家庭成員年滿70歲或以上，其長者生活津貼與高齡津貼之間的差額將計算在低津家庭入息內；但如該家庭成員為65歲或以上但未滿70歲，整筆長者生活津貼將計算在低津家庭入息內。<http://www.wfsfaa.gov.hk/wfao/tc/eligibility.htm> [↑](#footnote-ref-3)
4. 香港社區組織協會於2016年就2014/15年住戶開支統計調查，致函政府統計處查詢有關一人住戶的開支之數據 [↑](#footnote-ref-4)