**香港社區組織協會**

**就低收入在職家庭津貼計劃成效 會見張建宗局長 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。其中，爲紓緩低收入在職家庭的經濟負擔，推出以工時、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的低收入在職家庭津貼(下稱低津)計劃，並在今年5月開始正式接受申請。當初，政府預計有關計劃可惠及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。可是，截至7月底，在職家庭津貼辦事處只收到約3萬宗申請，並只有約1.2萬宗申請成功批出，遠低於政府預期。**歸根究底，是因爲計劃設多重限制，令不少低收入家庭未能受惠計劃；同時因為申請要求苛刻，也令不少本來合資格人士卻步，這絕非計劃原意。**雖然局長表示在計劃後推行一年會作全面檢討，**但本會認為計劃既然反應未如理想，應儘快檢討，放寬申請資格，令更多在職家庭可以脫離貧窮行列**，有效達致扶貧之效，方爲市民之福。

1. **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（圖1），而2人家庭最易因爲入息超額而不能申請。

關愛基金「N無津貼」入息限額，參考「輪候公屋入息限額」，充分考慮了「私樓住戶租金貴」問題，關愛基金亦不審查住戶資產。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，1-3人住戶入息限額介乎每月住戶入息中位數65%-100%，反映勞工處同意界定1-3人貧窮住戶，不應限於每月入息中位數的60%。

參考2014/15年住戶開支統計調查報告，也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人平均開支為$16,009、2人為$11,167、3人為$8,973，均高於4人或以上家庭。其中，住屋方面，1人更為$7,549、2人為$4,722、3人為$3,200，均充份顯示1-3人住戶在平均開支上承受更大財政壓力，為各群組之冠。**如果低津被定性為扶貧措施，有關計劃應與住戶開支掛勾，而非硬性只以入息水平作爲指標，而忽視1人、2人、3人住戶的開支需要。**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **住戶人數** | **低津住戶入息限額（全額）** | **低津住戶入息限額**  **（半額）** | **交通津貼**  **住戶入息限額** | **關愛基金**  **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 |

（圖1）

1. **擴闊津助階梯，擴大受惠人數**

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慾。**

1. **工時要求過高，對零散工不公平**

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)，**可惜2015年11月起的低津計劃收緊工時至2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。雖然政府把有薪假期、病假亦可計算在工時內，但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，很多時開工不足，例如:裝修、地盤、家務助理等工作。另一方面，雖然香港有「4.18條例」，但很多「零散工」是沒有有薪年假、有薪法定假期，「零散工」更不會有「有薪病假」，以至工時未能達標！政府部門由2006年分階段實施五天工作周，減輕公務員的工作壓力，提高其家庭生活質素。但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，做法非常厚此薄彼！

而根據過時的勞工法例，病不足４天沒有「有薪病假」，無薪病假令其不符「低津工時」要求，放病假已經要扣薪或者無薪，勞福局變相懲罰患病僱員。（勞福局局長在2014年立法會會議上曾承諾考慮接受申請人提供醫生紙，照計工時。可惜此提議不被接納）

1. **計劃忽視一人住戶需要**

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%，可見有關收入下的基層單身人士同樣面對沉重的經濟壓力，**雖然交津容許1人家庭申請，但只限越區工作人士申請、同區工作(低收入)單身人士將不受惠於交津及低津，交津資產規定亦較低津 (即申請公屋的資產限額)嚴格。**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%，未能全面協助貧困單身人士。**故此，交津未有效全面協助1人在職貧窮戶，低津實有需要將1人住戶涵蓋在內，以不同政策介入以收扶貧之效。**

1. **若要扶助低收入家庭，為何只計算一名家庭成員**

假設2個家庭總收入相約，分別為1人工作以及2人工作，就算2人工作的總工時與1人的相約，按現時「低津計劃」只計算一名申請人的工時，令人不明白為何政府選擇只扶助「1人在職家庭」，多於一名家庭成員的工時不會被計算。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，繼續與社會保持接觸聯繫。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」和放寬單親家庭申請資格**

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）。但專上教育全日制學生現時的生活費沒有資助，只能透過專上學生資助申請貸款，日後需要償還。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，家庭照顧仍是較雙親吃力，而且子女的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. **離港日數限制未考慮基層中港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；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，將離港限制的寬限期由30日增加至90日，只要家庭成員有一半時間或以上在港便可符合申請，令在職家庭申請更為彈性，也配合不少家庭實際需要。**

1. **申請程序繁冗**

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。且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。

更甚是，部份申請要求苛刻，玩弄不少有意申請人士。不少工種就算以銀行轉帳出糧，但沒有提

供糧單。就算有糧單，也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，實非計劃之原意。

又例如不少散工人士，由於沒有固定僱主，並以現金出糧，自然沒有收入證明。但即使申請人填

寫散工證明(LIFA007A)後，在職家庭津貼辦事處不斷要求申請人要僱主填寫證明，而出現多次信件來往，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，要申請人自行卻步。**

1. **缺乏辦理申請支援**

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。本會樂意見到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。所以本會建議將索取文件的**辦事處開放時間拓展至星期六、日和夜晚，以接觸更多在職人士。**另外，辦事處除負責派發申請文件外，亦可以**提供一條龍服務，即場協助申請人填表。或仿傚關愛基金「N無津貼」，讓社福機構成為協助推行項目的服務單位。**

**10.扣除「長者生活津貼」、「關愛基金護老者津貼」， 變相不鼓勵「與長者同住」**

現時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。新實施的低津計劃卻收緊至扣除「長者生活津貼」、「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，完全違反政府「社區照顧長者」的根本政策！**

**11. 低津交津未互通，申請繁複又不便**

由於低津分別在工時、入息限額及離港限制有更嚴格規定，故部份申請人部份月份因爲未符資格，只能轉去申請交津，但要重新填寫所有資料，帶來極大不便。既然申請人在填寫低津時，已申報所有入息及資產狀況，包括附上相關證明文件，如某份月份符合交津而不符合低津，**是否可以在不需重新遞交資料情况下，自動申請交津，而無須重複申請，減輕行政手續**，對政府及申請人更為便利。

**本會建議如下：**

1. 仿傚交津申請資格，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. **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. **容許家庭成員合併計算每月工時申請津貼。**
4. **低津須納入「一人住戶」申請有關津貼。**
5. 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。**
6. 在每段為期6個月的申領期內，**離港的寬限由30日增加至90日。**
7. 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NGO成為協助推行項目的服務單位。**
8. **取消扣除「長者生活津貼」﹑「護老者照顧津貼」等列爲低津申請家庭入息。**
9. **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。容許單親父/母可以單親工時申請低津直至同住並正接受教育的子女滿21歲。**
10. **低津與交津可互通，而無需重複申請。**

**香港社區組織協會 謹上**

**2016年8月26日**