**香港社區組織協會**

**低津資格嚴苛 政府畫餅充飢 放寬申請資格 簡化申請手續**

**2017年｢低收入在職家庭津貼問題及成效問卷調查報告｣發佈會**

1. **香港貧窮概況**

過去多年香港經濟急速增長，但基層市民分享不到經濟發展成果。過去10年，按人均住戶入息十等分劃分的人均住戶入息，最低收入的兩個組群所佔總體收入百分比不升反跌（由2007年的5%下跌至2016年第二季的4.1%），最高收入的兩個組群所佔總體收入百分比則持續接近一半（2007年48.8%及2016年48.7%）。根據《2015年香港貧窮情況報告》，截至2015年，香港政策介入前的整體貧窮住戶數目為 569,800戶，總計有1,345,000貧窮人口，貧窮率為19.7%，貧窮問題十分嚴峻。從事經濟活動的貧窮住戶有228,000戶，包括在職貧窮戶207,300戶，人數為 704,700人。

1. **在職貧窮家庭問題最突出**

在這些在職貧窮住戶中，三人或以上的大家庭居多(佔82.5%)，而且逾半(55.3%)有兒童成員。然而，82.2%的住戶只有一名成員工作，每名在職成員平均需撫養1.8名家庭成員(連同自身，即要供養2.8人)；有兒童及新移民住戶的相關比例更分別高達2.2及2.1名，這些住戶的在職人士學歷和技術水平偏低：44.7%僅達初中及以下教育程度，86.5%為較低技術工人；亦有27.4%只從事兼職工作或就業不足。在2015年，比較非綜援在職住戶，政策介入前後，貧窮率减幅只有2.2個百分點，因為這些住戶沒有領取綜援，而且受惠於其他恆常現金福利的金額亦相對較少。可見在職貧窮戶需要支援。

1. **在職貧窮家庭生活困難**

非綜援在職貧窮家庭處境困難，收入不高而且不穩定，而且身體勞損，健康及情緒亦會出現問題。 而近十年通貨膨脹，生活成本增加；尤其是房屋方面，根據房屋署審議2017/2018年的公屋輪候冊入息及資產限額的文件，1至4人家庭的住屋開支按年增加5.7%至9.9%不等，子女教育加上房屋開支，令在職貧窮家庭更百上加斤，無能力負擔，亦缺乏資源培育子女，例如:現時學校推行多元智能及數碼化發展，倚賴家庭支付，可惜低收入家庭未能負擔，子女亦因而難以追上學習程度，根據2013年教育學院的研究，貧、富子弟的入讀資助大學學位率相差愈來愈大，由1991年的相差不大，到2011年，富人入讀大學學位是窮人的四倍。貧窮兒童的數字達25萬，兒童貧窮率高達24.1%，形成跨代貧窮問題，過去十年，根據香港社區組織協會的研究[[1]](#footnote-1)，貧窮家庭的兒童出現三餐不繼、要拾紙皮賣以維生、蝸居劏房，在床上做功課、為省錢，有病不問診等第三世界才會出現的悲慘情況。

1. **負稅率政策適合香港借鏡**

綜合西方國家協助在職貧窮脫貧的經驗，所得稅抵免切合香港人自力更生的傳統價值，不採用社会救濟但實際是收入再分配措施：負稅收方式結合就業，此形式既無工時要求亦無資產審查，較少社會標籤，申請手續亦較簡便。美國的所得稅抵免(Earned Income Tax Credit)不設工作時數要求，加拿大、法國均無工時限制，英國設立工時上限，體恤就業不足的人需要幫助渡過困難的階段。可見沒有工時要求的津貼的可行性，此概念是相信工時低的人士，有自力更生的意願，收入低，更需要幫助。

香港在職貧窮人士不願領取綜援，希望通過自力更生擺脫貧窮，可惜就業保障不足，本港最低工資於2011年才立法，工資水平不足以脫貧，標準工時又遲遲未立法，令在底層掙扎的基層勞工未能得到適切的資助。香港實在應推行支援在職貧窮脫貧的政策。

1. **新政策 - 低收入在職家庭津貼(以下稱低津）**

2010年前，政府針對非綜援家庭的資助基本上只有學生資助，2010年推出鼓勵就業交通津貼計劃（以下稱交津），關愛基金自2013年開始發放俗稱「N無津貼」的「非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼」，但此津貼於2017年停發。

爲了紓緩在職貧窮的經濟困境，政府以福利的角度，於2016年5月推行「在職低收入家庭津貼」；當中有兩大目標：（1）鼓勵低收入家庭的在職人士持續就業，防止他們跌入綜援網； （2）特別關顧這些家庭的兒童和青年，爲他們提供適切的支援，促進向上流動，打破跨代貧窮的惡性循環。但摒棄負稅率的形式，而採用多多限制的福利津貼方式，設立入息、資產審查，工時要求等，當局分階段向二人或以上的低收入家庭，發放「低收入在職家庭津貼」，分別於5月、6月、7月向4人及以上、3人、2人家庭開放申請。

截至2016年12月23日，「低收入在職家庭津貼」計劃收到50,600宗申請，為預期20萬家庭的四成；共批核32,169宗申請，申請成功率為預期的16%，遠低於預期。其中受惠家庭逾28,600個，當中約46,100名為兒童或青少年（總受惠人次約103,700人）[[2]](#footnote-2)。

爲了檢討「低收入在職家庭津貼」，改進政策，惠及更多的低收入在職家庭，香港社區組織協會於2016年11至2017年1月通過問卷調查、個案方案等方法向170個在職貧窮家庭，檢討低津的申請情况及問題，以了解「低津」申請率與成功率不理想的原因，並提出可行改進意見。

1. **調查結果分析**

**6.1「低津」申請要求嚴苛，導致申請率低**

調查顯示，48.5%的受訪者沒有申請「低津」，其中以不符合資格（38.8%）與證明困難（27.5%）情况居多，在不合資格的情况中，66.7%的受訪者家庭有入息超額的情况，50%的受訪者家庭申請人工時無法達到「低津」要求。可見入息限額低及工時要求高是低收入在職家庭不得不放棄申請的主因。

**6.2 入息限額未有考慮家庭開支，劏房戶租金開支尤高**

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及關愛基金非公屋、非綜援住戶生活津貼相比，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」，考慮「私樓住戶租金貴」問題，同時亦不設資産審查。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%。

34.8%的情況個別月份入息超額拿不到足月津貼。在本次調查中，居住在劏房的低收入家庭租金中位數為4,400元每月，遠高於居住於公屋的租金中位數2,060元，且超過一半（56.9%）的住戶租金佔入息比例在30%與50%之間，九成（90.1%）的公屋住戶租金在3,000元以下，可見對未入住公屋的低收入家庭而言，租屋是一筆很大的開支，貧窮線以下的入息無法支付其生活成本。

作爲扶貧政策，低津計劃應考慮開支作爲入息限額調整因素，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。

**6.3 工時要求嚴苛及證明困難，低收入家庭被迫放棄申請**

34.8%的申請因個別月份工時不足不獲津貼，近一半受訪者入息低也完全沒有申請，其中最大的障礙便是工時要求高及證明問題，低津以一家申請，工時只計一人，不鼓勵家庭成員工作及不家庭友善；同時192小時的要求高，有些散工一時少工作難達標。在小組討論中，低收入家庭表示即使有固定工作，有糧單，亦不能證明工時。向僱主索取證明需時，不少更不想被僱主知道申請政府福利或被僱主視爲找麻煩，爲免因小失大，爲保飯碗，受訪者表示不得不放棄申請。有些散工的老闆害怕簽名之後暴露自己一些未報强積金的工作，所以根本不肯爲散工證明，導致散工做了工却沒證據。

**6.4 工時要求令散工及愈窮家庭愈難受惠低津**

調查顯示沒有申請的受訪者，從事散工及日薪的較有申請的高近一倍，許多做散工的在職成員雖工作足夠時數，但卻難以為申請低津提供證明。有些低收入的散工家庭因散工開工不穩定、個別月份工時不够，個別月份工時太多，入息超額，引致無一個月合資格申請「低津」，說明「低津」的工時要求及證明手續未體恤基層勞工的困難。

**6.5「低津」審查太嚴，少家庭受惠，並排拒一人，無法取代「N無」津貼**

低津一方面非爲協助非公屋租戶而設，另一方面要求嚴苛，N無的非公屋非綜援低收入家庭未能受惠，同時不包含一人家庭，但關愛基金以有低津為由，取消N無津貼，令N無人士一無所有，境況更無助。對比其他津貼，例如「N無津貼」，一半的受訪者（50%）表示「低津」的申請資格不合理，需要改進，75.6%的受訪者則表示「低津」不能夠取代「N無」。

**6.6「低津」限額層級太少**

「低津」就工時、入息兩方面分別分爲兩個層級，工時分爲「高額」及「基本」，入息分爲「全額」及「半額」，所以申請者就兩方面要求領取的津貼總共有四種情况，即「全額高額」、「全額基本」、「半額高額」、「半額基本」津貼等級。成功申請者，76.5%拿到全額，18.5%則沒有拿到全額高額津貼，其中一半（50%）是由於工時不足，一半情況（50%）由於入息超額。可見「低津」層級太少，低收入家庭很容易超少少入息便津貼大减或喪失資格，有家庭工資多了60元，便只獲基本額津貼，津貼少了千多元。

**6.7申請程序繁複，申請者卻步**

證明文件多，文件失效或重複提交情况嚴重，在沒有申請的案例中，受訪者因證明困難、文件未齊、審查太嚴、僱主不願簽名無法提供工時證明等放棄申請的情况頗爲常見。在已申請的受訪者中，絕大部分（89.5%）的申請人都重複提交過資料，其中以入息證明（70.1%）和工時證明（55.2%）為甚。在最終至少一個月申請失敗的情況裡，18.6%的受訪者由於文件不齊而導致失敗，說明「低津」證明文件要求麻煩，證明困難。

**6.8 資助申請重覆填表，申請手續複雜，政府申請支援不足**

低津與學生資助由在職家庭及學生資助辦事處辦理，家庭申請學生資助一份表，低津又一份表，同一部門兩份表，家庭都表示不明爲何要填兩次，而且申請資格不同，92.8%的受訪者皆認爲政府的所有津貼應該一條龍申請，提供一站式服務，免去重複資料的麻煩。42.4%的受訪者認爲「低津」應該仿效關愛基金，委托志願團體爲居民代爲處理申請。在沒有申請「低津」受訪者中，13.8%的情況不知如何申請，36.3%的申請人找社工幫手申請，只有11.3%的申請者接受過來自政府的幫助，可見政府對於「低津」申請的支援遠遠不足。

**6.9津貼額不足扶貧**

津貼額對低收入家庭有幫助，可惜受惠少，申請成功的家庭低收入在職家庭將大部分津貼用於子女教育與補貼生活雜項等，說明低收入家庭的基本生活需要補貼，對子女教育投入大。八成受訪者表示「低津」的津貼對家庭有幫助，受訪者用於補貼家庭開支、减輕經濟壓力與子女教育。可見「低津」符合低收入在職家庭的需要，可以提供在家庭基本開支、子女教育等方面提供相應幫助。但由於申請條件嚴苛，許多申請人無法領取足月或全額的津貼，加之生活成本高昂，沒有兒童的家庭領取到的津貼金額也只有幾百元每月，無法幫補家庭。近八成的申請人（78.3%）領取到的津貼金額比月收入比例在20%以下。

**6.10半年申領期過短**

45.9%的受訪者認為「低津」程序太繁瑣，申領期半年便要再填表申請及舉證，太擾民，要求嚴苛，審查麻煩，證明程序繁瑣等。56.9%的受訪者認為「低津」的申領期應可以放寬到半年至一年。

**6.11 「低津」宣傳不足**

調查顯示22.6%的受訪者在填寫問卷時才知道「低津」計劃，沒有申請「低津」的受訪者中，11.3%不知計劃，27.5%錯過申請（第一輪），沒有一個受訪者在8月提交申請，可見在第一輪申請結束後，大部分「低津」目標家庭並不知道過期也可以繼續申請，政府宣傳不足，導致申請月份出現斷層。政府需要加強宣傳計劃安排。

**6.12 計劃本意受支持，但有需要者只能望梅止渴**

九成受訪者支持推行低津，八成表示或多或少都有幫助，但對申請手續評分不及格，因為一半受訪者因工時及入息限額問題而未能申請，他們認為此計劃要求較綜援更嚴苛，令計劃成了畫餅充飢或望梅止渴，未能充分發揮功能幫助更多低收入人士，極需儘快作出改進。

**7.建議**

低津受惠對象為非綜援人士，這些家庭努力工作，自力更生，政府應以負稅率形式推行，以減少社會標籤，並鼓勵就業，更不應資格及審查比綜援更嚴苛。 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：

7.1. **應以負稅率形式推行:** 外國經驗，協助低收入津貼，均以負稅率方式推行，性質屬部份負所得稅(Partial Negative Income Tax)；低於所得稅收入的臨界點，按收入差距累進補貼，但所得稅抵免則是按三層次退稅結構，沒收入沒有退稅/抵免。所得稅抵免與其他相關工資及收入補貼措施的分別是社会救濟(綜援)，同是收入再分配，但有福利依賴問題，所得稅抵免目的鼓勵低学歷、技術工人及有工作能力福利受助者就業，使他們及其子女相信工作及自力更生價值幫助貧窮人口脫貧，尤其貧窮兒童脫貧，政府做市場不願及不会做的事情，不直接干預市場方法，使低薪工作取得較好回報，減低低下階層社会不滿。

**7.2 改善現有低津制度**

**現有低津制度以社會救濟方式，申請資格及手續均太嚴苛及繁複，建議改善如下:**

**7.2.1 申請資格**

入息限額：住戶每月入息應由現時全港住戶入息中位數一半(50%以下)(全額)，50%至60%(半額)；提升至60%以下(全額)及60至70%(3人或以上住戶)至80%(2人住戶)(半額)。

調整全額的入息限額理據: 由於2人、3人及4人貧窮住戶現行每月平均開支佔現行低津全額的入息限額(即貧窮線)的百分比分別高達155.7%、113.6%、97.2%，換言之，現行低津全額的入息限額，較住戶每月開支為低，因此，全額津貼的入息限額應相應上調至中位數70%或60%以下。

調整半額的入息限額理據:由於2人、3人及4人貧窮住戶現行每月平均開支佔現行低津半額的入息限額(即中位數的60%)的百分比分別高達129.7%、94.6%、81.0%，換言之，現行低津半額的入息限額，較住戶每月開支為低，因此，半額津貼的入息限額應相應上調至中位數介乎70%至80%和60%至70%。[[3]](#footnote-3)上調全額及半額的入息限額，有助防止基層家庭面對貧窮及墮入貧窮境況。

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 住戶人數 | 1人 | 2人 | 3人 | 4人 |
| 貧窮住戶每月平均開支 (2015年) | 9,400 | 13,700 | 15,900 | 17,100 |
| 全港住戶入息中位數 (2016年第三季) | 8,800 | 18,200 | 28,600 | 36,400 |
| 現行低津全額的入息限額(即貧窮線)(2017年4月1日) | 不適用 | 9,100 | 14,300 | 18,200 |
| 現行低津半額的入息限額(即中位數50至60%) | 不適用 | 10,900 | 17,100 | 21,800 |
| 現行貧窮住戶每月平均開支佔現行低津全額的入息限額(即貧窮線)的百分比 | 不適用 | 150.5% | 111.2% | 94.0% |
| 現行貧窮住戶每月平均開支佔現行低津半額的入息限額(即中位數50至60%)的百分比 | 不適用 | 125.7% | 93.0% | 78.4% |
| 建議低津全額的入息限額(即中位數60至70%) | 8,800  (中位數100%) | 12,740  (中位數70%) | 17,160  (中位數60%) | 21,840  (中位數60%) |
| 建議之下貧窮住戶每月平均開支佔現行低津全額的入息限額(即中位數60至70%)的百分比 | 106.8% | 107.5% | 92.7% | 78.3% |
| 建議低津半額的入息限額(即中位數70至80%) | 8,800  (中位數100%) | 14,560  (中位數80%) | 20,020  (中位數70%) | 25,480  (中位數70%) |
| 建議之下貧窮住戶每月平均開支佔現行低津半額的入息限額(即中位數70至80%)的百分比 | 106.8% | 94.1% | 79.4% | 67.1% |

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」[[4]](#footnote-4)、「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！應取消扣除「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。

**工時方面：**

降低工時：建議將現行每月工時144至192小時以下可獲全額基本津貼，以及192小時或以上可獲全額高額津貼的規定，分別放寬至72小時至140小時以下，以及140小時以上。另外，工時亦可以選擇自我申報。

合併工時：建議將現行申請人的有薪工時，改為各家庭成員可合併工時計算，此乃非硬性規定，申請人可自行選擇。

**7.2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。

**7.3津助級別及津助時限**

1. 擴闊津助階層，除全額及半額外，另設額外津貼級別,例如:3/4，1/4，以鼓勵家庭就業及防貧。
2. 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。

**7.4申請手續**

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。

將索取文件辦事處的開放時間拓展至夜晚，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。簡化申請程序，若第一次申請文件已申報後，工作性質相同，之後申請不用再申報文件。

**7.5 津貼金額**

低津金額已是兩年前的標準，需因應通脹，增加津貼金額。

**7.6 設立N無津貼**

租住私樓租戶的住屋開支較公屋戶大，應恢復N無津貼。

**7.7 配套支援** – 政府應仿效綜援，為低收入家庭簽發醫療豁免書。

1. ｢貧窮兒童生活質素研究｣2011年、｢兒童住屋狀況調查｣2014年、｢私樓兒童住屋環境與脊骨健康調查｣2015年，香港社區組織協會 [↑](#footnote-ref-1)
2. 立法會福利事務委員會（2017年1月9日） 非綜援的低收入住戶提供的支援措施提供的文件

   <http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/ws/papers/ws20170109cb2-543-7-c.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. 參考整理 貧窮線輔助分析：2015年貧窮住戶的開支模式資料文件 香港特別行政區政府 http://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/expenditure\_patterns\_of\_poor\_households(30.12.2016)\_final.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. 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-4)