

低收入 補貼制度

讓在職貧窮家庭脫貧
香港低收入補貼制度初探





目錄

導言	2
1. 香港的在職貧窮狀況	3
1.1 香港的在職貧窮狀況	3
1.2 在職貧窮住戶的特徵	3
2. 現時對低收入家庭的支援制度	4
2.1 現時對低收入家庭的支援	4
2.2 現時支援在職貧窮住戶制度的問題	8
3. 低收入補貼方案的制度選擇	9
3.1 低收入補貼制度的不同目標	9
3.2 低收入補貼制度的制度選項	10
4. 其他國家的低收入補貼制度	12
4.1 英國	12
4.2 美國	15
4.3 澳洲	17
4.4 紐西蘭	19
4.5 海外低收入補貼制度與香港的制度比較	22
5. 社聯倡議的低收入補貼建議	23
附錄一 現時政府為沒有申領綜援低收入家庭提供的援助(不包括關愛基金項目)	28
附錄二 各制度的入息及資產審查限額及補助數額 (2012年)	30

導言

近年，不少民間團體及學者均提出香港應推行低收入補貼制度，即在綜合社會保障援助(綜援)網外，對低收入人士提供額外的支援，而特首梁振英先生，亦於競選政綱中，提出對低收入補貼制度進行研究。

推行低收入補貼制度的理據

低收入補貼制度之所以成為香港消貧策略的重要議程，主要是它有望解決下列三大問題：

- 綜援制度未能鼓勵就業：

現時綜援制度大致能保障低收入人士的最基本生活需要，然而即使有豁免計算入息制度，未能提供足夠誘因鼓勵就業。

- 對非綜援的低收入人士支援不足：

現時政府對非綜援低收入人士提供的現金援助計劃(包括以實報實銷形式支援)約有二十多項，但每項一般都只為應付某一特定的需要，受助人如有多項支援需要，必須逐項申請。而一般低收入人士透過上述制度所獲得的補貼水平數額偏低，不足以令他們脫貧。

- 最低工資未能全面解決在職貧窮問題：

最低工資已於2011年實施，無疑能改善部份在職貧窮問題，但對於一些現時已賺取中等水平工資，卻因為家中依賴人口較多或有特殊需要，而落入貧窮狀況的家庭來說，即使現時最低工資水平有所提升，亦未必足以幫助這些家庭脫貧。

與海外低收入補貼制度的比較

為探討香港推行低收入補貼制度的可行方向，本研究探討了英國、美國、澳洲及紐西蘭對低收入人士的現金支援制度。

與香港支援非綜援低收入人士的制度相比，上述四國制度的支援水平相對較高，所支援範圍亦較廣(例如香港並沒有推行在多國都有推行的託兒補貼及照顧者津貼制度)。此外，海外的制度部份會設有補貼額隨收入遞減的安排，即受助人不會因工資稍有提升，而即時跌出支援網之外。

本研究報告的編排

本研究報告的目標，是對上述議題作深入探討。研究報告主要分為四部份，第一部份簡介香港的在職貧窮現況，第二部份介紹香港現時推行的收入保障制度及其不足之處，第三部份討論低收入補貼方案的制度選擇，第四部份介紹海外的具體制度設計，第五部份則提出對香港推行低收入補貼制度的建議。

需特別說明的是，現時社會上提出的低收入補貼方案，並無一致公認的指涉範圍，狹義而言，低收入補貼是指給予低收入家庭(或個人)的財政補貼，但在現時社會有關低收入補貼的討論中，有時亦會包括照顧者津貼及支援各類特別需要的津貼，因此本研究報告在討論低收入補貼時，亦會把照顧者津貼及特別需要津貼涵蓋其中。

1. 香港的在職貧窮狀況

1.1 香港的在職貧窮狀況

根據2011年的數據¹，香港現時有115萬名貧窮人士，佔整體人口的17.1%，而此115萬名貧窮人士，分別生活於44萬個貧窮家庭。

如把上述44萬戶貧窮住戶以就業狀況作進一步區分，當中42%(18.5萬戶)是最少有一人就業的在職貧窮住戶，25%是無人就業的獨居及二老長者住戶，其餘33%是獨居/二老長者住戶以外的無人就業住戶(如因殘疾或單親而無人就業的住戶)。即在職貧窮住戶佔全港貧窮住戶超過四成。

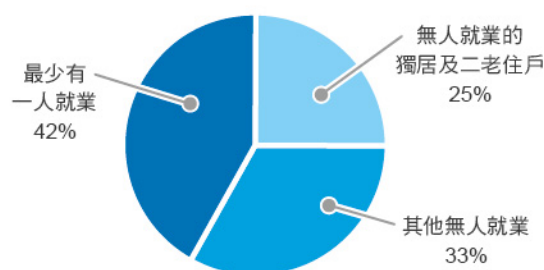
1.2 在職貧窮住戶的特徵

- 大部份在職貧窮住戶都有成員從事全職工作
在18萬在職貧窮住戶中，八成(83%)有最少一名家庭成員從事全職工作(每周工作35小時或以上)。這反映工作時數不足，並不是構成在職貧窮問題的主要因素。

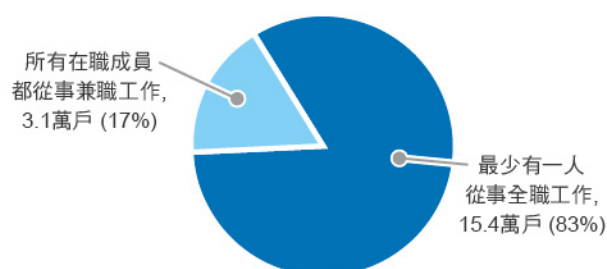
- 部份在職貧窮住戶的在職成員並不屬於低工資組群
從在職貧窮住戶中，從事全職工作者的工資分佈可見，部份成員工資較低，當中有四成半(45%)月薪為8,000元以下。然而，亦有超過兩成半(27%)的成員，工資高於10,000元的水平。以現時最低工資的月薪約為6,720元計算²，除非最低工資顯著地提高，否則單靠增加最低工資，不能完全解決在職貧窮問題。

- 在職貧窮住戶需供養較多非在職人口
2011年香港在職貧窮家庭的勞動人口參與率為36.4%，遠低於全港的勞動人口參與率57.7%³，可見在職貧窮住戶的勞動人口相對較少。表二顯示，在在職貧窮家庭中，平均每名經濟活躍人口需供養1.74名非經濟活躍人口，而在全港的在職家庭中，每名經濟活躍人口平均只需供養1.36名非經濟活躍人口，亦即在職貧窮家庭中，每名在職人士的供養負擔較一般在職家庭重。

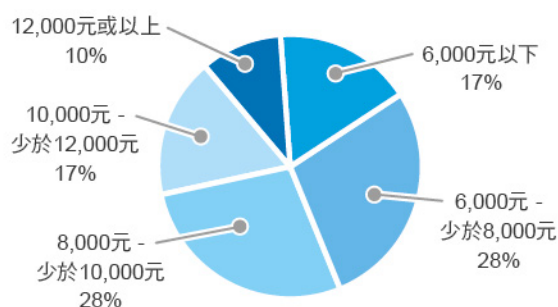
圖一 香港貧窮住戶的就業狀況 (2011)



圖二 香港在職貧窮住戶從事全職或兼職的狀況 (2011)



圖三 香港在職貧窮住戶的每月工作收入分佈 (2011)



表一 在職貧窮家庭與全港家庭的勞動人口參與率 (2011)

	在職貧窮家庭	全港家庭
勞動人口參與率	36.4%	57.7%

表二 按是經濟活躍人口劃分的在職貧窮家庭與全港家庭 (2011)

	在職貧窮家庭	全港在職家庭
經濟活躍人口	231,600	2,475,900
非經濟活躍人口	404,100	3,372,000
非經濟活躍: 經濟活躍人口比例	1.74	1.36

¹ 此章節的數據為香港社會服務聯會根據香港政府統計處綜合住戶統計調查所分析的數據。貧窮人口指生活於低收入住戶的人口，而低收入住戶指按不同住戶人數劃分，收入少於或等於全港相同人數住戶入息中位數一半的住戶，2011年按住戶人數劃分入息中位數一半的數額為：1人家庭：3,500元、2人家庭：7,500元、3人家庭：10,750元、4人或以上家庭：13,250元

² 以每小時30元，每天工作8小時，每月工作28天計算。

³ 計算勞動人口參與率時並沒有計算外籍家庭傭工。

2. 現時對低收入家庭的支援制度

2.1 現時對低收入家庭的支援

現時對低收入人士提供金錢支援的制度，主要有可分為兩大類別，一為低收入綜援制度，另一為給予非綜援人士的各项支援計劃。這些計劃資助金額不同，並有不同支援目標，根據政府提供的資料，現時給予非綜援人士現金支援計劃約有22項(詳情見附錄一)⁴，例如：鼓勵就業交通津貼制度、學校書簿津貼計劃、上網費津貼制度等。

本章節將簡介這些項目的補助水平、入息與資產審查水平，由於不同的住戶結構在不同的計劃中，有不同的補助水平、入息審查水平及資產審查水平，為對各項制度提供概括描述，本部份劃一以兩名健全成人及一名健全兒童(小學)組成的三人住戶作例子，其他人數住戶的補助額及審查水平，可參見附錄二。此外，在計算資助水平時，本章節只計算受惠人數較廣的數項現金支援計劃。

非綜援人士可得到的支援⁸

月入10,000元以下的家庭

書簿津貼		
上網費津貼	一年	6,444元
車船津貼		
午膳津貼	每月	320元
鼓勵就業交通津貼	每月	600元
居住環境惡劣津貼	每年	8,000元

非綜援人士可得到的支援

月入約15,000 - 20,000元以下的家庭

書簿津貼		
上網費津貼	每年	3,168元
車船津貼		

對領取綜援人士的支援

現時綜援並沒有固定數額的入息審查門檻，但如受助人的收入高於綜援的補助水平將不能領取綜援，而綜援的補助水平因應申領住戶的個別需要而訂定。以三人住戶為例，現時(2012年)的平均綜援水平為9,488元⁵。

此外綜援亦設有資產審查機制，現時(2013年)三人家庭的資產審查的限額現時為51,000元⁶。

領取綜援人士如有其他收入，理論上需要從補助額中扣除該部份收入，但為鼓勵領取綜援人士就業，現時綜援設有豁免計算入息的安排：領取綜援人士從工作中賺得的首800元收入，可以全數不用從綜援的補助中扣除，其後所得的801 - 4,200元中，每多賺一元，須從綜援中扣除0.5元，因此每位領取綜援人士實際上可透過工作，在原有的綜援金額上，額外多增加最2,500元(800元+ 3,400元/2)⁷的收入。

領取綜援人士亦有資格申領鼓勵就業交通津貼，津貼金額不需從綜援中扣除，鼓勵就業交通津貼制度的安排將於下部份詳細解釋。

領取綜援人士

綜援
每月9,488元
(金額隨賺取的收入按一定比率扣減)

⁴ 並不包括公共福利金計劃。由於高齡津貼及傷殘津貼的對象是以長者及殘疾人士為支援單位，並非以低收入家庭為支援對象，因此不在本研究報告中討論。另由於收費減免計劃，及服務支援計劃，對受助人的支援程度取決於服務受助人使用服務的程度，難以比較，因此不在本研究報告中討論。

⁵ 立法會財務委員會2011年12月16日討論文件，編號FCR(2011-12)60。

⁶ 綜合社會保障援助指引(2013)。

⁷ 豁免計算入息制度以個人作入息豁免的單位，如一住戶有多於一人就業，則多名住戶可同時豁免計算入息，例如一住戶有兩名住戶成員月入800元，則每名成員都可以獲全數計算入息豁免。

⁸ 把「居住環境惡劣的低收入人士提供的津貼」及「在校午膳津貼」亦計算為支援項目的原因，請見註解6及7。

對非領取綜援人士的支援

• 鼓勵就業交通津貼⁹

若一勞工每月工作72小時或以上，而又同時符合特定入息及資產審查條件，則可領取每月600元的鼓勵就業交通津貼，如該名人士每月工作36 - 71小時，則可領取300元的鼓勵就業交通津貼。入息與資產審查方面，以三人住戶為例，現時(2013年)領取鼓勵就業津貼的家庭入息限額為15,300元，資產限額為153,000元。市民亦可憑個人身份申領鼓勵就業交通津貼，個人的入息限額為7,700元，資產限額為75,000元。

• 學校書簿津貼、上網費津貼計劃、學生車船津貼¹⁰及在校午膳津貼¹¹

有學童的家庭，如入息及資產低於一定數額，則可領取全額或半額書簿津貼、上網津貼、車船津貼及在校午膳津貼¹²，書簿津貼的數額因學童所讀年級而異，現時小一至小六的全額津貼為3,274元，中一至中三的全額津貼為3,444元，高中一、二、三年級的津貼額分別為3,740元、3,396元及1,980元，上網津貼為每年1,300元(不論年級)，車船津貼的中小學平均津貼額為1,700元，高等院校的平均津貼額為3,080元¹³，現時全日制學生午膳津貼的平均數額為每月320元¹⁴。

入息審查上限方面，以三人住戶為例，現時全額書簿津貼的入息限額約為10,470元，半額津貼的入息界限額約為20,240元，計劃不設資產審查。

由於現時綜援制度中，已有相關的書簿、車船、上網及膳食津貼項目，因此領取綜援人士者不能參與上述計劃。

• 關愛基金為居住環境惡劣的低收入人士提供的津貼¹⁵

關愛基金於2012年推出為居於惡劣環境的低收入人士提供津貼的項目，津貼數額為一人住戶一筆過獲3,000元津貼，二人住戶獲6,000元津貼，三人住戶獲8,000元津貼¹⁶。入息及資產審查方面，以三人住戶為例，申請有關津貼的入息限額是17,060元，項目並無資產限制。

為進一步比較現時不同收入住戶與從不同計劃中所獲的援助額，現以有兩名成人及一名兒童的三人家庭作進一步分析：

⁹ 勞工署網站(鼓勵就業交通津貼計劃): <http://www.labour.gov.hk/tc/service/witss.htm>。

¹⁰ 香港給予學童的各項津貼，由於並不以實報實銷的形式支援，因此某程度上可視為給予有學童低收入家庭的支援，然而由於「書簿津貼」的金額是按學童年級的實際書簿費而釐定，「車船津貼」則因應居住地區及上學地點而釐定，因此亦可歸類為滿足特殊需要的津貼。

¹¹ 「在校午膳津貼」為關愛基金的資助項目，此項目已於2011/12、2012/13及2013/14年度連續推行，根據關愛基金的檢討報告，現在政府正積極考慮將此制度採納為恆常項目。此計劃現時是由學校負責收取關愛基金的資助，然後提供免費午膳予受助對象，因此應歸類為服務/物資提供的支援，故不應不在本研究報告的討論範圍，但是由於該制度是節省低收入住戶膳食開支的重要制度，因此本報告亦計算為對非綜援家庭的支援。

¹² 在校午膳津貼為關愛基金項目，只有領取全額書簿津貼者，就讀小一至小六的全日制學生，並由學校安排午膳的學童才有資格領取，獲半額書簿津貼者不能領取。

¹³ 2012/13年數據，參見學生資助辦事處網頁:<http://www.sfaa.gov.hk/tc/schemes/sec.htm>，2012年10月9日瀏覽。

¹⁴ 以每月20日每一飯餐16元計算。

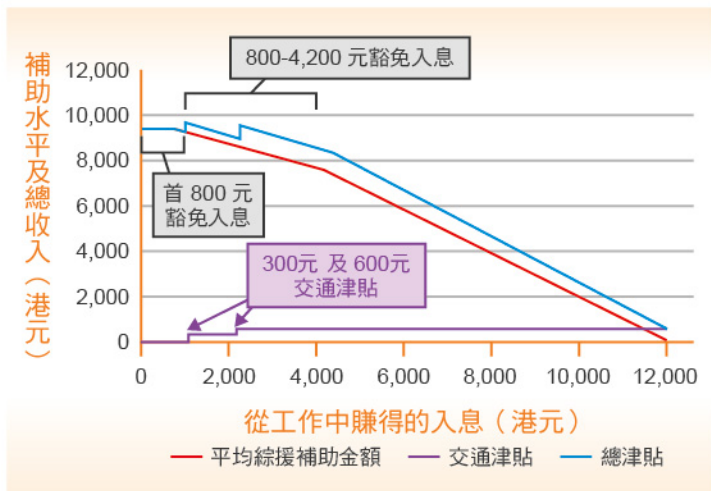
¹⁵ 「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」是關愛基金2012年10月所推出的一次性措施，由於所涉金額較高，而且有關計劃亦將於2013年再次推行，因此本報告書在計算給予低收入人士的補貼時，亦將此計劃包括在內。

¹⁶ 參見關愛基金網頁，<http://www.communitycarefund.hk/b5/ihp02.asp>，2012年10月19日瀏覽。

各類住戶所得到的補助分析

三人領取綜援家庭所得的津貼

圖四 三人領取綜援家庭所得的津貼



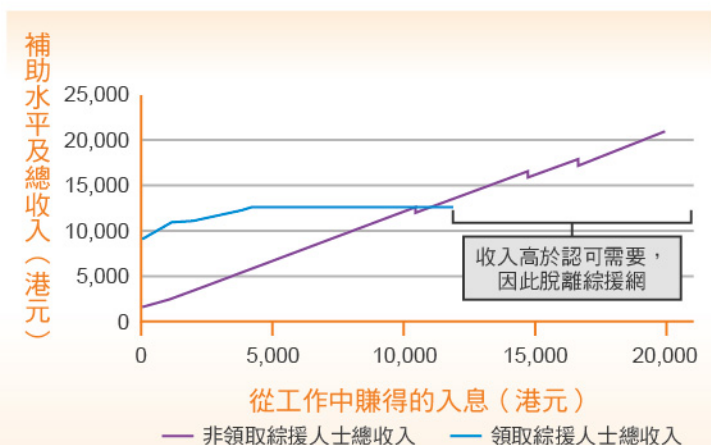
從上圖可見，領取綜援的三人住戶，如無工作收入，平均約可得9,488元的綜援金，如該住戶正在工作，其收入需在綜援的補助中扣減（首800元收入可全數豁免扣減，其後800 - 4,200元的收入可半數扣減）。此外，該住戶亦可得到鼓勵就業交通津貼（300-600元的補助）¹⁷。

如該住戶從工作中賺取4,200元，在計算綜援金額（7,788元¹⁸）、交通津貼及工資後，總收入大約為12,588元。

如該住戶收入高於4,200元，新增的收入將會從綜援金額中全數扣減，因此總收入不會隨該住戶的工作收入繼續增加。

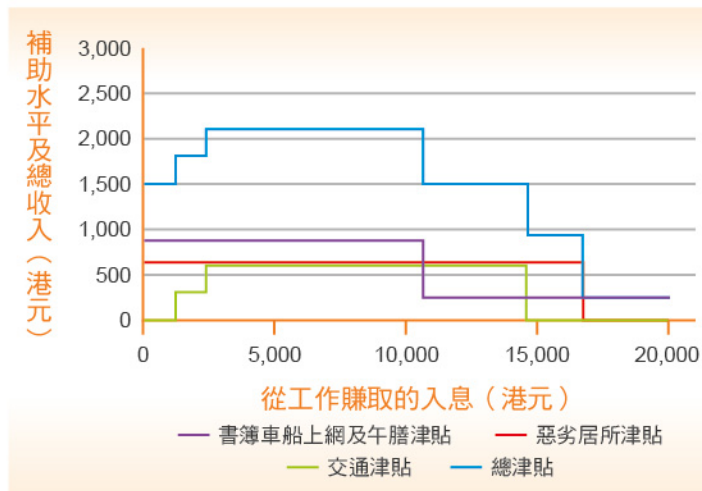
結論

圖六 三人領取綜援家庭與非領取綜援的總收入



三人非領取綜援家庭所得的津貼

圖五 三人非領取綜援家庭所得的津貼



從上圖可見，現時對沒有領取綜援的低收入人士的補助，只是從各不同計劃中，提供數額較小的補貼，因此工作收入是決定這些家庭總收入的主要因素，補貼只產生輕微影響。

以居於惡劣居所的三人家庭來說，當總工資在10,470元以下，該住戶每月從各項補助中可得到最高的2,110元補助¹⁹，即每月總收入約為12,580元。該住戶所獲得的補助隨入息增加而減少，如收入高於17,060元，只能得到每月約等於265元的半額書簿津貼，收入高於20,240元後將得不到任何津貼。

¹⁷ 現時鼓勵就業交通津貼，市民合符收入及資產限額，及每月工作72小時或以上可領取全額600元津貼，每月工作36小時者可領取半額300元津貼，在上圖計算交通津貼數額時，是假定該家庭賺取最低工資，而推算出該家庭如達到上述每月工作72小時或36小時的工作時數要求，所賺取的收入水平。

¹⁸ 以平均金額9,488元計算，但由於從工作中賺取4,200元，須扣減1,700，所以實際得到的綜援金額為7,788元。

¹⁹ 2,110元的組成為：居住環境惡劣津貼666元，書簿津貼273元，車船津貼142元，膳食津貼320元，上網津貼108元，鼓勵就業交通津貼600元，總額為2,109元。

表三 三人綜援住戶所得到的補貼及總收入 (2012) (港元)

從工作賺得的收入	綜援	交通津貼	總補貼	總收入
0	9,488	0	9,488	9,488
800 ²⁰	9,488	0	9,488	10,288
1,080 ²¹	9,348	300	9,648	10,728
2,160 ²²	8,808	600	9,408	11,568
4,200	7,788	600	8,388	12,588
5,000	6,988	600	7,588	12,588
7,000	4,988	600	5,588	12,588
10,000	1,988	600	2,588	12,588
11,988	0 (脫離綜援)			

表四 三人非綜援住戶所得的補貼及總收入 (2012) (港元)

收入	書簿車船上網及午膳津貼	惡劣居所津貼	交通津貼	總補貼	總收入
0	850	665	0	1,515	1,515
1,080	850	665	300	1,815	2,895
2,160	850	665	600	2,115	4,275
10,468	850	665	600	2,115	12,583
10,469 ²³	265	665	600	1,530	12,001
14,801 ²⁴	265	665	0	930	15,731
17,061	265	0	0	265	17,326
20,242 ²⁵	0	0	0	0	20,241

上述的比較顯示，一個領取綜援的三人住戶如從工作中賺取4,200元至約12,000元，該住戶的總收入水平並不會隨工資上升而增加，如該住戶不領取綜援，則該住戶連同現時的其他補貼(約為2,115元)，總收入更會低於綜援水平。一個不領取綜援的住戶，須從工作中賺得約10,500元，總收入水平才會與一個每月從工作中賺取4,200元的低收入綜援的三人住戶相約(12,588元)，並隨收入繼續上升逐漸超過綜援水平。

因此現時支援低收入住戶的制度設計並不合理，特別是在特定的收入區間中(於上述例子為4,200元至12,500元)，一方面，綜援制度內並無給予低收入住戶足夠動機提升收入，另一方面，在綜援制度外亦沒有提供足夠動機鼓勵低收入住戶脫離綜援網。

²⁰ 800元是全數豁免扣減綜援金額的臨界線，800-4,200元是半數豁免扣減綜援金額的臨界線。

²¹ 以每小時工資30元，每月工作36小時計算，1,080元是領取300元鼓勵就業交通津貼的臨界線。

²² 以每小時工資30元，每月工作36小時計算，2,160元是領取600元鼓勵就業交通津貼的臨界線。

²³ 10,468元是領取全額書簿津貼、上網津貼、車船津貼及午膳津貼的收入臨界線，前三者的津貼額分別平均為每年3,100元、1,300元及1,926元，即共為6,326元一年，即每月約為527元，另午膳津貼的標準為每月320元，即約為847元(於表中約數為850元)。

²⁴ 14,800元及17,060元分別為領取鼓勵就業交通津貼及惡劣居所津貼的臨界線。

²⁵ 20,241元是半額書簿津貼的臨界線，津貼額為6,326元的一半，即3,163元，每月約為264元(於表中化約為265元)(取半額書簿津貼者不能領取午膳津貼)。

2.2 現時支援在職貧窮住戶制度的問題

1. 低收入綜援制度未能鼓勵就業

香港的綜援制度是給予有經濟困難的家庭最後的安全網，因此資產限額偏低（如三人家庭只有約5萬元），導致不少低收入的在職家庭，不能符合領取低收入綜援的資格。現時領取低收入綜援的個案約有12,000個²⁶，然而在職貧窮住戶的數目卻高達18萬戶。

另一方面，綜援制度內的豁免計算入息水平同樣偏低，現時的入息豁免制度中，如領取綜援人士的收入高於4,200元，收入將全數從綜援中扣減，領取綜援人士即使再賺得更多收入，亦不會對他們的實際總收入有任何影響，這將減低他們從事更高薪或更長工時工作的就業動機。

2. 政府對於非領取綜援的低收入住戶支援過低

未有進入綜援制度的低收入人士，現時只有少數的制度對他們提供支援，但這些制度提供的補助水平過低。以一個收入低於入息中位數一半的三人家庭為例，如該住戶未有領取綜援，可得到的其他支援每月約為1,000至2,100元。

正如上一節指出，一個三人低收入住戶在計算各項補貼後的總收入，其實只與領取低收入綜援的三人家庭相若。

3. 不同制度的申領過於繁瑣

現時如果服務使用者沒有領取綜援，他們需領取各種的不同補助，如書簿津貼，鼓勵就業交通津貼和關愛基金等，各有不同的領取條件及程序，這對領取人士帶來不便。

事實上，現時部份計劃的申領人數亦偏低，例如鼓勵就業交通津貼計劃截至2012年11月只有約36,000人領取²⁷，大大低於政府原先估計的受惠人數。

4. 最低工資制度不足以解決部份基層家庭的需要

政府在2011年5月推行的最低工資，無疑有助提升在職貧窮家庭的收入。然而現時部份在職貧窮家庭中依賴人口較多，即使最低工資提升至更合理水平，仍不足以協助這些家庭脫貧。

²⁶ 香港統計年刊2012。

²⁷ 立法會人力事務委員會2012年12月13日會議文件，立法會CB(2)269/12-13(01)號文件。

3. 低收入補貼方案的制度選擇

現時社會有關低收入補貼的討論，其實涉及數項並不相同的政策目標，參考外國的經驗，即使有同一政策目標的低收入補貼制度，亦可以有不同的制度設計。在構思香港的低收入補貼方案時，我們需要在各項目標及設計中，構建組合出適合香港的低收入補貼方案。此章節將羅列低收入補貼方案的各種可行目標及制度設計選項。

3.1 低收入補貼制度的目標

i. 支援低收入家庭

低收入補貼的一項常見目標，是對收入較低的家庭提供支援，因此補貼額一般取決於家庭收入與家庭結構，家庭人數越多，家庭收入越低，補貼額越高。

ii. 鼓勵就業

低收入補貼制度的另一常見目標是鼓勵就業，即透過提高低收入工人的收入，鼓勵更多人投入勞動市場，或增加工作時數。

以鼓勵就業為目標的低收入津貼制度，大多規定領取者必須工作滿一定的工作時數，或給予工作時數較多的人較高補貼額。

iii. 補貼照顧者

社會亦有部份討論，認為應把照顧者津貼列為低收入補貼的目標。

照顧者津貼是補貼市民為照顧家中兒童、殘疾人士或長者而需負擔的開支，或是針對照顧者因要照顧家庭成員而未能工作的情況，作出補償。

因此與以鼓勵就業為目標的低收入補貼制度相反，照顧者補貼制度很多時會規定成員每周必須留家專責照顧家中成員超過一定時數，或會對領取補貼者，有一定的最高工作時數限制。

iv. 補貼特殊需要

補貼低收入人士的特殊需要，亦可成為低收入補貼的目標，如租金津貼、醫療津貼、食物津貼、託兒補貼等都屬於此目標。這些補貼金額較多是政府以實報實銷的方式，對上述費用給予全額或部份的補貼。

需要注意，上述的政策目標並不互相排斥，很多時同一低收入補貼制度可以同時有多於一項政策目標，例如英國的工作稅收補貼(Working Tax Credit)，便同時有鼓勵就業、支援低收入家庭與補貼特殊需要的目標。

3.2 低收入補貼制度的選項

i. 申領單位

a. 以住戶(家庭/配偶)為申請單位

由於一般市民較多以住戶為家庭消費的單位，因此以住戶(家庭/配偶)作為申領單位的制度，能考慮住戶的整體需要。但如住戶中的成員不與家庭其他成員共享收入，則以住戶為單位會使部份有需要的人得不到支援。

b. 以個人為申請單位

以個人為申請單位的低收入補貼制度，只根據個人收入高低而進行補貼，因此實際上類近工資補貼制度(即個人工資如低於一定數額便由政府進行補貼)。

此制度並不考慮家庭整體的收入及需要，所以低收入人士即使生活於整體收入較高的家庭，仍能得到支援。

ii. 申領資格的考慮因素

不同低收入補貼制度，在決定補貼資格時，一般考慮的因素如下：

a. 就業

部份低收入補貼制度只支援有工作的市民，或有成員工作的家庭住戶。一般會設立最低工作時數的規限(以個人或整個住戶的總工作時數為單位)，作為領取低收入補貼的門檻，部份制度則以工作收入為門檻，規定補助只給予工資低於一定水平的個人/家庭。

b. 家庭結構

部份低收入補貼制度只支援特定家庭結構的家庭。較常見的例子是只支援有子女(一定年歲以下)的家庭。

c. 照顧者

部份低收入補貼制度的目標是補貼照顧者，因此規定只有照顧責任的人士(如需照顧家中的兒童或殘疾人士)才能申領，部份更會要求領取者每周必須最少有一定時數用於照顧，或規定領取者不能從事受薪工作(或工時不能超出一定工作時數)。

d. 特殊需要

部份低收入補貼制度是以補助領取者的特殊需要為目標，因此只支援有特殊需要的受助人(如居於私人樓宇、需支付託兒開支，或醫療需要)。

e. 收入

低收入補貼的目標是補貼低收入的家庭，因此一般會設定收入門檻²⁸。設立收入門檻的方法，可以是設定定額的收入上限，亦可不設特定額上限，但透過補貼額隨收入上升而遞減的方法(見下段)，當高收入人士的補貼額遞減至0時，則自然會排除於制度的補助範圍之外。

f. 資產

部份低收入補貼制度亦有設定資產門檻，僅支援資產低於一定限額的人士/家庭，而在計算申領者的資產時，可以有兩種模式：

- 設定資產限額

設定資產限額，如申領者高於此限額，則不能領取任何津貼。香港大部份援助制度(包括綜援、書簿津貼)均採取此制度。

- 把資產以一定的比率換算為收入

即只以收入作為審查的單一門檻，但計算收入時會把資產以一定比率換算為收入(例如擁有100萬元資產則計算每月收入時須增加1,000元)²⁹。

需注意的是，並不是所有低收入補貼制度都會設立資產門檻，而在本研究報告所檢視其他國家的低收入補貼制度，大部份都只有收入門檻，而沒有資產門檻，但由資產所產生的收入，如租金、利息，一般會在收入中計算。

²⁸ 嚴格來說，低收入補貼制度應只包括支援低收入人士的制度。一些支援照顧者、兒童或特殊需要的低收入補貼制度，雖然並沒有以收入作為申領資格的門檻，但是這些制度對支援低收入人士有重要作用，因此亦在本研究報告的討論範圍之列。

²⁹ 在此制度中，部份高資產低收入或低資產高收入的人士，不會單單因資產或收入超出門檻而失去領取資格。

iii. 計算補貼金額的因素

影響低收入補貼制度補貼金額的因素可概括為下列數項：

a. 以家庭結構計算補貼額

由於不同結構的家庭所需的開支不同，因此補貼金額因應家庭調整，例如家庭中兒童數目越多，則補貼額越高。

b. 工作時數計算補貼額

目的為鼓勵就業，工作時數越高者可有更高的補貼額。

c. 以特殊需要計算補貼額

因應特殊需要而計算補貼，多為實報實銷(部份或全數)的形式，如租金補貼，託兒補貼，燃料補貼。

d. 以收入計算補貼額

- 補貼額按收入遞減

低收入補貼的目標之一是要支援低收入家庭 / 人士，因此很多時會設立制度確保收入較低家庭享有更高補助額。

在計算補貼額後，收入較高者需按一定比率扣減補貼額。即此設計可使收入較高者亦得到一定補貼(但數額較少)，而不會出現工資較高者的總收入比工資較低但合資格領取補貼的家庭為低。

- 補貼額按收入遞增

與補貼額按收入遞減的制度設計相反，在部份低收入補貼制度中(如美國的Earned Income Tax Credit)，當領取者收入越高時，則給予較高的補貼額。此制度設計的目標，是鼓勵領取者更積極投入勞動市場(包括工作更多時數或從事更高薪工作)³⁰。

e. 劃一補貼額

低收入補貼制度亦可以以劃一金額發放，即任何人達到某一申領資格，即可得到劃一的補貼金額。

圖七 低收入補貼制度的組合

目標
<ul style="list-style-type: none"> • 支援低收入家庭 • 鼓勵就業 • 補貼照顧者 • 補貼特殊需要
申領單位
<ul style="list-style-type: none"> • 以住戶(家庭/配偶)為申請單位 • 以個人為申請單位
申領資格
<ul style="list-style-type: none"> • 就業 • 家庭結構 • 照顧者 • 特殊需要 • 收入 • 資產
補貼金額計算方法
<ul style="list-style-type: none"> • 以家庭結構計算補貼額 • 工作時數計算補貼額 • 劃一補貼額

³⁰ 由於政府給予的補貼額並不可能無限制地遞增，因此此類制度一般只在特定的收入數額範圍中出現。

4. 其他國家的低收入補貼制度

本部份主要介紹英國、美國、紐西蘭及澳洲的低收入補貼機制，選定這四個國家的原因是，低收入補貼制度在他們的收入再分配機制中，都佔有較重要地位，且四個國家都是英語國家，較易搜集及核對資料³¹。

為方便讀者比較不同國家的低收入補貼制度，這一章節在介紹各個國家的制度時，會先統一以三人家庭(兩名成人及一名兒童)為標準，總覽不同補貼制度的補助水平，然後再詳細介紹各制度的設計。

需特別說明，低收入補貼制度嚴格來說，應只包括針對支援低收入人士/家庭的制度，但上述四個國家有部份因應兒童、照顧者，或特殊需要的補貼制度，雖然並不只集中支援低收入人士，但由於這些制度對增加低收入家庭的收入有重要影響，因此亦會包括在本章節的介紹範圍。另一方面，上述四個國家中亦有一些補貼制度，由於補貼金額較低(如澳洲的負入息稅每年最多只補貼 AUD 400)，或制度過於複雜，因此本節將不作介紹。

4.1 英國³²

工作稅收補貼	兒童稅收補貼	兒童補助	房屋津貼	照顧者津貼
每年 GBP 0 - 4,660	每年 GBP 0 - 3,100	每星期 GBP 20.3	每星期 最高 GBP 340	每星期 GBP 58.45
另加 託兒津貼 每周最高 GBP 122.5 (實報實銷， 70%的託兒 服務開支)				僅限殘疾人士及 有長期護理需要 長者的照顧者

³¹ 如無註明，所引用的資料為2012/13年度的資料。

³² 資料來源: 英國政府網頁 <https://www.gov.uk/income-support>

工作稅收補貼 (Working Tax Credit)

目標: 鼓勵就業/支援低收入家庭/補貼特殊需要

申領資格的考慮因素³³:

- **就業**
一般25 - 59歲的申領者最少每周工作30小時，有兒童的雙親家庭每周最少須工作24小時，單親家長、殘疾人士或年老人士，則每週最少須工作16小時
- **家庭結構**
不同結構的家庭均可申領(包括一人家庭)，但特定補貼額只適用於個別家庭結構的家庭
- **特殊需要**
有託兒需要者可申領託兒津貼
- **收入**
並沒有收入門檻，但由於補貼額按收入增加而遞減，因此實際上高收入家庭人士並不能領取補貼

申領單位: 家庭或個人

計算補貼金額的因素:

- **以家庭結構計算補貼額:**
基本: 每年GBP 1,920
附加項目:
夫婦: 每年GBP 1,950
單親: 每年GBP 1,950
殘疾: 每年GBP 2,650
嚴重殘疾(額外增加): 每年GBP 1,330
- **以工作時數計算補貼額:**
每周工作30小時或以上可得到額外GBP 790補貼
- **以特殊需要計算補貼額:**
託兒津貼(一人) 每週GBP 175
(實報實銷，支付70%託兒開支)
託兒津貼(二人或以上) 每週GBP 300
(實報實銷，支付70%託兒開支)
- **以收入計算補貼額 (補貼額按收入遞減)**
補助金隨收入增加而遞減，收入每增加GBP 1，補助額減少GBP 0.41

兒童稅收補貼 (Child Tax Credit)³⁴

目標: 支援低收入家庭

申領資格的考慮因素:

- **家庭結構**
(必須有16歲以下或20歲以下並在學的兒童，申領成人須為兒童的主要照顧者)
- **收入**
並沒有收入門檻，但由於補貼額按收入增加而遞減，因此實際上高收入家庭並不能領取補貼
申領單位: 家庭
計算補貼金額的因素:
- **以家庭結構計算補貼額:**
基本: 每年GBP 545
每一兒童: 每年GBP 2,690
附加項目:
如該兒童為殘疾人士: 每年GBP 2,950
嚴重殘疾人士(額外增加): 每年GBP 1,190
- **以收入計算補貼額 (補貼額按收入遞減)**
補助金隨收入增加而遞減，收入每增加GBP 1，補助額減少GBP 0.41

兒童補助 (Child Benefit)³⁵

目標: 支援家庭(非低收入家庭亦為此制度支援)

申領資格的考慮因素:

- **家庭結構**
必須有16歲以下或20歲以下並在學的兒童
- **照顧者:**
申領成人須為兒童的主要照顧者

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- **以家庭結構計算補貼額:**
首名兒童: 每星期GBP 20.3
其後每名兒童: 每星期GBP 13.4

³³ 沒有列出的考慮因素表示領取資格不受該因素影響，例如如沒有列出資產一項，即表示該收入補貼制度並沒有設立資產門檻。

³⁴ 資料來源: 英國政府網頁 <https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get>

³⁵ 資料來源: 英國政府網頁 <https://www.gov.uk/child-benefit/eligibility>

房屋津貼 (Housing Benefit)³⁶

目標: 特殊需要津貼

申領資格的考慮因素:

- 特殊需要
該家庭須居住於租住房屋
- 收入
並沒有收入門檻，但由於補貼額按收入增加而遞減，因此實際上高收入家庭並不能領取補貼
- 資產
資產高於GBP 16,000的人士將不合資格領取房屋津貼，如資產為GBP 10,000 – GBP 16,000，每GBP 500將換算作每星期增加GBP 1收入

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 以特殊需要計算補貼額
根據租金開支實報實銷。最高的租金津貼額因應不同地區與家庭人數而異，一般三人家庭的最高津貼額為每星期GBP 340
- 以收入計算補貼額 (補貼額按收入遞減)
收入較高人士的補貼額將遞減，收入每高GBP 1，補貼額須減少GBP 0.65

照顧者津貼 (Carer's Allowance)³⁷

目標: 津貼照顧者

申領資格的考慮因素:

- 照顧者
申請人每周最少花35小時照顧殘疾人士
- 收入
每周工作收入不能多於GBP 100

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 劃一補貼額
每周GBP 58.45

³⁶ 資料來源: 英國政府網頁 <https://www.gov.uk/housing-benefit/overview>

³⁷ 資料來源: 英國政府網頁 <https://www.gov.uk/carers-allowance>

4.2 美國³⁸

家庭稅務補貼	租金援助
每年 USD 0 - USD 3,169	因應不同地區 有不同數額

工作稅收補貼 (Earned Income Credit)

目標: 鼓勵就業津貼/支援低收入家庭

申領資格的考慮因素:

- **就業**
申領人必須就業，工資須達至某一最低水平
- **家庭結構**
不同結構的家庭均可申領(包括一人家庭)，但主要支援有兒童的家庭
- **收入**
此制度把工作收入與投資收入分開計算。計算工作收入時並沒有訂立門檻，但由於補貼額按收入增加而遞減，因此工作收入高的家庭並不能領取補貼。投資收入方面，此制度規定申領人每年從投資中得到的收入不能多於USD 3,150。

申領單位: 個人或家庭

計算補貼金額的因素:

- 以家庭結構計算補貼額:
無兒童: 每年USD 475、
一名兒童: 每年USD 3,169、
兩名兒童: 每年USD 5,236、
三名或以上兒童: 每年USD 5,891
- 以收入計算補貼額
(補貼額按收入遞增) (補貼額按收入遞減)
補貼額與收入的關係分為三個階段:
遞增階段:
為鼓勵就業，補貼金額先按收入遞增，遞增比率約為34% - 45%，即從工作中每多賺USD 1，補貼額便會增加USD 0.34 - USD 0.45
平穩階段:
當補貼額隨收入上升至最高水平後，該家庭即使收入增加，仍可繼續領取相同數額的最高補貼額
遞減階段:
當收入再進一步上升，補貼額將隨收入增加逐步遞減，遞減比率約為16% - 21%，即從工作中每多賺USD 1，補貼額便減少USD 0.16 - USD 0.21，直至遞減至未能領取任何補貼的水平

以兩名成人一名兒童的三人家庭為例，若該家庭每年工作收入為USD 0 - USD 9,300以下，則每增加USD 1收入，補貼額將增加USD 0.34，即年收入為USD 9,300的家庭，可得到最高補貼額USD 3,169 (遞增階段)。其後如該家庭年收入為USD 9,300 - USD 22,300，該家庭仍可得到最高補貼額的USD 3,169 (平穩階段)。如該家庭年收入超過USD 22,300，則期後每增加USD 1收入，須扣減USD 0.16，直到該家庭年收入為USD 42,050，補貼扣減至USD 0，該家庭將得不到任何補貼。

³⁸ 資料來源: 美國財政部國稅局網頁: <http://www.irs.gov/Individuals/EITC-Home-Page--It%E2%80%99s-easier-than-ever-to-find-out-if-you-qualify-for-EITC>

租金援助 (Rental Assistance)³⁹

目標: 特殊需要津貼

申領資格的考慮因素:

- 特殊需要
該家庭須居住於租住房屋
- 收入
收入必須少於該區收入中位數的八成(但實際上大部份領取津貼的家庭收入低於收入中位數的五成)
- 資產
無資產限制，但會計算資產的收入

申領單位: 家庭 (一人家庭亦可領取)

計算補貼金額的因素:

- 以特殊需要計算補貼額
根據租金開支實報實銷。住戶每月須支付月入的30%或USD 25作租金開支(取較高數額)，上述數額未能應付的租金餘數，則由租金援助計劃支付 (但會根據不同家庭結構及地區制訂津貼上限)
- 以收入計算補貼額 (補貼額按收入遞減)
由於接受援助的家庭須支付收入的30%作租金開支，因此收入越高的家庭，需要由租金援助計劃補貼的租金餘數越低

³⁹ 計劃分為The Section 8 Project-Based Rental Assistance及The Section 8 Tenant-Based Rental Assistance兩類型，前者規定接受援助的市民只能租住特定參與計劃的私人樓宇，後者則基本上可自由選擇租住任何私人樓宇。

4.3 澳洲

家庭稅務補貼	房屋津貼	照顧者津貼	託兒津貼
甲類 每兩周 AUD 0 - 54.32	每兩周 最高AUD 141.82	每兩周 AUD 115.4	每周 每小時 最高AUD 3.90
乙類 每年 AUD 0 - 2,978.48	(因應租金而變化，申領人繳付基本租金後，餘額的2/3由政府負責)	僅限殘疾人士及體弱長者照顧者	有工作家庭每周可申請50小時 無工作家庭每周可申請24小時

家庭稅務補貼甲類 (Family Tax Benefit Part A)⁴⁰

目標: 支援低收入家庭/補貼照顧者

申領資格的考慮因素:

- 照顧者
須照顧24歲以下的子女(16-20歲子女必須在學，21-24歲子女必須為全日制學生)，照顧者每周35%的時間必須進行照顧工作
- 收入
如子女已投入勞動市場，子女年收入須少於AUD 13,775
家庭整體收入並沒有門檻，但由於補貼額按收入增加而遞減，因此高收入家庭並不能領取補貼

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 以家庭結構計算補貼額:
每名子女的補貼額為每兩周AUD 54.32，但如有特殊需要(如需住院舍)，補助額可達AUD 220.64
- 以收入計算補貼額(補貼額按收入遞減)
如住戶收入高於一定數額，期後收入每增加AUD 1補貼額將減少AUD 0.2 - AUD 0.3

家庭稅務補貼乙類 (Family Tax Benefit Part B)

目標: 支援低收入家庭/補貼照顧者

申領資格的考慮因素:

- 照顧者
須照顧18歲以下的子女(16-18歲子女必須為全日制學生)
申領人每周須以35%的時間進行照顧工作
- 收入:
主要收入者⁴¹每年須賺取少於AUD 150,000
次要收入者⁴²賺取的收入並無門檻，但由於補貼額按收入增加而遞減，因此如次要收入者的收入高出一定水平，則不能領取補貼

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 以家庭結構計算補貼額:
根據最年幼兒童的年齡而調整(但不會因兒童數目調整)
家庭的補貼額為每兩周AUD 100.66 - AUD 144.34 (因應子女年齡的不同計算)，如最年幼兒童為5歲以下，一家庭每年最高可獲取的補貼額為AUD 4,117.2，如最年幼兒童為5-18歲，則該家庭每年最高可獲AUD 2,978.48
- 以收入計算補貼額(補貼額按收入遞減)
次要收入者如每年賺取多於AUD 5,037，每多賺AUD 1須扣減AUD 0.2補貼額

⁴⁰ 資料來源: Centerlink網頁<http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/family-tax-benefit-part-a-part-b>

⁴¹ 一般情況指照顧者的配偶

⁴² 一般情況指照顧者本人

租金津貼 (Rent Assistance)⁴³

目標: 滿足特殊需要

申領資格的考慮因素:

- 特殊需要
該家庭須租住私人房屋
- 收入
申領者的收入須低於一定水平

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 以特殊需要計算補貼額:
當租金超出一定數額後，租金津貼會以實報實銷的方式補貼實際租金金額的三份之二，補貼上限因應家庭結構而調整，約為每兩星期AUD 80.67 - 160.44

照顧者津貼 (Carer Allowance)⁴⁴

目標: 補貼照顧者

申領資格的考慮因素:

- 照顧者
須照顧殘疾人士及體弱長者

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 劃一補貼額
每兩周AUD 115.4

託兒津貼 (Child Care Benefit)⁴⁵

目標: 滿足特殊需要

申領資格的考慮因素:

- 特殊需要
須使用託兒服務
- 收入
收入須低於一定水平，例如有一名子女的三人家庭，年收入不得高於AUD 142,426

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 以特殊需要計算補貼額:
以實報實銷的形式補貼，最多補貼受助人每星期使用50小時的託兒服務，補貼額為每小時AUD 3.95
- 以收入計算補貼額 (補貼額按收入遞減)
家庭年收入低於AUD 41,902可領取全額津貼，其後收入越高，每小時補貼額越低 (遞減率約為年收入每增加AUD 1，則全年總補貼額減少AUD 0.1)

註: 澳洲另有其他收入補貼制度，如低收入稅款抵銷制度 (Low Income Tax Offset)、幼兒照顧津貼 (Parenting Payment)，但由於其他制度所涉金額較少或支援人數較少，故不作介紹。

⁴³ 資料來源: Centerlink網頁<http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/rent-assistance>

⁴⁴ 資料來源: Centerlink網頁<http://www.humanservices.gov.au/customer/enablers/centrelink/carer-allowance/payment-rates>

⁴⁵ 資料來源: Centerlink網頁<http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/child-care-benefit>

4.4 紐西蘭⁴⁶

獨立收入者 入息稅務補貼	工作 稅務補貼	照顧者 津貼	託兒津貼 房屋津貼
一年 NZD 520	每星期 NZD 0 - 20	每周 NZD 0 - 45.34	NZD 0 - 24.5
		僅限殘疾 兒童照顧者	(因應租金而變化， 申領人繳付基本租金後， 餘額的70%由政府負責)
家庭最低 稅務補貼	家庭 稅務補貼	託兒 津貼	
每星期 NZD 0 - 434	每星期 NZD 0 - 101	每小時服務補貼 (NZD 1.51 - 3.91)	
		最多可享用50 小時託兒服務	

獨立收入者稅務補貼 (Independent earner tax credit)⁴⁷

目標: 鼓勵就業

申領資格的考慮因素:

- 就業
透過工作每年賺得收入NZD 24,000 - NZD 48,000
- 收入
年收入為NZD 24,000 - NZD 48,000

申領單位: 個人

計算補貼金額的因素:

- 劃一補貼額
每周NZD 520

⁴⁶ 另紐西蘭另有父母稅務補貼制度，為有初生嬰兒(至八星期)的低收入家庭提供補貼，補貼額為每星期NZD 150。

⁴⁷ 資料來源: 紐西蘭稅務局網頁<http://www.ird.govt.nz/income-tax-individual/tax-credits/ietc/>

工作稅務補貼 (In Work Tax Credit)⁴⁸

目標: 鼓勵就業/支援低收入家庭

申領資格的考慮因素:

- 家庭結構
須有12歲或以下兒童
- 就業
家庭每周工作總時數高於30小時 (單親人士則須每周最少工作20小時)
- 收入
並沒有收入門檻，但由於補貼額按收入增加而遞減，因此高收入家庭並不能領取補貼

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 以家庭結構計算補貼額:
申領家庭如有1 - 3名兒童(12歲或以下)⁴⁹，每星期可得到NZD 60補貼，如有3名以上兒童，其後每名兒童每星期可得到NZD 15補貼
- 以收入計算補貼額 (補貼額按收入遞減)
如從工作中賺取的年收入多於一定數額，其後每增加NZD 1，補貼額減少NZD 0.25

家庭最低稅務補貼 (Minimum Family Tax Credit)⁵⁰

目標: 鼓勵就業/支援低收入家庭

申領資格的考慮因素:

- 家庭結構
有18歲或以下兒童
- 收入
每年總收入低於NZD 22,568

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 以收入計算補貼額 (補貼額按收入遞減)
每星期最多可領取NZD 434補貼，家庭每增加NZD 1收入，補貼額則減少NZD 1(即收入將與補貼全數抵銷)

家庭稅務補貼 (Family Tax Credit)⁵¹

目標: 支援低收入家庭

申領資格的考慮因素:

- 家庭結構
有18歲以下兒童
- 收入
並沒有收入門檻，但由於補貼額按收入增加而減少，因此高收入家庭並不能領取補貼

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 以家庭結構計算補貼額:
家庭因應第一名兒童年齡不同可得到NZD 92 - 101補貼，其後每名兒童可得到NZD 64 - NZD 91補貼
- 以收入計算補貼額 (補貼額按收入遞減)
如每週收入高於NZD 700，其後每增加NZD 1的收入，補貼額將減少NZD 0.25

照顧者津貼 (Income support for carers)⁵²

目標: 津貼照顧者

申領資格的考慮因素:

- 家庭成員組成
須照顧殘疾家庭成員(但不包括照顧殘疾配偶)
- 收入
並沒有收入門檻，但由於補貼額按收入增加而減少，因此高收入家庭並不能領取補貼

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 以家庭結構計算補貼額:
每周可到NZD 231 - 385 (因應殘疾人士年齡及家庭結構而定)
- 以收入計算補貼額 (補貼額按收入遞減)
如每週收入高於NZD 100，每增加NZD 1的收入，補貼額將減少約NZD 0.3 - 0.7

⁴⁸ 資料來源: 紐西蘭稅務局網頁<http://www.ird.govt.nz/wff-tax-credits/entitlement/what-is-wffc/iwtc/>

⁴⁹ 首名兒童為15歲或以下

⁵⁰ 資料來源: 紐西蘭稅務局網頁<http://www.ird.govt.nz/wff-tax-credits/entitlement/what-is-wffc/min-ffc/>

⁵¹ 資料來源: 紐西蘭稅務局網頁<http://www.ird.govt.nz/wff-tax-credits/entitlement/what-is-wffc/ffc/>

⁵² 資料來源: <http://www.workandincome.govt.nz/individuals/a-z-benefits/domestic-purposes-benefit-care-of-sick-or-infirm.html#Howmuchyoucanget2>

房屋津貼 (Accommodation Supplement)⁵³

目標: 滿足特殊需要

申領資格的考慮因素:

- 特殊需要
非居住於公營房屋
- 收入:
並沒有收入門檻，但由於補貼額按收入增加而減少，因此高收入家庭並不能領取補貼
- 資產:
資產不能超出一定數額
(如二人住戶不能超過NZD 16,400)

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 以特殊需要計算補貼額:
補貼約等於70 %的實際房屋開支，最高補貼額因應家庭結構及領取者的年齡而不同
- 以收入計算補貼額 (補貼額按收入遞減)
每增加NZD 1，補貼額減少NZD 0.25
計算資產辦法:
- 設定資產限額
資產超出一定數額者(如二人住戶NZD 16,400)，則不能領取房屋津貼
- 把資產以一定的比率換算為收入
每NZD 100資產將換算作NZD 1收入計算

託兒津貼 (Child Care Subsidy)⁵⁴

目標: 滿足特殊需要

申領資格的考慮因素:

- 特殊需要
須使用託兒服務
- 收入
收入須低於一定水平，如一個有一名子女的三人家庭，年收入不得高於NZD 77,272

申領單位: 家庭

計算補貼金額的因素:

- 以特殊需要計算補貼額:
實報實銷形式補貼，每星期最多可享用50小時的託兒服務，補貼額為每小時NZD 1.51 - 3.91 (因應收入高低而調整)
- 以收入計算補貼額 (補貼額按收入遞減)
家庭收入越高每小時補貼額越低

⁵³ 資料來源: 紐西蘭工作及收入服務網頁: <http://www.workandincome.govt.nz/individuals/a-z-benefits/domestic-purposes-benefit-care-of-sick-or-infirm.html#Howmuchyoucanget2>

⁵⁴ 資料來源: 紐西蘭工作及收入服務網頁: <http://www.workandincome.govt.nz/individuals/a-z-benefits/childcare-subsidy.html>

4.5 海外低收入補貼制度與香港的制度比較⁵⁵

下表簡單比較上述四國與香港的低收入補貼制度：

目標/範圍	香港	美國	英國	澳洲	紐西蘭
鼓勵就業	鼓勵就業 交通津貼 (每月600元)	工作稅收補貼 (每年USD 3,169)	工作稅收補貼 (每年GBP 4,660)	/	獨立收入者 稅務補貼 (每年NZD 520) 工作稅務補貼 (每星期NZD 20)
支援低收入家庭	書簿津貼 上網費津貼 車船津貼 (每年6,336元)	工作稅收補貼 (同上)	工作稅收補貼 (同上) 兒童稅收補貼 (每年GBP 3,100)	家庭稅務補貼 甲類、乙類 (每年AUD 5,521)	工作稅務補貼 (同上) 家庭最低稅務補貼 (每星期NZD 434)
補貼照顧者	/	/	照顧者津貼 (每星期GBP 58.45)	照顧者津貼 (每兩星期AUD 115.4)	照顧者津貼 (每星期NZD 385)
補貼特殊需要 (房屋)	為居住環境 惡劣的低收入 人士提供津貼 (每年8,000元)	租金援助 (金額按地區不同)	房屋津貼 (每星期GBP 20.3)	租金津貼 (每兩星期 AUD 141.82)	房屋津貼 (按需要而定)
補貼特殊需要 (託兒)	/	/	工作稅收補貼 中的託兒補貼 (每星期GBP 122.5)	託兒津貼 (每星期AUD 195)	託兒津貼 (每星期NZD 195.5)
補貼特殊需要 (其他)	在校午膳津貼 (每月320元)	/	/	/	/

從上表可見，香港對非綜援人士提供的收入補貼制度與上述海外國家的低收入補貼制度，主要有三點差別：

首先，海外收入補貼制度的支援範圍較廣，例如多國都有推行託兒補貼及照顧者津貼制度而香港則沒有。

其次，海外的補貼金額水平相對較高，即使不計算海外國家的補貼項目較多，而只比較香港與海外都有推行的相類似項目，香港的補貼額亦相對較低。例如香港的「鼓勵就

業交通津貼」的每月資助額為600港元，英國的工作稅收補貼每年最高資助額為GBP 4,660，即每月約GBP 388 (港幣4,544元)，香港為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼，每年三人家庭的津貼額為8,000港元，澳洲的房屋津貼最高額為每年AUD 3,687(港幣27,923元)。

其三，海外的制度部份設有補貼額隨收入遞減的安排，即受助人不會因工資稍有提升，而即時跌出支援網之外。

⁵⁵ 不同低收入補貼制度的支援金額，通常因應收入與需要而變動，括號內列出的數字，為最高可得到的支援數額。

5. 社聯倡議的低收入補貼建議

低收入補貼制度，應根據下列原則設計：

- 減少在職貧窮

低收入補貼制度的補助對象應包括有工作成員的貧窮住戶。目標是要確保這些住戶在獲取補貼後，他們的總收入足以脫貧。

- 按住戶需要釐定補貼金額

補助金額可因應住戶的收入、家庭結構及其他實際需要計算。因此收入較低，或需要補貼金額較高的住戶，只要該住戶滿足工作時數要求，應獲得較高的補貼額。

- 鼓勵就業

低收入補貼制度不應減低領取人士的就業意欲。如領取低收入補貼的市民收入有所提高，不應因此導致補貼額大幅下降而使市民的總收入不升反跌，從而減少市民透過增加就業改善收入的意欲。

- 多層配合

低收入補貼只是解決貧窮問題的方法之一，此制度不能解決所有貧窮問題，須與其他制度互相配合。

例如因就業不足(如每星期只能從事一兩小時的兼職工作)而致貧窮的家庭，或因特殊情況(如家庭成員有龐大的醫療開支)而引起的貧窮問題，應透過其他制度，如綜援制度解決。

- 行政簡便

低收入補貼制度設計應盡量簡單，容易為市民了解及容易申領使用，亦應避免因要執行繁瑣的申領、審批程序，而造成龐大的行政成本。

社聯於2013年8月提出一個具體的低收入補貼建議，詳情如下：

1. 方案要解決的問題

i. 支援在職貧窮家庭

統計數據顯示，超過一半的貧窮人口生活於在職貧窮家庭。這些家庭絕大部份沒有領取綜援，可以得到的支援十分有限，我們建議政府另設補貼制度，鼓勵他們繼續工作之餘，提升他們的生活條件及發展機會。

ii. 補助有兒童的家庭

數據顯示，在職貧窮家庭中，每名成人須供養較多兒童。社會普遍憂慮低收入家庭的兒童較難獲得足夠及平等的發展機會，因此社聯建議的低收入家庭補貼制度特別支援有兒童的家庭，並因應家庭人數調整補貼額。

iii. 低收入補貼應達到防貧果效

現時香港不少補貼制度，當市民收入稍有增加，往往會使市民因收入超出獲得資助的門檻而失去領取援助的資格，從而減低市民進一步脫貧的動機。因此社聯建議的低收入補貼制度，對收入高於貧窮線的住戶提供適度的支援(但支援的數額隨收入增加而遞減)，以保持他們繼續增加收入的動機，同時達到防貧的效果。

iv. 對長者及殘疾人士的支援

社聯認為應透過改善退休保障制度、傷殘津貼制度及殘疾人士的綜援制度，讓長者及殘疾人士能夠獨立應付生活的開支，亦不需要因為要領取社會福利而被逼與家人分開居住，間接削弱家庭支援。由於低收入補貼制度是以家庭為支援單位，因此長遠來說，制度的支援對象並不需要包括長者及殘疾人士。

然而，在未有相關退休保障、傷殘津貼及殘疾人士綜援制度的改革前，低收入補貼制度應包括有長者及殘疾人士的家庭。

2. 方案詳情

i. 支援有0–16歲以下兒童或16–18歲在學兒童⁵⁶。

ii. 低收入補貼是與工作相關的補貼，因此須規定該家庭中至少有一人工作⁵⁷。

建議把工作時數門檻訂為家庭須每月合計工作140小時或以上(單親家庭或殘疾人士每月工作時數可減為70小時)。

iii. 每月補貼金額

由於現時有超過一半的在職貧窮人士收入屬於入息中位數四成至五成的水平，因此建議，每月補助金額定為相同人數住戶入息中位數的10%。根據2012年綜合住戶調查，不同人數住戶的補助金額應為1,600元至3,230元，如住戶收入低於或等於住戶收入中位數的五成，可領取全額津貼。如住戶收入高於入息中位數的五成，則住戶收入每增加1元，補貼額減少0.5元；因此，如當住戶收入等於入息中位數的七成或以上，補貼額將扣減至0元，即不能領取任何補貼。詳情見下圖：

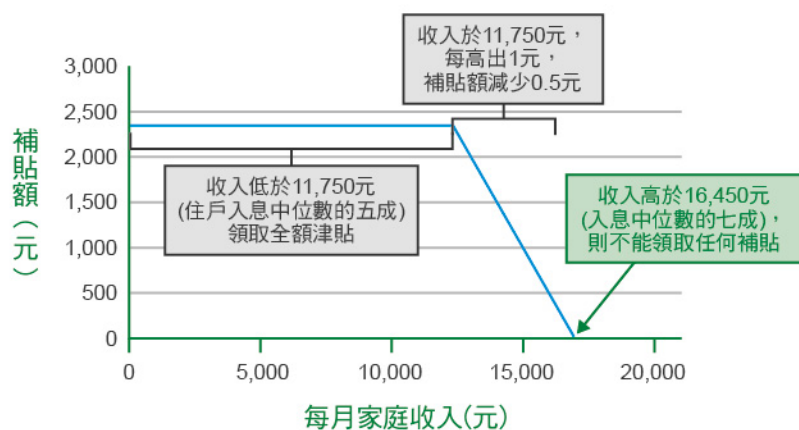
⁵⁶ 在退休保障制度及殘疾人士綜援制度未改善前，亦建議低收入補貼制度應支援有65歲或以上長者或有殘疾人士的家庭

⁵⁷ 建議參考現時香港政府統計處全職工作的定義，每星期須工作不少於35小時，但考慮現時部份工作崗位零散化，把工作時數限制設為每月最少140小時較能照顧零散工作社群的需要，此外工作時數以家庭為單位(而非以個人為單位)計算，有助鼓勵家中成員可共同分擔工作與照顧家庭的責任。

表五 不同住戶人數可領取的補貼額及合資格領取津貼的收入門檻 (2012)

住戶人數	住戶入息中位數(元)	全額津貼的金額 (入息中位數的10%)(元)	可獲得全額津貼的住戶收入水平 (入息中位數的五成)(元)	可獲補貼的住戶收入上限 (入息中位數的七成)(元)
2	16,000	1,600	8,000	11,200
3	23,500	2,350	11,750	16,450
4	28,900	2,890	14,450	20,230
5	29,825	2,980	14,913	20,873
6人或以上	32,300	3,230	16,150	22,610

圖八 家庭收入與補貼水平的關係 (以三人家庭為例)



上圖顯示，以三人家庭為例，家庭每月收入11,750元或以下，如符合每月工作140小時及有兒童的條件，可領全額津貼(2,360元)。如家庭收入超出11,750元，則每多賺取一元，補貼額須扣減0.5元，如該家庭賺取16,450元或以上，則補貼額將降至0元，該家庭不能獲取任何補貼。

iv. 資產審查

建議不設資產審查，但資產所帶來的收入須作家庭收入計算。

v. 受惠人數及財政負擔⁵⁸

根據上述方案的設計，估計受惠家庭數目為19萬個(約74萬人)，當中約9萬個家庭(約34萬人)可領取最高補貼額。補貼總額約為每年48億元(2013年價格)⁵⁹。

實施此方案後，可將貧窮人口減少19萬，兒童貧窮人口減少6萬，整體貧窮率由17.1%減少至14.3%，兒童貧窮率由22.2%減少至15.2%。

vi. 房屋負擔

由於租住公屋與租住私人樓宇低收入人士的房屋負擔顯著不同，因此計算低收入補貼時應考慮受助人士的房屋負擔，例如給予租住私人樓宇人士額外的補貼額。

3. 其他考慮

政府如因財政承擔能力而未能採納上述方案，建議可作出如下調整，以作為低收入補貼制度的中途方案。

中途方案

每月補貼額減半，以相同人數住戶入息中位數的5%作為全額津貼的水平。(即800元-1,615元)，如住戶入息低於或等於住戶入息中位數的五成，可領取全額津貼。如住戶入息高於入息中位數的五成，則收入每增加1元，補貼額減少\$0.5；如住戶入息等於入息中位數的六成或以上，補貼額將扣減至0元，即不能領取任何補貼。

此方案的受惠家庭數目約為15萬個(57萬人)，領取全額津貼的家庭約有9萬個(34萬人)。補貼總額約為每年20億元(2013年價格)⁶⁰。

實施此方案後，可將貧窮人口減少9萬，兒童貧窮人口減少3萬，整體貧窮率由17.1%減少至15.7%，兒童貧窮率由22.2%減少至18.7%。

⁵⁸ 財政負擔及受惠人數的估算方法如下：以2011年及2012年綜合住戶統計調查的結果，推算有18歲以下兒童，及有65歲或以上長者的在職貧窮住戶總數，以及住戶收入屬於入息中位數四成至五成及五成至六成的人數，另以2011年人口普查的數據，推算不同人數住戶的比例，以及推算住戶收入屬於入息中位數六成至七成的人數。

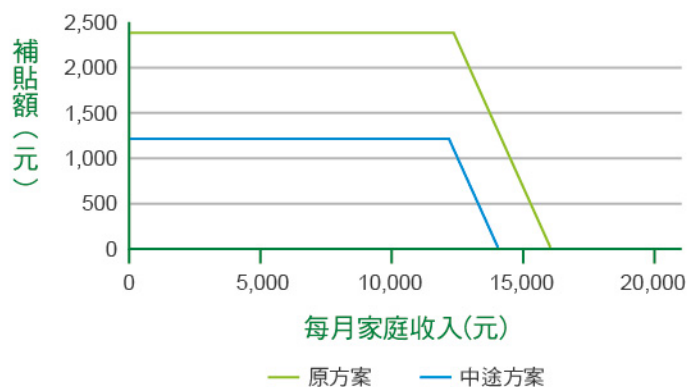
⁵⁹ 如把支援對象擴展至有長者的家庭，則每年的預算約為61億，受惠家庭增加至23萬個(91萬人)，並可令23萬生活於在職貧窮家庭的人士脫貧。此外，由於沒有有關殘疾人士生活於在職貧窮住戶的統計數據，因此不能估算支援殘疾人士家庭對制度受惠人數及財政負擔的影響。

⁶⁰ 如把支援對象擴展至有長者的家庭，則每年的預算約為25億，受惠家庭增加至17萬個(70萬人)，並可令23萬生活於在職貧窮家庭的人士脫貧。此外，由於沒有有關殘疾人士生活於在職貧窮住戶的統計數據，因此不能估算支援殘疾人士家庭對制度受惠人數及財政負擔的影響。

表六 中途方案.不同住戶人數領取的補貼額及合資格領取津貼的收入門檻 (2012)

住戶人數	全額津貼的金額 (入息中位數的5%)(元)	可獲得全額津貼的住戶收入水平 (入息中位數的五成)(元)	可獲補貼的住戶收入上限 (入息中位數的六成)(元)
2	800	8,000	9,600
3	1,175	11,750	14,100
4	1,445	14,450	17,340
5	1,490	14,913	17,893
6人或以上	1,615	16,150	19,380

圖九 原方案及中途方案. 家庭收入與補貼水平的關係 (以三人家庭為例)



表七 原方案及中途方案. 受惠人數、每年財政負擔及對貧窮率的影響

	受惠家庭數目 / (人數)	每年財政負擔(元)	預期減少整體貧窮率
原方案	19萬(74萬人)	48億	2.8%
中途方案	15萬(57萬人)	20億	1.4%

附錄一

現時政府為沒有申領綜援低收入家庭提供的援助 (不包括關愛基金項目)

名稱	類別
資助專上課程學生資助計劃	實報實銷資助、貸款
專上學生資助計劃	實報實銷資助、貸款
幼稚園及幼兒中心學費減費計劃	收費減免
學校書簿津貼計劃	現金支援 (金額根據實際學習需要計算)
學生車船津貼計劃	現金支援 (金額根據實際交通需要計算)
上網費津貼計劃	現金支援
考試費減免計劃	收費減免
毅進文憑學費發還	實報實銷資助
指定夜間成人教育課程資助計劃	實報實銷資助
校本課後學習及支援計劃	不同學校有不同支援模式
香港賽馬會全方位學習基金	不同學校有不同支援模式
課後學習支援伙伴先導計劃	服務/物資提供
撒瑪利亞基金	實報實銷資助
醫療費用減免	收費減免
租住公屋	服務/物資提供
租金援助計劃	收費減免
鼓勵就業交通津貼計劃	現金支援
兒童發展基金	現金支援
地區青少年發展資助計劃-現金援助	實報實銷資助
課餘託管收費減免計劃	收費減免
鄰里支援幼兒照顧計劃	收費減免
延長時間服務資助計劃	收費減免
互助幼兒中心資助計劃	收費減免
短期食物援助服務計劃	服務/物資提供

現時政府透過關愛基金為沒有申領綜援低收入家庭提供的援助

名稱	類別
校本基金(境外學習)	實報實銷資助
資助病人使用未納入撒瑪利亞基金的藥物	實報實銷資助
小學生的午膳津貼	服務/物資提供
為長者提供的家居清潔及陪診服務津貼	實報實銷資助
為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼	實報實銷資助
為工廠大廈劏房住戶提供搬遷津貼	現金支援
為非在學少數族裔及內地新來港人士提供語文課程津貼	實報實銷資助
為租住私人樓宇長者提供津貼	現金支援
課餘託管試驗計劃	服務/物資提供
長者牙科服務資助	實報實銷資助
為舊樓業主立案法團提供津貼	實報實銷資助
為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼	現金支援
為嚴重肢體傷殘人士提供租用輔助呼吸醫療儀器的特別津貼	現金支援

附錄二

各制度的入息及資產審查限額及補助數額 (2012年)

綜援⁶¹

住戶人數	平均綜援水平 ⁶² (港元)	資產限額 ⁶³ (港元)
一人	4,531	24,000
二人	7,257	33,000
三人	9,488	49,500
四人	11,242	66,000
五人	13,143	同上
六人或以上	16,282	同上

書簿津貼、車船津貼、上網津貼、午膳津貼 (入息限額)⁶⁴

住戶人數	入息限額(全額) (港元)	入息限額(半額) (港元)
二人	7,851	10,120
三人	7,851	10,120
四人	10,468	20,241
五人	13,085	25,301

書簿津貼、車船津貼、上網津貼、午膳津貼補助金額以 (以一名小一至小六學童計算)

	全額 (港元)	半額 (港元)
書簿津貼 (一年)	3,100	1,550
車船津貼 (一年)	1926	963
上網津貼 (一年)	1,300	650
午膳津貼 (每月)	320	160

⁶¹ 根據扶貧委員會社會保障和退休保障專責小組文件第3/2013號，估計數字是按二零一二年二月一日起實施的綜援金額計算。

⁶² 只計算沒有收入人士。

⁶³ 以所有住戶成員均為健全人士或兒童計算。

⁶⁴ 3人或以上住戶以非單親家庭計算，2人住戶以單親家庭計算。

鼓勵就業交通津貼⁶⁵

住戶人數	入息上限 (港元)	資產上限 (港元)
一人	7,300	72,000
二人	13,400	99,000
三人	14,800	148,500
四人	16,400	198,000
五人	16,700	198,000
六人或以上	18,600	198,000

關愛基金為居住環境惡劣的低收入人士提供的津貼

住戶人數	入息上限 (港元)	補助額 (港元)
一人	8,740	3,000
二人	13,410	6,000
三人	17,060	8,000
四人	20,710	8,000
五人	23,640	8,000
六人或以上	26,590	8,000

⁶⁵ 資料來自勞工署網頁，http://www.labour.gov.hk/tc/service/witss_2.htm，2012年9月21日瀏覽。

書 名：讓在職貧窮家庭脫貧
- 香港低收入補貼制度初探
Help the Working Poor Families Move Out of Poverty
- Exploration on Low Income Supplement in Hong Kong

督 導：香港社會服務聯會 政策研究及倡議
蔡海偉先生
陳惠容女士

研 究 員：黃和平先生

出 版：香港社會服務聯會
灣仔軒尼詩道15號
溫莎公爵社會服務大廈13樓

電 話：(852) 2864 2929
傳 真：(852) 2865 4916
電子郵件：council@hkcss.org.hk

版 次：2013年第一版

國際書號 ISBN: 978-962-8974-83-2

定 價：港幣50元

版權屬香港社會服務聯會擁有，如欲轉載，請列明出處

Copyrights reserved by The Hong Kong Council of Social Service. Please specify when quoted.



