

低收入家庭工作補貼 可行性研究

2012年5月



研究隊伍：

顧問

王卓祺教授

社會科學學士、社會工作碩士、哲學博士、註冊社工

香港中文大學

香港亞太研究所副所長

社會工作學系教授

羅智健教授

財務學士、哲學博士

香港中文大學

香港亞太研究所研究助理教授

研究隊伍成員／報告撰寫員

何俊傑先生

黃碩紅小姐

蔡文傑先生

目錄

引言	P.4-5
第一章：低收入家庭目前可獲的福利	P.6-17
第二章：國際間有關稅務津貼及工作津貼的經驗	P.18-52
第三章：香港的等值表及有貧窮風險的人口	P.53-58
第四章：分析香港有貧窮風險的住戶及人士	P.59-67
第五章：評估為香港在職貧窮人士推行入息稅務津貼計畫的財務影響及可能出現的後果	P.68-76
第六章：香港多種改革鼓勵就業交通津貼計畫模式的財務影響及可能出現後果的比較	P.77-97
第七章：分析為香港在職貧窮人士設立此兩項計畫的財政承擔	P.98-101
第八章：建議、結論及參考資料	P.102-111

引言

此項研究旨在探討，在香港推行以紓緩在職貧窮情況為目標的稅務津貼制度是否可行。研究檢視現行的福利制度、總結多個發達國家主要稅務津貼模式、為香港建構多種稅務津貼模式、推算此等模式對工作誘因及紓減貧窮的影響，以及為推行稅務津貼制度建議財政來源。

在最低工資法例通過和實施後，我們為在職貧窮而推動的倡議運動進入了新階段，估計此項研究有助我們下一階段的倡議工作。於2007年的《香港就業人口的貧窮問題》報告中，樂施會首次提出稅務津貼的概念，不過其後並沒有再作研究跟進。雖然有些學者及團體，如香港社會服務聯會等，均表示支持此意念，不過一直未見有仔細的建議提出。我們相信，此項原創的研究，可以在最低工資以外，提供一項紓緩在職貧窮情況的新方案，並期望方案可爭取到本地經濟學者支持扶貧的稅務改革運動。

樂施會致力紓緩香港的在職貧窮情況。2011年5月，香港實施時薪為28元的最低工資。雖然最低工資多少能增加在職貧窮人士的住戶入息，估計薪酬的增幅不足以滿足這些家庭的基本需要，以及讓他們免於匱乏。更不妙的是，如果雇主更改僱傭合約，在實施最低工資後取消有薪膳食時間和休息日，基層工人的每月薪酬不會有大幅增長，在某些情況下，甚或會減少。

此外，綜合社會保障援助（綜援）計畫有一些不足之處，不能為在職貧窮家庭提供足夠的援助。根據我們的研究：首先，綜援計畫會為受助者帶來負面形象，因而令有需要者不願申請援助；第二，由於計畫豁免計算入息的制度出現流弊，難以增加綜援受助人的工作意欲；第三，在職貧窮領取綜援的比率甚低，在住戶入息較同樣人數家庭的平均綜援金額為低的在職貧窮家庭中，只有12%正領取綜援。

為了彌補綜援不足之處，特區政府於2010/2011年度邀請商界參與扶貧工作，倡議成立關愛基金，作為第二安全網。不過，商界不大願意捐款予這項配對基金。更嚴重的問題，是基金建議的措施均只作一次過撥款，不能長期支持貧窮家庭。其中部分措施（例如租金津貼）更只以綜援戶為對象。

由於最低工資水準較低造成不良後果，加上綜援計畫和關愛基金存在不足之處，我們需要探討輔助的保障設施，以長遠紓緩低收入雇員家庭的貧窮情況。

本報告包括以下各章：第一章會評估為低收入雇員家庭目前可獲的福利；第二章會介紹六個國家或地區的稅務津貼計畫，包括美國、加拿大、英國、新西蘭、愛爾蘭及澳門，大致可分成三個種類；第三章會探討等值表，以及介紹計算香港有貧窮風險人口數目的方法；第四章分析香港有貧窮風險的住戶及人士；第五章評估在香港為在職貧窮人士推行工作收入稅務津貼計畫的財務影響及可能出現的後果；第六章評估若改革為在職貧窮人士而設的鼓勵就業交通津貼計畫，推行時的財務影響及可能出現的後果；第七章會探討如何以公共財政支付我們倡議的低收入工作津貼；而最後一章則會討論樂施會的建議。

第一章 低收入家庭目前可獲的福利

本章會介紹旨在協助低收入就業家庭的各項政策，包括最低工資條例、鼓勵就業交通津貼（交津）計畫、綜合社會保障援助（綜援）計畫，以及為中學生及／或小學生而設的多種財政援助。我們會首先探討最低工資的影響，然後是交津和綜援計畫。此外，我們也會檢討低收入家庭的中學生及／或小學生可獲的財政援助。最後，我們會檢視究竟現行的福利措施是否足以支援低收入就業家庭，特別是有子女的家庭。

1. 最低工資條例

1.1. 評估最低工資的影響

1.1.1. 法定最低工資於 2011 年 5 月起生效，最低時薪訂於 28 元。措施旨在保障低收入雇員的權益，為他們提供一個最低工資的水準，以免其工資過低。

1.1.2. 我們可以透過比較 2010 年及 2011 年第三季度這兩個時期的在職貧窮住戶數目，來評估最低工資對消滅貧窮的作用。為了避免其他經濟因素會扭曲最低工資的影響，我們會用 2010 年的數字推算在推行最低工資後在職貧窮住戶數目的變化。

1.1.3. 我們的分析顯示，最低工資增加了低收入雇員的薪酬，但收入第二低和第三低的群組（以每 10%雇員為一群組）的薪酬增幅逐步減少——即使該兩群組均很可能受惠於最低工資的實施。收入最低群組中的雇員，其平均工資上升了 17.2%。而每月薪酬由 5,500 港元至 7,500 港元的收入第二低群組雇員，平均工資增幅為 9.3%，至於每月薪酬為 7,500 港元至 8,500 港元的收入第三低群組雇員，平均工資增幅僅為 6.6%（參看表 1）。

1.1.4. 如果將通脹計算在內，低收入雇員的平均薪酬增長更少，甚或有所減少。根據政府統計處的資料，2011 年第三季度的甲類消費物價指數按年增長 7.7%。在按通脹調整後，收入最低、第二低及第三低的群組，在 2011 年第三季度其平均工資增幅分別為 9.5%、1.6%及-1.1%（參看表 1）。

表 1：收入最低三個群組中雇員的平均薪酬估計增幅

收入群組		最低	最高	平均	未按通脹調整的平均工資變化百分比	按通脹調整後的平均工資變化百分比
最低	2010 年第三季度	0	5500	2668.25		
	2011 年第三季度	0	6500	3126.13	17.2	9.5%
第二低	2010 年第三季度	5500	7500	6533.86		
	2011 年第三季度	6500	7500	7142.32	9.3	1.6%
第三低	2010 年第三季度	7500	8500	7961.98		
	2011 年第三季度	7500	9500	8486.49	6.6	-1.1%

誤差來源：我們的推算建基於 2010 年第三季度及 2011 年第三季度的各個收入範圍。

1.1.5. 談到法例對消滅貧窮的影響，由於法定最低工資增加了低收入雇員的收入，實施最低工資令 28.0% 的在職貧窮住戶脫離貧窮，以及在職貧窮家庭中的 28.5% 人口脫離貧窮（參看表 2）。

1.1.6. 2010 年第三季度就業家庭的貧窮比率為 9.2%。在推行最低工資後，比率於 2011 年第三季度降至 6.5%。因此，有 163,200 人已脫離貧窮（參看表 2）。

表 2：於 2010 年第三季度至 2011 年第三季度住戶入息少於同樣人數家庭的住戶入息中位數 50% 的就業家庭數目及人數變化，以及在職貧窮比率

時期	就業家庭總數	住戶入息少於同樣人數家庭的住戶入息中位數 50% 的就業家庭數目	在職貧窮比率
2010 年第三季度	1,880,300	173,700	9.2%
2011 年第三季度	1,922,600	125,000	6.5%
	增減百分比	28.0%	
時期	就業家庭的總人數	住戶入息少於同樣人數家庭的住戶入息中位數 50% 的就業家庭人數	
2010 年第三季度	5,786,400	570,700	
2011 年第三季度	5,870,100	407,500	
	增減百分比	-28.5%	

數據源：政府統計處 2010 年第三季度及 2011 年第三季度綜合住戶統計調查

注：貧窮就業家庭的定義，為住戶入息少於同樣人數家庭的等值化住戶入息中位數 50% 的家庭，而其

中至少有一名成員就業。有關等值表根據政府統計處《2009至10年住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期》制訂。

1.1.7. 到2011年第三季度，受雇者中來自貧窮家庭的人數下跌了29.7%，換句話說，有58,200名貧窮雇員能脫離貧窮。其中有17,500名雇員為非技術工人，即非技術工人中的貧窮雇員減少了24.2%，主因為香港推行了最低工資（參看表3）。

表3：於2010年第三季度至2011年第三季度住戶入息少於同樣人數家庭的住戶入息中位數50%的就業家庭中雇員人數變化

	時期	雇員總數	住戶入息少於同樣人數家庭的住戶入息中位數50%的雇員人數
所有雇員	2010年第三季度	3,198,300	195,900
	2011年第三季度	3,311,800	137,700
	增減百分比		-29.7%
非技術工人	2010年第三季度	430,300	72,200
	2011年第三季度	449,300	54,700
	增減百分比		-24.2%

數據源：政府統計處2010年第三季度及2011年第三季度綜合住戶統計調查

1.1.7. 除此以外，在實施最低工資後，每十個有子女的在職貧窮住戶中，就有約兩個可脫離貧窮。有子女的在職貧窮住戶比率下降了2.9%，即約17,000個有子女的貧窮住戶（參看表4）。而生活於在職貧窮家庭的子女數目，也減少了26.3%（參看表5）。

表4：於2010年第三季度至2011年第三季度有子女而住戶入息少於住戶入息中位數50%的就業家庭數目變化

時期	有子女的就業家庭總數	有子女而住戶入息少於住戶入息中位數50%的就業家庭數目	比率
2010年第三季度	562,700	72,900	12.9%
2011年第三季度	556,700	55,900	10.0%
	差距	-17,000	
	增減百分比	-23%	

數據源：政府統計處2010年第三季度及2011年第三季度綜合住戶統計調查

注：貧窮就業家庭的定義，為住戶入息少於同樣人數家庭的等值化住戶入息中位數50%的家庭，而其中

至少有一名成員就業。

表 5：於 2010 年第三季度至 2011 年第三季度生活于住戶入息少於同樣人數家庭的住戶入息中位數 50%的住戶子女數目變化

時期	生活於就業家庭的子女總數	住戶入息少於住戶入息中位數 50%的子女數目	比率
2010 年第三季度	770,500	112,200	14.6%
2011 年第三季度	759,500	82,700	10.9%
	差距	29,500	
	增減百分比	-26.3%	

數據源：政府統計處 2010 年第三季度及 2011 年第三季度綜合住戶統計調查

1.1.7. 雖然最低工資有助消滅貧窮，不過原本的在職貧窮家庭中，有 71.5%，共 407,500 人，仍陷於貧窮之中。其中 44.7% 為有子女的家庭（參看表 2）。而在 2011 年第三季度的 137,700 名貧窮雇員中，有 96,200 人為非技術工人、機台及機器操作員、服務工作／商店銷售人員（參看表 3）。

1.1.8. 根據我們最近的調查《在實施法定最低工資前後：低收入雇員及其家庭生活狀況調查》，發現 59.5% 受訪者表示，他們的生活在最低工資實施後並沒有改善。只有 28.3% 表示有輕微改善，4.3% 則指有重大改善。更值得關注的是，有約 40% 低收入雇員及其家庭繼續生活於匱乏之中，欠缺三個或以上的基本生活需要專案。

1.1.9. 因此，香港需要以其他措施，例如鼓勵就業交通津貼（交津）計畫等，來紓緩他們的財政困難，以及讓他們得以脫貧。

2. 鼓勵就業交通津貼計畫

2.1. 計畫目標

第二項以低收入就業家庭為對象的計畫，為鼓勵就業交通津貼計畫。香港特區政府於 2010 年檢討交通費支持計畫³⁸後推出交津計畫。政府認同，往返工作地點的交通開支占了雇員收入相當重要的部分，因此將原本有地區限制和時限的計畫，轉變為持續而全港性的鼓勵就業交通津貼（交津）計畫，旨在協助低收入家庭中的受雇成員支付其交通

38 交通费支持计划为元朗、屯门、北区及离岛区（按照区议会的选区界线划分）居民而设。申请者最多只可以领取此项津贴 12 个月。（http://www.tss.labour.gov.hk/gui_big5/faq.html）

開支。

2.2. 入息及資產限額

2.2.1. 交津計畫的經濟狀況審查方式跟交通費支援計畫的不同，是以住戶為基礎。政府聲稱，以住戶為基礎的審查方式，比以個人為基礎的更為公平，因為家庭是社會的基本組成單位，因此應考慮整個住戶的經濟狀況，預期住戶中各成員應在財政上互相支持。

2.2.2. 政府最初制訂的入息限額，是在推行最低工資前，根據 2010 年的綜合住戶統計調查的資料設計的。一人住戶的限額為 6,500 港元，二人住戶為 12,000 港元，三人住戶則為 13,000 港元。由於政府強調住戶成員應共用資源，入息限額顯示，住戶的成員數目愈多，限額愈嚴苛。舉例來說，一人住戶的入息限額，跟 2010 年第二季度同樣人數家庭的住戶入息中位數相若³⁹，而五人住戶的限額則是同樣人數家庭的入息中位數約 60%。

2.2.3. 交津的資產限額則參考綜合社會保障援助（綜援）計畫來制訂。資產的定義為可以轉換為入息的資產，例如銀行存款、現金積蓄、股票、基金、保險計畫的現金價值，以及非自住物業。住戶的交津資產限額，較綜援的相關限額只高出兩倍。

2.2.4. 政府發現交津計畫的申請比率極低，因此於 2012 年 3 月調整了入息及資產限額，讓更多人可符合申請資格。經調整後的一人入息限額，稍為超逾一人住戶的入息中位數。二人住戶的入息限額為二人住戶入息中位數的 84%。而其他人數住戶的入息限額則為相應人數住戶入息中位數的 60%或以上。現時的資產限額是綜援資產限額的三倍（參看表 2.1）。

39 立法會人力事務委員會：鼓勵就業交通津貼計劃，2010 年 12 月 16 日

表 2.1：鼓勵就業交通津貼計畫調整後的人息及資產限額

住戶人數	原本的人息限額(港元)	原本的資產限額(港元)	調整後的人息限額(港元)	調整後的資產限額(港元)	人息限額占 2011 年第四季度住戶人息中位數的百分比 (%)*	綜援及交津的資產限額比例
1	6,500	44,000	7,300	72,000	101.4	1: 3
2	12,000	60,000	13,400	99,000	84.3	1: 3
3	13,000	90,000	14,800	148,500	65.2	1: 3
4	14,000	120,000	16,400	198,000	60.1	1: 3
5	14,500	150,000	16,700	198,000	60.7	1: 3
6 或以上	16,000	180,000	18,600	198,000	60.0	1: 3

數據源：勞工處、政府統計處

注：由於調整後的人息限額是參考第四季度綜合住戶人息統計報告書（2011 年）制訂的，我們使用 2011 年第四季度的住戶人息中位數來比較不同住戶人數的人息限額。

政策需要改進

2.3. 計畫目標狹窄

交津計畫的設計並不能配合其目標。雖然交津計畫的目標明顯針對與工作相關的交通開支，但是計畫的申請資格及津貼金額均沒有考慮個人的交通需要或運輸距離。計畫內容反而像給予低收入家庭的津貼，因為其申請資格建基於住戶的整體經濟狀況。不過，交津計畫的目標又未廣泛至可為低收入家庭提供足夠應付生活開支的津貼。

2.4. 鼓勵就業

交津計畫並沒有為低收入雇員做工作提供強烈的誘因，原因之一是目前的申請條件建基於家庭經濟狀況，而非個人的經濟狀況。如果雇員未能通過審查，就無法獲得津貼，因此計畫未能成為他們繼續工作或做更長工時的誘因。此外，計畫在工作時數方面只分為兩級。按照交津計畫的規定，雇員若每月工作 36 小時，每月可獲 300 港元津貼。若每月工作時數增至 72 小時或以上，則可每月獲得 600 港元。這制度並沒有提供足夠誘因，鼓勵雇員增加工作時間。

2.5. 實施最低工資後超逾人息限額

實施最低工資提高了低收入雇員的薪酬，令他們較有可能超逾交津計畫的人息限額。根

據 2011 年的工資及薪金總額按季統計報告，由 2011 年第一季度至第三季度，各個最低薪職業的平均每月入息增加至少 9.5%（參看表 2.2），例如一名洗手間清潔工人的月薪，在期內就上升了 20%，由 5,600 港元增至 6,769 港元。這些統計數位顯示，一人住戶中雇員的薪酬，很容易會超逾交津計畫原本的入息限額。

事實上，即使在最低工資實施之前，例如清潔工人和保安員等低薪行業的工資，對一人住戶來說已超逾交津計畫原本的入息限額。這反映入息限額由一開始已制訂得太低。根據勞工及福利局的數字，於 2011 年 12 月 30 日（最低工資實施多個月後），交津計畫只收到 21,000 宗申請，而只有約 10,000 宗申請（10,947 名申請者）獲批該項津貼⁴⁰。申請數字遠比政府估計的 218,000 人為少⁴¹。事實上，只有 5% 合資格的雇員獲得此項支持。

表 2.2：2011 年第一季度及第三季度最低薪行業的平均月薪

行業類型／職業	2011 年平均月薪 (港元)		2011 年第一季度至第 三季度的入息轉變 (%)
	第一季度	第三季度	
清潔服務			
洗手間清潔工人	5,633	6,759	20.0
一般清潔工人	5,890	6,718	14.1
服務工人	6,598	7,593	15.1
保安服務			
保安員（一般）	7,893	8,899	12.7
兩更制保安員（12 小時）	7,778	9,021	16.0
三更制保安員（8 小時）	6,949	7,611	9.5

數據源：2011 年第一季度及第三季度工資及薪金總額統計報告

2.6. 申請程式複雜及資產審查嚴苛

入息及資產審查令申請程式變得複雜，因而令不少有意申請者失去申請的意欲。原則上，經濟狀況審查是用以找出需要援助的家庭，而篩選排除需要較低的。但是實際上，

⁴⁰ 根据立法会 2011 年 11 月 30 日会议的纪录，劳工及福利局透露，由 2011 年 10 月 1 日至 11 月 29 日，劳工处接获 19,393 宗申请，其中包含 21,230 名申请者。换句话说，申请个案对申请者的比例为 1: 1.09。

⁴¹ 在交津计划于 2011 年 10 月实施前，政府估计有 436,000 人会符合资格，其中会有 218,000 人作出申请。参看立法会 2011 年 2 月 17 日会议的纪录。

(<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/mp/papers/mp0217cb2-1070-1-c.pdf>)

經濟狀況審查不單要求申請人透露範圍廣泛的入息及資產資料，其家人也同樣要這樣做。而且，申請人必須提交薪酬及每月工作時數的證明。因此很多符合申請資格的人，特別是自雇或為多名雇主工作的，會覺得難以搜集到足夠的資料來申請交津。

此外，資產限額可算相當嚴苛。根據香港明愛於 2010 年進行的一項調查⁴²，73%受訪者表示，個人資產限額應該放寬，而有約 60%提議一人的資產限額應由 44,000 港元增至 150,000 港元或以上。如果資產限額不作進一步放寬，經濟狀況審查會阻礙政府援助很多辛勤工作的低收入雇員。

2.7. 計畫內政策不一致：未能援助有子女的住戶

政府認為，交津計畫要考慮住戶的整體經濟狀況是合理的，但是在設計入息限額時卻未有考慮子女的開支，可見計畫的內容並不一致。目前的設計忽視了，有子女家庭的經濟負擔會較沒有子女的沉重不少。我們使用回歸分析模型和政府統計處《2009 至 10 年住戶開支統計調查》的數字，推算每多一名兒童和每多一名成人會增加的住戶開支，發現多一名 15 歲以下兒童，住戶開支會每月增加 5,328 港元，而多一名成人則增加 4,165 港元——每月差額為 1,163 港元（參看表 2.3）。不論住戶內人數多寡，有子女住戶的平均每人開支均較沒有子女的為高；而住戶的子女愈多，其平均每人開支也愈高。有子女的家庭在有需要時運用資源的能力和靈活性也會較低。

表 2.3：回歸分析結果

p-值 < 0.0001			
參數估計	p-值	參數估計	p-值
A= 12,714	< 0.0001		
B= 4,165	< 0.0001	β' = 0.33	< 0.0001
Γ = 5,328	< 0.0001	γ' = 0.42	< 0.0001

數據源：政府統計處《2009 至 10 年住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期》

注：模型：住戶開支 = α + β（額外成年人） + γ（15 歲以下的額外兒童）

α = 一人住戶開支

β = 住戶中多一名成人造成的額外開支

γ = 住戶中多一名兒童造成的額外開支

β' = 多一名成人的額外開支占一人住戶開支的比例

γ' = 多一名兒童的額外開支占一人住戶開支的比例

3. 為低收入家庭而設的綜合社會保障援助計畫

⁴² 《就業交通津貼計劃問卷調查報告》。2010 年 12 月。明愛荔枝角职工中心。報告只備中文本。
(http://cd.caritas.org.hk/report/Rpt_Traffic_Allowance201012.pdf)

3.1 計畫目標

3.1.1 綜合社會保障援助（綜援）計畫是另一個為有需要的個人及家庭（包括低收入就業家庭）提供財政援助的計畫，旨在滿足其基本需要。

3.1.2 綜援計畫在低收入綜援受助人的組別中，容許在審查資格時，「豁免」計算某些入息，旨在鼓勵受助人找尋工作，以及維持受雇。「豁免計算入息」指評估綜援受助人可領受金額時可獲豁免計算的入息底線。

3.2. 不鼓勵就業

3.2.1 雖然最低工資提高了低收入雇員的工資，並且令低收入家庭中 28.5%的人脫離貧窮，但是另外 71.5%的人仍陷於貧窮之中。綜援其實是他們正式的安全網，讓他們可維持基本的生活水準。不過，根據政府統計處 2011 年第一季度的數字，有 119,000 個在職貧窮家庭的每月入息低於同樣人數住戶的平均綜援金額，占在職貧窮住戶總數的 63.4%。這些住戶大多可符合領取綜援的資格，不過其中大部分並沒有領取。同一時期內，只有 13,706 個低收入住戶領取綜援，占至少有一個雇員入息低於綜援水準的住戶總數的 12%。根據我們在 2007 年和 2009 年所作關於香港市民對綜援態度的調查，申領比例如此之低，原因之一是香港對領取福利者有根深柢固的偏見，促使在職貧窮人士不願申請綜援。

3.2.2 但是，目前有關豁免計算入息的制度，並不能鼓勵綜援受助人工作，因為豁免計算的入息總額甚低（最多為 2,500 港元），而入息增加時，綜援金額的邊際遞減比率則甚高。在審批資格和計算綜援金額時，首 800 港元的入息可以豁免計算。如果薪酬超過 800 港元，多出的人息會豁免一半計算，直至薪酬達到 4,200 港元。當薪酬超過 4,200 港元，額外的薪酬會導致綜援金額作同樣幅度的削減。由於三人家庭是領取綜援的低收入住戶中最大的組別，占總數約 29%⁴³，我們以此為例子。三人家庭平均可獲的綜援金額為 9,035 港元，如果家庭中受雇的成員薪酬由 5,000 港元增至 6,000 港元，綜援金將會減少同樣的金額（1,000 港元）。換句話說，隱含的邊際稅率是 100%。在這種情況下，綜援受助人在薪酬到達 4,200 港元後，不會有任何誘因去做更多工作。

⁴³ 社会福利署，2010-11 年

表 3.1：不同薪酬水準在包括綜援金額後的總入息

薪酬	三人家庭的綜援金額水準	總入息
HK\$800	HK\$ 9,035	\$9835
HK\$1500	HK\$ 8,685	\$10185
HK\$3400	HK\$ 7,735	\$11135
HK\$3800	HK\$ 7,535	\$11335
HK\$4200	HK\$ 7,335	\$11535
HK\$5000	HK\$ 6,535	\$11535
HK\$6000	HK\$ 5,535	\$11535
HK\$7000	HK\$ 4,535	\$11535
HK\$8000	HK\$ 3,535	\$11535

數據源：2011 年綜合社會保障援助計畫

4. 為中學生及／或小學生而設的多種財政援助計畫

4.1. **學校書簿津貼計畫**是為就讀於官立學校、資助學校、按位津貼學校及直接資助計畫下的本地私立學校而經濟有需要的小一至中六學生提供津貼，以支付必須的書簿費用及雜項就學開支。津貼金額視乎學生的級別而各有不同。由小一至小六的小學生，全額津貼的金額為 3,110 港元，中一至中三的中學生，全額津貼為 3,360 港元，高中一和高中二學生的全額津貼分別為 3,472 港元及 3,126 港元。而中六和中七學生的津貼金額則大幅減少，分別減至 1,964 港元及 1,418 港元。

4.2. **上網費津貼計畫**是為有子女接受全日制中、小學程度教育、或修讀全日制毅進文憑課程或職業訓練局全日制相關課程而經濟有需要的家庭提供津貼，以支付子女家居上網學習費用。津貼發放以家庭為單位。合資格的家庭不論子女人數多寡，均獲發定額現金津貼。2011/12 學年上網費的全額津貼為每個住戶 1,300 港元，半額津貼則為每個住戶 650 港元。

4.3. 除了為中學生和小學生而設的援助外，關愛基金也為各小學中有需要家庭的學生提供在校午膳津貼，讓這些學生在校期間能獲得較均衡及充足的膳食。各小學因應符合下列所有條件的小一至小六學生數目，獲提供有關津貼：在學生資助計畫下，獲得全額津貼；就讀全日制官立、資助（包括特殊學校）或直接資助計畫小學；及由就讀的學校安排午膳。根據香港小童群益會的資料，一日全日制學生在學校購買午膳的平均價錢為每日 16 港元，即每月 320 港元（16 港元 X 20 上課日）。由於關愛基金向學校全額支付這些午膳的開支，每名合資格學生每月可獲的全額津貼為 320 港元。

政策需要改進

4.4. 給予兒童的財政援助不足

根據我們對 2009/2010 年住戶開支的研究，低收入家庭每增加一名 15 歲以下子女的邊際開支，為 2,087 港元（參看表 4.2）。但是，包括學校書簿津貼計畫（270 港元）、上網費津貼計畫（108 港元）及小學生在校午膳津貼（320 港元），各項與兒童相關財政援助的每月總額為 698 港元（參看表 4.3），遠遠低於新增一名兒童的每月開支金額 2785 港元，故絕不足以協助低收入家庭照顧和培育子女。

表 4.2：回顧分析結果：開支低於住戶收入等值化中位數 50%的住戶中每一名兒童及成人的邊際開支

模型（建基於開支低於住戶收入等值化中位數 50%的住戶）			
p-值		< 0.0001	
經調整的 R-平方		0.6209	
參數估計	p-值	參數估計	p-值
$\alpha = 5605$	< 0.0001		
$\beta = 2123$	< 0.0001	$\beta' = 0.38$	< 0.0001
$\gamma = 2785$	< 0.0001	$\gamma' = 0.50$	< 0.0001

數據源：政府統計處《2009 至 10 年住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期》

注：模型：住戶開支 = $\alpha + \beta$ （額外成年人）+ γ （15 歲以下的額外兒童）

α = 一人住戶開支

β = 住戶中多一名成人造成的額外開支

γ = 住戶中多一名兒童造成的額外開支

β' = 多一名成人的額外開支占一人住戶開支的比例

γ' = 多一名兒童的額外開支占一人住戶開支的比例

表 4.3：給予小學生及初中學生的總津貼金額

	學校書簿津貼計畫內 小一至中三學生的平均 全額津貼	上網費全額津貼	在校午膳津貼	津貼總額	增加一名兒童的 每月開支餘額
每月津貼	HK\$270	HK\$108	HK\$320	HK\$698	=HK\$2087 (HK\$2785-HK\$698)

注：

i. 小一至中三學生的學校書簿津貼計畫內的全年平均全額津貼為 3,235 港元。

ii. 上網費的全年全額津貼為 1,300 港元。

4.5. 關愛基金專案只屬短期性質，涵蓋範圍有限

關愛基金的在校午膳津貼只是短期的專案，特地為小學生的需要而設。這專案不能協助有需要家庭中的中學生減輕午膳的財政負擔，因此應轉變為長期的模式，並擴大其涵蓋範圍。

4.6. 意見總結

1. 在實施最低工資後，低收入雇員的薪酬有所增加，低收入就業家庭中有 **28.5%** 的人已脫離貧窮。每十個有子女的在職貧窮住戶中，也有約兩個可脫離貧窮。
2. 不過，在 2011 年第三季度，平均工資的增幅因通脹加劇而縮減。收入最低、第二低及第三低群組（以每 10% 雇員為一群組）的增幅分別為 **9.5%**、**1.6%** 及 **-1.1%**。
3. 2010 年第三季的在職貧窮家庭中，到 2011 年第三季度時，仍有 **71.5%**，即 **407,500** 人，仍陷於貧窮之中，其中 **44.7%** 為有子女的家庭。
4. 交津計畫嘗試支持低收入就業家庭，但是其設計並不能配合目標。計畫的申請資格建基於家庭的經濟狀況，而不是受雇人士的交通開支。計畫的目標並未廣泛至可為低收入家庭應付生活開支，包括其子女的開支。
5. 交津計畫並沒有為低收入雇員維持受雇或增加工時提供強烈誘因，因為增加工作可獲的利益甚少。此外，計畫的入息及資產審查令申請程式繁複，因而令不少合資格的雇員失去申請的意欲。
6. 綜援為非常低收入的就業家庭提供財政支持，計畫中有關「豁免計算入息」的安排旨在鼓勵綜援受助人維持受雇。但是，獲豁免的入息金額甚低，而若入息增加，綜援金額的邊際遞減比率則甚高。因此此項安排無法鼓勵綜援受助人尋找工作，以及維持受雇。
7. 特區政府設有多項為中學生及／或小學生而設的財政援助，包括學校書簿津貼計畫、上網費津貼計畫和關愛基金的午膳津貼。不過，合計這些津貼的總金額，仍不足以應付家庭中一名兒童的每月開支。
8. 此外，午膳津貼並沒有為所有在學校書簿津貼計畫下獲得全額津貼的中小學生提供長期的支援。
9. 所以，香港需要有一項長期的低收入就業家庭津貼，來配合最低工資，來紓減此等家庭的財政困難，並讓他們脫離貧窮。

第二章 國際間有關稅務津貼及工作津貼的經驗

在這一章中，我們會分析多個國家和地區的多種稅務及工作津貼計畫，包括美國、加拿大、英國、新西蘭、愛爾蘭及澳門的。我們會按照計畫的結構性設計和評估的單位，將之分成三類。第一類的模式是以家庭為本的稅務津貼，包含三個形式的津貼（遞增、定額和遞減），基本目標在於為低收入家庭增加工作誘因和提供入息支援。例子有美國的「入息稅務津貼」(The Earned Income Tax Credit, 簡稱 EITC) 和加拿大的「工作入息稅務利益」(Working Income Tax Benefit, 簡稱 WITB)。第二類也是以家庭為本的稅務津貼，提供一層或兩層的津貼（定額及／或遞減），基本目標在於為低收入家庭消滅貧窮，以及減低他們不願工作的心態。英國的「工作稅務津貼」(Working Tax Credit, 簡稱 WTC) 及「子女稅務津貼」(Child Tax Credit, 簡稱 CTC)、新西蘭的「為家庭工作稅務津貼」(Working for Family Tax Credit, 簡稱 WFTC)，以及愛爾蘭的「家庭入息補助」(Family Income Supplement, 簡稱 FIS) 均屬此類的例子。第三類則是以個人為基礎、只有一層的薪酬津貼，例子有澳門的「工作收入補貼臨時措施」。

家庭為本的稅務津貼會以家庭收入作為審批準則。計畫以在職貧窮家庭為物件，協助他們脫離貧窮，通常會為有需要的家庭提供較高的稅務津貼上限。有些研究顯示，此種津貼會令家庭中第二位賺取入息者失去工作的意欲⁴⁴。

以個人為基礎的稅務津貼會用個人收入作為審批準則。假設有同樣的財政預算，這種措施會較家庭為本的計畫提供較低的津貼金額，不過受惠者會較多，而相對較豐裕家庭中的低收入雇員也可受惠。這類計畫理應可帶來較大的工作誘因，也不會削減家庭中第二位賺取入息者的工作意欲。

在以下的章節中，我們會介紹每一計畫的目標、申請資格、設計結構、入息限額、參與率、對勞動力供應和參與的影響，以及消滅貧窮的效果。

A. 鼓勵就業低收入家庭津貼模式

⁴⁴ Bargain, Olivier and Kristian Orsini, 2004. In-Work Policies in Europe: Killing Two Birds with One Stone? The Institute for the Study of Labor.

1. 美國的人息稅務津貼

1.1. 目標

- 人息稅務津貼是一種為低薪雇員及家庭而設的可退款⁴⁵人息稅務津貼。
- 計畫鼓勵人民工作及消滅貧窮。

1.2 人息稅務津貼的申請資格

- 合資格的申請人或伴侶必須符合以下所有規條：
 1. 持有有效的社會保障號碼
 2. 是美國公民、全年的外籍居留者，或與美國公民結婚的外籍非居留者，並已選擇作共同報稅
 3. 符合人息限額
 4. 從受雇或自雇賺取人息，並符合某些規例
- 如果申請者並沒有合資格的子女，他／她必須符合以下的額外規條：
 1. 居住於美國超過半年
 2. 至少 25 歲，但是低於 65 歲
 3. 按法律界定，不是另一個人的受養人

1.2.1. 賺取人息的定義

- 只有賺取的人息才會在人息審查中受到評估。賺取收入包括以下各項：
 1. 工資、薪酬及小賬
 2. 工會的罷工津貼
 3. 在最低退休年齡前收取的長期傷健福利
 4. 自雇的淨收入。從教會收取到房屋津貼的神職人員，必須將津貼視作可課稅的賺取人息

⁴⁵ 可退款指若稅務津貼金額超逾住戶本應繳付的稅款，政府則會向住戶支付差額。

- 不視作「賺取」入息的例子
 1. 利息及紅利
 2. 退休金
 3. 社會保障金
 4. 失業福利
 5. 贍養費
 6. 兒童支持津貼

- 計畫並不設有資產審查。如果一個家庭的投資收入（例如資本增值的淨收入、版稅、個人物業的租金收入、儲蓄的利息或紅利）超逾 3,100 美元，該家庭即不符合領取入息稅務津貼的資格（2011 年）。

1.2.2. 合資格兒童的條件

- 申請人的兒童必須符合以下的審查條件：
 1. 關係審查：合資格的兒童是該納稅人的子女或兄弟姊妹，或其子女或兄弟姊妹的受養人（包括收養的子女）
 2. 住址審查：該名兒童須與賺取入息者同住超過半年；至於收養的子女，則必須整年與納稅人同住
 3. 年齡審查：該名兒童在 19 歲以下，若是全日制學生或永久完全傷殘的兒童，則在 24 歲以下

1.3. 入息稅務津貼的結構

- 入息稅務津貼的結構呈梯形（參看圖 1.1），包含遞增、定額及遞減等部分。在遞增部分，賺取入息增加，稅務津貼也相應增加。單身人士的遞增率為 7.65%，遠較有一名或更多子女的家庭的遞增率（分別為 34%和 40%）為低。換句話說，入息稅務津貼給予有子女的家庭較大利益。
- 定額部分顯示稅務津貼已到達上限。合資格者可一直享有這個限額，直至住戶的入息到達定額部分的最高門檻。到了遞減部分，由於住戶的入息已超逾定額部分的最

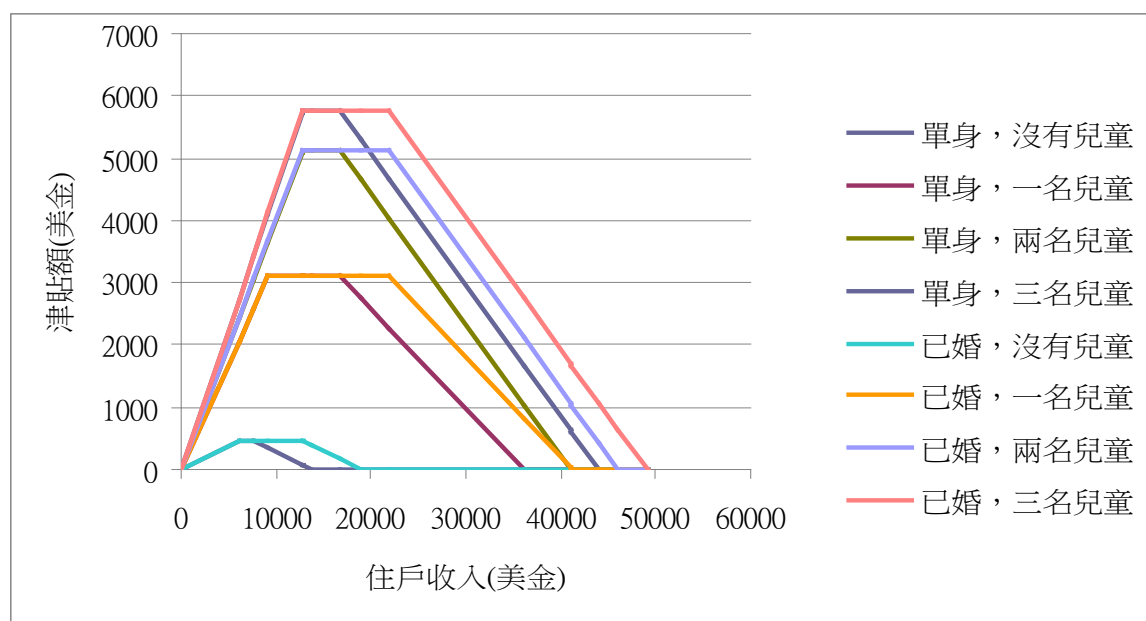
高入息門檻，稅務津貼會按某一比率遞減，比率視乎該等納稅人有多少子女和他們的報稅身份。

表 1.1：入息稅務津貼參數，2011 稅務年度

	單身，沒有合資格兒童	單身，有一名合資格兒童	單身，有兩名合資格兒童	單身，有三名或以上合資格兒童	已婚，沒有合資格兒童	已婚，有一名合資格兒童	已婚，有兩名合資格兒童	已婚，有三名或以上合資格兒童 children
遞增期比率	7.65%	34%	40%	45%	7.65%	34%	40%	45%
遞增期入息限額	\$6,050 ⁽¹⁾	\$9,100	\$12,750	\$12,750	\$6,050	\$9,100	\$12,750	\$12,750
稅務津貼上限	\$464	\$3,094	\$5,112	\$5,751	\$464	\$3,094	\$5,112	\$5,751
遞減期最低門檻	\$7,600	\$16,700	\$16,700	\$16,700	\$12,700	\$21,800	\$21,800	\$21,800
遞減期比率	7.65% ⁽²⁾	15.98%	21.06%	21.06%	7.65%	15.98%	21.06%	21.06%
合乎資格的入息限額，即遞減期的入息限額	\$13,660	\$36,052	\$40,964	\$43,998	\$18,740	\$41,132	\$46,044	\$49,078

注：1. 遞增期的津貼額是遞增期比率 X 住戶收入；2. 遞減期的津貼額是遞減期比率 X 住戶收入

圖 1：入息稅務津貼的結構，2011 年



2011 年的入息稅務津貼，按照報稅身份

數據源：2011 年入息稅務津貼參數，取自 (<http://taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?Docid=36>)

1.4. 稅務津貼上限占貧窮線的百分比

表 1.2：稅務津貼上限占貧窮線的百分比

	沒有兒童(%)	一名兒童(%)	兩名兒童(%)	三名兒童(%)
一人	4.1			
兩人	3.2	20.6		
三人		17.6	29.1	
四人		13.5	23.1	25.9
五人		11.2	19.2	22.1

注：<http://www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s0692.xls>

美國的貧窮線每年參照消費物價指數更新

- 表 1.2 展示了在不同家庭人數和不同兒童數目之下，稅務津貼上限占貧窮線的百分比。單身人士的稅務津貼上限甚低，只等於美國單身人士貧窮線的 4.1%。
- 對於有一個兒童的兩人住戶來說，稅務津貼上限等於貧窮線的 20.6%。而有一名兒童的三人住戶，稅務津貼上限為貧窮線的 17.6%。不過，如果三人住戶中有兩人是兒童，稅務津貼上限則會增至貧窮線的 29%。因此，若住戶人數維持不變，其中的兒童數目愈多，稅務津貼上限占貧窮線的百分比也就愈高。

1.5. 入息限額占住戶入息中位數的百分比

- 表 1.2a 按照家庭人數及兒童數目，陳列了入息稅務津貼各個經調整的總收入限額。家庭中的兒童愈多，入息稅務津貼申請資格的入息限額愈高。一個有一名兒童的四人家庭的每年入息必須少於 41,132 美元，方符合領取入息稅務津貼的資格。

表 1.2a：2011 年入息稅務津貼的經調整總收入限額

	沒有兒童 (\$)	一名兒童 (\$)	兩名兒童 (\$)	三名兒童 (\$)
一人	13,660.0			
兩人	18,740.0	41,132.0		
三人		41,132.0	46,044.0	
四人		41,132.0	46,044.0	49,078.0
五人		41,132.0	46,044.0	49,078.0

數據源：美國人口調查局

- 表 1.2b 陳列了入息稅務津貼經調整的總收入限額占住戶入息中位數的百分比。由於關於住戶入息中位數的最新數字是 2009 年的，我們以此作為參照準則。對單身人士來說，入息稅務津貼的入息限額約等於住戶入息中位數的 52%。至於有一名兒童的三人家庭，入息稅務津貼申請的入息限額等於住戶入息中位數的 65.8%；若有兩名兒童，入息稅務津貼申請的入息限額則會增至住戶入息中位數的 73.7%。

表 1.2b：經調整的總收入限額占住戶入息中位數的百分比

	住戶入息中位數 (2009 年) (美元)	沒有兒童	一名兒童	兩名兒童	三名兒童
一人	26,080	52.4			
兩人	53,676	34.9	76.6		
三人	62,472		65.8	73.7	
四人	73,071		56.3	63.0	67.2
五人	69,680		59.0	66.1	70.4

數據源：美國人口調查局

注：假設除了一人住戶外，大部分家庭均以已婚的身份報稅。我們用經調整的總收入厘訂可課稅入息的金額。

2009 年不同住戶人數的住戶入息中位數取自：

<http://www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s0692.xls>

1.6. 入息稅務津貼參與率

- 於 2009 年，有 2,700 萬名納稅人申請⁴⁶，等於同年報稅個案總數的 19.2%。
- 另一項研究指出，於 2004 年，在所有合資格申領入息稅務津貼的人中，有 75% 至 85% 作出申請和領取了入息稅務津貼⁴⁷。這些推算是基於美國稅務局的資料作出研究。
- 另外，於 1999 年，有 75% 合資格的納稅人申請了入息稅務津貼。有一名或兩名子女的家庭，最有可能領取入息稅務津貼。反觀一半沒有子女的單身人士未有申請稅務津貼⁴⁸，因為得益不大。
- 有些符合領取入息稅務津貼的群體並沒有申領。他們往往具備以下一項或多項特徵：
 1. 只可領取到小額的津貼／沒有合資格的兒童
 2. 家庭人數較多，有兩人賺取入息
 3. 由於參與地下活動，不願讓美國稅務局得悉
 4. 從自雇取得較高比率的人息
 5. 沒有中學文憑或專上院校教育
 6. 過去沒有報稅經驗

1.7. 誤領比率及懲罰

- 有些納稅人申領了過多的人息稅務津貼。根據美國財政部(2000)的一項研究⁴⁹，在 1997 稅務年度，申領過多的誤領比率為 30.6%，多付津貼的比率為 25.6%。有些人認為，這種錯誤與入息稅務津貼可退款的形式無關⁵⁰，因為不用付任何入息稅、可領取全額的人息稅務津貼申領人申領過多的比率，達到有人息稅債務但申領較少入息稅務津貼家庭的誤領率三分之一。
- 於 2009 年，有 460,684 宗的報稅，即報稅個案總數的 4.4%，出現數學上的誤差⁵¹。

⁴⁶ “Selected Income and Tax Items for Tax Years, 1990-2009, in Current and Constant 1990 Dollars.” Inland Revenue Service. United States (<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/09intba.xls>)

⁴⁷ Use of Federal EITC by Eligible Taxpayers. (<http://www.cga.ct.gov/2005/rpt/2005-R-0164.htm>)

⁴⁸ Earned Income Tax Credit Participation (<http://www.gao.gov/new.items/d02290r.pdf>)

⁴⁹ Earned Income Tax Credit at Age 30: an Overview.

http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/speeches/2006/0208childrenfamilies_berube/20060208_eitceu.pdf

⁵⁰ Hoffman, Saul D. and Laurence S. Seidman. 2003. Helping Working Families: the Earned Income Tax Credit. Kalamazoo: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, p.149-150.

⁵¹ Math Errors on Individual Income Tax Returns, by Type of Error, Calendar Year 2010. (<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/10db15nm.xls>)

這種誤差也會反映於入息稅務津貼的申領之中。

- 主要種類的誤領⁵²包括：1.) 以不合資格的兒童提出申領津貼，2.) 申領人以屬於自己、也屬於另一人的合資格兒童提出申領津貼，而後者有較高的「經調整總收入」(Adjusted Gross Income)，以及 3.) 以單身或住戶主要成員的身份報稅，而正確的身份應是已婚而獨立(Married filing separately)報稅⁵³。
- 其他不合規定的情況：有較高入息的自僱人士可操控其收入，以符合規定。
- 自 2000 年後，如果發現納稅人因輕率或有意罔顧有關條例，而疏忽地申領津貼，他們在兩年內不會再獲批入息稅務津貼。若發現他們欺詐，則十年內不再獲批。

1.8. 入息稅務津貼的開支

- 於 2011 年，入息稅務津貼的真正開支約為 547 億美元⁵⁴（參看表 1.3）。
- 入息稅務津貼款項於 2009 年占國內生產總值 0.3%，於 2010 年則占 0.4%。

表 1.3：於 2009 年及 2010 年入息稅務津貼占實質國內生產總值的百分比

	2009 年	2010 年
入息稅務津貼（百萬美元）	42,418	54,712
2010 年實質國內生產總值（百萬美元）	12,703,100	13,088,000
入息稅務津貼占實質國內生產總值的百分比	0.3%	0.4%

數據源：入息稅務津貼的總開支

(<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2012-TAB/pdf/BUDGET-2012-TAB.pdf>)

2010 年實質國內生產總值(<http://www.bea.gov/national/xls/gdplev.xls>)

1.9. 入息稅務津貼的優點

- 入息稅務津貼能紓減兒童貧窮的情況。根據美國「財政預算及政策優先次序中心」(The Centre of Budget and Policy Priorities)⁵⁵，入息稅務津貼於 2009 年令約 600 萬人脫離貧窮。其中一半為兒童。另一項研究顯示，因入息稅務

⁵² Hoffman, Saul D. and Laurence S. Seidman. 2003. Helping Working Families: the Earned Income Tax Credit. Kalamazoo: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, p.150.

⁵³ 已婚而獨立報稅的身份規定納稅人要為自己的稅務員負責，可獲的津貼因而較少。

⁵⁴ Fiscal Year 2012. Historical Table: Budget of the United States Government. (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2012-TAB/pdf/BUDGET-2012-TAB.pdf>)

⁵⁵ <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=2505>

津貼而導致的貧窮率轉變為-14.2%⁵⁶。

- 在遞增階段的家庭有較大的誘因增加工作時間，因為邊際稅務負擔較低。
- 入息稅務津貼能推動低收入單親母親加入勞動市場。入息稅務津貼計畫於1987年擴展，統計數位顯示，有子女的單親母親參與勞動市場的比率，於1984年至1996年間，上升了2.8個百分點，由73.0%增至75.8%。⁵⁷Scholz (1996)⁵⁸證明了，在入息稅務津貼計畫擴展後，除稅後工資增加導致單親家長和主要家計負擔者更積極參與勞動市場。另一項研究 (Grogger 2003) 也顯示，由1993年至1999年間就業的升幅，有33.5%來自入息稅務津貼。這肯定了入息稅務津貼對於單親母親的就業有重大幫助。
- 由1993年至1999年間，福利使用的跌幅有15.8%源自入息稅務津貼⁵⁹。

1.10. 入息稅務津貼的缺點

- 入息稅務津貼會減少已婚伴侶中第二位賺取入息者的勞工供應，因為稅務津貼會以補助工資的方式，資助一名家長留在家中⁶⁰。如果第二位賺取入息者增加工作時間，增加住戶入息，他們的稅務津貼就會減少。因此，入息稅務津貼對於鼓勵申領者增加工作時數的效用難以確定。
- 在遞減階段的家庭增加工作時間的意欲較低，因為他們要面對較高的邊際實質稅率。⁶¹
- 入息稅務津貼制度原意是一種政府支持的途徑，因此在評估領取福利者的需要時，並沒有考慮財富的因素。
- 入息稅務津貼不能作出迅速的調整，以滿足領取福利者的即時需要。
- 在稅制內難以查證是否符合資格。⁶²

⁵⁶ Simpson, Nicole B., Jill Tiefenthaler and Jameson Hyde. 2010. "The Impact of the Earned Income Tax Credit on Economic Well-Being: A Comparison across Household Types." *Population Research and Policy Review* 29:843-864.

⁵⁷ Eissa, N. and J. B. Liebman. 1996. *Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit*. Quarterly Journal of Economics V112:605-37.

⁵⁸ Scholz, John Karl. 1996. *In-work Benefits in the United States: the Earned Income Tax Credit*. The Economic Journal 106: 156-169.

⁵⁹ Grogger, Jeffrey. 2003. *The Effects of Time Limits, The EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income Among Female-headed Families*. The Review of Economics and Statistics, 85:394-408.

⁶⁰ Eissa, N. and H. Hoynes. 2004. "Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: the Earned Income Tax Credit." *Journal of Public Economics* V88:1931-958.

⁶¹ Floor M. Wan Oers, Ruud A. De MooIJ, Johan J. Graafland, and J. Boone. 2000. *De Economist*. 148, 19-43.

⁶² Floor M. Wan Oers, Ruud A. De MooIJ, Johan J. Graafland, and J. Boone. 2000. *De Economist*. 148, 19-43.

2. 加拿大的工作入息稅務利益

加拿大的工作入息稅務利益（WITB）的結構與美國的入息稅務津貼相似。兩項計畫都有遞增、定額和遞減的部分。工作入息稅務利益跟入息稅務津貼不同的地方，是有入息下限作為符合資格的重要條件。而且，工作入息稅務利益在厘訂津貼金額時，並不考慮子女的數目。

2.1. 目標

- 2007 年 2 月，加拿大政府推出工作入息稅務利益，作為一種退款式的稅務津貼，為合資格的低收入就業個人和家庭提供稅務援助，並鼓勵其他加拿大人進入勞動市場。
- 工作入息稅務利益有兩項主要目標：
 1. 減少加拿大的福利領取者滯留于「福利牆」⁶³之後、不願工作的心態。計畫旨在借著補助低收入工作，協助「令工作獲得酬報」，從而降低「福利牆」。
 2. 加強在職貧窮人士的工作意欲。計畫對於增強人民加入勞動力、維持工作、不用跌入福利安全網的意欲，擔當了一定的角色。

2.2. 申請條件

- 一個人若符合以下條件，即可領取工作入息稅務利益：
 1. 19 歲或以上
 2. 整年都是加拿大居民
 3. 每年賺取 3,000 加元至 17,004 加元而沒有受養人的單身人士，或每年賺取 3,000 加元至 26,218 加元的家庭（包括有或沒有子女的伴侶，以及單親家長）

2.3. 工作收入的定義

- 工作收入包括：

⁶³ 「福利牆」一詞意指某些福利領取者若放棄社會援助，加入勞動市場，財政上反會更差的難題。

1. 受雇收入（包括小賬、約滿酬金、賺取到的不課稅入息或儲備，以及緊急義工津貼）
 2. 自雇的淨收入
 3. 獎學金及研究撥款的可課稅部分
- 計畫並沒有資產規定
 - 工作入息稅務利益跟入息稅務津貼不同，設有最低收入門檻，於 2011 年為 3,000 加元。如果受雇人士賺取的收入未能達到這門檻，就沒有資格領取工作入息稅務利益。單身的工作入息稅務利益領取者在收入超逾 3,000 加元後，津貼以 25% 的比率遞增。于 2011 年，單身人士的工作入息稅務利益上限為 944 加元，而有合資格伴侶或至少一個合資格受養人的個人，上限則為 1,714 加元。收入到達某一水準後，工作入息稅務利益會以 15% 的比率遞減，直至個人的收入到達 17,004 加元，或家庭的收入到達 26,218 加元。

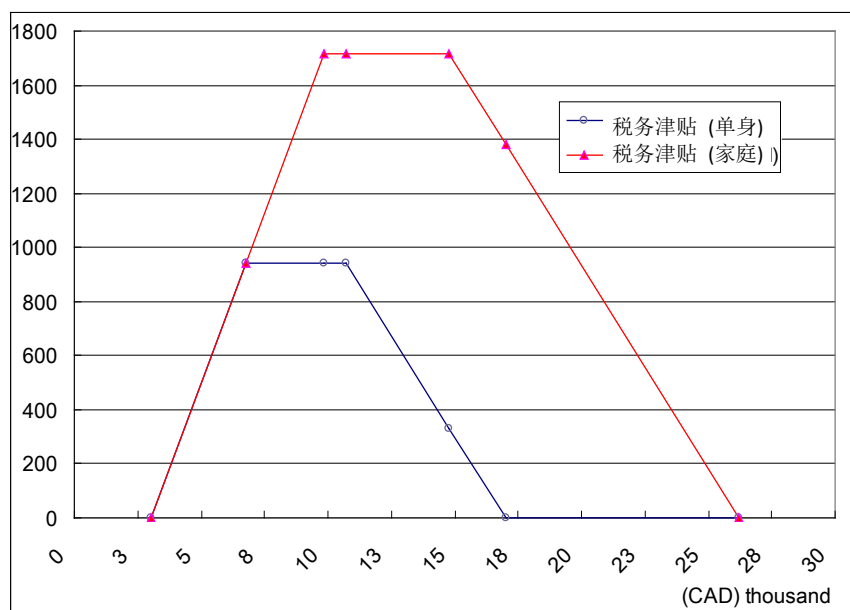
2.4. 工作入息稅務利益的結構

- 工作入息稅務利益的結構呈梯形，包含遞增、定額及遞減等部分。個人及家庭在遞增部分的比率為 25%，而遞減部分的比率則為 15%。（參看表 2.1）

表 2.1：工作入息稅務利益的結構

	單身	家庭
薪酬門檻（加元）	3,000	3,000
遞增期比率	25%	25%
津貼上限（加元）	944	1714
遞增期入息限額（加元）	6,776	9,856
遞減期最低門檻（加元）	10,711	14,791
遞減期比率	15%	15%
入息限額（加元）	17,004	26,218

圖 2.1 工作入息稅務利益



2.5. 稅務津貼上限及入息限額

- 加拿大的稅務津貼上限遠較其他國家的為低，分別只等於單身男性雇員及單身女性雇員平均市場收入的 2.1%及 2.5%。有一名或兩名賺取入息者的已婚夫婦的稅務津貼上限也頗低，分別等於平均市場收入的 2.8%及 1.8%。（參看表 2.2）

表 2.2：2011 年加拿大稅務津貼上限占平均市場收入百分比

	平均市場收入 (2009 年) (加元)	稅務津貼上限 (2011 年) (加元)	津貼占平均市場 收入百分比
單身人士（男性雇員）	44,300	944	2.1
單身人士（女性雇員）	38,200	944	2.5
有子女的已婚夫婦：一名賺取收入者	61,200	1,714	2.8
有子女的已婚夫婦：兩名賺取收入者	94,000	1,714	1.8
單親家庭	40,400	1,714	4.2

數據源：Statistics Canada.

(<http://www40.statcan.gc.ca/l01/cst01/famil22a-eng.htm>);

Canada Revenue Agency. (<http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/wtb/menu-eng.html>)

注：i. 平均市場收入為賺取的收入（來自受雇和自雇）、投資收入、（私人）投資收入，以及「其他收入」之下項目的總和。數字相等於總入息減去政府津貼。

ii. 2011 年的稅務津貼上限。

- 除了單親家庭外，不論工作入息稅務利益領取者是有或沒有子女的單身人士、有或沒有子女的伴侶，其入息限額都低於平均市場收入的 50%。(參看表 2.3)

表 2.3：工作入息稅務利益入息限額占平均市場入息（2009 年）的百分比

	平均市場收入 (2009 年) (加元)	入息限額 (2011 年) (加元)	入息限額占平均市場 收入百分比
單身人士 (男性雇員)	44300	17004	38.4
單身人士 (女性雇員)	38200	17004	44.5
有子女的已婚夫婦：一名賺取收入者	61200	26218	42.8
有子女的已婚夫婦：兩名賺取收入者	94000	26218	27.9
單親家庭	40400	26218	64.9

數據源：Statistics Canada.

(<http://www40.statcan.gc.ca/l01/cst01/famil22a-eng.htm>);

Canada Revenue Agency. (<http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/wtb/menu-eng.html>)

注：i. 平均市場收入為賺取的收入（來自受雇和自雇）、投資收入、（私人）投資收入，以及「其他收入」之下項目的總和。數字相等於總入息減去政府津貼。

ii. 2011 年的稅務津貼的入息限額。

2.6. 預支津貼

- 合資格的個人和家庭可以選擇申請預支工作入息稅務利益的津貼，上限為在入息稅及利益申報中可申領的工作入息稅務利益退款式稅務津貼（若情況適用，包括傷殘補助金）的 50%。可領取的工作入息稅務利益金額而未預支的部分，會在評估入息稅及利益申報後支付。
- 在申請獲得處理後，工作入息稅務利益的預支津貼會除以該年內剩下的付款日子數目，然後分期在每個付款日子支付同等的金額。最近一年的付款日子為 2011 年 4 月 5 日、7 月 5 日、10 月 5 日和 2012 年 1 月 5 日。

2.7. 工作入息稅務利益的開支

- 在 2007 年加拿大財政預算推出，並於「經濟行動計畫」中擴大的工作入息稅務利益，於 2010 年內為低收入就職的加拿大人提供了 11 億加元。這項開支於 2010 年占「向私人作的重大轉移」⁶⁴的 1.6%、於 2009 年占聯邦政府開支 0.44%，以及

⁶⁴ <http://www.fin.gc.ca/afr-rfa/2011/report-rapport-eng.asp#toc305590999>

於 2010 年占實質國內生產總值 0.08%（參看表 2.4）。

表 2.4：工作入息稅務利益占國內生產總值百分比

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
工作入息稅務利益（百萬加元）	455	480	1,075	1,125
向私人作的重大轉移（百萬加元）	N.A.	N.A.	61,586	68,579
工作入息稅務利益作為「向私人作的重大轉移」的百分比	N.A.	N.A.	1.75	1.64
聯邦政府開支（百萬加元）	229,597	246,583	242,867	N.A.
工作入息稅務利益占聯邦政府開支的百分比	0.20	0.19	0.44	N.A.
實質國內生產總值（百萬加元）	1,311,260	1,320,291	1,283,722	1,324,992
工作入息稅務利益占實質國內生產總值的百分比	0.03	0.04	0.08	0.08

數據源：Tax Expenditures and Evaluations 2010

(<http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2010/taxexp10-eng.asp>); Major Transfers to Persons: Annual Financial Report of the Government of Canada: Fiscal Year 2010-2011

(<http://www.fin.gc.ca/afr-rfa/2011/report-rapport-eng.asp#toc305590999>); Federal Government transfer payments to persons (<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/govt05a-eng.htm>); Real GDP

(<http://www40.statcan.gc.ca/l01/cst01/econ05-eng.htm>). Federal Government expenditure

(<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=3850001&paSer=&pattern=&stByVal=2&p1=-1&p2=37&tabMode=dataTable&csid=>)

注：「向私人作的重大轉移」包括長者福利、雇員保險福利及兒童福利。

2.8. 評價

- 自 2007 年起計，工作入息稅務利益的開支實際上已倍增。計畫擴大，進一步加強了已在勞動力中的低收入加拿大人的工作意欲，也鼓勵了其他低收入加拿大人進入勞動市場，因而降低了「福利牆」。合資格的加拿大人在作出 2009 年的報稅後，可獲的津貼已告增加⁶⁵。

3. 英國的子女稅務津貼及工作稅務津貼

英國的子女稅務津貼（CTC）及工作稅務津貼（WTC）為以家庭為本的稅務津貼計畫。兩者的設計跟美國的人息稅務津貼和加拿大的工作入息稅務利益不同，只有定額和遞退的部分。其結構反映，計畫的政策目標在於消滅貧窮，次目標是鼓勵就業。子女稅務津貼和工作稅務津貼的總開支占國內生產總值的比率，較其他國家的稅務津貼計畫為高。

⁶⁵ What has been done- Canada's Economic Action Plan (<http://www.actionplan.gc.ca/eng/feature.asp?featureId=4>)

3.1. 目標

- 於 2003 年，工作稅務津貼及子女稅務津貼取代了自 1999 年起開始實施的「就業家庭稅務津貼」和「傷殘人士津貼」。
- 工作稅務津貼的設計旨在改善貧窮人士的工作意欲，成為應付失業陷阱和貧窮陷阱的工具。前者指工作與收取福利金之間的差距小得不足以帶來工作意欲。貧窮陷阱則指低收入雇員沒有工作更長時間或從事更好工作的誘因，因為這會導致他們可獲的福利支持減少，令他們的生活沒有多大改善。
- 推出子女稅務津貼則旨在紓減兒童貧窮的情況。計畫支持有一名或更多子女的家庭，反映英國政府認同有責任撫養兒童。子女稅務津貼借著為最需要的人，例如低收入家庭，提供最大的幫助，來應付兒童貧窮的問題。

3.2. 工作稅務津貼和子女稅務津貼的單位和結構

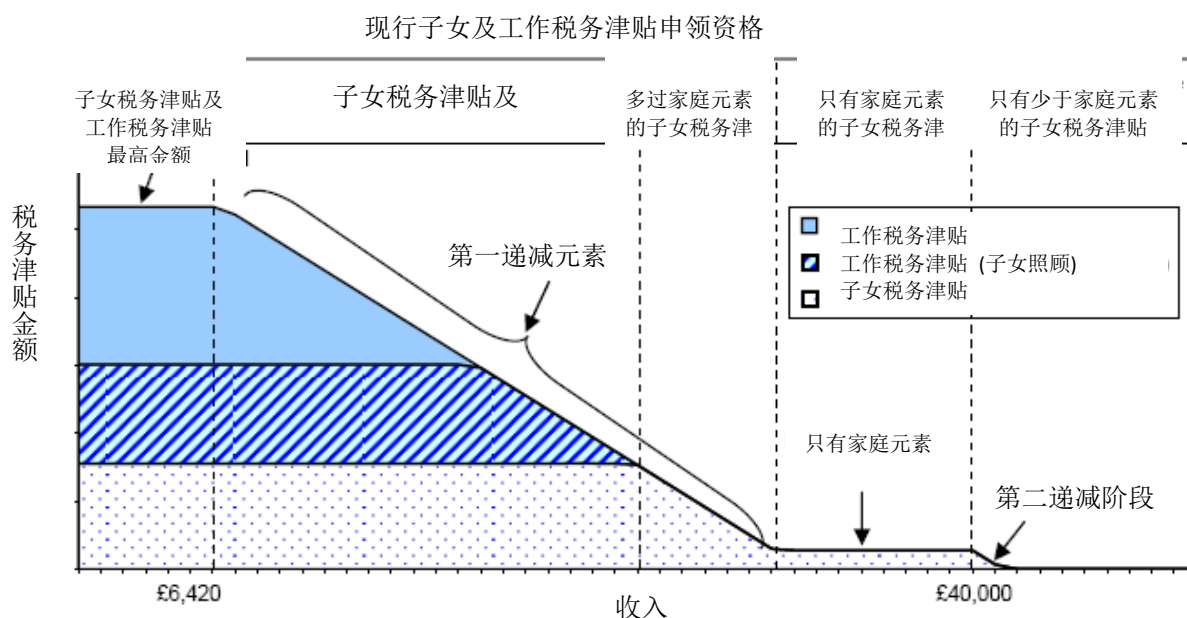
表 3.1 工作及子女稅務津貼的元素

	工作稅務津貼	子女稅務津貼
1	基本元素(每個單身申請人或伴侶一份)	家庭元素(每個家庭一份)
2	伴侶元素(除基本元素外獲額外支付)	子女元素(支付予每名子女)
3	單親家長(除基本元素外獲額外支付)	傷殘子女元素(除子女元素外獲額外支付)
4	30 小時元素(除其他元素外獲額外支付，不過每對伴侶只獲支付一份)	嚴重傷殘子女元素(除子女元素和傷殘子女元素外獲額外支付)
5	傷殘雇員元素(除其他元素外獲額外支付)	
6	照顧子女元素(一名、兩名或更多子女可獲額外支付)	

- 工作稅務津貼包含多項元素，以反映申領者不同的個別情況(參看表 3.1):
 1. 所有合資格領取工作稅務津貼者可獲基本元素的津貼
 2. 單親及伴侶的元素，以回應單親和伴侶的額外需要
 3. 30 小時的元素，為領取者增加工作時間，趨向從事全職工作提供誘因
 4. 其他因素回應勞動市場中具體的弱勢情況，例如傷殘雇員，以及 50 歲以上、曾離開勞動市場一陣時間後重回的人

5. 照顧子女元素有助減低家庭照顧子女的開支。工作稅務津貼中會有照顧子女的部分，是因為這部分津貼支付的是申領人因要工作而導致的照顧子女開支
 - 子女稅務津貼包含多項元素，以回應不同家庭的各種情況（參看表 3.1）。
 1. 所有合資格的家庭可獲支付家庭因素的款項，以回應有子女的家庭要面對的責任
 2. 家庭中每名子女可獲子女元素的款項
 3. 為需要照顧傷殘或嚴重傷殘子女的家庭提供傷殘子女元素
 - 跟美國的人息稅務津貼不同，英國的工作稅務津貼和子女稅務津貼只有定額和遞減的階段。這意味著工作稅務津貼和子女稅務津貼嘗試鼓勵失業者工作，多於鼓勵他們增加工作時間。
 - 在 2011 年，若領取者的總收入超逾收入門檻，稅務津貼的減幅等於額外收入的 41%⁶⁶。第二收入門檻後的遞減比率為 41%。

圖 3.1 現行子女及工作稅務津貼結構



數據源：2011 年 12 月子女及工作稅務津貼
<http://www.hmrc.gov.uk/stats/personal-tax-credits/cwtc-dec2011.pdf>.

⁶⁶ A Guide to Child Tax Credit and Working Tax Credit. HM Revenue & Customs, p. 15.
<http://www.hmrc.gov.uk/leaflets/wtc2.pdf>

3.3. 工作稅務津貼的申請資格規條

● 任何受雇或自雇的人若要符合領取工作稅務津貼的資格，通常必須每週工作至少 30 小時，維持至少四周。不過，工作時數下限視乎年齡及健康狀況有不同的規定。舉例來說，申領人若符合以下一項條件，並每週至少工作 16 小時，已有資格領取工作稅務津貼：

1. 年齡在 16 歲或以上，並負責撫養至少一名子女
2. 年齡在 16 歲或以上，並且傷殘
3. 年齡在 50 歲或以上，並且在領取此項津貼前的六個月失業和領取失業津貼年齡
4. 在 50 歲或以上

● 一對伴侶若兩人都每週至少工作 16 小時，已可以領取工作稅務津貼。⁶⁷伴侶必須選擇共同報稅。如果有人是一對伴侶中的一員，則不可以申報是單身人士。

● 最低的收入門檻等於 30 小時或 16 小時乘以國家最低工資。

3.4. 子女稅務津貼的申請資格規條

● 要符合領取子女稅務津貼的條件，申請人不一定需要工作，但是必須與一名 16 歲以下的子女同住。如果該名年輕人是 16 至 19 歲，並且不再接受全日制、非專上的教育，申請人也可在子女離開學校後，申領最多 20 星期的子女稅務津貼。不過，該名子女需向以下的部門登記：

1. 當地的就業服務機構
2. 若他／她正等候加入軍隊，向國防部登記
3. 任何歐洲經濟範圍國家的任何類似機構

3.5 入息的定義

⁶⁷ 于 2012 年，伴侶的最低每周工作时数由 16 小时增至 24 小时。

● 申請人可獲的稅務津貼金額視乎其入息水準。申請人在報稅表上必須申報以下各類入息：

1. 薪酬及工資，包括傭金、花紅、小賬、約滿酬金、跟利潤掛鈎的補助、假期酬金、法定病假酬金等
2. 自雇所得的可課稅利潤
3. 社會保障款項，包括照顧者津貼、撫恤津貼、貢獻為本的求職者津貼、貢獻為本的僱傭及支持津貼、入息支持及在喪失工作能力 28 周後可領取的喪失工作能力津貼。可豁免課稅的津貼，包括子女津貼、出席津貼、房屋津貼、地方議會稅務津貼等，不計算在內。
4. 以下各類入息，總金額在首 300 歐元後的餘額會扣除：
 - 4.1. 國家退休金
 - 4.2. 由儲蓄和投資而來的大部分入息
 - 4.3. 由物業而來的租金入息
 - 4.4. 外地入息，舉例來說，來自海外投資及物業的，以及來自海外政府的社會保障款項

● 計畫並不設有資產審查。在計算稅務津貼時不會考慮資本（即銀行在來往或儲蓄戶口的存款、大部分一筆過的款項、物業價值、股票及其它投資）⁶⁸。

3.6. 稅務津貼上限占平均可動用入息的百分比

- 表 3.1 陳列了不同人數家庭的稅務津貼上限占平均可動用入息的百分比。平均來說，稅務津貼讓納稅人的可動用入息增加 10% 以上。每週工作 16 至 29 小時的單身人士可獲得的津貼上限，占其平均可動用入息的 11.7%。如果他們工作 30 小時或以上，可獲的津貼或可高達其平均可動用入息的 16.5%。
- 一個由一對伴侶組成的兩人家庭，若兩人都每週工作 16 至 29 小時，可獲的津貼上限占其平均可動用入息的 11.3%。如果他們工作 30 小時或以上，可獲的津貼或可高達其平均可動用入息的 13.6%。

⁶⁸ A Guide to Child Tax Credit and Working Tax Credit. 2011. HM Revenue and Customs.

表 3.1：不同人數家庭可獲的工作稅務津貼占平均總入息的百分比

家庭人數	子女數目	每年平均可動用入息 (英鎊)	工作稅務津貼上限 (16 至 29 小時) (英鎊)	工作稅務津貼上限 (30 小時或以上) (英鎊)	工作稅務津貼上限 (16 至 29 小時) 占平均可動用入息百分比	工作稅務津貼上限 (30 小時或以上) 占平均可動用入息百分比
1	0	16,464	1,920	2,710	11.7	16.5
2	0	34,176	3,870	4,660	11.3	13.6
3	0	45,648	3,870	4,660	8.5	10.2
4	0	46,944	3,870	4,660	8.2	9.9

數據源：Office for National Statistics. Family Spending - Table A37 - Income and source of income by household composition, 2010.

(http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?newquery=*%&newoffset=75&pageSize=25&content-type=Reference+table&edition=tcm%3A77-229759)

假設：家庭中最多只有兩名賺取入息者

- 表 3.2 表達了對有一名或更多子女的家庭來說，工作稅務津貼及子女稅務津貼上限占平均可動用入息的百分比。一對伴侶均工作少於 30 小時、有一名子女的三人住戶可以獲得的稅務津貼上限（包括工作稅務津貼及子女稅務津貼）等於其平均可動用入息的 20.9%。有兩名和三名子女的五人住戶可獲的稅務津貼上限（包括工作稅務津貼及子女稅務津貼）分別等於其平均可動用入息的 23.2%和 27.7%。
- 工作時間達 30 小時或以上的伴侶，可獲的稅務津貼上限將會增加。舉例來說，有一名子女的三人住戶可獲的稅務津貼上限等於其平均可動用入息的 23.3%。而有一名和兩名子女的五人住戶可獲的稅務津貼上限分別等於其平均可動用入息的 25.1%和 25.9%。
- 單親父母，不論工作時間是否超逾 30 小時，均可獲得較高的稅務津貼上限，因為其平均可動用入息遠低於已婚伴侶家庭的。

表 3.2：不同類型家庭可獲的子女稅務津貼及工作稅務津貼上限占平均總入息的百分比

家庭人數	子女數目	每年平均可動用入息 (英鎊)	子女稅務津貼及工作稅務津貼上限 (16 至 29 小時) (英鎊)	子女稅務津貼及工作稅務津貼上限 (30 小時或以上) (英鎊)	子女稅務津貼及工作稅務津貼上限 (16 至 29 小時) 占平均可動用入息百分比	子女稅務津貼及工作稅務津貼上限 (30 小時或以上) 占平均可動用入息百分比
1	0	16,464	1,920	2,710	11.7	16.5
2	0	34,176	3,870	4,660	11.3	13.6
	1	11,472	6,970	7,760	60.8	67.6
3	0	45,648	-	-	-	-
	1	33312	6970	7760	20.9	23.3
	2*	16464	9525	10315	57.9	62.7
4	0#	46944	-	-	-	-
	1+	41136	6970	7760	16.9	18.9
5	0	46944	6970	7760	14.8	16.5
	1	41136	6970	7760	16.9	18.9
	2	41136	9525	10315	23.2	25.1
	3	43632	12080	12870	27.7	29.5

數據源：Office for National Statistics. Family Spending - Table A37 - Income and source of income by household composition, 2010.

http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?newquery=*%&newoffset=75&pageSize=25&content-type=Reference+table&edition=tcm%3A77-229759

注：若住戶中有兩名成人，我們假設他們是伴侶。

我們假設工作稅務津貼中有基本元素、伴侶及單親父母元素，以及 30 小時元素，子女稅務津貼中有家庭元素及子女元素。

工作時間少於 30 小時的單身人士只可獲得基本元素，如果他們的工作時間達 30 小時或以上，就可獲得基本元素和 30 小時元素。工作時間少於 30 小時的單親父母可獲得工作稅務津貼，以及每名子女一份家庭元素和子女元素。單親父母若工作 30 小時或以上可獲得較高的工作稅務津貼，以及每名子女較高的家庭元素和子女元素。

一人及二人住戶為非退休住戶。

* 代表在原本的資料中為有一名成人和兩名或以上子女的家庭。

代表在原本的資料中有四名或以上成人。

3.7. 入息限額

- 一人住戶的入息限額等於平均可動用入息的 85%。有子女住戶的入息門檻會較高。舉例來說，如果一個有一名子女的三人住戶賺取的入息不超過 45,000 英鎊，即符合申請子女稅務津貼的資格。這項入息限額達平均可動用入息的 135.1%。除了有子女的單親父母，由伴侶和子女組成的家庭的入息限額一般由平均總入息的 103.1%至 135.1%，視乎家庭人數。

表 3.3：子女稅務津貼及工作稅務津貼入息限額占平均可動用入息的百分比

家庭人數	子女數目	工作稅務津貼及子女稅務津貼入息限額 (£)	入息限額占平均可動用入息的百分比
1	0	14,000	85.0
2	0	18,000	52.7
	1	45,000	392.3
3	0	18,000	39.4
	1	45,000	135.1
	2	45,000	273.3
4	0	18,000	38.3
	1+	45,000	109.4
5	0	18,000	38.3
	1	45,000	109.4
	2	45,000	109.4
	3	45,000	103.1

數據源：國家統計辦事署. 家庭開支 – 圖甲 37 – 按住戶組合劃分的入息及入息來源, 2010 年.
(http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?newquery=*&newoffset=75&pageSi ze=25&content-type=Reference+table&edition=tcm%3A77-229759)

3.7 工作稅務津貼及子女稅務津貼的開支

- 於 2010/11 年，工作稅務津貼及子女稅務津貼占國內生產總值(2010 年)約 1.7%。

表 3.4：2010/11 年工作稅務津貼及子女稅務津貼占國內生產總值的百分比(以 2008 年固定價格作計算)

	2009/2010	2010/2011
工作稅務津貼及子女稅務津貼 (支付金額) (百萬英鎊)	22,001	23,338
國內生產總值 (百萬英鎊)	1,371,163	1,395,312
工作稅務津貼及子女稅務津貼占國內生產 總值的百分比	1.6%	1.7%

數據源：i. 工作稅務津貼及子女稅務津貼

(http://www.hmrc.gov.uk/stats/tax_receipts/tax-receipts-and-taxpayers.pdf)

ii. 2010 國內生產總值

(<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/naa1-rd/united-kingdom-economic-accounts/q2-2011/index.html>)

3.8 工作稅務津貼及子女稅務津貼的參與率

- 官方統計數字⁶⁹顯示，有 570 萬個家庭，其中有 920 萬個兒童，當時正領取稅務津貼，或正透過福利制度領取相等的兒童援助。這個數字相當於英國家庭總數的 31.9%。此外，有 510 萬個有子女的家庭當時正領取子女稅務津貼，占所有家庭的 28.5%。在這批家庭中，有 140 萬個家庭並沒有就業中的成人，佔所有家庭的 7.8%。換句話說，75.4%領取稅務津貼的家庭有正在就業的成人，他們正領取工作稅務津貼及／或子女稅務津貼。
- 另一項研究顯示，有工作年齡成人而領取稅務津貼的住戶數目已增加逾倍。于 2011 年，有 330 萬個這類住戶正領取稅務津貼，在有工作年齡成人的所有住戶中占約 17%。⁷⁰

3.9 對勞工供應的影響

- 研究顯示，過去的工作稅務津貼模式——「就業家庭稅務津貼」（Working Family Tax Credit，簡稱 WFTC）增加單親父母加入勞動力（全職或兼職）的可能性。⁷¹ Francesconi 及 Van der Klaauw（2004 年）發現，為家庭工作稅務津貼將每週工作 16 小時或以上的單親母親的比率提高 7%，工作 30 小時或以上的則提高 9%。
- 為家庭工作稅務津貼減少了已婚母親的勞工供應，但是卻增加了已婚父親的。對已婚母親勞動參與的整體影響屬負面⁷²。
- 英國財政部進行的一項研究⁷³發現，推行工作稅務津貼對受雇人數有小幅度的正面影響。研究也發現，計畫增加了低學歷人士受雇的可能性。

⁶⁹ Child and Working Tax Credits Statistics. December 2011.

(<http://www.hmrc.gov.uk/stats/personal-tax-credits/cwtc-dec2011.pdf>)

⁷⁰ <http://www.poverty.org.uk/15/index.shtml>

⁷¹ Blundell, Brewer and Shepherd. 2005. Evaluating the Impact of Working Families' Tax Credit Using Difference-in-difference. HM Revenue & Customs. Francesconi and Vander Klaauw. 2004. The Consequence of 'in-work' Benefit Reform in Britain: New Evidence from Panel data. Brewer, Duncan, Shepherd and Suarez. 2005. Did Working Families' Tax Credit Work? The Final Evaluation of the Impact of In-work Support on Labour Supply and Programme Participation. Inland Revenue. Gregg and Harkness. 2003. Welfare Reform and Lone Parent Employment in the UK. Department of Economics and Leverhulme Centre for Market and Public Organization, University of Bristol.

⁷² Blundell, Richard, Mike Brewer, Andrew Shepherd. 2005. The Impact of Tax and Benefit Changes between April 2000 and April 2003 on Parents' Labour Supply.

⁷³ Working Tax Credit and Labour Supply.

(http://www.revenuebenefits.org.uk/pdf/wtc_and_labour_supply_2008.pdf)

3.10 對消滅貧窮的影響

- 一項研究顯示，工作稅務津貼及子女稅務津貼於 2010 年協助了 23% 的低收入家庭脫離貧窮。

Only a quarter of tax credit recipients are no longer in low income because of the tax credit monies received

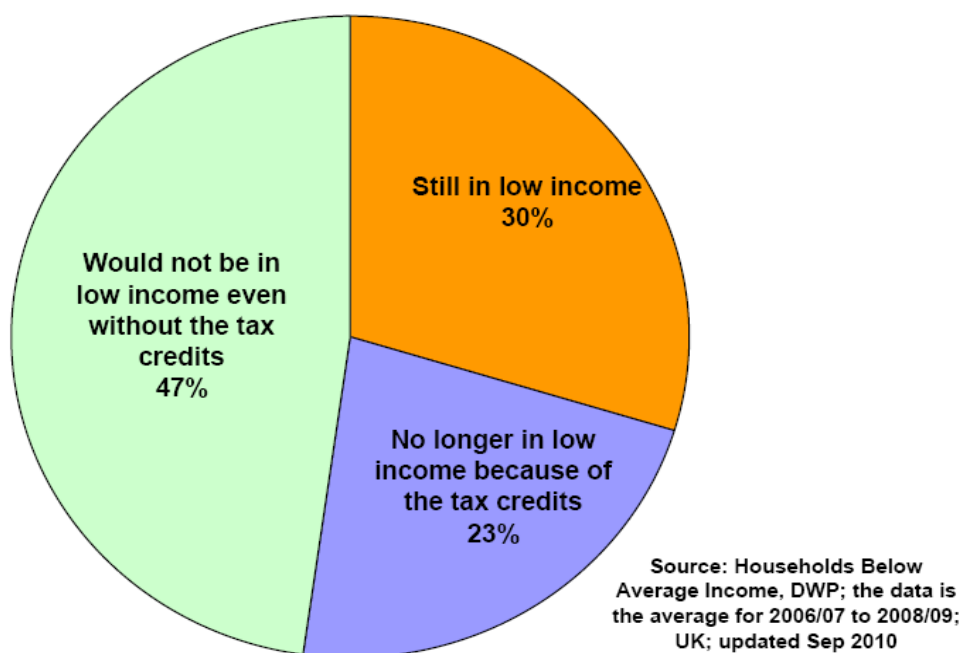


圖 3.2

數據源：低過平均入息的住戶，勞工及養老金部；資料為 2006/07 年度至 2007/08 年度的平均數；英國；于 2010 年 9 月更新。數據源：<http://www.poverty.org.uk/15/index.shtml>

3.11 虛報及誤領

- 子女稅務津貼及工作稅務津貼由英國稅務海關署管理，支付約 290 億英鎊予約 600 萬個住戶。虛報及誤領頗為嚴重。2008/09 年度已公佈的數位顯示，稅務津貼的虛報及誤領占了總開支的 8.9%。付款不足約達 2.6 億英鎊，占 1.1% 的稅務開支⁷⁴。

⁷⁴ Tackling Fraud and Error in the Benefit and Tax Credits System (<http://www.dwp.gov.uk/docs/tackling-fraud-and-error.pdf>)

4. 新西蘭的為家庭工作稅務津貼

新西蘭的為家庭工作稅務津貼（WFTC）制度在結構上跟英國的子女稅務津貼及工作稅務津貼。這是以家庭為本，並沒有遞增部分的計畫。不過，計畫制訂了工作時間下限，作為要取得稅務津貼上限的一項重要條件。

4.1. 整套「為家庭工作」福利計畫

新西蘭推出了整套「為家庭工作」（WFF）的福利計畫，以協助就業家庭。計畫中包括「為家庭工作稅務津貼」（WFTC）、住屋補助及照顧兒童援助。我們在此只集中探討為家庭工作稅務津貼。

4.1.1. 為家庭工作稅務津貼是為有受養子女的低收入至中等收入家庭而設的多項稅務津貼，包含以下的項目：

1. 家庭稅務津貼——付予有受養子女的所有低收入至中等收入家庭。
2. 工作稅務津貼——付予有 18 歲或以下受養子女，而家中成人每週工作指定時數的家庭。
3. 家庭稅務津貼最低限額——確保有受養子女家庭的每年入息（除稅後）不會低於某個最低門檻。
4. 父母稅務津貼——在嬰兒出生的首 56 日（八星期）內，付予新生嬰兒的家庭。

4.1.2. 目標

- 「為家庭工作」計畫的目標如下：
 1. 透過支持有受養子女的家庭及獎賞家中成人工作，令工作可獲適當的報酬。
 2. 確保領取者有足夠的入息，特別以有受養子女的低收入至中等收入家庭為重點，以回應貧窮的問題，特別是兒童貧窮。
 3. 透過確保家庭成員在得到雇用和維持受雇的時候，可獲他們應得的援助，建立鼓勵就業的社會援助制度。

4.2 為家庭工作稅務津貼的主要申請資格

- 家庭稅務津貼（**FTC**）的申請資格：家庭內必須有 18 歲或以下的受養子女，並且符合入息的最低門檻。
- 工作稅務津貼（**IWTC**）的申請資格：家庭必須並非正領取一項主要的福利；伴侶必須每週合共工作至少 30 小時；而單親父母必須每週工作至少 20 小時。
- 家庭稅務津貼最低限額（**MFTC**）的申請資格：伴侶必須每週合共工作至少 30 小時；而單親父母必須每週工作至少 20 小時。
- 父母稅務津貼（**PTC**）的申請資格：未有領取有薪育嬰假或有人息審查的福利的家庭。

4.3. 家庭入息的定義⁷⁵

- 計畫對於資產並沒有規定。申請人只需要在報稅表上申報自己的家庭入息。家庭入息包括以下各類：
 1. 現金薪酬
 2. 學生津貼或福利
 3. 信託入息
 4. 公司提供的其他福利
 5. 由受養子女取得的被動入息，例如在 500 新西蘭元以上的利息和紅利
 6. 來自組合式投資實體的入息
 7. 非該國居民的伴侶來自外地的入息
 8. 免稅的薪酬及工資
 9. 其他用以取代入息或支付家庭生活開支的款項——若每年每個家庭超逾 5,000 新西蘭元

4.4. 津貼上限占住戶入息中位數的百分比

- 申請人可領取的稅務津貼金額視乎其入息、家庭中的子女數目，以及子女的年齡。計算津貼的方法與英國的相似，即合資格的人士如符合工作時數下限，即可領取最高限額的稅務津貼。當家庭入息增加，稅務津貼的金額就會逐步減少。

⁷⁵ <http://www.ird.govt.nz/technical-tax/legislation/2010/2010-130/2010-130-changes-wfftc/>

表 4.1：家庭稅務津貼、工作稅務津貼及家庭稅務津貼最低限額占住戶每週入息中位數

	住戶從所有來源的每週入息中位數(2011年)(新西蘭元)	家庭稅務津貼上限占住戶入息中位數的百分比	工作稅務津貼上限占住戶入息中位數的百分比	上限占住戶入息中位數的百分比	家庭稅務津貼及工作稅務津貼的綜合上限占住戶入息中位數的百分比
有一名受養子女的伴侶	1,486	5.9	4.0	28.7	10.0
有兩名受養子女的伴侶	1,604	9.3	3.7	26.6	13.0
有三名或以上受養子女的伴侶*	1375	15.3	4.4	31.1	19.6
有四名或以上受養子女的伴侶*	1375	19.7	5.5	31.1	25.2
有五名或以上受養子女的伴侶*	1375	24.1	6.5	31.1	30.7
有受養子女的單親父母	594	14.8	10.1	71.9	24.9

數據源：Working for Families Tax Credits Registration Pack. February 2011

(<http://www.ird.govt.nz/forms-guides/number/forms-200-299/ir200-guide-wfftc.html>); Weekly Median Income from All Sources: Statistics New Zealand. (<http://www.stats.govt.nz/>)

注：*由於新西蘭統計局只提供有三名或以上受養子女的伴侶的住戶每週入息，我們假設有三名、四名或五名受養子女的伴侶的住戶每週入息中位數是相同的。

- 一個家庭的子女愈多，家庭中就業成員領取的工作稅務津貼上限也愈高。表 4.1 顯示，工作稅務津貼上限占住戶每週入息中位數因應家庭要照顧的子女數目而有所不同。舉例來說，有一名子女的伴侶可領取的工作稅務津貼上限，占住戶每週入息中位數的 4.0%，而有五名子女的伴侶領取的則占住戶每週入息中位數的 6.5%。至於有一名或以上子女的單親父母，工作稅務津貼的上限較高，占住戶每週入息中位數的 10.1%，因為其住戶入息遠低於已婚家庭的入息（參看表 4.1）。
- 如果一對伴侶（不論有否子女）的家庭入息甚低，而符合家庭稅務津貼最低限額有關最低工作時間的規定，他們即可領取稅務津貼。一對伴侶（不論有否子女）的家庭稅務津貼最低限額上限等於住戶每週入息中位數的 26.6%至 31.1%（參看表 4.1）。
- 若將家庭稅務津貼和工作稅務津貼結合，兩種稅務津貼的總上限與美國的相近。對於有一名、兩名、三名、四名及五名受養子女的伴侶來說，其金額分別等於住戶入息中位數的 10.0%、13.0%、19.6%、25.2%及 30.7%（參看表 4.1）。

4.5. 工作稅務津貼、家庭稅務津貼及家庭稅務津貼最低限額的人息限額占住戶每週入息中位數的百分比

- 以有一名、兩名及三名或以上受養子女的伴侶來說，工作稅務津貼的人息限額分別等於住戶入息中位數的 95.8%、108.5%及 147.6%。
- 以有一名、兩名及三名或以上受養子女的伴侶來說，家庭稅務津貼的人息限額分別等於住戶入息中位數的 76.4%、88.7%及 126.5%。
- 由於家庭稅務津貼最低限額是提供予非常貧窮家庭的，其入息限額遠低於另外兩項津貼，對有一名、兩名及三名或以上受養子女的伴侶來說，分別等於住戶入息中位數的 33.2%、30.8%及 35.9%。

表 4.2：工作稅務津貼、家庭稅務津貼及家庭稅務津貼最低限額入息限額占住戶入息中位數的百分比

	住戶從所有來源的每週入息中位數 (2011 年) (新西蘭元)	家庭稅務津貼入息限額占住戶入息中位數的百分比	工作稅務津貼入息限額占住戶入息中位數的百分比	家庭稅務津貼最低限額入息限額占住戶入息中位數的百分比
有一名受養子女的伴侶	1486	76.4	95.8	33.2
有兩名受養子女的伴侶	1604	88.7	108.5	30.8
有三名或以上受養子女的伴侶	1375	126.5	147.6	35.9
有受養子女的單親父母	594	191.1	239.6	83.2

數據源：[Working for Families Tax Credits Registration Pack, February 2011](http://www.ird.govt.nz/forms-guides/number/forms-200-299/ir200-guide-wfftc.html)

(<http://www.ird.govt.nz/forms-guides/number/forms-200-299/ir200-guide-wfftc.html>) ; [Weekly Median Income from All Sources: Statistics New Zealand. \(http://www.stats.govt.nz/\)](http://www.stats.govt.nz/)

注：有三名或以上子女的伴侶的家庭稅務津貼及工作稅務津貼每週入息限額按照全年入息限額計算。

4.6. 行政

- 在大多數情況下，由稅務局支付為家庭工作稅務津貼，不過社會發展部屬下的「工作及入息署」，則負責發放家庭稅務津貼予大部分受助人。
- 於 2004 年至 2008 年間，新西蘭政府改變了整套「為家庭工作」福利計畫。首先，政府推出了工作稅務津貼。第二，政府透過工作稅務津貼，以及改變津貼開始遞減的入息門檻及比率，增加了符合資格領取為家庭工作稅務津貼的非接受福利家庭的

數目，也提升了津貼金額。第三，政府減低住屋補助的遞減率，讓離開福利系統的家庭可獲得其住屋支援，以及增加符合資格的非接受福利家庭數目。第四，政府改變照顧兒童援助的制度，以增加符合資格的非接受福利家庭數目，並且提升他們可獲的金額，以減少他們出外工作的財政障礙。

4.7. 稅務津貼開支占國內生產總值的百分比

- 表 4.3 展示了 2009/10 年度家庭稅務津貼及工作稅務津貼的總開支達 27.54 億新西蘭元，等於該國國內生產總值的 1.5%。

表 4.3：家庭稅務津貼、工作稅務津貼及家庭稅務津貼最低限額之開支占國內生產總值百分比（2009/10 年度）

	金額 (百萬新西蘭元)	占國內生產總值百分比
家庭稅務津貼	2,159	1.2
工作稅務津貼	595	0.3
家庭稅務津貼最低限額	9	0.005
家庭稅務津貼、工作稅務津貼及家庭稅務津貼最低限額合計	2,754	1.5
國內生產總值	186,690	

數據源：Budget 2011 (<http://www.treasury.govt.nz/budget/2011/taxexpenditure/03.htm>); GDP, 2010 (http://www.stats.govt.nz/browse_for_stats/economic_indicators/NationalAccounts/NationalAccounts_HOTPYeMar11.aspx)

4.8. 「為家庭工作」福利計畫的優點

- 「為家庭工作」（WFF）福利計畫，特別是推出工作稅務津貼，導到更多單親父母從事受薪工作，以及每週工作 20 小時或以上。家庭稅務津貼最低限額也協助單親父母由依賴福利轉移至從事受薪工作；於 2008 年，81%領取家庭稅務津貼最低限額者為單親父母。
- WFF 讓家庭中第二名賺取入息者可減少工作時間，以照顧子女。
- WFF 的改革增加了低收入家庭的入息，也縮窄了高收入與低收入住戶的入息差距。⁷⁶

⁷⁶ Changing Families' Financial Support and Incentives for Working: the Summary Report of the Evaluation of the Working for Families Package. July 2010. p. 46.

- 兒童貧窮的情況有所紓減。若沒有 WFF 於 2004 年至 2008 年的改革，生活于貧窮中兒童的百分比會較目前的數字多出 8 個百分點。

4.9. 批評

批評者認為，工作稅務津貼鼓勵雇主削減給予低收入雇員的薪酬，或拒絕加薪，因為雇主會考慮到此種津貼已可彌補低薪。不過，如果當地設有最低工資，並且定期調整，則大體上可防範這種情況出現。

5. 愛爾蘭的家庭入息補助

「家庭入息補助」（FIS）是以家庭為本、提供予有子女的家庭的津貼。該計畫跟英國的工作稅務津貼及子女稅務津貼相似，只有遞減的部分。

5.1. 目標

- 家庭入息補助旨在提供財政支援予有子女的低收入雇員。

5.2. 申請規條

- 計畫有四項審查條件：
 1. 受雇時期須持續至少三個月。
 2. 最低工作時數為每週 19 小時，自雇並不計算在內。
 3. 申請人必須正支持至少一名合資格、通常與申請人同住。該名子女必須在 18 歲以下，或在 18 歲至 22 歲之間，正接受全日制教育。
 4. 申請人的入息必須低於某一限額，限額高低視乎家庭人數而定。
- 申請人如果正領取求職者福利或求職者津貼、國家退休金（過渡）或退休前津貼。

5.3. 入息的定義

1. 申請人及其伴侶、生活夥伴或同居者的可評估收入
2. 申請人及其伴侶、生活夥伴或同居者由受雇得到的任何額外入息
3. 申請人及其伴侶、生活夥伴或同居者由自雇得到的任何入息
4. 由職業性退休金得到的入息

5. 由社會福利金得到的入息
6. 由租賃物業或土地得到的租金入息

5.4. 資本／資產

- 社會保障部一般不會評估資本，或審查申請人的銀行戶口細節，不過並沒有條文注明不可以評估資本。

5.5. 比率

- 家庭入息補助金額的計算方式，為該家庭人數的入息限額與撫養子女者可評估入息的差額的 60%。一對伴侶的入息會共同計算。
- 最低津貼額：每週 20 歐元。

5.6. 入息限額

- 每週家庭平均淨入息必須低於相關家庭人數的入息門檻。表 5.1 展示了不同家庭人數的各項入息限額。

表 5.1: 於 2012 年不同家庭人數的入息限額

子女數目	入息限額（每月，歐元）
一名	2,024
兩名	2,408
三名	2,812
四名	3,296
五名	3,800
六名	4,264
七名	4,808
八名	5,192

5.7. 領取時限

- 家庭入息補助的發放通常為期 52 星期。在 52 星期完結時，申請人可再次申請家庭入息補助。

6. 澳門的工作收入補貼臨時措施

工作收入補貼臨時措施是一種負入息稅制度。它跟美國的入息稅務津貼和英國的子女稅

務津貼/工作稅務津貼不同，是以個人為本的入息支持計畫。此外，計畫只有一個遞減的部分，旨在確保個別雇員至少獲得某個水準的入息。

6.1. 目標

- 紓緩低收入雇員因經濟不景所造成的生活壓力。

6.2. 收入補貼的申請條件

1. 取得澳門特別行政區永久性居民身份
2. 年滿 40 歲
3. 在社會保障基金登錄的受雇人士
4. 每季總工作收入少於 13,200 澳門元，並且每月至少工作 152 小時
5. 如果從事紡織、成衣及皮革製造業範疇的工作，每月至少工作 128 小時者

6.3. 入息限額

- 每月入息少於澳門 4,400 元，或每季入息少於 13,200 澳門元的人，即符合資格申請收入補貼。此項補貼的入息限額占以個人計算的每月入息中位數的 44%。⁷⁷

6.4. 收入補貼金額

- 補貼金額的厘訂視乎個人的薪酬，而非其住戶入息。金額為其實際薪酬與季度入息限額 13,200 澳門元的差額。舉例來說，若有人每季賺取 6,000 澳門元，則可領取 7,200 澳門元的工作補貼。

6.5. 資產審查

計畫不設資產審查。

6.6. 補貼發放方式

- 補貼金額分別於 2 月、5 月、8 月及 11 月存入合資格申請人的銀行帳戶。

6.7. 工作收入補貼臨時措施開支占本地生產總值百分比

⁷⁷ 2011 年第四季度的每月入息中位數為 10,000 澳門元。
(<http://www.dsec.gov.mo/TimeSeriesDatabase.aspx?lang=en-US&KeyIndicatorID=25>)

- 工作收入補貼臨時措施於 2011 年的預計開支為 3,740 萬澳門元，等於當地 2011 年第一季度本地生產總值的 0.06%。

6.8. 參與率

- 根據報章報導，於 2008 年有 9,632 名雇員領取收入補貼⁷⁸，開支為 3,140 萬澳門元。於 2009 年，領取者有 8,716 人，開支為 3,280 萬澳門元。

6.9. 批評

- 雇主可拒絕加薪予雇員，並鼓勵低工資的雇員申請收入補貼，雇主因而可從計畫得益。

7. 總結

表 6 總結了各種為低收入家庭或雇員而設的稅務及工作津貼制度的主要特色。

1. 稅務津貼計畫可分家庭為本及個人為本兩種，前者會評估家庭的入息，而後者則評估個人的入息。
2. 稅務津貼計畫的主要目標包括：為滯留於或從事低收入工作的人提供額外的財政回報，以增加就業；以及增加低收入雇員的入息，並讓其家庭脫離貧窮。
3. 大部分以家庭為本的稅務津貼，在設計上均旨在應付貧窮，特別是以有子女的就業家庭為目標的。以個別受雇人士為目標的個人為本計畫，則主要回應有關工作誘因的問題。
4. 以家庭為本的稅務津貼制度可分為兩大類。一類是美國和加拿大的計畫，強調鼓勵就業，其設計分成遞增、定額及遞減等部分。另一類強調消滅貧窮，分為定額及／或遞減的部分，即英國、新西蘭和愛爾蘭的制度。澳門的制度是這項研究中唯一以個人為本的稅務津貼，其設計只有遞減的部分。
5. 最為常見的資格審查，為申請人是否受雇或工作時間是否達到最低要求；第二項為入息審查；第三項為是否有合資格的子女（如果計畫是以家庭為本的話）。計畫不會有資產審查。
6. 不同計畫對於合資格子女的年齡有不同的規定。舉例來說，美國的入息稅務津貼

⁷⁸ 「工作收入補貼措施續推行」。華僑報。2010 年 4 月 14 日

(EITC) 規定合資格子女必須在 19 歲以下，或是 19 歲至 24 歲的全日制學生或完全傷殘人士。在英國的子女稅務津貼 (CTC) 計畫下，合資格子女必須在 16 歲以下或 16 歲至 19 歲的全日制學生。而新西蘭的為家庭工作稅務津貼 (WFTC) 規定，合資格子女必須在 18 歲或下。愛爾蘭的家庭入息補助 (FIS) 計畫中的合資格子女，則必須在 18 歲以下或是 18 歲至 22 歲的全日制學生。

7. 有子女的就業家庭可獲津貼的上限，占住戶入息中位數或平均可動用入息的百分比，會遠比受雇的個人或已婚伴侶的為高。視乎子女的數目，比率可高達超逾住戶入息中位數／平均值的 20%。
8. 有子女而人數較多住戶的入息限額，占住戶入息中位數或平均可動用入息的百分比，會遠比沒有子女的住戶為高。在美國，視乎家庭人數及子女數目，入息稅務津貼的入息限額可高達住戶入息中位數的 60% 至 70%。在英國，視乎家庭人數及子女數目，工作稅務津貼和子女稅務津貼的入息限額可高達住戶入息中位數的 109% 至 135%。在新西蘭，有一名子女的伴侶的工作稅務津貼入息限額為住戶入息中位數的 95.8%。
9. 政府在稅務津貼方面的開支僅占國內生產總值甚低的比率。英國的開支比率最高，達實質國內生產總值的 1.7%，而加拿大的比率則最低，僅占實質國內生產總值的 0.08%。
10. 對就業的影響：1) 對勞工參與的影響較對已受雇者工作時間的轉變更為明顯。2) 在推出稅務津貼後，單身人士之中，女性較男性更有可能參與勞動力，原因之一為有較多女性原本並未就業。3) 低收入群組和單親父母對財政誘因反應較大，因為他們可較其他群組獲得較多的津貼。
11. 對消滅貧窮的影響：稅務津貼計畫對於消滅貧窮有正面影響。在美國，入息稅務津貼於 2009 年令 600 萬人脫離貧窮，其中一半是兒童。在英國，於 2010 年，工作稅務津貼和子女稅務津貼讓 23% 的低收入家庭脫離貧窮。
12. 稅務津貼計畫的缺點：1) 若對於入息稅報稅表所提供的資料沒有嚴謹的審查，申請人可憑虛報資料作弊，取得稅務津貼。2) 稅務津貼會減低已婚伴侶中第二位賺取入息者參與勞動的意欲，因為第二位賺取入息者取得的額外入息會減少主要賺取入息者可領取的津貼總額。

表 6：總結各種稅務津貼及工作津貼計畫的特點

	模型一		模型二			模型三
	美國	加拿大	英國	新西蘭	愛爾蘭	澳門
有沒有最低工資？	有	有	有	有	有	沒有
主要政策目標	增強工作誘因	增強工作誘因	消滅貧窮	消滅貧窮		紓緩低收入雇員的生活壓力
評估單位	家庭為本		家庭為本			個人為本
結構	三部分（遞增、定額及遞減）		兩部分（定額及遞減）		一部分（遞減）	一部分（遞減）
申請條件	有	有	有	有	有	有
1. 入息審查						
2. 資產審查	有（投資入息）	沒有	沒有	沒有	沒有	沒有
合資格子女年齡	19 歲以下，或 19 歲至 24 歲的全日制學生或完全傷殘人士	不適用	16 歲以下，或 16 歲至 19 歲正接受全日制而非專上教育的學生	18 歲或以下	18 歲以下，或 18 歲至 22 歲的全日制學生	不適用
津貼上限占貧窮線或平均住戶入息或住戶入息中位數的百分比	平均占貧窮線的 20%	男性及女性：分別占平均市場人息的 2.1% 及 2.5%；有子女的已婚伴侶，一名賺取入息者：占平均市場人息的 2.8%；有子女的已婚伴侶，兩名賺取入息者：占平均市場人息的 1.8%	領取工作稅務津貼及子女稅務津貼的伴侶：占平均可動用入息的 13.6%；有一名子女的伴侶：占平均可動用入息的 23.3%；有兩名子女的伴侶：占平均可動用入息的 25.1%	有子女的伴侶，家庭稅務津貼及工作稅務津貼占住戶每週入息中位數的 10% 至 19.6%；有受養子女的單親父母，家庭稅務津貼及工作稅務津貼占住戶每週入息中位數的 24.9%	家庭實際入息與同樣家庭人數的入息限額之間差額的 60%	個人季度入息與 13,200 澳門元之間的差額
入息限額占住戶入息中位數的百分比	有一名子女的二人家庭：占住戶入息中位數的 76.6%；有一名子女的三人家庭：占住戶入息中位數的 65.8%；有兩名子女的四入家庭：占住戶入息中位數的 63%	男性及女性：分別占平均市場人息的 38.4% 及 44.5%；有子女的已婚伴侶，一名賺取入息者：占平均市場人息的 42.8%；有子女的已婚伴侶，兩名賺取入息者：占平均市場人息的 27.9%	單身人士：占平均可動用入息的 85.0%；有一名子女的伴侶：占平均可動用入息的 135.1%；有一名子女的四人住戶：占平均可動用入息的 109.4%；有一名子女的五人住戶：占平均可動用入息的 109.4%	有一名子女的伴侶的家庭稅務津貼入息限額：占住戶入息中位數的 76.4%；有一名子女的伴侶的工作稅務津貼入息限額：占住戶入息中位數的 95.8%；家庭稅務津貼最低限額的入息限額：占住戶入息中位數的 33.2%	不適用	不適用

管理	稅務局	稅務部	稅務海關署	稅務局	社會保障部	財政局
稅務津貼開支占國內（本地）生產總值的百分比	實質國內生產總值的 0.4%（2010 年）	實質國內生產總值的 0.08%（2010 年）	實質國內生產總值的 1.7%（2010/11 年度）	家庭稅務津貼、工作稅務津貼及家庭稅務津貼最低限額：國內生產總值的 1.5% 家庭稅務津貼：國內生產總值的 1.2% 工作稅務津貼：國內生產總值的 0.3%（2009/2010 年度）	不適用	本地生產總值的 0.06%（2011 年第一季度）

第三章 等值表(Equivalence Scale)及香港有貧窮風險的人口

3.1 簡介

在貧窮和收入不平等研究中，勞工經濟學家和政策研究者廣泛採用等值表，來比較不同人數和結構的家庭的資源水準和相對需要⁹⁸。通常，根據住戶人數，人均住戶入息會用作調整住戶入息⁹⁹。然而，這種調整方法沒有考慮住戶消費時，加入關乎住戶人數和成員不同需要等規模經濟的效果。有見及此，本研究會採用等值表。該尺度透過給予每一住戶類型一個加權值，根據住戶人數和成員年紀來反映其經濟需要¹⁰⁰。

在過去 30 年，不同的統計機構各自定義立等值表。文獻中的首套等值表是牛津尺度，由經濟合作與發展組織（1982）提出（後來稱為「舊」經合組織），以用於「以往未有自己的等值表的國家」¹⁰¹。該尺度假設住戶的實際經濟需要（以等值表表示）與住戶的人數、結構呈線性關係。尺度給予每一住戶一個係數：住戶的最主要成員為 1，其後每一個成人為 0.7，每一個兒童為 0.5。

直至 1990 年代，在歐洲聯盟層面，一直用牛津尺度來評估有貧窮風險的人口¹⁰²。其後 Hagenars 等人（1994）的研究認為，等值表取決於住戶內集體和私人物品的比例¹⁰³。這個比例隨時間和地方變更。由於在 1990 年代，食物占住戶開支預算的比率減少，其他支出的比率上升，意味著規模經濟增加¹⁰⁴（Dennis & Guio，2004）。因此，他們修改了

⁹⁸ Chanfreau, J. & Burchardt, T. (2008). *Equivalence scales: Rationales, uses and assumptions*. Scottish Government paper. Retrieved August 16, 2011, from <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/933/0079961.pdf>.

De Vos, K., & Zaidi, M.A. (1997). Equivalence scale sensitivity of poverty statistics for the member states of the European Community. *Review of Income & Wealth*, 43(3), 319-333.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2005). *Equivalence scales: General aspects*. Retrieved September 27, 2011, from http://www.fao.org/docs/up/easypol/325/equiv_scales_general_032en.pdf

⁹⁹ Buhmann, B., Rainwater, L., Schmaus, G. & Smeeding, T.M. (1988). Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty: Sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) Database. *Review of Income & Wealth*, 34(2), 115-142.

¹⁰⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d.) What are equivalence scales? Retrieved August 1, 2011, from <http://www.oecd.org/dataoecd/61/52/35411111.pdf>

¹⁰¹ Organisation for Economic Co-operation and Development. (1982), *The OECD List of Social Indicators*, Paris.

¹⁰² Dennis, I. & Chio, A-C. (2004). *Monetary poverty in new Member States and Candidate Countries*. Eurostat, Statistics in focus, Population and social conditions - 12/2004.

¹⁰³ Hagenars, A., K. de Vos and M.A. Zaidi (1994), *Poverty Statistics in the Late 1980s: Research Based on Micro-data*, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

¹⁰⁴ Dennis, I. & Chio, A-C. (2004). *Monetary poverty in new Member States and Candidate Countries*. Eurostat, Statistics in focus, Population and social conditions - 12/2004.

經合組織的尺度，即每一住戶首個成人的係數仍然是 1，但其後每一個成人的加權值則減至 0.5，每一個兒童為 0.3¹⁰⁵。

除了經合組織的尺度外，一些學術報告採用簡單的參數式來表達貧窮量度的等值表。這個方法假設住戶開支跟 N^α 有關。 N 是住戶人數，而 α 則是等值彈性，係數介乎於 0 至 1 之間。這個方式令等值表呈凹形曲線，表示當住戶人數增加，住戶的邊際消費會遞減。因此，這種參數式的貧窮量度跟經合組織的不同，新增的住戶成員的邊際值並非常數，而是隨住戶人數增加而下降。盧森堡的人息調查採用了這個方法¹⁰⁶，並用平方根基準（ $\alpha=0.5$ ）來探討歐洲有貧窮風險的人口。

正如De Vos和Zaidi（1997）所說，貧窮人口的大小和結構，很受選擇哪一種等值表影響¹⁰⁷。不同尺度會導致不同結果，包括界定甚麼群體有貧窮風險，以及各個國家的排名¹⁰⁸。表 3.1 比較了每種等值表的優點和缺點。本研究沒有運用等值彈性最極端的人均入息和住戶入息（ α 等於 0 或 1）等方法。

¹⁰⁵ Hagenaars, A., K. de Vos and M.A. Zaidi (1994), *Poverty Statistics in the Late 1980s: Research Based on Micro-data*, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

¹⁰⁶ Buhmann, B., Rainwater, L., Schmaus, G. & Smeeding, T.M. (1988). Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty: Sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) Database. *Review of Income & Wealth*, 34(2), 115-142.

¹⁰⁷ De Vos, K., & Zaidi, M.A. (1997). Equivalence scale sensitivity of poverty statistics for the member states of the European Community. *Review of Income & Wealth*, 43(3), 319-333.

¹⁰⁸ Chanfreau, J. & Burchardt, T. (2008). *Equivalence scales: Rationales, uses and assumptions*. Scottish Government paper. Retrieved August 16, 2011, from <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/933/0079961.pdf>
Coulter, F., Cowell, F. & Jenkins, S. (1992). Differences in needs and assessment of income distributions, *Bulletin of Economic Research*, 44(2), 77-124. Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d.) What are equivalence scales? Retrieved August 1, 2011, from <http://www.oecd.org/dataoecd/61/52/35411111.pdf>
Rio Group. (2006). Compendium of best practices in poverty measurement. Retrieved October 10, 2011, from http://www.ibge.gov.br/poverty/pdf/rio_group_compendium.pdf

表 3.1：每種等值表的優點和缺點

	等值處理後的收入	優點	缺點
人均收入	成人除以住戶人數 $\frac{\text{Household income}}{\text{Size of household}}$	容易應用	假設住戶消費沒有規模經濟 ($\alpha = 1$)，這是不現實的
牛津尺度 (經合組織的舊尺度)	住戶人數除以 $1 + 0.7$ (成人 - 1) + 0.5 (兒童) $\frac{\text{Household income}}{1 + 0.7(\text{adult} - 1) + 0.5(\text{child})}$	1. 較容易應用 2. 表達了成人和兒童的邊際消費有差別	假設每個新增家庭成員的係數相同。這或許誇大了人數較多住戶的需求，因為實際上會有規模經濟。
經合組織修改後的尺度	住戶人數除以 $1 + 0.5$ (成人 - 1) + 0.3 (兒童) $\frac{\text{Household income}}{1 + 0.5(\text{adult} - 1) + 0.3(\text{child})}$		
平方根尺度	住戶人數除以 $\sqrt{\text{住戶人數}}$ $\frac{\text{Household income}}{\sqrt{\text{Size of household}}}$	1. 表達了每種住戶人數的具體規模經濟效果	1. 較複雜 2. 沒有表達成人與兒童的邊際住戶消費之間的相對差別
住戶入息	住戶人數	容易應用	假設住戶消費具有完全的規模經濟 ($\alpha = 0$)，這是不現實的

數據源：Chaufreau and Burchardt (2008); De Vos and Zaidi (1997); Dennis and Guio (2004); Lubrano (2011)

此外，參數式方法除了計算方法複雜外，也沒有考慮到住戶內兒童和成人的住戶開支有邊際差別。而且，香港的社會人口背景和居住模式經歷了重大改變，過去 20 年間，香港有很多擴大家庭分裂成大量較小的核心家庭。在 2010 年，香港每個住戶平均只有 2.9 人。參數式方法或許未能表現關於大家庭消費的規模經濟資訊。因此，我們建議採用經合組織方法，即假設住戶的收入／開支和住戶人數／結構呈線性關係，以探討入息稅務津貼計畫對香港面臨貧窮風險人口的影響。

要制訂最適合量度香港貧窮或收入差距的方法，給予每名住戶成員適當的數值，以公平地反映香港家庭消費的規模經濟，十分重要。總的來說，使用斜度愈高的等值表（即每

名新增住戶成員的數值愈大)，大家庭的需要（相對於小家庭）愈會受到高估。這會減少等值處理後的平均入息，也令貧窮線變得較低¹⁰⁹。因此，在推算有貧窮風險的人數時，我們要評估所用的等值表是否適當。要達到這個目標，我們建議用以下步驟，訂立新增住戶成員的最佳加權因素。

3.2 根據香港住戶開支統計調查，建構本地的等值表

我們運用最小平方法回歸分析來分析 2009/10 年度住戶開支統計調查，試圖估算新增住戶的加權值，算出香港的等值表。該調查由政府統計處進行，旨在搜集最新的本地住戶開支模式的資料，更新「消費物價指數」數列的開支權數¹¹⁰。

在算出新增住戶成員的加權值時，住戶開支是依賴變項，並與住戶成人和兒童數目（解釋變項，又名自變項）作回歸分析。數學算式如下：

$$\text{住戶開支} = \alpha + \beta (\text{成人}) + \gamma (\text{兒童}) + \mu$$

下一步，數式的兩邊除以截距係數（ α ）來估算每名住戶中成人和兒童成員的邊際效果，來制訂香港的等值表。

$$(\text{住戶開支})/\alpha = (\alpha + \beta (\text{成人}) + \gamma (\text{兒童}) + \mu) / \alpha$$

$$\text{等值表} = 1 + \beta' (\text{成人}) + \gamma' (\text{兒童}) + \mu'$$

β' 是住戶每名新增成人成員的加權因素，而 γ' 是每名新增兒童成員的。所有統計分析均由政府統計處的住戶開支統計調查單位，採用 SAS 程式進行。

¹⁰⁹ De Vos, K., & Zaidi, M.A. (1997). Equivalence scale sensitivity of poverty statistics for the member states of the European Community. *Review of Income & Wealth*, 43(3), 319-333.

¹¹⁰ Hong Kong Census and Statistics Department. (2010). *2009/10 Household Expenditure Survey in progress*. Retrieved December 1, 2011 from http://www.censtatd.gov.hk/press_release/other_press_releases/index.jsp?sID=2490&sSUBID=15520&displayMode=D

3.3 2009/10 年度住戶開支統計調查資料的回歸分析結果

根據 2009/10 年度住戶開支統計調查，一人住戶的平均開支大約是 12,700 港元（參看表 3.2）。值得注意的是，透過回歸分析找出新增住戶成員對住戶開支的邊際影響時，研究發現兒童成員（15 歲以下）較成人成員（15 歲或以上）花費更多。兒童為 5,300 港元，成人是 4,200 港元。因此，在建立香港的等值表時，每名新增成人成員應給予 0.33（ $p < 0.001$ ）的加權值，而每名新增兒童成員應給予 0.42（ $p < 0.001$ ）的加權值。

表 3.2 根據香港 2009/10 年住戶開支統計調查，一人住戶的平均開支（ α ），成人（ β ）和兒童（ γ ）成員對住戶開支的邊際改變，以及他們的等值表加權值

模型			
絕對住戶開支（港元）		新增住戶成員的加權值	
平均住戶開支	p 值	參數估計	p 值
一人住戶（ α ） = 12,714	< 0.0001		
新增成人成員（ β ） = 4,165	< 0.0001	$\beta' = 0.33$	< 0.0001
新增兒童成員（ γ ） = 5,328	< 0.0001	$\gamma' = 0.42$	< 0.0001

注：在 2009/10 年住戶開支統計調查進行期間，特區政府作出一次性紓困措施，減低了住戶開支。研究內的住戶開支數字是住戶在接受各項寬免或優惠後的實質開支。

數據源：香港特區政府統計處，2009/10 年住戶開支統計調查

跟經合組織修改後的尺度比較，2009/10 年度住戶開支統計調查得出的等值表中新增成人成員的加權值較小（0.33；前者為 0.5），而新增兒童成員的加權值較大（0.42；前者為 0.3）。假若住戶人數不變，住戶開支統計調查得出的等值表顯示，較多子女的住戶在香港一般來說需要較高收入，才可跟較少子女的住戶享有同等的生活水準。這會顯著影響住戶的人數和結構，或者有貧窮風險的人口，以及推行入息稅務津貼計畫和其他優化交津計畫模型對消滅貧窮造成的可能後果。本報告隨後部分會討論這些後果。

3.4 結語：

在量度相對貧窮時，勞工經濟學家和政策研究者經常運用等值表，來比較不同人數和結

構住戶的資源水準或相對需要。

過去幾十年間，學術界建議了多種等值表。等值表的加權因素取決於住戶內集體和私人物品的比例。如果其他開支占住戶全部消費的比率較小，則意味著有較高程度的規模經濟。

要制訂最適合量度香港貧窮或收入差距的方法，給予每名住戶成員適當的數值，以公平地反映香港家庭消費的規模經濟，十分重要。

我們運用最小平方法回歸分析來分析 2009/10 年度住戶開支統計調查，試圖估算新增住戶的加權值，算出香港的等值表。

回歸分析的結果顯示，住戶中每名兒童較 15 歲或以上的成人花費更多。兒童為 5,300 港元，成人是 4,200 港元。

跟經合組織修改後的尺度比較，2009/10 年度住戶開支統計調查得出的等值表中新增成人成員的加權值較小（0.33；前者為 0.5），而新增兒童成員的加權值較大（0.42；前者為 0.3）。這反映在香港，住戶中子女成員的開支較國際水準為高。

第四章：評估香港有貧窮風險的住戶及人士

4.1 資料來源

本研究會採用綜合住戶統計調查的小型資料集，分析香港為在職貧窮人士推行各種稅務津貼模型和其他補貼的可能結果。自 1981 年 8 月起，政府統計處定期進行綜合住戶統計調查，主要目的是收集關於勞動力、就業、失業和就業不足的資料(政府統計處，2011)。除了勞工統計外，調查也會收集住戶和個人關於人口和社會經濟的特徵。綜合住戶統計調查所用的抽樣框，是政府統計處設立的屋宇單位框(政府統計處，2011)。該樣本包括香港所有供居住用途的永久性屋宇單位及社區內的屋宇單位(政府統計處，2011)。詳細內容可以參考政府統計處編制的綜合住戶統計調查按季統計報告。

為了反映稅務津貼對消滅貧窮的可能影響，本研究運用 2011 年第三季的綜合住戶統計調查資料。由於第一季度很多僱主會發放花紅，2011 年第二季則實施最低工資條例，影響了正常模式，我們認為運用第三季度的調查資料，較年度資料更能準確反映香港在職貧窮人士的社會經濟形態。

根據綜合住戶統計調查(2011)，2011 年第三季的統計調查樣本共接觸了 20,539 個住戶，當中有 19,654 個完成訪問，回復率為 95.7%。政府統計處的綜合住戶統計調查提供的不記名資料集，包含這些個人和住戶。為了調整個人住戶被抽中的機會，調查在計算時為各類住戶加權，確保樣本於年齡和性別方面，在統計學上具有代表性。最後，為了更準確地評估現況，以及實施入息稅務津貼計畫和相關社會政策對本地在職貧窮的影響，研究排除留宿的本地外籍家庭傭工。

4.2 評估香港有貧窮風險的住戶

在探討入息稅務津貼的可能結果之前，我們必須知道按國際慣例推算，香港有多少住戶有貧窮風險。正如前面章節所說，由於住戶的人數和結構有差異，我們需要用合適的等值表來調整住戶入息，才可公平地比較各類型住戶。

我們依照上文章節的計算方法，根據住戶人數和結構，用 2009/10 年度住戶開支統計調

查得出的等值表來調整住戶入息，即給予住戶的首名成員 1 的加權值，給予每名新增成人 0.33、每名新增 15 歲以下兒童 0.42。

按照英國的《低於平均入息的住戶》研究¹¹¹，我們以沒有子女的成年夫婦作為參照點，把這類住戶原來的等值表由 1.33 調整至 1。這意味著如果住戶的等值表低於參照點，其數值會低於 1；如果高於參照點，其數值會高於 1。為了方便合理比較不同住戶類型的入息，參照點的住戶入息中位數（16,000 港元）會乘以調整後的等值表。表 4.1a 展示了按照 2011 年第三季的綜合住戶統計調查資料，不同住戶人數和結構的原來等值表、調整後的等值表，以及等值處理後的住戶入息中位數。

表4.1a 按照2011年第三季度不同住戶人數和結構計算的等值表估值、調整後的等值表估值（以對應沒有子女的夫婦），以及等值處理後的入息中位數

住戶人數	少於 15 歲的成員人數	等值表取自 2009/10 年度住戶開支統計調查的等值表 = 1+0.33 (成人) +0.42 (兒童)		
		等值表	調整後的等值表估值：沒有子女 = 1	等值處理後住戶收入中位數（港元）
1	0	1	0.75	12,000
2	0	1.33	1.00	16,000
	1	1.42	1.07	17,120
3	0	1.66	1.25	20,000
	1	1.75	1.32	21,120
	2	1.84	1.38	22,080
4	0	1.99	1.50	24,000
	1	2.08	1.56	24,960
	2	2.17	1.63	26,080
	3	2.26	1.70	27,200
5	0	2.32	1.74	27,840
	1	2.41	1.81	28,960
	2	2.5	1.88	30,080
	3	2.59	1.95	31,200
	4	2.68	2.02	32,320

¹¹¹ Department for Work and Pensions (2009). *Households Below Average Income: An analysis of the income distribution 1994/95 – 2007/08*. Nick Adams, George Johnson, Peter Matejic, Rupesh Vekaria, Julia Whatley. Eds. Crown Copyright.

*2011 年 7 至 9 月數字

注：四捨五入至最近的千位值

我們跟從英國的《低於平均入息的住戶》研究（就業及退休金部，2009）中有關相對貧窮的入息門檻，來區分有貧窮風險的住戶。「有貧窮風險」指在等值處理後，入息低於住戶入息中位數 50% 的住戶。我們採用「有貧窮風險」這個形容詞，因為在入息門檻以下的住戶可能入息不足，但擁有富裕資產，或者有部分住戶生活沒有困難，因為他們住在公共房屋，比起租住私人樓宇的貧窮人有較多可動用收入。有貧窮風險的人較其他人有更大可能要過貧窮生活。為了行文方便，我們在往後章節用「貧窮人」一詞，代表有貧窮風險的個人或住戶。表 4.1a 陳列了各類住戶結構的入息門檻。

4.3 選擇住戶開支統計調查等值表(equivalence scale)的原因

在評估採用不同計算方法來量度貧窮風險的可能影響時，我們比較了三組數字：由 2009/10 年度住戶開支統計調查得出的等值表的貧窮風險門檻，經合組織修改後的尺度和目前的綜援門檻（見表 4.1b）。總的來說，綜援門檻反映最基本的生活水準，數字持續比其他兩個等值表低。此外，與經合組織尺度得出的貧窮風險線比較，採用住戶開支統計調查等值表，有較多兒童成員的住戶會有較高的貧窮風險門檻。在第三章可以看到，每名新增兒童成員導致平均住戶開支上升的金額，比每名新增成人成員為多。為了更準確反映香港住戶的財政需要，我們建議在下文的分析中採用住戶開支統計調查的等值表。

表 4.1b 香港 2011 年第三季度，按照不同住戶人數及子女數目，用不同計算方法得出的貧窮風險界線

住戶人數	子女數目	貧窮風險門檻		
		綜援	經合組織	住戶開支調查
1	0	4,356	5,360	6,000
	1		8,000	8,000
2	0	6,946	6,960	8,560
	1		10,640	10,000
	2		9,600	10,560
3	0	9,035	8,560	11,040
	1		13,360	12,000
	2		12,240	12,480
	3	10,641	11,200	13,040
4	0		10,160	13,600
	1		16,000	13,920
	2		14,960	14,480
	3	12,423	13,840	15,040
	4		12,800	15,600
5	0		11,760	16,160
	1			

4.3 香港有貧窮風險的住戶概況

表 4.2 展示了香港在 2011 年第三季度家庭住戶按人數和有否就業成員的收入分佈。總的來說，香港有 660 萬人（不計算外籍家庭傭工）生活在 237 萬個住戶中。在考慮住戶入息後，我們估計有 464,600 個本地住戶（即 19.6%）收入低於等值處理後的住戶入息中位數的 50%，其中包含 1,081,300 人（即本地住戶人口的 16.3%）。他們在 2011 年第三季度的情況，符合「有貧窮風險」的定義（或者簡單地說是「貧窮」）。在全部有貧窮風險的住戶當中，有 34.6%（160,700 人）估計來自就業住戶（指住戶中有至少一名成員就業），同期其餘 65.4%（303,900 人）來自非就業住戶（指住戶中沒有成員就業）。這顯示 2011 年第三季度就業住戶的貧窮比率是 8.4%，而非就業住戶的貧窮比率是 68.3%（參看表 4.2(1)）。

以住戶人數來分析，在人數較多的住戶中，就業住戶的貧窮率較非就業住戶的為高。正如表 4.2 和表 4.2(1)所顯示，一人就業住戶只占全部有貧窮風險就業住戶的 6.8%（11,000 人），而一人非就業住戶則占全部有貧窮風險非就業住戶的 48.1%（146,200 人）。就貧窮率來說，估計只有 5.5% 一人就業住戶是貧窮的，遠低於一人非就業住戶的比率（69.3%）。三人和四人就業住戶分別占全部有貧窮風險的就業住戶的 25.6%（41,200 人）和 33.8%（54,300 人）。三人和四人對應的非就業住戶比率分別為 8.7% 和 3.7%。人數較多的就業住戶的貧窮率較高，四人和五人或以上住戶分別是 10.9% 和 14.2%，不過此比率仍較非就業住戶的為低。

4.4 香港有貧窮風險住戶中的青少年分佈

表 4.2 和表 4.2(1)列出了香港有貧窮風險的住戶內青年人的生活狀況。在 2011 年第三季，464,600 個這類住戶中，有大約 123,000 個（26.5%）有至少一名 15 歲以下的兒童成員。此外，在這些有兒童成員的住戶當中，就業住戶占多數，達 57%（91,000 個）。有兒童的就業住戶的貧窮率較高，有 16.4%，沒有兒童的就業住戶的貧窮率則為 5.1%。非就業住戶是否有兒童，貧窮率相差不遠。

4.5 房屋類型和居所租住權

按照房屋類型分析，根據 2011 年第三季綜合住戶統計調查的樣本資料集，有貧窮風險就業住戶中有較高比率居住在公營房屋（59.6%，95,700 個），而非就業住戶的相應比率則為 48.6%（147,800 個）（參看表 4.2）。此外，在居住於公營房屋中資助出售單位的就業住戶，有貧窮風險的比率（11.6%，18,600 個）較非就業住戶（10.5%，31,800 個）高。在貧窮率方面（參看表 4a(1)），私人房屋和資助出售單位的就業住戶貧窮率較低，分別為 4.1%和 5.5%；公營租住房屋的就業住戶貧窮率較高，有 18.2%。不同房屋類型的非就業住戶貧窮率的趨勢相似，但比率的差異較不顯著：私人房屋、資助出售單位和公營租住房屋的貧窮率分別為 63.8%、69.0%和 72.1%。

表 4.2 和表 4.2(1)顯示，有約 162,800 個私人房屋住戶有貧窮風險（35.0%）。當中就業住戶的比率（27.4%，43,400 個）較非就業住戶的比率（39.3%，119,400 個）為低。以居所租住權衡量（參看表 4.2），在私人房屋居住的非就業貧窮住戶當中，自置居所的比率較高（76.4%，91,200 個）；相應的就業貧窮住戶的比率為 65.0%（28,200 個）。私人房屋租戶中，就業貧窮住戶較非就業貧窮住戶較多面對貧窮風險（前者為 25.8%，11,200 個；後者為 13.0%，15,500 個）。表 4.2(1)中值得注意的是，其他類型私人房屋住戶（包括免租、居所由僱主提供和三房客），不論是就業或非就業住戶，其貧窮率相較其他類型住戶都是最高的（就業住戶為 6.8%，非就業住戶為 69.0%）。

4.6 分析有貧窮風險住戶中的香港人口

表 4.2 和表 4.2(1)展示了按照年齡、是否就業住戶及住戶入息等方面，香港本地住戶的人口分佈。在 108 萬貧窮住戶人口之中，有 51.2%（553,500 人）來自就業住戶，而 48.8%（527,800 人）來自非就業住戶，即就業住戶人口的貧窮率是 9.4%，而非就業住戶的貧窮率為 68.1%。

此外，貧窮的就業住戶人口普遍較為年輕，估計其中有 24.7%（136,600 人）的人口不足 15 歲，非就業住戶中的相關比率則為 8.7%（45,800 人）。青年組群的貧窮率是就業住戶人口之中最高的，男性占 18.4%，女性占 17.6%。至於非就業住戶人口的貧窮率，15 歲以下男性占 66.6%，比 65 歲以上男性的 68.5%略低。

4.6.1 有貧窮風險住戶中工作年齡人口的經濟活動

有些文獻除了分析推行低收入工作津貼的可能影響外，也指出這類計畫比起傳統的福利，能提供更強的工作誘因。因此，我們需要探討有貧窮風險住戶中工作年齡人口的經濟活動，以評估建議中的入息稅務津貼計畫可以鼓勵多少人參與工作。

表 4.2 分列了香港本地住戶工作人口按照 2011 年第三季住戶入息水準劃分的經濟活動情況。在 553,500 名有貧窮風險的就業住戶人口中，15 至 64 歲的有 371,700 人(67.1%)，只有不足半數就業(177,400 人，即 47.7%)。失業和非從事經濟活動¹¹²人口分別占約 4.3% (16,000 人) 和 48.0% (178,300 人)。

¹¹² 非从事经济活动的人口指在人口普查前七天内并无职位或工作的人，但不包括在该七天内正在休假 / 失业的人。而料理家务者、退休人士及所有15岁以下人士则包括在内。

表 4.2 2011 年第三季度香港有貧窮風險的住戶和個人的特徵

		有貧窮風險的住戶和個人						總體住戶和個人						
		就業		非就業		總和		就業		非工作		總和		
		#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
住戶	全部	160700		303,900		464,600		1922600		445200		2367800		
	住戶人數	1	11000	6.8	146100	48.1	157100	33.8	201800	10.5	210900	47.4	412600	17.4
		2	26300	16.4	115100	37.9	141400	30.4	445100	23.2	171400	38.5	616500	26
		3	41200	25.6	26500	8.7	67700	14.6	583400	30.3	39100	8.8	622500	26.3
		4	54300	33.8	11100	3.7	65400	14.1	495900	25.8	17000	3.8	512900	21.7
		5+	27900	17.4	5100	1.7	33000	7.1	196400	10.2	6800	1.5	203200	8.6
	有子女	有	91400	56.9	31900	10.5	123000	26.5	556700	29.0	46300	10.4	603000	25.5
		沒有	69300	43.1	272000	89.5	341300	73.5	1365900	71.0	398900	89.6	1764800	74.5
	房屋類型	公營租住房屋	95700	59.6	147800	48.6	243500	52.4	525800	27.3	204900	46.0	730700	30.9
		資助出售單位	18600	11.6	31800	10.5	50400	10.8	335600	17.5	46100	10.4	381700	16.1
		私人房屋	43400	27.4	119400	39.3	162800	35	1049500	54.6	187100	42.0	1236600	52.2
		其他	2300	1.4	4900	1.6	7200	1.5	11700	0.6	7100	1.6	18800	0.8
	居所租住權	自置居所住戶	28200	65	91200	76.4	119400	73.3	728500	69.4	138400	74.0	866900	70.1
		租住戶	11200	25.8	15500	13	26700	16.4	260400	24.8	30400	16.2	290800	23.5
	(私人)	其他	4100	9.4	12700	10.6	16800	10.3	60600	5.8	18400	9.8	79000	6.4
人口	全部	553500		527800		1081300		5870100		775600		6645800		
	男性	<15	72500	13.1	21500	4.1	94000	8.7	394400	6.7	32300	4.2	426700	6.4
		15-64	171600	31	88900	16.8	260500	24.1	2251300	38.4	134600	17.4	2385900	35.9
		65+	22400	4	117700	22.3	140100	13	228000	3.9	171700	22.1	399700	6
	女性	<15	64100	11.6	24300	4.6	88400	8.2	365100	6.2	33200	4.3	398300	6
		15-64	200000	36.1	130700	24.8	330700	30.6	2384500	40.6	196600	25.3	2581100	38.8
		65+	22900	4.1	144700	27.4	167600	15.5	246800	4.2	207200	26.7	454000	6.8
	經濟活動	就業	177400	47.7			177400	30	3260600	70.3			3260600	65.6
		失業	16000	4.3	24000	10.9	40000	6.8	90800	2.0	35700	10.8	126500	2.5
	(15-64)	非從事經濟活動	178300	48	195600	89.1	373900	63.2	1284300	27.7	295500	89.2	1579800	31.8

數據源：政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查

注：i. 有貧窮風險的住戶的定義：按住戶大小，作等值處理後，住戶入息低於中位數 50% 的住戶。

ii. 就業住戶的定義：住戶中至少有一位就業的成員

iii. 運算中或因數位四捨五入出現誤差。

表 4.2(1)：香港的貧窮率

		房屋類型		總和	
		就業	非就業		
住戶	全部		8.4	68.3	19.6
	住戶人數	1	5.5	69.3	38.1
		2	5.9	67.2	22.9
		3	7.1	67.8	10.9
		4	10.9	65.3	12.8
		5+	14.2	75.0	16.2
	有否子女	有	16.4	68.9	20.4
		沒有	5.1	68.2	19.3
	房屋類型	公營租住房屋	18.2	72.1	33.3
		資助出售單位	5.5	69.0	13.2
		私人房屋	4.1	63.8	13.2
		其他	19.7	69.0	38.3
	居所租住權	自置居所住戶	3.9	65.9	13.8
		租住戶	4.3	51.0	9.2
		(私人) 其他	6.8	69.0	21.3
人口	全部		9.4	68.1	16.3
	男性	<15	18.4	66.6	22.0
		15-64	7.6	66.0	10.9
		65+	9.8	68.5	35.1
	女性	<15	17.6	73.2	22.2
		15-64	8.4	66.5	12.8
		65+	9.3	69.8	36.9
	經濟活動	就業	5.4		5.4
		失業	17.6	67.2	31.6
		(15-64) 非從事經濟活動	13.9	66.2	23.7

4.7 總結

相比其他量度方法，本地的等值表反映了在香港養育子女開支較高的現象。

本研究運用本地的等值表，估計在 2011 年第三季有 464,600 個本地住戶，約 108 萬人有貧窮風險，即他們經等值處理後的收入低於住戶入息中位數 50%。

在全部有貧窮風險的住戶當中，估計有 34.6% (160,700 個) 來自就業住戶 (即住戶有至少一名就業成員)，其餘 65.4% (303,900 個) 來自非就業住戶 (即住戶沒有就業成員)。

有貧窮風險的就業住戶，相比起非就業住戶，較大可能有較多成員、有子女、居住在公營租住房屋，以及是租住戶。

我們也發現有貧窮風險的就業住戶成員相對較非就業住戶的成員年輕。

第五章 評估為香港在職貧窮人士推行賺取入息稅務津貼計畫的財務影響及可能出現的後果

本章比較不同的財政資助計畫，以及評估受助物件的覆蓋範圍、財政影響，以及對消減貧窮有何可能成果，以尋找紓緩香港在職貧窮人士財務壓力的最合適方法。首先，我們探討在香港推行傳統三層式的入息稅務津貼（EITC）計畫在財務上是否可行。

5.1 建議中的入息稅務津貼計畫的總體特徵

在設計香港的入息稅務津貼計畫時，我們參考目前美國的模式，即受助物件單位不是個人，而是住戶，而合資格的申請者，是入息低於等值處理後住戶入息中位數 80% 的就業住戶。稅務津貼金額在三層結構下，由住戶人數和經等值處理後的住戶入息中位數決定。

總的來說，這個三層結構包括：（1）遞增部分：即稅務津貼金額隨住戶入息增加而遞增；（2）定額部分：即稅務津貼金額是定額；（3）遞減部分：即稅務津貼金額隨住戶入息增加而遞減。本研究依照 Wong（2010）的假設，即「遞增部分」是住戶入息低於等值處理後（住戶入息）中位數的 30%，「定額部分」是住戶入息占經等值處理後中位數的 30% 至 60%，遞減部分是住戶入息占經等值處理後中位數的 60% 至 80%。最後，不論非就業住戶或就業住戶，如果住戶入息占等值處理後的中位數 80% 以上，在建議中的計畫即不符合資格領取稅務津貼。

換句話說，所有入息低於等值處理後中位數 80% 的住戶，均符合資格領取建議中的入息稅務津貼計畫的稅務津貼。根據 2011 年第三季綜合住戶統計調查的分析，我們估計政府要為建議的計畫支付 94.64 億港元的開支，當中有 44.4%（即 42.04 億港元）會用於有貧窮風險的住戶。

該建議計畫中，合資格住戶有 537,200 個，即 168 萬人。當中有三分之一是有貧窮風險的住戶（34.6%，160,700 個），占 537,200 人。他們的收入低於等值處理後住戶入息中位數的 50%。

稅務津貼上限是各類住戶作等值處理後入息中位數的 10%。遞增期和遞減期的比率分別為 33%和 50%。

5.2 在建議的入息稅務津貼計畫中潛在受助住戶的特徵

表 5.1、5.2a 和 5.2b 展示了在建議的入息稅務津貼計畫中潛在受助住戶的特徵。本研究估計，過半數的受助住戶是三人至四人家庭（52.5%，即 281,900 個），也估計居住公營租住房屋和資助出售單位的比率分別超過 53.9%（289,600 個）和 15.1%（81,200 個），而約 29.7%（159,400 個）的住戶居住于私人房屋。在潛在的私人房屋受助住戶當中，超過 65.2%（103,900 個）是自置居所住戶，而只有 28.9%（46,000 個）是租住戶。相比其他住戶，有貧窮風險的住戶（即住戶入息低於等值處理後入息中位數的 50%），有較多是人數較多的家庭（有貧窮風險住戶中四人家庭占 33.8%，其他住戶中占 24.0%）、居住公營租住房屋的比率較高（59.6%，其他住戶中占 51.5%）；而在私人永久性房屋單位住戶中，租住戶的比率較低（25.8%，其他住戶中占 30.0%）。

表 5.1 香港 2011 年第三季度，按住戶人數和貧窮風險分類，在建議的入息稅務津貼計畫下受助的本地住戶

住戶人數	住戶入息					
	<50%（等值住戶入息中位數）		50-80%（等值住戶入息中位數）		全部	
	#	%	#	%	#	%
1	11,000	6.8	43,500	11.6	54,500	10.1
2	26,300	16.4	104,900	27.9	131,200	24.4
3	41,200	25.6	96,200	25.6	137,400	25.6
4	54,300	33.8	90,200	24.0	144,500	26.9
5+	27,900	17.4	41,800	11.1	69,700	13.0
全部住戶	160,700	100.0	376500	100.0	537,200	100.0

數據源：政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查

注：數字或因四捨五入出現誤差。

表 5.2a 香港 2011 年第三季度，按住戶類型和貧窮風險分類，在建議的人息稅務津貼計畫下受助的本地住戶

住戶類型	住戶入息					
	<50%		50-80%		全部	
	#	%	#	%	#	%
公營租住房屋	95,700	59.6	193,900	51.5	289,600	53.9
資助出售單位	18,600	11.6	62,600	16.6	81,200	15.1
私人房屋	43,400	27.0	116,000	30.8	159,400	29.7
其他	2,300	1.4	3,900	1.0	6,200	1.2
全部	160,700	100.0	376,500	100.0	537,200	100.0

數據源：政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查

注：數字或因四捨五入出現誤差。

表 5.2b 香港 2011 年第三季度，在建議的人息稅務津貼計畫下受助的私人永久性房屋單位本地住戶

居所業權	等值化住戶入息中位數					
	<50%		50-80%		全部	
	#	%	#	%	#	%
自置居所住戶	28,200	65.0	75,700	65.3	103,900	65.2
租住戶	11,200	25.8	34,800	30.0	46,000	28.9
其他	4,100	9.4	5,700	4.9	9,800	6.1
全部類型	43,400	100.0	116,000	100.0	159,400	100.0

數據源：政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查

注：i. 「其他」包括免租、居所由僱主提供和三房客。

ii. 數字或因四捨五入出現誤差。

從表 5.3 可見，在建議的人息稅務津貼計畫中，大部分受助者處於就業年齡（介乎 15 至 64 歲），占 72.7%（1,221,200 人），長者（65 歲或以上）的比率為 10.5%，兒童（15 歲以下）的比率較長者高，有 16.8%（283,200 人）。在職貧窮住戶中的潛在入息稅務津貼計畫受助者中很可能較非貧窮住戶中的更為年輕：15 歲以下的兒童的比率較高（24.7% 對 13.0%），而 65 歲或以上的長者的比率較低（8.1% 對 11.7%）。至於性別方面的差異則不明顯。

表 5.3 香港 2011 年第三季度，按性別、年齡和貧窮風險分類，在建議的入息稅務津貼計畫下受助的本地住戶人口

性別	年齡組別	住戶入息				全部	
		<50%		50-80%		#	#
		#	%	#	%		
男性	15 歲以下	72,500	13.1	75,400	6.7	147,900	8.8
	15-64	171,600	31.0	414,900	36.8	586,500	34.9
	65+	22,400	4.0	65,500	5.8	87,900	5.2
女性	15 歲以下	64,100	11.6	71,200	6.3	135,300	8.0
	15-64	200,000	36.2	434,700	38.5	634,700	37.8
	65+	22,900	4.1	66,300	5.9	89,200	5.3
全部		100.0	1,128,100	100.0	1,681,300	100.0	

數據源：政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查
注：數字或因四捨五入出現誤差。

5.3 建議的入息稅務津貼計畫對消滅香港在職貧窮的可能後果

假設建議的入息稅務津貼計畫在 2011 年第三季度推行，我們估計香港有 106,100 個（即 66.0%）就業住戶，即 360,000 人能夠脫離貧窮風險。在計畫推行前，這些住戶賺取的入息低於該段時期等值處理後入息中位數的 50%（見表 5.4 和 5.4(1)）。這表示我們建議的入息稅務津貼計畫會降低現時的就業貧窮率達 66.0%，由 8.4%降至 2.8%。該計畫也將住戶整體貧窮率由 19.6%降至 15.1%，個人貧窮率也由 16.3%降至 10.8%。

此外，在以各項社會經濟相關因素獨立分析該計畫消滅貧窮的效果時，表 5.4 顯示，建議的入息稅務津貼計畫可以減少兩人住戶的在職貧窮率達 74.1%，減少有子女住戶的貧窮率達 69.9%，減少資助出售單位住戶的貧窮率達 70.4%，以及減少私人永久性房屋租住戶的貧窮率達 71.4%。在個人層面，建議的入息稅務津貼計畫對 15 歲以下的青少年幫助較大。可以減少男性青少年貧窮人口達 68.3%，減少女性青少年貧窮人口達 68.9%。

總體來說，建議的計畫估計會令有貧窮風險的住戶數目減少 22.8%，整體貧窮率也可由 19.6%降至 15.1%。以住戶人數來分析，計畫估計能讓超過半數四人或以上的貧窮住戶改善生活（52.6%的四人住戶，以及 56.4%的五人或以上住戶），意味著較大的家庭更有

可能受助於該計畫(參看表 5.4)。而有貧窮風險的一人和兩人住戶的比率估計也會下降，但幅度較小，分別是 4.3%和 13.8% (參看表 5.4)。

以住戶類型分析，公營房屋(包括公營租住房屋和資助出售單位)住戶受助於建議中計畫的比率較私人房屋住戶為高，前者為 26.0%，後者為 16.7%。

對私人房屋住戶來說，租住戶在計畫實施後受助的比率最高。貧窮租住戶的數目減少 30.0%，而貧窮自置居所住戶則可減少 14.6%。

在個人層面，按 2011 年第三季度的統計，建議的入息稅務津貼計畫能夠縮減就業住戶人口的貧窮率，由 9.4%下降至 3.3%。若按照年齡和性別分析，我們發現計畫對年輕人(15 歲以下)幫助最大，在這年齡群中，男性的貧窮率減低 68.3%，女性則減低 68.9%。

建議的入息稅務津貼計畫能夠縮減整體貧窮率，由 16.3%下降至 10.8%。當按照年齡和性別分析，我們發現計畫對年輕男性(15 歲以下)幫助最大，貧窮率由 22.0%下降至 10.3%，其次為年輕女性，由 22.2%下降至 11.1%。對長者的幫助相對較小：男性長者的整體貧窮率由 35.1%降至 31.5%，女性長者則由 36.9%降至 33.6%。

表 5.4 假設香港在 2011 年第三季度推行建議的入息稅務津貼計畫，對有貧窮風險的就業住戶及其成員的可能後果

變項		等值化住戶入息中位數的<50%			等值化住戶入息中位數的<60%		
		#	在職貧窮轉變 百分比 (%)	總體貧窮轉 變百分比 (%)	#	在職貧窮轉變 百分比 (%)	總體貧窮轉 變百分比 (%)
全部		106,100	66.0	22.8	122,600	43.3	19.0
住戶人數	1	6,700	60.9	4.3	19,600	64.3	9.2
	2	19,500	74.1	13.8	37,000	58.5	18.9
	3	26,900	65.3	39.7	33,700	45	32.2
	4	34,400	63.4	52.6	21,800	28.6	24.5
	5+	18,600	66.7	56.4	10,600	27.5	24.3
住戶類型	公營租住房屋	63,400	66.2	26.0	65,800	40.7	191.3
	資助出售單位	13,100	70.4	26.0	18,700	50.1	25.1
	私人房屋	27,200	62.7	16.7	36,500	45.7	16.9
居所業權 (私人)	自置居所住戶	17,400	61.7	14.6	21,800	43.7	14.4
	租住戶	8,000	71.4	30.0	12,900	54.4	29.7
	其他	2,800	68.3	16.7	2,900	44.6	13.6
有否子女	有	42,200	61.0	12.4	75,300	47.9	16.6
	沒有	63,900	69.9	51.8	47,300	65.9	24.5
全部		360,000	65.1	33.3	342,000	38.2	22.6
性別和年 齡	男性(15歲以下)	50,000	68.3	53.2	32,000	30.8	24.7
	男性(15-64歲)	108,000	62.8	41.5	122,000	41.5	30.6
	男性(>65歲)	14,000	62.3	10.0	14,000	38.4	8.1
	女性(15歲以下)	44,000	68.9	49.8	29,000	31.1	24.0
	女性(15-64歲)	130,000	65.1	39.3	131,000	39.6	27.3
	女性(>65歲)	15,000	64.6	8.9	15,000	39.9	7.1

數據源：推算建基於政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查的資料

注：i. 就業住戶的定義：住戶中至少有一位就業的成員

ii. 數字或因四捨五入出現誤差。

表 5.4(1) 實施入息稅務津貼計畫前後的住戶和個人貧窮率

變項		等值化住戶入息中位數的<50%				等值化住戶入息中位數的<60%			
		全部住戶		就業住戶		全部住戶		就業住戶	
		計畫前	計畫後	計畫前	計畫後	計畫前	計畫後	計畫前	計畫後
全部		19.6	15.1	8.4	2.8	27.3	22.1	14.7	8.4
住戶人數	1	38.1	36.5	5.5	2.1	51.5	46.8	15.1	5.4
	2	22.9	19.8	5.9	1.5	31.8	25.8	14.2	5.9
	3	10.9	6.6	7.1	2.5	16.8	11.4	12.8	7.1
	4	12.8	6.0	10.9	4.0	17.3	13.1	15.4	11.0
	5+	16.2	7.1	14.2	4.7	21.5	16.3	19.7	14.2
住戶類型	公營租住房屋	33.3	24.7	18.2	6.2	47.1	38.1	30.7	18.2
	資助出售單位	13.2	9.8	5.5	1.6	19.5	14.6	11.1	5.5
	私人房屋	13.2	11.0	4.1	1.5	17.5	14.5	7.6	4.1
居所業權 (私人)	自置居所住戶	17.0	14.5	3.9	1.5	17.5	14.9	6.8	3.9
	租住戶	13.0	9.1	4.3	1.2	15.0	10.5	9.1	4.2
	其他	26.5	22.0	6.8	2.1	27.0	23.3	10.7	5.9
有子女	有	20.4	17.9	5.1	2.0	26.6	22.2	10.6	5.5
	沒有	19.3	9.3	16.4	4.9	29.3	22.1	24.9	8.5
全部		16.3	10.8	9.4	3.3	22.8	17.6	15.3	9.4
性別和年齡	男性(15歲以下)	22.0	10.3	18.4	5.8	30.4	22.9	26.4	18.2
	男性(15-64歲)	10.9	6.4	7.6	2.8	16.7	11.6	13.0	7.6
	男性(>65歲)	35.1	31.5	9.8	3.7	43.5	40.0	16.0	9.9
	女性(15歲以下)	22.2	11.1	17.6	5.5	30.4	23.1	25.6	17.6
	女性(15-64歲)	12.8	7.8	8.4	2.9	18.6	13.5	13.9	8.4
	女性(>65歲)	36.9	33.6	9.3	3.3	46.3	43.0	15.2	9.2

數據源：推算建基於政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查的資料

注：i. 就業住戶的定義：住戶中至少有一位就業的成員

ii. 數字或因四捨五入出現誤差。

5.4 總結

本研究參考目前美國入息稅務津貼計畫的模式，以住戶作為受助單位，所有入息低於等值處理後住戶入息中位數 80% 的就業住戶，均符合資格申請。

合資格的申請住戶的稅務津貼金額，會以三層結構由住戶人數和經等值處理後的住戶入息中位數厘訂。

這個三層結構包括：(1) 遞增部分（住戶入息低於等值處理後中位數的 30%），稅務津貼隨住戶入息增加而遞增；(2) 定額部分（住戶入息占等值處理後中位數的 30% 至 60%），稅務津貼為定額；及 (3) 遞減部分（住戶入息占等值處理後中位數的 60% 至 80%），稅務津貼隨住戶入息增加而遞減。

不論非就業住戶或就業住戶，如果住戶入息占等值處理後的中位數 80% 以上，即不符合資格領取稅務津貼。

我們估計政府要為建議的計畫支付 94.64 億港元的開支，當中有 44.4%（即 42.04 億元）會用於有貧窮風險的住戶。

該建議計畫中，合資格住戶有 537,200 個，即 168 萬人。

居住於公營房屋、人數較多的住戶較有可能成為潛在受助住戶。在潛在的私人房屋受助住戶中，大約三分二是自置居所住戶。我們估計就業住戶中有 360,000 人能夠脫離貧窮風險，貧窮率可因而減低 66%。

建議的入息稅務津貼計畫對兩人住戶、有子女住戶、資助出售單位住戶及私人永久性房屋租住戶幫助較大。

就總體減少貧窮的成效而言，建議的計畫對人數較多的住戶、有子女住戶、公營房屋住戶，以及租住戶（在私人房屋住戶中）的幫助較顯著。

在個人層面，不論是就業或非就業住戶，建議的計畫對 15 歲以下青少年的幫助較長者大。

就整體消滅貧窮而言，除了跟就業成年子女同住的長者外，長者較難獲得建議的人息稅務津貼計畫幫助。

第六章：香港經優化的鼓勵就業交通津貼計畫下多種模型的財務影響及可能出現後果的比較

6.1 鼓勵就業交通津貼計畫改革

除了探究入息稅務津貼計畫的可行性外，改革目前的鼓勵就業交通津貼（交津）計畫或可提供另一個紓緩香港在職貧窮人士財務壓力的方法。毫無疑問，改革現有的交津計畫，以擴大其為在職貧窮人士消減貧窮的作用，比起引進對政府來說全新入息稅務津貼計畫，來得較為容易，在政治上也較可行。

我們上文檢討交津計畫時，指出了計畫三個最大的缺點：申請資格嚴苛、未能鼓勵就業，以及目標狹窄。為改善這些缺點，本研究在 2012 年 4 月進行了一系列小組訪談，對象為目前交津計畫的持份者，大部分是已經申請或有意申請的就業家庭。整理受訪者意見後，本研究建議四項改革，包括：

6.1.1 為在職貧窮人士推行額外工作時數的津貼層級

本研究建議交津計畫按比例新增兩個工作時數的津貼層級，以加強香港低薪雇員的工作誘因。在建議中，每名合資格工人如受薪工作達 108（或 144）小時，即獲額外 300（或 600）港元津貼。換句話說，如果合資格工人工作 108 至 143 小時，可獲 900 港元津貼；如果他工作至少 144 小時，則可獲 1,200 港元津貼。

這個建議不單加強在職貧窮人士工作誘因，更增加整體工作津貼額，有助消滅貧窮。舉例來說，在四層模式下，一個四人核心家庭（一對夫婦和兩名子女）最多可得到 2,400 港元的工作津貼，相當於等值處理後住戶入息中位數的 9.2%，百分比跟建議的入息稅務津貼計畫相若。

6.1.2 給予有子女的低收入住戶額外津貼

根據上文特地為香港而制訂的等值表，一個住戶新增一名子女的邊際成本較新增一名成人為多。因此，我們建議所有合資格的有子女住戶，應該享有子女津貼來減輕生活負擔。在進行訪談後，我們建議 19 歲以下（非從事經濟活動）的子女有資格參

加建議中的計畫（而非 15 歲以下），因為父母必須照顧作為全日制學生的青少年。

為令計畫在財政上可行，我們對子女津貼提出三項建議。首先，給予 14 歲或以下子女的津貼應該比 15 至 18 歲子女的為多，因為父母除了要為前者年齡組別的子女繳付學費外，還要承擔照顧開支。第二，給予首三名子女的津貼額應該相同，因為這三名子女的邊際開支差不多，而第四名子女的邊際開支就會大幅減少（參看表 6.1）。第三，首三名子女的津貼額，在減去小學和／或初中的全部財政資助後，應該相當於每名新增子女 40% 的開支。

因此，我們建議如果合資格家庭的首三名子女小於 15 歲，每月可額外得到每一名 800 港元的津貼，而第四名子女每月額外得到 500 港元。如果首三名子女是介乎 15 至 18 歲的全日制學生，其家庭可以每月額外得到每名子女 500 港元的津貼，第四名子女的津貼額為每月 300 港元（參看表 6.2）。

表 6.1 回歸分析結果：首名至第四名子女的邊際開支

模型			
p 值		<0.0001	
調整後的判定係數 (R-square)		0.6237	
參數	p 值	參數	p 值
$\alpha=4094$	<0.0001		
$\beta_1=1925$	<0.0001	$\beta_1'=0.47$	<0.0001
$\beta_2=2327$	<0.0001	$\beta_2'=0.57$	<0.0001
$\beta_3=1975$	<0.0001	$\beta_3'=0.48$	<0.0001
$\beta_4=1168$	0.0101	$\beta_4'=-0.29$	0.0101

數據源：政府統計處 2009／2010 住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期

注：模型：住戶開支 = $\alpha + \beta_1$ （首名子女）+ β_2 （次名子女）+ β_3 （第三名子女）+ β_4 （第四名子女）

α = 一人住戶開支

β_1 = 因為住戶新增首名子女而增加的開支

β_2 = 因為住戶新增第二名子女而增加的開支

β_3 = 因為住戶新增第三名子女而增加的開支

β_4 = 因為住戶新增第四名子女而增加的開支

β_1' = 一人住戶在新增首名子女後開支增加的比率

β_2' = 一人住戶在新增次名子女後開支增加的比率

β_3' = 一人住戶在新增第三名子女後開支增加的比率

β_4' = 一人住戶在新增第四名子女後開支增加的比率

表 6.2 15 歲以下及 15 至 18 歲、在家庭中不同排序的子女的每月津貼

子女出生次序	每月給予 15 歲以下子女的邊際津貼 (港元)	每月給予 15 至 18 歲以下子女成員 (全職學生) 的邊際津貼 (港元)
1	800	500
2	800	500
3	800	500
4	500	300
5+	0	0

注：基於資料限制，受訪者的年齡以每五年分組，因此分析時不能排除 19 歲的子女。

6.1.3 提高交津計畫申請者的人息和資產限額

雖然交津計畫申請者的人息限額在 2012 年首季提高，但仍有不少在日常生活中要承受相當財政壓力的低收入雇員未能符合申請資格。因此，我們建議政府進一步提高申請者的人息和資產限額（例如提高至本地公營租住房屋的申請限額），至等值處理後住戶人息中位數大約 80%（參看表 6.3）。

表 6.3 交津計畫及公營租住房屋的人息限額占等值處理後住戶人息中位數的百分比

住戶人數	子女 數目	交津計畫人息限額		公房人息限額	
		港元	占等值處理後住戶 人息中位數的百分 比(%)	港元	占等值處理後住戶人 息中位數的百分比 (%)
1		7,684	64.0	9,200	76.7
2	0	14,105	88.2	14,116	88.2
	1		82.4		82.5
3	0	15,578	77.9	16,663	80.3
	1		73.8		76.1
	2		70.6		72.7
4	0	17,263	71.9	19,537	81.4
	1		69.2		78.3
	2		66.2		74.9
	3		63.5		71.8
5	0	17,578	63.1	22,653	81.4
	1		60.7		78.2
	2		58.4		75.3
	3		56.3		72.6
	4		54.4		70.1

根據與政府統計處綜合住戶統計調查組職員的個人溝通，住戶人息的定義涵蓋所有入息來源，包括每月強制性公積金或職業退休計畫條例下的退休儲蓄計畫的強制性供

款。因此，為求運算時一致，本研究採用交津計畫及公營租住房屋申請者的有效入息限額（即包括強積金 5% 供款）。

6.1.4 為交津貼計畫申請者推行兩重評估制度

受訪的在職貧窮家庭成員認為，交津計畫的申請程式十分繁複，減低申請意欲。計畫目前以住戶為單位，申請者需要提供他們和同住家人的薪酬和資產資料。如果家人不合作，就會減低申請者的申請意欲。此外，計畫要求申請者提供有公司印章的薪酬和工作時數證明。因此，申請者認為程式繁瑣和並不吸引，並希望計畫能夠提供另一選擇，接受以個人為單位的申請。

6.1.5 取消資產審查

除了建議容許個人申請外，我們建議計畫取消資產審查，原因有三。首先，交津計畫已經有工作時數和收入的限制，如果計畫旨在鼓勵低收入雇員工作，設立資產審查並不合理。第二，取消資產審查會簡化申請程式，以及增加申領的比率。第三，外國的稅務津貼計畫也不需資產審查，以簡化申請程式和鼓勵更多合資格家庭申請和領取津貼。因此，我們建議取消交津計畫的資產審查。另一方面，由資產帶來的人息，例如住宅物業的每年租金¹¹³，就要納入入息審查，一如新加坡的就業入息補助計畫。

我們評估了每一項交津計畫改革建議的可能後果，提出六個修改方案，以供日後進一步探討。下表陳列了各個方案的細節：

表 6.4 各項交津計畫方案的特色總結

		各種交津計畫模式						
		1	2	3	4	5	6	
1.	擴大涵蓋範圍	兩重評估制度 提高入息限額（至公營租住房屋的限額）	是	否	否	否	否	否
2.	增加津貼額	增加工作時數層級 提供子女津貼	是	是	是	是	是	否

¹¹³ 每年估值指如果物業出租，估計每年收到的租金，減去家具、裝修和維修費用。租值在分析相似或可比較物業的租金后厘訂。不論物業的实际租金高低、由業主自置或空置，厘訂租值的准则不会改变。

例子一：

单位的估计市场租金是每月 1,000 元

每年租值 = 1,000 x 12 = 12,000 元

(<http://www.iras.gov.sg/irasHome/page04.aspx?id=2110>)

6.2 建議的交津計畫特色

6.2.1 估計開支

模式 1 包括四項特色，涉及的開支最大，達 157 億港元，即現行交津計畫的開支（35 億港元）四倍以上（參看表 6.3(a)）。如果不採納兩重評估津貼（即模式 2），開支預計會減少 31 億港元（即 19.5%），至 126 億港元。此外，如果計畫只包括增加工作時數層級和子女津貼（即模式 3），每年開支預計比模式 2 再減少 36 億港元（即 28.9%），至 90 億港元。

6.2.2 潛在受助住戶

本研究也探討有多少住戶能從建議的交津計畫中受助。表 6.3(a)顯示，模式 1 涵蓋最多住戶，有 864,000 人，其次為模式 2 和模式 4（如果採用較高的人息限額，例如公營租住房屋的限額），有 534,000 個工作住戶受助。最後，如果維持目前的人息限額，模式 3、模式 5 和模式 6 只能涵蓋 416,000 個住戶。

進一步探討不同計畫建議的潛在受助住戶入息後，我們認為涵蓋範圍愈大，並不表示香港的在職貧窮人士能夠得到愈公平的財務支持。正如表 6.3(a)展示，模式 1（即設立兩重評估制度）會讓 340,000 個收入高於中位數 80% 的住戶符合資格。如果採用其他模式，此項數位會大幅減少，模式 2 和模式 4 會有 10,000 個住戶，而模式 3、模式 5 和模式 6 就只有 3,000 個住戶。這意味著為數不少沒有貧窮風險的住戶符合資格申請津貼，不利公共資源的有效運用。

如果我們只比較採用一重評估的各個模式（即模式 2 至模式 6），入息限額較寬鬆的模式（即模式 2 及模式 4）可容納較多處於貧窮風險邊緣（即住戶入息是中位數的 50% 至 80% 之間）的住戶，比率較入息限額較緊的多出 42%，即由 259,000 個住戶增加至 369,000 個（參看表 6.3(a)）。此外，模式 2 和模式 4 也可涵蓋較多一人住戶（由 29,000 個增至 52,000 個）、四人住戶（由 75,000 個增至 143,000 個）和五人或以上住戶（由 49,000

個增至 76,000 個)。

較寬鬆的申請資格，對有子女住戶的涵蓋範圍影響較大。如果採用模式 2 和模式 4，合資格的住戶數目會較模式 3、模式 5 和模式 6 的多，由 145,000 個增加至 195,000 個，增幅達 34.5%；而沒有子女的合資格住戶，相應增幅只有 25.1%，由 271,000 個增加至 339,000 個。

按照住屋類型分析，較寬鬆的合資格準則會對資助出售單位的住戶幫助較大。如果採用模式 2 和模式 4，合資格的住戶數目會較模式 3、模式 5 和模式 6 的多出 36.7%，由 60,000 戶增加至 82,000 戶。受助的私人房屋住戶會上升 30.6%，由 121,000 戶增加至 158,000 戶。公營租住房屋的合資格住戶數目，則由 229,000 戶上升至 287,000 戶，增加 25.3%。在私人房屋的住戶方面，較寬鬆的入息限額對自置居所住戶比租戶影響較大，合資格的自置居所戶由 79,000 戶提高至 104,000 戶，增加 31.6%，而合資格的租戶則由 34,000 戶提高至 45,000 戶，增加 24.4%。

表 6.3(a) 香港 2011 年第三季度，各類改良交津計畫模式的估計每年開支，以及潛在受助住戶數目

量度/變項		模式					
		1	2	3	4	5	6
估計開支	(百萬港元)	15,696	12,630	8,984	9,116	6,453	3,490
工作住戶	全部	864000	534000	416000	534000	416000	416000
住戶入息	<50%	155000	155000	154000	155000	154000	154000
	50-80%	369000	369000	259000	369000	259000	259000
	80%>	340000	10000	3000	10000	3000	3000
住戶人數	1	46000	52000	29000	52000	29000	29000
	2	175000	129000	129000	129000	129000	129000
	3	255000	134000	134000	134000	134000	134000
	4	258000	143000	75000	143000	75000	75000
	5+	130000	76000	49000	76000	49000	49000
有否子女	有	244000	195000	145000	195000	145000	145000
	沒有	620000	339000	271000	339000	271000	271000
房屋類型	公營租住房屋	415000	287000	229000	287000	229000	229000
	資助出售單位	165000	82000	60000	82000	60000	60000
	私人房屋	276000	158000	121000	158000	121000	121000
	其他	8000	7000	6000	7000	6000	6000
居所業權	自置居所住戶	192000	104000	79000	104000	79000	79000
	租住戶	70000	45000	34000	45000	34000	34000
	其他	14000	9000	8000	9000	8000	8000

數據源：推算建基於政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查的資料

注：i. 就業住戶的定義：住戶中至少有一位就業的成員

ii. 數字或因四捨五入出現誤差。

6.2.3 潛在受助住戶人數

跟上文分析受助住戶時一樣，在個人層面，模式 1 是所有模式中最多受助的人，達 288 萬人。此外，分析顯示，在模式 1 的受助人口中，超過 43%（120 萬人）沒有貧窮風險（即住戶入息高於中位數 80%）。從支持香港的在職貧窮人士、消滅貧窮的目標來看，模式 1 可能不算公平。

在採用一重評估制度的各個模式（即模式 2 至模式 6）中，入息限額較寬鬆的（即模式 2 及模式 4）可容納較多處於貧窮風險邊緣（即住戶入息是中位數的 50 至 80% 之間）的住戶，比率較入息限額較緊的多出 56.8%，即由 704,000 人增加至 1,100,000 個。再按性別和年齡來分析，從涵蓋範圍角度，入息限額較寬鬆的模式對年輕女性（15 歲以下）的幫助最大，受助人數增幅達 40.4%，由 94,000 人上升至 132,000 人。其次為年輕男性，增加 35.5%，由 107,000 人上升至 145,000 人。

就受助雇員人數而言，我們估計約有 160 萬低收入雇員受助於建議計畫的模式 1，比率較模式 2 和模式 4（709,000 人）高出 124.8%，較模式 3、模式 5 和模式 6（507,000 人）高出 214.4%。如果我們只比較採用一重評估的各個模式（即模式 2 至模式 6），入息限額較寬鬆的模式涵蓋較多的服務工作及商店銷售人員，比入息限額較嚴緊的多出 46.9%，由 113,000 人增加至 166,000 人。非技術工人的增加比率較低，為 31.2%，由 154,000 人上升至 202,000 人。

表 6.3(b)：香港 2011 年第三季度，各類改良交津計畫模式的潛在受助住戶人數

量度／變項	模式						
	1	2	3	4	5	6	
工作住戶人數	全部	2886000	1689000	1246000	1689000	1246000	1246000
住戶入息	<50%	540000	539000	537000	539000	537000	537000
	50-80%	1101000	1104000	704000	1104000	704000	704000
	80%>	1245000	46000	5000	46000	5000	5000
性別和年齡	男性（15 歲以下）	177000	145000	107000	145000	107000	107000
	男性（15-64 歲）	1117000	593000	428000	593000	428000	428000
	男性（65 歲或以上）	127000	88000	71000	88000	71000	71000
	女性（15 歲以下）	158000	132000	94000	132000	94000	94000
	女性（15-64 歲）	1188000	641000	473000	641000	473000	473000
	女性（65 歲或以上）	119000	90000	73000	90000	73000	73000
就業人數	全部	1594000	709000	507000	709000	507000	507000
職業	服務工作及商店銷售人員	379000	166000	113000	166000	113000	113000
	非技術工人	398000	202000	154000	202000	154000	154000
	其他	816000	341000	240000	341000	240000	240000

數據源：推算建基於政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查的資料

注：i. 就業住戶的定義：住戶中至少有一位就業的成員

ii. 數字或因四捨五入出現誤差。

6.3 各類交津計畫改革對減少香港在職貧窮人口的可能後果

表 6.4(a)、6.4(b) 和 6.4(c) 展示了各類交津計畫改革對減少香港在職貧窮住戶的可能後果。沿用上文的準則，分析用的貧窮門檻為住戶入息占等值處理後中位數的 50%。出乎

意料地，雖然模式 1 是各項建議中開支最大的，但並非最有效，因為這模式只能減少有貧窮風險的就業住戶 54.8% (88,000 個)，由 8.4% 降至 3.8% (參看表 6.4(a) 和 6.4(a1))。此外，模式 1 減少住戶整體貧窮率達 18.9%，由 19.6% 降至 15.9%。至於個人方面，模式 1 減少貧窮人口 321,000 個，令在職貧窮率 (個人) 減少 58%，由 9.4% 降至 4.0%；模式 1 同時令整體貧窮率減少 29.7%，由 16.3% 降至 11.4%。

相比之下，模式 2 和模式 3 (同屬一重評估制度的計畫) 能減少 90,000 個貧窮住戶 (56%)，即可將就業住戶貧窮率減低至 3.7%。換句話說，住戶整體貧窮率可以降至 15.8% (參看表 6.4(a) 和 6.4(a1))。

此外，模式 2 和模式 3 的數位顯示，是否採用較寬鬆的入息限額，對減少在職貧窮住戶人口沒有影響。在個人層面，兩個模式同樣減少 323,000 名貧窮人，即就業住戶人口的 58.4%。這有助減少就業住戶人口的貧窮率，由 9.4% 降至 3.9%，也減低住戶整體貧窮率，由 16.3% 降至 11.4% (參看表 6.4(c) 和 6.4(c1))。

表 6.4(a) 和 6.4(a1) 顯示，除了兩重評估制度的計畫外，推行額外工作時數層級和子女津貼的邊際影響。將模式 2 和模式 3 的數位，跟模式 4 和模式 5 的比較，我們看到推行子女津貼明顯可減少就業住戶和全部住戶的貧窮狀況。模式 4 和模式 5 沒有納入子女津貼，因此只能減少 63,000 個貧窮住戶，占在職貧窮住戶大約 39.2%，在職貧窮率因而由 8.4% 降至 5.1%，整體貧窮率也由 19.6% 降至 17.0%。比較模式 4 和模式 5，採用較寬鬆的入息限額，即使有較多僅僅處於貧窮線之上的住戶受助，但不會對減少在職貧窮住戶人口造成重大影響。這結果跟比較模式 2 和模式 3 的相似。

除了提供子女津貼，推行額外工作時數層級能有效消滅貧窮。將現有的交津模式 (模式 6) 與模式 4、模式 5 比較，推行額外工作時數層級不但加強低收入雇員的工作誘因，更估計可進一步減少 27,000 個貧窮住戶 (由減少 36,000 個變為減少 63,000 個)。這表示此項措施可以擴大在職貧窮比率的減幅，由減少 22.4% 變為減少 39.2%，差額達 16.8 個百分點。推行額外的工作時數層級，也可以令整體貧窮率由減少 7.7% 變為減少 13.6%，差額為 5.9 個百分點。

簡而言之，推行子女津貼及額外工作時數層級，會對分析中的各個群組帶來重大幫助。

推行額外工作時數層級對住戶和人口群組的邊際效果

首先，按照住戶人數分析，推行額外工作時數層級，對人數較少住戶幫助較大。如果採用模式 4 或模式 5，貧窮的二人和三人住戶數目均可減少 12,000 個，反觀現行的模式 6，貧窮的三人住戶數目只可以減少 1,000 個，貧窮二人住戶的數目則幾乎沒有變動（見表 6.4(a)）。因此，二人住戶的在職貧窮減幅，可以由幾乎零躍升 45.6 個百分點，而三人住戶的減幅，則由 2.4% 增至 29.1%，多出 26.7 個百分點。這意味著若實施調整後的交津計畫，二人住戶的在職貧窮率由 5.9% 降至 3.2%，三人住戶的則由 6.9% 降至 5.0%（參看表 6.4(a1)）。此外，這項措施可令二人住戶的整體貧窮率減幅，由幾乎零轉變為 8.5%，三人住戶的減幅就可由 1.5% 變為 17.7%（見表 6.4(a)）。這顯示在推行經優化的交津計畫後，二人住戶的整體貧窮率可由 22.9% 降至 21.0%，三人住戶的則由 10.7% 降至 8.9%（參看表 6.4(a1)）。

按照居住房屋類型分析，推行額外工作時數層級對公營租住房屋住戶（脫離貧窮住戶數目由 20,000 個增至 36,000 個，上升 80%）和資助出售單位住戶（相關數目由 5,000 個增至 9,000 個，同樣上升 80%）幫助較大，對私人房屋住戶（由 11,000 個增至 17,000 個，升幅為 54.5%）幫助較小。同樣，在減少貧窮率方面，這項措施對資助出售單位住戶的幫助最明顯，在職減貧率由 26.9% 增加至 48.4%，差額為 21.5 個百分點。整體減貧率由 9.9% 增加為 17.9%，差額 8.0 個百分點（參看表 6.4(a)）。這項措施同時減低這個群組的在職貧窮率，由 4.1% 降至 2.9%，整體貧窮率則由 11.9% 降至 10.8%（參看表 6.4(a1)）。

第二個獲幫助最大的組群是公營租住房屋住戶，當中的在職減貧率可以再增加 16.7 個百分點，減幅由 20.9% 轉變為 37.6%，而整體減窮率則可增加 6.6 個百分點，減幅由 8.2% 轉變為 14.8%（參看表 6.4(a)）。推行經調整的交津計畫後，這群組的在職貧窮率進一步減少，由 14.4% 降至 11.4%，整體貧窮率也由 30.6% 降至 28.4%（參看表 6.4(a1)）。

推行這措施對私人房屋住戶的幫助最小，在職減貧率可以增多 13.9 個百分點，減幅由

25.3%轉變為 39.2%，整體減貧率則增多 3.6 個百分點，減幅由 6.8%轉變為 10.4%（參看表 6.4(a)）。換句話說，推行經調整的交津計畫後，這群組的在職貧窮率由 3.1%降至 2.5%，整體貧窮率由 12.3%降至 11.8%。

在私人房屋住戶中，推行額外工作時數層級對自置居所住戶幫助最大，可令貧窮住戶由減少 6,000 個調整至減少 11,000 個，升幅有 83.3%。相比之下，這項措施對租住戶的幫助較小，由推行前減少 4,000 個調整至減少 5,000 個，增幅只有 25%。

以對貧窮的可能影響來分析，推行額外工作時數層級，可以令自置居所的在職貧窮住戶再增加 17.7 個百分點，減幅由 21.3%調整至 39.0%；令自置居所住戶的整體減貧率再增加 3.4 個百分點，減幅由 4.1%調整至 7.5%（參看表 6.4(a)）。這意味著推行經調整的計畫後，這群組的在職貧窮率由 3.0%降至 2.4%。整體貧窮率也由 16.3%降至 15.8%（參看表 6.4(a1)）。

按照我們的推算，租住戶受助的程度則會較低。這項措施可以令在職貧窮住戶再減少 8.9 個百分點，減幅由 35.7%調整至 44.6%；整體減貧率則再增加 2.6 個百分點，減幅由 10.6%調整至 13.2%（參看表 6.4(a)）。因此，推行經調整的計畫後，這群組的在職貧窮率由 2.8%降至 2.4%。整體貧窮率也由 11.7%降至 11.38%（參看表 6.4(a1)）。

在個人層面，估計推行額外工作時數層級對長者的幫助較其他年齡群組大（參看表 6.4(c)）。這措施能令男性貧窮長者（65 歲或以上）的減幅大升 250%，由減少 2,000 人調整至 7,000 人；女性貧窮長者的減幅度則上升 167%，由減少 3,000 人調整至 8,000 人。而對較年輕群組的幫助並不顯著，預計整個計畫能夠將男女貧窮人分別進一步減少 1,000 人，即男性達 29,000 名和女性達 26,000 名。至於在職減貧率的減幅，這措施對男性長者和就業年齡女性較有效。男性貧窮長者的減幅由進行前的 8.9%，增至推行後的 31.3%，差額為 22.4 個百分點；女性就業年齡人士（15 至 64 歲）的在職減貧率減幅，則由 22.0%調整至 39.5%，差額為 17.5%（參看表 6.4(c)）。換句話說，推行經調整的計畫後，男性長者的在職貧窮率由 9.0%降至 6.7%，工作年齡女性的在職貧窮率則由 6.5%降至 5.1%（參看表 6.4(c1)）。

我們進一步探討整體減貧率的減幅，發現這措施對工作年齡組別的組別幫助最大，組別中的貧窮男性可以進一步減少 9.6 個百分點，減幅 16.5%調整至 26.1%；貧窮女性可以進一步減少 10.6%，減幅由 13.3%調整至 23.9%（參看表 6.4(c)）。這表示推行經調整的計畫後，工作年齡男性的整體貧窮率由 9.1%降至 8.1%，工作年齡女性的整體貧窮率由 11.1%降至 9.8%（參看表 6.4(c1)）。

6.3.1 結合子女津貼及額外工作時數層級對減少貧窮的邊際效果

上一章節顯示，推行額外工作時數層級對消滅在職貧窮和整體貧窮情況大有幫助。然而，進一步探討受計畫影響的貧窮住戶和個人的背景，我們發現單是這措施並不足夠，也不是每個組別都能受助（尤其是人數較多的住戶和較年輕的人）。因此，以下我們也研究為每個合資格住戶提供子女津貼，會否可以較全面和均衡地消滅貧窮。

按照住戶人數（參看表 6.4(a)）分析，我們估計推行子女津貼對人數較多的住戶幫助最大。我們將模式 2 和模式 3 的預計效果與模式 4 和模式 5 的比較，發現提供津貼能夠令貧窮的五人或以上住戶的減幅上升達 325%，由減少 4,000 個調整至減少 17,000 個。同時，這措施能令貧窮三人住戶的減幅上升 91.7%，由減少 12,000 個調整至減少 23,000 個，而貧窮二人住戶的減幅則上升 16.7%，由減少 12,000 個調整至減少 14,000 個。因此，五人或以上住戶的在職減貧率減幅上升 46.6 個百分點，由 14.3%調整至 60.9%，二人住戶的相關減幅度上升 7.6 個百分點，由 45.6%調整至 53.2%，而三人住戶的相關減幅則為 26.7 個百分點，由 29.1%調整至 55.8%（參看表 6.4(a)）。這表示推行經調整的交津計畫後，二人住戶的在職貧窮率會由 3.2%進一步下降至 2.8%，三人住戶的由 5.0%降至 3.1%，而五人或以上住戶的則由 12.2%減至 5.6%。

此外，估計推行子女津貼後，可以令二人住戶的整體減貧率減幅上升 1.4 個百分點，由 8.5%調整至 9.9%；三人住戶的減幅上升 16.3 個百分點，由 17.7%調整至 34.0%；五人或以上住戶的減幅上升 39.4 個百分點，由 12.1%調整至減少 51.5%（參看表 6.4(a)）。這意味著推行經調整的計畫後，二人住戶的整體貧窮率由 21.0%降至 20.7%，三人住戶的由 8.9%降至 7.2%，而五人或以上住戶的由 14.3%降至 7.9%（參看表 6.4(a1)）。

按照住戶類型分析（參看表 6.4(a)），我們估計推行子女津貼對有子女的住戶幫助最大。

我們將模式 2 和模式 3 的預計效果與模式 4 和模式 5 的比較，發現提供津貼能夠令有子女貧窮住戶的減幅上升 66.4%，由減少 36,000 個調整至 59,900 個。如果貧窮住戶沒有子女，引入津貼後，進一步的減幅較小，只有 10.6%，由減少 27,300 個調整至 30,200 個。因此，有子女住戶的減貧率減幅上升 26.1 個百分點，由 39.4%調整至 65.5%，沒有子女住戶的相關減幅度上升 4.2 個百分點，由 39.4%調整至 43.6%。這表示推行經調整的交津計畫後，有子女住戶的在職貧窮率會由 9.9%下降至 2.8%，而沒有子女住戶的則由 3.1%降至 2.9%。

按照房屋類型分析，我們估計推行子女津貼，再配合額外工作時數層級，對公營租住房屋住戶（脫離貧窮住戶數目由 36,000 個增至 54,000 個，上升 50%）和私人房屋住戶（相關數目由 17,000 個增至 23,000 個，上升 35.3%）的幫助，較對資助出售單位住戶（由 9,000 個增至 12,000 個，上升 33.3%）為大。至於貧窮率的減幅，我們估計對居住在公營租住房屋的住戶幫助最大，在職減貧率可以進一步增加 18.8 個百分點，減幅由 37.6%調整至 56.4%，整體減貧率可以進一步增加 7.4 個百分點，減幅由 14.8%調整至 22.2%（參看表 6.4(a)）。這項措施會進一步將這個群組的在職貧窮率由 11.4%減低至 7.9%，而整體貧窮率就由 28.4%降至 25.9%（參看表 6.4(a1)）。

其次是對資助出售單位住戶的幫助，其在職減貧率的減幅會上升 16.1 個百分點，由 48.4%調整至 64.5%；整體減貧率的減幅則上升 5.9 個百分點，由 17.9%調整至 23.8%（參看表 6.4(a)）。這表示推行經調整的交津計畫後，這群組的在職貧窮率會由 2.9%降至 2.0%，而整體貧窮率就由 10.8%降至 10.1%（見表 6.4(a1)）。

最後，這措施對私人房屋住戶的幫助最小。這群組的在職減貧率上升 13.8 個百分點，由 39.2%增至 53.0%；整體減貧率則上升 3.7 個百分點，由 10.4%調整至 14.1%（參看表 6.4(a)）。這表示推行經調整的交津計畫後，這群組的在職貧窮率會由 2.5%降至 1.9%，而整體貧窮率就由 11.8%降至 11.3%（見表 6.4(a1)）。

在私人房屋住戶這群組中，估計推行子女津貼對自置居所住戶的幫助最大，脫離貧窮的住戶數目會增加 36.4%，由 11,000 個上升至 15,000 個。對租住戶的幫助較小，脫離貧窮的住戶數目由 5,000 個增至 6,000 個，增幅僅 20%。

估計在推行子女津貼後，自置居所住戶在職貧窮的減幅，可以額外上升 14.2 個百分點，由 39.0%調整至 53.2%；同時，整體減貧率可以上升 2.7 個百分點，由 7.5%調整至 10.2%（參看表 6.4(a)）。這意味著推行經調整的計畫後，這群組的在職貧窮率會由 2.4%降至 1.8%，而整體貧窮率就由 15.8%降至 15.3%（參看表 6.4(a1)）。

相比之下，措施對租住戶的幫助較小，估計在這群組內，在職貧窮住戶的減幅，可以額外上升 9.0 個百分點，由 44.6%調整至 53.6%；同時，整體減貧率則可以上升 2.6 個百分點，由 13.2%調整至 15.8%（參看表 6.4(a)）。這顯示推行經調整的計畫後，這群組的在職貧窮率會由 2.4%降至 2.0%，而整體貧窮率就由 11.3%降至 11.0%（參看表 6.4(a1)）。

在個人層面，推行子女津貼對年輕的群組比其他年齡群組幫助較大（參看表 6.4(c)），估計措施能令貧窮年輕男性（15 歲以下）的減幅上升 62.1%，由 29,000 人調整至 47,000 人。年輕女性的相關數字則由 26,000 人調整至 41,000 人，上升 57.7%。工作年齡人口的相關變化不及年輕群組的顯著，貧窮的工作年齡男性的減幅上升 42.6%，由 68,000 人調整至 97,000 人；貧窮的工作年齡女性的相關數字則由 79,000 人調整至 115,000 人，上升 45.6%。

按照在職貧窮減幅來分析，這措施對年輕群組的幫助較大。15 歲以下男性在職貧窮的減幅，可上升 24.8 個百分點，由 40.0%調整至 64.8%，而 15 歲以下女性的相關數字，則上升 23.4 個百分點，由 40.6%調整至 64.0%（參看表 6.4(c)）。這顯示推行經調整的計畫後，年輕男性的在職貧窮率會由 11.0%降至 6.5%，而年輕女性的在職貧窮率就由 10.4%降至 6.3%（參看表 6.4(c1)）。

進一步探討這項措施對整體貧窮率減幅的影響。我們發現對年輕群組的幫助最顯著。貧窮的年輕男性的減幅可上升 19.1 個百分點，由 30.9%調整至 50.0%，而年輕女性的減幅則可以上升 17.0 個百分點，由 29.4%調整至 46.4%（參看表 6.4(c)）。這顯示，若同時于現行交津計畫推行子女津貼和額外工作時數層級，年輕男性的整體貧窮率會進一步下降，由 15.2%降至 11.0%，而年輕女性的相關比率則由 15.7%降至 11.9%（參看表 6.4(c1)）。

表 6.4(a) 香港 2011 年第三季，在交津計畫各模式實施後，估計可以減少的在職貧窮及整體貧窮住戶（住戶入息低於等值處理後中位數的 50%）的數目和百分比

變項	變項性質	模式							
		1	2	3	4	5	6		
整體	#	88000	90000	90000	63000	63000	36000		
	在職貧窮率轉變(%)	54.8	56	56	39.2	39.2	22.4		
	整體貧窮率轉變(%)	18.9	19.4	19.4	13.6	13.6	7.7		
住戶人數	1	#	-	2000	2000	2000	2000	-	
		在職貧窮率轉變(%)	-	18.2	18.2	18.2	18.2	-	
		整體貧窮率轉變(%)	-	1.3	1.3	1.3	1.3	-	
	2	#	14000	14000	14000	12000	12000	-	
		在職貧窮率轉變(%)	53.2	53.2	53.2	45.6	45.6	-	
		整體貧窮率轉變(%)	9.9	9.9	9.9	8.5	8.5	-	
	3	#	23000	23000	23000	12000	12000	1000	
		在職貧窮率轉變(%)	55.8	55.8	55.8	29.1	29.1	2.4	
		整體貧窮率轉變(%)	34.0	34.0	34.0	17.7	17.7	1.5	
	4	#	34000	34000	34000	34000	34000	34000	
		在職貧窮率轉變(%)	62.6	62.6	62.6	62.6	62.6	62.6	
		整體貧窮率轉變(%)	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	
	5+	#	17000	17000	17000	4000	4000	1000	
		在職貧窮率轉變(%)	60.9	60.9	60.9	14.3	14.3	3.6	
		整體貧窮率轉變(%)	51.5	51.5	51.5	12.1	12.1	3.0	
住戶類型	沒有子女	#	27600	30200	30200	27300	27300	1500	
		在職貧窮率轉變(%)	39.8	43.6	43.6	39.4	39.4	2.2	
		整體貧窮率轉變(%)	8.1	8.8	8.8	8.0	8.0	0.4	
	有子女	#	59900	59900	59900	36000	36000	34600	
		在職貧窮率轉變(%)	65.5	65.5	65.5	39.4	39.4	37.9	
		整體貧窮率轉變(%)	48.6	48.6	48.6	29.2	29.2	28.1	
房屋類型	公營租住房屋	#	52000	54000	54000	36000	36000	20000	
		在職貧窮率轉變(%)	54.3	56.4	56.4	37.6	37.6	20.9	
		整體貧窮率轉變(%)	21.4	22.2	22.2	14.8	14.8	8.2	
	資助出售單位	#	12000	12000	12000	9000	9000	5000	
		在職貧窮率轉變(%)	64.5	64.5	64.5	48.4	48.4	26.9	
		整體貧窮率轉變(%)	23.8	23.8	23.8	17.9	17.9	9.9	
	私人房屋	#	22000	23000	23000	17000	17000	11000	
		在職貧窮率轉變(%)	50.7	53	53	39.2	39.2	25.3	
		整體貧窮率轉變(%)	13.5	14.1	14.1	10.4	10.4	6.8	
	居所業權	自置居所住戶	#	14000	15000	15000	11000	11000	6000
			在職貧窮率轉變(%)	49.6	53.2	53.2	39	39	21.3
			整體貧窮率轉變(%)	9.5	10.2	10.2	7.5	7.5	4.1
租住戶		#	6000	6000	6000	5000	5000	4000	
		在職貧窮率轉變(%)	53.6	53.6	53.6	44.6	44.6	35.7	
		整體貧窮率轉變(%)	15.8	15.8	15.8	13.2	13.2	10.6	
其他		#	2000	2000	2000	1000	1000	1000	
		在職貧窮率轉變(%)	48.8	48.8	48.8	24.4	24.4	24.4	
		整體貧窮率轉變(%)	9.6	9.6	9.6	4.8	4.8	4.8	

數據源：推算建基於政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查的資料

注：i. 就業住戶的定義：住戶中至少有一位就業的成員

ii. 數字或因四捨五入出現誤差。

表 6.4 (a1) 在實施交津計畫前後，以及經各項相關社會經濟因素調整後，香港整體住戶及就業住戶的貧窮率（住戶入息低於等值處理後中位數的 50%）

		調整前	交津計畫調整後					
			1	2	3	4	5	6
整體住戶	全部	19.6	15.9	15.8	15.8	17.0	17.0	18.1
住戶人數	1	38.1	38.1	37.6	37.6	37.6	37.6	38.1
	2	22.9	20.7	20.7	20.7	21.0	21.0	22.9
	3	10.9	7.2	7.2	7.2	8.9	8.9	10.7
	4	12.8	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
	5+	16.2	7.9	7.9	7.9	14.3	14.3	15.7
住戶類型	沒有子女	20.4	18.8	18.6	18.6	18.8	18.8	20.3
	有子女	19.3	9.7	9.7	9.7	13.6	13.6	13.8
房屋類型	公營租住房屋	33.3	26.2	25.9	25.9	28.4	28.4	30.6
	資助出售單位	13.2	10.1	10.1	10.1	10.8	10.8	11.9
	私人房屋	13.2	11.4	11.3	11.3	11.8	11.8	12.3
居所業權	自置居所住戶	17.0	15.4	15.3	15.3	15.8	15.8	16.3
	租住戶	13.0	11.0	11.0	11.0	11.3	11.3	11.7
	其他	26.5	23.9	23.9	23.9	25.2	25.2	25.2
就業住戶		8.4	3.8	3.7	3.7	5.1	5.1	6.5
住戶人數	1	5.5	5.5	4.5	4.5	4.5	4.5	5.5
	2	5.9	2.8	2.8	2.8	3.2	3.2	5.9
	3	7.1	3.1	3.1	3.1	5.0	5.0	6.9
	4	10.9	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1
	5+	14.2	5.6	5.6	5.6	12.2	12.2	13.7
住戶類型	沒有子女	5.1	3.1	2.9	2.9	3.1	3.1	5.0
	有子女	16.4	5.7	5.7	5.7	9.9	9.9	10.2
房屋類型	公營租住房屋	18.2	8.3	7.9	7.9	11.4	11.4	14.4
	資助出售單位	5.5	2.0	2.0	2.0	2.9	2.9	4.1
	私人房屋	4.1	2.0	1.9	1.9	2.5	2.5	3.1
居所業權	自置居所住戶	3.9	2.0	1.8	1.8	2.4	2.4	3.0
	租住戶	4.3	2.0	2.0	2.0	2.4	2.4	2.8
	其他	6.8	3.5	3.5	3.5	5.1	5.1	5.1

數據源：推算建基於政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查的資料

注：i. 就業住戶的定義：住戶中至少有一位就業的成員

ii. 數字或因四捨五入出現誤差。

表 6.4(b) 香港 2011 年第三季，在交津計畫各模式實施後，估計可以減少的在職貧窮及整體貧窮住戶（住戶入息低於等值處理後中位數的 60%）的數目和百分比

變項	變項性質	模式							
		1	2	3	4	5	6		
全部	#	114000	114000	113000	99000	98000	88000		
	在職貧窮率轉變(%)	40.2	40.2	39.9	34.9	34.6	31.1		
	整體貧窮率轉變(%)	17.6	17.6	17.5	15.3	15.2	13.6		
住戶人數	1	#	19000	19000	19000	19000	19000	19000	
		在職貧窮率轉變(%)	62.3	62.3	62.3	62.3	62.3	62.3	
		整體貧窮率轉變(%)	8.9	8.9	8.9	8.9	8.9	8.9	
	2	#	36000	36000	36000	33000	33000	32000	
		在職貧窮率轉變(%)	57	57	57	52.2	52.2	50.6	
		整體貧窮率轉變(%)	18.4	18.4	18.4	16.8	16.8	16.3	
	3	#	33000	33000	33000	33000	33000	32000	
		在職貧窮率轉變(%)	44.1	44.1	44.1	44.1	44.1	42.7	
		整體貧窮率轉變(%)	31.6	31.6	31.6	31.6	31.6	30.6	
	4	#	16000	16000	16000	6000	6000	0	
		在職貧窮率轉變(%)	21	21	21	7.9	7.9	0	
		整體貧窮率轉變(%)	18.0	18.0	18.0	6.7	6.7	0.0	
	5+	#	10000	10000	9000	8000	7000	4000	
		在職貧窮率轉變(%)	25.9	25.9	23.3	20.7	18.1	10.4	
		整體貧窮率轉變(%)	22.8	22.8	20.5	18.2	15.9	9.1	
住戶類型	公營租住房屋	#	93000	93000	92000	84000	84000	77000	
		在職貧窮率轉變(%)	48.6	48.6	48.1	43.9	43.9	40.2	
		整體貧窮率轉變(%)	27.0	27.0	26.7	24.4	24.4	22.4	
	資助出售單位	#	16000	16000	16000	14000	14000	12000	
		在職貧窮率轉變(%)	43	43	43	37.6	37.6	32.3	
		整體貧窮率轉變(%)	21.5	21.5	21.5	18.8	18.8	16.1	
	私人房屋	#	40000	41000	40000	36000	36000	34000	
		在職貧窮率轉變(%)	46.1	47.2	46.1	41.5	41.5	39.2	
		整體貧窮率轉變(%)	18.5	19.0	18.5	16.7	16.7	15.8	
	居所業權	自置居所住戶	#	26000	26000	25000	23000	22000	21000
			在職貧窮率轉變(%)	46.1	46.1	44.3	40.8	39	37.2
			整體貧窮率轉變(%)	17.2	17.2	16.5	15.2	14.5	13.9
	租住戶	#	11000	11000	11000	9000	9000	9000	
		在職貧窮率轉變(%)	49.1	49.1	49.1	40.2	40.2	40.2	
		整體貧窮率轉變(%)	25.3	25.3	25.3	20.7	20.7	20.7	
其他	#	4000	4000	4000	4000	4000	4000		
	在職貧窮率轉變(%)	48.8	48.8	48.8	48.8	48.8	48.8		
	整體貧窮率轉變(%)	18.8	18.8	18.8	18.8	18.8	18.8		

數據源：推算建基於政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查的資料

注：i. 就業住戶的定義：住戶中至少有一位就業的成員

ii. 數字或因四捨五入出現誤差

表 6.4 (b1) 在實施交津計畫前後，以及經各項相關社會經濟因素調整後，香港整體住戶及就業住戶的貧窮率（住戶入息低於等值處理後中位數的 60%）

		調整前	交津計畫調整後					
			1	2	3	4	5	6
整體住戶	總數	27.3	22.5	22.5	22.5	23.1	23.1	23.6
住戶人數	1	51.5	46.9	46.9	46.9	46.9	46.9	46.9
	2	31.8	25.9	25.9	25.9	26.5	26.5	26.6
	3	16.8	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	11.7
	4	17.3	14.2	14.2	14.2	16.2	16.2	17.3
	5+	21.5	16.6	16.6	17.1	17.6	18.1	19.5
房屋類型	公營租住房屋	47.1	34.4	34.4	34.5	35.6	35.6	36.5
	資助出售單位	19.5	15.3	15.3	15.3	15.8	15.8	16.4
	私人房屋	17.5	14.2	14.1	14.2	14.5	14.5	14.7
居所業權	自置居所住戶	17.5	14.5	14.5	14.6	14.8	14.9	15.0
	租住戶	15.0	11.2	11.2	11.2	11.9	11.9	11.9
	其他	27.0	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9	21.9
就業住戶		14.7	8.8	8.8	8.9	9.6	9.6	10.2
住戶人數	1	15.1	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7	5.7
	2	14.2	6.1	6.1	6.1	6.8	6.8	7.0
	3	12.8	7.2	7.2	7.2	7.2	7.2	7.4
	4	15.4	12.1	12.1	12.1	14.2	14.2	15.4
	5+	19.7	14.6	14.6	15.1	15.6	16.1	17.6
房屋類型	公營租住房屋	30.7	15.8	15.8	15.9	17.2	17.2	18.4
	資助出售單位	11.1	6.3	6.3	6.3	6.9	6.9	7.5
	私人房屋	7.6	4.1	4.0	4.1	4.5	4.5	4.6
居所業權	自置居所住戶	6.8	3.7	3.7	3.8	4.1	4.2	4.3
	租住戶	9.1	4.6	4.6	4.6	5.4	5.4	5.4
	其他	10.7	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5

數據源：推算建基於政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查的資料

注：i. 就業住戶的定義：住戶中至少有一位就業的成員

ii. 數字或因四捨五入出現誤差

6.5 總結

由於交津計畫是現行的社會政策，旨在減輕有成員受雇的低收入住戶的負擔。倡議對這計畫作溫和的改革會較為容易，在政治上也較為可行。

目前交津計畫的主要局限為：1) 工作津貼金額低，不足以消滅貧窮；2) 申請資格嚴苛；

3) 計畫目標狹窄。

為解決這些局限，我們建議四項改革：1) 推行額外的工作時數層級；2) 為合資格住戶提供子女津貼；3) 提高入息和資產限額；4) 推行兩重評估制度。

分析顯示，如果同時推行子女津貼和額外工作時數層級，加上放寬申請資格，有貧窮風險的住戶數目可以減少 50%。

兩重評估制度可以進一步擴闊計畫的涵蓋範圍，但同時將相當數量沒有貧窮風險住戶中的低收入雇員納入計畫內。

我們估計模式 2 和模式 3 對減低整體貧窮率的效果最明顯。住戶層面的整體貧窮率可以由 19.6%減至 15.9%，個人層面的可以由 16.3%減至 11.4%。

在住戶層面，人數較多的住戶、公營房屋住戶和私人房屋租住戶，最有可能受助於這計畫。

在個人層面，為低收入家庭推行子女津貼，15 歲以下兒童最有可能受助。

長者除了與在職成人和兒童同住外，較難受助於這項計畫。

建基於上文的分析，我們建議政府未來改革交津計畫時，應該考慮推行子女津貼和額外工作時數層級，讓計畫可以發揮最大效果，以相較其他模式更為平衡和公平的方式，減低整體及就業住戶的貧窮率。

本研究顯示，提高入息限額雖然可涵蓋較多僅處於貧窮線之上的住戶，但對消滅貧窮的效果相對較低。

表 6.4(c) 香港 2011 年第三季，按照住戶入息及交津改革模式劃分，估計可以減少的有貧窮風險住戶中的人數及相關百分比

變項	變項性質	模式						
		1	2	3	4	5	6	
全部 (<50%)	#	321000	323000	323000	218000	218000	145000	
	在職貧窮率轉變(%)	58.0	58.4	58.4	39.4	39.4	26.2	
	整體貧窮率轉變(%)	29.7	29.9	29.9	20.2	20.2	13.4	
性別和年齡	男性 (15 歲以下)	#	47000	47000	47000	29000	29000	28000
		在職貧窮率轉變(%)	64.8	64.8	64.8	40.0	40.0	38.6
		整體貧窮率轉變(%)	50.0	50.0	50.0	30.9	30.9	29.8
	男性 (15-64 歲)	#	96000	97000	97000	68000	68000	43000
		在職貧窮率轉變(%)	55.9	56.5	56.5	39.6	39.6	25.1
		整體貧窮率轉變(%)	36.9	37.2	37.2	26.1	26.1	16.5
	男性 (65 歲或以上)	#	11000	11000	11000	7000	7000	2000
		在職貧窮率轉變(%)	49.1	49.1	49.1	31.3	31.3	8.9
		整體貧窮率轉變(%)	7.9	7.9	7.9	5.0	5.0	1.4
	女性 (15 歲以下)	#	41000	41000	41000	26000	26000	25000
		在職貧窮率轉變(%)	64.0	64.0	64.0	40.6	40.6	39.0
		整體貧窮率轉變(%)	46.4	46.4	46.4	29.4	29.4	28.3
	女性 (15-64 歲)	#	113000	115000	115000	79000	79000	44000
		在職貧窮率轉變(%)	56.5	57.5	57.5	39.5	39.5	22.0
		整體貧窮率轉變(%)	34.2	34.8	34.8	23.9	23.9	13.3
	女性 (65 歲或以上)	#	12000	12000	12000	8000	8000	3000
		在職貧窮率轉變(%)	52.4	52.4	52.4	34.9	34.9	13.1
		整體貧窮率轉變(%)	7.2	7.2	7.2	4.8	4.8	1.8
全部 (<60%)	#	524000	524000	515000	463000	454000	412000	
	在職貧窮率轉變(%)	58.5	58.5	57.5	51.7	50.7	46.0	
	整體貧窮率轉變(%)	34.7	34.7	34.1	30.6	30.0	27.2	
性別和年齡	男性 (15 歲以下)	#	77000	77000	75000	67000	66000	62000
		在職貧窮率轉變(%)	74.0	74.0	72.1	64.4	63.5	59.6
		整體貧窮率轉變(%)	59.4	59.4	57.9	51.7	50.9	47.8
	男性 (15-64 歲)	#	156000	156000	154000	136000	134000	118000
		在職貧窮率轉變(%)	53.1	53.1	52.4	46.3	45.6	40.2
		整體貧窮率轉變(%)	39.1	39.1	38.6	34.1	33.6	29.6
	男性 (65 歲或以上)	#	19000	19000	18000	17000	17000	15000
		在職貧窮率轉變(%)	52.1	52.1	49.3	46.6	46.6	41.1
		整體貧窮率轉變(%)	10.9	10.9	10.4	9.8	9.8	8.6
	女性 (15 歲以下)	#	67000	67000	66000	60000	58000	54000
		在職貧窮率轉變(%)	71.8	71.8	70.7	64.3	62.2	57.9
		整體貧窮率轉變(%)	55.4	55.4	54.5	49.6	47.9	44.6
	女性 (15-64 歲)	#	186000	186000	183000	165000	162000	146000
		在職貧窮率轉變(%)	56.2	56.2	55.3	49.8	48.9	44.1
		整體貧窮率轉變(%)	38.8	38.8	38.2	34.4	33.8	30.4
	女性 (65 歲或以上)	#	20000	20000	19000	18000	18000	17000
		在職貧窮率轉變(%)	53.2	53.2	50.5	47.9	47.9	45.2
		整體貧窮率轉變(%)	9.5	9.5	9.0	8.6	8.6	8.1

數據源：推算建基於政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查的資料

注：i. 就業住戶的定義：住戶中至少有一位就業的成員

ii. 數字或因四捨五入出現誤差

表 6.4 (c1) 在實施交津計畫前後，以及經各項相關社會經濟因素調整後，香港整體住戶及就業住戶的個人貧窮率

住戶入息		調整前	交津計畫調整後						
			1	2	3	4	5	6	
<50%	人數（整體住戶）	16.3	11.4	11.4	11.4	13.0	13.0	14.1	
	性別和年齡	男性（15 歲以下）	22.0	11.0	11.0	11.0	15.2	15.2	15.5
		男性（15-64 歲）	10.9	6.9	6.9	6.9	8.1	8.1	9.1
		男性（65 歲或以上）	35.1	32.3	32.3	32.3	33.3	33.3	34.6
		女性（15 歲以下）	22.2	11.9	11.9	11.9	15.7	15.7	15.9
		女性（15-64 歲）	12.8	8.4	8.4	8.4	9.8	9.8	11.1
		女性（65 歲或以上）	36.9	34.3	34.3	34.3	35.2	35.2	36.3
	人數（就業住戶）		9.4	4.0	3.9	3.9	5.7	5.7	7.0
		男性（15 歲以下）	18.4	6.5	6.5	6.5	11.0	11.0	11.3
		男性（15-64 歲）	7.6	3.4	3.3	3.3	4.6	4.6	5.7
		男性（65 歲或以上）	9.8	5.0	5.0	5.0	6.7	6.7	9.0
		女性（15 歲以下）	17.6	6.3	6.3	6.3	10.4	10.4	10.7
		女性（15-64 歲）	8.4	3.6	3.6	3.6	5.1	5.1	6.5
		女性（65 歲或以上）	9.3	4.4	4.4	4.4	6.0	6.0	8.1
<60%	人數（整體住戶）	22.8	14.9	14.9	15.0	15.8	15.9	16.6	
	性別和年齡	男性（15 歲以下）	30.4	12.3	12.3	12.8	14.7	14.9	15.9
		男性（15-64 歲）	16.7	10.2	10.2	10.3	11.0	11.1	11.8
		男性（65 歲或以上）	43.5	38.7	38.7	39.0	39.2	39.2	39.7
		女性（15 歲以下）	30.4	13.5	13.5	13.8	15.3	15.8	16.8
		女性（15-64 歲）	18.6	11.4	11.4	11.5	12.2	12.3	12.9
		女性（65 歲或以上）	46.3	41.9	41.9	42.1	42.3	42.3	42.5
	人數（就業住戶）		15.3	6.3	6.3	6.5	7.4	7.5	8.2
		男性（15 歲以下）	26.4	6.9	6.9	7.4	9.4	9.6	10.7
		男性（15-64 歲）	13.0	6.1	6.1	6.2	7.0	7.1	7.8
		男性（65 歲或以上）	16.0	7.7	7.7	8.1	8.5	8.5	9.4
		女性（15 歲以下）	25.6	7.2	7.2	7.5	9.1	9.7	10.8
		女性（15-64 歲）	13.9	6.1	6.1	6.2	7.0	7.1	7.8
		女性（65 歲或以上）	15.2	7.1	7.1	7.5	7.9	7.9	8.3

數據源：推算建基於政府統計處 2011 年第三季綜合住戶統計調查的資料

注：i. 就業住戶的定義：住戶中至少有一位就業的成員

ii. 數字或因四捨五入出現誤差

第七章：分析為香港在職貧窮人士設立此兩項計畫的財政承擔

7.1. 簡介

本章會評估，為香港的在職貧窮家庭推行建議中的工作津貼專案（不論是入息稅務津貼或交津計畫）在財政上是否可行。香港的《基本法》[第 107](#) 條規定，香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。從社會管治的角度，我們應評估，目前政府的收入和財政儲備是否足以持續這項額外的開支，以及有何可行的財務安排，能在較長時期內維持政府預算收支平衡。

我們建議的計畫（不論是採納分成三部分入息稅務津貼或修訂現行的交津計畫）無疑會大幅增加政府的每年開支，增幅由 35 億港元（模式 5）至 157 億港元（模式 1）不等。因此，我們推算了兩個不同的局面，以評估要推行每個建議的計畫，在經濟表現處於正常狀況下，財政上是否可行；而到經濟最為不景時，在財政上又能否持續。

7.2. 分析在正常經濟狀況下推行交津計畫的建議改革，財政上是否充裕

香港特區政府奉行審慎理財的政策，一直嚴格控制公共開支，因此自 2004/05 年度起，政府的財政收支每年均有盈餘。此外，《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》簽訂後，香港與內地在社會和經濟活動上有更緊密的合作，香港的經濟基礎以至政府的收入均進一步加強，讓香港有能力制訂更多有效的策略性措施，協助有需要的人，並確保香港的可持續發展。

表 7.1 陳列了由 2006/07 年度至 2010/11 年度的政府收入、開支及財政盈餘。在過去五年間，特區政府每年均出現盈餘預算，平均約為 570 億港元。

表 7.1：2006/07 年度至 2010/11 年度的政府收入、開支及盈餘（虧絀）

	財政年度					五年平均
	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	
政府收入	288,014	358,465	316,562	318,442	376,481	331,593
政府開支	229,413	234,814	315,112	289,025	301,360	273,945
現金收付制的 綜合賬目中的盈 餘（虧絀）	58,602	123,650	1,450	25,917	75,121	56,948

數據源：香港政府統計處《香港統計年刊 2011 年版》，2012 年 5 月 16 日擷取自

http://www.statistics.gov.hk/publication/general_stat_digest/B10100032011AN11B0100.pdf

表 7.2 展示了每一項工作津貼計畫的額外開支，以及開支占盈餘比率，以評估若推行計畫，財政上是否充裕。從表中可見，推行我們建議為在職貧窮人士而設的工作津貼計畫而導致的額外公共開支，估計香港目前的財政儲備足以完全應付——即使模式 1 的比率會較高，達 21.4%。由於我們假設在 2011 年第三季度的領取率為 100%，政府會需要額外支付每年 59.74 億港元，以推行建議的人息稅務津貼計畫。該項開支等於政府五年平均盈餘的 10.5%，也等於政府五年平均開支的 2.2%。如果政府選擇採用模式 2 或模式 3 來改革現行的交津計畫，估計每年的政府開支會分別增加 91.40 億港元和 54.94 億港元，相當於五年平均盈餘的 16.0%及 9.6%，也分別等於政府開支的 3.3%及 2.0%。

需要指出的是，在評估按照目前交津計畫而建議的改革措施的可能財政負擔時，數字可能高估了，因為計畫設有資產審查，會嚴重影響建議中各項計畫的申領率。因此，我們依循政府過去對交津計畫開支估計的假設，預計只有 50%合資格住戶會申請該項計畫¹¹⁴。建基於這種假設的情況，估計每一個建議模式的額外開支可以減半（參看表 7.2），於是推行模式 2 和模式 3 的額外開支會分別減至 45.70 億港元和 27.47 億港元。換句話說，這可以大幅減輕政府推行這些計畫的可能財政負擔，只分別占五年平均財政盈餘的 8.0%及 4.8%，也等於五年平均政府開支的 1.7%及 1.0%。

表 7.2：額外開支及其占五年平均財政盈餘的比率

	入息稅務 津貼	交津計畫模式				
		1	2	3	4	5
100%申領率						
額外開支（百萬港元）1*	5,974	12,206	9,140	5,494	5,626	2,963
每年財政盈餘的五年平均值（百萬港元）	56,948	56,948	56,948	56,948	56,948	56,948
額外開支占五年平均財政盈餘的比率(%)	10.5	21.4	16	9.6	9.9	5.2
每年開支的五年平均值（百萬港元）	273,945	273,945	273,945	273,945	273,945	273,945
額外開支占五年平均政府開支的比率(%)	2.2	4.5	3.3	2.0	2.1	1.1
50%申領率（交津計畫）						
額外開支（百萬港元）2*		6103	4570	2747	2813	1482
每年財政盈餘的五年平均值（百萬港元）		56948	56948	56948	56948	56948
額外開支占五年平均財政盈餘的比率(%)		10.7	8.0	4.8	4.9	2.6
每年開支的五年平均值（百萬港元）		273945	273945	273945	273945	273945
額外開支占五年平均政府開支的比率(%)		2.2	1.7	1.0	1.0	0.5

¹¹⁴ 立法會人力事務委員會：鼓勵就業交通津貼計劃，2010年12月16日。立法會CB(2)533/10-11(03)号文件

1. 指每個模式的預計每年開支減去模式 6 的相關開支（3,490 萬港元）
2. 50%申領率只適用於交津計畫的六個模式，因為建議的入息稅務津貼計畫會由現行稅務局的機制管理（資產審查不會適用）

7.3. 分析在經濟衰退情況下推行交津計畫的建議改革，財政上是否充裕

由於西方的經濟前景並不樂觀，週邊經濟環境急劇惡化的風險正在冒升，這肯定會影響香港的基礎經濟因素，以及政府可否長期持續地借著收入應付改革後交津計畫的開支。因此，我們需要評估，現有的財政儲備是否足以在經濟嚴重衰退的時期維持改革後交津計畫的額外開支。

7.3.1. 財政儲備的最低水準

根據政府最新的報告，特區政府於 2010/11 年度的財政儲備達 5,954.02 億港元，相等於同期內差不多兩年的政府總開支。梁錦松（前財政司司長）于 2002 年的預算案演辭中表示，財政儲備應等於 12 個月的政府開支。

換句話說，按 2010/11 年度需要的儲備水準計算，估計現有儲備仍多出 2,940.42 億港元¹¹⁵（即 11.7 個月的政府開支）。我們需要估計，一旦香港經濟突然下滑，導致每年出現達 617.47 億港元的財政赤字（這是香港歷來最高的赤字，出現於 2002/03 年度），多出的財政儲備能否完全應付財政赤字，以及建議為香港在職貧窮人士而設的工作津貼計畫的額外開支。

我們分析了每一個為香港在職貧窮人士而設的工作津貼計畫在財政上能否持續，表 7.3 展示了分析的結果。由於香港是全球擁有最多財政儲備的地方之一，估計多出的財政儲備會足以完全應付工作津貼計畫的額外開支（即使是模式 1）及歷史高位的赤字，至少達四年。為了將資產審查可能造成的後果納入分析之中，我們再度假設建議的六個交津計畫的申領率為 50%，結果顯示，申領率較低不大可能會對分析中各項計畫的長遠財政可持續性構成任何重大影響。

¹¹⁵ 这个数字来自 5954.02 亿港元 - 3,013.60 亿港元（2010/11 年度的政府开支）

表 7.3 在最惡劣的經濟情況下，儲備可以應付日常管治和我們建議的計畫的年數

	入息稅務津貼		交津計畫				
		1	2	3	4	5	
100%申領率							
1: 額外開支 (百萬港元)	5,974	12,206	9,140	5,494	5,626	2,963	
2: 財政赤字高位 (百萬港元)	61,747	61,747	61,747	61,747	61,747	61,747	61,747
3: 上兩項合計	67,721	73,953	70,887	67,241	67,373	64,710	
4: 多出的財政儲備 (百萬港元)	294,042	294,042	294,042	294,042	294,042	294,042	294,042
5: 在最惡劣情況下儲備可以應付日常管治和我們的建議的年數	4.3	4.0	4.1	4.4	4.4	4.5	
50%申領率 (只包括交津計畫)							
1: 額外開支 (百萬港元)		6103	4570	2747	2813	1481.5	
2: 財政赤字高位 (百萬港元)		61,747	61,747	61,747	61,747	61,747	61,747
3: 上兩項合計		67,850	66,317	64,494	64,560	63,229	
4: 多出的財政儲備 (百萬港元)		294,042	294,042	294,042	294,042	294,042	294,042
5: 在最惡劣情況下儲備可以應付日常管治和我們的建議的年數		4.3	4.4	4.6	4.6	4.7	

7.3. 總結

雖然推行入息稅務津貼或相關計畫的開支頗大，估計目前的政府財政盈餘足以應付開支。

假設香港出現最惡劣的經濟情況，估計目前政府的儲備可持續任何建議中的計畫至少四年。

第八章 建議及結論

8.1. 很多雇員和其家庭的貧窮問題，是香港一個嚴重的社會問題。雖然最低工資為低收入雇員設立了基本的工資水準，並且令 28.5% 的貧窮雇員（按照最低工資實施前的水準）脫離貧窮，不過仍有其餘 71.5% 陷於貧窮之中。他們可以申請低收入組別的綜援，但是在 2011 年第一季度，88% 入息低於同樣家庭人數平均綜援金額的在職貧窮住戶並沒有申請綜援，原因之一是大眾對綜援存在負面印象。在職貧窮人士也可申請鼓勵就業交通津貼，以紓緩財政負擔。不過，交津只能為合資格的家庭提供非常有限的財政援助；同時，交津計畫又要申請者經歷複雜的申請程式，包括要審查其家人的人息和資產。因此，交津計畫的申請率遠低於預期。

8.2. 要協助有貧窮風險的人，需要多方努力配合。《最低工資條例》於 2011 年 5 月通過，無疑讓香港基層雇員的人息獲得一定改進。不過，單靠商界和這項措施，並不能確保在職貧窮家庭獲得足夠的支持。由於商界，特別是中小型企業，要面對來自國際和本地大財團的劇烈競爭，他們支持低收入雇員和其家庭的生活開支的能力有限。政府應擔當積極的角色，提供財務津貼予低收入雇員的家庭，特別是在貧窮線以下或附近的，並且鼓勵貧窮家庭成員維持就業。

8.3. 我們建議，政府應參考海外的稅務津貼計畫，主動為香港的在職貧窮人士提供適當的財政援助，以進一步應付現實問題和貧窮的風險。表 8.1 按照開支、涵蓋範圍和消滅貧窮的效果，列出了推行入息稅務津貼或其中一項改革交津計畫模式的預期影響。不論是仿真的入息稅務津貼模式和改革交津計畫的模式 2 和 3，均會有理想效果。入息稅務津貼計畫會有最強烈的效果，以每年 95 億港元的開支，將有貧窮風險住戶的數目減少 22.8%，等於 90,000 人（參看表 8.1）。此項計畫可以涵蓋的入息低於經等值處理後中立數的住戶數目最多（537,200 個）。效果次佳的是交津計畫的其中一個改革方式——模式 2，可以用約 126 億港元，減少有貧窮風險的住戶 19.4%，同時涵蓋 524,000 個入息低於經相等值處理後中立數的住戶。

8.4. 不過，建議的人息稅務津貼計畫短期內是否可行，值得懷疑。對於政府、政策遊說者，以至大部分普羅大眾來說，這個計畫是較為嶄新的概念，不易獲得廣泛接受。此外，運用稅制作為提供津貼以推行社會政策的途徑，香港並沒有先例。因此，這個計畫或需要在學者、政策局及其它持份者之間作更為全面和廣泛的公眾諮詢，要概念付諸實行可能需要多年。考慮到每一模式的效果和影響，我們建議：

8.5. 在短期內將交津計畫轉變為「低收入家庭工作津貼」

8.5.1. 我們認為，在短期內，將交津計畫轉變為「低收入家庭工作津貼」是最為可行的選擇，因為有關的行政架構已經建立。由於現行的交津計畫申請資格嚴苛、津貼額不高，並非大力幫助在職貧窮家庭的有效工具，我們建議政府在下一次檢討交津計畫時，應考慮以下四項措施：

1. 推行額外工作時數津貼層級
2. 為合資格住戶提供子女津貼
3. 制訂較寬鬆的人息限額，例如採用同樣以低收入家庭為目標的公營租住房屋的人息限額
4. 制訂較寬鬆的資產限額，或撤銷資產審查

8.5.2. 政府應制訂一個可包含上述全部四項措施的模式。模式 2 包含其中三個特點：工作時數分成四層、子女津貼及等於公屋住戶的人息限額。這模式可以讓在低收入家庭中的受助在職人人數增至最多（709000），減低他們墮入貧窮網的機會，而且不會帶來負面形象。改革後的計畫可以令香港的貧窮家庭數目減少 19.4%，消滅貧窮的效果僅次於人息稅務津貼。這模式並可令在職貧窮率由 8.4%減至 3.7%，整體貧窮率由 19.6%降至 15.8%。計畫若保留資產審查，每年開支為 63.15 億港元¹¹⁶。

8.5.3 交津計畫的正式名稱應改為「鼓勵就業低收入家庭津貼」。「交通津貼」一詞，意指這項津貼是供低收入雇員支付往返住所和工作地點的交通開支，目前這詞惹來公眾的嚴厲批評，因為計畫的申請資格是基於家庭入息，而非個人入息。因此，政府應更改這項措施的名稱，並擴闊其目標，以支援生活於貧窮中的人，為他們支付日常生活開支，而

¹¹⁶ 根据政府过去的做法，交津计划的估计申领率为估计合格人士数目的一半。我们在计算经优化的交津计划的每年开支时，采用同样的假设。

不是單純是交通開支。

8.5.4. 撤銷資產審查。政府應建於以下三個原因，研究對工作津貼撤銷資產審查是否可行：第一，經優化的交津計畫會對申請者設立工作時間和入息的審查，如果計畫的目標是鼓勵低收入雇員工作，則再加入資產審查並不合理；第二，撤銷資產審查可以簡化申請程式，讓經優化的交津計畫可以提高申領率；第三，外國的稅務津貼計畫通常都不會以資產審查篩選申請者。這可以將申請程式簡化，並鼓勵更多合資格的家庭領取稅務津貼。因此，我們建議撤銷資產審查。

8.5.5. 放寬資產門檻

雖然海外各種稅務津貼都不設有資產審查，香港卻甚少福利計畫不需要資產審查。考慮到這個因素，我們建議放寬資產門檻至公營租住房屋的資產限額，讓更多低收入就業家庭可以受助。

8.5.6. 綜援計畫下的「豁免計算入息」應該修訂。為了鼓勵綜援受助人工作，我們建議若他們符合資格領取經改革後的交津，他們可以申請，並將津貼儲蓄於自己的個人戶口中。除非綜援受助人持有的入息和津貼超逾資產限額，並停止領取綜援，不然他們不能動用戶口中的金錢。這項計畫可以鼓勵成年人工作，並為他們退出綜援計畫鋪路。因此，政府應探討讓綜援受助人將賺取的入息和我們建議的津貼保留於自己戶口，並限制他們立即使用的可行性。

根據政府的數位，領取綜援的低收入住戶中，以三人家庭的比率最高，約 29%¹¹⁷。若這三人家庭由兩名受雇的成人和一名兒童組成，他們的資產限額為 49,500 港元¹¹⁸。而政府的數位顯示，領取綜援的低收入雇員的每月平均個人入息為 5,377 港元¹¹⁹。根據我們建議的制度，一名受雇的成人每月最多可儲蓄 2,877 港元（5,377 港元減去豁免計算入息的最高額 2,500 港元）。如果兩名受雇的成人都符合經優化的交津計畫（模式 2）有關入息的規定，並且每月工作超過 144 小時，他們就可以在薪酬以外，每月獲得 3,200 港元的額外津貼。這意味著他們合共可儲蓄的入息和津貼為每月 5,700 港元。這個家庭

¹¹⁷ 社会福利署，2010-11 年度

¹¹⁸ 社会福利署，<http://www.swd.gov.hk/doc/social-sec/CSSAG0212c.pdf>

¹¹⁹ 社会福利署，2011-12 年度

可於九個月內累積到超逾資產限額的金錢，然後退出綜援計畫。建議的計畫可以加快低收入組別的綜接受助人脫離綜援行列的速度。

8.6. 長遠而言推行模擬的人息稅務津貼

長遠而言，政府在試驗我們建議的交津改革計畫後，應推行人息稅務津貼的模式，因為這個模式對整體消滅貧窮的效果最大，比率達 **22.8%**。在推行人息稅務津貼後，貧窮率可由 **19.6%** 降至 **15.1%**。計畫的每年開支會較交津計畫的模式 2 及模式 3 為低。此外，如果政府運用稅務系統來發放津貼，就可以減輕對受助人的負面標籤，並且可有效地讓有需要的市民得到津貼。美國的人息稅務津貼申領率甚高，可以引證這一點。因此，政府應考慮如何調整稅務行政架構，以達致消滅貧窮的目標。

8.7. 進一步研究個人評估計畫

若推行兩重評估的計畫，可以涵蓋香港最大數量的低收入雇員（**2,886,000** 人）。不過，這措施也會造成最高的開支，並且涵蓋 **340,000** 個沒有貧窮風險的住戶。因此，從消滅貧窮的目標出發，家庭和個人評估這兩種計畫不能單純地結合起來。不過，如果要用個人評估計畫作為給予低收入雇員報酬的方式，以及鼓勵他們尋找工作或維持於勞動市場內，個人評估是可行的選擇。政府或其他政策研究者應研究，如何制訂有效申請條件（例如申請者是否需要跨區工作），以限制這類低收入雇員的參與。

表 8.1：在香港應用入息稅務津貼及經優化的交津計畫多種模式的效果及可行性總結

量度／變項	經優化的鼓勵就業交通津貼計畫						
	入息稅務津貼設計	模式 1	模式 2	模式 3	模式 4	模式 5	模式 6
量度／變項	分成三部分入息稅務津貼：遞增(<30%)；定額(30-60%)；遞減(60-80%)。津貼最高限額為經等值處理後入息中位數的 10%	額外工作時數層級；子女津貼；相等於公屋的人息限額及兩重評估	額外工作時數層級；子女津貼及相等於公屋的人息限額	額外工作時數層級及子女津貼	額外工作時數層級及相等於公屋的人息限額	只有額外工作時數層級	現行計畫
1. 政策意念	透過現行稅務系統為低收入家庭提供工作津貼	透過交津計畫，以較寬鬆的標準，為低收入雇員提供工作津貼，以維持其正常生活水準	透過交津計畫，以較寬鬆的標準，為低收入家庭提供工作津貼，以維持其正常生活水準	透過交津計畫，為低收入家庭提供工作津貼，以維持其正常生活水準	透過交津計畫，以較寬鬆的標準，為低收入家庭提供工作津貼，以加強其工作意欲	透過交津計畫，為低收入家庭提供工作津貼，以加強其工作意欲	透過交津計畫，為低收入家庭提供工作津貼，以支付其交通開支
估計開支 (百萬港元) (100%申領率)	9,464	15,696	12,630	8,984	9,116	6453	3,490
(百萬港元) (50%申領率)		7,848	6,315	4,492	4,558	3,226.5	1,745
涵蓋範圍：							
住戶：全部	537200	864000	534000	416000	534000	416000	416000
住戶入息 <經等值處理的入息中位數的 80%	537200	524000	524000	413000	524000	413000	413000
>經等值處理的入息中位數的 80%	0	340000	10000	3000	10000	3000	3000
住戶人數							
1	54500	46000	52000	29000	52000	29000	29000
2-4	413100	688000	406000	338000	406000	338000	338000
5+	69700	130000	76000	49000	76000	49000	49000
個人：全部	1681300	2886000	1689000	1246000	1689000	1246000	1246000
年齡組別							
<15	283200	335000	277000	201000	277000	201000	201000
15-64	1221200	2305000	1234000	901000	1234000	901000	901000
65+	177100	246000	178000	144000	178000	144000	144000

		經優化的鼓勵就業交通津貼計畫						現行計畫
		入息稅務津貼設計	模式 1	模式 2	模式 3	模式 4	模式 5	
量度／變項		分成三部分入息稅務津貼：遞增(<30%)；定額 (30-60%)；遞減 (60-80%)。津貼最高限額為經等值處理後入息中位數的 10%	額外工作時數層級；子女津貼；相等於公屋的人息限額及兩重評估	額外工作時數層級；子女津貼及相等於公屋的人息限額	額外工作時數層級及子女津貼	額外工作時數層級及相等於公屋的人息限額	只有額外工作時數層級	現行計畫
消減貧窮的效果(%)								
在職貧窮率的轉變		由 8.4%降至 2.8%	由 8.4%降至 3.8%	由 8.4%降至 3.7%	由 8.4%降至 3.7%	由 8.4%降至 5.1%	由 8.4%降至 5.1%	由 8.4%降至 6.5%
消減貧窮的比率：								
就業住戶：所有		66.0	54.8	56	56	39.2	39.2	22.4
住戶人數	1	60.9	-	18.2	18.2	18.2	18.2	-
	2-4	66.3	58.3	58.3	58.3	47.6	47.6	28.7
	5+	66.7	60.9	60.9	60.9	14.3	14.3	3.6
住戶類型	沒有子女	61.0	39.8	43.6	43.6	39.4	39.4	2.2
	有子女	69.9	65.5	65.5	65.5	39.4	39.4	37.9
個人：所有		65.1	58.0	58.4	58.4	39.4	39.4	26.2
年齡組別	<15	68.6	64.4	64.4	64.4	40.3	40.3	38.8
	15-64	64.1	56.2	57.1	57.1	39.6	39.6	23.4
	65+	63.5	50.8	50.8	50.8	33.1	33.1	11
消減貧窮的效果(%)								
貧窮率的百分比轉變		由 19.6%降至 15.1%	由 19.6%降至 15.9%	由 19.6%降至 15.8%	由 19.6%降至 15.8%	由 19.6%降至 17.0%	由 19.6%降至 17.0%	由 19.6%降至 18.1%

量度／變項	經優化的鼓勵就業交通津貼計畫							現行計畫
	入息稅務津貼設計	模式 1	模式 2	模式 3	模式 4	模式 5	模式 6	
	分成三部分入息稅務津貼：遞增(<30%)；定額(30-60%)；遞減(60-80%)。津貼最高限額為經等值處理後入息中位數的 10%	額外工作時數層級；子女津貼；相等於公屋的人息限額及兩重評估	額外工作時數層級；子女津貼及相等於公屋的人息限額	額外工作時數層級及子女津貼	額外工作時數層級及相等於公屋的人息限額	只有額外工作時數層級		
消減貧窮的比率：								
就業住戶：所有	22.8	18.9	19.4	19.4	13.6	13.6	7.7	
住戶人數								
1	4.3	-	1.3	1.3	1.3	1.3	0	
2-4	29.4	25.9	25.9	25.9	21.1	21.1	12.8	
5+	56.4	51.5	51.5	51.5	12.1	12.1	3	
居住于住戶中的個人：所有	33.3	29.7	29.9	29.9	20.2	20.2	13.4	
年齡組別								
<15	51.5	48.2	48.2	48.2	30.2	30.2	29.1	
15-64	40.3	35.4	35.9	35.9	24.9	24.9	14.7	
65+	9.4	7.5	7.5	7.5	4.9	4.9	1.6	
管理安排的複雜之處	非常複雜：1. 如果要運用目前的管理架構來評估申請者和發放津貼；2. 運用稅務局來發放旨在扶貧的津貼，並沒有先例	相當複雜：推行子女津貼和兩重評估制度，會導致現行的交津計畫出現重大轉變	普通：推行子女津貼會導致交津計畫的評估機制出現相當的轉變	普通：推行子女津貼會導致交津計畫的評估機制出現相當的轉變	不甚複雜：基於現行的交津計畫，推行額外工作時數層級及放寬入息限額	不甚複雜：基於現行的交津計畫，推行額外工作時數層級	沒有	
1a. 財政承擔：額外開支占財政盈餘的百分比 ² (%)	上限（沒有資產審查，100%申領率） 10.5 ¹	21.4	16	9.6	9.9	5.2	0	
1b. 財政承擔：額外開支占財政盈餘的百分比(%)	（有資產審查，50%申領率） 5.25	10.7	8.0	4.8	4.9	2.6	0	
2. 財政承擔：開支占 5 年財政盈餘的百分比(%)	（有資產審查，50%申領率） 8.3	13.8	11.1	7.9	8.0	5.7		
3a. 財政承擔：建議中計畫的開支占社	（沒有資產審查，100%申領率） 21.7	36.0	29.0	20.6	20.9	14.8	8.0	

量度／變項	經優化的鼓勵就業交通津貼計畫						
	入息稅務津貼設計	模式 1	模式 2	模式 3	模式 4	模式 5	模式 6
	分成三部分的人息稅務津貼：遞增(<30%)；定額 (30-60%)；遞減 (60-80%)。津貼最高限額為經等值處理後入息中位數的 10%	額外工作時數層級；子女津貼；相等於公屋的人息限額及兩重評估	額外工作時數層級；子女津貼及相等於公屋的人息限額	額外工作時數層級及子女津貼	額外工作時數層級及相等於公屋的人息限額	只有額外工作時數層級	現行計畫
會福利開支的百分比							
3b. 財政承擔：建議中計畫的開支占社會福利開支的百分比 (有資產審查，50%申領率)	10.9	18.0	14.5	10.3	10.4	7.4	4.0

注 1: 假設稅務局管理這個建議的計畫

2: 財政儲備指最近的五年平均財政盈餘：569.48 億港元

3: 2011/12 年度經修訂的估計社會福利開支為 436.20 億港元(http://www.budget.gov.hk/2012/chi/pdf/c_appendices_b.pdf)

參考資料

- A Guide to Child Tax Credit and Working Tax Credit. 2011. HM Revenue and Customs.
- Blundell, Richard, Mike Brewer, Andrew Shepherd. 2005. The Impact of Tax and Benefit Changes between April 2000 and April 2003 on Parents' Labour Supply.
- Blundell, Brewer and Shepherd. 2005. Evaluating the Impact of Working Families' Tax Credit Using Difference-in-difference. HM Revenue & Customs.
- Brewer, Duncan, Shepherd and Suarez. 2005. Did Working Families' Tax Credit Work? The Final Evaluation of the Impact of In-work Support on Labour Supply and Programme Participation. Inland Revenue.
- Buhmann, B., Rainwater, L., Schmaus, G. & Smeeding, T.M.. 1988. Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty: Sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) Database. *Review of Income & Wealth*, 34(2), 115-142.
- Chanfreau, J. & Burchardt, T.. 2008. Equivalence scales: Rationales, uses and assumptions. Scottish Government paper. Retrieved August 16, 2011, from <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/933/0079961.pdf>
- Changing Families' Financial Support and Incentives for Working: the Summary Report of the Evaluation of the Working for Families Package. July 2010.
- Child and Working Tax Credits Statistics. December 2011. (<http://www.hmrc.gov.uk/stats/personal-tax-credits/cwtc-dec2011.pdf>)
- Coulter, F., Cowell, F. & Jenkins, S.. 1992. Differences in needs and assessment of income distributions, *Bulletin of Economic Research*, 44(2), 77-124.
- De Vos, K., & Zaidi, M.A.. 1997. Equivalence scale sensitivity of poverty statistics for the member states of the European Community. *Review of Income & Wealth*, 43(3), 319-333.
- Dennis, I. & Chio, A-C.. 2004. Monetary poverty in new Member States and Candidate Countries. Eurostat, *Statistics in focus*, Population and social conditions - 12/2004.
- Department of Work and Pension. 2011. Household Below Average Income An analysis of the income distribution 1994/95 – 2009/10
- Eissa, N. and J. B. Liebman. 1996. *Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit*. *Quarterly Journal of Economics* V112:605-37.
- Eissa, N. and H. Hoynes. 2004. "Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: the Earned Income Tax Credit." *Journal of Public Economics* V88:1931-958.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2005. Equivalence scales: General aspects. Retrieved September 27, 2011, from http://www.fao.org/docs/up/easypol/325/equiv_scales_general_032en.pdf
- Francesconi and Vander Klauuw. 2004. The Consequence of 'in-work' Benefit Reform in Britain: New Evidence from Panel Data.
- Gregg and Harkness. 2003. Welfare Reform and Lone Parent Employment in the UK. Department of Economics and Leverhulme Centre for Market and Public Organization, University of Bristol.
- Grogger, Jeffrey. 2003. *The Effects of Time Limits, The EITC, and Other Policy Changes on*

Welfare Use, Work, and Income Among Female-headed Families. The Review of Economics and Statistics, 85:394-408.

Hagenaars, A., K. de Vos and M.A. Zaidi. 1994, Poverty Statistics in the Late 1980s: Research Based on Micro-data, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

Hoffman, Saul D. and Laurence S. Seildman. 2003. Helping Working Families: the Earned Income Tax Credit. Kalamazoo: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.

Math Errors on Individual Income Tax Returns, by Type of Error, Calendar Year 2010. (<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/10db15nm.xls>)

Organisation for Economic Co-operation and Development. n.d. What are equivalence scales? Retrieved August 1, 2011, from <http://www.oecd.org/dataoecd/61/52/35411111.pdf>
Organisation for Economic Co-operation and Development. 1982, The OECD List of Social Indicators, Paris.

Rio Group. (2006). Compendium of best practices in poverty measurement. Retrieved October 10, 2011, from http://www.ibge.gov.br/poverty/pdf/rio_group_compendium.pdf

Scholz, John Karl. 1996. *In-work Benefits in the United States: the Earned Income Tax Credit*. The Economic Journal 106: 156-169.

Simpson, Nicole B., Jill Tiefenthaler and Jameson Hyde. 2010. "The Impact of the Earned Income Tax Credit on Economic Well-Being: A Comparison across Household Types." *Population Research and Policy Review* 29:843-864.

Wong, Chack-kie. 2010. *Background Paper for Policy to Assist Low-wage Households in Hong Kong*. Working Paper.

香港政府統計處。2010年。《「二零零九至一零年住戶開支統計調查」現正進行》。2011年12月1日擷取自

http://www.censtatd.gov.hk/press_release/other_press_releases/index.jsp?sID=2490&sSUBID=15520&displayMode=D