

扶貧委員會

“從福利到自強”－豁免計算入息

目的

本文件旨在請委員對綜合社會保障援助（綜援）計劃下有關豁免計算入息安排的檢討，以及如何推廣“從福利到自強”的初步構思提供意見。

徵詢意見

2. 在豁免計算入息方面，請委員就下列建議提供意見：
 - (a) 把每月豁免計算入息的“無須扣減”限額由 600 元增至 800 元；
 - (b) 把領取綜援不少於三個月的個案方有資格享有豁免計算入息的規定放寬至不少於兩個月；
 - (c) 維持最高豁免計算金額的水平；以及
 - (d) 豁免計算入息依舊不設時限。
3. 在“從福利到自強”方面，委員可參考社會福利諮詢委員會（諮詢委員會）於二零零六年訪問澳洲、新西蘭、美國及加拿大後所提出的初步意見。歡迎委員就此提出意見。

背景

4. 扶貧委員會在六月十三日的會議上通過以下事項：
 - (a) 衛生福利及食物局（衛福局）會對現行的豁免計算入息安排進行更深入研究，並就此徵詢諮詢委員會的意見；以及

- (b) 衛福局／諮詢委員會須研究整體的政策路向及相關問題，為有就業能力的健全綜援受助人提供支援，協助他們重投勞工市場。

(A) 檢討豁免計算入息安排

豁免計算入息的目的

5. 豁免計算入息是指在評估受助人應得的綜援金額時，無須在援助金額中扣減的工作入息。豁免計算入息的安排是讓工作的綜援受助人在經濟上能較完全倚賴福利的受助人為佳，以鼓勵有工作能力的受助人求職和持續就業。

在二零零三年修改豁免計算入息安排

6. 在二零零三年六月，我們把每月最高豁免計算金額由 1,805 元提高至 2,500 元，而其中的“無須扣減”限額也由 451 元提高至 600 元，並同時規定領取綜援少於三個月的個案的受助人不獲豁免計算入息。這些新安排有推行時限，須於三年後作出檢討。我們在完成檢討後，已向諮詢委員會闡述檢討結果。

現行安排

7. 豁免計算入息的現行安排如下：

- (a) 現時，綜援受助人每月的入息，部分可獲豁免計算，最高豁免計算金額為 2,500 元。受助人每月入息的首 600 元（“無須扣減”限額）及餘下的每月入息的一半會獲豁免計算，最高金額為 2,500 元：

入息	豁免計算方法	最高豁免計算金額
首 600 元	全數豁免	600 元
其後 3,800 元	半數豁免	1,900 元
4,400 元或以上	豁免首 600 元的全部及其後 3,800 元的一半	2,500 元

- (b) 在綜援網不少於三個月的各類別綜援個案，均可享有豁免計算入息安排。

- (c) 受助人從新工作賺取的首月入息，可獲全數豁免計算，但受助人必須在過去兩年內未獲此項豁免。這項規定旨在增加失業綜援受助人求職的意欲。

相關考慮因素

8. 綜援計劃的豁免計算入息安排是一個非常複雜的課題。一方面豁免計算入息安排看來可為綜援受助人提供更大的經濟誘因，鼓勵他們求職及持續就業；但另一方面，太寬鬆的豁免計算入息安排，卻可能會讓更多人符合領取綜援的資格及延遲他們脫離綜援系統。

9. 近年，綜援受助人獲豁免計算入息的總額大增，這是因當局就豁免計算入息安排作出多項改善及涉及健全成人領取綜援的個案數目持續增加所致。豁免總額由二零零一至零二年度的 2.989 億元（相等於綜援開支總額的 2.1%）飆升至二零零五至零六年度的 8.307 億元（相等於綜援開支總額的 4.7%），共增加了 5.318 億元（或 178%），而同期的綜援開支總額則增加了 23.3%。

建議

10. 我們探討了一些可行的方案，並建議採用下列方案以改善豁免計算入息安排。

(a) 把“無須扣減”限額由 600 元增至 800 元

11. 上一次增加“無須扣減”限額是在二零零三年六月實行。當時由 451 元增至 600 元，增幅為 33%。有建議認為應上調“無須扣減”限額，讓從事兼職或散工而相對收入較低的人士保留較多入息。我們曾研究的方案包括把每月豁免計算入息的“無須扣減”限額上調至 700 元、800 元或 900 元的水平，現建議把限額由 600 元適度上調至 800 元（有關財政影響為每年 2,300 萬元，估計約有 19 600 人受惠）。考慮因素如下：

- (i) 自二零零六年四月推出欣曉計劃¹以來，預計會有更多單親家長和兒童照顧者尋找兼職工作。考慮到受助人上班用膳的費用及其他與就業有關的開支，例如添置

¹ 在欣曉計劃下，凡最年幼子女為 12 至 14 歲的綜援單親家長和兒童照顧者，必須尋找兼職工作（指每月不少於 32 小時的有薪工作）。

衣服及交通費，我們相信適度增加“無須扣減”限額 200 元，應可提供更大誘因，鼓勵綜援受助人如別無其他選擇，也可從事兼職或散工。兼職或臨時工實有助福利受助人與勞工市場保持接觸，讓他們有更多機會提升就業能力，找到全職工作。我們希望通過培養綜援受助人的工作習慣，最終能協助他們自力更生，脫離綜援網。

- (ii) 我們曾探討把“無須扣減”限額增至 700 元的可行性，但 100 元的升幅或未足以構成影響。另一方面，假若我們把限額上調至 900 元，即把豁免計算入息的限額增加 50%，便可能會鼓勵更多人加入綜援網，因而增加個案量及福利開支。此舉亦存在一定的風險，因為有些人可能選擇繼續領取綜援，而不會認真尋找較高薪或全職的工作。

(b) 把“首三個月不獲豁免計算入息”的規定放寬至兩個月

12. 二零零三年修改豁免計算入息的安排時，我們規定領取綜援少於三個月的個案的受助人不獲豁免計算入息（“首三個月不獲豁免計算入息”的規定），防止那些有足夠能力應付基本需要的人士加入福利制度。有些團體曾批評，“首三個月不獲豁免計算入息”的規定會打擊剛領取綜援的健全綜援受助人首三個月內尋找工作意欲，因此要求予以撤銷。我們曾研究是否需撤銷規定或放寬要求。我們在考慮以下因素後，建議把規定放寬至“兩個月”：

- (i) 完全撤銷上述規定或會令正在就業但在現行安排下收入水平不符合領取綜援資格的人士，變成合資格領取綜援。以每月符合資格領取 9,200 元綜援金的四人家庭為例，根據現時“首三個月不獲豁免計算入息”安排，該家庭如月入 9,200 元，便不符合領取綜援的資格。假若完全撤銷“首三個月不獲豁免計算入息”的規定，則該家庭即可享有豁免計算入息的扣減額，而且除月入的 9,200 元外，亦有資格申領 2,500 元綜援金，使該家庭每月共得 11,700 元。我們未能估計因此而加入綜援行列的家庭數目及所引致的額外開支。
- (ii) 另一方面，根據豁免計算入息安排的檢討結果，現時並無證據證明“首三個月不獲豁免計算入息”的規定會大幅減低剛領取綜援的失業受助人的工作意欲。

- (iii) 把“首三個月不獲豁免計算入息”的規定放寬至“兩個月”，或會鼓勵現正領取綜援的受助人早點尋找工作，並且對阻止綜援網外的人士加入福利制度，仍然能發揮作用。
- (iv) 我們亦曾研究另一方案，把這項規定進一步放寬至“一個月”。但我們認為此舉未必足以阻止那些有足夠能力應付基本需要的人士利用暫停工作而加入綜援網。

(c) 維持最高豁免計算金額的水平

13. 自二零零三年六月起，最高豁免計算金額由 1,805 元增至 2,500 元。關注團體不時呼籲政府增加每月最高豁免計算金額。我們認為並無理據支持進一步提高每月最高豁免計算金額，理由如下：

- (i) 豁免計算入息安排的基本假設是綜援受助人如獲准保留更多入息，便會有更大的工作意欲；而若有更多受助人就業，政府的福利開支便會減少。但相反來說，豁免計算金額越高，便會令本身都會工作的受助人獲得更高的福利金；因而令更多人符合申請福利的資格，鼓勵更多人加入綜援網；並延長受助人領取綜援的時間，從而使福利個案數目及開支上升。
- (ii) 截至二零零六年三月底，只有 14 114 名或 52% 有就業能力的受薪受助人可享有每月最高豁免計算金額。故此我們沒有證據顯示需要調高豁免計算入息金額以應付未能滿足的需求。
- (iii) 現時成員人數較多的家庭所獲得的福利金額，已大大高於低技術職位的市場工資。若再調高每月豁免計算金額，將會進一步推高有成員就業的綜援家庭的總收入，令其所得的金額更高於市場工資。
- (iv) 諮詢委員會的一些委員最近出訪美國及加拿大後，認為現時沒有明確的研究結果，顯示豁免計算入息安排可令受助人產生工作意欲。

14. 有見及此，我們不建議提高最高豁免計算限額。

(d) 豁免計算入息依舊不設時限

15. 有建議認為可在某個時限內向綜援受助人提供較高的每月豁免計算入息金額，每月最高豁免計算金額的水平會隨時間逐步降低，並在一段時間後撤銷。我們認為不宜訂定豁免計算入息時限，考慮因素如下：

- (i) 那些已屆時限的受助人將失去繼續工作的意欲，因為他們每賺取一元便會失去一元的福利。相信很多低收入受助人會選擇完全停止工作，以免因不再符合豁免計算入息的資格而受到“懲罰”。事實上，有些在職貧窮人士非因本身的過錯而無法做到自給自足。
- (ii) 在運作方面，由於受助人數目眾多，而斷續領取福利的受助人也不少，擬議安排事涉繁複，勢將難以執行，也令受助人難以理解。當局需建立一套電腦系統，計算個別綜援受助人獲得豁免計算入息的月數，並根據受助人入息和“豁免計算入息時標”的情況，計算其可享有的豁免計算金額。

徵詢諮詢委員會的意見

16. 我們已於二零零六年十二月一日向諮詢委員會闡述上文第 2 段所載的建議。委員不反對該項建議。

(B) “從福利到自強”

17. 為推廣“從福利到自強”，諮詢委員會曾研究澳洲、新西蘭、美國及加拿大的社會援助計劃。有關這些國家如何推行其“從福利到自強”計劃，概述於附件。

18. 經研究海外的經驗後，諮詢委員會委員就如何在香港推廣“從福利到自強”，有以下的初步意見：

- (a) 對於健全失業人士，讓他們脫離綜援網的最佳方法是協助他們尋找工作。海外國家集中在一個地方或由一個統籌機構提供公共援助、就業支援及再培訓服務，這方面的經驗足可借鑑。我們認為值得考慮是否可發

展綜合服務模式或一站式服務，協助健全綜援受助人求職，有關服務包括培訓／再培訓、輔導、求職、職業發展、試工機會和就業後支援等；以及

- (b) 關於訂定領取綜援時限的建議，是較為複雜的課題，因為綜援計劃設有“必須以家庭為單位提出申請”的規定，而且當局亦需為時限已屆的家庭提供生活支援，尤其是家有長者及兒童的家庭。我們必須小心考慮各項因素，包括如何推行有關措施及處理它們所帶來的衝擊。

19. 諮詢委員會已成立兩個專責工作小組，跟進上述問題。歡迎委員就諮詢委員會的初步意見提出意見。

衛生福利及食物局
社會福利署
二零零六年十二月

社會福利諮詢委員會考察：各國社會保障制度的主要特點簡表

A. 豁免計算入息

豁免計算入息	澳洲	新西蘭	美國	加拿大
安排	<p>單身受助人每兩星期的收入在 142 澳元或以下者，在減除首 62 澳元“無需計算金額”後，當局會從中扣回 50%的金額，而超過 142 澳元的收入的扣回率則為 70%。</p> <p>至於有配偶的受助人，兩人均獲發津貼。如賺取較高收入的一方喪失享有任何福利的資格，則超過限額的每一元收入，均會在其配偶所得津貼中扣減。</p>	<p>從每星期總收入超過 80 紐元的淨額中扣減 70%金額。</p>	<p>紐約市：每月入息的首 90 美元獲豁免計算；而餘下的每月入息(超過 90 美元的數額)則有 47%獲豁免計算。</p>	<p>卑斯省：二零零二年推行的福利改革對所有具工作能力人士訂定領取福利的時限。豁免計算入息安排自該年起廢除。</p>

B. 從福利到就業／就業援助計劃

從福利到就業	澳洲	新西蘭	美國	加拿大
<p>規定須參與工作或社區活動</p>	<p>受助人必須在 26 個星期內從事有兼職薪工作最少 130 小時。 受助人必須參與社區工作一 (6 個月內工作 150 至 240 小時)。 每名申請人必須接受就業能力評估，然後可獲轉介接受就業支援服務。 <u>就業計劃</u> <u>就業出路計劃</u> — 與受助人保持定期聯絡最少 6 個月。</p>	<p>受助人必須簽訂求職者協議，同意尋找工作或準備投入工作。受助人的伴侶或可享受福利，同時當局亦可能要求其伴侶簽訂求職者協議。 <u>政府支援措施</u> 創業社區：向社區組織發放經濟援助，以供設計和推行社區計劃 (包括就業服務)。 綠色計劃：支援造福社區的計劃，並為合資格的求職者提供工作技能和經驗。</p>	<p>根據清貧家庭臨時資助計劃，受助人有機會受聘時必須即時接受工作，或在接受資助後兩年內就業。 雙親家庭參與就業活動／訓練的最低參與率，已在一九九九年提高至 90%。 <u>就業活動／培訓</u> 自二零零零年起，單親家長每周必須參與就業活動／培訓最少 30 小時，雙親家庭每周最少 35 小時。如不按規定參與工作，家庭享有的福利可能會被扣減或終止。 可計算入參與率的活動包括就業、在職訓練、社區服務、求職和教育。但有關限制為：職業訓練不得超過 23 個月；求職期不得超過 6 星期等。</p>	<p>卑詩省就業和收入援助部規定準受助人在接受補助前必須尋找工作和接受財政獨立測試。受助人在接受援助前必須尋找工作 60 至 180 日。 有工作能力的受助人必須完成就業計劃。每個計劃均獨一無二，按受助人的長處和能力設計，勾劃出受助人邁向就業的所需步驟。 <u>就業計劃</u>：服務機構向受助人提供一對一服務。</p>

	<p>就業安排、就業及培訓—在計劃進行期間(最少 6 個月)保持定期聯絡。</p> <p>職業前途策劃—包括兩節小組會面。</p> <p>義務工作／培訓課程—Centrelink 備有全國認可非牟利社區義務工作組織的大型登記冊。</p>	<p>社區活動計劃：讓社區完成有關計劃，並為尋找有薪工作的人士提供積極就業機會。</p>		<p>服務機構提供各種服務，如自訂求職計劃、撰寫履歷工作坊、求職資料庫、資助與工作有關的開支和短期訓練證書課程，包括生活技能的培訓。實聘工作計劃資助參加者購買開始工作所需的物品，協助他們從事實聘工作。</p>
--	---	---	--	--

<p>政府及承辦機構的角色</p>	<p>人力事務部負責監察福利計劃的運作，但由 Centrelink 這個政府代理機構負責管理。</p> <p><u>代理/承辦機構</u></p> <p>Centrelink以購買服務／提供服務機構的模式與政府合作，提供一站式服務。</p> <p>就業網絡是全國性的機構網絡，旨在協助國民就業和持續工作。</p>	<p>由社會發展部(就業及入息科)負責管理社會保障就業及援助服務。</p>	<p>聯邦政府為各州提供整筆撥款。各州可自行設計及營運其福利計劃，例如紐約州的福利改革就福利援助訂立額外條件，並設立安全網計劃。</p> <p><u>承辦機構</u></p> <p>紐約市人力資源管理局／社會服務部把部分就業援助計劃的工作外判予非牟利機構。機構所獲的撥款會視乎其就業安排的成功率而定。</p>	<p>加拿大的聯邦政府為每個省份提供整筆撥款，讓各省自行設計及管理其社會福利服務。卑詩省在二零零二年訂立領取福利限期的規定，是首個實施此政策的省份。</p> <p><u>承辦機構</u></p> <p>就業和收入援助部把就業服務外判給三間主要承辦機構。</p> <p>這些機構與 80 多間提供社區服務的機構合作。</p> <p>承辦機構 GT Hiring 及 WCG International 為私營公司，提供專設的生活技能訓練、個案協調服務、工作坊、社區服務機構轉介和就業安排。</p>
-------------------	--	---------------------------------------	--	---