

## 扶贫委员会

### “从福利到自强”－豁免计算入息

#### 目的

本文件旨在请委员对综合社会保障援助（综援）计划下有关豁免计算入息安排的检讨，以及如何推广“从福利到自强”的初步构思提供意见。

#### 征询意见

2. 在豁免计算入息方面，请委员就下列建议提供意见：
  - (a) 把每月豁免计算入息的“无须扣减”限额由 600 元增至 800 元；
  - (b) 把领取综援不少于三个月的个案方有资格享有豁免计算入息的规定放宽至不少于两个月；
  - (c) 维持最高豁免计算金额的水平；以及
  - (d) 豁免计算入息依旧不设时限。
3. 在“从福利到自强”方面，委员可参考社会福利咨询委员会（咨询委员会）于二零零六年访问澳洲、新西兰、美国及加拿大后所提出的初步意见。欢迎委员就此提出意见。

#### 背景

4. 扶贫委员会在六月十三日的会议上通过以下事项：
  - (a) 衞生福利及食物局（衞福局）会对现行的豁免计算入息安排进行更深入研究，并就此征询咨询委员会的意见；以及

- (b) 衛福局 / 咨询委员会须研究整体的政策路向及相关问题，为有就业能力的健全综援受助人提供支持，协助他们重投劳工市场。

## (A) 检讨豁免计算入息安排

### 豁免计算入息的目的

5. 豁免计算入息是指在评估受助人应得的综援金额时，无须在援助金额中扣减的工作入息。豁免计算入息的安排是让工作的综援受助人在经济上能较完全倚赖福利的受助人为佳，以鼓励有工作能力的受助人求职和持续就业。

### 在二零零三年修改豁免计算入息安排

6. 在二零零三年六月，我们把每月最高豁免计算金额由 1,805 元提高至 2,500 元，而其中的“无须扣减”限额也由 451 元提高至 600 元，并同时规定领取综援少于三个月的个案的受助人不获豁免计算入息。这些新安排有推行时限，须于三年后作出检讨。我们在完成检讨后，已向咨询委员会阐述检讨结果。

### 现行安排

7. 豁免计算入息的现行安排如下：

- (a) 现时，综援受助人每月的入息，部分可获豁免计算，最高豁免计算金额为 2,500 元。受助人每月入息的首 600 元（“无须扣减”限额）及余下的每月入息的一半会获豁免计算，最高金额为 2,500 元：

入息	豁免计算方法	最高豁免计算金额
首 600 元	全数豁免	600 元
其后 3,800 元	半数豁免	1,900 元
4,400 元或以上	豁免首 600 元的全部及其后 3,800 元的一半	2,500 元

- (b) 在综援网不少于三个月的各类别综援个案，均可享有豁免计算入息安排。

- (c) 受助人从新工作赚取的首月入息，可获全數豁免计算，但受助人必须在过去两年内未获此项豁免。这项规定旨在增加失业综援受助人求职的意欲。

### 相关考虑因素

8. 综援计划的豁免计算入息安排是一个非常复杂的课题。一方面豁免计算入息安排看来可为综援受助人提供更大的经济诱因，鼓励他们求职及持续就业；但另一方面，太宽松的豁免计算入息安排，却可能会让更多人符合领取综援的资格及延迟他们脱离综援系统。

9. 近年，综援受助人获豁免计算入息的总额大增，这是因当局就豁免计算入息安排作出多项改善及涉及健全成人领取综援的个案数目持续增加所致。豁免总额由二零零一至零二年度的 2.989 亿元（相等于综援开支总额的 2.1%）飙升至二零零五至零六年度的 8.307 亿元（相等于综援开支总额的 4.7%），共增加了 5.318 亿元（或 178%），而同期的综援开支总额则增加了 23.3%。

### 建议

10. 我们探讨了一些可行的方案，并建议采用下列方案以改善豁免计算入息安排。

#### **(a) 把“无须扣减”限额由 600 元增至 800 元**

11. 上一次增加“无须扣减”限额是在二零零三年六月实行。当时由 451 元增至 600 元，增幅为 33%。有建议认为应上调“无须扣减”限额，让从事兼职或散工而相对收入较低的人士保留较多入息。我们曾研究的方案包括把每月豁免计算入息的“无须扣减”限额上调至 700 元、800 元或 900 元的水平，现建议把限额由 600 元适度上调至 800 元（有关财政影响为每年 2,300 万元，估计约有 19 600 人受惠）。考虑因素如下：

- (i) 自二零零六年四月推出欣晓计划<sup>1</sup>以来，预计会有更多单亲家长和儿童照顾者寻找兼职工作。考虑到受助人上班用膳的费用及其它与就业有关的开支，例如添置

---

<sup>1</sup> 在欣晓计划下，凡最年幼子女为 12 至 14 岁的综援单亲家长和儿童照顾者，必须寻找兼职工作（指每月不少于 32 小时的有薪工作）。

衣服及交通费，我们相信适度增加“无须扣减”限额 200 元，应可提供更大诱因，鼓励综援受助人如别无其它选择，也可从事兼职或散工。兼职或临时工实有助福利受助人与劳工市场保持接触，让他们有更多机会提升就业能力，找到全职工作。我们希望通过培养综援受助人的工作习惯，最终能协助他们自力更生，脱离综援网。

- (ii) 我们曾探讨把“无须扣减”限额增至 700 元的可行性，但 100 元的升幅或未足以构成影响。另一方面，假若我们把限额上调至 900 元，即把豁免计算入息的限额增加 50%，便可能会鼓励更多人加入综援网，因而增加个案量及福利开支。此举亦存在一定的风险，因为有些人可能选择继续领取综援，而不会认真寻找较高薪或全职的工作。

**(b) 把“首三个月不获豁免计算入息”的规定放宽至两个月**

12. 二零零三年修改豁免计算入息的安排时，我们规定领取综援少于三个月的个案的受助人不获豁免计算入息（“首三个月不获豁免计算入息”的规定），防止那些有足够能力应付基本需要的人士加入福利制度。有些团体曾批评，“首三个月不获豁免计算入息”的规定会打击刚领取综援的健全综援受助人首三个月内寻找工作的意欲，因此要求予以撤销。我们曾研究是否需撤销规定或放宽要求。我们在考虑以下因素后，建议把规定放宽至“两个月”：

- (i) 完全撤销上述规定或会令正在就业但在现行安排下收入水平不符合领取综援资格的人士，变成合资格领取综援。以每月符合资格领取 9,200 元综援金的四人家庭为例，根据现时“首三个月不获豁免计算入息”安排，该家庭如月入 9,200 元，便不符合领取综援的资格。假若完全撤销“首三个月不获豁免计算入息”的规定，则该家庭即可享有豁免计算入息的扣减额，而且除月入的 9,200 元外，亦有资格申领 2,500 元综援金，使该家庭每月共得 11,700 元。我们未能估计因此而加入综援行列的家庭数目及所引致的额外开支。
- (ii) 另一方面，根据豁免计算入息安排的检讨结果，现时并无证据证明“首三个月不获豁免计算入息”的规定会大幅减低刚领取综援的失业受助人的工作意欲。

- (iii) 把“首三个月不获豁免计算入息”的规定放宽至“两个月”，或会鼓励现正领取综援的受助人早点寻找工作，并且对阻止综援网外的人士加入福利制度，仍然能发挥作用。
- (iv) 我们亦曾研究另一方案，把这项规定进一步放宽至“一个月”。但我们认为此举未必足以阻止那些有足够能力应付基本需要的人士利用暂停工作而加入综援网。

(c) 维持最高豁免计算金额的水平

13. 自二零零三年六月起，最高豁免计算金额由 1,805 元增至 2,500 元。关注团体不时呼吁政府增加每月最高豁免计算金额。我们认为并无理据支持进一步提高每月最高豁免计算金额，理由如下：

- (i) 豁免计算入息安排的基本假设是综援受助人如获准保留更多入息，便会有更大的工作意欲；而若有更多受助人就业，政府的福利开支便会减少。但相反来说，豁免计算金额越高，便会令本身都会工作的受助人获得更高的福利金；因而令更多人符合申请福利的资格，鼓励更多人加入综援网；并延长受助人领取综援的时间，从而使福利个案数目及开支上升。
- (ii) 截至二零零六年三月底，只有 14 114 名或 52% 有就业能力的受薪受助人可享有每月最高豁免计算金额。故此我们没有证据显示需要调高豁免计算入息金额以应付未能满足的需求。
- (iii) 现时成员人数较多的家庭所获得的福利金额，已大大高于低技术职位的市场工资。若再调高每月豁免计算金额，将会进一步推高有成员就业的综援家庭的总收入，令其所得的金额更高于市场工资。
- (iv) 咨询委员会的一些委员最近出访美国及加拿大后，认为现时没有明确的研究结果，显示豁免计算入息安排可令受助人产生工作意欲。

14. 有见及此，我们不建议提高最高豁免计算限额。

**(d) 豁免计算入息依旧不设时限**

15. 有建议认为可在某个时限内向综援受助人提供较高的每月豁免计算入息金额，每月最高豁免计算金额的水平会随时间逐步降低，并在一段时间后撤销。我们认为不宜订定豁免计算入息时限，考虑因素如下：

- (i) 那些已届时限的受助人将失去继续工作的意欲，因为他们每赚取一元便会失去一元的福利。相信很多低收入受助人会选择完全停止工作，以免因不再符合豁免计算入息的资格而受到“惩罚”。事实上，有些在职贫穷人士非因本身的过错而无法做到自给自足。
- (ii) 在运作方面，由于受助人数目众多，而断续领取福利的受助人也不少，拟议安排事涉繁复，势将难以执行，也令受助人难以理解。当局需建立一套计算机系统，计算个别综援受助人获得豁免计算入息的月数，并根据受助人入息和“豁免计算入息时标”的情况，计算其可享有的豁免计算金额。

**征询咨询委员会的意见**

16. 我们已于二零零六年十二月一日向咨询委员会阐述上文第 2 段所载的建议。委员不反对该项建议。

**(B) “从福利到自强”**

17. 为推广“从福利到自强”，咨询委员会曾研究澳洲、新西兰、美国及加拿大的社会援助计划。有关这些国家如何推行其“从福利到自强”计划，概述于附件。

18. 经研究海外的经验后，咨询委员会委员就如何在香港推广“从福利到自强”，有以下的初步意见：

- (a) 对于健全失业人士，让他们脱离综援网的最佳方法是协助他们寻找工作。海外国家集中在一个地方或由一个统筹机构提供公共援助、就业支持及再培训服务，这方面的经验足可借鉴。我们认为值得考虑是否可发

展综合服务模式或一站式服务，协助健全综援受助人求职，有关服务包括培训／再培训、辅导、求职、职业发展、试工机会和就业后支持等；以及

- (b) 关于订定领取综援时限的建议，是较为复杂的课题，因为综援计划设有“必须以家庭为单位提出申请”的规定，而且当局亦需为时限已届的家庭提供生活支持，尤其是家有长者及儿童的家庭。我们必须小心考虑各项因素，包括如何推行有关措施及处理它们所带来的冲击。

19. 咨询委员会已成立两个专责工作小组，跟进上述问题。欢迎委员就咨询委员会的初步意见提出意见。

衛生福利及食物局  
社会福利署  
二零零六年十二月

社会福利咨询委员会考察：各国社会保障制度的主要特点简表

A. 豁免计算入息

豁免计算入息	澳洲	新西兰	美国	加拿大
安排	<p>单身受助人每两星期的收入在 142 澳元或以下者，在减除首 62 澳元“无需计算金额”后，当局会从中扣回 50% 的金额，而超过 142 澳元的收入的扣回率则为 70%。</p> <p>至于有配偶的受助人，两人均获发津贴。如赚取较高收入的一方丧失享有任何福利的资格，则超过限额的每一元收入，均会在其配偶所得津贴中扣减。</p>	<p>从每星期总收入超过 80 纽元的净额中扣减 70% 金额。</p>	<p>纽约市：每月入息的首 90 美元获豁免计算；而余下的每月入息(超过 90 美元的数额)则有 47% 获豁免计算。</p>	<p>卑斯省：二零零二年推行的福利改革对所有具工作能力人士订定领取福利的时限。豁免计算入息安排自该年起废除。</p>



**B. 从福利到就业 / 就业援助计划**

从福利到就业	澳洲	新西兰	美国	加拿大
<p>规定须参与工作或社区活动</p>	<p>受助人必须在 26 个星期内从事有兼职薪工作最少 130 小时。 受助人必须参与社区工作——(6 个月内工作 150 至 240 小时)。 每名申请人必须接受就业能力评估，然后可获转介接受就业支持服务。 <u>就业计划</u> <u>就业出路计划</u>——与受助人保持定期联络最少 6 个月。</p>	<p>受助人必须签订<b>求职者协议</b>，同意寻找工作或准备投入工作。受助人的伴侣或可享受福利，同时当局亦可能要求其伴侣签订<b>求职者协议</b>。 <u>政府支持措施</u> <b>创业社区</b>：向社区组织发放经济援助，以供设计和推行社区计划(包括就业服务)。 <b>绿色计划</b>：支持造福社区的计划，并为合格的求职者提供工作技能和经验。</p>	<p>根据清贫家庭临时资助计划，受助人有机会受聘时必须实时接受工作，或在接受资助后<b>两年内</b>就业。 双亲家庭参与就业活动 / 训练的最低参与率，已在一九九九年提高至 90%。 <u>就业活动 / 培训</u> 自二零零零年起，单亲家长每周必须参与就业活动 / 培训最少 30 小时，双亲家庭每周最少 35 小时。如不按规定参与工作，家庭享有的福利可能会被扣减或终止。 可计算入参与率的活动包括就业、在职训练、社区服务、求职和教育。但有关限制为：职业训练不得超过 23 个月；求职期不得超过 6 星期等。</p>	<p>卑诗省就业和收入援助部规定准受助人在接受补助前必须<b>寻找工作和接受财政独立测试</b>。受助人在接受援助前必须寻找工作 60 至 180 日。 有工作能力的受助人必须完成就业计划。每个计划均独一无二，按受助人的长处和能力设计，勾划出受助人迈向就业的所需步骤。 <u>就业计划</u>： 服务机构向受助人提供一对一服务。</p>

	<p><b>就业安排、就业及培训</b>—在计划进行期间(最少 6 个月)保持定期联络。</p> <p><b>职业前途策划</b>—包括两节小组会面。</p> <p><b>义务工作 / 培训课程</b>—Centrelink 备有全国认可非牟利社区义务工作组织的大型登记册。</p>	<p><b>社区活动计划</b>：让社区完成有关计划，并为寻找有薪工作的人士提供积极就业机会。</p>		<p>服务机构提供各种服务，如自订求职计划、撰写履历工作坊、求职数据库、资助与工作有关的开支和短期训练证书课程，包括生活技能的培训。</p> <p>实聘工作计划资助参加者购买开始工作所需的物品，协助他们从事实聘工作。</p>
--	---	---	--	--

<p>政府及承办机构的角色</p>	<p>人力事务部负责监察福利计划的运作，但由 <b>Centrelink</b> 这个政府代理机构负责管理。</p> <p><u>代理/承办机构</u></p> <p><b>Centrelink</b> 以购买服务 / 提供服务机构的模式与政府合作，提供一站式服务。</p> <p>就业网络是全国性的机构网络，旨在协助国民就业和持续工作。</p>	<p>由社会发展部(就业及入息科)负责管理社会保障就业及援助服务。</p>	<p>联邦政府为各州提供整笔拨款。各州可自行设计及营运其福利计划，例如纽约州的福利改革就福利援助订立额外条件，并设立安全网计划。</p> <p><u>承办机构</u></p> <p>纽约市人力资源管理局 / 社会服务部把部分就业援助计划的工作外判予非牟利机构。机构所获的拨款会视乎其就业安排的成功率而定。</p>	<p>加拿大的联邦政府为每个省份提供整笔拨款，让各省自行设计及管理其社会福利服务。卑诗省在二零零二年订立领取福利限期的规定，是首个实施此政策的省份。</p> <p><u>承办机构</u></p> <p>就业和收入援助部把就业服务外判给三间主要承办机构。</p> <p>这些机构与 80 多间提供社区服务的机构合作。</p> <p>承办机构 <b>GT Hiring</b> 及 <b>WCG International</b> 为私营公司，提供专设的生活技能训练、个案协调服务、工作坊、社区服务机构转介和就业安排。</p>
-------------------	--	---------------------------------------	--	--