



不同國家的低收入家庭補貼計劃 2013年8月

1. 前言

樂施會一直關注在職貧窮問題，多年來透過研究、政策倡議、公眾教育、資助本地團體推動倡議等途徑，了解和審視有關問題的情況。現時，很多低薪工人及邊緣勞工，即使付出一生勞力，亦未能為自己及家庭提供基本水平的生活。政府重設扶貧委員會（下稱委員會），除了研究針對長者、跨代、婦女及少數族裔貧窮問題的政策外，「在職貧窮」亦將會是其中一個工作重點。扶貧委員會現正研究低收入家庭補貼的可行性，故現在是就此議題向政府作出建議的契機。我們將會分析四個國家的低收入家庭補貼計劃，包括美國、英國、新西蘭及愛爾蘭，檢視其經驗是否適用於香港。

目前有不少國家已透過津貼的形式支援有兒童的低收入家庭。這些計劃包括美國的「入息稅務津貼」(The Earned Income Tax Credit, 簡稱 EITC)、英國的「子女稅務津貼」(Child Tax Credit, 簡稱 CTC)、新西蘭的「家庭稅務津貼」(Family Tax Credit, 簡稱 FTC)、愛爾蘭的「家庭入息補助」(Family Income Supplement, 簡稱 FIS)。下文扼要描述這些計劃的政策目標、對象、申請資格、入息上限、最高津貼額、計劃的開支和執行機關，以及計劃的扶貧成效。

2. 不同國家針對低收入家庭的補貼制度 (參看附件表一)

2.1 美國：「入息稅務津貼」

2.1.1 *政策目標*：「入息稅務津貼」是為低薪僱員及其家庭而設的可退款¹入息稅務津貼，旨在鼓勵成人家庭成員工作，以及消減貧窮。

2.1.2 *對象*：有 19 歲以下家庭成員、19 歲至 24 歲的全日制學生或完全傷殘人士的在職家庭。

2.1.3 *申請資格*：申請人需正在工作及通過住戶入息審查，但不設資產審查。

2.1.4 *入息上限*：對有兒童的家庭，其入息上限介乎相同人數住戶入息中位數的六至七成。例如，有一名兒童的二人家庭：入息上限訂定於相同人數住戶入息中位數的 76.6%；有一名兒童的三人家庭：入息上限訂定於相同人數住戶入息中位數的 65.8%；

¹ 可退款指若稅務津貼金額超過住戶本應繳付的稅款，政府則會向住戶支付差額。

有兩名兒童的四人家庭：入息上限訂定於相同人數住戶入息中位數的 63%²。

2.1.5 最高津貼額 (2012 年)：約佔相同人數住戶入息中位數 10%。例如，有一名合資格兒童的家庭，每年可領取\$3,169 美元(\$24,718 港元)；有兩名合資格兒童的家庭，每年可領取\$5,236 美元(\$40,840.8 港元)；有三名合資格兒童的家庭，每年可領取\$5,891 美元(\$45,949.8 港元)。津貼額按照入息和工時而遞增或遞減。

2.1.6 計劃的開支及執行機構：「入息稅務津貼」由稅務局執行，每年開支佔實質國內生產總值的 0.4% (2010 年)。

2.2 英國：「子女稅務津貼」

2.2.1 政策目標：「子女稅務津貼」旨在紓緩兒童貧窮的問題。

2.2.2 對象：有 16 歲以下兒童，或 16 至 19 歲正接受全日制而非專上教育學生的家庭。

2.2.3 申請資格：「子女稅務津貼」只有入息審查，不設資產審查。

2.2.4 入息上限：視乎兒童人數而釐訂申請家庭的入息上限。整體而言，他們的入息上限介乎於所有同類家庭組合之平均可動用收入(Average Disposable Income)的六至九成。例如，有一名子女的人息限額為 25,000 英鎊(\$300,000 港元)，相等於全國有一名子女的夫婦平均可動用收入³的 62.8%；有兩名子女的人息限額為 35,000 英鎊(\$420,000 港元)，相等於全國有兩名子女的夫婦平均可動用收入的 81.1%；有三名子女的人息限額為 40,000 英鎊(\$480,000 港元)，相等於全國有三名子女的夫婦平均可動用收入的 93.2%。

2.2.5 最高津貼額 (2013/14 年)：「子女稅務津貼」分為家庭津貼及兒童津貼兩部分。家庭津貼的最高金額定在每年\$545 英鎊(約\$6,540 港元)；每名兒童津貼的最高金額定為每年\$2,720 英鎊(約\$32,830 港元)。津貼額隨著住戶入息增加而遞減。

2.2.6 計劃的開支及執行機構：「子女稅務津貼」由稅務海關署執行，每年開支佔實質國內生產總值的 1.7% (2010/11 年)。

2.3 新西蘭：「家庭稅務津貼」

「在職家庭稅務津貼」是一項針對需要供養子女的低收入至中等收入家庭的津貼，當中由四個部分構成，包括「家庭稅務津貼」、「工作稅務津貼」、「家庭稅務津貼最低限額」和「父母稅務津貼」。鑑於「家庭稅務津貼」的主要對象為在學兒童，以下我們主要介紹此計劃的詳情。

² 樂施會(2012)《低收入家庭工作補貼可行性研究》之第二章

³ Income and source of income by household composition, 2011. Office for National Statistics. United Kingdom.

2.3.1 政策目標：「家庭稅務津貼」旨在透過支援有子女的低收入在職家庭，以減輕此類家庭的供養壓力，從而紓緩兒童貧窮的問題。

2.3.2 對象：需供養 18 歲或以下兒童的在職家庭。

2.3.3 申請資格：「家庭稅務津貼」只有入息審查，不設資產審查。

2.3.4 入息上限：整體而言，供養不同兒童人數的夫婦入息限額均超過所有同類家庭組合之入息中位數的七成。例如，一名子女の入息限額相等於全國有一名子女的夫婦入息中位數的 76.4%；兩名子女の入息限額相等於全國有兩名子女的夫婦之入息中位數 88.7%；供養三名子女的夫婦，其入息限額相等於全國有三名子女的夫婦之入息中位數 126.5%。

2.3.5 最高津貼額 (2013-2014 年度)：津貼額隨子女人數增加而遞升。例如，一名子女的最高津貼額為每年 4,784 新西蘭元(約\$31,574 港元)，佔全國有一名子女的夫婦之入息中位數 5.9%；兩名子女的最高津貼額為每年 8,164 新西蘭元(約\$53,882 港元)，佔全國有兩名子女的夫婦之入息中位數 9.3%；三名子女的最高津貼額為每年 11,492 新西蘭元(\$75,847 港元)，相等於全國有三名子女的夫婦之入息中位數 15.3%。此外，津貼額會隨著住戶入息增加而遞減。

2.3.6 計劃的開支及執行機構：「家庭稅務津貼」由稅務局執行，佔國內生產總值的 1.2% (2009/2010 年度)。

2.4 愛爾蘭：「家庭入息補助」

2.4.1 政策目標：「家庭入息補助」旨在鼓勵就業及協助有子女的低收入僱員，減低他們供養子女的負擔。

2.4.2 對象：有 18 歲以下兒童，或有 18 至 22 歲全日制學生的家庭。

2.4.3 申請資格：包括最低工時的要求及入息審查，但不設資產審查。計劃要求申請人須一星期工作至少 19 小時。

2.4.4 入息上限 (2013 年)：有一名子女的家庭入息上限為每年 26,312 歐羅 (\$268,382 港元)；有兩名子女的家庭入息上限為每年 31,304 歐羅 (\$319,300 港元)；有三名子女的家庭入息上限為每年 36,556 歐羅 (\$372,871 港元)；有四名子女的家庭入息上限為每年 42,848 歐羅 (\$437,049 港元)。

2.4.5 最高津貼額 (2013/14 年度)：住戶每年所得入息與相同子女人數家庭的入息上限之差額的 60%。假設有一名兒童的合資格家庭，申請上述津貼的入息上限為每年 26,312 歐羅，而其每年所得收入為 10,000 歐羅，該家庭的申請入息上限與所得收入的差額為 16,312 歐羅，估計該家庭每年可領取此差額的六成，即合共 9,787.2 歐羅 (\$99,829.4 港元)。此外，津貼額隨著入息增加而遞減。

2.4.6 計劃的開支及執行機構：有別於其他國家由稅務局處理入息稅務津貼，「家庭入息補助」由社會保障部門執行。

3. 扶貧成效 (參看附件表一)

檢視各國在推行不同形式的入息稅務津貼後，均收到一定程度的扶貧效果，特別在紓緩兒童貧窮、縮減貧富差距，以及鼓勵單親母親就業等方面，都有明顯的成效。例如，有調查發現美國的「入息稅務津貼」於 2011 年成功協助約 610 萬人脫離貧窮，其中一半為兒童⁴。同時，該計劃又可以推動低收入單親母親加入勞動市場，鼓勵就業⁵。英國的「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⁶。至於新西蘭的「在職家庭稅務津貼」則增加了低收入家庭的入息，縮窄了高收入與低收入住戶的入息差距，亦讓家庭中第二名在職成員減少工作時間，以便留家照顧子女，同時也有助紓緩兒童貧窮的問題。根據新西蘭政府的調查，由於 2004 年政府提高「在職家庭稅務津貼」的金額，貧窮兒童人口減少了 8%⁷。

4. 國際經驗總結

檢視上述四個國家對有兒童家庭提供入息稅務津貼的經驗，具成效的計劃均包括以下六項準則：

第一，計劃主要旨在紓緩貧窮家庭⁸的供養壓力，收入稍高於貧窮線的家庭也可受惠，以免它們墮入貧窮網，被迫依靠領取社會福利為生。

第二，多以家庭為申請單位，家庭成員當中必須包括被供養的兒童。

第三，如果計劃純粹以針對減輕供養兒童的壓力為出發點，申請資格不一定有工作或工時要求；倘若計劃同時以鼓勵在職家庭增加收入為目標，便會設立最低工作時數的要求。

第四，為簡化申請程式，此類計劃只有入息審查，沒有資產審查。

第五，有關津貼水平方面，家庭收入越低，所得到的津貼額會較高，相反，當收入增加，津貼額則會遞減。

最後，大部分國家的低收入家庭補貼是透過非福利部門推行的，這渠道可避免對受助人產生負面標籤。

5. 樂施會政策建議

根據 2011 年人口普查的數據，全港有 284,099 名十八歲或以下的兒童生活在貧窮線下，當中 195,854 名正生活於在職貧窮家庭，佔整體貧窮兒童近七成。雖然政府已在

⁴ <http://www.cbpp.org/files/policybasics-eitc.pdf>

⁵ 入息稅務津貼計劃於 1987 年擴展，統計數據顯示，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%，由 73.0% 增至 75.8%。Scholz (1996) 證明了，入息稅務津貼計劃擴展後，除稅後工資增長令單親家長和主要家庭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，入息稅務津貼促進了 33.5% 就業升幅。這肯定了入息稅務津貼對於單親母親的就業有重大幫助。

⁶ <http://www.poverty.org.uk/15/index.shtml>

⁷ Changing Families' Financial Support and Incentives for Working: the Summary Report of the Evaluation of the Working for Families Package. July 2010. p.46.

⁸ 例如，英國和愛爾蘭的貧窮線定在住戶入息中位數的六成，美國的貧窮線是以購買基本糧食的開支乘以 3 倍的準則而釐定。

2011 年正式落實最低工資，但對於需要供養兒童的在職貧窮家庭而言，單靠最低工資未必能有效幫助這批家庭脫貧。有見及此，樂施會參考其他國家實行低收入家庭補貼的經驗，建議政府盡快落實推行「低收入家庭補貼」，確保需要養兒育女的在職貧窮家庭，不用申領綜援也能令一家維持最基本的生活水平，長遠解決跨代貧窮問題。以下是本會的具體建議：

5.1 對象：非綜援在職家庭，而家中必須為有全職工作(每星期工作時數不得少於 35 小時或每月工作時數不得少於 140 小時⁹)成員，及有十八歲以下非在職成員(包括 6 歲以下兒童，及 6 歲以上就讀中小學課程)的貧窮家庭，並建議採用勞工處的資料庫篩選合資格家庭，以減低行政成本。

5.2 申請資格：將申請資格定於家庭每月收入低於或相等於貧窮線，即住戶入息中位數 50%；並不設資產審查，以簡化申請程序。

5.3 津助金額：每名合資格的兒童可獲發放八百港元的「低收入家庭補貼」，此金額相當於扣除其他有關兒童津貼包括學校書簿津貼、兒童膳食津貼及上網費等四成津助的差額，同時亦相等於綜援兒童標準金額約一半的水平。初步建議首兩名兒童成員分別獲發八百港元，第三名或以後兒童成員所獲發的金額，則因應他們為家庭帶來的額外開支遞減而作出調整。

兒童出生的次序	建議的津助額 (有 18 歲以下成員的在職貧窮家庭)
第 1 名	\$800
第 2 名	\$800
第 3 名	\$600
第 4 名	\$600
第 5+名	\$400

5.4 財務開支：按上述建議推算，估計有 18 萬名十八歲以下的貧窮兒童可以受惠，每年的成本約為 17.3 億元。

-完-

關於樂施會

樂施會是獨立的國際發展及人道救援機構，致力消除貧窮以及導致貧窮的不公平狀況。我們在香港以及世界各地以多元方法解決貧窮問題，包括推行社區可持續發展項目、人道救援及災害防治工作、本地、國家及國際政策倡議，以及培育本地青少年的世界公民教育。香港樂施會於 1976 年成立以來，共於逾 70 個地區推行扶貧發展及救災工作。香港樂施會亦是樂施會國際聯會的創會成員，聯會成員於 94 個國家推展扶貧工作。

⁹按統計處的定義，「就業人士」每星期工作時數不得少於 35 小時。

表一：選定國家的不同低收入家庭補貼計劃

	政策名稱	政策目標	對象	工作條件	申請資格： 入息審查及資產審查	最高津貼額	開支及執行 機構	扶貧成效
美國	「入息稅務津貼」(The Earned Income Tax Credit, 簡稱 EITC)	為低薪僱員及其家庭而設的可退款入息稅務津貼。計劃旨在鼓勵成人家庭成員工作及消減貧窮。	有 19 歲以下家庭成員、19 歲至 24 歲的全日制學生或完全傷殘人士的在職家庭	需要工作	<ul style="list-style-type: none"> ● 入息上限：介乎同類住戶入息中位數的六至七成。 ● 例如，有一名兒童的夫婦：入息上限訂定於相同人數住戶入息中位數的 76.6%；有一名兒童的三人家庭：入息上限訂定於相同人數住戶入息中位數的 65.8%；有兩名兒童的四人家庭：入息上限訂定於相同人數住戶入息中位數的 63%。 ● 沒有資產審查 	最高津貼額(2012 年) 約佔相同人數住戶入息中位數 10%。例如： <ol style="list-style-type: none"> 1. 有一名合資格兒童的家庭：每年可領取 \$3,169 美元(\$24,718 港元)； 2. 有兩名合資格兒童的家庭：每年可領取 \$5,236 美元(\$40,840.8 港元)； 3. 有三名合資格兒童的家庭：每年可領取 \$5,891 美元(\$45,949.8 港元)。 4. 津貼額按照入息和工時而遞增或遞減 	實質國內生產總值的 0.4% (2010 年) 稅務局	<ul style="list-style-type: none"> ● 「入息稅務津貼」能紓緩兒童貧窮的情況。「入息稅務津貼」於 2011 年令約 610 萬人脫離貧窮，其中一半為兒童。 ● 「入息稅務津貼」能推動低收入單親母親加入勞動市場¹⁰。
英國	「子女稅務津貼」(Child Tax Credit, 簡稱 CTC)	旨在紓緩兒童貧窮的情況。計劃支持有一名或以上子女的家庭。	有 16 歲以下兒童，或 16 至 19 歲正接受全日制而非專上教育學生的家庭	沒有	<ul style="list-style-type: none"> ● 入息上限：視乎兒童人數而釐訂。 ● 入息上限約介乎於所有同類家庭組合平均可動用收入(Average Disposable Income)的六至九成。例如，有一名子女的收入限額為 25,000 英鎊，相等於有一名子女的夫婦之平均可動用收入 62.8%；有兩名子女的 	最高津貼額(2013/14 年度) <ul style="list-style-type: none"> ● 家庭津貼：每年 \$545 英鎊(約 \$6,540 港元)； ● 兒童津貼：每名兒童每年 \$2,720 英鎊(約 \$32,830 港元)。 ● 津貼額會隨著住戶入息增加而遞減。 	實質國內生產總值的 1.7% (2010/11 年) 稅務海關署	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。

¹⁰入息稅務津貼計劃於 1987 年進一步擴展，統計數據顯示，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%，由 73.0% 增至 75.8%。Scholz (1996) 的一項研究證明，在擴展入息稅務津貼計劃後，除稅後工資增長導致單親家長更積極參與勞動市場。

	政策名稱	政策目標	對象	工作條件	申請資格： 入息審查及資產審查	最高津貼額	開支及執行 機構	扶貧成效
					入息限額為 35,000 英鎊，相等於全國有兩名子女的夫婦之平均可動用收入 81.1% ；有三名子女的收入限額為 40,000 英鎊，相等於全國有三名子女的夫婦之平均可動用收入 93.2% 。 ● 沒有資產審查			
新西蘭	在「在職家庭稅務津貼」下的「家庭稅務津貼」(Family Tax Credit, 簡稱 FTC)	旨在透過支援有子女的低收入在職家庭，以減輕此類家庭的供養壓力，從而紓緩兒童貧窮的問題。	需供養 18 歲或以下兒童的在職家庭。	沒有工作要求。	● 供養不同兒童人數的夫婦之入息限額均超過所有同類家庭入息中位數的七成 ● 例如，有一名子女的收入限額，相等於全國有一名子女的夫婦之入息中位數 76.4% ；有兩名子女的收入限額相等於全國有兩名子女的夫婦之入息中位數 88.7% ；有三名子女的收入限額，相等於全國有三名子女的夫婦之入息中位數 126.5% ● 沒有資產審查	最高家庭稅務津貼(2013/14年) ● 津貼額隨子女人數增加而增加。 ● 例如，一名子女:每年 4,784 新西蘭元(約 \$31,574 港元)，佔全國有一名子女的夫婦之入息中位數 5.9% ；兩名子女:每年 8,164 新西蘭元(約 \$53,882 港元)，佔全國有兩名子女的夫婦之入息中位數 9.3% ；三名子女:定在每年 11,492 新西蘭元(\$75,847 港元)，相等於有三名子女的夫婦之入息中位數 15.3% 。 ● 津貼額會隨著住戶入息增加而遞減。	家庭稅務津貼：國內生產總值的 1.2% (2009/10年) 稅務局	● 「在職家庭稅務津貼」讓家庭中第二名在職成員可減少工作時間，以照顧子女。 ● 增加了低收入家庭的入息，縮窄了高收入與低收入住戶的入息差距。 ● 紓緩兒童貧窮的情況。新西蘭政府於 2004 年提高「在職家庭稅務津貼」的金額，貧窮兒童人口減少了 8% 。
愛爾蘭	「家庭入息補助」(Family Income Supplement, 簡稱 FIS)	旨在鼓勵就業及協助有子女的低收入僱員，減低他們供養子女的負擔。	有 18 歲以下兒童，或有 18 至 22 歲全日制學生的家庭	一星期工作至少 19 小時	入息上限 (2013 年)： ● 有一名子女的家庭：每年 26,312 歐羅 (\$268,382 港元)；	● 住戶每年所得入息與相同子女人數家庭的入息上限之差額的 60% ● 例如，一個家庭有一名	社會保障部	

	政策名稱	政策目標	對象	工作條件	申請資格： 入息審查及資產審查	最高津貼額	開支及執行 機構	扶貧成效
	稱 FIS)	負擔。			<ul style="list-style-type: none"> ● 有兩名子女的家庭：每年 31,304 歐羅 (\$319,300 港元)； ● 有三名子女的家庭：每年 36,556 歐羅 (\$372,871 港元)； ● 有四名子女的家庭：每年 42,848 歐羅 (\$437,049 港元)。 ● 沒有資產審查 	<p>合資格的兒童，申請上述津貼的入息上限為每年 26,312 歐羅，而其每年所得收入為 10,000 歐羅，該家庭的申請入息上限與所得收入的差額為 16,312 歐羅，估計它每年可領取此差額的六成，即合共 9,787.2 歐羅 (\$99,829.4 港元)。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 津貼額隨著入息增加而遞減。 		