

低收入家庭工作補貼 可行性研究

2012年5月



研究队伍：

顾问

王卓祺教授

社会科学学士、社会工作硕士、哲学博士、注册社工

香港中文大学

香港亚太研究所副所长

社会工作学系教授

罗智健教授

财务学士、哲学博士

香港中文大学

香港亚太研究所研究助理教授

研究队伍成员 / 报告撰写员

何俊杰先生

黄硕红小姐

蔡文杰先生

目录

引言	P.4-5
第一章：低收入家庭目前可获的福利	P.6-17
第二章：国际间有关税务津贴及工作津贴的经验	P.18-52
第三章：香港的等值表及有贫穷风险的人口	P.53-58
第四章：分析香港有贫穷风险的住户及人士	P.59-67
第五章：评估为香港在职贫穷人士推行入息税务津贴计划的财务影响及可能出现的后果	P.68-76
第六章：香港多种改革鼓励就业交通津贴计划模式的财务影响及可能出现后果的比较	P.77-97
第七章：分析为香港在职贫穷人士设立此两项计划的财政承担	P.98-101
第八章：建议、结论及参考数据	P.102-111

引言

此项研究旨在探讨，在香港推行以纾缓在职贫穷情况为目标的税务津贴制度是否可行。研究检视现行的福利制度、总结多个发达国家主要税务津贴模式、为香港建构多种税务津贴模式、推算此等模式对工作诱因及纾减贫穷的影响，以及为推行税务津贴制度建议财政来源。

在最低工资法例通过和实施后，我们为在职贫穷而推动的倡议运动进入了新阶段，估计此项研究有助我们下一阶段的倡议工作。于2007年的《香港就业人口的贫穷问题》报告中，乐施会首次提出税务津贴的概念，不过其后并没有再作研究跟进。虽然有些学者及团体，如香港社会服务联会等，均表示支持此意念，不过一直未见有仔细的建议提出。我们相信，此项原创的研究，可以在最低工资以外，提供一项纾缓在职贫穷情况的新方案，并期望方案可争取到本地经济学者支持扶贫的税务改革运动。

乐施会致力纾缓香港的在职贫穷情况。2011年5月，香港实施时薪为28元的最低工资。虽然最低工资多少能增加在职贫穷人士的住户入息，估计薪酬的增幅不足以满足这些家庭的基本需要，以及让他们免于匮乏。更不妙的是，如果雇主更改雇佣合约，在实施最低工资后取消有薪膳食时间和休息日，基层工人的每月薪酬不会有大幅增长，在某些情况下，甚或会减少。

此外，综合社会保障援助（综援）计划有一些不足之处，不能为在职贫穷家庭提供足够的援助。根据我们的研究：首先，综援计划会为受助者带来负面形象，因而令有需要者不愿申请援助；第二，由于计划豁免计算入息的制度出现流弊，难以增加综援受助人的工作意欲；第三，在职贫穷领取综援的比率甚低，在住户入息较同样人数家庭的平均综援金额为低的在职贫穷家庭中，只有12%正领取综援。

为了弥补综援不足之处，特区政府于2010/2011年度邀请商界参与扶贫工作，倡议成立关爱基金，作为第二安全网。不过，商界不大愿意捐款予这项配对基金。更严重的问题，是基金建议的措施均只作一次过拨款，不能长期支持贫穷家庭。其中部分措施（例如租金津贴）更只以综援户为对象。

由于最低工资水平较低造成不良后果，加上综援计划和关爱基金存在不足之处，我们需要探讨辅助的保障措施，以长远纾缓低收入雇员家庭的贫穷情况。

本报告包括以下各章：第一章会评估为低收入雇员家庭目前可获的福利；第二章会介绍六个国家或地区的税务津贴计划，包括美国、加拿大、英国、新西兰、爱尔兰及澳门，大致可分成三个种类；第三章会探讨等值表，以及介绍计算香港有贫穷风险人口数目的方法；第四章分析香港有贫穷风险的住户及人士；第五章评估在香港为在职贫穷人士推行工作收入税务津贴计划的财务影响及可能出现的后果；第六章评估若改革为在职贫穷人士而设的鼓励就业交通津贴计划，推行时的财务影响及可能出现的后果；第七章会探讨如何以公共财政支付我们倡议的低收入工作津贴；而最后一章则会讨论乐施会的建议。

第一章 低收入家庭目前可获的福利

本章会介绍旨在协助低收入就业家庭的各项政策，包括最低工资条例、鼓励就业交通津贴（交津）计划、综合社会保障援助（综援）计划，以及为中学生及 / 或小学生而设的多种财政援助。我们会首先探讨最低工资的影响，然后是交津和综援计划。此外，我们也会检讨低收入家庭的中学生及 / 或小学生可获的财政援助。最后，我们会检视究竟现行的福利措施是否足以支持低收入就业家庭，特别是有子女的家庭。

1. 最低工资条例

1.1. 评估最低工资的影响

1.1.1. 法定最低工资于 2011 年 5 月起生效，最低时薪订于 28 元。措施旨在保障低收入雇员的权益，为他们提供一个最低工资的水平，以免其工资过低。

1.1.2. 我们可以透过比较 2010 年及 2011 年第三季度这两个时期的在职贫穷住户数目，来评估最低工资对消减贫穷的作用。为了避免其他经济因素会扭曲最低工资的影响，我们会用 2010 年的数字推算在推行最低工资后在职贫穷住户数目的变化。

1.1.3. 我们的分析显示，最低工资增加了低收入雇员的薪酬，但收入第二低和第三低的群组（以每 10% 雇员为一群组）的薪酬增幅逐步减少——即使该两群组均很可能受惠于最低工资的实施。收入最低群组中的雇员，其平均工资上升了 17.2%。而每月薪酬由 5,500 港元至 7,500 港元的收入第二低群组雇员，平均工资增幅为 9.3%，至于每月薪酬为 7,500 港元至 8,500 港元的收入第三低群组雇员，平均工资增幅仅为 6.6%（参看表 1）。

1.1.4. 如果将通胀计算在内，低收入雇员的平均薪酬增长更少，甚或有所减少。根据政府统计处的资料，2011 年第三季度的甲类消费物价指数按年增长 7.7%。在按通胀调整后，收入最低、第二低及第三低的群组，在 2011 年第三季度其平均工资增幅分别为 9.5%、1.6% 及 -1.1%（参看表 1）。

表 1：收入最低三个群组中雇员的平均薪酬估计增幅

收入群组		最低	最高	平均	未按通胀调整的平均工资变化百分比	按通胀调整后的平均工资变化百分比
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%

误差来源：我们的推算建基于 2010 年第三季度及 2011 年第三季度的各个收入范围。

1.1.5. 谈到法例对消减贫穷的影响，由于法定最低工资增加了低收入雇员的收入，实施最低工资令 28.0%的在职贫穷住户脱离贫穷，以及在职贫穷家庭中的 28.5%人口脱离贫穷（参看表 2）。

1.1.6. 2010 年第三季度就业家庭的贫穷比率为 9.2%。在推行最低工资后，比率于 2011 年第三季度降至 6.5%。因此，有 163,200 人已脱离贫穷（参看表 2）。

表 2：于 2010 年第三季度至 2011 年第三季度住户入息少于同样人数家庭的住户入息中位数 50%的就业家庭数目及人数变化，以及在职贫穷比率

时期	就业家庭总数	住户入息少于同样人数家庭的住户入息中位数 50%的就业家庭数目	在职贫穷比率
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%
	增减百分比	28.0%	
时期	就业家庭的总人数	住户入息少于同样人数家庭的住户入息中位数 50%的就业家庭人数	
2010 年第三季度	5,786,400	570,700	
2011 年第三季度	5,870,100	407,500	
	增减百分比	-28.5%	

数据源：政府统计处 2010 年第三季度及 2011 年第三季度综合住户统计调查

注：贫穷就业家庭的定义，为住户入息少于同样人数家庭的等值化住户入息中位数 50%的家庭，而其

中至少有一名成员就业。有关等值表根据政府统计处《2009至10年住户开支统计调查及重订消费物价指数基期》制订。

1.1.7. 到2011年第三季度，受雇者中来自贫穷家庭的人数下跌了29.7%，换句话说，有58,200名贫穷雇员能脱离贫穷。其中有17,500名雇员为非技术工人，即非技术工人中的贫穷雇员减少了24.2%，主因为香港推行了最低工资（参看表3）。

表3：于2010年第三季度至2011年第三季度住户入息少于同样人数家庭的住户入息中位数50%的就业家庭中雇员人数变化

	时期	雇员总数	住户入息少于同样人数家庭的 住户入息中位数50%的雇员人数
所有雇员	2010年第三季度	3,198,300	195,900
	2011年第三季度	3,311,800	137,700
	增减百分比		-29.7%
非技术工人	2010年第三季度	430,300	72,200
	2011年第三季度	449,300	54,700
	增减百分比		-24.2%

数据源：政府统计处2010年第三季度及2011年第三季度综合住户统计调查

1.1.7. 除此以外，在实施最低工资后，每十个有子女的在职贫穷住户中，就有约两个可脱离贫穷。有子女的在职贫穷住户比率下降了2.9%，即约17,000个有子女的贫穷住户（参看表4）。而生活于在职贫穷家庭的子女数目，也减少了26.3%（参看表5）。

表4：于2010年第三季度至2011年第三季度有子女而住户入息少于住户入息中位数50%的就业家庭数目变化

时期	有子女的就业家庭总数	有子女而住户入息少于住户入息中位数50%的就业家庭数目	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	
	增减百分比	-23%	

数据源：政府统计处2010年第三季度及2011年第三季度综合住户统计调查

注：贫穷就业家庭的定义，为住户入息少于同样人数家庭的等值化住户入息中位数50%的家庭，而其中至少有一名成员就业。

表 5: 于 2010 年第三季度至 2011 年第三季度生活于住户入息少于同样人数家庭的住户入息中位数 50%的住户子女数目变化

时期	生活于就业家庭的子女总数	住户入息少于住户入息中位数 50%的子女数目	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	
	增减百分比	-26.3%	

数据源：政府统计处 2010 年第三季度及 2011 年第三季度综合住户统计调查

1.1.7. 虽然最低工资有助消减贫穷，不过原本的在职贫穷家庭中，有 **71.5%**，共 **407,500** 人，仍陷于贫穷之中。其中 **44.7%** 为有子女的家庭（参看表 2）。而在 2011 年第三季度的 137,700 名贫穷雇员中，有 96,200 人为非技术工人、机台及机器操作员、服务工作 / 商店销售人员（参看表 3）。

1.1.8. 根据我们最近的调查《在实施法定最低工资前后：低收入雇员及其家庭生活状况调查》，发现 59.5% 受访者表示，他们的生活在最低工资实施后并没有改善。只有 28.3% 表示有轻微改善，4.3% 则指有重大改善。更值得关注的是，有约 40% 低收入雇员及其家庭继续生活于匮乏之中，欠缺三个或以上的基本生活需要项目。

1.1.9. 因此，香港需要以其他措施，例如鼓励就业交通津贴（交津）计划等，来纾缓他们的财政困难，以及让他们得以脱贫。

2. 鼓励就业交通津贴计划

2.1. 计划目标

第二项以低收入就业家庭为对象的计划，为鼓励就业交通津贴计划。香港特区政府于 2010 年检讨交通费支持计划³⁸后推出交津计划。政府认同，往返工作地点的交通开支占了雇员收入相当重要的部分，因此将原本有地区限制和时限的计划，转变为持续而全港性的鼓励就业交通津贴（交津）计划，旨在协助低收入家庭中的受雇成员支付其交通开支。

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）

2.2. 入息及资产限额

2.2.1. 交津计划的经济状况审查方式跟交通费支持计划的不同，是以住户为基础。政府声称，以住户为基础的审查方式，比以个人为基础的更为公平，因为家庭是社会的基本组成单位，因此应考虑整个住户的经济状况，预期住户中各成员应在财政上互相支持。

2.2.2. 政府最初制订的入息限额，是在推行最低工资前，根据 2010 年的综合住户统计调查的数据设计的。一人住户的限额为 6,500 港元，二人住户为 12,000 港元，三人住户则为 13,000 港元。由于政府强调住户成员应共享资源，入息限额显示，住户的成员数目愈多，限额愈严苛。举例来说，一人住户的入息限额，跟 2010 年第二季度同样人数家庭的住户入息中位数相若³⁹，而五人住户的限额则是同样人数家庭的入息中位数约 60%。

2.2.3. 交津的资产限额则参考综合社会保障援助（综援）计划来制订。资产的定义为可以转换为入息的资产，例如银行存款、现金积蓄、股票、基金、保险计划的现金价值，以及非自住物业。住户的交津资产限额，较综援的相关限额只高出两倍。

2.2.4. 政府发现交津计划的申请比率极低，因此于 2012 年 3 月调整了入息及资产限额，让更多人可符合申请资格。经调整后的一人入息限额，稍为超逾一人住户的入息中位数。二人住户的入息限额为二人住户入息中位数的 84%。而其他人数住户的入息限额则为相应人数住户入息中位数的 60%或以上。现时的资产限额是综援资产限额的三倍（参看表 2.1）。

39 立法会人力事务委员会：鼓励就业交通津贴计划，2010 年 12 月 16 日

表 2.1: 鼓励就业交通津贴计划调整后的入息及资产限额

住户人数	原本的入息限额(港元)	原本的资产限额(港元)	调整后的入息限额(港元)	调整后的资产限额(港元)	入息限额占 2011 年第四季度住户入息中位数的百分比 (%) [*]	综援及交津的资产限额比例
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

数据源: 劳工处、政府统计处

注: 由于调整后的入息限额是参考第四季度综合住户入息统计报告书(2011 年)制订的, 我们使用 2011 年第四季度的住户入息中位数来比较不同住户人数的入息限额。

政策需要改进

2.3. 计划目标狭窄

交津计划的设计并不能配合其目标。虽然交津计划的目标明显针对与工作相关的交通开支, 但是计划的申请资格及津贴金额均没有考虑个人的交通需要或运输距离。计划内容反而像给予低收入家庭的津贴, 因为其申请资格建基于住户的整体经济状况。不过, 交津计划的目标又未广泛至可为低收入家庭提供足够应付生活开支的津贴。

2.4. 鼓励就业

交津计划并没有为低收入雇员做工作提供强烈的诱因, 原因之一是目前的应用条件建基于家庭经济状况, 而非个人的经济状况。如果雇员未能通过审查, 就无法获得津贴, 因此计划未能成为他们继续工作或做更长工时的诱因。此外, 计划在工作时数方面只分为两级。按照交津计划的规定, 雇员若每月工作 36 小时, 每月可获 300 港元津贴。若每月工作时数增至 72 小时或以上, 则可每月获得 600 港元。这制度并没有提供足够诱因, 鼓励雇员增加工作时间。

2.5. 实施最低工资后超逾入息限额

实施最低工资提高了低收入雇员的薪酬, 令他们较有可能超逾交津计划的入息限额。根

据 2011 年的工资及薪金总额按季统计报告，由 2011 年第一季度至第三季度，各个最低薪职业的平均每月入息增加至少 9.5%（参看表 2.2），例如一名洗手间清洁工人的月薪，在期内就上升了 20%，由 5,600 港元增至 6,769 港元。这些统计数字显示，一人住户中雇员的薪酬，很容易会超逾交津计划原本的入息限额。

事实上，即使在最低工资实施之前，例如清洁工人和保安员等低薪行业的工资，对一人住户来说已超逾交津计划原本的入息限额。这反映入息限额由一开始已制订得太低。根据劳工及福利局的数字，于 2011 年 12 月 30 日（最低工资实施多个月后），交津计划只收到 21,000 宗申请，而只有约 10,000 宗申请（10,947 名申请者）获批该项津贴⁴⁰。申请数字远比政府估计的 218,000 人为少⁴¹。事实上，只有 5% 合资格的雇员获得此项支持。

表 2.2: 2011 年第一季度及第三季度最低薪行业的平均月薪

行业类型 / 职业	2011 年平均月薪 (港元)		2011 年第一季度至第 三季度的入息转变 (%)
	第一季度	第三季度	
清洁服务			
洗手间清洁工人	5,633	6,759	20.0
一般清洁工人	5,890	6,718	14.1
服务工人	6,598	7,593	15.1
保安服务			
保安员（一般）	7,893	8,899	12.7
两更制保安员（12 小时）	7,778	9,021	16.0
三更制保安员（8 小时）	6,949	7,611	9.5

数据源：2011 年第一季度及第三季度工资及薪金总额统计报告

2.6. 申请程序复杂及资产审查严苛

入息及资产审查令申请程序变得复杂，因而令不少有意申请者失去申请的意欲。原则上，经济状况审查是用以找出需要援助的家庭，而筛选排除需要较低的。但是实际上，经济

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>)

状况审查不单要求申请人透露范围广泛的入息及资产资料，其家人也同样要这样做。而且，申请人必须提交薪酬及每月工作时数的证明。因此很多符合申请资格的人，特别是自雇或为多名雇主工作的，会觉得难以搜集到足够的资料来申请津贴。

此外，资产限额可算相当严苛。根据香港明爱于 2010 年进行的一项调查⁴²，73%受访者表示，个人资产限额应该放宽，而有约 60%提议一人的资产限额应由 44,000 港元增至 150,000 港元或以上。如果资产限额不作进一步放宽，经济状况审查会阻碍政府援助很多辛勤工作的低收入雇员。

2.7. 计划内政策不一致：未能援助有子女的住户

政府认为，津贴计划要考虑住户的整体经济状况是合理的，但是在设计入息限额时却未有考虑子女的开支，可见计划的内容并不一致。目前的设计忽视了，有子女家庭的经济负担会较没有子女的沉重不少。我们使用回归分析模型和政府统计处《2009 至 10 年住户开支统计调查》的数字，推算每多一名儿童和每多一名成人会增加的住户开支，发现多一名 15 岁以下儿童，住户开支会每月增加 5,328 港元，而多一名成人则增加 4,165 港元——每月差额为 1,163 港元（参看表 2.3）。不论住户内人数多寡，有子女住户的平均每人开支均较没有子女的为高；而住户的子女愈多，其平均每人开支也愈高。有子女的家庭在有需要时运用资源的能力和灵活性也会较低。

表 2.3: 回归分析结果

p-值 < 0.0001			
参数估计	p-值	参数估计	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

数据源：政府统计处《2009 至 10 年住户开支统计调查及重订消费物价指数基期》

注：模型：住户开支 = $\alpha + \beta$ (额外成年人) + γ (15 岁以下的额外儿童)

α = 一人住户开支

β = 住户中多一名成人造成的额外开支

γ = 住户中多一名儿童造成的额外开支

β' = 多一名成人的额外开支占一人住户开支的比例

γ' = 多一名儿童的额外开支占一人住户开支的比例

3. 为低收入家庭而设的综合社会保障援助计划

⁴² 《就业交通津贴计划问卷调查报告》。2010 年 12 月。明爱荔枝角职工中心。报告只备中文本。
(http://cd.caritas.org.hk/report/Rpt_Traffic_Allowance201012.pdf)

3.1 计划目标

3.1.1 综合社会保障援助（综援）计划是另一个为有需要的个人及家庭（包括低收入就业家庭）提供财政援助的计划，旨在满足其基本需要。

3.1.2 综援计划在低收入综援受助人的组别中，容许在审查资格时，「豁免」计算某些入息，旨在鼓励受助人找寻工作，以及维持受雇。「豁免计算入息」指评估综援受助人可领受金额时可获豁免计算的入息底线。

3.2. 不鼓励就业

3.2.1 虽然最低工资提高了低收入雇员的工资，并且令低收入家庭中 28.5%的人脱离贫穷，但是另外 71.5%的人仍陷于贫穷之中。综援其实是他们正式的安全网，让他们可维持基本的生活水平。不过，根据政府统计处 2011 年第一季度的数字，有 119,000 个在职贫穷家庭的每月入息低于同样人数住户的平均综援金额，占在职贫穷住户总数的 63.4%。这些住户大多可符合领取综援的资格，不过其中大部分并没有领取。同一时期内，只有 13,706 个低收入住户领取综援，占至少有一个雇员入息低于综援水平的住户总数的 12%。根据我们在 2007 年和 2009 年所作关于香港市民对综援态度的调查，申领比例如此之低，原因之一是香港对领取福利者有根深柢固的偏见，促使在职贫穷人士不愿申请综援。

3.2.2 但是，目前有关豁免计算入息的制度，并不能鼓励综援受助人工作，因为豁免计算的入息总额甚低（最多为 2,500 港元），而入息增加时，综援金额的边际递减比率则甚高。在审批资格和计算综援金额时，首 800 港元的入息可以豁免计算。如果薪酬超过 800 港元，多出的入息会豁免一半计算，直至薪酬达到 4,200 港元。当薪酬超逾 4,200 港元，额外的薪酬会导致综援金额作同样幅度的削减。由于三人家庭是领取综援的低收入住户中最大的组别，占总数约 29%⁴³，我们以此为例子。三人家庭平均可获的综援金额为 9,035 港元，如果家庭中受雇的成员薪酬由 5,000 港元增至 6,000 港元，综援金将会减少同样的金额（1,000 港元）。换句话说，隐含的边际税率是 100%。在这种情况下，综援受助人在薪酬到达 4,200 港元后，不会有任何诱因去做更多工作。

⁴³ 社会福利署，2010-11 年

表 3.1：不同薪酬水平在包括综援金额后的总入息

薪酬	三人家庭的综援金额水平	总入息
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

数据源：2011 年综合社会保障援助计划

4. 为中学生及 / 或小学生而设的多种财政援助计划

4.1. **学校书簿津贴计划**是为就读于官立学校、资助学校、按位津贴学校及直接资助计划下的本地私立学校而经济有需要的小一至中六学生提供津贴，以支付必须的书簿费用及杂项就学开支。津贴金额视乎学生的级别而各有不同。由小一至小六的小学生，全额津贴的金额为 3,110 港元，中一至中三的中学生，全额津贴为 3,360 港元，高中一和高中二学生的全额津贴分别为 3,472 港元及 3,126 港元。而中六和中七学生的津贴金额则大幅减少，分别减至 1,964 港元及 1,418 港元。

4.2. **上网费津贴计划**是为有子女接受全日制中、小学程度教育、或修读全日制毅进文凭课程或职业训练局全日制相关课程而经济有需要的家庭提供津贴，以支付子女家居上网学习费用。津贴发放以家庭为单位。合资格的家庭不论子女人数多寡，均获发定额现金津贴。2011/12 学年上网费的全额津贴为每个住户 1,300 港元，半额津贴则为每个住户 650 港元。

4.3. 除了为中学生和小学生而设的援助外，关爱基金也为各小学中有需要家庭的学生提供在校午膳津贴，让这些学生在校期间能获得较均衡及充足的膳食。各小学因应符合下列所有条件的小一至小六学生数目，获提供有关津贴：在学生资助计划下，获得全额津贴；就读全日制官立、资助（包括特殊学校）或直接资助计划小学；及由就读的学校安排午膳。根据香港小童群益会的资料，一日全日制学生在学校购买午膳的平均价钱为每日 16 港元，即每月 320 港元（16 港元 x 20 上课日）。由于关爱基金向学校全额支付这些午膳的开支，每名合资格学生每月可获的全额津贴为 320 港元。

政策需要改进

4.4. 给予儿童的财政援助不足

根据我们对 2009/2010 年住户开支的研究，低收入家庭每增加一名 15 岁以下子女的边际开支，为 2,087 港元（参看表 4.2）。但是，包括学校书簿津贴计划（270 港元）、上网费津贴计划（108 港元）及小学生在校午膳津贴（320 港元），各项与儿童相关财政援助的每月总额为 698 港元（参看表 4.3），远远低于新增一名儿童的每月开支金额 2785 港元，故绝不足以协助低收入家庭照顾和培育子女。

表 4.2: 回顾分析结果：开支低于住户收入等值化中位数 50%的住户中每一名儿童及成人的边际开支

模型（建基于开支低于住户收入等值化中位数 50%的住户）			
p-值		< 0.0001	
经调整的 R-平方		0.6209	
参数估计	p-值	参数估计	p-值
$\alpha = 5605$	< 0.0001		
$\beta = 2123$	< 0.0001	$\beta' = 0.38$	< 0.0001
$\gamma = 2785$	< 0.0001	$\gamma' = 0.50$	< 0.0001

数据源：政府统计处《2009 至 10 年住户开支统计调查及重订消费物价指数基期》

注：模型：住户开支 = $\alpha + \beta$ （额外成年人）+ γ （15 岁以下的额外儿童）

α = 一人住户开支

β = 住户中多一名成人造成的额外开支

γ = 住户中多一名儿童造成的额外开支

β' = 多一名成人的额外开支占一人住户开支的比例

γ' = 多一名儿童的额外开支占一人住户开支的比例

表 4.3: 给予小学生及初中学生的总津贴金额

	学校书簿津贴计划内小一至中三学生的平均全额津贴	上网费全额津贴	在校午膳津贴	津贴总额	增加一名儿童的每月开支余额
每月津贴	HK\$270	HK\$108	HK\$320	HK\$698	=HK\$2087 (HK\$2785-HK\$698)

注：

i. 小一至中三学生的学校书簿津贴计划内的全年平均全额津贴为 3,235 港元。

ii. 上网费的全年全额津贴为 1,300 港元。

4.5. 关爱基金项目只属短期性质，涵盖范围有限

关爱基金的在校午膳津贴只是短期的项目，特地为小学生的需要而设。这项目不能协助有需要家庭中的中学生减轻午膳的财政负担，因此应转变为长期的模式，并扩大其涵盖范围。

4.6. 意见总结

1. 在实施最低工资后，低收入雇员的薪酬有所增加，低收入就业家庭中有 28.5%的人已脱离贫穷。每十个有子女的在职贫穷住户中，也有约两个可脱离贫穷。
2. 不过，在 2011 年第三季度，平均工资的增幅因通胀加剧而缩减。收入最低、第二低及第三低群组（以每 10%雇员为一群组）的增幅分别为 9.5%、1.6%及-1.1%。
3. 2010 年第三季的在职贫穷家庭中，到 2011 年第三季度时，仍有 71.5%，即 407,500 人，仍陷于贫穷之中，其中 44.7%为有子女的家庭。
4. 交津计划尝试支持低收入就业家庭，但是其设计并不能配合目标。计划的申请资格建基于家庭的经济状况，而不是受雇人士的交通开支。计划的目标并未广泛至可为低收入家庭应付生活开支，包括其子女的开支。
5. 交津计划并没有为低收入雇员维持受雇或增加工时提供强烈诱因，因为增加工作可获的利益甚少。此外，计划的入息及资产审查令申请程序繁复，因而令不少合格的雇员失去申请的意欲。
6. 综援为非常低收入的就业家庭提供财政支持，计划中有关「豁免计算入息」的安排旨在鼓励综援受助人维持受雇。但是，获豁免的入息金额甚低，而若入息增加，综援金额的边际递减比率则甚高。因此此项安排无法鼓励综援受助人寻找工作，以及维持受雇。
7. 特区政府设有多项为中学生及 / 或小学生而设的财政援助，包括学校书簿津贴计划、上网费津贴计划和关爱基金的午膳津贴。不过，合计这些津贴的总金额，仍不足以应付家庭中一名儿童的每月开支。
8. 此外，午膳津贴并没有为所有在学校书簿津贴计划下获得全额津贴的中小學生提供长期的支持。
9. 所以，香港需要有一项长期的低收入就业家庭津贴，来配合最低工资，来纾减此等家庭的财政困难，并让他们脱离贫穷。

第二章 国际间有关税务津贴及工作津贴的经验

在这一章中，我们会分析多个国家和地区的多种税务及工作津贴计划，包括美国、加拿大、英国、新西兰、爱尔兰及澳门的。我们会按照计划的结构性和评估的单位，将之分成三类。第一类的模式是以家庭为本的税务津贴，包含三个形式的津贴（递增、定额和递减），基本目标在于为低收入家庭增加工作诱因和提供入息支持。例子有美国的「入息税务津贴」（The Earned Income Tax Credit，简称 EITC）和加拿大的「工作入息税务利益」（Working Income Tax Benefit，简称 WITB）。第二类也是以家庭为本的税务津贴，提供一层或两层的津贴（定额及 / 或递减），基本目标在于为低收入家庭消减贫穷，以及减低他们不愿工作的心态。英国的「工作税务津贴」（Working Tax Credit，简称 WTC）及「子女税务津贴」（Child Tax Credit，简称 CTC）、新西兰的「为家庭工作税务津贴」（Working for Family Tax Credit，简称 WFTC），以及爱尔兰的「家庭入息补助」（Family Income Supplement，简称 FIS）均属此类的例子。第三类则是以个人为基础、只有一层的薪酬津贴，例子有澳门的「工作收入补贴临时措施」。

家庭为本的税务津贴会以家庭收入作为审批准则。计划以在职贫穷家庭为对象，协助他们脱离贫穷，通常会为有需要的家庭提供较高的税务津贴上限。有些研究显示，此种津贴会令家庭中第二位赚取入息者失去工作的意欲⁴⁴。

以个人为基础的税务津贴会用个人收入作为审批准则。假设有同样的财政预算，这种措施会较家庭为本的计划提供较低的津贴金额，不过受惠者会较多，而相对较丰裕家庭中的低收入雇员也可受惠。这类计划理应可带来较大的工作诱因，也不会削减家庭中第二位赚取入息者的工作意欲。

在以下的章节中，我们会介绍每一计划的目标、申请资格、设计结构、入息限额、参与率、对劳动力供应和参与的影响，以及消减贫穷的效果。

A. 鼓励就业低收入家庭津贴模式

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. 美国的入息税务津贴

1.1. 目标

- 入息税务津贴是一种为低薪雇员及家庭而设的可退款⁴⁵入息税务津贴。
- 计划鼓励人民工作及消减贫穷。

1.2 入息税务津贴的申请资格

- 合格的申请人或伴侣必须符合以下所有规条：
 1. 持有有效的社会保障号码
 2. 是美国公民、全年的外籍居留者，或与美国公民结婚的外籍非居留者，并已选择作共同报税
 3. 符合入息限额
 4. 从受雇或自雇赚取入息，并符合某些规例
- 如果申请者并没有合格的子女，他 / 她必须符合以下的额外规条：
 1. 居住于美国超过半年
 2. 至少 25 岁，但是低于 65 岁
 3. 按法律界定，不是另一个人的受养人

1.2.1. 赚取入息的定义

- 只有赚取的入息才会在入息审查中受到评估。赚取收入包括以下各项：
 1. 工资、薪酬及小账
 2. 工会的罢工津贴
 3. 在最低退休年龄前收取的长期伤健福利
 4. 自雇的净收入。从教会收取到房屋津贴的神职人员，必须将津贴视作可课税的赚取入息

⁴⁵ 可退款指若税务津贴金额超逾住户本应缴付的税款，政府则会向住户支付差额。

- 不视作「赚取」入息的例子

1. 利息及红利
2. 退休金
3. 社会保障金
4. 失业福利
5. 赡养费
6. 儿童支持津贴

- 计划并不设有资产审查。如果一个家庭的投资收入（例如资本增值的净收入、版税、个人物业的租金收入、储蓄的利息或红利）超逾 3,100 美元，该家庭即不符合领取入息税务津贴的资格（2011 年）。

1.2.2. 合资格儿童的条件

- 申请人的儿童必须符合以下的审查条件：
 1. 关系审查：合资格的儿童是该纳税人的子女或兄弟姐妹，或其子女或兄弟姐妹的受养人（包括收养的子女）
 2. 住址审查：该名儿童须与赚取入息者同住超过半年；至于收养的子女，则必须整年与纳税人同住
 3. 年龄审查：该名儿童在 19 岁以下，若是全日制学生或永久完全伤残的儿童，则在 24 岁以下

1.3. 入息税务津贴的结构

- 入息税务津贴的结构呈梯形（参看图 1.1），包含递增、定额及递减等部分。在递增部分，赚取入息增加，税务津贴也相应增加。单身人士的递增率为 7.65%，远较有一名或更多子女的家庭的递增率（分别为 34%和 40%）为低。换句话说，入息税务津贴给予有子女的家庭较大利益。
- 定额部分显示税务津贴已到达上限。合资格者可一直享有这个限额，直至住户的入息到达定额部分的最高门坎。到了递减部分，由于住户的入息已超逾定额部分的最

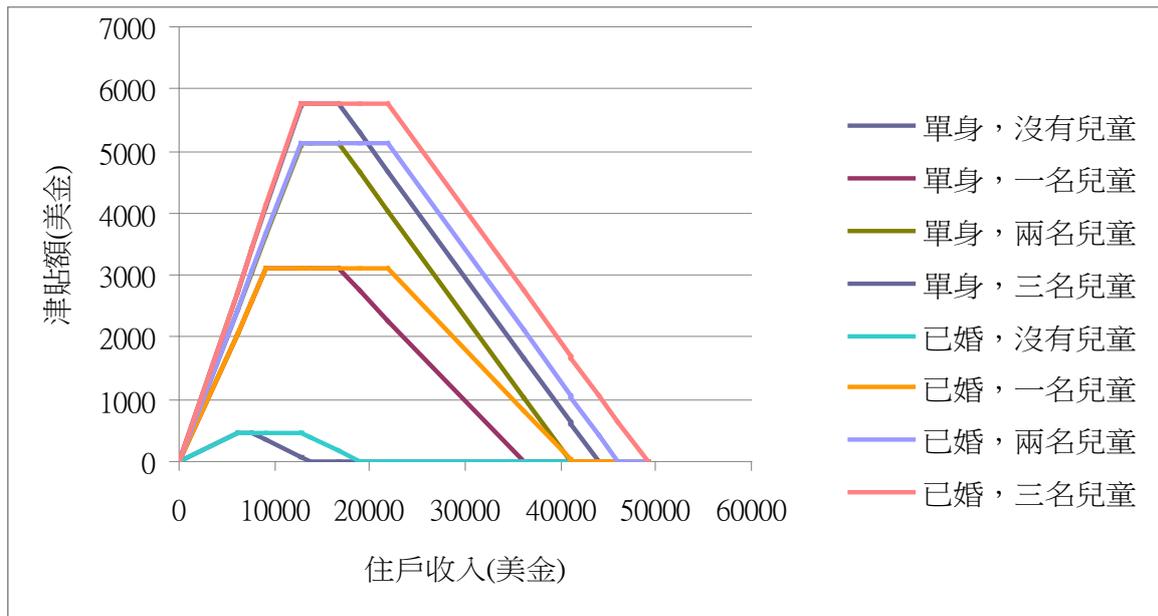
高入息门坎，税务津贴会按某一比率递减，比率视乎该等纳税人有多少子女和他们的报税身份。

表 1.1：入息税务津贴参数，2011 税务年度

	单身，没有合资格儿童	单身，有一名合资格儿童	单身，有两名合资格儿童	单身，有三名或以上合资格儿童	已婚，没有合资格儿童	已婚，有一名合资格儿童	已婚，有两名合资格儿童	已婚，有三名或以上合资格儿童 children
递增期比率	7.65%	34%	40%	45%	7.65%	34%	40%	45%
递增期入息限额	\$6,050 ⁽¹⁾	\$9,100	\$12,750	\$12,750	\$6,050	\$9,100	\$12,750	\$12,750
税务津贴上限	\$464	\$3,094	\$5,112	\$5,751	\$464	\$3,094	\$5,112	\$5,751
递减期最低门坎	\$7,600	\$16,700	\$16,700	\$16,700	\$12,700	\$21,800	\$21,800	\$21,800
递减期比率	7.65% ⁽²⁾	15.98%	21.06%	21.06%	7.65%	15.98%	21.06%	21.06%
合乎资格的入息限额，即递减期的入息限额	\$13,660	\$36,052	\$40,964	\$43,998	\$18,740	\$41,132	\$46,044	\$49,078

注：1. 递增期的津贴额是递增期比率 X 住户收入；2. 递减期的津贴额是递减期比率 X 住户收入

图 1：入息税务津贴的结构，2011 年



2011 年的入息税务津贴，按照报税身份

数据源：2011 年入息税务津贴参数，取自(<http://taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?Docid=36>)

1.4. 税务津贴上限占贫穷线的百分比

表 1.2：税务津贴上限占贫穷线的百分比

	没有儿童(%)	一名儿童(%)	两名儿童(%)	三名儿童(%)
一人	4.1			
两人	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>

美国的贫穷线每年参照消费物价指数更新

- 表 1.2 展示了在不同家庭人数和不同儿童数目之下，税务津贴上限占贫穷线的百分比。单身人士的税务津贴上限甚低，只等于美国单身人士贫穷线的 4.1%。
- 对于有一个儿童的两人住户来说，税务津贴上限等于贫穷线的 20.6%。而有一名儿童的三人住户，税务津贴上限为贫穷线的 17.6%。不过，如果三人住户中有两人是儿童，税务津贴上限则会增至贫穷线的 29%。因此，若住户人数维持不变，其中的儿童数目愈多，税务津贴上限占贫穷线的百分比也就愈高。

1.5. 入息限额占住户入息中位数的百分比

- 表 1.2a 按照家庭人数及儿童数目，陈列了入息税务津贴各个经调整的总收入限额。家庭中的儿童愈多，入息税务津贴申请资格的入息限额愈高。一个有一名儿童的四人家庭的每年入息必须少于 41,132 美元，方符合领取入息税务津贴的资格。

表 1.2a: 2011 年入息税务津贴的经调整总收入限额

	没有儿童 (\$)	一名儿童 (\$)	两名儿童 (\$)	三名儿童 (\$)
一人	13,660.0			
两人	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

数据源：美国人口调查局

- 表 1.2b 陈列了入息税务津贴经调整的总收入限额占住户入息中位数的百分比。由于关于住户入息中位数的最新数字是 2009 年的，我们以此作为参照准则。对单身人士来说，入息税务津贴的入息限额约等于住户入息中位数的 52%。至于有一名儿童的三人家庭，入息税务津贴申请的入息限额等于住户入息中位数的 65.8%；若有两名儿童，入息税务津贴申请的入息限额则会增至住户入息中位数的 73.7%。

表 1.2b: 经调整的总收入限额占住户入息中位数的百分比

	住户入息中位数 (2009 年) (美元)	没有儿童	一名儿童	两名儿童	三名儿童
一人	26,080	52.4			
两人	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

数据源：美国人口调查局

注：假设除了一人住户外，大部分家庭均以已婚的身份报税。我们用经调整的总收入厘订可课税入息的金额。

2009 年不同住户人数的住户入息中位数取自：

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

1.6. 入息税务津贴参与率

- 于 2009 年，有 2,700 万名纳税人申请⁴⁶，等于同年报税个案总数的 19.2%。
- 另一项研究指出，于 2004 年，在所有合格申领入息税务津贴的人中，有 75% 至 85% 作出申请和领取了入息税务津贴⁴⁷。这些推算是基于美国税务局的资料作出研究。
- 另外，于 1999 年，有 75% 合格的纳税人申请了入息税务津贴。有一名或两名子女的家庭，最有可能领取入息税务津贴。反观一半没有子女的单身人士未有申请税务津贴⁴⁸，因为得益不大。
- 有些符合领取入息税务津贴的群体并没有申领。他们往往具备以下一项或多项特征：
 1. 只可领取到小额的津贴 / 没有合格的儿童
 2. 家庭人数较多，有两人赚取入息
 3. 由于参与地下活动，不愿让美国税务局得悉
 4. 从自雇取得较高比率的入息
 5. 没有中学文凭或专上院校教育
 6. 过去没有报税经验

1.7. 误领比率及惩罚

- 有些纳税人申领了过多的入息税务津贴。根据美国财政部(2000)的一项研究⁴⁹，在 1997 税务年度，申领过多的误领比率为 30.6%，多付津贴的比率为 25.6%。有些人认为，这种错误与入息税务津贴可退款的形式无关⁵⁰，因为不用付任何入息税、可领取全额的入息税务津贴申领人申领过多的比率，达到有入息税债务但申领较少入息税务津贴家庭的误领率三分之一。
- 于 2009 年，有 460,684 宗的报税，即报税个案总数的 4.4%，出现数学上的误差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>)

这种误差也会反映于入息税务津贴的申领之中。

- 主要种类的误领⁵²包括：1.) 以不合格的儿童提出申领津贴，2.) 申领人以属于自己、也属于另一人的合资格儿童提出申领津贴，而后者有较高的「经调整总收入」(Adjusted Gross Income)，以及 3.) 以单身或住户主要成员的身份报税，而正确的身份应是已婚而独立(Married filing separately)报税⁵³。
- 其他不合规定的情况：有较高入息的自雇人士可操控其收入，以符合规定。
- 自 2000 年后，如果发现纳税人因轻率或有意罔顾有关条例，而疏忽地申领津贴，他们在两年内不会再获批入息税务津贴。若发现他们欺诈，则十年内不再获批。

1.8. 入息税务津贴的开支

- 于 2011 年，入息税务津贴的真正开支约为 547 亿美元⁵⁴（参看表 1.3）。
- 入息税务津贴款项于 2009 年占国内生产总值 0.3%，于 2010 年则占 0.4%。

表 1.3: 于 2009 年及 2010 年入息税务津贴占实质国内生产总值的百分比

	2009 年	2010 年
入息税务津贴（百万美元）	42,418	54,712
2010 年实质国内生产总值（百万美元）	12,703,100	13,088,000
入息税务津贴占实质国内生产总值的百分比	0.3%	0.4%

数据源：入息税务津贴的总开支

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

2010 年实质国内生产总值(<http://www.bea.gov/national/xls/gdplev.xls>)

1.9. 入息税务津贴的优点

- 入息税务津贴能纾减儿童贫穷的情况。根据美国「财政预算及政策优先次序中心」(The Centre of Budget and Policy Priorities)⁵⁵，入息税务津贴于 2009 年令约 600 万人脱离贫穷。其中一半为儿童。另一项研究显示，因入息税务

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 已婚而独立报税的身份规定纳税人要为自己的税务员责，可获的津贴因而较少。

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>

津贴而导致的贫穷率转变为-14.2%⁵⁶。

- 在递增阶段的家庭有较大的诱因增加工作时间，因为边际税务负担较低。
- 入息税务津贴能推动低收入单亲母亲加入劳动市场。入息税务津贴计划于1987年扩展，统计数字显示，有子女的单亲母亲参与劳动市场的比率，于1984年至1996年间，上升了2.8个百分点，由73.0%增至75.8%。⁵⁷Scholz (1996)⁵⁸证明了，在入息税务津贴计划扩展后，除税后工资增加导致单亲家长和主要家计负担者更积极参与劳动市场。另一项研究 (Grogger 2003) 也显示，由1993年至1999年间就业的升幅，有33.5%来自入息税务津贴。这肯定了入息税务津贴对于单亲母亲的就业有重大帮助。
- 由1993年至1999年间，福利使用的跌幅有15.8%源自入息税务津贴⁵⁹。

1.10. 入息税务津贴的缺点

- 入息税务津贴会减少已婚伴侣中第二位赚取入息者的劳工供应，因为税务津贴会以补助工资的方式，资助一名家长留在家中⁶⁰。如果第二位赚取入息者增加工作时间，增加住户入息，他们的税务津贴就会减少。因此，入息税务津贴对于鼓励申领者增加工作时数的效用难以确定。
- 在递减阶段的家庭增加工作时间的意欲较低，因为他们要面对较高的边际实质税率。⁶¹
- 入息税务津贴制度原意是一种政府支持的途径，因此在评估领取福利者的需要时，并没有考虑财富的因素。
- 入息税务津贴不能作出迅速的调整，以满足领取福利者的实时需要。
- 在税制内难以查证是否符合资格。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. 加拿大的工作入息税务利益

加拿大的工作入息税务利益（WITB）的结构与美国的入息税务津贴相似。两项计划都有递增、定额和递减的部分。工作入息税务利益跟入息税务津贴不同的地方，是有入息下限作为符合资格的重要条件。而且，工作入息税务利益在厘订津贴金额时，并不考虑子女的数目。

2.1. 目标

- 2007 年 2 月，加拿大政府推出工作入息税务利益，作为一种退款式的税务津贴，为合格的低收入就业个人和家庭提供税务援助，并鼓励其他加拿大人进入劳动市场。
- 工作入息税务利益有两项主要目标：
 1. 减少加拿大的福利领取者滞留于「福利墙」⁶³之后、不愿工作的心态。计划旨在借着补助低收入工作，协助「令工作获得酬报」，从而降低「福利墙」。
 2. 加强在职贫穷人士的工作意欲。计划对于增强人民加入劳动力、维持工作、不用跌入福利安全网的意欲，担当了一定的角色。

2.2. 申请条件

- 一个人若符合以下条件，即可领取工作入息税务利益：
 1. 19 岁或以上
 2. 整年都是加拿大居民
 3. 每年赚取 3,000 加元至 17,004 加元而没有受养人的单身人士，或每年赚取 3,000 加元至 26,218 加元的家庭（包括有或没有子女的伴侣，以及单亲家长）

2.3. 工作收入的定义

- 工作收入包括：

⁶³ 「福利墙」一词意指某些福利领取者若放弃社会援助，加入劳动市场，财政上反会更差的难题。

1. 受雇收入（包括小账、约满酬金、赚取到的不课税入息或储备，以及紧急义工津贴）
 2. 自雇的净收入
 3. 奖学金及研究拨款的可课税部分
- 计划并没有资产规定
 - 工作入息税务利益跟入息税务津贴不同，设有最低收入门坎，于 2011 年为 3,000 加元。如果受雇人士赚取的收入未能达到这门坎，就没有资格领取工作入息税务利益。单身的工作入息税务利益领取者在收入超逾 3,000 加元后，津贴以 25% 的比率递增。于 2011 年，单身人士的工作入息税务利益上限为 944 加元，而有合格伴侣或至少一个合资格受养人的个人，上限则为 1,714 加元。收入到达某一水平后，工作入息税务利益会以 15% 的比率递减，直至个人的收入到达 17,004 加元，或家庭的收入到达 26,218 加元。

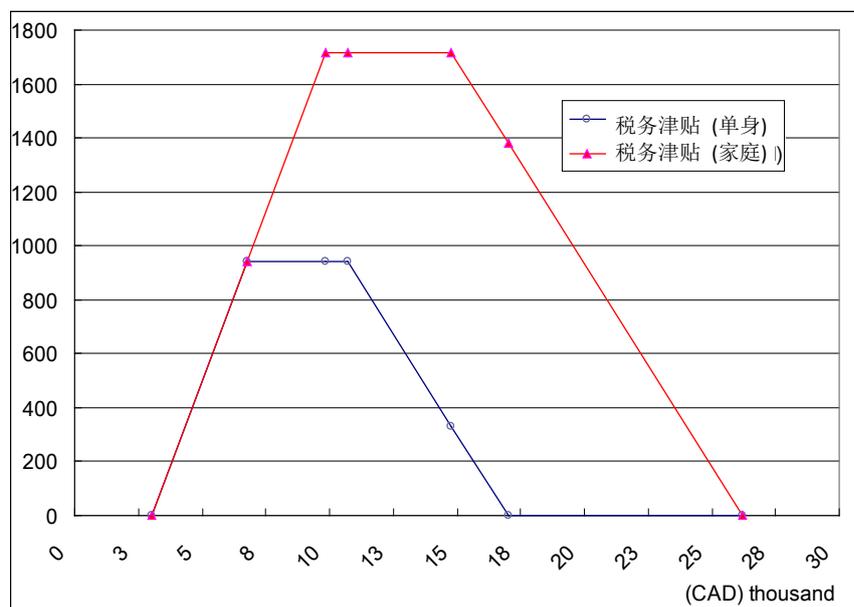
2.4. 工作入息税务利益的结构

- 工作入息税务利益的结构呈梯形，包含递增、定额及递减等部分。个人及家庭在递增部分的比率为 25%，而递减部分的比率则为 15%。（参看表 2.1）

表 2.1：工作入息税务利益的结构

	单身	家庭
薪酬门坎（加元）	3,000	3,000
递增期比率	25%	25%
津贴上限（加元）	944	1714
递增期入息限额（加元）	6,776	9,856
递减期最低门坎（加元）	10,711	14,791
递减期比率	15%	15%
入息限额（加元）	17,004	26,218

图 2.1 工作入息税务利益



2.5. 税务津贴上限及入息限额

- 加拿大的税务津贴上限远较其他国家的为低，分别只等于单身男性雇员及单身女性雇员平均市场收入的 2.1%及 2.5%。有一名或两名赚取入息者的已婚夫妇的税务津贴上限也颇低，分别等于平均市场收入的 2.8%及 1.8%。（参看表 2.2）

表 2.2: 2011 年加拿大税务津贴上限占平均市场收入百分比

	平均市场收入 (2009 年) (加元)	税务津贴上限 (2011 年) (加元)	津贴占平均市场 收入百分比
单身人士 (男性雇员)	44,300	944	2.1
单身人士 (女性雇员)	38,200	944	2.5
有子女的已婚夫妇: 一名赚取收入者	61,200	1,714	2.8
有子女的已婚夫妇: 两名赚取收入者	94,000	1,714	1.8
单亲家庭	40,400	1,714	4.2

数据源: 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. 平均市场收入为赚取的收入 (来自受雇和自雇)、投资收入、(私人) 投资收入, 以及「其他收入」之下项目的总和。数字相等于总收入减去政府津贴。

ii. 2011 年的税务津贴上限。

- 除了单亲家庭外，不论工作入息税务利益领取者是有或没有子女的单身人士、有或没有子女的伴侣，其入息限额都低于平均市场收入的 50%。（参看表 2.3）

表 2.3: 工作入息税务利益入息限额占平均市场入息（2009 年）的百分比

	平均市场收入 (2009 年) (加元)	入息限额 (2011 年) (加元)	入息限额占平均市 场收入百分比
单身人士 (男性雇员)	44300	17004	38.4
单身人士 (女性雇员)	38200	17004	44.5
有子女的已婚夫妇: 一名赚取收入者	61200	26218	42.8
有子女的已婚夫妇: 两名赚取收入者	94000	26218	27.9
单亲家庭	40400	26218	64.9

数据源: 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. 平均市场收入为赚取的收入 (来自受雇和自雇)、投资收入、(私人) 投资收入, 以及「其他收入」之下项目的总和。数字相等于总收入减去政府津贴。

ii. 2011 年的税务津贴的入息限额。

2.6. 预支津贴

- 合格的个人和家庭可以选择申请预支工作入息税务利益的津贴, 上限为在入息税及利益申报中可申领的工作入息税务利益退款式税务津贴 (若情况适用, 包括伤残补助金) 的 50%。可领取的工作入息税务利益金额而未预支的部分, 会在评估入息税及利益申报后支付。
- 在申请获得处理后, 工作入息税务利益的预支津贴会除以该年内剩下的付款日子数目, 然后分期在每个付款日子支付同等的金额。最近一年的付款日子为 2011 年 4 月 5 日、7 月 5 日、10 月 5 日和 2012 年 1 月 5 日。

2.7. 工作入息税务利益的开支

- 在 2007 年加拿大财政预算推出, 并于「经济行动计划」中扩大的工作入息税务利益, 于 2010 年内为低收入就职的加拿大人提供了 11 亿加元。这项开支于 2010 年占「向私人作的重大转移」⁶⁴的 1.6%、于 2009 年占联邦政府开支 0.44%, 以及

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

于 2010 年占实质国内生产总值 0.08%（参看表 2.4）。

表 2.4: 工作入息税务利益占国内生产总值百分比

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
工作入息税务利益（百万加元）	455	480	1,075	1,125
向私人作的重大转移（百万加元）	N.A.	N.A.	61,586	68,579
工作入息税务利益作为「向私人作的重大转移」的百分比	N.A.	N.A.	1.75	1.64
联邦政府开支（百万加元）	229,597	246,583	242,867	N.A.
工作入息税务利益占联邦政府开支的百分比	0.20	0.19	0.44	N.A.
实质国内生产总值（百万加元）	1,311,260	1,320,291	1,283,722	1,324,992
工作入息税务利益占实质国内生产总值的百分比	0.03	0.04	0.08	0.08

数据源: 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:「向私人作的重大转移」包括长者福利、雇员保险福利及儿童福利。

2.8. 评价

- 自 2007 年起计, 工作入息税务利益的开支实际上已倍增。计划扩大, 进一步加强了已在劳动力中的低收入加拿大人的工作意欲, 也鼓励了其他低收入加拿大人进入劳动市场, 因而降低了「福利墙」。合格的加拿大人在作出 2009 年的报税后, 可获的津贴已告增加⁶⁵。

3. 英国的子女税务津贴及工作税务津贴

英国的子女税务津贴 (CTC) 及工作税务津贴 (WTC) 为以家庭为本的税务津贴计划。两者的设计跟美国的入息税务津贴和加拿大的工作入息税务利益不同, 只有定额和递退的部分。其结构反映, 计划的政策目标在于消减贫穷, 次目标是鼓励就业。子女税务津贴和工作税务津贴的总开支占国内生产总值的比率, 较其他国家的税务津贴计划为高。

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

3.1. 目标

- 于 2003 年，工作税务津贴及子女税务津贴取代了自 1999 年起开始实施的「就业家庭税务津贴」和「伤残人士津贴」。
- 工作税务津贴的设计旨在改善贫穷人士的工作意欲，成为应付失业陷阱和贫穷陷阱的工具。前者指工作与收取福利金之间的差距小得不足以带来工作意欲。贫穷陷阱则指低收入雇员没有工作更长时间或从事更好工作的诱因，因为这会导致他们可获的福利支持减少，令他们的生活没有多大改善。
- 推出子女税务津贴则旨在纾减儿童贫穷的情况。计划支持有一名或更多子女的家庭，反映英国政府认同有责任抚养儿童。子女税务津贴借着为最需要的人，例如低收入家庭，提供最大的帮助，来应付儿童贫穷的问题。

3.2. 工作税务津贴和子女税务津贴的单位和结构

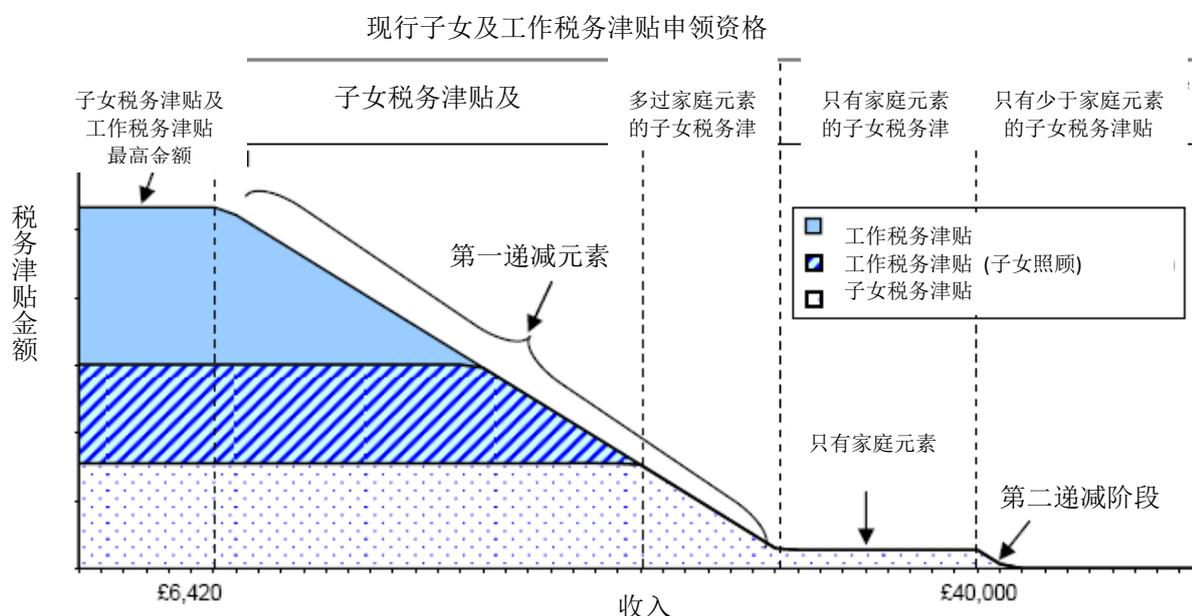
表 3.1 工作及子女税务津贴的元素

	工作税务津贴	子女税务津贴
1	基本元素(每个单身申请人或伴侣一份)	家庭元素(每个家庭一份)
2	伴侣元素(除基本元素外获额外支付)	子女元素(支付予每名子女)
3	单亲家长(除基本元素外获额外支付)	伤残子女元素(除子女元素外获额外支付)
4	30 小时元素(除其他元素外获额外支付, 不过每对伴侣只获支付一份)	严重伤残子女元素(除子女元素和伤残子女元素外获额外支付)
5	伤残雇员元素(除其他元素外获额外支付)	
6	照顾子女元素(一名、两名或更多子女可获额外支付)	

- 工作税务津贴包含多项元素，以反映申领者不同的个别情况（参看表 3.1）：
 1. 所有合资格领取工作税务津贴者可获基本元素的津贴
 2. 单亲及伴侣的元素，以响应单亲和伴侣的额外需要
 3. 30 小时的元素，为领取者增加工作时间，趋向从事全职工作提供诱因
 4. 其他因素响应劳动市场中具体的弱势情况，例如伤残雇员，以及 50 岁以上、曾离开劳动市场一阵时间后重回的人

5. 照顾子女元素有助减低家庭照顾子女的开支。工作税务津贴中会有照顾子女的部分，是因为这部分津贴支付的是申领人因要工作而导致的照顾子女开支
- 子女税务津贴包含多项元素，以响应不同家庭的各种情况（参看表 3.1）。
 1. 所有合格的家庭可获支付家庭因素的款项，以回应有子女的家庭要面对的责任
 2. 家庭中每名子女可获子女元素的款项
 3. 为需要照顾伤残或严重伤残子女的家庭提供伤残子女元素
 - 跟美国的入息税务津贴不同，英国的工作税务津贴和子女税务津贴只有定额和递减的阶段。这意味着工作税务津贴和子女税务津贴尝试鼓励失业者工作，多于鼓励他们增加工作时间。
 - 在 2011 年，若领取者的总收入超逾收入门坎，税务津贴的减幅等于额外收入的 41%⁶⁶。第二收入门坎后的递减比率为 41%。

图 3.1 现行子女及工作税务津贴结构



数据源：2011 年 12 月子女及工作税务津贴
<http://www.hmrc.gov.uk/stats/personal-tax-credits/cwtc-dec2011.pdf>。

3.3. 工作税务津贴的申请资格规条

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

● 任何受雇或自雇的人若要符合领取工作税务津贴的资格，通常必须每周工作至少 30 小时，维持至少四周。不过，工作时数下限视乎年龄及健康状况有不同的规定。举例来说，申领人若符合以下一项条件，并每周至少工作 16 小时，已有资格领取工作税务津贴：

1. 年龄在 16 岁或以上，并负责抚养至少一名子女
2. 年龄在 16 岁或以上，并且伤残
3. 年龄在 50 岁或以上，并且在领取此项津贴前的六个月失业和领取失业津贴年龄
4. 在 50 岁或以上

● 一对伴侣若两人都每周至少工作 16 小时，已可以领取工作税务津贴。⁶⁷伴侣必须选择共同报税。如果有人是一对伴侣中的一员，则不可以申报是单身人士。

● 最低的入息门坎等于 30 小时或 16 小时乘以国家最低工资。

3.4. 子女税务津贴的申请资格规条

● 要符合领取子女税务津贴的条件，申请人不一定需要工作，但是必须与一名 16 岁以下的子女同住。如果该名年轻人是 16 至 19 岁，并且不再接受全日制、非专上的教育，申请人也可在子女离开学校后，申领最多 20 星期的子女税务津贴。不过，该名子女需向以下的部门登记：

1. 当地的就业服务机构
2. 若他 / 她正等候加入军队，向国防部登记
3. 任何欧洲经济范围国家的任何类似机构

3.5 入息的定义

● 申请人可获的税务津贴金额视乎其入息水平。申请人在报税表上必须申报以下

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

各类入息：

1. 薪酬及工资，包括佣金、花红、小账、约满酬金、跟利润挂钩的补助、假期酬金、法定病假酬金等
2. 自雇所得的可课税利润
3. 社会保障款项，包括照顾者津贴、抚恤津贴、贡献为本的求职者津贴、贡献为本的雇佣及支持津贴、入息支持及在丧失工作能力 28 周后可领取的丧失工作能力津贴。可豁免课税的津贴，包括子女津贴、出席津贴、房屋津贴、地方议会税务津贴等，不计算在内。
4. 以下各类入息，总金额在首 300 欧元后的余额会扣除：
 - 4.1. 国家退休金
 - 4.2. 由储蓄和投资而来的大部分入息
 - 4.3. 由物业而来的租金入息
 - 4.4. 外地入息，举例来说，来自海外投资及物业的，以及来自海外政府的社会保障款项

● 计划并不设有资产审查。在计算税务津贴时不会考虑资本（即银行在来往或储蓄户口的存款、大部分一笔过的款项、物业价值、股票及其它投资）⁶⁸。

3.6. 税务津贴上限占平均可动用入息的百分比

- 表 3.1 陈列了不同人数家庭的税务津贴上限占平均可动用入息的百分比。平均来说，税务津贴让纳税人的可动用入息增加 10%以上。每周工作 16 至 29 小时的单身人士可获得的津贴上限，占其平均可动用入息的 11.7%。如果他们工作 30 小时或以上，可获的津贴或可高达其平均可动用入息的 16.5%。
- 一个由一对伴侣组成的两人家庭，若两人都每周工作 16 至 29 小时，可获的津贴上限占其平均可动用入息的 11.3%。如果他们工作 30 小时或以上，可获的津贴或可高达其平均可动用入息的 13.6%。

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

表 3.1：不同人数家庭可获的工作税务津贴占平均总收入的比例

家庭人数	子女数目	每年平均可 动用入息 (英镑)	工作税务 津贴上限 (16 至 29 小时) (英镑)	工作税务津 贴上限 (30 小时或以上) (英镑)	工作税务津贴 上限 (16 至 29 小时) 占平 均可动用入息 百分比	工作税务津贴上 限 (30 小时或 以上) 占平均可 动用入息百分比
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

数据源：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)

假设：家庭中最多只有两名赚取入息者

- 表 3.2 表达了对有一名或更多子女的家庭来说，工作税务津贴及子女税务津贴上限占平均可动用入息的比例。一对伴侣均工作少于 30 小时、有一名子女的三人住户可以获得的税务津贴上限（包括工作税务津贴及子女税务津贴）等于其平均可动用入息的 20.9%。有两名和三名子女的五人住户可获的税务津贴上限（包括工作税务津贴及子女税务津贴）分别等于其平均可动用入息的 23.2%和 27.7%。
- 工作时间达 30 小时或以上的伴侣，可获的税务津贴上限将会增加。举例来说，有一名子女的三人住户可获的税务津贴上限等于其平均可动用入息的 23.3%。而有一名和两名子女的五人住户可获的税务津贴上限分别等于其平均可动用入息的 25.1%和 25.9%。
- 单亲父母，不论工作时间是否超逾 30 小时，均可获得较高的税务津贴上限，因为其平均可动用入息远低于已婚伴侣家庭的。

表 3.2: 不同类型家庭可获的子女税务津贴及工作税务津贴上限占平均总入息的百分比

家庭人数	子女数目	每年平均可动用入息 (英镑)	子女税务津贴及工作税务津贴上限 (16 至 29 小时) (英镑)	子女税务津贴及工作税务津贴上限 (30 小时或以上) (英镑)	子女税务津贴及工作税务津贴上限 (16 至 29 小时) 占平均可动用入息百分比	子女税务津贴及工作税务津贴上限 (30 小时或以上) 占平均可动用入息百分比
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

数据源: 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: 若住户中有两名成人, 我们假设他们是伴侣。

我们假设工作税务津贴中有基本元素、伴侣及单亲父母元素, 以及 30 小时元素, 子女税务津贴中有家庭元素及子女元素。

工作时间少于 30 小时的单身人士只可获得基本元素, 如果他们的工作时间达 30 小时或以上, 就可获得基本元素和 30 小时元素。工作时间少于 30 小时的单亲父母可获得工作税务津贴, 以及每名子女一份家庭元素和子女元素。单亲父母若工作 30 小时或以上可获得较高的工作税务津贴, 以及每名子女较高的家庭元素和子女元素。

一人及二人住户为非退休住户。

* 代表在原本的数据中为有一名成人和两名或以上子女的家庭。

代表在原本的数据中有四名或以上成人。

3.7. 入息限额

- 一人住户的入息限额等于平均可动用入息的 85%。有子女住户的入息门槛会较高。举例来说, 如果一个有一名子女的三人住户赚取的入息不超过 45,000 英镑, 即符合申请子女税务津贴的资格。这项入息限额达平均可动用入息的 135.1%。除了有子女的单亲父母, 由伴侣和子女组成的家庭的入息限额一般由平均总入息的 103.1%至 135.1%, 视乎家庭人数。

表 3.3: 子女税务津贴及工作税务津贴入息限额占平均可动用入息的百分比

家庭人数	子女数目	工作税务津贴及子女 税务津贴入息限额 (£)	入息限额占平均可动用 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

数据源: 国家统计局办事署. 家庭开支 – 图甲 37 – 按住户组合划分的入息及入息来源, 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 工作税务津贴及子女税务津贴的开支

- 于 2010/11 年, 工作税务津贴及子女税务津贴占国内生产总值 (2010 年) 约 1.7%。

表 3.4: 2010/11 年工作税务津贴及子女税务津贴占国内生产总值的百分比 (以 2008 年固定价格作计算)

	2009/2010	2010/2011
工作税务津贴及子女税务津贴 (支付金额) (百万英镑)	22,001	23,338
国内生产总值 (百万英镑)	1,371,163	1,395,312
工作税务津贴及子女税务津贴占国内生产 总值的百分比	1.6%	1.7%

数据源: i. 工作税务津贴及子女税务津贴
(http://www.hmrc.gov.uk/stats/tax_receipts/tax-receipts-and-taxpayers.pdf)
ii. 2010 国内生产总值
(<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/naa1-rd/united-kingdom-economic-accounts/q2-2011/index.html>)

3.8 工作税务津贴及子女税务津贴的参与率

- 官方统计数字⁶⁹显示，有 570 万个家庭，其中有 920 万个儿童，当时正领取税务津贴，或正透过福利制度领取相等的儿童援助。这个数字相当于英国家庭总数的 31.9%。此外，有 510 万个有子女的家庭当时正领取子女税务津贴，占所有家庭的 28.5%。在这批家庭中，有 140 万个家庭并没有就业中的成人，占所有家庭的 7.8%。换句话说，75.4% 领取税务津贴的家庭有正在就业的成人，他们正领取工作税务津贴及 / 或子女税务津贴。
- 另一项研究显示，有工作年龄成人而领取税务津贴的住户数目已增加逾倍。于 2011 年，有 330 万个这类住户正领取税务津贴，在有工作年龄成人的所有住户中占约 17%。⁷⁰

3.9 对劳工供应的影响

- 研究显示，过去的工作税务津贴模式——「就业家庭税务津贴」（Working Family Tax Credit，简称 WFTC）增加单亲父母加入劳动力（全职或兼职）的可能性。⁷¹ Francesconi 及 Van der Klaauw（2004 年）发现，为家庭工作税务津贴将每周工作 16 小时或以上的单亲母亲的比率提高 7%，工作 30 小时或以上的则提高 9%。
- 为家庭工作税务津贴减少了已婚母亲的劳工供应，但是却增加了已婚父亲的。对已婚母亲劳动参与的整体影响属负面⁷²。
- 英国财政部进行的一项研究⁷³发现，推行工作税务津贴对受雇人数有小幅度的正面影响。研究也发现，计划增加了低学历人士受雇的可能性。

3.10 对消减贫穷的影响

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)

- 一项研究显示，工作税务津贴及子女税务津贴于 2010 年协助了 23% 的低收入家庭脱离贫穷。

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

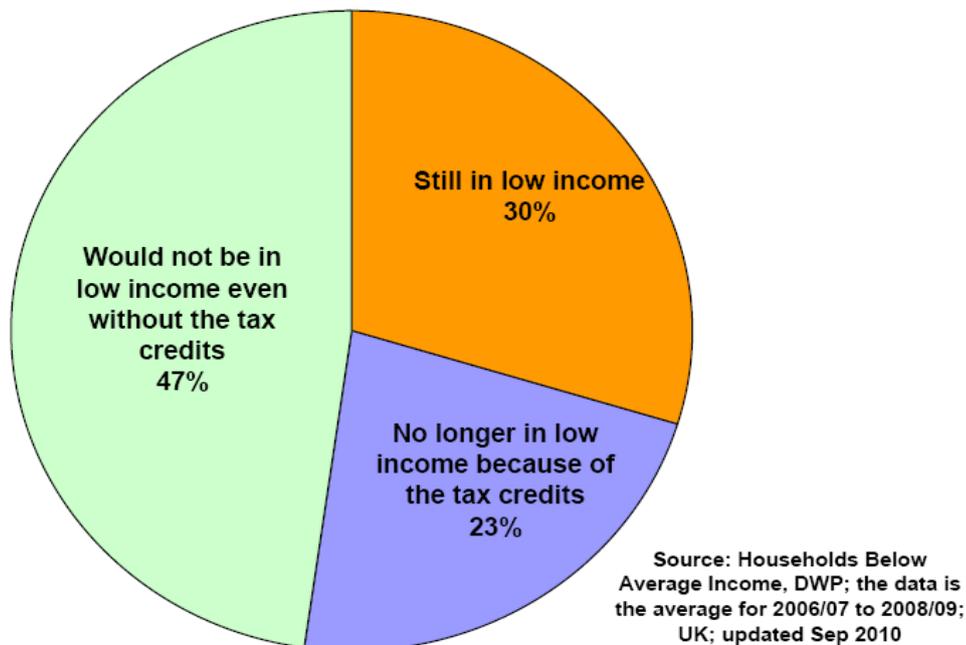


图 3.2

数据源：低过平均入息的住户，劳工及养老金部；资料为 2006/07 年度至 2007/08 年度的平均数；英国；于 2010 年 9 月更新。数据源：<http://www.poverty.org.uk/15/index.shtml>

3.11 虚报及误领

- 子女税务津贴及工作税务津贴由英国税务海关署管理，支付约 290 亿英镑予约 600 万个住户。虚报及误领颇为严重。2008/09 年度已公布的数字显示，税务津贴的虚报及误领占了总开支的 8.9%。付款不足约达 2.6 亿英镑，占 1.1% 的税务开支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. 新西兰的为家庭工作税务津贴

新西兰的为家庭工作税务津贴（WFTC）制度在结构上跟英国的子女税务津贴及工作税务津贴。这是以家庭为本，并没有递增部分的计划。不过，计划制订了工作时间下限，作为要取得税务津贴上限的一项重要条件。

4.1. 整套「为家庭工作」福利计划

新西兰推出了整套「为家庭工作」（WFF）的福利计划，以协助就业家庭。计划中包括「为家庭工作税务津贴」（WFTC）、住屋补助及照顾儿童援助。我们在此只集中探讨为家庭工作税务津贴。

4.1.1. 为家庭工作税务津贴是为有受养子女的低收入至中等收入家庭而设的多项税务津贴，包含以下的项目：

1. 家庭税务津贴——付予有受养子女的所有低收入至中等收入家庭。
2. 工作税务津贴——付予有 18 岁或以下受养子女，而家中成人每周工作指定时数的家庭。
3. 家庭税务津贴最低限额——确保有受养子女家庭的每年入息（除税后）不会低于某个最低门坎。
4. 父母税务津贴——在婴儿出生的首 56 日（八星期）内，付予新生婴儿的家庭。

4.1.2. 目标

- 「为家庭工作」计划的目标如下：
 1. 透过支持有受养子女的家庭及奖赏家中成人工作，令工作可获适当的报酬。
 2. 确保领取者有足够的入息，特别以有受养子女的低收入至中等收入家庭为重点，以响应贫穷的问题，特别是儿童贫穷。
 3. 透过确保家庭成员在得到雇用和维持受雇的时候，可获他们应得的援助，建立鼓励就业的社会援助制度。

4.2 为家庭工作税务津贴的主要申请资格

- 家庭税务津贴（FTC）的申请资格：家庭内必须有 18 岁或以下的受养子女，并且符合入息的最低门槛。
- 工作税务津贴（IWTC）的申请资格：家庭必须并非正领取一项主要的福利；伴侣必须每周合共工作至少 30 小时；而单亲父母必须每周工作至少 20 小时。
- 家庭税务津贴最低限额（MFTC）的申请资格：伴侣必须每周合共工作至少 30 小时；而单亲父母必须每周工作至少 20 小时。
- 父母税务津贴（PTC）的申请资格：未有领取有薪育婴假或有入息审查的福利的家庭。

4.3. 家庭入息的定义⁷⁵

- 计划对于资产并没有规定。申请人只需要在报税表上申报自己的家庭入息。家庭入息包括以下各类：
 1. 现金薪酬
 2. 学生津贴或福利
 3. 信托入息
 4. 公司提供的其他福利
 5. 由受养子女取得的被动入息，例如在 500 新西兰元以上的利息和红利
 6. 来自组合式投资实体的入息
 7. 非该国居民的伴侣来自外地的入息
 8. 免税的薪酬及工资
 9. 其他用以取代入息或支付家庭生活开支的款项——若每年每个家庭超逾 5,000 新西兰元

4.4. 津贴上限占住户入息中位数的百分比

- 申请人可领取的税务津贴金额视乎其入息、家庭中的子女数目，以及子女的年龄。计算津贴的方法与英国的相似，即合格的人士如符合工作时数下限，即可领取最高限额的税务津贴。当家庭入息增加，税务津贴的金额就会逐步减少。

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

表 4.1: 家庭税务津贴、工作税务津贴及家庭税务津贴最低限额占住户每周入息中位数

	住户从所有来源的每周入息中位数(2011年)(新西兰元)	家庭税务津贴上限占住户入息中位数的百分比	工作税务津贴上限占住户入息中位数的百分比	上限占住户入息中位数的百分比	家庭税务津贴及工作税务津贴的综合上限占住户入息中位数的百分比
有一名受养子女的伴侣	1,486	5.9	4.0	28.7	10.0
有两名受养子女的伴侣	1,604	9.3	3.7	26.6	13.0
有三名或以上受养子女的伴侣*	1375	15.3	4.4	31.1	19.6
有四名或以上受养子女的伴侣*	1375	19.7	5.5	31.1	25.2
有五名或以上受养子女的伴侣*	1375	24.1	6.5	31.1	30.7
有受养子女的单亲父母	594	14.8	10.1	71.9	24.9

数据源: 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: *由于新西兰统计局只提供有三名或以上受养子女的伴侣的住户每周入息, 我们假设有三名、四名或五名受养子女的伴侣的住户每周入息中位数是相同的。

- 一个家庭的子女愈多, 家庭中就业成员领取的工作税务津贴上限也愈高。表 4.1 显示, 工作税务津贴上限占住户每周入息中位数因应家庭要照顾的子女数目而有所不同。举例来说, 有一名子女的伴侣可领取的工作税务津贴上限, 占住户每周入息中位数的 4.0%, 而有五名子女的伴侣领取的则占住户每周入息中位数的 6.5%。至于有一名或以上子女的单亲父母, 工作税务津贴的上限较高, 占住户每周入息中位数的 10.1%, 因为其住户入息远低于已婚家庭的入息(参看表 4.1)。
- 如果一对伴侣(不论有否子女)的家庭入息甚低, 而符合家庭税务津贴最低限额有关最低工作时间的规定, 他们即可领取税务津贴。一对伴侣(不论有否子女)的家庭税务津贴最低限额上限等于住户每周入息中位数的 26.6%至 31.1%(参看表 4.1)。
- 若将家庭税务津贴和工作税务津贴结合, 两种税务津贴的总上限与美国的相近。对于有一名、两名、三名、四名及五名受养子女的伴侣来说, 其金额分别等于住户入息中位数的 10.0%、13.0%、19.6%、25.2%及 30.7%(参看表 4.1)。

4.5. 工作税务津贴、家庭税务津贴及家庭税务津贴最低限额的入息限额占住户每周入息中位数的百分比

- 以有一名、两名及三名或以上受养子女的伴侣来说，工作税务津贴的入息限额分别等于住户入息中位数的 95.8%、108.5%及 147.6%。
- 以有一名、两名及三名或以上受养子女的伴侣来说，家庭税务津贴的入息限额分别等于住户入息中位数的 76.4%、88.7%及 126.5%。
- 由于家庭税务津贴最低限额是提供予非常贫穷家庭的，其入息限额远低于另外两项津贴，对有一名、两名及三名或以上受养子女的伴侣来说，分别等于住户入息中位数的 33.2%、30.8%及 35.9%。

表 4.2: 工作税务津贴、家庭税务津贴及家庭税务津贴最低限额入息限额占住户入息中位数的百分比

	住户从所有来源的每周入息中位数 (2011 年) (新西兰元)	家庭税务津贴入息限额占住户入息中位数的百分比	工作税务津贴入息限额占住户入息中位数的百分比	家庭税务津贴最低限额入息限额占住户入息中位数的百分比
有一名受养子女的伴侣	1486	76.4	95.8	33.2
有两名受养子女的伴侣	1604	88.7	108.5	30.8
有三名或以上受养子女的伴侣	1375	126.5	147.6	35.9
有受养子女的单亲父母	594	191.1	239.6	83.2

数据源: [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侣的家庭税务津贴及工作税务津贴每周入息限额按照全年入息限额计算。

4.6. 行政

- 在大多数情况下，由税务局支付为家庭工作税务津贴，不过社会发展部属下的「工作及入息署」，则负责发放家庭税务津贴予大部分受助人。
- 于 2004 年至 2008 年间，新西兰政府改变了整套「为家庭工作」福利计划。首先，政府推出了工作税务津贴。第二，政府透过工作税务津贴，以及改变津贴开始递减的入息门坎及比率，增加了符合资格领取为家庭工作税务津贴的非接受福利家庭的

数目，也提升了津贴金额。第三，政府减低住屋补助的递减率，让离开福利系统的家庭可获得其住屋支持，以及增加符合资格的非接受福利家庭数目。第四，政府改变照顾儿童援助的制度，以增加符合资格的非接受福利家庭数目，并且提升他们可获的金额，以减少他们出外工作的财政障碍。

4.7. 税务津贴开支占国内生产总值的百分比

- 表 4.3 展示了 2009/10 年度家庭税务津贴及工作税务津贴的总开支达 27.54 亿新西兰元，等于该国国内生产总值的 1.5%。

表 4.3: 家庭税务津贴、工作税务津贴及家庭税务津贴最低限额之开支占国内生产总值百分比 (2009/10 年度)

	金额 (百万新西兰元)	占国内生产总值百分比
家庭税务津贴	2,159	1.2
工作税务津贴	595	0.3
家庭税务津贴最低限额	9	0.005
家庭税务津贴、工作税务津贴及家庭税务津贴最低限额合计	2,754	1.5
国内生产总值	186,690	

数据源: 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. 「为家庭工作」福利计划的优点

- 「为家庭工作」(WFF) 福利计划，特别是推出工作税务津贴，导致更多单亲父母从事受薪工作，以及每周工作 20 小时或以上。家庭税务津贴最低限额也协助单亲父母由依赖福利转移至从事受薪工作；于 2008 年，81% 领取家庭税务津贴最低限额者为单亲父母。
- WFF 让家庭中第二名赚取入息者可减少工作时间，以照顾子女。
- WFF 的改革增加了低收入家庭的入息，也缩窄了高收入与低收入住户的入息差距。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.

- 儿童贫穷的情况有所纾减。若没有 WFF 于 2004 年至 2008 年的改革，生活于贫穷中儿童的百分比会较目前的数字多出 8 个百分点。

4.9. 批评

批评者认为，工作税务津贴鼓励雇主削减给予低收入雇员的薪酬，或拒绝加薪，因为雇主会考虑到此种津贴已可弥补低薪。不过，如果当地设有最低工资，并且定期调整，则大体上可防范这种情况出现。

5. 爱尔兰的家庭入息补助

「家庭入息补助」（FIS）是以家庭为本、提供予有子女的家庭的津贴。该计划跟英国的工作税务津贴及子女税务津贴相似，只有递减的部分。

5.1. 目标

- 家庭入息补助旨在提供财政支持予有子女的低收入雇员。

5.2. 申请规条

- 计划有四项审查条件：
 1. 受雇时期须持续至少三个月。
 2. 最低工作时数为每周 19 小时，自雇并不计算在内。
 3. 申请人必须正支持至少一名合资格、通常与申请人同住。该名子女必须在 18 岁以下，或在 18 岁至 22 岁之间，正接受全日制教育。
 4. 申请人的入息必须低于某一限额，限额高低视乎家庭人数而定。
- 申请人如果正领取求职者福利或求职者津贴、国家退休金（过渡）或退休前津贴。

5.3. 入息的定义

1. 申请人及其伴侣、生活伙伴或同居者的可评估收入
2. 申请人及其伴侣、生活伙伴或同居者由受雇得到的任何额外入息
3. 申请人及其伴侣、生活伙伴或同居者由自雇得到的任何入息
4. 由职业性退休金得到的入息

5. 由社会福利金得到的入息
6. 由租赁物业或土地得到的租金入息

5.4. 资本 / 资产

- 社会保障部一般不会评估资本，或审查申请人的银行户口细节，不过并没有条文注明不可以评估资本。

5.5. 比率

- 家庭入息补助金额的计算方式，为该家庭人数的入息限额与抚养子女者可评估入息的差额的 60%。一对伴侣的入息会共同计算。
- 最低津贴额：每周 20 欧元。

5.6. 入息限额

- 每周家庭平均净入息必须低于相关家庭人数的入息门坎。表 5.1 展示了不同家庭人数的各项入息限额。

表 5.1: 于 2012 年不同家庭人数的入息限额

子女数目	入息限额（每月，欧元）
一名	2,024
两名	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. 领取时限

- 家庭入息补助的发放通常为期 52 星期。在 52 星期完结时，申请人可再次申请家庭入息补助。

6. 澳门的工作收入补贴临时措施

工作收入补贴临时措施是一种负入息税制度。它跟美国的入息税务津贴和英国的子女税

务津贴/工作税务津贴不同，是以个人为本的入息支持计划。此外，计划只有一个递减的部分，旨在确保个别雇员至少获得某个水平的入息。

6.1. 目标

- 纾缓低收入雇员因经济不景所造成的生活压力。

6.2. 收入补贴的申请条件

1. 取得澳门特别行政区永久性居民身份
2. 年满 40 岁
3. 在社会保障基金登录的受雇人士
4. 每季总工作收入少于 13,200 澳门元，并且每月至少工作 152 小时
5. 如果从事纺织、成衣及皮革制造业范畴的工作，每月至少工作 128 小时者

6.3. 入息限额

- 每月入息少于澳门 4,400 元，或每季入息少于 13,200 澳门元的人，即符合资格申请收入补贴。此项补贴的入息限额占以个人计算的每月入息中位数的 44%。⁷⁷

6.4. 收入补贴金额

- 补贴金额的厘订视乎个人的薪酬，而非其住户入息。金额为其实际薪酬与季度入息限额 13,200 澳门元的差额。举例来说，若有人每季赚取 6,000 澳门元，则可领取 7,200 澳门元的工作补贴。

6.5. 资产审查

计划不设资产审查。

6.6. 补贴发放方式

- 补贴金额分别于 2 月、5 月、8 月及 11 月存入合资格申请人的银行账户。

6.7. 工作收入补贴临时措施开支占本地生产总值百分比

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

- 工作收入补贴临时措施于 2011 年的预计开支为 3,740 万澳门元，等于当地 2011 年第一季度本地生产总值的 0.06%。

6.8. 参与率

- 根据报章报导，于 2008 年有 9,632 名雇员领取收入补贴⁷⁸，开支为 3,140 万澳门元。于 2009 年，领取者有 8,716 人，开支为 3,280 万澳门元。

6.9. 批评

- 雇主可拒绝加薪予雇员，并鼓励低工资的雇员申请收入补贴，雇主因而可从计划得益。

7. 总结

表 6 总结了各种为低收入家庭或雇员而设的税务及工作津贴制度的主要特色。

1. 税务津贴计划可分家庭为本及个人为本两种，前者会评估家庭的入息，而后者则评估个人的入息。
2. 税务津贴计划的主要目标包括：为滞留于或从事低收入工作的人提供额外的财政回报，以增加就业；以及增加低收入雇员的入息，并让其家庭脱离贫穷。
3. 大部分以家庭为本的税务津贴，在设计上均旨在应付贫穷，特别是以有子女的就业家庭为目标的。以个别受雇人士为目标的个人为本计划，则主要响应有关工作诱因的问题。
4. 以家庭为本的税务津贴制度可分为两大类。一类是美国和加拿大的计划，强调鼓励就业，其设计分成递增、定额及递减等部分。另一类强调消减贫穷，分为定额及 / 或递减的部分，即英国、新西兰和爱尔兰的制度。澳门的制度是这项研究中唯一以个人为本的税务津贴，其设计只有递减的部分。
5. 最为常见的资格审查，为申请人是否受雇或工作时间是否达到最低要求；第二项为入息审查；第三项为是否有合格的子女（如果计划是以家庭为本的话）。计划不会有资产审查。
6. 不同计划对于合资格子女的年龄有不同的规定。举例来说，美国的入息税务津贴

⁷⁸ 「工作收入补贴措施续推行」。华侨报。2010 年 4 月 14 日

(EITC) 规定合资格子女必须在 19 岁以下，或是 19 岁至 24 岁的全日制学生或完全伤残人士。在英国的子女税务津贴 (CTC) 计划下，合资格子女必须在 16 岁以下或 16 岁至 19 岁的全日制学生。而新西兰的为家庭工作税务津贴 (WFTC) 规定，合资格子女必须在 18 岁或下。爱尔兰的家庭入息补助 (FIS) 计划中的合资格子女，则必须在 18 岁以下或是 18 岁至 22 岁的全日制学生。

7. 有子女的就业家庭可获津贴的上限，占住户入息中位数或平均可动用入息的百分比，会远比受雇的个人或已婚伴侣的为高。视乎子女的数目，比率可高达超逾住户入息中位数 / 平均值的 20%。
8. 有子女而人数较多住户的入息限额，占住户入息中位数或平均可动用入息的百分比，会远比没有子女的住户为高。在美国，视乎家庭人数及子女数目，入息税务津贴的入息限额可高达住户入息中位数的 60% 至 70%。在英国，视乎家庭人数及子女数目，工作税务津贴和子女税务津贴的入息限额可高达住户入息中位数的 109% 至 135%。在新西兰，有一名子女的伴侣的工作税务津贴入息限额为住户入息中位数的 95.8%。
9. 政府在税务津贴方面的开支仅占国内生产总值甚低的比率。英国的开支比率最高，达实质国内生产总值的 1.7%，而加拿大的比率则最低，仅占实质国内生产总值的 0.08%。
10. 对就业的影响：1) 对劳工参与的影响较对已受雇者工作时间的转变更为明显。2) 在推出税务津贴后，单身人士之中，女性较男性更有可能参与劳动力，原因之一为有较多女性原本并未就业。3) 低收入群组 and 单亲父母对财政诱因反应较大，因为他们可较其他群组获得较多的津贴。
11. 对消减贫穷的影响：税务津贴计划对于消减贫穷有正面影响。在美国，入息税务津贴于 2009 年令 600 万人脱离贫穷，其中一半是儿童。在英国，于 2010 年，工作税务津贴和子女税务津贴让 23% 的低收入家庭脱离贫穷。
12. 税务津贴计划的缺点：1) 若对于入息税报税表所提供的数据没有严谨的审查，申请人可凭虚报资料作弊，取得税务津贴。2) 税务津贴会减低已婚伴侣中第二位赚取入息者参与劳动的意欲，因为第二位赚取入息者取得的额外入息会减少主要赚取入息者可领取的津贴总额。

表 6：总结各种税务津贴及工作津贴计划的特点

	模型一		模型二			模型三
	美国	加拿大	英国	新西兰	爱尔兰	澳门
有没有最低工资？	有	有	有	有	有	没有
主要政策目标	增强工作诱因	增强工作诱因	消减贫穷	消减贫穷		纾缓低收入雇员的生活压力
评估单位	家庭为本		家庭为本			个人为本
结构	三部分（递增、定额及递减）		两部分（定额及递减）		一部分（递减）	一部分（递减）
申请条件	有	有	有	有	有	有
1. 入息审查						
2. 资产审查	有（投资入息）	没有	没有	没有	没有	没有
合资格子女年龄	19 岁以下，或 19 岁至 24 岁的全日制学生或完全伤残人士	不适用	16 岁以下，或 16 岁至 19 岁正接受全日制而非专上教育的学生	18 岁或以下	18 岁以下，或 18 岁至 22 岁的全日制学生	不适用
津贴上限占贫穷线或平均住户入息或住户入息中位数的百分比	平均占贫穷线的 20%	男性及女性：分别占平均市场人息的 2.1% 及 2.5%；有子女的已婚伴侣，一名赚取入息者：占平均市场人息的 2.8%；有子女的已婚伴侣，两名赚取入息者：占平均市场人息的 1.8%	领取工作税务津贴及子女税务津贴的伴侣：占平均可动用入息的 13.6%；有一名子女的伴侣：占平均可动用入息的 23.3%；有两名子女的伴侣：占平均可动用入息的 25.1%	有子女的伴侣，家庭税务津贴及工作税务津贴占住户每周入息中位数的 10% 至 19.6%；有受养子女的单亲父母，家庭税务津贴及工作税务津贴占住户每周入息中位数的 24.9%	家庭实际入息与同样家庭人数的入息限额之间差额的 60%	个人季度入息与 13,200 澳门元之间的差额
入息限额占住户入息中位数的百分比	有一名子女的二人家庭：占住户入息中位数的 76.6%；有一名子女的三人家庭：占住户入息中位数的 65.8%；有两名子女的四入家庭：占住户入息中位数的 63%	男性及女性：分别占平均市场人息的 38.4% 及 44.5%；有子女的已婚伴侣，一名赚取入息者：占平均市场人息的 42.8%；有子女的已婚伴侣，两名赚取入息者：占平均市场人息的 27.9%	单身人士：占平均可动用入息的 85.0%；有一名子女的伴侣：占平均可动用入息的 135.1%；有一名子女的四人住户：占平均可动用入息的 109.4%；有一名子女的五人住户：占平均可动用入息的 109.4%	有一名子女的伴侣的家庭税务津贴入息限额：占住户入息中位数的 76.4%；有一名子女的伴侣的工作税务津贴入息限额：占住户入息中位数的 95.8%；家庭税务津贴最低限额的入息限额：占住户入息中位数的 33.2%	不适用	不适用

	管理	税务局	税务部	税务海关署	税务局	社会保障部	财政局
	税务津贴开支占国内（本地）生产总值的百分比	实质国内生产总值的 0.4%（2010 年）	实质国内生产总值的 0.08%（2010 年）	实质国内生产总值的 1.7%（2010/11 年度）	家庭税务津贴、工作税务津贴及家庭税务津贴最低限额：国内生产总值的 1.5% 家庭税务津贴：国内生产总值的 1.2% 工作税务津贴：国内生产总值的 0.3%（2009/2010 年度）	不适用	本地生产总值的 0.06%（2011 年第一季度）

第三章 等值表(Equivalence Scale)及香港有贫穷风险的人口

3.1 简介

在贫穷和收入不平等研究中，劳工经济学家和政策研究者广泛采用等值表，来比较不同人数和结构的家庭的资源水平和相对需要⁹⁸。通常，根据住户人数，人均住户入息会用作调整住户入息⁹⁹。然而，这种调整方法没有考虑住户消费时，加入关乎住户人数和成员不同需要等规模经济的效果。有见及此，本研究会采用等值表。该尺度透过给予每一住户类型一个加权值，根据住户人数和成员年纪来反映其经济需要¹⁰⁰。

在过去 30 年，不同的统计机构各自定义立等值表。文献中的首套等值表是牛津尺度，由经济合作与发展组织（1982）提出（后来称为「旧」经合组织），以用于「以往未有自己的等值表的国家」¹⁰¹。该尺度假设住户的实际经济需要（以等值表表示）与住户的人数、结构呈线性关系。尺度给予每一住户一个系数：住户的最主要成员为 1，其后每一个成人为 0.7，每一个儿童为 0.5。

直至 1990 年代，在欧洲联盟层面，一直用牛津尺度来评估有贫穷风险的人口¹⁰²。其后 Hagenars 等人（1994）的研究认为，等值表取决于住户内集体和私人物品的比例¹⁰³。这个比例随时间和地方变更。由于在 1990 年代，食物占住户开支预算的比率减少，其他支出的比率上升，意味着规模经济增加¹⁰⁴（Dennis & Guio, 2004）。因此，他们修改了

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.

经合组织的尺度，即每一住户首个成人的系数仍然是 1，但其后每一个成人的加权值则减至 0.5，每一个儿童为 0.3¹⁰⁵。

除了经合组织的尺度外，一些学术报告采用简单的参数式来表达贫穷量度的等值表。这个方法假设住户开支跟 N^α 有关。 N 是住户人数，而 α 则是等值弹性，系数介乎于 0 至 1 之间。这个方式令等值表呈凹形曲线，表示当住户人数增加，住户的边际消费会递减。因此，这种参数式的贫穷量度跟经合组织的不同，新增的住户成员的边际值并非常数，而是随住户人数增加而下降。卢森堡的入息调查采用了这个方法¹⁰⁶，并用平方根基准（ $\alpha=0.5$ ）来探讨欧洲有贫穷风险的人口。

正如De Vos和Zaidi（1997）所说，贫穷人口的大小和结构，很受选择哪一种等值表影响¹⁰⁷。不同尺度会导致不同结果，包括界定甚么群体有贫穷风险，以及各个国家的排名¹⁰⁸。表 3.1 比较了每种等值表的优点和缺点。本研究没有运用等值弹性最极端的人均入息和住户入息（ α 等于 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: 每种等值表的优点和缺点

	等值处理后的收入	优点	缺点
人均收入	成人除以住户人数 $\frac{\text{Household income}}{\text{Size of household}}$	容易应用	假设住户消费没有规模经济 ($\alpha = 1$)，这是不现实的
牛津尺度 (经合组织的旧尺度)	住户人数除以 $1 + 0.7$ (成人 - 1) + 0.5 (儿童) $\frac{\text{Household income}}{1 + 0.7(\text{adult} - 1) + 0.5(\text{child})}$	1. 较容易应用 2. 表达了成人和儿童的边际消费有差别	假设每个新增家庭成员的系数相同。这或许夸大了人数较多住户的需求，因为实际上会有规模经济。
经合组织修改后的尺度	住户人数除以 $1 + 0.5$ (成人 - 1) + 0.3 (儿童) $\frac{\text{Household income}}{1 + 0.5(\text{adult} - 1) + 0.3(\text{child})}$		
平方根尺度	住户人数除以 $\sqrt{\text{住户人数}}$ $\frac{\text{Household income}}{\sqrt{\text{Size of household}}}$	1. 表达了每种住户人数的具体规模经济效果	1. 较复杂 2. 没有表达成人与儿童的边际住户消费之间的相对差别
住户入息	住户人数	容易应用	假设住户消费具有完全的规模经济 ($\alpha = 0$)，这是不现实的

数据源: Chauffreau and Burchardt (2008); De Vos and Zaidi (1997); Dennis and Guio (2004); Lubrano (2011)

此外，参数式方法除了计算方法复杂外，也没有考虑到住户内儿童和成人的住户开支有边际差别。而且，香港的社会人口背景和居住模式经历了重大改变，过去 20 年间，香港有很多扩大家庭分裂成大量较小的核心家庭。在 2010 年，香港每个住户平均只有 2.9 人。参数式方法或许未能表现关于大家庭消费的规模经济信息。因此，我们建议采用经合组织方法，即假设住户的收入 / 开支和住户人数 / 结构呈线性关系，以探讨入息税务津贴计划对香港面临贫穷风险人口的影响。

要制订最适合量度香港贫穷或收入差距的方法，给予每名住户成员适当的数值，以公平地反映香港家庭消费的规模经济，十分重要。总的来说，使用斜度愈高的等值表（即每

名新增住户成员的数值愈大)，大家庭的需要（相对于小家庭）愈会受到高估。这会减少等值处理后的平均入息，也令贫穷线变得较低¹⁰⁹。因此，在推算有贫穷风险的人数时，我们要评估所用的等值表是否适当。要达到这个目标，我们建议用以下步骤，订立新增住户成员的最佳加权因素。

3.2 根据香港住户开支统计调查，建构本地的等值表

我们运用最小平方法回归分析来分析 2009/10 年度住户开支统计调查，试图估算新增住户的加权值，算出香港的等值表。该调查由政府统计处进行，旨在搜集最新的本地住户开支模式的数据，更新「消费物价指数」数列的开支权数¹¹⁰。

在算出新增住户成员的加权值时，住户开支是依赖变项，并与住户成人和儿童数目（解释变项，又名自变项）作回归分析。数学算式如下：

$$\text{住户开支} = \alpha + \beta (\text{成人}) + \gamma (\text{儿童}) + \mu$$

下一步，数式的两边除以截距系数（ α ）来估算每名住户中成人和儿童成员的边际效果，来制订香港的等值表。

$$(\text{住户开支})/\alpha = (\alpha + \beta (\text{成人}) + \gamma (\text{儿童}) + \mu) / \alpha$$

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

β' 是住户每名新增成人成员的加权因素，而 γ' 是每名新增儿童成员的。所有统计分析均由政府统计处的住户开支统计调查单位，采用 SAS 程序进行。

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 年度住户开支统计调查资料的回归分析结果

根据 2009/10 年度住户开支统计调查，一人住户的平均开支大约是 12,700 港元（参看表 3.2）。值得注意的是，透过回归分析找出新增住户成员对住户开支的边际影响时，研究发现儿童成员（15 岁以下）较成人成员（15 岁或以上）花费更多。儿童为 5,300 港元，成人是 4,200 港元。因是，在建立香港的等值表时，每名新增成人成员应给予 0.33 ($p < 0.001$) 的加权值，而每名新增儿童成员应给予 0.42 ($p < 0.001$) 的加权值。

表 3.2 根据香港 2009/10 年住户开支统计调查，一人住户的平均开支 (α)，成人 (β) 和儿童 (γ) 成员对住户开支的边际改变，以及他们的等值表加权值

模型			
绝对住户开支（港元）		新增住户成员的加权值	
平均住户开支	p 值	参数估计	p 值
一人住户 (α) = 12,714	< 0.0001		
新增成人成员 (β) = 4,165	< 0.0001	$\beta' = 0.33$	< 0.0001
新增儿童成员 (γ) = 5,328	< 0.0001	$\gamma' = 0.42$	< 0.0001

注：在 2009/10 年住户开支统计调查进行期间，特区政府作出一次性纾困措施，减低了住户开支。研究内的住户开支数字是住户在接受各项宽免或优惠后的实质开支。

数据源：香港特区政府统计处，2009/10 年住户开支统计调查

跟经合组织修改后的尺度比较，2009/10 年度住户开支统计调查得出的等值表中新增成人成员的加权值较小（0.33；前者为 0.5），而新增儿童成员的加权值较大（0.42；前者为 0.3）。假若住户人数不变，住户开支统计调查得出的等值表显示，较多子女的住户在香港一般来说需要较高收入，才可跟较少子女的住户享有同等的生活水平。这会显著影响住户的人数和结构，或者有贫穷风险的人口，以及推行入息税务津贴计划和其他优化交津计划模型对消减贫穷造成的可能后果。本报告随后部分会讨论这些后果。

3.4 结语：

在量度相对贫穷时，劳工经济学家和政策研究者经常运用等值表，来比较不同人数和结

构住户的资源水平或相对需要。

过去几十年间，学术界建议了多种等值表。等值表的加权因素取决于住户内集体和私人物品的比例。如果其他开支占住户全部消费的比率较小，则意味着有较高程度的规模经济。

要制订最适合量度香港贫穷或收入差距的方法，给予每名住户成员适当的数值，以公平地反映香港家庭消费的规模经济，十分重要。

我们运用最小平方方法回归分析来分析 2009/10 年度住户开支统计调查，试图估算新增住户的加权值，算出香港的等值表。

回归分析的结果显示，住户中每名儿童较 15 岁或以上的成人花费更多。儿童为 5,300 港元，成人是 4,200 港元。

跟经合组织修改后的尺度比较，2009/10 年度住户开支统计调查得出的等值表中新增成人成员的加权值较小（0.33；前者为 0.5），而新增儿童成员的加权值较大（0.42；前者为 0.3）。这反映在香港，住户中子女成员的开支较国际水平为高。

第四章：评估香港有贫穷风险的住户及人士

4.1 数据源

本研究会采用综合住户统计调查的小型数据集，分析香港为在职贫穷人士推行各种税务津贴模型和其他补贴的可能结果。自 1981 年 8 月起，政府统计处定期进行综合住户统计调查，主要目的是收集关于劳动力、就业、失业和就业不足的资料（政府统计处，2011）。除了劳工统计外，调查也会收集住户和个人关于人口和社会经济的特征。综合住户统计调查所用的抽样框，是政府统计处设立的屋宇单位框（政府统计处，2011）。该样本包括香港所有供居住用途的永久性屋宇单位及小区内的屋宇单位（政府统计处，2011）。详细内容可以参考政府统计处编制的综合住户统计调查按季统计报告。

为了反映税务津贴对消减贫穷的可能影响，本研究运用 2011 年第三季的综合住户统计调查资料。由于第一季度很多雇主会发放花红，2011 年第二季则实施最低工资条例，影响了正常模式，我们认为运用第三季度的调查数据，较年度数据更能准确反映香港在职贫穷人士的社会经济形态。

根据综合住户统计调查(2011)，2011 年第三季的统计调查样本共接触了 20,539 个住户，当中有 19,654 个完成访问，回复率为 95.7%。政府统计处的综合住户统计调查提供的不记名数据集，包含这些个人和住户。为了调整个人住户被抽中的机会，调查在计算时为各类住户加权，确保样本于年龄和性别方面，在统计学上具有代表性。最后，为了更准确地评估现况，以及实施入息税务津贴计划和相关社会政策对本地在职贫穷的影响，研究排除留宿的本地外籍家庭佣工。

4.2 评估香港有贫穷风险的住户

在探讨入息税务津贴的可能结果之前，我们必须知道按国际惯例推算，香港有多少住户有贫穷风险。正如前面章节所说，由于住户的人数和结构有差异，我们需要用合适的等值表来调整住户入息，才可公平地比较各类型住户。

我们依照上文章节的计算方法，根据住户人数和结构，用 2009/10 年度住户开支统计调

查得出的等值表来调整住户入息，即给予住户的首名成员 1 的加权值，给予每名新增成人 0.33、每名新增 15 岁以下儿童 0.42。

按照英国的《低于平均入息的住户》研究¹¹¹，我们以没有子女的成年夫妇作为参照点，把这类住户原来的等值表由 1.33 调整至 1。这意味着如果住户的等值表低于参照点，其数值会低于 1；如果高于参照点，其数值会高于 1。为了方便合理比较不同住户类型的入息，参照点的住户入息中位数（16,000 港元）会乘以调整后的等值表。表 4.1a 展示了按照 2011 年第三季的综合住户统计调查资料，不同住户人数和结构的原来等值表、调整后的等值表，以及等值处理后的住户入息中位数。

表4.1a 按照2011年第三季度不同住户人数和结构计算的等值表估值、调整后的等值表估值（以对应没有子女的夫妇），以及等值处理后的入息中位数

住户人数	少于 15 岁的成员人数	等值表取自 2009/10 年度住户开支统计调查的等值表 = 1+0.33 (成人) +0.42 (儿童)		
		等值表	调整后的等值表估值：没有子女 = 1	等值处理后住户收入中位数（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月数字

注：四舍五入至最近的千位值

我们跟从英国的《低于平均入息的住户》研究（就业及退休金部，2009）中有关相对贫穷的入息门坎，来区分有贫穷风险的住户。「有贫穷风险」指在等值处理后，入息低于住户入息中位数50%的住户。我们采用「有贫穷风险」这个形容词，因为在入息门坎以下的住户可能入息不足，但拥有富裕资产，或者有部分住户生活没有困难，因为他们住在公共房屋，比起租住私人楼宇的贫穷人有较多可动用收入。有贫穷风险的人较其他人有更大可能要过贫穷生活。为了行文方便，我们在往后章节用「贫穷人」一词，代表有贫穷风险的个人或住户。表4.1a 陈列了各类住户结构的入息门坎。

4.3 选择住户开支统计调查等值表(equivalence scale)的原因

在评估采用不同计算方法来量度贫穷风险的可能影响时，我们比较了三组数字：由2009/10年度住户开支统计调查得出的等值表的贫穷风险门坎，经合组织修改后的尺度和目前的综援门坎（见表4.1b）。总的来说，综援门坎反映最基本的生活水平，数字持续比其他两个等值表低。此外，与经合组织尺度得出的贫穷风险线比较，采用住户开支统计调查等值表，有较多儿童成员的住户会有较高的贫穷风险门坎。在第三章可以看到，每名新增儿童成员导致平均住户开支上升的金额，比每名新增成人成员为多。为了更准确反映香港住户的财政需要，我们建议在下文的分析中采用住户开支统计调查的等值表。

表 4.1b 香港 2011 年第三季度，按照不同住户人数及子女数目，用不同计算方法得出的贫穷风险界线

住户人数	子女数目	贫穷风险门坎		
		综援	经合组织	住户开支调查
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		8,560	11,040
3	0	9,035	13,360	12,000
	1		12,240	12,480
	2		11,200	13,040
	3		10,160	13,600
4	0	10,641	16,000	13,920
	1		14,960	14,480
	2		13,840	15,040
	3		12,800	15,600
	4		11,760	16,160

4.3 香港有贫穷风险的住户概况

表 4.2 展示了香港在 2011 年第三季度家庭住户按人数和有否就业成员的收入分布。总的来说，香港有 660 万人（不计算外籍家庭佣工）生活在 237 万个住户中。在考虑住户入息后，我们估计有 464,600 个本地住户（即 19.6%）收入低于等值处理后的住户入息中位数的 50%，其中包含 1,081,300 人（即本地住户人口的 16.3%）。他们在 2011 年第三季度的情况，符合「有贫穷风险」的定义（或者简单地说是「贫穷」）。在全部有贫穷风险的住户当中，有 34.6%（160,700 人）估计来自就业住户（指住户中有至少一名成员就业），同期其余 65.4%（303,900 人）来自非就业住户（指住户中没有成员就业）。这显示 2011 年第三季度就业住户的贫穷比率是 8.4%，而非就业住户的贫穷比率是 68.3%（参看表 4.2(1)）。

以住户人数来分析，在人数较多的住户中，就业住户的贫穷率较非就业住户的为高。正如表 4.2 和表 4.2(1)所显示，一人就业住户只占全部有贫穷风险就业住户的 6.8%（11,000 人），而一人非就业住户则占全部有贫穷风险非就业住户的 48.1%（146,200 人）。就贫穷率来说，估计只有 5.5% 一人就业住户是贫穷的，远低于一人非就业住户的比率（69.3%）。三人和四人就业住户分别占全部有贫穷风险的就业住户的 25.6%（41,200 人）和 33.8%（54,300 人）。三人和四人对应的非就业住户比率分别为 8.7% 和 3.7%。人数较多的就业住户的贫穷率较高，四人和五人或以上住户分别是 10.9% 和 14.2%，不过此比率仍较非就业住户的为低。

4.4 香港有贫穷风险住户中的青少年分布

表 4.2 和表 4.2(1)列出了香港有贫穷风险的住户内青年人的生活状况。在 2011 年第三季，464,600 个这类住户中，有大约 123,000 个（26.5%）有至少一名 15 岁以下的儿童成员。此外，在这些有儿童成员的住户当中，就业住户占多数，达 57%（91,000 个）。有儿童的就业住户的贫穷率较高，有 16.4%，没有儿童的就业住户的贫穷率则为 5.1%。非就业住户是否有儿童，贫穷率相差不远。

4.5 房屋类型和居所租住权

按照房屋类型分析，根据 2011 年第三季综合住户统计调查的样本数据集，有贫穷风险就业住户中有较高比率居住在公营房屋（59.6%，95,700 个），而非就业住户的相应比率则为 48.6%（147,800 个）（参看表 4.2）。此外，在居住于公营房屋中资助出售单位的就业住户，有贫穷风险的比率（11.6%，18,600 个）较非就业住户（10.5%，31,800 个）高。在贫穷率方面（参看表 4a(1)），私人房屋和资助出售单位的就业住户贫穷率较低，分别为 4.1%和 5.5%；公营租住房屋的就业住户贫穷率较高，有 18.2%。不同房屋类型的非就业住户贫穷率的趋势相似，但比率的差异较不显著：私人房屋、资助出售单位和公营租住房屋的贫穷率分别为 63.8%、69.0%和 72.1%。

表 4.2 和表 4.2(1)显示，有约 162,800 个私人房屋住户有贫穷风险（35.0%）。当中就业住户的比率（27.4%，43,400 个）较非就业住户的比率（39.3%，119,400 个）为低。以居所租住权衡量（参看表 4.2），在私人房屋居住的非就业贫穷住户当中，自置居所的比率较高（76.4%，91,200 个）；相应的就业贫穷住户的比率为 65.0%（28,200 个）。私人房屋租户中，就业贫穷住户较非就业贫穷住户较多面对贫穷风险（前者为 25.8%，11,200 个；后者为 13.0%，15,500 个）。表 4.2(1)中值得注意的是，其他类型私人房屋住户（包括免租、居所由雇主提供和三房客），不论是就业或非就业住户，其贫穷率相较于其他类型住户都是最高的（就业住户为 6.8%，非就业住户为 69.0%）。

4.6 分析有贫穷风险住户中的香港人口

表 4.2 和表 4.2(1)展示了按照年龄、是否就业住户及住户入息等方面，香港本地住户的人口分布。在 108 万贫穷住户人口之中，有 51.2%（553,500 人）来自就业住户，而 48.8%（527,800 人）来自非就业住户，即就业住户人口的贫穷率是 9.4%，而非就业住户的贫穷率为 68.1%。

此外，贫穷的就业住户人口普遍较为年轻，估计其中有 24.7%（136,600 人）的人口不足 15 岁，非就业住户中的相关比率则为 8.7%（45,800 人）。青年组群的贫穷率是就业住户人口之中最高的，男性占 18.4%，女性占 17.6%。至于非就业住户人口的贫穷率，15 岁以下男性占 66.6%，比 65 岁以上男性的 68.5%略低。

4.6.1 有贫穷风险住户中工作年龄人口的经济活动

有些文献除了分析推行低收入工作津贴的可能影响外，也指出这类计划比起传统的福利，能提供更强的工作诱因。因此，我们需要探讨有贫穷风险住户中工作年龄人口的经济活动，以评估建议中的入息税务津贴计划可以鼓励多少人参与工作。

表 4.2 分列了香港本地住户工作人口按照 2011 年第三季住户入息水平划分的经济活动情况。在 553,500 名有贫穷风险的就业住户人口中，15 至 64 岁的有 371,700 人（67.1%），只有不足半数就业（177,400 人，即 47.7%）。失业和非从事经济活动¹¹²人口分别占约 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 年第三季度香港有贫穷风险的住户和个人的特征

		有贫穷风险的住户和个人						总体住户和个人						
		就业		非就业		总和		就业		非工作		总和		总和
		#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	
住户	全部	160700		303,900		464,600		1922600		445200		2367800		
	住户人数	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
		没有	69300	43.1	272000	89.5	341300	73.5	1365900	71.0	398900	89.6	1764800	74.5
	房屋类型	公营租住房屋	95700	59.6	147800	48.6	243500	52.4	525800	27.3	204900	46.0	730700	30.9
		资助出售单位	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
	居所租住权	自置居所住户	28200	65	91200	76.4	119400	73.3	728500	69.4	138400	74.0	866900	70.1
		租住户	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
	经济活动	就业	177400	47.7			177400	30	3260600	70.3			3260600	65.6
		失业	16000	4.3	24000	10.9	40000	6.8	90800	2.0	35700	10.8	126500	2.5
	(15-64)	非从事经济活动	178300	48	195600	89.1	373900	63.2	1284300	27.7	295500	89.2	1579800	31.8

数据源：政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查

注：i. 有贫穷风险的住户的定义：按住户大小，作等值处理后，住户入息低于中位数 50% 的住户。

ii. 就业住户的定义：住户中至少有一位就业的成员

iii. 运算中或因数字四舍五入出现误差。

表 4.2(1): 香港的贫穷率

		房屋类型		总和
		就业	非就业	
住户	全部	8.4	68.3	19.6
	住户人数			
	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
	没有	5.1	68.2	19.3
	房屋类型			
	公营租住房屋	18.2	72.1	33.3
	资助出售单位	5.5	69.0	13.2
	私人房屋	4.1	63.8	13.2
	其他	19.7	69.0	38.3
	居所租住权			
	自置居所住户	3.9	65.9	13.8
	租住户	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
	经济活动			
	就业	5.4		5.4
	失业	17.6	67.2	31.6
	(15-64) 非从事经济活动	13.9	66.2	23.7

4.7 总结

相比其他量度方法，本地的等值表反映了在香港养育子女开支较高的现象。

本研究运用本地的等值表，估计在 2011 年第三季有 464,600 个本地住户，约 108 万人有贫穷风险，即他们经等值处理后的收入低于住户入息中位数 50%。

在全部有贫穷风险的住户当中，估计有 34.6%（160,700 个）来自就业住户（即住户有至少一名就业成员），其余 65.4%（303,900 个）来自非就业住户（即住户没有就业成员）。

有贫穷风险的就业住户，相比起非就业住户，较大可能有较多成员、有子女、居住在公营租住房屋，以及是租住户。

我们也发现有贫穷风险的就业住户成员相对较非就业住户的成员年轻。

第五章 评估为香港在职贫穷人士推行赚取入息税务津贴计划的财务影响及可能出现的后果

本章比较不同的财政资助计划，以及评估受助对象的覆盖范围、财政影响，以及对消减贫穷有何可能成果，以寻找纾缓香港在职贫穷人士财务压力的最合适方法。首先，我们探讨在香港推行传统三层式的入息税务津贴（EITC）计划在财务上是否可行。

5.1 建议中的入息税务津贴计划的总体特征

在设计香港的入息税务津贴计划时，我们参考目前美国的模式，即受助对象单位不是个人，而是住户，而合资格的申请者，是入息低于等值处理后住户入息中位数 80% 的就业住户。税务津贴金额在三层结构下，由住户人数和经等值处理后的住户入息中位数决定。

总的来说，这个三层结构包括：（1）递增部分：即税务津贴金额随住户入息增加而递增；（2）定额部分：即税务津贴金额是定额；（3）递减部分：即税务津贴金额随住户入息增加而递减。本研究依照 Wong（2010）的假设，即「递增部分」是住户入息低于等值处理后（住户入息）中位数的 30%，「定额部分」是住户入息占经等值处理后中位数的 30% 至 60%，递减部分是住户入息占经等值处理后中位数的 60% 至 80%。最后，不论非就业住户或就业住户，如果住户入息占等值处理后的中位数 80% 以上，在建议中的计划即不符合资格领取税务津贴。

换句话说，所有入息低于等值处理后中位数 80% 的住户，均符合资格领取建议中的入息税务津贴计划的税务津贴。根据 2011 年第三季综合住户统计调查的分析，我们估计政府要为建议的计划支付 94.64 亿港元的开支，当中有 44.4%（即 42.04 亿港元）会用于有贫穷风险的住户。

该建议计划中，合资格住户有 537,200 个，即 168 万人。当中有三分之一是有贫穷风险的住户（34.6%，160,700 个），占 553,200 人。他们的收入低于等值处理后住户入息中位数的 50%。

税务津贴上限是各类住户作等值处理后入息中位数的 10%。递增期和递减期的比率分别

为 33%和 50%。

5.2 在建议的入息税务津贴计划中潜在受助住户的特征

表 5.1、5.2a 和 5.2b 展示了在建议的入息税务津贴计划中潜在受助住户的特征。本研究估计，过半数的受助住户是三人至四人家庭（52.5%，即 281,900 个），也估计居住公营租住房屋和资助出售单位的比率分别超过 53.9%（289,600 个）和 15.1%（81,200 个），而约 29.7%（159,400 个）的住户居住于私人房屋。在潜在的私人房屋受助住户当中，超过 65.2%（103,900 个）是自置居所住户，而只有 28.9%（46,000 个）是租住户。相比其他住户，有贫穷风险的住户（即住户入息低于等值处理后入息中位数的 50%），有较多是人数较多的家庭（有贫穷风险住户中四人家庭占 33.8%，其他住户中占 24.0%）、居住公营租住房屋的比率较高（59.6%，其他住户中占 51.5%）；而在私人永久性房屋单位住户中，租住户的比率较低（25.8%，其他住户中占 30.0%）。

表 5.1 香港 2011 年第三季度，按住户人数和贫穷风险分类，在建议的入息税务津贴计划下受助的本地住户

住户人数	住户入息					
	<50%（等值住户入息中位数）		50-80%（等值住户入息中位数）		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
全部住户	160,700	100.0	376500	100.0	537,200	100.0

数据源：政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查

注：数字或因四舍五入出现误差。

表 5.2a 香港 2011 年第三季度，按住户类型和贫穷风险分类，在建议的入息税务津贴计划下受助的本地住户

住户类型	住户入息					
	<50%		50-80%		全部	
	#	%	#	%	#	%
公营租住房屋	95,700	59.6	193,900	51.5	289,600	53.9
资助出售单位	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

数据源：政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查

注：数字或因四舍五入出现误差。

表 5.2b 香港 2011 年第三季度，在建议的入息税务津贴计划下受助的私人永久性房屋单位本地住户

居所业权	等值化住户入息中位数					
	<50%		50-80%		全部	
	#	%	#	%	#	%
自置居所住户	28,200	65.0	75,700	65.3	103,900	65.2
租住户	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
全部类型	43,400	100.0	116,000	100.0	159,400	100.0

数据源：政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查

注：i. 「其他」包括免租、居所由雇主提供和三房客。

ii. 数字或因四舍五入出现误差。

从表 5.3 可见，在建议的入息税务津贴计划中，大部分受助者处于就业年龄（介乎 15 至 64 岁），占 72.7%（1,221,200 人），长者（65 岁或以上）的比率为 10.5%，儿童（15 岁以下）的比率较长者高，有 16.8%（283,200 人）。在职贫穷住户中的潜在入息税务津贴计划受助者中很可能较非贫穷住户中的更为年轻：15 岁以下的儿童的比率较高（24.7% 对 13.0%），而 65 岁或以上的长者的比率较低（8.1% 对 11.7%）。至于性别方面的差异则不明显。

表 5.3 香港 2011 年第三季度，按性别、年龄和贫穷风险分类，在建议的入息税务津贴计划下受助的本地住户人口

性别	年龄组别	住户入息				全部	
		<50%		50-80%		#	#
		#	%	#	%		
男性	15 岁以下	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 岁以下	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

数据源：政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查
注：数字或因四舍五入出现误差。

5.3 建议的入息税务津贴计划对消减香港在职贫穷的可能后果

假设建议的入息税务津贴计划在 2011 年第三季度推行，我们估计香港有 106,100 个（即 66.0%）就业住户，即 360,000 人能够脱离贫穷风险。在计划推行前，这些住户赚取的入息低于该段时期等值处理后入息中位数的 50%（见表 5.4 和 5.4(1)）。这表示我们建议的入息税务津贴计划会降低现时的就业贫穷率达 66.0%，由 8.4%降至 2.8%。该计划也将住户整体贫穷率由 19.6%降至 15.1%，个人贫穷率也由 16.3%降至 10.8%。

此外，在以各项社会经济相关因素独立分析该计划消减贫穷的效果时，表 5.4 显示，建议的入息税务津贴计划可以减少两人住户的在职贫穷率达 74.1%，减少有子女住户的贫穷率达 69.9%，减少资助出售单位住户的贫穷率达 70.4%，以及减少私人永久性房屋租住户的贫穷率达 71.4%。在个人层面，建议的入息税务津贴计划对 15 岁以下的青少年帮助较大。可以减少男性青少年贫穷人口达 68.3%，减少女性青少年贫穷人口达 68.9%。

总体来说，建议的计划估计会令有贫穷风险的住户数目减少 22.8%，整体贫穷率也可由 19.6%降至 15.1%。以住户人数来分析，计划估计能让超过半数四人或以上的贫穷住户改善生活（52.6%的四人住户，以及 56.4%的五人或以上住户），意味着较大的家庭更有

可能受助于该计划（参看表 5.4）。而有贫穷风险的一人和两人住户的比率估计也会下降，但幅度较小，分别是 4.3%和 13.8%（参看表 5.4）。

以住户类型分析，公营房屋（包括公营租住房屋和资助出售单位）住户受助于建议中计划的比率较私人房屋住户为高，前者为 26.0%，后者为 16.7%。

对私人房屋住户来说，租住户在计划实施后受助的比率最高。贫穷租住户的数目减少 30.0%，而贫穷自置居所住户则可减少 14.6%。

在个人层面，按 2011 年第三季度的统计，建议的入息税务津贴计划能够缩减就业住户人口的贫穷率，由 9.4%下降至 3.3%。若按照年龄和性别分析，我们发现计划对年轻人（15 岁以下）帮助最大，在这年龄群中，男性的贫穷率减低 68.3%，女性则减低 68.9%。

建议的入息税务津贴计划能够缩减整体贫穷率，由 16.3%下降至 10.8%。当按照年龄和性别分析，我们发现计划对年轻男性（15 岁以下）帮助最大，贫穷率由 22.0%下降至 10.3%，其次为年轻女性，由 22.2%下降至 11.1%。对长者的帮助相对较小：男性长者的整体贫穷率由 35.1%降至 31.5%，女性长者则由 36.9%降至 33.6%。

表 5.4 假设香港在 2011 年第三季度推行建议的入息税务津贴计划，对有贫穷风险的就业住户及其成员的可能后果

变项		等值化住户入息中位数的<50%			等值化住户入息中位数的<60%		
		#	在职贫穷转变百分比 (%)	总体贫穷转变百分比 (%)	#	在职贫穷转变百分比 (%)	总体贫穷转变百分比 (%)
全部		106,100	66.0	22.8	122,600	43.3	19.0
住户人数	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
住户类型	公营租住房屋	63,400	66.2	26.0	65,800	40.7	191.3
	资助出售单位	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
居所业权 (私人)	自置居所住户	17,400	61.7	14.6	21,800	43.7	14.4
	租住户	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
	没有	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
性别和年龄	男性(15岁以下)	50,000	68.3	53.2	32,000	30.8	24.7
	男性(15-64岁)	108,000	62.8	41.5	122,000	41.5	30.6
	男性(>65岁)	14,000	62.3	10.0	14,000	38.4	8.1
	女性(15岁以下)	44,000	68.9	49.8	29,000	31.1	24.0
	女性(15-64岁)	130,000	65.1	39.3	131,000	39.6	27.3
	女性(>65岁)	15,000	64.6	8.9	15,000	39.9	7.1

数据源：推算建基于政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查的资料

注：i. 就业住户的定义：住户中至少有一位就业的成员

ii. 数字或因四舍五入出现误差。

表 5.4(1) 实施入息税务津贴计划前后的住户和个人贫穷率

变项		等值化住户入息中位数的<50%				等值化住户入息中位数的<60%			
		全部住户		就业住户		全部住户		就业住户	
		计划前	计划后	计划前	计划后	计划前	计划后	计划前	计划后
全部		19.6	15.1	8.4	2.8	27.3	22.1	14.7	8.4
住户人数	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
住户类型	公营租住房屋	33.3	24.7	18.2	6.2	47.1	38.1	30.7	18.2
	资助出售单位	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
居所业权 (私人)	自置居所住户	17.0	14.5	3.9	1.5	17.5	14.9	6.8	3.9
	租住户	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
	没有	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
性别和年龄	男性(15岁以下)	22.0	10.3	18.4	5.8	30.4	22.9	26.4	18.2
	男性(15-64岁)	10.9	6.4	7.6	2.8	16.7	11.6	13.0	7.6
	男性(>65岁)	35.1	31.5	9.8	3.7	43.5	40.0	16.0	9.9
	女性(15岁以下)	22.2	11.1	17.6	5.5	30.4	23.1	25.6	17.6
	女性(15-64岁)	12.8	7.8	8.4	2.9	18.6	13.5	13.9	8.4
	女性(>65岁)	36.9	33.6	9.3	3.3	46.3	43.0	15.2	9.2

数据源：推算建基于政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查的资料

注：i. 就业住户的定义：住户中至少有一位就业的成员

ii. 数字或因四舍五入出现误差。

5.4 总结

本研究参考目前美国入息税务津贴计划的模式，以住户作为受助单位，所有入息低于等值处理后住户入息中位数 80% 的就业住户，均符合资格申请。

合资格的申请住户的税务津贴金额，会以三层结构由住户人数和经等值处理后的住户入息中位数厘订。

这个三层结构包括：（1）递增部分（住户入息低于等值处理后中位数的 30%），税务津贴随住户入息增加而递增；（2）定额部分（住户入息占等值处理后中位数的 30% 至 60%），税务津贴为定额；及（3）递减部分（住户入息占等值处理后中位数的 60% 至 80%），税务津贴随住户入息增加而递减。

不论非就业住户或就业住户，如果住户入息占等值处理后的中位数 80% 以上，即不符合资格领取税务津贴。

我们估计政府要为建议的计划支付 94.64 亿港元的开支，当中有 44.4%（即 42.04 亿港元）会用于有贫穷风险的住户。

该建议计划中，合资格住户有 537,200 个，即 168 万人。

居住于公营房屋、人数较多的住户较有可能成为潜在受助住户。在潜在的私人房屋受助住户中，大约三分二是自置居所住户。我们估计就业住户中有 360,000 人能够脱离贫穷风险，贫穷率可因而减低 66%。

建议的入息税务津贴计划对两人住户、有子女住户、资助出售单位住户及私人永久性房屋租住户帮助较大。

就总体减少贫穷的成效而言，建议的计划对人数较多的住户、有子女住户、公营房屋住户，以及租住户（在私人房屋住户中）的帮助较显著。

在个人层面,不论是就业或非就业住户,建议的计划对 15 岁以下青少年的帮助较长者大。

就整体消减贫穷而言,除了跟就业成年子女同住的长者外,长者较难获得建议的入息税务津贴计划帮助。

第六章：香港经优化的鼓励就业交通津贴计划下多种模型的财务影响及可能出现后果的比较

6.1 鼓励就业交通津贴计划改革

除了探究入息税务津贴计划的可行性外，改革目前的鼓励就业交通津贴（交津）计划或可提供另一个纾缓香港在职贫穷人士财务压力的方法。毫无疑问，改革现有的交津计划，以扩大其为在职贫穷人士消减贫穷的作用，比起引进对政府来说全新的入息税务津贴计划，来得较为容易，在政治上也较可行。

我们上文检讨交津计划时，指出了计划三个最大的缺点：申请资格严苛、未能鼓励就业，以及目标狭窄。为改善这些缺点，本研究在 2012 年 4 月进行了一系列小组访谈，对象为目前交津计划的持份者，大部分是已经申请或有意申请的就业家庭。整理受访者意见后，本研究建议四项改革，包括：

6.1.1 为在职贫穷人士推行额外工作时数的津贴层级

本研究建议交津计划按比例新增两个工作时数的津贴层级，以加强香港低薪雇员的工作诱因。在建议中，每名合资格工人如受薪工作达 108（或 144）小时，即获额外 300（或 600）港元津贴。换句话说，如果合资格工人工作 108 至 143 小时，可获 900 港元津贴；如果他工作至少 144 小时，则可获 1,200 港元津贴。

这个建议不单加强在职贫穷人士工作诱因，更增加整体工作津贴额，有助消减贫穷。举例来说，在四层模式下，一个四人核心家庭（一对夫妇和两名子女）最多可得到 2,400 港元的工作津贴，相当于等值处理后住户入息中位数的 9.2%，百分比跟建议的入息税务津贴计划相若。

6.1.2 给予有子女的低收入住户额外津贴

根据上文特地为香港而制订的等值表，一个住户新增一名子女的边际成本较新增一名成人多。因此，我们建议所有合资格的有子女住户，应该享有子女津贴来减轻生活负担。在进行访谈后，我们建议 19 岁以下（非从事经济活动）的子女有资格参加建议中的计划（而非 15 岁以下），因为父母必须照顾作为全日制学生的青少年。

为令计划在财政上可行，我们对子女津贴提出三项建议。首先，给予 14 岁或以下子女的津贴应该比 15 至 18 岁子女的为多，因为父母除了要为前者年龄组别的子女缴付学费外，还要承担照顾开支。第二，给予首三名子女的津贴额应该相同，因为这三名子女的边际开支差不多，而第四名子女的边际开支就会大幅减少（参看表 6.1）。第三，首三名子女的津贴额，在减去小学和 / 或初中的全部财政资助后，应该相当于每名新增子女 40% 的开支。

因此，我们建议如果合资格家庭的首三名子女小于 15 岁，每月可额外得到每一名 800 港元的津贴，而第四名子女每月额外得到 500 港元。如果首三名子女是介乎 15 至 18 岁的全日制学生，其家庭可以每月额外得到每名子女 500 港元的津贴，第四名子女的津贴额为每月 300 港元（参看表 6.2）。

表 6.1 回归分析结果：首名至第四名子女的边际开支

模型			
p 值		<0.0001	
调整后的判定系数 (R-square)		0.6237	
参数	p 值	参数	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

数据源：政府统计处 2009 / 2010 住户开支统计调查及重订消费物价指数基期

注：模型：住户开支 = $\alpha + \beta_1$ (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 = 一人住户开支

β_1 = 因为住户新增首名子女而增加的开支

β_2 = 因为住户新增第二名子女而增加的开支

β_3 = 因为住户新增第三名子女而增加的开支

β_4 = 因为住户新增第四名子女而增加的开支

β_1' = 一人住户在新增首名子女后开支增加的比率

β_2' = 一人住户在新增次名子女后开支增加的比率

β_3' = 一人住户在新增第三名子女后开支增加的比率

β_4' = 一人住户在新增第四名子女后开支增加的比率

表 6.2 15 岁以下及 15 至 18 岁、在家庭中不同排序的子女的每月津贴

子女出生次序	每月给予 15 岁以下子女的边际津贴 (港元)	每月给予 15 至 18 岁以下子女成员 (全职学生) 的边际津贴 (港元)
1	800	500
2	800	500
3	800	500
4	500	300
5+	0	0

注：基于数据限制，受访者的年龄以每五年分组，因此分析时不能排除 19 岁的子女。

6.1.3 提高交津计划申请者的入息和资产限额

虽然交津计划申请者的入息限额在 2012 年首季提高，但仍有不少在日常生活中要承受相当财政压力的低收入雇员未能符合申请资格。因此，我们建议政府进一步提高申请者的入息和资产限额（例如提高至本地公营租住房屋的申请限额），至等值处理后住户入息中位数大约 80%（参看表 6.3）。

表 6.3 交津计划及公营租住房屋的入息限额占等值处理后住户入息中位数的百分比

住户人数	子女数目	交津计划入息限额		公房入息限额	
		港元	占等值处理后住户入息中位数的百分比(%)	港元	占等值处理后住户入息中位数的百分比(%)
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

根据与政府统计处综合住户统计调查组职员的个人沟通，住户入息的定义涵盖所有入息来源，包括每月强制性公积金或职业退休计划条例下的退休储蓄计划的强制性供

款。因此，为求运算时一致，本研究采用交津计划及公营租住房屋申请者的有效入息限额（即包括强积金 5% 供款）。

6.1.4 为交津贴计划申请者推行两重评估制度

受访的在职贫穷家庭成员认为，交津计划的申请程序十分繁复，减低申请意欲。计划目前以住户为单位，申请者需要提供他们和同住家人的薪酬和资产资料。如果家人不合作，就会减低申请者的申请意欲。此外，计划要求申请者提供有公司印章的薪酬和工作时数证明。因此，申请者认为程序繁琐和并不吸引，并希望计划能够提供另一选择，接受以个人为单位的申请。

6.1.5 取消资产审查

除了建议容许个人申请外，我们建议计划取消资产审查，原因有三。首先，交津计划已经有工作时数和收入的限制，如果计划旨在鼓励低收入雇员工作，设立资产审查并不合理。第二，取消资产审查会简化申请程序，以及增加申领的比率。第三，外国的税务津贴计划也不需资产审查，以简化申请程序和鼓励更多合资格家庭申请和领取津贴。因此，我们建议取消交津计划的资产审查。另一方面，由资产带来的入息，例如住宅物业的每年租金¹¹³，就要纳入入息审查，一如新加坡的就业入息补助计划。

我们评估了每一项交津计划改革建议的可能后果，提出六个修改方案，以供日后进一步探讨。下表陈列了各个方案的细节：

表 6.4 各项交津计划方案的特色总结

		各种交津计划模式					
		1	2	3	4	5	6
1. 扩大涵盖范围	两重评估制度	是	否	否	否	否	否
	提高入息限额（至公营租住房屋的限额）	是	是	否	是	否	否
2. 增加津贴额	增加工作时数层级	是	是	是	是	是	否
	提供子女津贴	是	是	是	否	否	否

¹¹³ 每年估值指如果物业出租，估计每年收到的租金，减去家具、装修和维修费用。租值在分析相似或可比较物业的租金后厘订。不论物业的实际租金高低、由业主自置或空置，厘订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 建议的交津计划特色

6.2.1 估计开支

模式 1 包括四项特色，涉及的开支最大，达 157 亿港元，即现行交津计划的开支（35 亿港元）四倍以上（参看表 6.3(a)）。如果不采纳两重评估津贴（即模式 2），开支预计会减少 31 亿港元（即 19.5%），至 126 亿港元。此外，如果计划只包括增加工作时数层级和子女津贴（即模式 3），每年开支预计比模式 2 再减少 36 亿港元（即 28.9%），至 90 亿港元。

6.2.2 潜在受助住户

本研究也探讨有多少住户能从建议的交津计划中受助。表 6.3(a)显示，模式 1 涵盖最多住户，有 864,000 人，其次为模式 2 和模式 4（如果采用较高的入息限额，例如公营租住房屋的限额），有 534,000 个工作住户受助。最后，如果维持目前的入息限额，模式 3、模式 5 和模式 6 只能涵盖 416,000 个住户。

进一步探讨不同计划建议的潜在受助住户入息后，我们认为涵盖范围愈大，并不表示香港的在职贫穷人士能够得到愈公平的财务支持。正如表 6.3(a)展示，模式 1（即设立两重评估制度）会让 340,000 个收入高于中位数 80%的住户符合资格。如果采用其他模式，此项数字会大幅减少，模式 2 和模式 4 会有 10,000 个住户，而模式 3、模式 5 和模式 6 就只有 3,000 个住户。这意味着为数不少没有贫穷风险的住户符合资格申请津贴，不利公共资源的有效运用。

如果我们只比较采用一重评估的各个模式（即模式 2 至模式 6），入息限额较宽松的模式（即模式 2 及模式 4）可容纳较多处于贫穷风险边缘（即住户入息是中位数的 50%至 80%之间）的住户，比率较入息限额较紧的多出 42%，即由 259,000 个住户增加至 369,000 个（参看表 6.3(a)）。此外，模式 2 和模式 4 也可涵盖较多一人住户（由 29,000 个增至 52,000 个）、四人住户（由 75,000 个增至 143,000 个）和五人或以上住户（由 49,000 个增至 76,000 个）。

较宽松的申请资格，对有子女住户的涵盖范围影响较大。如果采用模式 2 和模式 4，合格的住户数目会较模式 3、模式 5 和模式 6 的多，由 145,000 个增加至 195,000 个，增幅达 34.5%；而没有子女的合资格住户，相应增幅只有 25.1%，由 271,000 个增加至 339,000 个。

按照住屋类型分析，较宽松的合资格准则会对资助出售单位的住户帮助较大。如果采用模式 2 和模式 4，合格的住户数目会较模式 3、模式 5 和模式 6 的多出 36.7%，由 60,000 户增加至 82,000 户。受助的私人房屋住户会上升 30.6%，由 121,000 户增加至 158,000 户。公营租住房屋的合资格住户数目，则由 229,000 户上升至 287,000 户，增加 25.3%。在私人房屋的住户方面，较宽松的入息限额对自置居所住户比租户影响较大，合格的自置居所户由 79,000 户提高至 104,000 户，增加 31.6%，而合格的租户则由 34,000 户提高至 45,000 户，增加 24.4%。

表 6.3(a) 香港 2011 年第三季度，各类改良交津计划模式的估计每年开支，以及潜在受助住户数目

量度 / 变项		模式					
		1	2	3	4	5	6
估计开支	(百万港元)	15,696	12,630	8,984	9,116	6,453	3,490
工作住户	全部	864000	534000	416000	534000	416000	416000
住户入息	<50%	155000	155000	154000	155000	154000	154000
	50-80%	369000	369000	259000	369000	259000	259000
	80%>	340000	10000	3000	10000	3000	3000
住户人数	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
	没有	620000	339000	271000	339000	271000	271000
房屋类型	公营租住房屋	415000	287000	229000	287000	229000	229000
	资助出售单位	165000	82000	60000	82000	60000	60000
	私人房屋	276000	158000	121000	158000	121000	121000
	其他	8000	7000	6000	7000	6000	6000
居所业权	自置居所住户	192000	104000	79000	104000	79000	79000
	租住户	70000	45000	34000	45000	34000	34000
	其他	14000	9000	8000	9000	8000	8000

数据源：推算建基于政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查的资料

注：i. 就业住户的定义：住户中至少有一位就业的成员

ii. 数字或因四舍五入出现误差。

6.2.3 潜在受助住户人数

跟上文分析受助住户时一样，在个人层面，模式 1 是所有模式中最多人受助的，达 288 万人。此外，分析显示，在模式 1 的受助人口中，超过 43%（120 万人）没有贫穷风险（即住户入息高于中位数 80%）。从支持香港的在职贫穷人士、消减贫穷的目标来看，模式 1 可能不算公平。

在采用一重评估制度的各个模式（即模式 2 至模式 6）中，入息限额较宽松的（即模式 2 及模式 4）可容纳较多处于贫穷风险边缘（即住户入息是中位数的 50 至 80% 之间）的住户，比率较入息限额较紧的多出 56.8%，即由 704,000 人增加至 1,100,000 个。再按性别和年龄来分析，从涵盖范围角度，入息限额较宽松的模式对年轻女性（15 岁以下）的帮助最大，受助人数量增幅达 40.4%，由 94,000 人上升至 132,000 人。其次为年轻男性，增加 35.5%，由 107,000 人上升至 145,000 人。

就受助雇员人数而言，我们估计约有 160 万低收入雇员受助于建议计划的模式 1，比率较模式 2 和模式 4（709,000 人）高出 124.8%，较模式 3、模式 5 和模式 6（507,000 人）高出 214.4%。如果我们只比较采用一重评估的各个模式（即模式 2 至模式 6），入息限额较宽松的模式涵盖较多的服务工作及商店销售人员，比入息限额较严紧的多出 46.9%，由 113,000 人增加至 166,000 人。非技术工人的增加比率较低，为 31.2%，由 154,000 人上升至 202,000 人。

表 6.3(b): 香港 2011 年第三季度, 各类改良交津计划模式的潜在受助住户人数

量度 / 变项	模式						
	1	2	3	4	5	6	
工作住户人数	全部	2886000	1689000	1246000	1689000	1246000	1246000
住户入息	<50%	540000	539000	537000	539000	537000	537000
	50-80%	1101000	1104000	704000	1104000	704000	704000
	80%>	1245000	46000	5000	46000	5000	5000
性别和年龄	男性 (15 岁以下)	177000	145000	107000	145000	107000	107000
	男性 (15-64 岁)	1117000	593000	428000	593000	428000	428000
	男性 (65 岁或以上)	127000	88000	71000	88000	71000	71000
	女性 (15 岁以下)	158000	132000	94000	132000	94000	94000
	女性 (15-64 岁)	1188000	641000	473000	641000	473000	473000
	女性 (65 岁或以上)	119000	90000	73000	90000	73000	73000
就业人数	全部	1594000	709000	507000	709000	507000	507000
职业	服务工作及商店销售人员	379000	166000	113000	166000	113000	113000
	非技术工人	398000	202000	154000	202000	154000	154000
	其他	816000	341000	240000	341000	240000	240000

数据源: 推算建基于政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查的资料

注: i. 就业住户的定义: 住户中至少有一位就业的成员

ii. 数字或因四舍五入出现误差。

6.3 各类交津计划改革对减少香港在职贫穷人口的可能后果

表 6.4(a)、6.4(b) 和 6.4(c)展示了各类交津计划改革对减少香港在职贫穷住户的可能后果。沿用上文的准则, 分析用的贫穷门坎为住户入息占等值处理后中位数的 50%。出乎意料地, 虽然模式 1 是各项建议中开支最大的, 但并非最有效, 因为这模式只能减少有

贫穷风险的就业住户 54.8% (88,000 个), 由 8.4% 降至 3.8% (参看表 6.4(a) 和 6.4(a1))。此外, 模式 1 减少住户整体贫穷率达 18.9%, 由 19.6% 降至 15.9%。至于个人方面, 模式 1 减少贫穷人口 321,000 个, 令在职贫穷率 (个人) 减少 58%, 由 9.4% 降至 4.0%; 模式 1 同时令整体贫穷率减少 29.7%, 由 16.3% 降至 11.4%。

相比之下, 模式 2 和模式 3 (同属一重评估制度的计划) 能减少 90,000 个贫穷住户 (56%), 即可将就业住户贫穷率减低至 3.7%。换句话说, 住户整体贫穷率可以降至 15.8% (参看表 6.4(a) 和 6.4(a1))。

此外, 模式 2 和模式 3 的数字显示, 是否采用较宽松的入息限额, 对减少在职贫穷住户人口没有影响。在个人层面, 两个模式同样减少 323,000 名贫穷人, 即就业住户人口的 58.4%。这有助减少就业住户人口的贫穷率, 由 9.4% 降至 3.9%, 也减低住户整体贫穷率, 由 16.3% 降至 11.4% (参看表 6.4(c) 和 6.4(c1))。

表 6.4(a) 和 6.4(a1) 显示, 除了两重评估制度的计划外, 推行额外工作时数层级和子女津贴的边际影响。将模式 2 和模式 3 的数字, 跟模式 4 和模式 5 的比较, 我们看到推行子女津贴明显可减少就业住户和全部住户的贫穷状况。模式 4 和模式 5 没有纳入子女津贴, 因此只能减少 63,000 个贫穷住户, 占在职贫穷住户大约 39.2%, 在职贫穷率因而由 8.4% 降至 5.1%, 整体贫穷率也由 19.6% 降至 17.0%。比较模式 4 和模式 5, 采用较宽松的入息限额, 即使有较多仅仅处于贫穷线之上的住户受助, 但不会对减少在职贫穷住户人口造成重大影响。这结果跟比较模式 2 和模式 3 的相似。

除了提供子女津贴, 推行额外工作时数层级能有效消减贫穷。将现有的交津模式 (模式 6) 与模式 4、模式 5 比较, 推行额外工作时数层级不但加强低收入雇员的工作诱因, 更估计可进一步减少 27,000 个贫穷住户 (由减少 36,000 个变为减少 63,000 个)。这表示此项措施可以扩大在职贫穷比率的减幅, 由减少 22.4% 变为减少 39.2%, 差额达 16.8 个百分点。推行额外的工作时数层级, 也可以令整体贫穷率由减少 7.7% 变为减少 13.6%, 差额为 5.9 个百分点。

简而言之, 推行子女津贴及额外工作时数层级, 会对分析中的各个群组带来重大帮助。

推行额外工作时数层级对住户和人口群组的边际效果

首先，按照住户人数分析，推行额外工作时数层级，对人数较少住户帮助较大。如果采用模式 4 或模式 5，贫穷的二人和三人住户数目均可减少 12,000 个，反观现行的模式 6，贫穷的三人住户数目只可以减少 1,000 个，贫穷二人住户的数目则几乎没有变动（见表 6.4(a)）。因此，二人住户的在职贫穷减幅，可以由几乎零跃升 45.6 个百分点，而三人住户的减幅，则由 2.4% 增至 29.1%，多出 26.7 个百分点。这意味着若实施调整后的交津计划，二人住户的在职贫穷率由 5.9% 降至 3.2%，三人住户的则由 6.9% 降至 5.0%（参看表 6.4(a1)）。此外，这项措施可令二人住户的整体贫穷率减幅，由几乎零转变为 8.5%，三人住户的减幅就可由 1.5% 变为 17.7%（见表 6.4(a)）。这显示在推行经优化的交津计划后，二人住户的整体贫穷率可由 22.9% 降至 21.0%，三人住户的则由 10.7% 降至 8.9%（参看表 6.4(a1)）。

按照居住房屋类型分析，推行额外工作时数层级对公营租住房屋住户（脱离贫穷住户数目由 20,000 个增至 36,000 个，上升 80%）和资助出售单位住户（相关数目由 5,000 个增至 9,000 个，同样上升 80%）帮助较大，对私人房屋住户（由 11,000 个增至 17,000 个，升幅为 54.5%）帮助较小。同样，在减少贫穷率方面，这项措施对资助出售单位住户的帮助最明显，在职减贫率由 26.9% 增加至 48.4%，差额为 21.5 个百分点。整体减贫率由 9.9% 增加为 17.9%，差额 8.0 个百分点（参看表 6.4(a)）。这项措施同时减低这个群组的在职贫穷率，由 4.1% 降至 2.9%，整体贫穷率则由 11.9% 降至 10.8%（参看表 6.4(a1)）。

第二个获帮助最大的组群是公营租住房屋住户，当中的在职减贫率可以再增加 16.7 个百分点，减幅由 20.9% 转变为 37.6%，而整体减贫率则可增加 6.6 个百分点，减幅由 8.2% 转变为 14.8%（参看表 6.4(a)）。推行经调整的交津计划后，这群组的在职贫穷率进一步减少，由 14.4% 降至 11.4%，整体贫穷率也由 30.6% 降至 28.4%（参看表 6.4(a1)）。

推行这措施对私人房屋住户的帮助最小，在职减贫率可以增多 13.9 个百分点，减幅由 25.3% 转变为 39.2%，整体减贫率则增多 3.6 个百分点，减幅由 6.8% 转变为 10.4%（参

看表 6.4(a))。换句话说，推行经调整的交津计划后，这组群的在职贫穷率由 3.1%降至 2.5%，整体贫穷率由 12.3%降至 11.8%。

在私人房屋住户中，推行额外工作时数层级对自置居所住户帮助最大，可令贫穷住户由减少 6,000 个调整至减少 11,000 个，升幅有 83.3%。相比之下，这项措施对租住户的帮助较小，由推行前减少 4,000 个调整至减少 5,000 个，增幅只有 25%。

以对贫穷的可能影响来分析，推行额外工作时数层级，可以令自置居所的在职贫穷住户再增加 17.7 个百分点，减幅由 21.3%调整至 39.0%；令自置居所住户的整体减贫率再增加 3.4 个百分点，减幅由 4.1%调整至 7.5%（参看表 6.4(a)）。这意味着推行经调整的计划后，这组群的在职贫穷率由 3.0%降至 2.4%。整体贫穷率也由 16.3%降至 15.8%（参看表 6.4(a1)）。

按照我们的推算，租住户受助的程度则会较低。这项措施可以令在职贫穷住户再减少 8.9 个百分点，减幅由 35.7%调整至 44.6%；整体减贫率则再增加 2.6 个百分点，减幅由 10.6%调整至 13.2%（参看表 6.4(a)）。因此，推行经调整的计划后，这组群的在职贫穷率由 2.8%降至 2.4%。整体贫穷率也由 11.7%降至 11.38%（参看表 6.4(a1)）。

在个人层面，估计推行额外工作时数层级对长者的帮助较其他年龄群组大（参看表 6.4(c)）。这措施能令男性贫穷长者（65 岁或以上）的减幅大升 250%，由减少 2,000 人调整至 7,000 人；女性贫穷长者的减幅度则上升 167%，由减少 3,000 人调整至 8,000 人。而对较年轻群组的帮助并不显著，预计整个计划能够将男女贫穷人分别进一步减少 1,000 人，即男性达 29,000 名和女性达 26,000 名。至于在职减贫率的减幅，这措施对男性长者和就业年龄女性较有效。男性贫穷长者的减幅由进行前的 8.9%，增至推行后的 31.3%，差额为 22.4 个百分点；女性就业年龄人士（15 至 64 岁）的在职减贫率减幅，则由 22.0%调整至 39.5%，差额为 17.5%（参看表 6.4(c)）。换句话说，推行经调整的计划后，男性长者的在职贫穷率由 9.0%降至 6.7%，工作年龄女性的在职贫穷率则由 6.5%降至 5.1%（参看表 6.4(c1)）。

我们进一步探讨整体减贫率的减幅，发现这措施对工作年龄组别的组别帮助最大，组别

中的贫穷男性可以进一步减少 9.6 个百分点，减幅 16.5% 调整至 26.1%；贫穷女性可以进一步减少 10.6%，减幅由 13.3% 调整至 23.9%（参看表 6.4(c)）。这表示推行经调整的计划后，工作年龄男性的整体贫穷率由 9.1% 降至 8.1%，工作年龄女性的整体贫穷率由 11.1% 降至 9.8%（参看表 6.4(c1)）。

6.3.1 结合子女津贴及额外工作时数层级对减少贫穷的边际效果

上一章节显示，推行额外工作时数层级对消减在职贫穷和整体贫穷情况大有帮助。然而，进一步探讨受计划影响的贫穷住户和个人的背景，我们发现单是这措施并不足够，也不是每个组别都能受助（尤其是人数较多的住户和较年轻的人）。因此，以下我们也研究为每个合资格住户提供子女津贴，会否可以较全面和均衡地消减贫穷。

按照住户人数（参看表 6.4(a)）分析，我们估计推行子女津贴对人数较多的住户帮助最大。我们将模式 2 和模式 3 的预计效果与模式 4 和模式 5 的比较，发现提供津贴能够令贫穷的五人或以上住户的减幅上升达 325%，由减少 4,000 个调整至减少 17,000 个。同时，这措施能令贫穷三人住户的减幅上升 91.7%，由减少 12,000 个调整至减少 23,000 个，而贫穷二人住户的减幅则上升 16.7%，由减少 12,000 个调整至减少 14,000 个。因此，五人或以上住户的在职减贫率减幅上升 46.6 个百分点，由 14.3% 调整至 60.9%，二人住户的相关减幅度上升 7.6 个百分点，由 45.6% 调整至 53.2%，而三人住户的相关减幅则为 26.7 个百分点，由 29.1% 调整至 55.8%（参看表 6.4(a)）。这表示推行经调整的交通计划后，二人住户的在职贫穷率会由 3.2% 进一步下降至 2.8%，三人住户的由 5.0% 降至 3.1%，而五人或以上住户的则由 12.2% 减至 5.6%。

此外，估计推行子女津贴后，可以令二人住户的整体减贫率减幅上升 1.4 个百分点，由 8.5% 调整至 9.9%；三人住户的减幅上升 16.3 个百分点，由 17.7% 调整至 34.0%；五人或以上住户的减幅上升 39.4 个百分点，由 12.1% 调整至 51.5%（参看表 6.4(a)）。这意味着推行经调整的计划后，二人住户的整体贫穷率由 21.0% 降至 20.7%，三人住户的由 8.9% 降至 7.2%，而五人或以上住户的由 14.3% 降至 7.9%（参看表 6.4(a1)）。

按照住户类型分析（参看表 6.4(a)），我们估计推行子女津贴对有子女的住户帮助最大。我们将模式 2 和模式 3 的预计效果与模式 4 和模式 5 的比较，发现提供津贴能够令有子

女贫穷住户的减幅上升 66.4%，由减少 36,000 个调整至 59,900 个。如果贫穷住户没有子女，引入津贴后，进一步的减幅较小，只有 10.6%，由减少 27,300 个调整至 30,200 个。因此，有子女住户的减贫率减幅上升 26.1 个百分点，由 39.4% 调整至 65.5%，没有子女住户的相关减幅度上升 4.2 个百分点，由 39.4% 调整至 43.6%。这表示推行经调整的交津计划后，有子女住户的在职贫穷率会由 9.9% 下降至 2.8%，而没有子女住户的则由 3.1% 降至 2.9%。

按照房屋类型分析，我们估计推行子女津贴，再配合额外工作时数层级，对公营租住房屋住户（脱离贫穷住户数目由 36,000 个增至 54,000 个，上升 50%）和私人房屋住户（相关数目由 17,000 个增至 23,000 个，上升 35.3%）的帮助，较对资助出售单位住户（由 9,000 个增至 12,000 个，上升 33.3%）为大。至于贫穷率的减幅，我们估计对居住在公营租住房屋的住户帮助最大，在职减贫率可以进一步增加 18.8 个百分点，减幅由 37.6% 调整至 56.4%，整体减贫率可以进一步增加 7.4 个百分点，减幅由 14.8% 调整至 22.2%（参看表 6.4(a)）。这项措施会进一步将这个群组的在职贫穷率由 11.4% 减低至 7.9%，而整体贫穷率就由 28.4% 降至 25.9%（参看表 6.4(a1)）。

其次是对资助出售单位住户的帮助，其在职减贫率的减幅会上升 16.1 个百分点，由 48.4% 调整至 64.5%；整体减贫率的减幅则上升 5.9 个百分点，由 17.9% 调整至 23.8%（参看表 6.4(a)）。这表示推行经调整的交津计划后，这群组的在职贫穷率会由 2.9% 降至 2.0%，而整体贫穷率就由 10.8% 降至 10.1%（见表 6.4(a1)）。

最后，这措施对私人房屋住户的帮助最小。这群组的在职减贫率上升 13.8 个百分点，由 39.2% 增至 53.0%；整体减贫率则上升 3.7 个百分点，由 10.4% 调整至 14.1%（参看表 6.4(a)）。这表示推行经调整的交津计划后，这群组的在职贫穷率会由 2.5% 降至 1.9%，而整体贫穷率就由 11.8% 降至 11.3%（见表 6.4(a1)）。

在私人房屋住户这群组中，估计推行子女津贴对自置居所住户的帮助最大，脱离贫穷的住户数目会增加 36.4%，由 11,000 个上升至 15,000 个。对租住户的帮助较小，脱离贫穷的住户数目由 5,000 个增至 6,000 个，增幅仅 20%。

估计在推行子女津贴后，自置居所住户在职贫穷的减幅，可以额外上升 14.2 个百分点，由 39.0% 调整至 53.2%；同时，整体减贫率可以上升 2.7 个百分点，由 7.5% 调整至 10.2%（参看表 6.4(a)）。这意味着推行经调整的计划后，这组群的在职贫穷率会由 2.4% 降至 1.8%，而整体贫穷率就由 15.8% 降至 15.3%（参看表 6.4(a1)）。

相比之下，措施对租住户的帮助较小，估计在这组群内，在职贫穷住户的减幅，可以额外上升 9.0 个百分点，由 44.6% 调整至 53.6%；同时，整体减贫率则可以上升 2.6 个百分点，由 13.2% 调整至 15.8%（参看表 6.4(a)）。这显示推行经调整的计划后，这组群的在职贫穷率会由 2.4% 降至 2.0%，而整体贫穷率就由 11.3% 降至 11.0%（参看表 6.4(a1)）。

在个人层面，推行子女津贴对年轻的组群比其他年龄组群帮助较大（参看表 6.4(c)），估计措施能令贫穷年轻男性（15 岁以下）的减幅上升 62.1%，由 29,000 人调整至 47,000 人。年轻女性的相关数字则由 26,000 人调整至 41,000 人，上升 57.7%。工作年龄人口的相关变化不及年轻组群的显著，贫穷的工作年龄男性的减幅上升 42.6%，由 68,000 人调整至 97,000 人；贫穷的工作年龄女性的相关数字则由 79,000 人调整至 115,000 人，上升 45.6%。

按照在职贫穷减幅来分析，这措施对年轻组群的帮助较大。15 岁以下男性在职贫穷的减幅，可上升 24.8 个百分点，由 40.0% 调整至 64.8%，而 15 岁以下女性的相关数字，则上升 23.4 个百分点，由 40.6% 调整至 64.0%（参看表 6.4(c)）。这显示推行经调整的计划后，年轻男性的在职贫穷率会由 11.0% 降至 6.5%，而年轻女性的在职贫穷率就由 10.4% 降至 6.3%（参看表 6.4(c1)）。

进一步探讨这项措施对整体贫穷率减幅的影响。我们发现对年轻组群的帮助最显著。贫穷的年轻男性的减幅可上升 19.1 个百分点，由 30.9% 调整至 50.0%，而年轻女性的减幅则可以上升 17.0 个百分点，由 29.4% 调整至 46.4%（参看表 6.4(c)）。这显示，若同时于现行交津计划推行子女津贴和额外工作时数层级，年轻男性的整体贫穷率会进一步下降，由 15.2% 降至 11.0%，而年轻女性的相关比率则由 15.7% 降至 11.9%（参看表 6.4(c1)）。

表 6.4(a) 香港 2011 年第三季，在交津计划各模式实施后，估计可以减少的在职贫穷及整体贫穷住户（住户入息低于等值处理后中位数的 50%）的数目和百分比

变项	变项性质	模式							
		1	2	3	4	5	6		
整体	#	88000	90000	90000	63000	63000	36000		
	在职贫穷率转变(%)	54.8	56	56	39.2	39.2	22.4		
	整体贫穷率转变(%)	18.9	19.4	19.4	13.6	13.6	7.7		
住户人数	1	#	-	2000	2000	2000	2000	-	
		在职贫穷率转变(%)	-	18.2	18.2	18.2	18.2	-	
		整体贫穷率转变(%)	-	1.3	1.3	1.3	1.3	-	
	2	#	14000	14000	14000	12000	12000	-	
		在职贫穷率转变(%)	53.2	53.2	53.2	45.6	45.6	-	
		整体贫穷率转变(%)	9.9	9.9	9.9	8.5	8.5	-	
	3	#	23000	23000	23000	12000	12000	1000	
		在职贫穷率转变(%)	55.8	55.8	55.8	29.1	29.1	2.4	
		整体贫穷率转变(%)	34.0	34.0	34.0	17.7	17.7	1.5	
	4	#	34000	34000	34000	34000	34000	34000	
		在职贫穷率转变(%)	62.6	62.6	62.6	62.6	62.6	62.6	
		整体贫穷率转变(%)	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	52.0	
	5+	#	17000	17000	17000	4000	4000	1000	
		在职贫穷率转变(%)	60.9	60.9	60.9	14.3	14.3	3.6	
		整体贫穷率转变(%)	51.5	51.5	51.5	12.1	12.1	3.0	
住户类型	没有子女	#	27600	30200	30200	27300	27300	1500	
		在职贫穷率转变(%)	39.8	43.6	43.6	39.4	39.4	2.2	
		整体贫穷率转变(%)	8.1	8.8	8.8	8.0	8.0	0.4	
	有子女	#	59900	59900	59900	36000	36000	34600	
		在职贫穷率转变(%)	65.5	65.5	65.5	39.4	39.4	37.9	
		整体贫穷率转变(%)	48.6	48.6	48.6	29.2	29.2	28.1	
房屋类型	公营租住房屋	#	52000	54000	54000	36000	36000	20000	
		在职贫穷率转变(%)	54.3	56.4	56.4	37.6	37.6	20.9	
		整体贫穷率转变(%)	21.4	22.2	22.2	14.8	14.8	8.2	
	资助出售单位	#	12000	12000	12000	9000	9000	5000	
		在职贫穷率转变(%)	64.5	64.5	64.5	48.4	48.4	26.9	
		整体贫穷率转变(%)	23.8	23.8	23.8	17.9	17.9	9.9	
	私人房屋	#	22000	23000	23000	17000	17000	11000	
		在职贫穷率转变(%)	50.7	53	53	39.2	39.2	25.3	
		整体贫穷率转变(%)	13.5	14.1	14.1	10.4	10.4	6.8	
	居所业权	自置居所住户	#	14000	15000	15000	11000	11000	6000
			在职贫穷率转变(%)	49.6	53.2	53.2	39	39	21.3
			整体贫穷率转变(%)	9.5	10.2	10.2	7.5	7.5	4.1
租住户		#	6000	6000	6000	5000	5000	4000	
		在职贫穷率转变(%)	53.6	53.6	53.6	44.6	44.6	35.7	
		整体贫穷率转变(%)	15.8	15.8	15.8	13.2	13.2	10.6	
其他		#	2000	2000	2000	1000	1000	1000	
		在职贫穷率转变(%)	48.8	48.8	48.8	24.4	24.4	24.4	
		整体贫穷率转变(%)	9.6	9.6	9.6	4.8	4.8	4.8	

数据源：推算建基于政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查的资料

注：i. 就业住户的定义：住户中至少有一位就业的成员

ii. 数字或因四舍五入出现误差。

表 6.4 (a1) 在实施交津计划前后，以及经各项相关社会经济因素调整后，香港整体住户及就业住户的贫穷率（住户入息低于等值处理后中位数的 50%）

		调整前	交津计划调整后					
			1	2	3	4	5	6
整体住户	全部	19.6	15.9	15.8	15.8	17.0	17.0	18.1
住户人数	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
住户类型	没有子女	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
房屋类型	公营租住房屋	33.3	26.2	25.9	25.9	28.4	28.4	30.6
	资助出售单位	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
居所业权	自置居所住户	17.0	15.4	15.3	15.3	15.8	15.8	16.3
	租住户	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
就业住户		8.4	3.8	3.7	3.7	5.1	5.1	6.5
住户人数	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
住户类型	没有子女	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
房屋类型	公营租住房屋	18.2	8.3	7.9	7.9	11.4	11.4	14.4
	资助出售单位	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
居所业权	自置居所住户	3.9	2.0	1.8	1.8	2.4	2.4	3.0
	租住户	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

数据源：推算建基于政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查的资料

注：i. 就业住户的定义：住户中至少有一位就业的成员

ii. 数字或因四舍五入出现误差。

表 6.4(b) 香港 2011 年第三季，在交津计划各模式实施后，估计可以减少的在职贫穷及整体贫穷住户（住户入息低于等值处理后中位数的 60%）的数目和百分比

变项	变项性质	模式							
		1	2	3	4	5	6		
全部	#	114000	114000	113000	99000	98000	88000		
	在职贫穷率转变(%)	40.2	40.2	39.9	34.9	34.6	31.1		
	整体贫穷率转变(%)	17.6	17.6	17.5	15.3	15.2	13.6		
住户人数	1	#	19000	19000	19000	19000	19000	19000	
		在职贫穷率转变(%)	62.3	62.3	62.3	62.3	62.3	62.3	
		整体贫穷率转变(%)	8.9	8.9	8.9	8.9	8.9	8.9	
	2	#	36000	36000	36000	33000	33000	32000	
		在职贫穷率转变(%)	57	57	57	52.2	52.2	50.6	
		整体贫穷率转变(%)	18.4	18.4	18.4	16.8	16.8	16.3	
	3	#	33000	33000	33000	33000	33000	32000	
		在职贫穷率转变(%)	44.1	44.1	44.1	44.1	44.1	42.7	
		整体贫穷率转变(%)	31.6	31.6	31.6	31.6	31.6	30.6	
	4	#	16000	16000	16000	6000	6000	0	
		在职贫穷率转变(%)	21	21	21	7.9	7.9	0	
		整体贫穷率转变(%)	18.0	18.0	18.0	6.7	6.7	0.0	
	5+	#	10000	10000	9000	8000	7000	4000	
		在职贫穷率转变(%)	25.9	25.9	23.3	20.7	18.1	10.4	
		整体贫穷率转变(%)	22.8	22.8	20.5	18.2	15.9	9.1	
住户类型	公营租住房屋	#	93000	93000	92000	84000	84000	77000	
		在职贫穷率转变(%)	48.6	48.6	48.1	43.9	43.9	40.2	
		整体贫穷率转变(%)	27.0	27.0	26.7	24.4	24.4	22.4	
	资助出售单位	#	16000	16000	16000	14000	14000	12000	
		在职贫穷率转变(%)	43	43	43	37.6	37.6	32.3	
		整体贫穷率转变(%)	21.5	21.5	21.5	18.8	18.8	16.1	
	私人房屋	#	40000	41000	40000	36000	36000	34000	
		在职贫穷率转变(%)	46.1	47.2	46.1	41.5	41.5	39.2	
		整体贫穷率转变(%)	18.5	19.0	18.5	16.7	16.7	15.8	
	居所业权	自置居所住户	#	26000	26000	25000	23000	22000	21000
			在职贫穷率转变(%)	46.1	46.1	44.3	40.8	39	37.2
			整体贫穷率转变(%)	17.2	17.2	16.5	15.2	14.5	13.9
	租住户	#	11000	11000	11000	9000	9000	9000	
		在职贫穷率转变(%)	49.1	49.1	49.1	40.2	40.2	40.2	
		整体贫穷率转变(%)	25.3	25.3	25.3	20.7	20.7	20.7	
	其他	#	4000	4000	4000	4000	4000	4000	
		在职贫穷率转变(%)	48.8	48.8	48.8	48.8	48.8	48.8	
		整体贫穷率转变(%)	18.8	18.8	18.8	18.8	18.8	18.8	

数据源：推算建基于政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查的资料

注：i. 就业住户的定义：住户中至少有一位就业的成员

ii. 数字或因四舍五入出现误差

表 6.4 (b1) 在实施交津计划前后，以及经各项相关社会经济因素调整后，香港整体住户及就业住户的贫穷率（住户入息低于等值处理后中位数的 60%）

		调整前	交津计划调整后					
			1	2	3	4	5	6
整体住户	总数	27.3	22.5	22.5	22.5	23.1	23.1	23.6
住户人数	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
房屋类型	公营租住房屋	47.1	34.4	34.4	34.5	35.6	35.6	36.5
	资助出售单位	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
居所业权	自置居所住户	17.5	14.5	14.5	14.6	14.8	14.9	15.0
	租住户	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
就业住户		14.7	8.8	8.8	8.9	9.6	9.6	10.2
住户人数	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
房屋类型	公营租住房屋	30.7	15.8	15.8	15.9	17.2	17.2	18.4
	资助出售单位	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
居所业权	自置居所住户	6.8	3.7	3.7	3.8	4.1	4.2	4.3
	租住户	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

数据源：推算建基于政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查的资料

注：i. 就业住户的定义：住户中至少有一位就业的成员

ii. 数字或因四舍五入出现误差

6.5 总结

由于交津计划是现行的社会政策，旨在减轻有成员受雇的低收入住户的负担。倡议对这计划作温和的改革会较为容易，在政治上也较为可行。

目前交津计划的主要局限为：1) 工作津贴金额低，不足以消减贫穷；2) 申请资格严苛；3) 计划目标狭窄。

为解决这些局限，我们建议四项改革：1) 推行额外的工作时数层级；2) 为合格住户提供子女津贴；3) 提高入息和资产限额；4) 推行两重评估制度。

分析显示，如果同时推行子女津贴和额外工作时数层级，加上放宽申请资格，有贫穷风险的住户数目可以减少 50%。

两重评估制度可以进一步扩阔计划的涵盖范围，但同时将相当数量没有贫穷风险住户中的低收入雇员纳入计划内。

我们估计模式 2 和模式 3 对减低整体贫穷率的效果最明显。住户层面的整体贫穷率可以由 19.6% 减至 15.9%，个人层面的可以由 16.3% 减至 11.4%。

在住户层面，人数较多的住户、公营房屋住户和私人房屋租住户，最有可能受助于这计划。

在个人层面，为低收入家庭推行子女津贴，15 岁以下儿童最有可能受助。

长者除了与在职成人和儿童同住外，较难受助于这项计划。

建基于上文的分析，我们建议政府未来改革交津计划时，应该考虑推行子女津贴和额外工作时数层级，让计划可以发挥最大效果，以相较其他模式更为平衡和公平的方式，减低整体及就业住户的贫穷率。

本研究显示，提高入息限额虽然可涵盖较多仅处于贫穷线之上的住户，但对消减贫穷的效果相对较低。

表 6.4(c) 香港 2011 年第三季，按照住户入息及交津改革模式划分，估计可以减少的有
贫穷风险住户中的人数及相关百分比

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

数据源：推算建基于政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查的资料

注：i. 就业住户的定义：住户中至少有一位就业的成员

ii. 数字或因四舍五入出现误差

表 6.4 (c1) 在实施交津计划前后, 以及经各项相关社会经济因素调整后, 香港整体住户及就业住户的个人贫穷率

住户入息		调整前	交津计划调整后						
			1	2	3	4	5	6	
<50%	人数 (整体住户)	16.3	11.4	11.4	11.4	13.0	13.0	14.1	
	性别和年龄	男性 (15 岁以下)	22.0	11.0	11.0	11.0	15.2	15.2	15.5
		男性 (15-64 岁)	10.9	6.9	6.9	6.9	8.1	8.1	9.1
		男性 (65 岁或以上)	35.1	32.3	32.3	32.3	33.3	33.3	34.6
		女性 (15 岁以下)	22.2	11.9	11.9	11.9	15.7	15.7	15.9
		女性 (15-64 岁)	12.8	8.4	8.4	8.4	9.8	9.8	11.1
		女性 (65 岁或以上)	36.9	34.3	34.3	34.3	35.2	35.2	36.3
	人数 (就业住户)		9.4	4.0	3.9	3.9	5.7	5.7	7.0
		男性 (15 岁以下)	18.4	6.5	6.5	6.5	11.0	11.0	11.3
		男性 (15-64 岁)	7.6	3.4	3.3	3.3	4.6	4.6	5.7
		男性 (65 岁或以上)	9.8	5.0	5.0	5.0	6.7	6.7	9.0
		女性 (15 岁以下)	17.6	6.3	6.3	6.3	10.4	10.4	10.7
		女性 (15-64 岁)	8.4	3.6	3.6	3.6	5.1	5.1	6.5
		女性 (65 岁或以上)	9.3	4.4	4.4	4.4	6.0	6.0	8.1
<60%	人数 (整体住户)	22.8	14.9	14.9	15.0	15.8	15.9	16.6	
	性别和年龄	男性 (15 岁以下)	30.4	12.3	12.3	12.8	14.7	14.9	15.9
		男性 (15-64 岁)	16.7	10.2	10.2	10.3	11.0	11.1	11.8
		男性 (65 岁或以上)	43.5	38.7	38.7	39.0	39.2	39.2	39.7
		女性 (15 岁以下)	30.4	13.5	13.5	13.8	15.3	15.8	16.8
		女性 (15-64 岁)	18.6	11.4	11.4	11.5	12.2	12.3	12.9
		女性 (65 岁或以上)	46.3	41.9	41.9	42.1	42.3	42.3	42.5
	人数 (就业住户)		15.3	6.3	6.3	6.5	7.4	7.5	8.2
		男性 (15 岁以下)	26.4	6.9	6.9	7.4	9.4	9.6	10.7
		男性 (15-64 岁)	13.0	6.1	6.1	6.2	7.0	7.1	7.8
		男性 (65 岁或以上)	16.0	7.7	7.7	8.1	8.5	8.5	9.4
		女性 (15 岁以下)	25.6	7.2	7.2	7.5	9.1	9.7	10.8
		女性 (15-64 岁)	13.9	6.1	6.1	6.2	7.0	7.1	7.8
		女性 (65 岁或以上)	15.2	7.1	7.1	7.5	7.9	7.9	8.3

数据源: 推算建基于政府统计处 2011 年第三季综合住户统计调查的资料

注: i. 就业住户的定义: 住户中至少有一位就业的成员

ii. 数字或因四舍五入出现误差

第七章：分析为香港在职贫穷人士设立此两项计划的财政承担

7.1. 简介

本章会评估，为香港的在职贫穷家庭推行建议中的工作津贴项目（不论是入息税务津贴或交津计划）在财政上是否可行。香港的《基本法》[第 107](#) 条规定，香港特别行政区的财政预算以量入为出为原则，力求收支平衡，避免赤字，并与本地生产总值的增长率相适应。从社会管治的角度，我们应评估，目前政府的收入和财政储备是否足以持续这项额外的开支，以及有何可行的财务安排，能在较长时期内维持政府预算收支平衡。

我们建议的计划（不论是采纳分成三部分入息税务津贴或修订现行的交津计划）无疑会大幅增加政府的每年开支，增幅由 35 亿港元（模式 5）至 157 亿港元（模式 1）不等。因此，我们推算了两个不同的局面，以评估要推行每个建议的计划，在经济表现处于正常状况下，财政上是否可行；而到经济最为不景时，在财政上又能否持续。

7.2. 分析在正常经济状况下推行交津计划的建议改革，财政上是否充裕

香港特区政府奉行审慎理财的政策，一直严格控制公共开支，因此自 2004/05 年度起，政府的财政收支每年均有盈余。此外，《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》签订后，香港与内地在社会和经济活动上有更紧密的合作，香港的经济基础以至政府的收入均进一步加强，让香港有能力制订更多有效的策略性措施，协助有需要的人，并确保香港的可持续发展。

表 7.1 陈列了由 2006/07 年度至 2010/11 年度的政府收入、开支及财政盈余。在过去五年间，特区政府每年均出现盈余预算，平均约为 570 亿港元。

表 7.1： 2006/07 年度至 2010/11 年度的政府收入、开支及盈余（亏绌）

	财政年度					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
政府开支	229,413	234,814	315,112	289,025	301,360	273,945
现金收付制的综合账目中的盈余（亏绌）	58,602	123,650	1,450	25,917	75,121	56,948

数据源：香港政府统计处《香港统计年刊 2011 年版》，2012 年 5 月 16 日撷取自

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

表 7.2 展示了每一项工作津贴计划的额外开支，以及开支占盈余比率，以评估若推行计划，财政上是否充裕。从表中可见，推行我们建议为在职贫穷人士而设的工作津贴计划而导致的额外公共开支，估计香港目前的财政储备足以完全应付——即使模式 1 的比率会较高，达 21.4%。由于我们假设在 2011 年第三季度的领取率为 100%，政府会需要额外支付每年 59.74 亿港元，以推行建议的入息税务津贴计划。该项开支等于政府五年平均盈余的 10.5%，也等于政府五年平均开支的 2.2%。如果政府选择采用模式 2 或模式 3 来改革现行的交津计划，估计每年的政府开支会分别增加 91.40 亿港元和 54.94 亿港元，相当于五年平均盈余的 16.0%及 9.6%，也分别等于政府开支的 3.3%及 2.0%。

需要指出的是，在评估按照目前交津计划而建议的改革措施的可能财政负担时，数字可能高估了，因为计划设有资产审查，会严重影响建议中各项计划的申领率。因此，我们依循政府过去对交津计划开支估计的假设，预计只有 50%合资格住户会申请该项计划¹¹⁴。建基于这种假设的情况，估计每一个建议模式的额外开支可以减半（参看表 7.2），于是推行模式 2 和模式 3 的额外开支会分别减至 45.70 亿港元和 27.47 亿港元。换句话说，这可以大幅减轻政府推行这些计划的可能财政负担，只分别占五年平均财政盈余的 8.0%及 4.8%，也等于五年平均政府开支的 1.7%及 1.0%。

表 7.2: 额外开支及其占五年平均财政盈余的比率

	入息税务 津贴	交津计划模式				
		1	2	3	4	5
100%申领率						
额外开支（百万港元）1*	5,974	12,206	9,140	5,494	5,626	2,963
每年财政盈余的五年平均值（百万港元）	56,948	56,948	56,948	56,948	56,948	56,948
额外开支占五年平均财政盈余的比率(%)	10.5	21.4	16	9.6	9.9	5.2
每年开支的五年平均值（百万港元）	273,945	273,945	273,945	273,945	273,945	273,945
额外开支占五年平均政府开支的比率(%)	2.2	4.5	3.3	2.0	2.1	1.1
50%申领率（交津计划）						
额外开支（百万港元）2*		6103	4570	2747	2813	1482
每年财政盈余的五年平均值（百万港元）		56948	56948	56948	56948	56948
额外开支占五年平均财政盈余的比率(%)		10.7	8.0	4.8	4.9	2.6
每年开支的五年平均值（百万港元）		273945	273945	273945	273945	273945
额外开支占五年平均政府开支的比率(%)		2.2	1.7	1.0	1.0	0.5

¹¹⁴ 立法会人力事务委员会：鼓励就业交通津贴计划，2010 年 12 月 16 日。立法会 CB(2)533/10-11(03)号文件

1. 指每个模式的预计每年开支减去模式 6 的相关开支 (3,490 万港元)
2. 50% 申领率只适用于交津计划的六个模式，因为建议的入息税务津贴计划会由现行税务局的机制管理 (资产审查不会适用)

7.3. 分析在经济衰退情况下推行交津计划的建议改革，财政上是否充裕

由于西方的经济前景并不乐观，外围经济环境急剧恶化的风险正在冒升，这肯定会影响香港的基础经济因素，以及政府可否长期持续地借着收入应付改革后交津计划的开支。因此，我们需要评估，现有的财政储备是否足以在经济严重衰退的时期维持改革后交津计划的额外开支。

7.3.1. 财政储备的最低水平

根据政府最新的报告，特区政府于 2010/11 年度的财政储备达 5,954.02 亿港元，相等于同期内差不多两年的政府总开支。梁锦松（前财政司司长）于 2002 年的预算案演辞中表示，财政储备应等于 12 个月的政府开支。

换句话说，按 2010/11 年度需要的储备水平计算，估计现有储备仍多出 2,940.42 亿港元¹¹⁵（即 11.7 个月的政府开支）。我们需要估计，一旦香港经济突然下滑，导致每年出现达 617.47 亿港元的财政赤字（这是香港历来最高的赤字，出现于 2002/03 年度），多出的财政储备能否完全应付财政赤字，以及建议为香港在职贫穷人士而设的工作津贴计划的额外开支。

我们分析了每一个为香港在职贫穷人士而设的工作津贴计划在财政上能否持续，表 7.3 展示了分析的结果。由于香港是全球拥有最多财政储备的地方之一，估计多出的财政储备会足以完全应付工作津贴计划的额外开支（即使是模式 1）及历史高位的赤字，至少达四年。为了将资产审查可能造成的后果纳入分析之中，我们再度假设建议的六个交津计划的申领率为 50%，结果显示，申领率较低不大可能会对分析中各项计划的长远财政可持续性构成任何重大影响。

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 在最恶劣的经济情况下，储备可以应付日常管治和我们建议的计划的年数

	入息税务津贴	交津计划				
		1	2	3	4	5
100%申领率						
1: 额外开支（百万港元）	5,974	12,206	9,140	5,494	5,626	2,963
2: 财政赤字高位（百万港元）	61,747	61,747	61,747	61,747	61,747	61,747
3: 上两项合计	67,721	73,953	70,887	67,241	67,373	64,710
4: 多出的财政储备（百万港元）	294,042	294,042	294,042	294,042	294,042	294,042
5: 在最恶劣情况下储备可以应付日常管治和我们的建议的年数	4.3	4.0	4.1	4.4	4.4	4.5
50%申领率（只包括交津计划）						
1: 额外开支（百万港元）		6103	4570	2747	2813	1481.5
2: 财政赤字高位（百万港元）		61,747	61,747	61,747	61,747	61,747
3: 上两项合计		67,850	66,317	64,494	64,560	63,229
4: 多出的财政储备（百万港元）		294,042	294,042	294,042	294,042	294,042
5: 在最恶劣情况下储备可以应付日常管治和我们的建议的年数		4.3	4.4	4.6	4.6	4.7

7.3. 总结

虽然推行入息税务津贴或相关计划的开支颇大，估计目前的政府财政盈余足以应付开支。

假设香港出现最恶劣的经济情况，估计目前政府的储备可持续任何建议中的计划至少四年。

第八章 建议及结论

8.1. 很多雇员和其家庭的贫穷问题，是香港一个严重的社会问题。虽然最低工资为低收入雇员设立了基本的工资水平，并且令 **28.5%** 的贫穷雇员（按照最低工资实施前的水平）脱离贫穷，不过仍有其余 **71.5%** 陷于贫穷之中。他们可以申请低收入组别的综援，但是在 **2011** 年第一季度，**88%** 入息低于同样家庭人数平均综援金额的在职贫穷住户并没有申请综援，原因之一是大众对综援存在负面印象。在职贫穷人士也可申请鼓励就业交通津贴，以纾缓财政负担。不过，交津只能为合格的家庭提供非常有限的财政援助；同时，交津计划又要申请者经历复杂的申请程序，包括要审查其家人的入息和资产。因此，交津计划的申请率远低于预期。

8.2. 要协助有贫穷风险的人，需要多方努力配合。《最低工资条例》于 **2011** 年 **5** 月通过，无疑让香港基层雇员的入息获得一定改进。不过，单靠商界和这项措施，并不能确保在职贫穷家庭获得足够的支持。由于商界，特别是中小型企业，要面对来自国际和本地大财团的剧烈竞争，他们支持低收入雇员和其家庭的生活开支的能力有限。政府应担当积极的角色，提供财务津贴予低收入雇员的家庭，特别是在贫穷线以下或附近的，并且鼓励贫穷家庭成员维持就业。

8.3. 我们建议，政府应参考海外的税务津贴计划，主动为香港的在职贫穷人士提供适当的财政援助，以进一步应付现实问题和贫穷的风险。表 **8.1** 按照开支、涵盖范围和消减贫穷的效果，列出了推行入息税务津贴或其中一项改革交津计划模式的预期影响。不论是仿真的入息税务津贴模式和改革交津计划的模式 **2** 和 **3**，均会有理想效果。入息税务津贴计划会有最强烈的效果，以每年 **95** 亿港元的开支，将有贫穷风险住户的数目减少 **22.8%**，等于 **90,000** 人（参看表 **8.1**）。此项计划可以涵盖的入息低于经等值处理后中立数的住户数目最多（**537,200** 个）。效果次佳的是交津计划的其中一个改革方式——模式 **2**，可以用约 **126** 亿港元，减少有贫穷风险的住户 **19.4%**，同时涵盖 **524,000** 个入息低于经相等值处理后中立数的住户。

8.4. 不过，建议的入息税务津贴计划短期内是否可行，值得怀疑。对于政府、政策游说者，以至大部分普罗大众来说，这个计划是较为崭新的概念，不易获得广泛接受。此外，运用税制作为提供津贴以推行社会政策的途径，香港并没有先例。因此，这个计划或需要在学者、政策局及其它持份者之间作更为全面和广泛的公众咨询，要概念付诸实行可能需要多年。考虑到每一模式的效果和影响，我们建议：

8.5. 在短期内将交津计划转变为「低收入家庭工作津贴」

8.5.1. 我们认为，在短期内，将交津计划转变为「低收入家庭工作津贴」是最为可行的选择，因为有关的行政架构已经建立。由于现行的交津计划申请资格严苛、津贴额不高，并非大力帮助在职贫穷家庭的有效工具，我们建议政府在下一次检讨交津计划时，应考虑以下四项措施：

1. 推行额外工作时数津贴层级
2. 为合资格住户提供子女津贴
3. 制订较宽松的入息限额，例如采用同样以低收入家庭为目标的公营租住房屋的入息限额
4. 制订较宽松的资产限额，或撤销资产审查

8.5.2. **政府应制订一个可包含上述全部四项措施的模式。**模式 2 包含其中三个特点：工作时数分成四层、子女津贴及等于公屋住户的入息限额。这模式可以让在低收入家庭中的受助在职人数增至最多（709000），减低他们堕入贫穷网的机会，而且不会带来负面形象。改革后的计划可以令香港的贫穷家庭数目减少 19.4%，消减贫穷的效果仅次于入息税务津贴。这模式并可令在职贫穷率由 8.4%减至 3.7%，整体贫穷率由 19.6%降至 15.8%。计划若保留资产审查，每年开支为 63.15 亿港元¹¹⁶。

8.5.3 **交津计划的正式名称应改为「鼓励就业低收入家庭津贴」。**「交通津贴」一词，意指这项津贴是供低收入雇员支付往返住所和工作地点的交通开支，目前这词惹来公众的严厉批评，因为计划的申请资格是基于家庭入息，而非个人入息。因此，政府应更改这项措施的名称，并扩阔其目标，以支持生活于贫穷中的人，为他们支付日常生活开支，

¹¹⁶ 根据政府过去的做法，交津计划的估计申领率为估计合资格人士数目的一半。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。

而不是单纯是交通开支。

8.5.4. 撤销资产审查。政府应建于以下三个原因，研究对工作津贴撤销资产审查是否可行：第一，经优化的交津计划会对申请者设立工作时间和入息的审查，如果计划的目标是鼓励低收入雇员工作，则再加入资产审查并不合理；第二，撤销资产审查可以简化申请程序，让经优化的交津计划可以提高申领率；第三，外国的税务津贴计划通常都不会以资产审查筛选申请者。这可以将申请程序简化，并鼓励更多合格的家庭领取税务津贴。因此，我们建议撤销资产审查。

8.5.5. 放宽资产门坎

虽然海外各种税务津贴都不设有资产审查，香港却甚少福利计划不需要资产审查。考虑到这个因素，我们建议放宽资产门坎至公营租住房屋的资产限额，让更多低收入就业家庭可以受助。

8.5.6. 综援计划下的「豁免计算入息」应该修订。为了鼓励综援受助人工作，我们建议若他们符合资格领取经改革后的交津，他们可以申请，并将津贴储蓄于自己的个人户口中。除非综援受助人持有的入息和津贴超逾资产限额，并停止领取综援，不然他们不能动用户口中的金钱。这项计划可以鼓励成年人工作，并为他们退出综援计划铺路。因此，政府应探讨让综援受助人将赚取的入息和我们建议的津贴保留于自己户口，并限制他们立即使用的可行性。

根据政府的数字，领取综援的低收入住户中，以三人家庭的比率最高，约 29%¹¹⁷。若这三人家庭由两名受雇的成人和一名儿童组成，他们的资产限额为 49,500 港元¹¹⁸。而政府的数字显示，领取综援的低收入雇员的每月平均个人入息为 5,377 港元¹¹⁹。根据我们建议的制度，一名受雇的成人每月最多可储蓄 2,877 港元（5,377 港元减去豁免计算入息的最高额 2,500 港元）。如果两名受雇的成人都符合经优化的交津计划（模式 2）有关入息的规定，并且每月工作超过 144 小时，他们就可以在薪酬以外，每月获得 3,200 港元的额外津贴。这意味着他们合共可储蓄的入息和津贴为每月 5,700 港元。这个家庭

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

可于九个月内累积到超逾资产限额的金钱，然后退出综援计划。建议的计划可以加快低收入组别的综援受助人脱离综援行列的速度。

8.6. 长远而言推行模拟的入息税务津贴

长远而言，政府在试验我们建议的交津改革计划后，应推行入息税务津贴的模式，因为这个模式对整体消减贫穷的效果最大，比率达 **22.8%**。在推行入息税务津贴后，贫穷率可由 **19.6%** 降至 **15.1%**。计划的每年开支会较交津计划的模式 2 及模式 3 为低。此外，如果政府运用税务系统来发放津贴，就可以减轻对受助人的负面标签，并且可有效地让有需要的市民得到津贴。美国的入息税务津贴申领率甚高，可以引证这一点。因此，政府应考虑如何调整税务行政架构，以达致消减贫穷的目标。

8.7. 进一步研究个人评估计划

若推行两重评估的计划，可以涵盖香港最大数量的低收入雇员（**2,886,000** 人）。不过，这措施也会造成最高的开支，并且涵盖 **340,000** 个没有贫穷风险的住户。因此，从消减贫穷的目标出发，家庭和个人评估这两种计划不能单纯地结合起来。不过，如果要用个人评估计划作为给予低收入雇员报酬的方式，以及鼓励他们寻找工作或维持于劳动市场内，个人评估是可行的选择。政府或其他政策研究者应研究，如何制订有效申请条件（例如申请者是否需要跨区工作），以限制这类低收入雇员的参与。

表 8.1：在香港应用入息税务津贴及经优化的交津计划多种模式的效果及可行性总结

量度 / 变项	经优化的鼓励就业交通津贴计划						
	入息税务津贴设计	模式 1	模式 2	模式 3	模式 4	模式 5	模式 6
量度 / 变项	分成三部分的入息税务津贴：递增(<30%)；定额 (30-60%)；递减 (60-80%)。津贴最高限额为经等值处理后入息中位数的 10%	额外工作时数层级；子女津贴；相等于公屋的入息限额及两重评估	额外工作时数层级；子女津贴及相等于公屋的入息限额	额外工作时数层级及子女津贴	额外工作时数层级及相等于公屋的入息限额	只有额外工作时数层级	现行计划
1. 政策意念	透过现行税务系统为低收入家庭提供工作津贴	透过交津计划，以较宽松的标准，为低收入雇员提供工作津贴，以维持其正常生活水平	透过交津计划，以较宽松的标准，为低收入家庭提供工作津贴，以维持其正常生活水平	透过交津计划，为低收入家庭提供工作津贴，以维持其正常生活水平	透过交津计划，以较宽松的标准，为低收入家庭提供工作津贴，以加强其工作意欲	透过交津计划，为低收入家庭提供工作津贴，以加强其工作意欲	透过交津计划，为低收入家庭提供工作津贴，以支付其交通开支
估计开支 (百万港元) (100%申领率)	9,464	15,696	12,630	8,984	9,116	6453	3,490
(百万港元) (50%申领率)		7,848	6,315	4,492	4,558	3,226.5	1,745
涵盖范围：							
住户：全部	537200	864000	534000	416000	534000	416000	416000
住户入息 <经等值处理的入息中位数的 80%	537200	524000	524000	413000	524000	413000	413000
>经等值处理的入息中位数的 80%	0	340000	10000	3000	10000	3000	3000
住户人数							
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
个人：全部	1681300	2886000	1689000	1246000	1689000	1246000	1246000
年龄组别							
<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

		经优化的鼓励就业交通津贴计划						模式 6
		入息税务津贴设计	模式 1	模式 2	模式 3	模式 4	模式 5	
量度 / 变项		分成三部分的入息税务津贴：递增(<30%)；定额 (30-60%)；递减 (60-80%)。津贴最高限额为经等值处理后入息中位数的 10%	额外工作时数层级；子女津贴；相等于公屋的入息限额及两重评估	额外工作时数层级；子女津贴及相等于公屋的入息限额	额外工作时数层级及子女津贴	额外工作时数层级及相等于公屋的入息限额	只有额外工作时数层级	现行计划
消减贫穷的效果(%)								
在职贫穷率的转变		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%
消减贫穷的比率： 就业住户：所有		66.0	54.8	56	56	39.2	39.2	22.4
住户人数	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
住户类型	没有子女	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
个人：所有		65.1	58.0	58.4	58.4	39.4	39.4	26.2
年龄组别	<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
消减贫穷的效果(%)								
贫穷率的百分比转变		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%

		经优化的鼓励就业交通津贴计划						
		入息税务津贴设计	模式 1	模式 2	模式 3	模式 4	模式 5	模式 6
量度 / 变项		分成三部分的入息税务津贴：递增(<30%)；定额 (30-60%)；递减 (60-80%)。津贴最高限额为经等值处理后入息中位数的 10%	额外工作时数层级；子女津贴；相等于公屋的入息限额及两重评估	额外工作时数层级；子女津贴及相等于公屋的入息限额	额外工作时数层级及子女津贴	额外工作时数层级及相等于公屋的入息限额	只有额外工作时数层级	现行计划
消减贫穷的比率： 就业住户：所有		22.8	18.9	19.4	19.4	13.6	13.6	7.7
住户人数	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
居住于住户中的个人：所有		33.3	29.7	29.9	29.9	20.2	20.2	13.4
年龄组别	<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
管理安排的复杂之处		非常复杂：1. 如果要运用目前的管理架构来评估申请者和发放津贴；2. 运用税务局来发放旨在扶贫的津贴，并没有先例	相当复杂：推行子女津贴和两重评估制度，会导致现行的交津计划出现重大转变	普通：推行子女津贴会导致交津计划的评估机制出现相当的转变	普通：推行子女津贴会导致交津计划的评估机制出现相当的转变	不甚复杂：基于现行的交津计划，推行额外工作时数层级及放宽入息限额	不甚复杂：基于现行的交津计划，推行额外工作时数层级	没有
1a. 财政承担：额外开支占财政盈余的百分比 ² (%)	上限（没有资产审查，100%申领率）	10.5 ¹	21.4	16	9.6	9.9	5.2	0
1b. 财政承担：额外开支占财政盈余的百分比 (%)	（有资产审查，50%申领率）	5.25	10.7	8.0	4.8	4.9	2.6	0
2. 财政承担：开支占 5 年财政盈余的百分比 (%)	（有资产审查，50%申领率）	8.3	13.8	11.1	7.9	8.0	5.7	
3a. 财政承担：建议中计划的开支占社	（没有资产审查，100%申领率）	21.7	36.0	29.0	20.6	20.9	14.8	8.0

		经优化的鼓励就业交通津贴计划						
		入息税务津贴设计	模式 1	模式 2	模式 3	模式 4	模式 5	模式 6
量度 / 变项		分成三部分的入息税务津贴：递增(<30%)；定额 (30-60%)；递减 (60-80%)。津贴最高限额为经等值处理后入息中位数的 10%	额外工作时数层级；子女津贴；相等于公屋的入息限额及两重评估	额外工作时数层级；子女津贴及相等于公屋的入息限额	额外工作时数层级及子女津贴	额外工作时数层级及相等于公屋的入息限额	只有额外工作时数层级	现行计划
社会福利开支的百分比 ³								
3b. 财政承担：建议中计划的开支占社会福利开支的百分比	(有资产审查, 50%申领率)	10.9	18.0	14.5	10.3	10.4	7.4	4.0

注 1: 假设税务局管理这个建议的计划

2: 财政储备指最近的五年平均财政盈余: 569.48 亿港元

3: 2011/12 年度经修订的估计社会福利开支为 436.20 亿港元(http://www.budget.gov.hk/2012/chi/pdf/c_appendices_b.pdf)

参考数据

- 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. Seidman. 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.

香港政府统计处。2010年。《「二零零九至一零年住户开支统计调查」现正进行》。2011年12月1日撷取自
http://www.censtatd.gov.hk/press_release/other_press_releases/index.jsp?sID=2490&sSUBID=15520&displayMode=D