



改善「鼓勵就業交通津貼計劃」意見書

2012 年 1 月

概覽

「鼓勵就業交通津貼計劃」是在最低工資以外另一項重要的扶貧措施，旨在減輕低收入人士的生活負擔。可是，它的資助目標定得太窄，以致未能針對低收入家庭的經濟需要。此外，它的入息及資產限額嚴格，加上最低工資拉高了低收入人士的工資，令很多低收入人士超出交通津貼計劃的入息或資產限額。即使最低工資令他們的收入增加，但通脹卻蠶食了大部份的收入增幅，同時亦加重了他們在生活上的負擔，對於有兒童的家庭影響尤甚。在這段高通漲期間，交通津貼計劃原本可以減輕不少低收入人士的生活負擔，但申請率卻遠遜於預期——特區政府估計有 218,000 合資格的人申請，但截至 2011 年 12 月 30 日，在提出申請的 21,000 宗個案中，只有 10,947 名申請人成功獲批津貼，僅佔政府預期的 5%。特區政府有必要放寬該計劃的入息及資產限額，樂施會建議特區政府應參考申請公屋的入息限額，和顧及有兒童家庭的額外生活負擔，重新釐訂交通津貼計劃的入息限額，並參考申請公屋的資產限額，調整交通津貼計劃的資產上限，讓更多低收入家庭的在職人士受惠於交通津貼計劃，以達致該計劃的目標。

甲. 背景

1. 計劃成立的目的

香港特區政府於 2010 年對檢討有時限性的跨區「交通支援計劃」¹後，發現低收入人士往返工作地點的交通費用佔其收入的比重頗高，故將有時限的跨區交通津貼改為全港性及沒有時限性的「鼓勵就業交通津貼計劃」（簡稱：交通津貼計劃）。新的計劃旨在提供與工作相關的交通津貼，減輕低收入人士往返工作地點的交通費負擔，並鼓勵他們持續就業。這計劃並非協助他們應付一般生活開支或與工作無關的交通需要。

2. 現時的人息及資產限額

2.1 不同於「交通支援計劃」，交通津貼計劃的經濟審查是以住戶為基礎，特區政府認為家庭是社會的基本單位，同一住戶的成員理應在經濟上互相幫助，而以住戶為基礎的審查，就可以考慮到申請人的家庭狀況，比起以個人為基礎的審查更加公平。

¹ 「交通支援計劃」主要為居住在元朗、屯門、新界北及離島的居民減低交通開支的負擔(按區議會選區劃分)。計劃會向每名合資格低收入僱員提供每月定額津貼，為期最多 12 個月。相關連結：http://www.tss.labour.gov.hk/gui_eng/faq.html#4c

2.2 在最低工資實施前，特區政府參考 2010 年住戶收入的數據來釐定出現時的交通津貼計劃入息限額，一人戶的入息限額是 6,500 元；二人戶的入息限額是 12,000 元；三人戶的入息限額是 13,000 元（見附錄表一）。由於特區政府考慮到家庭成員會互相分擔支出，因此家庭住戶人數愈多，入息上限亦愈嚴格。例如，根據 2010 年第二季綜合住戶統計調查²，一人住戶的入息上限差不多等於相同住戶人數的住戶入息中位數，但五人住戶的入息上限，則是相同住戶人數的住戶入息中位數之 59%。

2.3 交通津貼計劃的資產限額則參考申領綜合社會保障援助（簡稱：綜援）的資產限額而釐訂，資產的定義包括所有可以轉換為收入的資產，包括銀行存款、現金積蓄、股票、基金、保儲計劃的現金價值、非住宅物業等。嚴格來說，一至四人家庭的資產限額是申領綜援的資產限額之 1.9 倍，五至六人或以上家庭的資產限額則是綜援資產限額之 2 至 3 倍（見附錄表一）。

乙. 政策問題分析

3. 計劃的目標狹窄

交通津貼計劃的目標狹窄，只針對低收入家庭與工作相關的交通開支，但它的申請資格（包括入息及資產限額）則廣泛考慮住戶的經濟狀況，不理會個人的交通開支。由於計劃的目標與審查機制不一致，令津貼既不足幫助低收入家庭減輕他們生活上的開支，亦不足以讓需要長途跋涉去工作的在職人士應付交通開支。

4. 最低工資令低薪僱員收入超出入息限額

最低工資實施後，低薪僱員工資上漲，但同時卻令部份低薪僱員的收入超出交通津貼計劃的入息限額。2011 年第三季最低薪職業的平均每月薪金比第一季升逾 9.5%（見表二），其中廁所清潔工的工資，更由平均每月 5,600 元增加至 6,759 元，升幅達 20%。現時許多低薪僱員的收入已超越了個人申領交通津貼計劃的入息上限，以一對從事全職廁所工或一般清潔工的夫婦為例，按相關工種的平均月薪計算，他們的家庭總收入分別約為 13,500 元，已同時超越了二人家庭的 12,000 元入息上限或三人家庭的 13,000 元入息上限。

事實上，有些低薪工種如清潔服務人員及三更制保安員，他們的平均每月薪金在最低工資實施前已經超越了一人住戶的入息上限。當最低工資實施後，符合申領交通津貼的低收入人士更大幅減少。根據勞工及福利局的資料，截至 12 月 30 日為止，只有逾 21,000 宗申請，其中約 10,000 宗獲發津貼，涉及 10,947 名申請人³比預期的 21 萬 8 千萬申請人為低⁴。換言之，只有 5%申請人獲發津貼，大幅少於預期。計劃成效遠遠比預期為低。

² 立法會人力事務委員會：鼓勵就業交通津貼計劃。2010 年 12 月 16 日

³ 根據 2011 年 11 月 30 日立法會的紀錄，勞工及福利局表示截止 11 月 29 日，勞工處接獲 19,393 宗申請，當中涉及 21,230 名申請人，換言之，宗數：申請人的比例是 1: 1.09.

⁴ 交通津貼計劃自 2011 年 10 月開始，實施已有三個月，到目前為止，申請率遠低於預期。在推行交通津貼計劃前，特區政府估計有 43 萬 6 千人符合申請交通津貼的入息資格，並預計有一半人申領津貼，即有 21 萬 8 千申請人。

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

表二：2011 年第一季及第三季低薪行業及職業之平均每月薪金及其升幅

低薪行業/職業	平均每月薪金, 2011 年(港幣\$)		升幅(%)
	第一季	第三季	
清潔服務行業			
其他非生產級工人	5,915	6,744	14.0
其中包括：			
廁所清潔工	5,633	6,759	20.0
一般清潔工	5,890	6,718	14.1
服務人員	6,598	7,593	15.1
保安行業			
保安員	7,893	8,899	12.7
其中包括：			
二更制(12 小時一更)保安員	7,778	9,021	16.0
三更制(8 小時一更)保安員	6949	7611	9.5

資料來源：2011 年第一季及第三季「工資及薪金總額按季統計報告」，統計處。

5. 通脹抵銷最低工資的成效

5.1 雖然最低工資確實增加了低薪僱員的收入，但是甲類消費物價指數於 2011 年持續飆升，令他們的實際收入增長輕微。根據 2011 年第三季經濟報告，處於最低十等份組別的僱員收入，雖然於第二及第三季分別按年錄得 9.7% 及 13.1% 的升幅，但通脹卻抵銷了近六成的升幅，令僱員在該兩季的實際收入分別只有 4.0% 及 5.0% 的增長(見附錄表三)。

5.2 對於低收入家庭來說，食物及房屋的開支佔整體家庭開支的比例超過六成⁵，同時食品價格及私人住宅租金的升幅，又遠高於最低工資所帶來的工資增長，這意味低收入僱員需要壓縮其他開支以應付食物及住屋的支出。在過去一年，物價持續攀升，主要由於食品價格和私人房屋租金的上升⁶。2011 年第二季及第三季在甲類消費物價指數中的食品指數分別按年上升了 7.2% 及 8.3%。另外，根據 2012 年 1 月差餉物業估價處的香港物業報告，40 平方米以下的私人住宅租金指數，亦在 2011 年第二季及第三季分別按年上升 17.7% 及 18.4%，升幅遠高於由最低工資帶來的收入增長，令低薪工人需要縮減在飲食及其他方面的開支⁷，大大影響他們的生活質素(見附表四)。

5.3 低薪僱員原本可以透過申請交通津貼來減輕生活負擔，可是最低工資實施後，他們的收入卻超出了交通津貼計劃的入息上限，令他們失去申請交通津貼資格的同時，亦面對沉重的通脹壓力，而政府推行的交通津貼以減輕低薪人士生活負擔的目標也無法達成。

⁵ 根據 2009/2010 住戶開支調查報告，對於最低四分位的開支組別，他們的食物與住屋開支比例佔整體住戶開支 69%。

⁶ 根據統計處數據 (2011 年 11 月)，於甲類消費物價指數的組成項目中，食品及住屋在消費籃子內所佔的權數為 65.9%

⁷ 見樂施會報告：「食物通脹下貧窮家庭生活狀況調查」。2011 年 8 月。
(<http://www.oxfam.org.hk/filemgr/1630/Food-surveyreport-chi.pdf>)

6. 資產限額嚴格，有違鼓勵就業的政策目標

現時交通津貼計劃的申請資格是參照申領綜援的資格來釐定，故其資產限額較為嚴格。由於綜援計劃主要協助貧窮家庭滿足基本的生活需要，所以採用較嚴格的資產限額標準來審查符合資格的家庭；但交通津貼計劃的目標，除了減輕低收入人士的交通費負擔外，更要鼓勵在職人士持續就業，因此投身勞動市場本身已是該計劃最重要的一項申請準則，若特區政府將資產限額定得過嚴，只會令許多勤勞苦幹的低薪僱員未能受惠，遑論鼓勵他們持續就業。根據明愛的「就業交通津貼計劃問卷調查」⁸，73%的受訪者表示政府應該放寬個人資產限額；近60%人認為應該將個人資產限額由44,000增加至150,000或以上。

7. 政策的內在矛盾：忽略有兒童家庭的生活負擔

除了計劃成效不彰外，交通津貼計劃出現內在矛盾，特區政府一方面認為應因應家庭的經濟狀況來界定申請人是否符合資格，但另一方面在釐訂入息限額時，卻沒有考慮有兒童家庭的生活負擔。根據統計處的2009/2010年住戶開支統計調查報告，我們運用迴歸分析推算出，一戶普通家庭增加一位15歲以下的家庭成員，其每月家庭開支將額外增加5,328元。若然增加的是一位成人家庭成員，其每月家庭開支則只會增加4,165元。換言之，增加一名兒童比增加一名成人的每月家庭開支平均多1,163元（見表五）。由是，在同等住戶人數下，有兒童住戶之人均開支亦比無兒童的為高；此外，住戶中的兒童愈多，其人均開支亦愈高。由於有兒童的家庭承受較重的生活負擔，他們可動用及調配的資源亦較少。因此，特區政府在釐定入息限額時，必須考慮兒童開支的因素。

表五：迴歸分析的研究結果

p-值 < 0.0001			
參數	p-值	參數	p-值
A= 12714	< 0.0001		
B= 4165	< 0.0001	β'= 0.33	< 0.0001
Γ= 5328	< 0.0001	γ'= 0.42	< 0.0001

資料來源：2009/2010年的住戶開支調查。統計處。

註：分析模型：住戶開支 = $\alpha + \beta$ （增加一名成人）+ γ （增加一名15歲或以下的兒童）

α = 一人住戶的開支

β = 增加一名成人的額外開支

γ = 增加一名兒童的額外開支

β' = 增加一名成人的額外開支佔一人住戶開支的比例

γ' = 增加一名兒童的額外開支佔一人住戶開支的比例

丙、政策建議

8. 樂施會認為獲得生活保障是每個人應有的權利，工人付出勞力，應得到合理回報，既可以養

⁸ 「就業交通津貼計劃問卷調查」。2010年12月。明愛荔枝角職工中。相關連結：
http://cd.caritas.org.hk/report/Rpt_Traffic_Allowance201012.pdf

活自己，亦可為家人提供基本的生活保障。然而，最低工資實施後，於 2011 年 6 至 8 月的在職貧窮家庭仍有 177,500 戶，約共 661,440 人⁹。在職貧窮率達 10.5%，即每十人仍有一人為在職貧窮家庭成員¹⁰。交通津貼計劃是其中一種加強協助在職貧窮家庭脫貧的方法，然而，由於交通津貼計劃的人息及資產限額過於嚴格，導致計劃的成效遠遜預期。樂施會認為特區政府應盡快全面檢討交通津貼計劃，並調整人息及資產上限，本會具體建議如下：

8.1 調高入息上限

基於以上的分析，樂施會建議調整交通津貼計劃的人息限額，讓更多低收入家庭的在職人士合資格申請交通津貼，從而減輕生活負擔。調整幅度可參考兩項因素：首先是申請公屋的人息限額。由於公共房屋主要針對低收入家庭，故其資產審查亦適用於交通津貼計劃；其次是有兒童家庭的額外生活負擔（見上文段 6）。若我們把上述兩項因素一併考慮，便可得出表六的新建議入息上限（詳細的計算方式請參看附錄表七）。若特區政府採納這項建議，根據 2011 年第三季綜合住戶調查數據初步估計，有 63 萬 6 千名在職僱員符合入息資格，按政府假設有一半人（即 31 萬 8 千人）申請津貼推算，估計每年的總津貼開支合共 22 億 4 千萬元，即是現時預計每年總津貼開支（15 億 8 千萬元）之 1.42 倍¹¹。

表六：考慮兒童需要後的交通津貼計劃之新入息限額

住戶人數	兒童 (年齡少於 15)	現時交通津貼計劃 的人息限額 (港幣\$)	交通津貼計劃的新入 息限額(港幣\$)	增加的幅度 (%)
1	0	6,500	8,740	34.46
2	0	12,000	13,410	11.75
	1	12,000	14,317	19.31
	2	12,000	15,224	26.87
3	0	13,000	15,260	17.38
	1	13,000	16,087	23.75
	2	13,000	16,915	30.12
4	0	14,000	18,560	32.57
	1	14,000	19,399	38.56
	2	14,000	20,239	44.56
5	0	14,500	21,078	50.56
	1	14,500	21,520	48.41
	2	14,500	22,355	54.17
	3	14,500	23,190	59.93
	4	14,500	24,024	65.68
	4	14,500	24,859	71.44

⁹ 在職貧窮住戶：家中有最少一名就業人士的住戶（外籍家庭傭工除外），而其每月入息少於全港相同人數住戶的每月入息中位數之半。

¹⁰ 資料來自統計處分析 2011 年第三季綜合住戶調查報告。

¹¹ 樂施會是用 2011 年第三季的住戶入息調查，估計在交通津貼之新入息上限（已考慮兒童的需要）下的受惠人數及總津貼開支；而特區政府則用 2010 年的住戶入息調查，估計在現時交通津貼計劃下的受惠人數及總津貼開支。受惠的在職人士包括全職及半職僱員。

住戶人數	兒童 (年齡少於 15)	現時交通津貼計劃 的人息限額 (港幣\$)	交通津貼計劃的新入 息限額(港幣\$)	增加的幅度 (%)
6	0	16,000	25,040	56.50
	1	16,000	25,890	61.81
	2	16,000	26,741	67.13
	3	16,000	27,591	72.44
	4	16000	28,442	77.76
	5	16000	29,292	83.08

資料來源：2009／2010 年的住戶開支調查。統計處。

8.2 放寬資產審查

為了讓更多低收入家庭的在職人士受惠於交通津貼計劃，樂施會建議政府亦可採用申請公屋的資產限額來釐訂交通津貼計劃的資產限額。若政府採納這項建議，整體而言，她需要將現時的資產上限增加 3 至 4 倍(見表八)，這樣能讓更多低收入在職人士可以透過申請交通津貼來減輕生活負擔。

表八：比較交通津貼計劃及申請公屋的資產限額

住戶人數	交通津貼計劃的資產限額 (港幣\$)	申請公屋之住戶資產限額 (港幣\$)	相差的比例
1 人	44,000	193,000	1: 4.4
2 人	60,000	260,000	1: 4.3
3 人	90,000	341,000	1: 3.8
4 人	120,000	397,000	1: 3.3
5 人	150,000	442,000	1: 2.9
6 人或以上	180,000	478,000	1: 2.7

資料來源：勞工署及香港房屋委員會。

8.3 檢討最低工資的影響

為確保其他福利政策能惠及低收入在職家庭，特區政府應檢討最低工資對其他相關福利政策的影響。

9. 總結

樂施會一直關注在職貧窮的問題，我們認為工人付出勞力，自力更生，理應得到基本生活保障，交通津貼計劃正正是一項重要的扶貧措施，在減輕低收入人士的交通開支負擔之餘，更鼓勵他們持續就業。鑑於其入息及資產限額過於嚴格，再加上最低工資拉高低薪僱員的工資，令數十萬低收入在職人士未能受惠於此計劃。因此，特區政府有必要重新檢視計劃的入息及資產限額。樂施會建議特區政府參考申請公屋的入息限額，及顧及有兒童家庭的額外生活負擔，重新釐訂交通津貼計劃的入息限額，並參考申請公屋的資產限額來調整交通津貼計劃之資產上限，期望能讓更多低收入家庭的在職人士受惠，以達致交通津貼計劃的目標。

附錄

表一：交通津貼計劃的人息及資產限額

住戶人數	住戶人息限額 (港幣\$)	住戶資產限額*	人息上限佔住戶人 息中位數百分比 (%)	綜援與交通津貼計劃 的資產限額之比例
1 人	6,500	44,000	98.5	1: 1.9
2 人	12,000	60,000	83.9	1: 1.9
3 人	13,000	90,000	65.0	1: 1.9
4 人	14,000	120,000	59.6	1: 1.9
5 人	14,500	150,000	59.2	1: 2.4
6 人或以上	16,000	180,000	60.4	1: 2.9

資料來源：立法會人力事務委員會：鼓勵就業交通津貼計劃。2010年12月16日；2010年第二季綜合住戶統計調查報告。

註：由於原本的人息限額是根據2010年綜合住戶統計調查報告來釐定，所以在比較不同人數的住戶時，便根據政府所依據的2010年第二季住戶人息中位數作為準則。

表三：2011年第二季及第三季扣除通脹前後的工資增長率

	最低十等份組別的僱員收入	
	扣除通脹前的工資增長率(%)	扣除通脹後的工資增長率(%)
2011年第二季	9.7	4.0
2011年第三季	13.1	5.0

資料來源：2011年第三季經濟報告，香港特別行政區政府。

表四：2011年第二季及第三季食品指數及私人住宅(40平方米以下)平均租金的增長率

	食品指數之增長率(%)	私人住宅(40平方米以下)之租金增長率(%)
2011年第二季	7.2	17.7
2011年第三季	8.3	18.4

資料來源：2011年11月消費物價指數；香港物業報告每月輔編，2012年1月。

註：食品指數是指甲類消費物價指數中的食品指數。

表七：考慮兒童需要後的交通津貼計劃之新入息限額（參考申請公屋的人息限額）

		相等表 (Equivalence scale) =1+0.33(成人)+0.42(兒童) ¹²							
住戶人數	兒童 (年齡少 於 15)	相等表	調整後的相對 表 (沒有兒童的 二人住戶=1)	相等住戶收入 中位數 (港元\$) (甲)	公屋申請的 入息限額 (港元\$) (乙)	乙:甲	調整後 的比例	交通津貼計 劃的新入息 限額(港元\$)	
1	0	1	0.75	12,030	8,740	0.73	0.73	8,740	
2	0	1.33	1	16,000*	13,410	0.84	0.84	13,410	
	1	1.42	1.07	17,083	13,410	0.79	0.84	14,317	
3	0	1.66	1.25	19,970	15,260	0.76	0.76	15,260	
	1	1.75	1.32	21,053	15,260	0.72	0.76	16,087	
	2	1.84	1.38	22,135	15,260	0.69	0.76	16,915	
4	0	1.99	1.50	23,940	18,560	0.78	0.78	18,560	
	1	2.08	1.56	25,023	18,560	0.74	0.78	19,399	
	2	2.17	1.63	26,105	18,560	0.71	0.78	20,239	
	3	2.26	1.70	27,188	18,560	0.68	0.78	21,078	
5	0	2.32	1.74	27,910	21,520	0.77	0.77	21,520	
	1	2.41	1.81	28,992	21,520	0.74	0.77	22,355	
	2	2.5	1.88	30,075	21,520	0.72	0.77	23,190	
	3	2.59	1.95	31,158	21,520	0.69	0.77	24,024	
	4	2.68	2.02	32,241	21,520	0.67	0.77	24,859	
6	0	2.65	1.99	31,880	25,040	0.79	0.79	25,040	
	1	2.74	2.06	32,962	25,040	0.76	0.79	25,890	
	2	2.83	2.13	34,045	25,040	0.74	0.79	26,741	
	3	2.92	2.20	35,128	25,040	0.71	0.79	27,591	
	4	3.01	2.26	36,211	25,040	0.69	0.79	28,442	
	5	3.1	2.33	37,293	25,040	0.67	0.79	29,292	

資料來源：2009／2010 年的住戶開支調查，統計處。

註：*沒有兒童的二人住戶是參照家庭。在估算其他住戶的相等住戶入息中位數時，我們用參照家庭的收入乘以該住戶類型的「調整後的相對表」，例如：有一名兒童的二人家庭之住戶入息中位數是\$16,000X (1.42/1.33) = \$17,083

¹² 相對表是用來量度不同家庭的需要，從而在相同的水平下比較他們的生活狀況。相對表已考慮到家庭成員會互相分擔資源，當一戶家庭增加一名家庭成員，它的開支不會因而倍增。同時它亦考慮到兒童與成人的需要會有差異。我們用 2009-2010 年住戶開支調查推算到增加一名成人的額外開支是一人住戶開支的 33%。而增加一名 15 歲以下兒童的額外開支則一人住戶開支的 42%。相關連結：

http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_33933_35411112_119669_1_1_1,00.html