立法會
Legislative Council

立法會CB(2)1996/03-04號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔　號：CB2/PS/2/03

福利事務委員會

研究綜合社會保障援助及
公共福利金計劃事宜小組委員會

會議紀要

日　期　：**2004年3月10日(星期三)**
時　間　：**上午10時45分**
地　點　：**立法會大樓會議室B**

出席委員　：李卓人議員(主席)
何秀蘭議員
陳婉嫻議員, JP
梁耀忠議員
羅致光議員, JP
李鳳英議員, JP
麥國風議員
黃成智議員

出席公職人員：社會福利署副署長(行政)
鍾小玲女士, JP

衞生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務)
馮余梅芬女士

社會福利署助理署長(社會保障)
簡何巧雲女士, JP

社會福利署總社會保障主任(社會保障)2
黎少波先生

社會福利署總社會工作主任(家庭及兒童福利)1
李婉華小姐

社會福利署總社會工作主任(家庭暴力)
蘇黃慧兒女士

律政司副法律政策專員(憲制事務)
區禮義先生

律政司高級政府律師
陳惠璋小姐

列席秘書 ：總議會秘書(2)4
蘇美利小姐

列席職員 ：高級助理法律顧問1
李裕生先生

高級議會秘書(2)4
王劍菲小姐

經辦人／部門

I. 繼續討論有關綜合社會保障援助及公共福利金計劃的居港7年規定是否符合《基本法》的規定及是否符合適用於香港的《經濟、社會與文化權利的國際公約》
(立法會CB(2)1616/03-04(01)至(03)號文件及LS55/03-04號文件)

綜合社會保障援助及公共福利金計劃的居港7年規定是否符合《基本法》的規定

應主席所請，律政司副法律政策專員(憲制事務)向委員闡述由政府當局提交的文件(立法會CB(2)1616/03-04(01)號文件)。因應委員在小組委員會2004年2月2日舉行的會議上所提出的要求，該份文件旨在就綜合社會保障援助(下稱"綜援")及公共福利金計劃(下文統稱為"社會保障福利")更改居港年期規定的合法性一事提供進一步資料。

2. 何秀蘭議員詢問，為貧困人士提供現金援助的其他社會福利是否與社會保障福利的情況一樣，亦並非根據法例條文予以提供或規管。何議員指出，與社會保障福利的情況相反，緊急救援基金根據成文法(即《緊急救援基金條例》(第1103章))設立。然而，與社會保障福利的情況相若，緊急救援基金的申領準則亦不是由法律規定。

3. 律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，雖然有些社會福利服務及項目確是根據法例條文予以提供，但其他福利服務及項目卻是透過行政措施提供。凡此種種社會福利服務及項目，可合稱為《基本法》第三十六條之下的“社會福利”。

4. 社會福利署助理署長(社會保障)表示，1960年代颱風襲港，市民捐出巨額款項，為受風災影響的人士提供緊急援助，當局遂以法例為基礎設立緊急救援基金，以管理這筆捐款。相反，社會保障福利卻是透過經由行政會議(及前行政局)作出的連串決定而制訂的行政措施及政策所提供，而該等措施及政策從沒有編纂為一項成文法律。誠如律政司在政府當局提供的文件中所述，雖然社會保障福利並非根據成文法所提供，但仍可說是依法提供社會福利，因為這些福利是透過獲接納為行政法一部分的程序(即行政會議(及前行政局)藉連串政策聲明所鞏固的連串決定)逐漸發展而成。社會福利署助理署長(社會保障)進而表示，假如政府當局對實施某項新措施或新政策有所懷疑，便會徵詢法律意見。法律顧問繼而會審視行政法的總體原則，以決定擬議措施或政策在法律上是否可予接受。理論上，根據一般的行政法原則，各方可對行政會議就與社會保障福利有關事宜作出的所有決定提出司法覆核。

5. 主席從政府當局提供的文件中察悉，假如以狹義方式詮釋《基本法》第三十六條，則社會保障福利並不受第三十六條所保障。然而，假如對該條採取寬鬆的詮釋方針，則提供社會保障福利不一定須由成文法規定，只要有關福利在某程度上是以本地法律作為基礎並符合法律即可。有見及此，主席詢問，政府當局在詮釋《基本法》第三十六條之下有關享有社會保障福利的權利時採用了哪個詮釋方針。主席並質疑，當局更改領取社會保障福利的居港年期規定可否視為《基本法》第一百四十五條之下的一項“改進”措施，因為《基本法》第一百四十五條訂明：“香港特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要，自行制定其發展、改進的政策。”

6. 律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，法院並沒有就此作出確切的詮釋，因為至今並未出現有關此問題的訴訟。然而，律政司副法律政策專員(憲制事務)指出，律政司認為，社會保障福利制度以本地法律為基礎，而該制度亦受法律規定所規限，並在法律上獲得保障。

7. 至於主席於上文第5段提及逐步實現的概念，律政司副法律政策專員(憲制事務)表示，這個概念見載於《經濟、社會與文化權利的國際公約》(下稱"《經社文國際公約》")第二條第一款；該款訂明："本盟約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作，採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本盟約所確認之各種權利完全實現。"政府當局就小組委員會2004年2月2日的會議所提交的文件(立法會CB(2)1063/03-04(01)號文件)第8段已就此問題作出解釋，但除此之外，經濟、社會與文化權利委員會(下稱"經社文委員會")亦曾在其綜合評論第三號中闡明，容許締約國逐漸達到各項權利，因為各項經濟、社會和文化權利通常不能夠在短時間內充分實現。容許締約國逐漸實現各項權利是必需的彈性措施，反映了現實世界的真實狀況和締約國在保證充分實現經濟、社會和文化權利時所遇到的困難。倘推行倒退的措施，必須經過極為審慎及周詳的考慮，並須在通盤考慮各項權利的整體性及盡量充分運用可動用的資源後，確定有充分理據支持推行有關的倒退措施。

8. 律政司副法律政策專員(憲制事務)進而表示，Chan To Foon & Others v Director of Immigration & Another *[2001] 3 HKLRD 109*一案為相關案例。在該案中，夏正民法官認為，《經社文國際公約》所保障的權利，須因香港目前面對的社會困難而有所限制 ——

> "因此，香港可以確認《經社文國際公約》所保障的權利，但考慮到香港現時面對的社會困難，這些權利只能以逐漸方式得到保障，這即是指在這些困難獲得克服以後。"

因此，政府當局決定為社會保障福利訂立新的申領準則時，考慮到目前的社會和經濟情況，是合乎法理的做法。即使將居港年期規定說成是倒退的做法，但由於政府當局在更改社會保障福利的居港年期規定前，已經充分並審慎考慮這項因素，因此當局亦已經符合《經社文國際公約》第二條第一款的規定。實施社會保障福利的居港年期規定的理據包括：在財政緊絀的時候，可供運用的資源越來越有限，但需求卻不斷增加，在這情況下，必須確保在合理基礎上分配社會資源；政府應鼓勵新來港人士於來港前為自己的生計未雨綢繆；18歲以下兒童可獲豁免任何須先在港居住的規定；對於生活有真正困難的個案，社會福利署署長可行使其酌情權，豁免有關的居港年期規定。

9. 何秀蘭議員表示，雖然經社文委員會容許每個締約國在評估其是否已履行義務，以確保《公約》所訂明的每一種權利均最少在基本程度上得以實現時，可考慮到其資源限制，但這並不表示，締約國可利用歧視性措施達致此一目的。她認為，將居港年期列作申領社會保障福利的一項資格準則，抵觸了《經社文國際公約》第二條第二款，因為該款訂明："本盟約締約國承允保證人人行使本盟約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身份等等而受歧視"。何議員亦不同意，社會保障福利並非根據成文法提供的說法，因為每年的社會保障開支均透過由立法會通過的《撥款條例草案》批撥。

10. 社會福利署助理署長(社會保障)回應時表示，雖然每年的社會保障開支均透過由立法會通過的《撥款條例草案》批撥，但這並不表示社會保障福利根據法例條文予以提供或規管。每年的社會保障開支之所以須列入《撥款條例草案》中，是由於根據《公共財政條例》(第2章)，財政司司長每年均須以該條例草案的形式擬備下一財政年度的政府收支預算。倘若在制定條例草案之後，因政策改變或所須運用的金額有所轉變而須更改可用於社會保障方面的開支，當局會向立法會財務委員會申請批准有關撥款。

11. 麥國風議員認為，當局將申領社會保障福利的居港年期規定收緊，違反了《基本法》第一百四十五條，因為該條訂明，香港特區政府應就社會福利制度制定發展及改進的政策。

12. 社會福利署副署長(行政)表示，假如從較宏觀的角度考慮此事，更改居港年期規定的政策是考慮到社會整體的利益而制訂的。由此可見，新訂的居港年期規定可視為一項產生正面作用的發展。

13. 律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，雖然《基本法》第一百四十五條規定，香港特區政府須在原有社會福利制度的基礎上，制定其發展及改進的政策，但有關條文也訂明，政府必須根據經濟條件和社會需要進行此等發展。修訂申領社會保障福利的資格準則，是當局採取的其中一項措施，以確保按照社會整體需要所提供的社會福利得以長遠持續發展。

14. 麥國風議員詢問，當局會否考慮，當香港經濟日後全面復甦以後，放寬領取社會保障福利的居港年期規定。社會福利署副署長(行政)回應時表示，人口政策專責小組在其報告書中建議，就有關決定及計劃的實施情況進行檢討。

社會保障福利的居港7年規定是否符合適用於香港的《經社文國際公約》

15. 律政司副法律政策專員(憲制事務)向委員闡述由政府當局提交的文件(立法會CB(2)1616/03-04(02)號文件)。該份文件旨在就政府當局更改社會保障福利的居港年期規定是否符合適用於香港的《經社文國際公約》一事提供進一步資料。

16. 羅致光議員認為，經社文委員會只是容許政府為達致合乎法理的目標而採取"產生正面作用的歧視措施"，例如懷孕僱員不得履行某類工作。然而，將居港年期列作申領社會保障福利的一項資格準則，肯定不屬這種情況。

17. 律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，政府當局按照上訴法院在香港外籍公務員協會訴公務員事務司*(1996) HKPLR 333*一案中所作裁決的法理，以確定將居港年期列作申領社會保障福利的一項資格準則會否構成歧視，而答案是否定的。根據當時的上訴法院大法官包致金所作的裁決(見第351-2頁)："偏離這個起點必須有理據支持。要證明偏離這個起點是有理據的，便須要證明：第一，理智及公正的人都會認同有真正需要給予不同的待遇；第二，為配合需要作出偏離而產生的不同待遇本身是合理的；第三，偏離與需要是相稱的。"上述原則清楚說明，待遇有差別並不等同歧視。當不同的人在相同的情況下遭到不同的待遇，而這個有差別的待遇又欠缺客觀及合理的理據支持，這才會構成歧視。律政司副法律政策專員(憲制事務)進而表示，這個準則亦反映於國際通用的法理之中。

18. 社會福利署助理署長(社會保障)補充，更改居港年期規定屬產生正面作用的轉變，以達致合乎法理的目標。首先，根據原有的一年居港規定，在《基本法》第二十四條之下享有居留權並在香港以外地方出生的人士，必須居港滿一年方符合資格領取社會保障福利。然而，當局更改居住年期規定後，18歲以下兒童可獲豁免任何須先在港居住的規定，因為政府當局認為，可為兒童提供的資源都應盡早讓兒童享有，讓新來港兒童得以健康成長，日後成為香港社會的棟樑。政府當局亦認為，對新來港成年人作出規限屬產生正面作用的轉變，以達致合乎法理的目標，因為這項規限有助避免新來港人士過於倚賴公共援助。實施7年居港規定將會向準備來港定居人士傳達清楚的信息，就是他們應未雨綢繆，確保在港有足夠收入維持生活。

19. 羅致光議員表示，他贊成人人必先自助的原則，但以“人貴自立”作為不向他們提供社會保障的理由，卻不能接受。主席補充，當局藉此項規定令本港居民的內地配偶不欲來港與家庭成員團聚，因而造成更多分離或單親家庭。當局不可將之說成是對現有社會保障制度作出正面轉變。

20. 社會福利署助理署長(社會保障)回應時表示，很多新來港人士都有工作能力。政府首先鼓勵他們自力更生，在別無他法時才申請福利援助，是正確的做法。無論新來港人士來自何地，政府亦應鼓勵他們在來港前為自己的生計未雨綢繆。

21. 梁耀忠議員表示，當局單從財政緊絀的角度作為實施7年居港規定的理據，完全漠視經濟拮据人士的需要，是錯誤的做法。

22. 社會福利署助理署長(社會保障)回應時表示，更改居港年期規定並非單單為確保以合理方式分配公共資源。這項政策亦旨在向準備來港定居人士傳達清楚的信息，就是他們應未雨綢繆，確保在港有足夠收入維持生活。此外，面對社會保障開支不斷增加，市民對此日益不滿，當局遂因應市民表達的不滿意見而制訂該項新政策。社會福利署助理署長(社會保障)指出，大體而言，根據當局至今接獲市民所作的回應，市民普遍認為這項新措施是一項合理而理性的政策。社會福利署副署長(行政)強調，遇有生活有真正困難的個案，社會福利署署長可行使其酌情權，豁免有關的居港規定。此外，社會保障福利並非協助新來港人士的唯一方式。新來港人士不論在本港居留了多久，均可獲得以其他形式提供的協助和支援，包括就業支援服務、緊急救濟、由慈善信託基金撥出補助金、豁免醫療費用、實物支援、轉介入住單身人士宿舍，以及到日間援助中心進膳等。

23. 李鳳英議員認為，作為《經社文國際公約》的締約一方，香港有義務逐步實施措施，以全面在港實現《經社文國際公約》所訂明的權利。實施社會保障福利的7年居港規定顯然並不符合上述情況，因此，這項規定抵觸了《公約》第二條第一款及第九條的規定。

24. 律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，《經社文國際公約》沒有訂明必須立刻實現的權利，只是列出須逐漸達到的標準，由各締約國考慮到其現有資源後盡力達到。支持上述觀點的相關案例為：Chan Mei Yee v Director of Immigration *HCAL 77/1099*及Mok Chi Hung v Director of Immigration *[2001] 2 HKLRD 125*。律

政司副法律政策專員(憲制事務)進而表示，政府當局同意在制訂社會福利政策時，有責任考慮到其在《經社文國際公約》第九條下的義務。不過，《經社文國際公約》所規定的權利的實際實現，須受到可用資源和香港目前面對的社會困難所限制。政府決定為社會保障福利訂立新的申領準則時，考慮到目前的社會和經濟情況(及其他政策因素)，是合乎法理的做法。

25. 律政司副法律政策專員(憲制事務)又表示，更改後的居港年期規定並無對香港居民享有的權利和自由構成限制。有一點必須緊記，就是更改居港年期規定是原有制度的一部分。原有制度的居港年期規定最初於1948年定為10年，後於1959年縮短為5年，其後再於1971年縮短至1年。如香港居民一直享有在原有制度的基礎上所提供的權利，則根據原有制度更改有關福利不是對該項權利作出限制。作出更改後，在原有制度的基礎上享受社會保障福利的權利仍然相同。

繼續討論於2004年2月26日會議上提出的事宜

26. 委員察悉政府當局就委員在2004年2月26日上次會議席上所提多項事宜所作的書面回應(立法會CB(2)1616/03-04(03)號文件)。

27. 主席詢問，對於部分代表團體在上次會議席上強烈要求當局就豁免綜援居港規定訂定更清晰的指引，並將有關指引公布周知，社會福利署(下稱“社署”)將會採取甚麼行動，以作回應。

28. 社會福利署副署長(行政)回應時表示，她曾經查核全部7個高級社會保障主任就豁免綜援居港規定所使用的指引，並將有關指引與之前向委員提供的豁免指引內容及政府當局書面回應第7段所扼述的指引內容互相對照，結果發現各項指引之間並無重大差異。由於每宗個案的情況各有不同，要就如何確定某一不符合居港規定的人士是否有真正困難訂定具體準則，是不切實際的做法。儘管如此，社會福利署副署長(行政)表示，如委員認為有用的話，她樂意以政府當局在過去一年與立法會議員就此事進行討論的內容為依據，向委員闡述社署在酌情豁免綜援居港規定方面所採用的原則。社會福利署副署長(行政)進而表示，政府已通過不同途徑廣泛宣傳社會福利署署長可酌情豁免綜援的居港規定。這些途徑包括《綜援指引》、綜援小冊子、有關綜援和公共福利金居港規定的單張，以及社署網頁等。

29. 羅致光議員建議社署在其網頁列出“常見問題”，令有關人士更深入瞭解當局如何酌情豁免綜援7年居港規定。社會福利署副署長(行政)同意考慮羅議員的建議，並請委員建議有關問題的內容。

30. 對於部分代表團體在上次會議席上指出，在很多求助個案當中，有關社會保障辦事處的前線員工曾建議新來港人士向親友借款，而不應倚賴綜援，主席請政府當局述明對這些個案的意見。主席並詢問，社署會否考慮為社會保障辦事處的前線員工制訂劃一的程序，訂明有關職員於首次接見不符合居港規定的申請人或準申請人時，應向這些求助人說明，如求助人在生活上有真正困難，當局可豁免其居港年期規定。

31. 社會福利署副署長(行政)回應時表示，鑒於接受服務的個案數目甚多，加上綜援制度十分複雜，在處理某些個別個案時難免會間中出現問題。不過，這些只屬個別的個案，有需要時有關人員會盡快將問題解決。社會福利署副署長(行政)並表示，公眾人士已經知悉，當局可酌情豁免綜援的居港年期規定。此外，當局亦已並會繼續透過內地有關當局，將有關規定及豁免措施告知準備來港的人士。

32. 社會福利署助理署長(社會保障)補充，為社會保障辦事處的前線員工提供劃一的講稿，以便前線員工向所有申請人或準申請人說明各項規定，包括當局可豁免綜援居港規定的酌情權，是不切實際的做法，因為每宗個案的情況不盡相同。此外，這樣做亦會令社會保障辦事處職員在決定應否行使酌情權時面對困難的處境。當局認為，較佳的做法是確保社會保障辦事處的所有職員均透徹瞭解有關酌情豁免居港規定的原則及指引。有見於群福及其他代表團體在上次會議席上提出的關注，當局已經再次提醒社會保障辦事處的職員，必須更周詳考慮不符合綜援7年居港規定的受虐配偶的申請。

33. 麥國風議員認為，值得給予援助的求助人之所以不獲發給援助，原因之一可能就在於當局沒有為社會保障辦事處的前線員工制訂劃一的講稿，以便前線員工採用劃一方式處理求助人的要求。為解決此問題，麥議員希望當局為前線員工制訂更詳細的指引，訂明員工應如何行使酌情權。

34. 黃成智議員詢問，當局是否訂有任何措施，以確保社會保障辦事處的前線人員對求助人有禮，並以體諒和積極的態度作出回應，務求向他們提供清晰的協助及容易理解的資料。

35. 社會福利署副署長(行政)回應時表示，社署非常重視有關的監管制度，通過工作指引和指示、簡介會和分享會、員工培訓和督導、內部審核等，為社會保障辦事處的職員不斷提供指導，以確保所有個案都能盡量適當處理。尤其是社會保障辦事處的前線員工，他們須在入職後首3年接受一連串的培訓課程，以加強他們各方面的能力，包括改善接見和溝通技巧，以及更加瞭解顧客的問題和需要。上述各方面的培訓將會進一步加強，以配合實施7年居港規定。不過，社會福利署副署長(行政)希望委員瞭解到，綜援計劃是一個複雜的制度，涉及龐大的政府開支及眾多的服務對象。儘管個案數目不斷上升，但人手卻沒有相應增加。社會保障辦事處職員承受極大的壓力，工作亦不討好。一方面，為保障公帑用得其所，職員有責任徹底調查所有申請個案，確保向真正有需要人士提供援助。另一方面，社會保障辦事處職員亦須為大量社會保障申請人和受益人提供快捷和高效率的服務。

36. 陳婉嫻議員認為，無論當局為社會保障辦事處的職員提供多少培訓，但卻沒有就如何豁免綜援居港規定制訂清晰指引的話，則身處經濟困境的人士仍然會因為不符合居港規定而不獲發綜援，因而無法維持生計。當局實施更嚴苛的居港規定之後，他們的處境更如雪上加霜。社會福利署副署長(行政)回應時表示，社署將會密切監察更改居港年期規定所造成的影響，包括因申請人不符合7年居港期規定而被拒絕的綜援申請數目，以及不批准作出豁免的原因。

結論

37. 委員商定，於2004年3月25日上午8時30分舉行下次會議，就實施社會保障福利7年居港規定的事宜擬訂結論及建議。

38. 議事完畢，會議於下午12時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年4月14日