

電話號碼：2869 9223  
傳真號碼：2521 7518

便 箋

受文者：總議會秘書(2)4  
經由首席議會秘書(申訴)轉呈

發文者：高級議會秘書(申訴)3

檔 號：CP/C 2034/2010

日 期：2010年7月28日

---

**有關社會福利計劃的居港及准許離港期限的事宜**

陳茂波議員、梁家傑議員及何秀蘭議員於2010年7月23日與香港社區組織協會(下稱"申訴團體")的代表會晤。申訴團體就有關上述標題事宜向議員提出意見。

2. 簡括而言，申訴團體表示，繼高等法院早前裁定香港居民申領綜合社會保障援助時，需符合"在緊接申請日前連續居港最少一年"的規定，是違反《基本法》及《香港人權法案》後，社會福利署已撤銷申請綜合社會保障援助的上述規定。然而，申訴團體認為現時的公共福利金計劃中的居港規定，有損香港居民取得社會福利的權利，故團體要求當局全面檢討所有涉及社會福利服務中的居港及准許離港的規定限制。

3. 出席會議的議員表示立法會議員一直都有關注有關問題，並會繼續在此方面向政府努力爭取。議員指示申訴部跟進申訴團體所提交的個案並將申訴團體的意見轉交立法會福利事務委員會，以考慮就有關政策事宜作出跟進。

4. 隨文附上申訴團體提交的意見書，以供參閱。

高級議會秘書(申訴)3

(陳向紅女士)

連附件

memo\_referral



香港社區組織協會 香港老人權益聯盟  
「回流長者淪二等公民 剝奪生果金違反人權」---

前往立法會申訴部申訴各項社會福利計劃中的居港期間及離港限制事宜 新聞稿

高等法院早前就回流港人因一年居港規定被拒申領綜援的司法覆核個案作出裁決，裁定香港居民申領綜援前需符合一年居港規定違反基本法及人權法，判處興訟人勝訴，社會福利署亦即時撤銷有關申領綜援的規定，日前當局亦決定就裁決提出上訴。

本會認為，有違居港規定有損香港居民的社會福利權利，為此，本會早促請當局應全面檢討有關涉及社會福利及社會服務中的居港規定限制。然而，當局日前表示，由於公共福利金計劃與綜援計劃屬兩個不同計劃，法院的裁決不影響高齡津貼(俗稱「生果金」)的申領人須「連續居港一年」的規定。再者，生果金原意非為照顧長者基本需要，經濟無法自給自足的長者可申請綜援。

由於法院早前已裁定申請綜援前一年不得離港逾五十六日的限制違憲，本會認為有關限制應用於公共福利金計劃亦不合理。事實上，過去多年很多長者也因應內地居住條件較理想、當地有親友照顧、內地生活費較香港便宜等，因此多選擇在內地居住；他們主要居住於深圳、廣州或東莞等地。

若按年齡劃分，在內地居住或長期逗留在中國內地的香港居民的長者數目(即 65 歲或以上)約有 90,000 多人(見圖表一)，由於同期有 39,700 人已領取高齡津貼，估計是次政策一旦放寬，受惠的在內地香港長者人數約為 50,000 人(當中並未扣減因不符合資產審查的 65 歲至 69 歲長者)<sup>1</sup>。(見圖表二)再者，2009 年統計資料顯示<sup>2</sup>，近年在中國內地居住<sup>3</sup>的 18 歲以上香港流動居民有增無減，當中 65 歲或以上在內地居住的人數，亦由 2005 年的 12,900 人，上升至 2007/08 年的 23,800 人。因此，於本港境外居住的長者人數有增無減，撤除申請高齡津貼前的居港限制日後會令更多長者受惠。

本會接觸不少長者，反映申請前的居港限制導致他們未能申請高齡津貼。本會認為，一如早前高等法院就申領綜援的規定裁決，當局要求申請高齡津貼人士，需在申領前符合一年居港期限，違反以下法例：

<sup>1</sup> 政府統計處. 主題性住戶統計調查第三十五號報告書. 居住或長期逗留在中國內地的香港居民的特徵(2008 年 10 月)

<sup>2</sup> 政府統計處. 主題性住戶統計調查第三十八號報告書. 香港居民在內地居住的情況及意向(2009 年 4 月)

<sup>3</sup> 報告書中所指「在內地居住的人士」，是指在統計前六個月內有三個月或以上的時間在內地居住的香港流動居民。

## 1. 違反《基本法》及《人權法案》的人人平等原則

《基本法》第 25 條：香港居民在法律面前一律平等。《香港人權法案》第 22 條：在法律前平等及受法律平等保護，即「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、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、出生或其他身分而生之歧視。」

高齡津貼的目的，則是向年齡在 65 歲或以上的香港居民，提供現金津貼，以應付因年老而引致的特別需要。根據當局早年向立法會提交的文件，政府設立申請高齡津貼必須連續居港一段期間的規定，目的是「以便領取高齡津貼與符合的居港規定可與綜援和傷殘津貼的安排一致」<sup>4</sup>。事實上，當年政府在綜援引入申請前的連續居港一年規定，目的是「防止長期在香港境外居住的人士回港後，隨即依賴綜援過活」。有關規定尚且已被高等法院於 *游文輝訴社會福利署署長* (HCAL 69/2009) 一案中，裁定違反《基本法》第 25 條有關香港居民在法律面前一律平等的規定，同理，若單純為安排一致，便斷然訂立一年連續居港規定，明顯缺乏合法理據，等同無理剝奪公民憲制權利。

事實上，縱使申請人於緊接申請前曾離開香港，其因年老而引致的特別需要並未有因此而改變。特區政府表示設立居港限制規定的目的，明顯不符真實需要(genuine need for legitimate aim)的驗試。

其次，政府在訂立有關申請前居港規定之時，並未有始至終未有提出統計數據，說明容許申請前一年不在香港的港人申領高齡津貼，如何對公共資源構成何等壓力，更未能證明原來的申領高齡津貼的規定，會不必要地鼓勵從境外回流的香港居民依賴社會福利過活，可見政策限制與政策目的沒有理性的聯繫(rationally connected to the legitimate aim)。

更重要的是，假使真有需要防止境外回來的香港居民依賴申領公共福利金，有關政策對香港居民的出入境限制亦超越政策目的所需(no more than is necessary to accomplish the legitimate aim)。

惟現行政策安排，即對申請前曾離開香港的 65 歲或以上香港居民，與申領前沒有離開香港的 65 歲或以上香港居民，施以差別待遇並不合理，違反香港居民在法律面前一律平等的規定。

---

<sup>4</sup> 立法會財務委員會討論文件(2003 年 6 月 27 日) FCR(2003-04)33

## 2. 違反香港居民的社會福利權利

《基本法》第 36 條規定，香港居民有依法享受社會福利的權利。《經濟、社會與文化權利的國際公約》第 9 條亦列明，締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。本會認為，高齡津貼屬香港居民的社會保障一部份，若然政府政策不合理地對曾離開香港施以差別對待(differential treatment)，實有損申請前一年曾離港的香港居民及殘疾人士應享受的社會福利權。

## 3. 違反《基本法》及《人權法》訂明香港居民享有的出入境自由

《基本法》第 31 條列明：香港居民有在香港特別行政區境內遷徙的自由，有移居其他國家和地區的自由。香港居民有旅行和出入境的自由。有效旅行證件的持有人，除非受到法律制止，可自由離開香港特別行政區，無需特別批准。《香港人權法案》第 8 條第 2 款亦規定，公民有遷徙往來的自由，人人應有自由離去香港。

本會認為現行政策安排，即曾經離開香港的高齡津貼申請人，只要他們在申請前一旦離開香港超過 56 日，他們便自動地被視作為不符合申請前連續居港一年的規定，他們的高齡津貼申請亦自動地被延遲處理。現行政策如此不合理地離境規限，明顯有違公民自由出入的原則。

### 離港限制阻礙長者出入並不合理

另一方面，現行政策亦規定公共福利金受惠人如在付款年度內居港不少於 90 天，則該年度可離港最多 240 天（適用於 2005 年 10 月 1 日或之後開始的付款年度）而不影響其領取津貼的資格（離港是指前往內地、澳門或海外國家／地區）。本會認為，近年確實有愈來愈多的長者，基於不同理由，包括親友在內地、內地消費較便宜等因素，長期回內地定居。縱然提供每年 240 天的離港寬限，領取高齡津貼的長者亦需定期回港居住，以免違反居港規定。儘管當局可以當事人在內地從事有薪工，或因病而需要在香港以外地方就醫而酌情豁免離港寬限，本會亦認為離港限制實屬不必亦不合理，所謂讓公共資源用於較多時間身處在香港的長者實屬多餘。

再者，根據勞工及福利局數據顯示，二零零五年十月一日至二零零七年十月三十一日共兩年期間內，長者因離港超過 240 日的離港寬限而被扣除所申領的高齡津貼個案僅為 1 988 宗，每宗個案每年平均涉及被扣除金額為 366 元，有關個案每年平均離港日數為 256 日，可見縱使全面撤銷長者離港限制，所涉金額不大。

## 建議

基於現行規定有違基本人權及毫不合理，違反基本法列明港人依法享有的平等權利及社會福利權利，本會要求如下：

1. 政府撤消香港永久居民申領高齡津貼中有關的申請前居港規定及申領後的離港限制，令長者申領前可自由進出香港，體現社會對長者的尊敬及關懷。
2. 政府應撤消其他涉及香港永久居民申領社會福利前的居港規定及申領後的離港限制，從而令香港居民的社會福利權利獲得體現。
3. 政府應全面研究北上及回流港人的需要及困難，從而制訂相應政策，支援有需要的香港居民。

香港社區組織協會  
香港老人權益聯盟

二零一零年七月二十三日

聯絡人： 何喜華 (主任)  
吳衛東 (社區組織幹事)  
蔡耀昌 (社區組織幹事)

[圖表一]

居住或長期逗留在中國內地的  
香港居民的特徵

Characteristics of Hong Kong residents having resided /  
having stayed substantially in the mainland of China

表 3.1c 按年齡/性別劃分的在訪問前六個月內居住或長期逗留在中國內地的香港居民數目

Table 3.1c Hong Kong residents who had resided / had stayed substantially in the mainland of China during the six months before enumeration by age / sex

年齡組別/性別 Age group / Sex	屬居港人口的居民 Residents within the Hong Kong Resident Population		在港有常設居所的 短暫留港的香港 永久性居民 Short-stay Hong Kong Permanent Residents having a usual place of residence in Hong Kong		合計 Overall	
	人數 No. of persons (‘000)	百分比 %	人數 No. of persons (‘000)	百分比 %	人數 No. of persons (‘000)	百分比 %
年齡組別 Age group						
< 15	27.4	5.9	1.9	5.1	29.3	5.9
15 - 29	49.7	10.7	4.2	11.3	53.9	10.8
30 - 49	178.4	38.5	15.4	41.3	193.8	38.7
50 - 59	95.8	20.7	6.2	16.7	102.0	20.4
60 - 69	56.2	12.1	3.1	8.5	59.3	11.8
≥ 70	56.0	12.1	6.3	17.1	62.4	12.5
年齡中位數(歲) Median age (years)	47		46		47	
性別 Sex						
男 Male	331.4	71.5	25.8	69.5	357.2	71.3
女 Female	132.2	28.5	11.3	30.5	143.6	28.7
總計 Total	463.6	100.0	37.2	100.0	500.7	100.0

「居港人口」包括「常住居民」及「流動居民」。

• 「常住居民」包括兩類人士：

(一)在統計時點之前的6個月內，在港逗留最少3個月，又或在統計時點之後的6個月內，在港逗留最少3個月的香港永久性居民，不論在統計時點他們是否身在香港；及(二)在統計時點身在香港的香港非永久性居民。

• 「流動居民」：是指在統計時點之前的6個月內，在港逗留最少1個月但少於3個月，又或在統計時點之後的6個月內，在港逗留最少1個月但少於3個月的香港永久性居民，不論在統計時點他們是否身在香港。

「短暫留港的香港永久性居民」是指在統計時點之前及之後的6個月內，在港逗留少於1個月的香港永久性居民。

[圖表二]

居住或長期逗留在中國內地的香港居民的特徵

Characteristics of Hong Kong residents having resided / having stayed substantially in the mainland of China

表 3.6b 按曾否在香港使用社會保障服務/在香港所使用社會保障服務的類別劃分的在訪問前六個月內居住或長期逗留在中國內地的十五歲及以上香港居民數目  
 Table 3.6b Hong Kong residents aged 15 and over who had resided / had stayed substantially in the mainland of China during the six months before enumeration by whether had utilised social security services in Hong Kong / type of social security services utilised in Hong Kong

曾否在香港使用社會保障服務/ 在香港所使用社會保障服務的類別 <sup>#</sup>	屬居港人口的居民 Residents within the Hong Kong Resident Population		在港有常設居所的 短暫留港的香港 永久性居民 Short-stay Hong Kong Permanent Residents having a usual place of residence in Hong Kong		合計 Overall	
	人數 No. of persons (‘000)	百分比 %	人數 No. of persons (‘000)	百分比 %	人數 No. of persons (‘000)	百分比 %
有 Yes	63.4	14.5	2.9	8.1	66.3	14.1
高齡津貼 Old Age Allowance	37.6	8.6	2.1	5.9	39.7	8.4
綜合社會保障援助金(綜援金) Comprehensive Social Security Assistance (CSSA)	23.0	5.3	§	§	23.8	5.0
傷殘津貼 Disability Allowance	2.8	0.6	§	§	2.8	0.6
沒有 No	372.7	85.5	32.4	91.9	405.1	85.9
總計 Total	436.1	100.0	35.3	100.0	471.4	100.0