

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1946/13-14(02)號文件

檔 號：CB2/HS/1/12

扶貧小組委員會
2014年7月7日舉行的會議

立法會秘書處擬備的參考便覽

終審法院就申領綜合社會保障援助的
居港年期規定所作裁決的政策影響

政府當局於2004年1月1日將綜合社會保障援助(下稱"綜援")的居港年期規定由一年修訂為7年。在經修訂的規定下，18歲以下的香港居民可獲豁免先在港居住的規定。倘要符合資格申領綜援，成年申請人必須已成為香港居民至少7年(即7年居港規定);及必須於緊接提出申請的日期前持續居港至少一年。

2. 終審法院於2013年12月17日就一宗新來港人士申請綜援被拒而提出的上訴作出判決。終審法院裁定7年居港規定違憲，以及政府須回復至2004年1月1日前所實施的一年居港規定。政府當局已按照終審法院的判決，由判決作出日期起回復至之前實施的一年居港規定。據政府當局表示，將綜援居港年期規定由7年縮短至一年所造成的實際影響，很大程度上取決於新來港定居人士的經濟狀況及申領綜援的意欲。

3. 立法會轄下相關的委員會從未討論過終審法院就申領綜援的居港年期規定所作裁決的政策影響。儘管如此，在終審法院作出有關判決後，議員曾分別在2014年1月8日、1月22日及2月26日的立法會會議席上，就綜援居港年期規定改變所造成的影響提出3項質詢。在2014年4月3日財務委員會審議2014-2015財政年度開支預算的特別會議上，委員曾就政府當局就終審法院的判決對處理綜援申請的人手及資源所造成的影響進行的評估提出一項質詢。該等質詢和政府當局的答覆載於**附錄I至IV**。

4. 在2014年1月8日的立法會會議席上，議員動議了一項休會待續議案，就終審法院裁定綜援申請人無需居港滿7年的事宜所造成的影響進行辯論。有議員關注到，政府有否詳細研究終審法院的裁定對各項社會福利措施及其他公共政策的影響，以及政府是否已為日後額外增加福利開支作出準備。部分議員認為，政府應藉此機會檢討其福利政策。勞工及福利局局長就休會辯論作出的答覆載於**附錄V**。

5. 小組委員會將會在2014年7月7日的會議上討論"新來港人士的貧窮問題(包括終審法院就申領綜援的居港年期規定所作裁決的政策影響)"的課題，並聽取團體的意見。

立法會秘書處
議會事務部2
2014年7月3日

X X X X X X X X X X X X

綜援的居港年期規定

Residence Requirement for CSSA

3. 田北俊議員：主席，終審法院早前就一宗新來港定居人士申請綜合社會保障援助（“綜援”）遭拒而提出的上訴頒下判決，宣布政府就綜援計劃所定的7年居港年期規定（“居期規定”）違憲。居期規定因此須回復為1年。很多市民均擔心，縮短居期規定對香港的影響深遠，包括福利開支可能大幅上升。就此，政府可否告知本會：

- (一) 鑒於政府表示正就終審法院判決所帶來的影響進行全面評估，該項評估如何進行及其具體範圍為何，以及何時公布評估結果；
- (二) 鑒於《基本法》第一百四十五條訂明，政府可“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”，政府會否因應縮短綜援計劃的居期規定，調整政策或採取應對措施，例如要求內地當局把“經濟上自給自足和具謀生能力”列為批准內地人來港定居申請的條件之一，以確保公共資源用得其所；如會，詳情為何；如否，原因為何；及

- (三) 有否研究縮短綜援計劃的居期規定會否對香港帶來沉重的財政負擔，以及有何解決辦法；若有研究而結果顯示，尋求全國人民代表大會常務委員會(“人大常委會”)釋法，即解釋《基本法》的相關條文是唯一辦法，政府會否這樣做？

勞工及福利局局長：主席，就田北俊議員的質詢，我現答覆如下：

(一)及(三)

終審法院在2013年12月17日，就有關綜援計劃的居港規定司法覆核案件作裁決。裁決指綜援“居港7年的規定”屬違憲，政府須回復至2004年1月1日以前的“居港1年的規定”。

社會福利署(“社署”)會配合法院的裁決，並會按適用程序盡快處理申請。政府不會就此案的裁決提請全國人大常委會釋法。

在2013年11月底，共有綜援個案約261 000宗，受助總人數跌破40萬人，約為397 000人。有關個案數字為2002年9月以來最低，並已連續下跌32個月。這一定程度上反映大部分香港人都希望自力更生。此外，近年政府推出很多鼓勵就業及扶貧的配套措施，例如法定最低工資、鼓勵就業交通津貼和“關愛基金”項目，加上經濟暢旺，勞工需求殷切，就業機會增加，這些都有助防止市民跌入綜援網。

事實上，社署自實施綜援“居港7年的規定”以來，便豁免18歲以下人士須符合綜援計劃下的居港規定。此外，社署亦可向18歲或以上但有真正困難的新來港人士酌情發放綜援。自實施“居港7年的規定”起至2013年10月底，社署共酌情批准超過14 000宗有關申請。政府的機制一直存在相當彈性。

放寬居港規定會令綜援的開支有所增加。自終審法院裁決當日至今年1月6日(即本星期一)的3周內，社署共收到1 407宗涉及居港少於7年人士的綜援申請。

終審法院的裁決對綜援計劃的實際財政影響很大程度上取決於新來港人士和已來港一段時間的新移民的經濟狀況和他們申請綜援的意欲。事實上，新來港人士的教育水平和家庭收入均有上升趨勢。例如，15歲及以上新來港人士有中學或以上教育水平的比例由2001年的68%上升至2011年的85%。值得注意的是，教育水平達大專程度者由2001年的6%上升至2011年的16%。此外，有成員為內地來港定居未足7年人士的每月家庭收入中位數在同時間亦由12,050元上升至14,070元，升幅近20%。政府要待新規定實施一段時間後才能比較準確地估算有關裁決對公共財政的影響。

我必須指出，終審法院的裁決只針對綜援計劃。大家都很清楚，不同的福利措施和公共服務計劃(例如公共租住房屋)是有個別的政策目標和背景。終審法院沒有把所有政府援助計劃混為一談。終審法院清楚指出該裁決不可被當作廣泛地適用於其他計劃的申領安排。

- (二) 有建議指應將內地申請人的經濟能力訂為單程證的審批准則之一。根據《基本法》第二十二條第四款，中國其他地區的人士進入香港特別行政區須辦理批准手續。內地居民如欲來港定居，須向其內地戶口所在地的公安機關出入境管理部門申領《前往港澳通行證》，即簡稱“單程證”。單程證制度的政策目標是讓內地居民依據內地相關法律、法規，通過內地主管部門的審批，有秩序地來港與家人團聚。在單程證審批過程中，內地居民只要符合內地有關當局訂下的審批准則，便可申請來港定居，現時每日的名額上限為150個。香港特區政府認為沒有理據和需要改變現行單程證制度，加入其他行政篩選措施。

田北俊議員：主席，全世界的國家在移民制度上，都是目的地國家擁有審批權。但是，眾所周知，以本港情況而言，基於《基本法》的規定，家庭團聚個案申請的審批權由內地擁有。然而，政府在主體答覆的第(二)部分表示，只要符合內地相關法律、法規要求，以及獲得內地主管部門的審批便可來港。我們建議把經濟能力亦定為標準準則之一，局長認為這只是我們的建議。我現在再問政府，政府認為我們這建議是否恰當，以及會否將這建議交給內地政府，請他們考慮在審批過程中，把“經濟上自給自足和具謀生能力”列為條件之一呢？

勞工及福利局局長：主席，我的答覆很清楚，最後一句交代了在現階段，特區政府看不到有理據和有何需要改變現行單程證的制度，這一點是很清晰的。

郭榮鏗議員：主席，我也想跟進局長在答覆第(二)部分關於《基本法》第二十二條第四款的解釋。政府認為香港政府在審批權方面是否完全沒有權力，任由中央決定？究竟有多少人或甚麼人能夠根據《基本法》第二十二條第四款來港定居？我希望局方在這方面可以進一步解釋。

勞工及福利局局長：主席，《基本法》規定，單程證的受理、審批和簽發，屬於內地當局的職權範圍，這一點十分清楚。在家庭團聚的政策目標下，內地當局為單程證制度制訂公開和具透明度的審批準則，內地居民只要符合內地有關當局訂下的準則，便能申請來港定居，這一點也是十分清楚的，我沒有進一步補充。

馮檢基議員：主席，請問局長可否澄清一點，在政府的角度，綜援可否作為絕對貧窮線的理解呢？即是低於這條線，在香港生活是相當困難，甚至生存也可能受影響。現時的情況是，其實相當多新來港人士也能領取綜援，包括政府豁免的18歲以下人士；另外一些根本不會領取綜援的是投資移民等，餘下的便是香港人的配偶或18歲以上的子女才會申請，而政府也會為這羣人提供就業協助。在這種情況下，對於真正因必須生存而領取綜援的理由，政府從這角度來看，是否認為應該可以接受呢？

勞工及福利局局長：主席，多謝馮議員的補充質詢。綜援的目的是為了在實際上有需要、生活有困難的市民，提供確保他們基本生活需要的援助，以滿足他們最基本的生活需要，這一點是最重要的。

毛孟靜議員：主體答覆的最後一句是，政府認為現時沒有理據，亦沒有需要改變現行單程證制度的篩選措施。為甚麼沒有理據和需要呢？我們一直都表示有人利用很多假文件、透過假結婚，甚至透過貪污舞弊來港，反而拖慢了真正家庭團聚個案的審批進度，這是實質的理據和需要。至於“一國兩制”，我們談到這種精神，為何要有“兩制”呢？

內地批出的是出境證，而在入境方面，為何香港根據“一國兩制”的精神行事，卻完全沒有批准的權力呢？

勞工及福利局局長：主席，我們亦要顧及數個現實的問題。毛議員提出的問題，我明白她的出發點。但是，第一，大家要清楚，單程證制度實行多年，以實際的情況而言，絕大部分(即九成八)的個案不是配偶團聚，便是子女與父母團聚。這並非一套移民的制度，亦不是輸入人才的制度，純粹是家庭團聚的制度。所以，大家明白其出發點是很重要的。

我剛才已指出，當中九成八的個案，不是配偶團聚，便是子女與父母團聚，餘下的是年老無依的老人、子女團聚或兒童需要依靠親屬。可見整個格局是很清晰的，是以家庭團聚為出發點。此其一。

第二，現時在香港登記的婚姻中，總數的三成五是中港婚姻。屬香港居民的有關人士，其配偶在4年後便可申請單程證來港居住，這亦是建基於家庭團聚的基礎上，是合情合理的。再者，大家都很清楚，終審法院的裁決是針對性的，關乎綜援，而非其他事項。所以，在這種情況下，我們認為沒有需要，亦看不到有任何理據要改動現行的制度。

方剛議員：主席，終審法院作出裁決後，指出綜援申請須居港7年是違憲的。

我想問，現時的綜援申請人士是否將會較平時多出6倍？因為現時居住滿2年、3年、4年、5年及6年的人士，亦可以一同申請。申請人數是否會大幅增加呢？此外，現時居港7年的領取綜援人士，會否指政府現時違憲，因而追索政府補發前5年、6年的綜援金？

勞工及福利局局長：多謝方議員。方議員感到憂慮，稍後亦會提出休會辯論，感謝你提出這個問題。

首先，綜援申請人數會否大幅增加，我們真的需要觀察，但當然，人數肯定會增加；至於增加多少，我們要慢慢進行評估。所以，我們需要少許時間進行全面評估，稍後會向大家交代。此其一。

第二，我在主體答覆中已指出，現時的环境與當時(2004年)實施新安排這7年間，有些地方是很不同的。當時，香港的环境——如果大家記得——2003年爆發SARS，失業率是8.6%，約有31萬人失業；而今天的失業率是3.3%，接近全民就業，約有126 000人失業，兩種环境是很不同的。而且，當時並未實施最低工資、交通津貼及“關愛基金”，這些一連串的扶貧及鼓勵就業措施，當年完全不存在。所以，今昔兩種环境和面對的大氣候並不相同，我們必須小心評估。

至於會否有追溯期，答案是不會有的，這肯定是前瞻的問題，並不是追溯。

陳志全議員：主席，終審法院在12月中作出裁決後，市民的反應非常強烈。正如田北俊議員所說，會否對特區政府造成沉重的財政負擔呢？財政儲備是否足夠？政府能否計算好數目呢？但是，政府卻表現得很淡定。今天局長在主體答覆中向大家暗示，不用害怕，有關人士的教育水平提升了，家庭收入中位數亦提升了；換言之，政府是告訴香港人，將來的所涉開支不會超出很多。

我想針對的是主體答覆第(二)部分最後一句：“香港特區政府認為沒有理據和需要”。為何會沒有理據和需要呢？我想局長清楚解釋，因為當初政府居港期規定將1年改為7年，根據2003年《人口政策專責小組報告書》，指出這樣會對公共財政造成負擔。而當局回答終審法院，聲稱引入7年居港期規定，是為了節省福利開支，確保社會保障制度可以長期維持。政府是這樣計算數目，是這樣說的。但到了今天，大家順理成章問政府是否需要將申請者的經濟能力加入考慮範圍，而政府卻表示沒有理據和需要，這是否與其原先的政策有所不同呢？

勞工及福利局局長：主席，我剛才回答毛孟靜議員的提問時已經交代了，或許我重申一次。如果大家細心分析客觀事實，現時的單程證制度，是為了家庭團聚，九成八的個案是配偶團聚或子女團聚。在這種環境下，加入任何經濟因素並無意義，因為仍然是相同的組羣，也要容許他們來港。第一，《基本法》是訂有這樣的規定。第二，大家不要忘記，現時香港登記的婚姻中，有35%是中港婚姻，香港居民的配偶4年後便可以申請單程證來港居住，這亦是香港人口補充的來源，因為每天150個配額是將來人口補充的主要動力。所以，大家要看得關一點，眼光不要過於狹窄。

我們現時所做的是實事求是。我們會進行評估，定會清楚地研究影響有多大，稍後會向大家作全面交代。我們亦會嚴謹把關，定會嚴厲打擊濫用綜援的情況。我們一向都很嚴謹，確保不會有人濫用綜援，資源用得其所，這是我們的出發點。

胡志偉議員：主席，綜援制度是幫助有需要的香港市民。但是，為何近年對綜援出現這麼多怨氣呢？其中一個因素是——我們落區聆聽市民的回應時聽到——有很多綜援領取者其實在國內可能有很多沒有申報的資產，這樣令市民質疑，在香港的綜援領取者，事實上是否真正有需要的人士。

在綜援制度下，申請人事實上是需要申報所有資產，包括在海內或海外的資產。我想問局長，政府會否因為這種聲音或意見，加強有關綜援，特別是海外資產的審查工作，令市民確信領取綜援人士的確是有需要協助的一羣？

勞工及福利局局長：多謝議員提出的關注點，這帶出了把關的問題，我對此是十分關心的，而社署同事也很緊張這事。我們會致力確保公帑用得其所，不會被濫用。所以，社署有120名同事組成專門的特別調查隊，另外有8名來自紀律部隊的退休人員——當中不少是警察出身——擔當顧問，專門嚴打濫用情況。這數年來的情況其實十分穩定。

在此方面，我們設有舉報熱線電話，號碼是2332 0101，並設有舉報郵簡，而且也有很多個案是透過舉報，成功將有關人士繩之於法的。過去3年，平均每年有900多宗濫用案件，經我們確認轉交警方處理，並且成功提出檢控的數字並不少。舉例來說，2012-2013年度有184宗個案是成功檢控的，被告人被判處入獄。整體而言，在每1 000宗綜援個案中，大約有37宗，即0.37%可能有問題，是我們須要跟進的。所以，我們一定會加緊前線的巡查工作，特別是資產方面的審查會更為嚴謹，我們是會做工作的。

胡志偉議員：我是問關於國內資產的調查，但局長剛才回答了很長篇幅，似乎也沒有這個部分。當局有否跟國內機構合作，處理這部分問題？

勞工及福利局局長：主席，是有做這方面工作的，如有需要的話，我們會跟國家的有關單位接觸，查詢有關申請人是否擁有資產，或查閱國土局方面的資料等，因為很多國家會將資產、買地等資料上網，我們可以查驗得到。同時，我剛才說過，社署有一支由120人組成的專責隊伍，他們的工作便是要確保沒有濫用情況。事實上，過去這麼多年來，由2004年至今，我們透過酌情權批出的14 000宗豁免申請，都是全部查證過申請人的背景才批出款項。我們有處理內地資產的經驗，這並不是第一次。

謝偉俊議員：主席，局長在主體答覆第(一)及(三)部分，以及第(四)部分提及，自實施“居港7年的規定”起，即使不符合規定，社署也透過酌情權批准超過14 000宗申請，我想了解這14 000宗申請佔總數中的多少，真正的百分比是多少？不管市民怎樣想，對於那些因為政府違憲而無法得到法律上應有保障的人，即使他們無法追溯，政府又有何說法呢？

勞工及福利局局長：主席，多謝謝議員提出的補充質詢。在這14 000宗獲批准的申請中，有8 000宗的申請人是有工作、自力更生的能力，我們會鼓勵他們。當我們看到有些人自力更生，並非只依賴綜援，但特別有困難，我們才會幫他們一把。由2004年1月至去年10月為止，我們共接獲36 000多宗有關申請，我們會向他們解釋有關的居港規定，其中有2萬多宗自願撤銷或被拒。我們把關十分嚴格，只有大約三分之一的申請獲得批准。我們不排除他們將來會再提出申請，但部分人可能已經超過居港7年的規定，無須再透過這種方法提出申請。

我們會密切留意未來數星期的情況，雖然首3周接獲1 407宗申請，但我們一直有留意趨勢。這數天以來，每天平均只是接獲60多宗申請，不是太多。我們會繼續留意情況，跟大家交代。

至於追溯方面，規定是十分清楚的。謝議員是法律專家，對此也十分清楚。一般而言，這些情況是沒有追溯期的，只能向前。

田北俊議員：主席，現時環觀世界上所有國家的移民制度，即使是基於家庭團聚的理由，當然也歡迎移民有自足能力或經濟能力，或是家庭是有能力照顧他們。如果他們明顯沒有能力工作，也沒有錢，來到

香港 —— 對不起，是來到一個國家後 —— 家庭沒有能力照顧他們，而純粹要依靠領取綜援過活的話，真的沒有多少國家願意接受。

現時英、美、加等地的移民政策，也設有是否有經濟能力這一項，即是要求移民申請人定居當地不用依靠領取福利過活。我想問一問，政府現時這種政策是否想超英趕美呢？

勞工及福利局局長：主席，我多謝田議員提出的補充質詢。我完全明白田議員的關注，事實上，我剛才也說過，香港的單程證制度跟其他地方的情況有點不同，這是一個單純的家庭團聚制度，外國那些是移民制度，以計分方式計算當地哪些人才缺乏。然而，我們這個是單純的家庭團聚制度，是基於人權的道義，而且《基本法》也有明文規定，須作這樣的安排，我們很難作任何重大改變。但是，入境事務處和保安局經常也會聽取大家的意見，之後會向對口單位反映，例如現時已經放寬成人子女來港，不斷優化制度，但整體上，大家要明白，這是一個單純的家庭團聚安排，大家要明白這出發點。

X X X X X X X X X X X X

新聞公報 2014年1月22日

立法會七題：縮短綜合社會保障援助計劃的居港年期規定的影響

以下是今日（一月二十二日）在立法會會議上梁美芬議員的提問和勞工及福利局局長張建宗的書面答覆：

問題：

早前，終審法院就一宗上訴案件頒下判決，宣布政府就綜合社會保障援助（綜援）計劃所定的七年居港年期規定（居期規定）違憲。居期規定因此須回復為一年，即二〇〇四年一月一日以前的規定。該項裁決引起社會廣泛討論，並有不少市民表示憂慮，縮短了的居期規定會吸引大量內地人士申請來港定居並在一年後申領綜援，因而會對本港的福利開支造成沉重的負擔。就此，政府可否告知本會：

（一）有否評估，縮短了居期規定的綜援計劃會吸引多少名內地人士申請來港定居，以及會否推出措施遏止內地人士藉假結婚獲批來港定居；如有，詳情為何；如否，原因為何；

（二）鑑於當局曾表示，綜援計劃的開支會因居期規定縮短而有所增加，當局有否計劃推出針對性的措施，確保本港的公共財政狀況持續穩健；如有，詳情為何；如否，原因為何；及

（三）鑑於有不少市民指出，涉及福利及人口規劃等重大公眾利益的公共政策，均經過立法會及行政機關從香港的長遠利益、公共財政的可持續性、政策的目標及法理原則等多方面作深入考慮和研究，而且往往是進行廣泛公眾諮詢後才制訂的，但該等政策一旦被終審法院裁定違憲便告失效或須修改，而他們認為這情況並不理想，政府有否改善措施，以確保公共行政具穩定性和可預見性？

答覆：

主席：

就梁美芬議員的提問，我現答覆如下：

（一）單程證制度的政策目的，是讓內地居民有秩序地來港和家人團聚。現時單程證的配額限於每天150名。新來港人士會否申領綜合社會保障援助（綜援）很大程度上取決於他們的經濟狀況及申領綜援的意欲。

事實上，新來港人士的教育水平和家庭收入均有上升趨勢。例如，十五歲及以上內地來港定居未足七年人士有中學或以上教育水平的比例由二〇〇一年的百分之六十八上升至二〇一一年的百分之八十五；而教育水平達大專程度者則由二〇〇一年的百分之六上升至二〇一一年的百分之十六。另外，有成員為內地來港定居未足七年人士的家庭的每月家庭收入中位數在同一時間由12,050元上升至14,070元，升幅近百分之二十。

另外，就非本港居民透過假結婚來港定居，入境事務處的專案小組一

直從不同途徑搜集情報，對可疑個案作出深入調查，並拘捕及檢控涉案人士。該處的婚姻登記處人員亦會特別留意可疑的登記婚姻個案。

(二) 香港特別行政區政府一向恪守審慎理財的原則管理公共財政。根據《基本法》第一百零七條的規定，香港特別行政區的財政預算，須遵守三個原則：第一、量入為出；第二、力求收支平衡，避免赤字；以及第三、與本地生產總值的增長率相適應。我們必須審慎理財。同時，我們也奉行實事求是、對社會有所承擔和可持續的原則，管理公共財政。

近年，政府推出多項鼓勵就業及扶貧的配套措施，如法定最低工資、鼓勵就業交通津貼和關愛基金項目，加上經濟暢旺，勞工需求殷切，就業機會增加，這些都有助防止市民跌入綜援網。

另外，為確保公帑有效運用，社會福利署一向致力遏止詐騙和濫用綜援的情況，包括設有舉報機制，對涉嫌欺詐的個案進行調查，以及定期覆檢個案，並與其他政府部門和有關機構進行資料核對程序，以核實個案資料的真確性。

事實上，在二〇一三年十二月底，共有綜援個案約261 000宗，受助總人數跌破40萬人，約為395 000人。有關個案數字為二〇〇二年九月以來最低，並已連續下跌三十三個月。這一定程度上反映大部分香港人都希望自力更生。

(三) 政府在制訂重大福利政策和措施時，均會進行深入研究，並適當地進行公眾諮詢，務求顧及包括政策及財政等各方面，並作出通盤考慮及適當的平衡。政府會繼續本着這個方針制訂政策和措施。

完

2014年1月22日(星期三)
香港時間13時10分

新聞公報 2014年2月26日

立法會十六題：移民政策及為新移民提供綜合社會保障援助

以下是今日（二月二十六日）在立法會會議上謝偉俊議員的提問和勞工及福利局局長張建宗的書面答覆：

問題：

有報章評論指出，儘管瑞士、英國、加拿大及台灣土地遼闊和天然資源遠較香港為多，但該等國家／地區最近經考慮移民對當地經濟及民生影響，以及接納移民可能得不償失等因素後，分別提高移民門檻、收緊新移民享受福利政策，甚至即時取消實施多年投資移民計劃。另一方面，香港終審法院（終院）早前在一宗案件宣判政府就綜合社會保障援助（綜援）計劃所定的七年居港年期規定（居期規定）違憲，而居期規定須回復到二〇〇四年一月一日以前的一年。有市民憂慮，新來港定居人士申領綜援將無可避免令福利開支大增。就此，政府可否告知本會：

（一）會否參考上述國家／地區做法，制訂應對方案，紓緩新來港定居人士對福利開支所造成壓力，例如以行政指令、修訂法例或立法方式，將綜援居期規定修訂或加入適當附設條件；若會，詳情為何；若否，原因為何；

（二）有何政策及措施，加強審查綜援申請人有否超出綜援申請資產上限的境外資產；

（三）上述終院判決至今，社會福利署共收到多少宗居港未滿七年人士提出的綜援申請；及

（四）律政司司長會否研究及檢討，就類似上述涉及具相當爭議性社會重大議題的案件，單以法官主觀的「相稱性分析」為判案基礎，會否導致社會上產生「法官立法」觀感，甚至構成司法凌駕立法的憲制問題，特別礙於政治現實，即使社會對法院判決有極大迴響，立法機關也不能以立法途徑修正法院判決；以及按研究及檢討結果，制訂有關應對政策或辦法？

答覆：

主席：

就謝偉俊議員的提問，我現答覆如下：

（一）及（三）社會福利署（社署）會配合終審法院在二〇一三年十二月十七日就綜合社會保障援助（綜援）計劃的居港規定司法覆核案件的裁決，並已按裁決把綜援計劃的居港規定回復至二〇〇四年一月一日以前的「居港一年的規定」。十八歲以下人士將繼續獲豁免於綜援居港規定。社署會繼續按適用程序處理申請。

新來港人士會否申領綜援很大程度上取決於他們的經濟狀況及申領意

欲。事實上，新來港人士的教育水平和家庭收入均有上升趨勢。例如，十五歲及以上內地來港定居未足七年人士有中學或以上教育水平的比例由二〇〇一年的百分之六十八上升至二〇一一年的百分之八十五；而教育水平達大專程度者則由二〇〇一年的百分之六上升至二〇一一年的百分之十六。另外，有成員為內地來港定居未足七年人士的家庭的每月家庭收入中位數在同時間由12,050元上升至14,070元，升幅近百分之二十。

自終審法院裁決當日（即二〇一三年十二月十七日）至今年二月二十四日，社署共收到3 112宗涉及居港少於七年人士的綜援申請，即每個工作天平均69宗有關申請。

政府會繼續推展多項鼓勵就業及扶貧的配套措施，如法定最低工資、鼓勵就業交通津貼，以及關愛基金各項目。行政長官在其二〇一四年《施政報告》中宣布政府建議推出「低收入在職家庭津貼」，鼓勵低收入家庭自力更生，多勞多得，並特別關顧低收入家庭的兒童和青年，促進他們向上流動，打破跨代貧窮的惡性循環。這些措施有助減少新來港人士跌入綜援網的機會。

（二）在處理綜援申請的過程中，社署會安排約見申請人和進行家訪，以核實申請人及其家庭成員所提供的資料（例如境外資產），並提醒申請人必須如實呈報其狀況，以及詐騙綜援金的嚴重後果。社署的詐騙案調查隊專門負責深入調查涉嫌詐騙的個案，查核申請人提交的資料，並設有熱線，接受市民舉報。社署會繼續採取適當的措施防止及打擊綜援詐騙。

（四）根據《基本法》，香港特區法院享有獨立的司法權和終審權，而終審權屬於終審法院。政府尊重和配合終審法院就有關綜援計劃的居港規定司法覆核案件作出的裁決。政府亦有考慮裁決對其他社會福利計劃的影響。在這點上，法院已清楚指出裁決只針對該案涉及的綜援計劃，且不應被當作可廣泛地適用於其他福利計劃的申請安排。

完

2014年2月26日（星期三）
香港時間13時40分

審核 2014-15 年度
開支預算

答覆編號

LWB(WW)0182

管制人員的答覆

(問題編號：1896)

總目： (170) 社會福利署

分目： (-) 沒有指定

綱領： (2) 社會保障

管制人員： 社會福利署署長 (葉文娟)

局長： 勞工及福利局局長

問題 (議員問題編號：38)：

鑑於法庭裁定單程證人士申請綜合社會保障援助(綜援)需居港滿7年違憲，社會福利署(社署)有否評估對未來處理相關申請的人手及資源有何影響？如有，評估結果為何？如無，原因為何？當局有否考慮盡快修訂申請綜援居港年期規定，以符合社會期望？

提問人：毛孟靜議員

答覆：

2013年12月17日，終審法院裁定在綜援計劃下居港7年的規定違憲。同日，社署已經恢復採用之前的1年居港要求。

把綜援的居港規定由7年降低至1年的實際影響，很大程度上視乎新來港人士的財政狀況及其申請綜援的意欲而定。自終審法院於2013年12月17日作出裁決至2014年3月26日，社署收到3 923宗來自居港少於7年人士的申請。新申請個案數字的趨勢需要較長時間來觀察，才能更準確地確定影響程度。社署將會密切留意有關的情況。

視乎綜援個案數字的實際增加情況，社署將會開設新職位以加強支援綜援計劃的處理工作。

X X X X X X X X X X X X

勞工及福利局局長：主席，我感謝方剛議員提出今晚這項議案，以及剛才16位議員就終審法院對綜合社會保障援助(“綜援”)居港規定的裁決和相關事宜提出很多寶貴及有見地的意見。裁決指綜援“居港七年的規定”屬違憲，政府須回復至2004年1月1日以前的“居港一年的規定”。

正如我昨天早上回答田北俊議員的口頭質詢時指出，社會福利署(“社署”)會配合法院的裁決，並會按適用程序盡快處理申請。政府不會就此案的裁決提請全國人大常委會釋法。

我想指出，在去年11月共有約261 000宗綜援個案，受助總人數跌破40萬人，約為397 000人。有關個案數字為自2002年9月以來最低，並已連續下跌32個月。

除了為經濟有困難人士提供最後的安全網，政府也一直確保社會保障制度可讓受助人放眼將來。為達致這個目標，政府的一貫做法是鼓勵和協助有工作能力的健全綜援受助人工作，自力更生。

除現行的就業援助計劃外，社署亦會在今年4月推行一項先導計劃，旨在探討以獎勵金提供誘因，進一步鼓勵失業的綜援受助人盡展所能，並脫離綜援網，即是就業。我們預計會有2 000名受助人參加計劃。

我剛才提及的數字和措施，在一定程度上反映出大部分香港人也希望憑自己的努力改善生活。此外，政府近年亦推出了一系列扶貧及鼓勵就業的配套措施，包括法定最低工資、鼓勵就業交通津貼計劃，以及在“關愛基金”下很多不同項目，再加上經濟暢旺，勞工需求殷切，就業機會增加，同時政府亦大力加強對新來港人士的培訓及就業支援，這些都有助防止新來港人士及一般市民跌入綜援網。

另一方面，為確保公帑有效運用，社署亦一向嚴謹把關，致力遏止詐騙和濫用綜援的情況，包括設有舉報機制，對涉嫌欺詐的個案進

行深入調查，以及定期覆檢個案，並與其他政府部門和有關機構(包括香港以外的機構)，進行資料核對程序，以核實個案資料的真確性。

社署亦設有特別調查組，專責調查詐騙和濫用綜援個案。此外，社署亦聘請了8名退休紀律部隊人員擔任詐騙調查顧問，舉個例子，在2012-2013年度共有184名綜援受助人因被法庭判處詐騙罪名成立而被監禁。

大家都很關心終審法院對綜援居港規定司法覆核案件的裁決。我想指出，社署自2004年1月實施綜援“居港7年的規定”起，已豁免18歲以下人士須符合居港7年的規定。終審法院亦表示，政府可繼續豁免有關人士的綜援居港規定。此外，對於18歲或以上但有真正困難的新來港人士，社署亦可向他們酌情發放綜援。事實上，自2004年1月至去年10月底，社署共酌情批准超過14 000宗涉及居港未滿7年人士的綜援申請。政府的機制一直存在相當彈性。

把綜援居港規定由7年放寬至1年會令綜援的開支有所增加。正如我昨天所說，我們在首3星期共收到1 407宗申請。法院的裁決對綜援計劃的實際公共開支的影響，在很大程度上取決於新來港人士及已來港一段時間的新移民的經濟狀況，以及他們申請綜援的意欲。政府要待新規定實施一段時間後，才能更加準確地估算有關裁決對公共財政的影響。

不過，有數點值得大家留意，在過去10多年間，新來港人士的教育水平和家庭收入均有上升趨勢，例如15歲及以上內地來港定居未足7年的人士，有中學或以上教育水平的比例由2001年的68%上升至2011年的85%，而教育水平達大專程度的新來港人士，亦由2001年的6%上升至16%。至於每月家庭收入中位數亦由2001年的12,050元，上升至2011年的14,070元，升幅達20%。

我必須指出，終審法院的裁決真真正正只是針對綜援計劃。大家都很清楚，不同的福利措施和公共服務計劃，例如公共租住房屋是有個別的政策目標、定位和背景。終審法院沒有把所有政府援助計劃混為一談，而事實上，終審法院清楚指出該裁決不可被當作廣泛地適用於其他計劃的申領安排。

此外，有建議指應將內地申請人的經濟能力，訂為單程證的審批準則之一，甚至取回單程證審批權。《基本法》規定單程證的受理、

審批及簽發均屬內地當局的職權範圍，在家庭團聚的政策目標下，內地當局為單程證制度訂下公開和具透明度的審批準則。

香港與內地經濟文化交流頻繁，關係密切。事實上，近年在港登記的婚姻中，約三成半屬中港婚姻。自回歸以來，透過單程證制度來港定居的人士當中，有98%，即絕大部分屬與配偶或父母團聚的個案，只有少數是與子女團聚或無依兒童投靠親屬的個案，故香港特區政府認為無需要改變現行的單程證制度。

主席，正如我剛才指出，政府會密切留意終審法院的裁決對公共財政的影響，並會進行全面評估，向大家作出全面交代。另一方面，政府亦會繼續透過多項措施，鼓勵有工作能力的綜援受助人自力更生，貢獻社會，最終脫離綜援網。

主席，我謹此陳辭。

X X X X X X X X X X X X X X