

林兆彬先生就立法會扶貧小組委員會
於 2014 年 7 月 7 日會議提交有關
《新來港人士的貧窮問題》意見書

● 〈為何我支持新來港人士有權申請綜援？〉

2013 年 12 月 17 日，終審法院判一名單程證女子申請綜援被拒上訴得直，並宣布申請綜援要至少在港居住滿七年的規定是違憲。雖然這個消息在社會上引起了激烈的爭議，甚至有反對判決的網民要求人大釋法，但對筆者來說，這判決實在是一個令人鼓舞的好消息，因為這個判決為受被壓迫的新移民討回一個公道，亦彰顯了福利權利(welfare rights)的理想。

社會救濟，是社會福利制度的主要政策之一。綜援作為香港現行社會保障制度的安全網，對生活遭遇困難的市民給予適當的救濟，以維持他們基本的生活水平。可是，在過去十多年來，每逢香港經濟不景，綜援人士都會成為政府「開刀」的主要對象，而對於「申領綜援要居港滿 7 年」的要求，不少人都習以為常地覺得十分合理，但你又知不知道實施這個規定背後的歷史呢？

福利權利不斷地遭到打壓

一切要從 1998 年說起，當年政府聲稱鑑於綜援個案數量和開支激增，因而檢討綜援計劃的安排。而當年的社署署長梁建邦亦曾公開表示，綜援的金額過高會「養懶人」，又透過電視廣告抹黑領綜援的人士，導致社會上開始漸漸有「綜援養懶人」、「綜援耗用政府大部分資源」、「綜援被濫用」等論調。

1999 年 6 月，政府開始實施削減綜援的措施，包括削減 3 人健全家庭綜援金 10%，4 人以上健全家庭削減 20%，同時削減多項健全人士的補助金和特別津貼。同時，社署對綜援人士的規限愈來愈多，例如在 1999 年推行了「自力更生支援計劃」，規定所有 15 至 59 歲失業但健全的綜援領取者都必須參加此計劃，並按年齡規定需要每兩星期或每一個月最少尋找兩份工作，安排健全綜援領取者參與不多於每星期 3 次的社區服務；社署開始以家庭作申請綜援的單位，長者也不能獨立申請……

1999 年至 2003 年間，政府凍結了綜援金額。而在 2003 年，政府再次對綜援進行檢討，檢討結果竟然是將綜援的標準金額下調 11.1%。同時，政府作出了一個極重大的決定，那就是更改綜援申請人的居港年期資格，由居港滿一年即可，更改成需要在居港滿七年，並在 2004 年 1 月 1 日開始實施。當時作出這一系列決定的社署署長，就是現時的政務司司長、出名「好打得」的林鄭月娥。

受法律保障的福利權利

筆者認為，在 2004 年之前，申領綜援要居港滿一年的規定，本來就已經損害了香港居民的福利權利，更何況是 2004 年起實施的居港滿七年的限制呢？一直也有人批評那些做法是違反《基本法》，終於沉冤昭雪了。

關於香港居民的福利權利，《基本法》其實訂明得很清楚。

首先，《基本法》第二十四條訂明：「香港特別行政區居民，簡稱香港居民，包括永久性居民和非永久性居民。香港特別行政區永久性居民為：(一)在香港特別行政區成立以前或以後在香港出生的中國公民；(二)在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上的中國公民；(三)第(一)、(二)兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女；(四)在香港特別行政區成立以前或以後持有效旅行證件進入香港、在香港通常居住連續七年以上並以香港為永久居住地的非中國籍的人；(五)在香港特別行政區成立以前或以後第(四)項所列居民在香港所生的未滿二十一週歲的子女；(六)第(一)至(五)項所列居民以外在香港特別行政區成立以前只在香港有居留權的人。以上居民在香港特別行政區享有居留權和有資格依照香港特別行政區法律取得載明其居留權的永久性居民身份證。香港特別行政區非永久性居民為：有資格依照香港特別行政區法律取得香港居民身份證，但沒有居留權的人。」

而《基本法》第二十六條亦訂明：「香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。」《基本法》第二十五條亦訂明：「香港居民在法律面前一律平等。」所以，香港永久性居民和非永久性居民兩者的分別，理應只在於永久性居民擁有居留權、選舉權和被選舉權，而其他的權利應該並無分別。

《基本法》第三十六條亦訂明：「香港居民有依法享有社會福利的權利。」，當中寫著的是「香港居民」，即包括永久性居民和非永久性居民。所以，在法治的原則底下，所有香港居民都應該享有平等的福利權利，只要有需要就可以了，基於人道立場，為何要區分開新移身和永久居民呢？當在經濟上不能夠自給自足的時候，不論是持單程證的新移民抑或是永久居民，都應該享受到綜援這個安全網的社會保障，以維持基本的生活水平。

省錢是荒謬的籍口

在今次終院的案件中，政府聲稱在 2004 年引入申領綜援要至少居港七年的規定，目的是為了節約金錢，令制度可長期維持，這說法的確是說服力不足，因為這做法只節省到極少的錢。

筆者翻查 2003 年的政府文件，當中指出，2002-03 年度當局用於新來港定居人士(即居港少於七年的人士)的綜援預算開支為 20.31 億元，佔綜援總開支的 12.6%。而 2002-03 年度發放給新來港定居人士的綜援金之中，有 9.63 億元是發放給 18 歲或以上的人士，而其餘的

10.68 億元則發放給 18 歲以下的人。2004 年引入申領綜援要至少居港七年的規定，只會影響在 2004 年 1 月 1 日或之後獲准進入本港定居的年滿 18 歲綜援申請。

究竟實施這個規定，政府可以省到幾多錢呢？

筆者嘗試粗略估計當中節省到的金額，假設綜援申請數字和成份不變，居港年期為「少於 1 年」、「1 至少於 2 年」、「2 至少於 3 年」、「3 至少於 4 年」、「4 至少於 5 年」、「5 至少於 6 年」和「6 至少於 7 年」這七類新來港綜援人士的人數，各佔總新來港綜援人士的七份之一。新規定只會影響在 2004 年 1 月 1 日起來港定居的成年人，若果以 2002-03 年度的綜援金額作為基準，並以 2002-03 年度的物價表示，2004 年估計能夠節省到 1.38 億元(9.63 除 7)，只佔綜援總開支 0.8%；2005 年估計能夠節省到 2.75 億(9.63 除 7 乘 2)，只佔綜援總開支 1.6%；2010 年估計能夠節省到 9.63 億，只佔綜援總開支 6%！

2003 年 1 月份的綜合消費物價指數為 93.7，而 2013 年 10 月份的綜合消費物價指數為 116.8，以此推算，2002-03 年度的 9.63 億元，大約是現時的 12 億，只佔 2013-14 年度政府總開支 4,400 億元的 0.27%！在現實上節省到的綜援開支，必定少於上述的數字，因為社署會按情況行使酌情權，援助有生活有困難的新來港的人士，獲得綜援的援助。在過去 5 年獲豁免居港 7 年規定的綜援申請人數目為 9,100 人；而在 2012-13 年度，居港少於 7 年的綜援受助人數目為 14,843，佔綜援受助人數目大約 3.56%。所以，2004 年實行的新規定至今而節省到的開支，其實比當年想像中的少。若果政府只為了節省少少錢而打壓新移民的福利權利，實在是不智，有損法治，終院的判決只是在修正政府的行政錯誤。

聯合國《世界人權宣言》第二十五條指出：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」

香港居民的福利權利，只要有需要，根本不應該區分開新移民和永久居民，新移民的福利權利多年來被政府赤裸裸地打壓，終院的判決是只奪回他們應得的福利權利，並彰顯了福利權利的理想。

參考資料及數據：

http://legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ws/ws_swb/papers/ws_swb0102cb2-834-2c.pdf

<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/fc/fc/papers/f03-33c.pdf>

http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/fc/fc/w_q/hwfb-c.pdf

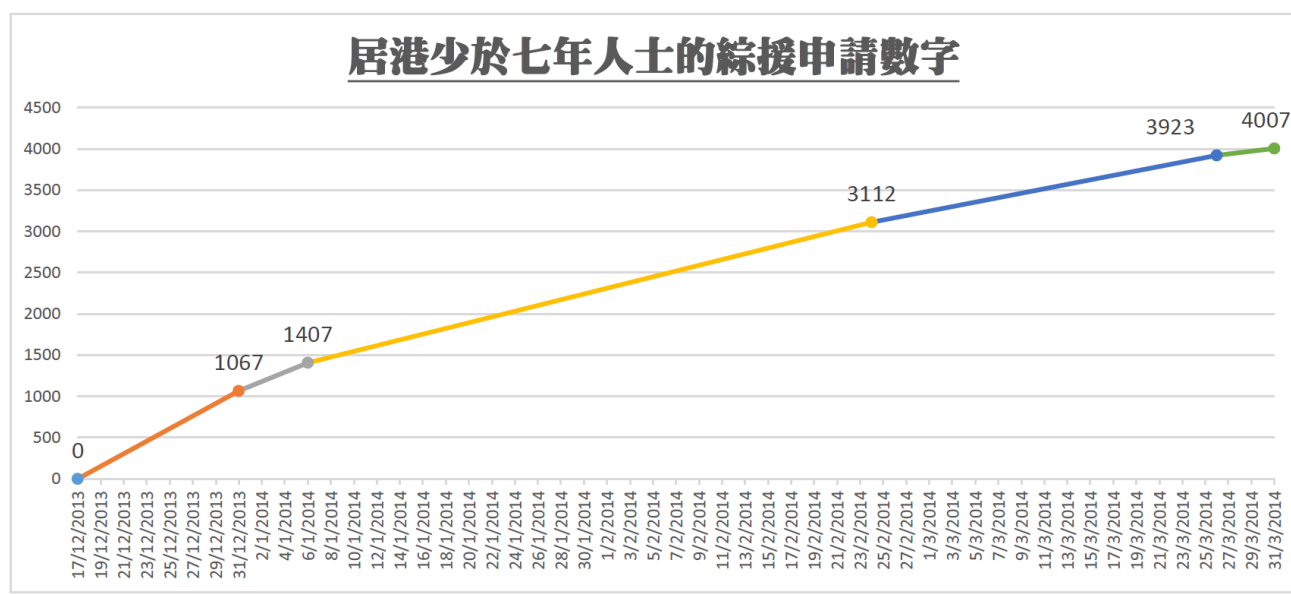
http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf

<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10600012002MM12B0100.pdf>

<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10600012013MM10B0100.pdf>

<http://www.budget.gov.hk/2013/chi/highlights.html>

● 〈新移民搶福利？——分析最新綜援數字〉



表一

首先，筆者嘗試整理自 2013 年 12 月 17 日起至今，政府多次公布的居港少於七年人士申請綜援數字，並製作了一個趨勢圖【表一】。我們明顯可以看到，趨勢線的斜率漸漸下跌，反映居港少於七年人士申請綜援數字的增長速度漸漸下跌。勞工及福利局長張建宗也於 2014 年 4 月 3 日表示，預料最終社會福利署會收到約 6,000 至 7,000 宗相關申請。

不要忘記，其實在去年終審法院判決之前，居港少於七年而未滿十八歲的人士亦有權申請綜援，而社署亦可行使酌情權向居港少於七年的成年人士批出綜援。例如，在 2010-11 年度和 2011-12 年度，獲批的申請數目分別為 2,193 宗及 2,091 宗。另外，不是所有申請個案社署也必定會批准，自 2013 年 12 月 17 日至 2014 年 3 月 26 日，社署收到 3,923 宗來自居港未滿 7 年的新來港人士的綜援申請，只有 3,034 宗獲批，即大約 77%。因此，純粹因為去年判決而新增的新移民綜援個案數目，必定少於【表一】中顯示的數目。

筆者在去年 12 月 18 日發表的文章《福利權利光復日》就已經提出估算，估計判決只會為政府每年增加 12 億港元綜援開支，隨後《蘋果日報》、《成報》報導也估計每年新增的開支大約為 12 億元。三個多月後的今日，筆者再估計判決會帶來多少開支：

張建宗局長預計最終社會福利署會收到約 7,000 宗新移民綜援申請，假設 77% 成功獲批，最終會帶來 5,390 宗新增的新移民綜援個案。假設 5,390 宗新移民綜援個案全部都是 3 人家庭，2013 年 3 人家庭平均每月綜援金額為 9,975 港元，但 2014 年 2 月 1 日起綜援標準金額按通漲調高了 4.1%，新數字大約是 10,384 港元。10,384 港元乘以 12 個月，再乘以 5,390 宗

個案，是 6.71 億港元。換句話說，因去年判決而新增的綜援開支，估計只是每年 6.71 億港元，遠遠少於三個月前的筆者的估計。

每年 6.71 億港元即是多少？根據最新的財政預算案，政府預算 2014-15 年度的綜援總開支為 216 億元，因去年判決而新增的新移民綜援開支只佔 3.1%；2014-15 年度社會福利公共經常開支預算為 569 億元，因去年判決而新增的新移民綜援開支只佔 1.2%；2014-15 年度政府公共經常總開支預算為 3,247 億元，因去年判決而新增的新移民綜援開支只佔 0.21%。

筆者三個多月前的估計，是建基於 2004 年前的數據，但由於現時經濟狀況比當年好，又有法定最低工資，再加上新移民的教育水平也有上升趨勢。根據政府數據，十五歲及以上內地來港未足七年人士，有中學或以上教育水平的比例，由 2001 年佔 68%，上升至 2011 年的 85%；達大專教育水平的比例，亦由 5.7% 上升至 16%。新移民家庭月入中位數由 2001 年的 12,050 元，上升兩成至 2011 年的 14,070 元。因此，現在申請綜援的新移民比例必定低於當年的比例。

主要參考資料：

http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf

<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/fc/fc/papers/f13-43c.pdf>

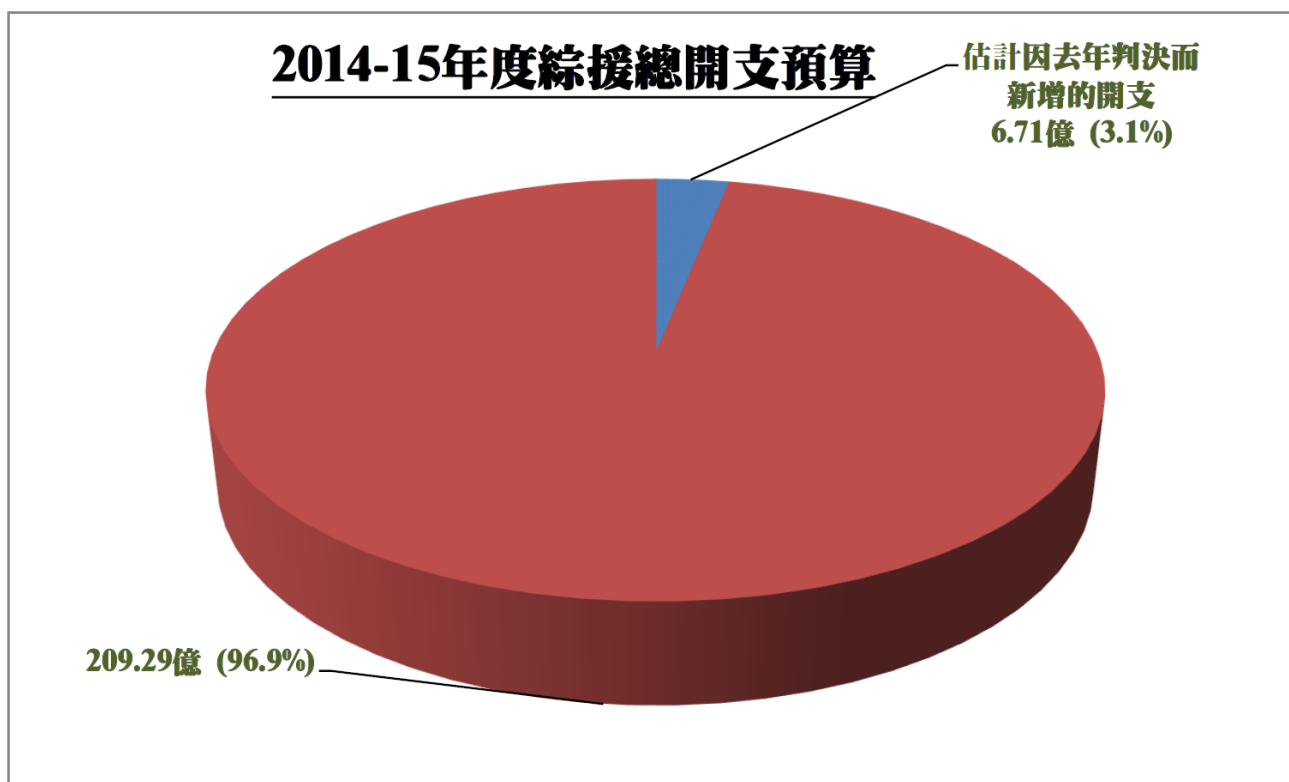
<http://legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ws/papers/ws1111cb2-217-3-c.pdf>

<http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/fc/fc/papers/f13-43c.pdf>

http://www.budget.gov.hk/2014/chi/pdf/c_budgetspeech2014-15.pdf

<http://www.census2011.gov.hk/pdf/PMR.pdf>

● 〈回應坊間的質疑〉



「社署運用酌情權批綜援咪得囉？」

首先，筆者想強調其實綜援不是甚麼「福利」，而是最底層的社會救濟，是安全網。在原則上，在經濟上無法自給的人士若果沒有綜援金的救濟，隨時會餓死或病死在街頭。

有些人認為去年那場終審判決為「有需要」定下了一個不公平的定義，覺得「有需要」的新移民可以要求社會福利署運用酌情權批准綜援，若果社署不批准的話，則代表他們沒有領取綜援的需要。筆者想問兩個問題：酌情權與綜援計劃本身的審查機制有何分別呢？為甚麼那些人覺認為香港永久居民不用要求社署運用酌情權批准綜援，而新移民則次人一等需要靠社署運用酌情權批准綜援呢？

其實，援綜計劃本身的審查機制，就已經能夠判斷誰有需要領取援綜，甚至已產生了「窮人」、「弱者」等標籤作用。簡單來說，計劃下的「綜援認可需要金額」減「去可評估收入」就等於「綜援援助金額」。「綜援認可需要金額」所體現的是「人類需要理論」的精神，例如英國學者 Doyal 和 Gough 所發表的《A Theory of Human Need》，就曾將個人的「健康」和「自主」作為人類共同最基本的需要，而要達到上述兩項需要，必先要滿足「次級需要」，包括有營養的食物和水、安全居住環境、安全工作環境、安全自然環境、安全生育、適當的

醫療、安全童年發展、基本人際關係、人身安全、經濟保障以及適切的教育。

而 2004 年起社署所實施的「酌情權」制度，意味著新移民需要接受一套更嚴格、更人治、更不透明的審查機制。翻查政府文件，發現社署聲稱在決定應否行使酌情權的時候，會考慮申請人抵港後的生計、造成現時困難的原因、申請人在港的資源和可能獲得的援助、是否有其他方式的援助等情況。若果「酌情權」是最有效的工具去判斷誰「有需要」領取綜援的話，那麼我們應該建議香港永久居民也需要社署運用酌情權批准才能夠獲得綜援，讓「沒有需要」的香港永久居民不能申領綜援。

政府有責任改良審查機制

在申領綜援這件事上面，不應該將新移民與永久居民區隔，最主要原因是因為新移民不是旅客，而是香港人，他們來港的目的是與香港永久居民進行家庭團聚定居生活，叫已經來港的新移民返回中國內地生活，等於破壞家庭團聚。

筆者原則上支持香港政府取回單程證審批權，而配額數量也可研究在技術上作出調整，甚至研究按經濟狀況計分，盡可能讓港人的經濟狀況改善好之後，才容許內地家人來港進行家庭團聚。但現時領綜援的新移民大部分也是老弱傷殘或單親，不論香港政府有沒有單程證審批權，基於人道立場，凡是有需要的人，財力豐厚的香港政府也應該幫助他們。至於少量健全的綜援人士，政府一向有鼓勵他們就業，投入勞動市場。

世上沒有完美的物事，任何社會政策制度，也會有潛在的濫用風險，將某些個別例子放大，「一竹篙打一船人」是不適當的。一些大原則我們一定要堅持，例如新移民與永久居民均享有平等的權利申領綜援，但政府有責任要想盡辦法改良審查機制，以杜絕濫用和騙取綜援的情況出現。例如，傳聞社署曾研究過到中國內地查核新移民財政狀況的可行性。

不用過份恐懼

自 2013 年 12 月 17 日起至今，居港少於七年人士申請綜援數字的趨勢線的斜率漸漸下跌，反映居港少於七年人士申請綜援數字的增長速度漸漸下跌，這是鐵一般的事實。截至 2014 年 3 月 31 日，共有 4,007 宗申請，而勞工及福利局長張建宗也於 2014 年 4 月 3 日表示，預料最終社會福利署會收到約 6,000 至 7,000 宗相關申請（當然不會全部也獲批）。當一班多年來被壓迫的人突然重獲失去了的權利，對比以前運用酌情權批核的新移民綜援個案數字，當然可被演繹成「直線上升」。正如當香港有了真普選之後，特首當選人所得票數當然由 689 票上升到近一百萬票，也是直線上升。

若果香港的經濟狀況在未來維持不變，筆者曾估計居港少於七年人士領取綜援的個案總數最終大約為 5,390 宗個案。這個數字大約會持續維持穩定，而不是無限上升，因為新移民

終有一天也會成為永久性居民。過去數年，因為經濟環境好轉和勞工待遇稍有改善，整體綜援個案數目不斷下跌。所以，筆者估計新移民領取綜援的百分比與香港永久居民領取綜援的百分比，長遠來說，在未來也會漸漸下降。

「懲罰一眾一直自食其力卻依然窮困的人？」

在職貧窮是香港嚴重的社會問題之一，但懲罰在職貧窮人士的，絕對不是突然有權申領綜援的新移民，而是官商勾結的香港政府和大財團。窮人鬥窮人是沒有意思的，難道綜援人士現時的生活又過得很好嗎？根據 2013-14 年度的政府文件，1 人家庭、2 人家庭、3 人家庭、4 人家庭的平均每月綜援金額為 4,848 元、7,645 元、9,975 元及 11,817 元，並非所謂的「4 人家庭可得價值 13,385.85 元財政及住屋援助」。

另一方面，領取綜援就等於脫貧嗎？根據《2012 年香港貧窮情況報告》，在 2012 年，生活在貧窮線下的綜援住戶約有 102,700 個，涉及約 235,600 名綜接受助人。約 28.6%為 1 人家庭、35.8%為 2 人家庭、19.7%為 3 人家庭、11%為 4 人家庭、3.2%為 5 人家庭及 1.6%為 6 人以上家庭，即是說就算領取了綜援也不等於脫貧。

其實，解決在職貧窮問題和綜援貧窮問題是要靠低收入補貼、負收息稅、改革綜援等政策上的方法，所以政府責無旁貸。新移民有權領綜援等於懲罰在職貧窮人士之說法，只是窮人鬥窮人，找稻草人來發洩情緒，無助解決貧窮問題，矛頭應直指政府和大財團。

筆者理解香港人的心情，但新移民也是香港人，社會最底層的安全網不應排斥他們，同時他們所帶來的財政壓力也不用過份恐懼。

參考資料：

<http://www.inmediahk.net/node/1022079>

http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/ws/ws_swb/papers/ws_swb0506cb2-2402-1c.pdf

http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_comprehens/

<http://legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/ws/papers/ws1111cb2-217-3-c.pdf>