

福利權利光復日 2013-12-17

作者：林兆彬

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人或以上健全家庭削減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》，今天終於沉冤昭雪了。

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。所以，筆者稱這一天為「福利權利光復日」。

參考資料及數據：[\(1\)](#)、[\(2\)](#)、[\(3\)](#)、[\(4\)](#)、[\(5\)](#)、[\(6\)](#)、[\(7\)](#)