

財務委員會討論文件

2003年6月27日

總目 170－社會福利署

分目 179 綜合社會保障援助計劃

分目 180 公共福利金計劃

請各委員批准由 2004 年 1 月 1 日起，修訂綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃的申請資格，實施新的居港規定。新規定包括申請人必須在香港居住滿七年，並且在緊接申請日期之前已連續居港最少一年，才符合申請資格；未滿 18 歲的兒童和在新規定生效日期前已成為香港居民的人士，則另有特別安排。

問題

香港現時提供的主要社會保障福利，包括根據綜合社會保障援助(下稱「綜援」)計劃發放의 援助金，以及根據公共福利金(下稱「福利金」)計劃發放的高齡津貼和傷殘津貼。我們有必要修訂現時申請這類援助須符合的居港規定，以確保公共資源得到合理的分配，並解決現行的居港規定並不一致的問題。

建議

2. 人口政策專責小組建議，市民享用以龐大公帑資助的社會福利，「基本原則是必須在香港居住滿七年」。為此，我們建議由 **2004 年 1 月 1 日** 起，把領取綜援、高齡津貼和傷殘津貼的居港規定修訂如下－

(a) 綜援

要符合資格領取綜援，申請人必須已成為香港居民最少七年，並且在緊接申請日期之前已連續居港最少一年(在這段一年的居港期內，申請人離港的日子亦視為在港居住，但離港日數最多只限 56 天)。

未滿 18 歲的兒童可獲豁免須先在港居住的規定。

已經是香港居民的申請人(即在居港七年的規定生效前已成為香港居民的人士)只須符合在緊接申請日期之前已連續居港一年的規定。

在特殊情況下，社會福利署(下稱「社署」)署長可行使酌情權，批准向不符合居港規定的人士發放援助。

(b) 高齡津貼

要符合資格領取高齡津貼，申請人必須已成為香港居民最少七年，並且在緊接申請日期之前已連續居港最少一年(在這段一年的居港期內，申請人離港的日子亦視為在港居住，但離港日數最多只限 56 天)。

已經是香港居民的申請人(即在居港七年的規定生效前已成為香港居民的人士)只須符合在緊接申請日期之前已連續居港一年的規定。

(c) 傷殘津貼

要符合資格領取傷殘津貼，申請人必須已成為香港居民最少七年，並且在緊接申請日期之前已連續居港最少一年(在這段一年的居港期內，申請人離港的日子亦視為在港居住，但離港日數最多只限 56 天)。

未滿 18 歲的兒童可獲豁免須先在港居住的規定。

已經是香港居民的申請人(即在居港七年的規定生效前已成為香港居民的人士)只須符合在緊接申請日期之前已連續居港一年的規定。

附件 1 有關建議與現行規定的比較撮列於附件 1。

理由

現行居港規定

3. 一般來說，香港的社會保障福利援助金是以申請人的居港年期和需要為發放準則。目前，申請人除須符合其他與需要有關的資格外，還必須是香港居民¹，並且已在香港居住了一段指定期間，才有資格領取綜援、高齡津貼或傷殘津貼。

4. 要符合資格領取綜援，申請人必須在香港居住最少一年。申請日期前離港的日子亦視為在港居住，但離港日數最多只限 56 天。上述的一年居港期無須一定緊接在申請日期之前。此外，居港一年的規定並不適用於在香港出生並在出生時即已取得居留權的人士。至於申請人確有困難的個案，社署署長可行使酌情權，批准向不符合居港規定的人士發放援助。

5. 要符合資格領取高齡津貼(65 至 69 歲的長者可領取普通高齡津貼，年滿 70 歲的長者則可領取高齡津貼)，申請人必須在年滿 60 歲後在香港居住最少五年。至於傷殘津貼方面，申請人必須在緊接申請日期之前已連續居港一年；如申請人為未滿一歲的兒童，則必須由出生日起即連續居港。在領取高齡津貼方面須符合的居港五年的規定，離港的日子亦視為在港居住，但期內離港日數最多只限 280 天；在領取傷殘津貼方面須符合的居港一年的規定，離港的日子亦視為在港居住，但期內離港日數最多只限 56 天。

¹ 非法留港的人士，以及並非以居留原因來港的人士(即那些須遵守《入境規例》(第 115A 章)第 2 條訂明的逗留條件的人士，例如外勞和旅客)，均不符合資格申請綜援計劃和福利金計劃的援助。

現行安排並不一致

6. 由此可見，雖然在領取綜援、高齡津貼和傷殘津貼方面都訂有居港規定，但有關規定並不一致。

7. 綜援和傷殘津貼的申請人同樣須符合居港一年的規定，但綜援申請人無須如傷殘津貼申請人一樣，必須在緊接申請日期之前已連續居港最少一年。舉例來說，一名移居外地多年的香港居民，因為曾在香港居住，回港後便即時符合資格申請綜援。

8. 至於高齡津貼，任何人年滿 60 歲後在港連續或間歇居住的年期合計不少於五年，便算符合居港五年的規定。舉例來說，一名已移居外地十年的 75 歲香港永久性居民，因為在移居外地前已在港居住滿五年，回港後便即時符合資格申請高齡津貼。

9. 根據現行政策，在香港出生並在出生時已取得居留權的人士，在領取綜援時，可獲豁免居港一年的規定，但在香港境外出生而根據《基本法》第二十四條享有居留權的人士則不獲豁免。未滿一歲的兒童，如在本港出生並由出生日起即居港，便有資格領取傷殘津貼，但在香港境外出生的兒童則須符合居港一年的規定。

人口政策專責小組就享用公共福利的資格提出的建議

10. 人口政策專責小組提出了多項建議，其中一項是為所有需要以龐大公帑資助的社會服務(包括綜援)，訂定申請人必須居港七年的規定。

11. 就綜援而言，專責小組建議收緊居港規定，訂明由日後指定的日期起，只有符合居港七年規定的居民才可領取綜援，但未滿 18 歲的兒童則可獲豁免受到這項規定所限。專責小組亦建議，在居港七年的規定生效前已成為香港居民的人士，不應受新規定影響。

修訂領取綜援須符合的居港規定

12. 截至 2002 年 12 月底，新來港人士²佔綜援受助人總數的 14.9%，而截至 1999 年 3 月底，有關比率則為 12%。在 1999 年 3 月至 2002 年 12 月期間，涉及新來港人士的綜援個案大幅增加 48%，同期，綜援個案的數目則增加 14%。用於新來港人士的綜援開支，估計由 1999-2000 年度的 14 億 6,700 萬元(即佔綜援開支總額的 10.8%)增至 2001-02 年度的 17 億 2,800 萬元(即佔綜援開支總額的 12%)。

13. 雖然我們會致力為經濟上有困難的人士提供有效和可持續的安全網，但我們亦須顧及社會各界的利益，務求取得合理平衡，一方面須使本港社會服務得以長遠持續發展，另一方面，亦要考慮到必須在財政緊絀但需求不斷增加的情況下，合理分配公共資源。

18 歲或以上的申請人須符合居港七年的規定

14. 我們認為，把領取綜援的居港規定由一年增至七年(未滿 18 歲的兒童除外，見下文第 22 至 24 段)，理據十分充分。我們是基於多個理由作出這項修訂。

15. 首先，綜援的款項全數以稅款資助，以居港七年為申請準則，可反映申請人已在一段持續的期間對香港經濟作出貢獻。此外，任何人士通常必須居港滿七年，才可取得香港永久性居民的身分，而香港法例訂明，擁有永久性居民身分的人士可享有其他權利，包括投票權和參選權。

16. 第二，對綜援申請人實施更嚴格的居港規定，可鼓勵有工作能力的新來港人士在申請福利援助前，盡可能自食其力。根據經驗所得，雖然政府已提供深入就業援助，但市民領取綜援後，要他們離開這個安全網會倍加困難。

² 本文所提述的新來港人士是指在香港居住未滿七年的人士。

17. 第三，雖然我們會透過單程證計劃³，繼續協助本港居民與其內地配偶和子女團聚，但同時對綜援申請人實施更嚴格的居港規定，可向有意移居本港的人士傳達一個明確的信息，就是他們來港前應深思熟慮，確保有能力在香港過自給自足的生活。

18. 第四，雖然政府有責任維護每個人可享有一定的生活水平這項權利，以保障自己和家人的健康與福祉，但向有需要人士提供援助，綜援並非唯一的途徑。健全的新來港成年人還可以得到其他形式的援助和支援，例如就業支援服務、緊急救援、慈善信託基金的現金援助、醫療費用豁免、物資援助、單身人士宿舍住宿轉介服務，以及日間援助中心提供的膳食服務等。

19. 最後，亟需經濟援助的人士如別無他法，也可隨時申請綜援。對於確有困難的申請人，社署署長會繼續按現行做法，行使酌情權，豁免有關的居港規定。截至 2002 年 12 月底，受助人不符合居港一年的規定但仍獲得援助的個案約有 700 宗。

申請前須連續居港一段期間的規定

20. 除實施居港七年的規定外，我們還建議，18 歲或以上的綜援申請人必須在緊接申請日期之前已連續居港最少一年，而在這段一年的居港期內，申請人離港的日子亦視為在港居住，但離港日數最多只限 56 天。

21. 這項額外規定旨在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。

豁免未滿 18 歲的兒童須先在港居住的規定

22. 未滿 18 歲的兒童如屬香港居民，我們建議豁免他們須先在港居住的規定。這項措施放寬了現時適用於香港境外出生人士的安排，目的是使新來港的兒童及早融入社會。

³ 單程證計劃由內地當局執行，根據這計劃，有關當局可按照《基本法》第二十二條第四段的規定，規管中國其他地區的人前往香港定居。在 1997 至 2001 年期間，根據這計劃來港的人士，人數約等於香港人口增長的 93%。

23. 對未成年人士採取較寬鬆的做法，是為貫徹《聯合國兒童權利公約》的精神，為兒童提供特別的照顧和保障。律政司表示，只豁免未滿 18 歲的綜援申請人無須受到有關居港規定的限制，而其他年齡組別的申請人則不獲豁免，並不會構成年齡歧視。

24. 截至 2002 年 12 月底，在居港未滿七年的綜援受助人當中，約有 36 000 人(佔 52%)未滿 18 歲。

豁免已成為香港居民的人士須居港七年的規定

25. 綜援是最後的安全網，香港居民知道在有需要時可申請綜援。因此，我們建議豁免已成為香港居民的人士須居港七年的規定。換言之，在這項規定實施前已成為香港居民的人士，只須符合在緊接申請綜援日期之前已連續居港一年的規定，便符合申請資格。政府會採取適當措施，確保有意移居本港的人士得悉這項居港七年的規定，讓他們可深思熟慮，然後才決定是否移居本港。

修訂高齡津貼和傷殘津貼的居港規定

26. 領取福利金的新來港人士數目相對較少。截至 2002 年 12 月底，高齡津貼和傷殘津貼的受助人中，分別只有 0.1% 和 1.5% 為新來港人士。不過，由於福利金計劃大致上無須申請人接受經濟狀況審查，而計劃的目的亦非為了提供生活所需的援助，因此，領取高齡津貼和傷殘津貼的居港規定，應與申請綜援的有關規定看齊。因此，我們會藉此機會，按照居港七年的同一原則，為這兩項津貼作出合理的改動。

申請前須連續居港一段期間的規定

27. 除居港七年的規定外，我們建議領取高齡津貼或傷殘津貼的人士必須在緊接申請日期之前已連續居港一年。在這段一年的居港期內，領取高齡津貼人士離港的日子亦視為在港居住，但離港日數最多只限 56 天。我們有必要作出這些規定(即必須在申請日期之前已連續居港一年，以及定下這段期間的「離港」限制)，以便領取高齡津貼須符合的居港規定可與綜援和傷殘津貼的擬議安排一致。至於傷殘津貼，一如現行的規定，在申請日期前一年內，離港的日子亦視為在港居住，但離港日數最多只限 56 天。

豁免未滿 18 歲的兒童領取傷殘津貼須先在港居住的規定

28. 領取傷殘津貼的兒童，如屬香港居民，又未滿 18 歲，我們建議豁免他們須先在港居住的規定。這項豁免與我們為領取綜援的兒童所建議的安排一致，也可貫徹《聯合國兒童權利公約》的精神，對未成年人士採取較寬鬆的做法。

29. 截至 2002 年年底，未滿 18 歲的傷殘津貼受助人當中，約有 637 人(佔 7.2%)居港未滿七年。

豁免已成為香港居民的人士須居港七年的規定

30. 福利金計劃是本港社會保障制度重要的一環，大部分香港居民都期望，在有需要時，只要符合現行規定，便可獲發高齡津貼或傷殘津貼。因此，與綜援計劃的安排一樣，我們建議豁免已成為本港社會一分子的人士須居港七年的規定，換言之，在這項規定實施之前已成為香港居民的人士，只須符合在緊接申請高齡津貼或傷殘津貼日期之前已連續居港一年的規定，便符合申請資格。

對財政的影響

31. 在 2001-02 年度，用於新來港人士的綜援開支為 17 億 2,800 萬元，佔綜援開支總額的 12%，其中 7 億 6,400 萬元是發放予 18 歲或以上的受助人，餘下的 9 億 6,400 萬元則發放予未滿 18 歲的受助人。另一方面，截至 2002 年 12 月底，只有 0.1% 的高齡津貼受助人和 1.5% 的傷殘津貼受助人為新來港人士。

32. 有關建議 18 歲或以上人士須居港滿七年才可申請社會保障援助的規定並不適用於已經是香港居民的人士，因此，用於這些人士的綜援和福利金開支不會有所減省。居港七年的規定只會影響日後新來港定居的 18 歲或以上人士。待有關規定實施一年(就綜援和傷殘津貼而言)或五年(就高齡津貼而言)後，用於這類新來港人士的額外開支才會開始減少。

33. 另一方面，其他建議的措施，包括豁免未滿 18 歲的綜援和傷殘津貼申請人須先在港居住的規定；把領取高齡津貼須符合的居港規定由「滿 60 歲後須居港滿五年」放寬至「緊接申請日期之前已連續居港一年」，以及已經是香港居民的高齡津貼申請人只須符合緊接申請日期之前已連續居港一年的規定等建議，可能會令綜援和福利金的開支有所增加。在 2002 年，根據單程證計劃來港的新來港人士當中，約有 16 000 人(佔 35%)未滿 18 歲。

34. 實施居港七年的規定後，難免會有更多情況需要社署署長行使酌情權，批准向不符合居港規定但確有困難的人士發放援助。不過，由於會否發放綜援金予這類人士須視乎個別情況而定，故此目前難以估計上述豁免和放寬措施會帶來多少額外開支。

背景資料

社會保障制度

35. 綜援計劃和福利金計劃是本港社會保障制度的支柱。兩項計劃所需的款項全數由政府一般收入撥付，無須受助人供款。在 2002-03 年度，政府在綜援和福利金方面的開支總額達 214 億 1,000 萬元，而 2003-04 年度這兩項計劃所需的撥款，則為 223 億 8,000 萬元。

附件2 36. 有關社會保障制度的資料簡介載於附件 2。

37. 我們已在 2003 年 6 月 9 日向立法會福利事務委員會簡介有關建議的內容。

衛生福利及食物局
2003 年 6 月

綜援及福利金計劃現時及建議的居港規定的撮要

	現時規定	建議規定
綜援	<p>(a) <u>香港居民身份</u></p> <p>申請人須已成為香港居民^(註)。</p> <p>(b) <u>申請前在港居住年期</u></p> <p>申請人須在港居住滿最少一年，但無須在緊接申請日前已連續居住一年。申請日期前離港的日子亦視為在港居住，但最多只限 56 天。</p> <p>(c) <u>豁免</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ (b)項的一年居港規定不適用於在香港出生，並在出生時已享有居港權的人士。 ➤ 社署署長可行使酌情權豁免有特殊困難的個案，無須符合(a)及(b)項的規定。 	<p>(a) <u>香港居民身份</u></p> <p>申請人須已成為香港居民^(註)至少七年。</p> <p>(b) <u>申請前在港居住年期</u></p> <p>申請人在緊接申請日前須已連續居港一年。申請日期前離港的日子亦視為在港居住，但最多只限 56 天。</p> <p>(c) <u>豁免</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 18 歲以下兒童可獲豁免任何須先在港居住的規定(即上述(a)及(b)項)。 ➤ 上述(a)項的七年居港規定不適用於在新政策實施日期前已成為香港居民的人士。 ➤ 社署署長可行使酌情權豁免有特殊困難的個案，無須符合(a)及(b)項的規定。

(註) 任何人以不合法方式在港居留或非以居住原因進入香港(即那些受香港法例第 115A 章第 2 條逗留條件限制的人士，例如輸入勞工及遊客)，不能申請綜援或福利金。

	現時規定	建議規定
高齡津貼	<p>(a) <u>香港居民身份</u> 申請人須已成為香港居民^(註)。</p> <p>(b) <u>申請前在港居住年期</u> 申請人須在滿六十歲後在港居住滿最少五年。申請日期前離港的日子亦視為在港居住，但最多只限 280 天。</p> <p>(c) <u>豁免</u> 無。</p>	<p>(a) <u>香港居民身份</u> 申請人須已成為香港居民^(註)至少七年。</p> <p>(b) <u>申請前在港居住年期</u> 申請人在緊接申請日前須已在港連續居住滿最少一年。申請日期前離港的日子亦視為在港居住，但最多只限 56 天。</p> <p>(c) <u>豁免</u> 上述 (a) 項的七年居港規定不適用於在新政策實施日期前已成為香港居民的人士。</p>

	現時規定	建議規定
傷殘津貼	<p>(a) <u>香港居民身份</u></p> <p>申請人須已成為香港居民^(註)。</p> <p>(b) <u>申請前在港居住年期</u></p> <p>申請人須已連續居港最少一年。如兒童少於一歲，則由出生時起已連續居港。在任何情況下，在申請日期前離港的日子亦視為在港居住，但最多只限 56 天。</p> <p>(c) <u>豁免</u></p> <p>無。</p>	<p>(a) <u>香港居民身份</u></p> <p>申請人須已成為香港居民^(註)至少七年。</p> <p>(b) <u>申請前在港居住年期</u></p> <p>申請人在緊接申請日前須已在港連續居住滿最少一年。在申請日期前離港的日子亦視為在港居住，但最多只限 56 天。</p> <p>(c) <u>豁免</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 18 歲以下兒童可獲豁免任何須先在港居住的規定(即上述(a)及(b)項)。 ➤ 上述(a)項的七年居港規定不適用於在新政策實施日期前已成為香港居民的人士。

社會保障制度

引言

社會保障制度為那些因年老、殘疾、患病、低收入、失業或家庭問題，而在經濟上無法自給自足的人士或家庭提供安全網。綜合社會保障援助(下稱「綜援」)計劃的目的，是使這類人士的入息能夠達到指定的水平，以應付生活上的基本需要。至於公共福利金(下稱「福利金」)計劃的目的，則是幫助嚴重傷殘人士和長者應付因殘疾或年老而引致的特別需要。有關人士可申領綜援計劃的援助金或福利金計劃的其中一項津貼。

申請資格

2. 這兩項計劃均無須受助人供款。綜援計劃的申請人須接受經濟狀況審查，而福利金的申請人則無須接受這項審查。不過，年齡介乎 65 至 69 歲的高齡津貼申請人，必須申明其入息和資產沒有超出指定的水平。

3. 這兩項計劃的申請人均須符合居港年期的規定。此外，體格健全而有能力全職工作的失業人士或兼職人士，必須積極求職和參加自力更生支援計劃，才符合資格領取綜援。

4. 年滿 60 歲並已連續領取綜援金達三年的人士，如選擇在廣東省定居，可參加「綜援長者自願回廣東省養老計劃」。參加計劃的長者可繼續領取每月發放的標準綜援金和每年發放一次的長期個案補助金。

援助金額

綜援計劃

5. 綜援金額按照申請家庭的每月入息和他們的需要而釐定。我們會考慮有關家庭每月可評估的入息總額，以及該家庭每月的認可需要(即該家庭在綜援計劃下合資格領取的各項援助金)總額，兩者的差額就是

該家庭可得的綜援金額。在評估有關家庭的每月入息時，部分工作入息和培訓／再培訓津貼會按指定限額獲豁免計算，以鼓勵受助人積極工作和接受培訓／再培訓。

6. 這項計劃包括不同的標準金額，以應付不同類別受助人的基本需要。此外，連續領取援助超過 12 個月的高齡、殘疾和經醫生證明為健康欠佳的受助人，可獲發放每年一次的長期個案補助金，作為更換家居用品和耐用品之用。單親家長每月可獲發單親補助金，以協助他們解決獨力照顧家庭所面對的特殊困難。除標準援助金外，綜援計劃也提供特別津貼，以協助受助人支付租金、水費、學費、幼兒中心費用和殮葬費。高齡、殘疾和經醫生證明為健康欠佳的受助人也可獲得其他特別津貼，以應付特別開支，例如購買醫生建議的膳食和用品。

福利金計劃

7. 這項計劃發放下列四類津貼－

(a) 普通傷殘津貼

發給嚴重傷殘人士。一般而言，這些人士已完全喪失謀生能力或聽覺嚴重受損。

(b) 高額傷殘津貼

發給嚴重傷殘人士。這些人士時刻需要他人照顧生活起居，但沒有在政府或資助機構或醫院管理局轄下醫療機構接受照顧。

(c) 普通高齡津貼

發給年齡介乎 65 至 69 歲而入息和資產並沒有超出指定水平的人士。

(d) 高額高齡津貼

發給年滿 70 歲的人士。