

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2749/02-03號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

會議紀要

日 期：2003年6月9日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：羅致光議員, JP (主席)
陳婉嫻議員, JP (副主席)
朱幼麟議員, JP
何秀蘭議員
李卓人議員
李華明議員, JP
陳智思議員, JP
梁耀忠議員
楊森議員
蔡素玉議員
李鳳英議員, JP
胡經昌議員, BBS, JP
張宇人議員, JP
黃成智議員

缺席委員：梁劉柔芬議員, SBS, JP
麥國風議員
馮檢基議員

出席公職人員：所有議程項目

社會福利署署長
林鄭月娥女士, JP

衛生福利及食物局副秘書長(安老服務)
聶德權先生

議程項目V

社會福利署助理署長(安老服務)
吳馬金嫻女士

屋宇署助理署長／拓展1
毛劍明先生

列席秘書 : 總主任(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 高級主任(2)8
蘇美利小姐

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要

(立法會CB(2)2335/02-03號文件)

於2003年5月12日舉行的會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議舉行至今發出的資料文件

(立法會CB(2)2336/02-03(01)號文件)

2. 主席表示，如委員提出要求，上述由政府當局提供、題為“改善家居及社區照顧服務對在社區中居住的長者能夠達致「老有所屬」的成效”的文件，可於日後的會議上討論。

III. 下次會議的討論事項

(立法會CB(2)2336/02-03(02)號文件)

3. 委員商定於2003年7月14日舉行的下次例會上討論以下事項——

(a) 為亟需要照顧的長者提供支援的最新情況；及

(b) 有關家庭服務檢討的中期報告。

4. 黃成智議員建議加入另一項目，討論有關在安老院舍推行預防感染嚴重急性呼吸系統綜合症的措施。

5. 社會福利署署長回應時提議押後討論黃議員在上文第4段建議的項目，直至政府當局與醫院管理局(下稱“醫管局”)就支援安老院舍對抗嚴重急性呼吸系統綜合症進行的檢討完成為止。社會福利署署長進一步表示，該項檢討所關注的範疇將包括疾病通報機制、隔離設施及外展支援小組，例如醫管局轄下的社區老人評估小組，以及由私人執業醫生參與的“一院舍一醫生”計劃。
6. 主席表示，雖然政府當局未能於7月份討論在安老院舍推行的預防感染疫症措施，但可考慮先邀請安老院舍經營者就此事提出意見。
- 主席 7. 何秀蘭議員表示，由於衛生事務委員會每星期仍繼續開會，討論有關嚴重急性呼吸系統綜合症的事宜，故此可考慮與衛生事務委員會舉行聯席會議，討論在安老院舍推行的預防感染疫症措施。主席答允與衛生事務委員會主席商討此事。
- 主席 8. 何秀蘭議員建議與衛生事務委員會及教育事務委員會舉行聯席會議，討論有關教導家長管教有行為問題的在學子女的技巧。主席答允與有關的事務委員會主席商討此事。
- 政府當局 9. 對於何秀蘭議員就向有需要人士發放短暫經濟援助提出的問題，社會福利署署長回應時答允在會後提供資料，說明有關的資格準則。社會福利署署長指出，由非政府機構在加強支援自力更生措施之下推行的深入就業援助計劃的其中一項新措施，就是發放短暫的經濟援助。這些深入就業援助計劃由獎券基金撥款資助推行，旨在協助有工作能力的綜合社會保障援助(下稱“綜援”)受助人及“即將領取綜援”的人士。

IV. 社會保障福利的居港規定

(立法會參考資料摘要 —— 檔案編號：HWF CR/3/4821/99(03) Pt. 7、IN27/02-03、立法會 CB(2)2336/02-03(03)及(04)號文件)

10. 應主席邀請，社會福利署署長向委員闡述有關社會保障福利的居港規定的立法會參考資料摘要。
11. 黃成智議員關注到，把申請綜援的居港規定由1年改為7年，將會導致綜援家庭的經濟能力不再足以應付其基本需要。舉例而言，現時經濟不景氣，港人在其內地配偶通過單程證計劃來港後不久(比如說1年)即失業的情況，可說是屢見不鮮。黃議員並憂慮，居港7年的規定，

將會加劇新來港人士遭受歧視的情況，亦會令有需要的新來港人士不願尋求財政援助。梁耀忠議員贊同黃議員的意見。黃議員察悉，在特殊情況下，社會福利署署長可行使酌情權，批准向不符合居港7年規定的人士發放援助。他要求社會福利署署長舉出例子，說明會在哪些情況下行使該項酌情權。

12. 社會福利署署長回應時表示，社會保障辦事處的職員不會拒絕考慮由不符合居港規定的香港居民提出的綜援申請。不過，社會福利署署長指出，倘若新來港人士的配偶失業，該名新來港人士並不會自動獲豁免居港規定。一般而言，假如新來港人士符合以下條件，當局便會豁免其居港規定：有關新來港人士在港並無收入；無親無故，以致無處求助；其資產值低於其家庭成員人數可以領取的兩個月綜援金總額；以及有關新來港人士在返回原居地方面有真正困難。舉例而言，有新來港人士來港後不久即喪偶，或其配偶因病失去賺取收入的能力，並且沒有足夠能力養育年幼子女，當局即以體恤理由豁免其有關居港期的規定。其他可獲豁免居港規定的例子包括：因嚴重夫妻衝突或遭配偶虐待而必須入住庇護中心的新來港人士。當局由2004年1月1日起把發放綜援的居港規定由1年改為7年之後，仍會繼續採用類似的審批方針。此外，當局亦會因應實施新規定的經驗，提高有關豁免居港規定的現行內部指引的清晰度及透明度。

13. 主席詢問，倘若新來港人士的配偶失業，社會保障辦事處的職員會否幫助有關的新來港人士尋找工作。主席進一步詢問，如這些內地配偶已不斷努力求職，但仍無法找到工作，當局會否豁免他們領取綜援的居港規定。

14. 社會福利署署長就主席提出的首項問題給予正面回覆，因為新來港人士都是香港居民。她表示，下一輪的深入就業援助計劃亦會接受並非領取綜援的失業人士提出申請。社會福利署署長指出，雖然綜援訂有居港規定，但新來港人士(不論其居港年期多久)仍可得到其他形式的協助和支援，例如就業支援服務、緊急救援、慈善信託基金的現金援助、醫療收費豁免、物資援助、轉介入住單身人士宿舍，以及日間援助中心提供的膳食服務。至於主席提出的第二項問題，社會福利署署長表示，社會保障辦事處的職員會在考慮上文第12段提及的所有相關因素後，才決定是否以體恤理由豁免新來港人士的居港規定。

15. 李卓人議員表示，綜援的新居港規定會令社會更形分化，因為此項規定等同於再次向市民傳達錯誤的信息，令他們誤以為窮人不應來港。李議員進一步表示，新來港人士並非移民，而是曾為本港發展作出貢獻的香港永久性居民的配偶及子女，故此把符合居港規定列為申請綜援的資格並不合理。李議員促請政府當局放棄實施新居港規定的計劃，因為當局雖然可從中節省一定的金錢，但最終卻會付出更高昂的社會代價。李議員繼而詢問，如綜援受助人的配偶不符合居港規定，不能申領綜援，但該配偶本身有從事可賺取收入的工作，當局會否因此而削減有關受助人的綜援金額。

16. 社會福利署署長答稱，香港並非唯一一個就社會保障福利訂立居留規定的地方，由立法會秘書處擬備題為《紐約及澳洲就移民申領收入援助福利訂定的資格準則》的資料摘要(IN27/02-03)可證明此點。社會福利署署長並表示，如任何人決定與內地人士結婚並生兒育女，便應履行市民的責任，在肯定可以供養其內地配偶和子女而無須依靠公共援助之後，才以擔保人身份通過單程證計劃申請家屬來港。事實上，超過80%的新來港人士都沒有申領綜援。社會福利署署長進一步說明，為了對努力達致自給自足的新來港人士表示認同，社會保障辦事處的職員通常會行使酌情權，豁免居港1年的規定，將該名正從事受薪工作的新來港家庭成員視為合資格領取綜援的成員。換言之，他／她的需要將獲得認可，並會計入其家庭所得的綜援福利。此外，他／她的每月收入亦會獲豁免計算，直至達到指定的水平為止。至於有關家庭的綜援金額會否相應增加或減少，則須視乎該名新來港家庭成員的認可需要和他／她的收入而定。在新的7年居港規定之下，當局會繼續採取上述做法。

17. 李卓人議員希望社會福利署署長不要把領取綜援的新來港人士說成是懶惰和不負責任的人，因為這樣會加深社會對新來港人士的歧視。社會福利署署長提出反駁，表明她指出有超過80%的新來港人士並沒有依賴公共援助，其用意正就是要消除一般人以為新來港人士對本港福利開支構成沉重負擔的錯誤觀念。社會保障福利的新居港規定將有助重申此點。

18. 主席表示，把在香港推行的社會保障福利居港規定，與紐約及澳洲就移民申領收入援助福利訂定的資格準則作出類比，並不完全適當。他指出，有關紐約的資料只是集中論及新移民為擔保人的兄弟姐妹的情況，但就香港的情況而言，絕大部分的新來港人士都是香港永久性居民的配偶及子女，所以兩地的情況不大相同。

19. 胡經昌議員表示，社會保障福利的新居港規定的方向值得支持。胡議員特別歡迎當局豁免18歲以下兒童的綜援居港規定，這項措施貫徹了《聯合國兒童權利公約》的精神。胡議員察悉，由於一些港人的內地配偶或會選擇先把子女送來香港團聚，故此社會福利署(下稱“社署”)必須付出額外開支，以採取多項措施，解決這類個案所產生的社會問題。然而，新居港規定的其中一項目標，卻是協助香港的社會保障制度在財政上長遠維持下去。他質疑這兩者之間是否存在矛盾。

20. 社會福利署署長回應時表示，根據《基本法》第二十二(四)條，中國其他地區的人來港定居的事宜，由內地當局透過推行單程證計劃作出規限。雖然在該項計劃之下，香港無權決定哪些內地人士可以來港，但人口政策專責小組正打算與內地當局商討，可否容許18歲以下並獲准來港定居的兒童繼續留在內地，直至他們的母親亦獲發單程證為止。然而，社會福利署署長指出，日後將會有越來越多新來港兒童於到港時已屆成年，這點可從有關的趨勢看到，新來港18歲以下兒童佔新來港人士總數的百分比，已從1998年高峰期的58%穩步下降至2003年第一季的28%。

21. 胡議員又詢問，新的居港規定會否引發更多18歲以下兒童申請來港定居。社會福利署署長推測這情況不會出現，因為可領取社會保障福利一直都並非新來港人士決定來港定居與否的主要理由。

22. 鑒於有數位委員已舉手，表明希望就這項目提問，故此主席於此時徵詢委員是否同意，將政府當局就議程項目VI所提供、題為“支援青少年措施的最新情況”的討論文件列作資料文件處理。如委員對所述文件有任何問題，可於會後以書面要求政府當局澄清。委員表示同意。

23. 楊森議員提出的意見與黃成智議員及李卓人議員的意見大致相同。楊議員繼而詢問，當局會否考慮就綜援的新居港規定對新來港家庭的影響進行研究。他亦詢問，如有關研究結果顯示，新居港規定會對新來港家庭構成負面影響，當局會否考慮檢討該項新居港規定。

24. 社會福利署署長答稱，鑒於獲大量公帑資助的公共服務須實施居港7年的規定，是一項由人口政策專責小組制訂的政策，故社署沒有可能偏離這政策行事。社會福利署署長又表示，外界團體曾就新來港人士融入香港社會的情況進行過不少研究，而社署目前亦正研究多

項社會問題，例如家庭暴力及虐待兒童，以期瞭解受害人和施虐者的背景等資料。這些研究的結果應有助反映出新來港人士對新環境的適應程度，以及他們面對的問題。至於在實施任何新的政府政策後，新來港人士融入香港社會的程度如何，社會福利署署長表示，這問題屬民政事務局的政策範疇。

25. 楊森議員促請社會福利署署長重新考慮他的要求，以免製造更多社會問題。李鳳英議員及梁耀忠議員亦表達類似的意見。李議員並補充，政府的政策似乎互相矛盾。舉例而言，在衛生福利及食物局之下的衛生署致力推行親職教育計劃，向家長教授所需的技巧，使他們的子女能身心健康地成長。然而，社署實施有關綜援的新居港規定，卻會產生更多單親家庭。

26. 社會福利署署長不同意新的居港規定會加劇現有的社會問題，並已在會議較早時說明箇中原因。她進而表示，為了更有效地協助新來港母親在新的環境中養育子女，當局已採取行動，加強特別為新來港人士設計的親職教育計劃。社會福利署署長又指出，由於內地人士來港定居的事宜由內地當局決定，故此部分新來港家庭只有父親或母親在港的情況，並非因香港的福利政策造成。

27. 張宇人議員表示，鑒於財政緊絀，當局須適當平衡社會各界的利益，並確保香港的社會保障制度在財政上能夠長遠維持下去，故此自由黨支持綜援的居港7年規定。張議員進而表示，他看不到新的居港規定如何令內地母親不願來港與家人團聚。此外，社會保障福利的居留規定也不是香港獨有。張議員指出，美國的每一個州都訂立了不同的規定。某些州更規定來自另一個州的居民無權享有某些社會福利，例如免費大學教育。

28. 陳婉嫻議員希望政府當局不要以“一刀切”的方式實施綜援的居港7年規定。陳議員進而表示，政府當局應與內地當局商討，可否容許18歲以下兒童和他們的母親一起來港定居。

29. 社會福利署署長回應時表示，綜援的居港7年規定絕非以“一刀切”的方式實施。舉例而言，18歲以下兒童可獲豁免在港居住的規定，而所有在新居港規定生效之前已在香港的新來港人士亦不會受到影響。至於生活有真正困難的個案，社會福利署署長可行使酌情權，豁免居港規定。對於陳議員就新來港人士根據單程證計劃

進入香港的安排所提出的建議，社會福利署署長答允向人口政策專責小組轉達。

30. 主席在總結時促請政府當局，在實施綜援的新居港規定前，應先強調當局會致力協助新來港人士尋找工作。社會福利署署長回應時指出，有關的立法會參考資料摘要已清楚說明，新來港人士亦可獲提供就業支援服務，而她本人亦已於會議較早時說明此點。

V. 在受大廈公契管轄的樓宇經營安老院 (立法會CB(2)2336/02-03(05)號文件)

31. 社會福利署署長向委員闡述政府當局就此項目提供的文件。該文件旨在說明當局對在受大廈公契(下稱“公契”)管轄的樓宇經營安老院舍所作的監管，並特別提述高等法院最近一宗判決，所涉大廈的業主立案法團(下稱“業主法團”)獲法院根據該公契內一項條文頒發禁制令，禁止有關的院舍經營者使用大廈處所營辦安老院舍。

32. 對於政府當局在其文件第13至第17段所提及的舊慈愛護老院訴訟案件，楊森議員擔心，由於許多私營安老院舍都是開設於屬共同業權物業及受公契管轄的樓宇，倘若有關樓宇的業主法團亦爭相效尤，對這些私營安老院舍的經營者採取法律行動，將會導致該等院舍的住客無家可歸。有鑒於此，楊議員詢問，如最終有更多的私營安老院舍因違反公契而被迫關閉，當局有何應急安排，以搬遷受影響的長者住客。

33. 社會福利署署長回應時表示，她認為上述訴訟案件不會廣泛引發業主法團以安老院舍的經營者涉嫌違反有關公契條文為理由而採取法律行動，因為大部分設於私人物業的私營安老院舍不但與物業內其他業主／住客保持良好溝通和合作，亦能與有關的業主法團(如有的話)和諧共處。社會福利署署長指出，過去7年來，社署在處理擬於私人樓宇經營安老院舍的發牌規定時，至今只收到31宗由有關的業主法團、個別業主／住戶或業主／住戶組織提出的投訴，指安老院舍違反有關公契條文。大部分的投訴最終都能解決，無須訴諸法律行動。在數宗未能圓滿解決的投訴中，有關的經營者最後決定另覓處所經營。對於這些涉及公契的關注事項，社署曾經再三尋求法律意見。根據所得的法律意見，公契為一所樓宇的共同業主(政府並非其中一方)就界定及監管彼此間的權利、權益、享有權、責任和義務而達成的私人協議，因此，牌照處實不宜運用發牌權力執行公契中的

任何條款。《安老院條例》(下稱“該條例”)亦無賦予牌照處權力，可在接納發牌申請或發出牌照前，要求申請人證明已符合公契條文。社會福利署署長並指出，在該條例於1994年10月制定以前，在私人樓宇經營安老院舍的情況已經十分普遍。

34. 社會福利署署長進一步表示，據她的瞭解，舊慈愛護老院的經營者仍在考慮是否就法庭關閉舊慈愛護老院的判決提出上訴。舊慈愛護老院的經營者亦已表示會作出應急安排，以搬遷受影響的長者住客，包括把舊慈愛護老院遷往鄰近的合適樓宇，或是在雙方同意下把長者轉往該經營者營辦的其他安老院舍。如果隨後的發展最終可能影響到舊慈愛護老院任何長者住客的福利，社署會提供所需支援，以確保受影響的長者住客可以獲得其他福利安排。截至2003年4月30日，全港575間私營安老院舍合共提供45 000個名額，而平均入住率則約為70%。因此，安老院舍宿位的供應量相當充裕，可以照顧到受影響長者的護理需要。

35. 楊森議員提出警告，認為政府當局不應掉以輕心，輕率處理舊慈愛護老院訴訟案件對私營安老院舍現時及日後營運所產生的影響。這是由於部分業主／住戶或業主法團雖然一直沒有採取法律行動，以安老院舍涉嫌違反公契有關條文為理由而禁止安老院舍經營者使用其大廈，但現在卻可能會因應法庭就舊慈愛護老院作出的裁決，轉而就此採取法律行動。梁耀忠議員亦表達相同的關注。

36. 社會福利署署長答稱，社署不會對上述法院裁決掉以輕心。反之，鑒於私人樓宇始終是安老院舍的一個重要來源，而這些院舍的運作水平亦已有所提升，社署認為不應加以排斥。地政總署已根據安老事務委員會的建議，由2001年2月起，明文規定最低3層通常可獲許作商業用途的新住宅發展物業的公契不得禁止設立安老院舍。房屋委員會亦已就轄下的租者置其屋計劃作出類似的安排。在長遠目標方面，社署認為安老院舍最好設於專為安老院舍而建的院址。因此，政府在諮詢安老事務委員會後，已着手進行多項增加優質安老院舍院址供應量的措施，詳細資料載於政府當局文件第20段。然而，社會福利署署長指出，由於現時物業市場低迷，這些措施並未能如當局期望般推行。

37. 社會福利署署長又表示，法庭就舊慈愛護老院作出的裁決，不一定代表在受大廈公契管轄的私人樓宇經營的所有私營安老院舍，都違反了公契的有關條文，這問題須視乎有關公契中的條文而定。此外，法庭的判

決是基於其對“旅館”的詮釋，但香港私營安老院聯會(下稱“聯會”)卻認為此問題有可予爭辯之處。社會福利署署長並向議員轉達聯會的訴求：鑒於私營安老院舍在現時的經濟情況及營運限制下仍然努力提升服務質素，聯會促請立法會支持私營院舍的營運。

38. 主席關注到，如法庭在審理舊慈愛護老院經營者提出的上訴後維持對舊慈愛護老院的裁決，私營安老院舍未來數年的供應量可能會受到影響。有鑒於此，主席詢問社署有否就此進行評估。

39. 社會福利署署長答稱，她預期私營安老院舍的宿位不會在未來數年出現明顯的供不應求現象。截至2003年4月30日，全港575間私營安老院舍合共提供45 000個名額，而平均入住率則約為70%，除此之外，當局亦把發展重點放在以社區和家居為本的照顧服務，以滿足長者的長期護理需要，協助他們在家中養老。與此同時，當局已進行多項增加優質安老院舍院址供應量的措施，藉以改善私營安老院的質素、提高資助安老院舍服務的成本效益，以及讓有能力負擔的長者更易獲得優質服務。這些措施包括由2003年1月1日起停止接受長者加入長者宿舍及安老院的輪候冊，以期日後的資助院舍服務能集中為有護理需要的長者提供服務。

40. 主席總結時表示，希望政府當局密切監察法庭對舊慈愛護老院作出的裁決將如何影響私營安老院舍現時及日後的營運，以免私營安老院舍日後出現供不應求的情況。

41. 議事完畢，會議於下午12時25分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年7月4日