

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1853/03-04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 特別會議紀要

日 期：2003年12月18日(星期四)
時 間：下午4時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：陳婉嫻議員, JP(主席)
羅致光議員, JP(副主席)
何秀蘭議員
李卓人議員
楊森議員
蔡素玉議員
李鳳英議員, JP
胡經昌議員, BBS, JP
陳偉業議員
黃成智議員

缺席委員：朱幼麟議員, JP
李華明議員, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
麥國風議員
馮檢基議員

出席公職人員：社會福利署署長
鄧國威先生, JP

衛生福利及食物局副秘書長(安老服務)
聶德權先生

社會福利署署理助理署長(社會保障)
鄭作民先生

社會福利署總社會工作主任(家庭及兒童福利)1
李婉華小姐

**應邀出席的
個別人士／
代表團體**

： 個別人士

香港理工大學
張超雄博士

香港理工大學
李偉儀女士

代表團體

香港社會服務聯會

政策研究及倡議業務總監
蔡海偉先生

香港天主教正義和平委員會

執行秘書
陳麗娜女士

同根社

委員
鄭春燕女士

委員
關玉玲女士

群福婦女權益會

主席
廖銀鳳女士

新福事工協會

李健華牧師

香港社區組織協會

社區組織幹事
施麗珊女士

主任
何喜華先生

新移民政策關注組

曾美蘭女士

李淑瑩女士

社會關注組

陳潔貞女士

劉湖燕女士

爭取基層生活保障組

吳如珍女士

龍晚全先生

鄭淑貞女士

關注綜援檢討聯盟

朱江瑋先生

譚安琪女士

香港社會保障學會

委員

何榮宗先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
蘇美利小姐

列席職員 : 高級議會秘書(2)4
王劍菲小姐

經辦人／部門

I. 與代表團體及政府當局會商

應主席所請，社會福利署署長向委員簡述政府當局提供的文件(立法會CB(2)734/03-04(01)號文件)。該文件載述由2004年1月1日起實施的綜合社會保障援助(下稱“綜援”)及公共福利金新居港7年規定的背景和安排。

2. 主席隨後邀請個別人士／代表團體就綜援／公共福利金的新居港規定發表意見。

香港社會服務聯會(下稱“社聯”)
(立法會CB(2)734/03-04(15)號文件)

3. 蔡海偉先生簡述社聯在會議席上提交的意見書。蔡先生指出，社聯對綜援的新居港規定有所保留，理由如下 ——

- (a) 收緊綜援的居港規定將會令香港永久性居民的內地配偶(通常是母親)不願來港定居，導致更多家庭分隔兩地，不單妨礙年幼子女的正常成長，在港的家長(通常是父親)亦迫於無奈要留在家中照顧子女，倚賴綜援過活；
- (b) 該項新政策將會加深公眾對新來港人士的誤解，以為他們都是濫用社會保障制度的懶人。須知道根據政府的統計數字，新來港人士只佔綜援受助人約15%；及
- (c) 與其他地區不同，在香港，綜援是唯一的安全網。現時失業率高企，基層市民的情況尤其嚴峻，申領綜援的資格準則應以申請人的需要而非居港年期為依據。

鑒於以上所述，社聯提出下列建議 ——

- (a) 對於那些必須照顧年幼子女及／或急需經濟援助的新來港人士，社會福利署(下稱“社署”)應行使酌情權，豁免他們的居港7年規定；
- (b) 有關酌情豁免綜援居港7年規定的準則，當局應提高有關準則的透明度並公布周知；
- (c) 社署應在新的居港規定實施半年後進行檢討，並向立法會匯報檢討結果；及
- (d) 社署應密切監察新政策對新來港人士的影響，並按需要為他們提供適切的支援及協助。

張超雄博士
(立法會CB(2)734/03-04(02)號文件)

4. 張超雄博士反對綜援／公共福利金的新居港規定。張博士特別指出 ——

- (a) 當局根據居港年期來區分哪些市民符合資格申領綜援／公共福利金，既不合乎道德原則，亦不合理。有別於其他地區，在香港，綜援／公共福利金是唯一的安全網。故此，以居港年期而非申請人的經濟需要作為申領綜援／公共福利金的資格準則，實在是荒謬的做法；
- (b) 新來港人士只佔綜援受助人總數約15%，並沒有證據顯示他們是過於倚賴社會保障制度的懶人。此外，領取綜援的新來港人士以婦孺居多，而新來港婦女大多須留在家中照顧年幼子女。根據政府的統計數字，在領取綜援的新來港人士當中，18歲以下兒童約佔一半，而在餘下的一半受助人當中，超過95%是介乎22至59歲的婦女；
- (c) 隨着人口老化，香港將會越來越倚靠新來港人士來維持其勞動力，但該項新政策卻無助於吸引他們來港定居；及
- (d) 把綜援的居港規定由1年修訂為7年並不能大幅節省開支。相反，由於這項措施將會製造更多分離或單親家庭，從而帶來更多社會問題，當局日後為處理這些問題而投放的資源亦因而增加，以致因推行新居港規定而節省得來的公帑最終得不償失。

李偉儀女士

(立法會CB(2)734/03-04(12)號文件)

5. 李偉儀女士向委員闡述其意見書，並促請政府當局不要在2004年1月1日單方面實施綜援／公共福利金的新居港規定，以免影響社會穩定。李女士特別指出——

- (a) 不少新來港婦女遭配偶虐待或遺棄，她們本身沒有入息／財政資源，亟需外界協助，因此，收緊申領綜援的資格準則會令她們陷入極為無助的處境；
- (b) 新來港婦女須留在家中照顧家人生活，儘管這方面的貢獻不能以金錢衡量，但也應該得到認同；及
- (c) 雖然在新政策下，兒童可獲豁免任何須先在港居住的規定，但由於他們的新來港父母不符合申領綜援的資格，以致這些兒童須與父母分享綜援福利。

香港天主教正義和平委員會(下稱“天主教正義和平會”)
(立法會CB(2)734/03-04(03)號文件)

6. 陳麗娜女士闡釋天主教正義和平會在其意見書中所述，該會反對綜援／公共福利金的新居港規定的理由，重點如下 ——

- (a) 在綜援／公共福利金計劃下施加居港規定，是歧視新來港人士的措施，更遑論他們只佔綜援受助人總數約15%；
- (b) 該項新政策不但未能大幅節省公帑，反而有損社會穩定，就此而付出的經濟代價將遠高於節省所得的款項；
- (c) 政府不應以新來港人士作為節省開支的對象，因為新來港人士往往是經濟條件較匱乏的一羣。較可取的方法是透過例如增加利得稅等措施來恢復政府收支平衡；及
- (d) 大部分新來港人士都是一心一意想與家人團聚的內地人士，當局不應在發放社會保障福利方面，對新來港人士和香港永久性居民給予不同待遇。

群福婦女權益會(下稱“群福”)
(立法會CB(2)734/03-04(05)號文件)

7. 廖銀鳳女士向委員闡述群福在其意見書中表達的意見。廖女士特別促請政府當局取消在2004年1月1日實施綜援／公共福利金的新居港規定的計劃，以及豁免被丈夫虐待的婦女的居港規定，廖女士進一步表示 ——

- (a) 新來港婦女須留在家中照顧家人生活，儘管這方面的貢獻不能以金錢衡量，但也應該得到認同；
- (b) 雖然在新政策下，兒童可獲豁免任何須先在港居住的規定，但由於他們的新來港父母不符合申領綜援的資格，以致這些兒童須與父母分享綜援福利；及
- (c) 新來港人士大多是為了與家人團聚而來港定居，人口政策不應歧視他們。

關注綜援檢討聯盟(下稱“聯盟”)
(立法會CB(2)734/03-04(11)號文件)

8. 聯盟的代表申述聯盟在其意見書中表達的意見。聯盟明確要求政府當局即時停止推行一切歧視新來港人士的措施，包括就綜援／公共福利金及公共醫療福利施加居港規定。

同根社
(立法會CB(2)734/03-04(04)號文件)

9. 鄭春燕女士陳述同根社在其意見書中表達的意見。同根社並不同意下述觀點：居港年期可反映一名居民在一段持續的時間內對香港經濟的貢獻，因此把這項規定列為綜援資格準則是合理的措施。同根社認為，新來港婦女留在家中照顧家庭，對社會也有一定貢獻，應該獲得認同。同根社促請政府當局停止收緊綜援的居港規定，並為新來港婦女提供更多支援和協助，讓她們有機會盡展潛能，為社會作出更大貢獻。

新福事工協會
(立法會CB(2)734/03-04(06)號文件)

10. 李健華牧師向委員詳述新福事工協會的意見書，並促請政府當局取消就綜援／公共福利金及公共醫療福利實施新居港規定。李牧師指出，很多新來港人士連綜援的現行居港1年規定也未能符合。為協助新來港人士暫度難關，教會方面在3年前設立了一個基金，向新來港人士提供緊急援助，直至他們符合資格申領綜援為止。該基金每年平均向超過500宗個案發放緊急援助款項，每宗個案的受助人獲得大約3,000元的緊急撥款，並幫助約500個新來港家庭購買食物及其他基本物資。

香港社區組織協會(下稱“社區組織協會”)
(立法會CB(2)734/03-04(07)號文件)

11. 何喜華先生表示，社區組織協會一直向社會各界募捐，以籌募款項，為有需要但不符合綜援現行居港1年規定的新來港人士提供緊急物資救濟。過去數年，香港經濟表現疲弱，要求社區組織協會發放緊急救濟的人數不斷上升。倘若綜援的居港規定提高至7年，社區組織協會將無力繼續應付貧困人士對緊急救濟的需求，而救急扶危原是政府理應肩承的責任。何先生進而表示，居港規定不單對新來港人士不公平及不人道，更違反了《基本法》第三十六條，因為該條訂明，每名香港居民皆有依法享受社會福利的權利。此外，居港規定亦違反了《經濟、社會與文化權利的國際公約》第七至第九條。施麗

珊女士補充，居港規定同時違反了《聯合國兒童權利公約》，因為新政策將導致新來港兒童須與不符合居港7年規定的新來港父母分享綜援福利，以致嚴重減損了有關兒童原可享有的福利。

香港社會保障學會(下稱“社會保障學會”)
(立法會CB(2)734/03-04(14)號文件)

12. 何榮宗先生講述社會保障學會在其意見書中表達的意見。社會保障學會並特別提出以下建議——

- (a) 不應實施綜援／公共福利金的居港7年規定；
- (b) 應投放更多資源，以加強為新來港人士提供的支援服務，包括幼兒服務；
- (c) 應檢討有關在內地取得的學歷的認可制度，讓新來港人士的經驗和技能得以在香港發揮；及
- (d) 應加快內地人士與其在港家庭成員團聚，以減少分離或單親家庭所導致的家庭問題、改善人口老化情況及促進社會融合。

新移民政策關注組(下稱“關注組”)
(立法會CB(2)734/03-04(13)號文件)

13. 關注組的代表強烈促請政府當局撤回於2004年1月1日實施綜援／公共福利金新居港規定的計劃，並重點說明他們在意見書中提出的下述論點 ——

- (a) 就提供社會保障福利和公共醫療福利的準則而言，應以有關人士的需要而非居港年期作為依據。當局反其道而行，並不合乎道德原則；
- (b) 根據法律規定，新來港人士亦是香港居民，因此，香港永久性居民可享有的所有資助公共福利，新來港人士應同樣有權享有；
- (c) 政府截至2002年12月的數字顯示，在接受綜援福利的整體人數當中，新來港人士只佔約15%。另外，他們大多為18歲以下的兒童及婦女。對於那些在家庭中遭受暴力對待的新來港婦女而言，取去她們唯一的安全網只會令現有的家庭問題惡化。社會為此而付出的代價將高於透過實施新居港規定而節省所得的款項；及

- (d) 當局應向市民公開酌情豁免綜援居港規定所依據的準則及指引。

社會關注組

(立法會CB(2)734/03-04(09)號文件)

14. 社會關注組的代表闡釋該關注組在意見書中表達的意見。現撮述如下——

- (a) 新來港的成年人大多為婦女，她們一邊輪候來港定居，一邊在內地為香港永久性居民撫養子女，但當局卻完全漠視她們作出的貢獻，規定她們必須在港住滿7年才可申請綜援，對她們並不公平；
- (b) 新來港人士都是香港居民，他們應獲得與永久性居民同等的待遇。對他們作出不同待遇，難免會加深社會對新來港人士的歧視；
- (c) 對於在困境中掙扎求存的人來說，等候7年實在太長。此外，綜援的原則是為經濟有困難的個別人士及家庭提供現金援助，使他們的入息達到一定的水平，能夠應付基本及特殊需要，但居港年期規定卻與這原則相違背；
- (d) 當局酌情豁免綜援居港規定的過程欠缺透明度，應予以修正；及
- (e) 對綜援申請人實施的“7年”規定不應擴展至其他資助公共福利，例如房屋及公共醫療服務。

爭取基層生活保障組

(立法會CB(2)734/03-04(10)號文件)

15. 爭取基層生活保障組的代表向委員闡述其意見書的內容，並促請政府當局不要再削減為有需要人士提供的經濟援助及其他公共福利。

討論

16. 李卓人議員表示，綜援的新居港規定與社會融合的理念背道而馳，而對18歲以下及18歲或以上的來港人士分別給予不同待遇，亦有歧視成分；此外，這項新規定亦令兒童須與不符合居港規定的父母分享綜援福利，影響到兒童的成長和福祉。李議員指出，香港的人口增長十分倚重新來港人士，而新來港人士當中又以透過單程證計劃來港者居多；然而，在困境中成長的兒童

普遍缺乏向社會上層發展的能力，他們的下一代大概也會繼續過着貧窮的生活，長此下去，不單會使香港的貧窮問題惡化，更會對香港發展知識型經濟構成障礙。李議員贊同代表團體所指，即當局酌情豁免綜援居港規定的過程欠缺透明度，應更清晰闡明有關豁免準則。李議員並表示，據他所知，社會保障辦事處的前線人員經常拒絕不符合居港規定的綜援申請人。社署只會在非政府機構或立法會議員介入這些被拒個案後才態度軟化，向有關人士提供現金援助。何喜華先生指出，以往亦有不少例子，當有關個案的案主成功獲得法律援助，擬向法院尋求推翻社署拒絕豁免其居港規定的決定時，社署便豁免有關求助人的綜援居港規定。

17. 社會福利署署長回應時表示，雖然政府致力為有需要人士提供安全網，但當局亦須平衡社會各界的利益，顧及本港社會福利制度的長遠持續發展。另一方面，在財政緊絀和需求不斷增加的情況下，當局須合理地分配公共資源。此外，較嚴格的綜援居港規定可向準備移居香港的人士傳達清楚的信息，就是他們應未雨綢繆，在來港前妥善籌劃日後的生活。

18. 社會福利署署長進而表示，綜援並非向有需要人士提供援助的唯一方式。新來港人士不論在本港居留了多久，均可獲得以其他形式提供的援助及支援，例如就業支援服務、緊急救濟、由慈善信託基金撥出補助金、豁免醫療費用、實物支援、轉介入住單身人士宿舍，以及到日間援助中心進膳等。若情況合適，社會保障辦事處職員會把不獲豁免綜援居港規定的新來港人士轉介社署的家庭服務中心／綜合家庭服務中心跟進。倘若社署提供的福利服務未能切合有關人士的需要，該署亦會將其個案轉介予合適的非政府機構，向其提供實物或現金援助。

19. 社會福利署署長表示，社署職員在決定應否酌情豁免某綜援申請人的現行居港1年規定時，已考慮到有關個案的所有相關因素，以確定其是否有真正困難。主要的考慮因素包括：申請人自抵港後如何維持生計；造成目前困難的原因；在港的資源和可能獲得援助的途徑，例如申請人是否有朋友或親屬可求助；是否有其他形式的援助；以及申請人可否返回原居地。新的居港7年規定於2004年1月1日實施後，社署將會採取相同的處理方針。社會福利署署長並表示，社會保障辦事處的前線人員決不會純粹因為申請人不符合居港規定便即時拒絕其綜援申請。獲指派處理有關個案的工作人員就有關申請作出結論前，有責任取得所有相關資料。個案工作員會按情況所需，尤其在行使酌情權的問題上，向其上司提交報告，待其作出決定。

20. 李卓人議員認為，以申請人的居港年期而非需要作為發放綜援的準則是錯誤的做法。李議員並表示，一個人不論怎樣審慎計劃移居香港後的生活，也不能排除來港後環境驟變的可能性，例如家庭的經濟支柱突然去世或患上重病，以致他／她需要申領公共援助。李議員亦質疑社會福利署署長在上文第19段就豁免綜援的居港規定闡述的若干考慮因素。李議員指出，雖然新來港人士在港可能會有親友，但在現時經濟不景氣的環境下，其親友能夠提供多少經濟支援也成疑問。此外，新來港人士一般都不會被禁止返回原居地，因此，當局若以申請人可返回原居地為理由，拒絕豁免其綜援的居港規定，亦不合理。主席補充，持單程證來港的人士雖然可以返回內地，但他們獲發單程證的同時，其在內地的戶籍已被取消，他們返回內地之後將難以重新開始。

21. 社會福利署署長向委員保證，任何申請人如遇到真正的經濟困難，社署將會繼續行使酌情權，豁免綜援的新訂居港7年規定。過去亦有涉及受配偶虐待的綜援申請個案，社署考慮到他們遭受家庭暴力後經濟出現困難，故豁免其居港1年規定。其他獲豁免的例子包括：來港後家庭經濟支柱突然去世或患上重病而面對真正經濟困難的人士。

22. 主席同意代表團體的意見，即當局酌情豁免綜援居港規定的過程欠缺透明度，並詢問當局可否考慮更具體列明行使此項權力的指引。

23. 社會福利署署長表示，由於每宗個案的情況各有不同，要就如何確定某一不符合居港規定的人士是否有真正困難訂定具體準則，是不切實際的做法。然而，社會福利署署長指出，有關豁免居港7年規定的內部指引現已更為詳盡，以供社會保障辦事處的職員遵循。

24. 羅致光議員引述下列《基本法》條文，並質疑綜援／公共福利金的居港年期規定的合法性 ——

- (a) 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”；
- (b) 第二十五條訂明：“香港居民在法律面前一律平等”；
- (c) 第三十六條訂明：“香港居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇和退休保障受法律保護”；及

- (d) 第一百四十五條訂明：“香港特別行政區政府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”。

25. 社會福利署署長答稱，人口政策專責小組曾就綜援／公共福利金的居港7年規定的合法性徵詢法律意見。根據所得意見，這些規定並沒有抵觸《基本法》。

26. 羅致光議員詢問，如果一個家庭的新來港成員外出工作，以收入維持自己和家人的生活，社署在評估有關家庭應得的綜援金額時，會否考慮其收入。若會，社署在評估有關家庭應得的綜援金額時，又會否考慮該名新來港人士的獲認可需要。羅議員並詢問，假如該名曾以工作收入維持自己和家人生活的新來港人士失業，他／她會否仍被視為符合資格申領綜援的家庭成員。

27. 社會福利署署理助理署長(社會保障)回應時表示，如果一個家庭的新來港成員外出工作，以收入維持自己和家人的生活，社署通常會行使酌情權，視他／她為符合資格申領綜援的家庭成員，以認同該名新來港人士努力自力更生。換言之，在評估有關家庭應得的綜援金額時，社署會考慮新來港人士的應評估入息(即每月收入減去可豁免計算的金額)，以及他／她獲認可的需要。至於羅議員的第二項提問，社會福利署署理助理署長(社會保障)表示，假如該名新來港人士其後失業，該署會按個別情況，酌情考慮將其視為符合資格申領綜援的家庭成員。

28. 羅致光議員指出，社署在評估一個家庭應得的綜援金額時考慮新來港成員的應評估入息及其獲認可需要，或會造成濫用綜援制度的問題。舉例而言，一個低收入的綜援受助人可能會在其內地配偶覓得工作後刻意辭掉工作。即使該名新來港人士其後失業，社署也通常會行使酌情權，繼續把該名新來港人士視為符合資格申領綜援的家庭成員，以認同他／她過往曾努力自力更生。這個做法會令濫用情況更趨嚴重。

29. 社會福利署署理助理署長(社會保障)回應時表示，他會指示屬下職員注意羅議員在上文第28段提及的情況。他並表示，所有健全的失業綜援受助人都必須參與自力更生支援計劃。任何刻意辭掉工作的綜援受助人將會受到懲處。

30. 李鳳英議員指出，日後用於解決社會／家庭問題的開支，將遠高於實施綜援新居港7年規定所能節省的款項。李議員進一步表示，居港年期規定不僅對準備移

居香港的人士形成障礙，打擊他們的來港意欲，亦不符合維持並加強家庭作為一個社會單位的政策方針。

31. 社會福利署署長回應時表示，實施綜援／公共福利金新居港7年規定的主要目標並非只是節省開支，而是保持在合理的基礎上分配公共資源。社會福利署署長繼而表示，該項新政策無意阻撓人們來港定居。不少年滿18歲或以上的新來港人士均具有工作能力，政府應鼓勵他們自食其力，在別無他法時才申請福利援助。根據經驗所得，受助人一旦開始領取綜援，要脫離安全網便加倍困難，縱使當局提供深入就業援助也無甚幫助。由此可見，政府應鼓勵準備移居香港的人士未雨綢繆，在來港前妥善籌劃日後的生活。

32. 何秀蘭議員表示，任何人如有經濟困難，不論是否居港滿7年，社署也應為其提供安全網。反觀實際情況，政府並未盡其責任，以保障每個人可享有的權利，使其生活水平足以維持自己及家人的健康和福祉。

33. 社會福利署署長重申他在上文第31段所述的觀點。社會福利署署長補充，雖然當局收緊了申領社會保障福利的居港期準則，但安全網仍然維持，以確保所有人都能夠維持基本生活。當局會為不符合居港規定的人士提供其他形式的福利支援。18歲以下兒童可獲豁免任何須先在港居住的規定。至於生活有真正困難的個案，他會行使酌情權，豁免綜援的有關居港規定。

34. 蔡素玉議員表示，鑒於社署需要一段時間考慮豁免綜援居港規定的申請，該署應向申請人提供臨時經濟援助，使他們不用向非政府機構尋求緊急濟助。此外，新福事工協會和社區組織協會的代表都提到，綜援的居港規定由1年修訂為7年後，他們的組織已無能為力，再無法負擔為有需要人士提供所需的現金援助或其他物資援助。蔡議員並詢問，當局有否設立機制，讓綜援申請人就社署的決定提出上訴，或就處理他們個案人員的態度作出投訴。

35. 社會福利署署理助理署長(社會保障)答稱，目前有多個慈善信託基金為有需要的人士及家庭提供臨時經濟援助。具工作能力的新來港人士可透過參加深入就業援助計劃領取現金援助，以度過暫時的經濟困境，邁向自力更生。社會福利署署理助理署長(社會保障)進而表示，綜援申請人如不滿社署的決定，可向社會保障上訴委員會(下稱“上訴委員會”)提出上訴。上訴委員會是獨立組織，成員包括行政長官委任的非公務員人士。

36. 鑒於代表團體及委員提出的意見／關注，主席促請政府當局在實施綜援居港7年規定6個月後進行檢討。

結論

37. 委員總結時要求政府當局提供下述資料 ——

- (a) 有關綜援／公共福利金的新居港7年規定是否符合《基本法》規定的法律意見；
- (b) 當局酌情豁免綜援居港規定所依據的指引，包括個案例子，以說明當局過往如何酌情豁免居港規定；
- (c) 為不符合綜援居港規定的有需要人士提供的其他形式的緊急援助；及
- (d) 實施綜援／公共福利金新居港規定預計可節省的款項。

38. 委員進一步商定，應成立小組委員會，以研究與綜援／公共福利金計劃有關的事宜，並於2004年1月初舉行小組委員會首次會議。上文第37段提及的資料應於會議前送交小組委員會參閱。

政府當局

(會後補註：研究綜合社會保障援助及公共福利金計劃事宜小組委員會已於2004年1月2日舉行首次會議。)

39. 議事完畢，會議於下午6時55分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年3月26日