

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1564/03-04號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PS/2/03

福利事務委員會

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

會議紀要

日 期：2004年2月2日(星期一)
時 間：下午4時30分
地 點：立法會大樓會議室B

出席委員：李卓人議員(主席)
何秀蘭議員
梁耀忠議員
羅致光議員, JP
李鳳英議員, JP
麥國風議員
黃成智議員

缺席委員：陳婉嫻議員, JP

出席公職人員：社會福利署署長
鄧國威先生, JP

社會福利署副署長(行政)
鍾小玲女士, JP

簡何巧雲女士, JP
社會福利署助理署長(社會保障)

社會福利署總社會保障主任(社會保障)2
黎少波先生

律政司副法律政策專員(憲制事務)
歐禮義先生

律政司高級政府律師
陳惠璋小姐

衛生福利及食物局助理秘書長(安老服務)4
黃明樂小姐

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
蘇美利小姐

列席職員 : 高級助理法律顧問1
李裕生先生

高級議會秘書(2)4
王劍菲小姐

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
(立法會CB(2)1152/03-04號文件)

2004年1月2日會議的紀要獲確認通過。

II. 綜合社會保障援助及公共福利金計劃的居港7年規定是否符合《基本法》的規定
(立法會CB(2)1063/03-04(01)號文件)

2. 應主席所請，律政司副法律政策專員(憲制事務)向委員闡述上述由政府當局提交的文件。該份文件旨在就綜合社會保障援助(下稱“綜援”)和公共福利金計劃(下文統稱為“社會保障福利”)由2004年1月1日起生效的新居港規定的合法性一事提供附加資料。

3. 羅致光議員認為，政府當局在訂定領取社會保障福利的資格準則時並無按永久性和非永久性居民作出區分，是為免違反《基本法》第三十六條，因為該條訂明，每名香港居民皆有享受社會福利的平等權利。儘管如此，當局以居港年期作為其中一項領取社會保障福利的資格準則，卻帶有歧視成分，有違該條的精神及實質意義。羅議員指出，根據居留權證明書(下稱“居權證”)計劃來港的人士大部分年齡都在18歲以下，但並非根據居權證計劃來港的人士則大多在18歲及以上。根據社會保障福利的7年居港規定，所有18歲以下人士(不論是否

根據居權證計劃來港)在申領社會保障福利時均獲豁免任何居港規定。然而，亦是根據居權證計劃來港的18歲及以上人士的待遇卻並不一樣，他們仍須符合居港7年的規定，方符合領取社會保障福利的資格。鑒於根據《基本法》第二十四(二)及第二十四(四)條，來港人士須連續居港不少於7年方可獲得永久性居民身份，因此，7年居港期是決定某人是否獲得永久性居民身份的重要決定因素。規定年屆18歲及以上的新來港人士須居港滿7年才符合領取社會保障福利的資格，等同於區分永久性居民和非永久性居民，並以此作為領取該等福利的資格準則。

4. 律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，根據行之已久的法律原則，只要就待遇不同的情況提供到合理而客觀的理據，而對於達致合乎法理的目標而言，所採用的措施屬合理而相稱，則待遇不同本身並不構成歧視。一如政府當局文件第9及11段所作的解釋，新居港規定是為達致合乎法理的目標而施行的，並有合理而客觀的理據，以延長有關社會保障福利的原有1年居港規定。因此，當局的結論是，新的7年居港規定並無在任何情況下導致非法歧視行為。

5. 高級助理法律顧問1表示，《基本法》第二十四條訂明多項事宜，當中訂明，香港居民包括香港特別行政區的永久性居民和非永久性居民。

6. 律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，高級助理法律顧問1於上文第5段所述的内容並無爭議之處。然而，律政司副法律政策專員(憲制事務)強調，當局並非在永久性居民與非永久性居民之間作出區分，而《基本法》第二十四條對有關領取社會保障福利的居港規定的合理性並無影響。一如政府當局文件第11(5)段所述，即使那些根據《基本法》第二十四(二)、(三)條在出生時已獲得永久性居民身份並根據居權證計劃來港的人士，仍須符合新的居港規定，才有資格享受社會保障福利。

7. 何秀蘭議員表示，雖然經濟、社會與文化權利委員會(下稱“經社文委員會”)容許《經濟、社會與文化權利的國際公約》(下稱“《經社文國際公約》”)的締約國在履行《公約》第九條的義務時考慮有關地方的資源限制，但該條並無訂明，締約國可以資源限制為理由而訂定歧視性的措施。《經社文國際公約》第九條訂明，“本盟約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險”。依她之見，在預算緊絀的情況下，政府當局應調整社會保障福利的水平，而非為節省開支而引入針對某一羣人的歧視性措施。何議員進而表示，實施7年居港規定作為申

領社會保障福利的其中一項資格準則，似乎抵觸了《經社文國際公約》第二條第二款，該款禁止締約國實施任何措施，依據民族本源或社會階級等而剝奪其人民的社會權利。《經社文國際公約》第二條第二款訂明：“本盟約締約國承允保證人人行使本盟約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身份等等而受歧視”。

8. 律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，實施7年居港規定絕對沒有導致因種族、性別或其他方面產生的不公平歧視。當局已於上文第4段詳述箇中原因，而政府當局文件第9及11段亦已作出解釋。

9. 何秀蘭議員認為，儘管政府當局提出種種理據，支持就社會保障福利實施7年居港規定，但該政策卻的確有歧視成分，因為當局對不同人給予不同待遇。對於何議員問及《經社文國際公約》第二條第二款中“其他身份”一詞的涵義，高級助理法律顧問1表示，根據一般的法規詮釋規則，該詞一般指與該句較前部分所提述的身分的性質相若的身份。然而，高級助理法律顧問1指出，根據一般的法規詮釋規則詮釋國際公約的條文，不一定是恰當的做法。高級助理法律顧問1進而表示，《基本法》第三十六條所提述的“社會福利”一詞的涵蓋範圍並無予以界定。居民有權獲取的社會福利可以包括一系列其他服務，而並非單單指綜援。

10. 何秀蘭議員得悉，當局依據《人口政策專責小組報告書》而訂定新居港規定，並詢問該報告書第5.2段所提述的“暫居人口”一詞的定義。何議員希望當局不會將居港未滿7年的人士視為“暫居人口”，因為《經社文國際公約》第二條第三款訂明：“發展中國家在適當顧及人權及國民經濟之情形下，得決定保證非本國國民享受本盟約所確認經濟權利之程度”。

11. 律政司副法律政策專員(憲制事務)向委員保證，根據《基本法》第三十六條，香港永久性居民和非永久性居民享有社會福利的權利都得到保證。然而，《基本法》第三十六條並不適用於不符合資格獲發香港身份證的人士，例如暫居香港而留港不超過180天的人士。律政司副法律政策專員(憲制事務)進而表示，雖然他不知道“暫居人口”一詞在《人口政策專責小組報告書》的定義，但他估計，該詞意指如外籍家庭傭工及外來工人等人士，他們雖只是以工作合約的形式留港一段時間，但其留港期已符合領取香港身份證的規定。

12. 何秀蘭議員解釋，她之所以關注到，居港未滿7年的人士可能會被視為“暫居人口”，並會因而被剝奪申領社會福利的權利，是因為政府當局曾於上次會議席上告知委員，假如有關的新來港人士可以返回其原居地的話，當局將不會豁免其居港規定。社會福利署署長回應時表示，當局根據新來港人士是否有真正困難來決定是否豁免某新來港人士的居港規定。當局在處理有關豁免申請時，會考慮多項因素，其中包括有關人士返回原居地是否最佳選擇。

13. 梁耀忠議員關注到，假如政府當局可以預算緊絀為理由而實施歧視性的措施，例如將居港年期列為申領社會保障福利的資格準則，則當局可隨時利用同一理據，對其他受資助的公共服務，例如教育，實施相若的措施。

14. 社會福利署署長回應時表示，根據政府當局一貫的行事方式，在修訂任何受資助公共服務的資格準則前，當局都會進行廣泛的公眾諮詢。舉例而言，當局曾就有關領取社會保障福利的新居港規定進行詳細的公眾諮詢，並獲得財務委員會批准。

15. 羅致光議員認為，現行法例並無任何按居港期長短區分香港居民的規定，但《基本法》第三十六條卻訂明：“香港居民有依法享受社會福利的權利”，因此，領取社會保障福利的7年居港規定是否合法，的確存有疑問。梁耀忠議員贊同羅議員的意見。

16. 律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，《基本法》第三十六條所保證的權利並非絕對權利，可以受到若干限制，例如在《經社文國際公約》之下為增進民主社會之公共福利而作出的限制。律政司副法律政策專員(憲制事務)進而表示，《基本法》第一百四十五條規定，香港特別行政區政府可根據經濟條件和社會需要，自行制訂有關發展和改進原有社會福利制度的政策。不單止現行的社會保障制度早在《基本法》生效前已經存在，社會保障制度中的居港規定亦然。修訂申領社會保障福利的資格準則，是當局採取的其中一項措施，以確保按照社會整體需要所提供的社會保障制度得以長遠持續發展。基於上文所述，實施新居港規定並無與《基本法》不符之處，亦不會因而令香港特別行政區政府未能履行《經社文國際公約》所規定的義務。

17. 羅致光議員表示，政府當局並沒有答覆他的問題，即按居港期長短區分香港居民是否合法。羅議員指出，政府當局須就削減公務員薪酬訂立法例的原因，在於現行法例並沒有任何容許當局削減公務員薪酬的規

定。主席贊同羅議員的意見，並質疑當局將申領社會保障福利的資格準則收緊，可否視為一項“改進”。

18. 律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，不同人對新居港規定是否一項“改進”可能有不同見解。然而，由於這項新措施旨在確保本港的社會保障制度可長遠持續發展，並在財政緊絀和需求不斷增加的情況下合理地分配公共資源，因此，這項新措施可以視為《基本法》第一百四十五條之下的一項“改進”措施。經社文委員會在(1990年第五次會議)綜合評論第三號(第10段)中提出相若的論點，即締約國須履行起碼的基本義務，以確保《公約》之下的每一種權利均在基本程度上得以實現，但在評估有關締約國是否已履行起碼的基本義務時，必須考慮到有關國家內的資源限制。

19. 鑒於本港提供社會福利的架構並非依據法律確立，而是透過行政安排施行，主席詢問，在《基本法》第三十六條中訂明“依法”兩字的原因何在。律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，他無法就此給予確切的回覆，但有需要就此事進行研究。

20. 高級助理法律顧問1表示，《基本法》第三十六條中“依法”兩字可以指成文法、普通法及其他適用於香港的法律。高級助理法律顧問1亦指出，香港的社會保障制度並非以成文法為基礎，而是一項行政計劃，因此，《基本法》第三十六條中“依法”兩字亦可指有關申請及處理程序會由有關法例規管。

21. 羅致光議員認為，為符合《基本法》第三十六條中“依法”兩字的規定，就社會福利制度的發展而制訂的任何措施都不應違反《經社文國際公約》。很遺憾，當局實施的新居港規定違反了《經社文國際公約》第二條第二款，因為該條清楚列明，締約國不得採取任何措施，令其人民因民族本源或社會階級等而受歧視。

22. 律政司副法律政策專員(憲制事務)回應時表示，香港的社會保障制度一向並非依據某項條例而確立，而是以行政計劃的形式存在。因此，社會保障制度受到一般適用於行政法的法律原則所規限，例如政府當局有否公平而合理地施行有關制度。舉例而言，社會保障制度設有上訴機制，而假如有人不同意上訴委員會的決定，他們可向法院尋求司法覆核。此外，社會保障制度亦受到行政法之下的有關限制所規限。誠如在會議較早時所述，社會保障制度早於《基本法》生效前已經存在。根據《基本法》第一百四十五條的規定，香港特別行政區政府可根據經濟條件和社會需要，制訂有關發展

和改進原有社會福利制度的政策。在實施新居港規定時，當局已經充分考慮到，必須求取適當的平衡，既要充分考慮社會各界的利益，亦須在財政資源有限的情況下確保社會服務的長遠持續發展。至於待遇不同的問題，律政司副法律政策專員(憲制事務)重申，根據行之已久的法律原則，假如當局證明到待遇不同屬合理的情況，並就此提出客觀的理據，而對於達致合乎法理的目標而言，所採用的措施屬合理而相稱，則待遇不同本身並不構成歧視。律政司副法律政策專員(憲制事務)強調，新居港規定並非根據某人的原居地或出生地而歧視某人。以居港期長短來區分領取社會保障福利的資格，在《經社文國際公約》之下屬可以接受的做法。

政府當局

高級助理法律
顧問1

23. 何秀蘭議員仍然認為，新居港規定有歧視成分。何議員指出，該項新政策不但違反了《基本法》第三十六條，亦抵觸《基本法》第三十九條，因為該條訂明：“《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。”。有鑒於此，何議員要求政府當局提供文件，闡釋新居港規定是否符合《基本法》第三十九條及《經社文國際公約》的所有條文。主席亦要求高級助理法律顧問1提供文件，闡釋《基本法》第三十六條中“依法”兩字的涵義。

24. 委員商定，於2004年3月8日下午4時30分舉行另一次會議，以討論上文第23段提及的兩份文件。

(會後補註：上述會議其後改於2004年3月10日上午10時45分舉行。)

25. 議事完畢，會議於下午5時48分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年3月3日