

立法會福利事務委員會

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

綜合社會保障援助及公共福利金計劃的居港七年規定 是否符合《基本法》的規定

目的

本文件旨在應委員在二零零三年十二月十八日會議上提出的要求，就綜合社會保障援助(綜援)和公共福利金(福利金)計劃(在本文件統稱“社會保障福利”)由二零零四年一月一日起生效的新居港規定的合法性一事提供附加資料。

委員所關注的問題

2. 新的居港規定要求申請人必須已在港住滿七年，並在緊接申請日期前已連續居港一年，才符合資格領取社會保障福利。有些委員關注到這項規定是否與《基本法》和適用於香港特別行政區(“香港特區”)的其他國際公約所保證享受社會福利的權利有所抵觸。

政府的回應

3. 政府認為基於下文所述的理由，實施新的居港規定作為申領社會保障福利的其中一項資格準則，是符合《基本法》內有關人權的條文。

《基本法》賦予享受社會福利的權利

4. 《基本法》第三十六條規定：

“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。”

5. 《基本法》第一百四十五條進一步規定：

“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。”

《經濟、社會、文化權利國際公約》保證享受社會保障的權利

6. 《經濟、社會、文化權利國際公約》（《經社文國際公約》）第九條保證享受社會保障的權利，該條文規定：

“本公約締約各國承認人人有權享受社會保障，包括社會保險。”

7. 經濟、社會、文化權利委員會（“經社文委員會”）在（一九九五年第三十次會議）綜合評論第六號（第 26 段）內就享受社會保障的權利性質作出以下解釋：

“公約第九條訂有一般條文，說明締約各國“承認人人有權享受社會保障”，**但沒有具體說明保障的類別或程度**。不過，“社會保障”一詞的含義，涵蓋基於個人未能控制的原因而無法維持生活所涉及的一切風險。”（有關部分已加以強調）

8. 經社文委員會在（一九九零年第五次會議）綜合評論第三號（第 10 段）說明，縱使在評估締約國是否已履行義務時，需要考慮到其資源限制，締約各國仍須履行起碼的基本義務，確保本公約所訂明的每一種權利均最少在基本程度上得以實現：

“……委員會認為每一締約國須履行起碼的基本義務，以確保每一種權利均最少在基本程度上得以實現。因此，若某締

約國內有為數不少的人被剝奪必需的食物、必要的基層醫護服務、基本的棲身之所或房屋，或最基本的教育，則屬表面證據成立，顯示其未能履行本公約所規定的義務。……同樣，在評估某一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。第二(一)條訂明，每一締約國須採取必需的步驟，“充分運用可用的資源”。若締約國由於缺乏可用的資源而未能履行起碼的基本義務，便必須證明已竭力使用所有可用的資源，以履行這些必須優先處理的起碼義務。”

新居港規定的目的

9. 政府現時就申請人享受社會保障福利實施的居港七年資格規定，是根據二零零三年二月二十六日發表的《人口政策專責小組報告書》(《報告書》)內的建議而制訂的。該專責小組由政務司司長擔任主席。《報告書》有多處提及收緊享受社會保障資格的目的：

“3.24 ……我們必須藉着制訂香港特區的人口政策的機會，審慎考慮本港居民享用資助服務的權利。特別在財政緊絀的時候，可供運用的資源越來越有限，但需求卻不斷增加；在這種情況下，我們更應確保在合理基礎上分配社會資源。”¹

“5.2 專責小組在提出建議時，考慮了下列原則和因素：

- ……為解決社會開支上升和資源有限問題，建議的措施應使現時向香港居民及日增的暫居人口提供資助福利的安排更為合理。”

¹ 《報告書》第 3.24 段進一步指出，專責小組分析過新來港人士享用綜援對公共開支的影響，而有關分析已載於《報告書》附件 III。分析結果顯示，從綜援的例子看來，新來港人士獲分配的資源在比例上較其他人士為大。

“5.55 如在第三章指出的，對各項公共服務巨額資助對公共財政的影響，已成為特區政府和社會人士最關注的問題。”

“5.56 在處理這複雜的問題時，我們必須在充分考慮社會各界利益的同時，充分考慮我們在財政資源有限之下，社會服務的長遠持續發展。”

10. 在二零零三年六月三日發出的立法會參考資料摘要“社會保障福利的居港規定”第 13 至 14 段中，政府已提出相關的數據和統計數字，證明施行新居港規定這項政策有其理據：

“截至二零零二年十二月底，[居港未滿七年的]新來港人士佔綜援受助人總數的 14.9%，而截至一九九九年三月底，有關比率則為 12.0%。在一九九九年三月至二零零二年十二月期間，涉及新來港人士的綜援個案大幅增加 48%，同期，綜援個案的數量則增加了 14%。用於新來港人士的綜援開支，估計由一九九九至二零零零年度的 14 億 6,700 萬元(佔綜援總開支的 10.8%)增至二零零一至零二年度的 17 億 2,800 萬元(佔綜援總開支的 12%)……公眾對福利開支不斷膨脹日益感到憂慮，而社會人士亦有共識，認為綜援的現行居港規定太過寬鬆，可予收緊。”

施行居港七年規定的理據

11. 在目前的情況下，施行須在港住滿一段合理時間的規定是有充分理據支持的。有關理據如下：

(1) 正如上文第 9 至 10 段所解釋，收緊享受社會保障福利的資格準則，是希望在財政緊絀的情況下，保持社會資源得到合理分配，這亦是對合乎法理的目標的追求。政府已提出相關的數據和統計數字，證明有需要把居港規定的年期延長。

- (2) 很多新來港人士都有工作能力。政府首先鼓勵他們自力更生，在別無他法時才動用公帑照顧他們的生活，是正確的做法。無論新移民來自何地，政府亦應鼓勵他們在來港前為自己的生計未雨綢繆。
- (3) 大部分已發展國家都規定，要享用無須供款的社會福利，均須符合有關居住年期的規定。
- (4) 雖然我們收緊了申領社會保障福利的資格準則，但仍提供安全網，確保所有人都能夠維持基本生活。我們會為未能符合居港規定的人士提供其他形式的福利支援²。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，社會福利署署長會行使其酌情權，豁免就提供社會保障福利施行的有關居港規定。
- (5) 這項政策對永久性和非永久性居民一視同仁。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分並根據居留權證明書計劃來港的人士，仍須符合新的居港規定，才有資格享受社會保障福利。
- (6) 經考慮上述因素後，我們認為施行新的居港規定，能夠在個人利益與社會整體利益之間取得合理的平衡。我們認為所採用的方法與所追求的合乎法理目標在比例上是相稱的。

12. 基於上述理由，即使施行了新的居港規定，香港特區政府仍能履行《基本法》第三十六條和《經社文國際公約》第九條訂明的義務。政府已提供足夠的保障措施，確保在享受社會福利的權

² 如立法會參考資料摘要“社會保障福利的居港規定”第19段所載，“新來港人士還可以得到其他不同形式的協助和支援，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等。”

利方面，能滿足個人的最低基本需求，同時香港居民不曾亦不會被剝奪“必需的食物、必要的基層醫護服務”或“基本的棲身之所或房屋”；而在評估政府有否履行此等義務時，必須如經社文委員會所述，考慮到有關地區在資源方面的限制。

根據《基本法》第一百四十五條作出的發展和改進

13. 雖然《基本法》第一百四十五條規定，香港特區政府須在這個[原有社會福利]制度的基礎上，制定其發展、改進的政策，但有關條文也訂明必須“根據經濟條件和社會需要”，進行此等發展。

14. 修訂申領社會保障福利的資格準則，是我們所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福利得以長遠持續發展。如上述立法會參考資料摘要第 14 段所載：

“雖然我們[政府]致力為經濟有困難的人士提供有效及可持續的安全網，但我們亦須平衡社會各界的利益，顧及本港社會服務的長遠持續發展。另一方面，在財政緊絀和需求不斷增加的情況下，我們須合理地分配公共資源。”

15. 根據上述前提，施行新居港規定可視為符合《基本法》第一百四十五條。

衛生福利及食物局

二零零四年一月