

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2998/03-04號文件

檔 號：CB2/PS/2/03

2004年7月19日福利事務委員會會議文件

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報告

目的

本報告旨在匯報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(下稱“小組委員會”)的商議工作。

背景

2. 行政會議於2003年6月3日通過下述建議：由2004年1月1日起，將綜合社會保障援助(下稱“綜援”)及公共福利金計劃的居港規定由1年更改為7年，以符合人口政策專責小組提出的原則，即市民必須居港滿7年，才可享用以大量公帑資助的社會福利。訂定上述原則的主要目的，是確保在合理的基礎上提供獲政府大量資助的社會服務。根據新訂安排，18歲以下兒童可獲豁免任何居港規定。此外，如屬有真正困難的個案，當局會酌情豁免領取社會保障福利的居港規定。

3. 政府當局曾於2003年6月9日向福利事務委員會(下稱“事務委員會”)簡報，政府當局建議由2004年1月1日起，將綜援及公共福利金計劃的居港規定由1年更改為7年。立法會財務委員會於2003年6月27日通過該項建議。

4. 事務委員會於2003年12月18日舉行特別會議，聽取代表團體就將於2004年1月1日實施的綜援及公共福利金計劃新訂居港7年規定發表意見。委員在會議結束時商定，事務委員會應成立小組委員會，研究與綜援及公共福利金計劃有關的多項事宜，其中包括——

- (a) 當局如何酌情豁免綜援計劃的居港7年規定；及
- (b) 綜援及公共福利金計劃的新訂居港7年規定是否符合《基本法》的規定。

小組委員會

5. 小組委員會的職權範圍及委員名單分別載於**附錄I及附錄II**。
6. 小組委員會由李卓人議員擔任主席，共舉行6次會議，其中5次為與政府當局舉行的會議。小組委員會亦曾與9個代表團體／個別人士會晤，名單載於**附錄III**。

小組委員會的商議工作

當局如何酌情豁免綜援計劃的居港7年規定

7. 委員察悉，雖然當局並沒有就如何豁免居港7年規定擬定內部指引，但由於每宗個案均須按其本身情況予以考慮，故此在特殊情況下，社會福利署署長可行使酌情權，批准向不符合居港規定的人士發放援助。社會福利署署長在決定應否行使酌情權，以豁免某申請人無須符合居港規定時，會考慮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 ——

- (a) 申請人抵港後如何維持生計；
- (b) 造成目前困難的原因；
- (c) 在港的資源和可能獲得援助的途徑；
- (d) 是否有其他形式的援助；及
- (e) 申請人可否返回原居地。

8. 委員亦察悉，實際上，豁免綜援計劃居港7年規定的酌情權轉授予社會福利署(下稱“社署”)的高級人員，即高級社會保障主任。

9. 部分委員關注到，社署轄下社會保障辦事處的前線職員在知悉申請人不符合居港7年規定後，便會斷然拒絕其綜援申請。

10. 政府當局解釋，上文第9段所述的情況不會出現，因為社會保障辦事處的前線職員須就涉及申請人不符合居港規定的所有綜援申請向其上司提交報告。這些報告須載有關乎申請人的一切相關資料，以供其上司決定，有關申請人是否有真正困難。高級社會保障主任如對應否向不符合居港規定的申請人發放綜援存有懷疑，便會與社會福利署助理署長(社會保障)商討。

11. 政府當局亦表示，為確保當局能以公平合理、一視同仁的方式行使綜援計劃有關豁免居港規定的酌情權，全部7位高級社會保障主任會定期會面，分享他們在行使酌情權方面的經驗。此外，綜援申請人如不滿社署的決定，可按其意願，透過多個不同渠道提出投訴；這些渠道包括社會保障辦事處主任、各區福利專員及社會保障上訴委員

會(下稱“上訴委員會”)。上訴委員會是一個獨立組織，成員均是由行政長官任命的非公務員人士。倘若申請人選擇向上訴委員會提出上訴，他／她必須在社署通知有關決定的日期起計4個星期內採取行動。上訴委員會通常會在接獲上訴申請書後1個月內進行聆訊，並在聆訊後3個星期內，以書面把委員會的決定通知上訴人。以往曾有上訴委員會推翻社署決定的先例。

12. 委員認為，社會保障辦事處職員向準申請人解釋綜援的申請資格準則時亦應告知申請人，如屬有真正困難的個案，社會福利署署長可行使酌情權，豁免申請人的居港規定。

13. 政府當局表示，社會保障辦事處的前線職員不會向所有準綜援申請人隱瞞事實，即當局會酌情豁免有真正困難個案的居港規定。上述資料並會通過不同的途徑廣泛宣傳，這些途徑包括《綜援指引》、綜援小冊子、有關綜援和公共福利金居港規定的單張，以及社署網頁等。社會保障辦事處的職員亦會告知新來港人士，當局會根據上文第7段所開列的因素，考慮豁免綜援計劃的居港7年規定。

14. 委員促請社會保障辦事處的職員對綜援申請人的苦況採取較體諒的態度，找出造成其困難的原因，而非如部分代表團體所稱，一開始即建議申請人向親友借款。

15. 政府當局解釋，社署致力提供優質的客戶服務，但為保障公帑用得其所，職員有責任徹底調查所有申請個案，確保向真正有需要人士提供援助。申訴專員在2003年12月發表的《防止濫用綜合社會保障援助計劃的機制調查報告》內已要求社署，在酌情放寬綜援申請人的新居港規定時，必須格外審慎，以防止欺詐行為及濫用綜援的情況。政府當局亦已確認，任何須償還的貸款或債項都不會被視作綜援申請人的收入／經濟來源。

16. 代表團體提出多宗個案，並指在這些個案當中，儘管新來港人士遭受配偶虐待，並在生活上遇到真正困難，但社署卻沒有豁免這些新來港人士，使他們無須符合綜援的居港1年規定。政府當局就這些個案作出回應時表示，在當局可以確認的11宗個案中，有10宗已獲發綜援(其中9宗個案的當事人在舉行有關會議前其實已獲發放援助)，有一宗申請被拒，被拒的原因是申請人為一名可以從事全職工作的健全成年人。儘管如此，當局已經再次提醒社會保障辦事處的職員，必須更周詳考慮不符合綜援居港7年規定的受虐配偶的申請。

17. 政府當局亦指出，即使受虐配偶並沒有申請綜援，但倘若當事人面對即時暴力威脅，而他／她並沒有收入或其他資源，則不論他／她是否符合綜援居港規定，社署／非政府機構的社會工作者都會將其個案轉介社會保障辦事處跟進。舉例而言，當事人已携同子女離家，並與年幼子女一起入住庇護中心，同時並無收入或其他資源，便屬於上述情況。同樣地，如社會保障辦事處的職員知悉申請人陷入這樣的

困境當中，他們會採取行動，按適當情況把有關人士轉介社署／非政府機構轄下家庭服務中心／綜合家庭服務中心的社會工作者跟進。

18. 委員曾詢問，由何人決定綜援申請人返回原居地最符合其利益。政府當局表示，高級社會保障主任在行使酌情權時將會考慮此點，但最終仍是由綜援申請人自行決定是否返回原居地；如申請人希望留在香港，當局亦會尊重其意願。

19. 委員又詢問，如申請個案中的新來港人士自食其力，以工作收入維持自己和家人的生活，當局會否行使酌情權，視他為符合資格申領綜援的家庭成員，以認同新來港人士努力自力更生。若會，而該名曾以工作收入維持自己和家人生活的新來港人士其後失業，他／她會否仍被視為符合資格申領綜援的家庭成員。

20. 政府當局表示，如新來港人士自食其力，以工作收入維持自己和家人的生活，社署通常會行使酌情權，視他／她為符合資格領取綜援的家庭成員，以認同新來港人士努力自力更生。如該名新來港人士其後失業，只要並非本人蓄意如此，社署仍會視他／她為符合資格領取綜援的家庭成員。不過，如該名人士是可以從事全職工作的健全成年人，便須積極尋找工作 and 參加自力更生支援計劃，以此作為領取援助的一項條件。

21. 一名委員建議，社署應在實施綜援計劃的居港7年規定後6個月進行檢討。

22. 政府當局表示，社署不宜主動進行上述檢討，因為對所有獲政府大量資助的公共服務實施居港7年規定，是由政務司司長擔任主席的人口政策專責小組提出的人口政策的一部分。政府當局亦指出，居港7年規定只適用於在2004年1月1日或之後獲准進入本港定居並年滿18歲的綜援申請人。鑒於綜援計劃原先已訂有居港1年的規定，因此上述新規定在實施1年後才會影響這些新來港人士。

23. 委員建議政府當局制訂並公布一系列的“常見問題”，令有關人士更深入瞭解當局如何酌情豁免綜援居港7年規定。政府當局同意委員的建議。政府當局因應委員的意見而擬備的一系列有關如何酌情豁免綜援居港7年規定的“常見問題”，現載於**附錄IV**。

綜援及公共福利金計劃的新訂居港7年規定是否符合《基本法》的規定

24. 委員關注到，實施綜援居港7年規定是否符合《基本法》下述條文的規定——

- (a) 《基本法》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) 《基本法》第二十五條訂明：“香港居民在法律面前一律平等”；

(c) 《基本法》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) 《基本法》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. 政府當局表示，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。在目前的情況下，實施居港7年規定具充分理據支持。有關理據如下——

(a) 收緊領取綜援及公共福利金(下文統稱為“社會保障福利”)的資格準則的目的，是藉此在財政緊絀的情況下保持公共資源的合理分配，並達致合乎法理的目標；

(b) 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。無論新來港人士來自何地，政府亦應鼓勵他們在來港前為自己的生計未雨綢繆；

(c) 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；

(d) 雖然當局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。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，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。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，社會福利署署長可行使酌情權，豁免就提供社會保障福利施行的有關居港規定；及

(e) 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)條第(三)項在出生時已獲得永久性居民身份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。

因此，政府當局的結論是，新的居港7年規定並無在任何情況下導致非法歧視行為。

26. 然而，委員指出，由於現行法例並無任何按居港期長短區分香港居民的規定，考慮到《基本法》第三十六條的規定，領取社會保障福利的居港7年規定是否合法，的確存有疑問。

27. 政府當局解釋，《基本法》第三十六條所保證的享有社會福利的權利並非絕對權利，可以受到若干限制，例如在《經濟、社會與文化權利的國際公約》(下稱“《經社文國際公約》”)之下為增進民主社會的公共福利而作出的限制。經濟、社會與文化權利委員會(下稱“經社文委員會”)在(1990年第五次會議)綜合評論第三號第10段闡明，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。《基本法》第一百四十五條亦規定，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。由於有關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，這項新政策可以視為《基本法》第一百四十五條之下的一項“發展”。

28. 對於委員就《基本法》第三十六條中“依法”兩字提出的問題，政府當局回應時解釋，“依法”兩字本身並沒有就社會福利保障的任何特定種類或水平作出保證，也沒有規定各項社會福利項目或服務均須依法提供或受到法律保障。儘管如此，雖然政府一直都是在原有社會福利制度的基礎上，透過行政措施及政策提供社會保障福利，但律政司認為，社會保障福利制度以本地法律為基礎，而該制度亦受法律規定所規限，並在法律上獲得保障。

綜援及公共福利金計劃的居港7年規定是否符合適用香港的《經社文國際公約》的規定

29. 一名委員詢問，該項居港7年規定是否亦違反了《基本法》第三十九條的規定。《基本法》第三十九條訂明：

“《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”。

30. 該名委員指出，雖然經社文委員會容許《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”。

31. 該名委員認為，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。實施居港7年規定似乎亦抵觸了《經社文國際公約》第二條第二款。《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”。

32. 政府當局同意，由於新的申領準則是根據居港年期而訂立，因此產生了不同的待遇。然而，政府當局重申，在平等的情況下享受權利和自由，並不表示在所有情況下都獲得相同的待遇。倘若有差別的待遇是建基於合理及客觀的準則，而目的是要達致根據公約被視為合乎法理的目標，則並非一切有差別的待遇都構成歧視。

33. 另一名委員認為，經社文委員會只是容許政府採取“產生正面作用的歧視措施”，例如懷孕僱員不得履行某類工作。然而，將居港年期列作申領社會保障福利的一項資格準則，肯定不屬這種情況。

34. 政府當局解釋，當局按照上訴法院在香港外籍公務員協會訴公務員事務司(1996) HKPLR 333一案中所作裁決的法理，以確定將居港年期列作申領社會保障福利的一項資格準則會否構成歧視，而答案是否定的。根據當時的上訴法院大法官包致金所作的裁決(見第351-2頁)：“偏離這個起點必須有理據支持。要證明偏離這個起點是有理據的，便須要證明：第一，理智及公正的人都會認同有真正需要給予不同的待遇；第二，為配合需要作出偏離而產生的不同待遇本身是合理的；第三，偏離與需要是相稱的。”上述原則清楚說明，待遇有差別並不同歧視。當不同的人在相同的情況下遭到不同的待遇，而這個有差別的待遇又欠缺客觀及合理的理據支持，這才會構成歧視。這個準則亦反映於國際通用的法理之中。

35. 部分委員指出，作為《經社文國際公約》的締約一方，香港有義務逐步實施措施，以全面在港實現《經社文國際公約》所訂明的權利。實施社會保障福利的居港7年規定顯然並不符合上述情況，因此，這項規定抵觸了《經社文國際公約》第九條及第二條第一款的規定。《經社文國際公約》第二條第一款訂明：

“本盟約締約國承允盡其資源能力所及，各自並藉國際協助與合作，特別在經濟與技術方面之協助與合作，採取種種步驟，務期以所有適當方法，尤其包括通過立法措施，逐漸使本盟約所確認之各種權利完全實現”。

36. 政府當局解釋，《經社文國際公約》沒有訂明必須立刻實現的權利，只是列出須逐漸達到的標準，由各締約國考慮到其現有資源後盡力達到。政府當局同意，在制訂社會福利政策時，有責任考慮到其在《經社文國際公約》第九條下的義務。不過，《經社文國際公約》所規定的權利的實際實現，須受到可用資源和香港目前面對的社會困難所限制。政府決定為社會保障福利訂立新的申領準則時，考慮到目前的社會和經濟情況(及其他政策因素)，是合乎法理的做法。

37. 政府當局亦指出，更改後的居港年期規定並無對香港居民享有的權利和自由構成限制。有一點必須緊記，就是更改居港年期規定是原有制度的一部分。原有制度的居港年期規定最初於1948年定為10年，後於1959年縮短為5年，其後再於1971年縮短至1年。如香港居民一直享有在原有制度的基礎上所提供的權利，則根據原有制度更改有關福利不是對該項權利作出限制。作出更改後，在原有制度的基礎上享受社會保障福利的權利仍然相同。

徵詢意見

38. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年7月7日

立法會
Legislative Council

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

職權範圍

研究與綜合社會保障援助及公共福利金計劃有關的事宜，並在研究過程中考慮公眾人士、服務使用者及提供福利服務的非政府機構的意見。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年1月2日

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

委員名單

主席
委員

李卓人議員
何秀蘭議員
陳婉嫻議員, JP
梁耀忠議員
羅致光議員, JP
李鳳英議員, BBS, JP
麥國風議員
黃成智議員
馮檢基議員, JP (至 2004 年 1 月 2 日)

(合共：8 位議員)

秘書

蘇美利小姐

法律顧問

李裕生先生

日期

2004 年 7 月 1 日

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

代表團體/個別人士名單

- 香港理工大學張超雄博士
- 群福婦女權益會
- 香港社區組織協會
- 新移民互助會
- 同根社
- 老人權益中心
- 香港社會服務聯會
- 社會關注組
- 香港社會保障學會

行使酌情權豁免
綜合社會保障援助（綜援）計劃下居港七年的規定
常見問題

問 1 在決定是否行使酌情權豁免綜援計劃下居港七年的規定時，社會福利署（社署）會考慮什麼因素？

答 1 在決定應否行使酌情權豁免一名新來港人士在綜援計劃下居港七年的規定時，社署會考慮所有的有關因素，以確定申請人是否有真正困難。每宗個案會按其個別情況獲得考慮。考慮的主要因素包括：

- 申請人抵港後的生計；
- 造成現時困難的原因；
- 申請人在港的資源和可能獲得的援助；
- 是否有其他方式的援助；以及
- 申請人返回原居地的可能性。

問 2 如申請人受到配偶虐待或因其他理由被迫與年幼子女遷離配偶，而申請人並無收入和其他資源社署會否行使酌情權，豁免該申請人的居港七年規定？

答 2 在這樣的情況下，我們通常會行使酌情權，豁免該申請人居港七年的規定。

問 3 申請人向朋友／親屬或財務公司借款，會否被視作一項收入／經濟來源？

答 3 在綜援計劃下，任何須要償還的貸款或債項都可獲豁免計算。

問 4 社署會否因申請綜援的新來港人士可返回原居地而拒絕其申請？

答 4 在決定是否行使酌情權，豁免新來港人士居港七年的規定時，社署會考慮多項因素，當中包括就申請人的個人及家庭狀況來說，返回原居地是否較佳的選擇。

社署不會純粹以新來港的綜援申請人可返回原居地為理由而拒絕他們的申請。

問 5 如新來港人士自食其力，出外工作以維持自己和家人的生活，社署會否行使酌情權，視他／她為綜援計劃下符合資格的家庭成員，以認同新來港人士努力達致自力更生？如會的話，該名人士日後一旦失業，會否仍獲認可為綜援計劃下符合資格的家庭成員？

答 5 如新來港人士自食其力，出外工作以維持自己和家人的生活，社署通常會行使酌情權，視他／她為符合資格領取綜援的家庭成員，以認同新來港人士為達致自力更生所作出的努力。

如該名新來港人士日後失業，只要並非本人蓄意如此，社署仍會視他／她為符合資格領取綜援的家庭成員。不過，如該名人士是可以從事全職工作的健全成人，便須積極尋找工作 and 參加自力更生支援計劃，作為領取援助的一項條件。

問 6 假若社署職員知悉我不符合居港七年的規定後，便立即拒絕我的綜援申請，我應該怎麼辦？

答 6 社署職員不會因知悉你不符合居港七年規定便拒絕你的綜援申請。

負責處理你的綜援申請的職員，須取得所有有關資料，然後向上司提交報告，待其作出決定。不論你的申請是否獲得接納，社署都會以書面通知你有關申請的結果。如你對社署的決定感到不滿，可向社會保障上訴委員會提出上訴（請參閱下文第 7 條問題的答案）。

倘若你對有關職員的態度或其處理你的個案的方式感到不滿，你可以要求與社會保障辦事處主任見面。或者，你亦可向有關地區的福利專員投訴，福利專員的姓名和聯絡電話號碼已張貼於社會保障辦事處的接待處。對於所有投訴，不論是以書

面或口頭提出，我們都會盡快作出公平處理。

問 7 如不滿社署就有關綜援申請所作的決定，當局是否設有上訴機制？如有的話，申請人應如何提出上訴及每宗上訴需要多少時間處理？

答 7 綜援申請人如對社署的決定感到不滿，可在社署通知有關決定的日期起計四個星期內，向社會保障上訴委員會（上訴委員會）提出上訴。

上訴委員會是一個獨立組織，成員均是由行政長官任命的非公務員人士。

如欲提出上訴，上訴人應填妥上訴表格，交回有關的社會保障辦事處或社署總部或上訴委員會辦事處。上訴表格可於這些辦事處索取，亦可從社署網頁下載。上訴委員會通常會在接獲上訴申請書後一個月內進行聆訊，並在聆訊後三個星期內，以書面把有關決定通知上訴人。

問 8 假如居港規定不獲豁免，新來港人士可獲得什麼其他方式的援助？

答 8 新來港人士不論在本港居留了多久，均可獲得其他方式的援助和支援，包括就業支援服務、緊急救濟、由慈善信託基金撥出現金援助、醫療費用豁免、物資支援、轉介入住單身人士宿舍及轉介到日間援助中心進膳等。

如有需要，社會保障辦事處職員會轉介綜援申請人到其他服務單位或政府部門，接受合適服務。