

立法會

Legislative Council

立法會LS18/09-10號文件

減貧事宜小組委員會

有關綜合社會保障援助計劃下 連續居港一年的規定是否符合憲法的文件

目的

在2009年5月15日減貧事宜小組委員會會議上，委員討論綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃規定綜援申請人必須在緊接提出綜援申請前已連續居港最少一年(即連續居港一年的規定)的有關事宜。委員要求小組委員會的法律顧問提供意見，說明連續居港一年的規定有否違反《基本法》，而根據《基本法》香港居民有依法享受社會福利的權利。本文件旨在就此事提供資料及作出分析。

連續居港一年的規定及其理據

2. 在2003年6月3日的會議上，行政會議決定，根據人口政策專責小組建議，市民要享用以大量公帑資助的社會福利，基本原則是必須在香港住滿7年，故此由**2004年1月1日起**採取以下的綜援居港規定 ——

- (a) 要符合資格領取綜援，申請人必須已成為香港居民最少7年，並且在緊接申請日期前已連續居港最少一年(在該年內離港的日子亦視為在港居住，但最多只限56天)。
- (b) 18歲以下兒童可獲豁免任何須先在港居住的規定。
- (c) 現時的香港居民(即居港7年的規定生效(建議生效日期為2004年1月1日)前已成為香港居民的人士)只須符合在緊接申請日期前已連續居港一年的規定。
- (d) 在特殊情況下，社會福利署署長(下稱"社署署長")可行使酌情權，批准向不符合居港規定的人士發放援助。

3. 衛生福利及食物局於2003年6月3日發出立法會資料摘要(檔案編號：HWF CR/3/4821/99(03) Pt. 7)，解釋當局額外規定在緊

接申請綜援日期前必須連續居港最少一年，旨在防止長期在香港境外居住的人士回港後，隨即依賴綜援過活。衛生福利及食物局於2007年5月向檢討綜援計劃小組委員會提交另一份文件(立法會CB(2)1879/06-07(01)號文件)，進一步解釋連續居港一年規定的背景和理據。根據該份文件，綜援計劃是"一項無須供款的計劃，申請人必須接受入息審查，款項全數由政府的一般收入撥款支付。綜援提供了一個最後的安全網，為有需要的人士及家庭提供經濟援助，使他們的入息達到一定的水平，以應付生活上的基本需要。連續居港一年的規定旨在防止長期在香港境外居住的人士回港後，隨即依賴綜援過活。雖然我們致力為經濟有困難的人士提供有效及可持續的安全網，但亦須妥善平衡社會各界的利益，顧及本港社會保障系統的長遠持續發展，以及有需要合理地分配公共資源。"

《基本法》賦予的享受社會福利的權利

4. 《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"

5. 據本部研究所得，現時並無本地法庭案例觸及連續居港一年規定是否符合憲法的問題。然而，綜援計劃居港7年的規定(與連續居港一年的規定於2004年1月1日起一併實施)則曾受到法律挑戰。在孔允明訴社會福利署署長¹一案中，原訟法庭在考慮居港7年規定有否違反《基本法》第三十六條所保護的享受社會福利的權利時，認為第三十六條訂明的享受社會福利的權利並非一項絕對權利，而是受到政府根據《基本法》第一百四十五條制定的社會福利制度限制及因應該制度而改變，該條訂明：

"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"

6. 法庭裁定，《基本法》第三十六條必須與第一百四十五條一併解讀。由於經濟條件和社會需要在不同時間會循不同方向轉變，據此而制定的社會福利制度政策可削減或限制社會福利。憑藉第一百四十五條，政府有權修訂有關綜援計劃的社會福利政策，以應付香港當時的經濟情況及急速老化的人口對原有社會福利制度不斷施加的壓力，從而提升社會福利制度的長遠可持續能力。因此，法庭認為當局在2004年1月就綜援計劃作出的社會福利

¹ [2009] 4 HKC 98, CFI。

政策修訂(引入綜援計劃的新居港規定), 並無違反《基本法》第三十六條或第一百四十五條。

7. 鑒於當局把連續居港一年的規定引入綜援計劃, 作為於2004年1月生效的社會福利制度修訂的一部分, 加上根據孔允明一案的裁決, 連續居港一年的規定似乎並不違反《基本法》第三十六條或第一百四十五條。然而, 本部從政府當局得悉, 孔允明現正就上述判決向上訴法庭提出上訴。因此, 較高級的法院會否維持原訟法庭就綜援計劃居港7年規定是否符合憲法所作出的判決, 仍屬未知之數。

8. 此外, 在擬備此份文件期間, 本部注意到在司法覆核程序編號: HCAL 69 of 2009中, 香港居民游文輝(Yau Man Fai)(申請人)已獲批予許可, 就社署署長以他未能符合連續居港一年的規定為由拒絕其綜援申請提出司法覆核。據新聞報道, 申請人的申請理據與他在《基本法》下的權利有關。本部亦從政府當局得知, 該項司法覆核申請將於2010年5月由原訟法庭審理。

歧視及《基本法》第二十五條

9. 《基本法》第二十五條訂明:

"香港居民在法律面前一律平等。"

獲《基本法》第三十九(一)條賦予憲法地位的《香港人權法案》第二十二條亦提供類似的保護。《香港人權法案》第二十二條訂明:

"人人在法律上一律平等, 且應受法律平等保護, 無所歧視。在此方面, 法律應禁止任何歧視, 並保證人人享受平等而有效之保護, 以防因種族、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、出生或其他身分而生之歧視。"

10. 就本個案而言, 除了享受社會福利的權利外, 另一須予考慮的相關問題是, 在綜援計劃下實施連續居港一年規定的政策, 會否對**通過綜援經濟審查、但在申請綜援前的一年內離港超過56天的香港永久性居民**構成歧視。終審法院曾於律政司司長訴丘旭龍²一案的判決中, 訂定構成歧視的法律原則。終審法院裁定, 法律通常應就相若情況給予相同的待遇, 不過, 在法律面前平等的保證並非絕無例外地規定絕對平等。若能通過"理據驗證", 在有充分理據下可以存在法律待遇上的差別。要有理據支持待遇差別,

² [2007] 3 HKLRD 903

必須證明以下情況：該待遇差別的存在必須是為了貫徹一個正當的目標；該待遇差別與該正當的目標必須有合理的關連；以及該待遇差別不能超過為達致該正當的目標所必需的程度³。

11. 在*孔允明*一案中，除了裁定綜援居港7年的規定與《基本法》所保障的享有社會福利的權利並無抵觸外，原訟法庭亦進而裁定，非香港永久性居民在居港規定方面的待遇有別於香港永久性居民，有充分理據支持，並不屬於《基本法》第二十五條或《香港人權法案》第二十二條所指的歧視。法庭認為，整體來說，訂定綜援居港7年的規定與正當的目標有合理的關連，即規定只有那些在香港社會生活一段相當長時間，足以確定他們曾一直以各種不同方式對香港社會作出貢獻的人，才可享有代價不菲的特定福利。

12. 歧視問題很可能是原訟法庭於上文第8段所述尚待進行的司法覆核程序中須予考慮的其中一項問題。法庭會否採納*孔允明*一案的裁決，仍屬未知之數，該個案觸及的待遇差別關乎非香港永久性居民申領綜援，而尚待進行的法律程序觸及的連續居港一年的規定，則涉及在申請綜援前的一年內離港超過56天的香港永久性居民獲不同的待遇。然而，鑒於*孔允明*一案與尚待進行的司法覆核程序兩者的情況有此差別，若歧視問題在尚待進行的法律程序中提出，法庭或有空間作出與*孔允明*一案有別的判決。

總結

13. 就上文第8段提述的法律程序，有關綜援連續居港一年的規定是否符合憲法的問題，似乎可能快將由原訟法庭審理。若法庭準備採納*孔允明*一案有關享有社會福利的權利的判決，則連續居港一年的規定看來不會違反《基本法》第三十六條。至於《基本法》第二十五條涉及的歧視問題，法庭在尚待進行的司法覆核程序中會否作出與*孔允明*一案有別的裁決，則有待確定。

立法會秘書處

法律事務部

2009年11月26日

³ 同上，per Li CJ, 913D