

# 就香港特別行政區根據《經濟、社會與文化權利 的國際公約》提交的第四次報告的項目大綱提交 予政制事務委員會之意見書

1. 香港的社會保障系統最早由 1971 年設立的公共援助計畫提供。在 1978 年，為了特別照顧長者，殖民政府開始發放高齡補助金予 60 歲或以上領取公援的人士。41 年來，即使歷經 90 年代的改革，公援變成綜援，上述「長者」的定義從來都是香港社會保障制度的核心部份。政府現時堅持作出修改，其政策是否還符合《基本法》第 145 條所指，「香港特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上 ... 自行制定[福利]政策」，本身已經有很大疑問。<sup>1</sup>

## 《公約》下「長者」的定義

2. 無論如何，偏離「60 歲即長者」的定義，屬違反《經濟、社會及文化權利公約》的措施。事實上，經濟、社會及文化權利委員會已經在其 1995 年通過的《第 6 號一般性意見》中為「老齡人」提供的權威定義，正是指「60 和 60 歲以上」的人。<sup>2</sup>此定義亦獲其他聯合國人權公約機構採納。譬如消除對婦女歧視委員會在其 2010 年通過的《關於老年婦女問題和保護其人權的第 27 號一般性建議》中<sup>3</sup>，同樣以 60 歲為標準，判斷一個婦女是否享有須予以特別保護的「老年人」權利。
3. 我強烈要求當局在提交予經濟、社會及文化權利委員會的報告內文中向委員會解釋，林鄭月娥現在「官到無求膽自大」的程度，是否已達至覺得自己有資格凌駕聯合國人權公約機構權威的程度。或者這也是一個機會，讓政府將羅致光「當大家都 120 歲，60 歲的人都是中年人」的偉論正式地載於官方文件，告知國際社會香港的局長智商如此之高。

## 實質的義務和權利：足夠、適當的生活水平

<sup>1</sup> 終審法院在 2005 年《律政司訴劉國輝》(2005) 8 HKCFAR 304 案中，裁定如果政府提出的新政策構成重大改變，以致原有制度被捨棄，或令其變成另一制度，即不能被視作「在原有 ... 制度的基礎上」制定政策。

<sup>2</sup> 第 9 段。

<sup>3</sup> 第 4-5 段。

4. 但這遠遠不止是一個數字遊戲，而是關乎實質權利。
5. 經濟、社會及文化權利委員會在《第 6 號一般性意見》中強調「委員會極其重視[《聯合國老年人原則》的規定]」<sup>4</sup>，認為《原則》代表了締約國在《公約》下必須遵守的義務。此等義務適用於所有 60 歲或以上的人，不容政府在履行義務時，將某部分長者排除在外。
6. 與目前的討論相關的國際標準，可見於《聯合國老年人原則》<sup>5</sup>第 1 條：

「老年人應能通過提供收入、家庭和社會支助以及自助，享有足夠的食物、水、住房、衣著和保健。」
7. 政府現時的「補鑊措施」，是以每月 1,060 元「就業支援補助金」，補回個長者綜援和健全成人綜援標準金額之間的差額。
8. 此項措施除了是在卑鄙地暗示 60-64 歲申領綜援的長者是不願意工作的懶人之外，因為 60-64 歲的人從此不會再在綜援計劃中被視為「長者」，其實變相同時是剝奪了這批長者領取 20 多項專屬於長者的特別津貼和特別補助金的資格，例如短暫住院服務費、電話費、交通費、平安鐘費、搬遷費等等或恆常或實報實銷的特別津貼。換言之，將來 60—64 歲的長者，必須自行想辦法應付這些數目不小但卻屬生活必須的開支。

### 政府以往在委員會席前的說法：特別津貼確保長者生活水準

9. 這不是吹毛求疵。事實上，翻查經濟、社會及文化權利委員會的會議記錄，香港政府於過去 25 年一直依賴特別津貼和補助金的存在，聲稱申領綜援的長者已有足夠金錢維持《公約》第 11 條所要求的「所需之適當生活程度」。
10. 譬如時任法律政策專員馮華健 1994 年 11 月 25 日於委員會席前回應有關綜援金額對長者是否足夠的問題時，強調在標準金額以外，「亦有很多不同種類的

---

<sup>4</sup> 第 32 段。

<sup>5</sup> 經聯合國大會於 1991 年 12 月 16 日第 46/91 號決議通過。

特別津貼可供領取（‘a wide range of special grants was available in addition’）<sup>6</sup>。

6

11. 然而，即使當時長者綜援的資格尚是 60 歲或以上，委員會在其後作出的《審議結論》中<sup>7</sup>，仍然認為「目前老人得到的社會保險金似乎不是以使他們能夠充分享受盟約所規定的權利 ... [並]對完全依靠綜合社會保險救濟金的老年人所遇到的健康問題和社會問題尤其關注。」<sup>8</sup> 委員會因此建議香港政府「盡快審查現行的社會保險制度以彌補老年人福利的不足之處。」<sup>9</sup>
12. 兩年後，即 1996 年 11 月 27 日，時任法律政策專員再一次在委員會席前強調，長者除了綜援標準金額之外，還可以得益於其他服務。<sup>10</sup> 委員會於同年 12 月 6 日作出的《審議結論》中<sup>11</sup>，依舊不同意香港政府的立場，並再次指出，香港的社會保障制度無法令長者享有《公約》下既權利<sup>12</sup>。委員會亦就政府某些行為和社會為「領取福利」貼上的標籤，令有需要既人恥於或無法申請綜援，表達了關注。<sup>13</sup>
13. 直到 2005 年，香港政府仍然未能釋除委員會對長者貧困問題的關注。時任委員（即現任委員會主席）Virginia Bras Gomes 女士在審議香港的報告時，表示難以相信綜援計劃足以令其申領者享受適當的生活水準。<sup>14</sup> 會上代表香港政府的時任衛生福利及食物局副秘書長（即現任工業貿易署署長）甄美薇只

---

<sup>6</sup> United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UNCommESCR), 'Summary record of the first part (public) of the 37<sup>th</sup> meeting' (30 November 1994) UN Doc E/C.12/1994/SR.37 at para 27.

<sup>7</sup> 聯合國經濟、社會和文化權利委員會，《經濟、社會和文化權利委員會的最後意見：大不列顛及北愛爾蘭聯合王國》（1994 年 12 月 21 日）聯合國文件編號 E/C.12/1994/19

<sup>8</sup> 同上，第 31 段。

<sup>9</sup> 同上，第 40 段

<sup>10</sup> UNCommESCR, 'Summary Record of the 42nd Meeting' (5 March 1997) UN Doc E/C.12/1996/SR.42 at para 15.

<sup>11</sup> UNCommESCR, 'Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Hong Kong)' (6 December 1996) UN Doc E/C.12/1/Add.10.

<sup>12</sup> 同上，第 14 段。

<sup>13</sup> 同上，第 24 段。

<sup>14</sup> UNCommESCR, 'Summary record of the 9th meeting' (4 May 2005) UN Doc E/C.12/2005/SR.9 at para 37.

能老調重彈，繼續依賴長者綜援申領者享有特別津貼的事實，辯稱他們可以應付醫療及其他需要。<sup>15</sup>

14. 委員會的《審議結論》否定香港政府的說法，再度對老年人保障不足一事提出了「嚴重關切」：

「在現行社會保障制度下，具體而言即綜合社會保障援助計劃，福利津貼的水平不足以保障適當的生活水準，許多低收入者，**特別是老年人**，不在計劃的涵蓋範圍之內。」

15. 委員會促請香港政府：

「審查申請綜合社會保障援助的資格標準，以確保所有生活困難的人，包括低收入者和家庭，**老年人**和新移民，都可充分參加該計劃，享有適當的生活水準。」<sup>16</sup>

16. 委員會 2016 年在其關於香港的《審議結論》中，重申「中國香港立即採取措施，審議綜合社會保障援助計劃的資格標準，並確保所有需要援助的人都能享受其福利。」<sup>17</sup>

### 「倒退」措施違反《公約》

17. 所有 60 歲或以上的長者在過去 25 年都有資格申請特別津貼及特別補助金，尚且不能令經濟、社會和文化權利委員會信納香港的長者享有適當的生活水準。今日香港政府不但理委員會一直以來的敦促，上調長者綜援的水平，反而故意採取「倒退 (retrogressive)」的措施，收緊長者綜援資格，屬破壞「《公約》規定權利的完整性」，違反中國在國際人權法下的義務。<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> 同上，第 60 段。

<sup>16</sup> 聯合國經濟、社會和文化權利委員會，《經濟、社會和文化權利委員會的結論性意見：中華人民共和國(包括香港和澳門)》(2005 年 5 月 13 日) 聯合國文件編號 E/C.12/1/Add.107 第 84、96 段。

<sup>17</sup> 聯合國經濟、社會和文化權利委員會，《關於中國(包括中國香港和中國澳門)第二次定期報告的結論性意見》(2014 年 6 月 13 日) 聯合國文件編號 E/C.12/CHN/CO/2 第 46 段。

<sup>18</sup> 聯合國經濟、社會和文化權利委員會，《第 3 號一般性意見：締約國義務的性質》(1991)，第 9 段。

18. 政府今次提交的報告必須向委員會詳細解釋，此舉如何算是已「充分利用了所有可能的資源」，為何經得起委員會（根據《第3號一般性意見》必須應用的）最嚴格的審視（strict scrutiny）。<sup>19</sup>

黃啟暘

「法夢」成員

2019年1月21日

---

<sup>19</sup> 同上。