

香港社區組織協會 民權法律中心

「失業回流港人 淪為二等公民 剝奪公民福利 違反基本人權」--- 高等法院就回流港人因過去一年居港規定被拒申領綜援 展開司法覆核聆訊

現行社會福利政策規定，任何申領綜援的香港居民，除符合資產及入息審查外，申請人亦需成為香港居民最少七年，並需在緊接申請日期前連續居港最少一年（若離港不超過 56 天，亦可視為符合連續居港一年規定。）當局自 2004 年 1 月起要求港人申請綜援前一年期間需居港最少 309 日，『目的是要防止長期在香港境外居住人士一旦回港，即依賴綜援過活，但對於有真正經濟困難的人士，社署才會考慮運用酌情權。』

政府假設港人過去一年內離開香港超過 56 日，一旦回港生活便會依賴綜援；但事實上離港回大陸或澳門長期生活的港人，全都是「自力更生及未領取綜援人士」，他們回流的原因是因失業或近期的金融風暴，故不應假設其為懶惰的人，假設並不合理，令過去一年曾離港的申請人成為「二等香港人」，受到福利政策的歧視。不合理的政策令過去一年曾離港的申請人淪為「二等香港人」，受到福利政策的歧視。由於有關規定違反《基本法》及《經濟、社會與文化權利的國際公約》列明香港居民享有的社會福利權利。

事實上，2003 年特區政府提出《人口政策專責小組報告書》，當中建議市民享用以公帑資助的社會福利，「基本原則是必須在香港居住滿七年」；港府其後更改申領綜援及公共福利金計劃的居港規定，除規定申請人必須在香港居住滿七年，更要求申請人「在緊接申請日期前已連續居港最少一年（在該年內如離港不超過 56 天，亦視為符合連續居港一年的規定）」；立法會財務委員會在 2003 年 6 月 27 日通過有關規定，並由 2004 年 1 月 1 日起實施¹，但面對約 3 萬名從大陸或澳門失業回流人士，該政策等同「剝奪了他們領取綜援權利」10 個月，嚴重違反《基本法》第三十六及三十九條及適用於香港的《經濟、社會與文化權利的國際公約》第二(二)及第九條的規定。

¹ 立法會 CB(2)1879/06-07(01)號文件

《基本法》第三十六條：

「香港居民有依法享受社會福利的權利。」

《基本法》第三十九條：

「《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，除依法規定不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。」

《經濟、社會與文化權利的國際公約》第二(二)條：

「本盟約締約國承允保證人行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、出生或其他身分等等而受歧視。」

《經濟、社會與文化權利的國際公約》第九條：

「本盟約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。」

社協過去 5 年一直接觸求助的失業回流港人，過去一年「向本會求助的回流港人」有明顯地增加，當中部份會得到社署豁免該 309 日等候時間，但部份則書面不獲豁免，他們均被拒申請綜援的香港永久居民，他們均於過往超過一年在大陸工作。是次訴訟個案亦屬被拒申請綜援的回流港人，其個案簡介如下：

回流港人被拒福利 申請司法覆核個案簡介

	游文輝先生(申請綜援)
年齡	65 歲
回大陸原因	製衣廠管理層
回大陸工作年期	回大陸 4 年工作
回港原因	失業
回港日期	2008 年 9 月 31 日
可申請綜援日期	2009 年 7 月

社協《2010 香港露宿者調查報告》

此外，社協在 2010 年 3 月進行《2010 香港露宿者調查報告》²，成功訪問 116 名露宿者，當中三成半(35.3%)為回流港人³。受訪者年齡中位數為 43.5 歲，年齡最大為 70 歲，最小則為 19 歲。他們大多為中年人士，40-49 歲及 50-59 歲的組別，分別佔整體 23.7% 及 25.4%，合共佔整體近半數。另 30-39 歲組別亦佔 25.4% (見表 2)。受訪者以男性為主，佔 96.6% (見表 3)。

在教育程度方面，具中學學歷 (即中一至中五) 的露宿者佔六成，具小學程度則佔 27.3% (見表 4)。受訪者大多健康及身體健全，佔整體 75%，表示健康欠佳的則佔 13.8% (見表 5)。

在婚姻及家庭方面，接近一半受訪者為單身人士，已婚及離婚的受訪者各佔約兩成 (見表 6)。受訪者大多都缺乏家庭支援，約 15% 已沒有親人，超過九成表示沒有得到家人任何形式的支援。相反，有兩成受訪者須為家人提供經濟、住屋等援助；此外，有近一半受訪者已沒有與家人聯絡，當中有近七成已逾兩年沒有與家人聯絡。至於仍與家人保持聯絡的受訪者中，則有超過七成於每半年最少與家人見面一次 (見表 7 至表 12)。

回流人士狀況

受訪者中有 35.3% 為回流港人，他們當中有 90.2% 從內地回港，其餘 9.8% 則從澳門回港；當中四分之三回流受訪者在外地逗留超過半年或以上 (見表 13、14)。

他們外流原因主要與工作有關，「尋找工作」、「被公司調派」及「創業」分別佔 40.0%、17.5% 及 7.5%；另三成表示希望「減低生活開支」(見表 15)。就業問題是他們回港主因，「被公司解僱 / 公司倒閉」、「尋找工作」及「生意失敗」分別佔 48.7%、17.9% 及 12.8% (見表 16)。

另一方面，有 16.2% 回流港人沒有申請綜援，有近三成曾經申請綜援，但因為過去一年居港不足 309 日而被政府拒絕；在有申請綜援的回流港人個案中，有近七成個案在回港一個月後才辦理申請手續 (見表 17A 至 17C)。

² 香港社區組織協會 2010 香港露宿者調查報告(2010 年 3 月)

http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/SS_Research_2009_Report_Final.doc

³ 回流港人指曾離開香港，到外地生活人士

節錄自《2010 香港露宿者調查報告》

表十三 你從那裡回流香港？(N = 41)

	頻率	有效百分比	累積百分比
中國大陸	37	90.2	90.2
澳門	4	9.8	100.0
總數	41	100.0	

表十四 你在地逗留了多久？(N = 40)

	頻率	有效百分比	累積百分比
少於一個月	4	10.0	10.0
一個月至少於六個月	6	15.0	25.0
六個月至少於一年	8	20.0	45.0
一年至少於二年	5	12.5	57.5
二年至少於五年	6	15.0	72.5
五年至少於十年	4	10.0	82.5
十年或以上	7	17.5	100.0
總數	40	100.0	

平均數：41 個月

中位數：12 個月

標準差：52 個月

表十五 你外流的原因是(可選多項)？(N = 40)

	頻率	個案百分比
尋找工作	16	40.0
減低生活開支	12	30.0
被公司調派	7	17.5
與家人團聚	5	12.5
創業	3	7.5
其他	4	10.0

表十六 你回港的原因(可選多項)？(N = 39)

	頻率	個案百分比
被公司解僱 / 公司倒閉	19	48.7
尋找工作	7	17.9
生意失敗	5	12.8
與家人團聚	1	2.6
退休	1	2.6
其他	6	15.4

表十七 A 因居港不足 309 日而曾被拒絕申請綜援 (N = 37)

	頻率	個案百分比
是	11	29.7
否	26	70.3
總數	37	100.0

表十七 B 沒有申請綜援 (N = 37)

	頻率	個案百分比
是	6	16.2
否	31	83.8
總數	37	100.0

表十七 C 你回港多久後才申請綜援？ (N = 28)

	頻率	有效百分比	累積百分比
少於一個月	9	32.1	32.1
一個月至少於 三個月	16	57.1	89.3
三個月或以上	3	10.7	100.0
總數	28	100.0	

平均數：1.5 個月

中位數：1 個月

標準差：2.5 個月

(一) 現存問題

回流失業港人有明顯增長

政府研究反映返內地工作及居住的港人持續增加，「在中國內地工作的香港居民」由 1995 年的 12.2 萬人上升至 2005 年 1-3 月的 23.7 萬，而 2008 年 7-9 月明顯地下降回 21.8 萬⁴，當中有近 2 萬港人明顯地需要從內地回流香港，另外，基於澳門經濟引致建造業停工，估計澳門有過萬名建築工友需回港香港，面對合共 3 萬的港人失業回流潮，港府福利及房屋政府嚴重倒退，完全未能提供即時協助。

(二) 扶貧福利政策分析

政府剝奪回流港人社會保障權利

政府於 2004 年 1 月起要求港人申請綜援前需居港 309 日，『目的是要防止長期在香港境外居住人士一旦回港，即依賴綜援過活，但對於有真正經濟困難的人士，社署會考慮運用酌情權¹。』政府假設港人過去一年內離開香港超過 56 日，一旦回

⁴見香港政府統計處第 49 號專題報告書《香港居民在內地居住的情況及意向》2009 年 2 月

¹立法會 CB(2)1879/06-07(01)號文件

港生活便會依賴綜援，事實上離港回大陸或澳門長期生活的港人，全都是靠「自力更生及未領取綜援人士」，他們回流的原因是因失業或近期的金融風暴，故不應假設其為懶惰的人，而作為香港永久居民(已符合居港7年的身份)，亦不應因過去一年離港日數而成為「二等香港人」，受到福利政策的歧視。

(三) 社協要求：

- 3.1 政府應撤消香港永久居民申請綜援的「過去一年居港規定」，體現他們的社會福利權利。
- 3.2 政府應全面研究北上及回流港人的需要及困難，從而制訂相應政策，協助有需要的回流港人；
- 3.3 政府應取消申請綜援前的居港期限，以免剝奪港人領取綜援的權利。

香港社區組織協會
民權法律中心
失業回流港人關注組

二零一零年五月二十四日