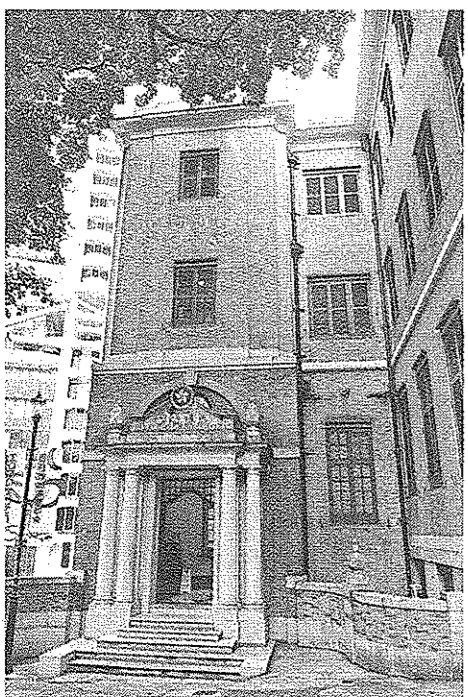


# 終院裁決會增加多少新移民領綜援？



周基利

12月17日終審法院裁定申領綜援7年居港期的規定是違憲的，因此新移民便可在港住滿1年後申領綜援。這個法庭判決在社會上引起很大的爭論和迴響，大家都議論紛紛。不過筆者感到失望的是，大家關心的只是這個判決的法理依據是否充分，或者是可能導致的後果，但對於是否應為申領綜援設立居港年期這措施，反而討論不多。大家可以冷靜下來想一想，綜援設立的目標是為有需要的人提供一個基本生活的安全網，假如大家可以從這個需要的角度看，新移民最需要幫助的時間往往便



周基利：筆者從上年年初已在《明報》撰文希望有關當局重新檢討居港年期的規定，所以筆者是一直支持取消這措施的。圖為終審法院。（資料圖片）

是來港定居的頭幾年。而這個居港7年的規定，便正是拒絕在他們最需要幫助的時間向他們伸出援手，所以這措施本身與設立綜援的政策目的是相違背的。

裁決公布當日，《明報》記者致電筆者查詢這個裁定的影響，尤其是因這裁決而會增加新移民領取綜援的人數。其實筆者手頭上這方面的數據並不多，只有香港統計月刊2012年9月出版的專題文章〈2001年至2011年綜合社會保障援助計劃的統計數字〉中，2001至2011年新移民的綜援受助人的數目（表一）。於是筆者只好根據這有限的資料作出推算。

## 計算一：每年16.8億

其實申領綜援居港的規定是在2004年實施的，而在此以前（即2001至2003），新移民居港1年便可申領綜援。從表一可以看到，領取綜援的新移民人數由2001年的5.8萬增至2003年的7.2萬，筆者粗略估計領取綜援的新移民人數會由2011年的1.7萬回復至2001年的水平，即5.8萬。換句話說，因這次裁決，領取綜援的新移民將會增加4萬人。筆者當時估計，每個綜援受助人每月約可得3500元，所以每年增加的開支達約16.8億元（4萬人×3500元×12月）。

## 計算二：每年12至16.6億

12月18日晚上筆者又翻看判辭全文，發覺他們列舉了1999年度及2000年新移民領取綜援的數目，分別是4.6萬及4.9萬，而且在2013年9月有13,136名新移民領取綜援，其中18歲以下的兒童有7492名（佔57%）。假如新移民領取綜援的數目回復至1999年水平，那麼增加領取綜援的新移民數目將會是約3.3萬（4.6萬減1.3萬）了。另一個推算方法是基於1999至2003年間的平均數為約5.9萬，即增幅是約4.6萬（5.9萬減1.3萬）。於是筆者便在12月19日早上電台節目中估計，長期而言新移民領取綜援的數目將增加3萬至4萬，至於開支方面，2011/12年度，一人、二人及三人合資格家庭成員人數的

平均每家綜援金額分別為4213、6741及8907元，故平均每人每月為約3000至3500元。保守估計有關開支增加12億（3.3萬人×3000元×12月）至16.6億（4.6萬人×3000元×12月）。不過，筆者相信這個增幅不會一步到位，而是會在未來幾年逐漸回復，至於原因遲一些有機會再詳述之。

不過這個推算仍有不足的地方，1999至2003年期間，新移民的特徵與現在至未來幾年新移民的特徵有否轉變，而這些轉變又會否使他們申領綜援的機會增加或減少呢？另一個主要因素當然是香港的經濟環境如失業率等。

首先筆者比較在2001和2011年15歲及以上新移民的教育程度。新移民的教育程度在過去10年的確有所提升，初中或以下程度由2001年的七成減至2011年的五成六，而擁有大專程度的亦由2001年的6%大升至2011年的16%（表二）。不過和本港人口仍然有很大的距離，全港人口中初中或以下程度只有四成一而大專程度的有兩成八。而且筆者亦曾分析2001和2011年人口普查的數據，發現新移民的貧窮率只由2001年的三成八輕微下降至2011年的三成四。似乎教育水平的提升對新移民的貧窮率幫助不大。

## 計算三：每年11億

筆者相信最大的轉變是，在新移民當中18歲以下兒童的比例由2001年約39%跌至2011年的25%。因為一般來說，新移民兒童申領綜援的機會高於成人新移民，所以新移民兒童比例減少亦可能令申領綜援的數目低於預期。

首先筆者假設新移民申領綜援的機會回復到1999年的情況，這是1999至2003年最低水平。然後筆者便計算1999年時，新移民兒童和成人申領綜援的百分比。要計算這兩個百分比，首先要推算1999年時新移民兒童和成人的數目，以及他們申領綜援的人數。筆者不知道1999年時新移民的數目，所以便假設1999年新移民數目和2001年一樣，即266,577（2001年

人口普查），再假設和2001年一樣，1999年亦有39%的新移民是兒童，所以1999年時，新移民中有103,965名兒童（266,577×39%），成人則有162,612名。終院判辭提及2001年時約有一半領取綜援的新移民是兒童，所以筆者亦假設1999年時，亦是約有一半領取綜援的新移民是兒童。所以1999年時，筆者便推算有23,099（46,198×50%）名領取綜援的新移民兒童，而亦有23,099名成人是領取綜援的新移民。故此筆者推算1999年時成人新移民領取綜援的百分比是14.2%（23,099÷162,612），而兒童新移民領取綜援的百分比則是22.2%（23,099÷103,965）。由於2011年的人口普查在暑假進行，很多新移民都回鄉探親，所以新移民的數目由2001年的266,577大跌至2011年的171,322，筆者只好假設2013年亦有266,577新移民。筆者推算在2013年，兒童新移民領取綜援的數目應是14,795（266,577×25%×22.2%），而會有28,390名成人新移民領取綜援（266,577×75%×14.2%）。換句話說，新移民增領綜援的數目便是30,016人（14,795+28,390-13,169），額外開支約11億（30,016人×3000元×12月）。

不過這個推算仍有可能是高估的，主要原因是近幾年本港的失業率都保持在極低水平（大概3.3%），但在1999至2001年間，失業率徘徊在5%至6%。因為1991至1997年的失業率都比現在為低，所以有可能當時新移民領取綜援的百分比較現在還要低。筆者嘗試找1999年以前新移民領取綜援的數目，但原來有關新來港定居綜援受助人的統計數字是由1999年1月開始定期收集的。因此筆者並不知道究竟我們高估了多少，不過香港的經濟環境受外圍因素影響，有時波動得比較犀利，假如香港經濟變差，失業率很容易便會上升至1999年的水平。到其時，新移民便會首當其衝，收入大減而需要綜援的幫助。

筆者從上年年初已在《明報》撰文希望有關當局重新檢討居港年期的規定，所以

## 1999至2013年新來港定居少於7年的綜援受助人數目

年份	領取綜援的新移民人數
1999	46,198
2000	48,824
2001	58,576
2002	69,345
2003	71,927
2004	72,816
2005	60,178
2006	47,732
2007	35,677
2008	28,316
2009	24,925
2010	19,127
2011	17,253
2012	*
2013	13,169

註：為年底數字 \*未有數據

## 2001和2011年15歲及以上新移民的教育程度

	2001年(%)	2011年(%)
未受教育/學前教育	6.7	1.8
小學	25.3	13.2
初中	38.4	41.0
高中	23.9	28.0
專上教育	5.7	16.0

筆者是一直支持取消這措施的。所以筆者初期高估有關開支並非有意恐嚇港人，實在是資料不足所致。假如政府能夠提供更多數據，相信對推測判斷在財政上的影響會有更準確的推算。

作者是香港教育學院亞洲及政策研究學系教授及系主任