

調查報告摘要

防止濫用綜合社會保障援助計劃的機制

背景

一個社會無論是多麼富裕，總會有較不幸的人需要某種形式的援助。「綜合社會保障援助」（「綜援」）計劃的目的，就是為他們提供所需的援助。

2. 市民對有真正困難的人士固然十分同情；但對綜援計劃可能遭濫用亦表示關注。雖然在領取綜援的人士當中，濫用綜援計劃的只佔少數，但是，社會福利署（「社署」）作為管理該計劃的部門，有責任設立有效的機制，防止計劃遭濫用，並且調查懷疑個案。

3. 有鑑於此，申訴專員決定根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條進行直接調查：任何可能被人濫用和任意妄為的制度，都可能構成行政失當。二零零三年五月，申訴專員在知會社會福利署署長後，即宣布進行這項調查。

調查範圍

4. 這項直接調查審研的範圍包括：

- i) 現行防止綜援計劃遭濫用的機制；
- ii) 上述機制是否適切有效；以及
- iii) 需要檢討及可以改善之處。

簡介

5. 自一九七一年設立以來，綜援計劃已由最初只提供食物的開支的

簡單計劃，演變成為今天包括多方面的援助計劃。在一九九五／九六年度至二零零二／零三年度期間，綜援個案由 136,201 宗增至 271,893 宗 (99.6%)，增加了近一倍；綜援開支則由 48 億元增至 161 億元 (235%)。二零零三／零四年度的估計綜援開支會達至 170 億元，佔該年度經常公共開支總額的 8.2%。

援助金項目

6. 綜援計劃提供三類援助：標準金額、補助金及各類特別津貼。標準金額（**附件 1**）為應付生活上最基本的需要（如食物、衣服及交通等）而設。補助金則因應兩類受助人（單親家長及長期領取援助金的患病、老年或傷殘人士）可能會遭遇的特別困難而設。特別津貼分為「標準特別津貼」和「酌情發放的特別津貼」兩種。前者為應付經常需要及因特別環境或情況而出現的需要而設；而後者則只有在非常特殊的情況下才會批准。

申請資格

7. 申領綜援的人士，必須符合居港規定和通過經濟狀況調查。根據居港規定，申請人必須已在香港合法居住一年；受助人更必須在一年內，於香港居住滿一段指定的日子，才能領取全數標準金額。在經濟狀況調查方面，申請人所擁有的資產總值不能超過規定限額（**附件 2**）。為鼓勵受助人尋找有薪工作，社署在評估他們應得的援助金額時，會考慮他們在工作時所需的支出，而豁免計算的入息可達每月 2,500 元。

8. 為鼓勵年齡介乎 15 至 59 歲的受助人自力更生，除非經註冊醫生證明健康欠佳，他們必須基於以下其中一種情況，才符合資格申領綜援：

- ◆ 由於可接受的原因而無法工作，例如需照顧年幼或傷殘的家庭成員；或

- ◆ 每月工作至少 120 小時，而工資不少於 1,430 元；
或
- ◆ 積極尋找有薪工作及參與「自力更生支援」計劃。

上訴

9. 申請人就社署對其申請資格和綜援金額的決定而提出的上訴，會由獨立的社會保障上訴委員會考慮。委員會的成員由特首委任，並非政府人員，而社署只提供秘書處服務。

「自力更生支援」計劃

10. 「自力更生支援」計劃包括「積極就業援助」計劃和「社區工作」計劃兩部分。「積極就業援助」計劃旨在協助所有失業或未能覓得全職工作的低收入健全受助人尋找工作。

11. 截至二零零三年三月，14%的受助人已找到工作。「社區工作」計劃安排受助人參與各式各樣的社區服務，例如清潔郊野公園和海灘，以培養他們的自尊和自信，為日後尋找有薪工作做準備。

防止濫用的機制

12. 申請人須提交資料，證明本身符合申請資格，社署會要求他們確認資料屬實，倘若日後財政或家庭狀況出現變化，亦須向該署報告。社署會定期覆核受助人是否仍符合資格繼續接受援助。該署的特別調查組負責核對資料及調查欺詐個案。

觀察所得及意見

13. 政府一方面致力承擔其社會責任，為生活上有需要及有困難的人士提供援助，另一方面亦必須確保公帑用得其所、防止綜援計劃遭濫用、維護受助人的自尊，以及避免削弱他們自力更生的意欲。在經濟蓬勃發展時，社會當然能夠和願意照顧較不幸的人，但當經濟逆轉，市民面對本身愈來愈窘迫的經濟問題時，有些人自然會開始質疑為有需要的人提供的援助和所涉及的成本，並且難免會把注意力集中在那些濫用綜援的情況。

14. 本署認為這是確有必要，但又相當不幸的：

- ◆ 確有必要：是因為由納稅人金錢資助的計劃，應該讓真正有需要的人受惠；
- ◆ 相當不幸：是由於少數受助人濫用和企圖詐騙綜援，而令人對真正有需要的受惠者亦有所懷疑，這對於真正有困難和需要援助的受助人來說，是不公平的。

援助金項目

標準金額

15. 社署調整了綜援的標準金額以反映通縮，但調整幅度較低收入人士的工資跌幅為低。在此情況下，一些本身的職業技能在市場上需求不大的人，便不願積極尋找工作。

標準特別津貼

16. 這類津貼是為應付膳食以外的所有基本需要而設，例如租金。合資格的受助人只要提出申請，幾乎都會獲得批核。

17. 申領私人樓宇租金津貼，必須出示租金收據作為證明。不過，倘若業主或包租人與受助人串通，租金津貼是有可能遭濫用的。租金津貼設有多個以家庭成員人數為計算基礎的上限，但並沒有將租住地點列為考慮因素。前線人員在評估受助人申領的租金津貼是否合理時，並沒有關於不同地區租金水平的指引作為參考。

酌情發放的特別津貼

18. 社署有關處理酌情發放的特別津貼的工作指引過於含糊。亦沒有設立機制，由總部覆核已審批的個案，為較普遍和常見的申請訂立標準，或讓批核人員交流有關資料，以致在處理申請時出現差異，未能一視同仁。

19. 本署在研究部分有關的個案時，對於社署批核各項津貼的理據和所批准的金額，也不免感到訝異：

- (a) 一名健全成人在不足 17 個月內申報遺失現金達五次之多，每次損失約 1,000 元，而他因此獲發給合共超過 5,000 元，以應付在下次定期發放津貼前的基本需要。這名健全成年受助人竟然無需為本身的財物負責，而每次遺失金錢也不用承擔後果；
- (b) 一名受助人獲社署發給超過 50,000 元，以裝修其居住單位；
- (c) 批准給予物業經紀一個月的租金作為租住單位佣金，而根據市場的行規，佣金只是半個月租金；
- (d) 有兩次批准發給私家醫生診金的原因，是由於受助人表示不能在公立醫院輪候診治；以及
- (e) 有一名受助人本身既然可以負擔出外旅遊的費用，而社署竟批准發給護照費。

上述這些個案顯示社署沒有給予批核人員全面的指引，以及提供互

相交流經驗或資料的機制，以致批核人員在處理申請時只能盡量靠自己判斷情況。但是，社署表示自一九九九年開始，已向所有前線人員發出清晰指引，指示他們對酌情發放的特別津貼要加強管理。因此，這類特別津貼在二零零二／零三年度只佔綜援開支總額的 0.06%。

20. 以上的個案雖然發生多時，本署亦希望類似個案不會再發生，但亦反映社署在批准酌情發放的特別津貼方面過於慷慨，因而造成不公平。雖則酌情發放的特別津貼只佔綜援撥款總額的 0.06%（在二零零二／零三年度為 310 萬元），但我們始終認為，發放這類津貼應該堅持公平原則——並且是要令公眾認同是公平的——同時管理也要妥善。本署留意到社署在較早前已致力改善這方面的指引和監察工作。可是，該署絕不能感到自滿，要進一步加強監督。

21. 本署不明白社署為何要向單親家長提供額外的補助金，因為綜援計劃已照顧到受助人生活上的全部基本需要和支出。我們認為，提供金錢以外的援助更有意義。

申請資格

家庭成員人數

22. 綜援計劃並沒有規限受助家庭供養子女的人數。過去數十年，社會已接受了小型核心家庭的概念和有關政策，政府亦應跟隨這個趨勢，檢討額外子女的人數和援助的標準金額。

居港規定

23. 自二零零四年一月一日起，居港規定年期將由一年改為七年。當局應廣泛宣傳這項新政策，避免申請單程證來港的人士抱有不切實際的期望。為了貫徹這項政策的精神，在酌情放寬這項新規定時，必須格外審慎。

經濟狀況調查

24. 濫用綜援的常見方式，是申請人隱瞞他們的收入。社署對這種情況採取的寬容態度，可能無形中縱容了申請人詐騙綜援計劃。

25. 綜援計劃的最終目標，是鼓勵健全的受助人自力更生。社署或許可以提高豁免計算入息的水平，或者容許綜援受助人累積收入，只須訂定他們所累積的收入不能超過規定的資產限額。

26. 綜援照顧受助人生活上全部可能的需要，而所有申請均獲迅速處理，因此，容許申請人維持目前資產水平的意義就十分模糊。在許多個案中，自住物業並沒有列入資產內，這可能成為申請人濫用綜援計劃的潛在漏洞。受助人在申領綜援之前，應先考慮這類物業是否可以帶來一些收入。申請人隱瞞他們在香港以外的物業，也是濫用綜援的另一種情況，而社署在這方面是很難追查的。

「自力更生支援」計劃

27. 綜援計劃應該在照顧生活上有需要的人士，以及幫助他們就業或在失業時服務社會這兩方面取得平衡，藉此鼓勵他們自力更生。

防止濫用的機制

28. 批核綜援時是依賴申請人所提供的資料的。社署應該在審批申請和偵查欺詐個案方面，為前線人員提供更多訓練。向員工提供特別調查組從調查中得到的經驗，有助提醒他們注意申請人可能濫用綜援的共同特點，以及隱瞞資料的常見手法。

29. 本署在研究某些個案時，發覺特別調查組的調查過程有嚴重的延誤。有一宗個案需時六個月完成，而另有三宗個案則需時 15 至 17 個月。社署把延誤歸咎於繁重的工作量，可是本署認為，每名調查員的工作量（在二零零二／零三年度內平均每月處理 8.8 宗個案）不至於造成如此長時間的延誤。

30. 對於刑事制裁欺詐和隱瞞資料的個案，社署並不積極。社署需要採取更多措施，提醒受助人那些可能影響他們申領資格的情況若有改變，須向該署報告。

建議

31. 過去數年經證實的欺詐個案數字，並未能真正反映濫用綜援的情況，只反映了社署在其調查能力的限制下，所偵查得知的詐騙綜援情況。

32. 申訴專員向社會福利署署長提出下列建議，以便該署可以更有效地管理和推行綜援計劃：

(a) 概況

為特定類別的人士設計宣傳活動：

- i) 宣傳綜援計劃的積極意義；
- ii) 提醒綜援申請人和受助人須提供全面和真確的資料；以及
- iii) 呼籲市民舉報懷疑個案。

(b) 援助金項目

- i) 定期檢討各項援助金的不同組合，使援助金與有關收入階層的家庭開支符合一定比例；
- ii) 把標準特別津貼併入標準津貼，確保按照所核實的需要審批申請，而無須受助人申請發放款項。

- iii) 釐定不同地區的租金水平指數，以便個案主任確定租金津貼的金額和偵查不合理的申請；
- iv) 成立委員會，覆核經審批的酌情發放的特別津貼，為較普遍或常見的申請訂立標準，並為批核人員制訂指引；
- v) 檢討並統一審批有關重複申請酌情發放的特別津貼的跟進行動，而對於那些受助人本身對當前的困境應負上個人責任的個案，要採取較強硬的立場；以及
- vi) 檢討單親補助金，考慮為這些家庭提供其他形式的援助。

(c) 申請資格

- i) 檢討合資格家庭成員人數的上限，藉以降低給予額外家庭成員的標準金額；
- ii) 向有意申請移民來港的人士宣傳有關居港七年的新規定；
- iii) 考慮居港七年的規定的實際影響；
- iv) 留意是否需要加強為新來港定居人士提供的家庭服務；
- v) 為豁免居港七年的規定制訂詳細指引；
- vi) 檢討豁免計算入息的水平，以及把受助人的累積入息計算入規定資產限額的安排；
- vii) 考慮降低首次申領綜援人士的規定資產額；

- viii) 檢討有關自住物業的規定，考慮為這類物業的價值設立上限，而上限應與大部分受助人的生活水平掛鈎；以及
- ix) 檢討有關披露在香港以外的物業業權和資產轉移的監察程序和機制，藉以更嚴格地執行經濟狀況調查的工作。

(d) 「自力更生支援」計劃

- i) 定期評核「積極就業援助」計劃的成效；
- ii) 加強與政府部門和非政府機構的聯繫，為受助人尋找更多參與社會服務的機會；
- iii) 檢討有關健全受助人和單親家長參與「社區工作」計劃的情況；
- iv) 繼續研究協助新失業人士的方法，包括與勞工處在職業介紹方面緊密合作；

(e) 防止濫用的機制

- i) 提供更多偵查欺詐方面的培訓；
- ii) 特別調查組所處理個案的定期報告，應該讓前線人員傳閱；
- iii) 要求個案主任確保綜援申請人知悉他們有責任提供全面和真確的資料；
- iv) 發出有關物業估值的指引，並考慮懲罰那些沒有自行披露業權的人士；

- v) 加強檢討申領綜援資格和繼續領取綜援資格的程序；
- vi) 提醒有關人員須即時把涉嫌欺詐的個案轉交特別調查組處理，不得延誤；
- vii) 為特別調查組處理投訴事宜訂定服務承諾，並設立查核有否履行承諾的機制；以及
- viii) 對意圖欺詐的人嚴加處理：加強檢控行動，檢討是否需要實施行政制裁，設立一個較高層次的機制，以檢討所採取的行動（即提出檢控或修訂罰則）。

社署的回應

33. 雖然社署對上述部分建議有若干保留，主要是因為預期在推行上會有困難，但是該署整體而言已接受有關建議，而部分建議已開始落實。

結語

34. 申訴專員欣悉，社會福利署署長在整體而言已接受本署的建議。申訴專員明白，要落實某些建議，可能需要若干時間，尤其是當中有涉及政策的問題。本署已要求社署每六個月報告一次有關的進度。

35. 在整個調查過程中，社會福利署署長及該署職員與本署通力合作，申訴專員表示感謝。

總結

36. 我們當然同意有必要為亟需援助和有需要的人提供安全網。但是，也要有一個具公信力的調查制度，以偵查意圖詐騙的行為，以及向市民表示嚴懲欺詐人士的決心。此舉將會有助維持綜援計劃公平的形象，同時亦可向市民保證，綜援計劃是為幫助真正有需要的人而設，他們不應因濫用這項計劃的害群之馬而受到抹黑或岐視。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/DI/107

二零零三年十二月

標準金額 (由二零零三年十月一日起生效)

	(每人每月金額)(元)			
	單身人士	家庭成員		
60 歲或以上的長者				
身體健全／50% 傷殘	2,400	2,265		
100% 傷殘	2,910	2,570		
經常須受照顧	4,095	3,750		
60 歲以下的患病／傷殘成人				
患病／50% 傷殘	2,030	1,845		
100% 傷殘	2,540	2,195		
經常須受照顧	3,720	3,375		
傷殘兒童				
50% 傷殘	2,705	2,360		
100% 傷殘	3,215	2,870		
經常須受照顧	4,390	4,055		
		不超過 2 名	3 名	4 名或以上
	單身人士	健全成人／子女	健全成人／子女	健全成人／子女
		的家庭	的家庭	的家庭
60 歲以下的健全成人				
單親家長／照顧家庭的人士	--	1,745	1,575	1,395
其他成人	1,605	1,430	1,290	1,145
健全兒童	1,920	1,595	1,435	1,275

資料來源：社會福利署

舉例：一個包括父母和兩名子女的家庭（全部身體健全）每月可以領取的標準援助金額是 4,840 元（1,145 元 x 2 + 1,275 元 x 2）。每名額外的健全子女每月可領取的標準援助金額是 1,275 元。

單身申請人的規定限額：

申請人情況	資產限額
健全成人	\$22,000
兒童、傷殘人士或 長者、患病者	\$34,000

家庭的規定限額：

家庭成員 人數	家庭成員組合					
	沒有健全 成員	1 名健全 成人／兒童	2 名健全 成人／兒童	3 名健全 成人／兒童	4 名健全 成人／兒童	5 名健全 成人／兒童
2	\$51,000	\$48,500	\$29,000	--	--	--
3	\$68,000	\$65,500	\$63,000	\$43,500	--	--
4	\$85,000	\$82,500	\$80,000	\$77,500	\$58,000	--
5	\$102,000	\$99,500	\$97,000	\$94,500	\$92,000	\$58,000
6	\$119,000	\$116,500	\$114,000	\$111,500	\$109,000	\$92,000

