

調查報告摘要

申訴專員直接調查 社會福利署審批傷殘津貼申請的制度

背景

傳媒較早前報道了社會福利署（「社署」）71宗多付傷殘津貼的個案；多付津貼的情況歷時六個月至12年不等，涉及的金額由6,700元至160,000元。申訴專員於是在二零零五年十月二十日宣布主動進行直接調查，審研社署以下的安排：

- (a) 向傷殘津貼申請人發放有關申請資格及限制的資料；
- (b) 審批申請的安排；以及
- (c) 防止和阻嚇騙取津貼，以及監察和查核錯誤發放津貼的機制。

傷殘津貼計劃

2. 政府當局在一九七三年設立傷殘津貼計劃，為嚴重殘疾的人士提供經濟援助，他們無須供款或接受經入息審查。自一九八八年起，社署提供兩種傷殘津貼：高額傷殘津貼（「高額津貼」）及普通傷殘津貼（「普通津貼」）。

3. 普通津貼及高額津貼目前的金額分別為1,125元及2,250元。截至二零零五／零六財政年度末，共有113,111名受惠人，當中98,569人（87.1%）領取普通津貼，14,542人（12.9%）領取高額津貼。

申請資格

4. 所有傷殘津貼申請人必須經由衛生署署長或醫院管理局（「醫管局」）行政總裁證明為「嚴重殘疾」，並須符合其他條件：

- 居港規定；

- 並非被監禁；以及
- 沒有領取其他社會保障援助。

5. 至於**高額津貼**的申請人，必須：

- (a) 在日常生活中需要他人不斷照顧；以及
- (b) 沒有在「政府或受資助院舍」接受住院照顧。

申請手續

6. 申請傷殘津貼主要由申請人自行申報資料。社署規定申請人：

- 須確認所提供的資料真確完整；
- 如申報的資料有變，包括入住「政府或受資助院舍」，須通知該署；以及
- 須確定他們明白蓄意提供虛假聲明的法律後果。

上訴

7. 政府當局設有獨立的社會保障上訴委員會，負責考慮申請人對社署就其申請資格及支付金額的決定提出的上訴。

指引資料

8. 過去多年，社署一直有為申請人提供及更新指引資料，以幫助他們了解申請資格及手續：

- 公共福利金計劃小冊子（1973年）；
- 傷殘津貼申請人／監護人／受委人須知（2001年）；以及
- 公共福利金計劃申請指引（2005年）

審批申請的機制

9. 社署人員須遵守「社會保障程序手冊」（「手冊」）訂定的程序及指引。該署採用兩級制，分別由一名調查員（社會保障助理）及一名授

權人員（通常是二級社會保障主任）負責審批傷殘津貼申請。

10. 申請人須經由政府醫生進行醫療評估，以決定他們的傷殘情況是否符合資格申領傷殘津貼。

查核錯誤發放津貼的機制

覆檢個案

11. 社署在覆檢個案時，會要求申請人申報他們的狀況是否有任何改變，而致可能影響他們的資格。該署覆檢個案的次數如下：

傷殘津貼類別	經醫生證明的傷殘情況	覆檢個案的次數
普通津貼	永久	為簡化程序，自一九九二年三月以來沒有覆檢個案
	非永久	在最近一次醫療評估中註明的傷殘情況結束之前
高額津貼	永久	每三年覆檢一次
	非永久	在最近一次醫療評估中註明的傷殘情況結束之前

資料核對安排

12. 多年來，社署與入境事務處（「入境處」）、懲教署及社署轄下各辦事處陸續設立資料核對的安排，以查核受惠人有否申報他們的狀況改變，而這些改變或會影響他們繼續領取津貼的資格。二零零一年，社署與醫管局設立核對受惠人住院記錄的安排。二零零五年，該署又與教育統籌局（「教統局」）設立核對特殊學校寄宿記錄的安排。

抽樣查核

13. 社署每兩年便會抽樣查核 10% 涉及 70 歲或以上人士領取普通津貼的個案。至於其他個案，則沒有抽查。

多付津貼

14. 傷殘津貼是預先發放的。社署多付高額津貼，主要是由於受惠人沒有申報他們入住「政府或受資助院舍」*，又或者該署沒有查出此事。這類院舍包括醫院、設有住宿服務的特殊學校、安老院及殘疾人士宿舍。

15. 社署查核到多付高額津貼的個案數目由一九八八／八九年度的 23 宗上升至二零零四／零五年度的 1,509 宗，金額由一九八八／八九年度的 23,000 元增加至二零零五／零六年度的 480 萬元，其中在二零零二／零三年度更高達 530 萬元。

16. 在二零零一／零二至二零零五／零六年度期間，社署查核到的個案有 6,132 宗**，金額達 2,120 萬元，相當於高額津貼個案總數（72,686 宗）的 8.44%，以及高額津貼總支出（19.443 億元）的 1.09%。

償還多付津貼

17. 社署認為，多付的津貼是錯誤發放的。由於受惠人並不符合資格領取這些津貼，因此，不論是甚麼原因導致多付津貼，該署都會盡力向受惠人追討。另外，根據政府的《財務及會計規例》，錯誤批出款項的人員可能會被罰款。

18. 社署在擬定償還多付津貼的安排時，會避免對受惠人造成太大的經濟困難。

個案研究

19. 本署已研究傳媒報道的所有 71 宗多付高額津貼個案及其他一些傷殘津貼個案，當中若干重要的個案撮述如下。

個案一：對有關用詞的解釋不足及／或向受惠人查問得不夠徹底

* 在某些情況下，社署因受惠人延誤申報而多付津貼難以避免，例如嚴重殘疾人士須經常入院接受治療，但不便立即向社署申報。

** 社署指出，個案數目可能包括該署向同一受惠人多次多付津貼的情況，例如須經常入院的殘疾人士。

20. 高額津貼受惠人是一名視障女童。二零零五年一月，社署與教統局在核對資料時發現，她自一九九二年九月至二零零四年七月期間，一直都在資助特殊學校寄宿。因此，她在該段期間內不合資格領取高額津貼，社署其實多付了 160,000 元。

21. 社署沒有記錄顯示，在一九九三、一九九六、一九九九及二零零二年的覆檢中，調查員曾向事涉監護人解釋「政府或受資助院舍」一詞包括教統局資助的特殊學校。直至二零零五年八月，覆檢表格內關於這個用詞的解釋才提到此類學校。

個案二：延誤處理申請

22. 普通津貼申請人提交申請後三個月，職員才把其個人資料輸入社署的電腦系統。在這段期間，申請人去世。由於上述延誤，該署在入境處提供申請人的死亡記錄時，未能加以核對。一九九零年十二月至二零零六年二月期間，社署在不知申請人已去世的情況下，每月仍把普通津貼款項存入其銀行帳戶，總數接近 200,000 元。

個案三：疏忽

23. 一名普通高齡津貼受惠人的妻子申請普通傷殘津貼。有職員誤把她的醫療評估表格放在其丈夫的普通高齡津貼檔案中。一名新入職的調查員把丈夫的普通高齡津貼檔案當作普通傷殘津貼申請處理，其上司又未能察覺出錯，並批准申請，結果多付約 3,500 元津貼予丈夫，歷時八個月。

24. **社署的評論：**個案二和三都是個別事件，主要是人為錯誤或職員疏忽所致。該署已對有關人員採取適當的紀律行動。

個案四：對多付津貼的原因持馬虎態度

25. 一九九九年十月，社署發現一名高額津貼受惠人已開始在資助特殊學校寄宿，但調查員在查詢時獲學校社工口頭通知，指受惠人並非該校的寄宿生，社署遂繼續支付高額津貼給他。

26. 二零零四年年底，受惠人母親申請綜合社會保障援助，社署再次「發現」受惠人自一九九九年十月以來一直在特殊學校寄宿，此事獲該校書面證實。社署認為多付津貼的原因是基於受惠人母親的「誤解」或「可接受的理由」，並記錄在案。

27. 關於特殊學校的書面證明（二零零四年）與口頭通知（一九九九年）之間的矛盾，社署解釋稱，事涉學校社工可能在一九九九年提供了不確的資料。但是，本署懷疑社署職員可能只是隨便以「誤解」作為多付津貼的原因，而真正原因則未能確定。

綜合個案：覆檢時未有特別留意或核實受惠人的寄宿生身份

28. 這包括四宗獨立的高額津貼個案，社署在期間發現受惠人已成為資助特殊學校的寄宿生。該署初時把高額津貼改為普通津貼，做法正確。

29. 不過，其中兩宗個案在進行覆檢時，社署再次批出高額津貼給受惠人。該署顯然只是根據醫療報告建議行事，而沒有留意受惠人仍然是資助特殊學校的寄宿生。在另外兩宗個案中，當受惠人停止在特殊學校寄宿時，社署即重新批出高額津貼給他們，做法正確。然而，在他們隨後再次寄宿時，由於監護人沒有按規定申報，而覆檢個案工作又不夠仔細，以致社署沒有察覺有關轉變，繼續支付高額津貼給受惠人。

觀察所得及意見

30. 政府致力照顧真正有需要的人，為殘疾人士提供傷殘津貼，協助他們應付因傷殘所造成的經濟困境，本署表示讚賞。

31. 然而，社署負責管理傷殘津貼計劃，有責任確保妥善審批有關申請。雖然在某些情況下，例如受惠人延遲申報情況有變，尤其是突然有需要入院，多付津貼有時或無可避免，但是卻不足以解釋該署在二零零一／零二至二零零五／零六年度期間，多付津貼個案有 6,132 宗（即 8.44%）的原因。故此，社署應嚴格控制多付津貼的情況，保障公帑運用得宜。

向申請人發放的資料

申請／覆檢表格的用詞模糊不清

32. 為申請人提供清晰、正確和完整的資料，是落實自行申報制度的必要條件。申請人若在「政府或受資助院舍」接受住院照顧，便不合資格領取高額津貼。可是在過去多年，有關用詞的意思一直含糊不清，而早年在申請／覆檢表格上的「公立或政府資助院所」的用詞尤其含混難明，令人費解。直至二零零五年八月，當局才澄清有關用詞的意思，指上述院舍包括教統局資助的寄宿學校。

內部指引的指示有欠清晰

33. 手冊的過去甚至現行版本中，相關章節一向沒有包括教統局資助的特殊學校。再者，手冊亦沒有規定調查員須向申請人或受惠人解釋「政府或受資助院舍」一詞的定義。

記錄零碎不全

34. 本署的個案研究顯示，社署調查員曾向申請人及受惠人解釋過甚麼資料，記錄都零碎不全。在某些個案中，甚至完全沒有記錄。

指引資料不足

35. 二零零一年一月前，社署為申請人提供的指引資料只有「公共福利金計劃小冊子」，當中沒有清楚界定「政府或受資助院舍」所指的院舍，而直至二零零五年六月，小冊子才就上述用詞作出澄清。

審批申請的機制

審核申請資格

36. 手冊沒有指示調查員如何及在何處查核某院舍是否屬於「政府或受資助院舍」，亦沒有明確要求或提醒他們須詢問申請人／受惠人有關直接影響其受助資格的情況。上述**綜合個案**正反映了這些不足之處，而

導致社署錯誤多付津貼。

查核錯誤發放津貼的機制

覆檢受惠人繼續領取津貼的資格

37. 鑑於受惠人數目眾多，而社署已制訂資料核對機制，本署認為現時的個案覆檢機制可以接受。

資料核對安排

38. 雖然社署直到二零零一年及二零零五年才分別開始實行核對受惠人住院及寄宿記錄的做法，但該署進行全面資料核對的安排，仍然值得嘉許。

抽樣查核

39. 目前，社署並沒有抽查涉及 70 歲以下的普通津貼受惠人及高額津貼的個案。本署認為，如進行抽樣查核，則可協助防止及查核錯誤和違規情況。

償還多付津貼

多付津貼的原因

40. 本署的個案研究顯示，社署似乎無意查明導致多付津貼（或更明確地說，是導致錯誤或違規情況）的真正原因。**個案四**正好說明：雖然有關的檔案記錄和受惠人母親的陳述明顯地互相矛盾，不能作準，但社署依然只將原因視為「誤解」了事。

追討多付津貼

41. 為確保公帑運用得宜，本署原則上支持社署向受惠人追討多付的津貼。不過，該署亦應保持開放態度，考慮受惠人提供的證據。若受惠人或其監護人能證明曾向社署提供一切有關其申領津貼資格的真確詳

盡資料，則社署應加以考慮，以尋求公平公正的解決方案。本署同意，社署在訂定還款安排時，可容許分期攤還等辦法，避免對受惠人造成經濟困難。

42. 另一方面，社署應遵守《財務及會計規例》，並在有需要時向錯誤多批津貼的人員徵收罰款。

建議

43. 申訴專員向社會福利署署長提出下列建議：

(a) 整體

宣傳申領傷殘津貼計劃的條件，提醒申請人／受惠人有責任提供完整而真確的資料，並說明不遵從規定可能引致的法律後果。

(b) 向申請人發放的資料

- i) 制訂指引，要求調查員向申請人／受惠人清楚解釋「政府或受資助院舍」一詞的意思；
- ii) 要求調查員以標準方式詳細記錄在會見申請人／受惠人及覆檢個案時必須解釋的資料；
- iii) 定期覆檢調查員填寫的會面記錄，確保詳盡妥善；
- iv) 提醒調查員須向申請人／受惠人清楚解釋及提供意見。

(c) 審批申請的機制

- i) 告知職員如何及從何處查閱「政府或受資助院舍」的最新資料；

- ii) 修訂手冊，指導調查員如何跟進查詢，以確定影響受惠人的申領資格的狀況是否有變。

(d) 查核錯誤發放津貼的機制

- i) 宣傳資料核對機制，以阻嚇申請人／受惠人刻意隱瞞資料或提供虛假資料；
- ii) 考慮對高額津貼個案和涉及 70 歲以下受惠人的普通津貼個案進行抽樣查核；
- iii) 收緊指引，以便查明每宗多付津貼個案的原因。

(e) 追討多付津貼

繼續追討多付的津貼，但適當考慮受惠人提供的證據。

社署的意見

44. 社署對本調查報告的草擬本提出了若干意見，本署均已加以考慮，並適當地納入報告內。

45. 然而，在追討多付津貼的問題上，社署和本署仍有意見分歧。

46. 社會福利署署長的立場如下：

「為保障公帑運用得宜，在原則上，社署會要求所有多領津貼的受惠人償還款項。即使受惠人本身已提供全面和真確的資料，本署亦不應偏離這項原則。當然，我們會盡可能擬定公平公正的還款安排，避免對受惠人造成太大經濟困難。」

結語

47. 原則上，申訴專員贊同社署決心保障公帑運用得宜，以及追討多付的津貼。然而，專員促請社署在審核個別個案時，必須考慮一切有關的證據，特別是涉嫌行政失當的個案，以確保個案獲得公平公正的處理。由於申請是在自行申報機制下進行，專員認為，理應要求受惠人證明，就其申領資格，已曾向社署提供全面和真確的資料。

48. 總的來說，申訴專員對於社署承諾會檢討有關傷殘津貼的服務，並大致上接受本署的改善建議，均感滿意。本署將監察該署落實建議的進度。

申訴專員公署

二零零六年十一月