

主動調查報告摘要

防止綜援計劃特別津貼遭濫用的機制

綜援計劃

香港社會素來富同情心。社會福利署（「社署」）負責管理綜合社會保障援助（「綜援」）計劃，為真正有需要的人提供安全網。

2. 綜援受助人必須是香港居民，並須通過經濟狀況審查及符合連續居港七年的規定。綜援計劃包括為不同類別的受助人而設的各種標準金額、特別津貼及補助金。

標準金額

3. 標準金額適用於所有受助人，用以應付食物、衣服及交通等基本需要。款額視乎受助人及家庭成員的人數、年齡、健康狀況而定。

特別津貼

4. 除標準金額外，綜援受助人亦可申請特別津貼（包括標準特別津貼及酌情發放的特別津貼），以應付特定需要。

標準特別津貼

5. 標準特別津貼分以下五類：

- (a) 房屋及有關津貼：用以支付租金及水費／排污費等；
- (b) 家庭津貼：用以支付殮葬費、往返醫院／診所交通費及幼兒教育費等；

- (c) 醫療及康復津貼：用以支付特別膳食、牙科治療、眼鏡、護理服務、康復用品（例如輪椅）及衛生用品（例如紙尿片）等；
- (d) 照顧幼兒津貼：用以支付保姆費及兒童的食宿費等；
- (e) 就學開支津貼：用以支付學費、與就學有關的開支及往返學校交通費等。

6. 標準特別津貼可以是經常性或一筆過，申請人須就所需金額提供證明。某些類別設有限額，例如租金津貼（經常性）及殮葬費（一筆過）；而其他類別則不設上限，例如紙尿片津貼（經常性）及眼鏡津貼（一筆過）。

7. 對於某些沒有上限的「常見」項目，社署以該項目的支出計算平均金額。舉例來說，在二零零六年，眼鏡津貼平均為 530 元。過去四年（二零零四／零五至二零零七／零八年度），眼鏡津貼的總額約為 1,880 萬元。

酌情發放的特別津貼

8. 酌情發放特別津貼的目的，是協助受助人，免其陷入無家可歸、家庭破裂、生命受威脅等特殊困境。例如，協助受助人更換或修理基本家居設備，或在受助人失去金錢時發放的津貼。

補助金

9. 高齡、患病或殘疾的綜援受助人會獲發補助金，以作體恤。單親人士亦可獲補助金。

調查工作

10. 本署接到的投訴顯示，社署在審批特別津貼申請時有隨意之嫌。向不合資格的人發放綜援會耗費公共資源，令真正有困難人士的資源被剝削，造成不公；申訴專員因此決定展開主動調查，審研社署防止特別津貼遭濫用的機制。

防止濫用的機制

11. 綜援申請人須證明其入息、資產及家庭狀況資料屬實。假如隨後有任何更改，必須申報，並確認明白以欺詐手段取得福利的法律後果。社署會進行家訪，核實申請人的資料，並定期檢討受助人的資格。該署轄下特別調查組，負責對涉嫌欺詐的個案進行調查。

12. 特別津貼設有額外的防止濫用機制。標準特別津貼和酌情發放的特別津貼分別須經過兩層及三層審批程序。前線調查主任（職級為社會保障助理或高級社會保障助理¹）會核實申請人的需要。審批主任（職級為二級社會保障主任²）可批核標準特別津貼申請，但設有上限，例如眼鏡津貼最多為 1,000 元。至於酌情發放的特別津貼，會視乎申請的性質，由一級社會保障主任³至首長級第一或第二級人員審批。

13. 社署對於審批標準特別津貼訂有指引，並為酌情發放的特別津貼開列一般原則，提醒職員須小心謹慎，不要批出超乎申請人需要的款額。社署認為，審批這些津貼時不可能絕對一致。然而，其電腦載有經核准的個案供職員參考，以期達到**某程度**的一致性。此外，電腦設有內置核實系統，可防止錯誤輸入。

¹ 職級分別為總薪級表第7至17點（13,120至22,985元）及總薪級表第18至23點（24,120至30,615元）

² 職級為總薪級表第10至27點（15,785至36,740元）

³ 職級為總薪級表第28至33點（38,470至48,400元）

本署觀察所得及意見

14. 本署曾審研個案，以評估該署防止特別津貼遭濫用的措施。下文載列一些個案實例。

個案一及二：協助真正有需要的人

15. 個案一的夫婦育有九名未成年子女。二零零四／零五至二零零七／零八年度期間，他們一直領取標準金額和標準特別津貼，總額超過 111.6 萬元，即平均每年 279,000 元。

16. 個案二的受助人獨居及需要長期臥床。當局向他發放 5,280 元的一筆過津貼及每月 3,780 元的經常性津貼，讓他聘請外籍家庭傭工。

17. **本署觀察所得：**假如沒有特別津貼，上述兩宗個案的受助人只能靠標準金額生活，必定捉襟見肘。這兩宗個案清楚顯示，綜援（包括特別津貼）不單為社會上有需要的人提供了安全網，還有效運用資源為受助人提供合適的額外照顧。

個案三、四及五：覆檢成效不大

18. 個案三的受助人自二零零三年一月起領取綜援，社署每六個月覆檢個案。在二零零三年八月至二零零五年十二月期間，他隱瞞欠租，並以偽造租金收據騙取了超過 35,000 元的津貼。二零零五年的一項特別抽樣調查，揭發事件。

19. 個案四的受助人以偽造的租約和租金收據，騙取了約 11,000 元。兩年後的一次覆檢時，受助人無意中提交了真實的文件，詐騙於是被揭發。

20. 個案五涉及 A、B 兩名綜援受助人，每月用 2,000 元合租一個房間。自二零零一年起，兩人一直用虛假租金及按金收據，各自申請

每月 1,450 元的標準特別津貼。社署雖曾進行三次覆檢，均未能揭發他們詐騙津貼。社署職員覆檢 B 君的個案時，曾作電話查核，但被 A 君冒充業主瞞騙。社署最終於二零零五年進行覆檢時，致電真正業主的妻子而揭發此事。A、B 兩人已各自騙取了超過 20,000 元⁴。

21. **本署觀察所得：**租金津貼佔標準特別津貼開支的 72%。個案三、四及五顯示，假如受助人蓄意欺騙，社署定期覆檢受助人的申領資格也不會有太大作用。該署或須多進行外勤的查核。由職員進行家訪並與業主會談，應該更容易發現詐騙問題。

個案六：覆檢成效不大

22. 受助人患殘疾的母親需要用成人紙尿片。在二零零一至二零零五年期間，受助人向社署提交了 47 張收據，當中只有最初兩張是真的。在二零零五年的一次覆檢中，社署與有關的藥房核對資料，揭發了這宗詐騙個案，並發現向受助人多付了約 86,000 元。

23. **本署觀察所得：**自二零零一年四月首次向受助人發放津貼，社署先後進行了共 17 次覆檢，但都沒有發現被瞞騙。最後，單憑一次致電藥房查核便揭發這宗詐騙。顯然，社署的覆檢都只是例行地查閱文件，徒然浪費人力物力。

個案七：沒有審慎或合理地審批申請

眼鏡

24. 受助人自二零零三年開始領取綜援。二零零四年五月，他想配一副 Gucci 牌子的近視眼鏡（右眼 3.25 度、左眼 3.50 度），向社署提交 1,500 元的報價單以申請標準特別津貼，獲發放 1,000 元，這是前線人員可批核的最高金額。隨後兩年，他曾四次申領同樣的津貼，提出的理由是近視加深了 0.25 度，以及因意外或打架弄壞眼鏡。

⁴ 在二零零一年三月一日至二零零三年五月三十一日期間，兩名受助人每月各獲發放 1,450 元；而在二零零三年六月一日至二零零七年十月三十一日期間，則各獲發放 1,265 元（訂明的上限）

25. 二零零七年一月，他提交 1,951 元的報價單，第六次申請津貼以更換眼鏡，理由亦是近視加深了 0.25 度。根據報價單，眼鏡框（同樣是 Gucci）折實為 1,501 元，另加鏡片 450 元。社署致電眼鏡店核實報價，然後批出津貼 1,000 元。受助人竟就社署核實報價一事，向本署投訴。

26. 我們認為，社署核實有關資料是盡責的做法。不過，我們質疑該署為何批出這項津貼給他。這類津貼雖名為「特別」，但目的仍是照顧受助人的需要，而非讓受助人以薄弱的理由（例如近視只加深了 0.25 度）購買奢侈品或更新非必要用品。

27. 後來，受助人放棄其原本取得報價單的 100 元訂金，改為在另一間店舖以 530 元配了一副隱形眼鏡（兩眼均為 4.25 度）。受助人因此須向社署退回餘款 370 元。

28. 二零零七年五月，受助人聲稱隱形眼鏡不舒適，而且右眼的近視度數減輕了 0.25 度，因此想再更換眼鏡。社署又向他發放 1,000 元津貼。

牙科治療

29. 在二零零四年五月至二零零七年六月期間，上述同一受助人曾五次申請標準特別津貼治療牙患。他向社署提交的報價單金額分別為 1,650、2,330、870、1,550 及 1,050 元，每次均獲社署發放現金，直至二零零七年六月的最後一次，該署才直接付款給診所。

30. 事實上，在二零零七年六月前，受助人雖然收了特別津貼，但從沒有接受過任何牙科治療。社署職員在審批受助人的五次申請時，亦從未詢問他有否，或為何沒有到診所接受治療。其後，他同意把社署多付給他的金錢，分期從綜援金扣除來償還。

租金津貼

31. 另外，受助人每月領取 765 元的租金津貼，以支付公屋租金。然而，他拖欠了二零零六年六月至二零零七年三月期間的租金共 7,650

元，房屋署已向他發出遷出通知書。經商議後，該署容許他分期繳付欠租。他要求社署代繳，然後從日後的綜援金分期扣除。社署拒絕其要求。

32. **本署觀察所得：**個案七顯然是濫用綜援的個案。社署除了發給受助人綜援金和特別津貼外，實際上一直為他提供現金及免息貸款：

項目	現金 ／免息貸款
眼鏡	7,000 元
牙科治療	6,400 元
租金津貼	7,650 元
合計	21,050 元

眼鏡

33. 受助人於二零零四年五月配了第一副眼鏡，六個月後，只因近視加深了 0.25 度便要求更換眼鏡。社署理應質疑：

- 近視加深了 0.25 度是否便需要更換眼鏡⁵？
- 眼鏡的平均價錢為 530 元，為何該副眼鏡要超過 1,000 元？
- 原有的眼鏡框只用了六個月，為何不能再用？
- 應否動用公帑讓綜援受助人頻密地購置昂貴的名牌眼鏡？

34. 社署最初向本署解釋，由於某些眼疾需要特殊的鏡片，因此沒有質疑受助人為何眼鏡的價錢昂貴。但是，該署其後卻向我們澄清，受助人並非有任何特別眼疾。這正好反映出該署並沒有審慎或合理地審批他的申請。

⁵ 據香港眼科視光師學會提供的專業意見，一般而言，近視改變了 0.25 度並不需要更換眼鏡。

牙科治療

35. 受助人只提交牙科治療的報價單而沒有付款證明，卻仍能夠不斷獲社署批准申請，預付現金。受助人既然沒有任何收據證明確實接受治療，社署理應提出質詢。

租金津貼

36. 用直接付款辦法既可確保受助人準時交租，又可防止他長期欠租和向社署預支現金。自二零零七年六月一日起，該署已採取這個辦法，為居住在公屋的受助人直接繳交租金。然而，除非直接付款辦法成為慣例，否則其他特別津貼仍會有濫用的問題。

個案八：拒絕不合理申請

37. 個案八的受助人報稱金錢被盜，希望社署提供食物，但由於他的銀行戶口尚有 1,800 元，社署拒絕他的要求。受助人於是全數提走戶口內的現金，再向社署申請酌情發放的特別津貼，但最終被拒絕。

38. **本署觀察所得：**以失去金錢為理由的津貼申請，只憑報稱，並無證明。個案八顯示社署有些負責任的職員明智地拒絕無理申索，值得讚許。

個案九及十：輕率批出津貼

39. 個案九的二十九歲受助人和二十六歲妻子，均為身體健全人士，兩人育有兩名年幼孩子，自一九九八年五月起領取綜援。二零零四年，受助人報稱被劫去 7,600 元，社署遂酌情發放 5,355 元特別津貼，讓他交租及支付孩子的學費和校車費用。

40. 個案十的受助人三度報稱失去金錢，金額分別為 1,900、1,300 及 2,000 元。首次，社署發給他六天交通津貼，讓他往返某志願機構領取免費膳食，另發放 1,703 元給他作為該月份餘下日子的膳食費。

第二次，社署發給他九天乾糧，另 1,300 元作為該月份其他日子之用。第三次，受助人拒絕接受免費膳食或乾糧，社署發給他 2,000 元。該署其後轉介他與醫務社工見面，以便委派一名代理人代他領取綜援金，但遭拒絕。

41. **本署觀察所得：**雖然個案九的受助人在失去金錢後假如得不到補償，便會陷入困境，但社署理應質詢他何以隨身攜帶大量現金，並改以實物提供協助，且應告誡他和其他人一樣，有責任好好保管錢財。

42. 至於個案十，社署除了提供食物之外，還發放現金給受助人，且在他拒絕接受實物援助後，立即順應其要求。如此遷就縱容，非但間接鼓勵受助人不小心保管錢財，亦會引致其他人有樣學樣。

總結

43. 市民期望當局確保綜援金用得其所，防止濫用，讓有限的資源援助真正有需要的弱勢社群。故此，社署職員在審批特別津貼及進行查核時，除了要通情達理、靈活變通外，亦必須小心謹慎，精明判斷。

44. 我們認為，社署處理特別津貼申請的程序、審批這類申請的準則及防止濫用的機制堪稱大致穩妥。然而，前述的一些個案反映社署部分職員的判斷能力嚴重不足，有些負責審批特別津貼的職員有必要檢討其心態。

45. 本署亦發現，該署較低級的職員有時亦須負責審批複雜或可疑的個案，社署應考慮負責審批的職員的職責與其職級或經驗是否相稱。

46. 順帶一提，個案九顯示有些身體健全的年青受助人領取綜援逾十年之久。顯然，綜援這張安全網未有足夠誘因令某些受助人努力「脫貧」。社會或應積極研究應否對年青及身體健全人士領取綜援的年期加以限制。

建議

47. 申訴專員建議社署採取下列措施，以便在綜援制度下能更有效地管理特別津貼：

一般情況

- (1) 繼續向綜援申請人強調他們有責任披露完整真實的資料，包括資料在日後出現的任何改變，並提醒他們虛報或漏報資料的後果；

標準特別津貼

租金津貼及其他經常性津貼

- (2) 指派高級職員（一級社會保障主任或更高級職員）參與審查可疑或複雜的個案；
- (3) 要求職員小心查核證明文件，進行家訪及盡可能與業主、二房東或貨品供應商澄清及核對資料；

眼鏡

- (4) 為在指定時間內可更換眼鏡的次數設定上限；若申請人有特殊需要，並有眼科醫生的證明，則屬例外；
- (5) 為眼鏡的價錢設定上限；

牙科治療

- (6) 假如受助人沒有接受牙科治療，職員必須從速跟進並要求受助人解釋。除非有合理解釋，否則該

署不會再批出津貼；

- (7) 遇上可疑個案時，應盡量以直接付款方式支付治療費用；

酌情發放的特別津貼

- (8) 提示職員不應隨便批准這類津貼的申請，而且申請人必須提出理據支持；

失去金錢

- (9) 告誡綜援受助人，他們和其他人一樣，有責任好好保管錢財。受助人必須證明其本身沒有疏忽的責任，才可在失去金錢後獲補發津貼；
- (10) 盡量以實物而非金錢提供援助；
- (11) 假如受助人多次報稱失去金錢，該署應抱懷疑態度小心審查，而且應向他提供「貸款」而不是發放津貼，並且須從他日後的綜援金中扣除抵償。

48. 社署接納上述建議，本署會監察落實情況。

申訴專員公署

二零零八年十二月