

## 主動調查報告摘要

### 當局如何核實使用政府資助的 醫療服務的資格

#### 導言

政府當局的一貫政策，是只為香港居民提供政府資助的公立醫院及醫療服務，非香港居民則必須繳付全費。然而，任何情況危急的病人，則不論其是否居民身份，都會先獲救治，之後才須付費。

2. 醫院管理局（「醫管局」）及衛生署的部分標準收費如下：

服務類別	香港居民的收費	非香港居民的收費
普通科門診	每次診症 45 元	每次診症 215 元
專科門診	每次診症 100 元	每次診症 700 元
急症室	每次診症 100 元	每次診症 570 元
住院服務	每天 100 元	每天 3,300 元

3. 醫管局及衛生署在推行是項政策時，一貫是接納所有「香港身份證（「身份證」）持有人」為香港居民，讓他們享用資助醫療服務。這種處理方式，不區分已過期留港的身份證持有人（例如逾期留港人士或曾經居港的旅客）。因此，醫管局及衛生署一直是**違背政策**，為非香港居民提供資助醫療服務。

4. 二零零九年五月，申訴專員宣布就這種處理方式展開主動調查，藉此敦促所涉機構採取糾正行動。本署**調查的重點**在於有關處理方式與政策相違之處，以及須予糾正的行政失當。

#### 居民身份與身份證的關係

5. 雖然所有香港居民均符合資格領取身份證，但是單憑出示身份

證卻不足以證明其居民身份，因為身份證有下述兩類：

- **永久性居民身份證** 簽發給擁有香港居留權的永久居民，是證明居民身份的充分憑證。
- **非永久性居民身份證** 通常簽發給獲入境事務處處長批准，為求學、投資、就業及居住等理由而留港超過 180 天的人士，但他們並無居留權。假如非永久性居民身份證持有人獲准留港的期限已過，他們便成為非居民。因此，非永久性居民身份證 **並不是居民身份的充分憑證**。

6. 永久性居民身份證與非永久性居民身份證有以下區別：

- 前者的標題包含「永久性」字樣；後者則沒有。
- 前者的背面載有「本證持有人擁有香港居留權」的字句；後者則沒有。
- 前者的正面註有代碼「A」，表示持證人擁有香港居留權；後者則沒有代碼「A」，但必定註有以下三種有關居民身份的代碼之一：
  - 「C」：表示持證人登記領證時在香港的居留受到入境事務處處長的限制；
  - 「U」：表示持證人登記領證時在香港的居留不受入境事務處處長的限制；或
  - 「R」：表示持證人登記領證時擁有香港入境權。

## 可採納的核實身份安排

7. 入境事務處（「入境處」）已表示，為確定非永久性居民身份證持有人的居民身份，該處認為下述兩個方案當中任何一個都可以採納：

- 方案一：規定**非永久性居民身份證持有人**出示旅遊證件，以證明留港期限尚未屆滿。
- 方案二：規定**註有代碼「C」的非永久性居民身份證持有人**須出示旅遊證件，以證明其留港期限尚未屆滿。入境處認為，是項安排一般已經足夠，因為註有代碼「R」或「U」的身份證持有人是非居民的機會甚微。

8. 以下是一些相關的統計數字：

	截至 2008 年 4 月 1 日	截至 2009 年 7 月 1 日
簽發的永久性居民身份證	沒有統計數字	7,360,000
簽發的非永久性居民身份證	約 800,000	930,000
註有代碼「C」的非永久性居民身份證	沒有統計數字	895,000
留港期限已屆滿的身份證持有人，例如終止居留並離開香港的人士、逾期留港的人士，以及曾經居港的旅客	140,000	220,000

## 其他服務機構的核實身份安排

9. 很多政府部門及服務機構都訂有政策，給予香港居民及非居民不同待遇，或收取不同費用。

10. 目前，不少機構（例如勞工處及房屋署）採用上文**第 7 段**所述的方案一，以確定服務使用者的居民身份。

11. 事實上，《入境條例》（第 115 章）第 17J 條規定，全港所有僱主必須採用這個方法核實求職者的身份，確保只聘用可合法受僱人士，而不會聘用非居民。

12. 其他機構（例如社會福利署及公立學校）則採用上文**第 7 段**所述的方案二。

### **醫管局及衛生署的處理方式**

13. 從上文**第 5 段**可見，醫管局及衛生署**接納所有身份證持有人均符合資格繳付資助費用**，而不進一步查核其旅遊證件的安排，顯然並不足夠，亦有違政策原意。但是，這確實依照醫管局及衛生署服務收費的憲報公告上的用詞；其中訂定為可繳付資助費用的「符合資格人士」，並非「香港居民」，而是「持有根據《人事登記條例》所發香港身份證的人士」。

14. 食物及衛生局表示，這處理方式沿用已久，始於何時已無法考究。一九八七年以前，任何人如長期離開香港，必須向當局交回身份證，因此上述安排並無不妥。自一九八七年，政府實行新政策，容許為在港及境外人士簽發永久性居民身份證後，此項規定已不適用並廢除。其後，非永久性居民身份證已不能成為居民身份的充分憑證，而醫管局及衛生署核實身份的方式亦因此違背政策原意。

### **糾正措施**

15. 食物及衛生局自二零零二年已知悉政策與實際安排不相符，並一直尋求解決辦法，但未有結果。

16. 二零零八年十一月，食物及衛生局成立了一個跨部門工作小組（「工作小組」），研究如何以電子方式核實身份。工作小組成員包

括該局人員及保安局、入境處、衛生署及醫管局的代表。食物及衛生局認為，其他機構以人手核實身份的模式，在醫院及診所並不可行，原因是：培訓職員辨別各種簽證會有困難；增加登記手續的複雜性及時間；病人與職員可能發生爭執；以及延長輪候時間，引致所有病人不便。簡言之，當局不宜採用人手核實方式。

17. 工作小組現正研究五個以電子方式核實身份的方案。然而，每一個也會有下列不同程度的問題：

- 違背政府在私隱及保安方面的政策；
- 落實及運作問題，例如上文**第 16 段**所述，以人手核實身份可能出現的問題；
- 核實方法的準確度；
- 技術可行性；以及
- 落實方案的成本高，非經常費用介乎 1,600 萬元至 8,100 萬元，而經常費用每年達 500 萬元至 1,100 萬元。

18. 鑑於以電子方式核實身份可能有以上問題，工作小組於二零零九年四月，決定在公立醫院及診所進行統計調查，以確定可憑其沒有交還的非永久性居民身份證而使用資助醫療服務的非香港居民人數。然而，這項統計調查本身涉及複雜的法律問題，亦牽涉到私隱及技術可行性。二零零九年十一月，工作小組就這些問題徵詢法律意見，故此尚未定出調查時間表。

## **本署觀察所得**

19. 本署關注的重點，是公共行政的效率和實效，以及執行與政策是否一致。對於情況危急的病人，政府和醫管局的政策與安排向來都是：不論其居民身份，「先救治，後收費」。我們認為這值得充分肯

定。但是，在一般情況下，既定政策是只資助香港居民的公共醫療衛生服務，而當局過去多年來的做法卻與此相違背。不按政策辦事已屬**行政失當**，明知故犯更是錯上加錯。這不僅加重了公共開支的負擔，更影響服務水平，延長合資格人士的輪候時間及積壓病症，對於已見緊絀的醫療服務實是百上加斤。

20. 假如容許錯誤持續，問題只會日趨嚴重。已過了留港期限的身份證持有人的數目，已經由二零零八年四月的 14 萬人，增至二零零九年七月的 22 萬人，增幅達 57%。在全球化的趨勢下，香港和內地往來日益便捷，來港工作或求學的外來人士日多，領取非永久性居民身份證並在留港期限屆滿後保留證件的人數亦會更多。這類人士日後亦可憑這張身份證享受資助醫療服務。

21. 食物及衛生局成立工作小組以解決問題，**方向大致正確**。然而，小組**要有更積極和務實**的取向。

22. 儘管工作小組仍在研究不同的電子方案，但人手核實的模式已有不少其他機構採用，小組亦應認真地重新加以考慮，原因如下：

- 其他服務機構的經驗已證明人手核實身份的程序行之有效。事實上，香港法例規定所有僱主在聘用員工前必須查核其身份證明文件（參見**第 10 至 12 段**）。
- 工作小組正在研究的電子方案成本高昂，且涉及保安及私隱問題（參見**第 17 段**）。相對而言，人手核實簡單直接，成本亦較低。
- 食物及衛生局預期人手核實方式帶來的運作困難及對提供服務造成的負面影響，或多或少也可能在前述五個電子方案中出現（參見**第 17 段**）。

## 最新發展

23. 二零零九年十二月十九日，食物及衛生局告知本署，政府終於解決了為確定使用資助醫療服務的非居民人數而進行統計調查所涉及的法律及私隱問題（參見**第 18 段**），並會在二零一零年年初進行有關調查，預計可在同年第一季得出結果。

24. 在進行前述的全面統計調查前，醫管局及入境處已於去年十二月十至十五日進行簡單調查，查核醫管局轄下部份服務的病人登記記錄（包括普通科門診、專科門診及住院服務）。這項簡單調查的結果顯示，在這六天期間，共有 224,300 名身份證持有人使用這三類醫管局服務並按資助收費率繳費，當中 8,079 人持有代碼「C」身份證，而其中又有 113 人（代碼「C」身份證持有人的 1.4%）為逾期留港的非香港居民。

25. 問題的實際嚴重程度，只有等到政府的全面統計調查於二零一零年第一季得出結果後，才能更準確地評估。

26. 食物及衛生局曾多次表示，擔心在公立醫院及診所實行以人手核實旅行證件有困難。然而，該局亦表明，一俟計劃中的統計調查完成，確定問題的嚴重程度之後，即會重新考慮以人手查核病人的非居民身份是否可行。

27. 本署留意到，當局將於數年後檢討智能身份證系統及進行更新換代。其實，當局正好藉此機會設法克服額外核實工作的種種問題，並研究長遠可行的電子核實方式。

## 建議

28. 本署建議：

- 違背政策的情況須予糾正；
- 應制定合理和實際可行的短期及長期措施，以糾

正情況。在這方面，當局應重新考慮人手核實旅行證件方式。其他服務機構已經採用這種方法，並證實有效；

- 在糾正現行安排及實行額外核實（不論是以電子或用人手）之前，應發出清晰指引供職員參考及執行，同時應透過不同媒體廣泛宣傳，提示並教育一般市民和意圖求診的病人；以及
- 在可行範圍內盡快引進電子核實方法，作為長遠的解決方案。

**申訴專員公署**  
**二零一零年一月**