

香港申诉专员公署  
二零零八 / 零九报告年度第二期  
(二零零八年十二月十八日)



**有关政府当局的街道管理措施的主动调查**

主动调查报告摘要载于附件 A。



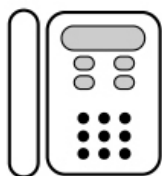
**有关政府当局对路旁宣传横额的规管的主动调查**

主动调查报告摘要载于附件 B。



**有关防止综援计划特别津贴遭滥用的机制的主动调查**

主动调查报告摘要载于附件 C。



**查询**

传媒如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士  
联络（电话：2629 0565；电邮：[kathleenchan@omb.gov.hk](mailto:kathleenchan@omb.gov.hk)）。

香港申诉专员公署  
二零零八年十二月十八日

二零零八 / 零九年度第二期

## 主动调查报告摘要

### 政府当局的街道管理措施

#### 背景资料

二零零七年十一月一日，申诉专员展开主动调查，审研政府当局就下列三类问题的街道管理措施：

- 随意在路旁放置货斗；
- 违例停放单车；以及
- 街头展销活动所造成的阻街和滋扰。

2. 所涉部门包括食物环境卫生署（「食环署」）、民政事务总署（「民政总署」）及地政总署。

#### 街道管理和地方行政

3. 当有人为私利或贪图方便而占用公共空间，罔顾道路安全、环境卫生及城市生活质素，街道管理问题便会出现。

4. 二零零七年，政府当局成立了一个地方行政督导委员会（「督导委员会」），由民政事务局常任秘书长任主席，作为集中讨论解决地区管理问题的平台。

5. 二零零八年三月，政务司司长更提醒各有关部门，要适时处理地区问题，并且要互相协调。如有需要，可将难题向他本人提出，以便能迅速解决地区问题。

#### 路旁货斗

6. 货斗是无盖的大型容器，用来暂时存放从附近的建筑或装修工地拆卸的建筑废料或垃圾。有关货斗的投诉一般是指它们阻碍车辆及

行人流通，对驾驶人士和行人构成危险。

## **现行法例及执法情况**

7. 目前，根据《土地（杂项条文）条例》（第 28 章）第 6 条，地政总署可在路旁货斗贴上告示，要求有关人士移走，否则货斗会被充公。地政总署的指引订明，职员在接到投诉后须进行巡查，假如发现货斗，即会贴上告示，通知拥有人将货斗移走，但须给予最少一天通知期。倘若限期过后货斗仍在，地政总署会在三个工作天内将它移走。指引亦要求职员从速处理投诉，尽量减少对道路使用者造成不便。

8. 二零零七年，督导委员会邀请地政总署研究设立货斗许可证制度的可行性。其后，地政总署和运输署曾就权责问题多番书信往来，但问题始终未能解决。

## **本署观察所得**

### 地政总署的延误

9. 统计数据显示，二零零六／零七年度以来地政总署的巡查货斗投诉中，约 40%是在接到投诉超过三个工作天后才进行的。同时期的个案中，亦有约 20%在超过五个工作天才再次巡查，以确定货斗是否已移走。其中有一宗个案，该署虽然已贴上告示，事涉货斗竟可停留在原处超过 50 天。

10. 上述情况反映地政总署在执法上的基本弊端：延误处理或跟进，令执法形同虚设，对实际违规或可能违规的人难起阻吓作用。

### 许可证制度作为长远解决办法

11. 政府当局一方面认为须防止有人阻街及非法占用公共空间，同时亦接纳社会上有需要在公众地方放置货斗。就此，有关部门已达成共识，应为货斗的使用订立许可证制度。

12. 建筑及装修行业确有需要使用货斗，可是，目前并没有合法途径让使用者把货斗放置于路旁。地政总署已着手研究多个可行方案，但并未有正式汇报研究结果，督导委员会亦未有要求该署提交进度报告。本署认为，必须尽快再次召开督导委员会会议，跟进有关工作。

#### 适时巡查及再次巡查

13. 由于路旁货斗容易放置、移走及再放回，故此侦察行动必须迅速，执法必须果断。地政总署应简化巡查程序，加快执法步伐，尽速进行再次巡查及采取跟进行动。

14. 为此，地政总署应透过各区区议会及民政事务处（「民政处」），请地区组织及区内居民协助密切监察和尽早举报个案。

#### 进一步的措施

15. 本署认为，假如有人因违反《土地（杂项条文）条例》第 6 条而被定罪，地政总署理应且必须向他们追讨政府代为移走货斗的费用。该条例实已赋予地政总署这项权力。

### **建议**

16. 申诉专员建议：

- (a) 尽快再次召开督导委员会会议；
- (b) 地政总署向督导委员会汇报研究拟议的许可证制度的结果；
- (c) 地政总署简化程序，以加快巡查、再次巡查、移走及充公货斗的步伐；
- (d) 地政总署寻求区议会、民政处、地区组织及区内居民的协助，监察黑点及举报违规情况；

(e) 地政总署向有关人士追讨政府代为移走货斗的费用；以及

(f) 地政总署向市民宣传政府将会加强执法行动，对付违法放置路旁的货斗。

## **违例停放单车**

17. 在某些地区，由于居民经常使用单车往返住所和附近的公共运输交汇处（「交汇处」）或渡轮码头，故此，把单车违例停放在政府土地是常见现象。居民往往把单车锁在路旁的固定装置，造成阻街。很多时候，物主更把旧单车弃置，影响市容及环境清洁。

18. 督导委员会明白市民需要使用单车，而指定的单车停放处供不应求，故在某程度上须容忍违例停放单车。故此，通常会在违例停放单车导致街道严重阻塞，对其他道路使用者造成不便，或经常引起投诉，才会采取执法行动。

## **现行法例及执法情况**

19. 目前，根据《土地（杂项条文）条例》（第 28 章）第 6 条，地政总署可因违例停放的单车非法占用政府土地而将其移走。假如属弃置的单车，则食环署可根据《废物处置条例》（第 354 章）第 9 条，将之当作街道废物处理。联合清理行动通常由民政处发起，并与地政总署、食环署及警方一同执行。

20. 在全港 18 区民政处中，仅元朗民政处有就清理单车行动制订指引。根据该指引，地政总署会在采取清理行动前最少两天，在违例停放的单车上贴告示。行动当天，该署会确定须清理的单车，再由食环署人员把它们移走。民政总署及警方均会派员参与，前者负责处理市民查询及投诉，而后者负责维持治安。

21. 对于停放在交汇处的单车，现时地政总署和运输署均不会处理。元朗民政处的指引亦没有订明对这些单车采取行动。

22. 民政总署曾经指出，现行执法的方式既无成效，亦欠效率。二零零七年十一月，在该署主持的跨部门会议上，与会代表同意研究用更严厉的方式，以图解决这问题，包括修改执法行动的法理依据。该署正研究可否实时清理违例停放的单车，但在短期内不会有结果。

## **本署观察所得**

### 加强地区管理的角色

23. 假如依照现行的执法依据及模式，没有更持久的解决方法，目前的情况亦不大可能改善。民政处应负责牵头，咨询区内人士（特别是区议会）及其它部门，制订一套全面的策略。各区民政处应积极透过地方行政计划，推陈出新，谋求全面的解决方法。

### 提供停放设施

24. 政府当局有必要在便利的地点设置单车停放设施。为此，当局应继续物色地点，纾解这类设施的不足，以免使用单车人士被迫违例停放，又或以任何借口随意停放单车。

### 执法行动

25. 民政总署主动展开并协调联合清理行动，本署表示赞赏。当局有需要制订清晰的跨部门指引，以提高这类行动的成效。我们希望元朗民政处的指引可作为参考，供其它各区按照商定的原则及区内的特点，制订本身可行的指引。

26. 鉴于联合清理行动需要政府部门投入大量人手及资源，因此不可能经常或随时进行。有关部门应尝试更频密地采取较小规模的快速行动。部门若是肯定拥有法定权力，应在承办商的协助下自行采取行动，尽量减少倚赖或劳动其它部门。

## 停放在未拨用政府土地及交汇处的单车

27. 民政总署已经用了 12 个月时间，研究可否实时清理违例停放的单车，这项工作必须加紧进行。

28. 对于清理停放在交汇处的单车，部门之间仍缺乏共识，以致延误执法。地方行政计划可协助联系各有关部门。如有必要，政府亦应考虑修订有关法例。

## 单车停放处的管理

29. 在指定的单车停放处，常见问题是单车被弃置、长时间无人理会或逾时停放。民政总署应与相关部门磋商，并参考外地的经验，研究更具创意的方法管理单车停放处。

## **建议**

30. 申诉专员建议：

- (a) 各区民政处应透过地方行政计划，咨询区议会及其它政府部门，制订一套全面的策略，解决违例停放单车的问题；
- (b) 政府当局应物色地点，以纾解停放单车设施的不足；
- (c) 各区民政处应参照元朗民政处的经验，制订有关清理违例停放单车的指引；
- (d) 相关的部门可尝试以较小规模，独自采取较快速的执法行动；
- (e) 民政总署应加快研究可否实时清理违例停放的单车；

- (f) 民政总署与其它部门应进行研究，为清理停放在交汇处的单车订立跨部门协议；以及
- (g) 民政总署应咨询其它相关部门及地区组织，研究管理单车停放处的方法，以防止单车停放过久和鼓励市民尽快取回单车。

## **街头展销活动**

31. 街头展销活动林林总总，由采用易拉架进行直接宣传，以至设置摊档销售各种服务不等。这类活动在行人众多的地点尤其猖獗，对行人构成严重不便。

32. 政府当局认为，鉴于这类活动造成滋扰，有必要加以规管。然而，由于这些活动可为技术水平较低的人士提供就业机会，因此须予某种程度的宽容。故此，执法行动目的只在于保持人流畅通及环境卫生。

## **现行法例及执法情况**

33. 目前，食环署有法定权力取缔非法贩卖货品（《公众卫生及市政条例》（第 132 章）第 83B 条）、妨碍洁净工作（前述条例第 22 条）及造成严重阻碍（《简易程序治罪条例》（第 228 章）第 4A 条）等情况。该署会针对涉及非法贩卖货品或妨碍街道洁净工作的个案，优先采取执法行动。

34. 就易拉架来说，根据《公众卫生及市政条例》第 104E 条，食环署有权对「招贴或海报」采取行动。虽然有关定义并不包括「用作展示招贴或海报的构筑物、器具或广告板」，但当局可把撑架连同海报一并检取，作为检控违例展示招贴或海报的证据。



35. 食环署在接到投诉后，会派员到现场视察。假如发现街头宣传撑架或展销活动造成阻碍，即会发出口头警告，要求有关人士离开或调整摆放撑架的位置。假如对方对口头警告置之不理，该署便会作书面警告或检控。近期，鉴于易拉架海报日益增多，食环署已开始根据《公众卫生及市政条例》第 104E 条进行检控。

36. 假如食环署遇到未能单独解决的问题，会向其它部门提出，并视乎需要，采取联合行动。

## **本署观察所得**

### 政府当局的立场

37. 政府当局对管制街头展销活动的立场有明显的矛盾。当局显然没有明确政策打击非法「贩卖服务」的活动。当局所持理由是宽松处理街头展销活动，以保障就业，而同样理由其实亦适用于无牌贩卖货品的小贩。从较深层而言，流动撑架或易拉架的最终得益者往往是大商业机构，他们完全有能力采用其它不扰民的宣传或推广媒体，并以其它方式提供就业机会。本署认为，当局实有需要检讨其观点，修订其立场，并制订管制街头贩卖服务的政策。

### 立法—长远措施

38. 食环署不能以《公众卫生及市政条例》第 22 条作为主要的执法依据，因为只有当这类展销活动妨碍洁净工作时，才可采取行动。再者，由于街头展销活动属流动性质，当局要根据《简易程序治罪条例》第 4A 条，证明其造成严重阻碍，亦有一定程度的举证困难。

39. 食环署近期援引《公众卫生及市政条例》第 104E 条，主动针对易拉架海报提出检控，本署表示赞赏。该署已主动在两个地区推行执法试验计划，执法行动亦得到区内居民的支持。本署认为，当试验计划顺利完成后，食环署便应把这项计划在全港推行。

40. 然而，本署认为此举尚未能完全解决问题，因为未能涵盖设置摊位「贩卖服务」的展销活动。要彻底解决问题，食环署应检讨《公

众卫生及市政条例》，谋求所需的法定权力，以针对「贩卖**服务**」（不单是贩卖货品）采取执法行动。

### 厘清部门权责 – 实时措施

41. 目前，当局没有特定准则来决定街头展销活动应由食环署单独处理，还是由相关的部门联合行动。当局应透过地方行政计划（上文第 4 至 5 段），厘清各有关部门的权责。

### 进行监察及迅速行动

42. 我们认为，要有效地打击流动街头展销活动，当局需要地区组织（特别是各区区议会及民政处）和区内居民协助监察黑点，以及在发现问题时尽早通知当局。食环署应继续迅速采取行动和加强检控。

### 公众教育及宣传

43. 公众教育及宣传活动有助市民关注街头展销活动所引起的问题。当局假如能在公布成功检控的个案时，披露那些最终受益者的商号名称，或可对重视声誉的商业机构产生阻吓作用。

## **建议**

44. 申诉专员提出下列建议：

- (a) 政府当局应重新考虑其立场，并订立清晰的执法行动纲领；
- (b) 食环署应检讨《公众卫生及市政条例》，谋求权力，以针对「贩卖服务」采取执法行动；
- (c) 把有关易拉架的检控行动试验计划覆盖范围扩大至全港各区；

- (d) 民政总署及食环署应透过地方行政计划，与其它部门共同研究，厘清权责；
- (e) 食环署应请区议会和民政处协助监察黑点和尽早举报，而该署亦应充分配合，采取快速行动和加强检控；以及
- (f) 政府各部门（特别是食环署）应引导市民注意街头展销活动所引起的问题，包括公布已定罪个案。

## **结论**

45. 街道管理成功与否，足以反映政府当局解决问题的决心，以及地方行政计划的成效。要妥善管理街道，当局需要有清晰的政策、充分的法律依据、足够的资源、一致的执法行动和地区上具实效的配合。此外，公众的支持也十分重要：当局应咨询地区组织及区内居民，并进行公民教育及宣传，以争取市民支持。假如执法行动涉及多个政府部门，有关部门应厘清权责，同心协力，并且研究制订长远策略。政府最近已进一步发展地方行政计划，加强其管理职能，此举应有助提升地区层面的协调工作，配合当局有效处理地区问题。

**申诉专员公署**

**二零零八年十二月**

## 主动调查报告摘要

### 政府当局对路旁宣传横额的规管

#### 背景资料

政府订有「路旁展示非商业宣传品管理计划」(「管理计划」)，由地政总署负责执行。根据该项计划，政府部门、立法会议员、区议会、区议员及一些非牟利团体，可于批准期间在指定展示点悬挂路旁宣传横额。

2. 本署曾于二零零六年八月初步审研上述管理计划，研究当局有否订立适当措施，防止路旁宣传横额不断增多，并确保它们装设稳妥并适时清除。其后，本署一直有监察情况。

3. 然而，本署仍然接到市民投诉，指管理计划规则含糊不清，且遭滥用，例如有些宣传横额只是约略提及（甚或绝不提及）获分配横额展示点的个人或团体名称，该展示点有被「借出」或「转让」之嫌。

4. 有鉴于此，申诉专员决定展开主动调查，进一步详细审研该项管理计划。

#### 管理计划

5. 根据该项计划，**团体**的展示宣传横额申请须逐一向地政总署提出，批准展示期为扣除最后两天的两个历月。至于**立法会和区议会议员**，则均获分配横额展示点，供他们在任期内随时使用，其宣传横额内容亦无须先经地政总署审批。

6. 根据地政总署提供的资料，现时管理计划下共有 21,821 个指定展示点。分类如下：

展示点数目	
<b>已分配</b>	
立法会议员 (60)	8,096
区议员 (534)	5,171
<b>可供申请数目</b>	
非牟利机构	5,109
区议会(18)及辖下各委员会	1,117
政府部门 (61)	2,328
<b>总计：</b>	<b>21,821</b>

7. 地政总署已印备管理计划的实施指引,当中对宣传横额的内容定下规范：

容许	不容许
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 关乎公众利益的节目，或非商业的活动</li> <li>■ 推广小区服务</li> <li>■ 由立法会议员、区议员及政治团体提供公众有兴趣或可惠及他们的一般信息</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 宣传收费商品及服务，或收费的训练班和活动</li> <li>■ 违反香港法例的内容</li> <li>■ 淫褻或意识不良的信息</li> </ul>

## 观察所得及意见

8. 路旁宣传横额占用公众空间，或会阻碍视线及造成视觉污染。假如横额阻挡视线或分散驾车人士的注意力，又或因耗损而松脱，则可能导致交通意外，危害驾驶者及行人。因此，当局应妥善监察及规管这类宣传横额。

## **没有清晰的目标纲领**

9. 管理计划影响市民的权利，包括交通安全保障、活动畅通无阻及享有舒适环境的权利。要市民牺牲这些权利，则必须有合乎公众利益的理由，并且应适当地予以公布。因此，当局须就这项管理计划订立清晰的目标纲领，解释为何准许在路旁悬挂横额，以及为何某些人士、团体、活动或讯息应获分配展示点。

## **未有规则防止转让**

10. 任何人士或团体获分配宣传横额展示点，其实是享有特权。由于特权同时影响了市民的权利，故此，享有特权者不应视之为其个人可自由支配的权益。为此，当局必须订立清晰的规则，禁止转让或「借出」展示点，尤其应明确规定，获分配展示点的个人或团体须在横额上明显地展示其名称。

## **宣传横额内容的指引松散**

11. 现行指引的用词相当松散，并未能够让使用者及市民清楚知悉宣传横额可用以展示甚么，而当局在执行有关指引时亦相当困难。举例来说，「关乎公众利益的节目」、「非商业的活动」、「推广小区服务」及「提供公众有兴趣或可惠及他们的一般数据」等，均可作不同的演绎，容易引起争议。因此，当局实有必要订立更清晰的定义。

## **公众咨询不足**

12. 地政总署曾就这项管理计划咨询了立法会和区议会。然而，立法会和区议会议员本身均受惠于这项计划，单纯咨询两个最终会受惠于此计划的团体，难免使人怀疑其意见或决定会否倾向考虑本身的利益。

13. 为平衡所涉的不同公众利益，地政总署日后在咨询立法会和区议会的议员前，应先透过民政事务总署（「民政总署」）辖下各区民政事务处协助安排，向市民大众征求意见；例如：透过公开咨询或民意调查，或代表受影响人士的团体，如居民团体或汽车会。

### **无理搁置建议**

14. 地政总署曾建议取代位于道路中央分隔栏或行人过路处附近的展示点，而改为提供对驾车人士及行人的危险性较低的横额展示点。被咨询的相关政府部门对此并无异议，但民政总署认为必须提供新的展示点，以作补偿。地政总署最后基于以下理由，决定搁置该建议：

- (a) 展示点使用者认为，道路中央分隔栏是展示横额的最佳位置；要找替代的地点并不容易。
- (b) 该署先前就管理计划咨询立法会议员时，议员甚至要求更多展示点。因此，立法会和区议会大概不会接受该项建议。

15. 本署对地政总署这些论点并不苟同，特别是该署假设立法会和区议会议员会反对把展示点的整体数目减少；当局更不应为行政或政治上的方便而令道路安全受影响。我们认为，地政总署假定议员会不接受一个明显有利公众的建议，未免对他们不公。我们促请地政总署跟进本署的意见，如有需要，可联同民政总署及相关的决策局进行公众咨询。

### **建议**

16. 基于以上观察所得，申诉专员向政府当局提出下列建议：

地政总署联同相关的决策局

- (1) 向公众阐明管理计划的目标纲领；

地政总署

- (2) 修订有关规则，以便妥善实施管理计划，包括—
- (i) 禁止转让、「借出」或分派展示点；
  - (ii) 规定宣传横额须清楚显示获分配展示点的个人或团体名称；
  - (iii) 以切实可行的条款，订明宣传横额可展示及不可展示的内容；

地政总署在民政总署协助下

- (3) 在咨询立法会和区议会前，先收集市民大众或关注团体的意见；
- (4) 重新考虑取消或取代位于道路中央分隔栏或行人过路处附近的展示点。

17. 地政总署接纳本署的建议。

**申诉专员公署**

**二零零八年十二月**



## 主动调查报告摘要

### 防止综援计划特别津贴遭滥用的机制

#### 综援计划

香港社会素来富同情心。社会福利署（「社署」）负责管理综合社会保障援助（「综援」）计划，为真正有需要的人提供安全网。

2. 综援受助人必须是香港居民，并须通过经济状况审查及符合连续居港七年的规定。综援计划包括为不同类别的受助人而设的各种标准金额、特别津贴及补助金。

#### 标准金额

3. 标准金额适用于所有受助人，用以应付食物、衣服及交通等基本需要。款额视乎受助人及家庭成员的人数、年龄、健康状况而定。

#### 特别津贴

4. 除标准金额外，综援受助人亦可申请特别津贴（包括标准特别津贴及酌情发放的特别津贴），以应付特定需要。

#### 标准特别津贴

5. 标准特别津贴分以下五类：

- (a) 房屋及有关津贴：用以支付租金及水费／排污费等；
- (b) 家庭津贴：用以支付殮葬费、往返医院／诊所交通费及幼儿教育费等；

- (c) 医疗及康复津贴：用以支付特别膳食、牙科治疗、眼镜、护理服务、康复用品（例如轮椅）及卫生用品（例如纸尿片）等；
- (d) 照顾幼儿津贴：用以支付保姆费及儿童的食宿费等；
- (e) 就学开支津贴：用以支付学费、与就学有关的开支及往返学校交通费等。

6. 标准特别津贴可以是经常性或一笔过，申请人须就所需金额提供证明。某些类别设有限额，例如租金津贴（经常性）及殮葬费（一笔过）；而其它类别则不设上限，例如纸尿片津贴（经常性）及眼镜津贴（一笔过）。

7. 对于某些没有上限的「常见」项目，社署以该项目的支出计算平均金额。举例来说，在二零零六年，眼镜津贴平均为 530 元。过去四年（二零零四／零五至二零零七／零八年度），眼镜津贴的总额约为 1,880 万元。

### **酌情发放的特别津贴**

8. 酌情发放特别津贴的目的，是协助受助人，免其陷入无家可归、家庭破裂、生命受威胁等特殊困境。例如，协助受助人更换或修理基本家居设备，或在受助人失去金钱时发放的津贴。

### **补助金**

9. 高龄、患病或残疾的综援受助人会获发补助金，以作体恤。单亲人士亦可获补助金。

## 调查工作

10. 本署接到的投诉显示，社署在审批特别津贴申请时有随意之嫌。向不合格的人发放综援会耗费公共资源，令真正有困难人士的资源被剥削，造成不公；申诉专员因此决定展开主动调查，审研社署防止特别津贴遭滥用的机制。

## 防止滥用的机制

11. 综援申请人须证明其入息、资产及家庭状况资料属实。假如随后有任何更改，必须申报，并确认明白以欺诈手段取得福利的法律后果。社署会进行家访，核实申请人的数据，并定期检讨受助人的资格。该署辖下特别调查组，负责对涉嫌欺诈的个案进行调查。

12. 特别津贴设有额外的防止滥用机制。标准特别津贴和酌情发放的特别津贴分别须经过两层及三层审批程序。前线调查主任（职级为社会保障助理或高级社会保障助理<sup>1</sup>）会核实申请人的需要。审批主任（职级为二级社会保障主任<sup>2</sup>）可批核标准特别津贴申请，但设有上限，例如眼镜津贴最多为 1,000 元。至于酌情发放的特别津贴，会视乎申请的性质，由一级社会保障主任<sup>3</sup>至首长级第一或第二级人员审批。

13. 社署对于审批标准特别津贴订有指引，并为酌情发放的特别津贴开列一般原则，提醒职员须小心谨慎，不要批出超乎申请人需要的款额。社署认为，审批这些津贴时不可能绝对一致。然而，其计算机载有经核准的个案供职员参考，以期达到**某程度**的一致性。此外，计算机设有内置核实系统，可防止错误输入。

---

<sup>1</sup> 职级分别为总薪级表第7至17点（13,120至22,985元）及总薪级表第18至23点（24,120至30,615元）

<sup>2</sup> 职级为总薪级表第10至27点（15,785至36,740元）

<sup>3</sup> 职级为总薪级表第28至33点（38,470至48,400元）

## 本署观察所得及意见

14. 本署曾审研个案，以评估该署防止特别津贴遭滥用的措施。下文载列一些个案实例。

### 个案一及二：协助真正有需要的人

15. 个案一的夫妇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间，他们一直领取标准金额和标准特别津贴，总额超过 111.6 万元，即平均每年 279,000 元。

16. 个案二的受助人独居及需要长期卧床。当局向他发放 5,280 元的一笔过津贴及每月 3,780 元的经常性津贴，让他聘请外籍家庭佣工。

17. **本署观察所得：**假如没有特别津贴，上述两宗个案的受助人只能靠标准金额生活，必定捉襟见肘。这两宗个案清楚显示，综援（包括特别津贴）不单为社会上有需要的人提供了安全网，还有效运用资源为受助人提供合适的额外照顾。

### 个案三、四及五：覆检成效不大

18. 个案三的受助人自二零零三年一月起领取综援，社署每六个月覆检个案。在二零零三年八月至二零零五年十二月期间，他隐瞒欠租，并以伪造租金收据骗取了超过 35,000 元的津贴。二零零五年的一项特别抽样调查，揭发事件。

19. 个案四的受助人以伪造的租约和租金收据，骗取了约 11,000 元。两年后的一次覆检时，受助人无意中提交了真实的文件，诈骗于是被揭发。

20. 个案五涉及 A、B 两名综援受助人，每月用 2,000 元合租一个房间。自二零零一年起，两人一直用虚假租金及按金收据，各自申请

每月 1,450 元的标准特别津贴。社署虽曾进行三次覆检，均未能揭发他们诈骗津贴。社署职员覆检 B 君的个案时，曾作电话查核，但被 A 君冒充业主瞒骗。社署最终于二零零五年进行覆检时，致电真正业主的妻子而揭发此事。A、B 两人已各自骗取了超过 20,000 元<sup>4</sup>。

21. **本署观察所得**：租金津贴占标准特别津贴开支的 72%。个案三、四及五显示，假如受助人蓄意欺骗，社署定期覆检受助人的申领资格也不会有太大作用。该署或须多进行外勤的查核。由职员进行家访并与业主会谈，应该更容易发现诈骗问题。

### **个案六：覆检成效不大**

22. 受助人患残疾的母亲需要用成人纸尿片。在二零零一至二零零五年期间，受助人向社署提交了 47 张收据，当中只有最初两张是真的。在二零零五年的一次覆检中，社署与有关的药房核对资料，揭发了这宗诈骗个案，并发现向受助人多付了约 86,000 元。

23. **本署观察所得**：自二零零一年四月首次向受助人发放津贴，社署先后进行了共 17 次覆检，但都没有发现被瞒骗。最后，单凭一次致电药房查核便揭发这宗诈骗。显然，社署的覆检都只是例行地查阅文件，徒然浪费人力物力。

### **个案七：没有审慎或合理地审批申请**

#### 眼镜

24. 受助人自二零零三年开始领取综援。二零零四年五月，他想配一副 Gucci 牌子的近视眼镜（右眼 3.25 度、左眼 3.50 度），向社署提交 1,500 元的报价单以申请标准特别津贴，获发放 1,000 元，这是前线人员可批核的最高金额。随后两年，他曾四次申领同样的津贴，提出的理由是近视加深了 0.25 度，以及因意外或打架弄坏眼镜。

<sup>4</sup> 在二零零一年三月一日至二零零三年五月三十一日期间，两名受助人每月各获发放 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间，则各获发放 1,265 元（订明的上限）

25. 二零零七年一月，他提交 1,951 元的报价单，第六次申请津贴以更换眼镜，理由亦是近视加深了 0.25 度。根据报价单，眼镜框（同样是 Gucci）折实为 1,501 元，另加镜片 450 元。社署致电眼镜店核实报价，然后批出津贴 1,000 元。受助人竟就社署核实报价一事，向本署投诉。

26. 我们认为，社署核实有关资料是尽责的做法。不过，我们质疑该署为何批出这项津贴给他。这类津贴虽名为「特别」，但目的仍是照顾受助人的需要，而非让受助人以薄弱的理由（例如近视只加深了 0.25 度）购买奢侈品或更新非必要用品。

27. 后来，受助人放弃其原本取得报价单的 100 元订金，改为在另一间店铺以 530 元配了一副隐形眼镜（两眼均为 4.25 度）。受助人因此须向社署退回余款 370 元。

28. 二零零七年五月，受助人声称隐形眼镜不舒适，而且右眼的近视度数减轻了 0.25 度，因此想再更换眼镜。社署又向他发放 1,000 元津贴。

### 牙科治疗

29. 在二零零四年五月至二零零七年六月期间，上述同一受助人曾五次申请标准特别津贴治疗牙患。他向社署提交的报价单金额分别为 1,650、2,330、870、1,550 及 1,050 元，每次均获社署发放现金，直至二零零七年六月的最后一次，该署才直接付款给诊所。

30. 事实上，在二零零七年六月前，受助人虽然收了特别津贴，但从没有接受过任何牙科治疗。社署职员在审批受助人的五次申请时，亦从未询问他有否，或为何没有到诊所接受治疗。其后，他同意把社署多付给他的金钱，分期从综援金扣除来偿还。

### 租金津贴

31. 另外，受助人每月领取 765 元的租金津贴，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间的租金共 7,650

元，房屋署已向他发出迁出通知书。经商议后，该署容许他分期缴付欠租。他要求社署代缴，然后从日后的综援金分期扣除。社署拒绝其要求。

32. **本署观察所得：**个案七显然是滥用综援的个案。社署除了发给受助人综援金和特别津贴外，实际上一直为他提供现金及免息贷款：

项目	现金 ／免息贷款
眼镜	7,000 元
牙科治疗	6,400 元
租金津贴	7,650 元
<b>合计</b>	<b>21,050 元</b>

#### 眼镜

33. 受助人于二零零四年五月配了第一副眼镜，六个月后，只因近视加深了 0.25 度便要求更换眼镜。社署理应质疑：

- 近视加深了 0.25 度是否便需要更换眼镜<sup>5</sup>？
- 眼镜的平均价钱为 530 元，为何该副眼镜要超过 1,000 元？
- 原有的眼镜框只用了六个月，为何不能再用？
- 应否动用公帑让综援受助人频密地购置昂贵的名牌眼镜？

34. 社署最初向本署解释，由于某些眼疾需要特殊的镜片，因此没有质疑受助人为何眼镜的价钱昂贵。但是，该署其后却向我们澄清，受助人并非有任何特别眼疾。这正好反映出该署并没有审慎或合理地审批他的申请。

<sup>5</sup> 据香港眼科视光师学会提供的专业意见，一般而言，近视改变了 0.25 度并不需要更换眼镜。

## 牙科治疗

35. 受助人只提交牙科治疗的报价单而没有付款证明，却仍能够不断获社署批准申请，预付现金。受助人既然没有任何收据证明确实接受治疗，社署理应提出质询。

## 租金津贴

36. 用直接付款办法既可确保受助人准时交租，又可防止他长期欠租和向社署预支现金。自二零零七年六月一日起，该署已采取这个办法，为居住在公屋的受助人直接缴交租金。然而，除非直接付款办法成为惯例，否则其它特别津贴仍会有滥用的问题。

### **个案八：拒绝不合理申请**

37. 个案八的受助人报称金钱被盗，希望社署提供食物，但由于他的银行户口尚有 1,800 元，社署拒绝他的要求。受助人于是全数提走户口内的现金，再向社署申请酌情发放的特别津贴，但最终被拒绝。

38. **本署观察所得：**以失去金钱为理由的津贴申请，只凭报称，并无证明。个案八显示社署有些负责责任的职员明智地拒绝无理申索，值得赞许。

### **个案九及十：轻率批出津贴**

39. 个案九的二十九岁受助人和二十六岁妻子，均为身体健全人士，两人育有两名年幼孩子，自一九九八年五月起领取综援。二零零四年，受助人报称被劫去 7,600 元，社署遂酌情发放 5,355 元特别津贴，让他交租及支付孩子的学费和校车费用。

40. 个案十的受助人三度报称失去金钱，金额分别为 1,900、1,300 及 2,000 元。首次，社署发给他六天交通津贴，让他往返某志愿机构领取免费膳食，另发放 1,703 元给他作为该月份余下日子的膳食费。



第二次，社署发给他九天干粮，另 1,300 元作为该月份其它日子之用。第三次，受助人拒绝接受免费膳食或干粮，社署发给他 2,000 元。该署其后转介他与医务社工见面，以便委派一名代理人代他领取综援金，但遭拒绝。

41. **本署观察所得**：虽然个案九的受助人在失去金钱后假如得不到补偿，便会陷入困境，但社署理应质询他何以随身携带大量现金，并改以实物提供协助，且应告诫他和其它人一样，有责任好好保管钱财。

42. 至于个案十，社署除了提供食物之外，还发放现金给受助人，且在他拒绝接受实物援助后，立即顺应其要求。如此迁就纵容，非但间接鼓励受助人不小心保管钱财，亦会引致其它人有样学样。

## 总结

43. 市民期望当局确保综援金用得其所，防止滥用，让有限的资源援助真正有需要的弱势社群。故此，社署职员在审批特别津贴及进行查核时，除了要通情达理、灵活变通外，亦必须小心谨慎，精明判断。

44. 我们认为，社署处理特别津贴申请的程序、审批这类申请的准则及防止滥用的机制堪称大致稳妥。然而，前述的一些个案反映社署部分职员的判断能力严重不足，有些负责审批特别津贴的职员有必要检讨其心态。

45. 本署亦发现，该署较低级的职员有时亦须负责审批复杂或可疑的个案，社署应考虑负责审批的职员的职责与其职级或经验是否相称。

46. 顺带一提，个案九显示有些身体健全的年青受助人领取综援逾十年之久。显然，综援这张安全网未有足够诱因令某些受助人努力「脱贫」。社会或应积极研究应否对年青及身体健全人士领取综援的年期加以限制。

## 建议

47. 申诉专员建议社署采取下列措施，以便在综援制度下能更有效地管理特别津贴：

### 一般情况

- (1) 继续向综援申请人强调他们有责任披露完整真实的数据，包括数据在日后出现的任何改变，并提醒他们虚报或漏报数据的后果；

### 标准特别津贴

#### 租金津贴及其它经常性津贴

- (2) 指派高级职员（一级社会保障主任或更高级职员）参与审查可疑或复杂的个案；
- (3) 要求职员小心查核证明文件，进行家访及尽可能与业主、二房东或货品供货商澄清及核对资料；

#### 眼镜

- (4) 为在指定时间内可更换眼镜的次数设定上限；若申请人有特殊需要，并有眼科医生的证明，则属例外；
- (5) 为眼镜的价钱设定上限；

#### 牙科治疗

- (6) 假如受助人没有接受牙科治疗，职员必须从速跟进并要求受助人解释。除非有合理解释，否则该

署不会再批出津贴；

- (7) 遇上可疑个案时，应尽量以直接付款方式支付治疗费用；

### **酌情发放的特别津贴**

- (8) 提示职员不应随便批准这类津贴的申请，而且申请人必须提出理据支持；

### **失去金钱**

- (9) 告诫综援受助人，他们和其它人一样，有责任好好保管钱财。受助人必须证明其本身没有疏忽的责任，才可在失去金钱后获补发津贴；
- (10) 尽量以实物而非金钱提供援助；
- (11) 假如受助人多次报称失去金钱，该署应抱怀疑态度小心审查，而且应向他提供「贷款」而不是发放津贴，并且须从他日后的综援金中扣除抵偿。

48. 社署接纳上述建议，本署会监察落实情况。

**申诉专员公署**

**二零零八年十二月**