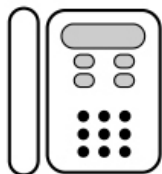


香港申诉专员公署
二零零六 / 零七报告年度第三期
[二零零六年十一月十六日]



**有关社会福利署
审批伤残津贴申请的制度的直接调查**

调查报告摘要载于**附件**。



查询

如有查询，请与高级外务主任陈锡霞女士联络(电话：
2629 0565；电邮：kathleenchan@omb.gov.hk)。

香港申诉专员公署
二零零六年十一月十六日

调查报告摘要

申诉专员直接调查 社会福利署审批伤残津贴申请的制度

背景

传媒较早前报道了社会福利署（「社署」）71宗多付伤残津贴的个案；多付津贴的情况历时六个月至12年不等，涉及的金额由6,700元至160,000元。申诉专员于是在二零零五年十月二十日宣布主动进行直接调查，审研社署以下的安排：

- (a) 向伤残津贴申请人发放有关申请资格及限制的资料；
- (b) 审批申请的安排；以及
- (c) 防止和阻吓骗取津贴，以及监察和查核错误发放津贴的机制。

伤残津贴计划

2. 政府当局在一九七三年设立伤残津贴计划，为严重残疾的人士提供经济援助，他们无须供款或接受经入息审查。自一九八八年起，社署提供两种伤残津贴：高额伤残津贴（「高额津贴」）及普通伤残津贴（「普通津贴」）。

3. 普通津贴及高额津贴目前的金额分别为1,125元及2,250元。截至二零零五／零六财政年度末，共有113,111名受惠人，当中98,569人（87.1%）领取普通津贴，14,542人（12.9%）领取高额津贴。

申请资格

4. 所有伤残津贴申请人必须经由卫生署署长或医院管理局（「医管局」）行政总裁证明为「严重残疾」，并须符合其它条件：

- 居港规定；
- 并非被监禁；以及
- 没有领取其它社会保障援助。

5. 至于**高额津贴**的申请人，必须：

- (a) 在日常生活中需要他人不断照顾；以及
- (b) 没有在「政府或受资助院舍」接受住院照顾。

申请手续

6. 申请伤残津贴主要由申请人自行申报数据。社署规定申请人：

- 须确认所提供的数据真确完整；
- 如申报的资料有变，包括入住「政府或受资助院舍」，须通知该署；以及
- 须确定他们明白蓄意提供虚假声明的法律后果。

上诉

7. 政府当局设有独立的社会保障上诉委员会，负责考虑申请人对社署就其申请资格及支付金额的决定提出的上诉。

指引资料

8. 过去多年，社署一直有为申请人提供及更新指引数据，以帮助他们了解申请资格及手续：

- 公共福利金计划小册子（1973年）；
- 伤残津贴申请人／监护人／受委人须知（2001年）；以及
- 公共福利金计划申请指引（2005年）

审批申请的机制

9. 社署人员须遵守「社会保障程序手册」（「手册」）订定的程序及

指引。该署采用两级制，分别由一名调查员（社会保障助理）及一名授权人员（通常是二级社会保障主任）负责审批伤残津贴申请。

10. 申请人须经由政府医生进行医疗评估，以决定他们的伤残情况是否符合资格申领伤残津贴。

查核错误发放津贴的机制

覆检个案

11. 社署在覆检个案时，会要求申请人申报他们的状况是否有任何改变，而致可能影响他们的资格。该署覆检个案的次数如下：

伤残津贴类别	经医生证明的伤残情况	覆检个案的次数
普通津贴	永久	为简化程序，自一九九二年三月以来没有覆检个案
	非永久	在最近一次医疗评估中注明的伤残情况结束之前
高额津贴	永久	每三年覆检一次
	非永久	在最近一次医疗评估中注明的伤残情况结束之前

数据检验安排

12. 多年来，社署与入境事务处（「入境处」）、惩教署及社署辖下各办事处陆续设立数据检验的安排，以查核受惠人有否申报他们的状况改变，而这些改变或会影响他们继续领取津贴的资格。二零零一年，社署与医管局设立核对受惠人住院记录的安排。二零零五年，该署又与教育统筹局（「教统局」）设立核对特殊学校寄宿记录的安排。

抽样查核

13. 社署每两年便会抽样查核 10% 涉及 70 岁或以上人士领取普通津贴

的个案。至于其它个案，则没有抽查。

多付津贴

14. 伤残津贴是预先发放的。社署多付高额津贴，主要是由于受惠人没有申报他们入住「政府或受资助院舍」*，又或者该署没有查出此事。这类院舍包括医院、设有住宿服务的特殊学校、安老院及残疾人士宿舍。

15. 社署查核到多付高额津贴的个案数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，金额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 万元，其中在二零零二／零三年度更高达 530 万元。

16. 在二零零一／零二至二零零五／零六年度期间，社署查核到的个案有 6,132 宗**，金额达 2,120 万元，相当于高额津贴个案总数（72,686 宗）的 8.44%，以及高额津贴总支出（19.443 亿元）的 1.09%。

偿还多付津贴

17. 社署认为，多付的津贴是错误发放的。由于受惠人并不符合资格领取这些津贴，因此，不论是甚么原因导致多付津贴，该署都会尽力向受惠人追讨。另外，根据政府的《财务及会计规例》，错误批出款项的人员可能会被罚款。

18. 社署在拟定偿还多付津贴的安排时，会避免对受惠人造成太大的经济困难。

个案研究

19. 本署已研究传媒报道的所有 71 宗多付高额津贴个案及其它一些伤残津贴个案，当中若干重要的个案撮述如下。

* 在某些情况下，社署因受惠人延误申报而多付津贴难以避免，例如严重残疾人士须经常入院接受治疗，但不便立即向社署申报。

** 社署指出，个案数目可能包括该署向同一受惠人多次多付津贴的情况，例如须经常入院的残疾人士。

个案一：对有关用词的解释不足及／或向受惠人查问得不够彻底

20. 高额津贴受惠人是一名视障女童。二零零五年一月，社署与教统局在核对资料时发现，她自一九九二年九月至二零零四年七月期间，一直都在资助特殊学校寄宿。因此，她在该段期间内不合资格领取高额津贴，社署其实多付了 160,000 元。

21. 社署没有记录显示，在一九九三、一九九六、一九九九及二零零二年的覆检中，调查员曾向事涉监护人解释「政府或受资助院舍」一词包括教统局资助的特殊学校。直至二零零五年八月，覆检表格内关于这个用词的解释才提到此类学校。

个案二：延误处理申请

22. 普通津贴申请人提交申请后三个月，职员才把其个人数据输入社署的计算机系统。在这段期间，申请人去世。由于上述延误，该署在入境处提供申请人的死亡记录时，未能加以核对。一九九零年十二月至二零零六年二月期间，社署在不知申请人已去世的情况下，每月仍把普通津贴款项存入其银行账户，总数接近 200,000 元。

个案三：疏忽

23. 一名普通高龄津贴受惠人的妻子申请普通伤残津贴。有职员误把她的医疗评估表格放在其丈夫的普通高龄津贴档案中。一名新入职的调查员把丈夫的普通高龄津贴档案当作普通伤残津贴申请处理，其上司又未能察觉出错，并批准申请，结果多付约 3,500 元津贴予丈夫，历时八个月。

24. **社署的评论：**个案二和三都是个别事件，主要是人为错误或职员疏忽所致。该署已对有关人员采取适当的纪律行动。

个案四：对多付津贴的原因持马虎态度

25. 一九九九年十月，社署发现一名高额津贴受惠人已开始在资助特殊学校寄宿，但调查员在查询时获学校社工口头通知，指受惠人并非该

校的寄宿生，社署遂继续支付高额津贴给他。

26. 二零零四年年底，受惠人母亲申请综合社会保障援助，社署再次「发现」受惠人自一九九九年十月以来一直在特殊学校寄宿，此事获该校书面证实。社署认为多付津贴的原因是基于受惠人母亲的「误解」或「可接受的理由」，并记录在案。

27. 关于特殊学校的书面证明（二零零四年）与口头通知（一九九九年）之间的矛盾，社署解释称，事涉学校社工可能在一九九九年提供了不确的数据。但是，本署怀疑社署职员可能只是随便以「误解」作为多付津贴的原因，而真正原因则未能确定。

综合个案：覆检时未有特别留意或核实受惠人的寄宿生身份

28. 这包括四宗独立的高额津贴个案，社署在期间发现受惠人已成为资助特殊学校的寄宿生。该署初时把高额津贴改为普通津贴，做法正确。

29. 不过，其中两宗个案在进行覆检时，社署再次批出高额津贴给受惠人。该署显然只是根据医疗报告建议行事，而没有留意受惠人仍然是资助特殊学校的寄宿生。在另外两宗个案中，当受惠人停止在特殊学校寄宿时，社署即重新批出高额津贴给他们，做法正确。然而，在他们随后再次寄宿时，由于监护人没有按规定申报，而覆检个案工作又不够仔细，以致社署没有察觉有关转变，继续支付高额津贴给受惠人。

观察所得及意见

30. 政府致力照顾真正有需要的人，为残疾人士提供伤残津贴，协助他们应付因伤残所造成的经济困境，本署表示赞赏。

31. 然而，社署负责管理伤残津贴计划，有责任确保妥善审批有关申请。虽然在某些情况下，例如受惠人延迟申报情况有变，尤其是突然有需要入院，多付津贴有时或无可避免，但是却不足以解释该署在二零零一／零二至二零零五／零六年度期间，多付津贴个案有 6,132 宗（即 8.44%）的原因。故此，社署应严格控制多付津贴的情况，保障公帑运用得宜。

向申请人发放的数据

申请／覆检表格的用词模糊不清

32. 为申请人提供清晰、正确和完整的数据，是落实自行申报制度的必要条件。申请人若在「政府或受资助院舍」接受住院照顾，便不合资格领取高额津贴。可是在过去多年，有关用词的意思一直含糊不清，而早年在申请／覆检表格上的「公立或政府资助院所」的用词尤其含混难明，令人费解。直至二零零五年八月，当局才澄清有关用词的意思，指上述院舍包括教统局资助的寄宿学校。

内部指引的指示有欠清晰

33. 手册的过去甚至现行版本中，相关章节一向没有包括教统局资助的特殊学校。再者，手册亦没有规定调查员须向申请人或受惠人解释「政府或受资助院舍」一词的定义。

记录零碎不全

34. 本署的个案研究显示，社署调查员曾向申请人及受惠人解释过甚么数据，记录都零碎不全。在某些个案中，甚至完全没有记录。

指引资料不足

35. 二零零一年一月前，社署为申请人提供的指引数据只有「公共福利金计划小册子」，当中没有清楚界定「政府或受资助院舍」所指的院舍，而直至二零零五年六月，小册子才就上述用词作出澄清。

审批申请的机制

审核申请资格

36. 手册没有指示调查员如何及在何处查核某院舍是否属于「政府或受资助院舍」，亦没有明确要求或提醒他们须询问申请人／受惠人有关直接影响其受助资格的情况。上述**综合个案**正反映了这些不足之处，而

导致社署错误多付津贴。

查核错误发放津贴的机制

覆检受惠人继续领取津贴的资格

37. 鉴于受惠人数目众多，而社署已制订数据检验机制，本署认为现时的个案覆检机制可以接受。

数据检验安排

38. 虽然社署直到二零零一年及二零零五年才分别开始实行核对受惠人住院及寄宿记录的做法，但该署进行全面数据检验的安排，仍然值得嘉许。

抽样查核

39. 目前，社署并没有抽查涉及 70 岁以下的普通津贴受惠人及高额津贴的个案。本署认为，如进行抽样查核，则可协助防止及查核错误和违规情况。

偿还多付津贴

多付津贴的原因

40. 本署的个案研究显示，社署似乎无意查明导致多付津贴（或更明确地说，是导致错误或违规情况）的真正原因。**个案四**正好说明：虽然有关的档案记录和受惠人母亲的陈述明显地互相矛盾，不能作准，但社署依然只将原因视为「误解」了事。

追讨多付津贴

41. 为确保公帑运用得宜，本署原则上支持社署向受惠人追讨多付的津贴。不过，该署亦应保持开放态度，考虑受惠人提供的证据。若受惠人或其监护人能证明曾向社署提供一切有关其申领津贴资格的真确详

尽资料，则社署应加以考虑，以寻求公平公正的解决方案。本署同意，社署在订定还款安排时，可容许分期摊还等办法，避免对受惠人造成经济困难。

42. 另一方面，社署应遵守《财务及会计规例》，并在有需要时向错误多批津贴的人员征收罚款。

建议

43. 申诉专员向社会福利署署长提出下列建议：

(a) 整体

宣传申领伤残津贴计划的条件，提醒申请人／受惠人有责任提供完整而真确的数据，并说明不遵从规定可能引致的法律后果。

(b) 向申请人发放的数据

- i) 制订指引，要求调查员向申请人／受惠人清楚解释「政府或受资助院舍」一词的意思；
- ii) 要求调查员以标准方式详细记录在会见申请人／受惠人及覆检个案时必须解释的数据；
- iii) 定期覆检调查员填写的会面记录，确保详尽妥善；
- iv) 提醒调查员须向申请人／受惠人清楚解释及提供意见。

(c) 审批申请的机制

- i) 告知职员如何及从何处查阅「政府或受资助院舍」的最新资料；

- ii) 修订手册，指导调查员如何跟进查询，以确定影响受惠人的申领资格的状况是否有变。

(d) 查核错误发放津贴的机制

- i) 宣传数据检验机制，以阻吓申请人／受惠人刻意隐瞒数据或提供虚假数据；
- ii) 考虑对高额津贴个案和涉及 70 岁以下受惠人的普通津贴个案进行抽样查核；
- iii) 收紧指引，以便查明每宗多付津贴个案的原因。

(e) 追讨多付津贴

继续追讨多付的津贴，但适当考虑受惠人提供的证据。

社署的意见

44. 社署对本调查报告的草拟本提出了若干意见，本署均已加以考虑，并适当地纳入报告内。

45. 然而，在追讨多付津贴的问题上，社署和本署仍有意见分歧。

46. 社会福利署署长的立场如下：

「为保障公帑运用得宜，在原则上，社署会要求所有多领津贴的受惠人偿还款项。即使受惠人本身已提供全面和真实的数据，本署亦不应偏离这项原则。当然，我们会尽可能拟定公平公正的还款安排，避免对受惠人造成太大经济困难。」

结语

47. 原则上，申诉专员赞同社署决心保障公帑运用得宜，以及追讨多付的津贴。然而，专员促请社署在审核个别个案时，必须考虑一切有关的证据，特别是涉嫌行政失当的个案，以确保个案获得公平公正的处理。由于申请是在自行申报机制下进行，专员认为，理应要求受惠人证明，就其申领资格，已曾向社署提供全面和真确的数据。

48. 总的来说，申诉专员对于社署承诺会检讨有关伤残津贴的服务，并大致上接受本署的改善建议，均感满意。本署将监察该署落实建议的进度。

申诉专员公署

二零零六年十一月