

社會福利署向免遣返聲請人 提供人道援助的工作

摘要

1. 《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》(《禁止酷刑公約》)是國際人權文書條約，屬於聯合國的職權範圍，自1992年起適用於香港。根據《禁止酷刑公約》第3條，如有充分理由相信任何人在另一國家將有遭受酷刑的危險，任何締約國不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。非法入境者(即偷渡入境的外國人、在入境事務處(入境處)准許的逗留期限屆滿後逾期留港的人，或在抵港時遭入境處拒絕入境的旅客)如在香港基於酷刑風險或以所有其他適用理由提出免遣返保護聲請，則不得遣離，除非該人的聲請已被撤回或最終裁定為不確立。這類人士下稱免遣返聲請人(聲請人)。

2. 保安局表示，政府基於人道理由按個別情況提供援助，使聲請人於在港期間可以應付基本生活需要，不論其申請／聲請狀況如何(例如申請／聲請是否被拒)。援助目的是提供支援以令聲請人在港期間不致陷於困境，但同時不會產生磁石效應，對香港的支援系統的長遠承擔能力及出入境管制造成嚴重影響。

3. 自2004年11月起，社會福利署(社署)負起向聲請人提供人道援助的責任，目的是基於人道理由向無法應付基本生活需要的聲請人於在港期間提供援助。由2006年開始，社署委聘承辦商向聲請人提供人道援助。截至2020年3月31日，接受人道援助的聲請人有10 711名。2019–20年度，社署的人道援助開支為4.77億元。社署表示，會視乎每宗個案的情況，並根據聲請人所面對的困難(例如個人需要和健康狀況)和家庭成員多寡，以評估援助項目和水平。2020–21年度人道援助項目和標準金額的例子包括每月租金方面每名成人1,500元和每名兒童750元，以及每月食物援助方面每名聲請人1,200元。

4. 目前，社署通過公開招標委聘：

- (a) 1間非政府機構(該非政府機構下稱服務承辦商)承辦服務合約，向聲請人提供食物援助以外的人道援助(例如租金和交通)。現行服務合約為期2年，由2019年2月1日起至2021年1月31日止，合約總金額為3.42億元；及

- (b) 1 間本地連鎖超級市場 (該連鎖超級市場下稱食物承辦商) 承辦食物合約，向聲請人提供食物。聲請人可使用服務承辦商分發的電子代幣，到食物承辦商旗下的食品店購買食物。現行食物合約期由2019年6月1日起至2021年7月31日止，合約金額為2.52億元。
5. 社署轄下家庭及兒童福利科負責處理向聲請人提供人道援助的日常行政工作。審計署最近就社署向聲請人提供人道援助的工作進行審查 (接受社署提供人道援助的聲請人下稱服務使用者)。

按照服務合約提供人道援助的工作

6. **服務承辦商匯報服務情況** 審計署留意到以下事宜：
- (a) **需要改善提交報告和報表的適時程度** 審計署審查了服務承辦商在2017年2月1日至2020年3月31日期間向社署提交報告和報表的情況，留意到報告和報表曾經遲交。舉例而言，於審查期間，半年報表的遲交日數由78至418天不等 (第2.6段)；及
 - (b) **匯報規定無助監察服務表現** 在2017年2月1日至2020年3月31日期間，服務承辦商提交社署的每月服務統計報告只列出需時不超過3個工作天、4至10個工作天或超過10個工作天接收的個案數目。因此，社署無法從該等報告查明一些不符規定的個案 (例如在2019年2月1日至2020年3月31日期間未能按規定於7個工作天內接收的一般個案) 數目 (第2.8段)。
7. **社署對服務承辦商服務表現的監察** 社署已就監察服務承辦商遵行服務合約所載的規定，向屬下人員發出指引。審計署審查了社署在2017年2月1日至2020年3月31日期間的監察工作 (第2.12及2.13段)，留意到以下事宜：
- (a) **在抽查接受租金援助的服務使用者方面有可予改善之處** 根據服務合約，服務承辦商每月應從該月接受租金援助的服務使用者總數中抽選5%進行檢查。審計署發現，在2020年1月，服務承辦商就港九及離島區 (不包括九龍城及油尖旺) 內156名 (5.5%) 接受租金援助的服務使用者進行探訪，但在這156次探訪中，74次 (47%) 未能完成 (第2.14及2.15段)；及

摘要

- (b) **在服務承辦商辦事處進行文件審閱方面有可予改善之處** 根據社署指引，社署人員應在合約期內最少一次到訪服務承辦商辦事處(盡量不作事先通知)進行文件審閱，以評估服務承辦商按照服務合約提供服務的表現。審計署審查了社署就2019年12月和2020年6月訪查中所填寫的文件審閱記錄(第2.17及2.19段)，發現：
 - (i) **需要擴大選取作文件審閱的個案所涵蓋的範圍** 社署人員會在訪查前要求服務承辦商提供涵蓋10類個案(例如新增個案和重啟個案)的列表，從中隨機抽選個案以作檢閱。然而，社署要求的10類個案只涵蓋所涉地區內部分服務使用者(第2.18及2.20段)；及
 - (ii) **抽樣指引不足** 根據社署的文件審閱核對清單，社署人員到訪服務承辦商辦事處時，應審閱10個範疇(例如向服務使用者提供住屋和食物)的文件。審計署留意到，根據社署核對清單須予審視的10個範疇中，有些不在兩次訪查所審視的個案之內(第2.17及2.21段)。

8. **服務承辦商的個案管理工作** 審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要確保所有新個案均獲適時接收** 審計署審查2017年2月1日至2020年3月31日期間的每月服務統計報告後發現，服務承辦商由接獲轉介至提供服務需時10個工作天以上，因而有違合約規定的個案，在2017年2月1日至2019年1月31日期間有106宗(6%)，而在2019年2月1日至2020年3月31日期間則有6宗(1%)(第2.29段)；
- (b) **向獲得外間資源和支援的服務使用者提供援助方面有可予改善之處** 審計署審查了社署在2019年12月和2020年6月訪查期間選作文件審閱的個案，發現服務承辦商在評估服務使用者的困難程度和需要方面有可予改善之處。舉例而言，在兩宗個案中，服務使用者所付實際租金分別較租金援助標準金額多出約800元和1,200元。服務承辦商在評估困難程度和需要時曾向服務使用者查詢獲得財政支援的途徑，但對方拒絕透露(第2.32段)；及
- (c) **需要加強管控租金按金** 審計署審查每月租金按金報告後發現，在2017年2月1日至2019年1月31日期間，以及在2019年2月1日至2020年3月31日期間，被業主沒收的租金按金分別達970萬元(涉及4 027項沒收)和190萬元(涉及860項沒收)。在

摘要

一些個案中，當時如有加強管控措施（例如提醒服務使用者切勿在未有作出所需通知的情況下遷出處所），沒收租金按金的情況便可避免（第 2.36 段）。

按照食物合約提供人道援助的工作

9. **食物承辦商和服務承辦商匯報服務情況** 審計署留意到以下事宜：
- (a) **需要改善食物承辦商提交報告的適時程度** 審計署審查了食物承辦商在 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間向社署提交報告的情況，發現食物承辦商曾經遲交報告，遲交日數由 1 天至 9 天不等（第 3.7 及 3.8 段）；
 - (b) **需要檢討食物合約下關於匯報服務表現的規定** 根據食物合約，食物承辦商須向社署：
 - (i) 自 2019 年 6 月 1 日起每月提交清真食品分項列表（並根據食物合約內另一項條文，每兩個月提交有關列表）。社署回應審計署的查詢時表示，食物承辦商只須每兩個月而非每月提交清真食品列表（第 3.6(a)(v) 及 3.10 段）；及
 - (ii) 每兩個月提交報表（即雙月報表），列明每月發票總金額、累計合約總價值和合約結餘。社署回應審計署的查詢時表示，由於雙月報表內相關資料已從食物承辦商每月提交的發票中取得，所以食物承辦商無須提交雙月報表（第 3.6(d) 及 3.11 段）；及
 - (c) **服務承辦商需要適時查核食物承辦商的每月報告** 服務合約訂明，服務承辦商須查核和核證食物承辦商提交的每月統計報告正確無誤，以便社署安排直接向食物承辦商付款。審計署審查了 2017 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間服務承辦商提交每月核證報告的情況，發現服務承辦商曾經遲交每月核證報告，遲交日數由 1 個工作天至 28 個工作天不等（第 3.13 及 3.14 段）。
10. **社署對食物承辦商服務表現的監察** 根據社署於 2019 年 8 月發出一份關於通過電子採購向社署供應食物合約的監察程序（監察程序），社署於每個

摘要

合約期內應到 5 間指定食品店進行不作事先通知的實地訪查，而所視察的食品店應由電腦系統隨機抽選 (第 3.19 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **不按指引選出實地訪查所涵蓋的食品店** 審計署審查了社署於 2019 年 12 月 13 日和 2020 年 6 月 19 日進行的實地訪查，發現社署人員訪查的 8 間食品店中，有 5 間並非經由電腦程式選出 (第 3.20 及 3.21 段)；及
- (b) **抽選準則有可予調整之處** 審計署留意到，截至 2019 年 12 月 31 日，逾 20% 服務使用者居於油尖旺、深水埗和元朗等地區。鑑於服務使用者的地理分布，社署應該考慮調整抽選食物承辦商旗下食品店以進行實地訪查的準則，把涵蓋範圍擴及服務使用者人口中居住比例甚高的地區 (第 3.22 及 3.23 段)。

11. **使用電子代幣的管理** 自 2018 年 3 月起，不當使用或濫用食物援助 (例如大量購買副食品) 的服務使用者會受懲處 (電子代幣預計應該主要被用作購買主食品。因此，使用電子代幣一次過購買超過特定金額的副食品，會被視為服務使用者不當使用電子代幣的行為之一)(第 3.5(c) 段註 12 及第 3.30 段)。審計署留意到以下事宜：

- (a) **需要檢討向服務使用者所作出懲處的成效** 審計署審查了 2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間 15 宗服務使用者因不當使用電子代幣而遭懲處的個案。在 9 宗個案中，服務使用者屢次不當使用電子代幣，曾受懲處次數各介乎 2 至 9 次 (第 3.32 段)；
- (b) **需要適時懲處服務使用者** 在上文 (a) 項所述的 15 宗個案中，7 宗關乎服務使用者大量購買副食品，服務使用者於不當使用情況發生後 1 至 3 個月 (平均 2.4 個月) 才受到懲處 (第 3.34 段)；及
- (c) **需要考慮設立機制以轉介社署發現的懷疑不當使用個案** 審計署審查社署 2019 年 2 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日期間就大量購買副食品的個案所作查核後發現，社署發現有 2 380 個電子代幣疑被用作大量購買副食品。然而，並沒有文件記錄顯示社署曾把該等懷疑不當使用個案轉介服務承辦商作出調查。在同一期間，服務承辦商根據抽樣查核電子代幣的結果，向使用電子代幣大量購買副食品的服務使用者作出 7 次懲處 (第 3.29 及 3.36 段)。

12. **需要密切留意電子代幣的負結餘並設法予以處理** 社署表示，於2019年9月留意到電子代幣出現負結餘（即使用電子代幣的服務使用者的消費款額超過代幣面值）的個案。雖然食物承辦商已於2019年9月改良電腦系統以盡量減少相關情況，但在2019年10月至2020年4月期間，負結餘個案仍偶爾發生（8宗個案，款額介乎-12.9元至-507.8元）（第3.39及3.40段）。

其他行政事宜

13. **需要釐清服務使用者的定義以便計算行政費** 自2017年起，與服務承辦商簽訂的服務合約訂明，合約金額由兩部分組成：(a) 付予服務使用者的援助，包括租金、交通費和其他基本日用品。服務承辦商每隔半個月所獲發還的款項，基於其半月開支報告所匯報的開支；及 (b) 管理和提供向聲請人所發放各類援助的行政費。相關金額是截至月底服務使用者數目乘以合約內議定每月單位價格計算。服務使用者數目是指當月最後1天的服務使用者數目，有關數字載於服務承辦商向社署匯報的每月服務使用者總表中（第4.2段）。

14. 審計署審查了服務承辦商提交社署的2020年3月服務使用者總表，發現表上10 711名服務使用者中，有14人在該月沒有獲得人道援助。在這14名服務使用者中，有3人在該月從其他途徑獲得與服務合約所訂服務相若的服務。根據服務合約，服務使用者如已從其他途徑獲得與服務合約所訂服務相若的服務，服務承辦商便應立即停止向其提供服務合約所訂服務（即提供援助和個案服務）（第4.4至4.6段）。

15. **需要繼續着力提升服務合約招標工作的競爭程度** 服務承辦商自2006年起參與提供人道援助的服務。每次招標均只有1名投標者提交標書，而有關標書符合要求。審計署留意到，投標者經驗是投標文件中開列的其中一項必要要求，這可能妨礙其他機構參與競投。在這方面，審計署留意到，根據有關支持創新的政府採購的《財務通告第2/2019號》，為促進競爭和降低入場門檻，一般不應把投標者的經驗列作必要要求（第4.8至4.10段）。

16. **需要持續檢討援助水平** 審計署留意到，目前向聲請人提供的人道援助水平最後一次於2014年2月修訂。2020年9月，社署因應查詢而告知審計署，社署在諮詢保安局後，會按情況檢討援助水平，所考慮的各項因素包括有關援

摘要

助會否產生磁石效應而對整體長遠承擔能力和出入境管制造成嚴重影響，以及援助項目的價格水平等（第 4.15 段）。

審計署的建議

17. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議社會福利署署長應：

按照服務合約提供人道援助的工作

- (a) 加強相關工作以確保服務承辦商按照服務合約適時提交報告和報表，並檢討匯報規定以確保該等規定有助監察服務承辦商的服務表現（第 2.10 段）；
- (b) 要求服務承辦商在每月統計報告中，就抽查接受租金援助服務使用者一事分別列出抽查成功和未能完成抽查的數字，並檢討服務承辦商進行抽查的規定（第 2.26(a) 及 (b) 段）；
- (c) 從更多個案類別（即不限於現時 10 個類別）抽樣對服務承辦商進行文件審閱（第 2.26(c) 段）；
- (d) 在指引中訂明所選個案必需涵蓋核對清單上須予審視的全部 10 個範疇以作文件審閱（第 2.26(d) 段）；
- (e) 要求服務承辦商匯報遲向服務使用者提供服務的原因，並採取改善措施，確保所有新個案均按照服務合約所訂的時限接收（第 2.39(a) 段）；
- (f) 就評估服務使用者的困難程度和需要時，應如何處理他們從其他途徑獲得財政支援的個案，向服務承辦商提供更多指引，並探討措施，以加強管控向服務使用者提供租金按金的援助（第 2.39(b) 及 (c) 段）；

按照食物合約提供人道援助的工作

- (g) 提醒食物承辦商按照食物合約適時提交每月報告，並提高每月統計報告的準確程度（第 3.16(a) 段）；
- (h) 檢討關於清真食品分項列表和雙月報表的匯報規定，並因應檢討結果把相關規定通知食物承辦商和社署人員（第 3.16(b) 段）；

摘要

- (i) 提醒服務承辦商適時核實食物承辦商提交的每月統計報告和適時發出每月核證報告 (第 3.16(c) 段)；
- (j) 確保社署人員遵照監察程序到食物承辦商旗下的食品店進行實地訪查，並考慮調整抽選食品店進行實地訪查的準則，把涵蓋範圍擴及服務使用者人口中居住比例甚高的地區 (第 3.27(a) 及 (b) 段)；
- (k) 密切留意曾經不當使用電子代幣的服務使用者 (尤其屢次不當使用者) 所受懲處的成效，並提醒服務承辦商更加着力向服務使用者適時作出懲處 (第 3.41(a) 及 (b) 段)；
- (l) 考慮設立機制，以便社署把懷疑不當使用電子代幣的個案轉介服務承辦商作進一步調查及在有需要時作出懲處，並考慮是否需要增加服務承辦商抽選樣本的數目，以調查電子代幣疑被濫用的個案 (第 3.41(c) 及 (d) 段)；
- (m) 鑑於社署所發現大量購買副食品的懷疑個案日益增多，探討可否採取管控措施，防止這類購買行為 (第 3.41(e) 段)；
- (n) 密切留意電子代幣負結餘所致問題的嚴重程度，並要求食物承辦商制訂有效辦法予以處理 (第 3.41(f) 段)；

其他行政事宜

- (o) 釐清服務使用者的定義，以計算須向服務承辦商支付的行政費，並就此向其提供更多指引 (第 4.11(a) 段)；
- (p) 考慮不把投標者經驗列為必要要求，藉以促進日後服務合約招標工作的競爭 (第 4.11(b) 段)；及
- (q) 在諮詢保安局後，繼續按情況檢討向聲請人提供的援助水平，確保政府提供援助的目的得以達到 (第 4.16 段)。

政府的回應

18. 保安局局長和社會福利署署長同意審計署的建議。