

香港申诉专员公署  
二零零九 / 一零报告年度第四期  
(二零一零年一月二十八日)

**有关政制及内地事务局推行《公开资料守则》  
的成效的主动调查**

申诉专员已完成关于政府推行《公开资料守则》的成效的主动调查。



调查显示，二零零七年七月一日前负责推行工作的民政事务局无论在加强政府内外对《守则》的了解、确保各部门切实遵行、统筹职员培训，以至宣传推广等方面均严重不足。随后负责的政制及内地事务局近年表现较为积极，但成效依然不彰，尚须继续致力改进。

调查报告摘要载于**附件 A**。

**有关医院管理局及卫生署如何核实使用政府资助  
的医疗服务的资格的主动调查**

政府的既定政策，是为香港居民提供资助的医疗卫生服务，但非香港居民必须缴付全费。然而，医院管理局及卫生署则接纳所有香港身份证持有人均合资格获得资助服务，不论他是否拥有居民身份。由于这种处理方式并不区分持有已过了留港期限身份证的人士，故此是违背政策的。



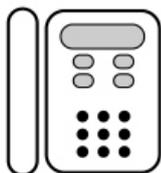
现时，任何情况危急的病人，不论其居民身份，都会先获救治，然后计算收费；申诉专员完全认同这政策。然而，他认为上述的程序违背政策，实属行政失当，须予纠正。

政府当局自二零零二年已知悉上述情况。这种处理方式令已见紧绌的医疗服务增添压力，延长了合格人士的轮候时间，同时加重公共开支的负担。此外，由于预料会有愈来愈多人来港工作或求学，他们将有资格申领有留港期限的身份证，问题定会日趋严重。持有已过了留港期限身份证的人士的数目，由二零零八年四月的 14 万人已上升至二零零九年七月的 22 万人，即 15 个月内增幅达 57%，情况不容忽视。

食物及卫生局成立工作小组以研究如何解决问题，方向大致正确。然而，工作小组要有更积极和务实的取向。申诉专员建议所涉机构应该：

- 在可行范围内尽快引进电子核实身份方法，作为长远的解决方案；
- 在当前，可考虑其它服务机构已采用的人手核实身份方法；
- 在纠正现行程序之前，向职员发出清晰指引；
- 进行广泛宣传，提示和教育市民大众。

调查报告摘要载于**附件 B**。



### 查询

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  
二零一零年一月二十八日

二零零九／一零年度第四期

## 主动调查报告摘要

### 政府推行《公开资料守则》的成效

#### 背景

政府的既定施政方针是尽可能公开和透明。一九九五年，政府颁布《公开资料守则》（「《守则》」），授权及规定各部门职员尽量向市民披露政府管有的数据，只有某些指定类别的数据可拒绝披露。直至二零零七年六月三十日，《守则》由民政事务局负责推行，其后改由政制及内地事务局负责。

2. 这项主动调查的审研范围包括：
  - (a) 政府当局如何确保各部门职员了解《守则》的条文，并切实遵从；
  - (b) 政府当局如何监管各部门遵从《守则》规定；以及
  - (c) 政府当局如何提高广大市民对《守则》的认识。

#### 《守则》

3. 《守则》分为两部分，适用于所有政府部门及两个公营机构。第 1 部阐述《守则》的适用范围、申请程序、部门作出响应的预定时间、要求部门复核及向申诉专员投诉的途径；第 2 部则列明可拒绝向公众披露的 16 类数据，包括：

- (a) 资料与引致或已可能引致刑事或民事诉讼程序的调查有关；
- (b) 如披露数据会妨碍政府内部的坦率讨论，以及给予政府的意见；

(c) 数据为第三者持有或由第三者提供，并从第三者明确知道或获得暗示不会进一步披露；

(d) 资料与其它人士（包括已故人士）有关，除非：

- 披露该些数据符合搜集数据的目的；或
- 资料所述的当事人或其它合适人士已同意披露资料；或
- 法例许可披露资料；或
- 披露数据的公众利益超过可能造成的伤害或损害。

4. 各部门须指派一名人员担任公开资料主任，负责促进和监督《守则》的执行、统筹内部职员培训，以及确保部门遵从《守则》的条文及程序。公开资料主任由二级行政主任以至首长薪级第 1 点的人员担任。

5. 政府当局自一九九五年已订定指引，协助各部门诠释和运用《守则》。有关指引的重点如下：

- (a) 除非有《守则》第 2 部所列的可拒绝披露的合理理由，否则资料**须**予披露。即使市民索取的数据属于第 2 部所列范畴，也**不一定应该拒绝披露**。
- (b) 不论市民索取资料时有否特别提述《守则》，有关部门都应以相同原则考虑。
- (c) 索取数据的目的，或申请人拒绝透露索取数据的目的，不应成为拒绝披露数据的理由。

- (d) 事涉部门假如拒绝提供数据，必须向申请人解释，并须引用第 2 部所列的理由，以及说明他可以要求部门内部复核，或向申诉专员投诉。
- (e) 假如索取数据的要求涉及多个部门，则接到要求的部门应负责统筹回复申请人。

## **本署观察所得**

### **个案研究**

6. 调查报告**第 4 章**所载的个案，反映有些部门在执行《守则》方面仍有不足之处。尽管《守则》已推行了十多年，职员对条文仍是一知半解，亦不熟悉当中的程序要求。有些职员在拒绝披露资料时没有说明理由，或所述理由并无载列于《守则》内，或错误引用《守则》载列的理由。部分职员也没有向申请人说明他可以要求部门内部复核及向本署投诉。此外，有职员在接到涉及多个部门的要求时，忽略了本身有统筹回复申请人的责任。

### **培训不足**

7. 一九九七至二零零四年间，民政事务局并没有为公开数据主任提供任何培训；而在二零零二至零七年间，也没有为政府部门的其它支持人员提供任何相关培训。

8. 政制及内地事务局现已加强培训工作。但是，公开数据主任并非于最适当的时候（即在上任前或刚履任时）获得相关的培训，以便有效执行职务。该局应为公开资料主任及其它人员安排更多（和更适时的）培训，并协助各部门举办更多内部培训。

### **宣传不足**

9. 除了在一九九五、九六及九七年发出新闻稿和透过电台及电视台广播信息外，政府在过去十一年均没有再透过媒体积极宣传。就这

方面，政制及内地事务局于本署进行调查前的查讯工作期间，已自二零零八年年底加强宣传，本署对此表示赞赏。

10. 政府网页已上载《守则》（中、英文版兼备）及《守则》的运用指引（只有英文版）。本署认为有需要提供运用指引的中文版，以助市民了解《守则》。

11. 本署亦注意到，各部门的网页已为市民提供指示，可根据《守则》要求公开资料。然而，有些网页未有建立超级链接，直接联系政府的「公开政府数据」网页，甚至没有提供关于《守则》的简介，说明市民有权索取资料。这些不足之处应予纠正。

### **政府内部宣传不足**

12. 在一九九七至二零零七年六月这十年间，当局只发出过两份总务通告及一份通函，提示各部门有关《守则》的条文。

### **部门指引需要更新**

13. 有些部门已参照一九九六年的范本，制定有关《守则》的内部通告或指引，但民政事务局却没有任何监察或更新措施。结果，可能会出现五花八门的指引，甚或与《守则》的内容不一致。为此，政制及内地事务局最近已发出一份新的通告范本。

### **监察欠积极**

14. 民政事务局从来没有更新过与《守则》有关的索取数据要求的季度报表格式。自二零零七年接手有关工作后，政制及内地事务局已修订报表的格式，以便记录更多详细数据及个案，进行更有效的监察。

### **未有涵盖更多公营机构**

15. 鉴于有愈来愈多的公营机构成立，为市民提供服务，当局必须把该些机构也纳入《守则》的相同规范内，以推动提高公共行政透明

度的原则及政策。因此，政制及内地事务局应积极跟进，纳入在申诉专员监察范围内但尚未推行《守则》或类似指引的公营机构。

## 建议

16. 相对于民政事务局微弱的推广工作，政制及内地事务局确已加大力度，提高政府内外对《守则》的认识，申诉专员表示赞赏。

17. 尽管如此，申诉专员向政制及内地事务局提出 11 项建议，以便更有效地推行《守则》，其中包括：

- (a) 为公开资料主任举办更多和更适时的培训；
- (b) 与各部门合作，为其它职员举办更多培训；
- (c) 在政府的「公开政府资料」网页上增设运用指引的中文版；
- (d) 规定所有部门网页必须包含《守则》的简介，并且建立超级链接，直接联系「公开政府数据」网页；
- (e) 为各部门提供意见，确保部门指引清晰准确，内容最新；以及
- (f) 督促那些在申诉专员监察范围内的其它公营机构，要求他们必须采纳《守则》或类似的指引。

申诉专员公署  
二零一零年一月

## 主动调查报告摘要

### 当局如何核实使用政府资助的 医疗服务的资格

#### 导言

政府当局的一贯政策，是只为香港居民提供政府资助的公立医院及医疗服务，非香港居民则必须缴付全费。然而，任何情况危急的病人，则不论其是否居民身份，都会先获救治，之后才须付费。

2. 医院管理局（「医管局」）及卫生署的部分标准收费如下：

服务类别	香港居民的收费	非香港居民的收费
普通科门诊	每次诊症 45 元	每次诊症 215 元
专科门诊	每次诊症 100 元	每次诊症 700 元
急症室	每次诊症 100 元	每次诊症 570 元
住院服务	每天 100 元	每天 3,300 元

3. 医管局及卫生署在推行是项政策时，一贯是接纳所有「香港身份证（「身份证」）持有人」为香港居民，让他们享用资助医疗服务。这种处理方式，不区分已过期留港的身份证持有人（例如逾期留港人士或曾经居港的旅客）。因此，医管局及卫生署一直是**违背政策**，为非香港居民提供资助医疗服务。

4. 二零零九年五月，申诉专员宣布就这种处理方式展开主动调查，藉此敦促所涉机构采取纠正行动。本署**调查的重点**在于有关处理方式与政策相违之处，以及须予纠正的行政失当。

#### 居民身份与身份证的关系

5. 虽然所有香港居民均符合资格领取身份证，但是单凭出示身份

证却不足以证明其居民身份，因为身份证有下述两类：

- **永久性居民身份证** 签发给拥有香港居留权的永久居民，是证明居民身份的充分凭证。
- **非永久性居民身份证** 通常签发给获入境事务处处长批准，为求学、投资、就业及居住等理由而留港超过 180 天的人士，但他们并无居留权。假如非永久性居民身份证持有人获准留港的期限已过，他们便成为非居民。因此，非永久性居民身份证 **并不是居民身份的充分凭证**。

6. 永久性居民身份证与非永久性居民身份证有以下区别：

- 前者的标题包含「永久性」字样；后者则没有。
- 前者的背面载有「本证持有人拥有香港居留权」的字句；后者则没有。
- 前者的正面注有代码「A」，表示持证人拥有香港居留权；后者则没有代码「A」，但必定注有以下三种有关居民身份的代码之一：
  - 「C」：表示持证人登记领证时在香港的居留受到入境事务处处长的限制；
  - 「U」：表示持证人登记领证时在香港的居留不受入境事务处处长的限制；或
  - 「R」：表示持证人登记领证时拥有香港入境权。

## 可采纳的核实身份安排

7. 入境事务处（「入境处」）已表示，为确定非永久性居民身份证持有人的居民身份，该处认为下述两个方案当中任何一个都可以采纳：

- 方案一：规定**非永久性居民身份证持有人**出示旅游证件，以证明留港期限尚未届满。
- 方案二：规定**注有代码「C」的非永久性居民身份证持有人**须出示旅游证件，以证明其留港期限尚未届满。入境处认为，是项安排一般已经足够，因为注有代码「R」或「U」的身份证持有人是非居民的机会甚微。

8. 以下是一些相关的统计数字：

	截至 2008 年 4 月 1 日	截至 2009 年 7 月 1 日
签发的永久性居民身份证	没有统计数字	7,360,000
签发的非永久性居民身份证	约 800,000	930,000
注有代码「C」的非永久性居民身份证	没有统计数字	895,000
留港期限已届满的身份证持有人，例如终止居留并离开香港的人士、逾期留港的人士，以及曾经居港的旅客	140,000	220,000

## 其它服务机构的核实身份安排

9. 很多政府部门及服务机构都订有政策，给予香港居民及非居民不同待遇，或收取不同费用。

10. 目前，不少机构（例如劳工处及房屋署）采用上文**第 7 段**所述的方案一，以确定服务使用者的居民身份。

11. 事实上，《入境条例》（第 115 章）第 17J 条规定，全港所有雇主必须采用这个方法核实求职者的身份，确保只聘用可合法受雇人士，而不会聘用非居民。

12. 其它机构（例如社会福利署及公立学校）则采用上文**第 7 段**所述的方案二。

### **医管局及卫生署的处理方式**

13. 从上文**第 5 段**可见，医管局及卫生署**接纳所有身份证持有人均符合资格缴付资助费用**，而不进一步查核其旅游证件的安排，显然并不足够，亦有违政策原意。但是，这确实依照医管局及卫生署服务收费的宪报公告上的用词；其中订定为可缴付资助费用的「符合资格人士」，并非「香港居民」，而是「持有根据《人事登记条例》所发香港身份证的人士」。

14. 食物及卫生局表示，这处理方式沿用已久，始于何时已无法考究。一九八七年以前，任何人如长期离开香港，必须向当局交回身份证，因此上述安排并无不妥。自一九八七年，政府实行新政策，容许为在港及境外人士签发永久性居民身份证后，此项规定已不适用并废除。其后，非永久性居民身份证已不能成为居民身份的充分凭证，而医管局及卫生署核实身份的方式亦因此违背政策原意。

### **纠正措施**

15. 食物及卫生局自二零零二年已知悉政策与实际安排不相符，并一直寻求解决办法，但未有结果。

16. 二零零八年十一月，食物及卫生局成立了一个跨部门工作小组（「工作小组」），研究如何以电子方式核实身份。工作小组成员包

括该局人员及保安局、入境处、卫生署及医管局的代表。食物及卫生局认为，其它机构以人手核实身份的模式，在医院及诊所并不可行，原因是：培训职员辨别各种签证会有困难；增加登记手续的复杂性及时间；病人与职员可能发生争执；以及延长轮候时间，引致所有病人不便。简言之，当局不宜采用人手核实方式。

17. 工作小组现正研究五个以电子方式核实身份的方案。然而，每一个也会有下列不同程度的问题：

- 违背政府在私隐及保安方面的政策；
- 落实及运作问题，例如上文**第 16 段**所述，以人手核实身份可能出现的问题；
- 核实方法的准确度；
- 技术可行性；以及
- 落实方案的成本高，非经常费用介乎 1,600 万元至 8,100 万元，而经常费用每年达 500 万元至 1,100 万元。

18. 鉴于以电子方式核实身份可能有以上问题，工作小组于二零零九年四月，决定在公立医院及诊所进行统计调查，以确定可凭其没有交还的非永久性居民身份证而使用资助医疗服务的非香港居民人数。然而，这项统计调查本身涉及复杂的法律问题，亦牵涉到私隐及技术可行性。二零零九年十一月，工作小组就这些问题征询法律意见，故此尚未定出调查时间表。

## **本署观察所得**

19. 本署关注的重点，是公共行政的效率和实效，以及执行与政策是否一致。对于情况危急的病人，政府和医管局的政策与安排向来都是：不论其居民身份，「先救治，后收费」。我们认为这值得充分肯

定。但是，在一般情况下，既定政策是只资助香港居民的公共医疗卫生服务，而当局过去多年来的做法却与此相违背。不按政策办事已属**行政失当**，明知故犯更是错上加错。这不仅加重了公共开支的负担，更影响服务水平，延长合资格人士的轮候时间及积压病症，对于已见紧绌的医疗服务实是百上加斤。

20. 假如容许错误持续，问题只会日趋严重。已过了留港期限的身份证持有人的数目，已经由二零零八年四月的 14 万人，增至二零零九年七月的 22 万人，增幅达 57%。在全球化的趋势下，香港和内地往来日益便捷，来港工作或求学的外来人士日多，领取非永久性居民身份证并在留港期限届满后保留证件的人数亦会更多。这类人士日后亦可凭这张身份证享受资助医疗服务。

21. 食物及卫生局成立工作小组以解决问题，**方向大致正确**。然而，小组**要有更积极和务实**的取向。

22. 尽管工作小组仍在研究不同的电子方案，但人手核实的模式已有不少其它机构采用，小组亦应认真地重新加以考虑，原因如下：

- 其它服务机构的经验已证明人手核实身份的程序行之有效。事实上，香港法例规定所有雇主在聘用员工前必须查核其身份证明文件（参见**第 10 至 12 段**）。
- 工作小组正在研究的电子方案成本高昂，且涉及保安及私隐问题（参见**第 17 段**）。相对而言，人手核实简单直接，成本亦较低。
- 食物及卫生局预期人手核实方式带来的运作困难及对提供服务造成的负面影响，或多或少也可能在前述五个电子方案中出现（参见**第 17 段**）。

## 最新发展

23. 二零零九年十二月十九日，食物及卫生局告知本署，政府终于解决了为确定使用资助医疗服务的非居民人数而进行统计调查所涉及的法律及私隐问题（参见**第 18 段**），并会在二零一零年年初进行有关调查，预计可在同年第一季得出结果。

24. 在进行前述的全面统计调查前，医管局及入境处已于去年十二月十至十五日进行简单调查，查核医管局辖下部份服务的病人登记记录（包括普通科门诊、专科门诊及住院服务）。这项简单调查的结果显示，在这六天期间，共有 224,300 名身份证持有人使用这三类医管局服务并按资助收费率缴费，当中 8,079 人持有代码「C」身份证，而其中又有 113 人（代码「C」身份证持有人的 1.4%）为逾期留港的非香港居民。

25. 问题的实际严重程度，只有等到政府的全面统计调查于二零一零年第一季得出结果后，才能更准确地评估。

26. 食物及卫生局曾多次表示，担心在公立医院及诊所实行以人手核实旅行证件有困难。然而，该局亦表明，一俟计划中的统计调查完成，确定问题的严重程度之后，即会重新考虑以人手查核病人的非居民身份是否可行。

27. 本署留意到，当局将于数年后检讨智能身份证系统及进行更新换代。其实，当局正好藉此机会设法克服额外核实工作的种种问题，并研究长远可行的电子核实方式。

## 建议

28. 本署建议：

- 违背政策的情况须予纠正；
- 应制定合理和实际可行的短期及长期措施，以纠

正情况。在这方面，当局应重新考虑人手核实旅行证件方式。其它服务机构已经采用这种方法，并证实有效；

- 在纠正现行安排及实行额外核实（不论是以电子或用人手）之前，应发出清晰指引供职员参考及执行，同时应透过不同媒体广泛宣传，提示并教育一般市民和意图求诊的病人；以及
- 在可行范围内尽快引进电子核实方法，作为长远的解决方案。

**申诉专员公署**  
**二零一零年一月**