

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1190/06-07(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2007年3月12日的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

檢討公共福利金計劃下的傷殘津貼

目的

本文件旨在就社會福利署(下稱"社署")管理的公共福利金(下稱"福利金")計劃下的傷殘津貼審批制度提供背景資料，以及簡述福利事務委員會商議傷殘津貼檢討事宜的過程。

背景

2. 傷殘津貼最初於1973年設立，為嚴重殘疾人士提供一些經濟援助，以應付殘疾為他們帶來的特別需要。申請人須得到公營醫院的醫生證明他／她的殘疾程度，按《僱員補償條例》(第282章)附表1所訂的準則而言，大致上相等於失去百分之百的謀生能力，才會被視為嚴重殘疾。"嚴重殘疾"的定義載於**附錄I**。傷殘津貼申請人無須供款，亦無須接受經濟狀況調查。

3. 自1988年起，嚴重殘疾人士在日常生活中若需要他人不斷照顧，且沒有在政府營運或受資助的院舍或醫院管理局(下稱"醫管局")轄下的醫療機構接受住院照顧，亦沒有在教育統籌局轄下的特殊學校寄宿，可獲發較高額的傷殘津貼(即高額傷殘津貼)。殘疾人士若獲證明屬嚴重殘疾但不合資格領取高額傷殘津貼，可領取普通傷殘津貼。現時的普通傷殘津貼和高額傷殘津貼金額分別是每月1,140元及2,280元。

傷殘津貼申請審批制度

4. 在接獲傷殘津貼申請後，社署的職員會安排約見申請人，醫生會根據劃一的"醫療評估表格"及專業評估檢視清單評估申請人的殘疾程度，並向社署提供意見。醫療評估表格列明申請傷殘津貼的資格準則，檢視清單則由醫管局和衛生署制訂，供評估殘疾程度之用。完成調查後，社署會向申請人發出正式通知書。

5. 社署會覆檢個案，以確定受助人仍然符合資格領取津貼，同時查看受助人的情況是否有變，以致津貼的發放可能受到影響。一般來說，在普通傷殘津貼的個案中，如受助人經證實屬永久傷殘，個案便無須作定期覆檢；在高額傷殘津貼個案中，如受助人經證實屬永久傷殘，則個案須每3年覆檢一次。

6. 傷殘津貼申請人如不滿社署就其申請所作的決定，可向社會保障上訴委員會(下稱"上訴委員會")提出上訴。上訴委員會會與醫管局安排申請人重新接受醫療評估，有關的評估工作會由獨立的醫療評估委員會進行。

申訴專員進行直接調查

7. 在2005年，社署與其他部門核對資料時發現71宗多付高額傷殘津貼的個案，涉案的受助人沒有申報他們入住政府或受資助的寄宿學校及院舍。由於多付款項的個案引起公眾的廣泛關注，申訴專員遂直接調查社署的傷殘津貼審批制度。調查報告於2006年11月發表，申訴專員在報告內就發放給申請人的資料、審批申請和查核錯誤發放津貼的機制提出了多項建議。社署已承諾跟進申訴專員的建議，以期改善有關制度。

事務委員會的商議過程

8. 多付傷殘津貼的個案揭發後，事務委員會曾於2005年11月14日及12月12日和2006年4月10日及12月11日的會議上，與政府當局就檢討福利金計劃下的傷殘津貼一事進行討論。在這些會議上，事務委員會亦聽取了代表團體對此議題的意見。

申請傷殘津貼的資格準則

"嚴重殘疾"的定義

9. 部分委員認為，傷殘津貼計劃就"嚴重殘疾"所下的定義有欠清晰，因為不同的人可能會對該詞語有不同的理解。他們指出，部分傷殘津貼受助人其實有工作，並未完全失去謀生能力。因此，傷殘津貼作為一項無須審查經濟狀況且與申請人的經濟狀況無關的津貼，若以"失去百分之一百謀生能力"作為審批傷殘津貼的凌駕性資格準則，政策會自相矛盾和令人感到混淆。委員建議檢討領取傷殘津貼的資格準則，例如可根據申請人的功能障礙程度而非他／她是否完全失去謀生能力，作為評估準則。

10. 政府當局回應時表示，若以失去某個百分比的謀生能力或其他方法決定"嚴重殘疾"的意思，必然會引起一連串複雜的問題，舉例而言，根據什麼準則決定失去謀生能力的百分比，以及失去某個百分比謀生能力的傷殘津貼申請人應獲得的傷殘津貼數額等問題。政府當局

解釋，綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃的申請人須接受經濟狀況審查，不同殘疾程度的受助人可獲發放不同的綜援金額。然而，傷殘津貼計劃並沒有這種分類，該計劃旨在為嚴重殘疾人士提供某種形式的經濟援助，申請人無須接受經濟狀況審查。

11. 政府當局進一步解釋，若沒有資料參考架構，要重新擬訂"嚴重殘疾"的定義毫不容易。根據海外經驗，要編訂一份全面載列各類等同嚴重殘疾的疾病清單十分困難。

器官殘障或需要長期照顧的人士

12. 部分委員表示支持代表團體的建議，認為應放寬申請傷殘津貼的資格準則，以及在傷殘津貼計劃下增設"造口"或"需要長期照顧"等類別。他們同意代表團體的意見，認為造口人士雖然屬於永久傷殘，但他們的傷殘情況不甚明顯，以致他們難以獲得傷殘津貼。因此，造口人士應被視為"嚴重傷殘"。

13. 政府當局解釋，器官殘障或需要長期照顧的病人如經醫生證明符合傷殘津貼計劃就"嚴重殘疾"所下的定義，便符合資格申領傷殘津貼。政府當局其後表示，在考慮委員及代表團體的意見後，當局已修訂醫療評估表格及檢視清單，列明"器官殘障"屬於"其他任何情況以致身體全部殘疾"的類別。經修訂的醫療評估表格及檢視清單已於2006年9月起開始使用。

醫療評估

14. 部分委員指出，申領傷殘津貼的醫療評估表格不夠清晰，亦有欠客觀，應予檢討，以免不同的公營醫院醫生所作的評估結果出現差異。另一項建議是傷殘津貼申請人的資格應由一組醫生、專業醫護人員及社工，而非一名公營醫院醫生評估，以確保醫療評估的結果一致和客觀。

15. 政府當局回應時表示，為確保所有傷殘津貼申請人在接受評估時均獲得同等對待，有關方面會在醫療評估表格上附上檢視清單以供參考。雖然由一個委員會審批申請或會令醫療評估更為客觀，但同時亦會延長處理申請的時間。政府當局經考慮這項建議的利弊後，決定維持現行做法，由最瞭解申請人病情的主診醫生進行醫療評估。傷殘津貼申請人如不滿當局就其申請所作的決定，可向上訴委員會提出上訴。上訴委員會接到上訴後，會安排一個獨立的醫療評估委員會為申請人再作醫療評估。

上訴機制

16. 部分委員關注到，上訴委員會處理傷殘津貼上訴個案時，因為需要等候醫療評估委員會的決定，以致個案處理需時甚久。委員認為，上訴人沒有機會出席聆訊，向上訴委員會直接陳述他們的個案詳情，這種做法難以接受。他們又關注到，一旦上訴失敗，政府當局不會向

上訴人解釋原因，上訴人亦無權向其他醫生徵詢另一意見的問題。委員要求政府當局就上訴委員會處理上訴的時限訂立服務承諾。這些委員亦促請政府當局盡快檢討上訴安排，以保障上訴人的權利。

17. 政府當局解釋，當局經常檢討上訴機制，以提高運作效率。舉例來說，自2006年8月起，獲邀加入評估委員會的私家醫生數目已有所增加，以便評估委員會可以召開更多會議，加快上訴過程。處理上訴個案所需的時間已縮短了100天。倘上訴是基於身體殘疾的原因提出，上訴委員會會安排上訴人由一個獨立的評估委員會進行醫療評估。由於上訴委員會根據醫療評估的結果作出決定，故當局認為不必舉行需要上訴人出席的聆訊。不過，政府當局同意諮詢醫管局關於以書面方式向上訴人解釋評估委員會所作決定的建議。

在政府／受資助特殊學校寄宿或在政府資助醫療機構接受住院照顧的受助人所獲得的傷殘津貼金額

18. 部分委員與代表團體有同感，認為當局不應扣減入住醫院的傷殘津貼受助人的每月傷殘津貼，因為他們在住院期間須支付住院費，其家人到醫院探望亦須支付交通費。同理，政府當局也不應扣減在政府／受資助特殊學校寄宿的傷殘津貼受助兒童的傷殘津貼金額，原因是該等兒童通常每星期只留在學校4至5天。委員質疑，既然在現行的綜援計劃下，綜援受助人可獲豁免支付住院費用，政府當局有何理據，在傷殘津貼受助人一旦進入特殊學校寄宿或醫療機構接受住院照顧時扣減其傷殘津貼金額。他們促請政府當局為這些受助人訂立一個公平的機制，以計算發放給這些受助人的傷殘津貼金額。

19. 政府當局解釋，當局的政策是規定入住政府或受資助院舍的人士只能領取普通傷殘津貼，目的是防止出現雙重福利的情況。非綜援殘疾人士如有經濟困難，可向醫管局申請醫療收費減免。當局已向此類人士提供一系列的社區支援及復康服務，照顧他們的特殊需要。

多領款項的個案

20. 部分委員察悉，政府當局正向高額傷殘津貼受助人追討多領的款項，並表示關注高額傷殘津貼受助人及其家庭有否獲社署清楚告知領取高額傷殘津貼的資格準則，以及須及時向社署呈報情況的轉變。為了減少多領款項的個案，委員建議政府當局應就傷殘津貼(特別是高額傷殘津貼)的發放擬訂一套清晰、全面及具透明度的指引。

21. 政府當局解釋，當局已向申請人提供資料，以助他們瞭解領取傷殘津貼的基本規則和受助人的責任。舉例而言，傷殘津貼受助人獲發給宣傳小冊子，清楚闡明教育統籌局下的特殊寄宿學校屬政府或受資助院舍。此外，由2005年10月起，申請人須自行填寫表格，以增強他們對申請津貼的責任感。政府當局強調，申請人及其監護人有責任即時呈報任何影響申領傷殘津貼資格的資料變更。為盡量減少多發款項的情況，社署設有多項資料核對機制，並定期覆檢和抽查個案，以查證有否任何未經申報資料的改變。

22. 由於現時仍未能確定最初多領款項的責任誰屬，部分委員質疑，政府當局向有關受助人追討多領傷殘津貼的做法是否適當。他們認為，政府當局不應把多付津貼的責任推給受助人，因為社署職員有責任核對申請人提交的資料，並找出異常情況。此外，倘證實多付津貼是由於社署職員疏忽所致，則多付的金額應向有關的社署職員追討。委員促請政府當局考慮個別的情況，以期就有關受助人應否退還多付款項作出公平的決定。

23. 政府當局強調，為保障公帑，社署會向多發款項的個案追討多付的津貼。其實，審計署署長及立法會的政府帳目委員會過去曾要求社署慎防有人濫用全屬公帑資助的社會保障服務。如不遵循這原則和一貫做法，會對政府追討其它多付款項的工作造成深遠的影響。政府當局指出，申訴專員在其最近發表的報告中表示，原則上贊同政府當局決心保障公帑，確保公帑運用得宜，以及追討多付的津貼。

24. 政府當局表示，鑒於社署職員需處理大量的個案，因此與其他國家相比，香港多付津貼個案的宗數可以接受。多付高額傷殘津貼的款項佔高額傷殘津貼總支出的1.09%。此外，由於傷殘津貼預先支付，難免會出現因沒有呈報或延遲呈報申請人資料的變更而多付津貼的情況，尤以緊急住院的個案為甚。政府當局向委員保證，處理有關個案的社署人員會與受助人商討合理的退還款項安排，並會考慮有關受助人的經濟狀況。社署已和大部分申請人達成還款安排，退還多領的款項。

有關文件

25. 可於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)取閱的有關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年3月6日

"嚴重殘疾"的定義

要在公共福利金計劃下被評定為嚴重殘疾，申請人必須經由衛生署署長或醫院管理局行政總裁(或在極為特殊的情況下由私家醫院註冊醫生)證明，申請人的殘疾情況是屬於下述任何一項：

a. 肢體殘障或失明

意指根據《僱員補償條例》(第 282 章)附表 1 所定準則，殘疾程度大致上相等於失去百分之一百謀生能力：

- (1) 兩肢失去功能
- (2) 雙手或全部手指及兩隻拇指失去功能
- (3) 雙腳失去功能
- (4) 完全失明
- (5) 全身癱瘓(四肢癱瘓)
- (6) 下身癱瘓
- (7) 引致臥床的疾病、損傷或畸形
- (8) 導致完全殘疾的任何其他情況(包括器官殘障)

b. 心智不健全

意指心智缺陷所造成的殘疾情況，大致上和上文(a)類的殘疾情況相等：

- (1) 腦部機能綜合症
- (2) 弱智
- (3) 精神病
- (4) 神經機能病
- (5) 性格失常
- (6) 導致完全喪失心智機能的任何其他情況

c. 極度失聰

意指被感覺性或混合性聾症所困擾，失聰程度較輕的耳朵對每秒 500、1 000 及 2 000 週的純音頻率失聰達 85 分貝或以上，或失聰程度在 75 至 85 分貝之間但有其他身體殘障，例如缺乏語言能力及聽音不準。

有關文件

會議	會議日期	文件／質詢
立法會	2005年6月1日	張超雄議員就"傷殘津貼"提出書面質詢
	2005年6月29日	張超雄議員就"傷殘津貼"提出書面質詢
	2005年10月26日	張超雄議員就 "向社署退還傷殘津貼多領款項"提出書面質詢
	2005年11月9日	石禮謙議員就 "檢討審批傷殘津貼的機制"提出書面質詢
	2007年1月31日	譚香文議員就 "傷殘津貼和高齡津貼"提出口頭質詢
福利事務委員會	2005年11月14日	政府當局提供的文件 立法會CB(2)298/05-06(05)號文件 會議紀要 立法會CB(2)605/05-06號文件
	2005年12月12日	政府當局提供的文件 立法會CB(2)606/05-06(04)號文件 會議紀要 立法會CB(2)770/05-06號文件

	2006年4月10日	<p>政府當局提供的文件 立法會CB(2)1640/05-06(03)號文件</p> <p>政府當局就代表團體提出關於傷殘津貼及醫療評估檢視清單的意見和建議作出的書面回應 立法會CB(2)2202/05-06(01)號文件</p> <p>會議紀要 立法會CB(2)1902/05-06號文件</p>
	2006年12月11日	<p>政府當局提供的文件 立法會CB(2)554/06-07(06)號文件</p> <p>政府當局就委員及代表團體提出關於檢討公共福利金計劃下傷殘津貼的關注作出的書面回應 立法會CB(2)964/06-07(01)號文件</p> <p>會議紀要 立法會CB(2)722/06-07號文件</p>