

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)869/14-15(02)號文件

檔 號：CB2/HS/1/12

扶貧小組委員會

立法會秘書處就2015年2月24日會議 擬備的背景資料簡介

殘疾人士的貧窮情況

目的

本文件旨在綜述立法會及各委員會在其會議上就殘疾人士的貧窮情況所作的討論。

背景

2. 根據政府於2014年12月發表的"2013年香港殘疾人士貧窮情況報告"(下稱"該報告")，不論政策介入前後，2013年殘疾人士¹的貧窮率皆顯著高於整體水平。在政策介入前，殘疾貧窮住戶數目為190 000個，當中的殘疾貧窮人口為226 200人，而殘疾人士的貧窮率為45.3%；恆常現金政策介入後，相關數字分別為120 300戶及147 400人，而貧窮率則為29.5%。政府的恆常現金項目令78 800名殘疾人士脫貧，殘疾人士貧窮率減幅為15.8%。

3. 該報告就居住在貧窮住戶的殘疾人士的社會經濟特徵作出分析，發現 ——

- (a) 27.3%的貧窮殘疾人士為18至64歲的適齡工作人士(40 300人)；其貧窮率為22.4%，較整體適齡工作人士貧窮率(10.5%)高出一倍多。有投身勞工市場的適齡工作殘疾人士，他們的失業率(6.7%)亦顯著較同齡組別的整體數字(3.7%)為高；

¹ 除另有註明者外，在"2013年香港殘疾人士貧窮情況報告"中就殘疾人士所作的分析，並不包括弱智人士。

- (b) 近七成(102 100名)殘疾貧窮人士為65歲或以上的長者，他們也屬於有長者的貧窮住戶。殘疾貧窮長者的社會經濟特徵和整體貧窮長者普遍相同。例如殘疾貧窮長者大多沒有從事經濟活動，缺乏就業收入，故面對較高貧窮風險。現時很大部分的殘疾貧窮長者(95%或97 000人)已受惠於綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃、長者生活津貼、高齡津貼或傷殘津貼；及
- (c) 貧窮的殘疾兒童(5 000人)為數較少，其貧窮率(20.5%)與整體人口的相應水平(18.6%)相若。

議員的商議工作

就業援助

4. 議員不時對殘疾人士失業率經常高企表示深切關注。立法會在2013年11月27日的會議上通過一項"正視殘疾人士的需要"的議案(下稱"獲通過的議案")，促請政府當局訂立殘疾人士就業配額制度。政府當局對上述建議有所保留，並指根據國際經驗，海外國家推行就業配額制度以協助殘疾人士就業未見成功，部分國家亦已把配額制度取消。亦有議員關注這會對殘疾僱員造成標籤效應。政府當局認為應幫助殘疾人士憑着他們的能力覓得合適的工作。為此，政府當局除提供職業訓練外，亦會在就業支援加大力度協助殘疾人士，同時繼續採取正面的鼓勵措施，促進殘疾人士的就業機會。

5. 議員察悉，政府當局已推行伙伴倡自強"社區協作計劃"及"創業展才能"計劃，並在扶貧委員會下設立社會創新及創業發展基金，以推動社會企業(下稱"社企")的發展，並為弱勢社羣(包括殘疾人士)創造就業機會。議員籲請政府當局推行支援社企的措施，例如以優惠租金提供處所；向社企提供稅務優惠；優先採購社企的服務和產品；由政府成立一個社企法團，以利便小型社企聯手競投某些政府服務合約；促進跨界別合作；及鼓勵私人企業發展社企計劃等。

6. 政府當局表示充分了解社企在持續經營業務和實現社會目的方面所面對的挑戰，包括租金高昂的問題。然而，鑒於社企應如其他業務般經營，倘若政府給予太多支持，例如向以商業形式營運的社企界別提供租金優惠，或會令人擔心社企與商界之間出現不公平的競爭。在2008年至2012年期間，政府當局

曾推出先導計劃，讓合資格的社企優先競投政府服務合約。政府當局會繼續採取不同的措施推動社企發展，包括提供種子基金以資助社企成立、促進跨界別協作、推廣青年社會企業家精神、以及加強市民了解社企等。

7. 自《最低工資條例》(第608章)(下稱"該條例")於2011年實施以來，議員一直有監察法定最低工資制度下殘疾僱員的特別安排的運作情況和影響。部分議員對生產能力評估機制表示不滿，因為在機制下接受評估的僱員，其賺取的薪酬會按生產能力水平而釐定在低於法定最低工資的水平。他們促請政府當局提供工資補貼，以彌補法定最低工資水平與生產能力被評定為低於100%的殘疾僱員所賺取的工資水平之間的差額，以期保障他們的基本生計及鼓勵他們加入勞動人口。

8. 政府當局表示，根據該條例訂立法定最低工資制度，旨在設定工資下限以防止僱員工資過低，其目標與保障相關僱員的基本生計有所不同。政府當局並無計劃推行工資補貼的建議，因為這並非該條例的政策原意。有關建議涉及重大政策考慮，對公共財政有深遠影響。有經濟困難的殘疾人士如有需要，可在社會保障制度下申請援助，以應付基本需要。

經濟援助

9. 在獲通過的議案下，議員促請政府當局容許殘疾人士以個人名義申領綜援。政府當局表示，家庭是社會的基本單位，同一家庭的各個成員應互相扶持及幫助。基於此原則，與家人同住的綜援申請人(包括殘疾人士)須以家庭為單位提出申請。倘遇有特殊個案，社會福利署署長會按個別情況，容許有需要的殘疾人士獨立申請綜援。

10. 在獲通過的議案下，議員又促請政府當局 ——

- (a) 全面檢討及提高傷殘津貼金額，讓殘疾人士足以應付醫療及護理等開支；
- (b) 增設特別傷殘津貼，其金額較現有的高額傷殘津貼為高，以針對需要深度照顧的嚴重殘疾人士，協助他們支付有關開支；及
- (c) 讓單肢傷殘的人士同樣領取傷殘津貼。

11. 政府當局表示已在2013年年初成立傷殘津貼檢討跨部門工作小組(下稱"工作小組")，探討上文第10(c)段所述的建議。鑒於這涉及相當複雜的問題，其中包括評估殘疾程度的準則及推算可能涉及的受惠人數及相關財政承擔等，工作小組預計有關的檢討工作可在2014年年底完成。

12. 福利事務委員會(下稱"事務委員會")曾研究政府當局就修訂傷殘津貼醫療評估表格(下稱"醫療評估表格")及檢視清單提出的建議，包括刪除醫療評估表格中"喪失100%賺取收入能力"的提述，以及刪除檢視清單中關於申請人"從事原有的職業及擔任其適合的任何其他種類的工作"的能力的準則(下稱"該準則")。事務委員會支持刪除該提述的建議，因為此項建議與申訴專員所提建議相符，即該提述會令人產生誤解且不相關。不過，事務委員會反對刪除該準則的建議，並認為刪除該準則會使現時獲醫生評定為符合資格領取傷殘津貼的嚴重殘疾(例如喪失單肢)人士變得不符合資格。因此，事務委員會認為有需要在檢視清單中保留該準則。

13. 政府當局表示，據醫院管理局(下稱"醫管局")表示，不少醫管局醫生感到難於評估傷殘津貼申請人"從事原有的職業及擔任其適合的任何其他種類的工作"的能力，因為當中涉及社會及環境的考慮因素，故他們一直要求政府當局將該準則從檢視清單中刪除。申訴專員認為，醫生雖已表明在這方面作出評估感到困難，但社會福利署(下稱"社署")堅稱，醫生完全有能力就醫療評估表格內列明的各個項目作出所需的評估，而社署人員無權質疑醫療評估。結果，申請人就這項準則有否獲得充分評估，實成疑問。經考慮申訴專員觀察所得及工作小組收集到的醫生意見，政府當局建議刪除該準則，不再以其作為評估的準則。鑒於事務委員會反對此項建議，工作小組會考慮議員的意見及關注，進一步討論此事。政府當局亦會諮詢康復諮詢委員會(下稱"康諮會")。

14. 雖然殘疾人士是扶貧委員會下關愛基金多個援助項目的目標受惠對象，部分議員籲請政府當局加強有關的援助項目，例如擴展牙科服務資助項目以涵蓋殘疾人士，以及擴展"為低收入家庭護老者提供生活津貼試驗計劃"以涵蓋殘疾人士的照顧者等。議員認為，不論殘疾人士的年齡，他們對各類照顧服務的需要，均與長者相同。在政府當局的傳統做法下，接受服務者會按年齡區分處理，這令不少殘疾人士無法獲得所需的服務。關愛基金應引領政府當局在此方面作出改變。

15. 關愛基金專責小組表示，借鑒非政府機構和香港牙醫學會試辦先導計劃的經驗後，或可考慮為殘疾人士(特別是智障人士)提供牙科診療服務的可行性。此外，該專責小組會繼續探討為殘疾人士照顧者提供生活津貼的可行性。鑒於殘疾人士有種種的照顧需要，設立殘疾人士服務統一評估機制能有助制訂更切合他們所需的政策，並利便關愛基金進行討論。

16. 部分議員認為，低收入在職家庭津貼(下稱"低收入津貼")計劃(除基本津貼外，該計劃亦提供兒童津貼)應擴展至家中有殘疾成員的有需要家庭。政府當局表示，低收入津貼計劃旨在向沒有領取綜援的在職貧窮家庭提供經濟援助，以及特別關顧這些家庭的兒童和青年。因此，當局在低收入津貼計劃下發放兒童津貼，並會透過其他措施(例如傷殘津貼)協助殘疾人士。

17. 至於長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃(下稱"優惠計劃")，議員察悉當局已在2014年5月把其擴展至12歲以下合資格的殘疾兒童，並會由2015年第一季開始分階段擴展至「綠色」專線小巴。為了加強支援殘疾人士，議員強烈促請政府當局把優惠計劃擴展至殘疾程度未及100%的人士(例如單肢喪失者)，以及從較廣義的角度檢討在傷殘津貼計劃下"嚴重殘疾"的定義。

18. 政府當局表示，為殘疾人士提供票價優惠的資格準則，與政府的康復政策目標一致，即協助殘疾人士獨立生活並充分參與各項活動，讓他們可以在平等機會下，全面融入社羣。政府當局會在檢討優惠計劃及傷殘津貼計劃時考慮議員對傷殘津貼計劃下"殘疾"一詞的關注。

公共租住房屋及住宿照顧服務不足

19. 部分議員關注到，在當局就公共租住房屋(下稱"公屋")非長者一人申請者實施的配額及計分制下，非長者一人殘疾申請者須輪候相當長的時間才獲編配公屋；他們質疑，政府當局會否參照香港房屋委員會實施的高齡單身人士優先配屋計劃，採取措施以縮短單身殘疾人士獲編配公屋的輪候時間。

20. 政府當局表示，倘若非長者一人殘疾申請者希望盡快獲編配公屋單位，他／她可考慮透過特快公屋編配計劃或體恤安置提出申請。在體恤安置下，社署把個案推薦給房屋署(下稱"房署")。房署會完成一般程序後，會即時安排編配公屋。除非申請者有特別的編配要求，例如需要居於某指定地區／屋邨，房署一般可於短時間內提供公屋單位供申請者考慮。

21. 議員深切關注殘疾人士住宿照顧服務短缺的情況。為了增加住宿照顧服務的供應，他們促請政府當局考慮把新的公屋項目某個百分比的總建築面積編配予殘疾人士院舍，在"居者有其屋計劃"單位中提供殘疾人士宿位，並把提供殘疾人士院舍列為賣地條款。為增加嚴重弱智人士宿舍宿位的供應，政府當局應考慮向私營嚴重弱智人士宿舍推行買位計劃。議員又促請政府當局審慎考慮在公屋大廈或政府合署等政府處所為弱智人士提供院舍和宿舍。

22. 政府當局表示，未來5年會新增1 036個展能中心服務名額及896個嚴重弱智人士宿舍暨展能中心服務名額。除將於2017-2018年度新增896個嚴重弱智人士宿舍宿位外，當局亦會透過重建或擴建非政府機構擁有的土地，尤其在私人土地作福利用途特別計劃下，額外提供607個嚴重弱智人士宿舍宿位。在2013-2014至2017-2018年度期間，社署已在14個發展項目中預留用地興建新的資助殘疾人士院舍。政府當局預計在2014-2015至2017-2018年度期間，為殘疾人士再增加約2 140個宿位及約1 590個日間訓練服務名額。

23. 部分議員促請政府當局制訂長遠計劃，並就提供殘疾人士院舍的時間訂立目標。他們認為，政府當局應承諾縮短輪候殘疾人士宿位的時間。據政府當局表示，有關目標難以訂立，因為輪候時間會受眾多因素影響，例如個別輪候人士對院舍所處地點有其偏好、殘疾人士(尤其是弱智人士)日漸年老而令殘疾人士宿位流轉速度放緩等。政府當局認為有需要因應殘疾人士老齡化的情況檢討服務模式。為此，康諮會已成立弱智人士老齡化工作小組，負責因應弱智人士老齡化詳細研究他們的服務需要，以及相關服務的供應和模式。一項關於服務使用者概況的調查正在進行中，目的是蒐集資料研究有關服務的供求情況。政府當局會繼續爭取在政府大廈的空置處所及空置校舍，並積極物色空置的公屋單位，以提供康復設施。政府當局亦會加強社區照顧服務，這將有助紓緩殘疾人士對住宿照顧服務的需求。

最新發展

24. 一如行政長官在2015年施政報告中宣布，政府會繼續增加殘疾人士的住宿照顧服務及日間訓練和職業康復服務，並向中度弱智人士宿舍和長期護理院增撥資源，加強照顧和支援高齡服務使用者。政府亦會透過獎券基金推行試驗計劃，加強支援患有自閉症人士及其家長或照顧者。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年2月17日

殘疾人士的貧窮情況

相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會	2013年11月27日	會議過程正式紀錄 第203至275頁
福利事務委員會	2013年12月9日 (議程第V項)	議程 會議紀要
扶貧小組委員會	2013年12月17日 (議程第I項)	議程 會議紀要
扶貧小組委員會	2014年1月28日 (議程第II項)	議程 會議紀要
立法會	2014年6月4日	會議過程正式紀錄 第46至48頁
福利事務委員會	2014年11月10日 (議程第V項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2014年12月8日 (議程第III項)	議程
扶貧小組委員會	2014年12月16日 (議程第I項)	議程 會議紀要
人力事務委員會	2014年12月16日 (議程第V項)	議程 會議紀要
扶貧小組委員會	2015年1月12日 (議程第II項)	議程