

正言匯社
就立法會扶貧小組委員會討論「殘疾人士的貧窮情況」
意見書
2015年2月24日

撰寫人：盧浩元 (註冊社工)

《2013年香港殘疾人士貧窮情況報告》可說是首份完整分析殘疾人士貧窮情況的文件，可是，按統計處62報告書，這份殘疾貧窮報告未有分析1,375,200位長期病患者、71,000至101,000位智障人士、超過70,000位居於院舍的殘疾人士的貧窮情況，就此正言匯社表示遺憾。

2013香港殘疾人士貧窮情況報告的概要指出，殘疾人士貧窮率在政策介入前為45.3%，政策介入後為29.5%；而同期的整體人口貧窮率，政策介入前為19.9%，政策介入後為14.5%。可見殘疾人士的貧窮情況非常嚴重。

殘疾人士的貧窮情況多元、複雜，且涉及不同政策範疇，包括社會排斥、多元匱乏、歧視，制度性障礙、教育、就業、社會保障、照顧者支援等。其實，我們無法預計自己會否有傷病、殘疾，不能知道何時需要依靠別人照顧，甚至其實我們身邊的家人、朋友亦有各類的特殊需要，為殘疾人士作出充足的支援，實是保障社會上所有人。

2012年香港社會服務聯會¹委託黃洪教授及Peter Saunders教授進行關於貧窮的研究，研究指出，貧窮、社會排斥、匱乏是三個互為影響的範疇。比對殘疾與非殘疾社群的數據，殘疾家庭的平均匱乏指數是4.17，非殘疾家庭為1.46，相差近3倍；再對比有兒童的家庭(匱乏指數為2.25)、及有長者的家庭(匱乏指數為2.38)，殘疾家庭的匱乏指數依然偏高。而數字上更反映40.8%殘疾家庭處於匱乏狀況。至於社會排斥方面，殘疾社群的平均社會排斥指數為3.5，相對於非殘疾社群的2.4為高。政府政策實有必要處理相關的情況，就殘疾人士貧窮問題，正言匯社有以下具體意見。

1. 貧窮的計算 – 基本生活保障線

對於殘疾人士而言，以入息計算貧窮線及人數已經十分驚人，而理念和原則上，單以入息計算殘疾人士的生活狀況是完全不公平和不合理的。殘疾人士的醫療和

¹香港社會服務聯會(2012)：Report of Research Study on Deprivation and Social Exclusion in Hong Kong

復康開支，是生存的必須品，甚至比健全人士的「衣、食、住、行」更為必須。單以入息劃界，殘疾人士的生活狀況及質素，是遠低於處於同一入息界線的健全家庭。實務上，應有兩個重大的理念改變，才能反映殘疾人士的真實情況及提供真正的援助。

正言匯社倡議訂立基本生活保障線，一個國際使用的概念，是將基本生活開支放進一個菜籃子，將菜籃子內的項目化成開支需求。殘疾人士的醫療和復康開支正應放進此菜籃子中計算，如殘疾人士家庭入息不足應付此等開支，或只能應付開支的若干百份比，便成為殘疾人士的貧窮線或基本生活保障線。

根據香港復康會及關注傷殘津貼檢討聯席於 2013 年發表的調查報告，殘疾人士的平均每月在醫療及復康開支為\$2500(B)，在 2013 年貧窮線下，我們得出以下情況：

住戶人數	貧窮線(入息中位數一半) (A)	扣減每月\$2500 後，貧窮殘疾人士家庭的可動用開支水平即(A) – (B)	建議的殘疾人士基保線 (A)+(B)
1	\$3500	\$1500	\$6000
2	\$8300	\$6300	\$10800
3	\$12500	\$10500	\$15000
4	\$15400	\$13400	\$17900
5	\$16000	\$14000	\$18500
6 人或以上	\$17100	\$15100	\$19600

在此等情況下，才能反映殘疾人士面對的生活實況。故然，上述的調查及非政府機構及殘疾人士團體進行，並非官方數字，故(B)項應為以政府調查數字為準，上表只是一個換算的例子。惟政府在今次殘疾人士貧窮情況報告中，卻未有相關數字。

2. 全面檢討及改革殘疾人士社會保障制度

社會保障乃扶貧政府的重點，現時為殘疾人士的各项社保出現不少問題，正言匯社有以下意見：

- A. 容許殘疾人士以個人身份申請綜援，能切實避免「一人殘疾，全家貧窮」的情況，我們促請政府盡快落實聯合國的建議

聯合國殘疾人權利委員會的結論報告中建議：「中國香港在確定申請人是否有資格領取綜合社會保障援助時，改以個人而不以家庭為依據進行評定。」

- B. 全面檢討傷殘津貼，包括申領資格及準則，檢視金額是否足以應付醫療復康開支等
- C. 低收入在職家庭津貼增加殘疾人士額外補貼及放寬工作時數，以讓殘疾人士及/或其照顧者較易於申領相關津貼
- D. 盡快設立照顧者津貼以支援殘疾人士照顧者因照顧未能工作而損失的收入
- E. 盡快落實全民退休保障制度，以保障殘疾人士及照顧者的退休生活

3. 全面檢討殘疾人士就業政策

我們相信，一份不失尊嚴的工作本是人的權利。所有人，包括殘疾人士，都應該享有就業的權利，而且應該可以和健全人士一樣獲得一份有尊嚴的、體面的工資。不少殘疾人士渴望工作及自力更生，可是基於社會制度性的障礙及政策問題，殘疾人士面對就業困難。甚至有情況因為政策問題，殘疾人士被迫放棄工作而申領綜援，這實是對於殘疾社群及政府政策不理想的狀況，就此我們有以下意見：

- A. 政府作為全港最大的僱主，以及每年以數以千億元資助不同公營及社會服務機構，有責任制訂及落實聘請殘疾人士的指標。現時政府常以 2% 作為現時的指標，可是經過實務分析，不難發現當中「新聘請的殘疾人士」數目極低，可見有不少部份的殘疾員工為原僱員因傷病變成殘疾，政府有必須作出未來增聘殘疾人士的承諾。同時，現時資助機構並沒有相關聘請殘疾人士指標，政府作為財政來源，有需要及有責任作出相關要求
- B. 就業配額制度是過去多年不同殘疾人士團體的倡議重點，雖然政府多次表達不會推行，正言匯社希望政府再次作出考慮
- C. 行政長官於競選政綱中指會研究推出聘請殘疾人士稅務優惠，政府應交代落實時間表
- D. 調高殘疾人士申領綜援的豁免入息計算，以鼓勵殘疾人士就業
- E. 廢除歧視性的殘疾人士最低工資生產力評估機制，在短期及過度期內政府提供工資補貼
- F. 政府應全面檢討及改善各項就業服務，包括對僱主及僱員雙方的支援服務
- G. 雖然是次殘疾人士貧窮報告沒有處理智障人士的貧窮情況，但政府有必要正視智障人士面對的問題。過往一直沒有釐清庇護工場為工作訓練還是職業，故為智障人士提供的金錢，究竟是作為訓練津貼還是工資？如這是工資，則是極度的剝削，如屬津貼，則也未能處理智障人士亦處於貧窮的情況。

4. 教育和脫貧

教育與脫貧有相當大的關係，在殘疾人士貧窮情況報告中也指出，殘疾人士的整體教育水平較低及需要擔任較低技術要求的工作。做好教育政策，實能使殘疾人士脫貧機會提高

- A. 現時殘疾人士和特殊教育需要學生在教育上面對不少額外開支，包括相關的復康用品、治療及訓練等，當教育系統未能滿足其需要時，亦需要學生的家庭向市場尋求相關服務。政府有需要檢討現行教育制度，包括特殊教育及融合教育，能否滿足學生此等需要，及往學生提供適度財政資助
- B. 現時殘疾人士及特殊教育需要學生升讀大專比例極低，過去數年皆只有約 1%，未能升讀大專，對殘疾人士的社會流動有著極大限制，政府有必要檢視現時課程及教育制度是否適合殘疾人士升學，及基於本地大學學額不足下，政府可考慮設財政資助，以讓殘疾人士及特殊需要學生出外升學