

香港大學社會工作及社會行政學系

「特別護理費津貼」關注小組

就

立法會 福利事務委員會及衛生事務委員會

長期護理政策聯合小組委員會

於 2013 年 4 月 23 日會議

議程「殘疾人士家居照顧和社區照顧服務的規劃和質素」

陳述意見

香港大學社會工作及社會行政學系
「特別護理費津貼」關注小組

全面檢討嚴重傷殘人士「特別護理費津貼」
建議書

二零一三年四月十一日

引言

本小組由一群香港大學社會工作及社會行政學系二年級學生組成，透過向「特別護理費津貼」使用者及殘疾團體收集意見，並向社署等部門搜集資料，研究綜援計劃下「特別護理費津貼」的發放制度，關注四肢全癱(嚴重肢體傷殘)人士在社區生活遇到的困難。嚴重肢體傷殘人士的定義為「失去自我照顧能力，日常需依靠他人照顧所有起居飲食方可生活的人士」，而其照顧者一般為家人、受薪家居照顧者或院舍護理人員。

政府為針對向居住於社區的四肢全癱人士提供支援，於二零零四年推出在綜援計劃下發放「特別護理費津貼」予合資格人士(在社區居住、嚴重肢體傷殘、需經常護理及申領綜援)，每月提供港幣 4795¹ 元津貼供其聘請海外家庭傭工協助其社區生活。是項政策推行至今將近十年，惟仍未曾作出檢討以評估津貼成效及識別措施漏洞。

本小組希望政府在服務及經濟上加強對嚴重肢體傷殘人士的支援，透過優化「特別護理費津貼」，協助殘疾人士重投社區，實現「社區照顧」，透過長遠規劃節省政府開支，達至殘疾人士、家屬及政府三贏的局面。因此，我們建議政府全面檢討「特別護理費津貼」制度，而檢討之三大方向包括(但不限於)：

1. 為殘疾僱主提供妥善全面的經濟援助；
2. 放寬「特別護理費津貼」的申請資格；及
3. 提高「特別護理費津貼」資訊發放及行政透明度。

¹津貼現由最低工資（港幣 3920 元）及最低膳食津貼（港幣 875 元）組成，未有津貼其他開支。

詳細建議

1. 為殘疾僱主提供妥善全面的經濟援助

1.1 上調膳食津貼金額

現時「特別護理費津貼」中的膳食津貼參照《僱傭條例》而訂定為每月港幣 875 元，然而，875 元的膳食津貼並無法滿足一名成年人每月的基本膳食開支。根據香港社會服務聯會於二零一零年公佈的《基層家庭開支模式研究》，綜援住戶的平均每人每月食物開支為 1161 元〔見附錄一〕，比現時膳食津貼的金額還要高出超過 33% (286 元)，其次，膳食津貼的金額與香港一人住戶最低 5%開支組別情況相若，活於“赤貧”水平〔見附錄二〕，可見現時膳食津貼的金額並不足以支接受助者應付外傭的基本需要。另一方面，社會保障援助物價指數在二零零三年推出，直至二零一一年躍升了 24%〔見附錄三〕。通脹情況直接影響受助者的生活開支，若膳食津貼的金額未能根據通脹情況而作出同步調整，會對受助者的生活質素帶來直接影響。

有別於一般聘請外傭的家庭²，「特別護理費津貼」受助者每月依靠綜援或申請其他基金以維持生計。膳食津貼不足逼使受助者自行補貼受薪照顧者的食品開支，額外經濟負擔令其生活更捉襟見肘，可見根據勞工法例最低金額制定的膳食津貼的做法未能有效地支援嚴重肢體傷殘人士聘請家庭傭工以協助其於社區生活。

有見及此，小組建議將膳食費金額上調至最少 1161 元，以及定期根據通脹情況檢討及調整資助金額，以妥善支援全癱人士應付其外傭的基本食物開支。

1.2 增設「受薪照顧者日常開支津貼」

「特別護理費津貼」受助者每月領取的綜援金額是根據一名成年人的基本生活開支計算所得，而「特別護理費津貼」只涵蓋外傭工資和膳食津貼的最低金額。然而，同住的外傭為受助者帶來一些無可避免的日常開支〔見附錄四〕，例如水費、電費、煤氣費和交通費。其中，殘疾人士外出享有兩元

²以每僱用一名傭工計算，僱主的家庭入息必須不少於每月 15,000 元，或僱主須擁有款額相若的資產，以證明有足夠經濟能力僱用傭工。

乘車優惠，其外傭則須支付全費；導致殘疾人士每每攜同外傭外出時，往往要支付數十元車費，受助者表示外傭的交通開支可達每月港幣 500 元。

綜援和「特別護理費津貼」乃受助者的主要經濟來源。由於全癱人士並無額外收入以應付各項外傭的日常開支，他們只可以其綜援金補貼各項因聘請外傭而無可避免的額外開支，令經濟困難百上加斤。

本小組認為政府有必要檢討「特別護理費津貼」的資助範圍及識別其漏洞，並建議「特別護理費津貼」附設「受薪照顧者日常開支津貼」約 900 元³，確保全面並到位地提供財政支援予全癱人士聘請受薪照顧者及資助有關之必需開支。

1.3 優化外傭假期安排及替工／住院費津貼

受限於《僱傭條例》，外傭每完成一份合約後，便必須要離開香港 7 至 14 天不等⁴。期間，全癱人士要等候至少 7 天，外傭才能重返香港繼續照顧他們。

在這 7 至 14 天不等的「真空期」當中，全癱人士必須由其他照顧者協助其日常生活，導致非經常性開支增加。他們一般會選擇自費聘請替工，但費用往往動輒上千元；在現時的制度下，負責審批報銷的福利官只會批出每天不多於 130 元的津貼供全癱人士聘請替工，根本不足夠支付全癱人士聘請全天候照顧替工的費用。另外，部份受助者會選擇於「真空期」暫住院舍，惟現行政策並沒有確保足夠院舍位置供暫住，亦沒有為「特別護理費津貼」受助者提供津貼報銷院舍住宿費用。

綜合而言，現行制度並未就外傭離港辦理簽證為「特別護理費津貼」受助者作出妥善安排，這樣不但長遠加重他們的財政負擔，而且妨礙全癱人士得到妥善照顧。在暫住院舍供不應求的情況下，本小組認為政府有需要全面

³ 參考 2009/2010 年一人住戶的平均每月食物、房屋、交通及其他開支表中，全港最低 10-15% 收入以一人家庭的交通費及其他雜費開支而訂，分別為 199 元和 688 元，合共 887 元〔見附錄五〕。

⁴ 根據《僱傭條例》，如僱主與外傭續約，傭工必須在新合約生效前，返回其原居地放不少於 7 天的休假，並申請回港簽證，以便返港履行新合約。而已為僱主服務滿兩年(即一份合約)，又未曾放過有薪年假的外傭，僱主應於約滿後給予 14 天有薪年假。

檢討「特別護理費津貼」中的外傭假期安排，並建議附設非經常性開支如替工津貼每天 480 元⁵，以應付外傭離港期間全癱人士居住於社區的額外開支，確保全癱人士能於外傭放假期間仍受到全面的保障。

2. 放寬「特別護理費津貼」的申請資格

2.1 免除入息審查

根據香港復康聯會／香港社會服務聯會於 2010 年 2 月提交的立法會文件，現時接受政府資助的長期護理院每單位每月資助成本約 9,000 元，較發放予於社區居住的「特別護理費津貼」受助者的 4,795 元高接近一倍；惟政府只開放「特別護理費津貼」予綜接受助者，對院舍宿位申請則不設任何入息審查，變相逼使嚴重殘疾人士選擇輪候成本較高的院舍服務。若四肢全癱人士能聘請照顧者提供家居照顧服務，就能推遲入住院舍的時間和舒緩現時院舍宿位不足的壓力⁶。可見放寬「特別護理費津貼」申請資格能縮短嚴重殘疾人士院舍宿位的輪候時間，長遠亦將減輕庫房負擔。

因此，本小組建議政府免除「特別護理費津貼」的入息審查，讓全癱人士能自由選擇自己的居所，並且舒緩現時對院舍的需求。

2.2 容許以家庭為單位申領津貼

本小組收到不少服務使用者及前線社工反映，現時與家人(父母、配偶、子女) 同住的嚴重傷殘人士均被政府職員以「已有家居照顧者」為由拒絕批出「特別護理費津貼」，變相逼使四肢全癱人士與家人分居，以獲取津貼減輕家人負擔。

⁵以坊間日間家務助理時薪 60 元為準，與聘請替工 8 小時工作的薪金相若。

⁶截至 2012 年 12 月 31 日為止，殘疾人士院舍輪候人數已增至 7819 人，嚴重肢體傷殘人士宿舍最長輪候時間達 14 年。

此舉與政府一直強調家庭為本的核心價值與鼓勵家庭成員互相扶持的理念背道而馳。選擇與家人同住乃每一名市民的基本權利，但在現行制度下，與家人同住卻成為四肢全癱人士申請「特別護理費津貼」的障礙。

本小組強烈建議政府**重新檢討「特別護理費津貼」的審批準則**，容許以**家庭作為單位申請津貼**，從而支援四肢全癱人士的家庭聘請外籍傭工，協助家屬照顧者履行家庭責任，真正實踐以家庭為本的概念。

3. 提高「特別護理費津貼」資訊發放及行政透明度

3.1 訂立可報銷物品清單

在現行的社會保障制度中，政府從來沒有對外發放任何清楚列明有關於殘疾人士（尤其是四肢全癱人士）的可報銷物品的列表清單，包括輪椅坐墊、所需藥物，以至呼吸機等重要維生儀器，亦未有公佈有關物品的報銷金額上限。結果，很多殘疾人士在購買或租借儀器時未能肯定開支能否報銷。除此以外，有關當局的前線員工對有關報銷範圍及申報程序認識有限，面對查詢時未能給予確切答覆，無法為有關人士提供津貼的正確資訊，可見前線職員於處理個案時所擔當的角色及權責模糊不清，變相降低服務效能。因此本小組建議政府**盡快制訂統一的申報手續指引，並加以宣傳**，好讓全癱人士在短時間內完成手續，減少不便。

同時，現有制度主要依靠醫生和醫務社工等專業人士審核殘疾人士是否合資格申請報銷費用，容易出現主觀判斷的情況，令某些本來符合資格的殘疾人士被拒諸門外，可見現時的津貼制度缺乏透明度及劃一的審批標準。

有見及此，本小組建議政府將「特別護理費津貼」以實報實銷的方式發放，並訂立具體的「特別護理費津貼」可報銷物品列表，提高審批過程的客觀性和透明度，讓受助者及有關人士對報銷物品的項目、金額上限、程序有清晰的理解，免卻不必要的誤會，亦確保津貼受助者可善用資源。

3.2 加強前線職員對津貼的認知

小組在研究期間發現，社會保障部同事多番將「特別護理費津貼」與其他特別津貼混為一談，亦未能確實回應有關查詢，如實報實銷措施是否設有金額上限；只建議查詢者自行參閱網上的綜援指引或致電綜合家庭服務中心向社工查詢。這妨礙了有關人士對社會資源的了解，亦間接剝削不諳電腦科技的服務使用者取得有關資訊的權利。

此外，「特別護理費津貼」附有額外的「增補津貼」(每月發放 1450 元現金津貼)，社會保障部職員及機構的註冊社工亦未能肯定該項津貼是否仍然生效，有關部門亦未能交代累積申領人數，可見服務資訊流通情況混亂。

本小組認為政府未能為前線職員提供清晰的資訊及指引，使他們一知半解，間接影響服務使用者對有關資源的理解，有違社會福利政策造福人群的原意。因此，本小組建議政府應就「特別護理費津貼」向前線職員提供充份的資訊及指引，加深前線職員的對有關津貼的認識，好讓社會福利措施能更有效地推行，讓全癱人士及其他社會大眾受惠。

總結

總括而言，本小組有三大方向的建議：

1. 重新檢視「特別護理費津貼」津貼金額及資助範圍，確保現時居住於社區的津貼受助者能得到有尊嚴、有質素的生活。
2. 儘快放寬「特別護理費津貼」的申請條件，優化社區支援的措施，協助更多需要經常護理的殘疾人士於社區獨立生活。
3. 提升有關政府部門員工對綜援計劃下「特別護理費津貼」的認知和了解，提升運作透明度及效率，確保政府部門與社工、服務使用者等持份者的有效溝通。

如有任何查詢，可聯絡本小組聯絡人馮予晴小姐。

香港大學社會工作及社會行政學系
「特別護理費津貼」關注小組

小組成員：馮予晴

鄧凱程

王芷婷

鍾蕙茵

黃靖喬

黃爽

曾瑞秋

黎浩霖

林逸朗

張冬羚

黃敬歲 (顧問)

二零一三年四月十一日

香港社會服務聯會

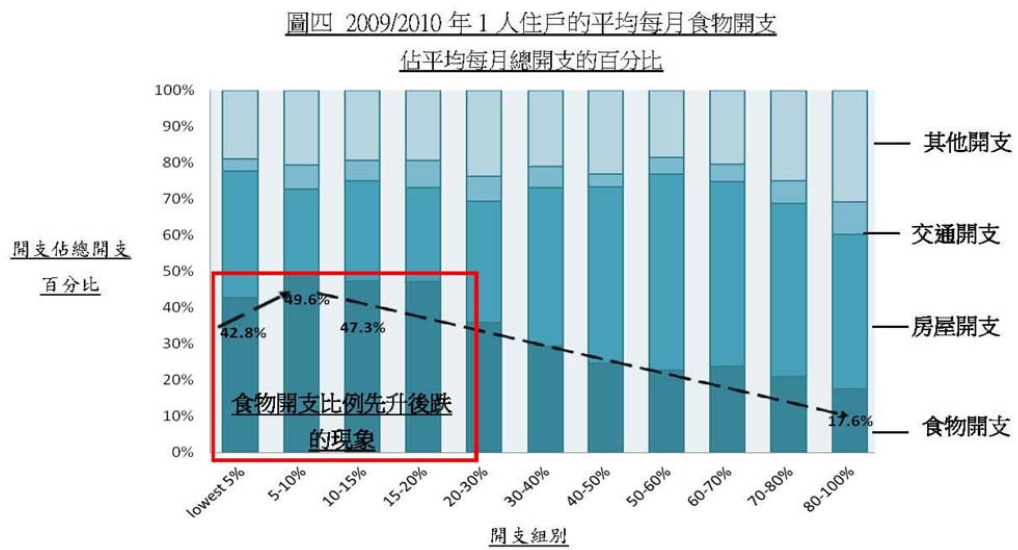
基層家庭開支模式研究 (1999 - 2010)

表四. 2009/10 年的一人住戶中平均每月食物開支及
佔平均每月總開支的百分比與
綜援住戶的平均每人每月食物開支

2009/10 年	所有住戶	最低 5% 開支住戶	5-10% 開支住戶	10-15% 開支住戶	綜援住戶的平均 每人每月食物開支
食物支出	2,967 元	873 元	1,497 元	1,680 元	1161 元
佔總支出的百分比	22.4%	42.8%	49.6%	47.3%	42%

香港社會服務聯會

基層家庭開支模式研究 (1999 - 2010)



上述的低開支住戶食物開支比例「先升後跌」現象，以及在 2009/10 年度一人住戶的最低 5% 開支組別住戶的食物開支水平低於綜援戶的情況，反映一些基層住戶連基本的食物開支都不能負擔。他們可能礙於不同原因，生活於相當匱乏的狀況，需要壓縮食物開支以應付其他生活支出，過著「食都唔夠食」的生活，可稱為「赤貧」。

(節錄)

附錄三

2012 年成人的基本食物預算

年份	社會保障援助物價指數	社援物價指數按年變動率 (%)*	基本食品開支預算 (元)
2003/2004	82.9	-0.6	1007.2
2004/2005	84.5	1.93	1001.2
2005/2006	85.7	1.42	1020.5
2006/2007	87.1	1.63	1035.0
2007/2008	91.9	5.51	1051.9
2008/2009	97.8	6.42	1109.8
2009/2010	97.6	-0.20	1181.1
2010/2011	102.4	4.92	1178.7
2011/2012	/	/	1236.7

*按年變動率是按二零零九年十月至二零一零年九月為基期的社援物價指數計算。

政府統計處

香港統計月刊 (2011)

表二 按四分位開支組別劃分的住戶開支模式
Table 2 Household Expenditure Patterns by Quartile Expenditure Group

	最低四分位		第二四分位		第三四分位		最高四分位	
	The lowest 25%		The second 25%		The third 25%		The highest 25%	
	(\$)	(%)	(\$)	(%)	(\$)	(%)	(\$)	(%)
食品 Food	2,979	41.1	4,767	34.3	6,443	30.8	9,251	20.8
住屋 Housing	2,042	28.2	4,620	33.2	6,889	33.0	14,825	33.3
電力、燃氣及水 Electricity, gas and water	370	5.1	553	4.0	651	3.1	944	2.1
煙酒 Alcoholic drinks and tobacco	86	1.2	123	0.9	139	0.7	184	0.4
衣服 Clothing and footwear	166	2.3	394	2.8	723	3.5	2,160	4.9
耐用物品 Durable goods	135	1.9	378	2.7	722	3.5	2,309	5.2
雜項物品 Miscellaneous goods	300	4.1	549	3.9	889	4.3	1,942	4.4
交通 Transport	490	6.8	937	6.7	1,471	7.0	4,271	9.6
雜項服務 Miscellaneous services	680	9.4	1,586	11.4	2,960	14.2	8,573	19.3
所有商品或服務類別 All commodity/service sections	7,248	100.0	13,908	100.0	20,887	100.0	44,458	100.0

附錄五

香港社會服務聯會

基層家庭開支模式研究 (1999 - 2010)

- 2009/2010 年度
- 一人住戶的平均每月
- 食物、房屋、交通及其他開支及
- 佔平均每月總開支的百分比

	整體 住戶	最低 5%	5- 10%	10- 15%	15- 20%	20- 30%	30- 40%	40- 50%	50- 60%	60- 70%	70- 80%	最高 20%
食物支出 (元)	2,967	873	1,497	1,680	2,078	1,949	2,163	2,228	2,531	3,219	3,491	5,519
%	22.4%	42.7%	49.6%	47.3%	47.2%	35.8%	29.5%	24.6%	22.8%	23.9%	20.8%	17.6%
房屋支出 (元)	5,869	714	696	987	1,143	1,827	3,211	4,419	5,980	6,860	8,052	13,321
%	44.4%	34.9%	23.1%	27.8%	26.0%	33.6%	43.8%	48.8%	54.0%	50.9%	47.9%	42.6%
交通支出 (元)	935	70	202	199	325	367	419	310	519	649	1,083	2,807
%	7.1%	3.4%	6.7%	5.6%	7.4%	6.7%	5.7%	3.4%	4.7%	4.8%	6.4%	9.0%
其他支出 (元)	3,448	386	624	688	854	1,295	1,545	2,105	2,050	2,758	4,184	9,632
%	26.1%	18.9%	20.7%	19.4%	19.4%	23.8%	21.1%	23.2%	18.5%	20.5%	24.9%	30.8%
平均每月 總開支 (元)	13,219	2,043	3,019	3,554	4,400	5,438	7,338	9,063	11,081	13,486	16,810	31,279
住戶數目	220 000	11 000	11 000	11 000	11 000	22 000	22 000	23 000	21 000	22 000	22 000	44 000

- 2009/2010 年度
- 二人住戶的平均每月
- 食物、房屋、交通及其他開支及
- 佔平均每月總開支的百分比

	整體 住戶	最低 5%	5- 10%	10- 15%	15- 20%	20- 30%	30- 40%	40- 50%	50- 60%	60- 70%	70- 80%	最高 20%
食物支出 (元)	4,828	1,603	2,483	2,955	3,219	3,232	3,492	4,206	4,741	5,515	5,898	8,050
%	26.2%	49.9%	49.9%	46.6%	43.0%	35.3%	30.9%	31.7%	30.1%	30.1%	26.7%	19.3%
房屋支出 (元)	6,670	746	1,116	1,390	2,088	3,382	5,097	5,163	6,595	7,196	8,488	14,100
%	36.2%	23.2%	22.4%	21.9%	27.9%	36.9%	45.1%	39.0%	41.9%	39.3%	38.4%	33.8%
交通支出 (元)	1,542	180	284	454	466	462	519	722	936	1,124	1,877	4,559
%	8.4%	5.6%	5.7%	7.2%	6.2%	5.0%	4.6%	5.4%	5.9%	6.1%	8.5%	10.9%
其他支出 (元)	5,378	684	1,096	1,547	1,713	2,080	2,189	3,163	3,471	4,486	5,850	15,061
%	29.2%	21.3%	22.0%	24.4%	22.9%	22.7%	19.4%	23.9%	22.0%	24.5%	26.5%	36.1%
平均每月 總開支 (元)	18,418	3,213	4,979	6,346	7,486	9,156	11,298	13,254	15,743	18,321	22,113	41,771
住戶數目	437 000	22 000	22 000	22 000	22 000	43 000	44 000	44 000	43 000	44 000	44 000	87 000