

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)417/13-14(08)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會  
2013年12月9日舉行的會議

### 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

### 公共福利金計劃下傷殘津貼申請審批制度

#### 目的

本文件旨在綜述立法會及其轄下委員會過往就公共福利金計劃下傷殘津貼申請審批制度所作的討論。

#### 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》(下稱"該條例")(第282章)附表1所訂的準則而言，大致上相等於失去100%的謀生能力，才會被視為嚴重殘疾。該條例附表1載於附錄I。

3. 傷殘津貼申請人無須供款，亦無須接受經濟狀況審查。傷殘津貼分為普通傷殘津貼和高額傷殘津貼兩種。高額傷殘津貼申請人須經由衛生署或醫院管理局(下稱"醫管局")醫生評定為在日常生活中需要他人不斷照顧，但並沒有在受政府資助的院舍(包括津助／合約院舍及參與不同買位計劃院舍的資助宿位)或醫管局轄下的公立醫院及機構接受住院照顧，或在教育局轄下的特殊學校寄宿。現時普通傷殘津貼和高額傷殘津貼的每月金額分別為1,450元及2,900元。

#### 議員的商議工作

##### 申訴專員的主動調查

4. 申訴專員於2009年10月發表"社會福利署如何審批傷殘津貼及處理上訴個案"主動調查報告。申訴專員建議政府當局進

一步完善傷殘津貼資格準則的執行細節；修訂醫療評估表格，以改善評估機制和程序；及考慮全面檢討傷殘津貼計劃。檢討內容應包括申領準則、醫生及社會福利署(下稱"社署")的角色及評估機制。

5. 福利事務委員會(下稱"事務委員會")的委員對政府當局根本沒有着手推展申訴專員的建議，表示十分不滿。

6. 政府當局表示，社署於2009年11月成立了一個傷殘津貼計劃執行機制檢討工作小組(下稱"檢討工作小組")，以跟進申訴專員的建議。為使醫療評估能夠一致和客觀地進行，並能達到傷殘津貼的政策目的，檢討工作小組就醫療評估所用的指引、表格及"申領普通傷殘津貼的醫療評估檢視清單(適用於極度失聰以外的殘疾)"(下稱"檢視清單")，以及各有關單位處理申請的流程，作出了修訂和更新。據政府當局表示，檢討工作小組基本上已完成檢討。政府當局預計檢討工作小組的建議最快可於2013年年底推行。

#### "嚴重殘疾"的定義

7. 事務委員會部分委員認為，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用語有不同的理解。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100%謀生能力"作為審批傷殘津貼的凌駕性資格準則，會有自相矛盾和令人感到混淆之嫌。他們建議當局檢討傷殘津貼的申領準則，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。

8. 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，會引起一連串複雜的問題，例如根據甚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發的傷殘津貼數額等。政府當局解釋，綜合社會保障援助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。

9. 部分委員強烈要求政府當局參考西班牙的做法，把殘疾程度分為30%、60%和100%。雖然政府當局可能不會把殘疾程度細分為30%、60%和100%，但至少應分為50%和100%兩類。政府當局表示已邀請中央政策組(下稱"中策組")委託顧問，探討外地

在傷殘津貼方面的做法。當局會與中策組委託的顧問聯絡，把西班牙的做法納入其研究之中。

### 傷殘津貼的申領準則

10. 事務委員會的委員贊同申訴專員的意見，認為傷殘津貼的申領準則載有"喪失100%謀生能力"的提述，這既會令人產生誤解，同時亦不大相關，因為傷殘津貼計劃的原意並無考慮申請人能否從事受僱工作。再者，"謀生能力"的概念並不適用於某些申請人(例如兒童)，這令醫生更難以為這類申請人作出一致及客觀的評估。委員籲請政府當局從申領準則中刪除此項提述。

11. 政府當局解釋，"喪失100%賺取收入能力"這項申領準則源於該條例附表1，並且是嚴重傷殘的一項技術性定義。個別人士的傷殘津貼申領資格與其就業情況或工作能力並無關連。因此，檢討工作小組建議，供醫生及其他有關各方使用的內部指引須清楚列明，申請人的就業狀況與傷殘津貼申領資格沒有直接關係。檢討工作小組又建議修訂醫療評估表格，把焦點放在傷殘津貼申請人的身體機能評估及表格所使用的字眼，以便為兒童作出醫療評估。

12. 立法會在2011年11月9日的會議上通過一項議案，促請政府當局就傷殘津貼進行全面檢討，當中包括 ——

- (a) 檢討傷殘津貼的發放準則，包括按申請者的殘疾程度，按比例發放有關津貼；及
- (b) 全面檢討現行傷殘津貼制度下"嚴重殘疾"的定義，放寬上文第2段所述的法定準則，以加強對殘疾人士的保障。

13. 據政府當局表示，傷殘津貼旨在協助患有嚴重殘疾的香港居民應付其因該殘疾情況而引致的特別需要。由於此項津貼無須供款及通過經濟審查，為了妥善運用公帑，受助對象是那些有較大需要並經醫療評估為患有嚴重殘疾的人士。

### 醫療評估表格及醫療評估

14. 事務委員會部分委員指出，醫療評估表格不夠清晰且有欠客觀，應予檢討，以免評估結果出現差異。政府當局回應時表示，醫療評估表格的格式和內容已予修訂，以改善記錄和表達資料的方式。醫療評估表格已予修改，凸顯嚴重殘疾作為醫療評估的焦點，以便醫生評估申請人的殘疾性質和程度，是

否符合適用於傷殘津貼的"嚴重殘疾"定義。檢討工作小組建議，在評估有"其他身體及精神狀況(包括器官殘障)"的病人時，刪除有關評估病人是否有能力"從事原有的職業及擔任其他任何適合他／她的工作"的準則，以免醫生感到混亂和產生誤解，並使評估客觀。為了提高透明度，醫生如認為病人屬嚴重殘疾，亦須在3項符合資格的條件中，選出一項或以上適用於該名病人的條件，加上"✓"標示；醫生如認為病人不屬於嚴重殘疾，則須確認該名病人並不具備這3項符合資格的條件的任何一項。

15. 事務委員會部分委員警告，從評估準則中刪除病人"從事原有的職業及擔任其他任何適合他／她的工作"的能力，將會大幅提高傷殘津貼的門檻。鑒於這對申請人申領傷殘津貼的資格會有直接影響，他們籲請政府當局檢討新的醫療評估表格。

16. 部分委員建議，為了能夠清晰記錄醫生在進行評估時所考慮的所有因素，以及方便醫生有系統地考慮所有相關申領資格，檢視清單所列的指引應載入醫療評估表格。醫療評估表格將會包括下述註明：如申請人的肢體或智力殘障程度或其他健康狀況導致其活動受到甚大的限制，或並無能力或不能自行進行日常活動，以致極需依賴他人協助，則應被視為殘疾程度大致相等於喪失100%賺取收入能力，故符合資格領取普通傷殘津貼。這些委員進一步建議另一項準則，就是讓因肢體或智力殘障而招致額外醫療開支的申請人，應被視為符合傷殘津貼的申領資格。

17. 部分委員指出，"喪失100%賺取收入能力"的提述仍出現於新醫療評估表格的註腳中。政府當局答應考慮委員對醫療評估表格載有此提述的意見和關注。

18. 事務委員會部分委員建議，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及客觀。

19. 據政府當局表示，雖然由一個委員會審批申請或可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，由最了解申請人病情的主診醫生進行醫療評估。由於傷殘津貼的目的並非為照顧殘疾人士各方面(例如經濟支援、復康服務、求職及交通)的需要，故此在決定申請人是否符合資格時，除醫療評估結果外，將不會考慮申請人的社會背景、家庭、就業及經濟狀況等其他因素。傷殘津貼申請人如不滿當局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。

## 相關文件

20. 相關文件一覽表載於**附錄II**，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  
2013年12月4日

**《僱員補償條例》附表1**  
**喪失賺取收入能力百分率**

- 根據附表1，喪失100%的賺取收入能力的損傷包括 ——

項目	喪失賺取收入能力百分率	註
喪失兩肢	100	合資格領取現行的傷殘津貼
喪失雙手或雙手的拇指和所有手指		
喪失雙腳		
完全失明		
全身癱瘓		
引致永久臥床的損傷		
下身癱瘓		
導致永久地完全殘廢的其他損傷		
雙耳失聰		

- 根據附表1，"自膝以下起喪失一腿"喪失65%的賺取收入能力。相等或高於其損傷的項目包括 ——

項目	喪失賺取收入能力百分率
自膝以下起喪失一腿	65
喪失一隻手的4個手指	65(慣用的手)
喪失一個腎(如另一個腎不正常)	65 - 90
喪失肘與腕之間手臂	70 75(慣用的手)
自手腕以下喪失一手	70 75(慣用的手)
喪失一隻手的拇指和4個手指	70 75(慣用的手)
自膝或膝以上起喪失一腿	75
自肩以下起喪失手臂	75 80(慣用的手)
喪失肩與肘之間手臂	75 80(慣用的手)
自肘以下起喪失手臂	75 80(慣用的手)
自臀以下起喪失一腿	80

- 根據附表1，損傷程度達50%至64%的項目包括 ——

項目	喪失賺取收入能力 百分率
一目失明	50
肘關節強硬(在最惡劣位置)	50
臀骨關節強硬(在最惡劣位置)	50
喪失一腳*	55
肩關節強硬(在最惡劣位置)	55
喪失一隻手的4個手指(非慣用的手)	60
膀胱功能受損(無反射功能亦無隨意控制能力)	38-60

\*註：腳掌

## 公共福利金計劃下傷殘津貼申請審批制度

## 相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2005年11月14日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2005年12月12日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2006年4月10日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2006年12月11日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2007年3月12日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2007年5月14日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2008年10月14日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2009年5月11日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	立法會	2011年11月9日



委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2012年12月10日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2013年2月25日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2013年7月8日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處  
 議會事務部2  
 2013年12月4日