

致：各立法會福利事務委員會委員

輕度智障權益關注組是在 2007 年成立，由一班熱心的輕度智障人士組成，目的為智障人士以至殘疾人士爭取應有的權益，現希望透過表達本組的立場，讓閣下了解就業、教育及福利等方面的情況，並希望能夠與閣下就以上的議題交換意見。

### 議題 1---政府對於殘疾人就業方面政策之成效

香港對智障/殘疾人士的就業機會保障嚴重不足，沒有法例規定企業需聘請智障/殘疾人士，只以鼓勵企業自願聘請的政策如「有能者聘之約章」，是不足以增加聘用的機會，因這些政策只是鼓勵性質，沒有法律效力，導致殘疾人士就業率長期偏低的情況。

在政府聘請殘疾僱員方面，雖符合殘疾公務員佔整體最少 2% 的指標，但據 2016 年 5 月的新聞報導<sup>1</sup>，質疑政府近年減少聘請新入職的殘疾人士，而據 2016 年 6 月的立法會資料文件<sup>2</sup>，2013-2015 年間，只聘請了 78 名殘疾人士，人數之少令人懷疑政府以一些在加入公務員隊伍後才成為殘疾人士的公務員來「充數」，令人質疑政府於聘請殘疾人方面有不足之處，亦無法作為「牽頭者」，鼓勵私人企業聘請智障/殘疾人士。

另外，在政府資助的非牟利機構方面，聘請情況亦欠佳。據「爭取殘疾人士就業配額制聯席」委託香港復康會進行調查，了解受政府資助的社福機構的聘用情況，發現情況並不理想，逾五成六的聘用率低於 2%，而受訪機構亦表示安排殘疾人士工作有一定困難，例如缺乏資源及培訓等，因此調查結果顯示殘疾人士無論在私人企業抑或是社福機構都是難以覓得工作。

此外，政府在 2011 實施最低工資，同時亦推出殘疾人士生產能力評估機制，雖能增加僱主聘請殘疾人士的誘因，但同時令到殘疾人士無法享受到最低工資，收入十分不穩。另外，在公開就業中，智障人士與健全人士人事關係上會遇到困難，根據慈善團體親切 Treats 於 2016 年發表「關注智障人士參與職場的排斥現況」調查結果指出六成受訪的在職人士認為他們的情緒及行為難以理解，受訪者缺乏相關的認識，例如：認為他們難以溝通合作、有滋擾及暴力行為，存有廣泛的負面情緒及寧可與他們保持距離。而兩成半人認為智障的同事難以學習新技能，更有三成半人認為他們只適合作簡單而重複的工作或只能在庇護工場工作，此舉令智障人士難以長久地公開就業，如果以合約型式聘請，更令智障人士加快進入「失業大軍」。

<sup>1</sup> 蘋果日報 20150501 《殘疾公僕數目疑篤數》

<sup>2</sup> 立法會 CB(4)1169/14-15(04)號文件

而在整體社會方面，根據第 62 號專題報告書，數據顯示殘疾人士的就業情況欠佳，就業的殘疾人士只佔全港整體就業人口的 2%，近 19 萬適齡殘疾人士只有 37.7% 被界定為從事經濟活動，遠低於整體人口的 73.7%，顯示大部分殘疾人士都無法投身勞工市場，而據《2013 年香港殘疾人士貧窮情況報告》，殘疾人士失業率為 6.7%，較整體人口的 3.7% 高，以上資料反映殘疾人士就業非常困難。

總括而言，本組認為政府對於保障殘疾人就業政策之成效十分有限，明顯只以「鼓勵」性質是無法保障殘疾人就業，政府需切實推行更實際有效之措施。

## 建議

### 1. 建議實行殘疾人士配額制度

本組建議政府盡快為殘疾人士訂立聘請殘疾人士指標及實行殘疾人士配額制度，事實上外國一直不乏實行殘疾人士配額制度的成功例子，例如中國、台灣、德國、法國、日本、美國等，可見國際上是認同配額制度，而且有相當的成效，台灣更是不斷優化配額制度，可見制度能有效提高殘疾人士的就業機會。

### 2. 建議短期內增撥資源予社福機構以聘請殘疾人士

在實行配額制立法前，本組認為政府可先實行不同措施以提升殘疾人士的就業空間。首先政府需責無旁貸，先在政府部門確實聘請不少於 2% 並包括是新入職的殘疾人士，短期內需增撥資源予社福機構，讓不同機構可聘請不同殘疾人士在不同職位，以即時提升殘疾人士的就業機會，長遠再實行配額制以保障殘疾人士的就業。

### 3. 建議增設「工作調適員」以協助提升職員對殘疾人士的認知

建議政府增加資源，增設「工作調適員」協調機構和殘疾僱員，協助調適工作，改善殘疾人士在工作環境被誤解的情況，並提升職員對殘疾人士的認知。例如在商業機構方面，yahoo、Facebook、Dropbox 及 LinkedIn 在 2015 年起，對求職者有無障礙方面的相關知識會提高獲得工作的機會。

### 4. 提供殘疾人士工資補貼援助

政府在 2011 實施最低工資，同時亦推出殘疾人士生產能力評估機制。自機制推出之後，僱主會作出「假自願」令殘疾僱員啟動此機制。此機制對殘疾人士的影響甚大，會令到更多殘疾人士無法享受到最低工資之餘，還會失去一個就業的機會。

故此我們要求政府，為已啟動生產能力評估機制的殘疾僱員提供一個工資補貼援助，使他們不會因為已啟動生產能力評估機制低於最低的水平而影響殘疾人士的生活所需。

## 議題 2---現時特殊教育政策之成效

香港政府一直忽視智障人士的學習機會，沒有完善的特殊教育制度，亦沒有供智障人士修讀的大學及大專課程，欠缺屬於他們的學習規劃及升學階梯，他們一旦修畢中學，剩下的路只有職業技能訓練課程、綜合職業康復中心、庇護工場或只有極少部分公開就業，展亮技能訓練中心或其他訓練中心的課程選擇局限性大，未有藝術、文化、學術等全人教育的課程，沒有考慮他們希望繼續升學、持續學習的需要，亦欠缺一個發揮他們潛能及興趣的讀書機會。

即使有融合教育政策，但學校對融合教育認識不深、資源不足、人手緊拙、工作量大及缺乏協作等，令他們沒有較好的學習環境，跟不上學習進度，影響學業甚或公開試成績，打擊他們的信心，最終令他們對自己失去信心及學習動機，這令本組反思在此機制下，特殊學習需要的學生是注定失敗嗎？

此外，現時特殊教育政策沒有規定智障特殊學校必須教授英語科，欠缺統一英語科課程，令智障特殊學校各施各法，沒一致的教授內容，導致智障學生在學習英語上有著不同待遇，香港作為國際都會，英語與中文的重要性有過之而無不及，既然我們能修讀中文，亦應該能修讀英語，事實上，在有教無類的精神下，不應該剝奪所有在智障特殊學校就讀的學生的權利，局限他們在英語上的發展，智障學生都希望有同等教育機會，不希望政府帶頭歧視。

總括而言，現時特殊教育政策漠視了智障學生持續學習的需要，希望政府能理解智障學生有接受大專教育的權利並能給予他們一個接受持續教育的機會。

## 建議

### 1. 建議訂立特殊教育法

本組建議政府訂立**<特殊教育法>**，為智障及特殊需要學生作出學制規劃，及**設立為智障人士提供的大專課程或智障人士大專院校**，令他們有認受性高的升學選擇，給予他們一個能持續學習的機會。

事實上外國如美國、英國及台灣，均有法例保障智障人士的持續教育，以台灣《身心障礙者權益保障法》為例，法例保障智障/殘疾人士自小能一直接受個人化教育，會以特殊學生的強項而作出調適，直至高等大專課程，他們能融合於各系科就讀，而各大專院校亦設置資源教室，提供各項特殊教育與支援服務的措施，而英國亦有《特殊教育需要和殘疾法》，訂明有特殊教育需要的學生必須在高等教育和持續教育和普通學生有平等的機會，從以上例子可見很多國家都認同智障人士的教育權利，因此政府應多考慮智障人士持續教育的機會。

### 2. 建議於全部特殊學校增設英語必修科

此外，本組希望教育局能**修訂特殊教學政策**，把**特殊學校的英語科修訂為必修科**，並立即按法庭的判決，把「**外籍英語教師計劃**」**擴展至全部特殊學校**，給予智障學生接受平等教育的機會，實踐有教無類的精神。

## 議題 3---探討現時庇護工場服務現況

現時政府政策是把庇護工場主要作為訓練場地，不是工作的地方，給予服務使用者的只是「獎勵金」而非薪金，沒有最低工資等勞工法例的保障，無法保障他們的生活，並將一個具生產能力的學員慢慢磨滅。現時庇護工場政策導致出現以下局面：

1. 被認為有勞動力及有生產力的學員：當進入庇護工場之後，由於庇護工場是不計入勞動人口，雙方之間不是僱傭關係，沒有薪金、強積金、遣散費、長期服務金等保障，亦沒有任何晉升機會，學員辛勤“工作”被視為“訓練”的過程，獲取的不是工資而是獎勵金，令他們的工作表現及自信心倒退，最終減少生產力並對社會失去信心。最後只會一輩子留在庇護工場，浪費他們的天賦及潛能。
2. 被視為無勞動力及無生產力的學員(能力較低)：因更難公開就業，被迫留在庇護工場訓練及工作，但同樣無任何勞工法例及退休等保障，令智障人士一生都沒法享受勞動的真正成果，雖有貢獻卻無法自力更生。
3. 年老學員：由於庇護工場沒有退休年齡，因此工友即使到了退休年齡仍會留在庇護工場，令智障老人在年紀老邁之下仍然需要接受職業訓練，無法享受退休生活。

總括以上局面，學員雖努力工作，但無法自力更生，而且沒有晉升機會，把所有學員局限在無前途、無生活保障的工場內工作，浪費了他們的天賦及潛能。

因此本組認為政府香港以庇護工場作為訓練場所的政策已相當落後，應盡快重新審視。

## 建議

### 1. 建議改革庇護工場及轉變為社會企業

本組建議政府盡快檢討庇護工場政策，在台灣及內地都有政策保障在庇護工場工作的殘疾人士為僱員，以台灣為例，殘疾人士是受僱於社會企業，有薪金、退休保障及醫療保險，工作形式亦很多元化，反觀香港以庇護工場作為訓練場所的政策已相當落後，應盡快重新審視，並把**庇護工場改革為社會企業**，聘請殘疾人士為員工，令他們有勞工法例的保障。

## 議題 4---現時私營殘疾院舍監管之成效

自從 2011 年政府修例推出《殘疾人士院舍條例》並配以《實務守則》監管私營殘疾院舍後，一直缺乏有效規管。有近 8 成半院舍未取得正式牌照。即使有多次突擊巡查，發現問題後的懲罰都只有勸喻信或警句信，並沒有進一步檢控甚至釘牌。最近被報章不斷揭發院舍院長及職員涉虐待智障院友性侵犯智障女院友的事件，相信只是冰山一角。可幸是政府有迅速回應，介入照顧被虐院友。而立法會亦於 2016 年 5 月提出 3 加強監管的措施。大概包括增設一個牌照及規管科，加強巡查和監管院舍、加強院舍職員培訓、建立能讓公眾查閱成功檢控或警告的專門網頁、加入不同社區持份者共同監察院舍及加快資助院舍改善設施和環境以符合發牌要求等，可是本組認為這些措施只能治標不治本，無法解決核心問題。

1. 在加強巡查方面，社署一直有數量不少的突擊巡查，可是發現問題後，一直沒有嚴厲執法，今次改善建議亦沒有定下更嚴厲的罰則，導致巡查只像「無牙老虎」，失去阻嚇性，故即使加強巡查，亦無法解決問題，因此在監察制度上需有更明確的改善。
2. 在院舍人手方面，在人手數量上一直缺乏，有業界代表都表示難以聘請護理員等人手，因此很多院舍都經常不能達至守則內的照顧人手比例。另外職員流失率高，導致失去很多有經驗的人力資源，亦令照顧質素下降，故政府需正視照顧人手不足的問題。
3. 另外，現時資助宿位嚴重不足，輪候時間極長。很多殘疾人士都選擇入住殘疾院舍，但很多院舍都設於舊樓，環境參差甚至缺乏防火設備。雖然政府透過獎券基金協助院舍改善環境，但依然有超過 8 成院舍無法達標。有些更因不同原因導致無法改善而計劃倒閉，最終受苦的只有殘疾人士及其家長，失去唯一的歸宿。故政府在嚴厲打擊院舍環境等問題時，需要有相對策略來應付院友安置，並需解決資助宿位不足的問題。

因此，本組希望政府能正視殘疾人士的住宿需要，保障殘疾人士在住院方面能有安全及有尊嚴的生活。

---

<sup>3</sup> 立法會改善殘疾院舍建議文件:

(2016) : <http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ws/papers/ws20160509cb2-1411-3-c.pdf>

(2017) : <http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/ltcp/papers/ltcp20170627cb2-1712-2-c.pdf>

## 建議

### 1. 建議設立院舍計分制

本組認為政府需要改善整個院舍監察制度而不只是加強巡查。首先需提升透明度，訂立具體指引及罰則，而罰則需有阻嚇性，最嚴重會釘牌。而表現良好的院舍亦可給予獎勵，以鼓勵其他院舍作出改善。故建議設立**院舍加分及扣分制**，根據清晰指引來監察院舍，才能有效改善院舍服務。同時本組十分同意政府建議加快資助以豁免證明書營運的殘疾院舍，並強制全部已領牌的私營院舍加入「服務質素小組」計劃，以加入**第三方組織監察營運**。藉此改善環境設施及服務質素，希望政府能切實執行該建議。

### 2. 建議設立院舍員工職系架構

政府需關注人手不足問題，本組建議政府可**建立一套院舍員工的職系架構**，建立完善的晉升階梯。並提供認可的專業培訓課程，以吸引更多年青人入行及挽留人才。甚至可設計為不同殘疾人士的培訓課程，鼓勵殘疾人士入職院舍的不同職位，增加人力資源同時增加殘疾人士的工作機會，一舉兩得。

### 3. 建議增加資助院舍宿位

最後，政府必須設法**增加資助院舍宿位**。而已領牌或將來可領牌的私營院舍，政府可繼續利用買位計劃來資助殘疾人士入住。另外，未來亦會有多個新屋邨落成，政府可在屋邨撥歸一些地方興建院舍，希望政府在關注公屋供應量的同時亦顧及殘疾人士的住宿需要。

因此，本組建議政府需**即時檢討殘疾人士院舍政策、相關條例及院舍守則**，解決核心問題，避免虐待院友的情況再次發生。給予院友應有的生活質素，並保護這班弱勢社群能得到應有的權益。



## 議題 5---爭取改善傷殘津貼政策

傷殘津貼是向殘疾人士以非供款及無須經過資產審查形式發放津貼，協助他們應付殘疾引致的特別需要。現時傷殘津貼申請人須被評估為嚴重殘疾，以致極需他人協助應付日常生活，而其嚴重殘疾情況將持續不少於六個月。評估採用「醫療評估表格」，由衛生署或醫管局醫生進行。

今 2016 年初政府發表傷殘津貼的檢討報告，並在 2016 年 5 月及 2017 年 5 月分別舉行了 2 次公聽會，而有關傷殘津貼資料、改善建議及不同團體於公聽會表達的意見均可在 4 立法會網站找到及參考。本組認為該次檢討報告的改善建議仍有不少改善空間，尤其是有關智障人士在申請傷殘津貼時的困難，未能作適切回應，故有以下建議。

### 建議

#### 1. 建議縮減覆核年期及設立永久傷殘津貼

智障人士現時在成功申領傷殘津貼後，需每隔 1-3 年到醫院覆診。可是，智障人士在心智機能上的障礙是永久及不可挽回的，屬於永久殘疾。如果一旦獲批，日後亦不會因治癒而不獲續期。假如仍需不停覆診，必然浪費寶貴的醫療資源。更影響其他有需要人士使用醫療服務的輪候時間，故我們建議智障及其他永久傷殘情況應加以批核為永久傷殘津貼，相信此安排能減輕醫療系統負擔。

但政府由 2016 年 5 月 3 日召開傷津檢討會到至今，也沒有就智障人士的傷殘津貼政策作出任何改善措施，甚至將智障人士領取傷殘津貼的定義大幅修窄，令到現時價有傷殘津貼人士大受影響。

#### 2. 建議為智障程度分類，統一申領標準

現時的評估準則對審批智障人士領取津貼有不足之處，很多灰色地帶，造成一些能力相似的智障人士部分能成功申領，部分則不獲批核，令很多智障人士及其家長無所適從。

另外檢討報告中亦未有提出為智障作出程度上的區別，現時只靠極需依賴他人協助生活的四句描述來斷定資格，難以令醫生界定輕度智障人士合乎傷津資格的準則。眾所周知，智障人士在心智上的障礙實難以令其獨立生活，加上收入低及醫療支出大，極需依賴他人協助。因此本組建議政府**應為智障程度分類**，界定輕、中及嚴重智障人士可申領什麼程度的傷殘津貼，為申領統一標準。例如輕度智障人士可申領普通傷殘津貼，而中至嚴重智障人士可申領高額傷殘津貼，以協助智障人士解決生活困難及其特別需要。

---

<sup>4</sup> 傷殘津貼資料網站:

(2016) <http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ws/agenda/ws20160503.htm>

(2017) <http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/ws/agenda/ws20170504.htm>

### 3. 建議引入 ICF 分類系統及建立與時並進的評估工具

在該次檢討報告中有提及世衛修訂的 ICF，並建議持續參考台灣的實施情況。我們建議政府**立即研究在評估工具內加插 ICF 分類系統**，以更有效反映殘疾人士及智障人士的障礙如何影響日常生活，並能令醫生等評估人士、申領者、及其家人可更易掌握如何批領津貼，加上醫療科技的日新月異，對心智及精神方面的疾病評估更為專業，若仍使用舊式評估方法實在過時，所以應盡快引入 ICF，以更全面反映殘疾人士的需要。

聯絡方法：

郵寄地址:新界葵涌葵盛圍 364 號馮鑑社會服務大樓 5 樓(基督教香港信義會葵涌地區支援中心借用地址)

本組聯絡人：譚偉業/葉駿豪      聯絡電話：                    / 3586 9466

傳真：2612 2339                    電郵：