

二零零五年一月十日  
資料文件

## 立法會福利事務委員會

### 嚴重急性呼吸系統綜合症信託基金 第三份進展報告補充資料

#### 目的

本文件旨在回應委員在二零零四年十二月十三日會議上討論《嚴重急性呼吸系統綜合症信託基金第三份進展報告》(檔號：立法會第 CB(2)340/04-05(03)號文件)時所提出的要求而提供補充資料。

#### 背景

2. 在二零零四年十二月十三日的會議上，委員在討論《嚴重急性呼吸系統綜合症信託基金第三份進展報告》時要求當局：

- (a) 提供補充資料，說明申請補充食物援助額超過每月上限 1,000 元的患者數目分佈情況；以及
- (b) 確認我們是否已就社區組織協會對信託基金運作提出的意見作出回應。

本文件提供所需的資料。

### 申領補充食物開支超越援助額上限的情況

3. 正如上一份有關這項信託基金的立法會福利事務委員會文件(檔號：立法會第 CB(2)340/04-05(03)號文件)第 8 段的註腳 3 指出，截至二零零四年六月獲批的 455 宗補充食物援助申請中，實際申領的每月援助額差距甚大，由 23 元至 4 萬元不等。我們又在同一份文件的註腳 4 中指出，72%的成功申請人(共 327 人)的補充食物開支獲信託基金全數發還。

4. 至於其餘 28%的成功申請人(共 128 人)，他們所申領的每月援助額均超過 1,000 元，因此不獲信託基金全數發還開支。我們已因應委員的要求，將這 128 人所申領的金額分佈情況，詳列於附件 A。正如附件 A 所示，即使我們將上限由每月 1,000 元提升 50%至 1,500 元，我們只可使額外 31 患者的要求完全獲得滿足，這只涉 128 人中的 24%。超越 1,500 元的申領要求廣泛分佈在 1,500 元至 40,000 元之間，因此，我們很難確定應將界線訂在何水平，使我們可視大部分成功申請人的要求已全獲滿足。

5. 參照上述的補充資料，我們認為從審慎管理公共財務的角度而言，實難有充分的理據支持提高補充食物援助額的上限，因為：

- (a) 信託基金現時是根據醫院管理局(醫管局)的收費水平，向合資格嚴重急性呼吸系統綜合症(綜合症)康復者和曾接受類固醇治療的綜合症‘疑似’患者發還醫療和康復費用。這些病人的醫療需要已獲充分照顧；
- (b) 醫管局即將為所有綜合症康復者和曾接受類固醇治療的綜合症‘疑似’患者，推行終生的醫療費用轄免計劃，以提

供免費的醫療服務，跟進與綜合症有關的醫療問題。因此，這些申請人應無須擔心其長遠的醫療需要；以及

- (c) 大部分申領的食物補充品都是一般保健的健康食品。這些與醫療有關的開支屬間接及補助性質，並不是治療的要求，因此不是患者康復過程中所必須的。我們實難訂立一個客觀的準則，以釐定一個既能滿足所有患者的上限，而同時又符合審慎運用公共資源的原則。現行的每月 1,000 元上限，是參考首 220 名申請人實際申領的援助額而擬定。綜合症信託基金委員會最近檢討過有關上限，仍然認為這是滿足大部分申請人需要的適當水平。

## **對香港社區組織協會的回應**

6. 二零零三年十二月十一日，我們與香港社區組織協會及一羣綜合症康復者和綜合症病故者的家屬會晤。會面結束時，香港社區組織協會向我們遞交一封意見書(見附件 B)。我們確實已在二零零四年二月九日對香港社區組織協會所提意見致函作出回應。有關函件曾夾附於上次本課題的立法會事務委員會文件，作為附件 A (檔號：立法會第 CB(2)340/04-05(03)號文件))，為方便議員參考，現再次將函件夾附於本文件，作為附件 C。

7. 我們上次會議後與香港社區組織協會作出澄清，得悉該協會實際上得悉本局的回覆。不過，他們現欲知道政府對該協會在意見書內提出兩項有關民政事務局工作範圍的建議的最新看法。建議包括為紀念在綜合症爆發期間去世的人士舉辦追思活動，以及在浩園豎立紀念碑。為此，我們已請民政事務局直接向該協會作出回應。

## 所需跟進

8. 請委員備悉上述補充資料的內容。

衛生福利及食物局

二零零五年一月

附件 A

嚴重急性呼吸系統綜合症信託基金

補充食物援助的實際申領金額分析

(截至二零零四年六月)

申請金額(元)		成功申請數字	佔 455 宗成功申請總數的百分比 (%)
<b>1,000 或以下</b>			
	0 至 1,000	327	71.9
<i>小計</i>		327	71.9
<b>1,000 至 5,000</b>			
	1,001 至 1,500	31	6.8
	1,501 至 2,000	29	6.4
	2,001 至 2,500	6	1.3
	2,501 至 3,000	12	2.7
	3,001 至 3,500	7	1.5
	3,501, 至 4,000	6	1.3
	4,001 至 4,500	5	1.1
	4,501 至 5,000	6	1.3
<i>小計</i>		102	22.4
<b>5,000 以上</b>			
	5,001 至 10,000	17	3.8
	10,001 至 15,000	4	0.9
	15,001 至 20,000	2	0.4
	20,001 至 25,000	1	0.2
	25,001 至 40,000	2	0.4
<i>小計</i>		26	5.7
<b>總計</b>		<b>455</b>	<b>100</b>

## 香港社區組織協會 對政府「沙士」善後工作意見書

「沙士」疫症令香港近三百家庭痛失摯愛親人、一千四百多名市民失去寶貴健康。如此具大的天災人禍，其影響之大實為本港歷史鮮有。疫症過後，政府並沒有立刻進行善後工作，直至政府委任的專責委員會指責政府對受「沙士」影響人士的支援不足後，才匆匆制定「沙士」信託基金（下稱「基金」），而基金的原則及運作仍有多項問題。另一方面，除了經濟援助外，政府對「沙士」苦主並沒有作出其他協助。本意見書將詳細闡述有關問題，並提出建議，要求政府改善「沙士」的善後工作。

### （一）「沙士」信託基金問題

#### 1.1 「基金」並非恩恤性質

政府強調「基金」以體恤為理由，向病故者及康復者發放特別恩恤金或經濟援助，但事實上，「沙士」苦主均對「基金」性質表示異議。一方面，基金並非無條件發放，「沙士」苦主需要進行一連串申請程序及經歷各樣審查，才能獲發款項。另一方面，日後若從普通法向政府、醫管局及私家醫院成功索償，均要退還款項予「基金」。可見整個基金的性質只是一項申請程序嚴格的經濟援助，絕不帶有任何恩恤性質，更沒有表達出對「沙士」苦主的體恤及關懷。

#### 1.2 病故者方面

##### a. 第四類別的受惠家庭申請問題

近三百名的「沙士」病故者當中，長者及長期病患者佔了大部份。此類病故者的家庭並不符合首三類的申請類別，只能從第四類別申請。但第四類的申請卻困難重重，既要證明病故者與申請人的關係，亦要證明經濟上需依賴病故者。可見因「沙士」病故的長者及長期病患者的家屬絕少機會可以受惠於「基金」。「基金」如此界定受惠人仕絕對是忽視第四類家庭的需要。

##### b. 誤診死亡者未能受惠

「沙士」期間會有不少疑似「沙士」的病人被誤診及服用沙士藥物。「基金」雖承諾協助誤診而康復者，但對於誤診但死亡者，「基金」卻並未包括在受助範圍內。對於這批誤診死亡者，絕對是一種不公平的對待。

##### c. 申請程序問題

「基金」的申請程序繁複，但並無任何職員協助申請，所有表格均需由申請人填寫。一些「沙士」長者遺孀在無人協助下，根本難以提出申請。

#### 1.3 康復者方面

##### a. 經濟審查標準不合理

康復者如要獲得每月經濟援助，必須證明三點：

- i. 經醫管局主診醫生評核證實出現某程度的機能失調；

- ii. 經社工評估確認導致收入損失或減少，或支出增加；
- iii. 家庭資產金平不超過某一上限。

條件 i 方面，所謂「某程度的機能失調」的準則不明，有康復者擔心只有骨枯的康復者才能符合有關條件。康復者的機能失調情況不一，就是沒有骨枯，也可能出現骨痛及骨質異樣情況，令康復者難以長期工作及需服用藥物改善身體情況。

條件 iii 方面，資產上限的釐定並不合理。「基金」康復者申請人的資產上限採用長者申請醫療費用豁免的標準，但後者是用於衡量貧窮人士，不應與前者混為一談。「沙士」並不只針對貧窮人士，而「沙士」康復者的經濟開支較長者為大，所以資產上限應以另一準則釐定，及定於較高水平。另外，是項資產上限以家庭為單位，但這假設同住家庭會照顧其他家庭成員，家庭總資產應用於協助「沙士」家庭成員支付各項開支及經濟支援。這個假設並不成立，因此「沙士」康復者的資產審核應以個人為主。

其實如「基金」屬於恩恤性質，整個申請根本不應進行任何經濟審核，這樣才符合無條件恩恤的意義。

#### b. 醫療開支審核嚴格

雖然「基金」設有實報實銷的醫療開支援助，但這方面的援助又是關卡重重。康復者並不能報銷醫管局指定以外的中醫藥服務費用。而服用的中藥或其他藥物，又必須經醫生判斷為有需要，才能報銷有關費用。但何謂有需要藥物則未知準則如何，令康復者不敢購買有助改善身體狀況的藥物。

#### c. 援助的財務安排問題

康復者若獲批發援助，究竟屆時如何發還仍未清楚告知。至於醫療開支援助方面，援助款項發放的細節更連前線社工也不清楚。據現時「基金」安排估計，康復者申請援助、報銷費用及發還款項的安排十分煩複，並不能簡單直接地協助康復者。

現時「基金」的醫療開支援助只會支付 11 月 8 日以後的醫療開支，對於之前的便沒有任何資助。事實上，康復者於出院後至 11 月期間的醫療開支才是很大的，如果這段期間的醫療開支未能報銷，對康復者而言絕對沒有任何幫助。

#### d. 申請程序問題

康復者同樣面對申請程序煩複的問題，而他們所需填報的資料更加複雜，亦沒有任何人士協助他們填寫。而現時康復者申請「基金」時根本沒有任何承諾可於何時領取款項。

### (二) 政府及醫管局跟進問題

#### 1. 欠缺悼念活動

「沙士」期間對非醫護人員的「沙士」病故者的喪葬禮儀十分嚴格，令家屬未能

盡孝。有些家屬將病人送院後，一直未見一面，最終身故後只能取回骨灰；有些家屬只能簡陋的儀式，各種情況，均加深家屬的哀傷。但政府對此完全沒有任何善後工作。

## 2. 歧視情況嚴重

康復者面對嚴重的歧視問題，如於工作上受同事取笑、在社區上感受到鄰居迴避、甚或因感染「沙士」被僱主解僱，種種情況都顯示社會對「沙士」康復者的歧視情況嚴重，但政府及平機會卻沒有採取任何措施或進行社會教育，處理歧視問題。

## 3. 治療跟進安排問題

雖然醫管局已經設置中央小組統籌「沙士」治療工作，但個別前線員工仍然未配合中央統籌，支援沙士康復者。例如醫管局曾承諾康復者有任何問題，可隨時回院求診，但曾有康復者曾急性骨痛，幾次回院求診被拒，以致要向私家醫生求診。

## 4. 康復者的資訊不足

「沙士」康復者對「沙士」病情的資訊掌握不足，全因醫生沒有告知有關資料。另外，對其他資訊，如申請「沙士」基金等的資訊亦沒有得到知會。

## 5. 護幼基金發放款項問題

護幼基金發放款項過嚴，令一些不在主流教育課程的「沙士」遺孤不能受惠。另外，家屬雖要每年申請護幼基金，增添家屬不少麻煩。

### (三) 建議

就以上問題，本會有如下建議：

#### 3.1 有關「基金」方面

1. 政府應放寬所有審核資格，使「基金」真正符合恩恤性質，否則便應向外界澄清「基金」只是一項需經審核的經濟援助；
2. 政府應立即讓康復者申請恩恤經濟援助金，並即時發放一筆無條件恩恤金，日後再由專責部門審核身體狀況，按後遺症嚴重程度以後每月發放援助金。而經濟審查則應只按個人的資產計算；
3. 「基金」不應扣減日後循普通法成功索償的款項；

#### 3.2 有關善後工作方面

1. 成立「嚴重急性呼吸系統綜合症專責委員會」，負責統籌沙士信託基金及籌募款項、監察沙士康復者的跟進治療情況、資助沙士醫學研究工作、協調各有關部門如衛生署、社會署、醫管局、大學等對受沙士影響的市民的協助、教育社會不應歧視沙士康復者等工作；
2. 設立「悼念沙士死難者委員會」，舉行悼念活動以慰亡靈及安慰家屬；
3. 於浩園豎立沙士死難者紀念碑，刻上死者名單以供弔唁；
4. 交待病故者感染過程，令家屬得知真相；





中華人民共和國香港特別行政區政府總部衛生福利及食物局  
Health, Welfare and Food Bureau  
Government Secretariat, Government of the Hong Kong Special Administrative Region  
The People's Republic of China

檔案編號：HWF/W/L/M/72 03

電話號碼：2973 8109

傳真號碼：2524 7635

香港社區組織協會  
九龍何文田公主道五十二號三樓  
彭鴻昌先生

彭先生：

**香港社區組織協會  
對政府「嚴重急性呼吸系統綜合症」善後工作意見書**

貴會於二零零三年十二月十一日與我們會面後，就「嚴重急性呼吸系統綜合症」（「綜合症」）善後工作向我們提出了多項建議。經詳細考慮有關建議後，我們現謹覆如下。

有關信託基金方面

就「綜合症」信託基金的申領準則，正如經財務委員會通過的討論文件所載列，我們清楚說明信託基金的設立旨在以體恤的理由，向符合資格的申請人發放特別恩恤金或特別恩恤經濟援助，以協助「綜合症」病故者所遺下依賴其供養的家屬克服心靈創傷和解決生活所需；也為因「綜合症」或有關的藥物治療影響（若有的話）而引起有關的機能失調，且有確切經濟需要的「綜合症」康復者或曾接受類固醇治療的「綜合症」“疑似”患者（以下簡稱康復者/“疑似”患者），提供援助，作為協助他們渡過較困難的時刻的過渡安排。這清楚表明，信託基金是以恩恤的性質發放的。

為回應 貴會及其他有關人士的訴求，我們已顧及財務委員會討論文件訂下設立基金的目的、受「綜合症」影響家庭的實際情況、可動用的資源等各方面，就信託基金的申領準則與信託基金委員會作詳細分析。我們很高興告訴 貴會，事實上，我們在以下各方面均作較寬鬆的處理，以加強對康復者或“疑似”患者的支援和增加他們的選擇：

- (一) 在審議康復者或“疑似”患者的每月經濟援助金申請時，我們是純以有關申請人的個人資產來計算他/她的資產上限，即不會考慮他/她的其他家庭成員的資產，而資產上限數額則仍以豁免醫療開支相應家庭人數的資產限額而釐定，換句話說，他/她的家庭人數越多，其上限也越高。這寬鬆的安排，相信會令更多人士得到信託基金的援助；
- (二) 為了讓康復者或“疑似”患者有更多的選擇，信託基金委員會決定容許他們選擇醫院管理局(醫管局)或私人的醫療和康復服務，而中醫藥的費用也可納入信託基金的範圍。不過，私人醫療和康復服務的安排只適用於治療和康復的服務，並不包括健康評估服務；而信託基金支付的私人醫療和康復服務款額，將以醫管局轄下提供相類服務的費用為上限；及
- (三) 醫療開支援助涵蓋的範圍非常廣泛，除了包括一般醫療服務、復康服務、其他專職醫療服務等直接的醫療復康服務開支外，更計及如購買協助身體復原的補充食物、往來診所或醫院的交通費等的間接開支，務求全面照顧康復者/“疑似”患者的醫療需要。而為加快及簡化醫療開支援助的批核，信託基金委員會已訂下清楚和簡單的指引，令社會福利署可加快處理申請的工作。不過，正如我們在財務委員會討論文件內指出，援助的金額，將會扣除受助人可因同樣用途在其他方面得到的津貼或索償(若有的話)，例如由僱主(如在公務員的情況)或醫療保險所支付的款項。

至於 貴會提出即時向「綜合症」康復者發放一筆無條件恩恤金的建議，由於信託基金設立的目的是向那些因「綜合症」或有關的治療引起較長遠的後遺症，而可能令身體出現某程度的有關機能失調，最終導致有經濟需要的人士，提供協助，因此這並不容許我們採納所提出的建議。

貴會也請我們考慮由專責部門審核康復者身體狀況，以便按後遺症的嚴重程度發放每月援助金。現時，醫管局不但會為所有的「綜合症」康復者和曾接受類固醇治療的「綜合症」“疑似”患者作健康評估，更會每六個月再為有需要的受助人進行健康評估，確定是否需要繼續向他們提供援助。我們相信，後遺症越嚴重的人士，引致的收入減少或損失會較大，他們所得的每月經濟援助金也會相應較高，加上由於他們的健康情況較差，相信他們在六個月後得到信託基金繼續援助（包括每月經濟援助和醫療開支）的機會也較大。總括而言，現時的申領準則和計算每月經濟援助金的方法，已能反映康復者後遺症（若有的話）的嚴重程度。

至於 貴會建議申請人在普通法下成功獲得賠償後無須將有關款項歸還信託基金一事，正如我們在會上解釋，政府成立了不少的恩恤基金，為不同原因需要援助的人士提供經濟援助，而現時信託基金歸還款項的安排，是參照其他相類基金的安排而訂定的，例如愛滋病信託基金和暴力及執法傷亡賠償計劃，也有類似的安排。因此，我們認為無需就「綜合症」信託基金更改這安排。

### 有關善後工作方面

就 貴會提出為「綜合症」死難者舉行悼念活動和於浩園豎立紀念碑，我們已將有關建議轉交民政事務局考慮。

民政事務局表示，自二零零三年三月份在社區爆發「綜合症」疫情，平等機會委員會（平機會）就對「綜合症」康復者、感染者、被懷疑可能受感染者，及相關人士的歧視投訴作出跟進，並設立「快速應變小組」處理與「綜合症」相關的個案，希望能儘快平息糾紛。

平機會同時於二零零三年七月與香港中文大學合作進行一項有關「非典型肺炎對香港人在生活及工作方面造成的困難的意見」調查，分析社會人士的態度及行爲，以便平機會及各界日後構思一套方法應付類似的危機和制定公眾教育策略，消除歧視態度。有關研究報告已於二零零三年七月二十八日向公眾發布。

研究報告的調查結果與平機會在處理市民查詢及投訴所得的經驗吻合。大多數受訪者強調需要有更多資料以增加對疫症的認識，並希望當局能對僱主和僱員作出指引。市民必須掌握充分的資訊、對疫症有更深入的认识，加上僱主實行良好常規，才能作出明智的決定，在日常生活中做出較理性的行爲。

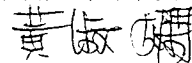
此外，平機會亦已採取行動進行教育，向僱主發放在不同情況下，如何處理與「綜合症」有關問題的資料。平機會在每月為人力資源經理和非政府組織員工舉辦的培訓課程中，以及為公務員準備的培訓教材中，也有加入處理非典引起的人事管理課題。

特區政府將會繼續與平機會合作進行公眾教育活動，宣揚傷健共融，提昇市民對「綜合症」康復者等的了解和接受程序。

致於有關悼念活動和紀念碑的具體建議，由民政事務局局長擔任主席的「弘揚抗疫精神諮詢委員會」於二零零三年六月成立。主要職能包括檢視抗疫過程中香港社會整體表現的價值觀和精神，並將這些價值觀和精神錄存下來，傳之後世。「弘揚抗疫精神諮詢委員會」已就應弘揚何種抗疫精神及相應的弘揚方式，並向行政長官作出了一系列的建議。該委員會將在適當時候公布報告內容，並就有關的跟進安排作出回應。

有關 貴會提議成立「嚴重急性呼吸系統綜合症專責委員會」及要求交代病故者的感染過程，本局負責衛生事務的同事會另行給你具體的回覆。

如 貴會就上述的事項有任何問題，可與我們聯絡，至於有關悼念活動和紀念碑的回應，則可直接聯絡民政事務局助理秘書長袁嘉諾先生（電話：2835 1384）。

衛生福利及食物局局長  
 （黃淑嫻  代行）

副本送

社會福利署署長	（經辦人：陳肖齡女士）	28389259
醫院管理局行政總裁	（經辦人：戴兆群醫生）	28818058
民政事務局長	（經辦人：袁嘉諾先生）	25736461

內部

康復專員  
 助理秘書長（衛生）4

二零零四年二月九日