

立法會政制事務委員會
於 2012 年 12 月 17 日會議

香港大學社會工作及社會行政學系

黃敬歲

就議程「聯合國殘疾人權利委員會根據中華人民共和國香港特別行政區
(下稱"香港特區")就《殘疾人權利公約》提交的首份報告的結論意見」
陳述意見

前言

聯合國殘疾人權利委員會就中國首份報告(包括香港特區的報告)於 2012 年 9 月 27 日發表的審議結論，就香港「殘疾人權利公約實施情況」提出了多項評論和建議（立法會 CB(2)119/12-13(01)號文件，第 7 至 10 頁），本人就「傷殘津貼制度與殘疾定義」及「獨立生活和融入社區」兩項關注領域陳述以下意見：

一) 傷殘津貼（下稱「傷津」）制度與殘疾定義 一

聯合國就香港的審議結論第一項提到的意見就是『委員會感到遺憾的是，傷殘津貼方案的資格標準過時，且不同法律中的殘疾定義以及各政府司局和部門採用的殘疾定義各不相同，缺乏統一性』（頁 7）。委員會鼓勵香港修訂不適當的資格標準，並採用能充分體現《公約》第一條規定以及人權模式的殘疾人定義。由此可見，當局必須儘快為傷津制度作出全面檢討，以保障殘疾人士的基本權利及提升其生活質素。

1. 傷津的殘疾定義過時和狹隘

現時傷津對嚴重殘疾人士的定義，以其殘疾程度大致相等於喪失 100%賺取收入能力為標準，定義不但狹隘，更與傷津制度不相關，因傷津計劃的原意，並無考慮申請人是否受僱工作。再者，現時傷津採納的殘疾定義過時兼粗疏，未能達到國際標準。

建議：本人建議當局採納世界衛生組織 ICF 的定義，並在申領準則中，加入殘疾對申請人的獨立生活及社區參與的影響評估，而不再是單一醫療模式。「日常生活」、「活動能力」和「護理」等範疇亦需要有較周詳的評估項目。

2. 評估機制和程序過於粗略和不可靠

現時傷津的評審和申請決定往往只依賴醫生填寫的醫療評估表格，根據申訴專員公署的主動調查報告中顯示，有醫生表明對評估感到困難之外，過往亦不時出現審批結果不一致的情況，足見評估機制和程序過於粗略和不可靠，審批效果和公允性成疑。況且，現時申請人在評估過程中參與程度甚低，容易處於無權狀態。

再者，根據《香港康復計劃方案 2007》，本港將殘疾類別分為十類，各類再細分為不同程度，每類殘疾對申請人日常生活、社交和護理的影響不盡相同。因此，現時傷津評估過程依賴一位醫生的單一判斷，實在不是一個理想的做法。

建議：本人建議在評估機制和程序中，除醫生外，**機制還須考慮申請人和殘疾相關的專業人士所提交的資料**。這樣，一來可讓申請人直接參與評估，二來加入第三方（專業人士）評估，**令評估機制和過程更客觀和增加透明度**，而不再是單單依賴醫生一方的判斷。這一方面，當局可參考英國和加拿大的做法。

其中，可借鏡加拿大卑詩省的「三階段」做法，申請表格分三部分：即 1）先由申請人自行填寫的部分（申請人的殘障程度及殘障如何影響申請人的生活與照顧自我的能力）；2）然後由醫生填寫有關申請人的殘障狀況、身體狀況、機能及日常生活活動能力，此部分申請人可與醫生商量填寫；及 3）最後由「評估人」填寫有關申請人的殘障狀況、身體狀況、機能、日常生活活動能力及照顧需要。「評估人」可以是：醫生、註冊心理治療師、註冊護士或註冊精神科護士、社會工作者、職業治療師、或物理治療師等。（請參閱附件一）

3. 津貼項目太少及金額水平太低，有違傷津原意

傷津原意是在為殘疾人士提供經濟援助，補助他們因其殘疾而須應付的額外生活開支，目標應是讓殘疾人士與他人一樣享有生活質素，並在平等的基礎上，能夠參與如常的社交及經濟活動。因此，傷津項目和金額水平，應按實際生活及醫療用品支出而釐定，而這等實際需要亦因應申請人的殘疾類別和年齡不同而有所分別。

但現時傷津項目只有「普通」和「高額」兩種，普通傷殘津貼每月只有 1395 元，高額傷殘津貼則 2790 元（另有交通補助金 \$225，合共 \$3015），金額水平遠低於殘疾人士的實際生活所需。以一位需要以電動輪椅代步的殘疾人士為例，若果他與家人同住，而家庭收入不豐卻又剛剛超過申請綜援資格，以每月 2790 元的援助金，又怎能負擔得起一部動輒五、六萬元的電動輪椅呢，這還未計算輪椅維修及更換零件的開支。結果，這位人士經濟上無法購得電動輪椅，大大影響其社交生活及融入社區的機會，有違傷津原意。

再者，現時傷津項目並沒有照顧者津貼，未能就照顧者於照顧殘疾孩童或家人所須的額外開支，提供援助。

建議：本人建議當局**按照申請人個人實際的生活需要、社交能力及所需要的支援及協助，去評估所需要的津貼項目及金額水平，以達津助的原意。**當局可參考英國和加拿大的做法，將援助金按年齡分類，分孩童及成人〔英國更將於 2013 年 4 月 8 日起，將成人分為 16-64 歲人士及 65 歲以上兩類，前者獲個人獨立生活津貼（Personal Independence Payment），後者則保留傷殘生活津貼（Disability Living Allowance）〕兩類。另外，在英國，照顧者可享有 Carer's Credit，而加拿大卑詩省，照顧者則可享有 Canada Child Tax Benefit 及 Child Disability Benefit，以減輕照顧者的經濟壓力。（請參閱附件一和附件二）

二）獨立生活和融入社區 一

聯合國的審議結論亦就「獨立生活和融入社區(第十九條)」提出『**委員會對津助院舍短缺感到關切**』，並建議『**香港增撥資源，建立更多津助主流院舍，並加強能夠促進建立無障礙生活設施的政策，以確保自由選擇住處的事實可能性**』。事實上，殘疾人士津助院舍短缺問題嚴重，截至本年 6 月 30 日，殘疾人士院舍輪候人數已增至 7540 人，跟 2009 年 6 月比較，三年間輪候人數增加 1,204 人（升幅為 19%）；當中尤其以嚴重智障人士宿舍輪候時間為最長，超過 11 年。

根據社會福利署網頁提供的資料，由本年 10 月至 2013 年 3 月間，只計劃增加 257 個殘疾人士宿位，試問以這個速度，又怎能解決院舍嚴重短缺的問題。此外，私營殘疾人士院舍供應亦未能解決供不應求的問題，截至本年 10 月 1 日 已領有牌照／豁免證明書的私營殘疾人士院

舍只有 13 間。其質素亦成疑，例如，當中有三間私院分別收納 195 、 152 和 106 人之多，人數過多會導致「院舍化」的弊病，這亦違背了殘疾人權利公約的期望。

其實，宿舍只是殘疾人士其中一種居住選擇，《公約》第十九條『確認殘疾人士享有在社區中生活的平等權利，有機會選擇居所，選擇在何處、與何人一起生活，不被迫在特定的居住安排中生活。殘疾人士亦獲得各種居家、住所和其他社區支助服務，包括必要的個人援助，以便在社區生活、融入和參與社區，避免同社區隔絕或隔離』。因此，政府除了提供住宿服務外，亦需要製定更靈活的措施，以改善殘疾人士的居住選擇及安排。事實上，有一些殘疾人士因現時社區配套不足、亦欠缺個人援助的情況下，惟有「被迫」輪候住宿服務，若可選擇的話，他們寧願留在社區過著自主的生活。就居住安排這個範疇，本人向政府提出以下建議：

1. 住宿服務方面

- 1.1 加快步伐興建資助院舍，手法需要靈活，例如改變土地用途、改建空置校舍及工業大廈、和將興建殘疾人士院舍列入城市規劃當中；
- 1.2 擴闊住宿服務類別，提供多元居住形式。這方面可參考台灣近年的方案，現時台灣提供的居住形式共有 5 類，分別為「院舍」、「團體家庭」、「社區居住」、「服務走入家庭」和「獨立生活」，因應殘疾人士的不同類別、程度、和護理需要而設計的居住形式。

2. 社區支援配套方面

- 2.1 改善社區無障礙設施；
- 2.2 確保殘疾人士地區支援中心獲得充分資源和房舍得以營運，以便殘疾人士在社區內生活；
- 2.3 放寬特別護理津貼申請要求（例如：取得特別護理津貼的全癱人士毋須與家人分戶）；
- 2.4 為殘疾人士提供家居改動津貼；
- 2.5 提供照顧者津貼（澳洲、英國、愛爾蘭等國家已實施）。

3. 制定長遠居住政策

- 3.1 為殘疾人士的居住需要，制定長遠政策。而這政策的制定過程，是需要政府跨部門協作之餘，機制亦必須由不同持份者組成，持份者包括殘疾人士及其家人、服務提供者、和學者/研究人員。

結語

中央政府早於 2008 年 8 月 1 日正式成為聯合國《殘疾人權利公約》締約國，特區政府在制定和執行殘疾人士的相關政策時，必須履行《公約》條文。距今 4 年，特區政府在執行條文的力度，似乎不太理想，以致聯合國的審議結論對本港的執行情況，共有 16 項憂慮之多。本人促請政府及相關部門，以更積極的態度和更靈活的思維，儘快改善殘疾人士的相關政策和服務，以履行《公約》條文。

香港大學社會工作及社會行政學系
社工導師
黃敬歲

英國及加拿大卑詩省殘障成人援助金實施情況

	英國	加拿大〈卑詩省〉
津貼項目	Disabilities Living Allowance (DLA) / Personal Independence Payment (PIP) 是為殘障成人而設的不需資產審查及免稅現金補助 (2013 年 4 月起，DLA 由 PIP 取代，為 16-64 歲人士申請；65 歲以上人士仍可申請 DLA)	殘障人士福利 Persons with Disabilities (PWD)
資格	申請人必需為 16-64 歲人士	申請人必需年滿 18 歲，殘障程度必須是嚴重的，且預期最少要歷時二年，及殘障必須直接及很大程度限制申請人進行日常生活活動的能力。 同時，由於殘障申請人需要其他人極大的幫助，或輔助器具的幫助或動物助理的幫助。 *申請人可在 18 歲生日的 6 個月前開始 PWD 的申請程序，以確保能在 18 歲時獲利福利
申請 / 評估機制及程序	PIP 評估由 1) 日常生活及 2) 活動能力兩大元素組成。 PIP 會根據個別情況，即申請人的殘障情況/健康狀況及對其獨立生活及社區參與的影響而定。有關資料會由申請人、醫護人員及其他支援申請人生活的專業人士填寫。大部份申請人需要與已受訓的獨立評估人進行面試 (a face to face consultation with a trained independent assessor) 。	申請人需申請殘障人士(PWD)稱號界定 申請表共分三部份： 1. 申請人填寫有關個人資料及殘障狀況（申請人的殘障程度及殘障如何影響申請人的生活與照顧自我的能力） ↓ 2. 由醫生填寫有關申請人的殘障狀況、身體狀況、機能及日常生活活動能力。申請人可與醫生商量填寫。 ↓ 3. 由「評估人」填寫有關申請人的殘障狀況、身體狀況、機能、日常生活活動能力及照顧需要。

津貼金額	- PIP 由日常生活及活動能力兩大元素組成。 - 申請人可因其一或兩個元素獲得補助。 - 每項元素包含兩個程度的補助，每個程度的補助金額仍待決定	如果申請人是獨身，且沒有受撫養的家屬： - 每月最多將得到以援助(Support)及居住 (Shelter) 組成的補助金共加幣 \$906 - 以每年加幣 \$45 購買一張一年期的公車證 - 每月最多可保留加幣 \$800 工作賺得的入息
其他	65 歲人士若因身體/精神殘障需要個人護理，可申請 Attendance Allowance，每週可按護理需要獲 £51.85 或 £77.45	一經獲得 PWD 的批准，便自動符合享受由社會發展廳 MSD 提供的一系列醫療補助及通過其他機構提供的福利。 同時，亦可申請參加註冊殘障人士儲備計劃 Registered Disability Savings Plan (RDSP)。RDSP 是聯邦政府引進的新儲蓄計劃，目的是協助殘障人士及其家庭為長遠財政保障而儲蓄。

參考資料：

Attendance Allowance in UK (www.gov.uk/attendance-allowance)

BC Coalition of People with Disabilities (www.bccpd.bc.ca)

BC Ministry of Social Development (www.gov.bc.ca/hsd)

Department for Work and Pensions - PIP of UK (www.dwp.gov.uk/policy/disability/personal-independence-payment)

Personal Independence Payment in UK (www.gov.uk/pip)

英國及加拿大卑詩省殘障孩童及其家庭援助金實施情況

	英國	加拿大〈卑詩省〉
津貼項目	Disabilities Living Allowance (DLA) 補助孩童的家長或照顧者於照顧孩童額外開支，這些孩童因殘障、患病或嚴重身體事故而比一般孩童需要更多照顧或有行動不便。	殘障孩童福利 Child Disability Benefit 殘障孩童福利 Child Disability Benefit 是加拿大孩童稅務福利計劃 Canada Child Tax Benefit program 的其中一項，該計劃包括： • Canada Child Tax Benefit (CCTB) • Universal Child Care Benefit (UCCB) • BC Family Bonus • National Child Benefit Supplement and • Child Disability Benefit
資格	申請人必需為 16 歲以下孩童的家長，家長包括繼父母、祖父母、監護人、養父母或兄姊	申請人必需為 18 歲以下的嚴重及長期精神或身體殘障的孩童的第一照顧者
申請 / 評估機制及程序	網上申請或郵寄申請表格 申請表格由申請人填寫，按行動及護理狀況填寫符合行動需要： - 於洗衣、穿衣、進食、如廁或表達需要時需要協助 - 需要指導以防止自己或他人陷入危險 - 於分析時需要他人在旁 - 末期病患者 符合護理需要： - 當使用正常輔助時，未能行走或 - 只能在極度不適的情況下行走短程或 - 若行走會引致嚴重患病 - 沒有下肢 - 被評為至少 80%失聰及 100%失明並於室外需他人輔助 - 嚴重智障並有嚴重行為問題	家長/照顧者需先申請 Canada Child Tax Benefits-CCTB (CCTB 是加拿大政府每月給予合資格的家庭的稅務豁免津貼，以幫助他們撫養 18 歲以下的孩童) 申請 CCTB，只需填寫有關父母/照顧者以及孩童基本資料的申請表(Form RC66)便可。 ↓ 已申請及接受 CCTB 的家庭，可因孩童的殘障情況申請 Child Disability Benefit-CDB. 申請 CDB，申請人可先自我評估是否符合資格： 1. 殘障情況需維持至少 12 個月以上，及至少以下其中一項 2. 失明或需要維持生命治療 (Life-sustaining therapy) 或長期/大部份時間因殘障而未能完成日常基本生活活動 ↓ 當初步自我評估符合資格時，可填寫包含 2 部份的申請表T2201

	- 需有他人指導其於室外行走 - 被証明有嚴重視障或失明 * 申請人亦可能被要求進行醫療評估	Disability Tax Certificate : 1. 有關殘障孩童及申請人提供照顧情況的資料 2. 由認可資格的執業人員填寫有關殘障孩童因殘障對生活各項活動的影響 (不同殘障情況可由不同認可資格的執業人員填寫) * 申請人可於網上初步計算津貼金額
津貼金額	補助金額分兩部分- 行動及護理，孩童可享其中一項或兩項補助。補助金額視乎孩童的需要情況。 行動 — 分 2 個程度： 低程度 (每週 £20.55) — 為 5 歲以上能行走但需有他人協助或指導其於不熟悉的室外活動的孩童。 高程度 (每週 £54.05) — 為 3 歲以上孩童，而且因身體殘障而 - 未能行走或 - 能行走，但其能力被視為基本上不可以於室外行走或 - 能行走，但所需體力影響健康。 或所有孩童符合以下條件: - 於膝蓋以下沒有雙腿或先天欠缺下肢或 - 被証明有嚴重視障或失明及符合其他有關喪失視力的條件 或 - 失聰及失明並於室外需他人輔助或 - 嚴重智障並有嚴重行為問題 護理 — 分 3 個程度： 低程度(每週£20.55)-為間歇需要額外照顧的孩童，如 1 小時。 中程度(每週£51.85)-- 若孩童	津貼金額每年可達加幣 \$2504 (免稅)，確實金額視乎家庭收入及接受 CCTB 的孩童數目。

	- 於日間需要在短期內幾次額外照顧或 - 於晚間需要在超過 1 次 20 分鐘以上的額外照顧 - 於日間需要額外指導 - 於晚間需要超過 1 次 20 分鐘以上的視察 高程度(每週 £77.45)-- 若孩童早晚皆需協助	
其他	獲得中度至高程度 DLA 的孩童家長可申請 Carer's Credit	一經申請，CRA 會自動計算今年及早個 2 年度的津貼金額，申請人亦可去信要求更早年期的津貼。

參考資料：

Autism Funding in BC (www.asdfunding.com)

Benefits & credits Disability Living Allowance (DLA) in UK (www.gov.uk/dla-disability-living-allowance-benefit)

Canada Revenue Agency (www.cra.gc.ca)

Department for Work and Pensions of UK (www.dwp.gov.uk)

Service Canada (www.servicecanada.gc.ca)