

提交與立法會福利事務委員會
檢討公共福利金計劃下傷殘津貼申請的審批制度
文件
『參考國際殘疾定義和分類，完善本港傷殘津貼制度』
香港大學秀圃老年研究中心榮譽研究院士黃錦賓博士
2012年11月29日

1. 傷殘津貼的殘疾定義過時和不合理

申訴專員公署，平等機會委員會和聯合國這三個組織，連同社福界和殘疾人士，都不約而同地指出，香港的傷殘津貼定義苛刻，範圍過窄，和評定過程繁瑣且不專業。聯合國就香港的殘疾情況提出的第一項建議就是殘疾定義。『委員會對過時的傷殘津貼資格標準以及不同法例和政府部門欠缺統一的殘疾定義表示遺憾。委員會鼓勵特區政府修改不適當的資格標準，採納充份反映《公約》第一條和人權模式的殘疾人士定義。』

香港的平機會，則對各個政府部門多次敦促，希望他們能夠重訂殘疾的定義和有關的政策。『香港特區政府不同政策及功能局/部門採用不同的殘疾定義，以便向有需要的人士提供度身訂造和合適的支援，但對殘疾的不同定義，可導致在處理涉及平機會的法定權力和職責的事宜及個案時，產生落差。例如，不把某類別的殘疾人士包括在政府的「傷殘津貼計劃」和「康復計劃方案」內，雖可能被視為從行政便利的角度而言是有理據的，但卻未必符合平等機會的原則。有時，這些情況會引來歧視的指稱。』（摘自 平等機會委員會向聯合國殘疾人權利委員會 2012年9月17日至28日的第八屆會議提交的意見書）

2. 殘疾定義只應用於《殘疾歧視條例》，對殘疾人士其他方面保障不足，須要將殘疾定義訂定推行守則，而不是由個別政府部門任意決定。

《殘疾歧視條例》下對殘疾的定義

1. 該人的身體或心智方面的機能全部或局部喪失；
2. 全部或局部失去其身體任何部分；
3. 在其體內存在引致/可引致疾病的有機體；
4. 該人的身體的任何部分的機能失常、畸形或缺陷；
5. 由於失調或機能失常引致該人的學習情況與無此失調或機能失常情況的人有所不同；

6. 任何影響人的思考過程、對現實的認知、情緒或判斷、或引致行為紊亂的失調或疾病。

因此，《條例》所保障的殘疾人士類別極其廣泛，包括一般被稱為智障或弱智、自閉症、特殊學習障礙、聽障、視障、肢體傷殘、精神病人士及各種長期病患者，以及後天免疫力缺乏症病毒（常稱為「愛滋病病毒」）感染者或後天免疫力缺乏症（常稱為「愛滋病」）患者等。但是平機會指出《條例》只是應用於殘疾人士免受歧視，而對其他政策部門的社會福利/勞工政策卻起不到指導作用。而就算平機會就個別殘疾人士的投訴進行調解，都只能幫助到個別殘疾人士，而不是廣泛地對殘疾人士的權益有所提升。

3. 參考英國的公平法 Equality Act , (Web: www.odi.gov.uk , Office for Disability Issues) 殘疾定義有四個元素

1. 生理/精神上的缺損 (physical or mental impairment)
2. 有相當程度上的不良影響 (substantial adverse effect)
3. 不良影響是長期性的 (long term & substantial effects)
4. 此等不良影響妨礙個人進行正常的日常生活活動 (day to day living)

英國有關方面出版了一本 Equality Act Guidance，現摘錄一部分作參考

3.1 缺損情況可以包括

- 器官（聽覺，視覺等）的缺損
- 其程度可以是反復不定的，例如：類風濕性關節炎或 epilepsy
- 慢慢地退化（如神經肌肉疾病）
- 與身體內臟器官有關（例如：心，肺，中風）
- 發展性障礙（自閉症，讀寫障礙，智障）
- 精神健康（憂鬱症，躁鬱症，）
- 因意外或其他原因受損（腦受損，肢體受損）
- 在英國的 EA，不需要一定界定該缺損是屬於生理上或精神上的類別，因為缺損的背後原因不是能在所有情況下都能分辨得到的，同時生理性的缺損亦會帶來精神上的缺損，例如：腦退化症。
- 英國的殘疾定義，亦不需要考慮該等缺損的成因，譬如：因飲酒過量或濫藥而引起的各種身體缺損，只是考慮缺損本身的程度，而不會因其成因而被剔除缺損的定義。

3.2 相當程度的不良影響

- 所需要的時間是否比一般人多；
- 進行活動的形式有困難；
- 日積月累使缺損和影響程度加深；

- 如有超過一項的缺損，每一項本身的不良影響可能不大，但總合起來的不良影響便可能很大。例如：弱聽人士有讀寫障礙。

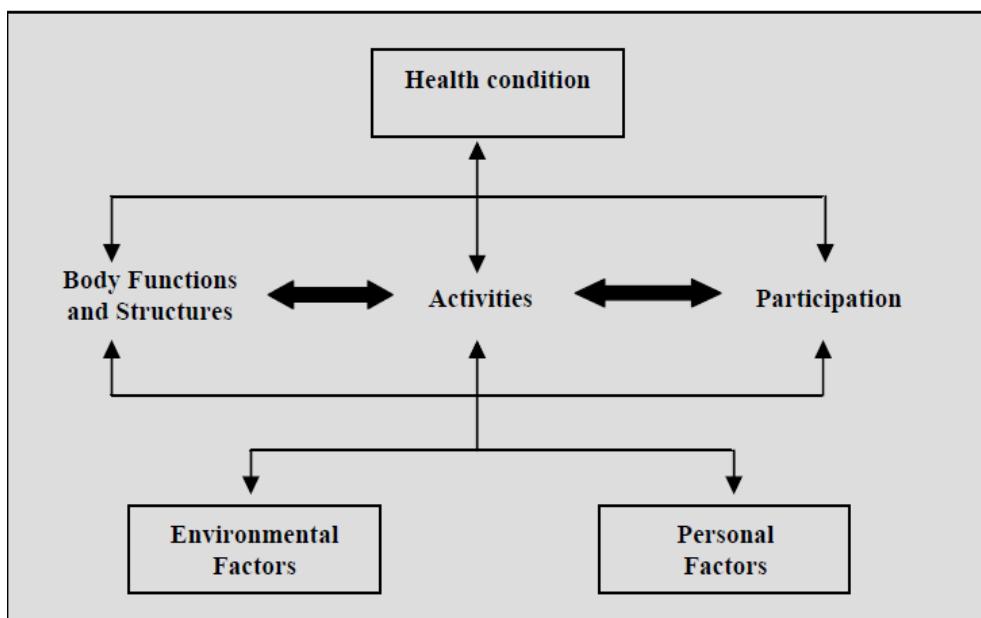
3.3 長期影響

- 超過一年以上
- 由初次發現/出現預計，會持續一年以上
- 極大機會會終身受影響

3.4 妨礙個人進行日常生活活動

- 日常生活活動包括購物，閱讀，書寫，與人溝通，煮食，家務，步行，乘搭交通工具，參與社區和社交生活等等
- 日常生活活動不包括：與工作有關的技能性或工藝性的活動，例如：彈琴，雕刻等
- 間接影響，例如：腰痛，會嚴重影響日常生活的步行和出外能力。

4. **ICF 國際功能，殘疾和健康分類：**是聯合國對殘疾定義的文獻，有很詳細的身心障礙評估表，對殘疾人士的障礙程度評估作出系統化的研究。要訓練醫護及社福人員就各方面的障礙作出評估。這是平機會和聯合國要求本港傷殘津貼制度需要參考的重要機制。



殘 = 缺損； 疾 = 長期病

殘+疾 ≠ 障礙

- 疾病和缺損，都只是障礙的 proxy
- Health 健康 = 病，意外，懷孕，壓力，老化，遺傳因素，先天因素

- Functioning 功能 = 身體功能, 活動, 參與 (個人環境互動正結果)
- Disability 障礙 = 缺損, 活動限制參與限制 (個人環境互動負結果)