

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)290/12-13(08)號文件

檔 號 : CB2/PL/WS

福利事務委員會 2012年12月10日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介 檢討公共福利金計劃下的傷殘津貼

目的

本文件旨在就社會福利署(下稱"社署")管理的公共福利金(下稱"福利金")計劃下的傷殘津貼審批制度提供背景資料，並綜述立法會及福利事務委員會(下稱"事務委員會")商議傷殘津貼檢討事宜的過程。

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》(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。"嚴重殘疾"的定義載於**附錄I**。傷殘津貼申請人無須供款，亦無須接受經濟狀況審查。

3. 自1988年起，嚴重殘疾人士在日常生活中若需要他人不斷照顧，且沒有在政府營運或受資助的院舍或醫院管理局(下稱"醫管局")轄下的醫療機構接受住院照顧，亦沒有在教育局轄下的特殊學校寄宿，可獲發較高額的傷殘津貼(即高額傷殘津貼)。殘疾人士若獲證明屬嚴重殘疾但不合資格領取高額傷殘津貼，可領取普通傷殘津貼。現時的普通傷殘津貼和高額傷殘津貼金額分別是每月1,395元及2,790元。

傷殘津貼申請審批制度

4. 在接獲傷殘津貼申請後，社署的職員會安排約見申請人。醫生會根據劃一的醫療評估表格及專業評估檢視清單評估申請人的殘疾程度，並向社署提供意見。醫療評估表格列明申請傷殘津貼的資格準則，檢視清單則由醫管局和衛生署制訂，供評估殘疾程度之用。完成調查後，社署會向申請人發出正式通知書。

5. 社署會覆檢個案，以確定受助人仍然符合資格領取津貼，同時查看受助人的情況有否轉變，以致津貼的發放可能受到影響。一般來說，在普通傷殘津貼個案中，如受助人經證實屬永久傷殘，個案便無須作定期覆檢；在高額傷殘津貼個案中，如受助人經證實屬永久傷殘，則個案須每3年覆檢一次。

6. 傷殘津貼申請人如不滿社署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。上訴委員會會與醫管局安排申請人重新接受醫療評估，有關的評估工作會由獨立的醫療評估委員會進行。

立法會及事務委員會的商議過程

7. 立法會及事務委員會曾在其會議上就檢討傷殘津貼及傷殘津貼申請審批制度進行討論。議員提出的主要關注事項及要求綜述於下文各段。

申請傷殘津貼的資格準則

"嚴重殘疾"的定義

8. 第三屆立法會的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。委員建議檢討領取傷殘津貼的資格準則，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。

9. 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(下稱"綜援")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。

10. 政府當局進一步解釋，鑑於沒有資料參考架構，倘要重新擬訂"嚴重殘疾"的定義，不容易。根據海外經驗，編訂一份全面載列各類等同嚴重殘疾的疾病清單，十分困難。

11. 在2011年11月9日的立法會會議上，議員通過一項有關"全面檢討傷殘津貼制度"的議案(下稱"獲得通過的議案")，促請政府當局就多項事宜進行全面檢討，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。

12. 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。

13. 現屆(即第五屆)立法會的事務委員會部分委員察悉，行政長官在其競選政綱中建議，容許單肢傷殘人士申領傷殘津貼，而政府當局在跟進行政長官的政綱時會處理傷殘津貼中有關傷殘定義的事宜；他們重申，要求政府當局檢討傷殘津貼下"嚴重殘疾"的定義。

器官殘障或需要長期照顧的人士

14. 第三屆立法會的事務委員會在討論有關檢討傷殘津貼的會議上，部分委員表示支持代表團體的建議，認為應放寬申請傷殘津貼的資格準則，以及在傷殘津貼計劃下增設"造口"或"需要長期照顧"等類別。他們同意代表團體的意見，認為造口人士雖然屬於永久傷殘，但他們的傷殘情況不甚明顯，以致他們經常難以獲得傷殘津貼。因此，造口人士應被視為"嚴重殘疾"。

15. 政府當局解釋，器官殘障或需要長期照顧的病人如經醫生證明符合傷殘津貼計劃就"嚴重殘疾"所下的定義，便符合資格申領傷殘津貼。政府當局其後表示，在考慮事務委員會委員及代表團體的意見後，當局已修訂醫療評估表格及檢視清單，列明"器官殘障"亦屬於"其他任何情況以致身體全部殘疾"的類別。經修訂的醫療評估表格及檢視清單已於2006年9月起開始使用。

16. 在獲得通過的議案中，議員促請政府當局就多項事宜進行全面檢討，包括檢討評估傷殘津貼申請人殘疾程度的醫療評估表格及檢視清單，明確為"器官殘障"作出定義和標準。

17. 據政府當局表示，在醫療評估表格和檢視清單中列明"器官殘障"的標準，將有違傷殘津貼是按殘疾程度而非疾病類別進行審批的原則。

醫療評估的一致性及客觀性

醫療評估表格及評估人員

18. 第三屆立法會的事務委員會部分委員指出，申領傷殘津貼的醫療評估表格不夠清晰且有欠客觀，應予檢討，以免不同的公營醫院醫生所作的評估結果出現差異。另有一項建議，就是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. 政府當局回應時表示，為確保所有傷殘津貼申請人在接受評估時均獲得同等對待，有關方面會在醫療評估表格附上檢視清單，以供參考。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，由最瞭解申請人病情的主診醫生進行醫療評估。傷殘津貼申請人如不滿當局就其申請所作的決定，可向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。

20. 在獲得通過的議案中，議員促請政府當局就多項事宜進行全面檢討，包括考慮在審批程序中加入專業社工的"全人評估"作為審批準則之一，而不是單靠醫生因應申請者的殘疾程度來決定是否符合申請條件。

21. 政府當局表示，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。

上訴機制

22. 第三屆立法會的事務委員會部分委員關注到，上訴委員會處理傷殘津貼上訴個案時，因為需要等候醫療評估委員會的決定，以致個案處理需時甚久。委員認為，上訴人沒有機會出席聆訊，向上訴委員會直接陳述他們的個案詳情，這種做法難以接受。此外，他們察悉並關注到，一旦上訴失敗，政府當局不會向上訴人解釋原因，上訴人亦無權向其他醫生另覓意見。委員要求政府當局就上訴委員會處理上訴的時限訂立服務承諾。這些委員亦促請政府當局盡快檢討上訴安排，以保障上訴人的權利。

23. 政府當局解釋，當局不時檢討上訴機制，以提高運作效率和透明度。經諮詢醫管局後，政府當局修改了醫療評估表格，讓評估委員會為上訴不成功的個案提供解釋，並可在有額外意見時提供資料。

24. 為了表達對政府當局所作回應的不滿，事務委員會在2007年5月14日的會議上通過一項議案，促請政府當局立即制訂服務承諾，為上訴機制處理上訴個案的工作設下時限及訂立表現指標，並就該機制進行獨立及具透明度的檢討。

申訴專員的主動調查

25. 申訴專員就社署如何審批傷殘津貼及處理上訴個案進行主動調查後，於2009年10月發表報告，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，包括申領準則、醫生及社署的角色及評估機制。經考慮有關建議後，社署成立了跨部門工作小組，負責進行檢討，以期進一步完善在該制度下落實傷殘津貼的安排。

26. 現屆立法會的事務委員會部分委員察悉，社署已完成檢討工作，但尚未公布檢討報告；他們促請事務委員會盡早就檢討傷殘津貼審批制度進行討論，促使當局早日公開有關的檢討結果。

議員提出的其他要求

27. 在獲得通過的議案中，議員促請政府當局進行全面檢討，當中亦包括 ——

- (a) 全面檢討現時各項公共交通工具殘疾人士優惠的適用範圍及收費安排；
- (b) 把綜援長者廣東及福建省養老計劃的概念應用到傷殘津貼上，免除離港限制，讓居於廣東及福建省並符合資格的傷殘人士也可領取傷殘津貼；
- (c) 讓領取傷殘津貼的長者可同時領取高齡津貼；及
- (d) 在審批公共租住房屋(下稱"公屋")體恤安置時，將殘疾證明列為甄別準則，讓殘疾人士可以早日獲得公屋安置，解決居住的困難。

28. 政府當局表示 ——

- (a) 按照2011-2012年度施政報告提出的建議，當局會提供公共交通票價優惠予12至64歲殘疾程度達100%的綜援受助人及同一年齡組別的傷殘津貼受惠人，以及年滿65歲長者，讓他們可以在任何時間以每程2元乘搭港鐵一般路線、專營巴士及渡輪。此外，政府亦透過非政府機構，為不便使用一般公共交通工具的殘疾人士，提供復康巴士服務；
- (b) 鑒於內地和香港的康復服務水平有差距，如只向移居內地的殘疾人士發放傷殘津貼而沒有適當的康復服務配合，不能達致香港康復政策的目的。此外，在內地的受惠人難以定期進行醫療評估以核實資格。至於廣東計劃，當局以現有的高齡津貼為基礎，引入此項計劃。政府當局的首要工作，是要先落實此項為長者而設的計劃；
- (c) 傷殘津貼和高齡津貼在設計上已考慮其受惠對象的特別需要。為此，傷殘津貼和高齡津貼不能同時領取，只可選擇其中之一。此項安排旨在避免出現領取雙重福利的情況。政府並無計劃檢討或改變此規定；及

- (d) 體恤安置的目的是為有真正、迫切和長遠房屋需要但又沒有能力自行解決其居住問題的個人或家庭提供房屋援助。在考慮是否作出體恤安置推薦時，社工會考慮申請人多方面的實際情況而作出判斷，包括評估有關人士的醫療因素(例如申請人的身體健康／殘疾情況)或社會因素(例如申請人可運用的資源)。

相關文件

29. 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
2012年12月6日

"嚴重殘疾"的定義

倘要在福利金計劃下評定為嚴重殘疾，申請人必須經由衛生署署長或醫院管理局行政總裁(或在極為特殊的情況下由私家醫院註冊醫生)證明，申請人的殘疾情況屬於下述任何一項：

a. 肢體殘障或雙目失明

指根據《僱員補償條例》(第282章)附表1所訂的準則，殘疾程度大致上相等於失去100%的謀生能力：

- (1) 失去四肢其中之二的功能
- (2) 失去雙手或全部10隻手指及兩隻拇指的功能
- (3) 失去雙足的功能
- (4) 雙目完全失明
- (5) 全身癱瘓
- (6) 下身癱瘓
- (7) 因疾病、受傷或殘疾以致長期臥床
- (8) 其他任何情況，包括器官殘障以致身體全部殘疾

b. 心智機能上嚴重缺陷

指心智機能的情況，大致上與上述(a)類的殘疾情況相等：

- (1) 腦器官病癥狀
- (2) 弱智
- (3) 精神病
- (4) 神經官能病
- (5) 性格失常
- (6) 其他任何情況而導致失去全面心智機能

c. 聽覺極度受損

被審定為知覺性或混合性失聰，而失聰程度較輕的耳朵對每秒500、1 000及2 000週的純音頻率失聰達85分貝或以上，或失聰在75至85分貝之間而同時有其他身體殘障，如缺乏語言能力及聽音不準。

檢討公共福利金計劃下的傷殘津貼

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)	議程 會議紀要
	2005年12月12日 (議程第V項)	議程 會議紀要
	2006年4月10日 (議程第III項)	議程 會議紀要
	2006年12月11日 (議程第VI項)	議程 會議紀要
	2007年3月12日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2007年5月14日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2008年10月14日 (議程第III項)	議程 會議紀要
	2009年5月11日 (議程第III項)	議程 會議紀要
立法會	2011年11月9日	會議過程正式紀錄 第169至200頁 進度報告

立法會秘書處
議會事務部2
2012年12月6日