

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)826/15-16(06)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2016年2月15日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

檢討傷殘津貼及相關申請審批制度

目的

本文件旨在綜述立法會及其轄下委員會過往就檢討公共福利金計劃下的傷殘津貼及傷殘津貼申請審批制度所作的討論。

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》(下稱"該條例")(第282章)附表1所訂的準則而言，大致上相等於失去100%的賺取收入能力，才會被視為嚴重殘疾。該條例附表1載於**附錄I**。

3. 傷殘津貼申請人無須供款，亦無須接受經濟狀況審查。傷殘津貼分為普通傷殘津貼和高額傷殘津貼兩種。高額傷殘津貼申請人須經由衛生署或醫院管理局(下稱"醫管局")醫生評定為在日常生活中需要他人不斷照顧，但並沒有在受政府資助的院舍(包括津助／合約院舍及參與不同買位計劃院舍的資助宿位)或醫管局轄下的公營醫院及機構接受住院照顧，或在教育局轄下的特殊學校寄宿。現時普通傷殘津貼和高額傷殘津貼的每月金額分別為1,580元及3,160元。

4. 據政府當局表示，申訴專員於2009年10月發表"社會福利署如何審批傷殘津貼及處理上訴個案"主動調查報告。為跟進申訴專員的建議，社會福利署(下稱"社署")於2009年11月成立了一個傷殘津貼計劃執行機制檢討跨部門工作小組(下稱"社署工作小組")。為使醫療評估能夠一致和客觀地進行，

並能達到傷殘津貼的政策目的，社署工作小組就醫療評估所用的醫療評估表格及"申領普通傷殘津貼的醫療評估檢視清單(適用於極度失聰以外的殘疾)"(下稱"檢視清單")，以及各有關單位處理傷殘津貼申請的流程及指引，作出了修訂和更新。

5. 福利事務委員會(下稱"事務委員會")在2013年2月25日會議上得悉，勞工及福利局已另外成立傷殘津貼檢討跨部門工作小組(下稱"勞福局工作小組")，負責研究行政長官在其競選政綱及施政報告中提出的"容許單肢傷殘人士申領傷殘津貼"。應事務委員會要求，勞福局工作小組亦會按社署工作小組的建議檢討醫療評估表格。據政府當局表示，勞福局工作小組已委託香港大學的顧問團隊(下稱"顧問團隊")，探討外地向殘疾人士提供經濟援助的方法(下稱"顧問研究")。顧問研究主要涵蓋澳洲、英國、美國及台灣等4個地方，並檢視了澳門和西班牙的經驗。當局已在事務委員會2015年3月9日的會議上向其匯報顧問研究的主要觀察。

議員的商議工作

檢討傷殘津貼的申領準則

6. 部分議員察悉，現行傷殘津貼計劃只涵蓋嚴重殘疾並已失去100%賺取收入能力的人士，他們關注到，許多殘疾人士在此限制下被傷殘津貼計劃拒諸門外。這些議員籲請政府當局就傷殘津貼進行全面檢討，並徵詢顧問團隊對這方面的意見。議員察悉顧問團隊認為，現行傷殘津貼計劃沒有與社會對於殘疾觀念的改變並進。不過，顧問團隊認為，如果對當前有關殘疾人士的政策不作任何改變，便不值得就傷殘津貼精心策劃一個評估機制。反之，考慮把喪失單腿所造成的行動不便納入為傷殘津貼的評估準則，可能會更為可行。

"喪失100%賺取收入能力"的提述

7. 部分議員贊同申訴專員的意見，認為傷殘津貼的申領準則載有"喪失100%賺取收入能力"的提述，這既會令人產生誤解，同時亦不大相關，因為傷殘津貼計劃的原意並無考慮申請人能否從事受僱工作。再者，"賺取收入能力"的概念並不適用於某些申請人(例如兒童)，這令醫生更難以為這類申請人作出一致及客觀的評估。因此，這些議員籲請政府當局從傷殘津貼的申領準則中刪除此項提述。

8. 政府當局解釋，"喪失100%賺取收入能力"這項申領準則源於該條例附表1，並且是嚴重傷殘的一項技術性定義。個別人士的傷殘津貼申領資格與其就業情況或工作能力並無關連。因此，社署工作小組建議，供醫生及其他有關各方使用的內部指引須清楚列明，申請人的就業狀況與傷殘津貼申領資格沒有直接關係。社署工作小組又建議修訂醫療評估表格，把焦點放在傷殘津貼申請人的身體機能評估及表格所使用的字眼，以便為兒童作出醫療評估。

傷殘津貼下"嚴重殘疾"的定義

9. 部分議員認為，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。為加強對殘疾人士的保障，他們促請政府當局檢討傷殘津貼的申領準則。舉例而言，在顧問研究所涵蓋的許多地方中，殘疾人士按其殘障程度獲發不同級別的經濟援助。政府當局在制訂傷殘津貼計劃時應依循此方向，並全面探討不同殘障程度的人士的需要，以照顧他們的特殊需要。

10. 政府當局表示，若以失去某個百分比的賺取收入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賺取收入能力的百分比，以及失去某個百分比賺取收入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。

建議讓單肢傷殘或器官殘障人士申領傷殘津貼

11. 立法會在2013年11月27日的會議上通過一項議案，促請政府當局讓單肢傷殘的人士同樣領取傷殘津貼。據政府當局表示，為跟進行政長官在競選政綱中提出，政府當局會容許單肢傷殘人士申領傷殘津貼，勞福局工作小組會審慎地考慮傷殘津貼的申領資格和相關事宜。在探討方案時亦會充分考慮政策、執行及財政等各方面問題。此外，勞福局工作小組亦會研究顧問研究的結果、政府統計處(下稱"統計處")在2014年12月底公布的新一輪殘疾人士統計調查結果，以及財政司司長辦公室轄下的經濟分析及方便營商處聯同統計處於2014年12月底發表的殘疾人士貧窮情況報告等資料。勞福局工作小組預計可於2015年年底完成其工作。

12. 考慮到對於"喪失單肢"的定義不應有任何爭議，部分議員促請政府當局考慮容許單肢傷殘人士申領傷殘津貼，無須等待檢討完成。政府當局表示，根據顧問研究的結果，除美國以外，純粹單肢傷殘並不足以符合領取經濟援助的資格；在美國，被評為因喪失一腿而引致"走路困難"的人士合資格領取經濟援助。在香港，公營醫院的醫生會評估傷殘津貼申請人是否因其肢體缺損而亟需依賴他人協助，才可在站立或坐下時維持個人的姿勢及平衡、在室內轉換位置，以及前往診所、學校及工作地點。在探討容許單肢傷殘人士申領傷殘津貼的課題時，勞福局工作小組會比較本地與外地的做法。勞福局工作小組亦正與醫管局醫生的代表商討有關如上文所述放寬傷殘津貼申領資格的事宜，並會探討如此放寬的可行性。不過，把"喪失單臂"納入為一項傷殘津貼申領資格可能有困難，因為此類殘障通常並不至於被視為嚴重傷殘。

13. 部分議員關注到，在現行傷殘津貼計劃下，有不少器官殘障或"看不見的殘疾"人士未能符合資格申領傷殘津貼，儘管他們亦有很大需要。這些議員察悉，國際社會早已採用"國際功能、殘疾及健康分類系統"(下稱"國際分類系統")進行殘疾人士需要的評估，他們籲請政府當局考慮採納相關國際要求，改革傷殘津貼計劃。政府當局表示，根據顧問研究提供的資料，世界衛生組織(下稱"世衛")發布的國際分類系統是一套分類系統而非評估工具。根據顧問研究的觀察，台灣於2007年至2012年為採用以國際分類系統為基礎的分類系統作準備，並制訂適用於當地情況的評估模式，但有關安排預計於2019年才會全面實施，而國際分類系統的成效亦有待評估。

醫療評估表格及醫療評估

14. 部分議員認為，醫療評估表格不夠清晰且有欠客觀，應予檢討，以免評估結果出現差異。政府當局表示，醫療評估表格的格式和內容已予修訂，以改善記錄和表達資料的方式。此外，醫療評估表格已予修改，凸顯嚴重殘疾作為醫療評估的焦點，以便醫生評估申請人的殘疾性質和程度是否符合適用於傷殘津貼的"嚴重殘疾"定義。社署工作小組建議，在評估有"其他身體及精神狀況(包括器官殘障)"的申請人時，從檢視清單中刪除與申請人"從事原有的職業及擔任其他任何適合他／她的工作"的能力有關的準則(下稱"工作能力準則")，以免醫生感到混亂和產生誤解，並使評估客觀。為釋除上文第7段所述議員對賺取收入能力的疑慮，勞福局工作小組建議從新的醫療評估表格中刪除"喪失100%賺取收入能力"的提述。

15. 部分議員雖然支持政府當局有關刪除此項提述的建議，但警告，從評估準則中刪除工作能力準則，將會大幅提高傷殘津貼的門檻，令一些目前獲醫生評定為合資格領取傷殘津貼的嚴重殘疾(例如喪失單肢)人士變成不合資格。鑒於這情況對申請人申領傷殘津貼的資格會有直接影響，這些議員籲請政府當局檢討新的醫療評估表格。在2013年12月9日會議上，事務委員會通過一項議案，促請政府當局及早落實申訴專員就醫療評估表格提出的修訂建議，刪除此項提述，但反對從檢視清單中刪除工作能力準則的建議，以便單肢傷殘或其他情況(包括器官殘障)的殘疾人士可有機會獲醫生判斷為嚴重殘疾並符合資格領取傷殘津貼。

16. 政府當局表示，據醫管局透露，不少醫管局醫生感到難於評估傷殘津貼申請人"從事原有的職業及擔任其適合的任何其他種類的工作"的能力，因為當中有涉及社會及環境的考慮因素，故此他們一直要求政府當局將工作能力準則從檢視清單中刪除。據政府當局表示，申訴專員認為，雖則醫生已表明在這方面作出評估感到困難，但是社署堅稱，醫生完全有能力就醫療評估表格內列明的各項作所需的評估，而社署人員無權質疑醫療評估。結果，申請人就這項準則有否獲得充分評估，實成疑問。經考慮申訴專員觀察所得及社署工作小組收集到的醫生意見，政府當局建議刪除工作能力準則，不用以此作為評估的準則。

17. 部分議員促請政府當局在新的醫療評估表格中保留工作能力準則，因為若刪除工作能力準則，將無視殘疾程度對傷殘津貼申請人工作能力的影響。他們認為，醫生有能力評估傷殘津貼申請人的殘疾情況會否令其不能從事原有的職業及擔任其適合的任何其他種類的工作，從而判定其是否符合資格領取傷殘津貼。他們又表示，有4種日常活動用以評估傷殘津貼申請人是否符合傷殘津貼計劃下嚴重殘疾的定義，工作能力準則僅為其中之一，而申請人如符合該等準則中任何一項，便會符合資格領取傷殘津貼。

18. 政府當局表示，若要符合資格領取傷殘津貼，該人必須是嚴重殘疾，以致亟需他人協助應付日常生活。某人若無能力進行檢視清單載列的任何(縱非全部)日常活動，便符合資格領取傷殘津貼。社署工作小組和康復諮詢委員會(下稱"康諮會")認為，刪除工作能力準則會避免出現評估不一致的情況。此外，申訴專員指出，工作能力準則不適用於兒童或沒有就業的人士。由於事務委員會反對有關從檢視清單中刪除工作能力準則

的建議，社署工作小組會考慮議員的意見和關注，進一步討論此事。政府當局亦會徵詢康諮會意見。

19. 部分議員建議，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。據政府當局表示，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，由最了解申請人病情的主診醫生進行醫療評估。由於傷殘津貼的目的並非為照顧殘疾人士各方面的需要，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。傷殘津貼申請人如不滿當局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。該委員會接到上訴後，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。由2010年4月至2015年2月底，上訴委員會共就1 344宗傷殘津貼申請的上訴作出裁決，當中有961宗(72%)獲上訴委員會維持社署原來的決定，而更改社署決定的則有383宗(28%)。

最新發展

20. 據政府當局表示，行政長官在其2016年施政報告中宣布，勞福局工作小組已完成檢討傷殘津貼的申領資格。按勞福局工作小組所建議，政府當局將會採取多項措施，包括修改醫療評估表格，即刪除"喪失100%賺取收入能力"的提述及與工作能力有關的評估選項，以及邀請康諮會持續跟進鄰近地區實施以世衛修訂的殘疾分類為基礎的評估機制情況。政府當局將於事務委員會2016年2月15日的會議上向其匯報傷殘津貼申領資格的檢討結果。

相關文件

21. 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
2016年2月5日

《僱員補償條例》附表1
喪失賺取收入能力百分率

- 根據附表1，喪失100%的賺取收入能力的損傷包括 ——

項目	喪失賺取收入能力百分率	註
喪失兩肢	100	合資格領取現行的傷殘津貼
喪失雙手或雙手的拇指和所有手指		
喪失雙腳		
完全失明		
全身癱瘓		
引致永久臥床的損傷		
下身癱瘓		
導致永久地完全殘廢的其他損傷		
雙耳失聰		

- 根據附表1，"自膝以下起喪失一腿"喪失65%的賺取收入能力。相等或高於其損傷的項目包括 ——

項目	喪失賺取收入能力百分率
自膝以下起喪失一腿	65
喪失一隻手的4個手指	65(慣用的手)
喪失一個腎(如另一個腎不正常)	65 - 90
喪失肘與腕之間手臂	70 75(慣用的手)
自手腕以下喪失一手	70 75(慣用的手)
喪失一隻手的拇指和4個手指	70 75(慣用的手)
自膝或膝以上起喪失一腿	75
自肩以下起喪失手臂	75 80(慣用的手)
喪失肩與肘之間手臂	75 80(慣用的手)
自肘以下起喪失手臂	75 80(慣用的手)
自臀以下起喪失一腿	80

- 根據附表1，損傷程度達50%至64%的項目包括 ——

項目	喪失賺取收入能力 百分率
一目失明	50
肘關節強硬(在最惡劣位置)	50
臀骨關節強硬(在最惡劣位置)	50
喪失一腳*	55
肩關節強硬(在最惡劣位置)	55
喪失一隻手的4個手指(非慣用的手)	60
膀胱功能受損(無反射功能亦無隨意控制能力)	38-60

*註：腳掌

檢討傷殘津貼及相關申請審批制度

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

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2012年12月10日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2013年2月25日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2013年7月8日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2013年11月27日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第203至275頁</u> <u>進度報告</u>
福利事務委員會	2013年12月9日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2015年3月9日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會</u> <u>CB(2)1306/14-15(01) 號</u> <u>文件</u>
財務委員會	2015年4月2日	<u>政府當局對委員就審核</u> <u>2015-2016年度開支預算</u> <u>所提書面質詢的答覆</u> <u>第550至551頁</u>
福利事務委員會	2016年1月25日 (議程第I項)	<u>議程</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2016年2月5日