



1. 引言

1.1 自 1973 年起，香港嚴重殘疾人士的肢體或智力殘障程度若相等於"喪失 100% 賺取收入能力"，便符合申領傷殘津貼的資格。目前，本港為傷殘津貼而設的殘疾評估，主要考慮醫學因素，由政府醫生按醫療評估表格 (Medical Assessment Form) 內指定的合共 15 種殘疾情況，為傷殘津貼申請人進行評估。¹ 不過，如傷殘津貼申請人在"極需依賴他人協助"下才能進行某些日常活動，醫生亦會考慮其活動功能。² 申訴專員在 2009 年發表的調查報告中，曾就殘疾評估程序表達關注，包括嚴重殘疾的定義和相關的傷殘津貼申領資格、殘疾評估的整體一致性，以及上訴程序的透明度。³

1.2 2013 年，政府成立傷殘津貼檢討跨部門工作小組，並委託顧問研究海外地方為殘疾人士提供經濟援助的做法。福利事務委員會將於 2016 年 2 月 15 日討論檢討結果。本資料便覽集中論述 4 個選定地方(即英國、美國、澳洲及台灣)的殘疾評估程序，作為背景及補充資料，供予議員參考。⁴

¹ 在醫療評估表格中，8 項指定肢體殘疾情況包括：(a) 喪失二肢的功能；(b) 喪失雙手或雙手的拇指和所有手指的功能；(c) 喪失雙腳的功能；(d) 完全失明；(e) 全身癱瘓(四肢癱瘓)；(f) 下身癱瘓；(g) 因疾病、損傷或變形而導致長期臥床；以及(h) 因任何其他情況，包括器官殘障而導致完全殘疾。而 6 項指定心智殘疾情況包括：(a) 器質性腦綜合徵；(b) 弱智；(c) 精神病；(d) 神經官能病；(e) 人格障礙；以及(f) 導致完全喪失心智機能的其他任何情況。按醫療評估表格所載，在這 14 種殘疾情況以外，極度失聰亦符合申領傷殘津貼的資格，但須透過另一套醫療評估表格進行評定。

² 在"導致完全殘疾的任何其他情況"的檢視清單中，獲考慮的 4 個活動功能範疇包括：(a) 從事原有的職業及擔任其他相關工作；(b) 自我照顧及處理個人衛生；(c) 在日常活動中需要站立或坐下時，可維持個人的姿勢及平衡，在室內轉換位置(床／椅、如廁)，前往診所、學校、工作地點；以及(d) 表達自己和與別人溝通。據估計，近年過半數申請是基於"導致完全殘疾的任何其他情況"的理由獲得批准。請參閱醫療評估表格檢視清單第 II 部分及 Labour and Welfare Bureau (2013a)。

³ 請參閱 Ombudsman (2009)。

⁴ 英國、澳洲及台灣近年曾修改或優化其殘疾評估程序，而美國則為全球殘疾人口最多的國家之一，故被納入為選定的研究地方。政府於 2013 年委託顧問研究殘疾人士的經濟援助時，同樣選定上述 4 個地方。

2. 選定地方的殘疾評估程序

2.1 自 2013 年 4 月起，**英國**的殘疾人士可申領不設經濟審查和無須供款的個人獨立津貼(Personal Independence Payment)。⁵ 個人獨立津貼分為"日常生活"(daily living)和"行動能力"(mobility)兩個組成部分，較著重評估津貼申請人的健康情況或殘障情況如何影響其日常生活。除核實醫療證據外，幾乎所有申請人均須接受由政府外判的醫療人員的面對面評估。申請人會就"日常生活"下的 10 類活動及"行動能力"下的兩類活動，接受評估。⁶ 因應其功能程度表現，申請人在各項活動下可獲一個數值評分，而最終就"日常生活"和"行動能力"下兩者各得一個獨立的加總評分。根據評估結果，就業及退休保障部(Department for Work and Pension)繼而決定申請人是否符合領取個人獨立津貼的資格；如符合資格，則會就該兩部分活動的評分決定財政援助的金額。

2.2 **美國**的殘疾人士，可申請聯邦保險計劃下的社會保障殘疾保險(Social Security Disability Insurance)。殘疾評估程序由州政府的"州殘障鑒定服務部"(State Disability Determination Services)負責，評估重點是殘疾保險申請人的身體情況是否令他們無法從事"任何帶來一定收入的活動"，特別是工作。在醫療評估方面，評估的目的是確定申請人的殘障情況是否包括在嚴重殘障名單內，該清單涵蓋 14 個類別下共 130 多種情況。若然答案為否定，申請人便須接受一系列的"就業能力評估"，鑒定殘障情況對其工作能力的具體影響，當中包括先前工作及其他相關工作。殘障評估過程需綜合臨床及非臨床資料，最好能由申請人的主診醫生提供。

2.3 **澳洲**的長期殘疾人士，可申領傷殘支援津貼(Disability Support Pension)，但申請人大多須先接受經濟審查。醫療評估過程中，政府的外判醫生首先確定傷殘支援津貼申請人的殘疾情況及引發的機能障礙，然後進行工作能力評估(Job Capacity Assessment)。評估過程中，政府的外判醫療人員會按照功能障礙列表(Impairment Tables)，核實申請人提交的醫療證明，以確定有關障礙對申請人的工作能力

⁵ 在財政緊縮政策下，英國政府於 2013 年 4 月推出為 16 至 64 歲人士而設的個人獨立津貼，取代現已廢除的傷殘生活津貼(Disability Living Allowance)。此項改革的其中一個政策目標是收緊殘疾評估程序，以及鼓勵部分殘疾福利受惠人投入勞動市場。有別於 2013 年前採用的醫療評估，新的評估程序較著重申請人的活動功能。

⁶ 功能評估旨在確定申請人在"日常生活"(例如備餐或進食、穿衣、清潔、溝通等)及"行動能力"(如外出或走動)各方面，是否需要幫助。

的具體影響。⁷ 評估人員繼而會把由殘疾導致的工作影響劃分為 5 個級別，由"沒有影響"至"極大影響"不等。

2.4 **台灣**的嚴重殘疾人士，可申領國民年金保險計劃(National Insurance Program)下的身心障礙年金(Disability Pension)。殘疾評估程序方面，雖然過往大體上是採用醫療評估模式，但自台灣於 2012 年 7 月採納世界衛生組織(下稱"世衛")於 2001 年頒布的國際健康功能與身心障礙分類系統(International Classification of Functioning, Disability and Health)(下稱"ICF")後，已逐漸過渡至綜合性模式。⁸ 總括而言，新的醫療評估程序除了評定申請人的殘疾情況和身體機能外，更加注重其日常生活能力、社會參與及其他環境因素。此外，評估小組由跨界別的專科人員組成⁹，識別申請人的服務需要，例如護理、康復服務及住屋需要。評估小組會結合醫療需要和服務需要的評估結果，把身心障礙年金申請人劃分為 4 個等級，由"輕度"至"極重度"不等。由於新的評估方式要到 2019 年前才會延伸至所有身心障礙年金受惠人，其整體成效尚待進一步評估。

2.5 該 4 個選定地方的殘疾評估程序要點，列載於**附錄**的簡表。

⁷ 機能障礙列表長達 65 頁，目的是確保整個評估過程的一致性。每個列表詳細描述身體機能活動、能力、徵狀及限制，使評估人員能客觀地評級，以鑒定有關障礙對申請人身體機能的影響程度。

⁸ 2001 年，世衛頒布 ICF，以平衡傳統上醫學主導的殘疾看法，該傳統看法被認為過於狹隘地把殘疾界定為人的障礙或能力限制，而沒有正視社會因素(如歧視和偏見)、環境因素及輔助科技在整個殘疾經歷中所起的作用。相對而言，ICF 框架視殘疾為殘疾情況、人體機能及環境因素互相作用的結果。

⁹ 該小組由來自醫療、社會工作、特殊教育及職業輔導等領域的專業人員組成。

選定地方為社會保障設定的殘疾評估程序要點

	香港	英國	美國	澳洲	台灣
評估的主要目的	<ul style="list-style-type: none"> 評估傷殘津貼的申領資格。 	<ul style="list-style-type: none"> 評估個人獨立津貼的申領資格。 	<ul style="list-style-type: none"> 評估社會保障殘疾福利的申領資格。 	<ul style="list-style-type: none"> 評估傷殘支援津貼的申領資格。 	<ul style="list-style-type: none"> 評估身心障礙年金的申領資格。
殘疾定義	<ul style="list-style-type: none"> 15 種指定的身體或精神狀況，相等於"喪失 100%賺取收入能力"。 	<ul style="list-style-type: none"> 身體或精神狀況對"進行日常活動的能力"，有顯著及長期的不利影響。¹⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> 肢體或智力殘障，重大地局限"日常生活"¹¹。 	<ul style="list-style-type: none"> 6 種指定的身體或精神狀況。¹² 	<ul style="list-style-type: none"> 8 種指定肢體或智力殘疾情況，局限"日常起居活動及社會參與"¹³。
相關法例	<ul style="list-style-type: none"> 《1997 年僱員補償條例》。¹⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> 《2013 年社會保障(個人獨立津貼)規例》(Social Security (Personal Independence Payment) Regulations 2013)。 	<ul style="list-style-type: none"> 《美國法典》(US Code) 第 42 篇 第 7 章 — 社會保障。 	<ul style="list-style-type: none"> 《1991 年社會保障法》(Social Security Act 1991)。 	<ul style="list-style-type: none"> 《2007 年身心障礙者權益保障法》。

¹⁰ 英國政府沒有設定殘障情況的清單。

¹¹ "日常生活"包括(但不限於)自我照顧能力、進行人手操作的工作、視力、聽力、進食、睡覺、行走及站立。

¹² 6 種指定狀況為：(a)全部或局部喪失身體或心智方面的機能；(b)全部或局部失去身體任何部分；(c)引致疾病的有機體；(d)身體的任何部分的機能失常、畸形或毀損；(e)因失調或機能失常而引致學習困難；或(f)影響思想過程、對現實情況的理解等的任何失調。

¹³ 8 種指定情況包括：(a)精神狀況；(b)感官功能及痛楚；(c)眼、耳及語言功能；(d)心臟、血液循環、免疫及呼吸系統功能；(e)消化、新陳代謝及內分泌系統功能；(f)泌尿及生殖系統功能；(g)神經 — 肌肉 — 骨骼及相關功能；或(h)皮膚功能。

¹⁴ 殘疾評估引用了《僱員補償條例》附表 1 所訂的準則。

選定地方為社會保障設定的殘疾評估程序要點

	香港	英國	美國	澳洲	台灣
殘疾評估程序	<ul style="list-style-type: none"> 醫療評估表格。 	<ul style="list-style-type: none"> 醫療證明評估及活動功能評估。 	<ul style="list-style-type: none"> 醫療評估(Medical Assessment)及就業能力評估(Employment Capacity Assessment)。 	<ul style="list-style-type: none"> 殘疾醫療評估(Disability Medical Assessment)及工作能力評估。 	<ul style="list-style-type: none"> 醫療鑒定及需求評估。
評估人員	<ul style="list-style-type: none"> 政府醫生。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府委任的兩間服務供應機構所聘用的醫護人員。 	<ul style="list-style-type: none"> 國家殘疾評審人員，並由醫生及心理顧問輔助。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府特約醫生及醫療人員。 	<ul style="list-style-type: none"> 由醫療、社會工作、特殊教育及職業輔導等領域的專業人員組成的跨界別小組。
批核機構	<ul style="list-style-type: none"> 社會福利署。 	<ul style="list-style-type: none"> 就業及退休保障部。 	<ul style="list-style-type: none"> 州殘障鑒定服務部。 	<ul style="list-style-type: none"> 公共服務署。 	<ul style="list-style-type: none"> 地方的社會福利局。
需否通過經濟審查	<ul style="list-style-type: none"> 不需要。 	<ul style="list-style-type: none"> 不需要。 	<ul style="list-style-type: none"> 不需要，但須先作出社會保險供款。 	<ul style="list-style-type: none"> 需要。 	<ul style="list-style-type: none"> 不需要，但須先作出社會保險供款。

選定地方為社會保障設定的殘疾評估程序要點

	香港	英國	美國	澳洲	台灣
評估程序					
(a)醫療證明	<ul style="list-style-type: none"> 面對面進行醫療評估，以確定是否符合 15 種指定的嚴重殘疾情況。 	<ul style="list-style-type: none"> 以文件往來的方式審核醫療證明；以及面對面評估有關情況如何影響申請人的日常生活。 	<ul style="list-style-type: none"> 以文件往來的方式審核申請人所提供的醫療證明，涵蓋超過 130 種情況。 	<ul style="list-style-type: none"> 或須就醫療證明進行面對面評估。 	<ul style="list-style-type: none"> 就申請人的身體功能及結構進行面對面的醫療評估。
(b)活動功能	<ul style="list-style-type: none"> 若極需依賴他人協助下，才可進行的"日常活動"如"在原有的工作崗位工作"及"自我照顧"，亦為考慮因素。 	<ul style="list-style-type: none"> 身體機能評估涵蓋"日常生活"的 10 種活動及"行動能力"的兩種活動。 	<ul style="list-style-type: none"> 評估申請人是否有能力"從事先前的工作"及"任何其他工作"。 	<ul style="list-style-type: none"> 面對面討論，以確定有關情況，會否"影響申請人求職及持續工作的能力"。 	<ul style="list-style-type: none"> 就日常身體機能進行更詳細的評估，例如認知能力、行動能力、自我照顧能力、與他人相處及社會參與。
(c)使用輔助器具	<ul style="list-style-type: none"> 沒有明文規定。¹⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> 沒有明文規定。 	<ul style="list-style-type: none"> 需要(若適用)。 	<ul style="list-style-type: none"> 需要(若適用)。 	<ul style="list-style-type: none"> 需要(若適用)。

¹⁵ 沒有清楚說明申請人應否在評估過程中，使用復康或機械器材彌補所喪失的身體機能。

選定地方為社會保障設定的殘疾評估程序要點

	香港	英國	美國	澳洲	台灣
殘疾福利的審批門檻	<ul style="list-style-type: none"> "喪失 100% 賺取收入能力"。 	<ul style="list-style-type: none"> "日常生活"及"行動能力"下，每個組成部分各設有兩個等級的殘疾門檻。¹⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> 沒有能力從事"任何帶來一定收入的活動"。 	<ul style="list-style-type: none"> 按身體機能劃分為 5 個等級的殘疾門檻。¹⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> 設有 4 個等級的殘疾門檻，由輕度至極重度不等。
傷殘津貼福利	<ul style="list-style-type: none"> 1,580 至 3,160 港元。 	<ul style="list-style-type: none"> 87 至 559 英鎊 (1,031 至 6,624 港元)。 	<ul style="list-style-type: none"> 810 至 1,820 美元 (6,279 至 14,109 港元)。 	<ul style="list-style-type: none"> 最多 1,734 澳元 (10,109 港元)。 	<ul style="list-style-type: none"> 4,872 元新台幣 (1,223 港元) 起。
殘疾情況的覆檢頻次	<ul style="list-style-type: none"> 視乎需要，按醫生的意見而定。 	<ul style="list-style-type: none"> 沒有清楚指明，但據稱通常為每數年覆檢一次。 	<ul style="list-style-type: none"> 6 個月至 7 年不等。¹⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> 最多兩年。 	<ul style="list-style-type: none"> 最多 5 年。
就初步評估結果的上訴機制	<ul style="list-style-type: none"> 申請人只可向社會保障上訴委員會上訴一次。¹⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> 申請人可(a)要求強制重新審查；(b)向社會保障及兒童支援審裁處(Social Security and Child Support Tribunal)上訴；及(c)進一步上訴至上級審裁處(Upper Tribunal)。 	<ul style="list-style-type: none"> 申請人可要求(a)重新審查；(b)由行政法官聆訊；及(c)進一步上訴至上訴委員會(Appeals Council)。 	<ul style="list-style-type: none"> 申請人可要求(a)內部覆檢；及(b)由行政上訴審裁處(Administrative Appeals Tribunal)聆訊。 	<ul style="list-style-type: none"> 要求地方的社會福利局重新評估。

¹⁶ 個人獨立津貼下的兩個組成活動部分，評分由 0 至 12 不等，而領取津貼的門檻為 8 分。不過，如要領取較高金額，相應門檻為 12 分。

¹⁷ 在澳洲，完全殘疾的最高評分為 30 分，並按殘疾程度劃分為下列 5 類：(a)沒有殘疾 - 0 分；(b)輕度殘疾 - 5 分；(c)中度殘疾 - 10 分；(d)嚴重殘疾 - 20 分；及(e)極度殘疾 - 30 分。殘疾津貼因應評分而界定。

¹⁸ 美國的覆檢頻次，取決於受惠人健康情況的改善可能性。若然醫生"預期"健康情況會有改善，覆檢會在開始發放福利後的 6 至 18 個月內進行。若然醫生認為健康情況"有可能"改善，覆檢日期會延長至 3 年。若然醫生"不預期"健康情況會有改善，覆檢日期會進一步延長至 7 年。

¹⁹ 社會保障上訴委員會由非公職人員組成。就醫療評估提出的上訴，委員會會要求上訴人先出席與醫療判傷委員會舉行的會議，該委員會由一名政府醫生及兩名來自香港醫學會的醫生組成。

選定地方為社會保障設定的殘疾評估程序要點

	香港	英國	美國	澳洲	台灣
主要關注事項	<ul style="list-style-type: none"> "喪失 100%賺取收入能力"的申領資格準則，存在誤導性。²⁰ 輔助器具在評估過程中所起的作用不清晰。²¹ 	<ul style="list-style-type: none"> 申請處理時間漫長及延誤情況，對申請人帶來困擾。²² 在評估安排、決定、覆檢頻次及評估結果方面，與申請人溝通欠佳。²³ 	<ul style="list-style-type: none"> 評估標準未能反映不斷轉變的勞工市場情況，以及醫學進步對殘疾人士的能力重新賦予的定義。²⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> 評估準則有欠靈活，未能配合心智殘疾的情況。²⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> 新評估程序於 2012 年才開始分階段引入，其整體成效有待在 2019 年全面推行後才能作出評估。²⁶

²⁰ 請參閱 Ombudsman (2009)。

²¹ 請參閱 Ombudsman (2009)。

²² 請參閱 Gray (2014)。

²³ 請參閱 Gray (2014)。

²⁴ 請參閱 Congressional Research Service (2012)。

²⁵ 請參閱 Department of Social Services, Australian Government (2015b)。

²⁶ 請參閱 Chiu (2013)。

參考資料

香港

1. Labour and Welfare Bureau. (2013a) *Amendments to the Medical Assessment Form for the Disability Allowance under the Social Security Allowance Scheme*. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr13-14/english/panels/ws/papers/ws1209cb2-417-7-e.pdf> [Accessed February 2016].
2. Labour and Welfare Bureau. (2013b) *Reply to Questions raised at the Legislative Council on 23 January 2013*. Available from: <http://www.lwb.gov.hk/eng/legco/23012013.htm> [Accessed February 2016].
3. Legislative Council Secretariat. (2015) *Review of Disability Allowance and system for processing relevant applications*. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr14-15/english/panels/ws/papers/ws20150309cb2-947-6-e.pdf> [Accessed February 2016].
4. Office of the Ombudsman. (2009) *Direct Investigation Report on Granting Disability Allowance and Processing of Appeals by Social Welfare Department*. Available from: http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/Disability_Allowance_report_-f.pdf [Accessed February 2016].
5. Social Welfare Department. (2012) *Review of the Implementation Mechanism for the Disability Allowance*. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr12-13/english/panels/ws/papers/ws1210cb2-290-7-e.pdf>. [Accessed February 2016].

英國

6. Department for Work & Pensions. (2013) *How your disability affects you form*. Available from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/259311/pip2-how-your-disability-affects-you-form.pdf [Accessed February 2016].

7. Department for Work & Pensions. (2015a) *2010 to 2015 government policy: welfare reform*. Available from: <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-welfare-reform/2010-to-2015-government-policy-welfare-reform> [Accessed February 2016].
8. Department for Work & Pensions. (2015b) *PIP Assessment Guide: A GWP guidance document for providers carrying out assessments for Personal Independence Payment*. Available from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/449043/pip-assessment-guide.pdf [Accessed February 2016].
9. Government Equalities Office. (2012) *Disability: Equality Act 2010 - Guidance on matters to be taken into account in determining questions relating to the definition of disability*. Available from: <https://www.gov.uk/government/publications/disability-equality-act-2010-guidance-on-matters-to-be-taken-into-account-in-determining-questions-relating-to-the-definition-of-disability> [Accessed February 2016].
10. Gray, P. (2014) *An Independent Review of the Personal Independence Payment Assessment*. Available from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387981/pip-assessment-first-independent-review.pdf [Accessed February 2016].

美國

11. Congressional Research Service. (2012) *Disability Benefits Available Under the Social Security Disability Insurance (SSDI) and Veterans Disability Compensation Programs*. Available from: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41289.pdf> [Accessed February 2016].
12. Congressional Research Service. (2014) *Primer on Disability Benefits: Social Security Disability Insurance (SSDI) and Supplemental Security Income (SSI)*. Available from: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32279.pdf> [Accessed February 2016].
13. *Official Social Security Website*. (2016) Available from: <https://www.ssa.gov/> [Accessed February 2016].

14. *United States Department of Labor*. (2016) Available from: <http://www.dol.gov/odep/faqs/general.htm#5> [Accessed February 2016].

澳洲

15. *Australian Institute of Health and Welfare*. (2016) Available from: <http://www.aihw.gov.au/disability/> [Accessed February 2016].

16. Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, Australian Government. (2012) *Disability Support Pension: Helping People to Work*. Available from: https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/05_2012/dsp_help4people.pdf [Accessed February 2016].

17. *Department of Human Services, Australian Government*. (2016) Available from: <https://www.humanservices.gov.au> [Accessed February 2016].

18. Department of Social Services, Australian Government. (2015) *A New System for Better Employment and Social Outcomes: Report of the Reference Group on Welfare Reform to the Minister for Social Services*. Available from: https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/02_2015/dss001_14_final_report_access_2.pdf [Accessed February 2016].

台灣

19. Chiu, W. T. et al. (2013) Implementing disability evaluation and welfare services based on the framework of the international classification of functioning, disability and health: experiences in Taiwan. *BMC Health Services Research* 2013, vol. 13, October, pp. 416-424.

20. Executive Yuan. (2012) *Press Release: Taiwan to adopt WHO disability classification system*. Available from: http://www.ey.gov.tw/pda_en/News_Content.aspx?n=1C6028CA080A27B3&sms=E0588283EFAA02AD&s=9A59E239F97B5E51 [Accessed February 2016].

21. *Ministry of Health and Welfare*. (2016) Available from: <http://www.mohw.gov.tw/EN/Ministry/Index.aspx> [Accessed February 2016].

22. 行政院公報：《身心障礙鑑定類別、鑑定向度、程度分級及其基準》，2013年，網址：<http://www.enable.org.tw/scope/pdf/20130806-2.pdf> [於2016年2月登入]。

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
2016年2月5日
電話：2871 2134

資料便覽為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料便覽作為上述意見。資料便覽的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料便覽作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。