

香 港 人 權 監 察

HONG KONG HUMAN RIGHTS MONITOR

香港上環文咸西街44-46號南北行商業中心602室
Room 602, Bonham Commercial Centre, 44-46 Bonham Strand West, Sheung Wan.

電話 Phone: (852) 2811-4488 傳真 Fax: (852) 2802-6012

致立法會福利事務委員會意見書 「檢討公共福利金計劃下傷殘津貼申請的審批制度」 2012年12月10日

聯合國殘疾人權利委員會早前公佈就香港覆行《殘疾人權利公約》(《公約》)的審議結論 (Concluding Observations)，其中指出：

「53. 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。

54. 委員會鼓勵中國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。

79. ……委員會對醫生在批准傷殘津貼時採用的標準不同感到擔憂。

80. ……委員會還建議中國香港推出批准傷殘津貼的統一標準。」

《公約》第一條指出：「殘疾人包括肢體、精神、智力或感官有長期損傷的人，這些損傷與各種障礙相互作用，可能阻礙殘疾人在與他人平等的基礎上充分和切實地參與社會。」由此可見，《公約》對殘疾的定義並不單純從醫療模式去判斷，亦考慮該身體機能有長期損傷的人與社會環境的互動：殘疾是個人與未有遷就個人差異的環境的相互作用，令個人的社區參與受到限制或阻礙。而世界衛生組織亦已於2001年通過名為《國際功能、殘疾和健康分類》的分類法，從身體、個人及社會角度將功能、殘疾和健康有關的成份分成兩項基本列表：(1) 身體功能和結構；及(2) 活動和參與。這個分類法的第二基本列表亦正符合《公約》本身以社會模式理解殘疾的原則。可是，現時傷殘津貼的審批准則，仍沿用傳統的醫療模式，由醫生去包辦判斷該申請人士的資格，是不合時宜的做法。

設立傷殘津貼的目的，是為嚴重傷殘的香港居民提供津貼，以應付傷殘所引致的特別需要。但要申請傷殘津貼，申請人需符合計劃對嚴重傷殘所作的定義，而其嚴重傷殘情況將會持續最少六個月，並由公立醫院醫生證實其傷殘情況大致相等

於僱員補償條例（第282章）附表1 所界定的喪失100%謀生能力。人權監察認為，這種以謀生能力以釐定傷殘津貼準則的做法，對殘疾人士並不公道，理由是殘疾所引致的特別需要，與其謀生能力不存在必然關係，即使有嚴重殘疾的人士，他們不一定喪失100%謀生能力。更甚的是，即使並未喪失全部謀生能力的殘疾人士，例如單肢人士在生活上面對的困難，很多都有特別需要，要求「喪失100%謀生能力」才算合資格，就是蓄意漠視他們的需要。以謀生能力作為審批準則，不公道客觀之餘亦標籤領取傷殘津貼者失去工作能力，更令人質疑政府是否藉此壓縮合資格的人數和傷殘津貼的開支。

另一方面，現時醫生用劃一的「醫療評估表格」及傷殘程度專業評估檢視清單來為社署提供審批傷殘津貼的意見，即使是經修訂後的評估表格，若申請者的殘疾種類及狀況不符合檢視清單內第一部分的殘疾分類，醫生需要從自我照顧及處理個人衛生、日常活動及表達溝通三方面的能力，判斷申請人是否符合大致相等於喪失100%謀生能力傷殘情況的傷殘津貼審批準則，本質上並無改變審批準則過分著重傳統醫療模式的本質，加上這三個範疇內容及條件仍然空泛，缺乏細緻的描述和指引，相信仍會令不同醫生的審批實際的準則和結果出現不一致。

政府應採納聯合國殘疾人權利委員會的建議，確保傷殘津貼的審批準則能夠統一及充分體現《公約》對殘疾人士的定義。就此，人權監察建議政府：

- (1) 摒棄以喪失100%謀生能力作為審批傷殘津貼的準則；
- (2) 改善現有純以醫療角度的審批準則，加入社會及人權的角度，真正評估因殘疾而引致的特別需要及社會對他們造成的障礙；
- (3) 改善「醫療評估表格」及傷殘程度專業評估檢視清單，提供更細緻的描述和指引，使醫生及其他專業人士作評估時能根據更詳細、客觀及一致的標準，避免審批的偏差及不一；
- (4) 定期檢討傷殘津貼的審批準則及金額，以配合社會發展和需要。