



香港特別行政區行政長官 李家超先生：

香港特別行政區經濟和社會發展第一個五年規劃（2026-2030）

意見書

特區政府現正籌備香港首個五年規劃，旨在全面對接國家「十五五」規劃，為未來五年經濟與社會發展訂下藍圖，最終增加民生福祉。然而，諮詢文件對殘疾人事務卻隻字未提，付諸厥如，令社會及民生發展範疇欠缺重要的一環。

事實上，國家近年積極發展殘疾事業。根據今年七月初國務院殘疾人工作委員會關於印發《殘疾人保障和發展“十五五”規劃》的通知，就訂立了總體要求、主要指標和重點任務，涵蓋殘疾人生活的不同領域，包括醫療、康復、教育、就業、保障、收入、托養照護、科技研發、文化運動等等。

為了呼應國家對殘疾事業「高質量發展」的主題，我們懇請政府在五年規劃中添加關於殘疾人事務的篇章，為殘疾人士將來可以享有健康、安全和有尊嚴的生活作好準備和規劃，有助社會和諧穩定。根據統計處2020年報告，香港有超過五十三萬殘疾人士，再加上智障人口約77,000人至90,000人，佔總人口接近一成。另有約180萬長期病患者，以此推算，殘疾人口更多。

關於殘疾人事務未來五年的規劃，我們建議以聯合國《殘疾人權利公約》為本，建設以社區生活及社會融合為核心的藍圖。我們提出三個方向性建議：

- 從「福利救濟」轉向「權益賦權」：擺脫以往視殘疾人為被動受助者的舊思維，轉為保障其平等參與社會、自主決策的法律與制度權利。
- 鼓勵「落戶社區」：增加社區支援及經濟支援，讓不同程度、不同障別人士均能選擇在社區生活，而非被迫入住院舍。
- 建構「跨部門協調」的問責機制：殘疾事務不單是勞工及福利局的責任，更關乎醫衛局、房屋局、運輸及物流局等，必須設立更高層次的跨部門規劃與督導委員會。



具體措施建議如下：

1. 成立殘疾人事務委員會

建議成立專責委員會處理和解決殘疾人士面對的困難和挑戰，由政務司司長主持和統籌各政府部門，及由不同障別人士代表他們所屬的群體參與委員會，令政策更符合殘疾人士的需要。根據聯合國《殘疾人權利公約》（下稱《公約》）第三十四條，締約國當設立一個殘疾人權利委員會。《聯合國殘疾人權利委員會根據中華人民共和國就《公約》提交的第二次和第三次合併報告的結論性意見（包括香港特別行政區的部分）》指出，中國香港作為締約國中國的一部份沒有任命獨立機制，負責監測《公約》的執行情況。同時殘疾人士及其組織沒有有效參與監測《公約》的執行情況，說明了現時無論是康復諮委員會，還是平等機會委員會都未能達到《公約》要求。

雖然政府近年在康復諮詢委員會提高了殘疾人士和照顧者代表的比例，顯示政府聆聽民意。然而，由於任命屬政府直接委任，並沒有公開招募殘疾人士申請加入，而且康諮會網頁並未公開委員資歷及代表的障別，透明度有待提升，殘疾人士及其組織仍未算有效參與。

此外，一個有效的協調機制是十分重要的，以免殘疾人士的需要跌入服務空隙，求助無門。我們重申殘疾人士的生活不限於康復及醫療，必然涉及不同的生活範疇，且人生歷程往往長達數十年，當中會有不同的需要。

借鑑國務院殘疾人工作委員會，乃國務院議事協調機構，主要職責是「協調國務院有關殘疾人事業方針、政策、法規、規劃的制定與實施工作；協調解決殘疾人工作中的重大問題；組織協調聯合國有關殘疾人事務在中國的重要活動。」^{註1}委員會的組成除了由國務委員擔任主任、中國殘疾人聯合會主席擔任副主任外，其他成員均來自不同部的高級官員。

註1: 百度百科



2. 就《殘疾人權利公約》立法

《殘疾人權利公約》訂明殘疾人士享有各項基本人權，《公約》第四條訂明締約國需採取一切適當的立法、行政和其他措施實施公約確認的權利。香港特別行政區是奉行普通法的地區，國際人權公約不屬有法律約束力的文件。國際人權公約若缺乏本地立法，權利受侵害的人士便無從援引人權公約尋求法律救濟。誠然，香港特別行政區有《殘疾歧視條例》，但國際經驗顯示反歧視法例並不同於正面確立殘疾人士在生活各範疇的基本權利，而只是在殘疾人士權利受到侵害時，耗費大量精力去投訴後，相關機構才被動立案。若投訴人需要官方介入調查，又可能要向另一機構申訴。所以，一個地區只是《公約》締約地區，而沒有相關法例及執行機關支持，殘疾人權利根本無法得到保障。

關於立法，國家早於1990年12月28日第七屆全國人民代表大會常務委員會第十七次會議通過《中華人民共和國殘疾人保障法》，並於2023年6月28日第十四屆全國人民代表大會常務委員會第三次會議通過《中華人民共和國無障礙環境建設法》，香港特別行政區作為祖國的一部份以及《公約》締約地區，應盡快開展相關工作。

3. 制定社區生活為本的政策

住宿照顧服務一直是政府為殘疾人士提供的重要支援，特別是對於有高度護理需要的殘疾人士而言，在現行制度下，從出生到成長，彷彿只為往後的人生擠進院舍，所以有部份孩子未完成十五年免費教育前，便已住進院舍，放棄接受教育。我們懇請政府在制定政策和提供服務時，落實《公約》精神，以人為本，其中第19條申明了所有殘疾人士享有在社區中生活的平等權利以及與其他人同等的選擇，所以我們建議政府制定政策加強支援在社區居住的殘疾人士及其照顧者。

自從社會福利署於2023年3月開始實行殘疾人士住宿照顧服務凍結輪候機制，截至2025年12月底，過往平均輪候時間最長的中度智障人士宿舍和嚴重智障人士宿舍的非活躍輪候冊分別有383人和548人註2，分別佔當時的輪候人士逾一成及四分之一，反映只要措施配合，照顧者仍希望其智障親人繼續居住在社區，不用過早入住院舍。

註2: 2026年財委會文件



從實際環境而言，隨著大型的小欖綜合康復大樓已投入服務，未來數年殘疾人士院舍新增名額將大幅減少。縱使政府曾提出優惠措施鼓勵新私人發展物業興建殘疾人士院舍，但地產市道仍未全面恢復，暫未見成效；實行十多年的「私人土地作福利用途計劃」的項目亦進展緩慢，所以政府有必要為在社區居住的殘疾人士加強支援，避免照顧者悲劇發生，讓他們可以有尊嚴地生活，感到幸福。

我們建議政府制定社區生活為本的政策，包括如下：

- 增加對殘疾人士的經濟支援

建議政府積極研究與家人同住的殘疾人士獨立申請綜合社會保障援助計劃的可能性。現時殘疾人士若要申請綜援，必須安排不與家人同住，否則收入與資產審查將以家庭為單位，這種評估方式令部份殘疾人士被迫儘早入住院舍。若家人決意與殘疾親人在家同住，則復康用品、醫療輔助儀器及醫療消耗品所衍生的開支，須由家庭全數承擔，令不符合資格申領綜援或其他津貼的殘疾人士家庭經濟壓力沉重。部份家庭為了成為綜援戶以獲得費用減免及醫療輔助儀器資助，有工作能力的家人被逼放棄受薪工作，或只能有限度工作，確保不會因收入超出限額而失去與殘疾支援相關的資助及費用減免。現有的政策安排與《公約》第十九條：獨立生活和融入社區相悖，我們建議通過修改個人綜援申請資格，讓政府進一步落實《公約》。

- 推行「個人化預算」試驗計劃

將資助直接發放給殘疾人士，由其自主決定購買所需的照顧服務、復康訓練或聘請個人助理，落實自我選擇，亦有助提升康復服務質素。如果要真正落實「錢跟人走」，試驗計劃應避免現時「長者社區照顧服務券計劃」面對的限制，即申請者要通過統一評估機制，並在中央輪候冊上；全家入息審查計算共付額，手續繁複，以及服務不足等。

4. 建立智障人士精神科藥物管理制度

家庭照顧者反映院舍或中心不時向家人施加壓力，要家人安排智障或自閉症譜系親人見精神科醫生，並要家人要求醫生處方藥物，務求令他們的行為變得更可控。部分甚至以「食藥」作為條件要求家人就範，否則可能不讓該人士回到院舍或中心。



近年有機構透過慈善基金的支持，推行「智障人士藥劑師服務試驗計劃」，旨在增加業界對精神科藥物的認識，改變精神科藥物被過度和不恰當地用於處理行所謂「挑戰性行為」或「或需關注行為」的狀況，並引導同工考慮其他非藥物為本的介入手法。藥劑師及精神科醫生是主導這類教育及對話的最佳人選，我們建議政府促進專業界別間的溝通，建立精神科藥物管理制度，令殘疾人士及家人不需受到不必要的化學束縛及脅迫，真正提升他們的福祉。

雖然現時《殘疾人士院舍實務守則》對使用約束措施已訂出指引，但只涵蓋身體約束物品和隔離約束，對使用精神科藥物則未有規定。我們建議在《守則》增加合理使用精神科藥物的指引，避免這些藥物被過度使用，損害服務使用者的健康和生活質素，其中可包括在什麼情況下考慮需要使用精神科藥物；有否結合心理或其他療法；評估用藥後的成效；以及檢視用藥的期限。

5. 增加殘疾人士服務的專屬標準

目前適用於社會福利服務類別的一般性「服務質素標準」(SQS)自1999年已開始實施，隨著政府近年積極推動《公約》的實施，以及院舍機構著力培訓關愛領袖，落實「以人為本」的照顧和工作文化，我們建議可考慮按殘疾人士服務的使命和特點制定專屬標準，以《公約》精神為基礎，旨在為殘疾人士提供足夠的支援和保障他們的權益，以提升住宿照顧服務的質素。

6. 為智障畢業生提供持續教育

智障人士在特殊學校畢業後鮮有接受持續教育的機會，除了部分受障程度較少的智障人士可以入讀職業訓練局的技能訓練學校外，其餘的只能進入社署的康復服務—職業康復或日間展能中心，這些服務皆欠缺教育元素。

我們建議政府將持續進修基金概念延伸至智障人士，同時統籌及支援民間團體開辦適合智障人士的課程。此舉除了為智障人士提供持續學習機會外，也有望推動辦學團體能以創新的方式根據智障人士的實際需要推展課程。這種改革能將智障人士從院舍中釋放出來，有機會在社區繼續學習，實質地支持智障人士在社區生活。



嚴重智障人士家長協會有限公司

The Association of Family Carers of Severely Intellectually Disabled Persons Limited

殘疾人士及其家庭是社會上重要的持份者，展望香港未來五年經濟的發展和民生的改善，期待與社會大眾一起「共享國家發展與國際機遇疊加的紅利」。如對意見書有查詢，請電郵info@sid-carers.org至嚴重智障人士家長協會。

敬祝 鈞安！

聯署團體：

嚴重智障人士家長協會
香港弱智人士家長聯會
卓新家長網絡

2026年8月3日