

立法會福利事務委員會

在受大廈公契管轄的樓宇經營安老院

目的

本文件旨在向各委員說明對在受大廈公契（下稱「公契」）管轄樓宇經營的安老院舍所作監管的最新情況，並會特別提述高等法院最近一宗判決，所涉大廈的業主立案法團（下稱「業主法團」）獲法院根據該公契內一項條文頒發禁制令，禁止有關的院舍經營者使用大廈處所營辦安老院舍。

背景

2. 隨着近年來香港的長者人口不斷增加，對安老院舍的供求亦與日俱增。爲了確保這些院舍運作得宜，過去十年，當局對安老院舍的監管十分重視，並在這方面做了不少工作。

3. 九十年代初期，社會福利諮詢委員會（下稱「委員會」）建議推行一項法定的發牌管制計劃，以便對安老院舍進行監管。其後，《安老院條例》（《條例》）於一九九四年十月制定及於一九九五年四月生效，而最終在一九九六年六月全面實施。社會福利署（下稱「社署」）亦於一九九五年成立了一個由多個專業組成的安老院牌照事務處（下稱「牌照處」），設有四支分別負責屋宇安全、消防安全、保健衛生及社會工作的督察隊伍，透過執法以監管安老院舍的運作。

4. 在處理牌照申請時，牌照處會根據《安老院條例》、其附

屬規例，以及《安老院實務守則》中有關安老院舍的地點、設計、結構、安全措施、人手、防火措施、空間及護理標準的規定，評估有關申請。應注意的是，當局是透過循序漸進的監管和支援方式，全面推行有關的發牌制度。所有在《條例》生效前設立的安老院舍，均獲准以豁免證明書繼續經營，讓他們有時間達致所需的發牌規定。《條例》在一九九六年六月全面實施時，當時已開辦的 572 間院舍中，只有 70 間（12%）獲發牌照，其餘則繼續以豁免證明書經營。

5. 經過政府積極進行多項工作，包括提供經濟資助和保健員訓練名額，以及透過買位計劃／改善買位計劃購買宿位，加上私營機構的充分合作後，全港各間私營安老院舍已於二零零一年三月符合獲發牌照的標準。其後，我們一直推行多項改善服務質素的措施，包括加強對安老院舍人員的訓練、向市民派發有關安老院舍的資料，讓服務使用者可作出知情的決定、鼓勵私營安老院舍採用資助安老院舍的服務質素標準、加強檢控違規的私營安老院舍，以及改善電腦系統。此外，我們已在二零零二年年中委託顧問進行一項為期兩年的研究，以制訂本地安老院舍評審制度，目的是進一步改善服務質素。

經營安老院舍的樓宇

6. 法定發牌計劃在一九九六年六月全面實施時，全港當時共有 572 間安老院舍，其中 111 間為資助安老院舍、27 間為非牟利自負盈虧安老院舍，而其餘 434 間為私營安老院舍。這 434 間私營安老院舍中，大部分都是（而且至今仍是）座落於屬共同業權物業及受公契管轄的商業或住宅樓宇。

7. 截至二零零三年四月三十日，全港共有 123 間資助安老院舍，其中 48 間設於專為安老院舍而建的院址，餘下 75 間設於公共屋邨，不受公契約制。同時，全港有 575 間私營安老院舍，合共提供 45 000 個名額，而入住的長者則有 31 000 名。在這些私營安老院舍中，約 50 間設於新界豁免屋宇、9 間設於單一業權的矮層樓宇、兩間設於公共屋邨，另 16 間則設於政府擁有的樓宇。除此以外，我們相信餘下約 495 間私營安老院舍中絕大部分設於屬共同業權物業及受公契管轄的商業或住宅樓宇。

涉及公契的關注事項

8. 在處理擬於私人樓宇經營安老院舍的牌照申請時，社署偶而收到有關的業主法團、個別住戶或住戶組織投訴，指安老院舍違反公契的有關係文。就此等涉及公契的關注事項，社署再三尋求法律意見。根據所得的法律意見，公契為一所樓宇共同業主（政府並非其中一方）就界定及監管彼此間的權利、權益、享有權、責任和義務而達成的私人協議，因此，牌照處實不宜運用發牌權力執行公契中的任何條款。《條例》亦無賦予牌照處權力在接納發牌申請或發出牌照前，要求申請人證明已符合公契條文。

9. 儘管如此，社署已要求有意經營安老院舍的人士留意涉及公契的相關事宜。社署編製的《安老院實務守則》（一九九九年版）第 1.2 段訂明《條例》的目的是「確保這些安老院的住客所獲得的服務，能達到令他們在體格、情緒和社交方面均有裨益的可接納標準。」為確保安老院舍經營者理解到符合公契規定的重要性，我們已作出多番提醒，包括在《安老院實務守則》第 6.2 段訂明「有關經營者有責任確保其用作開設安老院的處所符合租約條件及大廈公契的規定。經營者須明白租約及大廈公契屬具法律約束力的文件，在民事訴訟中，他們或會被法庭頒令禁止在有關處所經營安老院。」

10. 由於公契為私人業主之間訂立的合約，因此，如有關方面就公契的條文出現糾紛，亦應由他們自行解決。據我們所了解，並根據民政事務總署的經驗，現存有一些渠道可用以解決涉及公契的糾紛，包括在有需要的時候由相關政府部門協助有關方面調解、採取民事訴訟的法律行動，或根據《建築物管理條例》（第 344 章）第 45 條及附表 10，向土地審裁處申請就公契條文釋義及加以執行。

11. 現時，大部分設在私人物業的私營安老院舍不但與物業內其他業主／住客保持良好溝通和合作，亦能與有關的業主法團（如有的話）和諧共處。根據社署在實際運作上的經驗，在大多數糾紛發生初期，如所涉各方採取雙方協議的措施，例如安老院舍另設獨立入口、清楚釐訂公用地方的範圍、經營者妥善管理安老院舍的環境等，問題最終能在早期解決。業主／住客與安老院舍經營者因糾紛而提出的訴訟，是特殊而非通常的情況。有關的

政府部門會繼續努力調解這類糾紛，使設於私人樓宇的安老院舍得以暢順運作。

不反對更改用途的先決條件

12. 社署已在《安老院實務守則》第 6.3.2 段訂明，除非建築事務監督跟據《建築物條例》對更改用途不提出書面反對，否則安老院舍不得設在非住用樓宇或綜合用途樓宇的非住用部分內。我們已在有關的程序指南中建議有意經營安老院舍的人士徵詢認可人士或有關的專業顧問的意見，並向建築事務監督申請改變該院處所的用途（即由“非住用”改為“住用”）。如需進行不獲《建築物條例》及其附屬規例豁免的改動或加建工程，經營者亦應獲得建築事務監督的批准，以符合有關的規定。

舊慈愛護老院（下稱「護老院」）訴訟案件

13. 該護老院位於香港仔一所名為嘉寧大廈的綜合用途樓宇商用部分的一樓全層。建築事務監督在一九九七年六月根據《建築物條例》第 25 條發出「更改用途」的不反對通知，而護老院於一九九八年十一月獲發牌照後便開始投入服務。根據發牌規定，該院最多可提供 65 個護理名額。其現有牌照的有效期限將於二零零三年十月三十一日屆滿。截至二零零三年五月十五日，護老院共有 48 名長者住客。

14. 業主法團反對在該大廈開辦此一護老院，理由是指其違反公契。其後雙方屢有爭拗，包括業主法團反對護老院使用公用升降機服務和裝設通往院舍的煤氣喉。有關的糾紛終於在二零零三年三月交由高等法院審理。

15. 這項訴訟其實是由護老院處所的業主（原告人）就上一段所述事宜向業主法團（被告人）提出。業主法團其後對業主（首被告）提出反申索，而護老院經營者則以租客身分成為反申索的次被告。反申索所爭議的問題，是經營護老院有否違反公契第 7(f) 條款。根據該條款，有關大廈不得用作「旅館」用途。業主法團要求就其指稱的違反公契事宜，尋求向業主和護老院經營者作出禁制令的解決方案。

16. 法官裁定，護老院雖然只限長者入住，但根據其原本和普通涵義，其實是一所旅館。護老院雖然設有年齡限制，但不會因此脫離「旅館」的一般和普通定義範圍，護老院提供的其他和額外的服務（如醫療、健康或營養服務）亦同樣如此。

17. 因此，法官裁定護老院是包括在公契第 7(f)條款中「旅館」一詞的涵義範圍內，故此受該使用者限制條款所規管。法庭就業主法團提出反申索的主要裁決，包括發出禁制令限制業主和護老院經營者容許或繼續在處所經營安老院形式的旅館業務。為此，法官批准護老院在終止業務前有六個月寬限期，以便安排該院的長者住客調遷。

有關訴訟案件對監管安老院舍的影響

18. 上述訴訟案件屬於同類型的首宗個案。我們已在二零零三年五月二十日與香港私營安老院聯會的代表會面，以聆聽他們的關注事項，而有關安老院舍仍在考慮會否上訴。社署已在得悉法院裁決後尋求法律意見，所得的意見重新確定執行公契規定不屬於《條例》的目的，而且會令社署署長偏離履行有關職務以確保安老院舍住客所獲得的照顧達到可接納的標準。假如社署署長預先採取行動，以公契規定禁止經營安老院舍為理由，拒絕為有關院舍簽發或續發牌照，便會不必要地抹煞一個可能性，就是經營者可能與業主法團達成協議或和解，從而容許該院舍在有關處所內營辦。此舉同時亦可能會違反《條例》的目的，導致大批長者住客須遷出原來的院舍和另覓新的院舍。簡單來說，法律意見確認在法律政策方面，不反對社署署長維持現行政策，即是在根據《條例》考慮是否簽發、續發、暫時吊銷或取消豁免證明書或牌照時不考慮公契的條款。此外，社署署長已履行其尊重物業權利的責任，在《安老院實務守則》內向申領牌照的人士提供清晰而具體的資料和警告（如上文第 9 段所述），告知他們必須遵守有關租約條件及公契的規定。

19. 據我們了解，該護老院的經營者仍在考慮是否就法庭的判決提出上訴。同時，香港私營安老院聯會亦正考慮向該經營者提供經濟援助以協助其提出上訴，因為該會無疑十分關注此判決對安老院舍現時及日後營運的影響。有關的護老院已表示會作出應急安排，以搬遷受影響的長者住客，包括把院舍遷往鄰近的合

適樓宇，或是在雙方同意下把長者轉往該經營者營辦的其他安老院舍。如果隨後的發展最終可能影響到該安老院舍任何長者住客的福利，社署會提供所需支援，以確保受影響的長者住客可以獲得其他福利安排。截至二零零三年四月三十日，全港 575 間私營安老院舍合共提供 45 000 個名額，而平均入住率則為 70%。因此，安老院舍宿位的供應量相當充裕，可以照顧到受影響長者的需要。

提供優質安老院舍的措施

20. 在長遠目標方面，我們認為安老院舍最好設於專為安老院舍而建的院址。因此，當局在諮詢安老事務委員會後，已着手進行多項增加優質安老院舍院址供應量的措施，包括—

- (a) 在院址為本計劃下，政府會繼續興建安老院舍，或委託發展商代為興建，然後向發展商支付興建費用。我們已在未來 10 年預留約 6 000 個院舍宿位，這些宿位主要分布在公共屋邨或已納入市區重建／與鐵路發展有關的項目內。將提供的宿位會視乎需求作出調整；
- (b) 政府已開放由政府供應的專為用作安老院舍而建的院址，讓非政府機構和私營機構作競爭性投標，讓機構以象徵式租金使用有關院址。由二零零一年十二月起，已有五所院舍以合約方式批出營辦權，提供合共 504 個資助宿位和 213 個非資助宿位。這些院舍均須為長者提供持續照顧，而由第三間院舍開始，約半數資助宿位須直接收納達護養院程度的體弱長者。我們已密切監察這些院舍，確保它們在質和量兩方面均符合雙方協定的服務表現水平；以及
- (c) 政府現正制定一項地價優惠計劃的詳情，以鼓勵發展商在其新私人發展物業內加入專為安老院舍而建的院址。

然而，私人樓宇始終會是安老院舍的一個重要來源；由於這些院舍均有提昇了的運作水平，我們認為不應加以排斥。地政總署已根據安老事務委員會的建議，由二零零一年二月起，明文規定最低三層可獲許作商業用途的新住宅發展物業的公契不得禁止設

立安老院舍。

徵詢意見

21. 請各委員閱悉本文件的內容。

衛生福利及食物局／
社會福利署

二零零三年六月