

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1798/07-08(02)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2008年5月8日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

殘疾人士院舍的發牌事宜

目的

本文件旨在提供有關建議引入殘疾人士院舍發牌計劃的背景資料，並闡述福利事務委員會(下稱"事務委員會")曾就此事進行的討論。

向殘疾人士提供院舍

政府資助的殘疾人士住宿照顧服務

2. 據政府當局提供的資料，目前有206間政府資助的殘疾人士院舍及16間由非政府機構營辦的自負盈虧殘疾人士院舍，為肢體或心智機能有缺損的人士、精神病康復者及失明人士提供住宿照顧服務。
3. 為了識別有真正需要接受住宿服務的殘疾人士，以及為他們配對適當類別的服務，當局由2005年1月1日起採用一套殘疾人士住宿服務統一評估工具。所有殘疾人士資助住宿服務的申請人必須經由評估工具確定其住宿服務需要，才可登記在中央輪候名冊上／入住所需的服務單位。

私營殘疾人士院舍

4. 據社會福利署(下稱"社署")所知，截至2007年6月，全港共有37間私營殘疾人士院舍，提供大約2175個宿位，使用率為69%。當中大部分院舍設於新界的村屋，而少數則位於九龍。這些私營院舍同時收納不同類別的殘疾人士，包括弱智人士、精神病患者、肢體傷殘人士及中風病人。入住人士的年齡分布甚廣，當中大部分是成年人，但亦有少數在特殊學校就讀的青少年入住。

殘疾人士院舍的監管

5. 現時，當局並無訂立殘疾人士院舍發牌計劃。私營殘疾人士院舍的營運不受發牌計劃或監管機制規管。據政府當局表示，當局已制訂措施，向殘疾人士院舍(包括私營院舍)提供有關營運方面的意見及指導，以期改善院舍的營運情況及服務質素。

實務守則

6. 2002年，社署發出《殘疾人士院舍實務守則》(下稱"《實務守則》")，為營辦者提供有關最低服務標準的指引，並以此為本向殘疾人士院舍提供意見及予以指導。

定期探訪

7. 社署分區辦事處的職員定期前往殘疾人士院舍進行聯絡探訪，就施用藥物、對院友使用約束物品、膳食、衛生、感染控制及遵守《實務守則》等事宜提供意見。

給予私營院舍的其他支援

8. 除定期進行聯絡探訪外，社署亦向私營殘疾人士院舍提供其他形式的支援，包括向獎券基金申請撥款資助院舍設立防止傳染病的集中設施、為院友及員工注射流行性感疫苗，以及提供員工訓練名額。

福利事務委員會的討論

9. 事務委員會曾在2006年3月21日及2007年6月11日舉行兩次會議，討論引入殘疾人士院舍發牌計劃的進展。事務委員會亦聽取多個團體就此事發表意見。

殘疾人士院舍的發牌計劃

10. 事務委員會一直密切跟進私營殘疾人士院舍服務質素的問題，特別是私營院舍院友被不合資格的職員虐待的情況。為提高服務質素，委員強烈促請政府當局考慮進行立法及訂立發牌制度，以規管私營院舍的營運。

11. 政府當局表示，私營殘疾人士院舍的服務質素一直備受政府關注。在2006年3月21日的會議上，政府當局同意長遠而言應引入私營殘疾人士院舍發牌計劃。不過，鑒於發牌計劃將適用於所有資助院舍、非政府機構營辦的自負盈虧院舍及私營院舍，政府當局在研究適當的發牌條件時，必須考慮這些院舍的特別情況。由於草擬發牌法例需時，政府當局建議引入自願登記計劃，作為改善院舍服務質素的過渡措施(見下文第18至21段)。

12. 政府當局於2007年6月11日向事務委員會簡介引入發牌計劃的進展情況。當局告知委員，私營殘疾人士院舍登記辦事處(下稱"登記辦事處")於2006年9月成立，現正就所有殘疾人士院舍的情況進行詳細調查。截至2007年6月，社署已巡查107間殘疾人士院舍(即41%)，包括55間資助院舍、15間自負盈虧院舍及37間私營院舍。

13. 當局又告知委員，《實務守則》會作為日後發牌計劃的藍本。自2007年4月起，社署共舉辦了3場諮詢大會，邀請各家長團體、受資助非政府機構及私營殘疾人士院舍的營辦者，就《實務守則》的內容及日後的發牌標準發表意見。社署將會成立一個由有關人士代表組成的工作小組，負責審議收集所得的意見及繼續諮詢有關人士。政府當局於2008年年初徵詢事務委員會及康復界對發牌標準和立法建議的意見後，便會展開發牌計劃的立法工作，並會在2008年年初向事務委員會匯報有關的進展。政府當局預計可於2008年向立法會提交相關的條例草案。

14. 委員認為當局早應推行殘疾人士院舍發牌計劃，故此政府當局表示要到2008年才可向立法會提交條例草案，實在令人難以接受。他們質疑，當局是否有需要就殘疾人士院舍的情況進行詳細調查，因所有資助院舍及自負盈虧院舍均由社署監管。為了加快引入發牌計劃，委員認為政府當局應縮短調查時間，並應檢討《實務守則》。

15. 政府當局解釋，調查的目的在於找出私營院舍需要進行翻新或改善工程的程度，以符合最新的建築物及／或消防安全規定。巡查亦會有助找出私營和資助殘疾人士院舍需要改善之處，以及評估部分院舍的重置需要。當局其後在2007年11月12日的會議上告知委員，政府當局已實地視察所有殘疾人士院舍，包括私營院舍，並計劃於2008-2009年度會期就發牌計劃提交立法建議。

16. 為了加快引入發牌制度，李卓人議員建議政府當局應先訂定殘疾人士院舍的發牌規定，然後向未能全面符合發牌規定的院舍發出暫准牌照。此舉可讓這些院舍有足夠時間提升服務及進行所需的改善工程，以符合發牌規定，同時亦可縮短就發牌規定諮詢有關人士的時間。李鳳英議員促請政府當局為現時居於未能符合發牌規定的私營院舍的院友作出所需的安排。

17. 政府當局解釋，在未有瞭解殘疾人士院舍的特殊情況前訂定發牌規定，是不切實際的做法。由於殘疾種類繁多，為確保發牌制度可切合不同類別殘疾人士的需要，當局需要時間制訂殘疾人士院舍的發牌規定。為了加快立法程序，就《實務守則》諮詢有關人士的工作和立法工作將會同步進行。

自願登記計劃

18. 當局告知委員，在引入發牌計劃前，推行自願登記計劃可鼓勵營辦者提高服務質素。當局會按個別私營殘疾人士院舍的情況，考慮可否提供撥款，資助院舍進行改善工程。政府當局會把已作改善並達到自願登記計劃要求的私營院舍名單上載於社署網址，以協助市民為殘疾家庭成員物色合適的私營院舍。自願登記計劃名冊上的私營殘疾人士院舍如日後被發現服務欠佳，會被除名。

19. 在2007年6月11日的事務委員會會議上，政府當局表示，共有23間私營殘疾人士院舍申請參加自願登記計劃。經登記辦事處巡查後，發現所有提出申請的院舍均須進行消防及／或建築物安全的改善工程。截至2007年6月，23間私營殘疾人士院舍當中，5間(414個宿位)在進行改善工程後已成功參加自願登記計劃；10間(620個宿位)現正根據登記辦事處的建議進行改善工程；8間因在符合有關要求方面有困難而撤銷申請。餘下14間則基於無法符合有關要求或租約期滿等原因而沒有申請參加計劃。

20. 委員認為，推行自願登記計劃的進度未如理想。委員察悉，現有超過2 000名殘疾人士居於不符合自願登記計劃要求的私營殘疾人士院舍，他們認為政府當局在引入殘疾人士院舍發牌計劃前，應協助私營院舍達到服務標準。

21. 政府當局表示，社署在推行自願登記計劃的同時，已採取措施協助所有私營殘疾人士院舍(包括沒有參加自願登記計劃的院舍)提升服務質素。舉例而言，社署為所有私營殘疾人士院舍的員工舉辦有關保健護理、使用約束物品和有效運用藥物的培訓工作坊。社署亦邀請私營院舍的前線員工報讀該署為受資助非政府機構員工開辦的培訓課程，以增進他們服務殘疾人士所須的知識和技巧。

定期探訪

22. 委員察悉，為了在推行發牌計劃前進一步加強監管私營殘疾人士院舍，社署會把定期到這些私營院舍進行聯絡探訪的次數，由每年兩次增至4次。不過，委員認為增加到私營院舍進行聯絡探訪的次數成效欠佳，未能遏止該等院舍虐待院友，因為大部分院友無法把其苦況告訴別人。部分委員建議，定期探訪應連同突擊巡查一起進行。此外，當局應設立機制，方便院友的家人就私營院舍的運作和服務提出投訴。

23. 政府當局表示，社署會按原先計劃，每年到各間私營殘疾人士院舍進行4次定期聯絡探訪。此外，該署在有需要時(例如在接獲投訴後)會進行特別和突擊巡查。政府當局亦正考慮設立熱線，接聽公眾人士及服務使用者的家人就殘疾人士院舍的運作提出的投訴。

24. 政府當局進一步表示，登記辦事處會到在白願登記計劃下登記的私營院舍進行定期探訪及突擊巡查，以監察院舍是否符合該計劃的規定。登記辦事處及各區福利辦事處亦會安排到沒有申請自願登記計劃的私營殘疾人士院舍進行定期探訪，以監察其運作及提供適當支援。

近期的發展

25. 政府當局會在2008年5月8日的會議上向事務委員會匯報推行殘疾人士院舍發牌計劃的進展。

相關文件

26. 委員可於立法會網站<http://www.legco.gov.hk>閱覽政府當局就2006年3月21日、2007年6月11日及11月12日福利事務委員會會議提供的文件，以及相關的會議紀要。

立法會秘書處

議會事務部2

2008年5月6日