

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)1997/10-11號文件

檔 號：CB2/BC/4/09

### 《殘疾人士院舍條例草案》委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《殘疾人士院舍條例草案》委員會的商議工作。

#### 背景

2. 據政府當局表示，截至2009年年底，全港共有304間殘疾人士院舍，提供合共14 331個宿位。殘疾人士院舍分為3類，即津助院舍、由非政府機構營辦的自負盈虧院舍，以及由私營機構營辦的院舍。

3. 現時並無法定架構監管殘疾人士院舍的營辦。對這些殘疾人士院舍作出的規管，主要屬行政及自願性質。社會福利署(下稱"社署")自1999年起實施服務表現監察制度，以監管津助院舍的服務標準。社署及後於2002年發出《實務守則》，作為所有殘疾人士院舍(包括津助、自負盈虧及私營院舍)服務標準的指引。由於《實務守則》沒有法律基礎，這些服務標準並非強制性。

4. 社署除為殘疾人士院舍發出非法定的《實務守則》外，亦自2006年起推行私營殘疾人士院舍自願登記計劃(下稱"自願登記計劃")，藉此鼓勵私營殘疾人士院舍營辦人提升服務質素。截至2010年4月，社署所知的私營殘疾人士院舍有54間，其中只有6間參加了自願登記計劃。鑒於私營殘疾人士院舍對自願登記計劃反應冷淡，政府當局認為這些院舍不太可能會自行改善服務質素。為確保所有殘疾人士院舍符合基本的服務標準，立法是唯一的方法。

## 條例草案

5. 《殘疾人士院舍條例草案》(下稱"條例草案")旨在透過由社會福利署署長(下稱"社署署長")管理的發牌計劃，管制殘疾人士院舍。條例草案提出的立法建議包括——

- (a) 制訂法定框架以規管殘疾人士院舍(包括條例草案的適用範圍和例外情況；申請牌照、發出牌照、牌照續期、撤銷牌照、暫時吊銷牌照及拒絕申請的機制；上訴機制；及監管及罪行等)；
- (b) 一項賦權勞工及福利局局長訂立規例的條文。在條例草案獲得通過後，便會訂立載述有關殘疾人士院舍營辦、管理及監管規定的規例(包括人手及空間的規定、保健及安全規定、罰則及費用等)；
- (c) 賦權社署署長發出《實務守則》。《實務守則》會就殘疾人士院舍的營辦、管理及其他管制事宜，訂明詳細的程序、指引及標準(例如有關樓宇及消防安全、暢通無阻的通道、一般管理及保健護理等方面的規定)，以便院舍的牌照持有人遵守；及
- (d) 因推行殘疾人士院舍法定發牌計劃而對其他法例作出的相應及相關修訂。

## 法案委員會

6. 在2010年7月2日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會由黃成智議員擔任主席，曾舉行14次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。法案委員會亦在其中一次會議上聽取14個團體表達意見。曾向法案委員會提出書面及／或口頭意見的團體名單載於**附錄II**。為加深對私營殘疾人士院舍運作的瞭解，法案委員會曾於2011年1月17日參觀兩間私營殘疾人士院舍。

## 法案委員會的商議工作

7. 委員支持條例草案的政策用意，即透過法定發牌制度規管所有殘疾人士院舍，要求該等院舍符合法例所訂的基本服務標準。曾向法案委員會提出意見的團體全部亦對條例草案的精

神表示支持。在進行商議期間，委員曾研究有關發牌制度的法定框架、申請機制、發牌制度的執行情況、發牌標準及規定，以及發牌計劃對私營殘疾人士院舍的運作可能造成的影響等事宜。法案委員會的商議工作載述於下文各段。

### 發牌制度的法定框架

8. 條例草案主要旨在透過由社署署長管理的發牌計劃，管制殘疾人士院舍(包括津助、自負盈虧及私營院舍)。發牌計劃以《安老院條例》(第459章)的規定為藍本。該法定框架涵蓋條例草案的適用範圍和豁免情況；申請牌照、發出牌照、牌照續期、撤銷牌照、暫時吊銷牌照及拒絕申請的機制；上訴機制；及監管及罪行等。

#### *一院一牌*

9. 委員察悉，日後的殘疾人士院舍發牌計劃會涵蓋不少收納體弱多病或患有老年精神科疾病住客的安老院。鑒於現行的持續照顧服務政策，加上醫療服務日益改善，以及殘疾人士日趨長壽，部分殘疾人士院舍也會受《安老院條例》規管。政府當局的政策用意是一間院舍只會由其中一個根據《安老院條例》或《殘疾人士院舍條例》(獲制定成為法例後)發出的牌照規管。條例草案第7(5)及9(2)條反映了此用意。如一間院舍同時符合現有《安老院條例》及《殘疾人士院舍條例》所規管的院舍的定義，院舍營辦人只須根據其中一條條例持有一個牌照，但不得同時根據兩條條例申請牌照。換言之，院舍營辦人須按意願表明根據其中一條條例持有或申請一個牌照。根據其中一條條例發出牌照及牌照仍然有效時，政府不會根據另一條條例向營辦人發出牌照。因此，營辦人無須根據另一條條例申請另一個牌照，除非該營辦人打算轉為提供另一類別的服務。

10. 有關關注指部分私營殘疾人士院舍或會選擇根據《安老院條例》申領安老院牌照，藉此規避較嚴苛的殘疾人士院舍發牌規定。委員察悉政府當局的解釋，倘若該營辦人打算轉為提供另一類別的服務並成功根據另一條條例申請牌照，便須交回現時持有的牌照，而社署署長會先撤銷該牌照，才會根據另一條條例向該營辦人發出牌照。雖然殘疾人士及長者在住宿照顧需要方面有很多類似之處，但亦各有獨特的照顧需要。政府當局認為，院舍應集中為殘疾人士或長者提供專門服務，而非令服務多元化，以涵蓋多於一個類別的服務對象。

## "殘疾人士"的定義

11. 委員察悉，條例草案中"殘疾人士"的定義所指的殘疾，以《殘疾歧視條例》(第487章)所界定的"殘疾"為藍本。部分委員要求當局提供資料，解釋為何不把《殘疾歧視條例》下的"殘疾"定義所涵蓋的若干殘疾，包括"在其體內存在可引致疾病的有機體"及"由於失調或機能失常引致該人的學習情況與無此失調或機能失常情況的人的學習情況有所不同"，納入條例草案之內。

12. 據政府當局表示，鑒於兩條法例的目的有所不同，加上條例草案旨在規管為殘疾人士提供住宿照顧服務的院舍，當局遂按條例草案的目的對該定義作出適當調整。視乎社區可提供的支援及資源，患有《殘疾歧視條例》所界定的"殘疾"的人士，並非必然需要住宿照顧服務。就此而言，條例草案中"殘疾人士"的定義，旨在識別一般視為需要住宿照顧服務的殘疾人士。目前草擬的定義足以反映此政策用意，並能達至現時的目的。鑒於"在其體內存在可引致疾病的有機體"(例如乙型肝炎)和"由於失調或機能失常引致該人的學習情況與無此失調或機能失常情況的人的學習情況有所不同"(例如特殊學習障礙)等殘疾，一般不會視為使人需要住宿照顧服務，當局沒有把《殘疾歧視條例》下與此有關的各段加入條例草案中"殘疾人士"的定義內。

13. 潘佩璆議員質疑為何在"殘疾人士"定義下"在其體內存在可引致疾病的有機體"的殘疾中使用"有機體"一詞，因為疾病不一定由有機體引致。經諮詢衛生署後，政府當局贊同潘議員的觀點。鑒於"殘疾人士"定義下所有其他形式的殘疾足以涵蓋該等需要住宿照顧服務的殘疾人士，政府當局將會動議一項委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，從條例草案第2條"殘疾人士"的定義中刪除"在其體內存在可引致疾病的有機體"的提述。

14. 何秀蘭議員關注到，把"malformation"一詞譯成"畸形"有歧視之嫌，並要求政府當局考慮是否有需要優化此詞的中文譯法。

15. 根據平等機會委員會及衛生署提供的意見，"畸形"(malformation)一詞的涵義屬於中性，並獲醫學界普遍採用。政府當局認為沒有必要修訂"malformation"(畸形)一詞的中文譯法。委員接納政府當局的解釋。

## 條例草案的適用範圍

16. 條例草案訂明，殘疾人士院舍指任何慣常有超過5名年滿6歲的殘疾人士獲收容在其內以獲得有照顧的住宿的處所。

17. 根據條例草案第3(1)條，擬議發牌計劃不適用於若干類別的場所，包括純粹用於或擬純粹用於治療需要接受治療的人的處所；在《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第165章)下受規管的護養院；《教育規例》(第279章，附屬法例A)所指的寄宿學校；及《藥物倚賴者治療康復中心(發牌)條例》(第566章)所指的治療中心。這些場所將獲豁免受《殘疾人士院舍條例》規管。委員察悉，當局沒有把《幼兒服務條例》(第243章)所指的註冊幼兒中心納入獲豁免處所／機構名單。

18. 政府當局表示沒有必要把註冊幼兒中心納入獲豁免處所／機構名單，因為該等中心只會為6歲以下的殘疾兒童提供住宿照顧服務，並且不在適用於6歲或以上殘疾人士的條例草案的涵蓋範圍內。委員又察悉，《職業訓練局條例》(第1130章)所指的技能訓練中心不會納入獲豁免受條例草案規管的處所／機構名單，因為只有一間技能訓練中心提供住宿照顧服務，而其服務標準並沒有在相關法例或《實務守則》中具體訂明。

19. 委員關注到，當局對為殘疾人士提供住宿照顧服務並獲建議豁免受條例草案規管的處所／機構有何規管機制，以及該等處所／機構的服務標準分別為何。部分委員關注到，當局對為殘疾兒童提供的住宿照顧服務有何規管，以及是否需要採取跟進行動修訂相關法例，以確保為兒童提供的住宿照顧服務標準能與殘疾人士院舍的發牌計劃看齊。

20. 政府當局表示，條例草案旨在規管為超過5名6歲或以上殘疾人士提供住宿照顧服務的殘疾人士院舍。上述獲豁免的處所／機構專為滿足服務使用者(包括殘疾人士)的特別醫療、教育或其他需要而設計，加上服務對象及服務需要有所不同，其服務標準及要求與殘疾人士院舍的略有不同，是可以理解的。鑒於這些處所／機構已受相關法例的規管制度所限，政府當局認為沒有需要規定這些處所／機構須同時受擬議的殘疾人士院舍發牌制度規管。

21. 部分委員察悉並關注到，藥物倚賴者治療康復中心及幼兒中心的空間要求偏低且已過時，並促請當局檢討有關要求。政府當局贊同委員的意見，指發牌規定應按目前情況予以檢討，但認為此事不屬於條例草案的範圍。

22. 委員商定，對於獲豁免受條例草案規管的處所／機構的規管機制及其各自服務標準的關注事項，應交由相關的事務委員會跟進。

### 殘疾人士院舍的分類

23. 委員察悉，社署根據住客所需的照顧和協助程度，大致上將殘疾人士院舍分為高度照顧殘疾人士院舍、中度照顧殘疾人士院舍及低度照顧殘疾人士院舍3類。殘疾人士院舍的住客在入住院舍前須由一名註冊醫生進行健康檢查。社署會考慮殘疾人士院舍在提交牌照／續牌申請時已收納的住客的情況，以釐訂該院舍屬於哪一類別。

24. 委員察悉，院舍在實際運作上或會同時收納需要不同程度照顧服務的住客。他們要求政府當局提供資料，說明按何準則就混合式院舍進行分類。政府當局解釋"過半數"的劃分方法。舉例而言，一間有超過一半住客須接受高度照顧服務的院舍，會歸入高度照顧殘疾人士院舍的類別。倘若接受高度及中度照顧服務的住客人數相同，該殘疾人士院舍便會歸入高度照顧殘疾人士院舍的類別。倘若院舍同時收納需要高度、中度及低度照顧服務的住客，當局便不會計算需要低度照顧服務的住客人數，而按簡單多數的劃分方法把該院舍歸入高度或中度照顧殘疾人士院舍的類別。上述原則可確保需要較高照顧程度服務的住客的利益獲得保障。至於收納殘疾人士的小型家舍，因其入住人數限制於8名或以下，將會被劃一歸入低度照顧殘疾人士院舍的類別。

25. 委員關注到，倘若不同類別的住客比例有所改變而令院舍降至較低級別，院舍能否為住客提供適當程度的照顧。政府當局向委員保證，在釐定院舍類別後，社署會在牌照上列明該院舍所提供的照顧服務程度。雖然殘疾人士院舍可決定收納不同類別的殘疾人士，但為了確保住客的利益，社署會進行定期巡查。倘若發現院舍違反有關院舍分類的規定，因而影響其服務質素，社署署長可根據條例草案第18條，向任何院舍藉書面通知發出指示，以確保院舍的營辦及管理情況令人滿意，以及院舍以恰當方式促進其住客的福利。

### 罪行水平

26. 條例草案第4條訂明，任何人無牌營辦、料理、管理或以任何其他方式控制殘疾人士院舍，即屬犯罪。該罪行的最高罰則為判處第6級罰款(10,000元)及監禁兩年；如屬持續罪行，

可就該罪行持續的每一日另處罰款10,000元。至於在《殘疾人士院舍條例》(第2部除外)生效前已存在(即現有的殘疾人士院舍)並持有根據條例草案第11條發出的有效豁免證明書的殘疾人士院舍，可獲豁免受條例草案第4條規限。

## 牌照申請制度

### *申請及續領牌照／豁免證明書*

27. 條例草案第7及11條就殘疾人士院舍的發牌及發出豁免證明書訂定條文，並賦權社署署長基於指明的理由拒絕發出牌照或豁免證明書。委員要求當局澄清，法人團體或合夥是否為條例草案第7及11條所指的牌照或豁免證明書申請人；如是的話，社署署長會如何評估某法人團體或合夥申請人是否為條例草案第7(3)(a)條所指的適當人選。

28. 據政府當局表示，其用意是讓法人團體及合夥亦可根據條例草案第7或11條申請牌照或豁免證明書。根據條例草案，“人”(即申請人)可詮釋為個人、法團或合夥。有關詮釋是基於《釋義及通則條例》(第1章)第3條對“人”的釋義作出的。《安老院條例》下的申請制度亦採用了同一方法。按照此釋義，條例草案第7(3)(a)條授予社署署長權力，如署長覺得申請人或其擬僱用在有關院舍工作的任何人，並不是營辦、參與管理或受僱在該院舍工作的適當人選，可拒絕發出牌照。在考慮法團或合夥是否為適當人選時，社署署長會顧及一系列因素，例如曾否有任何虐待服務對象的已知紀錄。

29. 委員察悉，根據條例草案第8(2)條，牌照續期的申請須在牌照期滿前4個月起至期滿前2個月止的期間內，向社署署長提出。倘若獲得社署署長的書面批准，在牌照期滿前少於2個月內提出的申請亦會受理。不過，在任何情況下，於牌照期滿後才提出的申請將不會受理。委員關注到，倘若社署署長考慮續領牌照的申請需時過長，會否導致殘疾人士院舍出現無牌經營的情況。

30. 政府當局表示，社署署長一般旨在於牌照期滿前就續領牌照的申請作出定奪。作為一項行政措施，當局會於條例草案制定成為法例後設立牌照辦事處，發信提醒殘疾人士院舍營辦人須於牌照期滿前4個月內續領牌照。牌照辦事處會就各類服務制訂服務承諾。無論如何，條例草案第8(6)條訂明，凡院舍的牌照持有人申請將任何牌照續期，而該牌照若無在該申請獲定奪前期滿，則該牌照在社署署長作出定奪前維持有效。

## 豁免證明書的有效期

31. 根據條例草案第11條，社署署長獲賦權發出豁免證明書及指明該證明書的有效期，有效期不得超過36個月；而根據條例草案第12條，豁免證明書的持有人可在證明書期滿前，申請將證明書續期不超過36個月。委員察悉，豁免證明書的有效期為36個月且可予續期，加上豁免證明書旨在給予有關殘疾人士院舍多些時間進行改善工程，以符合發牌規定和標準，他們關注到，豁免證明書的有效期可能會過長。委員質疑，豁免證明書的有效期會否隨院舍為符合社署署長施加的指明條件所需的時間而有所不同。

32. 政府當局解釋，個別豁免證明書的有效期或會視乎預計有關殘疾人士院舍為符合發牌規定所需的時間而定，但無論如何，有效期不會超過36個月。政府當局的用意是鼓勵現有的殘疾人士院舍致力符合所有發牌規定，並在切實可行的範圍內盡早取得牌照。因此，社署署長只會在他認為有十分充分的理據的情況下，才發出豁免證明書或將豁免證明書續期，讓營辦人有合理時間完成修正工程。根據推行《安老院條例》所得的經驗，向有關安老院舍發出的豁免證明書有效期由少於6個月、6個月至12個月，以至12個月以上不等，視乎院舍符合《安老院條例》的發牌規定所需的時間而定。一般而言，殘疾人士院舍需要多些時間進行有關樓宇安全規定的改善工程。根據條例草案第11條，社署署長在發出豁免證明書時，可指明所施加關於殘疾人士院舍的營辦及管理的條件。一如豁免證明書所訂明，殘疾人士院舍必須在院舍內的當眼處展示有關牌照或豁免證明書。

## 公開對豁免證明書持有人所施加的條件

33. 為了讓殘疾人士院舍的住客及其家屬照顧者可參與監察現有院舍為符合豁免證明書的規定而作出改善的進度，部分委員認為，當局應為此設立監察機制。政府當局解釋，社署會把獲發牌照的殘疾人士院舍名單，連同有關牌照及豁免證明書副本上載至其網站，當中會示明所施加的條件。

## 上訴機制

### 行政上訴委員會

34. 條例草案第14條提供途徑向根據《行政上訴委員會條例》(第442章)設立的行政上訴委員會提出上訴，反對社署署長



的決定。任何人如因社署署長作出的下列任何決定而感到受屈，可向行政上訴委員會提出上訴：根據條例草案第7、8、9、11及12條對牌照／豁免證明書施加任何條件、拒絕發出牌照／豁免證明書、拒絕將牌照／豁免證明書續期或撤銷牌照／豁免證明書。委員察悉，自《安老院條例》於1995年開始實施以來，無人曾向根據該條例成立的上訴委員會提出上訴。考慮到安老院發牌制度的運作經驗，以及該制度與擬議的殘疾人士院舍發牌制度的相似之處，政府當局預料不會有太多有關殘疾人士院舍的上訴個案。為精簡上訴機制，政府當局建議由行政上訴委員會處理根據《安老院條例》及條例草案提出的上訴，而無須另設上訴委員會。政府當局會對《安老院條例》作出相應修訂，以達到此目的。委員認為此安排可予接受。

### *對社署署長的決定提出上訴*

35. 委員歡迎當局提供就社署署長的決定向行政上訴委員會提出上訴的途徑，但詢問為何在社署署長行使其權力的程序方面，條例草案第14條沒有就其不遵從條例草案第10及13條規定的情況提供上訴途徑。部分委員亦關注到，當局有必要為殘疾人士院舍的使用者設立渠道，讓他們就社署署長對牌照／豁免證明書的發出和續期所作的定奪表達意見。

36. 政府當局表示，條例草案第10及13條僅列出社署署長在行使第7、8、9、11或12條所指的權力之前必須遵循的程序，而非一項決定。任何人如因社署署長根據條例草案第7、8、9、11或12條所作的決定而感到受屈，可按條例草案第14條的規定向行政上訴委員會提出上訴。由於社署署長就牌照／豁免證明書的發出和續期所作的定奪是對申請人作出的，政府當局認為容許第三者就有關事宜提出上訴並不恰當。公眾人士可根據現行的既定機制，就牌照／豁免證明書的發出和續期向社署表達意見。

37. 委員詢問，為何當局對待根據條例草案第10及13條申請發牌／續牌和申請豁免證明書的人士，並非一視同仁。根據條例草案第13條，倘若社署署長有意拒絕豁免證明書的申請，申請人不會獲給予機會就此向社署署長作出書面申述，而根據條例草案第10條，申請發牌／續牌的人士則會獲給予如此機會。

38. 據政府當局表示，條例草案引入豁免證明書，旨在作為一項過渡安排，給予現有殘疾人士院舍的營辦人時間修正不符合發牌規定的情況，同時容許這些院舍繼續運作。嚴格來說，現有的殘疾人士院舍如未能符合所有發牌規定，社署署長可拒絕發出牌照。然而，倘若不符合規定的情況可予修正(例如有待

發出消防裝置證書或等候所需設備付貨)，政府當局的用意是讓營辦人申請豁免證明書，但同時施加若干條件，規定營辦人須於合理時間內完成修正工作。豁免證明書只會在特殊情況下獲得續期，即社署署長認為有十分充分的理據，證明有需要再延長時間以完成修正工作。

39. 政府當局強調，為符合殘疾人士院舍住客的最佳利益，政府當局的用意是鼓勵現有的殘疾人士院舍致力符合所有發牌規定，在切實可行的範圍內盡早取得牌照，而非持續持有豁免證明書。條例草案並無訂定條文，容許就拒絕為豁免證明書續期／發出豁免證明書的情況提出書面申述，這與上述用意相符。《安老院條例》亦採納了此安排。

#### *應否在等候上訴期間暫緩執行社署署長的命令*

40. 委員察悉法案委員會的法律顧問提出的意見，指條例草案第14條並無述明，倘若有人就社署署長的決定向行政上訴委員會提出上訴，該項決定或命令應否自提出上訴之日起暫緩生效，直至該上訴獲處理完畢為止。《行政上訴委員會條例》亦沒有訂明類似的條文。然而，《安老院條例》訂有一條表明此意的條文(即第12條)。該條文關乎社署署長就撤銷或暫時吊銷牌照或拒絕將牌照續期所作的決定。

41. 政府當局接納法律顧問的看法，並建議修訂《安老院條例》第10條，訂明凡有人提出上訴，反對社署署長根據《安老院條例》第10條作出的某些決定，該等決定即自該等上訴提出之日起暫緩生效，直至該等上訴獲處理完畢、被撤回或被放棄為止；同時建議對條例草案第9條作出類似的修正，訂明凡有人提出上訴，反對社署署長根據條例草案第9(1)條作出的決定，該決定即自該上訴提出之日起暫緩生效，直至該上訴獲處理完畢、被撤回或被放棄為止。

#### 發牌計劃的執行情況

##### *進入和視察的權力*

42. 條例草案第16(2)(a)條賦予指明人士權力，讓他們可進入和視察殘疾人士院舍及可疑殘疾人士院舍。委員察悉並關注到，條例草案第16(2)(b)至(d)條所建議的權力是否亦適用於可疑處所，此點有欠明確，因為在條例草案16(2)(a)條之後並無提述該等處所。

43. 政府當局澄清，指明人士進入"可疑殘疾人士院舍"後，須根據條例草案第2條中"殘疾人士院舍"的定義，確定該處是否為殘疾人士院舍。如該處屬殘疾人士院舍，該指明人士便可行使第16(2)(b)至(d)條所賦予的權力，根據條例草案進行視察和收集證據，以提出檢控。鑒於委員關注某指明人士可能需要多些權力，以確定某可疑處所是否為條例草案所指的殘疾人士院舍，為免生疑問，政府當局同意清楚訂明，根據條例草案第16(2)(b)及(c)(i)條賦予指明人士的權力亦應適用於可疑處所。不過，政府當局認為沒有必要就視察可疑處所賦予指明人士條例草案第16(d)條所訂的權力。況且，條例草案第16(2)(c)(ii)條只針對持牌殘疾人士院舍。政府當局將會提出一項修正案，藉以訂明條例草案第16(2)(b)及(c)(i)條亦適用於可疑處所。

44. 委員贊同政府當局的建議，為收相同之效而對《安老院條例》第18條作出相應修訂，以確保安老院舍與殘疾人士院舍兩者的營運一致，因為安老院舍的發牌制度亦採納了條例草案第16條所建議的安排。

#### *停止將處所用作殘疾人士院舍的命令*

45. 條例草案第19條賦權社署署長下令任何用作殘疾人士院舍的處所在若干情況下停止用作院舍。委員關注到，賦權社署署長而非法院作出該命令的理由，以及可否就該命令提出上訴。委員要求政府當局考慮容許受屈人士向行政上訴委員會提出上訴。

46. 政府當局解釋，社署署長根據條例草案獲賦予的權力，會密切監察所有殘疾人士院舍的服務表現及經營情況。因此，由社署署長直接評估何時和根據甚麼準則行使條例草案第19條的權力最為恰當，從而更好地保障殘疾人士院舍住客的安全。至於不得就停止命令提出上訴的政策用意，旨在因應個案的嚴重程度，為殘疾人士院舍住客的利益及安全提供最佳的保障。此項擬議安排與目前由社署管理的其他法定發牌計劃(包括《幼兒服務條例》、《安老院條例》及《藥物倚賴者治療康復中心(發牌)條例》下的發牌計劃)做法一致。儘管如此，任何人如因社署署長所作的決定而感到受屈，可向法院申請司法覆核。

#### *署長職能的履行*

47. 條例草案第20(1)條訂明，社署副署長可履行《殘疾人士院舍條例》委予社署署長的任何職能。委員詢問，第(4)款中"任何社署副署長"的提述應否修正為負責管理殘疾人士院舍發牌計

劃的社署副署長。政府當局解釋，由於社署的副署長不止一名，目前的草擬方式具有靈活性，讓任何社署副署長均可為施行該條例而執行社署署長的職責。當局會對《安老院條例》作出相應修訂，以收相同之效。

#### *執法人員的法律責任*

48. 根據條例草案第17條，指明人士獲豁免就視察殘疾人士院舍方面的作為或不作為負上個人法律責任。委員要求當局澄清，該條文所指的指明人士的豁免權是否只限於民事法律責任。政府當局證實委員的理解正確無誤。為免有關釋義有任何疑問，政府當局將會修正條例草案第17條，以清楚表明其用意。

49. 委員接納政府當局的建議，即以條例草案第17條為藍本，對《安老院條例》作出相應修訂，豁免指明人士須就視察安老院舍方面的作為或不作為負上個人民事法律責任。

#### *法人團體和合夥的法律責任*

50. 委員關注殘疾人士院舍董事和管理層的法律責任。按照條例草案第22條現時的草擬方式，執法機關難以向干犯條例草案所訂罪行的有限公司／合夥的董事及前董事採取行動。委員籲請政府當局考慮清楚訂明，法人團體及合夥的董事及前董事作為牌照／豁免證明書的持有人，須就關於殘疾人士院舍營運的罪行負上責任。

51. 政府當局表示，條例草案第22(1)及(3)條訂明營辦、料理、管理或控制殘疾人士院舍的人士所干犯關於在當其時有效的牌照及豁免證明書的罪行，而條例草案第22(2)及(4)條則訂明有關已盡應有的努力的免責辯護。鑒於第1章就"人"所訂的涵義相當廣泛(參閱上文第28段)，而規管其他法例的所有刑事罪行的《刑事訴訟程序條例》(第221章)第101E條已訂明，公司董事或與公司管理有關的其他高級人員的法律責任，倘若某公司干犯條例草案第22(1)或(3)條所訂的罪行，在干犯罪行時為該公司董事的人便須負上法律責任。有見及此，政府當局認為沒有必要修訂條例草案第22條。此外，在購入殘疾人士院舍新業務時，買家有責任盡力查明該殘疾人士院舍有否遵從發牌規定。委員接納政府當局的解釋。

## 發牌標準和規定

52. 委員察悉，條例草案旨在制訂法定框架以規管殘疾人士院舍，而在條例草案獲得通過後，當局亦會訂立規例，訂明殘疾人士院舍的營辦、管理及監管規定。然而，委員認為，鑒於擬議發牌規定對殘疾人士院舍營運和殘疾人士院舍住客的福祉所造成的影響，當局有必要審視擬議發牌規定。為此，法案委員會已深入審視殘疾人士院舍的發牌規定和標準。

### 空間要求

53. 委員察悉，所有持牌殘疾人士院舍內按每名住客計的規定最低人均樓面面積，建議劃一為6.5平方米。在計算樓面面積時，須扣除任何空地、平台、花園或院舍內社署署長認為不適合用作殘疾人士院舍的其他地方的面積。

54. 委員深切關注到，建議的空間要求低於2002年就殘疾人士院舍發出的現有非法定《實務守則》所訂的標準，即輕度至中度殘疾人士院舍及嚴重殘疾人士院舍內按每名住客計的規定最低人均樓面面積分別為6.5平方米及8平方米。委員強調，政府有責任確保殘疾人士院舍的服務質素，並且不應降低殘疾人士院舍的服務標準，讓不達標準的院舍繼續經營下去。部分委員表示，倘若擬議的發牌規定及標準過低，他們或不會支持條例草案。他們認為，計算空間要求時，樓面面積應包括殘疾人士院舍住客的個人生活及護理空間。委員質疑，若按建議規定殘疾人士院舍每名住客所佔空間最少為6.5平方米，住客如何獲得充足的個人生活及護理空間。

55. 政府當局解釋，擬議發牌計劃旨在對殘疾人士院舍的營運設定最低要求和標準。作為法定發牌機制的一部分，《實務守則》會載述殘疾人士院舍須符合的最低發牌標準。為此，社署已成立一個工作小組，成員包括殘疾人士、家長組織、津助殘疾人士院舍、私營殘疾人士院舍、學術界和香港社會服務聯會的代表，負責檢視參照津助殘疾人士院舍標準制訂的2002《實務守則》。工作小組曾召開多次會議，並舉行8場諮詢會，以聽取康復界和持份者的意見。福利事務委員會及康復諮詢委員會亦曾於多次會議上就《實務守則》擬稿進行討論。政府當局強調，《實務守則》最新擬稿(下稱"2008《實務守則》")所建議的發牌標準已在殘疾人士院舍的實際情況和殘疾人士的需要之間取得平衡。

56. 部分委員仍然認為，政府當局應審慎考慮提升最低空間要求，例如有關嚴重殘疾人士的最低空間要求。另一方面，部分委員建議當局應考慮把室外空間(或其中一部分)納入空間要求的計算範圍，藉此鼓勵營辦人提供更寬敞的地方，供殘疾人士院舍住客進行康樂活動。

57. 政府當局表示，殘疾人士院舍住客的人數，應根據該院樓宇的大小，以及每人佔地的面積標準而定，即院舍專用的淨實用面積。把花園及平台等室外空間納入計算範圍，可能會導致每名住客可使用的面積減少。政府當局接獲住客和營辦人就樓面空間計算基準表達的不同意見。然而，經考慮委員的意見後，政府當局答應重新審視殘疾人士院舍每名住客所需的最低樓面面積水平，以及因應空間要求計算殘疾人士院舍面積的準則。在條例草案獲得通過後，當局會在提交立法會進行先訂立後審議程序的《規例》中訂明人均面積的標準。委員備悉政府當局建議的安排。

#### 人手要求

58. 委員認同有需要按住客所需的照顧程度，為每類殘疾人士院舍設定在每天不同時段的最低人手要求。《規例》及《實務守則》亦會載列不同類別殘疾人士院舍各自的最低人手要求，以及不同類別員工的職責和責任。

59. 委員察悉，2008《實務守則》建議的最低人手要求低於2002《實務守則》所訂的要求。他們關注到，建議的最低人手要求過低，會令當局難以確保殘疾人士院舍的服務質素。舉例而言，就高度照顧院舍助理員的最低人手要求而言，2002《實務守則》定為1名助理員對30名住客，而2008《實務守則》則建議為1名助理員對40名住客。委員強調，政府當局有需要協助私營殘疾人士院舍業界提升和改善服務質素，而非降低人手要求，以便私營殘疾人士院舍可在發牌計劃實施後繼續營運下去。

60. 部分委員考慮到建議的最低人手要求會令人手緊絀，他們尤其關注高度照顧院舍的服務質素及員工的工作量。以護理員與住客的比例為例，上午7時至下午3時為1比20，而晚上10時至上午7時則降至1比60。至於保健員與住客的比例，上午7時至下午6時為1比30。委員亦質疑為何護士和保健員無須在晚上當值。

61. 政府當局重申，最低人手要求是工作小組為檢討2002《實務守則》而進行的諮詢和商議的結果，並已權衡康復

界和持份者的不同意見。根據現行安排，殘疾人士院舍住客如需在晚間前往公營醫院接受治療，會使用緊急救護服務。政府當局告知委員，現有的私營殘疾人士院舍全部不符合非法定2002《實務守則》所訂的要求，當中大部分院舍亦不符合2008《實務守則》所訂的擬議要求。因此，透過採納2008《實務守則》，相信私營殘疾人士院舍的服務水平在發牌制度推行後會有顯著改善。

62. 委員提出的另一關注事項是法定最低工資對殘疾人士院舍人手要求的影響。委員察悉，政府當局表示由於《實務守則》擬稿是在法定最低工資法例生效前擬訂的，當中未有反映法定最低工資這項元素。儘管如此，政府當局為參與買位計劃的院舍制訂人手要求時，已考慮法定最低工資對人手開支的影響，以及每班工作8小時的安排，儘管每班的實際工作時數通常會由僱主和僱員雙方在僱傭合約中議定。政府當局解釋，當局已告知殘疾人士院舍營辦人在安排員工的工作時間時須留意《最低工資條例》(第608章)所訂的要求。鑒於委員擔心這可能會引起誤解，政府當局答應在《實務守則》中清楚列明有關安排。

#### 發牌制度對私營殘疾人士院舍業界可能造成的影響

63. 委員察悉，私營殘疾人士院舍業界認為院舍收費難免會調高，以支付殘疾人士院舍進行大規模改善工程所需的額外費用及／或彌補因宿位數目減少而損失的收入。根據由46間私營殘疾人士院舍組成的香港私營復康院舍協會所提供的估算，條例草案獲得通過後，市區和新界的私營殘疾人士院舍宿位的單位營運成本將會分別為每月5,923元及4,789元，主要成本項目為租金和員工工資。

64. 法案委員會在評估2002《實務守則》和2008《實務守則》分別訂明不同的人手及空間要求對現有私營殘疾人士院舍的營運有何影響時，曾要求政府當局估算市區和新界的私營殘疾人士院舍宿位的單位營運成本。根據政府當局的資料，市區和新界的殘疾人士院舍宿位的單位營運成本分別為3,785元至5,631元及3,368元至5,134元(按2002《實務守則》標準計算)及3,439元至4,568元及3,022元至4,151元(按2008《實務守則》標準計算)。

65. 委員察悉並關注到，私營殘疾人士院舍約有80%的住客須依靠綜合社會保障援助(下稱"綜援")，因此私營院舍把收費定於與每月綜援金額看齊的水平，即4,000元左右。委員擔心，法定發牌計劃推行後，一些私營殘疾人士院舍會因未能符合發牌

規定而倒閉，令住客須遷走。他們關注政府當局會否為受影響的住客作出所需的調遷安排。法案委員會察悉私營殘疾人士院舍業界與政府當局就單位營運成本所作的估算有所偏差，已要求政府當局就香港私營復康院舍協會的估算表達意見，以及評估條例草案對私營殘疾人士院舍可能造成的影響。

66. 政府當局認為，私營殘疾人士院舍無須披露其財政狀況。倘若私營殘疾人士院舍現時的營運成本已超越殘疾人士院舍住客獲發的綜援金額，這些私營院舍現時應屬虧本營運。不過，值得注意的是，儘管擬議的發牌計劃即將推行，私營殘疾人士院舍的數目卻不斷增加。此外，綜援計劃已顧及殘疾人士的特殊需要，並為他們提供較高的標準金額、特別津貼及補助金。

67. 政府當局預計，在64間社署所知的私營殘疾人士院舍當中，52間須就樓宇及消防安全設備進行改善工程，以符合將來的發牌規定。如果採用2002《實務守則》所訂的人手及空間要求，共有24間位於市區的私營殘疾人士院舍(影響671名住客)的營運，將會出現財政上不可行的情況。不過，倘若2008《實務守則》所訂的標準獲得採納，預計沒有私營殘疾人士院舍會受到影響。政府當局指出，有11間院舍(影響360名住客)由於有無法改善的結構性／走火通道問題，如未能另覓合適地點，可能便須關閉。據觀察所得，雖然這11間私營殘疾人士院舍並無即時的安全問題，但並不符合建議為現有私營殘疾人士院舍提供資助的經濟資助計劃的資格，申請資助進行必需的改善工程，以符合發牌制度下的樓宇及消防安全規定。

68. 據政府當局觀察所得，私營殘疾人士院舍全部均不符合非法定2002《實務守則》所訂的人手及空間要求。如不訂立發牌計劃，殘疾人士院舍可能會以低於2002《實務守則》甚或2008《實務守則》所訂的標準繼續經營下去。因此，推行發牌計劃可確保殘疾人士院舍達到合理的服務水平。

69. 儘管政府當局已作出解釋，委員仍然關注發牌制度實施後私營殘疾人士院舍的經營困難和財政可行性，因為這些院舍的住客大部分均為綜援受助人，倘若院舍為符合空間要求而削減宿位數目，他們將無法負擔因而調高的院舍收費。雖然委員支持提升私營殘疾人士院舍的服務水平，但他們認為，保障院舍住客的福祉及確保他們在發牌計劃實施後不會受到影響亦同樣重要。委員籲請政府當局配合條例草案，考慮在法定發牌制度實施前調高居於私營殘疾人士院舍的受助人的綜援金額。



70. 政府當局向委員保證，當局完全明白他們的憂慮，並會制訂合適的配套措施，以鼓勵私營殘疾人士院舍提升服務水準。為此，政府當局會在實施法定發牌制度前推行私營殘疾人士院舍買位先導計劃，鼓勵院舍的營辦人提升服務質素，而參加計劃的院舍須符合較高的人手和空間要求。在條例草案獲制定成為法例後，政府當局亦會推出財政資助計劃，向私營殘疾人士院舍提供資助，用以進行改善工程，以符合樓宇及消防安全方面的發牌規定。此外，當局會在條例草案生效後提供18個月寬限期，給予殘疾人士院舍多些時間就申請牌照或豁免證明書作出適當的安排，並讓社署處理所有該等申請。

71. 關於未能符合規定的私營殘疾人士院舍住客的調遷安排，政府當局向委員進一步保證，當局十分重視院舍住客的福祉。除採取多項配套措施以提升殘疾人士院舍的服務水平外，若有個別私營殘疾人士院舍停止營運，政府當局會在切實可行的範圍內盡量協助受影響的住客遷往其他院舍。委員察悉，政府當局表示，若干私營殘疾人士院舍已表明有意參加自願登記計劃。社署接獲這些申請後，將會即時處理。

#### 《實務守則》擬稿

72. 條例草案第23條賦權社署署長發出與殘疾人士院舍的營辦有關的《實務守則》。委員已審視2008《實務守則》擬稿，當中就殘疾人士院舍的營辦、管理及其他管制事宜，訂明了詳細的程序、指引及標準(例如有關樓宇及消防安全、暢通無阻的通道、一般管理、保健護理等方面的規定)，以便院舍的牌照持有人遵從。

73. 委員歡迎政府當局接納他們就改善《實務守則》擬稿提出的建議。政府當局亦答應在《實務守則》中清楚訂明，殘疾人士院舍營辦人在安排員工的工作時間時須遵從《最低工資條例》所訂的要求(參閱上文第62段)。

#### 《規例》擬稿

74. 條例草案第24條賦權勞工及福利局局長為條例草案的目的訂立規例。據政府當局表示，在條例草案獲得通過後，便會提交《殘疾人士院舍規例》，供立法會以先訂立後審議的程序處理，以訂立有關殘疾人士院舍營辦、管理及監管規定的規例(包括人手及空間的要求、保健及安全規定、罰則及費用等)。

75. 委員已審視將於條例草案獲制定成為法例後由勞工及福利局局長訂立的《規例》擬稿。政府當局答應考慮委員提出有關改善《規則》擬稿的建議，在《規例》的擬議第18條中清楚訂明，如殘疾人士院舍主管"合理地懷疑"或知道發生《預防及控制疾病條例》(第599章)下的表列傳染病個案，必須立即向社署署長報告該事。至於委員就為院舍住客進行健康檢查所表達的關注，政府當局同意在《實務守則》闡釋有關安排。

76. 委員亦察悉，政府當局會在《規例》的擬議第22條中列明每名住客所需的最少樓面面積水平，以及因應空間要求計算殘疾人士院舍面積的準則(參閱上文第57段)。鑒於《規例》擬稿會因應條例草案的最後定稿予以修訂，委員將會再次審視《規例》的條文。在條例草案制定成為法例後，經修訂的《規例》會提交立法會進行先訂立後審議程序。

77. 就保健員的註冊(《規例》擬稿第3部)進行商議期間，部分委員對保健員的資格表示關注。委員察悉，保健員指任何已修畢一項由社署署長批准的訓練課程，並名列由社署署長根據擬議《規例》備存的註冊紀錄冊的人。雖然保健員須為實施《規例》而參加由社署署長批准的指定訓練課程，但他們所取得的資格未必獲得香港資歷架構承認。為使保健員的技能、知識及經驗得到肯定，委員認為，福利界舉辦的訓練課程如何與登記於資歷名冊的有質素保證的資歷銜接，實在值得從政策角度作進一步研究。法案委員會商定把此事轉交人力事務委員會跟進。

### 發牌制度的生效日期

78. 政府當局建議在2011年6月15日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。倘若條例草案獲得通過，政府當局最初建議於2011年6月30日將生效日期公告刊憲，並指定同日為該條例(與制裁有關的第2部除外)實施的日期。勞工及福利局局長會在18個月的寬限期屆滿後，就該條例第2部在憲報刊登另一生效日期公告。據政府當局表示，根據《殘疾人士院舍條例》第24條訂立的《規例》，在該條例大部分條文實施後才訂立會較為理想。政府當局的目標是在本立法會會期結束前提交《規例》，故此建議指定生效公告刊憲當日為該條例(與制裁有關的第2部除外)實施的日期。

79. 委員察悉，《釋義及通則條例》(第1章)第32(1)條訂明，"凡條例並非在該條例於憲報刊登當日開始實施，根據該條例行事的權力均可在該條例於憲報刊登之後隨時行使"。委員明白有需要切實可行的範圍內盡早將擬議《規例》刊憲，讓殘疾人

士院舍業界知悉有關殘疾人士院舍營運、管理和監督的法定要求，並在18個月的寬限期內進行適當的修正工程。然而，委員認為讓審議附屬法例的程序得以妥善進行亦相當重要，故此認為勞工及福利局局長不宜在先訂立後審議的限期屆滿前，指定《殘疾人士院舍條例》的生效日期。

80. 經考慮委員的意見後，政府當局同意相應地修改立法時間表。倘若條例草案獲得通過，政府當局建議於2011年6月30日將生效日期公告和《規例》刊憲，並指定2011年11月11日(即先訂立後審議程序的正常屆滿日期，假設立法會首次會議於2011年10月12日舉行)為該條例(與制裁有關的第2部除外)和《規例》實施的日期。委員認為經修訂的立法時間表可予接受。

### 相應修訂

81. 條例草案第8部載述對其他法例的相應及相關修訂。根據條例草案第24條，勞工及福利局局長獲賦予為施行該條例而訂立規例的權力，這些規例會涵蓋運作細節。在《安老院條例》下，行政長官會同行政會議獲賦予訂立規例的權力。政府當局已在條例草案中納入對《安老院條例》作出的相應修訂，把該條例下有關訂立規例的權力賦予勞工及福利局局長。委員對擬議的相應修訂並無異議。

### **委員會審議階段修正案**

82. 除上文特別提及的主要修正案外，政府當局亦會動議一些技術性及相應修訂。法案委員會支持政府當局將會提出的委員會審議階段修正案。

### **跟進行動**

83. 法案委員會商定，把有關福利界舉辦的訓練課程如何與登記於資歷名冊的有質素保證資歷銜接的事宜，轉交人力事務委員會跟進(參閱上文第77段)。

### **恢復二讀辯論**

84. 倘若政府當局動議上述擬議修正案，法案委員會支持在2011年6月15日的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

## 諮詢內務委員會

85. 法案委員會已於2011年5月27日向內務委員會匯報商議結果。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2011年6月10日

《 殘疾人士院舍條例草案 》 委員會

委員名單

主席	黃成智議員
委員	李卓人議員
	梁耀忠議員(自2010年7月9日起)
	譚耀宗議員, GBS, JP
	李國麟議員, SBS, JP
	湯家驊議員, SC
	何秀蘭議員
	張國柱議員
	葉偉明議員, MH
	潘佩璆議員
	梁家傑議員, SC
	梁國雄議員
	(合共：12位委員)
秘書	馬淑霞小姐
法律顧問	易永健先生
日期	2010年7月9日

《殘疾人士院舍條例草案》委員會

曾向法案委員會提出書面及／或口頭意見的團體名單

1. 公民黨
2. 康和互助社聯會
3. 香港大學社會工作及社會行政學系
4. 路向四肢傷殘人士協會
5. 香港私營復康院舍協會
6. 民主黨勞工及福利小組
7. 正言匯社
8. 香港社會服務聯會
9. 香港弱智人士家長聯會
10. 香港區私營院舍聯會
11. 私人院舍社會工作者同盟
12. 新界東私營復康院舍聯會
13. 爭取私營院舍權益大聯盟
14. 爭取資助院舍聯席

只提交意見書

1. 嚴重弱智人士家長協會
2. 香港復康聯會