

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1347/09-10(01)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2010年4月24日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

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

2. 本港的殘疾人士院舍分別由私營機構及非政府機構營運。殘疾人士院舍分為3類，即資助殘疾人士院舍、由非政府機構營辦的自負盈虧殘疾人士院舍，以及私營院舍。

3. 政府當局表示，現時約有11 100個資助殘疾人士院舍宿位。對於那些不能獨立生活或無法由家人給予充分照顧的殘疾人士，當局提供各種的資助住宿照顧服務。這些服務包括——

- (a) 嚴重弱智人士宿舍；
- (b) 中度弱智人士宿舍；
- (c) 輔助宿舍；
- (d) 嚴重殘疾人士護理院；
- (e) 嚴重肢體傷殘人士宿舍；
- (f) 長期護理院；

- (g) 中途宿舍；
- (h) 盲人護理安老院；
- (i) 輕度弱智兒童之家／兼收弱智兒童的兒童之家；
- (j) 設有住宿設施的特殊幼兒中心；及
- (k) 綜合職業訓練中心(住宿服務)。

4. 截至2010年1月，社會福利署(下稱"社署")所知的54間私營殘疾人士院舍報稱約有2 900個宿位(入住率為70%)。根據48間於2009年5月參加調查的私營殘疾人士院舍經營者所提供的資料顯示，在1 806名住客中，有94%為精神病患者及／或弱智人士(54%是精神病康復者、29%是弱智人士，而11%則是精神病患者兼弱智人士)。

殘疾人士院舍的監管

5. 鑒於現時並無殘疾人士院舍發牌計劃，因此私營殘疾人士院舍的營運不受發牌計劃或監管機制規管。然而，政府當局已制訂措施，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、對住客使用約束物品、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，包括由獎券基金撥款資助院舍設立防止傳染病的集中設施、為住客及員工注射流行性感冒疫苗，以及提供員工訓練名額。

研究為有特殊教育需要的兒童提供寄宿學額、高中教育及就業機會的有關事宜小組委員會通過的議案

9. 在2006年1月20日的會議上，研究為有特殊教育需要的兒童提供寄宿學額、高中教育及就業機會的有關事宜小組委員會討論為有特殊教育需要的兒童提供住宿服務的過渡安排。委員對私營殘疾人士院舍的營運及服務質素表示深切關注，並於會上通過議案，促請政府盡速立法監管這些私營院舍，並在過渡期內採取各種可能的行政辦法，阻止私營殘疾人士院舍提供不合理的住宿服務，並加強巡查和增建資助院舍，以縮短輪候時間。

福利事務委員會的討論

10. 上述議案通過後，政府當局於2006年3月21日向事務委員會簡介有關加強監管私營殘疾人士院舍的服務質素的擬議措施。事務委員會在2007年6月11日、2008年5月8日、2009年1月12日及2月25日再舉行4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。

自願登記計劃

11. 在2006年3月21日的會議上，當局向事務委員會簡介有關加強監管私營殘疾人士院舍的服務質素的擬議措施。政府當局同意長遠而言應引入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規定時，必須考慮這些院舍的特殊情況。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。

12. 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符合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。社署亦為自願登記計劃設立了電話熱線。自願登記計劃名冊上的私營殘疾人士院舍日後如被發現服務欠佳，會被除名。

13. 在2008年5月8日的事務委員會會議上，政府當局表示，共有26間私營殘疾人士院舍申請參加自願登記計劃。在這26間私營殘疾人士院舍當中，6間在進行改善工程後已成功參加自願登記計劃；10間正在進行或考慮進行改善工程；10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。

14. 委員認為，自願登記計劃的推行情況未如理想。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。

15. 政府當局表示，在引入發牌計劃前，當局會通知私營殘疾人士院舍採取所需的措施，以符合《實務守則》所訂的要求，並會在法定規定生效後給予院舍寬限期。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資助非政府機構的員工開辦的培訓課程，以增進他們服務殘疾人士所需的知識和技巧。

殘疾人士院舍的發牌計劃

16. 關於引入發牌計劃的進展情況。當局告知委員，於2006年9月成立的私營殘疾人士院舍登記辦事處(下稱"登記辦事處")，已經就社署已知的所有244間殘疾人士院舍的情況進行詳細調查。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。對於未達規定標準的殘疾人士院舍，社署會建議有關院舍進行改善工程及／或採取其他所需措施，以符合訂明的規定。

17. 當局又告知委員，《實務守則》會作為日後發牌計劃的藍本。社署在2007年4月至6月期間舉辦了4場諮詢大會，邀請殘疾人士家長團體、非政府機構和私營殘疾人士院舍的營辦者參加，以收集他們對《實務守則》及日後的發牌標準的意見。社署於2007年7月成立了殘疾人士院舍工作小組，負責檢討《實務守則》，成員包括下述各方的代表：殘疾人士家長團體、殘疾人士、資助殘疾人士院舍、私營殘疾人士院舍、學術界和香港社會服務聯會。工作小組在2007年7月至2008年1月期間召開了6次會議，並在2007年12月舉辦了兩場諮詢大會，以進一步收集康復界和有關人士的意見。

18. 委員認為，殘疾人士院舍發牌計劃拖延已久，故此強烈促請政府當局從速為發牌制度訂定立法時間表。委員並促請政府當

局為現時居於因未能符合發牌規定而會暫停營運的私營院舍的住客作出所需安排。

19. 政府當局表示，社署計劃待2008-2009年度會期展開後，就《實務守則》修訂本的內容向事務委員會作出匯報。為做好籌備工作，社署會就擬定《實務守則》修訂本的定稿和推行殘疾人士院舍發牌計劃的相關事宜，徵詢殘疾人士院舍工作小組的意見。委員獲悉，政府當局計劃在2008-2009年度會期內，向立法會提交《殘疾人士院舍條例草案》。

20. 在2009年1月12日的會議上，當局向事務委員會匯報推行殘疾人士院舍發牌計劃的籌備工作的最新進度，以及簡介《殘疾人士院舍實務守則》修訂本的擬稿，該守則訂出殘疾人士院舍須遵守的各項規定。委員獲悉，為使個別殘疾人士院舍在有關係例生效後有時間申請新的牌照，以及讓社署有時間處理此類申請，當局會給予寬限期。然而，在寬限期過後，任何殘疾人士院舍如在沒有牌照的情況下經營，一經定罪，即屬違法。《實務守則》一旦公布，便會成為法定守則，所有殘疾人士院舍均須符合守則內訂明的最低服務標準。

21. 委員歡迎推行殘疾人士院舍發牌制度的建議。然而，他們深切關注到，部分私營殘疾人士院舍因未符合有關規定而會在發牌制度實施後關閉，或會提高住院收費以應付改善工程的費用。鑒於現時輪候名冊上有6 000多名殘疾人士輪候資助院舍宿位，但2008-2009和2009-2010年度只會分別提供439及515個額外宿位，委員認為政府當局在推行發牌計劃的同時，應制訂措施縮短資助殘疾人士院舍宿位的輪候時間。部分委員提出以下建議——

- (a) 向私營殘疾人士院舍提供一次過資助或低息貸款，以進行改善工程；
- (b) 參考安老院舍改善買位計劃，向私營殘疾人士院舍買位；及
- (c) 相應調高該等領取綜援的私營殘疾人士院舍住客的每月綜援金額，以支付增加的住院收費。

22. 政府當局表示，鑒於向私營殘疾人士院舍提供一次過資助的建議關乎正確使用公帑，因此須予慎重考慮。政府當局會仔細考慮向私營殘疾人士院舍買位的建議，但提醒買位計劃下的標準較《實務守則》擬稿所訂的最低要求為高。政府當局強調會繼續爭取額外資源，以增加資助宿位的供應，以及物色合適的地點興建殘疾人士院舍。

23. 委員依然關注到，建議的發牌制度對殘疾人士院舍的運作及院舍住客福祉的影響。他們強烈促請政府當局就建議對現有殘疾人士院舍的運作及院舍住客的影響(特別是對輪候入住資助宿位的時間、私營殘疾人士院舍收費及殘疾人士院舍服務質素的影響)，進行整體評估。

24. 在2009年2月25日的特別會議上，事務委員會聽取19個團體對建議發牌制度的意見。委員察悉，《實務守則》擬稿訂定的殘疾人士院舍每名住客所佔最低樓面面積和人手要求，均較現行《實務守則》所訂的標準為低。他們關注《實務守則》擬稿訂明的最低標準，不足以提供優質住宿照顧服務。

25. 政府當局表示，發牌計劃旨在改善殘疾人士院舍的服務質素。《實務守則》擬稿簡化了現有的《實務守則》，並盡量沿用《安老院實務守則》所訂的標準，同時制訂符合殘疾人士實際情況的標準。政府當局強調，《實務守則》擬稿內的規定，是經權衡康復界和持份者的不同意見而制訂。《實務守則》擬稿將會成為法定守則，所有殘疾人士院舍均須符合守則內訂明的最低服務標準。為此，殘疾人士院舍工作小組在檢討現有《實務守則》的過程中曾召開多次會議，並舉行多場諮詢會，以聽取康復界、私營殘疾人士院舍經營者和持份者的意見。

26. 委員歡迎推行發牌計劃以規管殘疾人士院舍營運的建議。然而，他們深切關注到，倘若私營殘疾人士院舍未能符合發牌標準而須停止營運，殘疾人士院舍住客的福祉將會如何。委員強烈認為，政府當局應為受影響的住客訂定調遷安排。

27. 政府當局表示，若個別私營殘疾人士院舍停止營運，當局會盡量協助受影響的院舍住客遷往其他資助、自負盈虧或私營殘疾人士院舍。

28. 鑒於發牌計劃可能對私營殘疾人士院舍經營者及其住客造成影響，委員促請政府當局在推行發牌計劃時提供資源及採取配套措施，以協助私營殘疾人士院舍符合標準。委員並要求政府當局向事務委員會匯報有關進展。

29. 事務委員會其後獲悉，鑒於條例草案條文眾多，並涉及對其他條例作出相應修訂，以及需考慮相關的政策事宜，政府當局因而將押後至2009-2010年度會期才向立法會提交該條例草案。

30. 政府當局計劃在實施法定的發牌制度前，在2010-2011年度推出為期4年的私營殘疾人士院舍買位先導計劃，作為配套措施。在2010年2月8日及3月13日的會議上，事務委員會討論先導計劃的構思。當局告知委員，先導計劃鼓勵營辦者藉著提高人手及面積方面的標準，提升這些院舍的服務水平；協助市場為殘疾人士提供更多的服務選擇；並且增加資助宿位的供應。當局又告知委員，政府當局打算在2010年5月向獎券基金申請財政撥款推行計劃。

《殘疾人士院舍條例草案》

31. 在2010年4月12日會議上，政府當局向事務委員會簡述《殘疾人士院舍條例草案》的主要立法建議。政府當局表示計劃在2009-2010年度會期內向立法會提交條例草案。事務委員會察悉，條例草案以《安老院條例》(第459章)作為藍本，旨在透過由社會福利署署長管理的發牌制度規管殘疾人士院舍。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遵從的最低發牌標準。

32. 儘管大部分委員不反對規管殘疾人士院舍經營的政策方向，他們普遍認為，《實務守則》擬稿訂明的發牌標準，低於現行《實務守則》所訂的標準及自願登記計劃的要求。建議的發牌標準遠遠未達到提供優質住宿照顧服務所需的標準。

33. 委員察悉，大部分私營殘疾人士院舍的住客均為綜合社會保障援助受助人。他們憂慮，殘疾人士院舍提升設施以符合發牌標準後會增加收費，這些住客將無法負擔。鑒於部分私營殘疾人士院舍的營辦者曾表明沒有能力支付提升設施所需的額外成本，故此會停止經營，加上只有6間殘疾人士院舍參加了自願登記計劃，委員深切關注發牌制度對殘疾人士院舍的運作及院舍住客福祉的影響。

34. 政府當局重申，《實務守則》擬稿訂明的規定已平衡康復界及持份者的不同意見。《實務守則》擬稿將會成為法定守則，所有殘疾人士院舍均須符合守則內訂明的最低服務標準。

35. 事務委員會將於2010年4月24日舉行特別會議，聽取團體對各項立法建議的意見。

相關文件

36. 委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽政府當局為福利事務委員會2006年3月21日、2007年6月11日和11月12日、2008年5月8日、2009年1月12日和2月25日，以及2010年4月12日會議所提供的文件，以及該等會議的相關紀要。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年4月21日