

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)449/10-11(02)號文件

檔 號：CB2/PS/1/09

福利事務委員會 殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會 2010年12月10日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

安老院舍的規管

目的

本文件提供有關安老院舍規管架構的背景資料，並概述福利事務委員會(下稱"事務委員會")及其轄下的長者服務小組委員會過往就有關課題進行的討論。

背景

2. 本港的安老院舍分別由私營機構及非政府機構營運。現時，政府在安老院舍提供約26 000個資助宿位，所服務的長者數目約佔全港所有居於安老院舍的長者的44%。資助宿位分為3個類別，分別為由非政府機構營辦的津助安老院舍提供的宿位、合約安老院舍提供的宿位，以及參與改善買位計劃(下稱"買位計劃")的私營安老院舍提供的宿位。

3. 安老院舍須根據《安老院條例》(第459章)(下稱"該條例")取得牌照或豁免證明書方可合法經營，而受《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第165章)規管的護養院則除外。該條例於1995年4月1日生效，並於1996年6月1日全面實施。

4. 該條例訂明所有安老院舍須遵守的最低服務水平，包括院舍的面積及人手標準、樓宇及火警安全、位置及設計、供暖、照明及通風，以及備存住客紀錄等。該條例亦授權社會福利署署長(下稱"社署署長")發出實務守則，為安老院舍的保健及照顧服務、營養及飲食、清潔及衛生、社交照顧等方面訂定原則、

程序、指引及標準。遵照實務守則的規定是安老院舍獲發牌的條件之一。

5. 社會福利署(下稱"社署")在1995年成立安老院牌照事務處(下稱"牌照處")，執行該條例及其附屬規例訂明的人手、面積設計、樓宇結構、安全措施及照顧質素等方面的法定要求。當局採取以下措施，監察安老院舍的服務質素 ——

- (a) 牌照處督察進行突擊巡查，確保安老院舍符合發牌規定；
- (b) 牌照處設立電話熱線，接受公眾就安老院舍服務提出的詢問和投訴；及
- (c) 當局鼓勵個案工作者及長者家人舉報安老院舍在營運方面的違規情況或不當行爲。

委員的商議過程

6. 事務委員會一直關注安老院舍的質素。委員認為，安老院舍的質素直接影響居於院舍的長者的生活質素。政府當局表示留意到，安老院舍(特別是私營安老院舍)在照顧方面的質素，一直備受公眾關注。當局會致力提升安老院舍的質素，並已採取三管齊下的方法，透過牌照規管、提升院舍能力及監管與執法，以提升安老院舍的質素。

7. 當局告知委員，該條例及其附屬法例於1996年6月全面生效，訂明由社署署長負責發牌的安老院舍規管機制。所有安老院舍均須領取牌照。除牌照規管外，資助安老院舍及合約院舍亦須符合其與社署簽訂的協議中所訂的多項有關服務成果及服務質素的要求。參與買位計劃的私營院舍須達致其與社署簽訂的協議中所載高於牌照所訂的人手和空間要求。

8. 至於提升院舍能力方面，社署在《安老院實務守則》內詳列了一系列要求，並就專題項目為安老院舍提供指引。有關指引涵蓋與安老院舍照顧質素有關的主要範疇，包括藥物貯存及管理、感染控制、食物質素、膳食處理、處理從安老院舍外帶來的食物的良好守則、對有吞嚥困難的長者的餵食技巧、沐浴技巧及安排、人手要求，以及起居和護理照顧。社署會按需要不時加入新的要求，並更新該守則。

9. 至於監管及執法方面，政府當局強調，社署的牌照處每年會定期巡查各間安老院舍不少於7次，亦會突擊巡查安老院舍，以確保其符合發牌規定。倘有需要，牌照處會發出勸諭或警告信及採取檢控行動。社署已增加突擊巡查私營院舍的次數、密切跟進就安老院舍所作的投訴、公開違反發牌規定的院舍的資料，以及提高向屢次不遵從發牌規定的院舍所施加的罰則，藉以加強對安老院舍的監管。

10. 鑒於很多長者正居於私營安老院舍，委員認為，當局應採取行動，以提高私營安老院舍的服務質素。為此，政府當局應增加買位計劃的宿位數目，因參與該計劃後，津助安老院舍所訂定及實施的服務質素標準便會適用於整間私營院舍。不過，部分團體指出，倘若當局只向私營院舍購買少量宿位，他們便難以提升整間院舍的質素，以完全符合買位計劃的要求。

11. 政府當局表示會致力改善私營安老院舍的質素，並認同向私營安老院舍購買宿位會有助提升院舍的質素，因為買位計劃的宿位在床位空間及人手供應方面必須符合較高的發牌規定。當社署向私營安老院舍購買某個百分比的宿位時，院舍內其餘所有不屬於買位計劃的宿位，亦須符合買位計劃的規定。當局會向各間私營院舍購買指定數目的宿位，以確保更多私營院舍可參加買位計劃。

12. 部分委員認為，為求質素保證和進一步加強安老院舍的監察，政府當局應對所有安老院舍採用獨立的認證制度。當局可考慮提供誘因，鼓勵安老院舍參加香港老年學會於2005年推出的自願性認證制度。舉例而言，政府當局在考慮向合約院舍或在買位計劃下買位時，應多向獲認證的安老院舍買位。部分團體認同有需要推動安老院舍參與認證制度，以鼓勵安老院舍提升服務質素至高於發牌規定。

13. 政府當局指出，事務委員會於2004年討論此課題時，支持現行安排，讓安老院舍以自願方式參與認證制度。據政府當局表示，現時約有30間安老院舍參與香港老年學會制訂的認證制度。該會將會在其網站公布獲認證的安老院舍的資料。

14. 鑒於社署通常在接獲投訴後才採取執法行動，委員認為政府當局就監管安老院舍的質素所採用的方法過於寬鬆。即使發現問題或違規情況，社署只會發出勸諭或警告信，要求有關院舍作出補救。委員強烈促請政府當局加強監管安老院舍，並提高向不遵從發牌規定的院舍所施加的罰則。部分委員認為，

鑒於該條例已實施超過10年，當局應檢討發牌制度的運作情況，以確保有關要求切合目前的需要。

相關文件

15. 委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽政府當局就2008年5月6日長者服務小組委員會會議及2010年1月11日、2月6日及3月8日事務委員會會議提交的文件，以及相關會議的紀要。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年12月7日