

立法會
福利事務委員會
衛生事務委員會
長期護理政策聯合小組委員會

私營的安老院舍及殘疾人士院舍的規管及相關措施

目的

本文件闡述政府規管私營安老院舍及殘疾人士院舍的機制及相關措施，供委員參閱。

概況

2. 截至2014年3月底，全港共有748間安老院舍，包括559間私營院舍、40間自負盈虧院舍、127間津助院舍及22間合約院舍。這些安老院舍合共提供75 780個宿位，服務約61 200名長者。

3. 截至2014年3月底，全港共有306間殘疾人士院舍，包括68間私營院舍、18間自負盈虧院舍及220間津助院舍。這些殘疾人士院舍合共提供16 339個宿位，服務約15 200名殘疾人士。

發牌制度

《安老院條例》

4. 《安老院條例》（第459章）於1996年6月全面生效。《安老院條例》及《安老院規例》（第459A章）的目的，是確保安老院舍的長者住客所獲得的服務達致可接納的標準，令他們在體格、情緒和社交方面均有所裨益。《安老

院條例》和《安老院規例》透過由社會福利署（社署）管理的發牌系統，管制安老院舍的運作。

5. 根據《安老院條例》，所有在港經營的安老院舍必須符合關於安老院的管理和人手、設施和設備、處所的位置、結構及設計、以及建築物安全、防火措施、保健和衛生情況等方面的發牌要求，於領有牌照後才可合法經營。《安老院條例》及其附屬法例亦授權社署監督安老院舍。社署可以巡查院舍、指令它們採取糾正措施，並在出現／察覺到危險或院舍未能符合要求時，命令院舍停止經營。

6. 《安老院實務守則》（實務守則）列出經營、料理、管理或以其他方式管制安老院舍的原則、程序、指引及標準。實務守則亦載錄有關牌照、建築物及住宿設備、消防安全及防火措施、樓面面積、家具及設備、管理、員工、保健及照顧服務、感染控制、營養及飲食、清潔及衛生設備，以及社交照顧等詳細規定。社署不時檢討及更新實務守則以配合安老院舍住客的需要。最新版本的實務守則在 2013 年 3 月更新，並已於社署網頁公布以供公眾參考。

《殘疾人士院舍條例》

7. 《殘疾人士院舍條例》（第 613 章）於 2011 年 11 月 18 日開始生效（第 2 部有關無牌照或豁免證明書營辦院舍的罰則除外），並於 2013 年 6 月 10 日起在條例第 2 部亦生效後全面實施。《殘疾人士院舍條例》旨在透過發牌制度，規管殘疾人士院舍，確保院舍達到可接納的服務標準。

8. 條例下的《殘疾人士院舍規例》釐訂殘疾人士院舍在營辦、管理及監管方面的法定要求。此外，社署署長根據《殘疾人士院舍條例》賦予的權力發出《殘疾人士院舍實務守則》，就院舍的營辦、管理及其他管制事宜，訂明有關的原則、程序、指引及標準。

9. 在《殘疾人士院舍條例》生效日期（即 2011 年 11 月 18 日）或以後所設立和開辦的殘疾人士院舍，必須持有有效的牌照，以確保殘疾人士院舍的服務達到法定標準。在該日前已經存在但未能完全符合發牌要求的殘疾人士院舍，可獲發豁免證明書，讓這些院舍有合理時間進行改善工

程，以符合發牌規定和標準。然而，獲發豁免證明書的院舍營辦人必須遵從有關保健照顧及院舍管理等方面的發牌規定，例如人手安排、人均樓面面積、紀錄系統、護理程序、藥物管理、感染控制、社交活動等，以保障住客的利益。現時全港所有殘疾人士院舍已根據《殘疾人士院舍條例》獲發牌照或豁免證明書。

監管安排

安老院舍

10. 為確保安老院舍符合發牌的要求，社署轄下的安老院牌照事務處會根據《安老院條例》第 18 條巡查安老院舍。巡查所涵蓋的範圍十分全面，包括藥物管理、個人護理服務、感染控制、意外處理、環境衛生、膳食及人手等方面。現時，牌照處平均每年突擊巡查每間私營安老院舍七次，並會按個別安老院舍的風險程度調整巡查的頻率。

11. 倘若在巡查時發現違規情況，安老院牌照事務處會要求有關安老院舍作出改善，並向違規的安老院舍發出勸喻或警告信，及在有需要的情況下採取檢控行動。根據實際執行的經驗，絕大部分安老院舍均接受安老院牌照事務處的意見，並會儘快糾正違規情況。由 2009-10 年度至 2013-14 年度，共有 35 間安老院舍被成功檢控，涉及共 46 項罪行。

殘疾人士院舍

12. 社署的殘疾人士院舍牌照事務處，負責執行《殘疾人士院舍條例》、《殘疾人士院舍規例》及《殘疾人士院舍實務守則》的各項規定。牌照處的督察隊伍會定期就屋宇安全、消防安全、保健照顧及院舍管理等方面進行巡查，以確保殘疾人士院舍在人手、面積設計、樓宇結構、安全措施及照顧質素等方面符合法定要求。

13. 自 2011 年 11 月實施發牌制度後，殘疾人士院舍牌照事務處就每間私營殘疾人士院舍平均每年突擊巡查七次，並一直與業界保持溝通，以協助院舍改善服務質素和符合相關要求。

14. 如有任何未能完全符合牌照要求的情況，牌照處會向法院舍發信，就個別項目建議或要求院舍在指定的時限作出改善，牌照處督察會跟進有關情況及進行覆檢。根據過往紀錄，院舍的營辦人及主管均積極回應及按要求作出改善，因此，《殘疾人士院舍條例》生效至今並未有院舍被檢控或警告。

提升前線員工的照顧能力

15. 政府致力透過不同的措施，提升安老院舍及殘疾人士院舍員工的照顧能力，從而改善相關院舍的服務質素。

保健員

16. 《安老院規例》及《殘疾人士院舍規例》訂明各類院舍的人手要求，當中包括由社署署長根據上述《規例》而註冊的保健員。任何人士如欲申請註冊為保健員，必須已修畢一項由社署署長批准的訓練課程。在 2014 年 3 月底，全港有 34 間培訓機構（包括非政府機構及大專院校）開辦 61 項認可的安老院舍保健員訓練課程。這些培訓機構每年培訓出超過 1 500 名保健員，以應付安老院舍業界的人力需求。另一方面，為配合實施殘疾人士院舍發牌制度，各培訓機構根據相關要求開辦一系列適用於殘疾人士院舍的保健員訓練課程，包括殘疾人士院舍保健員訓練課程、保健員銜接課程及同時適用於安老院的保健員統一訓練課程，以便有興趣於殘疾人士院舍服務的人士選擇報讀合適的課程。目前獲批准開辦殘疾人士院舍保健員訓練課程的培訓機構共有 19 間，合共提供 63 個適用於殘疾人士院舍的訓練課程。至今，殘疾人士院舍牌照事務處已根據《殘疾人士院舍規例》為超過 1 400 名完成保健員訓練課程的畢業學員註冊為保健員。

護理員

17. 法例雖然並沒有就護理員訂立有關資歷的要求，但社署鼓勵護理員接受與職責有關的訓練。例如，社署要求參與「改善買位計劃」的安老院舍（詳見下文第 22 及 23 段）或參與「私營殘疾人士院舍買位先導計劃」的院舍（詳見下文

第 24 及 25 段)須確保半數或以上的護理員已接受相關訓練。

18. 政府透過僱員再培訓局，為在職護理員或有興趣人士提供「保健員文憑」課程和「護理員證書」課程。在 2013-14 年度便有超過 1 500 人次入讀上述兩項課程。除了僱員再培訓局外，不少培訓機構（例如香港老年學會、香港紅十字會、聖約翰救護機構等）亦有提供有關安老照顧護理技巧的培訓課程。

19. 此外，社署及衛生署一直合力定期為安老院舍照顧人員（包括護理員）提供培訓。參加這些培訓的安老院舍照顧人員每年約有 2 100 名。培訓主題包括藥物安全、感染控制、紓緩護理、慎防跌倒技巧、老年癡呆症患者的照顧、皮膚護理、防止虐老、處理突發事件、特別護理、處理工作壓力等。此外，為提升安老院舍及其員工在藥物管理方面的知識和能力，政府在 2010 年中推行到院藥劑師服務試驗計劃，試驗計劃推行至今已有 79 間安老院舍參與。

20. 社署亦有聯同衛生署及相關專業人士舉辦感染控制課程、精神科藥物管理課程及認識殘疾人士的行為問題課程等，向所有殘疾人士院舍的感染控制主任及有關員工講解感染控制和處理精神科藥物的原則及保健衛生的事項，以保障殘疾人士院舍的住客及員工的健康。

21. 安老院牌照事務處及殘疾人士院舍牌照事務處不時向安老院舍及殘疾人士院舍發布與護理有關的指引，課題包括藥物安全、約束物品的使用、在極端天氣下提供的特別護理、食物衛生和防疫注射計劃等。社署亦會向安老院舍及殘疾人士院舍發出有關牌照事項／政策、專題事項及良好實務的通函，以確保住客得到妥善照顧。

提升私營院舍質素的其他配套措施

私營安老院舍「改善買位計劃」

22. 社署於 1998 年推行「改善買位計劃」，透過改善員工比例和人均面積標準，提高私營安老院舍的服務水平。參與「改善買位計劃」的私營安老院舍除須遵守《安老院條例》

所訂明的法定要求外，亦必須同時在管理院舍方面符合由社署所訂的「服務質素標準及準則」，涵蓋範圍包括院舍運作時的服務質素、保障服務使用者的權利、服務資料的保存及提供，以及人力資源及財政管理等。

23. 「改善買位計劃」的一項主要特點，是私營安老院舍一經參與計劃，整間安老院舍（包括非資助宿位）都必須達致已提高的同一標準（例如在人手和牀位空間方面的要求），因此能有效鼓勵私營安老院舍提高服務質素。截至 2014 年 3 月底，本港共有 135 間安老院舍參加這計劃，合共提供 7 658 個資助宿位。此外，社署在購買「改善買位計劃」的宿位時，會給予通過認證或評審的院舍額外分數，以鼓勵安老院舍參與評審計劃。

「私營殘疾人士院舍買位先導計劃」

24. 社署於 2010 年 10 月推出為期 4 年的「私營殘疾人士院舍買位先導計劃」（「先導計劃」），以鼓勵私營殘疾人士院舍提升服務水平、增加受資助宿位的供應，從而縮短服務的輪候時間，並協助市場發展更多服務選擇。至今，共有 7 間私營殘疾人士院舍成功參加「先導計劃」，合共提供 365 個買位宿位。因應各持份者對計劃表示支持，政府已增撥資源在 2014-15 年度將計劃常規化，同時將每間院舍可獲買位的數目由認可宿位總數的 55% 提高至 70%，並會把購買宿位的目標增加至 450 個。

25. 參加「先導計劃」的院舍必須符合高於發牌標準的樓面面積和人手要求，以及達致一套適用於受資助服務單位的服務質素標準。與此同時，社署已成立由殘疾人士／家屬／照顧者及地區人士等組成的「服務質素小組」，小組成員會在不作預先通知的情況下探訪參與「先導計劃」的院舍，就有關服務提供意見。社署現正就「先導計劃」進行全面檢討，以評估計劃的推行情況，並檢視私營殘疾人士院舍的整體服務質素及表現。

私營殘疾人士院舍經濟資助計劃

26. 為了協助私營院舍符合屋宇及消防安全方面的發牌規定，社署亦已推行「私營殘疾人士院舍經濟資助計劃」，為合資格的私營殘疾人士院舍提供資助以進行改善工程，每間殘疾人士院舍可獲資助的金額，最多可達到該項改善工程的認可費用總額的 60%。社署現正處理有關申請，部分院舍已獲暫批撥款，或按照要求提交補充資料、修改工程項目的細節及提交建議圖則等。

公眾資訊

27. 為增加透明度，社署把有關安老院舍和殘疾人士院舍的資料於其網頁發放，包括：

- (a) 所有領有牌照／豁免證明書的院舍的資料（包括名稱、地址、院舍種類和宿位數目、牌照／豁免證明書的有效期限以及附帶條件等）；
- (b) 參與私營安老院舍「改善買位計劃」和「私營殘疾人士院舍買位先導計劃」院舍的名單；
- (c) 實務守則；
- (d) 由社署發出有關院舍工作實務的通函、信件及指引；
- (e) 為長者／殘疾人士及其家人提供的有關選擇安老院舍／殘疾人士院舍的參考指引；以及
- (f) 被成功檢控的安老院舍的記錄。

徵詢意見

28. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局
社會福利署
2014 年 5 月