

2015年7月23日

資料文件

立法會
福利事務委員會

私營院舍的服務質素及監管事宜

目的

本文件闡述政府提升私營安老院舍及殘疾人士院舍服務質素及監管的措施。

概況

2. 截至 2015 年 6 月底，全港共有 735 間私營安老院舍，包括 545 間私營院舍、39 間自負盈虧院舍、127 間津助院舍及 24 間合約院舍。這些安老院舍合共提供 73 449 個宿位，服務約 61 000 名長者。

3. 截至 2015 年 6 月底，全港共有 311 間殘疾人士院舍，包括 68 間私營院舍、18 間自負盈虧院舍及 225 間津助院舍。這些殘疾人士院舍合共提供 16 637 個宿位，服務約 15 900 名殘疾人士。

發牌制度

4. 社會福利署（社署）管理一個發牌制度，透過《安老院條例》（第459章）及其附屬法例，並輔以根據《安老院條例》第22(1)條發出的《安老院舍實務守則》（實務守則），規管安老院舍。社署亦管理另一發牌制度，透過《殘疾人士院舍條例》（第613章）及其附屬法例，並輔以根據《殘疾人士院舍條例》第23(1)條發出的《殘疾人士院舍實務守則》（實務守則），規管殘疾人士院舍。

5. 此兩套實務守則分別列出經營、料理、管理或以其他方式管制安老院舍及殘疾人士院舍的原則、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，以及社交照顧等的詳細規定。社署網頁載有此兩套實務守則的最新版本，供公眾參考。

近年提升私營院舍服務質素及監管的措施

6. 下文第 7 至 26 段闡述近年提升私營安老院舍及殘疾人士院舍服務質素及監管的措施。

改善買位計劃／買位計劃

7. 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。這計劃亦有助提供更多資助宿位以縮短長者輪候入住資助護理安老宿位的時間。

8. 「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），能有效鼓勵私營安老院舍提高服務質素。截至 2015 年 6 月底，全港共有 143 間私營安老院舍參加「改善買位計劃」，合共提供 7 895 個資助宿位，當中包括 4 496 個甲一級宿位（有較高人手和牀位空間方面的要求）及 3 399 個甲二級宿位。

9. 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認證或評審計劃。

10. 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」，透過改善員工比例和人均面積標準，鼓勵私營殘疾人士院舍提升服務水平。政府已在 2014-15 年度把計劃常規化，同時將每間私營院舍可獲買位的數目由

認可宿位總數的 55% 提高至 70%。截至 2015 年 6 月底，有 9 間私營殘疾人士院舍參加買位計劃，共提供 450 個宿位。

登記護士訓練課程

11. 為紓緩社福界護士人手短缺問題，社署由 2006 年起與醫院管理局(醫管局)合作開辦兩年制社福界登記護士(普通科)／登記護士(精神科)訓練課程，至今已舉辦了 14 班訓練課程，提供約 1 800 個訓練名額，在未來數年將再提供另外 920 個訓練名額。訓練課程全數由社署資助。學員須簽署承諾書，同意畢業後在社福界工作連續兩年。首九班訓練課程的畢業學員當中，逾九成於畢業後投身社福界。

青年護理服務啓航計劃

12. 為鼓勵青年人加入安老長期護理行業，政府在 2013 年透過獎券基金撥款展開一項「先聘用後培訓」先導計劃(先導計劃)，招募青年人在安老院舍擔任護理工作。除了在安老院舍邊學邊做外，該些青年僱員亦可同時獲政府資助入讀兩年制的兼讀課程。先導計劃分兩期進行，共提供 200 個名額。由於先導計劃反應正面，政府已預留 1.47 億元推行「青年護理服務啓航計劃」(「啓航計劃」)，並擴大及伸延計劃至康復服務，在未來數年共提供 1 000 個培訓名額。社署已選出五間非政府機構營辦「啓航計劃」，而機構已於 2015 年 7 月開始招募青年人參加「啓航計劃」。

照顧認知障礙症患者補助金

13. 照顧認知障礙症患者補助金為居於津助安老院舍及殘疾人士院舍和參與「改善買位計劃」的私營安老院內的認知障礙症長者，提供額外支援。長者是否符合資格領取補助金，須得到醫管局轄下的老人精神科小組或社區精神科小組確認。安老院舍及殘疾人士院舍在獲發補助金後，可增聘專業人員，包括職業治療師、護士和社會工作者等，或購買相關專業服務。在 2015-16 年度，政府會發放照顧認知障礙症患者補助金共 2.2615 億元，包括向 261 間合資格安老院舍發放約 2.198 億元及 21 間合資格殘疾人士院舍發放約 635 萬元，個案數目合共約為 5 700 人。

療養照顧補助金

14. 療養照顧補助金是一項額外資源，支援居於津助安老院舍及殘疾人士院舍和參加「改善買位計劃」的私營安老院內，並經醫管局轄下社區老人評估小組的醫療評估確認為需要療養照顧的體弱長者。療養照顧補助金須用於為現有員工（包括物理治療師、職業治療師、護士、保健員、護理員及工人）提供津貼或用於聘請合資格員工，包括購買相關專業服務。在 2015-16 年度，政府會發放療養照顧補助金共 1.1396 億元，包括向 131 間合資格安老院舍發放約 1.046 億元及向 9 間合資格殘疾人士院舍發放約 936 萬元，個案數目合共約為 1 800 人。

提升安老院舍及殘疾人士院舍服務的培訓

15. 為了提升安老院舍員工在照顧長者住客方面的知識和技能，安老院牌照事務處聯同衛生署自 2008 年起為安老院舍員工舉辦培訓課程，培訓主題包括藥物安全、紓緩護理、慎防跌倒技巧、認知障礙症患者的照顧、皮膚護理、防止虐老、意外處理、特別護理、處理工作壓力等。自 2008 年至 2015 年 6 月底，參加這些培訓課程的安老院舍員工約有 12 259 名。

16. 安老院牌照事務處聯同衛生防護中心、衛生署及醫管局為安老院舍前線員工舉辦感染控制課程，主題包括預防可傳播疾病、更新有關感染控制的知識、預防措施方面的實用性資料及在安老院舍爆發傳染病時的通報機制。在 2014 年，共舉辦了 12 場培訓課程，參加的安老院舍員工約有 1 834 名。

17. 為切合安老院舍營辦者及營運經理在提升管理技巧方面的需要，社署現正聯同僱員再培訓局及資歷架構秘書處擬備額外的培訓課程，主題包括有效管理、員工工作操守、危機處理等，從而改善安老院舍的管理質素。

18. 在殘疾人士院舍員工方面，社署聯同衛生署及相關專業人士舉辦培訓課程，主題包括感染控制、精神科藥物管理

及認識殘疾人士的社交康樂及發展需要等。殘疾人士院舍的感染控制主任及有關員工獲講解感染控制、處理精神科藥物的原則及衛生護理的事項。至今，參加這些培訓課程的殘疾人士院舍員工每年約有 800 名。

19. 為配合實施安老院舍與殘疾人士院舍發牌制度及提升院舍員工在照顧長者及殘疾人士方面的技能，社署已邀請各培訓機構根據相關規定開辦一系列適用於安老院舍及殘疾人士院舍的保健員訓練課程。訓練課程包括安老院舍／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舍及殘疾人士院舍的保健員統一訓練課程。僱員再培訓局亦同時提供訓練名額，鼓勵現職安老院舍／殘疾人士院舍員工及有興趣於殘疾人士院舍工作的保健員修讀「殘疾人士院舍保健員護理技巧增修單元證書課程」。目前獲社署批准開辦保健員訓練課程的培訓機構共有 37 間，合共提供 67 個適用於安老院舍的訓練課程；而 21 間培訓機構亦獲社署批准開辦合共 68 個適用於殘疾人士院舍的訓練課程。至今，安老院舍牌照處已根據安老院舍規例，為超過 19 120 名完成訓練課程的學員註冊為保健員，而殘疾人士院舍牌照處亦已根據殘疾人士院舍規例，為超過 2 240 名完成訓練課程的學員註冊為保健員。

提升對安老院舍及殘疾人士院舍的監管

20. 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。牌照處有四支由 36 名員工組成的跨專業督察隊伍，包括社工、護士以及借調自屋宇署和消防處的人員。督察隊伍會突擊巡查安老院舍，涵蓋的範圍包括藥物管理、個人護理服務、感染控制、意外處理、環境衛生、膳食和員工人手等方面。現時，安老院牌照事務處平均每年突擊巡查每間私營安老院舍七次。除了由上述四支隊伍進行的巡查外，六名屬高級社會工作主任或社會工作主任職級的員工亦會透過突擊巡查由電腦系統隨機分配的安老院舍，以審核巡查質素。

21. 安老院牌照事務處採用風險評估方法來進行巡查，並會在收到投訴後優先巡查懷疑涉事的安老院以作跟進。在巡

查後，安老院牌照事務處會視乎在巡查時發現的違規事項的數量及性質，調整安老院的巡查次數以確保違規事項得以適時糾正。

22. 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作出改善。視乎違規情況的嚴重程度，社署會向違規的安老院發出勸諭或警告信。根據《安老院條例》，社署可向安老院發出指示，要求採取糾正措施。如安老院沒有遵從指示的規定，社署可採取檢控行動。由 2010-11 年度至 2014-15 年度，安老院牌照事務處平均每年巡查私營安老院 4 750 次，並向私營安老院發出 2 950 封勸諭信及 350 封警告信；在同一期間，有 31 間私營安老院舍被成功檢控，涉及共 44 項罪行。

23. 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。牌照處有四支由 12 名員工組成的跨專業督察隊伍，包括社工、護士以及借調自屋宇署和消防處的人員。督察隊伍會就屋宇安全、消防安全、保健照顧及院舍管理等方面突擊巡查殘疾人士院舍，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。除了由上述四支隊伍進行的巡查外，三名屬高級社會工作主任或社會工作主任職級的員工亦會透過突擊巡查由電腦系統隨機分配的殘疾人士院舍，以審核巡查質素。現時，殘疾人士院舍牌照事務處平均每年突擊巡查每間私營殘疾人士院舍七次，並與業界保持溝通，以協助院舍改善服務質素和符合相關要求。

24. 殘疾人士院舍牌照事務處亦採用了風險評估方法來進行巡查，並會優先處理投訴。倘若在巡查時發現院舍有任何未能完全符合牌照要求的情況，視乎違規情況的嚴重程度，牌照處會向院舍發勸諭或警告信，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。由《殘疾人士院舍條例》2011 年 11 月生效至 2015 年 6 月底，牌照處共巡查私營殘疾人士院舍 1 485 次，平均每年約 540 次，發出共 524 封勸諭信及 1 封警告信。

私營殘疾人士院舍經濟資助計劃

25. 社署已推出「私營殘疾人士院舍經濟資助計劃」(「經濟資助計劃」)，資助獲發豁免證明書的私營殘疾人士院舍進行改善工程，以符合屋宇及消防安全方面的發牌規定。每所符合資格的私營殘疾人士院舍可獲的資助金額，最高可達到該項改善工程的認可費用總額的 60%。截至 2015 年 6 月底，35 間私營殘疾人士院舍已經向「經濟資助計劃」提出申請。社署會繼續緊密與各院舍聯絡，檢視可行的改善工程方案、措施及預計完工日期，以助院舍盡快達到發牌的規定和標準。

其他措施

26. 此外，社署致力透過以下措施，提升安老院舍及殘疾人士院舍的服務質素及監管，包括建立安老院牌照事務處／殘疾人士院舍牌照事務處與衛生署／醫管局之間的互相通報機制，以便盡早發現及跟進問題；發出指引，協助改善安老院舍及殘疾人士院舍的運作及風險管理的措施；及於其網頁上載有關院舍的資料，以增加透明度。

徵詢意見

27. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局
社會福利署
2015 年 7 月