

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)1906/14-15(03)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

### 福利事務委員會

2015年7月23日舉行的會議

### 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

### 私營安老院舍及殘疾人士院舍的質素和監察事宜

#### 目的

本文件旨在概述立法會及其轄下各委員會過往就私營安老院舍及殘疾人士院舍的質素和監察事宜所作的討論。

#### 背景

##### 安老院舍的規管

2. 據政府當局表示，《安老院條例》(第459章)於1996年6月1日起全面實施；該條例制定條文，透過由社會福利署(下稱"社署")管理的發牌制度<sup>1</sup>規管安老院。立法的目的是確保院舍為住客提供的服務符合認可標準，並且對住客的身心和社交生活有所裨益。

3. 根據《安老院條例》，凡任何人士在任何時候經營、料理、管理或以其他方式控制一所安老院，必須持有須續期的牌照。當局在發出牌照或為其續期時，可就有關經營、料理、管理或以其他方式控制安老院的事宜附加條件。《安老院條例》及其附屬法例(即《安老院規例》)和《安老院實務守則》(下稱"《實務守則》")訂定有關安老院人手、空間、地點、設計、結構、安全措施及護理質素的標準，牌照的有效期可按安老院符合各項法定要求的程度而有所不同。

---

<sup>1</sup> 根據《安老院條例》，當局透過發出牌照或豁免證明書對安老院實施管制。不過，根據社署的政策，只有在1995年4月1日之前已經開始經營但未能全部符合法例規定的安老院，才可獲發豁免證明書。所有先前已存在的安老院已在2002年7月完全符合發牌規定，當局自此未有再續發豁免證明書。除非有特殊原因致令需要偏離此項政策，否則社會福利署署長日後將不大可能為任何安老院發出豁免證明書。

## 殘疾人士院舍的規管

4. 政府當局依循《香港康復計劃方案》的策略方向，在《殘疾人士院舍條例》(第613章)下推出發牌制度，規管殘疾人士院舍的服務水平和營運。《殘疾人士院舍條例》於2011年11月18日開始實施(第2部除外，該部關乎違規的罰則，於2013年6月10日生效)。《殘疾人士院舍條例》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，社會福利署署長根據《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》，就營辦、管理及以其他方式控制院舍的事宜，訂明有關的原則、程序、指引及標準。殘疾人士院舍必須在屋宇安全、消防安全、保健衛生及院舍管理各方面完全符合發牌要求，方可獲發牌照。在《殘疾人士院舍條例》生效日期(即2011年11月18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，讓它們有合理時間進行改善工程，以符合發牌規定和標準。任何人士在未持有有效的牌照或豁免證明書的情況下營辦、料理、管理或以任何其他方式控制殘疾人士院舍，將構成罪行。

5. 據政府當局表示，作為配套措施，政府亦相應於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"(下稱"買位先導計劃")，以期達致多項目的，包括鼓勵私營殘疾人士院舍提高服務水平，以及協助市場開拓更多服務選擇。

## **議員的商議工作**

### 私營安老院舍的質素和監察事宜

6. 議員察悉傳媒不時有報道一些私營安老院舍的長者被虐個案，以及最近發生的大埔劍橋護老院事件，他們質疑監管安老院舍的巡查及發牌制度的成效。他們認為，政府當局應就安老院舍的巡查及發牌制度，以及整個住宿照顧服務系統，進行全面檢討。部分議員認為，政府當局應推行24小時巡查機制或在晚上進行巡查，加強監察安老院舍的措施。

7. 據政府當局表示，部分巡查是於辦公時間以外進行的，而在午夜進行巡查會滋擾安老院舍的住客。在2013-2014及2014-2015年度(截至2015年1月底)，安老院牌照事務處(下稱"牌照處")到安老院舍分別進行了5 254次及4 509次突擊巡查。牌照處每年平均突擊巡查每間私營安老院舍7次。這些巡查所涵蓋的範圍包括起居照顧服務、膳食、人手、社交照顧、環境衛生、

感染控制、意外處理、藥物管理、屋宇安全及消防安全等。此外，牌照處督察亦會訪問安老院舍住客及其家屬，直接收集他們對安老院舍服務的意見。牌照處在收到懷疑安老院舍虐老的投訴後，會即時突擊巡查有關院舍，進行針對性的調查。至於曾違反規例或過往紀錄欠佳的安老院舍，牌照處會加強巡查工作，密切監察他們的服務表現。除了由牌照處4支專業督察隊伍進行上述巡查外，6名屬社會工作主任職系的員工亦會透過突擊巡查，審核由牌照處的電腦系統隨機分配予他們的安老院舍，確保巡查的質素。

8. 部分議員認為，雖然輪候住宿照顧服務的時間漫長，但由於部分私營安老院舍質素欠佳，有些長者寧願輪候津助安老院舍的宿位，亦不願意入住私營安老院舍。這些議員認為，除向私營安老院舍購買更多宿位外，政府當局應協助提升私營院舍的居住環境和服務質素。

9. 政府當局表示，根據《實務守則》，安老院舍須具備所需資源照顧住客的護理需要，能為他們提供安全衛生的生活環境。當局亦推行了不同的措施，以鼓勵安老院舍提升服務質素。舉例而言，社署自2010年起推行"到院藥劑師服務試驗計劃"，以提升安老院舍及其員工在藥物管理方面的能力。社署又定期向安老院舍的員工提供培訓，以提高他們在長者護理方面的知識及技能。此外，社署一直與衛生署及醫院管理局緊密合作，制訂服務指引及作出個案轉介。為了提供高質素的私營安老院舍宿位，政府當局會在改善買位計劃下購買更多甲一級宿位。截至2015年3月底，本港共有141間私營安老院舍參加此計劃，合共提供7 834個資助宿位，當中包括4 406個甲一級宿位。

10. 部分議員呼籲政府當局考慮設立官方的安老院舍服務質素認證制度，以及引入安老院舍違規記分制。政府當局表示一直鼓勵業界積極參與獨立的服務質素評審計劃。現時分別有由香港老年學會推出的"香港安老院舍評審計劃"、香港醫護學會聯同香港生產力促進局推出的"優質長者服務計劃"，以及香港品質保證局推出的"安老服務管理認證計劃"，為安老院提供自願參與的評審服務。社署在甄選私營安老院參加改善買位計劃時，會給予較高評分予已參與相關服務質素評審計劃並獲得認證的院舍，以提升其管理和服務質素。政府當局又表示已察悉各界對如何加強監管安老院舍的一些建議(例如扣分制)，並持開放態度，檢視不同的方案。

## 檢討《安老院條例》和《實務守則》

11. 在2015年6月8日的會議上，福利事務委員會認為，由於《安老院條例》自1996年制定後沒有作過重要修訂，部分條文(例如人手比例、人均面積、基於長者身體缺損程度劃分的服務需要、監管巡查的方法和罰則等)已不合時宜。事務委員會通過一項議案，促請政府當局立即檢討相關具體規定，並嚴格執行《實務守則》，確保私營及津助安老院舍的服務質素能達到合理水平。

12. 政府當局表示會對安老服務進行全面檢討，亦會檢討《安老院條例》。與此同時，政府當局會在現有法例框架下採取短、中、長期措施，改善監察制度。

## 私營殘疾人士院舍的質素和監察事宜

13. 關於殘疾人士院舍法定發牌制度的實施，政府當局表示，截至2013年7月，全港所有殘疾人士院舍(當中包括68間私營殘疾人士院舍)已獲發牌照或豁免證明書。此68間私營院舍當中，9間獲發牌照，其餘59間則獲發豁免證明書。社署發出的豁免證明書一般為期9至18個月不等，取決於個別院舍的服務表現及進行改善的進度。獲發牌照或豁免證明書的院舍名單已上載社署網頁，供公眾人士參考。

14. 部分議員察悉到，自2011年11月實施《殘疾人士院舍條例》以來，獲發牌照的殘疾人士院舍數目偏低；他們對發牌制度的實施進度緩慢深表關注。他們認為，政府當局不應發出及續發豁免證明書，而應於18個月寬限期屆滿後嚴格執行《殘疾人士院舍條例》，並訂立限期，規定所有殘疾人士院舍必須持有牌照才可經營。政府當局表示會以審慎的態度審批豁免證明書的申請；倘有充分理據，當局才會發出或續發豁免證明書，以給予合理時間讓院舍完成有關的改善工程。當局預計有關的殘疾人士院舍可進行改善工程，以符合相關的發牌規定和標準。

15. 議員關注到，私營殘疾人士院舍在符合發牌要求方面，面對如租金高昂和人手短缺等財務及經營困難。議員促請政府當局增加在買位先導計劃下購買宿位的比率。政府當局表示已在《殘疾人士院舍條例》生效後推行經濟資助計劃，資助私營殘疾人士院舍進行樓宇及消防安全方面的改善工程。每間合資格的私營殘疾人士院舍將可獲得資助的金額上限，為改善工程認可費用的60%。此外，當局亦設有中小企業信貸保證計劃，讓營辦者可申請貸款，以應付其餘的循規成本。關於買位先導

計劃，截至2014年5月，政府當局已向7間私營殘疾人士院舍購買365個宿位。政府當局已在2014年10月把私營殘疾人士院舍買位先導計劃常規化，每間院舍可獲買位數目的上限由55%上調至70%，而買位的數目亦由300個增至450個。

16. 部分議員察悉，參加買位先導計劃的殘疾人士院舍，員工與住客的比例為1比8；他們深切關注殘疾人士院舍的標準及服務質素。政府當局表示，在制訂買位計劃時曾徵詢不同持份者的意見，以期鼓勵私營殘疾人士院舍提高服務水準，增加資助院舍宿位的供應，以及協助市場開拓更多服務選擇。就參加買位計劃的殘疾人士院舍所訂的服務標準，已高於發牌規定。這些殘疾人士院舍須為使用非買位計劃宿位的住客，提供與使用買位計劃宿位住客相同水平的服務，讓更多殘疾人士受惠。為監察殘疾人士院舍，由社會人士及住客家長組成的服務質素小組會到院舍進行突擊巡查，並就有關服務提供意見。

## 相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2015年7月17日

## 私營安老院舍及殘疾人士院舍的質素和監察事宜

## 相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2009年12月14日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
殘疾人士及長者住宿 及社區照顧服務事宜 小組委員會	-	<u>報告 (立法會 CB(2)2046/10-11號文件)</u>
福利事務委員會	2011年3月14日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2013年1月14日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> 政府當局於2013年7月提供的 補充資料 ( <u>立法會 CB(2)1534/12-13(01)號 文件</u> )
	2013年4月16日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> 政府當局於2013年7月提供的 補充資料 ( <u>立法會 CB(2)1534/12-13(01)號 文件</u> )
長期護理政策聯合 小組委員會	2013年7月2日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
財務委員會	2014年4月3日	<u>政府當局就委員審核2014-2015年度開支預算所提書面問題作出的答覆第45頁</u>
福利事務委員會	2014年4月14日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014年5月12日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
長期護理政策聯合 小組委員會	2014年5月26日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2015年6月8日 (議程第VI項)	<u>議程</u>
立法會	2015年6月17日	<u>有關"長者住宿照顧服務"的 書面質詢(第19項)</u>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2015年7月17日