

2016年11月1日

資料文件

立法會  
福利事務委員會

私營殘疾人士院舍的服務質素及監管事宜

目的

本文件闡述政府對私營殘疾人士院舍服務質素現時及擬定的監管措施。

概況

2. 截至2016年10月1日，全港共有310間殘疾人士院舍，包括223間津助院舍，18間自負盈虧院舍及69間私營院舍。這些殘疾人士院舍合共提供約17 000個宿位，服務約15 800名殘疾人士。

發牌制度

3. 《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／豁免證明書營辦院舍的罰則除外），並於2013年6月10日在第2部生效後全面實施<sup>1</sup>。《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。

4. 《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(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。

---

<sup>1</sup> 《殘疾人士院舍條例》生效後有18個月的寬限期，讓個別殘疾人士院舍有充分時間作出適當安排以申請牌照／豁免證明書。

5. 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，可獲社署署長頒發豁免證明書，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的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、記錄系統、護理程序等，以保障住客利益。

## 發牌進展

6. 截至 2016 年 10 月 1 日，全港 310 間殘疾人士院舍中，59 間已領有牌照（包括 38 間非政府機構營運的院舍及 21 間私營院舍），而 251 間獲發豁免證明書（包括 203 間非政府機構營運的院舍及 48 間私營院舍）。目前仍未獲發牌照的院舍中，部分院舍涉及大型改善工程，因此需要較長時間商議工程的細節及進行工程；而部分位於鄉郊的私營院舍則須向城市規劃委員會申請許可，亦需較長時間完成相關程序。

7. 為鼓勵及協助現時以豁免證明書營運的殘疾人士院舍加快進行所需的改善工程，社署透過獎券基金撥款資助院舍進行改善工程<sup>2</sup>、簡化申請及審批改善工程項目的流程、以及提供額外技術支援等多項便利措施。社署亦已與個別持豁免證明書的院舍商討加快工程的方案、措施及訂立完工日期，以期於未來三年內所有院舍均達至發牌要求。

## 監管安排

8. 社署的殘疾人士院舍牌照事務處(牌照處)，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，緊密監察各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，是否均符合法定要求。

---

<sup>2</sup> 社署透過獎券基金撥款，資助非政府機構營辦的殘疾人士院舍進行改善工程，以符合發牌規定。社署亦推行「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，每間私營殘疾人士院舍可獲資助的金額，最多可達該項改善工程的認可費用總額的 90%。

9. 自 2011 年 11 月實施發牌制度後，牌照處就每間私營殘疾人士院舍進行平均每年七次突擊巡查，並按個別院舍的表現調整巡查的頻次。牌照處亦會在收到投訴後優先進行突擊巡查及調查懷疑涉事的院舍。所有巡查皆屬突擊性質，絕不會預先通知有關院舍。

10. 牌照處督察在上述的突擊巡查時會透過包括收集職員、住客及其家屬的意見在內的不同途徑，監察院舍的服務質素。如在經常性巡查或投訴調查時發現院舍違反相關的法例規定，牌照處會因應違規事項的性質及嚴重程度，向法院舍發出勸諭、警告或根據相關法例向法院舍發出書面糾正指示。若院舍持續欠缺改善，牌照處會考慮根據相關的法例提出檢控。社署署長在徵詢法律意見後，亦可能會考慮撤銷或不續期有關院舍的牌照或豁免證明書。

### 「康橋之家」事件

11. 勞工及福利局及社署十分關注及重視有關私營殘疾人士院舍「康橋之家」的服務表現欠佳的事件。鑑於該院未能在限期內完全符合社署分別於 2016 年 8 月 31 日及 9 月 9 日根據《殘疾人士院舍條例》發出的糾正指示內的有關規定，並在管理及營運方面仍然違反《殘疾人士院舍實務守則》所列明的規定及未能作出持續改善，社署經徵詢法律意見及審慎考慮後，已於 2016 年 10 月 20 日向該院發出通知，說明社署擬撤銷該院的豁免證明書。社署已聯絡並陸續為該院受影響的院友及家屬提供在住宿照顧安排上的適切協助。社署會在該院的豁免證明書正式被署長撤銷前繼續一直密切監察該院的運作及服務質素，以保障住客的福祉。

### 提升殘疾人士院舍的服務質素

12. 2016 年 10 月下旬，社署曾與家長、相關團體及持份者、殘疾人士院舍營辦人及立法會議員會面及討論事件，而社會人士亦對加強規管院舍事宜提供了許多意見及建議。考慮到各界提出的意見及建議，社署計劃循下述範疇採取一系列措施，進一步提升院舍的服務質素。

## 加強監管及嚴厲執法

13. 社署絕不會姑息和容忍有問題的院舍，牌照處亦會嚴厲執法。除了主動作出巡查外，牌照處會迅速調查及處理涉及違規的舉報和投訴，並根據個別院舍的違規性質及事項，制訂個別、具體、具針對性的策略及行動方案，例如策略性地選擇以小隊模式進行突擊巡查違規及記錄欠佳的院舍，以密切監察院舍有否持續遵守現行規例及採取糾正措施。

14. 社署會要求院舍定期（每 1 至 3 個月）提交完整和準確的職員僱用記錄(包括替假職員資料)及職員更表，並訂定保存期限(1 至 2 年)，讓牌照處可掌握各院舍的人手資料，以及早辨識有人手問題的院舍，採取迅速的跟進行動。此外，社署會以合約形式聘請退休的紀律部隊人員，他們豐富的調查經驗及技巧將有助牌照處的專業團隊進行巡查及嚴厲執法。社署亦會與律政司保持緊密合作，以助牌照處就違規及記錄欠佳的院舍採取迅速及有效的檢控行動。

## 增加透明度

15. 社署會重整對殘疾人士院舍發出警告的準則及安排，並徵詢法律意見，務求加強整套監管機制的透明度，其中包括探討將違規被警告的殘疾人士院舍記錄發放予公眾查閱。

16. 社署在 2016-17 年度已將「殘疾人士院舍服務質素小組」計劃擴展至全港，涵蓋領有牌照的所有類別的殘疾人士院舍。社署計劃將質素小組推展至所有獲發豁免證明書的院舍，讓公眾可就改善院舍服務參與及提供意見，以提升院舍的服務水平。

## 提升主管的質素

17. 主管在殘疾人士院舍中擔當重要的角色，負責院舍的整體行政及員工事宜，亦策劃及確保院舍的服務達到指定的要求。因此，社署會積極及務實探討提升主管的管理質素，例如增設專業資格要求、評核制度，及要求主管對院舍提供的服務負責等，讓殘疾人士的福祉得到保障。

## 加強培訓

18. 為提升殘疾人士院舍的管理及服務質素，社署已獲獎券基金撥款，委託香港生產力促進局於 2016-17 年度推行院舍管理訓練及諮詢計劃，當中包括為院舍營辦者及主管舉辦有效的員工督導及訓練工作坊、優良管理措施分享，以及為個別院舍提供管理諮詢及指導等。為進一步協助院舍指導前線負責護理及照顧服務的員工落實執行《殘疾人士院舍實務守則》中照顧及護理的要求，社署會積極策劃及推展不同模式的培訓工作。

19. 為提升院舍員工在照顧殘疾人士方面的技能及鼓勵現職殘疾人士院舍員工修讀保健員訓練課程，社署已邀請各培訓機構(其中包括僱員再培訓局)根據相關規定開辦一系列適用於殘疾人士院舍的保健員訓練課程。另外，為鼓勵包括院舍工作人員在內的康復服務員工提升工作技巧及知識，社署於 2011 至 2015 年委託香港城市大學專業進修學院開辦「智障人士康復服務」證書及文憑兩項課程，並會繼續於 2016-17 年度籌辦同類課程。牌照處亦聯同衛生署及相關專業人士定期為殘疾人士院舍員工舉辦培訓課程，內容涉及感染控制、精神科藥物管理及認識殘疾人士行為問題等。

## 推廣「以人為本」的服務文化

20. 除了加強殘疾人士院舍管理層的培訓外，社署會繼續在殘疾人士照顧服務的層面上積極推廣「以人為本」的服務精神及文化。社署會繼續多管齊下，緊密監察從業員的操守及是否遵守《殘疾人士院舍實務守則》的規定，保障殘疾人士的福祉。

## 增加社署人手

21. 社署在 2016-17 年度正陸續增加牌照處的人手，以加強對院舍的全面監管<sup>3</sup>。另一方面，社署建議開設一個社署助理署長編外職位，專責監督社署轄下各發牌(包括殘疾人士院舍發牌)或註冊制度的規劃、發展及運作事宜，提供全面的指導及帶領跨專業

<sup>3</sup> 社署於擬成立的「牌照及規管科」增設 39 個有時限的非首長級職位，包括社會工作主任職系、社會工作助理職系、註冊護士職系、由屋宇署及消防處調任的專業及技術職系，以及文書和一般輔助職系的人員。

團隊發揮協同效應及有效地執行職務，以及制訂策略和推行加強院舍管理及提升服務質素的措施。

### 加強地區支援網絡

22. 社署會協助殘疾人士院舍與當區的服務單位建立地區支援網絡，一方面為有需要的院友(例如缺乏支援的自閉症院友)連繫跨界別的專業支援，另一方面亦可為院舍提供關懷探訪和活動。

### 檢討《殘疾人士院舍條例》／《殘疾人士院舍規例》

23. 鑑於最近社會上各持份者提出不少涉及殘疾人士院舍監管的意見，我們會即時檢視及查找現行監管制度不足之處，並會先從行政措施著手，改善規管工作，以確保殘疾人士院舍院友的福祉盡快得到更好的保障。我們亦會因應實質需要透過修訂法例或規例才可落實的改善建議諮詢律政司及各持份者，為下一步修訂法規做好前期準備工夫。

### 長遠的人手規劃

24. 為紓緩社福界人手短缺問題，社署會繼續與相關機構合辦兩年制登記護士（普通科）／登記護士（精神科）訓練課程。社署亦會再與香港理工大學合作於 2016-17 年度推行第三期物理治療師及職業治療師碩士課程，名額共 72 個，同時會推行培訓資助計劃，而受資助的畢業生必須於非政府機構工作最少三年。此外，政府會繼續推行「青年護理服務啓航計劃」<sup>4</sup>，推動青年人在殘疾人士院舍擔任護理工作。政府會密切監察康復服務業的人手情況，並因應情況制訂合適的計劃及措施。

<sup>4</sup> 為推動青年人加入安老長期護理行業，社署在 2013 年透過獎券基金撥款展開一項「先聘用後培訓」先導計劃，招募青年人在安老院舍擔任護理工作。先導計劃分兩期進行，共提供 200 個名額。有見先導計劃獲得正面回應，政府預留約 1 億 4,700 萬元推出「青年護理服務啓航計劃」，擴大及延伸計劃至康復服務，由 2015-16 年起的未來數年提供共 1 000 個額外培訓名額，參加資格為完成中五課程或擁有相等學歷的青年人。「啓航計劃」於 2015 年 7 月正式推出，至今已招收了 555 名學員，當中有 397 名學員已獲安排在安老/康復服務單位工作。

## 社會上就議題的其他建議

25. 除了上述建議外，社署聽到不同界別就跨界別或非福利範疇的各項關注或建議，其中包括加強為居於院舍的智障人士提供外展醫療服務、增加特殊學校宿位等，社署會向相關部門或機構反映，加強對殘疾人士的全面照顧。

## 增設康復服務名額

26. 社署明白社會對資助殘疾人士住宿服務的需求，亦留意到輪候需時，特別是中度弱智人士宿舍及嚴重弱智人士宿舍的輪候時間較長。一直以來，社署努力不懈尋找合適的處所設立殘疾人士院舍，以及增加住宿服務名額。截至 2016 年 9 月底，政府為有需要的殘疾人士提供共 12 931 個資助住宿服務名額（包括買位計劃下所提供的 450 個資助宿位），院舍宿位數目較 1997 年時約 6 400 個增加約一倍。

27. 政府亦繼續採用多管齊下的方式積極物色土地及處所，包括密切留意一些將會因服務重組而騰出的政府物業和已空置的合適校舍，以便設立殘疾人士院舍或日間中心，增加服務名額。其中兩個大型項目，即在屯門小欖醫院舊址及觀塘啟能庇護工場及宿舍舊址，將會興建綜合康復服務大樓，共提供 1 450 個住宿照顧名額與 760 個日間訓練和職業康復服務名額。我們亦計劃將 3 間空置校舍（即屯門良景邨前基良小學，大埔富善邨前基正小學及西貢蠔涌前西貢中心小學）改建成綜合福利服務大樓。連同上述的兩個大型項目及三間空置校舍的改建項目，政府在未來 5 年（即 2016-17 至 2020-21 年度）計劃增加約 6 000 個康復服務名額，其中約 2 500 個是住宿照顧服務名額。此外，我們亦會透過「私人土地作福利用途特別計劃」增加康復服務設施，如計劃下全部 60 多個項目得以落實，可額外增加約 8 000 個康復服務名額，其中約 2 000 個是住宿照顧服務名額，以紓緩服務需求的壓力及縮短服務輪候的時間。

## 總結

28. 社署作為殘疾人士院舍的發牌單位，有責任監管殘疾人士院舍在硬件及軟件上的質素。社署會在各方面採取適切的改善措施，提升殘疾人士院舍的整體服務質素；並會嚴肅處理及跟進違

規及未能達到《殘疾人士院舍條例》要求的院舍，嚴格執法，以保障殘疾人士的福祉。

## 徵詢意見

29. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局

社會福利署

2016年11月