2016年12月12日 討論文件

立法會福利事務委員會

建議增設一個社會福利署助理署長編外職位以加強對安老院及殘疾人士院舍的巡查和監管

目的

本文件載列開設一個社會福利署助理署長(首長級薪級第2點)編外職位的建議,職銜為助理署長(牌照及規管),以掌管社會福利署(社署)新成立的「牌照及規管科」,加強巡查和監管安老院及殘疾人士院舍。該職位設有時限,由取得財務委員會(財委會)的批准當日至2021年3月31日止。請委員會支持建議。

背景

2. 截至 2016 年 9 月底,全港共有 732 間《安老院條例》 (第 459 章) 規管的安老院及 310 間《殘疾人士院舍條例》 (第 613 章) 規管的殘疾人士院舍,分別為長者及殘疾人士提供 約 72 000 個及 17 000 個住宿照顧宿位。一向以來,社署透過兩 個不同的辦事處,即安老院牌照事務處(安老院牌照處)及殘疾 人士院舍牌照事務處(殘疾人士院舍牌照處),分別規管和監管 安老院和殘疾人士院舍。

加強對安老院及殘疾人士院舍的巡查和監管

3. 市民大眾對院舍的服務水平和質素一向甚為關注,並要求加強對安老院及殘疾人士院舍的巡查,嚴格執法,以及策略性地制訂和採取更有效的措施。行政長官在 2016 年《施政報告》中宣布會全面加強監管長者及殘疾人士院舍,措施包括加強巡查督導、改善規管機制、推動院舍員工培訓等。為了推進有關工作,社署計劃採取的主要改善措施如下一

(一) 加強巡查策略及巡查支援

(a) 設立一支跨專業的專責督察隊伍,就監察嚴重違規 或記錄欠佳的安老院及殘疾人士院舍制訂策略及行 動方案。專責隊伍將會在一般的巡查機制以外,根 據個別院舍的違規性質及事項,制訂個別、具體及 具針對性的策略及行動方案,以加強突擊巡查的效 能。專責隊伍將會策略性地以小隊模式或由跨專業督察隊伍進行突擊巡查,並會就個別院舍的違規情況,靈活彈性地在辦公及非辦公時間內的不同時段到院舍進行突擊巡查,以密切監察院舍有否持續遵守現行規例及適時採取糾正措施。專責隊伍亦會按情況需要,對違反規定的安老院及殘疾人士院舍施加處分和採取檢控行動;

- (b) 規定安老院及殘疾人士院舍須定期提交替假員工記錄,當中須清楚載列有關院舍人手情況及當值時間的資料,以備社署檢查核對;
- (c) 社署會以合約形式聘用具備豐富調查經驗和技巧的 退休紀律部隊人員,協助督察隊伍到安老院及殘疾 人士院舍進行巡查和嚴格執法;
- (d) 社署會要求安老院及殘疾人士院舍在符合個人資料 私隱專員公署有關指引的情況下,在公用地方安裝 閉路電視監察系統,以加強對院舍服務的監察。督 察在進行調查、跟進投訴及搜集證據時,如有需要, 將會翻看閉路電視的錄影檔案。社署會與業界商討 具體安排;

(二) 專責處理及跟進投訴

(e) 設立一支專責隊伍,負責處理就安老院及殘疾人士院舍提出的投訴。除進行獨立調查外,該隊伍亦會跟進投訴成立的個案,包括根據違規事項的性質及嚴重程度,對相關的院舍施以適當處分等;

(三) 檢討法例和《實務守則》及訂定護理指引

- (f) 在 2017 年檢討安老院及殘疾人士院舍的法例。與此同時及之前,詳細檢視《安老院實務守則》及《殘疾人士院舍實務守則》,找出需要改善的範疇,以加強院舍員工的職業操守意識,提升與照顧有關的服務質素及守則;
- (g) 不時因應服務需要就護理事宜制定指引,以協助安 老院及殘疾人士院舍為住客提供妥善照顧,並向安 老院及殘疾人士院舍發放巡查或投訴調查後歸納所 得的改善措施及良好做法,務求持續提升服務質素;

(四) 加強監管及提升院舍經營者/主管/員工的質素及技能

- (h) 正研究就新聘任的院舍主管引入專業資格要求,並 規定主管必須完成指定的院舍管理訓練課程;至於 沒有專業資格但具備院舍管理經驗的現任主管,社 署正與資歷架構秘書處探討籌劃達至資歷架構第四 級¹的訓練課程,以提升院舍主管的管理能力和技 巧;
- (i) 為保障院友的利益,正考慮規定安老院及殘疾人士院舍的經營者須對院舍主管及員工進行背景審查 (例如:有關性罪行定罪的記錄);
- (j) 為確保院舍牌照申請人是經營或參與管理安老院/ 殘疾人士院舍的適當人選,社署在決定是否發牌 時,會考慮申請人有沒有因另一所安老院或殘疾人 士院舍嚴重違規或記錄欠佳曾被撤銷牌照/豁免證 明書或不獲續領牌照/豁免證明書。社署正就有關 安排徵詢法律意見;
- (k) 為業界籌劃特別設計的培訓課程,以提升安老院及殘疾人士院舍員工的技能。社署會制訂一套經修訂而特別適用於私營安老院及殘疾人士院舍的「服務質素標準」²,透過培訓協助院舍主管了解有關要求。一個由獎券基金撥款而為期 15 個月的項目已在2016 年 7 月推出,目標包括提升殘疾人士院舍經營者或主管的管理技巧,並推廣較佳的管理實務做法。至於安老院方面,一個由獎券基金撥款而為期兩年的「安老院質素提升計劃」已自2016 年 11 月起推行,由香港老年學會提供訓練課程,包括課堂學習及實地指導,為安老院經營者、主管及員工提供培訓,以促進日常院舍運作及提升管理質素;

¹ 政府於 2008 年推出資歷架構,提供一個鼓勵及促進終身學習的平台,以提升 香港工作人口的技能及競爭力。資歷架構是一個七級的資歷框架,涵蓋學術、 職業和持續教育界別的資歷。

² 社署已制訂「服務質素標準」,訂明服務單位在管理及提供服務方面應具備的質素水平。現時共有 16 項「服務質素標準」,每項「服務質素標準」均有一套「準則」及「評估指標」加以說明。這些「準則」及「評估指標」屬一般性質的基本要求,服務營辦機構可作為依據而特別設計合適的方法應用於個別服務類別或服務單位,以符合「服務質素標準」的要求。

(五) 加強執法及增加透明度

- (I) 重整對安老院及殘疾人士院舍發出警告的準則及安排,務求令整套監管機制公開及具約束力。建議包括在切實可行的情況下將違規而被警告的安老院及殘疾人士院舍的記錄公開,讓公眾查閱,以加強監管制度的透明度及對違規院舍的阻嚇力。有關建議將在徵詢法律意見後再作具體落實安排;
- (m) 社署會探討設立一個跨界別的委員會,成員包括持份者及法律界的代表,就安老院舍及殘疾人士院舍違規的情況,向社署署長建議應採取的跟進行動;
- (n) 建立有關長者長期護理服務的專門網頁,一站式提供全港 700 多間安老院的服務資料,從而加強透明度。網頁將備有搜尋及方便比較的功能,並提供安老院在服務、收費、牌照、人手、設備、服務表現(包括違規及檢控記錄)、認證及參與「服務質素小組」³計劃等多方面的資訊。預期新網頁可在 2017年 2月前推出。待上述網頁推出後,在下一階段將着手為殘疾人士院舍設立類似的專門網頁,方便市民查閱個別殘疾人士院舍的資料;
- (o) 由 2016 年 4 月開始將「服務質素小組」計劃擴展至全港各區,涵蓋所有類別的安老院及所有已獲發牌照的殘疾人士院舍,讓社區持份者更廣泛地參與該計劃。現正籌備在 2017 年年初將計劃進一步擴展至所有獲發豁免證明書的殘疾人士院舍;以及

(六) 加強支援殘疾人士院舍的改善工程

(p) 為鼓勵和協助現時以豁免證明書營運的殘疾人士院舍⁴加快進行所需的糾正工程,推行多項便利措施,例如透過獎券基金撥款資助院舍進行改善工程、簡化聘用認可人士提供技術支援的流程、擬備文件範本以加快申請程序、及推行特別計劃向在開展糾正工程方面遇到困難的殘疾人士院舍提供額外技術支

³ 「服務質素小組」成員包括醫護界人士、服務使用者及其親友和地區領袖等,將會到參與計劃的安老院及殘疾人士院舍進行不作預先通知的探訪,評估院舍設施及服務情況、接收及收集住客、親友及/或院舍職員的意見,以及向院舍經營者就服務提供給予意見。截至 2016 年 9 月底,全港共有 223 間安老院(其中包括 191 間私營安老院)及 26 間殘疾人士院舍自願參與計劃。

⁴ 截至 2016 年 9 月底共有 310 間殘疾人士院舍,當中有 59 間已獲發牌照,其餘則以豁免證明書營運。

援等,務求所有殘疾人士院舍均能在未來三年內達 到發牌要求。

成立新的牌照及規管科

- 4. 現時安老院牌照處及殘疾人士院舍牌照處分別隸屬由助理署長(安老服務)領導的「安老服務科」及由助理署長(康復及醫務社會服務)領導的「康復及醫務社會服務科」。安老院牌照處及殘疾人士院舍牌照處有類似的功能和工作性質,兩者在人員編制、發牌與規管職責、工作手法及策略、日常管理和實務等方面尤其相似。社署建議將兩者撥入一個即將成立的「牌照及規管科」,以發揮協同效應,方便知識的轉移和管理,以及確保發牌、巡查、監管和處分措施的處理更為一致。這將有助制訂執法策略,以便對社署發牌或註冊的機構實施有效的規管措施。
- 5. 社署現正陸續開設 39 個有時限的非首長級職位⁵,所屬職系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,以便落實上文第 3 段所述的各項改善措施。連同現時牌照事務處⁶及殘疾人士院舍牌照處的人手,加上下文第 6 段所述的擬議社署助理署長編外職位,新的「牌照及規管科」將共設有121 個職位。

增設一個社會福利署助理署長編外職位

6. 鑑於新成立的「牌照及規管科」須落實上文第 3 段所述各項加強監管的策略和措施,並將大幅增加人手,社署署長建議開設一個社會福利署助理署長編外職位〔助理署長(牌照及規管)〕,掌管和領導該科,專責監督社署轄下各發牌或註冊制度的規劃、發展及運作事宜,當中涉及根據相關法例規管超過 1 100 間院舍或中心,提供全面的指導和帶領龐大的跨專業團隊發揮協同效應,有效地執行職務。擬議的助理署長(牌照及規管)將領導該科推行策略和措施以加強巡查和監管安老院及殘疾人士院舍,亦會策劃和推動眾多持份者的參與和配合。

^{5 39} 個非首長級職位為有時限的職位,開設至 2021 年 3 月 31 日。

⁶ 目前,隸屬「安老服務科」的牌照事務處就統籌安老院牌照處、藥物倚賴者治療中心牌照事務處及幼兒中心督導組的工作,擔當中樞的角色,負責執行有關安老院、戒毒治療及康復中心,以及幼兒中心的發牌或註冊、管制及巡查事宜。

- 7. 擬議的助理署長(牌照及規管)的職責說明載於**附件一**。 社署擬議成立的「牌照及規管科」及擬議的助理署長(牌照及規 管)職位開設後的社署組織圖分別載於**附件二**及三。「牌照及規 管科」成立後,牌照事務處和殘疾人士院舍牌照處將分別由「安 老服務科」和「康復及醫務社會服務科」納入新的「牌照及規管 科」。「安老服務科」和「康復及醫務社會服務科」在新的「牌 照及規管科」成立後的建議組織圖載於**附件四**。
- 8. 新的架構會運作一段時間,讓社署從中吸收經驗,並且在適當時間檢討成效,以確定新架構是否適合作為長遠安排。故此,建議這個社署助理署長職位以編外職位的形式由財委會批准的當日起開設,至2021年3月31日止。社署會在建議的編外助理署長職位及39個新增的非首長級職位時限屆滿前,因應新設立的「牌照及規管科」的工作進展,檢討長遠的人力需求。

曾考慮的其他方法

- 9. 社署署長曾審慎研究由社署現職的助理署長,承擔擬議的助理署長(牌照及規管)工作的可行性。現時分別負責監督牌照事務處和殘疾人士院舍牌照處的助理署長(安老服務)及助理署長(康復及醫務社會服務)已長期承擔日益繁重的工作,當中涉及為長者及殘疾人士提供各種不同的社區照顧服務及住宿照顧服務,以及多項準備陸續推出的新措施。
- 10. 面對人口急速老齡化,助理署長(安老服務)除了需要大幅增加服務供應外,更要推行多項長者長期護理服務的試驗計劃;加強對護老者的支援;持續培訓護理人員;檢討和優化長期護理基礎建設和安老服務統一評估機制;以及推行各項執行措施以配合未來安老服務計劃方案所提出的建議等。助理署長(康復及醫務社會服務)需要面對的挑戰則包括推行和檢討到校學前康復服務使用者老齡化制訂相應策略及具體措施;規劃各項康復服務和採取多方面的措施以增加服務名額,以紓緩服務需求的壓力和縮短輪候時間;以及密切留意社福界的人力供求情況,並因應情況制訂合適的計劃及措施。面對種種安老服務及康復服務的和縮短輪候時間;以及密切留意社福界的人力供求情況,並因應情況制訂合適的計劃及措施。面對種種安老服務及康復服務的實在無法承擔因落實上文第3段所述的加強措施所帶來的額外職務。

11. 由於社會福利服務各個範疇擴展迅速,所有其他現任的助理署長亦已全力投入各專責範疇,工作相當繁重,由他們承擔助理署長(牌照及規管)的職務而又不影響現有職務的執行,在運作上並不可行。社署各助理署長現時的主要職責載於**附件五**。

對財政的影響

12. 按薪級中點計算,擬議的社會福利署助理署長(首長級薪級第2點)編外職位的額外年薪開支為1,973,400元,每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)則為2,492,000元。至於39個有時限的非首長級職位,按薪級中點計算,額外年薪開支為23,504,700元,每年平均員工開支總額則約為36,274,000元。相關年度的預算內將會預留足夠款項應付這項建議所需的開支。

公眾諮詢

- 13. 我們曾經在 2016 年 5 月 9 日就開設社署助理署長編外職位的建議徵詢第五屆立法會福利事務委員會的意見。出席會議的委員原則上支持政府向人事編制小組委員會提交這項建議。社署其後於 2016 年 5 月 13 日與「爭取資助院舍聯席」會面,並於2016 年 6 月 3 日就下列事項提交以下補充資料,以回應委員的關注
 - (a) 政府對「爭取資助院舍聯席」於 2016 年 5 月 9 日的 會議上提交的意見書所作的回應;
 - (b) 社署巡查安老院及殘疾人士院舍的次數,以及巡查的 內容、結果和成效;
 - (c) 社署在成立新的「牌照及規管科」後的巡查計劃,包括額外巡查安老院及殘疾人士院舍的次數,以及增撥的額外人手以進行巡查;
 - (d) 委員建議公開往績欠佳的安老院及殘疾人士院舍的 名稱、要求安老院及殘疾人士院舍簽署「優質服務約 章」,以及委任關注團體的代表為「服務質素小組」 計劃的成員,政府就上述建議的回應;以及
 - (e) 檢討《安老院實務守則》和《殘疾人士院舍實務守則》 的方向和時間表。

14. 人事編制小組委員會在 2016 年 7 月 4 日的會議上同意建議財委會批准此項目。但由於時間所限,上述人員編制的建議未能在第五屆立法會財委會的最後一次會議中討論。

徵詢意見

15. 請委員備悉並支持開設社署助理署長編外職位〔助理署長 (牌照及規管)〕的建議。視乎委員的意見,有關的人員編制建 議將於 2017 年 1 月提交人事編制小組委員會審議,以及於 2017 年 2 月提交財委會徵求批准。建議獲批准後,社署會立即進行有 關內部人手調配、培訓安排及提供行政支援的工作,以期於 2017 年 3 月底前落實成立新的「牌照及規管科」的建議。

勞工及福利局 社會福利署 2016 年 12 月

職責說明 助理署長(牌照及規管)

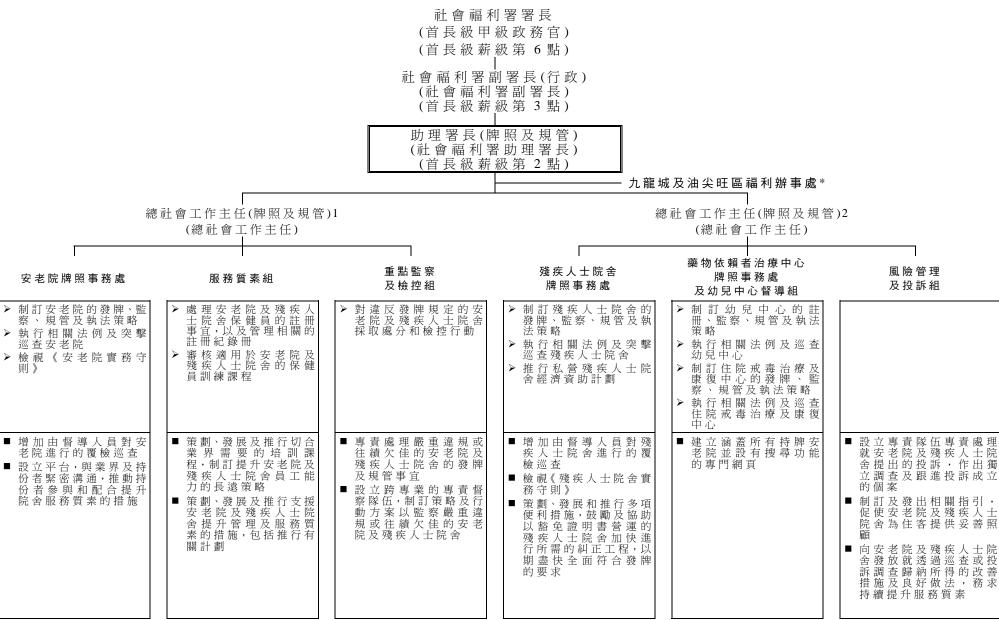
職級 : 社會福利署助理署長(首長級薪級第2點)

直屬上司 : 社會福利署副署長(首長級薪級第3點)

主要職務和職責:

- 就安老院、殘疾人士院舍、住院戒毒治療及康復中心、幼 兒中心的發牌、註冊及規管事宜,協助制訂有關的策略和 目標;
- 就制訂、推行和檢討與發牌及規管事宜有關的運作程序、 監察系統、執法策略、管理實務等,提供全面的指導和指 引;
- 就安老院和殘疾人士院舍加強管理和提升服務質素的措施,制訂策略並進行規劃、發展、推行和檢討;
- 4. 監督統計數據的收集、核對和分析,以持續檢視運作,並 就安老院和殘疾人士院舍相關法例及《實務守則》的檢討 提供支援;
- 5. 管理和調配牌照及規管科的人手及其他獲分配的資源,並 監督該科的人力策劃與員工培訓,以應付不斷轉變的運作 需要;以及
- 6. 為牌照及規管科的管理及督導員工提供指導及指引。

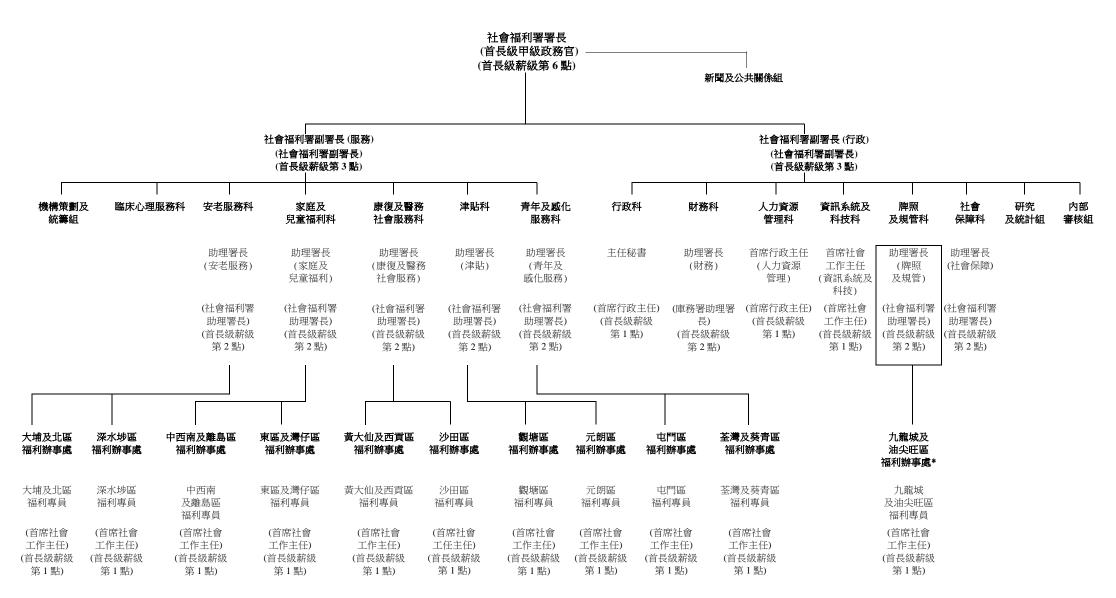
計會福利署牌照及規管科建議組織圖



新的「牌照及規管科」將設有 6 個不同範疇的組別,每個組別會各自承擔現時分別隸屬「安老服務科」和「康復及醫務社會服務科」的牌照事務處和殘疾人士院舍牌照事務處的部分職能,並會推行多項改善措施。

<u>說明</u>:

- : 本文件中擬議開設的編外職位
- : 現時由助理署長(津貼)監督的九龍城及油尖旺區福利辦事處將改為由助理署長(牌照及規管)監督
- : 建議的新增職能

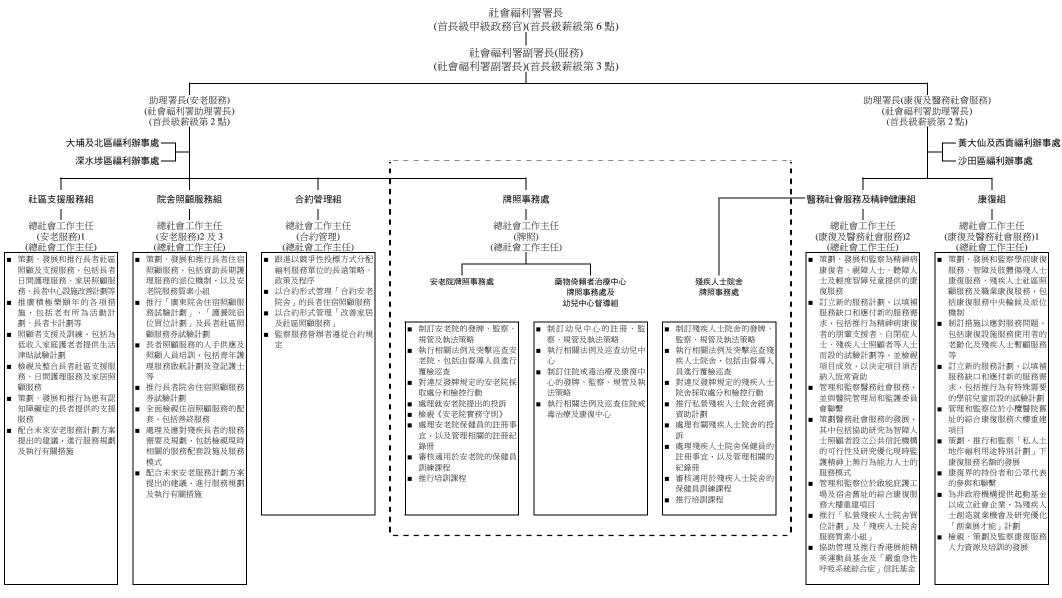


圖例:

: 本文件中擬議開設的編外職位

* 現時由助理署長(津貼)監督的九龍城及油尖旺區福利辦事處將改為由助理署長(牌照及規管)監督

社會福利署安老服務科和康復及醫務社會服務科建議組織圖



說明:

┚:牌照事務處和殘疾人士院舍牌照事務處將分別由「安老服務科」和「康復及醫務社會服務科」撥歸新成立的「牌照及規管科」。方格顯示的職務為兩個牌照事務處的現時職務。

現時社會福利署各助理署長的主要職責

職位/職級	主要職責
助理署長(安老服務)/ 社會福利署助理署長	• 策劃、發展和推行長者住宿照顧服務,包括資助長期護理服務的派位機制、監督牌照事務處的工作 ^註 ,以及安老院服務質素小組的推行
	 策劃、發展和推行長者社區照顧及支援服務,包括長者日間護理服務、家居照顧服務,包括長者日間護理服務、家居照顧服務,是者社區照顧服務券試驗計劃、長者中心設施改善計劃、在醫社協作模式下為患有認知障礙症的長者提供支援服務的試驗計劃等
	長者社區照顧服務及住宿照顧服務(包括廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃)的 服務僱用和合約管理事宜
	照顧者支援及訓練,包括為低收入家庭 護老者提供生活津貼試驗計劃
	長者照顧服務的人手供應及照顧人員培訓,包括青年護理服務啟航計劃、登記護士及保健員訓練計劃等
	就有關老有所為活動計劃、長者學苑、 長者卡計劃等工作提供建議、督導和支 援

註 目前,隸屬「安老服務科」的牌照事務處在統籌安老院牌照處、藥物倚賴者治療中心 牌照事務處及幼兒中心督導組的工作上,擔當中樞的角色,負責執行有關安老院、戒毒治療及康復中心及幼兒中心的發牌或註冊、管制及巡查事宜。

職位/職級	主要職責
助理署長(家庭及兒童福利)/社會福利署助理署長	 策劃、發展和推行家庭福利及家庭支援 服務,包括監察綜合家庭服務中心、家 庭生活教育、部門熱線以及露宿者服務 的推行
	策劃、發展和推行兒童福利及兒童照顧服務,包括兒童住宿照顧服務中央轉介機制,監察各項日間幼兒照顧服務、寄養服務以及領養服務的推行
	策劃、發展和推行打擊家庭暴力的服務 及為性暴力受害人而設的服務,包括為 兒童死亡個案檢討委員會提供支援
	• 策劃和監察為免遣返聲請人提供的人道援助服務,以及短期食物援助服務計劃
	監督社署轄下關愛基金援助計劃的推行 和檢討
助理署長(財務)/ 庫務署助理署長	管理社署的會計及財務管理運作,以及 社會福利署署長法團下的信託基金統籌資源分配工作,並擬備和監察社署
	的預算
	就財務事宜提供建議管理社會福利署署長法團下信託基金的 投資事宜
	• 監察內部審核組的技術方面事宜

職位/職級	主要職責
助理署長(康復及醫務社會服務)/社會福利署助理署長	策劃、發展和監察殘疾人士社會康復服務,包括康復服務中央輪候及派位機制、殘疾人士院舍的發牌和監察,以及殘疾人士院舍服務質素小組的推行
	處理各種服務問題,包括康復設施服務 使用者的老齡化及殘疾人士暫顧服務, 並制訂應對措施
	 訂立新的服務計劃,以填補服務缺口和應付新的服務需求,包括推行各項為有特殊需要的學前兒童、精神病康復者的朋輩支援者、自閉症人士、殘疾人士照顧者等人士而設的試驗計劃,並訂立參數作為評估這些計劃之用
	• 康復界的持份者和公眾代表的參與和聯繫
	管理和監察醫務社會服務,並與醫院管理局和監護委員會聯繫
	管理和監察位於小欖醫院舊址及啟能庇護工場及宿舍舊址的綜合康復服務大樓重建項目
助理署長(社會保障)/社會福利署助理署長	 策劃、發展和管理社會保障系統,包括: 綜合社會保障援助計劃 公共福利金計劃 高齡津貼(包括廣東計劃) 長者生活津貼 傷殘津貼

職位/職級	主要職責
	監督交通意外傷亡援助計劃、暴力及執法傷亡賠償計劃,以及社會保障上訴委員會的管理和運作監督緊急救濟服務的管理和運作
助理署長(津貼)/ 社會福利署助理署長	執行、檢討和詮釋社會福利津貼政策、 規則和程序,包括整筆撥款津助的安排推行整筆撥款津助制度,並制訂和評估
	有關服務提供者(包括非政府機構)服務表現監察的政策和程序
	與非政府機構建立緊密聯繫,評估該制度為非政府機構提供一站式服務的成效每期將業其会
	 管理獎券基金 檢討社會福利署署長按《簡易程序治罪》 條例第 228 章第 4(17)(i)條批准的公開 慈善籌款活動的政策和監管,包括一般 慈善籌款和賣旗日籌款活動
	檢討獎券基金的撥款原則和程序,並監督有關向各個提供資助機構申請補助及貸款的審批工作
	 策劃和統籌就獎券基金及基本工程儲備金整體撥款資助作福利用途處所的工程項目,包括規劃、技術可行性研究、釐定建築設計標準和申請撥款準則 落實上述工程項目並監督進度

 助理署長(青年及感化服務)/社會福利署助理署長 策劃、發展和推行青年及感化服務,各、項服務包括:感称令服務等會工作、與學校社會服務的會工作、外層之一。 基督之一時,與學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學學	職位/職級	主要職責
1	助理署長(青年及感化服務)/社會福利署助理署	 策劃、發展和推行青年及感化服務,各項服務包括:感化及社會服務令服務。 綜合青少年服務中心、學校社會工作、為曾違法者及刑釋人士所設的服務。 人青少年提供的住宿服務、戒毒治療及康復中心等 監督屯門兒童及青少年院的運作,確保該院根據相關法例為青少年及兒童之人數。 監督義務工作統籌課的運作 監督和監察攜手扶弱基金,以推動福利/教育界、商界和政府三方合作,建立伙伴關係 監察各項協助弱勢社羣兒童的兒童發展