

一九九九年二月十一日
立法會保安事務委員會會議
資料文件

立法會保安事務委員會

戒毒治療和康復中心註冊計劃

目的

本文件旨在向議員匯報戒毒治療和康復中心註冊計劃的進展和未來路向。

背景

2. 目前，政府採取多元化策略，提供不同模式的戒毒治療和康復服務，以配合濫用藥物者的不同需要。懲教署為觸犯輕微罪行而被定罪的有毒癮者推行強迫戒毒計劃；衛生署為有海洛英毒癮者推行自願美沙酮門診戒毒治療和代用治療計劃；醫院管理局在轄下醫院開設六間物質誤用診所，為濫用精神藥物者提供門診服務；受政府資助的香港戒毒會為自願戒毒者提供醫療戒毒和住院康復服務。此外，還有多間非政府機構，包括福音戒毒機構，為自願戒毒者提供以基督教信仰為本的非醫療住院戒毒和康復服務。這些機構有部分獲政府資助。

政策檢討

3. 一九九七年，政府成立跨部門工作小組，檢討現行的戒毒治療和康復政策，以及為這政策提供法律依據的有關條例。檢討結果摘要如下：

(a) 《有毒癮者治療及康復條例》(第 326 章)已不合時宜

第 326 章於一九六零年制定，旨在“為有毒癮者和有酒癮者的治療及康復設立中心，以及為與此相關的目的而訂定條文”。第 326 章的條文反映了當時的戒毒治療和

康復理念。當時的做法是把有毒癮者羈留在戒毒中心並限制他們的個人自由最長達六個月，確保他們在完全康復之前，沒有機會接觸毒品。迄今，經第 326 章之下的《戒毒中心宣布(綜合)令》宣布為“戒毒中心”的只有香港戒毒會轄下兩所分別位於石鼓洲和沙田的中心。由於香港戒毒會目前以“自願”戒毒治療和康復中心的形式運作，有關“羈留”的規定已不合時宜，而第 326 章也不再適用。

(b) 提供自願住院戒毒治療和康復服務的中心缺乏劃一的管制

根據《醫院、護養院及留產院註冊條例》(第 165 章)，凡照顧病人、傷者、衰弱者或需要醫療人士的機構，均須向衛生署署長註冊為醫院或護養院。基於這法定條文，香港戒毒會在石鼓洲、沙田、上水及元朗的中心，以及明愛在西貢的中心(將於一九九九年三月啓用)，都因為提供醫療戒毒服務而須註冊成為護養院。這些中心在房舍、人手、設備、備存病人紀錄，以及由發牌當局視察等各方面，均受到法定管制。至於不提供醫療戒毒服務的中心則無須註冊，也無須受到規管。這情況一直備受批評，原因是這些中心很多都得到政府各種補助，例如財政資助、用地、戒毒康復者可享有的綜合社會保障援助和教育津貼等。除了受資助的中心外，政府並無規定其他中心備存運作紀錄或統計數據。

(c) 非醫療戒毒和康復中心的環境狀況和運作方式

據我們所知，香港目前約有 11 所非醫療戒毒和康復中心。這些中心大多地處偏僻，其院舍以石頭或木材蓋建而成，內裏的建築物安全和消防安全設施往往有欠完善，部分更欠缺合規格的水電供應，因此極有可能出現建築物安全、消防安全和環境衛生等問題。此外，這些中心的管理和運作方式各有不同。曾經為人關注的是，戒毒者在此類中心接受治療期間，在出現戒癮癥狀或患上其他疾病時，未能得到妥善的醫療照顧。

4. 鑑於上述各點，政府在一九九八年五月發出的諮詢文件(見附件)中，建議為戒毒治療和康復中心制訂註冊計劃，藉以：

- (a) 確保戒毒者能在管理妥善和安全的環境中接受治療和康復，從而保障他們的身心健康；
- (b) 維護戒毒者的權益。戒毒者在治療和康復過程中，可能要面對心理壓力和健康問題，因此這些中心應僱用合適的員工，照顧戒毒者的需要；以及
- (c) 讓政府可備存包括戒毒者紀錄的戒毒治療和康復中心資料紀錄冊，並在有需要時就中心的運作訂立規則和標準。

5. 該文件還建議廢除第 326 章，另行就註冊計劃制定新法例。

公眾諮詢

6. 註冊計劃的公眾諮詢期應戒毒治療和康復中心的要求，延至六個月，於一九九八年十月三十一日結束，其間政府共收到 24 份意見書。除書面意見外，當局還通過與有關組織舉行的會議聽取意見。這些組織計有禁毒常務委員會及其轄下小組委員會、毒品問題聯絡委員會(委員包括來自戒毒治療和康復中心的代表)和五個臨時區議會(轄下選區設有戒毒治療和康復服務機構)。此外，又特別與戒毒治療和康復中心的管理層進行會議，徵詢意見。當局收集所得的意見大多支持註冊計劃的基本原則。回應者關注的事項摘要如下：

- (a) 部分回應者關注到把戒毒治療和康復中心明確區分為醫療和非醫療兩類的做法。一些回應者質疑應否採用這種二分法，因為戒毒者可能同時需要醫療和非醫療服務。部分回應者認為所有戒毒治療和康復中心的發牌事宜應由單一發牌當局負責，並歸同一法例管制；
- (b) 回應者普遍贊成擬議的建築物和消防規定，但大多數戒毒治療和康復中心都指出，部分中心除非重建院舍或大事進行改善工程，否則難以符合有關規定。它們認為政府應加以協助，提供搬遷或改善工程所需的資金和土地；
- (c) 持牌人須為“適當”人選這項規定過於嚴苛。回應者認為戒毒康復者或在註冊前一段時間，例如十年內沒有犯罪紀錄的“清白”人士應有資格成為持牌人；

- (d) 有小部分中心關注其服務和員工安排可能受到註冊計劃過度管制，認為政府應確保這類中心日後可繼續自行決定運作模式和員工聘用事宜；
- (e) 大多數回應者認為建議的四年寬限期可以接受；
- (f) 為確保毒品無法流入醫療戒毒和康復中心，中心管理層認為它們應獲賦予第 326 章目前授予戒毒中心的同類法定權力，例如限制未經授權人士進入中心；對入住者進行人身搜查；檢查衣物；審查信件、包裹和訪客等；以及
- (g) 部分回應者不肯定為戒毒康復者而設的中途宿舍應否包括在擬議註冊計劃之內。

跟進工作

7. 政府已整理和分析各方意見，並分別在一九九八年十二月和一九九九年一月再次諮詢禁毒常務委員會和受影響的機構。政府正根據所得意見，擬備註冊計劃的最終建議，方向如下：

- (a) 為免出現雙重標準，及為對提供自願住宿服務的戒毒治療和康復中心實施劃一規管，新法例會規定這類中心的發牌事宜由單一發牌當局，即社會福利署署長負責。至於那些同時提供醫療服務的中心，則像現時一樣，必須根據第 165 章多申請一個牌照；
- (b) 為協助因註冊計劃而需進行改善工程的中心解決財政困難，禁毒處曾與獎券基金和禁毒基金等管理層聯絡，預早知會它們該等中心可能需要財政資助。此外，禁毒處又與地政總署和政府產業署聯絡，希望它們承諾協助因註冊計劃而需搬遷的中心；
- (c) 為確保持牌人在提供戒毒治療和康復服務方面可取信於人，以及給予戒毒康復者或毒品罪行釋囚貢獻社會的機會，註冊計劃中有關持牌人資格的準則將會修訂，加入十年的時限，即在註冊前十年內，申請人必須保持“清白”，意思是沒有接受任何戒毒治療，以及沒有在香港或

其他地方因製造、販賣和管有危險藥物及／或觸犯其他嚴重罪行而被定罪的紀錄；

- (d) 註冊計劃的目的，不在於過度嚴格管制戒毒和康復中心現時提供的服務。社會福利署署長，即日後的發牌當局會確保中心繼續享有聘用員工的自主權，而自主程度不超過現時一些適用於它們的指引所訂的限度。不過，中心在註冊時，仍須向發牌當局證明所聘用的員工有能力或適合執行中心的職能和提供有關服務。社會福利署署長也會發出一般指引和工作守則，詳述註冊計劃的建築物 and 消防安全規定，以及其他運作上的要求，例如必須在戒毒者入住前徵得他們同意遵守中心規則等。註冊計劃在中心僱用心理學家、社工和醫生等專業人士方面並無嚴格規定。中心在申請註冊時，發牌當局會要求中心提供有關的資料和統計數據(例如可容納戒毒者數目、服務使用情況、戒毒者的統計資料和濫用藥物的種類等詳情)，以便備存中央註冊紀錄冊和進行有效的監察；
- (e) 為符合註冊規定，部分中心可能需要進行改善工程，所以政府有必要給予它們足夠時間為註冊作準備。鑑於尋求財政資助需時，加上部分中心可能需花時間物色搬遷地點和就此進行地區諮詢，因此註冊計劃會分兩個階段進行。第一階段以現時受政府資助的中心為對象，並設四年寬限期；第二階段則以現時不受資助的中心為對象；
- (f) 至於法定權力方面(即拒絕訪客探訪和病人使用電話、審查信件和包裹、充公任何未獲中心院長授權的物品，以及禁止無合法授權的人進入中心等權力)，由於所有戒毒治療和康復中心(香港戒毒會除外)都沒有被刊登憲報，成為第 326 章之下的“戒毒中心”，因此它們目前並不享有該等權力。根據律政司司長的意見，不少該等權力，尤其是有關審查信件和包裹方面的權力，可能會因不符《公民權利和政治權利國際公約》和《基本法》的規定而受到質疑。因此，新法例不會授予中心任何法定權力，但發牌當局則會就處理上述問題的可行方法向中心發出指引；以及

- (g) 由於中途宿舍除了為戒毒康復者提供宿位外，大多數還設有類似戒毒治療和康復中心所提供的輔導服務，因此也須註冊。

未來路向

8. 禁毒處已就上述修訂建議再次諮詢戒毒治療和康復中心，而各中心均表贊同。政府現正擬備註冊計劃的最終建議，稍後會展開法例草擬工作，以期在下一年度立法會期提交草案予立法會審議。另一方面，社會福利署署長會擬備上文第 7(d)和 7(f)段所述的指引和工作守則，並會在適當時候徵詢戒毒治療和康復中心對指引和工作守則的意見。

保安局
禁毒處

檔號：NDJ/3/12(97)
一九九九年二月

(draft-c/lb1233/pn)

戒毒治療和康復中心註冊計劃
諮詢文件

保安局禁毒處
一九九八年五月

非醫療戒毒和康復中心目前運作情況

4. 根據政府所知，香港目前約有 11 所非醫療戒毒和康復中心，運作情況大致如下：

(i) 房舍

5. 非醫療戒毒和康復中心大多地處偏僻，以石頭或木材蓋建而成，內裏的建築物安全和消防安全設施，例如緊急通道和消防裝置往往有欠完善。此外，某些中心也欠缺合規格的水電供應。因此，一旦發生意外，便可能出現建築物安全、消防或環境衛生等問題。

(ii) 中心運作

6. 這些中心的管理和運作方式各有不同，而所僱用的員工合適與否也可能因中心而異。此外，為人關注的是，戒毒者在中心接受治療期間，如出現戒癮癥狀或患上其他疾病，應該得到妥善的醫療照顧。

擬議註冊計劃

7. 鑑於上述觀察所得，政府建議為非醫療戒毒和康復中心制訂註冊計劃，藉以：

- (i) 確保戒毒者能在管理妥善和安全的環境中接受治療和康復，從而保障他們的身心健康；
- (ii) 維護戒毒者的權益。非醫療戒毒和康復中心的戒毒者跟醫療戒毒和康復中心的一樣，在治療和康復過程中要面對心理壓力和健康問題。因此，非醫療戒毒和康復中心應僱用合適的員工和採用適當的治療／康復方法，照顧戒毒者的需要；以及
- (iii) 讓政府可備存非醫療戒毒和康復中心註冊紀錄冊，並在有需要時就中心的運作訂立規定和標準。

(a) 註冊範圍

8. 為求大體上劃一所有戒毒治療和康復中心的註冊標準，擬議的非醫療戒毒和康復中心註冊規定，將會與第 165 章現時適用於醫療戒毒和康復中心的條文大同小異。擬議註冊計劃會包括下列各項：

- (i) 任何人／機構如為濫用藥物者提供住院護理、治療和康復服務，須向註冊當局提出註冊申請；
- (ii) 申請人獲註冊與否，視乎有關的戒毒治療和康復中心是否符合由消防處處長和屋宇署署長分別作出的消防規定和建築物安全規定（初步規定見附件 I）。假如中心的房舍屬新界豁免管制屋宇，受批地契約或牌照所規限，便須取得所屬地區的地政專員根據《建築物條例（新界適用）條例》（第 121 章）的規定而簽發的豁免證明書，以及標準完工證或“不反對入住”信（視乎情況而定）；
- (iii) 如有下列情況，註冊當局有權拒絕為申請人註冊：
 - 申請人並不是營辦戒毒治療和康復中心的適當人選（擬議的“適當”申請人準則見附件 II）；以及
 - 因與建造、房舍、人手或設備有關的理由，戒毒治療和康復中心使用或擬使用的地方不適合作有關用途；
- (iv) 註冊證明書必須展示於中心內顯眼處。註冊證明書有效期為一年，申請人須每年申請重新註冊；
- (v) 中心使用或擬使用的人手和設備適合作護理濫用藥物者的用途；
- (vi) 註冊當局如發現任何中心違反註冊條件，可取消該中心的註冊；
- (vii) 註冊當局如決定拒絕註冊申請或取消註冊，會給予申請人或獲註冊的人不少於 14 天的通知。申請人或獲註冊的人可於 14 天內向註冊當局提出上訴。假如他因註冊當局最終決定拒絕註冊申請或取消註冊而感到受屈，可在獲悉當局的決定後 14 天內，藉呈請書向行政上訴委員會提出上訴；
- (viii) 註冊當局有權到各戒毒治療和康復中心視察。中心須為病人備存妥當紀錄；

(ix) 違反註冊規定，或在未領有註冊證明書的情況下經營戒毒治療和康復中心，可被判罰款 1,000 元及／或監禁三個月；以及

(x) 凡收容少於四名戒毒者的非醫療戒毒和康復中心，一概無須註冊。不然，任何有四名或以下濫用藥物者的家庭或住戶便會被視作戒毒治療和康復中心。

(b) 實施次序

9. 由於非醫療戒毒和康復中心多半有需要大大改善房舍和消防設施，以符合註冊規定，故此要求所有中心立即註冊是不切實際的。有見及此，我們建議分階段為非醫療戒毒和康復中心註冊。關於改善設施／房舍以符合規定的問題，所有非牟利中心，不論是否受資助，均可向獎券基金申請撥款進行有關工程。註冊計劃第一階段的對象將會是受社會福利署資助的非醫療戒毒和康復中心。至於其他非醫療戒毒和康復中心，則會在第二階段才註冊，原因是部分中心可能不欲向獎券基金提出申請，所以要花較長時間尋求其他途徑資助改善計劃，以符合註冊規定。

(c) 註冊程序

10. 所有經營非醫療戒毒和康復中心的人／機構，均須在推行註冊計劃的新法例實施後三個月內，通知註冊當局有關經營中心一事。當局會發出豁免證明書，讓中心暫時豁免註冊，直至豁免證明書撤銷為止。這樣安排的好處，是在簽發豁免證明書讓現有中心繼續運作的同時，可以實施新法例，規管新設立的中心。

11. 列入第一階段的非醫療戒毒和康復中心獲發的豁免證明書，將於通知期屆滿 48 個月後撤銷。政府會鼓勵中心在此寬限期內隨時向註冊當局申領註冊證明書。假如中心在寬限期屆滿後仍未取得註冊證明書，便須停辦。至於在新法例開始實施時或之後才設立的非醫療戒毒和康復中心，經營者須先申請註冊，方可開始提供服務。

12. 未列入第一階段的非醫療戒毒和康復中心也會獲發豁免證明書。由於中心情況各異，所以何時須根據註冊計劃註冊，要視乎實際經驗而定。

註冊法例和機關

13. 現時，《醫院、護養院及留產院註冊條例》（第 165 章）規定醫療戒毒和康復中心須向衛生署註冊為護養院。我們建議另訂法例，由社會福利署負責非醫療戒毒和康復中心的註冊事宜。

14. 這種做法正好配合兩個部門不同的工作範疇。再者，英國目前也實行分開註冊的做法，由衛生當局和社會服務當局分別為醫療和非醫療戒毒和康復中心註冊。

15. 曾有人建議制定單一註冊法例，由同一註冊當局負責醫療和非醫療戒毒和康復中心的註冊事宜。然而，由於醫療戒毒和康復中心提供醫療戒毒服務，受第 165 章的條文規管，必須按照該條例註冊，所以一旦採取這種做法，醫療戒毒和康復中心便須雙重註冊。

諮詢

16. 禁毒處歡迎各界就本文件第 7 至 12 段闡述的擬議註冊計劃，以及第 13 至 15 段所載的註冊法例和機關方案提出意見。請在一九九八年十月三十一日前把書面意見寄交香港金鐘道 66 號金鐘道政府合署高座 23 樓禁毒處。

17. 如對註冊計劃有任何疑問，請撥電 2867 2749 與林嘉泰先生聯絡。

保安局禁毒處
一九九八年五月

戒毒治療和康復中心

建築物安全和消防規定

建築物安全規定

- 屋宇署署長會全面考慮各中心的環境，然後按個別情況作出規定。一般來說，所有戒毒治療和康復中心均須符合《建築物條例》（第 123 章）中有關條文和附屬規例的規定，以及建築事務監督所作有關私人建築物安全和衛生標準的任何規定。

消防規定

- 就現有的中心而言，消防處處長會因應中心的情況作出消防規定。大體上，中心必須符合多項基本消防規定，其中包括保持走火通道暢通無阻；設有足夠消防裝置、滅火筒和滅火氈；以及提供緊急車輛通道。假如欠缺緊急車輛通道，則須額外採取安全措施。
- 至於在註冊法例開始實施時或之後才設立的戒毒治療和康復中心，則須根據當時的規定，安裝消防裝置和設備。假如未能提供令人滿意的標準緊急車輛通道，當局會附加安全規定。因此，中心應在設計階段先徵詢消防處處長的意見。

擬議的“適當”申請人準則

- 為戒毒治療和康復中心申請註冊的人士，不論在本港或外地，均不得有任何因觸犯嚴重販毒罪行而被定罪的刑事紀錄。嚴重販毒罪行包括——
 - (a) 販運危險藥物；
 - (b) 製造危險藥物；以及
 - (c) 管有危險藥物（可公訴罪行）。
- 申請人必須從來沒有被當局根據《戒毒所條例》（第 244 章）判入戒毒所接受強迫戒毒治療。