

香港大學社會工作及社會行政學系
黃敬歲
就立法會福利事務委員會於 2008 年 5 月 8 日會議
議程「殘疾人士院舍的發牌事宜」陳述意見

前言

立法會研究為有特殊教育需要的兒童提供寄宿學額、高中教育及就業機會的有關事宜小組委員會於 2006 年 1 月 20 日的會議上，得到全體議員一致通過議案，促請政府盡速立法監管私營殘疾人士院舍，以保障殘疾人士的生活質素，阻止私營院舍提供不人道、不合理的住宿服務（見立法會 CB(2)1109/05-06 號文件）。議案通過後，立法會福利事務委員會於 2006 年 3 月 21 日會議上，委員對私營殘疾人士院舍服務質素惡劣的問題深表關注，他們強烈要求政府當局進行立法，制訂發牌制度，規管私營院舍（見立法會 CB(2)1873/05-06 號文件）。足見當初立法的精神是為保障殘疾人士的生活質素，讓不同年齡、不同殘疾類別的有需要人士，獲得合理和具服務質素的住宿服務；而非考慮私營院舍的營運優勢。

有鑑於現正修訂當中的《殘疾人士院舍實務守則》（下稱「《實務守則》」）將會是日後發牌制度各項規定的藍本，因此，若《實務守則》訂得過於寬鬆，就不能確保院舍的服務質素，有違當初立法的本意。另外，政府預計於 2008 至 2009 年度的立法會會期才能把《殘疾人士院舍條例草案》提交立法會，到草案正式執行，相信要等待一段相當長的日子，在漫長的過渡期內，當局需要加強對私營院舍巡查的成效，以保障院舍內的殘疾人士。

本人藉此機會就以上兩方面的事項，陳述以下意見。

修訂《殘疾人士院舍實務守則》

社會福利署於 2007 年 7 月成立了工作小組以檢討《實務守則》，工作小組在 2007 年 7 月至 2008 年 1 月共召開六次會議，並於 2007 年 12 月舉辦了兩場諮詢大會，進一步收集康復界及有關人士的意見。

1. 強烈要求 6-15 歲兒童作獨立分類

社署初期一直傾向殘疾人士院舍不作年齡分類，即 6 歲或以上任何年齡的殘疾人士可入住同一間院舍。儘管工作小組部分成員及兩場諮詢大會的意見均支持 6 至 15 歲的殘疾兒童作獨立分類，但政府至今仍然不肯承諾這個做法，本人深感失望。本人一直要求 6-15 歲兒童作獨立分類的理據如下：

- 1.1 從立法會 CB(2)433/07-08(01)號文件及立法會 CB(2)755/07-08 號文件中顯示，殘疾兒童的家長並不同意將子女安排入住殘疾成人院舍，他們認為這些院舍無論服務、環境、活動安排及職員的專業知識均未能切合殘疾兒童的需要。
- 1.2 兒童和成人的成長發展、生活及服務上的需要截然不同。兒童於成長階段需要多元學習，除了在學校學習外，宿舍能提供良好的學習環境尤其重要。但 15 歲或以上殘疾人士入住的成人院舍，無論在硬件（如環境設施）及軟件（如服務理念、宿舍氣氛及職員的專業知識和技巧等）上都難以顧及兒童成長發展及學習需要。
- 1.3 若不將學齡作獨立分類，即使硬件上或可要求院舍增建設施，但相信院舍亦難以為殘疾兒童提供適切的軟件服務，以照顧他們的身心成長、社交需要和心理需要等。
- 1.4 成人院舍的人手比例及員工的專業知識和技巧並不可能全面支援 6-80 歲服務使用者的心智、情緒及社交需要。近年復康界正積極研究及實踐「以人為本」的服務精神。因此，當考慮殘疾人士院舍的分類時，更應保持「以人為本」的服務原則，將殘疾兒童院舍作獨立分類。

2. 強烈要求人均樓面面積不低於現時水平

二零零二年推出的《實務守則》要求高度照顧院舍的人均樓面面積為不可低於 8 平方米，其他院舍的人均樓面面積則不可低於 6.5 平方米，本人強烈要求維持這個水平不變。理由如下：

- 2.1 嚴重殘疾人士日常生活需要較多空間擺放及操作護理器材及設施，例如輪椅、吊架或其他醫療輔助儀器。

2.2 居住環境過於擠迫，會影響有情緒敏感或需關注行為的殘疾人士的情緒。

2.3 足夠空間亦能保障院舍員工的工業安全，減低因扶抱而引致的工作勞損或工傷的機會。

但在《實務守則》修訂會議上，社署卻傾向將高度照顧院舍的人均樓面面積畫一為不可低於 6.5 平方米，儘管工作小組部分成員及兩場諮詢會所收集的大部份意見都不接納將人均樓面面積調低至 6.5 平方米，可惜政府依然支持將之降低至 6.5 平方米的水平。

若將人均樓面面積畫一降低至 6.5 平方米，即要求遠低於 2002 年規定的水平，實是服務質素的倒退，有違立法會最初發牌監管的原意。

3. 人手要求

3.1 建議中度照顧程度的院舍（即中途宿舍及中度弱智人士院舍）加入護士／保健員編制。若這些院舍內沒有護士／保健員的情況下，專業的醫療護理工作（例如藥物派發及管理、特別醫療護理等），則會由一些沒有醫護專業資格的職員負責，當中存在一定的風險及危機，亦涉及醫療意外事故的問責問題。

3.2 建議所有類別的院舍均加入專業社工人手，就殘疾人士的心理及社交需要上，提供適時、適切的輔導服務，確保院舍的服務質素。

過渡期內的安排

建議在草案正式執行前的過渡期內，當局成立一個由不同持份者組成的指導性委員會（steering committee），加強對私營院舍的巡查及提供指導及意見，以保障私營院舍內的殘疾人士。

結語

本人重申，立法的背景是鑑於現時沒有政府監管下，部份私營院舍的住宿環境及服務情況不為社會人士所接受，故立法會要求立法規管以改善情況。所以，立法精神是讓院舍的殘疾人士得到保障，提高他們的生活質素，立法並不是為私營院舍提供一個良好的營商環境。因此，修訂《實務守則》細節時切勿本末倒置，不應只為考慮私營院舍生存空間而降低服務質素的要求。社會政策直接影響大眾的價值觀，若果發牌條例訂得過於寬鬆，只會令社會大眾忽視殘疾人士的生活質素。

由於《實務守則》將會是日後發牌計劃各項規定的藍本，本人認為二零零二年推出的《殘疾人士院舍實務守則》已是最基本的要求，在任何情況下，修訂本的內容都不應低於 2002 年版本的水平。

香港大學社會工作及社會行政學系
社工導師
黃敬歲