

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)560/08-09(05)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

**福利事務委員會
2009年1月12日舉行的會議**

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

殘疾人士院舍的發牌事宜

目的

本文件旨在提供有關建議引入殘疾人士院舍發牌計劃的背景資料，並闡述福利事務委員會(下稱"事務委員會")曾就此事進行的討論。

向殘疾人士提供院舍

政府資助的殘疾人士住宿照顧服務

2. 據政府當局提供的資料，目前有187間政府資助的殘疾人士院舍及17間由非政府機構營辦的自負盈虧殘疾人士院舍，為肢體或心智機能有缺損的人士、精神病康復者及失明人士提供住宿照顧服務。截至2007年12月，殘疾人士資助宿位有10 700個。

3. 為了識別有真正需要接受住宿服務的殘疾人士，以及為他們配對適當類別的服務，當局由2005年1月1日起採用一套殘疾人士住宿服務統一評估工具。所有殘疾人士資助住宿服務的申請人必須經由該評估工具確定其住宿服務需要，才可登記在中央輪候名冊上／入住所需的服務單位。

私營殘疾人士院舍

4. 據社會福利署(下稱"社署")所知，截至2008年4月1日，全港有40間私營殘疾人士院舍，提供2 293個宿位，入住率為69%。大部分院舍設於新界的村屋，而少數則位於九龍。這些私營院舍同時收納不同類別而年齡分布甚廣的殘疾人士，包括弱智人士、精神病患者、肢體傷殘人士及中風病人。

5. 在私營殘疾人士院舍營辦者的協助下，社署獲提供該等院舍的院友資料數據，並取得33間私營殘疾人士院舍共1 354名院友的數據。截至2007年12月的調查結果如下——

(a) 男女院友的比例

女性院友有460名(34%)，男性院友有894名(66%)。

(b) 院友在不同年齡組別的分布情況

33名院友(2%)的年齡介乎15至18歲；603名院友(45%)的年齡介乎19至44歲；以及627名院友(46%)的年齡介乎45至59歲。15歲以下及60歲或以上的院友數目，分別佔院友總數的1%(12名)及6%(79名)。

(c) 殘疾類別

50%(677名)的院友為精神病康復者；27%(362名)的院友為智障人士；3%(39名)的院友為肢體傷殘人士；19%(263名)的院友為有多於一項殘疾的人士；0.2%(3名)的院友為視障人士；以及0.7%(10名)的院友不屬於以上的分類(包括一些長者)。

(d) 領取綜合社會保障援助(下稱"綜援")的人數

在1 354名院友中，1 217人(90%)為綜援受助人。

(e) 住院費用

私營殘疾人士院舍每月向每名院友收取的費用介乎2,500元至7,000元。

殘疾人士院舍的監管

6. 鑑於現時並無殘疾人士院舍發牌計劃，因此私營殘疾人士院舍的營運不受發牌計劃或監管機制規管。然而，政府當局已制訂措施，向殘疾人士院舍(包括私營院舍)提供有關營運方面的意見及指導，以期改善院舍的營運情況及服務質素。

實務守則

7. 2002年，社署發出《殘疾人士院舍實務守則》(下稱"《實務守則》")，為營辦者提供有關最低服務標準的指引，並以此為本向殘疾人士院舍提供意見及予以指導。

定期探訪

8. 社署分區辦事處的職員定期前往殘疾人士院舍進行聯絡探訪，就施用藥物、對院友使用約束物品、膳食、衛生、感染控制及遵守《實務守則》等事宜提供意見。

給予私營院舍的其他支援

9. 除定期進行聯絡探訪外，社署亦向私營殘疾人士院舍提供其他形式的支援，包括由獎券基金撥款資助院舍設立防止傳染病的集中設施、為院友及員工注射流行性感冒疫苗，以及提供員工訓練名額。

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通過的議案

10. 在2006年1月20日的會議上，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討論為有特殊教育需要的兒童提供住宿服務的過渡安排。委員對私營殘疾人士院舍的營運及服務質素表示深切關注，並於會上通過議案，促請政府盡速立法監管這些私營院舍，並在過渡期內採取各種可能的行政辦法，阻止私營殘疾人士院舍提供不合理的住宿服務，並加強巡查和增建資助院舍，以縮短輪候時間。

福利事務委員會的討論

11. 上述議案通過後，政府當局於2006年3月21日向事務委員會簡介有關加強監管私營殘疾人士院舍的服務質素的擬議措施。事務委員會在2007年6月11日及2008年5月8日再舉行兩次會議，討論引入殘疾人士院舍發牌計劃的進展。事務委員會亦聽取10個團體就此事發表意見。

殘疾人士院舍的發牌計劃

12. 事務委員會一直密切跟進私營殘疾人士院舍服務質素的問題，特別是私營院舍院友被不合資格的職員虐待的情況。為提高服務質素，委員強烈促請政府當局考慮進行立法及訂立發牌制度，以規管私營院舍的營運。

13. 政府當局表示，私營殘疾人士院舍的服務質素一直備受政府關注。在2006年3月21日的會議上，政府當局同意長遠而言應引入殘疾人士院舍發牌計劃。不過，鑑於發牌計劃將適用於所有資助院舍、非政府機構營辦的自負盈虧院舍及私營院舍，政府當局在研究適當的發牌規定時，必須考慮這些院舍的特殊情況。由於草擬發牌法例需時，政府當局建議引入自願登記計劃，作為改善院舍服務質素的過渡措施（見下文第20至23段）。

14. 政府當局於2007年6月11日及2008年5月8日向事務委員會簡介引入發牌計劃的進展情況。當局告知委員，於2006年9月成立的私營殘疾人士院舍登記辦事處(下稱"登記辦事處")，已經就社署已知的所有244間殘疾人士院舍的情況進行詳細調查。政府當局解釋，調查的目的在於找出私營院舍需要進行翻新或改善工程的程度，以符合最新的建築物及／或消防安全規定。巡查亦會有助找出私營和資助殘疾人士院舍需要改善之處，以及評估部分院舍的重置需要。對於未達規定標準的殘疾人士院舍，社署會建議有關院舍進行改善工程及／或採取其他所需措施，以符合訂明的規定。

15. 當局又告知委員，《實務守則》會作為日後發牌計劃的藍本。社署在2007年4月至6月期間舉辦了4場諮詢大會，邀請殘疾人士家長團體、非政府機構和私營殘疾人士院舍的營辦者參加，以收集他們對《實務守則》及日後的發牌標準的意見。社署於2007年7月成立了殘疾人士院舍工作小組，負責檢討《實務守則》，成員包括下述各方的代表：殘疾人士家長團體、殘疾人士、資助殘疾人士院舍、私營殘疾人士院舍、學術界和香港社會服務聯會。工作小組在2007年7月至2008年1月期間召開了6次會議，並在2007年12月舉辦了兩場諮詢大會，以進一步收集康復界和有關人士的意見。

16. 委員認為，殘疾人士院舍發牌計劃拖延已久，故此強烈促請政府當局從速為發牌制度訂定立法時間表。他們認為，政府當局應成立由相關持份者的代表組成的督導委員會，協助進行發牌制度所需的籌備工作。為了加快引入發牌制度，委員建議政府當局應先訂定發牌規定，然後向未能全面符合發牌規定的院舍發出暫准牌照。此舉可讓這些院舍有足夠時間提升服務及進行所需的改善工程，以符合發牌規定，同時亦可縮短就發牌規定諮詢各持份者的時間。委員促請政府當局為現時居於因未能符合發牌規定而會暫停營運的私營院舍的院友作出所需安排。

17. 政府當局解釋，在未有瞭解殘疾人士院舍的特殊情況前訂定發牌規定，是不切實際的做法。由於殘疾種類繁多，為確保發牌制度可切合不同類別殘疾人士的需要，當局需要時間制訂殘疾人士院舍的發牌規定。為了加快立法工作，政府當局正同步研究與發牌制度有關的法律及相關事宜。政府當局強調，其計劃是在2008-2009年度會期內，向立法會提交《殘疾人士院舍條例草案》。

18. 委員其後在2008年6月獲悉，社署計劃待2008-2009年度會期展開後，就《實務守則》修訂本的內容向事務委員會作出匯報。為做好籌備工作，社署會就擬定《實務守則》修訂本的定稿和推行殘疾人士院舍發牌計劃的相關事宜，徵詢工作小組的意見。

19. 至於發牌規定，委員察悉，根據擬議的法定規定，每名院友的最低人均樓面面積將為6.5平方米。然而，部分委員認為，殘疾人士院舍的人均樓面面積不應低於現行《實務守則》所訂的水平。政府當局回應時表示，當局已就檢討現行的《實務守則》及日後發牌計劃的規定進行廣泛諮詢。獲諮詢人士普遍接受擬議的人均樓面面積。此外，

一些委員建議，政府當局應按照院友的特別需要，考慮把殘疾人士院舍內6至15歲及15歲或以上的院友分開。

自願登記計劃

20. 當局告知委員，在引入發牌計劃前，推行自願登記計劃可鼓勵營辦者提高服務質素。當局會按個別私營殘疾人士院舍的情況，考慮可否提供撥款，資助院舍進行改善工程。政府當局會把已作改善並達到自願登記計劃要求的私營院舍名單上載於社署網址，以協助市民為殘疾家庭成員物色合適的私營院舍。社署亦為自願登記計劃設立了電話熱線。自願登記計劃名冊上的私營殘疾人士院舍日後如被發現服務欠佳，會被除名。

21. 在2008年5月8日的事務委員會會議上，政府當局表示，共有26間私營殘疾人士院舍申請參加自願登記計劃。在這26間私營殘疾人士院舍當中，6間在進行改善工程後已成功參加自願登記計劃；10間正在根據登記辦事處的建議進行或考慮進行改善工程；10間因在符合有關要求方面有困難而撤銷申請。餘下14間則基於無法符合有關要求或租約期滿等原因而沒有申請參加計劃。

22. 委員認為，自願登記計劃的推行情況未如理想。委員察悉，現有超過2 000名殘疾人士居於不符合自願登記計劃要求的私營殘疾人士院舍，他們認為政府當局在引入殘疾人士院舍發牌計劃前，應協助私營院舍達到服務標準。當局亦可考慮向這些私營殘疾人士院舍提供政府貸款。

23. 政府當局表示，在引入發牌計劃前，當局會通知私營殘疾人士院舍採取所需的措施，以符合《實務守則》所訂的要求，並會在法定規定生效後給予院舍寬限期。社署在推行自願登記計劃的同時，已採取措施協助所有私營殘疾人士院舍(包括沒有參加自願登記計劃的院舍)提升服務質素。舉例而言，社署為所有私營殘疾人士院舍的員工舉辦有關保健護理、使用約束物品和有效運用藥物的培訓工作坊。社署亦邀請私營院舍的前線員工報讀該署為資助非政府機構的員工開辦的培訓課程，以增進他們服務殘疾人士所需的知識和技巧。

探訪殘疾人士院舍

24. 委員察悉，為了在推行發牌計劃前進一步加強監管私營殘疾人士院舍，社署會把定期到這些院舍進行聯絡探訪的次數，由每年兩次增至4次。不過，委員認為增加定期聯絡探訪的次數成效欠佳，未能遏止私營院舍虐待院友，因為大部分院友都無法把其苦況告訴別人。部分委員建議，定期探訪應連同突擊巡查一起進行。此外，當局應設立機制，方便院友的家人就私營院舍的運作和服務提出投訴。

25. 政府當局表示，登記辦事處每3個月會到在自願登記計劃下登記的私營院舍進行突擊巡查，以監察院舍是否符合該計劃的規定。登記辦事處亦會安排每3個月到尚未參與自願登記計劃的私營殘疾人士

院舍及所有自負盈虧的殘疾人士院舍進行巡查，以檢視其運作及提供適當支援。此外，社署在有需要時(例如在接獲投訴後)會進行特別和突擊巡查。登記辦事處會到發現有違規情況的院舍進行跟進巡查，並會把涉及違反建築及消防安全規定的個案轉介相關部門跟進。政府當局亦正考慮設立熱線，接聽公眾人士及服務使用者的家人就殘疾人士院舍的運作提出的投訴。

最新發展

26. 政府當局將會在2009年1月12日，就推行發牌計劃以規管殘疾人士院舍的運作，就有關的籌備工作，向事務委員會匯報進展。根據政府當局提供的2008-2009年度立法議程，政府當局計劃在今個立法會會期的下半年度提交《殘疾人士院舍條例草案》，以規管全港所有殘疾人士院舍的運作。

相關文件

27. 委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽政府當局為福利事務委員會2006年3月21日；2007年6月11日、11月12日及2008年5月8日會議所提供的文件，以及該等會議的相關紀要。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年1月6日