

立法會福利事務委員會

擬備《殘疾人士院舍條例草案》的進展

目的

本文件旨在向委員匯報擬備《殘疾人士院舍條例草案》（「《條例草案》」）的進展，並請委員支持政府當局在本立法年度內向立法會提交《條例草案》。

背景

2. 根據《2007 年香港康復計劃方案》闡述的策略性方向，以及回應委員提出的意見，政府當局承諾會透過法定的發牌計劃規管殘疾人士院舍，以確保其服務質素，並協助市場發展不同類型及運作模式的殘疾人士院舍。政府當局自二零零九年一月及三月向立法會福利事務委員會（「委員會」）作出匯報後，已加緊草擬《條例草案》，並因應委員及持份者提出的意見檢討相關的政策事宜。我們仍然計劃於本立法年度向立法會提交《條例草案》，以期為殘疾人士院舍實施法定的發牌計劃。

3. 為了籌備發牌計劃，社會福利署（「社署」）由二零零六年起推行私營殘疾人士院舍自願登記計劃（「自願登記計劃」）作為過渡措施，藉此鼓勵私營殘疾人士院舍的經營者提升服務質素。在自願登記計劃下，私營殘疾人士院舍如符合屋宇安全、消防安全、一般管理及保健護理方面的規定，其資料會上載社署網頁，供公眾查閱。截至二零一零年二月，社署所知的私營殘疾人士院舍有 54 間，合共提供 2 900 個住宿名額（入住率為 71%）。在這 54 間私營殘疾人士院舍中，有六間已參加了自願登記計劃，合共提供 536 個住宿名額（入住率為 84%）。社署除了定期每季到參與自願登記計劃的殘疾人

士院舍進行巡查外，亦會每季到尚未參與自願登記計劃的私營殘疾人士院舍及所有由非政府機構營辦的自負盈虧殘疾人士院舍進行巡查，並給予適當的指導及意見。

《條例草案》：主要立法建議

4. 《條例草案》旨在透過由社會福利署署長（「社署署長」）管理的發牌制度規管殘疾人士院舍。有關的立法建議包括：

- (a) 透過《條例草案》提供一個法定框架，以規管殘疾人士院舍（包括其適用範圍及例外情況、牌照的申請、發出、續期、撤銷、暫時吊銷牌照及拒絕牌照申請的機制、上訴機制、監管及罪行等）；
- (b) 載述有關殘疾人士院舍經營、管理及監管規定的規例（包括人手及空間的要求、保健及安全規定、罰則及費用等）；
- (c) 在《條例草案》中賦予社署署長發出《實務守則》的權力。《實務守則》會就殘疾人士院舍的經營、料理、管理及控制事宜，指明詳細的程序、指引及標準（例如有關屋宇及消防安全、暢通無阻的通道、一般管理、保健護理等方面的规定），以便院舍的持牌人遵守；以及
- (d) 對其他相關法例的相應修訂。

5. 政府當局在充分考慮殘疾人士院舍的特定情況的同時，適當地以《安老院條例》（第 459 章）作為《條例草案》的藍本，以確保其一致性。《條例草案》的主要立法建議於下文第 6 至 17 段闡述。

殘疾人士院舍的定義

6. 我們以《安老院條例》為藍本，建議把殘疾人士院舍界定為慣常有超過五名年滿六歲的殘疾人士收容在其內住宿，以便獲得照顧的處所。

殘疾人士的定義

7. 在界定「殘疾人士」時，我們已考慮《殘疾歧視條例》（第 487 章）有關「殘疾」的定義。

一院一牌

8. 日後的殘疾人士院舍發牌計劃會涵蓋不少收納體弱多病或患有老年精神科疾病住客的安老院。此外，現有的盲人護理安老院既會屬於殘疾人士院舍類別，又會屬於安老院類別。鑑於現行「持續照顧」服務的政策，加上保健服務日益改善，以及殘疾人士人口日趨長壽，部分殘疾人士院舍也會受《安老院條例》規管。因此，我們建議一間院舍只會由其中一個根據《安老院條例》或《殘疾人士院舍條例》（在通過成為法例後）發出的牌照規管。換言之，如一間院舍同時符合現有《安老院條例》及《殘疾人士院舍條例》（在通過成為法例後）所規管的院舍的釋義，院舍經營者只須根據其中一條條例持有或申請一個牌照。牌照一經發出及仍然生效時，經營者便無需根據另一條條例申請另一個牌照，除非該經營者打算轉為提供另外一類服務。

9. 雖然殘疾人士及長者有很多類似的住宿照顧需要，但他們在這方面亦有其獨特的需要。為照顧這兩類服務使用者的需要及提供更佳的服務，院舍應專注地為殘疾人士或長者提供服務。基於這項原則，我們不會鼓勵院舍經營者分散服務以同時為殘疾人士及長者提供服務。事實上，容許院舍同時持有兩類牌照意味着法律上准許該院舍同時收納殘疾人士及長者，這與上述的原則並不相符。此外，從運作角度來看，讓這些院舍同時受社署管理的兩個發牌計劃監管並不合理，而且會引致發牌及監察工作重疊。

適用範圍

10. 與《安老院條例》下的做法相近，我們認為《殘疾人士院舍條例》（在通過成為法例後）不應適用於某些純粹用於治療有關人士的處所（例如醫院及護養院），或純粹用於教育或其他特定用途的處所（例如特殊學校）。我們的考慮因素是，上述處所雖為殘疾人士提供住宿照顧服務，卻是為特定用途而開設的，例如提供醫療服務或切合教育需要，且已受現有法例規管¹，具相應的住宿照顧服務水平。

牌照或豁免證明書的申請

11. 我們以《安老院條例》為藍本，建議就殘疾人士院舍牌照或豁免證明書²的申請採用類似的程序及時間表，包括拒絕發牌或續牌的理由。

上訴機制

12. 發牌計劃會設有上訴機制，供對社署署長拒絕發出牌照或續牌的決定感到不滿的人士提出申訴。經參考《幼兒服務條例》（第 243 章）及《藥物倚賴者治療康復中心（發牌）條例》（第 566 章），我們建議所有根據《殘疾人士院舍條例》（在通過成為法例後）提出的上訴均由《行政上訴委員會條例》（第 442 章）所指的行政上訴委員會處理。

¹ 例如：已根據《醫院管理局條例》（第 113 章）及《醫院、護養院及留產院註冊條例》（第 165 章）註冊的醫院、護養院及留產院，以及《教育條例》（第 279 章）註冊有住宿設施的特殊學校。

² 在《殘疾人士院舍條例》（在通過成為法例後）生效前經營的現有殘疾人士院舍可申請豁免證明書，以便在合理時間內為遵從發牌規定採取適當的跟進行動。

殘疾人士院舍的監管

13. 我們以《安老院條例》為藍本，建議就督察的委任（包括其權力及職責）採用類似的條文。與《安老院條例》的做法一致，社署署長可發出指示，以確保：

- (a) 殘疾人士院舍的經營及管理情況令人滿意；
- (b) 殘疾人士院舍以恰當方式促進其住客的福利；
- (c) 殘疾人士院舍備有足夠的所需器材及設備，以預防火警或其他可能危害住客的生命或健康的災患；以及
- (d) 遵守《殘疾人士院舍條例》（在通過成為法例後）的條文。

罪行

14. 我們以《安老院條例》為藍本，建議就沒有有效牌照或豁免證明書而經營殘疾人士院舍，在申請過程中作出虛假陳述，妨礙督察履行其職責，以及沒有遵從前段所述由社署署長發出的指示等的罪行及罰則採用類似的條文。

規例及《實務守則》

15. 經適當地參考《安老院條例》後，《條例草案》將會包括有關（勞工及福利局局長）訂立規例，以及（社署署長）制訂《實務守則》事宜的條文。

《實務守則》

16. 作為法定發牌機制的一部分，《實務守則》會載述殘疾人士院舍須遵從的最低發牌標準。為此，社署已諮詢業界及持份者，並成立一個工作小組，因應殘疾人士院舍的實際情況和殘疾人士不斷轉變的需要，檢視在二零零二年發出的現有非法定《實務守則》。工作小組的成員包括殘疾人士、家長組織、津助殘疾人士院舍、私營殘疾人士院舍、學術界和香港社會服務聯會（「社聯」）的代表。工作小組的成員大致贊同應盡量沿用《安老院實務守則》所訂的標準，以修訂和簡化原有的《實務守則》，成員亦認同應同時制訂符合殘疾人士院舍實際情況的標準。工作小組也同意，現有的《安老院條例》與《殘疾人士院舍條例》（在通過成為法例後）可以某種形式互相豁免，例如院舍經營者只須根據其中一條條例持有或申請一個牌照。政府當局經徵詢康復諮詢委員會的意見後，在二零零九年一月十二日就《殘疾人士院舍實務守則》擬稿諮詢本委員會（立法會 CB(2)560/08-09(04)號文件）。

相應修訂

17. 在草擬條例草案的過程中，我們已找出一些現行條例（包括《安老院條例》）因擬訂的殘疾人士院舍法定發牌計劃及其他相關事宜而將需要作出相應修訂。我們在諮詢有關政策局後會就這些條例的相應修訂作出建議。

配套措施

18. 為了配合立法建議，政府當局會制訂合適的配套措施，以鼓勵私營殘疾人士院舍提升服務水準，增加受資助宿位的供應，從而縮短受資助服務的輪候時間，以及協助市場為殘疾人士提供更多服務選擇。為此，正如行政長官在二零零九至一零年度施政報告所宣布，政府當

局會在實施法定發牌制度前，推行私營殘疾人士院舍買位先導計劃（「先導計劃」）。為了落實這項措施，社署制訂了先導計劃的構思。在諮詢私營殘疾人士院舍、家長組織、社聯、康復諮詢委員會及持份者後，政府當局於二零一零年二月八日就先導計劃的構思諮詢本委員會（立法會 CB(2)845/09-10(03)號文件），而委員會亦於二零一零年三月十三日舉行特別會議，以收集各界代表的意見。

實施

19. 為了讓個別殘疾人士院舍在法例生效後有足夠時間申請新的牌照或豁免證明書，以及讓社署有足夠時間處理所有這類申請，我們會給予寬限期。而在寬限期過後，任何殘疾人士院舍如在沒有牌照或豁免證明書的情況下經營，一經定罪，即屬違法。《實務守則》一經公布，便會成為守則，所有殘疾人士院舍均須符合守則內訂明的最低服務標準。津助殘疾人士院舍除須遵守《實務守則》的規定外，亦須履行與社署簽訂的《津貼及服務協議》內的條款及條件。

徵詢意見

20. 請委員備悉政府當局在擬備《條例草案》方面的進度，並請支持政府當局在二零零九至一零立法會年度內向立法會提交《條例草案》的建議。

勞工及福利局
社會福利署
二零一零年三月