

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1111/12-13號文件

檔 號：CB2/SS/6/12

2013年5月10日內務委員會會議文件

《2013年〈殘疾人士院舍條例〉(生效日期)公告》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2013年〈殘疾人士院舍條例〉(生效日期)公告》小組委員會的商議工作。

背景

2. 立法會於2011年6月16日通過《殘疾人士院舍條例草案》，制定了《殘疾人士院舍條例》(下稱"《條例》")。制定後的《條例》於2011年6月24日刊登憲報。《條例》旨在透過由社會福利署署長(下稱"社署署長")管理的發牌計劃，規管殘疾人士院舍。《條例》(第2部有關在未持有牌照／豁免證明書的情況下營辦院舍的罰則除外)連同勞工及福利局局長根據《條例》第24條訂立，以載述有關殘疾人士院舍營辦、管理及監管的規定的《殘疾人士院舍規例》(2011年第111號法律公告)，已於2011年11月18日起開始實施。社署署長亦已按《條例》第23條發出《殘疾人士院舍實務守則》(下稱"《實務守則》")，就殘疾人士院舍的營辦、料理、管理及其他管制事宜，訂明詳細的程序、指引及標準，以便院舍營辦人遵守。

3. 據政府當局表示，為使個別殘疾人士院舍有時間作出適當安排以申請新的牌照／豁免證明書，以及讓社會福利署(下稱"社署")有時間處理所有申請，當局在《條例》生效日期起給予18個月的寬限期。

《生效日期公告》

4. 《2013年〈殘疾人士院舍條例〉(生效日期)公告》(下稱"《生效日期公告》")指定2013年6月10日為《條例》第2部開始實施的日期。

小組委員會

5. 在2013年4月19日的內務委員會會議上，委員同意應成立小組委員會，研究《生效日期公告》。小組委員會的委員名單載於附錄I。

6. 小組委員會由張國柱議員擔任主席，曾與政府當局舉行兩次會議，包括在一次會議上聽取12個團體表達意見。曾向小組委員會表達意見的團體一覽表載於附錄II。

小組委員會的商議工作

發牌計劃的推行情況

7. 小組委員會察悉，發牌計劃將於《條例》第2部藉《生效日期公告》開始實施後全面推行。須特別明確指出，第2部訂明，任何人如在未持有牌照或豁免證明書的情況下經營、料理、管理或控制殘疾人士院舍，即屬犯罪，最高可處第6級罰款(即100,000元)及監禁兩年；如屬持續罪行，可就每一日另處罰款10,000元。委員對發牌計劃的推行進度表示關注。

8. 據政府當局表示，全港共有316間殘疾人士院舍，包括218間資助院舍、20間自負盈虧院舍及78間私營院舍。社署共收到310間殘疾人士院舍的申請，包括來自兩間新設院舍的申請。截至2013年5月1日，16間殘疾人士院舍(包括5間資助院舍、3間自負盈虧院舍及8間私營院舍)已獲發牌照，另有292間殘疾人士院舍(包括213間資助院舍、16間自負盈虧院舍及63間私營院舍)已獲發豁免證明書。至於其餘的殘疾人士院舍，其中1間將會遷往另一地點；另有5間院舍因已表明有意結業而沒有提交任何牌照或豁免證明書的申請，45名住客將會受到影響。至於為受影響住客所作的調遷安排，政府當局表示社署已分別聯絡該45名住客。據社署所知，37名住客已在其他院舍覓得宿位。至於其餘8名住客，他們個別的福利需要(包括其他住宿安排)會由家人照顧或轉交社署跟進。

豁免證明書續期

9. 委員察悉並關注到，大部分殘疾人士院舍僅獲發豁免證明書。委員察悉豁免證明書的有效期限最長可達36個月，且可予續期不多於36個月。考慮到豁免證明書的有效期限可能會過長，他們擔心有關的院舍會否極積進行改善工程，以符合發牌規定和標準。委員詢問社署在何情況下才會把豁免證明書續期。

10. 政府當局表示，其目的是鼓勵現有的殘疾人士院舍致力符合所有發牌規定(包括人手和空間、醫護，以及樓宇和消防安全方面的規定)，並盡早取得牌照。豁免證明書旨在讓該等在《條例》生效前已經存在但未能完全符合發牌規定的殘疾人士院舍有多些時間進行改善工程，以符合發牌規定和標準。因此，只有在社署署長認為有十分充分的理據的情況下，才會發出豁免證明書或把豁免證明書續期，讓營辦人有合理時間完成改善工程。社署署長在發出豁免證明書時，可指明所施加關於殘疾人士院舍的經營、料理、管理或控制殘疾人士院舍的條件。一般而言，殘疾人士院舍需要多些時間進行有關樓宇及消防安全規定的改善工程。

符合發牌規定

11. 委員察悉獲發牌照的殘疾人士院舍寥寥可數，他們對業界符合發牌規定和標準的情況表示關注。曾向小組委員會表達意見的殘疾人士院舍業界團體表示，不少殘疾人士院舍存在結構問題，若不進行成本高昂的修正工程，可能便要結業。除須符合樓宇及消防安全方面的發牌規定外，申請人亦須符合有關設立殘疾人士院舍的土地契約及城市規劃規定。倘若遭到附近居民反對，處理殘疾人士院舍牌照申請的時間亦會受到阻延。

12. 政府當局表示，倘要開設殘疾人士院舍，必須符合土地契約的規定，以及有關土地於法定分區計劃大綱圖內所屬土地用途地帶的規定。由社署、屋宇署及消防處人員組成的牌照事務處，會為牌照申請人提供一站式服務。有關的民政事務專員一直有加強社會共融方面的公眾教育，倘若接獲區內居民提供的反對意見，會轉交社署協助調解。政府當局又察悉，部分設於有結構問題的處所的殘疾人士院舍，已遷往其他處所繼續營運。

13. 小組委員會又察悉，院舍業界在符合發牌計劃所訂的人手和空間要求方面遇到困難，特別是殘疾人士院舍營辦人須按住客所需的照顧程度，就每天不同時段僱用各類殘疾人士院舍人員。不過，據委員從院舍營辦人方面瞭解所得，他們在挽留員工和招聘人手(尤其是登記護士和護理員)方面面對重大困難。

14. 政府當局表示，根據住客所需的照顧和協助程度，殘疾人士院舍大致上可分為高度照顧院舍、中度照顧院舍及低度照顧院舍3類。察悉到院舍在實際運作上可能會同時收納需要不同程度照顧服務的住客，政府當局解釋，倘若院舍同時收納需要高度、中度及低度照顧服務的住客，當局將不會計算需要低度照顧服務的住客人數，而按需要高度或中度照顧服務的住客數目(以人數較多者為準)，把該院舍歸入高度或中度照顧殘疾

人士院舍的類別。政府當局向委員保證，社署會進行定期巡查，確保殘疾人士院舍的住客獲提供適當程度的照顧。政府當局強調，規定殘疾人士院舍須按每名住客提供6.5平方米的樓面面積，是發牌計劃所訂的最低標準。

15. 至於委員關注到當局對院舍業界的人手支援，政府當局表示，為配合發牌計劃的推行，社署批准17間培訓機構根據相關要求並以不同模式開辦了58個適用於殘疾人士院舍的保健員訓練課程。至今已有超過700名修畢保健員訓練課程的學員註冊為發牌計劃下的保健員，並於殘疾人士院舍工作。為紓緩社福界登記護士人手短缺的問題，社署自2006年起已與醫院管理局合辦"社福界登記護士訓練課程"(下稱"訓練課程")。訓練費用由社署全數資助，所有學員必須簽署承諾書，承諾修畢課程後在社福界工作至少兩年。社署至今已舉辦了12班訓練課程，合共提供約1 500個訓練名額。在2013-2014至2017-2018年度期間，社署會再為社福界開辦10班訓練課程，提供1 240個訓練名額。至於院舍在招聘和挽留輔助醫療人員方面所面對的困難，委員獲告知，社署已獲獎券基金額外撥款約3億4,400萬元，在2012-2013至2014-2015年度這3年內，協助住宿照顧服務業界提供更具競爭力的薪酬，招聘和挽留輔助醫療人員或僱用輔助醫療服務。與此同時，除大幅增加2012-2013年度起計3個年度的輔助醫療專業人員學士學位名額外，社署亦已提供資助，為社福界開辦一項物理治療及職業治療的暫增碩士課程。

發牌計劃對私營殘疾人士院舍業界的影響

16. 委員察悉目前全港共有78間私營殘疾人士院舍提供約4 000個宿位。私營殘疾人士院舍業界向委員指出，鑒於實施法定最低工資、租金飆升及通脹令營運成本不斷上升，經營私營殘疾人士院舍越來越困難。據委員瞭解所得，私營殘疾人士院舍宿位的單位營運成本介乎5,300元至5,500元不等。不過，鑒於大部分私營殘疾人士院舍住客每月領取的綜合社會保障援助(下稱"綜援")少於5,000元，他們根本無法應付院費增加。在此情況下，預計約有三分之一的私營殘疾人士院舍最終或須結業。委員深切關注到，私營殘疾人士院舍住客在院舍結業後的調遷安排。

17. 政府當局向委員保證，當局十分重視殘疾人士院舍住客的福祉。社署一直就殘疾人士院舍的運作與院舍營辦人保持密切聯繫，並會定期巡查私營殘疾人士院舍，以監察其營運情況。根據《實務守則》所載的既定機制，如有殘疾人士院舍營辦人考慮結業，當局會要求院舍的負責人提交住客搬遷計劃，並在院舍結業前最少30天以書面通知住客及其家人、

親友、擔保人、監護人或聯絡人。委員察悉，有關須於30天內作出通知的規定，旨在於保障受影響住客的福祉與利便殘疾人士院舍暢順運作之間取得平衡。社署會安排相關的個案工作單位為個別受影響的住客提供援助及制訂福利計劃，例如提供其他宿位或支援服務。

協助私營殘疾人士院舍業界的配套措施

18. 委員關注到，如果負擔不起為符合發牌規定而進行改善工程所需的費用，部分私營殘疾人士院舍或須結業。雖然委員明白私營殘疾人士院舍屬商業運作性質，但考慮到私營院舍在填補資助宿位數目不足所引致的服務缺口方面發揮重要作用，他們詢問當局有何配套措施協助殘疾人士院舍業界。

19. 政府當局表示一直根據《2007年香港康復計劃方案》採取下述三管齊下的方式，鼓勵不同界別提供各類殘疾人士住宿照顧服務——

- (a) 持續穩健地增加受資助殘疾人士院舍的宿位數目；
- (b) 透過法定的發牌計劃規管所有殘疾人士院舍，一方面確保服務質素，另一方面協助市場發展不同類型和營運模式的院舍；及
- (c) 支持非政府機構發展自負盈虧院舍。

為配合政府的政策，鼓勵私營殘疾人士院舍提升服務水平，並協助市場為殘疾人士提供更多服務選擇，社署就發牌計劃實施了多項配套措施。為此，當局自《條例》生效起推出為期4年的私營殘疾人士院舍買位先導計劃(下稱"買位先導計劃")，參與此計劃的私營殘疾人士院舍須符合較高的人手及空間要求。社署計劃在4年試行期內分階段購買約300個殘疾人士院舍宿位，至今已向6間獲發牌照的院舍購買了245個宿位，入住率達95%。部分委員建議政府當局考慮向每間院舍購買超過60%的宿位，以提升個別院舍的整體服務質素。政府當局又表示，當局已進行中期檢討，以監察該計劃的推行進度及在適當的情況下修訂其運作細節。當局會在買位先導計劃期滿前進行全面檢討，就買位價格、院舍收費、政府資助金額、擬購買的宿位數目，以及私營殘疾人士院舍營辦人的整體服務質素和表現，評估該計劃的長遠可行性。

20. 為紓緩循規工程所涉成本對私營殘疾人士院舍營辦人的影響，委員察悉政府當局已在《條例》生效後推行經濟資助計劃，資助私營殘疾人士院舍進行樓宇及消防安全方面的改善工程。每間合資格的私營殘疾人士院舍將可獲得資助的金額上限，為改善工程認可費用的60%。

21. 至於委員關注是否有需要規定私營殘疾人士院舍營辦人在提交經濟資助計劃申請時提供兩年租約的文件，政府當局解釋，由於私營殘疾人士院舍屬商業運作性質，為確保公帑運用得宜，私營殘疾人士院舍營辦人須展示有繼續經營院舍一段合理時間的明確意圖。

22. 政府當局又表示，社署舉辦了一系列簡介會及分享會，以便私營殘疾人士院舍營辦人瞭解申請牌照的程序及發牌計劃的執行細節。社署將於2013年6月舉辦另一次簡介會，協助他們跟進申請的程序，以符合相關要求。

23. 考慮到有接近九成私營殘疾人士院舍住客正領取綜援並依靠每月獲發款項來支付院費，部分委員建議政府當局應積極考慮每月向私營殘疾人士院舍營辦人發放照顧者津貼(金額可為每名住客500元)，以協助院舍應付在發牌計劃實施後所增加的部分營運成本。

24. 政府當局表示，殘疾受助人可獲發較高的綜援標準金額。領取綜援的殘疾人士院舍住客亦符合資格獲發多項補助金及特別津貼，例如院舍照顧補助金(每月275元)、交通補助金(每月235元)及租金津貼(每月1,440元)等。除按年調整外，當局已於2011年8月調高年齡在60歲以下殘疾受助人獲發的綜援標準金額，使之與年滿60歲或以上身體狀況相同的受助人獲發的金額相同。現時每月發放予綜援殘疾受助人的資助(包括租金津貼及其他適用的補助金)由4,650元至6,950元不等，與兩年前相比，平均增幅達30%。此等調整及補助金可有助紓緩綜援受助人在應付院費方面的經濟負擔。

檢討發牌計劃的推行情況

25. 鑒於委員關注發牌計劃的推行進度及其對私營殘疾人士院舍業界及住客的影響，政府當局表示會密切監察發牌計劃的推行情況及配套措施，並會在有需要時修訂其執行細節。小組委員會認為政府當局應於適當時候向福利事務委員會及／或長期護理政策聯合小組委員會匯報發牌計劃的推行進度及相關配套措施。

建議

26. 小組委員會對《生效日期公告》並無異議，並且沒有提出任何修訂。

徵詢意見

27. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處

議會事務部2

2013年5月9日

《2013年〈殘疾人士院舍條例〉(生效日期)公告》
小組委員會

委員名單

主席 張國柱議員

委員 梁耀忠議員
譚耀宗議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
張超雄議員
黃碧雲議員
潘兆平議員, BBS, MH
鄧家彪議員
盧偉國議員, BBS, MH, JP

(合共：9位委員)

秘書 馬淑霞小姐

法律顧問 盧志邦先生

日期 2013年4月29日

《2013年〈殘疾人士院舍條例〉(生效日期)公告》
小組委員會

曾向小組委員會口頭陳述意見的團體一覽表

1. 香港護士協會
2. 香港私營復康院舍協會
3. 嚴重弱智人士家長協會
4. 正言匯社
5. 香港社會服務聯會
6. 東海愛兒之家有限公司
7. 扶康之家
8. 沐恩之家
9. 香港區私營院舍聯會
10. 益豐護理中心
11. 培澤弱智協進會
12. 樂悠居復康中心