

2017年6月27日
資料文件

立法會

福利事務委員會
衛生事務委員會

長期護理政策聯合小組委員會

私營院舍服務質素

目的

本文件向委員簡介政府為加強監管安老院和殘疾人士院舍及提升服務質素的各項措施和工作進展。

概況

2. 截至2017年5月底，全港共有732間根據《安老院條例》獲發牌照的安老院（包括547間私營院舍），合共提供約72 000個宿位；而根據《殘疾人士院舍條例》獲發牌照或豁免證明書的殘疾人士院舍則共有308間（包括67間私營院舍），合共提供約17 000個宿位。

改善措施和工作進展

3. 經總結過往的經驗及考慮各界人士所提出的意見和建議後，政府正逐步推行有關的措施，以加強對院舍的監管及提升其服務質素。改善措施主要分為七個範疇，包括(一)加強巡查策略及巡查支援；(二)專責處理及跟進投訴；(三)檢討法例和《實務守則》及訂定護理指引；(四)加強監管和提升院舍經營者／主管／員工的質素及技能；(五)加強執法及增加透明度；(六)加強支援殘疾人士院舍的改善工程；以及(七)加強地區支援網絡及特殊學校住宿。有關各項改善措施的詳情和進展，請參閱附件。

徵詢意見

4. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局
社會福利署
2017 年 6 月

加強監管安老院和殘疾人士院舍
及提升服務質素的措施和工作進展

	改善措施	工作進展
(一) 加強巡查策略及巡查支援		
(1)	設立專責隊伍就監察嚴重違規或記錄欠佳的院舍制訂策略及行動方案，並對違規的院舍施加處分和採取檢控行動	- 政府於 2017 年 4 月 21 日獲得立法會財務委員會批准開設一個社會福利署（社署）助理署長編外職位，社署隨即於 2017 年 5 月 2 日成立「牌照及規管科」，並連同早前已經設立的專責組別，包括風險管理及投訴組、服務質素組和重點監察及檢控組，專責處理各相關範疇的工作。 - 專責隊伍會在一般的巡查機制以外，根據個別院舍的違規性質及事項，制訂個別、具體及具針對性的策略及行動方案，包括策略性地以小隊模式或由跨專業督察隊伍進行突擊巡查，並會就個別院舍的違規情況，靈活彈性地辦公及非辦公時間內的不同時段到院舍進行突擊巡查，以密切監察院舍有否持續遵守現行規例及適時採取糾正措施。
(2)	規定院舍須定期提交替假員工記錄，當中須清楚載列有關院舍人手情況及當值時間的資料，以備社署檢查核對	社署已於 2016 年 12 月向所有安老院及殘疾人士院舍發信，列明無論所僱用的員工有否改變，所有院舍都必須嚴格執行有關規定，即每三個月向社署呈交「員工名單」，而有關名單須涵蓋所有與院舍的僱傭合約仍生效並受僱於該院舍工作的員工（包括替假員工）。此外，院舍必須定期向社署呈交「員工輪值表」，以加強監察院舍的人手安排和當值情況。
(3)	以合約形式聘用具備豐富調查經驗和技巧	社署以合約形式聘用的退休紀律部隊人員已於 2017 年 2 月到任，他們的主要職責

	改善措施	工作進展
	的退休紀律部隊人員，協助督察隊伍到院舍進行巡查和嚴格執法	是協助專責督察巡查院舍、調查懷疑違規個案、搜證及進行檢控工作。社署會按實際運作需要和工作實況經驗檢視有關安排的成效。
(4)	要求院舍在公用地方安裝閉路電視監察系統，以加強對院舍服務的監察	社署已透過不同形式與業界和個別院舍商討具體安排，要求院舍在符合個人資料私隱專員公署有關《閉路電視監察及使用航拍機指引》的情況下，在院友日常活動的公用地方、會面室等安裝閉路電視監察系統，以便在有需要時翻看閉路電視的記錄以搜集資料，加強管理人員對院舍日常運作的監察和牌照處的調查工作。院舍普遍對此反應正面，惟有個別院舍持不同意見。
(二) 專責處理及跟進投訴		
(5)	設立專責隊伍處理對院舍的投訴，並會向法院舍發放有關巡查或投訴調查後歸納所得的改善措施及良好做法的資訊，務求持續提升服務質素	社署已設立風險管理及投訴組以處理相關工作。社署的督察隊伍會就每宗投訴個案作出跟進，包括聯絡投訴人、到院舍進行調查、訪問住客及其家人、向法院舍員工查詢和搜集有關資料等。如在調查期間發現院舍有違規的情況，社署會因應違規事項的性質及嚴重程度，向法院舍發出書面勸諭、警告或糾正指示，並會加強巡查及監察有關院舍，以確定院舍已按照要求執行改善措施。若院舍持續欠缺改善，社署會考慮根據相關條例提出檢控。
(三) 檢討法例和《實務守則》及訂定護理指引		
(6)	在 2017 年檢討安老院及殘疾人士院舍的法例。與此同時及之前，詳細檢視《安老	社署已於2017年6月成立工作小組，成員包括立法會議員、來自營辦安老院及殘疾人士院舍的非政府機構及私營業界、安老事務委員會及康復諮詢委員會、學

	改善措施	工作進展
	院實務守則》及《殘疾人士院舍實務守則》，找出需要改善的範疇	術界、獨立人士、服務使用者／照顧者，以及香港社會服務聯會及勞工及福利局的代表等，就修訂法例及實務守則的內容提出具體建議。
(7)	不時因應服務需要就護理事宜制定指引，以協助院舍為院友提供妥善照顧	- 社署已不時向院舍發出通函和就有關護理方面提供指引，內容包括處理藥物、沐浴技巧、正確使用約束物品、對有特別照顧需要住客的照顧及護理安排、預防及處理懷疑院友被欺凌或性騷擾事件等。 - 此外，社署定期為院舍的員工舉辦工作坊，以加強院舍員工的職業操守，提升與照顧有關的服務質素。
(四) 加強監管和提升院舍經營者／主管／員工的質素及技能		
(8)	研究就新聘任的院舍主管引入專業資格要求，並規定主管必須完成指定的院舍管理訓練課程	- 社署已和相關機構（包括資歷架構秘書處和香港學術及職業資歷評審局）共同制訂管理課程的大綱，內容包括認識相關法例及實務守則、制訂和推行服務質素標準、人力資源管理及優質顧客服務等，以提升院舍主管在管理院舍方面的能力和技巧。社署會安排所有安老院及殘疾人士院舍的主管修讀此課程。 - 長遠而言，社署會考慮就新聘任的院舍主管引入相關專業資格的要求（例如：社工、護士、醫生、物理治療師和職業治療師等），以及要求他們必須修讀達至資歷架構第四級¹的院舍主管訓練課程。
(9)	考慮規定安老院及殘疾人士院舍的經營者	社署已於 2017 年 4 月發信要求殘疾人士院舍積極考慮為新聘任及續聘的院舍主

¹ 政府在 2008 年推出資歷架構，提供一個鼓勵和促進終身學習的平台，以提升香港工作人口的技能及競爭力。資歷架構是一個 7 級的資歷框架，涵蓋學術、職業和持續教育界別的資歷。

	改善措施	工作進展
	須對院舍主管及員工進行背景審查（例如有關性罪行定罪的記錄）	管及員工，引入「性罪行定罪記錄查核機制」，並於 2017 年 5 月就有關安排邀請保安局及警務處的代表向私營殘疾人士院舍營辦人簡介有關執行的程序，院舍普遍對此反應正面。
(10)	在決定是否發牌時，考慮院舍的牌照申請人過往經營或參與管理院舍的記錄	社署已採納更嚴謹的機制，為確保院舍的牌照申請人是經營或參與管理院舍的適當人選，社署在決定是否發牌時，會考慮院舍的牌照申請人有否因另一所院舍嚴重違規或記錄欠佳曾被撤銷牌照或不獲續牌等。
(11)	為業界籌劃特別設計的培訓課程，以提升院舍員工的技能。社署會透過培訓協助私營院舍主管了解並在院舍推行「服務質素標準」 ²	- 社署自 2008 年起與衛生署合辦安老院員工培訓課程，課題包括藥物安全、感染控制、防跌技巧、認知障礙症患者的照顧、防止虐老、意外處理以及處理工作壓力等。由 2008 年至 2017 年 3 月底，約有 14 700 名安老院員工參加這些培訓工作坊。 - 為加強安老院經營者和主管的管理技巧及推廣良好管治，社署在 2015 年 10 月與資歷架構秘書處及香港老年學會合辦一個安老院管理研討會，共有約 260 名來自安老院業界的人士參加。社署另在 2016 年 2 月舉辦了一個管理培訓工作坊，內容包括危機管理及職業操守，共有約 300 名安老院經營者和管理人員出席。 - 在殘疾人士院舍方面，社署聯同衛生署及相關專業人士為院舍員工舉辦培訓課

² 社署已制訂「服務質素標準」，訂明服務單位在管理及提供服務方面應具備的質素水平。現時共有 16 項「服務質素標準」，每項「服務質素標準」均有一套「準則」及「評估指標」加以說明。這些「準則」及「評估指標」屬一般性質的基本要求，服務營辦機構可作為依據而特別設計合適的方法應用於個別服務類別或服務單位，以符合「服務質素標準」的要求。該套標準一般只適用於受資助的服務單位。社署會透過培訓和服務諮詢的支援，協助和鼓勵私營院舍營辦者及主管在院舍內推行該套標準。

	改善措施	工作進展
		程，課題包括感染控制、精神科藥物管理及認識殘疾人士的社交、康樂及發展需要等。殘疾人士院舍的感染控制主任及有關員工獲講解感染控制、精神科藥物處理原則及衛生護理事項。每年約有 800 名殘疾人士院舍員工參加這些培訓課程。 • 為配合安老院及殘疾人士院舍發牌制度的推行，以及提升院舍員工在照顧長者及殘疾人士方面的技能，社署邀請各培訓機構根據相關規定開辦一系列適用於安老院及殘疾人士院舍的保健員訓練課程。目前，有 38 間培訓機構獲社署批准開辦 73 個適用於安老院的訓練課程，亦有 23 間培訓機構獲社署批准開辦 74 個適用於殘疾人士院舍的訓練課程。 • 社署已於最近重整「保健員訓練課程」的評審要求，並發展成為達至資歷架構第三級的《能力標準說明》為本課程，日後所有「保健員訓練課程」必須通過香港學術及職業資歷評審局的課程評審（自行進行課程評審的訓練學院／機構所提供的課程除外），方可成為獲社署批准開辦的「保健員訓練課程」。 • 社署已於 2016 年 11 月開始推行為期兩年的「安老院質素提升計劃」，由香港老年學會提供課堂學習及實地諮詢指導，為安老院的經營者、主管及員工提供培訓，以促進院舍日常運作及提升管理質素。計劃分六期進行，至今已有超過 200 間安老院參與第一期和第二期計劃，院舍的管理層及員工普遍認為計劃有助他們重新檢視慣常的工作流程及院舍設施等，以提升服務質素。 • 社署已於 2016 年 7 月推出為期 15 個月的「殘疾人士院舍管理訓練及諮詢計劃」，由香港生產力促進局為院舍營辦

	改善措施	工作進展
		者及主管舉辦各項有關管理、員工督導等訓練課程及工作坊；並向個別院舍提供有關院舍管理的專業諮詢。 - 為進一步透過培訓和服務諮詢聚焦協助私營殘疾人士院舍提升管理質素，社署正計劃於 2017 年底開展「殘疾人士院舍質素提升計劃」，協助院舍營辦者及主管推行「服務質素標準」，當中包括要求院舍清楚臚列職員架構、院舍管理、收費及服務詳情等，並制定一套公平、公正而公開的投訴管理機制，透過加強規範院舍管理，有效地推動私營殘疾人士院舍發展問責架構，提升問責和透明度，從而推動服務持續改善。 - 社署會安排安老院及殘疾人士院舍的主管修讀稍後推出的「院舍主管訓練課程」，內容將包括協助私營安老院及殘疾人士院舍推行「服務質素標準」。
(五) 加強執法及增加透明度		
(12)	重整對安老院及殘疾人士院舍發出警告的準則及安排，務求令整套監管機制公開及具約束力。建議包括在切實可行的情況下將違規而被警告的安老院及殘疾人士院舍的記錄公開，讓公眾查閱	- 社署一直根據相關的條例和實務守則規管安老院及殘疾人士院舍，如院舍未能完全符合要求，牌照處會視乎所涉及的不足之處／違規事項的性質及嚴重程度，向有關院舍發出書面勸諭或警告，要求院舍盡快作出改善或糾正。 - 社署正重新檢視規管策略，包括有關發出書面勸諭或警告的安排。 - 就公開被警告院舍的記錄，社署已徵詢法律意見，現正研究具體落實細節及進行有關的籌備工作。
(13)	建立有關長者長期護理服務的專門網頁	社署已於 2017 年 2 月 13 日完成並推出「社署長者資訊網」 www.elderlyinfo.swd.gov.hk，一站式提供全港 700 多間安老院的服務資料，從

	改善措施	工作進展
		而加強透明度。網頁備有搜尋及方便比較的功能，並提供安老院在服務、收費、牌照、人手、設備、服務表現（包括定罪記錄）、認證及參與「服務質素小組」計劃等多方面的資訊。 ● 社署正着手為殘疾人士院舍設立類似的專門網頁，方便公眾查閱個別院舍的資料。
(14)	將「服務質素小組」計劃進一步擴展至所有院舍，讓社區持份者更廣泛地參與該計劃	● 社署在 2004 年開始逐步在部分院舍推行「安老院服務質素小組」先導計劃，小組成員包括地區人士、醫護界或其他專業人士、服務使用者和地區關注小組代表等，透過探訪院舍，對院舍的設施及服務提出建議，並向院友、其親友及職員收集意見。 ● 社署由 2016 年 4 月開始將「服務質素小組」計劃擴展至全港各區，涵蓋所有類別的安老院及所有已獲發牌照的殘疾人士院舍。 ● 社署於 2017 年 3 月進一步將「服務質素小組」計劃擴展至所有獲發豁免證明書的殘疾人士院舍。 ● 現時參與「服務質素小組」的安老院及殘疾人士院舍數目分別是 231 間及 49 間。 ● 社署已於 2017 年 5 月為新加入「服務質素小組」的 21 位家長連同新參與的地區人士舉行簡介會，讓他們了解小組的工作。
(六) 加強支援殘疾人士院舍的改善工程		
(15)	鼓勵和協助現時以豁免證明書營運的殘疾人士院舍加快進行所需的糾正工程	● 社署已推行多項便利措施，鼓勵和協助現時以豁免證明書營運的殘疾人士院舍加快進行所需的糾正工程，務求所有殘疾人士院舍均能在未來三年內達到發牌

	改善措施	工作進展
		要求。有關措施包括： (a) 透過獎券基金撥款資助院舍進行改善工程； (b) 推行透過獎券基金撥款的「私營殘疾人士院舍經濟資助計劃」，提升資助額至有關改善工程的認可費用總額的 90%； (c) 簡化聘用認可人士提供技術支援的流程； (d) 擬備文件範本以加快申請程序；以及 (e) 推行特別支援計劃向在開展糾正工程方面遇到困難的殘疾人士院舍提供額外技術支援。 ● 截至 2017 年 5 月底，仍以豁免證明書營運的津助及自負盈虧殘疾人士院舍共有 198 間，社署會繼續與營辦這些院舍的非政府機構保持緊密聯絡，跟進有關改善工程的進展；而以豁免證明書營運的私營殘疾人士院舍則有 44 間，其中已有 35 間院舍提交「私營殘疾人士院舍經濟資助計劃」申請，社署會盡快處理這些申請及繼續與院舍商討加快院舍改善工程的方案，而有個別院舍則考慮自費進行改善工程以符合發牌規定。
(七) 加強地區支援網絡及特殊學校住宿		
(16)	透過加強建立地區支援網絡，為有需要的殘疾院友提供個案支援，並聯繫包括服務殘疾人士的機構及社福單位在內的跨界別專業團隊，為殘疾院友提供支援及康復訓	● 為加強對私營殘疾人士院舍院友的康復支援，社署已透過聯繫地區支援網絡，包括殘疾人士地區支援中心、綜合社區精神健康中心、嚴重殘疾人士家居照顧服務隊以及綜合家庭服務中心等，為有需要的私營殘疾人士院舍院友提供個案支援，並推動關懷探訪和活動，增加殘疾院友的社交和康復訓練機會。

	改善措施	工作進展
	練	
(17)	增加特殊學校的宿位供應 [屬教育局範疇]	現時全港共有21所不同類別的特殊學校設有宿舍部。教育局一直關注各類特殊學校宿位的需求情況，並會按照實際需要，研究可行辦法，增加特殊學校的宿位供應。就此，教育局已盡量利用中度智障兒童學校宿舍部的可使用空間，在符合相關條例和規定下增加宿位。教育局會繼續透過改裝、加建、重置和興建新校等途徑，增加中度智障兒童學校的宿位供應，當中包括計劃在東涌興建一所附設宿舍部的新智障兒童學校，該所學校將會為中度及嚴重智障兒童提供60個宿位。如所有工程計劃順利獲得立法會通過撥款並如期完成，預計為中度智障兒童提供的宿位可逐步由現時的約320個增加至約400個。

勞工及福利局
社會福利署
2017年6月