

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1712/16-17(03)號文件

檔 號：CB2/PS/1/16

福利事務委員會及衛生事務委員會

長期護理政策聯合小組委員會

立法會秘書處就 2017 年 6 月 27 日會議 擬備的最新背景資料簡介

私營院舍服務質素

目的

本文件旨在概述立法會及其轄下各委員會過往就私營安老院舍及殘疾人士院舍的質素和監察事宜所作的討論。

背景

安老院舍的規管

2. 據政府當局表示，《安老院條例》(第 459 章)於 1996 年 6 月 1 日起全面實施；該條例制定條文，透過由社會福利署("社署")管理的發牌制度¹規管安老院。立法的目的是確保院舍為住客提供的服務符合認可標準，並且對住客的身心 and 社交生活有所裨益。

3. 根據《安老院條例》，凡任何人士在任何時候經營、料理、管理或以其他方式控制一所安老院，必須持有須續期的牌照。當局在發出牌照或為其續期時，可就有關經營、料理、管理或以其他方式控制安老院的事宜附加條件。《安老院條例》及其

¹ 根據《安老院條例》(第459章)，當局透過發出牌照或豁免證明書對安老院實施管制。不過，根據社署的政策，只有在1995年4月1日之前已經開始經營但未能全部符合法例規定的安老院，才可獲發豁免證明書。所有先前已存在的安老院已在2002年7月完全符合發牌規定，當局自此未有再續發豁免證明書。除非有特殊原因致令需要偏離此項政策，否則社會福利署署長日後將不大可能為任何安老院發出豁免證明書。

附屬法例(即《安老院規例》)和《安老院實務守則》訂定有關安老院人手、空間、地點、設計、結構、安全措施及護理質素的標準，牌照的有效期可按安老院符合各項法定要求的程度而有所不同。

殘疾人士院舍的規管

4. 政府當局依循《香港康復計劃方案》的策略方向，在《殘疾人士院舍條例》(第 613 章)下推出發牌制度，規管殘疾人士院舍的服務水平和營運。《殘疾人士院舍條例》於 2011 年 11 月 18 日開始實施(第 2 部除外，該部關乎違規的罰則，於 2013 年 6 月 10 日生效)。《殘疾人士院舍條例》下的《殘疾人士院舍規例》釐訂殘疾人士院舍在營辦、管理及監管方面的法定要求。此外，社會福利署署長根據《殘疾人士院舍條例》賦予的權力發出《殘疾人士院舍實務守則》，就營辦、管理及以其他方式控制院舍的事宜，訂明有關的原則、程序、指引及標準。殘疾人士院舍必須在屋宇安全、消防安全、保健衛生及院舍管理各方面完全符合發牌要求，方可獲發牌照。在《殘疾人士院舍條例》生效日期(即 2011 年 11 月 18 日)前已經存在但未能完全符合發牌要求的殘疾人士院舍，可獲發豁免證明書，讓它們有合理時間進行改善工程，以符合發牌規定和標準。任何人士在未持有有效的牌照或豁免證明書的情況下營辦、料理、管理或以任何其他方式控制殘疾人士院舍，將構成罪行。

5. 據政府當局表示，作為配套措施，政府亦相應於 2010 年 10 月推出為期 4 年的私營殘疾人士院舍買位先導計劃("買位先導計劃")，以期達致多項目的，包括鼓勵私營殘疾人士院舍提高服務水平，以及協助市場開拓更多服務選擇。買位先導計劃已自 2014 年 10 月起成為常規服務。

議員的商議工作

私營安老院舍的質素和監察事宜

6. 議員察悉傳媒不時有報道一些私營安老院舍的長者被虐個案，他們質疑監管安老院舍的巡查及發牌制度的成效。他們認為，政府當局應就安老院舍的巡查及發牌制度，以及整個住宿照顧服務系統，進行全面檢討。部分議員認為，政府當局應推行 24 小時巡查機制或在晚上進行巡查，加強監察安老院舍的措施。

7. 據政府當局表示，部分巡查是於辦公時間以外進行的，而在午夜進行巡查會滋擾安老院舍的住客。在 2014-2015 及 2015-2016 年度，社署的安老院牌照事務處("牌照處")到安老院舍分別進行了 5 445 次及 5 260 次突擊巡查。牌照處每年平均突擊巡查每間私營安老院舍 7 次。這些巡查所涵蓋的範圍包括起居照顧服務、膳食、人手、社交照顧、環境衛生、感染控制、意外處理、藥物管理、屋宇安全及消防安全等。此外，牌照處督察亦會訪問安老院舍住客及其家屬，直接收集他們對安老院舍服務的意見。牌照處在收到懷疑安老院舍虐老的投訴後，會即時突擊巡查有關院舍，進行針對性的調查。至於曾違反規例或過往紀錄欠佳的安老院舍，牌照處會加強巡查工作，密切監察他們的服務表現。除了由牌照處 4 支專業督察隊伍進行上述巡查外，督導職級的員工亦會透過突擊巡查，審核由牌照處的電腦系統隨機分配予他們的安老院舍，確保巡查的質素。另一方面，社署成立了新的牌照及規管科，以加強巡查和監管安老院舍及殘疾人士院舍。在新的牌照及規管科之下設立了一支跨專業的專責督察隊伍，就監察嚴重違規或紀錄欠佳的院舍制訂策略及行動方案。專責隊伍策略性地以小隊模式或由跨專業督察隊伍進行突擊巡查。

8. 部分議員認為，雖然輪候住宿照顧服務的時間漫長，但由於部分私營安老院舍質素欠佳，有些長者寧願輪候津助安老院舍的宿位，亦不願意入住私營安老院舍。這些議員認為，除向私營安老院舍購買更多宿位外，政府當局應協助提升私營院舍的居住環境和服務質素。

9. 政府當局表示，根據《安老院實務守則》，安老院舍須具備所需資源照顧住客的護理需要，能為他們提供安全衛生的生活環境。當局亦推行了不同的措施，以鼓勵安老院舍提升服務質素。舉例而言，社署自 2010 年起推行"到院藥劑師服務試驗計劃"，以提升安老院舍及其員工在藥物管理方面的能力。社署又定期向安老院舍的員工提供培訓，以提高他們在長者護理方面的知識及技能。此外，社署一直與衛生署及醫院管理局("醫管局")緊密合作，制訂服務指引及作出個案轉介。為了提供高質素的私營安老院舍宿位，政府當局會在改善買位計劃下購買更多甲一級宿位。

10. 部分議員呼籲政府當局考慮設立官方的安老院舍服務質素認證制度，以及引入安老院舍違規記分制。政府當局表示一直鼓勵安老院舍積極參與獨立的服務質素評審計劃。現時分別有由香港老年學會推出的"香港安老院舍評審計劃"、香港醫護

學會聯同香港生產力促進局推出的"優質長者服務計劃"，以及香港品質保證局推出的"安老服務管理認證計劃"，為安老院舍提供自願參與的評審服務。社署在甄選私營安老院舍參加改善買位計劃時，會給予較高評分予已參與相關服務質素評審計劃並獲得認證的院舍，以提升其管理和服務質素。政府當局又表示已察悉各界對如何加強監管安老院舍的一些建議(例如扣分制)，並持開放態度，檢視不同的方案。

私營殘疾人士院舍的質素和監察事宜

11. 部分議員察悉，自 2011 年 11 月實施《殘疾人士院舍條例》以來，獲發牌照的殘疾人士院舍數目偏低；他們對發牌制度的實施進度緩慢深表關注。他們認為，政府當局不應發出及續發豁免證明書，而應於 18 個月寬限期屆滿後嚴格執行《殘疾人士院舍條例》，並訂立限期，規定所有殘疾人士院舍必須持有牌照才可經營。政府當局表示會以審慎的態度審批豁免證明書的申請；倘有充分理據，當局才會發出或續發豁免證明書，讓院舍有合理時間完成有關的改善工程，以符合相關的發牌規定和標準。這些殘疾人士院舍須於 2019 年年底符合發牌規定。獲發豁免證明書的殘疾人士院舍仍須在服務及管理質素方面符合所需標準。該等標準亦適用於持牌殘疾人士院舍。目前，15%的資助殘疾人士院舍和 31%的私營殘疾人士院舍已獲發牌。估計在 2018 年會有逾 100 間殘疾人士院舍能夠符合發牌規定。

12. 議員關注到，私營殘疾人士院舍在符合發牌要求方面，面對如租金高昂和人手短缺等財務及經營困難。這些議員促請政府當局增加在買位先導計劃下購買宿位的比率。另有一些議員籲請政府當局採取措施，幫助以豁免證明書營運的殘疾人士院舍符合發牌的要求。據政府當局表示，買位先導計劃已在 2014 年 10 月常規化，每間院舍可獲買位數目的上限由 55%上調至 70%，而買位的數目亦由 300 個增至 450 個。此外，政府當局已在《殘疾人士院舍條例》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%。此外，當局亦設有中小企業信貸保證計劃，讓營辦者可申請貸款，以應付其餘的循規成本。此外，當局已推行特別計劃，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。因結構原因無法符合發牌規定的殘疾人士院舍或許需要遷往其他地方。政府當局正與有關的殘疾人士院舍營辦者磋商搬遷計劃。

13. 部分議員關注到一些智障的殘疾人士院舍住客可能無法告訴別人他們受到性騷擾，或不知道如何求助；這些議員詢問政府當局會否委派一支隊伍長駐殘疾人士院舍，在有需要時協助智障住客。政府當局表示，當局接獲有關殘疾人士院舍的投訴後，便會進行突擊巡查。巡查期間，督察隊伍會檢視有否住客需要特別照顧，亦會聽取殘疾人士院舍住客的家人及院舍員工的回應。社署會忠告殘疾人士院舍在符合個人資料私隱專員公署發出的《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，以便管理人員加強監察院舍的日常運作。為提升院舍主管的質素和技能，社署正積極籌劃和探討為新聘任的殘疾人士院舍主管引入專業資格的要求(例如註冊社工、護士、醫生、治療師等)。社署正與相關的資歷架構行業委員會密切聯繫，加緊籌劃指定的院舍管理訓練課程。

檢討相關法例及實務守則

14. 在福利事務委員會 2016 年 12 月 12 日的會議上，事務委員會認為在安老院舍及殘疾人士院舍發生的事件，顯示本港的院舍存在劣質問題，必須徹底改革整個監管制度。事務委員會通過一項議案，促請政府當局立即成立委員會，改革有關法例及實務守則，以提升服務質素，並於 3 年內完成；開放監察院舍的制度；以及接管服務質素惡劣的院舍。

15. 政府當局表示，安老服務計劃方案("計劃方案")的報告估計將於 2017 年第二季完成，政府當局會因應其結果，開展檢討相關法例的工作。政府當局願意在計劃方案完成前，開展修訂法例的籌備工作。當局會徹底檢討實務守則。政府當局已在內部進行一些分析，並已開始蒐集業界對修訂相關法例及實務守則的意見。此外，社會人士將會獲邀定期突擊探訪參與"服務質素小組"計劃的院舍，並向院舍營辦者就其服務給予回饋意見。接管劣質院舍在實行上有困難，政府當局會設法加強對有關院舍的支援。

加強院舍監管制度的透明度

16. 政府當局在回應議員就公開違規院舍被警告的紀錄所提出的查詢時表示，當局會重整對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。政府當局建議在切實可行的情況下將違規而被警告的院舍的紀錄公開，讓公眾查閱，以加強監管制度的透明度及對違規院舍的阻嚇力。鑒於將違規院舍被警告的紀錄公開會影響有關院舍的聲譽，當局將會設立

機制，容許接獲警告的院舍作出陳述。政府當局會致力在可行範圍內盡早敲定有關建議的具體落實安排，並把院舍被警告的紀錄上載至網站。現時，社署在網站上發布安老院舍遭成功檢控的紀錄，該等資料將會上載至有關安老院舍的新網頁。鑒於社署人手緊絀，待有關安老院舍的新網頁預期在 2017 年 2 月前推出後，當局將着手為殘疾人士院舍設立新網頁。當局會就實施此項新安排徵詢法律意見及業界意見，而在建議實施前發出的警告將不會被公開。

護理服務業的人手供應

17. 部分議員促請政府當局解決很多私營院舍面對人力短缺及資源不足的問題，以及採取多管齊下的政策，提高這些院舍的服務質素。政府當局表示，當局已推出"先聘用後培訓"先導計劃及青年護理服務啓航計劃，以鼓勵青年人加入護理服務業。此外，職業治療學碩士課程及物理治療學碩士課程將會繼續推行。自 2006 年起，社署亦已與醫管局合辦登記護士培訓課程。社署為該課程的學員提供整項課程的全額學費資助，條件是他們在受訓完畢後，須於社福界連續工作不少於兩年。

相關文件

18. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處

議會事務部 2

2017 年 6 月 22 日

私營院舍服務質素

相關文件

委員會	會議日期	文件
殘疾人士及長者住宿及社區照顧服務事宜小組委員會	-	報告 (立法會 CB(2)2046/10-11 號文件)
福利事務委員會	2011年3月14日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要
	2013年1月14日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要 政府當局於 2013 年 7 月提供的補充資料 (立法會 CB(2)1534/12-13(01) 號文件)
	2013年4月16日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要 政府當局於 2013 年 7 月提供的補充資料 (立法會 CB(2)1534/12-13(01) 號文件)
長期護理政策聯合小組委員會	2013年7月2日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
	2014年5月26日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2015年6月8日 (議程第 VI 項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
立法會	2015年6月17日	有關"長者住宿照顧服務"的書面質詢(第19項)
福利事務委員會	2015年7月23日 (議程第III項)	議程 會議紀要
	2016年5月9日 (議程第III項)	議程 會議紀要 政府當局於2016年6月提供的補充資料 立法會 CB(2)1654/15-16(01)號 文件
	2016年11月1日 (議程第I項)	議程 會議紀要
	2016年12月12日 (議程第IV及V項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
 議會事務部 2
 2017年6月22日