

爭取資助院舍聯席
就立法會福利事務委員會特別會議
2016年11月1日會議
《從「康橋之家」事件看私營殘疾人士院舍的質素問題》
概念文件

近日揭發的「康橋之家」性侵事件，背後反映的並不只是個別機構或人士的失德問題，而是現時殘疾人士院舍制度的結構性問題，爭取資助院舍聯席（下稱「聯席」）針對現存問題提出以下意見：

一) 全面檢討院舍條例及守則

《殘疾人士院舍條例》推行至今已近五年，仍有約八成的殘疾院舍未能得到正式牌照而需以臨時性的豁免證明書營運(康橋之家亦是以此證明書營運)，可見這發牌制度未能完全發揮其實際功能。即使發牌制度得到落實，不少家長都認為標準過於寬鬆。例如根據院舍條例實務守則，殘疾院舍的最低人均樓面面積只有 6.5 平方米，過低的標準使部分殘疾人士長期在狹窄的環境中生活。

再者，現時的實務守則主要規範私院的硬件環境，如建築、消防和人手比例等，但卻缺乏規管軟件環境，例如如何保障舍友的私隱及尊嚴、如何滿足舍友的社交需要、如何得知員工是否有性罪行紀錄等。

建議

1. 政府應重新檢討《殘疾人士院舍條例》，作出適當修訂及提高發牌要求，包括人手比例、人均面積，以及軟件環境等。
2. 建議規定殘疾院舍，為與服務使用者有緊密接觸的員工進行性罪行紀錄查核。

二) 嚴格執行法例並完善監管制度

不論標準是否寬鬆，也必須配以嚴格的監察制度。特別是智障人士院舍，由於不少院友未必能清晰表達自己的處境，更加需要外力監察。雖然現時社署有定期巡查院舍的制度，但「康橋事件」正顯示監察制度的問題。

此外，現時家長並無機會參與在整個巡查過程中，縱使社署成立的服務質素監察小組可供殘疾人士、持份者及家長參與，但此小組的工作主要為探訪性質，無實際權力，而且小組成員亦是由地區專員委任，並不是每位家長也有機會參與。

建議

3. 改善現行監察機制，嚴格執行《殘疾人士院舍條例》。
4. 建議社署公開讓社區人士、機構代表和家長代表等持分者參與各院舍的監察及巡查工作，該工作並非只限於探訪性質。

三) 提升透明度及建立公佈機制

即使社署發現院舍出現問題，卻沒有具透明度的公佈機制。牌照處於 2015-16 年度向殘疾人士院舍曾合共發出約 428 封勸諭信及 4 封警告信，但公眾卻無法得知涉事的院舍及內容。

康橋之家發生如此嚴重事故，但事件為公眾知悉卻不是由於社署的主動通報。如果不是因為涉事人要求取回訟費而開始被傳媒廣泛報導，此事便不會得到廣泛關注，市民仍會在不知情的情況下把自己的子女送進此院舍。

建議

5. 政府應提升院舍監察工作的透明度，並公開所有向院舍發出的勸諭信及警告信，讓公眾知悉。

四) 檢討與精神無行為能力人士相關的司法程序及條例

「康橋之家」事件雖有環境證供，但卻因女事主無法出庭作供，律政司最終撤銷起訴，此乃反映現時司法程序及現行條例的不足之處。

過去的跨部門工作小組曾制訂了「協助弱智人士在法庭作供」的 17 項建議，以保障特殊需要的人士於案件進入司法程序後可得到法律的支援，但明顯地現時的法律程序仍未能保障受害人。

建議

6. 建議全面檢討現時的司法程序，並重新審視有關條例，以確保精神無行為能力人士得到基本的法律保障。

五) 改善現時院舍人手不足的問題

不同的報導曾披露康橋院舍內人手嚴重不足的問題，更有報導指讓院舍以「影子員工」充數。社署亦表示，巡查康橋時曾發現該院人手管理未符合條例要求。即使能滿足條例要求，現時就人手比例的規管亦十分寬鬆，就算是高度照顧院舍，在下午 6 時後的人手比例也只是 40 比 3，家長認為此人手比例根本無可能處理院舍發生的各種突發風險事故。

事實上不只是私人院舍，家長一直亦留意到部分資助院舍亦同樣面對人手不足的困境。過去家長接觸到一些院舍，因人手不足而需要外購服務，但恆常地外購服務(尤其是一些與服務使用者有緊密接觸的服務)或會影響服務質素。

建議

7. 政府應正視現時院舍人手不足的問題，並研究改善的方法。
8. 改善整筆過撥款制度，正視現時外購服務的情況。

六) 加建資助院舍及作長遠規劃

現時資助院舍由非牟利機構營運，尚且可相信因機構以慈善為目標會對質素有一定保證，私院以營利為目的，在商言商會盡量壓低成本，更有機會以各種方法逃避規管，以致服務質素低劣。因此，聯席過去一直反對院舍私營化。可是現時的資助院舍卻出現嚴重不足的情況。2015 至 16 年度（截至 2015 年 12 月底），全港輪候殘疾人士住宿服務的人數約有 9600 多人，但過去十年每年平均只增加了約 200 個宿位，導致輪候時間極長。

資助院舍的數目不足，究其原因就是政府多年來都沒有根據未來殘疾人士服務的需要進行規劃。政府自 1995 年發表《康復政策及服務白皮書》後，便沒有再提出任何重大的長遠策略文件。然而，長遠規劃對於回應服務使用者需要來說，卻是不可或缺的。

建議

9. 盡快加建殘疾人士資助院舍，確保長遠有足夠的院舍供應。
10. 建議為復康服務作長遠的服務規劃，準確地評估現時及未來的復康需要，訂立的政策方向、具體措施，及時間表。

總結

「康橋事件」反映現存制度的種種漏洞。我們促請政府既要徹查「康橋事件」，亦必須全面檢討現時的與復康照顧相關的政策。爭取資助院舍聯席過去多年，透過與政府官員會面、請願，提交意見書等種種渠道，推動政府改善現行政策。期望政府能盡快增建資助院舍、進行服務規劃、提升服務質素、加強監察，並保障殘疾人士的權益。

爭取院舍聯席團體名單

成員團體（按筆劃序排列）

1. 扶康家長會
2. 長者政策監察聯席
3. 香港長者協會
4. 香港老人權益聯盟
5. 香港肢體弱能人士家長協會
6. 香港弱智人士家長聯會
7. 香港復康力量
8. 學前弱能兒童家長會
9. 勵智協進會
10. 嚴重弱智人士家長協會

支持團體（按筆劃序排列）

1. 正言匯社
2. 立法會邵家臻議員辦事處
3. 立法會張超雄議員辦事處
4. 全港長者及護老者權益聯席
5. 自強協會
6. 香港心理衛生會立人坊及樂道居家屬會
7. 香港心理衛生會官塘工場家屬會
8. 香港心理衛生會李鄭屋工場家屬會
9. 香港明愛長者聯會
10. 香港社區組織協會
11. 香港社會工作人員協會
12. 香港社會工作者總工會
13. 香港社會服務聯會
14. 香港唐氏綜合症協會家長委員會
15. 香港復康聯會
16. 香港傷殘青年協會
17. 香港職工會聯盟工會
18. 香港耀能協會
19. 基督教香港信義會長者及康復服務
20. 循理會白普理德田長者服務中心
21. 循道衛理觀塘社會服務處
22. 聖雅各福群會復康服務會員家屬聯會
23. 鄰舍輔導會康復服務部家屬聯會
24. 關注長者權益大聯盟
25. 香港雷特氏症協會
26. 青苗音符