

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)350/16-17(06)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 2016 年 12 月 12 日舉行的會議 立法會秘書處擬備的背景資料簡介

私營殘疾人士院舍的質素和監察事宜

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殘疾人士院舍的質素和監察事宜所作的討論。

背景

2. 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)("《條例》")下推出發牌制度，規管殘疾人士院舍的服務水平和營運。《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)。《條例》下的《殘疾人士院舍規例》("《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《條例》賦予的權力發出《殘疾人士院舍實務守則》("《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《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。

3. 據政府當局表示，作為配套措施，政府當局亦相應於 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。買位先導計劃自 2014 年 10 月起已成為常規服務。

議員的商議工作

發牌制度實施情況

4. 關於殘疾人士院舍法定發牌制度的實施，政府當局表示，截至 2016 年 10 月 1 日，全港所有殘疾人士院舍(當中包括 69 間私營殘疾人士院舍)已獲發牌照或豁免證明書。此 69 間私營院舍當中，21 間獲發牌照，其餘 48 間則獲發豁免證明書。獲發牌照或豁免證明書的院舍名單已上載社會福利署("社署")網頁，供公眾人士參考。

5. 部分議員察悉到，自 2011 年 11 月實施《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《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，以給予合理時間讓院舍完成有關的改善工程。當局預計有關的殘疾人士院舍可進行改善工程，以符合相關的發牌規定和標準。

6. 部分議員關注到，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。另有議員呼籲政府當局採取措施，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《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。

監察機制

7. 鑒於曾發生多宗殘疾人士院舍員工涉嫌虐待院友的事件，部分議員促請政府當局加強規管殘疾人士院舍，從而提升其服務質素，避免再有類似的虐待院友事件發生。政府當局表示，社署的殘疾人士院舍牌照事務處("牌照處")設有 4 支跨專業督察隊伍，負責就屋宇安全、消防安全、保健照顧及院舍管理方面突擊巡查殘疾人士院舍，以確保院舍在人手、面積

設計、樓宇結構、安全措施及照顧質素等方面符合法定要求。¹除對殘疾人士院舍進行一般巡查外，牌照處亦會按個別殘疾人士院舍的服務表現及風險程度，調整巡查的頻次及增加對某些院舍的巡查。督察在巡查時會透過不同途徑，包括收集住客及其家屬的意見，監察院舍的服務質素。

8. 政府當局又表示，為加強監察及提升殘疾人士院舍的服務質素，社署已與衛生署及醫院管理局("醫管局")建立互相通報機制，以便盡早發現及跟進院舍出現的問題；籌辦或推動各類院舍員工的訓練；按需要向院舍發出指引，協助改善其管理運作和服務；以及就處理有關投訴，按需要向院舍提供指導及意見。在 2016-2017 年度，社署會採取改善措施，全面加強對殘疾人士院舍的監察，包括加強巡查督導、改善規管機制，以及推動院舍員工培訓。²

9. 部分議員察悉，政府當局已成立由社會人士及住客家長組成的服務質素小組，負責到院舍進行突擊巡查，並就有關服務提供意見；他們呼籲政府當局委任關注團體的代表為服務質素小組的成員。此外，這些議員認為，院舍須簽訂"服務質素約章"。政府當局表示，由 2016 年 4 月起，服務質素小組計劃已推展至全港各區，所有持牌殘疾人士院舍均涵蓋在內。當局歡迎殘疾人士院舍院友的家人參與服務質素小組計劃，以監管此等院舍。政府當局會嘗試招募多些地區領袖、服務使用者及其家人參與服務質素小組計劃。

員工培訓及人手供應

10. 考慮到殘疾人士院舍員工應遵守指明的工作操守標準，以及其服務應符合指明的質素，部分議員呼籲政府當局規定殘疾人士院舍為各職級的員工安排認可培訓課程及引入註冊制度。此外，這些議員要求政府當局改善殘疾人士院舍員工的職系架構以提供晉升階梯，從而挽留人才。

¹ 據政府當局表示，自《殘疾人士院舍條例》(第 613 章)於 2013 年 6 月 10 日全面實施以來，截至 2016 年 1 月底，殘疾人士院舍牌照事務處進行了 5 430 次突擊巡查，並發出超過 1 160 封勸諭信及兩封警告信。

² 政府當局將會在 2016 年 12 月 12 日的福利事務委員會會議上簡介其建議，即增設一個社會福利署助理署長編外職位，以加強對安老院舍及殘疾人士院舍的巡查和監管。

11. 政府當局表示，為提升殘疾人士院舍員工在照顧殘疾人士方面的技能，社署邀請了各培訓機構(包括僱員再培訓局)根據相關規定開辦一系列適用於殘疾人士院舍的保健員訓練課程。截至 2016 年 1 月底，已有超過 2 500 名完成保健員訓練課程的畢業學員根據《規例》註冊為保健員。此外，社署聯同衛生署及相關專業人士定期為殘疾人士院舍員工舉辦培訓課程，主題包括感染控制、精神科藥物管理及認識殘疾人士行為問題等。參加這些培訓課程的殘疾人士院舍員工每年約有 800 名。為鼓勵包括殘疾人士院舍工作人員在內的康復服務員工提升其工作技巧及知識，以為殘疾人士提供更優質的服務，社署於 2011 年至 2015 年委託香港城市大學專業進修學院開辦合共 6 班的"智障人士康復服務"證書及文憑兩項課程，約 230 名員工已參加有關進修課程。社署現正籌備於 2016-2017 年度繼續開辦同類課程。

12. 部分議員促請政府當局針對問題的核心所在(即很多私營院舍均面對的人力短缺及資源不足問題)，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。

檢討《殘疾人士院舍條例》(第 613 章)及《殘疾人士院舍實務守則》

13. 福利事務委員會("事務委員會")在其 2015 年 7 月 23 日的會議上通過一項議案，包括促請政府當局立即對未能與時並進的《條例》及《守則》進行修訂，以改善殘疾人士院舍的服務質素。部分議員表示，申訴專員在 2012 年已提出多項建議，包括適時及定期檢討《條例》，以加強對有關服務使用者的最低限度法律保障。他們要求政府當局盡快檢討《條例》，並制訂檢討時間表(例如在 3 年內完成檢討)。政府當局表示會徵詢初步法律意見及諮詢各持份者，為下一步修訂法規做好前期準備工夫。

2016 年 11 月 1 日的福利事務委員會特別會議

14. 因應近日發生一宗事件，涉事的私營殘疾人士院舍前院長被指曾性侵犯多名弱智女院友(俗稱"康橋之家"事件)，事務委員會於 2016 年 11 月 1 日舉行特別會議，與政府當局討論私營

殘疾人士院舍的質素問題，並聽取 54 個團體/個別人士的意見。在該特別會議上，事務委員會通過下述議案：

"'康橋之家'近年發生多宗性侵犯事件及一連串院友離奇死亡事件，揭露私營殘疾人士院舍質素惡劣的問題，本委員會促請政府立即成立包括用家的跨部門委員會，全面改革整個安老及殘疾人士院舍制度，並在 3 年內修訂相關條例、增加人手比例、提升環境及照顧質素、加強罰則、提高對營運者的要求，並賦予社會福利署接管院舍的權力。此外，政府應加強監察，取締劣質私營院舍，並以《殘疾人權利公約》為基礎，重新規劃長期照顧服務，發展多元化家舍，以及大幅增加社區及家居服務，盡力讓殘疾人士及體弱長者在社區獨立及有尊嚴地生活。"

15. 事務委員會商定在其 2016 年 12 月 12 日的例會上與政府當局進一步討論私營殘疾人士院舍的質素問題。政府當局表示會向事務委員會簡介對私營殘疾人士院舍服務質素現時及擬定的加強監管措施。

相關文件

16. 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

2016 年 12 月 8 日

私營殘疾人士院舍的質素和監察事宜

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)
財務委員會	2014 年 4 月 3 日	政府當局就委員審核 2014-2015 年度開支預算所提書面問題作出的答覆第 45 頁
福利事務委員會	2014 年 5 月 12 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
長期護理政策聯合小組委員會	2014 年 5 月 26 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2015 年 7 月 23 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2016 年 2 月 17 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第 33 至 36 頁</u>
福利事務委員會	2016 年 5 月 9 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
人事編制小組委員會	2016 年 7 月 4 日 (EC(2016-17)16)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2016 年 11 月 1 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>立法會 CB(2)55/16-17(01)號</u> <u>文件</u>

立法會秘書處
議會事務部 2
2016 年 12 月 8 日