

2022年2月14日

討論文件

立法會福利事務委員會

提升安老院及殘疾人士院舍質素的修例建議

目的

本文件簡述政府修訂《安老院條例》（第 459 章）、《安老院規例》（第 459A 章）、《殘疾人士院舍條例》（第 613 章）及《殘疾人士院舍規例》（第 613A 章）的建議，以提升安老院及殘疾人士院舍質素。

背景

2. 在香港營辦的安老院及殘疾人士院舍，分別受第459章、第459A章、第613章及第613A章的發牌制度規管，而兩套發牌制度大致相同。截至2021年12月31日，全港持牌安老院及殘疾人士院舍的統計數字如下—

	院舍數目	宿位數目	住客人數
安老院	793間	約73 100個	約59 600名
殘疾人士院舍	335間	約18 300個	約17 200名
總數	1 128間	約91 400個	約76 800名

3. 社會福利署（社署）在2017年6月成立「檢視院舍法例及實務守則工作小組」（工作小組）¹，檢視上述法例及相

¹ 工作小組由時任社署署長擔任主席，成員包括時任立法會議員、營辦院舍的非政府及私營機構、安老事務委員會及康復諮詢委員會、學

關實務守則，探討需要改善的範疇及可行措施，並提出具體修訂建議。工作小組2019年5月完成檢視工作，提出19項建議，其中兩項建議涉及實務守則，包括收緊不同照顧程度住客在混合式院舍分類的比例（適用於安老院及殘疾人士院舍）及加強對照顧未成年殘疾兒童的規管（只適用於殘疾人士院舍）。社署已修訂實務守則，並自2020年1月1日起生效。另外三項建議確認維持現行規定，不涉及任何修訂，包括維持現行以高度照顧、中度照顧及低度照顧劃分院舍的類別、繼續容許由「自然人」、「合夥經營」及「法人團體」提出牌照申請及維持現行安老院及殘疾人士院舍住客年齡的規定。餘下14項建議關乎院舍人手、住客人均樓面面積、對營辦人的問責、院舍主管及保健員註冊制度、提供護理照顧，以及罰則，須透過修訂第459章、第459A章、第613章及第613A章實施。

4. 我們參考工作小組的建議、社署監管院舍運作的經驗和持份者的意見，建議修訂第459章、第459A章、第613章及第613A章，以提升安老院及殘疾人士院舍的質素。修例建議涵蓋以下幾方面：（一）提升最低人手規定；（二）提高住客最低人均樓面面積；（三）加強對院舍營辦人的問責；（四）引入院舍主管註冊制度；（五）改善保健員註冊制度；（六）優化處理藥物、使用約束措施和保障住客私隱的規定；以及（七）提高罰則。為了讓業界有充分時間準備過渡至新規管制度，如日後相關修訂條例草案獲立法會通過，除部分涉及提升人手和住客人均樓面面積規定的實施時間外（詳見下文第6段和第8段），絕大部分新規定將會在修訂條例刊憲的首個周年日（修訂日）起實施。

修例建議

術界、服務使用者／照顧者、獨立人士，以及香港社會服務聯會和勞工及福利局的代表。

(一) 提升最低人手規定

5. 為改善照顧服務質素及更有效運用人力資源，並考慮到院舍實際運作情況及工作小組的建議，我們建議提升法定人手規定如下—

(a) 護士及保健員

高度照顧院舍	(i) 每天至少有 13 小時每 60 名住客有一名護士或每 30 名住客至少有一名保健員當值（較現時規定的 11 小時增加兩小時）； (ii) 每天至少有 8 小時（在上述(i)項的 13 小時內）同時有一名護士及一名保健員當值（現時根據上述(i)項人手比例規定，無須同時有護士及保健員當值）；以及
中度照顧院舍	(iii) 除非有一名護士當值，每天每 60 名住客至少有一名保健員當值 6 小時（現時沒有規定該護士或保健員的當值時數）。

(b) 護理員及其他員工

高度照顧院舍	(i) 延長護理員與住客 1:20 人手比例的時段，由現時的每天 8 小時上調至 10 小時； (ii) 延長護理員與住客 1:40 人手比例的時段，由現時的每天 7 小時增加至 14 小時，並取消護理員與住客 1:60 的人手比例；
中度照	(iii) 提高助理員 ² 與住客的人手比例，由現時每

² 助理員指其職務包括擔任廚子、家務傭工、司機、園丁、看守員、福利人員或文員等職務的人，但不包括護士、保健員或護理員。

顧院舍	<p>天 11 小時的 1:40 上調至 1:30 (現時殘疾人士院舍助理員及護理員可互相替代，而法例修訂後此安排也適用於安老院); 以及</p> <p>(iv) 每天下午 6 時至翌日上午 7 時：殘疾人士院舍至少有一名員工當值及另一名員工在場(現時安老院已有類似規定，建議把這項規定推展至殘疾人士院舍)。</p>
-----	--

(c) 院舍可按照住客的實際照顧需要和生活作息，規劃符合上述(a)和(b)項規定的人手安排，並須提相關安排予社署署長批准，並在修訂日起實施。

6. 由於持份者普遍對護士供應緊張表示關注，我們建議分階段實施上述第5段(a)(ii)項有關護士及保健員的規定。具體而言，自修訂日的第二個周年日起，住客多於60名的院舍須符合該規定，而住客人數為60名或以下的院舍，則須在勞工及福利局局長日後以憲報公告指定的日期符合該規定。

(二) 提高住客最低人均樓面面積

7. 現行的住客法定最低人均樓面面積為6.5平方米。為了在擴大住客居住空間與考慮院舍實際情況兩者之間取得平衡，我們按工作小組的建議提高規定如下—

(a) 高度照顧院舍：最低人均樓面面積上調至 9.5 平方米；以及

(b) 中度照顧院舍及低度照顧院舍：最低人均樓面面積上調至 8 平方米。

8. 為讓現有院舍有合理時間符合新規定，我們建議以下過渡安排—

- (a) 現行的法定最低人均樓面面積在修訂日起計首四年繼續適用於修訂日前已存在或已提出牌照申請的高度照顧院舍。該等院舍須在修訂日的第四個周年日起達到 8 平方米，並在修訂日的第八個周年日起達到新規定（即 9.5 平方米）；以及
- (b) 現行的法定最低人均樓面面積在修訂日起計首八年繼續適用於修訂日前已存在或已提出牌照申請的中度照顧院舍及低度照顧院舍。該等院舍須在修訂日的第八個周年日起達到新規定（即 8 平方米）。

(三) 加強對院舍營辦人的問責

9. 現時由法人團體、合夥及獨資經營人營辦的院舍，分別佔院舍總數約95%（1 068間）、3%（34間）和2%（26間）。考慮到工作小組的建議及持份者的意見，我們建議加強對院舍營辦人的問責。詳情如下—

- (a) 第459章及第613章規定新牌照或牌照續期的申請人須為「適當人選」。為更全面考慮申請人是否適合營辦院舍，我們建議在法例中列出釐定「適當人選」的主要考慮因素，包括—
 - (i) 申請人是否曾在香港被裁定犯可公訴罪行、在香港以外地方被判處監禁³、在任何地方被裁定犯涉及欺詐或不誠實的罪行，或被裁定干犯第459章、第459A章、第613章及第613A章的罪行；

³ 針對屬法人團體的申請人，我們的考慮是該法人團體是否曾在香港以外被裁定犯罪。

- (ii) 申請人以往申請院舍牌照或牌照續期的情況；以及
 - (iii) 申請人是否屬未獲解除破產的破產人⁴、屬某法人團體的董事，而該法人團體正進行清盤或是任何清盤令之標的。
- (b) 為加強對營辦人的問責，在修訂日或之後任何院舍申請新牌照或首次就現有牌照續期，須指明一名管理人員⁵為該院舍的「負責人」，而該負責人必須符合上述(a)項所述釐定「適當人選」的考慮因素。院舍負責人的法定職務是確保該院舍的營辦、料理、管理及控制有足夠監管，保障其院舍住客的權益和安全，以及符合第459章、第459A章、第613章及第613A章的法例規定。社署署長如不信納某院舍負責人是執行其法定職務的「適當人選」，或該人已沒有執行其法定職務，可要求院舍營辦人指明另一名管理人員作為院舍負責人。如營辦人未有遵守指明院舍負責人的規定，社署署長可撤銷或暫時吊銷其牌照。
- (c) 營辦人如干犯第459章、第459A章、第613章及第613A章的罪行，須為有關罪行負上法律責任。如經證明上述罪行是在院舍負責人的同意或縱容下發生，或可歸因於院舍負責人執行法定職務時的疏忽，該院舍負責人也須負上法律責任。此外，如法人團體／合夥中的某合夥人／獨資經營人干犯的罪行，經證明是在其董事、合夥人或關涉管理該法人團體／合夥／獨資經營的人的同意或縱容下犯的，該董事、合夥人或人也須負上法律責任。

(四) 引入院舍主管註冊制度

⁴ 針對屬法人團體的申請人，我們的考慮是該法人團體是否正在清盤當中，或是任何清盤令之標的。

⁵ 管理人員必須為自然人。如申請人屬法人團體，管理人員是指其董事或關涉管理該法人團體的人。如申請人屬合夥，管理人員是指該合夥人或關涉管理該合夥的人。如申請人屬獨資經營，管理人員是指該獨資經營人或關涉管理該獨資經營的人。

10. 現行法例並無院舍主管註冊制度。為改善院舍日常管理和運作，以及加強問責，按工作小組的建議，我們將引入院舍主管註冊制度，並規定院舍營辦人必須僱用身為註冊主管或註冊主管（臨時）的人士作為院舍主管。註冊制度的詳情如下—

- (a) 申請人的資格規定：完成指定培訓課程和(i)持有專業資格或學歷⁶，以及有至少一年管理或協助管理院舍的工作經驗⁷，或(ii)在院舍擔任保健員至少五年，或(iii)現職院舍主管⁸。
- (b) 釐定申請人是否「適當人選」的主要考慮因素：該人是否曾在任何地方被裁定犯涉及欺詐或不誠實的罪行或性罪行、在香港被裁定犯可公訴罪行或在香港以外地方被判處監禁，以及該人的任何專業資格或學歷已被撤銷。
- (c) 註冊有效期：不得超過五年。申請人可在註冊屆滿前申請續期，而社署署長可就有關註冊的續期施加條件，例如須修讀持續進修的課程。所需註冊費用為 345 元⁹。

(五) 改善保健員註冊制度

11. 現行的保健員註冊制度不設續期機制，已經註冊便持續有效。為提高業界專業水平，以及改善院舍服務質素，

⁶ 相關專業資格為社會工作及醫護服務等，而相關學歷為學士或以上學位，或同等學歷。

⁷ 申請人如缺乏相關工作經驗，可申請成為註冊主管（臨時），在不得超過兩年的註冊期內累積相關工作經驗。

⁸ 現職院舍主管須在修訂日起計六個月內提出申請成為註冊主管或註冊主管（臨時）。該註冊主管（臨時）在不得超過兩年的註冊期內完成指定培訓課程。

⁹ 續期註冊費用為235元。

按工作小組的建議，我們將設立保健員註冊制度的續期機制。社署署長可就有關註冊的續期施加條件，例如須修讀持續進修的課程。以收回成本為原則，保健員註冊費用將由現時的164元上調至245元¹⁰，註冊或註冊續期的有效期不得超過五年¹¹。

(六) 優化處理藥物、使用約束措施和保障住客私隱的規定

12. 院舍住客一般是缺乏自我保護能力的體弱長者及殘疾人士，為加強對他們的保障，按工作小組的建議，院舍須遵守有關處理藥物、使用約束措施和保障住客尊嚴及私隱的規定。就此，我們建議作出以下規定—

- (a) 妥善存放藥物，以及嚴格按照註冊醫生、註冊中醫或表列中醫開出的處方施用藥物；
- (b) 使用最低限制程度、安全及適當的約束措施，以及遵從實務守則中使用約束措施須取得同意的規定；以及
- (c) 提供個人照顧服務或施行護理程序時，須提供足夠設備或採取足夠措施，保障住客的尊嚴及私隱。

13. 如院舍違反上述規定，社署署長可根據第459章或第613章發出書面糾正指示，要求改善違規的情況。院舍如未有遵從上述書面糾正指示，即屬違法。

(七) 提高罰則

14. 工作小組認為，現行第459章、第459A章、第613章及第613A章所訂的罰則雖然不算低，但過往針對違規院舍的判

¹⁰ 續期註冊費用為190元。

¹¹ 現有註冊保健員可在修訂日起計五年內提出註冊續期申請。

刑欠缺阻嚇作用。為加強阻嚇力，工作小組建議提高下列罪行的罰則—

- (a) 無牌營辦院舍的最高罰款由第6級（100,000元）提高至1,000,000元；
- (b) 院舍營辦人如違反關於人手、備存紀錄、提交圖則、提交收費詳情及確保廣告載有某些資料的規定，最高罰款由第4級（25,000元）提高至第5級（50,000元）；
- (c) 院舍主管如違反關於呈交員工名單、備存紀錄、提供資料及就表列傳染病作出報告的規定，最高罰款由第3級（10,000元）提高至第5級（50,000元）；以及
- (d) 妨礙消防處人員視察院舍的最高罰款由第3級（10,000元）提高至第5級（50,000元）。

諮詢

15. 在2019年4月15日及2020年6月23日，我們先後向上屆立法會福利事務委員會，以及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匯報工作小組各項建議及進展。此外，我們在2019年下半年就工作小組的建議諮詢安老事務委員會、社會福利諮詢委員會及康復諮詢委員會，以及在2020年上半年為持份者舉辦四場交流會。上述委員會及持份者普遍認同有需要提升院舍質素，並就工作小組的建議提出意見，主要意見綜合載於附件一。

立法時間表

16. 我們正進行法律草擬工作，並計劃在2022年向立法會提交修訂條例草案。如有關修訂條例草案日後獲立法會通

過，我們將分階段實施各項新規定，有關的生效日期載於附件二。

徵詢意見

17. 請委員備悉上述修例建議，並提供意見。

勞工及福利局
社會福利署
2022年2月

持份者對工作小組建議的主要意見

(一) 提升最低人手規定

- (a) 應進一步提升法定人手要求(例如院舍須每日 24 小時有護士當值)，以提供適切的服務；
- (b) 應就康復專業人員、社工、配藥員／藥劑師等訂定法定人手要求；
- (c) 因應業界人手供應短缺，應提高院舍可輸入的護理員比例，以及探討其他增加人手的方法；
- (d) 院舍（特別是小型院舍）難以聘請護士；以及
- (e) 應鼓勵院舍善用科技提供服務。

(二) 提高住客最低人均樓面面積

- (a) 應進一步提高住客法定人均樓面面積要求，例如把高度照顧院舍的法定要求由現行的 6.5 平方米上調至 16 平方米；
- (b) 長遠而言應考慮把中度照顧院舍的法定要求上調至 9.5 平方米；以及
- (c) 認同過渡安排，在有需要時應靈活延長過渡安排的寬限期。

(三) 加強對院舍營辦人的問責

- (a) 關注院舍負責人要求的詳情，包括可否由同一人負責多間院舍；
- (b) 建議院舍負責人必須為營辦該院舍的機構／公司的其中一名董事；
- (c) 建議牌照申請人如屬法人團體或合夥經營，院舍負責人必須為一名專業人士；
- (d) 關注院舍負責人與院舍營辦人是否同時須為院舍違規事項負責；以及
- (e) 由於會有非政府機構的人員以義務性質參與院舍管理工作，如要他們作為院舍負責人承擔責任，或會影響他們參與有關工作的意欲。

(四) 引入院舍主管註冊制度

- (a) 關注註冊制度詳情，包括持續進修的安排；以及
- (b) 關注現任院舍主管過渡至新制度的安排。

(五) 改善保健員註冊制度

- (a) 關注保健員持續進修的安排。

(六) 優化處理藥物、使用約束措施和保障住客私隱的規定

- (a) 關注違反規定的罰則；以及
- (b) 應訂立清晰的藥物分配指引。

(七) 提高罰則

無

(八) 其他

- (a) 應加強私營院舍的監管；
- (b) 應考慮對私營院舍實施利潤管制；
- (c) 應為院舍提供適當支援，以順利過渡至新規管制度；
- (d) 應為院舍員工提供培訓及持續進修課程；
- (e) 應加快規劃資助院舍照顧服務，增加資助宿位供應；
- (f) 新法定要求或會增加院舍成本，使住客收費上升，加重長者及其家人的負擔；以及
- (g) 應研究放寬現時院舍的高度限制，從而善用一些較高及功能較多的大廈作為院舍處所。

新規定的生效日期

如有關修訂條例草案日後獲立法會通過，各項新規定將分階段實施，有關的生效日期如下—

生效日期	條例建議
修訂條例刊憲當日	(a) 院舍向社會福利署申請批准其建議人手安排（文件第 5 段(c)項）。
修訂條例刊憲的首個周年日（修訂日）	(b) 有關護士及保健員的人手規定（文件第 5 段(a)(i)項及(a)(iii)項）；及有關護理員和其他員工的人手規定（文件第 5 段(b)項）。 (c) 住客最低人均樓面面積（文件第 7 至 8 段）（註）。 (d) 對牌照申請人及院舍營辦人的規定（文件第 9 段）。 (e) 院舍主管及保健員的註冊制度（文件第 10 至 11 段）。 (f) 處理藥物、使用約束措施和保障住客私隱的規定（文件第 12 至 13 段）。 (g) 罰則（文件第 14 段）。
修訂日的首個周年日	(h) 院舍營辦人須僱用註冊主管或註冊主管（臨時）（文件第 10 段）。
修訂日的第二個周年日	(i) 就住客多於 60 名的高度照顧院舍，有關護士及保健員的人手規定（文件第 5 段(a)(ii)項及第 6 段）。

生效日期	修例建議
勞工及福利局局長以憲報公告指定的日期	(j) 就住客人數為 60 名或以下的高度照顧院舍，有關護士及保健員的人手規定（文件第 5 段(a)(ii)項及第 6 段）。

註：

對現有院舍有以下過渡安排—

- (一) 現行的法定最低人均樓面面積在修訂日起計首四年繼續適用於修訂日前已存在或已提出牌照申請的高度照顧院舍。該等院舍須在修訂日的第四個周年日起達到 8 平方米，並在修訂日的第八個周年日起達到新規定（即 9.5 平方米）；以及
- (二) 現行的法定最低人均樓面面積在修訂日起計首八年繼續適用於修訂日前已存在或已提出牌照申請的中度照顧院舍及低度照顧院舍。該等院舍須在修訂日的第八個周年日起達到新規定（即 8 平方米）。