

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)77/2022(05)號文件

檔號：CB2/PL/WS

## 福利事務委員會

### 立法會秘書處為2022年2月14日的會議 擬備的背景資料簡介

#### 提升安老院及殘疾人士院舍的質素

#### 目的

本文件旨在就政府當局提升安老院及殘疾人士院舍質素的立法建議提供背景資料。

#### 背景

##### 《安老院條例》

2. 《安老院條例》(第459章)及其附屬法例(即《安老院規例》)於1996年6月1日全面實施。《安老院條例》制定條文，透過由社會福利署(“社署”)管理的發牌制度規管安老院舍，確保該等院舍的住客所獲得的服務，能令他們在體格、情緒和社交方面均達到可接納的標準。

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舍，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舍的事宜附加條件。《安老院條例》及其附屬法例(即《安老院規例》)和《安老院實務守則》訂定有關安老院舍的人手、空間、地點、設計、結構、安全措施及護理質素等標準，牌照的有效期可按安老院舍符合各項法定要求的程度而有所不同。

### 《殘疾人士院舍條例》

4. 《殘疾人士院舍條例》(第613章)於2011年11月18日開始生效(第2部除外，該部關乎在未持有牌照或豁免證明書的情況下營辦院舍的罰則)，並於2013年6月10日全面實施。《殘疾人士院舍條例》透過由社署管理的發牌制度，規管殘疾人士院舍。《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殘疾人士院舍的事宜，訂明有關的原則、程序、指引及標準。所有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，有關的營辦人可申請豁免證明書，讓院舍有合理時間進行改善工程，以符合發牌要求和標準。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。

### 檢視院舍法例及實務守則

5. 行政長官在2016年、2017年及2018年施政報告提出了多項加強監管院舍的措施。據政府當局表示，總結過往的經驗及吸納了各界人士的意見後，社署已持續推行一系列措施以提升服務質素。為進一步優化院舍的監管，社署於2017年6月成立跨界別的檢視院舍法例及實務守則工作小組(“工作小組”)。<sup>1</sup> 工作小組提出的

<sup>1</sup> 工作小組由社會福利署署長擔任主席，成員包括立法會議員、營辦安老院及殘疾人士院舍服務的非政府機構和私營業界、安老事務委員會及康復諮詢委員會、學術界、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。

部分建議，確認維持現行規定，不涉及任何修訂；部分涉及社署對《安老院實務守則》及《殘疾人士院舍實務守則》作出修訂。工作小組提出的14項建議須透過法例修訂實施，包括提高院舍的法定最低人手要求；提高院舍住客法定最低人均樓面面積；加強有關院舍營辦人的規定；加強有關院舍主管的規定；就保健員的註冊資格引入續期及持續進修的規定；以及提高罰則。工作小組已於2019年5月提交報告予勞工及福利局考慮。<sup>2</sup>

## 委員的意見及關注事項

6. 福利事務委員會和由福利事務委員會及衛生事務委員會委任的長期護理政策聯合小組委員會(“聯合小組委員會”)曾於第六屆立法會討論有關修訂《安老院條例》及《殘疾人士院舍條例》的事宜。聯合小組委員會已於2020年6月的會議聽取團體的意見。2021年上半年，政府當局舉辦了3場持份者交流會及一場公眾交流會，以收集他們對《安老院條例》及《殘疾人士院舍條例》的修訂建議的意見。委員的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

### 院舍的法定人手要求

7. 委員籲請政府當局大幅提升院舍的法定人手要求及人手比例，特別是高度照顧院舍的護理員與住客的人手比例。他們又建議把康復專業人員、社工、活動助理及配藥員/藥劑師列入院舍的法定人手要求。

8. 政府當局回應時解釋，現時行業人手短缺，規劃院舍的法定最低人手要求及人手比例時仍須審慎。為加強對院舍的醫療支援，社署於2019年第一季推出為期4年的安老院舍外展專業服務試驗計劃。在此試驗計劃下，由社工、物理治療師、言語治療師及職業治療師組成的專業團隊，會為私營安老院舍的住客提供外展服務，以照顧他們的社交及康復需要。社署亦有為院舍住客提供外展醫

---

<sup>2</sup> 工作小組的報告(只備中文本)可於下述網址閱覽：  
[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/2970/en/Report\\_of\\_the\\_Ordinances\\_and\\_COP\\_for\\_Residential\\_Care\\_Homes.pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/2970/en/Report_of_the_Ordinances_and_COP_for_Residential_Care_Homes.pdf)

生到診服務。委員關注到，此類外展服務由政府當局資助，有關的營辦人未必會把節省所得的款項投放於改善服務質素方面。因此，政府當局應考慮對私營院舍實施利潤管制。

9. 至於在日間時段將護理員與住客1:20的人手比例的時數由現時每天8小時增加至每天10小時，委員關注到，長時間工作或會引起院舍員工職業健康及安全問題。政府當局表示，院舍員工可透過輪班分擔當值時數，無須每日連續工作10或13小時。

#### 院舍住客法定最低人均樓面面積

10. 部分委員認為，增加院舍住客的人均居住空間(即高度照顧院舍由 6.5 平方米上調至 9.5 平方米，而中度及低度照顧院舍則由 6.5 平方米上調至 8 平方米)，並不足以改善院舍住客的生活環境及康復需要。他們促請政府當局進一步提高院舍住客的法定最低人均樓面面積。

11. 政府當局解釋，增加樓面空間無可避免地會縮減整體宿位的供應，進一步拖長輪候入住院舍的時間。在提出建議時，工作小組已考慮到住客的基本需要、個別處所的限制和布局、院舍的實際運作，以及對業界和現有院舍住客的影響。

#### 有關院舍持牌人的規定

12. 委員表示，若容許牌照申請人(屬法人團體)授權該機構/公司的管理人員作為“指定負責人”，該“指定負責人”或會成為代罪羔羊，而持牌人仍然可以逃避法律責任。他們建議，“指定負責人”必須為該機構/公司的其中一名董事。政府當局表示，由於獲授權為“指定負責人”的人員是該機構/公司的管理人員，他/她將須就有關院舍的運作問責。

#### 加強有關院舍主管的規定

13. 工作小組建議，院舍主管不應有任何性罪行刑事定罪紀錄，但這項條件並不適用於其他院舍員工。委員關注到，保護院舍住

客免遭性侵犯的措施不足，特別是防止性罪行疑犯受聘為院舍主管的措施。

14. 政府當局表示，院舍須在符合個人資料私隱專員公署發出有關《閉路電視監察及使用航拍機指引》的情況下，在指定供院舍住客進行日常活動的公用地方、會面室等安裝閉路電視監察系統，以加強對院舍日常運作的監察。此外，院舍營辦人應提高對性罪行的意識，並應考慮查核準僱員的性罪行定罪紀錄。

### 加強對院舍員工的培訓

15. 為遵從藥物管理的法定要求，委員認為有必要加強院舍員工的培訓，提高他們對藥物安全的意識。其他委員建議應提供有薪培訓假期，以鼓勵院舍員工報讀與藥物管理有關的資歷架構認可課程。政府當局表示，除全數發還課程費用外，有關的院舍亦獲提供培訓津貼，以便透過靈活調配替假人手維持其運作。

### 殘疾人士院舍住客的年齡

16. 委員要求政府當局闡釋工作小組的建議，即無須對現行殘疾人士院舍住客年齡的規定(即6歲或以上)作出任何更改。政府當局回應時表示，現時對住客年齡的規定應予維持，以照顧部分殘疾兒童(例如家庭暴力受害人)對住宿照顧服務的需要。然而，工作小組認為，應加強對殘疾人士院舍照顧殘疾兒童的監管。為此，當局將修訂《殘疾人士院舍實務守則》，要求院舍營辦人提供特別支援，以滿足住客為殘疾兒童的需要。

## **最新發展**

17. 政府當局計劃在2022年上半年向立法會提交《院舍法例(雜項修訂)條例草案》。

## 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  
2022年2月9日

提升安老院及殘疾人士院舍的質素

相關文件

會議	會議日期	文件
福利事務委員會	2019年4月15日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
長期護理政策聯合 小組委員會	2020年6月23日 (議程第I項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2022年2月9日