

檢視院舍實務守則及法例工作小組

住客人均樓面面積(續)

目的

本文件旨在跟進工作小組就提升中度照顧及低度照顧院舍住客人均樓面面積的考慮要點及具體建議，以及就提升住客人均樓面面積的整體過渡安排。

背景

2. 工作小組曾先後於八次的會議中(包括於 2017 年 8 月 30 日及 10 月 27 日、2018 年 1 月 12 日、3 月 16 日、11 月 27 日及 2019 年 1 月 24 日舉行的工作小組會議，以及於 2017 年 11 月 24 日及 2018 年 2 月 9 日的聚焦小組討論)，就提升安老院及殘疾人士院舍的住客人均樓面面積作深入的討論，包括探討釐訂人均樓面面積的原則、上調有關的法定要求的影響，以及過渡安排方案。

3. 整體而言，工作小組同意應上調院舍住客人均樓面面積。在 2018 年 11 月 27 日舉行的會議中，大部分成員同意高度照顧院舍(包括安老院¹及殘疾人士院舍²)的最低人均樓面面積由現時的 6.5 平方米上調至 9.5 平方米，增幅接近五成。至於中度及低度照顧院舍方面，經考慮這些院舍住客的基本需要、院舍入住率及流動情況等，不少成員在 2019 年 1 月 24 日的會議中表示將最低人均樓面面積由現時的 6.5 平方米上調至 8 平方米(增幅 23%)是較務實的建議，但仍有部分成員對這建議有保留。就此，工作小組希望進一步探討中度及低度照顧院舍的供求情況，以及上調人均樓面面積的影響等，以評估其可行性。

4. 此外，工作小組同意應設立過渡安排，以循序漸進的方式執

¹截至 2018 年 12 月 31 日，全港共有 735 間安老院(包括 120 間津助院舍、31 間合約院舍、36 間自負盈虧院舍及 548 間私營院舍)，其中 728 間(佔 99%)屬「高度照顧安老院」類別。

²截至 2018 年 12 月 31 日，全港共有 315 間殘疾人士院舍(包括 233 間津助院舍、17 間自負盈虧院舍及 65 間私營院舍)，其中 131 間(約佔 42%，包括 118 間津助院舍、2 間自負盈虧院舍及 11 間私營院舍)屬「高度照顧院舍」。

行上調最低人均樓面面積的法定要求，確保現有住客不會因修訂有關法定要求而受影響。就釐訂寬限期方面，工作小組經多次討論後，建議現有的高度照顧院舍須在 8 年的寬限期內透過逐步減少宿位以符合新的法定要求（即 9.5 平方米），而在其首 4 年的寬限期內，必須上調至不少於 8 平方米，以盡快改善現有住客的居住空間。

中度照顧及低度照顧院舍的供求情況

5. 「中度照顧院舍」及「低度照顧院舍」的住客一般具備基本的自我照顧能力。他們在日常起居方面分別需要一定程度的協助或只需低度協助，大多可在日間公開就業、接受輔助就業服務或日間訓練等。截至 2018 年 12 月 31 日，中低度照顧院舍的情況如下：

- (a) 全港只有 7 間屬「中度照顧院舍」的自負盈虧安老院，而沒有低度照顧安老院；
- (b) 殘疾人士院舍方面，全港共有 143 間屬「中度照顧院舍」（約佔 45%），包括 81 間津助院舍（36 間中途宿舍提供 1 509 個宿位及 45 間中度弱智人士宿舍提供 2 555 個宿位）、9 間自負盈虧院舍（提供 271 個宿位）及 53 間私營院舍（提供 3 045 個宿位）；
- (c) 全港共有 41 間殘疾人士院舍屬「低度照顧院舍」（約佔 13%），包括 34 間津助院舍（28 間輔助宿舍提供 708 個宿位、5 間輕度弱智兒童之家及 1 間綜合職業訓練中心－住宿服務）、6 間自負盈虧院舍（提供 148 個宿位）及 1 間私營院舍（提供 18 個宿位）。

6. 就有關服務的使用情況，根據相關的津貼及服務協議的要求，津助殘疾人士院舍的全年平均入住率一般為 95% 或以上³；至於屬中度照顧及低度照顧的私營及自負盈虧殘疾人士院舍的平均入住率則分別約為 86% 和 90%，而自負盈虧安老院的平均入住率約為 78%。

³ 津助院舍的宿位須經社會福利署（社署）中央轉介系統安排合資格的殘疾人士入住，由於需時處理轉介、評估及辦理入住手續，因此會出現偶然空置宿位。

7. 在服務需求方面，截至 2018 年 12 月 31 日，有超過 5 000 名申請人正輪候入住中度照顧及低度照顧殘疾人士院舍的資助宿位，其中約有 130 名申請人正於私營殘疾人士院舍居住⁴。由於院舍宿位的流動性相當低，目前中度弱智人士宿舍及輔助宿舍的輪候時間分別長達約 10 年及超過 4 年。

8. 社署已採取多項措施，包括在 2013 年 9 月開始推行「私人土地作福利用途特別計劃」，鼓勵非政府機構以擴建、重建或新發展形式善用其土地，以提供或增加多元化的津助和自負盈虧福利設施，特別是安老和康復服務方面。就殘疾人士院舍宿位的供應方面，預計在未來 5 至 6 年中度照顧及低度照顧院舍新增的津助宿位約有 780 個。

上調中度照顧及低度照顧院舍住客最低人均樓面面積

9. 當上調院舍住客最低人均樓面面積的法定要求時，有部分院舍必須減少宿位數目以符合新的規定，這將無可避免地減少宿位的供應。如把中度照顧及低度照顧院舍住客最低人均樓面面積由現時的 6.5 平方米提高至 8 平方米或 9.5 平方米，所需減少的宿位數目估算如下：

中度照顧及低度 照顧院舍種類	因應上調住客最低人均樓面面積 中度照顧及低度照顧院舍需減少的宿位數目 [涉及院舍數目] (截至 2018 年 12 月 31 日)			
	安老院		殘疾人士院舍	
	8 平方米	9.5 平方米	8 平方米	9.5 平方米
(a) 津助院舍	不適用	不適用	7 [2]	33 [5]
(b) 自負盈虧院舍	16 [3]	46 [3]	0	7 [3]
(c) 私營院舍	不適用	不適用	436 [50]	842 [54]
減少宿位總數 (a+b+c)	16 [3]	46 [3]	443 [52]	882 [62]

⁴ 資料來源：社署康復服務中央轉介系統輪候冊。

10. 如上調中度照顧及低度照顧院舍住客最低人均樓面面積至 9.5 平方米，其所帶來以下的影響值得關注：

- (a) 現時所有 54 間中度照顧及低度照顧私營殘疾人士院舍均受影響，需合共大幅減少 842 個宿位，約佔這些院舍現有宿位的 27%，另有 5 間津助及 3 間自負盈虧殘疾人士院舍將需合共減少 40 個宿位，以符合新的規定；
- (b) 目前中度照顧及低度照顧私營及自負盈虧殘疾人士院舍的入住率高達約 86%-90%，其空置宿位遠低於因上調住客最低人均樓面面積而所需減少的宿位；即使假設首先全數刪減這些空置宿位，仍有超過 400 名住客需在寬限期完結前離開院舍。值得注意的是，屆時在市場上將欠缺私營院舍宿位可供入住；
- (c) 大幅減少私營殘疾人士院舍宿位除了影響現有住客外，亦令現時居於社區或將離開醫院（例如精神病康復者）但因種種原因（例如：照顧者無法繼續提供照顧、不被家人接納、家庭關係問題等）而需要住宿照顧服務的殘疾人士（包括上文第 7 段所述現正輪候入住津助院舍的申請人）無法適時入住院舍；
- (d) 私營院舍亦極可能會因須大幅減少宿位而無法經營或將營運成本轉嫁到住客及其家人身上，加重他們的財政負擔；
- (e) 目前，大部份入住私營殘疾人士院舍的住客均為綜合社會保障援助（綜援）的受助人。以一名 65 歲以下居於非資助院舍的殘疾成年單身受助人而言，其每月可領取的綜援金額（包括標準金額、租金津貼、院舍照顧補助金及交通補助金）大約 \$6,800。如私營殘疾人士院舍因上調最低人均樓面面積而大幅提高收費以應付營運開支，這些住客將無法負擔有關支出，相信亦無法另覓其他私營院舍宿位（見下文 (f) 段所述）；
- (f) 如要求新申領牌照的中度照顧及低度照顧院舍須提高每名住客人均樓面面積至 9.5 平方米，相信私營業界在面對營運成本增加及難於覓得合適處所下而無法經營，這亦將直接

影響宿位的供應，令有住宿服務需要的人士無法覓得宿位；及

(g) 減少津助殘疾人士院舍的宿位數目亦會延長現時資助宿位申請人的輪候時間。

11. 綜觀上文所述有關中度照顧及低度照顧院舍的供求情況，有意見認為目前欠缺客觀條件以應付上調法定最低人均樓面面積至 9.5 平方米所帶來對業界、住客及社區上有需要尋覓住宿服務的殘疾人士的影響。再加上考慮中度照顧及低度照顧殘疾人士院舍住客的一般起居作息、在日間外出工作或接受訓練的情況及其服務需要，將中度照顧及低度照顧院舍最低人均樓面面積由現時的 6.5 平方米上調至 8 平方米是較務實及已平衡各項需考慮的因素的建議。

整體過渡安排

12. 為減低因修訂有關法定要求而對現有住客的影響，工作小組同意應設立過渡安排，以循序漸進的方式執行上調最低人均樓面面積的法定要求，亦同意訂定合理的寬限期，讓院舍有足夠時間籌劃逐步減少宿位和進行所需工程以符合新的法定要求。綜合工作小組多次的討論、參考過往院舍宿位的流動情況⁵及務求縮短寬限期以盡快改善現有住客的居住空間，建議考慮以下的過渡安排：

(a) 高度照顧院舍

- (i) 設定執行新規定面積的生效日期，於該日期或以後在新處所設立而申領牌照的安老院和殘疾人士院舍必須符合新住客人均樓面面積的法定要求，即 9.5 平方米；及
- (ii) 容許現有院舍（即新規定面積的生效日期前已存在的院舍）在 8 年的寬限期（由執行新規定面積的生效日期起計）內透過逐步減少宿位以符合新住客人均樓面

⁵ 由於殘疾人士院舍的服務對象包括不同年齡、殘疾類別和殘疾程度的人士，他們需要住宿服務的時間可能長達數十年，因此殘疾人士院舍宿位的流動性相比安老院為低。

面積的法定要求，即 9.5 平方米；而在首 4 年的寬限期內，必須上調至不少於 8 平方米，以盡快改善現有住客的居住空間。

(b) 中度及低度照顧院舍

- (i) 設定執行新規定面積的生效日期，於該日期或以後在新處所設立而申領牌照的安老院和殘疾人士院舍必須符合新住客人均樓面面積的法定要求，即 8 平方米；及
- (ii) 容許現有院舍（即新規定面積的生效日期前已存在的院舍）在 8 年的寬限期（由執行新規定面積的生效日期起計）內透過逐步減少宿位以符合新住客人均樓面面積的法定要求，即 8 平方米。

配套措施

13. 政府近年不斷推行多項措施加強院舍照顧服務的質素，詳情見工作小組文件第 2/2019 號之附件，其中私營安老院「改善買位計劃」及「私營殘疾人士院舍買位計劃」將提供誘因及資助，均有助現有院舍的過渡安排，以符合新的法定要求，有關計劃綜述如下：

(a) 私營安老院改善買位計劃

社署在 1998 年推出「改善買位計劃」，透過改善員工比例和人均樓面面積標準，提高私營安老院的服務水平。該計劃亦有助提供更多資助宿位，以縮短長者輪候入住資助護理安老宿位的時間。

「改善買位計劃」的一項主要特點是私營安老院一經參與計劃，整間安老院（包括非資助宿位）都必須達致已提高的同一標準（例如在人手和人均樓面面積的要求），這能有效鼓勵私營安老院提高服務質素。截至 2018 年 10 月底，全港共有 139 間私營安老院參加「改善買位計劃」，合共提供 7 979 個

資助宿位，當中包括 5 802 個甲一級⁶宿位及 2 177 個甲二級⁷宿位。由 2018 年 10 月起，每個甲一級宿位的買位價格為每月 \$13,287（市區）及 \$12,703（新界），而每個甲二級宿位的買位價格為每月 \$10,632（市區）及 \$10,142（新界）。

從 2016-17 年度開始，政府陸續把在「改善買位計劃」下的甲二級宿位提升為約 1 200 個甲一級宿位，以增加較高質素資助宿位的供應。

此外，行政長官在 2018 年《施政報告》宣佈，政府會在未來五年於「改善買位計劃」下增購 5 000 個甲一級宿位，以增加資助安老宿位的供應，並提升整體私營安老院的服務質素。同時，政府將推出以下改善措施：

- (i) 由 2019-20 年度起提高「改善買位計劃」下甲一級及甲二級宿位的資助額，讓參與計劃的私營安老院可加強對長者的照顧和支援，從而提升服務質素。新資助額將適用於所有現時已在「改善買位計劃」下購買的甲一級及甲二級宿位，以及將來額外購買的 5 000 個甲一級宿位；及
- (ii) 目前，「改善買位計劃」的宿位買位價格分為市區及新界兩個類別，而市區的買位價格較高。因應近年各區私人物業租金調整的情況，由 2019-20 年度起，不論院舍的所在區域，政府將按宿位級別（即甲一級或甲二級）提供劃一的資助額。新措施將適用於所有現時已在「改善買位計劃」下購買的甲一級及甲二級宿位，以及將來額外購買的 5 000 個甲一級宿位。

(b) 私營殘疾人士院舍買位計劃

社署在 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」，透過改善員工比例和人均樓面面積標準，鼓勵私營殘疾人士院舍提升服務水平。政府已在 2014-15 年度把計劃常規化，同時將每間私營院舍可獲買位的數目由認可宿位總數的 55% 提高至 70%。截至 2018 年 10 月底，有 10 間私

⁶ 甲一級安老院的人均樓面面積為 9.5 平方米。

⁷ 甲二級安老院的人均樓面面積為 8 平方米。

營殘疾人士院舍參加買位計劃⁸，共提供600個宿位。由2018年10月起，每個宿位的買位價格為每月\$10,552（市區）及\$10,125（新界）。

為進一步優化及提升殘疾人士院舍的服務水平，社署在2018-19年度的「買位計劃」內設立兩個新的買位級別（即高度照顧級別⁹及中度照顧級別¹⁰），以回應不同服務使用者不同照顧程度的需要。高度照顧級別及中度照顧級別的買位價格分別為每月\$12,785元及\$9,514。社署會透過優化措施，逐步將現時已參與「買位計劃」的宿位提升至高度照顧級別的宿位。社署亦計劃於2018-19年度購買100個高度照顧級別宿位及260個中度照顧級別宿位。

徵詢意見

14. 請工作小組成員就上文有關提升中度及低度照顧院舍最低人均樓面面積的法定要求及整體的過渡安排提供意見及建議。

社會福利署
2019年2月

⁸ 現時「私營殘疾人士院舍買位計劃」下的人均樓面面積為8平方米。

⁹ 高度照顧級別的人均樓面面積為9.5平方米。

¹⁰ 中度照顧級別的人均樓面面積為8平方米。

檢視院舍實務守則及法例工作小組

工作小組報告大綱

目的

本文件旨在向工作小組成員簡介有關檢視院舍法例及實務守則工作小組報告的大綱。

工作小組會議

2. 工作小組於 2017 年 6 月成立，至今已召開了 17 次會議，包括 10 次工作小組會議和 7 次聚焦小組討論，亦安排小組成員參觀院舍，實地了解院舍的運作及現行的規管情況。

3. 工作小組詳細檢視現時的《安老院條例》及其附屬法例、《殘疾人士院舍條例》及其附屬法例、《安老院實務守則》及《殘疾人士院舍實務守則》，目標是於兩年內（即 2019 年 5 月底前）完成討論並就修訂法例及實務守則提出具體及可行的建議，提交勞工及福利局（勞福局）考慮。此外，社會福利署（社署）亦在工作小組會議中匯報各項提升院舍服務質素的改善措施的工作進度，聽取工作小組成員的意見。

檢視範疇

4. 工作小組已檢視及深入討論多項重點範疇，包括：

- (a) 院舍的分類
- (b) 院舍的法定人手要求
- (c) 院舍住客人均樓面面積
- (d) 院舍持牌人的規定
- (e) 院舍主管註冊制度
- (f) 保健員註冊制度
- (g) 院舍員工的資歷及培訓

- (h) 住客的年齡
- (i) 罪行及罰則

5. 此外，為加快工作流程，工作小組在檢視院舍法例的同時，就《安老院實務守則》的各章按序詳細檢視其內容，而社署亦已按工作小組所提出的建議，相應地修訂《殘疾人士院舍實務守則》的相關範疇。社署現正整理工作小組成員就兩份實務守則的修訂草擬本所提出的建議。

工作小組報告

6. 工作小組成員在多次會議中就上文第 4 段所列的重點範疇作深入的討論及提出具體的修訂建議。秘書處會整合討論要點及各項建議，以擬備工作小組報告，提交勞福局考慮。工作小組報告的大綱草擬本載於附件。

徵詢意見

7. 請各工作小組成員就報告大綱草擬本提供意見及建議。

社會福利署
2019 年 2 月

檢視院舍法例及實務守則工作小組報告

內容大綱草擬本

第一章 引言

1 背景

2 工作小組成員及職權範圍

2.1 工作小組成員

2.2 職權範圍

3 安老院及殘疾人士院舍監管制度摘要

3.1 現行的法定框架及規定

3.2 監管制度的實施概況

4 檢視的範疇及工作流程

4.1 檢視範疇

4.2 工作流程

4.3 工作小組會議、聚焦小組討論和實地探訪

第二章 檢視法例範疇及修訂建議

5 院舍的分類

5.1 工作小組的建議

5.2 安老院的分類

5.3 殘疾人士院舍的分類

5.4 修訂混合式院舍的分類

6 院舍的法定人手要求

- 6.1 工作小組的建議
- 6.2 現行的法定人手要求
- 6.3 提升院舍的法定人手要求
 - (a) 考慮要點
 - (b) 高度照顧院舍
 - (c) 中度照顧院舍
 - (d) 低度照顧院舍
- 6.4 其他意見

7 院舍住客人均樓面面積

- 7.1 工作小組的建議
- 7.2 現行院舍住客人均樓面面積的法定要求
- 7.3 上調住客最低人均樓面面積法定要求
 - (a) 考慮要點
 - (b) 高度照顧院舍
 - (c) 中度照顧及低度照顧院舍
- 7.4 過渡安排
- 7.5 其他意見

8 院舍持牌人的規定

- 8.1 工作小組的建議
- 8.2 現行的法定框架
- 8.3 院舍持牌人的概況
- 8.4 加強院舍持牌人的問責性
- 8.5 其他意見

9 院舍主管註冊制度

- 9.1 工作小組的建議
- 9.2 制訂院舍主管「適當人選」的規定
- 9.3 引入院舍主管註冊制度
- 9.4 引入准用主管的安排
- 9.5 過渡安排

10 保健員註冊制度

- 10.1 工作小組的建議
- 10.2 現行的法定要求
- 10.3 重整註冊保健員的資格
- 10.4 引入續期及持續進修的規定

11 住客的年齡

- 11.1 工作小組的建議
- 11.2 現行條例的規定
- 11.3 制訂收納兒童住客須遵守的規定

12 罪行及罰則

- 12.1 工作小組的建議
- 12.2 現行違反條例的罪行及罰則
- 12.3 現行違反規例的罪行及罰則
- 12.4 提高刑罰加強阻嚇力
- 12.5 加入與護理照顧有關的罪行

第三章 檢視《實務守則》及修訂建議

13 安老院實務守則

14 殘疾人士院舍實務守則

第四章 加強監管院舍及提升服務質素的配套措施

15 加強監管及增加透明度

- 15.1 加強巡查策略及巡查支援
- 15.2 加強投訴的處理及跟進
- 15.3 加強執法
 - (a) 重整發出警告準則及安排
 - (b) 規定院舍定期提交員工記錄

- (c) 要求院舍在公用地方安裝閉路電視監察系統
 - (d) 鼓勵殘疾人士院舍引入「性罪行定罪記錄查核機制」
 - (e) 考慮牌照申請人過往經營記錄
- 15.4 增加透明度
- (a) 公開院舍被定罪及警告的記錄
 - (b) 建立「社署長者資訊網」
 - (c) 建立「殘疾人士院舍資訊網」
- 15.5 訂定護理事宜指引
- 15.6 加快殘疾人士院舍的改善工程

16 加強院舍主管及員工的培訓

- 16.1 提升經營者／主管／員工的質素及技能
- (a) 制訂資歷架構認可課程
 - (i) 院舍主管
 - (ii) 保健員
 - (iii) 護理員
 - (b) 為院舍員工提供在職培訓
- 16.2 院舍員工培訓資助計劃
- 16.3 培訓院舍護理服務人手
- (a) 「青年護理服務啓航計劃」
 - (b) 登記護士訓練課程

17 提升院舍照顧服務質素

- 17.1 為院舍住客直接提供支援服務
- (a) 院舍外展醫生到診服務
 - (b) 「安老院舍外展專業服務」試驗計劃
 - (c) 「私營殘疾人士院舍外展專業服務」試驗計劃
 - (d) 為合約院舍、自負盈虧安老院的有需要住客提供外展言語治療服務
 - (e) 為津助安老院的有需要住客提供言語治療服務

- (f) 設立地區言語治療服務隊，為中度弱智人士宿舍、嚴重弱智人士宿舍、嚴重肢體傷殘兼弱智人士宿舍及嚴重殘疾人士護理院提供言語治療服務

- 17.2 推行院舍質素提升計劃
 - (a) 安老院質素提升計劃
 - (b) 殘疾人士院舍質素提升計劃
- 17.3 透過買位計劃提升院舍質素
 - (a) 私營安老院改善買位計劃
 - (b) 私營殘疾人士院舍買位計劃
- 17.4 全港各區推行院舍服務質素小組
- 17.5 資助私營安老院參加認證計劃
- 17.6 提供補助金支援照顧體弱住客
 - (a) 照顧認知障礙症患者補助金
 - (b) 療養照顧補助金

18 其他相關提升服務質素的措施

- 18.1 推行長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃
- 18.2 推廣樂齡科技
- 18.3 提升資助安老宿位的照顧水平

附錄 工作小組的修訂建議摘要列表