

有關安老院及殘疾人士院舍法例修訂建議

目的

本文件旨在簡介社會福利署（社署）成立的檢視院舍法例及實務守則工作小組（工作小組），就安老院及殘疾人士院舍法例提出的修訂建議。

背景

2. 截至 2018 年 12 月底，全港共有 735 間安老院（包括 120 間津助院舍、31 間合約院舍、36 間自負盈虧院舍和 548 間私營院舍），合共提供約 73 000 個宿位。而殘疾人士院舍則共有 315 間（包括 233 間津助院舍、17 間自負盈虧院舍和 65 間私營院舍），合共提供約 17 000 個宿位。

3. 政府相當重視安老院及殘疾人士院舍的服務質素，並一直透過多管齊下的方式致力提升院舍的服務水平。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長者及殘疾人士院舍的措施，以提升其服務質素。總結過往的經驗及吸納了各界人士的意見後，社署已制訂並持續推行一系列改善措施，主要涵蓋範疇包括加強監管及執法、增加透明度、全面加強培訓及推動行業專業化、為住客直接加強照顧服務、全力提升院舍質素，以及提供其他相關提升服務質素的措施。

4. 為進一步優化院舍的監管，社署於 2017 年 6 月成立工作小組，以檢視現時的安老院及殘疾人士院舍的法例和實務守則，探討需要改善的範疇及可行措施，並提出具體的修訂建議。工作小組由社署署長擔任主席，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及私營業界、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（勞福局）的代表。

5. 工作小組在 2017 年 6 月至 2019 年 5 月期間，共召開了 19 次會議（包括 12 次工作小組會議及 7 次聚焦小組討論），就院舍的分類、院舍的法定最低人手要求、院舍住客法定最低人均樓面面積、院舍持牌者的規定、院舍主管及保健員註冊制度、住客的年齡，以及罰則等八個範疇提出了 19 項建議。工作小組的會議

文件、記錄及報告均已上載至社署網頁 –

https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_lr/sub_working/

6. 工作小組提出的部分建議，確認維持現行規定，不涉及任何修訂；部分涉及《安老院實務守則》及《殘疾人士院舍實務守則》，將由社署透過修訂該兩份實務守則實施。

7. 工作小組提出的其餘建議，涉及《安老院條例》、《安老院規例》、《殘疾人士院舍條例》及《殘疾人士院舍規例》，須透過法例修訂實施。它們可歸納為以下範疇 –

- (一) 提高院舍的法定最低人手要求；
- (二) 提高院舍住客法定最低人均樓面面積，並設立過渡安排；
- (三) 加強有關院舍持牌者的規定；
- (四) 加強有關院舍主管的規定及引入註冊制度；
- (五) 就保健員的註冊資格引入續期及持續進修的規定；及
- (六) 提高罰則。

法例修訂建議

(一) 提高院舍的法定最低人手要求

8. 目前，院舍持牌者須按照院舍所屬的種類（高度照顧、中度照顧或低度照顧院舍¹），依照分別載於《安老院規例》第11條及附表1及《殘疾人士院舍規例》第11條及附表的規定僱用人員出任主管、助理員、護理員、保健員及護士，按住客人數在指定的

¹ 根據《安老院規例》第3條，高度照顧安老院即提供住宿照顧、監管及指導予年滿60歲人士的機構，而該等人士一般健康欠佳，而且身體機能喪失或衰退，以致在日常起居方面需要專人照顧料理，但不需要高度的專業醫療或護理；中度照顧安老院即提供住宿照顧、監管及指導予年滿60歲人士的機構，而該等人士有能力保持個人衛生，但在處理關於清潔、烹飪、洗衣、購物的家居工作及其他家務方面，有一定程度的困難；低度照顧安老院即提供住宿照顧、監管及指導予年滿60歲人士的機構，而該等人士有能力保持個人衛生，亦有能力處理關於清潔、烹飪、洗衣、購物的家居工作及其他家務。

根據《殘疾人士院舍規例》第3條，高度照顧院舍即提供住宿照顧予殘疾人士的機構，而該等殘疾人士一般健康欠佳並缺乏基本的自我照顧技巧，程度達到他們在日常起居方面需要專人照顧、護理及協助，但不需要高度的專業醫療或護理；中度照顧院舍即提供住宿照顧予殘疾人士的機構，而該等殘疾人士具備基本的自我照顧能力，但在日常起居方面有一定程度的困難；低度照顧院舍即提供住宿照顧予殘疾人士的機構，而該等殘疾人士具備基本的自我照顧能力，而在日常起居方面只需低度協助。

時段當值。

9. 為提升不同照顧程度院舍的法定最低人手要求，工作小組提出以下的考慮要點 –

- ✧ 應以住客所需的照顧程度及護理需要而訂定院舍的人手要求；
- ✧ 由於不同院舍（特別是不同類別的殘疾人士院舍）的日常運作及住客的作息時間有所不同，應優化現行規定所有院舍在指定時段內的當值員工類別和數目的做法，以更善用人力資源；
- ✧ 高度照顧院舍的住客均為體弱或在日常起居方面有護理需要，為確保他們獲得適切的護理，這類院舍應有護士當值，亦應延長保健員或護士在場當值的時段，以及提升護理員與住客的人手比例；及
- ✧ 需務實地考慮提升法定最低人手要求及上調人手比例在現時人手短缺下對院舍的影響。

10. 基於上述考慮要點，工作小組對提升高度、中度及低度照顧院舍的法定最低人手要求作出以下建議 –

建議(1) 為更有效運用人力資源，容許高度照顧、中度照顧及低度照顧院舍按住客的實際需要和作息時間而自行設定核心服務時段，但必須預先取得社署的核准

建議(2) 高度照顧院舍每天在日間時段有最少一名護士當值 8 小時，而在同一時段院舍必須有最少一名保健員當值（該名保健員可由另外一位護士替代當值）

建議(3) 提升高度及中度照顧院舍的法定最低人手要求

高度照顧院舍

- 在日間時段，護理員與住客 1:20 的人手比例的時段由現時的每天 8 小時增加至 10 小時；
- 晚間及通宵當值時段（每天 14 小時），護理員與住客的人手比例由現時的 1:60 提升至 1:40；及
- 每天有保健員或護士當值的時數由現時的 11 小時增加

至 13 小時。

中度照顧院舍

- 護理員與住客的人手比例由現時的 1:40 提升至 1:30；及
- 晚間及通宵時段，不論宿位數目的多少，殘疾人士院舍必須最少有 1 名員工當值及 1 名員工在場。

(二) 提高院舍住客法定最低人均樓面面積，並設立過渡安排

11. 現時，《安老院規例》第22條及附表2及《殘疾人士院舍規例》第23條訂明安老院及殘疾人士院舍內按每名住客計的規定最低人均樓面面積均為6.5平方米，在計算樓面面積時，須扣除任何空地、平台、花園及院舍內社署署長信納為不適合用作院舍的其他地方的面積。

12. 工作小組同意應上調院舍住客法定最低人均樓面面積，並提出以下的原則及考慮要點 –

- ✧ 在釐訂上調的幅度時，應以住客（特別是一些需要高度照顧及體弱住客）的基本需要為主要的考慮點，包括提供可調校高度的醫院／護理睡床，以及床頭儲物櫃／衣櫃；睡床之間的距離不少於一米；及睡床兩側預留空間方便照顧體弱住客。此外，如寢室住客為輪椅使用者，寢室亦需提供足夠空間便利輪椅轉動；
- ✧ 由於個別院舍（包括津助及私營院舍）處所的佈局存在限制，因此建議讓院舍就整體空間的使用保留彈性；
- ✧ 院舍若因處所佈局限制而未能達到睡床之間的距離不少於一米的要求，須採取其他可行措施以加強預防感染；
- ✧ 除寢室外，院舍必須提供的基本設施包括客／飯廳、洗手間／浴室／淋浴間、廚房、洗衣房、辦公室及隔離設施／房間。院舍的功能性設施會因應不同服務對象的需要而有所不同，部分設施可作多用途使用；及

◇ 需顧及院舍的實際運作情況，以及提高住客法定最低人均樓面面積對現有院舍住客及業界所帶來的影響。

13. 基於上述考慮要點，經多次會議深入的討論，工作小組對提升高度、中度及低度照顧院舍住客法定最低人均樓面面積作出以下建議 –

建議(4) 高度照顧院舍（包括安老院及殘疾人士院舍）的住客法定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

建議(5) 中度及低度照顧院舍（包括安老院及殘疾人士院舍）的住客法定最低人均樓面面積由現時的 6.5 平方米上調至 8 平方米

建議(6) 設立過渡安排，以循序漸進的方式執行上調院舍住客法定最低人均樓面面積的要求

高度照顧院舍

- 設定執行新規定面積的生效日期，於該日期或以後新申領牌照的安老院和殘疾人士院舍必須符合新住客法定最低人均樓面面積的要求，即 9.5 平方米；及
- 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法定最低人均樓面面積的要求，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。

中度及低度照顧院舍

- 設定執行新規定面積的生效日期，於該日期或以後新申領牌照的安老院和殘疾人士院舍必須符合新住客法定最低人均樓面面積的要求，即 8 平方米；及
- 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法定最低人均樓面面積的要求，即 8 平方米。

14. 政府會密切監察日後實施新法定最低人均樓面面積的進度，並承諾於8年寬限期完結時再探討可否進一步上調中度及低度照顧院舍最低人均樓面面積；如不足8年已達到最低人均樓面面積8平方米的目標，會提前進行檢討。

(三) 加強有關院舍持牌者的規定

15. 現時，《安老院條例》第8至10條，以及《殘疾人士院舍條例》第7至9條訂明有關安老院及殘疾人士院舍牌照的申請、發出、續期、撤銷等方面的規定。

16. 在現有的法定框架下，社署向不同經營模式（包括法人團體、個別人士獨資或合夥經營）的安老院及殘疾人士院舍的營辦者發出牌照或豁免證明書。截至2018年12月底，全港安老院有大約90%以法人團體作為持牌者；至於殘疾人士院舍方面，以法人團體作為持牌者的院舍約佔97%，其餘的持牌者則為合夥或獨資經營。

17. 工作小組認同需加強院舍持牌者的問責性，但同時亦需考慮執法上的可行性，以及對業界（包括現時大部分營運院舍的非政府機構）在管治上的影響。在考慮如何確保院舍持牌者在院舍管理或運作方面負上應有的責任，以及確定他們具備能力承擔有關經營院舍的權與責方面，工作小組同意以下的考慮要點 –

- ✧ 容許由「自然人」、「合夥經營」或「法人團體」提出牌照申請；
- ✧ 不論牌照申請者是「自然人」、「合夥經營」抑或「法人團體」，日後在條例中須列明審核申請者是否經營院舍的「適當人選」的具體考慮條件；
- ✧ 在考慮院舍牌照申請者是否「適當人選」時，必須同時規定其僱用「適當人選」擔任院舍主管的職位；
- ✧ 在審核院舍主管是否為「適當人選」時，需考慮其專業資格或營運院舍的經驗資歷及能力；及

✧ 在設定院舍持牌者和院舍主管的法定要求時，應同時加入條文，賦予社署署長權力，可按個別申請的特殊情況作酌情考慮。

18. 經考慮現時營運院舍的實際情況及基於上述要點，工作小組建議繼續容許由「自然人」、「合夥經營」或「法人團體」提出牌照申請，並就加強院舍持牌者的問責性作出以下建議 –

建議(7) 院舍牌照申請者必須是營辦院舍的「適當人選」

(院舍牌照申請者是否營辦院舍的「適當人選」的具體考慮條件包括：

- 曾否干犯相關院舍條例而被定罪；
- 曾否嚴重違反院舍牌照所訂的任何條件；
- 曾否就涉及欺詐或舞弊的罪行或不誠實地行事而被定罪，或被裁定干犯可公訴的罪行；
- 曾否根據相關院舍條例被拒絕發出牌照或續期；及
- 是否未獲解除破產的破產人身分的個人，或正進行清盤的法人團體或是清盤令所針對的法人團體的董事。)

建議(8) 院舍牌照申請者如屬「合夥經營」或「法人團體」，必須授權其中一名「適當人選」的合夥人、董事或機構／公司的管理人員，作「指定負責人」，履行持牌者的職責

(「指定負責人」是否「適當人選」的具體考慮條件包括：

- 曾否干犯相關院舍條例而被定罪；
- 曾否嚴重違反院舍牌照所訂的任何條件；
- 曾否就涉及欺詐或舞弊的罪行或不誠實地行事而被定罪，或被裁定干犯可公訴的罪行；
- 曾否根據相關院舍條例被拒絕發出牌照或續期；及
- 是否未獲解除破產的破產人身分的個人，或正進行清盤的法人團體或是清盤令所針對的法人團體的董事。)

此外，工作小組建議在法例中加入條文，訂明如某合夥或法人團體觸犯院舍條例所訂的罪行，而該罪行經證明是在該合夥的某合夥人或法人團體的某人員的同意或縱容下觸犯，則該人員亦屬干犯該罪行。然而，小組亦同意若有關人員已採取合理措施或有合理原因，則可作為免責辯護，這原則亦同時適用於院舍主管及指定負責人。

(四) 加強有關院舍主管的規定及引入註冊制度

19. 目前，院舍持牌者須按照院舍所屬的種類，依照分別載於《安老院規例》及《殘疾人士院舍規例》第11條及相關附表的規定僱用人員出任主管、助理員、護理員、保健員及護士。

20. 就負責院舍日常管理和運作的院舍主管，在現時有關的規例中並無就其入職資格或訓練訂定要求，亦未有設立註冊制度。為確保院舍的服務質素，工作小組建議日後的院舍「主管」必須成功修畢達至資歷架構第四級的「院舍主管培訓課程」。

21. 為提高院舍「主管」的問責性，工作小組作出以下建議 –

建議(9) 規定院舍持牌者須僱用「適當人選」擔任院舍「主管」的職位

(「主管」是否「適當人選」的具體考慮條件包括：

- 已註冊的院舍「主管」或持有有效「准用主管許可證」的人士；
- 沒有性罪行刑事定罪紀錄；
- 沒有干犯涉及欺詐或舞弊的罪行或不誠實地行事而被定罪，或被裁定干犯可公訴的罪行；
- 沒有干犯相關院舍條例而被定罪；及
- 如該人經註冊而持有專業或特定資格，沒有因違反相關要求而被取消其專業或特定資格。)

建議(10) 提高院舍「主管」的問責性，引入院舍「主管」註冊制度、續期機制及持續進修的規定

建議(11) 設立過渡安排，容許在新規定生效日期時任職安老院及殘疾人士院舍的「主管」以「准用主管」的身份繼續擔任「主管」職位，但須於限期內成功修畢課程及獲准註冊

(五) 就保健員的註冊資格引入續期及持續進修的規定

22. 《安老院規例》及《殘疾人士院舍規例》第4條訂明註冊為保健員所需具備的資格²，但並沒有續期及持續進修的要求。

23. 為切合不斷轉變的服務需要及提升院舍的服務質素，工作小組認為社署應制訂機制，要求保健員在註冊有效期滿前辦理續期手續；如已註冊的保健員相隔一段長時間未有在院舍任職，必須修讀進修課程，並在申請續期時提交有關證明，以確保已註冊為保健員的人士持續符合相關要求。為此，工作小組作出以下建議 –

建議(12) 就保健員的註冊資格引入續期及持續進修的規定

(六) 提高罰則

24. 《安老院條例》和《殘疾人士院舍條例》訂明任何人士營辦安老院或殘疾人士院舍必須持有有效的牌照或豁免證明書，並須在符合相關法定要求下經營、料理、管理或以其他方式控制該院舍。任何人士如違反該些條例或規例，即屬違法。工作小組經檢視相關條文，認為現時院舍法例所訂的罰則並不算低，但就違規院舍的判刑欠缺阻嚇作用。

25. 隨着修訂院舍持牌者和院舍主管的法定要求，工作小組作出以下建議以提升其責任 –

² 根據《安老院規例》第4條，任何人(a)完成一項由署長以書面批准的訓練課程，該項批准可以是一般性的或是就個別情況作出的；或(b)因為他在保健工作方面所受的教育或訓練，或所具有的專業經驗或技能，令署長信納他是註冊為保健員的合適人選，即有資格註冊為保健員，以便受僱在安老院工作；根據《殘疾人士院舍規例》第4條，任何人如符合下列兩者中的其中一項規定，即有資格註冊為保健員，以受僱在殘疾人士院舍工作：(a)該人已修畢一項由署長以書面批准的訓練課程，該項批准可以是一般性的或是就個別個案作出的；或(b)署長因為該人在保健工作方面所受的教育或訓練，或所具有的專業經驗或技能，而信納該人是註冊為保健員的合適人選。

建議(13) 提高刑罰以加強阻嚇力 -

	現行罰則	罰則的修訂建議
《安老院條例》(第459章)		
6(1) 限制在未獲豁免證明書或發牌的情況下經營安老院	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 可處第 6 級罰款及監禁 2 年 ➢ 可就該罪行持續的每一日另處罰款\$10,000 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 可處罰款\$1,000,000 及監禁 2 年 ➢ 可就該罪行持續的每一日另處罰款\$10,000
23(1)、(4) 關於規例	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 可處不超過第 6 級的罰款及監禁不超過 2 年 ➢ 可就該罪行持續的每一日另處罰款不超過\$10,000 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 可處第 6 級罰款及監禁 2 年 ➢ 可就該罪行持續的每一日另處罰款\$10,000
《安老院規例》(第459章附屬法例)		
36(1) 經營者的某些行為構成罪行	可處 第4級 罰款	可處 第5級 罰款
36(2) 主管的某些行為構成罪行	可處 第3級 罰款	可處 第5級 罰款
37 妨礙行為構成罪行	可處 第3級 罰款	可處 第5級 罰款
《殘疾人士院舍條例》(第613章)		
4、5 無牌營辦殘疾人士院舍的罪行	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 可處第 6 級罰款及監禁 2 年 ➢ 可就該罪行持續的每一日另處罰款\$10,000 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 可處罰款\$1,000,000 及監禁 2 年 ➢ 可就該罪行持續的每一日另處罰款\$10,000
24(1)、(4) 關於規例	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 可處不超過第 6 級的罰款及監禁不超過 2 年 ➢ 就該罪行持續的每一日另處罰款不超過\$10,000 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 可處第 6 級罰款及監禁 2 年 ➢ 可就該罪行持續的每一日另處罰款\$10,000
《殘疾人士院舍規例》(第613章附屬法例)		
11、12、13、14、15 營辦人的某些行為構成罪行	可處 第4級 罰款	可處 第5級 罰款
16、17、18、19 主管的某些行為構成罪行	可處 第3級 罰款	可處 第5級 罰款
32 消防處人員視察處所	可處 第3級 罰款	可處 第 5 級 罰款

註：《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)罪行的罰款級數為第 1 級：\$2,000；第 2 級：\$5,000；第 3 級：\$10,000；第 4 級：\$25,000；第 5 級：\$50,000；及第 6 級：\$100,000。

26. 此外，為加強保障於院舍居住並缺乏自我保護能力的體弱長者或殘疾人士，工作小組作出以下建議 –

建議(14) 加入與提供護理照顧有關（包括處理藥物、使用約束及保障私隱）的條文，規定院舍必須 –

- 妥善地處理藥物，以及嚴格按照醫生處方協助住客用藥；
- 在取得醫生和家人的同意後方可使用約束，並須定期進行評估及遵從有關程序，確保安全地使用最低程度的約束；及
- 採取適當措施以保障住客的私隱。

未來路向

27. 政府已就工作小組提出的建議，初步諮詢立法會福利事務委員會、安老事務委員會、社會福利諮詢委員會及康復諮詢委員會。就上述法例修訂方面的建議，政府將於 2020 年 1 月起舉辦與持份者交流會，並適時擬備條例草案供立法會審議。

勞工及福利局
2019年12月