

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)937/12-13(08)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會  
2013年4月16日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

殘疾人士院舍發牌計劃

## 目的

本文件旨在綜述立法會轄下各有關委員會過往就殘疾人士院舍發牌計劃所作的討論，包括在第23至25段載述福利事務委員會(下稱"事務委員會")近期所作的討論。

## 背景

2. 本港的殘疾人士院舍分別由私營機構及非政府機構營運。殘疾人士院舍分為3類，即資助殘疾人士院舍、由非政府機構營辦的自負盈虧殘疾人士院舍，以及私營院舍。

3. 據政府當局表示，截至2009年年底，全港共有304間殘疾人士院舍，提供14 331個宿位，當中約有11 100個資助殘疾人士院舍宿位。對於那些不能獨立生活或無法由家人給予充分照顧的殘疾人士，當局提供各種的資助住宿照顧服務，當中包括——

- (a) 嚴重弱智人士宿舍；
- (b) 中度弱智人士宿舍；
- (c) 輔助宿舍；
- (d) 嚴重殘疾人士護理院；

- (e) 嚴重肢體傷殘人士宿舍；
- (f) 長期護理院；
- (g) 中途宿舍；
- (h) 盲人護理安老院；
- (i) 輕度弱智兒童之家／兼收弱智兒童的兒童之家；
- (j) 設有住宿設施的特殊幼兒中心；及
- (k) 綜合職業訓練中心(住宿服務)。

4. 《殘疾人士院舍條例》(第613章)(下稱"《條例》")於2011年6月制定，並於2011年11月18日開始實施(第2部有關無牌照／豁免證明書營辦院舍的罰則除外)。《條例》旨在透過由社會福利署署長(下稱"社署署長")管理的發牌制度，管制殘疾人士院舍，確保殘疾人士院舍的住客所獲得的服務能令他們在體格、情緒及社交方面均達到可接納的標準。

5. 在《條例》生效前已經營運但未能完全符合法例規定的殘疾人士院舍，其營辦人可申請豁免證明書，藉以給予時間讓原有院舍進行改善工程，以符合發牌規定和標準。在該日或之後所設立和開始營辦的殘疾人士院舍，應以發出牌照的方式加以規管，而非發出豁免證明書，以確保殘疾人士院舍的服務達到法定標準，並能更有效地保障殘疾人士的利益。

## **委員的主要商議工作及關注事項**

6. 在商議殘疾人士院舍發牌計劃的過程中，委員曾討論發牌標準及規定、發牌制度對殘疾人士院舍營辦人及住客的影響，以及相關配套措施等事宜。

### 發牌標準及規定

7. 在2010年4月12日的會議上，政府當局向事務委員會簡述《殘疾人士院舍條例草案》的主要立法建議。事務委員會察悉，條例草案以《安老院條例》(第459章)作為藍本，旨在透過由社署署長管理的發牌制度，規管殘疾人士院舍。作為法定發牌機制的一部分，《實務守則》會載述殘疾人士院舍須遵從的最低發牌標準。《實務守則》將會取代在《條例》實施前推行的非法定《實務守則》和自願登記計劃。

8. 儘管大部分委員不反對規管殘疾人士院舍經營的政策方向，他們普遍認為，《實務守則》擬稿訂明的發牌標準，低於當時非法定《實務守則》及自願登記計劃所訂的標準。舉例而言，在《實務守則》擬稿中，殘疾人士院舍按每名住客計的最低人均樓面面積為6.5平方米；而按非法定《實務守則》所訂，輕度至中度殘疾人士院舍及嚴重殘疾人士院舍內按每名住客計的相應規定分別為6.5平方米及8平方米。他們認為，建議的發牌標準過低，不足以提供優質住宿照顧服務。

9. 據政府當局表示，在制訂《實務守則》擬稿中的規定時，已平衡康復界及持份者的不同意見。《實務守則》訂明所有殘疾人士院舍均須符合的最低服務標準。

10. 部分其他委員從私營殘疾人士院舍業界方面得悉，鑒於租金飆升，加上難於為殘疾人士院舍物色合適處所，擬議的空間要求已是私營殘疾人士院舍能夠符合的最大樓面面積。這些委員建議，當局應考慮把室外空間(或其中一部分)納入空間要求的計算範圍。

11. 政府當局表示，殘疾人士院舍住客的人數，取決於該院樓宇的大小，以及每人所佔面積標準，即供院舍專用的淨實用面積；把室外空間納入計算範圍，可能會導致每名住客可使用的面積減少。空間要求是考慮到殘疾人士院舍的實際情況和殘疾人士的需要，經權衡康復界和持份者的不同意見後才制訂出來的。

#### 發牌計劃對殘疾人士院舍營辦人及住客的影響

12. 委員察悉，大部分私營殘疾人士院舍的住客均為綜合社會保障援助(下稱"綜援")受助人。他們憂慮，殘疾人士院舍提升設施以符合發牌標準後會增加收費，這些住客將無法負擔。鑒於部分私營殘疾人士院舍營辦人曾表明沒有能力支付提升設施所需的額外成本，故此會停止經營，加上只有6間殘疾人士院舍參加了自願登記計劃，委員深切關注發牌制度對殘疾人士院舍的運作及院舍住客福祉的影響。他們強烈認為，政府當局應為受影響的住客訂定調遷安排。

13. 政府當局向委員保證，當局十分重視殘疾人士院舍住客的福祉。政府當局表示，社會福利署(下稱"社署")所知的74間私營殘疾人士院舍，大部分將須進行消防及樓宇安全方面的改善工程，以符合發牌規定；當中11間由於有無法改善的結構性／走火通道問題，如未能另覓地點，可能便須結業。預計在這11間

私營殘疾人士院舍中，約有243名住客可能需要調遷。鑒於私營殘疾人士院舍的平均入住率為65%，私營市場有能力吸納因私營院舍基於種種原因結業而須調遷的住客(倘有的話)。倘有需要，社署會安排相關的個案工作單位為個別受影響的住客提供援助及制訂福利計劃，例如提供其他宿位或支援服務。社署會繼續密切監察市場情況，與殘疾人士院舍營辦人保持聯絡，並會在有需要時提供適切的援助，以保障住客的福祉。

14. 政府當局又表示，社署署長獲賦權發出豁免證明書予個別營辦人，讓現有殘疾人士院舍繼續經營及修正不符合發牌規定的地方。此外，《條例》生效後將會有18個月寬限期，讓個別殘疾人士院舍有時間就申請新牌照／豁免證明書作出適當安排，並給予時間讓社署處理所有申請。在寬限期內，當局不會對在沒有牌照／豁免證明書的情況下經營的殘疾人士院舍施加罰則。勞工及福利局局長會在18個月寬限期屆滿後發出一則生效日期公告，使《條例》第2部生效；屆時，殘疾人士院舍在沒有牌照／豁免證明書的情況下經營將構成罪行。政府當局承諾會於18個月寬限期內向事務委員會匯報推行殘疾人士院舍發牌計劃的進度。

15. 對於委員關注綜援金額是否足以讓殘疾人士院舍住客應付在發牌計劃實施後所調高的院舍收費，政府當局回應時表示，殘疾受助人可獲發較高的綜援標準金額；在綜援計劃下，領取綜援的殘疾人士院舍住客亦符合資格獲發每月租金津貼；而視乎個別受助人的情況，他們亦可獲發其他補助金，例如交通補助金。這些調整及補助金有助紓緩綜援受助人在應付院舍收費方面的財政負擔。

#### 協助私營殘疾人士院舍符合法定規定的配套措施

16. 委員歡迎推行發牌計劃以規管殘疾人士院舍營運的建議。然而，他們深切關注到，倘若私營殘疾人士院舍未能符合發牌標準而須停止營運，殘疾人士院舍住客的福祉將會如何。他們促請政府當局在推行發牌計劃時提供資源及採取配套措施，以協助私營殘疾人士院舍符合標準。委員並要求政府當局向事務委員會匯報有關進展。

#### 為期4年的買位先導計劃

17. 在2010年2月8日及3月13日的會議上，事務委員會討論為期4年的私營殘疾人士院舍買位先導計劃(下稱"買位先導計劃")的構思。該計劃在實施法定的發牌制度前推出，作為配套

措施。在2011年10月21日的事務委員會會議上，委員獲悉，為配合發牌制度，當局於2010年10月推出買位先導計劃，以提高此類院舍的服務水平，同時增加受資助院舍宿位的整體供應，從而縮短服務的輪候時間，並協助市場為殘疾人士發展更多服務，以供他們選擇。該先導計劃旨在分兩個階段購買合共300個宿位。在2012年12月10日的事務委員會會議上，委員獲悉，截至2012年10月底，社署已在買位先導計劃下購買了245個宿位。

### 經濟資助計劃

18. 在2011年6月13日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡述其建議的經濟資助計劃。該計劃旨在資助私營殘疾人士院舍進行屋宇及消防安全改善工程，以符合發牌規定。經濟資助計劃在《殘疾人士院舍規例》及《2011年〈殘疾人士院舍條例〉(生效日期)公告》小組委員會的會議上獲進一步討論。

19. 委員雖然歡迎有關協助私營殘疾人士院舍營辦人符合發牌規定的建議，但他們察悉並關注到，獲批款項將於改善工程完成後發放，而每間合資格的私營殘疾人士院舍可獲資助的金額上限為改善工程認可費用的60%。委員擔心，有鑒於經營私營殘疾人士院舍的費用不斷上升，營運日益艱難，如須墊支改善工程的全部費用，部分營辦者可能會有現金周轉問題。委員要求政府當局在進行改善工程前預先發放部分資助金額。他們又詢問政府當局會否答應私營殘疾人士院舍營辦人的要求，調高經濟資助計劃的資助水平。

20. 委員指出，私營殘疾人士院舍營辦人並不熟悉公帑的發放安排，故籲請政府當局向私營殘疾人士院舍業界清楚解釋有關申請及發還款項的程序，以免在發放資助方面造成不必要的延誤。委員亦籲請政府當局向殘疾人士院舍業界解釋中小企業信貸保證計劃的申請資格，讓營辦人可考慮申請貸款，以應付循規成本。

21. 政府當局解釋，經濟資助計劃由獎券基金資助，以發還形式發放資助的既定做法適用於所有接受獎券基金資助的機構。由於私營殘疾人士院舍屬商業運作性質，為確保公帑得以適當運用，每間私營殘疾人士院舍可獲得資助的金額上限訂為改善工程的認可費用的60%。私營殘疾人士院舍營辦人須承擔一定的費用，以展示有繼續經營院舍一段合理時間的明確意圖。此外，這些私營殘疾人士院舍若其後結束營業，現時並無機制追討有關款項。有鑒於此，政府當局認為，規定營辦人須承擔部分費用，是適當的做法。在建議的安排下，營辦人須承諾在

獲批經濟資助後繼續經營院舍不少於兩年。社署會在經濟資助計劃實施前為私營殘疾人士院舍業界舉辦簡介會，以解釋該計劃的準則及發放款項安排的詳情。

22. 經濟資助計劃獲獎券基金撥款3,900萬元，於2011年12月落實推行。

#### 在18個月寬限期臨近完結時發牌計劃的進展

23. 在2013年1月14日的事務委員會會議上，委員聽取了匯報，得悉自2011年11月《條例》生效以來發牌計劃的進展。他們察悉，截至2013年1月1日，全港共有312間殘疾人士院舍<sup>1</sup>，當中10間已獲發牌照，147間獲發豁免證明書。在78間私營殘疾人士院舍當中，47間提交了牌照／豁免證明書的申請，其中8間獲發牌照，12間獲發豁免證明書。委員和團體代表關注到，私營殘疾人士院舍面對租金高昂和人手短缺等財務及經營困難，難以符合發牌要求。委員亦促請政府當局加強對私營殘疾人士院舍的支援，例如向其營辦人提供貸款，以及增加在買位先導計劃下購買宿位的比率。

24. 政府當局表示會給予時間，讓獲發豁免證明書的殘疾人士院舍完成改善工程，以符合發牌規定。《條例》規定，豁免證明書的有效期不得超過36個月。政府當局通常會發出有效期為1年的豁免證明書，而社署署長只會在他認為有十分充分的理據的情況下，才將豁免證明書續期，讓營辦人有合理時間完成修正工程。在申請豁免證明書和牌照的過程中，殘疾人士院舍牌照事務處會為殘疾人士院舍申請人提供必要的協助，以方便他們進行改善工程。同時，政府當局正就買位先導計劃進行中期檢討，並蒐集持份者的意見，亦會考慮調整購買宿位的比率，以提升私營院舍運作的可持續性。政府當局向委員保證，會密切監察情況，務求盡量減少對住客的不良影響。政府當局又指出，私營殘疾人士院舍營辦人若擬結束院舍業務，須在一個月前通知住客。

25. 至於人手短缺方面，委員獲悉，對殘疾人士院舍各職級員工的培訓已加強。社署署長已批准16間培訓機構開辦保健員培訓課程，合共提供56個適用於殘疾人士院舍的培訓課程。僱員再培訓局亦為現職員工及有興趣從事殘疾人士院舍服務的保

---

<sup>1</sup> 截至2013年1月1日，全港共有312間殘疾人士院舍，包括78間私營院舍、213間由非政府機構營辦的資助院舍及21間由非政府機構營辦的自負盈虧院舍。

健員提供訓練名額，以提升他們在保健照顧服務方面的技能；成功修畢該課程的學員可根據《殘疾人士院舍規例》申請註冊為保健員。此外，自2006年起，社署與醫院管理局合辦登記護士培訓課程。社署會全數資助該課程的學員，條件是他們在受訓完畢後，須於福利界連續工作不少於兩年。

## 最新發展

26. 私營殘疾人士院舍遇到種種困難，以及院舍可能倒閉，一直引起事務委員會的關注。委員察悉，政府計劃在寬限期於2013年5月17日屆滿前刊登公告，使《條例》第2部生效；他們要求政府在該日或之前，向事務委員會匯報推行殘疾人士院舍發牌計劃的最新進展。

## 相關文件

27. 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  
2013年4月10日

## 殘疾人士院舍發牌計劃

## 相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2010年2月8日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年3月13日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年4月12日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年4月24日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
《殘疾人士院舍條例草案》委員會	2010年7月9日 至 2011年5月13日	<u>立法會參考資料摘要</u>  <u>《殘疾人士院舍條例草案》委員會報告</u>
《殘疾人士院舍規例》及《2011年〈殘疾人士院舍條例〉(生效日期)公告》小組委員會	2011年7月22日 至 2011年10月18日	<u>《殘疾人士院舍規例》及《2011年〈殘疾人士院舍條例〉(生效日期)公告》小組委員會報告</u>
福利事務委員會	2011年6月13日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年10月21日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>



委員會	會議日期	文件
財務委員會	2012年3月8日	<u>政府當局對委員就 審核2012-2013年度 開支預算所提書面 質詢的答覆</u> 第633頁
福利事務委員會	2012年12月10日 (議程第IV項)	<u>議程</u>
福利事務委員會	2013年1月14日 (議程第IV項)	<u>議程</u>

立法會秘書處  
 議會事務部2  
 2013年4月10日