



社會福利署
Social Welfare Department

本署檔號：SWD/LORCHE/1/1/782
電話號碼：2961 7211
傳真號碼：2574 4176

安老院牌照事務處
香港灣仔皇后大道東 213 號
胡忠大廈 23 樓 2354 室

各安老院經營者／主管：

就監察及提升安老院 服務質素擬推行的優化措施

本署特函通知各安老院有關本署為推動及提升院舍的服務質素擬推行的一系列優化措施。

政府一向非常重視安老院的服務，及明白社會大眾近期對院舍服務的殷切關注。政府在與立法會議員、香港社會服務聯會、非政府機構、私營安老院及私營殘疾人士院舍的代表及各持份者商討及聽取其意見後，計劃推出一系列優化措施，以提升安老院的服務質素。

政府就所建議的優化措施準備了文件（見附件），並將於 2016 年 12 月 12 日舉行的立法會福利事務委員會的會議上討論。本署稍後會與業界商討擬推行的措施的具體細節及安排。

我們相信各安老院會繼續努力為長者提供理想的住宿照顧服務。本署亦會恪守監管角色，致力保障長者的福祉。期望透過各院舍經營者／主管的配合，大家共同努力，使各項優化措施得以順利推行。

如有查詢，請聯絡安老院牌照事務處的負責督察。

社會福利署署長

（梁綺莉 已簽署 代行）

副本送： 勞工及福利局首席助理秘書長（福利）3
香港社會服務聯會服務發展總主任（長者）
香港安老服務協會主席
全港私營安老院同業會主席
中小企國際聯盟安老及殘疾服務聯會主席
社會福利署副署長（服務）
社會福利署助理署長（安老服務）
社會福利署各區福利專員

2016 年 12 月 9 日

2016 年 12 月 12 日
討論文件

立法會福利事務委員會

建議增設一個社會福利署助理署長編外職位 以加強對安老院及殘疾人士院舍的巡查和監管

目的

本文件載列開設一個社會福利署助理署長（首長級薪級第 2 點）編外職位的建議，職銜為助理署長（牌照及規管），以掌管社會福利署（社署）新成立的「牌照及規管科」，加強巡查和監管安老院及殘疾人士院舍。該職位設有時限，由取得財務委員會（財委會）的批准當日至 2021 年 3 月 31 日止。請委員會支持建議。

背景

2. 截至 2016 年 9 月底，全港共有 732 間《安老院條例》（第 459 章）規管的安老院及 310 間《殘疾人士院舍條例》（第 613 章）規管的殘疾人士院舍，分別為長者及殘疾人士提供約 72 000 個及 17 000 個住宿照顧宿位。一向以來，社署透過兩個不同的辦事處，即安老院牌照事務處（安老院牌照處）及殘疾人士院舍牌照事務處（殘疾人士院舍牌照處），分別規管和監管安老院和殘疾人士院舍。

加強對安老院及殘疾人士院舍的巡查和監管

3. 市民大眾對院舍的服務水平和質素一向甚為關注，並要求加強對安老院及殘疾人士院舍的巡查，嚴格執法，以及策略性地制訂和採取更有效的措施。行政長官在 2016 年《施政報告》中宣布會全面加強監管長者及殘疾人士院舍，措施包括加強巡查督導、改善規管機制、推動院舍員工培訓等。為了推進行有關工作，社署計劃採取的主要改善措施如下 —

（一）加強巡查策略及巡查支援

- （a）設立一支跨專業的專責督察隊伍，就監察嚴重違規或記錄欠佳的安老院及殘疾人士院舍制訂策略及行動方案。專責隊伍將會在一般的巡查機制以外，根據個別院舍的違規性質及事項，制訂個別、具體及具針對性的策略及行動方案，以加強突擊巡查的效

能。專責隊伍將會策略性地以小隊模式或由跨專業督察隊伍進行突擊巡查，並會就個別院舍的違規情況，靈活彈性地在辦公及非辦公時間內的不同時段到院舍進行突擊巡查，以密切監察院舍有否持續遵守現行規例及適時採取糾正措施。專責隊伍亦會按情況需要，對違反規定的安老院及殘疾人士院舍施加處分和採取檢控行動；

- (b) 規定安老院及殘疾人士院舍須定期提交替假員工記錄，當中須清楚載列有關院舍人手情況及當值時間的資料，以備社署檢查核對；
- (c) 社署會以合約形式聘用具備豐富調查經驗和技巧的退休紀律部隊人員，協助督察隊伍到安老院及殘疾人士院舍進行巡查和嚴格執法；
- (d) 社署會要求安老院及殘疾人士院舍在符合個人資料私隱專員公署有關指引的情況下，在公用地方安裝閉路電視監察系統，以加強對院舍服務的監察。督察在進行調查、跟進投訴及搜集證據時，如有需要，將會翻看閉路電視的錄影檔案。社署會與業界商討具體安排；

(二) 專責處理及跟進投訴

- (e) 設立一支專責隊伍，負責處理就安老院及殘疾人士院舍提出的投訴。除進行獨立調查外，該隊伍亦會跟進投訴成立的個案，包括根據違規事項的性質及嚴重程度，對相關的院舍施以適當處分等；

(三) 檢討法例和《實務守則》及訂定護理指引

- (f) 在 2017 年檢討安老院及殘疾人士院舍的法例。與此同時及之前，詳細檢視《安老院實務守則》及《殘疾人士院舍實務守則》，找出需要改善的範疇，以加強院舍員工的職業操守意識，提升與照顧有關的服務質素及守則；
- (g) 不時因應服務需要就護理事宜制定指引，以協助安老院及殘疾人士院舍為住客提供妥善照顧，並向安老院及殘疾人士院舍發放巡查或投訴調查後歸納所得的改善措施及良好做法，務求持續提升服務質素；

(四) 加強監管及提升院舍經營者／主管／員工的質素及技能

- (h) 正研究就新聘任的院舍主管引入專業資格要求，並規定主管必須完成指定的院舍管理訓練課程；至於沒有專業資格但具備院舍管理經驗的現任主管，社署正與資歷架構秘書處探討籌劃達至資歷架構第四級¹的訓練課程，以提升院舍主管的管理能力和技巧；
- (i) 為保障院友的利益，正考慮規定安老院及殘疾人士院舍的經營者須對院舍主管及員工進行背景審查（例如：有關性罪行定罪的記錄）；
- (j) 為確保院舍牌照申請人是經營或參與管理安老院／殘疾人士院舍的適當人選，社署在決定是否發牌時，會考慮申請人有沒有因另一所安老院或殘疾人士院舍嚴重違規或記錄欠佳曾被撤銷牌照／豁免證明書或不獲續領牌照／豁免證明書。社署正就有關安排徵詢法律意見；
- (k) 為業界籌劃特別設計的培訓課程，以提升安老院及殘疾人士院舍員工的技能。社署會制訂一套經修訂而特別適用於私營安老院及殘疾人士院舍的「服務質素標準」²，透過培訓協助院舍主管了解有關要求。一個由獎券基金撥款而為期 15 個月的項目已在 2016 年 7 月推出，目標包括提升殘疾人士院舍經營者或主管的管理技巧，並推廣較佳的管理實務做法。至於安老院方面，一個由獎券基金撥款而為期兩年的「安老院質素提升計劃」已自 2016 年 11 月起推行，由香港老年學會提供訓練課程，包括課堂學習及實地指導，為安老院經營者、主管及員工提供培訓，以促進日常院舍運作及提升管理質素；

¹ 政府於 2008 年推出資歷架構，提供一個鼓勵及促進終身學習的平台，以提升香港工作人口的技能及競爭力。資歷架構是一個七級的資歷框架，涵蓋學術、職業和持續教育界別的資歷。

² 社署已制訂「服務質素標準」，訂明服務單位在管理及提供服務方面應具備的質素水平。現時共有 16 項「服務質素標準」，每項「服務質素標準」均有一套「準則」及「評估指標」加以說明。這些「準則」及「評估指標」屬一般性質的基本要求，服務營辦機構可作為依據而特別設計合適的方法應用於個別服務類別或服務單位，以符合「服務質素標準」的要求。

(五) 加強執法及增加透明度

- (l) 重整對安老院及殘疾人士院舍發出警告的準則及安排，務求令整套監管機制公開及具約束力。建議包括在切實可行的情況下將違規而被警告的安老院及殘疾人士院舍的記錄公開，讓公眾查閱，以加強監管制度的透明度及對違規院舍的阻嚇力。有關建議將在徵詢法律意見後再作具體落實安排；
- (m) 社署會探討設立一個跨界別的委員會，成員包括持份者及法律界的代表，就安老院舍及殘疾人士院舍違規的情況，向社署署長建議應採取的跟進行動；
- (n) 建立有關長者長期護理服務的專門網頁，一站式提供全港 700 多間安老院的服務資料，從而加強透明度。網頁將備有搜尋及方便比較的功能，並提供安老院在服務、收費、牌照、人手、設備、服務表現（包括違規及檢控記錄）、認證及參與「服務質素小組」³計劃等多方面的資訊。預期新網頁可在 2017 年 2 月前推出。待上述網頁推出後，在下一階段將着手為殘疾人士院舍設立類似的專門網頁，方便市民查閱個別殘疾人士院舍的資料；
- (o) 由 2016 年 4 月開始將「服務質素小組」計劃擴展至全港各區，涵蓋所有類別的安老院及所有已獲發牌照的殘疾人士院舍，讓社區持份者更廣泛地參與該計劃。現正籌備在 2017 年年初將計劃進一步擴展至所有獲發豁免證明書的殘疾人士院舍；以及

(六) 加強支援殘疾人士院舍的改善工程

- (p) 為鼓勵和協助現時以豁免證明書營運的殘疾人士院舍⁴加快進行所需的糾正工程，推行多項便利措施，例如透過獎券基金撥款資助院舍進行改善工程、簡化聘用認可人士提供技術支援的流程、擬備文件範本以加快申請程序、及推行特別計劃向在開展糾正工程方面遇到困難的殘疾人士院舍提供額外技術支

³ 「服務質素小組」成員包括醫護界人士、服務使用者及其親友和地區領袖等，將會到參與計劃的安老院及殘疾人士院舍進行不作預先通知的探訪，評估院舍設施及服務情況、接收及收集住客、親友及／或院舍職員的意見，以及向院舍經營者就服務提供給予意見。截至 2016 年 9 月底，全港共有 223 間安老院（其中包括 191 間私營安老院）及 26 間殘疾人士院舍自願參與計劃。

⁴ 截至 2016 年 9 月底共有 310 間殘疾人士院舍，當中有 59 間已獲發牌照，其餘則以豁免證明書營運。

援等，務求所有殘疾人士院舍均能在未來三年內達到發牌要求。

成立新的牌照及規管科

4. 現時安老院牌照處及殘疾人士院舍牌照處分別隸屬由助理署長（安老服務）領導的「安老服務科」及由助理署長（康復及醫務社會服務）領導的「康復及醫務社會服務科」。安老院牌照處及殘疾人士院舍牌照處有類似的功能和工作性質，兩者在人員編制、發牌與規管職責、工作手法及策略、日常管理和實務等方面尤其相似。社署建議將兩者撥入一個即將成立的「牌照及規管科」，以發揮協同效應，方便知識的轉移和管理，以及確保發牌、巡查、監管和處分措施的處理更為一致。這將有助制訂執法策略，以便對社署發牌或註冊的機構實施有效的規管措施。

5. 社署現正陸續開設 39 個有時限的非首長級職位⁵，所屬職系包括社會工作主任職系、社會工作助理職系、註冊護士職系、由屋宇署及消防處調任的專業及技術職系，以及文書和一般輔助職系，以便落實上文第 3 段所述的各項改善措施。連同現時牌照事務處⁶及殘疾人士院舍牌照處的人手，加上下文第 6 段所述的擬議社署助理署長編外職位，新的「牌照及規管科」將共設有 121 個職位。

增設一個社會福利署助理署長編外職位

6. 鑑於新成立的「牌照及規管科」須落實上文第 3 段所述各項加強監管的策略和措施，並將大幅增加人手，社署署長建議開設一個社會福利署助理署長編外職位〔助理署長（牌照及規管）〕，掌管和領導該科，專責監督社署轄下各發牌或註冊制度的規劃、發展及運作事宜，當中涉及根據相關法例規管超過 1 100 間院舍或中心，提供全面的指導和帶領龐大的跨專業團隊發揮協同效應，有效地執行職務。擬議的助理署長（牌照及規管）將領導該科推行策略和措施以加強巡查和監管安老院及殘疾人士院舍，亦會策劃和推動眾多持份者的參與和配合。

⁵ 39 個非首長級職位為有時限的職位，開設至 2021 年 3 月 31 日。

⁶ 目前，隸屬「安老服務科」的牌照事務處就統籌安老院牌照處、藥物倚賴者治療中心牌照事務處及幼兒中心督導組的工作，擔當中樞的角色，負責執行有關安老院、戒毒治療及康復中心，以及幼兒中心的發牌或註冊、管制及巡查事宜。

7. 擬議的助理署長（牌照及規管）的職責說明載於**附件一**。社署擬議成立的「牌照及規管科」及擬議的助理署長（牌照及規管）職位開設後的社署組織圖分別載於**附件二**及**三**。「牌照及規管科」成立後，牌照事務處和殘疾人士院舍牌照處將分別由「安老服務科」和「康復及醫務社會服務科」納入新的「牌照及規管科」。「安老服務科」和「康復及醫務社會服務科」在新的「牌照及規管科」成立後的建議組織圖載於**附件四**。

8. 新的架構會運作一段時間，讓社署從中吸收經驗，並且在適當時間檢討成效，以確定新架構是否適合作為長遠安排。故此，建議這個社署助理署長職位以編外職位的形式由財委會批准的當日起開設，至 2021 年 3 月 31 日止。社署會在建議的編外助理署長職位及 39 個新增的非首長級職位時限屆滿前，因應新設立的「牌照及規管科」的工作進展，檢討長遠的人力需求。

曾考慮的其他方法

9. 社署署長曾審慎研究由社署現職的助理署長，承擔擬議的助理署長（牌照及規管）工作的可行性。現時分別負責監督牌照事務處和殘疾人士院舍牌照處的助理署長（安老服務）及助理署長（康復及醫務社會服務）已長期承擔日益繁重的工作，當中涉及為長者及殘疾人士提供各種不同的社區照顧服務及住宿照顧服務，以及多項準備陸續推出的新措施。

10. 面對人口急速老齡化，助理署長（安老服務）除了需要大幅增加服務供應外，更要推行多項長者長期護理服務的試驗計劃；加強對護老者的支援；持續培訓護理人員；檢討和優化長期護理基礎建設和安老服務統一評估機制；以及推行各項執行措施以配合未來安老服務計劃方案所提出的建議等。助理署長（康復及醫務社會服務）需要面對的挑戰則包括推行和檢討到校學前康復服務、預備其常規化的工作並規劃整體的學前康復服務；就康復服務使用者老齡化制訂相應策略及具體措施；規劃各項康復服務和採取多方面的措施以增加服務名額，以紓緩服務需求的壓力和縮短輪候時間；以及密切留意社福界的人力供求情況，並因應情況制訂合適的計劃及措施。面對種種安老服務及康復服務的挑戰，助理署長（安老服務）和助理署長（康復及醫務社會服務）實在無法承擔因落實上文第 3 段所述的加強措施所帶來的額外職務。

11. 由於社會福利服務各個範疇擴展迅速，所有其他現任的助理署長亦已全力投入各專責範疇，工作相當繁重，由他們承擔助理署長（牌照及規管）的職務而又不影響現有職務的執行，在運作上並不可行。社署各助理署長現時的主要職責載於**附件五**。

對財政的影響

12. 按薪級中點計算，擬議的社會福利署助理署長（首長級薪級第 2 點）編外職位的額外年薪開支為 1,973,400 元，每年平均員工開支總額（包括薪金和員工附帶福利開支）則為 2,492,000 元。至於 39 個有時限的非首長級職位，按薪級中點計算，額外年薪開支為 23,504,700 元，每年平均員工開支總額則約為 36,274,000 元。相關年度的預算內將會預留足夠款項應付這項建議所需的開支。

公眾諮詢

13. 我們曾經在 2016 年 5 月 9 日就開設社署助理署長編外職位的建議徵詢第五屆立法會福利事務委員會的意見。出席會議的委員原則上支持政府向人事編制小組委員會提交這項建議。社署其後於 2016 年 5 月 13 日與「爭取資助院舍聯席」會面，並於 2016 年 6 月 3 日就下列事項提交以下補充資料，以回應委員的關注 —

- (a) 政府對「爭取資助院舍聯席」於 2016 年 5 月 9 日的會議上提交的意見書所作的回應；
- (b) 社署巡查安老院及殘疾人士院舍的次數，以及巡查的內容、結果和成效；
- (c) 社署在成立新的「牌照及規管科」後的巡查計劃，包括額外巡查安老院及殘疾人士院舍的次數，以及增撥的額外人手以進行巡查；
- (d) 委員建議公開往績欠佳的安老院及殘疾人士院舍的名稱、要求安老院及殘疾人士院舍簽署「優質服務約章」，以及委任關注團體的代表為「服務質素小組」計劃的成員，政府就上述建議的回應；以及
- (e) 檢討《安老院實務守則》和《殘疾人士院舍實務守則》的方向和時間表。

14. 人事編制小組委員會在 2016 年 7 月 4 日的會議上同意建議財委會批准此項目。但由於時間所限，上述人員編制的建議未能在第五屆立法會財委會的最後一次會議中討論。

徵詢意見

15. 請委員備悉並支持開設社署助理署長編外職位〔助理署長（牌照及規管）〕的建議。視乎委員的意見，有關的人員編制建議將於 2017 年 1 月提交人事編制小組委員會審議，以及於 2017 年 2 月提交財委會徵求批准。建議獲批准後，社署會立即進行有關內部人手調配、培訓安排及提供行政支援的工作，以期於 2017 年 3 月底前落實成立新的「牌照及規管科」的建議。

勞工及福利局
社會福利署
2016 年 12 月