

經濟及就業委員會方便營商小組
第三次會議

議程第 4 項：處理與經營安老院有關的申請

目的

本文件向委員簡介安老院舍的發牌制度以及與院址有關的規定、永安老人健康中心(下稱“永安老人中心”)個案的背景，以及政府為促進利便私營安老院舍的營商環境所推行的措施。

概況

2. 根據法例規定，所有安老院舍必須按照自一九九六年起全面實施的《安老院條例》(第 459 章)(下稱“條例”)申領牌照。社會福利署(下稱“社署”)轄下安老院牌照事務處(下稱“牌照處”)的工作，是負責處理有關安老院舍牌照的申請。牌照處是一個跨專業的隊伍，設有四支分別負責屋宇安全、消防安全、保健衛生及社會工作的督察隊伍，成員包括來自屋宇署和消防處的借調人員。

3. 在自由市場經濟下，私營安老院舍在業界佔相當大的比重。截至二零零四年八月三十一日止，有 585 家私營安老院舍(約佔全港總共 758 家安老院舍的 77%)，共提供超過 46 000 個安老宿位，佔本港安老宿位總數約三分之二。

4. 非政府機構經營的安老院舍主要設於專為安老院舍而建的院址及公共屋邨，私營安老院舍的情況不同，絕大部分設於在二零零一年前興建、屬共同業權物業及受公契管轄的商業或住宅樓宇，而有關公契可禁止設立安老院舍¹。截至二零零四年八月三十一日，約有 500 家私營安老院舍設於屬共同業權物業及受公契管轄的商業或住宅樓宇。

¹ 由二零零一年二月起，地政總署規定最低三層可獲許作商業用途的新住宅發展物業的公契不得禁止設立安老院舍。

5. 視乎有關處所／樓宇的訂明用途、土地用途分區及土地契約條件，安老院舍經營者／處所業主或須在申請牌照前向下列當局／部門就使用有關處所經營安老院舍一事，申請許可／豁免書：

- (a) 根據《建築物條例》(第 123 章)第 25 條的規定，必須獲屋宇署確認不反對擬設立安老院舍的非住用樓宇或綜合用途建築物的非住用部分進行重大改動，或不反對其進行未經豁免的改動或加建工程。屋宇署不表示反對，是牌照處考慮有關牌照申請的一項先決條件；
- (b) 根據《城市規劃條例》(第 131 章)第 16 條的規定，必須就使用有關處所經營安老院舍一事，獲城市規劃委員會(下稱“城規會”)批給規劃許可；以及
- (c) 必須獲地政總署發出豁免書，以便更改土地契約作經營安老院舍用途。

公契事宜

6. 假如私營安老院舍經營者擬在二零零一年前建成的商業或住宅樓宇開業，他們會關注公契可能引起的糾紛所產生的不明朗因素。

7. 公契為一所樓宇共同業主就界定及監管彼此間的權利、權益、享有權、責任和義務而達成的私人協議。與私人商業和住宅樓宇的其他租戶一樣，安老院舍經營者須確保其營運符合所佔用樓宇的公契條文。否則，他們可能會受到其他共同業主的反對。

8. 由於公契為私人業主之間訂立的合約，因此，如有關各方就公契的條文出現糾紛，亦須由他們自行解決。現存有一些渠道可用以解決涉及公契的糾紛，例如在有需要的時候由相關政府部門協助有關方面調解、採取民事訴訟的法律行動，或根據《建築物管理條例》(第 344 章)第 45 條及附表 10，向土地審裁處申請詮釋及執行公契條文。

9. 現時，大部分設在私人物業的私營安老院舍都能與物業內其他業主／住客保持良好的溝通和合作，亦能與有關的業主立案法團和諧共處。根據社署的經驗，在大多數糾紛發生初期，如所涉各方採取雙方協議的措施，例如安老院舍另設獨立入口、清楚釐訂公用地方的範圍、經營者妥善管理安老院舍的環境等，問題最終能在早期解決。業

主／住客與安老院舍經營者因糾紛而提出訴訟，是特殊而非普遍的情況。

10. 近年曾發生數宗較大的糾紛，涉及安老院舍經營者與個別業主立案法團或業主／住戶組織之間因安老院舍的營運違反公契而引起。最廣為人知的個案是香港仔嘉寧大廈業主立案法團與舊慈愛護老院之間的糾紛，這宗個案最終在二零零三年三月交由高等法院審理。高等法院其後根據嘉寧大廈公契內一項條文判業主立案法團勝訴並頒發禁制令，禁止舊慈愛護老院的經營者使用該大廈處所營辦安老院舍。

11. 由於公契或會引起爭論，有人建議社署在決定是否向申請人發出牌照時，應同時考慮在該處經營安老院舍會否違反有關的公契條文。社署特別在發生上述高等法院案件後，多次就此諮詢法律意見。根據所得意見，違反或涉嫌違反公契與否是申請人與業主之間的私人糾紛，並非與安老院牌照申請相關的考慮因素。社署作為發牌當局，實不宜運用發牌權力執行公契中的任何條款。換言之，根據有關條例的條文，社署無權在接納發牌申請或發出牌照前，要求申請人證明已符合公契條文。

永安老人中心個案

12. 該個案涉及永安老人中心與世界花園業主立案法團(下稱“該法團”)就公契問題引起的糾紛，並且涉及違反土地契約事宜。主要發展概況撮錄如下。

13. 為了在世界花園商場開辦安老院舍，永安老人中心的經營者向以下部門／機構提出申請：

- (a) 在二零零二年十月向城規會提交規劃申請；
- (b) 在二零零二年十一月向屋宇署申請更改處所用途；
- (c) 在二零零三年三月向社署申請安老院牌照；以及
- (d) 在二零零三年六月向地政總署申請有關更改土地契約的短期豁免書。

14. 該法團就經營永安老人中心一事提出反對，理由是經營安老院舍違反公契和土地契約的規定，並關注到商場並無通道讓救急車輛直達。由二零零二年十月起，該法團向多個政府部門，包括地政總署、

屋宇署、規劃署及社署提出反對。在處理各項申請的整段期間，多個政府部門曾與該法團進行廣泛磋商及溝通。不過，各部門都認為有關反對意見缺乏理據。

15. 經考慮各項有關因素後：

- (a) 城規會在二零零二年十一月批准該規劃申請；
- (b) 屋宇署在二零零二年十二月對更改處所用途以經營安老院一事，不表反對；
- (c) 地政總署在二零零三年六月及七月通知經營者，必須先行調解區內所有反對意見，該署才會考慮批出豁免書；
- (d) 社署在二零零四年四月發牌予經營者；以及
- (e) 地政總署在二零零四年六月因永安老人中心違反土地契約規定，對其採取行動。

16. 該法團在二零零四年六月就各政府部門處理其反對意見的手法，向申訴專員公署及立法會作出投訴。該法團尤其認為社署不應在明知地政總署不會發出豁免書的情況下，發牌給永安老人中心。

各部門考慮的因素

17. 屋宇署、城規會、社署及地政總署須按本身的職權範圍，處理有關安老院舍的申請。屋宇署負責確保處所須符合樓宇及消防安全規定。城規會則從規劃角度，確保使用處所作經營安老院舍用途，是可以接受的。作為發牌機構，社署須確保安老院舍的運作符合有關條例、其附屬規例，以及《安老院實務守則》(下稱“守則”)中有關地點、設計、結構、人手、設備、防火措施、安全措施、護理標準、衛生和空間的規定。地政總署在決定是否批出有關更改土地契約的豁免書時，會考慮各項相關事宜，包括有關人士及團體，例如樓宇共同業主／共用人及區內人士的意見。

18. 由於個別機構／部門須按本身職權範圍考慮安老院舍的申請，申請人有可能只獲得某些部門(而非所有相關部門)的批准。在永安老人中心的個案中，該老人中心並無接獲屋宇署的反對，城規會則給予批准，又獲得社署發給牌照。但由於該法團的反對意見未能調解，永安老人中心沒有獲得地政總署的豁免書。

19. 牌照處向永安老人中心發出牌照，是因為牌照處認為該中心符合有關條例、其附屬規例及守則中有關地點、設計、結構、人手、設備、防火措施、安全措施、護理標準、衛生和空間的全部規定。牌照處認為，假若把該法團以公契和土地契約理由而提出的反對，列作考慮因素，在法律上並不適當。這觀點完全符合法律意見，即公契的執行並非條例的宗旨之一，在處理安老院牌照申請方面，違反公契和土地契約屬於不相關的考慮因素。

方便私營安老院舍營辦的措施

20. 我們明白私營安老院舍所面對的挑戰，特別是有關公契的問題。過去數年，我們已採取多項措施改善私營安老院舍的營商環境。

更改公契的條款

21. 私人樓宇是安老院舍院址的一個重要來源。既然現時所有安老院舍的運作均須符合有關條例、其附屬規例及守則所列明的發牌標準，政府當局認為社會不應對安老院舍加以排斥。地政總署已根據安老事務委員會的建議，由二零零一年二月起，明文規定最低三層可獲許作商業用途的新住宅發展物業的公契不得禁止設立安老院舍。這措施長遠而言有助減少安老院舍經營者在公契方面所遇到的問題。

22. 我們曾考慮更改所有在二零零一年前興建的住宅樓宇的公契，使有關公契不得禁止設立安老院舍。然而，法律意見認為，任何更改先前訂定的公契、並具全面追溯效力的修訂建議都會過於激進，且難以得到充分理據支持。

讓私營安老院舍經營者有更多機會使用專為安老院舍而建的院址

23. 在長遠目標方面，我們認為安老院舍最好設於專為安老院舍而建的院址。政府在諮詢安老事務委員會後，已推行多項措施，以增加優質安老院舍院址的整體供應量，這些措施包括一

- (a) 自二零零一年十二月起，政府提供專為用作安老院舍而建的院址，讓非政府機構和私營機構作競投，以象徵式租金使用有關院址。截至目前為止，已有七所院舍以合約方式批出營辦權，其中一所已批給一家私營安老院舍經營者；

- (b) 政府會繼續興建專供安老院舍使用的院址，或委託發展商代為興建，然後向發展商支付興建費用，讓私人經營者和非政府機構作競投。我們已在未來十年預留約 4 000 個院舍宿位，這些宿位主要分布在公共屋邨或已納入市區重建／與鐵路發展有關的項目內；以及
- (c) 政府已實施一項地價優惠計劃，以鼓勵發展商在其新私人發展物業內加入專為安老院舍而建的處所。根據這項計劃，政府為以契約修訂、換地和私人協約批地方式進行的各種土地交易作補價評估時，合資格的安老院舍處所可獲豁免計算在內，但有關的發展商必須願意接受在契約中加入若干條款，以確保該處所用作經營安老院舍。

加強資料發布

24. 鑑於有意經營安老院舍的人士未必完全明白必須遵從不同審批當局的管轄範圍及專業範疇下有關處所的規定，以及公契問題的複雜程度，有關部門已積極透過下述各種渠道，提醒申請人及有意經營安老院舍的人士留意該些規定：

- (a) 當通知申請人有關更改處所用途的申請結果時，屋宇署會向申請人轉達規劃署和地政總署的規定或意見，目的是提醒申請人如尚未就其處所作經營安老院舍用途向有關當局／部門申請許可／豁免書，便須提交申請；
- (b) 當安老院舍經營者申領牌照時，社署會提醒他們選擇合適處所經營安老院舍的重要性、可能要向城規會、地政總署和屋宇署等當局／部門申請與處所有關的許可／豁免書，以及必須遵從公契條文。這些備忘項目已在牌照處免費派發的《為擬開辦的安老院申領牌照程序指南》及有關守則清楚載列。有意經營安老院舍的人士亦可透過牌照處的電話查詢服務，向牌照處的督察查詢各項發牌事宜；以及
- (c) 發給安老院舍的牌照載有警告聲明，說明發牌予該安老院舍並不免除經營者或任何其他人士遵從《建築物條例》或任何其他有關處所的條例的任何規定，亦並沒有以任何方式影響或修訂有關經營安老院舍的處所的任何協議或契約。

部門之間的協調

25. 屋宇署、地政總署、規劃署和社署會互相通報所接獲的申請，並請各部門就與院址有關的申請提供意見(按情況而定)，而牌照處則一直提供一站式的處理牌照申請及發牌服務。

進一步的改善工作

26. 鑑於發生永安老人中心的事件，我們已檢討公契問題及安老院舍的申請程序，並探討如何進一步協助私營安老院舍在更安心的環境下經營。

27. 關於公契方面，我們的結論是，由政府修改法例以防止二零零一年前建成的樓宇公契禁止安老院舍營運，是不可行的。我們會鼓勵私營安老院舍經營者在物色樓宇開業時，盡量考慮沒有公契問題的樓宇（即二零零一年後建成的住宅樓宇）。對於擬在有潛在公契問題樓宇開業的經營者，我們會積極鼓勵他們在籌劃階段與樓宇的業主立案法團或住戶組織聯絡，務求達成雙方同意的安排。如業主立案法團或住戶組織的異議未能解決，安老院舍經營者或須考慮另選其他可行的處所。

28. 在利便安老院舍營運的政策下，地政總署在處理有關安老院舍的豁免書申請時，會與社署緊密合作，盡量就已經獲社署支持的計劃的申請提供協助。不過，申請人仍須與有關的業主立案法團或住戶組織解決公契上的任何問題。

29. 由二零零四年九月開始，有意經營安老院舍的人士在收到屋宇署原則上不反對更改處所用途的通知後，會在尚未向社署申請牌照前接到社署的通知書，提醒他們必須遵守各項與處所有關的規定和公契條文。我們注意到，有意經營安老院舍的人士如不完全明白與處所有關的規定和公契問題的複雜程度，他們作出投資決定時或會忽略這些因素。而當他們了解到該等問題的複雜程度時，往往已在計劃投放了相當多的資源，以致難以放棄計劃或導致財政損失。我們相信，由作為發牌當局的社署盡早提醒有意經營安老院舍的人士必須遵守與處所有關的規定和公契條文，是更有效的做法。

意見徵詢

30. 請委員備悉本文件的內容，並提供意見。

衛生福利及食物局
二零零四年十月