

社會福利署對護老中心的投訴的處理 調查報告

2019 年 3 月 19 日，投訴人向本署投訴社會福利署（「社署」）。同月 28 日，投訴人致電本署補充資料。

投訴內容

2. 投訴人稱，她家姑 X 女士於 2018 年 12 月 26 日至 2019 年 1 月 30 日期間入住某護老中心（「院舍甲」）。2019 年 1 月 28 日至 3 月 1 日期間，投訴人向社署的安老院牌照事務處（「牌照處」）投訴：

- (1) 院舍甲在沒有給予合理通知的情況下，無理臨時提高 X 女士的住院費用（「指稱 I」）。
- (2) 一名院友遭院舍甲職員虐待（「指稱 II」）（投訴人告知社署，X 女士目睹事件，投訴人亦向社署提供被打的院友的姓名，要求該署調查）。
- (3) 院舍甲的英文名稱並未登錄在牌照名冊（「指稱 III」）（投訴人懷疑院舍甲無牌經營）。

3. 就指稱 I，牌照處表示職員巡查院舍甲時，後者未能出示有關入住院舍協議書（「事涉協議」）；職員已即時向院舍甲作出訓示。投訴人不滿社署未有就此懲處院舍甲。

4. 就指稱 II，牌照處已把事件記錄在案，但並沒有即時展開調查，亦沒有向投訴人交代該署將如何跟進事件。

5. 就指稱 III，牌照處堅稱院舍甲是持牌安老院，並表示投訴人若懷疑院舍甲無牌經營，她須自行提出訴訟。投訴人認為牌照處推卸監管安老院的責任。

6. 總的來說，投訴人認為指稱 I、II 及 III 顯示院舍甲違反《安老院服務守則》（「《守則》」），但牌照處沒有採取適當

的跟進行動。投訴人對此不滿，要求本署跟進。

事態發展

7. 就投訴人的投訴，本署於 2019 年 3 月 29 日展開查訊，並要求社署同步回覆她與本署。5 月 24 日，社署作覆。

8. 2019 年 6 月 18 日，社署應投訴人的索取資料要求，提供了牌照處跟進指稱 I、II 及 III 的調查報告，以及社署向院舍甲發出的執行規定（「執行規定」）。

9. 2019 年 5 月至 10 月期間，投訴人多次來函提出意見和補充資料，概述如下：

- (1) 2018 年 12 月 26 日，X 女士入住院舍甲。投訴人丈夫向法院舍甲繳交了 X 女士首個月的住院費 7,500 元，及按金 7,500 元。
- (2) 2019 年 1 月 23 日，投訴人致電告知院舍甲，X 女士將於 2 月 22 日退院。
- (3) 1 月 26 日，投訴人和丈夫到院舍甲欲繳付 1 月 26 日至 2 月 25 日的院費（「事涉院費」）時，院舍甲職員表示，事涉院費應為 8,000 元。他們認為院舍甲無理調高院費。
- (4) 1 月 27 日，投訴人的丈夫告知院舍甲負責人 Y 女士，他可安排 X 女士於 2 月 10 日離院，並建議以按金抵消事涉院費。Y 女士拒絕他的要求，並表示如他們不即時繳付事涉院費 8,000 元，X 女士須於翌日離院。他們認為院舍甲在通知期不足的情況下要求院友離院。
- (5) 1 月 28 日，Y 女士與投訴人會面時，承認在 X 女士入住院舍甲時，該院舍沒有要求他們簽署事涉協議。投訴人認為，院舍甲沒有按《守則》與他們簽署事涉協議。

- (6) 1月30日，X女士退院。院舍甲拒絕按投訴人要求退回部分按金。
- (7) 投訴人向牌照處多次投訴院舍甲違反《守則》（上文第(3)、(4)及(5)項）。然而，牌照處在調查的過程中，從沒有向她查詢進一步資料，包括向她索取2019年1月28日她與Y女士會面時的對話錄音。
- (8) 就社署引述院舍甲所述，即投訴人曾於2019年1月25日到院舍甲時，職員把事涉協議正本交給她一事，投訴人反駁：她白天要上班，晚上須出席公司的年夜飯晚宴，當日並無到院舍甲。
- (9) 院舍甲沒有按《守則》於指稱II發生後3天內向社署提交「特別事故報告」，以及沒有在報告內填寫報警日期。牌照處無視院舍甲違規。
- (10) 院舍甲的收據和職員名片也同樣印上錯誤的英文名稱，可見牌照處監管不力。
- (11) 社署經常延誤回覆投訴人於2019年6月至10月期間的查詢函件。

本署調查所得

10. 本署就投訴人的意見續向社署查訊，並於2019年10月30日要求社署提供資料。2019年12月13日，社署回覆本署。經審研所得資料後，本署決定就此案展開全面調查。2020年4月，本署完成調查，結果如下。

相關法例及守則

11. 《安老院條例》（「《條例》」）及《安老院規例》（「《規例》」）的規定，旨在透過由社署署長管理的發牌制度，對為長者提供照顧而設立的安老院加以管制，以及確保安老院的住客所獲得的服務，能達到令他們在體格、情緒和社交方面均有裨益的可接納標準。

12. 《條例》第 6 條規定，任何人士在任何時候經營、料理、管理或以其他方式控制一間安老院，必須持有有效的牌照。

13. 社署根據《條例》第 22 條發出《守則》，列出經營、料理、管理或以其他方式控制安老院的原則、程序、指引及標準，以便安老院的經營者遵守。

14. 根據《安老院規例》第 35 條，經營者可藉書面通知書，着住客遷離該安老院，但送達該通知的日期與所要求的遷出日期之間不得少於 30 天。

15. 《守則》訂明：

- (1) 所有安老院均受當局以發出牌照的方式規管，以確保安老院照顧服務達到高水準，並能有效地保障安老院住客的利益。
- (2) 安老院必須按照社署發出的「處理虐老個案程序指引」，盡快就懷疑虐老事件作認真的調查及處理，並把個案轉介予社工跟進，以便進行專業評估，並為長者制訂適切的福利計劃及各項跟進措施，以保障長者的安全及福祉。
- (3) 若安老院遇上特別事故，包括安老院內懷疑有員工虐待住客事件，以及安老院內有爭執以致需要報警求助等，須在事件發生後 3 天內向牌照處提交「特別事故報告」。

16. 就入住安老院的程序和收費安排，《守則》有以下的規定：

- (1) 安老院須在入住協議清楚列明：安老院的收費規則及住院費，以及各收費項目的明確收費金額。
- (2) 安老院須清楚向住客及其親屬講解收費的規則及住院費，以及各收費項目的明確收費金額。

- (3) 入住協議須由安老院及住客／監護人／保證人／家人／親屬簽署作實。安老院須把已簽署的入住協議副本交給住客／監護人／保證人／家人／親屬保存。
- (4) 入住協議若有任何修改（包括訂立新收費項目），亦必須由安老院及住客／監護人／保證人／家人／親屬雙方簽署確認，方為有效。
- (5) 安老院如欲提高任何服務或貨品的收費，應在措施生效日期前最少 30 日以書面通知住客及其監護人／保證人／家人／親屬。
- (6) 安老院必須設立和保存一套全面及經常更新的記錄系統，並將記錄妥為存放在安老院內，以供牌照處隨時查閱。上述記錄必須包括入住協議。

就指稱 I：無理臨時提高住院費

社署的解釋

17. 綜合投訴人和院舍甲的表述，牌照處有以下的調查所得：
 - (1) X 女士於 2018 年 12 月 26 日入住院舍，並由兒子（即投訴人的丈夫）簽署事涉協議；當時協議院費為 7,500 元，及在 X 女士獲批綜合社會保障援助後，院費將增加至 8,000 元。
 - (2) 2019 年 1 月 25 日，院舍甲的夜班職員誤把事涉協議正本交給投訴人，惟沒有把該協議複印存檔。因此，當牌照處職員於 2019 年 2 月 2 日突擊巡查時，院舍甲未能出示事涉協議。
 - (3) 院舍甲提供適用於所有住客的事涉協議訂明：住客如因任何原因退住，須提早一個月書面或口頭通知院方，約滿後退還按金，但退住期間仍須繳付月費，不能以按金代支。如於退住期間沒有繳交月費，按金則不得退還。由於 X 女士提早於 2019 年 1 月 30 日遷離院舍，通知期不足一個月，院舍甲沒有應投訴人要求

退回由 2019 年 1 月 31 日至 2 月 25 日的按金，做法並沒有違反《守則》的規定。

- (4) 院舍甲否認在通知期不足下於 2019 年 1 月 27 日要求 X 女士翌日離開。牌照處認為，在沒有客觀佐證下，該署未能就雙方不同的說法作出判斷。

18. 投訴人於 2019 年 6 月 20 日向社署發出電郵，當中夾附了她聲稱於 2019 年 1 月 28 日與 Y 女士會面的對話謄本（「事涉謄本」）。該謄本的相關原文如下：

Y 女士：*我知道有按金的... ..你睇一睇份合約。*

投訴人：*你搵返我先生果張簽左果張，我先生話有的。*

Y 女士：*就是這張，其實我果時一路叫佢簽，但系呢我一值（直）都無見過你先生。*

19. 社署認為，事涉謄本顯示投訴人的丈夫曾簽署有關合約。綜合院舍甲和投訴人提供的資料，該署不同意投訴人所指院舍甲從沒有與住客簽訂入住協議書而違規。然而，該院舍沒有妥善保存事涉協議，必須改善。

20. 就投訴人指摘牌照處沒有向她索取錄音記錄，社署的解釋如下：

- (1) 牌照處曾多次到院舍甲突擊巡查，並審視和考慮所得的相關資料，包括與投訴人多次通電話、參考其信函提供的資料和對話謄本、與院舍甲相關職員和住客會面，以及聯絡消費者委員會和警方。因此，該處已掌握充足的資料作出持平的結論。
- (2) 投訴人所聲稱的有關錄音是在未得相關人士同意下錄取的，牌照處基於錄音記錄的話音真確性及有關段落的完整性等考慮因素，因而沒有向她索取有關錄音記錄。

21. 總括來說，社署認為院舍甲以下的做法不符合《守則》：

(1) 未有妥善保存及出示事涉協議；

(2) 在提高 X 女士的住院收費前，沒有給予不少於 30 天書面通知。

22. 就上述違規事項，牌照處已於 2019 年 5 月 20 日發信要求院舍甲作出改善。

本署的評論

23. 指稱 I 涉及以下兩個關鍵問題：

(一) 院舍甲於 2019 年 1 月 26 日要求支付 8,000 元作事涉院費是否違反《守則》。

(二) 院舍甲曾否與 X 女士的親屬簽訂事涉協議。

24. 就關鍵問題（一），牌照處已確定院舍甲違反《守則》沒有給予不少於 30 天書面通知，便臨時提高 X 女士的住院收費。

25. 就關鍵問題（二），以及就投訴人有否於 2019 年 1 月 25 日到院舍甲取得事涉協議正本，院舍甲與投訴人各執一詞（上文第 9(8)及 17(2)段）。然而，社署認為，事涉謄本顯示投訴人的丈夫曾簽署合約（上文第 18 及 19 段）。

26. 本署注意到，院舍甲一直未能出示由雙方簽署的事涉協議；而且該院舍職員聲稱把協議交予投訴人但事後一直沒有向她取回，是有違常理。再者，事涉謄本顯示 Y 女士曾要求投訴人的丈夫簽署文件，但一直未能與他會面。本署認為，有關對話內容實未能清晰顯示投訴人丈夫曾簽署事涉協議。鑑此，本署認為，牌照處就關鍵問題（二）的調查結論有欠穩妥，難以令人信服。

27. 本署亦須指出，牌照處是按巡查機制以監管安老院有否為院友提供合乎質素標準的服務和照顧，並按既有的執管安排發出「執行規定」，以確保安老院照顧服務達到高水準，有效保障安老院住客的利益。

28. 雖然牌照處就關鍵問題（二）的調查結果值得商榷（上文第 26 段），但該處已於 2019 年 5 月 20 日發出「執行規定」，要求院舍甲就未有妥善保存及出示入住協議書作出改善（上文第 21 及 22 段），以避免類似指稱 I 的爭拗再發生。

29. 就投訴人指院舍甲於 2019 年 1 月 27 日在通知期不足的情況下要求住客離院，社署認為在沒有客觀佐證下，未能就雙方不同的說法作出判斷（上文第 17(4)段）。本署認為，投訴人所指的是院舍甲與她丈夫當日爭辯時所作出的言詞；由於該段對話沒有錄音，而且沒有任何書面記錄顯示院舍甲曾要求 X 女士翌日離院，因此社署無法確定實情和採取進一步行動，未可厚非。

30. 總括而言，申訴專員認為，牌照處在跟進指稱 I 時雖有不足之處（上文第 26 段），但該處已發出適當的「執行規定」，要求院舍作出改善。

就指稱 II：懷疑虐打住客

社署的解釋

31. 社署解釋，2019 年 1 月 28 日，投訴人致電牌照處，表示她從 X 女士得悉，有一名住客因與院舍甲的職員爭執而被推倒在地下。投訴人在電話中未能提供事情的具體資料（包括住客的姓名和事件日期）。因此，牌照處建議投訴人提示該住客或家人直接聯絡牌照處跟進。

32. 2019 年 1 月 31 日，投訴人再致電牌照處，表示已於 1 月 30 日就指稱報警。2 月 2 日，牌照處職員到院舍甲突擊巡查，並在院舍甲的職員不在場的情況下向每一位住客查詢。其後，牌照處與警方聯絡，得悉警方已於 1 月 30 日到院舍甲調查事件，並確定事件純屬誤會，沒有發現住客遭虐打的情況。

33. 經牌照處敦促，院舍甲於 2019 年 3 月 25 日提交「特別事故報告」。社署表示，雖然院舍甲沒有按《守則》在 3 天內提交「特別事故報告」，但在考慮該違規事項的性質及嚴重程度後，牌照處於 5 月 20 日向該院舍發出「執行規定」，要求其遵辦相關《守則》。該署認為，此做法符合既定的執管安排。

34. 就投訴人指稱院舍甲提交的「特別事故報告」欠缺報警日期，社署解釋：

- (1) 有關事件並非由院舍甲報警，該院舍未能確定報警日期下不填寫該項資料，做法可以理解。
- (2) 「特別事故報告」的表格在 2019 年 10 月修訂前，並沒有報警日期此欄目。

本署的評論

35. 從上文第 31 及 32 段可見，牌照處確有跟進指稱 II，包括突擊巡查、向住客和職員查詢，以及聯絡警方了解事件。

36. 牌照處已確定院舍甲沒有按《守則》在 3 天內提交「特別事故報告」，並向該院舍發出「執行規定」。

37. 本署已檢視了院舍甲提交的「特別事故報告」。該報告所沿用的表格確沒有報警日期此欄目。

38. 申訴專員認為，社署已適當地跟進指稱 II。雖然如此，社署應加強監察院舍甲，以確保其遵循有關「執行規定」，遇有特別事故時適時提交報告。

就指稱 III：無牌經營

社署的解釋

39. 社署解釋，2019 年 3 月 1 日，投訴人致電牌照處，指稱院舍甲發出的收據上的商標，顯示該院舍的英文名稱與牌照的資料不符。她懷疑該院舍無牌經營，要求牌照處作出檢控。

40. 牌照處職員即時向投訴人確認，院舍甲是一所持有安老院牌照的高度照顧安老院，而有關牌照資料亦已上載社署網頁。

41. 就院舍甲收據上的英文名稱與牌照的資料不符，社署解釋：在一般情況下，就安老院的規管工作而言，牌照處不會收集院舍日常運作的收據，故未有及早發現有關錯誤。院舍甲的解釋

是編印錯誤，牌照處已要求該院舍更正。

42. 就投訴人於 2019 年 6 月指院舍甲的職員名片也同樣出現上述錯誤，牌照處得悉有關錯誤後已即時提醒該院舍必須確保院舍的記錄及文件資料正確。其後，牌照處巡查院舍甲時確定有關英文名稱已修正。

43. 牌照處職員否認曾要求投訴人自行尋找律師控告無牌經營的院舍。該署網頁備有安老院發牌制度的資訊，當中已列明，任何人士如對安老院的服務有任何查詢、建議或投訴，可聯絡牌照處。

本署的評論

44. 從上文第 40 至 42 段可見，牌照處已確定院舍甲並非無牌經營。該處亦已因應投訴人的投訴，要求院舍甲糾正其收據及職員名片上的錯誤。

45. 申訴專員認為，社署已適當地跟進指稱 III。

就其他指稱：延誤回覆

社署的回應

46. 社署表示，投訴人先後向該署發出十多封電郵，提出對院舍甲的投訴，以及就該署處理有關的投訴表達不滿。該署在整合她多項查詢和關注，以及整理有關事實資料後，分別於 2019 年 5 月 24 日、8 月 23 日、9 月 18 日及 12 月 16 日綜合回覆她。

47. 此外，社署總社會工作主任（牌照及規管）亦有多次與投訴人電話聯絡，回應她的查詢。

本署的評論

48. 本署注意到，自社署 2019 年 5 月 24 日回覆投訴人後，她在 6 月至 10 月期間致函該署逾 10 次，該署於 8 月至 12 月先後綜合函覆她。由於投訴人提出的問題很多，社署需時翻查資料作覆。該署的回覆不算迅速，但未至於過分延誤。

總結

49. 基於以上所述，申訴專員認為，投訴人對社署的投訴**部分成立**。

建議

50. 本署建議社署：

- (1) 訓示職員從本案汲取經驗，若爭議雙方就某事實各執一詞，職員就該爭議應小心調查，避免有欠穩妥的結論；
- (2) 加強巡查院舍甲，確保該院舍遵從該署於 2019 年 5 月 20 日發出的指示，嚴格遵循《守則》，以保障院友的權益。

51. 本署欣悉，牌照處已加強巡查及緊密監察院舍甲的表現，而該院舍就提交「特別事故報告」方面已有所改善。

申訴專員公署

2020 年 4 月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：

<https://www.facebook.com/Ombudsman.HK>

