

社会福利署对安老院服务的监管 主动调查报告摘要

引言

随着本港人口持续老化，社会对安老院服务的需求愈趋殷切，安老院服务的质素备受公众关注。社会福利署（「社署」）作为监管安老院的政府部门，须根据相关法例监管本港所有安老院（包括津助安老院及私营安老院¹）的营运，以确保安老院为院友提供合乎质素标准的服务和照顾。然而，传媒时有报道，有些安老院涉嫌疏忽照顾院友，甚至发生虐老²事件。社会上不少意见要求当局加强对安老院的监管，以及改善现行监管法例，避免上述问题再发生。有见及此，申诉专员进行了这项主动调查，审研社署对安老院的监管有否不足之处，从而提出改善建议。

本署调查所得

2. 社署根据《安老院条例》（「《条例》」）及《安老院规例》（「《规例》」），透过发牌制度监管所有安老院的运作。此外，社署署长根据《条例》发出《安老院实务守则》（「《实务守则》」），列出经营、料理、管理或以其他方式经营安老院的原则、程序、指引及标准，要求安老院经营者遵守。

3. 社署辖下的「安老院牌照事务处」（「牌照处」），专责处理所有安老院的牌照申请及续牌申请。根据《条例》的规定，若持牌人被裁定干犯了《条例》所订的罪行，「牌照处」可撤销或暂时吊销牌照、拒绝牌照续期、或修订牌照的任何条件。就安老院的监管，「牌照处」设立了 4 支专责督察队伍，按牌照所规管的 4 个范畴，即「社会工作」、「保健卫生」、「屋宇安全」及「消防安全」，巡查安老院。若在巡查时发现违规情况，「牌照处」会视乎违规的严重程度，向安老院采取执管行动，包括发

¹ 津助安老院是指由非政府机构营办，并接受政府拨款津助的安老院；私营安老院则指由个人或私营机构斥资营办的安老院。

² 根据社署的《处理虐老个案程序指引》，虐老的定义是：「一般而言，虐老是伤害长者福祉或安全的行为，或不作出某些行为以致长者的福祉或安全受到伤害。」

出劝谕、警告或根据《条例》发出「纠正指示」³，并会在日后的跟进巡查中检视安老院是否已作出改善。

4. 本署发现，社署对安老院服务的监管有以下不足之处。

(I) 法例过时，不全面且作用有限

5. 《条例》及《规例》由一九九六年六月一日起实施至今逾22年，当中就安老院的人手编制及其他营运要求之重要规定，一直未有修订。本署留意到，社会人士要求修订《条例》及《规例》的诉求已表达多年，虽然社署正就法例修订进行检视工作，并预期在二〇一九年中完成而加入立法程序，但不排除完成修订法例仍需一段以年计的时间。另一方面，当下部分安老院种种严重违规行为，例如：侵犯院友私隐、错误用药、不当使用约束物品等，均可令院友身心受损，却非社署可以根据《条例》及《规例》检控的罪行。此外，社署在现行法例框架下的监管范围并未涵盖安老院所提供于院舍范围以外的护送及陪诊的恒常服务。本署认为，当局亦应就这问题作出检讨，以确保院友在出外应诊时得到安老院职员的适切照顾。

(II) 执管宽松

6. 社署对于服务欠佳，甚至干犯《条例》所列罪行的安老院，执管宽松。该署所采取的执管措施，缺乏阻吓作用，亦未能适时及有效地促使违规的安老院改善。就以下各执管方面的不足，社署必须从速改善：

- (1) **撤销牌照**：在二〇一四／一五至一七／一八年（4年）期间，社署不曾撤销任何安老院的牌照。然而，有个案显示，有安老院屡屡严重违规，社署早应考虑撤销牌照。虽然严厉执行撤销安老院牌照的措施或会令一些安老院结业，以致长者更难找到容身之所，但是，若有安老院重复及严重违规，最终受害的始终是长者

³ 根据《条例》第19条，社署署长可就任何安老院藉书面通知发出他觉得需要的指示，要求安老院在指明的时限内遵办，以确保该安老院的经营及管理情况令人满意。

们。反之，严格执管会对安老院起警戒作用，确保安老院服务的质素，令长者们受惠。

- (2) **作出检控**：若安老院涉及性质／程度严重的违规事项，「牌照处」会向安老院发出警告，或根据《条例》发出「纠正指示」。在二〇一四／一五至一六／一七年（3年）期间，社署每年向安老院发出的警告及「纠正指示」达三、四百项，然而，检控并获定罪个案偏低：3年仅16宗。二〇一七／一八年，检控并获定罪个案有所增加，达23宗。本署期望社署继续加强及严格执法。
- (3) **就发出警告制订改善期限及跟进巡查的时间表**：社署发出的「纠正指示」，一般会要求违规的安老院在14至30天内作出纠正，该署会在「纠正指示」的限期届满后进行跟进巡查。然而，就发出的警告，该署并无制订改善违规事项的期限及跟进巡查的时间表。安老院严重违规而被警告的事项其实是违反《条例》／《规则》的行为（例如人手不足），其严重性不下于「纠正指示」的事项（例如不当使用约束物品），本署认为，社署应就警告事项制订改善期限及跟进巡查的时间表。
- (4) **延误执管甚或不执管**：有个案显示，社署在巡查时发现安老院人手不足，却没有按既定程序在7个工作日内发出警告，而是在5个多月后始向该安老院发出警告；发出警告后亦没有尽快进行跟进巡查，以监察该安老院有否就问题作出纠正。此外，提供虚假资料属社署根据《条例》可检控的罪行，但就该安老院涉嫌提供了虚假的值勤记录，该署却没有作出深入调查。
- (5) **跟进怀疑虐老的个案**：虽然目前虐老并非现行《条例》／《规则》所列的罪行，社署因而无权直接提出检控，但该署其实可向安老院发出「纠正指示」，要求院方作出改善或纠正。若院方不遵办指示而被社署发现，该署便可根据《条例》提出检控。此外，根据《条例》，社署署长可基于持牌人被裁定干犯了《条例》所订罪行或其他可公诉罪行，撤销或暂时吊销就安老院发出

的牌照、拒绝牌照续期，或修订该牌照的任何条件。但有个案反映，就某安老院有人怀疑虐老而院友死亡的事件，没有记录显示社署有积极向警务处及死因裁判法庭了解调查结果，以决定向该安老院采取相应的执管行动。

(III) 巡查机制

7. 社署现行的巡查机制有以下不足：

- (1) **「全面巡查」的效能成疑：**「牌照处」对安老院进行的恒常「全面巡查」，就「社会工作」及「保健卫生」两个范畴所规管的所有既定项目作出检视。「牌照处」督察除须巡查安老院的环境安全及卫生情况、点算安老院设施及人手、查核员工的雇佣记录及院友资料记录外，亦要负责访问院友及其家人，以及观察安老院为院友用药、用膳及洗澡等安排是否妥善。上述每项工序都需要仔细查核及观察，而且须就巡查所得按清单所列逐一作出记录，工作量委实不轻。然而，有关工作一般均只是由一名或两名督察在约半天或一天时间内完成，他们能否在这样短的时间内全面、深入及有效地巡查安老院的运作，是一大疑问。犹幸，社署近年获当局增拨资源及聘用退休纪律部队人员，加强巡查工作。本署期望该署继续努力，进一步加强巡查工作的成效。
- (2) **对津助安老院的巡查：**「牌照处」对私营安老院就「社会工作」及「保健卫生」范畴的巡查为每年巡查最少 3 次，但「牌照处」过往就「社会工作」及「保健卫生」范畴对津助安老院的巡查，只是每 3 年巡查最少 1 次，明显较私营安老院少。在本署展开主动调查后，「牌照处」自二〇一七年四月起就津助安老院的巡查增加至每年巡查最少 1 次。但频次仍较私营安老院的巡查为少，「牌照处」应考虑继续增加巡查次数。

(IV) 就安老院的违规事项所提供的资讯

8. 社署早年只就成功检控违规安老院的定罪记录上载该署网页，但就其他经该署查明属实的违规事项，并无作出公布。自二〇一八年四月一日起，该署将违规而被警告及获发「纠正指示」的安老院之记录亦上载至该署的网页，让市民查阅。

9. 然而，就安老院的违规情况，社署除发出警告及「纠正指示」，亦可采取牌照执管行动，包括暂时吊销安老院牌照、拒绝牌照续期，或修订或更改牌照的任何条件等行动。该署应亦向公众披露该些资料。

建议

10. 基于以上所述，申诉专员对社署有以下建议：

检讨及修订《条例》

- (1) 检讨及修订相关法例已刻不容缓，社署应联同相关的政策局尽快推动修订《条例》，包括考虑把现时不属《条例》或《规例》所列的罪行（例如：侵犯院友隐私、错误用药、不当地使用约束物品、虐老等）纳入该些法例，以及研究把安老院职员护送及陪诊的服务纳入为社署监管的范围之可行性；

加强执管

- (2) 加强执管行动，包括务须适时及严谨就违规安老院采取执管行动，以及对重犯及严重违规的安老院加强检控及／或采取牌照执管行动，例如撤销牌照；
- (3) 积极跟进怀疑虐老个案，包括：就严重事故（例如死亡个案），社署应主动及定期与警务处及／或法庭跟进个案，以便在警务处或法庭的跟进有结果后，该署可适时对有关安老院采取相应的跟进行动，例如：就已证实的虐老个案，果断发出「纠正指示」；若有关安老院不遵办，便根据《条例》作出检控；

加强巡查

- (4) 检讨「全面巡查」的运作与效能；如有需要，应增拨及／或调拨人力资源进行「全面巡查」，以达致真正全面、深入及有效地巡查安老院；
- (5) 继续加强就发出警告及「纠正指示」所进行的跟进巡查之工作，并就警告事项制订安老院须作出改善的期限及「牌照处」须跟进巡查的时间表；
- (6) 进一步加强对津助安老院的巡查；

提高资讯透明度

- (7) 除公布安老院的被警告、获发「纠正指示」及定罪记录外，社署亦应把其他执管行动的资讯（例如暂时吊销安老院牌照、拒绝牌照续期、修订或更改牌照的任何条件等）上载至该署的网页，以供公众参考，及促使相关安老院改善其服务。

申诉专员公署

二〇一八年十二月