

社會福利署對安老院服務的監管 主動調查報告摘要

引言

隨着本港人口持續老化，社會對安老院服務的需求愈趨殷切，安老院服務的質素備受公眾關注。社會福利署（「社署」）作為監管安老院的政府部門，須根據相關法例監管本港所有安老院（包括津助安老院及私營安老院¹）的營運，以確保安老院為院友提供合乎質素標準的服務和照顧。然而，傳媒時有報道，有些安老院涉嫌疏忽照顧院友，甚至發生虐老²事件。社會上不少意見要求當局加強對安老院的監管，以及改善現行監管法例，避免上述問題再發生。有見及此，申訴專員進行了這項主動調查，審研社署對安老院的監管有否不足之處，從而提出改善建議。

本署調查所得

2. 社署根據《安老院條例》（「《條例》」）及《安老院規例》（「《規例》」），透過發牌制度監管所有安老院的運作。此外，社署署長根據《條例》發出《安老院實務守則》（「《實務守則》」），列出經營、料理、管理或以其他方式經營安老院的原則、程序、指引及標準，要求安老院經營者遵守。

3. 社署轄下的「安老院牌照事務處」（「牌照處」），專責處理所有安老院的牌照申請及續牌申請。根據《條例》的規定，若持牌人被裁定干犯了《條例》所訂的罪行，「牌照處」可撤銷或暫時吊銷牌照、拒絕牌照續期、或修訂牌照的任何條件。就安老院的監管，「牌照處」設立了 4 支專責督察隊伍，按牌照所規管的 4 個範疇，即「社會工作」、「保健衛生」、「屋宇安全」及「消防安全」，巡查安老院。若在巡查時發現有違規情況，「牌照處」會視乎違規的嚴重程度，向安老院採取執管行動，包括發

¹ 津助安老院是指由非政府機構營辦，並接受政府撥款津助的安老院；私營安老院則指由個人或私營機構斥資營辦的安老院。

² 根據社署的《處理虐老個案程序指引》，虐老的定義是：「一般而言，虐老是傷害長者福祉或安全的行為，或不作出某些行為以致長者的福祉或安全受到傷害。」

出勸諭、警告或根據《條例》發出「糾正指示」³，並會在日後的跟進巡查中檢視安老院是否已作出改善。

4. 本署發現，社署對安老院服務的監管有以下不足之處。

(I) 法例過時，不全面且作用有限

5. 《條例》及《規例》由一九九六年六月一日起實施至今逾22年，當中就安老院的人手編制及其他營運要求之重要規定，一直未有修訂。本署留意到，社會人士要求修訂《條例》及《規例》的訴求已表達多年，雖然社署正就法例修訂進行檢視工作，並預期在二〇一九年中完成而加入立法程序，但不排除完成修訂法例仍需一段以年計的時間。另一方面，當下部分安老院種種嚴重違規行為，例如：侵犯院友私隱、錯誤用藥、不當使用約束物品等，均可令院友身心受損，卻非社署可以根據《條例》及《規例》檢控的罪行。此外，社署在現行法例框架下的監管範圍並未涵蓋安老院所提供於院舍範圍以外的護送及陪診的恆常服務。本署認為，當局亦應就這問題作出檢討，以確保院友在出外應診時得到安老院職員的適切照顧。

(II) 執管寬鬆

6. 社署對於服務欠佳，甚至干犯《條例》所列罪行的安老院，執管寬鬆。該署所採取的執管措施，缺乏阻嚇作用，亦未能適時及有效地促使違規的安老院改善。就以下各執管方面的不足，社署必須從速改善：

- (1) **撤銷牌照**：在二〇一四 / 一五至一七 / 一八年（4年）期間，社署不曾撤銷任何安老院的牌照。然而，有個案顯示，有安老院屢屢嚴重違規，社署早應考慮撤銷牌照。雖然嚴厲執行撤銷安老院牌照的措施或會令一些安老院結業，以致長者更難找到容身之所，但是，若有安老院重複及嚴重違規，最終受害的始終是長者

³ 根據《條例》第19條，社署署長可就任何安老院藉書面通知發出他覺得需要的指示，要求安老院在指明的時限內遵辦，以確保該安老院的經營及管理情況令人滿意。

們。反之，嚴格執管會對安老院起警戒作用，確保安老院服務的質素，令長者們受惠。

- (2) **作出檢控**：若安老院涉及性質 / 程度嚴重的違規事項，「牌照處」會向安老院發出警告，或根據《條例》發出「糾正指示」。在二〇一四 / 一五至一六 / 一七年 (3 年) 期間，社署每年向安老院發出的警告及「糾正指示」達三、四百項，然而，檢控並獲定罪個案偏低：3 年僅 16 宗。二〇一七 / 一八年，檢控並獲定罪個案有所增加，達 23 宗。本署期望社署繼續加強及嚴格執法。
- (3) **就發出警告制訂改善期限及跟進巡查的時間表**：社署發出的「糾正指示」，一般會要求違規的安老院在 14 至 30 天內作出糾正，該署會在「糾正指示」的限期屆滿後進行跟進巡查。然而，就發出的警告，該署並無制訂改善違規事項的期限及跟進巡查的時間表。安老院嚴重違規而被警告的事項其實是違反《條例》 / 《規則》的行為 (例如人手不足)，其嚴重性不下於「糾正指示」的事項 (例如不當使用約束物品)，本署認為，社署應就警告事項制訂改善期限及跟進巡查的時間表。
- (4) **延誤執管甚或不執管**：有個案顯示，社署在巡查時發現有安老院人手不足，卻沒有按既定程序在 7 個工作天內發出警告，而是在 5 個多月後始向該安老院發出警告；發出警告後亦沒有盡快進行跟進巡查，以監察該安老院有否就問題作出糾正。此外，提供虛假資料屬社署根據《條例》可檢控的罪行，但就該安老院涉嫌提供了虛假的值勤記錄，該署卻沒有作出深入調查。
- (5) **跟進懷疑虐老的個案**：雖然目前虐老並非現行《條例》 / 《規則》所列的罪行，社署因而無權直接提出檢控，但該署其實可向安老院發出「糾正指示」，要求院方作出改善或糾正。若院方不遵辦指示而被社署發現，該署便可根據《條例》提出檢控。此外，根據《條例》，社署署長可基於持牌人被裁定干犯了《條例》所訂罪行或其他可公訴罪行，撤銷或暫時吊銷就安老院發出

的牌照、拒絕牌照續期，或修訂該牌照的任何條件。但有個案反映，就某安老院有人懷疑虐老而院友死亡的事件，沒有記錄顯示社署有積極向警務處及死因裁判法庭了解調查結果，以決定向該安老院採取相應的執管行動。

(III) 巡查機制

7. 社署現行的巡查機制有以下不足：

- (1) **「全面巡查」的效能成疑**：「牌照處」對安老院進行的恆常「全面巡查」，就「社會工作」及「保健衛生」兩個範疇所規管的所有既定項目作出檢視。「牌照處」督察除須巡查安老院的環境安全及衛生情況、點算安老院設施及人手、查核員工的僱傭記錄及院友資料記錄外，亦要負責訪問院友及其家人，以及觀察安老院為院友用藥、用膳及洗澡等安排是否妥善。上述每項工序都需要仔細查核及觀察，而且須就巡查所得按清單所列逐一作出記錄，工作量委實不輕。然而，有關工作一般均只是由一名或兩名督察在約半天或一天時間內完成，他們能否在這樣短的時間內全面、深入及有效地巡查安老院的運作，是一大疑問。猶幸，社署近年獲當局增撥資源及聘用退休紀律部隊人員，加強巡查工作。本署期望該署繼續努力，進一步加強巡查工作的成效。
- (2) **對津助安老院的巡查**：「牌照處」對私營安老院就「社會工作」及「保健衛生」範疇的巡查為每年巡查最少 3 次，但「牌照處」過往就「社會工作」及「保健衛生」範疇對津助安老院的巡查，只是每 3 年巡查最少 1 次，明顯較私營安老院少。在本署展開主動調查後，「牌照處」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。但頻次仍較私營安老院的巡查為少，「牌照處」應考慮繼續增加巡查次數。

(IV) 就安老院的違規事項所提供的資訊

8. 社署早年只就成功檢控違規安老院的定罪記錄上載該署網頁，但就其他經該署查明屬實的違規事項，並無作出公布。自二〇一八年四月一日起，該署將違規而被警告及獲發「糾正指示」的安老院之記錄亦上載至該署的網頁，讓市民查閱。

9. 然而，就安老院的違規情況，社署除發出警告及「糾正指示」，亦可採取牌照執管行動，包括暫時吊銷安老院牌照、拒絕牌照續期，或修訂或更改牌照的任何條件等行動。該署應亦向公眾披露該些資料。

建議

10. 基於以上所述，申訴專員對社署有以下建議：

檢討及修訂《條例》

- (1) 檢討及修訂相關法例已刻不容緩，社署應聯同相關的政策局盡快推動修訂《條例》，包括考慮把現時不屬《條例》或《規例》所列的罪行（例如：侵犯院友私隱、錯誤用藥、不當地使用約束物品、虐老等）納入該些法例，以及研究把安老院職員護送及陪診的服務納入為社署監管的範圍之可行性；

加強執管

- (2) 加強執管行動，包括務須適時及嚴謹就違規安老院採取執管行動，以及對重犯及嚴重違規的安老院加強檢控及 / 或採取牌照執管行動，例如撤銷牌照；
- (3) 積極跟進懷疑虐老個案，包括：就嚴重事故（例如死亡個案），社署應主動及定期與警務處及 / 或法庭跟進個案，以便在警務處或法庭的跟進有結果後，該署可適時對有關安老院採取相應的跟進行動，例如：就已證實的虐老個案，果斷發出「糾正指示」；若有關安老院不遵辦，便根據《條例》作出檢控；

加強巡查

- (4) 檢討「全面巡查」的運作與效能；如有需要，應增撥及 / 或調撥人力資源進行「全面巡查」，以達致真正全面、深入及有效地巡查安老院；
- (5) 繼續加強就發出警告及「糾正指示」所進行的跟進巡查之工作，並就警告事項制訂安老院須作出改善的期限及「牌照處」須跟進巡查的時間表；
- (6) 進一步加強對津助安老院的巡查；

提高資訊透明度

- (7) 除公布安老院的被警告、獲發「糾正指示」及定罪記錄外，社署亦應把其他執管行動的資訊（例如暫時吊銷安老院牌照、拒絕牌照續期、修訂或更改牌照的任何條件等）上載至該署的網頁，以供公眾參考，及促使相關安老院改善其服務。

申訴專員公署
二〇一八年十二月