



香港申訴專員公署  
Office of The Ombudsman, Hong Kong



主動調查報告  
Direct Investigation Report

社會福利署對安老院服務的監管  
Social Welfare Department's Monitoring of Services of  
Residential Care Homes for the Elderly

報告完成日期：2018年12月10日  
Completion Date: 10 December 2018

報告公布日期：2018年12月13日  
Announcement Date: 13 December 2018

# 目錄

## 報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.3
調查過程及範圍	1.4 – 1.5
2 相關法例	2.1
《安老院條例》	2.2
《安老院規例》	2.3
3 巡查、執管及資訊公布	3.1 – 3.2
巡查	3.3 – 3.10
執管行動	3.11 – 3.23
安老院服務的資訊公布	3.24
4 個案研究	4.1
個案(一)：對屢屢嚴重違規者執管寬鬆	4.2 – 4.7
個案(二)：跟進懷疑虐老個案不夠積極及執管不嚴	4.8 – 4.13
個案(三)：現行法例未能就某些嚴重違規情況作出規管	4.14 – 4.16
個案(四)：監管範圍不夠全面	4.17 - 4.21
5 本署的評論及建議	5.1
(I) 法例過時，不全面且作用有限	5.2 – 5.4
(II) 執管寬鬆	5.5
(III) 巡查機制	5.6
(IV) 就安老院的違規事項所提供的資訊	5.7 – 5.8
建議	5.9
鳴謝	5.10
附件	3.4

## 背景

**1.1** 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。截至二〇一八年六月，本港入住安老院的長者約有 6 萬人。

**1.2** 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<sup>1</sup>）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<sup>2</sup>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。

**1.3** 入住安老院的長者是社會上較需要照顧和關懷的社群。院友能在適當的照顧下有尊嚴地安享晚年，實至為重要。社署能否有效監管安老院的服務，對院友的福祉有直接影響。有見及此，本署於二〇一六年十月十八日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條展開主動調查，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。

---

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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。」

## 調查過程及範圍

**1.4** 是項主動調查的範圍包括：

- (1) 現行法例對安老院的規管是否切合社會需要；
- (2) 社署巡查安老院，以及對違規安老院所採取的執管行動是否妥善；
- (3) 社署所發放關於安老院違規的資訊是否足夠，讓公眾能對安老院作出適當的選擇。

**1.5** 二〇一八年七月六日，本署將調查報告的初稿送交社署置評。經考慮該署的意見後，本署於同年十二月十日完成這份報告。

# 2

## 相關法例

**2.1** 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(「署長」)根據《條例》第 22 條發出《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。《條例》及《規例》於一九九六年六月一日起實施。《條例》、《規例》及《實務守則》的規定，適用於所有安老院(包括津助安老院及私營安老院)。

### 《安老院條例》

**2.2** 《條例》的主要相關條文包括：

- (1) **第 6(1)、8 及 9 條**：署長可根據《條例》的規定向安老院申請人發出牌照，或向安老院的持牌人(「持牌人」)續發牌照。新牌照及獲續發的牌照的有效期不超過 36 個月。任何人無牌照經營安老院，即屬犯罪。
- (2) **第 10(1)(b)(i)條**：署長可基於持牌人被裁定犯了《條例》所訂罪行或其他可公訴罪行，撤銷或暫時吊銷安老院牌照，或拒絕將牌照續期，或修訂或更改牌照的任何條件。
- (3) **第 18(2)條**：署長及其委任的督察可要求任何安老院出示關乎經營及管理的任何資料；以及可視察任何安老院。

- (4) **第 19 條**：署長可就任何安老院藉書面通知發出他覺得需要的指示（「糾正指示」），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。
- (5) **第 21(3)(a)條**：在違反牌照的條件的情況下，經營、料理、管理或以其他方式控制安老院，即屬犯罪。
- (6) **第 21(3)(b)條**：在牌照指明的處所以外的處所內經營、料理、管理或以其他方式控制安老院，即屬犯罪。
- (7) **第 21(6)條**：任何人有任何下列行為，即屬犯罪—  
.....
  - (c) 拒絕按根據第 18 條所提出的要求提供資料，或提供虛假資料；
  - (d) 接獲根據第 19 條送達的通知，但沒有在該通知指明的期限內遵從「糾正指示」的規定。
- (8) **第 21(7)條**：任何人犯第 21 條所訂的罪行，可處第 6 級罰款及監禁 2 年，並可就該罪行持續的每一日另處罰款 10,000 元。
- (9) **第 22 條**：署長可發出與安老院經營有關的《實務守則》。

## 《安老院規例》

### 2.3 《規例》的主要相關條文包括：

- (1) **第 11(1)條**：經營者須按《規例》的規定僱用足夠的員工。
- (2) **第 11(2)(d)條**：經營者不得僱用未註冊的人士為保健員。

(3) **第 12 條**：經營者須就每名受僱在安老院工作的人的姓名、地址及身份詳情，備存記錄。

(4) **第 14 條**：經營者須向署長提交收費的詳情。

(5) **第 16 條**：安老院主管須備存下列事項的記錄—

……

(e) 任何院友遇到的意外或患上的疾病，以及為此而採取的補救行動；

(f) 任何院友的死亡；

(g) 為防止或制止院友傷害自己或別人、損毀財產或造成打擾而採取的行動（包括使用武力或約束物品）。

(6) **第 36 條**：經營者及主管的某些行為構成罪行—

(1) 經營者如不遵守包括第 11、12 或 14 條的規定，即屬犯罪，可處第 4 級罰款；

(2) 主管如不遵守包括第 16 條的規定，即屬犯罪，可處第 3 級罰款。

# 3

## 巡查、執管及資訊公布

**3.1** 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，或拒絕將牌照續期，或修訂或更改牌照的任何條件( **第 2.2(2) 段** )。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，並會在日後的跟進巡查中檢視安老院是否已作出改善。

**3.2** 「牌照處」督察獲《條例》賦權可到安老院進行巡查，但無權到安老院以外的處所視察或執行有關監管的職務。

### 巡查

**3.3** 根據二〇一一年二月起生效的巡查指標，就「屋宇安全」及「消防安全」這兩範疇，「牌照處」分別每 12 個月到所有安老院巡查最少 1 次。至於「社會工作」及「保健衛生」那兩範疇，「牌照處」分別每 36 個月到所有津助安老院巡查最少 1 次；對私營安老院，「牌照處」則分別每 12 個月巡查最少 3 次，當中包括「全面巡查」、「焦點巡查」及在非辦公時間進行，以監察私營安老院在不同時段的服務。

**3.4** 「全面巡查」是指，「牌照處」就「社會工作」及「保健衛生」兩個範疇所規管的所有既定項目(包括**附件**所列的項目)作出檢視。



**3.5** 「焦點巡查」是指，「牌照處」在進行巡查時，在「全面巡查」的既定項目中選取部分主要項目作重點巡查，例如查核安老院的人手情況或使用約束物品的記錄及程序。

**3.6** 「牌照處」制訂了適用於所有安老院（包括津助安老院及私營安老院）的巡查清單，以便記錄巡查結果及違規事項（如有）。視乎實際情況需要，「牌照處」一般會派出 1 名督察進行巡查。若懷疑安老院嚴重違規或持續沒有改善，「牌照處」會安排 2 名或以上的督察或採取小隊模式進行巡查。「牌照處」一般需時半天甚或一天完成對一間安老院的「全面巡查」工作。

**3.7** 除督察日常巡查外，「牌照處」的督導人員會抽檢約 5% 已由督察進行巡查的安老院，進行覆核巡查，以覆檢督察就個別安老院的評估結果，並查核督察巡查所得資料的準確性。

### **近期措施**

**3.8** 二〇一六 / 一七年，社署獲當局增撥資源以增加「牌照處」的人手。由二〇一七年四月起，「牌照處」加強了對津助安老院的巡查目標，就「社會工作」及「保健衛生」兩個範疇的巡查，各由每 36 個月巡查最少 1 次（**第 3.3 段**），增加至每 12 個月巡查最少 1 次。在「牌照處」增加人手後，督導人員所進行的覆核巡查次數，由以往每年 72 次增加至 281 次。

**3.9** 此外，社署在二〇一七年五月成立了「牌照及規管科」，全面重整了「牌照處」的工作安排，其轄下「重點監察及檢控組」的跨專業專責督察隊伍<sup>3</sup>，就監察嚴重違規或記錄欠佳的安老院制訂策略及行動方案，重點監察有多次違規記錄及曾觸犯較嚴重違規事項（例如：侵犯院友私隱、虐老個案）的安老院。

**3.10** 「牌照處」亦於二〇一七年二月推行新措施，以合約形式聘用具調查經驗及技巧的退休紀律部隊人員，協助「牌照處」督察到安老院進行巡查及執法。在增加了有關的人手後，「牌照處」會視乎實際情況及需要，採取小隊形式進行巡查。二〇一七年二月至二〇一八年七月（18 個月）期間，退休紀律部隊人員協助「牌照處」督察到安老院進行了逾 900 次巡查，包括恆常巡查及跟進巡查。

---

<sup>3</sup> 跨專業專責督察隊伍由「社會工作」、「保健衛生」、「屋宇安全」及「消防安全」4 個專責督察隊伍組成。

## 執管行動

**3.11** 若安老院涉及違規，「牌照處」會視乎所涉違規事項的性質及 / 或嚴重程度，向安老院發出勸諭、警告或根據《條例》發出「糾正指示」( **第 2.2(4)段** )。

**3.12** 勸諭和警告，屬社署的行政規管措施。「牌照處」一般會要求安老院就違規事項盡快改善，並視乎情況會要求安老院在指定日期前提交改善計劃。「牌照處」會進行跟進巡查 ( 有別於恆常巡查，**第 3.3 段** )，以檢視安老院是否已作改善，但「牌照處」不會就每項警告設定跟進巡查的時間表。「糾正指示」的限期長短是視乎違規項目及實際情況而定，一般為 14 至 30 天不等。「牌照處」通常會在「糾正指示」的期限屆滿後進行跟進巡查。

**3.13** 有關社署發出勸諭、警告及「糾正指示」的情況如下。

### 勸諭

**3.14** 「牌照處」向安老院發出的勸諭不一定涉及違規事項 ( 例如只是安老院與院友及 / 或其家人溝通不足，以致未能適時提供服務 )，或有關事項在性質 / 程度上屬較輕微 ( 例如：安老院沒有提供足夠的儲物設施、未有清潔冷氣機隔塵網 )。

### 警告及「糾正指示」

**3.15** 若發現安老院所涉的違規事項性質 / 程度嚴重 ( 例如：人手不足，**第 2.3(1)段** )，「牌照處」會發出警告，要求安老院盡快改善。就人手不足的個案，「牌照處」督察會在現場即時對安老院作出口頭警告，並要求院方立即調動人手 ( 包括替假員工 ) 當值。「牌照處」一般亦會在發現違規情況後 7 個工作天內發出警告信；如「牌照處」在跟進巡查時發現安老院再次違規，社署會考慮提出檢控。

**3.16** 若發現安老院所涉的違規事項屬性質 / 程度嚴重的行為，但該些行為本身並非《條例》或《規例》所列的罪行 ( 例如：侵犯院友私隱、錯誤用藥、不當使用約束物品等 )，「牌照處」可發出警告或「糾正指示」( **第 2.2(4)段** )。

## 檢控及牌照執管行動

**3.17** 就屢次違規，或所涉違規事項的性質 / 程度非常嚴重的個案 ( 例如提供虛假資料 ( 第 2.2(7)(c)段 ) )，社署會考慮不先作警告便提出檢控。

**3.18** 此外，如安老院沒有在指明的期限前遵辦「糾正指示」( 第 3.12 段 )，社署可以該院違反署長的指示之控罪提出檢控 ( 第 2.2(7)(d)段 )。同時，「牌照處」在處理每宗續牌申請時，會視乎安老院在上一個牌照有效期內的表現及違規記錄，以決定是否向該安老院續發牌照，或考慮縮短續發下一個牌照的有效期。如安老院的運作情況嚴重差劣，「牌照處」會考慮撤銷或暫時吊銷其牌照，或拒絕續牌。

## 執管數據

**3.19** 在二〇一四 / 一五至二〇一七 / 一八年 ( 4 年 ) 期間，社署對安老院所採取的執管行動如下。

表 1：執管數據

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
(a) 勸諭	3,028	2,916	3,237	2,557
(b) 警告	309	352	466	139
(c) 「糾正指示」	11	22	11	2
(d) 檢控並獲定罪	0	4	12	23
(e) 拒絕續牌	0	1*	0	0
(f) 撤銷或暫時吊銷牌照	0	0	0	0

\* 該宗拒絕續牌個案即本調查報告第 4 章的個案 ( 一 )。

**3.20** 從表 1 可見，在二〇一四 / 一五至二〇一六 / 一七 ( 3 年 ) 期間，撇除性質較輕微的勸諭事項，社署每年向安老院發出的警告及「糾正指示」有三、四百項 ( 即所涉的違規事項屬性質 / 程度嚴重 )，但檢控並獲定罪的個案則只有 0 至 12 宗。不過，二〇一七 / 一八年的檢控並獲定罪的宗數有所增加，達 23 宗。

**3.21** 此外，社署在上述 4 年間並沒有對任何安老院撤銷或暫時吊銷牌照。該署只曾在二〇一五 / 一六年就 1 宗個案拒絕續牌。

**3.22** 自二〇〇五年十二月起，社署把安老院被定罪的記錄（包括：安老院的名稱及罪行）上載該署網頁。根據該署網頁（更新日期：二〇一八年七月三十一日）的資料，在最近 24 個月（即二〇一六年八月一日至二〇一八年七月三十一日），安老院因觸犯《條例》及《規例》而被定罪的記錄共有 41 宗，詳情如下：

**表 2：安老院近 24 個月的定罪記錄**

	罪行	宗數
(1)	違反《規例》第 11(1)條：僱用員工不足	37
(2)	違反《條例》第 21(3)(a)條：在違反牌照的條件的情況下，經營、料理、管理或以其他方式控制該安老院	1
(3)	違反《條例》第 21(3)(b)條：在牌照指明的處所以外的處所內經營、料理、管理或以其他方式控制該安老院	1
(4)	違反《條例》第 21(6)(c)條：提供虛假資料	1
(5)	違反《規例》第 11(2)(d)條：僱用未註冊的人士為保健員	1

**3.23** 就社會特別關注的虐老個案，社署表示，該署沒有法定權力就虐老個案直接提出檢控。若有安老院涉嫌虐老，「牌照處」會進行調查。若證實安老院虐老，「牌照處」會因應個案的性質及嚴重程度，發出勸諭、警告或「糾正指示」。若「牌照處」認為個案可能涉及刑事成份，該處亦會把個案轉介香港警務處（「警務處」）進行刑事調查。

## 安老院服務的資訊公布

**3.24** 多年以來，社署網頁只載錄安老院最近 24 個月的定罪記錄（第 3.22 段）。本署認為，除定罪記錄外，社署若亦能公布經該署查明屬實的違規情況，市民便可有更充足的資訊去選擇安老院，這

同時會有助警惕安老院，減少其違規情況。本署就這項主動調查展開初步審研後，於二〇一五年十月向社署提出了上述意見，該署表示已於同年六月開始研究並徵詢法律意見，務求將安老院違規記錄上載該署網頁。由二〇一八年四月一日起，該署將因違規而被警告及獲發「糾正指示」<sup>4</sup>的安老院之記錄上載至該署的網頁及該署長者資訊網，讓市民查閱。截至二〇一八年八月，社署已把 17 所安老院的警告及「糾正指示」記錄上載網頁。

---

<sup>4</sup> 「糾正指示」性質亦屬書面警告，社署網頁及社署長者資訊網所顯示的「警告事項」已包括「糾正指示」。

# 4

## 個案研究

**4.1** 在調查期間，本署要求了社署提供一些執管個案的實例，包括傳媒廣泛報道某安老院侵犯院友私隱及某安老院懷疑虐待院友令致其死亡的個案，讓本署研究。此外，本署亦探討了一些市民向本署投訴社署有關監管安老院服務的投訴個案。以下 4 宗個案，反映了社署監管安老院服務之不足。

### 個案（一）：對屢屢嚴重違規者執管寬鬆

**4.2** 二〇一五年五月，傳媒報道某私營安老院（「安老院 A」）涉嫌嚴重侵犯院友私隱：院友被安排在一個無遮蔽的露天平台全裸或半裸等待洗澡。社署隨即展開調查，包括實地巡查，以及向院友和職員查詢。適逢安老院 A 的牌照有效期於同月三十一日屆滿，而社署當時正在處理其續牌申請。經考慮安老院 A 過去的違規記錄、該院有否持續改善、持牌人的書面申述等，社署決定拒絕安老院 A 的牌照續期申請。安老院 A 在同年六月結業。在社署協助及安老院 A 配合下，全部院友獲安排搬遷。

**4.3** 其實，安老院 A 嚴重侵犯院友私隱及因干犯其他嚴重違規事項而被社署警告，並非單一事件。社署以往多次在巡查時發現安老院 A 違規，詳情如下。

表 3：安老院 A 的違規情況

巡查日期	違規事項	社署的 執管行動
(1) 2012 年 7 月	(a) 員工在沒有提供適當遮隔的情況下為院友洗澡，其後在回程亦沒有替一名院友蓋好下身以保護其私隱及尊嚴。  (b) 員工未有獲得醫生的處方，便自行給兩名院友藥物服用。	共發出 2 項警告
(2) 2012 年 12 月	員工用布帶綁着一間單人房的唯一房門，令門不能開啟及使院友無法離開房間。	發出 1 項警告
(3) 2013 年 4 月	該月某兩天某些時段欠缺護理員當值。	發出 1 項警告
(4) 2013 年 9 月	發給院友的收據有「雜費」項目，但未有顯示雜費的分類（例如：尿片）及收費時段等資料。事件引起安老院 A 與院友家人就尿片收費及相關按金收費的糾紛。社署的調查顯示安老院 A 在處理院友的收費上失當；安老院 A 事後向事涉院友退回有關收費。	發出 1 項「糾正指示」#
(5) 2014 年 3 月	員工留下兩名院友的糊餐在餐車上，每碗糊餐上均放了已碎的藥物，當時沒有員工看管。	發出 1 項警告
(6) 2014 年 7 月	員工不當地對一名院友使用了約束物品，並以不能迅速鬆開的方法	發出 1 項警告

		綁在床架上。	
(7)	2014 年 9 月	<p>(a) 員工用布帶綁着一間單人房的唯一房門，令門不能開啟及使院友無法離開房間。</p> <p>(b) 員工對其他院友不當地使用約束物品，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 把 2 名院友的手部約束在活動床欄上；</li> <li>● 把 1 名坐於輪椅的院友雙重固定在其輪椅及通道的扶手上；</li> <li>● 把 1 名卧床院友的左、右手分別固定於其雙大腿上。</li> </ul>	<p>發出 1 項警告</p> <p>發出 1 項警告</p>
(8)	2015 年 1 月	一名護理員為院友注射胰島素，但該護理員並非合資格為院友注射藥物的員工，有關工作須由保健員進行。	發出 1 項警告
(9)	2015 年 3 月	不當使用約束物品，包括：把 1 名院友的腳約束在床上，並過緊地約束其右手，以致影響其右手血液循環，令致腫脹。	發出 1 項「糾正指示」 <sup>#</sup>

<sup>#</sup> 違規問題其後已獲糾正。

**4.4** 從表 3 可見，在二〇一二年七月至二〇一五年三月（33 個月）期間，社署向安老院 A 發出的警告及「糾正指示」共 11 項（表 3·(1)至(9)項），即平均 3 個月便發出 1 項警告 / 「糾正指示」。儘



管安老院 A 有因應社署的警告及要求提交改善計劃，承諾改善及 / 或糾正，然而，其各種違規行為仍接連發生，甚至重犯（例如：侵犯院友私隱（表 3·(1)(a)項及 4.2 段）、藥物使用及管理不當（表 3·(1)(b)、(5)及(8)項）、不當使用約束物品（表 3·(6)、(7)(b)及(9)項），以及綁着院友的房門（表 3·(2)及(7)(a)項），直接影響院友的生活、健康、安全及尊嚴。

### **本署觀察所得**

**4.5** 個案（一）顯示，社署對接連地嚴重違規的安老院 A 之執管行動寬鬆，僅重複性地發出警告，而不作進一步執管。雖然安老院 A 上述屢犯的違規事項絕大部分均不屬社署根據《條例》可檢控的罪行（包括侵犯院友私隱及不當使用約束物品）（第 3.16 段），但該署其實可就該些違規事項發出「糾正指示」。若安老院 A 不遵從「糾正指示」，該署便可進一步執法：以該院違反署長指示之控罪（第 2.2(7)(d)段），向其提出檢控。然而，社署在二〇一二年七月至二〇一五年三月的 33 個月期間，就安老院 A 屢屢嚴重違規，只發出兩次「糾正指示」。

**4.6** 此外，社署理應就每一項的違規行為發出警告。然而，就該署在某兩次巡查時發現安老院 A 對多於一名院友不當使用藥物及不當地使用約束物品（表 3·(1)(b)及(7)(b)項），該署卻只是就每次巡查發現的多宗違規事項發出 1 項警告。

**4.7** 及至二〇一五年五月底，安老院 A 牌照期屆滿（當時該院侵犯院友私隱事件已被傳媒廣泛報道），該署才不予續牌（第 4.2 段）。顯示該署重複警告及要求安老院 A 提交改善計劃，對該安老院毫無阻嚇作用，未能有效改善該安老院的服務。

### **個案（二）：跟進懷疑虐老個案不夠積極及執管不嚴**

**4.8** 二〇一六年一月三十一日，另一私營安老院（「安老院 B」）的一名院友（「院友甲」）因低血壓和排出黑色糞便，被送往公立醫院就診。醫院職員為院友甲更換尿片時，發現其肛門有布塊和尿片膠紙，懷疑事件涉及虐老，遂通知其家人報警處理。兩日後（二月二日），院友甲去世。「牌照處」接獲醫院轉介，並於同日到安老院 B 進行調查，訪問了職員及其他院友，但各受訪者皆表示未有聽聞

或目睹院友被虐。二月四日，安老院 B 向社署提交「特別事故報告」，就上述事件作出報告，並否認虐老。在其調查中，社署未有證據證明安老院 B 虐老。在二月二十九日召開的「多專業個案會議」中，由主診醫生及警方交代發現懷疑虐老事件的經過及跟進情況。警方表示，死因裁判法庭正調查事件，警方就事件未有結論。「多專業個案會議」認為，當時未有證據顯示事件涉及虐老。不過，社署就事件進行調查期間，發現安老院 B 有以下違規事項：

**表 4：安老院 B 的違規情況**

	違規事項	社署的執管行動
(1)	違反《規例》，在 2016 年 1 月 27、28、31 日及 2 月 1 日未有安排足夠的員工當值。	於 2016 年 7 月 22 日發出 1 項警告
(2)	更期表顯示一名職員（「職員乙」）在上述日子曾經休假，而職員乙亦有向社署承認於該些日子休假，但值勤記錄卻有人代她簽署顯示她當值，值勤記錄涉嫌失實。	於 (1) 所述的函件建議安老院 B 督導員工須在值勤記錄親自簽到及填寫實際上、下班時間
(3)	安老院 B 違反《實務守則》的多項規定：	於上述函件建議安老院改善
	(a) 沒有就涉嫌虐老事件發生後 3 天內向「牌照處」作出報告；	第 (1) 至 (3) 項的各項問題其後已獲糾正
	(b) 未有制訂投訴程序及保障院友免受侵犯的程序；	
	(c) 未有向職員、院友及其家人公布舉報虐老的渠道；	
	(d) 未有定期為員工安排有關防止虐待長者的培訓。	

## 本署觀察所得

**4.9** 在事件中，有院友死亡且當中有懷疑虐老行為，是非常嚴重的事情，社署有責任從速及嚴謹跟進。若發現虐老事情屬實，該署應對安老院採取果斷及嚴正的執管行動。就安老院 B 有人懷疑虐老，該署表示一直有與警務處保持聯絡。然而，該署所提供的檔案記錄顯示，該署在二〇一六年二月把個案交由警務處跟進(當時醫院已就事件通知死者的家人報警(第 4.8 段))後，只曾於同年七月十八日向警務處提供資料，沒有記錄顯示該署其後曾與警務處作跟進。就本署一再查詢社署與警務處跟進的最新情況，社署才表示向警務處查詢後獲悉：截至二〇一八年七月，警務處的調查沒有證據顯示事件涉及刑事罪行，但個案尚待死因裁判法庭指示。本署調查期間曾建議社署定期及積極向警務處了解情況，該署回應：警務處不會就刑事調查期間向外界透露調查進度或結果，該署認為建議不可行。

**4.10** 本署認為，雖然刑事調查不屬社署的工作範疇，但該署有責任跟進警務處及 / 或法庭的調查結果，以決定須否向安老院 B 採取相應的執管行動。社署一方面解釋已經與警務處保持聯絡，另一方面又指向警務處了解跟進情況不可行(第 4.9 段)，該署的回應實在矛盾。警務處當然不會隨便透露調查細節，但社署至少可向警務處查詢案件是否仍在調查中或是否已有結果。

**4.11** 此外，「牌照處」早於二〇一六年二月發現了安老院 B 其他違規事項(第 4.8 段及表 4)，但及至同年七月(逾 5 個月)才發出警告及改善建議。該警告及改善建議又不設糾正期限，安老院 B 會否從速落實糾正措施，頓成疑問。就此，社署解釋，該署在二〇一六年二月巡查當日已向安老院 B 指出需要改善的事項，並在其後緊密跟進該院的改善進展。「牌照處」在同月收到安老院 B 提交的改善文件，由於需時審核所涉資料及文件，故該處於同年七月才向安老院 B 就多項事宜一併發出警告(表 4，(1)至(3)項)。至於有關警告及改善建議不設糾正期限，社署解釋，由於安老院必須立刻改善人手不足及值勤記錄失實的問題，所以「牌照處」未有設定糾正期限，「牌照處」已於同年八月下旬作出跟進巡查，並發現所有違規問題已獲糾正。

**4.12** 就社署的上述解釋，本署不敢苟同。儘管「牌照處」需時處理安老院 B 多項問題，但有關人手不足的問題，「牌照處」一般會

在發現違規情況後 7 個工作天內發信警告(第 3.15 段)。「牌照處」實應從速優先跟進此違規事項，並盡快進行跟進巡查，以核實安老院 B 有否落實改善措施。

4.13 再者，安老院 B 涉嫌向社署提供虛假的值勤記錄(表 4，(2)項)，那屬社署可檢控的嚴重違反《條例》行為(第 2.2(7)(c)段)。然而，該署不曾進行深入調查。

### 個案(三)：現行法例未能就某些嚴重違規情況作出規管

4.14 二〇一五年八月，某私營安老院(「安老院 C」)的職員為一名院友(「院友丙」)進行腹膜透析時，使用了錯誤的劑量。社署的調查發現，安老院 C 為院友丙進行腹膜透析的保健員，錯誤理解醫生的指示，在院友丙使用的一包腹膜透析液內錯誤注射了 10,000 單位的肝素納注射液(是醫囑用量 2,000 單位的 5 倍)，並在完成腹膜透析程序後，沒有作出用藥記錄，違反了《實務守則》。院友丙因這宗藥物事故須留醫近 3 星期接受治療。

4.15 社署表示，上述藥物事故屬嚴重違規，但由於錯誤向院友注射過量藥物，並非該署根據《條例》可檢控的罪行，該署只能向該院發出「糾正指示」，要求院方日後小心嚴謹及適當地管理院友的藥物，依從醫囑將藥物正確和安全地給予院友。該署在其後的跟進巡查確定安老院 C 有遵從「糾正指示」。

### 本署觀察所得

4.16 個案(三)顯示，《條例》作用有限。就一些嚴重違規事項，例如錯誤用藥以致危害院友健康，根據現行的《條例》，社署只能發出「糾正指示」，無法提出檢控，對阻嚇再犯效力不彰。

### 個案(四)：監管範圍不夠全面

4.17 二〇一五年底，院友丁入住某津助安老院(「安老院 D」)時，被評為有跌倒風險，需使用安全帶。某日，安老院 D 職員用輪椅推送院友丁到飯堂準備吃晚飯，並從輪椅轉移到飯堂的座椅，期間沒有為院友丁繫上安全帶。晚飯完畢，職員忙於安排各院友由

飯堂返回房間，沒有職員留守照顧仍在飯堂的院友們（包括院友丁）。院友丁自行起身離開座椅，以致跌倒（「第一次跌倒事件」）。院友丁由安老院 D 職員陪同往某公立醫院就醫。職員一度離開，其間，院友丁再跌倒（「第二次跌倒事件」）。院友丁家人向「牌照處」投訴。

**4.18** 就「第一次跌倒事件」，「牌照處」的調查發現，安老院 D 沒有為院友提供適當的護理及起居照顧，該處於是向安老院 D 發出警告及要求改善。就「第二次跌倒事件」，院友丁是在醫院（而非在安老院 D 內）跌倒，該地點不屬「牌照處」的監管範圍（**第 3.2 段**）。「牌照處」把個案交由「整筆撥款獨立處理投訴委員會」<sup>5</sup>處理。

### **本署觀察所得**

**4.19** 本署知悉，在本港，安老院院友的家人往往未能親自陪伴他們到醫院或診所就診，因此，由安老院派員護送及陪伴院友應診的情況，有實際需要且經常發生。然而，個案（四）反映，安老院所提供的護送及陪診服務並未納入現行法律框架的監管範圍（**第 3.2 段**），院友在出外應診時有否得到安老院職員適切照顧，社署並無監管的權力。本署認為，當局應研究把安老院這方面的服務亦納入其監管範圍之可行性，以確保院友在出外應診時得到安老院職員的適切照顧。

**4.20** 就本署上述觀察所得，社署回應，發牌制度有必要清晰釐定安老院受監管的範圍，亦應切合實際的需要，否則安老院或會因此拒絕為院友提供任何形式的外出活動或陪診服務，因而導致院友的利益受損。

**4.21** 本署認同，發牌制度有必要清晰釐定安老院受監管的範圍，大前提是：安老院提供的各種服務應受社署的監管，以保障院友的福祉。就社署擔心若擴闊監管範圍，安老院或會因而拒絕為院友提供任何形式的外出活動或陪診服務（**第 4.20 段**），本署認為，若外出活動及陪診服務是安老院恆常的業務之一，當局理應作出監管，不應把監管權力局限於院舍範圍內。

---

<sup>5</sup> 根據二〇〇八年十二月發布的《整筆撥津助制度檢討報告》中的建議，當局於二〇〇九年四月成立「整筆撥款獨立處理投訴委員會」，以處理與整筆撥款有關但接受津助的非政府機構（包括營辦安老院的機構）未能妥善解決的投訴。

# 5

## 本署的評論及建議

**5.1** 綜合以上調查所得，本署認為，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

**5.2** 《條例》及《規例》由一九九六年六月實施至今逾 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，多年來不曾作出任何修訂。公眾有不少意見認為，《條例》及《規例》過時，有需要作出修訂。二〇一五年七月二十三日，立法會福利事務委員會通過動議促請政府當局應修訂《條例》。而事實上，社署在獲得立法會撥款後已增撥資源及成立了「檢視院舍實務守則及法例工作小組」(「工作小組」)<sup>6</sup>，跟進修訂法例及《實務守則》的工作<sup>7</sup>。「工作小組」的目標是在兩年內(即二〇一九年五月底前)完成檢視《條例》、《規例》及《實務守則》的修訂，並把建議提交勞工及福利局考慮。

**5.3** 本署留意到，社會人士要求修訂《條例》及《規例》的訴求已有多多年，但法例修訂的檢視工作預期在二〇一九年中才完成，再加入立法程序，不排除完成修訂法例仍需一段以年計的時間。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(第 3.16 段)。個案(一)及個案

<sup>6</sup> 「工作小組」由社署署長擔任主席，成員包括立法會議員、業界人士、學術界人士、服務使用者及照顧者等。

<sup>7</sup> 二〇一六年五及七月，政府分別就開設一個社署助理署長編外職位的建議，徵詢立法會福利事務委員會及人事編制小組委員會的意見。二〇一七年四月，社署獲立法會財務委員會同意撥款開設一個助理署長編外職位。同年五月，社署成立新的「牌照及規管科」，並於翌月成立「工作小組」，跟進修訂法例及《實務守則》的工作。

(三)皆顯示，現行《條例》限制了社署的執管權責(第 4.5 及 4.16 段)，不但對長者不公，也令部分安老院有恃無恐地違規，就檢討《條例》及《規例》在這方面的不足及作出相應的修訂，當局責無旁貸。

5.4 個案(四)亦顯示，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的護送及陪診的恆常服務(第 3.2 段)；院友在出外應診時有否得到安老院職員適切照顧，社署並無權監管。當局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

5.5 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，缺乏警戒作用，亦未能適時及有效地促使違規的安老院改善。在以下各執管方面的不足，社署必須從速改善：

- (1) **撤銷牌照**：社會上有不少意見認為，社署應對嚴重違規的安老院採取較嚴厲的執管行動，例如撤銷牌照。事實上，個案(一)中的安老院，屢屢嚴重違規，社署早應考慮撤銷其牌照。但在二〇一四 / 一五至一七 / 一八年(4年)期間，社署並無撤銷任何安老院的牌照(表 1, (f)項)。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們。反之，嚴格執管對安老院起警戒作用，確保安老服務的質素，令長者們受惠。
- (2) **作出檢控**：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(表 1, (b)及(c)項)，所涉的均屬性質 / 程度嚴重的違規事項(第 3.15 及 3.16 段)。然而，檢控並獲定罪個案偏低：3年僅 16宗(二〇一六 / 一七年 12宗；二〇一五 / 一六年 4宗；二〇一四 / 一五年 0宗)。至二〇一七 / 一八年，檢控並獲定罪個案有所增加至 23宗(表 1, (d)項)。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**：就性質 / 程度嚴重的違規事項，社署可發出警告或「糾正指示」。就「糾正指示」，該署一般會要求違規的安老院在 14 至 30 天內作出糾正，並在「糾正指示」的限期屆滿後進行跟進巡查（**第 3.12 段**）。然而，就發出的警告，該署並無制訂改善的期限及跟進巡查的時間表（**第 3.12 段**）。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**：個案（二）顯示，社署在巡查時發現安老院 B 人手不足，卻沒有按既定程序在 7 個工作天內發出警告（**第 3.15 段**），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（**第 4.11 段**），以監察安老院 B 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（**第 2.2(7)(c)段**），但就安老院 B 涉嫌提供了虛假的值勤記錄，該署卻沒有作出深入調查（**第 4.13 段**）。
- (5) **跟進懷疑虐老的個案**：虐老是令人很痛心的事；欺凌無反抗力的長者，絕不可饒恕。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（**第 3.23 段**），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》第 21(6)(d)條（**第 2.2(7)(d)段**），即違反署長的指示之控罪，提出檢控。

此外，根據《條例》第 10(1)(b)(i)條（**第 2.2(2)段**），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，或拒絕將該牌照續期，或修訂或更改該牌照的任何條件。換言之，除了發出勸諭、警告或「糾正指示」外，社署可在法庭裁定安老院虐老後採取牌照執管行動，包括



撤銷牌照。但在個案(二)中，就安老院 B 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，以決定須否向安老院 B 採取相應的執管行動(第 4.9 段)。

### (III) 巡查機制

#### 5.6 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」進行的「全面巡查」，涉及監管安老院多個範疇的運作，「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(附件)。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(第 3.6 段)，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(第 3.8 至 3.10 段)。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**：津助安老院透過整筆撥款制度獲社署資助，資金來源較穩定和有保證，而且所屬的非政府機構一般都頗具規模和信譽，理論上相對於某些私營安老院，其管理及服務水平也許會較高。但理論歸理論。既然津助安老院與私營安老院一樣是受社署的發牌制度所規管，該署的「牌照處」更不能對受公帑津助的安老院掉以輕心。「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(第 3.3 段)，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(第 3.8 段)。本署對

此予以肯定。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**

**5.7** 社署早年只就成功檢控違規安老院的定罪記錄( **第 3.22 段** ) 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( **第 3.24 段及註 4** )。

**5.8** 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( **表 1** )。須知道，該署對安老院採取暫時吊銷安老院牌照、拒絕將牌照續期，或修訂或更改牌照的任何條件等行動( **第 3.1 段** )，往往涉及非常嚴重的違規情況，有關資訊對市民就安老院的選擇相當重要。因此，該署應亦向公眾披露這些資料。

#### **建議**

**5.9** 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( **第 5.2 至 5.4 段** )；

##### **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( **第 5.5(4)段** )，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 ( 第 5.5(1)及(2)段 ) ;

- (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 ( 第 5.5(5)段 ) ;

### **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 ( 第 5.6(1)段 ) ;
- (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 ( 第 5.5(3)段 ) ;
- (6) 進一步加強對津助安老院的巡查 ( 第 5.6(2)段 ) ;

### **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、拒絕將牌照續期、修訂或更改牌照的任何條件等 ) 上載至該署的網頁 ( 第 5.7 至 5.8 段 )，以供公眾參考，及促使相關安老院改善其服務。

### **鳴謝**

**5.10** 本署進行調查期間，獲社署全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/DI/398

二〇一八年十二月

附件

社會福利署的「牌照處」巡查安老院的既定項目包括：

- (1) 點算安老院的床位數目和所在位置；
- (2) 點算實際院友人數及其所需的照顧程度；
- (3) 點算職員人數和當值時間；
- (4) 查核職員資料、僱傭合約、更期表、值勤記錄；
- (5) 檢視餐單和膳食安排；
- (6) 檢視收費事項及入住協議；
- (7) 查核安老院處理院友財物的安排；
- (8) 檢視安老院所提供的社交活動及康復服務；
- (9) 視察安老院的環境和安全措施；
- (10) 訪問院友及其家人；
- (11) 點算需要特別護理的院友人數；
- (12) 檢視院友的健康及護理記錄；
- (13) 翻查院友的體格檢驗報告書；
- (14) 檢視藥物管理的記錄及程序；
- (15) 查核使用約束物品的記錄及程序；
- (16) 檢視到診醫生及外展醫護人員的診治記錄；
- (17) 檢查安老院的醫護設備及個人防護裝備；
- (18) 檢視感染控制的措施；
- (19) 觀察安老院職員為院友進行個人護理服務的情況；
- (20) 視察安老院的衛生環境；
- (21) 查核職員在護理方面的知識和技巧等。