



香港申诉专员公署  
Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告  
Direct Investigation Report

社会福利署对安老院服务的监管  
Social Welfare Department's Monitoring of Services of  
Residential Care Homes for the Elderly

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

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

# 目录

## 报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 - 1.3
调查过程及范围	1.4 - 1.5
2 相关法例	2.1
《安老院条例》	2.2
《安老院规例》	2.3
3 巡查、执管及资讯公布	3.1 - 3.2
巡查	3.3 - 3.10
执管行动	3.11 - 3.23
安老院服务的资讯公布	3.24
4 个案研究	4.1
个案（一）：对屡屡严重违规者执管宽松	4.2 - 4.7
个案（二）：跟进怀疑虐老个案不够积极及 执管不严	4.8 - 4.13
个案（三）：现行法例未能就某些严重违规 情况作出规管	4.14 - 4.16
个案（四）：监管范围不够全面	4.17 - 4.21
5 本署的评论及建议	5.1
(I) 法例过时，不全面且作用有限	5.2 - 5.4
(II) 执管宽松	5.5
(III) 巡查机制	5.6
(IV) 就安老院的违规事项所提供的资讯	5.7 - 5.8
建议	5.9
鸣谢	5.10
附件	3.4

# 1

## 引言

### 背景

**1.1** 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。截至二〇一八年六月，本港入住安老院的长者约有 6 万人。

**1.2** 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<sup>1</sup>）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<sup>2</sup>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。

**1.3** 入住安老院的长者是社会上较需要照顾和关怀的社群。院友能在适当的照顾下有尊严地安享晚年，实至为重要。社署能否有效监管安老院的服务，对院友的福祉有直接影响。有见及此，本署于二〇一六年十月十八日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条展开主动调查，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。

---

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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為，或不作出某些行為以致长者的福祉或安全受到伤害。」

## 调查过程及范围

**1.4** 是项主动调查的范围包括：

- (1) 现行法例对安老院的规管是否切合社会需要；
- (2) 社署巡查安老院，以及对违规安老院所采取的执管行动是否妥善；
- (3) 社署所发放关于安老院违规的资讯是否足够，让公众能对安老院作出适当的选择。

**1.5** 二〇一八年七月六日，本署将调查报告的初稿送交社署置评。经考虑该署的意见后，本署于同年十二月十日完成这份报告。

# 2

## 相关法例

**2.1** 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(「署长」)根据《条例》第 22 条发出《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。《条例》及《规例》于一九九六年六月一日起实施。《条例》、《规例》及《实务守则》的规定,适用于所有安老院(包括津助安老院及私营安老院)。

### 《安老院条例》

**2.2** 《条例》的主要相关条文包括：

- (1) **第 6(1)、8 及 9 条**：署长可根据《条例》的规定向安老院申请人发出牌照,或向安老院的持牌人(「持牌人」)续发牌照。新牌照及获续发的牌照的有效期不超过 36 个月。任何人无牌照经营安老院,即属犯罪。
- (2) **第 10(1)(b)(i)条**：署长可基于持牌人被裁定犯了《条例》所订罪行或其他可公诉罪行,撤销或暂时吊销安老院牌照,或拒绝将牌照续期,或修订或更改牌照的任何条件。
- (3) **第 18(2)条**：署长及其委任的督察可要求任何安老院出示关乎经营及管理的任何资料;以及可视察任何安老院。

- (4) **第 19 条** :署长可就任何安老院藉书面通知发出他觉得需要的指示(「纠正指示」),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。
- (5) **第 21(3)(a)条** :在违反牌照的条件的情況下,经营、料理、管理或以其他方式控制安老院,即属犯罪。
- (6) **第 21(3)(b)条** :在牌照指明的处所以外的处所内经营、料理、管理或以其他方式控制安老院,即属犯罪。
- (7) **第 21(6)条** :任何人有任何下列行为,即属犯罪—  
.....
  - (c) 拒绝按根据第 18 条所提出的要求提供资料,或提供虚假资料;
  - (d) 接获根据第 19 条送达的通知,但没有在该通知指明的期限内遵从「纠正指示」的规定。
- (8) **第 21(7)条** :任何人犯第 21 条所订的罪行,可处第 6 级罚款及监禁 2 年,并可就该罪行持续的每一日另处罚款 10,000 元。
- (9) **第 22 条** :署长可发出与安老院经营有关的《实务守则》。

## 《安老院规例》

### 2.3 《规例》的主要相关条文包括：

- (1) **第 11(1)条** :经营者须按《规例》的规定雇用足够的员工。
- (2) **第 11(2)(d)条** :经营者不得雇用未注册的人士为保健员。

(3) **第 12 条** :经营者须就每名受雇在安老院工作的人的姓名、地址及身份详情，备存记录。

(4) **第 14 条** : 经营者须向署长提交收费的详情。

(5) **第 16 条** : 安老院主管须备存下列事项的记录—

.....

(e) 任何院友遇到的意外或患上的疾病，以及为此而采取的补救行动；

(f) 任何院友的死亡；

(g) 为防止或制止院友伤害自己或别人、损毁财产或造成打扰而采取的行动（包括使用武力或约束物品）。

(6) **第 36 条** : 经营者及主管的某些行为构成罪行—

(1) 经营者如不遵守包括第 11、12 或 14 条的规定，即属犯罪，可处第 4 级罚款；

(2) 主管如不遵守包括第 16 条的规定，即属犯罪，可处第 3 级罚款。

# 3

## 巡查、执管及资讯公布

**3.1** 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,或拒绝将牌照续期,或修订或更改牌照的任何条件(第 2.2(2)段)。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,并会在日后的跟进巡查中检视安老院是否已作出改善。

**3.2** 「牌照处」督察获《条例》赋权可到安老院进行巡查,但无权到安老院以外的处所视察或执行有关监管的职务。

### 巡查

**3.3** 根据二〇一一年二月起生效的巡查指标,就「屋宇安全」及「消防安全」这两范畴,「牌照处」分别每 12 个月到所有安老院巡查最少 1 次。至于「社会工作」及「保健卫生」那两范畴,「牌照处」分别每 36 个月到所有津助安老院巡查最少 1 次;对私营安老院,「牌照处」则分别每 12 个月巡查最少 3 次,当中包括「全面巡查」、「焦点巡查」及在非办公时间进行,以监察私营安老院在不同时段的服务。

**3.4** 「全面巡查」是指,「牌照处」就「社会工作」及「保健卫生」两个范畴所规管的所有既定项目(包括附件所列的项目)作出检视。



**3.5** 「焦点巡查」是指，「牌照处」在进行巡查时，在「全面巡查」的既定项目中选取部分主要项目作重点巡查，例如查核安老院的人手情况或使用约束物品的记录及程序。

**3.6** 「牌照处」制订了适用于所有安老院（包括津助安老院及私营安老院）的巡查清单，以便记录巡查结果及违规事项（如有）。视乎实际情况需要，「牌照处」一般会派出 1 名督察进行巡查。若怀疑安老院严重违规或持续没有改善，「牌照处」会安排 2 名或以上的督察或采取小队模式进行巡查。「牌照处」一般需时半天甚或一天完成对一间安老院的「全面巡查」工作。

**3.7** 除督察日常巡查外，「牌照处」的督导人员会抽检约 5% 已由督察进行巡查的安老院，进行复核巡查，以覆检督察就个别安老院的评估结果，并查核督察巡查所得资料的准确性。

### **近期措施**

**3.8** 二〇一六／一七年，社署获当局增拨资源以增加「牌照处」的人手。由二〇一七年四月起，「牌照处」加强了对津助安老院的巡查目标，就「社会工作」及「保健卫生」两个范畴的巡查，各由每 36 个月巡查最少 1 次（**第 3.3 段**），增加至每 12 个月巡查最少 1 次。在「牌照处」增加人手后，督导人员所进行的复核巡查次数，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「牌照及规管科」，全面重整了「牌照处」的工作安排，其辖下「重点监察及检控组」的跨专业专责督察队伍<sup>3</sup>，就监察严重违规或记录欠佳的安老院制订策略及行动方案，重点监察有多次违规记录及曾触犯较严重违规事项（例如：侵犯院友私隐、虐老个案）的安老院。

**3.10** 「牌照处」亦于二〇一七年二月推行新措施，以合约形式聘用具调查经验及技巧的退休纪律部队人员，协助「牌照处」督察到安老院进行巡查及执法。在增加了有关的人手后，「牌照处」会视乎实际情况及需要，采取小队形式进行巡查。二〇一七年二月至二〇一八年七月（18 个月）期间，退休纪律部队人员协助「牌照处」督察到安老院进行了逾 900 次巡查，包括恒常巡查及跟进巡查。

---

<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。

## 执管行动

**3.11** 若安老院涉及违规，「牌照处」会视乎所涉违规事项的性质及／或严重程度，向安老院发出劝谕、警告或根据《条例》发出「纠正指示」（第 2.2(4)段）。

**3.12** 劝谕和警告，属社署的行政规管措施。「牌照处」一般会要求安老院就违规事项尽快改善，并视乎情况会要求安老院在指定日期前提交改善计划。「牌照处」会进行跟进巡查（有别于恒常巡查，第 3.3 段），以检视安老院是否已作改善，但「牌照处」不会就每项警告设定跟进巡查的时间表。「纠正指示」的限期长短是视乎违规项目及实际情况而定，一般为 14 至 30 天不等。「牌照处」通常会在「纠正指示」的期限届满后进行跟进巡查。

**3.13** 有关社署发出劝谕、警告及「纠正指示」的情况如下。

### 劝谕

**3.14** 「牌照处」向安老院发出的劝谕不一定涉及违规事项（例如只是安老院与院友及／或其家人沟通不足，以致未能适时提供服务），或有关事项在性质／程度上属较轻微（例如：安老院没有提供足够的储物设施、未有清洁冷气机隔尘网）。

### 警告及「纠正指示」

**3.15** 若发现安老院所涉的违规事项性质／程度严重（例如：人手不足，第 2.3(1)段），「牌照处」会发出警告，要求安老院尽快改善。就人手不足的个案，「牌照处」督察会在现场即时对安老院作出口头警告，并要求院方立即调动人手（包括替假员工）当值。「牌照处」一般亦会在发现违规情况后 7 个工作日内发出警告信；如「牌照处」在跟进巡查时发现安老院再次违规，社署会考虑提出检控。

**3.16** 若发现安老院所涉的违规事项属性质／程度严重的行为，但该些行为本身并非《条例》或《规例》所列的罪行（例如：侵犯院友私隐、错误用药、不当使用约束物品等），「牌照处」可发出警告或「纠正指示」（第 2.2(4)段）。

## 检控及牌照执管行动

**3.17** 就屡次违规，或所涉违规事项的性质／程度非常严重的个案（例如提供虚假资料（第 2.2(7)(c)段）），社署会考虑不先作警告便提出检控。

**3.18** 此外，如安老院没有在指明的期限前遵办「纠正指示」（第 3.12 段），社署可以该院违反署长的指示之控罪提出检控（第 2.2(7)(d)段）。同时，「牌照处」在处理每宗续牌申请时，会视乎安老院在上一个牌照有效期内的表现及违规记录，以决定是否向该安老院续发牌照，或考虑缩短续发下一个牌照的有效期。如安老院的运作情况严重差劣，「牌照处」会考虑撤销或暂时吊销其牌照，或拒绝续牌。

## 执管数据

**3.19** 在二〇一四／一五至二〇一七／一八年（4 年）期间，社署对安老院所采取的执管行动如下。

表 1：执管数据

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
(a) 劝谕	3,028	2,916	3,237	2,557
(b) 警告	309	352	466	139
(c) 「纠正指示」	11	22	11	2
(d) 检控并获定罪	0	4	12	23
(e) 拒绝续牌	0	1*	0	0
(f) 撤销或暂时吊销牌照	0	0	0	0

\* 该宗拒绝续牌个案即本调查报告第 4 章的个案（一）。

**3.20** 从表 1 可见，在二〇一四／一五至二〇一六／一七（3 年）期间，撇除性质较轻微的劝谕事项，社署每年向安老院发出的警告及「纠正指示」有三、四百项（即所涉的违规事项属性质／程度严重），但检控并获定罪的个案则只有 0 至 12 宗。不过，二〇一七／一八年的检控并获定罪的宗数有所增加，达 23 宗。

**3.21** 此外，社署在上述 4 年间并没有对任何安老院撤销或暂时吊销牌照。该署只曾在二〇一五／一六年就 1 宗个案拒绝续牌。

**3.22** 自二〇〇五年十二月起，社署把安老院被定罪记录（包括：安老院的名称及罪行）上载该署网页。根据该署网页（更新日期：二〇一八年七月三十一日）的资料，在最近 24 个月（即二〇一六年八月一日至二〇一八年七月三十一日），安老院因触犯《条例》及《规例》而被定罪记录共有 41 宗，详情如下：

表 2：安老院近 24 个月的定罪记录

	罪行	宗数
(1)	违反《规例》第 11(1)条：雇用员工不足	37
(2)	违反《条例》第 21(3)(a)条：在违反牌照的条件下，经营、料理、管理或以其他方式控制该安老院	1
(3)	违反《条例》第 21(3)(b)条：在牌照指定的处所以外的处所内经营、料理、管理或以其他方式控制该安老院	1
(4)	违反《条例》第 21(6)(c)条：提供虚假资料	1
(5)	违反《规例》第 11(2)(d)条：雇用未注册的人士为保健员	1

**3.23** 就社会特别关注的虐老个案，社署表示，该署没有法定权力就虐老个案直接提出检控。若有安老院涉嫌虐老，「牌照处」会进行调查。若证实安老院虐老，「牌照处」会因应个案的性质及严重程度，发出劝谕、警告或「纠正指示」。若「牌照处」认为个案可能涉及刑事成份，该处亦会把个案转介香港警务处（「警务处」）进行刑事调查。

## 安老院服务的资讯公布

**3.24** 多年以来，社署网页只载录安老院最近 24 个月的定罪记录（第 3.22 段）。本署认为，除定罪记录外，社署若亦能公布经该署查明属实的违规情况，市民便可有更充足的资讯去选择安老院，这

同时会有助警惕安老院，减少其违规情况。本署就这项主动调查展开初步审研后，于二〇一五年十月向社署提出了上述意见，该署表示已于同年六月开始研究并征询法律意见，务求将安老院违规记录上载该署网页。由二〇一八年四月一日起，该署将因违规而被警告及获发「纠正指示」<sup>4</sup>的安老院之记录上载至该署的网页及该署长者资讯网，让市民查阅。截至二〇一八年八月，社署已把 17 所安老院的警告及「纠正指示」记录上载网页。

---

<sup>4</sup> 「纠正指示」性质亦属书面警告，社署网页及社署长者资讯网所显示的「警告事项」已包括「纠正指示」。

# 4

## 个案研究

4.1 在调查期间，本署要求了社署提供一些执管个案的实例，包括传媒广泛报道某安老院侵犯院友私隐及某安老院怀疑虐待院友令致其死亡的个案，让本署研究。此外，本署亦探讨了一些市民向本署投诉社署有关监管安老院服务的投诉个案。以下 4 宗个案，反映了社署监管安老院服务之不足。

### 个案（一）：对屡屡严重违规者执管宽松

4.2 二〇一五年五月，传媒报道某私营安老院（「安老院 A」）涉嫌严重侵犯院友私隐：院友被安排在一个无遮蔽的露天平台全裸或半裸等待洗澡。社署随即展开调查，包括实地巡查，以及向院友和职员查询。适逢安老院 A 的牌照有效期于同月三十一日届满，而社署当时正在处理其续牌申请。经考虑安老院 A 过去的违规记录、该院有否持续改善、持牌人的书面申述等，社署决定拒绝安老院 A 的牌照续期申请。安老院 A 在同年六月结业。在社署协助及安老院 A 配合下，全部院友获安排搬迁。

4.3 其实，安老院 A 严重侵犯院友私隐及因干犯其他严重违规事项而被社署警告，并非单一事件。社署以往多次在巡查时发现安老院 A 违规，详情如下。

表 3：安老院 A 的违规情况

	巡查日期	违规事项	社署的 执管行动
(1)	2012 年 7 月	(a) 员工在没有提供适当遮隔的情况下为院友洗澡，其后在回程亦没有替一名院友盖好下身以保护其私隐及尊严。  (b) 员工未有获得医生的处方，便自行给两名院友药物服用。	共发出 2 项警告
(2)	2012 年 12 月	员工用布带绑着一间单人房的唯一房门，令门不能开启及使院友无法离开房间。	发出 1 项警告
(3)	2013 年 4 月	该月某两天某些时段欠缺护理人员当值。	发出 1 项警告
(4)	2013 年 9 月	发给院友的收据有「杂费」项目，但未有显示杂费的分类（例如：尿片）及收费时段等资料。事件引起安老院 A 与院友家人就尿片收费及相关按金收费的纠纷。社署的调查显示安老院 A 在处理院友的收费上失当；安老院 A 事后向事涉院友退回有关收费。	发出 1 项「纠正指示」 <sup>#</sup>
(5)	2014 年 3 月	员工留下两名院友的糊餐在餐车上，每碗糊餐上均放了已碎的药物，当时没有员工看管。	发出 1 项警告
(6)	2014 年 7 月	员工不当地对一名院友使用了约束物品，并以不能迅速松开的方法	发出 1 项警告

		绑在床架上。	
(7)	2014 年 9 月	<p>(a) 员工用布带绑着一间单人房的唯一房门，令门不能开启及使院友无法离开房间。</p> <p>(b) 员工对其他院友不当地使用约束物品，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 把 2 名院友的手部约束在活动床栏上；</li> <li>● 把 1 名坐于轮椅的院友双重固定在其轮椅及通道的扶手上；</li> <li>● 把 1 名卧床院友的左、右手分别固定于其双大腿上。</li> </ul>	<p>发出 1 项警告</p> <p>发出 1 项警告</p>
(8)	2015 年 1 月	一名护理员为院友注射胰岛素，但该护理员并非合资格为院友注射药物的员工，有关工作须由保健员进行。	发出 1 项警告
(9)	2015 年 3 月	不当使用约束物品，包括：把 1 名院友脚约束在床上，并过紧地约束其右手，以致影响其右手血液循环，令致肿胀。	发出 1 项「纠正指示」 <sup>#</sup>

<sup>#</sup> 违规问题其后已获纠正。

4.4 从表 3 可见，在二〇一二年七月至二〇一五年三月（33 个月）期间，社署向安老院 A 发出的警告及「纠正指示」共 11 项（表 3，(1)至(9)项），即平均 3 个月便发出 1 项警告／「纠正指示」。尽



管安老院 A 有因应社署的警告及要求提交改善计划，承诺改善及／或纠正，然而，其各种违规行为仍接连发生，甚至重犯（例如：侵犯院友私隐（表 3，(1)(a)项及 4.2 段）、药物使用及管理不当（表 3，(1)(b)、(5)及(8)项）、不当使用约束物品（表 3，(6)、(7)(b)及(9)项），以及绑着院友的房门（表 3，(2)及(7)(a)项），直接影响院友的生活、健康、安全及尊严。

### **本署观察所得**

4.5 个案（一）显示，社署对接连地严重违规的安老院 A 之执管行动宽松，仅重复性地发出警告，而不作进一步执管。虽然安老院 A 上述屡犯的违规事项绝大部分均不属社署根据《条例》可检控的罪行（包括侵犯院友私隐及不当使用约束物品）（第 3.16 段），但该署其实可就这些违规事项发出「纠正指示」。若安老院 A 不遵从「纠正指示」，该署便可进一步执法：以该院违反署长指示之控罪（第 2.2(7)(d)段），向其提出检控。然而，社署在二〇一二年七月至二〇一五年三月的 33 个月期间，就安老院 A 屡屡严重违规，只发出两次「纠正指示」。

4.6 此外，社署理应就每一项的违规行为发出警告。然而，就该署在某两次巡查时发现安老院 A 对多于一名院友不当使用药物及不当地使用约束物品（表 3，(1)(b)及(7)(b)项），该署却只是就每次巡查发现的多宗违规事项发出 1 项警告。

4.7 及至二〇一五年五月底，安老院 A 牌照期届满（当时该院侵犯院友私隐事件已被传媒广泛报道），该署才不予续牌（第 4.2 段）。显示该署重复警告及要求安老院 A 提交改善计划，对该安老院毫无阻吓作用，未能有效改善该安老院的服务。

### **个案（二）：跟进怀疑虐老个案不够积极及执管不严**

4.8 二〇一六年一月三十一日，另一私营安老院（「安老院 B」）的一名院友（「院友甲」）因低血压和排出黑色粪便，被送往公立医院就诊。医院职员为院友甲更换尿片时，发现其肛门有布块和尿片胶纸，怀疑事件涉及虐老，遂通知其家人报警处理。两日后（二月二日），院友甲去世。「牌照处」接获医院转介，并于同日到安老院 B 进行调查，访问了职员及其他院友，但各受访者皆表示未有听闻

或目睹院友被虐。二月四日，安老院 B 向社署提交「特别事故报告」，就上述事件作出报告，并否认虐老。在其调查中，社署未有证据证明安老院 B 虐老。在二月二十九日召开的「多专业个案会议」中，由主诊医生及警方交代发现怀疑虐老事件的经过及跟进情况。警方表示，死因裁判法庭正调查事件，警方就事件未有结论。「多专业个案会议」认为，当时未有证据显示事件涉及虐老。不过，社署就事件进行调查期间，发现安老院 B 有以下违规事项：

表 4：安老院 B 的违规情况

	违规事项	社署的执管行动
(1)	违反《规例》，在 2016 年 1 月 27、28、31 日及 2 月 1 日未有安排足够的员工当值。	于 2016 年 7 月 22 日发出 1 项警告
(2)	更期表显示一名职员（「职员乙」）在上述日子曾经休假，而职员乙亦有向社署承认于该些日子休假，但值勤记录却有人代她签署显示她当值，值勤记录涉嫌失实。	于 (1) 所述的函件建议安老院 B 督导员工须在值勤记录亲自签到及填写实际上、下班时间
(3)	安老院 B 违反《实务守则》的多项规定：  (a) 没有就涉嫌虐老事件发生后 3 天内向「牌照处」作出报告；  (b) 未有制订投诉程序及保障院友免受侵犯的程序；  (c) 未有向职员、院友及其家人公布举报虐老的渠道；  (d) 未有定期为员工安排有关防止虐待长者的培训。	于上述函件建议安老院改善  第 (1) 至 (3) 项的各项问题其后已获纠正

## 本署观察所得

4.9 在事件中，有院友死亡且当中有怀疑虐老行为，是非常严重的事情，社署有责任从速及严谨跟进。若发现虐老事情属实，该署应对安老院采取果断及严正的执管行动。就安老院 B 有人怀疑虐老，该署表示一直有与警务处保持联络。然而，该署所提供的档案记录显示，该署在二〇一六年二月把个案交由警务处跟进（当时医院已就事件通知死者的家人报警（第 4.8 段））后，只曾于同年七月十八日向警务处提供资料，没有记录显示该署其后曾与警务处作跟进。就本署一再查询社署与警务处跟进的最新情况，社署才表示向警务处查询后获悉：截至二〇一八年七月，警务处的调查没有证据显示事件涉及刑事罪行，但个案尚待死因裁判法庭指示。本署调查期间曾建议社署定期及积极向警务处了解情况，该署回应：警务处不会就刑事调查期间向外界透露调查进度或结果，该署认为建议不可行。

4.10 本署认为，虽然刑事调查不属社署的工作范畴，但该署有责任跟进警务处及／或法庭的调查结果，以决定须否向安老院 B 采取相应的执管行动。社署一方面解释已经与警务处保持联络，另一方面又指向警务处了解跟进情况不可行（第 4.9 段），该署的回应实在矛盾。警务处当然不会随便透露调查细节，但社署至少可向警务处查询案件是否仍在调查中或是否已有结果。

4.11 此外，「牌照处」早于二〇一六年二月发现了安老院 B 其他违规事项（第 4.8 段及表 4），但及至同年七月（逾 5 个月）才发出警告及改善建议。该警告及改善建议又不设纠正期限，安老院 B 会否从速落实纠正措施，顿成疑问。就此，社署解释，该署在二〇一六年二月巡查当日已向安老院 B 指出需要改善的事项，并在其后紧密跟进该院的改善进展。「牌照处」在同月收到安老院 B 提交的改善文件，由于需时审核所涉资料及文件，故该处于同年七月才向安老院 B 就多项事宜一并发出警告（表 4，(1)至(3)项）。至于有关警告及改善建议不设纠正期限，社署解释，由于安老院必须立刻改善人手不足及值勤记录失实的问题，所以「牌照处」未有设定纠正期限，「牌照处」已于同年八月下旬作出跟进巡查，并发现所有违规问题已获纠正。

4.12 就社署的上述解释，本署不敢苟同。尽管「牌照处」需时处理安老院 B 多项问题，但有关人手不足的问题，「牌照处」一般会

在发现违规情况后 7 个工作日内发信警告（第 3.15 段），「牌照处」实应从速优先跟进此违规事项，并尽快进行跟进巡查，以核实安老院 B 有否落实改善措施。

4.13 再者，安老院 B 涉嫌向社署提供虚假的值勤记录（表 4，(2)项），那属社署可检控的严重违反《条例》行为（第 2.2(7)(c)段）。然而，该署不曾进行深入调查。

### 个案（三）：现行法例未能就某些严重违规情况作出规管

4.14 二〇一五年八月，某私营安老院（「安老院 C」）的职员为一名院友（「院友丙」）进行腹膜透析时，使用了错误的剂量。社署的调查发现，安老院 C 为院友丙进行腹膜透析的保健员，错误理解医生的指示，在院友丙使用的一包腹膜透析液内错误注射了 10,000 单位的肝素钠注射液（是医嘱用量 2,000 单位的 5 倍），并在完成腹膜透析程序后，没有作出用药记录，违反了《实务守则》。院友丙因这宗药物事故须留医近 3 星期接受治疗。

4.15 社署表示，上述药物事故属严重违规，但由于错误向院友注射过量药物，并非该署根据《条例》可检控的罪行，该署只能向该院发出「纠正指示」，要求院方日后小心严谨及适当地管理院友的药物，依从医嘱将药物正确和安全地给予院友。该署在其后的跟进巡查确定安老院 C 有遵从「纠正指示」。

### 本署观察所得

4.16 个案（三）显示，《条例》作用有限。就一些严重违规事项，例如错误用药以致危害院友健康，根据现行的《条例》，社署只能发出「纠正指示」，无法提出检控，对阻吓再犯效力不彰。

### 个案（四）：监管范围不够全面

4.17 二〇一五年底，院友丁入住某津助安老院（「安老院 D」）时，被评为有跌倒风险，需使用安全带。某日，安老院 D 职员用轮椅推送院友丁到饭堂准备吃晚饭，并从轮椅转移到饭堂的座椅，期间没有为院友丁系上安全带。晚饭完毕，职员忙于安排各院友由

饭堂返回房间，没有职员留守照顾仍在饭堂的院友们（包括院友丁）。院友丁自行起身离开座椅，以致跌倒（「第一次跌倒事件」）。院友丁由安老院 D 职员陪同往某公立医院就医。职员一度离开，其间，院友丁再跌倒（「第二次跌倒事件」）。院友丁家人向「牌照处」投诉。

4.18 就「第一次跌倒事件」，「牌照处」的调查发现，安老院 D 没有为院友提供适当的护理及起居照顾，该处于是向安老院 D 发出警告及要求改善。就「第二次跌倒事件」，院友丁是在医院（而非在安老院 D 内）跌倒，该地点不属「牌照处」的监管范围（第 3.2 段）。「牌照处」把个案交由「整笔拨款独立处理投诉委员会」<sup>5</sup>处理。

### **本署观察所得**

4.19 本署知悉，在本港，安老院院友的家人往往未能亲自陪伴他们到医院或诊所就诊，因此，由安老院派员护送及陪伴院友应诊的情况，有实际需要且经常发生。然而，个案（四）反映，安老院所提供的护送及陪诊服务并未纳入现行法律框架的监管范围（第 3.2 段），院友在出外应诊时有否得到安老院职员適切照顾，社署并无监管的权力。本署认为，当局应研究把安老院这方面的服务亦纳入其监管范围之可行性，以确保院友在出外应诊时得到安老院职员的適切照顾。

4.20 就本署上述观察所得，社署回应，发牌制度有必要清晰厘定安老院受监管的范围，亦应切合实际的需要，否则安老院或会因此拒绝为院友提供任何形式的外出活动或陪诊服务，因而导致院友的利益受损。

4.21 本署认同，发牌制度有必要清晰厘定安老院受监管的范围，大前提是：安老院提供的各种服务应受社署的监管，以保障院友的福祉。就社署担心若扩阔监管范围，安老院或会因而拒绝为院友提供任何形式的外出活动或陪诊服务（第 4.20 段），本署认为，若外出活动及陪诊服务是安老院恒常的业务之一，当局理应作出监管，不应把监管权力局限于院舍范围内。

---

<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

## 本署的评论及建议

**5.1** 综合以上调查所得，本署认为，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

**5.2** 《条例》及《规例》由一九九六年六月实施至今逾 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，多年来不曾作出任何修订。公众有不少意见认为，《条例》及《规例》过时，有需要作出修订。二〇一五年七月二十三日，立法会福利事务委员会通过动议促请政府当局应修订《条例》。而事实上，社署在获得立法会拨款后已增拨资源及成立了「检视院舍实务守则及法例工作小组」（「工作小组」）<sup>6</sup>，跟进修订法例及《实务守则》的工作<sup>7</sup>。「工作小组」的目标是在两年内（即二〇一九年五月底前）完成检视《条例》、《规例》及《实务守则》的修订，并把建议提交劳工及福利局考虑。

**5.3** 本署留意到，社会人士要求修订《条例》及《规例》的诉求已有多多年，但法例修订的检视工作预期在二〇一九年中才完成，再加入立法程序，不排除完成修订法例仍需一段以年计的时间。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（**第 3.16 段**）。个案（一）及个案

---

<sup>6</sup> 「工作小组」由社署署长担任主席，成员包括立法会议员、业界人士、学术界人士、服务使用者及照顾者等。

<sup>7</sup> 二〇一六年五及七月，政府分别就开设一个社署助理署长编外职位的建议，徵询立法会福利事务委员会及人事编制小组委员会的意见。二〇一七年四月，社署获立法会财务委员会同意拨款开设一个助理署长编外职位。同年五月，社署成立新的「牌照及规管科」，并于翌月成立「工作小组」，跟进修订法例及《实务守则》的工作。

(三)皆显示，现行《条例》限制了社署的执管权责(第 4.5 及 4.16 段)，不但对长者不公，也令部分安老院有恃无恐地违规，就检讨《条例》及《规例》在这方面的不足及作出相应的修订，当局责无旁贷。

**5.4** 个案(四)亦显示，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的护送及陪诊的恒常服务(第 3.2 段)；院友在出外应诊时有否得到安老院职员適切照顾，社署并无权监管。当局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適切照顾。

## (II) 执管宽松

**5.5** 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，缺乏警戒作用，亦未能适时及有效地促使违规的安老院改善。在以下各执管方面的不足，社署必须从速改善：

- (1) **撤销牌照**：社会上有不少意见认为，社署应对严重违规的安老院采取较严厉的执管行动，例如撤销牌照。事实上，个案(一)中的安老院，屡屡严重违规，社署早应考虑撤销其牌照。但在二〇一四／一五至一七／一八年(4年)期间，社署并无撤销任何安老院的牌照(表 1, (f)项)。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。反之，严格执管对安老院起警戒作用，确保安老服务的质素，令长者受惠。
- (2) **作出检控**：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(表 1, (b)及(c)项)，所涉的均属性质／程度严重的违规事项(第 3.15 及 3.16 段)。然而，检控并获定罪个案偏低：3 年仅 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，检控并获定罪个案有所增加至 23 宗(表 1, (d)项)。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**：就性质／程度严重的违规事项，社署可发出警告或「纠正指示」。就「纠正指示」，该署一般会要求违规的安老院在14至30天内作出纠正，并在「纠正指示」的限期届满后进行跟进巡查（**第 3.12 段**）。然而，就发出的警告，该署并无制订改善的期限及跟进巡查的时间表（**第 3.12 段**）。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**：个案（二）显示，社署在巡查时发现安老院 B 人手不足，却没有按既定程序在 7 个工作日内发出警告（**第 3.15 段**），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（**第 4.11 段**），以监察安老院 B 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（**第 2.2(7)(c)段**），但就安老院 B 涉嫌提供了虚假的值勤记录，该署却没有作出深入调查（**第 4.13 段**）。
- (5) **跟进怀疑虐老的个案**：虐老是令人很痛心的事；欺凌无反抗力的长者，绝不可饶恕。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（**第 3.23 段**），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》第 21(6)(d)条（**第 2.2(7)(d)段**），即违反署长的指示之控罪，提出检控。

此外，根据《条例》第 10(1)(b)(i)条（**第 2.2(2)段**），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，或拒绝将该牌照续期，或修订或更改该牌照的任何条件。换言之，除了发出劝谕、警告或「纠正指示」外，社署可在法庭裁定安老院虐老后采取牌照执管行动，包括



撤销牌照。但在个案（二）中，就安老院 B 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，以决定须否向安老院 B 采取相应的执管行动（第 4.9 段）。

### (III) 巡查机制

#### 5.6 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」进行的「全面巡查」，涉及监管安老院多个范畴的运作，「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（附件）。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（第 3.6 段），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（第 3.8 至 3.10 段）。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**：津助安老院透过整笔拨款制度获社署资助，资金来源较稳定和有保障，而且所属的非政府机构一般都颇具规模和信誉，理论上相对于某些私营安老院，其管理及服务水平也许会较高。但理论归理论。既然津助安老院与私营安老院一样是受社署的发牌制度所规管，该署的「牌照处」更不能对受公帑津助的安老院掉以轻心。「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（第 3.3 段），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（第 3.8 段）。本署对

此予以肯定。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

**5.7** 社署早年只就成功检控违规安老院的定罪记录(第 3.22 段)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(第 3.24 段及注 4)。

**5.8** 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(表 1)。须知道，该署对安老院采取暂时吊销安老院牌照、拒绝将牌照续期，或修订或更改牌照的任何条件等行动(第 3.1 段)，往往涉及非常严重的违规情况，有关资讯对市民就安老院的选择相当重要。因此，该署应亦向公众披露这些资料。

#### 建议

**5.9** 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：侵犯院友私隐、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(第 5.2 至 5.4 段)；

##### *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(第 5.5(4)段)，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（第 5.5(1)及(2)段）；

- (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（第 5.5(5)段）；

### **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（第 5.6(1)段）；
- (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（第 5.5(3)段）；
- (6) 进一步加强对津助安老院的巡查（第 5.6(2)段）；

### **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料（例如暂时吊销安老院牌照、拒绝将牌照续期、修订或更改牌照的任何条件等）上载至该署的网页（第 5.7 至 5.8 段），以供公众参考，及促使相关安老院改善其服务。

### **鸣谢**

**5.10** 本署进行调查期间，获社署全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案编号：OMB/DI/398

二〇一八年十二月

社会福利署的「牌照处」巡查安老院的既定项目包括：

- (1) 点算安老院的床位数目和所在位置；
- (2) 点算实际院友人数及其所需的照顾程度；
- (3) 点算职员人数和当值时间；
- (4) 查核职员资料、雇佣合约、更期表、值勤记录；
- (5) 检视餐单和膳食安排；
- (6) 检视收费事项及入住协议；
- (7) 查核安老院处理院友财物的安排；
- (8) 检视安老院所提供的社交活动及康复服务；
- (9) 视察安老院的环境和安全措施；
- (10) 访问院友及其家人；
- (11) 点算需要特别护理的院友人数；
- (12) 检视院友的健康及护理记录；
- (13) 翻查院友的体格检验报告书；
- (14) 检视药物管理的记录及程序；
- (15) 查核使用约束物品的记录及程序；
- (16) 检视到诊医生及外展医护人员的诊治记录；
- (17) 检查安老院的医护设备及个人防护装备；
- (18) 检视感染控制的措施；
- (19) 观察安老院职员为院友进行个人护理服务的情况；
- (20) 视察安老院的卫生环境；
- (21) 查核职员在护理方面的知识和技巧等。