

## 社会福利署对护老中心的投诉的处理 调查报告

2019年3月19日，投诉人向本署投诉社会福利署（「社署」）。同月28日，投诉人致电本署补充资料。

### 投诉内容

2. 投诉人称，她家姑 X 女士于 2018 年 12 月 26 日至 2019 年 1 月 30 日期间入住某护老中心（「院舍甲」）。2019 年 1 月 28 日至 3 月 1 日期间，投诉人向社署的安老院牌照事务处（「牌照处」）投诉：

- (1) 院舍甲在没有给予合理通知的情况下，无理临时提高 X 女士的住院费用（「指称 I」）。
- (2) 一名院友遭院舍甲职员虐待（「指称 II」）（投诉人告知社署，X 女士目睹事件，投诉人亦向社署提供被打的院友的姓名，要求该署调查）。
- (3) 院舍甲的英文名称并未登录在牌照名册（「指称 III」）（投诉人怀疑院舍甲无牌经营）。

3. 就指称 I，牌照处表示职员巡查院舍甲时，后者未能出示有关入住院舍协议书（「事涉协议」）；职员已即时向院舍甲作出训示。投诉人不满社署未有就此惩处院舍甲。

4. 就指称 II，牌照处已把事件记录在案，但并没有即时展开调查，亦没有向投诉人交代该署将如何跟进事件。

5. 就指称 III，牌照处坚称院舍甲是持牌安老院，并表示投诉人若怀疑院舍甲无牌经营，她须自行提出诉讼。投诉人认为牌照处推卸监管安老院的责任。

6. 总的来说，投诉人认为指称 I、II 及 III 显示院舍甲违反《安老院服务守则》（「《守则》」），但牌照处没有采取适当

的跟进行动。投诉人对此不满，要求本署跟进。

## 事态发展

7. 就投诉人的投诉，本署于 2019 年 3 月 29 日展开查讯，并要求社署同步回复她与本署。5 月 24 日，社署作覆。

8. 2019 年 6 月 18 日，社署应投诉人的索取资料要求，提供了牌照处跟进指称 I、II 及 III 的调查报告，以及社署向院舍甲发出的执行规定（「执行规定」）。

9. 2019 年 5 月至 10 月期间，投诉人多次来函提出意见和补充资料，概述如下：

- (1) 2018 年 12 月 26 日，X 女士入住院舍甲。投诉人丈夫向法院舍甲缴交了 X 女士首个月的住院费 7,500 元，及按金 7,500 元。
- (2) 2019 年 1 月 23 日，投诉人致电告知院舍甲，X 女士将于 2 月 22 日退院。
- (3) 1 月 26 日，投诉人和丈夫到院舍甲欲缴付 1 月 26 日至 2 月 25 日的院费（「事涉院费」）时，院舍甲职员表示，事涉院费应为 8,000 元。他们认为院舍甲无理调高院费。
- (4) 1 月 27 日，投诉人的丈夫告知院舍甲负责人 Y 女士，他可安排 X 女士于 2 月 10 日离院，并建议以按金抵消事涉院费。Y 女士拒绝他的要求，并表示如他们不即时缴付事涉院费 8,000 元，X 女士须于翌日离院。他们认为院舍甲在通知期不足的情况下要求院友离院。
- (5) 1 月 28 日，Y 女士与投诉人会面时，承认在 X 女士入住院舍甲时，该院舍没有要求他们签署事涉协议。投诉人认为，院舍甲没有按《守则》与他们签署事涉协议。

- (6) 1月30日，X女士退院。院舍甲拒绝按投诉人要求退回部分按金。
- (7) 投诉人向牌照处多次投诉院舍甲违反《守则》（上文第(3)、(4)及(5)项）。然而，牌照处在调查的过程中，从没有向她查询进一步资料，包括向她索取2019年1月28日她与Y女士会面时的对话录音。
- (8) 就社署引述院舍甲所述，即投诉人曾于2019年1月25日到院舍甲时，职员把事涉协议正本交给她一事，投诉人反驳：她白天要上班，晚上须出席公司的年夜饭晚宴，当日并无到院舍甲。
- (9) 院舍甲没有按《守则》于指称II发生后3天内向社署提交「特别事故报告」，以及没有在报告内填写报警日期。牌照处无视院舍甲违规。
- (10) 院舍甲的收据和职员名片也同样印上错误的英文名称，可见牌照处监管不力。
- (11) 社署经常延误回复投诉人于2019年6月至10月期间的查询函件。

## **本署调查所得**

10. 本署就投诉人的意见续向社署查讯，并于2019年10月30日要求社署提供资料。2019年12月13日，社署回复本署。经审研所得资料后，本署决定就此案展开全面调查。2020年4月，本署完成调查，结果如下。

## **相关法例及守则**

11. 《安老院条例》（「《条例》」）及《安老院规例》（「《规例》」）的规定，旨在透过由社署署长管理的发牌制度，对为长者提供照顾而设立的安老院加以管制，以及确保安老院的住客所获得的服务，能达到令他们在体格、情绪和社交方面均有裨益的可接纳标准。

12. 《条例》第 6 条规定，任何人士在任何时候经营、料理、管理或以其他方式控制一间安老院，必须持有有效的牌照。

13. 社署根据《条例》第 22 条发出《守则》，列出经营、料理、管理或以其他方式控制安老院的原则、程序、指引及标准，以便安老院的经营者的遵守。

14. 根据《安老院规例》第 35 条，经营者可藉书面通知书，着住客迁离该安老院，但送达该通知的日期与所要求的迁出日期之间不得少于 30 天。

15. 《守则》订明：

- (1) 所有安老院均受当局以发出牌照的方式规管，以确保安老院照顾服务达到高水准，并能有效地保障安老院住客的利益。
- (2) 安老院必须按照社署发出的「处理虐老个案程序指引」，尽快就怀疑虐老事件作认真的调查及处理，并把个案转介予社工跟进，以便进行专业评估，并为长者制订适切的福利计划及各项跟进措施，以保障长者的安全及福祉。
- (3) 若安老院遇上特别事故，包括安老院内怀疑有员工虐待住客事件，以及安老院内有争执以致需要报警求助等，须在事件发生后 3 天内向牌照处提交「特别事故报告」。

16. 就入住安老院的程序和收费安排，《守则》有以下规定：

- (1) 安老院须在入住协议清楚列明：安老院的收费规则及住院费，以及各收费项目的明确收费金额。
- (2) 安老院须清楚向住客及其亲属讲解收费的规则及住院费，以及各收费项目的明确收费金额。

- (3) 入住协议须由安老院及住客／监护人／保证人／家人／亲属签署作实。安老院须把已签署的入住协议副本交给住客／监护人／保证人／家人／亲属保存。
- (4) 入住协议若有任何修改（包括订立新收费项目），亦必须由安老院及住客／监护人／保证人／家人／亲属双方签署确认，方为有效。
- (5) 安老院如欲提高任何服务或货品的收费，应在措施生效日期前最少 30 日以书面通知住客及其监护人／保证人／家人／亲属。
- (6) 安老院必须设立和保存一套全面及经常更新的记录系统，并将记录妥为存放在安老院内，以供牌照处随时查阅。上述记录必须包括入住协议。

### **就指称 1：无理临时提高住院费**

#### 社署的解释

17. 综合投诉人和院舍甲的表述，牌照处有以下的调查所得：
  - (1) X 女士于 2018 年 12 月 26 日入住院舍，并由儿子（即投诉人的丈夫）签署事涉协议；当时协议院费为 7,500 元，及在 X 女士获批综合社会保障援助后，院费将增加至 8,000 元。
  - (2) 2019 年 1 月 25 日，院舍甲的夜班职员误把事涉协议正本交给投诉人，惟没有把该协议复印存档。因此，当牌照处职员于 2019 年 2 月 2 日突击巡查时，院舍甲未能出示事涉协议。
  - (3) 院舍甲提供适用于所有住客的事涉协议订明：住客如因任何原因退住，须提早一个月书面或口头通知院方，约满后退还按金，但退住期间仍须缴付月费，不能以按金代支。如于退住期间没有缴交月费，按金则不得退还。由于 X 女士提早于 2019 年 1 月 30 日迁离院舍，通知期不足一个月，院舍甲没有应投诉人要求

退回由 2019 年 1 月 31 日至 2 月 25 日的按金，做法并没有违反《守则》的规定。

- (4) 院舍甲否认在通知期不足下于 2019 年 1 月 27 日要求 X 女士翌日离开。牌照处认为，在没有客观佐证下，该署未能就双方不同的说法作出判断。

18. 投诉人于 2019 年 6 月 20 日向社署发出电邮，当中夹附了她声称于 2019 年 1 月 28 日与 Y 女士会面的对话誊本（「事涉誊本」）。该誊本的相关原文如下：

Y 女士：*我知道有按金的... ..你睇一睇份合约。*

投诉人：*你搵返我先生果张签左果张，我先生话有的。*

Y 女士：*就是这张，其实我果时一路叫佢签，但系呢我一值（直）都无见过你先生。*

19. 社署认为，事涉誊本显示投诉人的丈夫曾签署有关合约。综合院舍甲和投诉人提供的资料，该署不同意投诉人所指院舍甲从没有与住客签订入住协议书而违规。然而，该院舍没有妥善保存事涉协议，必须改善。

20. 就投诉人指摘牌照处没有向她索取录音记录，社署的解释如下：

(1) 牌照处曾多次到院舍甲突击巡查，并审视和考虑所得的相关资料，包括与投诉人多次通电话、参考其信函提供的资料和对话誊本、与院舍甲相关职员和住客会面，以及联络消费者委员会和警方。因此，该处已掌握充足的资料作出持平的结论。

(2) 投诉人所声称的有关录音是在未得相关人士同意下录取的，牌照处基于录音记录的话音真确性及有关段落的完整性等考虑因素，因而没有向她索取有关录音记录。

21. 总括来说，社署认为院舍甲以下的做法不符合《守则》：

(1) 未有妥善保存及出示事涉协议；

(2) 在提高 X 女士的住院收费前，没有给予不少于 30 天书面通知。

22. 就上述违规事项，牌照处已于 2019 年 5 月 20 日发信要求院舍甲作出改善。

### 本署的评论

23. 指称 I 涉及以下两个关键问题：

(一) 院舍甲于 2019 年 1 月 26 日要求支付 8,000 元作事涉院费是否违反《守则》。

(二) 院舍甲曾否与 X 女士的亲属签订事涉协议。

24. 就关键问题（一），牌照处已确定院舍甲违反《守则》没有给予不少于 30 天书面通知，便临时提高 X 女士的住院收费。

25. 就关键问题（二），以及就投诉人有否于 2019 年 1 月 25 日到院舍甲取得事涉协议正本，院舍甲与投诉人各执一词（上文第 9(8)及 17(2)段）。然而，社署认为，事涉誊本显示投诉人的丈夫曾签署合约（上文第 18 及 19 段）。

26. 本署注意到，院舍甲一直未能出示由双方签署的事涉协议；而且该院舍职员声称把协议交予投诉人但事后一直没有向她取回，是有违常理。再者，事涉誊本显示 Y 女士曾要求投诉人的丈夫签署文件，但一直未能与他会面。本署认为，有关对话内容实未能清晰显示投诉人丈夫曾签署事涉协议。鉴此，本署认为，牌照处就关键问题（二）的调查结果有欠稳妥，难以令人信服。

27. 本署亦须指出，牌照处是按巡查机制以监管安老院有否为院友提供合乎质素标准的服务和照顾，并按既有的执管安排发出「执行规定」，以确保安老院照顾服务达到高水准，有效保障安老院住客的利益。

28. 虽然牌照处就关键问题（二）的调查结果值得商榷（上文第 26 段），但该处已于 2019 年 5 月 20 日发出「执行规定」，要求院舍甲就未有妥善保存及出示入住协议书作出改善（上文第 21 及 22 段），以避免类似指称 I 的争拗再发生。

29. 就投诉人指院舍甲于 2019 年 1 月 27 日在通知期不足的情况下要求住客离院，社署认为在没有客观佐证下，未能就双方不同的说法作出判断（上文第 17(4)段）。本署认为，投诉人所指的是院舍甲与她丈夫当日争辩时所作出的言词；由于该段对话没有录音，而且没有任何书面记录显示院舍甲曾要求 X 女士翌日离院，因此社署无法确定实情和采取进一步行动，未可厚非。

30. 总括而言，申诉专员认为，牌照处在跟进指称 I 时虽有不足之处（上文第 26 段），但该处已发出适当的「执行规定」，要求院舍作出改善。

### **就指称 II：怀疑虐打住客**

#### 社署的解释

31. 社署解释，2019 年 1 月 28 日，投诉人致电牌照处，表示她从 X 女士得悉，有一名住客因与院舍甲的职员争执而被推倒在地下。投诉人在电话中未能提供事情的具体资料（包括住客的姓名和事件日期）。因此，牌照处建议投诉人提示该住客或家人直接联络牌照处跟进。

32. 2019 年 1 月 31 日，投诉人再致电牌照处，表示已于 1 月 30 日就指称报警。2 月 2 日，牌照处职员到院舍甲突击巡查，并在院舍甲的职员不在场的情况下向每一位住客查询。其后，牌照处与警方联络，得悉警方已于 1 月 30 日到院舍甲调查事件，并确定事件纯属误会，没有发现住客遭虐打的情况。

33. 经牌照处敦促，院舍甲于 2019 年 3 月 25 日提交「特别事故报告」。社署表示，虽然院舍甲没有按《守则》在 3 天内提交「特别事故报告」，但在考虑该违规事项的性质及严重程度后，牌照处于 5 月 20 日向该院舍发出「执行规定」，要求其遵办相关《守则》。该署认为，此做法符合既定的执管安排。



34. 就投诉人指称院舍甲提交的「特别事故报告」欠缺报警日期，社署解释：

- (1) 有关事件并非由院舍甲报警，该院舍未能确定报警日期下不填写该项资料，做法可以理解。
- (2) 「特别事故报告」的表格在 2019 年 10 月修订前，并没有报警日期此栏目。

### 本署的评论

35. 从上文第 31 及 32 段可见，牌照处确有跟进指称 II，包括突击巡查、向住客和职员查询，以及联络警方了解事件。

36. 牌照处已确定院舍甲没有按《守则》在 3 天内提交「特别事故报告」，并向该院舍发出「执行规定」。

37. 本署已检视了院舍甲提交的「特别事故报告」。该报告所沿用的表格确没有报警日期此栏目。

38. 申诉专员认为，社署已适当地跟进指称 II。虽然如此，社署应加强监察院舍甲，以确保其遵循有关「执行规定」，遇有特别事故时适时提交报告。

### **就指称 III：无牌经营**

#### 社署的解释

39. 社署解释，2019 年 3 月 1 日，投诉人致电牌照处，指称院舍甲发出的收据上的商标，显示该院舍的英文名称与牌照的资料不符。她怀疑该院舍无牌经营，要求牌照处作出检控。

40. 牌照处职员即时向投诉人确认，院舍甲是一所持有安老院牌照的高度照顾安老院，而有关牌照资料亦已上载社署网页。

41. 就院舍甲收据上的英文名称与牌照的资料不符，社署解释：在一般情况下，就安老院的规管工作而言，牌照处不会收集院舍日常运作的收据，故未有及早发现有关错误。院舍甲的解释是

编印错误，牌照处已要求该院舍更正。

42. 就投诉人于 2019 年 6 月指院舍甲的职员名片也同样出现上述错误，牌照处得悉有关错误后已即时提醒该院舍必须确保院舍的记录及文件资料正确。其后，牌照处巡查院舍甲时确定有关英文名称已修正。

43. 牌照处职员否认曾要求投诉人自行寻找律师控告无牌经营的院舍。该署网页备有安老院发牌制度的资讯，当中已列明，任何人士如对安老院的服务有任何查询、建议或投诉，可联络牌照处。

### 本署的评论

44. 从上文第 40 至 42 段可见，牌照处已确定院舍甲并非无牌经营。该处亦已因应投诉人的投诉，要求院舍甲纠正其收据及职员名片上的错误。

45. 申诉专员认为，社署已适当地跟进指称 III。

### ***就其他指称：延误回复***

### 社署的回应

46. 社署表示，投诉人先后向该署发出十多封电邮，提出对院舍甲的投诉，以及就该署处理有关的投诉表达不满。该署在整合她多项查询和关注，以及整理有关事实资料后，分别于 2019 年 5 月 24 日、8 月 23 日、9 月 18 日及 12 月 16 日综合回复她。

47. 此外，社署总社会工作主任（牌照及规管）亦有多次与投诉人电话联络，回应她的查询。

### 本署的评论

48. 本署注意到，自社署 2019 年 5 月 24 日回复投诉人后，她在 6 月至 10 月期间致函该署逾 10 次，该署于 8 月至 12 月先后综合函覆她。由于投诉人提出的问题很多，社署需时翻查资料作覆。该署的回复不算迅速，但未至于过分延误。

## 总结

49. 基于以上所述，申诉专员认为，投诉人对社署的投诉部分成立。

## 建议

50. 本署建议社署：

- (1) 训示职员从本案汲取经验，若争议双方就某事实各执一词，职员就该争议应小心调查，避免有欠稳妥的结论；
- (2) 加强巡查院舍甲，确保该院舍遵从该署于 2019 年 5 月 20 日发出的指示，严格遵循《守则》，以保障院友的权益。

51. 本署欣悉，牌照处已加强巡查及紧密监察院舍甲的表现，而该院舍就提交「特别事故报告」方面已有所改善。

## 申诉专员公署

2020 年 4 月

公署会不时在面书上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署面书粉丝专页，以获取最新资讯：

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

