

社会福利署拒绝提供某安老院的「机构名额宿位」数目 (本案与《公开资料守则》有关) 调查报告

2020年2月21日，投诉人向本署投诉社会福利署(「社署」)。

投诉内容

2. 据投诉人所称，2019年11月23日，他根据《公开资料守则》(「《守则》」)向社署索取资料，即：2009年10月12日至2019年11月23日期间，某安老院(「安老院甲」)在每一个财政年度的「机构名额宿位」数目(「事涉资料」)。2019年12月6日(实为2019年12月4日，见下文**第11段**)，该署函复投诉人，援引《守则》第2.14(a)段(见下文**第5段**)拒绝向他提供事涉资料。

3. 投诉人认为，社署拒绝提供事涉资料的决定无理。他提出以下理由，认为该署应披露事涉资料：

- (1) 安老院甲的「机构名额宿位」获公帑全数资助，涉及公众利益。
- (2) 有关「机构名额宿位」受该署规管，并非第三者资料。该署应掌握安老院甲的「机构名额宿位」数目，完全有自主权向第三方及公众发布。
- (3) 安老院(包括安老院甲)宿位的数目是牌照规定必须公布的资料。

本署调查所得

4. 本署于2020年3月18日就此案展开全面调查，同年6月11日及7月20日接获社署提交的资料。7月28日，本署将调查报告草拟本送交该署，该署于8月11日就该草拟本作出评论。经审研社署所提交的资料及解释，本署于8月18日完成调查，结果如下。

《守则》及其《诠释和应用指引》的相关部分

5. 根据《守则》，各政府部门应尽量披露政府所管有的资料，让市民充分认识政府及其服务，除非有关资料属《守则》第2部可拒绝提供的资料，包括：

《守则》第 2.14(a)段：资料是为第三者持有或由第三者提供，并从第三者明确知道或获得暗示不会进一步披露。但如第三者同意或披露资料的公众利益超过可能造成的伤害或损害，则可予以披露。

6. 此外，《守则》的「诠释和应用指引」（「指引」）第2.14.3段指出：「涉及第三者的资料务须小心处理。个人、法团或组织在许多不同情况下向政府提供资料，这些资料（包括资料来源），根据明示及隐含的原则，应予保密……。」

社署的回应

「机构名额宿位」的设立及历史因素

7. 社署提供资助予非政府机构营办津助安老院。申请入住津助安老院的长者，须先通过「长者健康及家居护理评估」，然后经该署的中央轮候册编配入住。津助安老院经社署编配的宿位，称为「社署名额宿位」。至于个别津助安老院保留部分宿位，作自行接收长者入住之用，则称为「机构名额宿位」。「社署名额宿位」及「机构名额宿位」，均属政府资助的宿位。

8. 社署表示，就1995年前计划兴建的津助安老院，「机构名额宿位」的安排一般在私人协约批地条款中订明，又或于安老院成立时，因获得机构 / 团体 / 个人资助建筑费及购置安老院的设备，该署会与该些成立安老院的机构 / 团体 / 捐献者协议「机构名额宿位」的分配。一般而言，「机构名额宿位」不超过宿位总数的20%。基于上述历史因素，「机构名额宿位」由津助安老院自行决定编配予长者，无须经该署的中央轮候册编配。1995年后计划兴建的津助安老院已不再获该署批予「机构名额宿位」。

9. 由2007年起，社署加强对「机构名额宿位」的管理，要求所有由津助安老院自行接收入住「机构名额宿位」的长者，都必须接

受该署的「长者健康及家居护理评估」(见上文**第7段**)，以确定他们有入住安老院的需要。此外，机构须自行订定其管理「机构名额宿位」的工作手册，并每年向该署提供资料，以确定「机构名额宿位」编配安排符合工作手册的规定。机构亦须向公众人士公布「机构名额宿位」的轮候、评估及接收长者的安排。

10. 社署表示，为达致更有效运用资源，若机构有空置的「机构名额宿位」，该署会借调作中央轮候册编配。截至2019年年底，在全港126间津助安老院及护养院提供的16,825个资助宿位当中，有1,654个属「机构名额宿位」，涉及73间津助安老院(包括安老院甲)，借调名额共327个。换言之，余下有1,327个「机构名额宿位」由这些津助安老院自行编配。

有关投诉人的个案

11. 就投诉人2019年11月23日索取事涉资料，社署于12月4日函复他，表示由安老院甲就「机构名额宿位」数目提供给该署的资料，未经安老院甲的同意下，该署认为不应作进一步披露。该署援引《守则》第2.14(a)段(见上文**第5段**)拒绝向他提供事涉资料。

有关上文第3(1)及3(2)段

12. 社署表示，「机构名额宿位」属政府资助的宿位。在整笔拨款津助制度下，受津助机构必须遵照《津贴及服务协议》及《整笔拨款手册》的各项规定，接受社署的监管。在财务管理监管方面，受津助机构须就津助服务向社署提交周年财务报告及其外聘核数师的审核报告，以及整间机构经审计的年度财务报表。该署会检视机构所提交的文件，以监管其运用拨款的情况。另外，该署会直接对受津助机构进行会计审查，检视机构的财务管理及其运用政府资助方面的内部控制程序，以确保政府的资源得以妥善运用。

13. 自2015年开始，投诉人多次向社署各相关服务科查询有关安老院甲的资料。各相关服务科曾分别于2016至2019年间透过电话及电邮咨询安老院甲。安老院甲表示有关资料涉及其所拥有的资讯，而该机构的资料只提供予社署作监管服务之用，因此反对公开该些资料。

14. 在处理投诉人索取事涉资料时，社署认为「机构名额宿位」的数目是安老院甲交给社署的资料。该署解释，该署在回复投诉人前，考虑到现行机制已有措施就非政府机构运用「机构名额宿位」的资助作出监管（见上文**第9及12段**），以及安老院甲过往回应投诉人的其他索取资料要求所持的反对立场（见上文**第13段**），因此该署援引《守则》第2.14(a)段（见上文**第5段**）拒绝向他提供事涉资料。

有关上文第3(3)段

15. 社署澄清，目前没有规定安老院经营者必须在牌照公开其安老院的各类宿位数目。不过，社署有在其网页上公布及更新各津助安老院的宿位数目^註，该数目已涵盖「社署名额宿位」及「机构名额宿位」的总数。根据该署公布的资料，截至2020年3月，安老院甲的宿位总数为175个。

最新发展

16. 接获本署就本案展开全面调查后，社署覆检了投诉人的个案，并咨询了安老院甲的意见。安老院甲初时表示有关资料涉及其所拥有的资讯，而该机构的资料只提供予社署作监管服务之用，因此反对公开该些资料。该署经征询法律意见后，认为「机构名额宿位」属政府资助的宿位，披露宿位数目以保障安老院服务的资源运用得宜，符合公众利益。随后，该署就投诉人索取事涉资料的要求，第二次向安老院甲作出查询，获对方回复同意披露资料。

17. 2020年7月16日，社署致函投诉人向他提供了事涉资料。

本署的评论

18. 根据社署提交的资料（见上文**第8段**），基于历史因素，社署就1995年前计划兴建的津助安老院（包括安老院甲），会与成立安老院的机构／团体／捐献者协议「机构名额宿位」的分配，以及容许该些安老院自行编配「机构名额宿位」。该些宿位的数目虽然由政府私人协约批地条款中订明，但涉及第三者（即受津助的安老院）的资料。

^註 社署网页连结：

https://www.swd.gov.hk/sc/index/site_pubsvc/page_elderly/sub_residentia/id_listofresi/

19. 根据「指引」第 2.14.3 段，涉及第三者的资料，部门务须小心处理。本署认为，社署决定是否向投诉人提供事涉资料，须考虑事涉资料是否「从第三者明确知道或获得暗示不会进一步披露」，以及「披露资料的公众利益超过可能造成的伤害或损害」。然而，本署对社署视那些由公帑资助、受其监管，但由安老院甲自行分配宿位的数目为「第三者资料」有所保留。

20. 再者，本署调查发现，社署在拒绝投诉人索取资料前，只是基于安老院甲过往拒绝向投诉人提供其他资料的立场（见上文第 13 段），但并未就他是次索取资料的要求咨询安老院甲。及至本署介入，该署才向安老院甲作出咨询，并在第二次咨询时获回同意披露资料（见上文第 16 段）。这显示该署在未向安老院甲咨询前，仅根据其过往的立场考虑及评估其不同意披露事涉资料，亦未有从第三者（安老院甲）明确知道或获得暗示不同意披露资料，决策过程并不稳妥。

21. 再者，根据上文第 5 段，即使安老院甲不同意披露「机构名额宿位」的数目，社署亦须衡量公开事涉资料的公众利益及所造成的伤害或损害。「机构名额宿位」属政府以公帑资助的服务，机构须向公众公布「机构名额宿位」的轮候、评估及编配安排。本署认为，有关「机构名额宿位」的资讯应该与「社署名额宿位」的资讯同样公开透明，让公众可以作出监察，以及让轮候的长者可掌握相关资料，这样做符合公众利益。该署既然可以公布津助安老院的宿位总数（见上文第 15 段），本署看不到有何具凌驾性的理由不可公开「机构名额宿位」的数目。该署公开有关资料，亦不见得会对受津助的安老院造成伤害或损害。

22. 基于上文第 18 至 21 段所述，申诉专员认为，社署原先拒绝投诉人的索取资料要求，不符合《守则》规定，因此，这宗投诉成立。

建议

23. 申诉专员建议社署，应加强职员培训，确保他们在处理市民索取资料的要求时，严格按照《守则》及「指引」的要求行事。

申诉专员公署
2020年8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>

