

**社會福利署拒絕提供某安老院的「機構名額宿位」數目
(本案與《公開資料守則》有關)
調查報告**

2020年2月21日，投訴人向本署投訴社會福利署(「社署」)。

投訴內容

2. 據投訴人所稱，2019年11月23日，他根據《公開資料守則》(「《守則》」)向社署索取資料，即：2009年10月12日至2019年11月23日期間，某安老院(「安老院甲」)在每一個財政年度的「機構名額宿位」數目(「事涉資料」)。2019年12月6日(實為2019年12月4日，見下文**第11段**)，該署函覆投訴人，援引《守則》第2.14(a)段(見下文**第5段**)拒絕向他提供事涉資料。

3. 投訴人認為，社署拒絕提供事涉資料的決定無理。他提出以下理由，認為該署應披露事涉資料：

- (1) 安老院甲的「機構名額宿位」獲公帑全數資助，涉及公眾利益。
- (2) 有關「機構名額宿位」受該署規管，並非第三者資料。該署應掌握安老院甲的「機構名額宿位」數目，完全有自主權向第三方及公眾發布。
- (3) 安老院(包括安老院甲)宿位的數目是牌照規定必須公布的資料。

本署調查所得

4. 本署於2020年3月18日就此案展開全面調查，同年6月11日及7月20日接獲社署提交的資料。7月28日，本署將調查報告

草擬本送交該署，該署於 8 月 11 日就該草擬本作出評論。經審研社署所提交的資料及解釋，本署於 8 月 18 日完成調查，結果如下。

《守則》及其《詮釋和應用指引》的相關部分

5. 根據《守則》，各政府部門應盡量披露政府所管有的資料，讓市民充分認識政府及其服務，除非有關資料屬《守則》第2部可拒絕提供的資料，包括：

《守則》第 2.14(a)段：資料是為第三者持有或由第三者提供，並從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露。但如第三者同意或披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害，則可予以披露。

6. 此外，《守則》的「詮釋和應用指引」（「指引」）第2.14.3段指出：「涉及第三者的資料務須小心處理。個人、法團或組織在許多不同情況下向政府提供資料，這些資料（包括資料來源），根據明示及隱含的原則，應予保密……。」

社署的回應

「機構名額宿位」的設立及歷史因素

7. 社署提供資助予非政府機構營辦津助安老院。申請入住津助安老院的長者，須先通過「長者健康及家居護理評估」，然後經該署的中央輪候冊編配入住。津助安老院經社署編配的宿位，稱為「社署名額宿位」。至於個別津助安老院保留部分宿位，作自行接收長者入住之用，則稱為「機構名額宿位」。「社署名額宿位」及「機構名額宿位」，均屬政府資助的宿位。

8. 社署表示，就1995年前計劃興建的津助安老院，「機構名額宿位」的安排一般在私人協約批地條款中訂明，又或於安老院成立時，因獲得機構／團體／個人資助建築費及購置安老院的設備，該署會與該些成立安老院的機構／團體／捐獻者協議「機構名額宿位」的分配。一般而言，「機構名額宿位」不超過宿位總數的20%。基於上述歷史因素，「機構名額宿位」由津助安老院自行決定編配予長者，無須經該署的中央輪候冊編配。1995年後計劃興建的津助安老院已不再獲該署批予「機構名額宿位」。

9. 由2007年起，社署加強對「機構名額宿位」的管理，要求所有由津助安老院自行接收入住「機構名額宿位」的長者，都必須接受該署的「長者健康及家居護理評估」（見上文**第7段**），以確定他們有入住安老院的需要。此外，機構須自行訂定其管理「機構名額宿位」的工作手冊，並每年向該署提供資料，以確定「機構名額宿位」編配安排符合工作手冊的規定。機構亦須向公眾人士公布「機構名額宿位」的輪候、評估及接收長者的安排。

10. 社署表示，為達致更有效運用資源，若機構有空置的「機構名額宿位」，該署會借調作中央輪候冊編配。截至2019年年底，在全港126間津助安老院及護養院提供的16,825個資助宿位當中，有1,654個屬「機構名額宿位」，涉及73間津助安老院（包括安老院甲），借調名額共327個。換言之，餘下有1,327個「機構名額宿位」由這些津助安老院自行編配。

有關投訴人的個案

11. 就投訴人2019年11月23日索取事涉資料，社署於12月4日函覆他，表示由安老院甲就「機構名額宿位」數目提供給該署的資料，未經安老院甲的同意下，該署認為不應作進一步披露。該署援引《守則》第2.14(a)段（見上文**第5段**）拒絕向他提供事涉資料。

有關上文第3(1)及3(2)段

12. 社署表示，「機構名額宿位」屬政府資助的宿位。在整筆撥款津助制度下，受津助機構必須遵照《津貼及服務協議》及《整筆撥款手冊》的各項規定，接受社署的監管。在財務管理監管方面，受津助機構須就津助服務向社署提交周年財務報告及其外聘核數師的審核報告，以及整間機構經審計的年度財務報表。該署會檢視機構所提交的文件，以監管其運用撥款的情況。另外，該署會直接對受津助機構進行會計審查，檢視機構的財務管理及其運用政府資助方面的內部控制程序，以確保政府的資源得以妥善運用。

13. 自2015年開始，投訴人多次向社署各相關服務科查詢有關安老院甲的資料。各相關服務科曾分別於2016至2019年間透過電話及電郵諮詢安老院甲。安老院甲表示有關資料涉及其所擁有的資

訊，而該機構的資料只提供予社署作監管服務之用，因此反對公開該些資料。

14. 在處理投訴人索取事涉資料時，社署認為「機構名額宿位」的數目是安老院甲交給社署的資料。該署解釋，該署在回覆投訴人前，考慮到現行機制已有措施就非政府機構運用「機構名額宿位」的資助作出監管（見上文**第9及12段**），以及安老院甲過往回應投訴人的其他索取資料要求所持的反對立場（見上文**第13段**），因此該署援引《守則》第2.14(a)段（見上文**第5段**）拒絕向他提供事涉資料。

有關上文第3(3)段

15. 社署澄清，目前沒有規定安老院經營者必須在牌照公開其安老院的各類宿位數目。不過，社署有在其網頁上公布及更新各津助安老院的宿位數目^註，該數目已涵蓋「社署名額宿位」及「機構名額宿位」的總數。根據該署公布的資料，截至2020年3月，安老院甲的宿位總數為175個。

最新發展

16. 接獲本署就本案展開全面調查後，社署覆檢了投訴人的個案，並諮詢了安老院甲的意見。安老院甲初時表示有關資料涉及其所擁有的資訊，而該機構的資料只提供予社署作監管服務之用，因此反對公開該些資料。該署經徵詢法律意見後，認為「機構名額宿位」屬政府資助的宿位，披露宿位數目以保障安老院服務的資源運用得宜，符合公眾利益。隨後，該署就投訴人索取事涉資料的要求，第二次向安老院甲作出查詢，獲對方回覆同意披露資料。

17. 2020年7月16日，社署致函投訴人向他提供了事涉資料。

本署的評論

18. 根據社署提交的資料（見上文**第8段**），基於歷史因素，社署就1995年前計劃興建的津助安老院（包括安老院甲），會與成立

^註 社署網頁連結：

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

安老院的機構／團體／捐獻者協議「機構名額宿位」的分配，以及容許該些安老院自行編配「機構名額宿位」。該些宿位的數目雖然由政府私人協約批地條款中訂明，但涉及第三者（即受津助的安老院）的資料。

19. 根據「指引」第 2.14.3 段，涉及第三者的資料，部門務須小心處理。本署認為，社署決定是否向投訴人提供事涉資料，須考慮事涉資料是否「從第三者明確知道或獲得暗示不會進一步披露」，以及「披露資料的公眾利益超過可能造成的傷害或損害」。然而，本署對社署視那些由公帑資助、受其監管，但由安老院甲自行分配宿位的數目為「第三者資料」有所保留。

20. 再者，本署調查發現，社署在拒絕投訴人索取資料前，只是基於安老院甲過往拒絕向投訴人提供其他資料的立場（見上文**第 13 段**），但並未就他是次索取資料的要求諮詢安老院甲。及至本署介入，該署才向安老院甲作出諮詢，並在第二次諮詢時獲回覆同意披露資料（見上文**第 16 段**）。這顯示該署在未向安老院甲諮詢前，僅根據其過往的立場考慮及評估其不同意披露事涉資料，亦未有從第三者（安老院甲）明確知道或獲得暗示不同意披露資料，決策過程並不穩妥。

21. 再者，根據上文**第 5 段**，即使安老院甲不同意披露「機構名額宿位」的數目，社署亦須衡量公開事涉資料的公眾利益及所造成的傷害或損害。「機構名額宿位」屬政府以公帑資助的服務，機構須向公眾公布「機構名額宿位」的輪候、評估及編配安排。本署認為，有關「機構名額宿位」的資訊應該與「社署名額宿位」的資訊同樣公開透明，讓公眾可以作出監察，以及讓輪候的長者可掌握相關資料，這樣做符合公眾利益。該署既然可以公布津助安老院的宿位總數（見上文**第 15 段**），本署看不到有何具凌駕性的理由不可公開「機構名額宿位」的數目。該署公開有關資料，亦不見得會對受津助的安老院造成傷害或損害。

22. 基於上文**第 18 至 21 段**所述，申訴專員認為，社署原先拒絕投訴人的索取資料要求，不符合《守則》規定，因此，這宗投訴**成立**。

建議

23. 申訴專員建議社署，應加強職員培訓，確保他們在處理市民索取資料的要求時，嚴格按照《守則》及「指引」的要求行事。

申訴專員公署

2020年8月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：

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

