

# 太平绅士巡视计划下法定巡视的运作安排 主动调查报告摘要

## 引言

太平绅士根据《太平绅士条例》（第 510 章）及其他相关法例的规定到指定院所进行法定巡视。这巡视计划是其中一个让被羁留、扣留或住院人士（「院所人士」）反映意见和提出投诉的重要独立渠道；亦提供了一个平台让太平绅士提出意见和建议，以改善院所设施和服务的管理。

2. 太平绅士巡视计划由政务司司长办公室辖下行政署负责管理。法定巡视现涵盖 38 间院所，包括惩教署辖下的惩教设施、入境事务处（「入境处」）辖下的羁留中心、廉政公署辖下的扣留中心、医院管理局（「医管局」）辖下的精神科医院，以及社会福利署（「社署」）辖下的羁留院、收容所、感化院舍及感化院。太平绅士须每两星期、每月或每季到该些院所巡视一次，以履行法定巡视职能。

3. 政府于 1999 年曾检讨太平绅士制度（包括太平绅士巡视计划）。有关巡视制度极为重要，并已运作多年，申诉专员展开这项主动调查，旨在审研太平绅士巡视计划下法定巡视的运作和安排，包括相关部门及机构<sup>1</sup>对太平绅士进行巡视前及期间提供的支援，以及巡视后的跟进工作，以便在有需要时提出改善建议。

## 本署调查所得

4. 整体而言，申诉专员认为太平绅士巡视计划的运作大致畅顺，亦肯定太平绅士在这方面的贡献，然而，计划的运作安排仍有可改善之处。

## 法定巡视的运作及安排

5. 太平绅士巡视制度是按轮值办法运作。在每次巡视的两个

---

<sup>1</sup> 廉政公署并非《申诉专员条例》下本署可以调查的对象（关于《公开资料守则》的投诉除外），基于法例所限，本署无权向该署展开调查。

月前，行政署会透过电脑程式随机抽选出两名太平绅士进行巡视。该署并会在巡视前发信委任被选中的太平绅士为巡视太平绅士。委任信订明他们需巡视的院所及轮值期，亦会夹附参考资料，包括院所简介、有关部门或机构拟备的核对表、太平绅士巡视院所的报告摘要，以及相关指引等。

6. 为确保太平绅士巡视的「突击」元素，让太平绅士巡视计划对院所的管理作出有效的监察，行政署会在每封发给太平绅士的委任信、每年为新委任的太平绅士举行的简介会及向官守太平绅士发出的指引中，提醒太平绅士确实的巡视日期和时间不应预先公布或事先通知拟巡视的院所。

7. 本署在审视行政署、惩教署、入境处、医管局及社署的工作后，有以下的评论和建议。

### ***部门及机构核对表上的注意事项未必获得评核***

8. 现时，惩教署、入境处、医管局及社署均有就太平绅士的法定巡视拟备各自专属的核对表，列出太平绅士在巡视院所时可特别注意的事项（包括院所的设施、服务及管理，以及院所人士的状况及待遇），对太平绅士应如何评核院所提供扼要的指引。行政署向太平绅士发出巡视委任信时，会一并夹附上述核对表，供太平绅士参考。

9. 然而，本署的调查发现，在实际运作上，核对表上列出的注意事项却未必会在太平绅士巡视时获得评核。现时，院所职员均会在太平绅士巡视时先作简报，及在巡视沿途向太平绅士讲解院所的设施、服务、管理等，并解答太平绅士的疑问，故此，职员在上述过程中会向太平绅士提供一些与核对表上的注意事项相关的资料。本署明白，太平绅士巡视计划下的院所规模不一，在规模较大的院所巡视，太平绅士未必有足够时间评核院所的各方面情况。太平绅士按其个人经验或专长，自主决定巡视的重点及范围，亦属可以理解。然而，本署认为，部门及机构拟备的核对表上的注意事项不少皆具重要性，亦十分基本。由于院所职员在向太平绅士作出简介及沿途讲解时，并非有系统地逐一提供核对表上各个注意事项的相关资料，若太平绅士在巡视时没有检视核对表上某些事项，而职员又没有主动向太平绅士提供相关资料，该些注意事项便可能被遗漏评核。

10. 为免出现上述遗漏，本署建议，部门及机构在太平绅士巡视时应留意，如有注意事项尚未在院所简介或沿途讲解中向太平绅士说明，职员便应主动向太平绅士提供评核该些注意事项所需的资料，使每次巡视均能对院所作全面的评核，更有效地发挥巡视计划的功用。

11. 另一方面，太平绅士在完成巡视后需填写「太平绅士巡视记录」，以记录他们在巡视期间所接到的投诉、要求及查询、他们与院所人士会面后所作的指示及建议，以及他们对院所设施和服务的评核、意见及建议。该记录会交由院所跟进。本署留意到，现时所有部门及机构采用的「太平绅士巡视记录」的设计并非与核对表上的注意事项挂勾，实未能便利太平绅士记录对各个注意事项的评核，以致部分事项可能被遗漏评核。

12. 本署建议，部门及机构应与行政署一同检视及修订其「太平绅士巡视记录」样本，将核对表的注意事项加入巡视记录的相关部分，以便太平绅士作出全面评核及记录。

### ***核对表上的部分注意事项欠说明***

13. 因应辖下院所的不同性质及功能，部门及机构各自拟备的核对表包含的注意事项均有所不同。本署留意到，惩教署及入境处所拟备的核对表除列出太平绅士巡视惩教设施及羁留中心时应注意的事项外，表上的每项注意事项均附有简要说明。医管局及社署的核对表上部分注意事项亦附有简要说明。

14. 本署认为，上述简要说明有助太平绅士了解评核注意事项的准则或重点，属良好做法。虽然并非所有核对表上的注意事项皆须附有说明，但某些较为抽象的注意事项，例如医管局核对表上的「有关病人安全、风险管理、病人资料保安的政策、程序及组织」，现时只有笼统的名称，并无说明或建议太平绅士可如何作出评核，对太平绅士的帮助有限。

15. 本署建议，医管局应考虑在其核对表上提供更多说明，以协助太平绅士在巡视时更清楚掌握应如何评核院所的设施、服务和管理的。本署欣悉，医管局已接纳本署的建议并已作出改善。

## **部分院所未有即时通知所有院所人士有太平绅士正在巡视**

16. 所有太平绅士巡视均无预告，以确保巡视计划能对院所作有效的监察。故此，在太平绅士突击到达院所巡视时，院所人士必须获通知有太平绅士正在巡视，才可以按其意愿亲身向太平绅士提出要求、查询或投诉。

17. 现时，在太平绅士到达院所的某一地点时，当值职员便会通知该地点的院所人士有太平绅士巡视，他们可当场向太平绅士提出投诉、要求或查询。

18. 入境处及社署辖下院所在太平绅士开始巡视时，会即时通知院所内不同位置的职员，再由职员即时通知被羁留或住院者有太平绅士到访。惩教署的做法是当完成巡视院所某一位置，职员才会通知下一个位置的职员有太平绅士巡视。

19. 另一方面，医管局表示，因时间所限，太平绅士在某些较大型医院无法巡视所有病房，而未获选中的病房的住院者不会获告知有太平绅士巡视。本署的调查发现，在某些较大型医院，每间病房的实际巡视次数与现行法例所规定的巡视次数（即每月须至少一次）相差甚远；而未获选中的病房的住院者不获告知有太平绅士巡视，令致他们失去亲身向太平绅士提出意见、要求或投诉的机会，实有违巡视计划的本意。本署认为，即使太平绅士因时间所限未能巡视整所医院，所有住院者仍应获得太平绅士巡视的知情权，以及会见太平绅士的权利。

20. 本署建议，惩教署及医管局应积极考虑透过广播系统或其他方式，及早通知身处院所不同位置的所有在囚人士或住院者有太平绅士即将进行巡视，既可确保院所内没有人士因不获通知而错过面见太平绅士的机会，亦可让有意与太平绅士会面的人士有更充分的时间作出准备。本署欣悉，医管局经检讨后决定采取改善措施。

## **部分院所未有通知院所人士可要求与太平绅士单独会面**

21. 为保障私隐，太平绅士在考虑所涉的风险后，可选择与被羁留、扣留或住院人士单独会面。在此情况下，院所管理层会作出单独会面所需的安排，并按需要为太平绅士提供协助。惩教署

辖下院所及入境处辖下青山湾入境事务中心已在当眼地方张贴通告，提醒在囚或被羁留人士可要求太平绅士个别接见他们。

22. 入境处辖下马头角羁留中心、社署辖下院所，以往均没有通知被羁留或住院者可要求与太平绅士单独会面。犹幸本署介入后，上述院所已作出改善。

23. 至于医管局辖下五间精神科医院，住院者可要求与太平绅士单独会面，太平绅士会在考虑风险及职员对住院者的临床评估后作出决定。考虑到如最后未获安排单独会面可能会影响精神科住院者的情绪及临床治疗，医管局认为不宜特别注明住院者可提出与太平绅士单独会面。

24. 本署认为，为保障住院者的私隐及知情权，院所理应告知住院者他们可要求与太平绅士单独会面。医管局若顾虑实际安排结果或与住院者的期望有落差而对他们造成负面影响，可在适当文件（例如入院须知）上注明住院者可要求与太平绅士单独会面，惟实际上可否作出安排须视乎太平绅士的决定，以平衡住院者的期望。本署欣悉，医管局已接纳本署的建议。

### ***部分院所未有通知暂时离开院所者曾有太平绅士巡视***

25. 在太平绅士巡视时，部分院所人士可能因某些原因（例如前往院所外的医院应诊或出席法庭聆讯）不在院所。惩教署及入境处均会在该些人士返回院所时告知他们曾有太平绅士巡视，他们如欲向太平绅士提出要求或投诉，院所会作出安排。医管局及社署则没有此做法。

26. 本署认为，惩教署及入境处的措施有助确保暂时离开院所的人士对太平绅士的巡视知情，值得医管局及社署借鉴。本署欣悉，医管局及社署已接纳本署的建议。

### ***单靠职员口头告知太平绅士是否已见到所有院所人士有欠客观及全面***

27. 根据现行安排，太平绅士在巡视时可向职员查问，以确认是否已见到所有院所人士。如不是，职员应提供解释，例如在巡视当天是否有院所人士因合理理由而暂时被押解外出（包括在外

间医院应诊或就医、出席法庭聆讯等)。太平绅士亦须在「太平绅士巡视记录」中作相关确认。惩教署、入境处、医管局及社署均有执行上述程序。

28. 本署认为，太平绅士巡视计划是一个让院所人士提出意见及投诉的独立渠道，太平绅士在巡视时是否见到所有院所人士，是达至计划目标的关键因素。由于每间院所包含一幢甚至多幢建筑物，院所人士数以百计，由职员提供资料，而非要求太平绅士亲身核实是否已见到所有院所人士，确是较为务实的做法。然而，单靠职员以口头方式确认有关事实，未必予人客观和全面的观感。

29. 本署建议，院所应在太平绅士巡视当日或巡视后一星期内，向太平绅士提供巡视时暂时离开院所的人士的名单（如情况可行一并提供离开的原因），夹附在巡视记录内，以协助太平绅士确认在巡视时是否已见到所有院所人士，以及监察是否有人在连续两次巡视时均已暂时离开院所。就在连续两次太平绅士巡视时均暂时离开院所的人士，院所应在名单上标示他们，并列明他们该两次暂时离开院所的原因，以便太平绅士在认为有需要时向院所了解该些人士是否有任何特殊情况需要留意。行政署亦应就此向执行部门及机构发出指引、通知所有太平绅士有关程序，同时修订「太平绅士巡视记录」的样本，以便太平绅士作出记录。

### ***致太平绅士的覆函未有包含投诉者得悉调查结果的方式及内容***

30. 惩教署、入境处、医管局及社署在完成处理院所人士向太平绅士提出的投诉后，均会书面回复太平绅士有关个案的跟进工作及调查结果。入境署在回复太平绅士的覆函内，已包含以何种方式（书面或口头）把调查结果通知提出投诉的被羁留人士。本署随机抽选并审研的个案显示，惩教署亦有在给太平绅士的覆函内提及通知投诉人结果的方式及内容。另一方面，医管局及社署则没有订定相关程序。

31. 本署认为，投诉人得悉调查结果的方式及内容实为投诉处理的重要一环，太平绅士应获得此资料，以了解院所处理投诉的过程是否公平妥当，从而作出有效的监察。此举同时可令太平绅士巡视计划下的执行部门及机构统一采取较佳的做法，提升整个计划的管理水平。本署欣悉，医管局及社署已接纳本署的建议。

### **部分院所未有制定程序按投诉人要求作书面回复**

32. 就院所人士向太平绅士提出的投诉，惩教署、入境处及医管局辖下院所在完成调查后一般会以口头方式回复投诉人。不过，若投诉由惩教署投诉调查组处理，该组便须书面通知投诉人结果。入境处及医管局又表示，若投诉人要求院所书面回复，院所会作出安排。社署辖下院所则一律以书面方式回复投诉人。

33. 本署认为，院所按实际运作需要、人手资源及投诉性质决定以何种方式回复投诉人，属无可厚非。口头回复亦确能减省行政工作及促进双方沟通。因此，若投诉人没有特别要求，本署接纳院所以口头或书面方式回复投诉人。

34. 虽然如此，本署理解，某些投诉人可能基于种种原因，希望获得部门或院所的书面回复，例如为了便利日后提出上诉甚或向其他机构投诉。若投诉人明确要求部门或院所书面回复，按照良好公共行政的原则，部门应尽量提供书面回复。

35. 假如在某些情况下，部门或机构在评估个别个案的实际情况和院所的运作后认为，按投诉人要求提供书面回复并不适当，该部门或机构应将投诉人的要求记录在案，并在书面回复太平绅士时说明该投诉人曾要求书面回复，以及部门或机构认为不宜接纳投诉人的要求的具体原因，以便太平绅士在认为有需要时提出进一步的建议。

### **并无规定部门及机构就需时处理的个案向太平绅士发出暂覆**

36. 行政署表示，部门及机构现时处理太平绅士在巡视时收到的投诉、查询或要求，以及他们提出的建议或意见所需的时间，视乎个案性质及复杂性，不能一概而论，故行政署并无就部门及机构处理个案及具体回复太平绅士所需时间作出规定。行政署于2019年至2021年期间的统计资料及本署的个案研究显示，整体而言，部门及机构均能适时处理个案及回复太平绅士。

37. 虽然如此，就需较长时间处理的个案，行政署现时并无要求部门及机构须定期给予太平绅士暂覆，以汇报个案进展，情况应予改善。本署认为，太平绅士应获定期告知个案进度，以便作出监察。

## **《太平绅士巡视年报》每年发布时间不一，亦未有通知公众**

38. 行政署每年会向公众发布《太平绅士巡视年报》，详细汇报太平绅士过去一年的巡视工作，以及部门及机构的跟进及处理结果。行政署并无就发布《太平绅士巡视年报》设定具体时限。该署每年需时约五至 12 个月编制年报。

39. 《太平绅士巡视年报》作为公众了解太平绅士巡视计划的最主要资讯，其重要性不言而喻，公众对《太平绅士巡视年报》何时发布抱有合理期望。在过去某些年份，行政署于 12 个月后才发布上一年的《太平绅士巡视年报》，无疑并不理想。本署建议，行政署应就发布有关年报制定时间表，以确保年报每年均在指定的时间内发布。

40. 另一方面，现时行政署在该署网站及太平绅士网站发布《太平绅士巡视年报》时，并无发出新闻公报通知公众可于网上查阅新一年的年报。本署认为，发出新闻公报可提高公众对太平绅士巡视计划的认知，有助市民了解太平绅士、部门及机构过去一年的工作及成效，从而加强对巡视计划的信心。本署建议，行政署日后发布《太平绅士巡视年报》时，应一并发出新闻公报。本署欣悉，行政署已接纳本署的上述两项建议。

## **太平绅士网页内「太平绅士专区」的功能及内容单一**

41. 行政署在太平绅士网页设有只供太平绅士浏览的「太平绅士专区」，供太平绅士查阅以往各期《太平绅士通讯》，以及巡视计划所涵盖院所的详细资料。本署认为，现时「太平绅士专区」仅为向太平绅士提供参考资料，且内容较为单一及重复，当中所载资料大多为行政署已另行向太平绅士提供的，故此「太平绅士专区」的功能及参考价值有限。

42. 因应行政长官在《2022 年施政报告》提出建设「智慧政府」的愿景，以及在两年后将政府服务全面电子化的目标，本署建议，行政署可考虑征询太平绅士对加强数码化支援的意见，例如是否需要透过数码科技优化现时的「太平绅士专区」，从而以更便捷的方式向太平绅士提供有用资讯、藉更多元化的渠道收集他们对巡视计划的意见，以及便利太平绅士之间分享及交流巡视经验。本署相信，上述数码化措施有助支援太平绅士的巡视工作，长远



而言亦可减省行政署、执行部门及机构的行政工作。

## 本署的建议

43. 本署对行政署、惩教署、入境处、医管局及社署有以下建议：

### 行政署

- (1) 向部门及机构发出指引，要求院所向太平绅士提供暂时离开院所的人士的名单（如情况可行一并提供离开的原因）、通知太平绅士有关程序，以及修订「太平绅士巡视记录」的样本，以便太平绅士作出记录；
- (2) 就需较长时间处理的投诉、要求、查询、建议或意见，设定部门及机构向太平绅士发出暂覆及汇报进展的时限，以便太平绅士监察个案进度；
- (3) 就发布《太平绅士巡视年报》制定时间表，以确保年报每年均在指定的时间内发布；
- (4) 发布《太平绅士巡视年报》时，一并发出新闻公报，通知公众可于网上查阅最新的年报；
- (5) 考虑征询太平绅士对加强数码化支援的意见，例如是否需要透过数码科技优化现时太平绅士网站内的「太平绅士专区」，从而以更便捷的方式向太平绅士提供有用的资讯、藉更多元化的渠道收集他们对巡视计划的意见，以及便利太平绅士之间分享及交流巡视经验；

### 惩教署、入境处、医管局及社署

- (6) 与行政署一同检视及修订各自的「太平绅士巡视记录」样本，将核对表上的注意事项加入巡视记录的相关部分；在巡视时如有注意事项并未在院所简介或沿途讲解中向太平绅士说明，院所职员便应主动向太平

绅士提供评核该些注意事项所需的资料，以便太平绅士对院所作出全面评核及记录；

- (7) 于巡视当日或一星期内，向巡视的太平绅士提供暂时离开院所的人士的名单（如情况可行一并提供离开的原因），夹附在巡视记录内，以协助太平绅士了解在巡视时是否已见到所有院所人士，以及监察是否有人在连续两次巡视时均暂时离开院所。就在连续两次太平绅士巡视时均暂时离开院所的人士，院所应在名单上作标示，并列明他们该两次暂时离开院所的原因；
- (8) 若在评估个别个案的实际情况和院所运作后认为，不宜按投诉人要求提供书面回复，应将投诉人的要求记录在案，而在书面回复太平绅士时，应告知太平绅士投诉人曾提出该要求，并说明部门或机构认为不直接接纳投诉人的要求的具体原因；
- (9) **惩教署及医管局**积极考虑透过广播系统或其他方式，及早通知身处院所不同位置的所有在囚人士或住院者有太平绅士即将进行巡视；
- (10) **医管局及社署**在暂时离开病房或院所的住院者返回病房或院所时通知他们曾有太平绅士巡视，保障他们的知情权；
- (11) **医管局及社署**在致太平绅士的覆函内提及投诉人得悉调查结果的方式及内容，以助太平绅士了解院所处理投诉的过程是否公平妥当；
- (12) **医管局及社署**以适当文件通知住院者可要求与太平绅士单独会面，**医管局**的文件可注明实际上能否作出单独会面的安排须视乎太平绅士的决定；以及
- (13) **医管局**就太平绅士如何评核核对表上的注意事项提供更多说明。

申诉专员公署  
2023 年 1 月

公署会不时在社交媒体上载个别投诉个案的调查报告，欢迎赞好或追踪本署社交媒体专页，以获取最新资讯：

**Facebook:**

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



**Instagram:**

[https://www.instagram.com/ombudsman\\_hk/](https://www.instagram.com/ombudsman_hk/)

