

太平紳士巡視計劃下法定巡視的運作安排 主動調查報告摘要

引言

太平紳士根據《太平紳士條例》(第 510 章)及其他相關法例的規定到指定院所進行法定巡視。這巡視計劃是其中一個讓被羈留、扣留或住院人士(「院所人士」)反映意見和提出投訴的重要獨立渠道;亦提供了一個平台讓太平紳士提出意見和建議,以改善院所設施和服務的管理。

2. 太平紳士巡視計劃由政務司司長辦公室轄下行政署負責管理。法定巡視現涵蓋 38 間院所,包括懲教署轄下的懲教設施、入境事務處(「入境處」)轄下的羈留中心、廉政公署轄下的扣留中心、醫院管理局(「醫管局」)轄下的精神科醫院,以及社會福利署(「社署」)轄下的羈留院、收容所、感化院舍及感化院。太平紳士須每兩星期、每月或每季到該些院所巡視一次,以履行法定巡視職能。

3. 政府於 1999 年曾檢討太平紳士制度(包括太平紳士巡視計劃)。有關巡視制度極為重要,並已運作多年,申訴專員展開這項主動調查,旨在審研太平紳士巡視計劃下法定巡視的運作和安排,包括相關部門及機構¹對太平紳士進行巡視前及期間提供的支援,以及巡視後的跟進工作,以便在有需要時提出改善建議。

本署調查所得

4. 整體而言,申訴專員認為太平紳士巡視計劃的運作大致暢順,亦肯定太平紳士在這方面的貢獻,然而,計劃的運作安排仍有可改善之處。

法定巡視的運作及安排

5. 太平紳士巡視制度是按輪值辦法運作。在每次巡視的兩個

¹ 廉政公署並非《申訴專員條例》下本署可以調查的對象(關於《公開資料守則》的投訴除外),基於法例所限,本署無權向該署展開調查。

月前，行政署會透過電腦程式隨機抽選出兩名太平紳士進行巡視。該署並會在巡視前發信委任被選中的太平紳士為巡視太平紳士。委任信訂明他們需巡視的院所及輪值期，亦會夾附參考資料，包括院所簡介、有關部門或機構擬備的核對表、太平紳士巡視院所的報告摘要，以及相關指引等。

6. 為確保太平紳士巡視的「突擊」元素，讓太平紳士巡視計劃對院所的管理作出有效的監察，行政署會在每封發給太平紳士的委任信、每年為新委任的太平紳士舉行的簡介會及向官守太平紳士發出的指引中，提醒太平紳士確實的巡視日期和時間不應預先公布或事先通知擬巡視的院所。

7. 本署在審視行政署、懲教署、入境處、醫管局及社署的工作後，有以下的評論和建議。

部門及機構核對表上的注意事項未必獲得評核

8. 現時，懲教署、入境處、醫管局及社署均有就太平紳士的法定巡視擬備各自專屬的核對表，列出太平紳士在巡視院所時可特別注意的事項（包括院所的設施、服務及管理，以及院所人士的狀況及待遇），對太平紳士應如何評核院所提供扼要的指引。行政署向太平紳士發出巡視委任信時，會一併夾附上述核對表，供太平紳士參考。

9. 然而，本署的調查發現，在實際運作上，核對表上列出的注意事項卻未必會在太平紳士巡視時獲得評核。現時，院所職員均會在太平紳士巡視時先作簡報，及在巡視沿途向太平紳士講解院所的設施、服務、管理等，並解答太平紳士的疑問，故此，職員在上述過程中會向太平紳士提供一些與核對表上的注意事項相關的資料。本署明白，太平紳士巡視計劃下的院所規模不一，在規模較大的院所巡視，太平紳士未必有足夠時間評核院所的各方面情況。太平紳士按其個人經驗或專長，自主決定巡視的重點及範圍，亦屬可以理解。然而，本署認為，部門及機構擬備的核對表上的注意事項不少皆具重要性，亦十分基本。由於院所職員在向太平紳士作出簡介及沿途講解時，並非有系統地逐一提供核對表上各個注意事項的相關資料，若太平紳士在巡視時沒有檢視核對表上某些事項，而職員又沒有主動向太平紳士提供相關資料，該些注意事項便可能被遺漏評核。

10. 為免出現上述遺漏，本署建議，部門及機構在太平紳士巡視時應留意，如有注意事項尚未在院所簡介或沿途講解中向太平紳士說明，職員便應主動向太平紳士提供評核該些注意事項所需的資料，使每次巡視均能對院所作全面的評核，更有效地發揮巡視計劃的功用。

11. 另一方面，太平紳士在完成巡視後需填寫「太平紳士巡視記錄」，以記錄他們在巡視期間所接到的投訴、要求及查詢、他們與院所人士會面後所作的指示及建議，以及他們對院所設施和服務的評核、意見及建議。該記錄會交由院所跟進。本署留意到，現時所有部門及機構採用的「太平紳士巡視記錄」的設計並非與核對表上的注意事項掛勾，實未能便利太平紳士記錄對各個注意事項的評核，以致部分事項可能被遺漏評核。

12. 本署建議，部門及機構應與行政署一同檢視及修訂其「太平紳士巡視記錄」樣本，將核對表的注意事項加入巡視記錄的相關部分，以便太平紳士作出全面評核及記錄。

核對表上的部分注意事項欠說明

13. 因應轄下院所的不同性質及功能，部門及機構各自擬備的核對表包含的注意事項均有所不同。本署留意到，懲教署及入境處所擬備的核對表除列出太平紳士巡視懲教設施及羈留中心時應注意的事項外，表上的每項注意事項均附有簡要說明。醫管局及社署的核對表上部分注意事項亦附有簡要說明。

14. 本署認為，上述簡要說明有助太平紳士了解評核注意事項的準則或重點，屬良好做法。雖然並非所有核對表上的注意事項皆須附有說明，但某些較為抽象的注意事項，例如醫管局核對表上的「有關病人安全、風險管理、病人資料保安的政策、程序及組織」，現時只有籠統的名稱，並無說明或建議太平紳士可如何作出評核，對太平紳士的幫助有限。

15. 本署建議，醫管局應考慮在其核對表上提供更多說明，以協助太平紳士在巡視時更清楚掌握應如何評核院所的設施、服務和管理。本署欣悉，醫管局已接納本署的建議並已作出改善。

部分院所未有即時通知所有院所人士有太平紳士正在巡視

16. 所有太平紳士巡視均無預告，以確保巡視計劃能對院所作有效的監察。故此，在太平紳士突擊到達院所巡視時，院所人士必須獲通知有太平紳士正在巡視，才可以按其意願親身向太平紳士提出要求、查詢或投訴。

17. 現時，在太平紳士到達院所的某一地點時，當值職員便會通知該地點的院所人士有太平紳士巡視，他們可當場向太平紳士提出投訴、要求或查詢。

18. 入境處及社署轄下院所在太平紳士開始巡視時，會即時通知院所內不同位置的職員，再由職員即時通知被羈留或住院者有太平紳士到訪。懲教署的做法是當完成巡視院所某一位置，職員才會通知下一個位置的職員有太平紳士巡視。

19. 另一方面，醫管局表示，因時間所限，太平紳士在某些較大型醫院無法巡視所有病房，而未獲選中的病房的住院者不會獲告知有太平紳士巡視。本署的調查發現，在某些較大型醫院，每間病房的實際巡視次數與現行法例所規定的巡視次數（即每月須至少一次）相差甚遠；而未獲選中的病房的住院者不獲告知有太平紳士巡視，令致他們失去親身向太平紳士提出意見、要求或投訴的機會，實有違巡視計劃的本意。本署認為，即使太平紳士因時間所限未能巡視整所醫院，所有住院者仍應獲得太平紳士巡視的知情權，以及會見太平紳士的權利。

20. 本署建議，懲教署及醫管局應積極考慮透過廣播系統或其他方式，及早通知身處院所不同位置的所有在囚人士或住院者有太平紳士即將進行巡視，既可確保院所內沒有人士因不獲通知而錯過面見太平紳士的機會，亦可讓有意與太平紳士會面的人士有更充分的時間作出準備。本署欣悉，醫管局經檢討後決定採取改善措施。

部分院所未有通知院所人士可要求與太平紳士單獨會面

21. 為保障私隱，太平紳士在考慮所涉的風險後，可選擇與被羈留、扣留或住院人士單獨會面。在此情況下，院所管理層會作出單獨會面所需的安排，並按需要為太平紳士提供協助。懲教署

轄下院所及入境處轄下青山灣入境事務中心已在當眼地方張貼通告，提醒在囚或被羈留人士可要求太平紳士個別接見他們。

22. 入境處轄下馬頭角羈留中心、社署轄下院所，以往均沒有通知被羈留或住院者可要求與太平紳士單獨會面。猶幸本署介入後，上述院所已作出改善。

23. 至於醫管局轄下五間精神科醫院，住院者可要求與太平紳士單獨會面，太平紳士會在考慮風險及職員對住院者的臨床評估後作出決定。考慮到如最後未獲安排單獨會面可能會影響精神科住院者的情緒及臨床治療，醫管局認為不宜特別註明住院者可提出與太平紳士單獨會面。

24. 本署認為，為保障住院者的私隱及知情權，院所理應告知住院者他們可要求與太平紳士單獨會面。醫管局若顧慮實際安排結果或與住院者的期望有落差而對他們造成負面影響，可在適當文件（例如入院須知）上註明住院者可要求與太平紳士單獨會面，惟實際上可否作出安排須視乎太平紳士的決定，以平衡住院者的期望。本署欣悉，醫管局已接納本署的建議。

部分院所未有通知暫時離開院所者曾有太平紳士巡視

25. 在太平紳士巡視時，部分院所人士可能因某些原因（例如前往院所外的醫院應診或出席法庭聆訊）不在院所。懲教署及入境處均會在該些人士返回院所時告知他們曾有太平紳士巡視，他們如欲向太平紳士提出要求或投訴，院所會作出安排。醫管局及社署則沒有此做法。

26. 本署認為，懲教署及入境處的措施有助確保暫時離開院所的人士對太平紳士的巡視知情，值得醫管局及社署借鑑。本署欣悉，醫管局及社署已接納本署的建議。

單靠職員口頭告知太平紳士是否已見到所有院所人士有欠客觀及全面

27. 根據現行安排，太平紳士在巡視時可向職員查問，以確認是否已見到所有院所人士。如不是，職員應提供解釋，例如在巡視當天是否有院所人士因合理理由而暫時被押解外出（包括在外

間醫院應診或就醫、出席法庭聆訊等)。太平紳士亦須在「太平紳士巡視記錄」中作相關確認。懲教署、入境處、醫管局及社署均有執行上述程序。

28. 本署認為，太平紳士巡視計劃是一個讓院所人士提出意見及投訴的獨立渠道，太平紳士在巡視時是否見到所有院所人士，是達至計劃目標的關鍵因素。由於每間院所包含一幢甚至多幢建築物，院所人士數以百計，由職員提供資料，而非要求太平紳士親身核實是否已見到所有院所人士，確是較為務實的做法。然而，單靠職員以口頭方式確認有關事實，未必予人客觀和全面的觀感。

29. 本署建議，院所應在太平紳士巡視當日或巡視後一星期內，向太平紳士提供巡視時暫時離開院所的人士的名單（如情況可行一併提供離開的原因），夾附在巡視記錄內，以協助太平紳士確認在巡視時是否已見到所有院所人士，以及監察是否有人在連續兩次巡視時均已暫時離開院所。就在連續兩次太平紳士巡視時均暫時離開院所的人士，院所應在名單上標示他們，並列出他們該兩次暫時離開院所的原因，以便太平紳士在認為有需要時向院所了解該些人士是否有任何特殊情況需要留意。行政署亦應就此向執行部門及機構發出指引、通知所有太平紳士有關程序，同時修訂「太平紳士巡視記錄」的樣本，以便太平紳士作出記錄。

致太平紳士的覆函未有包含投訴者得悉調查結果的方式及內容

30. 懲教署、入境處、醫管局及社署在完成處理院所人士向太平紳士提出的投訴後，均會書面回覆太平紳士有關個案的跟進工作及調查結果。入境署在回覆太平紳士的覆函內，已包含以何種方式（書面或口頭）把調查結果通知提出投訴的被羈留人士。本署隨機抽選並審研的個案顯示，懲教署亦有在給太平紳士的覆函內提及通知投訴人結果的方式及內容。另一方面，醫管局及社署則沒有訂定相關程序。

31. 本署認為，投訴人得悉調查結果的方式及內容實為投訴處理的重要一環，太平紳士應獲得此資料，以了解院所處理投訴的過程是否公平妥當，從而作出有效的監察。此舉同時可令太平紳士巡視計劃下的執行部門及機構統一採取較佳的做法，提升整個計劃的管理水平。本署欣悉，醫管局及社署已接納本署的建議。

部分院所未有制定程序按投訴人要求作書面回覆

32. 就院所人士向太平紳士提出的投訴，懲教署、入境處及醫管局轄下院所在完成調查後一般會以口頭方式回覆投訴人。不過，若投訴由懲教署投訴調查組處理，該組便須書面通知投訴人結果。入境處及醫管局又表示，若投訴人要求院所書面回覆，院所會作出安排。社署轄下院所則一律以書面方式回覆投訴人。

33. 本署認為，院所按實際運作需要、人手資源及投訴性質決定以何種方式回覆投訴人，屬無可厚非。口頭回覆亦確能減省行政工作及促進雙方溝通。因此，若投訴人沒有特別要求，本署接納院所以口頭或書面方式回覆投訴人。

34. 雖然如此，本署理解，某些投訴人可能基於種種原因，希望獲得部門或院所的書面回覆，例如為了便利日後提出上訴甚或向其他機構投訴。若投訴人明確要求部門或院所書面回覆，按照良好公共行政的原則，部門應盡量提供書面回覆。

35. 假如在某些情況下，部門或機構在評估個別個案的實際情況和院所的運作後認為，按投訴人要求提供書面回覆並不適當，該部門或機構應將投訴人的要求記錄在案，並在書面回覆太平紳士時說明該投訴人曾要求書面回覆，以及部門或機構認為不宜接納投訴人的要求的具體原因，以便太平紳士在認為有需要時提出進一步的建議。

並無規定部門及機構就需時處理的個案向太平紳士發出暫覆

36. 行政署表示，部門及機構現時處理太平紳士在巡視時收到的投訴、查詢或要求，以及他們提出的建議或意見所需的時間，視乎個案性質及複雜性，不能一概而論，故行政署並無就部門及機構處理個案及具體回覆太平紳士所需時間作出規定。行政署於2019年至2021年期間的統計資料及本署的個案研究顯示，整體而言，部門及機構均能適時處理個案及回覆太平紳士。

37. 雖然如此，就需較長時間處理的個案，行政署現時並無要求部門及機構須定期給予太平紳士暫覆，以匯報個案進展，情況應予改善。本署認為，太平紳士應獲定期告知個案進度，以便作出監察。

《太平紳士巡視年報》每年發布時間不一，亦未有通知公眾

38. 行政署每年會向公眾發布《太平紳士巡視年報》，詳細匯報太平紳士過去一年的巡視工作，以及部門及機構的跟進及處理結果。行政署並無就發布《太平紳士巡視年報》設定具體時限。該署每年需時約五至 12 個月編製年報。

39. 《太平紳士巡視年報》作為公眾了解太平紳士巡視計劃的最主要資訊，其重要性不言而喻，公眾對《太平紳士巡視年報》何時發布抱有合理期望。在過去某些年份，行政署於 12 個月後才發布上一年的《太平紳士巡視年報》，無疑並不理想。本署建議，行政署應就發布有關年報制定時間表，以確保年報每年均在指定的時間內發布。

40. 另一方面，現時行政署在該署網站及太平紳士網站發布《太平紳士巡視年報》時，並無發出新聞公報通知公眾可於網上查閱新一年的年報。本署認為，發出新聞公報可提高公眾對太平紳士巡視計劃的認知，有助市民了解太平紳士、部門及機構過去一年的工作及成效，從而加強對巡視計劃的信心。本署建議，行政署日後發布《太平紳士巡視年報》時，應一併發出新聞公報。本署欣悉，行政署已接納本署的上述兩項建議。

太平紳士網頁內「太平紳士專區」的功能及內容單一

41. 行政署在太平紳士網頁設有只供太平紳士瀏覽的「太平紳士專區」，供太平紳士查閱以往各期《太平紳士通訊》，以及巡視計劃所涵蓋院所的詳細資料。本署認為，現時「太平紳士專區」僅為向太平紳士提供參考資料，且內容較為單一及重複，當中所載資料大多為行政署已另行向太平紳士提供的，故此「太平紳士專區」的功能及參考價值有限。

42. 因應行政長官在《2022 年施政報告》提出建設「智慧政府」的願景，以及在兩年後將政府服務全面電子化的目標，本署建議，行政署可考慮徵詢太平紳士對加強數碼化支援的意見，例如是否需要透過數碼科技優化現時的「太平紳士專區」，從而以更便捷的方式向太平紳士提供有用資訊、藉更多元化的渠道收集他們對巡視計劃的意見，以及便利太平紳士之間分享及交流巡視經驗。本署相信，上述數碼化措施有助支援太平紳士的巡視工作，長遠

而言亦可減省行政署、執行部門及機構的行政工作。

本署的建議

43. 本署對行政署、懲教署、入境處、醫管局及社署有以下建議：

行政署

- (1) 向部門及機構發出指引，要求院所向太平紳士提供暫時離開院所的人士的名單(如情況可行一併提供離開的原因)、通知太平紳士有關程序，以及修訂「太平紳士巡視記錄」的樣本，以便太平紳士作出記錄；
- (2) 就需較長時間處理的投訴、要求、查詢、建議或意見，設定部門及機構向太平紳士發出暫覆及匯報進展的時限，以便太平紳士監察個案進度；
- (3) 就發布《太平紳士巡視年報》制定時間表，以確保年報每年均在指定的時間內發布；
- (4) 發布《太平紳士巡視年報》時，一併發出新聞公報，通知公眾可於網上查閱最新的年報；
- (5) 考慮徵詢太平紳士對加強數碼化支援的意見，例如是否有需要透過數碼科技優化現時太平紳士網站內的「太平紳士專區」，從而以更便捷的方式向太平紳士提供有用的資訊、藉更多元化的渠道收集他們對巡視計劃的意見，以及便利太平紳士之間分享及交流巡視經驗；

懲教署、入境處、醫管局及社署

- (6) 與行政署一同檢視及修訂各自的「太平紳士巡視記錄」樣本，將核對表上的注意事項加入巡視記錄的相關部分；在巡視時如有注意事項並未在院所簡介或沿途講解中向太平紳士說明，院所職員便應主動向太平

紳士提供評核該些注意事項所需的資料，以便太平紳士對院所作出全面評核及記錄；

- (7) 於巡視當日或一星期內，向巡視的太平紳士提供暫時離開院所的人士的名單(如情況可行一併提供離開的原因)，夾附在巡視記錄內，以協助太平紳士了解在巡視時是否已見到所有院所人士，以及監察是否有人在連續兩次巡視時均暫時離開院所。就在連續兩次太平紳士巡視時均暫時離開院所的人士，院所應在名單上作標示，並列出他們該兩次暫時離開院所的原因；
- (8) 若在評估個別個案的實際情況和院所運作後認為，不宜按投訴人要求提供書面回覆，應將投訴人的要求記錄在案，而在書面回覆太平紳士時，應告知太平紳士投訴人曾提出該要求，並說明部門或機構認為不宜接納投訴人的要求的具體原因；
- (9) **懲教署及醫管局**積極考慮透過廣播系統或其他方式，及早通知身處院所不同位置的所有在囚人士或住院者有太平紳士即將進行巡視；
- (10) **醫管局及社署**在暫時離開病房或院所的住院者返回病房或院所時通知他們曾有太平紳士巡視，保障他們的知情權；
- (11) **醫管局及社署**在致太平紳士的覆函內提及投訴人得悉調查結果的方式及內容，以助太平紳士了解院所處理投訴的過程是否公平妥當；
- (12) **醫管局及社署**以適當文件通知住院者可要求與太平紳士單獨會面，**醫管局**的文件可註明實際上能否作出單獨會面的安排須視乎太平紳士的決定；以及
- (13) **醫管局**就太平紳士如何評核核對表上的注意事項提供更多說明。

申訴專員公署

2023 年 1 月

公署會不時在社交媒體上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署社交媒體專頁，以獲取最新資訊：

Facebook:

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



Instagram:

https://www.instagram.com/ombudsman_hk/

