

根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 48（2）條  
發表

調查報告：醫院管理局棄置病人紀錄  
違反資料保安原則  
(中文譯本)

(本報告以英文編寫，如此中文譯本與英文報告有歧異或矛盾，皆以英文為準。)

報告編號：R13-6740

發表日期：2013 年 10 月 24 日



調查報告：醫院管理局棄置病人紀錄時  
違反資料保安原則

個人資料私隱專員（下稱「專員」）根據《個人資料（私隱）條例》（第486章）（下稱「條例」）第38(b)條對醫院管理局（下稱「醫管局」）進行調查，並根據條例第VII部行使賦權發表本報告。條例第48(2)條列明，「專員在完成一項調查後，如認為如此行事是符合公眾利益的，可—

(a) 發表列明以下事項的報告—

(i) 該項調查的結果；

(ii) 由該項調查引致的、專員認為是適合作出的關乎促進有關資料使用者所屬的某類別的資料使用者遵守本條例條文（尤其是各保障資料原則）的任何建議；及

(iii) 由該項調查引致的、專員認為適合作出的任何其他評論；及

(b) 以他認為合適的方式發表該報告。」

個人資料私隱專員 蔣任宏



## 調查報告：醫院管理局棄置病人紀錄時 違反資料保安原則

個人資料私隱專員指醫管局沒有採取所有合理地切實可行的保安措施，確保病人的個人資料受保障而免受意外的查閱，違反資料保障第 4 原則，專員遂向醫管局發出執行通知。

### 背景

2. 2012 年 6 月 29 日，傳媒報導有途人發現一卷已損壞的打印用碳帶被棄置於粉嶺居適街、密件處理服務有限公司（「密件處理公司」）的碎紙廠外，碳帶載有醫管局轄下博愛醫院的病人資料。密件處理公司是醫管局的廢料處理服務供應商。個人資料私隱專員公署（「公署」）向醫管局就事件查詢，醫管局根據傳媒提供的相片進行內部查證後，通知公署該碳帶載有 16 名病人的個人資料圖像，包括姓名、身份證號碼、出生日期、性別、地址及電話號碼。醫管局於同年 7 月 10 日發書通知該 16 名病人。

3. 2012 年 9 月 3 日，傳媒報導同一名途人在密件處理公司的碎紙廠外同一地點發現同屬醫管局轄下的聖母醫院診症預約便條紙碎。醫管局未能從傳媒所攝相片中的紙碎確認受影響病人的身份，但醫管局估計該些紙碎約闊 16 毫米。診症預約便條一般載有病人的姓名、性別、年齡及部分身份證號碼。

4. 專員遂決定向醫管局（資料使用者）就上述兩宗病人紀錄遭棄置街上的資料外洩事故（「事故」）展開調查。

### 條例的相關條文

5. 與本調查有關的是《個人資料（私隱）條例》（「條例」）<sup>1</sup> 附表 1 的保障資料第 4 原則（「第 4 原則」）及條例第 65 條。第 4 原則規定：

---

<sup>1</sup> 《個人資料（私隱）條例》已於 2012 年 10 月 1 日大幅修訂。然而，為本調查的目的，在關鍵時間適用的法律是《個人資料（私隱）條例》於 2012 年 10 月 1 日前的版本，在本報告中稱為「條例」。

「須採取所有切實可行的步驟，以確保由資料使用者持有的個人資料(包括採用不能切實可行地予以查閱或處理的形式的資料)受保障而不受未獲准許的或意外的查閱、處理、刪除或其他使用所影響，尤其須考慮—

- (a) 該等資料的種類及如該等事情發生便能做成的損害；
- (b) 儲存該等資料的地點；
- (c) 儲存該等資料的設備所包含（不論是藉自動化方法或其他方法）的保安措施；
- (d) 為確保能查閱該等資料的人的良好操守、審慎態度及辦事能力而採取的措施；及
- (e) 為確保在保安良好的情況下傳送該等資料而採取的措施。」

6. 根據條例第 2 條，「切實可行」指合理地切實可行。

7. 條例第 65(2)條訂明：

「任何作為另一人的代理人並獲該另一人授權(不論是明示或默示，亦不論是事前或事後授權)的人所作出的任何作為或所從事的任何行為，就本條例而言須視為亦是由該另一人作出或從事的。」

## 調查所得的資料

8. 在調查過程中，公署向醫管局(資料使用者)及密件處理公司(承辦商)作出查詢，並審視了兩機構分別提供的文件證據。以下是公署所得的相關資料摘要：

### **醫管局的法定角色**

9. 《醫管局條例》第 4(c)條訂明，醫管局須管理及發展公營醫院系統，以達致多項目標，包括改善醫院服務的效率；及確保有關人士就「管理及掌管公營醫院系統」對公眾負責。

## 醫管局與密件處理公司之間的合約<sup>2</sup>

10. 密件處理公司向香港 42 間醫院／醫療機構（包括博愛醫院及聖母醫院）提供廢料收集及銷毀服務，受醫管局與密件處理公司之間簽訂的合約規範，該合約於 2009 年 11 月 1 日生效<sup>3</sup>。

### 三類廢料

11. 根據該合約，密件處理公司從醫院收集的廢料分為以下三類：

種類	載有個人資料的廢料	處理方式
A	機密及限閱(不可向公眾披露)的廢紙	<p>根據合約，密件處理公司向醫院提供有編號的密封安全裝置／標籤，編號方便醫管局／醫院與密件處理公司核實每批處理過的廢料。</p> <p>收集廢紙時密件處理公司人員會在醫院職員陪同下穩妥地密封回收袋；密件處理公司然後在發送清單上記錄回收袋的密封裝置編號及簽收。</p> <p>回收袋送達密件處理公司碎紙廠後，碎紙廠工作人員會按發送清單點算，然後簽收。</p> <p>A 類廢紙應予切碎成為不超過 4 毫米濶的紙碎。再把紙碎轉送到密件處理公司的紙品廠循環再造。</p>
B	過時的表格／小冊子／手冊	最低限度應切為兩半，然後轉送密件處理公司的紙品廠循環再造。

<sup>2</sup> 合約原文為英文，調查結果內引述部份為中文譯本。

<sup>3</sup> 密件處理公司向公署提供一份於 2009 年 11 月 1 日生效，有效期為 24 個月的合約副本。該合約分別於 2011 年 11 月 1 日，2012 年 3 月 1 日，2012 年 6 月 1 日及 2012 年 12 月 1 日更新，期限為 4 個月或 6 個月。

C	使用過的碳帶	應予以切碎，但合約沒有詳細訂明切碎碳帶的濶度。密件處理公司的一名高級職員補充表示，會在堆填區棄置已切碎的碳帶。
---	--------	---

### 合約中相關的條款及細則

12. 公署根據下述合約中相關的條款及細則，評估醫管局有否遵從保障資料第 4 原則：

#### 邀請供應商的報價單（該合約一部分）

##### 1. 引言

1.1 本報價單為邀請供應商向醫院用戶提供廢紙收集及銷毀服務而發出……醫院管理局轄下的醫院名單……

…

##### 7. 提交每月報告

承辦商須向所有用戶醫院提交每月報告，內容包括重量、類別、用戶部門……

…

#### 報價單附加的服務規定

…

4. 承辦商須為不同類別的廢紙提供不同顏色、足夠及清潔的尼龍袋（例如A類為綠色，B類為藍色），以方便識別及符合用戶的要求……

…

#### 廢紙處理程序

…

2. 密件處理公司須盡力於預定的時間及日期收集已包裝的物料。若無法一次過收集所有物料，密件處理公司應安排於同一天或最遲一天收集剩餘的物料……

3. 我們[密件處理公司]一共有16部密封貨車為客戶提供服務。所有貨車均備有全球定位系統以監察日常運作路線。

...

7. 已收集的物料會於被收集當天運送至密件處理公司位於粉嶺自設的廠房……

8. 已收集的物料應於被卸載至廠房後8個工作小時內處理…密件處理公司職員會透過6組閉路電視監察切碎過程；擅自進入廠房是禁止的。

...

11. 所有銷毀的紙張將只會被運回我們[密件處理公司]位於中國或菲律賓的紙品廠循環再造。往中國的運送過程由我們[密件處理公司]的船隻及貨車負責。

...

### 第III部 - 合約的特別條件

#### 2. 承辦商的責任

2.13. 管理局在提出要求後可視察承辦商的碎紙廠的碎紙過程，及承辦商須就有關視察向管理局（包括其代理及代表）提供一切合理的合作和協助。

2.15. 管理局可進行審計，以檢討承辦商遵從本合約下的責任的情況，包括保護廢紙的機密性和遵從資料保障的適用法律及規例的責任。承辦商須就有關審計向管理局（包括其代理及代表）提供一切合理的合作和協助。

#### **與密件處理公司的高級職員面談**

13. 密件處理公司一名高級職員在 2013 年 2 月以面談方式提供證據。該職員否認須對兩宗事故負責任。關於上述第 2 段所提及博愛醫院碳帶的事故，密件處理公司指出，自該合約於 2009 年 11 月生效以來，沒有記錄顯示其公司從博愛醫院收集過 C 類廢料(使用過的碳帶)。

14. 至於聖母醫院診症預約便條紙碎的事故，密件處理公司斷言有關廢紙並非由該公司處理，因為傳媒所提供相片中的紙碎超過 4 毫米濶，與合約訂下 4 毫米的要求不相符。

15. 密件處理公司曾接觸傳媒，試圖取回兩宗事故中的廢料，但傳媒並沒有回應。

16. 兩宗事故之後，密件處理公司於 2012 年 10 月在碎紙廠外安裝了閉路電視，監察曾發現棄置碳帶及紙碎的範圍。密件處理公司確認，在安裝閉路電視後，再沒有醫院廢料遭遺棄的報導。

### **醫管局提交的文件**

17. 醫管局確認遭遺棄的博愛醫院碳帶及聖母醫院診症預約便條紙，均是按該合約由密件處理公司收集及銷毀的廢料，醫管局亦接受該局是該兩宗事故中須負責的資料使用者。

18. 醫管局未有接觸該位曾兩次發現廢料的途人，以及曾向該途人訪問及報導兩宗事故的傳媒機構，試圖取回被棄置的物品。

19. 醫管局在 2010 年 10 月 5 日實地視察密件處理公司的碎紙廠，檢視切碎碳帶的過程。醫管局的團隊當時發現，基於物料的柔韌度，切碎的過程並不流暢，其中一卷碳帶更「沒有被完全切碎」。

20. 傳媒於 2012 年 9 月 3 日報導第二宗事故(即聖母醫院診症預約便條紙碎)之後，醫管局於 2012 年 9 月 26 日到密件處理公司的碎紙廠進行另一次實地視察，觀察所得兩項重點如下：

- (i) 醫管局人員在碎紙過程中目睹一卷碳帶從一個碎紙回收袋跌出。密件處理公司的工作人員立即把該碳帶拾起，並分開以便作非廢紙類別的切碎處理；及

(ii) 醫管局人員目擊碎紙廠人員由一個回收袋取出廢紙，並放進碎紙機切碎成 16 毫米濶的紙碎，而非按該合約規定的不超過 4 毫米濶紙碎。醫管局質疑是這偏差導致第二宗事故中發現聖母醫院約 16 毫米濶的診症預約便條紙碎。密件處理公司解釋，原本處理廢紙成 4 毫米濶的碎紙機，於醫管局視察當天正待修理。期間，碎紙廠一名新上班的職員，錯誤地把廢紙放進鄰近另一部處理廢紙成 16 毫米濶的碎紙機，而非原來應處理廢紙成 4 毫米濶的碎紙機。為免同類錯誤再次發生，密件處理公司事後已清晰劃分放置不同切紙處理的位置，而從醫管局回收的物料則註明「醫管局」的告示，並教導所有員工正確的工作程序。

21. 公署檢視密件處理公司分別於 2011 年 8 月至 2012 年 7 月向博愛醫院提交的每月報告，及 2011 年 11 月至 2012 年 10 月向聖母醫院提交的每月報告，發現報告只載有回收袋／箱的序號，而沒有資料顯示合約訂明的廢料類別。醫管局承認密件處理公司向所有醫院提交的每月報告中均遺漏了廢料類別的資料。

22. 兩宗事故發生後，醫管局於 2012 年 11 月 29 日向所有醫院聯網發出一份書面指示，當中指出：

(i) 醫管局及密件處理公司曾召開會議，當時密件處理公司指稱醫管局轄下的醫院「有時」未有把廢料分成三類，而一併放進同一個回收袋內；及

(ii) 密件處理公司要求，為更有效地處理碎件程序（即採用較慢的碎件速度處理碳帶，以取得較佳效果），醫管局指令醫院必須把 A 及 B 類的廢料放進同一回收袋，C 類廢料則應分開處理放進另一回收袋內。

23. 根據該合約，醫管局及轄下醫院均有權實地視察密件處理公司的碎紙廠的碎紙過程。醫管局總部本身未有定期進行視察。事實上，從該合約生效至第一宗事故發生前的兩年零七個月期間，醫管局只在 2010 年 10 月 5 日進行過一次實地視察。在同一時段內，42 間醫院之

中僅有七間曾視察碎紙廠。醫管局總部初時否認須負責統籌轄下醫院視察碎紙廠。醫管局總部也未有為轄下醫院就視察碎紙廠的處理運作方面制定政策或指引，亦沒有審閱醫院視察碎紙廠的記錄。

24. 醫管局其後於 2013 年 5 月 24 日補充，其都市廢料管理內部工作小組由 2013 年 5 月開始年度的實地視察。視察團隊成員為所有醫院聯網及醫管局總部的代表。此外，每個醫院聯網須每年實地視察收集、運送及切碎廢料過程的保安措施。該工作小組會審視所有視察結果，以評核密件處理公司有否遵從合約行事。

25. 根據該合約，醫管局可對密件處理公司進行審計，以檢視其有否遵從該合約訂明的責任，包括「處理廢紙的保密措施」及遵守有關資料保安的法律及規定。不過，醫管局承認他們從未就此進行審計。

## 調查結果

### *在第 4 原則下，醫管局對兩宗事應負的責任*

26. 密件處理公司否認須對兩宗事故負上責任，其解釋見上文第 13 和 14 段。但專員認為有關解釋牽強，不能令人信服。

27. 就第一宗事故，密件處理公司聲稱沒有接收過醫院 C 類廢料的記錄（見第 13 段）。雖然該合約訂明廢料分類，但密件處理公司在每月向醫管局轄下醫院提交的報告中並沒有提供任何廢料分類的資料。即使密件處理公司沒有接收過 C 類廢料的相關記錄，也不足以確定密件處理公司實際上從未有收集過 C 類廢料。再者醫管局在僅有兩次對密件處理公司碎紙廠進行的視察中，均發現屬於 C 類的醫院棄用碳帶（見第 19 及 20 (i) 段）。此外，密件處理公司亦曾回覆醫管局（引致醫管局在 2012 年 11 月 29 日向轄下醫院聯網的指令），曾發現三種類別廢物，有時會遭放置在同一個回收袋處理（見上文第 22 (i) 段）。

28. 密件處理公司亦辨稱無需為第二宗事故負責，其理據是因發現被遺棄的聖母醫院診症預約便條碎紙寬度為 16 毫米濶，而非合約規定的 4 毫米濶。但醫管局視察小組於 2012 年 9 月 26 日曾觀察得有廢紙被切碎成 16 毫米而非 4 毫米濶（見第 20 段（ii）段條），密件處理公司明顯沒有按指定的規格處理 A 類廢料，這事實可駁回密件處理公司的說法，亦反映其員工沒有接受充足的培訓，及碎紙廠的操作環境未能讓員工容易辨別使用正確類型的碎紙機。

29. 綜上所述，專員認為兩宗事故所涉及的廢物（博愛醫院碳帶及聖母醫院診症預約便條）極可能是經密件處理公司的粉嶺碎紙處理，但廢料何以遭人棄置街頭真正原因不明。有人大有可能在未經授權的情況下帶走經切碎處理的廢料，或在廢料運送至密件處理公司的紙品廠或堆填區的過程中不慎丟失。

30. 根據條例第 65(2)條，任何作為另一人的代理人，並獲該人授權的人士所作出的任何作為或從事的行為，須視為亦是由該另一人作出或從事的。雖然醫管局已將廢料處理程序交託密件處理公司，但醫管局作為資料使用者仍然有責任保護醫院廢料中的個人資料不受未經准許的或意外的查閱。無論如何，醫管局已對兩宗事故承認責任（見上文第 17 段）。

**有否採取所有切實可行的步驟以確保個人資料受保護？**

**(i) 該合約在碳帶處理上的疏漏**

31. 該合約註明處理載有病人個人資料的 A 類廢物的安全措施，需使用有編號的密封安全裝置，然後被切碎成不過 4 毫米濶的紙碎。

32. 博愛醫院的碳帶遭棄置一事顯示，C 類廢料同樣載有病人的敏感個人資料，例如身份證號碼、出生日期及聯絡資料。但該合約完全未有提及 C 類廢料適用的保安措施，例如規定使用有編號的密封安全裝置及訂明 C 類廢料切碎後的濶度上限。

33. 在這方面，專員指出，醫管局於 2010 年 10 月 5 日在視察碎紙廠時已察覺到碳帶並「未完全切碎」，雖然未清楚理解醫管局所指的「未完全切碎」含意；但一般情況下，被棄置的碳帶中的個人資料，應不容易在切碎的碳帶中被識別或重整。若在合約中訂出適當的規範，即使有人在未經授權的情況下把切碎的廢料帶離碎紙廠，或在運輸過程中不慎丟失，當中的個人資料亦可受保障。遺憾的是，這在該合約中未有提及。

## *(ii) 合約的管理*

### **對承辦商監管不力**

34. 撇除合約中上述的疏漏，若醫管局可盡力地管理和執行合約，已經可以有效地履行其作為資料使用者在第 4 原則下之責任，。

35. 正如上文第 9 段所述，醫管局的其中一法定職責是管理及控制公立醫院體系，以確保向公眾問責。

36. 第 23 段述明，根據該合約，醫管局及其轄下的醫院均有權對密件處理公司的碎紙過程進行視察。

37. 視察行動若得以妥善協調和執行，並恰當地跟進，應可有效地監控資料處理者的表現，以及發現操作中的問題，適時作出改善。

38. 然而，醫管局總部否認他們有責任統籌監督轄下醫院進行視察。公署調查進一步揭示醫管局與轄下醫院之間就視察承辦商的次數、範圍或匯報全無指引和協調。各醫院可自行決定會否及如何進行視察，而醫管局也沒有收到或要求各醫院提交視察報告，以作檢討。

39. 醫管局總部罕會派員親身到密件處理公司的碎紙廠進行視察（至今只有兩次），僅有兩次視察均發現關鍵問題，即「未完全切碎」的碳帶和廢紙（見第 19 和第 20 段）。若這些需保密處理的廢紙和碳帶可徹底地給切碎，即使遭棄置，也不過是完全毫無價值的廢料，不再構成個人資料保安的風險。

## 沒有審計

40. 醫管局從未進行審計，檢討或核實密件處理公司有否遵從該合約訂明的責任及條款。實地視察只涵蓋切碎廢料的過程，而審計則可較全面及深入地檢視整個醫院廢料處理的工序，可包括醫院需在送交廢料前作好分類、密件處理公司在醫院收集廢料的程序、由醫院至密件處理公司碎紙廠的運輸、切碎廢料的過程，及已切碎廢料由碎紙廠運送至堆填區或紙品廠的過程。

41. 醫管局並未有善用合約中訂明的審計安排全面評估密件處理公司處理醫院廢物的表現。因此，專員從醫管局得到與密件處理公司運作相關的資料，極為有限。在此局限下，專員未能找出任何線索解釋醫院的廢料何以遭遺棄於街上。

## 結論

42. 是次調查未能確定醫院廢物遭棄置於居適街的真正原因，但這宗資料洩漏的事故，顯然是源自不完善或不恰當的廢料切碎處理程序。事件中的錯失由密件處理公司而起，但醫管局需承擔最終的責任。上文所載的調查結果反映醫管局和密件處理公司之間的合約，不足以確保妥善及徹底地切碎碳帶，以及醫管局並未有盡責地管理該合約的執行。基於以上調查結果，專員的結論是：醫管局沒有採取所有合理地切實可行的步驟，以確保病人的個人資料受保障而免受未經准許或意外的查閱，因而違反條例的資料保安原則（第 4 原則）。

## 執行通知

43. 基於調查結果指醫管局違反保障資料原則，而有關問題仍然存在，專員決定根據條例第 50 條向醫管局發出執行通知，指令醫管局：

### *在送達執行通知的三個月內*

(1) 採取合理的行動，取回在事故中的棄置醫院廢料，並予以銷毀；

### *在送達執行通知的四個月內*

(2) 檢討和修訂醫院廢料棄置程序，並實施下列最基本的改善措施：

- 將載有個人資料的醫院廢料分為廢紙和非廢紙類；
- 以合約或其他方法訂明對棄用碳帶的安全處理，和確保它們切碎至當中的個人資料不能被識別或和還原；
- 確保所有載有個人資料的廢紙，以 A 類廢料的安全標準處理；
- 檢討和修訂密件處理公司的每月報告格式，以便進行有效的監察；
- 對廢料處理過程進行全面的審計；
- 每年視察醫院和密件處理公司碎紙廠最少一次；及
- 擔任中央的監督角色，統籌醫院對密件處理公司碎紙廠進行的視察，制訂以及向醫院公佈相應的政策和指引。

## 其他評論

44. 資料使用者有責任採取合理的保安措施，保護個人資料以防止資料遺失、被未授權的人士查閱、毀壞、使用、修改或披露。此責任涵蓋個人資料由產生至最終被棄置的整個生命週期。

45. 個人資料遭誤用，不管是意外地遺失、外洩或被人蓄意盜取，都可能造成嚴重的傷害，若牽涉病人的醫療紀錄等敏感資料，情況就更甚。

46. 密件處理公司作為醫管局的承辦商，處理載有病人個人資料的醫院廢料，上述表現實在是極不理想。不過，根據條例，專員沒有權力對資料處理者的行為作出直接的規管。這方面唯有靠醫管局用合約或其他規範方式，促使密件處理公司遵從條例相關規定。令人遺憾的是，醫管局在合約和程序層面對密件處理公司的監督，及至醫管局人員對該公司實地的監察，表現都強差人意。政府即將推出電子健康記錄互通系統，對市民個人私隱有深遠影響，在這關鍵時刻，專員認為醫管局有必要提高水平，以向公眾宣示其保障私隱和個人資料的決心。