

香港社會服務聯會  
向香港特別行政區行政長官提交之  
周年建議書

2014 年 7 月

## 目錄

建議撮要	1
Summary of Recommendations	3
<u>持續改善福利制度和服務規劃機制</u>	
優化整筆撥款制度 滿足民生福利需要	6
福利服務長期規劃 為民生需要訂定目標	8
改善人力規劃 吸引護理員工及治療師入職	10
<u>完善社會保障及退休保障制度</u>	
完善退休保障制度 保障長者退休生活	12
改善綜合社會保障援助 持續強化安全網功能	14
<u>關注及支援特別需要社群</u>	
家校社區全面協作 支援特殊教育需要學生及家長	16
正視社區幼童照顧服務不足 協助家庭平衡育兒和工作需要	20
善用幼兒教育平台 及早支援幼兒全面發展	22
促進青少年就業及社會流動機會 深入研究教育與就業錯配問題	24
加強智障人士服務單位能力 支援自閉症服務使用者	26
常規化朋輩支援工作人員職位 協助精神復康者融入社會	27
加強服務單位能力 應對復康服務使用者高齡化的需要	28
發展親職協調專門服務 協助離異家庭及兒童	30
改善綜合家居照顧服務 為長者提供適時支援	31
迎接高齡化社會之機遇 推動香港長者友善社區	33

## 建議撮要

### **甲、持續改善福利制度和服務規劃機制**

- i) 持續優化整筆撥款制度，與業界攜手仔細和客觀地研究撥款基線。新辦服務及合約計劃的資助計算須提供合理的中央行政費及督導人手。
  - 按實際情況檢討員工薪酬以中級點計算的撥款基準
  - 提供足夠的財政支援予非政府機構，以改善員工的聘用條件及退休保障，提高公積金僱主供款，隨年資由 5% 逐漸增加至 15%。
- ii) 政府與社聯建立服務規劃平台，以落實施政報告有關安老、助弱、加強社區支援及多元化選擇等政策目標，並每年向行政長官作出匯報。儘快檢討復康服務程序規劃 (Rehabilitation Programme Plan)，並確保在服務程序規劃中加入規劃目標(Target)及時間表(Time Table)。制定未來十年新增福利設施 (包括長者、殘疾人士及兒童院舍等服務) 的計劃。
- iii) 規劃及培訓護理及專業人員，以應付未來不斷上升的長者、殘疾及其他的護理及專業服務需要。

### **乙、完善社會保障及退休保障制度**

- iv) 全面檢討多條支柱的退休保障制度，包括現有的社會保障制度。改革強積金制度，並儘快設立全民養老金制度，以確立多層支柱，並使之互相配合提供保障。
- v) 政府成立有不同類的殘疾代表參與其中的工作小組，全面檢討傷殘津貼，包括其目的、定義、申請資格、審批機制、評估標準、及津貼金額等，並應統一審批標準。
- vi) 檢討現時的租津措施，採用能反映市場實際情況的指標作為調整的基礎。同時亦應考慮設立即時協助超租津綜援戶的方法，以紓緩他們的困境。建議可按「超租津」的幅度按比例給予津貼，金額水平的訂定可考慮以階梯式的津貼比例計算，建議最高資助額為 1,000 元。
- vii) 重新檢討「綜援」計劃下對健全成人/兒童的特別津貼項目，調整豁免計算入息的機制，把“無須扣減”限額由 800 元增至 1,000 元，隨後可保留一半的收入，由 3,400 元增至 4,500 元，即最高豁免計算入息金額為 3,250 元。

### **丙、關注及支援特別需要社群**

- viii) 檢視及改善融合教育政策及殘疾歧視條例的落實，並參考外國的全納教育政策，制訂相關教育法例，支援有特殊教育需要的學生及其家長。其他必須即時落實的措施包括：
  - 加強學校支援，增設常額融合教育課程協調老師 (SEN Coordinator) / 特殊幼兒工作員職位，並加強教育心理學家及其他治療師服務的專項服務
  - 政府推行先導計劃，以需求主導方式促成跨專業社區資源支援隊，推動家校社區協作
  - 由社署及教育局負責招標 3-4 間具質素的機構作全港性分區到校支援，

為有關學童提供評估及校本支援服務，並優先服務各區有較多低收入家庭學童的學校

- 其他為學校及學生提供的器材和學習工具支援

- ix) 在 18 區中增設更多 0 至 2 歲的獨立幼兒中心服務，特別是於新發展地區設立。同時，應在教育局檢討 15 年免費教育的工作中，將提供足夠長全日制服務納入主要研究範圍；增加 2 至 6 歲的長全日制幼兒學校的名額，並研究在普通幼稚園開設專業幼兒服務或相關的服務至下午 6-8 時。
- x) 設立三年服務先導計劃，投放 4,500 萬元在 144 間學校增設駐幼兒學校社工，善用家長信任及有較多聯繫的幼兒學校作平台，主動接觸及支援有需要的家庭。
- xi) 改善青年的發展機會及就業待遇。跨界別協作協助青年人由「學校」跨入「職場」，可參考「明日之星」計劃，持續投放資源，提供行業探索及工作體驗實習機會，增進青年對行業的認識，了解工作所需的技能和資歷，及早為升學或就業做好準備。除在學青年的職涯教育，應透過非正規教育，以社區為基地，加強關顧離校或學業不逮青年的需要。
- xii) 加強智障人士住宿服務及日間練服務的前線訓練及照顧人手，以紓緩服務單位照顧自閉症服務使用者的壓力，額外聘請 280 位福利工作員及 210 位院舍服務員，兩項建議再加上督導及其他費用支出，每年新增資源為 1.24 億元。
- xiii) 建議於各類精神復康服務機構，增設朋輩支援工作員常設職位 101 個，由接受過訓練的精神復康人士擔任。每年涉及的總開支（包括督導及其他費用）約為 1,410 萬。
- xiv) 在復康服務的長期護理院增加個人照顧工作員，以處理因應院友高齡化而產生的額外護理需要，以每一名人手一年工作時數若 1,700 小時計算，每年開支約為 2,360 萬。
- xv) 以先導計劃形式設立兩支「親職協調支援服務隊」，以專職的人手配置，為離異家庭提供一系列支援服務，兩支服務隊每年開支合共約 1,300 萬。
- xvi) 增撥 6,500 萬，以增加 3000 個綜合家居照顧服務(普通個案)名額，為獨居體弱、二老家庭提供支援，並加強起居照顧和護理服務在長期護理預防工作的作用。
- xvii) 增撥 3,200 萬元予各長者地區中心增聘一名助理社會工作主任及一名福利工作員，負責策劃及協調不同持分者（如地區組織、長者鄰舍中心及商業團體）；運用『由下而上』方法推動香港長者友善社區參與模式，推動長者持續經濟和社會參與。為「老有所為活動計劃」增撥 630 萬元，提供社區教育活動，提升地區人士對建立長者友善環境，促進銀髮市場發展的認知及關注。

## **Summary of Recommendations**

### **A. Sustain Improvement of Welfare System and Planning Mechanism**

- i) Sustain improvement of welfare system by joining hands with the Sector to reexamine the baseline of LSG subvention objectively. Reasonable level of resources for central administration and supervision should be included in the calculation of subvention for new services and contracted projects.
  - Reexamine the current policy of subvention for staff salary based on mid-point by careful assessment of actual needs in the field
  - Provide adequate financial support to NGOs to improve the terms of employment and retirement protection. Provide adequate funding support to increase the employer's contribution from 5% to 15% gradually based on employee's year of service.
- ii) Establish a government-HKCSS joint service planning platform which helps to keep track of the implementation of policies for the old and the disadvantaged and for strengthening community support and diversity, and to report to the Chief Executive regularly. Review Rehabilitation Programme Plan and ensure that the renewed Plan specifies planning target and time table for the implementation of services to meet the needs. Devise plan for increasing the number of welfare facilities (for elderly, people with disabilities, and children etc.) to prepare for the increase in needs in the coming decade.
- iii) Plan and train up more nursing, caring and professional workers to meet the increasing caring needs for the elderly, people with disabilities and other groups.

### **B. Improve Social Security and Retirement Protection System**

- iv) Review comprehensively with reference to a multi-pillar retirement protection framework, including the social security system and the reform of MPF. Set up a universal pension system and establish a multi-pillar system of retirement protection so that all pillars can function to render adequate retirement protection.
- v) Establish a Working Group, with representatives of different types of people with disabilities, to review Disability Allowance comprehensively, including its objective, definitions of disabilities, eligibility criteria, assessment mechanism and criteria, level of allowance and so on, and to recommend measures to standardize criteria of assessment.
- vi) Review rental subsidy measures and adopt an adjustment benchmark that is more reflective of the actual rental market price. Provide subsidy for CSSA recipient households to top up the lost subsistence allowance resulting from paying the "excessive rent beyond the designated level of housing subsidy". The subsidy can be rendered based on a sliding flat rate with reference to the actual amount of "excessive rent beyond the designated level of housing subsidy", with a maximum level of \$1,000.
- vii) Review the levels of special grants for special items for "able-bodied adult" or "able-bodied child" and adjust the mechanism of disregarded earnings by increasing the level of earnings for 100% level of disregard from \$800 to \$1,000 and that for 50% level of disregard from \$3,400 to \$4,500.

**C. Concern and Support to Groups of Special Needs**

- viii) Review and improve the existing policy on integrated education as well as the Disability Discrimination Ordinance and set up a comprehensive integrated education ordinance to provide policy and service support to students with special education needs (SEN) and their parents. Concrete measures should be immediately in place include:
- Strengthen support to schools by creating a regular position of SEN Coordinator/Special Child Care Worker and strengthen special services by educational psychologists and other professional services
  - Adopt a demand-driven approach to setting up cross-professional community resource support team, as pioneer project, to foster family-school-community collaboration in providing support to SEN students
  - Engage 3-4 qualified institutions by Social Welfare Department or Education Bureau to provide school-based assessment and support services. Priority can be given to schools with more children of low-income families
  - Other supports on teaching aids and devices for students and schools
- ix) Set up independent Child Care Centre for children aged 0-2 in 18 districts, particularly in those newly developed districts. The Education Bureau should also include long whole-day kindergarten education in their review on 15-year compulsory education. Places for full-time Child Care Centre for children aged 2-6 should also be increased while provision for professional child care and other related services until 6-8pm for children studying in kindergarten should be considered.
- x) Invest \$45m to provide social work service in 144 kindergarten-cum-child care centres as a 3-year pioneer project, proactively reaching out families in need by leveraging their parents' trust on the school as a support platform.
- xi) Foster cross-sectoral collaboration to facilitate young people's transition from school to work. Making reference to the "Future Star" programme, invest resources to provide opportunities for industry exploration and internship to enhance young people's knowledge about different industries and understand the specific requirements on skills and qualifications, hoping to get them prepared for educational or career advancement. In addition to providing vocational education to those in schools, those school-leavers should also be given informal vocation education through community-based settings.
- xii) Invest \$124m to recruit 280 welfare workers and 210 residential service workers to strengthen frontline training and care manpower in residential service and day training service for the mentally challenged to relieve the service units' pressure in taking care of increasing number of autistic users.
- xiii) Invest \$14.1m in all mental health rehabilitation service organizations to establish and recruit 101 peer support workers, who were once mentally ill but have recovered and are trained to be peer support workers.
- xiv) Invest \$23.6m in Long Stay Care Home to recruit personal care workers to strengthen care for the chronic mental patients resulting from the extra caring needs of ageing of the resident patients.

- xv) Establish two Co-Parenting Support Service Teams, with extra manpower establishment, as a pioneer project to provide a series of support services to divorced families. Estimated annual spending on this pioneer project will be \$1.3m.
- xvi) Invest \$6.5m to provide 3,000 extra service quotas of Integrated Home Care Service (Ordinary cases) to support singleton elder and two-elder households as well as strengthen the preventive function of daily personal care and nursing care in long term care.
- xvii) Invest \$3.2m for District Elderly Community Centres to recruit 1 Assistant Social Work Officer and 1 Welfare Worker to initiate, plan, and coordinate multi-stakeholders in encouraging elderly social and economic participation using a “bottom-up” approach. Increase allocation of \$6.3m to Opportunities for Elderly Project for community education programme to enhance community’s knowledge and awareness of building age-friendly community and silver hair market.

## 優化整筆撥款制度 滿足民生福利需要

問題：整筆撥款津助制度下的核心問題，在於欠缺檢討基線撥款的釐訂準則，致使制度不能持續改善，惠及民生福利需要。撥款基準未能與時並進，對機構的發展造成障礙；而員工薪酬以中級點計算的撥款基準亦帶來不穩定因素，嚴重影響業界同工的士氣。

分析：

- **撥款水平與業界期望相距甚遠：**於 2014 年，政府聆聽業界意見，增加對非政府機構的全年經常費撥款，涉及 4 億 7000 萬，基線提升的百分比約為 4.3%。業界認為政府已釋出一定的善意，以協助機構加強中央行政人手、督導支援及增加對「其他費用」的津助。但業界認為政府提供的新增資助，與業界期望在基線撥款爭取的 15% 的提升，相距甚遠，未能有效解決業界的困境。
- **整筆撥款制度隨社會需要持續發展：**政務司司長在社聯的平台上發言，表示整筆撥款制度不是一個僵化的制度，應隨著機構發展情況、服務變化及社會需要而持續改善。本會樂見政府持開放態度，同意以理性方法檢視整筆撥款制度的可持續發展。
- **以薪酬中位數作為釐定基線撥款準則的問題：**社會福利服務經早年發展，舊有服務人手的平均年資不斷提升；加上無論專業及非專業員工的供應，持續出現嚴重不足的情況，員工薪酬以中位薪級點計算的撥款基準，變得與現實需要脫節。

業界樂見政府在 2014 的撥款中，首次以經常撥款方式，增撥資源予機構用於招聘和挽留輔助醫療人員或購買輔助醫療服務。這正好反映政府知道業界在某些工作種類中，薪金水平必須高於中位數(甚至高於頂薪點)，才可成功招聘。其實，在機構的人手編制中，尚有不少工作崗位，因為撥款不足而仍然難以吸引人才填補。

- **員工退休保障：**政府為了讓機構更靈活運用公積金儲備，允許機構從其定影員工公積金儲備調撥餘款至其非定影員工公積金儲備，以改善機構對後者的公積金供款。業界支持這項措施，但同時認為政府就公積金的支出須作出更大的承擔，提供足夠的財政支援，以改善員工的退休保障，提高公積金僱主供款，隨年資由百分之 5 逐漸增加至百分之 15。
- **中央行政人手及督導人員編制：**業界要求將中央行政撥款的計算制度化和單位成本化，按機構的大小規模例如獲資助員工數目及服務單位數目分配若干百分比的資助額，並落實到各種新舊服務項目中。督導支援方面，應包括社工職系和專職醫療職系。在不少服務的團隊裡（尤以長者及復康服務），不單設有註冊社工，還有註冊及登記護士、物理治療師、職業治療師、言語治療師、臨床心理/教育心理學家、醫生/牙醫及幼兒工作者等專職醫療職系，但這類職系大部份都沒有督導人員的編制。機構為回應服務需要，只好勉強緊縮現有督導人員與前線員工的人手比例。機構認為政府有需要按不同職位/工作種類，給予合理的督導人手。

同時，對於一些未有督導人手比例的職系，應盡快設立，以挽留人才和確保服務

質素。「其他費用」中的法定項目支出，例如勞工保險，應以實報實銷形式給予，以免影響其他所需的開支。

- **延展相關標準至其他基金：**按公平原則，業界認為新辦服務及合約計劃的資助計算，亦應提供合理的中央行政費用及督導人手。業界主張除社會福利署的資助計算中須確立督導人手編制之外，勞福局及其他政策局的合約項目資助計算中，亦必須採取同一準則，合理計算必要的督導及行政開支，並每年按通脹及薪酬調整指標增加撥款。

推而廣之，業界亦會以此作為藍本，向其他知名的、業界慣常接受撥款之基金，倡議同一套標準。這亦有助業界將這項福利服務的人手配置，推廣至私人基金及家族基金等等。

#### 建議：

1. 建議政府與業界攜手，仔細和客觀地研究檢討撥款基線的準則及程序，並每五年檢討撥款基準，以增加對機構的財政支援，並加強整筆撥款制度以發揮其優點，應付社會需要。
2. 按撥款基準的各個組成部份釐訂撥款原則，包括：
  - 社工職系及醫療職系的督導人手
  - 中央行政費
  - 其他費用
3. 新辦服務及合約計劃的資助計算須提供合理的中央行政費及督導人手，所有政府部門均須確認機構在承辦項目時的督導及行政開支，並按年度通脹調高撥款。業界亦要求將中央行政撥款的計算制度化，並落實到各種新舊服務項目中。
4. 檢討員工薪酬以中級點計算的撥款基準  
業界建議政府檢視整筆撥款以薪酬中位數作為釐定基線撥款的準則，及成立工作小組共同商討人力資源市場的變化及不同職位的薪酬水平對業界帶來的衝擊。業界認為首先檢視的崗位是社工、保健員及起居照顧員等等職級。
5. 提供足夠的財政支援予非政府機構，以改善員工的聘用條件及退休保障，提高公積金僱主供款，隨年資由 5% 逐漸增加至 15%。

## 福利服務長期規劃 為民生需要訂定目標

**問題：**雖然政府在去年承諾進行「安老服務計劃方案」，但對福利服務全面和完整的中、長期規劃，仍然未有作出積極回應，長此下去，服務供求嚴重失衡的情況將難以改善，致體弱長者及殘疾人士、身處危機的兒童均需長期輪候服務，令社會怨氣不斷積累。

社會福利不但與數百萬香港市民的福祉息息相關，更有助解決香港社會的深層次矛盾。但香港政府在 1991 年發表最後一份社會福利白皮書及 1998 年進行最後一次五年福利規劃檢討後，已沒有再為社會福利訂定長期及中期目標及策略。社會福利署在 2000 年發表的整筆撥款資助制度手冊（第二版），清楚指出政府將推行「一項綜合及具前瞻性的規劃大綱，其中包括長遠的策略方向、針對各項計劃範圍及服務發展的中期計劃，以及由社署及機構每年提交的周年計劃書」。

行政長官於 2014 年施政報告中，提出要進行「安老服務計劃方案」為長者安老服務作出規劃，並在兩年內完成。這是一個好的開始，但政府仍以「彈性」方法作短期規劃其他服務，缺乏具前瞻性及有系統的完整規劃，未能有計劃地解決服務不足困擾民生的問題，社會亦難以和諧發展。

### 分析：

- 各項服務輪候的情況，連年惡化。截至 2014 年 3 月 31 日，輪候各類殘疾人士住宿服務的人數達 8,705 人，較 2010 年增加 23.6%。嚴重弱智人士宿舍的輪候時間，長達 15 年。截至 2014 年 4 月 30 日，輪候護理安老院及護養院的長者數目達 29,450 人，亦較 2010 年增加 12.4%。平均輪候時間約為 3 年多。在 2013 年間，獲編配護養宿位的長者總數有 855 人，但輪候期間逝世的有 1,729 人，比例為 1:2。2012 年 10 月，共有 858 人輪候各類兒童住宿服務，較 2010 年減少 28%，但這些兒童正處於其人生的重要發展階段，他們的成長和發展需要有其急切性，長時間等待服務會影響他們發展。

輪候人數	2010 年	2014 年
護理安老院	19,798	23,201
護養院	6,380	6,240
嚴重弱智人士宿舍	2,020	2,200
中度弱智人士宿舍	1,357	1,694
嚴重殘疾人士護理院	364	468
各種兒童住宿院舍	810	581(2013 年)

- 處理上述服務需求，並非有資源就可以做到。近年業界提出的某些服務建議，即使社會各界及政府負責的官員都認同，但因為系統性的規劃問題而未能立刻推出。這些問題涉及服務設施用地規劃、人力培訓規劃、跨專業及跨部門協調等長遠規劃課題。根據社聯 3/2013 的調查，長者及復康服務的專職醫療人員職位，普遍

有 10–34%的空缺，影響服務質素。

- 現時政府主要利用每年施政報告及資源分配工作的機會提出服務建議，結果只能作出較短暫和補救式的回應，削弱社會投資及推動社會發展的功能。該機制的不足之處包括：
  - 缺乏政策方向指導 – 在缺乏一份長遠社福發展藍圖的情況下，不但政府的服務發展及資源分配缺乏指引，市民及服務使用者亦難以了解政府的計劃及承擔，容易引起公眾誤解及不滿。
  - 欠缺與業界的互動及公眾參與 – 政府難以在公布施政報告及財政預算案前就其決策的基礎及考慮向外諮詢，令服務規劃的諮詢過程變得單向、缺乏互動及透明度，影響政府與社福界的伙伴協作及互信。
  - 缺乏跨局及跨部門的參與 – 現有諮詢過程較難引入跨局及跨部門參與，共同探討福利及其他政策範疇的服務之間的分工及配合，因而難於回應較複雜及跨部門的社會問題，以訂定較全面的政策及服務回應。

#### 建議：

1. 政府與社聯建立服務規劃平台，以落實施政報告有關安老、助弱、加強社區支援及多元化選擇等政策目標，並每年向行政長官作出匯報，具體工作包括：
  - 1.1 儘快檢討復康服務程序規劃 (Rehabilitation Programme Plan)，並確保在服務程序規劃中加入規劃目標(Target)及時間表(Time Table)
  - 1.2 定期為各種服務制訂及檢討程序規劃，包括青少年及家庭服務。
  - 1.3 制定未來十年新增福利設施 (包括長者、殘疾人士及兒童院舍等服務) 的計劃，就培訓相關專業及前線照顧人員作出規劃。
  - 1.4 儘快檢討香港規劃標準與準則以改善服務設施用地的提供，確保有關規劃標準與時並進，以助服務發展。
  - 1.5 加強跨局及跨部門的參與作共同探討福利及其他政策範疇的服務之間的分工及配合。

## 改善人力規劃 吸引護理員工及治療師入職

### 問題：護理人員及治療師人手不足，嚴重影響護理服務的提供及質素

根據社聯 3/2013 的調查，長者及復康服務的專職醫療人員，普遍有 10 - 34% 的空缺率。可是，不少專職醫療畢業生多不選擇入職於社福界，令業界更難於短時間內填補空缺，影響服務質素。另外，長者服務基層護理人員嚴重短缺，如家務助理及個人照顧員均有超過兩成的流失率，按現時整個行業 8100 編制人手推算，業內的基層護理人員約短缺 1000 人，嚴重影響服務提供及質素。

### 分析：

- 根據統計處，65 歲或以上長者人口數目由 2011 年的 94 萬，到 2041 年將大幅增加至 256 萬，佔全港人口三成。80 歲或以上的高齡長者人口，則由 27 萬急升至 87 萬。隨著人口高齡化，安老服務和復康服務於護理和專職醫療人手的需求必定相應增加，但目前安老和復康服務在這方面，基層護理人員及治療師的流失情況十分嚴重。
- **基層護理人員**
  - 根據社聯於 2013 年 3 月的調查顯示，家務助理及個人照顧工作員的流失率在 2012 年達 21.8% 及 23.4%；空缺率分別高達 8.2% 及 12.4%，比零售業空缺率高出 2 至 4 倍。
  - 基層護理人員約半數已到達 50 至 59 歲，每年平均退休的工作員達 5% 或以上，相對香港整體勞工約 2.6% 的退休率為高。
  - 目前，安老服務約有 1000 個基層護理人員空缺，預期至 2016 年，按政府已公佈新增安老服務估計，有需要額外增聘 800 個基層護理職位。按人口推算，以未來十年 80 歲或以上高齡長者數目的急速增長，保守估計基層護理職位須增加最少 6,000 個。
  - 中三或以下學歷的基層護理員工約佔七成，香港實行 12 年免費教育已四年，未來初中以下教育水平的人士將會愈來愈少，加上近年新來港人士的教育水平有逐漸提高的現象，預計日後將更難吸引新人加入照顧行業。
  - 調查顯示薪金不理想，明顯是基層護理人員離職的主因之一，而在院舍工作須要輪班工作及面對人手與體弱長者比例失衡，亦是離職原因之一。[註：現時護理安老院的護養程度比率大約為 7:3 (七成護理安老程度及三成護養程度)；而護養院的療養比率約為 6:4 (六成護養程度及四成療養程度)。]
- **職業及物理治療師**
  - 根據社聯於 2013 年 3 月的調查顯示，於復康服務及長者服務的職業治療師空缺率分別有 11.6% 及 30.4%；而物理治療師的空缺率則分別有 22.3% 及 33.9%。
  - 雖然職業治療學(榮譽)理學士及物理治療學(榮譽)理學士課程的收生額，在 2012-15 年三年期內分別增加 44 個(即由 46 個增至 90 個)及 40 個(即由 70 個增至 110 個)，但根據香港理工大學畢業生的就業資料顯示(2010-13 年)，分別只有約 5.8% 物理治療學畢業生及約 6.7% 職業治療學畢業生會加入社福界工作，他們大多選擇於醫院工作，其次為醫療服務相關的私人機構。原因是社福界無論在聘用條件、專業督導及晉升前景等，均未能與醫管局或私人市場較優厚條件作競爭。

- 香港理工大學由2012年1月起，開辦自負盈虧的三年制之職業治療學碩士課程及物理治療學碩士課程。社署透過向非政府機構提供撥款，讓機構資助共59名已報讀該兩項課程的學生，而該59名學生已承諾畢業後立即到資助他們的機構工作，為期不少於兩年。然而，預計以社福界的聘用條件，兩年後將難以挽留這些專業職員。

建議：

**1. 基層護理人員**

- 1.1.政府短期內提供特別津貼。社署可透過獎券基金，為受資助機構個人照顧工作人員職位，提供相當於政府總薪級表兩個薪級點的津貼。
- 1.2.為修讀資歷架構認可課程的人士提供培訓津貼，以吸引更多人獲取認可的資歷，於安老服務工作實踐理想。亦可考慮以「先入職後培訓」的方式進行。
- 1.3.改善整個基層護理人員的晉升階梯。政府應該設立高級個人照顧工作人員的職級，制定晉升標準，為業界整體增加晉升機會，並就有關職系的薪酬架構進行檢討。
- 1.4.改善基層護理人員的人手編制，按體弱長者比率相應增加，以能夠提供持續適切的照顧。

**2. 職業及物理治療師**

- 2.1.政府必須盡快檢討及規劃人力需求，加強現時服務專職醫療服務人手訓練及計算系統以能準確地反映業界的需要。
- 2.2.訂定短中長期的解決方案。短期紓緩措施，必須繼續撥款資助香港理工大學推行第三及四期社福界物理治療師及職業治療師碩士課程，以增加治療師的供應，穩定服務的質素。
- 2.3.中長期而言，政府應解決物理治療師及職業治療師流失的結構性問題，如薪酬、晉升階梯、督導及支援等，以多管齊下方案去解決治療師不足的問題。
- 2.4.增加輔助人手處理非專業工作，以紓緩治療師人手短缺的問題。

## 完善退休保障制度 保障長者退休生活

### **問題：香港缺乏完善的退休保障制度，政府必須把握時機改革**

採用世界銀行的五條支柱<sup>1</sup>長者入息保障體系分析，香港的退休保障制度並未能保障所有長者的晚年基本生活。由扶貧委員會委託周永新教授研究團隊負責的退休保障研究報告已提交政府，政府必須把握時機，提出改革方向及展開公眾諮詢，使長者能享有基本保障，有尊嚴地安享晚年。

### **分析：**

- 2012 年的長者的貧窮率達 33.3%（政策介入(恆常現金)後），但現時零支柱的經濟援助(如年老綜援、長者生活津貼)，有關制度有不足的地方，不足以協助長者應付基本生活需要。
- 除經濟援助外，很多海外國家主要透過公共養老金(第一支柱)及強制性職業儲蓄(第二支柱)的互相配合，達致協助長者維持合理生活水平。然而，香港由公共財政支付的措施有上述問題、強積金制度(第二支柱)則未達成熟期、而低收入人士難有餘力儲蓄(第三支柱)、以及家庭觀念轉變，使家庭供養(第四支柱)作為退休保障的作用減弱，香港的退休保障制度仍有很多地方須要改善。
- 作為一項職業儲蓄(第二支柱)，強積金自 2000 年成立以來，一直存在不少問題，必須進行改革，確保能為長者提供足夠保障，協助他們有尊嚴地渡過晚年：
  - 截至 2014 年 5 月 30 日強積金管理局的數據，強積金基金開支比率為 0.23% - 3.83%，平均比率為 1.69%，遠高於外國類似制度的管理費用水平；若以此開支比率及供款 45 年計算，基金收費會佔累計儲蓄的四成，即只能獲取原本累計儲蓄的六成，比率之高會嚴重削弱退休保障的能力。
  - 市場上有超過 400 多種基金，市民難以找出合適自身需要的投資組合。
  - 市民可一筆過提取，或會過早耗盡儲蓄以致不足應付晚年生活；一筆過領取會使退休人士有更大彈性用於其他用途，但亦增加了保障不足的風險。
  - 低收入人士的供款額及可滾存的資產較低，而因不同原因未能參與勞動市場的人士，例如家庭照顧者、殘疾人士、失業人士等，從強積金得到保障不大。
  - 強積金需要長時間儲蓄和積累才能發揮保障退休收入的作用。以一個賺取中位收入的人士，若以每年獲得 5%回報率計算，亦需約 20 年的供款及累積，才能透過強積金確保退休後每月可得到接近 3,000 元的水平。可是現時已退休或未來十多年退休的長者，難以透過強積金制度解決退休後的基本開支。
  - 強積金與遣散費及長期服務金互相抵銷機制，嚴重削弱其作為退休保障之功能。積金局 2013 年 9 月底的數據顯示，強積金已累計有 213 億元被抵銷。
- 現時的長者經濟援助制度皆由政府稅收支付；然而未來 30 年人口急速高齡化，而強積金亦未成熟至可為長者提供足夠保障，若退休保障制度不作出改革，政府的財政壓力會愈趨沉重。政府及公眾須切實為退休保障尋找可行出路。

<sup>1</sup> 2005 年，世界銀行進一步提出更完善的長者入息保障體系，即五條支柱架構，它們分別是：0- 給予貧困長者最低入息的社會保障制度；1- 公共退休保障金；2- 強制性職業或個人的退休保障計劃；3- 自願性的儲蓄制度；4- 非正式的支援(如家人支援)及其他非財務的支援(如公共醫療服務)

### 建議:

1. 扶貧委員會須完整地公開周永新教授向政府提交的退休保障研究報告書，讓公眾可作詳細討論；並提出具體建議方案及盡快展開公眾諮詢，以把握未來十多年的人口撫養率較低的人口窗口期，就退休保障制度作出改革，確保所有長者能維持基本生活。
2. 政府必須面對公眾設立全民養老金的期望，與公眾就是否設立劃一金額、人人有份、不設經濟審查的全民養老金作出討論，以達成共識。
3. 政府必須同時全面檢討多條支柱的退休保障制度，包括現有的社會保障制度、強積金制度、以及設立全民養老金制度等方面的多層支柱保障互相配合，使制度能有效地保障長者維持某個水平的生活。
4. 全面優化強積金：
  - 4.1. 政府應考慮由政府或非牟利團體成為「公共信託人」營運基金，並且可效法外國，進一步降低收費至低於 0.5%，以提供收費低廉、風險程度及回報合理的預設基金為目標。
  - 4.2. 為減低強積金行政成本以減低收費，現行不少行政手續可作出改善，例如將行政手續交由中央處理、推行交易電子化、整合強積金計劃、投資基金、信託人及行政平台、提升透明度等。
  - 4.3. 為降低因長壽而帶來的收收不足風險，確保市民退休後有穩定收入，應考慮由公共信託人營運年金計劃，把累計儲蓄交給信託人管理，並定期領取固定金額，直到終老。同時，政府亦可考慮規定供款者將累計儲蓄保留在個人賬戶，然後按時期(分階段)提取固定的款項，以應付退休生活所需。
  - 4.4. 增加強積金的保障層面，尤其是低收入勞工或未能參與勞動市場的人士，政府應考慮在成員支取累算權益的階段，為儲蓄較少的市民提供補貼。
  - 4.5. 政府必須立即取消遣散費及長期服務金抵銷的安排，使強積金能真正發揮保障退休生活的功能。

## 改善綜合社會保障援助 持續強化安全網功能

**問題：**綜援仍然存在不少漏洞，對綜援受助人的保障未能與時並進，現行措施對綜援人士透過就業走出安全網的鼓勵亦不足。傷殘津貼急需檢討，但殘疾人士和團體無從參與，檢討結果難以反映殘疾人士的需要。

分析：

### ● 傷殘津貼

傷殘津貼自 1973 年設立至今已 40 年，一直沒有進行檢討及重大改變，對於 40 年後現今的社會狀況已顯得不合事宜。復康界別關注傷殘津貼對「嚴重殘疾」的定義有欠清晰，津貼的申領資格亦過於嚴苛，而負責評估的醫生在評估準則上亦有不一致的情況。申訴專員在 2009 年的調查報告中指出，當局在 1973 年推出傷殘津貼時，殘疾的準則是達致「嚴重殘疾」的程度，而嚴重殘疾又表述為「大致相等於失去 100% 謀生能力」。但時移勢易，社會對傷殘津貼的期望已不只限於與謀生能力掛鉤，政策亦沒有顧及部份申請人（如兒童）特殊情況。此外，該報告亦表示，負責評估的醫生有需要就申請人是否十分倚賴他人協助才能夠「從事原有的職業及擔任其他適合的工作」，這除了是醫學判斷外，也涉及社會及環境的考慮因素，醫生難以作出客觀的評估。其實，立法會已於 2011 年 11 月的會議上通過了「全面檢討傷殘津貼制度」的議案，要求當局檢討傷殘津貼的發放津則及「嚴重傷殘」的定義，以及讓領取傷殘津貼的長者可同時領取高齡津貼；特首梁振英先生在其競選政綱中亦提出容許單肢殘疾人士申領傷殘津貼，全面檢討傷殘津貼有必要性。

### ● 租金津貼

綜援下的租金津貼(租津)自 1996 年起一直沒有制度性的檢討，但目前愈來愈多居於私樓的綜援戶長期面對租津不足以應付實際租金(「超租津」)的問題，而「超租津」的金額愈來愈高。在 2013/14 年度(至 2013 年 12 月底)，就有 18,359 個住戶 (56% 的綜援私樓戶)的實際租金超出綜援的最高金額；其中有 9,924 個個案的超租數額達 500 元或以上，結果是這些居於私樓的綜援戶只能靠綜援標準金額補貼房屋開支，大大影響他們的生活。

雖然高等法院在 2013 年 6 月 11 日判決有關租金津貼的司法覆核案指出，1996 年綜援計劃檢討報告書提出租金津貼額應可讓九成私樓綜援戶支付屋租的建議其實未確立成政策，但政府按甲類消費物價指數調整租金的做法，明顯不切實際，政府有責任檢討這機制，讓租津能適切反映市場情況，提供足夠房屋補貼。

### ● 對健全成人/兒童的特別津貼

在以特別津貼形式讓綜援受助人應付基本生活所需方面，政府於 1999 年削減多項對健全成人和兒童的特別津貼項目，如電話、眼鏡及長期補助金等。這些津貼被削減，表示綜援家庭須動用標準金額以應付這些開支，增加他們的生活困難，亦無法跟上現時生活模式的轉變及工作要求(例如求職者一般需要手提電話與僱主聯絡)。

### ● 豁免計算入息

現時在綜援計劃中，有豁免計算入息的安排，鼓勵綜援受助人就業和繼續工作。

受助人如從事有薪工作，首 800 元後的收入會被扣除 50%，他可獲取的高豁免計算金額為 2,500 元(例如收入 3,500 元者，會被扣除 1,350 元，實質只有 2,150 元的收入)。豁免計算入息水平在最低工資實行後並未隨之調整，加上近年通脹高企，而豁免計算入息水平維持不變，變相削弱對積極工作賺取收入的綜援人士的鼓勵。此外，來自綜援家庭的青年於完成學業後，部份家庭擔心其工作不穩，立即脫離綜援網或會令家庭的經濟面對困境，障礙他們投入勞動市場。

### ● 檢討綜援金額

現行的水平是建基於政府於 1996 年進行的綜援檢討，參考當時制定的「基本生活需要預算」及 1994/95 年度住戶開支統計調查結果而釐訂。但過去近 20 年間，基層市民的消費模式已有改變，政府於此期間基於不同理由所作的調整，亦令現時金額水平難以正確反映基本生活需要。

#### 建議：

1. 政府成立有不同類的殘疾代表參與其中的工作小組，全面檢討傷殘津貼，包括其目的、定義、申請資格、審批機制、評估標準、及津貼金額等，並應統一審批標準。
2. 政府須檢討現時的租津措施，採用能反映市場實際情況的指標作為調整的基礎。同時亦應考慮設立即時協助超租津綜援戶的方法，以紓緩他們的困境。建議可按「超租津」的幅度按比例給予津貼，金額水平的訂定可考慮以階梯式的津貼比例計算，建議的資助比例如下：

超租津的金額(每月)	資助比例	援助的最高金額(每月)
首 500 元或以下	100%	500 元
其後 500 元	50%	250 元
其後 1000 元	25%	250 元
2,000 元以上	0%	0
例子：如超租津 2000 元		最高是 1,000 元

3. 重新檢討「綜援」計劃下對健全成人/兒童的特別津貼項目，例如重設租金按金、搬遷、眼鏡費用、每月電話費、給予成年綜援受助人牙科津貼及沒有學童的綜援家庭上網費等津貼，令安全網內人士可獲得這些基本保障。
4. 調整豁免計算入息的機制：
  - 4.1. 把“無須扣減”限額由 800 元增至 1,000 元，隨後可保留一半的收入，由 3,400 元增至 4,500 元，即最高豁免計算入息金額為 3,250 元；
  - 4.2. 建議縮短領取兩個月綜援才可享有「豁免計算入息」的規定至一個月；
  - 4.3. 建議豁免計算首次投身工作的綜援戶剛畢業的青年成員首年工作收入。
5. 重新進行「基本生活需要預算」研究，以重定援助金額水平，亦應檢視調整綜援水平的機制。

## 家校社區全面協作 支援特殊教育需要學生及家長

**問題：**從不同的服務機構及單位的觀察（包括學校社工、外展社工、兒童院舍或復康機構），有特殊教育需要（SEN）兒童及青少年愈來愈多，但現時主要依賴學校體制為特殊教育需要學生（特教生）提供支援，服務明顯並不足夠亦不到位。

自從政府推行融合教育政策，在學前教育、主流中、小學就讀的特教生人數不斷上升，但卻未能完全協助他們融入學校，按其需要提供教育和學習機會。不時還出現校園欺凌事件，而不少教師對融合教育的觀感仍偏向負面，認為尚未達到「幫助所有學生/ 教師/ 家長認識、接受和尊重個別差異，甚至欣賞差異的可貴，從而成為推動個人成長，建構和諧社會的動力」<sup>2</sup>之目的。

### 分析：

- 特教生不斷增加，但現時校本服務模式難以為學童提供到位的支援
  - 特教生人數持續上升。2013/14 學年在主流中、小學就讀的特教生人數高達 33,830 名，為 2006/07 年（9,945 名）的 3.4 倍，當中有特殊學習困難（18,080 名）及專注力不足及過度活躍症的學童（5,860 名）佔特教生的總人數七成
  - 不少學校有多種特教生。於 2011/12 學年，有 79% 小學（450 間）及 66% 中學（344 間）取錄多於三類特教生。以現時教師工作量而言，對學校中「混齡混障」（混合多種障礙）狀況難以應付。尚有一些被評為有精神健康問題（如思覺失調或情緒病）的兒童及青少年，於學習上所遇的困難不比其他特教生少（如因幻覺或幻聽以致情緒困擾或行為錯亂，服藥後精神渙散以致影響接收和理解教學內容，以及於考測時的發揮）。現時的校本服務難以到位。
  - 輔助專業不足。現時教育心理服務、兒童及青少年精神科、以至其他專業評估及治療服務均嚴重不足，服務遠遠未能滿足現時需求，延遲學生接受評估、支援及治療的時間。
  - 「全校參與」及教師的專業水平，對成功推行融合教育至為重要，但現時大部份培訓課程均滿額，令不少老師無機會或延遲接受培訓；教育局要求學校為每一位評定為 SEN 第三層（Tier 3）的學生，制定「個別學習計劃」（IEP），並進行個案會議及向教育局遞交詳盡的報告，IEP 有助進一步回應學生的個別差異和特殊教育需要，但學校須肩負沉重的工作壓力，令部分學校減少將學生評定為第三層。
- 根據社福界統計，近三分之一入住院舍兒童或青少年有特殊教育需要（如自閉症、學習障礙、過度活躍及專注力較弱等問題），須要特別的照顧、專門訓練或復康服務，但現有服務人手及服務配套卻停留於 20 多年前的規劃標準，未能提供相應及適切的支援。社署於 2012 年開始為寄養家長發放特別津貼，以協助寄養家長照顧特殊需要的兒童，但此安排僅限於寄養服務，並未惠及其他入住院舍的兒童及青少年。
- 相關法律框架、政策和服務規劃、及撥款等落後於形勢，未能回應不斷膨脹的服務需要：

<sup>2</sup>香港特別行政區政府 教育局：「全校參與模式 融合教育 運作指南」，二零一零年五月（第二版）

- 相關法例制訂落後於其他已發展國家。同於 70 年代起推行全納教育<sup>3</sup>的台灣、英國及美國，已訂立相關的法律及規管架構<sup>4</sup>，在包括識別及評估機制、師資要求、學校安排、個別學習計劃及監察機制等方面均有具體的要求及規劃。但香港只依賴校本規劃而未有制定整體規劃，以致學校於推行融合教育上面對重重困難。
  - 撥款遠遜於其他已發展國家。於 2005/06 年度，香港用於融合教育之撥款只佔政府一般收入賬目下教育經費撥款總額 2.6%，遠遜美國加州的 7.5% 及英格蘭的 13%。於 2013/14 年度，香港用於融合教育撥款更只佔教育經費總額 2.5%。跟美國加州及台灣不同，香港沒有規定每年就特殊教育撥款款額。
  - 現時學校須逐年向教育局申請有關撥款，撥款會因每年特教生收生人數而定，撥款金額不穩定，不利於學校制定長遠支援政策和規劃設施人手，建設有經驗的專業支援團隊。
  - 大專教育撥款方面，部分資助可能只協助八所大學，其餘大專院校並沒有得到相關資助。
- 對有需要的家庭及家長的支援不足：
    - 對特教生家長支援不足。根據社聯與業界於 2013 年 6 月的統計，30% 的兒童及青少年住宿服務使用者為特教生，反映家長在管教及照顧有特殊教育需要子女上面對極大壓力，對課餘託管服務（課託）需求很大，但課託以自負盈虧方式運作，照顧特教生的服務配套成本較一般高出兩至三倍，有需要者往往未能於早期得到支援。
    - 現時部分資助項目主要以學校為資助對象，特教生如要常備有輔助學習器具，便須自行付款購買，低收入家庭往往未能負擔昂貴費用（例如要更換外置語言處理器費用便可高達六萬元）。
  - 欠缺升學及就業支援。特教生於新學制下，更進一步於校園及職場被邊緣化，情況令人關注。新高中課程要求學生更高的分析、組織及書寫能力，正是大部份特教生面對的困難，故特教生進入專上教育課程的比率較同齡青年人低。特教生縱然較早投入職場，卻較難透過殘疾人士的就業支援服務取得培訓及就業機會，難以公開就業。
  - 服務運作成本高昂。近年業界已試行以多專業介入模式於社區支援特教生及其家庭，但其運作成本高昂，以自負盈虧模式運作的服務，難以惠及未能受惠於關愛基金（對象為學前期兒童）的基層家庭。

#### 建議：

##### 1. 加強學校支援

- 1.1 增設常額融合教育課程協調老師 (SEN Coordinator)/特殊幼兒工作員職位：在收錄一定數額特教生的中、小學及幼兒學校 / 幼稚園，增設常額融合教育課程協調老師/特殊幼兒工作員一職，由曾接受相關融合教育培訓的老師專職推行統籌學校相關的教學工作、與不同專業及社會服務團體的服務協調。

<sup>3</sup>全納教育：強調裝備學校的環境，以適應特殊教育需要學童的需要。

<sup>4</sup>香港特別行政區政府 立法會秘書處：「資料摘要－台灣、英國及美國的全納教育法例」

- 1.2 加強教育心理學家及其他治療師服務如言語治療、物理治療及職業治療的專項服務。
2. 政府推行先導計劃，提供足夠資源予學校，以需求主導的方式，向跨專業社區資源支援隊購買服務，推動家校社區協作：
  - 2.1 推動在各區設立與學校聯繫之跨專業社區資源支援隊，融合教育課程協調老師就校內有特殊學習困難及專注力不足及過度活躍症、自閉症的特教生的需要作整體規劃和評估，從跨專業社區資源支援隊，購買一站式跨專業支援服務（由社工、精神科醫生、臨床及教育心理學家、言語、物理及職業治療師組成），透過家校社區協作提供支援，為就讀主流學校的特教生及其家長提供服務（包括實地評估、專業及針對性的醫療及訓練治療服務）和支援（如建立互助網絡以及聯繫社區其他服務等）。
  - 2.2 支援隊除為特教生提供治療及輔導服務，亦可為學校提供顧問服務，協助學校為學生訂定及執行個別學習計劃。
3. 檢視及改善融合教育政策及殘疾歧視條例的落實，並參考外國的全納教育政策，制訂相關教育法例，透過中央長遠福利規劃、跨部門協調，及早回應他們的發展需要，以減少補救性服務的支出。
4. 將精神健康問題納入特殊教育需要範疇，並提供相應資助。
5. 為低收入家庭懷疑有特殊學習需要的子女，在輪候兒童體能智力測驗中心（Child Assessment Centre）的評估服務的輪候期間，提供資助，以購買由政府認可的非政府機構的心理學家提供的評估服務。為此，建議考慮由社署及教育局負責招標3-4間具質素的機構作全港性分區到校支援，為有關學童提供評估及校本支援服務，並優先服務各區有較多低收入家庭學童的學校；
6. 檢視兒童及青少年住宿照顧服務的合適對象及整體人手編制，研究檢視特別需要（包括 SEN 及長期病患）宿生的數目及服務的承托力（服務模式、人手安排及院舍內部環境等）；就服務需要提供相應支援，為不同類型兒童及青少年住宿服務單位，按有特別需要照顧的服務使用者人數，發放特別照顧津貼（參考小型兒童之家輕度智障宿生特別津貼的原則），為全部宿生提供足夠的照顧；
7. 加強為特教生而設的課託服務：就課餘託管服務定位及津助模式進行檢討，回應就讀主流學校的特教生對課託需求，向為特教生提供課託的社福機構提供津貼，以增加服務提供，紓緩家長的管教及照顧壓力，預防家庭悲劇發生。
8. 為大專院校提供資助，以在學校設施、無障礙校園等硬件方面作出改善：
  - 8.1 擴闊獲得資助的院校範圍至所有大專院校；
  - 8.2 為收錄一定數額特教生的大專院校提供資助，如設立特教生統籌主任及培訓主任等職位，以協調不同學系及部門（如圖書館）對其特教生的支援；為特教生提供合適的訓練，以協助他們適應校園生活，及為進入職場作出準備；為有需要的特教生提供學習支援，如安排筆記抄錄員，協助抄錄及整理課堂的筆記；
  - 8.3 促進大專院校收錄特教生，例如設立助學金、引入在同一入學門檻下優先

取錄政策等。

9. 器材和學習工具支援：

- 9.1 發展電子課本及教材，並修訂現行的版權法例，以實施世界知識產權組織於 2013 年 6 月 28 日訂立的《促進盲人、視障者及其他印刷品閱讀障礙者接觸已發表著作之馬拉喀什公約》，從而提升特殊教育需要學生的學習機會。
- 9.2 資助低收入特教生購買輔助學習器具以應付日常學習需要，包括定期維修及更新；

10. 增加專業培訓

- 10.1 增加培訓相關專業人才，包括教育心理學家，言語治療師及職業治療師等；
- 10.2 為所有學校社工、兒童及青少年服務社工、青年學院老師，提供系統性的基本在職訓練；
- 10.3 與社福界合作，協助相關社會服務團體提供為不同種類特教生（如自閉、過度活躍）提供治療及支援服務，並為相關員工提供培訓；

11. 為特教生設立生涯規劃及就業後的跟進服務：採取經驗學習及職業導向方式（如行業探索及工作體驗），以社區為基地，為其提供生涯規劃輔導及跟進支援，在初中階段為有需要的學生及家長提供更多的升學資訊，讓他們作出合適的選擇，例如入讀青年學院讓他們可發揮所長，貢獻社會。

## 正視社區幼童照顧服務不足 協助家庭平衡育兒和工作需要

### 問題：現時 0 至 6 歲兒童的照顧服務不足，須要盡快改善，協助有需要家庭平衡育兒和工作需要

在 2012 年，全港有 30 萬 5 千名 6 歲以下的兒童，其中 15.7%（47,800 名）來自低收入家庭。在照顧 0-6 歲兒童方面，不少低收入家庭反映社區中專業和合適（包括地點、時間及收費）的幼兒服務有限，令家長（尤其是母親）只能留在家中照料年幼的子女，放棄外出工作以幫補收入。即使一些家庭有全職的照顧者，社區亦未有足夠的配套服務（如家長教育、暫託形式的幼兒服務等），支援家庭的不同育兒需要。

#### 分析：

- 現時全港 0-2 歲正規/恆常專業幼兒照顧服務名額只有 1025 個<sup>5</sup>，即每 100 名 0-2 歲兒童中只得約 1 個名額。社會福利署的數據亦顯示近年資助獨立幼兒中心的平均使用率已達 100%<sup>6</sup>，顯示服務有供不應求的情況。
- 不少雙職、長工時的家長希望子女可以入讀全日制的幼兒學校，令子女在工作時間得到適當的照顧，但現時全港的 250 所全日制幼兒學校（前身屬社會福利署資助的幼兒中心/ 幼兒園），每年只能服務約 3 萬名 2-6 歲幼童<sup>7</sup>。
- 現時的學券制下，學券是一個定額資助（2014/15 學年的資助額是 20,010 元），但就讀於全日制幼兒學校與就讀於幼稚園（半日制或全日制）的面額相同，由於後者的服務時間較短，變相對選用全日幼兒服務的家長的資助比例較低，致令前者的服務提供面對不少困難。
- 在正規幼童照顧服務嚴重不足的情況下，「鄰里支援幼兒照顧計劃」變相填補正規服務縫隙，原先所訂服務配套並不足以應付實際服務需要；計劃原為需要長時間工作、工作時間不穩定、非常規、有突發需要、以及其他各種需要的家長，因缺乏支援網絡和經濟困難而未能為他們 6 歲以下的幼童安排照顧，提供的「另類幼兒照顧支援」，但根據曾營運此服務的社福機構觀察，服務對象的背景及使用服務的原因與計劃原先定位有異，所需的並不是短期及非正規照顧服務，幼童的父母或監護人多為雙職、單親或假單親，不少更受情緒或精神病問題所困。

#### 建議：

1. 加強正規 0-6 歲幼兒照顧服務，評估服務的土地需求，依照《香港規劃標準與準則》所列，按個別地區的估計出生人口、社會經濟情況、地區特色，以及所提供的其他幼兒支援服務而增加服務供應。
2. 現時在 18 區中，並非每區均設有資助的獨立幼兒中心（例如觀塘、黃大仙、東涌），有資助獨立幼兒中心的地區名額亦相當有限，建議增設更多 0 至 2 歲的獨立幼兒中心服務，特別是於新發展地區開設。
3. 就 0-6 歲幼兒照顧及家庭支援服務作長遠規劃（與十五年免費教育、正規與非正規服務的定位、服務專業訓練水平、人手、設施及空間等），在教育局檢討 15 年免費教育的工作中，將提供足夠長全日服務納入主要研究範圍；增加 2 至 6 歲的長全日制的幼兒學校的名額，並研究在普通幼稚園開設專業幼兒服務或相關的服

<sup>5</sup> 香港保護兒童會及非牟利幼兒教育機構議會（2014）《2014 定長的生育意願及託兒服務需求調查》

<sup>6</sup> 審核 2014-15 年度開支預算，問題編號：4056，答覆編號：LWB（WW）0693

<sup>7</sup> 非牟利幼兒教育機構議會（2012）《全面資助及發展優質非牟利全日制的幼兒教育建議書》

務至下午 6-8 時。

4. (過渡期內)改善學券及幼兒教育學費減免計劃，協助夾心階層家庭使用適切的託兒服務。
5. 在社區加強家長教育及家長支援，支援父母在育兒方面遇到的困難，包括兒童學習和發展、家庭關係等方面。
6. 因「鄰里支援幼兒照顧計劃」已變相填補正規服務縫隙。作為紓緩部份正規服務需要，我們建議提供以下配套以完善服務：
  - 6.1.增加擔當裸母的誘因，由政府補貼津貼額以增加裸母數目，並為裸母提供系統性專業訓練，而不應增加服務收費。
  - 6.2.為服務使用率高的區域提供第三層額外合約津貼（Tier 3 Additional Contract Sum），讓機構可增聘人手招募裸母、宣傳服務及保障服務質素，以作更理想之服務配對。
  - 6.3.研究於兒童人口數目較高而佔地面積較大之地區，分拆服務分區面積至真正鄰舍可方便接送之距離。
  - 6.4.就服務對象年齡擴展至最少 9 歲，為機構提供津貼以更新中心服務的設備（適齡玩具、圖書及傢俱等）。

## 善用幼兒教育平台 及早支援幼兒全面發展

**問題：家長在管教年幼子女時面對困難，幼兒在發展期間亦受很多家庭因素如父母關係、親子關係、家庭社會經濟環境等影響，但家長在社區內獲得的專業支援有限，直接影響兒童發展。**

香港的中小學均設有駐校社工服務，但在兒童發展最為迅速的幼兒期，政府未有安排駐幼兒學校社工服務，但在危幼兒數目上升，家長可得社區或專業支援卻非常有限，預防工作刻不容緩。

分析：

- 社聯與非牟利幼兒教育機構議會(CNOPE)就幼兒發展與家庭關係進行的大型研究(2011年)發現，不少家庭在父母及親子關係及管教方面，面對難以突破的條件限制，家長獲得的社區或專業支援非常有限。具體而言，研究發現：
  - 「家庭入不敷支頻率」及「父母低教育水平」、「夫妻離異或喪偶」危及幼兒成長發展；
  - 「施行體罰」、「親子關係」及「父母關係」與幼兒發展有關，但家長就改善「親子關係」及「父母關係」得到的社區支援或專業輔導服務非常有限：(1) 47%受訪家庭在有需要時，「很少」或「從來沒有」得到親友、或親屬以外人士或團體的協助；(2) 51%受訪家庭在有需要時，「很少」或「從來沒有」得到專業人士協助改善管教子女技巧；(3) 80%受訪家庭在有需要時，「很少」或「從來沒有」得到專業人士協助去應付婚姻或家庭問題。
- 家庭的社會及經濟狀況，亦構成上述不利幼兒成長的處境：
  - 按特區政府於2013年9月首次公布貧窮線，扣除福利轉移因素後貧窮兒童有近20萬，每五個兒童有一個活在貧窮住戶中。
  - 另一方面，2011年獲頒布離婚令數目比10年前增加接近5成，比20年前高出3.1倍；單親家庭的兒童數字更於14年間上升69.8%（1996年：59,000人 / 佔人口4.1%；2010年：100,200人 / 佔人口9.1%）。
  - 根據社會福利署（社署）資料，新增虐兒個案數目在過去10年間升幅達2倍，而警方接獲的懷疑虐兒舉報數字更遠高於此。就社署數字分析，絕大部份受虐兒童呈現行為問題（39.8%），施虐者多為兒童家長，他們不少欠缺育兒及管教能力（42.6%），又或正受情緒心理（27.1%）、婚姻（20.8%）問題所困。
- 家庭 / 家長在兒童成長中有不可取代的角色，但單靠家庭作為兒童成長的支援系統，顯然不足，影響本港未來人口的質素。然而，家長在社區內得到專業支援不足。政府於2012/13年度將兒童身心全面發展服務擴展至全港18區，社署亦獲額外資源，增加綜合家庭服務中心人手，以應付擴展服務所帶來的工作量，但以母嬰健康院作為主要的識別及介入平台有其限制，原因如下：
  - 母嬰健康院為超過90%的新生嬰兒提供健康服務及為孕婦提供健康（產前及產後護理）服務，但未必能處理其他社會心理及家庭關係的需要，況且有

10%家長不會到訪母嬰健康院；

- 幼兒及家長到訪母嬰健康院的次數有限；
- 幼兒於一歲半完成大部份疫苗注射後，家長便更少再帶同幼兒到訪母嬰健康院，母嬰健康院更難以扮演把關的角色，但幼兒的發展及行為問題多於兩至三歲入學後方轉趨明顯，為家長帶來極大的管教壓力；
- 兒童成長中，學校是另一個重要的支援場所，幼兒每日接觸的幼稚園 / 幼兒學校往往是最有效的第一防線。上述的研究亦發現家長十分重視與學校 / 老師的溝通，並從他們那裏獲得資訊。
- 「中銀香港暖心愛港計劃」資助非政府機構於 15 區共 68 間幼稚園 / 幼兒學校提供駐校社工服務，社聯進行之「幼稚園 / 幼兒學校駐校社工服務經驗意見調查」（2013 年）（調查）成功訪問了共 1,648 位曾使用服務的家長，總結調查結果，只有 9%家長曾使用社區上其他社會服務（如綜合家庭服務中心）；相比之下，家長更為熟悉及接受駐校社工服務，接近九成受訪家長透過學校平台認識及使用服務（63%家長透過校長 / 老師轉介而接觸社工，16%家長由社工主動接觸，亦有不少透過學校活動及宣傳而認識服務）。善用幼稚園 / 幼兒學校這個平台，對支援兒童及其家長在照顧和培育兒童方面顯然較為有效。

#### 建議：

1. 政府設立三年服務先導計劃，投放資源增設駐幼兒學校社工，善用家長信任及有較多聯繫的幼兒學校作平台，主動接觸及支援有需要的家庭。參考「中銀香港暖心愛港計劃」資助非政府機構於 15 區共 68 間幼稚園提供駐校社工服務之經驗，建議於全港 18 區每區 8 間幼稚園及幼兒學校（共 144 間<sup>8</sup>）進一步推行有關服務。原則上，參考中小學社工的服務模式，服務除有補救性元素外，亦著重發展性的工作；然而，作為先導計劃，建議可先在有較多低收入、有特別需要的學童的幼稚園及幼兒學校設立社工。以每校 1/2 社工計，每年開支約 4,500 萬元。

---

<sup>8</sup> 約五份一非牟利幼稚園 / 幼兒學校：795 間 / 5= 159 間

## 促進青少年就業及社會流動機會 深入研究教育與就業錯配問題

問題：過去十年本港整體青年學歷上升，但青年就業前景和待遇卻未見改善；本港經濟產業結構沒有因為教育水平的上升及青年職志的改變而改變，對他們產生了排擠效應，期望與現實的落差造成青年就業和社會流動困難，亦構成社會發展的不利因素。

世界各地都關注青年失業問題，但香港青年人的相對失業情況（與整體勞工比較），仍屬特別高的水平。男性青年失業情況較女性更為嚴峻，其中學歷較低、沒有工作經驗、以及有學習或社交障礙的青少年，更難找到工作。年青人現今面對的挑戰和上一代大為不同，彼此難免難以理解，就業上的失意往往衍生對社會和制度的不滿及不信任。

### 分析：

- 2014 年 3 至 5 月失業率為 3.4%，雖然是 16 年來的最低水平；但 15 至 24 歲的青年失業率（7.8%）與整體失業率相比，長期徘徊於 2 倍多，遠高於其他已發展經濟體（德國：1.5 倍，日本：1.7 倍）。
- 學校提供的生涯規劃，經常側重於「升學」而非「就業」輔導，很多僱主亦只著眼於如何填補空缺，甚少以青年發展的角度支援青年就業。
- 青年對升學和就業的期望，有其結構性因素，非單純是青年個人的期望問題：
  - 過去十年本港整體青年學歷上升，接受過專上教育的青年，由 2001 年的 19.5% 上升至 2011 年的 39.3%，2012 年的香港中學文憑考試（DSE）畢業生中更有 68% 繼續升讀學位或副學位課程。高中畢業生接受專上教育的比率，由 2000/01 學年約 33% 增至今年 87.7%（教育局，2012 年 11 月）
  - 不過，專上教育比率的增長，主要在副學位課程（尤以自資的副學位課程）。2011-2012 年副學位（全日及兼讀）學生人數共 86,600，當中 60,600 修讀自資副學位課程。副學位課程定位不清，這些畢業生無法為就業市場所吸納，客觀效果是學歷貶值。
  - 高等教育學歷與工種或工作回報並不相稱。但同時不少畢業生須要負擔數十萬元或以上的債務，在工資偏低及缺乏職業發展階梯的情況下，青年人壓力份外沉重。
  - 本港的服務性行業職位較多，女性從業員在就業方面較為有利。根據政府數字（2014 年 6 月），2013 年 15 至 24 歲的男性失業率（11.3%）較女性（8.4%）為高。而 56.8% 非就業、非在學及非接受職訓（NEET）的青年人（共 22,000 名）為男性。
- 社會不斷進步，青年的學歷及修讀科目愈來愈高及多元化，經濟產業結構沒有因為教育水平的上升及青年職志的改變而改變，因而產生了「排擠效應」，原本要求某一學歷的職位空缺往往由更高學歷者去填補，造成學歷貶值，較低學歷者被排擠，得到更少工作或晉升機會。青年人唯恐競爭力不足，都渴求較高學歷，惟在學歷貶值的情況下，他們的待遇和前景沒有大幅改善。青年就業和社會流動問題陷入一種惡性循環之中，除了即時措施應對外，亦要作深入研究，以作長遠政策部署。

## 建議：

1. 商界、教育及社福界協助青年人由「學校」跨入「職場」：
  - 1.1 去年行政長官承諾加強在學青年的職涯教育，但未能對離校的青年人提供支援。建議加強關顧離校或學業不逮青年（如有特殊教育需要、常缺課、未完成香港中學文憑考試(HKDSE)的中途離校生、隱閉或家庭支援不足之青年）的需要，透過非正規教育，採取經驗學習及職業導向方式（如行業探索及工作體驗），以社區為基地，為之提供生涯規劃輔導及跟進支援。
  - 1.2 加強官、商、民三方合作，將與時並進的生涯規劃服務融入校園生活中。建議可參考「明日之星」計劃，持續投放資源，促進官、商、民合作：
    - 政府及商界協助促進課室與社會接軌，為提供生涯規劃的老師及社工提供最新有關經濟、社會及職場發展資訊；
    - 商界透過提供行業探索及工作體驗實習機會，增進青年對行業的認識，了解工作所需的技能和資歷，以及工作的苦與樂，以擴闊眼界及作生涯規劃，及早為升學或就業做好準備；
2. 政府深入研究青年發展機會和障礙，制定全面青年發展政策：
  - 2.1 帶領跨局協作創造有利青年發展的社會條件，以解決現時分別由教育局、民政局、勞工福利局就教育、就業及青年發展等措施未能帶動青年社會流動的問題；
  - 2.2 全面檢視協助青年從學校過渡至工作的措施，並深入檢討不同就業培訓措施在協助青少年進入職場、持續就業及社會流動的成效。
3. 改善青年的發展機會及就業待遇：
  - 3.1 發展配合青年潛質的經濟產業（如創意工業：很多副學士及文憑學生正就讀多媒體、設計及創意工業等學科）；
  - 3.2 政府鼓勵僱主積極推動「尊嚴勞動 / 人性化的勞動條件」：政府及僱主改善青年的就業環境和條件、勞動條件、價值與滿足感（如關注非自願性的「被自僱」、「被長期散工」聘用模式，設定合理工時讓青年有進修的空間，設計配合青年特質的工種，增加工作的挑戰性和新鮮感，設定行業晉升階梯及發展前景）。

## 加強智障人士服務單位能力 支援自閉症服務使用者

**問題：**在智障成人服務單位中（包括住宿及日間訓練服務），自閉症服務使用者的人數近年不斷上升，服務單位不論在人手及處所空間，皆不足以妥善處理自閉症人士的情緒及行為問題。

**分析：**

- 業界反映在成人智障服務單位中，近年來觀察到有較高比例的自閉症服務使用者。根據美國疾病控制與預防中心 2014 年的數據，全國每 68 名兒童便有 1 名被診斷患有自閉症。扶康會 2012 年自閉症人士調查報告顯示，該會新收納智障學員中，有自閉症之平均比率為 27%。2014 年 4 月社聯亦抽取 4 間服務智障人士機構（52 個復康單位）作初步調查，發現有自閉症特徵及疑似自閉症個案的服務使用者，佔智障人士住宿服務總人數的 14.1%，以及佔日間訓練服務總人數的 14.3%。若以此比例作粗略推算，在這兩類服務中有自閉症的服務使用者不下二千人。此外，根據特殊學校議會 2013 年調查發現，在 23 間中度及嚴重智障學校中，自閉症的學生比例高達 37.3%，預示成人智障服務中的自閉症人士比例將會不斷上升。
- 由於自閉症人士面對不同程度的社交障礙、溝通障礙、認知及行為障礙等問題，在照顧及訓練方面，都需要更多相關的專業人手及環境控制的配合。現時成人智障人士服務的人手編制及服務空間，均未能照顧較高比例的自閉症服務使用者，令服務推展困難。根據扶康會的調查，自閉症學員的挑戰性行為，佔其所有中心的挑戰性行為的平均比率為 57%，顯示平均每兩個有挑戰性行為的學員，便有一個是自閉症學員，這不但危及其他服務使用者的安全，亦會容易引發工傷意外及加劇人手流失。事實上，基於他們的獨特狀況和需要，適當的人力配置十分重要。

**建議：**

1. 加強智障人士住宿服務及日間訓練服務的前線訓練及照顧人手，以紓緩服務單位照顧自閉症服務使用者的壓力，具體建議如下：

### 1.1. 日間訓練服務：

建議在日間訓練時段，每 5 名在適應群體活動方面較弱的自閉症學員，額外增加一位福利工作員以為他們規劃固定的生活及學習流程，協助他們提升溝通技巧及參與有意義的活動。以日間訓練服務有 1389 服務使用者患有自閉症來計算，人手比例為 1:5，總共須要額外聘請 280 位福利工作員，全年薪金支出約為 7,500 萬。

### 1.2. 宿舍服務：

建議在晚間住宿時段，增加 1 位院舍服務員以安排 5 名在適應群體活動方面較弱的自閉症學員進行個別照顧及訓閒暇活動。以住宿服務有 1049 服務使用者患有自閉症來計，人手比例為 1:5，總共需要額外聘請 210 位院舍服務員，全年薪金支出為 3,500 萬

兩項建議再加上督導及其他費用支出，每年新增資源為 1.24 億元。

2. 此外，政府亦應加派職業治療師及臨床心理學家到宿舍及日間訓練單位，以協助個案評估，以及支援及培訓前線工作人員。

## 常規化朋輩支援工作人員職位 協助精神復康者融入社會

**問題：朋輩支援工作人員(Peer Support Workers, PSW)先導計劃的中期檢討顯示，不論對朋輩支援工作人員及精神復康者，皆有正面的成果，但計劃明年便屆滿，若未能轉為常設項目，將影響協助精神復康者融入社會。**

### 分析：

- 本港四間志願服務機構獲「思健」計劃贊助，聯合推行復元為本的「朋輩支援工作人員」計劃，聘用經過訓練的復元人士於社區精神復康服務機構擔任朋輩支援工作人員，以過來人的經驗，支援其他服務使用者積極及抱有希望地面對精神病患。計劃自 2012 年 10 月開始舉行，為期 3 年，至今已進行了大約年半，並建立了一套有系統的訓練。
- 根據中期成效評估反映，計劃有助提升朋輩支援工作人員的自尊感及自信心，同時亦改善了他們與家人關係。此外，有 38.5% 的朋輩支援工作人員在加入計劃前已平均失業了 2.72 年，計劃不單為他們創造就業機會，還有助他們重拾工作習慣及改善復元人士的就業情況。曾接受朋輩支援工作人員服務的服務使用者，認同工作人員的康復經驗分享及支援服務，讓他們增加康復的希望，以及感受到朋輩支援工作人員的關心，100% 的受訪者表示他們會向有需要人士推介朋輩支援工作人員的支援服務。
- 朋輩支援工作人員計劃，明顯與其他服務計劃不同，它結合了協助精神服康人士就業、就業支援、及復康支援的元素，並互為推動，其存在對精神復康人士有積極意義。

### 建議：

1. 建議於各類精神復康服務機構，增設朋輩支援工作人員常設職位，由接受過訓練的精神復康人士擔任。人手配置建議如下：

	精神復康服務機構	單位數目	建議每單位增設 PSW 人手	總人手	工資範圍(中位數)
1	精神健康綜合社區中心	24	2	48	\$9,500 (參考現時思健計劃的學員薪金的中位數*)
2	中途宿舍	36	1 <sup>#</sup>	36	
3	長期護理院	7	2	14	
4	為精神病康復者而設的輔助宿舍	5	0.5 - 1 <sup>#</sup>	3	
總數：				101	

\*現時思健計劃的學員薪金範圍為\$8,500 - \$10,500

#建議 40 人的宿舍有 1 位 PSW

按上述的人手推算，每年涉及的總開支（包括督導及其他費用）約為 1,410 萬。

## 加強服務單位能力 應對復康服務使用者高齡化的需要

**問題：**復康服務的使用者高齡化情況愈來愈嚴重，服務單位不論在人手、空間設備及服務模式上，皆未能滿足高齡服務使用者的需要。

分析：

- 現時智障人士成人服務，不論是住宿服務及日間訓練服務的使用者高齡化問題，日趨嚴重。

智障人士住宿服務的高齡化情況：

年齡	2010年 (總人數：7006人)	2011年 (總人數：7466人)	2012年 (總人數：7412人)
40-49歲	2046人 (29.2%)	2171人 (29.1%)	2110人 (28.5%)
50-59歲	1421人 (20.3%)	1580人 (21.2%)	1640人 (22.1%)
60歲或以上	417人 (6.0%)	502人 (6.7%)	577人 (7.8%)

智障人士日間訓練服務的高齡化情況：

年齡	2010年 (總人數：9596人)	2011年 (總人數：9703人)	2012年 (總人數：9722人)
40-49歲	2484人 (26.0%)	2545人 (26.2%)	2497人 (25.7%)
50-59歲	1819人 (19.0%)	1881人 (19.4%)	2000人 (20.6%)
60歲或以上	415人 (4.3%)	490人 (5.1%)	578人 (5.9%)

長期護理院的高齡化情況：

	2008年 (總人數：1407人)	2011年 (總人數：1486人)	2014年 (總人數：1502人)
60歲或以上的院友	558人 (39.7%)	687人 (46.2%)	747人 (49.7%)
65歲或以上的院友	370人 (26.3%)	421人 (28.3%)	440人 (29.2%)
71歲或以上的院友	-	-	267人 (17.8%)

- 服務使用者高齡化，致使現時的人手、服務空間及設備等皆未能滿足他們的特殊需要，他們對於如扶抱、餵食、覆診及復康訓練的需求不斷增加。同時，由於服務處所空間的限制，未能順暢地應付服務使用者使用輪椅、輔助步行器及長者座椅等的額外設備。
- 另一方面，職業復康服務單位亦未有設立服務使用者退休安排的機制，以及他們退休後的服務銜接。至於長期護理院的服務，現時約有一半(49.7%)院友年齡超過60歲，院友因高齡化而出現的身體護理及照顧需要日益增多，加上這些都是精神病康復者，其高齡化與一般長者的高齡化情況有所不同，例如他們可能因為需要服用其他內科藥物而停用精神科藥物，以致他們精神狀態不穩定，需要額外人手進行護理、照顧、陪診等工作。但現時長期護理院的人手編制，並沒有預計因應院友高齡化而需要的額外護理照顧需要，例如：餵食、失禁照顧、沐浴、使用約束物品等，致使長期護理院出現護理照顧人手不足問題。

上述各項服務的實際狀況，均顯示這些復康服務單位尚未有足夠配套應對智障人士高齡化的問題。

**建議：**

1. 勞工及福利局已委托理工大學進行調查，就所有智障人士服務使用者的高齡化情況收集數據。我們建議政府應參考有關數據，並因應各區服務單位的服務使用者的高齡化情況，以先導計劃方式，協助部份服務單位進行服務轉型，例如成人宿舍轉型至智障長者宿舍、庇護工場轉型至日間智障長者中心，以發展新的服務模式，回應高齡化的需要。有關的先導計劃應有足夠的人手、空間及設備，以滿足高齡化的護理需要。
2. 建議政府應為職業復康服務制訂退休機制，讓年長的學員可轉到更適合的服務，順利完成服務銜接。

對於長期護理院的情況，建議政府增加個人照顧工作員，以處理因應院友高齡化而產生的額外護理需要，包括以下六項照顧項目 (1)餵食、(2)鼻胃管餵食、(3)失禁照顧(更換尿片及清潔)、(4)失禁照顧(協助使用尿壺或便盆)、(5)沐浴、(6)使用約束物品。各項目所需的每日次數及時數如下：

	照顧項目	照顧工作	平均每日每院友 照顧工作頻次	每次照顧工作 所需時間
1.	餵食	人手餵食	4	0.25 (15 分鐘)
2.	鼻胃管餵食	鼻胃管餵食	5	0.5 (30 分鐘)
3.	失禁照顧(1)	更換尿片及清潔	6	0.17 (10 分鐘)
4.	失禁照顧(2)	協助使用尿壺或 便盆	3	0.17 (10 分鐘)
5.	沐浴	全程督導或實際 進行沐浴工作	1	0.25 (15 分鐘)
6.	使用約束物品	解除及重新使用	5	0.17 (10 分鐘)

現時長期護理院就上述六項照顧工序的總服務時數

照顧項目	(1)人數 <sup>1</sup>	(2)人次 (1)x 每日次數	(3)每年總服務時數 (2)x 每次照顧工作所需時間 x365 日
餵食	55	220	20,075
鼻胃管餵食	10	50	9,125
失禁照顧(1)	232	1,392	86,373.6
失禁照顧(2)	26	78	4,839.9
沐浴	354	354	31,755
使用約束物品	120	600	37,230
總數：			189,946 小時

<sup>1</sup> 根據全港 7 所長期護理院於 2014 年 5 月交社聯的數據計算

以每一名人手一年工作時數約 1,700 小時計算，約共增加 111 位個人照顧員，所需開支連督導及其他費用約為 2,360 萬。

## 發展親職協調專門服務 協助離異家庭及兒童

**問題：當局正研究以「父母責任模式」取代現時兒童管養權及探視權，但其引伸的新服務需要，現有的配套服務不足支援新的政策。**

本港離婚個案數目不斷上升。2013 年的本港離婚判令個案達 22,271 宗，較十年前上升近六成。單親人士數字由 2001 年的 61,431 人上升至 2011 年的 81,705 人，上升超過三成。根據 2011 年人口普查，超過 10 萬名兒童生活在單親家庭，佔全港兒童人口約 10%，其中 39.7% 兒童是 11 歲或以下，近八成屬於離婚或分居家庭。香港大學於 2014 年發表的一項有關本港離婚狀況的研究發現，離婚多發生於婚齡 5 至 7 年期間，而 54% 的離婚個案涉及 1 名或以上子女。根據社會福利署，2013 至 2014 年，就兒童管養和探視向法院提交的社會調查報告有 940 份，現正由社工處理中的法定監管個案共有 260 宗。

父母離異，有關親職責任及協調，對子女成長十分重要。當局正在研究法律改革，以「父母責任模式」取代現時兒童管養權及探視權。建議中的改革，將重構離異父母及對子女管養和探視權責的理解，促使父母雙方在離異後仍然參與親職的事宜，延續父母對子女的照護責任。然而，單憑一紙法律條文要求關係已破裂的離異父母共同處理子女事務，實在談何容易。適切的配套服務，是落實改革的關鍵。

### 分析：

- 離異父母因為子女的管養和探視的事宜，往往要維持聯繫十年八載，在漫長的歲月中，雙方能否保持良好關係和有效合作，將直接影響兒童的成長。適時的配套服務不單可協助化解離異父母之間的矛盾，還有助社會大眾掌握改革的要旨，從實務工作中建立對父母權利和責任的新觀念。
- 然而，現有的配套服務如親職協調輔導，可謂寥寥可數，大部份離異個案都是由父母雙方自行協調，僅少數個案獲社署支援協調子女探視。假如將「父母責任模式」所衍生的新服務需要，交由現有綜合家庭服務中心或保護家庭兒童課處理，不但會超出原有服務的規劃，更會出現社工在處理個案中的角色混淆問題（如輔導員、協調員和調解員之間的混淆）。根據外國經驗，親職調協的服務提供都是專門化的，當中包括專設的服務範圍和人手安排，以專注落實兒童的福利計劃，實踐兒童為本的服務模式。因此，發展專門的親職協調服務，深入支援離異家庭，是落實「父母責任模式」改革的有效辦法。

### 建議：

1. 以先導計劃形式設立兩支「親職協調支援服務隊」，以專職的人手配置，為離異家庭提供一系列支援服務，包括：親職協調輔導、資訊講座、治療及互助小組、公眾教育、專業培訓等，協助離異父母排解親職事宜的糾紛，並協助他們有效地參與和延續管養子女的親職責任。
2. 參考綜合家庭服務中心的人手編制作估算，預算每支「親職協調支援服務隊」每年開支約為 650 萬，兩支合共約 1,300 萬。

## 改善綜合家居照顧服務 為長者提供適時支援

問題：綜合家居照顧服務（普通個案）對獨居、二老家庭及與家人同住但日間無照顧者的體弱長者尤為重要。有關服務針對這些長者的綜合家居照顧需要，涵蓋送飯服務、護送服務、個人照顧、簡單健康護理和家居清潔。自 2007 年後，政府再沒有投放新資源，增加綜合家居照顧服務（普通個案）名額，社會人士一直對服務名額不足及輪候時間過長，表示關注。

### 分析：

- 根據社聯於本年五月份進行之調查所得，申請輪候綜合家居照顧服務（普通個案）的長者人數，過去數年不斷上升，由 07/08 年的 1900 人上升至 13/14 年度的 5100 多人，超過一半為 80 歲或以上，當中約近八成半為沒有照顧者或二老家庭，超過一半無法自行處理輔助性日常活動。5100 個輪候個案中，申請人在申請服務時，要求最主要服務依序為家居清潔（60%）、送飯服務（22%）及護送服務（19%）。
- 然而，根據過去三個月「綜合家居照顧服務隊」為新收納的個案提供最多的服務，依序則為送飯服務（67%）、護送服務（24%）及家居清潔（13%），他們的需要明顯較為緊急，在日常活動能力（20%）及輔助性日常活動能力（75%），較多需要一人或以上協助；他們需要即時安排送飯服務（85%）、護送服務（85%）、個人護理（86%）、簡單健康護理（100%）等，遠超過需要家居清潔（38%）。由此可見，按現時的服務安排，及在服務資源不足以應付各項需要時，「綜合家居照顧服務隊」必然要為有逼切需要的長者提供服務。而在現實情況中，送飯服務涉及長者的最基本生存需要，必然成為緊急需要，因而造成其他服務輪候時間過長的情況。
- 現時使用綜合家居照顧服務（普通個案）的長者，無須通過統一評估機制，社會福利署沒有備存輪候服務的人數或輪候時間；服務的編配，由個別營運機構安排。一般來說，有緊急需要的長者會優先獲得服務，輪候時間每區不同，由數天至數月不等；同時，機構亦會自行決定是否設置輪候額及備存輪候名單。
- 服務編配的優先次序，業界未有參考標準，使部分長者及社區人士缺乏資訊，無所適從，未能充分了解輪候情況，以安排其他適時的支援。故此，雖然增加額外的資源及名額，甚為重要，但令有關資源有較運用，當中涉及一些系統管理及協調。
- 加上多年來整個綜合家居照顧服務模式、服務資助幅度及收費未有作出檢討，使服務功能和資源，未得以發揮和擴展。

### 建議：

1. 增撥 6,500 萬，以增加 3000 個綜合家居照顧服務（普通個案）名額，為獨居體弱、二老家庭提供支援，並加強起居照顧和護理服務在長期護理預防工作的作用。增撥資源後，業界同步將要儘快訂立優先編配服務的參考指引，按申請人應付日常生活的能力、健康狀況及家庭支援程度等考慮，作出服務登記、編配或轉介，令長者儘快得到支援；以確保全港 60 隊「綜合家居照顧服務隊」設立輪候機制，為長者及社區人士提供資訊，備存輪候服務名單；各地區福利辦事處與「綜合家居

照顧服務隊」須要密切溝通，及時反映地區的需要，以作增加服務名額的考慮。

2. 參考業界同類服務試驗計劃，建議政府撥款三億六千萬種籽基金，就各區的情況，研究可行方案，改善送飯服務提供量，例如與地區團體、服務單位及公司合作，解決廚房出飯數量、送飯車輛安排、增聘地區婦女及年長人士到戶送飯，發展地區飯堂，使行動能力尚可的長者到地區飯堂進餐。
3. 政府必須檢討為綜合家居照顧服務模式、服務資助幅度及收費；與業界商議改善提供服務的方法。

## 迎接高齡化社會之機遇 推動香港長者友善社區

問題：由政務司司長擔任主席的人口政策督導委員會，發表題為「集思港益」的人口政策諮詢文件中，建議透過建立長者友善環境，推廣積極樂頤年，促進銀髮市場發展，作為應對人口高齡化挑戰的政策方針。然而，落實有關政策的方針和目標，必須在地區層面上建立「從下而上」的策動機制。可惜，現時社會福利界及長者地區組織，在地區上仍未有足夠機會，推動跨界別、跨專業持分者的參與，積極回應有關的政策綱領，建立長者友善環境。

### 分析：

- 目前專責促進長者就業的支援計劃為數不多，政府尚未算積極推動長者再就業，使有能力及意願工作的長者得以繼續發揮工作才能。隨著人口的平均預期壽命正不斷延長，預計到了2041年，香港男性和女性的平均壽命分別高達84.8歲和90.8歲。換句話說，擁有豐富人生和工作經驗的退休長者，絕對是社會資本中的瑰寶。現時除一些高技術或高級管理層職位外，社會普遍對僱用中年人士及長者有年齡歧視。去年50至54歲勞動人口參與率有近七成半，55至59歲群組已跌至六成二，60至64歲再大跌至三成七。相對其他亞洲經濟體系，如日本55至59歲，及60至64歲長者的勞動人口參與率，分別仍逾七成八及六成，本港長者的勞動人口參與率屬偏低。
- 鼓勵長者積極樂頤年，可以有許多不同的層面；退休長者也可以擔當義務工作，幫助社區內其他有需要的組群。根據社會福利署義務工作統籌課公佈的統計數字，長者義工人數佔登記義工人數12%。60歲或以上登記義工數字，於過去5年持續上升，每年平均都有5%的增長。由此可見，長者十分積極參與義務工作，且人數會隨長者人口上升而與日俱增，是社會的重要人力資源；政府對發展長者義工的政策，有提升空間。
- 人口高齡化可造就銀髮市場的發展，關懷長者消費處境，聆聽長者消費需要，無論政府、商界還是社會服務界都可以攜手合作，為長者設計具多元選擇的產品和服務，保障長者消費權益。根據社聯今年3月發佈一項有關《香港銀髮市場調查報告》指出，現時市場上缺乏切合55歲以上人士需要的產品和服務，當中76%的受訪者認為市場上符合他們需要的產品和服務選擇不多。調查結果顯示長者消費需要尚未得到充份重視和掌握，企業迎接銀髮市場的意識有待提高。此外「長者社區照顧服務券試驗計劃」的推出，讓合資格長者因應個人需要，使用服務券，選擇合適的社區照顧服務。這就意味著長者只有充分了解自身作為消費者有何責任和權益，才能作出明智消費的決定。
- 然而，無論是鼓勵和促進長者就業或利用專長貢獻經濟生產、促進義務工作及社會參與，還是發展長者消費的市場、了解長者消費需要，或長者消費權益保障等的工作，尚有極大的空間拓展。應透過從下而上的方法，支援社區持份者建立策動機制，建設長者友善社區。

### 建議：

1. 政府落實回應人口政策方針，包括增撥3,200萬元予各長者地區中心增聘一名助理社會工作主任及一名福利工作員，負責策劃及協調不同持分者（如地區組織、長

者鄰舍中心及商業團體)等；運用『由下而上』方法推動香港長者友善社區參與模式，營造和發展香港長者友善社區及積極樂頤年的工作；重點推出長者就業的支援計劃，使有能力及意願工作的長者得以繼續發揮工作才能。

2. 為「老有所為活動計劃」增撥630萬元，鼓勵全港211間各類長者中心單位 (包括41間長者地區中心及170間長者鄰舍中心)申請活動經費，提供社區教育活動，提升地區人士對建立長者友善環境，促進銀髮市場發展的認知及關注；配合政府鼓勵銀髮市場同時，亦為市場營造長者友善的條件。
3. 讓長者友善概念紮根於社區發展，為全港18區議會增撥500萬元，為長者友善發展工作或有關的地區設施項目，提供專項撥款。