

因應不同服務群體的需要及面對的主要挑戰，社聯於過去數月在不同會議中討論有關 (1) 新服務需要、(2) 服務改善建議、(3) 服務檢討及 (4) 與規劃相關的服務議題；並於六月六日與社署合辦2013福利議題及優次會議作進一步收集意見，所整合之2013年度之重點福利議題及優次如下：

A. 社會福利規劃

隨著社會急劇轉變，人口老化、家庭功能失衡、貧窮失業等問題日益嚴重。然而，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。政府對社會福利欠缺長遠的規劃，沒有預留足夠土地作社會服務處所之用，亦沒有全盤的人力供求規劃，致令很多社會服務不足，引致輪候人數日增。例如：根據社署資料於2012年12月，輪候各類殘疾人士住宿服務的人數達7,819人，較2010年增加11%。嚴重弱智人士宿舍的輪候時間，長達12至13年；截至2013年3月，輪候護理安老院及護養院的長者數目達28,818人，亦較2010年增加10%。平均輪候時間約為2至3年。這反映欠缺地方規劃所引致供不應求，輪候人數日增的問題。

在欠缺長遠福利規劃下，即使有新增服務亦不能與現有服務互相配合銜接，使其發揮的作用有限，成效強差人意。長遠的福利服務規劃，既使服務使用者作較好的準備及生活規劃，例如殘疾人士家長不會因為需要長期輪候而過早為子女輪候院舍。而落實及公開長遠社會福利規劃，亦使社會人士知悉政府對社會各種問題的關注及計劃，減少市民的誤會及不滿。

政府現時提出的所謂長遠福利規劃機制只是被動及因循地配合每年特首施政報告，實在是短暫和只作補救式的回應，而不是對應服務的需要及作前瞻性的規劃。行政長官梁振英的政綱承諾「對社會福利發展，包括人力供求、培訓及服務設施，作中、長期規劃，並訂立具體目標」，社聯對此認同，並有以下建議：

建議：

- **長期規劃** - 政府應成立一個有社聯參與的福利規劃工作小組，有關工作包括：人力供求、培訓及服務設施，作中、長期規劃，並訂立具體目標，作為審視未來五至十年新增福利設施的計劃。

1. 人力規劃

根據統計處推算，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數目，由27萬急升至87萬。現時

在長者及復康服務均缺乏護理人員、治療師等員工，尤其是基層護理人員供應不足問題十分嚴重。根據社聯的調查(3/2013)顯示，在長者服務，至少短缺 1000 位基層護理人員，如個人照顧員、家務助理員等；而復康服務，物理治療師和職業治療師的空缺率分別為 11.6% 及 22.3%，人手不足直接對服務質素有很大的影響。故此，政府必須盡快檢討及規劃人力需求及有關的培訓，訂定短中長期的解決方案。

建議：

- 短期紓緩措施方面，政府必須繼續撥款資助香港理工大學推行第二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。
- 政府短期內須提供特別津貼，提議透過社會福利署透過獎券基金，為受資助機構個人照顧工作員職位，提供相當於政府總薪級表兩個薪級點的津貼。
- 建議加強統籌業內基層護理人員培訓，可以考慮以“先聘用後培訓”的方式進行。提供培訓津貼，吸引新人入行。
- 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。
- 改善基層護理人員的人手編制，按體弱長者的人數和他們的照顧需要而編配比率相應增加，以能夠提供持續適切的照顧。

2. 地方規劃

建議：

- 就缺乏用處所地方之問題，建議政府之政策及項目統籌處、勞福局積極落實就未來 5 年需要用地的項目作統籌規劃，承諾提供不少於上屆政府 5 年所提供的，應盡快落實特首首份施政報告所提及要增加福利用地，鼓勵非政府機構地盡其用作擴建/重建/新建設施作增加服務名額，以特事特辦的方式增加土地供應以解決服務不足，尤以長者及復康服務，建議政府以靈活彈性的方法，盡快落實此計劃。
- 按處所規劃預計未來十年新增服務開辦的時間，並與業界共同規劃專業及基層人力的需求。
- 另外，亦建議調高機構租用私人地方開辦服務的資助額，讓政府已承諾開設的服務單位能盡快投入服務。

3. 中期規劃

建議：

- 為主要服務範疇制訂五年服務計劃及定期檢視進度，以回應社會急速發展的需要，解決服務不足的問題，如檢討復康服務計劃的內容，包括：資源、規劃指標等。而在 2014-15 年度，應首先策動長者長期護理服務的五年計劃。(稍後另遞交文件提出建議)

4. 整筆撥款

整筆撥款津助制度給予非政府機構更大的自主權，讓機構可靈活調配資源和重整服務，適時配合社會不斷轉變的需要。正如 2008 年檢討報告中所言，制度事實上有其可取之處。但可惜由於撥款基準的不理想，致使機構財政資源長期緊絀，長遠必將影響服務質素，削弱社會服務界回應社會需要及救急扶危的能力。故此，整筆撥款制度必須優化，刻不容緩。

整筆撥款資助制度推行至今已經有 12 年，現時的社會環境與當年的情況已有很大的改變，以當時的人手編制及薪級中位數計算撥款，已未能有效回應社會服務需要及人力市場供求情況。以往所訂定的服務人手編制明顯已不敷現時環境所需，因此以當年整體編制的中位數計算撥款亦未能有效處理業界員工年資增長及人力市場上個別專業人員的不同需求，致使士氣低落、人才流失、為社會服務的質素及長遠發展帶來了嚴重的威脅。此外，12 年來的社會經濟政策修改(如最低工資帶來的漣漪效應)，也增加了社會福利機構運作成本。這都說明了資助制度必須與時並進，才能使社會服務在合理的條件裡穩定發展。

過去 12 年來社會制度產生不少變化，機構為應對各種新法例衍生的要求，例如《個人資料(私隱)條例》、《版權條例》、《最低工資條例》及各類歧視條例的執行等等，加上社會福利署要求機構在管治和管理、審計及問責等方面的監管措施，機構不免需要加強中央行政的人手，包括會計、人力資源管理、資訊科技等等，以維持基本運作的條件。按照界內同業原本的理解，短期合約服務及新增服務可望有助消弭一些財務上的壓力，使資源可更靈活地用得其所。可惜，該等新服務的預算均傾向保守，而且多數並沒有包括中央行政費用，因而反令承辦機構百上加斤。此外，由於人手短缺，員工工作急促及疲累，業界的工傷意外個案急劇上升，所涉及的保險費也非常昂貴，超出機構負擔能力。這類額外卻必不可少的支出，並非最初推行整筆撥款制度時所能預計，故理應包括在優化撥款計算之中。

由於現時政府並沒有長遠的福利規劃，政府供機構以短期計劃或投標方式獲取服務的營辦權。但這類新服務及計劃，大部份都沒有包括督導人員的新增資源。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。社會服務有賴督導人員向前線員工提供專業帶領，以確保服務達致優質水平。要求督導人員履行超負荷的工作承擔，已逐漸攤薄前線員工所需要的督導時間及質素，增加工作人員的壓力，最終會使服務使用者的福祉受損，間接把一些有需要的家庭推向更高危。

建議：

- 政府應進行科學客觀的研究，與業界携手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的優勢以應付社會需要。
- 提高撥款基準，政府應即時調高撥款基準約 15%，以解社會服務界燃眉之急。
- 確保新辦服務及合約計劃的資助計算合理，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，並需按年度通脹調高撥款。
- 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%。

財政承擔：

每年增加約十五億

B. 兒童及青少年服務

1. 設立學前駐校社工服務

根據社聯及非牟利幼兒教育機構議會就幼兒發展及家庭問題展開調查（2011），幼兒在校表現與家庭關係密切，近八成家長面對管教幼兒子女或婚姻問題時難覓專業支援，情況值得關注。

雖然兒童身心全面發展服務在 2012-13 年度全面擴展至全港 18 區，但按前線教師及社工觀察，以母嬰健康院作介入平台之服務模式難以直達有需要幼兒及家長，因幼兒發展及行為問題，多於兩歲入學後方轉趨明顯及為教師所發現，家長於幼兒歲半後完成大部份疫苗注射後很少再到訪母嬰健康院，雖則幼稚園教師可作轉介，但對在危家庭而言，轉介服務的效果遠未及主動、直達及有信任基礎的專業駐校社工服務。

幼兒不懂自行求助，他們的發展及行為問題為家長帶來的管教壓力，容易觸發心理社會狀況較弱勢家庭的危機。香港的中小學均設有駐校社工服務，唯獨於兒童發展最為迅速的幼兒期，政府未有安排駐校社工服務，令有需要家庭（如雙職、長工時、以及亟待支援但不願或不懂求助的家庭）難以得到及時的專業支援。

建議：

- 社署設立先導計劃，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，於全港 18 區每區 8 間幼稚園（共 144 間）進一步推行有關服務，善用家長信任及容易接觸的學校作平台，主動接觸及支援有需要的家庭，直接疏解家長正面對的育兒或婚姻壓力。

財政承擔：

- 每年約四千五百萬
全港 18 區每區 8 間幼稚園共 144 間，以每校 1/2(助理社會工作主任職級)社工、1/16 督導、1/16 文員薪金中位數連公積金計算 = $\$312,444 \times 144 = \$44,991,936$

2. 支援特殊教育需要學童

過去 5 年在公營中、小學就讀的特殊學習需要（Special Education Needs: SEN）學童人數不斷上升，2012/13 學年在主流中、小學就讀的特殊學習需要學童學生數目達 31,390，79% 小學（450 間）及 66% 中學（344 間）取錄多於三類特殊教育需要學生，有特殊學習困難、專注力不足及過度活躍的學童共約 2.2 萬名，佔 SEN 學生的總人數七成。

前線服務引證融合教育的限制與不足，不少外展社工接觸到的個案、院舍宿生及虐兒個

案均有特殊教育需要，根據社聯與業界於 2013 年 6 月的統計，約有 30%的兒童及青少年住宿服務使用者為 SEN 學童，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，但卻未能於早期得到支援，以致家庭問題叢生。

以往學校一直透過教育局撥款的模式支援 SEN 學童，教育界已表示校本學習支援津貼未足以應付有關支援需要，為 SEN 學童個別學習差異上提供到位的支援，2013 年《施政報告》承諾所提高之津貼的上限至 150 萬亦無助超過九成半的主流學校¹。

按平等機會委員會的「融合教育制度下殘疾學生的平等學習機會研究」報告（2012 年），SEN 學童常遇校園欺凌（26%）和被同學取笑（31%），他們在朋輩社交上極待支援，現今校本模式支援未能解決有關問題；另學校雖已集中資源於教學支援（考試時做特別安排：88%、提供專業治療/諮詢：82%、放學後提供額外的學業輔導：77%、訂立專門的個別化學習計劃：70%、聘請教學助理：67%、聘請支援教師：47%），但仍有七成多受訪者（包括校長、教師和專業人士）認為專注力不足/過度活躍學生在課堂上不能專心學習、會打擾其他同學的學習。

SEN 學童於新學制下更進一步於校園及職場被邊緣化的情況令人關注。新高中課程要求學生更高的分析和組織及書寫能力，對大部份 SEN 學童有很大的困難，故 SEN 學童進入專上教育課程的比率較同齡青年人低，並較早投入職場，但有特殊學習困難、專注力不足及過度活躍症、自閉症的青年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。

不少社福機構已試行以自負盈虧的模式提供多專業介入支援，成效顯著，但服務收費卻令低收入家庭難以支付。

建議：

- 社署集中為有特殊學習困難、專注力不足及過度活躍症學生及其家長，成立社區為本的跨專業（包括臨床及教育心理學家、職業治療師及社工）輔導支援中心的先導計劃，建議參考香港賽馬會慈善信託基金撥款為就讀主流中／小學已確診或懷疑自閉症學童及其家長提供為期三年的支援服務，於香港、九龍、新界每區成立 2 間跨專業支援中心（特殊學習困難、專注力不足及過度活躍症各一），與學校協作提供一站式服務，包括專業評估及針對性的訓練治療、家庭及學童課後支援、資訊和資源上的支援、建立網絡以及社區照顧服務等。

財政承擔：

- 每年約一千五百萬

¹現時學校每收取 1 名融合生便可以額外獲得 1 萬至 2 萬元不等的資助，學校要收取 100 名融合生方能取得 100 萬元的津貼，如每名學生的津貼額是兩萬元則最少要收取 50 名。

香港賽馬會撥款為主流學校的自閉症學童提供為期 39 個月的自閉症學童支援服務：每機構 \$8,230,000
 $\$8,230,000 / 39 \text{ 月} \times 12 \text{ 月} \times 3 \text{ 區} \times 2 \text{ 間} = \$15,193,846$

3. 改善兒童住宿服務

兒童及青少年住宿照顧服務未能按需要增加，輪候人數不斷上升。按社署中央轉介系統 2010-11 年數據顯示，直至 2012 年 10 月，共有 858 人輪候各類兒童住宿的服務，輪候兒童之家服務更達 477 人，較 2008 年增加 46.3%；而申請住宿照顧服務所揀選的區域主要為香港、東九龍及新界西。

於 2012 年 10 月輪候申請中，兒童因為虐兒、家庭暴力、家庭缺乏照顧者等原因而被列為「緊急」需要入宿申請有 260 個，佔整體的 30%。兒童平均輪候入宿的時間由 2010-11（2 月）52.6 日增至 2012-13（1 月）94.7 日；而兒童之家的輪候入宿時間更高達 108 天。在危家庭得不到及時支援及介入，長期輪候更會危及兒童身心發展。部份未能獲安排宿位的兒童，在別無選擇下長期佔用緊急服務名額，按社署中央轉介系統 2012 年第三季資料，緊急寄養服務宿位的使用率高達 95.4%。

政府曾於 2008-09 年增加兒童住宿服務之宿位，卻因未能新增福利用地，只能於正提供服務之院舍作原址加位，至今福利用地不足問題仍未解決，而現有院舍空間使用已達飽和，增加宿位更加困難。

再者，大部份院舍都超過十年以上的歷史，服務設施已不合時宜，例如，院舍可供學童使用的電腦數量及寬頻網絡供應有限（兒童之家 8 位宿生共用 1 台電腦）。

根據業界於 2012 年的統計，有特殊教育需要（如特殊學習困難、專注力不足及過度活躍症、自閉症等）宿生為 652 人，佔入住人數超過四分之一，需要特別的照顧、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，以應付轉變中的服務需要。

社署於 2012 年開始向照顧有特別需要兒童的寄養家庭發放額外獎勵金，並擴大範疇至涵蓋患有專注力不足/過度活躍症、自閉症或有特殊學習困難的兒童，加強對寄養家長及兒童的支援。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。

建議：

- 新增宿位供應，解決現時服務輪候情況，尤其於服務不足地區，以提供足夠的照顧支援；
- 原址加位安排必需確保基本照顧及院舍管理水平，就人手安排及院舍內部環境改善上提供支援，提供足夠的照顧及支援給全部宿生。
- 檢討各住宿服務標準面積分配及服務配套，落實院舍的現代化工程，令服務水平配合

時代所需，確保院童有合理的基本生活環境。

- 重新調整緊急／短期住宿照顧服務的服務成本，以解決服務使用率高及經常出現輪候的情況。
- 參考小型兒童之家輕度智障宿生特別津貼的原則，為不同類型兒童及青少年住宿服務單位，按有特別照顧需要的服務使用者人數發放特別津貼；
- 檢視各住宿服務整體人手編制，提供其他專業（如不同心理學家及治療師）支援，回應有特別需要宿生需要。

財政承擔：

- 預算每年財政承擔約為 5 千 7 百萬元。
(為不同類型兒童及青少年住宿服務單位，按有特別照顧需要的服務使用者人數，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計算方式，每名輕度智障宿生由額外三分一名福利工作人員照顧，以其薪金中位數連公積金計算 = $\$20,905 \times 1.05 \times 12 \text{ 月} \div 3 \times 652 \text{ (人)} = \$57,246,252$)

C. 家庭及社區服務

1. 加強支援跨境學童及其家庭

近年跨境學童的數字大幅上升，2012-2013 學年共有 16,356 名跨境學童在港就學，較四年前上升超過一倍(142%)。當中以北區的情況尤其突出，當區就讀幼稚園及小學的跨境學童數目，已佔該區整體同齡學童三成，更擴展至其他區域如大埔、元朗和屯門區。

據社聯 2008 年調查，近 25% 跨境家庭父親每月與子女相聚時間少於 9 天，容易引致親子相處時間少以及子女管教等問題。礙於交通的限制，跨境學童下課後需按時乘保姆車離開，無法參與課後支援項目，這不但影響其身心發展，更會產生跨境學童輸在起跑線的不公平現象。而對於有特殊教育需要的跨境學童，因缺乏適切的支援，情況更使人憂慮。事實上，在現有中港兩地居留制度及文化差異的限制下，不少跨境家庭難以發揮原有照顧幼兒的功能。加上兩地福利制度皆劃地為界，以居民身份為準，跨境家庭難以在同時同地點向社會求助，到了事態嚴重才急於赴香港求助。但現時的綜合家庭服務中心只在本港提供服務，跨境家庭往往因為交通成本、證件問題，不認識本港福利服務等原因，以致求助無門或處處碰壁。因此，設立專門服務才能對症下藥，補足現有服務盲點。

建議：

- 建議在北區、大埔、元朗和屯門區，設立四支專責服務隊。各服務隊除了在本港為跨境學童提供預防性和發展性的服務（如在週末或假期邀請家長來港參加活動等），亦會與深圳的社會服務機構合作，與當地社工共同為跨境學童及其家庭，提供到位的家庭生活教育及親職輔導等支援服務。

財政承擔：

- 預算每支「專責服務隊」（包括三名專業社工及一名支援人員，及配套行政費用）每年開支約為 200 萬，四支服務隊合共約 800 萬。

2. 加強支援離異家庭

本港離婚個案一直上升，由1991年6,000多宗大幅上升至2011年19,000多宗，二十年間升幅達兩倍。單親家庭數目亦由2001年61,431戶上升至2011年81,705戶，十年間升幅達三成，當中近八成單親家庭屬於離婚或分居個案。居住於單親家庭的兒童佔總兒童人數的百分比亦由2001年的6.4%上升至2011年的9.7%，即約每十名兒童便有一位居於單親家庭中。

婚姻關係的終結，並非代表所有問題便得以完全解決。若未能妥善處理離婚後的各種適應，包括家庭生活轉變、離異配偶衝突、離婚後的親子關係及協調雙方管養子女安排等，亦會為離異家庭各成員帶來不少情緒困擾。根據《2011年人口普查》，近六成的單親家長為在職人士，在缺乏其他家庭成員的支援下，往往要面對同時兼顧工作以及照顧子女的雙重壓力，由此引伸的兒童托管服務需求必須獲得正視。

根據外國的服務經驗，探視服務需要專門硬件配置(如房間設計)以及專責的人手安排。此外，辦理離婚的夫婦通常面對不少法律和居住等問題，他們既需要社工的專業輔導，也需要法律、房屋等方面的支援，然而，現時綜合家庭服務中心的硬件和人手配置，難以滿足離異家庭的獨特處境及安全需要，再加上現有「一個家庭一個社工」的模式，更會令社工在介入過程中易產生角色矛盾。因此，實在有需要發展專門服務，為離異家庭提供適切的支援。近年政府積極推廣共同父母責任的概念，可是現時由法庭發出的判令，通常只會處理子女管養權和委托社署監督探視安排。協調離異父母參與子女管養的服務卻是鳳毛麟角，多靠當事人自行處理。

建議：

- 建議設立四間分區「離異家庭服務中心」，以專設的人手配置和特別的硬件設施，提供一站式支援(包括提供探視服務、家事調解、親職協調、法律諮詢、離婚適應輔導、再婚家庭輔導、及離婚教育等)，以協助離異父母排解照顧和探視子女糾紛，並推動離異父母有效地參與和延續管養子女的親職責任。

財政承擔：

- 根據現時約半隊綜合家庭服務中心的人手編制作估算，預算每間「離異家庭服務中心」每年開支約為500萬，四間中心合共約2,000萬。

3. 支援居住環境惡劣的低收入家庭

根據長遠房屋策督導委員會於2013年5月份發表的調查，全港約有66,900間劏房，估計居民約17萬人。當中單人及兩人住戶比例分別為27.1%及26.2%。另外，只有13.7%的劏房住戶是綜援受助人。參考關愛基金於2012年10月推出「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」項目(下稱「基金」)的資料，受惠人多集中於深水埗、油尖旺、荃灣、葵青、九龍城及東區等舊市區，超過申請個案總數的六成。在現有房屋政策下，不少低收入家庭聚居於舊市區惡劣居所(包括劏房、板房、閣樓等)，當中包括新來港人士、獨居長者、少數族裔及其他邊緣群體。這些居於惡劣環境的低收入家庭，不但面對生活匱乏的挑戰，往往亦缺乏足夠的社會支援。由於經濟和組織能力有限，加上租約期短和不穩定等因素，居民對地區和鄰里缺乏認識，難以建立互助網絡，生活欠缺依靠。居住環境惡劣的低收入人士都是家無

恒產。近年住宅節節上升，輪候公屋無期，為應付加租，經常遷移。難以在各地區建立穩定鄰舍關係或支援網絡。透過基金，社會服務機構已接觸到超過二萬五千多個家庭，共五萬多人。基金主要提供現金津貼，緩解受惠人燃眉之急，然而，單次性的現金津貼，無助居民面對缺乏支援的困境。

建議：

- 以關愛基金「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」項目為基礎，在舊市區加強配套支援服務，協助居民建立互助網絡，強化居民組織，以及早發現問題，提升社區解決困難的能力。
- 在較多低收入家庭聚居的舊市區（包括深水埗、油尖旺、荃灣、葵青、九龍城及東區），增設「外展社區網絡隊」，以網絡建立及外展的手法，提供社區教育，協助舊區基層居民建立互助網絡，以強化舊區內弱勢群體的鄰里互助，提升解決社區問題的能力，並及早識別和轉介有困難人士。

財政承擔：

- 預算每支「外展社區網絡隊」每年開支約為 200 萬，六支服務隊合共約 1,200 萬。

4. 少數族裔服務主流化

統計署由 2001 年至 2011 年，少數族裔的人口增加了 32%，而其所佔的人口比例亦增加了 1.1%。現時約有 451,000 名少數族裔人士在港居住，佔整體人口 6.4%。現時香港只有五間少數族裔人士支援服務中心及兩間分中心提供融入服務，卻未能滿足少數族裔人士對其他社會服務的需要，如家庭、青少年、復康及長者服務等。《種族歧視條例》已於 2009 年 7 月生效，政府部門及公私營機構均須提供適切的措施及服務，促進種族平等及融和。社會福利署在 2010 年向非政府機構發出「促進種族平等行政指引」，但根據社聯於 2013 年 3 月進行的調查，接近四成受訪同工卻不知道有關當局已發出該「行政指引」。現時主流社會服務的單張多以中文撰寫，語言障礙及缺乏社區網絡造成資訊不流通。另外，服務的設計或提供，也未能完全配合少數族裔群體的文化背景及需要，再加上服務同工欠缺言語支援及文化差異，致令少數族裔人士較難獲取所需的社會服務。當中尤以針對少數族裔的家暴及童黨問題，有關的服務需要更為令人關注。根據社聯的調查，超過一半受訪同工(53%)表示由於資源緊絀，服務單位難以有額外人手及資源為少數族裔提供服務。

建議：

- 在少數族裔人口比例較多的地區（如油尖旺及元朗區）增撥資源，讓區內主流服務的綜合家庭服務中心、幼兒中心、青少年外展社會工作隊、綜合青少年服務中心及長者中心聘請少數族裔同工，以提升相關主流服務能照顧少數族裔群體需要的能力。
- 在少數族裔人口比例較多的地區，增設電話傳譯及陪同傳譯服務，還有文字翻譯服務。
- 提供促進文化敏感度培訓給本地的前線同工。另外，提供社會服務證書訓練課程給少數族裔人士，讓他們認識本地福利服務系統及架構，社會服務守則等，以便他們能協助機構，更有效率地提供服務。
- 設立少數族裔外展服務隊，為少數族裔人士提供家庭生活教育服務，以及支援少數族裔家長在社區建立社交網絡及家長互助網絡，舉辦學校及社區共融活動。

財政承擔：

- 預算每支「少數族裔外展服務隊」(包括三名專業社工及一名支援人員及配套行政費用) 每年開支約為 200 萬，四支服務隊合共約 800 萬。

D. 長者服務

1. 提供護養院持續照顧

根據 2012 年 12 月份立法會的資料，現時全港只有 14 間醫院提供 1234 個療養位；以目前全港六間特建護養院提供的資料分析，四成院內長者的身體狀況已達療養級別，需要特別護理的療養位；然以目前輪候療養院時間長達 10 年，護養院長期面對不足夠的資源下，無法相應提高護理人手，這直接影響服務質素、工作人員壓力及工傷數目等。業界一致認為如果政府能夠給予合理的服務津助，配合特建護養院的環境、設施及醫療設備支援，讓護養院可以提供持續照顧服務。

建議：

- 盡快落實持續照顧，為使長者因身體狀況轉弱而仍可在現居的院舍接受適切照顧，需要提升現有護養院的照顧級別，於護養院實踐持續照顧原則和理念。
- 為護養院舍提供合理的服務津助，包括單位成本、職安配套及照顧配套(例如如臨終服務)，以實踐持續照顧。
- 療養個案的服務成本應以長者的療養護理需要，以理順資源計算。建議政府參考醫院管理局轄下療養位資助金額計算護養院的療養個案的照顧成本，並按差額增撥資源。

財政承擔：

- 預算每年支出約一億一千萬元 (估計有 630 名屬於療養級別的長者使用護養院舍，每名療養床位每月的額外開支約為 14,850 元)。
- 短期內有需要時，可以向護養院提供療養照顧補助金，以助穩定人手。

2. 加快發展護老者及社區長者預防性的重點工作

長者地區及鄰舍中心的人手不足以配合護老者及預防性工作的政綱施政重點。長者地區及鄰舍中心面對不斷增加的輔導服務數量，前線社會工作人員難以配合當前的服務發展重點，包括有效支援護老者家庭、獨居及二老長者的需要，例如為未獲編配院舍服務的長者及護老者，提供「居家安老」的介入輔導、處理早期認知障礙和腦退化症的介入工作及情緒支援服務；及/或配合新服務計劃的推行，例如社區照顧服務券，關愛基金援助項目的申請等。

從 2011/12 及 2012/13 年度所收集的數據顯示，接近四成的長者地區中心需要處理輔導個案數目，超出政府「津助及服務協議」所訂要求的一倍半，另有四成的長者地區中心處理個案數目，更嚴重超出協議的兩倍。就以每間長者地區中心兩名前線社會工作人員計算，每月平均需要為 288 個案提供輔導服務及支援，2012/13 年度個案數目更較 2011/12 年度上升 8%。個案類別其中以長者精神健康問題和護老者問題，佔大多量。根據 2011/12 資料顯示，所有長者地區中心全年處理的 10980 輔導個案中，涉及護老者壓力有 4062 個，佔整體 37%；

涉及長者精神健康有 3623 宗，佔整體 33%；長者精神健康個案當中，以老年癡呆症(認知障礙症)(腦退化症)相關的個案為主要，共 2435 個，佔其中 70%。

此外社聯於 2013 年 5 月收集 41 間地區長者中心及 74 間長者鄰舍中心數據顯示，輔導個案中涉及長期護理服務輪候，期間需要介入和輔導服務的分別佔總個案量 90% (9014 個) 及 50% (4068 個)，而整體當中超過半數與家人同住。前線社會工作人員透過護老者支援及訓練、輔導、服務轉介及居家支援等方式，協助有關個案居家安老。有關隱蔽長者個案情況，獨老及二老個案則佔隱蔽長者個案數量逾九成。前線社會工作人員透過外展支援，輔導及服務轉介等方式支援個案需要。由此可見以上的工作量已佔據長者地區中心及長者鄰舍中心相當多服務時間及人手，在缺乏人力資源的狀況下，不能依賴中心內部資源調撥，以解決目前現況及發展政綱重點。

建議：

- 增撥資源，為全港長者地區中心及長者鄰舍中心分別增設兩名及一名社會工作員(助理社會工作主任職級)，加強輔導及個案工作，以有效支援護老者家庭、獨居及二老長者的需要，提供「居家安老」的介入輔導、處理早期認知障礙和腦退化症的介入工作及情緒支援服務，以上人手的增加，政府每年需額外增加恆常開支約為 \$101,082,000。

3. 理順安老服務統一評估機制運作

根據 2009 年安老事務委員會就長者住宿照顧服務所進行的顧問研究最後報告指出，自二零零零年起香港政府實施了安老服務統一評估機制，以評估資助長期護理服務的申請人的照顧需要，來確定他們是否符合資格。這個機制採用了一套國際認可的評估工具，以確定長者的照顧需要，及作出合適的服務配對，包括「只適合住宿照顧服務」、「只適合社區照顧服務」或「雙重選擇」(即住宿或社區照顧服務)。縱使大部份的長者曾表示寧可居家安老，但當申請人獲得「雙重選擇」時，往往超過 90%的申請人會選擇住宿照顧服務。由於目前沒有引入強制性要求那些在安老服務統一評估機制下獲得「雙重選擇」的申請人，必須先嘗試使用社區照顧服務，因此服務配對時，將會遲延「只適合住宿照顧服務」的申請人獲派服務的時間。

建議：

- 政府可考慮安排「只適合住宿照顧服務」的申請人及沒有其他服務選擇的長者，盡快分配到安老宿位，使缺乏社區和居家支援有確切需要的長者，得到優先和適切的服務。

E. 復康服務

1. 加強對自閉症人士的支援

根據 2008 年香港統計處公布的《第 48 號專題報告書》，本港的自閉症人士為 3,800 人，由於當中 92%是 29 歲或以下人士，復康界普遍認為數字遠低於實際數目。另一方面，據美國疾病控制及預防中心 (Centers for Disease Control and Prevention of USA) 於 2012 年公布的數字，美國全國每 88 名兒童便有 1 名被診斷為患有自閉症，如據此推算，現時香港的自

閉症人士便約有 8 萬多人，數字龐大，政府需予正視他們的需要。

由於近十年社會大眾對自閉症的認識提高了不少，以及融合教育的推行，愈來愈多學童被識別為有自閉症，而當中不少是高功能（智商正常或以上）的自閉症人士。隨着這些學童完成中、小學階段，不少年青的高功能自閉症者在進修、就業以至社交發展等各方面皆面對不少困難，如沒有得到適當的支援，便可能被迫放棄學業或工作，留在家裏，嚴重影響他們融入社會。現時有社會服務機構如香港耀能協會在公益金的資助下，於 2009 年開始推行支援服務計劃，透過跨專業（包括臨床心理學家、職業治療師、言語治療師及社工）的團隊，為年青的高能力自閉症人士提供全面的支援和訓練，包括輔導服務、人際關係訓練、工作情景體驗、生涯發展規劃及在職訓練等。計劃其中一個特點是為大專院校提供支援，一方面加強教職員對高能力自閉症大專生的認識，同時亦協助同學在院校生活的適應，為過渡到工作生涯作好準備。此外，計劃的另一特點是提升僱主對自閉症的認識及接納，而參與計劃的自閉症人士，有 70%能從事與其學歷及能力相符的工作。計劃不單提升了僱主對自閉症的認識及接納，亦幫助了 70%求職的高功能自閉症人士成功覓得與其學歷及能力相符的工作。惟由於社區上有關的需求不少，現時計劃的輪候時間約需 10 個月。

此外，對於同時出現智障的自閉症人士，根據現時的福利服務規劃，他們主要會是接受智障人士服務。現時的智障人士服務，包括住宿服務、職業服務及日間訓練服務等，皆收納了不少自閉症特色的服務使用者，根據一間復康服務機構於 2012 年進行的調查，在其轄下 11 間展能中心及展能中心暨宿舍中，有 13%的服務使用者患有自閉症，而新收納的服務使用者則有高達 27%是自閉症人士。² 由於自閉症的服務使用者較易因擠迫的環境引發情緒問題，故需要較多的個人空間讓他們處理及抒緩情緒，此外由於情緒波動引起的行為問題亦需要額外的人手加以應付及疏導，對服務營辦者造成不少壓力。

建議：

- 為加強協助高能力自閉症人士面對在社區生活的不同需要，如就業、進修及社交等，建議當局參考現時機構自行推展的先導支援計劃，增加資源，開展更多相類似的服務
- 建議當局加強為自閉症的服務使用者提供支援，如新增自閉症人士補助金、增加培訓提升前線員工服務自閉症人士的技巧等

2. 加強殘疾人士就業

殘疾人士多年來皆面對不少的就業困難，由於過往接受教育的機會不多，殘疾人士往往只能從事低技術的工作。在經濟轉型，低技術工種數目收縮的情況下，殘疾人士的就業便變得更不容易。不少殘疾人士只能依靠家人或綜援生活，未能真正獨立自主生活，融入社會。

根據 2008 年香港統計處公布的《第 48 號專題報告書》估計，殘疾人士的失業率比當時整體人口的失業率高約 2.9 倍，而據經濟合作及發展組織（Organization for Economic

² 扶康會，《扶康會自閉症人士服務的經驗和意見》，2012 年 12 月

Co-operation and Development, OECD) 的數據，平均而言，殘疾人士的失業率約為整體人口失業率的 2 倍。此外，15 至 59 歲的殘疾人士的就業率為 33%，只是當時全港人口就業率的 47%，而據經濟合作及發展組織的數字，殘疾人士就業率是整體人口就業率的 60%。可見本港殘疾人士的就業情況遠遜於其他已發展國家。另外，據《第 48 號專題報告書》，就業殘疾人士的每月入息中位數為港幣 6,800 元，不足整體人口每月收入中位數的 7 成，而每月就業收入低於港幣 5,500 元的殘疾人士，佔整體殘疾人口的 40%。

現時有社福機構為公開就業的殘疾人士及其僱主提供如「生涯導航工程 – 支持在職殘疾人士計劃」，可以有效協助殘疾人士適應新工作環境，為上司及同事提供與他們相處的訓練，並在需要時為殘疾僱員提供輔導。

最低工資法例設立殘疾人士生產力評估機制，目的是避免最低工資成為僱主聘用殘疾人士的障礙，但參與評估的殘疾人士未能享有最低工資的保障，收入偏低。

建議：

- 現時不同職業復康服務對進入公開市場就業的殘疾人士的支援期限由半年至三年不等，為加強對這些殘疾人士持續就業支援，建議當局把有關的支援年期統一為三年。開展為期三年的先導計劃，為已在公開市場就業的殘疾人士提供支援服務，並透過支援相關的僱主提高聘用殘疾僱員的信心。建議先在全港各區設立三至四個先導計劃，服務不同地區的僱主及其殘疾僱員。
- 增設為現時已在公開市場就業的殘疾人士的支援服務，一方面可在有需要時為公開就業的殘疾人士提供及時和適切的支援，另外，亦可透過支援相關的僱主，提高僱主聘用殘疾僱員的信心。
- 當局就職業復康服務中的獎勵金水平作檢討，按過去數年的累積通脹作考慮，現時獎勵金的水平應約為 25 元。
- 為經評估機制評估後未能取得最低工資的殘疾人士，提供工資補貼。

財政承擔：

- 為參與最低工資生產力評估機制後未能取得最低工資的殘疾人士，提供工資補貼。可參考「鼓勵就業交通津貼計劃」的機制，根據合資格的殘疾人士過去一年的工時及工資水平作出補貼：(i) 生產力達七成以上者，每月工作 36 小時或以上可得 300 元補貼，72 小時或以上得 600 元；(ii) 生產力在七成或以下者，則分別可得 600 或 1,200 元補貼。每年開支約 500 萬元。

3. 檢討傷殘津貼

傷殘津貼自 1973 年設立至今已有 40 年，一直沒有進行檢討及重大改變，復康界普遍認為政策對於 40 年後現今的社會狀況已顯得不合事宜。殘疾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「大致相等失去 100% 謀生能力」，但鑑於時移勢易，社會對傷貼津貼的期望已不只限於與謀生能力掛鈎，政策亦沒有顧及部份申請人如兒童的情況，故當局應檢討有關準則。此外，報告亦表示，負責評估的醫生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。另一方面，立法會於 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。此外，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。故此，社會上已有相當的聲音要求全面檢討傷殘津貼。

建議：

- 政府應成立有不同類別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、審批機制及津貼金額等，並應簡化評估程序、統一審批標準，以及須加入對申請人的心理及社交狀況的評估等。

F. **社會保障**

現時的安全網存在不少漏洞，需要盡快改善，讓老弱傷殘及其他有需要人士能真正獲得基本生活保障。

1. 紓緩低收入家庭長者的生活困境

綜援制度基本假設子女會承擔供養父母的責任。但事實上，現今子女對其年老父母的支援正不斷減弱，不少與長者同住的子女因為低收入而沒有能力供養父母；長者如要領取綜援有兩個方法：(一) 與同住家人一起申請，但部分家庭因顧及標籤效應或其他原因而不願申請綜援，令有需要的長者未能得到照顧；(二) 搬離家庭獨自申領綜援，結果更削弱兩代之間的支援，間接加重對各種社會服務的需求。

特首在競選政綱中亦提出探討入息及資產申報以個人為計算單位的可行性，而新推出的長者生活津貼亦容許與家人同住的長者自行申請，不必申報配偶以外的家人收入，有關原則亦應在綜援制度中實行。

建議：

- 加強對長者家庭作出經濟支援，以協助他們繼續與家人同住，減低對院舍的依賴，例如：容許與家人同住的長者可獨立申領綜援。採取長者生活津貼的機制，長者申領綜援只考慮長者個人的資產和入息，作為審批標準，不須子女聲明沒有供養父母。
- 有關措施亦應推廣至與家人同住的殘疾人士，讓他們亦可獨立申領綜援。

財政承擔：

(推行長者獨立申領綜援措施)

- $4,531(\text{元}) \times 760,000(\text{人}) \times 35\% = \text{每年 } 145 \text{ 億元}$

2. 支援租住私人樓宇的低收入及綜援人士

現時私人樓宇的租金不斷上升，對基層家庭帶來極大的生活壓力，即使領取綜援的家庭可享有租金津貼，但金額嚴重不足出現「超租」的情況，半數需要以其標準金額填補不足。根據 1996 年政府的綜援計劃檢討報告書，訂定租金津貼最高金額的標準，應為九成居住於私樓住戶實際繳交租金的水平，即只有一成居住於私樓的綜援家庭會「超租」。然而，由於近年租金津貼的調整速度，一直追不上綜援住戶的租金升幅，因此在 2011-12 年度有超過五成(51.4%)租住私樓的住戶，其繳交的租金高於租金津貼的上限。

建議：

- 將現時關愛基金為低收入私樓租戶提供的補貼常規化，以協助他們應付不斷上升的租金。另一方面應加快興建公屋，及在市區提供更多公屋單位。
- 政府長遠應重新以 1996 年的標準重訂租金津貼的最高金額，即把最高金額訂於九成租住私人樓宇的領取綜援住戶實際所繳交的租金水平。
- 而在短期內政府可以考慮透過住屋困難戶生活補貼的方式支援超租住戶。

3. 進行基本生活需要調查並檢討綜援標準金額水平

現時綜援金額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。但在這 17 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。

政府應重新進行「基本生活需要預算」研究，以重新制定金額水平，及檢視調整綜援水平的機制；檢討現時綜援家庭有三人或以上健全成員須削減綜援標準金額的安排，因為此措施影響最大的往往是有兒童的家庭。

建議：

- 進行基本生活需要調查並檢討綜援標準金額水平。

— 完 —