



## 香港社會服務聯會 2014 福利議題及優次

因應不同服務群體的需要及面對的主要挑戰，社聯於過去數個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6月5日與社署合辦2014福利議題及優次會議作進一步收集意見，所整合之2014年度之重點福利議題及優次如下：

1. 福利服務長期規劃 為民生需要訂定目標
2. 改善護理員工及治療師的人力規劃
3. 優化整筆撥款制度 滿足民生福利需要
4. 加強對就讀主流學校有特殊教育需要兒童及青少年的社區支援
5. 加強學前兒童支援 設立駐校社工服務
6. 改善兒童及青少年住宿照顧服務
7. 發展為離異家庭而設的親職協調專門服務
8. 推動地區協作以提升家庭功能
9. 改善居住環境惡劣弱勢家庭的支援
10. 少數族裔服務主流化
11. 為智障人士服務單位中的自閉症人士加強支援
12. 設定朋輩支援工作人員為常設職位
13. 加強服務以滿足復康服務使用者老化的需要
14. 為嚴重殘疾的學前兒童提供到戶復康訓練服務
15. 改善綜合家居照顧服務 為長者提供適時支援
16. 迎接高齡化社會之機遇 推動香港長者友善社區
17. 改善綜合社會保障援助

## 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」。

雖然特首於施政報告(2014)中提出在兩年內完成“安老服務計劃方案”為長者安老服務作出規劃是一個好的開始，但政府仍以「彈性」的短期規劃其他服務以回應社會需要，缺乏具前瞻性及有系統的規劃，未能有計劃地解決服務不足困擾民生的問題，令社會得以和諧發展。

### 分析

各項服務輪候的情況，仍然惡化。於 2013 年 3 月，共有 581 人輪候各類兒童住宿服務，雖然較 2010 年減少 28%，但這些兒童是有急切的需要，而且亦是人生的重要發展階段，所以不應等待太久才可接受服務，以免影響其發展。

輪候人數	2010 年	2014 年
特殊幼兒中心	1042	1381
展能中心	1028	1293
中度弱智人士宿舍	1330	1694
嚴重弱智人士宿舍	1965	2200
嚴重殘疾人士護理院	341	468
各種兒童住宿院舍	810	581(2013 年)

香港復康計劃方案(2007)推出至今已逾七年，惟復康服務增加的速度遠遜於服務需求的增長。例如：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。再者，近月接二連三有殘疾人士的家庭發生家庭慘劇，反映現時社會對殘疾人士照顧者的支援明顯不足，未能舒緩殘疾人士家人的照顧壓力及需要。

殘疾人士的就業情況較整體香港人差，亦遠遜於其他已發展國家。根據 2008 年香港統計處《第 48 號專題報告書》，就業殘疾人士每月入息中位數為港幣 6,800 元，不足整體人口的七成，而收入低於 5,500 元的殘疾人士達四成。15 至 59 歲的殘疾人士的就業率為 33%，只及香港同齡人口的 47%；遠低於經合組織成員國家平均達 60% 的水平。殘疾人士的失

業率是整體人口的2.9倍；遠高於經合組織成員國家平均2倍的水平。

除了福利服務之外，殘疾人士在其他的生活範疇，例如教育、就業、交通通道等，現時仍面對不少的障礙，而未能達致全面的社會共融。故此，政府應盡快開展（香港復康計劃方案）的檢討工作，能與時並進，規劃適切的方案。

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，均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的情況。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，結果只會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少了指引，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：
  - 儘快檢討復康服務程序規劃 (Rehabilitation Programme Plan)。在規劃過程，邀請不同持份者的參與檢討工作，並訂立未來復康服務的發展方向及具體目標和措施。
  - 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。
  - 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。
  - 儘快檢討香港規劃標準與準則作改善服務設施用地，必須與時並進以助服務規劃。
  - 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。

## 改善護理員工及治療師的人力規劃

### 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可填補空缺，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，已出現基層護理人員及治療師的流失情況十分嚴重。

#### 1. 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，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需增加最少 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 5 年，未來初中以下教育水平的人士將會越來越少，加上近年新來港人士的教育水平有逐漸提高的現象，從中可以預計日後，難以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，而在院舍工作需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)。]

#### 2. 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分別有 11.6%及 30.4%空缺率；而物理治療師則分別有 22.3%及 33.9%空缺率。
- 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 年三年期內的每個學年內會分別增加 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 5.78%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為主，其次為醫療服務相關的私人機構。因社福界的聘用條件、專業督導及進升前景均未能與醫管局或私人市場較優厚條件作競爭去聘用他們。

- 雖然香港理工大學由2012年1月起，開辦自負盈虧的舉辦兩期為兩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。該59名學生已承諾畢業後立即到資助他們的機構工作，為期不少於連續兩年。同樣地，預計社福界的條件也較難挽留兩年後所有的碩士生。從而可推論，有限的治療師的供應量未能滿足不斷發展的社福界的需求，如私人土地作福利用途的特別計劃。

## **建議**

### **1. 基層護理人員**

- 政府應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。
- 為修讀資歷架構認可的課程的人士提供培訓津貼，以吸引更多人士獲取認可的資歷，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。
- 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。
- 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**

- 現時長者及復康服務均缺乏物理治療師及職業治療師，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。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。
- 中長期方案方面，政府應解決物理治療師及職業治療師的結構式問題，如薪酬、進升階梯、督導及支援等，以多管齊下方案去解決治療師不足的問題。
- 增加輔助人手處理非專業工作，以舒緩治療師的人手短缺情況。
- 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。

## 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，致使制度未能持續改善，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，影響業界同工的士氣。

### 分析

#### 1. 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所涉及的 4 億 7000 萬，基線提昇的增幅百分比約為 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% 的提昇，相距甚遠，且未能完全解決業界的困境。

#### 2. 檢視整筆撥款制度的可持續發展

林鄭月娥司長曾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、服務變化及流向而持續發展。政府與業界於 2000 年所訂定以中點薪金作為撥款基準，是按當時的情況考量。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聘用輔助醫療人員的困難及必須以薪酬頂點作為最基本的工資水平，才可成功招聘。社聯認為必須建立一個恆常機制，以準確的數據為基礎，科學地檢視整筆撥款制度的可持續發展，檢討以中點薪金釐定基線撥款的適用性。

#### 3. 釐定合理的中央行政人手

基於社會制度的不斷革新，機構為應對各種新法例（如公司註冊條例、個人私穩、版權、勞工、建築物條例等）衍生的要求，加上社署要求實行最佳執行指引，強化機構在管治和管理、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、物業管理等等。政府應持續檢視新法例及牌照要求，及社署要求之監管措施，合理地支援機構用於中央行政的總開支，以維持高效率的管理。

#### 4. 釐定合理的督導人員人手編制

機構歡迎政府確認督導支援對服務的重要性，並給予新增資源。機構認為由於機構的資助來源眾多，目前的督導支援成本計算並不劃一。單以社署主理的撥款模式為例，不同名目的服務和計劃的資助標準也出現差異。機構期望政府持續與業界共同檢視所有服務的督導人員人手編制。

業界有見於督導資源沒有跟隨福利服務發展而增長，認為目前的督導人員已履行超負荷的負擔，縱使政府於本年度增加對非政府機構的全年經常費撥款，已包括督導資源/人手的支援，但根據業界的經驗，在過去實施整筆撥款資助模式的十三年以來，

社署就某些服務的角色及功能均進行檢視及重整，即綜合化服務，並將原本的服務編制轉型至另一種模式。此舉有助整合服務發展及善用新增資源，以回應社會需要。但對於機構而言，原本的單項服務變化成綜合形式，這些新模式的重整隊伍，其督導人手及比例，經過多年的整合工作，已變得模糊及多樣化。業界期望社署能夠增加透明度，向業界提供現時由社署確認的督導人手，讓機構在綜合化的理順過程中，掌握目前確認調整及編配。

此外，不少服務，尤以長者及復康服務為主，在其服務團隊裡，不單設有註冊社工，尚有註冊及登記護士、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等，但這類新服務及計劃，大部份都沒有提供督導人員的編制。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。機構認為政府需要按不同職位/工種，給予合理的督導人手。

## 5. 延展相關標準至其他基金

合理的中央行政費及督導人手有助服務發展及提昇服務質素，業界主張除社會福利署需要確立督導人手編制之外，勞福局及其他政策局均需執行這項標準，編配督導支援。推而廣之，業界亦會以此作為藍本，向那些有名望及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. 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的各個組成部份釐訂撥款原則包括中央行政費、社工職系及醫療職系的督導人手、其他費用，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。
2. 新辦服務及合約計劃的資助計算需提供合理的中央行政費及督導人手。而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。
3. 政府檢視整筆撥款以中點薪金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有效回應不同職位的薪酬水平對業界帶來的衝擊。業界認為應首先檢視的崗位是社工、保健員及起居照顧、聽力學家等職位，以吸引難於招聘的人才加入福利界。
4. 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，認為政府需持有更大的承擔，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%。
5. 政府應延續過去對小型機構的支援，向每間小型機構繼續給予 30 萬或資助額的 10%。

## 加強對就讀主流學校有特殊教育需要兒童及青少年的社區支援

問題：不少外展社工、兒童院舍及虐兒個案有特殊教育需要(SEN)，反映現時依賴學校體制為特殊學習需要學童提供支援並不足夠。

政府推行融合教育，在主流中、小學就讀的特殊教育需要學童人數不斷上升，但並未能完全協助他們融入學校，提升學習進度，更出現不少校園欺凌事件，而教師對特殊學習需要學童的觀感仍然偏向負面。

### 分析

1. 根據教育局資料，2013/14 學年有近 3 萬 4 千名 SEN 兒童及青少年就讀公營主流中、小學，「混齡混障」(混合多種障礙)狀況令校本服務難以到位；
2. 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中有特殊教育需要，家長在管教及照顧上面對極大壓力，未能於早期得到支援，以致家庭問題叢生；
3. 業界現以自負盈虧方式提供課餘託管服務（課託），但因支援 SEN 學生的營運成本為一般學生的兩倍或以上，令業界不勝負荷，影響服務提供；
4. 業界已試行以多專業介入模式於社區支援 SEN 兒童、青少年及其家庭，但運作成本高昂，自負盈虧的運作模式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. 提供社區為本的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），與學校社工及綜合青少年服務中心協作，為就讀主流學校的 SEN 學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. 就課託服務定位及津助模式進行檢討，整合現時各項類似計劃（包括關愛基金及教育局與社福機構合作為低收入家庭兒童提供的服務計劃），向為 SEN 學生提供課託的社福機構提供津貼，以增加服務提供，回應就讀主流學校的 SEN 學生對課託需求，舒緩家長的管教及照顧壓力，預防家庭悲劇發生。



## 加強學前兒童支援 設立駐校社工服務

問題：家長在管教年幼子女時面對困難但難以獲得專業支援，影響兒童發展及親子關係。

政府投放於幼兒期的公共資源與其他組群不成比例，反映對 0 至 6 歲發展迅速的認知與承擔不足，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，令有需要家長及兒童難以得到及時的專業支援。

### 分析

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，但按前線老師及社工觀察，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。其中一個原因，是家長於幼兒一歲半完成大部份疫苗注射後很少再到訪母嬰健康院，而幼兒發展及行為問題卻多於兩歲入學後方轉趨明顯及為老師所發現，帶來極大的管教壓力。

社聯與非牟利幼兒教育機構議會於 2011 年就幼兒發展及家庭問題進行研究，幼兒在校表現與家庭關係密切，情況值得關注：

- 良好家庭關係，例如：較多親子活動、父母關係較和諧美滿、父母分擔管教子女責任及互相配合，幼兒整體亦表現理想；
- 相反，父母教育水平較低、夫妻離異或喪偶，幼兒在家長及教師眼中行為表現亦較不理想；
- 另外，同住家人數目偏少的幼兒，其同輩相處表現亦較不理想；
- 受訪家長同意幼兒學校有助他們認識到更多幼兒成長需要及管教子女技巧，但幼兒學校基於資源所限，未能滿足家長進一步的專業輔導服務需要。

根據社會福利署資料，虐兒個案數目在過去 12 年間升幅達 1.75 倍，由 2000 年 500 宗上升至 2012 年 877 宗，而警方接獲的懷疑虐兒舉報數字更遠高於此，可見家庭在管教及照顧兒童方面，仍有很多問題，必須盡早介入及支援。

### 建議

政府設立先導計劃，投放資源增設駐幼兒學校社工，填補兒童身心全面發展服務的縫隙，預防社會問題發生，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，直接疏解家長正面對的育兒或婚姻壓力；並透過支援老師以支援家長，提高前線教師對家庭因素如何影響幼兒成長的敏感度，多關注幼兒發展有否因家庭經濟困難、及父母教育水平的限制而受影響，協助老師鼓勵家長尋求專業協助。參考「中銀香港暖愛港計劃」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，以每校 1/2 社工計，每年開支約 4,500 萬元。

## 改善兒童及青少年住宿照顧服務

問題：現有服務人手及配套停留於 20 多年前的規劃標準，大部份院舍均有十年以上的歷史，設施不合時宜，未能配合轉變中的服務需要。

### 分析

根據業界統計，近三分之一入住院舍兒童或青少年帶有特殊教育需要（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。

大部份院舍都有十年以上的歷史，近年流行性感冒、腸病毒、呼吸系統疾病及其他傳染病的季節性爆發，對營辦留宿幼兒中心和兒童院的受資助非政府機構的人手及其他資源構成極大壓力，而院舍設施不合時宜（如兒童之家內 8 位宿生需共用 1 台電腦），未能配合現時兒童在學習及生活照顧上的需要。

根據社會福利署的數據（2014 年 1 月），54%院舍住宿的兒童可以成功重返家庭，院舍服務在協助有家庭過度危機，發揮著重要的作用。政府曾於 2008-09 年在未有新增福利用地下，於正提供服務之院舍作原址加位，現有院舍空間使用已達飽和，服務未能按需要增加，在危家庭得不到及時支援及介入，危及兒童身心發展，緊急服務變相長期宿位，令有短期緊急服務需要者得不到服務。

於個別較少院舍坐落的地區（如港島及西九龍），按業界觀察，服務輪候情況嚴峻，兒童及青少年面對家庭的問題而需要安排住宿服務，最理想是安排他們於原區繼續生活、返回原校，盡量減低對他們的生活影響，但現時宿位提供未能滿足個別區域的需求，令部份的宿生需要轉校以作配合。

### 建議

1. 檢視住宿照顧服務的合適對象及整體人手編制，尤其研究檢視特別需要（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；
2. 落實院舍的現代化工程，確保院童有合理的基本生活環境；
3. 解決現時輪候宿位的情況，增加服務供應（尤其於服務不足地區）。

## 發展為離異家庭而設的親職協調專門服務

問題：面對由實行「父母責任模式」所引伸的新服務需要，現有的支援配套服務實有所不足。

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庭提交了 940 份社會調查報告，現正由社工處理中的法定監管個案共有 260 宗。

政府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。建議改革將打破舊有家庭關係，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子女的事宜，以延續父母責任。然而，單憑法律條文，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。當中適切的配套服務，應是落實改革的重要關鍵。

### 分析

綜合上述統計資料發現，離異父母就子女的管養和探視的需要，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以及有效合作，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。

事實上，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，這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

設立兩支「親職協調支援服務隊」作先導計劃，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，以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。

**財政承擔：**

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 萬，兩間中心合共約 1,300 萬。

## 推動地區協作以提升家庭功能

問題：由於缺乏有效的協調及統籌，現有的家庭教育工作未能發揮最大的協同效應。

根據社會福利署的資料，家庭是協助個人融入社會和培育個人成長的主要媒介，健全的家庭對個人身心的健康發展也有重大的影響。一個穩定而進步的社會，正是由在愉快的家庭環境中成長、身心健康並且富責任感的個人組成。而這就是提供家庭生活教育服務背後的基本理念。事實上，透過有效的家庭教育服務，不但能有助強化家庭功能，更可預防不同社會問題的發生，當中例如家庭暴力、幼兒照顧、青少年問題、長者照顧等都與家庭息息相關。然而，由於缺乏有效的協調及統籌，現時由不同機構所作的家庭教育工作卻未能發揮最大的協同效應。

### 分析

現時，家庭生活教育主要透過 65 間綜合家庭服務中心及 22 個家庭生活教育服務單位，向市民提供服務。社會福利署家庭及兒童福利科主要負責整體的服務規劃，以及制定全港性的宣傳策略，而在地區層面，則由各區家庭及兒童福利服務協調委員會負責統籌。現有的運作機制，雖能讓各機構因應地區的實際情況推行家庭活動，然而，業界卻需要建立一個共同制定重點工作議題的機制，讓現時散落各區的強化家庭工作得以連繫起來，以提升服務的整體成效。

### 建議

業界與社署定期(如每三年)共同訂立與家庭相關的重點議題，並於全港各地區一同推展相應的機構協作計劃，藉此凝聚不同機構的力量，推動以「能力為本」(strength-based)的強化家庭活動，並提升活動的整體成效。

## 改善居住環境惡劣弱勢家庭的支援

### 問題：弱勢家庭缺乏社會支援網絡，惡劣的居住環境，影響家庭功能。

居住環境惡劣弱勢家庭當中包括低收入的新來港人士、獨居長者、少數族裔及其他邊緣群體。這些弱勢家庭不但面對生活匱乏，往往亦缺乏足夠的社會支援。礙於缺乏經濟能力和社區資訊，普遍的長工作時間和有限的支援網絡，家庭的照顧和互助功能比較脆弱，加上居所不穩定等因素，這些家庭較難建立和依靠互助網絡，侷限了家庭面對困難和逆境的能力。現時主流服務單位主要以中心和個案模式提供服務，較少外展和地區網絡的工作。

### 分析

根據長遠房屋策督導委員會的報告，全港約有17萬的劏房居民(包括寮屋、劏房、板房、閣樓等)，當中單人及兩人住戶比例分別為27.1%及26.2%。報告亦顯示，有13.7%的劏房住戶是綜援受助人，而非綜援戶的平均月入只有約\$5,490。2012年，關愛基金推出「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」項目，共接觸到5萬9千多位居住環境惡劣的低收入人士，其中超過六成居民住在深水埗、油尖旺、荃灣、葵青、九龍城及東區等舊市區。項目的現金津貼無疑緩解部份燃眉之急，不過，無法深入處理長期經濟匱乏，生活環境惡劣和缺乏支援等困境。面對負面的環境，家庭承受更多的危機因素，解決逆境和發揮功能的困難實不容低估。

透過關愛基金項目，社會服務機構已接觸到超過二萬五千多個家庭，合共五萬多人。除了為這些家庭提供現金津貼，當局更應深入了解受惠家庭的其他福利需要，協助他們應付長期缺乏支援的困境。事實上，居民不單只需要正規的支援服務，更需要外展服務和網絡服務，協助鞏固家庭功能和增強居民網絡，亦能有多元和有效地支援居住環境惡劣的弱勢家庭。

### 建議

1. 增設「外展家庭工作隊」，在較多低收入家庭聚居的舊區（包括深水埗、油尖旺、荃灣、葵青、九龍城及東區），加強家庭支援和建立家庭網絡的服務。
2. 以外展及建立網絡的手法，協助弱勢家庭接觸主流社會服務，建立互助網絡，協助他們增強家庭功能和親子關係，促進家庭與社區的連結，及早發現和介入有困難的家庭，將有需要深入跟進的家庭轉介至主流社會服務單位，改善個人、家庭及社區的問題。

### 財政承擔

預算每支「外展家庭工作隊」每年開支約為200萬，六支服務隊合共約1,200萬。

## 少數族裔服務主流化

### 問題：少數族裔人士因語言或文化障礙，難以使用有關的主流社會服務。

根據統計署資料，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%。《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。2014 年施政報告新措施亦重點提及扶助少數族群，制定「第二語言學習架構」，政制及內地事務局在 2014 年 4 月更新「促進種族平等行政指引」，並擴大其涵蓋範圍至 22 個政府部門及公共服務。然而，現時仍有不少少數族裔人士因語言或文化障礙，難以使用有關的主流社會服務。

### 分析

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在其他福利服務範疇的需要，如家庭、青少年、復康及長者服務等。由於主流服務的單張多以中文撰寫，少數族裔人士的語言障礙及缺乏社區網絡便會引致資訊不流通的問題，再加上服務的設計及提供，亦未能完全配合少數族裔群體的文化背景及實際需要，而服務單位在欠缺足夠支援下，便難以為有需要的少數族裔人士提供適切的介入，當中尤以家庭暴力、童黨及長者照顧的問題較為明顯。

社聯於 2013 年『服務少數族裔人士』調查，共收集到 376 份問卷，當中發現只有 56% 受訪同工會主動接觸及向少數族裔社群宣傳及推廣服務。另外，53% 受訪同工表示由於資源緊絀，服務單位難以有額外人手及資源為少數族裔人士提供針對性的服務。而接近四成受訪同工更表示不知道社會福利署在 2010 年已向非政府機構發出「促進種族平等行政指引」。由此可見，不同服務單位均需要更多的實質支援，方能有效地回應少數族裔人士各種福利需要。

### 建議

在少數族裔人口比例較多的地區增撥資源，讓區內主流服務各主流服務單位，包括綜合家庭服務中心、幼兒中心、青少年外展社會工作隊、長者中心等可額外聘請少數族裔同工。這些同工不但服務少數族裔，同時亦會服務中心內的其他服務使用者，以促進服務中心及社區內的共融。

1. 提供促進文化敏感度培訓給本地同工，尤其是前線同工及接待員。另外，提供社會服務證書訓練課程給少數族裔同工，加強他們對本地福利服務系統及社會服務守則的認識，以便他們能更有效率地提供服務。
2. 在少數族裔人口比例較多的地區，增設各種傳譯服務(包括電話傳譯、陪同傳譯及文



字翻譯服務)。政府應資助所有政府及公共服務的傳譯及翻譯服務。

### **財政承擔**

以每個服務單位增聘兩位專職少數族裔同工為例，相關單位每年額外開支約為 50 萬。

## 為智障人士服務單位中的自閉症人士加強支援

問題：智障成人服務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，皆不足以妥善處理他們的情緒及行為問題。

近年來，業界反映在成人智障服務中不乏見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，該會新收納自閉症學員之平均比率為 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）作調查，發現患有自閉症的服務使用者（包括具有自閉症特徵及疑似自閉症個案）佔智障人士住宿服務總人數的 14.14%，以及佔日間訓練服務總人數的 14.28%。根據社署 2012 年的資料，全港智障人士住宿服務使用者總人數為 7412 人，而日間訓練服務使用者總人數為 9722 人，由此推算，智障人士住宿照顧服務中自閉症的服務使用者有 1049 人，而智障人士日間訓練服務中自閉症的服務使用者則有 1389 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。

### 分析

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皆未能照顧較高比例的自閉症服務使用者，令服務推展困難。上述扶康會的調查發現，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。

### 建議

1. 政府應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，以舒緩服務單位照顧自閉症服務使用者的壓力，根據機構照顧自閉症人士的前線經驗，以及參考扶康會 2012 年自閉症人士調查報告，將 5 名自閉症學員抽離以提供個別化的訓練及照顧，能更全面關顧個別自閉症人士的需要，故我們建議每 5 名自閉人士增設一名人手。具體建議如下：

a. 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人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，總共需要額外聘請 277.8 位福利工作人員，全年薪金支出為：

$$\$20,905 \times 277.8 \text{ 人} \times 12 \text{ 個月} \times 1.068 \text{ (強積金)} = \$74,427,753.7$$

b. 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算，人手比例為 1:5，總共需要額外聘請 209.8 位院舍服務員，全年薪金支出為

$$\$12,445 \times 209.8 \text{ 人} \times 12 \text{ 個月} \times 1.068 \text{ (強積金)} = \$33,462,076.2$$

### 財政承擔

預算每年支出

$$(\$74,427,753.7 + \$33,462,076.2) \times 1.15 \text{ (包括其他行政費用及督導支援)}$$
$$= \underline{\underline{\$124,073,304.4}}$$

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。

## 設定朋輩支援工作人員為常設職位

問題：為期三年的朋輩支援工作人員先導計劃明年便屆滿，而計劃的中期檢討顯示計劃有正面的成果，建議政府把他們轉為常設職位，協助精神復康者融入社會。

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(Peer support worker, PSW)」(簡稱工作人員)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。計劃的中期成效評估反映，計劃對工作人員及服務使用者皆有正面的幫助。可是，計劃屬短期試驗性質，工作人員的就業前景並不明朗，部份受訓學員因擔心失業而選擇轉職。

### 分析

「思健」朋輩支援工作人員計劃的初步評估結果反映，計劃有助提升工作人員的自尊感及自信心。此外，有 38.5%的工作人員在加入計劃前已平均失業了 2.72 年，計劃有助他們重拾工作軌跡及改善復元人士的就業情況。而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服務。工作人員亦表示參與計劃後，提升了他們的自信心及自我接納感，同時亦改善了他們與家人關係。由此可見，計劃對工作人員及服務使用者都具有正面的影響。

### 建議

增設朋輩支援工作人員常設職位於各類精神復康服務機構。

### 財政承擔

	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	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	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

**財政承擔**

預算每年支出

101 人 x \$9,500 x 1.068 (強積金) x 12 月 x 1.15(包括其他行政費用及督導)  
= \$14,141,494.8

## 加強服務以滿足復康服務使用者老化的需要

問題：復康服務的服務使用者的老化情況愈來愈嚴重，服務單位不論在人手、空間設備及服務模式上皆未能滿足老齡服務使用者的需要。

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服務使用者的老齡化問題日趨嚴重，致使現時的人手、服務空間及設備等皆未能滿足需要，例如扶抱、餵食、覆診及復康訓練的需求不斷增加，而服務處所的空間亦不足以應付輪椅、輔助步行器及長者座椅等的額外設備。此外，現時職業復康服務亦未有設立服務使用者退休安排的機制，以及有關的退休後的服務銜接。

對於長期護理院的院友，現時約有一半(49.7%)院友年齡超過 60 歲，院友因老齡化而出現的身體護理及照顧需要日益增多，加上精神病康復者的老齡化與一般長者的老齡化情況有所不同，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，以及因精神狀態不穩而需要額外人手進行護理、照顧、陪診等工作。由於現時長期護理院的人手編制並沒有預計因應院友老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。

### 分析

智障人士住宿服務的老化情況：

年齡	2010 年 (總人數：7,006 人)	2011 年 (總人數：7,466 人)	2012 年 (總人數：7,412 人)
40-49 歲	2,046 人 (29.2%)	2,171 人 (29.1%)	2,110 人 (28.5%)
50-59 歲	1,421 人 (20.3%)	1,580 人 (21.2%)	1,640 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老化情況：

年齡	2010 年 (總人數：9,596 人)	2011 年 (總人數：9,703 人)	2012 年 (總人數：9,722 人)
40-49 歲	2,484 人 (26.0%)	2,545 人 (26.2%)	2,497 人 (25.7%)
50-59 歲	1,819 人 (19.0%)	1,881 人 (19.4%)	2,000 人 (20.6%)
60 歲或以上	415 人 (4.3%)	490 人 (5.1%)	578 人 (5.9%)

長期護理院的老化情況：

	2008 年 (總人數:1,407 人)	2011 年 (總人數:1,486 人)	2014 年 (總人數:1,502 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%)

## 建議

- 現時勞工及福利局已委托香港理工大學進行調查，就所有智障人士服務使用者的老化情況收集數據，社聯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老化情況，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，回應老化的需要。有關的先導計劃應有足夠的人手、空間及設備，以滿足老化的護理需要。此外，亦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。
- 對於長期護理院，建議政府增加個人照顧工作人員，以處理因應院友老齡化而需要的額外護理需要：

有關以下六項照顧項目包括(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	348	31,755
使用約束物品	120	600	37,230
總數：			189,398.5 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

每一個人照顧工作人員的一年的工作總時：

以一個人手以每星期工作 45 小時計算，再扣除年假 14 天、公眾假期 17 天、每天 1 小時午飯及每天 0.5 小時的個人需要，即一名人手一年工作時數為 1,712.5 小時，計算如下：

$$(45 \text{ 小時} - (1.5 \times 6)) \times (52 \text{ 星期} - (14 + 17) / 7) = 1,712.52 \text{ 小時}$$

### 財政承擔

額外個人照顧工作人員人手	個人照顧工作人員的工資中位數	每年開支 \$14,460 x 111 人 x 1.068 (強積金) x 12 個月 x 1.15 (包括其他行政費用及督導)
(189,398.5 小時 / 1,712.52 小時) = 111 人	\$14,460	<u>\$23,656,016</u>

備註：全港 7 所長期護理院共提供 1500 服務名額，每間平均約 200 服務名額，而有 98 位職員提供服務。故此，建議每間增加額外個人照顧工作人員約 16 位，有助解決智障人士的老化問題。



## 為嚴重殘疾的學前兒童提供到戶復康訓練服務

問題：現時殘疾學前兒童的服務嚴重不足，而尋找服務處所以開設新服務亦面對不少的困難，此外，部份嚴重殘疾兒童亦可能不適合到中心接受復康訓練。

現時輪候特殊幼兒中心達 1,344 人，平均輪候時間由一年至一年半不等。另一方面，零至六歲是為殘疾兒童提供復康訓練的黃金時間，如能及時為殘疾兒童提供訓練，將會大大增加訓練成效，有助殘疾兒童的復康及未來融入社會。

### 分析

由於現時政府要尋找合適處所以開設復康服務並不容易，而政府新近推行的「私人土地作福利用途特別計劃」亦可能需要在多年後才可提供足夠的特殊幼兒中心的名額。此外，部份殘疾情況特別嚴重的兒童，可能需要特別醫療護理，而並不適合由到中心接受復康訓練服務。

### 建議

參考「嚴重殘疾人士家居照顧服務」的服務模式，以先導計劃的方式成立一至兩隊包括有社工、特殊幼兒工作人員及不同治療師的外展服務隊，為嚴重殘疾的學前兒童提供到戶復康訓練服務。

## 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，按現時的服务安排，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，必然成為緊急需要的處理，因而做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，雖然要求增加額外的資源及名額，視為重要，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、二老家庭作出支援，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，按申請人的應付日常生活能力、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」需要密切溝通，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子基金，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. 政府必須為綜合家居照顧服務模式、服務資助幅度及收費，進行檢討；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的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，塑造消費文化。

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。需要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 百萬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（如地區組織及商業團體）等；運用『從下而上』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。

## 改善綜合社會保障援助

問題：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。

### 分析

#### 1. 將為綜接受助人提供的就業援助服務納入常規化的資助服務範圍

與綜援有關的就業服務已推行了超過十二年，但現時的津助都是以項目的形式投放資源，每次項目的年期約為兩至三年，這不利保持員工的延續性，使機構難以建立有豐富經驗的服務隊伍。

於 2013 年開始推行的「自力更生綜合就業援助計劃」，將於 2015 年 3 月底完結，政府應常規化就業服務，撥備款項資助此服務。

### 建議

1. 建議將為綜接受助人提供的就業援助服務由 2015 年開始納入常規化的資助服務範圍，由署方的經常性撥款資助；
2. 把服務合約期定為三年，完成三年合約後，如機構服務達到基本指標，可再把服務期延長三年或以上。

### 分析

#### 1. 改善豁免計算入息機制

綜接受助者如從事有薪工作，首 800 元後的入息會被扣除 50%至最高 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)；而豁免計算入息安排在最低工資實行後並未隨之調整，加上近年的通脹高企，但豁免計算入息水平維持不變，只會削弱對積極工作賺取收入的綜援人士的鼓勵性。

另一方面，領取綜援的青年於完成學業後，理應順理成章投身工作，協助整個家庭脫離綜援網，然而部份家庭擔心青年的工作不穩，脫離綜援網後家庭的經濟將面對困境，因此令部分青少年投入勞動市場的意欲不高。

### 建議

1. 於最低工資實施後，豁免水平應予以調整，建議把“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。
2. 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，以鼓勵受助人盡早找尋工作，自力更生。

- 領取綜援的家庭，如有青年成員首次投身工作，在計算家庭收入時，豁免計算該青年首年工作收入。

## 分析

### 1. 容許長者獨立申領綜援

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家人可能因為低收入而沒有能力供養父母；現時長者如要領取綜援，則必須與其同住家人一起申請，然而，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。

## 建議

- 容許長者可以獨立申領綜援及提升長者申請綜援的資產限額。

## 分析

### 1. 紓緩超租津綜援人士的困境

在綜援下的租金津貼沒有因應近年私人樓宇的租金升幅嚴重而作出檢討，愈來愈多居於私樓的綜援戶長期面對租津不足的問題，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，可見現時的租金津貼機制(按甲類消費物價指數中私人房屋租金指數的變動調整租金津貼最高金額)已脫離了租務市場的現況，津貼水平亦未能協助的樓綜援戶支付實際的房屋開支。

## 建議

- 雖然高等法院在 2013 年 6 月 11 日判決有關要求頒令社會福利署檢討租金津貼制度的司法覆核案指出，政府沒有跟從 1996 年的綜援計劃檢討報告書提出租金津貼額應以支付九成私樓綜援戶屋租為目標的做法並無違憲，不過，回應現時綜援私樓戶超租情況嚴重的問題，政府應盡快提高現時綜援租金津貼的最高金額。社會福利署應考慮繼續沿用當時的理據，即以現時居住於私樓的九成綜援家庭實際繳交的租金，作為釐訂現時租金津貼的最高金額的基準，以確保綜援私樓住戶可以支付所需的房屋開支。
- 而在短期內政府應為「超租津」的住戶提供「住屋困難戶生活補貼」，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劃一津貼比例計算 (sliding flat rate)，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. 同時，政府亦應為所有綜援受助人提供租金按金津貼及搬遷津貼。

### 分析

#### **1. 檢討「綜援」計劃下對健全成人/兒童的特別津貼項目**

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。這些津貼被削減，表示綜援家庭需動用標準金額以應付這些開支，這會增加他們的生活困難。

### 建議

1. 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。

### 分析

#### **1. 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 18 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。

- 完 -