

**立法會福利事務委員會
協助露宿者的三年工作計劃進度報告**

目的

在二零零一年四月九日，委員獲簡介由社會福利署(下稱「社署」)徵詢有關非政府機構後訂出一項協助露宿者的三年工作計劃，以應付露宿者數目的上升。本文件旨在向委員匯報這項工作計劃首年的工作進度，以及在這段期間輔助工作計劃所採取的其他改善措施。

背景

2. 獎券基金已撥款 8,730,000 元，以供在二零零一年四月至二零零四年三月間推行一項為期三年的工作計劃。計劃包括三個主要部分：
 - (a) 由三間非政府機構，即聖雅各福群會、救世軍和基督教關懷無家者協會為露宿者提供的深宵外展和其他綜合支援服務(如輔導、提供就業意見和安排就業、發放緊急援助金、跟進支援，以防止露宿者再次露宿街頭等)；
 - (b) 由聖雅各福群會在灣仔營辦的緊急收容中心；以及
 - (c) 由香港城市大學(下稱「城大」)進行一項評估研究，以評估上述(a)和(b)項的服務，以及現有服務處理露宿者問題的成效。

工作計劃的初步成果

城大進行的評估研究

3. 爲了就工作計劃作整體檢討，城大研究小組已定期與三間非政府機構和社署舉行會議，密切留意個別深宵外展隊的工作進展和表現、商議協助露宿者的策略，以及改善研究所用的量度工具。研究小組亦爲前線人員提供訓練，加強他們的專業知識和技巧，以及促進他們參與研究的工作。爲了解提供露宿者服務各單位的服務模式和運作，研究小組已聯同外展隊和社署的人員到日間援助中心、露宿者宿舍和收容中心進行探訪。

4 城大研究小組其中一項工作是在工作計劃推行開始時進行露宿者基線調查，搜集具體資料，以比較工作計劃提供服務後的改變。研究小組由二零零一年十月五日至十月八日進行一項全港露宿者人數基線調查，以估計露宿者的數目、記錄他們的特點和釐定有關露宿者社會指數的基準。是項研究共識別 586 名露宿者，及另有 88 處相信是由露宿者佔用，並附有個人物品和床舖的地點。因此，露宿者的人數合共爲 674 名。由於露宿者可能選擇在一些難以找到的較隱蔽地點度宿，因此研究小組根據社署所進行類似的調查結果估計，當時的露宿者人口應爲找到的露宿者數目的一倍。因此，基線調查的露宿者總數估計爲 1 300 人。這項數字與二零零一年十月社署的露宿者電腦資料系統數字（1 340 人）大致相若。在已識別的 586 名露宿者中，共收回 312 份已填妥的問卷，其中 298 份（95.5%）爲適合作研究用途的有效問卷。其餘的則爲拒絕接受訪問、在訪問時正熟睡，或是精神不健全不能接受訪問。

基線調查的結果

(a) 社會經濟概況

5. 從上述 298 份有效問卷中所得有關露宿者特點證實，現時的露宿者有下列特徵：

- 年輕露宿者數目增加（53.2%年齡介乎 20 至 49 歲）；
- 大部分曾接受正式教育（82.3%）；

- 露宿街頭為期較短的人數增加（57.9%露宿街頭少於一年）；以及
- 大部分聲稱經濟理由是他們露宿街頭的主要原因（60.4%）。

(b) 社會指數

6. 研究小組除了利用這項基線調查所得有關露宿者的概況外，亦嘗試運用一些常用的社會指數，即社會聯繫、社會孤寂感、精神健康、無家程度和工作穩定，以顯示這些露宿者的社會狀況。基線調查發現，露宿者的社會孤寂感比一項類似的長者研究同類結果還要高。在精神健康方面，露宿者組別的精神健康得分亦同樣較兒童及青年等其他組別為差。調查結果顯示，無家程度、工作穩定和社會聯繫指數與精神健康指數有重大關連。研究小組認為改善露宿者無家程度、工作穩定和社會聯繫，會有助他們的精神健康。這些社會指數資料將會用作持續評核及整體檢討工作計劃的基準。

7. 除了在全港進行基線調查和編制有關社會指數外(詳情已在上文說明)，研究小組亦已在二零零一年十一月完成設立「服務使用者資訊及服務介入系統」，以供三間非政府機構和三支社署的露宿者外展隊使用和監察他們所提供的服務及成效。外展隊的服務量及成效摘要資料已載於附件 1。

深宵外展服務

8. 三支深宵外展隊自二零零一年五、六月間完成招聘人手後，每星期三至四天會在晚上十時至凌晨二時進行積極主動的深宵外展探訪，以便接觸露宿者，尤其那些在深宵才返回露宿地方的人。截至二零零二年三月底，三支外展隊共接觸了 934 名露宿者，其中 320 人更成為這些外展隊的處理中個案。由此可見，他們已達到盡量接觸更多露宿者的目標。

9. 在分析上述 320 宗處理中的個案時，發現下列特點：

- 在 130 名已知年齡的露宿者中，86 名(66%)年齡介乎 20 至 49 歲；
- 在 187 名已知健康狀況的露宿者中，166 名(88.8%)健康狀況正常；
- 在 196 名已知教育程度的露宿者中，186 名(94.9%)曾接受正式教育；以及
- 在 210 名已知露宿街頭時間的露宿者中，136 名(64.8%)露宿街頭一年或以下。

10. 上述資料顯示，三支外展隊已達到工作計劃的目的，成功把較年輕、教育程度較高、健康狀況正常以及露宿街頭時間較短的露宿者定為服務對象，並透過盡早介入防止他們長期露宿街頭。

照顧住宿需要

11. 在二零零一年五月至二零零二年三月期間，本計劃已協助 201 名露宿者入住下列各類居所：

- 57 名(28.3%)入住私人樓宇；
- 139 名(69.1%)入住臨時收容中心／市區單身人士宿舍；以及
- 4 名(2%)入住公共房屋。

12. 三支外展隊均能在服務開展十一個月後達到或超越其承諾為露宿者安排住宿的個案數目。舉例來說，聖雅各福群會和救世軍曾承諾在一年內分別為 50 和 60 宗個案安排住宿，而這兩所機構現已分別為 74 宗和 77 宗個案安排住宿。

13. 工作計劃包括增設一間由聖雅各福群會營辦的緊急收容中心。收容中心面積為 110 平方米，位於灣仔一間私人樓宇，可收納 10 人。該中心有一個客廳、三間睡房、洗手間和廚房，並提供電視機、雪櫃、煮食用具、貯物櫃和雙格床等家居設備。中心在二零零一年六月二十九日完成裝修工程後開始收納露宿者。在過去九個月，共有 78 名露宿者入住收容中心。在任何時間，中心的入住率均超過 90%。此外，中心亦提供輔導和適切的福利服務，協助住客尋找長期居所和過獨立生活。緊急收容中心乃一項重要的資源，因為外展隊可把在深宵接觸到的露宿者即時轉介入住緊急收容中心。從中心過去多月以來服務的露宿者人數及他們平均入住兩至三星期，可看出中心的流動率甚高(24%個案入住少於兩星期及 76%入住兩至五星期)，同時亦證明收容中心是一種有效的中轉住宿。入住者在離開收容中心後，大部分會獲協助在私人樓宇租賃市場尋求居所，或安排到宿舍居住。營辦機構會向離開中心的人士提供六個月跟進服務，避免他們重返街頭露宿，並協助他們適應社會。

就業援助

14. 120 名(37.5%)露宿者已透過轉介至專門的就業服務單位、僱員再培訓局、非政府機構舉辦的特別就業見習計劃，以及與私營機構僱主進行的就業選配，成功獲配安排就業。這些工作主要是清潔工人、食肆工人、管理員等。其中 103 名露宿者每月可賺取 4,000 元或以上的收入。在這 120 名個案中，8 名露宿者在獲安排工作前曾領取綜合社會保障援助，而餘下的露宿者亦因成功覓得工作而無需跌入綜援網。

改善社會精神健康

15. 城大研究小組利用基線調查的資料，比較接受過工作計劃服務的露宿者的不同指數得分。研究小組發現，露宿者在接受服務後，精神健康狀況明顯獲得改善，而無家可歸的感覺亦告減輕。儘管如此，他們的工作穩定指數和社會聯繫指數都稍微下降。研究小組認為，社會聯繫通常需要較長時間(例如在結束露宿生活後六個月)，才能觀察到效果，因此在現階段仍為時尚早，未能作出實際評估。至於工作穩

定指數方面，研究小組認為，上述三間非政府機構應嘗試協助露宿者尋找更穩定的工作。

提供緊急援助金

16. 工作計劃的另一個特色是提供緊急援助金予有關的非政府機構為有需要的露宿者提供即時及直接的援助。緊急援助金備有一套已經認可的行政指引為有真正經濟困難的露宿者提供適時的援助。在過去12個月，外展隊已向263名有需要的露宿者提供合共285,156元援助。當中約有55%用以支付租金開支、27%用於就業所需開支，其他則用以支付日常生活開支和雜項支出。詳情載於附件 2。緊急援助金可說是另一個重要支援，可為只需要暫時或一筆過經濟援助的露宿者提供資助，使他們得以支付租金按金、交通／膳食費等項目的開支，而無需申請綜合社會保障援助計劃。

其他服務表現

17. 除了以上所提及的觀察，研究小組就三間非政府機構和社署的露宿者外展隊表現有以下的觀察：

- 聖雅各福群會的外展隊共安排了69人就業，因此在這方面表現最佳。該機構指定一名職員負責就業安排及與準僱主保持緊密聯繫，這或許便是達致成功的好方法。
- 與其他兩支外展隊相比，基督教關懷無家者協會的個案在所有社會指數中都獲得最高分數。此外，在13宗獲就業安排的個案中，9宗個案的月薪超過6,000元。因此，該機構的服務質素值得讚賞。
- 救世軍協助結束露宿生活的個案數目最高，原因或者是救世軍現時為露宿者而設的日間援助中心和市區宿舍／單身人士宿舍等資源，能夠有效地提供支援和綜合的服務所致。
- 社署的露宿者外展隊每月平均新接觸的露宿者人數和每月

平均協助露宿者結束露宿生活的數日均較三支深宵外展隊少。這個情況是可以理解的，因為社署外展隊現正處理一些較困難的個案，如長期個案（露宿超過五年）、懷疑患上精神病的個案等。因此，在協助這些露宿者脫離露宿生涯方面可能會遇到困難。同時，社署外展隊亦沒有進行深宵外展。除此之外，他們亦須負責協調區內其他有關部門／機構如區議會、食物環境衛生署等，以便處理露宿者問題或採取聯合行動。

18. 研究小組會在餘下兩年繼續與三間非政府機構和社署外展隊保持緊密合作，舉行聯合會議，比較各項服務的成效並分享良好的服務手法，進一步改善服務。

社署就工作計劃的成效作初步評估

露宿者人數下降

19. 露宿者電腦資料系統的露宿者人數分析顯示，露宿者人數自工作計劃展開後有下降的趨勢。二零零一年四月至二零零二年三月期間的新登記／重新登記個案總數為 827 宗，而同期的結束個案總數則是 950 宗。因此，露宿者電腦資料系統內的露宿者人數已由二零零一年四月的 1 203 宗減至二零零二年三月的 1 027 宗。在詳細觀察下，在這段期間結束的 547 宗個案(58%)已獲安排入住長期、臨時居所或接受適切的醫療診治，而其他的個案則失去聯絡。在同期，只有 132 宗(16%)重新登記個案，這表示我們在某程度能防止結束個案重返街頭露宿。

20. 隨着三支深宵外展隊於二零零一年五月投入服務，接觸露宿者的工作隨即加緊展開，而協助他們脫離露宿者生涯的努力更在數月間取得顯著成效。自二零零一年十一月以來，露宿者結束個案數目因而有所增加。由二零零一年十一月至二零零二年三月期間，新登記／重新登記的個案為 387 宗，結束的個案則有 700 宗。與此同時，社署亦在二零零一年十二月協助推動有關的工作，從綜合社會保障援助計劃等不同來源核對露宿者電腦資料系統的資料。社署的前線社工人員利用不同來源所得的資料，透過探訪和聯絡工作等，就露宿者個案進行覆核。結果，藉著協助露宿者離開街頭，不再露宿街頭的個案可從該

系統剔除，從而使露宿者電腦資料系統備存最新情況的資料。

21. 為進一步改善露宿者問題，並確保露宿者電腦資料系統提供準確和最新的露宿者資料，社署已改善有關指引，以便使前線社工人員能把資料數據記錄在資料系統內。

推動自力更生

22. 工作計劃及下文所提及的配套工作亦已推動露宿者自力更生。如附件 3 闡述，露宿者的實際數目及領取綜合社會保障援助的露宿者數目比率均自二零零一年十一月工作計劃取得顯著成效而下降。故此，我們不能低估工作計劃防止個案跌進綜援網的成效。

配套工作

23. 為了配合工作計劃，我們已加強下列的安排和措施。

改善宿舍服務

24. 怡安宿舍是一間由救世軍為單身人士而設的資助宿舍，在二零零一年四月由長沙灣邨遷往旺角海富苑。宿舍提供 40 個宿位，以應付有眾多露宿者聚集的油尖旺區的需求。宿舍亦與救世軍的日間援助中心和深宵外展隊互有聯繫，以提供一系列可即時協助露宿者的服務。

25. 除了曦華樓為有需要的露宿者提供住宿援助外，民政事務總署轄下由鄰舍輔導會管理的高華閣亦已在二零零一年八月開始投入服務。宿舍提供共 270 個宿位（女：108 個、男：162 個），會收納由社署和非政府機構轉介的有需要露宿者。

26. 在社署協助下，明愛勵苑由西區摩星嶺遷至紅磡，可更方便露宿者入住，尤以油尖旺區的露宿者為然。這是一所自負盈虧的宿舍，在二零零二年四月啓用，而宿舍名額在搬遷後已由 30 個增至 40 個。社署亦已取得獎券基金撥款，用以支付該宿舍所有裝修費用和購買傢具及設備的開支。為了更妥善照顧露宿者不斷轉變的需要，宿舍提供一套綜合服務，包括輔導、就業指導、就業安排、社交技巧訓練等，旨在協助住宿者重新自力更生。

27. 由非政府機構以政府資助或自負盈虧方式營辦的其他有關服務載於附件 4。

與專門服務單位的協調及與其他機構合作

28. 在社署協調下，香港善導會已同意與提供露宿者服務的服務單位建立聯繫。香港善導會會接收有關的轉介個案，以提供專門輔導、就業輔助服務、臨時或過渡性質的就業安排、職業訓練，以及透過與私營機構僱主的聯繫為釋囚的露宿者提供工作。另一方面，如轄下的中途宿舍已經額滿，香港善導會會把合適的出獄人士轉介入住市區的单身人士宿舍，以防止他們成為露宿者。

29. 根據同一的協調安排，香港戒毒會和各提供露宿者單位之間的互相轉介機制已經正式確立，為濫用藥物的露宿者提供專門的戒毒服務。此外，由於香港戒毒會石鼓洲康復院只在星期三收納新個案，有關方面已同意讓有積極意欲入住該院的露宿者先行入住曦華樓，而營辦曦華樓的救世軍會為他們提供一項計劃，為他們進入戒毒中心前作好準備。

30. 三支深宵外展隊一向與社署各服務單位以伙伴形式合作，處理露宿者個案。這些服務單位包括露宿者外展隊、家庭服務中心、綜合

家庭服務中心及家庭支援網絡隊。社署的家庭服務中心亦在有需要時向有需要的露宿者提供輔導、外展和支援服務。爲了加強深宵外展隊和社署各服務單位之間的合作和分工，我們已定期在地區內舉辦分享會，使協助露宿者的工作協調得更好。

處理露宿者問題的地區工作

31. 社署各區福利辦事處也已經加強協助露宿者的工作。舉例來說，除了定期舉辦到長者宿舍、公屋單位、露宿者宿舍／收容中心作認識探訪和組織義工進行關懷探訪外，油尖旺區還舉辦多個展覽，其中部分展覽在晚上於香港文化中心和其他年輕露宿者聚集的地點進行。此外，油尖旺區也試辦一項協助懷疑患上精神病的露宿者試驗計劃。在社會工作者和醫院管理局的精神科社區護理隊攜手努力下，推行計劃期間曾安排兩名懷疑患上精神病的露宿者到醫院接受精神治療。深水 區亦爲曾經是露宿者的人士舉辦午餐活動，讓他們與現時的露宿者分享結束露宿生涯的成功經驗。荃灣區的福利辦事處除了定期在雅麗珊社區中心舉辦晚間簡介會，介紹露宿者服務和爲露宿者當值接待服務外，亦動員義工爲區內的露宿者作定期外展探訪。

總結

32. 工作計劃自推行一年以來，已初步取得若干理想的成果。這三支外展隊各有所長，例如有一些較擅長爲個案安排住宿，而另一些則可作出更多的就業安排。儘管如此，在研究小組的協調下，這些機構互相交流有效解決露宿者問題的方法。有關機構和服務單位羣策羣力，互相配合，因而能夠緊密合作，同心合力協助露宿者。在研究小組的協助下，社署會密切監察有關情況和工作計劃的推行。

社會福利署
二零零二年六月

有關三支非政府機構深宵外展隊的主要統計數字
 (二零零一年五月至二零零二年三月)

	聖雅各 福群會	救世軍	基督教關懷 無家者協會	總數
(a) 已聯絡的露宿者人數	204	321	409	934
(b) 處理中的個案數目 (截至 2002 年 3 月)	100	120	100	320
(c) 獲安排居所的數目				
(i) 私人樓宇	24	21	13	57
(ii) 臨時收容中心／ 市區單身人士宿舍	49	56	34	139
(iii) 公共房屋	1	0	3	4
小計	74 ¹	77 ²	50 ³	201
(d) 成功獲安排工作的個案 數目	69 ⁴	38	13	120

¹ 最初承諾的服務人數為 50

² 最初承諾的服務人數為 60

³ 最初承諾的服務人數為 50

⁴ 最初承諾的服務人數為 50

緊急基金的使用情況
(二零零一年五月至二零零二年四月)

- (a) 受惠個案總數目 : 263 宗
- (b) 獲批撥款總額 : 285,156.12 元
- (c) 平均每宗個案的款額 : 1,084.24 元
- (d) 款項的分項數字 :

款項性質	款項			
	聖雅各 福群會	救世軍	基督教關懷 無家者協會	總額
(a) 與租金有關 的開支	39,063.00 元	64,839.72 元	52,772.00 元	156,674.72 元 (54.9%)
(b) 與工作有關 的開支	14,391.00 元	37,911.90 元	24,554.00 元	76,856.90 元 (27.0%)
(c) 日常生活的 開支	27,895.50 元	11,186.30 元	10,188.70 元	49,270.50 元 (17.3%)
(d) 其他(包括醫 療開支)	1,754.00 元	—	600.00 元	2,354.00 元 (0.8%)
總額	83,103.50 元	113,937.92 元	88,114.70 元	285,156.12 元

領取綜援的露宿者人數
(二零零一年四月至二零零二年三月)

月份	露宿者人數	領取綜援的 露宿者人數	%
2001 年 4 月	1 203	765	64
5 月	1 223	787	64
6 月	1 227	803	65
7 月	1 268	840	66
8 月	1 280	847	66
9 月	1 305	870	67
10 月	1 340	732	55
11 月	1 322	899	68
12 月	1 320	846	64
2002 年 1 月	1 129	680	60
2 月	1 128	680	60
3 月	1 027	601	58

由非政府機構提供支援服務的名單

服務單位名稱	(1)政府資助／(2)自負盈虧／(3)獎券基金資助／(4)民政事務總署轄下的單身人士宿舍	名額	
		男性	女性
1. 香港明愛			
(a)大東明愛臨時宿舍	(1)	30	-
(b)明愛勵苑	(2)	40	-
2. 香港露宿救濟會			
(a)灣仔露宿者之家	(2)	72	18
(b)油麻地露宿者之家	(2)	70	-
(c)深水 露宿者之家	(2)	46	30
3. 仁愛傳教修女會			
(a)仁愛之家	(2)	50	20
4. 聖巴拿巴之家			
(a)露宿者日間中心	(2)	-	-
5. 博愛醫院			
(a)博愛醫院賽馬會單身人士宿舍	(1)	40	-
6. 鄰舍輔導會			
(a)賽馬會樂富宿舍	(1)	24	18
(b)高華閣	(4)	162	108
7. 仁濟醫院			
(a)仁濟醫院單身人士宿舍	(2)	28	12
8. 聖雅各福群會			
(a)露宿者日間援助中心	(1)	-	-
(b)李節街單身人士宿舍	(1)	40	-
(c)灣仔緊急收容中心	(3)	10	-
9. 救世軍			
(a)露宿者日間援助中心	(1)	-	-
(b)南明婦女之家	(1)	-	42
(c)怡安宿舍	(1)	40	-
(d)信安宿舍	(2)	14	-
(e)曦華樓	(4)	238	72
10. 基督教關懷無家者協會			
(a)活動中心	(2)	-	-
(b)恩澤宿舍	(2)	21	-
(c)恩霖宿舍	(2)	-	10
11. 基督教榕樹頭之光協會			
(a)祈樂(臨時)宿舍	(2)	10	-
	合計：	935	330
	總計：	1 265	