

二零零三年十一月十日
討論文件

立法會福利事務委員會

社會福利署地區辦事處擴大職能後 的效能評估研究報告

目的

本文件旨在告知各委員有關「社會福利署地區辦事處擴大職能後的效能評估研究」(下稱「評估研究」)第一部分報告的研究結果和建議，以及社會福利署(下稱「社署」)對這些建議的回應，並邀請委員就進一步改善和鞏固地區福利辦事處擴大職能的計劃，提出意見及建議。

顧問研究

2. 在二零零二年四月八日立法會福利事務委員會會議上，我們提交一份名為「擴大區總福利主任的職能」的文件，就社署重組架構¹後地區福利辦事處加強所擔當角色的初步評估，向委

¹ 有關重組架構的詳情，請參閱立法會福利事務委員會文件「為社會福利署作好部署，迎接更大的挑戰」[CB(2) 1462/00-01 (03)](二零零一年五月十四日)及「擴大區總福利主任的職能」[CB(2) 1491/01-02 (05)](二零零二年四月八日)

員匯報。各委員獲悉評估結果大致來說十分正面，但建議應進行一個更嚴謹和更有系統的研究，以便對地區福利辦事處擴大職能的成效制訂表現指標。

3. 二零零三年二月，社署委託香港大學社會工作及社會行政學系（下稱「顧問小組」）進行一項為期十個月的評估研究，並由獎券基金撥款提供經費。評估研究涵蓋的時間追溯至社署全面重組架構後的二零零二年四月至二零零三年三月的一年期間，並分為兩部分。評估研究的第一部分就地區福利辦事處擴大職能後的效能作出評估，而納入研究範圍的職能包括下列四個範疇：—

- (a) 規劃地區層面的福利服務，使服務能切合當地社區的需要；
- (b) 與區議會、有關的政府部門和地區組織密切合作，協力在區內推行社會福利政策；
- (c) 與區內非政府機構協調，以便可因應區內市民對福利服務的需要，提供所需的服務；
- (d) 在區內建立一個更積極主動的外展網絡，幫助有需要的人士和弱勢社羣。

評估研究的第二部分則旨在從地區福利辦事處的工作中，識別有哪些是經證明能有效達致各項福利措施的目標和成果而可作為楷模的運作方式，亦即最佳運作模式，以供內部參考。本文件會集中匯報評估研究第一部分的結果和建議。

研究結果

4. 評估研究第一部分的主要目的，是評估地區福利辦事處在擴大職能後的成效，以便精益求精，為社區提供更佳的福利服務。另一個主要目的是根據服務對象的滿意程度、成本效益以及與社會福利相關的組織及人士（下稱「組織及人士」）的意見，找出地區福利辦事處在擴大的職能中最能發揮影響力的地方，以制訂有關的表現指標。顧問小組在研究中兼採用質量化和數量化兩種方法的多元化模式，從多方面蒐集不同資訊，包括閱覽相關檔案資料和報告、分析各地區福利辦事處的架構、運作和自我評估報告、進行一項由受訪者自行填寫問卷的調查及成立焦點小組以蒐集社區組織及人士的意見。評估研究的第一部分在二零零三年九月完成，有關的報告摘要現載於附件，供委員參閱。

5. 整體而言，根據問卷調查和焦點小組的意見可知，社區主要組織及人士對地區福利辦事處擴大職能後的表現都表達了非常正面的意見。重組架構後的地區福利辦事處被視為較社署以前的地區運作架構更有效和更能回應地區需要。這些辦事處都能夠建立強大的社區伙伴網絡，從而提升社區的生活素質。這些具有更廣泛代表性的跨界別和跨服務網絡，對於就政策提供意見、在協作和聯合行動方面發動地區內的資源，以及支持新的福利措施都非常重要。現時，問題的關鍵在於如何能夠維繫這些已建立的網絡及增強整體制度的能力。顧問小組認為各區的福利專員應在地區層面作出領導，以啟發主要的組織及人士發展和達致共同的理想，並提供支援的環境，以利跨界別和跨部門的合作。有關四個主要範疇的研究結果，現詳述於下列各段。

規劃地區福利服務

6. 重組後的地區福利辦事處，在福利服務規劃方面的權力、職責和影響力均已加強。福利專員須提供所屬地區的詳盡資料，並透過進行社區需要評估和以社區論壇、焦點小組、調查和委員會會議的方式收集民意，從而向社署總部反映地區上對有關政策和服務規劃事宜的民情。不少例子顯示，地區福利辦事處能有效識別及回應地區的需要。不過，爲了進一步加強本身的服務成效，地區福利辦事處有需要把地區規劃的架構系統化，特別是加強監察和評估各項計劃的成果。此外，從制訂到實施、監察和評估的工作，社區組織及人士在其中的參與亦應予以提高。

與區議會及地區組織聯絡和合作

7. 這項擴大的職能獲評爲最成功的一項。社署透過重組地區福利辦事處，建立了一個更廣泛、具備專業知識並代表各界利益的社區網絡；同時，透過誠意邀請並積極主動與各界合作，聯繫了更多區議員及地區組織人士，並把他們納入地區規劃的機制。地區福利辦事處系統成爲了整個地區的中心，讓地區組織及人士可以互相交流、交換資源和尋求合作。除了提供互相交流的機會外，各區福利專員亦提供多方面的支援，包括提供重要的地區資訊、轉介撥款及資源方面的支援、提供專業意見、聯繫相關服務、接觸弱勢社羣，以及爲聯合舉行的活動作出安排。這個跨服務、跨界別、跨部門和跨專業領域的參與系統，是以地區福利辦事處爲中心，對於根據資料規劃服務和有效推行服務，都至爲重要。

協調和推動福利服務

8. 地區福利辦事處在識別服務上的不足之處以及調配及／或動員地方資源以滿足這些需要方面，同樣擔當重要角色。由試辦綜合家庭服務中心和青少年服務，以至社區長者服務的重整，福利專員的角色和貢獻已逐漸獲得認同，更被視為成功的典範。儘管地區協調委員會仍然是規劃和協調地區服務的主要機制，但由於其成員均來自不同背景，代表各行各業及多元化的社羣，委員會除了獲得提供有關資訊外，實難以對地區事務進行較深入的討論，況且成員之間各自對福利服務有不同看法，對應如何舉辦有關服務的想法亦有別，故此存在利益衝突。如何維持不同界別之間有均衡的參與並保持討論的質素，便成為福利專員一項艱巨的挑戰。

社區網絡和外展工作

9. 與地區福利辦事處其他已加強的職能相比，社區網絡和外展工作得到較低的認同。這可能是由於大多數地區組織及人士對家庭支援網絡隊的工作未有足夠認識所致。為了改善所識別的服務不足之處，以及處理社區事務、危機事故和個別的悲劇事件，策劃及統籌小組和家庭支援網絡隊已肩負起主要的任務，重新調配資源以接觸有關的服務對象和照顧他們的需要。不過，鑑於其他社區為本的外展服務，例如家庭、青少年及安老外展服務發展迅速，我們有需要更妥善協調和精簡現時為區內處境不幸的服務對象提供的外展和網絡服務，以免出現服務重疊的情況。

建議

10. 爲了鞏固和進一步改善地區福利辦事處擴大職能後的表現，顧問小組作出建議如下：

- (a) 地區福利辦事處應透過多種不同的方法和渠道，進一步向主要的社區組織及人士澄清和解釋其擴大的職能；
- (b) 社署有需要建立和鞏固地區福利規劃的架構和機制，包括評估需要、制訂共同的理想、目標和社區策略，以及確立一套監察和評估機制；
- (c) 社署應更重視來自地區的意見和建議，在制訂政策時，應積極回應地區上的需要；
- (d) 社署需要檢討地區協調委員會的機制所擔當的角色和功能、其結構和成員等，並考慮成立地區層面的福利聯會。這些地區福利聯會除了有更廣泛的社區層面外，更會具備跨服務、跨部門和跨界別的代表性；
- (e) 福利專員可以加強他們在地區管理委員會、區議會及其轄下與社會服務相關的委員會中的角色，以便把地區規劃更有效地聯繫到地方行政系統中；
- (f) 社署有需要設立一套有效和可負擔的地區資訊管理系統以支援地區規劃，並照顧不同的社區組織及人士在資訊方面的需要；
- (g) 面對一個更多樣化、更具競爭性和更政治化的社區參與

環境，福利專員必須對所有社區組織及人士保持透明、公開、公平、公正及平衡利益的工作方式，亦須具備政治技巧，以處理各種不同期望和利益之間的競爭、游說支持和調解衝突；以及

- (h) 為履行增加的職責並應付社區組織及人士有增無已的需求，應鼓勵地區福利辦事處進行反思，及重新把工作重點和資源投放於社署的核心業務，並選擇策略伙伴以組成社區網絡。同時，社署可考慮如何重新調配更多人手，以支持策劃及統籌小組在地區規劃和協調方面的工作。

未來路向

11. 重組後的地區福利辦事處僅僅運作了超過一年。各項新措施和社區策略伙伴關係仍處於試驗階段，而且這些辦事處仍然在檢討經驗及尋求更理想的策略和成果。因此，本評估研究報告為各地區福利辦事處提供了適時而客觀的意見，協助他們規劃未來的路向。社署接納顧問小組的全部建議，並已在考慮到可供運用的資源後，制訂多項工作計劃，以進一步發展地區福利辦事處整體制度的能力和成效。

與社區組織及人士的溝通

12. 地區福利辦事處將會透過不同的方法和渠道，如出版刊物及舉辦簡介會，加強與主要社區組織及人士的溝通，藉以協助他們更全面了解地區福利辦事處的功能和角色，並調整他們對這方面的期望。為顯示我們重視社區組織及人士在政策和服務規劃過程中提供的意見和建議，社署總部和地區福利辦事處都會把他

們的意見記錄下來，並在有關事宜取得結論後，向他們作出適當的回應。

地區規劃及協調

13. 爲了訂立一套客觀的基礎以供進行資源分配和評估地區福利辦事處的表現，特別是爲未來數年公共財政緊絀的情況作好準備，社署將採用顧問小組的建議，設立統一的地區福利規劃架構。在開始時，我們會訂立有關制訂業務計劃的指引或是工作程序表，以供地區福利辦事處組織和統一本身的規劃、諮詢和評估程序。爲了讓中央和地區層面的福利規劃有所依據，我們會考慮根據本署和署外的有關資料，例如服務統計數字及人口和住戶的統計數字，進行內部研究，以制訂一套以實據爲本的指標／指數，評估地區上的福利需要。

14. 本署亦會落實顧問小組的建議，檢討地區協調委員會的機制，並在其中一區試驗設立具有更廣泛社區代表性的地區福利聯會。作爲過渡期的措施，福利專員應鼓勵和促進跨界別服務和地區協調委員會的合作，俾能在地區上推動政策和整合服務。

地區資訊管理系統

15. 隨着社署即將發展內聯網和設立技術基本設施，我們會加強地區在獲取、管理和共享有關地區規劃的數據、資訊和參考資料方面的後勤支援。同時，爲滿足社區組織及人士的資訊需要，社署會加強其網頁的內容，加入更多地區資訊，例如地區計劃、計劃活動和資源。

員工訓練和發展

16. 爲了讓我們的工作隊伍有更好的準備，並爲加強他們的能力，以推行地區福利辦事處擴大職能所涵蓋的一系列範圍廣泛的措施，我們有需要增加員工的訓練和發展。除了爲福利專員和策劃及統籌小組成員而設的一般培訓外，我們亦會在完成本評估研究的第二部分後，以聯區形式舉辦最佳運作模式分享會，讓他們得以聚首一堂，交流經驗、挑戰和學習心得，以及從不同角度提升本身的工作技能。

檢討策劃及統籌小組的人手調配

17. 地區福利辦事處會根據顧問小組的建議，繼續把工作重點和資源投放於社署的核心業務及建立策略性的地區伙伴關係。爲減輕策劃及統籌小組的工作壓力，各區福利專員已獲授權，可自行決定靈活調配地區層面的人力資源，應付策劃及統籌小組的工作。

諮詢意見

18. 請委員閱悉本評估研究報告的建議，及就落實這些建議的行動提供意見。在獲得各委員通過後，我們會向區議會和其他主要社區組織及人士匯報本評估研究報告的研究結果和建議，藉以在推行有關工作計劃前，取得他們的支持。

社會福利署
二零零三年十一月

**社會福利署地區辦事處擴大職能後的效能評估研究
報告摘要**

1、 二零零三年二月，香港大學社會工作及社會行政學系獲社會福利署(下稱「社署」)委託，由二零零二年四月到二零零三年三月期間就社署轄下地區福利辦事處擴大職能後的效能作出評估研究。納入是項研究範圍的擴大職能包括：

- (a) 規劃地區層面的福利服務，使服務能切合當地社區的需要；
- (b) 與區議會、有關的政府部門和地區組織密切合作，協力在區內推行社會福利政策；
- (c) 與區內非政府機構協調，以便可因應區內市民對福利服務的需要，提供所需的服務；
- (d) 在區內建立一個更積極主動的外展網絡，幫助有需要的人士和弱勢社羣。

2、 這項研究的主要目的，是評估地區福利辦事處在擴大職能後的成效，以便精益求精，為社區提供更佳的福利服務。另一個主要目的是根據服務對象的滿意程度、成本效益以及與社會福利相關的組織及人士(下稱「組織及人士」)的意見，找出地區福利辦事處在擴大的職能中最能發揮影響力的地方，以制訂有關的表現指標。是項研究採用進展性評估方法，透過汲取社區上主要組織及人士的意見而不斷改進服務，並為地區福利辦事處在地區規劃、服務協調、促進社區的伙伴關係，以及為有需要人士提供外展服務等方面，找出未來的策略方向及提升整體制度的能力和成效。

3、 這項研究兼採用質量化和數量化兩種方法的多元化模式，從多方面蒐集不同資訊，包括閱覽相關檔案資料和報告、分析各地區福利辦事處的架構、運作和自我評估報告、進行一項由受訪者自行填寫問卷的調查及成立焦點小組以蒐集社區組織及人士的意見。雖然顧問小組十分希望這份報告能夠提供全面詳盡的研究，藉此改善地區福利辦事處擴大的職能，不過，我們充分明白到重組後的地區福利辦事處僅僅運作了超過一年，而我們將需要更深入的考慮和調查，才可作出詳盡透徹的評估。事實上，大多數地區福利辦事處仍處於鞏固及重新評估其工作計劃及運作的階段。同樣，大部分社區組織及人士亦僅僅開始更清晰知道

本身對地區福利辦事處的期望，理解地區福利辦事處實際上肩負的職責、地區與總部之間的責任劃分，以及他們如何策略性地聯繫到地區的規劃機制。由於這項重組的重點是提升地區福利辦事處部分以往的職能，而非針對其方向和運作作重大變革，因此當中不少改善措施和變動均屬漸進式、逐步發展及細微，而並不是突如其來的改變。儘管如此，顧問小組仍相信這項報告能夠引發更深入的反思和討論，為地區福利辦事處的未來發展作出貢獻。

4、重組後的地區福利辦事處，在政策和服務規劃方面擔當的角色已獲得認同。現時，社署總部會在進行政策和項目規劃時，就個別地區的需要和民情，諮詢地區福利辦事處的觀點和意見。地區福利辦事處亦在許多方面，包括福利服務的重整、向總部建議服務重整的緩急次序，向本區居民介紹「不受歡迎」的服務、就福利政策進行地方諮詢、識別社區的需要和制訂社區策略、協調機構間的服務以改善服務不足及重疊之處，以及推行外展服務以識別和聯繫有需要的人士等，均肩負重大責任。由試辦綜合家庭服務中心和青少年服務，以至社區長者服務的重整，地區福利辦事處的角色和貢獻已逐漸獲得認同，更被視為成功的典範。在即將進行的家庭服務中心重整工作中，地區福利辦事處的角色將會更加顯著。

5、地區福利辦事處員工對重組工作的投入和支持，令顧問小組留下深刻印象。在各區福利專員的領導下，加上員工之間「羣策羣力、十足幹勁及積極主動」的團隊文化，地區福利辦事處對本身的服務成就、處理複雜而富挑戰性工作的能力及勇於創新的取向，充滿自豪和歸屬感。這些辦事處認識本身的成就，包括與地區組織及人士之間建立和維繫良好關係，及以宏觀和積極主動的方法處理社區事務。儘管各地區福利辦事處在執行其擴大的職能時所採取的模式和策略相當不同，但都能建立強大的社區伙伴網絡，從而提升社區的生活素質。

6、整體而言，根據問卷調查和焦點小組的意見可知，社區主要組織及人士對地區福利辦事處擴大職能後的表現都表達了非常正面的意見。社區組織及人士在各項擴大的職能當中相對地更感滿意的，包括介紹及闡釋政府的福利政策、提供最新的福利服務資訊、促進地區上的聯絡和合作，以及協調和推動福利服務。相對來說，社區網絡和外展工作則得到較低的認同。與其他社區組織及人士相比，非政府機構對於地區福利辦事處擴大後的職能的滿意程度較低。他們似乎抱有較高的期望，希望地區福利辦事處在服務規劃、服務重整、向總部反映機構的意見，以及協助解決困難方面，向他們提供更多協助。

7、 地區福利辦事處會通過多種不同的方法進行社區需要評估和諮詢，包括社區論壇、調查、焦點小組和社區會議。不少例子顯示，地區福利辦事處能有效識別及回應地區的需要。對於地區福利辦事處不時匯集地區力量，向受公共屋邨整體重建計劃影響的居民、少數族裔人士、居住在偏遠鄉村的長者及在夜間流連的青少年提供協助，社區組織及人士尤其有深刻印象。

8、 福利專員形象突出，加上態度友善，亦深獲社區組織及人士的讚賞。不少地區團體都評價地區福利辦事處為區內政府部門當中最能提供協助的部門。事實上，社署的政策重點足以成為其他政府部門的學習榜樣。地區福利辦事處被認同是「撮合者」，聯繫不同組織以結成工作伙伴，舉辦地區活動，以及為服務機構尋找撥款支援；是「資源提供者」，提供地區重要資訊和撥款；也是「倡導者」，代表地區利益向總部反映；是「解決麻煩者」，解決各類與福利有關的問題；同時更是「服務提供者」，負責跟進查詢、轉介個案和提供直接服務。

9、 現時，地區福利辦事處系統已成為整個地區的中心，讓地區組織及人士可以互相交流、交換資源和尋求合作。證據顯示，社署在重組後的社區網絡及地區伙伴，已由接受社署資助的非政府機構擴大至區議會和其他地區組織。這些地區組織包括居民組織、宗教團體、利益團體、服務使用者及商業機構等。地區福利辦事處已有效地加強和引發區議員和地區組織對福利事宜的興趣，同時提高他們對這方面的理解和知識。這個跨服務、跨界別、跨部門和跨專業領域的參與系統，是以地區福利辦事處為中心，對於根據資料規劃服務和有效推行服務，都至為重要。

10、 更重要的是，這個擴大參與的策略已經引入更多額外的社區資源，例如支持福利服務的經費和義務工作者。與地區組織和商業機構建立的新伙伴關係已經證明，社區內仍有尚待開發而一直未被使用的資源，可投放於改善社區的計劃。這些具有更廣泛代表性的跨界別和跨服務網絡，對於就政策提供意見、在協作和聯合行動方面發動地區內的資源，以及支持新的福利措施都非常重要。現時，問題的關鍵在於如何能夠維繫這些已建立的網絡及增強整體制度的能力。

11、 隨著更公開和多樣化的社區參與，地區福利辦事處的職能已經從協調服務擴大到開發地區資源，以回應地區上已識別的社會問題。由於社會福利服務與許多問題，如健康、休閒、房屋、就業、教育、治安、社區建設和長者照顧等都是錯綜複雜互為交織，福利專員在涉及跨界別和跨部門合作的社區事務中，明顯肩負起重要的角色。

12、 從短期服務協調和調整逐步邁向發展長期社區伙伴關係，福利專員有需要加強他們的領導才能，以啓發共同的理想、熱忱和責任感，提升整體制度的能力和贏取其他社區伙伴的信任。

建議

- (a) 地區福利辦事處應透過多種不同的方法和渠道，進一步向主要的社區組織及人士澄清和解釋其擴大的職能。辦事處應出版一些刊物如資料單張等，用淺白的語言介紹地區福利辦事處的結構和職能，包括其擴大的職能。
- (b) 社署有需要建立和鞏固地區福利規劃的架構和機制，包括評估需要、制訂共同的理想、目標和社區策略，以及確立一套監察和評估機制。倘若缺乏一套標準的方法評估社區需要和進行地區規劃，社署總部在資源分配工作上將沒有客觀的基礎，亦無法評估地區福利辦事處的表現。在這方面，地區福利辦事處應積極尋求主要的組織及人士的參與，以增強他們對所屬地區的歸屬感。在確立規劃機制的同時，社署應提供規劃方面的培訓，作為配合。由於地區規劃的運作仍是在逐步建立的階段，社署應設立機制，讓地區福利辦事處的主要人員可以經常分享經驗、所面對的挑戰和寶貴的工作心得。
- (c) 社署應更重視來自地區的意見和建議；在制訂政策時，積極回應地區上的需要。
- (d) 社署需要檢討地區協調委員會的機制所擔當的角色和功能、其結構和成員等。社署可以考慮成立地區層面的福利聯會，而初步則可先推行一些試驗計劃以測試其運作。這些地區福利聯會除了有更廣泛的社區層面外，更會具備跨服務、跨部門和跨界別的代表性。這個組織可成為一個討論福利政策的地區論壇，亦可提供促進籌辦聯合活動的機會。不過，地區福利聯會這個概念可能與區議會轄下與社會服務相關的委員會的工作有所重疊。在地區福利聯會的架構下，可以設立一些與服務或地區事務有關的工作小組或委員會。此外，社署亦可以推行分區或地方層面的福利委員會。社署可以鼓勵跨服務或跨地區的協調委員會之間的合作，作為過渡期的措施，以配合政府的政策，即加強政策和服務的整合及避免出現服務分割的情況。

- (e) 即使地區福利辦事處已成功聯繫更多區議員，共同參與地區規劃，福利專員仍可以更進一步加強他們在地區管理委員會、區議會及其轄下與社會服務相關的委員會中的角色。把地區規劃更有效地聯繫到地方行政系統中是非常重要的。
- (f) 為了支持地區規劃，社署有需要設立一套有效的和可負擔的地區資訊管理系統，以管理數據庫、服務活動和資源。這個系統將能照顧到政府部門、地區組織、服務機構、區議會、服務使用者和居民的需要。社署應對社區組織及人士在資訊方面的需要以及如何適切地提供資訊，作出分析。
- (g) 面對一個更多樣化、更具競爭性和更政治化的社區參與環境，福利專員需要對所有社區組織及人士保持透明、公開、公平、公正及平衡利益的工作方式。一個更多樣化的社區參與環境無可避免會引發社區組織及人士之間較緊張和較多競爭的關係。福利專員必須具備政治技巧，以處理各種不同期望和利益之間的競爭、游說支持和調解衝突。地區福利辦事處在歡迎新的社區組織及人士共同參與地區規劃系統的同時，應重申非政府組織仍是它們的核心伙伴。
- (h) 地區福利辦事處的職責增加後，應獲得相應資源的支持作為配合。社區網絡的持續擴展需要投入大量人力和資源，而社區組織及人士的需求亦有增無已。這項研究有助於鼓勵地區福利辦事處進行反思，及重新把工作重點和資源投放於社署的核心業務，並選擇策略伙伴以組成社區網絡。同時，社署可考慮如何重新調配更多人手，以支持策劃及統籌小組在地區規劃和協調方面的工作。

香港大學社會工作及社會行政學系
顧問小組
二零零三年九月