

二零一二年三月十二日

討論文件

立法會福利事務委員會

家庭議會的工作進度—根據青少年吸毒、青少年賣淫、 疏忽照顧幼童及疏忽照顧長者四項研究得出 的政策方向的支援措施

目的

本文件向委員簡介四項研究的結論，由結論得出的新政策方向，以及支援新政策方向的措施。

背景

2. 《二零零九至二零一零年施政報告》指出不少社會問題，包括青少年吸毒、青少年賣淫、疏忽照顧長者及疏忽照顧幼童等現象，都與家庭有關。為了有效地從家庭角度解決這些問題，家庭議會獲委派負責重點討論研究，從家庭層面着眼，建議緩解有關問題的新政策方案。家庭議會委託中央政策組統籌上述問題的研究工作。中央政策組邀請了本港大學進行研究，重點分析這四個社會問題是否與家庭有關，與家庭有何關係，並提出解決方法。

研究的結論

3. 四項研究都發現上述四個社會問題的多個成因根源在於家庭：

- (甲) **青少年吸毒**：問題起因大多與家庭情況不穩定有關。舉例說：家庭狀況欠穩定造成家庭失衡（例如婚姻關係欠佳、家庭出現變故、父母離婚、單親家庭）；家人工作時間長或收入少（例如與家人相處時間不夠、照顧青少年子女時間不多，或親子關係欠佳）；以及青少年與家人溝通欠佳／不善（例如管教不足／無方及親子關係惡劣）；
- (乙) **青少年賣淫**：父母其身不正（例如父母濫交）；父母沒有以身作則（例如父母在色情場所工作）；家庭暴力（父母虐待子女）；以及兩代之間經常衝突。這些都容易成為問題的起因；
- (丙) **疏忽照顧幼童**：父母對親職缺乏認識／能力，或親職觀念不確，較容易導致疏忽照顧子女。單親家庭，特別是貧困家庭，尤其容易出現疏忽照顧子女的問題；以及
- (丁) **疏忽照顧長者**：夫妻關係冷漠及父母與子女關係疏離的家庭，在家庭出現例如配偶離世、子女長大成人並成家立室，會加倍削弱本已脆弱的家庭關係，容易使長者被疏忽照顧，終老無依。某些建基於功利關係的老夫少妻跨境婚姻，由於缺乏感情基礎，亦屬高危。夫妻年齡上的差距，是日後家庭地位權力轉移的關鍵因素，使家庭關係變得強弱懸殊。處於弱勢的一方，例如體弱多病的長者，容易被疏忽照顧。

4. 四項研究就有關問題提出多項以家庭為本的策略及措施(附件一)，家庭議會於二零一一年七月四日的會議上商討過。家庭議會認為這些社會問題錯綜複雜，牽涉多個層面和範疇，成因難以一概而論。儘管如此，四項研究都發現這些社會問題的多個成因根源在於家庭。有關研究確認，須採取「以家庭為本」的策略，以有效處理問題。簡而言之，我們不但要針對有關個人及羣體，亦要着眼於家庭。此外，除依賴鄰里和社區支援外，亦應致力推動跨部門及跨界別合作，結合不同專業的力量。

新政策方向

5. 要全面有效解決有關的社會問題，家庭及社會各界應攜手合作。就此，家庭議會提出以下三項新政策方向：

(甲) **家庭的參與**：以「家庭為中心」，着重通過互相溝通及伙伴合作，制定計劃及活動目標、決策和達成目標；

(乙) **及早預防**：在各方面及早識別有較大需要的家庭；以及

(丙) **社區為本的家庭支援**：應更善用社區資源，包括退休人士、宗教團體及守望相助的鄰居。

6. 《二零一一至一二年度施政報告》的施政綱領，已提及上述新政策方向。

支援新政策方向的措施

7. 家庭議會於二零一二年二月九日的會議上，詳細考慮及進一步商討支援上述新政策方向的措施。有關措施載於附件二。家庭議會認為，政府政策措施、服務及項

目應繼續顧及家庭的利益及福祉。為確保各政策局／部門重視及注意家庭因素，與其他政策目標及因素保持平衡，家庭議會將繼續定期提醒各政策局／部門，在制訂政策時考慮家庭的角度。家庭議會亦認為，以跨界別方式鞏固家庭，有助制訂以家庭為本的策略及措施，從而解決有關的社會問題，並探討如何付諸實行。

徵詢意見

8. 請各委員備悉新政策方向及支援有關政策方向以解決社會問題的措施。

民政事務局

二零一二年三月

四項研究建議以家庭為本的策略及措施

甲、策略

- (甲) **青少年吸毒**：必須培養正面的家庭關係，辨識高危家庭並為他們舉辦更多培訓課程、研討會和工作坊。同樣重要的是安排專業人士到社區探訪，推廣家庭教育和講授處理問題的知識與技巧。
- (乙) **青少年賣淫**：加強管教和增進親子關係；為破碎家庭提供有關家庭團聚或父母再婚的輔導；為問題家庭的青少年提供輔導，讓父母與子女一同接受輔導或服務；為有需要的家長提供有關危機介入的親職教育；以及向兒童提供正確使用互聯網的指導均為重要策略。
- (丙) **疏忽照顧幼童**：以家庭為本的策略包括為有潛在疏忽照顧兒童問題的家庭，按問題程度及介入“門檻”，提供支援及協助，以加強親職效能，預防幼童被疏忽照顧。
- (丁) **疏忽照顧長者**：必須推行三個層面的預防和介入措施，包括在家庭、社區及學校教育加強灌輸敬老護老的觀念；宣揚孝道；鼓勵家人之間經常互相溝通和關心。

乙、措施

(甲) 家庭的參與

在參照海外的成功例子以及考慮了本港的情況後，有關研究促請政府考慮以實質誘因鼓勵家庭，例如向家庭提供公共文娛康樂場地及設施折扣優惠，以鼓勵家庭參與。此外，政府亦可積極鼓勵商界向家庭提供類似優惠。其他可行的方法包括以非實質誘因鼓勵家庭，例如通過師友計劃¹，支援有需要的家庭。

(乙) 及早預防

「及早識別、及早介入」有助緩和家庭成員之間的矛盾，避免問題變得複雜或惡化至無法解決的地步。為此，政府可考慮下列措施：

- (i) **制定檢測及處理家庭危機的工具**：有一些國家制定了評估家庭功能的工具。然而，華人社會採用的家庭評估檢測工具，大多只是針對某些年齡組別，例如青少年。香港現時欠缺有實證研究基礎的測量工具，可以全方位評估家庭人生歷程各個階段的危機，也沒有處理各種家庭問題的實用指引，供家長及相關專業人士參考。因此，長遠而言，有需要制定這類工具，並建立評審架構，評估「家庭風險評估工具及實務指引」的成效。

¹ 自 1990 年代後期以來，師友計劃在香港被中小學、大學、商業公司及企業採納，成為幫助發展社會資本的媒介。師友計劃的目的在於提供一個平台，讓一個較多經驗或知識的人(作為同行者)與一個較少經驗或知識的人(作為同行伙伴)，一起進行不同的活動、訓練或志願服務。師友是傳遞知識、社會資本及給予心理支援的非正式渠道。2000 年代中期在香港進行的研究已確認師友計劃的正面作用，例如改善在家庭或社會層面的跨代關係，以及幫助解決社區內風險組別的問題。以香港的情況來說，計劃的目的在於建立支援網絡，舉例來說，透過動員社區資源，如業主委員會及住戶組織，由它們充當平台，招募同行者及其伙伴。最終的目標是推廣互相支援的概念，以建構和諧社會。

(ii) **加強家庭教育**：應繼續廣泛推廣家庭生命週期不同階段的家庭教育，包括性教育、戀愛教育、婚前教育、親職教育及跨代家庭教育，當中特別針對有潛在風險的家庭（例如低收入、單親、父母離異及跨境家庭）；學業成績欠佳及自我形象低落的青少年；以及不負責任和行為有偏差的父母（例如吸毒者及罪犯）。為此，有關研究促請政府檢視現時本港的家庭教育計劃/情況，並考慮視乎情況實施家庭教育課程評審制度，以保障課程質素。

(iii) **提供更多專業培訓及輔導**：現今社會問題較以往複雜和棘手，需要更專業的知識及技巧處理。因此，建議提供更多專業培訓及輔導課程，鼓勵家長、照顧者、社會福利團體及專門服務機構參與，以期通過培訓和交流，提升服務質素及效能。

(丙) 社區為本的家庭支援

應更善用社區資源，包括退休人士、宗教團體及守望相助的鄰居。為此，促請政府考慮下列措施：

(i) **在社區建立鄰里和朋友網絡**：政府可考慮與 18 個區議會合作推行「鄰里守望計劃」²，以探討方法加強鄰里支援，以處理和識別社區內的社會問題。在這方面，政府應在社區層面積極推動非正規的支援，幫助有照顧幼兒問題和困難的家

²在美國和英國，「鄰里守望計劃」經常用於打擊罪案及相關社會問題。他們認為一個好的鄰里能成為最有效預防罪案的工具有之一。計劃的重點是招募市民為「鄰里守望者」。市民在經過訓練後，他們在鄰里間幫助識別及報告可疑活動。換言之，它充當一個非正式的社區支援，用社區資源幫助鑑別罪案或相關社會問題。以香港的情況來說，計劃的目的在於建立鄰里及朋友支援網絡。舉例說，透過區議會動員社區資源，如業主委員會及住戶組織。它們將充當平台，招募志願者及訓練他們成為關心及支援社區內有需要的人士及高危組別的「鄰里守望者」。最終目標就是推廣互相支援的概念，以建構和諧社會。

長。另一可考慮的措施，是鼓勵家庭組成自助小組，互相幫忙。

(ii) **鼓勵跨界別合作**：單靠一方努力，無論是家庭、學校、社工、警方、輔導員或政府，都不能有效解決這些社會問題。政府應促進社會各界合作和傳揚關愛社會文化羣策羣力，扶助弱勢社羣和高危／問題家庭。

(iii) **繼續推廣和強化家庭核心價值**：政府應繼續與家庭、學校、非政府機構及商界等界別緊密合作，宣揚個人和家庭都應盡本分，照顧家人。

支援新政策方向的措施

家庭的參與

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
<ul style="list-style-type: none"> 政府可考慮提供實際誘因子家庭，例如向家庭提供公眾康樂及文化場地折扣優惠以鼓勵家庭參與。此外，政府亦可以積極鼓勵商界向家庭提供類似誘因。 	<ul style="list-style-type: none"> 康樂及文化事務署（康文署）博物館設有家庭通行證，並舉辦不同的專題展覽和以家庭為對象的推廣／教育活動。 家庭議會將探討與各個不同商會及零售業聯繫的可能性，以提供優惠誘因子家庭，例如零售業的家庭折扣日及旅遊業的家庭優惠等。
<ul style="list-style-type: none"> 政府可考慮通過師友計劃，支援有需要的家庭。 	<ul style="list-style-type: none"> 民政事務局在民政事務總署的協助下，將會考慮與 18 區區議會合作，探討如何把研究團隊建議的師友計劃及「鄰里守望計劃」一併在社區推展。

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<p data-bbox="1137 272 1317 312">其他措施</p> <p data-bbox="1137 376 1357 416">民政事務局</p> <ul data-bbox="1137 432 1995 943" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1137 432 1995 632">• 青年事務委員會轄下的青年活動統籌委員會致力打擊青少年吸毒問題，並優先支援有關的地區活動。委員會鼓勵青少年與家人一起參加個別活動。 <li data-bbox="1137 695 1995 943">• 由 2010-11 年度起，民政事務局向受資助的青年組織提供專項撥款，供舉辦“開心家庭”活動，並鼓勵青少年與家人一起參與青年團體舉辦的活動，藉以增進彼此的感情。 <p data-bbox="1137 1007 1267 1046">康文署</p> <ul data-bbox="1137 1062 1995 1366" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="1137 1062 1995 1366">• 康文署每年舉辦 36 900 項康體活動，包括訓練班、康樂活動及比賽，供市民參加。這些活動大部分均適合所有市民參與，其中約 650 項活動，例如體育同樂日及嘉年華、舞蹈晚會、露營及旅行，特別適合一家人參與，參加人數可達

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<p>200 000。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 為進一步鼓勵家人一起參加康體活動，康文署推出了一系列親子體育活動，包括羽毛球訓練班／同樂日、飛盤同樂日及社交舞訓練班。在 2011-12 年度，康文署會舉辦 156 項親子活動，供超過 7 000 人參加。 • 香港公共圖書館一向舉辦各種以家庭為對象的推廣活動，例如工作坊、講座及專題活動，持續推廣家庭的閱讀風氣。 <p>社會福利署（社署）</p> <ul style="list-style-type: none"> • 綜合家庭服務中心、保護家庭及兒童服務課及醫務社會服務部精神科均推行家庭支援計劃，目的是接觸有需要但又未能／不願意向適合的家庭支援服務求助的家庭，以免其家庭問題惡化。根據該計劃，社工及義工會組成社區網絡，通過電話及家訪等各種方法，主動接觸需

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	要援助的家庭。這項計劃招募的義工包括曾遇到同類問題或難關的人士。

及早預防

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
<ul style="list-style-type: none"> ● 政府應制定家庭危機的評估及管理工具。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 社署：二零零五年，顧問研究制定和確認了三套有關虐待配偶及虐待兒童的評估工具。專業人士可參考二零零五年制定的評估工具，以識別高危家庭。
<ul style="list-style-type: none"> ● 政府應持續加強家庭教育。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 各局/部門正主動地加強家庭教育。它們的工作臚列如下： <ul style="list-style-type: none"> - 衛生署：親職教育計劃是幼兒健康及發展綜合計劃的重點服務，旨在為準父母及父母提供有關育兒知識、兒童身心發展及親職方面的預早指導。 - 教育局：學校的整合課程提供家庭教育。二零一二至一三學年起推出的初中新學科「生活與社會」，將納入「家庭生活」為核心單元之一。

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<ul style="list-style-type: none"> - 康文署：香港公共圖書館不斷舉辦各種促進家庭和諧的推廣活動，例如親職教育講座及親子閱讀計劃。 - 家庭議會委託香港理工大學進行一個關於香港家庭教育的顧問研究，目的是評估現時家庭教育概況及建議可改善的範疇。家庭議會在六月的會議中將會聽取結果簡報及考慮未來路向。
<ul style="list-style-type: none"> • 建議提供更多專業培訓及輔導課程，鼓勵家長、照顧者、社會福利團體及專門服務機構參與，以期通過培訓和交流，提升服務質素及效能。 	<ul style="list-style-type: none"> • 保安局禁毒處：開辦「培訓導師」課程，以提高相關持份者透過其網絡舉行家長禁毒教育的能力。

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<p data-bbox="1137 272 1317 312">其他措施</p> <p data-bbox="1137 376 1267 416">衛生署</p> <ul data-bbox="1137 432 1993 576" style="list-style-type: none"> ● 母嬰健康院通過幼兒健康及發展綜合計劃，為初生至五歲的兒童提供全面的服務，以促進健康及預防疾病。 <p data-bbox="1137 639 1267 679">教育局</p> <ul data-bbox="1137 695 1993 1359" style="list-style-type: none"> ● 學校課程 <ul data-bbox="1193 743 1993 1150" style="list-style-type: none"> - 學校的整合課程提供家庭教育。各學習領域／科目，以及課堂以外的學習經歷，均包含有關性教育、藥物教育及孝道等元素，以促進有關家庭教育的知識、技能及價值觀，例如家庭成員角色及責任、婚姻的準備，以及維繫家庭和諧等。為支援學校實施家庭教育，製作了學習及教學材料予教師參考使用。 ● 其他學習經歷 <ul data-bbox="1193 1270 1993 1359" style="list-style-type: none"> - 建議及鼓勵學校提供多種學習活動，以培育家庭觀念。有關活動可以不同形式

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<p>出現，例如組織學生為不同的社會團體、組織或親子運動日提供社區服務。這些活動有助學生加強理解其他家庭成員的需要及部分香港家庭面對的問題。學生亦可藉此機會探索解決這些問題及達致健康家庭生活的的方法，同時鍛鍊溝通技巧。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 推動家校合作 <ul style="list-style-type: none"> - 通過家長教師會(家教會)舉辦家長活動及講座，推動家校合作。家教會為促進家長教師溝通、理解及互相支持的橋樑。教育局提供刊物及資源，讓家長汲取協助子女個人成長的知識，以及加強了解教育的發展。此外，亦為家長舉辦以家校合作、學生學習與個人成長為焦點的宣傳活動、成功經驗分享、研習班及研討會。

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<ul style="list-style-type: none"> ● 禁毒教育 <ul style="list-style-type: none"> - 為加強家長對禁毒教育的認識及提升他們辨識高危子女的技巧，教育局於二零零九年協助保安局禁毒處製作「無毒家教有妙法」小冊子，並透過學校派予所有家長。該單張於二零一一年四月作出更新及重發予家長。 - 教育局於二零一零年發出通告，鼓勵學校由二零一零至一一學年開始，制訂校本的「健康校園政策」，以加強學校與家長的聯繫及營造有利學生健康發展的環境。 - 教育局現正與各家長教師會聯會合辦禁毒教育活動，讓家長掌握適當的知識、技巧及態度，以處理青少年濫藥者。 <p>社署</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 綜合家庭服務中心提供一系列預防、支

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<p>援及補救服務，切合不同個人及家庭的需要，並採取不同措施，例如設立小組和舉辦活動，以預防家庭問題，以及促進親子和家人的關係。中心設有機制可為有需要的家庭適時評估其問題，從而作出適時跟進。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 全港共有 41 間長者地區中心及 118 間長者鄰舍中心，為長者及其照顧者提供各樣社區支援及照顧服務。中心並設有外展工作隊以識別和支援獨居長者與隱蔽長者。 • 為應付虐老問題，勞工及福利局與安老事務委員會在二零零九年攜手推出為期兩年的「左鄰右里積極樂頤年試驗計劃」。計劃以「關愛長者」為主題，旨在宣揚尊重長者的理念和協助識別虐老個案。

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<p>保安局禁毒處：禁毒教育措施</p> <ul style="list-style-type: none"> • 製作禁毒資源套，為非政府組織、學校及家長教師會等持份者提供有用的參考資料，以便他們策劃和舉辦以家長及家人為對象的禁毒活動。 • 由社工提供電話支援服務，為家長提供實時支援。製作家長禁毒教育通訊和舉辦地區家長禁毒研討會，加強家長對毒品的認識、與子女的溝通技巧，以及處理子女吸毒問題的技巧。 • 通過禁毒基金，鼓勵不同界別提出措施支援家庭，以及舉辦活動以促進和諧的家庭關係，藉以防止青少年吸毒。

社區為本的家庭支援

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
<ul style="list-style-type: none"> 與 18 區區議會合作推行「鄰里守望計劃」，藉此為社區建立鄰里及朋友支援網絡。 	<ul style="list-style-type: none"> 民政事務局在民政事務總署的協助下，將會探討如何與 18 區區議會合作推行研究團隊建議的「鄰里守望計劃」，以加強對鄰里的支援，藉以打擊及識別社區內的社會問題。
<ul style="list-style-type: none"> 政府應主動促進對於在照顧兒童時面對問題和困難的家長在社區層面的非正式支援。另一可行措施是鼓勵家庭建立自發支援團體以互相幫助。 	<p>社署</p> <ul style="list-style-type: none"> 鄰里支援幼兒照顧計劃在二零零八至零九年度推出，以提供更具彈性的幼兒照顧服務，並促進鄰里互助。這項計劃在二零一一年十月納入常規服務，並擴展至全港 18 區。 綜合家庭服務中心、保護家庭及兒童服務課及醫務社會服務部精神科均推行家庭支援計劃，目的是接觸有需要但又未能／不願意向適合的家庭支援服務求助

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<p>的家庭，以免其家庭問題惡化。根據該計劃，社工及義工會組成社區網絡，通過電話及家訪等各種方法，主動接觸需要援助的家庭。這項計劃招募的義工包括曾遇到同類問題或難關的人士。</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 政府應鼓勵跨界別合作。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 勞工及福利局：社區投資共享基金旨在推動社區參與及跨界別合作，建立社會資本。基金鼓勵鄰里互助和社區建設。基金資助的很多計劃，旨在強化兒童及家庭網絡、促進青年發展、社會共融、跨代共融及長者自強。 ● 社署：綜合家庭服務中心採取多項以社區為本的支援策略，強化家庭的功能，包括與各政府部門、福利服務單位及地區持份者合作，為有需要的個人及家庭提供服務。
<ul style="list-style-type: none"> ● 政府應繼續促進及強化家庭核心價值。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 家庭議會及其他政策局/部門正不斷努力促進和強化家庭核心價值。例如社署

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<p>每年推行“凝聚家庭 齊抗暴力”宣傳運動，舉辦全港及地區教育宣傳活動，提高市民對鞏固家庭凝聚力及預防家庭暴力的意識。宣傳活動包括提醒父母注意子女的需要及家庭核心價值等正面信息。此外，家庭議會亦持續推行「開心家庭運動」及「開心家庭網絡」(讓公眾透過互聯網獲取和分享各類與家庭有關資料的網上平台)以推廣家庭核心價值。</p>
	<p>其他措施</p> <p>康文署</p> <ul style="list-style-type: none"> • 香港公共圖書館一直與相關政府部門及非政府組織合作，舉辦主題工作坊及講座，並提供場地支援有關家庭主題的展覽。 <p>衛生署</p> <ul style="list-style-type: none"> • 「兒童身心全面發展服務」，是勞工及福

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<p>利局、教育局、衛生署、醫院管理局和社會福利署共同推行的措施，於二零零五年七月起分階段推行。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 本計劃以母嬰健康院為服務平台，聯繫醫療界醫院產科、精神科及兒科；社會服務界綜合家庭服務中心／綜合服務中心；以及教育界學前教育機構等，及早識別有特別需要的兒童及其家庭，向他們提供適時的服務。 <p>社署</p> <ul style="list-style-type: none"> • 設有各種幼兒服務，包括日間幼兒中心、暫託幼兒服務和延長時間服務，支援因工作或其他原因以致暫時未能照顧年幼子女的家庭。社署亦資助暫託幼兒服務營辦者，提供家庭支援活動，以加強家長／照顧者對安全妥善照顧兒童的意識與認識。 • 為了在社區推廣家庭責任，勞工及福利

四項研究的建議措施	各局/部門的現行/將會推行的措施
	<p>局與安老事務委員會合作，在二零一一年七月攜手展開推出新一期的「左鄰右里積極樂頤年」計劃，嚮應家庭議會「人人就位 孝愛互傳」的主題。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 「老有所為活動計劃」資助社區組織策劃和推行創新的計劃及活動，以推廣老有所為的訊息，以及促進跨代互動。