

討論文件

立法會福利事務委員會  
舊建市區綜合鄰舍計劃的檢討

目的

本文件旨在告知各委員有關社會福利署(下稱「社署」)委託進行的一項「舊建市區綜合鄰舍計劃」(下稱「綜合計劃」)的檢討。由於是項檢討仍在進行，委員提出的任何意見或評論均會在檢討中一併考慮。

背景

2. 鄰舍層面社區發展計劃(下稱「社區計劃」)最初的構思和推行，是為寮屋區和平房區等偏遠或社會設施不足的地區居民服務。其後這些地區逐一清拆，社區計劃也理應停辦。不過，為回應福利界的強烈要求，當局把不再服務該等偏遠地區的社區計劃轉移到舊建市區，以試辦形式為該等地區的居民服務。這樣的試驗計劃計有兩項，分別在旺角和南昌區推行。一個由麥列菲菲教授擔任主席的鄰舍層面社區發展試驗計劃檢討小組曾就此試辦的社區計劃進行檢討。政府根據檢討結果，同意把停辦社區計劃後騰出的資源重新分配，讓非政府機構在舊建市區推行綜合計劃，以便加強向新來港定居人士、長者和低收入家庭提供外展服務。在香港大學葉嘉安教授帶領的工作小組協助下，當局已在深水、油尖旺和九龍城三區(見附件 I)識別 12 個舊建市區為設施不足的地區，從而開設綜合計劃。當局同意這些計劃會開辦三年，並在三年後因應是否仍需為上述地區的服務對象提供外展服務而作審慎檢討。

3. 綜合計劃提供的服務包括—

- (a) 向居住在目標地區的新來港定居人士、長者和低收入家庭等弱勢社羣，提供外展服務；
- (b) 向有需要的人士提供社會或福利服務的所需資料；
- (c) 轉介有需要的人士接受社會或福利服務；
- (d) 吸引和帶領這些弱勢社羣參加現有以中心為本的服務和活動，如支援小組、教育活動和生活技能訓練等，以便他們融入主流服務；以及
- (e) 推動他們參與義務社區服務和自助活動。

4. 由非政府機構將已停辦的社區計劃後騰出的資源開辦的 12 項綜合計劃，由開辦到完成的時間如下：

開辦日期	綜合計劃的數目	完成日期
1.1.1999	6	31.12.2001
16.3.2000	2	15.3.2003
15.3.2001	4	14.3.2004
—	合計：12	—

在二零零二至零三年度每項綜合計劃每年撥款為 146 萬元，而上述 12 項綜合計劃的總撥款額為 1,740 萬元。

### 社署和非政府機構為應付不斷轉變的福利需要而加強的行動

5. 近年來，社會福利界經歷了若干重大轉變。由於社會和家庭問題日趨增加，而服務機構現時已可更靈活調配資源，以便更妥善地應付不斷轉變的需要，福利服務現正朝下列的方向發展—

- 由零碎到整合；
- 由中心為本和院舍式到外展、家居式和社區支援為主；
- 由獨立分割到跨界別合作；

此外，再加上資源增值計劃和本港現正面對的財政緊絀情況，我們更需要審慎檢討現有服務，確保不會出現服務重疊或重複，以便更能善用資源，和向服務使用者提供更協調的支援。

6. 近年來，社署得到非政府機構的鼎力支持，循上述方向推行一系列措施，尤其着重以外展方式去識別家庭或個人的問題，以能盡早介入。這些措施包括—

- (a) 加快成立綜合服務隊以提供青少年服務，包括外展、學校為本和中心為本的社會工作服務。綜合服務隊的數目由一九九九至二零零零年度的 35 支，增至二零零一至零二年度的 64 支。另有至少 12 支會在二零零二至零三年度開辦；
- (b) 附屬於長者綜合服務中心的長者支援服務隊，向家中的獨居長者提供外展服務。現時，本港共有 36 支長者支援服務隊為超過 57,000 名的獨居長者提供服務，以便把他們納入支援網絡之內。另有三支支援隊會於二零零二至零三年度成立；
- (c) 為新來港定居人士而設的新來港定居人士服務中心，在二零零零至零一年度已由四間增至八間；
- (d) 社署把設於社區中心和屋邨社區中心的小組工作部重整為 20 個家庭支援及資源中心，並由分布全港的 14 支家庭支援網絡隊作出配合，為弱勢社羣提供外展、支援和輔導服務；
- (e) 根據有關家庭福利服務檢討的顧問研究所建議，推行 15 項綜合

- 家庭服務中心試驗計劃；以及
- (f) 社會工作者與地區居民團體、公共屋邨物業管理公司人員等保持緊密聯繫，以識別弱勢社羣或可能需協助的個別人士。

由於上述的措施涵蓋範圍較大，而服務亦較多元化，故此有部分上述的服務已設於現有綜合計劃的服務地區內。

7. 社署已和非政府機構聯手推行多項新措施，目的是更廣泛及有效地向弱勢社羣伸出援手。有鑑於上述種種新措施的設立，當局初步認為有需要檢討綜合計劃應否繼續以獨立和有別於其他服務的方式運作。當局同時認為，逐步停辦綜合計劃並把這些計劃納入現有的外展服務網絡，又或重整為外展服務之一，也許會使公共資源更能用得其所，符合成本效益。在這種情況下，我們需就這項議題進行獨立檢討，由各有關方面共同討論，以便對這項特別的服務日後的路向有所啟示。

## 檢討

8. 社署獲得負責監察本署社區發展綱領[包括綜合計劃]的決策局(即民政事務局)的同意後，已委託由香港大學梁祖彬博士帶領的顧問小組，就綜合計劃進行檢討。梁博士及其小組成員曾協助政府成功進行香港家庭福利服務的檢討。社署現正根據檢討報告的建議，與非政府機構攜手設立綜合家庭服務中心，試行以新的服務模式提供家庭福利服務；重整現有的家庭服務中心，以不影響成本的方式去推行。此外在重整過程中，亦把這些中心與其他服務單位整合，務求以更集中和全面的方式照顧目標家庭的需要。綜合計劃是一項社區為本的服務，可成為綜合家庭服務中心的相關服務之一。由於梁博士的顧問小組對家庭服務檢討有廣泛經驗，我們已委託該小組檢討綜合計劃。

9. 在檢討進行期間，首批原定於二零零一年十二月底前完成的六項綜合試驗計劃，已延期 12 個月，即由二零零二年一月延至二零零二年十二月。因此，非政府機構可以有足夠時間跟進檢討的建議。

10. 顧問小組的技術建議書摘要載於附件 II。除了進行技術建議書所述的工作外，顧問小組也會利用香港二零零一年人口普查所得的最新數據和其他有關資料來源，如由地理信息系統提供的地理資訊等，檢討目標地區的需要和福利服務的提供情況。小組也會參考葉教授工作小組所選以識別 12 個目標地區內資源不足社區的指標。

## 監察檢討進度的導向委員會

11. 當局已成立導向委員會，負責監察這項檢討的進度、向顧問發出指示和接納他們的報告。導向委員會由民政事務局、社署、香港社會服務聯會

及推行綜合計劃的非政府機構的代表和業外人士組成。當局亦已經邀請葉教授加入導向委員會為資料提供者，為 12 個目標地區內三類服務對象的需要提供最新資料。顧問小組在二零零二年三月的第二次會議上已提交首份進度報告，載於附件 III。

## 未來路向

12. 社署會因應綜合計劃目標地區的最新需要和服務，與及如何以最具成本效益的方式運用公共資源，與有關人士緊密合作，進行檢討。社署會與民政事務局和有關的非政府機構跟進檢討建議。檢討預計在二零零二年七月底完成，因此首批六項綜合計劃的運作在二零零二年十二月屆滿前應有足夠時間作出改變。我們會因應檢討的建議，考慮給予第二和第三批綜合試驗計劃作出改變的時間。

社會福利署  
二零零二年三月

## 12 項舊建市區綜合鄰舍計劃一覽表

地區	服務界限	營辦的非政府機構
深水	南昌街 荔枝角道 欽州街 長沙灣道	1. 香港救世軍
	南昌街 長沙灣道 桂林街 福榮街 欽州街 巴域街	2. 鄰舍輔導會
	黃竹街 大埔道 白楊街 長沙灣道 南昌街 巴域街	3. 香港明愛
油尖旺	大角咀道 櫻桃街 旺堤街 福利街 (包括大同新邨)	4. 旺角街坊會陳慶社會服務中心
	塘尾道 櫻桃街 大角咀道 通州街 界限街	5. 旺角街坊會陳慶社會服務中心
	彌敦道 登打士街 渡船街 亞皆老街	6. 旺角街坊會陳慶社會服務中心
油尖旺	彌敦道 櫻桃街 塘尾道 太子道西	7. 循理衛理楊震社會服務處
	彌敦道 窩打老道 渡船街	8. 循理衛理楊震社會服務處
	登打士街	
深水 (續上頁)	彌敦道	9. 浸會愛群社會服務處

地區	服務界限	營辦的非政府機構
	太子道東 塘尾道 荔枝角道 界限街	
九龍城	馬頭涌道 宋皇臺道 北帝街 馬頭圍道 譚公道 馬頭角道 木廠街 九龍城道 土瓜灣道	10. 香港聖公會福利協會
	沙浦道 太子道西 嘉林邊道 賈炳達道	11. 香港聖公會福利協會
	旭日街 崇志街 鶴園街 馬頭圍道 貴州街	12. 香港路德會社會服務處

檢討舊建市區綜合鄰舍計劃  
顧問服務技術建議書

(a) 目的

進行顧問研究的目的，是全面檢討綜合計劃和特定地區的服務對象對這項服務的需要。

(b) 主要方式

顧問小組會進行以實據為本的總結性評估研究，並就服務的整體發展提供建議。研究和檢討會保持以公開和具透明度的方式進行，讓有關機構及人士可自由參與和提供意見。小組會採用以下的研究方法：

- 覆檢有關文件
- 舉行焦點小組討論
- 收集服務數據
- 檢討個別計劃／服務

(c) 顧問研究的主要工作

- i) 識別三類服務對象的需要和訂下處理的優次，以及因應服務使用者的需要水平，建議作出適合程度的介入；
- ii) 研究不同服務的提供及其如何配合區內三類服務對象的需要；
- iii) 檢討綜合計劃的角色和職能、提供服務的模式、服務標準、員工架構和資助模式，以及這些計劃在照顧社區不斷轉變的需要方面的成效；
- iv) 考慮綜合計劃的角色，以及計劃與主流服務和其他新服務的配合；
- v) 建議終止或繼續推行 12 個目標地區的計劃和服務，以及對現有服務模式作出所需改變，並以詳細方案、服務標準、員工架構和資助模式，加以說明；以及
- vi) 制訂最後建議或任何所需過渡安排的實施計劃。

(d) 工作時間表

顧問研究在二零零二年二月展開。顧問小組須於工作展開後第 12 個星期或之前，提交中期報告匯報進度，並在研究展開後 24 個星期內提交最後報告的擬稿。此外，他們亦須在顧問研究完結時(即在二零零二年七月底左右)提交最後報告。

(e) 檢討的財政撥款

社署已獲獎券基金撥款 25 萬元，用以聘請顧問小組進行檢討。

(f) 顧問小組的成員組合

顧問小組由梁祖彬博士及其帶領的三名香港大學社會工作及社會行政學系人員組成。



綜合計劃評估的第一次進度報告  
二零零二年三月  
香港大學顧問小組

### 已進行及會進行的工作

二零零二年二月和三月進行的主要工作包括：覆檢有關的政策文件；編製和檢討服務數據；檢討有關活動的業務計劃；與學者(二零零二年三月四日)、決策官員(二零零二年三月十三日)和非政府機構的代表(二零零二年三月十四日)分別舉行焦點小組會議；以及向綜合計劃的所有人員簡介評估方法(二零零二年三月七日)。此外，顧問人員已開始與三個地區(分別是九龍城、深水 和油麻地／旺角)的綜合計劃人員會面，以訂出地區為本研究的安排細節，包括在本年三月中至四月底期間與有關的福利機構舉行焦點小組會議，以及視察有關的計劃。此外，該小組亦會進行以下的工作—

- 安排在三月底前與社署的三位福利專員舉行一次會議。
- 透過訪問(家庭支援網絡隊、家庭資源組和家庭支援組、綜合家庭服務中心試驗計劃、長者支援服務隊、市區重建服務隊、社區中心外展工作和新來港定居人士計劃)，收集和與外展服務相類似的資料。

### 服務數據

2. 根據社署提供的服務數據，綜合計劃在推行首年的初期服務表現「相對」較差。有關的服務表現包括所識別的亟需援助人士數目、計劃的參加人數、轉介個案數目和所提供的活動。不過，當這些計劃上了軌道後，上述數字大致已有改善。整體來說，有關數據顯示，綜合計劃的服務表現因津貼及服務協議的規定而有別。有關的津貼及服務表現包括—

- 每年接觸亟需援助人士的總人數(1,000人)
- 每年接觸亟需援助人士及弱勢社羣的總次數和有關活動的出席人數(8 000次)
- 每年轉介服務的總次數(300宗)
- 每月成立的積極小組數目(4個)
- 每年舉办的社區活動總數(80項)

3. 在推行首年，只有兩項計劃符合津貼及服務協議的規定，即每年識別 1 000 名目標人士。不過，津貼及服務協議的規定在二零零零年才訂立為基準。在計劃推行第二年和第三年，每年均有三項計劃(所推行計劃總數分別是 8 項和 12 項)未能符合有關的規定。這些數字反映出部分地區所識別的目標人口數目有所增加。不過，其他地區則可能難以識別新的目標人口。另一方面，由於社會狀況正在轉變，津貼及服務協議所規定的有關水

平需予檢討。至於所識別的弱勢社羣人口的類別分布，低收入家庭平均佔家庭總數的差不多 50%、新來港定居人士佔 20%，而長者則佔 30%。所識別的低收入家庭的比例相對較高，這可能是由於經濟衰退所致。近年來，低收入家庭和新來港定居人士的比例均有所增加(前者由一九九九年的 45%增至二零零一年的 50%，而後者則由一九九九年的 18%升至二零零一年的 23%)。至於長者的比例則相應下跌(由一九九九年的 36%下降至二零零一年的 27%)。值得一提的是，雖然深水 區的新來港定居人士人數為全港之冠，但該區推行的兩項計劃所接觸的新來港定居人士比例卻遠低於其他地區。

4. 與此同時，除了上述三類已確定的目標人士之外，計劃亦可識別其他有需要的人士，其中包括長者(年齡介乎 60 至 64 歲)、新來港定居人士(居港期為 1 至 3 年)、低收入家庭(家庭收入不足於綜援金額的 133%)和其他人士(在目標界限以外地方居住的人士、長期病患者和傷殘人士)。這些人士的數目佔計劃在過去三年來接觸的亟需援助人士總數的 36.4% 左右。

5. 有鑑於不同的計劃在識別新目標人口方面的能力高低不一，推行時間已屆三年的計劃大致仍能在其目標社區識別規定數目的亟需援助居民作為新目標對象。不過，由於大多數計劃只能僅僅符合有關的規定，目標人口顯然並未有「供過於求」的情況。一般來說，居民流動性偏高(新來港定居人士等亟需援助人士遷入)、人口老化以及經濟衰退，都是維持目標的亟需援助人口「供應」穩定的因素<sup>1</sup>。

6. 就計劃所接觸的人數、小組出席率和活動出席率來說，除了推行首年之外，計劃接觸的人數和有關出席率均遠超津貼及服務協議所訂的水平。活動出席率佔整體出席率的最大部分(52%)，而個別接觸率和小組出席率則分別為 34% 和 14%。

7. 有關服務轉介個案的數目方面，一九九九年每項計劃平均只有 187 宗個案獲得轉介。這個數目遠低於所規定的水平(即 300 宗)。在計劃接觸的個案中，平均每五宗便會有一宗獲得轉介。在其後數年，轉介個案數目已穩步上升，並達到預期的規定數目。二零零一年，每 2.4 宗計劃接觸的個案會有 1 宗獲得轉介。轉介個案數目增加，是因為計劃在過去三年間已累積大批可能不時需要轉介服務的使用者。

8. 經常舉辦活動的小組數目和舉辦活動的數字，近年來亦顯著上升，而且遠超所規定的水平。有關小組包括支援小組、義工小組、教育小組和

---

<sup>1</sup> 建議原因之一，是這些舊建市區的租金較為便宜。研究助理員曾探訪一戶住在面積約 50 平方呎房間的家庭，他們只需繳付 700 元月租。此外，居住在舊建市區的低收入家庭、新來港定居人士和長者亦可同時申請公共房屋。

發展小組，而有關活動則包括康樂活動。

9. 有關招募亟需援助人士成為義工的數目，近年來亦有輕微增幅。二零零一年，每項計劃每月可平均招聘 14 名義工。

#### 有待探討的主要問題

10. 顧問小組將會探討下列各項主要問題—

- 是否仍有充分理由繼續提供特別的介入服務，以照顧目標地區內亟需援助人士的社會需要？這些人士有什麼需要？為什麼不可以透過主流服務解決他們的需要？綜合計劃有何獨特的貢獻？
- 綜合計劃所舉辦活動的性質(即計劃的介入工作)為何？綜合計劃如何協助亟需援助的人士獲得所需的社會服務？如何處理那些「不認識社會及福利服務和無興趣採用該等服務」的亟需援助人士？
- 綜合計劃與其他主流服務(特別是與其附設的活動)的關係如何？計劃在轉介使用者接受主流服務後，可否終止或完結與他們的關係？
- 綜合計劃對使用者有什麼影響？轉介制度的成效如何？計劃的其中一些可取之處是什麼？
- 綜合計劃會否與同類新制訂的外展服務和有特定對象的服務有所重疊？現時有什麼機制協調這些有類似服務使用者或採用類似外展方式的活動？