

二零零一年十二月十日

CB(2)587/01-02(06)號文件

## 討論文件

# 立法會福利事務委員會 加強對家庭支援的新措施

## 目的

本文件旨在介紹社會福利署（社署）就加強對家庭支援所推行的新措施。

## 背景

2. 自亞洲金融風暴和最近發生的國際大事以來，香港一直面對重大的經濟轉變和考驗。由於出現失業率上升、工作不穩定、負資產等問題，再加上家庭凝聚力日漸削弱，婚姻關係亦日益脆弱，導致家庭慘劇、涉及兒童及老人的虐待個案、家庭暴力及青少年問題有所增加。家庭不但是社會最基本的組成部分，也是支援個人的最重要支柱。有見及此，我們有需要透過各項社會福利服務加強對市民和社會的支援，以協助家庭處理困難和危機。

## 現時的服務

3. 過去多年來，我們已為身處困境和面臨危機的人士和家庭提供或改善多項支援服務，包括設立完善的福利網絡，在全港各區設立 65 間家庭服務中心、104 個醫務社會服務部、64 支青少年綜合服務隊，462 名學校社工(在每間中學派駐一名社工)以協

助青少年和學生，以及為亟需照顧的長者成立 35 支長者支援服務隊。此外，我們也設立 5 間單親中心、8 間為內地新來港定居人士而設的新來港定居人士服務中心，以及推行 5 項家庭教育試驗計劃，以加強對弱勢社群和有需要的家庭提供支援。

4. 預防往往勝於治療。有見及此，我們推行了多項公眾教育和宣傳運動，以鼓勵市民建立積極的人生觀、鞏固家庭和增強市民處理壓力的抗逆力。我們會透過舉辦多項大型宣傳及推廣運動，包括一系列的家庭生活教育活動和連串防止虐待兒童和虐待配偶的活動，廣泛宣傳上述信息。一項名為“家庭動力迎挑戰”的最新宣傳活動已於本年十二月二日展開，內容包括在本年十二月中至明年四月底期間播出的電台特備節目，及明年五月起在電視播映的特輯。我們亦已取得資源，在二零零二至零三年度繼續推行一項大型宣傳運動，主題是鞏固家庭和保護兒童及其他受害人免受虐待和暴力對待。

## 檢討現有的服務

5. 多年以來，政府撥出大量資源，加強現有的服務以應付不斷轉變的家庭需要。在二零零一至零二年度，就提供家庭及兒童福利服務的撥款為 17.47 億元，比上一年度增加 6.7%。可是，現時的福利服務往往是“拼湊而成”，亦即在有需要時便開設新的服務或計劃。如此一來，福利服務和資源運用難免會有一定程度上的重疊。鑑於香港近年正面對多項重大的社會和經濟轉變，社署必須切實檢討是否已充分運用現有資源、有關資源可否重新分配，以及如何重整服務，以改善服務的不足之處，並且更具成本效益和全面地應付家庭不斷轉變的需要。

6. 社署已根據上述的政策綱要檢討現有服務和展開嶄新的服務模式，以便照顧香港家庭不斷轉變的需要，及對亟需協助的家庭提供支援。署方在重整服務方面採取三管齊下的策略：

- (a) 加強宣傳和公眾教育，並透過積極的外展和建立網絡的服務模式，早日識別問題家庭，及早介入，以便預防及把發生家庭危機的機會減至最低；
- (b) 把家庭服務中心轉變為綜合家庭服務中心，提供一套綜合和容易使用的服務，以幫助需要不同程度支援的家庭；以及
- (c) 設立和加強專門服務，以應付嚴重的家庭問題，如虐待、暴力和自殺等。

以上策略的推行以福利界兩項重大轉變作為基礎，分別是推行整筆撥款計劃，使資源運用更加靈活和更具成本效益，以及社署重整架構後加強以社區為基礎的手法。

7. 現把已進行的檢討和建議的新服務模式摘述如下：

(a) 家庭服務檢討

社署於二零零零年八月委託香港大學檢討本港的家庭服務。顧問研究於二零零一年五月完成，其中建議推行一項新的服務模式 — **綜合家庭服務中心**。建議的中心會把家庭服務融入以社區為基礎的服務，提供一系列的預防、支援和補救性服務，以全面地照顧家庭不斷轉變的需要。福

利界在過去數月的公眾諮詢，對綜合家庭服務中心的模式甚表歡迎。我們將推行十個至十五個的試點計劃，以測試這項嶄新服務模式的可行性。

(b) 小組工作部服務檢討

社署同時亦就設於社區中心的小組工作部進行檢討。為日後成立綜合家庭服務中心作好準備，並配合社署重整架構而根據地區的需要來策劃和提供服務，社署設於全港的 19 個小組工作部現已重整工作重點，並重新命名為**家庭支援及資源中心**，為亟需協助的家庭提供資源和支援服務。

(c) 家庭支援網絡隊

行政長官於二零零零年施政報告中承諾，社署會加強轉介和外展服務，以便更加了解弱勢社群的需要，並向他們提供有關現有資源的資料，協助他們解決問題。社署現已根據這項政策綱要，在每個行政區<sup>1</sup>的家庭支援及資源中心成立共 14 支**家庭支援網絡隊**，為亟需協助的家庭提供外展和建立網絡服務，以便早日識別問題，及早介入。過往為新界區服務的鄉郊流動服務隊，亦將被納入家庭支援網絡隊內，以達致更佳的協作和綜合服務的效果。

(d) 協助露宿者的三年工作計劃

---

<sup>1</sup> 社署轄下設有 13 個行政區，其中有五區分別為兩個區議會所屬的地區提供福利服務。由於將軍澳人口日漸增加，我們已在社署轄下的黃大仙／西貢區增設一支家庭支援網絡隊。

由於露宿者的特點有所轉變，加上越來越多較年青和經濟有困難的失業人士成為露宿者的現象亦日益備受關注，我們已獲獎券基金撥款 873 萬元，自二零零一年四月起與三間專為露宿者提供服務的非政府機構合辦一項**協助露宿者的三年工作計劃**。我們推行了一系列專為露宿者而設的綜合服務，以應付露宿者的特別需要。這包括深宵外展探訪、即時安排入住收容所／宿舍、就社交／生活技巧及人際關係的輔導、提供就業指導和安排工作、發放緊急基金以應付與生活及與工作直接有關的開支、提供長遠住宿安排和跟進服務，協助他們重新融入社會，這項工作計劃也包括由香港城市大學進行的評估研究，以評估連串新措施和現有服務在處理露宿者問題上的成效。

(e) 家庭危機支援中心

為加強對面臨危機家庭所提供的服務，社署有計劃開辦首間**家庭危機支援中心**。中心旨在改善現有服務的不足之處，提供避靜設施，藉此協助受到極大壓力或面臨危機的服務使用者處理本身的情緒和尋求積極解決家庭問題的方法。此外，中心也可成為及早介入點，提供資源盡早處理家庭衝突或危機，協助家庭解決困難，防止家庭問題演變為家庭慘劇。在進行了以服務質素為基礎的篩選程序，我們委託了香港明愛管理這間中心。

(f) 自殺危機處理中心

企圖自殺和自殺身亡的個案數字日益令人關注。為進一步加強措施以處理自殺問題，社署已於二零零一年十月向獎券基金取得 1,060 萬元撥款，供香港撒瑪利亞防止自殺會以三年試辦形式設立一間**自殺危機處理中心**。中心 24 小時運作，為身處危機和有強烈自殺傾向的人士提供外展和即時危機介入／深入輔導的服務。此外，這項服務附設由香港大學進行的成效評估。

(g) 打擊暴力問題的專門及協調工作

社署一直採取各項措施，以解決暴力問題。自二零零一年九月起，社署成立一個由總社會工作主任領導的家庭暴力專責單位，負責制訂有關處理家庭暴力問題的服務。單位服務範圍包括虐待兒童、虐待長者、性暴力和家庭暴力問題。這項新措施標誌著社會工作發展的專業化及政府為處理暴力問題所提供之整合的策略。

社署已於本年較早時檢討以跨專業合作模式打擊暴力的成效。經過諮詢防止虐待兒童委員會、防止虐待配偶工作小組和關注性暴力工作小組的意見後，當局決定維持防止虐待兒童委員會為一個獨立的委員會，而其他兩個工作小組則合併成為關注暴力工作小組。合併工作已經完成，目的是精簡程序、充分利用資源，以及發揮協同作用。關注暴力工作小組會繼續研究有關暴力的問題和需要關注事項，並在適當時向政府提供意見。除了現有的成員外，我們已另外邀請一些非政府機構加入新工作小組，以便更妥善協調和配合，制訂策略及改善現有的服務。

上述措施的詳情已載於附件。

## 評估和監察

8. 新措施提供創新而專門的服務，但整體目標、服務的形式和提供模式均互有關連。這些措施為所有家庭提供服務，特別是有困難和面對危機的家庭，包括新來港定居家庭、領取綜合社會保障援助的單親家庭、低收入家庭和照顧子女有困難的家庭，以及有疏忽照顧子女／虐待兒童記錄的家庭等。每項服務均須附設評估機制，以評估個別措施的成效。
9. 有關綜合家庭服務中心方面，社署於二零零一年九月成立家庭服務檢討建議執行工作小組，其中的工作是就檢討的進行情況提供建議及監察試驗計劃的進展。社署邀請已成功完成家庭福利服務檢討的香港大學顧問團，就所有試驗計劃進行評估研究。顧問團也會制訂一個架構，評估以不同模式轉變為綜合家庭服務中心的成效，並建議最具成本效益的模式以供日後採用。
10. 兩間專上學院的學者會分別密切跟進和監察有關露宿者試驗計劃和自殺危機處理中心試驗計劃的進展。至於家庭支援及資源中心、家庭支援網絡隊和家庭危機支援中心的服務表現，則會根據服務單位是否符合服務質素標準、社署《服務文件》及為非政府機構而設的《津貼及服務協議》所訂明的認可成效水平和服務成果指標，進行密切監察和評估。

## 分擔責任－社區投資共享基金

11. 協助有需要的家庭是整個社會的共同責任。社署已帶領發

展一個包括有形和無形服務的綜合福利網絡，以協助基於不同原因而未能自行解決問題和困難的家庭。最重要的，就是所提供的福利服務必須與時並進，切合社會日新月異的需要。要把現時的服務徹底改變至所需的模式需要一段時間，但這轉變必須建基於一個整體的架構，而不是隨意進行。

12. 不過，單靠政府和社工的努力是絕不足以應付由於經濟轉型而激化的社會和家庭問題。行政長官在二零零一年的施政報告中指出，政府會堅持對福利服務所作的承擔，同時鼓勵市民發揮積極性，匯集個人、非牟利機構、商界等的智慧和力量，推動市民自我幫助、關懷互愛、守望相助、同舟共濟的精神。為了支持和推動這個社會服務發展概念，行政長官宣布提供前期資金三億元，成立“社區投資共享基金”。基金的目的是鼓勵市民彼此關心、互相幫助，並推動社區參與地區和跨界別的計劃。基金的運作細則現正制定中。

## 未來路向

13. 政府會就本文件所介紹的新服務措施與福利界和市民緊密合作，並進一步制訂適當的策略，以切合社會日益轉變的需要和期望。

社會福利署

二零零一年十一月

## 綜合家庭服務中心

綜合家庭服務中心分為三個主要部分。現把各部分的策略性職能載述如下：

### (a) 家庭資源組

家庭資源組為所有家庭提供公開和全面的服務，讓他們可隨時使用單位的服務、取得所需的資料、接受家庭生活教育、成立發展性的互助小組、擔任義工、建立社交網絡和獲得外展服務等。設立該組的主要目的，是為家庭提供所需的資源，以強化家庭的功能。

### (b) 家庭支援組

家庭支援組為亟需照顧或處於弱勢的家庭提供支援服務，當中包括子女管教和家庭管理訓練、照顧者支援、轉介有關家庭接受援助和簡短輔導等。設立該組的主要目的，是提供適時的家庭支援服務，避免使家庭悲劇或問題進一步惡化。

### (c) 家庭輔導組

家庭輔導組為面臨危機的家庭提供深入的臨床輔導，以維繫家庭的凝聚力、防止家庭破裂和發生家庭慘劇。

## **綜合家庭服務中心試驗計劃的推行**

綜合家庭服務中心是一項嶄新的服務模式。我們會在選定的地區試辦這些服務中心，以累積經驗和嘗試不同的服務組合模式，然後才決定如何全面推行有關計劃。根據顧問建議，我們可在現有家庭服務中心轉為綜合家庭服務中心期間的試辦過程中，確定不同服務模式的成本效益和制訂推行計劃的安排。

### **(a) 實施時間表**

- 社署各區的福利專員會在諮詢所屬地區內有關人士後，在二零零一年十二月中之前就試驗計劃提出可行的建議。
- 社署會於二零零二年一月選出不多於 15 項試驗辦計劃。
- 所選定的計劃將於二零零二年四月推行。

### **(b) 對資源的影響**

- 由於社署在推行綜合家庭服務中心的模式時只需重整現有的服務，基本上成本不會受到影響。
- 我們已獲得獎券基金 471 萬元撥款，用以支付宣傳、員工啓導和活動等方面的非經常性開支，以及在推行各項試驗計劃時附帶在有關的服務單位進行成效評估研究。

- 我們會在適當時申請獎券基金撥款，以支付所需的翻新及裝修工程費用。

## 家庭支援及資源中心

家庭支援及資源中心的詳情如下：

### 提供的服務和服務模式

- 家庭支援及資源中心提供以社區為基礎的服務，擔當的角色相當於綜合家庭服務中心模式的家庭支援組和家庭資源組。
- 中心重整後，服務會由主要為市民提供社會和康樂服務，轉為向亟需協助的家庭和社群提供多樣化的資料性、實質性、支援性及簡短輔導服務。
- 長遠來說，家庭支援及資源中心會預期與社署的家庭服務中心合併，成為綜合家庭服務中心。

### 實施時間表

- 小組工作部的工作重點已由二零零一年九月起，逐步重整至家庭支援及資源中心，並會於六個月內分階段完成。

### 對資源的影響

- 社署會重新調配現有資源，把小組工作部的工作重整至家庭支援及資源中心。

## 家庭支援網絡隊

家庭支援網絡隊的服務詳情如下：

### 提供的服務和服務模式

- 家庭支援網絡隊主要附設於家庭支援及資源中心，透過關懷探訪、設立地區服務攤位等，積極主動接觸區內亟需協助的家庭；
- 家庭支援網絡隊會評估這些家庭的問題、提供有關可使用資源的資料，並轉介家庭到合適的服務單位以便得到協助和互助服務；
- 透過向 13 間非政府機構的社區中心增撥資源，以加強對亟需協助的家庭提供外展服務。

### 實施時間表

- 14 支家庭支援網絡隊自二零零一年九月起在全港成立。個別的家庭支援網絡隊會預期於二零零一年年底前陸續成立和投入服務。

### 對資源的影響

- 當局已撥款 780 萬元，(計有在二零零零年施政報告

中公布的 620 萬元，以開設新增職位、在二零零一年財政預算案演詞中公布的 160 萬元，用以開設新增職位，以及因社署重整架構而重新調撥現有的資源)，以供成立 14 支家庭支援網絡隊。

- 在二零零零年施政報告中公布的 340 萬元撥款，以供由二零零零／零一至二零零二／零三年度期間，資助非政府機構轄下的社區中心開設新增職位，協助他們為上述服務對象提供外展服務。

## 協助露宿者的三年工作計劃

協助露宿者的工作計劃為期三年，詳情如下：

### 提供的服務和服務模式

- 社署向三間專門提供露宿者服務的非政府機構（分別是聖雅各福群會、救世軍和香港基督教關懷無家者協會）徵詢後，已經訂出一項為期三年的工作計劃，以應付全港的露宿者問題；
- 三年工作計劃包括(a)由上述三間非政府機構為露宿者提供的深宵外展服務和其他綜合支援服務；(b) 由聖雅各福群會營辦，位於灣仔的緊急收容中心；以及(c)由香港城市大學進行評估研究，評估該三項計劃和現有服務在處理露宿者問題上的服務成效；
- 透過綜合服務手法及緊密的協調，這三項計劃可全面照顧露宿者在住宿、社交、心理、就業和經濟方面的需要；
- 這三項計劃也與其他提供露宿者服務的非政府機構配合和建立緊密聯繫，為露宿者提供一系列服務，應付他們不斷轉變的需要。

### 實施時間表

➤ 工作計劃已於二零零一年四月展開。

### 對資源的影響

➤ 獎券基金已撥出 873 萬元推行這項為期三年的工作計劃。

## 家庭危機支援中心

家庭危機支援中心的服務詳情如下：

### 提供的服務和服務模式

- 中心於任何時間最少會有一名註冊社工當值，提供 24 小時服務，隨時收容面臨危機的人士。
- 中心會提供一套綜合服務，包括 24 小時電話熱線、外展和即時介入服務、臨時夜宿居所、小組和活動、資源角和自學設施、轉介跟進服務、訓練曾經入住者成為義工或朋輩輔導員、社區教育活動等。

### 實施時間表

- 社署已於二零零一年十月中與營辦該中心的非政府機構（即香港明愛）簽訂《服務協議》。
- 在中心未落成前，香港明愛已於二零零一年十一月起提供部份服務，包括如 24 小時電話熱線、公眾教育活動、宣傳等服務。翻新和裝修工程正如期進行。；
- 預計各項有關服務可於二零零二年三月全面推行。

## 對資源的影響

- 每年提供 500 萬元的經常性津貼，以支付常規服務的運作開支。
- 獎券基金除撥出 1,670 萬元用於裝修工程外，亦會撥出不多於 82.2 萬元予該中心，用作添置傢具和設備。

## 自殺危機處理中心和防止自殺的有關措施

自殺危機處理中心的服務詳情如下：

### 提供的服務和服務模式

- 中心會 24 小時運作，為面臨危機和有強烈自殺傾向的人士提供外展服務和即時危機介入／深入輔導服務；
- 中心亦會與一些與意圖或曾經自殺的人士有接觸的有關服務和機構建立網絡，以便盡早識別和接觸服務對象。

### 實施時間表

- 中心會在聘用最基本的員工後投入運作；
- 這項計劃會分三個階段推行：(1)在首三個月建立服務網絡和宣傳有關服務；(2)中心會由第四個月起提供外展及輔導服務；以及(3)中心會由第七個月起全面投入服務。

### 對資源的影響

- 獎券基金已撥款 1,061.5 萬元給營辦中心的非政府機構(即香港撒瑪利亞防止自殺會)，用以設立自殺危機處理中心。

## 與防止自殺有關的其他專門服務

- 生命熱線已獲獎券基金撥款 590 萬元，在一九九八年五月至二零零二年四月舉辦預防老人自殺計劃；而香港賽馬會慈善信託基金也為該機構提供撥款資助至二零零三年三月。
- 社署、香港社會服務聯會和香港老年精神科學會已獲香港賽馬會慈善信託基金撥款 796 萬元，合辦一項為期三年的“珍愛生命——預防長者自殺計劃”。
- 香港青年協會每年獲提供 530 萬元津貼，用以推行“關心一線”服務。
- 香港賽馬會慈善信託基金現正積極考慮撥款予香港撒瑪利亞防止自殺會，成立一間教育及資源中心。

## 打擊暴力問題的專門及協調工作

由總社會工作主任領導的家庭暴力專責單位，以及處理暴力問題的有關工作小組／委員會詳情如下：

### 家庭暴力專責單位的主要工作

- 專責處理有關家庭暴力服務的政策、發展和執行工作。服務範圍涵蓋在家中發生或與家庭有關的虐待兒童、虐待長者、性暴力和暴力問題。
- 協調各有關方面的工作，從而更有效地處理家庭暴力問題。

### 對資源的影響

- 總社會工作主任的職位，是社署透過二零零一年九月重整架構後重新調撥資源而開設的。

### 有關的工作小組／委員會

- 現時設有三個工作小組／委員會，分別處理打擊暴力、虐待兒童和虐待長者的問題。工作小組／委員會由社署人員擔任主席，成員包括來自各有關決策局和政府部門的代表、香港社會服務聯會和非政府機構等。工作小組／委員會的主要職責如下：

### 關注暴力工作小組

- (a) 制訂處理暴力問題的策略和方針；
- (b) 研究現有程序和建議改善措施；
- (c) 在處理和打擊暴力方面，與各有關方面加強協調和合作；以及
- (d) 統籌有關的統計數字和協助進行研究。

### 防止虐待兒童委員會

- (a) 因應目前社會的情況，研究本港的虐待兒童問題；
- (b) 訂定虐待兒童問題的策略，包括預防、公眾教育和社區參與等方面；
- (c) 探討促進多專業合作的途徑；
- (d) 制訂新方針處理虐待兒童個案；
- (e) 促進和協調有關虐待兒童和相關問題的研究；以及
- (f) 監察建議的推行情況。

## 虐老問題工作小組

- (a) 研究本港虐待長者的問題；
- (b) 就打擊虐待長者的問題，建議策略、實際的措施和工作計劃；以及
- (c) 制訂推行工作計劃的大綱。