

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)3010/02-03號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

會議紀要

日 期：2003年7月7日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：羅致光議員, JP (主席)
陳婉嫻議員, JP (副主席)
何秀蘭議員
李卓人議員
李華明議員, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
蔡素玉議員
李鳳英議員, JP
張宇人議員, JP
麥國風議員
黃成智議員
馮檢基議員

缺席委員：朱幼麟議員, JP
陳智思議員, JP
楊森議員
胡經昌議員, BBS, JP

出席公職人員：所有議程項目

社會福利署署長
林鄭月娥女士, JP

社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)
馮伯欣先生

議程項目IV

衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務)2
馮余梅芬女士

議程項目V

衛生福利及食物局首席助理秘書長(福利)
黃淑嫻小姐

香港大學社會工作及社會行政學系主任
梁祖彬博士

**應邀出席的
代表團體** : 香港社會工作人員協會

會長
阮曾媛琪教授

理事
羅淑君女士

香港社會服務聯會

代表
胡淑星女士

代表
黎鳳儀女士

代表
關何少芳女士

代表
崔碧珊女士

關注社會福利發展陣線

代表
林國偉先生

代表
王馥雅女士

代表
趙太

列席秘書 : 總主任(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 高級主任(2)1
馬淑霞小姐

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
(立法會CB(2)2749/02-03號文件)

於2003年6月9日舉行的會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議舉行至今發出的資料文件
(立法會CB(2)2392/02-03(01)、CB(2)2722/02-03(01)至(02)及CB(2)2752/02-03(01)號文件)

2. 委員察悉自上次會議舉行至今發出的上述文件。主席表示，有關政府當局提供的資料文件“為長者設立資助長期護理服務的中央輪候冊”，社會福利界曾就當中載述的各項措施向他表達意見和關注，事務委員會或須於日後舉行的會議上討論該文件。委員不反對此項要求。

III. 下次會議的討論事項
(立法會CB(2)2750/02-03(01)及(02)號文件)

3. 主席建議，除非發生必須即時處理的緊急事項，否則事務委員會將不會在夏季休會期間舉行會議。委員表示同意。

4. 主席表示，按照委員於討論議程項目II時所商定的安排，事務委員會可於下次會議席上討論題為“為長者設立資助長期護理服務的中央輪候冊”的文件。

5. 社會福利署署長表示，當局擬備上述文件，原意是供事務委員會於這次會議席上討論。然而，為預留更多時間討論是次會議上的其他議程項目，當局其後應事務委員會的要求，以資料文件形式向委員發出該文件。因此，她並不反對在事務委員會下次會議上討論該文件。社會福利署署長進而表示，社會福利署(下稱“社署”)計劃向各有關團體進行簡布後，於2003年8／9月實

主席 施中央輪候冊。倘事務委員會在下年度會期討論此項目。她希望委員屆時不會反對有關的實施時間表。主席答允於會後與事務委員會其他委員商討此事，並將事務委員會的決定告知政府當局。

秘書 6. 主席表示，黃成智議員建議討論“殘疾人士住宿服務評估機制及綜合職業康復服務”。此項目將列入待議事項一覽表。

IV. 為亟需照顧長者給予支援的最新進展 (立法會CB(2)2750/02-03(03)號文件)

7. 應主席邀請，社會福利署署長向委員闡述政府當局就此項目提交的文件。該文件旨在匯報向亟需照顧長者提供支援的策略和計劃／服務。

8. 黃成智議員表示，政府當局的文件只提供2001及2002年的長者受虐和自殺數字。黃議員詢問，政府當局會否在2003年進行類似的研究。他關注到，當局根據綜合社會保障援助(下稱“綜援”)計劃向長者提供的經濟援助將於2003年10月下調，加上公營醫院引入急症室服務新收費，長者自殺和受虐的問題將會惡化。亟需照顧的長者將要面對更多經濟困難，令他們更加擔心自己會成為家人的負擔。黃議員促請政府當局與非政府機構加強合作，防止長者受虐和自殺問題惡化。

9. 社會福利署署長表示，隨着公營醫院引入急症室服務新收費，收費減免制度亦已隨之加強。公營醫院的前線醫務社會工作者已努力提高市民對經加強的收費減免機制的認識。當局並向急症室服務的使用者派發宣傳小冊子。關於調低長者綜援金額的措施，社會福利署署長指出，長者人口中約有16%為綜援受助人。雖然調減綜援津貼金額與長者自殺和受虐問題並無直接關係，但社署十分重視向亟需照顧長者提供支援的工作。社會福利署署長表示，長者社區支援服務於2003年4月進行重整後，長者地區中心已加強本身就長者受虐和自殺問題的預防、支援和補救而提供的服務。此外，為持續推廣老有所為的風氣，“老有所為活動計劃”將會由2003年4月起定期推行。社會福利署助理署長補充，長者自殺死亡和受虐個案的最新統計數字仍在編製當中。

10. 麥國風議員表示，據他所知，與其他海外國家相比，本港長者自殺死亡的個案數字偏高。麥議員詢問，政府當局會否加強預防措施。鑒於剛開始退休生活的長者有較強烈的自殺傾向，他認為政府當局應加強為這羣

長者提供服務，協助他們面對人生的新階段。為深入瞭解長者自殺問題，以便推行適切的預防措施，麥議員進而要求當局提供資料，探討長者自殺的原因及其採用的自殺方式。

11. 社會福利署署長同意，採取“防患於未然”的措施，才是解決這問題的治本方法。至於短期措施方面，一系列提倡“康健樂頤年”和預防長者自殺的電台節目，已由2002年5月起開始播出。隨着長者社區支援服務進行重整，約40所中心將會在社署協助下，專注組織較年輕的長者籌辦地區層面的自助活動。社會福利署署長進而表示，她相信這方面的服務尚有很大的發展潛力，可再進一步加強。

12. 社會福利署助理署長補充，為期3年的預防及處理虐老先導計劃，亦旨在提供社區教育、義工訓練和直接服務，包括電話熱線、外展服務、輔導服務和支援小組。關於統計數字及長者自殺的原因，社會福利署助理署長表示，衛生福利及食物局已由2003年1月1日起，正式採用一套“中央自殺統計資料系統”，用以呈報自殺死亡及企圖自殺個案。該系統共錄得157宗長者自殺死亡報告及185宗長者企圖自殺報告。在該157宗長者自殺死亡報告中，有87名長者患有慢性疾病，而許多其他長者則有情緒或精神／心理問題。這些長者自殺的方式主要是從高處跳下或自縊。

13. 麥國風議員表示，社署應採取預防策略，以減少長者受虐和自殺的情況；除此以外，社署亦應更致力於主動向亟需照顧的長者提供預防及支援服務。由於大部分自殺長者都因患有慢性疾病而厭世，他擔心近期爆發嚴重急性呼吸系統綜合症，令部分長者可能沒有前往覆診，以致他們對自己的健康狀況感到憂慮。為了減少長者自殺的情況，政府當局應為這些長者提供更全面的外展及輔導服務。麥議員並表示，衛生福利及食物局和民政事務局應加強合作，共同推廣及推行長者社區支援服務。

14. 社會福利署署長回應時表示，自“關懷行動”於2003年5月推行以來，社署一直擔當主導的角色，提供支援服務予受嚴重急性呼吸系統綜合症影響的市民，包括亟需照顧的長者。此外，140支綜合家居照顧服務隊亦已把護老者支援服務納入其服務範圍，藉紓緩護老者面對的壓力，以預防長者受虐和自殺問題。

15. 馮檢基議員察悉，香港基督教服務處(下稱“服務處”)由2002年2月起推行一項為期兩年的“虐老防治計

劃”，目的是研究和建立一套基礎設施，以應付虐老問題。馮議員指出，研究的主要結果和建議實際上與委員在早前的事務委員會會議上所表達的意見大致相同。鑒於虐老是非常嚴重的問題，而且施虐者都是受害長者的近親，他詢問政府當局會否考慮採取即時措施，以實行該項研究所提出的各項建議，而無須待“虐老防治計劃”於2004年完成後才制訂有關策略。

16. 社會福利署署長向委員保證，社署已不斷致力為亟需照顧的長者提供支援。社會福利署署長解釋，正在推行的各項先導計劃的目標之一，是制訂指引及累積處理虐老的技巧和知識，以供長者服務單位的前線人員分享有關的知識和技巧。此外，負責推行先導計劃的非政府機構會研究是否有可能制訂一種運作模式，以便在長者地區中心提供有關虐老問題的綜合服務。

17. 馮檢基議員進一步詢問，政府當局會否考慮透過立法來處理虐老問題。關於解決虐老問題的措施，社會福利署助理署長表示，由服務處推行的“虐老防治計劃”建議，在瞭解和處理虐老個案時，應從家庭着手。服務處亦指出，社區教育和為長者充權至為重要，因為這些方法有助加深市民對虐老問題的認識、鼓勵舉報懷疑虐老個案、鼓勵長者及其家人盡早尋求協助，以及教導長者如何保護自己。社會福利署助理署長繼而表示，該計劃並無提出任何有關透過立法來處理虐老問題的建議。社會福利署助理署長指出，打擊虐老問題並非一項容易的工作，因為大部分受虐長者都對這個問題感到羞恥，亦害怕虐待事件一旦為外人知道後，會令他們與家人的關係更加惡劣。在部分個案中，施虐者實際上需要依靠受害長者過活，但這些長者卻不願改變他們的關係。在這些情況下，政府當局認為，教導長者如何保護自己，較立法處理虐老問題更為重要。

18. 馮檢基議員請當局澄清，“虐老防治計劃”會否進行研究，以確定是否需要立法處理虐老問題；若否，政府是否已決定不會就此立法。

19. 社會福利署署長回應時表示，服務處所進行的研究工作的目標及涵蓋範圍，已詳載於政府當局文件第17段。社會福利署署長強調，服務處尚未備妥該研究報告。如服務處認為有需要就立法處理虐老問題提出建議，政府當局不會加以制止。據她所知，服務處現正就研究報告進行定稿，但該報告並無提及立法問題。社會福利署署長指出，政府當局沒有任何制定有關法例的計劃。鑒於虐老的定義已經引起爭論，而大多數長者都希望維持與家人的關係，她個人對是否需要立法處理虐

老問題有所保留。社會福利署署長進一步指出，如身體虐待及性侵犯等虐老行為均屬刑事罪行，可根據現行法例處理。

20. 黃成智議員從政府當局文件第2及第3段察悉，根據死因裁判法庭提供的統計數字，在2002年，共有241宗長者自殺死亡的報告，但中央自殺統計資料系統於2002年只錄得157宗長者自殺死亡報告。黃議員詢問，何以兩者出現差距。

21. 社會福利署助理署長解釋，死因裁判法庭提供的統計資料，為該法庭於某一年內所處理的個案總數，但有關自殺個案不一定在該年內發生。所述的差距也許是由於兩套系統根據不同的基礎收集統計數字所致。社會福利署助理署長進一步表示，中央自殺統計資料系統於2002年成立，初期涵蓋範圍有限。舉例而言，當時長者中心仍未被納入該系統之內。故此，並非每一宗長者自殺個案的報告都會記錄在中央自殺統計資料系統內。為了擴大統計資料的涵蓋範圍及方便進行數據分析，政府當局已發展出一套更完備的系統，新的中央自殺統計資料系統已由2003年1月1日起正式採用。

22. 黃成智議員表示，為了評估各項預防措施能否有效處理長者自殺問題，有關自殺死亡及企圖自殺個案的報告必須準確，這是極為重要的。他表示，政府當局應致力改善數據的準確程度，以及向委員提供有關長者自殺的最新資料。

23. 對於社會福利署署長較早時作出的回應，即政府當局現時無意立法處理虐老問題，主席表示，有些時候，長者即使受到虐待也不願舉報，因為他們仍要依賴施虐者過活，倘政府當局制定有關法例，便可在出現上述情況時介入，並向長者提供所需的支援。主席進一步表示，政府當局可考慮把家庭暴力的範圍擴大至涵蓋虐老行為，並參照有關保護兒童及青少年的法例，從而更有效保障長者免受虐待。

24. 社會福利署助理署長重申，在部分個案中，施虐者實際上需要依賴受虐長者過活，但這些長者卻不願改變他們的關係。故此，政府當局處理這類個案時須倍加謹慎，以免引致受虐長者懼怕他們的情況一旦為外人知道後，會令他們與家人的關係更加惡劣，因而不肯尋求協助。社會福利署署長表示，主要的問題是長者不知道他們可以獲得哪些支援。就這方面，政府當局會提醒屬下的前線社會福利人員，對懷疑虐老個案保持警覺，

並加強長者外展服務。社會福利署署長強調，雖然現時並沒有特定的法例處理虐老問題，但當局已為亟需照顧的長者提供足夠的支援及全面的服務。

V. 執行家庭服務檢討建議中期報告

(立法會CB(2)2750/02-03(04)至(07)號文件)

25. 應主席邀請，社會福利署署長及梁祖彬博士利用電腦投影設備介紹“執行家庭服務檢討建議中期報告”(下稱“中期報告”)，包括闡述中期報告所載的結果及建議，以及社署就顧問團提出的初步檢討結果及建議所作的回應。社會福利署署長表示，社署完全同意，綜合家庭服務中心是較可取的服務模式。由於事實已證明，綜合家庭服務中心模式取得理想成效，因此有建議指出，當局現時可着手籌備重整工作，例如物色適合的單位等，而無須留待2004年3月評估研究完成後才開始。社會福利署署長強調，家庭服務至今仍是社署的核心工作，因此，由社署／非政府機構營辦綜合家庭服務中心的比例會與現時的比例大致相若。

(會後補註：政府當局就“執行家庭服務檢討建議中期報告”提供的投影片資料已於2003年7月8日隨立法會CB(2)2776/02-03(01)號文件送交委員參閱。)

26. 主席隨後邀請各代表團體就家庭服務中心檢討提出意見。

與代表團體會商

香港社會工作人員協會

(立法會CB(2)2750/02-03(05)號文件)

27. 阮曾媛琪教授表示，香港社會工作人員協會認同，以綜合家庭服務中心的模式提供家庭服務，是正確的未來發展路向。然而，該協會關注重整計劃的落實時間表，並重點說明下列意見及關注事項——

- (a) 當局根據顧問團在首9個月內所取得的初步結果而作出各項有關結論。該協會質疑，中期報告的初步結果所提供的證據，是否足以支持當中的建議，並足以排除“策略性聯盟”及“局部整合”模式日後的發展潛力。該協會認為，該項評估應按照原定的兩年時間表進行；

- (b) 鑒於政府當局將會把現有社區服務、兒童及青年中心等資源匯集起來，投入綜合家庭服務中心，以落實新的綜合家庭服務中心模式，因此，當局亦應繼續為有特別需要的特殊服務對象及服務使用者提供專門服務；
- (c) 鑒於推行新的綜合家庭服務中心模式將會對本港社會服務的日後發展帶來深遠影響，政府當局應在該項為期兩年的研究完成後，才開始與受影響的非政府機構一同為落實新的綜合家庭服務中心模式進行籌備工作，而不是單方面在社署展開重整工作；及
- (d) 該協會促請政府當局為香港的社會服務制訂長遠的發展藍圖。

香港社會服務聯會(下稱“社聯”)
(立法會CB(2)2750/02-03(06)號文件)

28. 胡淑星女士陳述社聯的意見(意見書於會議席上提交)。雖然社聯同意社署的意見，認為綜合家庭服務中心是較妥善的服務模式，但對建議的發展方向提出下列意見及建議 ——

- (a) 有關重整家庭服務方面，政府當局應與有關的非政府機構溝通，以及協商如何進行轉型，例如落實計劃的時間表、重新調配資源、社署／非政府機構營辦綜合家庭服務中心的比例，以及釐定服務地域範圍等；
- (b) 政府當局就綜合家庭服務中心轉型進行規劃時，應尊重個別機構的自主權，讓不同的服務單位可以極為靈活的方式進行合併。社聯認為，當局應採取由下而上的方法；
- (c) 有關“提高效率以節省開支”的課題，應獨立作個別考慮，不應納入是次重整工作的範圍內；
- (d) 政府當局在落實擬議重整計劃的同時，亦應確保不會削減任何現有服務；及
- (e) 當局應在重整過程中向各有關方面進行更多諮詢，而重整計劃的細節則應交由執行家庭服務檢討建議工作小組討論跟進。

關注社會福利發展陣線

(立法會 CB(2)2750/02-03(07)號文件)

29. 關注社會福利發展陣線的代表反對當局倉卒推行綜合家庭服務中心，並重點陳述其意見如下(意見書於會議席上提交)——

- (a) 應待為期兩年的評估研究全面完成後，才就計劃的推行作出決定。政府當局應暫停即時落實中期報告的建議；
- (b) 由於每所綜合家庭服務中心將有12至14名社會工作者，低於現行人手需求，故該團體關注到，為新來港人士和單親家長等弱勢社羣提供的服務及社區發展服務將會被取代；及
- (c) 部分非政府機構員工憂慮，透過匯集資源以設立綜合家庭服務中心的措施，可能會導致裁員。政府當局不應藉着推行重整工作來提高效率以節省開支。當局應進一步諮詢各非政府機構，並讓個別機構自行決定是否支持重整計劃。

討論

30. 梁耀忠議員表示，家庭服務是社區服務不可或缺的一環。不過，隨着推行新的綜合家庭服務中心模式，日後提供的服務將以使用者為本。他關注到，社區工作的傳統使命會備受衝擊，而社區工作方式和服務方針，例如組織地區居民建立充權力量的情況，將會減少。梁議員詢問，綜合家庭服務中心日後提供的服務，是否涵蓋現時的社區為本服務。梁議員又詢問，重整工作會否導致裁員；若會，政府當局有否任何計劃處理受影響員工的憂慮。

31. 梁祖彬博士表示，現時提供家庭服務的方向，正是以社區為本。各所家庭服務中心目前亦有提供部分專門服務及社區服務。此外，社會工作者的角色已有所改變。他看不到為何綜合家庭服務中心不能接手現有的社區服務。

32. 李卓人議員詢問，政府當局計劃如何在社署內部展開重整過程，以及人手方面的影響為何。李議員表示，代表團體普遍認為，政府當局應待為期兩年的評估研究完成後，才就執行中期報告的建議作出決定，並應在重整過程中向各有關方面進行更多諮詢。鑒於福利界

所表達的關注，他詢問政府當局會否考慮押後推行重整工作；若會，有關的押後安排會否擾亂社署的重整計劃。李議員質疑，當局推行整項重整工作背後的動機，其實旨在節省開支，以紓緩現時的財政赤字。

33. 至於人手方面的影響，社會福利署署長重申，家庭服務至今仍是社署的核心工作，而社會工作主任職系亦是該署的核心職系之一，並不包括在自願退休計劃之內。她告知委員，推行重整工作不會導致社署出現冗員。

34. 梁祖彬博士補充，每所綜合家庭服務中心的擬議編制為12至14名社會工作者，這是最低的規定。在擬議編制下，他預期家庭服務中心的所有在職社會工作者都會獲新的綜合家庭服務中心吸納。

35. 有關當局就重整計劃向有關各方進行的諮詢，社會福利署署長表示，社署已成立工作小組，監察綜合家庭服務中心的進度，並透過該小組與福利界及社聯的代表舉行過8次會議，因此，對於有說法指當局就此項建議進行的諮詢不足，她表示不能接受。社會福利署署長進一步表示，當局無意即時全面推行重整計劃。政府當局不會在評估研究於2004年完成前，強制非政府機構接受落實計劃的時間表。至於社署方面，社會福利署署長表示，社署正全力推行綜合家庭服務中心模式。只要有實際需要，社署便會開始着手籌備把該署轄下的家庭服務中心轉型為綜合家庭服務中心。舉例而言，倘現有的家庭服務中心將要搬遷，社署便會要求提供適合的單位，以設立新的綜合家庭服務中心，又會在新市鎮開設綜合家庭服務中心。

36. 有關提高服務效率以節省開支方面，社會福利署署長強調，重整工作不會引致福利界獲分配的資源減少，儘管當局期望在進行整項重整工作的過程中可提高效率，從而節省部分開支。不過，在財政緊絀的環境下，她希望福利界理解，當局將透過匯集資源，並以協調和符合成本效益的方式整合服務，以落實新的綜合家庭服務中心模式。社會福利署署長表示，在應付財政赤字的整體環境下，她完全明白非政府機構對削減社會福利資源所提出的關注。她會將非政府機構感關注的事項轉達政府當局。

37. 李卓人議員仍然擔心，落實新的綜合家庭服務中心模式將導致部分非政府機構的前線員工遭裁減。梁耀忠議員亦對綜合家庭服務中心能否提供社區為本服務表達關注。

38. 主席表示，馮檢基議員因有要事須提早離席，並於離席前託他向政府當局轉達其要求：當局須確保綜合家庭服務中心的推行，不會影響到鄰舍層面社區發展計劃的運作。

39. 主席指出，落實新的綜合家庭服務中心模式將會影響現時以社區為本的服務。正如中期報告所建議，現有的服務單位可自行決定，是否透過匯集其他家庭服務資源及家庭服務以外的資源，利用合併模式成立綜合家庭服務中心。倘若某地區的大多數服務單位決定，透過匯集家庭服務以外的資源(例如社區中心)，利用合併模式成立綜合家庭服務中心，有關地區便可能不會再有社區中心。然而，中期報告並沒有就本港社會服務的長遠及整體發展提出任何建議，因此該報告其實並無論及家庭服務以外的政策，例如有關日後設立社區中心的政策。在“牽一髮而動全身”的情況下，當局會在無意中連社區中心的政策也修改了，但事前卻並沒有就此進行過任何討論。主席認為，新的綜合家庭服務中心模式會對專門服務的提供產生重大影響。他詢問政府當局會否接納社聯的建議，把中期報告的建議交由執行家庭服務檢討建議工作小組作進一步討論。

40. 有關對提供社區中心所表達的關注，社會福利署署長表示，有關社區中心的政策屬民政事務局的政策範疇。提供家庭服務與提供社區中心是兩項不同的措施。她並表示，較早前已解釋過，當局將透過匯集其他家庭服務的資源，包括家務指導服務和家庭支援及資源中心，以設立綜合家庭服務中心。如有關的非政府機構要求匯集家庭服務以外的資源，例如社區中心，政府當局的立場將會是準備予以考慮。社會福利署署長補充，執行家庭服務檢討建議工作小組將會就此議題再舉行會議。

41. 社會福利署署長強調，傳統家庭結構和功能正急劇受到削弱，引致家庭問題和需要漸趨複雜，當局急須採取嶄新的服務模式，以應付家庭不斷轉變的需要。由於在現有的家庭服務中心當中，由社署營辦的中心約佔三分之二，而在某些地區，例如天水圍、黃大仙及將軍澳，社署亦是家庭服務中心的主導服務提供者，故此，她認為社署沒有理由不可以着手籌備把位於這些地區的轄下家庭服務中心自行轉型，或與該署的家庭支援及資源中心合併，藉此成立綜合家庭服務中心，以期改善服務。社會福利署署長重申，政府當局不會在評估研究完成前，強制非政府機構接受落實計劃的時間表。她希望事務委員會支持社署的擬議重整計劃。

42. 梁劉柔芬議員表示，自由黨的委員支持中期報告的建議，並認為綜合家庭服務中心的模式方向正確。她指出，鑒於家庭問題甚為複雜，單靠家庭服務中心提供的支援再也不能解決這些問題。梁劉柔芬議員進一步表示，她想藉此機會感謝梁博士為進行評估研究作出努力。

43. 主席表示，由於時間所限，事務委員會未能詳細討論此項建議，故此未能就政府當局應否擱置重整工作得出任何結論。然而，他希望政府當局聽取代表團體提出的關注，並進一步諮詢福利界及與他們商討，然後才就推行新的綜合家庭服務中心模式作出決定。

44. 議事完畢，會議於下午1時05分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年8月22日