

立法會福利事務委員會

綜合家庭服務中心服務模式實施情況檢討

目的

本文件旨在向委員闡述「綜合家庭服務中心服務模式實施情況檢討」(下稱「檢討」)的結果和建議，以及當局對檢討報告所作建議的回應。

背景

2. 在本委員會二零零九年三月九日的會議上，我們向委員匯報了檢討的詳情及進度。正如該會議的資料文件(立法會文件編號: CB(2)978/08-09(03))所述，社會福利署(下稱「社署」)於二零零零年八月委託香港大學進行「香港家庭服務檢討」。該服務檢討的其中一項建議，是當局應採納綜合家庭服務中心的服務模式，以提供一系列的預防、支援和補救性的家庭服務，從而全面地回應不斷轉變的家庭需要。其後，社署推出測試綜合家庭服務中心服務模式成效為目的的試驗計劃。由香港大學進行的「綜合家庭服務中心試驗計劃評估研究」對試驗計劃的成效評價正面。在諮詢本委員會、社會福利諮詢委員會及福利界後，社署透過重整當時的家庭服務資源，在二零零四至二零零五年度分階段在全港設立共61間綜合家庭服務中心(其中40間由社署營辦，其餘21間則分別由九間非政府機構營辦。)

3. 由於綜合家庭服務中心服務模式已推行超過三年，當局認為是適當時候檢討其推行情況，以研究是否需要；以及若需要的話，應採取的改善措施以進一步完善綜合家庭服務中心服務模式。社署透過公開招標於二零零八年十月委託了香港大學進行檢討。檢討的目的如下-

- (a) 了解綜合家庭服務中心是否能有效地按「兒童為重、家庭為本、社區為基礎」的基本服務方向，落實方便使用、及早識別、整合服務和伙伴關係四項指導原則，以鞏固家庭和滿足社區不斷轉變的需要；
 - (b) 探討綜合家庭服務中心為特定目標組群（例如單親家長、新來港定居人士、少數族裔）提供服務及主動接觸面臨危機的隱蔽家庭的成效；
 - (c) 找出有助／妨礙綜合家庭服務中心有效提供服務的因素、從推行綜合家庭服務中心服務模式的經驗累積所得的實踐智慧、在綜合服務模式範疇內發展專門化服務的方法，以及加強與其他服務建立策略性伙伴關係、協作和配合的方法；
 - (d) 研究是否有需要修改《津貼及服務協議》所訂的服務表現標準，包括服務量和服務成效指標及須達致的服務水平；以及
 - (e) 提出如何持續改善服務的建議。
4. 檢討採用由不同的來源和持份者搜集得來的量性及質性數據，包括 –
- (a) 61間綜合家庭服務中心的報告；
 - (b) 服務統計數字，包括服務使用者概況、服務量和服務成效的統計數字；
 - (c) 與管理人員、督導人員、前線社會工作者及社區持份者進行的地區聚焦小組；
 - (d) 就選定的綜合家庭服務中心進行個案研究，以了解他們落實指導原則和服務方向的情況；
 - (e) 服務使用者調查；以及
 - (f) 從推行綜合家庭服務中心服務模式的經驗累積所得的實踐智慧。

5. 在二零零八年十月，社署成立了一個由勞工及福利局、社署、非政府機構（包括香港社會服務聯會（下稱「社聯」））的代表，以及一名獨立人士組成的督導委員會（下稱「督導委員會」），負責就檢討的方向提供意見、監察進度，以及審視顧問團的檢討報告。

6. 在綜合家庭服務中心管理人員、督導人員和前線工作人員，以及服務使用者和地區持份者的全力支持和參與下，檢討已順利完成。在完成檢討後，顧問團向社署提交了名為「建構有效家庭服務：綜合家庭服務中心服務模式實施情況檢討」的檢討報告。檢討報告經督導委員會接納後，已於二零一零年五月發表及上載至社署網頁，並已透過立法會文件編號：CB(2)1619/09-10(01)發送予本委員會的委員。檢討報告的摘要載於附件。

檢討的主要結果及建議

7. 顧問團在檢討報告中提出了多項觀察及合共26項建議（載於第七及第八章）。當局原則上接納全部26項建議。我們特別留意到顧問團以下的結論—

- (a) 綜合家庭服務中心服務模式普遍受到綜合家庭服務中心管理層及前線工作人員、持份者及服務使用者的支持，被認為是有意義及適合於帶領和推行現時香港的家庭服務（第7.2段）；
- (b) 在香港，受公帑資助的家庭服務應繼續採用綜合家庭服務中心服務模式（建議1）；及
- (c) 在回應特定目標組群（例如單親家長、新來港定居人士、少數族裔人士及貧困家庭）的需要時，座落於這些目標組群居住地點的綜合家庭服務中心，正好為他們提供了自然的平台以融入社區（第8.1.2段）。除了為曾在以前的檢討中被識別為優先目標組群（即單親家長、新來港定居人士、少數族裔及領取綜援的貧困家庭）提供足夠的服務外，大部份綜合家庭服務中心若在其服務的社區中發現新的目標組群（如跨境家

庭)，均會開展專門的服務（摘要第6段）。特定目標組群應繼續在其社區內的綜合家庭服務中心以綜合服務模式得到服務（摘要第6段）。有關當局應繼續鼓勵及支持綜合家庭服務中心在社區內識別特定目標組群及為他們提供合適的服務（建議2）。

8. 以上的結論與當局的觀點一致。我們認為在香港，綜合家庭服務中心服務模式在提供家庭服務方面是較理想的模式，並能回應特定目標組群的需要。例如，就單親家庭而言，相比以往五間單親中心，分佈全港各區的61間綜合家庭服務中心能為他們提供更便捷、方便及全面而又沒有標籤效應的一站式服務。單親家庭可以在綜合家庭服務中心內得到以往單親中心沒有提供的服務，包括深入輔導、體恤安置評估、安排接受臨牀心理服務等。我們相信綜合家庭服務中心服務模式應繼續作為家庭服務的骨幹。

9. 顧問團在檢討報告中記錄了綜合家庭服務中心前線工作人員就推行綜合家庭服務中心服務模式的主要關注，並就處理這些關注作出了建議。當中兩項主要關注及相關的建議概述如下-

- (a) 綜合家庭服務中心的社工就處理房屋援助個案的事宜表達關注（第7.26-7.28段）。顧問團建議社署與房屋署的高層管理人員應共同成立工作小組，以加強轉介機制的協調，及確保護定的工作流程在實際運作中得以落實（建議14）；以及
- (b) 綜合家庭服務中心的《津貼及服務協議》被認為是確保綜合家庭服務中心的服務與津貼條款相符的有用及重要契約。《津貼及服務協議》應確認已執行但未被正式計算的職責；並應引入彈性，使綜合家庭服務中心的工作量更為切實和合理（第7.30段）。顧問團建議應檢討並修訂綜合家庭服務中心的《津貼及服務協議》（建議22）。

業界的意見

10. 在檢討報告發表後，社署聯同顧問團向綜合家庭服務中心的管理人員、督導人員及前線工作人員、社聯、地區持份者以及工會／職員代表簡報檢討的結果和建議，以及社署已經／將會就跟進建議採取的措施。

11. 綜合家庭服務中心的管理人員、督導人員及前線工作人員普遍贊同檢討的結果，並歡迎檢討報告的建議。他們冀望當局採取適時及適合的措施實施所有建議；並特別注意有關與房屋署在處理房屋援助個案上的協作及檢討與修訂綜合家庭服務中心《津貼及服務協議》的建議。

當局的跟進工作

12. 社署會聯同綜合家庭服務中心的管理人員、督導人員、前線工作人員以及其他相關人士實施全部26項建議。在有需要時，社署會為推行建議尋求額外資源。部份建議的推行工作已經展開，包括為位置較不方便的綜合家庭服務中心物色合適的場地以作調遷之用（事實上，這項工作是社署自推行綜合家庭服務中心服務模式以來一直持續進行的工作）（建議4）。就須諮詢持份者及／或牽涉跨部門／跨界別事宜的建議，社署已／將成立由綜合家庭服務中心管理人員、督導人員、前線工作人員、相關政府部門及／或其他持份者組成的工作小組或聯絡小組作出跟進。已經／將會成立的部份工作小組／聯絡小組包括—

- (a) 一個與房屋署共同設立、負責加強雙方在總部及地區層面上協作和溝通的聯絡機制，以處理有關房屋援助個案的事宜（包括檢討和簡化現時的工作流程及增強溝通渠道）。總部層面的聯絡小組已經成立，名為「處理房屋援助個案事宜聯絡小組」，並已於二零一零年四月三十日舉行了第一次會議；而地區層面的聯絡小組亦將於二零一零年七月成立；
- (b) 一個由社署及非政府機構綜合家庭服務中心管理人員、督導人員、前線工作人員所組成、負責檢討現時綜合家庭服務中心的《津貼及服務協議》，以更新和

調整服務表現指標，並鼓勵綜合家庭服務中心在《津貼及服務協議》要求以外發展其他服務。社署計劃在二零一零年八月成立該工作小組；以及

- (c) 一個在二零一零年三月成立、負責檢視及簡化處理社署署長法團戶口（特別人士）個案的工作流程的工作小組。

13. 社署會定期向「推行綜合家庭服務中心專責小組」（下稱「專責小組」）匯報跟進建議的進展。專責小組於二零零四年成立，負責商議有關運作及推行綜合家庭服務中心服務模式的共同關注事宜。專責小組由來自十一個社署地區福利辦事處和九間營辦綜合家庭服務中心的非政府機構的代表組成。由於專責小組的所有會議記錄均會上載至社署網頁，有興趣的人士可輕易了解當局跟進建議的工作的進展。

徵詢意見

14. 請各委員備悉檢討的結果和建議，以及當局已採取／將採取的跟進行動。

社會福利署

二零一零年六月

綜合家庭服務中心服務模式實施情況檢討

摘要

檢討背景及目標

1. 2000 年的家庭服務檢討，推動香港家庭服務在各方面的共同努力下，進一步發展和完善。經過試驗並評估綜合家庭服務中心的建議服務模式後，自 2004/05 年度以來已設立了 61 間綜合家庭服務中心（40 間由社會福利署[社署] 營辦，21 間由九間非政府機構營辦），在香港提供由公帑資助的家庭服務。
2. 爲了繼續提升家庭服務的成效和效率，社署於 2008 年 10 月委託香港大學（港大）的顧問團，進行綜合家庭服務中心服務模式實施情況檢討。檢討的主要目標如下：
 - a) 了解綜合家庭服務中心按「兒童爲重、家庭爲本、社區爲基礎」的基本服務方向，落實「方便使用」、「及早識別」、「整合服務」和「伙伴關係」四項指導原則，以鞏固家庭和滿足社區不斷轉變的需要所取得的成果；
 - b) 探討綜合家庭服務中心爲特定目標組群（例如單親家長、新來港定居人士、少數族裔等）提供服務及主動接觸面臨危機的隱蔽家庭的成效；
 - c) 找出有助／妨礙綜合家庭服務中心有效提供服務的因素、從推行綜合家庭服務中心服務模式的經驗累積所得的實踐智慧、在綜合服務模式範疇內發展專門化服務的方法，以及加強與其他服務建立策略性伙伴關係、協作和配合的方法；
 - d) 研究是否有需要修改《津貼及服務協議》所訂的服務表現標準，包括服務量和服務成效指標及須達致的服務水平；以及
 - e) 提出如何持續改善服務的建議。

檢討方法

3. 有鑒於服務涉及不同類別的持份者，本研究採用量性和質性兼備的多元評估方法，從不同渠道收集於 2005 年 4 月至 2009 年 10 月期間的數據。報告的結果乃建基於以下資料：由所有綜合家庭服務中心提交的中心報告、有關服務量及服務成效的數據、來自 11 個社署分區所選定的綜合家庭服務中心的主要持份者所組成的地區聚焦小組的討論記錄內容分析、被選定的中心的個案研究、包括 1,502 名受訪者的使用者調查、從推行綜合家庭服務中心服務模式的經驗累積所得的實踐智慧（內容另刊於《實踐智慧彙編》）、從不同渠道收集到對綜合家庭服務中心服務模式實施情況的意見（包括信件和透過為收集意見而設立的網頁所收到的電郵），以及檢視相關文獻、報告和由持份者向顧問團所提交的資料。

主要檢討結果

綜合家庭服務中心服務模式的成效

綜合家庭服務中心服務模式

4. 檢討結果顯示，綜合家庭服務中心服務模式在「兒童為重、家庭為本、社區為基礎」的方向及「方便使用」、「及早識別」、「整合服務」和「伙伴關係」的四項指導原則下，普遍受到綜合家庭服務中心管理層及前線工作人員、持份者及服務使用者的支持，被認為是有意義及適合於帶領和推行現時香港的家庭服務。

綜合家庭服務中心服務重點

5. 持份者普遍認為，綜合家庭服務中心的主要目標，應定位為「專注於支援及鞏固家庭並以社區為基礎的綜合服務中心」。綜合家庭服務中心的獨特之處在於採用專業知識與技巧來處理區內家庭的社會及情緒需要。中心應在提供預防、支援及補救服務幾方面作出平衡。為確保能均衡地提供上述三種服務，綜合家庭服務中心應具備及調配必要的專業人員，亦需提升地區伙伴關係，達致最佳的協作和配合。

綜合家庭服務中心的優先目標組群

6. 除了為曾在以前的檢討中被識別為優先目標組群（即單親家長、新來港定居人士、少數族裔及領取綜援的貧困家庭）提供足夠的服務外，大部份綜合家庭服務中心若果在其服務的社區中，發現有新的目標組群（如跨境家庭）時，均會開展專門的服務。綜合家庭服務中心應繼續將這些組群列為優先目標組群，並在其社區內以綜合服務模式為他們提供服務。這些新的專門服務應該被肯定，及得到足夠的資源以維持運作。

對綜合家庭服務中心服務目標及範疇的期望

7. 綜合家庭服務中心的社會工作者（社工）往往在處理服務使用者及地區持份者過高和有時甚至不切實際的期望時，會遇到不少的困難。社工偶然會被要求提供綜合家庭服務中心服務範疇之外的服務。因此須在個案、中心、地區、總部及社區層面，盡力向服務使用者及持份者解釋綜合家庭服務中心的服務目標和優次，以適當地調節他們的期望。

按人口規劃的服務地域範圍所設定的綜合家庭服務中心的面積和人手配套

8. 現時每所綜合家庭服務中心為 10 萬至 15 萬人口的地域範圍提供服務的安排是合理和適當的。只應在明確預知有新居民遷入，或有證據顯示社區面臨不理想的社會因素而需要設立新的中心或向特定的中心注入額外人手時，才應該考慮調整服務地域範圍。

綜合家庭服務中心開放時間

9. 所有持份者均讚賞綜合家庭服務中心將每週開放時間延長至 13 或 14 節的服務模式，此舉能夠方便一些全職工作的服務使用者在正常辦公時間以外使用服務。

綜合家庭服務中心個案評估及轉介表格

10. 現時用於首次接見的甄別表格被認定為切合實用，但可進一步簡化。亦應考慮制定其他需用的評估工具和表格，以加強

個案評估、記錄使用者資料、及監察與地區持份者的服務配合。

綜合家庭服務中心管理

11. 綜合家庭服務中心於營辦機構、地區及中心層面，進行了不少在改善中心管理系統及策略方面值得注意的創新安排。綜合家庭服務中心需要適當的資源和合宜的措施，以確保有足夠的行政及臨床督導。

配合綜合家庭服務中心服務的支援服務

12. 綜合家庭服務中心的社工，需要足夠的支援才能向服務使用者提供有效及全面的援助。地區福利專員在以地區為本的服務及資源協調方面，作出了顯著的貢獻。社署及非政府機構的服務提供者應緊密合作，以確保現有的支援服務得到最佳的運用，並開發及增加必要的支援服務。

有助及妨礙的因素

持份者認為有助推行綜合家庭服務中心服務的因素

13. 綜合家庭服務中心員工隊伍的專業能力、工作熱忱以及對提升香港家庭服務的承擔感，對有效實施綜合家庭服務中心服務模式，至為重要。「兒童為重、家庭為本、社區為基礎」的方向以及「方便使用」、「及早識別」、「整合服務」和「伙伴關係」均為有用的指導原則，引領香港家庭服務向前邁進。特定服務地域範圍的劃分；方便服務使用者的場所；具備專業知識和技巧的員工團隊；個案接見、甄別、管理及轉介系統的建立和在中心、營辦機構、地區及中央層面所提供的行政及臨床督導支援，均為有助的因素，應加以保護，使綜合家庭服務中心持續有效地運作。與此同時，確保上述因素可繼續促進服務的施行和發展，亦十分重要。

持份者認為妨礙推行綜合家庭服務中心服務的因素

14. 一些持份者認為綜合家庭服務中心的選址及設計、資源（如處理家庭個案因數量、複雜程度及急切性日益增加而所需的人手、《津貼及服務協議》的靈活性、員工流動所導致的人手安

排)、政策(如服務的目標和範疇)以及員工的心態(一些綜合家庭服務中心的社工仍將自己定位為個案工作者,而非具備多項技能的全方位社工,因此阻礙他們對使用者及地區的需要作出全面的思考),均會妨礙服務的推行。

服務表現標準與《津貼及服務協議》

15. 現行綜合家庭服務中心的《津貼及服務協議》所規定的服務表現標準,限制了中心在回應日益增加及日漸複雜的家庭個案、危機及社會問題的能力。

其他觀察和建議

員工培訓和持續發展

16. 以中心、地區及業界為本,為員工提供入職適應導引、督導、培訓,知識記錄及分享,對於維持家庭服務的專業性,有極大的重要性及需要。

推行綜合家庭服務中心專責小組

17. 專責小組在解決綜合家庭服務中心服務運作的問題上提供了有用的平台,應繼續並鞏固其職權。

綜合家庭服務中心服務的改善

18. 業界對維持家庭服務的水準極為熱心。社署應擔當領導的角色,並與香港社會服務聯會(社聯)、非政府機構營辦者及其他持份者共同合作,在適當的情況下持續追求服務質素的提升。

建議

綜合家庭服務中心服務模式

建議1: 在香港,受公帑資助的家庭服務應繼續採用綜合家庭服務中心服務模式。個別中心的營辦者應繼續致力善用資源,以確

保服務持續成功。當局亦應繼續確保能提供足夠的資源，以支持綜合家庭服務中心的工作。

建議2：應繼續鼓勵及支持綜合家庭服務中心在社區內識別特定目標組群及為他們提供合適的服務。

綜合家庭服務中心的資源配套

建議3：對於有10萬至15萬名居民的社區而言，現時用以制定綜合家庭服務中心財政及人力資源配套的原則是合理和適當的，應予以保持。綜合家庭服務中心的服務地域範圍，是經過詳細考慮後才訂定，只應在明確預知有新居民遷入，或有證據顯示社區面臨不理想的社會因素而需要設立新的中心，或向特定的中心注入額外人手時，才考慮調整服務地域範圍。

建議4：社署應繼續優先協助位置不方便或分設於不同地點的綜合家庭服務中心物色及遷入合適的場地。個別綜合家庭服務中心的管理層亦應將中心維持在最佳狀態，令中心的環境及氣氛，都能吸引地區使用者樂於使用服務。

建議5：應繼續維持使用者需根據其居住地區使用綜合家庭服務中心服務的原則，只在協助特殊的個案（如父母正在監獄服刑的兒童，及在職成年人較方便使用接近工作地點而非居所的中心以處理個人問題）時，才作彈性處理。

綜合家庭服務中心的服務運作

開放時間

建議6：綜合家庭服務中心現時所提供的延長時間服務，受到許多使用者及持份者的讚許，認為措施顧及他們的需要，故應予以維持。

甄別及評估

建議7：應繼續使用現行的諮詢／接見及甄別表格，並在適當的情況下予以簡化。亦應考慮制訂其他評估表格或工具，以加強對特殊類型個案的評估。

建議8：應制訂表格，記錄必要的資料，以便轉介並準確追蹤轉介情況及跟進工作，尤其是涉及跨部門／界別／服務銜接而需要被密切監察的情況。

服務優次

建議9：綜合家庭服務中心應繼續發揮以社區為基礎的綜合服務中心的功能，著力於支援和鞏固家庭。綜合家庭服務中心需留意其所服務的社區中獨特而不斷轉變的特色，並相應地調整其服務優次。

服務運作效率

建議10：綜合家庭服務中心應繼續優化其服務運作效率，值得考慮的策略包括簡化和改善服務流程、優化涉及複雜個案（在需要的情況下要調配多於一名社工及／或其他員工／專業人員參與）及需耗費大量人手以完成既定程序的個案的管理，以及借助地區資源提供預防性的家庭服務。

建議11：綜合家庭服務中心應嘗試透過適當使用和分享資訊科技，以進一步提升服務的質素。

協作和配合

建議12：中心層面的協作和配合 — 個別綜合家庭服務中心應進一步加強家庭資源組、家庭支援組和家庭輔導組之間的配合，令使用者容易受惠於這些組別所提供的預防、支援和補救服務。

建議13：地區層面的協作和配合 — 綜合家庭服務中心應借助其服務地域範圍內的服務和資源，以發揮最佳的協同效應。地區福利專員在這方面所作的努力，已備受肯定，應鼓勵其繼續擔當協調和促進資源運用的重要角色，以滿足服務需要甚至提升服務。

建議14：總部層面的協作和配合 — 為回應綜合家庭服務中心工作人員於妥善處理房屋援助個案的首要關注，社署及房屋署的高層管理人員應聯合成立工作小組，加強轉介機制的協調，及確保議定的工作流程在實際運作中得以落實。同樣地，應主動採取更多

簡化行政程序的措施，以縮短必要服務的處理時間（例如優化兒童住宿服務轉介處理程序的工作小組已成功達到這一目標）。經綜合家庭服務中心工作人員評估為使用者所需的支援服務（例如為有長期照顧需要的兒童和成人而設的住宿服務），應在有需要及適當的情況下，於服務政策和資源配套方面得到支持。

建議15：在個案、中心、地區、總部及社區層面，應盡力向服務使用者及持份者解釋綜合家庭服務中心的服務目標和優次，以適當地調節他們的期望。使用者及持份者亦應認識不同社會服務、政府部門和其他界別的工作範疇，並按其需要或要求，向相關部門和界別求助。

建議16：對於並非由公帑資助的家庭服務所作出的貢獻，應予以承認及鼓勵。並可鼓勵綜合家庭服務中心與這些家庭服務合作，方便知識互惠和達致協同效應。

綜合家庭服務中心的管理

建議17：社署應帶領與香港社會服務聯會（社聯）、非政府機構綜合家庭服務中心營辦者及其他持份者衷誠合作，在適當的情況下持續提升香港的家庭服務。

建議18：對許多綜合家庭服務中心所採取以營辦機構為本或以中心為本的創新管理手法，包括在一些多元化服務機構內或在服務地區內不同社會服務之間的跨服務協作，應予以承認、鼓勵，並在業內積極分享。

人力資源管理／發展

建議19：當局應繼續檢視，並在有需要時加強綜合家庭服務中心的人手，尤其是在督導、前線及支援人員層面，以便處理日益複雜的個案及回應新的服務需求，包括滿足特定目標組群的需要。

建議20：綜合家庭服務中心營辦者應繼續確保為新員工安排合適的入職適應導引，及為各階層的員工提供適當的督導和支援。又應鼓勵並支持把從預防、支援及補救服務中所凝聚的實踐智慧，納入專業文獻，以促進知識的保留與傳播。

建議21：綜合家庭服務中心的業界應定期舉辦分享會，以便相互激勵與啟發。

《津貼及服務協議》

建議22：應檢討並修訂《津貼及服務協議》。

建議23：應合併《津貼及服務協議》中服務量標準2、3及4，讓綜合家庭服務中心有更大的靈活性舉辦在工作計劃以外的小組，以回應不斷轉變的地區需要。

建議24：綜合家庭服務中心應繼續支持及開拓有創意的服務。這是專業精神的珍貴體現，業界在這項貢獻中所展示的熱忱及專門知識，應得到認同及鼓勵。

持續監察和改進

建議25：應繼續保留推行綜合家庭服務中心專責小組及增強其職能和制訂適當的職權範圍，以識別和跟進受關注的問題，並主動將重要問題提交社署高層人士，以便及早解決。

建議26：社署應擔當領導的角色，並聯同社聯、非政府機構綜合家庭服務中心營辦者及其他持份者，透過檢視服務需求和回應服務需要，以持續改善香港的家庭服務。