

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)350/13-14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：2013年3月11日(星期一)  
時 間：上午10時  
地 點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：陳婉嫻議員, SBS, JP(主席)  
張國柱議員(副主席)  
何俊仁議員  
梁耀忠議員  
馮檢基議員, SBS, JP  
梁家騶議員  
梁家傑議員, SC  
梁國雄議員  
易志明議員  
陳志全議員  
梁志祥議員, BBS, MH, JP  
麥美娟議員, JP  
張超雄議員  
潘兆平議員, BBS, MH  
鄧家彪議員

缺席委員：譚耀宗議員, GBS, JP  
湯家驊議員, SC  
陳恒鑾議員  
黃碧雲議員

列席議員：單仲偕議員, SBS, JP

**出席公職人員：** 議程第III項

社會福利署副署長(服務)  
麥周淑霞女士

社會福利署助理署長(青年及感化服務)  
馮民樂先生

社會福利署總社會工作主任(感化服務)  
鄒鳳梅女士

議程第IV項

勞工及福利局首席助理秘書長(福利)4  
周永恒先生

社會福利署總社會工作主任(安老服務)1  
陳德義先生

議程第V項

勞工及福利局首席助理秘書長(福利)3  
陳吳婷婷女士

社會福利署助理署長(安老服務)  
李婉華女士

**應邀出席者：** 議程第V項

浸信會愛羣社會服務處

長者服務協調主任  
蕭穎女士

醫院診所護理業職工會

理事長  
潘惠賢女士

職工盟資助機構工會委員會

成員  
鄭清發先生

社區及院舍照顧員總工會

理事  
陳燕玲女士

香港中國婦女會

安老服務總監  
黃耀明女士

香港聖公會福利協會

服務總監  
陸來娣女士

香港耆康老人福利會

服務總監(組別一)  
陳國安先生

香港家庭福利會

服務總監  
盧嘉洛女士

救世軍

高級主任  
蕭裕揚先生

香港老年學會

總監  
張玉霞女士

香港社會服務聯會

總主任(長者服務)  
陳文宜女士

**列席秘書** : 總議會秘書(2)4  
徐偉誠先生

**列席職員** : 高級議會秘書(2)4  
余綺華女士

高級議會秘書(2)1  
黎靄妍女士

議會秘書(2)4  
黎佩明小姐

議會事務助理(2)4  
邵佩妍小姐

---

經辦人／部門

**I. 自上次會議舉行至今發出的資料文件**

[立法會CB(2)686/12-13(01)、CB(2)732/12-13(01)及CB(2)736/12-13(01)號文件]

委員察悉，自上次會議舉行至今曾發出下列文件 ——

- (a) 香港安老服務協會在2013年2月22日要求事務委員會與人力事務委員會舉行聯席會議，以聽取各團體就安老院舍人手情況發表意見發出的函件 [立法會CB(2)686/12-13(01)號文件]；
- (b) 政府帳目委員會(下稱"帳委會")的轉介通函及帳委會第五十九號報告書有關社區投資共享基金的節錄 [立法會CB(2)732/12-13(01)號文件]；及
- (c) 香港長者活力協會在2013年2月27日要求事務委員會與人力事務委員會舉行聯席會議，以聽取各團體就安老院舍人手問題發表意見發出的函件 [立法會CB(2)736/12-13(01)號文件]。

## II. 下次會議的討論事項

[立法會CB(2)737/12-13(01)及(02)號文件]

2. 委員商定在訂於2013年4月16日舉行的下次會議上討論政府當局提出的下列項目 ——

- (a) 兒童發展基金的最新進展；及
- (b) 攜手扶弱基金。

3. 副主席提及他接獲某團體的函件，並就該團體要求在下次事務委員會會議上討論提供託兒服務一事徵詢委員的意見。另一方面，鄧家彪議員建議，鑒於個別殘疾人士院舍就申請牌照或豁免證明書作出適當安排的寬限期將於2013年5月中屆滿，他認為事務委員會是時候在4月份會議上討論推行殘疾人士院舍發牌計劃的最新進度。委員同意鄧議員的建議。

## III. 社區層面綜合違法者服務

[立法會CB(2)737/12-13(03)及(04)號文件]

4. 應主席邀請，社會福利署副署長(服務)(下稱"社署副署長(服務)")向委員簡介社會福利署(下稱"社署")自2012年7月3日起為違法者實施的社區層面綜合服務，詳情載於政府當局提交的文件。

### 提供感化服務

5. 張超雄議員參閱由香港政府華員會社會工作主任職系分會(下稱"社會工作主任職系分會")在會上提交的意見書(立法會CB(2)761/12-13(01)號文件)後表示，他同意該分會的意見，指現時的感化服務不足；而這些感化服務是以審理有關罪行的法院所在地劃分工作的。張議員關注到，在有關安排下，受感化者須根據《罪犯感化條例》(第298章)接受感化主任的監管，而倘其住所遠離法院所在地，感化主任或需長途跋涉，為受感化者進行家訪。相對而言，受感化者如須在辦公時間內向其感化主任報到，亦有困難。鑒於這些不便及時間上的

浪費，張議員詢問，政府當局如何解決這些問題。基於這些情況對感化服務人手短缺所造成的額外壓力，何俊仁議員表達類似的關注。

6. 社會福利署助理署長(青年及感化服務)(下稱"社署助理署長(青年及感化服務)")回應時表示，如有案件需要感化服務，便會分配予在同區裁判法院的感化主任，這種按地區分配的模式，自這項服務於1950年代推出以來經已採用。鑒於有人認為，感化服務應按區劃分，即一如其他社會服務般，按違法者的居住地點分配案件，當局曾於2009年就此諮詢社署的感化主任。雖然社署並沒有強烈意見，但值得注意的是，倘採用地區為本的分配方法，一名感化主任將須處理全港7所裁判法院轉介的個案，而非只處理由所屬的感化及社會服務令辦事處提供服務的同一法院的裁判官所轉介的個案。諮詢職員的結果顯示，在100多名感化主任中，大多贊成繼續維持現時的做法。

7. 然而，張超雄議員關注到，社會工作主任職系分會與諮詢的受訪者對此課題的意見分歧。他仍然認為，倘接受感化者的住處分配受感化者予感化主任，可利便感化主任與其負責提供法定監管服務的受感化者之間的接觸。他呼籲政府當局再次研究此事。社署副署長(服務)回應時表示，政府當局會繼續留意有關情況。當局實際上已作出安排，以利便受感化者使用服務，例如感化主任會在受感化者工作附近的地方與其會面。

8. 鄧家彪議員呼籲，政府當局應重視張超雄議員及社會工作主任職系分會對此事所表達的意見。鑒於有些受感化者涉及多於一項的罪行，他詢問當法院轉介個案予感化主任跟進時，考慮他們的住處會否較為適當。另一方面，他亦關注到，違法者或不想有標籤效應而選擇不在自己居住的地區接受感化監管。鄧議員要求政府當局在綜合模式運作一年後進行全面檢討。

9. 社署副署長(服務)回應時表示，在採用服務使用者資訊系統後，社署可與不同服務單位分享服務使用者數據，以供運作及其他用途，當中包括

把個案分配予同一感化主任以作跟進，不管有關的受感化者在不同地區曾干犯多項罪行。

10. 梁國雄議員贊成地區為本的感化服務。依他之見，感化主任應致力於專業服務，而不應浪費大量時間在交通上。社署副署長(服務)表示，當局在進行檢討時會考慮梁議員的意見。

### 感化主任的角色衝突

11. 張超雄議員同意社會工作主任職系分會有關感化主任角色衝突的意見；感化主任既須透過小組服務，向違法者提供康復輔導及指導，又須擔當法定的監管及督導角色。副主席表示相同的關注。考慮到感化主任在履行兩種不同職責時所面對的困難，兩位委員均認為，這項工作由社署的專責小組負責，或一如社會工作主任職系分會所建議將其外判予非政府機構，會較為合理。

12. 社署副署長(服務)回應時表示，感化主任的角色是透過社會工作介入方式，協助受感化者就其態度和行為，作出正面的改變，使他們能在社區中從犯罪行為改正過來。在社會工作模式方面，則可以專業個案或小組服務的形式進行。社署副署長(服務)強調，根據《罪犯感化條例》，感化主任可指導、協助及作為受感化者的朋友，而感化服務的最終目的，是透過社會工作方式及採用不同介入模式，幫助違法者重新投入社會，成為奉公守法的市民。因此，感化主任擔當雙重角色，即向受感化者提供法定的監管，同時又透過社會工作介入(不論是以個案或小組方式)向其提供協助，這是感化主任職責的一部分。

13. 張超雄議員特別關注到，感化主任與其負責監管的受感化者同屬一小組的安排，可能會令角色衝突的問題更為嚴重。據他所知，過往小組服務是由一個專責小組負責的。社署副署長(服務)表示，由專責小組提供小組服務是實施綜合模式前的做法，但個別服務單位一直以來亦會因應受感化者的需要提供小組服務。社署副署長(服務)表示，負責監管的感化主任會評核每宗個案，因應受感化

者的康復需要為他們建議最合適的小組服務(包括其轄下單位或其他單位所舉辦的服務)。她繼而強調，政府當局在此事上持開放態度，並表示在檢討綜合模式時會考慮張議員的看法。

14. 副主席認為，按感化命令監管受感化者的感化主任如須同時向該名受感化者提供輔導服務，則角色衝突問題將無可避免，因為輔導服務或涉及若干程度信任及個人關係的發展。為此，副主席質疑小組服務的成效。倘要解決此問題，他認為把服務外判是最佳的解決方法；否則，在進行小組服務時，應充分考慮如何分組。

15. 鄧家彪議員呼籲政府當局充分考慮張超雄議員及社會工作主任職系分會就此事所表達的意見。鄧議員繼而詢問，受感化者是否在自願的情況下接受小組服務。依他之見，這對服務是由專責小組提供抑或是外判予非政府機構均有影響。社署副署長(服務)答稱，法院或會命令受感化者出席由感化主任安排的小組服務，但有些受感化者可能會自願接受小組服務。她重申，感化服務的目的，是協助違法者改變其犯罪行為，並透過以不同介入模式的社會工作方式，讓他們改過自新。

16. 對於社會工作主任職系分會在其意見書中提述感化主任雙重角色所引起的困難和衝突，主席表達相若意見。主席察悉，在實施綜合模式前，提供感化服務及小組服務的職責由不同的職員擔任；她質疑此種實施方法會否達致精簡人手的目的。她要求當局就新安排提供理據。

17. 社署副署長(服務)回應時表示，綜合模式實施後，人手編制維持不變，而前辦事處的所有資源均會投放於實施綜合模式的新辦事處。社署助理署長(青年及感化服務)補充，在2012年7月前，社區支援服務計劃下的小組服務，是以小組輔導及有系統的活動方式提供，以協助青少年罪犯成為守法的公民及培養獲社會接受的行為。社署轄下設有兩間社區支援服務中心，為全港服務。然而，由於受感化者或須跨區前往社區支援服務中心才可參與小組活動，因而造成不便。為了解決此

問題，並顧及同區受感化者對相若服務的需要，當局以綜合模式提供地區為本的小組服務；這考慮到感化主任就提供輔導服務方面，已接受專業的輔導和小組服務培訓。然而，主席依然認為，角色衝突的問題並未徹底解決。具體而言，感化主任如可就受感化者的情況提出意見，便難以以社工的身份與後者建立個人關係。她促請政府當局充分考慮社會工作主任職系分會對感化主任擔當不同角色所遇困難的意見，以及把小組服務外判予非政府機構的訴求。

18. 對於感化主任雙重角色出現衝突，當中涉及不同觀點及不同的專業知識和判斷，梁國雄議員提出類似的關注。社署副署長(服務)回應梁議員的詢問時表示，感化及社會服務令辦事處的主管也是註冊社工，他會為感化主任提供專業督導，以確保個案以適當及專業的方式處理。然而，梁議員仍然關注感化主任履行法定職責時角色衝突的問題。

*[主席告知委員，會議將延長至下午1時15分。]*

#### 對違法者的支援

19. 有關綜合模式將於2013年7月左右(即實施一年後)進行檢討，副主席認為，檢討應包括審訊前提供諮詢及輔導服務，以及完成感化服務後的善後輔導服務的工作流程。副主席特別關注審訊前階段所提供的支援，因為初犯者往往感到無助，而整個家庭也會承受巨大壓力。他要求當局提供這方面的資料。

20. 社署副署長(服務)表示，在收到法院對被告人進行社會研究或調查的要求後，感化主任會立即接觸有關家庭，並提供所需的支援，特別是青少年，因為家人的支持對他們來說非常重要。感化主任會就違法者應接受的治療提出建議，協助他們重新融入社會。對於被法庭判處感化令的受感化者，感化主任會制訂福利計劃，以解決受感化者及／或其家人的不同需要，包括經濟、住宿、就業及教育等。此外，其個案會按情況所需轉介至其他政府部門及專業服務，例如臨床心理服務。當感化監管

完成後，若受感化者不需要進一步的福利援助，個案便告完結；否則，受感化者／其家人會按情況被轉介至其他福利服務單位，以作跟進。

21. 對於為等候審訊的被告人(特別是青少年)提供的諮詢和輔導服務，鄧家彪議員提出類似的關注；而據他所知，很多新來港人士及少數族裔不完全了解他們在法律上的權利和所涉及的法律程序。他呼籲社署加強提供此類服務。

22. 社署副署長(服務)回應時告知委員，現時設有轉介機制，讓香港警務處(下稱"警方")可轉介個案予社署，以便在審訊前階段按情況所需作出介入。鑒於委員所表的關注，社署會就進一步加強該機制與警方保持聯絡。

23. 對於向被告人(尤其是那些在面對審訊時經歷情緒困擾和焦慮的人士)提供所需的支援，梁家傑議員表達類似的意見。他提及去年一則新聞報道，一名涉嫌多次觸犯店鋪盜竊的女護士於法院進行聆訊前自殺，而由於感化主任聚焦於處理由法院轉介的個案，以致該名女護士未能獲得審訊前的輔導服務。他認為，當局必須及時向有情緒困擾的被告人提供支援，而不是在稍後階段待法院作出轉介。就此，梁議員詢問，實施綜合模式後，這方面的支援服務有否加強，以及會否考慮讓前線員工(包括警方及當值律師服務的律師等可能會與被告人有初步接觸的人士)作出轉介。

24. 社署副署長(服務)承認有需要為那些被起訴及正在候審的人士提供情緒支援服務，並表示感化主任主要處理由法庭按工作分工轉介予他們的個案。如前所述，社署會就個案轉介，加強與警方合作。實際上，個案會被轉介至社署的綜合家庭服務中心或非政府機構，以作跟進。此外，社署亦會就向有需要的人士提供支援，加強與當值律師服務的聯繫。

25. 梁家傑議員對現有的轉介機制表示讚賞，但認為政府當局應積極接觸需要幫助的人，並提供所需的服務。他要求政府當局加強宣傳，讓市民知

悉此項服務。主席提出類似的意見。她繼而指出，這對初次違法者尤其重要，因為他們感到無助，在面對困難時不知如何尋求協助。社署副署長(服務)向委員保證，社署會與相關政府部門及單位保持聯繫，並會致力宣傳，讓更多市民知悉當局設有此項服務。

26. 何俊仁議員察悉並關注到，有投訴指為違法者提供的臨床心理服務不足。據他所知，此問題存在已久，因為臨床心理學家忙於應法院要求，為訴訟案件擬備報告。他要求當局提供有關人員編制的資料。

27. 社署副署長(服務)回應時表示，社署現時設有5組共40多名臨床心理學家，為全港服務。根據紀錄，需要臨床心理服務的感化個案為數不多。如有需要，違法者會獲提供臨床心理服務支援。

28. 然而，何俊仁議員仍然關注服務的需求，並詢問當局是否設有個案轉介機制，於適當時作出跟進。社署副署長(服務)就此給予肯定的回覆，並表示如有需要，會由感化主任作出轉介。至於緊急個案，在可行情況下，臨床心理學家會在一星期內與服務使用者會面，為他們提供輔導服務。

29. 應何俊仁議員的要求，社署副署長(服務)承諾提供有關參與綜合模式社區層面違法者服務的臨床心理學家的人數，以及他們分別為法院擬備報告及向違法者提供輔導服務所耗的時間。

(會後補註：政府當局已於2013年4月25日隨立法會CB(2)1038/12-13(01)號文件向事務委員會提供所需的資料。)

30. 副主席關注到，有檢控個案並沒有經法院轉介接受感化服務。社署助理署長(青年及感化服務)回應時表示，法院會在有需要時轉介個案予在各法院當值的感化主任，以跟進被告人及／或其家人所需的福利援助。

31. 副主席要求政府當局提供有關香港善導會(下稱"善導會")提供的法院社會服務的詳細資料。他籲請政府當局檢討法院社會工作服務，並考慮在適當時增加津貼，以確保每個法院均能提供社會工作服務。

32. 社署副署長(服務)表示，社署向善導會提供津貼，讓其可聘請最少3名社工，以提供法院社會工作服務。她同意於檢討時考慮副主席的意見，但強調有效使用公共資源的重要性。

33. 應鄧家彪議員的要求，社署副署長(服務)承諾提供一個流程圖，說明在綜合模式下被告人在審訊前如何獲得社工的諮詢服務。社署副署長(服務)繼而強調，如前所述，市民可直接向綜合家庭服務中心尋求援助。她在回應鄧議員查詢有關在審訊前向違法者提供諮詢服務的資料(包括所佔違法者的百分比或人數)時表示，社署沒有備存這方面的統計數字。

(會後補註：政府當局已於2013年4月25日隨立法會CB(2)1038/12-13(01)號文件向事務委員會提供流程圖。)

34. 鑒於綜合家庭服務中心服務範圍廣泛，梁國雄議員對中心所提供的服務能否有效針對違法者的需要，表示懷疑。

35. 鄧家彪議員對綜合家庭服務中心所提供的服務成效，提出類似的關注。他質疑，個案能否由受僱於非政府機構的資深社工按照指引適時獲得處理。

36. 社署副署長(服務)回應時表示，綜合家庭服務中心的社工(不管他們是受僱於社署抑或非政府機構)，均已受訓並須不斷學習，以符合工作要求。如遇到緊急個案，綜合家庭服務中心的主任在有需要時會安排適合的社工跟進。

### 綜合模式的實施情況

37. 社署副署長(服務)回應梁國雄議員有關服務重組的查詢時表示，社區層面的違法者服務檢討督導小組經詳細檢討及研究後，於2011年11月建議採用綜合模式，為違法者提供更全面及方便的一站式專業服務。

38. 鄧家彪議員詢問，當11所感化辦事處、一所社會服務令辦事處及兩所社區支援服務中心合併成7所感化及社會服務令辦事處後，這些辦事處將會設於何處。社署副署長(服務)回應時表示，在決定7所感化及社會服務令辦事處的地點時，社署已平衡不同的意見和需要，並考慮在這些地點設立辦事處的利弊。大部分辦事處均位於法院大樓或其附近，以便有關人員與法院聯絡及與違法者會面。

39. 梁志祥議員表示，民主建港協進聯盟贊成實施綜合模式社區層面違法者服務，讓資源得以更有效使用，並為服務使用者提供更全面及方便的一站式專業服務。然而，梁議員引述政府當局早前推行重組就業支援計劃為例，並關注到把11所感化辦事處合併成7所感化及社會服務令辦事處以精簡服務的過程中，會否同樣涉及裁減合約職位。梁議員要求當局提供有關所涉員工人數的資料。

40. 社署副署長(服務)表示，實施綜合模式社區層面違法者服務，不會涉及額外開支。前辦事處的所有人力資源(即18名社會工作主任和142名助理社會工作主任)，按各辦事處的工作量，獲分配到7所感化及社會服務令辦事處和社會服務令統籌辦事處。駐辦事處的主管屬非公務員的兼職人員，人數亦維持不變。

41. 梁志祥議員詢問檢討的進行情況，社署副署長(服務)回應時表示，從法院、地區管理層及有關辦事處收集所得的初步回應顯示，綜合模式運作順利。當局會在2013年7月進行更深入的檢討，以收集服務使用者對實施綜合模式社區層面違法者服務的回應。

42. 潘兆平議員關注到，實施綜合模式能否精簡所提供的服務及有助解決服務重疊的問題。他要求當局提供資料，就綜合模式實施前後感化主任的工作量作一比較。

43. 社署副署長(服務)表示，根據一項比較研究，在2012年7月至12月期間，每名感化主任處理的平均個案數目為42，而實施綜合模式前的同一時期則為49宗；這反映工作量減少，情況已有所改善。

#### 服務使用者的稱呼

44. 張超雄議員關注到，在綜合模式下，使用"違法者"一詞來稱呼接受社區層面服務(特別是感化服務)的人士，可能帶有標籤效應。他詢問，政府當局會否考慮把這些人士重新命名為"釋囚"或"更生人士"。社署副署長(服務)回應時解釋，違法者的綜合社區層面服務，除了感化服務外，還包括社會服務令計劃，此為根據《社會服務令條例》(第378章)實施、以社區為本的懲罰。由於在法律上及其他政府政策局／部門和法院均使用"違法者"一詞，若使用其他名稱來形容服務使用者，彼此必須達成共識。然而，政府當局會留意該詞的標籤效應，並會致力減少負面影響。

#### **IV. 推廣積極樂頤年**

[立法會CB(2)737/12-13(05)及(06)號文件]

45. 應主席邀請，勞工及福利局首席助理秘書長(福利)4(下稱"勞福局首席助理秘書長(福利)4")及社署的總社會工作主任(安老服務)1向委員簡介政府就推廣積極樂頤年的措施，詳情載於政府當局提交的文件。

#### 長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃 (下稱"票價優惠計劃")

46. 鄧家彪議員指出，長者中心的服務使用者年齡均在60歲或以上，而票價優惠計劃的目標受惠對象則為65歲或以上的人士；他關注到一個存在

已久的問題，就是針對長者的不同服務／優惠計劃的最低年齡規定並不一致。他表示，很多年齡介乎60至64歲及沒有收入的長者，因交通費高昂而難於積極參與社區活動。鄧議員籲請政府當局就60至64歲及65歲或以上長者融入社會的程度進行比對研究。他以60至64歲長者逢星期一至星期六(公眾假期除外)乘搭城巴港島專營巴士線每程可獲半價優惠為例，認為政府當局應提供更多票價優惠予長者。他詢問，政府當局會否考慮放寬票價優惠計劃的年齡規定至60歲，以便更多長者能融入社會。

47. 勞福局首席助理秘書長(福利)4回應時表示，針對長者的各項援助及優惠計劃的年齡規定及資格標準各有不同，是考慮到長者於不同年齡的需要。舉例而言，長者學苑計劃下的一些課程，是為50歲或以上的長者而設，讓他們可在較早階段進行終身學習。至於票價優惠計劃，勞福局首席助理秘書長(福利)4表示，政府當局參考公共運輸營辦商的做法，為65歲或以上的長者提供每程2元的優惠票價。勞福局首席助理秘書長(福利)4告知委員，該計劃的涵蓋範圍已不斷擴大。涵蓋新大嶼山巴士及渡輪的第三階段票價優惠計劃，已於2013年3月3日推出。由於票價優惠計劃僅實施了很短日子，政府當局會於該計劃全面實施的3年後，考慮運作經驗及進行全面檢討(包括年齡規定)，以評估其長期財務、運輸及福利影響。

48. 陳志全議員認為，當局鼓勵長者利用該計劃提供的優惠，即不論車程長短每程均獲2元的優惠票價，參與社區活動，動機是良好的。然而，他察悉並關注到，傳媒報道指有長者乘搭過海隧道巴士前往很近及無須過海的目的地，以致造成公帑浪費。鑒於政府當局須支付有關的公共交通營辦商正規票價與2元之間的差額，估計頗大部分的開支用不得其所。陳議員詢問，政府當局制訂票價優惠計劃時，是否知悉該計劃可能會遭人濫用，以及會否進行檢討。為了解決此問題，他建議當局考慮採用其他優惠模式，例如提供交通票價折扣率，而不是把票價劃一為每程2元。

49. 勞福局首席助理秘書長(福利)4回應時表示，政府當局知悉有關的傳媒報道。如前所述，該計劃的詳細安排(包括優惠票價的水平)會在計劃實施3年後進行檢討，以確保給予長者有效的援助，而公共資源亦用得其所。據觀察所得，自票價優惠計劃實施以來，該計劃下的平均每天乘客人次出現輕微增長。

50. 單仲偕議員提述他於2012年的一次立法會會議上提出的一項類似的質詢，並詢問政府當局有否計劃把票價優惠計劃推展至電車服務。據他了解，有長者呼籲當局把票價優惠計劃推展至電車服務，因為他們認為相對於巴士服務，電車服務更加切合長者的需要及方便。如果當局為長者乘搭電車提供津貼，甚至讓他們免費乘搭，相信會有更多長者選擇使用電車服務；與使用巴士服務相比，這可節省大量公帑。

51. 勞福局首席助理秘書長(福利)4表示，政府當局察悉長者經常使用電車服務。他指出，香港電車有限公司自1994年起向長者提供票價優惠，現時65歲或以上長者的電車票價為1.1元，即低於2元。因此，票價優惠計劃並不適用於電車服務。儘管如此，當局在檢討時會考慮單仲偕議員的意見。

52. 梁國雄議員認為，政府當局把公共交通專營權批給營辦商時，應把提供長者票價優惠訂為一項條件。倘若如此，政府便無須向營辦商支付正規票價與2元票價之間的差額。

53. 對於委員指出票價優惠計劃的不足之處(包括最低年齡規定及提供優惠的交通工具類別)，主席表示失望。

#### 推廣積極樂頤年的概況

54. 副主席指出，長者的教育程度及精力水平在過去多年來出現顯著變化；他認為政府為提供長者服務所作的資源分配，未能有效滿足不同階層的長者在各方面的需要。鑒於65歲或以上的老年

人口約有100萬，副主席認為，目前的長者服務並不足夠。鑒於人口的預期壽命越來越長，政府當局應就終身學習及善用閒暇制訂長遠政策，例如舉辦有關文化歷史的戶外活動，透過電台廣播提供更多課程等，以豐富長者的退休生活。就此，副主席認為，政府當局應增撥資源予安老事務委員會；安老事務委員會的其中一項職責，是統籌規劃和發展為長者而設的各項計劃及服務。

55. 勞福局首席助理秘書長(福利)4表示，政府當局承認，在推廣積極樂頤年時，有需要與時並進。為此，自2007年起，以學校為本的長者學苑計劃與各學校及社福機構攜手合作，以鼓勵長者透過不斷學習，展開積極及豐盛的人生。考慮到年長人口的教育程度及收入較高，政府當局會與八大院校更有系統地合作，共同開發新課程，以迎合他們的特別需要。勞福局首席助理秘書長(福利)4繼而告知委員，為了提高課程的滲透率，政府當局正與傳媒研究課程的舉辦形式，讓更多市民能接觸到這些課程。當局會與相關傳媒及安老事務委員會討論有關細節。

56. 梁國雄議員提及，前行政長官在1997年曾以"關懷長者"作為政府的策略性政策目標，他對於多年來為長者提供的服務未有改善，表示不滿。鑒於頗大比例的長者仍生活在貧窮之中，他認為政府當局應推行全民退休保障計劃，以確保長者的經濟保障，讓他們可安享晚年。他詢問政府當局有何為長者而設的扶貧措施。

57. 勞福局首席助理秘書長(福利)4回應時表示，扶貧委員會在其轄下設立了社會保障和退休保障專責小組，負責研究退休保障的課題。該專責小組的第一步工作，就是全面研究現時退休保障的三大支柱(包括社會保障制度、強制性公積金及個人自願儲蓄和家庭支援)的可行性和可持續性。

58. 主席贊成政府推行各項措施，讓長者能享受愉快的黃金歲月，但對於當局為實現上述目的而採取的措施成效不彰，表示失望。依她之見，這些措施遠遠落後於社會的發展步伐，而過往多年來

一直未有顯著改善。她尤其關注到，為迎合長者不同需要及興趣而撥出的資源相當有限。

59. 主席以社區照顧及支援網絡的發展為例，指政府當局應為這些發展制訂長遠及可持續的政策，而不是在"左鄰右里積極樂頤年"之下，推行75個地區計劃。面對香港老年人口不斷增加，政府應擔當更積極的角色，在社區層面推廣積極樂頤年。主席促請政府當局認真考慮增加資源，以推廣積極樂頤年。鑒於安老事務委員會負責在政府制訂及實施長者政策方面擔當諮詢及監察角色，主席繼而建議邀請安老事務委員會出席日後的會議，討論進一步改善及發展有關推廣積極樂頤年措施的可行方向，以便向政府作出建議，務求這些措施可盡量切合長者的多元化需要，確保他們活出豐盛愉快的人生。

#### V. 津助安老院舍及長者社區照顧服務的非專業前線照顧人員的人手情況

[立法會 CB(2)737/12-13(07) 至 (08)、CB(2)761/12-13(02)及(03)號文件]

60. 應主席邀請，社會福利署助理署長(安老服務)(下稱"社署助理署長(安老服務)")向委員簡介津助安老院舍及長者社區照顧服務的非專業前線護理人員的人手情況，詳情載於政府當局提交的文件。

#### 團體的意見

61. 應主席邀請，11個團體的代表就此議題表達意見。他們提出的意見及關注事項綜述於**附錄**。

#### 討論

62. 社署助理署長(安老服務)回應團體代表的意見時表示——

- (a) 政府當局充分了解安老服務的人手需求。鑒於長者人口不斷增加而護理業人手短缺，

不同的持份者必須更緊密地合作，以解決問題。她贊同醫院診所護理業職工會代表的看法，認為透過培訓和教育，向照顧人員及市民推廣護老概念，至為重要；

- (b) 為發展人力和吸引年青人投身護理業，資歷架構下的安老服務業行業培訓諮詢委員會已於2012年2月成立。該委員會由各持份者及機構的代表組成，現正積極為業界制訂《能力標準說明》，以訂明資歷架構各級所需的能力標準。待當局就《能力標準說明》擬稿廣泛諮詢業界後，培訓機構便可因應諮詢結果開辦合適的培訓課程；及
- (c) 自約12年前整筆撥款資助制度啟動以來，非政府機構獲發整筆撥款，以提供福利服務，所涉的金額已增加超過40%。勞工及福利局和社署了解制度推出初期所遇到的困難，現正積極聯絡福利界持份者，以期探討如何改善整筆撥款資助制度，並確保公共資源(尤其是現已高達約20億元的非政府機構的整筆撥款累積儲備)得以善用。

### 人手供應

63. 張超雄議員深切關注香港社會服務聯會(下稱"社聯")於2013年1月就津助安老院舍及長者社區照顧服務的非專業前線照顧人員的人手情況進行統計調查的結果(下稱"統計調查結果")。張議員認為，2012年8 100多個照顧人員職位當中，約有1 000個空缺，流失率高達20%，情況令人震驚。鑒於如此嚴重得不可接受的人手短缺情況，加上安老院舍的人手編制脆弱，他估計為體弱長者所提供的照顧服務質素難免會惡化。他促請政府當局制訂長遠人手規劃，以應付如此的人手情況。

64. 潘兆平議員同樣關注安老院舍的人手供應情況。儘管僱員再培訓局多年來為保健員和護理員舉辦了多個培訓課程，潘議員表示，只有少數學員

於完成培訓後長期留在安老院舍行業工作。他認為，政府當局應收集相關統計資料，並檢討有關情況。

65. 社署助理署長(安老服務)回應時表示，安老院舍業界難以挽留員工，主要問題歸咎於工作環境、薪酬待遇，以及工作人員是否有心服務長者。雖然政府歡迎業界持份者提出建議，並會採取積極措施紓緩人手短缺情況，但安老院舍營辦者主動提供誘因以挽留員工，亦同樣重要。

66. 張超雄議員關注到，津助安老院舍應支付予護理員的工資，與實際發放的金額並不相符。亦有人擔心，安老院舍營辦者可能會侵吞資助款項。香港中國婦女會的黃耀明女士澄清，在安老院舍照顧長者的前線工作人員有兩類；護理員(安老服務)職位的法定工資水平約為8,000元，而起居照顧員的工資則由約11,000元至14,000元不等。黃女士強調，由於屬厭惡性工作且缺乏晉升機會，在安老院舍業界任職起居照顧員，對年青人甚或中年女性來說，仍然欠缺吸引力。

政府當局

67. 副主席關注安老院舍業界在招聘和挽留輔助醫療人員(包括護士、職業治療師及物理治療師)方面的困難。他要求當局澄清，目前由香港理工大學開辦的職業治療和物理治療碩士學位課程會否暫停。

#### *整筆撥款資助*

68. 張超雄議員和梁國雄議員認為，非政府機構營辦的津助安老院舍出現人手短缺問題，癥結在於整筆撥款資助安排。有關關注指當局未有設立嚴謹的機制，監察整筆撥款資助安排的實施情況。考慮到人口日漸老化，加上對優質長者住宿照顧服務的需求日趨殷切，梁議員認為，2013-2014年度財政預算案提出增撥1.64億元經常開支以加強安老服務，並不足夠。他籲請政府當局增撥資源和作出適當的服務承諾，增加前線照顧人員的人手供應，以期提升業界的服務質素。

69. 社署助理署長(安老服務)回應時表示，政府當局一直持續增撥資源，增加對資助安老院舍宿位的資助。政府透過改善買位計劃用於資助安老院舍甲一級宿位的每月單位資助額，已由2009-2010年度約6,700元增加至2011-2012年度的8,000元，並在2012-2013年度進一步增至大約8,400元。倘若2013-2014年度財政預算案獲得通過，政府當局將會增撥1.64億元經常開支，以增加對宿位的資助。增加單位補貼和資助，旨在加強人手供應。

70. 張超雄議員認為，政府當局有責任進行監察，確保在整筆撥款資助安排下公帑得以善用。他表示，此課題需交由福利事務委員會及其轄下的長期護理政策聯合小組委員會作進一步跟進。

#### *短期措施*

71. 張超雄議員和副主席表示支持社聯的建議：作為一項解決安老院舍人手短缺問題的短期措施，社署應向津助院舍的起居照顧員發放特別津貼，由獎券基金資助，津貼金額相當於政府總薪級表兩個薪級點，以紓緩招聘和挽留員工的困難。張議員補充，預留作此特定用途的款項，其使用應予以妥善監察。

72. 副主席表示，鑒於安老院舍業界的工作屬厭惡性質，加上員工較容易會有工傷，僱員寧願轉投其他行業(例如保安服務)，此點可以理解。他憶述，作為挽留輔助醫療人員(包括職業治療師和物理治療師)的措施，政府自2009年起額外撥款向該等人員發放特別津貼，而安老院舍營辦者須提高工資至更具競爭力的水平，藉以招聘及挽留輔助醫療人員或僱用有關服務。他提述統計調查結果，並請委員注意約有三成受訪營辦者因安老院舍人手短缺而須採購治療及護理服務。鑒於所涉開支高昂(每月高達57 000多個小時)，副主席堅決認為，政府當局應發放特別津貼，以挽留前線護理員。

73. 社署助理署長(安老服務)回應時重申，2013-2014年度財政預算案增撥1.64億元經常開支，將7 000個持續護理宿位的資助金額提高，讓

安老院舍可向長者提供更適切的服務，並將津助院舍內其他 7 850 個普通宿位提升為持續護理宿位。營辦者在運用資助方面有充分自主權和靈活性，他們可因應安老院舍住客由於健康狀況惡化而對護理需求有所增加，為安老院舍僱用更多員工，或提高員工的薪酬待遇。她補充，政府當局知悉，安老院舍營辦者因輔助醫療人員(如職業治療師、物理治療師或言語治療師)短缺而採購服務供應商所提供的服務。副主席回應時表示，據他所知，有關員工主要是安老院舍的非專業前線人員。

### 人手規劃及發展

74. 麥美娟議員認為，整筆撥款資助和政府財政預算案中的額外撥款，均無法解決安老院舍業界人手嚴重短缺的根本問題。她認為，政府當局應全面檢討長者政策，並為安老院舍業界制訂整體人手規劃，包括安老院舍不同類別員工(例如保健員、護士及護理員)的人手需求推算，同時考慮該等員工的薪酬結構及培訓需要。

75. 麥美娟議員關注護理人員的資歷，他們大多年紀大、學歷低；她籲請政府當局在安老院舍業界建立晉升階梯，以吸引年青人投身該行業。主席提出類似的意見。主席察悉，建造業亦面對同樣的勞工短缺情況，並已採取具體措施吸引年青人入行；她認為，在資歷架構下必須建立晉升階梯，為不同級別訂定具體要求，以便護理行業的不同資歷可按情況互相銜接。鑒於工作性質欠缺吸引力，她強調在護理行業提供職業晉升階梯至為重要。她舉例稱，醫院管理局數年前增設健康服務助理職系，令病房助理在事業上得以發展，同時亦加強了對病人的護理支援，並讓護士無須兼顧簡單的護理職務。

76. 社署助理署長(安老服務)回應時表示，為安老業界推行資歷架構，旨在為年青人提供全面的學習途徑，以便他們投身此行業，同時促進可持續發展。然而，對於提高前線人員的入職門檻，當局有所保留，因為此舉會令部分沒有所需學歷的人士難以入行。至於已取得的知識、技能及經驗，當局

會在資歷架構下設立一個過往資歷認可機制，讓僱員的能力和經驗獲得正式認可，使他們能夠持續進修，無需從頭開始。

77. 職工盟資助機構工會委員會的鄭清發先生申報他是安老服務業行業培訓諮詢委員會轄下《能力標準說明》編撰專責小組的增選委員。據他所知，在護理行業推行資歷架構，會令工作人員的現有技能、知識及工作經驗得到認可。由此取得資格後，員工將可在不同級別繼續進修，以獲取更高的資格。不過，他對於安老院舍業界沒有增設晉升職位感到失望。

#### 安老院舍的法定人手要求

78. 潘兆平議員關注到，對安老院舍的現行法定要求已採用約17年。他認為，政府當局應檢討是否需要擴大安老院舍的人手編制。

79. 社署助理署長(安老服務)回應時表示，法定人手要求是經廣泛諮詢安老服務界別不同持份者的意見後定出的，至今仍然適用，以確保安老院舍達到基本可接受的水準。實際上，社署已為設有資助宿位的安老院舍提供高於《安老院規例》(第459A章)所訂最低人手要求的資源。

政府當局

80. 主席和副主席要求政府當局提供資料，說明各類安老院舍(包括高度照顧院舍、中度照顧院舍及低度照顧院舍)的法定人手要求，以及計算公式。

81. 社署助理署長(安老服務)表示，各類安老院舍(包括高度照顧安老院、中度照顧安老院及低度照顧安老院)每一類員工的最低人手要求，已分別載於《安老院規例》附表1。截至2012年12月底，持牌安老院舍大多屬於高度照顧安老院類別。

#### 議案

82. 主席把張超雄議員動議的下述議案付諸表決 ——

"鑒於院舍及社區照顧服務的前線護理人員流失及空缺率偏高，影響服務質素，本委員會促請政府為前線護理人員提供特別津貼，並監察有關機構，以確保該項津貼用於挽留現有員工及吸引新人加入服務；同時檢討各類院舍的人手編制，並制訂長期護理服務人手規劃及護理人員晉升階梯，以改善護理服務質素及晉升方向。"

5名委員贊成，1名委員棄權。主席宣布議案獲得通過。

政府當局 83. 主席總結時要求政府當局提供下列資料

- (a) 各類安老院舍的法定人手要求；
- (b) 有何計劃提供更多培訓名額，以滿足長期護理服務的人手需求和改善照顧人員的晉升階梯；及
- (c) 考慮到法定最低工資對員工開支的影響，整筆撥款資助制度下的撥款是否足以應付(a)段所述的人手要求。

## **VI. 其他事項**

84. 議事完畢，會議於下午1時09分結束。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2013年11月22日

## 福利事務委員會

2013年3月11日(星期一)上午10時分舉行的會議

津助安老院舍及長者社區照顧服務的非專業前線照顧人員的人手情況

## 團體發表的意見和關注摘要

編號	團體名稱	主要意見和關注
1.	浸信會愛羣社會服務處	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 根據香港社會服務聯會(下稱"社聯")於2013年1月就津助安老院舍及長者社區照顧服務的非專業前線照顧人員的人手情況進行統計調查的結果(下稱"統計調查結果")，約有1 000個護理員職位空缺。鑒於人手短缺情況十分嚴重，加上實際上約有一半護理員已年屆50至59歲，吸引新人投身護理行業以穩定人手供應，至為重要。</li> <li>● 鑒於安老院舍的工作屬厭惡性質，政府當局除提高護理員的工資水平外，亦應擬訂積極措施，包括提升護理員的形象和改善工作環境，以吸引年青人投身安老院舍業界。</li> <li>● 應為護理員提供在職培訓，以提高他們在安老院舍照顧長者的技能。</li> </ul>
2.	醫院診所護理業職工會	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 儘管僱員再培訓局(下稱"再培訓局")多年來為保健員和護理員舉辦了多個培訓課程，據悉只有少數學員在完成培訓後長期留在安老院舍行業工作。再培訓局應就此進行檢討。</li> <li>● 除提高安老院舍前線人員的工資水平、改善工作環境及提供所需培訓外，政府推廣護老的概念，從而吸引年青人投身安老院舍業界，亦同樣重要。</li> </ul>

編號	團體名稱	主要意見和關注
3.	職工盟資助機構工會委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府採用整筆撥款方式資助非政府機構營辦安老院舍，已引起不同方面的問題，包括管理、挽留和招聘員工，以及同工不同酬等。非政府機構如何使用整筆撥款資助，應予以妥善監察。</li> <li>● 政府應檢討所有安老院舍的法定人手要求，以及由非政府機構營辦的安老院舍的員工薪酬結構。</li> <li>● 營辦安老院舍的非政府機構應檢討其管理模式並作出所需的改善，以應付安老院舍業界人手短缺的情況。</li> </ul>
4.	社區及院舍照顧員總工會 [立法會 CB(2)908/12-13(01)號 文件]	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府採用整筆撥款方式資助非政府機構營辦安老院舍，已引起同工不同酬等問題，導致安老院舍業界人手流失，令安老院舍住客須承受服務質素下降的後果。</li> <li>● 非政府機構使用整筆撥款資助，應受到妥善監察。該團體亦詢問整筆撥款儲備如何在安老院舍營運中使用。</li> </ul>
5.	香港中國婦女會	<p>香港社會服務聯會(下稱"社聯")長者服務專責委員會成員。</p> <p>對約8 100名非專業前線照顧人員進行的統計調查，結果重點如下 ——</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 在2012年流失率達24%</li> <li>● 截至2012年年底，空缺高達1 000個(即約12%)</li> <li>● 逾半工作人員年齡介乎50至59歲，約35%年齡介乎40至49歲</li> <li>● 本地工作人員主要具備中一至中三教育程度，而來自內地的則主要達初中程度</li> <li>● 離開安老院舍業界的原因主要包括薪金不理想(逾30%)、輪班工作及工作壓力。</li> </ul>

編號	團體名稱	主要意見和關注
6.	香港聖公會福利協會	<p>社聯長者服務專責委員會成員</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府當局應為安老服務制訂長遠人手規劃，以確保有足夠人手提供所需服務。據估計，鑒於人口老化，到2016年將需要增設最少6 000個照顧人員職位，以應付社會福利署資助長期護理服務中央輪候冊上輪候人士的護理需要，特別是80歲以上輪候人士的需要。</li> <li>• 政府當局應定期檢討《安老院條例》(第459章)及《安老院規例》(第459A章)，特別是不同安老院舍的法定人手要求；有關要求應切合住客的情況，以確保為住客提供優質的服務。</li> </ul>
7.	香港耆康老人福利協會	<p>社聯長者服務專責委員會成員</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 建議社會福利署向津助院舍的起居照顧員發放特別津貼，相當於政府總薪級表兩個薪級點，由獎券基金資助，作為一項解決安老院舍業界人手短缺問題的短期措施。據瞭解，2013-2014年度財政預算案增撥1.64億元經常開支以增加對安老服務的資助，是要為不同職系增加整體人手，而非集中於護理員。</li> <li>• 由於人手短缺，部分福利機構須安排在職人員承擔額外工作或採購服務。根據統計調查結果，近三成受訪者表示因人手短缺而需要採購治療及護理服務。採購的護理服務時數約為每月57 760小時。</li> </ul>

編號	團體名稱	主要意見和關注
8.	香港家庭福利會	<p>社聯長者服務專責委員會成員</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 面對安老院舍業界員工日漸年長，以及此情況將在數年間惡化，當局必須招攬新人入行。</li> <li>• 當局應加快為安老服務建立資歷架構，對在安老院舍業界的工作經驗給予應有的認可，並提供職業晉升階梯，以吸引年青人入行。</li> <li>• 政府當局應開展宣傳活動，促進公眾對安老服務資歷架構的瞭解，並應提供誘因鼓勵前線人員進修。</li> </ul>
9.	救世軍	<p>社聯長者服務專責委員會成員</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 女性在長者社區照顧服務方面擔當不可或缺的角色。這些女性一直難以加入勞動人口，而且因缺乏經濟保障而面對沉重壓力。</li> <li>• 政府當局應參考海外的做法，並考慮經諮詢持份者後引入照顧者津貼(如英國、澳洲及芬蘭)和照顧者報酬(如澳洲)，以支援在家的照顧者。</li> </ul>

編號	團體名稱	主要意見和關注
10.	香港老年學會 [立法會 CB(2)761/12-13(02)號 文件]	<p>社聯長者服務專責委員會成員</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 鑒於香港實施12年免費教育，加上年青人大多具有高中教育程度，政府當局應檢討護理員的低入職要求，以吸引年青人加入護理行業。</li> <li>• 法定最低工資實施後，護理行業在招聘和挽留員工方面的困難有所增加，因為基層人士從事的行業之間的薪酬差距日漸收窄。該團體建議提高護理人員的工資水平和設立一個晉升階梯機制，以解決問題。</li> <li>• 當局應考慮發展護理人員的橫向架構，包括增設如康復助理員和活動助理員的職位，從而為物理治療師和職業治療師提供支援，以及吸引年青人加入此行業。</li> </ul>
11.	社聯 [立法會 CB(2)761/12-13(03)號 文件]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府當局應如重視本港經濟及旅遊業般，重視長者住宿照顧服務。</li> <li>• 該團體提述建造業議會的做法，並建議政府當局為安老院舍業界制訂整體人手規劃，包括為不同職級的護理人員設立晉升階梯和提供相關培訓，以吸引年青人加入安老院舍業界。</li> <li>• 過去數年對每間安老院舍的整筆撥款資助，不足以確保院舍能提供涵蓋多方面的優質服務，包括膳食、對認知障礙症長者的照顧，以及輔導服務。</li> </ul>