

香港社會服務聯會
向立法會福利事務委員會
就「檢討兒童宿舍的服務與政策」提交的意見
(2017年7月10日)

兒童住宿照顧服務出現錯配，原有人手及設施無法承托入住兒童的複雜需要，緊急及恆常服務供應不足，兒童在接受住宿照顧後的長遠照顧計劃有名無實。同時，整體院舍硬件陳舊，亟待檢討及改善。

兒童住宿照顧服務在長期缺乏檢討及規劃下，導致在危兒童得不到及時和適切支援，對兒童的長遠發展並不理想。服務面對的挑戰包括：(一) 服務錯配：嚴重行為及情緒問題個案錯配入處理輕度問題的院舍，照顧人員疲於奔命；(二) 服務供應不足，部分沒有醫療需要的兒童更因而滯留醫院；(三) 不少兒童得不到長遠穩定照顧，甚或需要轉換院舍或寄養家庭；(四) 院舍設施不合時宜，與政府商討改善計劃多年仍未見時間表及路線圖。

分析

1 服務錯配：嚴重行為及情緒問題個案錯配入處理輕度問題的院舍

兒童住宿照顧服務是為暫時未能得到家人適當照顧的嬰幼兒、兒童及青少年提供短期照顧，除了男/女童院，服務只為有輕微行為、情緒或健康問題（經醫生評估為適合小組生活）的兒童而設（各類兒童住宿服務對象詳見附件一），但現時接受這些住宿照顧服務的個案，他們的問題並非輕微：

1.1 根據業界統計，已入住的宿生中有四成有特別需要¹（共1,302人）（詳見附件二），社署數字亦顯示曾受虐個案約佔15至32%²，宿生的複雜需要已超出原有服務的承托能力：

1.1.1 例子（一）：不少宿生有醫療需要，可是大部分院舍（留宿育嬰/幼兒園除外）並沒有醫護人員。服務使用者當中有525個案被評估為專注力不足多動症，不少需要服用精神科藥物，亦有113個案有長期病患（如糖尿病、心臟病、哮喘、嚴重濕疹等），在缺乏相關訓練下，院舍職員要負責宿生的藥物管用，對兒童的保護明顯不足；

¹ 經專業人士（精神科醫生、心理學家、教育心理學家等）診斷確認個案（兼收兒童之家的輕度弱智兒童除外），包括：注意力不足/過度活躍症、特殊學習障礙、讀寫障礙、長期病患（如哮喘、心臟病、糖尿病、嚴重濕疹等）、言語障礙、有限智能、發展遲緩（整體發展遲緩、體能發展遲緩）、對立性反抗症、品行失調症、自閉症／亞氏保加症、傷殘（肢體、視障、聽障）、情緒病（抑鬱症、躁狂症、躁狂抑鬱症、焦急症（社交／分離症）、選擇失語症）、智障、強迫症、創傷後壓力失調、依附障礙、適應障礙、飲食失調症、精神分裂症、思覺失調、人格障礙、幻覺、遺尿、睡眠失調、酒精／藥物沉溺、自傷、嬰兒戒毒等。

² 根據兒童住宿服務中央轉介系統(CRSRC)的個案統計資料，在2015/16年度，主要因受虐而入住兒童住宿服務的個案比率，按入宿年齡分別為：14.86%（6歲以下）、32%（6-12歲）及21.78%（12歲以上）。

1.1.2 例子（二）：曾經歷心理創傷（如受虐或被性侵犯）於安排入宿前未經心理學家及社工進行深入評估，以了解有關創傷對其心理行為影響，他們是否適合小組生活，或會否對自己或其他宿生構成傷害，仍是一大疑問。

1.2 「機構為本加強院舍專業人員支援服務」所提供的額外社會工作及臨床心理支援服務，每年涉及的經常性開支約1,965萬元，假設受惠對象只限於已評為有特別需要的宿生（共1,302人），平均每人每月只有1,250元的服務資源（不足一次臨床諮詢或治療），如對象涵蓋全數服務名額（共3,427位），平均每人每月更只有478元的服務資源，遠不足以回應服務需要。

2 服務錯配：供求規劃未能對焦解決多年服務不足的問題

2.1 社會福利署雖然將於本年度起增加240個寄養服務名額，但恐怕難以對焦解決多年來院舍服務不足的問題。根據[社署資料](#)，2015-16年度每月平均有324人輪候兒童之家、172人輪候院舍服務，只有22人輪候寄養服務；截至2016年12月31日共有575宗輪候各類兒童住宿照顧服務的個案（詳見附件三），兒童之家輪候時間更長達4.4個月；過去5年輪候接受長期兒童住宿照顧服務的兒童平均輪候時間由2012年2.6個月增加至2016年3.2個月。

2.2 緊急住宿照顧服務名額幾乎長年爆滿，加上緊急住宿照顧服務未設中央輪候機制，需作緊急服務轉介的社工，在忙於處理緊急個案之際，仍要花時每天致電不同院舍以博取一線機會作服務轉介（詳見：[立法會CB\(4\)361/16-17\(08\)號文件](#)）。另外，隨著「兒童身心全面發展服務」更著力於為孕婦及嬰兒進行尿液測試，以及早識別濫藥家長及受影響嬰兒，有不少沒有醫療需要的兒童（主要為嬰幼兒）因需要等候宿位而滯留醫院（詳見：[立法會 CB\(4\)419/16-17\(01\)號文件](#)），根據醫管局統計，2016年6月有38名此類兒童在等候住宿照顧服務。

2.3 另一方面，早年因應輪候人數眾多而規劃的新男/女童院（附設群育學校），近年將陸續落成及投入服務（詳見附件四）。到2019/20學年，全港男/女童院（附設群育學校）將有約900宿位，但截至2016年12月31日，全港男/女童院只有約500名宿生入住，平均使用率約為七成。近年，社會一些人士對群育學校的負面標籤等因素，以致家長普遍不太願意安排子女入讀群育學校（附設男/女童院），轉介社工雖然知道個案的問題並不輕微，但礙於難以得到家長同意，亦不能成功轉介，間接令入住及輪候這些服務的人數顯著下降，根據教育局資料，2016-17年群育學校每個學額的平均單位成本為181,000元（尚未計算附設男/女童院的單位成本），師生比例為1:3.5，男/女童院使用率偏低，資源未被盡用。

3 兒童在接受住宿照顧後的長遠照顧計劃難以落實

3.1 兒童因家庭問題入住院舍，會干擾其與父母和家人互相依存關係的建立。從專業角度而言，兒童住宿照顧服務應考慮兒童的長遠照顧計劃，以確保兒童的最佳利益。一般而言，服務應以盡量縮短入宿時期為原則，負責長遠照顧計劃的社工，應同時爭取在兒童入宿期內支援其原生家庭處理其根本問題，讓兒童早日與家庭團聚，或於家庭長期嚴重失能的情況下，採取其他照顧方式（如安排領養）。但現實情況顯示，不少兒童留在院舍生活多年仍未能與家庭團聚（寄

養服務兒童的平均入住時間為50.4個月，兒童之家為32.6個月），部分更面對轉換院舍安排（如因緊急位轉恆常位，因超齡轉換服務等），甚至到成年離院仍未能返回家庭，迫於無奈要籌謀獨立生活。

3.2 問題源於在現時的服務安排下，未有對相關兒童家長就達成長遠照顧安排目標設定合理及有約束力的時限。雖然現時相關持份者和服務提供者會定期就個案的情況作檢討，但長期滯留院舍兒童的家庭一般都長期被評估為未適合與兒童團聚，原因大致如下：

3.2.1 當兒童被轉介至院舍後，轉介的社工（以家庭服務及學校社工為主）可能要忙於處理其他大量在危個案，分身乏術，難以為這些相關兒童的家庭提供充足輔導和服務支援，以協助家庭復元讓兒童能重返家庭；

3.2.2 與此同時，相關兒童家長亦常被種種生活問題、內疚及無助情緒所困，對與子女重聚感到矛盾，在欠缺支援下唯有逃避及拖延處理問題；

3.2.3 住宿照顧服務負責相關兒童個案的社工，礙於分工所限，難以發揮以兒童為本角度介入其家庭的優勢，形成相關兒童的家庭復元無期，直接導致兒童返家亦無期。

4 基礎設施老化

大部分兒童/ 青少年院舍已有廿年至數十年歷史，至今處所基礎設施老化（例如出現漏水問題），間格及配套設備亦不合時宜，未能滿足現今宿生的健康、成長發展和學習需要，部分舊式家舍的男女宿生更需共用洗手間及浴室，兒童之家亦缺乏醫療室給病童休息及預防交叉感染、冷氣設備未獲認可等。社署雖願意與業界商討改善計劃，但進度緩慢，經歷了五年超過十次會議，仍未有切實的時間表和路線圖。

建議

1 為兒童住宿照顧服務進行整體檢討：

- 1.1 包括服務目標和發展方向、不同種類住宿服務的定位、功能與角色、目標使用者、服務名額、人手設置標準、招募與培訓等，以切合轉變的社會需要。
- 1.2 加強與醫管局的衛生署和協作，參考「兒童身心全面發展服務」識別的高風險家庭的數據，合理規劃幼兒住宿照顧服務的發展。
- 1.3 因應現時已入住的兒童的複雜需要，檢討「機構為本加強院舍專業人員支援服務」的資源是否足夠，並盡快增加前線照顧人手及提升照顧人員資歷，同時為各類院舍提供護理人手，處理入住兒童的健康需要。
- 1.4 與業界一同制定有關執行指引（包括確保兒童最佳利益的各项原則、時間規範、轉介社工與住宿照顧服務社工的分工等）。
- 1.5 為不適合入住現有兒童住宿照顧服務的申請人（如情緒行為問題嚴重並對自己及他人構成威脅者）盡快發展合適的專門服務。

2 建立中央編配緊急宿位機制、加強中央轉介系統（CRSRC）個案評核和服務配對功能：

- 2.1 建立中央輪候緊急宿位的機制，以省卻轉介社工致電個別營運機構查詢的工序，以及掌握服務需求數據以進行合理規劃。
- 2.2 加強CRSRC的個案評核和服務配對功能，包括為目標對象提供更清晰定義（如何調輕微情緒、行為或健康問題，適合小組/ 個別種類院舍生活等），並確保轉介社工提供完整詳細的個案資料（包括在發展、行為、情緒、健康方面的狀況、曾經歷的創傷、接受住宿服務的歷史等），以便評估服務申請，確保兒童獲得適切支援，避免入宿後再安排退宿、或轉換院舍而對兒童構成二次傷害。

3 推出先導/ 短期計劃方式提供現時短缺的住宿服務

與業界商討應對緊急及部分恆常服務短缺的措施，包括研究利用空置的住宿服務設施，並提供足夠配套（包括專業及照顧人手、進行維修工程等），探討以先導/短期計劃方式提供現時短缺的住宿服務的可行性。

4 落實長遠照顧計劃

- 4.1 除了現時相關服務提供者每半年作一次個案檢討之外，應就每一個宿生訂立一個最長住宿時間，並設立獨立檢討機制，檢討長遠照顧計劃的執行情況，及按情況為兒童作出最終的照顧安排。
- 4.2 另一方面，就長遠照顧計劃的執行狀況，應收集執行情況的數據，例如追蹤兒童接受不同住宿服務的總年期、離院後安排、到達成年才離院的個案數字等，以更清晰掌握現況，探討各類宿位的流動性及相關的服務發展問題。
- 4.3 加強住宿服務社工就訂定和推行兒童長遠照顧計劃的角色，並提供額外資源，讓其為入住兒童的家庭提供家庭支援服務，為回家團聚作好準備（如加強親子依附關係、處理家長對子女的愧疚、矛盾情緒，提升家長的親職能力及動力等）。

5 改善宿舍設施及環境

- 5.1 訂立及更新各種兒童住宿照顧服務的「設施明細表」，包括加入空調作為認可設備（復康服務的院舍設施自2001年起睡房已包括空調）；並在家具及設備參考表加入切合兒童發展及學習需要設施，及按市場價格調整設施審批款項上限。
- 5.2 切實跟進兒童之家、兒童院、男/ 女童院及男/ 女童宿舍環境改善計劃，包括提供合理而切實的路線圖及執行時間表，為有需要的服務單位於裝修期間提供或協調合適處所及提供資源，以免服務中斷或受影響，提供彈性讓機構配合宿生需要重新設計間隔及設施。

— 完 —

各種兒童住宿照顧服務的服務對象（摘自社會福利署網頁）

一般服務

服務種類	對象年齡	備註	對象性質					
			無家可歸、被遺棄、未能得到家人適當照顧	或包括有輕微行為、情緒或健康問題並經醫生評估為適合寄養家庭/於院舍照顧或小組生活	有較嚴重行為或情緒問題，或中度情緒及行為問題而家庭支援不足	包括輕度智障的兒童		
1. 寄養服務	初生至 17 歲		✓	✓	✗	✗		
2. 兒童之家	4 至 18 歲	通常為全日制學生				✓		
3. 兒童之家 （兼收弱智兒童）	6 至 18 歲	包括需要長期照顧，但不能安排領養的兒童，身處危機或需要離家接受短期照顧的兒童，通常都在特殊學校就讀/ 其他院舍接受訓練。					✗	
4. 留宿育嬰園	初生至 2 歲	未有其他住宿安排的兒童						✗
5. 留宿幼兒園	2 至 6 歲							
6. 兒童院	6 至 21 歲					✗		
7. 男童宿舍	15 至 20 歲	與家人關係出現問題或無家可歸的男/女學生及/或在職少年/女		✗				
8. 女童宿舍	14 至 20 歲				✗			
9. 男童院 [#]	7 至 21 歲	亦可能受不良朋輩的影響或與家人關係欠佳，因此需要離開家人一段時間接受群體生活訓練。					✗	
10.女童院 [#]	12 至 21 歲					✗		

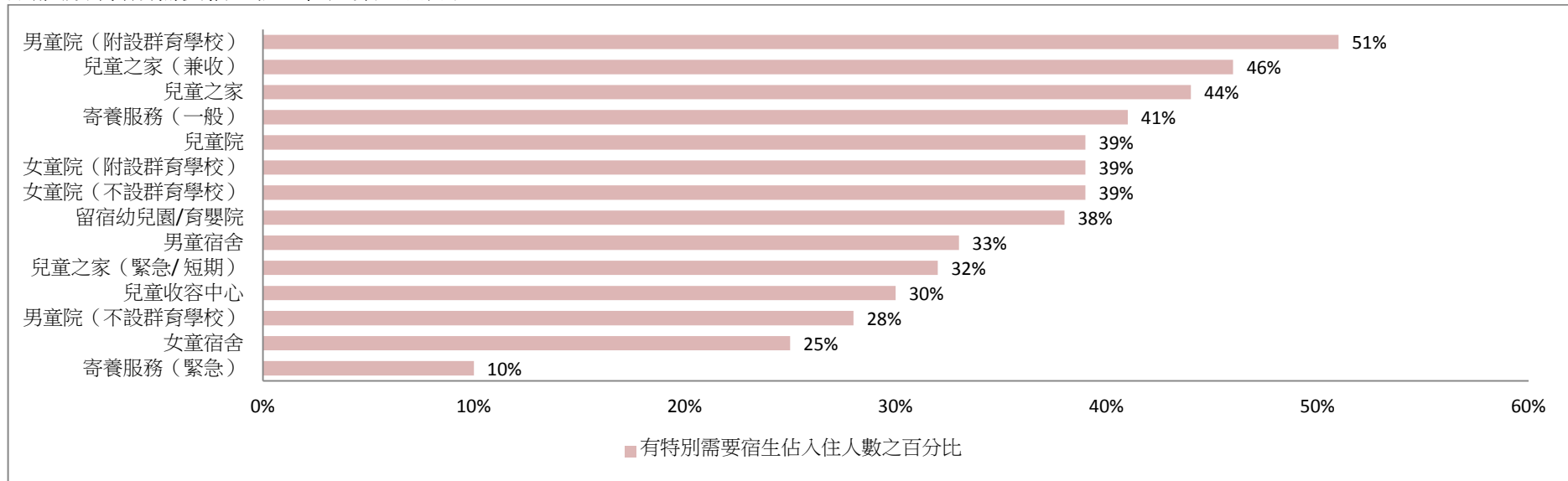
[#] 部分男/ 女童院附設群育學校，根據教育局《為有情緒及行為問題的學生提供服務的概念綱領》，群育學校/ 院舍服務適合有嚴重情緒及行為問題的學生，及有中度情緒及行為問題而家庭支援不足的學生，但亦註明「部分有情緒及行為問題的學生並不適合於群育學校的服務，例如：那些有嚴重違法行為、嚴重濫藥和嚴重情緒/ 心理/ 精神健康問題的學生，他們首要是接受適切的相關輔導/ 治療/ 介入和跟進，情況改善後如仍有需要，才應申請群育學校/ 院舍服務。

緊急/短期服務

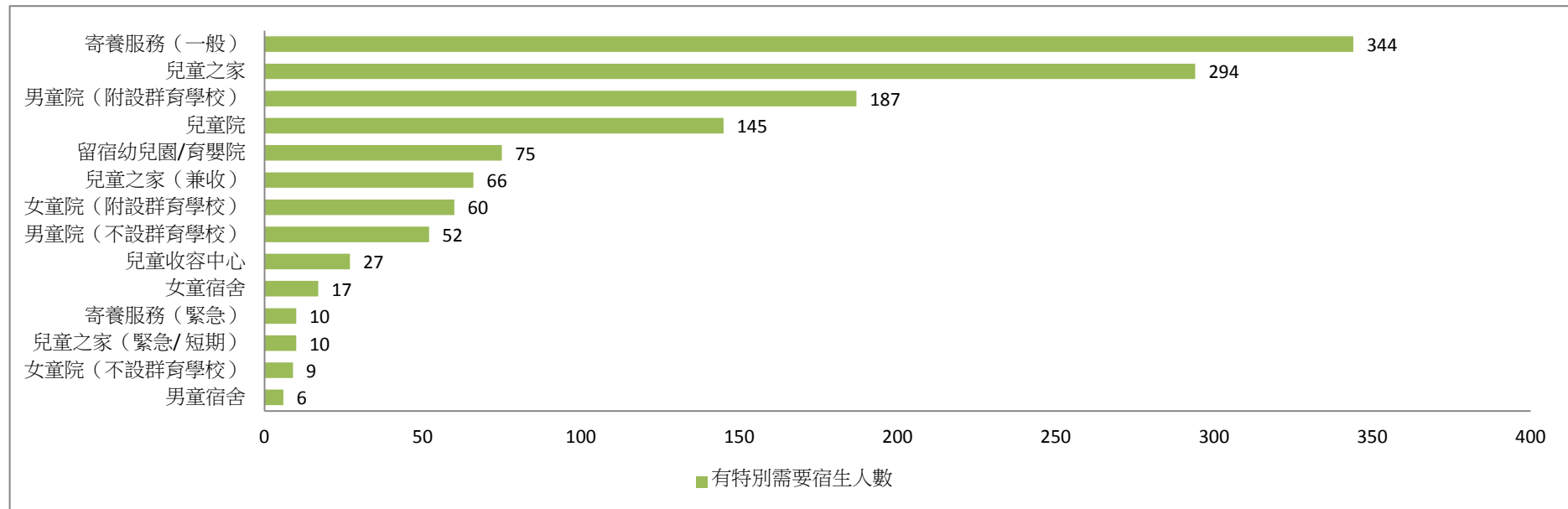
服務種類	對象年齡	備註	對象性質			
			因家庭面對緊急或危急情況而未能得到家人適當照顧	或包括有輕微行為、情緒或健康問題並經醫生評估為適合寄養家庭/於院舍照顧或小組生活	有較嚴重行為或情緒問題，或中度情緒及行為問題而家庭支援不足	包括輕度智障的兒童
11.寄養服務 (緊急照顧)	初生至 17 歲		✓	✓	✗	✗
12.兒童之家 (緊急/短期照顧服務)	4 至 18 歲					
13.兒童收容中心	初生至 18 歲	<u>或包括</u> 正接受法定監管的兒童				
14.留宿育嬰園 (緊急宿位)	初生至 2 歲					
15.兒童院 (緊急宿位)	6 至 21 歲					

香港社會服務聯會「兒童住宿照顧服務宿生特別需要調查 2016」

1) 各類服務有特別需要宿生佔入住人數之百分比



2) 各類服務有特別需要宿生佔人數



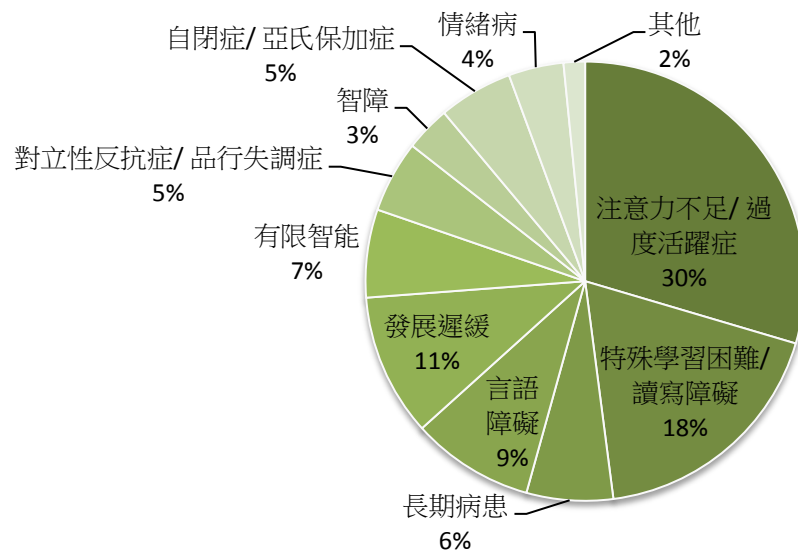
香港社會服務聯會「兒童住宿照顧服務宿生特別需要調查 2016」

服務種類	服務名額	入住宿生人數 (於 30/6/2016) (a)	有特別需要 ³ 宿生人數 (於 30/6/2016) (b)	有特別需要宿生佔入住人 數之百分比 (c)= (b) / (a) x 100%
寄養服務（一般）	975	848	344	41%
寄養服務（緊急）	95	100	10	10%
兒童之家	672	661	294	44%
兒童之家（兼收弱智兒童）	168	142	66	46%
兒童之家（緊急/ 短期）	34	31	10	32%
兒童收容中心	95	90	27	30%
留宿幼兒園/育嬰院	212	195	75	38%
兒童院	418	369	145	39%
男童宿舍	18	18	6	33%
女童宿舍	77	67	17	25%
男童院（不設群育學校）	201	183	52	28%
女童院（不設群育學校）	30	23	9	39%
男童院（附設群育學校）	457	367	187	51%
女童院（附設群育學校）	200	154	60	39%
總數	3652⁴	3248	1302	40%

³ 經專業人士（精神科醫生、心理學家、教育心理學家等）診斷確認個案（兼收兒童之家的輕度弱智兒童除外），包括：注意力不足/過度活躍症、特殊學習障礙、讀寫障礙、長期病患（如哮喘、心臟病、糖尿病、嚴重濕疹等）、言語障礙、有限智能、發展遲緩（整體發展遲緩、體能發展遲緩）、對立性反抗症、品行失調症、自閉症／亞氏保加症、傷殘（肢體、視障、聽障）、情緒病（抑鬱症、躁狂症、躁狂抑鬱症、焦急症（社交／分離症）、選擇失語症）、智障、強迫症、創傷後壓力失調、依附障礙、適應障礙、飲食失調症、精神分裂症、思覺失調、人格障礙、幻覺、遺尿、睡眠失調、酒精／藥物沉溺、自傷、嬰兒戒毒等。

⁴ 上述服務名額指津助的兒童住宿照顧服務名額（不包括兼收兒童之家內的輕度弱智兒童宿位）。

3) 於 30/6/2016 按特別需要劃分的宿生人數（同一名宿生可有多於一項特別需要；由於特別需要種類繁多，下列只列出較多宿生患有的類別。）



服務種類/ 特別需要類別	有特別 需要宿生 總人數	注意力不 足/ 過度活 躍症	特殊學習 困難/ 讀寫 障礙	長期病患 ⁵	言語障礙	發展遲緩 ⁶	有限智能	對立性反 抗症/ 品行 失調症	智障	自閉症/ 亞 氏保加症	情緒病 ⁷	其他 ⁸
寄養服務	354	110	91	15	66	102	17	5	44	28	2	0
兒童之家	294	129	81	24	32	16	41	18	6	26	15	5
兒童之家（兼收弱智兒童）	66	33	15	4	1	0	6	6	4	7	8	4
兒童之家（緊急/ 短期）	10	5	4	0	2	0	1	0	0	0	1	0
留宿幼兒園 / 留宿育嬰院	75	10	0	21	17	46	1	1	1	1	0	0
兒童院	145	67	50	15	10	10	18	14	3	14	4	7
兒童收容中心	27	8	1	1	5	10	1	3	1	2	1	0
男童宿舍	6	3	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0
女童宿舍	17	4	0	2	0	0	5	0	0	2	7	5
男童院（不設群育學校）	52	26	7	0	0	0	4	12	0	6	9	2
女童院（不設群育學校）	9	1	0	2	0	0	0	0	0	2	1	0
女童院（附設群育學校）	60	17	17	2	16	0	5	5	0	1	15	4
男童院（附設群育學校）	187	112	60	27	11	2	16	29	0	6	9	1
總數	1302	525	326	113	160	186	115	94	59	97	72	28

⁵ 長期病患：哮喘、心臟病、糖尿病、嚴重濕疹等

⁶ 發展遲緩：整體發展遲緩、體能發展遲緩

⁷ 情緒病：抑鬱症、躁狂症、躁狂抑鬱症、焦慮症、選擇失語症

⁸ 其他：創傷後壓力失調、依附障礙、適應障礙、精神分裂、思覺失調、人格障礙、強迫症

各種兒童住宿照顧服務的名額、入住率及輪候人數

服務種類	對象年齡	目前名額 (3.2017)	入住率 (4-12.2016)	輪候人數 (於 31.12.2016) (只包括轉介時沒有接受兒童住宿照顧服務的個案 ⁹)	將於 2017/18 新增名額
一般服務					
寄養服務	初生至 17 歲	975	86% (包括緊急宿位)	3 (另有 62 個 “hard-to-place”個案)	40
兒童之家	4 至 18 歲	840	93%	247	30
兒童之家 (兼收弱智兒童)	6 至 18 歲	24			0
留宿育嬰園	初生至 2 歲	139	87% (包括緊急宿位)	36	0
留宿幼兒園	2 至 6 歲	53	89%	2	0
兒童院	6 至 21 歲	413	84% (包括緊急宿位)	34	0
男童宿舍	15 至 20 歲	18	97%	3	0
女童宿舍	14 至 20 歲	77	89%	8	0
男童院 (不設群育學校)	7 至 21 歲	201	88%	26	0
女童院 (不設群育學校)	12 至 21 歲	30	84%	4	9
男童院 (附設群育學校)	7 至 21 歲	457	74.62% (於 31.12.2016)	5	0
女童院 (附設群育學校)	12 至 21 歲	200	67% (於 31.12.2016)	0	84
小計		3427		368	163
緊急/短期服務					
寄養服務 (緊急照顧)	初生至 17 歲	95	已包括於上表數字	沒有官方數字	20
兒童之家 (緊急/短期照顧)	4 至 18 歲	34	沒有官方數字	沒有官方數字	5
兒童收容中心	初生至 18 歲	95	沒有官方數字	沒有官方數字	0
留宿育嬰園 (緊急宿位)	初生至 2 歲	20	已包括於上表數字	沒有官方數字	0
兒童院 (緊急宿位)	6 至 21 歲	5	已包括於上表數字	沒有官方數字	0
小計		249			25

⁹ 上述輪候人數只計算轉介時沒有接受兒童住宿照顧服務的個案，按立法會 CB(4)577/16-17(01)號文件，截至 2016 年 12 月 31 日，共有 575 宗輪候上述各類兒童住宿照顧服務的申請個案。

附設群育學校的男/女童院的宿舍名額

	2016/17 學年 宿舍名額	於 2016 年 12 月 31 日 的入住人數	於 2017 年 4 月 30 日 輪候人數	2017/18 學年 宿舍名額	2018/19 學年 宿舍名額	2019/20 學年 宿舍名額
男童院 (附設群育學校)	457	341 (74.62%)	5 (小學)	457	457	538
女童院 (附設群育學校)	200	134 (67%)	0	284	402	402

預計的新增名額來自新落成位於觀塘的女童群育學校暨宿舍（合共 202 宿位）及將重置於屯門的男童群育學校暨宿舍（新增 81 宿位）。（資料來源：[立法會 CB\(4\)545/13-14\(05\)號文件](#)及[立法會 CB\(4\)940/15-16\(03\)號文件](#)）