

監察公共屋邨福利規劃聯盟

設立新公共屋邨社工隊及推行整全福利規劃建議書

監察公共屋邨福利規劃聯盟(下稱：聯盟)是由一班關注新公屋邨社會服務的前線社工組成，成員包括正在新屋邨服務的前線社工、家庭服務中心社工及新屋邨居民等。聯盟關注現時新公屋邨服務推行情況、居民面對的生活困難及社區需要，特此撰寫《設立新公共屋邨社工隊及推行整全福利規劃建議書》，向局長提出具體建議，希望局方接納跟進。

1. 背景

1.1 新公共屋邨落成單位數目

過去5年(2011-12至2015-16年度)，新落成公共屋邨共23個，單位數目近6萬；未來5年(2015-16至2019-20年度)，將落成公屋單位共7.56萬。然而，政府未有就新屋邨進行整全社會服務規劃，現存社區服務根本不足以應付新社區需要。

1.2 新公共屋邨社區問題—居民面對各種各樣問題，生活艱難

新屋邨社區問題較一般社區更嚴重，根據香港特別行政區政府中央政策組的研究，以新屋邨為主的天水圍北被訪者，多數認為社區家庭暴力問題嚴重，就業機會、醫療設施及交通設施嚴重不足。超過七成天水圍居民認為香港人並不了解他們的社區情況。部分居民認為自己在區內未能建立人際網絡，常感到求助無門。新來港居民更感到社會對他們存在歧視，令他們難以融入社區。

在大型新公屋邨服務的前線社工表示，有八成新入住的居民過去都不在原區居住，這些弱勢家庭包括租住劏房多年的貧窮家庭、獨居長者、單親家庭、新來港家庭、少數族裔及復康人士等，他們正面對經濟、就業、健康及家庭等多重匱乏處境。如有單親媽媽在入住新屋邨單位後，因照顧女兒而需要放棄原居地區的工作，面對極大的財政困難，一方面要應付入伙單位的基本裝修及家具添置開支，另一方面則需為女兒入讀新學校作準備。有不少居民因財政困難，根本負擔不起任何裝修費用，陷入家徒四壁的處境；此外，有不少家庭為子女尋找新學校時遇上困難，造成極大壓力。

1.3 政府欠缺整全新屋邨福利服務規劃，未能應付居民需要，配套嚴重不足，阻礙前線服務推行

現行新公屋邨服務只透過2-3年短期資助計劃進行，有關計劃未有人手標準，更不會獲配工作單位，入邨服務只倚靠機構本身常規服務協作推行；而整體新公屋邨服務規劃則以家庭服務為本，為有需要居民作「包底」支援，然而，在沒有增加常規服務資源下，面對龐大人口，居民各種各樣困難，短期服務計劃根本不能滿足服務需要，前線社工應接不暇。即使為居民轉介至常規服務，卻因整體資源未足夠應付，造成不少潛在服務「危機」。以新發展的觀塘安達

邨為例，新邨設於山上，偏離觀塘市中心，單位超過9千個，估計人口約2萬3千人。安達邨欠缺整全規劃，常規性服務更非常不足，只倚靠5個服務機構分別獲CIIF及賽馬會資助推行短期性新屋邨計劃，進行及早識別及協助適應新社區等服務。未來數月安達邨鄰近安泰邨陸續入伙，在資源不足情況，原本短期性服務安達邨的新屋邨計劃，要兼負多2萬多人口的服務需要，前線服務壓力將加大提昇。可是，安達邨及安泰邨已是眾多新屋邨中，相對預早規劃安排新公屋邨服務的例子，其他新公屋邨包括洪福邨、水泉澳邨、蘇屋邨、啟晴邨等，多只有一至兩隊CIIF服務隊支援，根本不足以應新屋邨居民的需要。

這種「先入伙，後增資源」的服務規劃模式，使新屋邨在入伙早期出現嚴重的服務斷層；而透過當區服務單位承包，也令前線服務人員壓力增加，未能有效預防社區危機發生。加上，服務規劃配套不足，更令前線社工在推行服務上遇到很大的阻礙。居民入伙前後，新屋邨服務計劃已經需要為居民提供前期服務，可是計劃卻未能「入伙」，大部新公屋邨計劃更不會獲分配單位會址，包括安達邨、水泉澳邨及洪福邨等。有前線社工表示在服務推行遇上極大困難，有不少次需要在屋邨快餐店面見居民，居民需要在大庭廣眾公開自己的家庭困難，嚴重損害他們的私隱。

1.4 社區規劃割裂欠整全，部門各自為政，未有從居民角度出發

除了福利規劃不足外，學童轉校、社區設施、街市、以至交通運輸，各項配套都出現問題，居民在生活上面對各式各樣的困難，反映新屋邨社區規劃，部門各自為政，當局欠缺整全規劃。各新邨居民同樣面對沒有街市問題，尤其令長者不便，需要跨邨或跨區買菜；學童轉校，也是各新邨家長的煩惱，當局根本未有提供足夠學位應付需要，不少學童被迫跨區上學；新屋邨多位處偏僻，交通配套嚴重不足，每逢上班上學，巴士站定必大排長龍，輪候多時才能上車；此外，有失明居民表示新邨的失明人士引路徑不足，更沒有交通警示，對失明居民非常危險。

各新邨社區同樣存在規劃問題，各新邨居民面對的困難類似，正正反映當局欠缺整全計劃，規劃模式過時，未能與時並進，滿足基層新屋邨居民的需要。未來幾個新發展大型公共屋邨相繼落成入伙，各邨人口超過數萬人，如政府繼續以「先入伙，後增資源」的模式及割裂模式進行社區規劃，以及倚靠短期計劃作支援，恐怕各新公屋邨問題將不斷重覆，只會製造更多「悲情社區」，最不想見到是更多社區慘劇發生。

2. 成立新公共屋邨社區服務隊理念：可持續發展需要及多元資本配合

新公屋邨的社區問題以及現行福利服務規劃不足，即使早前政府已確立新公屋邨的社區需要，並由地區福利辦事處邀請當區單位以社區投資共享基金計劃或其他短期基金，作短期服務填補，但由於基金運作模式所限，而且欠地區政策支援，確難妥善進行預防工作。因此，政府必須完善有關福利服務規劃，更重要是以可持續發展社區的理念，設立新公屋邨社區服務隊，更有效建立社區資本，預防社區悲劇發生。

在城市化下，人際關係愈見薄弱，社會參與減少，不少居民因難以建立社區網絡及融入社區而變得隱蔽，社會問題也因此而生，世界各地社會科學學者均提出重建社會資本(Social Capital)，CIIF 計劃的經驗及大學協作研究說明推動建立社會資本有助增強市民對社區的歸屬感，鞏固個人和家庭的社會網絡。在新屋邨推行計劃，協助居民重建社會資本，建立支援網絡是非常重要，只是現時 CIIF 的資助模式，資助年期較短，倚靠計劃機構自行設定服務目標，欠缺整全規劃，更只能以空降形式入邨服務，未能讓計劃發揮成效，難以持續發展社會資本。然而，除社會資本外，居民新遷入新屋邨時面對各式各樣的生活困難、家庭及社區需要，包括新社區適應、財政困難、鄰里支援、情緒壓力、家庭溝通、子女入學、社區生活配套等。參考可持續社區發展(Sustainable Community Development) 理念規劃新屋邨社區服務，可持續的社區發展包括人民資本(Human Capital)、環境資本(Natural Capital)、基建資本(Physical Capital)及經濟資本(Finance Capital)和社會資本(Social Capital)。整全發展社區內的各項資本，有助建立融合社區，預防社區問題發生，社區關係、組織及互助互信網絡是社區的安全網，居民的知識及技能、社區內的設施環境，以及各項資源是社區可持續的基石。由下而上參與式規劃(Participatory Planning)，更讓居民成為社區的主人翁，增加他們的歸屬感，真正達至社區融合(Community Inclusion)。

基於新公屋邨社區需要及可持續社區發展理念，聯盟建議當局在往後新公屋邨入伙前進行整全福利規劃政策，設立新邨社區服務隊，在居民入伙前進駐，提早作服務準備；社區服務隊為新邨居民提供及早識別服務，宣揚鄰里互助，建立社會資本，並推動居民由下而上參與，作調整性規劃，增加居民歸屬感，一同建設可持續發展屋邨。

3. 具體建議：整全社區服務模式的新公屋邨社區服務隊

聯盟建議未來新公屋邨社區服務隊以整全社區服務模式推行。整全社區服務模式包括四大元素：1)社區為本及早識別介入(Community-based Early Assessment and Intervention)、2)結連社區網絡(Social Networking)；3)建立共融社區(Building Inclusive Community)及4)建立可持續社區資本(Building Sustainable Social Capital)四個元素，全面支援新屋邨居民的需要。建議整全新邨服務計劃為期 6 年，分三階段推行，服務隊的工作範圍包括：

第一階段：社區為本及早識別介入

- (a) 在新屋邨入伙時，安排每戶家庭與社工隊面見，介紹社區資源，進行初步評估；
- (b) 為有需要家庭作緊急支援，如入伙搬遷資助、二手家具轉贈等，協助適應新居住環境，並轉介適切服務跟進，作預防支援；
- (c) 在入伙後，定期舉行迎新活動接觸居民，並以外展服務形式，進行家訪、舉辦居民小組及各項社區活動，協助居民融入社區，增加社區歸屬感；

第二階段：結連社區網絡及建立共融社區

- (d) 重視居民的能力發展，透過鼓勵社區參與，轉化受助者，服務社區；
- (e) 協助居民結網，推動社區互助，支援有需要家庭，包括新來港及少數族裔家庭，建立共融社區；
- (f) 與房屋署協調，以中心為本(center-based)在屋邨內設服務單位，為區內居民提供互動交流的「聚腳地」，以及舉辦活動的場地，讓社區資本更有效建立及持續發展；
- (g) 鼓勵及協調社區各組群參與，搜集意見，共建長者友善及傷健友善社區；

第三階段：建立可持續社區資本

- (h) 以社區資產為本(Community Asset-based)，發掘社區強項，發展居民潛能；
- (i) 協助居民成立互助組織，支援服務社區，促進居民與相關政府部門溝通，並推動由下而上的社區規劃及社區經濟；
- (j) 促進社區各持分者協作，引入區外網絡支援社區，建立可持續社區資本。

新公屋邨社區服務隊整全社區服務模式(服務年期六年)		
第一階段：社區為本及早識別介入 <ul style="list-style-type: none">(a) 在新屋邨入伙時，介紹社區資源，進行初步評估；(b) 為有需要家庭作緊急支援，協助適應新居住環境，並轉介適切服務跟進；(c)以外展服務形式，進行家訪、舉辦居民小組及各項社區活動，協助居民融入社區，增加社區歸屬感；	第二階段：結連社區網絡及建立共融社區 <ul style="list-style-type: none">(d) 重視居民的能力發展，鼓勵社區參與，服務社區；(e) 協助居民結網，推動社區互助，支援有需要家庭，建立共融社區；(f)以中心為本服務(centre-based)為區內居民提供互動交流的「聚腳地」，讓社區資本更有效建立及持續發展；(g) 鼓勵及協調社區各組群參與，搜集意見，共建長者友善及傷健友善社區；	第三階段：建立可持續社區資本 <ul style="list-style-type: none">(h) 以社區資產為本(Community Asset-based)，發掘社區強項，發展居民潛能；(i) 協助居民成立互助組織，支援服務社區，促進居民參與，並推動由下而上的社區規劃及社區經濟；(j) 促進社區各持分者協作，引入區外網絡支援社區，建立可持續社區資本。
計劃第一至第二年	計劃第三至第四年	計劃第五至第六年

4. 整全新公屋邨社區服務隊資助年期及模式

4.1 資助年期

建議在入伙不足一年或以下的新屋邨，設新公屋邨社區服務隊，總資助年期為6年；入伙一年或以上的新屋邨，資助年期則為5年；計劃設中期檢討，按社區需要進行服務調整。

4.2 基本資助模式

建議按新屋邨規模進行分類，設兩種基翁資助模式服務隊：

分類	新屋邨戶數 (戶)	新屋邨人數 (人)	資助金額(\$/每年)	人手比例
新公屋邨社區服務隊(I) [大型屋邨]	>8000	>20,000	\$5,000,000	2位助理社會工作主任 8位社會工作助理 3位程序及協助人員
新公屋邨社區服務隊 (II) [中型屋邨]	>4,000	>10,000	\$2,500,000	1位助理社會工作主任 4位社會工作助理 2位程序及協助人員
新公屋邨社區服務隊 (III) [小型屋邨]	<4,000	<10,000	\$1,500,000	1位助理社會工作主任 2位社會工作助理 1位程序及協助人員

4.3 資助社會指標

建設按新屋邨不同社會指標，作資助模式調整，包括：

1. 居民人口結構

（長者、青年、兒童、殘疾人士、少數族裔、新來港及單親家庭）；

2. 居民收入中位數；

3. 居民失業率及人數；

4. 領取綜援人數；

5. 家暴及虐兒數字；

4.4 建議試驗計劃新屋邨

1. 屯門區 欣田邨第一及第二期（共 4700 個單位）
2. 離島區 東涌 56 區（共 3600 個單位）
3. 離島區 東涌 39 區（共 3900 個單位）
4. 沙田區 火炭第一期（共 4800 個單位）
5. 沙田區 碩門邨第二期（共 3000 個單位）
6. 葵青區 葵翠邨（共 900 個單位）

#資料來源：1. 房委會公共房屋建屋量(2015-16 至 2019-20)

附件

2015 至 2017 年 各區新公共屋邨服務計劃

新公共屋邨名稱	洪福邨	水泉澳邨	安達邨	安泰邨	蘇屋邨	祥龍圍邨
地區	元朗 洪水橋	沙田	觀塘	觀塘	深水埗	北區
入伙年期	2015 年	2015 年 -2017 年	2016 年	2017 年 (現正有 2 座入伙)	2016 年	2015 年
樓座數目	9 座	18 座	11 座	11	6 座	2 座
住戶數目	4800	10900	9200	8500(預計)	2800	1400
人口	12000	28200	23300	25000 (預計)	7000	3700
新公共屋邨服務計劃	1 隊社區投資共享基金計劃(CIIF)	1 隊社區投資共享基金計劃(CIIF)	3 隊社區投資共享基金計劃(CIIF) 及*2 隊賽馬會資助新屋邨支援計劃	*2 隊賽馬會資助新屋邨支援計劃	2 隊社區投資共享基金計劃(CIIF)	1 隊社區投資共享基金計劃(CIIF)

資料來源：1. 香港房屋委員會及房屋署網頁(截至 2017 年 6 月 30 日的情況)

2. 社區投資共享基金網頁

Note: *2 隊賽馬會資助新屋邨支援計劃先後服務安達邨及安泰邨居民入伙。