

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)773/2024號文件

檔號：CB2/PS/2/22

## 福利事務委員會

### 監管保護兒童機構的政策事宜小組委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報在福利事務委員會(“事務委員會”)轄下成立的監管保護兒童機構的政策事宜小組委員會(“小組委員會”)的商議工作。

#### 背景

##### 兒童住宿照顧服務

2. 一直以來，香港的津助及受資助兒童住宿照顧及相關服務，由政府提供資源，交由非政府機構營辦。社會福利署(“社署”)以“兒童為重、家庭為本、社區為基礎”的理念提供兒童福利服務。為支援21歲以下因種種原因(例如行為、情緒、人際關係問題或因疾病、死亡及遺棄而產生的家庭危機)而未能得到家人適當照顧的兒童及青少年，社署一直通過整筆撥款津助制度資助非政府機構為上述的健全兒童及殘疾兒童提供各類型的**24小時兒童住宿照顧服務**。為健全兒童提供的住宿照顧服務和為殘疾兒童提供的住宿照顧及康復服務可分為院舍服務及非院舍服務兩大類。**院舍服務**包括留宿幼兒中心<sup>1</sup>、設有住宿服務的特殊幼兒中心(“住宿特殊幼兒中心”)、兒童院、兒童收容中心、男/女童院和男/女童宿舍。**非院舍服務**包括寄養服務、兒童之家和輕度弱智兒童之家/兼收弱智兒童的兒童之家。

---

<sup>1</sup> 照顧初生至3歲以下兒童的留宿幼兒中心又稱留宿育嬰園；而照顧3至6歲以下兒童的留宿幼兒中心又稱留宿幼兒園。

## 服務檢討

3. 優化整筆撥款津助制度檢討專責小組在2021年7月發表《優化整筆撥款津助制度檢討報告》，就5個領域提出多項建議以進一步優化有關制度，而提升服務質素為其中一個領域。就此，社署優先開展兒童住宿照顧及相關服務的檢討工作，並於2022年4月成立由社署署長領導的**兒童住宿照顧及相關服務檢討委員會**（“檢討委員會”）。檢討委員會先後於2022年8月及2023年3月分兩階段完成有關(a)**服務質素**、(b)**服務規管及監察**，以及(c)**服務規劃及供應**三大範疇的檢討工作。**第一階段檢討**的範圍是為6歲以下兒童而設的留宿幼兒中心及住宿特殊幼兒中心，而**第二階段檢討**的範圍則是其他類型的兒童住宿照顧及相關服務。<sup>2</sup>

## **小組委員會**

4. 事務委員會在2022年2月14日的政策簡報會及會議上，同意委任小組委員會，研究與監管保護兒童機構有關的事宜。在有研究政策事宜的小組委員會騰出名額後，小組委員會於2023年5月展開工作。小組委員會的職權範圍及委員名單分別載於**附錄1及2**。

5. 小組委員會由陳家珮議員擔任主席，合共舉行了4次會議。在其中一次會議上，小組委員會聽取了13個團體/個別人士陳述其對“兒童住宿照顧及相關服務的現況及挑戰”的意見。曾向小組委員會提出意見的團體及個別人士名單載於**附錄3**。

## **小組委員會的商議工作**

6. 小組委員會讚揚檢討委員會專業及高效地於1年內分兩階段完成檢討工作，並分別於第一階段和第二階段檢討報告內提出31及39項改善建議，以提升整體兒童住宿照顧及相關服務的質素，確保有關兒童獲得適當的照顧和保護。小組委員會

---

<sup>2</sup> 兩階段的檢討報告可於社署網站取覽，網址為：  
[https://www.swd.gov.hk/tc/pubsvc/family/fcw\\_info/fcwdocument/rccrs](https://www.swd.gov.hk/tc/pubsvc/family/fcw_info/fcwdocument/rccrs)。

的討論，主要集中於政府當局如何落實檢討委員會的建議。就此，委員曾要求政府當局就落實每一項建議的具體時間表提供資料，當局雖然未有就逐項建議提供相關的詳細資料，但向小組委員會保證必定會逐步落實所有建議，並與業界繼續保持緊密的溝通。小組委員會的主要商議工作載述於下文各段。

## 服務的規管和監察

### *服務表現內部審查*

7. 一如其他非政府機構營運的受津助服務，社署透過服務表現監察制度監察兒童住宿照顧及相關服務的表現。在該制度下，服務營運機構須符合於《津貼及服務協議》下所議定的基本服務規定(例如基本人員編制)、服務量標準(例如服務個案數目)、服務成效標準(例如服務使用者及/或其家人的滿意率)，以及16項服務質素標準。在鼓勵服務營運機構對轄下服務單位的服務表現承擔更大責任的宗旨下，服務營運機構須向社署提交定期統計報告和年度自我評估報告，闡明其轄下的服務單位能否符合上述規定及標準。就檢討委員會有關營辦機構須建立有效的內部監管機制及加強日常管理的建議，小組委員會獲告知，社署已要求所有營辦受資助福利服務(包括兒童住宿照顧及相關服務)的機構，提升內部服務審查機制，指定由服務督導級別或以上的人員或內部審查單位或小組，負責對轄下的服務單位進行內部服務審查。

### *探訪及巡查*

8. 在服務表現監察制度下，社署的津貼科會進行表現評估探訪，以作外部評估。其一是預約或突擊形式的評估探訪，即每個營運機構在每3年為一個的監察周期內，最少有一個其轄下的服務單位接受評估探訪。其二是風險為本的探訪<sup>3</sup>。此外，為確保受《幼兒服務條例》(第243章)及《幼兒服務規例》

---

<sup>3</sup> 根據政府當局，採用風險為本的探訪方式進行的探訪包括探訪未能符合《津貼及服務協議》所訂的基本服務規定及服務質素標準、或有需要就服務表現作出跟進的兒童住宿照顧服務單位。

(第243A章)規管的留宿幼兒中心及住宿特殊幼兒中心<sup>4</sup>在人手、空間和設計、安全措施、照顧質素等方面符合法定要求及《學前機構辦學手冊》所訂明的要求，社署牌照及規管科轄下的幼兒中心督導組(“督導組”)會進行巡查執法。小組委員會察悉，除原有的社會工作督察外，督導組已加入由護士出任的保健衛生督察以更全面觀察幼兒的狀況，並自2022年2月起增加突擊巡查該等中心的頻次，由過往每15個月3次增加至每12個月6次，並會按風險評估加密巡查的頻次。督導組如發現任何幼兒中心不符合要求，會視乎違規事項的性質及嚴重程度發出書面建議、警告或指示。如有關幼兒中心持續未能符合要求，社署署長可考慮提出檢控或取消相關幼兒中心的註冊。

9. 小組委員會亦察悉，社署已按照第一階段檢討報告內的建議，於2022年10月成立服務質素小組(成員包括地區領袖、太平紳士及醫護、專職醫療、教育、社福等不同界別的專業人士)，到留宿幼兒中心及住宿特殊幼兒中心進行不作預先通知的探訪，就其所提供的服務提供意見。就檢討委員會建議服務營運機構應建立恆常監察員工流失情況的機制，委員對**社署有否定期收集相關資料以評估前線員工的流失率**表示關注，因為業界曾多次反映在挽留前線員工方面的困難。政府當局表示，社署及服務質素小組的巡查結果顯示，服務營運機構轄下的各服務單位符合《津貼及服務協議》的人手規定及幼兒服務的法定人手要求(如適用)。

### *社會福利署各服務科的協調及資源*

10. 檢討委員會就加強規管及監察的另一項建議是，透過優化社署各服務科的協調，就投訴或不尋常的狀況，進行聯合行動和深入調查。就服務表現不達標的機構，檢討委員會建議設定監察期。此外，如社署署長認為個別主管或幼兒工作人員不再適合擔任有關工作，可註銷其註冊。由於兒童住宿照顧服務的監管涉及社署以下5個服務科：(a)牌照及規管科；(b)津貼科；(c)家庭及兒童福利科；(d)康復及醫務社會服務科；及(e)青年

---

<sup>4</sup> 由於留宿幼兒中心和住宿特殊幼兒中心符合《幼兒服務條例》(第243章)有關“幼兒中心”的定義，因此該等中心須遵守該條例及《幼兒服務規例》(第243A章)的監管制度。第243A章第6條訂明幼兒中心須符合的最少職員人數的規定。

及感化服務科，<sup>5</sup>委員關注**各服務科加強溝通及協調以更有效地保障服務使用者和處理危機事件的工作**。小組委員會獲告知，社署成立了由副署長領導的兒童住宿照顧及相關服務質素委員會，督導組、津貼科轄下的津貼組及相關服務科會每6個月會舉行一次聯合會議，更聚焦地檢視每間留宿幼兒中心及住宿特殊幼兒中心的表現，適時評估風險、商討調查策略，通報評估結果，共同制定跟進計劃(如進行聯合行動和深入調查)，並檢視服務質素小組的視察結果。

11. 檢討委員會建議修訂《津貼及服務協議》，在基本服務規定列明接受各類兒童住宿照顧服務的兒童不會受到虐待；而擬議的**強制舉報虐待兒童個案機制**亦將於日後實施，委員認為政府當局需要**提供足夠資源予社署各服務科**，以處理可能因而增加的監管工作。政府當局表示，會由2024-2025財政年度起增撥2,420萬元經常撥款，以配合落實擬議的強制舉報虐待兒童個案機制，當中包括開設41個常額職位以加強當局的執法及支援能力(包括社署轄下開設的職位)。

#### *使用科技以強化內部監察*

12. 小組委員會察悉，應社署的要求，所有留宿幼兒中心及住宿特殊幼兒中心已安裝閉路電視監察系統，並實施有關監控及翻看閉路電視紀錄的政策及機制，以加強監管中心的服務及保障受托兒童的福祉。至於落實檢討委員會有關在該等閉路電視監察系統引入新科技以強化監察的建議方面，政府當局正展開於留宿幼兒中心及住宿特殊幼兒中心的閉路電視監察系統引入人工智能技術，以加強內部監察的相關工作。就此，當局已於2023年12月向該等中心的營運機構闡述利用有關技術偵測幼兒照顧的不當行為的最新概念驗證結果，讓各中心按其現有設施及實際環境，籌備引入有關系統的工作。委員敦促政府當局**繼續推展開發經驗證可行的人工智能系統的工作**，以協助留宿幼兒中心及住宿特殊幼兒中心的營運機構更有效和全面

---

<sup>5</sup> 據政府當局所述，該等服務科的相關職能分別是(a)牌照及規管科透過督導組巡查留宿幼兒中心及住宿特殊幼兒中心，以確保其符合《幼兒服務條例》及《幼兒服務規例》的規定；(b)津貼科監察受津貼的服務單位以確保其遵守《津貼及服務協議》的要求；(c)家庭及兒童福利科負責寄養服務、兒童之家及兒童院；(d)康復及醫務社會服務科負責住宿特殊幼兒中心；及(e)青年及感化服務科負責男/女童院和男/女童宿舍。

地**監察其服務質素**，並及早辨識到員工的不恰當行為。按檢討委員會的建議，其他兒童住宿照顧服務的營運機構亦應在合適的地點安裝閉路電視監察系統，以助監察日常服務運作。

## 人手規劃

### *落實有關人手規劃的建議*

13. 根據檢討委員會的第一及第二階段檢討報告，各類兒童住宿照顧服務單位於2022年提供的資料顯示，在該等單位被評估為有教育、照顧、精神健康問題等特殊需要<sup>6</sup>的服務使用者，佔整體服務名額約40%至60%；而懷疑有特殊需要(待評估)的服務使用者，則佔整體服務名額約3%至9%。按服務單位分項的相關百分比如下：

	已被診斷/評估為 有特殊需要的 服務使用者	懷疑有特殊需要的 服務使用者
留宿幼兒中心	42.9%	9.0%
兒童院	45.9%	4.1%
兒童之家	49.7%	6.6%
輕度弱智兒童之家	63.5%	0.0%
男/女童院	42.8%	3.0%
男/女童宿舍	35.8%	7.4%

委員對上述情況深表關注。他們察悉，政府當局已於2023-2024財政年度增撥5,670萬元，並會於2024-2025財政年度起每年撥款約8,000萬元，用以推行檢討委員會第一階段檢討報告內因應有特殊需要的服務使用者的比例持續上升，而提出有關改善幼兒工作人員的人手比例、增設前線支援人員及引入專業支援等的建議；而相關的額外資源已於2023年10月起向**留宿幼兒中心及住宿特殊幼兒中心**發放。委員要求政府當局跟進有關建議在該等中心的**推行情況**，並促請政府當局**就落實第二階段檢討報告所提出的強化其他類型兒童住宿照顧服務的人手規劃方面的建議，制訂具體時間表**。

<sup>6</sup> 特殊需要的種類包括專注力不足/過度活躍、特殊學習困難、言語及語言障礙、有限智能、自閉症譜系障礙、對立性反抗症、抑鬱症、發展遲緩、強迫症、適應障礙、暴力行為、自殘行為，以及其他特殊需要(例如抽筋、焦慮)。

14. 政府當局表示，自留宿幼兒中心及住宿特殊幼兒中心於2023年10月起獲發額外資源後，每間設有100個服務名額的留宿幼兒中心已增設1名註冊護士、2名登記護士、1名臨床心理學家、2名社會工作助理、1名幼兒工作主任、2名高級幼兒工作員、11名幼兒工作員/特殊幼兒工作員，及10名幼兒工作助理員(此為新設職位，以分擔幼兒工作員的部分日常職務)。該等中心的日間及夜間幼兒工作員的人手比例已分別由1:6.2及1:12提升至1:5及1:8。而住宿特殊幼兒中心方面，每30個服務名額已增設7名特殊幼兒工作員、2名保健員及0.5名臨床/教育心理學家。該等中心的日間及夜間特殊幼兒工作員的人手比例已分別由1:4.5及1:7.5提升至1:3.5及1:5。此外，政府當局已開展跟進第二階段檢討報告提出的不涉及增加資源的建議，包括檢視人力資源需求等，而其他涉及資源增撥的建議，包括加強人手配置及專業支援等，當局會在既定機制下尋求額外資源以推行相關的改善措施。

#### *家庭式住宿照顧服務的人手配置*

15. 小組委員會察悉，兒童之家的《津貼及服務協議》規定其須為兒童提供全日24小時照顧，並在任何時間至少有一名照顧人員在場。按兒童之家的人手編制，每24名兒童由1.2名社工及10名福利工作員為他們提供服務，即每所8名兒童的家舍有0.4名社工及3.3名福利工作員(其中包括1個擔任家舍正家長的福利工作員)。換言之，兒童之家的社工及家舍正家長對兒童的比例分別是1.2:24及1:8。委員指出，一般而言，日間相對有較多職員值勤，夜間留宿時段則只有家舍正家長及其伴侶照顧兒童，而兒童較常於晚間出現突發情況(例如生病)，有特殊需要的兒童亦可能有各種情緒行為問題需要處理。此外，社工往往因處理繁重的行政工作而難以集中處理個案工作。委員籲請政府當局逐步**優化兒童之家的社工及家舍正家長**(特別是夜間留宿時段)對兒童的**人手比例至1:12及1:4**，並就此訂定相關的**時間表**。

16. 委員亦關注到，兒童之家的家舍家長現時須於二級工人缺勤時兼任預備膳食及庶務清潔等工作。委員建議政府當局探討因應**兒童之家**提供的家庭式住宿照顧服務特性，容許其**聘用外籍家庭傭工**的可行性，以加強庶務支援(特別是夜間留宿時段)，讓家舍家長能專注照顧兒童的角色。政府當局表示，雖然

兒童之家提供家庭式住宿照顧服務，其服務地點仍屬工作場所，並不符合外籍家庭傭工只可在僱主住所擔任家務職責的規定。雖然如此，勞工及福利局會與社署及入境事務處研究該建議，並探討其他改善相關人手配置的措施，以紓緩員工的照顧壓力。

### 專業支援

17. 接受兒童住宿照顧的兒童除了需要幼兒工作員及福利工作員等前線人員提供適切的照顧外，亦需要包括護士及臨床/教育心理學家等專業人員的跨專業支援。委員察悉，政府當局會按檢討委員會的建議，讓在留宿幼兒中心輪候學前康復服務的兒童及早在中心獲得所需的康復服務，並向營辦留宿幼兒中心的機構發放額外津助購買醫生外展到診服務，以分別滿足相關兒童的訓練及醫療需要。委員關注到，兒童住宿照顧服務單位處理每宗個案的成本，或因近年服務使用者的狀況及家庭情況較以往複雜而有所增加。他們建議政府當局日後**檢討整筆撥款津助制度**時，考慮業界的意見**按營運機構有特殊需要的服務使用者的人數增撥資源**，以確保營運機構有充足的資源應對個別兒童的需要和情況。

18. 有委員認為，政府當局應參考學校為本**三層應急機制**<sup>7</sup>，為兒童住宿照顧服務設立類似制度，協助院舍及早識別有特殊需要的兒童，並盡快為他們提供適切支援。政府當局表示，院舍現時的跨專業團隊近似有關機制的**第一層**，有關人員會共同識別有特殊需要的兒童，並提供及時和適當的介入。如相關人手不足以應付兒童的需要，政府當局自2014年推行的“機構為本加強院舍專業人員支援服務”會發揮類似該機制**第二層**的作用，服務營運機構可運用就此獲發的資源，以聘用或購買服務形式為有特殊需要的兒童提供社會工作服務及臨床心理服務。就政府當局如何落實檢討委員會有關擴闊“機構為本加強院舍專業人員支援服務”服務範疇的建議，有委員認為應容許營運機構運用所獲的額外資源，在服務單位**引入藝術治療、遊戲治療或音樂治療等其他非醫療專業支援服務**。政府當局表示，會研究增加服務營運機構在“機構為本加強院舍

---

<sup>7</sup> 在該三層應急機制下，學校透過第一層校內的跨專業團隊優先照顧和輔導有較高自殺風險的學生，為他們提供適時的協助及尋求專業的輔導或治療服務。如學校人手不足，教育局會協助將個案轉介予第二層由社署統籌的“校外支援網絡隊伍”跟進。第三層是最後防線，為有嚴重精神健康需要的學生提供醫療服務。



專業人員支援服務”下運用撥款的靈活性，容許其購買合適的服務。

### 人手供應

19. 委員指出，業界反映兒童住宿照顧服務單位於招聘及挽留人手方面出現困難，他們憂慮在落實檢討委員會各項加強兒童住宿照顧服務的監管的建議後，前線人員的工作壓力或會有所增加，這或會令已處於高水平的職位空缺率及流失率進一步加劇。委員要求政府當局**就兒童住宿照顧服務的人手架構及各級照顧人員的職能進行檢討**，並就人手供應制訂**長遠的規劃**。有委員建議就需要具備相關資格的職位推行“先聘用、後培訓”計劃，鼓勵潛在勞動力投身兒童住宿照顧服務，以紓緩現時人手不足的情況。政府當局告知小組委員會，就檢討委員會有關培育社工投身兒童住宿照顧服務的建議，當局已透過兒童住宿照顧服務發展委員會和業界探討宣揚服務的正面效益的策略，並加深修讀社會工作課程的學生對服務的認識，以吸引他們畢業後加入兒童住宿照顧服務單位工作。

### 深化關愛和保護兒童的意識

20. 委員關注**加強業界保護兒童意識**方面的工作的推行情況。小組委員會獲告知，社署已根據檢討委員會的建議，要求服務營運機構提升不同職級的員工在保護及照顧兒童方面的專業知識和技巧，並於2023年12月在留宿幼兒中心、住宿特殊幼兒中心、兒童院、男/女童院和男/女童宿舍推行院長登記制度。在該制度下，院長必須在登記前完成有關保護兒童的培訓課程，以及持續進修，以便及早察覺懷疑受虐待或被忽略兒童的情況，並在擬議的強制舉報虐待兒童個案機制於日後實施後，承擔舉報獲悉的懷疑虐待兒童個案的責任。委員認為，**院長亦須了解兒童各階段的發展需要**，並致力在院舍內**建立關愛文化**。

### 服務規劃及供應

#### 檢視服務需要

21. 在服務供應上，檢討委員會的一項建議是社署應審視各類兒童住宿照顧服務的需求作長遠的服務供應規劃，包括密切監察各類住宿照顧服務的需求及使用情況，並適當地增加服務供應。委員要求政府當局**檢視各類兒童住宿照顧服務的**

輪候人數、輪候時間、使用率，以及個案平均入住時間，以評估服務的**需求情況**。委員亦關注到，擬議的**強制舉報虐待兒童個案機制**在日後實施後，涉及懷疑虐兒的舉報個案或會上升，對**緊急兒童住宿照顧服務的需求**預計會有所增加。

### 家庭式住宿照顧的服務供應

22. 小組委員會察悉，由於兒童在家庭形式的照顧環境下較能得到適切的關顧，身心健康的成長和發展一般較佳，因此政府當局會優先發展非院舍形式的住宿照顧服務(即兒童之家及寄養服務)。而有關服務的**服務名額**，以及每月平均輪候人數和平均輪候時間如下：

	兒童之家 <sup>8</sup>	輕度弱智兒童之家	寄養服務
服務名額 (截至2023年12月31日)	978	104	1 190 <sup>9</sup>
每月平均輪候人數 (2022-2023財政年度)	388	110	22 <sup>10</sup>
平均輪候時間(月) <sup>11</sup> (2022-2023財政年度)	4.7	17.5	1.8

政府當局告知小組委員會，於2023-2024財政年度會在東區增設3所合共提供30個服務名額的兒童之家，並會增加100個寄養服務名額。至於緊急/短期兒童之家服務，截至2023年12月31日共有49個服務名額。長遠而言，按照現時的服務規劃，兒童之家、緊急/短期兒童之家服務和輕度弱智兒童之家的**整體服務名額**預計至2035-2036財政年度將分別增加至1 692、112和216個。寄養服務方面，**整體服務名額**預計至

<sup>8</sup> 其中24所兒童之家兼收輕度弱智兒童，共設有24個服務名額。

<sup>9</sup> 包括一般及緊急照顧服務名額。

<sup>10</sup> 有關數字為輪候普通寄養服務之人數，但不包括配對困難個案及緊急寄養服務個案。

<sup>11</sup> 該等服務在2022-2023財政年度的最長和最短輪候時間如下：

	兒童之家	輕度弱智兒童之家	寄養服務
最長輪候時間(月)	27.8	36.6	3
最短輪候時間(月)	0.1	1.6	0.6

2035-2036財政年度將增加至1 310個，當中155個為緊急照顧服務名額。

23. 委員關注近年寄養家庭退出的數目有所增加的情況。他們欣悉，行政長官於2023年施政報告宣佈於2024年4月大幅提高寄養家庭獎勵金，普通照顧由每月約5,000元增加至約11,000元，緊急照顧則由每月約6,600元增加至約13,000元，並為照顧有特殊學習或照顧需要兒童的寄養家庭提供額外支援，包括及早安排評估，並提供合適的專業康復治療和訓練，以鼓勵熱心人士參與成為寄養家庭。他們詢問政府當局有何其他措施**吸引更多家庭參與寄養服務**。有委員要求政府當局**為寄養家庭提供寄養兒童暫託服務**，紓緩寄養家長(特別是照顧有特殊需要的寄養兒童)的壓力。政府當局表示，社署會推出“1+1”組合式招募計劃，有志加入寄養服務的家長可與其親友一同參與照顧寄養兒童，互相配合作替假家長，讓寄養家長有休息的空間。中央寄養服務課亦與各營辦寄養服務的機構訂立了宣傳推廣方案，以吸引更多家庭參與成為寄養家長。

#### 院舍形式的幼兒住宿照顧服務的供應

24. 委員察悉，照顧初生至3歲以下兒童及3至6歲以下兒童的留宿幼兒中心<sup>12</sup>的服務名額，以及每月平均輪候人數和平均輪候時間如下：

	留宿幼兒中心 (0至3歲以下)	留宿幼兒中心 (3至6歲以下)
服務名額 (截至2023年12月31日)	159	53
每月平均輪候人數 (2022-2023財政年度)	33	17
平均輪候時間(月) <sup>13</sup> (2022-2023財政年度)	6.5	17.3

<sup>12</sup> 包括2間為0至3歲以下幼兒提供服務的留宿育嬰園和1間為3至6歲以下兒童提供服務的留宿幼兒園。

<sup>13</sup> 該等服務在2022-2023財政年度的最長和最短輪候時間如下：

	留宿幼兒中心 (0至3歲以下)	留宿幼兒中心 (3至6歲以下)
最長輪候時間(月)	22.6	38.7
最短輪候時間(月)	0	1.8

委員對被遺棄或因各種原因未能得到適當照顧而逗留在醫院輪候住宿照顧服務的嬰兒的發展需要表示關注。政府當局告知小組委員會，社署已着手增加相關服務的名額，包括於2024-2025財政年度在屯門區設立1間提供48個緊急住宿服務名額的留宿幼兒中心，並在2025-2026財政年度在九龍區再增加48個留宿幼兒中心緊急住宿服務名額，即將來每年合共可提供額外96個服務名額，為384名有需要的幼兒提供緊急住宿服務<sup>14</sup>。長遠而言，按照現時的服務規劃，照顧初生至3歲以下兒童及3至6歲以下兒童的留宿幼兒中心的服務名額預計至2035-2036財政年度將分別增加至551及432個。

25. 有委員建議社署**安排社工到醫院**盡早為逗留在醫院輪候住宿照顧服務的嬰兒提供切合其發展需要的**個人化支援服務**，並**加強醫社合作**，以免該等嬰兒因發展需要未獲妥善照顧而在日後成為有特殊需要的兒童。政府當局表示會研究該等嬰兒所需的額外支援服務。

#### *服務模式和整體服務規劃*

26. 據政府當局所述，社署在規劃兒童住宿照顧服務時，亦會按區域內不同地區是否有合適的土地或處所、地區內相關住宿照顧服務單位的位置分布，以及有關服務的輪候人數等因素以作出相應配合。而一如《行政長官2020年施政報告》所宣佈，發展局會聯同香港房屋委員會及香港房屋協會研究在不影響公營房屋供應和其他配套設施的前提下，在未來合適的公營房屋發展項目內預留約5%總住用樓面面積，作為福利設施用途。此措施的成效可在2026至2027年度及其後落成之項目上反映。

27. 為確保在上述措施下提供的兒童住宿照顧設施的規模和配置與時並進，委員促請政府當局在全面檢視各類兒童住宿照顧服務的需要及使用情況，並**就各類服務作長遠規劃**時，同時**檢視現行的服務模式能否滿足或配合服務需要**。委員的其中一項建議是，參考檢討委員會有關設立小型留宿幼兒中心以提供家庭式的照顧的建議，在上述措施的項目下增設提供家庭式照顧服務的大型院舍。政府當局表示會適時就措施的推展進度向事務委員會匯報。

---

<sup>14</sup> 由於與家庭成員或親屬同住的兒童通常不會長期使用緊急安置名額，因此估算留宿幼兒中心每個宿位每年平均可以照顧4名兒童。

## 服務轉介機制

28. 兒童住宿照顧服務的所有申請皆須由社工在確認服務需要後或根據法院的裁決轉介。個案社工會根據以兒童的最大利益為依歸和兒童應盡可能由原生家庭/親屬撫養成長這兩大指導性原則，就因各種原因未能由父母或親屬照顧而須暫時離開原生家庭的兒童進行評估，安排其接受住宿照顧服務。服務單位的相關社工會在有關兒童接受服務前與其會面，以了解他們的需要。現時，福利機構均採用一套共同的評估準則以轉介兒童接受合適的住宿照顧服務，而社署設有2個資訊系統，即兒童住宿照顧服務中央轉介系統及康復服務中央轉介系統，用作處理有關服務申請(包括配對合適服務)。政府當局告知小組委員會，因應檢討委員會有關檢視現有的服務評估機制的建議，社署已於2023年10月成立專責小組，與業界檢視現時兒童住宿照顧服務的轉介機制及指引。

29. 委員認為，針對業界所指現時不時出現服務錯配而導致有關兒童需要不斷轉換至其他住宿照顧服務單位的情況，政府當局應制訂統一服務需要評估工具，更準確地按兒童的年齡、特殊教育或照顧需要、創傷經歷、精神健康狀況等評估其住宿服務需要和配對合適服務，以改善該情況。政府當局表示，兒童住宿照顧服務申請人的家庭狀況及服務需要複雜多變，而且鑒於各類兒童住宿照顧服務有特定的對象，未必適合制訂一套統一應用於不同年齡及狀況的兒童的評估工具。委員不認同政府當局的解釋，並強烈促請當局參考以個人生活功能的缺損程度評估長者的長期護理服務需要的安老服務統一評估機制，就**兒童可標準化的服務需要制訂統一評估工具**，並充分考慮前線人員的意見，**優化中央轉介系統內的轉介表格內容**，以便相關社工更有效地全面評估兒童的服務需要，從而確定擬配對的服務適合該兒童，避免出現服務錯配的情況。

## 長遠的照顧安排

30. 為確保接受住宿照顧服務的兒童的福祉，個案社工會為兒童訂立合適的長遠福利計劃，並與有關兒童及其家人和住宿照顧服務單位的社工定期舉行個案檢討會議，以持續評估有關兒童的福利需要，包括長遠福利計劃的執行進展及處理個案的方向。委員關注到，部分親生父母或監護人雖然

未能履行父母責任，但不願放棄正接受兒童住宿照顧服務的子女的管養權，影響該等兒童的長遠福利計劃的執行。委員察悉，《領養條例》(第290章)授權法庭在特定情況下(包括該父母或監護人已遺棄、疏忽照顧或持續虐待該兒童、父母下落不明、無能力給予同意，或不合理地不給予同意)，頒令免除該兒童的父母或監護人的同意而安排領養。因此，只有在兒童與家人團聚並非切實可行或不符合兒童的最佳利益的情況下，社署才會在經律政司評估該個案已符合《領養條例》所列之情況及法庭之要求後，向法庭申請作出無須同意而領養幼年人的命令，為該等兒童安排領養。政府當局告知小組委員會，因應檢討委員會有關檢視現有的個案管理機制的建議，另一個社署於2023年10月成立的專責小組，正與業界探討相關的優化措施。

31. 雖然社署並未統計或備存兒童被安排接受領養所需的時間，但委員關注到，由於較為複雜的個案會因父母管養子女的意願和能力在不同情況下有所轉變，社署往往需要較長時間才可決定是否符合上述向法院申請作出相關命令的原則。委員籲請上述專責小組**制訂措施**，例如訂定與家人團聚條件的評估準則，**及早安排與家人團聚並非切實可行的兒童接受領養**。另一方面，政府當局亦需要**加大力度推廣**有關家庭的**親職教育**，提升父母養育照顧子女的能力，以期讓更多接受住宿照顧服務的兒童在符合其最佳利益及可行的情況下，可與家人團聚。

### *服務銜接*

32. 委員促請政府當局加強整體住宿照顧的服務銜接，特別是為因已達服務年齡上限而須退出院舍式照顧服務單位，且與家人團聚並非切實可行而須獨立生活的青年提供**在經濟、住屋、升學及生涯規劃**等方面的**延伸服務**。政府當局表示，個案社工會在該等青年退出院舍前半年至1年或更早的時間，與住宿照顧服務單位的社工協作，為該等青年聯繫社區支援服務單位，協助他們離院後在社區層面獲得適切的服務。有委員認為，應**延長個案社工或住宿照顧服務單位的社工現時與有關社區支援服務單位**為時大約半年至1年的**跟進工作**，以確保退出院舍式照顧服務的兒童/青年會獲提供適切的延伸服務，順利過渡及適應離院後的生活。

## 建議

33. 小組委員會建議政府當局：

- (a) 提供足夠資源予社署各涉及兒童住宿照顧服務監管工作的服務科，並加強該等服務科的溝通和協調，以強化監察和提升服務質素，及更有效地保障服務使用者和處理危機事件；
- (b) 就協助留宿幼兒中心及住宿特殊幼兒中心的營運機構引入科技以更有效和全面地監察其服務質素，繼續推展開發經驗證可行的人工智能系統的工作；
- (c) 就落實第二階段檢討報告所提出的強化其他類型兒童住宿照顧服務的人手規劃方面的每一項建議，制訂具體時間表；
- (d) 逐步優化兒童之家的社工及家舍正家長(特別是夜間留宿時段)對兒童的人手比例分別至1:12及1:4，並就此訂定相關的時間表；
- (e) 探討因應兒童之家提供的家庭式住宿照顧服務特性，容許其聘用外籍家庭傭工的可行性，以加強庶務支援(特別是夜間留宿時段)；
- (f) 日後檢討整筆撥款津助制度時，考慮按營運機構有特殊需要的服務使用者的人數增撥資源，以確保營運機構有充足的資源應對個別兒童的需要和情況；
- (g) 為兒童住宿照顧服務設立類似學校為本三層應急機制的制度，並容許營運機構運用於“機構為本加強院舍專業人員支援服務”所獲的額外資源，在服務單位引入藝術治療、遊戲治療或音樂治療等其他非醫療專業支援服務；

- (h) 就各類兒童住宿照顧服務的人手架構及各級照顧人員的職能進行檢討，包括收集服務營運機構前線員工流失情況的資料，並就人手供應制訂長遠的規劃；
- (i) 與業界協作，加強培訓以深化前線照顧人員保護兒童的意識，並在院舍內建立正向關愛兒童的文化，讓接受服務的兒童在身心發展方面獲得適切的照顧；
- (j) 檢視各類兒童住宿照顧服務的輪候人數、輪候時間、使用率，以及個案平均入住時間，以評估服務的需求情況，並就各類服務作長遠規劃，同時檢視現行的服務模式能否滿足或配合服務需要；
- (k) 推出更多措施吸引家庭參與寄養服務，如為寄養家庭提供寄養兒童暫託服務，紓緩寄養家長(特別是照顧有特殊需要的寄養兒童)的壓力；
- (l) 安排社工到醫院盡早為逗留在醫院輪候住宿照顧服務的嬰兒提供切合其發展需要的個人化支援服務，並加強醫社合作；
- (m) 就兒童可標準化的服務需要制訂統一評估工具，並充分考慮前線人員的意見，優化中央轉介系統內的轉介表格內容，以更準確地按兒童狀況評估其住宿服務需要和配對合適服務；及
- (n) 就接受住宿照顧服務的兒童，制訂措施以及早安排與家人團聚並非切實可行的兒童接受領養；並加大力度推廣有關家庭的親職教育，提升父母養育照顧子女的能力，以期讓更多兒童可與家人團聚；及
- (o) 加強整體兒童住宿照顧的服務銜接，特別是為須獨立生活的已退出院舍式照顧服務單位的青年所提供的在經濟、住屋、升學及生涯規劃等方面的延伸服務，並延長個案社工或住宿照顧服務單位的社工與有關社區支援服務單位的跟進工作。



## 徵詢意見

34. 謹請委員察悉小組委員會的商議工作及建議。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2024年6月3日

**福利事務委員會**

**監管保護兒童機構的政策事宜小組委員會**

**職權範圍**

監察保護兒童機構服務水平的實際情況及改善目標，包括巡查監管成效、招聘門檻、員工培訓等，以及緊急應變的支援措施等相關事宜，適時作出多方面建議。

**福利事務委員會**

**監管保護兒童機構的政策事宜小組委員會**

**委員名單**

**主席**                      陳家珮議員, MH, JP

**委員**                      李世榮議員, MH, JP  
                                林素蔚議員  
                                郭玲麗議員  
                                管浩鳴議員, BBS, JP  
                                顏汶羽議員

(合共：6位委員)

**秘書**                      林偉怡女士

**法律顧問**              黃嘉穎女士

**福利事務委員會**

**監管保護兒童機構的政策事宜小組委員會**

**曾向小組委員會表達意見的團體/個別人士名單**

曾向小組委員會口頭陳述意見的團體及人士

1. 黃浩珊小姐
2. 鄧穎心小姐
3. 王芷欣小姐
4. 母親的抉擇
5. 劉詠思女士
6. 溫穎瑤女士
7. 香港基督教服務處兒童住宿照顧服務
8. 香港救助兒童會
9. 聖公會聖基道兒童院
10. 香港小童群益會
11. 香港社會服務聯會
12. 救世軍
13. 救世軍兒童及青少年院護服務