

二零零一年三月十二日
討論文件

立法會福利事務委員會

家庭服務檢討

目的

二零零零年六月十二日，委員會就當局將推行的家庭服務檢討進行討論，本文件旨在向委員匯報有關檢討的最新進展。

背景

檢討的目標與範疇

2. 社會福利署委聘香港大學進行為期八個月的家庭服務檢討，已於二零零零年八月開始進行，主要目標是：

- (a) 訂定長遠策畧及未來方向；
- (b) 識別家庭需要及為需要服務的對象編排優先次序；
- (c) 檢視各項服務的角色、功能、提供模式以及成效，以配合不斷轉變的社區需要；
- (d) 制定務實及具成本效益的服務提供模式；
- (e) 檢視服務的未來規劃，以配合不斷轉變的社區需要；
- (f) 探討制定評估工具的需要，以便釐定與家庭需要相符的適當介入程度；

(g) 訂定成果衡量標準；以及

(h) 制定推行計劃。

3. 是次檢討包括主要的家庭服務範疇，即家庭服務中心、資深社會工作者、家庭生活教育、家務指導服務、家庭資源及活動園地、香港崇德齊家軒暨護老者支援中心、家庭教育及“加強支援、自力更生”計劃下的單親家庭及新來港人士支援服務。

4. 委員於上次有關會議中曾表示支持有需要進行檢討，並建議當局聯同其他政策局，從較宏觀的角度去制定支援家庭的政策。當局同意，是次檢討的結果，可作為未來宏觀政策檢討的參考資料，以應付不斷轉變的家庭需要。在檢討過程中，當局會盡量吸納各界人士的意見，以協助制定未來的服務方向。

工作進度

督導委員會及工作小組

5. 為了能廣泛地代表各界人士的意見，一個由衛生福利局、社會福利署、教育署、社會福利諮詢委員會、香港社會服務聯會、非政府機構的代表、服務使用者及獨立人士所組成的督導委員會負責指導及監察研究的方向及進度。而一個由社會福利署及非政府機構代表所組成的工作小組亦在運作層面上，協助顧問的研究工作。

檢討的方法

6. 是次檢討採用一個以實據為基礎、改善為方向及以用者為中心的方法。通過與有關人士廣泛交流，並從不同途徑收取資料，以確保這是一個公開、具透明度及參與性的檢討，而所吸納的意見亦是持平而客觀的。根據這些目標，顧問所進行的資料搜集及觀察包括下列各項：

- (a) 審閱本地和外國有關家庭課題及家庭服務綱領的政策及研究資料；
- (b) 分析服務數據；
- (c) 透過分享會、來函及特設的網頁，與政策制定者、服務提供者及業界人士進行諮詢及交流意見；
- (d) 透過焦點討論小組，採納有關人士的意見與期望；及
- (e) 在服務工作單位進行深入研究。

與有關人士的諮詢

7. 為提供一個收集建議及交流意見的途徑，顧問成立了一個互動網站，增強溝通及收取有關家庭服務的意見。是次檢討極具透明度及參與性，顧問與社會福利署共合辦了三次簡報會，向有關人士匯報不同階段的工作進程，澄清他們關注的事項，以及廣納建議。

8. 除了向是次檢討涵蓋的工作單位進行深入研究，顧問亦為有關人士(包括政策制定者、服務使用者、服務提供者、前線員工及非政府機構管理人員)，舉行了共 33 個焦點討論小組。透過這些小組，亦收集了為服務家庭而提供青年、安老、幼兒、康復、社會保障、醫務社會工作服務的社工所提出的意見。而非業界的專業人士

如校長、老師、學生輔導主任／老師、教育心理學家及家長教師會代表，以及其他專業人士如醫療行政人員、醫療專業人士、精神科醫生、臨牀心理學家、護士、律師、警方、裁判官、房屋經理以及商界，亦有被包括在內，以求取得他們對現時福利服務的看法，聽取他們對改善及銜接服務的意見，從而為服務家庭產生更大的推動力量。透過有關人士的廣泛參與，我們可得知現有服務提供模式及工作常規的寶貴資料。

初步結果

9. 初步結果顯示，傳統中國家庭觀念及結構正面對急劇及前所未有的重大轉變。移民、人口轉移、人口老化及經濟衰退都使香港的家庭問題更趨嚴重。雖然香港仍以核心家庭為主，但其他如單親家庭、分隔家庭（包括跨境家庭）、再婚家庭以及新來港定居兒童及配偶的家庭數目，均正在上升。家庭問題亦日趨複雜。婚外情、家庭暴力、離婚率上升、缺乏適當的家長管教、兒童行為問題、青少年罪行以及精神健康問題，都是一些未能發揮功能及破裂家庭的徵狀。檢討過程確認了良好的工作常規，有創意的計劃以及嶄新的服務手法。這些都能在多方面滿足了社區的需要。業界亦正嘗試加強夥伴關係及接觸那些難以接觸的家庭。但整體而言，服務仍然是分割的。一些服務明顯地負荷過重，而有些則使用率偏低。總括來說，現時仍有很多可以改進的地方。透過重整服務模式，我們能以更全面及整合的手法回應不斷轉變的家庭需要。此外，顧問亦發現現時缺乏一套有系統、全面以及可靠的資料庫。這些有關服務使用者及專業介入的資料，對服務監察及計劃都是極重要的。為推動未來的發展，顧問強調成立服務對象資料系統的重要性。

10. 家庭服務中心的工作主要是補救性質的，這些中心其實能夠以社區為基礎，以及與其他服務整合，好使家庭(包括面臨危機的家庭)更容易得到適切的服務及支援，從而避免問題惡化。資深社會工作者是處理困難及複雜個案、為同事提供諮詢的寶貴資源；家務指導服務也能填補服務空間，訓練弱勢家庭成員處理家務及照顧幼兒；家庭資源及活動園地亦可進一步與其他服務聯繫，增加策略性服務的切入點，識別有需要的家庭。

11. 隨著衛生署與教育署增強家長教育的預防工作，家庭生活教育在基層預防工作方面所扮演的角色，以及其所採取的教育手法，實需要覆檢一下。同時，有越來越多人士期望家庭生活教育預防工作應重整，以多元化的手法協助弱勢及身處危機的家庭，而非把重點放在有主動性處理問題的家庭身上。

12. 現時由社區中心、小組工作部及青年服務所舉辦的活動，皆具備預防及發展性，並有多元化切入點以接觸較難接觸的家庭。顧問會探討如何有效地整合家庭服務中心的服務與這些以社區為基礎的預防工作。為了確保及早識別問題及提供即時介入，我們日漸需要透過多層面但協調的手法，加強政府部門、非政府機構、其他團體及專業人士間的夥伴關係，以強化及支援家庭應付不斷轉變的需要。

13. 根據目前的研究結果及觀察所得，顧問會制定一些全面及整合的服務模式，去切合家庭需要。他們亦提出為家庭提供和制定服務時所應採用的基本原則，包括：

- (a) 以兒童為中心、家庭為本，及社區為基礎；

- (b) 用者為本、容易取得的服務；
- (c) 確定家庭是一種資源，所以服務計劃應建基於增強家庭的能力與能耐；
- (d) 透過及早識別及介入，防止產生危機；
- (e) 避免分割的整合服務；
- (f) 以着重成效及具成本效益的介入；及
- (g) 與其他服務及專業人士的有效協調與整合。

在修訂服務模式時，顧問會進一步考慮以下數項的相關原則及方向：

及早識別

14. 香港的家庭問題雖然未像其他發展國家般危急，但亦日趨複雜。面對轉變中的社會、人口及經濟環境為個人及家庭所帶來的複雜問題及壓力，以及為了防止問題惡化，我們要以積極主動及集中手法，及早識別個人及家庭的需要。顧問將會探討為家庭所提供的服務，如何能有效地與社區為基礎的預防工作整合，與及家庭服務因應現時由其他業界，包括衛生與教育界所提供的具備廣闊切入點，易於接觸到家長與兒童的預防工作，而重新定位。

服務整合

15. 過去多年，大量資源被投放於加強現有服務和發展新增服務，因而可能導致服務的分割及重疊。現在正是適當時候，採用一

套整合的模式，使服務更易可供使用及具成本效益地滿足家庭的需要。顧問亦充份明白到在不同的整合模式下，除了家庭服務的範疇或地區層面外，更應廣泛地與其他業界內外有關的服務整合。

夥伴合作

16. 因應家庭課題變得日趨複雜及牽涉到其他社會問題，政府部門（如社會福利、衛生、教育、房屋、警方）、主要的家庭服務、其他與家庭有關的服務（如診所、學校、青年服務、安老服務、康復服務、幼兒園、幼稚園），及社區組織（如區議會、家長教師會、義工小組、商業機構、宗教團體、居民組織）之間亦需要加強銜接。透過夥伴合作不但可產生更大的動力，同時亦可增強與家庭的接觸，特別是那些難以接觸的家庭。

未來路向

17. 顧問會參考以上的研究結果，就未來的方向、家庭服務的優先次序、服務重組的選擇、服務的提供模式、制定評估工具的需要及成果衡量標準，提出建議。在未來幾個月內，顧問會繼續廣泛諮詢有關人士的意見，以便提出建議及制定推行計劃。當局亦會深入考慮顧問所提出的建議，從而更有效地支援家庭面對不斷的轉變。

社會福利署

二零零一年三月