

## 立法會福利事務委員會

### 協助露宿者的三年工作計劃 最後報告及未來路向

#### 目的

本文件的目的，是告知委員有關協助露宿者的三年工作計劃（下稱「工作計劃」）的進展、香港城市大學（下稱「城大」）進行評估研究的最後報告結果，以及社會福利署（下稱「社署」）重整露宿者服務的計劃。

#### 背景

2. 有鑑於年輕及失業露宿者數目日益增加所引起的關注，社署在諮詢有關服務機構後，制訂了一項協助露宿者的三年工作計劃，並已獲得獎券基金撥款 8,730,000 元，以供在二零零一年四月至二零零四年三月間推行這項工作計劃。委員已分別在二零零一年四月九日及二零零二年六月十日兩次會議上獲告知工作計劃的內容。本文件旨在向委員匯報工作計劃的進度及城大就工作計劃提交的最後評估研究報告的研究結果。

3. 工作計劃包括三個主要部分：

(a) 由三間非政府機構，分別是聖雅各福群會、救世軍和基督教

關懷無家者協會為露宿者提供的深宵外展和其他綜合支援服務；

(b) 由聖雅各福群會在灣仔營辦的緊急收容中心；以及

(c) 由城大進行一項評估研究，以評估上述(a)和(b)項的服務，以及現有服務在處理露宿者問題上的成效。

## 評估研究的結果

4. 研究小組根據三間非政府機構的服務表現，以及在二零零一年十一月設立的服務使用者資訊及服務介入系統（用以監察三支非政府機構營辦的深宵外展隊及三支社署露宿者外展隊所提供的服務及成效）提供的資料，就工作計劃在推行期間的成效進行評估。此外，研究小組亦參照本身於二零零一年十月在全港進行基線調查時釐定為基準的基線資料，收集有關外展隊的服務統計數字和服務使用者的社會指數，以便比較提供服務前後的轉變。[有關基線調查的結果，載於二零零二年六月提交的「協助露宿者的三年工作計劃進度報告」。三支深宵外展隊服務成效的最新資料摘要，現載於附件 1，下文各段將闡述有關詳情。

## 深宵外展隊服務的人士

5. 截至二零零三年十二月底，三支外展隊共接觸了 **2 799**<sup>1</sup>名露宿者，其中 735 人更成為這些外展隊的跟進個案。與立法會福利事務委員會上一份在二零零二年六月有關文件中所匯報的 320 宗跟進個案比較，個案量在過去多月以來顯著增加。根據服務使用者資訊及服務介入系統所載資料作出分析，我們發現跟進個案有下列特點：

---

<sup>1</sup> 非政府機構在這三年間所接觸的新個案中，部分是重複個案，尤其以曾轉換員工的機構為然。

- 在 389 名已知年齡的露宿者中，279 名(71.7%)年齡為 50 歲以下；
- 在 361 名已知健康狀況的露宿者中，316 名(87.5%)健康狀況正常；
- 在 314 名已知教育程度的露宿者中，300 名(95.5%)曾接受正式教育；以及
- 在 408 名已知露宿街頭時間的露宿者中，308 名(75.5%)露宿街頭一年或以下。

6. 上述資料顯示，三支外展隊均持續不懈把服務推展至更多的露宿者。此外，外展隊亦已達到工作計劃的主要目的，成功地把較年輕、教育程度較高、健康狀況正常以及露宿街頭時間較短的露宿者作為服務對象，並透過盡早介入防止他們長期露宿街頭。

### **照顧住宿需要**

7. 由於全部三間非政府機構均提供緊急住宿安排，有需要而願意接受這項服務的露宿者，都可迅速獲得住宿協助。在二零零一年五月至二零零三年十二月期間，本計劃已協助 **529** 名露宿者入住下列各類居所：

- 202 名(38.2%)入住私人樓宇；
- 294 名(55.6%)入住臨時收容中心／市區宿舍；以及
- 33 名(6.2%)入住公共房屋。

### **就業援助**

8. 期內，**243**名(48%)露宿者成功獲配工作，大部分是擔任清潔工人、食肆工人、運輸工人、小販及管理員等。在已知收入的170宗個案中，114宗(67.1%)每月賺取4,000元或以上的收入。在這243宗個案中，90宗在獲配工作前曾領取綜合社會保障援助（下稱「綜

援」)，而餘下的個案因成功覓得工作而無須跌入綜援網。

### **改善社會精神健康**

9. 研究小組採用了一系列有關「社會孤寂感」、「精神健康」、「社會聯繫」、「工作穩定」和「無家程度」的社會指數，以持續評核會接受工作計劃服務的露宿者的社會狀況。一如立法會福利事務委員會上一份在二零零二年六月的文件中所述，與基線調查中的露宿者比較，獲安排居所的個案在「精神健康」、「社會聯繫」和「工作穩定」三方面均較為優勝，而「無家可歸」的感覺<sup>2</sup>亦能減輕。不過，他們的社會孤寂感卻仍然比未獲安排居所的個案輕微增加。雖然研究小組認為在調整期間感到孤寂，尤其是對獲安排居所的露宿者來說，是十分普遍，但小組仍然建議日後的介入目標應包括重建服務使用者以往的社會網絡，例如親友、鄰居、同事及已脫離露宿生涯的人士等。

### **提供緊急經濟援助**

10. 有關非政府機構透過發放緊急援助金，其中包括一些以貸款形式向有需要的露宿者提供即時及直接的援助，協助不少只需要暫時或一次過經濟援助以支付租金按金、交通／膳食費等項目開支的露宿者，使他們無須申請綜援計劃。截至二零零三年十二月，外展隊已向 793 名有需要的露宿者提供合共 681,739.5 元援助，其中已償還的貸款達 276,183 元（40.5%）。有關資料詳情載於附件 2。

### **重返街頭露宿的比率**

11. 在 529 宗獲安排居所的個案中，40 宗個案因為突然失業或

---

<sup>2</sup> 研究小組運用了多項社會指數，即「社會聯繫」、「社會孤寂感」、「精神健康」、「無家程度」和「工作穩定」，以量度露宿者在各方面的情況，以便根據有關指數進行各種比較，例如是已接受和未有接受服務的露宿者之間的比較，或同一個案在一段時間後（如協助露宿者結束露宿生涯的六個月後）的比較。

其他經濟問題導致無法應付租金開支等理由，重過街頭露宿生涯，重返街頭露宿的比率為 7.6%。要盡量減低有關比率，研究小組認為應加強善後輔導服務，包括定期進行家訪、舉辦認識社區活動和跟進他們的就業情況等，藉以協助露宿者適應新的居所。

### **緊急收容中心的服務成效**

12. 聖雅各福群會營辦的緊急收容中心自二零零一年六月底提供服務至今，共為 149 名露宿者提供服務。中心的入住率平均超過 63%。為確保這些入住者在離開中心後能夠自力更生，他們的住宿期已由兩星期延長至六星期，直至他們能夠找到工作，並且穩定下來為止。

### **日後服務發展的建議**

13. 根據工作計劃的最終評估報告的結果，研究小組就露宿者服務日後的發展作出如下建議：

- (a) 從工作計劃的成效可見，採取綜合模式以提供一系列持續的服務，包括個案工作、外展、緊急及短期住宿、緊急援助金、就業援助、重建社會網絡、跟進輔導等，可有效協助露宿者脫離露宿生涯，邁向自力更生。
- (b) 為獲安排居所的露宿者提供最少首六個月的跟進輔導服務，對確保他們能夠充分適應新生活環境、重建與親友等的社區網絡和防止他們重返街頭露宿至為重要。
- (c) 非政府機構應集中提供直接服務，而社署則應擔當服務策劃、協調和監察的角色。

## 社署的意見

### *工作計劃的成效*

14. 社署一直對研究小組緊隨工作計劃和進行評估的工作深表讚賞，並贊同有關的評估結果及建議。我們認為工作計劃可在下列方面有效處理露宿者問題：

- (a) 露宿者人數下降 — 露宿者總數由二零零一年四月的 1 203 人，分別減至二零零二年三月的 1 027 人、二零零二年十二月的 785 人，以及二零零三年十二月的 529 人（附件 3）。這不僅有賴三支非政府機構深宵外展隊悉力以赴，同時也是社署三支露宿者外展隊和其他家庭服務單位付出的努力所致，以及他們不斷更新露宿者電腦資料系統（下稱「資料系統」）資料的成果。
- (b) 推動自力更生 — 領取綜援的露宿者人數及所佔比率，由二零零一年四月的 765 人（64%），下降至二零零三年十二月的 266 人（50%）（附件 4），可見工作計劃已取得理想而顯著的成效，而工作計劃在防止露宿者跌進綜援網方面的成效更不容忽視。
- (c) 促進社會精神健康 — 有關資料證實，相對於沒有接受服務的露宿者，工作計劃有助促進曾接受服務的露宿者的社會精神健康，他們除了在「精神健康」、「社會聯繫」及「工作穩定」等方面的社會指數得到改善外，「無家可歸」的感覺亦能減輕。不過，我們仍須進一步加強措施，以改善露宿者的社會孤寂感。

### *長遠策略及服務方向*

15. 過去三年，工作計劃確曾透過盡早介入的服務，集中為年輕而又體格健全的露宿者提供服務，以免他們長期露宿街頭。不過，在分析資料系統現有的 529 宗個案時，發現下列特點：

- 在 444 名已知年齡的露宿者中，234 名（52.7%）年齡超過 49 歲；
- 在 485 名已知健康狀況的露宿者中，238 名（49%）有若干健康問題，例如精神病、染上毒癮或酗酒等；
- 在 396 名已知教育程度的露宿者中，71 名（18%）不曾受過教育；以及
- 在 432 名已知露宿街頭時間的露宿者中，363 名（84%）露宿街頭超過一年。

16. 以上資料顯示，現時仍然露宿街頭的露宿者，可能是能力稍遜、健康有問題及已有較長時間露宿街頭的人士。鑑於工作計劃是採用綜合和有明確目標對象的方式協助露宿者，以個案管理手法提供一系列持續服務並取得理想成效，我們贊同研究小組的建議，認為應以綜合的服務作為處理露宿者問題的策略及服務方向。服務機構應能夠向露宿者提供一站式的服務，由提供積極主動的外展服務、個人的個案工作服務、舉辦聯誼小組及活動、提供住宿（包括緊急及短期住宿）以及發放緊急援助金等，目的是維持露宿者結束露宿生活的意欲，並防止他們在轉介至其他服務期間退出計劃，或重返街頭露宿。

### **重整服務**

17. 現時，社署轄下三支露宿者外展隊只提供個案工作及外展服務，而並不提供其他支援服務（如日間援助中心、市區宿舍等），故須依靠受資助服務機構提供這類服務。另一方面，推行三年工作計劃的三間非政府機構則為露宿者營辦一些受資助服務或自負盈虧的支援服務。舉例來說，聖雅各福群會和救世軍各自營辦一間受

資助的日間援助中心和一間市區宿舍，而基督教關懷無家者協會則以自負盈虧方式開設一間日間援助中心和兩間短期宿舍。鑑於獎券基金對工作計劃的撥款資助將於二零零四年三月屆滿，而且既然理想的策略和服務方向是把服務整合，一如上文第 16 段所述，我們因此建議匯集聖雅各福群會和救世軍營辦的個別受資助服務計劃及社署三支露宿者外展隊的資源，並參照工作計劃的模式，把有關資源重整為三支新綜合服務隊，分別由聖雅各福群會、救世軍和基督教關懷無家者協會營辦，為露宿者提供涵蓋全港的一站式綜合服務。至於其他受資助服務（如香港明愛、鄰舍輔導會和博愛醫院各自營辦的三間市區宿舍）或自負盈虧的服務，例如不同非政府機構營辦的露宿者臨時收容中心、日間援助服務和短期住宿服務，則會繼續保留，俾能為上述三間非政府機構提供支援。另一方面，社署／非政府機構營辦的家庭服務中心和綜合家庭服務中心，會繼續透過提供直接個案工作服務／舉辦小組及活動，或與營辦露宿者服務的非政府機構建立網絡，以便在適當時為露宿者轉介服務，為他們提供所需支援。社署將會結束所營辦的露宿者外展隊，但保留其策劃、協調和監察服務的角色。研究小組和三間非政府機構均積極支持這項建議。

### 新綜合服務隊的服務性質

18. 憑藉推行工作計劃的經驗所得，以及不同非政府機構現有的服務網絡和服務單位所具備的策略性優勢，我們建議維持三間非政府機構目前推行工作計劃時的服務範圍，即聖雅各福群會負責港島區的服務、救世軍負責油尖旺區，而基督教關懷無家者協會則負責九龍其餘地區和新界區。因應研究小組的研究結果和建議，新綜合服務隊所提供的一系列持續服務包括下列各項：

- (a) 對在街頭露宿、住在臨時收容中心和臨時避寒中心等地方的人士進行外展探訪（包括深宵外展探訪）；
- (b) 提供有關個人／情緒和理財等方面的輔導；



- (c) 提供緊急援助金，為露宿者應付燃眉之急；
- (d) 提供就業輔導和訓練；
- (e) 緊急住宿服務；
  - ◆ 聖雅各福群會將在灣仔區營辦一間提供 10 個宿位的緊急收容中心，而基督教關懷無家者協會則會利用轄下其中一間位於深水埗區的自負盈虧宿舍，開設一所提供 10 個宿位的緊急收容中心
  - ◆ 救世軍在建議的綜合服務隊中不會開辦緊急收容中心，但會透過由民政事務總署資助在深水埗區營辦的曦華樓，為有需要人士，包括露宿者，提供緊急住宿服務
- (f) 短期／臨時住宿；
  - ◆ 聖雅各福群會及救世軍會各自在灣仔和油尖旺區繼續營辦一間提供 40 個宿位的短期宿舍
  - ◆ 基督教關懷無家者協會在建議的綜合服務隊中不會開辦短期宿舍，但會透過轄下位於深水埗區的自負盈虧短期宿舍，為無家可歸的有需要人士，包括露宿者提供服務
- (g) 社交技巧訓練以協助他們建立支援網絡；
- (h) 實質援助，包括起居照顧服務及接送服務等；
- (i) 轉介其他服務，例如體恤安置、戒毒服務、醫療及精神科治療以及長遠住屋安排等；
- (j) 為獲安排居所的露宿者提供為期六個月的跟進輔導服務；
- (k) 參與涉及露宿者／無家可歸人士的跨部門聯合行動；
- (l) 處理由市民及立法會議員／區議員等轉介的露宿者個案；以及
- (m) 舉辦有關防止街頭露宿／無家可歸的義工及社區教育計劃／活動。

19. 我們在諮詢研究小組的意見後，將與有關非政府機構一同制訂服務的各項成效指標和水平，例如緊急及短期住宿服務的入住人數、平均入住率和成功離宿的平均比率，以及接受個案和外展服務的個案數目、獲安排居所的個案數目等項目。此外，我們亦會根據

工作計劃的經驗和研究小組的建議，在量度服務成效時，把獲安排居所而又重返街頭露宿的個案比率、改善社會聯繫、無家可歸的感覺和社會孤寂感等項目包括在內。

## 對財政和人手的影響

20. 由三間非政府機構營辦的新綜合服務隊每年的經常資助金為 600 萬元。基於第 18(e)和(f)段載列的原因，三支綜合服務隊提供的服務項目不盡相同，因此各自獲得的撥款額亦有些微差別。新綜合服務隊的經常資助金是匯集由原本提供予聖雅各福群會和救世軍，以供營辦包括兩間日間援助中心和兩間市區單身人士宿舍的受資助服務的 340 萬元資助金及因結束社署轄下三支露宿者外展隊可節省的 260 萬元開支而成，因此無須增撥資源以進行重整服務的工作。非政府機構在重整服務的整個過程中應不會出現過剩人手，因為基督教關懷無家者協會以往並無接受資助，而是項重整工作只會為該機構開設更多的職位。至於聖雅各福群會和救世軍，則可維持本身的員工數目甚或擴充人手。社署方面，過剩的人手（合共 8 名社會工作助理職系人員）將會重新調配至社署其他服務單位，以執行其他所需職務。因此，社署將不能即時在員工開支方面達致節省款額。

## 未來路向

21. 我們於二零零四年三月二日社會福利諮詢委員會上諮詢委員有關重整服務的計劃，委員均認同以綜合的服務作為處理露宿者問題的策略及服務方向，並完全同意匯集資源，組成三支新的綜合服務隊。社署正與研究小組和三間非政府機構緊密合作，以期制訂新的《津貼及服務協議》中服務量及服務成果水平的細節。由於為期三年的工作計劃將於二零零四年三月三十一日期滿，我們擬由二零零四年四月一日起開辦三支新的綜合服務隊，使有關服務不會中

斷。屆時，社署轄下的三支露宿者外展隊會在同一日停止服務。

## 徵詢意見

22. 請各委員就建議的重整服務工作提供意見。

社會福利署

檔號：SWD 20/332/54

二零零四年三月

三支非政府機構深宵外展隊的主要統計數字  
(二零零一年五月至二零零三年十二月)

	聖雅各 福群會	救世軍	基督教關懷 無家者協會	總數
(a)已聯絡的露宿者 人數	381	1 421	997	<b>2 799</b>
(b)處理中的個案數 目	250	325	160	<b>735</b>
(c)獲安排居所的數 目				
(i) 私人樓宇	74	89	39	<b>202</b>
(ii) 臨時收容中 心／市區單 身人士宿舍	91	108	95	<b>294</b>
(iii)公共房屋	5	8	20	<b>33</b>
小計	170	205	154	<b>529</b>
每年平均服務人數	63.8 <sup>1</sup>	76.9 <sup>2</sup>	57.8 <sup>3</sup>	
(d)成功獲安排工作 的個案數目	103	83	57	<b>243</b>

<sup>1</sup> 最初承諾的每年服務人數為 50 (2002 年 10 月增加人手後增至 60)

<sup>2</sup> 最初承諾的每年服務人數為 60 (2002 年 10 月增加人手後增至 90)

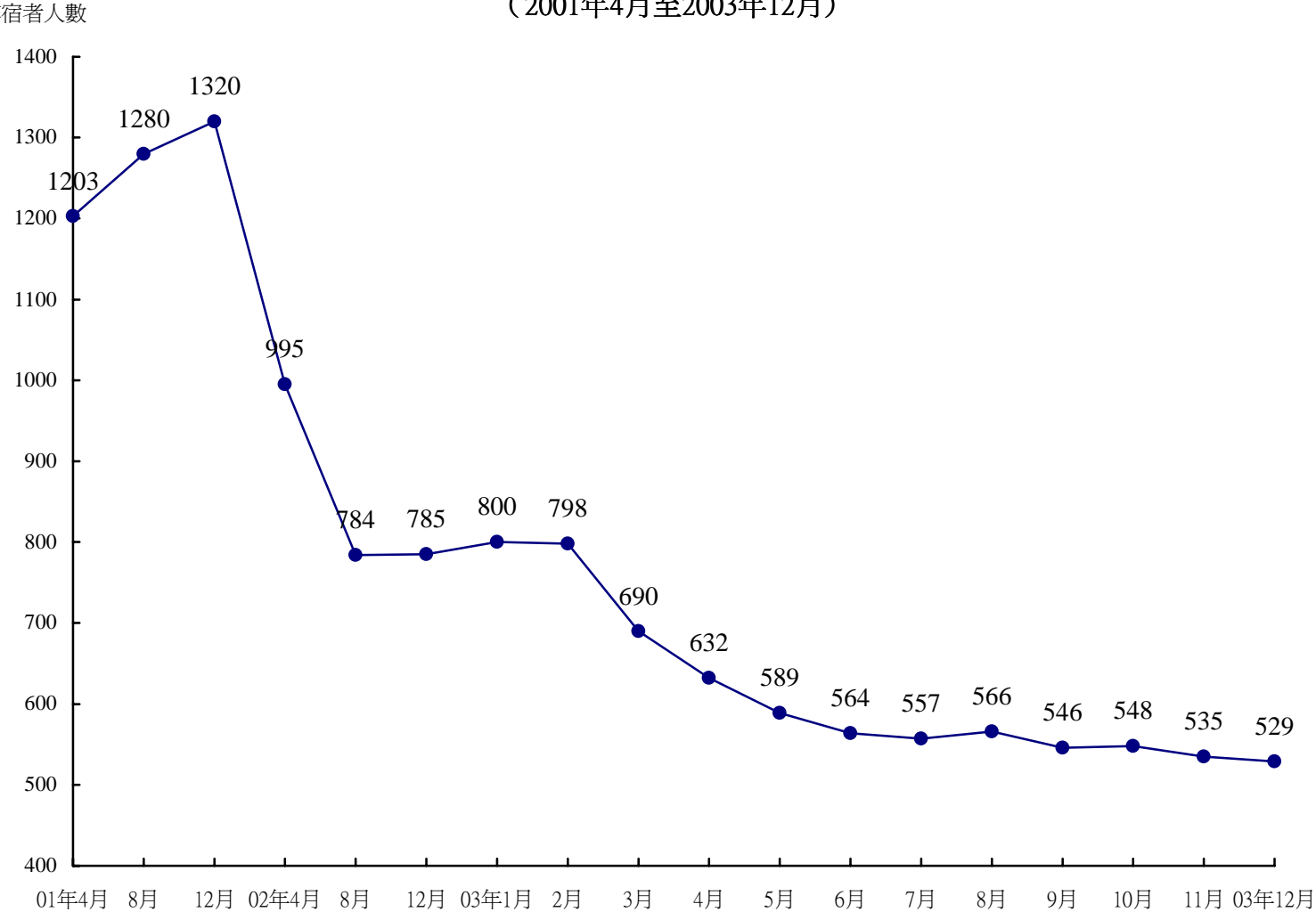
<sup>3</sup> 最初承諾的每年服務人數為 50

**緊急援助金的使用情況**  
(二零零一年五月至二零零三年十二月)

- (a) 受惠個案總數目 : 793 宗  
 (b) 獲批撥款總額 : 681,739.5 元  
 (c) 平均每宗個案的款額 : 859.7 元  
 (d) 款項的分項數字 :

款項性質	款項			
	聖雅各 福群會	救世軍	基督教關懷 無家者協會	總額
(a) 與租金有 關的開支	74,864 元	181,666 元	143,587.9 元	400,117.9 元 (58.7%)
(b) 日常生活的 開支	73,724.7 元	28,420.5 元	37,672.6 元	139,817.8 元 (20.5%)
(c) 與工作有 關的開支	47,542.7 元	51,079.5 元	34,943.8 元	133,566 元 (19.6%)
(d) 其他 (包 括醫療開 支等)	2,633 元	無	5,604.8 元	8237.8 元 (1.2%)
<b>總額</b>	<b>198,764.4 元</b>	<b>261,166 元</b>	<b>221,809.1 元</b>	<b>681,739.5 元</b>

露宿者總人數  
(2001年4月至2003年12月)



註： (i) 社署前線社工人員根據露宿者電腦資料系統所載資料與社會保障電腦系統的核對結果，於 2001 年 12 月及 2002 年 2 月就呈報的露宿者個案進行特別覆核，導致該數月有較多結束個案。  
(ii) 由於 2002 年 6 月至 8 月期間非政府機構有大量新登記及結束的露宿者個案，導致露宿者電腦資料系統的個案數目在該段期間出現波動。

資料來源：露宿者電腦資料系統

**領取綜援的露宿者人數**  
(二零零一年四月至二零零三年十二月)

月份	露宿者人數	領取綜援的 露宿者人數	%
2001 年 4 月	1 203	765	64
7 月	1 268	840	66
10 月	1 340	732	55
2002 年 1 月	1 129	680	60
4 月	995	573	58
7 月	746	415	56
10 月	810	441	54
2003 年 1 月	800	403	50
2 月	798	406	51
3 月	690	335	49
4 月	632	311	49
5 月	589	299	51
6 月	564	288	51
7 月	557	278	50
8 月	566	284	50
9 月	546	275	50
10 月	548	274	50
11 月	535	269	50
12 月	529	266	50

註： (i) 2001 年 4 月至 2002 年 2 月期間領取綜援的露宿者人數取自露宿者電腦資料系統。這項資料主要是由露宿者呈報。

(ii) 由 2002 年 3 月起，領取綜援的露宿者人數是根據露宿者電腦資料系統所載資料與社會保障電腦系統進行核對而得出，以確保有關數字準確無誤。