

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1304/11-12(02)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 2012年3月14日舉行的特別會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 綜合家庭服務中心服務模式的實施情況

目的

本文件旨在概述福利事務委員會(下稱"事務委員會")就綜合家庭服務中心服務模式的實施情況進行的討論。

背景

2. 社會福利署(下稱"社署")於2000年8月委託香港大學(下稱"港大")進行一項為期8個月的家庭福利服務檢討顧問研究。港大於2001年5月提交題為"迎接挑戰：強化家庭"的顧問報告，當中載述研究的結果和建議。報告提出的建議之一，是推行一項嶄新的服務模式——綜合家庭服務中心，以提供一系列的預防、支援和補救服務。

3. 為推展綜合家庭服務中心服務模式，當局遂於2002年4月至2004年3月兩年內推出了15項試驗計劃，以測試此服務模式的成效。當局委託港大就試驗計劃進行為期兩年的評估研究。鑒於就綜合家庭服務中心試驗計劃進行的評估研究結果相當正面，社署於2004-2005年度分階段重整當時的家庭服務資源，在全港設立合共61間綜合家庭服務中心，其中40間由社署營辦，其餘21間則分別由9間非政府機構營辦。

4. 在2008年10月，政府當局委託港大就綜合家庭服務中心服務模式的實施情況進行檢討。題為"建構有效家庭服務：綜合家庭服務中心服務模式實施情況檢討"的檢討報告，獲督導委員

會接納後，於2010年5月發表。為進一步改善綜合家庭服務中心服務模式的實施情況，顧問團提出了合共26項建議。

5. 一如2011-2012年度施政報告所宣布，政府當局將會增撥資源，在服務需求較大的地區增設4間綜合家庭服務中心，令中心數目由61間增至65間。其中一間新綜合家庭服務中心將於2011年12月在深水埗啟用，其餘3間則預期在2012-2103年度內投入服務。

事務委員會的商議工作

推行綜合家庭服務中心試驗計劃

6. 在2003年7月7日及11月10日的事務委員會會議上，政府當局就顧問團於2003年5月提交的執行家庭服務檢討建議中期報告，向委員簡介當中的結果和建議。據政府當局表示，就15項綜合家庭服務中心試驗計劃進行的評估研究結果顯示，使用者對服務的滿意程度甚高。其中最為重要的一點，就是服務使用者無須再擔心被視為懦弱和一無是處，可放心前往中心求助。

7. 委員贊成採用新的綜合家庭服務中心服務模式，亦不反對匯集家庭服務中心／輔導單位的資源來設立綜合家庭服務中心，但他們認為當局應繼續資助5個單親中心，直至研究結果顯示綜合家庭服務中心可以照顧單親家長的需要。事務委員會主席其後代表委員致函社會福利署署長，以轉達他們的意見，並將函件的副本送交財政司司長。

8. 政府當局表示，根據15項綜合家庭服務中心試驗計劃的評估結果，綜合家庭服務中心可以照顧單親家長的需要。由於綜合家庭服務中心提供多元化及全面的家庭服務，單親家長在此類中心獲提供的服務，較單親中心為多。此外，社署一開始已清楚告知營辦單親中心的有關機構，當局向單親中心提供撥款以3年為限，即由2001年2月1日至2004年1月31日。政府當局的長遠目標，是把為單親家庭提供的支援服務融入主流家庭服務的範圍內。

9. 對於委員就人手方面的影響提出的關注，政府當局表示，由於家庭服務至今仍是社署的核心工作，因此重整工作不會導致社署出現超額人手。鑒於綜合家庭服務中心全部由較大型的非政府機構設立，提供家庭服務的小型非政府機構的員工憂慮自己會成為冗員；就此，政府當局表示，為協助缺乏足夠

家庭服務中心／輔導單位資源的小型非政府機構設立綜合家庭服務中心，當局建議因應這些機構提出的要求，容許機構匯集其他家庭服務資源及／或家庭服務範疇以外的資源。政府當局亦表示，重整工作不會減少福利界可獲分配的資源。

推行綜合家庭服務中心服務模式

10. 在2005年5月9日的會議上，事務委員會察悉，重整綜合家庭服務中心服務的工作於2005年完成。當局告知委員，在重整計劃完成後，共成立了61間綜合家庭服務中心(40間由社署營辦，21間由非政府機構營辦)，分別服務全港各區，另有兩間非政府機構在東涌營辦兩項綜合服務計劃。綜合家庭服務中心分為3個主要部分，分別是家庭資源組、家庭支援組及家庭輔導組，提供一系列的預防、支援和補救服務，以全面照顧在地區居住的家庭不斷轉變的需要。然而，出席會議的團體向事務委員會指出，綜合家庭服務中心未能完全取代單親中心所提供的服務，而後者已於2004年4月關閉。他們促請政府當局重新委聘非政府機構營辦單親中心，因為他們認為綜合家庭服務中心未能照顧他們的特殊需要。

11. 政府當局表示，雖然當局充分瞭解單親中心使用者對單親中心有歸屬感，但仍須透過重整家庭服務的資源，將有關服務融入綜合家庭服務中心的服務範圍內，以更有效及具效率的方式運用資源。與傳統的家庭服務中心／輔導單位比較，每間綜合家庭服務中心的人手更為充足(除了一名主任外，最少有12名社工)，而且所需服務的指定地域範圍亦較小(每個指定地域範圍有10萬至15萬人口)。

12. 對於團體要求當局向單親中心提供撥款以便繼續營辦，政府當局表示，重整綜合家庭服務中心服務的工作剛剛完成，政府當局正在監察綜合家庭服務中心的運作，包括這些中心與其他機構協作的情況。當局會作出適當改善，確保綜合家庭服務中心能夠妥善照顧不同目標羣組(包括單親家長)的需要。政府當局期望於重整綜合家庭服務中心的工作完成一年後，檢討綜合家庭服務中心的運作成效。

13. 委員重申他們不反對當局匯集來自家庭服務單位的資源，以設立綜合家庭服務中心，但對政府當局漠視事務委員會於2003年11月10日會議上提出的要求，感到遺憾。事務委員會當時表示政府當局應繼續資助單親中心，直至有研究結果證實綜合家庭服務中心可以照顧單親家長的需要。事務委員會期望

政府當局在一年後完成有關綜合家庭服務中心的檢討，就重開單親中心的問題作出回應。

14. 政府當局其後在2008年年初表示，鑒於在2007年8月至10月期間邀請各界就檢討綜合家庭服務中心提交建議書須予重新招標，當局最快於2008年第四季才能向事務委員會匯報有關進展。

檢討綜合家庭服務中心服務模式

15. 在2009年3月9日的事務委員會會議上，委員察悉政府當局已委託港大檢討綜合家庭服務中心服務模式的實施情況。這項檢討涵蓋所有61間由社署和非政府機構營辦的綜合家庭服務中心，旨在評估如何令這服務模式更臻完善。預計檢討工作可於2009年年底前完成。政府當局計劃在2010年首季向事務委員會匯報檢討結果。

16. 委員又察悉，香港理工大學(下稱"理大")曾另行研究前線員工對綜合家庭服務中心服務模式的意見，並提出多項建議。事務委員會聽取了多個團體(包括理大)從服務提供者的角度，就綜合家庭服務中心服務模式的實施情況提出的意見。鑒於每間綜合家庭服務中心為10萬至15萬人口提供服務，團體深切關注到，綜合家庭服務中心的人手不足以應付不斷增加的服務需求，前線社工因而面對沉重的工作量。

17. 事務委員會於2009年5月11日舉行另一次會議，聽取團體從服務使用者的角度，就綜合家庭服務中心服務模式的實施情況提出的意見。團體關注到，綜合家庭服務中心是否有能力為高危家庭及家庭暴力個案提供支援及預防服務。

18. 政府當局表示知悉前線社工和職工會就運作模式提出的關注。政府當局指出，採納綜合家庭服務中心服務模式，標誌着香港家庭服務發展的一個里程碑。綜合家庭服務中心的管理層及前線人員均需要時間適應新模式下的各種重大轉變，這是可以理解的。政府當局認為，綜合家庭服務中心服務模式可有效提供服務。當局會繼續沿用這種服務模式，但會加以改良，使之更臻完善。

19. 儘管委員不反對綜合家庭服務中心在社區內為個人及家庭提供一系列服務的服務理念，但認為現正進行的檢討應處理以下事項 ——

- (a) 綜合家庭服務中心現有的資源和員工編制是否足以為社區提供一系列的預防、支援和補救服務；
- (b) 綜合家庭服務中心提供的服務，在建立社區網絡和預防家庭問題方面所取得的成效，以及綜合家庭服務中心提供的服務能否完全取代單親中心和新來港定居人士服務中心所提供的特別服務；及
- (c) 應否縮小綜合家庭服務中心提供服務的地域範圍。

20. 委員指出，鑒於前線員工一再就人手不足的問題提出關注，他們促請政府當局採取具體行動處理有關的關注事項，例如在現正進行的檢討完成前，向綜合家庭服務中心增撥資源。

檢討報告的主要結果和建議

21. 港大顧問團於2010年5月24日發表題為"建構有效家庭服務：綜合家庭服務中心服務模式實施情況檢討"的報告，並提出了多項觀察及合共26項建議(載於第七及第八章)。扼要而言，綜合家庭服務中心服務模式普遍獲得中心管理層及前線工作人員、持份者及服務使用者的支持。在香港，受公帑資助的家庭服務應繼續採用綜合家庭服務中心服務模式。

22. 在2010年6月14日的事務委員會會議上，委員獲悉，政府當局原則上接納檢討報告提出的全部26項建議。事務委員會又於2010年6月26日舉行另一次會議，徵詢團體對檢討報告的結果和建議有何意見。據政府當局表示，社署會聯同綜合家庭服務中心的管理人員、督導人員、前線工作人員，以及其他相關人士落實所有建議。倘有需要，社署會為落實各項建議尋求額外資源。委員進一步獲悉，社署已經／將會成立工作小組或聯絡小組，跟進各項建議的推行工作。社署會定期向推行綜合家庭服務中心專責小組(下稱"專責小組")匯報跟進各項建議的進展。專責小組由來自11個社署地區福利辦事處和9間營辦綜合家庭服務中心的非政府機構的代表組成。

對綜合家庭服務中心服務目標及範疇的期望

23. 委員察悉並關注到，綜合家庭服務中心的社工認為服務使用者及地區持份者期望甚高，有時甚至不切實際，他們對於如何處理這些期望表示關注。出席事務委員會會議的團體亦提出類似的關注，特別是社署轄下綜合家庭服務中心的社工須以大部分工作時間處理房屋援助個案。團體籲請當局清楚劃分綜

合家庭服務中心與房屋署(下稱"房署")在處理房屋援助個案方面的職責。綜合家庭服務中心的社工應專責處理核心家庭服務。

24. 政府當局表示，撇開房屋需要，房屋問題往往與家庭問題息息相關，所以此等個案適宜交由社工處理。為回應有關綜合家庭服務中心處理房屋援助個案的關注，社署已在總部及地區層面設立與房署聯絡的機制。在總部層面的聯絡小組會檢討及簡化現行有關轉介機制的工作程序，以期更明確地區分社工和房署人員的角色，並確保議定的工作流程在實際運作中得以落實。具體而言，房署會處理出租公屋單位的申請，並將不符合申請資格但需要作出體恤安置考慮的個案轉介予綜合家庭服務中心，以採取跟進行動。

25. 委員認為，政府當局應加強宣傳綜合家庭服務中心的職能和角色，使公眾更瞭解綜合家庭服務中心的社工在提供服務時的困難和感受。

綜合家庭服務中心的優先服務對象

26. 部分委員指出，綜合家庭服務中心的服務模式旨在循"兒童為重、家庭為本、社區為基礎"的方向，以及按照"方便使用"、"及早識別"、"整合服務"和"夥伴關係"4項指導原則提供家庭服務。他們認為，綜合家庭服務中心應集中於及早識別虐兒個案，並把有需要跟進的個案轉介予社署轄下的保護家庭及兒童服務課，以提供適當的跟進服務。

27. 鑒於家庭問題日趨複雜，加上目前每間綜合家庭服務中心服務的人口數目眾多，有委員擔心，綜合家庭服務中心的社工是否有能力為所有需要支援及預防服務的家庭提供援助。政府當局應參照以往單親中心的經驗，幫助弱勢社羣培養自助及互助的觀念，從而提供適切的支援，以照顧他們的特殊需要。

28. 據政府當局表示，實施綜合家庭服務中心服務模式，旨在提供一個以家庭為本及社區為基礎的綜合服務模式，即提供一系列的預防、支援及補救服務。因此，當局以下述假設為前提，向綜合家庭服務中心提供資源和人手：若綜合家庭服務中心已提供足夠的預防及支援服務，則對補救服務的需要將會持續減少。政府當局指出，大部分綜合家庭服務中心均有開展專門服務，以應付其社區內特定目標羣組(包括單親家庭)的服務需要。與以往5間單親中心相比，分布全港各區的綜合家庭服務中心能為單親家庭提供更便捷且沒有標籤效應的一站式服務。此類服務包括深入輔導及體恤安置申請評估等。綜合家庭服務

中心在2009年為單親家長組織了合共144個支援／發展小組，約有2 400人參加。當局認同綜合家庭服務中心提供的補救服務，而提供預防及支援服務亦是其另一重要角色。

綜合家庭服務中心按服務地域範圍內的人口提供服務

29. 委員察悉，顧問團認為每間綜合家庭服務中心為有10萬至15萬名居民的社區提供家庭服務屬合理和適當。他們質疑，顧問團有否研究綜合家庭服務中心的資源和人手就其服務模式(即為社區提供一系列的預防、支援及補救服務)而言是否足夠，以及應否把綜合家庭服務中心社工的個案量設於較低水平。部分團體建議，當局應訂立具體指標，反映社區不斷轉變的需要，以便制訂服務規劃及人手需求。

30. 顧問團及政府當局表示，當局是以服務地域範圍(即每間綜合家庭服務中心服務10萬至15萬人口)，以及社區的特色和具體服務需要為前提，向中心提供人力資源。自實施綜合家庭服務中心服務模式以來，當局已撥出額外資源，以應付日益增長的服務需求。多年以來，當局已按個別地區的特色和需要向綜合家庭服務中心增撥資源。當局參考了多項指標，例如綜合社會保障援助家庭數目，以及虐待兒童、虐待配偶和青少年犯罪個案，並向深水埗和元朗等高危地區撥出較多資源，而不是向各綜合家庭服務中心撥出劃一的資源。此外，中心社工和督導職位的數目已由2004-2005年度的896個及62個，分別增至2009-2010年度的1 017個及91個，增幅為16%。在2009-2010年度，每名中心社工平均每月處理46.2宗活躍個案，以及每年處理42宗新開／重開個案。值得注意的是，過去數年，雖然綜合家庭服務中心獲撥額外資源，但其較高的服務量標準尚待擬定。政府當局向委員保證，會在必要時尋求額外資源，以落實檢討報告的各項建議。

綜合家庭服務中心的服務量標準

31. 鑒於檢討報告的結果指出，有兩間綜合家庭服務中心在2008-2009年度未達有關使用者滿意程度的服務成效水平要求，以及約30%的中心未達有關處理新開／重開個案的服務量標準指標，委員關注當局有何機制，監察中心的服務表現標準。部分團體又深切關注到，綜合家庭服務中心需要執行一些不獲計算服務量的職責。

32. 政府當局表示，根據現行的安排，綜合家庭服務中心須按季向社署提交統計報告。任何中心如未能達到與社署所簽訂

的相關《津貼及服務協議》的服務表現標準，便須就不達標的表現提交報告。據有關的綜合家庭服務中心報告，他們在某些情況下未能達到服務表現標準，原因是部分已執行的職責在《津貼及服務協議》下不獲計算，以及部分職責因為員工流動或負責人員須處理緊急工作而中止。基於此項解釋，當局認為綜合家庭服務中心的整體表現令人滿意。因應檢討報告的建議，政府當局將會成立工作小組，檢討綜合家庭服務中心的《津貼及服務協議》，以期更新及調整服務表現指標，並鼓勵中心在《津貼及服務協議》所要求的範圍以外發展其他服務。

落實檢討報告各項建議的情況

33. 對於委員關注落實檢討報告所提出的26項建議的情況，政府當局表示已着手落實其中部分建議，例如物色合適的場地以供位置不適中的綜合家庭服務中心遷入。當局將會成立工作小組，以跟進與綜合家庭服務中心《津貼及服務協議》有關的建議，並會把落實有關建議的進度告知專責小組。政府當局會於適當時候向事務委員會匯報落實該等建議的進度。

34. 在2011年12月12日的事務委員會會議上，當局匯報社署為推行“綜合家庭服務中心服務模式實施情況檢討”報告書的建議所採取跟進行動的進展。代表綜合家庭服務中心職員的團體提出的一項主要關注，就是綜合家庭服務中心社工處理房屋援助個案的事宜。有關團體呼籲房署為處理房屋援助個案擬訂明確的政策和程序；如果申請人不符合申請資格，房署便應拒絕他們的申請，而非依靠中心社工就體恤安置所提出的建議，進一步處理該等個案。

35. 據政府當局表示，社署已與房署建立聯絡機制，在總部及地區層面加強社署／非政府機構營辦的綜合家庭服務中心及房署之間的協作和溝通，並檢討和精簡處理房屋援助個案的工作流程。特別是房署會處理純屬房屋管理事宜的個案，例如現有公屋租戶要求在租約中加入其他家庭成員、分戶及調遷等。至於中心社工與房署人員在處理房屋援助個案方面的角色，聯絡小組會繼續優先討論旨在明確劃分有關角色的事項。

36. 鑒於處理房屋援助個案的事宜仍為綜合家庭服務中心職員的首要關注，委員商定於2012年3月14日舉行特別會議，與政府當局作進一步討論，並聽取團體對此議題的意見。

相關文件

37. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年3月8日

綜合家庭服務中心服務模式的實施情況

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2000年6月12日 (議程第V項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2001年3月12日 (議程第V項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2001年7月9日 (議程第V項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2003年7月7日 (議程第V項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2003年11月10日 (議程第III項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2005年5月9日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2009年3月9日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2009年5月11日 (議程第VI項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2010年6月14日 (議程第III項)	議程 會議紀要 CB(2)305/10-11(01)
福利事務委員會	2010年6月26日 (議程第II項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2010年12月12日 (議程第V項)	議程 會議紀要