

香港社會服務聯會

向香港特別行政區行政長官提交的

周年建議書



2013 年 7 月

# 目錄

	頁
目錄	ii
前言	iii
建議撮要	iv
Summary of Recommendations	vi
<u>甲、完善社會福利制度 滿足社會需要</u>	
1. 優化整筆撥款制度 滿足民生福利需要	1
2. 規劃福利服務 提升民生與民心	3
3. 推行安老服務程序規劃 回應長期護理服務需要	5
<u>乙、促進就業 扶貧紓困</u>	
4. 設立低收入補貼 支援在職貧窮家庭	7
5. 支援殘疾人士就業 增加收入改善生活	8
6. 促進青少年就業及社會流動機會	9
7. 改善「綜援」制度 修補安全網漏洞	10
<u>丙、加強福利服務 協助弱勢社群</u>	
8. 支援離異家庭 促進子女健康成長	11
9. 促進跨境學童的發展機會 改善家庭關係	12
10. 加快發展護老者及社區長者預防性的重點工作	13
11. 改善資歷架構及待遇 吸引基層員工入職長期護理服務	14
12. 在護養院實踐持續照顧	15
13. 支援居住環境惡劣的家庭 建立互助網絡	16
14. 支援特殊學習需要兒童	17
15. 及早提供支援 化解幼兒危機	18

## 前言

香港社會服務聯會（社聯）每年向香港特別行政區行政長官提交周年建議書，就社福界最關注的課題提出具體及可行建議。今年的重點是甲部有關優化整筆撥款制度及推行福利規劃的三項建議，目的是鞏固發展及提供優質社會福利服務的基礎。

整筆撥款制度推行至今十多年，讓非政府社會服務機構可靈活運用資源回應弱勢社群的服務需要。然而，政府十多年內沒有檢討撥款水平，亦沒有提供足夠的督導及中央行政資源，令不少機構面對越來越大的財政壓力，機構與員工之間出現極大矛盾。社聯期望政府積極回應社福界的訴求，立即改善整筆撥款制度的資助水平，並定期作出檢討，以確保服務使用者能適時獲得高質素的福利服務。

社會福利服務在過去十五年並沒有進行中、長期規劃，政府每年投放資源改善或增加新服務，卻沒有清晰的發展藍圖，未能有效回應服務需要。人口高齡化是不爭的事實，統計處提供了清晰的統計數字及未來三十年老年人口的推算，有助預早規劃長期護理服務，一方面令長者可以安享晚年，另一方面政府亦可更好地規劃各種相關的社會資源。因此，社聯建議政府盡快進行安老服務程序規劃。

此外，本建議書另有十多項與扶貧、促進就業及改善福利服務相關的建議，不少都曾在社聯與社會福利署合辦的 2013 福利議題及優次會議中作出討論，亦經過社聯相關委員會研究及通過，部分建議並曾在界內以先導計劃的形式推行，確定服務的成效，值得政府採納為恆常化的社會福利服務。

## 建議撮要

### 甲、完善社會福利制度 滿足社會需要

1. 優化整筆撥款資助制度，以提升服務質素，滿足民生福利需要：
  - 立即提高撥款基線，以解社會服務界燃眉之急。政府每年的總額外支出約為 15 億元。
  - 優化員工退休保障，提供足夠的財政支援予非政府機構，使僱主公積金供款可隨僱員年資由 5% 逐漸增加至 15%，以穩定員工士氣。
2. 規劃福利服務，政府與社聯建立服務規劃平台，制定未來十年新增福利設施的計劃，就培訓專業及前線照顧人員作出規劃，落實非政府機構福利用地擴建或重建計劃，以落實施政報告有關安老、助弱、加強社區支援等政策目標。
3. 推行安老服務程序規劃，在福利處所及資源作出配合，釐定相應社會工作和醫療人力供應，促進長期護理服務發展。

### 乙、促進就業 扶貧紓困

4. 設立低收入家庭補貼制度，支援在職、非領取綜援的貧窮家庭。建議收入低於住戶入息中位數六成的家庭均合資格申領，估計受惠家庭數目為 17 萬個，補貼總額約為每年 27 億元，可將貧窮率減低 1.3%。
5. 促進殘疾人士就業，及協助未能取得最低工資的殘疾人士增加收入，包括：
  - 推行兩項為公開市場就業的殘疾人士而設的支援服務，每年開支約 4 千萬元。
  - 為參與最低工資生產力評估機制後未能取得最低工資的殘疾人士，提供特別低收入補貼。每年開支約 5 百萬元。
6. 促進青少年就業及社會流動機會，檢視協助青年從學校過渡至工作的全盤措施，推行以下兩項措施：
  - 在非政府社福機構為 15 至 24 歲青少年設立 1,000 個月薪 8,000 元的短期職位，為有就業困難的青少年 (如讀寫障礙、自閉症、NEET) 提供為期一年的見習及職業培訓崗位，每年開支 1.05 億元。
  - 設立先導計劃，為 200 位副學位畢業生在指定行業提供為期一年在職培訓機會，協助他們豐富工作技能及經驗，一年開支約為 1 千萬元。
7. 改善「綜援」制度，修補安全網漏洞，措施包括：
  - 檢討綜援標準金額水平及申領各種特別津貼項目的資格。
  - 向綜援家庭的大專生發放綜援標準金額以維持基本生活，每年開支約

2.2 億元。

- 豁免 15-24 歲青年的首年工作收入，每年開支約為 6 千 6 百萬元。

### 丙、加強福利服務 協助弱勢社群

8. 設立四間分區「離異家庭服務中心」，提供一站式支援，並協助離異父母排解照顧和探視子女糾紛，每年開支約為 2 千萬元。
9. 促進跨境學童的發展機會，在北區、大埔、元朗和屯門區設立四支專責服務隊，每年開支約為 8 百萬元。
10. 支援護老者，促進「居家安老」，為全港長者地區中心及長者鄰舍中心分別增設兩名及一名社會工作員，每年開支約為 1 億元。
11. 制訂及全面落實長期護理資歷架構及待遇：
  - 為修讀資歷架構認可的課程的人士提供培訓津貼，改善基層護理人員的晉升階梯，增設「高級個人照顧工作員」職級，維持足夠人力資源。
  - 在檢討薪酬架構前，為受資助機構的個人照顧工作員提供相當於政府總薪級表兩個薪級點的特別津貼，每年開支約 1 千 7 百萬元。
12. 盡快落實護養院持續照顧，為護養院舍提供合理的服務津助，每年支出約 1.1 億元。
13. 協助居住環境惡劣的家庭建立互助網絡，提升社區解決困難的能力。在較多低收入家庭聚居的舊市區增設六支「外展社區網絡隊」，每年開支 1 千 2 百萬元。
14. 支援特殊學習需要兒童，成立六間社區為本的跨專業輔導支援中心的先導計劃，為他們提供針對性的訓練治療，每年開支約為 1 千 5 百萬元。
15. 政府投放資源在 144 間幼兒學校增設駐校社工，主動接觸及支援有需要的家庭，預防社會問題發生，以每校 1/2 社工計，每年開支約 4 千 5 百萬元。

## Summary of Recommendations

### A. Reinforce Pillars of Welfare System to Better Meet Social Needs

1. Enhance Lump Sum Grant Subvention system to improve service quality and satisfy public needs for social welfare:
  - Address systemic deficiency of the LSG subvention system by increasing the annual LSG for subvented organizations by \$1.5b immediately.
  - Improve retirement protection for staff to boost staff morale, by providing adequate funding to NGOs so as to raise the employers' provident fund contribution from 5% to 15%, according to employees' years of service.
2. The government and HKCSS should set up a joint welfare services planning platform to formulate premises and manpower plans for the next 10 years, and implement the scheme on the redevelopment and expansion of NGOs' premises, so as to accomplish the goals of Caring Society laid down in the Policy Address.
3. Construct an Elderly Programme Plan, to align the provision of welfare premises, financial resources, social work and health care manpower with population ageing and the increasing demand for long term care services in coming years.

### B. Reduce Poverty and Promote Employment of Vulnerable Groups

4. Implement a Low Income Family Supplement scheme for non-CSSA, poor families with employment. The HKCSS proposes a scheme that benefits about 170,000 families with income lower than 60% of medium monthly domestic household income. The estimated annual expenditure is \$2.7b, and the poverty rate could be lowered by 1.3%.
5. Facilitate the employment of people with disabilities (PWD) and provide subsidy to PWD with wages lower than the statutory minimum wage (SMW), including:
  - Two support schemes for PWD in open employment. The annual expenditure is \$40m.
  - A special low income supplement for PWD with wages lower than the SMW after the productivity assessment. The annual expenditure is \$5m.
6. Promote employment and social mobility, and review the measures for enhancing the school to work transition of youth.
  - Establish 1,000 short-term intern posts in social services organizations, to provide 1-year training opportunities for youth aged 15-24 with employment difficulties (such as dyslexia, autistic features, NEET). The monthly salary is \$8,000 and the annual cost is \$105m.
  - Set up a pioneering project for 200 sub-degree graduates to have 1-year on the job training opportunities in selected industries so as to enrich their job skills and work experience. The annual cost is \$10m.
7. Improve and address the flaws of the CSSA system.
  - Review the standard rates of CSSA and the eligibility of various special

allowances.

- Support the basic daily living of tertiary students of CSSA families by continuing the payment of CSSA standard rates. The annual expenditure is about \$220m.
- Exempt the first year employment income of the youth of CSSA family aged 15 -24. The annual expenditure is \$66m.

C. Enhance Welfare Services to Support Vulnerable Population Groups

8. Provide one-stop support services to divorced couples, including the arrangement of child custody and visitation, by setting up 4 regional “divorced family service centres”. The annual expenditure is about \$20m.
9. Promote the development of cross-border students by setting up 4 specialised service teams in the North, Tai Po, Yuen Long and Tuen Mun. The annual expenditure is about \$8m.
10. To better support carers of elderly people and facilitate “ageing in place” by providing 2 additional social workers in district elderly community centres and 1 in neighbourhood elderly centres. The annual expenditure is about \$100m.
11. Formulate and implement the qualification framework (QF) of long term care, and review the salary structure of care staff:
  - Maintain adequate manpower by providing training subsidy to people studying recognized QF programmes, and creating a new rank of “senior personal care worker” so as to improve the career ladder of care staff.
  - Before the salary structure review, provide a special allowance for personal care workers of subvented organizations equivalent to 2 points in the Master Pay Scale. The annual expenditure is about \$17m.
12. Implement “continuum of care” in nursing homes, and provide them with an appropriate level of supplement. The annual expenditure is about \$110m.
13. Support poor families living in inadequate housing by helping them build mutual support network and raising the abilities in solving problems, by setting up 6 “outreaching community networking teams” in old urban areas with a high density of such families. The annual expenditure is about \$12m.
14. Support children with special education needs and provide them with tailor-made training and treatments, by setting up 6 community based multi-disciplinary support centres. The annual expenditure is \$15m.
15. Identify children with special needs and provide early intervention to their families, through providing school social workers to kindergartens. The cost for providing 1/2 social workers each for 144 selected kindergartens is about \$45m per year.

## 優化整筆撥款制度 滿足民生福利需要

問題：整筆撥款津助制度撥款基準不足，致使服務機構舉步維艱，更造成員工與管理層之間的矛盾，內耗不斷

整筆撥款津助制度給予非政府機構更大的自主權，讓機構可靈活調配資源和重整服務，適時配合社會不斷轉變的需要。正如 2009 年檢討報告中所言，制度事實上有其可取之處。但可惜由於撥款基準的不理想，致使機構財政資源長期緊絀，持續面對嚴峻考驗，營運舉步維艱，長遠必影響服務質素，削弱社會服務界回應社會需要及救急扶危的能力。故此，整筆撥款制度必須優化，刻不容緩。

十年來社會服務界內耗不斷，不論是員工與管理層，或政府與機構之間產生的矛盾，均源於政府對機構的資助不足，致使機構往往未能回應員工在薪酬福利方面的合理期望。部份員工組織，對整筆撥款制度極之不滿，鼓吹推倒重來，控訴制度對社福界造成的禍害，持續衝擊界內的團結穩定。消滅此唯一的不和諧元素，才可使社會服務界內精力重納正軌，專心推動社會發展。

### 分析

- 對整筆撥款儲備的迷思 – 業界同工、服務使用者、議員以至公眾，由於對整筆撥款儲備之目的和用途不甚瞭解，未免對機構存有整筆撥款儲備盈餘表示疑惑。其實所謂業界的盈餘，產生原因眾多，包括在職位出缺時的自然累積。據目前制度，累積儲備的上限大概只為機構三個月的津助額，累積儲備的規定用途亦十分清晰，社署一向嚴格監管，而且較高的儲備只集中於少數機構，與大部份面臨財政困局的機構無涉。
- 與時並進，調整撥款基準 – 在複雜多變的社會環境下，市民對福利服務的需求急劇上升。非政府機構所提供的服務既廣且深，求助者數量及期望攀升，個案亦趨於複雜，機構營運的壓力當然持續增加。政府與業界於 2000 年所訂定以中點薪金作為撥款基準，是按當時的情況考量。放於今天環境，當然不敷應付服務持續發展，以滿足社會不斷出現的新需要。
- 中央行政的人手 – 十年來社會制度產生不少變化，機構為應對各種新法例(如平等機會、個人私穩、版權、勞工等) 衍生的要求，加上社署要求機構在管治和管理、審計及問責等方面的監管措施，機構不免需要加強中央行政的人手，包括會計、人力資源管理、資訊科技等等。此外，由於人手短缺，員工工作急促及疲累，業界的工傷意外個案急劇上升，所涉及的保險費也非常昂貴，超出機構負擔能力。這類額外卻必不可少的支出，理應包括在優化撥款計算之中。
- 欠缺督導資源 – 政府供機構以短期計劃或投標方式獲取服務的營辦權。但這類新服務及計劃，大部份都沒有提供督導人員的編制。機構為回應服務需要，只好勉強緊縮現有督導人員與前線員工的人手比例。社會服務有賴督導人員向前線員工提供專業帶領，以確保服務達致優質水平。要求督導人員履行超負荷的 擔，已逐漸攤薄前線員工所需要的督導時間及質素，增加工作



人員的壓力，最終會使服務使用者的福 受損，間接把一些有需要的家庭推向更高危。

- 護理專業服務的成本不斷提升 – 由於護理專業 (包括護士、職業治療師及物理治療師等) 的人力供求失衡，機構需要額外提高其入職薪金點，才可吸引求職者投身社會服務界。機構為維持服務水平及滿足營運院舍時需符合的牌照要求，只好調撥內部資源以羅致專業護理人員，卻使機構陷入財政困境，更加劇內部矛盾，影響機構管治。
- 最低工資法例的漣漪效應 – 站在最前線的護理員及保健員是社會服務界的重要員工，在最低工資法例實施下，願意投身成為護理員的求職者，均轉移至其他薪酬待遇和工作條件較佳的行業。故此，社會服務界已面臨嚴峻的人手短缺情況，極需要有足夠的財政資源，吸引及挽留人才。

### 建議

1. 優化整筆撥款資助制度，以提升服務質素，吸引優秀人才，減少機構與員工之間的矛盾。措施包括：
  - 立即提高撥款基準 – 為強化機構回應社會需要及實踐良好管治，政府應支援機構的發展，確保機構妥善執行中央行政工作及提供督導服務；並配合最低工資法例的薪金要求，以及提供營運服務所需的牌照要求及合乎水平的人手編制。故此，政府應即時調高撥款基準最少 15%，以解社會服務界燃眉之急。預計政府每年總額外支出約 15 億元。(注意: 此數並未包括機構極需討回曾因政府資源增值等原因被扣減之 6.4%資助，以及因勞工市場變化而所需的營運成本上漲補助。)
  - 定期檢討撥款基準 – 政府應進行科學客觀的研究，與業界携手每五年檢討撥款基準，以增加對機構的財政支援，並加強整筆撥款制度的優勢以應付社會需要。
  - 檢討新辦服務的資助計算方程式 – 政府應確保新辦服務及短期計劃的資助計算合理，所有政府部門均須確認機構在承辦項目時的督導及行政開支。
  - 優化員工退休保障，提高公積金供款 – 整筆撥款津助制度已運作超過十二年，為改善員工福利及挽留人才，政府可參考政府「公積金計劃」，並探討將定影與非定影員工的公積金儲備合併的可行性，目的是提供足夠的財政支援予非政府機構，以改善員工的聘用條件及退休保障，提高公積金僱主供款，隨年資由 5%逐漸增加至 15%，以穩定員工士氣，專心提供服務。

## 規劃福利服務 提升民生與民心

問題：政府在過去 15 年並沒有為福利服務進行中、長期規劃，致令服務供求嚴重失衡，體弱長者及殘疾人士、身處危機的兒童均需長期輪候服務，令社會倍增怨氣

社會福利不但與數百萬香港市民的福祉息息相關，更有助解決香港社會的深層次矛盾。但香港政府在 1991 年發表最後一份社會福利白皮書及 1998 年進行最後一次五年福利規劃檢討後，已沒有再為社會福利訂定長期及中期目標和策略。政府近年只強調以「彈性」的短期規劃回應社會需要，缺乏具前瞻性及有系統的規劃，未能有計劃地解決人口老化、服務不足困擾民生的問題，令社會得以和諧發展。

社會福利署在 2000 年發表的整筆撥款資助制度手冊 (第二版)，清楚指出政府將推行「一項綜合及具前瞻性的規劃大綱，其中包括長遠的策略方向、針對各項計劃範圍及服務發展的中期計劃，以及由社署及機構每年提交的周年計劃書」。但此承諾却一直沒有實現，十多年來仍然原地踏步。

### 分析

- 2012 年 12 月，輪候各類殘疾人士住宿服務的人數達 7,819 人，較 2010 年增加 11%。嚴重弱智人士宿舍的輪候時間，長達 12 至 13 年。
- 2013 年 3 月，輪候護理安老院及護養院的長者數目達 28,818 人，亦較 2010 年增加 10%。平均輪候時間約為 3 年多。在 2010 – 12 年間，獲編配護養宿位的長者總數有 2,209 人，但輪候期間逝世的有 5,692 人，比例為 1:2.6。
- 2012 年 10 月，共有 858 人輪候各類兒童住宿服務，較 2010 年增加 6%。

輪候人數	2010 年	2012/13 年
護理安老院	19,798	22,546
護養院	6,380	6,272
嚴重弱智人士宿舍	2,020	2,173
中度弱智人士宿舍	1,357	1,477
嚴重殘疾人士護理院	364	428
各種兒童住宿院舍	810	858

- 政府欠缺長者長期護理政策，針對性解決服務設施用地、人力、融資、服務不足等的情況。根據社聯 3/2013 的調查，長者及復康服務的專職醫療人員，普遍有 10 – 34% 的空缺。另外，長者服務基層護理人員嚴重短缺，如家務助理及個人照顧員均有超過兩成的流失率，按現時整個行業 8100 編制人手推算，業內的基層護理人員約短缺 1000 人，影響服務質素。
- 現時政府主要利用每年施政報告及資源分配工作的機會提出服務建議，結果只會作出較短暫和補救式的回應，削弱社會投資及推動社會發展的功能。該機制的不足之處包括：

- 缺乏政策方向指導 – 在缺乏一份長遠社福發展藍圖的情況下，不但政府的服務發展及資源分配少了指引，市民及服務使用者亦難以了解政府的計劃及承擔，容易引起公眾誤解及不滿。
- 欠缺與業界的互動及公眾參與 – 政府難以在公布施政報告及財政預算案前就其決策的基礎及考慮向外諮詢，令服務規劃的諮詢過程變得單向、缺乏互動及透明度，影響政府與社福界的伙伴協作及互信。
- 缺乏跨局及跨部門的參與 – 現有諮詢過程較難引入跨局及跨部門參與，共同探討福利及其他政策範疇的服務之間的分工及配合，因而難於回應較複雜及跨部門的社會問題以訂定較全面的政策及服務回應。

## 建議

2. 政府與社聯建立服務規劃平台，以落實施政報告有關安老、助弱、加強社區支援及多元化選擇等政策目標，並每年向行政長官作出匯報，具體工作包括：
  - 制訂未來五至十年安老及復康服務的程序規劃 (programme plan)。
  - 盡快落實非政府機構福利用地擴建或重建計劃，以在未來十年增加接近 1 萬個長者及復康服務的宿位和社區服務名額，解決服務不足及輪候時間過長的困境。
  - 制定未來十年新增福利設施 (包括長者、殘疾人士及兒童院舍等服務) 的計劃，就培訓相關專業及前線照顧人員作出規劃。
  - 定期為各種服務制訂及檢討程序規劃，包括青少年及家庭服務。

## 推行安老服務程序規劃 回應長期護理服務需要

問題：各種安老服務長期供不應求，人口高齡化將帶來更大挑戰，但政府沒有長遠規劃，即使有資源增加服務亦苦無地方及專業人員，令問題難以得到改善  
雖然政府每年投放於安老服務的資源數以 10 億計，但目前的安老政策仍被批評為缺乏前瞻性，無助有效解決服務不足的問題，尤其面對高齡長者、獨居或二老家庭、老年癡呆症患者在長者人口中的比例均大幅上升，引伸而致對長期護理服務的迫切需求，亦隨之成為焦點壓力。

### 分析

- 在 2011 年，香港 80 歲或以上高齡長者 27 萬人，佔長者人口約 29%；根據統計處的推算，在 2041 年將急升至 96 萬人，不論居於社區還是院舍，需要長期照顧服務的長者數目都會大大提高。
- 高齡長者、獨居或二老家庭的需要未獲適時照顧。現有約四成長者是獨居或只與配偶同住，28 萬名日常生活需要別人協助的長者中，約有 15 萬人沒有照顧者。
- 60 歲或以上的認知障礙症患者數目，將由 2010 年的 10 萬飆升至 2033 年的 28 萬。
- 2013 年 3 月，輪候護理安老院及護養院的長者數目達 28,818 人，較 2010 年增加 10%，平均輪候時間約為 3 年多。

輪候人數	2010年	2013年
護理安老院	19 798	22 546
護養院	6 380	6 272

- 根據社聯 3/2013 的調查，長者服務基層護理人員嚴重短缺，按目前整個行業基層護理人員 8,100 編制人手推算，短缺約 1,000 人，影響服務質素。

職位	註冊護士	登記護士	物理治療師	職業治療師	個人照顧員
空缺率	14%	18%	33.9%	30.4%	12.4%

- 長期護理因缺乏規劃而出現以下問題：
  - 家居照顧及院舍照顧的失衡 — 政府對支援體弱長者的服務嚴重不足。各種社區照顧服務的名額不足 1 萬，只及長者數目的 0.8%，與國際社會 5%至 10%比較，仍有很大的差距，未能配合政府「居家安老」的政策方向。
  - 公、私營服務的不足 — 目前政府資助的長期護理服務，由政府資助服務成本的八至九成，服務發展容易受制於公共財政，使服務長期供不應求。另一方面，較高質素及照顧水平的私營服務十分短缺，即使有能力負擔的家庭亦難得到適切的服務。
  - 服務提供方式欠缺靈活性 — 各項長期護理服務範圍及職能出現嚴重分割，尤其院舍服務、中心為本（日間護理中心）及家居為本服務（改善家居及社區照顧服務、綜合家居照顧服務）之間的協同作用並未有效

地發揮。

- 長期護理服務與非長期護理服務之間的配合不足 — 沒有積極發展「長者地區中心」、「長者鄰舍中心」及「長者活動中心」預防性的角色，為特別群組的長者，提供所需的支援服務，減慢他們身體退化的情況，延遲他們對其他較深層長期護理服務的需求。

### 建議

3. 政府啟動以成效為本 (Outcome-oriented) 的安老服務程序規劃 (Elderly Programme Plan)，並優先處理長期護理服務。
  - 重點處理範圍應包括 (1) 擬訂服務規劃標準及目標、(2) 檢討目前的服務成效、(3) 革新和協調服務供應方式、(4) 加強質素保證機制、(5) 討論長期護理融資、及 (6) 落實執行共同承擔責任的原則，例如促進公私營機構、醫療和社會服務的協作、鼓勵個人和家庭於長期護理及家庭照顧的責任。
  - 在福利處所 (土地) 及資源作出配合，釐定相應社會工作和醫療人力供應、跨局配套，和公私營機構的角色和合作模式。
  - 在規劃過程，鼓勵與業界的互動及公眾參與，建立機制令諮詢過程變得雙向、協調跨局及跨部門的參與，提高互動及透明度，提升政府與社福界的伙伴協作及互信。

## 設立低收入補貼 支援在職貧窮家庭

問題：在職貧窮情況嚴重，低收入家庭食物及住屋開支不斷上升，更要為子女提供多元的學習及發展機會，生活實在是捉襟見肘

香港有 44 萬貧窮住戶，當中 18.5 萬 (42%) 是最少有一人就業的在職貧窮住戶<sup>1</sup>，部分應該符合申請低收入綜援，但因為各種不同原因而沒有申請。為低收入家庭提供補貼，除了改善他們的生活外，亦可促進兒童發展，及鼓勵他們繼續工作。

### 分析

- 在職貧窮家庭通常需要供養較多長者、兒童、殘疾家庭成員，單靠家中有工作能力的成員賺取工資，往往不足以使這些家庭脫貧。從下表可見，在職貧窮家庭中非經濟活躍與經濟活躍人口的比例，較全港在職家庭高超過一倍。

	非經濟活躍人口(1)	經濟活躍人口(2)	(1) / (2)
在職貧窮家庭	404 100	231 600	1.74
全港在職家庭	2 475 900	3 372 000	0.73

- 香港的綜援制度是給予有經濟困難的家庭最後的安全網，然而現時不少低收入在職家庭，並不願意領取或不合乎領取低收入綜援的資格。現時在職貧窮住戶的數目有 18.5 萬戶，但領取低收入綜援的個案不足 2.5 萬戶。
- 政府透過不同部門及不同項目，為沒有領取綜援的低收入住戶給予支援，但這些制度提供的補助水平不高，各有不同的領取條件及申請程序，申請過程繁鎖，為有需要人士帶來不便。

### 建議

- 政府應盡快研究推行支援在職非領取綜援人士的低收入家庭補貼制度，補貼額應考慮低收入家庭的人口，並可因應其他需要而提供其他補助，如租金及長期護理等。作為低收入家庭補貼制度的起點，社聯建議以下計劃：
  - 計劃主要支援有 18 歲以下在學兒童的家庭，家庭成員最少每月工作 140 小時 (單親、殘疾人士減半)。(在設立完善退休制度，及改善綜援制度讓殘疾家庭成員可獨立申請綜援前，計劃亦應包括長者及殘疾人士。)
  - 收入低於或等於相同人數住戶入息中位數五成的家庭將可獲得定額補貼，相等於不同人數住戶入息中位數的 5%<sup>2</sup>，其後補貼額隨入息上升遞減，每增加 \$1 補貼額遞減 \$0.5。收入低於住戶入息中位數六成的家庭均合資格。不設資產審查。
  - 估計受惠家庭數目為 17 萬個，當中約 13 萬個可領取定額補貼。補貼總額約為每年 27 億元 (2013 年價格)。推行計劃後可將貧窮率減低 1.3%。

<sup>1</sup>其餘有 25% 是無人就業的獨居二老長者住戶，33% 是非獨居二老長者住戶的無人就業住戶 (2011 年數字)。

<sup>2</sup> 二人住戶的定額補貼為 800 元，三人 1050，四人 1350，五人 1750，六人或以上 1950。

## 支援殘疾人士就業 增加收入改善生活

問題：殘疾人士的就業率仍然偏低，工資亦較其他人少三成

殘疾人士多年來皆面對不少的就業困難，由於過往接受教育的機會不多，殘疾人士往往只能從事低技術的工作。工業北移後，殘疾人士的就業便變得更不容易。不少殘疾人士只能依靠家人或綜援生活，未能真正獨立自主生活，融入社會。

### 分析

- 殘疾人士的就業情況較整體香港人差，亦遠遜於其他已發展國家：
  - 根據 2008 年香港統計處《第 48 號專題報告書》，就業殘疾人士每月入息中位數為港幣 6,800 元，不足整體人口的七成，而收入低於 5,500 元的殘疾人士達四成。
  - 15 至 59 歲的殘疾人士的就業率為 33%，只及香港同齡人口的 47%；遠低於經合組織成員國家平均達 60%的水平。
  - 殘疾人士的失業率是整體人口的 2.9 倍；遠高於經合組織成員國家平均 2 倍的水平。
- 現時有較多僱主願意聘用殘疾人士，讓他們有更多機會發展所長，參與及貢獻社會，自食其力。然而，殘疾人士在工作及與同事相處可能需要較長的適應期，上司及同事對殘疾的不同特性（如自閉、讀寫障礙、情緒病）的了解及在工作安排上的調適，有助殘疾人士長期留職。現時有社福機構為公開就業的殘疾人士及其僱主提供如「生涯導航工程－支持在職殘疾人士計劃」，可以有效協助殘疾人士適應新工作環境，為上司及同事提供與他們相處的訓練，並在需要時為殘疾僱員提供輔導。
- 最低工資法例設立殘疾人士生產力評估機制，避免最低工資成為僱主聘用殘疾人士的障礙，但參與評估的殘疾人士未能享有最低工資的保障，收入偏低。

### 建議

5. 促進殘疾人士就業，及協助未能取得最低工資的殘疾人士增加收入，包括：
  - 開展為期三年的先導計劃，為已在公開市場就業的殘疾人士及其僱主提供支援服務，以提高聘用殘疾僱員的信心。建議在全港各區設立三至四項先導計劃，服務不同地區的殘疾僱員及僱主，每年開支約 1 千萬元。
  - 將現有不同職業復康服務對進入公開市場就業的殘疾人士的支援期限統一為三年，每年開支約 3 千萬元。
  - 為參與最低工資生產力評估機制後未能取得最低工資的殘疾人士，提供特別低收入補貼。可參考「鼓勵就業交通津貼計劃」的機制，根據合資格的殘疾人士過去一年的工時及工資水平作出補貼：(i) 生產力達七成以上者，每月工作 36 小時可得 300 元補貼，72 小時得 600 元；(ii) 生產力在七成或以下者可得 600 或 1,200 元補貼。每年開支約 5 百萬元。

## 促進青少年就業及社會流動機會

問題：青年失業情況仍然嚴重，缺乏就業經驗令部分較缺乏競爭力的青年更難找到工作

世界各地都關注青年失業問題，但香港青年人的相對失業情況（與整體勞工比較），仍屬特別高的水平，其中學歷較低、沒有工作經驗、以及有學習或社交障礙的青少年，更難找到工作。

### 分析

- 2013 年第一季，15-19 歲青年的失業率仍然高達 13.5%，是整體失業率的四倍，遠差於德國（1.7 倍）、日本（1.8 倍）、美國（2.7 倍）和英國（3.7 倍）。另外，20-24 歲青年的失業率亦達 7.3%。
- 低動力的青年人口有增加的危機，根據 2011 年人口普查的結果，非就業、非在學及非接受職訓 (NEET) 的青年人達 32,100 人。
- 根據中央政策組《香港年青人口的社會態度》調查報告，35.5%的「90 後」及 33.6%的「80 後」認為他們在香港沒有或只有有限的發展機會。
- 高中畢業生接受專上教育的比率，由 2000/01 學年約 33%增至今年 87.72%（教育局，2012 年 11 月），但主要增長均在自資副學位課程。2011-2012 年副學位（全日及兼讀）學生人數共 86,600，當中 60,600 修讀自資副學位課程。
- 副學位課程定位不清，供應過盛，就業市場無法吸納大批畢業生，結果造成學歷貶值，高等教育學歷與工種或工作回報並不相稱。同時，不少畢業生需要負擔 10 萬元或以上的債務，在工資偏低及缺乏職業發展階梯的情下，青年人壓力份外沉重。

### 建議

6. 檢視協助青年從學校過渡至工作 (school-to-work transition) 的全盤措施，檢討不同就業培訓在協助青少年進入職場及持續就業的成效。具體措施包括：
  - 為缺乏工作經驗的青少年提供就業及見習機會，在非政府社福機構為 15 至 24 歲青少年設立 1,000 個月薪 8,000 元的短期職位，為較低學歷、有特殊學習需要（如讀寫障礙、自閉症）、NEET 或有就業困難的青少年提供為期一年的見習及職業培訓崗位，同時在見習期完結前協助在市場尋找工作。有關計劃每年開支 1.05 億元，包括約 4 百萬元為參加者提供入職前的培訓。
  - 設立先導計劃，為 200 位副學位畢業生在指定行業（如旅遊業及物業管理）提供為期一年在職培訓機會，協助他們豐富工作技能及經驗，認識行業及職業要求，提升就業競爭力。政府為僱主提供每月 3,000 元的培訓資助，另為參加者提供入職前培訓，一年開支約為 1 千萬元。



## 改善「綜援」制度 修補安全網漏洞

問題：現時的安全網存在不少漏洞，需要盡快改善，讓老弱傷殘及其他有需要人士能真正獲得基本生活保障

綜援制度在 1996 年進行全面檢討後，不但未有因應經濟及社會發展作出改善，更藉 1999 年的修訂而收緊部分補貼項目及三人或以上健全人士家庭的綜援標準金額，令綜援制度偏離原本提供的保障水平。

### 分析

- 現時綜援水平是建基於政府於 1996 年進行的綜援檢討，參考當時制定的「基本生活需要預算」及 1994/95 年度住戶開支統計調查結果而釐訂。但在過去 17 年間，基層市民的消費模式已有改變，政府卻未有重新進行「基本生活需要預算」研究以檢討及重新制定綜援水平。
- 政府在 1999 年將三人或以上健全人士家庭的綜援標準金額削減一至兩成，不但使綜援制度偏離原本設計，受影響最大的更是有兒童的家庭，令綜援家庭的兒童難以享有足夠的發展機會，間接造成跨代貧窮。
- 現時領取綜援的健全人士如入讀大專課程，將被取消領取綜援的資格，其生活及學習費用將改由「本地專上學生資助計劃」或「專上學生資助計劃」的助學金及貸款所支援。由於他們的生活費只能以貸款形式資助，他們畢業後可能需要背負超過 10 萬元的債務。為免背負沉重的債務壓力，現時生活於綜援家庭的大專生中，約有三份二不會申領有關貸款。部份綜援家庭的子女更因不欲增加家庭負擔，而放棄繼續升學的機會。
- 領取綜援的青年於完成學業後，理應順理成章投身工作，協助整個家庭脫離綜援網，然而部份家庭除擔心青年的工作不穩，脫離綜援網後家庭的經濟將面對困境外，現時的綜援豁免計算入息安排亦令年青人擔心他們微薄的工作收入會影響家庭可獲的綜援金額。結果部分來自綜援家庭的青少年被迫選擇搬離家庭，遷入租金較低但居住環境惡劣的「劏房」或「板間房」獨立生活，完成大專課程不但未能改善自己的生活質素，亦未能協助家庭脫貧。

### 建議

7. 對綜援制度作出改善，措施包括：
  - 進行基本生活需要調查以檢討綜援標準金額水平，同時檢討現時綜援家庭有三人或以上健全成員須削減綜援標準金額的安排，及健全人士申領各種特別津貼項目的資格。
  - 向綜援家庭就讀大專的青少年，發放綜援的標準金額。估計約 1 萬 1 千名青少年可以受惠，每年額外開支約 2.2 億元。
  - 領取綜援的家庭，如有 15-24 歲的青年成員首次投身工作，在計算家庭收入時，豁免計算該青年首年工作收入。估計約 1,000 名青年受惠，假設每人每月收入為 8,000 元，則可豁免扣減 5,500 元的收入，政府每年額外開支約為 6 千 6 百萬元 (5,500 元 x 1,000 x 12)。

## 支援離異家庭 促進子女健康成長

問題：離婚個案不斷增加，處理失當不但帶來衝突，更影響子女情緒及成長。本港離婚數字在過去二十年一直上升，現時每年接近 2 萬對夫婦離婚，是二十年前的三倍，每十名兒童便有一位居於單親家庭中。部分家庭在離婚過程中出現矛盾，不但對簿公堂，更容易令子女成為衝突的「磨心」，或令他們自覺成為衝突的導火線，影響其情緒及身心發展。

### 分析

- 本港離婚個案由1991年每年6,000多宗大幅上升至2011年接近2萬宗，再婚數字的升幅更明顯：

	1991	2001	2011	1991 – 2011 升幅
登記結婚數目	42,568	32,825	58,369	+37%
離婚判令數目	6,295	13,425	19,597	+211%
再婚數目	4,892	7,273	18,268	+273%

- 單親家庭數目由2001年61,431戶上升至2011年81,705戶，十年間升幅達三成。在同一時期，居住於單親家庭的兒童佔總兒童人數的百分比亦由6.4%上升至9.7%，現時每十名兒童便約有一人居於單親家庭中。
- 若未能妥善處理離婚後的各種適應，如家庭生活轉變、親子關係及管養等，亦會為家庭各成員帶來情緒困擾。另外，近六成單親家長為在職人士，需要同時兼顧工作及照顧子女的雙重壓力，對兒童託管服務的需求亦十分殷切。
- 根據外國的服務經驗，探視服務需要專門硬件配置 (如房間設計) 以及專門的人手安排。此外，辦理離婚的夫婦通常面對不少法律和居住等問題，他們既需要社工的專業輔導，也需要法律、房屋等方面的支援，單以綜合家庭服務中心的配置並不能滿足離異家庭的獨特處境。
- 近年政府積極推廣共同父母責任的概念，可是現時由法庭發出的判令，通常只會處理子女管養權和委託社署監督探視安排。協調離異父母參與子女管養的服務卻是鳳毛麟角，多靠當事人自行處理。

### 建議

- 設立四間分區「離異家庭服務中心」，以專設的人手配置和特別的硬件設施，提供一站式支援 (包括提供探視服務、家事調解、親職協調、法律諮詢、離婚適應輔導、再婚家庭輔導、及離婚教育等)，以協助離異父母排解照顧和探視子女糾紛，並推動離異父母有效地參與和延續管養子女的親職責任。根據現時半隊綜合家庭服務中心的人手編制作估算，預算每間「離異家庭服務中心」每年開支約為 5 百萬元，四間中心合共約 2 千萬元。

## 促進跨境學童的發展機會 改善家庭關係

問題：跨境學童大增，不但對邊境及交通造成壓力，更令人憂慮的是兒童的成長環境及學習機會，以及與家長的相處及關係

現時每日有超過 16,000 學童跨境在港就學，每天花大量時間於交通上，難以參加課外活動及其他學習機會，影響身心發展。調查亦發現跨境家庭父親與子女的相聚時間偏少，難以建立良好的親子關係。

### 分析

- 近年跨境學童的數字大幅上升，2012-2013 學年共有 16,356 名跨境學童在港就學，較四年前上升超過一倍 (142%)，其中幼稚園學生升幅更越三倍：

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
中學	1,078	1,267	1,538	1,881	2,153
小學	3,910	4,090	4,575	5,276	6,749
幼稚園	1,780	2,681	3,786	5,708	7,454
總計	6,768	8,038	9,899	12,865	16,356

- 現時約 20 萬名雙非兒童中，超過 16 萬名於 2007 年後出生。根據政府 2007 至 2012 年所進行的六輪調查，約有 4 萬名雙非兒童的家長表示會讓子女來港就學，當中四成家庭居於深圳。可見未來跨境學童的數字將會持續上升，並於 2018 年到達入學高峰期。自 2012-13 學年，深圳市政府限制非本地戶籍人口入學<sup>3</sup>，有關政策亦會驅使更多雙非兒童選擇來港跨境上學。
- 跨境學童下課後需按時乘保姆車離開，無法參與課後支援項目，不但影響其全面身心發展，更可能造成跨境學童輸在起跑線的不公平現象。對於有特殊教育需要的跨境學童，缺乏適切的支援，情況更使人憂慮。
- 在現有中港兩地居留制度及文化差異的限制下，不少跨境家庭難以發揮原有照顧幼兒的功能。根據社聯 2008 年調查，近 25% 跨境家庭父親每月與子女相聚時間少於 9 天，容易引致親子相處時間少以及子女管教等問題。
- 綜合家庭服務中心只在本港提供服務，跨境家庭往往因為交通成本、證件問題、不認識本港福利服務等原因，以致求助無門或處處碰壁。因此，設立專門服務才能對症下藥，補足現有服務盲點。

### 建議

- 建議在北區、大埔、元朗和屯門區，設立四支專責服務隊。各服務隊除了在本港為跨境學童提供預防性和發展性的服務 (如在週末或假期邀請家長來港參加活動等)，亦會與深圳的社會服務機構合作，提供到位的家庭生活教育及親職輔導等支援服務。預算每年開支約為 8 百萬元。

<sup>3</sup> 資料來源：[http://www.szeb.edu.cn/SZEB/HTMLDynamic/JCWJB\\_224/201303/info44273.html](http://www.szeb.edu.cn/SZEB/HTMLDynamic/JCWJB_224/201303/info44273.html)

## 加快發展護老者及社區長者預防性的重點工作

### 問題：輔導需求量大，社工人手不足以支援護老者及加強預防性工作

面對長者地區及鄰舍中心不斷增加的輔導服務數量，前線社會工作人員難以配合當前的服務發展重點，包括：有效支援護老者家庭、獨居及二老長者的需要，例如為未獲編配院舍服務的長者及護老者，提供「居家安老」的介入輔導；處理早期認知障礙（腦退化症）的介入工作及情緒支援服務；以及配合新服務計劃的推行，例如社區照顧服務券，關愛基金申請等。

### 分析

- 從 2011/12 及 2012/13 年度所收集的數據顯示，接近四成長者地區中心的輔導個案數目，超出政府「津助及服務協議」所訂要求的一倍半，另有四成更嚴重超出協議的兩倍。
- 以每間長者地區中心兩名前線社會工作人員計算，每月平均需要為 288 個案提供輔導服務及支援，2012/13 年度個案數目更較 2011/12 年度上升 8%。
- 個案類別中，以長者精神健康問題和護老者問題佔大多數。根據 2011/12 資料顯示，所有長者地區中心全年處理 10,980 輔導個案，其中涉及護老者壓力有 4,062 個，佔整體 37%，涉及長者精神健康有 3,623 宗，佔整體 33%。長者精神健康個案當中，以認知障礙（腦退化症）相關的個案為主，共 2,435 個，佔其中 70%。
- 社聯於 2013 年 5 月收集 41 間地區長者中心及 74 間長者鄰舍中心的數據顯示，輔導個案中涉及長期護理服務輪候，期間需要介入和輔導服務的分別佔總個案量 90%（9,014 個）及 50%（4,068 個）。有關長者半數與家人同住，前線社會工作人員透過護老者支援及訓練、輔導、服務轉介及居家支援等方式，協助有關個案居家安老。
- 有關隱蔽長者個案情況，獨老及二老個案佔隱蔽長者個案數量逾九成。前線社會工作人員透過外展支援，輔導及服務轉介等方式支援個案需要。
- 以上的工作量可見已佔據長者地區中心及長者鄰舍中心相當多服務時間及人手，在缺乏人力資源的狀況下，不能依賴中心內部資源調撥解決目前服務不足的問題，及配合政府支援護老者及加強預防性工作的施政重點。

### 建議

10. 增撥資源，為全港長者地區中心及長者鄰舍中心分別增設兩名及一名社會工作人員（助理社會工作主任職級），加強輔導及個案工作，以有效支援護老者家庭、獨居及二老長者的需要，提供「居家安老」的介入輔導、處理早期認知障礙（腦退化症）的介入工作及情緒支援服務。政府每年需增加開支約為 1 億元。

## 改善資歷架構及待遇 吸引基層員工入職長期護理服務

問題：基層護理人員人手不足，嚴重影響長期護理服務的提供及質素

根據統計處，65歲或以上長者人口數目由2011年的94萬，到2041年將大幅增加至256萬，佔全港人口三成。80歲或以上的高齡長者人口，則由27萬急升至87萬。隨著人口高齡化，安老服務及護理和專職醫療人手的需求必定相應增加，但目前安老服務在這方面，出現人手短缺，基層護理人員的流失情況尤其嚴重。

### 分析

- 根據社聯於2013年3月的調查顯示，家務助理及個人照顧工作員的流失率在2012年達21.8%及23.4%；空缺率分別高達8.2%及12.4%，比零售業空缺率高出2至4倍。
- 基層護理人員約半數已達50至59歲，退休的工作人員每年平均達5%或以上，相對香港整體勞工約2.6%的退休率為高。
- 目前，安老服務約有1,000個基層護理人員空缺，預期至2016年，按政府已公佈新增安老服務估計，需要額外增聘800個基層護理職位。按人口推算，以未來十年80歲或以上高齡長者數目的急速增長，保守估計基層護理職位需增加最少6,000個。
- 中三或以下學歷的基層護理員工約佔七成，香港實行12年免費教育已四年，未來初中以下教育水平的人士將會越來越少，加上近年新來港人士的教育水平有逐漸提高的現象，從中可以預計，日後更難吸引新人加入照顧行業。
- 調查顯示薪金不理想，明顯是基層護理人員離職的主因之一，而在院舍工作需要輪班工作及面對人手與體弱長者比例失衡亦是離職原因之一。[註：現時護理安老院的護養程度比率大約為7:3（七成護理安老程度及三成護養程度）；而護養院的療養比率約為6:4（六成護養程度及四成療養程度）。]

### 建議

#### 11. 制訂及全面落實資歷架構、檢討薪酬架構

- 為修讀資歷架構認可的課程的人士提供培訓津貼，以吸引更多人士獲取認可的資歷，於安老服務工作實踐理想。亦可考慮以「先入職後培訓」的方式進行。
- 改善基層護理人員的晉升階梯，為整個行業增設「高級個人照顧工作員」的職級，提升晉升機會，以吸引及挽留人才。
- 檢討基層護理職系的薪酬架構。另外，服務人手比例需按體弱長者比率計算，以維持足夠人力資源，提供持續及適切的護理服務予長者。
- 在檢討薪酬架構前，透過獎券基金為受資助機構的個人照顧工作員提供相當於政府總薪級表兩個薪級點的特別津貼，預計每年開支約1千7百萬元。

## 在護養院實踐持續照顧

問題：療養院不足，不少輪候個案長期滯留於護養院內，嚴重影響服務使用者所得的服務量及質素，應盡快在護養院落實持續照顧

在護養院居住的長者，四成已達療養級別，但輪候療養院時間長達 10 年。護養院資源不足，無法為大量嚴重體弱長者需要提供所需服務，直接影響服務質素及長者健康，更加添工作人員壓力及工傷數目。

### 分析

- 根據立法會 2012 年 12 月份的資料，現時全港只有 14 間醫院提供 1,234 個療養床位。
- 根據全港六間特建護養院提供的資料分析，四成院內長者的身體狀況已達療養級別，需要特別護理的療養位，但由於療養床位不足，輪候時間長達 10 年，這些長者需繼續長期居住護養院。
- 2013/14 年度政府財政預算案顯示，政府給予護養院每名院友的每月服務津助為 15,203 元，而政府對於醫院管理局轄下的療養床位，每名院友每月的津助額卻高達 40,500 元，是前者的 2.7 倍，可見療養服務的服務量及人力需求均大大高於護養院。
- 護養院長期面對資源不足的情況下，無法相應提高護理人手，直接影響服務質素、工作人員壓力及工傷數目等。業界一致認為政府應給予合理的服務津助，配合特建護養院的環境、設施及醫療設備支援，讓護養院可以提供持續照顧服務，協助需長期輪候療養服務的長者。
- 政府有責任為全港市民監察服務質素及提升專業化服務，包括列明及定時檢討安老服務行業提供服務的標準及人手計算。而基層護理人手編制，也必須按照體弱長者的比率相應調整，以能提供持續照顧。政府應盡快落實持續照顧的原則，讓嚴重體弱長者，能夠留在現居的護養院內接受照顧。

### 建議

#### 12. 盡快落實護養院持續照顧：

- 為使長者因身體狀況轉弱而仍可在現居的院舍接受適切照顧，需要提升現有護養院的照顧級別，於護養院實踐持續照顧原則和理念；
- 為護養院舍提供合理的服務津助，包括單位成本、職安配套及照顧配套(例如臨終服務)，以實踐持續照顧，預計政府每年支出約 1.1 億元(估計有 630 名屬於療養級別的長者使用護養院舍，每名療養床位每月的額外開支約為 14,850 元)；短期內有需要時，可以向護養院提供療養照顧補助金，以助穩定人手。

## 支援居住環境惡劣的家庭 建立互助網絡

問題：八成劏房住戶均為低收入、非綜援住戶，缺乏社區支援，較容易產生家庭悲劇

居住於私樓的低收入住戶，不但需支付收入的三至四成於租金上<sup>4</sup>，更經常被迫搬遷，難以建立社區互助網絡，遇到問題時亦較難得到所需支援。

### 分析

- 在現有房屋政策下，不少低收入家庭聚居於舊市區惡劣居所（包括劏房、板房、閣樓等），當中包括新來港人士、獨居長者、少數族裔及其他邊緣群體。根據長遠房屋策略督導委員會於 2013 年 5 月發表的調查，全港約有 66,900 間劏房，估計居民約 17 萬人，只有 13.7% 的劏房住戶是綜接受助人。
- 這些低收入家庭，不但面對生活匱乏的挑戰，往往亦缺乏足夠的社會支援。由於經濟和組織能力有限，及為應付加租而經常遷移，他們對地區和鄰里缺乏認識，難以建立穩定鄰舍關係或互助支援網絡，面對困難亦難得到支援。
- 關愛基金於 2012 年 10 月推出「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」項目（下稱「基金」），受惠家庭多集中於深水埗、油尖旺、荃灣、葵青、九龍城及東區等舊市區，超過申請個案總數的六成。根據基金的資料顯示，受惠家庭的平均收入僅及全港家庭住戶收入中位數的一半：

家庭人數	1人	2人	3人	4人	5人	6人或以上
基金受惠家庭平均月入	4,985	8,090	10,903	13,404	14,870	16,480
本港家庭住戶收入中位數	8,540	15,500	21,010	27,000	35,370	39,120

- 透過基金，社會服務機構已接觸超過 2 萬 5 千多個低收入、居住於惡劣居所（如劏房）的家庭，共 5 萬多人。基金主要提供現金津貼，緩解受惠人燃眉之急，然而，單次性的現金津貼，無助居民面對缺乏支援的困境。

### 建議

- 以關愛基金「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」項目的受惠家庭為基礎，在舊市區加強配套支援服務，協助居民建立互助網絡，強化居民組織，以及早發現問題，提升社區解決困難的能力。建議在較多低收入家庭聚居的舊市區（包括深水埗、油尖旺、荃灣、葵青、九龍城及東區），增設「外展社區網絡隊」，以網絡建立及外展的手法，提供社區教育，協助舊區基層居民建立互助網絡，以強化舊區內弱勢群體的鄰里互助，提升解決社區問題的能力，並及早識別和轉介有困難人士。預算每支「外展社區網絡隊」每年開支約為 2 百萬元，六支服務隊合共約 1 千 2 百萬元。

<sup>4</sup> 工商專業聯會於 2012 年發表的《香港的惡劣居住環境》報告。

## 支援特殊學習需要兒童

問題：不少外展社工、兒童院舍及虐兒個案有特殊學習需要，反映現時依賴學校體制為特殊學習需要學童提供支援並不足夠

政府推行融合教育，在主流中、小學就讀的特殊學習需要 (Special Education Needs) 學童人數不斷上升，但並未能完全協助他們融入學校，提升學習進度，更出現不少校園欺凌事件，而教師對特殊學習需要學童的觀感仍然偏向負面。

### 分析

- 過去5年特殊學習需要學童人數不斷上升，2012/13學年在主流中、小學就讀的特殊學習需要學童達31,390個，較2008/09年上升79%。
- 有特殊學習困難、專注力不足及過度活躍的學童共約2.2萬名，佔特殊學習需要學生的總人數七成。另外，79%小學 (450間) 及66%中學 (344間) 取錄多於三類特殊學習需要學生。
- 以往學校一直透過教育局撥款支援特殊學習需要學童，但有關校本學習支援津貼並未足以應付有關支援需要，而2013年《施政報告》承諾提高津貼上限，卻只有約5%學校受惠。
- 平等機會委員會在2012年公布的研究報告顯示，仍有七成多受訪者 (包括校長、教師和專業人士) 認為專注力不足 / 過度活躍學生在課堂上不能專心學習、會打擾其他同學的學習，另有約三成特殊學習需要學童面對校園欺凌和被同學取笑的問題。
- 前線服務引證融合教育的限制與不足，不少外展社工接觸的個案、院舍宿生及虐兒個案有特殊學習需要，根據社聯與業界於2013年6月的統計，30%的兒童及青少年住宿服務使用者為特殊學習需要學童，反映家長在管教及照顧有特殊學習需要子女上面對極大壓力，但卻未能於早期得到支援，以致家庭問題叢生。
- 特殊學習需要學童進入專上教育課程的比率較同齡青年人低並較早投入職場，但有特殊學習障礙、專注力不足及過度活躍、自閉症的青年卻較難透過殘疾人士的就業支援服務取得培訓及就業機會，難以公開就業。
- 不少社福機構已試行以自負盈虧的模式提供多專業介入支援，成效顯明，但服務收費令低收入家庭難以支付。

### 建議

14. 參考賽馬會撥款為主流學校自閉症學童提供為期三年的自閉症學童支援服務，集中為有特殊學習困難、專注力不足及過度活躍症學生及其家長，於港九新界每區設立 2 間跨專業支援中心，與學校協作提供一站式服務，包括專業評估及針對性的訓練治療、家庭及學童課後支援、資訊和資源上的支援、建立網絡以及社區照顧服務等。六間中心每年開支約 1 千 5 百萬元。



## 及早提供支援 化解幼兒危機

問題：家長在管教年幼子女時面對困難但難以獲得專業支援，影響兒童發展及親子關係

香港的中小學均設有駐校社工服務，但在兒童發展最為迅速的幼兒期，政府未有安排駐幼兒學校社工服務，令有需要家長及兒童難以得到及時的專業支援。

### 分析

- 政府於 2012/13 年度將兒童身心全面發展服務擴展至全港 18 區，社署亦獲額外資源，增加綜合家庭服務中心人手，以應付擴展服務所帶來的工作量，但按前線老師及社工觀察，以母嬰健康院作介入平台之服務模式難以直達有需要幼兒及家長。其中一個原因，是家長於幼兒一歲半完成大部份疫苗注射後很少再到訪母嬰健康院，而幼兒發展及行為問題卻多於兩歲入學後方轉趨明顯及為老師所發現，帶來極大的管教壓力。
- 社聯與非牟利幼兒教育機構議會於 2011 年就幼兒發展及家庭問題進行研究，幼兒在校表現與家庭關係密切，不少兒童家庭潛藏爆發危機，情況值得關注：
  - 良好家庭關係，例如：較多親子活動、父母關係較和諧美滿、父母分擔管教子女責任及互相配合，幼兒整體亦表現理想。
  - 相反，父母教育水平較低、夫妻離異或喪偶，幼兒在家長及教師眼中行為表現亦較不理想。
  - 另外，同住家人數目偏少的幼兒，其同輩相處表現亦較不理想。
  - 受訪家長同意幼兒學校有助他們認識到更多幼兒成長需要及管教子女技巧，但幼兒學校基於資源所限，未能滿足家長進一步的專業輔導服務需要。
- 根據社會福利署資料，虐兒個案數目在過去 12 年間升幅達 1.75 倍，由 2000 年 500 宗上升至 2011 年 877 宗，而警方接獲的懷疑虐兒舉報數字更遠高於此，可見家庭在管教及照顧兒童方面，仍有很多問題，必須盡早介入及支援。

### 建議

15. 政府投放資源增設駐幼兒學校社工，預防社會問題發生，善用家長信任及有較多聯繫的幼兒學校作平台，主動接觸及支援有需要的家庭，前線教師及社工宜多關注幼兒發展有否因家庭經濟困難、及父母教育水平的限制而受影響，並鼓勵家長尋求專業協助。參考「中銀香港暖心愛港計劃」資助非政府機構於 15 區共 68 間幼稚園提供駐校社工服務之經驗，於全港 18 區每區 8 間幼稚園 (共 144 間) 進一步推行有關服務，以每校 1/2 社工計，每年開支約 4 千 5 百萬元。