

香港社會服務聯會
向立法會兒童權利小組委員會
就「檢討兒童住宿照顧服務」提交的意見
(2017年2月21日)

1. 兒童住宿照顧服務設施急需更新

現時問題：

- 大部分兒童／青少年院舍已有數十年歷史，較後期發展的兒童之家也大部份於90年代投入服務，至今不但處所的基礎設施老化（例如出現漏水問題），其間格及配套設備亦不合時宜，未能滿足現今宿生的健康、成長發展和學習需要，例如兒童之家缺乏醫療室給病童休息及預防交叉感染、沒有冷氣，電腦不足（兒童之家8名宿生需共用一台電腦）等。
- 業界自2011年11月起（第58次會議），與社署透過「兒童住宿照顧服務發展委員會」商討為各服務單位的空間運用及設計、維修工程開始討論，經歷了五年超過10次會議，至今仍停留在整理及研究營辦機構提供的資料的階段，未有切實的時間表和路線圖。社署曾表示由2015-16年起先推行兒童之家環境改善計劃，分三階段進行為期六年的工程，但期望營辦機構在工程進行期間，在沒有額外的資源及行政支援下自行為宿生提供臨時居所，令改善計劃增添障礙。
- 與此同時，其他院舍，包括附設/不設群育學校的男/女童院、男/女童宿舍、兒童院也面對同樣的環境設施問題，急需進行改善計劃。
- 另一方面，業界亦由2011年11月起（第58次會議）於「兒童住宿照顧服務發展委員會」提出現時住宿照顧服務的「設施明細表」（Schedule of Accommodation）不合時宜，例子之一是宿生睡房設施不包括空調，反觀復康服務的院舍設施，自2001年起¹睡房已包括空調，業界一直要求作出更新，唯建築署轄下「產業檢審委員會」審議有關設施修訂的機制及批核準則並不公開透明，以致五年過後相關程序仍難以啟動。

建議：

- 社署就兒童之家及附設/不設群育學校的男/女童院、男/女童宿舍、兒童院環境改善計劃提供合理而切實的路線圖及執行時間表；
- 社署全面改善兒童住宿照顧服務的環境及硬件配套，並提供彈性讓機構配合宿生需要重新設計間隔及設施；
- 為有需要的服務單位於裝修期間提供或協調合適處所及提供資源，以免服務中斷或受影響；
- 修訂各種兒童住宿照顧服務的「設施明細表」，加入切合兒童發展及學習需要設施，包括空調作為認可設備及按市場價格調整設施審批款項上限，同時於獲批核後上調整筆撥款內的「其他費用」以支付有關電費。

2. 前線照顧人手配置遠遠落後於現今宿生的成長需要

現時問題：

- 各種兒童住宿照顧服務的前線照顧人手設置仍沿用1989年²的標準，例如兒童之家由1位家長照顧8名宿生，兒童院及男／女童院／宿舍的家舍導師更需照顧約20名宿生，住宿嬰兒園的人手比例只有1:8，比照顧普通家庭幼兒的日間嬰兒園的人手比例(1:6)還要差。除男／女童院及住宿嬰兒園以外，兒童之家的家長及兒童院的家舍導師並非受訓的專業職級。

¹ Additional air-conditioning provision approved by SSPG and PVC on 5 February 2001 and 12 March 2001 respectively. The provision of additional air-conditioning is subject to availability of resources. Recurrent resources required for the additional air-conditioning should be sought through annual RAE.

² Report of The Steering Group on Development of Residential Child Care Services (December 1989)

- 30年前，兒童住宿照顧服務原為未能得到家人適當照顧的兒童而設，當中或包括學習遲緩或智力有限、有輕微行為或情緒問題，或輕微健康問題並經醫生評估為適合小組生活的兒童，但今天服務已超出原有定位，服務大量有特殊需要兒童。近年兒童住宿照顧服務的宿生具有特殊需要的比例越來越高，根據服務營辦機構提供的資料，於2016年6月這些宿生已達4成，他們的特殊需要包括經專業人士確診的特殊教育需要、發展遲緩或障礙、身體及精神疾病等，他們均需要不同方面的特別照顧，包括：接送（接受復康訓練、各種醫療服務等）、藥物處理、特別飲食、學習支援、行為／情緒問題及與其他宿生的相處／衝突、緊急事故等。情況不單令前線照顧人員百上加斤，亦間接剝削了其他宿生應得的照顧及關注。
- 接受兒童住宿照顧服務的孩子需要更多的關心愛護及培育，增加前線人手可讓他們有更大空間為孩子作出個別關注及更全面關心和培育。

建議：

- 增加兒童住宿照顧服務的人手，例如兒童之家應參考兼收輕度智障宿生兒童之家的照顧人手比例，即每8名宿生增加1／3名前線照顧人手；改善住宿嬰兒園的人手起碼至日間嬰兒園的1:6的水平，以舒緩照顧壓力。
- 因應現時兒童住宿照顧服務面對大量特別需要宿生的情況，應詳細檢視各類住宿服務的承托能力（包括服務模式、人手安排及院舍內部環境等），並提供相應支援，包括提升前線人手比例及資歷，並加強專業培訓，以為宿生提供適切的照顧和支援。

3. 緊急服務及兒童之家名額短缺

現時問題：

- 現時輪候一般兒童住宿照顧服務的人數超過400人³，其中以兒童之家為主，約佔280人；
- 另一方面，緊急宿位亦嚴重不足，從最近醫管局披露數十名沒有醫療需要的兒童需滯留醫院，當中不少正等候宿位，可見一斑。

建議：

- 加快增加兒童之家數目，同時改善照顧人手比例，否則難以吸引合適人手；
- 正視緊急宿位不足問題 - 收集緊急住宿照顧服務的輪候個案數據，以進行適切的服務規劃。

4. 加強發展寄養服務

現時問題：

- 施政報告提出增加240個寄養服務名額，但是否能實現，取決於能否招募足夠的寄養家長。寄養服務發展多年，招募工作未見很大成效，原因包括：
 - I. 宣傳力度及針對性不足
 - II. 寄養家長服務獎勵金偏低 - 寄養家長為缺乏父母照顧的兒童提供24小時家庭照顧，但每月所得獎勵金僅為2,378元，大幅落後於社區保姆（義工津貼約每小時20元）以及最低工資，與他們的付出和責任毫不相稱。此外，雖然政府為照顧輕度智障、注意力不足／過度活躍、自閉症或有特殊學習困難的兒童的寄養家長設額外獎勵金1,189元，但其實現時使用寄養服務的兒童多達4成具各種特殊需要（不僅為上述4項），家長均需投入更多心力照顧。
 - III. 部份寄養家長需補貼兒童生活開支 - 現時寄養兒童生活津貼只有一個標準金額，未能反映照顧不同年齡或特別需要的兒童的支出差異，例如照顧嬰幼兒需購買奶粉、尿片等必需品，照顧青少年需給予更多零用、社交開支等，在缺乏額外津貼下，寄養家長需補貼有關支出。

³ 社會福利署2016年6月數字，並未包括轉介時正使用其他兒童住宿照顧服務的輪候個案。

建議：

- 投放足夠資源，採取針對性的宣傳推廣策略，以更有效招募寄養家長；
- 增加寄養家長服務獎勵金，及制定清晰合理的年度調整機制；
- 擴闊額外獎勵金的適用範圍，以涵蓋各類特殊需要；
- 增加及按寄養兒童的年齡及需要制定不同的生活津貼額。

兒童住宿照顧服務發展數十年，至今面對上述各種問題，源於政府長期沒有就社會環境及服務需要進行評估，以及就相關政策和服務提供進行整體檢討。兒童住宿照顧服務最後一次進行整體檢討乃於 1985 年，由社會福利諮詢委員會成立工作小組進行，並由社會福利署及非政府機構代表共同跟進工作小組的建議及制定執行計劃。30 年過去，不論是服務的目標和發展方向、不同種類住宿服務之間的定位、功能與角色、人手設置標準、招募與培訓等，也亟待按社會轉變作出檢討及更新。例如要照顧如此高比例的特殊需要宿生，服務模式是否需要重新檢視？不少兒童入住院舍後，因家庭問題複雜難以與家庭團聚，而兒童住宿服務並未配備足夠社工人手深入輔導宿生家長，令兒童長年滯留院舍，直至成年才搬離院舍獨立生活；可是住宿服務卻沒有足夠的成長學習支援，對兒童的長遠發展並不理想。政府應檢視現時對宿生家庭的支援及兒童長遠照顧計劃的制定與執行，以作出大幅改善，以保障所有生於在危家庭的兒童如其他兒童般有合適的培育，發展所長，貢獻社會。

我們期望政府堅守兒童最佳利益的原則，全面檢討及完善兒童住宿照顧服務，令面對著家庭問題或危機，以及情緒行為問題的兒童，得到適切的培育以支援其全面發展。