

就「學前單位社工服務」擬重新配對營運機構及學前單位，以推行「地區化」方案的回應

背景

政府於 2018/19 學年推出為期三年的「在學前單位提供社工服務先導計劃」(先導計劃)，分階段為全港合資格學前單位提供社工服務，以及早識別及支援有福利需要的學前兒童及其家庭，至今 41 個非政府機構已合共成立 57 隊社工隊(以整隊資源計算共 46.5 隊)，為全港 736 間參與「學前單位社工服務」的學前單位提供服務。

政府計劃於 2022/23 學年開始，將服務恆常化。早前委聘顧問就先導計劃的服務模式和成效進行研究。社署和顧問團隊分別於 2021 年 10 月和 2022 年 8 月與服務機構分享研究結果及建議，研究結果和建議引起業界高度關注，其中一項建議「由社署重新為學前單位和提供社工服務的機構進行配對，以成立地區為本的保護兒童隊伍」，社署已表示傾向採納，令業界更加憂慮。

社聯認為，機構在過去三年多在疫情下艱苦推行先導計劃，機構在服務過程中的觀察和經驗有極大的參考作用，總結經驗絕對有助規劃服務的常規化。雖然，顧問研究就服務成效作出了部份的總結，然而顧問分享的內容中，服務的成效和服務手法或模式的關係，未有完整闡述，在顧問研究報告尚未公佈的情況下，業界未能按研究數據了解建議中「地區化」模式如何能促進服務成效，更無法掌握建議中的「地區化」方案的執行時間表及路線圖。

社聯深信，政府及業界在服務規劃及設計上的目標一致，各持分者均以保護兒童及其最佳利益為優先考慮。彼此之間的分別，是對服務提供策略及模式有不同的期望，造成這些分歧的原因，一方面是因為研究報告尚未公布，彼此在資訊和數據的掌握不同，另一方面，機構作為服務提供者，其觀察和經驗與社署或顧問團隊確有不少差異。社聯相信，只有促進資訊數據交流，聆聽機構的服務觀察、心得和經驗，共同就先導計劃作出完整的總結，相信就能達致共識。

為此，業界嘗試就顧問及社署曾分享的一些結果和觀察作回應。由於顧問報告尚未公布，業界只能以社署初步就「地區化」構想的分享為討論基礎，同時假設方案將於 2023 年 8 月 1 日全面實施。下文將根據《社會福利諮詢委員會長遠福利規劃報告》，「以人為本」及「任何人都可享有平等機會獲得福利」的福利規劃原則，陳述「地區化」及其推行時間的利弊，當中包括對整個兒童保護系統網絡、服務對象、學前單位、服務機構、保護家庭及兒童服務課、綜合家庭服務中心、社署與非政府機構夥伴關係的影響。

1 「地區化」的新構想未有在先導階段嘗試，缺乏經驗和數據基礎

政府以先導計劃推行服務，是期望相關服務的經驗有助為服務恆常化作準備，當初社署決定由機構自行與學前單位結盟組成服務隊，未有沿用「地區化」服務規劃原則，相信背後的良好意願是善用機構與學前單位的信任基礎，盡快提供服務以保護兒童及支援有福利需要的家庭。於先導計劃完結後迅即推行未經驗證的「地區化」方案，經驗和數據基礎薄弱也難以執行

作為先導計劃，業界對自行組隊模式的利弊，都以開放態度去評價和總結。從理念上而言，由中央配對地區隊與機構自行組隊，兩者可能各有利弊。不過，自行組隊的模式，有三年的實踐經驗，執行上的各種問題可以按實際情況作調整，業界絕對樂意探討改善的良策。相反，中央配對地區隊只基於抽象的「地區化」理念，未有任何經驗和數據基礎。在這種狀況下難以將兩者作對照及比較，更遑論評判何者是較理想的服務模式。

其實，如按地區福利規劃原則，整全的「地區化」方案應按服務需要配置服務資源(包括

參與協作的不同服務，例如保護家庭及兒童服務課、綜合家庭服務中心等），加強高危及有較大需要地區的服務，地區需要評估以實據為本，顧及地區的特點和人口特徵（如全日制幼兒中心通過入息及「社會需要」審查學童比率），並參考以下地區福利需要社會指標：

- 家庭住戶每月收入
- 虐待兒童、配偶率
- 性暴力
- 單親家長及其受供養子女數目
- 濫用藥物者數目

然而，「學前單位社工服務」沿用 1:400 社工與幼兒人手比例計算資源，個別地區的幼兒及其家庭的特質及特定需要並非服務規劃的重要變項。在同樣資源投入的情況下，「地區化」模式將導致有些「重災區」的服務隊面對重大的服務壓力。相反，自行組隊較「地區化」方案，將更能把「重災區」的服務壓力有效分散至不同服務隊上。

顧問的研究結果和分析，一方面未有充分呈現服務在過去三年多的成效和成功因素，另一方面亦沒有數據顯示服務成效和質素與配對安排及模式（由機構自行與學前單位結盟）的關係，卻輕言須透過重新配對學前單位及服務機構成立「地區為本保護兒童隊伍」（區隊）來提升服務效益，業界認為數據和論證基礎相當薄弱：

- 1.1 顧問報告未有說明服務質素定義及評量方法，所列舉「配對安排問題與服務質素的關係」亦令業界難以掌握改變配對安排對服務發展帶來的好處。以下是一些例子：

- ◆ 「機構找不到足夠學前單位結盟就不能申請營辦服務」：
這是社署訂定競投規則引發的問題，未知如何影響服務質素。
- ◆ 「難以和相關持分者維持良好地區合作」、
「社區協作、地區層面的聯絡、服務宣傳的問題」：
影響地區／社區協作成效的因素眾多，顧問團隊卻未有証據並論證先導計劃的配對安排如何影響地區／社區協作。
- ◆ 「全隊和半隊社工隊的服務提供存在差異」、
「聯營（Consortium）社工隊營辦機構間的協同效應」、
「聘用兼職社工的社工隊於非駐校日提供的支援」：
這些描述令人難以掌握問題所在，更難以理解「配對安排」如何成了罪魁禍首。
- ◆ 「社工隊辦公地點多遠離學前單位，導致資源未被盡用」：
顧問認為成立區隊就可以在同區設立辦公地點，供面談和活動之用，以補學前單位空間的不足。意念可取卻忽略客觀現實：政府要求服務機構自行提供辦公處所，區隊根本沒有資源在地區提供面談及活動空間。

- 1.2 成立完整區隊可行性成疑：顧問建議按綜合家庭服務中心的地域範圍設立區隊，按現時 65 間綜合家庭服務中心，恆常化後覆蓋約 780 間學前單位，按此計算，平均每間綜合家庭服務／綜合服務中心的地域範圍只有 12 間學前單位，少於現時每隊社工隊服務的 16 間學前單位，加上學前單位及學生人數實非平均分布，透過中央配對，又能成立完整區隊（由一名社會工作主任督導八名助理社會工作主任，為 16 間學前單位提供服務）的可行性成疑。

2 急速推行「地區化」方案的風險

2.1 出現保護兒童空窗期：在危及低求助動機個案欠缺支援

有效到位的服務有賴營辦機構與不同持分者之穩定合作關係和充足信任度。顧問結果分享中提及「保護家庭及兒童服務課的督導指出，互信關係對處理虐兒個案至關

重要」，持續穩定的服務有助與家庭維持互信的關係，確保有效處理虐兒個案。社署的《服務要求》(Service Specification) 明確指出，營辦機構應與所配對的學前單位維持良好的關係以推展服務，而服務若有變動，亦應在符合以下條件下先尋求社署批核：

- (1) 現有的服務使用者將不會受到負面影響及
- (2) 家長或照顧者將被充份諮詢及告知有關服務轉變、終止及相關跟進事宜。

目前學前單位社工服務共處理約 15,000 個案，急速一次過推行「地區化」方案，將直接影響 15,000 個案關係的穩定性和信任建立，違反《服務要求》所訂立的原則，亦有違「以人為本」的考慮。營辦機構須終止與學前單位、教師團隊、家庭和幼兒等已建立的關係，重新與新配對的學前單位、服務使用者和各持份者建立關係，有關做法嚴重影響跟進個案的穩定性，直接影響保護兒童的效能。

2.2 服務轉變不確定性將導致轉職潮，大量個案轉介拖垮綜合家庭服務及保護家庭及兒童服務課：

如社署急速推行「地區化」方案，將對所有現職社工和督導帶來就業不確定性。營辦機構與學前單位的重新配對及工作地點的轉變，種種不確定性將促使服務合約最後半年出現轉職潮，這不但嚴重影響個案跟進和服務的持續性，大量個案亦會因社工離職而被轉介至綜合家庭服務中心及保護家庭及兒童服務課，連鎖效應下將對有關服務帶來沉重負荷，對多方而言都不利保護兒童工作。

2.3 浪費於先導計劃進駐學前單位所投放的「經常性開支」(Overhead) 及與學前單位已建立的夥伴關係，不合乎成本效益：

現時參與先導計劃的每間學前單位每星期只有 2 日服務，營辦機構日常運作除了直接服務時間外，亦涉及服務環境分析、與教學團隊協作及在家長群中建立服務形象及信任關係等「經常性開支」(Overhead)：

(一) 服務環境分析：

- 學校的背景、文化與歷史
- 教學團隊的分工、運作及人事情況
- 學生及家長的特質及背景
- 學校所屬地區的服務資源
- 學校對社工的期望及接納程度

(二) 與教學團隊協作：

- 建立信任
- 發展合作方案
- 提供支援

(三) 在家長群中建立服務形象及信任關係

過去幾年，營辦機構投入龐大的努力和人力資源，與學前單位、教學團隊和服務使用者等建立夥伴關係，以持續有效地推展學前社工服務，有關工作需要時間累積，並非一蹴而就。服務地區化後營辦機構將須與學前單位重新配對，夥伴關係須重新建立，這將會浪費過去幾年已建立的協作關係，不合乎成本效益。

3 單純統合家庭及兒童福利服務資源對保護兒童事倍功半

顧問認為「成立區隊可方便服務機構與同區個案服務單位協作」可省卻機構與多區個案服務單位聯繫，而個案服務單位（包括綜合家庭服務中心、保護家庭及兒童服務課）也不用

與內部程序和作風迥異的眾多機構合作。

可是根據業界反映，跨服務協作主要在個案層面發生，較少於地區層面就保護兒童策略作協調，與眾多持分者聯繫和協作亦是營運社會服務慣常面對的挑戰，大都累積了經驗應對。要有效保護兒童，校本及區本服務須有清楚的分工協作，過去協作不順及「甩個案」的狀況，主要原因有三：一）不同服務的角色及功能不清，二）彼此均超負荷，三）前線工作人員轉變；要解決上述三個問題，單純加強地區上保護家庭及兒童服務課、綜合家庭服務中心、學前單位社工服務的協調效果有限，要有效保護兒童，學前單位社工服務所需協作的對象亦絕不只限於家庭服務。

4 建議

根據社會福利諮詢委員會長遠福利規劃報告的建議，福利規劃應當採納「以人為本」的原則並確保任何人都可享有平等機會獲得福利：

- 4.1 業界期望「學前單位社工服務」恆常化能如「中學社工服務」及「到校學前康復服務的服務」覆蓋全港學童，並將 300 間非資助學前單位納入服務範圍，以全面完善幼兒保護網。
- 4.2 謹守服務規劃「以人為本」的首要原則，在服務表現理想的前題下應維持穩定服務，建議新合約 **以單一機構營運半隊或整隊為基礎進行招標**，原服務機構如服務表現達標應獲優先考慮，招標可按以下方式進行：
 - A. 由單一機構營運的整隊及半隊社工隊：
保留已配對的學前單位組合，在合適情況下將由同一機構營運兩個半隊的學前單位組合成整隊；
 - B. 有多於一個機構聯營的半隊服務隊：
由社署中央統籌配對，將仍未參與計劃的三十多個合資格學前單位，與正接受聯營隊服務的組合作適當合併，以組成多個半隊組合進行招標。
- 4.3 將成立半隊服務隊視為階段性方案，待服務資源足以全面覆蓋至全港 1,040 間幼稚園時，由社署將新加入的非資助學前單位按地區及學生人數進行中央分組，有序地分階段將半隊服務隊加大至整隊服務隊，徵求機構提交建議書。
- 4.4 由社聯成立中小幼駐校社工服務聯席以促進保護兒童工作的有效協作，就校本及區本保護兒童議題與社署家庭及兒童福利科進行半年一次的會面，於中央層面梳理服務之間的協作問題及擬定對策，及分享優良實踐經驗及學習，再按需要由地區福利專員作進一步協調。

5 結語

「地區化」方案將改變學前社工服務配對、個案分配和跟進模式，影響深遠，在未有堅實經驗和數據基礎下推行，有可能帶來不必要的社會後果，社署必須審慎考慮。急速推行「地區化」方案為保護兒童工作帶來相當風險，有違服務規劃「以人為本」的首要原則，故此業界對此採取保留態度，冀當局能以保護兒童及其最佳利益為優先考慮，以實證為本的基礎作服務規劃，持開放態度與業界一起尋求共識及方案，確保服務能穩定、有效和到位地發展。

2022 年 10 月 7 日