

第 6 章

勞工及福利局
社會福利署

社會福利署為露宿者
提供的社會福利支援服務

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第七十九號報告書》
共有 8 章，全部載於審計署網站
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。



審計署網站

香港
金鐘道 66 號
金鐘道政府合署
高座 6 樓
審計署

電話：(852) 2867 3423
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

社會福利署為露宿者 提供的社會福利支援服務

目 錄

| | 段數 |
|----------------|-------------|
| 摘要 | |
| 第 1 部分：引言 | 1.1 – 1.12 |
| 審查工作 | 1.13 |
| 政府的整體回應 | 1.14 |
| 鳴謝 | 1.15 |
| 第 2 部分：個案工作服務 | 2.1 |
| 服務表現管理和服務水平 | 2.2 – 2.12 |
| 審計署的建議 | 2.13 |
| 政府的回應 | 2.14 |
| 露宿者資料系統的管理 | 2.15 – 2.18 |
| 審計署的建議 | 2.19 |
| 政府的回應 | 2.20 |
| 第 3 部分：緊急及短期宿舍 | 3.1 |
| 宿舍的供應 | 3.2 – 3.10 |
| 審計署的建議 | 3.11 |
| 政府的回應 | 3.12 |
| 檢視宿舍營辦者的服務表現 | 3.13 – 3.18 |
| 審計署的建議 | 3.19 |
| 政府的回應 | 3.20 |

| | 段數 |
|-----------------------------------|------------|
| 第 4 部分：防疫相關事宜和未來路向 | 4.1 |
| 社會福利署在 2019 冠狀病毒疫情期間 為露宿者提供的支援 | 4.2 |
| 審計署的建議 | 4.3 |
| 政府的回應 | 4.4 |
| 未來路向 | 4.5 – 4.10 |
| 審計署的建議 | 4.11 |
| 政府的回應 | 4.12 |

| 附錄 | 頁數 |
|--|-----------|
| A：社會福利署：組織架構圖 (摘錄) (2022 年 3 月 31 日) | 48 |
| B：由營辦露宿者綜合服務隊的非政府機構所匯報 與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況 (2017-18 至 2021-22 年度) | 49 |
| C：由沒有營辦露宿者綜合服務隊的非政府機構所匯報 與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況 (2017-18 至 2021-22 年度) | 50 |

社會福利署為露宿者 提供的社會福利支援服務

摘要

1. 政府表示，露宿是複雜的社會問題，涉及不同決策局／部門的工作。露宿原因不一，包括個人因素，例如有經濟困難、與家人不和，以及失去原有居所等。社會福利署（社署）負責向露宿者提供社會福利支援服務。該署在整筆撥款津助制度下，向非政府機構（機構）提供津助，以營辦露宿者綜合服務隊（服務隊），並為露宿者和無家者提供緊急及短期宿舍（下稱宿舍，除非另有註明）。社署根據《津貼及服務協議》（《協議》——見第3段），監察和評估機構的服務質素。截至2022年3月31日，社署的露宿者資料系統共有1 564名登記露宿者。在2021–22年度，社署就提供上述社會福利支援服務的開支約為3,000萬元。審計署最近就社署為露宿者提供的社會福利支援服務進行審查。

個案工作服務

2. 社署向3間機構（即機構A、機構B和機構C）提供津助，分別在香港島和離島（A區）、油尖旺區（B區），以及九龍（除油尖旺區外）和新界（C區）各營辦一支服務隊（該等機構下稱服務隊機構）。服務隊旨在通過提供綜合服務（例如外展探訪、輔導、就業支援／輔導、服務轉介和安排入住宿舍），解決露宿者的即時福利需要，並提高他們自力更生的技能，以協助他們脫離露宿生活和重新融入社會。在2021–22年度，該3支服務隊共向623名露宿者提供個案工作服務（即由服務隊提供除營辦緊急及短期宿舍外的服務——見第9段）（第1.5(a)及2.2段）。

3. **需要繼續監察服務表現標準的達標情況** 社署以津助提供者的身分，與作為服務提供者的機構簽訂《協議》，內容包括訂明社署監察機構服務表現的角色、機構所提供的服務種類、服務表現標準（即基本服務規定、服務質素標準、服務量標準和服務成效標準）和津助基準（第1.9及1.10段）。審計署審查了3間服務隊機構在2017–18至2021–22年度期間服務表現標準的達標情況，發現大部分標準均能達到議定水平，只有一些服務量標準未能達標，例如：

- (a) 在2017–18年度，一年內入住個案數目的議定水平為45宗，但機構B匯報的有關數字為34宗（76%）；及

摘要

- (b) 在 2020–21 和 2021–22 年度，成功就業的失業個案數目的議定水平分別為 17.5 和 20 宗，但機構 A 在該 2 個年度匯報的有關數字分別為 16 宗 (91%) 和 18 宗 (90%)(第 2.4 及 2.5 段)。

4. **需要檢視服務量標準的議定水平** 審計署審查了為服務隊機構所訂定的服務量標準的議定水平，留意到截至 2022 年 3 月 31 日：

- (a) 2021–22 年度各項服務量標準的議定水平中，3 間服務隊機構所涵蓋的露宿者人數總和不足全港登記露宿者人數的一半。以一年內接觸的露宿者人數這項服務量標準為例，3 間服務隊機構在 2021–22 年度議定水平中涵蓋的人數合共 419 人，佔全港登記露宿者人數 1 564 人的 27%；及
- (b) 個別服務隊機構的 2021–22 年度服務量標準的議定水平，與機構所屬地區的登記露宿者人數不相稱。舉例而言，C 區共有 805 名登記露宿者，但議定在 2021–22 年度內接觸的露宿者人數卻為 165 人 (20%)。反之，A 區共有 149 名登記露宿者，但 2021–22 年度的有關議定人數卻為 112 人 (75%)(第 2.6 段)。

5. **其中一個地區未獲提供加強津助外展服務** 社署由 2020 年 10 月 1 日起增撥津助，為服務隊提供額外人手 (即每支服務隊增聘 2 名社工、1 名註冊護士和 1 名司機) 以加強服務，包括為露宿者提供醫療支援 (例如實地醫療／精神評估，以鼓勵露宿者接受轉介到主流健康服務盡早接受治療)。審計署留意到機構 C (在 C 區營辦服務隊) 沒有接受為加強服務而增撥的津助，並決定於 2022 年 9 月 30 日《協議》屆滿後，停止接受社署的津助。其後，社署委託另一間機構由 2022 年 10 月 1 日起在 C 區營辦服務隊。社署表示，在 2020 年 10 月至 2022 年 9 月 (共 2 年) 期間，機構 C 運用本身的資源為區內的露宿者提供醫療支援。然而，由於機構 C 所提供的醫療支援服務並沒有獲津助，故社署無法監察和評估有關地區內露宿者所接受服務的水平 and 質素是否與其他地區相同 (第 2.7 段)。

6. **需要確保適時提供加強外展服務** 加強外展服務預計於 2020 年 10 月起提供 (見第 5 段)，但在聘請所需人員方面卻有所延遲。例如：

- (a) 機構 A 和 B 分別在 2020 年 12 月和 2021 年 1 月才聘得註冊護士；及
- (b) 機構 A 和 B 分別在 2020 年 12 月和 2022 年 10 月才聘得司機 (第 2.8 段)。

摘要

7. **失聯露宿者人數持續上升** 服務隊機構如無法聯絡露宿者，會視該名露宿者為失聯。如露宿者已有一段時間失聯，以致外展探訪無法繼續進行，有關服務隊機構便會結束該個案。審計署留意到，失聯露宿者人數由 2017–18 年度的 64 人，上升至 2021–22 年度的 299 人。服務隊機構表示，自 2019–20 年度起，失聯露宿者人數顯著增加（由 2019–20 年度的 78 人上升至 2021–22 年度的 299 人），是由於在 2019 冠狀病毒疫情下，因就業或跨境問題而新增的露宿者人數有所上升。這些露宿者在問題獲得解決後便不再露宿，但沒有通知有關服務隊機構。審計署也留意到：

- (a) 機構 A、B 和 C 分別在露宿者已經失聯 2、3 和 6 個月後結束個案；及
- (b) 並無再次露宿的平均比率，是以已獲居所的露宿者在過去 6 個月內連續超過 7 天並沒有再次露宿的百分比計算出來。上述 3 間服務隊機構在計算該比率時，把已獲居所而已經失聯的露宿者，當作並無再次露宿計算。審計署審查了 30 宗服務隊機構在 2021 年匯報，涉及露宿者已獲居所而並無再次露宿的個案，發現在其中 3 宗 (10%) 個案中，有關服務隊機構在露宿者已獲居所後 1 至 5 個月不等與其失聯（第 2.9 至 2.11 段）。

8. **露宿者資料系統的統計數字未能反映露宿者的實際人數** 露宿者資料系統旨在備存露宿者的一般特性及所需福利服務種類的記錄。不論露宿者有否在露宿者資料系統登記，服務隊機構都會向他們提供社會福利支援服務，並備存服務使用者資料庫，記錄所接觸露宿者的資料和向其提供的服務。審計署留意到在露宿者資料系統中登記的露宿者會獲編配一個獨有的參考編號，機構 A 和 C 均有在其服務使用者資料庫記入該編號，但機構 B 則沒有。審計署分析了截至 2022 年 3 月 31 日機構 A 和 C 的服務使用者資料庫，發現在 2021–22 年度，在該 2 間機構曾提供服務的 355 和 128 宗個案中，分別有 96 宗 (27%) 和 48 宗 (38%) 個案的露宿者並沒有在露宿者資料系統中登記（第 2.15 及 2.16 段）。

緊急及短期宿舍

9. **需要檢視資助宿舍的供應** 截至 2022 年 3 月 31 日，社署津助 6 間機構向露宿者和瀕臨無家者提供宿舍，其中 3 間機構提供綜合服務（包括個案工作和宿舍服務）（即服務隊機構——機構 A、B 和 C），另外 3 間機構則提供宿舍服務（該等機構下稱非服務隊機構——機構 D、E 和 F）。該 6 間機構在 8 個地點共提供 228 個資助

摘要

宿位 (197 個男宿位和 31 個女宿位)。在 2021–22 年度，有 460 名露宿者曾入住宿舍 (第 1.5(b) 及 3.2 段)。審計署審查了資助宿舍的供應情況，留意到下列事宜：

- (a) 男女登記露宿者的人均資助宿位數目，分別由 2018 年 3 月 31 日的 0.19 個和 0.3 個下降至 2022 年 3 月 31 日的 0.14 個和 0.17 個。就此，審計署留意到，機構並沒有把男資助宿位和女資助宿位使用率的統計數字分開備存；
- (b) 截至 2022 年 3 月 31 日，各地區的資助宿位數目與該區的登記露宿者人數不相稱；及
- (c) 在 2017–18 至 2021–22 年度的 5 年間，機構 A、B 和 D 分別有 4、3 和 1 年沒有達到 80% 平均使用率／入住率的議定水平。機構表示，部分宿舍的使用率較低，可能出於露宿者對入住宿舍的考量 (第 3.3 至 3.5 段)。

10. **需要持續檢視長期留宿的情況** 5 間機構所提供的宿舍住宿期一般可長達 6 個月。《協議》訂明，就服務隊機構和非服務隊機構而言，一年內在 6 個月內成功離開宿舍的平均比率議定水平，分別為 60% 和 50%。社署表示，服務隊機構和非服務隊機構可按露宿者的實際福利需要，分別延長 40% 和 50% 露宿者的留宿期。審計署審查了在 2019–20 至 2021–22 年度期間遷離該等宿舍的露宿者留宿期，發現有 33% 至 37% 的露宿者曾留宿超過 6 個月 (當中 9% 至 15% 的露宿者曾留宿超過 12 個月)。宿舍旨在為露宿者和瀕臨無家者提供過渡性居所，包括緊急及短期住宿支援。因此，長期留宿的問題務須關注，尤其是涉及年老及／或有健康問題露宿者的個案，因為短期宿舍未必有足夠設施提供所需的支援服務 (第 3.7、3.8 及 3.10 段)。

11. **需要繼續監察服務表現標準的達標情況** 審計署審查了服務隊機構和非服務隊機構在 2017–18 至 2021–22 年度期間與提供宿舍服務有關的服務表現標準的達標情況，發現大部分標準均能達到議定水平，只有一些服務量標準未能達標，例如：

- (a) 機構 A、B 和 C 分別有 3 年 (即 2017–18、2020–21 和 2021–22 年度)、2 年 (即 2020–21 和 2021–22 年度) 和 2 年 (即 2019–20 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務的住宿者人數的服務量標準；
- (b) 在 2020–21 年度，機構 D 沒有達到有關平均入住率的服务量標準；及
- (c) 在 2020–21 年度，機構 E 沒有達到有關成功離開宿舍的平均比率的服务量標準 (第 3.14 段)。

12. **需要確保準確匯報每年成功離開宿舍的平均比率** 每年成功離開宿舍的平均比率 (即在最長住宿期限前離開宿舍露宿者的百分比)，是其中一項在服務隊機構和非服務隊機構《協議》中訂定的服務量標準，而議定水平分別為 60% 和 50%。審計署審查了機構在 2019–20 至 2021–22 年度期間離開宿舍露宿者的記錄，留意到在 6 間機構中，有 5 間所匯報的成功離開宿舍的平均比率，與審計署根據機構記錄計算出的平均比率之間存在差異 (第 3.16 段)。

防疫相關事宜和未來路向

13. **需要在 2019 冠狀病毒疫情期間繼續向露宿者提供協助** 社署表示，在 2019 冠狀病毒疫情期間，服務隊機構繼續進行外展探訪，從而找出露宿者的社會福利需要，以及為他們提供所需的社會福利支援服務。服務隊機構也採取了額外措施，例如向露宿者發出證明書，讓他們在進入政府大樓和辦公室，以及《預防及控制疾病 (規定及指示)(業務及處所) 規例》(第 599F 章) 所界定的表列處所時，可使用指定表格而無須使用“安心出行”流動應用程式。鑑於 2019 冠狀病毒疫情不斷變化，社署需要持續檢視露宿者的需要，並繼續為他們提供適切的支援 (第 4.2 段)。

14. **需要持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務** 社署表示，為露宿者提供社會福利支援服務的目的，是解決他們的緊急需要，並增強他們的工作意欲和技能，以協助他們脫離露宿生活和自力更生。審計署留意到，儘管社署已提供社會福利支援服務，但協助露宿者脫離露宿生活和重新融入社會，仍是一項具挑戰性的任務。下列趨勢可證明這一點：

- (a) **露宿者人數和年齡上升** 登記露宿者人數由 2013 年 3 月 31 日的 595 人上升至 2022 年 3 月 31 日的 1 564 人，增幅為 2.6 倍。當中 50 歲或以上的露宿者人數，在這 10 年間由 323 人上升至 1 070 人，增幅為 3.3 倍。最常見的露宿原因是基於失業以致無力支付住屋租金或無法找到可負擔的居所；
- (b) **長期露宿** 截至 2014 年 3 月 31 日，746 名登記露宿者中，有 310 人 (42%) 已露宿 5 年以上；截至 2022 年 3 月 31 日，1 564 名登記露宿者中，露宿 5 年以上的已增至 728 人 (47%)。由此可見，愈來愈多露宿者正過着中期至長期無家可歸的生活；及

摘要

- (c) **再次露宿** 社署沒有編制有關再次露宿的統計數字 (例如在服務介入後，已離開露宿生活的人士再次露宿的次數)。然而，當露宿者已獲居所或已有一段時間失聯後，其相關登記記錄會從露宿者資料系統中取消。如發現同一露宿者再次露宿，其資料會在露宿者資料系統重新登記。審計署分析了截至 2022 年 3 月 31 日露宿者資料系統內 1 564 名登記露宿者的記錄，發現有 169 名 (11%) 露宿者曾在露宿者資料系統重新登記至少一次，這或可視作再次露宿 (第 4.5 至 4.9 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議社會福利署署長應：

個案工作服務

- (a) 繼續監察服務隊機構在服務量標準／服務成效標準方面的達標情況，包括就未能達標的服務量標準採取的跟進行動 (第 2.13(a) 段)；
- (b) 考慮全港整體及不同地區的服務需求，持續檢視服務隊機構的服務量標準議定水平 (第 2.13(b) 段)；
- (c) 採取措施，以確保在切實可行的情況下盡快提供加強外展服務，並避免日後出現因機構不接受增撥津助而造成類似的服務缺口 (第 2.13(c) 段)；
- (d) 在服務隊機構延遲提供加強外展服務一事上汲取經驗，以改善監察工作，避免日後再發生類似事件 (第 2.13(d) 段)；
- (e) 向服務隊機構提供指引，說明有關結束失聯露宿者個案和計算失聯露宿者並無再次露宿平均比率的準則 (第 2.13(e) 段)；
- (f) 與機構 B 研究能否確定 B 區尚未登記的露宿者人數 (第 2.19(a) 段)；
- (g) 研究措施，在不會識別露宿者個人資料的情況下，定期從服務隊機構收集尚未登記的露宿者的資料 (例如露宿特性和所接受的福利服務) (第 2.19(b) 段)；

緊急及短期宿舍

- (h) 檢視資助宿舍的供應，並採取適當的跟進行動 (第 3.11(a) 段)；

摘要

- (i) 考慮要求機構定期匯報男資助宿位和女資助宿位各自的使用率 (第 3.11(b) 段)；
- (j) 持續檢視長期留宿的情況，尤其是涉及年老及／或有健康問題露宿者的個案，以協助他們尋找較長期的居所，並為他們提供適切的支援服務 (第 3.11(c) 段)；
- (k) 繼續監察機構在提供宿舍服務方面的服務表現標準的達標情況，包括就未能達標的服務表現標準採取的跟進行動，並在有需要時向有關機構提供協助 (第 3.19(a) 段)；
- (l) 採取措施，以確保機構準確計算和匯報一年內在最長住宿期限前成功離開宿舍的平均比率 (第 3.19(b) 段)；

防疫相關事宜和未來路向

- (m) 持續檢視露宿者在 2019 冠狀病毒疫情期間的需要，並繼續為他們提供適切的支援 (第 4.3 段)；及
- (n) 因應審計署在本審計報告書內提出的意見和建議，以及露宿趨勢，持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務，以作進一步改善 (第 4.11(a) 段)。

政府的回應

16. 社會福利署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 政府表示，露宿是複雜的社會問題，涉及不同決策局／部門的工作。露宿原因不一，包括個人因素，例如有經濟困難、與家人不和，以及失去原有居所等。另一方面，公眾也對與露宿有關的議題表示關注，例如長期佔用公眾地方、阻街、環境衛生和治安等。政府一向重視露宿者的需要，相關決策局／部門及福利機構一直合力為露宿者提供協助。

1.3 社會福利署（社署）負責向露宿者提供社會福利支援服務。社署向非政府機構（機構）提供津助，進行外展探訪，主動接觸露宿者，以找出他們的需要。機構並會因應露宿者的個人需要，提供適切的社會福利支援，以協助他們脫離露宿生活和重新融入社會。

1.4 政府表示，其他決策局／部門也須按照其職權範圍，採取行動處理與露宿有關的事宜（註 1）。相關決策局／部門會監察有關情況，並因應實際環境和露宿者的需要，制訂跨部門行動計劃和策略，以處理有關事宜（註 2）。

為露宿者提供的社會福利支援服務

1.5 社署為露宿者提供下列社會福利支援服務：

註 1：處理有關露宿的事宜主要涉及下列部門：

- (a) **民政事務總署** 該署轄下的分區民政事務處聯絡和協調相關決策局／部門，以按其各自的職權範圍進行跨部門行動；及
- (b) **其他政府部門** 露宿者會在不同地點露宿，包括路旁、後巷、天橋底、行人天橋、行人隧道和公園。多個政府部門（包括食物環境衛生署、房屋署、路政署、地政總署和康樂及文化事務署）負責按其各自的職權範圍處理與露宿有關的環境衛生及其他事宜，而香港警務處則負責維持治安。

註 2：舉例而言，為處理露宿者非法佔用政府土地或露宿地點環境衛生所引起的問題，相關部門（見第 1.4 段註 1）會按需要進行跨部門行動，以改善有關情況。社署會按情況參與上述行動，向有福利需要的露宿者提供適切援助。

(a) **綜合服務** 社署向 3 間機構提供津助，分別在香港島和離島、油尖旺區，以及九龍 (除油尖旺區外) 和新界 (以下分別稱為 A 區、B 區和 C 區) 各營辦一支露宿者綜合服務隊 (服務隊)。服務隊提供的服務包括：

- (i) 日間和深宵外展探訪、輔導、就業支援／輔導及服務轉介 (註 3)；
- (ii) 起居照顧 (例如沐浴、剪髮和膳食安排)；
- (iii) 緊急援助金，以解決即時的經濟困難 (註 4)；
- (iv) 緊急及短期住宿安排；及
- (v) 已獲居所個案的跟進輔導服務。

服務隊旨在通過提供綜合服務，解決露宿者的即時福利需要，並提高他們自力更生的技能，以協助他們脫離露宿生活和重新融入社會。在本審計報告書中，由服務隊提供的服務 (除營辦緊急及短期宿舍外) 均稱為個案工作服務。在 2021–22 年度，該 3 支服務隊共向 623 名露宿者提供個案工作服務；及

(b) **緊急及短期宿舍** 除了上述由 3 支服務隊營辦的緊急及短期宿舍 (見上文第 (a)(iv) 項) 作為綜合服務的一部分外，社署也向另外 3 間機構提供津助，為露宿者和無家者提供臨時及短期宿舍 (下稱宿舍，除非另有註明——見照片一 (a) 和 (b) 的例子)。社署表示：

- (i) 宿舍旨在提供過渡性的居所，為露宿者和瀕臨無家者 (尤其是長者、殘疾人士或體弱人士) 提供臨時及短期居所、輔導，以及人際關係和基本生活技巧培訓。入住期通常不超過 6 個月；及
- (ii) 露宿者住宿期間，負責社工會向他們提供協助，包括物色長期居所或適切的住宿照顧服務。

截至 2022 年 3 月 31 日，該 3 支服務隊和 3 間機構共提供 228 個資助宿位 (註 5)。在 2021–22 年度，有 460 名露宿者曾入住宿舍。

在 2021–22 年度，社署就提供上述社會福利支援服務的開支約為 3,000 萬元。

註 3： 服務轉介涵蓋經濟援助、房屋援助、戒毒治療和醫療服務等。

註 4： 緊急援助金可用於支付緊急和短期租金及生活開支、租金按金，以及其他搬遷費用。

註 5： 另有多間機構以自負盈虧方式營辦露宿者宿舍。截至 2022 年 3 月 31 日，自負盈虧的露宿者宿位共有 418 個 (286 個男宿位和 132 個女宿位)。該類宿舍的營運和管理並不屬於社署的職權範圍，因此不在是次審查之列。

照片一 (a) 和 (b)

露宿者宿舍

(a)



(b)



資料來源：機構的記錄

1.6 除第 1.5 段所述專為露宿者提供的社會福利支援服務外，有需要的露宿者也可申請社署為一般市民以及弱勢社羣提供的其他服務，例如綜合家庭服務（註 6）和綜合社會保障援助（綜援）計劃（註 7）。

註 6：分佈全港由社署或機構營辦的 65 間綜合家庭服務中心和 2 間綜合服務中心，為有需要的個人及家庭（包括露宿者）提供一系列支援服務，包括外展、輔導、危機介入、諮詢及轉介等服務。

註 7：露宿者如有經濟需要，可向社署申請綜援。綜援的目的是為因年老、殘疾、患病、失業、低收入等原因，在經濟上無法自給自足的家庭或人士提供安全網，讓他們能夠應付生活上的基本需要。

露宿者資料系統

1.7 為了規劃並提供露宿者社會福利支援服務，社署在 1981 年設立電腦化的露宿者資料系統，收集露宿者的資料，包括露宿特性 (例如露宿期和露宿原因) 和所接受的服務 (註 8)。更新露宿者資料系統 (註 9) 的工作由社署和專為露宿者服務的機構 (包括服務隊)(見第 1.5 段) 負責，有關工作須每月進行 (註 10)。

香港的露宿者

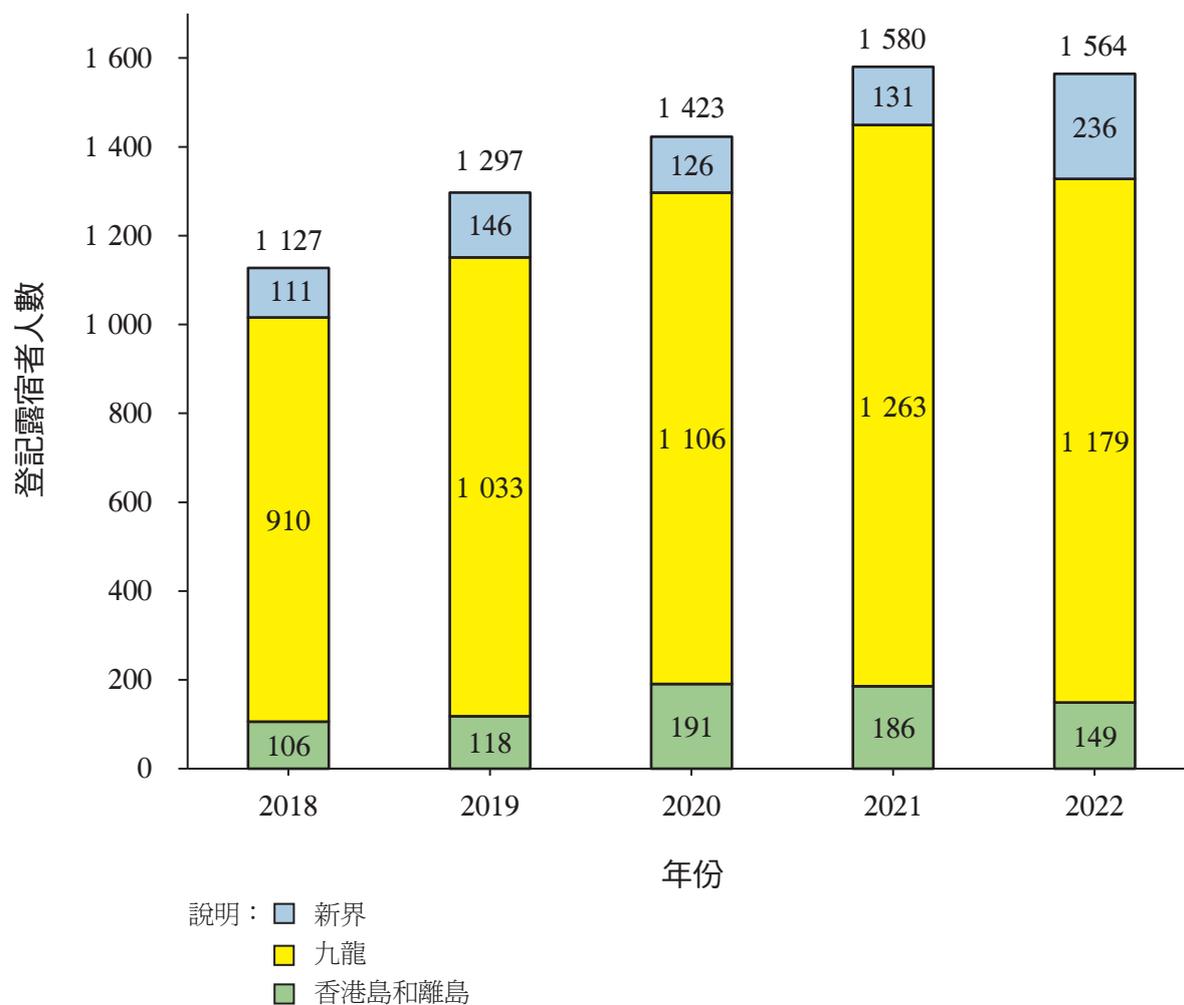
1.8 露宿者資料系統顯示，登記露宿者人數由 2018 年的 1 127 名上升至 2022 年的 1 564 名，增加了 437 名 (39%)。圖一和二分別顯示 2018 至 2022 年期間 (截至每年 3 月 31 日) 按地區和年齡劃分的登記露宿者人數，而表一和二則分別顯示截至 2022 年 3 月 31 日登記露宿者的露宿原因和露宿期。

註 8： 假如個別露宿者不願意提供全部所需資料，負責人員仍可把該名露宿者願意提供的部分資料登記在露宿者資料系統內。

註 9： 露宿者資料系統所記錄的露宿者包括在路旁、後巷、天橋底、公共樓梯、公園和遊樂場、車輛和公共洗手間露宿的人士，以及棲身於 24 小時營業的快餐店的人士。

註 10： 為確保露宿者資料系統儲存的資料能如實反映本港的露宿情況，負責人員為個別露宿者登記前，必須確認該名人士已露宿 7 天以上；如確定某露宿者已獲居所或已經失去聯絡，則須取消其登記。

圖一

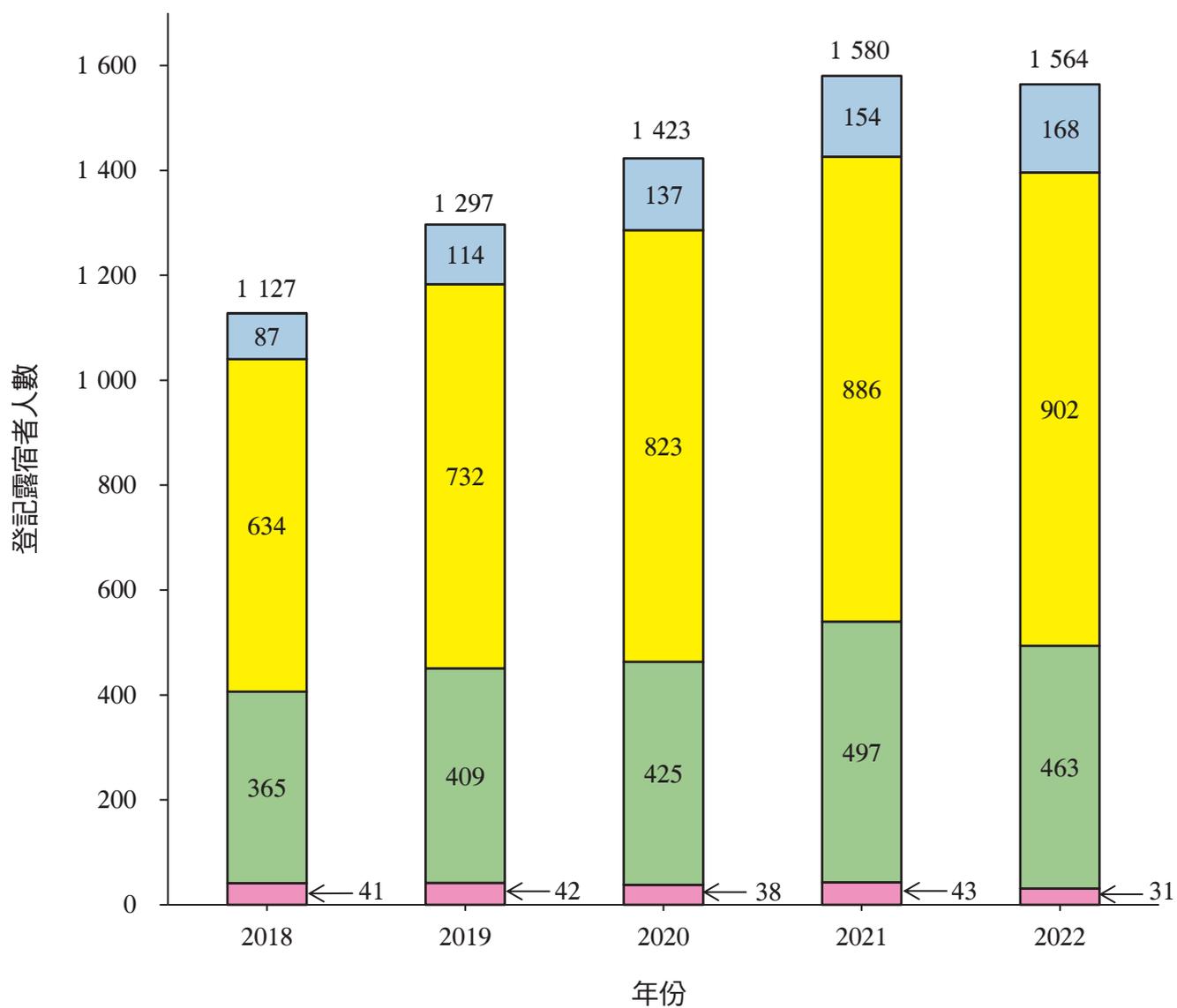
按地區劃分的登記露宿者人數
(2018 至 2022 年)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

附註：所示數字是各年度截至 3 月 31 日的數字。

圖二

按年齡劃分的登記露宿者人數
(2018 至 2022 年)



說明：
■ 70 歲或以上
■ 50 至 69 歲
■ 30 至 49 歲
■ 30 歲以下或年齡不詳

資料來源：審計署對社署記錄的分析

附註：所示數字是各年度截至 3 月 31 日的數字。

表一

露宿原因
(2022 年 3 月 31 日)

| 露宿原因 | 登記露宿者人數 |
|---------------------|--------------|
| 失業以致無力支付租金 | 554 (35%) |
| 個人選擇 | 272 (17%) |
| 無法找到可負擔租金的居所 | 215 (14%) |
| 離開醫院／監獄／戒毒所後無法找到居所 | 129 (8%) |
| 其他原因 (例如與家人的關係出現問題) | 321 (21%) |
| 原因不詳 | 73 (5%) |
| 總計 | 1 564 (100%) |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

表二

露宿期
(2022 年 3 月 31 日)

| 露宿期 (註) | 登記露宿者人數 |
|-------------|--------------|
| 1 個月或以下 | 0 |
| 1 個月以上至 1 年 | 236 (15%) |
| 1 年以上至 5 年 | 600 (38%) |
| 5 年以上至 10 年 | 298 (19%) |
| 10 年以上 | 430 (28%) |
| 總計 | 1 564 (100%) |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：社署表示，如露宿者已獲居所或已有一段時間失聯 (見第 2.9 段)，其相關登記記錄會從露宿者資料系統中取消。如該名露宿者再次露宿，社署會在徵得其同意下，重新在露宿者資料系統為其登記，而露宿期將由新登記的露宿日期起計。

社署的監察

1.9 在整筆撥款津助制度下，社署以津助提供者的身分，與作為服務提供者的機構簽訂《津貼及服務協議》（《協議》）。截至 2022 年 3 月 31 日，社署與下列 6 間機構共簽訂 6 份《協議》，為露宿者提供社會福利支援服務：

- (a) 提供綜合服務的 3 間機構（服務隊機構——見第 1.5(a) 段）；及
- (b) 營運宿舍的 3 間機構（非服務隊機構——見第 1.5(b) 段）。

1.10 《協議》訂明社署對機構的責任、社署監察機構服務表現的角色、機構所提供的服務種類、服務表現標準和津助基準。服務表現標準列述如下：

- (a) **基本服務規定** 基本服務規定訂明因應服務的提供方式而指定的一些基本建構要求（例如職員資歷和開放時間）；
- (b) **服務質素標準** 服務質素標準訂明機構在管理和提供服務方面應達到的質素水平（例如財務管理）。現時共有 16 項服務質素標準，每項均有一套準則和評估指標說明。該等準則及評估指標均為概括性的基本要求，機構可據此以合適方法來達到服務質素標準的要求；
- (c) **服務量標準** 服務量標準以量化方式量度與提供指定服務有關的主要活動（例如使用率和舉辦活動的次數）；及
- (d) **服務成效標準** 服務成效標準量度服務的成效（例如服務使用者表示滿意的百分比）。

1.11 社署通過服務表現監察制度（監察制度——註 11）機制，監察和評估津助服務的質素。監察制度包括：

- (a) **自我評估和定期報告** 機構須就服務表現標準（見第 1.10 段）的達標情況進行自我評估，並向社署提交各種報告，包括：

註 11：監察制度由社署及接受整筆撥款津助的機構於 1999 至 2002 年期間分階段共同設立，以確保能為公眾提供優質的福利服務，並確保機構在運用公帑方面的問責性。在監察制度下，社署會根據與營辦津助服務的機構之間訂立的《協議》，評估所有接受整筆撥款津助的機構的服務表現。

- (i) 以每間機構為基礎，就轄下所有服務單位（註 12）的服務表現標準的達標情況，提交年度自我評估報告，連同行動計劃以改善表現欠佳範疇（例如未能達標的服務量標準或服務成效標準）；及
 - (ii) 就每個服務單位在服務量標準和服務成效標準方面的實際表現，提交季度統計報告，以供持續監察之用；及
- (b) **服務表現評估探訪** 社署會進行探訪，以評估服務單位的服務表現，並確保機構遵從《協議》所訂的條款和規定。服務表現探訪包括：
- (i) **評估探訪** 在為期 3 年的監察周期內，社署對機構轄下所有已營運最少 1 年的服務單位，以隨機抽選方式進行預定或突擊的評估探訪（註 13）；
 - (ii) **新服務評估探訪** 如服務單位推出新服務，或營運服務機構沒有營辦相關服務的經驗，社署便會進行新服務評估探訪；及
 - (iii) **風險為本探訪** 風險為本探訪具針對性且有目的，旨在收集資料、評估和監察服務表現，從而對服務表現欠佳／違反《協議》規定，或在服務表現方面被發現、被懷疑或有可能出現問題的服務單位進行評估。

如服務單位未能作出任何改善，達致《協議》所規定的服務表現合理水平，社署可扣撥或終止向其提供的津助。

負責科別

1.12 社署在“家庭及兒童福利”服務綱領下，為露宿者提供社會福利支援服務。社署轄下的家庭及兒童福利科由 1 名助理署長領導，負責規劃、發展和推行各種家庭及兒童福利服務，包括露宿者社會福利支援服務。該科別其中 4 名人員，包括 1 名總社會工作主任、1 名高級社會工作主任、1 名社會工作主任和 1 名助理社會工作主任，除參與為露宿者提供社會福利支援服務的工作外，還執行其他職務。社署轄下的津貼科負責監察和評估在整筆撥款津助制度下機構的服務質素（包括露宿者社會福利支援服務），例如審查機構提交的報告，以及進行實地探訪／評估。社署的組織架構圖摘錄（截至 2022 年 3 月 31 日），載於附錄 A。

註 12：在整筆撥款津助制度下，社署就機構所提供的每項津助服務擬備 1 份《協議》。舉例而言，如機構提供 2 項不同的津助服務，社署會擬備 2 份《協議》，並視之為 2 個服務單位。

註 13：在為期 3 年的周期內，機構轄下每 5 個服務單位會被抽選其中 1 個進行探訪。

引言

審查工作

1.13 2021年10月，審計署就社署為露宿者提供的社會福利支援服務展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 個案工作服務 (第2部分)；
- (b) 緊急及短期宿舍 (第3部分)；及
- (c) 防疫相關事宜和未來路向 (第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.14 社會福利署署長同意審計署的建議，並感謝審計署在審查期間提出的寶貴意見和建議。

鳴謝

1.15 在審查期間，社署和相關機構人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：個案工作服務

2.1 本部分探討有關向露宿者提供個案工作服務的事宜，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 服務表現管理和服務水平 (第 2.2 至 2.14 段)；及
- (b) 露宿者資料系統的管理 (第 2.15 至 2.20 段)。

服務表現管理和服務水平

2.2 社署向 3 間機構提供津助，分別在 A 區 (機構 A)、B 區 (機構 B) 和 C 區 (機構 C) 各營辦一支服務隊 (見第 1.5(a) 段)。根據社署與服務隊機構所簽訂的《協議》，提供露宿者綜合服務旨在達成下列 3 個目標：

- (a) 協助露宿者脫離露宿生活，重新融入社會；
- (b) 協助露宿者及其他無家者裝備自己，學習足夠技能，自力更生；及
- (c) 協助預防無家的工作，例如組織關於露宿者及無家者的社區教育活動。

2.3 服務隊機構除了須符合一般適用於所有接受社署津助的機構的服務質素標準 (見第 1.10(b) 段) 外，也須符合《協議》訂明的下列特定服務表現標準：

- (a) **服務量標準** 個案工作服務的服務量標準共有 6 項：
 - (i) 一年內接觸的露宿者人數；
 - (ii) 一年內服務的個案數目 (註 14)；
 - (iii) 一年內入住個案數目 (註 15)；
 - (iv) 一年內成功就業的失業個案數目 (註 16)；

註 14：一年內服務的個案數目按以下公式計算：

$$\text{財政年度開始時 (即 4 月 1 日) 正在處理的個案數目} + \text{年內新 / 重新處理的個案總數}$$

註 15：入住個案的定義為服務使用者接受適當居所安置 (例如緊急收容所、短期宿舍、市區宿舍、私人樓宇及公營房屋等)，為期不少於 1 星期。

註 16：成功就業的失業個案的定義為服務使用者從事任何性質並可賺取入息的工作，包括散工及 3 個月內為期不少於 4 星期的兼職工作。

- (v) 一季內提供醫療支援服務的探訪次數 (註 17)；及
 - (vi) 一年內參加有關促進精神／身體健康活動／小組的露宿者人數 (見上文第 (v) 項註 17)；
- (b) **服務成效標準** 服務成效標準共有 4 項：
- (i) 入住個案並無再次露宿的平均比率 (註 18)；
 - (ii) 接受服務隊的服務後認為主要問題有所改善的服務使用者百分比；
 - (iii) 接受服務隊的服務後自我形象有所改善的服務使用者百分比；及
 - (iv) 接受服務隊的服務後支援網絡有所加強的服務使用者百分比；及
- (c) **基本服務規定** 基本服務規定共有 4 項：
- (i) 規定僱用的員工包括註冊社工；
 - (ii) 進行外展探訪 (包括深宵外展探訪) 以滿足區內的服務需要；
 - (iii) 在社署管理的露宿者資料系統登記／更新／取消登記露宿者個案；及
 - (iv) 由註冊護士 (精神科) 提供醫療支援服務 (見上文第 (a)(v) 項註 17)。

需要繼續監察服務表現標準的達標情況

2.4 **服務量標準／服務成效標準的達標情況** 審計署分析了 3 間服務隊機構在 2017–18 至 2021–22 年度期間服務量標準／服務成效標準的達標情況，發現大部分標準均能達到議定水平 (見表三和四)。

註 17：該服務量標準／基本服務規定自 2020 年 10 月起，因應兩間服務隊機構接受社署增撥的津貼而實施，以加強社會福利支援服務 (見第 2.7 段)。

註 18：每月並無再次露宿的平均比率按以下公式計算：

$$\frac{\text{過去 6 個月內連續超過 7 天並無再次露宿的入住個案數目}}{\text{6 個月前的入住個案數目}} \times 100\%$$

表三

3 間服務隊機構在個案工作服務方面
服務量標準的達標情況 (註 1)
(2017-18 至 2021-22 年度)

| 服務量標準 | | 議定水平 | 實際數字 (註 2) | 議定水平 (註 3) | 實際數字 | 議定水平 | 實際數字 |
|-------|-----------------------------|-------------------------|---------------|---------------|---------------|------------|-----------------------|
| | | 2017-18 至 2019-20 年度 | | 2020-21 年度 | | 2021-22 年度 | |
| 1. | 一年內接觸的露宿者人數 | 375 | 635 (169%) | 397 | 837 (211%) | 419 | 573 (137%) |
| 2. | 一年內服務的個案數目 | 255 | 456 (179%) | 270 | 645 (239%) | 285 | 623 (219%) |
| 3. | 一年內入住個案數目 | 135 | 212 (157%) | 140 | 313 (224%) | 145 | 187 (129%) |
| 4. | 一年內成功就業的失業個案數目 | 45 | 80 (178%) | 50 | 76 (152%) | 55 | 73 (133%) |
| 5. | 一季內提供醫療支援服務的探訪次數 | 不適用 | 不適用 | 不適用 (註 4) | 不適用 (註 4) | 72 | 93 (129%) (註 5) |
| 6. | 一年內參加有關促進精神／身體健康活動／小組的露宿者人數 | 不適用 | 不適用 | 不適用 (註 4) | 不適用 (註 4) | 600 | 1 373 (229%) |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：服務量標準 1 至 4 的議定水平和實際數字是全部 3 間服務隊機構的合計數字，而服務量標準 5 和 6 的議定水平和實際數字，則為其中 2 間服務隊機構 (即機構 A 和 B) 的合計數字 (見第 2.3(a)(v) 段註 17 和第 2.7 段)。

註 2：該數字是 2017-18、2018-19 和 2019-20 三個年度的平均數。

註 3：由 2020 年 10 月起，服務隊機構獲增撥津助以加強服務，社署除了新增 2 項服務量標準 (即服務量標準 5 和 6) 外，還提高現有 4 項服務量標準 (即服務量標準 1 至 4) 的議定水平。因此，表內所示的 2020-21 年度議定水平是按比例計算的。

註 4：社署表示，由於該服務量標準在 2020 年 10 月才新增 (見第 2.3(a)(v) 段註 17)，並沒有全年統計數字，因此無需在 2020-21 年度進行服務評估。

註 5：該數字是 2021-22 年度四個季度的平均數。

附註：以括號標示的數字為達標百分比。

表四

3 間服務隊機構服務成效標準的達標情況
(2017-18 至 2021-22 年度)

| 服務成效標準 | | 議定水平 | 實際數字 (註) | | | | |
|--------|------------------------------|------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | | 2017-18 年度 | 2018-19 年度 | 2019-20 年度 | 2020-21 年度 | 2021-22 年度 |
| 1. | 入住個案並無再次露宿的平均比率 | 80% | 82% 至 99% | 90% 至 98% | 92% 至 100% | 94% 至 97% | 90% 至 98% |
| 2. | 接受服務隊的服務後認為主要問題有所改善的服務使用者百分比 | 65% | 71% 至 100% | 85% 至 100% | 83% 至 100% | 90% 至 100% | 89% 至 100% |
| 3. | 接受服務隊的服務後自我形象有所改善的服務使用者百分比 | 65% | 69% 至 95% | 88% 至 100% | 83% 至 100% | 90% 至 100% | 89% 至 100% |
| 4. | 接受服務隊的服務後支援網絡有所加強的服務使用者百分比 | 65% | 69% 至 94% | 89% 至 100% | 83% 至 100% | 89% 至 98% | 76% 至 98% |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：該數字是 3 間服務隊機構在上述期間服務成效標準的實際達標情況。舉例而言，入住個案並無再次露宿的平均比率議定水平為 80%，而該 3 間服務隊機構在 2021-22 年度達到這項服務成效標準的實際數字介乎 90% 至 98% 不等。

2.5 審計署也審查了3間服務隊機構就2017–18至2021–22年度提交的年度自我評估報告(見第1.11(a)(i)段)，留意到：

- (a) 在上述期間，3支服務隊都符合所有基本服務規定和服務質素標準；
- (b) 在上述期間，機構C與個案工作服務有關的所有服務量標準和服務成效標準均達標；
- (c) 在上述期間，除了在2017–18年度有1項和2021–22年度有另1項服務量標準未能達標外，機構B與個案工作服務有關的其他所有服務量標準和服務成效標準均達標。未能達標的情況詳述如下：
 - (i) 在2017–18年度，一年內入住個案數目(見第2.3(a)(iii)段)的議定水平為45宗，但機構B匯報的有關數字為34宗(76%)；及
 - (ii) 一季內提供醫療支援服務的探訪次數(見第2.3(a)(v)段)的議定水平為36次，但機構B在2021–22年度第四季匯報的有關數字為31次(86%)。機構B表示，2021–22年度爆發2019冠狀病毒第五波疫情，因而未能達到該服務量標準。

機構B在有關的行動計劃(見第1.11(a)(i)段)中提出改善措施，以提高服務量標準的達標水平；及

- (d) 在上述期間，除了在2020–21和2021–22年度分別在同1項服務量標準未能達標外，機構A與個案工作服務有關的其他所有服務量標準和服務成效標準均達標。未能達標的情況詳述如下：
 - (i) 在2020–21年度，成功就業的失業個案數目(見第2.3(a)(iv)段)的議定水平為17.5宗(註19)，但機構A匯報的有關數字為16宗(91%)；及
 - (ii) 在2021–22年度，成功就業的失業個案數目的議定水平為20宗，但機構A匯報的有關數字為18宗(90%)。

機構A在有關的行動計劃(見第1.11(a)(i)段)中提出改善措施，以提高服務量標準的達標水平。

註19：由2020年10月起，社署向服務隊機構增撥津助以加強服務(見第2.3(a)(v)段註17)，並與有關機構協定，由該月起把有關一年內成功就業的失業個案數目的服務量標準議定水平由15宗增至20宗。因此，2020–21年度的議定水平(即17.5宗)是按比例計算(即2020年4至9月期間為15宗，而2020年10月至2021年3月期間則為20宗)。

3 間服務隊機構的大部分服務量標準／服務成效標準均達標，但審計署認為，社署應繼續監察服務隊機構在服務量標準／服務成效標準方面的達標情況，包括就未能達標的服務量標準採取的跟進行動。

需要檢視服務量標準的議定水平

2.6 審計署審查了為服務隊機構所訂定的服務量標準的議定水平，留意到截至 2022 年 3 月 31 日：

- (a) 2021–22 年度各項服務量標準的議定水平中，3 間服務隊機構所涵蓋的露宿者人數總和不足全港登記露宿者人數的一半；及
- (b) 個別服務隊機構的 2021–22 年度服務量標準的議定水平，與機構所屬地區的登記露宿者人數不相稱。

表五顯示其中一個例子。審計署認為，社署需要考慮全港整體及不同地區的服務需求，持續檢視服務隊機構的服務量標準議定水平。

表五

一年內接觸的露宿者議定人數與
服務隊機構所服務地區的登記露宿者人數比較
(2022年3月31日)

| 服務隊機構 | 地區 | 登記露宿者 人數 (a) | 一年內接觸的 露宿者議定人數 (b) | 一年內接觸的 露宿者議定人數佔 登記露宿者 人數的百分比 (c)=(b) ÷ (a) × 100% |
|-------|----|--------------------|--------------------------|---|
| A | A | 149 (9.5%) | 112 (26.7%) | 75% |
| B | B | 610 (39%) | 142 (33.9%) | 23% |
| C | C | 805 (51.5%) | 165 (39.4%) | 20% |
| | 整體 | 1 564 (100%) | 419 (100%) | 27% |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

其中一個地區未獲提供加強津助外展服務

2.7 社署表示，鑑於露宿個案性質複雜和涉及如濫用藥物、精神病、酗酒和老齡化等長期問題，加上露宿者資料系統中的登記人數增加，因此有需要加強服務隊的服務，以有效和高效率的方式支援這個弱勢社羣。社署由2020年10月1日起增撥津助，為服務隊提供額外人手（註20）以加強服務，包括為露宿者提供醫療支援（例如實地醫療／精神評估，以鼓勵露宿者接受轉介到主流健康服務盡早接受治療）。審計署留意到：

- (a) 機構C（在C區營辦服務隊）沒有接受為加強服務而增撥的津助，並決定於2022年9月30日《協議》屆滿後，停止接受社署的津助；

註20：額外人手包括每支服務隊增聘1名社會工作主任、1名助理社會工作主任、1名註冊護士（精神科）和1名司機。

- (b) 基於上文 (a) 項提及的情況，社署已採取修正措施，並在 2022 年 2 月通過徵求建議書的程序，委託另一間機構在 C 區營辦服務隊。新委託的機構會由 2022 年 10 月 1 日起，為露宿者提供支援服務 (包括醫療支援服務)；及
- (c) 根據露宿者資料系統截至 2022 年 3 月 31 日的記錄，C 區的 805 名露宿者中，有 114 名 (14%) 和 248 名 (31%) 分別有精神健康服務需要和有濫用藥物問題。

審計署查詢在 2020 年 10 月至 2022 年 9 月 (共 2 年) 期間，在機構 C 負責的地區所提供的加強服務 (包括醫療支援服務) 的情況。社署在 2022 年 9 月回覆時表示，機構 C 運用本身的資源為區內的露宿者提供醫療支援。審計署知悉社署的解釋，但由於機構 C 所提供的醫療支援服務並沒有獲津助，故社署無法監察和評估有關地區內露宿者所接受服務的水平 and 質素是否與其他地區相同。審計署認為社署需要採取措施，以避免日後出現因機構不接受增撥津助而造成類似的服務缺口。

需要確保適時提供加強外展服務

2.8 在增撥津助和人手後，加強外展服務預計於 2020 年 10 月起提供 (見第 2.7 段)。然而，審計署留意到下列延遲情況：

- (a) **延遲聘請人員** 機構 A 和 B 均獲提供資源聘請 1 名註冊護士 (精神科)、1 名社會工作主任和 1 名助理社會工作主任，為露宿者提供加強外展服務。審計署留意到：
 - (i) 機構 A 分別在 2020 年 12 月、2021 年 1 月和 2021 年 1 月聘得註冊護士、社會工作主任和助理社會工作主任；及
 - (ii) 機構 B 分別在 2021 年 1 月、2021 年 4 月和 2020 年 12 月聘得註冊護士、社會工作主任和助理社會工作主任；及
- (b) **延遲聘請司機和購買輕型貨車(註 21)** 機構 A 和 B 會在外展探訪期間安排輕型貨車提供支援，例如運送簡單設備、送遞物資 (如毛氈、食物和衣物) 給露宿者和護送露宿者前往宿舍。審計署留意到：

註 21：輕型貨車以獎券基金的撥款購買，而營運輕型貨車的經常開支則由整筆撥款提供。

- (i) 機構 A 已於 2020 年 12 月聘得司機，但到了 2021 年 8 月才購得輕型貨車。機構 A 表示，在購得輕型貨車前，該名司機被派往支援該機構的社工進行露宿者外展探訪；及
- (ii) 機構 B 於 2022 年 3 月已購得輕型貨車，但到了 2022 年 10 月才聘得司機。機構 B 表示，該機構在招聘時遇到困難。

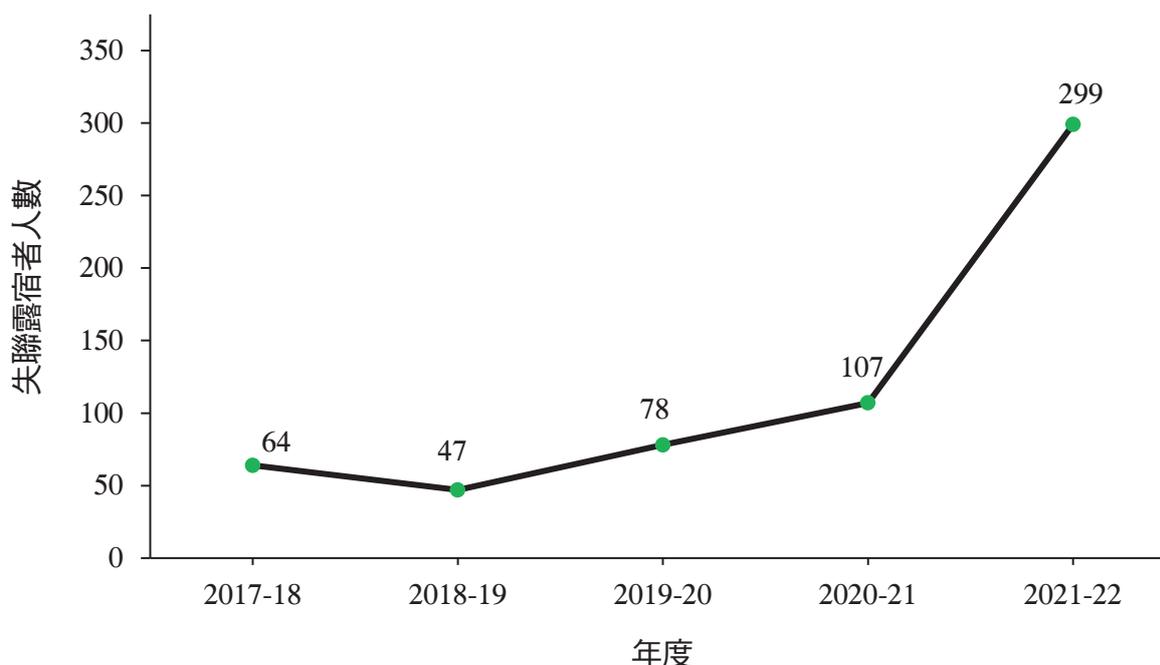
如要全面提供加強外展服務，人手和其他資源均須同時備妥。審計署認為，社署需要在服務隊機構延遲提供加強外展服務一事上汲取經驗，以改善監察工作，避免日後再發生類似事件。

失聯露宿者人數持續上升

2.9 服務隊機構通過進行外展探訪，與露宿者保持聯繫，向他們提供所需的社會福利支援服務，並鼓勵他們離開露宿生活。服務隊機構如無法聯絡露宿者，會視該名露宿者為失聯。如露宿者已有一段時間失聯（見第 2.11(a) 段），以致外展探訪無法繼續進行，有關服務隊機構便會結束該個案，並從露宿者資料系統取消其登記。審計署分析了 2017–18 至 2021–22 年度露宿者資料系統內的失聯露宿者人數，留意到失聯露宿者人數有持續上升趨勢（見圖三）。

圖三

失聯露宿者人數
(2017-18 至 2021-22 年度)



資料來源：審計署對社署記錄的分析

2.10 社署在 2022 年 9 月回覆審計署有關失聯露宿者人數呈上升趨勢的查詢時，告知審計署：

- (a) 機構須每月更新露宿者資料系統的資料。在 2021 年年初，社署曾經提醒服務隊機構有關規定；及
- (b) 服務隊機構表示，自 2019-20 年度起，失聯露宿者人數顯著增加，是由於在 2019 冠狀病毒疫情下，因就業或跨境問題而新增的露宿者人數有所上升。這些露宿者在問題獲得解決後便不再露宿，但沒有通知有關服務隊機構。

2.11 關於失聯露宿者，審計署也留意到下列事宜：

- (a) 3 間服務隊機構對於結束涉及失聯露宿者個案，做法各異。機構 C 在露宿者已經失聯 6 個月後結束個案，機構 A 和 B 則分別在露宿者已經失聯 2 和 3 個月後結束個案；及

- (b) 並無再次露宿的平均比率，是以已獲居所的露宿者（即已接受如緊急收容所等適當居所安置的露宿者）在過去 6 個月內連續超過 7 天並沒有再次露宿的百分比計算出來。然而，上述 3 間服務隊機構在計算該比率時，把已獲居所而已經失聯的露宿者，當作並無再次露宿計算。審計署審查了 30 宗服務隊機構在 2021 年匯報，涉及露宿者已獲居所而並無再次露宿的個案，發現在其中 3 宗（10%）個案中，有關服務隊機構在露宿者已獲居所後 1 至 5 個月不等與其失聯，因此不能確定這些已獲居所的露宿者失聯後有否再次露宿。

審計署認為，社署需要向服務隊機構提供指引，說明有關結束失聯露宿者個案和計算失聯露宿者並無再次露宿平均比率的準則。

為露宿者提供緊急援助金方面可予改善之處

2.12 每間服務隊機構每年會獲緊急援助金撥款（註 22），以期為有真正和迫切需要的露宿者提供短期經濟援助，所涵蓋的項目包括短期租金、生活開支、就業相關開支和搬遷費用。根據社署向服務隊機構發出的緊急援助金指引，有需要的露宿者可經所屬地區的服務隊機構申請援助金。審計署留意到下列事宜：

- (a) **需要鼓勵露宿者還款，以培養他們在理財方面的責任感** 根據緊急援助金指引，服務隊機構可要求露宿者按照還款計劃償還全部或部分獲批款項，還款期通常為 6 個月。審計署分析了露宿者向 3 間服務隊機構償還的款項，發現截至 2022 年 3 月，在 2021 年 4 至 9 月期間（即 2021–22 年度上半年）借予露宿者的款項中，已償還的款額佔 55%。審計署認為，為培養露宿者在理財方面的責任感，社署需要要求服務隊機構研究適當措施，在顧及露宿者還款能力的情況下，鼓勵他們在切實可行的範圍內盡量償還從緊急援助金所得的貸款；及
- (b) **需要記錄處理時間較長的原因** 審計署審查了 2017–18 至 2021–22 年度收到的 30 宗緊急援助金申請，發現服務隊機構在審批 3 宗申請時用了 56 至 72 天，而當中 2 宗申請並沒有記錄延遲批核的原因。社署在 2022 年 9 月回覆審計署的查詢時表示，該 2 宗申請需要較長審批時間的原因如下：

註 22：一般而言，每間服務隊機構每年會獲緊急援助金撥款 9 萬元。在 2020–21 年度，鑑於 2019 冠狀病毒疫情爆發，每間服務隊機構獲增撥 9 至 18 萬元不等，金額視所屬地區露宿者的需要而定。

- (i) 在一宗申請中 (用了 61 天審批)，申請人申請緊急援助金作為膳食津貼。服務隊機構表示，露宿者在提交申請後已即時獲發申請款項。可是，批核日期和發放款項日期被錯誤記錄；及
- (ii) 在另一宗申請中 (用了 72 天審批)，申請人申請緊急援助金用作支付租金和生活開支。由於申請人也同時申請綜援，服務隊機構需要較長時間核實細節。

緊急援助金旨在為有真正和迫切需要的露宿者提供短期經濟援助。儘管每宗個案的處理時間或會因應個別情況而有所不同，但適時發放款項和妥善記錄審批詳情至關重要。如需較長時間處理申請，應記錄有關原因。

審計署的建議

2.13 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 繼續監察服務隊機構在服務量標準／服務成效標準方面的達標情況，包括就未能達標的服務量標準採取的跟進行動；
- (b) 考慮全港整體及不同地區的服務需求，持續檢視服務隊機構的服務量標準議定水平；
- (c) 採取措施，以：
 - (i) 確保在切實可行的情況下盡快提供加強外展服務，包括為 C 區露宿者提供醫療支援服務；及
 - (ii) 避免日後出現因機構不接受增撥津助而造成類似的服務缺口；
- (d) 在服務隊機構延遲提供加強外展服務一事上汲取經驗，以改善監察工作，避免日後再發生類似事件；
- (e) 向服務隊機構提供指引，說明有關結束失聯露宿者個案和計算失聯露宿者並無再次露宿平均比率的準則；
- (f) 要求服務隊機構研究適當措施，在顧及露宿者還款能力的情況下，鼓勵他們在切實可行的範圍內盡量償還從緊急援助金所得的貸款；及
- (g) 提醒服務隊機構在切實可行的情況下盡快處理緊急援助金申請，並妥善記錄審批詳情和處理時間較長的原因。

政府的回應

2.14 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按建議採取所需的跟進行動。她表示：

- (a) 社署會繼續監察服務隊機構在服務量標準／服務成效標準方面的達標情況，並會定期檢視就任何未達標情況所採取的跟進行動的進度；
- (b) 社署會在分析露宿者資料系統的數據後，考慮全港整體及不同地區的服務需求，持續檢視服務隊機構的服務量標準／服務成效標準議定水平；
- (c) 關於提供加強外展服務方面：
 - (i) 社署已委託另一間機構由 2022 年 10 月 1 日起在 C 區提供服務，並要求該機構加快招聘人手提供加強服務，以滿足露宿者的服務需要。其中，社工和註冊護士 (精神科) 已分別於 2022 年 10 月 1 日和 3 日上任，為區內露宿者提供專業和醫療支援服務；及
 - (ii) 為了露宿者的利益着想，社署會不時檢視他們的服務需要，並會在規劃階段就增撥資源以加強服務的事宜，向機構徵詢意見／尋求合作；
- (d) 社署會加強監察服務隊機構，包括在招聘人手和購置車輛方面的監察，確保為露宿者提供加強外展服務；
- (e) 社署會向服務隊機構發出指引，說明有關結束失聯露宿者個案和計算失聯露宿者並無再次露宿平均比率的準則；
- (f) 社署會要求服務隊機構研究可行措施，在顧及露宿者還款能力的情況下，鼓勵及協助他們在切實可行的範圍內盡量償還從緊急援助金所得的貸款；及
- (g) 社署會提醒服務隊機構在切實可行的情況下盡快處理緊急援助金申請，並妥善記錄有關評估、審批詳情和處理時間較長的原因。

露宿者資料系統的管理

2.15 根據《協議》所訂明的基本服務規定 (見第 2.3(c)(iii) 段)，服務隊機構須每月在社署管理的露宿者資料系統中登記、更新及取消登記露宿者個案。露宿者資料系

個案工作服務

統旨在備存露宿者的一般特性及所需福利服務種類的記錄。適時登記新個案，以及更新和取消現有個案的登記至為重要，從而確保露宿者資料系統的準確度，以供社署作更完善的服務規劃。

露宿者資料系統的統計數字未能反映露宿者的實際人數

2.16 每當服務隊機構接觸新的露宿者，如其已連續露宿 7 天以上，便會徵求他們同意，以在露宿者資料系統中登記其資料。然而，不論露宿者有否在露宿者資料系統登記，服務隊機構都會向他們提供社會福利支援服務。服務隊機構會把個案存檔和備存服務使用者資料庫，記錄所接觸露宿者的資料和向其提供的服務。審計署留意到在露宿者資料系統中登記的露宿者會獲編配一個獨有的參考編號，機構 A 和 C 均有在其服務使用者資料庫記入該編號，但機構 B 的服務使用者資料庫則沒有備存有關資料。審計署分析了截至 2022 年 3 月 31 日機構 A 和 C 的服務使用者資料庫，發現在 2021–22 年度，在該 2 間機構曾提供服務的 355 宗和 128 宗個案中，分別有 96 宗 (27%) 和 48 宗 (38%) 個案的露宿者並沒有在露宿者資料系統中登記。至於機構 B，由於其服務使用者資料庫中並沒有記錄露宿者資料系統的獨有參考編號，該資料庫所備存的露宿者資料無法與露宿者資料系統中的資料配對，以致不能確定未有在露宿者資料系統中登記的服務使用者人數。

2.17 社署表示，露宿者資料系統會用作統計用途，並且是未來資源和服務規劃的參考資料之一。根據第 2.16 段的分析，有不少露宿者沒有在露宿者資料系統中登記。鑑於機構 B 為 B 區提供服務，而截至 2022 年 3 月 31 日，該區的登記露宿者人數佔 39% (見第 2.6 段表五)，如社署與機構 B 研究能否確定區內尚未登記的露宿者人數，將有助確定本港尚未登記的露宿者總人數。為方便進行資源和服務規劃，社署宜研究措施，在不會識別露宿者個人資料的情況下，定期從服務隊機構收集尚未登記的露宿者的資料 (例如露宿特性和所接受的福利服務)，從而為本港備存更準確的露宿者統計資料。

需要適時更新露宿者資料系統

2.18 服務隊機構須每月更新露宿者資料系統，使系統內的資料準確無誤。個案一旦結束 (例如露宿者已獲居所或已有一段時間失聯——見第 2.9 段)，應在隨後一個月從露宿者資料系統中取消其登記。審計署審查了服務隊機構在 2018 年 4 月至 2022 年 3 月期間結束的 110 宗個案，發現其中 56 宗 (51%) 個案的結束日期與取消登記日期有差異，兩者之間相隔 2 至 31 個月不等，平均相隔時間為 10 個月。審計

署認為，社署需要提醒服務隊機構適時更新露宿者資料系統，確保該系統備存準確的露宿者資料，以作統計和服務規劃用途。

審計署的建議

2.19 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 與機構 B 研究能否確定 B 區尚未登記的露宿者人數；
- (b) 研究措施，在不會識別露宿者個人資料的情況下，定期從服務隊機構收集尚未登記的露宿者的資料（例如露宿特性和所接受的福利服務）；及
- (c) 提醒服務隊機構適時更新露宿者資料系統。

政府的回應

2.20 社會福利署署長同意審計署的建議，並會按照建議採取所需的跟進行動。她表示：

- (a) 機構 B 已按照社署的建議，在其服務使用者資料庫中加入個案的露宿者資料系統參考編號，以更清晰地掌握在 B 區的露宿者的情況。至於露宿者拒絕提供個人資料的個案，機構 B 也同意在不會識別露宿者個人資料的情況下，在露宿者資料系統中登記其露宿特性和所接受的福利服務，從而提供更多關於露宿者的最新資料；
- (b) 如露宿者拒絕提供個人資料，社署會要求服務隊機構在不會識別個人資料的情況下，在露宿者資料系統中，匯報該露宿者的露宿特性和所接受的福利服務；及
- (c) 社署會提醒服務隊機構適時更新露宿者資料系統的記錄，包括登記新個案、取消現有個案的登記，以及檢視個案以獲取現有個案的最新情況等，從而確保露宿者資料準確無誤。

第 3 部分：緊急及短期宿舍

3.1 本部分探討社署向露宿者提供的緊急及短期宿舍，審查工作集中於下列範疇：

- (a) 宿舍的供應 (第 3.2 至 3.12 段)；及
- (b) 檢視宿舍營辦者的服務表現 (第 3.13 至 3.20 段)。

宿舍的供應

3.2 **宿舍** 截至 2022 年 3 月 31 日，社署津助 6 間機構向露宿者和瀕臨無家者提供宿舍，其中 3 間機構提供綜合服務 (包括個案工作 (見第 2 部分) 和宿舍服務)(即服務隊機構)，另外 3 間機構則提供宿舍服務 (即非服務隊機構)。該 6 間機構在 8 個地點共提供 228 個資助宿位 (197 個男宿位和 31 個女宿位)(見表六)。

表六

宿舍提供的資助宿位
(2022年3月31日)

| 機構 | 宿舍 | 地點 | 資助宿位數目 | | |
|---------------|----|-----|--------|-----|-----|
| | | | 男宿位 | 女宿位 | 總計 |
| 服務隊機構 | | | | | |
| A | A | 灣仔 | 61 | — | 61 |
| B | B | 旺角 | 40 | — | 40 |
| C | C | 深水埗 | 14 | — | 25 |
| | | 深水埗 | 6 | — | |
| | | 旺角 | — | 5 | |
| 非服務隊機構 | | | | | |
| D | D | 黃大仙 | 16 | 26 | 42 |
| E | E | 柴灣 | 40 | — | 40 |
| F | F | 紅磡 | 20 | — | 20 |
| 總計 | | | 197 | 31 | 228 |

資料來源：社署的記錄

附註：社署表示，每月宿舍服務費不得超過綜援計劃的租金津貼上限（截至2022年3月31日，該金額為每月2,515元）。截至2022年3月31日，入住宿舍C費用全免，其餘5間宿舍的每月租金介乎1,380至2,515元不等。

需要檢視資助宿舍的供應

3.3 **登記露宿者的人均資助宿位數目減少** 露宿者資料系統顯示，登記露宿者總人數由2018年3月31日的1 127人上升至2022年3月31日的1 564人，增加了437人(39%)(見第1.8段圖一)。其中，男露宿者由1 020人上升至1 386人，增加了366人(36%)；女露宿者則由104人上升至178人，增加了74人(71%)。反之，上述期間的資助宿位數目只增加了6個(3%)，因此男女登記露宿者的人均資助宿位數目，分別由2018年3月31日的0.19個和0.3個下降至2022年3月31日的0.14個

緊急及短期宿舍

和 0.17 個（見表七）。就此，審計署留意到，《協議》並沒有規定機構把男資助宿位和女資助宿位使用率的統計數字分開備存，各機構因而沒有備存有關資料。

表七

登記露宿者人數和資助宿位數目
(2018 至 2022 年)

| | 截至 3 月 31 日的登記露宿者人數／ 資助宿位數目 | | | | | 2018 年 3 月 31 日 至 2022 年 3 月 31 日 期間的增加／(減少) | |
|---------------------------------------|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--|-------|
| | 2018 年 | 2019 年 | 2020 年 | 2021 年 | 2022 年 | (數目) | (%) |
| 登記露宿者人數 (a) | | | | | | | |
| 男性 | 1 020 | 1 161 | 1 272 | 1 410 | 1 386 | 366 | 36 |
| 女性 | 104 | 136 | 150 | 170 | 178 | 74 | 71 |
| 不詳(註) | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | (3) | (100) |
| 總計 | 1 127 | 1 297 | 1 423 | 1 580 | 1 564 | 437 | 39 |
| 資助宿位數目 (b) | | | | | | | |
| 男性 | 191 | 191 | 191 | 197 | 197 | 6 | 3 |
| 女性 | 31 | 31 | 31 | 31 | 31 | 0 | 0 |
| 總計 | 222 | 222 | 222 | 228 | 228 | 6 | 3 |
| 登記露宿者的人均資助宿位數目 (c) = (b) ÷ (a) | | | | | | | |
| 男性 | 0.19 | 0.16 | 0.15 | 0.14 | 0.14 | (0.05) | (26) |
| 女性 | 0.30 | 0.23 | 0.21 | 0.18 | 0.17 | (0.13) | (43) |
| 整體 | 0.20 | 0.17 | 0.16 | 0.14 | 0.15 | (0.05) | (25) |

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：露宿者資料系統沒有記錄露宿者的性別。

3.4 各地區的資助宿位數目與該區的登記露宿者人數不相稱 審計署留意到，截至 2022 年 3 月 31 日，各地區的資助宿位數目與該區的登記露宿者人數不相稱。

在 2021-22 年度，香港島登記露宿者的人均資助宿位數目 (0.68 個) 較九龍 (0.11 個) 多；而位於香港島和九龍的宿舍，平均使用率 (註 23) 分別為 69% 和 76% (見表八)。

表八

按地區劃分的資助宿位分布和使用率
(2021-22 年度)

| 地區 | 數目 (截至 2022 年 3 月 31 日) | | | 平均使用率 |
|-----|----------------------------|--------------|-------------------------------------|-------|
| | 登記 露宿者 (a) | 資助宿位 (b) | 登記露宿者的 人均資助宿位 (c) = (b) ÷ (a) | |
| 九龍 | 1 179 (75%) | 127 (56%) | 0.11 | 76% |
| 香港島 | 149 (10%) (註) | 101 (44%) | 0.68 | 69% |
| 新界 | 236 (15%) | 0 (0%) | 0 | 不適用 |

資料來源：審計署對社署和機構記錄的分析

註： 149 名登記露宿者，包括 140 名在香港島和 9 名在離島的露宿者。

註 23：社署表示，宿舍一年內的平均使用率是按下列公式計算：

$$\frac{\text{一年內的入住人次} / \text{一年內的開放日數}}{\text{資助宿位數目}} \times 100\%$$

3.5 **露宿者對入住宿舍的考量** 社署分別與服務隊機構和非服務隊機構在《協議》中議定一年內宿舍的平均使用率(水平為80%)和平均入住率(水平為80%)為其中一項服務量標準(見第3.13段表十)。審計署留意到，在2017-18至2021-22年度的5年間，機構A、B和D分別有4、3和1年沒有達到80%的議定水平(見附錄B和C)。機構表示，部分宿舍的使用率較低，可能出於露宿者對入住宿舍的考量(例如選擇在工作地點或社交網絡附近的宿舍，或露宿以獲取更寬敞的居住空間)。

3.6 根據第3.3至3.5段提及有關資助宿位的供應情況、登記露宿者和資助宿位的分布、各地區資助宿位的使用率和露宿者的需要等審查結果，審計署認為社署需要檢視資助宿舍的供應，並採取適當的跟進行動。為方便進行檢視，社署也需要考慮要求機構定期匯報男資助宿位和女資助宿位各自的使用率。

需要持續檢視長期留宿的情況

3.7 **住宿期** 宿舍C(涉及25個宿位)和其餘5間宿舍(涉及203個宿位)所提供的住宿期一般可分別長達6星期和6個月。社署表示，宿舍社工會與負責的個案工作人員合作，密切檢視每宗個案的情況，或會考慮按露宿者的特定需要而延長留宿期。

3.8 **延長留宿期** 《協議》訂明，就服務隊機構和非服務隊機構而言，一年內在6個月／6星期內成功離開宿舍的平均比率議定水平，分別為60%和50%(見第3.13段表十的服務量標準1)。社署表示，服務隊機構和非服務隊機構可按露宿者的實際福利需要，分別延長40%和50%露宿者的留宿期。審計署審查了在2019-20至2021-22年度期間遷離5間宿舍(住宿期限為6個月)的露宿者留宿期(註24)，發現有33%至37%的露宿者曾留宿超過6個月(見表九)。

註24：在2019-20至2021-22年度期間，所有露宿者均在6星期內遷離宿舍C。

表九

露宿者在住宿期限為 6 個月的宿舍的留宿期
(宿舍 A、B、D、E 及 F)
(2019–20 至 2021–22 年度)

| 留宿期 | 露宿者人數 | | |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2019–20 年度 | 2020–21 年度 | 2021–22 年度 |
| 6 個月或以下 | 186 (67%) | 165 (63%) | 167 (65%) |
| 6 個月以上至 12 個月 (註 1) | 67 (24%) | 57 (22%) | 57 (22%) |
| 12 個月以上 (註 2) | 24 (9%) | 40 (15%) | 33 (13%) |
| | 91 (33%) | 97 (37%) | 90 (35%) |
| 總計 | 277 (100%) | 262 (100%) | 257 (100%) |

資料來源：審計署對社署和機構記錄的分析

註 1: 2019–20、2020–21 和 2021–22 年度的平均留宿期分別為 8.3、8.4 和 8.3 個月。

註 2: 2019–20、2020–21 和 2021–22 年度的平均和最長留宿期分別為 23.2、23.2 和 28.3 個月，以及 87、114 和 157 個月。

3.9 **延長留宿期的原因** 審計署進一步審查了 15 宗在 2019–20 至 2021–22 年度期間留宿期超過 12 個月的個案 (留宿期介乎 13 至 157 個月不等，而延長次數則為 2 至 30 次)，留意到延長留宿期的原因包括：

- (a) 正輪候其他資助居所 (如安老院舍或公營房屋) 的編配；
- (b) 失業或薪金不足以支付房租；及
- (c) 由於年老或健康問題，難以找到租金合理的合適居所。

3.10 社署表示，為靈活配合個別需要而延長留宿期的露宿者百分比屬於《協議》訂明的容許範圍 (即由服務隊機構營辦的宿舍為 40%，非服務隊機構營辦的宿舍為 50%) 內，而為了照顧第 3.9 段所述的弱勢社羣 (例如長者和長期精神病患者) 的個別福利需要而延長留宿期也是合理的。審計署認為，宿舍旨在為露宿者和瀕臨無家

緊急及短期宿舍

者提供過渡性居所，包括緊急及短期住宿支援。因此，長期留宿的問題務須關注。此外，第 3.9 段提到，部分年老的露宿者也有健康問題，而短期宿舍未必有足夠設施提供所需的支援服務。審計署認為，社署需要持續檢視長期留宿的情況，尤其是涉及年老及／或有健康問題露宿者的個案，以協助他們尋找較長期的居所，並為他們提供適切的支援服務。

審計署的建議

3.11 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 檢視資助宿舍的供應，並採取適當的跟進行動；
- (b) 考慮要求機構定期匯報男資助宿位和女資助宿位各自的使用率；及
- (c) 持續檢視長期留宿的情況，尤其是涉及年老及／或有健康問題露宿者的個案，以協助他們尋找較長期的居所，並為他們提供適切的支援服務。

政府的回應

3.12 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 持續監察資助宿舍的供應及服務需求，並持續檢視增加資助宿舍供應的需要；
- (b) 要求機構除了匯報資助宿舍服務的整體使用率外，還需記錄和提供男資助宿位和女資助宿位的使用率的補充統計數字；及
- (c) 定期分析住宿者的留宿時間，並要求機構就長期留宿個案（尤其是涉及年老及／或有健康問題露宿者的個案）提供進一步資料，以確保他們能獲得適切的支援服務。

檢視宿舍營辦者的服務表現

3.13 《協議》訂定了服務量標準和服務成效標準，以量度機構在提供宿舍服務方面的表現。表十撮述 2021-22 年度服務量標準和服務成效標準及其議定水平。

表十

提供宿舍服務的服務量標準和服務成效標準
(2021–22 年度)

| 服務量標準／服務成效標準 | | 議定水平 | |
|---------------|----------------------------------|---------------------------------|--------------|
| | | 服務隊機構 | 非服務隊機構 |
| 服務量標準 | | | |
| 1. | 一年內在最長住宿期限前成功離開宿舍的平均比率 | 60% | 50% |
| 2. | 一年內的平均使用率 (見第 3.4 段註 23) | 80% | 不適用 |
| 3. | 一年內服務的住宿者人數 | 機構 A：122 機構 B：80 機構 C：106 | 不適用 |
| 4. | 一年內的平均入住率 (註 1) | 不適用 | 80% |
| 服務成效標準 | | | |
| 5. | 接受露宿者綜合／宿舍服務後認為主要問題有所改善的服務使用者百分比 | 65% (見第 2.4 段表四的服務成效標準 2) | 65% (註 2) |
| 6. | 接受露宿者綜合／宿舍服務後自我形象有所改善的服務使用者百分比 | 65% (見第 2.4 段表四的服務成效標準 3) | 65% (註 2) |
| 7. | 接受露宿者綜合／宿舍服務後支援網絡有所加強的服務使用者百分比 | 65% (見第 2.4 段表四的服務成效標準 4) | 65% (註 2) |

資料來源：社署的記錄

註 1：社署表示，一年內的平均入住率是每月入住率的平均數，而每月入住率則按以下公式計算：

$$\frac{\text{月底的住宿者人數}}{\text{資助宿位數目}} \times 100\%$$

註 2：這項服務成效標準自 2020 年 10 月起加入非服務隊機構的《協議》內。

需要繼續監察服務表現標準的達標情況

3.14 根據 6 間機構就 2017–18 至 2021–22 年度提交的年度自我評估報告 (見第 1.11(a)(i) 段) :

- (a) 就服務隊機構提供的宿舍服務而言 (其他服務表現標準的達標情況見第 2.4 段) :
 - (i) 在平均使用率方面, 機構 A 有 4 年 (即 2017–18、2019–20、2020–21 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務量標準, 而其服務的住宿者人數也有 3 年 (即 2017–18、2020–21 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務量標準;
 - (ii) 在成功離開宿舍平均比率和平均使用率方面, 機構 B 有 3 年 (即 2018–19、2020–21 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務量標準, 而其服務的住宿者人數也有 2 年 (即 2020–21 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務量標準; 及
 - (iii) 在所服務的住宿者人數方面, 機構 C 有 2 年 (即 2019–20 和 2021–22 年度) 沒有達到有關服務量標準。

附錄 B 顯示服務隊機構所匯報與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況; 及

- (b) 至於非服務隊機構方面 :
 - (i) 在上述期間已遵守全部基本服務規定 (註 25)、服務質素標準和服務成效標準;
 - (ii) 在上述期間, 機構 F 的全部服務量標準均達標;
 - (iii) 在 2020–21 年度, 機構 D 沒有達到有關平均入住率的服務量標準; 及
 - (iv) 在 2020–21 年度, 機構 E 沒有達到有關成功離開宿舍的平均比率的服務量標準。

註 25 : 基本服務規定有下列兩項 :

- (a) 提供每天 24 小時服務, 並在任何時間至少有 1 名員工在場; 及
- (b) 規定僱用的員工包括註冊社工。

附錄 C 顯示非服務隊機構所匯報與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況。

審計署留意到，所有機構已按照規定，在提交年度自我評估報告時一併提交行動計劃，以應對表現未達標的範疇（見第 1.11(a)(i) 段）。

3.15 社署在 2022 年 9 月回覆審計署的查詢時表示，自 2019–20 年度起，宿舍的營運深受 2019 冠狀病毒疫情影響（即住宿者受感染，隨後暫時關閉宿舍進行隔離，以及為遵守保持社交距離措施而暫停接收露宿者等），導致機構在議定服務水平方面的達標情況受到影響，這並非機構和社署所能控制。審計署知悉社署的解釋，然而，為了確保有效運用公共資源，審計署認為社署應繼續監察機構在提供宿舍服務方面的服務表現標準的達標情況，包括就未能達標的服務表現標準採取的跟進行動，並在有需要時向有關機構提供協助。

需要確保準確匯報每年成功離開宿舍的平均比率

3.16 社署與機構在《協議》中議定每年成功離開宿舍的平均比率（即在最長住宿期限前離開宿舍露宿者的百分比），作為服務量標準之一。服務隊機構和非服務隊機構的議定水平分別為 60% 和 50%（見第 3.13 段表十的服務量標準 1）。審計署審查了機構在 2019–20 至 2021–22 年度期間離開宿舍露宿者的記錄，留意到 6 間機構中，有 5 間在年度自我評估報告（見第 1.11(a)(i) 段）所匯報的成功離開宿舍的平均比率，與審計署根據機構記錄計算出的平均比率之間存在差異（見表十一）。審計署認為，社署需要採取措施，以確保機構準確計算和匯報一年內在最長住宿期限前成功離開宿舍的平均比率。

表十一

機構在年度自我評估報告中匯報
每年在最長住宿期限前成功離開宿舍的平均比率
與審計署計算的結果比較
(2019-20 至 2021-22 年度)

| 機構 | 2019-20 年度 | | 2020-21 年度 (註) | | 2021-22 年度 (註) | |
|----|------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
| | 機構 的匯報 | 審計署 的計算 | 機構 的匯報 | 審計署 的計算 | 機構 的匯報 | 審計署 的計算 |
| A | 64% | 64% | 62% | 59% | 71% | 71% |
| B | 75% | 75% | 35% | 38% | 46% | 46% |
| C | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| D | 76% | 77% | 62% | 63% | 76% | 76% |
| E | 55% | 50% | 26% | 26% | 55% | 55% |
| F | 69% | 59% | 100% | 97% | 56% | 56% |

說明：
 所報表現較實際為高
 所報表現較實際為低

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：社署表示，由於受 2019 冠狀病毒疫情的影響，部分機構在 2020-21 和 2021-22 年度未有達到成功離開宿舍的平均比率的議定水平。

需要向市民提供充足的宿舍服務資料

3.17 社署表示，服務單位應確保製備的說明資料，清楚陳述、明確界定和公開其服務宗旨、目標和運作形式。為做到這一點，服務單位：

- (a) 可製備手冊、資料單張或小冊子，以顯淺的文字說明其服務宗旨、目標、目標服務對象、服務的提供方法，以及接受服務使用者的申請和退出該項服務的機制；

- (b) 需要確保上文 (a) 項所述的服務說明資料可按情況供可能需要接受服務的人士、職員和市民閱覽；及
- (c) 可在有需要時把上文 (a) 項所述的服務說明資料派發給可能需要接受服務的人士、職員和市民。

3.18 審計署留意到所有 6 間機構均已製作資料單張，向可能需要接受服務的人士和持份者提供宿舍服務資料（見第 3.17(a) 和 (b) 段）。然而，這些資料單張只能在機構的宿舍或活動中心／辦事處索取。就此，審計署進一步審視了該 6 間機構在其網站提供的宿舍服務資料，留意到當中並沒有提供某些資料（例如入住規定、最長住宿期和租金）。表十二顯示 2022 年 8 月 1 日審計署的資料研究結果。為方便可能需要接受服務的人士和相關持份者了解該類宿舍，並在掌握充足資料的情況下作出選擇，審計署認為社署需要要求機構考慮把服務單張上載到其網站，以確保可能需要接受服務的人士和相關持份者可獲得充足的宿舍服務資料。

表十二

6 間機構的網站所提供的宿舍服務資料
(2022 年 8 月 1 日)

| 資料 | 機構 | | | | | | |
|------------------|----|---|------------|------------|---|---|---|
| | A | B | C | | D | E | F |
| | | | 2 間 男宿舍 | 1 間 女宿舍 | | | |
| 服務對象 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 入住規定 | | | | | | | |
| • 需要轉介 | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| • 入住前須接受身體檢查 (註) | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ |
| 最長住宿期 | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ |
| 租金 | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 資料單張 | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| 宿舍的照片／影片 | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |

說明： ✓ 有提供資料

✗ 沒有提供資料

資料來源：審計署對機構記錄的分析

註：露宿者在入住宿舍前必須取得醫生證明書，以證明沒有患上任何傳染病。

審計署的建議

3.19 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 繼續監察機構在提供宿舍服務方面的服務表現標準的達標情況，包括就未能達標的服務表現標準採取的跟進行動，並在有需要時向有關機構提供協助；

- (b) 採取措施，以確保機構準確計算和匯報一年內在最長住宿期限前成功離開宿舍的平均比率；及
- (c) 要求機構考慮把服務單張上載到其網站，以確保可能需要接受服務的人士和相關持份者可獲得充足的宿舍服務資料。

政府的回應

3.20 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 社署會繼續監察機構在提供宿舍服務方面的服務量標準／服務成效標準的達標情況，定期檢視就任何未達標情況所採取的跟進行動的進度，並在有需要時提供改善表現的意見；
- (b) 社署會持續作出跟進，並提醒機構提高所提交報告的準確度；及
- (c) 社署已於 2022 年 9 月底建議機構把服務單張上載到其網站，以確保可能需要接受服務的人士和相關持份者可獲得充足的宿舍服務資料。

第 4 部分：防疫相關事宜和未來路向

4.1 本部分探討社署在 2019 冠狀病毒疫情期間為露宿者提供的支援，和為露宿者提供社會福利支援服務的未來路向。

社會福利署在 2019 冠狀病毒疫情期間為露宿者提供的支援

需要在 2019 冠狀病毒疫情期間繼續向露宿者提供協助

4.2 社署表示，在 2019 冠狀病毒疫情期間，服務隊機構繼續進行外展探訪，從而找出露宿者的社會福利需要，以及為他們提供所需的社會福利支援服務。此外，該署和相關機構也採取了下列措施：

- (a) **防疫資訊的發放** 機構在進行外展探訪期間及當露宿者到訪機構的活動中心／宿舍時，為露宿者提供最新的疫情相關資訊（例如健康提示、本地感染情況、疫苗接種資訊和強制檢測要求），並在有需要時派發防護裝備；
- (b) **為機構提供特別津貼** 為協助福利單位加強預防 2019 冠狀病毒傳播的措施，在 2020 年 1 月至 2022 年 2 月期間，社署向受資助機構（包括為露宿者提供服務的單位）提供 6 輪特別津貼（註 26），用於購買個人防護裝備和消毒用品、增聘員工和僱用額外服務（例如清潔服務）；
- (c) **增撥緊急援助金** 一般而言，每間服務隊機構每年會獲緊急援助金撥款 9 萬元。在 2020–21 年度，鑑於 2019 冠狀病毒疫情爆發，每間服務隊機構獲增撥 9 至 18 萬元不等，金額視所屬地區露宿者的需要而定（見第 2.12 段註 22）；及
- (d) **協助露宿者遵從使用“安心出行”流動應用程式的規定** 由 2021 年 11 月 1 日起，市民必須使用安裝於智能裝置（例如智能手機）的“安心出行”流動應用程式（下稱“安心出行”）掃描二維碼，以進入政府大樓和辦公室。由 2021 年 12 月 9 日起，這項規定擴展至進入《預防及控制疾病（規定及指示）（業務及處所）規例》（第 599F 章）所界定的

註 26：社署根據機構轄下為露宿者提供津助服務的單位數目，向 3 間服務隊機構和 3 間非服務隊機構各發放 6 至 21 萬元不等的特別津貼。

表列處所的人士。指定人士 (註 27) 獲准以填寫指定表格的方式替代使用“安心出行”，以遵從有關規定。為方便沒有智能裝置的露宿者進入有關處所，服務隊機構採取了下列措施：

- (i) 服務隊機構獲政府授權，可向露宿者發出證明書。持有證明書的露宿者可填寫指定表格以替代使用“安心出行”。截至 2022 年 5 月 31 日，服務隊機構共發出 57 份證明書；及
- (ii) 服務隊機構協助派發智能手機 (由市民捐贈或服務隊機構購買) 給有需要的露宿者。截至 2022 年 5 月 31 日，服務隊機構共派發 168 部智能手機給露宿者。

鑑於 2019 冠狀病毒疫情不斷變化，審計署認為，社署需要在疫情期間持續檢視露宿者的需要，並繼續為他們提供適切的支援。

審計署的建議

4.3 審計署建議社會福利署署長，應持續檢視露宿者在 2019 冠狀病毒疫情期間的需要，並繼續為他們提供適切的支援。

政府的回應

4.4 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會要求為露宿者提供社會福利支援服務的機構 (包括服務隊機構、非服務隊機構和邊緣社羣支援計劃 (支援計劃——見第 4.10 段))，在 2019 冠狀病毒疫情期間持續支援和協助露宿者，例如發放疫情資訊和提供所需協助。

註 27：政府表示，指定人士包括：

- (a) 65 歲或以上和 15 歲或以下的人士；
- (b) 殘疾人士；及
- (c) 其他獲政府或政府授權機構認可的人士 (例如露宿者)。

社署表示，露宿者可在表格上填寫服務隊機構的電話號碼，作為聯絡電話號碼。

未來路向

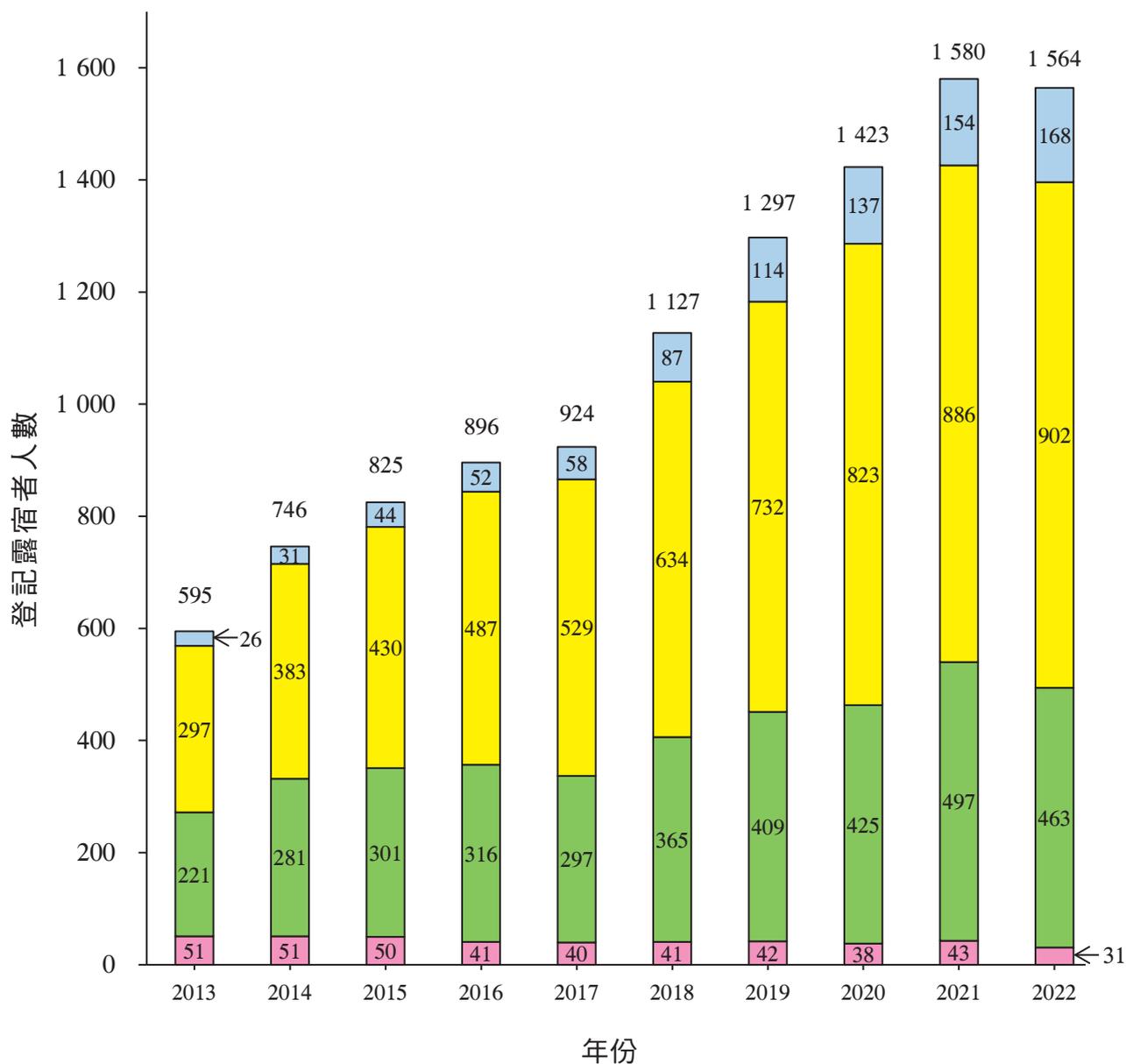
露宿趨勢

4.5 儘管社署已提供社會福利支援服務，但協助露宿者脫離露宿生活和重新融入社會，仍是一項具挑戰性的任務。審計署留意到一些露宿趨勢（詳見第 4.6 至 4.8 段），值得關注。

4.6 **露宿者人數和年齡上升** 登記露宿者人數由 2013 年 3 月 31 日的 595 人上升至 2022 年 3 月 31 日的 1 564 人，增幅為 2.6 倍。當中 50 歲或以上的露宿者人數，在這 10 年間由 323 人上升至 1 070 人，增幅為 3.3 倍（見圖四）。最常見的露宿原因是基於失業以致無力支付住屋租金或無法找到可負擔的居所（見第 1.8 段表一）。

圖四

按年齡劃分的登記露宿者人數
(2013 至 2022 年)



說明：
■ 70 歲或以上
■ 50 至 69 歲
■ 30 至 49 歲
■ 30 歲以下或年齡不詳

資料來源：審計署對社署記錄的分析

附註：所示數字是各年度截至 3 月 31 日的數字。

4.7 **長期露宿** 截至 2014 年 3 月 31 日，746 名登記露宿者中，有 310 人 (42%) 已露宿 5 年以上；截至 2022 年 3 月 31 日，1 564 名登記露宿者中，露宿 5 年以上的已增至 728 人 (47%)(見第 1.8 段表二)。由此可見，愈來愈多露宿者正過着中期至長期無家可歸的生活。社署和機構表示：

- (a) 他們為露宿者持續提供社會福利支援服務，包括由服務隊機構提供的綜合服務和非服務隊機構提供的宿舍；及
- (b) 一般而言，露宿涉及露宿者本身面對各種各樣的問題，例如住屋、財政、家庭／人際關係、精神健康、濫用藥物、失業、2019 冠狀病毒疫情期間的跨境限制、生活方式和個人選擇。

審計署認為，長期以來，有關方面持續為露宿者提供社會福利支援服務，但似乎難以勸服當中一些人不再露宿。

4.8 **再次露宿** 社署表示，該署沒有編制有關再次露宿的統計數字 (例如在服務介入後，已離開露宿生活的人士再次露宿的次數)。然而，當露宿者已獲居所或已有一段時間失聯後，其相關登記記錄會從露宿者資料系統中取消 (見第 2.9 段)。如發現同一露宿者再次露宿，其資料會在露宿者資料系統重新登記。審計署認為，在露宿者資料系統重新登記的露宿者人數或可視作再次露宿的人數。審計署分析了截至 2022 年 3 月 31 日露宿者資料系統內 1 564 名登記露宿者的記錄 (見表十三)，發現：

- (a) 在 1 564 名露宿者中，有 169 名 (11%) 曾在露宿者資料系統重新登記至少一次；及
- (b) 在 227 次取消登記中，有 157 次 (69%) 是由於露宿者已獲居所 (註 28) 而取消登記，然而，有關露宿者仍再次露宿。

註 28：露宿者如入住服務隊機構或非服務隊機構營辦的資助宿舍 (見第 1.5(b) 段)、其他機構以自負盈虧方式營辦的露宿者宿舍 (見第 1.5(b) 段註 5)、私人樓宇、公營房屋和醫院，會被視為已獲居所。

表十三

露宿者在露宿者資料系統內重新登記的情況
(2022 年 3 月 31 日)

| 重新登記次數 | 登記露宿者 人數 | 取消登記原因 | | |
|--------|-------------|-----------------|------|------|
| | | 已獲居所 (見註 28) | 已經失聯 | 沒有記錄 |
| 0 | 1 395 | 不適用 | 不適用 | 不適用 |
| 1 | 169 | 78 | 47 | 1 |
| 2 | | 30 | 46 | 14 |
| 3 | | 12 | 29 | 7 |
| 4 | | 0 | 0 | 0 |
| 5 | | 1 | 4 | 1 |
| 總計 | 1 564 | 157 | 69 | 1 |

227

資料來源：審計署對社署記錄的分析

需要持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務

4.9 社署表示，為露宿者提供社會福利支援服務的目的，是解決他們的緊急需要，並增強他們的工作意欲和技能，以協助他們脫離露宿生活和自力更生。社署在 2022 年 9 月回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 3 個相關的服務成效標準 (見第 2.4 段表四中的服務成效標準 2、3 和 4) 顯著超標，可見通過服務介入 (即由 3 支服務隊和多間宿舍所提供的服務)，露宿者的主要問題和自我形象均有所改善，而其支援網絡也有所加強；及
- (b) 在經濟、2019 冠狀病毒疫情、人口老化和高租金等整體社會環境影響下，露宿者人數和年齡的增長並非社福界能控制。

鑑於露宿者的人數和年齡的增長，以及長期／再次露宿的問題（見第 4.6 至 4.8 段），審計署認為社署需要持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務，當中應考慮審計署在本審計報告書內提出的意見和建議，以進一步改善服務。

支援計劃為露宿者提供的社會福利支援服務

4.10 由一間社署津助機構營辦的支援計劃（註 29）的主要對象是西九龍區的更生人士、精神復元人士和露宿者，旨在通過提供外展、支援、個案工作和小組工作服務，協助他們重新融入社會。社署表示，支援計劃為露宿者提供各項支援服務，例如：

- (a) 在經常發現露宿者的地點（包括路旁、天橋底、公園和遊樂場）定期進行外展探訪；及
- (b) 在實際運作層面上，與服務隊機構等相關持份者合作（例如向服務隊機構查詢露宿者有否獲得任何社會福利支援服務）；以及與相關政府部門合力為露宿者提供適切的社會福利支援服務，包括服務轉介和短暫經濟援助。

就此，審計署留意到，截至 2022 年 3 月 31 日，露宿者資料系統所記錄的 1 564 名露宿者中，有 478 名 (31%) 通過支援計劃登記。此外，有 2 間服務隊機構也在九龍區（見第 1.5(a) 段）（即支援計劃亦有提供服務的地區）為露宿者提供綜合服務（例如外展探訪和服務轉介）。鑑於該地區的登記露宿者人數眾多（截至 2022 年 3 月 31 日，在 1 564 名登記露宿者中，有 1 179 人 (75%) 來自九龍區），審計署認為，社署宜採取措施加強服務隊機構與支援計劃之間在實際運作層面上的合作，以期令所提供的服務產生協同效應。

審計署的建議

4.11 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 因應審計署在本審計報告書內提出的意見和建議，以及露宿趨勢，持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務，以作進一步改善；及

註 29：支援計劃在民政及青年事務局推廣社區發展的政策下提供。該政策目標旨在建立社區力量、培養社區內的互助精神、解決弱勢社羣的需要、提高社區凝聚力及和諧，以及推動社區參與。

- (b) 採取措施加強服務隊機構與支援計劃之間在實際運作層面上的合作，以期令所提供的服務產生協同效應。

政府的回應

4.12 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 持續檢視為露宿者提供的社會福利支援服務；及
- (b) 建議服務隊機構和支援計劃在所屬地區加強運作上的合作，為該區的露宿者提供服務。

社會福利署：
組織架構圖 (摘錄)
(2022 年 3 月 31 日)



說明： 參與為露宿者提供社會福利支援服務工作的科別

資料來源：社署的記錄

附錄 B
(參閱第 3.5 及 3.14(a) 段)

由營辦露宿者綜合服務隊的非政府機構所匯報
與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況
(2017–18 至 2021–22 年度)

| 項目描述 | 2017–18 年度 | | 2018–19 年度 | | 2019–20 年度 | | 2020–21 年度 | | 2021–22 年度 | |
|-------------|-------------------|-------|------------|------|------------|------|--------------------|-------|------------|------|
| | 議定水平 | 實際數字 | 議定水平 | 實際數字 | 議定水平 | 實際數字 | 議定水平 | 實際數字 | 議定水平 | 實際數字 |
| 機構 A | | | | | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 60% | 67% | 60% | 62% | 60% | 64% | 60% | 62% | 60% | 71% |
| 平均使用率 | 80% | 69.8% | 80% | 80% | 80% | 79% | 80% | 56% | 80% | 58% |
| 服務的住宿者人數 | 80 / 110 (註 1) | 100 | 110 | 118 | 110 | 117 | 110 / 122 (註 2) | 99 | 122 | 101 |
| 機構 B | | | | | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 60% | 63% | 60% | 58% | 60% | 75% | 60% | 35% | 60% | 46% |
| 平均使用率 | 80% | 85% | 80% | 79% | 80% | 88% | 80% | 79.8% | 80% | 59% |
| 服務的住宿者人數 | 80 | 84 | 80 | 101 | 80 | 90 | 80 | 72 | 80 | 62 |
| 機構 C | | | | | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 60% | 100% | 60% | 100% | 60% | 100% | 60% | 100% | 60% | 100% |
| 平均使用率 | 80% | 100% | 80% | 100% | 80% | 100% | 80% | 100% | 80% | 91% |
| 服務的住宿者人數 | 106 | 125 | 106 | 111 | 106 | 99 | 106 | 117 | 106 | 78 |

說明： 未達議定水平

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：該議定水平曾於 2018 年 1 月更新。

註 2：該議定水平曾於 2021 年 3 月更新。

附錄 C
(參閱第 3.5 及 3.14(b) 段)

由沒有營辦露宿者綜合服務隊的非政府機構所匯報
與提供宿舍服務有關的服務量標準的達標情況
(2017-18 至 2021-22 年度)

| 項目描述 | 議定水平 | 實際數字 | | | | |
|-------------|------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | | 2017-18 年度 | 2018-19 年度 | 2019-20 年度 | 2020-21 年度 | 2021-22 年度 |
| 機構 D | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 50% | 68% | 66% | 76% | 62% | 76% |
| 一年內的平均入住率 | 80% | 87% | 84% | 87% | 79% | 84% |
| 機構 E | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 50% | 61% | 54% | 55% | 26% | 55% |
| 一年內的平均入住率 | 80% | 82% | 89% | 85% | 81% | 85% |
| 機構 F | | | | | | |
| 成功離開宿舍的平均比率 | 50% | 95% | 92% | 69% | 100% | 56% |
| 一年內的平均入住率 | 80% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

說明： 未達議定水平

資料來源：審計署對社署記錄的分析