

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。