

社會福利署地區辦事處擴大職能後的效能評估研究 報告摘要

1、 二零零三年二月，香港大學社會工作及社會行政學系獲社會福利署(下稱「社署」)委託，由二零零二年四月到二零零三年三月期間就社署轄下地區福利辦事處擴大職能後的效能作出評估研究。納入是項研究範圍的擴大職能包括：

- (a) 規劃地區層面的福利服務，使服務能切合當地社區的需要；
- (b) 與區議會、有關的政府部門和地區組織密切合作，協力在區內推行社會福利政策；
- (c) 與區內非政府機構協調，以便可因應區內市民對福利服務的需要，提供所需的服務；
- (d) 在區內建立一個更積極主動的外展網絡，幫助有需要的人士和弱勢社羣。

2、 這項研究的主要目的，是評估地區福利辦事處在擴大職能後的成效，以便精益求精，為社區提供最佳的福利服務。另一個主要目的是根據服務對象的滿意程度、成本效益以及與社會福利相關的組織及人士(下稱「組織及人士」)的意見，找出地區福利辦事處在擴大的職能中最能發揮影響力的地方，以制訂有關的表現指標。是項研究採用進展性評估方法，透過汲取社區上主要組織及人士的意見而不斷改進服務，並為地區福利辦事處在地區規劃、服務協調、促進社區的伙伴關係，以及為有需要人士提供外展服務等方面，找出未來的策略方向及提升整體制度的能力和成效。

3、 這項研究兼採用質量化和數量化兩種方法的多元化模式，從多方面蒐集不同資訊，包括閱覽相關檔案資料和報告、分析各地區福利辦事處的架構、運作和自我評估報告、進行一項由受訪者自行填寫問卷的調查及成立焦點小組以蒐集社區組織及人士的意見。雖然顧問小組十分希望這份報告能夠提供全面詳盡的研究，藉此改善地區福利辦事處擴大的職能，不過，我們充分明白到重組後的地區福利辦事處僅僅運作了超過一年，而我們將需要更深入的考慮和調查，才可作出詳盡透徹的評估。事實上，大多數地區福利辦事處仍處於鞏固及重新評估其工作計劃及運作的階段。同樣，大部分社區組織及人士亦僅僅開始更清晰知道本身對地區福利辦事處的期望，理解地區福利辦事處實際上肩負

的職責、地區與總部之間的責任劃分，以及他們如何策略性地聯繫到地區的規劃機制。由於這項重組的重點是提升地區福利辦事處部分以往的職能，而非針對其方向和運作作重大變革，因此當中不少改善措施和變動均屬漸進式、逐步發展及細微，而並不是突如其來的改變。儘管如此，顧問小組仍相信這項報告能夠引發更深入的反思和討論，為地區福利辦事處的未來發展作出貢獻。

4、重組後的地區福利辦事處，在政策和服務規劃方面擔當的角色已獲得認同。現時，社署總部會在進行政策和項目規劃時，就個別地區的需要和民情，諮詢地區福利辦事處的觀點和意見。地區福利辦事處亦在許多方面，包括福利服務的重整、向總部建議服務重整的緩急次序，向本區居民介紹「不受歡迎」的服務、就福利政策進行地方諮詢、識別社區的需要和制訂社區策略、協調機構間的服務以改善服務不足及重疊之處，以及推行外展服務以識別和聯繫有需要的人士等，均肩負重大責任。由試辦綜合家庭服務中心和青少年服務，以至社區長者服務的重整，地區福利辦事處的角色和貢獻已逐漸獲得認同，更被視為成功的典範。在即將進行的家庭服務中心重整工作中，地區福利辦事處的角色將會更加顯著。

5、地區福利辦事處員工對重組工作的投入和支持，令顧問小組留下深刻印象。在各區福利專員的領導下，加上員工之間「羣策羣力、十足幹勁及積極主動」的團隊文化，地區福利辦事處對本身的服務成就、處理複雜而富挑戰性工作的能力及勇於創新的取向，充滿自豪和歸屬感。這些辦事處認識本身的成就，包括與地區組織及人士之間建立和維繫良好關係，及以宏觀和積極主動的方法處理社區事務。儘管各地區福利辦事處在執行其擴大的職能時所採取的模式和策略相當不同，但都能建立強大的社區伙伴網絡，從而提升社區的生活素質。

6、整體而言，根據問卷調查和焦點小組的意見可知，社區主要組織及人士對地區福利辦事處擴大職能後的表現都表達了非常正面的意見。社區組織及人士在各項擴大的職能當中相對地更感滿意的，包括介紹及闡釋政府的福利政策、提供最新的福利服務資訊、促進地區上的聯絡和合作，以及協調和推動福利服務。相對來說，社區網絡和外展工作則得到較低的認同。與其他社區組織及人士相比，非政府機構對於地區福利辦事處擴大後的職能的滿意程度較低。他們似乎抱有較高的期望，希望地區福利辦事處在服務規劃、服務重整、向總部反映機構的意見，以及協助解決困難方面，向他們提供更多協助。

7、地區福利辦事處會通過多種不同的方法進行社區需要評

估和諮詢，包括社區論壇、調查、焦點小組和社區會議。不少例子顯示，地區福利辦事處能有效識別及回應地區的需要。對於地區福利辦事處不時匯集地區力量，向受公共屋邨整體重建計劃影響的居民、少數族裔人士、居住在偏遠鄉村的長者及在夜間流連的青少年提供協助，社區組織及人士尤其有深刻印象。

8、 福利專員形象突出，加上態度友善，亦深獲社區組織及人士的讚賞。不少地區團體都評價地區福利辦事處為區內政府部門當中最能提供協助的部門。事實上，社署的政策重點足以成為其他政府部門的學習榜樣。地區福利辦事處被認同是「撮合者」，聯繫不同組織以結成工作伙伴，舉辦地區活動，以及為服務機構尋找撥款支援；是「資源提供者」，提供地區重要資訊和撥款；也是「倡導者」，代表地區利益向總部反映；是「解決麻煩者」，解決各類與福利有關的問題；同時更是「服務提供者」，負責跟進查詢、轉介個案和提供直接服務。

9、 現時，地區福利辦事處系統已成為整個地區的中心，讓地區組織及人士可以互相交流、交換資源和尋求合作。證據顯示，社署在重組後的社區網絡及地區伙伴，已由接受社署資助的非政府機構擴大至區議會和其他地區組織。這些地區組織包括居民組織、宗教團體、利益團體、服務使用者及商業機構等。地區福利辦事處已有效地加強和引發區議員和地區組織對福利事宜的興趣，同時提高他們對這方面的理解和知識。這個跨服務、跨界別、跨部門和跨專業領域的參與系統，是以地區福利辦事處為中心，對於根據資料規劃服務和有效推行服務，都至為重要。

10、 更重要的是，這個擴大參與的策略已經引入更多額外的社區資源，例如支持福利服務的經費和義務工作者。與地區組織和商業機構建立的新伙伴關係已經證明，社區內仍有尚待開發而一直未被使用的資源，可投放於改善社區的計劃。這些具有更廣泛代表性的跨界別和跨服務網絡，對於就政策提供意見、在協作和聯合行動方面發動地區內的資源，以及支持新的福利措施都非常重要。現時，問題的關鍵在於如何能夠維繫這些已建立的網絡及增強整體制度的能力。

11、 隨著更公開和多樣化的社區參與，地區福利辦事處的職能已經從協調服務擴大到開發地區資源，以回應地區上已識別的社會問題。由於社會福利服務與許多問題，如健康、休閒、房屋、就業、教育、治安、社區建設和長者照顧等都是錯綜複雜互為交織，福利專員在涉及跨界別和跨部門合作的社區事務中，明顯肩負起重要的角色。

12、 從短期服務協調和調整逐步邁向發展長期社區伙伴關係，福利專員有需要加強他們的領導才能，以啓發共同的理想、熱忱和責任感，提升整體制度的能力和贏取其他社區伙伴的信任。

建議

- (a) 地區福利辦事處應透過多種不同的方法和渠道，進一步向主要的社區組織及人士澄清和解釋其擴大的職能。辦事處應出版一些刊物如資料單張等，用淺白的語言介紹地區福利辦事處的結構和職能，包括其擴大的職能。
- (b) 社署有需要建立和鞏固地區福利規劃的架構和機制，包括評估需要、制訂共同的理想、目標和社區策略，以及確立一套監察和評估機制。倘若缺乏一套標準的方法評估社區需要和進行地區規劃，社署總部在資源分配工作上將沒有客觀的基礎，亦無法評估地區福利辦事處的表現。在這方面，地區福利辦事處應積極尋求主要的組織及人士的參與，以增強他們對所屬地區的歸屬感。在確立規劃機制的同時，社署應提供規劃方面的培訓，作為配合。由於地區規劃的運作仍是在逐步建立的階段，社署應設立機制，讓地區福利辦事處的主要人員可以經常分享經驗、所面對的挑戰和寶貴的工作心得。
- (c) 社署應更重視來自地區的意見和建議；在制訂政策時，積極回應地區上的需要。
- (d) 社署需要檢討地區協調委員會的機制所擔當的角色和功能、其結構和成員等。社署可以考慮成立地區層面的福利聯會，而初步則可先推行一些試驗計劃以測試其運作。這些地區福利聯會除了有更廣泛的社區層面外，更會具備跨服務、跨部門和跨界別的代表性。這個組織可成為一個討論福利政策的地區論壇，亦可提供促進籌辦聯合活動的機會。不過，地區福利聯會這個概念可能與區議會轄下與社會服務相關的委員會的工作有所重疊。在地區福利聯會的架構下，可以設立一些與服務或地區事務有關的工作小組或委員會。此外，社署亦可以推行分區或地方層面的福利委員會。社署可以鼓勵跨服務或跨地區的協調委員會之間的合作，作為過渡期的措施，以配合政府的政策，即加強政策和服務的整合及避免出現服務分割的情況。

- (e) 即使地區福利辦事處已成功聯繫更多區議員，共同參與地區規劃，福利專員仍可以更進一步加強他們在地區管理委員會、區議會及其轄下與社會服務相關的委員會中的角色。把地區規劃更有效地聯繫到地方行政系統中是非常重要的。
- (f) 為了支持地區規劃，社署有需要設立一套有效的和可負擔的地區資訊管理系統，以管理數據庫、服務活動和資源。這個系統將能照顧到政府部門、地區組織、服務機構、區議會、服務使用者和居民的需要。社署應對社區組織及人士在資訊方面的需要以及如何適切地提供資訊，作出分析。
- (g) 面對一個更多樣化、更具競爭性和更政治化的社區參與環境，福利專員需要對所有社區組織及人士保持透明、公開、公平、公正及平衡利益的工作方式。一個更多樣化的社區參與環境無可避免會引發社區組織及人士之間較緊張和較多競爭的關係。福利專員必須具備政治技巧，以處理各種不同期望和利益之間的競爭、游說支持和調解衝突。地區福利辦事處在歡迎新的社區組織及人士共同參與地區規劃系統的同時，應重申非政府組織仍是它們的核心伙伴。
- (h) 地區福利辦事處的職責增加後，應獲得相應資源的支持作為配合。社區網絡的持續擴展需要投入大量人力和資源，而社區組織及人士的需求亦有增無已。這項研究有助於鼓勵地區福利辦事處進行反思，及重新把工作重點和資源投放於社署的核心業務，並選擇策略伙伴以組成社區網絡。同時，社署可考慮如何重新調配更多人手，以支持策劃及統籌小組在地區規劃和協調方面的工作。

香港大學社會工作及社會行政學系
顧問小組
二零零三年九月