

行政撮要

在新擬定《市區重建策略》中 社會工作服務未來方向研究

2010年7月



羅致光博士
徐永德博士
黃於唱博士
李迦密博士
何麗珊小姐
李允平先生

香港大學

背景

1. 《市區重建策略》檢討始於 2008 年 8 月，在討論期間有一項主要議題，是市區重建局（市建局）於其市區重建項目中聘請的社區服務隊（社工隊），在協助受影響人士時所扮演的角色。所關注的主要關乎社工的專業自主，以及社工隊應否直接由市建局聘請，還是社工隊應由第三者團體聘請，例如信託基金、社會福利署、發展局等等。本研究是《香港市區更新的成就與挑戰研究報告》的伸延。該研究報告基本上於 2010 年 3 月完成，而本研究則於 4 月中開始，並於 7 月完成。

研究目的和範圍

2. 鑑於由各個團體所提供的服務有重疊的可能，故此有需要先就上述相關議題進行有系統的檢討，我們才可以作出有關社工隊未來方向的結論。本檢討涵蓋以下各點：
 - 由市建局聘請之社工隊所完成的工作
 - 由市建局於各區進行復修工程時聘請之當區機構所完成的工作
 - 房屋協會幫助居民組織業主立案法團所完成的工作
 - 由現時 13 個非政府機構社區中心就市區更新所完成的工作
 - 過往通過鄰舍層面社區發展計劃/綜合鄰舍計劃在舊建市區所完成而且可能與市區更新有關的工作，尤其是民政事務局就此議題所持的意見和立場
 - 屋宇署就有關方面所完成的工作、所獲得的經驗，以及之後在政策上的改變
 - 由民政事務總署就其與業主立案法團於大廈管理和工作方面所完成的工作
 - 由市建局負責社區聯絡工作之社工所完成的工作
 - 與社工隊緊密工作之市建局員工所持的意見

方法

3. 本研究主要包括回顧現存文件和研究報告，並以訪問相關人士（見附錄 I）作補充。

由市建局聘請的社工隊的背景

4. 根據 2001 年的《市區重建策略》第 33 條，『市建局應在 9 個重建目標區內，分別設立一隊市區重建社區服務隊，以便為受市建局重建項目影響的居民，提供協助和意見。市區重建社區服務隊應獨立運作。在各重建目標區的首項重建項目展開前，該區應儘可能先設立一隊服務隊』。
5. 在該《市區重建策略》的條文中有 4 個主要元素
 - 社工隊的數目：在 9 個重建目標區內，分別設立一隊社工隊

- 獨立性：每隊應獨立運作
 - 服務範圍：社工隊為受市建局重建項目影響的居民，提供協助和意見
 - 成立社工隊的時間：社工隊應儘可能在各重建目標區的首項重建項目展開前設立。
6. 在本《市區重建策略》檢討中，所表達之意見的重點主要關乎兩方面，即社工隊的『獨立性』以及所提供的服務類別。

社工隊的數目

7. 在進行本研究時，市建局聘請了3間非政府機構為9個目標區中的其中7個提供社工隊的服務，但在油塘和荃灣則沒有此項服務，因為該兩區並沒有正在實施的重建項目。這個做法並非完全符合《市區重建策略》條文的規定。

社工隊的獨立性

8. 雖然市建局強調這些社工隊的『獨立性』，但卻沒有述明如何達致該獨立性。
9. 於《市區重建策略》檢討之社區參與過程中的不同場合、於市建局較早前所進行的研究¹、及在本研究中，社工所表達的意見均要求為社工隊制定運作模式，讓社工隊不單可以獨立運作，並且也讓人看見是獨立的運作，尤其是要讓那些受市區重建項目影響的居民看見。這個意見背後的理念是，社工隊的工作非常依賴他們可以與受影響人士建立的信任和親善關係，但與市建局的『結連』令社工隊難以、甚至有時不可能提供服務給受影響居民，尤其是那些覺得因市建局的行動而遭遇不利影響或心懷怨恨的居民。有時，這些棘手個案的主人翁正是最需要幫助的人士和家庭。過往出現一些情況需要第三方的非政府機構介入，幫助解決這些棘手的個案。

服務範圍

10. 雖然《市區重建策略》強調了向受市建局重建項目影響的居民提供協助和建議，但是由市建局聘請之社工隊的『服務範圍』²，則訂明了社工隊部分的職能是『提供服務給業主和居民，促使他們有能力幫助自己，並且積極參與市區更新的程序，包括重建、保育、復修和活化等項目（4Rs）』。然而，在實際的情況下，大部分由社工隊完成的工作都是與『重建』有關的。我們留意到社工隊也向藍屋和茂蘿街保育項目的居民提供服務。

¹ 徐永德 (2009) *The Social Dimension of the Urban Renewal Authority's Urban Renewal Projects*. 市區重建局。

² 詳情請參閱附錄 II。

11. 同樣地，社工亦強烈反對有建議將個案工作與倡議和組織的工作分開，而市建局則可聘用自己的社工，處理受影響人士和家庭的個案。
12. 在進行《市區重建策略》檢討期間，有建議社工應組織和推動原區居民參與地區層面之市區更新項目的規劃工作。其中一項建議指明要成立『社區參與規劃中心』。

成立社工隊的時間

13. 當《市區重建策略》“傾向”社工隊應儘可能在各重建目標區的首項重建項目展開前設立，但在實際執行時很難有“首個”重建項目，市建局在最初成立時便承接了土地發展公司（土發公司）已經展開的項目。倘若在目標區展開『首項』重建項目前先設立社工隊的目的，是要讓有關社工隊在重建項目展開前可先與居民建立工作關係和親善關係，但是當局卻從來沒有清楚述明這個目的。以深水埗為例，當區有很多市建局的項目，雖然在一些項目展開前便在該區設立了社工隊，但該社工隊理應是不知道實施項目的確實時間，而且在大部分情況下，社工隊只在項目公佈後才會接觸居民。
14. 因此，設立社工隊的時間與服務範圍息息相關。倘若社工隊的工作是要幫助居民參與市區更新項目的規劃，那麼每個地區均應成立該社工隊，不論個別重建項目實施的時間為何。

由相關社區發展服務所完成的工作

非政府機構營運的社區中心

15. 現時香港共有 13 個由非政府機構營辦的社區中心。其中 6 個社區中心於市建局 9 個目標區的 8 個地區營運，除了深水埗。只有一個非政府機構營辦社區中心的同時也於另一區營辦由市建局支助的社工隊。
16. 基本上，所有社區中心均就組織和動員居民去參與不同的設計過程而牽涉入市區發展議題。於市建局目標區營運的社區中心亦牽涉入有關市區重建議題。他們的主要角色是組織和倡議。他們也跟市建局的社工隊於項目區緊密合作。在同時有社區中心和社工隊的重建項目，社區中心會負責倡議和組織的角色而社工隊會採取較多的個案方法。

鄰舍層面社區發展計劃

17. 鄰舍層面社區發展計劃於 1970 年代引入在社會設施及福利服務不足夠或完全欠缺的過渡性社區推行。至 1987，鄰舍層面社區發展計劃參與服務受重建影響的 III 型至第 IV 型公共屋邨。
18. 一直以來於本地文獻有討論關於社區發展在舊建市區的角色，焦點總是幫助住在舊建市區被剝奪的社群和幫助他們獲得其他主流福利服務。
19. 1995 年，兩個鄰舍層面社區發展計劃的試驗計劃在南昌和旺角展開。在 1998 年的檢討後，這些項目被終止了，並且在他們的地點成立綜合鄰舍計劃以加強外展服務給三類對象，即新移民、長者和低收入家庭。
20. 在 2002 年的另一檢討後，在削減預算和節省政策中，綜合鄰舍計劃逐漸被淘汰而部分資源被用於家庭支援網絡隊，但這最終亦被解散，部分的資源用於配合政府的節省政策和部分由 2004 年開始合併用作成立綜合家庭服務中心(IFSCs)。這結束了在民政事務局和社會福利署支持下在舊建市區社區發展項目的歷史。

大廈管理 – 民政事務總署、屋宇署、香港房屋協會，以及市建局

香港房屋協會

21. 2005 年，香港房屋協會(房協)成立樓宇管理維修綜合計劃(綜合計劃)。房協營辦由合資格專業物業管理和維修員駐守的物業管理諮詢中心(諮詢中心)為香港各區大廈業主、住客、業主立案法團和互助委員會等提供物業管理諮詢服務，以協助他們解決大廈管理、維修和保養的問題。在進行此研究時，總共有 11 個諮詢中心。
22. 2008 年，房協在其中一個諮詢中心與長者安居服務協會合作為長者先導計劃提供一站式服務“為長者提供房屋及相關服務的意見及資訊，當中以家居安全及衛生、維修及改善居住環境。³”。

屋宇署

23. 2002 年，屋宇署開始找非政府機構去成立“駐屋宇署”社工支援服務隊去處理受屋宇署執行行動影響的投訴人和業主／住客在經濟、心理和社會性的需要；以及促進住戶與屋宇署之間的互相了解及溝通。在行動的過程，社工支援服務隊也可能協助組織居民成立法團。雖然屋宇署找非政府機構去營運社工支援服務隊的合約安排與

³房協 2009 年報 30 頁。

市建局相近，屋宇署形容這些社工支援服務隊為“駐屋宇署”社工支援服務隊。相應地，屋宇署的社工支援服務隊與有關的屋宇主任合作緊密。

24. 當也許有居民對屋宇署的修葺令不滿因而對社工支援服務隊不太合作情況，顯然地，「獨立性」對這些社工支援服務隊未被視為大問題。大概，因為大多數問題是技術或社會心理的性質，政策「倡議」沒有被看作為這些社工支援服務隊的其中一個角色。
25. 屋宇署社工支援服務隊也與地區組織、民政事務總署的聯絡主任合作協助居民成立法團。
26. 在進行本研究時，屋宇署外判了4個非政府機構去營運7隊“駐屋宇署”社工支援服務隊。

民政事務總署

27. 大廈管理政策是民政事務局和民政事務總署轄下負責執行的《建築物管理條例》和相關法例。
28. 在18區的每一區，均有一個地區大廈管理聯絡小組(聯絡小組)，而這些小組會
 - 探訪區內私人大廈的業主，推廣良好的大廈管理方法；
 - 就成立法團的程序，向業主提供意見；
 - 向業主會議召集人發出豁免業權查冊收費證明書，讓他向土地註冊處免費索取其大廈的業主紀錄，以便召開會議籌組法團。
 - 出席業主會議，並在有需要時向業主提供意見；
 - 處理業主根據《建築物管理條例》第3A條要求民政事務局局長頒令召開業主會議的申請；
 - 為法團管理委員會成員，舉辦有關大廈管理的訓練課程、研討會、講座和工作坊；
 - 舉辦教育和宣傳活動，包括舉行大廈管理資料巡迴展覽，以及製作一系列以大廈管理、維修、保險為主題的宣傳資料，以推廣良好有效的大廈管理方法；
 - 處理有關大廈管理的查詢和投訴；
 - 協助執法部門執行與大廈維修和改善消防安全有關的工作；以及
 - 協助業主、法團和管理公司調解糾紛，並在有需要時安排「義務專業調解服務」。
29. 在進行本研究時，民政事務總署已成立了3個大廈管理資源中心(資源中心)，這裏提供普羅大眾房屋相關專業的諮詢服務。

市建局伙伴地區機構

30. 市建局以按年的合約形式伙伴 9 個地區組織協助私人樓宇業主組織法團。
- 通過舉辦工作坊、座談會、簡報會和推廣活動，向市建局服務對象推廣其樓宇復修計劃；
 - 協助業主成立法團，以組織關於復修工程事宜；
 - 在復修工程的初步規劃期間，當有需要時向法團提供物業管理意見和行政支援，藉此說服他們成功參與計劃；
 - 協助解決在規劃和組織樓宇復修事宜期間產生的鄰舍關係糾紛；以及
 - 幫助有經濟困難的業主申請市建局的貸款和資助，以及在適當情況下，向有特別需要長者或業主，提供特別援助以進行申請。

其他觀察

31. 《市區重建策略》中有關社工隊的條款與實際執行，在社工隊的數目、服務的範圍、成立社工隊的時間方面並不一致。市建局社工隊的獨立性是社工主要的憂慮。
32. 看來在各樣工作中明顯地出現了很大程度的重疊，尤其是關於社區組織和政策倡議，雖然不同團體相對強調和採用的方法有所不同。例如在組織工作方面，屋宇署社工支援服務隊、聯絡小組、當區機構、區議員和政黨集中於法團的成立和運作，而市建局社工隊則組織受影響人士向市建局表達意見。

工種	有關團體
社會規劃	社區中心
社區組織	公帑資助：社區中心、屋宇署社工支援服務隊、市建局當區合作伙伴機構、民政事務總署聯絡小組 非直接由公帑資助：區議員 其他：政黨
政策倡議	公帑資助：社區中心、市建局社工隊 非直接由公帑資助：區議員 其他：政黨、壓力團體，以及倡議團體
為有需要家庭和個人提供服務的個案工作	屋宇署社工支援服務隊、市建局社工隊和當有需要時在社區提供服務的其他社會服務單位、及由房協聯繫在諮詢中心為長者居民服務的非政府機構

33. 就參與市區各樣服務之團體的網絡而言，在不同地區有一些差異的情況。具體例子是，深水埗區並沒有社區中心的設立，雖然在該區有其他非政府機構亦積極地參與社區組織和政策倡議的工作，例如香港社區組織協會。

未來的選擇

34. 在市區重建的前提下，成立社工隊的未來方向，看來有 3 個可能性
- 維持現狀，即是市建局與非政府機構締約營辦社工隊
 - 成立獨立社工隊，由市建局以外其他團體資助和監管
 - 以地區為本，成立社工隊參與社會規劃、政策倡議和社區組織等工作，而市建局則僱用本身的社工處理個案工作。
35. 在《市區重建策略》檢討和本研究中，幾乎沒有人表示願意選擇維持現狀。下表列出了 3 項選擇正反論據的摘要：

選擇	正	反
1. 維持現狀	市建局和社工隊之間有公平的協調	沒有充分處理獨立性的問題
2. 成立獨立社工隊由市建局以外其他團體監管	社工隊可被視為更具獨立性	需要市建局和社工隊更著力促進之間的協調
3. 成立以地區為本的社工隊參與社會規劃、政策倡議和社區組織的工作，而市建局則僱用本身社工處理個案工作	社工隊之間不再有角色衝突的問題，並且市建局的收購組和社工隊有更佳的協調	當有需要人士和家庭對市建局不滿時，市建局的社工感到難以、甚至有時不可能與他們建立親善關係，因此亦難以建立工作關係；體恤安置和其他形式的援助可能被視為不具獨立性和有欠公允；社工隊的工作與社區其他服務重疊

36. 第 2 個選擇(即由市建局以外團體監管和資助的社工隊)的主要優點在於有可見的獨立性，而其缺點(即市建局和社工隊之間的協調)則可由額外的協調努力和可向社工隊的社工提供額外培訓彌補。
37. 第 3 個選擇(即把倡議/組織工作與個案工作分開)的優點在於在個案工作的層面消除角色衝突和改善協調，但其缺點則難以彌補，除非向外尋求幫助，例如綜合家庭服務中心⁴。
38. 看來選擇 2 較易為社工界接納，但對市建局管理層來說，社工隊的管理和協調則是隱憂。另一方面，社工強烈地反對選擇 3，而市建局收購組一些員工亦擔心會失去『獨立性』，並且鑑於市建局是重建過程中有相關利益者，他們也擔心這點可削弱來自市建局內部之建議的『可信性』，尤其是一旦發生糾紛時。

⁴ 我們預料，如最近就綜合家庭服務中心進行檢討所反映的，該等中心會強烈反對這個建議。其實，在最近的檢討中，很多該等中心的社工慶幸市建局有本身以合約形式聘請的社工隊，但卻因他們要『為』房屋署工作而感到遺憾。

建議

39. 當然沒有選擇是完美的，但選擇 2 看來更易為大多數人所接納，或起碼是最不為人拒絕接納的。再者，與選擇 3 比較，選擇 2 更容易獲得補救方法以彌補其缺點。

選擇 2 – 獨立社工隊

40. 倘若選擇 2 獲採納，有可能資金是來自發展局或市建局，而社工隊則由發展局、社會福利署，或如一些社工所倡議的新信託基金以合約聘用和監管。倘若資源來自發展局，社工隊會被視為更加獨立於身為重建項目實施者的市建局。
41. 比較來說，以社會福利署作為締約方和監管者，連同其已確立的監管合約和服務表現的制度，比在發展局設立新制度或甚至設立新信託基金，成效更佳。再者，在相關服務分處、地區辦事處和資助分處服務的社會福利署專業人員都是社工，這個情況可利便更佳的溝通和與社區其他相關社會服務的交融。雖然由社會福利署負責簽約和監管的工作會有更佳成效，但對社會福利署而言，可能仍然有一些資源問題要解決。
42. 同時有需要設立督導委員會，至少，在發展初期，在發展局轄下包括市建局和其他社區中的持份者的代表以確保服務的方向是與《市區重建策略》和受重建影響的社區的需要一致。
43. 視乎重建項目和受影響家庭的數目，不同地區對服務的需求會有差別，因此有需要根據服務範圍和可能出現的個案工作量，發展分配資金的準則。
44. 定期為社工提供入職培訓課程，亦有利於幫助他們掌握市區更新相關知識的基本概念，市區更新的社區動力，以及受市區更新影響人士和家庭的需要。

選擇 3 – 分開的社工隊和市建局的內部個案社工

45. 倘若選擇 3 獲採納，關乎資金、締約和監管分開的社工隊的有關問題會與選擇 2 的問題相似。
46. 與選擇 2 相似，社工隊的服務和現時社區中的社區發展服務可能仍然存在一些重疊的情況，這點需按個別地區予以解決。

47. 雖然有內部社工提供所需的個案工作服務，但仍需將他們安置於與收購組不同的組別，為他們提供某程度的獨立性，由高級社工負責管理，而該高級社工則向高級管理層而非項目管理組負責。
48. 有需要發展規程說明有關程序，在甚麼情況下應轉介個案到其他個案服務中心，如綜合家庭服務中心。該等規程和可能出現的個案量管理問題，須與社會福利署轄下有關督導委員會或工作小組商議解決。

服務範圍

49. 如較早前所述，在市區更新中使用由下而上的規劃方式，現存由非政府機構營辦的社區中心已經可以作為代理人，幫助組織和動員當區居民參與規劃程序，而且他們定必會這樣做。倘若選擇 2 獲採納，很可能無需在服務範圍中包括社會規劃，除了在沒有非政府機構社區中心的社區，而在這些情況下，成效更佳的做法，是在有關資金和服務協議中加入『規劃』一項，並應考慮增加資源。
50. 因為由某種形式保育計劃導致搬遷安置所需服務的性質，與重建的情況非常相似，看來把這些個案包括在社工隊的服務範圍內的做法是合乎邏輯的。至於與復修有關的個案，基於現時涉及之參與者的數目，確實有需要精簡各個團體為組織居民處理他們樓宇之管理、修葺和保養事宜而提供的服務。不過，這個議題超出了本研究的範圍。