

# 社会福利署为有或怀疑有精神健康问题的人士、 其家人 / 照顾者及邻居所提供的支援服务 主动调查报告摘要

## 引言

资料显示，本港受情绪或精神健康问题困扰的人士数目持续上升。而在接受医院管理局（「医管局」）治疗服务的精神病患者当中，逾九成（为数十余万人，当中包括严重精神病患者）是在社区中生活。因此，在地区层面照顾精神病患者及提供有关服务，以增加患者康复及重新融入社会的机会，有确切需要。

2. 社会福利署（「社署」）负责在社区为精神病患者、怀疑有精神健康问题的人士、其家人、照顾者以及区内居民提供支援服务。在工作层面上，社署透过服务协议形式，委托非政府机构在各区营办「精神健康综合社区中心」（「精神健康中心」），为上述人士提供由预防至危机管理的一站式社区支援服务。

3. 这项主动调查旨在探究社署在社区为有或怀疑有精神健康问题人士、其家人、照顾者及在邻近居住的人（在本报告中统称「邻居」）所提供的服务是否足够。

4. 调查并非针对任何「精神健康中心」或任何个案，而是从宏观层面审研社署的现有制度有否不足，以及可改善之处。

## 本署调查所得

5. 本署发现，社署为社区中有或怀疑有精神健康问题的人士、其家人、照顾者及邻居所提供的支援服务，存在以下问题。

### ***问题（一）：不同组织对「精神健康中心」的服务对象之诠释不尽相同***

6. 就「精神健康中心」的服务对象，尤其是否包括有或怀疑有精神健康问题人士的邻居，负责资助该些中心的社署、受委托提供服务的社会服务及复康界，以至经常接触病患者的医管局，有不完全相同的诠释。

7. 根据社署的网页，任何市民若受怀疑有精神健康问题的人士滋扰，除了可向警方求助外，亦可直接联络「精神健康中心」求助。社署解释，在「精神健康中心」的服务对象中，虽然没有特别列出「邻居」这类别，但「邻居」亦是居住在当区的居民；他们如希望改善精神健康，亦可以是「精神健康中心」的服务对象。另一方面，任何居于当区的人士（包括「邻居」），如遇到怀疑有精神健康问题人士而需要协助，亦可联络当区的「精神健康中心」。

8. 联系超过 20 个精神复康机构和资助组织的香港复康联会和香港社会服务联会向本署指出，根据社署与营办「精神健康中心」的非政府机构所签订的《津贴及服务协议》，「精神健康中心」的服务原意及原初设计并没有把对「邻居」的支援包括在协议的服务对象及服务目标之内。虽然如此，「精神健康中心」在过去数年亦曾接过「邻居」的求助，当中主要涉及被人滋扰或怀疑有人有精神健康问题。「精神健康中心」会按「邻居」所提供的资料，尝试接触事涉的有或怀疑有精神健康问题的人士并提供支援。中心亦会按「邻居」的需要及意愿向他们提供协助。

9. 根据医管局资料文件，任何市民如在社区发现怀疑有精神健康问题的人士，在有关人士同意下，可向社署辖下各区的「精神健康中心」求助；中心会为这些怀疑有精神健康问题人士提供适当的社区支援。

10. 由于相关的文件及宣传资料没有就「精神健康中心」的服务对象是否包括有或怀疑有精神健康问题人士的邻居作清晰表述，这可能会对「精神健康中心」的员工以及希望得到该些中心协助的公众人士造成误解。本署认为，社署应在「精神健康中心」的相关文件清楚表明，「精神健康中心」的服务对象涵盖有或怀疑有精神健康问题人士的邻居。

### ***问题（二）：应善用邻居对怀疑有精神健康问题人士的观察所得以作出跟进***

11. 邻居对有或怀疑有精神健康问题的人士的情况，由于有不时接触可能有一定的知悉和了解。本署认为，社署应与「精神健康中心」考虑多些参考该些邻居的所见所闻，从而增加外展，尝试深入社区，主动接触怀疑有精神健康问题的人士，希望能对他们提供更适切的协

助。此外，在邻居将怀疑有精神健康问题人士的情况告知中心后，中心可作出评估，然后再把情况转告社康护士 / 医务社工，让他们向有关人士提供适切的跟进服务。

12. 本署明白，上述建议的措施要推行不无困难。市民接受「精神健康中心」的服务与否属自愿性质，如被怀疑有精神健康问题的人士不同意接受服务或协助，「精神健康中心」是难以发挥作用的。不过，凡事不能因噎废食。本署希望社署能与「精神健康中心」尽力作出跟进。

### ***问题（三）：对「精神健康中心」的服务质素监管不足***

13. 按现时制度，「精神健康中心」须接受社署的监察，并须定期向该署提交统计报告及自我评估报告，以及接受该署的评估探访或突击探访。「精神健康中心」与社署订立了各项的服务量指标，包括新个案人数、新会员人数、外展探访次数、面谈次数、社区联系活动次数等多个范畴。

14. 过去数年，各「精神健康中心」就有关服务量指标都达到所订的标准水平。然而，本署发现，各中心每年向社署所提交的自我评估报告，其实并不包括有或怀疑有精神健康问题人士之家人、照顾者及其邻居使用有关服务的情况，以及对服务的意见和评价。此外，各中心定期向社署提交的指定统计资料亦未包括有关邻居使用服务的数据。个别中心有自发记录邻居作为求助人的数据，但那并非出于社署的规定。

15. 本署认为，现时社署对中心的恒常监察流于量化。该署集中审视的只是中心所提供的数据，以评估中心的服务量是否达到《津贴及服务协议》所订的目标，这种只求量化达标的态度，对服务质素的监管并不足够。

16. 社署亦没有留意家人、照顾者及邻居使用中心服务的情况，未有掌握相关资料。对于家人、照顾者及邻居是否知悉如何求助，以及有否获得適切服务，社署基本上是不知。这监察疏漏应予填补。社署应更积极地监察「精神健康中心」的所有服务对象（包括家人、照顾者及邻居）使用服务的情况，加强对服务质素的监管。

#### **问题（四）：「精神健康中心」的宣传及资讯仍有不足**

17. 「精神健康中心」服务的宣传途径，主要是社署网页及热线、中心的宣传单张及推广、教育及地区联系活动。

18. 本署认为，一直以来，社署针对「精神健康中心」服务之推广及宣传仍不足够，以致很多市民仍对该项服务缺乏认识。在社署网页林林总总的资料中，「精神健康中心」的服务未算明显。社署应加强宣传中心的角色、服务对象和服务范围，以及投诉渠道，让「精神健康中心」能发挥其最大功能。

#### **问题（五）：处理投诉的机制未够完善**

19. 社署于二〇〇九年成立「整笔拨款独立处理投诉委员会」（「投诉委员会」），以处理与整笔拨款有关而受资助的非政府机构（包括营办「精神健康中心」的机构）未能妥善解决的投诉。

20. 社署收到对「精神健康中心」服务的投诉后，一律会按现行机制把有关投诉转交予「投诉委员会」处理。就未经机构处理的投诉而言，「投诉委员会」秘书处会将该等投诉转介至有关机构处理，由机构直接回复投诉人及将回复副本交予「投诉委员会」秘书处。如投诉人不满有关机构的处理及回复，而与该回复相关的投诉事项属于「投诉委员会」处理的范围，「投诉委员会」可就投诉展开调查，并把调查结果及改善建议（如有）告知相关机构、社署和投诉人。不过，「投诉委员会」一般不会处理匿名投诉和涉及「精神健康中心」员工态度的投诉。而涉及有关机构个别职员的专业判断之投诉，因不属「投诉委员会」处理的投诉范畴，「投诉委员会」不会作出跟进。

21. 「投诉委员会」所处理的，主要是「与整笔拨款」有关的投诉。社署仅期望，营办「精神健康中心」的机构会按照社会福利服务整笔拨款手册所述，自行「就其服务表现负责，并按照机构的既有政策首要处理所接获的投诉」。结果，社署本身绝少跟进市民对「精神健康中心」服务的投诉。

22. 本署认为，社署透过订立服务量指标及要求营办「精神健康中心」的机构，每年作出自我评估等措施来监察各中心的服务水平，固然是有其需要，但服务使用者的经历、意见和评价同样重要。社署有

责任从服务使用者的投诉个案中多些了解中心的运作、当中有否改善的空间，从而更有效地监管这些中心。

23. 此外，匿名投诉及涉及员工态度的投诉，也许是不容易查究，但该署也不能掉以轻心。即使最终未能裁定事情的是非曲直，亦应提示有关机构有则改之、无则加勉。这才是处理投诉的正确积极态度。至于该署以「专业判断，不属『投诉委员会』处理的投诉范畴」为由而不跟进投诉，本署更是无法认同。该署是专业部门，理应有权责审视「精神健康中心」的工作水平及服务质素，是否符合专业要求。

24. 本署认为，社署应检讨其处理投诉的机制及方针，以加强本身对「精神健康中心」的监督角色。

## 本署的建议

25. 综合以上的评论，申诉专员敦促社署：

- (1) 厘清「精神健康中心」的服务对象，以涵盖有服务需要的邻居，并在相关文件中清楚订明相关资料；
- (2) 责成「精神健康中心」加强与邻居的沟通，强化外展工作及与社区其他服务单位的协作，藉以向有或怀疑有精神健康问题的人士提供更适切的协助；
- (3) 加强监察「精神健康中心」的服务质素，包括所有服务对象（例如家人、照顾者及邻居）使用服务的情况，而不应只着重量化数据；
- (4) 增加就「精神健康中心」的宣传及资讯；
- (5) 检讨处理对「精神健康中心」的投诉之机制及方针，以加强该署对各中心的监督角色。

申诉专员公署

二〇一七年十二月