

社會福利署為有或懷疑有精神健康問題的人士、 其家人 / 照顧者及鄰居所提供的支援服務 主動調查報告摘要

引言

資料顯示，本港受情緒或精神健康問題困擾的人士數目持續上升。而在接受醫院管理局（「醫管局」）治療服務的精神病患者當中，逾九成（為數十餘萬人，當中包括嚴重精神病患者）是在社區中生活。因此，在地區層面照顧精神病患者及提供有關服務，以增加患者康復及重新融入社會的機會，有確切需要。

2. 社會福利署（「社署」）負責在社區為精神病患者、懷疑有精神健康問題的人士、其家人、照顧者以及區內居民提供支援服務。在工作層面上，社署透過服務協約形式，委託非政府機構在各區營辦「精神健康綜合社區中心」（「精神健康中心」），為上述人士提供由預防至危機管理的一站式社區支援服務。

3. 這項主動調查旨在探究社署在社區為有或懷疑有精神健康問題人士、其家人、照顧者及在鄰近居住的人（在本報告中統稱「鄰居」）所提供的服務是否足夠。

4. 調查並非針對任何「精神健康中心」或任何個案，而是從宏觀層面審研社署的現有制度有否不足，以及可改善之處。

本署調查所得

5. 本署發現，社署為社區中有或懷疑有精神健康問題的人士、其家人、照顧者及鄰居所提供的支援服務，存在以下問題。

問題（一）：不同組織對「精神健康中心」的服務對象之詮釋不盡相同

6. 就「精神健康中心」的服務對象，尤其是否包括有或懷疑有精神健康問題人士的鄰居，負責資助該些中心的社署、受委託提供服務的社會服務及復康界，以至經常接觸病患者的醫管局，有不完全相同的詮釋。

7. 根據社署的網頁，任何市民若受懷疑有精神健康問題的人士滋擾，除了可向警方求助外，亦可直接聯絡「精神健康中心」求助。社署解釋，在「精神健康中心」的服務對象中，雖然沒有特別列出「鄰居」這類別，但「鄰居」亦是居住在當區的居民；他們如希望改善精神健康，亦可以是「精神健康中心」的服務對象。另一方面，任何居於當區的人士（包括「鄰居」），如遇到懷疑有精神健康問題人士而需要協助，亦可聯絡當區的「精神健康中心」。

8. 聯繫超過 20 個精神復康機構和資助組織的香港復康聯會和香港社會服務聯會向本署指出，根據社署與營辦「精神健康中心」的非政府機構所簽訂的《津貼及服務協議》，「精神健康中心」的服務原意及原初設計並沒有把對「鄰居」的支援包括在協議的服務對象及服務目標之內。雖然如此，「精神健康中心」在過去數年亦曾接過「鄰居」的求助，當中主要涉及被人滋擾或懷疑有人有精神健康問題。「精神健康中心」會按「鄰居」所提供的資料，嘗試接觸事涉的有或懷疑有精神健康問題的人士並提供支援。中心亦會按「鄰居」的需要及意願向他們提供協助。

9. 根據醫管局的資料文件，任何市民如在社區發現懷疑有精神健康問題的人士，在有關人士同意下，可向社署轄下各區的「精神健康中心」求助；中心會為該些懷疑有精神健康問題人士提供適當的社區支援。

10. 由於相關的文件及宣傳資料沒有就「精神健康中心」的服務對象是否包括有或懷疑有精神健康問題人士的鄰居作清晰表述，這可能會對「精神健康中心」的員工以及希望得到該些中心協助的公眾人士造成誤解。本署認為，社署應在「精神健康中心」的相關文件清楚表明，「精神健康中心」的服務對象涵蓋有或懷疑有精神健康問題人士的鄰居。

問題(二): 應善用鄰居對懷疑有精神健康問題人士的觀察所得以作出跟進

11. 鄰居對有或懷疑有精神健康問題的人士的情況，由於有不時接觸可能有一定的知悉和了解。本署認為，社署應與「精神健康中心」考慮多些參考該些鄰居的所見所聞，從而增加外展，嘗試深入社區，主動接觸懷疑有精神健康問題的人士，希望能對他們提供更適切的協

助。此外，在鄰居將懷疑有精神健康問題人士的情況告知中心後，中心可作出評估，然後再把情況轉告社康護士／醫務社工，讓他們向有關人士提供適切的跟進服務。

12. 本署明白，上述建議的措施要推行不無困難。市民接受「精神健康中心」的服務與否屬自願性質，如被懷疑有精神健康問題的人士不同意接受服務或協助，「精神健康中心」是難以發揮作用的。不過，凡事不能因噎廢食。本署希望社署能與「精神健康中心」盡力作出跟進。

問題 (三): 對「精神健康中心」的服務質素監管不足

13. 按現時制度，「精神健康中心」須接受社署的監察，並須定期向該署提交統計報告及自我評估報告，以及接受該署的評估探訪或突擊探訪。「精神健康中心」與社署訂立了各項的服務量指標，包括新個案人數、新會員人數、外展探訪次數、面談次數、社區聯繫活動次數等多個範疇。

14. 過去數年，各「精神健康中心」就有關服務量指標都達到所訂的標準水平。然而，本署發現，各中心每年向社署所提交的自我評估報告，其實並不包括有或懷疑有精神健康問題人士之家人、照顧者及其鄰居使用有關服務的情況，以及對服務的意見和評價。此外，各中心定期向社署提交的指定統計資料亦未包括有關鄰居使用服務的數據。個別中心有自發記錄鄰居作為求助人的數據，但那並非出於社署的規定。

15. 本署認為，現時社署對中心的恒常監察流於量化。該署集中審視的只是中心所提供的數據，以評估中心的服務量是否達到《津貼及服務協議》所訂的目標，這種只求量化達標的態度，對服務質素的監管並不足夠。

16. 社署亦沒有留意家人、照顧者及鄰居使用中心服務的情況，未有掌握相關資料。對於家人、照顧者及鄰居是否知悉如何求助，以及有否獲得適切服務，社署基本上是不知道。這監察疏漏應予填補。社署應更積極地監察「精神健康中心」的所有服務對象（包括家人、照顧者及鄰居）使用服務的情況，加強對服務質素的監管。

問題 (四):「精神健康中心」的宣傳及資訊仍有不足

17. 「精神健康中心」服務的宣傳途徑，主要是社署網頁及熱線、中心的宣傳單張及推廣、教育及地區聯繫活動。

18. 本署認為，一直以來，社署針對「精神健康中心」服務之推廣及宣傳仍不足夠，以致很多市民仍對該項服務缺乏認識。在社署網頁林林總總的資料中，「精神健康中心」的服務未算明顯。社署應加強宣傳中心的角色、服務對象和服務範圍，以及投訴渠道，讓「精神健康中心」能發揮其最大功能。

問題 (五):處理投訴的機制未夠完善

19. 社署於二〇〇九年成立「整筆撥款獨立處理投訴委員會」(「投訴委員會」)，以處理與整筆撥款有關而受資助的非政府機構(包括營辦「精神健康中心」的機構)未能妥善解決的投訴。

20. 社署收到對「精神健康中心」服務的投訴後，一律會按現行機制把有關投訴轉交予「投訴委員會」處理。就未經機構處理的投訴而言，「投訴委員會」秘書處會將該等投訴轉介至有關機構處理，由機構直接回覆投訴人及將回覆副本交予「投訴委員會」秘書處。如投訴人不滿有關機構的處理及回覆，而與該回覆相關的投訴事項屬於「投訴委員會」處理的範圍，「投訴委員會」可就投訴展開調查，並把調查結果及改善建議(如有)告知相關機構、社署和投訴人。不過，「投訴委員會」一般不會處理匿名投訴和涉及「精神健康中心」員工態度的投訴。而涉及有關機構個別職員的專業判斷之投訴，因不屬「投訴委員會」處理的投訴範疇，「投訴委員會」不會作出跟進。

21. 「投訴委員會」所處理的，主要是「與整筆撥款」有關的投訴。社署僅期望，營辦「精神健康中心」的機構會按照社會福利服務整筆撥款手冊所述，自行「就其服務表現負責，並按照機構的既有政策首要處理所接獲的投訴」。結果，社署本身絕少跟進市民對「精神健康中心」服務的投訴。

22. 本署認為，社署透過訂立服務量指標及要求營辦「精神健康中心」的機構，每年作出自我評估等措施來監察各中心的服務水平，固然是有其需要，但服務使用者的經歷、意見和評價同樣重要。社署有

責任從服務使用者的投訴個案中多些了解中心的運作、當中有否改善的空間，從而更有效地監管該些中心。

23. 此外，匿名投訴及涉及員工態度的投訴，也許是不容易查究，但該署也不能掉以輕心。即使最終未能裁定事情的是非曲直，亦應提示有關機構有則改之、無則加勉。這才是處理投訴的正確積極態度。至於該署以「專業判斷，不屬『投訴委員會』處理的投訴範疇」為由而不跟進投訴，本署更是無法認同。該署是專業部門，理應有權責審視「精神健康中心」的工作水平及服務質素，是否符合專業要求。

24. 本署認為，社署應檢討其處理投訴的機制及方針，以加強本身對「精神健康中心」的監督角色。

本署的建議

25. 綜合以上的評論，申訴專員敦促社署：

- (1) 釐清「精神健康中心」的服務對象，以涵蓋有服務需要的鄰居，並在相關文件中清楚訂明相關資料；
- (2) 責成「精神健康中心」加強與鄰居的溝通，強化外展工作及與社區其他服務單位的協作，藉以向有或懷疑有精神健康問題的人士提供更適切的協助；
- (3) 加強監察「精神健康中心」的服務質素，包括所有服務對象（例如家人、照顧者及鄰居）使用服務的情況，而不應只着重量化數據；
- (4) 增加就「精神健康中心」的宣傳及資訊；
- (5) 檢討處理對「精神健康中心」的投訴之機制及方針，以加強該署對各中心的監督角色。

申訴專員公署
二〇一七年十二月