

社會工作

「邁向復康新紀元」——社會工作局的 職能與復康綱要法的執行^{*}

葉炳權^{**}

一、前言

社會工作局作為《預防殘疾及使殘疾人康復及融入社會之政策》，即一般稱為復康綱要法的第33 / 99 / M號法令指定的康復政策協調及統籌部門，藉着此法令頒佈一週年之際，向大家介紹本局在殘疾人士服務方面的職責使命和工作情況，並就復康綱要法的實際施行及相關事宜與大家作一分享，並共同檢視澳門地區復康服務的發展現況，前瞻其未來路向。

二、社會工作局在康復服務中的主要職能

1. 眾所周知，1999年6月21日政府公報頒佈的第24 / 99 / M號法令，重新訂定了社會工作局的架構與職能。根據有關法例，本局在殘疾人士服務方面的主要職責，是透過推動和貫徹各類型的社會工作，實施社會保護與融入社會的計劃，從而向殘疾人士及其家庭提供輔助，並防止他們出現遭受社會排斥的情況。而為執行有關職務，本局按照上述法例設立了五個廳級部門。當中，以家庭暨社區服務廳和社會互助廳的工作與殘疾人士服務關係最為直接。家庭暨社區服務廳透過其轄下的五個社會工作中心和家庭輔導辦公室，向有需要的殘疾人士及其家庭提供直接的經濟援助、諮詢轉介、個案工作與輔導服務。而社會互助廳則經由其轄下的復康服務處，與民間機構和殘疾人士團體積極聯繫，透過技術輔助、財政資助及設施讓與等機構輔助工作，和該等非政府組織攜手合作，開設各類型的復康設施，為不同類別的殘疾人士提供所需服務。

2. 鑑於復康服務處在康復政策和有關服務中擔當的重要角色，有必要就該處的職能作進一步的引介。

* 公元2000年7月22日。

** 社會工作局局長

復康服務處的前身乃成立於九十年代初期，原為設在前澳門社會工作司社會服務廳內、以專責小組形式運作的一個工作單位，名為傷殘人士機構輔助部。而自去年6月28日本局改組開始，根據新頒組織章程的規定，上述工作小組被提升為一正式的處級部門，承擔推動及輔助非政府組織開展復康服務的責任。隨著同年7月19日頒佈的復康綱要法規定社會工作局須在其內設立一個負責協調和統籌康復政策的常設架構，該處亦被要求在復康綱要法的執行方面肩負有關職責。按照前述兩項法例的規定，復康服務處的具體職能主要包括：

- A. 評估及執行殘疾人士活動方案和服務計劃，並與相關部門或機構共同合作，為該等人士及其家庭提供援助。
- B. 與民間復康服務機構開展合作，提供技術輔助和財政輔助，並監察該等機構的運作與服務質素。
- C. 編製殘疾人士需要及現有資源的清單，並對有關清單作出評估，以期改善社會政策的措施。
- D. 參與相關的研究工作，尋求及建議有利於殘疾人士與其身處的社會環境間保持聯繫的方法，包括身體、教育、就業、以及社會等方面的促進、復康和融合措施。
- E. 執行復康綱要法，參與協調及統籌澳門地區關於預防殘疾和使殘疾人士康復與融入社會的康復政策。

明顯地，復康服務處的設立及其在角色與職能方面的提升和擴展，反映出行政當局對殘疾人士服務的關注。而事實上，作為本澳社會政策的主要執行部門，社會工作局向來樂於承擔責任，盡力為殘疾人士提供所需的社會服務。尤其是在近十年來，隨著社會的發展需要，本局透過與關心殘疾人士福祉的政府部門及非政府組織的共同合作，至今經已初步發展出一個由社區照顧和院舍服務組成的支援網絡，藉此協助有關人士及其家庭舒解問題困難，改善生活狀況。

三、本澳復康服務的發展

1. 正如世界上的其它地方一樣，澳門地區的殘疾人士服務最初乃始於民間機構的服務熱誠和志願精神。分別成立於1568年的仁慈堂、1971年的鏡湖醫院慈善會以及1892年的同善堂等社團機構自其設立之初，即有為包括殘疾人士在內的貧苦大眾提供服務。早期的工作主要集中於生活救助、贈醫施藥和收容照顧等服務。至於較專門的復康機構，則開始於二十世紀的六十年代。較早成立的包括1960年的澳門盲人重建中心、1968年的主教山兒童中心、1970年的聖類斯中心、1977年的聖路濟亞中心以及1980年的聖瑪嘉烈達中心。這些機構均由民間機構設立，服務性質則以院舍照顧為主。

2. 自本澳官方的社會福利架構於1938年成立以來，殘疾人士服務一直是政府關注的其中一個重要領域。尤其是自1986年前澳門社會工作司（本局的前稱）作出重大改組後，由政府社會福利部門提供的康復服務即不再局限於為殘疾人士提供

公共援助，并對民間機構發放財政資助，而開始比前更著重對殘疾人士的康復程序與民間機構的技術援助。特別是在九十年代初期傷殘人士機構輔助部成立以來，本局在社會復康的現代理念和官民合作的發展模式基礎上，進一步集中資源，尤其是透過“公設民營”的輔助方式，協同民間機構創設多所以社區為本的復康服務設施，從而為幫助不同類別的殘疾人士克服障礙困阻、增強獨立自信、發揮天賦潛能以及提升生活素質，拓建了良好的發展根基。

3. 自首個以“公設民營”方式建立的設施—即傷殘人士社會服務中心暨庇護工場—在一九八六年啟用後，在進入九十年代後，經由本局提供或參與提供輔助而陸續落成、重建或裝修完竣投入服務的設施包括：

年份	設施	備註
1992	主教兒童日間中心	肢體傷殘或智障兒童日托服務
1992	聖類斯公撒格之家	男性成年智障或長期精神病患者院護服務
1993	啟智中心	發展障礙兒童早期教育及訓練服務
1993	望廈之家中途宿舍	成年精神病患康復者中途宿舍服務
1994	啟能中心	成年智障人士日間照顧及訓練服務
1995	曙光中心	智障兒童日間暫托服務
1995	啟健中心	發展障礙兒童早期教育及訓練服務
1995	聖路濟亞中心	女性成年智障或長期精神病患者院護服務
1996	曉光中心	成年智障人士日間照顧及訓練服務
1996	旭日中心	成年精神病患康復者日間照顧及輔助服務
1997	啟聰中心	失聰兒童語言訓練
1997	澳門特殊奧運會附屬弱智人士職業培訓中心	成年智障人士職業訓練服務 註：於2000年6月遷往新址。
1999	澳門特殊奧運會附屬弱智人士工作隊	成年智障人士輔助就業服務

年份	設施	備註
1999	聾人社會服務中心	聽障人士多元化服務中心
1999	利民坊	成年精神病患康復者輔助就業服務
2000	澳門特殊奧運會附屬弱智人士職業培訓暨展能中心	成年智障人士職業訓練及康樂服務
2000	康寧中心	末期癌症舒緩及善終服務
註：* 在 1999 年，本局亦為弱智人士家長協會提供了新會址。 * 在本年稍後時間，啟能中心的新址亦將投入啟用。		

4. 1986年傷殘人士社會服務中心暨庇護工場的成立可為本局介入有關服務的一個分水嶺，因為在1986年前，澳門的復康設施基本上是以民間機構建立的院舍服務為主體，而在1986年之後，尤其是九十年代初以來，有關機構不但在數量上由原來的五間增至現時的十九間，而且受惠對象、服務內容及工作模式亦由主要為被家庭遺棄的嚴重身心障礙者提供混合式的住宿照顧，逐步轉變成為向不同類別的殘疾人士提供社區化的專門服務。現時，復康服務機構的受惠對象涵蓋了肢體殘障、智力障礙、精神困擾、失明、失聰和末期病患等人士，總數共約一千二百名；在服務內容及工作模式方面，則包括了照顧、教育、職訓、就業、體育、康樂、暫托和住宿等以社區照顧與院舍服務等模式提供的復康程序。此外，不能不提的是除了機構服務外，本局現時亦向八個殘疾人士服務團體提供運作津貼，現時該等團體的會員人數共約二千二百名。

四、對復康服務機構的財政資助

1. 隨著復康服務的逐步發展，本局用於資助殘疾人士服務團體與民間復康機構運作的資助金額亦年復增加。

2. 在九十年代初，有關的資助總額約為澳門幣六百萬元。及至九十年代末，金額已增至逾澳門幣二千一百多萬。上述數字尚未包括用於以“公設民營”方式開辦的機構用地及其裝修工程與物資配置和其它以政府投資及發展計劃基金支付的各種費用以及現時用於為數約五百名領取各類公援的殘疾人士的月津助額。

五、復康立法

1. 1997年12月2日，政府公報刊登第94 / GM / 97號批示，成立專責小組研究和制訂復康綱要法的法律提案。經過上述小組與社會工作委員會進行多次會議和反

覆研究，復康綱要法於去年7月19日正式頒佈。有關法例的目的旨在訂立協助殘疾人士康復及融入社會政策的一般制度。

2. 復康綱要法的內容共分五章，包括一般規定、康復程序、行政當局的責任、行政當局各部門的參與以及最後規定等篇章。其中，法例明確指出康復是一個全面並持續進行的程序，旨在矯正或盡量減輕殘疾的狀況以及恢復、發展或提升殘疾人士才幹和能力，使之更為自立，並更積極參與所屬的社群。

3. 此外，法例亦訂定了復康政策的一般原則，同時具體列出在預防、資訊、醫療復康、特殊教育、職業康復、心理社會康復、活動能力及活動方便、技術輔助、文化體育和娛樂等九個康復程序領域內的相關措施。

4. 而在確定各個涉及康復政策與事務的政府部門和公共機構應在緊密聯繫及互相協調的前提下，協同代表殘疾人士利益的團體與其它相關的非政府組織開展符合服務對象需要的康復措施，法例也訂明了行政當局及其下各個有關部門和機構的具體責任。

六、本局在復康綱要法中的職責

按照復康綱要法及其它相關規定，社會工作局在實施復康政策一般制度方面的主要職責如下：

1. 在直接服務方面：於職能範圍內負責提供和參與康復程序的相關服務，尤其是在心理社會復康等方面的工作。
2. 在政策執行方面：須建立一個負責協調及統籌康復政策的常設架構，並連同社會工作委員會確保對有關政策的跟進工作。

七、在復康綱要法頒佈後復康工作的進展

自復康綱要法頒佈以後，社會工作局：

1. 在直接服務方面

在本身職能範圍內，繼續提供下列各項服務：

A 前線服務

- * 經濟援助：為符合條件的殘疾人士及其家庭，提供社會援助。其中包括由社會保障基金發放的殘疾社會救濟金和由本局提供的各項公共援助金。
- * 個案服務：繼續為有需要的殘疾人士及其家庭提供輔導和社會支援，協助他們增進適應能力，尋求並善用社會資源。在這方面，原則上會優先協助他們

應用各類適合的社區照顧服務。唯在必要時，亦會幫助他們進入院舍設施生活。

- * 飯堂服務：直屬於本司的三間飯堂，會為有需要的殘疾人士提供價廉但優質的膳食服務。
- * 社區教育：組織或參與各類以推動殘疾人士參與社會以及增進傷健共融為主旨的社區教育活動。

B. 機構輔助

對受本局輔助和監護的殘疾人士服務團體或民間復康機構提供技術輔助與財政資助。此外，亦負責有關設施的統籌、規劃和協調等工作。

利民坊、澳門弱智人士家長協進會新址、澳門殘疾人士體育協會的輪椅維修及製造工場、康寧中心以及澳門特殊奧運會附屬弱智人士職業培訓暨展能中心等，均是經由本局透過設施讓與或技術輔助等方式，而與有關部門及組織在過去一年合作設立的服務機構。

2. 在政策執行方面

- A. 經與統計暨普查局取得合作共識，在2001年的人口普查中加入傷殘人士數目及類別的調查項目，而相關的試查工作將在今年進行。
- B. 正加緊進行籌建殘疾人士中央登記系統的各項工作，預算在本年內初步完成並實際開始試驗運作。設立該系統之主要目的在於透過有關制度，建立殘疾人士中央資料庫，以供研究和規劃相關政策與服務的參考。
- C. 開展對相關政府部門或公共機構的探訪工作，就各部門本身的職能範圍、服務現況、發展計劃和運作事宜等問題進行溝通與交流。曾拜訪的部門或機構包括教育暨青年局、衛生局、勞工暨就業局、體育發展局、財政局、土地工務運輸局、臨時澳門市政局以及臨時海島市政局等。

此外，亦曾與立法會的一個專責委員會就復康綱要法的執行情況進行會議交換意見，並安排有關議員探訪數間服務設施。

而在非政府組織方面，曾與民間殘疾人士服務機構聯席會議的組織成員舉行會議，就有關服務的現況和發展進行討論。同時亦經常與個別的殘疾人士服務團體舉行會議，交換意見。

進行上述系列探訪和研討交流的目的，主要是為復康綱要法的實際執行建立部門及機構間的溝通渠道和合作共識。

八、發展挑戰

1. 復康綱要法勾畫出本澳康復政策的發展架構與基本原則，對推動有關工作提供了一般的政策目標、理想的程序內容和宏觀的協作框架。本局透過與有關部門及

機構的接觸，瞭解到各個單位均樂意在執行方面按照法例的要求，實事求是地在現存的基礎上，逐步落實康復綱要法的各樣措施。不過，本局並不諱言在康復政策的執行方面，基於種種原因，特別是發展根基與資源條件等因素限制，現正面臨相當的困難，有待我們予以回應和處理。

2. 綜合各方面的意見，有關挑戰主要包括：
 - A. 法例對“殘疾人士”的定義過於概括，而本澳亦未就“殘疾”的含義制訂公定的具體標準。
 - B. 缺乏澳門殘疾人士的人口數目、類別程度以及生活狀況等客觀資料的統計數據，因而對服務的規劃工作構成障礙。
 - C. 在評估工作方面，缺乏公認的殘障分類與評估標準。此外，所需的專業人員、評估工具和技術設備亦有不足。
 - D. 現存為殘疾人士而設的服務存在多項問題，需要投入相當資源與克服重重困難才能予以改進。當中包括：
 - * 人力資源方面：人力資源數量不足，素質尚需提升。尤其缺乏各類專業的復康人員開展有關工作。
 - * 程序內容方面：多類社區復康設施存在供求差距，特別是職業培訓、庇護工場和輔助就業等為成年殘疾人士而設的服務項目。此外，院舍過於機構化，專業介入仍有待加強。
 - * 協作框架方面：復康服務尚缺系統的規劃機制與長遠的發展策略。當中，協調機制有待強化，服務銜接仍有不足。
 - * 環境因素方面：社會經濟不景，殘疾人士尤其欠缺發展機會。另外，市民大眾對有關人士的認識和接納不足，對他們回歸主流與融入社會構成一定困阻。
 - E. 為落實法例的要求和發展相關計劃的預算金額需求不菲。在人員、技術、設施與法律的配合方面亦存在多樣困難。

九、展望未來

1. 面對種種問題，本局認為在康復政策執行方面的當務之急有五，其中包括：
 - A. 建立跨部門的協作機制，強化康復程序各個相關範疇的協調和統籌工作。尤其應該加強不同服務間的銜接與配合，以及規劃系統性的殘疾人士需求評估機制。
 - B. 應用科學及專業的研究方法，客觀評估復康服務的需求所在，從而整體規劃其未來發展藍圖。為此，適宜針對本澳復康服務的供求進行全面分析，以便制訂具前瞻性的政策指引。

- C. 在條件許可的範圍內，盡量充實復康服務的可用資源。特別是在強化現存服務的各種人力和運作條件以及發展新的服務項目，回應殘疾人士及其家庭急切需求的服務。
- D. 與殘疾人士一起開拓更多的社會參與和就業機會。因此，一方面應強化措施鼓勵殘疾人士參與社區生活及復康事務；另一方面須加強殘疾人士的職業培訓、就業輔助和職業轉介等服務。
- E. 應著重傷健融合的社會教育工作，增加社會人士對殘疾人士需要及其能力的認識。我們認為社會人士的支持接納以及殘疾人士的自強不息，始終是康復政策成功與否的關鍵因素。

2. 而就本局的工作而言，除了繼續承擔復康綱要法賦予本局的職責，將上述五項課題列作優先領域予以跟進外，我們在未來亦將致力推行下列計劃，以期回應殘疾人士的服務需要，改善他們的生活條件：

- A. 繼續研究及開展殘疾人士中央登記系統的計劃，並為來年包含殘疾人口統計項目的人口普查計劃進行準備和配套工作。
- B. 在服務設施方面，繼續與殘疾人士服務團體合作，重修和增設多個復康設施或服務計劃。有關工作涉及早期訓練、日間照顧、職業培訓、輔助就業、獨立生活能力訓練、特殊頤康中心、院舍服務以及復康巴士等服務。
- C. 積極參與“千禧世界弱能人士日”的籌組活動，並承擔有關計劃的協調統籌職責，推動殘疾人士參與社會，開展社區教育工作。
- D. 為殘疾人士服務機構的管理及工作人員開設培訓課程，從而提高有關人員的工作素質，適應服務發展的新趨勢。
- E. 增強復康服務處的人力資源，建立一跨專業的工作團隊，配合復康綱要法的執行和復康服務的跨學科介入需要。

十、總結

總而言之，殘疾人士服務在本澳雖然可說存在已久，但是現代化復康服務的引入和發展，實際只有十多年的時間。為此，在回顧我們過去工作成就的同時，必須承認在現時有待我們努力改進的地方還有很多。澳門畢竟是一個仍在發展中的城市，當在存在的各種限制為復康服務的未來進程肯定仍會帶來不少的挑戰。不過，澳門是一個很特別的地方，其中之一是我們有著很多熱心公益和關懷社會的非政府組織，她們的存在令包括復康服務在內的社會福利事業，無論在任何時候均充滿生機與活力。因此，雖然面對各種挑戰，相信在民間社會和特區政府的共同努力下，本澳的殘疾人士服務將會繼續向前邁進，正如過去十年在官民的精誠合作下取得的可喜成果一樣。

文件

