

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1372/00-01號文件

檔號：CB2/BC/2/00

《更生中心條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《更生中心條例草案》委員會的商議工作及結果。

背景

2. 在1996年，撲滅罪行委員會(下稱“滅罪委員會”)轄下的青少年罪犯問題常務委員會委託香港城市大學(下稱“城大”)進行研究，探討由懲教署及社會福利署(下稱“社署”)分別推行的青少年罪犯自新計劃的成效。研究結果顯示，現行的自新計劃具有成效，但未能照顧健康情況不宜進入勞教中心的年輕男犯，以及不涉及風化罪行的年輕女犯。目前，法院在別無選擇之下，只能判處此等青少年罪犯進入懲教署轄下的教導所，或在社署監管下接受感化；以前者的羈留期而言，有關判刑或嫌過重，至於後者則似乎過寬。

3. 研究報告提出的其中一項建議，是制訂新的短期住院自新計劃。擬議計劃使法院在判處青少年犯的刑罰時有多一項選擇。該建議已於1998年3月獲得滅罪委員會通過，並且獲得司法機構支持。

4. 當局曾於1999至2000年度立法會會期內，在1999年10月12日向立法會提交《更生中心條例草案》。由於立法會當時沒有時間對條例草案進行審議，條例草案於首屆立法會任期結束時失效。當局對條例草案作出若干技術上的輕微修改後，於2000年10月18日再度將條例草案提交今屆立法會審議。

條例草案

5. 條例草案旨在訂定條文，以便設立更生中心，將年滿14歲但未滿21歲的犯法人士羈留及協助他們改過自新，以及處理其他有關事宜。

法案委員會

6. 在2000年10月20日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究本條例草案。法案委員會由蔡素玉議員擔任主席，曾先後與政府當局舉行了4次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

7. 為了取得與青少年罪犯自新及懲教計劃有關的最新資料，法案委員會委員曾參觀社署轄下的坳背山男童院，以及懲教署轄下的勵敬教導所及沙咀勞教中心。此外，法案委員會亦曾研究香港律師會提交的意見書。

法案委員會的商議工作

為青少年罪犯訂立的自新計劃

8. 鑒於建議的更生中心計劃旨在照顧被認為不宜加入勞教中心及教導所計劃的青少年犯，委員要求政府當局解釋此3類計劃的主要特點。

勞教中心及教導所計劃

9. 委員察悉，被判入勞教中心的青少年犯的年齡介乎14至20歲，其羈留期由最短的1個月至最長的6個月不等。勞教中心計劃以“刑期短、紀律嚴、阻嚇力大”的方式對青少年犯施以懲教，中心內強調嚴格紀律及艱苦訓練，例如步操。被判入勞教中心的罪犯均須證實是體魄強健及精神健全，適宜進行劇烈的體力活動。

10. 教導所計劃為年齡介乎14至20歲的青少年犯而設，他們均無確定刑期，其羈留期由最短的6個月至最長的3年不等。此計劃着重性格培育及職業訓練。

擬議的更生中心計劃

11. 更生中心計劃的對象是年滿14歲但未滿21歲，而所犯罪行適宜被判處短期扣押刑罰的青少年犯。該計劃分為兩個階段。第一階段着重紀律訓練，青少年犯須在懲教設施內接受2至5個月的訓練。除每天的學習班及職業訓練外，更生中心亦會進行廣泛的個人及小組輔導。在第二階段，青少年犯須強制性入住類似中途宿舍的懲教院舍，為期1至4個月。在此期間，他們可於日間外出工作、上課及參與社區服務活動，並可獲准放假回家與家人團聚。在上述兩個階段內，更生中心會定期評估個別被羈留者的進展情況，例如他們在行為、態度、儀表、自我照顧能力、工作表現等各方面的改善情況，以及對輔導服務的反應等。此外，更生中心亦會定期評估個別被羈留者的行為及進展情況，以決定被羈留者由該計劃第一階段進入第二階段，以及從更生中心獲釋的適當時間。

12. 委員注意到擬議更生中心計劃與勞教中心計劃不同，其重點不在於體力活動及艱苦訓練，而是較着重提供建設性的訓練，例如公民教育、社交及生活技巧的發展。教導所計劃的目的是透過較長時間的教育及職業訓練，令罪犯改過自新，但更生中心計劃則旨在於一段較短時期內，協助該計劃的參與者培養自律精神、建立自信及學習實用技能，以應付生活所需及解決種種困難。

更生中心的位置

13. 政府當局解釋，根據擬議計劃，當局會設立4所更生中心，提供共224個名額。有關的詳情如下——

- (i) 在位於大嶼山的沙咀勞教中心提供90個收納年輕男犯的名額(第一階段)；
- (ii) 在位於黃大仙龍翔道的豐力樓提供70個收納年輕男犯的名額(第二階段)；
- (iii) 在位於大嶼山的芝蔴灣戒毒所提供40個收納年輕女犯的名額(第一階段)；及
- (iv) 在位於屯門大欖的新生之家提供24個收納年輕女犯的名額(第二階段)。

為提供所需的住宿設施及盡量減輕資源方面的影響，政府當局將會撥出現有懲教設施的部分地方以收納上述青少年犯，並進行所需的裝修工程。

14. 部分委員關注到是否適宜在現有懲教院所如沙咀勞教中心內，設立擬議更生中心的第一階段設施。由於勞教中心內的被羈留者一般是犯了較嚴重罪行的罪犯，因此須被判參加較嚴格的懲教計劃，該項建議會令市民把更生中心的被羈留者和沙咀勞教中心的被羈留者聯想起來，因而對他們產生不良印象。政府當局解釋，當局曾考慮在若干其他地點設立更生中心的方案，但發現該等方案並不可行。政府當局向委員保證，新設立的更生中心與沙咀勞教中心的被羈留者將完全分開羈留，當局並會對他們作出有效的監管。

15. 委員建議政府當局應為新設立的更生中心另立新名稱，令人不會把其與鄰近的懲教院所混為一談。政府當局答允考慮該項建議。

羈留期

16. 根據條例草案第4(5)條，更生中心計劃的擬議整段羈留期，將由最短的3個月至最長的9個月不等。由於城大報告所建議的最長羈留期為6個月，委員要求政府當局解釋其建議的理據何在。

17. 據政府當局所稱，當局在訂定更生中心的羈留期時曾考慮下列因素——

- (a) 由於擬議更生中心計劃較勞教中心計劃溫和，就前者訂定的羈留期，應較勞教中心對青少年犯設定的1至6個月羈留期為長，以發揮相當的阻嚇作用。
- (b) 另一方面，擬議的更生中心計劃是非監禁刑罰與教導所計劃之間的一項中庸懲處措施，其羈留期應比教導所的6至36個月羈留期為短。
- (c) 在1999年，勞教中心青少年犯的平均羈留期為4.8個月，至於收納從懲教署羈留院所獲釋的青少年犯的中途宿舍豐力樓，其青少年犯的平均羈留期則為2個月。因此，整段羈留期共為6.8個月。鑒於擬議更生中心計劃分為兩個階段，亦即在接受紀律訓練後，須強制性入住“中途宿舍”，訂定3至9個月的羈留期應屬恰當。

羈留令

18. 條例草案第4條訂明在何種情況下可作出羈留令。政府當局回應委員提出的疑問時解釋，根據條例草案第4(2)條的規定，用以決定青少年犯是否符合參加擬議更生中心計劃資格的“年齡計算”日期，是該青少年犯被判刑的日期，亦即法院對其作出羈留令的日期。根據條例草案第4(2)條，“青少年犯”的定義一如條例草案第2條所作界定，是當日年滿14歲但未滿21歲的人。在被羈押以等候法院判刑期間年滿21歲的犯人，將不符合參加更生中心計劃的資格。

19. 由於勞教中心計劃及教導所計劃均採用被定罪日期作為“年齡計算”日期，委員要求政府當局重新考慮此問題，以便與懲教署管理的其他類似計劃一致。政府當局雖然認為無論採用被判刑日期還是被定罪日期作為“年齡計算”日期，均不會引起重大的政策或運作問題，但仍同意為求一致起見，以被定罪日期作為擬議更生中心計劃的“年齡計算”日期，是較為可取的安排。政府當局會為此動議委員會審議階段修正案。

20. 此外，委員亦注意到，根據條例草案第4(2)(f)條，羈留令只可針對在被定罪之日在醫學上獲證明為並無倚賴藥物成癮的人作出。委員關注到有關“被定罪之日”的提述會否過於欠缺彈性及局限過大，以致可能為醫護人員帶來實際的困難。

21. 政府當局解釋，訂定該條文的政策原意是規定更生中心不可收納正倚賴藥物成癮的人，但過往曾倚賴藥物成癮而現已戒除藥癮者除外。因此，當局必須提述某一時限，據以斷定犯罪者當時是否倚賴藥物成癮。經考慮委員的意見後，政府當局同意在無損上述政策原意的情況下，可在若干程度上作彈性處理。政府當局建議提出委員會審議階段修正案，將“被定罪之日”的提述改為“被定罪時”。

羈押期

22. 根據條例草案第4(3)條，法庭在某青少年犯被定罪後，可將其交付懲教署署長羈押一段不超過3星期的時間，以便確定該犯人是否適合羈留，以及更生中心是否有名額可羈留該犯人。鑒於香港律師會認為該段羈押期過長，委員要求政府當局就此作出解釋。

23. 政府當局解釋，在運作上確有需要訂定該段羈押期。法院在判刑前，可要求社署及懲教署分別擬備感化主任報告及合適評估報告。此項工作通常需時兩星期。然而，為條例草案第4(2)(d)及4(2)(f)條的目的而擬備的合適評估報告，必須包括有關的青少年犯的健康檢查結果。在某些情況下，有關的健康檢查(包括所需化驗)可能需時超過兩星期才可完成，懲教署因而須向法院申請延期提交報告。

24. 政府當局進一步解釋，如法院須提請青少年罪犯評估專案小組(下稱“專案小組”)提交報告，整個過程將需時超過兩星期方可完成，因為專案小組須研究社署擬備的感化主任報告及懲教署擬備的合適評估報告，並須接見有關的青少年犯，然後才擬備本身的報告。

25. 委員察悉有關羈押期最長為3星期的規定，與勞教中心、教導所及戒毒所的現行計劃有關安排一致。

將非法地不受羈留的人逮捕

26. 條例草案第9條賦權警務人員及懲教人員將非法地不受羈留的人逮捕。委員注意到，根據條例草案第9(3)條，如執法人員合理地相信一名非法地不受羈留的人身處某處所，即可進入該處所搜尋該人。然而，有關執法人員須“合理地相信”一名非法地不受羈留的人身處某處所的規定，卻未有在條例草案第9(4)條中訂定。

27. 政府當局解釋，條例草案第9(3)條賦權執法人員進入有人居住或掌管的處所，搜尋一名非法地不受羈留的人。條例草案第9(4)條處理的情況則有所不同，所涉及的處所看似沒有人在內或無人掌管。條例草案第9(4)條的立法原意，是讓有關人員因應當時情況所需，即時採行動逮捕非法地不受羈留的人。在行使條例草案第9(4)條所賦予的權力時，須受條例草案第9(5)條規限，即有關人員必須向法院申領手令，以進入該處所並進行搜尋，除非此舉會令非法地不受羈留的人趁機逃脫。因此，在大部分情況下，執法人員不大可能在未有向法院申領手令的情況下，行使有關權力進入看似沒有人在內的處所。

28. 部分委員關注到條例草案第9(4)條所賦予的權力容易被人濫用，而條例草案第9(5)條所訂的保障亦不足夠。經考慮委員的意見後，政府當局同意就條例草案第9(4)條動議委員會審議階段修正案，訂明執法人員如合理地相信一名非法地不受羈留的人身處某處所，但該處所看似沒有人在內，即可進入該處所搜尋及逮捕該人。

由更生中心轉往教導所或監獄

29. 條例草案第10條賦權行政長官在出現某些情況時，指示將某犯人由更生中心轉往教導所或監獄。

下令作出轉解的權力

30. 部分委員認為，條例草案第10條規定由行政長官作為下令作出轉解的主管當局，並不恰當。此等委員認為下令作出轉解的權力應歸屬法院，而非行政長官。

31. 政府當局解釋，基於種種原因，當局實有必要訂定與上述轉解有關的條文，以之作為最後辦法。首先，如某被羈留者被認為在更生中心計劃下已無可感化，則為其本身的利益着想，當局只能安排他參加另一自新計劃，使他可從中獲得更大益處。其次，如某被羈留者對更生中心內其他被羈留者造成不良影響，而當局不安排將其遷離該更生中心，便會有礙其他被羈留者改過自新。在考慮作出上述轉解時，行政長官必須合理地行使其酌情決定權，如有關安排涉及將犯人轉解監獄，更須在切實可行範圍內諮詢最初作出有關的更生中心羈留令的法官或裁判官。

32. 至於委員建議把下令作出轉解的權力賦予法院，政府當局認為，除非提出與該案有關的任何上訴，否則在法院作出判刑後，有關的司法程序應已告終。根據判刑後的事態發展下令對原有判刑作出更改，而非在定罪後經考慮所有有關情況而就判刑作出裁定，似乎不屬法院的一貫判刑權限。

33. 政府當局亦請委員留意，行政長官(而非法院)獲賦予上述權力，亦有不少先例可援。舉例而言，行政長官在長期監禁刑罰覆核委員會的建議下，可以確定限期刑罰取代無限期刑罰(例如終身監禁或被拘留以等候行政酌情決定)。他亦可以在囚犯以健康欠佳、曾向控方提供協助等理由向他提出呈請時，減免有關犯人的刑期。特別要注意的是，行政長官獲賦權根據被羈留者在院所中的行為(而非其刑事行為)，將該名被羈留者從勞教中心、教導所或戒毒所轉往懲教署管理的另一自新計劃。在《基本法》第四十八(十二)條及多條不同條例中，均有就此等權力作出規定。

34. 委員要求政府當局提供有關外地做法的資料，當局回應時表示，英國法律中亦訂有類似的安排。根據《2000年刑事法庭權力(判刑)法令》第98及99條，倘收納青少年犯的院所內的某名被羈留者已年滿18歲，並報稱在院所內對其他被羈留者造成不良影響，或作出滋擾性行為以致損害其他被羈留者，國務大臣即有權指示將該人轉往監獄。

35. 政府當局始終認為，賦權行政長官下令將有問題的更生中心被羈留者轉往其他自新計劃，是恰當的做法。

轉解後的羈留期

36. 條例草案第10條規定，在指示將更生中心被羈留者轉往監獄時，行政長官可決定該人在監獄的羈押期，但有關的羈押期不得超逾該人可就他被裁定觸犯的有關罪行判處的最高監禁期。

37. 委員關注到一種情況，就是被羈留者被判處的監禁期，可能遠較他在更生中心計劃或教導所計劃下可被判處的羈留期為長。以盜竊罪行為例，委員指出觸犯該罪行最高可被判處監禁10年。根據現擬的條例草案第10條，現時並無措施防止行政長官指示將曾被裁定觸犯盜竊罪的更生中心被羈留者，轉往監獄服刑長達10年。按更生中心計劃的目的而言，委員認為任何較更生中心或教導所的最高羈留期(分別為9個月及36個月)為長的監禁刑期，均屬不可接受。

38. 政府當局因應委員提出的關注事項及此等轉解安排在改過自新方面的目的，曾就有關的事宜進行檢討，並同意為此提出委員會審議階段修正案。就轉往監獄的被羈留者而言，政府當局認為該人受懲教署羈押的整段羈留期，不得超逾其在更生中心的最長羈留期，亦即9個月。因此，政府當局建議該犯人由更生中心轉往監獄後的最長羈留期，不得超逾他在更生中心9個月最長羈留期中的餘下羈留期，或該人可就他被裁定觸犯的有關罪行判處的最高監禁期，兩者以較短者為準。

39. 對於被羈留者會否或因其在判刑後於懲教院所內的表現，而可能須承受行政長官就其原來所犯罪行而憑主觀判斷再作的判刑，一名委員深表關注。政府當局認為，經提出擬議委員會審議階段修正案就被羈留者從更生中心轉往監獄後的最長羈留期作出規定後(請參閱上文第38段)，賦權行政當局加重刑罰的問題應不會出現。儘管如此，該名委員要求政府當局考慮修改擬議委員會審議階段修正案的措辭，使行政長官在被羈留者轉往監獄而須決定其監禁期的長短時，除了須諮詢作出原有更生中心羈留令的主審法官外，亦應盡可能考慮該法官的建議。

40. 經考慮有關建議後，政府當局同意修改有關的委員會審議階段修正案，以解決該名委員所關注的問題。當局亦解釋各項擬議條文的運作情況。懲教署署長會定期檢討更生中心內每名被羈留者的進展情況。如他信納某名被羈留者已無可感化，或對更生中心內其他被羈留者造成不良影響，而該名被羈留者已不能藉着法例所訂的任何紀律程序予以適當處理，他便會向行政長官提交報告，就如何處理該名被羈留者的個案提出建議，以供考慮。行政長官在決定轉往監獄的被羈留者的監禁期前，會在切實可行範圍內諮詢作出原有更生中心羈留令的主審法官或裁判官。具體而言，該法官或裁判官將獲請就恰當的監禁期提出其意見。行政長官根據條例草案第10(3)條決定有關的監禁期時，必須盡可能考慮該法官或裁判官的建議。

41. 政府當局向委員保證，行政長官不能漠視有關的法官或裁判官所作出的建議。如他因為考慮毫無關連的因素而忽視有關建議，其

所作決定很易被人質疑而須接受司法覆核。在行使條例草案第10條所賦予的酌情決定權時，行政長官不得以違反基本司法原則的方式行事。委員認為經修改的委員會審議階段修正案可以接受。

委員會審議階段修正案

42. 除上文詳述的各項主要委員會審議階段修正案外，政府當局亦會動議若干輕微及屬於技術性質的修正案。將由政府當局動議並已獲得法案委員會接納的整套委員會審議階段修正案載於**附錄II**。

徵詢內務委員會的意見

43. 法案委員會已在2001年3月30日徵詢內務委員會的意見，並請求內務委員會支持在2001年5月2日恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處

2001年4月24日

《更生中心條例草案》委員會

委員名單

主席 蔡素玉議員

委員 何秀蘭議員
李家祥議員
涂謹申議員
黃宏發議員
楊耀忠議員
劉江華議員
劉健儀議員
劉漢銓議員
胡經昌議員
黃成智議員

(合共：11 位議員)

秘書 馬朱雪履女士

法律顧問 顧建華先生

日期 2000年11月2日

《更生中心條例草案》

委員會審議階段

由保安局局長動議的修正案

| <u>條次</u> | <u>建議修正案</u> |
|-----------|--|
| 4(2) | (a) 刪去(a)段而代以 — “ (a) 法庭認為在定罪當日不小於 14 歲但又未滿 21 歲的人；”。 |
| | (b) 在(f)段中，刪去“之日”而代以“時，”。 |
| 9(4) | 刪去自“在作”起至“，則”為止的所有字句而代以 — “ — (a) 在作出根據第(3)款提出的要求後並不能進入有關處所；或 (b) 合理地相信一名非法地不受羈留的人身處某處所，但該處所看似沒有人在內， 則”。 |
| 10 | (a) 將該條重編為第 10(1)條。 (b) 在第(1)款中，刪去在“可指示”之後的所有字句而代以“將該犯人按照第(2)或(3)款所提述的方式處理。”。 |

(c) 加入 —

“(2) 該青少年犯可被轉往教導所；而為施行本條例及《教導所條例》(第 280 章)，該人須當作在該羈留令作出之日被判處羈留在教導所。

(3) 該青少年犯可被羈押在監獄，羈押期由行政長官在第(4)款的規限下釐定，但不得超逾 —

(a) 該人可被羈留在更生中心的最長期間的餘下羈留期；或

(b) 該人可就他被裁定犯的有關罪行判處的最高監禁期，

兩者以較短者為準；而為施行本條例及《監獄條例》(第 234 章)，該人須被視為猶如被判處由行政長官所釐定的監禁刑期一樣。

(4) 行政長官在根據第(3)款作出釐定前，須 —

(a) 在切實可行範圍內諮詢作出羈留令的法官或裁判官；及

(b) 盡可能考慮該法官或裁判官（視屬何情況）的建議。”。

11(3) 在“巡視”之前加入“在第 12 條的規限下，”。

12 (a) 在第(1)款中，刪去自“在第”起至“除外)”為止的所有字句而代以“《監獄條例》(第 234 章)(第 3、4、6、7、12A、22A、24A、24B 及 25 條除外)，以及《監獄規則》(第 234 章，附屬法例)(第 22、51、69、144(j)及(k)及 222(1)條除外)(“適用條文”)”。

(b) 刪去第(2)款而代以 —

“(2) 儘管有第(1)款的規定，如本條例(包括《規例》)與適用條文有所抵觸，則以本條例(包括《規例》)為準。”。

附表 刪去該附表。