二零零一年六月七日
討論文件

立法會保安事務委員會

監獄發展計劃

目的

當局於去年十二月七日立法會保安事務委員會會議上，向議員陳述懲教署面對院所殘舊、懲教名額不足等問題，並就將懲教院所集中於一處以興建綜合監獄的概念徵詢議員的意見。本文件對議員所關注的事項作出回應，就基於將懲教院所集中的概念而擬議的監獄發展計劃，包括選址方案提供進一步資料，並請議員提供意見。

背景

2. 懲教署現共有11,000個懲教名額。為紓緩目前的監獄擠迫情況，以及應付在囚人口的預期增長，估計須於二零二四年前增加約3,800個懲教名額。如採取一貫逐一興建新院所的做法，我們將需要興建5間新監獄(包括擬議的荔枝角收押所擴建計劃)。此舉需耗資約50億元，並需增加經常性人手約1,600名以管理新的院所。此外，為確保穩妥羈押犯人，以及有效協助犯人更生，我們同時亦需陸續在現有24間院所進行重建工程，以改善殘舊過時的設施。

3. 除上述逐一興建新院所的做法外，我們現正考慮將所有懲教院所集中一處的長遠監獄發展計劃。根據此計劃發展的大型綜合監獄將由多個獨立懲教院所組成，可取代現有24間院所和原有計劃興建的5間監獄，而仍可提供共15,000個懲教名額，以應付現有需要及在囚人口預期到二零二四年的增長。

4. 在去年十二月七日的會議上，議員關注到在大型綜合監獄內如發生大型騷亂或違紀事故時，情況或會較易擴散及難於控制。此外，議員亦憂慮綜合監獄或未能向各類罪犯(尤其是青少年罪犯及觸犯輕微罪行的囚犯)提供有利於他們更生的環境，被囚於大型綜合監獄亦可能對這些罪犯造成不良的心理影響。有議員建議"中間落墨"，即是在幾個適合重建及擴建的現有懲教院址，將以規模較小的形式集中發展懲教院所(集中部分院所)。議員也要求當局提供更多有關擬議的監獄發展計劃的資料。

<u>回應議員關注的事項</u>

保安及更生方面的關注

5. 為確保大型綜合監獄的保安足夠，監獄在實體設計及管理方面可引進多項措施，詳見**<u>附件A</u>**。

6. 為有效協助各類罪犯更生，以及避免青少年罪犯及觸犯輕微罪行的囚犯因被囚在大型綜合監獄而可能構成不良的心理影響，也有多項措施可採用，詳見**<u>附件B</u>**。

集中部分院所的建議

7. 本局已經詳細研究議員有關集中部分院所的建議。研究顯示，此建議雖可免卻物色120公頃的選址(集中所有院所所需用地)，以及減輕大型綜合監獄可能帶來在保安及管理方面的憂慮，但另一方面卻會削弱將所有院所集中所帶來的好處，並衍生其他問題。例如：

(a) 分散在數個地點而非一處發展監獄，會大大減低各院所可共同使用設施及基本建設的程度，亦涉及額外建設工程，並大大降低規模經濟所帶來的運作效能，尤其是在集中人手執行候召任務，以便在發生緊急事故時發揮更靈活應變方面的優點，將大打折扣。

(b) 如按集中部分院所的建議而進行數個原址重建工程，必涉及重置懲教設施及調遷囚犯，而所需的安排定會引發日常保安、後勤支援及監獄管理等問題。在過渡期間，也必須增加額外人手以確保日常懲教工作暢順。

(c) 由於在實際安排上，無法同時在三、四個地點進行重建工程，並調遷囚犯，因此整項發展計劃需要較長時間方可完成。

(d) 更大型的工程計劃、過渡期間所需的額外人手以及需時較長的工程，會導致資本費用增加。而運作效能方面的削弱，亦使本可節省的經常性資源持續減少。

8. 無論如何，本局已就所有現有懲教院址有否擴充及重建的可能性進行探討，有關結果概述於**附件C**。簡括而言，礙於實際環境、土地用途的配合問題，以及規劃上的考慮因素，港島區、九龍市區以及西貢壁屋的懲教院址可供重建的可能性均非常有限。其他懲教院址(喜靈洲除外)則由於周邊地形陡峭(例如大嶼山蔴埔坪及塘福)及有水塘大壩(如新界西大欖)等實際環境的限制，可擴建的空間很小，該五個院址的可發展總面積由12公頃(北區羅湖)至25公頃(大嶼山石壁)不等。可供考慮集中部分院所的地點見**附件D**的地圖。

9. 為舉例說明起見，我們曾假設按以下所述的方式集中部分院所(如全面集中所有院所般同樣提供總共15,000個懲教名額)，以估計所需費用。為使懲教運作達致相當程度的規模經濟，我們假定在三個分別約為72、33及25公頃的選址(以缸瓦甫、喜靈洲及石壁為例)分三期發展新的院所，則整個基本工程項目約耗資296億元，並至少需時20年方可完成[1]。為配合新增的3,800個懲教名額的運作，約須在現有的編制之上增加400名懲教人員，所涉及的經常費用每年為1億2千萬元。相對而言，全面集中院所的安排，在工程上耗資較少(缸瓦甫選址為275億元；喜靈洲選址則為281億元)，並且毋須增加懲教人手(見下文第11段)。除需較高成本外，只集中部份院所的做法亦恐難讓懲教署發揮最佳運作效能。

監獄發展計劃

全面集中所有懲教院所

10. 鑑於上述考慮因素，我們認為只集中部分院所的安排，相比於全面集中所有懲教院所的做法，所帶來的好處僅是有限，而**附件A**及**附件B**載述的措施已可針對解決大型綜合監獄在保安及更生方面令人關注的事項。因此，我們傾向採納將所有懲教院所集中一處的方式以制定長遠的監獄發展計劃，並就此提供進一步資料如下。

建築計劃、費用及節省

11. 要興建上述所建議可收容15,000名在囚人口的大型綜合監獄，整項發展計劃如以快線方式加緊建築進度，需時12年可完成。但我們亦可考慮以分期方式進行，在20餘年內分三期完成

[1] 若以喜靈洲、缸瓦甫及石壁分別提供72、33及25公頃用地，建設費用總額約為290億元，至於每年的經常費用及工程時間則相約。

計劃[2]。該計劃如在缸瓦甫或喜靈洲(見下文)一次過進行，資本投資總額估計分別為275億元及281億元，實數有待詳細研究方可作準。考慮到規模經濟、使用新科技、採納特別的監獄設計及設施分佈，以及加強懲教管理各方面所帶來的效益，懲教署將可在現有6,386名職員的編制下，管理整個大型綜合監獄所提供的15,000個懲教名額。換言之，興建綜合監獄可免除增加約1,600名人手(每年經常費用5億元)以應付3,800個額外懲教名額的需要(見上文第2段)。

物色地點

12. 按懲教署的運作需要，綜合監獄的選址必須有足夠面積可發展成120公頃的平地。此外，為配合日常運作及緊急應變的需要，選址亦須交通方便，並有陸路可達。有鑑於此等及其他需要，我們採用了載於**附件E**的概括選址準則。

13. 據此，我們物色了兩個地點，分別是缸瓦甫及喜靈洲，作進一步考慮。顯示該兩個地點的地圖載於**附件F**。

選址的初步評估

14. 本局對上述兩個選址方案進行了初步評估。主要考慮因素及評估要點概述如下(詳情見**附件G**)。我們得強調，這些評估並非是最終的，當局必須就任何被選定作進一步考慮的地點再進行詳細的可行性研究。

簡述及工程方面的考慮因素

15. 缸瓦甫位於內陸，部分範圍屬於邊境禁區，可通過挖掘及移山工程取得大片用地。

16. 喜靈洲位於離島，需興建固定道路幹線接連該島，以配合懲教署在運作上的需要。而由於以開山劈石方式造成所需土地的地台並不符合經濟效益，選址所需的大部分平地(114公頃)須藉填海取得。落實此選址方案或有助解決本港公眾填土區嚴重不足的問題。

17. 上述兩個選址均須進行基礎建設(包括供水、渠務及污水處理)工程。

---

2 若計劃並非一次過進行，而是分三期以較長時間完成，懲教署在過渡期必須加添人手來同時管理部分完工的綜合監獄和餘下分散各處的院所，所涉及的資本成本會按分期相隔的時間而增加。

運作效能

18. 擬議的綜合監獄座落的地點必須交通方便，並有公共交通公具到達，這對下列懲教署日常的事務，至為重要：

- 親友及非政府機構探訪囚犯以助囚犯更生；
- 安排還押犯出庭應訊及律師進行探訪；
- 供應日常配給品及必需品；
- 運送原料及製成品，以配合懲教工業的運作，懲教工業乃屬更生服務重要一環；及
- 運送情況緊急的傷病囚犯

19. 此外，我們還須確保在有重大事故發生時，緊急支援部隊(包括警務處、消防處及懲教署增援人員)能迅速應變。故此，綜合監獄座落地點是否有就近或迅間可達的緊急支援乃一重要的考慮。

20. 概括而言，擬議的綜合監獄必須有陸路可達，方可配合上述運作需要。就喜靈洲而言，興建連接大嶼山的固定道路幹線及輔助通路是必需的，也是可行的。

規劃、環境及其他考慮因素

21. 缸瓦甫部分範圍屬邊境禁區。目前，前往該區及在區內進行大型發展是受到限制的，因此該處的發展潛力有限。然而邊境禁區的長遠發展潛力仍不容忽視。事實上，邊境禁區現已被納入「香港2030:規劃遠景與策略」的研究內。該項研究預計於二零零二年完成。另外,「鐵路發展策略2000」中亦有建議興建跨界「區域快線」,該條鐵路線或會橫越缸瓦甫東部，繼而帶動區內發展，使該區有機會成為一邊境市鎮。雖然如此，邊境禁區幅員廣大，面積約達2,700公頃，倘若擬議的綜合監獄發展計劃落實(佔地120公頃)，也只動用該區土地的一小部分。

22. 根據同一道理，喜靈洲如興建與大嶼山連接的固定道路幹線及進行大型的地盤平整工程，亦可令該島有一定的發展潛質及機會。

<u>荔枝角收押所</u>

23. 荔枝角收押所是唯一專為男性成年犯人而設的收押設施。過去十年，該所的平均實際收容率一直超逾130%。因此，作

為當局的其中一項施政措施，我們致力策劃在該所進行擴建工程，以期由二零零三至零四年度起分期提供400個額外懲教名額。當局亦已就此項工務計劃預留9億1千萬元[3]款項。然而，如實施將所有懲教院所集中一處的計劃，上述擴建工程將可擱置。因此，我們有需要早日決定綜合監獄的概念應否進一步跟進，以及如是的話，需訂出落實計劃的時間表。否則，我們或需考慮進行上述荔枝角收押所擴建工程，以紓緩該處擠迫的情況。

徵詢意見

24. 在詳細的可行性研究作實之前，我們認為缸瓦甫及喜靈洲兩處地點，皆可能適合興建擬議的綜合監獄，以滿足我們長遠監獄發展計劃的需要。現請議員就全面集中所有懲教院所的概念，及有關發展計劃的選址方面提供進一步意見。

保安局
二零零一年五月

L:\AS(S)B1\Sup-jail\Panel\060701\Paper-c.doc

[3] 1999年12月價格水平。

附件A

擬議的綜合監獄的保安管理

為確保擬議的綜合監獄有足夠保安，在監獄的實體設計及管理方面可採取以下措施:

(a) 將擬議綜合監獄內的懲教院所分為數個區域，每個區域以獨立的圍牆與其他區域分隔，收禁約3,000名囚犯，名額與赤柱監獄區目前的在囚人數(懲教名額2,894個)相近。此外，各區域的每間院所亦各有獨立周邊圍牆或圍網，每個院所的囚犯數目約在400至800之間，以便監管。在每間院所內，亦再以分組的形式管理，囚犯分成每25至30人一組，分別安排工作、囚室及康樂活動。

(b) 一旦發生緊急事故，情況只會局限於有關院所內的小撮囚犯。而區域間及院所間的實體分隔，再加上既定的應變措施，更可進一步有效地防止某院所或某區域內發生的集體行動或騷亂情況擴至綜合監獄內其他院所或區域。

(c) 不同院所的囚犯不能互見。至於在囚犯集體行動時產生的聲浪，綜合監獄可在設計上作出特別配合，以減少甚至完全消除聲音散播的情況。此外，妥善安排囚犯的活動場地及囚室的地點、安裝特別尺寸及角度的窗戶、設置通風系統及策略性地使用廣播系統等，均可防止集體行動擴散。

(d) 在綜合監獄各重要位置，特別是在圍牆上設置足夠的瞭望塔，配以電子瞭望器材，可確保密切監察囚犯的活動，包括逃獄及騷亂等。

(e) 引進先進科技，在新建的懲教院所安裝各種系統，包括保安電鎖及防止闖入偵測系統等，以便在有需要時，特別是在囚犯集體違紀或出現其他緊急情況時，迅速分隔囚犯。

(f) 將所有懲教院所集中於一處，有利於在最短時間內，集合最多數目的懲教人員候命，並以最靈活的方式調派他們處理緊急情況。

附件B

為各類罪犯推行有效的更生計劃

根據本地法律及相關的國際公約，不同類別的囚犯(例如男犯、女犯、已定罪的囚犯、還押犯、成年犯和青少年犯)是互相分隔的。接受不同更生計劃的囚犯(例如為青少年罪犯而設的勞教中心及教導所計劃、為有藥癮的罪犯而設的戒毒所計劃，以及按囚犯保安類別而設的各種計劃)也得按類分隔。現時不同院所獨立運作的做法，在擬議的綜合監獄內仍將保持。

2. 為免對青少年罪犯及觸犯較輕微罪行的犯人造成不良心理影響，可採取下述措施:

(a) 可透過庭園設計及較和暖的建築方式，美化擬議的綜合監獄的整體環境。

(b) 將每間院所獨立分隔，院所間設置足夠緩衝區。

(c) 每間院所的布局及設計會按本身所提供的更生計劃的特質及功能而定。舉例說，在一些低度設防的院所，如為青少年罪犯而設的教導所或勞教中心，或為有藥癮的罪犯而設的戒毒所等，可提供更開放的環境，讓囚犯進行康樂、園藝或溫室種植活動。

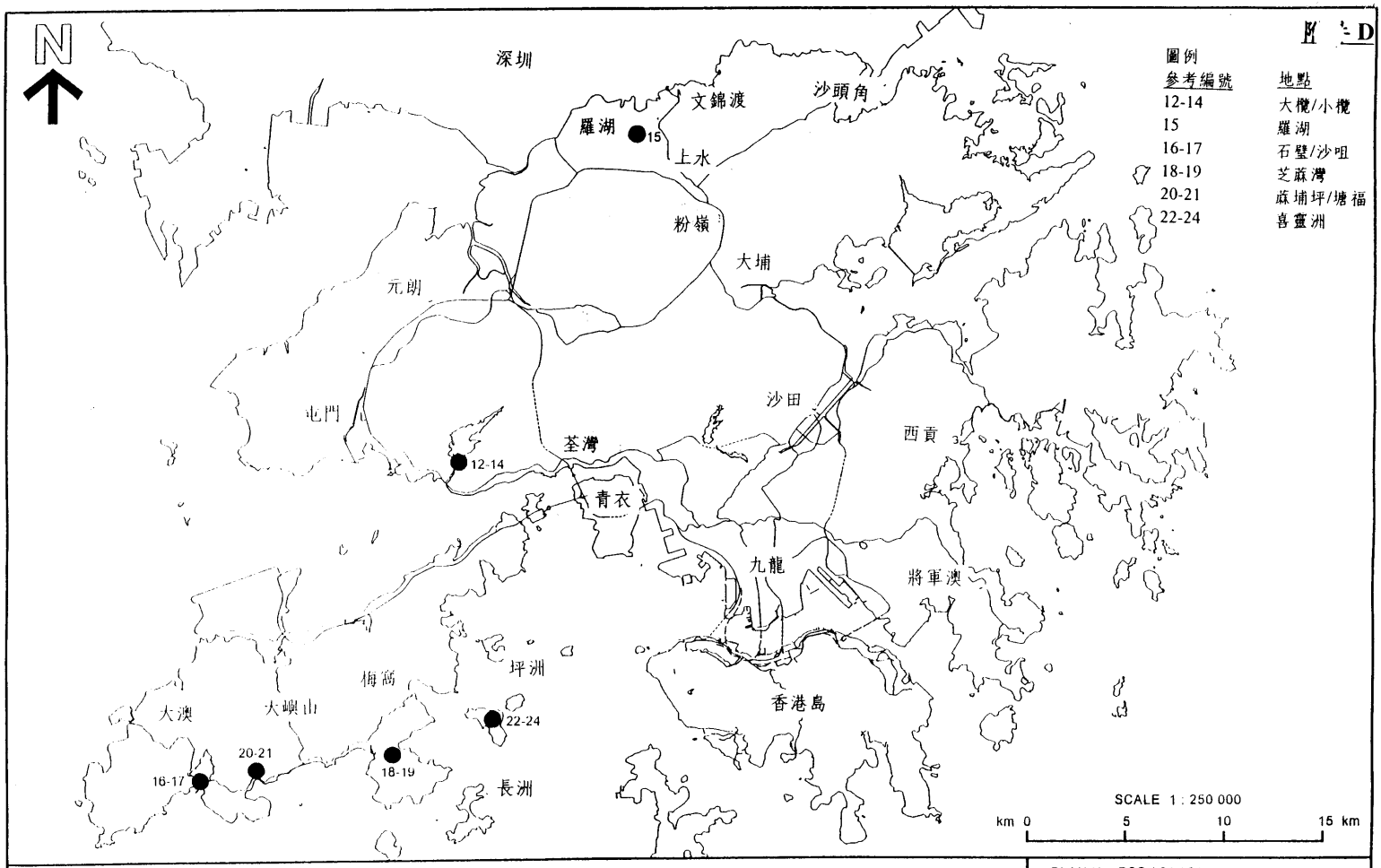
3. 最重要的是，擬議的綜合監獄將設有充足的先進設施，為囚犯提供教育及職業訓練，方便家人探訪，舉辦親子活動以及其他由非政府機構推行的計劃等，以配合各類囚犯的更生需要。

現行24個監獄地點就以較小規模方式集中院所方面的擴展潛質

附件C

院所	(a) 現時面積 (公頃)	(b) 擴展潛質(最大可用面積) (公頃)	(a)+(b) 總面積 (公頃)	備註
港島				
1 域多利監獄	0.25	0	0.25	地點1至9位於港島或九龍市區。由於有實際環境、土地用途的配合問題及規劃上的考慮因素，可供擴展及重建的潛質非常有限。就算是地點2及3，其現時面積已經盡用。如將各項設施拆卸，並重建一綜合建築物以集中有關設施，在懲教名額上亦不會有重大增幅，因而不具成本效益。
2 赤柱監獄 3 東頭懲教所 4 白沙灣懲教所	35	0	35	
5 馬坑監獄	3.5	0	3.5	
6 大潭峽懲教所	1.5	0	1.5	
7 歌連臣角懲教所	3	0	3	
九龍				
8 勵敬教導所	5.5	0	5.5	
9 荔枝角收押所	2.2	0	2.2	
新界				
10 壁屋監獄 11 壁屋懲教所	4	0	4	地點的特質基本上和上述地點1至9相若。同樣的考慮因素於此亦適用。
12 大欖懲教所 13 大欖女懲教所 14 小欖精神病治療中心	13 3.5	1.4	17.9	可發展的空間有限。地形陡峭，須進行大型的地盤平整工程。鄰近大欖涌水塘堤壩，須作堤壩風險評估。緊靠目前的郊野公園。有可能在大欖涌預先氯化廠附近擴展，但須進行危險評估。
15 羅湖懲教所	4.6	8	12.6	可發展的空間有限。靠近一個已規劃的新市鎮發展計劃地盤。接近上水濾水廠，須進行危險評估。樹木茂密。
大嶼山				
16 石壁監獄 17 沙咀勞教中心	18	7	25	可發展的空間有限。因現時地點受周圍陡峭的地形所限，須填海造地。接近石壁水塘堤壩，須進行堤壩風險評估。緊靠現有的郊野公園。接駁嶼南道主幹線的連接路須進行改善工程，以改善進出交通。
18 芝蔴灣懲教所 19 芝蔴灣戒毒所	13	9	22	可發展的空間有限。可在陡峭土地進行擴展。須進行大型道路工程及大規模土力工程，以改善以陸路爲主的交通運輸及進出安排。緊靠目前的郊野公園。涉及大量私人土地。
20 蔴埔坪監獄 21 塘福中心	9.75	3.5	13.25	可發展的空間有限。地形陡峭，須進行大型的地盤平整工程。須進行大型道路工程，以改善以陸路爲主的交通運輸及進出安排。緊靠現有的郊野公園。樹木茂密。
喜靈洲				
22 喜靈洲戒毒所 喜靈洲戒毒所(附屬中心) 23 喜靈洲懲教所 24 勵新懲教所	18	124	142	有足夠空間發展(藉填海造地)進行集中院所計劃。

L:\AS(S)B1\Sup-jail\Panel\060701\Annex-cc.doc



可考慮作為集中部分院所的選址

PLAN No. PSS / 01 / 21	
BASE PLAN No. HM 200C	
DATE 30. 3. 2001	

附件E

監獄選址的概括準則

1. 盡量有大片平地可供接連發展。

2. 盡量避免私人土地。

3. 盡量避免鄉村、墓地及風水地。

4. 避免拉姆薩爾濕地*及郊野公園。

5. 盡量避免濕地。

6. 避免具特別科學價值的地點及盡量避免考古地點。

7. 避免極可能發展郊野公園的選址。

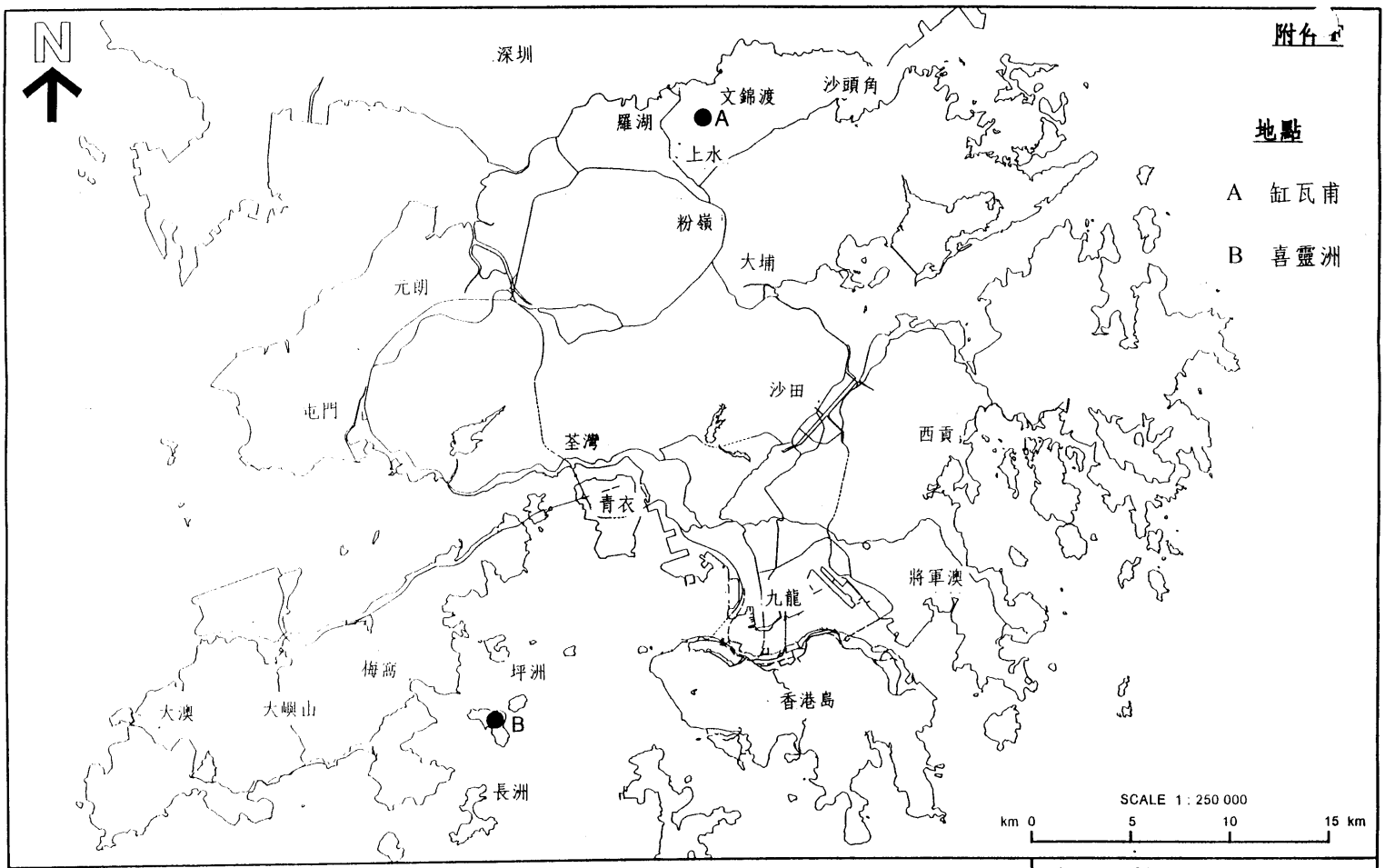
8. 避免已發展地區和將進行發展的地區，以及盡量遠離已準備發展或可能發展的地區。

9. 優先考慮內陸地區，其次才考慮有固定道路幹線連接的島嶼。

* 根據＜國際重要濕地公約＞(拉姆薩爾公約)，被列為「具國際意義的濕地」。

L:\AS(S)B1\Sup-jail\Panel\060701\Annex-ec.doc

附件 F



地點

A 缸瓦甫

B 喜靈洲

集中所有懲教院所的選址地點

PLAN No: PSS / 01 / 22	
BASE PLAN No. HM 200C	
DATE 30. 3. 2001	

附件G

懲教院所集中計劃
選址考慮要點

	缸瓦甫	喜靈洲
地點及一般工程問題	• 位於北區的內陸，部分位於邊境禁區。 • 以挖掘和移平山丘的方式進行地盤平整工程。 • 需要基礎設施，包括供水、渠務及污水處理系統。	• 位於大嶼山對開的島嶼。 • 主要靠填海造地的方式進行地盤平整工程，因開山的方法不具成本效益，而且會製造大量過剩的泥土。 • 需要基礎設施，包括供水、渠務及污水處理系統。
運作成效	• 容易經由陸路交通到達。 • 往市區中心的法庭需時約40分鐘。 • 警方的總區衝鋒隊由指定巡邏地區抵達需時15分鐘。發生重大事件時，警察機動部隊可按照既定應急措施於30分鐘內抵達增援。 • 消防隊可於7分鐘抵達。	• 需要一條連接大嶼山的固定道路幹線(需要特別工程設計，以避免在天氣惡劣時需要封閉)以及輔助通路。工程是可行的。 • 道路交通亦需依賴青馬大橋。 • 往市區中心的法庭需時約95分鐘。 • 警方新界南總區可由指定巡邏地區(大嶼山、葵青及荃灣)作出回應，需時約1½小時抵達現場，提供足夠人手以處理事件。發生重大事故時，警察機動部隊可按照既定應急措施於1½小時左右抵達增援。水警總區則需1至2小時從警方控制的碼頭將警察機動部隊送往該島。 • 梅窩的消防隊約需16分鐘到達。

	缸瓦甫	喜靈洲
規劃、環境及其他考慮因素	• 現時缸瓦甫有部分土地方位於邊境禁區，前往該區以及在區內作大型發展受到限制，發展潛力有限。 • 邊境地區的長期發展潛力現已納入「香港2030:規劃遠景與策略」下進行研究，該研究預期於2002年完成。 • 天然和風水林地以及乾濕農地會受到影響。 • 須進行環境評估及文化遺產影響評估。	• 在「新界西南發展策略檢討研究」中，有建議將喜靈洲和周公島用作自然保育區，因該處有重要的生物棲息地(發現罕有的蜥蜴(Bogadek's Burrowing lizard))，且島上的自然景緻亦具價值。填海造地會影響自然保育。 • 須進行環境影響評估、文化遺產影響評級及水下考古調查。
收地及清拆行動	• 需進行收地及清拆行動。解決清拆鄉村、遷墳及賠償等問題需時。	
資本投資	• 資本投資總額約爲275億元。	• 資本投資總額約爲281億元。

L:\AS(S)B1\Sup-jail\Panel\060701\Annex-gc.doc