

二零零一年七月九日

CB(2)2022/00-01(05)號文件

討論文件

立法會福利事務委員會

香港人權監察對社會福利署轄下感化／住宿院舍的報告

目的

本文件旨在告知委員，香港人權監察就社會福利署(社署)轄下感化／住宿院舍所作研究報告中提出的關注，以及社署對香港人權監察所提建議的回應。

背景

2. 香港人權監察在二零零零年初曾接觸社署，要求就社署轄下的感化／住宿院舍進行研究，目的是根據聯合國所採用的國際人權標準，檢討這些院舍的情況和提出改善建議。

研究

3. 這項研究於二零零零年三至七月間在社署轄下八間感化／住宿院舍(見附件 1)進行。在整個研究過程中，社署均採取開放和合作的態度，並在統籌和後勤安排方面對香港人權監察給予全力協助和支持。香港人權監察所進行的所有探訪，都是未經預先安排的。除載列入住者和員工個人資料的文件外，該組織的探訪人員可閱覽所有記錄和文件。此外，他們會見入住者和員工時是在私下的情況下進行的。

4. 該組織完成探訪後，並沒有與社署接觸，也沒有告知署方有關他們這項研究的最新進展。社署在二零零一年五月收到香港人權監察擬備的研究報告草擬本，並與他們會面，討論他們的觀察。雙方就研究結果交換的意見十分坦誠和有建設性。

5. 香港人權監察的主要關注現摘要載於附件 2。該組織發表的報告已於立法會秘書處備存，以供各委員參閱。

研究的限制和局限

6. 社署認為，而香港人權監察亦承認，由於該組織時間和人手有限，以致在進行這項研究時存有不少限制。社署關注到報告中的數據是從一小撮選定的樣本蒐集得來，並未加以核實，因此未必能全面或確實反映有關情況。此外，自香港人權監察在二零零零年年中進行探訪以來，有些研究結果和觀察所得資料已經過時，且在公開發表報告前的一段日子亦從未向署方要求澄清任何問題。

當局的回應

院舍的性質和功能

7. 在理解香港人權監察報告所載的研究結果和關注時，我們應考慮到有關院舍的性質和功能及社署管理這些院舍時受到的限制。社署轄下的八間感化／住宿院舍有多種用途，並收容不同類別的入住者。有些入住者是家庭或行為有問題的青少年，需要短期照顧或監管。有些是青少年罪犯，需要接受長期院舍訓練。此外，院舍亦會收容小部分等待遣返的非法入境者。由於入住者的入住性質和背景各異，他們

入住這些院舍的時間差別很大，由數天至連續 18 個月不等。

8. 這些院舍的外在環境亦有很大分別，有些是指定為院舍用途，有些則利用舊式無特定用途的建築物改建而成。

9. 在管理這類為兒童、青少年和青少年罪犯而設的院舍服務時，社署必須一方面提供有系統的計劃幫助他們建立有規律和有意義的生活以便日後融入社會，而另一方面須尊重兒童和青少年的需要和意願，並在兩者之間作出平衡。

院舍獲配的資源

10. 值得注意的是，這八間院舍的經營費用約為每年 1 億 2,400 萬元。由於對院舍的需求並不穩定，而且一般來說使用率偏低，院舍服務成本高昂的問題不時受到關注。院舍的經營費用，由感化宿舍每名入住者每月需費 21,500 元至感化院每名入住者每月需費 75,000 元不等。審計署署長曾就這些院舍進行衡工量值研究。有關的研究結果發表於審計署署長第三十二號報告書。報告中對社署院舍的使用和服務的單位成本高昂表示關注。因此，社署在管理這些服務時，必須在不斷改善院舍服務和以符合成本效益的方式運用公眾資源這兩者之間，取得平衡。

社署對香港人權監察的若干研究結果和觀察表示保留

11. 我們對報告中的一些觀察表示強烈保留意見。關於入住者食物供應不足的投訴方面，院舍經常存備較多食物以應付入住者的要求，因此絕非供應不足。膳食餐單根據衛生署的意見定期更換，而最近一

次在二零零零年十月採用的餐單，為入住者提供更多種類的食物和新鮮水果。

12. 關於入住者和家人的聯絡方面，院舍對入住者寄給家人的信件並無數量限制或規限。社署明白到家長的支持和合作是加強親子溝通的要素，因此時刻鼓勵兩者多作接觸。過去多年以來，署方為促進家人與入住者之間關係而舉辦的各項家庭計劃有增無已。對於無法在正常探訪時間內探望子女的家長，署方的常規是特別安排其他探訪時間。

13. 此外，我們也認為有關“軍隊式”管理的投訴毫無根據。院舍安排的活動或計劃至為必需，有助行為上有問題或有違法行為的入住者過有規律和有意義的生活。向入住者提供訓練時，院舍時刻鼓勵他們注重良好的態度和禮貌，以便日後重新融入社會。至於院舍的紀律方面，社署有責任為所有入住者提供一個安全的環境。

精益求精改善服務

14. 社署在院舍管理方面受到的限制已一如上述，而署方亦對部分研究結果持保留意見。雖然如此，社署備悉香港人權監察所提出的各項建議和意見。事實上，社署近年根據服務研究結果，推行多項措施，力求不斷改善一些不足之處。有關的研究載於下文第 15 至 17 段。我們會繼續在這些範疇作出跟進，確保為社署院舍的入住者提供優良服務。

有關青少年罪犯康復服務計劃成效的研究

15. 這項研究由撲滅罪行委員會屬下的青少年罪犯問題常務委員會於一九九七年委託香港城市大學進行。研究的目的是檢討社署和懲教署為青少年罪犯提供的服務。研究建議包括提高家人的參與程度，以及改善職前訓練課程和資訊科技設施等措施。我們一直對這些建議作出跟進。

16. 透過最近一份向撲滅罪行委員會屬下的青少年罪犯問題常務委員會提交的進度報告，委員會備悉署方曾邀請已獲釋的入住者及其父母對青少年罪犯獲釋後在行為上的改變作出回應。在二零零零年四月至九月期間蒐集的數據顯示，80%的父母和70%已獲釋的入住者表示，入住者所接受的院舍服務對其行為有正面改變。

有關院舍管理和運作的檢討

17. 有鑑於審計署署長進行的一項衡工量值研究，管理參議署在一九九八年進行了另一項檢討，目的是改善這些院舍的管理和運作。這項檢討於一九九九年完成。我們已採納該署有關組織架構、資金運用、程序和指引、院舍設施及扣押非法入境者問題的建議並加以推行，以期提高服務質素。

精簡服務

18. 社署根據研究提供的資料及建議，已主動引進下列精簡院舍服務的措施，利用現有的資源盡量提高服務質素：

- (a) 調整院舍的收容額，以便減少142個住宿名額；
- (b) 根據已減少的收容額調整教職人員的人手數目，並運用因此省下

的款項，由二零零一年九月起在院舍設立學位教席；

- (c) 在二零零一年五月遷置海棠路兒童院的女童羈留部，並與馬頭圍女童院合併，以便盡量善用人力資源如教職人手等。

社署為改善服務質素而採取／將採取的行動

19. 社署計劃推行下列改善措施：

(a) 教育

由二零零一年九月起，我們會加強所有院舍(包括短期院舍)的教育服務。社署會把部分教師職位升格為學位教師，並在短期院舍提供額外教席。

(b) 員工培訓

(i) 署方已經及將繼續定期舉辦人權問題研討會，以增加入住者和員工對人權的認識。

(ii) 署方已邀請海外專家在今年稍後時間來港訪問，為員工提供培訓，向他們授以處理有情緒和行為問題的兒童及青少年的技巧，為他們作好準備。

(c) 保障兒童的權利

根據社署最近發出的服務質素標準，院舍須定期與入住者舉行宿舍會議、在入住者入住院舍時作出簡介及在院舍當眼位置張貼告示，清楚告知入住者他們享有投訴、索閱資料及受

保護免遭任何形式的虐待等權利。

(d) 有關非法入境者事宜

社署已採取措施確定非法入境者的年齡，以便把超齡的個案轉介懲教署轄下的適當院舍或入境事務處接受監管或照顧。

(i) 我們已增調人手到收容非法入境者的院舍。

(ii) 社署和入境事務處已設立年齡評估小組，覆核懷疑超齡的非法入境者的真實年齡。

(iii) 社署與警方和檢控人員保持緊密合作，把懷疑超齡的個案提交法庭。

(e) 院舍的外在環境

(i) 為改善院舍的環境，我們去年分別在培志男童院和馬頭圍女童院進行大型翻新工程。

(ii) 社署建築組的人員正就院舍設施的日後發展和進一步改善措施進行研究。

(f) 院舍的運作

(i) 推行服務表現監察制度後，我們已實行一個更妥善的管理制度，用以改善入住者的福利計劃(例如就收納及離院的個案舉行會議，以及每月或每季進行個案檢討)。

- (ii) 《感化／住宿院舍工作守則》已根據人權標準作出修訂，俾能就院舍的運作訂出更明確的指引。

總結

20. 社署是以開放的態度協助香港人權監察進行有關的研究。為照顧入住這些院舍的兒童和青少年的各種需要，社署在過去多年已在這些院舍提供不同種類的教育、發展和治療活動，使入住者在居住期間能過有意義的生活，並為他們重投社會作好準備。社署會繼續檢討服務，並因應兒童和青少年入住院舍的性質，評估各項服務。社署會適當地考慮香港人權監察報告內的觀察結果和建議。

社會福利署

二零零一年七月

香港人權監察進行研究的感化／住宿院舍

院舍名稱	收容額	條例／收納年齡
收容所		
培志男童院	40	i) 《保護兒童及少年條例》(第 213 章第 34E 條) - 8 至 18 歲以下男童 - 肢體傷殘但能夠走動：9 至 18 歲以下男童 ii) 《入境條例》(第 115 章第 26 及 32 條) - 8 至 18 歲以下男童
馬頭圍女童院	80	i) 《保護兒童及少年條例》(第 213 章第 34E 條) - 8 至 18 歲以下女童 ii) 《入境條例》(第 115 章第 26 及 32 條) - 8 至 18 歲以下女童
羈留院		
海棠路兒童院	-*女童部：20 -男童部：50	《少年犯條例》(第 226 章) - 7 至 16 歲以下男童 (包括被判扣押令的男童)
核准院舍 (感化院舍)		
沙田男童院	100	《罪犯感化條例》(第 298 章第 3(3)條) - 7 至 16 歲以下接受感化的男童
粉嶺女童院	30	《罪犯感化條例》(第 298 章第 3(3) 條) - 7 至 16 歲以下接受感化的女童
核准院舍 (感化宿舍)		
觀塘宿舍	60	《罪犯感化條例》(第 298 章第 3(3) 條) - 15 至 21 歲以下接受感化的男童
感化院		
坳背山男童院	80	《感化院條例》(第 225 章第 17(1) 條) - 7 至 16 歲以下男童
住宿院舍		
慧儀宿舍	100	《保護兒童及少年條例》(第 213 章第 34(1)(b)條) - 7 至 18 歲以下女童

*女童羈留部已於二零零一年五月二十二日轉移至馬頭圍女童院。

香港人權監察的主要關注

香港人權監察的主要關注如下：

(a) 教育設施

香港人權監察批評各院舍之間的教育設施充足情況差別很大。該組織認為，長期院舍所提供的教育服務大致良好，但短期院舍的教育設施則應予改善。他們又批評海棠路兒童院女童部並無教師。

(b) 日常作息時間表及賞罰制度

雖然香港人權監察對有些院舍致力鼓勵青少年在日常生活中自行作出決定或負起一些職責表示欣賞，但批評院舍的日常作息時間表普遍來說過於刻板。根據這些院舍現行的賞罰制度，入住者很難有何表現可獲得獎勵。他們又對短期院舍採取軍隊式的管理手法表示不滿。

(c) 食物供應

香港人權監察指出有入住者投訴食物供應不足，促請社署進一步調查這些指控。

(d) 與家長溝通

香港人權監察認為社署未有盡力協助入住者與家人聯絡。他們認為社署在入住者打電話和寄信的安排上有太多限制。該組織並建議社署應為未能於正常探訪時間內探望子女的監護人作特別安排。

(e) 對國際人權標準的認識

香港人權監察指出，不論是院舍員工或入住者，均對有關對待囚犯、青少年司法管理及保障有關人士免受酷刑等方面的國際人權標準認識十分有限。有關方面應設法提高入住者和員工對這方面的認識。

(f) 有關非法入境者的問題

香港人權監察關注到把超齡非法入境者關押在兒童院的問題。他們對這些院舍(特別是海棠路兒童院)並未盡力核實所收納的非法入境者的年齡感到不滿。院舍應採取有效的步驟，避免收納超齡的非法入境者，如有需要的話，可使用手腕 X 光檢查的方法。

(g) 對個別院舍的一般意見

香港人權監察大致上認為坳背山男童院和觀塘宿舍的運作良好，而粉嶺女童院和慧儀宿舍的管理則屬中等。鑑於資源和時間有限，該組織未能就沙田男童院進行全面評估，但認

為該院的表現良好。另一方面，該組織認為海棠路兒童院、馬頭圍女童院和培志男童院的照顧水平、日常活動、教育設施和嚴苛的紀律不能接受。