

立法會

Legislative Council

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

由立法會秘書處擬備的背景資料文件

防止和處理家庭暴力的策略和措施

目的

本文件旨在概述在上屆立法會任期內，議員以往就防止和處理家庭暴力的策略和措施進行的討論。

背景

2. 自2002年年初發生多宗家庭慘劇後，福利事務委員會(下稱“事務委員會”)曾於2002年3月11日與政府當局及4個家庭福利團體討論防止和處理家庭暴力的策略和措施。事務委員會於2003年2月10日進一步討論當局在防止和處理家庭暴力方面取得的進展及新近的發展情況。自2004年4月11日發生天水圍家庭慘劇後，事務委員會曾與保安事務委員會於2004年4月26日、4月30日及5月24日舉行3次聯席會議，分別與代表團體及政府當局會商。下文各段綜述有關發展情況。

發展

在未徵得受害人同意的情況下轉介家庭暴力個案接受福利服務

3. 議員指出，家庭暴力未能受到有效控制的其中一個主要原因，是警方經常把家庭暴力事件視作家庭內部糾紛，而未有將個案轉介社會福利署(下稱“社署”)，以便及時介入。議員認為，警方不應受《個人資料(私隱)條例》(第486章)規限，因為該條例第59條規定，倘若不披露有關資料會對資料當事人的身體健康或精神健康造成嚴重損害，個人資料的披露獲豁免不受保障資料原則的條文所管限。

4. 政府當局告知事務委員會，根據當局所獲得的法律意見，以及個人資料私隱專員的意見，由2003年1月1日開始，即使在未徵得受虐者／涉嫌施虐者同意的情況下，警方亦會將有關的家庭暴力個案轉介予社署提供跟進支援服務。

改善警方處理家庭暴力案件的指引

5. 由於天水圍兇殺案的其中一名受害人金女士，於2004年4月11日傍晚遇害前曾向不同的福利機構及警方求助，議員在2004年5月24日的聯席會議上詢問警方，天水圍警署有關的警務人員有否先翻查金女士過往的紀錄，然後才決定不需要安排警員陪同金女士回家。

6. 警方證實，金女士在遇害前當天到天水圍警署求助時，有關警務人員曾於金女士在場的情況下翻查過往紀錄。調查與受害家庭有關的一連串事件的處理手法的內部研訊已經展開。警方同意，待內部研訊有結果後，便會予以公布。目前，警方已提醒前線警務人員處理家庭暴力案件時應特別謹慎。警方亦會在研究現時警方處理家庭暴力案件的指引時諮詢其他有關機構，以找出須予改善的地方。

修訂《家庭暴力條例》(第189章)

7. 議員認為《家庭暴力條例》的現有條文遠不足以有效對付家庭暴力問題。他們同意代表團體提出的意見，認為該條例應作以下修訂——

- (a) 將家庭成員的定義從配偶、同居者和18歲以下的子女，擴大至包括前配偶、前同居者和同住的其他家庭成員等；
- (b) 清楚界定家庭暴力，除身體虐待外，還包括精神虐待、遺棄、疏忽照顧、婚內強姦和其他較不明顯的性行為；
- (c) 授予法院更多權力，容許法院除有權就性虐待和精神虐待個案發出禁制令外，還可附加逮捕權力；
- (d) 賦權社會福利署署長或獲署長委任的人士，擔任遭施虐者遺棄或疏忽照顧的受害人的臨時監護人；
- (e) 將禁制令的最長有效期延長至18個月，以配合相應的婚姻或監護權法律程序；
- (f) 引入對施虐者進行“強制輔導”的元素；
- (g) 規定法院須在審批有關延長禁制令有效期的申請時，考慮施虐者曾否參加任何輔導／教育課程及其表現；
- (h) 准許第三者在受害人知情的情況下為受害人申請單方面的禁制令；及
- (i) 研究可否在《家庭暴力條例》中加入禁止纏擾行為的條文。

8. 議員察悉，香港大學(下稱“港大”)於2003年4月獲委託進行一項有關虐待兒童及虐待配偶問題的研究。政府當局指出，預計整項研究需時兩年完成，而該研究的其中一項目的，是找出可予改善之處，包括有關修訂法例方面的事宜。該研究的第一部分是關於本港虐待兒童及配偶問題的普遍程度，以及有效的預防及介入要素，包括提供立法措施(例如《家庭暴力條例》)是否有助預防及介入的工作。研究的第二部分是關於評估工具的制訂及評審，以及為將會使用有關評估工具的前線專業人員提供培訓。政府當局在等候研究結果的同時，亦正研究各項相關法例的條文，並會考慮是否有需要對現有的法例架構作出改善及應如何作出改善。

加快制定有關將纏擾行為列為刑事罪行的立法建議

9. 根據《家庭暴力條例》第3條，區域法院如應婚姻其中一方提出的申請，而信納婚姻的另一方曾經騷擾申請人或與申請人同住的兒童，法院可發出強制令。強制令可包括以下條文：禁制該另一方騷擾申請人或與申請人同住的兒童；或禁止該另一方進入其婚姻居所。就家庭暴力而言，《家庭暴力條例》所提供的保障有限，因為只有婚姻其中一方才可申請強制令。香港法律改革委員會(下稱“法改會”)在2000年10月發表的《纏擾行為研究報告書》中研究《家庭暴力條例》在處理纏擾行為方面的限制，並建議政府當局考慮改革與家庭暴力有關的法律。

10. 議員認為有需要立法禁止纏擾行為。然而，議員亦認同，制約纏擾行為的法例有可能會妨礙正當的新聞採訪活動，因此他們建議政府當局考慮採取不同的立法措施，以處理不同的特定問題(例如前度配偶的騷擾、代收債項公司對債務人的騷擾等問題)，而非只制定單一項制約纏擾行為的法例。

11. 政府當局回應時表示，鑒於該報告書所牽涉的問題範圍廣泛，須分別由不同的政策局處理，故此民政事務局已擔當統籌的角色。民政事務局認同，有需要解決纏擾行為的問題，並打算循所需程序跟進有關的立法建議。

為家庭暴力受害人提供房屋援助

12. 議員指出，假如當局能夠為家庭暴力受害人提供適時的房屋援助，很多家庭慘劇原可避免。

13. 政府當局回應時表示，由2001年11月開始，體恤安置計劃下的有條件租約計劃的適用範圍已經擴大至包括沒有子女或沒有受供養子女並正尋求離婚的受虐配偶。除此以外，社署亦於2002年修訂了處理體恤安置申請的指引，以更靈活的方式協助有需要的人士。此外，當局亦已簡化社署和房屋署之間為有需要的公屋住戶(包括受家庭問題或家庭暴力困擾的住戶)處理分戶和調遷申請的轉介機制，以加快申請過程。

藉增撥福利服務資源以增加應付家庭暴力問題的資源

14. 鑒於若干地區的虐待配偶及虐待兒童問題尤為嚴重，議員促請政府當局加強這些地區的家庭服務。

15. 政府當局表示，當局一方面正透過重整家庭服務，根據多項因素來重新分配全港的家庭服務資源，這些因素包括服務的人口、社會問題的複雜程度及地區需要等。同時，當局亦會匯集部分資源，以加強社署轄下5個區域為本的保護家庭及兒童服務課的工作。另一方面，長者地區中心已透過重整長者社區支援服務，加強為亟需照顧長者提供服務，包括處理虐老個案。

就社署在處理家庭暴力個案時採用“家庭完整”的理念是否適當進行檢討

16. 多個代表團體指出，社署將家庭暴力視作家庭問題，而非將之視作公眾健康問題處理，已經令受害人的人身安全受到威脅。鑒於代表團體提出這項意見，議員促請社署檢討，在處理家庭暴力個案時採用“家庭完整”的理念是否適當，因為很多已發展國家已經不再採用此理念。

17. 政府當局回應時表示，社署在處理家庭暴力個案時並沒有採用“家庭完整”等任何單一的理念，而且亦無訂立任何有關政策，規定社署職員須安排夫婦二人一同接受輔導。受害人和有關兒童的人身安全定然是首要的關注事項。當局的原則是作出客觀評估，以及制訂與不同輔導及心理治療學派提倡的專業守則一致的治療策略。

檢討及加強所有前線人員處理家庭暴力個案的技巧和性別意識

18. 對於議員要求當局檢討及加強所有前線人員處理家庭暴力個案的技巧和性別意識，政府當局告知，社署會繼續為不同界別的人員舉辦各種有關家庭暴力的培訓課程。醫院管理局、民政事務總署及例如警方等其他部門，亦曾經／將會為其員工及各區區議會議員舉辦培訓課程。

研究防止和處理家庭暴力的策略和措施小組委員會

19. 為免天水圍家庭慘劇重演，議員在2004年5月24日的聯席會議上決定，在事務委員會轄下成立小組委員會，以便在2003至04年度立法會會期結束前，研究在防止和處理家庭暴力的策略和措施方面若干較為迫切的事項。

20. 小組委員會曾於2004年6月24日及2004年7月6日舉行兩次會議。議員建議社署應優先推行以下措施 ——

- (a) 社署應自行設立24小時熱線，協助面對家庭暴力問題的人士，如能在每個社署分區各設一條熱線則更佳；
- (b) 應邀請富經驗的執業人員為負責處理家庭暴力問題的工作人員提供切合最新情況的培訓；
- (c) 應放寬為受虐配偶及有衝突的家庭成員提供房屋援助的資格準則；
- (d) 應檢討保護家庭及兒童服務課的工作量，包括訂明每課應處理的個案數目上限；及
- (e) 應檢討由同一名處理家庭暴力個案的社會工作者同時履行調查與輔導職能是否恰當。

21. 議員進一步建議，事務委員會應向政府當局跟進上文第20段載述的建議的落實情況及其他曾經提出的事項，例如成立事後跨專業檢討委員會，以便根據近期發生的事故找出可予改善之處。

在立法會會議席上提出／進行的質詢和議案辯論

22. 在第二屆立法會的會議席上，議員曾就家庭暴力問題提出多項質詢，詳情如下——

- (a) 楊耀忠議員在2001年2月7日舉行的立法會會議席上提出書面質詢，問及政府當局有何措施協助因家庭暴力事件造成的孤兒，以及當局將採取何種措施，以減少家庭暴力事件的發生；
- (b) 何秀蘭議員在2002年3月6日舉行的立法會會議席上就衛生福利局擬成立的一個工作小組提出書面質詢；該工作小組會帶領多個政府部門、社會服務機構和非政府組織，制訂一個多管齊下的政策，以期協助處於困境的家庭解決疑難；
- (c) 羅致光議員在2003年4月9日舉行的立法會會議席上提出書面質詢，問及政府當局會否採納法改會的建議，修訂《家庭暴力條例》；若會，修訂的內容及時間表；及
- (d) 羅致光議員在2004年2月18日舉行的立法會會議席上就政府部門處理家庭暴力個案的情況提出書面質詢。

23. 在第二屆立法會的會議席上，議員亦曾就有關家庭暴力的議題進行過兩次不具立法效力的議案辯論：朱幼麟議員於2002年5月15日就“家庭問題”動議的議案，以及何秀蘭議員於2004年5月5日就“遏止家庭暴力”動議的議案。

有關文件

24. 議員可登入立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)，閱覽上文各段提及的會議的紀要、各份有關文件，以及曾在立法會會議席上提出／進行的質詢及議案辯論過程的詳情。

立法會秘書處
議會事務部2
2004年11月4日