

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2441/04-05號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PS/2/04

福利事務委員會

處理家庭暴力的策略和措施小組委員會

第六次會議紀要

日 期：2005年7月5日(星期二)
時 間：下午4時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：陳婉嫻議員, JP (主席)
李卓人議員
李鳳英議員, BBS, JP
梁國雄議員
張超雄議員

缺席委員：梁劉柔芬議員, SBS, JP
陳偉業議員

出席公職人員：議程項目I

衛生福利及食物局副秘書長(家庭及婦女事務)
黎蕙明女士, JP

衛生福利及食物局首席助理秘書長(婦女事務)
傅霞敏小姐

社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)
馮伯欣先生

社會福利署總社會工作主任(家庭暴力)
蘇黃慧兒女士

社會福利署高級社會工作主任(家庭暴力)
林偉葉女士

香港警務處總警司(刑事支援)(刑事部)
劉識添先生

香港警務處警司(刑事支援)
吳淑芬女士

香港大學虐兒及虐偶研究顧問團

陳高凌博士

葉克剛先生

何詠欣女士

**應邀出席的
代表團體** : 議程項目I

和諧之家

協調主任
阮冠英女士

群福婦女權益會

主席
廖銀鳳女士

香港善導會

綜合服務總監
陳孚西先生

署理策劃及發展總監
胡恩華先生

關注婦女性暴力協會

服務協調主任
吳惠貞小姐

同根社

主席
李錦華女士

會員
吳雪娟女士

香港社會服務聯會

主任
趙麗璇女士

明愛向晴軒

督導主任
郭志英女士

香港律師會

家事法律委員會主席
江潤紅小姐

執業者事務總監
黃淑玲女士

基督教家庭服務中心

高級服務總監
吳國棟女士

防止虐待兒童會

總幹事
雷張慎佳女士

關注家庭暴力 —— 專業家庭輔導及治療人員小組

主席
劉膺華女士

列席秘書 : 高級議會秘書(2)8
蘇美利小姐

列席職員 : 高級助理法律顧問1
李裕生先生

議會事務助理(2)4
邵佩妍小姐

I. 就虐待兒童及虐待配偶顧問報告的結果作簡報
(立法會CB(2)2158/04-05(01)至(04)及CB(2)2178/04-05(01)至(06)號文件)

應主席所請，香港大學(下稱“港大”)的陳高凌博士利用電腦投影設備向委員概述虐待兒童及虐待配偶的顧問報告第一部分的研究結果。第一部分的研究包括兩份報告，即住戶問卷調查結果報告，以及就香港在預防和介入家庭暴力方面所採取的社會及法律措施進行檢討的報告。

代表團體的意見

2. 主席繼而邀請代表團體陳述對顧問報告結果的意見。

3. 阮冠英女士陳述和諧之家的意見，詳情載於該會提交的意見書內(立法會CB(2)2178/04-05(01)號文件)。和諧之家特別提出下列建議 ——

- (a) 就施虐者輔導先導計劃進行的評估不應只局限於有關計劃在防止家庭暴力方面的成效，而應包括如何可更有效協調司法和執法方面的工作，從而強制施虐者接受治療／輔導；
- (b) 社會福利署(下稱“社署”)邀請非政府機構競投施虐者輔導計劃時所釐定的競投價格，應充分顧及施虐者輔導計劃屬專門服務，須由資深的員工推行該等計劃；
- (c) 應在醫院急症室、非政府機構、學校、公立醫院婦產科及門診部等實行“普及性辨識家庭暴力程序”，以便及早辨識服務使用者是否家庭暴力受害人，適時向他們提供適當服務；及
- (d) 優先推行顧問提出把施虐者須接受輔導作為簽保令的一項附加條件的建議。同時，當局應竭盡所能，加快修改現行法例，以法院發出命令的形式施行“施虐者輔導計劃”。

4. 廖銀鳳女士陳述群福婦女權益會的意見，詳情載於該會提交的意見書內(立法會CB(2)2178/04-05(02)號文件)。“群福”特別提出下列建議 ——

- (a) 發展由同路人(即曾經歷家庭暴力的受害人)提供的外展探訪服務，主動接觸社區上的弱勢社羣，及早介入高危家庭；
- (b) 政府亦應為同路人提供資源，讓同路人為家庭暴力受害人在檢控施虐者的司法程序中提供協助；
- (c) 政府應加快修訂《家庭暴力條例》(第189章)，為家庭暴力受害人的安全提供更周詳的保障。修訂事項應包括擴大家庭暴力的定義及涵蓋範圍，以及強制施虐者須接受治療／輔導等；
- (d) 當局應就打擊家庭暴力的執法行動制訂清楚的政策及實務指引；
- (e) 當局應盡快成立獨立的常設檢討委員會，研究死亡及嚴重的個案；
- (f) 警方的虐兒案件調查組的工作範圍，應擴展至包括處理虐待配偶及性暴力的案件；
- (g) 現時處理家庭暴力的中央機制應由政務司司長統轄，使處理家庭暴力的工作，由純粹從社會福利的角度出發改為從公共衛生的角度出發；
- (h) 虐兒的定義應包括目睹家庭成員受到虐待的兒童，以便為這些兒童提供適當的援助，例如心理評估，確保兒童能夠健康成長；及
- (i) 香港應效法多個海外司法管轄區的做法，強制市民向當局舉報家庭暴力個案。

5. 陳孚西先生表示，香港善導會認為，控告施虐者不能解決家庭暴力問題。該會認為，更理想的做法是向施虐者提供治療／輔導，但希望施虐者在過程中亦獲得尊重，因為施虐者本身也是家庭暴力的受害者。

6. 吳惠貞小姐陳述關注婦女性暴力協會的意見，詳情載於該會提交的意見書內(立法會CB(2)2178/04-05(03)號文件)。對於顧問建議在香港引入施虐者輔導計劃及就死亡及嚴重受傷的個案設立檢討機制，政府當局只作出初步回應，吳小姐對此表示失望。鑒於上述研究顯示家庭暴力在香港十分普遍，她促請政府當局盡快制訂時間表，訂明推行顧問提出餘下19項建議的時間。吳小姐繼而促請當局採取行動，設立一個專門處理家庭暴力案件的法院，以縮短檢控施虐者的司法程序。吳小姐指出，現時須經一段長時間才可對施虐者作出判決的情況，令很多受虐配偶放棄向施虐者採取法律行動。

7. 同根社的李錦華女士希望當局為新來港家庭提供更多幫助及支援。這些家庭由於難以適應新環境，更容易傾向以暴力解決家庭問題。李女士進而表示，只為施虐者提供治療／輔導不足以解決家庭暴力問題，並促請當局加強預防工作。

8. 趙麗璇女士陳述香港社會服務聯會(下稱“社聯”)的意見，詳情載於該會提交的意見書內(立法會CB(2)2178/04-05(04)號文件)。社聯特別促請政府當局不要將家庭暴力當作社會福利問題處理，而應將之視為公共衛生問題處理。家庭暴力問題需要跨界別及跨專業的參與，當中包括警方及司法機構。社聯希望政府當局制訂打擊家庭暴力的政策，清楚訂明政府在打擊家庭暴力方面所作的承擔。政府當局的承擔應包括工作計劃、工作和責任的劃分、監管機制等，以確保在地區及中央層面負責預防和處理家庭暴力的有關各方，在處理這問題上具有同樣的抱負和方向。當局同時應成立一個高層次的中央機構，確保政府的家庭暴力政策得以全面推行。鑒於顧問提出的大部分建議與非政府機構過往不斷提出的建議相若，社聯亦希望政府當局不會在決定是否推行顧問的建議方面再浪費任何時間。只有將有關建議付諸實行，才可知悉這些建議能否有效對付家庭暴力。

9. 郭志英女士陳述明愛向晴軒的意見，詳情載於該會提交的意見書內(立法會CB(2)2178/04-05(05)號文件)。明愛特別就施虐者輔導計劃提出下列建議——

- (a) 不應把施虐者輔導計劃委託予單一個非政府機構推行。鑒於家庭暴力在香港相當普遍，當局最好能在全部18區提供施虐者輔導計劃服務。即或未能在全部18區推行該計劃，亦起碼應在全港6個地區提供這項服務，即港島東、港島西、九龍東、九龍西、新界東及新界西。施虐者輔導計劃的覆蓋範圍如此廣泛，如何由單一個非政府機構提供此項服務實成疑問；
- (b) 當局可考慮把施虐者輔導計劃服務附設於各個現有的家庭服務中心／家庭危機支援中心之下，而上文第9(a)段提及的6個地區均設有這些中心；
- (c) 當局應邀請地區上的有關各方(例如醫務人員、執法人員、司法人員及社區團體等)建立夥伴關係，合力推行施虐者輔導計劃；及

- (d) 當局應為每間綜合家庭服務中心、家庭危機支援中心、婦女庇護中心及專責處理家庭暴力的單位至少兩名資深社工提供有關輔導施虐者的訓練，讓這些中心／單位能夠在有需要時第一時間介入，無須把施虐者轉介給推行施虐者輔導計劃的非政府機構。

10. 吳國棟女士陳述基督教家庭服務中心的意見，詳情載於該中心提交的意見書內（立法會CB(2)2178/04-05(06)號文件）。吳女士重點提出下列意見

- (a) 當局應檢討目前處理家庭暴力的中央機制，以提高其成效；
- (b) 政府當局應盡快制訂政府處理家庭暴力的政策，清楚訂明政府在打擊家庭暴力方面的承擔與理念，以及政府打擊和預防家庭暴力的策略；政府當局應設立家庭暴力法院，並應成立常設的檢討機制，研究死亡及嚴重受傷的個案；
- (c) 當局應加強為處理家庭暴力個案的前線員工提供培訓，並應為前線員工制訂評估工具，協助員工識別高危家庭；
- (d) 當局應為高危家庭提供更多協助及支援服務；
- (e) 當局應提升現時有關家庭暴力個案的資料系統，使之更有效協助當局預防及處理家庭暴力；
- (f) 支持“明愛”在上文第9段提出有關推行施虐者輔導先導計劃的建議；及
- (g) 當局應加強推行有關家庭暴力的宣傳和社區教育，使社區上每個人都能協力打擊家庭暴力。

11. 江潤紅小姐表示，香港律師會全力支持顧問提出的建議。香港律師會尤其希望政府當局可加快修訂《家庭暴力條例》，使法例能更有效保障家庭暴力受害人，例如將家庭成員的定義擴大至包括同居者、前同居者和同性伴侶；擴大家庭暴力的定義；執法者在有證據及證據顯示曾有家庭暴力事件發生的情況下即自動獲賦權逮捕施虐者；以及容許法院制訂其認為適當的禁制令有效期最長期限。江小姐進而表示，所有法律執業者都準備就緒，與所有關注團體合力打擊家庭暴力。

12. 防止虐待兒童會的雷張慎佳女士歡迎港大的報告。該報告應可提供穩固基礎，以提升處理家庭暴力的現行策略及措施的成效。不過，雷張慎佳女士希望當局正視加強預防家庭暴力的措施。為此，雷張慎佳女士促請當局認真考慮成立家庭事務委員會和兒童事務委員會，確保政府在制訂政策及制定法例的過程中顧及兒童與家庭的觀點，並以貫徹一致的方式將這些觀點體現於社會上各項制度與措施之中。雷張慎佳女士同意香港善導會的觀點，認為懲罰施虐者不是遏止家庭暴力的良方，因為施虐者本身也是家庭暴力的受害人。其實，很多施虐者年幼時都曾遭受虐待。

13. 關注家庭暴力——專業家庭輔導及治療人員小組的劉膺華女士表示，與虐待配偶者的治療／輔導計劃不同，現時並沒有公認為有效的虐兒者治療／輔導計劃。很多虐兒者曾在年幼時遭受虐待及／或本身亦是家庭暴力受害人。因此，要治療這羣施虐者，首先要治療他們在孩童階段遭受的情緒／心理創傷。有關方面亦應訂定清晰及嚴謹的準則，以識別虐兒者是否已經停止暴力行為。劉女士並促請當局將保護兒童服務課從社署的保護家庭及兒童服務課中分拆出來，以便清楚劃分調查職能(由保護兒童服務課進行)與輔導職能(由非政府機構或社署的臨床心理學家提供)，令兒童的福利受到更佳的保障。

討論

14. 李卓人議員關注到，香港未舉報／隱藏的家庭暴力個案數字遠高於已舉報個案的數字。就此，李議員詢問，當局應否強制市民向警方舉報家庭暴力個案。李議員進而表示，住戶問卷調查的部分結果與一般預期相反，並詢問為何會出現這個情況。舉例而言，上述調查結果顯示，虐待配偶者的每月收入相對不虐待配偶者的收入為高，以及灣仔區的虐兒及虐偶普遍率較天水圍的普遍率為高。

15. 陳高凌博士回應時表示，顧問團認為，香港現階段還未具備成熟條件，將向警方舉報家庭暴力個案列為強制規定。此外，海外的研究結果顯示，強制舉報政策能否有效應付家庭暴力仍未有定論。就此，顧問團建議，當局應就舉報家庭暴力的做法進行更多實證研究。透過進行實證研究，應有助探討如何改善專業人員舉報家庭暴力的策略(包括強制措施)。

16. 陳高凌博士進而表示，較容易成為家庭暴力施虐者的人並沒有特殊的人口特徵。不過，領取綜合社會保障援助(下稱“綜援”)的家庭遭受家庭暴力威脅的危險，較非綜援家庭為高。至於為何灣仔區的虐兒及虐偶普遍率較天水圍的普遍率為高，陳博士表示，不應將這些數字視為實際情況，因為接受抽樣調查的受訪者數目不多，有關的估計會受到相對較大的抽樣誤差影響。然而，這些數字顯示，家庭暴力不一定只發生在新發展區，舊建市區亦會發生。陳博士進而表示，雖然沒有任何科學證據，顯示接受調查的地區有任何共通之處，但調查結果顯示，低租金單位較多的地區發生家庭暴力的比率較高。

17. 李鳳英議員關注到，從政府當局對顧問提出的建議只作出輕描淡寫的回應可見，當局沒有誠意改善其預防及處理家庭暴力的策略及措施。政府當局的回應載於政府當局的文件(立法會CB(2)2158/04-05(04)號文件)第7至9段。李議員促請政府當局在推展顧問提出的21項建議時不要拖延，因為顧問提出的大部分建議其實與委員及其他有關團體於2004年4月發生天水圍家庭慘劇後在上年度立法會會期內提出的不少建議相若。李議員促請政府當局在下次會議舉行前提供落實該21項建議的時間表，說明當局推行每項建議的時間。李議員表示，她能夠理解當局為何需要較長時間考慮部分預防及處理家庭暴力建議的可行性，但不明白當局為何不可以多做一些簡單的預防家庭暴力措施，例如向公眾灌輸家庭凝聚力的重要性。

18. 衛生福利及食物局副秘書長(家庭及婦女事務)回應時表示，由於政府當局在不久前才收到該份有關虐待兒童及虐待配偶的研究報告，故當局需要較多時間就顧問的建議擬備更詳細的回應。因此，現階段的回應屬初步回應。政府當局擬於稍後就該研究的結果及建議作詳盡的回應。衛生福利及食物局副秘書長(家庭及婦女事務)指出，政府當局會致力在切實可行的範圍內盡快落實不涉及更改現行法例及司法程序的建議。例子之一，是社署計劃推出有非政府機構參與的施虐者輔導先導計劃。先導計劃除了為自願參與計劃的施虐者提供輔導外，亦會在感化主任安排下，讓被判令接受感化的施虐者參與。政府當局希望通過先導計劃，對這類服務的目標、內容、服務指標和成效得到更多參考。先導計劃的成果將有助當局進一步考慮顧問所提出的建議。

19. 衛生福利及食物局副秘書長(家庭及婦女事務)進而表示，政府當局並沒有拖延推行能夠更有效應付家庭暴力的措施。反之，在過去一、兩年間，當局做了大量工作，以提升預防和處理家庭暴力工作的成效。舉例而言，當局已加強培訓負責處理家庭暴力的前線警務人員，並提醒前線警務人員須謹慎處理家庭暴力個案。當局用於提供家庭服務(尤其是與處理家庭暴力有關的服務)的資源亦有所增加。

20. 社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)補充，在有關虐待兒童及虐待配偶的報告於2005年6月21日發表當天，政府當局已隨即與關注暴力工作小組和防止虐待兒童委員會會晤。當時，各方同意在2005年7月中再次會面，以便大家有更充裕時間消化該報告的內容。社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)進而表示，社署會於2005年7月7日與社會福利諮詢委員會會晤，討論該報告的內容。當局亦會與婦女事務委員會舉行另一次會議，聽取該委員會就顧問提出的建議發表意見。政府當局會在考慮所有意見及相關因素後才決定未來路向。

21. 香港警務處總警司(刑事支援)表示，警方亦需要較多時間詳細研究報告內容，方可就顧問提出有關警方的建議作出回應。至於代表團體就警方的工作所提出的具體論點，香港警務處總警司(刑事支援)表示，警方會進一步研究“群福”的建議，以確定可否把警方的虐兒案件調查組的工作範圍擴大至包括處理虐待配偶及性暴力的個案。至於香港善導會曾提及，檢控家庭暴力施虐者並非遏止家庭暴力的萬應靈丹，香港警務處總警司(刑事支援)向委員保證，警方不會以此為藉口，在情況需要時仍然不採取行動。

22. 梁國雄議員認為，政府當局可採取很多能更有效預防和處理家庭暴力的措施，而無須等待港大報告的結果。要求家庭暴力的施虐者接受輔導即屬一例，而海外國家的經驗證明，這項措施能有效遏止暴力行為。梁議員進而促請政府當局委派一名高級專員處理此事，以便在處理家庭暴力方面投入更多資源。小組委員會曾於2005年6月20日舉行的上次會議上提出上述建議。

23. 張超雄議員理解到，政府當局需要時間就顧問提出的21項建議擬備回應，但他希望政府當局認真處理這些建議，因為相對於本港整體家庭暴力問題而言，已舉報的家庭暴力個案只屬冰山一角。

24. 主席相信政府當局有誠意找出更有效處理家庭暴力問題的良方，否則，當局也不會委託港大就虐待兒童和虐待配偶問題進行這項研究，而這項研究的範圍之廣、規模之大，均屬本港前所未有。主席繼而詢問，政府當局打算如何推展顧問提出的21項建議。

25. 衛生福利及食物局副秘書長(家庭及婦女事務)重申，政府當局會在切實可行的範圍內盡快落實不涉及改動現行法例及司法程序的建議，例如施虐者輔導計劃及死亡檢討。衛生福利及食物局副秘書長(家庭及婦女事務)進而表示，政府當局在委託港大進行研究之前，已開展檢討《家庭暴力條例》的程序。政府當局會考慮顧問提出所有關乎檢討《家庭暴力條例》的建議，再決定未來路向。在這個過程中，當局會適當地考慮，就《家庭暴力條例》提出的修訂會否為市民大眾接受，以及從實際及法律觀點而言，有關修訂建議是否可行。社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)補充，該研究顯示家庭暴力問題在香港十分普遍，其實已經推動政府當局進一步加強教育公眾如何預防家庭暴力，以及加強培訓處理家庭暴力個案的前線工作人員，包括社會工作者、警務人員、教師、醫生等人士。這些都是當局能夠持續推行的工作。雖然並非所有建議都會涉及法例及／或司法程序的改動，但有部分建議(例如設立家庭暴力法院)將須作詳細研究，以確定有關建議是否可取及可行。

26. 張超雄議員察悉，社署正在考慮的死亡檢討機制只針對虐兒個案。張議員詢問，政府當局會否考慮將虐待配偶個案納入死亡檢討機制之內。張議員進而詢問，政府當局可否考慮把施虐者須接受輔導列為簽保令的一項附加條件。

27. 社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)回應時表示，死亡檢討機制的涵蓋範圍初步只會限於虐兒個案。因應該機制日後的運作經驗，當局可考慮把機制的涵蓋範圍擴大至包括虐待配偶個案。至於把施虐者須接受輔導列為簽保令的一項附加條件，社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)表示，政府當局將會徵詢意見，以確定此舉會否牽涉法例及其他方面的改動。

政府當局

28. 主席希望政府當局盡其所能，盡快推行顧問提出的各項建議。主席並希望施虐者輔導計劃不會只限於在一、兩個地區推行，而會在本港更多地區推行。當局並應特別針對弱勢社羣(例如失業人士、新來港人士、有長期病患者及殘疾人士的家庭以及年齡差別較大的配偶等)推行預防措施。

II. 下次會議日期及討論事項

29. 李卓人議員要求秘書處把代表團體在上年度立法會會期提出關於如何更有效預防和處理家庭暴力的建議與顧問提出的21項建議，按各項建議所涉及的主題範疇加以組合整理，以便小組委員會日後據此與政府當局作進一步討論。張超雄議員支持李議員的建議，並希望委員能夠在下年度立法會會期開始前接獲行政長官就委員提出的要求所作的回覆。委員曾在2005年6月20日舉行的上次會議上提出，當局應成立新的中央機制，以處理家庭暴力、性暴力、虐待兒童及虐老等問題。這個中央機制須具有實權，參與制訂防止和處理家庭暴力的政策，並督導該等政策的全面有效施行；除此以外，當局應委任一名專員，擔任這個新中央機構的執行機關。

30. 主席建議於2005年9月中與政府當局及港大顧問舉行閉門會議，以便制訂小組委員會在下年度立法會會期的工作計劃。委員對此表示同意。

31. 主席希望，假如社會福利諮詢委員會及／或婦女事務委員會不支持顧問提出的某一項建議，政府當局也不會以此作為不推行該項建議的理由。衛生福利及食物局副秘書長(家庭及婦女事務)回應時表示，政府當局會詳細考慮社會福利諮詢委員會及婦女事務委員會的意見並顧及所有相關因素，然後再作出決定。政府當局稍後向小組委員會匯報時，會說明當局對各項建議所作回應的理據。

32. 議事完畢，會議於下午7時05分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年8月15日