

香港社會服務聯會
回應「天水圍家庭服務檢討報告」內容
(交立法會福利事務委員會 處理家庭暴力的策略和措施小組委員會)

撮 要

2005 年 1 月 12 日

預防及打擊家庭暴力

家庭暴力是「公共健康」議題，社會各界有共同承擔的責任： 家庭暴力問題非個人或福利責任而矣，是整個社會及跨界別的共同責任，包括社會整體架構、立法、執法、司法、教育、福利、醫療界別的共同介入。「報告書」檢討內容將問題集中「天水圍新市鎮區」及「家庭福利服務」，欠缺從宏觀的政策層面回應家庭暴力問題，也沒就 2004 年 4 月在水圍發生的四死家庭暴力凶殺案作出深入的檢討。

制定政策及落實工作計劃： 制定清晰「零度容忍 - 預防及打擊家庭暴力」政策、列明政府及整個社會對家庭暴力的立場、價值觀、執行社區與司法協作策略模式及跨界別協調架構，列出策略內容及具體工作指標與清楚時間表，以實踐政策內容及工作計劃，並盡早成立家庭暴力「死亡及嚴重個案的常設檢討機制」。詳細工作建議及時間表見附件二(第 1-4 段)。

回應檢討報告內容

第一部份：資源安排

資源安排： 報告建議透過地區福利專員的協調及資源調配以回應地區緊急需要，這個建議沒有正面處理資源不足以回應社區需要的問題。(第 6-7 段)

377 名社工 -- 社會服務資源充裕與社區危機關係的迷思： 對於天水圍區有 377 名社工已是有足夠資源回應地區需要的說法，本會認為有誤導的情況。在未檢討各區社工人手、所屬服務的分布數字、工作重點及地區問題的情況前，不應單以一個數字判斷資源充裕與否。(第 8 段)

第二部份：預防及處理家庭暴力的意見

警方介入處理家庭暴力個案： 由於受害人大多啞忍家庭暴力，直至生命受威脅的情況下才會報警求助。故此，警方的有效介入，在終止暴力罪行循環中有著非常關鍵的角色。正如 2004 年 4 月「金淑英女士」求助的情況一樣，求助的時間已是危機介入的關鍵性時刻。本會認為必須從培訓以外，在制度的建立、政策及工作指引上，加強對前線工作人員的支援，設計監察的機制，加強 999 報案中心同工的培訓及定立接電的指引，為前線工作人員提供調查指引，搜證之項目、程序及撰寫家庭暴力個案調查報告指引。同時，警方應擴展現時的保護兒童調查組至處理家庭暴力個案（第 10-12 段，附件三及四）。

多專業個案會議： 建議在 2005 年中，檢討有多少個案曾召開會議，整理及檢討經驗、困難等。即時落實在會議後三至六個月後，向會議成員交待工作進展，執行個案主管需定期向與會者以報各形式交代跟進(第 13-14 段)。

加強虐待配偶及兒童個案的資料系統： 必須改善及加強中央資料庫數據及予有關專業人士查詢家庭暴力施虐者施虐背景資料(第 15-16 段)。

法庭判令施虐者輔導計劃： 試行三年由法庭配合判令施虐者接受強制輔導的先導計劃，由現已推行男士/施虐者輔導小組的社福機構及社會福利署及司法機構合作推行及監察成效(第 17-21 段)。

安全第一、調派個案工作者及進行聯合面談的原則： 處理家庭暴力問題最首要的原則及目標為保障受害人的人身安全，故在保護及輔導兩者之間，以最能保障受害人安全的介入程序及方法是最重要的（第 22 段）。

加強處理家庭暴力問題的專業訓培及督導工作： 建議四層培訓架構，為前線人員提供「識別及處理家庭暴力敏銳性訓練」基礎在職培訓，加強大學的培訓；為督導職位的同工提供危機管理及支援的研討坊；為指定合資格專業人員提供深入的專門培訓；並定時舉辦更新課程。各大學也應設立持續進修的家庭暴力專業認可課程(第 23-28 段)。

使用評估工具： 使用危機工具的同時，臨床觀察及接觸技巧均同樣重要。本會建議評估工具應最少要由有一定相關年資及工作經驗的「綜合家庭服務中心」社工、醫務社會工作員、「保護家庭及兒童服務課」社工在接受培訓下應用。另一方，基本識別危機個案的評估工具，供多個有關專業人員使用，尤其是執法者及醫護人員（第 29-30 段）。

檢討社會福利署召集「關注暴力工作小組」功能： 本會認同「三人小組」建議應定期檢討該工作小組的運作情況以外，應同時檢討關注小組所發揮的功能、與地區協調機制的聯繫及呼應、統籌中央資料庫的支援、會議過程、政策推動及設計的角色與成效。建議工作小組訂定清晰工作計劃及跟進時間表，以便更有效地發揮跨界別協作的功能(第31-32段)。

死亡及嚴重個案的常設檢討機制： 本會已將成立「家庭暴力嚴重受傷或死亡檢討委員會」建議書交社會福利署及立法會參考。要求署方統籌的多部門研究小組以伙伴合作的精神，盡早邀請非政府機構，包括醫護界、法律界及學者，共同研討推行的細節，而非單由政府部門作出內部的討論(第33段)。

修改現行家庭暴力法例的建議： 加入保障免受纏擾行為傷害、延長強制令保護及申請程序及將施虐者輔導計劃作為法庭的其中一個判令及判令內容。同時為受害人提供「法律支援服務」，(第34-35段)。

第三部份：福利規劃及社區建設

地區規劃及協調： 地區規劃須與中央規劃互相配合，建議政府在進行地區規劃時同時建立中央規劃機制。各地區須有系統地進行地區需要分析及制訂地區福利策略計劃，透過「分工」及「合作」方式，策略性地回應地區需要，建立地區策略聯盟(Strategic Alliance)，務求各服務單位可加強協調，互補不足(第36-43段)。

小社區規劃： 由於一個分區地域非常廣闊，而區內不同的小社區人口特性及社區需要的優次也不盡相同，本會建議於小社區內成立跨機構合作平台，建立良好的協作根基(第44段)。

伙伴合作關係： 非政府機構為地區的主要服務提供者。地區規劃過程應以伙伴合作方式進行，並建立機制及平台發動專業討論及策劃，作為進一步地區諮詢工作的基礎(第45-46段)。

地區規劃機制指引： 促請政府建基於伙伴合作的精神，盡早與非政府機構聯合草擬「地區福利規劃指引」，並在地區推動廣泛諮詢(第47段)。

社區建設：投放社區發展服務以凝聚新市鎮社區力量： 在發展地區加強社區建設工作，並在新市鎮有計劃地投放社區發展及組織服務，以組織鄰舍網絡及推動社區參與的工作，以加強基層預防、解決問題及動員資源的能力。要能作

出全面地區規劃及社區建設的工作，必須認同社區發展服務是社會服務的一部份，打破政府部門之間割裂的規劃概念(第 48-50 段)。

綜合家庭服務中心運作模式 綜合家庭服務中心在不同的小社區內，可因應所服務社區的特徵，發展專門的服務以回應地區需要。在服務運作一年後，隨即展開服務檢討。本會建議政府與非政府機構現時可商討檢討的範圍及需搜集的數據及資料，並為檢討作好準備(第 51 段)。

香港社會服務聯會
回應「天水圍家庭服務檢討報告」內容
(交立法會福利事務委員會 處理家庭暴力的策略和措施小組委員會)

2005年1月12日

本會多謝「三人小組」採納本會大部份建議，並認為「報告書」提出多項有建設性及實在的建議，但檢討內容將問題集中「天水圍新市鎮區」及「家庭福利服務」，欠缺從宏觀的政策層面回應家庭暴力問題，也沒就 2004 年 4 月在水圍發生的四死家庭暴力凶殺案作出深入的檢討。

本會認為政府應積極制定全面預防及打擊家庭暴力的政策、執行社區與司法協作策略模式及跨界別協調架構，以實踐政策內容及工作計劃，並盡早成立家庭暴力「死亡及嚴重個案的常設檢討機制」，汲取以生命換取的教訓，有計劃及結構性地打擊家庭暴力罪行。

家庭暴力是「公共健康」議題 整個社會有共同責任

前言

1. 家庭暴力問題非個人或福利責任而矣，是整個社會及跨界別的共同責任，包括社會整體架構、立法、執法、司法、教育、福利、醫療界別的共同介入。基於「公共健康」的角度，預防及處理家庭暴力問題是整個社會的責任，並非從個人或個別界別層面處理。故此，必須協調以整個社會機制回應，採納社區與執法及司法界別的協作策略，而非由個別界別或從個案層面處理。

家庭暴力是全港性的問題

2. 在 1998 年的時候，全年只有 1009 宗個案，其後不斷上升，截至 2003 年，升幅已達 230%。雖然到 2003 年及 2004 年初，數字開始穩定下來，但情況仍然令人憂慮。2004 年首半年的數字顯示，現時每日仍然發生 9.4 宗虐待配偶個案，即每兩個半小時就有一宗，比較 2003 年的數字，升幅已有 4%。(表一)

表一：1998 至 2004 年虐待配偶個案中央統計資料

年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004(首半年)
個案數目	1009 宗	1679 宗	2321 宗	2433 宗	3034 宗	3298 宗	1706 宗

3. 最多虐偶個案的地區分別是：(1)元朗、(2)屯門、(3)觀塘、(4)東區及(5)沙田。值得注意的是，部分地區的個案發生頻率上升得很快。例如灣仔區，在 2002 年時，每 23 日才有 1 宗個案，但到了 2004 上半年，每 6 日便有一宗。至於荃灣區，就由三日半一宗，升至兩日就有一宗。由此可見，家庭暴力是全港性問題，不單只新界西地區情況嚴重，即使相對富裕的港島東區及灣仔區，家庭暴力都有惡化現象，須及早留意及預防(詳細分區資料見附件一)。

採用「公共健康」角度設定「零度容忍 - 預防及打擊家庭暴力」政策

4. 本會重申要求政府定立清晰的「零度容忍 - 預防及打擊家庭暴力」政策，列明政府及整個社會對家庭暴力的立場、價值觀、策略方向及具體工作指標與目的。使有關工作能透過制度化而得以持續地帶動社會文化轉變，政策須指明：

- 家庭暴力是社會的公共健康問題；
- 家庭暴力是罪行；及
- 家庭暴力是不被容忍；
- 以「跨界別社區及司法協作」策略及模式，預防及打擊家庭暴力罪行；
- 訂下短期及長期工作目標、策略及工作指標，具前瞻性地推動各政府政策科及部門之間的配合。詳細工作建議項目及時間表，詳列附件二。

回應檢討報告內容建議

5. 本會重申預防及打擊家庭暴力是整個社會及跨界別的责任。社福利認同其在整個協作的回應機制中，特別在預防、支援、危機介入及復康工作中承擔重要的角色及功能。在此，本會按「天水圍家庭服務檢討報告」內容作出以下的回應及建議。

第一部份：資源安排

正面回應資源不足的問題

6. 報告建議透過地區福利專員的協調及資源調配以回應地區需要，這個建議沒有正面處理資源不足的問題，而本會也不認同這個建議的可行性。預防及回應社區需要不能以偶發性的緊急調動資源的方式，以彌補資源的空隙。原因如下：

- 未能回應整體社區發展情況作出規劃；
- 社區有很多方面的需要，以抽調資源處理某一突發問題，將令另一服務出現服務空隙或甚真空期。這樣，服務提供者只會變成救火隊，只向火源撲火，令區內火頭處處，服務提供者也會疲於奔命，失去服務方向；
- 青少年服務專長的社工如即時被抽調協助處理家庭暴力或其他區內突發事件，對於所處理問題專長知識並不一定配合，這個方法未能有效運用人力資源，並令區內同工疲於奔命，不能專注於滿足原有特定的服務功能；只會出現「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的情況；
- 根據天水圍(北)家庭需要研究報告指出區內支援網絡不足、家人關係疏離、青少年就業及行為問題均為社區首要面對的挑戰。加上，天水圍屬於元朗分區，該區虐偶、虐兒個案及青少年犯罪率均為全港第一位，失業及領取綜援個案是全港第三位、新來港及少數族裔居民人口則是全港第五位¹。由此可見，單以天水圍區便不能單單以臨時資源調撥方法以應付社區已出現的問題。在社會問題較多及服務需要較大的「重災區」，應投放合理的資源，以回應社區的需要。

7. 事實上，過去數年整體社會面對財赤的困擾，社會福利界的資源持續削減，界內已透過服務重整、資源增值與服務理順以達財赤的目標，惟社會也因應經濟下滑而出現連串的家庭及社區問題衝擊。政府必須面對及檢討資源不足的問題，作出全面規劃，不應製造不符現實情況的期望。

377 名社工：社會服務資源充裕與社區危機關係的迷思

8. 對於天水圍區有 377 名社工已是有足夠資源回應地區需要的說法，本會認為有誤導的情況。377 名社工包括元朗及天水圍區的所有社工照顧社區不同的需要，包括長者及復康服務等。本會認為應檢視各區社工人手、所屬服務的分布數字、工作重點及地區問題的情況作出比較，不應單以一個數字判斷資源充裕與否。

第二部份：預防及處理家庭暴力的意見

9. 在預防及處理家庭暴力問題，本會已多次強調香港政府應參照國際發展，採用「公共健康」角度設定「零度容忍 – 預防及打擊家庭暴力」政策，並以「跨界別社區與司法協作」策略及機制以落實政策。在此，本會在這部份特別回應報告書內的建議。

¹ 政府統計處香港統計月刊(2004年4月)
社會福利署虐待配偶個案及性暴力個案中央資料系統
政府統計處「2001年人口普查主題性報告 – 少數族裔人士」
香港國際社會服務社及香港撒馬利亞防止自殺會(2004年6月)「天水圍(北)家庭需要研究報告 2003」

警方介入處理家庭暴力個案

10. 由於受害人大多啞忍家庭暴力，直至生命受威脅的情況下才會報警求助。故此，警方的有效介入，在終止暴力罪行循環中有著非常關鍵的角色。正如2004年4月「金淑英女士」求助的情況一樣，求助的時間已是危機介入的關鍵性時刻。本會認為必須從培訓以外，在制度的建立、政策及工作指引上，加強對前線工作人員的支援，並必須設計監察的機制，以提升前線工作人員的敏銳性。

11. 本會重申在加強前線工作人員培訓時，應同時加強999報案中心同工的培訓及定立接電的指引，為前線工作人員提供容易使用的調查指引，包括制度化搜證之內容、程序及撰寫家庭暴力個案調查報告指引。整個過程中，必須考慮受害人安全，使有關的搜證更為系統化，減少個人判斷的偏差。(參考英美相關的工具：附件三及四)。

12. 另一方面，警方應提升現時的保護兒童調查組的功能，擴展其專門工作至處理家庭暴力個案，使能有效率地運用專門知識，敏銳地回應受害人的特別需要，提供專科調查、搜證及檢控的工作，使能有效地停止暴力罪行。

多專業個案會議

13. 現時「處理虐待配偶個案程序指引」中首次說明召開「多專業個案會議」的情況，但未有將機制成為制度化的程序。本會建議一年後，2005年中，檢討有多少個案曾召開會議，整理及檢討經驗、困難等。事實上要召開會議十分困難，召集人沒有權要求各方出席，在召集會議時已浪費很多精力，故需要政策的支援使能盡快召開介入程序，避免問題惡化。

14. 本會認為執行會議的決定是非常重要的，故此建議應在會議後三至六個月向會議成員交待工作進展，執行個案主管需定期向與會者以報各形式交代跟進，有需要時搜集進一步意見以更新跟進計劃，防止暴力危機再現；例如：會上決定要為兒童申請保護令，會後須監察有關決定的跟進情況。

加強虐待配偶及兒童個案的資料系統

15. 除了報告書中建議研究共用資料庫供不同政府部門使用的可行性及私隱問題之外，本會認為政府必須改善及加強中央資料庫數據，必須搜集：

- 按分區、虐待類別、施虐者與受害人關係的虐兒、虐待配偶、虐兒同時虐偶及虐老數字；
- 家庭暴力引發家庭凶殺案件及引致傷亡的數字；
- 受虐及施虐者的家庭及社會背景資料；

- 家庭暴力分區報案的數字、報案後逮捕的個案、起訴的個案、成功起訴個案、起訴比率、起訴結果；
- 判刑(Sentencing)的安排、年期；如入獄、守行爲、簽保守行爲、罰款、施虐者輔導 不起訴原因、再犯(如三年內再犯)的個案；及
- 予有關專業人士查詢家庭暴力施虐者施虐背景資料。

16. 每半年提供整合數據資料，使能掌握問題的趨勢，及早調校服務或策略方向。每十年進行全港性的家庭暴力問題普遍研究 (Prevalence)；這個中央資料庫同時支援「家庭暴力嚴重受傷或死亡檢討委員會」所需的資料或數據。

法庭判令施虐者輔導計劃

17. 本會認爲應盡早開放多參與渠道，讓施虐者可以在社區自願參與支援及輔導計劃，惟要能有效停止暴力罪行升級或施虐者重犯，執法及司法的介入有不可或缺的角色。必須在鼓勵自願參與的同時，實施法庭判令施虐者輔導計劃。

18. 有研究指出，強制性的輔導計劃比自願性參與的中途退出率減少約50-70%，即由26%減少至6%²及由61%減少至33%³。在完成輔導計劃後的18個月內，參加者停止使用暴力的成功率達70%⁴。施虐者輔導計劃的出席率越高，能成功停止暴力行爲的人士的比率也越高。而美國及英國的研究均指出引用法庭判令及司法的介入，能有效地提升施虐者的出席率。同樣地，當提升施虐者輔導計劃的出席率後，繼續使用暴力的情況也大幅減少。故此，執法及司法介入在停止暴力罪行是非常關鍵的。

19. 非政府機構固然會致力推動自願性社區參與，執法及司法界別應一同研究如何運用法定的權力，促使部份未醒覺服務需要的施虐者接受輔導。本會認爲執法及司法界可考慮以下的方式推行法庭判令施虐者輔導計劃：

- 警方在首次接獲家庭暴力求助個案，可主動轉介施虐者參加輔導計劃；
- 將施虐者輔導計劃作爲簽保守行爲的一個條件；

² Mullender Audrey & Burton Sheila (2000). Reducing Domestic Violence...What Works? Perpetrator Programmes. Crime Reduction Research Series. London: Home Office Research, Development and Statistics Directors. www.homeoffice.gov.uk/docs/perpprog.pdf

³ Gondolf E.W (2002). Batterer Intervention Systems: Issues, Outcomes, and Recommendations. Thousand Oaks, CA, Sage Publication.

⁴ Dobash Russell P, Dobash R Emerson & Lewis Cavanagh (1996). Research Evaluation of Programmes for Violent Men. Edinburgh: Scottish Office Central Research Unit.

Gondolf E. W. (2000). Mandatory Court Review and Batterer Program Compliance. Journal of Interpersonal Violence. 15 (4), 428-437. SAGE Publications.

- 由法庭判令施虐者參與輔導計劃，並在法官判決時，清楚要求施虐者接受施虐者輔導計劃作為一項判刑、在感化令內指明必須完成施虐者輔導計劃，而檢控官、感化官、社工及輔導員則從而配合一連串跟進輔導。

20. 本會建議本港可試行三年的先導計劃，由法庭配合判處施虐者接受強制輔導，其後由現已推行男士輔導小組的社福機構及社會福利署一起合作，感化官可觀察施虐者兩年；首半年輔導小組負責人定期家訪或致電受害人，但必須以夫婦分開為大前提，定期了解受害人的安全情況及施虐者的進展。

21. 這項工作有助向社會明確表明即使發生在家庭內的暴力也是一種罪行，社會對有關罪行會進行制裁。雖然，現時可透過感化官向法庭建議在受感化期間參與的活動，惟現時並非所有家庭暴力個案均備感化報告。本會認為應透過建立整全的機制以介入家庭暴力罪行，將施虐者輔導計劃作為判刑的其中一個方案。

對臨床工作的意見

安全第一、調派個案工作者及進行聯合面談的原則

22. 在某些危機階段需要多於一位社工分別介入，如：家暴專門服務的社工及家庭服務社工；一位社工處理施虐者，另一位處理受害人及兒童之福利需要。處理家庭暴力問題最首要的原則及目標為保障受害人的人身安全，故在保護及輔導兩者之間，以最能保障受害人安全的介入程序及方法是最重要的。本會同意應為前線工作人員提供指引，同時給予前線督導支援。

加強處理家庭暴力問題的專業訓培及督導工作

23. 本會建議為從事兒童、青少年、家庭、長者、社區服務及復康服務的前線同工提供「識別及處理家庭暴力敏銳性訓練」基礎在職培訓。在大學的培訓也需要加強訓練處理家庭危機的概念及介入手法。課程內容必須包括：

- 處理暴力問題的原則、價值觀及信念；
- 家庭糾紛與家庭暴力的謬誤；
- 兩性角色及性別敏銳性；
- 識別危機訊號；
- 資源運用及轉介工作；
- 安全計劃；及
- 使用處理虐偶、虐兒及虐老程序指引。

24. 為督導職位的同工提供危機管理及支援的研討坊，促進督導工作人員互助交流及研討有效支援前線員工的手法，並進一步在服務機構或單位內發展同工識別及處理家庭暴力的敏銳性。透過有質素的督導工作，使能敏銳地及有效地回應有服務需要及面對危機的家庭。

25. 另一方面，應設計及提供深入的專門培訓，對象包括社會福利署保護家庭及兒童服務課的同工、各綜合家庭服務中心的資深社工及提供家庭暴力危機支援服務的同工。培訓內容除包括基礎培訓的內容以外，可深入研討專題的家庭暴力危機，必須包括：

- 使用危機評估工具及臨床觀察技巧，包括識別危機及暴力升級的因素；
- 如何使用法例及司法制度保護受害人的安全；
- 與執法、司法及醫護人士的合作；
- 輔導受害人(包括成人及兒童)及施虐者的輔導模式、手法及技巧；
- 評估及設計安全、危機輔導及復康計劃；
- 處理自殺危機；及
- 個案主管的角色及責任等。

26. 上述三方面的培訓也需要定時舉辦更新課程。各大學也應考慮設立持續進修的家庭暴力專業認可課程予有興趣發展專門知識的人士修讀。

27. 在 2004-2005 年度內，本會也積極為界內同工提供有關的培訓及研討坊，本會舉行的培訓工作包括識別及處理家庭暴力危機、認識執法與司法介入家庭暴力的角色與工作、保護兒童機制及措施、跨專業合作模式及本地及海外施虐者輔導計劃及成效，共有 1100 人次參與。

28. 另外，對於「三人小組」建議為綜合家庭服務中心指定人員提供專門的培訓，把屬下人員分為不同工作小隊，譬如三至四人一組，並協助每個小隊學習及持續進修某項專門知識和技巧，以便應付服務使用者的特殊需要。就此，本會認同建議的方向，尤其對於處理家庭暴力危機的工作上，惟在執行時，仍需與服務提供者商討人力資源、服務的需求及家庭暴力以外的專門培訓課題。

使用評估工具

29. 評估的工作需一定前線經驗及技巧，故在評估危機時，工具是其中一個方法，臨床觀察及接觸情況均應列為評估風險的因素，以跟進隱藏的危機情況。有關使用評估工具的應用，最少要由有一定相關年資及工作經驗的「綜合家庭服務中心」社工、醫務社會工作人員、「保護家庭及兒童服務課」社工在接受培訓下應用。另一方，在基本識別危機個案的工具使用，多個有關專業人員，尤其是執法者及醫護人員均需應用。

30. 對於社署委託香港大學制定的虐兒及虐偶危機評估工具後，會為500名前線專業人員（包括警務人員及醫生）提供培訓，本會關注培訓學額是否能滿足需要，在執行時必須參考第23至26段的建議，同時開放學額予非政府機構的綜合家庭服務中心及家庭暴力危機服務的同工。

檢討社會福利署召集「關注暴力工作小組」功能

31. 「三人小組」及社署均表示「關注暴力工作小組」是協調政府及非政府機構，以對抗暴力、防止暴力和推廣宣傳運動，亦推動專業人員在介入過程中採取一致的回應和處理方法。本會認同「三人小組」建議應定期檢討該工作小組的運作情況以外，應同時檢討關注小組所發揮的功能、與地區協調機制的聯繫及呼應、統籌中央資料庫的支援、會議過程、政策推動及設計的角色與成效。

32. 「關注暴力工作小組」在2001年10月成立，截至2004年12月合共召開七次會議，平均每六個月召開一次，相隔最長的一次會期為9個月。建議工作小組訂定清晰工作計劃及跟進時間表，以便更有效地發揮跨界別協作的功能。

死亡及嚴重個案的常設檢討機制

33. 本會已於11月8日，將成立「家庭暴力嚴重受傷或死亡檢討委員會」建議書交立法會參考。（[CB\(2\)178/04-05\(01\)號文件](#)）。同時，社聯在11月3日舉行的「關注暴力工作小組」上，除了介紹社聯建議書內容外，要求署方統籌的多部門研究小組抱伙伴合作的精神，盡早邀請非政府機構，包括醫護界、法律界及學者，共同研討推行的細節，而非單由政府部門作出內部的討論。

修改現行家庭暴力法例的建議

34. 本會重申「家庭暴力法例」已有十八年未有任何檢討，未能配合社會發展，政府當局必須定立明確的時間表，在參考海外及各界的意見後，作出修訂。同時，在「家庭暴力法例」下，列明相關的纏擾行為保障及施虐者輔導計劃作為法庭的其中一個判令及判令內容。

35. 本會建議為受害人提供「法律支援服務」，讓他們在使用法律程序處理家庭暴力罪行時，能認識個人的法律權力、法例可給予之保障、克服使用法律程序過程的困擾等，使他們在有需要時，使用法律程序以保障個人的安全。

第三部份：福利規劃及社區建設

36. 「天水圍家庭服務檢討報告」提出非常重要及有價值的建議，以加強地區協調、規劃及社區建設的工作。本會支持政府與非政府機構合作，強化地區規劃機制。地區規劃內容可包括地區需要分析及地區服務策略兩個主要部份。

地區需要分析

37. 建議社會福利署每年透過不同政府部門及有關團體搜集地區數據及資料，包括該區的社會經濟狀況、人口分佈、社會問題等，並將有關資料上載網頁，以便服務機構及社會人士參考。政府、非政府機構及有關團體每年可參考有關數據，並根據前線接觸及服務，聯合釐訂社區需要及問題。

地區規劃與中央規劃的配合與協調

38. 地區規劃與中央規劃息息相關。本會促請政府與非政府機構攜手建立全面的中央及地區規劃機制，確保中央的策略方向可於地區實踐，而中央亦可掌握不同地區的社會需要及服務策略，訂立中央的社會福利藍圖。如地區發現某些方面需要中央的政策支持及資源調配，政府應設有機制，定期收集地區意見，並於中央規劃層面作出討論及跟進。

地區福利策略計劃

39. 於地區層面，社署與各社會服務單位每年必須參考地區需要分析，舉行地區規劃會議，討論社區需要及問題，制訂年度地區工作主題及策略，透過「分工」及「合作」方式，策略性地回應地區需要。同時，透過恆常的溝通平台，社會服務單位的同工可主動提出在社區觀察的問題與需要的議題。有效的地區規劃可避免過多資源集中回應某一社會需要，或某些社會需要被受忽略。非政府機構認為地區服務規劃不應集中於地區大型活動或地區聯合計劃（joint project），而應著重訂定「地區策略方案」（strategic plan），善用地區不同的服務及資源，回應社區問題。

40. 社署可聯絡區內服務單位組成社區危機或災難應變工作小組，當社區出現緊急危機時能即時作出回應。

41. 每年地區規劃的時間表應與服務單位制訂周年計劃的時間表配合，以便兩者作出適當的配合。

42. 本會得知部份地區已開闢及累積地區服務協調及跨政府部門合作的良好工作手法(Good Practice)，期望這些手法能在其他分區採納，列入署方正在擬訂的「地區福利規劃指引」中，並建基於伙伴合作的精神，盡早開放在中央及地區層面與服務提供者進行討論，以加強指引的內容的可行性及認受性。

地區策略聯盟 (Strategic Alliance)

43. 政府及非政府機構可聯合推動地區服務單位（例如綜合家庭服務中心及綜合青少年中心）成立策略聯盟，以更緊密的合作方式，共同探討社區需要、促進個案轉介及合作、加強服務協調、互補不足、以更有效運用資源預防及處理社區問題。

小社區規劃

44. 由於一個分區地域也非常廣闊，而區內不同的小社區人口特性及社區需要的優次也不盡相同，故此，本會進一步建議扎根小社區的服務協調工作。例如，針對小社區內特有的問題成立跨機構合作平台，促進區內不同服務專長針對地處理區內突顯的社區問題，建立良好的協作根基。

規劃方式－建基於伙伴合作關係

45. 非政府機構為地區的主要服務提供者。地區規劃過程應以伙伴合作方式進行，並建立機制及平台發動專業討論及策劃，作為進一步地區諮詢工作的基礎。

46. 建議社署與地區非政府機構成立地區規劃工作小組，就地區需要及地區策略，作出討論、分析及建議，並進行廣泛諮詢，發動社區人士、服務使用者及其他專業的關注、參與及支持。

地區規劃機制指引

47. 本會對政府於 2005-06 年首季就地區規劃指引進行諮詢表示歡迎。本會促請政府能於現時的草擬過程，與業界成立聯合工作小組，吸納非政府機構的意見，以更有效的方式推動工作，並確保未來的諮詢文件得到更廣泛的支持。

社區建設：投放社區發展服務以凝聚新市鎮社區力量

48. 社區建設工作最終目的是加強社區凝聚力及社區歸屬感，使能強化社區資本以社區力量解決區內的問題，發揮預防的功能。雖然，民政事務局、民政事務署及區議會有責無旁貸的角色，惟社會工作者在區內提供服務，了解社區脈搏，在社區建設及社區發展的工作中有其角色。

49. 本會贊成小組建議在發展地區加強社區建設工作，並在新市鎮有計劃地投放社區發展及組織服務，以組織鄰舍網絡及推動社區參與的工作，以加強基層預防、解決問題及動員資源的能力。要能作出全面地區規劃及社區建設的工作，必須認同社區發展服務是社會服務的一部份，打破政府部門之間割裂的規劃概念。

50. 針對新市鎮，例如：天水圍、將軍澳及東涌，投放更多社區建設或鄰里組織的服務，強化新市鎮及公共屋邨的互相支援能力，組織預防互助網絡，強化社區的資本及解決問題的能力。在提供專責的服務的同時，社會福利界認為各服務應將社區發展及社區建設的工作手法融入其服務的過程之中。

綜合家庭服務中心運作模式

51. 綜合家庭服務中心在不同的小社區內，可因應所服務社區的特徵，發展專門的服務以回應地區需要。綜合家庭服務中心在運作初期，面對社區龐大需求、包括大量個案轉介及要應付區內突發事件，並在資源不足的情況下，就只能集中於補救性的服務，常規的個人及家庭輔導工作、預防及發展性的服務均會受到影響。故此，本會歡迎在服務運作一年後，隨即展開服務檢討。過程中除了作出數字檢討，同時需要聆聽前線同工與服務使用者意見。本會建議政府與非政府機構現時可商討檢討的範圍及需搜集的數據及資料，並為檢討作好準備。

- 完 -

香港社會服務聯會
虐待配偶個案分區數字分析

年份 地區	2002 (365 天)	發生 頻率 天 / 1 宗	2003 (365 天)	發生 頻率 天 / 1 宗	2004 (1-6 月) (181 天)	發生 頻率 天 / 1 宗
中西區	90	4	63	6	37	5
離島	39	9	44	8	24	7
灣仔	16	23	29	13	29	6
東區	232	1.6	232	1.5	122	1.5
南區	81	4.5	91	4	43	4
油尖旺	126	3	115	3	57	3
九龍城	146	2.5	138	2.6	90	2
深水埗	134	2.7	180	2	85	2
黃大仙	256	1.5	210	1.7	103	1.8
觀塘	239	1.5	227	1.6	128	1.4
西貢	180	2	146	2.5	94	2
沙田	211	1.7	170	2	115	1.6
大埔	121	3	133	2.7	62	3
北區	191	2	176	2	89	2
元朗	364	1	347	1	252	0.7
荃灣	103	3.5	156	2	87	2
葵青	140	2.6	210	1.7	102	1.7
屯門	365	1	598	0.6	177	1
香港以外/不詳	0	/	33	/	10	/
總數	3034	每天 8.3 宗 每 2.9 小時 一宗	3298	每天 9 宗 每 2.7 小時 一宗	1706	每天 9.4 宗 每 2.5 小時 一宗

參考資料：社會福利署虐待配偶個案及性暴力個案中央資料系統

2004 年 11 月 20 日分析

社聯倡議「零度容忍」預防及打擊家庭暴力政策
「跨界別社區與司法協作」策略與機制建議書

撮 要

採用「公共健康」角度設定「零度容忍 - 預防及打擊家庭暴力」政策

在「行政長官施政報告」中列明政府及整個社會對家庭暴力的立場、價值觀及策略方向；

- 家庭暴力是社會的公共健康問題；
- 家庭暴力是罪行；及
- 家庭暴力是不被容忍；而
- 社會以跨界別社區及司法協作策略以預防及打擊家庭暴力罪行；

訂下短期及長期工作目標、策略及工作指標，具前瞻性地推動各政府政策科及部門之間的配合；落實「跨界別社區與司法協作」策略及機制。

短期工作目標(兩年內)

- 成立高層次的跨界別中央協調機制，例如：參考撲滅罪行委員會的架構，由政務司長作為協調機制的主席；委員會成員需對家庭暴力有一定認識，可考慮成立初期，邀請熟識家庭暴力的人士向委員會介紹家庭暴力的問題成因及服務等；
- 成立分區地區協調機制，推動地區的宣傳、社區教育及地區工作執行的協調與溝通；
- 成立家庭暴力「死亡及嚴重個案的常設檢討機制」
- 各政府部門及協調機制執行「零度容忍 - 預防及打擊家庭暴力」政策中列明的工作指標：

i. 社區層面

- ⇒ 由分區地區協調委員會進行地區宣傳及社區教育工作，短期內積極宣傳家庭暴力不被容忍、是一項罪行、施虐者需為使用暴力而負上責任及鼓勵求助；

- ⇒ 推動地區層面跨專業及部門溝通，以有效地處理家庭暴力個案；與中央協調機制每 6 個月作出匯報及建議；
- ⇒ 推動跨區工作交流及推動社區團體關注，包括鄰里、學校、教會、工作間共同為預防及關心家庭暴力，共同預防及打擊家庭暴力；
- ⇒ 從預防、地區組織與支援工作、危機介入及社區康復層面考慮服務的規劃，協調地區服務及支援高風險社區；
- ⇒ 正視資源不足問題，注視互助支援組織之重要性及關注面對家庭暴力的新來港人士、少數族裔社群及傷殘人士的特別需要。

ii. 執法界

- ⇒ 訂立明確逮捕指引，清楚列明前線員工在得悉暴力發生，便要採取有力措施即時停止暴力的發生，首要的目標是保護受害人，尤其要照顧兒童的人身安全，繼而逮捕施虐者；
- ⇒ 訂立調查指引、執法者搜證之內容，撰寫家庭暴力個案報告大綱程序；
- ⇒ 除將個案轉介予社會福利署跟進，前線工作人員應主動轉介施虐者進入輔導計劃；
- ⇒ 培訓內容須包括認識家庭暴力問題的訓練，當中包括權力與控制、性別角色差異、家庭暴力謬誤、施虐者與受害人特性、家庭暴力與虐兒問題關係；
- ⇒ 進行專業評估訓練，以分辨施虐者及自衛行爲；
- ⇒ 積極主動研究可改善的空間及與跨別溝通。

iii. 司法界

- ⇒ 推行三年先導法庭判令施虐者輔導計劃，與社會福利界保持良好溝通以協調計劃的成效；
- ⇒ 修訂「家庭暴力法例」，加入保障受害人免受施虐者的纏擾行爲；
- ⇒ 為檢控官及法官設計並定期提供認識家庭暴力問題的訓練；
- ⇒ 主動為受害人提供法律支援服務，與社會福利界保持良好的溝通、作出改善的工作及宣傳有關支援服務；
- ⇒ 宣傳法律對家庭暴力受害人的保障。

iv. 社會福利界

- ⇒ 提供施虐者輔導計劃服務並進行成效檢討研究；
- ⇒ 與執法及司法界合作以建立良好溝通及執行情況；
- ⇒ 為前線工作人員提供有系統的專業培訓，提升服務質素；
- ⇒ 使用危機評估工具及接受所需的培訓；

中期工作目標 (五年內)

- 中央協調委員會及地區委員會每五年作出政策內容的工作檢討及監察進度，檢討的重點必須為打擊家庭暴力之成效，而非單單計算投入之工作項目；
- 按社會成效及需要，重新檢訂工作策略及計劃，召集各有關界別的介入；
- 建立統一中央家庭暴力統計數據庫，提供整全及一致的家庭暴力數據，包括舉報、逮捕、起訴、檢控及跟進重犯個案資料等，定期每半年公開資料有關政府部門及諮詢委員會，促使設計相應的服務或策略。

長期目標

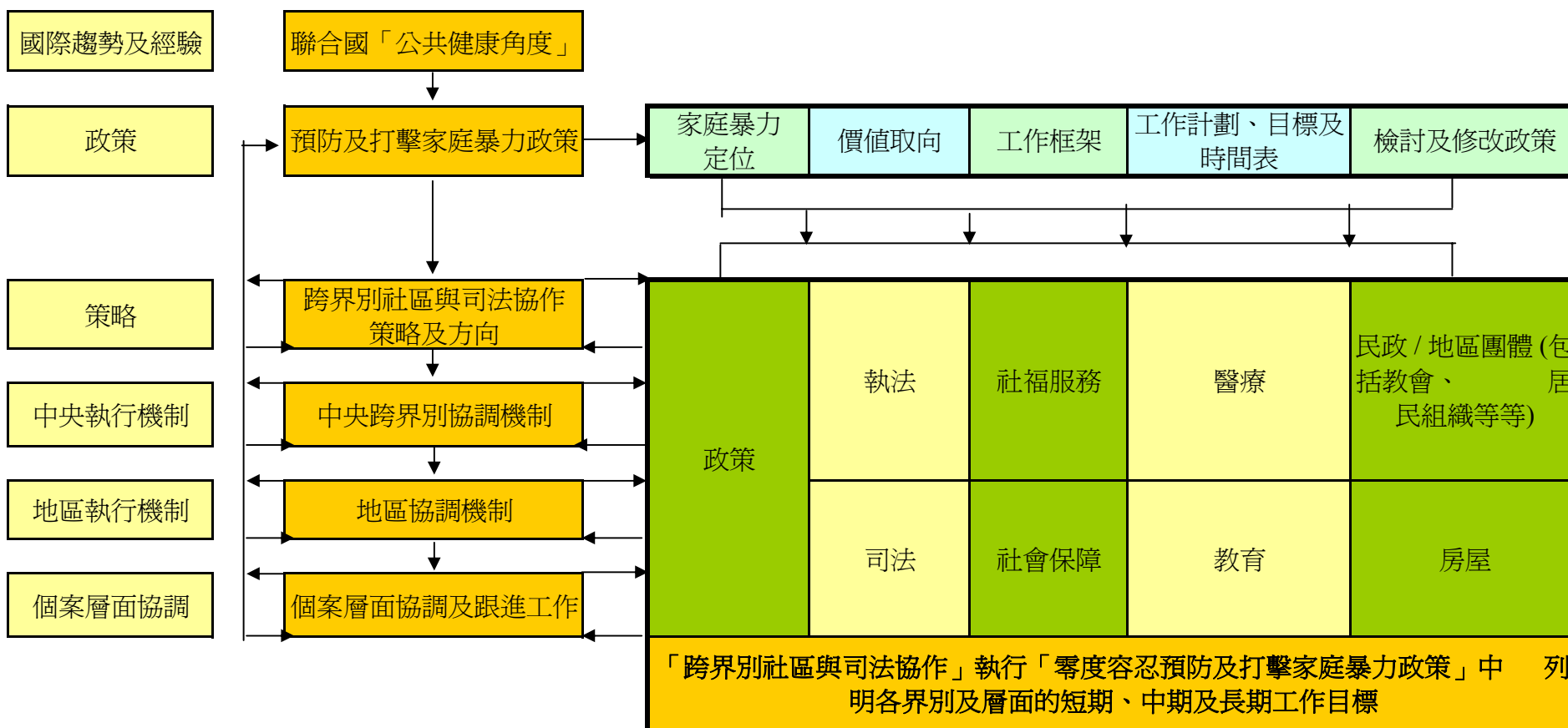
持續研究、檢討及監察處理家庭暴力的工作：

- 進行全港性家庭及性暴力普遍性調查，以掌握問題的嚴重性及趨勢，設計預防策略及計劃；
- 主動檢討及修訂與家庭暴力相關的其他法例內容；
- 研究設立專門家庭暴力法庭；
- 從家庭暴力嚴重受傷或死亡檢討委員會持續工作中，反省跨界別合作及協調的改善空間及成效；
- 政策推行的結果與成效可透過持續的檢討機制，整理服務使用者的意見，定期全面地檢討現時處理家庭暴力的跨部門工作成效，並按照所訂立的工作指標作為成效的基礎。

2004年11月1日草擬

香港社會服務聯會

推行「零度容忍」預防及打擊家庭暴力政策結構框架圖



摘錄自美國明里蘇達州聖路易斯郡警察局(St.Louis County Sheriff's Office, Minnesota)及多盧斯警察局(Duluth Police Department)「逮捕家庭暴力事件指引」工作咭 (2001 年版)

註：此咭是一張已過膠的小咭，約有一張名片咭的大小，予前線執法人員放在口袋裡，在調查家庭暴力投訴時作為即時參考。這個工具咭中列出數個主要的範圍，包括(1)評估危機的問題、(2)處理程序、(3)如何分辨自衛性反應及(4)如何分辨施虐者及進行逮捕。

(1) 評估危機問題：

1. 你認為他/她會否嚴重修害或殺害你或你的子女？你為何有/沒有這看法？
2. 他/她有幾經常威脅、恐嚇或襲擊你或你的子女？請你形容嚴重的程度。
3. 請形容過去他/她最令你感到恐懼的暴力情況？

(2) 處理程序

1. 給受害人”Crime Victim Information Card”及警員姓名
2. 建議是否需要到家庭暴力受害人庇護中心服務
3. 如施虐者被捕後，建議受害人是否需要「支援者」(advocate)到受害人住所提供支援及服務的資料，並表明「支援者」到訪前必定會致電取得聯絡(如有電話)
4. 查明是否有生效的法庭保護令，如有便需執行保護令

(3) 如何分辨自衛性反應

任何人使用合理的方法以保護自己或他人免受即時或迫近的傷害。自衛性反應並不包括用以報復或懲罰他人的目的。

(4) 如何分辨施虐者及進行逮捕。

政策目標是為保護受害人免受持續的暴力傷害，並在評估施虐者時考慮以下因素：

- 受傷的嚴重性及受威嚇的情況(當時事件中)
- 使用暴力及威嚇的程度
- 雙方使用暴力的過去背景

- 在未來可能繼續使用暴力而造成受傷的可能性

摘錄自美國明里蘇達州聖路易斯郡警察局及多盧斯警察局「撰寫家庭暴力調查報告」指引

搜集及紀錄證據及資料如下：

1. 事發及到達現場時間
2. 有關 911 報案資料
3. 雙方即時的口供
4. 分別與雙方會面時需紀錄的項目：關係、姓名、出生日期、地址、工作等背景資料、對暴力事件的形容、對警員問題的回應、受傷情況、情緒反應、使用酒精及藥物情況
5. 子女在事件中參與/受影響的情況、兒童福利及居住需要
6. 搜集的現場證據：現場圖片、口供、武器等)
7. 醫療報告
8. 使用暴力/自衛的原因
9. 事件撮要，包括逮捕、不逮捕行動及原因、交通安排、轉介工作、消防介入、知會受害人的資料等
10. 保護令、感化令或其他起訴
11. 回應警方危機問題及調查的回應

摘錄自英國倫敦 Metropolitan Police 發出予警員調查家庭暴力案件使用的
「逮捕/調查家庭暴力事件簿」(Book 124D) (2004 年版)

註：此事件簿詳細規劃出調查家庭暴力事件中所需的資料、口供、政策、相關法例及評估指引，事件簿約 4 吋(闊) x 10 吋(長)，合共 12 張紙。前線執法人員在遇到配偶、家庭成員或親密伴侶之間使用任何形式暴力，包括威嚇、身體、心理、情緒或性虐待均需使用此事件簿進行調查。

在完成填寫事件簿後，交予上司查察搜證及內容，以供檢控部作出決定。這個工具簿除了包括調查一般背景資料以外，也包括(1)評估危機因素、(2)逮捕政策、(3)逮捕的法律依據、(4)人權、(5)搜證清單、(6)即時危機及行動、(7)安全計劃建議等。簡述如下：

(1) 評估危機因素

危機升級的情況

1. 分手、分居及有關子女撫養及探視均為高危時間
2. 懷孕、剛生產時間 (因約三成家庭暴力在懷孕期或剛生產後出現)
3. 暴力升級 (暴力的嚴重性及頻密度)
4. 社會隔離(Social Isolation)
5. 纏擾行爲
6. 性侵犯/虐待

危機評估問題

1. 你曾否與施虐者分開或告訴施虐者你想分開？
2. 你現時是否懷孕？是否有剛出生孩子？
3. 你與配偶/前配偶有否因子女探視安排出現不和？
4. 這次暴力事件比以往的是嚴重或是輕微？是頻密或已很少使用暴力？
5. 施上者有否限制你的社交生活？或其他文化因素令你較難尋求協助？
6. 施虐者有否跟蹤或進行任何形式騷擾？
7. 在性方面，施虐者有沒有什麼言語或行動令你或其他人不安？

(2) 逮捕政策 (Positive Action Policy)

警員必須證明不進行逮捕的決定及必須經常介入，以確保人身安全。

(3) 逮捕的法律依據 (Police and Criminal Evidence Act 1984)

(4) 人權的考慮

警員必須公平以達致社會及個人權利的平衡，並在有法律支援的情況使用權力。為公開問責，警員須紀錄其行動、決定及當時可提供的一切證據。

(5) 搜證清單

現場圖片、受傷圖片、錄象、兒童安全口頭調查、血液、尿液、武器、衣服等現場證據、鄰居口供、情緒反應、等等。

(6) 即時危機及行動

指出評估的不同嚴重情況，指引警員以下的各行動：

1. 即時逮捕以即時移除危機，並申請保護令或臨時撫養令，以保護受害人及子女
2. 避免危機，協助受害人遷移至保密的庇護中心，以避免再受傷害
3. 減低危機，進行多方介入方式，包括安全計劃及使用法律可給予的保障等，以減少暴力再出現的危機

(7) 安全計劃建議

事件簿內列出社區可提供的協助資料及危機管理「問與答」，以供警員向受害人解釋有權受害人權利與可使用的服務，作為參考。例如：

1. 報警求助後警方會怎樣跟進？
2. 警方可提供的協助？如：提供跟進資料、再有危機時的報警情況、轉介服務及法律保障、提供指引等等