

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)192/05-06(04)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

監獄發展計劃

目的

本文件概述議員過去就政府當局的長遠監獄發展計劃所作的討論。

背景

2. 懲教署轄下共有11 000個懲教名額。為紓緩目前的擠迫情況，以及應付在囚人士數目的預期增長，政府當局估計須於2024年前增設約3 800個懲教名額。如採取逐一興建新院所的一貫做法，當局將須興建5所新監獄。此舉將須動用約50億元建造成本，以及須額外調配約1 600名懲教署人員，作為管理新院所的經常性人手。與此同時，為確保將囚犯穩妥地羈押於懲教院所內，以及配合其更生需要，當局亦須持續在現有的24間院所進行發展工程，以改善殘舊過時的設施。

3. 除逐一興建新院所的一貫做法外，政府當局建議採納將所有懲教院所集中一處的長遠監獄發展計劃。此計劃可取代現有的24間懲教院所，而且可在無須按照原來計劃興建5所監獄的情況下，仍可提供共15 000個懲教名額，以應付現有需求及在囚人士數目直至2024年的預期增長。根據此計劃建成的大型綜合監獄將由多間獨立懲教院所組成。

建議的長遠監獄發展計劃

4. 在保安事務委員會2000年12月7日及2001年6月7日會議上，政府當局曾向事務委員會簡介其長遠監獄發展計劃，以解決現時院所殘舊及懲教名額不足的問題，以及應付在囚人士數目的預期增長。

5. 政府當局告知事務委員會，缸瓦甫及喜靈洲是可供興建大型綜合監獄的選址。政府當局估計此項工程的建造費用介乎275億元至281億元之間，視乎實際選址而定。懲教署可以現有人員編制管理該15 000個新懲教名額。

6. 委員對於大型綜合監獄的保安問題普遍感到關注，而大部分委員均對興建一所可收容15 000名在囚人士的大型綜合監獄的建議有所保留。委員認為大型綜合監獄可能會造成管理上的困難。一旦發生騷亂，情況可能會瞬間失去控制，因而造成災難事故。此外，維持此類綜合監獄的費用將十分高昂。

7. 部分委員關注到大型綜合監獄可能會對被羈留者的心理造成不良影響，特別是青少年罪犯及因為觸犯輕微罪行而被定罪的犯人。關於政府當局估計須於2024年前額外提供約3 800個懲教名額的預測，部分委員亦對其準確性表示懷疑。由於約有25%被羈留者是內地居民，他們認為當局與內地達成移交被判刑人士的協議後，屬內地居民的被羈留者數目或會大幅下降。

8. 一位委員指出，根據美國的經驗，大型綜合監獄發生的暴力事件較多，大型綜合監獄被羈留者於兩年內再次服刑的比率更高達70%。

9. 大部分委員均認為興建4至5所中型綜合監獄是較具彈性的做法，因為當局可因應懲教名額需求的轉變，調整或甚至停止有關的建造工程。

10. 事務委員會要求政府當局在制訂其長遠監獄發展計劃時考慮委員提出的意見。

經修訂的監獄發展計劃

11. 鑒於委員在2000年12月7日及2001年6月7日會議上對此事表示關注，政府當局就其建議作出修訂。在保安事務委員會2002年2月7日會議上，政府當局向委員簡介其經修訂的監獄發展計劃。政府當局建議以循序漸進的方式進行監獄發展，當中涉及以160億元建設成本發展中型綜合監獄，把懲教院所集中設於一處。

12. 部分委員認為以160億元建設成本興建建議中可提供多2 600個懲教名額的綜合監獄，費用實屬非常高昂。以政府的財政狀況而論，此等委員屬意按照一貫做法，興建5所建造成本總額約為50億元的新監獄，藉以應付在囚人士數目的預期增長。部分委員關注到將所有懲教院所集中於一處會提高保安風險。一旦發生騷亂，情況可能會瞬間失去控制，因而造成災難事故。

13. 另一方面，部分委員對發展中型綜合監獄，藉以把懲教院所集中設於一處的建議表示支持，但當中有若干委員反對為擬議綜合監獄日後可能進行的擴建而作出的資本投資。

14. 政府當局解釋，所作出的160億元資本投資將會在一段長時間內支付。該項投資可刺激經濟發展及創造就業機會。採納把懲教院所集中於一處的建議，將可騰出現有懲教院所用地作其他發展之用。粗略估計顯示，所騰出土地的價值將遠遠超過160億元的建設成本。政府當局向委員保證，把懲教院所集中於一處的建議，並不涉及將所有被羈留者收押在一間懲教院所內。設於擬議綜合監獄內的懲教院所將分為數個區域，各有獨立的圍牆或圍網，所容納的被羈留者數目是可以控制的約400至800人。當局會採取適當的保安設計及先進技術，以防止被羈留者的集體行動由一間院所蔓延至另一院所。

擬議的喜靈洲監獄發展計劃

15. 在規劃地政及工程事務委員會2002年7月9日會議上，政府當局向委員簡介其就擬議喜靈洲監獄發展計劃進行土地平整及基建工程可行性研究和初步工地勘測工作的建議。

16. 對於擬議工程計劃費用龐大，以及因為喜靈洲位置偏遠而對訪客和交通造成的影響，部分委員表示關注。他們質疑政府當局為何選擇喜靈洲作為監獄用地。另有部分委員反對進行擬議的填海工程，而部分其他委員則關注到進行大規模填海工程，會對環境和周圍水域的海洋生態造成何種影響。委員要求政府當局提供更多資料以釋除他們的疑慮，以及研究在市區其他地點興建擬議的綜合監獄。

17. 政府當局就委員所提事項作出回應時表示 ——

- (a) 就缸瓦甫及喜靈洲兩個選址進行的初步評估顯示，兩個選址均能符合懲教署的運作需要，而在不同方面皆各有長短。政府當局已衡量所有有關因素，包括考慮兩個選址日後作其他發展用途的相對潛力，結果選定喜靈洲作進一步可行性研究及工地勘測；
- (b) 擬議發展計劃是《環境影響評估條例》下的指定工程項目，因此必須按照法例規定進行環境影響評估，而有關工作將納入建議的可行性研究範疇內；及
- (c) 初步的交通影響評估顯示，發展監獄所產生的額外交流量，並不會對大嶼山的道路網絡造成不能接受的影響。

財務委員會於2003年5月16日會議上批准撥款就擬議喜靈洲監獄發展計劃的土地平整和基礎設施工程進行可行性研究及相關工地勘測工作

18. 工務小組委員會在2003年2月26日會議上，就擬議喜靈洲監獄發展計劃的土地平整和基礎設施工程進行可行性研究及相關工地勘測工作一事進行討論，並通過撥款4,670萬元進行上述工作的建議。有關的撥款申請於財務委員會2003年5月16日會議上獲得批准。

政府當局決定擱置擬議的喜靈洲監獄發展計劃

19. 政府當局在2004年10月12日向財務委員會提交進度報告，告知委員第一階段可行性研究的結果顯示，擬議監獄發展計劃雖在技術上可行(仍有待第二階段的進一步研究始可確定)，但公眾強烈反對有關建議。由於公眾反對該項建議，並要求當局研究其他發展計劃以解決監獄過於擠迫的問題，當局決定暫時擱置該項計劃。與此同時，當局會研究其他可行的發展方案。政府當局初步會探討可否盡量在某些懲教院所現址進行重建，以增設懲教名額。舉例而言，經進一步研究和徵詢有關方面的意見後，當局或會重建羅湖懲教所(現時設有182個懲教名額)，以便在數年內增設約800個懲教名額。

有關文件

20. 委員可參閱下列文件，瞭解上述討論的詳情 ——

會議紀要

- (a) 於2001年1月16日隨立法會CB(2)683/00-01號文件發出的保安事務委員會2000年12月7日會議的紀要(立法會CB(2)682/00-01號文件)；
- (b) 於2001年8月7日隨立法會CB(2)2179/00-01號文件發出的保安事務委員會2001年6月7日會議的紀要(立法會CB(2)2178/00-01號文件)；
- (c) 於2002年3月15日隨立法會CB(2)1365/01-02號文件發出的保安事務委員會2002年2月7日會議的紀要(立法會CB(2)1364/01-02號文件)；
- (d) 於2002年12月18日隨立法會CB(1)557/02-03號文件發出的規劃地政及工程事務委員會2002年7月9日會議的紀要(立法會CB(1)556/02-03號文件)；
- (e) 於2003年4月8日隨立法會PWSC102/02-03號文件發出的工務小組委員會2003年2月26日會議的紀要(立法會PWSC101/02-03號文件)；
- (f) 於2003年6月25日發出的財務委員會2003年5月16日會議的紀要(立法會FC136/02-03號文件)；

文件

- (g) 於2000年11月30日隨立法會CB(2)388/00-01號文件發出，政府當局就保安事務委員會2000年12月7日會議所提交，題為“監獄發展計劃”的文件(立法會CB(2)388/00-01(03)號文件)；

- (h) 於2001年5月31日隨立法會CB(2)1689/00-01號文件發出，政府當局就保安事務委員會2001年6月7日會議所提交，題為“監獄發展計劃”的文件(立法會CB(2)1689/00-01(04)號文件)；
- (i) 於2002年2月1日隨立法會CB(2)1038/02-03號文件發出，政府當局就保安事務委員會2002年2月7日會議所提交，題為“監獄發展計劃”的文件(立法會CB(2)1023/01-02(03)號文件)；
- (j) 於2002年7月2日隨立法會CB(1)2178/01-02號文件發出，政府當局就規劃地政及工程事務委員會2002年7月9日會議所提交，題為“喜靈洲監獄發展計劃 —— 土地平整及基建工程可行性研究及初步工地勘測工作”的文件(立法會CB(1)2178/01-02(01)號文件)；
- (k) 於2002年9月26日發出，政府當局就委員在規劃地政及工程事務委員會2002年7月9日會議上所提事項作出回應的文件(立法會CB(1)2599/01-02(01)號文件)；
- (l) 於2003年2月19日隨立法會PWSC80/02-03號文件發出，政府當局就工務小組委員會2003年2月26日會議及財務委員會2003年6月25日會議所提交，題為“喜靈洲監獄發展計劃 —— 為土地平整和基礎設施工程而進行的可行性研究及初步工地勘測工作”的文件(PWSC(2002-03)95號文件中的72LC號工程計劃)；及
- (m) 於2004年10月12日隨立法會FC7/04-05號文件發出，政府當局向財務委員會提交，題為“72LC —— 喜靈洲監獄發展計劃 —— 為土地平整和基礎設施工程而進行的可行性研究及初步工地勘測工作”的進度報告(FCRI(2004-05)15號文件)。

21. 上述文件可於立法會網頁(<http://www.legco.gov.hk>)查閱得到。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年10月27日