

二零零三年十二月十八日

討論文件

青少年司法制度小組委員會
用檢控以外的措施處理頑劣兒童和少年顧問研究報告

目的

本文件旨在向委員匯報《用檢控以外的措施處理頑劣兒童和少年顧問研究報告》的研究結果和建議，以及政府對這些建議的初步回應。

背景

2. 法律改革委員會(法改會)在《香港的刑事責任最低年齡報告書》內提出若干建議，其中一項是當局應全面檢討少年司法制度，以確保尚有檢控以外的其他有效方法，既足以保障社會治安，又可防止誤入歧途的少年泥足深陷，淪為慣犯。

3. 為了展開檢討工作，我們在二零零二年七月委託顧問搜集資料，研究外國採取何種措施處理未屆刑事責任最低年齡的頑劣兒童和超逾有關年齡的少年。研究在二零零三年八月完成，我們在二零零三年十月二十七日的立法會保安事務委員會與司法及法律事務委員會的聯席會議上作了簡介（檔號：LC Paper No. CB(2)160/03-04(01)）。由於聯席會議認為顧問研究的範疇超出該兩個事務委員會的職權範圍，因此成立了青少年司法制度小組委員

會，負責跟進顧問研究和其他與檢討青少年司法制度有關的事宜。

顧問研究的結果和建議

4. 研究以六個國家為對象，發現這些國家的青少年司法制度普遍趨向由懲罰和懲處、以及純福利模式，改為着重以復和司法和融入社會的模式處理。新做法需要違法人士為自己的罪行負責；彌補所造成的損害；令違法人士、受害人和社會重新互相接納；以及使受罪行影響的各方，包括違法人士、其家人、受害人和社會得以自強。研究結果的撮要載於附件。

5. 不過，報告建議當局在分析各類建議措施的成效時，須要小心謹慎，因為除了新西蘭和昆士蘭採用的措施已實行了相當長的時間，並且經常採用，足以進行有意義的評估外，其他國家的措施是否有效仍有待證明。

6. 顧問特別提出以下六項建議：

未屆 10 歲（刑事責任最低年齡）的兒童

- (a) 警方的兒童支援服務：根據顧問報告，研究顯示“[警方] 提供協助的最有效方式，是在決定是否提出檢控、作出分流轉介、予以警告或不予採取進一步行動時，落實分流和復和的原則。”顧問建議，如採用分流轉介，警務處可在取得家長同意後，安排最少的跟進行動，盡快使這類兒童轉離少年司法或支援體系，例如安排有關家長／兒童向受害人道歉或彌補所造成的損害。假如在協助過程中該兒童

或其家人不合作，警方可考慮申請發出保護令¹；

- (b) 頑劣兒童的家庭支援會議：顧問建議，社會福利署(社署)接獲少年法庭在處理照顧保護令申請時作出的轉介或經父母同意後由警務處作出的轉介時，可安排家庭支援會議，邀請頑劣兒童、其家庭和可提供專業服務的人士(但不邀請受害人)參加，制定跟進支援計劃，以防止再犯罪的行為。如有關家庭不答應或並無如期出席會議，則可就有關個案考慮發出或申請保護令；
- (c) 頑劣兒童自強計劃：顧問建議警務處經家長同意後，可將頑劣兒童轉介社署，在選定的綜合青少年服務中心為該兒童提供自強計劃，以期減少其犯罪和反社會行為。該兒童會獲提供多種將康樂活動、社交小組和生活技能(包括喚起反盜竊意識、加強自尊，以及拒絕屈服於朋輩壓力)共冶一爐的有目的活動。如該兒童的父母不同意或該兒童並無如期參加這項計劃，警務處或社署可重新考慮提出申請保護令。
- (d) 以融入社區代替入住院舍：顧問贊同社署目前的做法，就是盡量把兒童(包括接受保護令的兒童)安置在本身的家庭

1 警務處或社署署長可考慮根據《保護兒童及少年條例》(第 213 章)第 34 條，為任何需要照顧或保護的兒童或少年(包括未屆刑事責任最低年齡的頑劣兒童)向少年法庭申請保護令。少年法庭可委任社署署長為該兒童或少年的法定監護人；將有關兒童／少年付託予任何願意負責照顧該兒童／少年的人士或機構；命令其家長或監護人辦理擔保手續，保證對該兒童／少年作出適當的照顧和監護；或頒令將該兒童／少年交由法庭為此目的而委任的人士監管一段指明的期間，以不超過 3 年為限。

或他們熟悉的環境；假如此舉不可行或不理想而須考慮家庭以外的照顧服務，亦應為他們提供近似家庭的居住環境。不過，顧問認為政府和社區仍須給予一些額外支援，以進一步增加為這些兒童而設的近似家庭形式的小組照顧服務；

年屆 10 歲至 18 歲以下的違法少年

(e) 為違法少年而設的家庭小組會議：顧問建議修訂法例，使社署可成立一個獨立的單位，為下列兩個途徑轉介的個案舉行家庭小組會議：

- (i) 警務處和律政司可就犯了相對嚴重罪行且曾有犯罪記錄的違法少年作出轉介，作為檢控前的分流措施(即以此代替檢控)。如未能就跟進計劃達成協議，或該少年未能完成所議定的工作，警方和律政司可考慮檢控該少年；或
- (ii) 法院可作在判刑前作出轉介，作為分流措施(即在法院作出決定前，讓違法少年有機會就自己的行為負上責任)。

這類會議與上文建議(b)所述的相似，但此處建議將受害人列為會議的參加者。

(f) 違法少年自強計劃：顧問建議推行與上文(c)項建議所述自強計劃相似但性質不同的計劃，作為對違法少年在檢控前採取的分流措施，或由上文(e)項建議所述家庭小組會議所

建議。這項計劃會把重點放在訓練(60 小時)和社會服務(三個月)上，務求提高有關少年的免疫力，並建立正確的價值觀。若有關少年未能完成計劃，律政司可考慮提出檢控，又或家庭小組會議也可考慮採取其他行動，包括將有關事宜轉介法庭處理。

政府的初步回應

7. 為了詳細審議顧問研究的建議，當局已成立跨部門工作小組，成員包括保安局、衛生福利及食物局、教育統籌局、警務處、律政司和社署的代表。

8. 儘管我們會積極研究任何可減低罪案率的妥善且有效的措施，而顧問研究報告也讓我們得以檢討現有措施，但我們留意到，可證明擬議替代措施確實有效的海外經驗較為有限。此外，我們也應研究這些措施實行時的當地社會和法律情況。作為第一步，我們會先與這些海外國家的政府聯絡，深入了解擬議措施如何運作，並特別就這些替代措施在減低頑劣兒童和違法少年的再犯案率，或改變他們的不檢行為/這種傾向方面有何成效，蒐集具體數據和客觀評估結果。

9. 在考慮向未屆刑事責任最低年齡的兒童推出新支援服務時，我們須了解這個組別的兒童出現行為問題的嚴重程度。在一九九六至二零零一年期間，因犯罪而被捕的 7 至 9 歲兒童每年平均少於 200 名。此外，當刑事責任的最低年齡由 7 歲提高至 10 歲後，這個組別的兒童將不可再被檢控。因此，倡議要一如顧問在“警方的兒童支援服務”方面所提建議，由警務處決定向這個組別的兒童採取“檢控”、“警告”，或者“中間層面的措施以代

替檢控”，並不恰當。我們須考慮警務處如針對未屆刑事責任最低年齡的兒童所犯的“錯誤”行為推行或安排任何正式計劃，均可能遭批評為等同於將刑事責任最低年齡降至 10 歲以下，又或被指將這些兒童包括在內。

10. 即使如此，我們最近已加強了向未屆刑事責任最低年齡的頑劣兒童提供的支援服務。舉例來說，由二零零三年十月一日起，我們已：

- (a) 向所有警方可接觸到的 10 歲以下頑劣兒童和他們的父母提供資料單張，詳列各種服務，使他們更易獲得專業支援服務；以及
- (b) 在警務處和社署／教統局之間設立直接聯絡點，加強轉介機制，將 10 歲以下頑劣兒童在取得其父母同意後由警務處轉介至服務提供者以安排跟進支援服務。社署各區的福利專員和教統局學生輔導組的督學已獲指定為地區層面的聯絡人員，負責接收警務處轉介的個案。

上述改善措施確保涉及 10 歲以下需要協助的兒童的個案，能夠迅速由具備專業知識的機構跟進，以便就最合適的支援服務提供意見。

11. 針對為 10 歲以上至 18 歲以下的青少年，我們由二零零三年十月起推出家庭會議，邀請有關的專業人士、警司警誡計劃下被警誡的少年和他們的家人參加，一起制定跟進計劃，以照顧這些少年的需要。這些會議與顧問建議的兩類會議相似。

12. 此外，我們現已為頑劣兒童和違法少年提供其他多項服務，並且在必要時不斷作出改善。舉例來說：

- (a) 綜合青少年服務中心和其他社區青年福利單位為由教育、衛生和執法界轉介過來的頑劣兒童和違法少年提供合適的服務；
- (b) 18 間綜合青少年服務中心已獲增撥新資源，在全港各區為夜間在外流連的青少年提供深宵外展服務。此外，社署已加強危機住宿中心服務、成立一間試驗性質的夜間青少年活動中心，並與康樂及文化事務署合作，在深夜開放康樂設施，以便照顧頑劣兒童和違法少年的需要。這些服務旨在為邊緣青少年提供及早介入服務，以期盡量減低他們受到不良影響的風險；
- (c) 外展社工服務已重整為 16 支地區青少年外展社會工作隊，以能更有效照顧高危青少年的需要和處理青少年童黨的問題；
- (d) 增設兩所濫用精神藥物者輔導中心，為全港各區提供全面和周全的服務，以加強提供予濫用藥物者（包括濫用藥物的青少年）的支援。此外，這些輔導中心已獲額外資源，為中學推行一站式的服務和加強提供予中學的防止濫用藥物服務；
- (e) 分佈全港的 66 間家庭服務中心／綜合家庭服務中心，為有需要的人士，包括頑劣兒童、青少年及其家人，按所需提供輔導、社區支援和其他形式的實質援助。社署已於二零

零一年五月完成家庭服務檢討，其中一項建議，是成立綜合家庭服務中心，透過提供一系列的預防、支援和補救性服務，照顧家庭不斷轉變的需要。社署現正準備將所有的家庭服務中心轉型為綜合家庭服務中心。新的服務模式會進一步加強為頑劣兒童和青少年家庭所提供的服務；

- (f) 少年警訊，以及警務處在地區層面與其他團體(例如學校、非政府機構和家長教師會)合辦的 43 項跨機構參與計劃，邀請少年和邊緣青少年參與有意義的活動，防止他們與不良分子為伍；
- (g) 警司警誡計劃下被警誡的違法少年可獲多種善後輔導服務，包括由警務處提供的跟進督導探訪，以及視乎有關少年的需要而轉介至社署、教統局、社區支援服務計劃²和其他非政府機構作跟進；以及
- (h) 為了向需要幫助的兒童提供一個近似家庭的環境，社署多年來不斷增加寄養名額及兒童之家的數目，這類服務因而不缺。事實上，在二零零二至零三年度及二零零三至零四年度，我們剛增加了合共 165 個寄養名額(包括 45 個緊急寄養名額)。因此，在二零零三至零四年度，資助寄養名額

² 警務處可將接受警司警誡的違法少年轉介到附屬於綜合青少年服務中心的社區支援服務計劃隊。社工會協助他們解決生活上的問題、糾正任性行為，以及加強家人和朋輩的支援。社工又會為他們提供輔導和安排完善的小組和特別活動，以照顧他們的個人需要，協助他們改善人際關係，以及通過參與社區服務而對社會建立責任感。為加強向違法少年提供的支援服務，社署已在二零零一年九月增設兩支社區支援服務計劃隊，令服務遍及全港各區。

和兒童之家名額分別為 745 個和 952 個。為頑劣兒童或違法少年安排寄養時，會視乎多項因素而定，包括兒童的需要、行為問題的嚴重程度、寄養父母是否已準備就緒和接受的程度，及他們處理兒童問題的能力等。

13. 上述的部分計劃與顧問建議的兩類自強計劃相似，尤以綜合青少年服務中心及社區支援服務為然。此外，我們留意到當局推出社區支援服務及類似計劃後，警司警誡計劃下被警誡的違法少年再犯案的比率也維持在低水平，在一九九七至二零零一年期間，比率介乎 13%至 17%。

14. 從上文可見，當局目前已設有各項行政安排，為未屆刑事責任最低年齡的頑劣兒童提供服務，以及為刑事責任最低年齡以上的違法少年採取分流措施，以取代檢控，其中包括由社署和其他社區青少年福利單位提供的服務，以及警司警誡計劃。最近我們亦已推出一些新措施，進一步加強有關服務。在進行顧問研究期間和收到最終的報告後，我們已仔細研究過上述為頑劣兒童和違法少年現時所提供服務的目的、主要特色和推行模式。雖然這些服務的推行模式、涵蓋範疇和實施細節，與顧問提出的建議並非完全相同，但大致上性質相似。

15. 至於應否落實顧問提出的各項建議方法，尚須進一步考慮。當中涉及的事項包括：若採用新方法，則如何與現有服務互相配合；社會人士是否接受復和司法的概念；有關的家庭和受害人是否願意參與其中；以及應否修訂法例，將為頑劣兒童和違法少年安排的服務(包括綜合青少年服務中心舉辦的服務、家庭會議及專業支援服務的轉介工作)，由現時任由兒童及家長自願參加的方式，改為強制執行。不過，本港社會人士可能會對採用修訂法

例以強制執行有關規定有強烈意見，因為我們理解到有關措施相當敏感，並已在英國等國家引起不少爭議。

16. 正如上文第 8 段所述，我們會與海外國家的政府聯絡，評估其他國家採用有關措施的成效。此外，由於第 10(b)及 11 段提及的加強措施剛於二零零三年十月實施，我們會在措施推行一年後檢討其成效。

衛生福利及食物局
保安局
二零零三年十二月

用檢控以外的措施處理頑劣兒童和少年顧問研究報告 的研究範圍和研究結果

研究範圍

顧問研究主要包括以下三個範疇：

- (a) 深入研究選定的海外司法管轄區為處理頑劣兒童和少年所採取的非檢控措施；
- (b) 評估這些措施在預防兒童和少年誤入歧途方面的成效；以及
- (c) 就本港可否推行檢控以外的新措施處理頑劣兒童和少年提出建議。

2. 顧問報告共研究了六個國家的情況，包括新加坡、英格蘭和威爾斯、比利時、加拿大、澳洲(昆士蘭)，及新西蘭。

研究結果

3. 研究顯示，外國的少年司法制度普遍趨向由懲罰和懲處、以及純福利模式，改為著重以復和司法和融入社會的模式處理。新做法需要違法人士為自己的罪行負責；彌補所造成的損害；令違法人士、受害人和社會重新互相接納；以及使受罪行影響的各方，包括違法人士、其家人、受害人和社會得以自強。

4. 加拿大、昆士蘭和新西蘭近年制定的法例，均反映了這項讓少年犯改過自新的司法原則。有關法例明確納入了檢控以外的

措施，目的是讓違法少年免受法庭審判、令他們為自己的犯罪行為負責，以及使他們的家人和受害人更多參與有關程序。這些措施的例子，包括由警方施行警誡和援助，以及舉行家庭小組會議。

5. 英國處理頑劣兒童的方法，在許多方面與上述三地相若。該國近年修訂法例，更著重為違法少年提供法律保障和發展機會，又制定法例條文，讓受害人和違法少年的家人參與其他措施和家庭小組會議。不過，相對於上述三個國家，英國法例對屢次犯案和干犯嚴重罪行的少年，有較嚴厲的罰則。此外，法庭可能向違法少年的父母發出命令，要他們為子女的罪行負責。

6. 至於餘下的比利時和新加坡兩個國家，前者現時採用以福利為主的模式，而後者的情況則與香港非常相似。不過，新加坡的法庭也採用家庭小組會議的做法，協助決定如何處理犯法少年。

7. 報告指出，警方加強援助和轉介答應悔改的少年；安排他們參與社會服務，讓他們通過義務工作融入社會；為干犯較嚴重罪行的少年安排家庭小組會議；凡此種種，可盡量避免違法少年進入刑事司法制度。有關措施亦可令少年及其家人獲取更多支援，受害人稍得慰解，同時亦可減低違法少年一再犯錯的機會。然而，在評估檢控以外措施的成效時，必須小心，因為部份國家所採用措施的成效，仍有待證實。