

香港社會服務聯會

一宗慘劇也太多

零度容忍 推動無暴力社會

(提交立法會福利事務委員會就防止及處理家庭暴力的策略和措施的意見)

社會為家庭暴力問題付上沉重經濟及社會代價

1. 二零零一年一月九龍慈雲山慈正邨發生了一宗家庭暴力慘劇，一名父親在和妻子爭撫養權時失敗，憤而殺死兩名及傷害一年幼子女，然後自殺。當年，整個社會及傳媒均非常積極討論及報導有關家庭暴力問題。當時，立法會福利事務委員會上曾討論長遠跟進及預防之策略及社會機制。在本年四月十一日，天水圍天恆邨發生的三死一危殆家庭暴力慘劇又再次引起社會震撼。

2. 家庭暴力出現時，受害人及施暴者的身心精神健康受到嚴重的影響及傷害。過去三年，社會福利署發表的虐偶及虐兒個案總數為 2,960(2001年)、3,554(2002年)及 3,779(2003年)，導致涉事人受傷、死亡、心理的傷害及不良的發展。「頭痛醫頭，腳痛醫腳」是治標不治本的方法，問題出現了才解決，即使最優秀的社工也會感到挫折及疲於奔命。香港政府必須要表現決心及有策略防止和處理日益廣泛的家庭暴力問題。當家庭暴力問題一代接一代地傷害家庭成員，社會亦要付上沉重和龐大的經濟及社會代價。

家庭暴力是大眾社會的問題 並不是家庭瑣事

3. 社聯和各關注團體再次到立法會福利事務委員會上討論防止和處理家庭暴力的策略和措施，希望整個社會能抱著「零度容忍」的態度，以大眾社會問題(Public Issue)的角度為出發點，停止輕視家庭暴力為家事或瑣事，拿出決心去制定全面和持久的打擊暴力社會政策及措施，使能邁向一個無暴力的社會。

以世界衛生組織「公共健康」角度預防和處理家庭暴力

4. 在處理家庭暴力問題上，世界衛生組織在 2002 年已提出以「公共健康」角度(Public Health Perspective)¹處理家庭暴力問題，透露尋找問題之源頭、進行監察、識別及認知危機因素、評估介入的方法並執行回應的工作。正如本港在處理「非典型肺炎」時，並不單止視之為個人衛生問題，同時啟動全方位、跨政府部門和總動員社區的整體回應措施，以遏止疫症蔓延。整個方式強調及早介入及預防，跟進檢討實踐之工作策略，以達致杜絕暴力問題為最終目標。當中世衛提出的建議工作包括：

- 設立、執行及監察預防暴力之行動計劃；
- 提升資料數據搜集範圍；
- 定立研究成因、後果及預防暴力工作之優先次序及計算成本；
- 推動早期預防教育工作，例如：產後及學前家庭支援計劃、兩性教育、認識及預防暴力之宣傳；
- 強化暴力受害人支援服務；
- 將預防暴力之工作加入社會及教育政策中，提升社會之性別敏銳性；
- 提升跨界別協作及工作交流，以預防、治療及檢討介入模式以遏，持續的跨界別合作能有效地提升對家庭暴力受害人之保護。

5. 社聯建議政府採取此角度審視及處理香港之家庭暴力及整體暴力問題，並推動社會各界協力對暴力採取零度容忍的政策及公眾教育目標，具體建議如下：

制訂「零度容忍 – 打擊家庭暴力」政策

6. 政府於 2001 年成立了由社會福利署署長召集的跨部門「關注暴力工作小組」小組。在這期間亦推動了不少工作，例如：社會福利署委託香港大學進行虐待兒童及配偶暴力研究，當中包括研究相關的危機評估工具；修訂處理虐待配偶跨部門工作指引；而警方在二零零三年一月啟動非自願家庭暴力個案轉介機制等。就預防及處理家庭暴力工作奠定了根基。然而，香港仍欠缺清晰的政策，以闡釋整體政府對暴力的態度、政策方向及處理策略的文件。

7. 本會建議政府制定「零度容忍 – 打擊家庭暴力」政策，並列入行政

¹ World Health Organization. (2002). *World Report on Violence and Health*. Geneva: WHO. www.who.int/violence_injury_prevention

長官施政報告中，為整個社會在面對及處理家庭暴力問題時，定下切實和一致的政策方向及預期的目標及目標成效指標，具前瞻性地推動各政府政策科及部門之間的配合。

提升跨部門協調機制的統籌及監察功能

8. 執行「零度容忍 - 打擊家庭暴力」政策須透過一跨部門及專業之協調機制實踐。由於現時已有這類型的機制，本會建議提升現有機制之權限及功能，使全力推行打擊家庭暴力之政策。政務司司長擔任主席的「撲滅罪行委員會」亦可參與推動對家庭暴力零度容忍全面政策，地區撲滅罪行委員會亦可參與回應措施。政府可檢視及提升「關注暴力工作小組」的功能，賦予適當權力及資源，使其可有效地、確實地及持續地協調各有關政府部門的工作，推動對家庭暴力零度容忍政策，並監察落實工作的情況。為整個社會定下方向，同時，支援各有關部門及社會人士積極回應家庭暴力事件，集結各方的力量，將焦點放於打擊家庭暴力之社會效能。這個協調機制必須以積極主動的介入方式，主動協調各有關部門之工作，吸納各有關團體參與，由熟識家庭暴力問題的成員出任召集人或主席一職，並每季最少進行一次會議。而現時各區均有由社會福利署召集的「家庭及兒童福利協調委員會」，其功能亦須就家庭暴力問題加強統籌(工作力度應參考以前的防止虐待兒童地區協調委員會)，按「零度容忍 - 打擊家庭暴力」政策定立地區策略、推動良好工作模式及手法交流、進行協調及監察工作。在個案層面，以家庭成員之安全為首要目標，舉行跨專業的個案會議能促使各有關人士交流專業資料及評估，有效地及早制定介入方案，發揮良好的協調及預早識別危機之功能。

持續研究、檢討及監察處理家庭暴力的工作

9. 改善現時虐待配偶的資料搜集內容及公開發放已搜集之詳細資料、研究本地暴力問題的普及性及成因、進行追蹤性的研究、對現時介入方法進行評估及對嚴重暴力事件進行深入的研究及檢討(Serious Case Review)等。根據定期回顧家庭暴力之相關數據，如：再犯情況、求助而未有跟進之個案、個案之嚴重程度，加以家庭暴力及性別敏銳的角度分析及研究，有助本地設計預防及根治之介入及處理方式。

10. 「零度容忍 - 打擊家庭暴力」政策的內容中，必須包括設計定期檢討及監察執行之成效機制。按照政策目標定立各工作指標，定期作出檢討和監察，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。例如：定立各相關執行部門須每兩年檢討執行指引、培訓安排及

內容、落實執行指引之情況及前線處理家庭暴力問題之困難等；每五年整體回顧政策方向及目標；並每十年整體檢討及研究打擊家庭暴力之社會成效等。

執法及司法界的積極主動介入及修訂《家庭暴力條例》

11. 由於家庭暴力是一項嚴重罪行，執法及司法界必須積極檢視她們的角色，主動及敏銳地提出適時的改善和支援建議。法例能給予受害人保護，為打擊暴力罪行及保障社會安全起重要的角色。例如：律政署可考慮列明執法者搜證之內容，以令搜證過程不會在執行層面出現不一致情況。而現時有關之《家庭暴力條例》從成立至今已有十八年，司法界宜主動作出檢討及檢視相關法例之更新需要。本會就《家庭暴力條例》的內容有如下的建議修訂，希望能加強對受害人之保障，這些包括：

- 擴闊暴力定義，除身體虐待外，也應把精神虐待及遺棄或疏於照顧未有能力自我照顧者視為暴力的一部份。
- 擴闊家庭成員定義，除配偶、同居男女及未滿十八歲的兒童外，前配偶、前同居者及同住的直系及姻親家庭成員也應包括在法例保障範圍內。(以便處理已離婚一方在探視子女時施行暴力情況)
- 跟進措施及罰則，作出相應調整。要求施虐者接受「強制輔導」作為法庭判令的一種，同時，研究開放更多渠道或措施以盡早讓施虐者參與輔導或治療活動。
- 鑑於辦理離婚手續需時，建議延長強制令(Injunction Order)的最長效期至十八個月，讓家庭暴力被虐者得到較大的保障；
- 容許第三者在當事人知悉的情況下代為申請強制令。

執法者及專業人士的培訓及支援

12. 報案室(999)及執法人員均在處理家庭暴力問題上有非常重要的角色，由於當受害人遇到生命威脅時，往往執法人員就是他們求助的第一個接觸點。故此，有關之工作指引內容、培訓及監察等支援工作是非常關鍵性的，本港必須加強對前線執法者之支援，加以修訂相關之法例配合，才能提升整個社會之敏銳性及貫徹零度容忍之打擊家庭暴力方向。

13. 社工及教育工作者同樣需要有定期之培訓，提升他們對家庭暴力問題的認識，了解受害人、施虐者及目睹家庭暴力的兒童的特性、受害人之行

為情緒特徵及辨識虐偶虐兒雙重虐打的危機等，使能敏銳地處理可能出現之家庭暴力危機。在香港大學及社會福利署完成研究虐待兒童及配偶的識別及危機評估工具(Screening and Risk Assessment Tool)時，不單社工需使用該評估工具、警員及醫護人員等均須使用。另一方面，法官、檢控官以及感化官在司法的制度中，亦需明白及了解家庭暴力的成因、施虐者及受害人之特性，才能提升其相關之判斷，使社會能有效地打擊家庭暴力罪行。

警方及律政署須全力進行調查、拘捕及檢控家庭暴力個案施虐者

14. 在處理家庭暴力個案時，人身安全、家庭調解及輔導皆為重點。然而，在有家庭暴力先例或人身安全存疑個案時，警方、社工及有關施援者應先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。家庭暴力屬嚴重罪行，警方發現或接報時，有責任主力進行調查、拘捕及檢控施虐者。由於受害人長期受到虐待，不認識個人權利，也畏懼權威，加上混亂的情緒影響下，通常缺乏信心或知識作出決定。故此，不應將決定是否控告施虐者的責任推卸給受害人，亦無需建基於受害人對檢控的態度是否飄忽或堅定。就此，執法人員在得知有暴力發生時，需即時逮捕嫌疑者，以啟動跟進程序，此能予以前線工作人員明確的工作方向。同時，為支援受害人提供「法律支援服務」，讓受害人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。

面對家庭暴力的新來港人士、少數族裔社群及傷殘人士的支援

15. 家庭暴力問題如發生在新來港人士、少數族裔人士及傷殘人士身上時，問題將更為複雜，當中牽涉文化、語言差異及身體/智力的限制而阻礙主動求助之能力。故此，在設計識別及評估危機和處理機制上，需敏銳地考慮這些特別需要。

以整體社會力量打擊和及早預防家庭暴力

16. 本會重申必須將家庭暴力界定為社會公眾的問題，以「零度容忍」的立場即時作出切實的跟進，不應再留待下一個家庭慘劇發生時，又再原地躑步，一次又一次地停留於討論及追究之工作，應積極回應，具前瞻性地為遏止家庭暴力問題的蔓延作出即時的行動，並規劃長遠之回應策略。

17. 處理的方法不能局限於協助個別家庭解決問題，而需要考慮社會整體機制及系統如何協力制止家庭暴力。最有效的方法應是及早預防，透過教育制度和家庭教育灌輸正確的人際相處態度，當中鄰里、教育工作者、社

工、警方及醫護人員、傳媒均擔當重要角色。社區人士可就鄰近發現的家庭暴力事件，主動向區內社會服務機構、社會福利署或警方提供資料，以便發揮家庭暴力預警觸角，群策群力與社工及執法人員及早識別隱藏之危機及保護家庭暴力的受害人。

服務協作及增撥服務資源與高風險社區

18. 社會福利署正全力按照約十至十五萬人口設立一間有十二至十四位社工的綜合家庭服務中心。惟對具高風險特色(失業、貧窮、新到港人士、單親綜援家庭集中、家庭暴力個案數字高)的社區，在資源上未必能全面滿足服務包底目標，宜進一步與區內其他以社區為本綜合服務及專門處理家庭暴力的服務單位協作。由於家庭暴力問題複雜，實在需要「專科」的服務介入，共同攜手回應危機家庭的即時危機及長遠復康的服務需要。地區綜合服務雖然是社會福利署的服務方向，在「重案」集中地區，該署可彈性地增撥及支持非政府機構申請基金撥款推行急需的專門服務計劃或先導地區協調機制。

政府應盡早召開「家庭暴力問題政策倡議及公眾教育高峰會議」

19. 除了立即執行上述建議外，為了集結社會各界力量，倡議全方位及全面打擊家庭暴力策略及措施，並策動公眾教育去深化認識家庭暴力作為社會問題的嚴重性，推動對家庭暴力採取「零度容忍」的立場，政府應召開「家庭暴力問題政策倡議及公眾教育高峰會議」。

二零零四年四月二十三日

- 完 -