

立法會福利事務委員會
研究防止和處理家庭暴力的策略和措施小組委員會

處理家庭暴力的策略及措施

目的

本文件旨在重點載述當局就防止和處理家庭暴力採取的策略和措施，以及我們對非政府機構提出有關家庭暴力的主要建議作出的回應。

背景

2. 在二零零四年六月二十四日舉行的福利事務委員會小組委員會會議上，委員要求當局就防止和處理家庭暴力的策略及措施擬備一份文件，並就非政府機構在二零零四年四月二十六日舉行的保安事務委員會及福利事務委員會聯席會議上所提交的主要建議，作出回應。

家庭暴力資料系統

3. 目前，有關虐待兒童及配偶個案的統計資料，分別由保護兒童資料系統及虐待配偶個案及性暴力個案中央資料系統收錄。二零零三年，上述資料系統共錄得 481 宗新舉報的虐兒個案和 3,298 宗新舉報的虐待配偶個案。在二零零四年三月新設的虐待長者個案中央資料系統，負責收錄虐待長者個案的統計資料。截至二零零四年六月二十五日，該系統錄得 113 宗虐待長者的舉報個案。詳情載於附件。

跨專業合作

4. 當局一直設有機制，以確保各有關方面可充分合作，一同打擊家庭暴力。現時有三個專責的跨專業委員會，分別是防止虐待兒童委員會、關注暴力工作小組和虐老問題工作小組。

5. 在地區層面，我們亦設立了家庭及兒童福利服務地區協調委員會和安老服務地區協調委員會，由所屬地區的福利專員擔任主席，

成員包括不同地區組織的代表。該兩個協調委員會的其中一項工作，是負責協調與虐待兒童、配偶及長者問題有關的服務。

6. 在推行有關工作方面，我們已制訂不同的程序指引，分別是《處理虐待兒童個案程序指引（一九九八年修訂本）》、《處理虐待配偶個案程序指引（二零零四年修訂本）》和《處理虐老個案程序指引（二零零三年）》。上述指引為各有關界別提供處理虐待兒童、配偶及長者的個案以及安排跨專業個案會議的參考資料。

跨專業培訓

7. 社會福利署（社署）一直為社會工作者和其他專業人員，例如警務人員、教師和醫療專業人員等，提供各種有關處理家庭暴力問題的培訓課程。在二零零三年四月至二零零四年三月期間，超過 1,000 名來自不同界別的專業人員參加了由本地及海外導師提供的 20 項課程。至於虐待長者問題方面，在二零零二年二月至二零零四年三月期間，社署及香港基督教服務處在該機構為期兩年的「虐老防治計劃」下，為超過 1,800 名專業和非專業人員（包括起居照顧員和家務助理員）提供多項培訓。

三管齊下的方式

8. 政府一直採取三管齊下及跨專業的方式，提供一系列的預防、支援及專門服務，以防止家庭問題的發生及在這些問題發生時作出處理。

預防措施

宣傳及社區教育

9. 在中央層面方面，一項名為「凝聚家庭 齊抗暴力」的宣傳活動已由二零零二年八月起推行。這項活動的目的，是要提高市民對加強家庭凝聚力的意識，鼓勵市民及早尋求協助，以及預防暴力事件，包括虐待配偶、虐兒、虐待長者和性暴力。有關宣傳工作包括電台節目、電台及電視宣傳短訊和短片、尋找「家庭抗逆大使」、以及製作宣傳物品如街板和宣傳橫額、單張和海報等。

10. 地區層面方面，我們亦舉辦研討會、家庭營、展覽和其他家庭生活教育活動，以響應中央宣傳活動。此外，由基督教靈實協會和香港明愛推行的兩項預防虐老先導計劃，亦舉辦了多項與預防虐老有關的社區教育活動。

改善服務的方便程度

11. 為方便有需要人士盡早求助，當局於二零零三年五月加強家庭危機支援中心（即向晴軒）所提供的熱線服務。現時的電話熱線共八條（包括由受訓義工接聽的三條暖線），為面對家庭危機的人士提供即時輔導或支援。

12. 此外，由二零零三年一月起，社署部門熱線增設轉駁系統。透過這項新安排，社署部門熱線於辦公時間以外接獲的來電，可直接轉駁至 24 小時運作的向晴熱線。與此同時，社署的非辦公時間處理虐兒及虐待配偶個案外展隊及精神科社工緊急外展隊亦提供相應支援，為有需要的求助者提供 24 小時外展及危機處理服務。

13. 為加強服務的方便程度，所有綜合家庭服務中心／家庭服務中心已作出靈活的安排，以便在正常辦公時間以外的時間進行會見和家訪，而部分中心亦已在星期一至五晚上、星期六和星期日延長服務時間作為常規的服務。此外，由二零零三年四月一日起，社署的醫務社會服務部已在附設有急症室服務的六間主要醫院延長服務時間，星期一至五延長至下午八時，星期六則延長至下午三時。

14. 為方便協助處理家庭暴力個案的專業人員使用／分享資料，我們已於二零零三年六月製作了一個網頁，以宣傳為受虐兒童、配偶及性暴力受害者提供的服務。

加強社會資本

15. 社區投資共享基金已提供種子基金，資助各項社區自發為本的計劃，其中一個目標，包括培養更好的家庭關係及鼓勵建立家庭之間的互助網絡。有關計劃可在預防層面上，透過加強個人及家庭的能力及支援網絡，以協助他們處理家庭暴力問題。計劃亦鼓勵跨界別，包括政府、商界及第三界別的合作。

16. 上述計劃的其中一個例子，是和諧之家剛開始推行一項社區投資共享基金計劃，以協助家庭暴力的前受害者及有家庭暴力潛在問題的家庭建立互助網絡。另有四個旨在建立家庭能力及家庭網絡的計劃亦已獲批。

支援服務

重整家庭服務

17. 鑑於綜合家庭服務中心的成效已獲確認，我們將會在二零零四至零五年度把現時所有家庭服務中心／輔導單位重整為綜合家庭

服務中心。每間綜合家庭服務中心將包括家庭資源組、家庭支援組和家庭輔導組三部分，提供一系列的預防、支援和補救性質的服務，並在周日晚上／星期六／星期日提供延長時間的常規服務。我們嘗試透過是次服務重整，根據多項因素包括所服務的人口、社會問題的複雜程度及地區需要等，全面重新分配全港各區的家庭服務資源。

長者社區支援服務

18. 隨著二零零三年四月重整長者社區支援服務，長者地區中心已加強對亟需照顧長者包括虐待長者個案的服務。此外，長者鄰舍中心、綜合家居照顧服務隊及改善家居及社區照顧服務亦把護老者支援服務納入為服務範疇的一部分，俾能藉著紓緩護老者的壓力，預防虐老。

幼兒照顧服務

19. 現時，本港備有多種日間幼兒服務和兒童住宿照顧服務，例如日間育嬰園、日間幼兒園、延長時間服務、暫託兒童服務、互助幼兒中心、課餘託管服務和寄養服務等，以配合家長照顧兒童方面的不同需要。當局已增撥額外資源擴展寄養服務，名額由二零零二年的580個增至二零零四年的745個（包括45個緊急寄養服務名額）。

經濟援助

20. 為協助家庭或個人渡過當前的經濟困境，如有需要，我們會提供綜合社會保障援助（下稱「綜援」）和各種慈善／信託基金等經濟援助。被迫帶同年幼子女遷離婚姻居所的家庭暴力受害人如申領綜援，我們可因應個別個案的情況而豁免必須在香港住滿七年的規定。

房屋援助

21. 為協助家庭暴力受害人解決本身的住屋問題，我們為有真正房屋需要並具備社會／健康理由的個案提供各類房屋援助，包括體恤安置、有條件租約、分戶和調遷等。

專門服務和危機介入

22. 社署設有五個分區的保護家庭及兒童服務課，由資深社會工作者負責處理大部分的虐待兒童及配偶個案。鑑於家庭暴力個案數目正不斷增加，社署正計劃加強專責的保護家庭及兒童服務課的人手。

23. 非政府機構營辦的家庭服務中心／綜合家庭服務中心亦有處理虐待配偶個案。如個案情況複雜，例如涉及向兒童提供法定保護的

情況，非政府機構可把個案轉介予保護家庭及兒童服務課跟進。

24. 四間婦女庇護中心共設有 162 個宿位，提供 24 小時入住服務。

25. 保護家庭及兒童服務課和開辦婦女庇護中心的非政府機構亦有為男性提供多項服務，例如熱線電話服務及施虐者小組服務。

26. 香港明愛成立的向晴軒於二零零二年三月投入服務，提供 24 小時的緩衝設施，以協助面對家庭危機的人士紓緩情緒及尋求以正面方式解決家庭問題。該中心提供一系列的綜合服務，包括 24 小時向晴熱線 18288、外展服務、危機介入以及短期住宿。

27. 過去三年，基督教靈實協會和香港明愛分別推行了有關預防及處理虐老的先導計劃。為了鞏固所得的知識和經驗，並方便與其他機構分享交流有關的經驗，獎券基金已分別為基督教靈實協會和香港明愛提供額外撥款，以把計劃的推行時間延長多一年，即由二零零四年四月至二零零五年三月。

研究

28. 鑑於家庭慘劇數目日益增加，我們必須進行以實據為本的研究，以便對有關問題有更深入的認識。過去兩年間，我們已／正進行三項有關家庭暴力的研究。

29. 社署在二零零二年十一月委託香港大學犯罪學中心進行有關香港的兇殺後自殺個案的研究。研究小組已在二零零三年完成首階段的研究，就一九八九至二零零三年間發生的兇殺後自殺個案的概況資料取得初步研究結果。而涉及較高深和定質分析的第二階段工作已在進行中。研究小組會在第三階段為前線社會工作者制訂一套識別工具，有關工作預期在二零零四年年底前完成。

30. 香港大學亦於二零零三年四月獲委託進行有關虐待兒童及配偶的研究。研究的第一部分是關於本港虐待兒童及配偶問題的普遍程度，以及有效的預防及介入要素，並將於二零零四年下半年內完成。至於研究的第二部分，即評估工具的制訂及評審，以及為 500 名前線專業人員提供有關使用評估工具的培訓，則預期於二零零五年四月完成。

31. 香港基督教服務處在二零零二年二月獲委託，透過該機構為期兩年的「虐老防治計劃」進行一項研究，以了解香港的虐老情況和普遍程度。有關研究的目的，是制訂虐待長者的社會定義、研究香港虐老問題的普遍程度，以及收集有關資料以識別已知虐老個案的概

況。我們已向立法會福利事務委員會匯報該項研究的結果及建議。

非政府機構的關注和當局的回應

32. 天水圍家庭慘劇發生後，多個非政府機構於二零零四年四月二十六日舉行的保安事務委員會及福利事務委員會聯席會議上提交意見。當局對這些意見的回應已詳載二零零四年四月三十日聯席會議上向委員提交的文件（編號：CB(2)2210/03-04(01)）。當局的回應現摘要如下。

政策

制訂具策略性和長遠的「零度容忍」政策，對抗家庭暴力，並將之納入施政綱領或行政長官的《施政報告》

33. 當局的其中一項主要政策方針，就是建設一個公義仁愛的社會，強調社會的多元化，充分承認個人的獨特天賦，讓眾人皆享平等機會，得以盡展所長。溫馨、安穩和互相扶持的家庭，是個人健康成長的基石。我們會促進家庭和諧，培養社羣互助互愛的精神，創造互相關懷、信任、支持和友愛的社會。以上各點在二零零三年的施政綱領中均已闡明。

福利服務

加強新市鎮的家庭服務，並分配更多資源給虐待配偶和兒童問題嚴重的地區

34. 我們正透過重整家庭服務，嘗試根據多項因素來重新分配全港的家庭服務資源，這些因素包括服務的人口、社會問題的複雜程度及地區需要等。同時，我們亦會匯集部分資源，以加強保護家庭及兒童服務課的服務。另一方面，長者地區中心已透過重整長者社區支援服務，加強為亟需照顧長者提供服務，包括處理虐老個案。

檢討社署採用的「家庭完整」理念在處理家庭暴力個案的適用性

35. 社署在處理家庭暴力個案時並沒有採用「家庭完整」等任何單一的理念，而且亦無訂立任何有關政策，規定社署職員須安排夫婦二人一同接受輔導。受害人和有關兒童的人身安全一定是首要的關注事項。我們的原則是作出客觀評估，以及制訂與不同輔導及心理治療學派提倡的專業守則一致的治療策略。

採用一套評估工具以評估家庭暴力個案

36. 一如上文第 29 至第 30 段提及，香港大學將於進行該兩項研究期間制訂識別及評估工具。

立法和執法

制訂「支持檢控」政策，以便執法者逮捕施虐者、提出檢控，或建議施虐者接受輔導等（參考警司警誡計劃或簽保令的做法）

37. 警方在處理家庭暴力事件時，保護受害人和有關人士免受襲擊和再受暴力對待一直是首要的關注事項。警方會調查任何可能已犯的罪行及在適當情況下拘捕疑犯。如有證據指控疑犯，警方將提出檢控。無論警方有否就案件作拘捕或提出檢控，或有否得到受害人同意，在適當情況下，警方會將有關人士轉介社署作跟進及提供合適的支援服務。警司警誡計劃適用於 10 歲以上及 18 歲以下的兒童，因此不適宜作本課題參考之用。

從速處理立法建議，把纏擾行為刑事化 — 區分家庭成員及其他人的纏擾行為

38. 民政事務局已深入研究法律改革委員會有關纏擾行為的報告書。有些界別關注纏擾行為的問題，並催促引入法例，對付有關行為。另一些則認為立法有可能妨礙資訊自由，因此對立法表示強烈保留。不過，該局認同需要解決纏擾行為的問題，並打算循所需程序，跟進立法建議。

39. 擬議的法例針對一般的騷擾行為，旨在保障有關受害人，包括那些與纏擾者有或曾經有過親密關係的受害人。這個做法可以提供較廣泛的保障，保護不同處境的受害人。

檢討《家庭暴力條例》

40. 上文第 30 段所述研究的目的之一，是找出可予改善的地方，包括可能涉及法例的修訂。衛生福利及食物局正研究由不同團體就修改《家庭暴力條例》所提出的建議。我們會考慮現行的法律架構是否需要改善，如有需要，應如何作出改善。我們亦會密切留意由檢討小組提出的建議，並會盡早推行適當的措施，以改善我們現有的制度。

培訓

檢討及加強所有前線人員處理家庭暴力個案的技巧和性別意識

41. 一如上文第 7 段所述，社署已為不同界別的人員提供各種有關家庭暴力的培訓課程，而日後亦會繼續舉辦。其他部門如警方、醫院管理局及民政事務總署等亦會／將會為其員工以及區議員舉辦各項培訓課程。

跨專業合作和培訓

檢討現時跨專業的協作機制

42. 一如上文第 4 段所述，我們現有三個工作小組及委員會，由來自政府各個政策局和部門以及非政府機構的代表組成，就採取何種措施來預防及處理虐待兒童和配偶、性暴力及虐老的問題，提供意見。協調機制行之有效，一直運作良好。至於上文第 5 段所述的地區協調委員會則會就家庭暴力問題進行討論，並在地區層面落實打擊暴力的聯合計劃。

43. 目前，家庭暴力個案是由若干個政府部門和非政府機構處理，各方聯繫緊密。正如上文第 6 段所述，我們已擬備有關指引，鼓勵以跨專業合作的方式處理虐兒、虐偶及虐老的個案。跨專業個案會議的安排亦有助加強各有關方面的合作。

成立死亡／嚴重個案檢討委員會

44. 社會福利署署長現正考慮就涉及嚴重傷亡家庭暴力個案成立事後跨專業檢討委員會，以便根據近期發生的事故找出可予改善之處的建議，並同時研究有關的技術問題，例如何時及如何召開該事後檢討委員會。在探討時，我們會考慮相關的事宜，包括有需要確保有關過程不會影響到警方的調查工作和任何在其後進行的法律程序。

新來港人士支援服務

支持非政府機構接觸新來港人士

45. 一直以來，國際社會服務社都有在羅湖口岸和入境事務處的人事登記處分區辦事處提供查詢服務。除了派發載有新來港人士福利服務資料的服務小冊子外，國際社會服務社亦會向同意接受福利服務的新來港人士索取個人資料，並會每月把有關名單轉交地區福利辦事處。地區的指定單位會跟進這些個案，以評估他們的需要和為他們安排適當的服務。

天水圍家庭慘劇後的進展

46. 自天水圍事件發生以來，當局已加強以下提及的多方面措

施，以打擊家庭暴力。

預防措施

47. 「凝聚家庭 齊抗暴力」宣傳活動將於二零零四至零五年度繼續推行。在中央層面，我們將會進行全面的宣傳活動，透過製作各類宣傳物品、在公共小巴上張貼信息，以及透過電台節目進行公眾教育等，傳達有關凝聚家庭和預防家庭暴力的重要信息。在地區層面，我們將於各區舉辦多項活動，以便在地區傳達有關信息，並爭取地區居民支持和響應我們。

48. 由二零零四年六月四日起，民政事務總署安排在香港電台普通話台每星期播放以新來港人士及家庭為對象的一小時電台節目。該節目會以試驗形式播放六個月，內容包括新來港人士服務、婚姻關係、管教子女、處理壓力及家庭暴力等。各區區議會亦已計劃推行不同的社區教育活動，以便推廣和諧家庭關係和防止家庭暴力的重要性。

支援措施

49. 社署和有關的非政府機構現正積極透過重整服務，把所有家庭服務中心轉型為綜合家庭服務中心。在二零零四至零五年度完結時，全港將有 61 間綜合家庭服務中心（40 間由社署營辦，而 21 間則由非政府機構營辦）。屆時，每間中心將設有一名主任和最少 12 名社會工作者，負責為 100,000 至 150,000 名居民提供服務。各區／每間中心確實獲配的人手數目，會視乎所服務的人口和地區需要而定。

50. 為加強處理家庭暴力個案的工作，社署已由二零零四年五月三日起臨時調配 12 名社會工作者到保護家庭及兒童服務課。此外，家庭服務重整後，我們會在二零零五至零六年度進一步匯集資源，以增設一個保護家庭及兒童服務課，使專責服務隊的總數增至六支，為家庭暴力個案提供深入的介入服務。

跨專業合作

51. 為進一步加強對虐待配偶個案的了解及各專業人員之間的合作，我們已修訂相關的指引和程序，詳載於《處理虐待配偶個案程序指引（二零零四年）》。我們已於二零零四年四月二十一日為約 300 名專業人員，包括社會工作者、警務人員、醫護人員和相關政府部門（例如律政司、法律援助署和房屋署等）的人員就該指引舉行簡報會，而經修訂的指引亦由二零零四年五月一日起實施。為配合近年的

服務發展，政府當局亦將於二零零四至零五年度更新《處理虐待兒童個案程序指引 — 一九九八年修訂本》中所訂的指引。

52. 為進一步推廣處理虐兒個案的專門知識和技能，以及發展員工在這方面的專長，社署、警務處和醫院管理局(醫管局)將聯合設計一套處理虐兒個案的基礎培訓課程，並為參與處理虐兒個案的前線專業人員進行聯合培訓。在加強地區層面的跨專業合作及提升服務成效方面，保護家庭及兒童服務課的高級社會工作主任將於所服務地區召開會議，邀請警方的虐兒案件調查組和虐兒個案的醫療統籌人員定期交流處理這類個案的經驗。

53. 社署和警方亦正緊密合作，以加強在處理虐待配偶個案方面的溝通。當局正修訂有關程序，對於由警方轉介的個案，社署會告知警方，個案的服務使用者是否拒絕接受服務，或社會工作者因任何原因未能聯絡服務使用者。這樣，當警方日後再次處理涉及當事人的個案時，便會掌握更多的資料。

54. 為了提高前線警務人員的警覺性及加深他們對家庭暴力和最新指引的了解，警方正設計一套新的家庭暴力訓練課程，並大約在二零零四年七月推出，在社署的協助下，訓練將包括由家庭暴力受害人、施虐者及社會工作者透過錄影帶分享他們的經驗或感受，並會強調危機評估的重要性。同時，亦會以真實案例重點說明家庭暴力事件中出現虐兒及虐老行爲的可能性。

55. 除了加強對前線員工的培訓外，醫管局亦加強了轉介家庭暴力個案的機制。這些個案會被劃分為優先處理個案，由醫務社會工作者負責處理。此外，當局亦已為前線人員提供更多有關家庭暴力受害人服務的資訊。

56. 社署已發出通告，提醒員工應如何處理具攻擊性和暴力行爲的服務使用者，包括報警求助。我們會在二零零四至零五年度進一步加強處理家庭暴力個案方面的培訓，目前正計劃為社會工作者及其他專業人員舉辦約 20 個這方面的課程。除了邀請本地和海外導師舉辦更多培訓課程外，我們亦會編撰培訓教材，以供那些未能參加培訓課程的相關專業人員參考。

研究

57. 有關研究的進展已載上文第 28 至第 31 段。

立法

58. 在等候香港大學的研究結果的同時，我們亦正研究《家庭暴

力條例》的法律條文，並會考慮是否需要收緊現行的法律架構，以及如果有需要的話應如何着手。研究重點包括強制輔導、家庭暴力的定義和禁制令的實施等。爲此，我們會考慮到各委員於四月二十六日和四月三十日的聯席會議以及五月五日動議辯論時所提出的意見。我們亦已與防止虐待兒童委員會、關注暴力工作小組和關注家庭暴力問題聯席的成員會面，聽取他們對有關事宜的意見。

檢討小組

59. 我們已成立一個檢討小組，由尹志強先生擔任小組主席，成員包括周永新教授和曾潔雯博士，負責檢討天水圍區的家庭服務，找出可作改善之處。檢討小組已着手會見有關的專業人員和團體，包括曾處理有關的天水圍個案的前線人員、社署、警方和非政府機構的代表以及區議會議員。此外，小組亦已公開邀請關注人士或團體表達意見。小組會於二零零四年九月／十月向社會福利署署長提交報告。

60. 有關成立事後跨專業檢討委員會的考慮，已在上文第 44 段討論。

未來路向

61. 我們已不斷致力從不同的範疇打擊家庭暴力問題。與此同時，我們正期待香港大學的研究結果及檢討小組作出建議，藉以找出進一步改善之處。

衛生福利及食物局/社會福利署
二零零四年七月

新學報的虐待兒童、虐待配偶和虐待長者個案數字

表 1 — 二零零二及二零零三年新學報虐待兒童個案種類

年份 \ 虐待性質	2002 年	2003 年
身體虐待	292	277
疏忽照顧	17	20
性侵犯	179	150
精神虐待	11	4
多種虐待	21	30
總計	520	481

表 2 — 二零零二及二零零三年新學報虐待配偶個案種類

年份 \ 虐待性質	2002 年	2003 年
身體虐待	2 641	2 575
性侵犯	12	5
精神虐待	64	365
多種虐待	317	353
總計	3 034	3 298

表 3 — 截至 2004 年 6 月 25 日學報的虐待長者個案種類

年份 \ 虐待性質	2004 年
身體虐待	49
精神虐待	23
疏忽照顧	4
侵吞財產	2
遺棄	1
性侵犯	0
多種虐待	34
總計	113

