

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1294/11-12(08)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

立法會秘書處就2012年3月13日會議 擬備的背景資料簡介

為在囚人士提供更生服務的最新進展及 檢討"罪犯風險與更生需要評估及管理程序"

目的

本文件旨在就懲教署為其羈押的罪犯所提供的更生服務提供背景資料，並綜述委員對此事的關注。

背景

為在囚人士提供的更生服務

2. 據政府當局表示，懲教署的任務是提供安全及合乎人道的環境，以供羈留在囚人士，並透過提供適當的更生服務，協助他們在服刑期滿後順利重新融入社會。

3. 鑒於協助在囚人士自新的工作日益重要，懲教署在1998年1月成立新設的更生事務科，加強統籌更生政策和更生計劃的發展。更生事務科自此致力加強懲教署的更生服務和計劃，並鼓勵社會人士參與提供此類服務。懲教署提供的更生服務包括判前評估服務、在囚人士福利和輔導服務、心理服務、職業訓練、監管服務、釋前輔導服務及社區參與。

罪犯風險與更生需要評估及管理程序

4. 懲教署自2006年10月起實施"罪犯風險與更生需要評估及管理程序"(下稱"該程序")，透過按部就班的實施方法，務求以更能針對囚犯需要和更有效的方式，為他們提供更生計劃。

保安事務委員會的商議工作

5. 保安事務委員會(下稱"事務委員會")曾先後在2000年1月6日、2003年7月8日、2007年7月3日、2008年7月8日及2009年5月5日的會議上，討論懲教署所提供的更生服務。委員普遍支持懲教署的工作，但就多項事宜提出關注。委員對此事的關注綜述於下文各段。

採取非囚禁式刑罰方案的可行性

6. 委員對懲教院所名額不足的問題表示關注。部分委員認為，監獄過度擠迫會影響為囚犯提供的更生服務。他們要求政府當局考慮引入一些海外國家目前推行的非囚禁式刑罰方案，例如家中拘留及電子監察，因為此等方案可解決懲教院所過度擠迫的問題，並能更切合在囚人士的更生需要。他們建議當局可向被判處短期監禁刑罰的囚犯施行非囚禁式刑罰。

7. 政府當局告知委員 ——

- (a) 當局曾參考海外多個採用家中拘留的司法管轄區的做法。根據海外的經驗，家中拘留主要用於罪行相對輕微而且無須囚禁的罪犯身上。在香港，現時已有多種非囚禁式刑罰，例如警司警誡計劃、感化、社會服務令及緩刑。此外，在海外曾經有罪犯在接受電子監察期間犯下嚴重罪行(例如謀殺)，因此當局必須謹慎考慮此項建議；
- (b) 中度及低度設防的院所並無擠迫問題，而政府當局預期在未來數年亦不會有此問題出現。對於干犯較輕微罪行的罪犯，香港現時已有不少非囚禁式的懲罰，故此在可見的將來並無需要單單為了紓緩監獄擠迫而實施家中拘留；
- (c) 家中拘留未能為罪犯在服刑期間提供合適的條件或環境，讓他們過有紀律的生活。由於香港居住環境密集，受電子監察的罪犯仍可繼續與不良份子接觸。另一方面，只有懲教署的院所才可提供最合適的環境，為罪犯同時提供直接監管及合適的更生計劃；及
- (d) 罪犯在監禁期間獲提供的更生計劃，例如再犯罪風險及更生需要評估、福利及輔導服務、教育及職業訓練等，均有助他們重新融入社會。倘把此等綜合服務分拆，並以個別的形式提供予在家中拘留的罪犯，既不切實際，亦不符合成本效益。

為罪犯提供的職業訓練是否足夠及能否達到質素方面的要求

8. 另有委員關注，為成年罪犯提供的職業訓練是否足夠，以及能否達到質素方面的要求。委員認為政府當局應竭盡所能，確保懲教署提供的訓練課程或計劃能有助改善罪犯的職業技能，令他們有較大機會在獲釋後覓得有實質報酬的工作。他們詢問更生人士對懲教機構目前所提供的訓練課程有何意見。

9. 政府當局告知委員 ——

- (a) 懲教署提供的釋前職業訓練課程，以將於3至24個月後釋放的本地成年在囚人士為對象，目的是改善他們的職業技能，從而協助他們在離開懲教機構後盡快覓得工作及重新融入社會；
- (b) 截至2009年5月，在各個懲教機構服刑的本地成年在囚人士共有4 900人，當中有2 600至2 700人的剩餘刑期為3至24個月。懲教署會在2009年為合資格的成年在囚人士提供630個部分時間制及200個全日制職業訓練名額，較2008年所提供的訓練名額增加14%；
- (c) 根據過往的報名經驗，懲教署預計大部分申請報讀訓練課程而又符合有關資格的成年在囚人士，均可獲得接受訓練的機會。懲教署察悉2008年的職業訓練尚欠大約100個名額，並會繼續努力，檢討在未來數年為罪犯提供的職業訓練是否足夠；
- (d) 當局要求所有修讀職業訓練課程的在囚人士於修畢有關課程時填寫一份評估表格。評估結果顯示，超過95%參加者認為訓練課程對協助他們自新有用，因為有關課程所獲的評級是"非常滿意"或"滿意"。政府當局會不時檢討為罪犯提供的職業訓練是否有用及質素如何，以提高罪犯在獲釋後的就業能力。懲教署為罪犯提供認可及市場導向的職業訓練時，會因應本港的人力推算及釋囚的就業統計數字，定期檢討訓練課程的內容；及
- (e) 為了向獲釋離開懲教機構的更生人士提供最佳的支援服務，懲教署由2006年10月開始委託香港善導會(下稱"善導會")，為已完成懲教署釋前職業訓練的更生人士提供就業跟進服務。善導會提供的統計資料顯示，由2006年10月至2009年3月，在離開懲教機構前完成釋前職業訓練課程的927名更生人士當中，有722人(即77.9%)接受善導會提供的就業跟進服務，其中82.7%能在獲釋後3個月內覓得工作。

10. 委員察悉並關注到，懲教機構中只有少數成年在囚人士可獲得接受全日制或部分時間制市場導向職業訓練的機會。委員認為懲教署應加強為更生人士提供釋前職業訓練，藉以提高他們在獲釋後的就業能力及協助他們重新融入社會。他們又建議政府當局強制規定在囚人士修讀職業訓練課程。

11. 據政府當局表示，當局不能強制規定成年在囚人士修讀職業訓練課程。除在懲教機構設置工場讓成年在囚人士從事工作外，當局亦有為剩餘刑期為3至24個月的本地成年在囚人士提供釋前職業訓練，供他們自願報名修讀。懲教署已計劃為成年罪犯推出全新或經改善的市場導向職業訓練課程，所涉及的行業包括飲食服務業、印刷、桌上排版及時裝和成衣設計。提供職業訓練的目的是讓囚犯作好準備，以便他們在獲釋時能夠符合市場的就業需要。懲教署在向成年在囚人士提供部分時間制的職業訓練方面，獲得多個非政府機構及組織的支持，而更生人士如有需要，亦可在獲釋後繼續尋求善導會及其他非政府機構的協助。當局希望此等服務可提高罪犯在獲釋後的就業能力，並有助他們順利重新融入社會。

為青少年罪犯提供的教育課程

12. 關於為青少年罪犯提供的教育課程，政府當局告知委員，懲教署為年齡未滿21歲的青少年罪犯提供半天強迫教育課程及半天職業訓練，以期提高他們的學術水平，同時令他們有較大機會在獲釋後覓得有實質報酬的工作。在教育課程方面，青少年罪犯會按照他們的學術水平被編入不同的課程班別。除中國語文、英國語文和數學等一般科目外，當局亦會提供實用課程，例如電腦相關科目及商科。在職業訓練方面，所提供的課程包括樓宇裝修、機電工程、商業服務及飲食服務等。此等職業訓練課程大多附設可讓青少年罪犯取得認可資格的可行途徑。

13. 委員關注到，在2009年9月開始推行12年免費教育及新高中學制後，懲教署為青少年罪犯提供的強迫教育課程會否受到任何影響。

14. 據政府當局表示，在推行新高中學制後，懲教機構內的青少年罪犯會一如普通學校的學生般接受6年中學教育。懲教署會由2009-2010學年開始採用新高中學制及課程，以確保為青少年罪犯提供的教育課程能與新的課程架構一致。懲教署會在2012-2013學年之前把11個非學位教師職位提升為學位教師職位，藉以增加具備學位資格教師的數目。

為罪犯提供電腦訓練

15. 委員詢問當局為罪犯提供的電腦訓練和設施。政府當局告知委員，懲教署致力透過提供電腦設施和電腦訓練課程，提高在囚人士的電腦認知程度。現時在各個懲教機構設有267台電腦供青少年罪犯使用，為成年罪犯而設的電腦則有370台。在年齡未滿21歲的青少年罪犯所接受的半天強迫教育中，已包括以電腦學習作為核心科目的課程。青少年罪犯使用電腦及接受電腦訓練的時間，平均約為每星期4至6個小時，視乎他們有否報考公開考試的電腦相關科目而定。至於成年在囚人士，除非基於健康理由而獲得豁免，否則他們必須根據《監獄規則》(第234A章)從事有用的工作。為成年在囚人士提供的電腦訓練主要以興趣班的形式進行，由志願人士擔任導師，供在囚人士在工餘時自願報名參加。在2009年，除懲教署提供的830個部分時間制及全日制職業訓練名額，供剩餘刑期為3至24個月的本地成年罪犯自願報名修讀，以及僱員再培訓局為本地成年罪犯提供的160個電腦訓練名額外，不同機構亦會為所有成年罪犯提供超過900個電腦課程訓練名額。與2006年接受電腦訓練的成年在囚人士數目(即675人)相比，電腦訓練名額於過去數年已有大幅增加。

為少數族裔罪犯提供的更生服務

16. 委員察悉非本地罪犯未獲提供接受釋前職業訓練的機會，並關注到懲教署有否因為未有禁止基於種族、膚色、世系、民族本源或族裔而作出的歧視行為，而違反了法律的規定。

17. 政府當局告知委員 ——

- (a) 當局已就此事徵詢律政司的意見，並獲告知懲教署只為屬於香港永久性居民的本地成年在囚人士提供職業訓練的政策，並未有違反《種族歧視條例》(第602章)的規定；
- (b) 在決定向非本地罪犯提供何種更生服務時，懲教署已參考聯合國人權事務高級專員辦事處所採納的"犯人待遇的最低標準規則"；
- (c) 除不獲提供為本地罪犯而設的職業訓練外，非本地罪犯可獲懲教署提供其他更生服務，例如福利及輔導服務；

- (d) 除參與各個懲教機構所舉辦的康樂活動(如球類及棋藝活動)外，非本地罪犯亦可參加由非政府機構舉辦的宗教及文化活動和節日聚會；及
- (e) 跟本地青少年罪犯一樣，教育組會按照既定政策，為年齡未滿21歲的非本地青少年罪犯提供半天強迫教育課程及半天職業訓練。

18. 據政府當局表示，截至2009年5月，香港的懲教機構共收容了1 556名少數族裔罪犯，其中30%屬東南亞裔人士。為應付他們的特殊語言溝通需要，懲教署已在有需要時聘請合資格的兼職傳譯員，為此類囚犯提供翻譯及傳譯服務。所有懲教機構的圖書館亦備有以中文及英文以外語言印行的圖書，以滿足少數族裔罪犯的學習需要。

19. 委員詢問當局基於何種理據，不為非本地在囚人士提供接受職業訓練的機會。為消除種族歧視及促進種族和諧，他們建議政府當局應檢討其現行政策。

20. 政府當局告知委員，懲教署提供職業訓練的主要目的，是協助在囚人士在香港覓得工作。基於此點，懲教署一般不會為非本地在囚人士提供職業訓練，因為他們獲釋後會被遞解離境，不能在香港受僱。此外，鑒於政府當局並不瞭解非本地在囚人士所屬國家的人力需求，為他們提供此類服務未必符合成本效益。

為傷殘罪犯提供的更生服務

21. 委員對於當局為傷殘罪犯提供的更生服務感到關注，並詢問當局有關傷殘罪犯的數目、其殘疾的性質及程度，以及現時為傷殘罪犯提供的更生服務。

22. 據政府當局表示，截至2009年4月9日，懲教署羈押的傷殘在囚人士共有155名。一如其他在囚人士，懲教署會為他們提供更生服務。為利便傷殘在囚人士接受更生服務，懲教署推行了下述措施 ——

- (a) 在羈押傷殘在囚人士的院所設置充足的傷殘人士護理和治療設施，包括經改裝的洗手間和浴室設備、拐杖、輪椅及輕便床等。所有主要的懲教院所均備有這些設施。此外，懲教署會視乎情況需要，為在囚人士提供特別服務或設備，例如物理治療及機械輔助器材；

- (b) 懲教署會按情況調派醫生、臨床心理學家及更生事務人員為傷殘在囚人士提供更生服務。此外，為更妥善照顧他們的特別需要，該署會安排懲教人員接受特別訓練，例如為服務失聰在囚人士的人員提供手語課程；及
- (c) 邀請非政府機構探訪傷殘在囚人士，並就他們獲釋後的安排(例如住宿和就業)提供協助。

撥作提供更生服務的資源

23. 委員關注到，政府當局為協助罪犯重新融入社會而提供的服務並不足夠。他們要求當局就懲教署提供更生服務的工作進行全面檢討，並向該署增撥資源，以加強其為罪犯提供的服務和計劃。

24. 據政府當局表示，懲教署2008-2009年度重新融入社會計劃的預算開支為4億7,310萬元，較2006-2007年度增加約7.5%。懲教署重新融入社會計劃的成功率受多種因素影響，除計劃本身的成效外，還取決於其他因素包括罪犯的家庭和社會背景、他們對更生和輔導服務的反應、社會的接納和支持，以及當時的經濟情況。為提高更生人士成功重新融入社會的機會，懲教署會繼續與有關的非政府機構合作，舉辦宣傳和推廣計劃，鼓勵更生人士的家人、僱主及市民大眾進一步接納和支持他們。

"罪犯風險與更生需要評估及管理程序"的成效

25. 在2009年5月5日的會議上，委員詢問懲教署將於2011年就該程序進行檢討的詳情。據政府當局表示，該程序是一套系統化的評估工具，用以評估囚犯的羈留和再犯風險及其更生需要，以便懲教署為他們提供安全羈管和配對適切的更生計劃。擬於2011年進行的檢討會集中在更生計劃的配對方面，並會涵蓋7個特定範疇。懲教署目前的政策是繼續以按部就班的方法實施該程序，並因應運作上的經驗對其加以改良；為重申此點，政府當局表示會密切監察釋囚的表現，以評估該程序的成效。

相關文件

26. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年3月7日

為在囚人士提供更生服務的最新進展及
檢討"罪犯風險與更生需要評估及管理程序"

相關文件

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	2000年1月6日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2003年7月8日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2007年7月3日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2008年7月8日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2009年5月5日 (議程第VII項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2012年3月7日