

**政府對香港人權監察  
就一九九九年太平紳士制度檢討  
所提出各點問題的回應**

## 引言

現行的太平紳士巡視制度，反映了政府在各方面的承擔，其中包括遵守《囚犯待遇最低限度標準規則》第 55 條。太平紳士巡視制度極受政府重視，該制度既是一種監察制度，又是一個讓囚犯申訴不滿的獨立渠道。政府經常聽取太平紳士的意見和提議，藉以改善太平紳士巡視制度。

### **1. 太平紳士的委任與撤職**

#### **1.1 澄清委任的資格**

根據《太平紳士條例》(第 510 章)第 3 條的規定，行政長官可委任任何他認為合適和適當的人為太平紳士。因此，政府在考慮提名名單時，會考慮多項因素，其中包括該名人士的社區服務、社會地位，以及其誠信等。只有有能力 and 願意經常履行太平紳士職責的人士，才會獲得委任。

巡視監獄只是太平紳士的部分職責。除巡視監獄外，太平紳士還須履行行政長官所指派的其他職責，例如巡視其他院所(包括感化院、精神病院、全科醫院)，以及根據《宣誓及聲明條例》(第 11 章)監理和接受聲明。具有管理監獄和輔導的經驗與知識，只可幫助太平紳士履行巡視監獄的職責，卻無助於其他方面的職責。政府認為，無須在《太平紳士條例》中明文規定巡視某一類院所所須具備的某些特殊條件。

#### **1.2 澄清撤職的理由**

太平紳士撤銷委任的條件，已明確載於《太平紳士條例》第 6(1)條。根據該條，行政長官可在下述情況下撤銷太平紳士的委任：

- (i) 該太平紳士被定罪，並就所涉罪行被判處監禁(參閱《太平紳士條例》第 6(1)(a)條)；或

- (ii) 該太平紳士患有《精神健康條例》(第 136 章)所指的精神紊亂(參閱《太平紳士條例》第 6(1)(b)條)；或
- (iii) 該太平紳士離開香港並連續 6 個月留在香港以外地方，但如他是因行政長官批准的理由而不在香港的，則屬例外(參閱《太平紳士條例》第 6(1)(c)條)；或
- (iv) 行政長官經顧及公眾利益及有關個案的一切其他情況後，認為該太平紳士不再合適和適當繼續獲委任(參閱《太平紳士條例》第 6(1)(d)條)。

政府認為現時撤銷委任太平紳士的理由，已在《太平紳士條例》中明確規定，無須再予以立法修訂。

香港人權監察(以下簡稱“人權監察”)對《太平紳士條例》第 6(1)(d)條表示關注。就這一點，政府指出，該條的目的，是設定在出現該條例第 6(1)(a)、(b)及(c)條未有具體指明的特殊情況時，可依據第 6(1)(d)條所指的一般性情況而撤銷太平紳士的委任。

關於《太平紳士條例》第 6(1)(c)條，政府指出，太平紳士在獲得委任後，是必須經常履行其職責的。第 6(1)(c)條的目的，是要確保太平紳士一方面通常居於香港而能夠經常履行巡視的職責，但另一方面又可顧及個別太平紳士的特殊情況，即如離開香港的理由可以接受，則有關太平紳士不會因此而被撤銷委任。政府認為這是合理的安排，並無更改的必要。

### 1.3 增加褫奪資格或撤職的理由

正如上文第 1.1 段所指出，巡視監獄只是太平紳士的部分職責。除巡視監獄外，太平紳士還須履行行政長官所指派的其他職責，例如巡視其他院所(包括感化院、精神病院、全科醫院)，以及根據《宣誓及聲明條例》(第 11 章)監理和接受聲明。政府認為，個別太平紳士儘管對某一職責可能會有利益衝突，還是可以履行其他職責的。當局已針對太平紳士的巡視可能出現利益衝突的情況，作出相應的行政安排。根據現行安排巡視的辦法，官守太平紳士不會被安排巡視直接在其職權範圍內的院所；在安排非官守太平紳士的巡視計劃時，當局同樣會

考慮到個別太平紳士的背景(包括政府委員會及法定機構成員的身份)。

在巡視監獄方面，除了以上的行政程序外，還有《監獄規則》第 224 條(第 234 章)的規定，即巡獄太平紳士不得在就任何監獄或宿舍而訂立的合約中有任何利害關係。

基於以上的原因，政府認為無須修訂《太平紳士條例》，規定在考慮太平紳士的委任和撤職時須加入利益衝突的因素。

#### **1.4 建立太平紳士免職的司法程序**

所有把太平紳士撤職的決定，都必定在周詳考慮所有相關的因素後才作出。行政長官不會在缺乏充分理由的情況下，任意將太平紳士撤職。在過去十年，事實上只有兩名太平紳士於定罪之後被撤職。

政府確認無意在《太平紳士條例》內引入條文，限制太平紳士在遭行政長官撤職時，尋求就該決定作司法覆核的權利。關於行政長官根據《太平紳士條例》所授權力作出的決定，有關人士可就該等決定申請司法覆核。

## **2. 訓練**

人權監察指太平紳士未有適當接受履行巡獄職責所需的訓練，又指在監獄人員中出現的“俘虜”現象，會損害太平紳士的獨立性；上述指稱似乎都是無甚根據的。太平紳士都是成熟和傑出的人士，社會經驗豐富；他們都能在巡視監獄時作出獨立的判斷。香港的懲教人員具專業精神、管理良好，從不會試圖與太平紳士建立過於友好的關係。

此外，政府認為每年為新委任太平紳士舉辦的簡介會，以及按需要而為在任太平紳士舉辦的研討會，都能達到向他們解釋職責，以及使他們得知有關法例最新進展的目的。每季一期的太平紳士通訊，也是使太平紳士獲悉太平紳士制度最新進展的有效途徑。由於現時已有多種向太平紳士發布巡視資料的途徑，政府並不認為有必要為太平紳士舉辦額外的特別訓練課程。

### 3. 太平紳士的巡視

#### 3.1 維持巡視的連貫性

限制太平紳士在一段時間內巡視個別院所，將有助他們跟進投訴與其他問題。不過，此舉可能有違某些太平紳士的意願。有些太平紳士喜歡巡視較多種類的院所，好使他們可以就巡視職責取得廣闊的視野。再者，由不同太平紳士巡視個別院所可以使院所能聽取不同角度的意見。為了要在維持巡視的連貫性與更能集思廣益之間謀取平衡，政府已徵詢太平紳士希望較頻密地巡視哪些或哪類院所的意見，以便政府盡量按照意願，作出安排。

政府認為無須仿照英國的做法，設立“巡視太平紳士委員會”，何況一如上文所述，我們已設有新的安排，將按照太平紳士的意願作出巡視安排。英國的監獄管理與懲教服務模式有異於香港。我們的現行巡視制度已容許太平紳士前往懲教署院所作獨立及突擊巡視，以監察監獄的情況和處理囚犯的投訴。此外，本港還有其他行之有效及法定的申訴制度，包括申訴專員公署、廉政公署、警方等，囚犯可不受限制地向這些機關提出申訴。

#### 3.2 突擊巡視

《監獄規則》第 222 條規定兩名太平紳士須每兩星期最少巡視每所監獄一次(宿舍則每月一次)。該等巡視是在任何兩星期內的合理時段內進行，而事前完全不作通知，突擊成分甚重。獄方唯一確定的事只是每兩星期必會有(最少)一次太平紳士的巡視。有關規定是為了確保個別監獄最少有若干次巡視，而且這些巡視是合理地分隔若干時間的。

如把這種輪值的做法取消，任由太平紳士自行選擇巡視的日期、時間、地點、巡視次數(以上是需要作立法修訂的)，便好可能出現在一段長時間內某些監獄無人巡視，某些監獄則有過多巡視的情況。這顯然違背了規定“最低巡視次數”的原意。

另一方面，除了根據法例規定的每兩星期進行一次的巡視外，太平紳士如有任何其他巡視監獄的要求，懲教署署長將會按照《監獄規則》第 77(9)條積極加以考慮。太平紳士如希望

在已編排的巡視之外額外進行巡視，可致電懲教署助理署長（行動）聯絡（電話 2582 5204）作安排。

為提高往監獄巡視的突擊成分，行政署（作為太平紳士制度的秘書處）自一九九九年九月起，已向官守太平紳士發出指引，提醒注意以下事項：

- (a) 盡可能不向擬巡視的監獄及院所事先發出通知；及
- (b) 在與非官守太平紳士往監獄及院所巡視時，可繼續使用政府交通工具，但也可自由選擇利用私人或公共交通工具。

當局已要求政府車輛管理處、政府飛行服務隊、海事處等政府部門注意，太平紳士預訂交通工具往巡視的資料必須保密。

根據《監獄規則》第 222 條而進行的巡視，事實上已有很重的突擊成分，特別在實施檢討中提出的建議後，突擊成分將進一步加強。太平紳士在進行巡視時，監獄範圍內沒有一處是禁止他們前往的，也無人可以加以阻撓。如有太平紳士希望進行在法例要求之外的巡視，當局也可作出彈性的安排。《監獄規則》第 222(2)條的本意，是要讓懲教當局知道誰會前來巡視，這顯然是基於保安上的需要；但由於他們不會知道巡視的時間，巡視的突擊成分當可確保。

政府認為，由於已有法例中現有的條文，加上當局已採取新措施加強太平紳士巡視的突擊成分，因此無須修訂法例，載明太平紳士有進行突擊巡視的權力。

### 3.3 舉辦研討會以加深認識有關拘禁的國際標準

現時所有懲教院所的運作及囚犯的待遇，均受《監獄規則》的嚴格規定，該套規則的釐訂，充分考慮了《聯合國囚犯待遇最低限度標準規則》。囚犯在進入監獄時，都會獲告知其本身的權利和權益。此外，監獄人員也隨時樂意解答囚犯的疑問。囚犯可經由眾多渠道取得所需資料，他們可利用的投訴途徑亦廣為人知，囚犯也認同這些途徑有用。現時的措施行之有效，並無作出重大修改的必要。

### 3.4 巡視監獄圖書館

監獄內很多地方都與囚犯的日常生活和福利息息相關。懲教署人員不會禁止太平紳士巡視監獄圖書館。事實上，太平紳士要巡視監獄內任何一處地方，也不會受到禁止。政府並不認為有必要在法例中單獨指明太平紳士可以自由巡視監獄圖書館，這樣做只會令“全無禁區”的原則顯得含糊不清。但我們可考慮人權監察的建議，在太平紳士巡視懲教院所的巡視項目一覽表中，加入監獄圖書館一項(請參閱下文第 3.6 段)。

### 3.5 監察懲罰性行政隔離與轉解的執行

除了《監獄規則》第 68B(8)所提供的保障外，該規則第 228(2)條亦規定，巡獄太平紳士“須對在醫院留醫的囚犯或宿舍舍員，和被隔離囚禁的囚犯特別注意”。按照既定的安排，監獄人員須帶領太平紳士巡察被中止與其他囚犯正常交往的囚犯，聆聽他們是否有任何投訴，包括對隔離是否不滿等。政府會考慮在巡視項目一覽表中，加入巡視被中止與其他囚犯正常交往的囚犯一項(參閱下文第 3.6 段)。

把囚犯轉解的理由很多，其中包括須維持院所內的良好秩序與管理，具體而言即須考慮判刑計劃、靈活地充分利用資源、保安與紀律控制、計劃的執行及發展等各個方面。把囚犯轉解往懲教署小欖精神病治療中心的行為適應組，必須先經過醫生及臨床心理學家的評估，該組受一個覆檢委員會的監管。委員會的成員包括專業醫務人員(其中有一名醫生和一名臨床心理學家任委員)，每月舉行會議，監察囚犯的進度。不少隔離或轉解個案其實是監獄日常管理工作不可或缺的一部分。懲教人員在根據《監獄規則》第 68B 條行使酌情決定權時，須受行政法例的規限，確保有關程序是妥當和公平的。

如按照人權監察的建議，訂立法規使巡獄太平紳士必須對每宗隔離或轉解個案加以查問(以及規定監獄管方須作解釋)，則由於涉及的宗數頗多，以及將因而產生大量額外工作，是不可行的。實際上，任何囚犯如對隔離或轉解不滿，可向巡獄太平紳士或循其他申訴渠道作出投訴。如有人聲稱轉解或隔離背後存有惡意，又或有這種事情的證據，懲教署都十分重視。如有囚犯就隔離或轉解向太平紳士投訴，懲教署必定將該等投訴如其他投訴一樣，積極處理。政府認為，與其為巡獄太平紳士添加累贅或甚至瑣碎的工作，倒不如確保在太平紳士巡視時，

每一宗隔離或轉解個案的當事人，均可按其意願不受阻礙地向太平紳士提出投訴，反而更為有效及更有效率地針對有關問題。

### 3.6 設計巡獄時使用的標準問卷

與其設計標準問卷，政府樂意編訂一份一覽表，方便太平紳士在巡獄時參考須巡視的重要地方。其他由太平紳士巡視的院所也會採用這種做法。政府將擬備一覽表，供太平紳士巡視使用。

## 4. **投訴的接收與調查**

### 4.1 向太平紳士提交書面投訴

《太平紳士條例》第 5 條已規定，太平紳士其中一項職能是巡視任何羈押院所或探訪任何被扣留者，而《太平紳士條例》或《監獄規則》並無任何阻止囚犯向太平紳士提出書面投訴的條文。要提出投訴的囚犯可通過懲教署與太平紳士聯絡，而事實上，該署向來也會應囚犯的要求，把他們的書面投訴轉交太平紳士。《監獄規則》第 47C 條也規定，囚犯可自由與一些人士，其中包括巡獄太平紳士通信，而這些信件不會被監獄人員審查。

關於人權監察所提出為太平紳士設立永久秘書處的建議，事實上在政務司司長辦公室轄下的行政署(以下簡稱“行政署”)內，已設有太平紳士的秘書處，為太平紳士巡視計劃的管理提供行政支援。此外，為使太平紳士巡視之後的跟進工作做得更好，行政署將按照太平紳士制度檢討所提出的建議採取措施，在巡獄太平紳士提出建議後的跟進工作，以及在太平紳士收到投訴後跟進工作的監察兩方面，積極加強行政署的角色。考慮過現有的安排以及將會採取的改善措施，政府並不認為有需要修訂法例，建立一個法定的太平紳士秘書處。

至於來自內地或外國的羈留者，現時懲教署並無發覺他們在了解或利用現有投訴渠道方面遭遇困難。他們如有需要，院所的福利主任將繼續提供協助。政府亦會繼續檢討有關的情況，在有需要時考慮採取適當的行動。

## 4.2 保障太平紳士與囚犯會晤的私隱

現時，太平紳士是可根據他們的意願與囚犯單獨談話的，這已是既定的做法。懲教署轄下各院所均已設有適合作此用途的地方，即可讓監獄人員看見會晤情況但不能聽到談話內容的房間。

巡獄太平紳士進行巡視時，一名不低於總懲教主任職級的人員須陪同巡視，並將欲會見巡獄太平紳士的囚犯帶到其面前。這項安排是根據《監獄規則》第 117 條所規定懲教署人員須執行的職責作出。除為禮待太平紳士外，作出這項安排，是為了向太平紳士簡介監獄情況，解答他們所提的問題，並確保監獄的保安，並保障囚犯及太平紳士的安全。

## 4.3 防止要求與太平紳士會晤的囚犯遭報復

人權監察指稱，囚犯向巡獄太平紳士提出投訴的權利，往往遭懲教署侵犯。這項指稱有欠公平，而且也沒有事實根據。事實上，囚犯可通過眾多渠道提出申訴，而懲教署已致力宣傳該等渠道。舉例來說，懲教署已實施多項措施，提高囚犯對申訴專員所提供的服務的認識。該署不可能制止囚犯提出投訴，而該署也從未有此企圖。囚犯如提出與巡獄太平紳士會晤的要求，該署會妥為記錄和跟進。正如上文所述，《監獄規則》第 47C 條也規定，囚犯可自由與申訴專員、巡獄太平紳士、行政會議成員及立法會議員、警方及廉政公署人員通信，而這些信件不會被監獄人員審查。

人權監察對作出投訴的囚犯會遭報復一事表示關注；關於這一點，實際上並無證據支持。現行規定能有效地保護作出投訴的囚犯，因此無須修訂《監獄規則》第 239(1)條。首先，監獄人員在對待囚犯和管理懲教院所時，必須遵守《監獄規則》的規定。監獄人員如違反《監獄規則》，或在其他情況下失職，須接受紀律處分。第二，囚犯如因他人向其採取任何行動（包括紀律處分）而感到受屈，可通過很多渠道提出上訴。第三，根據《監獄規則》第 229 條，巡獄太平紳士須處理其所收到的一切有關囚犯或宿舍舍員因紀律處分或所受待遇而相當可能身心受傷的報告，並將其意見轉達予行政長官。因此，政府認為，實際上並無需要規定太平紳士須於囚犯要求與太平紳士會晤後 6 至 12 個月期間，密切注視獄方如何對待有關囚犯。

#### 4.4 確立公眾人士與太平紳士通訊及提交投訴的權利

根據《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)的規定，如未得到太平紳士的同意，行政署不能透露太平紳士的聯絡地址／電話。但為便於民間組織與太平紳士之間的溝通，行政署已諮詢太平紳士，以確定他們是否願意收到民間組織及各大學的信件與其他刊物。行政署可協助各民間組織及大學向表示願意收到該等郵件的太平紳士寄送印刷品。

關於建議修訂《監獄規則》及《太平紳士條例》，以確立學者、監獄牧師、民間組織，以及囚犯的朋友與家人等公眾人士有權向太平紳士提交投訴，而太平紳士亦有權就投訴作出調查，政府認為目前已有多個投訴的渠道(例如行政長官、申訴專員公署、立法會議員)，供各方人士就監獄的運作或羈留者的待遇問題作出投訴，無須另設新渠道讓公眾作出這類投訴。

#### 4.5 加強調查投訴的職責

《監獄規則》第 228 條獲授權太平紳士調查任何來自囚犯的投訴。在一九九八年四月一日至一九九九年三月三十一日期間，約有三分之一的投訴是由太平紳士自行採取積極的調查行動，而並非把投訴轉交有關院所跟進的。政府並不悉，《監獄規則》內有任何條文限制太平紳士行使該規則第 228 條的權力。事實上，《監獄規則》第 231 條具體授權巡獄太平紳士可查閱監獄或宿舍的任何簿冊。政府因此並不認為有需要修訂《監獄規則》，訂立特別指明的程序，規定太平紳士須及時對投訴作出調查；政府也認為，由太平紳士秘書處介入太平紳士對投訴的直接調查，是不適當的。秘書處應維持現行中立的角色，跟進巡獄太平紳士所作的建議，以及監察太平紳士所接獲投訴的跟進行動。

關於人權監察建議修訂《申訴專員條例》，讓太平紳士獲告知申訴專員調查的結果，政府認為，規定申訴專員及其屬下人員須將因任何調查或向專員作出的申訴而引起的一切事項保密(即《申訴專員條例》第 15 條所規定)，目的是要保護有關投訴人的個人資料。我們認為，保密是申訴專員制度的重要元素，也是建立投訴人信任的基礎。儘管申訴專員不會就調查結果通知太平紳士，但申訴專員也不時就其調查發表報告(當中不會披露投訴人的身分)。這項安排確保申訴專員的調查工作具有透明度。

## **5. 確立作出定期報告的職責**

對人權監察指懲教署署長就太平紳士轉介的投訴採取行動的動力不大，政府並不同意。懲教署對巡獄太平紳士提出的每項意見／建議／投訴，都積極採取跟進行動，並向太平紳士全面報告調查結果。

根據《監獄規則》第 226 條，巡獄太平紳士如獲悉與監獄或宿舍有關的弊端，須確保懲教署署長立即知悉所有該等弊端。再者，巡獄太平紳士須將任何有關其所知悉的弊端的陳述，記入為此而設的簿冊內，並附加其欲行政長官知悉的有關監獄或宿舍狀況及紀律方面的任何建議或意見。要求太平紳士再向署長作定期報告的建議似乎是不必要的重複。

不過，為提高太平紳士巡視制度的透明度，並為確保巡視後的跟進工作做得更好，政府已決定編製一份關於太平紳士巡視的綜合年報。我們打算在年報內刊載有關巡視次數的統計，投訴的數字，關於該等投訴的跟進工作，以及太平紳士的意見／建議等。

## **6. 確立巡視其他扣留設施的職責**

根據現行的安排，太平紳士已須要巡視法定及非法定的多種院所，其中不僅包括監獄，也包括各式各樣院所，例如社會福利署的兒童院、廉政公署及入境事務處的扣留中心、戒毒中心、精神病院、醫院管理局的全科及專科醫院等。此外，行政署現正邀請各局提出巡視其他院所的建議，擴大太平紳士巡視計劃的非法定巡視範圍。

## **總結**

我們的懲教制度擁有行之有效的監察機制。除內部的投訴渠道外，囚犯可向巡獄太平紳士投訴，也可利用其他獨立及法定的投訴渠道作出投訴。舉例來說，他們可寫信給行政長官、立法會議員、申訴專員公署、廉政公署、警方等反映意見，寫信和寄信的數量不受限制，內容也不能和不會被監獄人員審查。至於申訴專員，除了對囚犯的投訴作獨立調查外，即使在沒有投訴的情況下，也可對專員本人認為適當的個案進行直接調查。

通過各種渠道作出投訴的數字(每年向巡獄太平紳士作出的投訴超過 200 宗，一九九八／九九年度向申訴專員所作的投訴超過 400 宗)清楚反映了囚犯是可以自由利用各種渠道提出投訴，也反映了他們對有關制度的信心。此外，在監察懲教署就太平紳士提出的建議和轉介的投訴作出跟進方面，行政署亦擔當更積極的角色，加強懲教署在處理囚犯投訴方面的問責性及透明度。政府當會為改善現有的制度繼續努力，但我們認為無須像人權監察所建議，另行成立監獄督查機構，重複現時的工作。不過，政府歡迎任何人就太平紳士巡視制度，包括就監獄及其他懲教院所的巡視安排，提出意見和建議。

T4259 Adm Response Chi