

香港社會服務聯會
向社會福利署「天水圍家庭服務檢討小組」提出
改善家庭服務及協調建議

2004年7月8日

「天水圍家庭服務檢討小組」(下稱「小組」)的成立是基於2004年4月天水圍天慈邨發生一宗家庭暴力慘劇。事件中帶出警方及社工的專業服務支援、跨專業的協調、新來港人士的社會服務需要、新市鎮家庭危機等問題。社聯在諮詢各有關前線及服務提供者的意見後，在6月23日與「小組」代表周永新教授會面。本會希望透過本文進一步提出改善家庭服務及協調建議，以供「小組」研究執行情況。

雖然「小組」的職權並不包括調查「天水圍天慈邨家庭暴力慘劇」個案，惟事件帶出家庭面對暴力危機的服務需要及專業介入程序，故此，本會認為不應輕視家庭暴力危機，更不視之為家庭糾紛或家庭關係事宜，在檢討家庭服務與需要時，必須回應家庭暴力問題。

家庭暴力危機

對家庭暴力問題的理解

1. 從「公共健康」的角度，預防及處理家庭暴力問題是整個社會的責任，並非個人問題。同樣，家庭暴力問題須以整個社會機制回應，而非由個別界別或個案層面處理，必須透過跨部門及專業之協調機制實踐。當中，不應忽視受助人平等參與的權利及角色。
2. 由於「暴力」本身才是打擊家庭完整性及造成社會慘劇的根源，故此，家庭服務檢討小組應將打擊家庭暴力罪行作為檢討及建議的一個重要目的。施虐者必須為使用暴力負上全責，故焦點應在於如何停止施虐行為。

訂立中央政策

3. 訂立「零度容忍 – 打擊家庭暴力」政策，內容須列明政府及整個社會對家庭暴力的立場及價值觀，訂下短期及長期工作目標、策略及工作計劃，每三至五年作出檢討及監察進度，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：在行政長官施政報告中，列出一章，表明家庭暴力是罪行，也是公共健康的問題，定明未來工作目標及指標，定期回顧工作成效及重新制定未來工作方向。
4. 按社會成效及需要，重新檢訂工作策略及計劃，召集各有關界別的介入。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。

法例修訂

5. 須檢討及修訂十八年未有檢討的「家庭暴力條例」，並基於「充權」的服務理念下，建議研討為受害人提供「法律支援服務」，讓他們在使用法律程序處理家庭暴力罪行時，能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。

「支持逮捕政策」及指引

6. 支持建議警方清楚定立「支持逮捕政策」，即前線員工在得悉暴力發生，便要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，無須將決定的考慮建基於受害人對當時的態度是否飄忽不定，亦不須由受害人決定是否需要警方跟進，基於「公共健康」的角度，這個逮捕的責任並不在受害人身上，而是由執法人員負責。尤其當：有人受傷 / 受威嚇、投訴人曾受同一人暴力對待的背景、明顯的施虐者、可能持續的暴力危機或持有有效的強制令。

協調及監察機制

中央層面

7. 在「零度容忍 – 打擊家庭暴力」社會政策下，成立跨部門及專業的協調機制，例如：可考慮提升「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。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。政府也可透過舉行「高峰會議」廣納社會人士意見，透過行政長官施政報告中表明其長遠目標，定立打擊家庭暴力政策，定立五至十年的策略目標及工作指標，由該「家庭暴力跨部門及專業協調委員會」推展執行的工作，每年進行檢討及修正。
8. 促進跨專業人士了解家庭面對暴力威脅的情況，本會建議「小組」考慮要求社會福利署「關注家庭暴力工作小組」下成立工作小組跟進統籌及搜集各方面有關家庭暴力的數據及分析，例如：
 - 改善資料搜集機制，將在一個家庭同時出現虐兒及虐偶的情況作出紀錄，不應單一紀錄作為一個虐兒或一個虐偶的個案，應紀錄同時發生的數字；
 - 持續地每五年至十年進行全港性的家庭暴力問題普及性研究 (Prevalence)；
 - 有系統地整理家庭暴力報案的數字；
 - 報案後逮捕的個案、起訴個案、起訴比率、成功檢控個案、判刑(Sentencing)的安排如：入獄、守行爲、簽保守行爲、罰款、施虐者輔導 不起訴原因、再犯(如三年內再犯)的個案等；及
 - 紀錄及分析因家庭暴力引致死亡的案例等資料數據。

在這個機制下強調有效運用資源，故搜集之資料需要是有參考作用，搜集之內容需經由委員會/工作小組定立，並每季 / 每半年提供報告予委員會/工作小組討論，設計服務或策略。這些公開的中央數據及有助提升各部門及專業人士的協調、溝通及對家庭面對暴力威脅的理解，有助制定對應的策略。

地區層面

9. 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」，其功能亦須涵蓋統籌家庭暴力問題，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。為促進地區設立針對性的地區策略以回應該區暴力情況，有需要設立專門暴力關注小組，並定期邀請區內相關團體共同交流良好工作手法(sharing of good practice)及研討地區之預防及介入工作，並向中央協調機制每 3-6 個月作出匯報及建議。參與者應包括綜合家庭服務中心(政府及非政府機構)、保護家庭及兒童服務課、專門處理家庭暴力的非政府機構、警方、醫護人員及學校代表。這建議模式同樣應用於其他專門的家庭問題上。

個案層面

10. 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(Multi-disciplinary Case Conference (MDCC))能促使各有關人士交流專業資料及評估，有效地制定介入方案，發揮良好的協調及預早識別危機之功能。現時「處理虐待配偶個案程序指引」中首次說明召開 MDCC 的情況，但未有將機制成為制度化的程序，本會建議並在一年後檢討有多少個案曾召開會議，整理及檢討經驗、困難等。事實上要召開會議十分困難，沒有權要求各方出席，在召集會議時已浪費很多精力，故需要政策的支援使能盡快召開介入程序，避免問題惡化，尤其在處理暴力的危機，必須盡快介入。
11. 不論是虐兒或虐偶均有需要召開跨專業個案會議(MDCC)，讓各有關介入人士包括警方、社署/非政府機構社工、醫護、學校等人士交換資料，以評估危機，定立安全及福利計劃。
12. 會議目的在促進跨專業資料、專業意見的溝通，共同定立危機評估(使用有效及一致的評估工具 及臨床意見)、安全及福利計劃，發揮良好的協調及預早識別危機之功能(不論警方最終決定是否起訴施虐者)。
13. 會後跟進執行會議的決定是重要，參考一些良好的工作手法，應在會議後三至六個月向會議成員交待工作進展，執行個案主管需定期向與會者以報各形式交代跟進，有需要時搜集進一步意見以更新跟進計劃，防止暴力危機再現；例如：會上決定要為兒童申請保護令，會後須監察有關決定的跟進情況。

嚴重及死亡個案檢討委員會

14. 以跨界別合作及協調工作為原則，目的是強化跨界別合作及協調，持續地檢討系統性的協調、服務及介入程序改善，避免同類案件發生；而非追究個人責任或取代任何司法的角色；了解個案死亡的社會及心理因素(Psychosocial-autopsy)，作為了解因家庭暴力而死亡的成因及危機因素，作為未來預防及處理家庭暴力問題的研究及參考資料。會議後須提出政策、機制、專業介入程序、法例改善、服務支援等措施的建議，委員會協商跟進時間表及監察進度，以保護其他家庭及兒童免受家庭暴力的傷害或引致死亡。
15. 本會認為的檢討的範疇應包括家庭暴力引致的嚴重傷害或死亡個案，由於發生在家庭成員之間的暴力問題互相緊扣及影響，故此必須從整體介入。(家庭暴力指家庭暴力包括發生在家庭成員之間的暴力行為；家庭成員包括配偶或前配偶、子女、同居者或前同居者、同住的直系(包括跨代)及同住的姻親家庭成員而暴力行為包括身體虐待、性暴力及精神虐待等。)
16. 委員會必須在不影響任何司法程序的情況下盡快搜集所需的資料或報告，委員會成員嚴守個案資料保密性，有系統及持續地檢討因家庭暴力引致家庭成員死亡的個案，須定期公開發布整合的個案研究內容，提出政策、介入機制、專業介入程序、法例、服務支援等層面的改善建議。這個檢討委員會協商跟進及監察進度的時間表，以保護其他家庭及兒童免受家庭暴力的傷害或引致死亡。
17. 委員會必須有穩定的核心成員，同時對家庭暴力問題有一定認識，以累積的專業經驗進行有關檢討工作。成員包括法醫官、醫護人員、執法人員、檢控官、兒童 / 家庭服務機構(社工)有關人員，同時，按需要邀請有關的感化官、律師、學校、精神科醫生、臨床心理學家...等加入。

家庭需要及服務規劃

家庭服務的需要、服務資源分配及承擔能力

18. 社區內不同的服務以不同的對象或環境作介入點，必須加強服務之間的協調和合作，故跨服務的交流及合作的機制是需認真考慮。同時，需要跟進檢討及規劃臨床心理輔導服務的配對及支援，特別對於沒有該項服務的非政府機構服務使用者。
19. 處理家庭暴力問題需要專門的知識和經驗，不能忽視專門服務的角色，同時帶出現時婦女庇護中心、施虐者輔導服務危機介入、社區教育的合理資源分配的需要，當中需檢討資源及責任是否符合現實需要的安排。
20. 對於增撥資源支援處理家庭暴力問題，如增設「保護家庭及兒童服務課」的決定，建議應有機制作整體服務的規劃討論。對於加強資源以個案手法介入家庭暴力問題外，基於「公共健康」角度，

需盡早介入及預防，本會建議有需要加強社區互助支援系統及網絡以強化社區及鄰里互助的能力及資源調用的決定機制對非政府機構的支援情況。

21. 本會關心「保護家庭及兒童服務課」與「綜合家庭服務中心」在支援家庭暴力個案的能力，故建議在「綜合家庭服務中心」服務運作一至兩年後需檢討有關使用深入輔導服務的個案數字、家暴數字及轉介個案數字，以及其與專門處理家庭暴力個案的服務合作情況等。

公眾教育

22. 來年的公眾教育工作考慮目標性的主題宣傳策略，表明家庭暴力是罪行，施虐者需為使用暴力而負上責任等，針對社會人士對暴力的敏銳性及容忍的情況作出公眾教育。

施虐者輔導服務

23. 需要正視施虐者介入服務，正正由於施虐者不理解問題的嚴重性及缺乏動機，由社會推動他們參與輔導計劃是必須的，「法庭判令施虐者輔導計劃」是其中一個方法，但須研究有關服務之配套及先決條件是否具備並給予支援。

「一個家庭一社工」的政策

24. 在某些危機階段需要多於一位社工分別介入，如：家暴專門服務的社工及家庭服務社工；一位社工處理施虐者，另一位處理受害人及兒童之福利需要。處理家庭暴力問題最首要的原則及目標為保障受害人的人身安全，故在保護及輔導兩者之間，以最能保障受害人安全的介入程序及方法是最重要的。

新來港人士服務

25. 社區的服務必須正視新來港人士的求助模式，有需要專門的服務窗口，鼓勵他們使用社會服務。同時，協助新來港人士建立互助支援網絡，使能強化危機處理及支援的需要。多數新來港人士均積極努力在港適應生活，社會應多作肯定及鼓勵，不要忽視她們積極自力更新的努力。有關新來港人士服務需要，政府需設立平台作跟進討論。

專業服務質素

前線工作人員對暴力的價值觀念培訓及支援需要

26. 執行專業人員培訓安排，講求培訓課程設計及形式，例如：處理暴力問題的原則、價值觀及信念、家庭糾紛與家庭暴力的謬誤，從評估、介入、資源運用、跟進復康情況等內容，透過互動的形式

進行個案研討、過來人經驗分享、專業反思，提供持續的在職培訓、針對督導工作人員及前線工作不同需要設計課程。

27. 前線同工面對龐大和複雜的社區需要，在資源及工作量的壓力下，不單關注專業服務培訓及督導的支援，同時要考慮合理的要求。

評估工具應用

28. 評估工具有助前線工作人員有一致的溝通內容，同時將識別及危機評估的工作更為一致，減少個人價值觀影響，提升識別及評估的水平。同時，評估的工作需一定前線經驗及技巧，故在評估危機時，工具是其中一個方法，臨床觀察及接觸情況均應列為評估風險的因素，以跟進隱藏的危機情況。有關使用評估工具的應用，最少要由有一定相關年資及工作經驗的「綜合家庭服務中心」社工、醫務社會工作人員、「保護家庭及兒童服務課」社工在接受培訓下應用。另一方，在基本識別危機個案的工具使用，多個有關專業人員，尤其是執法者及醫護人員均需應用。

新市鎮的服務需要及支援

建立及強化鄰里支援網絡

29. 社區內的居民便是區內的社會資本，社區建設及組織工作有助新遷入新市鎮的居民互相支援，增加他們對社區的投入感，在有需要時互相扶持，並發揮警報作用，協調有需要的家庭盡早求助。本會建議「小組」支持在新市鎮投放社區發展及組織服務，強化地區解決問題及動員資源的能力。「小組」可建議社區投資共享基金針對新市鎮，例如：天水圍、將軍澳，支持更多社區建設或鄰里組織的服務，強化新市鎮及公共屋邨的互相支援能力，使成為有貢獻的社會資本。

借鑑過去新市鎮發展的經驗，協助未來新市鎮建立支援網絡及協調機制的發展，減少服務割裂情況

30. 鼓勵新市鎮服務提供者及建設者與現在及未來的新市鎮服務提供者交流經驗，借鑑過去工作經驗，促進服務協調及服務發展，最終協助新市鎮居民的社會適應及建立支援網絡。這可以透過定期各區服務協調委員會協調，設立機制促進交流溝通及將有關經驗紀錄下來，用作未來參考及檢視。
31. 借鑑前人的經驗，設計地區策略及規劃地區性的服務需要模式時，避免因硬性的規劃模式而乏視新市鎮的特別需要。故此，單一地投放新資源並非根本性的策略。故「小組」建議政府及社會福利署宜基於過去地區的服務及協調經驗，公開地與地區服務提供者商討資源的分配及服務的設計，廣納意見，設計適合新市鎮的服務模式。

- 完 -