

懲教署提供的更生服務

摘要

1. 懲教署以保障公眾安全和減少罪案為己任，致力以穩妥、安全和人道的方式羈管在囚人士，並為他們提供更生服務。懲教署轄下的更生事務處，根據重新融入社會綱領，為 25 間懲教院所羈管的在囚人士提供更生服務 (包括輔導、職業訓練、釋囚輔導及支援服務)，2014–15 年度的預計開支為 9.07 億元。根據懲教署的研究，如妥善實施更生計劃，預期再犯率平均可減少 10%。審計署最近審查了懲教署提供更生服務的工作，以找出可予改善之處。

輔導和心理服務

2. **提供配對更生計劃** 自二零零六年十月起，懲教署實施罪犯風險與更生需要評估及管理程序 (評管程序)，藉以評估合資格在囚人士的再犯風險和更生需要，並按其需要提供更生計劃 (配對計劃)。合資格在囚人士的更生需要分為七個範疇，涵蓋家庭／婚姻、就業、社區適應、社群關係、個人／情緒、犯罪思想及吸食毒品。在囚人士是否參加計劃，屬自願性質。根據評管程序，資源會優先分配予再犯風險較高和更生需要較大的在囚人士，以期以更能針對其需要和更具成效的方式實施更生計劃。二零一四年，約有 11 300 人被判入懲教院所，懲教署為當中約 3 300 人進行評估，其餘 8 000 名因並非本地居民或刑期短於指定期限而不屬評估對象的在囚人士，則沒有接受上述評估。懲教署表示，署方目標是切合在囚人士至少一項已識別需要，以及每年涵蓋 80% 目標在囚人士。審計署對懲教署為在囚人士切合的更生需要進行分析後，發現有空間切合更多已識別需要：

- (a) 關於更生事務組在二零一三年一月至二零一四年九月間提供的配對計劃，就四個非吸食毒品更生需要範疇 (即家庭／婚姻、就業、社區適應及社群關係需要範疇)，1 939 名在囚人士的 6 223 項已識別需要中，有 38% 獲得切合。平均而言，每名在囚人士的 3.2 項已識別需要中，有 1.2 項獲得切合，而其他兩項需要未獲切合。至於吸食毒品更生需要範疇，1 488 名在囚人士的需要中，有 44% 透過社會工作方式獲得切合；
- (b) 關於心理服務組就餘下三個更生需要範疇 (即個人／情緒、犯罪思想和吸食毒品) 所提供的配對計劃：

摘要

- (i) 二零一四年，在戒毒所以外的懲教院所羈管的青少年在囚人士中(14歲起至不足21歲；勞教中心則為14歲起至不足25歲)，個人／情緒和犯罪思想範疇的更生需要，有52%獲得切合，而在吸食毒品範疇的更生需要，則有57%透過治療方式獲得切合；及
 - (ii) 監獄和精神病治療中心羈管的成年在囚人士中(21歲或以上)，除為三類(暴力罪犯、性罪犯，以及有情緒和人際問題的女性在囚人士)切合其大部分更生需要外，在二零一三年一月至二零一四年九月間，均未能提供配對計劃予346名在個人／情緒範疇有更生需要的合資格在囚人士，以及377名在犯罪思想範疇有更生需要的合資格在囚人士；及
 - (c) 懲教署轄下設有三間戒毒所，為在囚人士提供更生服務。二零一四年，分別有1 041人及1 100人被判入及離開這三間戒毒所。審計署留意到，二零一三年一月至二零一四年九月間，在戒毒所960名在囚人士均未獲提供個人／情緒和犯罪思想更生需要範疇的配對計劃。其中一個心理服務組就吸食毒品更生需要範疇為三間戒毒所提供三級配對計劃(即回應強化計劃、維持斷癮計劃及密集式治療計劃)，以促進在囚人士的行為改善。審計署留意到，儘管在二零一四年有851名在囚人士獲提供三級配對計劃的第一級，其中只有124名(15%)再獲提供更深入的配對計劃，以切合他們在吸食毒品更生需要範疇的已識別需要(第2.2至2.5段及2.7至2.10段)。
3. 二零一一年，懲教署評估配對計劃後發現，曾參加計劃者的再犯情況較少。為更切合在囚人士的更生需要，懲教署需要檢討根據評管程序提供的配對計劃。審計署亦留意到，由於沒有參加配對計劃的在囚人士數目不足以組成對照組，以便與有參與計劃者進行對比分析，因此自二零一一年起，懲教署再沒有進行類似的評估。懲教署需要探討其他方法，評估配對計劃的成效(第2.11、2.13及2.14段)。

職業訓練和懲教工業

4. **提供職業訓練** 懲教署為青少年在囚人士和成年在囚人士，分別提供強制和自願性質的職業訓練。2014–15年度，該署籌辦了大約100個訓練課程(開

摘要

支為 1,300 萬元)。審計署發現，在籌劃訓練課程及為青少年在囚人士編配課程方面的文件記錄，有可予改善之處 (第 3.3、3.6 及 3.7 段)。

5. **管理懲教工業** 為了按法定要求讓在囚人士參與有用的工作，並作為更生的其中一環，懲教署的工業組管理 13 個行業，向公營界別提供貨品和服務。在一九九八年進行的審查工作中，審計署發現由當時懲教署工業組管理的行業，大多持續地出現負淨收益 (即生產成本超逾商業價值)。審計署曾就此提出建議。然而，審計署在今次審查工作中發現，一九九八年審查工作中揭示的負淨收益問題持續。懲教署為這些行業而擬備的經營收支表顯示，過去三年的負淨收益由 2011-12 年度的 580 萬元增至 2013-14 年度的 1,580 萬元。懲教署表示，財務表現受懲教院所的人口減少，以及更多在囚人士參加職業訓練所影響。審計署認為，懲教署需要對行業組合進行策略檢討，探討可否引入新行業，以取代成本效益較低的行業 (第 3.16 及 3.20 至 3.24 段)。

釋後監管和社會支持

6. **需要加強為受監管者提供的輔導服務** 懲教署為離開戒毒所的人士提供法定監管，為期一年。根據懲教署的記錄，受監管者在監管期內被召回戒毒所，原因大多為再染毒癖。懲教署有需要考慮可否進一步加強為受監管者提供的輔導服務 (第 4.2、4.7 及 4.8 段)。

7. **需要加強釋前就業支援服務** 懲教院所的在囚人士在獲釋前，會獲懲教署提供釋前就業服務。準僱主所提供職位空缺的資料，會定期告知在囚人士 (如透過告示板和在課堂上)。審計署留意到，二零一四年，獲釋人士約有 12 000 名，透過這些服務所收到的職位申請有 284 份。至於在二零一四年九月舉辦、為期一天的視像會議職業招聘會，所收到的職位申請有 599 份。懲教署應加強釋前就業服務的宣傳工作，並考慮定期舉辦更多職業招聘會 (第 4.15 及 4.17 段)。

未來路向

8. 懲教署編製成功率 (根據已完成法定監管期的受監管者在該段期間未有再被定罪的百分比，以及離開戒毒所的人士未有再染毒癖的百分比，予以衡量)，以監察重新融入社會綱領的成效。此外，懲教署編製重犯率 (根據所有曾

摘要

被懲教署羈管的本地人士在獲釋後兩年內再判入懲教院所的百分比，予以衡量)，作為回應資料，用於計劃監察和評估。審計署注意到，從不同懲教院所獲釋的人士中，離開戒毒所的人士在監管計劃下的成功率較低，重犯率較高。懲教署需要檢討為戒毒所在囚人士提供的更生服務 (第 1.11 及 5.3 至 5.5 段)。

9. 此外，懲教署在管制人員報告中定期匯報成功率，但只因應要求才披露重犯率。由於所匯報的成功率只涵蓋受監管的獲釋人士 (佔二零一四年獲釋人士的 18%)，懲教署需要考慮主動披露涵蓋所有獲釋本地人士的重犯率 (第 5.3、5.6 及 5.7 段)。

審計署的建議

10. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議懲教署署長應：

輔導和心理服務

- (a) 檢討根據評管程序提供配對計劃的情況，並探討方法，以定期評估評管程序的成效 (第 2.19(a) 及 (b) 段)；

職業訓練和懲教工業

- (b) 改善有關籌劃職業訓練課程和為青少年在囚人士編配職業訓練課程的文件記錄 (第 3.14(a) 段)；
- (c) 就懲教署工業組的行業組合進行策略檢討 (第 3.29(a) 段)；

釋後監管及社會支持

- (d) 考慮可否進一步加強為受懲教署監管者提供的輔導服務 (第 4.18(a) 段)；
- (e) 加強釋前就業服務的宣傳工作，並考慮定期舉辦更多職業招聘會 (第 4.18(c) 及 (d) 段)；

摘要

未來路向

- (f) 參考本審計報告書所述的審查結果，檢討為在囚戒毒人士提供的更生服務 (第 5.8(a) 段)；及
- (g) 考慮主動披露重犯率 (第 5.8(b) 段)。

政府的回應

11. 保安局局長歡迎及懲教署署長原則上同意審計署的建議。