

香港社會服務聯會

就《有關懷疑虐待兒童個案強制舉報規定的建議》 交勞工及福利局之意見

2022年10月28日

前言

按政府於2022年8月發出《有關懷疑虐待兒童個案強制舉報規定的建議》諮詢文件，政府建議向指定專業人士施加法定責任，規定他們須向政府有關當局舉報指明類別的虐待／疏忽照顧兒童個案，違規者將須承擔刑事責任。

香港社會服務聯會（本會）一直倡議各項保護兒童的措施，去年九月曾就「擬議強制舉報懷疑虐待兒童個案的規定」（強報規定）的建議提交意見書，提出引入強報規定應以兒童即時及長遠的身心成長和福利為中心，若有關兒童「受嚴重傷害」或身處「有受嚴重傷害的迫切危機」，而強報規定能達致即時保護兒童及支援相關家庭的效果，應予以支持。

本意見書將就諮詢文件中有關強報規定的內容作出回應，包括立法之下的虐兒定義、受保護的人士、須作強制舉報人士、舉報門檻、罰則及對強制舉報者的保護。本會必須重申業界極度關注現時保護兒童的配套服務嚴重不足，建議中的舉報機制必須有足夠配套，才能促進：（1）準確舉報（2）高效接報及（3）有效跟進，達致有效保護兒童的目標。

本會檢視現時相關的服務系統，關切有關立法勢必引致兒童及家庭服務的需求上升，為此，我們強烈要求政府於法例生效前儘快規劃好服務配套，為整個強報機制有效實施作出適切準備。

1 就強報規定內容的意見

1.1 虐待兒童定義：建議沿用《多專業合作程序指引》定義

諮詢文件沒有提及「虐待兒童」的定義，若把虐兒定義擴闊至任何人導致兒童受嚴重傷害／有受嚴重傷害的迫切風險（涵蓋目前不被界定為虐兒的兒童被同輩／陌生人欺凌），必須考慮強報機制下的接報及跟進能力，更應衡量將這類個案納入強報範圍是否能帶來更大保護。

諮詢文件第五點雖然強調強報規定並不會影響現行根據《保護兒童免受虐待—多專業合作程序指引》（指引）就不同傷害／危機程度作出舉報的做法，但若把「虐待兒童」定義擴闊，新定義將有別於指引中的定義：

人們（單獨或集體地）利用本身與兒童之間權力差異的特殊地位（例如年齡、身分、知識、組織形式），對兒童作出／不作出某行為以致兒童的身／心健康發展受危害或損害。

就身體傷害／虐待、心理傷害／虐待及疏忽照顧，施虐者指對兒童有照顧或管教的責任，或按其地位／身分已擁有照顧或管教兒童的角色的人士；

就性侵犯，則亦包括其他兒童認識或不認識但與兒童之間有權力差異的人，這些人可能是成年人或兒童。

如有關立法將虐兒定義擴闊至任何人導致兒童受嚴重傷害／有受嚴重傷害的迫切風險，強報範圍會涉及老師經常有機會處理的同輩欺凌，此類事件如引致嚴重傷害，一般較兒童被照顧者傷害更易為人察覺及介入，學校現時也會按需要尋求警方協助，在保護兒童機制資源有限的考慮下，未必需要納入強報規定。加上社福界及相關專業和部門一直廣泛應用指引的定義，對該定義更為熟悉，本會建議強報規定繼續採用指引的定義，以減少執行上的混亂，同時減低因大量舉報而拖垮保護兒童機制的風險。

1.2 保護範圍：將不涉及性侵犯的性活動明文豁免於強報規定之外

政府建議將受保護兒童界定為 18 歲以下人士，符合《聯合國兒童權利公約》及世界衛生組織對兒童的定義，本會對此表示同意，但就涉及兒童的性活動納入強報範圍，本會有以下建議：

根據《刑事罪行條例》，16 歲以下兒童不能同意進行性行為。另一方面，按社署《保護兒童免受虐待—多專業合作程序指引》，社工若發現有 16 歲以下的少年人自願或同意與他人進行性活動，應評估當中是否可能涉及該人士與少年人之間有權力的差異，以致對少年人在性方面作出利用：

「當少年人心智發展成熟而自願與他人進行性活動，當中不涉及權力差異使其中一方處於一個易受傷害的境況下，一般不會被視作性侵犯，即使涉及上述事件的少年人可能會觸犯猥褻侵犯（非禮）、與年齡在 16 歲以下的女童性交或與 16 歲以下男子作出同性肛交等罪行，又或者情況可能令他／她們或其他人受到傷害而須接受法定的照顧或保護。」¹

上述處理原則也適用於已達法定同意年齡的 16 至 17 歲兒童。為免強制舉報者誤報，或令有需要兒童（如意外懷孕的少女）因擔心被舉報，不敢求助而得不到及時到位的支援，本會建議將不涉及性侵犯的性活動明文豁免於強制舉報機制外。

1.3 強制舉報者：清晰界定「兒童住宿照顧服務單位」／「學校宿舍部」負責人

本會同意強制舉報者應涵蓋經常接觸兒童而其專業或工作現受某種形式監管的從業員，包括社會福利界、教育界和醫療界人士。

然而，諮詢文件列舉的強制舉報者包括「提供兒童住宿照顧服務的服務單位（包括留宿幼兒中心、留宿特殊幼兒中心、兒童院、兒童收容中心、男／女童院和男／女童宿舍）的院長／負責人」和「各資助種類的小學、中學和特殊學校的宿舍部的負責人」，而「負責人」一詞涵蓋範圍廣闊，可理解為包括服務督導、機構主管、以及機構董事會，當中不少可能是非社會福利界、教育界和醫療界人士。本會期望當局能就何謂「負責人」提供清晰界定。

¹ 社會福利署《保護兒童免虐待—多專業合作程序指引》第 27 頁。

1.4 強制舉報門檻及合理懷疑的依據

本會同意將有需要強制舉報的情況，界定為「有合理懷疑」兒童「受到嚴重傷害」或「有受嚴重傷害的迫切風險」，以集中資源協助最需要保護的兒童。

不同專業對虐兒的理解、舉報的最終目的和標準不一，為免濫報浪費行政資源並拖垮保護兒童機制，建議社署於即將制定的實務指引中，能清楚說明「受到嚴重傷害」及「有受嚴重傷害的迫切風險」的操作定義，同時釐清「缺乏具體資料的傳聞或猜想」並不足以構成「合理懷疑」，並列明「合理懷疑」的依據，包括但不限於：

- A. 舉報者對相關兒童的狀況及其與父母／照顧者之間的互動的親身觀察及／或；
- B. 兒童、父母／照顧者或任何認識相關兒童的人士披露的具體資料及／或；
- C. 身體檢查及／或調查的結果。

1.5 反對在現階段設立「分級舉報機制」，建議制定舉報工具集中處理「第一級」個案

諮詢文件中提及，經常接觸兒童的從業員在接受有關識別虐待和疏忽照顧兒童個案的適當培訓後，最適合判斷有否出現虐待／疏忽照顧兒童的情況，故建議設立「分級舉報機制」，認為此有助於減低過度或過早舉報的弊端。

根據社福界過往經驗，社福界從業員一向接受較多有關培訓、亦最多機會處理虐兒個案，但在反覆閱讀諮詢文件及附件一《強制舉報虐兒個案下須舉報的情況》後，業界從業員仍然滿腦疑問，以下是其中一些例子：

- A. 文件列出達致舉報門檻的情況與之後闡述機制的方格圖（第一級）列舉例子不同；
- B. 流程圖要求舉報人員作出直觀判斷「兒童是否有嚴重受傷／遭受嚴重傷害，或遭受嚴重傷害的迫切危機？」而非提供操作定義指引舉報人員考慮個案的客觀資料（如兒童、家庭及懷疑施虐者特質）分析傷害的嚴重程度和風險的迫切性，既無助舉報人員作出適當判斷以決定下一步工作，亦對強報機制構成系統性壓力；
- C. 心理虐待類別的舉報門檻難以掌握²：文件建議就「兒童被威嚇、恐嚇或正在被其照顧者長期和重複地拒絕、蔑視、忽視其情感需要，以致兒童的發展或福祉已經或正在受到嚴重傷害」作出舉報，但何謂「威嚇、恐嚇、拒絕、蔑視、忽視情感需要」本已非常難以定義，而「發展或福祉已經或正在受到嚴重傷害」更人人言殊，不同專業亦有不同的觀點。其

² 符合「受到嚴重傷害或有受嚴重傷害的迫切危機」的舉報門檻的心理虐待情況可包括：

- (1) 兒童被威嚇會受到嚴重傷害（身體、性或心理方面），危及他／她的身心安全。
- (2) 兒童被恐嚇會在他／她面前嚴重傷害（身體、性或心理方面）與其有家庭關係的人。
- (3) 兒童曾或正在被其照顧者以長期和重複的行為模式對待，包括拒絕、蔑視、忽視其情感需要，以致兒童的發展或福祉已經或正在受到嚴重傷害。

實這些問題早已存在多年，例如駐校社工就算發現兒童被照顧者長期「威嚇、恐嚇、拒絕、蔑視、忽視情感需要」，以致悶悶不樂、鬱鬱寡歡，在兒童沒有身體傷痕下，按照業界經驗，過去都極難啟動保護兒童機制。

本會明白，作為人文服務專業人員，難免要就具體情況作出判斷。正因如此，強報機制應盡可能提供輔助工具，讓各專業人員可按當中的操作指標，作出較客觀的判斷。本會曾於不同階段及不同平台，強烈建議政府應先著力制定舉報工具，透過分析多項因素：包括懷疑受虐兒童的健康狀況、家庭背景、受虐的類別、徵象、風險因素、有否服務支援等，分析個案的嚴重和迫切性，以建議是否屬於需要即時舉報的「第一級」個案（詳見附件，例子：性侵犯及濫藥行為）。本會反對在現階段設立「分級舉報機制」，認為把屬自願舉報範圍的個案再分成第二、三級的建議，只會徒添混亂，無助減低過度或過早舉報的問題。

1.6 同意建議罰則水平

當局建議把強制舉報者沒有履行強制舉報規定法例界定的虐兒個案責任的罰則，定為三個月監禁及第五級罰款（即 50,000 元）。本會同意有關罰則水平的建議，並認為有關罰則與所犯罪行的嚴重程度相稱，亦能向公眾傳遞明確訊息，社會不會容忍有舉報責任的人士，沒有按照其責任舉報嚴重虐待或忽略的個案。

1.7 如何保障強制舉報者的權益？

為保障強制舉報者的權益，本會同意在新法例及／或指引中加入保密和保障條文，賦予舉報者豁免權，使其免於承擔因真誠舉報而引致的任何民事、刑事或行政責任。

1.8 在舉報和跟進過程中考慮兒童的意見，避免因強制舉報而帶來二次傷害

強報規定成立的目的是保護兒童，包括受害人和可能處於受虐風險的其他兒童。不過，在處理一些具爭議的個案（如性侵犯），一些受害人或不願意覆述事件細節，及面對或指證施虐者，會令強報後的跟進工作變得艱難。

按社署現行指引：

「在任何保護兒童的介入行動中，均須把兒童的最佳利益放於首位。相對於 (a) 父母的權利；以及 (b) 對懷疑傷害兒童的人採取刑事檢控，兒童的最佳利益更加重要。」

本會認為舉報和跟進工作均應以兒童最佳利益為首要考慮，應了解和適切考慮兒童的意願，避免因強報而帶來二次傷害。本會建議要求舉報者必須提供受害兒童對事件被舉報的看法（例如：接受、猶豫不決、十分抗拒），而接報部門則應充分考慮以審慎計劃跟進行動。

2 有關立法的必要配套

2.1 準確舉報：提供舉報工具和訓練、擴大識別安全網、訂定跨專業舉報及合作模式

2.1.1 舉報工具和訓練：

協助強制舉報者迅速及準確判斷個案是否需要強制舉報，是有關機制成功的關鍵。實行強報規定多年的澳洲新南威爾士州，便制定網上強報工具，協助舉報者有系統地考慮各項因素，逐步就舉報或採取其他跟進方式作出判斷和行動決定。有關工具由政府、相關專業、學者共同研發，透過一系列的問題，了解懷疑受虐兒童的健康狀況、家庭背景、受虐的類別、徵象、風險因素、有否服務支援等，分析個案的嚴重和迫切性，以建議是否屬於需要即時舉報的個案。工具能協助強制舉報者熟悉舉報門檻，提升舉報的準確度，避免因定義不清或過闊而引致過度舉報、浪費資源。

社聯建議當局發展類似舉報工具，以輔助強制舉報者作出舉報決定，同時為強制舉報者提供使用有關工具的網上或實體培訓，並要求定期更新和重溫有關知識，促進及時準確舉報及跟進個案。

2.1.2 擴大識別安全網：

將「在學前單位提供社工服務先導計劃」延伸至全港幼兒中心及幼稚園（不限於受社署或教育局資助的單位）；在母嬰健康院及學生健康服務中心增設當值社工，並透過外展方式接觸有需要的家庭。

2.1.3 訂定跨專業舉報及合作模式：

懷疑受虐兒童往往同時接觸多個有強制舉報責任的從業員，為加強跨專業協調，政府必須檢視現時的保護兒童免受虐待的多專業協作機制及各專業的角色和分工，並與相關專業商討及訂定跨專業舉報及合作模式。

2.2 高效接報：設立有足夠人力及經驗的專責接報部門

本會建議由社署設專責部門負責接報，快速及專業地處理舉報個案，由社署負責接報，相信亦有效能執行上述 1.8 段提及關顧兒童感受的要求。服務不限於周一至周五辦公時間，亦須於平日晚上、週末及假期提供服務，同時建議社署檢視現時每三至四年調職的人事政策，確保專責部門有足夠人力及經驗及時提供有關保護兒童的諮詢、進行相關調查及提供跟進支援。

2.3 有效跟進：增加兒童住宿照顧服務緊急宿位、按個案數目上升趨勢增加下游個案跟進服務資源

2.3.1 增加兒童住宿照顧服務緊急宿位：

現時緊急宿位共有 277 個，2021年申請高達 2,700 宗，但只有 430 人能成功入住，供應嚴重不足，且只有一間位於港島的兒童收容中心，難以配合在各區就學的在危兒童需要。此外，因缺乏中央輪候機制，轉介社工和營運

機構須花費大量資源處理重複申請。根據香港法例第 213 章《保護兒童及少年條例》，行政長官可藉命令宣布任何地方為收容所，建議分別於九龍及新界增設兒童收容中心，儘速增加服務供應，同時優化輪候機制。

2.3.2 增加個案專業評估及調查人員：

受虐兒童有機會需要接受醫療檢查或治療，以及其他專業（例如臨床心理學家、精神科醫生等）的評估，較為嚴重或性質較複雜的個案（如涉及受委託照顧有關兒童的人士對兒童性侵犯、嚴重身體虐待，以及有組織的虐兒事件等）則由警方重案組轄下的「虐兒案件調查組」聯同社會福利署保護家庭及兒童服務課進行聯合調查。當強制舉報實施後，兒童懷疑受虐的個案勢必大增，醫管局、社會福利署及警方均須作出相應部署。

2.3.3 增加下游個案跟進服務資源：

強制舉報制度實施後，證明屬實個案很可能增加，就算個案最終未能證實，有關兒童和家庭也很大可能有不同福利需要，需要支援服務（例如施虐者輔導及親職技巧培訓，個案監督及跟進等），政府須檢視相關服務承托能力（如綜合家庭服務、學前單位、小學及中學的社工服務等）及適時增加資源。

2.4 預防工作：家庭支援措施及公眾教育

2.4.1 家庭支援措施：

加強對高危家庭（包括家庭暴力/財困/多重壓力、父母/照顧者曾受虐/有精神病患/沉溺行為、育有具特殊需要兒童等）的預防及支援服務，包括親職支援、幼兒照顧、課餘託管、特殊需要兒童支援服務、提升照顧者的精神健康、家庭輔導等。

2.4.2 公眾教育：

按不同人士的文化背景及需要，設計有效的公眾教育，提升家長及公眾對保護兒童的認識，及加強兒童權利教育。根據社署現行指引，「兒童透露被父母強逼結婚（例如少數族裔兒童）」已被列為「與各類傷害／虐待有關的行為／情緒徵象」，業界關注這些情況時有發生，兒童因不願結婚而受虐或有受虐的迫切危機（包括身體、心理虐待及性侵犯），建議必須及早就立法與有關持分者溝通，及進行針對性的保護兒童教育。

3 結語

本會期望強制舉報制度的設立，可逐步完善對兒童的法律保護體系。諮詢文件提及，為準備推行有關新強制舉報規定法例的實施，政府會為各類懷疑虐待／疏忽照顧個案的受害兒童訂定機制，以確保兒童得到持續的保護及支援，但服務不足正是當前最大的挑戰，本會促請當局儘快增加能為兒童提供即時安身之所的住宿照顧服務供應，並立即作出相關服務規劃和配置，以應付新法例帶來的新增個案，確保被識別的個案都能得到及時適切的支援。