

香港社會服務聯會
交《強制舉報虐待兒童條例草案》委員會之意見
2023年9月12日

前言

香港社會服務聯會（本會）一直倡議各項保護兒童的措施，並支持強制舉報虐待兒童個案的立法工作。本會在過去一年共舉辦三場社福業界論壇，並透過不同方式收集業界對立法的意見和關注，本會就《強制舉報虐待兒童條例草案》（《條例草案》）提出以下建議：（一）最終文本申明「以兒童的最佳利益為優先考慮」作為條例的指導原則，（二）清晰和合理界定強制舉報的範圍及門檻，（三）釐清及增加可豁免舉報的情況，（四）完善免責辯護及對舉報者的保障。同時建議政府必須適時推行的跟進工作，以配合法例達致加強保護兒童的作用。

1 申明「以兒童的最佳利益為優先考慮」是本條例的指導原則

《條例草案》的目標是加強保護兒童，出發點為保障兒童的最佳利益，本會建議新增條文申明「以兒童的最佳利益為首要考慮」為條例的指導原則，讓法院、專業人員及公眾明確知道新法例的精神，以確保貫徹實施，日後若出現演繹條文的爭議，法院也可按這原則作出判決。本港作為聯合國《兒童權利公約》（《公約》）的締約方，亦當履行《公約》第3(1)條：「關於兒童的一切行動，不論是由公私社會福利機構、法院、行政當局或立法機構執行，均應以兒童的最佳利益為首要考慮。」。

2 清晰和合理界定強制舉報的範圍及門檻

2.1 「虐待兒童」定義不清

《條例草案》針對強制舉報虐待兒童個案，卻沒有開宗明義說明虐待兒童的定義，只在第4(1)條以兒童受到「嚴重傷害」闡述須強制舉報的個案¹。由於《條例草案》涵蓋廿多個專業，不同背景的專業人員未必能立即明白所指的嚴重傷害是由虐待引起。

本會有以下建議：

在第4條（何時須作出舉報）說明專業人員察覺兒童遭受虐待引致嚴重傷害便須舉報，「虐待兒童」的定義建議參考《保護兒童免受虐待—多專業合作程序指引（二零二零年修訂版）》（《程序指引》）²「**虐待兒童是指對十八歲以下人士作出／不作出某行為以致兒童的身心健康發展受危害或損害。虐待兒童是指人們（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）使兒童處於一個易受傷害的境況而作出的。**」，採用此定義亦與《條例草案》第4(2)條將純粹由意外或受害兒童自己或不涉及「權力差異」的其他兒童（非受害兒童的負責人）所造成的傷害排除於強制舉報機制以外的做法吻合。

¹ 第4(1)條闡述須強制舉報的個案包括：

- (a) 某人在關鍵時間是兒童；及
- (b) 該兒童在關鍵時間—
 - (i) 已遭受並仍遭受嚴重傷害；或
 - (ii) 正面對遭受嚴重傷害的實際風險

² 虐待兒童是指對十八歲以下人士作出／不作出某行為以致兒童的身心健康發展受危害或損害。虐待兒童是指人們（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）使兒童處於一個易受傷害的境況而作出的。

2.2 「嚴重傷害」定義不清

《條例草案》4(3)條³以「例子」演繹可能造成「嚴重傷害」的作為或不作為，但這些「例子」對嚴重傷害的描述不一致，令人難以掌握強制舉報門檻，更可能間接降低舉報門檻，例子(c)及(d)著重描述了「嚴重或重覆」的傷害行為，但例子(a)卻沒有描述「暴力」或「身體損傷」的嚴重性。4(3)條⁴進一步闡釋第1(b)條涉事兒童受到的嚴重傷害或有關實際風險的舉報門檻，但以「加劇該傷害的嚴重性」的寫法似乎令實際舉報門檻更加含糊。

本會有以下建議：

2.2.1 將4(3)條四個「例子」搬移至虐兒定義之下並正名為「虐兒類別」，即《有關懷疑虐待兒童個案強制舉報規定的建議》的諮詢文件曾提及的身體虐待、性侵犯、疏忽照顧和心理虐待，並闡述其定義，可參考《程序指引》對「傷害／虐待行為的類別」的定義；

2.2.2 4(3)條用字要突出嚴重傷害程度以清楚表達強制舉報門檻，參考諮詢文件「紅色級別」的寫法，本會建議可作以下補充：

- 4(3)條例子(a)「藉暴力手段使該兒童受到身體損傷」補充為
「**身體虐待：藉暴力手段，或施以有害或有毒物質，使該兒童身體受到嚴重傷害（包括但不限於危及生命、可能導致永久性功能障礙的創傷）。**」。
- 4(3)條例子(c)「嚴重或重覆地威嚇或詆毀該兒童，或嚴重或重覆地使其感到恐懼，以致危及或損害其心理健康」補充為
「**心理虐待：嚴重或重覆地威嚇、詆毀該兒童或使其感到恐懼，危及兒童身心安全，或造成心理創傷。**」。
- 4(3)條例子(d)「嚴重或重覆地忽視該兒童的基本需要，以致危及或損害其健康或發展」補充為
「**疏忽照顧：兒童的負責人嚴重或重覆地忽視該兒童的基本需要，包括足夠的食物、衣物、住宿或必要的醫療照顧，或因不在場，而對兒童的健康造成直接和嚴重的危險**」（基本需要的範圍參考《侵害人身罪條例》第27條）。

2.2.3 上述4(3)條例子(d)「嚴重或重覆地忽視該兒童的基本需要，以致危及或損害其健康或發展。」（疏忽照顧），為免生疑問，應指明**施虐者為有責任滿足該兒童基本需要的負責人（「負責人」的定義見條例第4(6)條）**。

2.2.4 建議第4(3)條直接說明斷定有關傷害是否嚴重應考慮的因素：

.....在斷定有關傷害是否嚴重時，須顧及該傷害的程度及範圍，以及有關個案的所有其他情況。**如有關傷害涉及任何以下情況，應視為嚴重：**

(a) 該傷害對兒童身心發展影響嚴重——

(i) 危及生命；或

³ 例子一 可能對任何兒童造成嚴重傷害的作為或不作為的例子是—

(a) 藉暴力手段使該兒童受到身體損傷；
(b) 強迫或誘使該兒童參與任何涉及性的作為；
(c) 嚴重或重覆地威嚇或詆毀該兒童，或嚴重或重覆地使其感到恐懼，以致危及或損害其心理健康；及
(d) 嚴重或重覆地忽視該兒童的基本需要，以致危及或損害其健康或發展。

⁴ ... 在斷定有關傷害是否嚴重時，須顧及該傷害的程度及範圍，以及有關個案的所有其他情況，而任何以下情況，是尤其可能加劇該傷害的嚴重性的—

(a) 該傷害持續相當長的時間或經常出現；
(b) 造成該傷害的作為或不作為—
(i) 看來有預謀；或
(ii) 看來涉及威脅、脅迫、性虐待或其他不尋常的元素。

- (ii) 可能導致永久性功能障礙；或
 - (iii) 直接造成心理創傷；或
 - (iv) 直接對健康造成嚴重危險。
- (b) 該傷害持續相當長的時間或經常出現；
- (c) 造成該傷害的作為或不作為——
- (i) 看來有預謀；或
 - (ii) 看來涉及威脅、脅迫、性虐待或其他不尋常的元素。

2.3 門檻與罪責不相稱

《條例草案》列明如專業人員於工作過程中，察覺「有合理理由懷疑」兒童已或正面對遭受嚴重傷害的實際風險，則須在切實可行的範圍內盡快作出舉報，第 4(4)(a) 條更述明該專業人員實際上有否產生懷疑無關重要。本會認為這舉報門檻過低，與罪責（可判處第 5 級罰款及監禁 3 個月）並不相稱。

本會建議採用在《保護兒童及少年條例》⁵中的「有合理理由相信」這較嚴謹的門檻，較合理之餘也可避免大量舉報導致強制舉報機制及保護兒童服務不勝負荷。

3 釐清及增加可豁免舉報的情況

3.1 豁免條文難以理解

《條例草案》第 4(2)(c) 條將以下情況排除在舉報規定以外：「是純粹由（或將純粹由）並非屬該兒童的負責人的任何其他兒童所造成（不包括藉涉及性的作為所造成）的。」但上述行文再加上括號的表達方式令人難以理解。根據政府提交的立法會參考資料摘要⁶，強制舉報機制不包括另一名兒童所造成的傷害，目的是讓服務兒童的機構按其現行做法，處理年齡相若兒童之間的欺凌個案。

本會建議《條例草案》第 4(2)(c) 直接指出指以下兩項的傷害必須舉報並不獲豁免，讓專業人員掌握豁免舉報的準則：

- 由屬該兒童的負責人的其他兒童所造成的
- 由任何其他兒童藉涉及性的作為所造成的

3.2 加入條文訂明可豁免舉報的情況

為讓專業人員在保護兒童工作上以兒童的最佳利益為首要考慮，並清晰了解豁免的基礎和界線，免除有關青少年求助的顧慮，讓雙方可聚焦面對及處理有關傷害帶來的影響，本會建議加入條文訂明專業人員在以下三個特定情況可豁免舉報。

3.2.1 當兒童或其他人（施虐者除外）的人身安全將因舉報而受到威脅可豁免舉報

兒童處於一個易受傷害的境況，不論是兒童自行披露或被專業人員識別，專業人員首要確保驚動懷疑施虐者前，兒童及其他家庭成員必須得到即時及充足保護，以免遭受進一步傷害。在一些情況下，舉報者的自身安全也會受到

⁵ 第 35(1) 條：「社會福利署署長如有理由相信任何兒童或少年(在本條稱為受危害人)被人以強迫、威脅、恐嚇、詐騙、虛假陳述或其他欺詐手段帶來香港，或即將被帶離香港……」

⁶ 立法會（2023）。立法會參考資料摘要《強制舉報虐待兒童條例草案》(第 8 段)。取自：
https://www.legco.gov.hk/yr2023/chinese/brief/lwbcroc831_20230531-c.pdf

威脅。本會建議「專業人員有合理理由相信兒童或其他人（施虐者除外）的人身安全將因舉報而受到威脅」可豁免舉報。

3.2.2 當社署或警方已知悉有關個案可豁免舉報

兒童日常可能接觸多於一名專業人員（如學校老師、社工、醫生、護士等），社福及教育界亦已與社署或警方建立保護兒童工作協作機制（如老師察覺學生有異樣會與駐校社工商討），本會建議「專業人員有合理理由相信社署或警方已知悉兒童及其所受傷害的資料」可豁免舉報。

3.2.3 接近成年階段青少年自行披露受傷害但不願被舉報可豁免舉報

按業界觀察，對接近成年階段的青少年，要有效取得其信任以處理其因受虐而受到的創傷，明白及尊重他們的意願至為重要，參考外地在相關法例列明豁免條款的做法⁷，本會建議「有關傷害由年滿16歲、沒有智力障礙及有能力作出知情決定的受害人自行披露，且上述受害人要求專業人員不可向其他人披露有關傷害的資料」可豁免舉報。《條例草案》第(5)(2)條雖列明專業人員如確立「延誤符合兒童的最佳利益」並採取所需行動以保障兒童利益，可作免責辯護，但專業人員必須先「違法」延誤舉報方可引用免責辯護，故本會建議於上述情況可直接引用豁免而非免責辯護。

4 完善免責辯護

4.1 免責辯護未能配合實際操作

根據《條例草案》第5(1)(b)條⁸，專業人員如真誠而合理地相信另一名專業人員已經舉報有關個案，可作為免責辯護。然而不同專業的兒童保護工作人員為避免兒童須要重複敘述有關受傷情況，及提高工作人員的效率，彼此必定有所分工，專業人員之間真誠而合理地相信另一名專業人員「已」或「將」會舉報會更符合實際操作，本會建議把5(1)(b)條中的「已」修改為「已或將」，以使有關免責辯護更符合現實情況並發揮應有作用。

4.2 須詳述「兒童的最佳利益」的考慮

根據《條例草案》第5(2)條，專業人員如相信延誤舉報符合該兒童的最佳利益，並採取所需行動以保障兒童的利益，即為免責辯護⁹。鑒於不同專業人員對「兒童的最佳利益」的理解不盡相同，為使專業人員考慮更全面，及減少誤解，本會建議參考其他相關法例，在《條例草案》列明衡量兒童的最佳利益時應考慮的因素。

本會建議可參考《子女法律程序（父母責任）條例草案》¹，就法院在裁斷何事符合子女的最佳利益時尤其須顧及的因素，加入在第5(2)條中。儘管當時處理的是子女管養事宜，與強制舉報虐兒個案情況不盡相同，但其中一些就「兒童的最佳利益」的考慮因素是兩者皆適用的，包括：

⁷ 澳洲維多利亞州刑事法令 Crimes Act 1958 S.327 (Failure to disclose sexual offence committed against child under the age of 16 years) 規定任何成人若合理相信16歲以下兒童遭受性侵犯須舉報，但明文豁免舉報由受害人親自披露（披露時年滿16歲）及要求不向他人披露有關資料的個案。而若兒童有智力障礙，或沒有能力作出知情決定，則豁免條件並不適用。愛爾蘭的保護兒童法例 Children First Act 2015 (Part 3 Reporting) 則規定專業人士須就18歲以下兒童受傷害作舉報，但訂明15-17歲（未達同意年齡）的兒童間不涉及性侵犯的性行為，在兒童不同意舉報下，專業人士無須作出舉報。

⁸ 該人員真誠而合理地相信，另一名指明專業人員已在指稱的違反情況發生前，就以下事宜作出舉報—

(i) 該兒童所遭受的相同（或大致相同）嚴重傷害；或
(ii) 該兒童所遭受嚴重傷害的相同（或大致相同）實際風險。

⁹ 「如任何指明專業人員根據第4(5)條被控，理由是其沒有在第4(6)條所界定的關鍵時間之後，在切實可行的範圍內盡快就某兒童作出舉報（延誤），該人員如確立自己—(a)真誠而合理地相信延誤符合該兒童的最佳利益；及(b)已在延誤期間採取在當時情況下屬合理所需的行動，以保障該兒童的利益，即為免責辯護。」

- 有關兒童的可確定意見（按該兒童的年齡及理解能力考慮）
- 該兒童的身體、情緒及教育需要
- 該兒童的年齡、成熟程度、性別、社會及文化背景
- 該兒童曾遭受的任何傷害，或有風險遭受的任何傷害

4.3 新增「專業人員有合理理由不作舉報」作為免責辯護

《條例草案》第 5 條為兩種情況提供免責辯護：（1）個案已被舉報及（2）延誤舉報符合兒童最佳利益，然而專業人員可能仍有其他合理理由支持其不作舉報，參考香港律師會之前向草案委員會提交的意見書¹⁰第 17 至 18 項，本會亦建議加入「專業人員有合理理由不作舉報」作為免責辯護，以涵蓋其他可能合理情況（例如家長虐待患有專注力不足/過度活躍症兒童後，向醫生誑稱兒童因玩耍時橫衝直撞意外受傷，醫生按兒童四肢表面傷痕，診症幾分鐘內無法安坐，總是動來動去便信以為真，因而沒有舉報個案）。

5 未為舉報者提供職場保障

《條例草案》對專業人員的保障較諮詢文件中所建議的為低，第 12 條列明舉報不會招致法律責任，有關係文未有完全採用諮詢文件中的建議，包括不得就有關舉報向強制舉報者提出「行政訴訟」部分，及「強制舉報者的僱主或主管不得因其作出舉報而施以解僱、歧視或報復。」。

欠缺有法律基礎的職場保障可能會影響立法的果效，強制舉報者處身權力不對等的職場，須承擔僱主或主管因其舉報行為而被解僱、歧視或報復的風險，可能會因上述擔憂而猶豫是否真誠舉報。例如一名社工發現其上司曾猛力掌摑兒童，並引致其受到嚴重傷害，事發時又只有兩人及涉事兒童在場，該名社工舉報後定會被上司發現，在缺乏上述保護下便難以安心舉報。另一個情況是，事發時只有涉事兒童及該名上司在場，受害兒童亦可能因怕連累他所信任的社工被解僱，而不敢向其披露事件及求助。

為強制舉報者提供法律保護對於鼓勵他們履行舉報責任至為重要，亦有助向公眾傳達政府以保護兒童安全為首的強烈信息，本會建議《條例草案》加入相關條款，以加強對舉報者的保障。

6 跟進工作

6.1 聽取持份者對「舉報指引」的期望和意見

草案第 7 條賦權社會福利署署長發出指引的權力，為《條例草案》第 2 部的施行提供實務上的指引，為使指引能對焦廿多個不同專業背景強制舉報者的需要，本會建議社會福利署於年內聽取並收集持份者的期望和意見，於明年組成跨界別工作小組，共同制定「舉報指引」。

6.2 於下一階段發展「舉報工具」

本會及不同持分者在諮詢階段曾建議當局發展舉報工具，以協助強制舉報者迅速及準確判斷個案是否須要強制舉報，可惜當局未有採納有關建議，本會懇請當局再考慮有關建議，因為舉報工具對兒童福祉及節省公共資源有極大幫助，包括：

¹⁰ Mandatory Reporting of Child Abuse Bill. The Submission of the Law Society (25 July 2023). Retrieved from: <https://www.legco.gov.hk/yr2023/english/bc/bc54/papers/bc5420230725cb2-756-1-e.pdf>

- A. 減少延誤舉報對兒童的傷害；
- B. 提昇舉報的準確度以減省接報部門的負擔；
- C. 協助法庭判斷專業人員是否有足夠理由合理懷疑兒童已遭受嚴重傷害或正遭受有關實際風險（《條例草案》第 4 條），卻未有舉報有關個案；
- D. 協助公眾了解社會對保護兒童的準則，加強對相關專業的信任並放心求助；
- E. 協助政府掌握數據，規劃保護兒童的預防及補救性工作的政策及服務。

本會歡迎當局計劃設立電子學習平台，透過網上研討會和網上自學課程，以助強制舉報者了解「保護兒童的知識」及「法定責任的知識」，唯上述課程總難以羅列千變萬化、林林種種的個案類別，唯有舉報工具才能協助強制舉報者快而準地熟悉舉報門檻和流程，從而作出有信心且具質素的舉報決定，讓專業人士將相關知識和技巧應用於現實情況。具體操作可參考澳洲新南威爾斯州的網上舉報工具和系統¹¹，透過一連串處境式的提問，引導專業人員評估個案是否須作強制舉報。

本會理解建立舉報工具工程浩大，所費不菲，建議當局考慮於完成舉報指引及電子學習平台後，再爭取資源開發相關工具和系統，以專業、系統化及科學化的方法處理舉報個案，進一步完善保護兒童系統。

6.3 就立法的預備和配套工作制定績效指標、工作時間表及路線圖

當局計劃《條例草案》於法例刊憲後 18 個月正式實施，然而，目前業界對《條例草案》所需的服務配套能否及時就緒，以配合立法很可能增加的服務需要，仍然十分憂慮。

本會欣賞現屆政府「以結果為目標」，為重點工作設定績效指標（KPIs），與公眾具體地溝通施政成果帶來的裨益¹²，本會建議當局能為以下各項與《條例草案》有關的工作制定績效指標、工作時間表及路線圖：

- A. 促進準確舉報的舉報指引及專業培訓
- B. 設立有足夠人力及經驗的接報部門
- C. 增加 6-17 歲兒童住宿照顧服務名額
- D. 增加下游個案跟進服務資源
- E. 針對性的公眾教育
- F. 協助相關專業團體檢視和修訂其專業實務守則／指引

結語

《條例草案》有助公眾更加了解社會對保護兒童的決心，作為經常接觸兒童的專業絕對有責任履行強制舉報的法律責任，要令專業人員安心舉報以保護兒童，同時保持有需要人士對專業人員求助的信心，必須要有合理而清晰的舉報門檻、免責辯護及為舉報者提供足夠的保障。

同時，舉報指引、培訓、舉報工具、兒童住宿照顧服務名額、接報及跟進個案的專業人手等配套均需因應立法而就位，本會促請當局就各項工作擬訂績效指標、時間表和路線圖，確保各持份者均做好準備，讓有關懷疑虐兒個案都能被準確識別並得到及時適切的支援。

¹¹ NSW Gov (2023). NSW Mandatory Reporter Guide. Retrieved from: <https://reporter.childstory.nsw.gov.au/s/mrg>

¹² 香港政府（2022）。施政報告 2022。取自：<https://www.policyaddress.gov.hk/2022/tc/p20.html>