

社聯政策報

POLICY BULLETIN

保護兒童

- 強制舉報虐兒立法後保護兒童服務需求的初探
- 推行「強制舉報虐待兒童個案機制」能否達到保護兒童的目標？
法例手段多大程度能「保護兒童」？
- 再思「強制舉報虐待兒童個案機制」：配套規劃
- 「強制舉報虐待兒童個案機制」的倫理討論
- 虐兒風險個案面對的社會處境 舉報後帶來的影響
— 訪問一個經歷虐兒舉報的基層母親個案



2	編者的話
分析與觀點	
3	強制舉報虐兒立法後保護兒童服務需求的初探 專訪：香港理工大學應用科學系教授 陳高凌教授 訪問及撰文：香港社會服務聯會政策研究及倡議主任 陳莹冰女士
7	推行「強制舉報虐待兒童個案機制」能否達到保護兒童的目標？ 法例手段多大程度能「保護兒童」？ 專訪：莊耀洸律師 訪問及撰文：香港社會服務聯會政策研究及倡議總主任 黃和平先生 香港社會服務聯會政策研究及倡議主任 游佩珊女士
10	再思「強制舉報虐待兒童個案機制」：配套規劃 香港社會服務聯會兒童及青少年服務總主任 姚潔玲女士 香港社會服務聯會兒童及青少年服務主任 顏菁菁女士 香港社會服務聯會兒童及青少年服務主任 鄭普恩女士
13	「強制舉報虐待兒童個案機制」的倫理討論 香港中文大學社會工作學系講師 碧樺依博士
17	虐兒風險個案面對的社會處境 舉報後帶來的影響 —— 訪問一個經歷虐兒舉報的基層母親個案 訪問及撰文：香港社會服務聯會政策研究及倡議主任 游佩珊女士
19	問卷調查
20	讀者意見
21	昔日政策報

香港社會服務聯會政策研究及倡議總主任 黃和平先生

政府將就強制虐兒舉報機制立法，立法後，專職人員如遇懷疑虐兒個案便必須舉報，否則將遇刑責。

社會很多時會把強制舉報立法簡化為「社會是否願意保護兒童」的問題。然而，不論在價值上，以至在執行層面上，強制舉報立法都涉及更廣泛的議題需要討論，例如：相關專業同工（如教師/社工）的權責、被虐兒童的主體性、所需的支援服務等。本期政策報將邀請不同專家學者討論有關議題。

首先，要了解立法帶來的影響，便需要估算未被舉報的潛在虐兒個案數目。本期政策報訪問了研究虐兒問題多年的陳高凌教授，邀請他根據過去研究估算現時潛藏的虐兒數字，預測強制舉報立法帶來的影響。此外，政策報亦訪問了莊耀洸律師，他從法律角度分析以立法方式規管虐兒的意義。莊律師雖然肯定立法，但同時指出法例中有不少問題（包括保障範圍的大小、涉事專業人士的權責）仍待社會討論。社聯姚潔玲、顏菁菁及鄭普恩的文章，則預測立法後會產生新的社會服務需要，而專業同工亦將承擔更大舉報及處理虐兒個案的責任，從而提出政府在立法後，需要提供相關的社會服務，以及專業同工的支援。

在強制舉報立法的討論中，很多時都會視兒童為只能被動地受保護的「受虐者」，然而碧華依博士的文章則強調兒童作為主體的知情權及自決權利。現時法例對兒童的定義涵蓋所有 18 歲以下人士，再加上不同種族、文化差異，專職人員不應以單一方式處理所有有虐兒風險的個案。最後，本期政策報亦訪問了一位經歷「虐兒風波」的基層母親，訪問反映了家長/施虐者在教養子女上可能面對的困難。因此在強制舉報立法後，施虐者的支援亦將是需要討論的重要議題。

社會不應容忍兒童受虐，但強制舉報立法的討論卻不止於此。我們期望本期政策報能使不同持份者從更多角度考慮立法的意義及影響，共議如何改善立法條文及其他配套工作，讓兒童的福祉得到最大保障。

強制舉報虐兒立法後保護兒童服務需求的初探

專訪：香港理工大學應用科學系教授 陳高凌教授

訪問及撰文：香港社會服務聯會政策研究及倡議主任 陳莹冰女士

有關虐兒的數據，一般都會以向社署呈報的數字或向警方報案的數字為根據，但這些呈報的數字，未必能評估本港潛在的虐兒狀況。就潛在的虐兒數目，業界一直有「1:99」的說法，即已登記保護兒童個案總數和潛在的保護兒童個案的比例，大致為「1:99」。翻查記錄，這個數字原來來自2005年香港大學社會工作及社會行政學系《虐待兒童及虐待配偶研究》（下稱「調查報告」）¹的估算。本文將透過訪問該報告的首席調查主任陳高凌教授，以其中的兒童身體虐待事件普遍性為例，探討立法強制舉報虐待兒童個案對服務配套需求的影響。

在訪問過程中，陳教授為我們闡述了調查報告的主要內容。該調查報告是運用政府統計處設立的屋宇單位框架抽樣的全港住戶問卷調查，訪問員對所有有子女的住戶的12歲或以上的成員進行訪問。研究採用了衝突處理指標 (CTS2) 的修改版本和父母與子女版的衝突處理指標 (CT-SPC)，以取得有關虐待兒童方面的資料。問卷分為成人卷和兒童卷。訪問方法分為三種，包括1) 大多數非敏感問題，訪問員直接訪問並記錄受訪者的回答；2) 稍敏感的問題，受訪者自行閱讀問題，並在訪問員協助之下選出合適答案；3) 比較敏感的問題，受訪者自行完成問卷。結果以身體虐待「普遍年率²」和「普遍率」呈現。

身體虐待普遍年率

他表示調查結果顯示大約有23%的受訪兒童表示受訪前12個月內曾被父、母或兩者身體攻擊，這些攻擊大多數屬於輕微程度(19%)，但亦有4%的兒童表示受到非常嚴重的身體虐待。在訪問父母時獲得的數據中，則發現約有32%的受訪父母表示受訪前12個月內曾對子女有身體攻擊，同樣地，大多數屬於輕微程度的身體攻擊；然而，只有0.62%的受訪父母表示他們對子女施以非常嚴重的身體虐待，遠低於兒童報告的情況。

¹ 調查報告探討不同種類的虐待兒童及虐待配偶，包括身體虐待、性虐待、心理虐待、對兒童疏忽照顧等，本文主要分析身體虐待的數據。

² 身體虐待普遍年率是指受訪前12個月內曾被家人身體攻擊；身體虐待普遍率則指受訪前曾被家人身體攻擊。

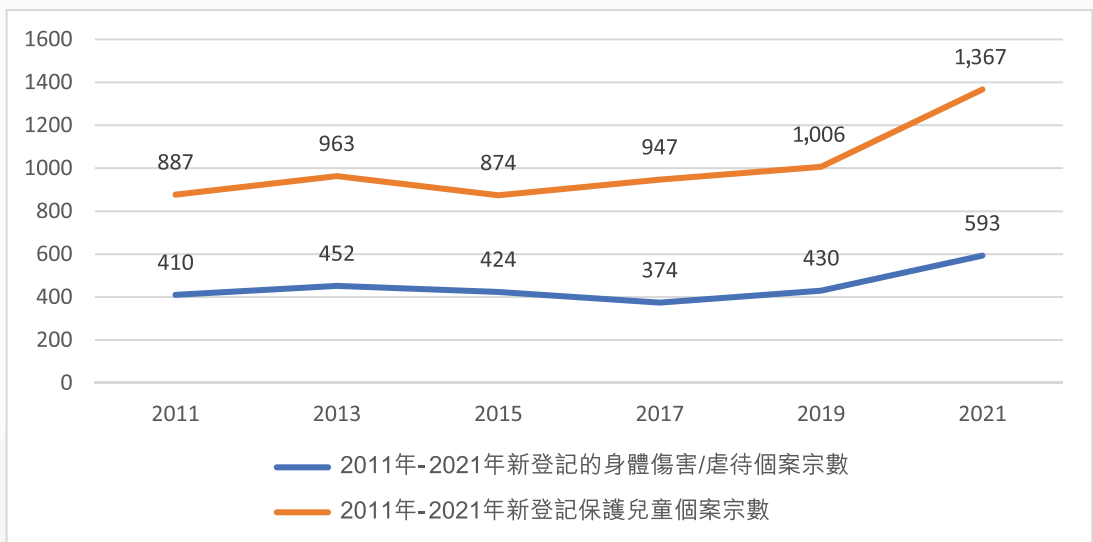
身體虐待普遍率

陳教授表示，約45%的受訪兒童表示受訪前曾被父、母或兩者身體攻擊，其中9%的受訪兒童指受訪前受到父、母或兩者非常嚴重的身體攻擊。在訪問父母獲得的數據中，則發現44%的受訪父母表示曾對子女有身體攻擊，與訪問兒童獲得的數據相約，但只有2%的受訪父母表示他們曾對子女有非常嚴重的身體虐待，較兒童報告的低很多。

從數據可以看出，父母和子女指出的身體虐待普遍率和普遍年率，會因應虐待程度不同而有所差異，父母和子女報告的輕微身體虐待普遍率和普遍年率相似，而嚴重身體虐待普遍率和普遍年率卻差別較大，父母報告的嚴重身體虐待遠低於兒童報告的。

陳教授的調查又反映了一些受虐孩子和家庭的潛在需要。首先，受到身體虐待的兒童都比較年輕；其次，受虐待的兒童他們的自尊心會比身體沒有受到虐待的兒童較低。再者，48%的曾被虐待的兒童曾目睹過父母之間以暴力相待，比例明顯高於非受虐類別的10%。父母方面，對子女身體施虐者的教育程度普遍較低；同時，施虐者在社會合意度、自尊心、支持，以及憤怒處理得分，都比非施虐類別的得分顯著較低。可見被虐兒童和有虐待事件的家庭，有很多不同的潛在需要。

圖一 2011至2021年新登記保護兒童個案宗數及新登記身體傷害/虐待個案宗數



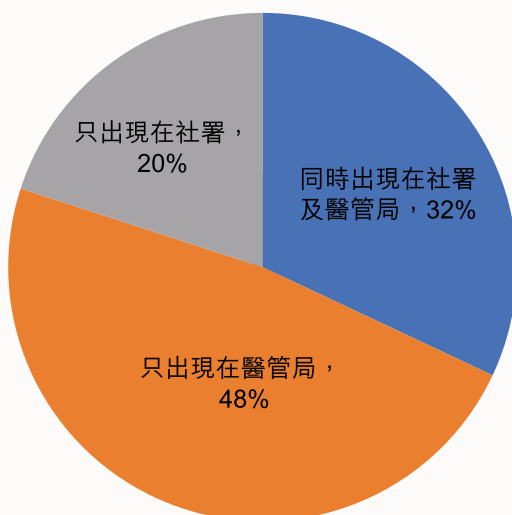
呈報數據中的虐兒個案與潛在個案數據的落差

保護兒童資料系統每年會公佈新登記保護兒童個案，新登記保護兒童個案類別為傷害和虐待類別，包括身體傷害/虐待、疏忽照顧、性侵犯、心理傷害/虐待和多種虐待。圖一顯示，2011至2021年這十年間新登記保護兒童個案中的身體傷害/虐待個案數目，我們可看出近三年虐兒個案增長迅速。根據立法會新一份《數據透視》數據顯示，新登記保護兒童個案宗數由2020年的940宗增至2021年的1,367宗，升幅高達45%。其中身體傷害和虐待類別，2021年女童的新登記個案更是比2020年增加了87%。

這些呈報數字，與以調查報告的結果估算潛在的虐待兒童個案數目，存在明顯落差。我們即使以最保守的估算，即以0.62%的非常嚴重的身體虐待普遍年率計算，按2022年的15歲兒童數目772,700推算，非常嚴重的身體虐待潛在個案數目若為4,791個，遠超過2021年593宗，這還沒有加上其他虐兒類別的個案數目。這個比例雖然未至於是1:99，但仍然可以預視，立法後的舉報虐待兒童個案數目似乎有可能倍數多於呈報數字，現在的服務配套將無法應付未來的需求。

不過，對於立法後對個案數目會否如推算般增加，陳教授認為「雖然現在評論還為時過早，但是幾經修訂的《保護兒童免受虐待 — 多專業合作程序指引》（下稱「指引」）是為不同界別的相關專業人士提供清晰指引處理懷疑虐兒個案，並促進各界別的合作，從每年的數據來看，各部門包括醫院管理局、教育局和社署通報的個案數目的差異卻很大（見圖二）。如果立法前沒有詳細商討及設立有關業界能達成共識的舉報機制和系統，會令各業界無所適從，該法律可能會無法執行和落實。」

圖二 2001至2010年期間出現在社署及/或醫管局通報的資料庫的虐兒個案比例



要確保強制舉報法有效落實而起到保護兒童的作用，立法前的前期工作十分重要，陳教授提出兩個建議：

一. 業界達成共識設立有效舉報機制

在立法前，政府、相關業界和學者等應完善現存的舉報機制，以及研發一套舉報工具，確保相關專業人士能較準確判斷是否舉報受虐個案。同時，立法前加強對相關專業人士的培訓也十分重要，大家有起碼的共識才能較有信心地去做好保護兒童的工作。

二. 做好中、長期的服務規劃以應付需求

以社福界為例，現在保護兒童服務配套，特別是在處所和專業人手上資源不足。如果不做好中長期的保護兒童服務規劃，一旦立法之後個案激增，在資源不足的情況下，很難對保護兒童帶來正面影響。

參考資料：

立法會秘書處資料研究組（2022年）。《保護兒童數據透視》。香港：立法會。檢自：<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/2022issh29-child-protection-20221107-c.pdf>

社會福利署（2022年）。《保護兒童免受虐待 - 多專業合作程序指引》。香港：社會福利署。檢自：https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_family/sub_fcwprocedure/id_1447/

Chan, E. K. L. (2005). Study on child abuse and spouse battering: Report on findings of household survey. From: https://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/panels/ws/ws_fvi/papers/ws_fvi0705cb2-2158-2e.pdf

推行「強制舉報虐待兒童個案機制」能否達到保護兒童的目標？ 法例手段多大程度能「保護兒童」？

專訪：莊耀洸律師

訪問及撰文：香港社會服務聯會政策研究及倡議總主任 黃和平先生

香港社會服務聯會政策研究及倡議主任 游佩珊女士

政府於2021年施政報告提出於2023年上半年向立法會提交條例草案，期望通過立法制定「強制舉報虐待兒童個案機制」。政府於立法諮詢相關持份者，包括社會福利界、教育界和醫療衛生界等，筆者曾在不少社會福利界關注兒童權利及福祉的活動場合，都見到莊耀洸律師的身影，這大半年他一直用自己的法律知識去協助持份者理解及關注政府立法的相關內容以及影響。

專業先行的強制舉報法例 立法是保護兒童機制的第一步

在訪問中，莊律師首先介紹，政府打算引入的機制，其實是一條法例，即通過立法在香港制定強制舉報懷疑虐待及忽略兒童個案，如違反法例規定，有關人士將要承擔刑事責任。莊律師認為，以法例手段介入，可算是最強硬的方法規範相關人士的行為，使受規範的十類「須舉報人士¹」在提供專業服務時，能及時察覺及舉報有關兒童受虐風險事件。

莊律師同意以立法強制專業人員舉報作為保護兒童的第一步，並以近年幼兒被虐的法庭個案為例，這些幼兒易受傷害，然而他們很可能未能提供虐待案件的詳情，專業人士往往最大機會察覺虐兒風險，若能規範這些專業人員盡快向當局舉報事件，理應最有效停止該些虐兒行為，保護兒童。

然而，莊律師雖然認為，在肯定強制舉報立法的同時，法例的具體內容應如何制訂卻仍有不少可討論之處。當中有二個重點：（一）條例如何定義需要舉報個案的範圍；（二）在條例下，專業人士在舉報上有什麼權責。

需要舉報的範圍

莊律師表示，在諮詢文件及附件中，列舉了需要強制舉報及鼓勵舉報的不同情況，有部份涵蓋範圍甚廣，例如諮詢文件附件一提及需要強制舉報的疏忽照顧情況為：「新生兒或嬰幼兒非因

¹ 政府諮詢文件中，「須舉報人士」都具有不同程度專業資格或正提供專業服務，建議有以下十個類別：（1）社工、（2）幼兒中心等幼兒工作員及中心主管、（3）提供兒童住宿照顧服務的單位的院長/負責人、（4）教師、（5）各學校宿舍部的負責人、（6）護士、（7）醫生、（8）牙醫、（9）中醫、（10）醫療專業人員

先天問題而出現嚴重營養不良或有明顯體弱跡象²」，舉報人士一方面難以判斷兒童的問題是否源於先天因素，而何謂體弱跡象則演繹空間甚廣。此外，現時建議在強制舉報外，亦設第二及第三級的鼓勵舉報機制，莊律師認為雖然沒有履行第二、三級舉報不直接涉及刑責，但如條例明確列出鼓勵舉報，而專業人士最終沒有執行，便可能構成專業失德。

總括而言，現時諮詢文件已把更多與保護兒童相關的現象納入強制舉報或鼓勵舉報的範圍。理論上舉報標準設計得較寬鬆，應可減少兒童受虐而未被發現的情況，而透過進一步調查則可識別誤報的個案。然而莊律師回顧不少外國引入相關機制的經驗，推行強制舉報立法後，必然會導致舉報個案增加。而個案一旦被舉報，便須立即啟動後續一連串的個案跟進配套，包括初步評估、深入調查、設計介入、長遠支援等，無不需要人手及資源。因此如條例採用更寬的舉報標準，社會便需付出更多資源解決因發掘更多懷疑虐兒個案衍生的問題。因此如何界定舉報範圍，實際上是社會如何在保護兒童，以及為願意投放相應的社會資源中選擇取捨，社會需要進一步討論箇中平衡。

專業人員與舉報相關的權責

立法強制舉報的另一所需討論之處，是舉報者的責任與保障。例如現時諮詢文件表明將對強制舉報者給予法律保障，不會因此受刑事民事的責任，但對於二、三級的舉報是否獲此保障卻未有清楚列明。莊律師認為，一方面強制舉報立法的目標是要保護兒童，因此須確保舉報者無後顧之憂，不會因合理的誤報而受刑責，但另一方面，舉報者作為專業人士亦應有能力合理地防止濫報個案，法例如何在舉報者的權責中取得平衡，仍有待討論。此外，現時諮詢文件主要提及保障強制舉報者個人免受刑事及民事責任，但社會工作很多時涉及團隊工作，涉事的其他工作團隊成員（例如舉報者的主管）亦可能因此而受刑責或民事索償的風險，社會應討論是否應給予相關團隊成員同樣的保障。

另一值得討論的問題是，現時諮詢文件表示禁止披露強制舉報者的身份，但在現實的社工工作流程中，往往必然會涉及同工須向機構或工作團隊交代工作，現時諮詢文件並無明確表明上述自我披露的情況，是否違法。

總結

莊律師認同立法，並提出他認為最有效保護兒童的全盤想法。他同意引入強制舉報法例作為第一步，尤其在保障兒童權利相關工作進展一直緩慢，故他視立法為帶來更大改變的契機。

最後，他不忘提及《兒童權利公約》中所載：關於兒童的一切行動，均應以兒童最大利益為首

² 新生兒及嬰幼兒在文件的英文版中譯作：Young Child or Child，即可意指 18 歲以下人士

要考慮。上述有關舉報範圍，以及舉報者權責的討論，亦應以此原則作考慮。例如如果舉報範圍定義過寬，結果卻無足夠配套服務，或專業人士因害怕相關刑事/民事責任，而不敢就第二、三級舉報，最終都並不符合兒童的利益。莊律師寄望無論是法律界、政策制定者、支援兒童的專業人員，以至社會上其他人士及家長，勿忘初衷，必須持守這個大原則。

後記

莊律師接受訪問時政府仍未推出條例草案。在本期政策報編輯期間，條例草案正式刊憲，莊律師特意根據條例草案的內容，撰寫了如下補充資料：

強制舉報虐兒的條例草案與諮詢文件的主要分別

舉報門檻的改變

諮詢文件指「當有合理理由懷疑兒童「受到嚴重傷害」或「有受嚴重傷害的**迫切危機**」時須作出舉報。」（段11），條例草案第4（1）條規定，「如懷疑有兒童「已遭受並仍遭受嚴重傷害」或「正面對遭受嚴重傷害的**實際風險**」，必須在切實可行的範圍內盡快作出舉報。」（立法會參考資料摘要第3段），諮詢文件要求迫切危機的個案才需舉報，而條例草案只要有實際風險便要舉報，換言之，在最新的門檻下，或有更多的個案需要舉報。

舉報者保障有待澄清

諮詢文件明言「工作小組建議在新法例及/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。這些條文包括：...（V）強制舉報者的僱主或主管不得因其作出舉報而**解僱、歧視或報復**」（段17），而條例草案則沒有觸及有關權利。但正如諮詢文件所言，或在指引中加入保障條文，然而，指引未必能限制民事法律權利。

舉報須按指明方式

專業人員已就第二、第三級的個案舉報，但沒根據強制舉報的方式舉報，是否犯法？諮詢文件的寫法並不十分明確，但條例草案第4（1）條寫明須遵照第6條（指明表格和方式）舉報，意味著即使已根據第二、第三級的機制通知政府，仍未必享有法定豁免權甚至免責辯護。

由諮詢文件結束至條例草案的推出不足一年，從降低舉報門檻可見立法建議對於兒童的保障有所加強，另一方面，對專業人員的保障卻未盡列，條例草案值得討論的議題還有很多，相信透過當局澄清和公眾討論，有助制訂更理想的保護兒童法律。

再思「強制舉報虐待兒童個案機制」： 配套規劃¹

香港社會服務聯會兒童及青少年服務總主任 姚潔玲女士

香港社會服務聯會兒童及青少年服務主任 顏菁菁女士

香港社會服務聯會兒童及青少年服務主任 鄭普恩女士

政府去年八月擬議立法強制舉報虐待兒童個案，規定經常接觸兒童及由政府監管或行業內具自我監管規範的專業人士均有舉報責任，社工為有舉報責任的專業之一，業界對此非常關注並展開熱烈討論。

業界一直倡議完善保護兒童的相關法律，因為受虐兒童難以自行求助或保護自己。由法例清晰界定何謂虐兒、強制舉報的目的、門檻及責任，可令更多潛藏個案及早被識別及安排服務介入，亦可向公眾清晰傳遞社會不接受虐待兒童的訊息，提高對施虐者或潛在施虐者的阻嚇作用。就政府建議的「強制舉報虐待兒童個案機制」（強報機制），業界共識是當兒童「受到嚴重傷害」或「有受嚴重傷害的迫切危機」，而強報機制能達致即時保護兒童及支援相關家庭的效果，應予以支持。

部分對立法有保留的業界人士認為，強報機制並非必然帶來正面影響，社工在處理一些懷疑虐兒個案時，即使不作即時通報亦非等同忽略兒童利益。因為在保護兒童服務配套嚴重不足的情況下，社工可能難以判斷通報對兒童福祉的影響屬利或弊，若通報後跟進緩慢或不足，或只會對兒童帶來更大傷害或風險。有關立法強制舉報規定必然致使相關的兒童及家庭服務需求上升，目前卻未見政府就增加公共資源、處所及專業人手等作出部署，難以確保有關配套於法例生效前準備就緒。

強報機制要達致加強保護兒童的效果，必須有全面和適時的配套，包括公眾教育、支援高危家庭的措施、促進強制舉報者準確舉報的工具及訓練、有足夠人力及經驗能高效接報的專責部門、充足的兒童住宿照顧服務以及下游個案跟進，下文將詳述推出強報機制須面對的現實限制，並提出應對的建議。

公眾教育、支援高危家庭的措施

訂立強報機制對「父母權利」重於「兒童權利」的傳統文化帶來根本性的衝擊，必須大大提高公眾教育的力度以配合機制的實施。華人社會普遍接受體罰，「棒下出孝兒」之說仍然甚為

¹ 討論執行「強制舉報虐待兒童個案機制」後對跟進及支援服務（包括調查舉報及跟進個案的配套、寄養服務、兒童住宿照顧服務等）的影響，同時提出相應的建議。此外，簡單點出預防性質的支援服務的重要性。

普遍，何謂「過火」的體罰或責罵眾說紛紜，未必了解「疏忽照顧」的涵蓋範圍（如可包括忽視因兒童的殘疾²而引起的教育/訓練需要）。再者，不同文化背景對「父母權利」及「兒童權利」的理解也有差異，例如時有少數族裔女孩被父母強迫結婚而向社工求助，政府宜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。

及早識別和介入高危家庭是預防虐兒的關鍵。按業界觀察，不少虐兒個案都是由輕微體罰開始，照顧者施行體罰亦往往反映其正面對壓力或家庭需要支援的處境，正是及早介入的時機。另一方面，面對多重壓力的高危家庭（如照顧者曾受虐、有精神病或沉溺行為，或曾發生家暴、面對財困或育有具特殊需要兒童等）不少與社會疏離或不願求助，更需要專業人士敏銳辨識，致力建立信任關係以提供適切支援。目前預防與支援服務及專業人手均不足，要抓緊時機介入高危家庭以預防虐兒，絕對是巨大挑戰。政府必須加強各項相關措施，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，多管齊下紓緩高危家庭的壓力，減低虐兒的風險。

促進強制舉報者準確舉報的工具及訓練

除了透過及早支援高危家庭及公眾教育以預防虐兒，並盡量減少嚴重虐兒個案數目外，要令用作最後防衛的保護兒童服務系統穩健運作，舉報門檻必須易於掌握，以防止過度舉報。在新機制下，強制舉報者若有合理理由懷疑兒童「受到嚴重傷害」或「有受嚴重傷害的迫切危機」，須儘快作出舉報。要判斷個案是否達至舉報門檻，必須快而準地搜集和分析大量個案資訊，不單要評估兒童是否已「受到嚴重傷害」，更要判斷其是否「有受嚴重傷害的迫切危機」，對專業人員絕對是極大挑戰，也難免傾向「有報錯無放過」。業界建議政府參考海外經驗，由政府、相關專業、學者共同研發網上強報工具，利用一系列的問題，了解懷疑受虐兒童的健康狀況、家庭背景、受虐類別、徵象、風險因素、服務支援等，分析個案的嚴重和迫切性，並就是否有需要即時舉報作出建議。有關工具能協助強制舉報者熟悉舉報門檻，篩選出重要的考慮因素，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。

設立有足夠人力及經驗能高效接報的專責部門

除了提升舉報的準確性外，當局還應設立能迅速接報的機制。由於立法後或會有大量懷疑虐兒個案被識別和舉報，社會福利署（社署）應設立專責部門負責接報，配備充足的專業

² 根據《殘疾歧視條例教育實務守則》，《殘疾歧視條例》保障的殘疾人士類別極其廣泛，包括一般被稱為智障或弱智、自閉症、特殊學習障礙、聽障、視障、肢體傷殘、精神病人士及各種長期病患者，以及後天免疫力缺乏症病毒（常稱為「愛滋病病毒」）感染者或後天免疫力缺乏症（常稱為「愛滋病」）患者等（詳情可參考以下網址：https://www.eoc.org.hk/eoc/otherproject/chi/color/youthcorner/education/cop_edu/cop_edu_b.htm）。

人手迅速評估個案的性質，並分流至合適的跟進單位，有關服務不應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，社署應檢視現時每三至四年調職的人事政策，以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。

虐兒個案的調查和跟進常涉及多方專業，尤其一些性質較複雜或嚴重的個案（如涉及兒童照顧者的性侵犯個案、嚴重身體虐待個案、以及有組織的虐兒事件），受虐兒童或須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，一些個案亦會由警方「虐兒案件調查組」聯同社署保護家庭及兒童服務課進行聯合調查。強報機制實施後，這些專業評估及調查人員人手均應相應增加，以應付新增的服務需求。

增加兒童住宿照顧服務及下游個案跟進服務

設立舉報機制的首要目的並非懲罰施虐者，而是透過及時舉報為有關家庭提供支援。立法後很可能會發現更多嚴重的虐兒個案，有需要即時安排住宿照顧。就算個案性質較為輕微，有關兒童和家庭也很可能需要各種下游個案跟進服務（如施虐者輔導及親職技巧培訓、不同類型的社區及駐校服務以監督及跟進個案等），政府應檢視住宿照顧服務及下游個案跟進服務的承托能力，確保被識別的虐兒個案得到適切支援。

當施虐者是兒童的父母或照顧者，事件被揭發後，可預計施虐者的情緒會較激動，也有遷怒於兒童而加重虐待的風險，兒童亦承受很大的心理壓力，故即時把雙方分開輔導會較理想。然而，現實是懷疑受虐兒童根本難以找到安身之所，有表面傷痕的還可先送往醫院治理，但一般兩、三日後完成檢查及處理傷患，便會因醫院床位緊張而被勸離開，故有需要緊急兒童住宿照顧服務作支援，可惜現時服務供應嚴重不足，緊急宿位只有277個並經常爆滿（2021年2,700宗申請中只有430人能安排入住），當中更只有一間位於銅鑼灣的兒童收容中心，難以配合在各區就學的在危兒童需要。同時，因缺乏中央輪候機制，轉介社工和營運機構往往須花費大量人手及時間處理重覆申請。

其實要在短期內增加緊急宿位並非天方夜譚，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，當局可考慮藉此儘快於九龍及新界增設兒童收容中心以解燃眉之急。

結語

我們期望隨著強報機制的設立，保護兒童的法律體系可逐步完善，但服務不足正是當前最大的挑戰，當局應儘快作出相關服務配套的規劃和配置，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。

「強制舉報虐待兒童個案機制」 的倫理討論

香港中文大學社會工作學系講師 碧樺依博士

電影《給 19 歲的我》引起社會不少人關注兒童及青少年的自決性。討論涉及家長和學校於拍攝紀錄片的角色，女生對於拍攝的了解和參與自主性，和因為欠缺自決性而對女生造成的傷害。討論甚至帶出了一個更加重要的問題，就是社會一路沿用的一個遵從由上而下的權力關係，由成人保護兒童的框架，是否真的能夠保障兒童的最大利益。

根據《兒童權利公約》指導原則，涉及兒童的一切行為應該以兒童最大的利益為首要考慮。每個兒童均享有固有的生命權，締約國應最大限度地確保兒童的生存和發展。公約於 1994 年伸延至香港實施，香港政府和社會各界的初心，以保障兒童安全為重要依歸不容置疑。近年嚴重的虐兒個案令社會更加關注現有的政策、法例和服務是否足夠保障兒童的安全和生命。

有見及此，政府提出有關懷疑虐待兒童個案強制舉報規定的立法。建議專業從業員須承擔法定責任，規定他們必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。政府就相關建議於 2022 年 8 月至 10 月諮詢業界，社福團體就兒童和虐兒定義、機制執行和培訓提出意見。然而，這一個與兒童福祉相關的重要議題卻未見有兒童和青少年參與。

社會有責任保護兒童安全，面對危機情況亦必然須施行果斷措施；唯箇中的倫理問題值得商討。

保護兒童和兒童的知情決定能否共存？

不同專業對於專業操守和倫理原則的要求都有所不同。社會工作者註冊局發出的工作守則中列明，社工有責任維持服務對象的知情決定 (Informed decision) 及自決 (Self-determination)，包括盡量使服務對象明白接受服務所要作出的承擔，以及可能產生的後果，鼓勵服務對象盡量參與有關其目標、選擇和可獲得服務的決定。即使服務對象是在強制情況下使用服務，社工亦應向服務對象清楚說明他們的權利和權限，並協助他們盡量獲取最大的自主權（社會工作者註冊局，2010）。

這些原則於《兒童權利公約》中亦有突顯出來，根據公約的指導原則，兒童有權對影響他們的一切事項自由發表自己的意見，並得到應有的重視。即使在危機的情況下，這些原則亦應該盡量遵守。2012 年聯合國難民公署推出一份關於保護兒童的框架，強調針對易受傷害的兒童面對虐待、疏忽照顧、暴力和剝削，相關介入亦須根據框架的六大原則進行，當中說明兒童的參與和能力，是保護兒童工作中不可或缺的部份 (Children's participation and capacity are integral to their protection) (UNHCR, 2012)。

服務對象能否有能力給予知情決定，建基於六個基本規程，包括：1. 沒有任何威逼的情況下進行 (the absence of coercion and undue influence)；2. 服務對象有能力賦予同意 (the client's capacity to give consent)；3. 服務對象同意特定介入手法 (the client's consent to specific procedures)；4. 有效的同意書 (valid forms of consent)；5. 服務對象有權提出終止服務 (the right to refuse or withdraw consent)；6. 服務對象的決定是基於足夠資訊 (the client's decisions are based on adequate information) (Enroos, Korpinen & Pösö, 2021)。然而要保障兒童最大利益，最大爭議點是如何能夠確定兒童有能力了解和判斷自身狀況，又誰能夠確定兒童有此能力。評估兒童的能力需要有足夠的認知，去釐定兒童和其所身處環境中錯綜複雜的權力關係。在沒有足夠的知識和訓練下，很多前線同工亦因此卻步，不敢作出判斷。

現時，兒童的定義為 18 歲以下的任何人，服務介入往往視所有 18 歲以下的兒童和青少年為沒有能力作出知情決定。然而有關於虐兒的研究顯示，當給予 12 至 17 歲青少年應有的知情權後，他們往往有能力對自身的狀況作出確切的了解，有能力參與介入手法的討論 (Cashmore, 2006)。

強制舉報須配合對家庭問題介入才能發揮最大的作用

政府用行政或執法的程序去處理社會爭議性問題，盡快去減低議題的發生率。然而，很多本地和外國的社會工作研究質疑以行政和執法為主的介入手法，是否真能有效處理不同類型的虐待個案。

根據政府現時建議機制，虐兒個案可分為四類，包括身體虐待、性侵犯、疏忽照顧和心理虐待；同時，建議設立分級舉報機制：

- (a) 必須向警方及 / 或社署專責小組舉報第一級個案，即強制舉報類別的個案；以及
- (b) 鼓勵向社署轄下適當的個案服務單位舉報及 / 或轉介第二級和第三級（即不屬強制舉報類別的）個案。

雖然諮詢文件有列出四類虐兒個案的定義和所涉及的行為，但是劃一的處理手法並不能回應不同類型的虐兒個案所涉及有不同背景和特殊需要的兒童。

社會福利署保護兒童資料系統統計報告顯示，2021 年新增虐兒個案有 1,367 宗。數字顯示不同年紀組群的兒童面對不同類型的虐兒狀況，11 歲以下兒童較多遭受身體虐待和疏忽照顧，12 至 17 歲的青少年較多遭受性侵犯，當中涉及女性的個案達 315 宗 (Social Welfare Department, 2022)。

舉報不同性質的虐待個案，需要不同的判斷能力、處理手法和認知敏感度。對於沒有表面傷痕的虐待個案，很多時需要受害人主動披露，更需要前線專業人士能夠給予適當的回應和處理，方能令受害人願意進一步披露曾受過的傷害，否則很容易會造成二次傷害。關注婦女性暴力協會表示，很多受害人選擇求助於風雨蘭，原因之一是機構保密和尊重當事人的宗旨（關注婦女性暴力協會，2021）。大部份受害人都傾向不願意報警，除了因為擔心會帶來二次傷害，更加害怕對家人帶來負面影響。因此協會於諮詢意見書，提出擔心強制舉報或令有些受害人不願意再向社工披露受虐狀況。

建立信任關係是受害人揭露受侵經歷的重要基石。本人和研究團隊於 2020 年至 2021 年期間，進行了針對少數族裔青少女面對榮譽性暴力狀況的研究，結果亦發現少數族裔青少女往往不願意對社工透露自己面對暴力（CUHK, 2022），最主要原因是害怕社工並不能明白他們的文化背景和暴力對他們帶來的影響，甚至害怕社工會妖魔化少數族裔文化。有處理少數族裔青少女遭受暴力個案的社工亦表示，他們需要很長時間和青少女建立信任關係，從而令青少女有信心和他們溝通關於暴力的狀況。主流社會對性別暴力的介入手法和服務，欠缺文化敏感度，這亦令很多少數族裔青少女卻步。基於文化和家庭的價值觀，有青少女視搬離家庭到底護所暫住或讓警方介入家庭事務為羞辱家庭的行為，青少女亦往往因此遭受嚴重的自責和心理創傷。

研究外國強制舉報的學術研究發現，強制舉報會令很多前線專業同工處於兩難局面。很多虐兒個案涉及複雜的家庭關係和問題，需要有不同的介入手法處理。當強制舉報變成前線同工最主要的責任，一旦發現懷疑虐兒狀況，便有需要對個案一併終止其他有效的介入手法 (Kalichman, 1999) (Scourfield & Welsh, 2003)。然而，政府懲罰性的介入手法往往只是控制家長和照顧者的行為，並沒有有效處理保護兒童和虐兒的根本問題。當兒童福祉被用作社會控制的工具，社工便變成警察 (soft police) 去監控家庭行為，而再不是以家庭、充權為本的社工介入手法處理兒童的發展需要 (Ericsson, 2000) (Scourfield & Welsh, 2003)。而且，由於很多全職照顧者均為基層和少數族裔家庭的女性，他們往往有更多需要與社工或其他前線專業人士接觸，這些社會監控變相更容易針對女性和基層家庭，進一步深化性別、種族和社經地位的標籤效應。

總結

以上對機制的反思並不涉及寧枉毋縱或寧縱毋枉的討論，政府和社會需要對虐兒表明零容忍的立場，問題在於怎樣才是更合適地處理虐兒個案。統計數字和團體處理虐兒個案的經驗，反映個案性質很多時基於兒童的性別和年齡的交織性 (Intersectionality)。正視虐兒的複雜性和秉持以人為本的介入手法，一方面能處理一些單一介入手法未必能有效處理的根本問題，另一方面亦能尊重青少年的自決性。

參考資料：

社會工作者註冊局 (2010)。《工作守則》。社會工作者註冊局。檢自：<https://www.swrb.org.hk/tc/Content.asp?Uid=14>

關注婦女性暴力協會 (2021)。《關注婦女性暴力協會就「擬議強制舉報懷疑虐待兒童個案的規定」諮詢之意見書》。ACSVAW 關注婦女性暴力協會。檢自：<https://rainlily.org.hk/chi/news/2021/09/01/mrca>

Cashmore, J. (2006). Ethical issues concerning consent in obtaining children's reports on their experience of violence. *Child Abuse & Neglect*, 30(9), 969-977

CUHK (2022). *Guidebook on Honour-based Violence - Experiences from Hong Kong*. Hong Kong: Gender Research Centre CUHK

Enroos, R., Korpinen, J., & Pösö, T. (2021). 'Informed consent' in consensual child welfare: some reflections on its controversial nature. *European Journal of Social Work*, 24(5), 852-863

Ericsson, K. (2000). Social control and emancipation? Ambiguities in child welfare. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 1(1), 16-26

Kalichman, S. C. (1999). Mandated reporting as an ethical dilemma. In *Mandated Reporting of Suspected Child Abuse: Ethics, Law & Policy*. Washington.: American Psychological Association

Scourfield, J., & Welsh, I. (2003). Risk, reflexivity and social control in child protection: New times or same old story?. *Critical Social Policy*, 23(3), 398-420

Social Welfare Department (2022). *Child Protection Registry — Statistical Report 2021*. HKSAR Government

UNHCR (2012). Framework for the Protection of Children. UNHCR. From: <https://www.unhcr.org/protection/children/50f6cf0b9/framework-protection-children.html>

虐兒風險個案面對的社會處境 舉報後帶來的影響

— 訪問一個經歷虐兒舉報的基層母親個案

訪問及撰文：香港社會服務聯會政策研究及倡議主任 游佩珊女士

現時有關強制舉報立法的討論主要從保護兒童的目標出發，而被舉報的父母則是涉嫌的施虐者，立法就是要禁制他們施虐行為，並懲罰他們，然而，不少施虐的父母，其實也面對各種生活困難和問題，虐兒固然須要懲處，但支援這些父母面對生活的困難，才能從問題根源防止虐兒。本文將透過訪問一名單親母親，擴闊讀者對被舉報父母的想像，思考他們面對的困境，以及立法是否可以成為支援父母的契機。

單親母親阿貞（化名）和就讀幼稚園的四歲女兒相依為命。因幾個月前發生的一場「虐兒風波」，阿貞開始成為幼稚園社工的跟進個案。

那天是一個上學天的傍晚時份，女兒的幼稚園老師及學校社工來到阿貞的劏房家門，拍門要找阿貞。原來阿貞女兒已經兩天沒有上學，學校前一天才收到阿貞替女兒告假，但這天卻沒有告假，致電阿貞大半天也沒有回覆。抱著懷疑是缺課下的虐兒情況，學校就根據「幼稚園學生缺課通報機制」的行政指引¹，主動了解家長缺課原因，登門來找人。

阿貞回想，當時她昏睡在夢中，聽到拍門聲和女兒的哭聲才醒過來應門，老師和社工隨即入門，跟她逼在狹小的劏房中談了整整兩個小時，她才意識過來這是什麼的一回事：這幾天一直身體不舒服，今天送女兒上學前打算小睡一會，不料就昏睡了六小時，錯過了所有鬧鐘和未接來電（學校和朋友一直在找她），老師社工拍門半小時，女兒也哭了很久，但也喚不醒她。

自此，阿貞須定期面見學校社工，讓社工跟進她如何照顧和管教子女，確保她作為這四歲幼兒的唯一照顧者，有能力照顧好幼兒的基本需要，包括讓她溫飽、上學和發展。

阿貞其實並非新手母親，因她十年前在內地也曾照顧剛出生的大仔，餵食換片這些對她來說「很基本」，而且內地有爸媽幫手，大仔轉眼已十歲。後來阿貞經歷離婚、再婚、移居來港、生了女兒、再離婚、父母相繼離世，這些經歷讓她要面對她認為是人生中最困難的時候：單親獨力照顧年幼兒、無法外出工作須依靠綜援、居住劏房惡劣環境、對香港環境人事都不熟悉。

¹ 根據教育局於2018年對所有學校發出的指引，如學生缺課第1-6天，家長沒以任何方式告假，學校應即日主動聯絡家長，關心學生，了解缺課原因。並需由校方繼續視察跟進學生情況，分辦「情況並無可疑」、「留意到學生身體、行為或情緒等方面有受虐的表徵」，或「學生無故或在可疑情況下缺課已達連續七個上課天，但學校未能確定學生是否被虐」，第三種情況再作出適當後續跟進。因應後兩種情況，學校應向教育局通報，也可向社署諮詢或尋求協助。詳見教育局《幼稚園學生缺課通報機制流程圖》[https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/edu-system/preprimary-kindergarten/kindergarten-reporting-absentees/Flow%20diagram%20\(student%20absence%20in%20KGs\)_TC.pdf](https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/edu-system/preprimary-kindergarten/kindergarten-reporting-absentees/Flow%20diagram%20(student%20absence%20in%20KGs)_TC.pdf)

最近一年她患了一些「女人病」，每逢月事後都會感到極度疲勞、暈眩，病發時身體大半天無力，只能躺在床上，甚或昏睡不起，「虐兒事件」正是因此而起。這幾個月阿貞致電預約普通科門診和婦女健康診所，希望能治療她身體的問題，可是總是「預約爆滿」，阿貞又沒有經濟能力往私家醫生求診，最近她聽姐妹的介紹，自行買中成藥服用。

經數月觀察後，社工評估阿貞其實並沒有虐兒風險，孩子的發展情況良好，而且母女關係不錯，阿貞是愛護女兒的媽媽。但經「虐兒風波」後，阿貞跟學校、社工、朋友的接觸後，令她失去了做母親的信心，她覺得自己很不足，比其他母親「懶散」、「隨性」，覺得自己必須重新學習如何成為一位「正確的」母親。當中社工、學校、以及幾個來港後有交往的同鄉姐妹，都對她提供了不少支援。阿貞視幾位姐妹是她的良師益友，例如會告訴阿貞「獨留兒童在家會犯法」、「唔一定要 12 歲有兒童身份證先可以帶阿女去公共圖書館同申請圖書證」、「得閒唔可以淨係响屋企，要多啲出嚟活動有益身心」等等。阿貞最近在學習如何安排 24 小時照顧日程，可是她拿著日程表懊惱地說，只有小學程度的她連怎樣看日程表也不懂，更惶論怎樣把這些日程填滿。

訪問的最後半小時，阿貞電話響起，中斷了訪問一下，她隨即按熄了電話搖頭說沒關係，那原來是為了提醒自己一小時後接女兒放學而設置的電話鬧鐘。此後十分鐘、二十分鐘電話鬧鐘繼續響起，阿貞才苦笑道出這是幾個月來開始的新習慣：每逢關於要接女兒上下課、安排活動這些「重要事情」，她都會提早一小時開始設置共六個電話鬧鐘，分別在 08 分、18 分...58 分響起。一天到晚有著不同「重要事情」，也設置了很多電話鬧鐘，聽到鬧鐘後，我開始看到阿貞緊張兮兮的表情，也只好完結這個訪問，讓她去接女兒了。

隨著立法強制舉報懷疑虐待兒童的規定將在本港實行，意味被舉報的個案會增加，會有更多家長可能經歷被舉報後的影響。阿貞說沒聽過立法這件事，只謂那「應該都會對兒童是好的」。誠然，阿貞的經歷讓我們看到，經歷了一次「被舉報」，短短幾個月就可以完完全全改變了一個母親。阿貞固然在照顧幼兒上經歷很大的進步，使女兒更多接觸其他社會資源及活動，自己也認識了社工和家長朋友，協助管教和照顧女兒，但是阿貞也同時經歷對自身育兒能力的否定，每天不停地響的鬧鐘，也可能是壓力和焦慮的來源。如何讓父母能有新的力量重拾自身的育兒能力，又要顧及他們自身的身心健康，實在需要有足夠社會服務的介入。

從更宏觀的角度上，我們看到阿貞沒法解決的結構性問題：貧窮、醫療、缺乏社會網絡支援。不論從保護兒童或支援父母的角度的角度，若未能處理這些結構問題，那麼強制舉報立法似乎只能處理問題的表徵，難以真正達至促進防止虐兒和促進兒童健康發展的目標。

問卷調查

我們希望聽取你對政策報的意見。請將本版列印後填寫，並傳真至 2864 2999 或電郵至 policybulletin@hkcss.org.hk。意見調查資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？(請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。)

	最低		最高		
所選政策的合適性	1	2	3	4	5
分析的可讀性	1	2	3	4	5
內容深淺的適中性	1	2	3	4	5
資料的實用性	1	2	3	4	5

2. 你認為政策報未來應包括什麼政策呢？

3. 你對政策報的其他意見：

背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

a. 政界 b. 商界 c. 學術界 d. 新聞界 e. 社福界

f. 其他專業界別：(請註明) _____

姓名 (自由填寫)： _____

聯絡電話 / 電郵 (自由填寫)： _____



網上意見回饋

昔日政策報

瀏覽昔日政策報，可登入 <https://www.hkcss.org.hk/機構傳訊/出版刊物/社聯政策報/>

創刊號 - 香港2012 - 特首對香港應有什麼承諾？

第二期 - 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？

第三期 - 香港的退休制度 - 給你信心？令所有人憂心？

第四期 - 扶貧紓困由地區做起

第五期 - 香港需要一個公民社會政策嗎？

第六期 - 市區重建

第七期 - 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向

第八期 - 逆按揭 第九期 - 醫保以外：醫療服務質素

第十期 - 市民福利的社會規劃

第十一期 - 住房的價值：房屋政策新探

第十二期 - 住房的條件：房屋政策新探（續）

第十三期 - 「回到社會政策ABC：社會發展的道德價值基礎」

第十四期 - 人口發展政策 目標的思索

第十五期 - 少數族裔在香港

第十六期 - 移民政策與社會發展

第十七期 - 社會企業：如何推動社會創新之路

第十八期 - 香港好青年

第十九期 - 從長期護理服務看安老：政策與實踐

第二十期 - 香港退休保障：何去何從？

第二十一期 - 何謂真·香港人？

第二十二期 - 從不同社群角度看 2012 - 2017年特區政府施政表現

第二十三期 - 香港基層醫療：反思與前瞻

第二十四期 - 支援照顧者

第二十五期 - 兒童權利

第二十六期 - 社會福利處所規劃及設置

第二十七期 - 綜援檢討

第二十八期 - 過渡性房屋政策

第二十九期 - 劏房租務管制

第三十期 - 失業保障與實踐

第三十一期 - 基層醫療政策

第三十二期 - 移·惑：重構移民想像

第三十三期 - 考終命：善終的抉擇及支援



下載昔日政策報

促進公共政策質素 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第三十四期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<https://www.hkcss.org.hk/機構傳訊/出版刊物/社聯政策報/>

電郵：policybulletin@hkcss.org.hk

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟轉載前須先取得本會同意。



本計劃由香港公益金資助

This project is supported by The Community Chest



網上意見回饋



下載昔日政策報