

## 香港社會服務聯會

### 就《擬議強制舉報懷疑虐待兒童個案的規定諮詢文件》 交勞工及福利局之意見

2021年9月1日

#### 前言

香港社會服務聯會（本會）一直倡議全面加強各項保護兒童的措施，包括完善法律保障、擴大及早識別在危兒童的安全網、加強支援服務和預防教育等，根據《社會工作者工作守則實務指引》<sup>1</sup>，社工若察覺兒童的安全有迫切及嚴重危機，有專業責任向合適單位通報，社福界（業界）對政府就《擬議強制舉報懷疑虐待兒童個案的規定》展開諮詢表示歡迎，唯認為不足三星期的諮詢期過於倉促，**建議延長諮詢期至2021年11月30日**，讓業界有更多時間研究諮詢文件的內容和建議，再向政府提交意見。

本會認為考慮引入強制舉報虐待兒童個案機制的首要原則，是以兒童的即時及長遠身心成長和福利為中心，若有關兒童身處「有造成嚴重傷害的迫切風險」，而強制舉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。但業界對保護兒童服務配套嚴重不足表示強烈關注。過去十年，縱然業界已不斷向政府提出兒童緊急住宿服務不足，亦觀察到社會福利署保護家庭及兒童服務課人手不足以支援現時通報的個案，但服務改善步伐完全不足以應付現實所需，為確保強制舉報機制能發揮保護兒童的果效，**有關機制須能達致三項功能：（1）準確舉報、（2）高效接報、（3）有效跟進**，三者缺一不可。強制舉報制度對傳統「父母權利」重於「兒童權利」帶來根本性的衝擊，政府務必加強公眾教育及支援有需要家庭的措施；另有關立法亦必然引致兒童及家庭服務的需求上升，要有效保護兒童，亦須加強有關服務配套。

政府如有決心加強對兒童的保護，無論立法與否，必須加快增加上述服務的提供量及人手，這些服務的擴展均涉及處所、人力及財政資源，不能一蹴而就，**業界強烈要求政府儘快作出規劃，確保服務配套於法例生效前已作出適切準備。**

下文將闡明（1）業界原則上支持有關立法的理據、（2）有關立法的必要配套、以及（3）就強制舉報機制的意見。

---

<sup>1</sup> 《社會工作者工作守則實務指引》訂明「當有充分證據顯示對服務對象或可能受其行為影響人士的安全或利益構成真確、迫切又嚴重的危機時，社工即使未有在事前取得服務對象同意，亦應採取其認為必須的步驟去通知有關的第三者。」

## 1. 業界原則上支持有關立法的理據

- 1.1. 本地的保護兒童機制一直以為受虐兒童提供即時保護為重，首要考慮原則是以兒童的即時及長遠身心成長和福利為中心。本會認為有關兒童身處「有造成嚴重傷害的迫切風險」的強制舉報，若能達致即時保護兒童及支援相關家庭的效果，應予以支持。
- 1.2. **受虐兒童難以自行求助或保護自己**。大部分虐兒個案的施虐者均為有關兒童的父母<sup>2</sup>、照顧者或認識的成年人，被虐兒童及施虐者均絕少會向人透露事件或求助。另一方面，正因施虐者與被虐兒童關係密切，任何機制都同時要照顧在執行期間會否對兒童帶來更大的創傷，因此必須有機制鼓勵與兒童接觸的人士識別虐兒事件，同時向合適的機構或部門舉報。
- 1.3. 不同專業對虐兒的理解和通報標準不一，由法例清晰界定舉報的最終目的、誰有責任舉報，可提高有關人士舉報的意識，和改變他們可能不願舉報的傾向，從而令更多潛藏個案及早被識別及介入，堵塞現時「保護兒童免受虐待—多專業合作程序指引」並無法定約束力的漏洞。現時專業人士通報及合作跟進懷疑虐兒個案純屬自願，部份個案未有通報，未必是該專業人士忽略兒童的利益，相反，相關專業可能難以判斷通報後對兒童福祉的利與弊。一方面，舉報不足的情況令人關注<sup>3</sup>，立法強制舉報有其重要性；另一方面，確立舉報機制的定位及目的，亦能減低相關持分者的疑慮，有助提高舉報意識。
- 1.4. **立法推行強制舉報制度可向公眾清晰傳遞社會不接受虐待兒童的訊息，同時提醒公眾密切留意兒童有否被虐**，提高對施虐者或潛在施虐者的阻嚇作用，也有助建立社會共同保護兒童的文化。

## 2. 立法強制舉報的必要配套

為確保強制舉報機制能發揮保護兒童的果效，有關機制須能達致三項功能：(1) 準確舉報、(2) 高效接報、(3) 有效跟進的措施，三者缺一不可；此外，公眾教育及支援有需要家庭的措施亦有助預防虐兒事件。

### 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. **接受和處理舉報的機構或部門**：參考上述1.1段，以兒童的即時及長遠身心成長和福利為中心的機制，追究施虐者刑責固然重要，但重中之重是兒童的即時需要和福利，接報機構或部門必須有能力對兒童的福利作全面的評估及能聯繫相關專業、機構和部門作出適當的跟進行動，因此我們建議應向社會福利署專責單位舉報，以達致即時保護兒童及支援相關家庭的效果。

<sup>2</sup> 本港 2005-2020 年的新呈報虐兒個案統計數字顯示，平均每年有 6 成的施虐者為有關兒童的父母。

<sup>3</sup> 根據社署委托香港大學於 2003 至 2005 年進行的研究所得，各種虐兒情況的普遍性相當高：過去一年遭父母身體攻擊的受訪兒童佔 23%、遭心理攻擊佔 58%、遭疏忽照顧佔 27%。然而，2005 年社署接獲新呈報虐兒個案只有 763 宗，新個案發生率只有 0.06%。到了 2020 年，新呈報個案上升至 940 宗，發生率仍只有 0.09%。

- 2.1.2. **舉報工具和訓練**：協助專業人士掌握舉報標準，建議參考澳洲新南威爾士州，由政府、相關專業、學者共同研發有關舉報虐兒個案的實務指引及決策工具，透過舉報者提供兒童受虐的類別、徵象、風險因素等資料，分析個案的嚴重和迫切性，並給予跟進指引（如聯絡兒童福利服務單位或即時作出舉報等）；再以問題導向學習模式，為有舉報責任的專業人士提供使用決策工具的訓練，協助他們儘快準確舉報及跟進個案。
- 2.1.3. **擴大識別安全網**：將「在學前單位提供社工服務先導計劃」常規化，並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。
- 2.1.4. **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專業，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**
- 由社署設專責部門負責接報，快速及專業地處理舉報個案，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**：現時兒童住宿照顧服務緊急宿位長期爆滿，又缺乏中央輪候機制，且全港只有一間兒童收容中心，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，儘速增加服務供應及優化輪候機制。
- 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等兒童性侵犯個案，嚴重身體虐待個案，以及有組織的虐兒事件）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**：加強對高危家庭的預防措施及支援服務，包括親職支援、幼兒照顧支援、課餘託管服務、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。

## 3. 就強制舉報機制的意見

### 3.1. 哪些人要保護？

本會認為，在訂定強制舉報責任所涵蓋的兒童的年齡時，須參考本地有關法例就「兒童」一詞的定義。根據《侵害人身罪條例》第 27 條有關虐待或忽視兒童或青少年的罪行，受此法例保護的為 16 歲以下的兒童。此外，在針對涉嫌與兒童及青少年發生涉及性的行為的相關法例中，「同意年齡」都定於 16 歲，意即任何人如與 16 歲以下的人發生涉及性的行為，均屬違法。因此，**本會同意強制舉報責任應涵蓋 16 歲以下懷疑受虐的兒童。**

### 3.2. 哪些人須作出舉報？

參考美國及澳洲的經驗，有舉報責任的人士須合乎兩個條件：1) 與兒童有經常接觸；2) 有能力識別兒童遭受虐待而可能出現的徵象。兩項條件均可增加辨識兒童受虐情況的機會，促使有關個案能儘快獲轉介至相關機構，以獲得保護和支援。因此，**本會同意舉報責任應只限於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。**

### 3.3. 如何界定須舉報的懷疑兒童受虐個案類型？

根據《保護兒童免受虐待—多專業合作程序指引》(2020 年修訂版)的定義，當工作人員識別出有兒童可能受到虐待，須即通報有關個案服務單位(已知個案)或通報社會福利署保護家庭及兒童服務課(非已知個案)，然後進行保護兒童調查及召開保護懷疑受虐待兒童多專業個案會議。按現時的保護兒童機制，通報懷疑虐兒個案的要求和程序本已存在，**本會認為強制舉報機制採用「有造成嚴重傷害的迫切風險」作為舉報準則，為已經受嚴重傷害或有迫切風險受嚴重傷害的兒童提供多一重保障，實屬合理。**唯因強制舉報機制與業界沿用已久的《保護兒童免受虐待—多專業合作程序指引》要求通報的準則不一，業界期望在未來的詳細立法建議中能清楚說明「有造成嚴重傷害的迫切風險」的定義。

### 3.4. 如何釐定沒有按照責任舉報個案的罰則？

處理沒有按照責任進行舉報的相關人士，適當的罰則須考慮兩點：1) 有關罰則能向公眾傳遞明確信息，表明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；2) 有關罰則水平應與所犯罪行的嚴重程度和不進行舉報而產生的後果相稱。參考美國及澳洲的經驗，沒有按照責任舉報個案的罰則包括罰款或監禁。以美國為例，共有 20 個州份有訂定沒有按照責任舉報的罰則，最高刑

罰由罰款 300 至 10,000 美元或監禁 30 日至 5 年不等。澳洲方面，不同州份的最高罰則均有不同。採用罰款方式的有西澳及南澳，其最高罰則分別為罰款 6,000 及 10,000 澳元；以監禁作為罰則的則有新南威爾士（兩年監禁）及維多利亞（三年監禁）。本會認為，在訂定相關罰則時，可參考上列國家的罰則釐定標準，就沒有按照責任舉報個案的性質設定兩個類別的罰則：1) 如屬「因疏忽而沒有舉報」的個案可以罰款作為罰則；2) 如屬「蓄意隱瞞或欺詐而沒有舉報」的個案，則可判處監禁。

### 3.5. 如何保障舉報者的權益？

為免舉報者因憂慮承擔法律責任或其他不利後果而不願舉報，本會同意應為舉報者（特別是受舉報規定涵蓋的專業人士）提供法律保障，倘若舉報人是本著真誠舉報，便無需承擔有關民事、刑事或行政責任，並且保密他們的身份、禁止不利人事措施等。

## 4. 結語

兒童遭受虐待或忽略，嚴重者可以致命，對倖存者的成長亦可能造成深遠的身心影響，甚至禍延他們的下一代，社會必須設法及早識別在危兒童，為他們提供充足的保護。聯合國《兒童權利公約》適用於香港特別行政區，特區政府有責任採取一切適當的立法、行政、社會和教育措施保護兒童免受虐待。早於 2011 年，聯合國兒童權利委員鑒於全球兒童遭暴力侵害程度令人震驚，已強烈建議締約政府建立報告暴力侵害兒童行為的機制，並提出「至少各國直接與兒童接觸的專業人員應報告暴力事件、疑似暴力事件或暴力風險。」<sup>4</sup>。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，包括制定保護兒童的特定法例及禁止體罰，以保障兒童的基本權利。

是次立法建議展示政府願意為建立兒童優先的文化多行一步，但成功的文化改變有賴不同持分者一同了解問題、認真商討、彼此了解以達成共識。因此本會再次建議延長諮詢期至 2021 年 11 月 30 日，讓各持分者有更多時間研究諮詢文件的內容和建議，再向政府提交有助保護兒童的意見。

—完—

<sup>4</sup> 詳見聯合國兒童權利委員會於 2011 年 4 月就《兒童權利公約》第 19 條所發表的第 13 號一般性意見：<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhskIirKOZLK2M58RF%2f5F0vFKtnY3RFBX0eVOrGEVYuImVb6g8qAfBLYGgqvO2H7DUUz%2bGxWJLvYIChfb9v%2bPW4kJwsORom3AZnyGSQmmFpai>