

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)972/10-11(07)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 2011年2月14日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

兒童死亡個案檢討

目的

本文件旨在綜述福利事務委員會(下稱"事務委員會")及其轄下處理家庭暴力的策略和措施小組委員會(下稱"小組委員會")就檢討兒童死亡個案先導計劃(下稱"先導計劃")所作的討論。

背景

2. 2004年4月11日天水圍發生家庭慘劇，事件中兩名幼童及其母親被殺，他們的父親亦於2004年4月23日去世。隨後，社會福利署署長(下稱"社署署長")成立了天水圍家庭服務3人檢討小組，負責檢討天水圍區家庭服務的提供情況及程序，以及研究有何地方可予改善。檢討小組於2004年11月發表報告，當中提出多項建議，包括社會福利署(下稱"社署")應探討設立機制為死亡及嚴重受傷個案召開獨立檢討委員會是否可行，從而找出方法防止類似的慘劇再次發生。

3. 政府當局其後於2008年2月推出一項為期兩年的先導檢討計劃。該計劃旨在協助研究和改善有關兒童保護及兒童福祉的現行制度，而非在於設立一個確定兒童死因或責任誰屬的機制。當局會於兩年的試驗期結束後評估檢討計劃，以找出該機制可予改善之處。

事務委員會及小組委員會的商議過程

擬議檢討機制的涵蓋範圍

4. 委員獲悉，擬議兒童死亡個案檢討機制涵蓋所有在先導計劃實施日期前18個月內涉及18歲以下兒童的非自然死亡個案。部分委員認為，檢討小組不應只就已引起社會關注並對社會福利服務有所影響的個案進行深入檢討，而應把檢討機制涵蓋的範圍擴展至各類兒童死亡個案，因為兒童非自然死亡個案不一定與福利服務有關。委員並建議檢討小組除研究兒童死亡個案外，亦應研究兒童嚴重受傷個案。

5. 政府當局表示，檢討小組的秘書處會就某段特定時間內發生的所有兒童非自然死亡個案獲取人口和社會方面的資料，供檢討小組作綜合檢討。在這些個案中，已引起社會關注並對社會福利服務有所影響的個案，將會提交檢討小組考慮是否進行深入檢討。如有需要，檢討小組會把指定個案轉介相關的部門跟進。

運作機制

6. 社署署長於2008年2月初委任14位來自不同專業和界別的成員，成立了先導計劃檢討委員會。政府當局於2008年3月4日公布，為期兩年的先導計劃已開始研究兒童非自然死亡個案。在小組委員會2008年6月12日的會議上，委員進一步獲悉，檢討委員會將會盡力檢討2006年及2007年所有涉及18歲以下兒童非自然死亡的個案。

7. 小組委員會委員認為，檢討委員會應具法定地位，而且長遠而言應擴大其工作範圍，以涵蓋所有致命或引致重傷的家庭暴力個案。政府當局表示不排除會因應兩年的試驗期結束後所得的經驗和兒童死亡個案檢討機制的評估結果，把該檢討機制訂為法定機制，以及長遠而言把檢討機制的涵蓋範圍擴大至所有致命或引致重傷的家庭暴力個案。

8. 部分委員認為，檢討委員會的運作應交由政務司司長出任主席的家庭議會負責，以確保檢討委員會的建議會交予有關方面及機構跟進。

9. 政府當局表示，雖然檢討委員會獲社署提供秘書處支援服務，但一如政府當局成立的其他非法定組織，檢討委員會以獨立於政府的方式運作。由於檢討結果及建議將於年報刊登，

供公眾審閱，委員沒有理由質疑檢討委員會的建議不會在可行的情況下交予有關人士及機構跟進。

10. 委員又關注到，當局在社署轄下設立檢討委員會，或會使其只選擇檢討與社會福利制度有關的個案。政府當局表示，檢討委員會秘書處會根據死因裁判法庭所提供的案件一覽表，擬備非自然死亡的兒童名單，供檢討委員會作綜合檢討。鑒於兒童死亡個案檢討機制旨在研究涉及兒童死亡個案的工作及服務事宜，從而更有效防止這類個案發生及保護兒童，勞工及福利局及社署實屬監督此機制運作的最適合部門。

11. 部分委員建議，由於調查兒童死亡個案是檢討的重要環節，當局應仿效許多海外司法管轄區的做法，安排律政司司長出任檢討委員會的主席，並委任執法人員和具備法律知識的人士擔任檢討委員會的成員。政府當局表示，檢討機制並非旨在確定兒童的死因或責任誰屬。反之，檢討的目的在於：研究涉及兒童死亡個案的工作及服務事宜；找出改善這些範疇的實際可行措施；找出個案模式及趨勢以制訂預防策略；以及促進跨專業及跨機構的合作，以預防兒童死亡。政府當局亦指出，社署已徵詢各界持份者(例如醫院管理局、當時的教育統籌局(現稱"教育局")及非政府機構)對計劃詳情的意見，然後才設立兒童死亡個案檢討機制。

檢討程序

12. 小組委員會察悉並關注到，個案的檢討工作須待個案的所有刑事及司法程序完成後方可進行，以免影響有關程序。委員認為此安排有欠理想，因為檢討委員會如能盡早檢討個案，便能更適切地找出在兒童身故前提供的服務有何不足或缺點。他們認為，在刑事及司法程序進行期間檢討兒童死亡個案，應該不會影響法律程序，因為檢討委員會的會議以閉門方式進行。

13. 當局告知委員，就運作及程序而言，檢討委員會須待警方完成調查及於死因裁判法庭裁定死因是否屬"自然"後，才能識別哪些個案屬於先導計劃下須進行檢討的個案。根據政府當局所得的法律意見，如檢討委員會在警方展開調查期間同步進行檢討，從檢控的角度會引起以下關注，包括 ——

- (a) 檢討委員會搜集所得的資料是否與警方搜集所得的證據相符，因而在某程度上影響控方的工作；及

- (b) 向辯方披露所有相關證據的責任，包括任何可能對控方不利或對辯方有利的證據。

鑒於資料披露的責任屬持續性質，檢討委員會須向主管調查工作的警務人員披露所有搜集所得的資料(儘管有關資料可能與刑事調查或司法程序無關)，以便警方可以適切地考慮是否需要披露有關資料。在審訊期間，有關資料傳送工作更須至少每天進行一次，以便控方能及時履行其披露資料的責任。

14. 警方亦指出，由於檢討委員會的成員討論個別個案所提出的意見及紀錄並不會享有法律特權或公眾利益豁免權，因此或須予以披露。此舉可能會妨礙檢討委員會搜集資料及委員會成員就有關個案進行自由討論。此外，根據正待審理法則，在刑事及訴訟程序完結前，警方不能向檢討委員會提供已鎖定疑犯且已展開刑事審訊程序或正等候死因裁判法庭進行死因研訊的個案的調查詳情。

15. 委員進一步獲悉，當局決定有關檢討應在所有刑事訴訟程序及死因研訊程序完結後才進行，此舉已回應持份者及相關專業人士就檢討的保密、中立、獨立及成效所表達的關注。此外，有人擔心部分涉及處理該個案的人士可能會選擇拒絕為檢討工作提供資料或隱瞞有關資料，以致影響就跨專業合作找出可予改善之處的檢討目的。

向檢討委員會提供資料的保密工作

16. 小組委員會部分委員關注檢討的保密工作，並認為有需要向曾為已故兒童及／或其家人提供服務的機構提供法律支援和免被起訴的保障，尤其是當這些機構向檢討委員會和法院提交的資料並不相符。舉例而言，政府當局可考慮向這些機構提供免費法律諮詢服務，以及作出類似法律專業特權的承諾，藉以確保有關機構與檢討委員會之間的通訊可享有免予披露的特權，但法院另有指示則除外。

17. 政府當局表示，進行檢討的目的着重跨界別協作和跨專業合作，這與刑事調查頗不相同。政府當局並指出，檢討形式基本上以閱覽相關資料及文件為主，而有關機構在向檢討委員會提供資料方面一直十分合作。為確保資料嚴格保密，個別個案的詳情或有關人士或機構的資料將不會在檢討委員會的年報內公開，而檢討委員會收集所得的資料亦會在檢討完成後銷毀。政府當局進一步表示，基於原則問題，倘若有關機構於法律程序中提供虛假或不完整的資料，當局不宜在此情況下向他

們提供法律豁免權，因為這些行為可能違法，並須受到刑事制裁。

18. 政府當局其後表示，為回應委員的關注，檢討委員會秘書處在搜集資料時，會在先導計劃的簡介及相關指引內加入一項聲明，載述"機構向秘書處提供的資料，只會作檢討兒童死亡個案之用。除因法律授權或規定外，否則所有資料絕對保密，並且在未經有關機構事先同意下不會向第三者披露。"

有需要成立法定兒童事務委員會

19. 大部分委員認為，保護兒童的議題跨越不同的政策範疇，故此這方面的工作不應由社署獨力承擔。這些委員認為，維護兒童權益及福祉的最佳方法，是由政府成立法定兒童事務委員會。委員指出，他們曾多次提出此議題，並已達成共識。他們強烈促請政府從速成立兒童事務委員會，以便為保護兒童的工作進行跨界別合作，並監察檢討委員會的運作。

20. 政府當局表示，成立法定的兒童事務委員會調查兒童死亡個案會涉及法例修訂工作，故此須予慎重考慮。先導計劃的經驗亦會提供有用資料，協助政府當局制訂加強維護兒童福祉的政策及措施。當局研究家庭議會如何為各個社羣(包括兒童)的利益提供最佳的保障時，將會一併考慮此事。

21. 委員對政府當局的回應表示失望。在事務委員會2007年5月14日的會議上，張超雄議員動議一項議案，促請政府成立獨立的法定兒童事務委員會，並對先導計劃作出多項改善。該議案獲出席的所有委員通過。

先導計劃下檢討委員會的首份報告

22. 在事務委員會2010年7月12日的會議上，當局向委員簡介檢討委員會就2006年所發生的107宗兒童死亡個案進行檢討並於2010年1月發表的首份報告的主要結果。據政府當局表示，該報告概述檢討委員會的工作，包括其提出的47項建議，以及各政府部門及相關服務機構所作的回應和推行的改善措施。委員獲悉，檢討委員會初步完成兒童死亡個案的檢討後，已開始就先導計劃進行檢討，並徵詢相關持份者的意見。預計先導計劃的最終報告及檢討結果將於2011年年初發表，當局會向事務委員會作出匯報。

23. 委員察悉2006年有14名青少年自殺，他們對此等自殺個案表示深切關注，並詢問檢討委員會有否分析每宗個案的根本成因，以期制訂具體的預防策略。政府當局表示，檢討的目的在於透過找出良好的工作方式及可予改善之處，以及促進跨界別及跨專業的合作，以預防兒童死亡。該報告不會就個別個案的詳情進行討論的安排，是檢討委員會所作的審慎決定。不過，委員認為，由於欠缺死亡兒童的背景資料，當局根本無法深入研究兒童死亡的原因，更遑論制訂預防策略。因應委員的意見，政府當局會請檢討委員會考慮最後報告的表述方式，以便公眾可透過所得的整體數據瞭解經檢討個案的成因。鑒於檢討報告並無分析死亡個案的成因及死亡兒童各自的家庭背景，委員商定要求立法會秘書處資料研究部就其他地方涉及兒童非自然死亡個案的主要原因及他們的家庭背景擬備資料摘要。資料研究部擬備的資料摘要(IN05/10-11)已隨立法會CB(2)940/10-11號文件發給委員。

24. 至於落實檢討委員會提出的47項建議的進度，委員獲悉，檢討委員會已把此等建議分發給相關的服務機構及／或政府部門。各政府部門和相關服務機構對建議普遍表示支持。儘管最終報告尚未出版，這些部門和機構已在適用的情況下把相關措施訂於或納入其現行工作方式。委員又獲悉，檢討委員會秘書處正收集相關持份者對先導計劃的回應及意見，目標是在2010年年底左右完成檢討工作。

25. 部分委員指出，檢討委員會以4年時間檢討2006年所發生的107宗兒童死亡個案，實屬過分冗長。他們認為，檢討委員會越早進行檢討工作，便越能找出在兒童身故前提供的服務有何不足及缺點，並制訂改善措施以預防兒童死亡。

26. 據政府當局表示，為免影響任何刑事或司法程序，兒童死亡個案的檢討會在此等程序全部完成後才進行。就運作及程序而言，檢討委員會須待警方完成調查及於死因裁判法庭裁定死因是否屬"自然"後，才能展開檢討。因此，當局在2008年5月才就2006年所發生的兒童死亡個案展開檢討。檢討委員會充分理解到，根據事發時的資料所作的建議未必最為合時，而當局可能亦已推行改善措施和政策。這正正解釋為何在推動各專業分享有關的改善措施和所汲取的經驗方面，就建議徵求回應(包括更新及報告現時提供的服務)的過程已成為檢討工作不可缺少的一環。

27. 為加快進行檢討工作，部分委員認為，沒有必要待刑事程序全部完成後才就自殺個案進行檢討，因為此等個案不一定涉及死因裁判法庭的研訊。鑒於檢討委員會已着手檢討2007年所發生的兒童死亡個案，並將於2011年年初發表最終報告，委員商定，事務委員會應在2010-2011年度跟進先導計劃的檢討工作。

相關文件

28. 委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽政府當局為事務委員會及小組委員會會議所提供的文件，以及該等會議的相關紀要。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年2月8日