

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2929/05-06號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 特別會議紀要

日 期：2006年6月29日(星期四)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會會議廳

出席委員：張超雄議員 (主席)
陳婉嫻議員, JP (副主席)
田北俊議員, GBS, JP
何俊仁議員
李卓人議員
梁劉柔芬議員, SBS, JP
李鳳英議員, BBS, JP
陳偉業議員
馮檢基議員, SBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員

缺席委員：陳智思議員, GBS, JP
楊森議員
譚耀宗議員, GBS, JP

出席公職人員：衛生福利及食物局首席助理秘書長(家庭事務)
鄭琪先生

署理衛生福利及食物局首席助理秘書長(婦女事務)
林淑儀女士

社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)
麥周淑霞女士

社會福利署總社會工作主任(家庭暴力)
彭潔玲女士

**應邀出席的
團體** : 香港兒童權利委員會

執行幹事
黃惠玉女士

香港社會服務聯會

代表
崔碧珊女士

香港社區組織協會

社區組織幹事
施麗珊女士

防止虐待兒童會 —— 港大實習學生

張裕君女士

趙嘉豪先生

馮漢輝先生

蔡思懿先生

防止虐待兒童會

總幹事
雷張慎佳女士

香港兒科醫學院

葉麗嫦醫生

虐兒個案統籌醫生

何誌信醫生

張志雄醫生

群福婦女權益會

主席
廖銀鳳女士

香港保護兒童會

蘇淑賢女士

政府社會工作主任協會

副主席
李金容女士

委員
王少玲女士

香港律師會

江潤紅女士

何志權先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 高級議會秘書(2)7
黎紹文先生

議會事務助理(2)4
邵佩妍小姐

經辦人／部門

I. 保護兒童

(立法會CB(2)2540/05-06(01)至(03)、CB(2)2594/05-06(01)至(06)、CB(2)2602/05-06(01)及CB(2)2611/05-06(01)號文件)

簡介

主席表示，舉行是次特別會議的目的，是跟進白田邨4名幼童交由其83歲祖母照顧的事件。事務委員會雖然不會討論事件本身，但會探討事件引發的保護兒童政策事宜，並聽取團體的意見。

2. 社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)(下稱“助理署長(家庭及兒童福利)”)介紹政府當局的文件(立法會CB(2)2540/05-06(01)號文件)。她強調，當局在規劃和提供家庭服務時，採取以“兒童為重、家庭為本、社區為基礎”的方針，而在審議介入方案時，一向以兒童的最佳利益為大前提。以及早識別和及早預防問題為重點，當局於2005年在深水埗試行兒童身心全面發展服務。這項計劃以母嬰健康院作為平台，加強不同界別的合作，並整合各項服務，為有需要的兒童及其家人提供適當援

助。由2006年1月起，這項服務已擴展至天水圍、屯門及將軍澳。

團體的意見

3. 主席邀請團體陳述其意見書。團體提出的主要意見及建議摘要載於**附錄**。

政府當局的回應

4. 衛生福利及食物局首席助理秘書長(家庭事務)(下稱“首席助理秘書長(家庭事務)”)的回應如下 ——

- (a) 鑒於範圍廣泛及性質複雜，提供保護兒童的福利服務跨越不同的政策範疇及專業。事實上，團體提出的部分建議，例如成立兒童委員會，民政事務委員會曾作討論，並正由民政事務局跟進。就此，民政事務局成立了兒童權利論壇，作為相關組織及人士就此問題交換意見的平台；
- (b) 政府當局密切監察試行兒童身心全面發展服務的進度。為規劃推展此項服務，政府當局期望在2006年第四季全面檢討試行服務，並會向事務委員會匯報檢討結果；
- (c) 政府當局一直檢討有關在進行申請照顧和保護令的程序時，向兒童及青少年提供法律代表的問題，以期作出改善。據他瞭解，在最重要的案件中，法庭可為涉案的兒童委任獨立的法律代表；及
- (d) 發生虐兒個案時，當局會召開涉及不同專業的多專業個案會議，以制訂合適的福利計劃。基於私隱考慮，當局不會披露選擇某個福利計劃的理由。公眾對傳媒報道的反應，所依據的資料並不全面，對有關問題亦只是一知半解。

討論

5. 李卓人議員表達下列意見 ——

- (a) 當局應採取全面和積極的方式，規劃及提供保護兒童服務。有充分理由須成立兒童委員會，作為一個高層次的中央機制，負責監督及監察在香港推行保護兒童政策的情況。至於政府當

局提及的兒童權利論壇，該論壇僅屬一個交換意見的平台；

- (b) 當局應確立檢討兒童死亡個案的常設機制，以便從宏觀角度分析兒童死亡與嚴重受傷個案；及
- (c) 即使試行的兒童身心全面發展服務能識別潛在的虐兒個案，若社會福利機構不獲額外資源，亦會因沉重的工作量而未能即時提供跟進服務。

6. 首席助理秘書長(家庭事務)回應時表示，當局已額外撥款2,000萬元，改善試行的兒童身心全面發展服務，並逐步把服務擴展到其他社區。當局將會在2006年第四季進行檢討，屆時能就該項試行計劃的成效取得更全面的統計數據。首席助理秘書長(婦女事務)補充，社會福利署(下稱“社署”)建議確立機制，就致命虐兒個案進行事後跨專業檢討。防止虐待兒童委員會已討論初步建議的擬本，預期有關機制可於本年年底確立。

7. 陳偉業議員對於沒有常任秘書長／副秘書長職級的政府代表出席會議，解答委員提出的問題，表示遺憾。他提出下列建議——

- (a) 政府當局應檢討保護兒童的法例及政策。這些法例及政策漏洞甚多，並落後於部分海外國家。儘管政府當局在制訂保護兒童政策時經常強調以“兒童的最佳利益為大前提”，但其他先進地方早在十多年前已倡議採用“對兒童損害最少”的原則；
- (b) 應成立一個高層次的協調組織，監察在本港推行的保護兒童工作；
- (c) 政府當局應檢討在保護兒童案件中為兒童提供法律代表的安排；及
- (d) 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部應就海外地方的保護兒童政策及措施展開研究，以助委員作進一步討論。研究範圍可以涵蓋保護兒童的法律架構、指導原則及政策大綱、服務模式、政府與社會福利機構的夥伴關係及其他相關事宜。

8. 何俊仁議員贊同團體的見解，認為有需要制訂兒童政策及成立兒童委員會，以制訂照顧兒童服務的長遠發展。法律改革委員會自1988年起曾提出多項有關保護兒童的建議，但大部分建議不獲政府當局推行，他對此表示不滿。他認為現時的撥款不足以向有需要的家庭，特別是新移民家庭提供保護兒童的福利服務。他亦關注到，就大部分疏忽照顧兒童的個案而言，外展社工服務未能在事發前識別需要援助的家庭。對於群福提出關於虐偶及虐兒個案的統計數字，他表示，部分專家認為，讓兒童目擊家庭暴力也屬虐兒。他詢問政府當局可否提供此等個案的數目，因為有關兒童很有可能成為虐兒個案的受害人。

9. 關於識別虐兒個案，政府社會工作主任協會李金容女士表示，前線人員的經驗對處理涉及保護兒童的複雜個案甚為重要，而專業訓練有助提升這方面的經驗。她指出，有效的介入計劃不但需要社工的投入，也需要其他形式的整體性支援服務。香港保護兒童會蘇淑賢女士補充，根據該會的經驗，高危家庭會有某些指標，詳情載於其意見書。

10. 何俊仁議員進一步詢問，政府當局可否提供需要外展社工服務的高危家庭數目，以便評估所需的人手比例。首席助理秘書長(家庭事務)回應時表示，當局通常以跨界別合作模式(即團隊工作)處理保護兒童個案，因此，以社工人手比例來評估所提供的服務是否足夠，作用不大。由於資源有限，政府當局曾提議在地區層面動員社區資源，例如透過屋邨內的學校及互助委員會識別需要援助的個案。

11. 助理署長(家庭及兒童福利)補充，在家庭支援計劃下，社署會招募義工(包括曾經歷類似問題或危機的人士)，接觸需要服務但又不願尋求協助的家庭。至於群福提供的數據與政府當局有差異，她澄清，除了需進行申請照顧和保護令程序的虐兒個案外，部分照顧和保護令涉及沒有監護人的青少年及兒童罪犯。

12. 梁劉柔芬議員表示，考慮到被疏忽照顧的兒童所經歷的極大痛苦，有關各方首先應致力防止發生此類事件。她建議應採取下列措施——

- (a) 在實際可行的情況下採用彈性工作時間，讓在職父母有較多時間照顧子女；

- (b) 成立地區層面的互助支援小組，為在職父母提供鄰舍託兒服務。兒童由熟人照顧更為理想；及
- (c) 應參照部分海外國家的做法，強制規定夫婦接受婚前輔導，學習管教子女的技巧及認識為人父母的責任。

13. 香港兒童權利委員會黃惠玉女士指出，兒童權利論壇上曾多次提及強制推行有關管教子女技巧的婚前輔導。主席認為，向涉及虐兒個案的父母而非所有夫婦提供此類強制性輔導，會更切實可行。就他所知，很多海外國家沒有立法規定接受這類輔導。

14. 虐兒個案統籌醫生何誌信醫生質疑，現行機制能否及早識別疏忽照顧兒童的個案。他建議，為加強個案介入的成效，應強制規定父母參與介入過程，例如與社工會晤及接受診治。

15. 關於試行的兒童身心全面發展服務，香港保護兒童會蘇淑賢女士表示，由於父母與社工在母嬰健康院的接觸時間頗短，她質疑利用母嬰健康院作為識別及介入問題的起點是否具成效。她建議利用幼兒中心及幼稚園作為平台，因為全港95%的兒童入讀幼兒中心或幼稚園。她亦促請政府當局提供更多資源，促進處理保護兒童個案的跨界別合作。

16. 香港社會服務聯會崔碧珊女士認為，雖然就致命虐兒個案進行事後跨專業檢討的建議是一個好的開始，但檢討機制不應只限於處理由社工識別的個案。為幫助更多有需要的家庭，她希望在試行的兒童身心全面發展服務下，接受福利服務的資格準則不應過嚴。她亦同意應動員社區資源以識別有需要援助的家庭，並建議在母嬰健康院、幼兒中心及幼稚園提供外展社會服務，因為在這些地方較容易接觸有關家庭。

17. 馮檢基議員指出，下述團體曾討論兒童身心全面發展服務的試行情況：扶貧委員會、研究有關滅貧事宜小組委員會及深水埗區議會，主要提出兩項關注問題。首先，試行計劃較著重醫療而非家庭福利的層面。其次，當局應向試行計劃提供更多資源。他詢問，政府當局推行試行計劃時，曾採納了多少項由上述3方提出的建議。

18. 首席助理秘書長(家庭事務)的回應如下 ——
- (a) 當局曾在不同層面就如何改善兒童身心全面發展服務試行計劃進行諮詢，政府當局在本年第四季進行檢討時，會審慎考慮各相關組織或人士提出的意見。在進行檢討前，政府當局已決定增撥資源以改善試行計劃，可見政府當局重視該計劃；
 - (b) 關於識別需要援助的個案，當局會考慮涉及低收入家庭、新來港成員家庭及少數族裔兒童的個案；及
 - (c) 當局需要更多統計數字，以評估試行的兒童身心全面發展服務是否為綜合家庭服務中心及其他服務帶來額外工作量。試行服務的經驗顯示，部分在早期識別為需要援助的個案可在母嬰健康院處理，無需轉介綜合家庭服務中心或綜合服務中心跟進。
19. 助理署長(家庭及兒童福利)補充，當局在過去數年已向綜合家庭服務中心及綜合服務中心增撥資源。由於兒童身心全面發展服務只試行一段短時間，當局需在較後時間對計劃進行整體檢討，包括服務所涉及的資源。目前，當局會密切監察計劃的進展。她又指出，服務屬於相互的工作過程，綜合家庭服務中心及綜合服務中心在有需要時可向母嬰健康院轉介個案，例如要求家長參加管教子女課程。
20. 梁國雄議員質疑政府當局對保護兒童工作的誠意，因為當局投放在這方面的財政和人手資源明顯不足。他同時促請政府當局檢討向貧困家庭提供財政資助的計劃，特別是檢討綜合社會保障援助(下稱“綜援”)計劃的居港7年規定。該項規定使有需要的新來港人士難以獲得財政援助。
21. 陳婉嫻議員質疑試行的兒童身心全面發展服務能否有效識別被疏忽照顧的兒童。她指出，以母嬰健康院作平台，未能識別有可能被疏忽照顧的學齡兒童。據她瞭解，有相當數目的學齡兒童因父母每天須長時間工作而得不到適當照顧。此外，亦有學童的父或母是持雙程證來港的內地人士，故不能時刻照顧子女。
22. 首席助理秘書長(家庭事務)回應時表示，當局已向幼兒中心及學校的教師提供訓練，幫助他們識別需要援助的個案。陳婉嫻議員表示，學校的資源有限，若政

府不提供額外資源，不可能在校內識別可能被疏忽照顧的學童，並為此展開跟進工作。

23. 有關陳偉業議員建議對海外地方的保護兒童政策及措施展開研究，以助委員討論香港的情況，主席徵詢委員對此建議的意見。為避免浪費人力與資源，李卓人議員詢問，政府當局有否就這個課題進行類似的研究。

24. 首席助理秘書長(家庭事務)回應時表示，政府當局推展兒童身心全面發展服務時，已參考了海外經驗。雖然政府當局曾就保護兒童的特定課題進行研究，但研究範圍並不如陳偉業議員建議那般廣泛。

立法會
秘書處

25. 委員同意展開有關研究，並要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備研究大綱，供委員討論及通過。

結論

26. 主席總結時表示，事務委員會將跟進團體提出的意見和建議，包括成立兒童委員會、資助幼兒教育、為有需要家庭提供福利服務、向涉及申請照顧和保護令程序的兒童提供獨立的法律代表，以及改善處理虐兒／疏忽照顧兒童個案和依附障礙症個案的程序。主席補充，事務委員會亦會在2006年第四季跟進法律改革委員會就兒童問題提交的多份報告。至於設立機制，就致命虐兒個案進行事後跨專業檢討的建議，主席要求政府當局在推行機制前向事務委員會匯報有關詳情。

政府當局

II. 其他事項

27. 議事完畢，會議於下午1時10分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年8月15日

2006年6月29日福利事務委員會特別會議

團體就保護兒童提出的主要意見及建議摘要

團體 (立法會文件編號)	就保護兒童提出的意見及建議
1. 香港兒童權利委員會 (CB(2)2540/05-06(02))	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府未能以全面及整體模式，處理涉及不同政策範疇的保護兒童問題。有關的政策局及政府部門在保護兒童的政策範疇上協作不足。 ● 雖然多份政府文件已一直強調按《兒童權利公約》所述，以“兒童的最佳利益為大前提”，但當局應採取較具體的行動，在制定政策及調撥資源時貫徹此原則。 ● 香港急需制訂兒童政策和兒童條例，以及成立獨立的兒童委員會，該委員會應獲賦權力和資源，以監察保護兒童政策的推行。
2. 香港社會服務聯會 (CB(2)2540/05-06(03))	<ul style="list-style-type: none"> ● 處理涉及保護兒童的個案時，應以“兒童的最佳利益”為首要原則。不過，有關各方應多作討論，以期就在何種情況下把兒童帶離其家庭達成共識。 ● 香港應制訂全面的兒童政策，特別是幼兒發展方面的兒童政策。 ● 應加強公民教育，及專業人員和前線人員的和訓練，藉此提高他們對疏忽照顧兒童的注視及警覺。應制訂“虐待／疏忽照顧兒童指標”及“優質育兒指標”，以助及早識別問題及提供參考。 ● 應展開研究，瞭解本港疏忽照顧兒童問題的整體情況。 ● 應增撥資源，改善幼兒服務及向有需要家庭提供的援助，建議詳情載於意見書。

團體 (立法會文件編號)	就保護兒童提出的意見及建議
3. 香港社區組織協會	<ul style="list-style-type: none"> ● 對於政府未能阻止持續增加的虐待／疏忽照顧兒童個案，表示失望。當局事後就有關個案展開的跟進行動過於緩慢，亦不足夠。 ● 政府應該加倍努力，識別需要援助的個案，尤其是需要援助的綜援個案。 ● 當局應制訂全面的兒童政策及設立保護兒童專員一職，負責監察保護兒童政策在本港推行的情況。
4. 防止虐待兒童會 —— 港大實習學生 (CB(2)2594/05-06(01))	<ul style="list-style-type: none"> ● 疏忽照顧對兒童造成的傷害，不下於其他形式的虐兒行為，此類個案數目持續增加，反映政府保護兒童不力。 ● 按照目前的做法，當局為確保家庭完整，極少引用《侵害人身罪條例》檢控疏忽照顧兒童的家長。解決方法之一是增加判刑模式，包括感化、社會服務令或強制性輔導。 ● 在蘇格蘭曾有法庭個案對疏忽照顧兒童的父母提出檢控，可見香港在保障兒童權利方面落後於國際標準。 ● 當局應制定新條例，協調本港各項涉及照顧及保護兒童的法例。
5. 防止虐待兒童會 (CB(2)2594/05-06(02))	<ul style="list-style-type: none"> ● 本港自以為在保護兒童方面已經做了大量工作，這心態甚是危險。事實上，現行的照顧和保護兒童政策已不合時宜，應作整體和全面的檢討。 ● 兒童的最佳利益未被置於首位。相反，在處理保護兒童個案時，疏忽照顧兒童的父母的怨氣卻備受關注。

團體 (立法會文件編號)	就保護兒童提出的意見及建議
6. 香港兒科醫學院 (CB(2)2594/05-06(3))	<ul style="list-style-type: none"> ● 疏忽照顧兒童的行為難以識別和評估，但對兒童造成的身心傷害，不下於虐兒行為。 ● 一如意見書所述，專業人員有多個切入點可介入容易使兒童受到傷害的家庭，並加以防範。成功介入有賴跨界別合作及社區支援，以提供相關服務及監察服務的成效。 ● 儘管虐兒個案／疏忽照顧兒童個案不斷成為頭條新聞，當局仍然沒有採取實質行動。為保護本港的兒童，急需制訂方向清晰的兒童政策，成立獨立的兒童委員會，以及確立檢討致命／嚴重虐兒個案的機制。
7. 虐兒個案統籌醫生 (CB(2)2594/05-06(04))	<ul style="list-style-type: none"> ● 向兒童及有關家庭提供服務的前線專業人員及義工，須維護兒童的權利和健康，並體察成長中兒童在體能、情緒及發展方面的需要。當局應引用保護兒童程序為被疏忽照顧的兒童取得所需資源。 ● 應成立一個具法定權力的獨立機構，持續監察、推廣及保障兒童的權利。 ● 應成立一個具法定權力的獨立機構，從公共健康角度檢討致命／嚴重虐兒個案，包括因疏忽照顧兒童造成的非蓄意傷害及死亡個案。
8. 群福婦女權益會 (CB(2)2594/05-06(05))	<ul style="list-style-type: none"> ● 2005年的虐偶個案(3 598宗)與虐兒個案(763宗)數字相差很大，顯示當局並未將目睹家庭暴力的兒童當作虐兒個案受害人，此舉往往使受害兒童備受忽視。 ● 在數宗疏忽照顧兒童的個案中，前線社工反應冷淡，令人感到震驚。 ● 介入虐兒個案／疏忽照顧兒童個案時，應考慮有關家庭中每名成員的需要。

團體 (立法會文件編號)	就保護兒童提出的意見及建議
9. 香港保護兒童會 (CB(2)2611/05-06(01))	<ul style="list-style-type: none"> ● 當局應檢討幼兒中心／幼稚園學費減免計劃。自2005年推行幼稚園及幼兒中心學費減免計劃以來，合資格申請學費減免的低收入家庭數目持續下降。 ● 當局應增加向低收入家庭及內地新來港定居家庭提供的資助，使他們更好的照顧子女。當局可以考慮在香港推行類似美國的兒童發展計劃(Head Start Program)。 ● 參與試行兒童身心全面發展服務的兒童服務機構之間缺乏合作，而一般市民亦不知道有此服務。 ● 經常轉換照顧者，很可能使兒童產生依附障礙症，不利兒童的成長。 ● 促請政府考慮意見書載述的多項建議。
10. 政府社會工作主任協會 (CB(2)2594/05-06(06))	<ul style="list-style-type: none"> ● 雖然仍有改善餘地，但當局在過去已致力加強保護兒童，包括修訂本港的保護兒童法例，以及頒布處理虐兒個案的工作指引。 ● 處理懷疑虐兒個案時，當局採用多專業合作模式，由不同界別人士參與制訂適當的福利計劃。公眾往往根據他們對個案的片面認識，對福利計劃提出批評，對前線員工造成很大壓力。 ● 處理虐兒個案／疏忽照顧兒童個案時，應慎重考慮應否把兒童從家中帶走，因為此舉會對親子關係造成深遠影響。

團體 (立法會文件編號)	就保護兒童提出的意見及建議
11. 香港律師會 (CB(2)2602/05-06(01))	<ul style="list-style-type: none"> ● 由於虐兒個案性質敏感，而裁判法院的少年法庭氣氛駭人，該會認為不宜在少年法庭展開申請照顧和保護令的聆訊。家事法庭應有司法管轄權處理申請照顧和保護令。 ● 目前，涉及“兒童”的法例散見於15條不同的條例中，有關的條例一覽表載於意見書內。該會促請政府更新及整合現行的多項條例，並制訂新的現代化“兒童條例”，以保護兒童。 ● 雖然法律改革委員會曾發表多份有關保護兒童的報告，但政府並沒有採取行動落實報告所載的建議。意見書內特別提述若干須盡快審議的重要建議。 ● 根據現行的當值律師計劃，律師未得兒童父母的同意，不能代表涉及申請照顧和保護令程序的兒童。政府應檢討此項可能不符合兒童最佳利益的規定。

立法會秘書處
 議會事務部2
 2006年8月15日