

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)421/15-16(07)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2015年12月14日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

兒童死亡個案檢討

目的

本文件旨在綜述立法會及相關委員會就兒童死亡個案檢討所作的討論。

背景

2. 據政府當局表示，社會福利署(下稱"社署")於2008年2月推出為期兩年的"檢討兒童死亡個案先導計劃"(下稱"先導計劃")，檢討死於自然或非自然因素的兒童死亡個案。檢討目的是藉研究有關的兒童死亡個案，找出這類個案的模式及趨勢，以制訂預防策略，以及促進跨專業及跨機構合作，以預防可避免的兒童死亡事故。社署就此先導計劃設立了一個檢討委員會(下稱"先導計劃檢討委員會")，以檢討於2006年及2007年發生的兒童死亡個案。先導計劃檢討委員會在完成檢討發生於2006年的兒童死亡個案後，於2010年年初發表了首份報告，並列出其初步結果和建議。

3. 其後，先導計劃於2010年完成，先導計劃檢討委員會於2011年1月發表總結報告。先導計劃檢討委員會亦就先導計劃作出檢討，並在總結時表示，先導計劃能達致預期目標，並有效促進跨界別和跨專業的交流和協作，以預防可避免的兒童死亡事故。鑒於先導計劃的成功經驗和所取得的正面回應，社署於2011年6月成立常設的兒童死亡個案檢討委員會(下稱"個案檢討委員會")，繼續對兒童死亡個案進行檢討。

議員的商議工作

檢討機制的涵蓋範圍及先導計劃檢討委員會的成員

4. 據政府當局表示，先導計劃檢討委員會就先導計劃設立了檢討機制，以檢討2006年及2007年所有涉及18歲以下兒童自然或非自然死亡並已向死因裁判法庭呈報的個案。部分議員認為，檢討機制的範圍應擴展至涵蓋所有嚴重傷害個案。政府當局表示，多項研究顯示，就嚴重傷害個案提供統一定義會有困難。不過，常設的個案檢討委員會將會先研究兒童死亡個案，並在有需要時考慮應否擴大檢討機制的範圍。

5. 部分議員察悉，先導計劃檢討委員會由非官方人士組成，成員包括醫護人士、家長、學者、律師及社會服務提供者等；他們認為，警方及法醫科醫生應參與檢討機制，以進一步加強檢討機構在多專業方面的代表性。另有議員認為，當局應委任合適的青年成員加入先導計劃檢討委員會，以便加深了解年輕一代的問題及擬訂防止此類兒童死亡個案的建議。據政府當局表示，先導計劃檢討委員會建議讓法醫科醫生及警方參與，以進一步加強從多專業的角度進行個案檢討。政府當局會積極考慮有關建議。

先導計劃檢討委員會的運作機制

6. 部分議員關注到，當局在社署轄下設立先導計劃檢討委員會，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，先導計劃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，擬備兒童死亡個案一覽表，供先導計劃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，勞工及福利局和社署實屬監督此機制運作的最適合部門。

7. 部分議員認為，先導計劃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，以確保先導計劃檢討委員會的建議會交予有關方面及機構跟進。政府當局表示，雖然先導計劃檢討委員會獲社署提供秘書處支援服務，但一如其他非法定組織，該委員會以獨立於政府當局的方式運作。由於檢討結果及建議將於年報刊登，供公眾審閱，議員沒有理由質疑先導計劃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。

先導計劃檢討委員會進行檢討的程序

8. 部分議員察悉並關注到，兒童死亡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。這些議員認為此安排有欠理想，因為先導計劃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，因為先導計劃檢討委員會的會議以閉門方式進行。

9. 政府當局表示，就運作及程序而言，先導計劃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，如先導計劃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) 先導計劃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，先導計劃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。

10. 警方表示，由於先導計劃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。此舉可能會妨礙先導計劃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，在刑事訴訟程序完結前，警方不能向先導計劃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。

11. 政府當局進一步表示，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。

向先導計劃檢討委員會提供資料的保密工作

12. 部分議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先導計劃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先導計劃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。

13. 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。檢討形式基本上以閱覽相關資料及文件為主，而有關機構在向先導計劃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先導計劃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為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。

14. 政府當局其後表示，為回應議員的關注，先導計劃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

15. 部分議員認為，保護兒童的議題跨越不同的政策範疇。他們曾多次呼籲政府當局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，並監察先導計劃檢討委員會的運作。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。

16. 部分議員對政府當局的回應表示失望。福利事務委員會(下稱"事務委員會")在其2007年5月14日的會議上通過一項議案，促請政府當局成立獨立的法定兒童事務委員會，監察和協助政府制訂並落實保護兒童的法例及政策。

先導計劃檢討委員會的首份報告和總結報告

17. 事務委員會在其2010年7月12日及2011年2月14日的會議上分別聽取了先導計劃檢討委員會首份報告及總結報告的主要檢討結果。據政府當局表示，首份報告於2010年1月發表，載述了發生於2006年而又曾向死因裁判法庭呈報的107宗兒童死亡個案的檢討結果。2011年1月，先導計劃檢討委員會發表總結報告，概述了該委員會在先導計劃期內的工作、發生於2006年及2007年的209宗兒童死亡個案的檢討結果、該委員會所作的建議，以及各相關政策局／部門及服務機構的回應及已採取的改善措施。總結報告亦載錄了先導計劃檢討委員會對先導計劃的評估，包括其方法、結果及建議。

18. 部分議員察悉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，並詢問先導計劃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，這是先導計劃檢討委員會所作的審慎決定。

19. 部分議員從總結報告中察悉，在7宗涉及兒童意外墮下的死亡個案中，5宗在家發生，4宗則涉及兒童無人看管。他們促請政府當局加強幼兒服務，以期為基層家庭提供更多援助，讓年幼子女可於父母上班時獲得照顧。政府當局表示對家居安全及預防兒童死亡十分重視。社署會繼續以"切勿獨留兒童不顧"為宣傳工作及公眾教育的主題，並為有需要的家庭提供幼兒服務。

20. 部分議員認為，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。就此，先導計劃檢討委員會應蒐集已故兒童的家庭背景，例如家庭收入、父母的工作模式，以及子女是否屬於單親家庭。政府當局表示，有關意見將會轉達先導計劃檢討委員會，以供考慮。

21. 部分議員認為，先導計劃檢討委員會以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，先導計劃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。政府當局表示，考慮到上文第9段所述的檢討程序，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。政府當局進一步表示，先導計劃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。

22. 部分議員關注各相關政策局／部門及服務機構跟進各項建議及落實改善措施的情況。政府當局表示，檢討報告的建議普遍獲得相關的政策局／部門、服務機構及持份者支持。有關所採取的相關改善措施及其進展的詳情，載於先導計劃檢討委員會的總結報告。至於就個案檢討委員會所提建議取得的進展，當局會於日後適當時間進一步匯報。

近期發展

23. 據政府當局表示，社署接納先導計劃檢討委員會的建議，於2011年6月設立常設的個案檢討委員會，以檢討在2008年及之後發生的兒童死亡個案。檢討兒童死亡個案，旨在協助優化與兒童福祉相關的社會服務制度，重點在於促進跨界別及跨專業的合作，以預防可避免的兒童死亡事故。繼於2013年5月發表其首份報告後，個案檢討委員會於2015年7月公布第二份報告，涵蓋發生於2010年及2011年的238宗兒童死亡個案的檢討結果。連同先導計劃所檢討的個案，共有685宗發生於2006年至2011年的兒童死亡個案已獲檢討。

24. 部分議員察悉，個案檢討委員會花了數年時間才完成檢討發生於2010年及2011年的兒童死亡個案；他們認為，個案檢討委員會第二份報告所載的檢討結果過時，無法切合急速轉變的社會需要。鑒於上述不足之處，加上嚴重傷害個案被排除於兒童死亡個案檢討機制之外，這些議員呼籲政府當局檢討兒童死亡個案檢討機制。他們亦促請政府當局檢視兒童教育政策，並提供家庭支援及兒童情緒支援服務，以期加強對兒童的保護和預防可避免的兒童死亡事故。事務委員會商定於其2015年12月14日的會議上討論有關兒童死亡個案檢討機制的事宜。政府當局將會在上述會議上向事務委員會闡述兒童死亡個案檢討報告。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2015年12月10日

兒童死亡個案檢討

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2007年5月14日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
處理家庭暴力的 策略和措施小組 委員會	2008年6月12日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年7月12日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年10月20日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年2月14日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年10月21日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2012年1月11日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第46至53頁</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2015年12月10日