

香港社會服務聯會
向立法會福利事務委員會
就「兒童保護政策及程序」提交的意見

(2018年1月19日)

甲、前言

近日發生的連串虐兒事件令全社會震驚及痛心，公眾亦強烈要求改善保護兒童機制。本會認為應以保障兒童的最佳利益為原則，審視及加強各層面的保護兒童工作：包括相關政策、程序指引及服務配套等，亦需公佈數據及分析虐兒狀況以協助持份者作出識別、設立嚴重虐兒個案檢討機制及加強兒童死亡檢討機制、以及完善法律對兒童的保護。以下詳列本會對現時虐兒政策、服務和處理機制的觀察，並提出各項建議。

乙、保護兒童政策及程序現存的問題

1 缺乏對本港虐兒趨勢及狀況的了解，識別高危家庭及兒童十分困難

- 1.1 近年幼兒受虐問題愈趨嚴重，根據社署資料，從2013年至2016年，新呈報虐兒個案中0-2歲個案比率由7%大幅上升至18%，2016年0-5歲受虐個案亦佔所有新呈報虐兒個案的3成：

2013 -2016 年按年齡劃分新呈報虐兒個案數目

年齡	2013	比率	2014	比率	2015	比率	2016	比率
0-2	70	7%	81	9%	92	11%	158	18%
3-5	104	11%	113	13%	100	11%	104	12%
6-8	181	19%	178	21%	179	20%	153	17%
9-11	179	19%	161	19%	174	20%	172	19%
12-14	275	29%	217	25%	209	24%	194	22%
15-17	154	16%	106	12%	120	14%	111	12%
總數	963	100%	856	100%	874	100%	892	100%

虐兒事件的數據蒐集和分析，是了解及預防虐兒問題的重要部分，但現時年度報告沒有按虐待種類羅列各項數據，亦沒有分析數據呈現的問題或現象。現時社署只在網上公佈簡單的統計數據，較詳細的資料只刊於每年出版的保護兒童資料系統統計報告，並由社署郵寄予相關服務單位，一般公眾人士難以獲得。

其實，社會福利署曾委托香港大學於2003年4月至2005年4月期間，就虐待兒童及虐待配偶進行研究¹，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，與及多種虐待)的普遍性，研究發現各種虐兒情況的普遍性(過去一年)相當高：父母身體攻擊(23%)、父母心理攻擊(58%)、疏忽照顧(27%)。

相對而言，保護兒童資料系統自2005至2016年12年間只錄得10,745個新呈報虐兒個案，即每年約900個。本會明白，前述研究對虐兒的定義，與納入保護兒童資料系統

¹研究報告載於社會福利署網頁：<https://www.swd.gov.hk/vs/chinese/publish.html>

的個案準則不盡相同，但兩者差距之大，理應進一步研究背後原因及找出真相，以便作出跟進。

2 保護兒童機制存在各種漏洞

2.1 「處理虐待兒童個案程序指引」(指引) 未能有效執行

按照現有指引，為確保懷疑受虐兒童盡快得到適切的專業支援，發現新懷疑虐兒個案的服務單位，應盡快將個案轉介至社署保護家庭及兒童服務課跟進。可是近年不斷有業界反映上述程序未能有效地執行，不少社福機構欲轉介新的懷疑虐兒個案予社署時，不時會被要求自行跟進，或須由校長作出轉介。

2.2 指引檢討中的部份建議，令業界憂慮會延誤對兒童的保護

業界一直反映保護兒童方面的困難，主要包括：

- 難以在識別懷疑個案後轉介至保護家庭及兒童服務課
- 難以迅速召開多專業個案會議
- 難以就個案性質達成共識
- 難以監察福利計劃的跟進情況

為此，社署現正與業界商討檢討指引，業界期望檢討能對焦解決上述問題，加強對兒童的保護，但按過去一年檢討指引工作的觀察所得，部分修改建議引起業界憂慮。

最令業界關注的項目為提高對初步評估的要求，現行指引有關初步處理舉報或轉介個案的其中一項主導原則為「不應要求懷疑受虐的兒童在不必要的情況下，向不同人士或在不同場合重複描述受虐事件。」，因此發現或接獲懷疑虐兒個案的單位，除非該個案為單位的已知個案，否則無需查究事件詳情，並應盡快將個案轉介至社署保護家庭及兒童服務課，以作跟進及進行社會調查。但社署建議修訂方向卻與此原則背道而馳：建議發現或接獲個案者，在轉介前先進行深入的初步評估（包括按需要進行家訪及聯絡懷疑施虐家長），業界憂慮此安排會要求兒童重複描述受虐經過，並延誤對在危兒童的保護。

2.3 服務模式和質量不足令機制出現斷層：

2.3.1 識別學前被虐幼兒乏力：現時「兒童身心全面發展服務」藉著加強教育局、衛生署、醫院管理局及社會福利署的溝通和合作，及早識別和處理高危孕婦、產後抑鬱的母親、有社會服務需要的兒童及家庭、以及有健康、發展及行為問題的學前兒童；從上述虐兒數據顯示，0-2歲幼兒被虐的個案近年大幅上升，有可能顯示「兒童身心全面發展服務」在識別0-2歲個案上頗能發揮作用。但業界一直憂慮重母嬰健康院作為主要及早識別及服務轉介平台，仍然存在嚴重漏洞。尤其對於1.5-5歲組群，幼兒由歲半起已完成大部份的免疫接種，絕少再到訪母嬰健康院。另一方面，按現時程序，應「先由母嬰健康院取得家長同意，接受轉介至綜合家庭服務中心，再由綜合家庭服務中心聯絡家長，得到家長同意後再提供服務」，過程有多重關卡，往往難以有效協助危機最大的個案。何況，期望這些有需要的、甚至是施虐的家長自行求助，更不切實際。

- 2.3.2 小學社工服務安排支援不足：根據教育局資料，小學「全方位學生輔導服務」²定位本為教育的一部分，採取預防性及發展性策略，透過結合輔導服務與學校其他系統（例如管理與組織及學與教等），以照顧學生的成長需要、教育和課程的改革；基於上述定位，津貼計算方式未有考慮專業督導的支出，學校以投標方式決定服務提供機構的安排，令服務欠穩定及持續性。近年，學生的個人及家庭問題愈來愈多且愈來愈複雜，理應得到更大和更專業的社工支援，唯因全方位學生輔導服務津貼有限，社福機構欠缺條件聘任有經驗前線社工及督導，難以為有受虐危機及具各種需要的學生及其家長提供及時有效的支援。
- 2.3.3 保護家庭及兒童服務課工作量沉重：業界深信保護家庭及兒童服務課人員一直盡心盡力處理有需要的個案，十分擔心轉介困難的現象反映有關服務資源不足，令社署人員未能應付排山倒海的個案諮詢及轉介工作，建議政府正視及按需要增加資源，讓保護家庭及兒童服務課發揮應有角色。
- 2.3.4 兒童住宿照顧服務不足：按現行「處理虐待兒童個案程序指引」，多專業個案會議須制定兒童的福利計劃，對於不適合由家人照顧的兒童，負責社工更「應在個案會議展開前探討是否有合適的宿位可供安排，以便待個案會議一有決定，便可盡早安排入住。」（指引第 8.21 段）。可是，現時緊急及部分長期宿位常常爆滿³，影響兒童的福利計劃的制定及執行，是保護兒童安全網的一大漏洞。同時，緊急服務未設中央輪候機制，遇有需要服務轉介，社工要忙於處理緊急個案之際，仍要花時每天致電不同院舍以博取一線成功轉介機會⁴，
- 2.3.5 長遠照顧計劃跟進未盡完善：安排在危兒童暫時入住兒童住宿照顧服務，本可為面對困難的家庭提供緩衝，處理其問題以盡快恢復功能。但在家庭服務資源短缺下，兒童入住後，其家庭往往被認為已暫脫危機而得不到所需的深入支援，導致錯失介入機會，兒童則被迫長期使用住宿服務，難以獲得長遠穩定照顧，影響身心發展，也令宿位難以流動。

3 嚴重虐兒個案檢討機制及法律保護不足

2013 年去世的楊智維，曾順利進入保護兒童系統，亦曾召開多專業個案會議並制定福利計劃，最終仍在輪候宿位期間死亡；2018 年去世的陳瑞臨及其受傷兄長，曾有老師及社工發現可疑傷痕並諮詢社署，前者最終被虐身亡。這些嚴重個案均值得詳細檢討及從中找出現有保護兒童系統及服務的不足之處。

3.1 「兒童死亡個案檢討委員會」未能發揮最大功能

現時「兒童死亡個案檢討委員會」礙於權力及資源所限，發表的報告及建議大部分指向公眾及家長教育，很少提出與兒童福祉相關的社會服務制度的問題，就算有具體改善建議，政府部門均只重申現行政策和做法，公眾也無從得知建議落實的進展。

²小學「全方位學生輔導服務」（2017 年 8 月修訂）

http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/teacher/student-guidance-discipline-services/projects-services/sgs/comprehensive-student-guidance/web_guide_csgs_1718_tc.pdf

³隨著「兒童身心全面發展服務」更著力於為孕婦及嬰兒進行尿液測試，以及早識別濫藥家長及受影響嬰兒，有不少沒有醫療需要的兒童（主要為嬰幼兒）因需要等候宿位而滯留醫院（詳見：立法會 CB(4)419/16-17(01)號文件），根據醫管局統計，2016年6月有38名此類兒童在等候住宿照顧服務。

⁴詳見：立法會 CB(4)361/16-17(08)號文件

3.2 法律保護不足

「處理虐待兒童個案程序指引」是一套行政指引，其內容包括就虐兒的定義，以及對各相關專業就跟進兒童受虐或懷疑受虐所作的行動建議，指引及行動建議均無法定約束力，即使按指引召開多專業個案會議，除部份獲頒保護令的個案外，有關會議的議決及福利計劃的執行，十分依賴家長或監護人的充分合作，對在危兒童的保護非常有限。反之，法定條文乃照顧和保護兒童的基線，現時本地兒童所得到的法律保護並不全面，並沒有關於虐待兒童的獨立法律定義，特定的虐待行為乃受多條條例所規管，包括《刑事罪行條例》(第 200 章)、《侵害人身罪條例》(第 212 章)⁵等，法例未有禁止家長對子女實施體罰，亦欠缺針對保護兒童免受精神或心理虐待的相關法例，若兒童受到以管教之名作出的身體暴力及其它有辱人格的懲罰行為，現有法例難以應用。

丙、建議

1 虐兒狀況的分析以協助持份者識別

- 1.1 建議社署將過去及將來的年度報告透過網上公佈，並進行數據分析，以提出針對性的加強預防及識別措施。
- 1.2 建議政府再次委託大學進行有關虐兒的研究，再次了解問題的程度及其普遍性，分析施虐者及被虐者的人口特徵(包括社會、心理與及家庭特徵等)，以辨識有效的預防及介入措施。

2 改善保護兒童機制及服務

2.1 改善「處理虐待兒童個案程序指引」的執行及確保檢討對焦保護兒童程序的漏洞

- 2.1.1 建議政府正視及按需要增加資源，讓保護家庭及兒童服務課發揮應有角色。
- 2.1.2 建議政府與業界共同識別現有程序指引的漏洞及不足之處，並結合對本地虐兒個案數據的分析，對焦修訂指引，以達致切實加強保護兒童的效果。

2.2 建立廣闊而有效的識別和支援機制

- 2.2.1 設立幼稚園/幼兒中心到校社工以發揮預防、識別和服務介入：建議設立幼稚園/幼兒中心到校社工(可參考「到校學前康復服務試驗計劃」模式)，以充分發揮預防、及早識別和介入的功能。
- 2.2.2 在小學設立有督導支援的「一校一社工」：建議在「小學全方位輔導服務」外，採納中學由社署提供「一校一社工」的服務模式及配套，讓學校輔導老師和社工各自發揮專長，協力照顧學生的成長需要，前者可集中推動成長教育活動及加強校內不同系統的協作，建立關愛校園環境，後者則主力個案工作及連繫社區資源，為有需要的學生及家庭提供深入支援。

⁵現時香港第 212 章侵害人身罪條例第 26 條(遺棄兒童以致生命受危害)只保障不足 2 歲的兒童，同一條例第 27(1)條(對所看管兒童或少年人虐待或忽略)則只保障不足 16 歲的兒童，且犯罪者必須是故意的。

2.2.3 改善兒童住宿照顧服務:建議與業界商討應對緊急及部分長期服務短缺的措施，包括研究利用空置的住宿服務設施，並提供足夠配套（包括專業及照顧人手、進行維修工程等），探討以先導計劃方式提供現時短缺的住宿服務的可行性；並建立中央輪候緊急宿位的機制，以更有效率的方法解決緊急兒童住宿照顧的需要，並以此收集服務需要的數據作合理服務規劃。

2.2.4 改善長遠照顧計劃的執行:建議設立獨立檢討機制，為每個宿生訂立最長住宿時間，並監察長遠照顧計劃的執行情況；同時加強住宿服務社工就訂定和推行兒童長遠照顧計劃的角色，並提供額外資源，讓其為入住兒童的家庭提供支援，促進家庭聯繫及團聚。

2.3 增加幼兒照顧服務

對未能照顧的幼兒家長，亦需增加相關照顧服務以提供有效承托，預防慘劇發生。幼兒中心欠缺規劃標準，現時全港只有約7千個資助名額，其中資助獨立幼兒中心（0-2歲照顧服務的主要提供者）只有7百多個，平均使用率自2011/12年起一直維持在99%或以上，部分輪候時間更超過一年，反映服務早已供不應求，在有限資助下收費高昂，家長面對經濟壓力、個人及家庭問題、育兒重擔，在缺乏支援下虐兒風險驟增。本會建議政府大幅增加可負擔的幼兒照顧服務，長遠應設立以幼兒人口為基礎的規劃標準，以減輕家長照顧幼兒的壓力，同時亦可提供親職教育，提升家長培育幼兒的能力。

3 設立嚴重虐兒個案檢討機制及加強兒童死亡檢討機制

3.1 設立具法定權力的嚴重虐兒個案檢討機制

本會知悉社署於2016年中已就設立嚴重虐兒個案檢討機制展開研究，本會期望有關機制盡快得到落實。

3.2 將「兒童死亡檢討機制」升格及賦予法定權力

本會認為要讓有關機制發揮應有作用，必須將檢討委員會放置於跨部門層面（而非社會福利署下），並賦予法定權力及充足資源，以取得必要的資料作分析、提出有影響力的建議並監察執行情況。

4 完善法律對兒童的保護

4.1 本會建議研究制定專門法例，以保護兒童免受各種形式的虐待，特別是家長施行的體罰、精神/心理虐待、以及兒童接觸家庭暴力等現時未有清晰界定為虐待兒童的行為。鑑於家庭暴力不但對受害人的身體造成傷害，亦可能對兒童帶來嚴重而且長遠的負面影響，聯合國兒童權利委員會就《兒童權利公約》第19條發表的第13號一般性意見，已將「接觸家庭暴力」納入「精神暴力」的一種⁶。

4.2 本會明白立法與社會觀念改變必須相輔相成，因此政府應同時加強教育公眾有關體罰、精神或心理虐待和接觸家庭暴力對兒童造成的傷害，並就立法禁止有關行為展開廣泛的公眾諮詢。

— 完 —

⁶聯合國兒童權利委員會就《兒童權利公約》第19條發表的第13號一般性意見(2011年)：兒童免遭一切形式暴力侵害的權利

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f13&Lang=zh