

敬啟者：

**保護兒童免受傷害及促進兒童最佳福祉**

香港小童群益會關注兒童的身心健康發展，重視兒童為本權益及其福祉的保護，為不同需要及背景的兒童提供多元化及全面關顧的服務，並堅守對兒童受到任何傷害之「零容忍」立場。而就最近5歲女孩瑞臨懷疑受虐致死及持續揭發的嚴重虐兒個案，本會感到十分痛心。本會就事件提出以下立場：

1. 本會強烈建議政府就近年發生的多宗涉及嚴重虐兒及可避免的慘劇作出個案分析調查，委任一個具法律效力的專家小組就個案的處理和保護兒童系統和政策上作出根本性的檢視和建議，從而改善現行政策上的不足和系統上的缺口。
2. 《兒童權利公約》(公約)自1994年起已在香港生效，並於回歸後繼續適用於香港。公約中有不少條文涉及有關保護兒童免受虐待的內容，香港政府必須履行公約中的條文，確保相關政策及措施能確切預防、識別、介入和處理虐待兒童的個案。

此外，本會促請政府及社會各界就兒童保護應立即採取全面的政策檢討和改革，現作出以下三項建議：

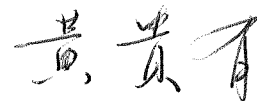
1. 從政策層面更新社會對保護兒童的思維以至系統機制；
2. 建立全方位之社區防護機制與平台-加強對潛在危機嬰幼兒家庭之及早辨識和及早支援；
3. 社會各持份者對保護兒童的範式轉變，並加強保護兒童之敏感度及判斷力。

隨函附上本會「就兒童保護的立場和倡導意見書」，以喚起政府當局、議會、各界團體和人士對保護兒童及兒童應有之權利的關注，使兒童能在一個安全、友善、關愛的社會中健康快樂地成長。

此致

香港特別行政區  
立法會福利事務委員會主席及各委員  
(經由：事務委員會秘書處)

香港小童群益會 署理總幹事



黃貴有博士, MH 謹啟

二零一八年二月二十六日

附件：香港小童群益會就兒童保護的立場和倡導意見書

## 就兒童保護的立場和倡導意見書

### 一、本會對保護兒童的立場

兒童是社會的未來主人翁，標誌著社會的前景和希望。香港小童群益會一向關注兒童的身心健康發展，重視兒童為本權益及其福祉的保護，對於兒童的心理、生理的任何程度傷害，本會一直堅守的是「零容忍」立場。對於最近5歲女孩瑞臨懷疑受虐致死的個案，本會感到十分痛心。

這個經年不斷發生的疏忽照顧兒童問題，以及近期持續揭發的嚴重虐兒及受虐致死個案，已揭示現存保護兒童系統之失效，必須趁此機會好好檢討反省。本會就事件提出以下立場：

1. 本會強烈建議政府就近年發生的多宗涉及嚴重虐兒及可避免的慘劇作出個案分析調查，委任一個具法律效力的專家小組就個案的處理和保護兒童系統和政策上作出根本性的檢視和建議，從而改善現行政策上的不足和系統上的缺口。
2. 《兒童權利公約》(公約)自1994年起已在香港生效，並於回歸後繼續適用於香港。公約中有不少條文涉及有關保護兒童免受虐待的內容，香港政府必須履行公約中的條文，確保相關政策及措施能確切預防、識別、介入和處理虐待兒童的個案。

### 二、本會對促進保護兒童的建議

本會就著保護兒童免受任何形式的傷害，促請政府及社會各界就兒童保護應立即採取全面的政策檢討和改革，情況以達刻不容緩的階段。現作出以下三項建議：

#### 1. 從政策層面更新社會對保護兒童的思維以至系統機制

本會期望兒童事務委員會成立後可盡快啟動「兒童政策」的制訂。有效的保護兒童方案，應納入屬於主理香港兒童及青少年(0-18歲)發展的「兒童政策」層面。「兒童政策」建議由一獨立和法定的「兒童事務專員公署」，負責統籌協調和評估所有影響兒童身心健康、以至免受侵害的課題，制定相關之指導政策原則，從立法以至各界作出兒童保護策略及資源配套，並作監督。「兒童事務專員公署」可由專責的「兒童事務專員」來領導及處理所有兒童及青少年(0-18歲)涉及之問題，並直接向行政長官匯報，以便能及時作出決定和確保兒童的最佳利益。

具體虐兒問題處理建議方面，就著偵測機制及跟進監測，本會倡議(一)透過立法作強制性舉報，實施(專業同工)強制性舉報虐兒機制，令專業同工遇到懷疑虐兒事件時不需遲疑，立即轉介、舉報及處理，以確保虐兒問題能及早辨識及得到適切到位的社會資源介入。

「兒童事務專員公署」具體跟進包括：(一)建立統一的虐兒個案資料庫及數據收集，並可作不同的持份者易於查閱、公共分享；(二)建立機制統籌處理虐兒事件的部門作出緊密協調，並定期檢視虐兒個案的處理程序；(三)就虐兒個案的狀況進行分析及研究；(四)直接調查嚴重虐兒及死亡個案；(五)探討會否立法禁止對兒童施以體罰及(六)多專業個案會議(MDCC)，設定一獨立代表兒童福祉的社工，對涉及兒童及青少年的家庭暴力被虐或目睹家暴的兒童及青少年，作該受虐福利計劃作獨立的評估及對跟進服務監察，確保提供及到位。

## 2. 建立全方位之社區防護機制與平台-加強對潛在危機嬰幼兒家庭之及早辨識和及早支援

參考不少國家的兒童政策，源於以兒童福祉優先，制定各層面從預防至支援的原則方向、政策及服務資源以防止兒童虐待。澳洲以公共衛生及社會工作常用的預防介入模式參考，將之應用於兒童政策，強調普及預防措施，以識別個別家庭及兒童的需要，從而提供支援服務，避免其因缺乏支援而演變成為「高危」家庭。

2.1 及早介入，優化兒童身心全面發展服務，在及早識別及支援危機因素之組群及具危機因素而育有初生及幼兒家庭，提供針對性之社區服務配套。

2.1.1 從2013至2016所呈報虐兒個案數據，顯示施虐者中，最常見的卻是受虐兒童的父母。反映了嬰幼兒家庭之照顧壓力及需要，建議政府需投放更多資源於及早預防服務，透過優化兒童身心全面發展服務，包括廣泛性為新生嬰兒家庭提供外展式之探訪服務，推行具針對性及生活化的家長親職支持式教育，一方面支援其親職壓力和情緒處理，另一方面，充實家長的管教技巧，並且明白孩子的成長需要，以及家長的角色和責任。尤其對有危機因素之組群，如貧困家庭、單親家庭、新來港家庭、重組家庭、有情緒困擾或濫藥家長，更應藉著加強非政府機構的地區協作，主動出擊，提供適切而到位的支援服務。

2.1.2 本會倡導應在不同之社區/分區，發展以鄰里社區資本之網絡支援計劃，由鄰舍層面及家長街坊之社區資本，經社工構建成為支援有育兒壓力之非正式社區承托平台。並從母嬰健康院1.5歲後至3歲前，加強社區對有需要嬰幼兒家庭之服務支援。本會過去亦有不同之社區資本計劃，從守望兒童、以至支援產後有情緒困擾之新生母親，透過基層家長彼此間及跨界別協作，在不同住區，推動共同關注及守護兒童健康安全成長。

2.2. 本會建議強化幼兒照顧之系統機制及資源和服務，並加強其在及早識別、及早支援之功能

2.2.1 因應及早介入的兒童政策理念，加強對釋放婦女勞動及雙職家長的資源，包括增加對2-3歲N班學童津貼及名額，同時為幼兒提供優質的幼兒照顧服務，讓家長能兼顧工作及照顧子女。長遠而言政府應增加長全日制學校數目，以加強對雙職家長的支援。

2.2.2 設立幼稚園/幼兒中心到校社工之社會服務資源，以發揮預防、識別和服務介入。同步加強幼稚園及小學教職員在辨識及處理虐兒方面的培訓、督導及指引，透過幼兒從業員協作，及早辨識及為有照顧特別需要、育兒壓力之家長作適切的跟進和支援，發揮預防、及早識別和介入的功能。此外，教育局應檢視及建立幼稚園有關學生缺課的指引和通報機制，確保缺課的幼稚園個案，能獲得適切的跟進。

2.3. 恆常化於小學設立具督導支援的「一校一社工」服務，加強輔導功能

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。「小學全方位輔導服務」之社工或輔導人員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；社署資源之駐小學社工，則主力個案輔導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。

### 3. 社會各持份者對保護兒童的範式轉變，並加強保護兒童之敏感度及判斷力

- 3.1 兒童在社會的不同體制屬沒有權力、未能發聲的弱勢群組，他們依靠社會各界負起責任為他們發聲及爭取權益。政府及社會各持份者應有所承擔，推動對於保護兒童的積極態度和思維，以兒童最大利益為優先，對於家長任何程度的暴力管教方式都抱有基本「零度容忍」之立場取態，以能及早識別及早介入虐兒事件。
- 3.2 在專業前線工作人員培訓方面，須加強以兒童為本理念導向的專業培訓，提升前線工作人員對兒童和青少年是否遭受或經歷家暴及其他虐待事件的敏感度。在解讀兒童和青少年的不當行為時，應先了解孩子不當行為背後深層的原因，了解兒童直接/非直接受虐之心理身體特性。持續的培訓促使具備有一定的知識，在有需要時轉介相關支援服務。另外，公眾教育亦須加強，提昇社會人士對受家庭暴力及性暴力兒童及青少年的關注及支援。
- 3.3 針對涉及家庭暴力個案的處理，兒童可以是直接受害人，身體和精神上受到傷害，亦可以是間接受害人，因目睹家暴而承受心理創傷。因此，須加強前線社工在評估兒童是否需要開啟個案處理機制，不只單以人身安全為考慮，亦須同步關注精神上受虐或目睹家暴的兒童。在服務提供上，參照外國經驗，以兒童福祉及社區不同協作者向度，就兒童保護範疇，建立全面及共同採納的兒童心理創傷評估工具和介入向度、介入目標及結果為本與服務跟進，評估社會工作者及不同專業治療人員的角色和人力資源需求，建立有系統的兒童支援服務機制。
- 3.4 保護家庭及兒童服務課及綜合家庭服務中心，在資源限制情況下，兒童需輪候較長時間才得到專業心理治療服務。預防勝於治療，前引述2010年中央政策組的研究，顯示受虐兒童的企圖自殺、精神健康和先天性畸型/染色體異常的健康問題比率，皆比香港一般兒童為高。而根據本會兒童創傷輔導服務提供之經驗，及早介入及協助復原，是有效令兒童及其家庭重拾力量，抗逆成長。從兒童長遠心理健康成長為前提，並預防內化創傷經歷的角度，政府有需要檢視現時處理跟進虐兒個案之專業人力資源是否足夠，以致影響前線同工作出支援，並強化以兒童為本的導向改善服務。

### 三、本會對現存保護兒童政策失效的分析

#### 1. 保護兒童機制的漏洞

本港現有之保護兒童體系是採納自願式通報機制，從通報至立案，屬短暫的危機處理，並不具法律效力，由社會福利處統籌，透過跨專業協調處理虐兒個案，處理程序及分工按「處理虐待兒童個案程序指引」(指引)，當中包括轉介、調查和跨專業會議及福利計劃制定。該指引著重行政和操作性質，實施已四十多年，而最近的修訂為 2015 年。然而，本港虐兒案件持續不斷發生，兒童受到傷害以至生命受到威脅之嚴重程度加劇，突顯指引本質，對於全面審視趨勢、分析及制訂預防方案，處理根本的社會問題及有效防止悲劇的發生，並未能發揮得到全面保護兒童免受虐待之效。

#### 2. 本港虐兒趨勢及狀況未有充份的數據分析，及早識別/支援危機家庭及兒童仍存在很大困難

近年尤其幼兒受虐問題愈趨嚴重，根據社會署資料，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三成，當中大部份虐兒者為父母，涉及身體虐待/疏忽照顧分別為 48%(2013)及 53%(2016)，虐待性質分類主要從身體虐待/對兒童疏忽照顧個案，當中尤針對嬰幼兒之身體虐待，於同類組別中佔 55%(2013)至 40%(2016)，而嬰幼兒之疏忽照顧方面，則從 21%(2013)大幅增至 49%(2016)，反映及早介入嬰幼兒家庭作出支援保護之迫切性。

唯現時呈報數字只屬冰山一角。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，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、疏忽照顧，與及多種虐待)的普遍性。研究發現各種虐兒情況甚為普遍：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，即每年約 900 個之新呈報虐兒個案。另按 2010 年中央政策組一項本港受虐兒童的研究顯示，2001-2010 年間的受虐兒童個案中，有超過 4500 人只出現在醫院管理局的系統中，並因著種種原因而未有出現在社會福利署「保護兒童資料系統」中，當中包括經召開多專業個案會議(MDCC)卻往往因不同專業對虐兒之容忍尺度寬鬆，未被確立開啟的個案。

本會認為虐兒事件從有效的辨識、確立與呈報的數據蒐集和分析，是了解及預防虐兒問題的重要部分。在現時政府欠缺就虐兒事件呈報的統一數據搜集機制，以至政府各相關部門及醫院管理局在處理本身虐兒數據的報告方式，均未能就虐兒事件作出深入有用及持續的統計分析，以呈現當中的問題或現

象，這有礙及早識別高危家庭及兒童並制定具針對性之保護兒童政策及有效預防措施。

### 3. 及早識別、及早支援之社區體系與服務不足，令保護兒童機制出現斷層

#### 3.1 識別學前被虐幼兒機制以至及後支援服務未能到位：

「兒童身心全面發展服務」是一項跨界別的兒童發展服務，成立十年以來效果顯著，得到各方面的高度評價，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。從前段虐兒數據顯示，0-2歲幼兒被虐的個案近年大幅上升，反映「兒童身心全面發展服務」在識別0-2歲個案上，確能發揮及早辨識之作用。惟就1歲半-5歲這個組群，基於幼兒歲半起已完成大部份的免疫接種而絕少再到訪母嬰健康院，衛生署便難以持續跟進。故若只以母嬰健康院作為主要及早識別及服務轉介平台，仍然存在嚴重缺口。

此外，在識別需要後之社區支援未能到位。按現時程序，需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，過程須經過多重系統關卡，且基於綜合家庭服務中心每位社工處理近一百個個案，未能以主動的方式如：家訪或展外服務，接觸案主及其家庭，因而十分依靠家長之積極性，往往難以有效協助欠缺求助動機、社會關係和資源匱乏以至家庭危機較大的家庭個案。

#### 3.2 幼兒社會服務系統對識別虐兒個案較薄弱

幼兒照顧的服務提供是家庭支援中重要的一環，對雙職家庭尤其重要。據勞工及福利局之數字，現時各類幼兒中心服務名額遠低於人口的增長及雙職家庭的需求。由於兩至三歲班(即N班)由社會福利署提供的服務，並未因應十五年免費教育而同步增加N班的資助，導致N班學費高昂，尤其令低收入基層及有照顧幼兒壓力之家庭，而2-3歲在之社區服務提供及支援並未有常規系統設置，因而令這些家庭未能取得適切幼兒照顧服務。這類別家長為節省開支或因難以覓得託管名額，亦有可能把幼兒交託給他人照顧，甚或把幼兒留在家中，導致疏忽照顧及兒童安全的問題。單從2013至2016所呈報虐兒個案數據，反映了有關家庭在照顧幼兒所面對的壓力及需要。

基於幼稚園的人力資源狀況與中小學不同，現時僅有少數辦學團體或學校有能力透過自負盈虧的方式聘任社工，但因資源有限，能聘任社工的學校，社工一星期也只能到校一或兩天，因此，在跟進個案時常有延誤。而大多數幼稚園並沒有相當於社會署在中學駐校社工的配置（包括前線社工及專業督導人員），也沒有相當於教育局在小學透過「全方位輔導服務」聘任的社工人員。幼師的專業培訓集中於培育幼兒各方面的成長發展，有別於社工所具備之處理人際關係及家庭問題的專業知識與技巧。要求單一幼師專業去識別和處理虐兒個案，與懷疑施虐者溝通以至能作出書面舉報之技巧，極為不足。

### 3.3. 小學社工服務定位及安排，未能為學生及家庭提供持續穩定的輔導

學生個人及家庭問題愈趨複雜，現時小學輔導服務之資源主要由教育局提供撥款，在「全方位學生輔導服務」資助定位下，其性質主要是學校教育的一部分，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），以照顧學生多元的成長需要、教育和課程的改革各領域。在現行操作上，一方面，「全方位學生輔導服務」的資助要求學校以投標的方式去決定服務提供機構，這令社福機構在提供服務時欠缺財政的穩定性及持續的服務提供。另一方面，礙於全方位學生輔導服務津貼有限，社福機構在資源緊拙下，未能聘任有經驗的前線社工及專業督導人員，為有輔導需要的學生及其家庭作及早識別。

## 4. 社會各持份者應對保護兒童的承擔和使命

香港欠缺一整全的兒童政策，明確申明整個社會對於保護兒童及兒童的身心健康充份發展的期許願景和責任承擔。兒童不是父母的私有財產，社會的所有成員和機構都負有保護兒童免受虐待及健康成長的責任，並締造理想之社會環境，積極保障兒童的福祉及顧及他們的最佳利益。然而，目前之社會氣氛，對於兒童之關愛與保護，較著重視為家庭內部的事務及管教尺度、公共介入亦只局限於個別專業人員之敏感度回應。至於服務的提供上，現時在虐兒及家暴個案中，針對保護兒童的跟進服務，保護兒童及家庭服務課以至綜合家庭服務中心社工分別亦有逾四十及過百之個案，基於繁重的工作量及兼顧整體家庭的需要，側重安全層面的保護，加上兒童為本之焦點敏感度不足，對於支援兒童尤其心理需要及影響之獨立福祉的評估以致跟進則較少關注。

二零一八年二月二十六日