

節錄自香港法律改革委員會轄下的導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡個案小組委員會發表題為“導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡或受到嚴重傷害個案”的諮詢文件

第 8 章 有關舉報虐待個案的問題及其他觀察

引言

8.1 除了檢視本地與訂立“沒有保護”這項新罪行有關的法律和程序，並比較其他地方在這方面的情況外，我們在研究過程中，也考慮了另外某些關於保護兒童及其他易受傷害人士的更廣泛問題。

8.2 其中一個問題關乎舉報虐待個案的責任，即這些責任（不論是自願或強制的）如何運作、有何影響和成效如何。雖然嚴格來說，此問題並不屬於我們的研究範圍，但卻與我們改革建議背後的理念緊密相關，這就是說，能夠保護易受傷害人士免受傷害的人應採取合理步驟，提供有關保護。因此，我們在本章及附錄 VI 列述有關香港及其他司法管轄區舉報責任的研究資料，以及一些相關問題的概括分析。我們相信，上述資料將有助政府及其他相關機構考慮如何進一步制定這複雜範疇的政策。

8.3 在開始探討舉報責任前，下文先行回顧香港法律改革委員會（“法改會”）以往曾就保護兒童及保護易受傷害成年人提出的改革建議（部分建議有待落實），藉此再次令政府及公眾注意這些建議。

法改會較早前提出的相關改革建議

在家事法法律程序方面保護易受傷害人士

8.4 法改會在 2005 年 3 月發表的《子女管養權及探視權》報告書，¹ 是法改會在兒童監護權和管養權研究項目之下發表的一系列四份報告書中的最後一份。² 該報告書的 72 項建議的重點，是把一個新的共同承擔父母責任模式引入香港的家事法，以取代現行離婚法律程序中法院命令的“管養權及探視權”模式。由於這些修改對

¹ 香港法改會，《子女管養權及探視權》報告書（2005 年 3 月），載於：<https://www.hkreform.gov.hk/tc/publications/raccess.htm>

² 其餘三份較早前發表的報告書分別是《兒童監護權》報告書（2002 年 1 月）、《國際性的父母擄拐子女問題》報告書（2002 年 4 月）及《排解家庭糾紛程序》報告書（2003 年 3 月）。

可能涉及家庭暴力的離婚個案會有潛在影響，因此，該報告書第 11 章就“特別為涉及家庭暴力的案件而設的考慮因素”，臚列了 13 項建議。³

8.5 雖然該報告書所提出的 72 項建議當中，有些已經落實，但我們注意到很多還未落實。據我們了解，主要原因是社會人士反對就法院命令採用建議中新的共同承擔父母責任模式。⁴

檢討香港處理家庭暴力的一般法律

8.6 法改會在《子女管養權及探視權》報告書的建議 33 中，建議政府應檢討關於家庭暴力的法律，並應引入改革措施改善該等法律的涵蓋範圍和成效。法改會又在建議 34 中，建議依循新西蘭（當時）的《1985 年家庭暴力法令》（*Domestic Violence Act 1985*）第 3 條，為“家庭暴力”引入一個廣闊而且兼收並蓄的定義。（我們注意到，自上述建議提出後，當時的《家庭暴力條例》（第 189 章）分別在 2008 年及 2009 年作出兩次重大修訂，擴大針對家庭暴力的強制性濟助的適用範圍，並將涵蓋範圍擴大至同性關係，從而制定成為現行《家庭及同居關係暴力條例》（第 189 章）的條文。⁵）

法定的考慮因素清單

8.7 法改會在該報告書的建議 3 中，建議引入法定考慮因素清單，以協助法官在涉及兒童的〔管養權及探視權〕法律程序中作出裁決時，行使酌情權，考慮如何去切合有關兒童的最佳利益。法改會所建議清單上供法庭考慮的因素之一，與“涉及兒童或其家庭的任何成員的家庭暴力”有關。⁶ 雖然考慮因素清單仍未以法定形式落實，但我們注意到，香港法庭現正採用的考慮因素清單，與法改會所建議者大致相符。⁷

為處理涉及家庭暴力案件的人員提供持續的培訓

8.8 法改會在該報告書的建議 39 中，建議應“為所有在家事司法制度內工作的界別（包括法律界及司法機構）提供持續的培訓，

³ 香港法改會（2005 年 3 月），同上，第 234 至 256 頁。

⁴ 關於該法改會報告書所載建議的最新落實情況，見：
<https://www.hkreform.gov.hk/tc/implementation/index.htm#49>

⁵ 見 Anne Scully-Hill, “Domestic Violence in Hong Kong”, 載於 Philippa Hewitt (主編), *Family Law and Practice in Hong Kong* (2014 年第 2 版) 第 14 章。

⁶ 建議 3(v)：見香港法改會（2005 年 3 月），同上，第 195 頁。

⁷ 例如 *SMM v TWM (Relocation of Child)* [2010] HKFLR 308, [2010] 4 HKLRD 37。P v P (Children Cusody) [2006] HKFLR 305，第 52 及 53 段。

亦有需要提高該等界別對家庭暴力給兒童及其同住父母所造成的影響的認知程度。”⁸

8.9 除了法律界及司法機構外，為工作上可能接觸家庭暴力個案的前線人員（例如教師、社會工作者（“社工”）、醫生、護士及警方）持續提供家庭暴力問題方面的培訓，尤為重要——這可促進有關人員及早識別和介入虐待個案（見本章稍後部分關於舉報責任的討論）。我們注意到，社會福利署（“社署”）為前線專業人員舉辦不同的訓練課程，加強他們對處理家庭暴力，包括處理虐兒、親密伴侶暴力、虐待長者、性暴力及自殺等問題的知識，並增強他們在危機評估、預防暴力及創傷後輔導等方面的能力。⁹

8.10 在加強培訓處理家庭暴力個案的專業人士及前線人員的同時，推動這方面的公眾教育工作顯然同樣重要，藉此促進社會人士認識舉報虐待個案的需要，以助當局及早介入保護易受傷害人士。據了解，社署就此推行了多項持續的公眾教育計劃。¹⁰

長期研究

8.11 法改會在《子女管養權及探視權》報告書的建議 41 中，建議應對目擊家庭暴力及／或成為家庭暴力的受害人給兒童所造成的影響進行長期研究，並應對源自這些案件的法庭程序的資料進行仔細的搜集和分析。

8.12 然而，這方面的研究須在顧及該報告書所提述的保障資料問題的情況下進行，因此有需要在資料當事人於個人資料盡可能獲

⁸ 建議 39：見香港法改會（2005 年 3 月），同上，第 255 頁。

⁹ 由勞工及福利局、教育局、社會福利署、香港警務處、衛生署及醫院管理局提交，以供在立法會內務委員會兒童權利小組委員會 2018 年 1 月 23 日的會議上進行討論的文件：受家庭暴力影響兒童的權利（立法會 CB(4) 504/17-18(01)號文件）。載於：
https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub_com/hs101/papers/hs10120180123cb4-504-1-c.pdf

據了解，社署亦會派員出席教育局、醫院管理局、衛生署及非政府機構為前線服務人員舉辦的課程，提供保護兒童的訓練：見同上。

¹⁰ 見同上。即：

(1) 社署自 2002 年起推行“凝聚家庭、齊抗暴力”宣傳運動，透過舉辦全港性及以地區為本的宣傳和公眾教育活動，促進公眾認識家庭凝聚力及預防家庭暴力的重要性，並鼓勵有需要的人士及早尋求協助；

(2) 社署近年製作了一系列三套動畫短片，鼓勵父母培養子女面對困境的抗逆能力，並避免體罰和辱罵子女而傷害他們；

(3) 社署計劃在 2017-18 年度推出一系列的電視宣傳短片和電台宣傳聲帶，並且展示橫額及海報，宣傳保護兒童及防止虐待兒童的訊息；及

(4) 社署的地區福利專員亦在各區舉辦打擊家庭暴力及保護兒童的教育活動。

得保密一事上的權益，與促進本建議所提議進行的重大社會法律研究這個目標之間，達致謹慎的平衡。¹¹

其他相關建議

8.13 受照顧兒童。如需要向兒童或少年提供法定保護，社署的社工或警務人員可根據《保護兒童及少年條例》（第 213 章）（“該條例”）申請照顧或保護令。該條例賦權法院就上述兒童或少年發出監管令或委任法定監護人，¹² 亦訂明某些把看來需要受照顧或保護的兒童羈留在收容所或醫院的權力。¹³ 該條例所載的權力適用於以下兒童須受“照顧或保護”的情況：有關兒童曾經或正在受到襲擊、虐待、忽略或性侵犯；或健康、成長或福利曾經、正在或看來相當可能受到忽略或於可避免的情況下受到損害；或不受控制的程度達至可能令他本人或其他人受到傷害。¹⁴

8.14 就虐待而言，介入需有以下基礎：

“有關情況有甚於普通的人為失誤或不足，但所涉行為無須是蓄意或故意的。只要有關傷害或受到傷害的可能性可歸因於父母，便足以剝奪父母的權利。父母在提供照顧上（而非在品格上）必須有不足之處，但在品格可能會影響養育質素的範圍內，品格仍是相關的考慮因素。”¹⁵

8.15 如某兒童由多人共同照顧而受到傷害或虐待，在關於照顧及保護的法律程序方面，無須證明或識別須負責任的個別人士：¹⁶

“如無法識別施虐者的身分，法庭應在總結時述明這點，而非竭力識別某一人。如無法以相對可能性的衡量這舉證標準來識別某一施虐者，識別一群可能涉事的施虐者仍十分重要。”¹⁷

¹¹ 建議 41（長期研究）及 40（關於私隱的問題）：見香港法改會（2005 年 3 月），同上，第 256 頁。

¹² 由勞工及福利局、教育局、社會福利署、香港警務處、衛生署及醫院管理局提交，以供在立法會內務委員會兒童權利小組委員會 2018 年 1 月 23 日的會議上進行討論的文件：受家庭暴力影響兒童的權利（立法會 CB(4) 504/17-18(01)號文件），第 6 段。載於：https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub_com/hs101/papers/hs10120180123cb4-504-1-c.pdf

¹³ 《保護兒童及少年條例》（第 213 章）第 34E 及 34F 條。

¹⁴ 《保護兒童及少年條例》（第 213 章）第 34(2)條。

¹⁵ Keith Hotten, Azan & Shaphan Marwah, *Hong Kong Family Court Practice*（2015 年第 2 版），第 5.152 段。

¹⁶ 同上，第 5.153 段。

¹⁷ 同上。

8.16 法改會在《子女管養權及探視權》報告書中，考慮了根據該條例成為照顧保護令對象的兒童的狀況，並提出了一系列改革建議，包括關於社會福利署署長根據該條例可行使的權力的建議。¹⁸

8.17 *訂立司法指引以增補透過立法作出的改革。* 法改會在建議 36 中，建議應為司法機構的各級法院訂立指引，列明當家庭暴力被提述為拒絕或限制父母與子女聯繫的理由時，法院所應採取的做法。¹⁹

8.18 *向法院提供更多一些資料。* 法改會建議在父母的刑事紀錄可能與家庭暴力問題有關的情況下，應考慮容許審理聯繫令申請的法院取覽該等紀錄，以及不時獲告知在同一時期內針對施行家庭暴力者的其他法律程序的進展。²⁰

8.19 *關於私隱的問題。* 法改會在建議 40 中，建議政府應在顧及家事司法制度容易被濫用而披露受害人所在地點等資料的情況後，考慮檢討關於家庭虐待行為的受害人的保障私隱安排。²¹

在法庭程序中作證方面保護易受傷害人士

8.20 正如本諮詢文件較前部分所指出，²² 法改會在 2009 年發表《刑事法律程序中的傳聞證據》報告書，²³ 其中一項建議是賦予法庭酌情權，在信納有關證據屬於可靠的情況下，接納基於年齡、身體狀況或精神狀況的緣故，不適合作為證人的陳述者所作的傳聞證據。²⁴ 政府已跟進該法改會報告書的建議，而《2018 年證據（修訂）條例草案》已於 2018 年 6 月 22 日刊憲，並於 2018 年 7 月 4 日提交予立法會。正如上文所指出，政府預計這次改革將有利於保護易受傷害人士的特殊需要及權益。²⁵

在性罪行方面保護易受傷害人士

8.21 《刑事罪行條例》（第 200 章）訂有多項旨在保護易受傷害人士（包括兒童和精神上無行為能力的人）的法定性罪行。這些

¹⁸ 建議 55 至 67，香港法改會（2005 年 3 月），同上，第 277 至 287 頁。

¹⁹ 同上，第 253 至 254 頁。

²⁰ 建議 37，同上，第 254 至 255 頁。

²¹ 同上，第 256 頁。

²² 見上文第 2 章，第 2.173 至 2.174 段。

²³ 香港法改會，《刑事法律程序中的傳聞證據》報告書（2009 年 11 月）。該報告書的英文本載於：<https://www.hkreform.gov.hk/en/publications/rcrimhearsay.htm>

²⁴ 見香港法改會（2009 年 11 月），同上，建議 25，英文本第 130 至 133 頁。

²⁵ 見立法會參考資料摘要，律政司（2018 年 6 月 20 日），第 24 段，載於：https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/bills/brief/b201806221_brf.pdf

罪行包括：與年齡在 13 歲以下的女童性交（第 123 條）、與年齡在 16 歲以下的女童性交（第 124 條）、與精神上無行為能力的人性交（第 125 條）、拐帶年齡在 16 歲以下的未婚女童（第 126 條）、拐帶年齡在 18 歲以下的未婚女童為使她與人性交（第 127 條），以及拐帶精神上無行為能力的人離開父母或監護人為使其作出性行為（第 128 條）。²⁶ 《防止兒童色情物品條例》（第 579 章）亦進一步保護兒童，使其免遭性虐待。

8.22 法改會轄下的性罪行檢討小組委員會在 2016 年 11 月發表諮詢文件，就改革涉及兒童、精神缺損人士，以及有人對之持信任地位的少年人的性罪行之相關法律提出初步建議。²⁷ 小組委員會為全面檢討實質的性罪行發表了一系列諮詢文件，該份諮詢文件是其中的第二份。²⁸

8.23 該諮詢文件的建議包括在香港同意年齡應劃一為 16 歲，以及新訂一系列涉及兒童及精神缺損人士的性罪行，這些性罪行無分性別，並可為上述易受傷害人士提供最佳的保護。這些性罪行大多牽涉保護原則，亦即是說，某幾類易受傷害人士應受保護，免遭性侵犯或剝削。該諮詢文件的主要建議如下：

- (i) 在香港同意年齡應劃一為 16 歲，並應不論性別和性傾向而適用；
- (ii) 涉及兒童及少年人的罪行應無分性別，並應分為兩類罪行，其中一類涉及 13 歲以下兒童，另一類則涉及 16 歲以下兒童，這些罪行可由成年人或兒童干犯；
- (iii) 涉及年滿 13 歲但未滿 16 歲的兒童的罪行是否應屬絕對法律責任罪行，這個問題應交由香港社會考慮；
- (iv) 年滿 13 歲但未滿 16 歲的人之間經同意下進行的涉及性的行為應繼續訂為刑事罪行，但認同控方有檢控酌情權；

²⁶ 其他罪行包括男子與精神上無行為能力的人作出肛交（《刑事罪行條例》（第 200 章）第 118E 條）、男子與男性精神上無行為能力的人作出嚴重猥褻作為（《刑事罪行條例》（第 200 章）第 118I 條），以及與病人性交（《精神健康條例》（第 136 章）第 65(2) 條）。

²⁷ 香港法改會轄下性罪行檢討小組委員會發表的《涉及兒童及精神缺損人士的性罪行》諮詢文件（2016 年 11 月），載於：
<https://www.hkreform.gov.hk/tc/publications/sexoffchild.htm>

²⁸ 性罪行檢討小組委員會就實質的性罪行發表的其他諮詢文件為：《強姦及其他未經同意下進行的性罪行》諮詢文件（2012 年 9 月）及《雜項性罪行》諮詢文件（2018 年 5 月）。

- (v) 新訂一系列涉及兒童的罪行，這些罪行無分性別，並可為兒童提供更廣泛的保護；
- (vi) 新訂一項為性目的誘識兒童的罪行以保護兒童，防止戀童癖者藉流動電話或互聯網與兒童通訊來進行誘識，以取得他們的信任和信心，意圖對他們作出性侵犯；
- (vii) 新訂一系列涉及精神缺損人士的罪行，這些罪行無分性別，並可提供更佳的保護；及
- (viii) 應否訂立法例處理對涉及就年滿 16 歲但未滿 18 歲的少年人濫用受信任地位的行為，這個問題應交由香港社會考慮。

8.24 法改會正着手完成實質的性罪行檢討最後報告書。

舉報虐待個案

引言

8.25 有證據顯示，虐待兒童（可假設兼指虐待其他易受傷害人士）的嚴重程度，往往會隨着時間而變本加厲，“*要防止受害人受到嚴重虐待，及早發現和介入至為重要。*”²⁹

8.26 非正式證據顯示，香港虐待兒童舉報個案的一些常見來源，是學校的教師和懷疑有虐待行為家庭的鄰居。其他舉報個案的常見來源包括社工、警方、醫生和護士。雖然我們明白隨着公眾意識提高，虐待兒童個案的舉報數字近年有所上升，但有評論指出，有關舉報個案的數字“*相當可能嚴重低估實際情況，只佔低至個案總數的 1-2%。*”³⁰

舉報的類型

8.27 從下文及附錄 VI 可見，部分司法管轄區以法規訂定強制舉報虐待個案的責任，但有關法例的涵蓋範圍和重點或有不同。³¹ 至

²⁹ 見 Phil W S Leung, William CW Wong, Catherine S K Tang and Albert Lee, “Attitudes and child abuse reporting behaviours among Hong Kong GPs” (2010 年) *Family Practice*; 0:1 to 7, 第 1 頁。

³⁰ Leung, Wong, Tang and Lee (2010 年)，同上，第 2 頁。

³¹ 例子見美國、加拿大和澳大利亞各州各省的相關法例，有關法例在以下文章討論：Benjamin P Mathews and Maureen C Kenny, “Mandatory reporting legislation in the USA, Canada and Australia: a cross-jurisdictional review of key features, differences and issues” (2008 年) *Child Maltreatment*, 13(1), 第 50 至 63 頁。

於其他司法管轄區，例如香港，雖然政策提倡舉報虐待個案，但舉報與否純屬自願，並非強制。³²

8.28 “強制舉報責任”規定，凡懷疑或知悉有人虐待或忽略兒童，必須舉報（即決定是否舉報的專業酌情權有限）。為履行這項責任而須採取的行動僅限於舉報個案，舉報完畢即已履行責任。沒有舉報的人很可能會受制裁。³³

8.29 關於這範疇的其他概念模式包括“採取行動的責任”和“分級回應”。³⁴ 採取行動的責任是刑事法規所訂的特定責任，規定所有人如知悉或相信有人犯了嚴重的可公訴罪行，都有責任將之披露。這項責任在舉報個案後仍然繼續適用。如需採取進一步行動保護易受傷害人士，負有採取行動的責任的人必須採取有關行動，並有責任決定甚麼行動是適當的。沒有妥善履行此責任者很可能會受制裁。³⁵

8.30 根據分級回應的做法，保護兒童服務制度可按照初始危機程度，靈活地以多於一種方式來回應獲篩選的苛待兒童舉報個案。個案獲篩選後，便會進入第二次篩選，以決定給予有關家庭哪種類型的保護兒童服務回應。³⁶

8.31 屬中危至高危的舉報個案，包括指稱嚴重身體虐待或性虐待、存在對兒童造成傷害的迫切風險，或法庭相當可能會干預的個案，會安排展開傳統的調查，並會以如同其他調查的方式，通過保護兒童制度處理。相比之下，屬低危至中危的舉報個案則可獲安排家庭評估而不進行調查，這類個案有多種界定方法（但一般而言通

³² 例子另見下文及附錄 VI 關於新西蘭和英國的討論。

³³ Ben Mathews & Donald Bross, *Mandatory Reporting Laws and the Identification of Severe Child Abuse and Neglect, Child Maltreatment: Contemporary Issues in Research and Policy 4* (2015 年, Springer), 第 11 至 12 頁。

³⁴ 見 Ben Mathews, “Chapter 1: Mandatory Reporting Laws: Their Origin, Nature, and Development over Time” 的討論，載於 Mathews & Bross (2015 年)，同上，第 6 頁。

³⁵ 無論如何，有關人士也可能負有普通法下的責任而須在某些情況下舉報個案或採取行動。見 Keith Hotten, Azan & Shaphan Marwah, *Hong Kong Family Court Practice* (2015 年第 2 版)，第 5.161 段：

“識別懷疑虐待個案並採取適當行動也很重要，因為不這樣做，便可能會構成違反身為父母或涉及兒童福利的相關專業人士（例如警務人員、教師、社工、醫療專業人員）的責任。雖然任何人是否有責任及其責任的範圍將視乎情況而定，但法庭相當可能裁定有普通法責任去舉報懷疑虐待個案。”

³⁶ Mathews & Bross (2015 年)，同上，第 429 至 430 頁。

常涉及忽略及精神虐待，有時則是基於與貧窮有關的需要）。³⁷ 該評估的重點在於為有關兒童的照顧者及有關兒童提供服務。³⁸

其他司法管轄區的舉報虐待兒童個案情況概覽

8.32 2007 年，國際防止虐待及忽略兒童協會（International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect (ISPCAN)）向 161 個國家尋求關於不同事項的資料，包括是否有透過立法或政策方式訂定舉報虐待兒童個案的責任。³⁹ 在 72 個有回應的國家中，49 個表示在法律或政策上有訂定該等責任，12 個則表示採用由專業人士自願舉報的做法。⁴⁰

8.33 該研究發現，巴西、丹麥、芬蘭、法國、匈牙利、以色列、馬來西亞、墨西哥、挪威、南非和瑞典訂立了“頗為概括的”舉報責任法例。⁴¹ 沙地阿拉伯也引入了強制舉報法律，有關法律被評為有利於識別個案。⁴² 相比之下，美國、加拿大和澳大利亞各州各省的立法機關，則“一直細心留意有關法律在過去數十年間的發展情況，而這些司法管轄區的相關法律，亦因應新現象和保護兒童制度的成敗例証，繼續逐步發展。”⁴³

8.34 應否施加強制舉報懷疑虐待及忽略個案的責任，是個具爭議性的議題。一方面，及早舉報懷疑虐待個案能促使當局採取積極行動，結束受危害兒童或易受傷害人士所受的苦楚，並將須對此負責的人繩之於法。另一方面，出於好意但錯誤舉報虐待個案（例如確是發生意外造成損傷或出現其他醫療問題），可能會對涉案的家庭帶來破壞性的社會和法律後果。

8.35 某些司法管轄區（例如英國和新西蘭）選擇不制定有關強制舉報的法律。馬修斯（Mathews）和肯尼（Kenny）指出，似乎如此選擇是“基於不同理由，包括認為會有過度舉報無辜個案的危險，

³⁷ 同上。

³⁸ 同上，第 11 至 12 頁及第 429 至 430 頁。

³⁹ 見 Mathews & Kenny（2008 年），同上，第 50 頁，引用 D Daro（主編），*World Perspectives On Child Abuse*（2007 年，第 7 版，Chicago, IL: International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect）。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 同上。

⁴² Mathews & Bross（2015 年），同上，第 14 頁。

⁴³ Mathews & Kenny（2008 年），同上。作者繼而指出，“這些立法上的差異，印證了有關法律是在具爭議性的規範領域內施行的。關於發現、舉報和回應虐待及忽略個案的法律和政策，在理論上和實際上都錯綜複雜，並須與每個社會的政治、經濟、社會和文化力量並存。”

而過度舉報被視為會對兒童和家庭的利益有負面影響；以及會抽調原本可用於已知應予援助個案的稀有資源。”⁴⁴

8.36 下文載述關於強制舉報的更詳細討論，包括其各種利弊與影響，而附錄 VI 則載有更多關於若干普通法司法管轄區所採取舉報做法的資料。下文會先說明在香港實行的自願舉報制度。

自願舉報：香港的舉報虐待個案現況

引言

8.37 正如上文所述，香港現時並無針對虐待兒童及虐待易受傷害人士的強制舉報制度。⁴⁵ 然而，關於自願舉報虐待兒童及虐待長者個案的詳細指引，則載於社署所發布的程序指引，即《處理虐待兒童個案程序指引》⁴⁶ 及《處理虐老個案程序指引》⁴⁷。這些指引為相關部門／單位（包括社會服務單位、警方、醫務人員、房屋署等），提供處理懷疑虐待個案以及部門／單位間合作程度的指引，以便為受害人提供最適切的服務和照顧，並防止虐待事件再次發生。

8.38 社署也發布了《處理成年人性暴力個案程序指引》，並就涉及虐待配偶的懷疑虐待個案發布《處理親密伴侶暴力個案程序指引》。⁴⁸ 社署亦已就精神缺損人士發布《處理虐待智障／精神病患成人個案工作指引》。⁴⁹

社署的《處理虐待兒童個案程序指引》

8.39 《處理虐待兒童個案程序指引》最近在 2015 年修訂，解釋香港保護兒童制度的不同範疇如何融合運作，⁵⁰ 並列有“識別可能

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 見 Leung, Wong, Tang and Lee (2010 年)，同上，第 1 頁。另見 G Fung，香港警務處，“Legal and judicial aspects: crime detection, law enforcement and extradition”，文章發表於 *UNESCO Expert Meeting on Sexual abuse of children, child pornography and paedophilia on the internet: an international challenge*，巴黎，1999 年 1 月 18 至 19 日(CII-98/CONF.605/13 (E))，第 2 頁。

⁴⁶ 社署《處理虐待兒童個案程序指引》（2015 年修訂版），載於：
https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_family/sub_fcwprocedure/id_1447/；以及
[https://www.swd.gov.hk/doc/fcw/proc_guidelines/childabuse/Procedural%20Guide%20for%20Handling%20Child%20Abuse%20Cases\(Revised%202015\)_updated%20May%202017_TC.pdf](https://www.swd.gov.hk/doc/fcw/proc_guidelines/childabuse/Procedural%20Guide%20for%20Handling%20Child%20Abuse%20Cases(Revised%202015)_updated%20May%202017_TC.pdf)

⁴⁷ 社署《處理虐老個案程序指引》（2006 年修訂本），載於：

https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_elderly/sub_csselderly/id_serabuseelder/

⁴⁸ 社署《處理親密伴侶暴力個案程序指引》（2011 年修訂版），載於：

https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_family/sub_fcwprocedure/

⁴⁹ 社署《處理虐待智障／精神病患成人個案工作指引》（2012 年 7 月），載於：

<https://www.swd.gov.hk/doc/rehab/vrs/abuse%20guidelines.pdf>

⁵⁰ 一般資料見社署《處理虐待兒童個案程序指引》（2015 年修訂版），同上。

發生虐兒事件的一覽表”（包括一系列虐待兒童的“指標”和“特徵”）及“危機評估指引”，以助評估個別據報懷疑受虐兒童可能面對甚麼水平的危機（究竟是“低危”、“中危”或“高危”）。⁵¹

8.40 為了協助舉報者，《處理虐待兒童個案程序指引》為最有可能發現和舉報虐待兒童個案的各類專業人士，提供針對性的指引（分別載於不同章節），包括分別為社工、臨床心理學家、醫院或診所的醫生、護士及輔助醫療人員、學校和幼稚園的人員、警方及其他人士而設的特定舉報指引（以及適用於已舉報個案的跟進程序資料）。⁵²

8.41 舉例說，該程序指引第二十章以醫院管理局轄下各醫院或診所的工作人員為對象。第 20.1 段述明：

“醫管局轄下各醫院／診所的醫生、護士及輔助醫療人員應熟讀處理懷疑虐兒個案的程序，並應參閱第二章的可能發生虐兒事件的指標及危機評估指引，留意兒童是否有被虐跡象。假如在兒童身上發現可能曾發生性侵犯事件的徵狀或跡象，醫生、護士及輔助醫療人員應按照附錄 IV 的為披露被性侵犯兒童服務人士的指引及附錄 XVI 的兒科病房、急症室及參與處理虐待兒童個案人員的指引，處理有關個案。”

8.42 第 20.4 段指出，醫院管理局轄下醫院的兒科部設有指定的“虐兒個案統籌醫生”，他們與“醫務社工”及其他人士緊密合作，共同處理虐待兒童個案，包括接收由醫生和職員所轉介可能涉及虐待兒童的個案。⁵³

8.43 《處理虐待兒童個案程序指引》強調以下原則：

- 在處理虐待兒童個案時，應時刻以兒童的安全、需要、福利和權利為最優先考慮；
- 必須認真看待懷疑有虐兒跡象的個案或接獲的懷疑虐兒個案舉報，並盡早展開調查；

⁵¹ 見社署《處理虐待兒童個案程序指引》（2015 年修訂版）第二章，同上。

⁵² 見社署《處理虐待兒童個案程序指引》（2015 年修訂版）第十四至二十六章，同上。

⁵³ 社署《處理虐待兒童個案程序指引》（2015 年修訂版）第 20.4 段，同上。該段續指：“虐兒個案統籌醫生會運用保護兒童的專業知識，與醫務社工、護士、臨床心理學家、精神科醫生及其他有關人士緊密合作，為懷疑受虐兒童提供支援，讓各有關人員明白他／她的身體、情緒及成長需要。”

- 所有相關人士均應在個案發展的不同階段通力合作，共同分擔保護兒童的責任；及
- 如有需要，應盡早把所得的受虐事件資料提供給其他相關人士，以確保能有效保護受虐兒童。⁵⁴

8.44 關於醫療資料的保密問題，《處理虐待兒童個案程序指引》指出，在特殊情況下（例如為了調查懷疑虐待兒童個案）可披露有關資料。但在所有情況下，專業人士只應披露最少量的直接相關機密資料，以達到所擬達到的目的，並應採取預防措施，確保轉送給其他人士的資料保密。⁵⁵

8.45 *舉報個案的來源。* 《處理虐待兒童個案程序指引》第七章指出，懷疑虐兒個案可經以下途徑識別：

- “(a) 直接由有關兒童、其家人或公眾人士親身或透過電話舉報；
- (b) 由幼稚園／學校／日間幼兒服務／院舍幼兒中心的老師或人員、小學的學生輔導主任／老師／人員、中學或特殊學校的學校社會工作人員、兒童及青年中心人員、公職或私人執業醫生、醫院／診所的護理人員、政府部門或非政府機構人員舉報；以及
- (c) 透過熱線電話舉報。”⁵⁶

8.46 《處理虐待兒童個案程序指引》第六章述明，“資料提供者或轉介人如懷疑有兒童受到虐待，可知會任何福利服務單位、診所／醫院、學校、警署、各政府部門的服務單位及非政府機構。”⁵⁷

8.47 該程序指引指出，如虐兒的指控其後並不成立，舉報懷疑虐兒個案的人無須負上法律責任。⁵⁸

⁵⁴ 同上，第四章。

⁵⁵ 同上，特別見第 4.19 至 4.22 段。第四章還載有不同附件，特別處理以下人士的保密問題：醫生（附件 I）、臨床心理學家（附件 II）及社工（附件 III）。

⁵⁶ 同上，第 7.3 段。

⁵⁷ 同上，第 6.1 段。“資料提供者”界定為提供懷疑虐兒個案資料的公眾人士（例如鄰居、有關兒童的親屬）。“轉介人”指在執行其職務期間曾接觸懷疑虐兒個案的政府部門、非政府機構、醫管局[醫院管理局]或其他機構的人員；同上。

⁵⁸ 見社署《處理虐待兒童個案程序指引》（2015 年修訂版）第三章附件 II “保護及虐待兒童條例適用範圍的常見問題”的問題 13，同上。

教育局指引

8.48 除社署的指引外，教育局也向幼稚園發出通告，公布幼稚園學生缺課通報機制安排。由 2018 年 3 月起，如幼稚園學生連續七個上課天無故或在可疑情況下缺課，學校必須通報教育局。新通報機制旨在提高學校人員識別受虐兒童的意識，協助幼稚園及早識別需要支援或可能受虐的學童，以便及早介入，提供適切的支援和服務。若學校人員發現學童身上有傷痕或其他受虐情況，應立即參考社署的《處理虐待兒童個案程序指引》處理，並因應情況向教育局通報，同時向社署或警方尋求協助。⁵⁹

8.49 教育局在 2018 年 8 月 20 日發出另一份通告，⁶⁰ 通知各學校有關處理懷疑虐待兒童及家庭暴力個案的程序及所需注意的地方，籲請學校不時留意學生的情況，以便及早發現和及早介入。該通告亦提醒學校須遵照《處理虐待兒童個案程序指引》（2015 年修訂版）及《處理親密伴侶暴力個案程序指引》（2011 年修訂版），採取合適的措施，對有關兒童及家庭提供協助。該通告隨附“識別可能發生虐兒事件概覽”，以協助學校人員留意學生身體或行為等方面受虐待的表徵。該通告也提到處理兒童受性侵犯及家庭暴力個案的程序，還指出學校／專責人員在處理懷疑虐兒或家庭暴力個案時，應恪守保密原則。

8.50 如學校懷疑學生遭父母或監護人虐待，當學校把懷疑虐兒個案通知學校社工、負責個案社工或轉介至社署保護家庭及兒童服務課時，學校無須先徵得有關學生的家長的同意。如情況顯示個案可能涉及刑事罪行，而且個案情況嚴重，或相關兒童的人身安全／生命受到即時威脅而須立刻行動（例如嚴重身體虐待），學校需盡快致電向警方舉報。

有關香港舉報個案程度的研究結果

8.51 2010 年，有學者就香港遇到虐待兒童個案的普通科醫生的舉報行為，發表了一份詳細研究文件。⁶¹ 作者在該研究文件的開首指出：

⁵⁹ 新聞公報：教育局公布幼稚園學生缺課通報機制新安排（2018 年 2 月 23 日）：<https://www.info.gov.hk/gia/general/201802/23/P2018022300344.htm>

⁶⁰ 教育局通告第 5/2018 號，處理懷疑虐待兒童及家庭暴力個案（2018 年 8 月 20 日），載於：<https://applications.edb.gov.hk/circular/upload/EDBC/EDBC18005C.pdf>

⁶¹ 見 Leung, Wong, Tang and Lee（2010 年），同上。

“子女受損傷，父母可能最先向普通科醫生求助，因此這類專業人士可發揮重要的預防作用。按理說，醫生在道義和法律上有責任向相關政府當局或社會福利機構舉報這些個案，以便及早為受害人和施虐者提供介入服務，防止虐待事件再次發生。”⁶²

8.52 該研究發現，香港普通科醫生舉報不足的情況普遍。⁶³ 被醫生視為障礙並令其較傾向不舉報個案的因素包括：“缺乏足夠證據”、“舉報對有關家庭可能弊多於利”、“舉報對有關兒童可能弊多於利”等等。⁶⁴ 在舉報虐待兒童個案的普通科醫生中，曾接受處理虐待兒童個案訓練者所佔的比例，明顯較未經此訓練者為高。⁶⁵

8.53 該普通科醫生研究文件的作者指出，有些人（起碼有“不少學者和專業人士”⁶⁶）贊成在香港引入強制舉報制度。此外，他們也提出⁶⁷ 一些鼓勵舉報行為的策略建議，包括提供更清晰指引、推行強制訓練，以及確保“社署和各非政府機構等相關機構謹慎處理個案，把舉報者的身分保密。” Leung, Wong, Tang and Lee 又建議“需要以跨專業的方式進行更多研究，以探索出最能惠及香港兒童的舉報制度。”⁶⁸

強制舉報責任

何謂強制舉報？

8.54 保護兒童的“強制”舉報政策規定，某些指定專業人士必須向當局舉報懷疑虐待及忽略兒童個案（通常包括身體虐待、性虐待及精神虐待）。這些指定專業人士通常在工作上經常接觸兒童，例如：

- 教師
- 護士

⁶² 見 Leung, Wong, Tang and Lee (2010 年)，同上，第 1 頁。

⁶³ 該研究發現，約半數回應的普通科醫生在執業期間曾遇到至少一宗虐待兒童個案，但其中有 40% 醫生從沒舉報。三分之一醫生每遇懷疑個案都有舉報。近 25% 普通科醫生表示曾遇到懷疑性虐待個案，其中近半醫生舉報所有個案，另有 40% 醫生從沒舉報。見 Leung, Wong, Tang and Lee (2010 年)，同上，第 3 頁。

⁶⁴ 見 Leung, Wong, Tang and Lee (2010 年)，同上，第 4 頁。

⁶⁵ 同上。

⁶⁶ 同上，第 2 頁。

⁶⁷ 同上，第 6 至 7 頁。

⁶⁸ 同上，第 7 頁。

- 醫生
- 警方，及
- 社工。⁶⁹

8.55 在強制舉報制度下，上述專業人士在工作時如“合理懷疑”或“合理相信”有兒童受虐待或忽略，通常須舉報所遇到的指明類型虐待個案。⁷⁰

8.56 施加強制舉報規定，旨在借助上述專業人士的專業知識，藉此發現更多虐待及忽略個案，讓相關機構及早知悉，以便向有關兒童提供協助和保護。⁷¹ 英國政府對強制舉報的理據有以下解釋：

“〔此方案〕的理據是，虐待及忽略兒童個案愈早舉報，便能愈快介入，以免它惡化成為更加嚴重的個案。這是因為與容許較多酌情權的制度比較，規定須強制向有關當局舉報虐待及忽略兒童個案，理論上會使較多虐待個案得以識別，並且在兒童人生較早的時間便得以識別。由於其他未必受過相同程度訓練的人不再享有酌情權，因此這個制度可確保由最適合判斷虐待及／或忽略情況是否正在發生的人（即兒童的社工）作出有關判斷。”⁷²

強制舉報制度的特點

8.57 馬修斯及肯尼指出，美國、加拿大和澳大利亞有關強制舉報制度的法定條文雖“有很多共通點”，但也可能在重大方面各有差異。⁷³ 有關法例的主要特點通常包括：

- 界定哪些人須作舉報；

⁶⁹ Dr Benjamin P Mathews and Dr Donald C Bross, “Does the Protection of Children’s Rights to Safety Require a System of Mandatory Reporting of Abuse and Neglect? An Argument” (2008 年)，文章發表於 *XVIIth ISPCAN International Congress on Child Abuse and Neglect*, 2008 年 9 月 7 至 10 日，香港：載於：<http://eprints.qut.edu.au/14857/>

⁷⁰ Benjamin P Mathews and Maureen C Kenny, “An Analysis of Mandatory Reporting Legislation in the USA, Canada and Australia: Features, Differences and Issues for Legislators” (2008 年)，文章發表於 *XVIIth ISPCAN International Congress on Child Abuse and Neglect*, 2008 年 9 月 7 至 10 日，香港（“Mathews & Kenny (2008 年) (IPSCAN)”），載於：<http://eprints.qut.edu.au/14856/>

⁷¹ Mathews & Bross (2008 年)，同上。另見 Mathews & Kenny (2008 年) (IPSCAN)，同上。

⁷² 見英國內政部，*Impact Assessment on Reporting and Acting on Child Abuse and Neglect: Government Consultation* (2015 年 10 月)，第 28 頁。載於：https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539618/Impact_Assessment_-_Consultation_Stage_web_.pdf

⁷³ Mathews & Kenny (2008 年)，同上，第 51 頁。

- 確定舉報者的所知所信或懷疑必須達到甚麼程度，才會觸發舉報責任，即“規定須‘合理’懷疑或相信有虐待或忽略事件（或其他與此同義的表述），因而無須知悉確有其事”；⁷⁴
- 指明舉報者不必自行展開調查，只須依法舉報懷疑個案；
- 界定會招致舉報責任的虐待及忽略個案類型，或述明必須舉報懷疑兒童“有需要接受保護”的個案，然後進一步界定其中的關鍵用詞；⁷⁵
- 訂定沒有按照責任舉報個案的罰則，但這主要旨在鼓勵而非監督舉報行為；
- 規定保證把舉報者的身分保密；
- 賦予舉報者豁免權，使其免於承擔因本着真誠作出舉報而產生的任何法律責任；
- 詳列有關何時、如何及向誰舉報的實際規定；
- “有關法例的最後一個關鍵元素，就是讓所有人可本着真誠作出舉報（即使並無規定必須舉報），並向舉報者保密和給予法律豁免。”⁷⁶

贊成強制舉報的論點

8.58 馬修斯及布羅斯（Bross）特別提到兒童易受傷害這一點，作為贊成強制舉報的理據。他們指出，在大部分虐待及忽略個案中，施虐者都是有關兒童的父母、照顧者或所認識的其他成年人，故此施虐者絕少求助，有關兒童也很少有為自己求助。馬修斯及布羅斯強調，虐待及忽略兒童有時或可對兒童造成致命的傷害，即使不至於此，也可能會對兒童的身體、心理和行為造成一輩子的負面影響。因此，他們認為有關法律須訂定特別條文，保障在這類情況下最易受傷害的人的權利。⁷⁷

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 他們也指出，“須予舉報個案所涉及的虐待或忽略程度，通常都會予以界定（因此也會試圖界定無須舉報的虐待及忽略事件範圍）。另外，或會進一步詳細闡釋各類虐待及忽略的定義，這些定義可能不止包括現時遭受的傷害，還包括將來遭受傷害的風險。”見 Mathews & Kenny（2008年），同上，第52頁。

⁷⁶ 同上。

⁷⁷ Mathews & Bross（2008年），同上。

8.59 強制舉報責任可帶來以下好處：

- 就舉報虐待及忽略兒童個案的重要性，提高有舉報責任的人及公眾在這方面的意識；
- 使相較於現時有更多虐待及忽略兒童個案得以識別，並且在兒童人生較早的時間便得以識別；
- 由於舉報數字相當可能上升，因此施虐者或潛在施虐者在此環境下須冒更高風險；及
- 確保由最適合判斷虐待及／或忽略情況是否正在發生的人——社工——作出有關判斷。從業員（即以任何身分在工作上接觸兒童的人）未必每次都能有把握地斷定某兒童正被虐待或忽略，或有被虐待或忽略的風險。如規定範圍廣泛的從業員須作舉報，社工便可審視這些難以確定的個案。⁷⁸

8.60 在設有強制舉報制度的司法管轄區，似乎不僅舉報個案的數字大增，而且“獲證實的虐待及忽略兒童個案”更大多數是由“強制舉報者”（例如教師、警方、護士、醫生和福利主任）所舉報。⁷⁹ 馬修斯及布羅斯稱，“強制舉報其實可能有助減少嚴重虐待兒童事件發生。”⁸⁰ 他們引用美國 2005 年一項研究，指出“據估計，由於舉報數字、調查工作和治療服務增加，美國每年的兒童死亡人數已由 3,000 至 5,000 人降至約 1,100 人。”⁸¹

8.61 在較近期，馬修斯及布羅斯發表意見，指強制舉報法律毫無疑問令更加多嚴重苛待兒童個案得以識別，而當中某些個案本來是不會被揭發的。就保護兒童和促進兒童福利而言，所取得的整體成效應被視為是正面的。首先，他們指出有關法律的確令舉報數字上升（至少在初期），這些個案其後大多證明屬實，並帶來對有關兒童有幫助的其他結果。其次，有了舉報法律（及相關機制，例如舉報者訓練），可影響指明類別舉報者識別個案。第三，人們知道有舉報法律，可影響他們原本不願舉報的傾向。⁸²

⁷⁸ 見英國內政部（2015 年 10 月），同上，第 28 頁。

⁷⁹ Mathews & Bross（2008 年），同上。

⁸⁰ 同上。

⁸¹ Mathews & Bross（2008 年），同上，引用 D Besharov（2005 年）“Over reporting and underreporting of child abuse and neglect are twin problems”，載於 D Loseke, R Gelles & M Cavanaugh（主編），*Current controversies on family violence*（第 2 版，Thousand Oaks, CA），第 285 至 298 頁。

⁸² Mathews & Bross（2015 年），同上，第 1 章，第 16 至 17 頁。

8.62 澳大利亞政府評論指：

- 強制舉報此方案，確認了虐待及忽略兒童事件普遍、嚴重而且往往不為人知的性質。並有助相關機構及早發現原本可能不會知悉的個案；
- 強制舉報規定加強社會人士舉報懷疑虐待及忽略兒童個案的道義責任。有關法律有助建立更加以兒童為中心、對嚴重虐待及忽略易受傷害兒童絕不姑息的文化；
- 引入強制舉報制度和推行相關訓練，旨在培養專業人士對虐待兒童個案的意識，並訂明他們必須舉報此類個案及在舉報後受到保護的情況。研究發現，強制舉報者在保護兒童和促進家庭福利方面貢獻良多。⁸³

反對強制舉報的論點

8.63 不過，強制舉報制度也可能：

- 導致無法證實的轉介個案增加。這些無法證實的轉介個案可能會不必要地增加當局對家庭生活的侵擾，同時令人更難辨別出真正的虐待及忽略個案，⁸⁴ 以致未必能就每宗個案採取適當行動；
- 導致抽調了原本可用於為實際的虐待及忽略兒童個案提供支援及服務的資源，改為用於評估和調查；
- 導致舉報質素變差，原因是該責任所涵蓋的人（由警務人員以至在學校服務的人）可能基於不良誘因而推卸責任。這可能意味着，兒童受到的保護可能會比現行制度更少；
- 令專業人士的注意力集中在舉報上，而非集中在改善所需介入服務的質素方面。這可能會鼓勵基於程序而非針對兒童需要作出舉報的行為；
- 導致受舉報責任約束的人因害怕受制裁而感到更難公開討論個案、阻礙招聘，並導致資深能幹的員工離職；

⁸³ Child Family Community Australia Resource Sheet, *Mandatory Reporting of Child Abuse and Neglect* (2017年9月)，載於：
<https://aifs.gov.au/cfca/publications/mandatory-reporting-child-abuse-and-neglect>

⁸⁴ 在2013至2014年，南澳大利亞（澳大利亞首個引入強制舉報制度的州份）有超過44,000宗轉介個案，其中僅有44%“獲篩選”（受理），並僅有15%予以調查。南澳大利亞正在檢討強制舉報制度。

- 令兒童因害怕被迫參與存有敵意的法律程序而不願披露事件；
- 考慮披露虐待事件的人之資料須予以保密的原則，受到破壞。受害人如知道與當局的接觸會記錄在案，可能會更加不願作出披露；及
- 對於進一步促進人們認識虐待及忽略兒童問題的作用有限，原因是傳媒和政府已在進行這方面的工作。

8.64 反對訂立強制舉報法律的人往往提出多個論點，特別是舉報個案如無法證實，會“侵犯私隱和傷害誤被懷疑的人。”⁸⁵ 反對者認為，強制舉報或會引致不當的舉報個案增加，“造成巨大經濟浪費，抽調了原本可用於已知而應予跟進個案的資源。”⁸⁶ 另有論者指出，強制舉報法律的適用範圍延伸過廣，而制定有關法律的原意“只為針對少數被認為是身體虐待的個案，而非現今所見各類不同的虐待及忽略個案。”⁸⁷

8.65 也有論者提出，強制舉報並非找出個案的完美制度。⁸⁸ 即使已訂有強制舉報法律，虐待個案仍可因種種原因而不為當局察覺。⁸⁹ Leung, Wong, Tang and Lee 指出，實際上在好像美國和澳大利亞等地，即使有法律上責任舉報懷疑虐待個案，“許多醫療專業人員仍不願可能遭受刑事和民事懲處而沒有舉報。”⁹⁰ 馬修斯及布羅斯評論說，有關人士可能是因為擔心判斷錯誤或對保護兒童服務信心不足才不舉報。許多“無法證實的”個案都涉及虐待，但沒有足夠證據證明個案可視為“證明屬實”。況且在不少個案中，強制舉報者根本不察覺有關個案，或甚至沒有人把個案交予強制舉報者處理。⁹¹ Leung, Wong, Tang and Lee 指出，即使已訂有強制舉報法律，個案的舉報仍會遇到障礙，常見障礙舉報的因素包括對識別虐待兒童個案的知識和訓練不足、對舉報法律和程序缺乏認識、專業人士關注身分保密的問題，以及受害人不願捲入訴訟。⁹²

⁸⁵ Mathews & Bross (2008 年)，同上。

⁸⁶ 同上。

⁸⁷ 同上。作者指出，一些批評者甚至聲稱應廢除現行的強制舉報法律：例子見 G Melton (2005 年)，“Mandated reporting: A policy without reason” (2005 年) *Child Abuse & Neglect*, 29(1)，第 9 至 18 頁。

⁸⁸ Mathews & Bross (2008 年)，同上。

⁸⁹ 同上。

⁹⁰ Leung, Wong, Tang and Lee (2010 年)，同上，第 1 頁。作者指出，澳大利亞 43% 普通科醫生和美國 28% 兒科醫生均沒有舉報所遇到的懷疑虐待兒童個案。

⁹¹ Mathews & Bross (2008 年)，同上。

⁹² Leung, Wong, Tang and Lee (2010 年)，同上，第 1 頁。

8.66 英國政府最近就上述事宜進行公眾諮詢，隨後作出以下評論：

“強制舉報是否有效，實在難以明確斷定。施加這項責任，相當可能會令向兒童社會護理機構舉報的個案數字增加。理論上，這或許有助更快識別虐待個案，以便更迅速採取預防及保護行動。然而，舉報數字增加或會使保護兒童制度不勝負荷。這可能意味着，由於有更多無法證實的舉報個案（即指稱兒童受危害但後來無法證明屬實的舉報個案），因而分散了處理有需要協助和保護兒童個案的注意力，以致該制度協助有關兒童的速度減慢。雖然強制舉報可加強舉報文化，但若專業人士推卸責任，只向兒童社會護理機構舉報，而不嘗試自行採取預防／保護行動，那就不一定具正面意義。強制舉報也可能令兒童因害怕被迫參與法律程序而不願披露事件。”⁹³

反駁批評強制舉報的論點

8.67 馬修斯及布羅斯在回應有關反對制定強制舉報法律的意見時，提出以下論點：⁹⁴

- 虐待及忽略事件大多在家庭中發生。兒童在家庭中的福利須受保障，而舉報法律可推動此目標；
- 若不訂立有關法律，便會有更多虐待個案不被披露，以致有更多兒童死亡；
- 以有“無法證實的舉報個案”為由反對有關法律，論點欠缺理據，“因為當中許多個案都確實涉及虐待，是需要及早介入的首選個案”；⁹⁵
- 很多“不當的舉報個案”甚至根本不是由強制舉報者作出，而是來自其他市民；

⁹³ 見英國內政部（2015年10月），同上，第9頁。另見 HM Government: *Reporting and acting on child abuse and neglect: Government Consultation*（2016年7月）內類似的矛盾意見，附件D，第20及28頁，載於：
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539615/Reporting_and_acting_on_child_abuse_and_neglect_-_annexes_web.pdf

⁹⁴ Mathews & Bross（2008年），同上。

⁹⁵ 同上，引用 B Drake & M Jonson-Reid 在 2007 年進行的研究：“A response to Melton based on the best available data”（2007年）*Child Abuse & Neglect*, 31, 第343至360頁。

- 聲稱廢除（或假設不制定）有關法律所帶來的好處未經證實，而且會招致遠遠更大的損失。

8.68 馬修斯及布羅斯也提出，制度的不足之處不在於舉報本身，“而是保護兒童服務機構所獲提供的資金不足，以及舉報後的回應質素欠佳。接受、篩選和評估舉報個案的方法可作改善，而所提供的服務也需提升。”⁹⁶ 他們又認為，為提升強制舉報制度本身的成效：“在法律、舉報者訓練及公眾教育方面，可更清晰地界定甚麼個案應該或不應該舉報。這可能涉及重新評估〔強制舉報〕法律的涵蓋範圍。”⁹⁷

8.69 在較近期，馬修斯及布羅斯注意到：

- 有近半數的舉報個案是由非受強制的舉報者作出的；
- 大部分舉報個案是關乎同一些兒童的多重舉報；
- 很多舉報個案被篩除而沒有進行調查，因此造成的負荷很低；
- 經調查個案的證明屬實比率明顯較高；及
- 保護兒童所涉經濟成本，主要由寄養服務及住宿照顧服務承擔，至少佔全部制度成本的一半。

8.70 澳大利亞政府最近對保護兒童服務進行了五項重大調查，在考慮強制舉報的優點和規限時，已考慮到上述論點和其他論點。這五項近期調查分別在新南威爾士（Wood，1997年）、南澳大利亞（Layton，2003年）、新南威爾士（Wood，2008年）、維多利亞（Cummins 等人，2012年）及昆士蘭（Carmody，2013年）進行。據馬修斯及布羅斯稱，這些調查的結果都一致贊成強制舉報法律是社會政策不可或缺的一環，有助當局識別虐待及忽略兒童個案並作出回應。⁹⁸

強制舉報責任：有待改善之處

8.71 馬修斯及布羅斯引用 2008 年在新南威爾士所進行的 Wood 調查的結果，指出舉報法律無須廢除，但該制度有需要提升舉報成效，並且以更適當的方法處理個案，包括採用分級回應途徑。此

⁹⁶ Mathews & Bross（2008年），同上。

⁹⁷ 同上。

⁹⁸ 同上，第 19 頁。

外，他們認為強制舉報條文應予修訂，鼓勵舉報者只舉報該制度旨在接收的種類的個案（即嚴重虐待或傷害個案）。⁹⁹

8.72 馬修斯及布羅斯指出，強制舉報有以下可予改善之處：

- 所進行的研究需要找出最有效的教育措施，幫助舉報者為所擔當的角色作好準備；
- 保護兒童制度需要與舉報者有效互動，就所作舉報及其結果提供回應；
- 也有一些範疇是不宜作出舉報的：貧窮本身不應被舉報，而程度輕微的忽略，以及用意顯然在於懲戒且沒有造成明顯損傷的合法體罰，也不應被舉報；
- 更完善的舉報者訓練和公眾教育是必不可少的；
- 如有需要，又經審慎構思，並有原則和數據支持，則改良舉報法律一事非常值得實行；
- 相當可能需要同時採用調查和分級回應途徑這兩種方式，但必須持續監察，確保運作符合原則和具有效率；
- 如舉報的對象是露宿者和難民等邊緣社群人士，應特別謹慎處理；及
- 保護兒童制度應獲得更多資源，使其能充分發揮功能。¹⁰⁰

在某些個案中就易受傷害成年人有不同考慮因素

8.73 有論者指出，以澳大利亞為例，涉及易受傷害成年人的個案在強制舉報方面所適用的考慮因素，或會與虐待兒童個案不同。澳大利亞法律改革委員會（Australian Law Reform Commission，“澳洲法改會”）曾評論說：

“長者不得視作兒童般對待，澳洲法改會認為不應規定專業人士舉報各類型的虐待長者個案。虐待長者是一個廣闊的類別，長者通常應可自由決定是否向警方或保護機構舉報受到虐待的事件，或不作任何舉報。然而，儘管本報告書沒有就此作出建議，但規定專業

⁹⁹ 同上，第 20 頁。

¹⁰⁰ 同上。

人士舉報特別易受傷害成年人受到嚴重虐待的個案是有理據支持的。……不過，雖然可能有理據支持強制舉報某些類型的嚴重虐待高危成年人的個案，但鑑於強制舉報政策受到廣泛關注，澳洲法改會不建議在此時引入有關法律，反而認為（如上文所論述）應訂立清晰的常規，列明專業人士在何時向保護機構舉報虐待個案才算適當。”¹⁰¹

我們就舉報虐待個案的觀察

8.74 正如本章開首所言，提供上述有關舉報責任的資料，旨在供公眾及日後制定這方面政策的人參考。

8.75 就強制舉報這個問題，從之前的討論及附錄 VI 載述的資料可見，相關海外模式所採取的做法各有不同，而在須予舉報個案的範圍和由誰舉報方面尤其如此。¹⁰² 此外，若要有關制度完全達到目標，俾能“及早發現虐待及忽略個案、保護兒童〔和其他易受傷害人士〕，以及利便向兒童和家庭提供服務”，在擬定制度的過程中顯然會涉及非常複雜的問題和考慮因素。¹⁰³

8.76 在這方面，我們注意到馬修斯及肯尼在 2008 年擬定了有助“立法機關……制定強制舉報法例”的“應予考慮問題”一覽表。¹⁰⁴ 他們提出在審議上述事項時應考慮以下問題：

1. 強制舉報者是否只限於從事指定職業的人（如是的話，哪些職業），抑或對所有市民都施加舉報責任？
2. 甚麼類型的虐待（身體虐待、精神虐待、性虐待）及忽略個案須予舉報？
3. 懷疑必須達到甚麼程度，才會觸發舉報責任（以及如何訂明這項規定）？
4. 在三大類型的虐待個案中，是否涉及所有施虐者的懷疑虐待個案均須舉報，抑或只須舉報涉及指定施虐者（例如父

¹⁰¹ 澳大利亞法律改革委員會，*Elder Abuse - A National Legal Response*（2017 年，澳洲法改會報告書第 131 號），第 14.189 及 14.197 段，載於：
<https://www.alrc.gov.au/publications/elder-abuse-report>

¹⁰² 關於有助比較這些做法上差異的分析，見 Mathews & Kenny（2008 年），同上。

¹⁰³ Mathews & Kenny（2008 年），同上，第 50 頁，摘要。

¹⁰⁴ Mathews & Kenny（2008 年），同上，第 62 頁。

母和照顧者)的懷疑虐待個案(以及如何清楚訂明這項規定)?

5. “新”類型的虐待個案是否須予舉報;如須舉報的話,是哪類個案?
6. 有沒有界定須予舉報的虐待個案類型,以述明懷疑受害人曾受的傷害須達到甚麼程度(如有界定的話,如何界定),抑或舉報責任適用於任何已發生的虐待事件?
7. 是否只須舉報過往或現在發生的虐待事件,抑或也須舉報懷疑日後有可能發生的虐待事件(如也須舉報的話,須在甚麼情況下舉報)?

另外,我們還建議進一步考慮以下項目:

8. 應在甚麼程度上就沒有遵從強制責任施加罰則(如施加的話)?
9. 受虐兒童如證實因虐待個案未獲舉報而受到傷害,是否應該能夠追討賠償?
10. 應否指明如舉報有誤,導致一名或多於一名被誤控虐待兒童的人受到傷害,可招致法律責任的情況?

8.77 就公眾人士而言,儘管上述資料主要與政策制定者及負責保護兒童及其他易受傷害人士的前線專業人員有關,但重要的是,公眾人士應知道他們也可發揮作用。他們只要採取簡單步驟把可能發生的虐待個案知會當局(例如致電社署或警方),當局便可及早採取關鍵的介入措施,保護受害人、為有關家庭提供支援,並防止傷害及苦楚加深。

8.78 就受害人的家庭成員及其他有責任保護受害人的照顧者而言,第3章已載述他們應採取的各類“合理步驟”,包括:

- 向警方舉報懷疑虐待個案;
- 聯絡社會服務機構(可能是通過網站和為供尋求進一步意見而設的求助電話);
- 確保兒童或易受傷害人士在受損傷或生病時得到迅速和適當的治療;

- 向他們的家庭醫生或健康探訪員，說明所關注的情況；
- 聯絡他們的老師、校長或駐校護士；
- 聯絡有關兒童福利機構及／或非政府機構；
- 聯絡祖父母、外祖父母、伯父、伯母、叔父、叔母、舅父、舅母、姑丈、姑母、姨丈、姨母，或其他負責成年家庭成員；
- 與鄰居或可能與受危害的人有接觸的其他人，探討所關注的情況。¹⁰⁵

8.79 社會上最易受傷害的人往往不能為自己發聲，因此我們必須為他們發聲。

¹⁰⁵ 見上文第 3 章，第 3.60 段，引述英國司法部刑事法律和法律政策組，“Domestic Violence, Crime and Victims (Amendment) Act 2012”（通告第 2012/03 號，2012 年 6 月），第 25 段。

舉報虐待個案

有關海外制度的更多資料（見第 8 章）

引言

1. 除了本諮詢文件第 8 章所提述各種舉報制度的資料外，下文載述其他司法管轄區的舉報制度的更多資料。

澳大利亞

澳大利亞有關舉報虐兒個案的現況

概覽

2. 澳大利亞各州和領地有不同的強制舉報法律，當中不同的機制有兩大差別：哪些人屬指定的“強制舉報者”；以及他們須舉報哪類虐待和忽略兒童個案。其他差別還包括：致使須履行舉報責任的“意念”（即是有合理理由去關注、懷疑或相信），以及接受舉報的機構。¹ 部分司法管轄區的舉報法律涵蓋較廣，而另一些司法管轄區則涵蓋較窄。
3. 除了州和領地的法律外，澳大利亞聯邦的《1975 年家事法法令》（*Family Law Act 1975*）強制澳大利亞家事法院、澳大利亞聯邦巡迴法院和西澳大利亞家事法院的人員有強制舉報責任。這些人員包括司法常務官、家事顧問和輔導員、排解家庭糾紛從業員或仲裁員，以及獨立的兒童權益代表律師。該法令第 67ZA 條訂明，這些人員在執行職責或職能又或行使職權時，如有合理理由懷疑某兒童曾受虐待或有受虐待的風險，必須在切實可行的範圍內盡快向訂明的兒童福利主管當局² 通報所懷疑的事項，以及提出當中依據。

¹ Mandatory reporting of child abuse and neglect, Child Family Community Australia Resource Sheet — 2017 年 9 月，載於：
<https://aifs.gov.au/cfca/publications/mandatory-reporting-child-abuse-and-neglect>

² 同上。

誰須強制通報？

4. 有關法例一般載有須作強制舉報的特定職業清單。就甚麼組別的人須強制通報懷疑虐待或忽略兒童的個案而言，有些清單只涵蓋有限數目職業的人（例如昆士蘭），也有清單範圍較廣泛（維多利亞、西澳大利亞）至非常廣泛（澳洲首都地區、南澳大利亞、塔斯曼尼亞），甚至涵蓋所有成年人（北領地、新南威爾士以及維多利亞（限於性罪行））。被指定為強制舉報者的人最常是從事在工作過程中經常接觸兒童的職業：教師、醫生、護士和警察。³
5. 任何人即使沒有被規定以強制舉報者身分作出舉報，只要關注某兒童的福祉，都可以作出舉報。⁴
6. 儘管某些特定專業組別（例如心理學家）或政府機關（例如一些州份的教育部門）可能已有常規，概列在道德、倫理或專業方面的舉報責任，又或機構的舉報規定，但他們所屬司法管轄區的保護兒童法例未必正式強制他們負有此責任。舉例來說，昆士蘭學校的政策規定教師必須舉報任何形式的懷疑嚴重虐待及忽略個案，但法例僅強制他們舉報性虐待個案。⁵

強制舉報者須舉報哪類虐待個案？

7. 各司法管轄區不但對誰須作為強制舉報者的描述各異，而且在規定哪類虐待和忽略個案須予舉報方面也有不同。在部分司法管轄區，凡涉及四大典型虐待和忽略行為（即身體虐待、性虐待、精神虐待、忽略）中任何一種的懷疑個案，均須強制舉報，而另一些司法管轄區（例如維多利亞、澳洲首都地區）則只強制舉報部分種類的虐待個案。部分司法管轄區（例如新南威爾士、塔斯曼尼亞）也規定須舉報兒童遭受家庭暴力的個案。
8. 須留意的是，在大多數司法管轄區，法例一般規定只有嚴重的虐待和忽略個案才須予舉報，惟性虐待個案則除外（即所有懷疑個案均須舉報）。舉報責任並不涵蓋所有“虐待”或“忽

³ 同上。

⁴ 同上。

⁵ 同上。

略”的個案，而只適用於對兒童健康或福祉造成嚴重損害程度足至應該介入或提供服務的個案，以反映有關法律的原意。⁶

對舉報者的保障

9. 所有司法管轄區的法例均保障舉報者的身分免受披露，又訂明舉報者只要本着真誠舉報，則無須在任何民事、刑事或行政法律程序中承擔法律責任。任何人作出自願（非強制）的舉報，同樣可獲身分保密和豁免承擔法律責任的保障。⁷

可就誰人作出通報？

10. 所有司法管轄區的法例均規定，須就所有 18 歲或以下少年人（無論用詞為“兒童”或“兒童及少年人”皆然）作出強制舉報。

強制舉報法例的發展⁸

11. 近年，很多司法管轄區已對有關舉報的法律作出法例修訂，有評論指出這些修訂差不多全都擴大了舉報責任的範圍，但也有部分是加以限制的，尤以新南威爾士為然。⁹ 在 2018 年新南威爾士修訂了《1900 年刑事罪行法令》（Crimes Act 1900），¹⁰ 加入有關隱瞞虐待兒童罪行¹¹，以及有關沒有消除工作人員會干犯虐待兒童罪行的風險¹² 的新罪行。此外，有三個司法

⁶ 同上。另見表 2：Mandatory reporting requirements across Australia by state。

⁷ 同上。

⁸ 以下段落的内容大多取自下述來源：*Child Abuse and Neglect: A Socio-legal Study of Mandatory Reporting in Australia: Report for Australian Government Department of Social Services*（2015 年 4 月），載於：https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/03_2016/child-abuse-and-neglect-v1-aust-gov.pdf

⁹ 同上，第 5、75 及 76 頁。新南威爾士《2009 年兒童法例修訂（伍德研訊建議）法令》（Children Legislation Amendment (Wood Inquiry Recommendations) Act 2009）作出了四項重大修訂，其影響涉及傷害的概念、須予舉報傷害的類別、罰則條文及舉報機制。

¹⁰ 因應機構應對性虐待兒童案件皇家調查委員會（Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse）在其《刑事司法報告》（*Criminal Justice Report*）（2017 年 8 月）中發表的建議，新南威爾士《2018 年刑事法例修訂（性虐待兒童）法令》（Criminal Legislation Amendment (Child Sexual Abuse) Act 2018）及新南威爾士《2018 年社區保護法例修訂法令》（Community Protection Legislation Amendment Act 2018）對新南威爾士《1900 年刑事罪行法令》作出了修訂。

¹¹ 新南威爾士《1900 年刑事罪行法令》第 316A(1)條。任何成年人如知道、相信或按理應知道有人已對另一人干犯虐待兒童罪行，而該成年人具有或可提供關鍵性協助的資料，可確使得以拘捕犯罪者，但該成年人在無合理辯解下沒有令新南威爾士警方的人員知悉該資料，即屬犯罪。

¹² 新南威爾士《1900 年刑事罪行法令》第 43B(1)條。任何成年人（職位擔任者）如知道從事與兒童有關工作的另一人構成干犯虐待兒童罪行的嚴重風險，而該職位擔任者有權力或責任減低或消除該風險，但因疏忽而沒有這樣做，即屬犯罪。

管轄區制定了新的舉報方法，以便可向分級回應機構舉報嚴重程度較低的苛待兒童個案和家庭支援需要，藉以建立更高效途徑，使有家庭需要的個案能直接與社會服務機構連繫。¹³ 昆士蘭在 2014 年通過《2014 年保護兒童改革修訂法令》（*Child Protection Reform Amendment Act 2014*），大幅修訂該州的強制舉報法例。有關修訂會使昆士蘭靠向維多利亞的現況，強制舉報責任有若干範圍會擴大，也有部分會收窄，從中又可為訂立分級回應途徑提供更為正規的法定依據。¹⁴

強制舉報法律與分級回應制度的對比¹⁵

12. 強制舉報法律集中處理相當可能需要保護兒童及相關服務的嚴重個案，分級回應制度則集中處理需要相關服務及協助的嚴重程度較低的個案。

強制舉報法律

13. 強制舉報法律是專為保護兒童和家庭福利問題而設的回應制度其中一環。據觀察，¹⁶ 鑑於各類的苛待不盡相同，故適宜按不同情況而作不同的回應，因此這制度必須包含不同元素。嚴重虐待六個月大的嬰兒或性虐待三歲兒童，相比於在本屬健康正常的家庭中僅因貧窮境況而導致 14 歲青少年遭輕微忽略，所需的回應是有差別的。不同的回應可滿足兒童、家庭、社區和保護兒童制度的需要。澳大利亞政府認為，不當地使用強制舉報法律於非其主要目標的個案，並無任何益處；這就如派出救護車以處理輕微不適的訴求，做法並不恰當。盡量避免保護兒童制度負荷過度，是十分重要的。¹⁷

分級回應制度

14. 相對於其他司法管轄區，部分司法管轄區已在更大程度上正式規定這些一般稱為“分級回應”的不同回應方法，其目的並非規定強制舉報法律適用於任何或所有“虐待”及“忽略”個案，而是把該等法律的適用範圍限於嚴重個案，並且讓所涉問題嚴重程度較低的個案轉介社區支援機構派員跟進。分級回應制度的一端是就嚴重虐待及忽略的個案採取法定回應，例如發

¹³ 同上，第 5 頁。

¹⁴ 同上，載於 **Important note**。

¹⁵ 同上，載於 **Stage 1: Legal Analysis**，第 1.3 段。

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上。

出保護兒童令，而理想中的另一端則提供支援，例如在下列各方面加以協助：住屋、財務、就業、藥物濫用、酒精倚賴、精神健康問題、家暴受害人暫居照顧、親職技巧。嚴重虐待及忽略的個案或須從法定介入和家庭支援服務兩方面雙管齊下。

維多利亞

15. 維多利亞設立的兒童和家庭資訊、轉介及支援服務隊（ChildFIRST）系統，即為一例。個別人士如十分關注某兒童的福祉，可將他所關注的情況向 ChildFIRST 提出，以尋求協助，而無須向負責保護兒童的部門舉報。這安排可補足強制舉報的規定，即涉及指明“需受保護”的兒童個案時，必須向有關部門的首長舉報。經交予 ChildFIRST 跟進的兒童及家庭，ChildFIRST 會評估他們的情況，然後或會提供家居家庭支援又或轉介其他醫療及福利機構跟進。如果 ChildFIRST 認為有關情況可能涉及較為嚴重的傷害或造成傷害的風險，即有關兒童可能“需受保護”（維多利亞州政府，2006年），該社區兒童及家庭服務機構必須向保護兒童服務機構舉報。同樣地，保護兒童服務機構若認為無需就其接獲舉報的個案提供保護兒童回應，可轉介 ChildFIRST 跟進（維多利亞州政府，2006年）。

塔斯曼尼亞

16. 塔斯曼尼亞採納了 ChildFIRST 模式並稱之為“門廊”（Gateways），也為便於推行以預防為方向的模式而修訂了強制舉報法律。強制舉報者可向“社區接理個案服務機構”（Community-Based Intake Service）舉報其所關注的個別兒童照顧的情況，這即履行了他們的舉報責任（《1997年兒童、少年人及其家庭法令》（*Children, Young Persons and Their Families Act 1997*），第5B部）。

新南威爾士

17. 在新南威爾士，為重新強調只有涉及重大傷害的個案才須強制舉報，《保障他們安全：2010-11年報》（*Keep Them Safe: Annual Report 2010-11*）提出新制度，規定強制舉報者只須向有關部門舉報懷疑涉及造成重大傷害的個案。

18. 新南威爾士《1998年兒童及少年人（照顧和保護）法令》（*Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998*）第27A條訂明強制舉報者可向四類主要州政府部門（即醫療、教育、警方，以及家庭和社區服務）所設的“兒童福祉組”（Child Wellbeing Units）作出舉報。
19. 這些組別支援和建議強制舉報者如何決定哪些情況屬於須強制舉報，以及哪些地方服務或可提供協助（新南威爾士州長和內閣署（Department of Premier and Cabinet），2011年）。這些組別的工作重點是確定有關家庭有何需要，以盡量減輕或克服他們在當前處境下的問題，並且便利有關家庭得到最適切的協助。

新西蘭

新西蘭有關舉報虐兒個案的現況

概覽

20. 新西蘭沒有強制規定必須舉報虐兒個案。¹⁸ 根據《1989年兒童及少年人的福祉法令》（*Children's and Young Person's Well-being Act 1989*）第15條，¹⁹ 任何人如相信有兒童或少年人遭受或相當可能會遭受以下對待，可隨時舉報懷疑虐兒個案：
 - 傷害（不論在身體、精神或性方面）
 - 惡待
 - 虐待
 - 忽略，或
 - 缺乏照顧。

¹⁸ 新西蘭衛生部（Ministry of Health）：Family violence questions and answers: <https://www.health.govt.nz/our-work/preventative-health-wellness/family-violence/family-violence-questions-and-answers>

¹⁹ 《1989年兒童及少年人的福祉法令》，舉報（第15條）：
“任何人如相信任何兒童或少年人遭受或相當可能會遭受傷害（不論在身體、精神或性方面）、惡待、虐待、忽略或缺乏照顧，可向〔社工〕或警務人員舉報。”

21. 虐兒個案可向警方或易受傷害兒童部（Ministry for Vulnerable Children）的社工舉報。第 16 條向舉報懷疑虐待及／或忽略兒童個案的醫護服務提供者給予法定保障。²⁰ 根據第 17 條，社工或警方如接獲舉報，須就舉報所指的事宜進行調查，以及就調查諮詢“照顧和保護智囊小組”（care and protection resource panel）。
22. [另見本諮詢文件第 5 章] 根據《1961 年刑事罪行法令》（Crimes Act 1961）第 150A、152、195 及 195A 條，任何 18 歲以上的人如察覺其所居住於或其身為成員的住戶發生虐兒事件，必須採取合理步驟保護有關兒童免受死亡、嚴重傷害或性侵犯。這實際是指他們必須舉報嚴重虐兒個案。有關法律也適用於兒童所住醫院、院舍或住所的職員。此外，監護人有責任保護受其照顧的兒童免受損傷。不採取合理步驟保護兒童免受死亡、嚴重傷害或性侵犯，最高刑罰為監禁十年。至於嚴重程度較低的懷疑虐兒個案，法律並無規定必須舉報。舉報虐待個案的人可獲保障免遭提起民事或刑事法律程序或紀律處分程序，但明知所提供資料不實者則屬例外。²¹
23. 至於醫護服務提供者，最佳實務準則中建議職員如察覺或懷疑兒童受虐，應將他們所關注的情況向法定機構（警方或 Oranga Tamariki—兒童部）舉報。在某些地區醫療委員會，這是強制的規定。儘管法例並無規定須強制作出保護兒童的舉報，但地區醫療委員會訂有保護兒童政策，規定須將所關注的保護兒童情況，向警方及／或兒童青少年及家庭服務處（Child Youth and Family）（現為 Oranga Tamariki）舉報。此外，所有地區醫療委員會與兒童青少年及家庭服務處以及新西蘭警方簽有諒解備忘錄，規定簽署各方須按照各自機構的政策／程序行事。²² 此外，衛生部也公布《評估及介入家庭暴力指引》（Family

²⁰ 《1989 年兒童及少年人的福祉法令》，披露時的保障（第 16 條）：

“任何人如依據第 15 條披露或提供關於某兒童或少年人的資料（不論該等資料是否亦關於任何其他人士），不得就該等披露或提供或該等披露或提供的方式對該人提起民事或刑事法律程序或紀律處分程序，除非該人是不真誠地披露或提供有關資料，則屬例外。”

²¹ 見 Community Law 網頁：

<http://communitylaw.org.nz/community-law-manual/chapter-27-dealing-with-the-ministry-for-vulnerable-children-oranga-tamariki/reporting-child-abuse-chapter-27/>

²² 新西蘭衛生部：Family violence questions and answers:

<https://www.health.govt.nz/our-work/preventative-health-wellness/family-violence/family-violence-questions-and-answers>

Violence Assessment and Intervention Guideline），以便醫護服務提供者安全而有效地介入，協助遭人暴力對待及虐待的受害人。²³

《易受傷害兒童白皮書》

24. 2012 年 10 月，新西蘭社會發展部（Ministry of Social Development）發表《易受傷害兒童白皮書》（*White Paper on Vulnerable Children*），²⁴ 內容包括旨在更有效識別、支援及保護易受傷害兒童的法例修改及各種解決方案。

25. 《白皮書》並不建議政府立法強制舉報虐兒個案，理由如下：

“有關強制舉報虐兒個案的問題已辯論多年，強制與否，各有利弊。在一些實施強制舉報的地方，由於保護兒童機構接獲太多通報，應接不暇，以致遭遺漏未獲處理兒童的數字有所增加。另外，也有人關注為了保護兒童會不必要地介入家庭的日常生活。

新西蘭的通報程度已經很高——水平與規定須強制舉報的一些澳大利亞州份相若或更高。事實上，絕大多數嚴重受虐的新西蘭兒童已為各政府機構所知悉。

因此，政府不會立法規定須強制舉報。

然而，我們會推出多項措施，提高對相關機構的要求，並促使前線人員和公眾更易識別易受傷害兒童，以及舉報他們所關注的情況。”

《兒童行動計劃》

26. 上述《白皮書》發表後，當局推行一套《兒童行動計劃》（*Children's Action Plan*），訂出相應行動和措施，以回應各種影響易受傷害兒童的問題，並落實《白皮書》所述的各項改變。

²³ Family Violence Assessment and Intervention Guideline: Child abuse and intimate partner violence（2016 年 6 月），載於：
<https://www.health.govt.nz/publication/family-violence-assessment-and-intervention-guideline-child-abuse-and-intimate-partner-violence>

²⁴ 新西蘭社會發展部（Ministry of Social Development）：The White Paper for Vulnerable Children（卷 I，第 7 至 8 頁），載於：<https://www.orangatamariki.govt.nz/assets/Uploads/white-paper-for-vulnerable-children-volume-1.pdf>

英國

英國有關舉報虐兒個案的現況

27. 在英國，從業員和機構按一套法律和組織架構行事，該架構概述於《攜手協力護兒童》（*Working Together to Safeguard Children*）²⁵ 法定指引。根據指引，從業員如相信某兒童曾經或相當可能會受傷害，應立即把個案轉介至地方主管當局的兒童社康護理機構。這一點在跨界別適用的《攜手協力護兒童》法定指引中訂明，而《擔心兒童受虐時的處理方法》（*What to do if you're worried a child is being abused*）²⁶ 則為補充指引，旨在協助從業員識別可能正在發生的虐待或忽略事件，並就跟進行動提供意見。
28. 英國現時並無概括的法律規定，要求兒童工作者舉報已知或懷疑的虐待或忽略兒童個案。然而，法定指引清楚訂明，兒童和家庭服務工作者如認為某兒童可能曾經或相當可能會被虐待或忽略，應立即向地方主管當局的兒童社康護理機構舉報。雖然法定指引沒有訂立須予遵從的絕對法律規定，但卻要求從業員和機構顧及指引內容，如偏離指引行事，則須具備明確理由。
29. 英國政府在 2015 年推行特定的規定，要求教師、醫護專業人員和社工向警方舉報對 18 歲以下女童進行女性生殖器切割的已知個案，以解決未能成功檢控的特定問題。該項規定旨在確保受此可怕做法影響的女童得到所需協助及支援，並有助在英格蘭及威爾斯杜絕此罪行。一如其他形式的懷疑虐兒個案，懷疑進行女性生殖器切割的個案應按跨界別適用的《攜手協力護兒童》法定指引，轉介至地方主管當局的兒童社康護理機構。²⁷

²⁵ Statutory Guidance: Working Together to Safeguard Children，載於：<https://www.gov.uk/government/publications/working-together-to-safeguard-children--2>

²⁶ Child abuse concerns: guide for practitioners，載於：<https://www.gov.uk/government/publications/what-to-do-if-youre-worried-a-child-is-being-abused--2>

²⁷ HM Government: Reporting and acting on child abuse and neglect: Government Consultation（2016 年 7 月 21 日），見 A 部，載於：https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/539642/Reporting_and_acting_on_child_abuse_and_neglect_-_consultation_document_web_.pdf

政府諮詢

30. 2016 年 7 月，英國政府展開諮詢，²⁸ 闡述政府的廣泛改革計劃，以期改善易受傷害兒童的福祉。該次諮詢也就可能規定有責任強制舉報虐待或忽略兒童個案或訂明有責任採取行動，徵詢意見。該諮詢就是否可能引入該兩項額外法定措施的其中一項徵詢意見：
- 強制舉報的責任，即規定某些從業員或機構，如知道或有合理理由懷疑有兒童正被虐待或忽略，必須舉報；或
 - 採取行動的責任，即規定某些從業員或機構，如知道或有合理理由懷疑有兒童正被虐待或忽略，必須採取適當行動。
31. 該次諮詢同時就這些可能作出的改變，應否延伸至適用於易受傷害成年人徵詢意見。

諮詢回應及政府行動

32. 2018 年 3 月，英國政府發表《舉報和採取行動處理虐待和忽略兒童個案：諮詢回應及政府行動摘要》（*Reporting and acting on child abuse and neglect: Summary of consultation responses and Government action*）。²⁹
33. 大多數（63%）的諮詢回應者支持給予時間，讓政府現有的改革計劃全面落實。只有四分之一（25%）的回應者支持施加採取行動的責任，當中少於半數（12%）的回應者支持施加強制舉報規定。³⁰
34. 英國政府考慮了諮詢期間提出的所有證據及意見後，認為目前仍未有理由支持施加責任去強制舉報或採取行動，因此不打算在此時施加強制舉報的責任或採取行動的責任。³¹

²⁸ 同上，見 C 部。

²⁹ Reporting and acting on child abuse and neglect: Summary of consultation responses and Government action, 載於：https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685465/Reporting_and_acting_on_child_abuse_and_neglect_-_response_to_consultati...pdf

³⁰ 同上，第 9 段。

³¹ 同上，第 17 段。

35. 回應者較為關注引入強制舉報機制可能造成的潛在負面影響。逾三分之二（68%）的回應者同意，這方面的責任會對保護兒童制度產生不良影響。百分之八十五（85%）的回應者同意，強制舉報不能確保有關方面會採取適當行動保護兒童。剛過三分之二（70%）的回應者同意，法定有強制舉報的責任會令更多人舉報虐待和忽略兒童個案，但有相若比例（66%）的回應者同意，這可能會分散對最嚴重的虐待和忽略兒童個案的注意。³²
36. 該次諮詢邀請公眾就現行保護兒童制度中的關鍵問題發表意見。回應者認為最需改善的範疇為：加強不同的地區機構之間的合作（93%）、進一步提倡新的和有創意的慣常處理方法（85%），以及為從業員提供更佳培訓（81%）。³³
37. 大多數（51%）的回應者同意，施加採取行動的責任會對保護兒童制度產生不良影響（例如影響人員的招聘和留任，以及對嚴重個案檢討的程序造成負面影響）。四分之一（25%）的回應者認為施加採取行動的責任這項構思可取。三分之二（67%）的回應者認同，施加採取行動的責任會加強制度的問責性。過半數（57%）的回應者認同，相對只着重舉報的責任而言，施加採取行動的責任有更大可能改善兒童的福祉。若干回應者建議，當局如有意在日後施加這項責任，須再作諮詢。³⁴
38. 在該次諮詢收到的個別回應中，有論點認為，應根據“封閉式機構”或“受規管活動”內的舉報模式而有不同形式的強制舉報規定。³⁵ 少數個別回應者（包括兒童事務專員辦公室（Office of the Children’s Commissioner）和全國防止虐待兒童會³⁶）提出隱瞞虐待和忽略兒童罪的構思，認為此舉或可處理因作出舉報而導致機構聲譽可能因此受損所產生的矛盾。³⁷

³² 同上，第12段。

³³ 同上，第10段。

³⁴ 同上，第11段。

³⁵ 同上，第13段。

³⁶ National Society for the Prevention of Cruelty to Children.

³⁷ 同上，第14段。

支持強制舉報的論點³⁸

39. 施加強制舉報的責任的大前提是，任何人如選擇不舉報令人關注的虐待和忽略兒童情況，或在其他情況下沒有作出舉報，均有受制裁之虞。這樣一來，從業員便會更易選擇舉報所關注的情況，而不舉報包括下述例子的情況的可能性亦會較低：不能肯定所見情況、受專業上謹慎行事的方式影響，或害怕一旦舉報便會導致聲譽受損。支持強制舉報者辯稱，此措施可減低嚴重個案被忽略的風險，從而為兒童提供更佳保障。

反對強制舉報的論點³⁹

40. 英國政府認同上述論點很重要，而其他國家（例如澳大利亞）施加強制舉報規定後的效果顯示，有了強制舉報規定，轉介個案確實有所增加。然而，即使與設有強制舉報制度的國家相比，英格蘭的個案轉介比率也是相若或甚至更高：英格蘭的比率是每 1,000 名兒童有 54.8 宗（2016/17 年度），而美國是每 1,000 名兒童有 53.2 宗（2015 年），澳大利亞則是每 1,000 名兒童有 42.0 宗（2015/16 年度）。
41. 英國政府認為，這不一定會導致增強對納入保護兒童制度的兒童隨後的支援，並指出轉介個案數目日增反而可能造成“大海撈針”的效應，令透過社康護理機制找出關鍵個案的機會不增反減。施加強制舉報的責任也可能會導致較少考慮何時是轉介個案的最適當階段，以致不僅是社工，還有屬於衛生、教育及警方這些範疇而負責轉介個案的從業者，均會以“勾選方格”的程序方式處事。同樣地，這對兒童社康護理工作者找出關鍵個案並無幫助。
42. 假若施加強制舉報的責任或採取行動的責任，預期不但轉介個案會增加，對兒童和家庭生活的介入也會隨之增加。對考慮披露虐待事件的人來說，這樣或會破壞保密原則，而受害人如知道與當局的接觸會記錄在案，會更不願意披露事件。有關家庭想到與當局接觸便有機會留有紀錄，便可能不會接受服務。
43. 英國政府認為，最重要的是諮詢期間收到的證據和意見，均未能確證施加責任去強制舉報或採取行動可改善兒童的福祉。根

³⁸ 同上，第 18 段。

³⁹ 同上，第 19 至 26 段。

據專業經驗及其他證據，在兒童未獲所需保護的個案中，一般而言，舉報並非關鍵問題。

“不論某兒童是否為社康護理工作者的已知對象，從業者能否把他們所知道有關該兒童的持續需要轉化為適當支援，可能是決定該兒童生存或死亡之分別。有關證據顯示，資料分享、專業做法和決策方面的問題，有更大可能是兒童未獲所需保護事件的癥結所在。最終而言，最有效的解決方法，是在保護制度各階段的工作中改善資料分享，並同時加強跨機構合作、作出更佳的評估和更明智的決策、增強與兒童在保護兒童制度所有階段的支援與合作。”⁴⁰

政府行動

44. 為回應在諮詢中提出的問題，英國政府計劃展開以下針對性行動。具體而言，英國政府會處理有關舉報和採取行動應對虐兒個案的四個關鍵問題，包括了解和舉報虐兒個案的重要性、兒童服務機構之間的資料分享、最佳實務準則和專業訓練、有關法律框架及證據的持續評估，以確保政府採用的方法有效而足夠。⁴¹

美國

45. 馬修斯（Mathews）和布羅斯（Bross）在評論美國的舉報規定狀況時指出，⁴² 各州原先法例的適用範圍僅限於規定醫生必須舉報蓄意造成的身體嚴重損傷，只有數個州還規定必須舉報因忽略而導致的嚴重損傷。這些法律的一般涵蓋範圍不久便透過三種方式擴大。
46. 首先，州法律逐步修訂，規定醫生以外的新增類別專業人士（例如教師、護士、社工和精神健康專業人士）也必須舉報懷疑虐待個案；有些州份規定所有公民都必須舉報。其次，須予舉報的虐待類型不限於身體虐待，也延伸至性虐待和精神或心理上的虐待，以及忽略。第三，為致使須履行舉報責任，原來的規定是不得使用類似“嚴重”或“明顯”傷害等字眼，來規限傷害程度或懷疑傷害程度，後來才加入“嚴重傷害”這個限

⁴⁰ 同上。

制字眼，其實效果是收窄了州法例所規定的適用範圍。然而，各州的立法機關仍可選擇採用較廣泛的定義。⁴³

美國有關舉報虐兒個案的現況

47. 所有州份、哥倫比亞特區、美屬薩摩亞、關島、北馬里亞納群島、波多黎各及美屬維爾京群島都訂有法規，指明哪些人須向適當機關舉報懷疑苛待兒童個案。適當機關包括保護兒童服務機構、執法機關或各州的舉報虐兒免費熱線。⁴⁴

須作舉報的專業人士

48. 大約 48 個州、哥倫比亞特區、美屬薩摩亞、關島、北馬里亞納群島、波多黎各及維爾京群島的法律強制個別指定專業的成員須舉報苛待兒童個案。獲指定為強制舉報者的人，一般與兒童常有接觸，包括：

- 社工
- 教師、校長及學校其他人員
- 醫生、護士及其他醫護人員
- 輔導員、治療師及其他精神健康專業人士
- 兒童照顧者
- 醫學檢驗官或死因裁判官
- 執法人員。

其他人士舉報

49. 在大約 18 個州及波多黎各，任何人如懷疑有虐待或忽略兒童個案均須舉報。這 18 個州中的 16 個州及波多黎各不但規定若干專業人士須作舉報，更規定所有人無分專業，均須舉報懷疑

⁴¹ 同上，第 7 頁。見第 27 - 50 段。

⁴² Mathews & Bross (2015 年)，同上，第 1 章，第 9 至 11 頁。

⁴³ Mathews & Bross (2015 年)，同上，第 1 章，第 9 至 11 頁。

⁴⁴ Child Welfare Information Gateway，(2016 年)：Mandatory reporters of child abuse and neglect。華盛頓哥倫比亞特區：美國衛生及公共服務部兒童局 (U.S. Department of Health and Human Services, Children's Bureau)，載於：
<https://www.childwelfare.gov/pubPDFs/manda.pdf>

虐待或忽略個案。⁴⁵ 新澤西及懷俄明則規定所有人均須作出舉報，而並無指定專業界別。在其餘各州、屬地及哥倫比亞特區，任何人均可舉報。這些自願舉報虐待個案的人一般稱為“非強制舉報者”。

機構舉報

50. “機構舉報”一詞所指的情況是，強制舉報者在機構（例如學校或醫院）任職（或當義工）時，據其所知而懷疑有發生虐待或忽略事件。許多機構訂有內部政策和程序處理虐待舉報，一般會規定懷疑有虐待事件發生的人向機構首長通報，告知發現虐待事件或疑有其事，需要向保護兒童服務機構或其他適當主管當局舉報。

強制舉報者須作出舉報的情況

51. 強制舉報者須作出舉報的情況因不同州份而異。一般而言，舉報者以公職身分行事時，如懷疑或有理由相信某兒童曾被虐待或忽略，便須作出舉報。另一項常用準則，是當舉報者知悉或觀察到某兒童正處於合理地預見會導致其受傷害的情況時，必須作出舉報。在緬因，強制舉報者如有合理理由懷疑某兒童並非與家人同住，便須作出舉報。非強制舉報者選擇作出舉報時也依循相同準則。

特權通訊

52. 有關強制舉報的法規也可指明某種通訊在何時享有特權。“特權通訊”指法例認可專業人士與其當事人、病人或宗教團體成員有權把他們之間的通訊保密。為了使各州能保護受苛待的兒童，大多數州份和屬地的舉報法律均限制強制舉報者享有此特權。舉例來說，各州最常否定醫生與病人之間及夫婦之間的特權。至於律師與當事人之間的特權，則最常獲得確認。

舉報內容包含舉報者的姓名

53. 大多數州份設有免費電話號碼，接聽有關虐待或忽略的舉報。這些舉報號碼大多接受舉報者匿名舉報，但各州份認為如知悉舉報者的身分會對調查工作有幫助。

⁴⁵ 這些州為特拉華、佛羅里達、愛達荷、印第安納、肯塔基、馬里蘭、密西西比、內布拉斯加、新罕布什爾、新墨西哥、北卡羅來納、俄克拉何馬、羅得島、田納西、得克薩斯及猶他。

披露舉報者的身分

54. 所有司法管轄區的法規皆訂有條文，規定虐待及忽略個案的紀錄須予保密。在 41 個州、哥倫比亞特區、美屬薩摩亞、關島、北馬里亞納群島及波多黎各，舉報者的身分受到特定保障，不得向被指稱作出有關行為的人披露。
55. 某些司法管轄區容許在特定情況或向特定部門或官員披露舉報者的身分，例如需要有關資料進行調查或家庭評估，或發現舉報者明知而作出虛假舉報。在某些司法管轄區（加利福尼亞、佛羅里達、明尼蘇達、田納西、得克薩斯、佛蒙特、哥倫比亞特區及關島），舉報者可放棄保密限制，同意披露其姓名。

虐待長者

56. 幾乎所有州份都訂有強制舉報虐待長者個案的法律，但有關誰人須作出舉報的規定則各有不同，⁴⁶ 大部分強制舉報法律都包含醫護專業人員、護養院及護理設施僱員和執法人員。至於法律應否規定其他某些專業（例如神職人員及律師）必須舉報已知或懷疑虐待或忽略長者個案，則存有一些爭議。⁴⁷

⁴⁶ 例子見《肯塔基修訂法規》（Kentucky Revised Statutes），第 209.030 條；《佛羅里達法規》（Florida Statutes），第 415.1034 條；以及《馬里蘭法典》（Maryland Code），家事法第 14-302 條。

⁴⁷ Lara Queen Plaisance, “Will You Still...When I’m Sixty Four: Adult Children’s Legal Obligations to Aging Parents” (2008 年) 21(1) *Journal of the American Academy of Matrimonial Lawyers* 245, 第 255 至 256 頁。