

有關辨識和通報懷疑虐待兒童個案的機制 主動調查報告摘要

引言

根據社會福利署（「社署」）的數據，近年本港的新呈報虐待兒童（「虐兒」）個案數字有上升趨勢，在 2008 年至 2018 年期間由 882 宗增加至 1,064 宗，增幅約 20%。當中的嚴重虐兒個案，有兒童被虐待至變成植物人，亦有兒童疑被虐打致死，問題引起社會廣泛關注。有意見認為，防止虐兒通報機制一直未夠完善，亦未有規定知情者必須舉報懷疑虐兒個案，以致政府當局往往在悲劇發生後才能介入事件，而非及早作出預防。

本署調查所得

2. 對於有關辨識及通報懷疑虐兒個案的機制，本署有以下的觀察所得及評論。

(I) 政府應探討強制舉報懷疑虐兒個案的可行性

3. 虐兒不但會令受虐兒童身體 / 精神受創，更會對其心理造成長遠的負面影響。然而，大部分受虐兒童均不懂得主動向別人求助，社署的數據顯示，不少施虐者卻是受虐兒童的至親，因此，與兒童有緊密接觸的學校老師、社工等專業人士若能留意他們的情況，以盡快作出識別和介入，當有助及早處理問題。當局現時並無設立任何機制或行政措施規定與兒童有直接接觸的專業人士（例如老師、社工、醫生、護士等）懷疑或知悉虐兒事件後，必須向相關負責單位（例如社署或香港警務處）舉報，而香港現行法例亦無強制舉報的規定。

4. 本署留意到，聯合國兒童權利委員會早於 2011 年已建議所有締約國建立報告暴力侵害兒童行為的機制，至少各國直接與兒童接觸的專業人員應報告暴力事件、疑似暴力事件或暴力風險。該委員會其後亦於 2013 年建議締約國着重採用國家協調框架來處理一切形式的暴力侵害兒童行為，包括強制報告所有案件和採取必要的後續措施。

5. 事實上，根據國際防止虐待及疏忽照顧兒童協會於 2018 年發表的一項調查，全球 86 個參與該項調查的國家當中，71 個國家已立法強制通報懷疑虐兒個案，包括美國、加拿大、瑞士、澳洲和日本。

6. 本署理解，就本港應否設立強制舉報懷疑虐兒個案的機制，社會上有不同意見，現時未有共識。有意見認為，強制舉報機制可提高專業人士對懷疑虐兒個案的敏感度，令較多的虐兒個案及早被識別，而越早舉報懷疑虐兒個案，便能讓當局越快介入，以免情況惡化。另一方面，亦有意見認為強制舉報會造成濫報，破壞專業人士與家庭的關係。

7. 有鑑於聯合國的意見及很多國家已立法強制通報懷疑虐兒個案，加上法律改革委員會轄下的相關小組委員會於 2019 年 5 月就「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」這個課題所發表的諮詢文件亦列出了立法強制舉報懷疑虐兒個案的正反論點及應予考慮的問題，本署認為，政府應探討強制舉報懷疑虐兒個案的機制的可行性。本署明白，是否設立強制舉報懷疑虐兒個案的機制，是一個複雜的課題，涉及多個持份者，包括不同專業人士及家長等，必須有深入和廣泛的討論、研究和諮詢，在社會達到一定共識，始能推行。

(II) 教育局應在《幼稚園行政手冊》加入處理懷疑虐兒個案的程序

8. 由社署所發出的《處理虐待兒童個案程序指引》(「《程序指引》」)，列出了處理懷疑虐兒個案的程序，供各專業人士參考。教育局在每個新學年向所有資助中、小學發出的《學校行政手冊》，亦有講述這程序，但其於 2017 年 9 月向所有幼稚園發出的《幼稚園行政手冊》，卻沒有指示幼稚園應如何處理懷疑虐兒個案。事實上，很多虐兒個案涉及幼兒，本署認為，該局應在《幼稚園行政手冊》亦加入如何識別虐兒個案的資料，以幫助幼稚園盡早識別懷疑虐兒個案，從而適時向有關單位作出通報及向有關幼兒提供協助。

(III) 社署的《程序指引》及教育局的相關通告 / 《學校行政手冊》的相關部分內容應盡量一致，以便學校在處理懷疑虐兒個案時能依循清晰指示

9. 社署現行的《程序指引》(於 2015 年發出)第 23 章 23.16 段列明：當學校把懷疑虐兒個案轉介該署的保護家庭及兒童服務課或負責社工跟進時，

校方應把轉介一事告知學生的父母 / 監護人；不過，如學生的父母 / 監護人涉嫌虐待兒童，則必須小心處理。

10. 而教育局在 2018 年 8 月向所有學校 (包括幼稚園) 發出的「處理虐待兒童及家庭暴力個案」通告和該局在同年 9 月發出的《學校行政手冊》內的有關程序則為：

如學校懷疑學生遭父母 / 監護人虐待，當學校把懷疑虐兒個案通知學校社工 / 已知個案的負責社工或轉介至服務課時，學校無須先徵得有關學生的家長同意(「教育局的指示」)。

11. 雖然社署的《程序指引》的上述段落的着眼點是應否就個案轉介一事「通知」家長，而「教育局的指示」的着眼點則是須否徵得家長「同意」有關轉介，兩者並無抵觸，但社署向本署承認，學校人員在這方面經常有疑問。本署認為，為方便學校在處理懷疑虐兒個案時能依循清晰指示，社署與教育局可趁社署現正就《程序指引》進行修訂一併理順各自相關指引的有關部分，令意思更為明確及一致。該兩個部門日後亦應就修訂各自的指引 / 通告 / 學校行政手冊等持續進行溝通，以確保修訂內容的一致性。

(IV) 教育局未有就學生缺課的時間及原因進行統計及分析

12. 兒童在日常生活中，除了家人外，最常接觸的就是老師和學校社工。若老師和學校社工能夠提高警覺，多加留意兒童的狀況，特別是經常或長期缺課的兒童，了解其缺課的原因，並將懷疑當中涉及虐兒的個案轉介相關單位跟進，相信有助及早揭發虐兒事件。教育局於 2018 年 2 月增設了幼稚園缺課通報機制，根據該機制，幼稚園若發現有學生連續七天無故或在可疑情況下缺課，必須通報教育局。該局同意，該機制可以協助達至提高幼稚園人員對

懷疑虐兒個案的警覺性。本署發現，教育局以往並無就中、小學生缺課的時間及原因進行統計及分析。因應本署的建議，該局現同意收集及分析有關數據。本署建議該局亦應就上述幼稚園新缺課呈報機制所取得的資料，統計及分析幼稚園學童缺課的時間及原因，以助及早揭發虐兒事件，並讓該局了解整體情況，從而規劃適切的支援工作。

建議

13. 總括而言，申訴專員建議：

- (1) 政府應探討強制舉報懷疑虐兒個案的可行性；
- (2) 教育局應在《幼稚園行政手冊》加入如何識別虐兒個案的資料，以及處理懷疑虐兒個案的程序，以便幼稚園參考；
- (3) 社署及教育局應就修訂各自的指引 / 通告 / 學校行政手冊等持續進行溝通，確保相關部分內容的一致性，以便學校在處理懷疑虐兒個案時能依循清晰指示；
- (4) 教育局應就中、小學及幼稚園學生缺課的時間及原因進行統計及分析，以助及早揭發虐兒事件，並讓該局了解整體情況，從而規劃適切的支援工作。

申訴專員公署
2019年10月