

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1048/20-21(06)號文件

檔號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

立法會秘書處為 2021 年 5 月 10 日的會議 擬備的背景資料簡介

通報及預防虐待兒童

目的

本文件旨在提供有關通報及預防虐待兒童("虐兒")的背景資料，並闡述議員過往就此課題所作的討論。

背景

與虐兒相關的刑事法例

2. 保護兒童在受父母、法定監護人或其他任何負責照管兒童的人的照料時，不致受一切形式的身心摧殘、傷害或凌辱、忽視或照料不周、虐待或剝削，包括性侵犯，是聯合國《兒童權利公約》所保障的基本權利。¹ 在香港，不同法例訂明了與特定虐兒行為相關的刑事罪行。根據《侵害人身罪條例》(第 212 章)，任何人故意襲擊、虐待、忽略、拋棄或遺棄由他所管養、看管或照顧的 16 歲或以下的兒童或少年人，而導致其受到不必要的苦楚或健康損害，均屬刑事罪行。《刑事罪行條例》(第 200 章)訂有多項旨在保護兒童的性罪行，而《防止兒童色情物品條例》(第 579 章)則禁止兒童色情物品、兒童色情表演或將兒童色情發展成旅遊事業；以及將印刷、製作、生產、複製、複印、進口、出口、發布、管有和宣傳兒童色情物品列為刑事罪行。

¹ 英國政府於 1994 年將《兒童權利公約》引伸至適用於香港。中華人民共和國是該公約的締約國。中華人民共和國政府在 1997 年 6 月知會聯合國，該公約連同若干保留條文將由 1997 年 7 月 1 日起繼續適用於香港特別行政區。

通報虐兒個案

3. 聯合國兒童權利委員會早於 2011 年已建議所有締約國，至少直接與兒童接觸的專業人員應通報暴力事件、疑似暴力事件或暴力風險。據香港法律改革委員會("法改會")轄下一個小組委員會於 2019 年 5 月發表題為"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("諮詢文件")²所載，"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。

4. 環顧全球，至少 70 個地方把強制通報懷疑虐兒個案列為法定責任。³ 在香港，通報虐兒屬自願性質。有關 2018 年、2019 年及 2020 年的新呈報保護兒童個案(包括高危/受虐兒童的個案)最新數字，按年齡和轉介來源、施虐者與受虐兒童關係劃分的分項數字載於**附錄 I**。然而，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。

5. 上文第 3 段所述的法改會研究着重建議訂立一項新罪行，即"在因非法作為或忽略導致兒童或易受傷害人士死亡或受嚴重傷害的個案中沒有保護該兒童或易受傷害人士"，但未有就強制通報機制提出建議，此事嚴格而言並非有關小組委員會的研究範圍；諮詢文件第 8 章則載述了舉報責任的相關研究資料，以供政府當局考慮如何進一步制訂此範疇的政策。此外，申訴專員曾於 2018 年 1 月 30 日進行主動直接調查，以檢視有關辨識和通報懷疑虐兒個案的機制。"有關辨識和通報懷疑虐待兒童個案的機制"的主動調查報告於 2019 年 10 月 22 日發表，當中建議政府當局應探討強制舉報懷疑虐兒個案的可行性；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；確保學校在處理懷疑虐兒個案時有清晰的指引；以及就幼稚園及中、小學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。⁴

² 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於 2019 年 5 月發表的諮詢文件載於以下網址：
<https://www.hkreform.gov.hk/tc/publications/cadcva.htm>。

³ 根據國際防止虐待及疏忽照顧兒童協會於 2018 年發表的調查，全球 86 個參與該項調查的國家當中，71 個已立法強制通報懷疑虐待兒童個案，包括美國、加拿大、瑞士、澳洲和日本。

⁴ 申訴專員就有關辨識和通報懷疑虐兒個案的機制的觀察所得的摘要及回應有關建議的政府覆文載於以下網址：
<https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/counmtg/papers/cm20201216-sp060-c.pdf>(第 236 至 240 頁)。

程序指引

6. 自願舉報虐兒個案的詳細指引載於由社會福利署("社署")制訂的《處理虐待兒童個案程序指引》("《程序指引》")。《程序指引》提供處理懷疑虐待個案及相關部門或單位之間合作程度的指引，以供最有可能發現和舉報虐兒個案的各類專業人士參考。經專責小組⁵ (社署按防止虐待兒童委員會⁶ 的建議成立) 全面檢討後，已修訂的《程序指引》易名為《保護兒童免受虐待—多專業合作程序指引(二零二零年修訂版)》("《程序指引》修訂版")，於 2019 年 12 月 20 日獲防止虐待兒童委員會通過，並由 2020 年 4 月 1 日起實施。⁷

7. 除社署的指引外，教育局亦發布了《學校行政手冊》、《幼稚園行政手冊》和《學前機構辦學手冊》，為學校就及早識別及正確處理虐兒個案的程序提供具體和清晰的指引。⁸ 此外，根據教育局處理缺課個案的程序，該局會徹底跟進每宗缺課個案，定期再次嘗試聯絡家長，不會因未能接觸適齡學生或其家長而結束個案。如教育局在多次家訪及向其他部門(如社署、入境事務處及房屋署)查詢後，仍未能聯絡學生或家長，會把個案轉介警方或社署作適切的跟進。

⁵ 社會福利署於 2016 年 11 月成立專責小組(成員來自勞工及福利局、教育局、衛生署、警務處、醫院管理局、香港社會服務聯會及相關服務類別的非政府機構的代表)，以檢討《程序指引》。檢討目的包括：(a)協助各專業人士對虐兒的定義有比較一致的看法，從而以較一致的方式處理各類懷疑虐兒/虐兒個案；(b)為前線專業人員提供多些參考資料，增強識別虐兒危機較高的家庭；(c)為前線專業人員提供更清晰指引，處理及跟進不同類別的懷疑虐兒/虐兒個案；(d)加強有關家長與專業人士之間的合作，以及兒童的參與，以制訂和實施福利計劃；及(e)釐定各界別專業人員在處理各類懷疑虐兒/虐兒個案的角色及責任，理順及促進彼此的協作。

⁶ 防止虐待兒童委員會由社會福利署署長擔任主席，其他成員包括有關政策局、政府部門及非政府機構的代表。該委員會負責探討虐兒問題，並制訂有關打擊虐兒問題的策略。

⁷ 《保護兒童免受虐待—多專業合作程序指引(二零二零年修訂版)》載於以下網址：

[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/1447/tc/Procedural_Guide_Core_Procedures_\(Revised_2020\)_updated_30March2020.pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/1447/tc/Procedural_Guide_Core_Procedures_(Revised_2020)_updated_30March2020.pdf)。

⁸ 教育局於 2020 年 5 月向全港學校發出有關"處理懷疑虐待兒童及家庭暴力個案"的第 1/2020 號通告，促請校方首要關注兒童的安全和最佳利益，並密切留意學生在身體、行為及情緒上受虐待的徵象。該份通告載於以下網址：

<https://applications.edb.gov.hk/circular/upload/EDBC/EDBC20001C.pdf>。

議員的商議工作

8. 福利事務委員會、第五屆立法會福利事務委員會轄下的處理家庭暴力及性暴力的策略和措施小組委員會、第六屆立法會內務委員會轄下的兒童權利小組委員會曾在多次會議上討論通報及預防虐兒的相關事宜；司法及法律事務委員會在法改會向其簡介諮詢文件時亦曾就相關事宜作討論。議員的主要商議工作及關注事項綜述於下文各段。

通報懷疑虐兒個案

9. 委員一直要求當局設立強制通報機制，以供從事某些專業的人士(如醫生、護士、教師及社工)通報懷疑虐兒個案，讓當局可即時介入，保護有關兒童。法改會在 2019 年 5 月向司法及法律事務委員會簡介諮詢文件時，委員要求當局澄清，在建議新訂的"沒有保護"罪之下，教師如未能識別涉及其學生的懷疑虐兒個案，亦沒有採取適當的行動(例如報警)，這會否意味着他/她須就建議新訂罪行負上法律責任。

10. 法改會表示，建議新訂罪行並不旨在針對指定專業人士(包括教師、社工及醫護專業人員)，因他們與受害人只有偶爾或有限度持續接觸。希望建議新訂罪行可阻止那些與兒童及易受傷害人士同住及/或照顧他們的人士不保護他們免受傷害的風險。部分委員認為有必要引入強制通報制度，使兒童及易受傷害人士得到更佳保護。

11. 張超雄議員曾於 2019 年 12 月就他擬向立法會提交的議員法案("該擬議條例草案")諮詢福利事務委員會。該擬議條例草案旨在修訂《保護兒童及少年條例》(第 213 章)及《少年犯條例》(第 226 章)，建議包括向負責兒童照顧和福利的人士施加一項新的法定責任，規定他們須向警方或社署申報虐兒事件("建議的申報規定")。委員普遍對建議的申報規定表示支持。

12. 2020 年 7 月，立法會主席裁定該擬議條例草案涉及政府運作，不可向立法會提出。有關建議的申報規定，主席在裁決中表示，依他之見，正如政府當局解釋，實施上述新規定將會對社署的現有工作流程帶來重大改變，而有關影響不會屬暫時性質。據政府當局表示，建議的申報規定會令呈報的懷疑虐兒個案數目大增，對社署轄下的保護家庭及兒童服務課("服務課")的

運作造成影響。⁹ 服務課須逐一評估這些個案，並按程序作出所需跟進行動，包括透過外展、調查、法律保護、照顧計劃，以及透過工作小組支援案中的受虐兒童、施虐者和其他亟需照顧的家庭成員。為應付急升的工作量，社署預計有需要重組服務課並增設 4 個調查小組，當中涉及 78 個新增的常額職位及每年經常開支約 6,000 萬元。

處理懷疑虐兒個案

13. 委員察悉，學校如發現懷疑虐兒個案，首名接觸受虐兒童的教職員須立即知會校監/校長，並由學校社工或輔導/專責人員處理及跟進有關個案。學校可諮詢社署的服務課，尋求進一步專業意見，並視乎情況將個案轉介服務課，以及把涉及刑事罪行的個案向警方舉報。委員關注到社署曾把一些虐兒舉報個案視作查詢，呼籲政府當局改善現行處理懷疑個案的機制。政府當局表示，《程序指引》修訂本¹⁰ 會清楚界定查詢或轉介個案，並會就如何處理查詢及轉介提供指引。

14. 委員認為，在辨識兒童被虐特徵及跟進個案方面，學校應擔當更積極的角色。依他們之見，當局應為小學及幼稚園提供足夠的社工支援，例如落實在每間幼稚園推行"一校一社工"政策。政府當局表示已於 2018-2019 學年推出一項為期 3 年的先導計劃，分階段為資助學前單位(包括資助幼兒中心、幼稚園及幼稚園暨幼兒中心)的學前兒童及其家人提供社工服務。為協助擬定未來路向，社署已於 2019 年 12 月委託香港城市大學就該項先導計劃的運作模式及表現進行評估研究。至於小學，教育局已由 2018-2019 學年起在新資助模式下向公立小學增撥資源，讓公立小學可按校本情況，落實"一校一社工"政策。當局在 2019-2020 學年起已增撥資源，加強中學學校社會工作的人手，為每所中學提供 2 名學校社工，並同時增加督導支援。

15. 委員察悉，衛生署轄下母嬰健康院在 2015-2016、2016-2017 及 2017-2018(截至 2017 年 12 月)年度，分別轉介 2 335、2 358 及 1 659 宗個案予由社署或受資助非政府機構營辦的綜合家庭服務中心或綜合服務中心跟進。委員關注假如有關家長不合作，社署會如何跟進由母嬰健康院轉介的懷疑虐兒個案。政府當局表示，個案社工會作跟進，並會到有關家庭進行

⁹ 社署在全港成立了 11 隊服務課，專責處理涉及保護兒童及虐待配偶或同居情侶的個案。服務課社工接獲個案後，會評估個案情況及服務需要，為家庭暴力受害人、其家人及施虐者提供一系列一站式服務。

¹⁰ 見上文第 6 段。

家訪，以深入了解他們的需要。若高危家庭拒絕接受服務，社署會嘗試透過其他渠道介入，例如透過為有關家庭提供的其他服務。社工會密切留意這些家庭是否有家庭暴力跡象，並在有需要時尋求警方協助。

預防虐待兒童

16. 委員獲告知，社署及受資助機構一向利用不同媒體及平台向公眾宣傳預防家庭暴力的訊息，以及鼓勵有需要的人士及早尋求協助。社署在 2020 年 11 月推出"心房子 Heart and Hut" Facebook 及 Instagram 專頁，藉此鼓勵家庭成員珍惜家人，避免以暴力解決問題。各地區福利辦事處亦不時舉辦"凝聚家庭、齊抗暴力"的公眾教育活動。有建議認為，社署應主動接觸有潛在家庭暴力危機的家庭，定期到有關家庭進行家訪，而母嬰健康院亦應派駐社工，提供適時的支援，以預防家庭暴力(包括虐兒)的發生。

17. 政府當局表示，分布全港的綜合家庭服務中心為有需要家庭提供一系列預防、支援和補救性質的服務，以加強家庭照顧兒童的能力，並協助在照顧及管教兒童上遭遇困難的家長改善照顧質素等。為嘗試接觸不願主動求助的家庭，社署的綜合家庭服務中心、綜合服務中心、服務課及和精神科醫務社會服務部合力推展家庭支援計劃。社工透過電話聯絡、家訪和其他外展服務，接觸及轉介有家庭暴力(包括虐兒)風險的家庭接受各種支援服務。另外，由教育局、衛生署、醫院管理局及社署攜手協力提供的兒童身心全面發展服務，亦會及早透過母嬰健康院、公立醫院及其他服務單位(例如綜合家庭服務中心)識別和滿足 0 至 5 歲幼童及其家人各種健康及社會需要。

18. 有意見認為，當局應全面檢討與保護兒童相關的法例，藉以更新有關法例，並將之整合成一套周全的保障兒童法例；同時亦應設立中央兒童數據資料庫，當中載有受虐兒童的資料及其他數據，讓政府當局能掌握充分資料，制訂兒童政策及為有需要兒童提供所需支援。委員獲告知，兒童事務委員會已委聘顧問公司研究在香港發展中央兒童數據資料庫的可行性。

最新發展

19. 據政府當局表示，獲委聘研究在香港發展中央兒童數據資料庫的可行性的顧問公司已完成檢視海外經驗及本地資料庫。顧問公司提出收集兒童數據的選項，包括用以"監察趨勢"、"評估

政策"及"作出預防和早期介入"等。顧問公司將舉行一連串公眾參與活動，以收集持份者對發展數據資料庫的意見、可能提出的關注和期望。

相關文件

20. 相關文件一覽表載於**附錄 II**，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
2021年5月7日

社會福利署保護兒童資料系統新登記高危及受虐兒童的年齡分布

年齡	2018年	2019年	2020年
0至2歲	185	170	173
3至5歲	99	98	96
6至8歲	177	180	143
9至11歲	227	181	138
12至14歲	237	239	245
15至17歲	139	138	145
總數	1 064	1 006	940

社會福利署保護家庭及兒童服務課新接獲涉及保護兒童個案的轉介來源

轉介來源	2018年	2019年	2020年
醫護人員及醫務社工	192	161	217
學校(包括教師、學校社工)	180	165	147
警方	152	104	113
社會服務單位(包括社署其他服務單位、綜合家庭服務中心、非政府機構等)	430	429	387
公眾人士／傳媒／社署熱線	1	-	4
法庭／其他政府部門	7	2	6
自行申請	13	8	12
其他	-	3	2
總數 ^[註]	975	872	888

[註] 由於 1 個個案可能涉及多於 1 名高危／受虐兒童，故此該等單位新接獲的保護兒童個案數目與該年保護兒童資料系統內新登記的高危／受虐兒童總數並不同。

社會福利署兒童資料系統新登記個案中傷害兒童的人與受虐兒童的關係

與受虐兒童關係	傷害兒童的人的數目		
	2018年	2019年	2020年
父母／兄弟姊妹／繼父母／祖父母／親屬	776	739	685
家族朋友／朋輩的父母／同學／朋友／朋輩	94	120	99
照顧者／學校老師／職員／學校宿舍職員／補習老師／教練／宗教人士	60	56	51
同住租客／鄰居／院舍宿友	11	10	12
沒有關係的人	79	75	104
未能識別人士／其他	40	25	26
總數 ^[註]	1 060	1 025	977

[註] 由於 1 名傷害兒童的人可能傷害／虐待多於 1 名兒童及 1 名兒童可能被多於 1 名傷害兒童的人傷害／虐待，故新登記的保護兒童個案與傷害兒童的人的數目並不相同。

資料來源：政府當局就議員審核2021-2022年度開支預算時所提書面問題作出的書面回覆

通報及預防虐待兒童

相關文件

委員會	會議日期	文件
處理家庭暴力及性暴力的策略和措施小組委員會	2016年3月8日*	小組委員會向福利事務委員會提交的報告
兒童權利小組委員會	2018年5月*	小組委員會向內務委員會提交的報告
福利事務委員會	2018年1月19日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要 CB(2)820/17-18(01)
	2018年4月9日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要 CB(2)1541/17-18(01)
	2019年12月9日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2021年3月8日 (議程第 IV 項)	議程
司法及法律事務委員會	2019年5月27日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要

*發出日期

立法會秘書處
 議會事務部 2
 2021年5月7日