

聖公會聖基道兒童院

就《有關懷疑虐待兒童個案強制舉報規定》草案

意見書

聖公會聖基道兒童院(本院)於1935年由聖公會何明華主教創辦，是一所多元化的兒童及青少年社會服務機構；過去近90年，本院一直為優化兒童的福祉而努力，致力建立兒童友善的社會。現時，本院是全港提供最多兒童之家服務名額的非政府機構，同時亦營運寄養服務、幼兒園、幼稚園駐校社工服務、臨床心理輔導服務、家庭支援服務、特殊學習需要兒童專業服務、青年共居計劃等，致力為兒童及青少年締造關愛的環境，讓他們健康及愉快地成長，發展潛能，活出豐盛人生！

本院深信兒童有被保護的權利，而保護兒童亦是每個兒童服務工作者之本份，為減少兒童受虐的風險，本院歡迎政府推展保護兒童的措施，並支持《有關懷疑虐待兒童個案強制舉報規定》草案，向社會大眾傳達本港對虐兒零容忍的訊息，並織起保護兒童網及營造關愛兒童的文化。

要為兒童提供全面的保護，需要在立法、行政、社會文化、服務支援和教育措施等各方面互相配合，因此，本院就草案提出以下意見：

1) 增強相關配套的承托能力

- a) 各界普遍預料，草案通過後，呈報懷疑虐待兒童個案將會大增；縱然政府公佈社會福利署將於2024年增設一間新的留宿幼兒中心，提供48個服務名額，預計每年平均可照顧192名兒童，以應對因呈報虐兒個案急增而產生之緊急/短期、甚至長期兒童住宿照顧服務的需求。然而名額之增長可能連應付現時的需求也有困難，更何況是承托法案一旦通過後可能引申的服務需求急增情況？就寄養服務為例，根據社署數字，本港約有954個寄養家庭，共提供1,130個寄養服務名額，當中115個屬緊急照顧服務名額。現時，按香港人口7,291,600計算（2022年中數字），本港寄養家庭數量對人口比例為0.0155%，遠低於其他國家，如英國（0.0795%）、美國華盛頓州（0.0649%）。此外，全港緊急/短期兒童之家的服務名額更只有46個。根據本院的寄養服務數字顯示，2022年至2023年度，寄養服務的轉介個案數目為285個，當中254個兒童無法配對至合適的寄養家庭。若連同經其他機構處理而未能配對的個案一併計算，情況更使人憂慮。由此可見，政府增加之名額，不足以承托呈報懷疑虐待兒童個案大增的預期，仍需要更

大力度增加配套。

- b) 草案建議舉報者在遇到懷疑虐待兒童個案時，需向警方或保護家庭及兒童服務課呈報，然而後者現時並非直接提供 24 小時服務，晚間之個案需經由其他非政府機構轉達，未能即時為舉報者接案。如經其他非政府機構轉達，會增加暴露舉報者身份的風險，亦會延誤接報時間及其後之相關跟進工作。因此，建議既定的接報單位須直接提供 24 小時之接案及支援服務，同時增加對舉報者身份的保護。此外，亦需增加配套資源和足夠人手處理各級別之舉報個案，並加強保護家庭及兒童服務科人手，應對立法初期或其後大幅增加之呈報個案及調查。
- c) 按機制，懷疑兒童受虐待事件經「保護懷疑受虐待兒童多專業個案會議」討論並定性為虐兒個案後，需為該個案制定福利計劃。然而，此多專業個案會議並無任何法定權力要求相關家庭執行福利計劃，參與與否，屬自願性質。因此，要配合草案推展，同時強化家庭的角色及參與，政府應設立有法定權力的機制，強制虐兒個案的家庭參與及執行多專業個案會議上所制定的福利計劃 (如參與課程或治療)，否則需承擔一定後果。

2) 提供充足與全面的培訓及增加資源挽留人才

- a) 總結機構多年專門服務兒童的經驗，虐兒個案評估涉及不單是基礎知識的學習，更需要是經驗的累積，才能裝備充足的敏感度和相關應對技巧，只靠政府建議的電子學習平台，業界憂慮網上學習模式的成效，加上在刊憲後 18 個月實施強制舉報機制，更讓業界憂慮短時間內未能充分裝備所有不同界別的強制舉報者，亦讓他們無法充分掌握強制舉報的規定和建立評估的能力。建議社署應持續舉辦不同的基礎及深造的工作坊，讓一眾兒童工作者或新加入服務的同工能實際並適時掌握相關的知識及技巧。
- b) 政府應加強條例推廣。本院在本年 6 月進行一項內部員工意見調查，有 8 成受訪者認為條例與工作十分相關，但過半數受訪者表示不了解或對條例了解不足。
- c) 為讓各指定專業人員能有及早作充分的裝備，政府應考慮要求學院，就與兒童工作相關學科，加入保護兒童課程及相關法例的單元，讓未來的兒童服務工作人員從基礎開始，認識如何辨識虐兒、介入、相關社區資源及保護兒童法例。
- d) 由於草案文件建議以表列中的 23 類從業員之個人身份承擔刑責，一旦罪成，有機會判處監禁，我們憂慮法規會增加兒童服務工作者的工作壓力，相對照顧長者或殘疾人士等精神無行為能力人士的從業員並無相關法規，

此等壓力，可能導致前線人員急速流失，長期亦有機會使早已出現招聘困難的兒童服務界別更加雪上加霜，故建議政府考慮增加撥款及資源培訓員工及挽留人才，協助機構應對法案帶來的挑戰。

- e) 政府亦該為表列中的 23 類從業員，加強其督導之人手，以支援機構內部在草案推行初期，處理相關諮詢、流程及政策制定，及支援從業員處理個案。
- f) 草案提及強制舉報者需以指定格式提交書面報告，建議政府擬備參考指南，附有可舉報狀況的具體例子作參考，並設立簡易及適當的舉報篩選工具（如澳洲新南威爾斯的 Decision Tree），為強制舉報者提供實務指引，讓專業同工有所依循。此外，建議書面報告可考慮以簡易之電子表格形式，提交後可即時收到電子回條確認已遞交成功，並簡單說明有關當局跟進的流程及時限等。

3) 設定合符比例及更仔細的懲罰準則

建議強制舉報機制的最高罰則應以罰款處理(而非監禁式刑罰)，並強制未能按規定的呈報者參與培訓，以提高強制舉報人員的意識。

- a) 刊憲的條例草案建議將沒有履行強制舉報規定法例所界定的虐兒個案責任的罰則定為三個月監禁及第五級罰款（\$ 50,000）。參考外國例子，如澳洲推行的保護兒童相關法案，當地大部分地區對沒有按法例通報的強制舉報人員是處以罰款，而非監禁方式。據統計，澳洲在強制舉報法例生效的 20 年間，舉報個案已增加了 337%，足已證明非監禁方式作懲處已能有效促使相關人士舉報懷疑虐兒個案。
- b) 建議法制增設執行之過渡期。在法案正式實施並執行初期，可以預期業界同工仍需了解相關法例的實際執行操作及接受相關法例培訓，故建議設立 1 年過渡期，期間免除刑事負責任，罰款或強制參與培訓則如期執行。與此同時，為所有持份者提供支援及配套，以確保法案能順利推行。根據本院內部員工意見調查，大部分受訪者認為現時罰則過重。有同工認為未舉報個案有眾多實際考慮因素，未必屬於刻意隱瞞，可能只是工作失誤或未充分瞭解指引等。留有案底、罰款、牌照扣分或吊銷牌照等已足夠發揮阻嚇作用。
- c) 本院贊成為減少強制舉報者的顧慮，於草案中加入保障條文，使他們免於承擔因真誠舉報而引致的民事和刑事法律責任。
- d) 針對性侵犯個案，部分懷疑受性侵犯的兒童及其家長對於是否即時報案，往往成為是否求助的一個重點考慮。建議政府考慮是否加入豁免條文或就性侵

個案制訂特別向專責處理性侵個案的指定機構呈報，讓專業人士可因應兒童之最大福祉，而選擇舉報給相關機構，以避免在條例通過後，反而減低受虐者及其家庭的求助意願。

4) 對草案條文定義的意見

- a) 草案文件中建議受保護的兒童為 18 歲以下，但現行 16-17 歲人士之間或 16-17 歲人士與成年人士雙方同意下的性交並不屬刑事罪行，建議政府需檢視條例可能引起的矛盾，以減低呈報者的混亂。
- b) 草案文件中第 2 部分指出，強制舉報者基於「真誠相信」而作出舉報，可免於承擔民事和刑事法律責任，按條文意義，強制舉報者是否只需「真誠相信」，而不需基於「合理相信」而作出舉報？建議政府需澄清條例可能引起的矛盾，減少混亂。
- c) 草案文件中列明強制舉報者需於合理時間作出舉報，建議清晰定義舉報的合理時間範圍，定義何謂延誤，減少主觀差異，讓專業同工有所依循。
- d) 草案文件中檢控期限為首先發現該罪行主管當局發現該罪行的日期之後的 12 個月期間，唯虐兒案件的審訊，結案的時間不一，有些需時多年，如案件尚未確立罪行，又如何確定強制舉報者沒有舉報「虐兒個案」？本院建議虐兒個案成立後才對沒有舉報的強制舉報者作出檢控，並加入申訴機制。

5) 總結：

預防遠勝於補救，是次立法屬於補救式，是保護兒童範疇中的「守尾門」，最佳方法是建立兒童友善社會及文化，讓家長及公眾對保護兒童的認識，配合及早識別和介入高危家庭，為兒童織起全面的保護網。最後，本院盼望在草案通過後，政府應設立檢討強制舉報的機制，定時且持續檢視推行情況和運作，評估成效，以便在需要時制定改善方案，使機制能真正發揮安全網的效用。本院同時期望兒童事務委員會發揮其保護兒童的角色，盡快建立兒童數據中央資料庫、推廣保護兒童政策，加強兒童死亡個案及設立嚴重個案的檢討機制，並在兒童相關政策上，有系統地收集受影響兒童的意見。

2023 年 8 月 15 日

聯絡人：

(一)

總幹事

麥潤芸女士

電郵

supt@skhsch.org.hk

電話

3756 4412 / 9225 2579

(二)

助理總幹事 李如寶女士

電郵 asupt2@skhsch.org.hk

電話 3756 4422

參考資料：

社會福利署 (2022 年)。寄養家庭的數目、正在接受服務的寄養兒童數目。於 2022 年 9 月 16 日取自 <https://www.swd.gov.hk/datagovhk/fcw/key-statistics-on-cfcu-service.csv>

NSW Communities and Justice. (2022). The NSW Mandatory Reporter Guide. ChildStory Reporter Community. Retrieved July 6, 2022, from <https://reporter.childstory.nsw.gov.au/s/mrg>