

《強制舉報虐待兒童條例草案》意見書

國際培幼會（香港）

2023 年 8 月

有關本文及國際培幼會（香港）

本文為國際培幼會（香港）為香港特別行政區政府《強制舉報虐待兒童條例草案》提交之意見書。

國際培幼會於 1937 年成立，總部設於英國，是全球其中一個規模最大的國際兒童慈善機構。我們於全球超過 80 個國家工作，集結資源，透過兒童發展計劃，集中在教育、幼兒發展、終止暴力、性與生殖健康及權利、技能訓練及青年促進改變共六個範疇，幫助孩子、其家庭及社區，長遠改善他們的整體生活質素。

培幼會一直致力消除對兒童的暴力行為，以及為兒童及青少年創造一個安全、和諧的成長環境，讓不同年齡及性別的兒童都享有平等機會，發展潛能。自 2017 年中，培幼會開展本地項目及倡議工作，以實證研究、本地伙伴項目、政策倡議、公眾教育等工作，提升兒童權利，並使之在社會各階層得到具體落實及尊重，預防他們受到虐待及暴力等對待。我們相信防患於未然能更有效守護孩子的最大利益。

本會在拜讀草案後，給合近年與業界協作溝通之經驗，提出數點增補意見，盼能加強整個機制。

摘要

國際培幼會（香港）欣見政府正式向立法會提交《強制舉報虐待兒童條例草案》，此為防止兒童受到更大傷害的重要舉措。既可以鼓勵兒童相關專業人士履行守護兒童的責任，亦可促進早期介入懷疑虐待兒童個案。為了令強制舉報機制更易落地執行及發揮更大效用，本會建議政府可考慮循下列兩個方向，進一步加強相關條例：

- 將強制舉報人士擴展至更多兒童相關工作者，包括體育機構、補習中心、宗教機構和提供非住宿式兒童社會服務之機構的從業員和負責人規定有關人士須向當局舉報機構內發生的懷疑虐兒事件。
- 為兒童相關機構提供清晰的指引，協助其建立內部懷疑虐兒事件通報機制，以配合新法例。例如就《服務質素標準 16》向機構提供清晰的指引，說明機構應該要採取什麼合理步驟來避免兒童服務使用者免受侵犯，進一步減低兒童受虐風險。

同時，我們留意到條例一旦正式通過，將對兒童及其照顧者帶來巨大影響。本會建議可循以下方向為所有持份者提供充足支援：

- 在家長及兒童教育上投放更多資源，提升家長育兒技巧、避免錯誤管教之餘，讓家長更關注留意兒童狀況，積極提倡及締造正向及以「兒童為本」的家庭教育。同時需增強兒童（特別是學前兒童）對潛在危險的警覺性，學懂分辨及拒絕不恰當的身體接觸以及了解適切的求助方法。

第一部分：擴展強制舉報人士涵蓋範圍

1. 我們注意到在草案訂明規定某些指明專業人員在某些情況下須舉報懷疑嚴重虐兒個案。更新後的強制報告人名單包括教師、社工、醫務人員，以及提供兒童住宿照顧服務的學校和機構的負責人及照顧員等。培幼會樂見強制舉報人士的範圍已從前線從業人員擴展至機構負責人，這是自 2021 年持份者諮詢以來「強制舉報人士」的範圍的重大變化。
2. 然而，除了上述範圍涵蓋之人士外，許多其他類型的兒童相關組織從業員，在其日常工作中也經常接觸兒童，仍未被考慮納入強制舉報範圍。因此培幼會建議政府考慮將強制舉報人士的範圍擴大，包括體育機構、補習中心、宗教機構和提供非住宿式兒童社會服務之機構的從業員和負責人，強制舉報機構內的虐待兒童行為，從而為兒童建立更堅實的安全網。

- 2.1. 過去十年，不論在全球或本地，都曾在體育機構¹、補習中心²、教會³和提供非住宿式兒童社福機構⁴等發生多宗虐待兒童案件，近日十三歲穆斯林男童於宗教學校受傷事件⁵亦再次反映兒童有機會在不同機構遭受傷害，顯示在機構內發生的虐待兒童案件需要緊急預防和干預。
- 2.2. 如將強制舉報範圍擴展到上述之兒童相關機構的從業員和負責人，將有助於確保當局及時介入機構內懷疑虐待兒童案件，並鼓勵機構負責人採取守護兒童措施，加強預防於機構內之虐兒事件發生。
3. 有意見認為，由於其他兒童相關從業員可能未有足夠的能力在其專業領域內識別懷疑虐待兒童案件，因此將強制舉報人士的範圍擴展至教師、社工和醫療從業人員以外人員頗具挑戰性。話雖如此，即使現時進一步擴展草案涵蓋範圍有難度，但增強其他兒童相關從業員之守護兒童意識已刻不容緩。培幼會提倡通過普及兒童相關從業人員全面培訓，使所有從事兒童相關工作人士能對懷疑虐兒案件有更多認識，紓緩機構虐兒風險之餘，亦能提升其辨識懷疑虐兒案件之能力，了解舉報義務及責任。使其及早準備於可見之將來被納入強制舉報人士的範圍，配合政策及早通報以免悲劇發生。

第二部分：為兒童相關機構提供清晰指引

4. 培幼會欣聞草案回應業界意見，加入相關免責辯護條文以及對指明專業人員的保障，同時清晰訂明舉報程序，為將身負重任的兒童工作者提供一定保障。然而，為免構成機構於訂明及執行條例相關之內部政策時引起混亂，及協助從業員有效履行其法定舉報之職責，培幼會建議社會福利署為兒童相關機構提供清晰的指引，協助其建立內部懷疑虐兒事件通報機制以配合新法例，避免「旁觀者效應」之餘，亦能釋除業界對相關條文的疑慮。

¹ Su Xinqi and Christy Leung. (30 November 2017). 'Hong Kong hurdler Vera Lui's claim that a coach sexually assaulted her when she was 13 sparks outcry, police probe' South China Morning Post. Retrieved from: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-crime/article/2122203/coach-sexually-assaulted-her-when-she-was-13-hong-kong>

² 〈上水補習社女導師疑功課問題出手打 8 歲男童 事後報案被捕〉。2022 年 8 月 13 日。《香港 01》。取自：https://www.hk01.com/sns/article/803608?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral

³ Catholic Church child sexual abuse scandal. (5 October 2021). BBC News. Retrieved from: <https://www.bbc.com/news/world-44209971>

⁴ 〈教練摸童軍下體又為對方口交 被判入教導所 官斥利用地位犯案〉。2018 年 12 月 12 日。《香港 01》。取自：<https://bit.ly/3dz7KsE>

⁵ Muslim Council of Hong Kong, 2023. Retrieved from: <https://www.facebook.com/photo?fbid=599600388999943&set=a.117829263293596>

- 4.1. 例如，就草案中之第 5 (1b) 條免責辯護條文指明「該人員真誠而合理地相信，另一名指明專業人員已在指稱的違反情況發生前..... (i) 就該兒童所遭受的相同 (或大致相同) 嚴重傷害；或(ii) 該兒童遭受嚴重傷害的相同 (或大致相同) 實際風險作出舉報」為免責辯護；然則在第 11 條中明令禁止任何人披露作出舉報的指明專業人員的身分或披露能夠藉以推論出該身分的資料。在以上情況下，一般兒童工作者有機會未能得知或確切肯定他人已作舉報。若兒童工作者以此為免責辯護，何種證據會被視為合法證據，以及相關機構如何可以在不違反此法例下儲存、披露及公開有關舉報紀錄之資料 (及其程度) 予有機會作舉報之機構及或其他機構之同工，皆為可預見之疑慮。
- 4.2. 一般而言，當多於一名前線從業員涉及識別同一懷疑虐兒事件時，他們會在向當局報告之前，先向機構管理層或有關同事報告或討論相關事件，有機會令所有人士對「誰管有舉報責任」感到混亂。如當局未有提供適當指引，相關從業人員可能會認為他們已經向主管作出舉報，從而履行了舉報職責，或者認為其他同事可能已經向當局舉報了該案件，從而導致機構在履行其法定舉報之職責時產生「旁觀者效應」，未能及時舉報虐兒危機。
- 4.3. 綜上而言，為協助業界釋除條文詮釋上的疑慮，同時避免「旁觀者效應」，政府可考慮為機構建立詳細的指引，解釋應如何報告機構內懷疑虐兒事件，並進一步澄清舉報責任的界限。
- 4.3.1. 政府可以制定明確而清晰的指引，協助機構建立內部舉報機制，以便及時向當局報告。指引或可包括在機構內部通報程序中預期的合理步驟和建議的時間範圍，包括何時以及如何報告機構內的懷疑虐兒事件，以及對懷疑虐兒事件進行初步風險評估、即時的兒童保護措施和定期覆閱該懷疑虐兒事件直至案件結案的程序。
- 4.3.2. 政府亦可參考其他國家的做法，提供明確的指引以助澄清從業員的舉報責任。例如，美國已有 15 個州份確立舉報人士無論有否在機構內部進行通報，都不會免除其強制舉報責任之規定⁶。某些美國州份，如堪薩斯州，更進一步明確說明「認為另一個需強制舉報人士已經報告了該虐兒事件」並非未有進行強制舉報的正當理由⁷。此外，如果前線從業員懷疑機構負責人是虐待兒童的涉案人，他們永遠不應被免除向當局舉報的責任。因此，政府應該清楚地說明懷疑虐兒事件的內部處理機制和報告流程，以便從業員理解及執行。

⁶ Children's Bureau. (August 2015). Mandatory Reporters of Child abuse and neglect. Retrieved from: <https://www.childwelfare.gov/topics/systemwide/laws-policies/statutes/manda/> (15 states being Alaska, California, Florida, Indiana, Iowa, Kentucky, Maine, Michigan, Missouri, North Dakota, Oklahoma, Oregon, Tennessee, Texas, and Wyoming)

⁷The Kansas Department for Children and Families. (July 2016). A Guide to Reporting Child Abuse and Neglect.

5. 除了設立內部懷疑虐兒事件通報機制的指引外，培幼會亦建議社會福利署考慮制定相關指引以預防機構內虐兒事件的發生，即機構的守護兒童最低標準。
- 5.1. 及時通報當然是保護兒童的重要步驟，但這只是停止正受虐或處於重大受虐風險下的兒童承受更進一步傷害之次級措施(secondary measures)。為了預防兒童受到任何形式的傷害，社會福利署應考慮為兒童相關機構制定明確的指引，以預防機構內的虐待兒童事件的發生。
- 5.2. 培幼會建議社會福利署考慮提供明確的指引，以滿足《服務質素標準 16》，並規定服務單位需要採取哪些「合理措施」以防止兒童受到傷害。
 - 5.2.1. 建議可參考培幼會確立之本地「守護兒童政策」(Child Safeguarding Policy) 及框架 (附錄 1)。本會早前就其他司法管轄區的相關法律要求和機構虐兒的高風險因素進行了全面的文獻審查，並以此為基礎建構了「守護兒童政策」框架。此框架概述四大範疇和 20 個最低守護兒童標準，用以量度香港體育界別和教育界別相關機構實施「守護兒童政策」的情況，及進一步分析研究之基準⁸。我們期望相關建議框架能為社會福利署提供實証為本的參考，有助政府建立最低守護兒童標準並將其納入到服務質素標準之中。

第三部：為兒童及其照顧者提供適切培訓

6. 培幼會欣聞政府致力加強、檢視及籌劃各項預防及支援措施，如加強學校社工服務、檢討「兒童身心全面發展服務」等措施；並配合強制舉報機制，推展以保護兒童為主題的宣傳計劃。本會期望以下建言能為未來支援措施發展提供一定方向，從預防做起，致力讓兒童在成長階段免受傷害。
 - 6.1. 自 2019 至 2022 年的《保護兒童資料系統統計報告》中可見，新登記虐兒個案一直上升，近七成傷害兒童的人皆為兒童父母、親人或照顧者，當中「情緒 / 心理問題」以及「育兒技巧不足 / 缺乏為人父母的技巧」為與傷害兒童的人有關的兩大因素。⁹由此可見，不少家庭仍有急切需要接受更多有關情緒管理、育兒的正確方式、了解錯誤管教技巧、虐兒對兒童的深遠影響、自身可能涉及的法律責任，以及社區支援等教育，從根本預防虐兒危機。
 - 6.2. 培幼會早前研究亦顯示，近半數受到傷害的兒童不會向任何人講述受害經歷，¹⁰若相關人員無法在第一時間內獲悉並對虐兒事件進行處理，可能導致受害兒

⁸國際培幼會香港（委託香港民意研究所）(2021 年)。家長、兒童及教育界《守護兒童政策》研究摘要。取自 https://www.plan.org.hk/wp-content/uploads/2021/09/CSP-Research_ES_EN_vf.pdf

⁹社會福利署（2019 年至 2022 年）。《保護兒童資料系統統計報告》。取自：

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

¹⁰國際培幼會香港（委託香港民意研究所）(2021 年)。家長、兒童及教育界《守護兒童政策》研究。取自 https://www.plan.org.hk/wp-content/uploads/2021/09/CSP-Research_ES_EN_vf.pdf

童承受更深遠的傷害。因此，兒童作為受保護的對象，亦需了解及學習保護自己的方法，加強對危險的防範意識。

- 6.3. 同一研究表明，就傷害或虐待兒童的認知方面，總括而言，年紀越大的被訪兒童，對虐兒的認知度越高。值得注意的是，只有六成 6-8 歲的被訪兒童不同意「被人傷害的兒童都較頑皮」、及五成 6-8 歲的被訪兒童不同意「傷害兒童的人通常是陌生人」¹¹，表現年齡較小的兒童對傷害或虐待的理解仍有待加強。然而，在 2022 年的新登記個案中近 4 成為 8 歲或以下兒童（當中約 1 成更為 3-5 歲的兒童）。反映該年齡層或以前之兒童不但面對受虐風險，對相應知識仍然未能全面了解。同時，現時本港幼稚園教育中並未將相應保護兒童之教育納入相應課程目標、課程架構及學習範疇¹²，亦缺少相應學前教育資源配套，指引教師在日常教學中傳授正確及適齡的自我保護相關知識。
7. 長遠而言，政府應在家長及兒童教育投放更多資源，提升家長育兒技巧、避免錯誤管教法之餘，讓家長更關注留意兒童狀況，積極提倡及締造正向及以「兒童為本」的家庭教育。同時需增強兒童對潛在危險的警覺性，學懂分辨及拒絕不恰當的身體接觸以及了解適切的求助方法。本會亦建議可考慮加強學前兒童對相關議題的了解，並提供符合年幼學童的自我保護教育，由根本預防傷害發生。

¹¹ 國際培幼會香港（委託香港民意研究所）（2021 年）。《家長及兒童意見調查報告》。取自：

https://www.plan.org.hk/wp-content/uploads/2021/09/PLAN_CSP_parent_children_survey-report_final_pori_.pdf

¹² 教育局（2017 年）。《幼稚園教育課程指引》。取自：

https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/major-level-of-edu/preprimary/TC_KGECEG_2017.pdf

附錄 1：國際培幼會（香港）「守護兒童政策」框架及建議最低標準

政策

1. 機構承諾守護兒童及採取合理措施來確保兒童安全。
2. 訂立明確的行為守則，列明對待兒童的恰當及不恰當行為。
3. 透過與員工簽訂相關政策條款，確保政策適用於所有員工。
4. 透過與義工及合作伙伴簽訂相關政策條款，確保政策適用於所有義工及相關合作伙伴。

程序

5. 向員工、家長及兒童提供清晰的處理投訴指引。
6. 清楚記錄及儲存有關兒童受傷害的所有事故、指控和投訴。
7. 訂明處理機構內發生懷疑虐待兒童事件的投訴時限。
8. 訂明如何在調查過程中確保兒童受到保護。
9. 設立舉報政策，讓員工能放心舉報機構內發生的懷疑虐兒的事件，而不必擔心受到追究或歧視。
10. 評估機構日常運作及各類活動對兒童的傷害風險，並作出風險管理措施。
11. 尊重並保障兒童的私隱，在向外發放兒童的個人資料或照片前，須徵詢並獲得兒童及家長的同意。

人員及文化

12. 查核獲聘的準員工是否有性罪行定罪紀錄。
13. 在招聘過程中，了解應徵者及合作伙伴對兒童保護的態度和能力，以確定他／她適合從事有關工作。
14. 向員工提供守護兒童的培訓和支援。
15. 向義工和合作伙伴提供守護兒童的培訓和支援。
16. 指派最少一名員工專責「守護兒童」的工作，推動機構實行政策。
17. 在機構內創造開放討論守護兒童議題的文化和氣氛。

問責

18. 政策可讓公眾查閱，包括兒童和家長。
19. 主動諮詢兒童和家庭，以檢討守護兒童措施對保護兒童的成效。
20. 定期一至兩年檢視守護兒童政策及相關措施，確保政策適切並有效保護兒童。