

非牟利幼兒教育機構議會 對『有關懷疑虐待兒童個案強制舉報規定的建議』意見書

非牟利幼兒教育機構議會」(下稱本議會)乃一個由本港主要營辦非牟利幼兒教育服務機構所組成的同業議會，成立於2003年，旨在倡導適切幼兒身心發展成長之優質幼兒教育，並從家庭支援、教師專業及幼兒政策多元層面為幼兒謀福祉；同時重視與政府各部門的衷誠溝通與合作，好讓福利及教育政策福惠幼童，並推動幼兒教育與照顧服務邁向更優質的水平持續發展。本議會成員涵蓋全港逾40間非牟利幼兒教育機構，有300多間幼稚園／幼兒學校／幼兒園，佔全港非牟利幼兒教育機構提供全日制服務的93%，部份成員提供幼兒服務的歷史超逾半世紀。

毋庸置疑，保護兒童絕對是整個社會所有持份者的責任與義務，任何人如發現有兒童受到嚴重傷害，必須即時舉報先保障相關兒童的生命安全，再透過多專業協作使能全方位跟進兒童的最佳福祉。然而就『有關懷疑虐待兒童個案強制舉報規定的建議』諮詢文件的內容重點，只集中陳述強制舉報者的從業員類別、舉報個案的分類與建議級別、未履行舉報責任的罰則、對強制舉報者的權益保障、與及電子平台學習的培訓安排等，尚略欠整全的兒童福利規劃與相關的政策措施，包括促進家庭健康、完善預防與補救機制、及加強公眾教育，以能更有效地保護兒童，讓兒童在成長階段獲得最適切的培育與支援。

因應諮詢文件內容，本議會謹提出以下各十項關注及建議：

一) 十項關注

1. 保護兒童不應狹義設限在補救工作

能夠在原生家庭穩定而安康成長，才是兒童的最佳福祉；特別是早期培育乃是奠定個人自我價值、學習態度與能力、對別人以至社會的信任度及品格塑造的關鍵期。初生至六歲的幼兒與中、小學生不同，其心理狀況甚為敏感，極受父母或照顧者的情緒與反應影響，但幼兒的理解及表達能力卻有限，只能透過波動情緒與異常反應作為求助的訊號。然而育有幼齡子女的家長一般屬較年輕或新手父母，尚未清楚了解嬰幼兒的發展特徵與身心需要，甚或對最基本的依附關係與飲食作息亦欠完整的認知，更遑論建立適切的培育方法與技巧。

加上幼兒家長亦會受到其個人成長背景的影響，他們同時處於事業發展或家庭經濟的壓力之中，更可能因需與長輩同住，基於香港一般居住的環境較狹窄、空間有限，容易產生生活嫌隙，影響家庭和諧關係，倘幼兒因此而出現特殊狀況，家長在面對多重壓力下，家庭問題與親子關係的衝突亦會成為一個惡性循環。舉例幼兒常見的妒忌心理而出現倒退或反叛行為，父母往往不明所以而造成親子關係的張力或夫婦／婆媳間的衝突，如能及早認識及處理，甚至及早支援年青家庭有關住屋及照顧幼齡子女的需要，當實質生活問題獲得解決，將可有效減低因夫婦感情或婚姻破裂、有特別學習需要兒童的家長面對長期照顧的壓力、或家庭暴力等不可逆轉狀況。

不必實證研究，公認的事實乃幼稚園學童的家長是參與度最高及最合作的社群，更是百分之百最能接觸所有幼兒家庭；因此，盡早及適切地投放資源支援育有零至六歲幼兒的家庭，才是政府與整個社會最應聚焦的方向。

2. 社會各界及不同專業對虐兒定義應一致

幼兒教育機構的教學人員一直高度關注幼兒的身體、情緒，甚至家居飲食與作息等狀況，且與幼稚園駐校社工有良好緊密的溝通及協作。社會各界尤其各類社會服務的專業社工、教育工作者及紀律部隊，對虐兒定義必須有一致看法，虐兒或懷疑虐兒個案一個也嫌多，無論是轉介個案或報警求助個案，尤其有家暴或幼兒被獨留的個案，更必須嚴謹處理。

3. 擬立法目的不應僅限於強制舉報

強制舉報的重點，不應只限於受虐兒童的即時性安全，更應同時考慮兒童長遠身心安康成長的最佳福利計劃。然而全份諮詢文件，卻未有具體提及舉報後為受害兒童所提供的整全支援模式。尤其在舉報之後，個案將交由警方調查或轉交社署保護家庭及兒童服務科處理，基於有可能進入訴訟程序，若因處理者未必能取得受虐童的信任，導致個案最終未能有效處理，例如眾多施虐者如屬同住親人，因有可能受虐童最終撤銷指控而造成更大傷害。

4. 能否有效應對強制舉報實施後因個案大幅增加的後援配套

按現行一貫處理虐兒/懷疑個案的程序，個案成立後會立即將目標兒童帶離原住居所，並安排受虐兒童入院觀察及/或診治，再決定後續的住處安排；因此，在面對強制舉報實施後，預計大幅上升個案；如何能在短時間內安排0-18歲幼兒/兒童的住院床位、暫住或寄養居所，甚至維持正常的校園學習等，均屬首要的配套，以減少對受虐童的心理、社交與成長傷害。

5. 「多專業會議」的承托力

現時處理懷疑兒童受虐待事件主要透過「多專業會議」協商及跟進，然而現有的個案處理已超出負荷，若立法後，政府相關部門/社福機構是否有足夠能力或獲增加資源以處理突然海量增加的個案。

6. 立法將進一步使潛藏個案更隱蔽

立法的阻嚇性，雖有可能發掘更多個案或期望減少個案，卻同時必然使部份施虐者更自我收藏，刻意逃避求助及安排受虐童尋求診治，最終仍達不到保護兒童的目的。

7. 條文界定不清晰

須強制舉報的第一級「懷疑虐兒事件涉及或有具體資料顯示兒童遭受嚴重傷害，或有受嚴重傷害的迫切危機」，前者較易作出專業判斷及即時舉報的決定；但如何界定「有迫切危機」的癥狀或預測等，卻含糊不清。尤其當遇上複雜的家庭糾紛而造成雙方互相誣捏狀況，或兒童照顧者因精神健康、成癮行為或情緒問題而出現不恰當照顧幼兒等情況的研判。

8. 罰則過重

諮詢文件界定沒有履行舉報責任的罰則，乃參考一些嚴重罪行（如販毒、可公訴罪行及恐怖主義活動）本身的罰則為監禁七年至終身監禁及不同的罰款級數，而沒有履行披露該等嚴重罪行的罰則為三個月監禁及第五級罰款（即HK\$50,000元）。所選取參考的罪行與罰則，令教師深感憂慮，為免墮入刑責之危，潛在引發更多的舉報個案數目，或涉及廣泛的受害人數、家校關係的緊張甚或有所損害，需要慎思參考的罰則是否最合適。

9. 強制舉報為個人責任加添相關專業員工沉重的壓力

諮詢文件列出的強制舉報者，強調屬個人責任，將為強制舉報者帶來心理壓力，潛在出現錯誤舉報個案的風險，例如因意外造成的損傷或疑似受虐傷痕的皮膚病等狀況，又或是懷疑受虐者堅稱被人傷害，將為涉事家庭帶來負面影響，同時破壞彼此間的信任關係而使強制舉報者感到更沉重壓力。

10. 電子平台的培訓方式不足以支援強制舉報者對懷疑個案的辨識

此類方式僅可視作普及教育，初步認識入門，實不足以評估現時虐兒個案的複雜度及多變性，為強制舉報者給予專業判斷的基礎。

二) 十項建議

1. 預防勝於補救

建議在易於接觸嬰幼兒的政府部門，如母嬰健康院及各區的學生健康服務中心加入社工編制，提供適時的支援，以及早辨識個案及支援有需要的家庭；更須開拓外展服務，定期家訪使更有效識別高危家庭；亦須加強支援具高危因素如產後抑鬱、單親、濫藥或已有子女入住兒童院舍前科等家庭，跟進生活流程處理、親子溝通及親職教育等。

照顧者的壓力是造成虐兒的其中一項主因，如能紓緩照顧者的壓力，將更快及適切地支援甚至重建家庭。由社署資助的0至3歲幼兒中心服務，及教育局資助的2至6歲幼兒學校，透過長全日的教育與照顧整合模式，同時附設暫託服務、兼收服務及延長時間服務，均扮演重要角色支援雙職及有需要的兒童，政府必須全速發展，確保各區，特別是新落成的屋邨均設有此類0-6歲的幼兒教育及照顧服務。

同時亦應在各區設立兒童館及家長資源中心，使成為接觸及培育家長的最自然『聚腳點』，同時作為紓緩照顧幼齡兒童的歇息間，更協助建立兒童安康成長的理想示範場地。業界亦一直爭取政府開放及完善博物館、科學館、演奏廳及文化設施(如感知元素豐富的公園或郊野場地)，能夠免費入場，參與及體驗更多適合幼齡兒童或親子參與的內容及形式。政府亦應考慮讓育有幼齡兒童的家長優先編配公屋及獲取食物銀行等實質支援。

2. 加強家長及社區教育

社會上存在一定比例的照顧者，對於「虐兒」的認知，包括「體罰」、「獨留在家」、「疏忽照顧」、「精神與心理虐待」等有不同程度的誤解；或不同文化背景的家庭亦有其獨特教養子女方式；因此必須持續投放資源，加強家長及社區教育，使能有效加強正向親職關係、確立對兒童保護的正確觀念及提供最適切兒童發展的成長環境。

3. 推動研究並建立兒童數據庫

香港是一個開放式城市，具備不少特色，如人口稠密，流動性大，匯聚不同文化與族裔，家庭結構多元及有不少年輕家庭等。在幼兒培育和家長教育方面，本可借助外國的研究和經驗，但由於獨特的社會面貌，外國的研究只可作參考，香港政府應持續增撥資源推動學術界及業界進行本土研究，藉此促進教育與其它相關政策的制定，以發展適合本土的幼教及親職課程，並向公眾推廣研究結果，提升公眾對正確培育幼兒的認識和重視。同時參照國際上已有多個高認受性的兒童發展指標，制定一套適合本港應用的質素指標，以監察及評估本港兒童的健康成長，並成為適時調配服務模式及服務數量的科學數據，推動本土化的幼教科研項目。

4. 盡速開展各類兒童支援配套設施

立法之前必須審視支援配套的量與質，不論是醫院床位、緊急或短期兒童住宿照顧服務，或有可能轉變為長期住宿及寄養照顧的潛在需求；特別是遠遠落後於實際需要的0至3歲的嬰幼兒住宿服務，4至18歲以下的兒童家舍或寄養服務等名額。另外，強制舉報的個案不乏兒童的發展差異，因此也需要包括特殊需要兒童的宿位，及相關教育與照顧服務的支援。參考早前不幸發生於資助院舍「童樂居」事件，更有需要完善幼兒教育的師訓內容，並徹底完善住宿院舍的設施明細表(Schedule of Accommodation)、人力編制、薪酬架構及運作指引等。

5. 加強現行「多專業會議」的權限

須賦權使能強制家長/監護人參加諮詢、心理治療、測試評估、生活技能或其他治療的課程，使真正有效帶動家庭的改變，保護兒童。

6. 擴闊強制舉報者的範圍

審視現行參與「多專業會議」的協作夥伴，與及法律改革委員會於2019年發表的《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》諮詢文件，警方與社工、教師、護士及醫生並列「通常在工作上經常接觸兒童」、屬「必須向當局舉報懷疑虐待及忽略兒童個案」的專業人士，警方及社署社工處理懷疑受虐個案的數目亦最集中，建議應一視同仁，納入為強制舉報者。

7. 公佈具體的舉報流程

必須及早制定及發出相關的實務指引，供強制舉報者及受影響行業的組織及早理解及更新內部指引：

7.1 一般個案較常有多於一類專業人員的接觸，如教師與駐校社工及各類治療師，或已屬跟進個案的家庭綜合服務社工或臨床/教育心理學家等，須清楚界定負上刑責的強制舉報者誰屬，更避免各自舉報而潛在耗費資源狀況。

7.2 應有具體的檢評表(Checklist)，供強制舉報者有清晰及一致的判斷及分析。

7.3 詳述舉報的方法及後續提交資料的內容及範圍。

7.4 舉報後是否可保持接觸受虐者或其家庭等說明。

7.5 如舉報個案納入訴訟程序，是否仍可維持強制舉報者身份的保密；或須說明諮詢文件中有關「除非因調查有關舉報，或因保障或促進兒童的安全、福利和福祉，或因進行任何法律程序而需予以披露。」的具體狀況。

8. 釐訂清晰條文

法律條文必須清晰界定使知所遵從或避免誤墮法網。如保留舉報「有受嚴重傷害的迫切危機」類別，則須更詳細及附以案例說明。

9. 重訂罰則或以獎代罰

現時已有多個國家或城市制定了相關法例，建議可參考此等國家的制定原則及罰則再重新制定。且由於目標旨在保護兒童，因此可優先考慮以獎勵及表揚成功遏止虐兒事件惡化的方式，帶動全民的參與，使保護兒童成為公民應有的責任，必然較只集中個別專業從業員類別的觸及面更廣泛而有效。

10. 為強制舉報者提供持續而有效的培訓

除使用電子平台的初階培訓外，須有持續培訓，政府亦須定期更新與兒童保護相關的資料，並以最新或較常出現的案例，更新培訓內容及舉辦互動性的工作坊，增加前線教育工作者對識別懷疑虐待的專業判斷能力和信心。

幼兒期的健康發展為美好人生奠定良好基礎，幼兒亦屬維繫家庭的核心，期望政府在思考保護兒童方面，不忘整體審視本港的兒童政策及兒童服務，投入更多資源發展幼兒教育及照顧服務，這對培育社會人才、預防社會問題、及早介入需要等各方面皆具裨益。