

評論：香港需要宏觀的兒童政策

(2019年 11月6日發表於《明報》，網址：

<https://news.mingpao.com/pns/%E8%A7%80%E9%BB%9E/article/20191106/s00012/1572979738718/蔡蘇淑賢-香港需要宏觀的兒童政策>)

文：蔡蘇淑賢（香港保護兒童會總幹事）

最近幾個月，不同機構均公布與保護兒童有關的文件，一浪接一浪。先有香港法律改革委員會屬下的「導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡個案小組委員會」發布諮詢文件建議新增「沒有保護罪」；其後有「兒童死亡個案檢討委員會」公布第四份報告，列出53項建議；最近申訴專員公署公布《「有關辨識和通報懷疑虐待兒童個案的機制」主動調查報告》，建議修訂有關指引及探討強制呈報的可行性。此外，社會福利署亦正修訂《處理虐待兒童個案程序指引》（《程序指引》）。更多人及機構為保護兒童而努力，當然可喜。問題在於這種四處開花、走向零碎化的情況，是否就能發揮最大的效果？

零碎措施難有協同效應

除了「兒童死亡個案檢討委員會」報告乃定期公布外，筆者不清楚其他幾乎同時出現的「進展」是否因2017年底至2018年初幾宗令社會動容的涉嫌虐兒事件而催生。雖然當局能亡羊補牢，總勝束手無策；然而，這種事後各自小修小補的方式欠缺宏觀目標及前瞻視野，亦缺乏協調統籌，難以產生協同效應。更甚者往往互相掣肘，削弱保護兒童的效果。

舉例來說，如果《程序指引》在早期識別及呈報上能夠有更清晰及妥善的安排，發揮應有效果，便不一定推行「強制呈報」。若「強制呈報」取得及早識別及介入的效果，便不需要推出把知情不報刑事化及容易引起爭議的「沒有保護罪」。如今《程序指引》未修訂妥當，「強制呈報」連可行性探討也未展開，便建議新增「沒有保護罪」，究竟什麼情況需要採取行動？什麼行動才算合適？《程序指引》與「沒有保護罪」就忽略的定義又有可能不一致。儘管多處仍然模糊不清，但最高刑責卻是15至20年監禁。

兒童政策及統籌是關鍵

筆者兩年前曾撰文指出香港的兒童事務有兩個關鍵，其一是欠缺兒童政策，其二是沒有專責統籌機構，情況至今沒有改變。由於沒有整全的兒童政策，所以對兒童福祉缺乏長遠及清晰的目標，更無階段性指標及行動規劃。澳洲在2009年推出名為Protecting Children is Everyone's Business文件作為全國性政策框架，清晰列出以兒童處於安全及良好狀態為目標，並以持續及顯著減少兒童受虐及忽略作為指標，值得參考。

澳洲模式重普及預防

雖然筆者認為兒童政策應以兒童福祉作為目標，而非僅限於免受虐待及忽略，但澳洲模式可貴之處在於清晰及有系統。其框架除主要目標外，更有6項支援目標，甚至細分至31個指標，並每3年發布一個行動計劃。每個行動計劃均有焦點項目，並列出相應行動及目的。此外，亦架設網站列出31個指標的相應歷史數據，讓公眾知悉進展。

更為重要的是它是前瞻及進取性的，其開宗明義指出澳洲要從視保護兒童僅僅為回應虐待及忽略兒童，轉移至視保護兒童為促進兒童安全及兒童福祉。因此，它不單是着重補救措施，同時更重視普及的預防措施。從其6項支援性目標可見，當中4.5項均為預防性，只有1.5項為補救性：

- 1.兒童在安全及具支援的家庭及社區生活；
- 2.兒童及家庭能夠獲得支援以促進安全及及早介入；
- 3.兒童受到虐待及忽略的危機因素得到處理；
- 4.受虐待或被忽略的兒童得到支援及照顧，足以令其安全及幸福；
- 5.原住民兒童在他們的家庭及社區獲得安全及支援；
- 6.預防兒童性侵及剝削，充分支援倖存者。

而事實上，它的主要改革傾向支援家庭及兒童的普及預防措施，以及針對脆弱家庭及兒童的早期介入。

香港重事後補救

反觀香港，篇首所述的一連串「進展」都不算是普及的預防措施，只側重識別，甚至補救方面。《程序指引》主要針對的是識別後調查及補救安排，「強制呈報」及「沒有保護罪」若不引致濫報，或會有助識別。至於「兒童死亡個案檢討委員會」報告針對受襲致死案件所提出的建議，亦只是循公眾教育及支援特定群組（例如有特殊需要兒童的家長）出發。

當然，香港也有支援家庭及兒童的服務，也有強化家庭功能的項目，但問題是沒有把這些互相扣連的服務及措施放在同一框架內規劃及協調，只是各自為政，沒有共同宏大目標及進展指標，令其促進兒童福祉的效果大打折扣。例如0至2歲的幼兒中心服務不僅僅具看管嬰幼兒的功能，更可以促進兒童身心成長、發揮親職支援、識別家庭需要及轉介合適服務等等。澳洲第三個保護兒童行動計劃的首項策略便是在兒童出生後首1000日提供早期介入，可見嬰幼兒階段服務的重要性。儘管如此，香港幼兒中心服務長期沒有規劃，直至去年底政府公布《「幼兒照顧服務的長遠發展研究」總結報告》後，才有重新規劃的方向，並認可服務性質結合兒童照顧與發展。不過，不論是研究報告，抑或政府的跟進措施，均並沒有從更宏觀促進整體兒童福祉的視角審視幼兒中心服務，所以只着重支援家庭看管兒童的功能（尤其反映在服務需求的估計方面），而忽略其加強家庭功能的作用，大幅削弱其潛在促進兒童福祉的效果。

兒童需要什麼？

兒童是社會的未來，處理兒童事務需要有更宏觀及長遠的視野，要有明確的政策及清晰的目標和指標、有系統的規劃、有持續的協調、監察及評估，更重要的是過程要社會參與及公開透明。如此才能有效動員社會整體支援兒童成長，並讓各項措施發揮協同效應，取得促進兒童福祉的最大效果。若只不斷推出零碎化的措施，恐怕只會事倍功半。