香港保護兒童會

就改善防止虐待兒童機制

向立法會福利事務委員會提交之意見書

2018・1

香港保護兒童會
Hong Kong Society for the Protection of Children

香港保護兒童會
Hong Kong Society for the Protection of Children

引言

近日發生多宗涉嫌虐兒事件，其中「臨臨事件」的當事人更因此死亡。本會對此表示哀悼，並將反映現時保護兒童的困難、爭取改善防止虐待兒童及支援受虐兒童的措施。「臨臨事件」突顯目前處理虐待幼兒的機制並不理想，極待改善。本文件從兩方面闡述本會觀點，包括現況分析及改善建議。

現況分析

1. 趨勢：幼兒受虐情況極為嚴重

虐待兒童問題日益嚴重，2006 年新呈報虐兒個案為 745 宗，至 2013 年上升至 963 宗，升幅近 30%，2016 年稍為回落，亦有 892 宗。最令人憂慮的是 6 歲以下新呈報虐兒個數目案升幅驚人，由 2006 年只有 169 宗，至 2016 年已增加至 262 宗，升幅達 55%。(表一)其中，0-2 歲幼兒疏忽照顧個案節節上升，2016 年 158 宗新呈報個案內竟有 109 宗**(69%)為疏忽照顧**[1]，值得社會加倍關注。

雖然 6 歲以下兒童的新呈報個案較 9-14 歲為少，然而鑒於幼兒相對較難表達自身遭遇，亦不懂反抗，且會更為懼怕施虐者，加上未進入強制入學階段，因此有理由相信實際數字遠較呈報數字為高。幼兒是最脆弱的一群，一旦受虐，無論是生理，抑或心理均會嚴重受創，因此較其他年齡層的兒童更需要保護及關注。

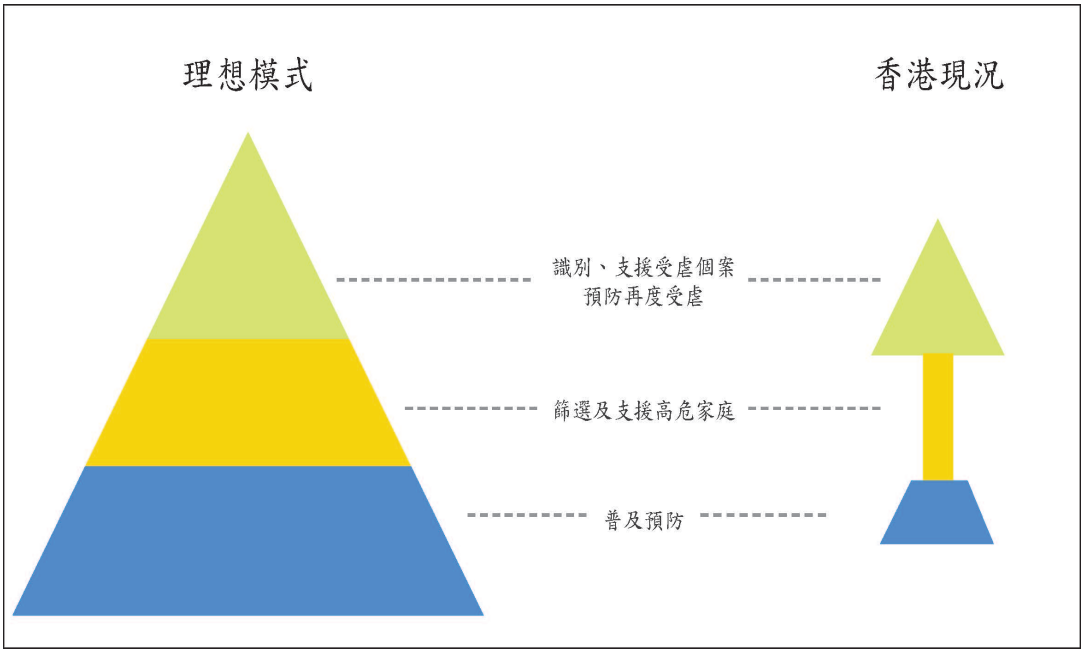
表一：按受虐兒童年齡分類的新呈報虐兒個案統計數字

受虐兒童年齡(歲)	2006	2013	2014	2015	2016
0-2	70	70	81	92	158
3-5	99	104	113	100	104
6-8	152	181	178	179	153
9-11	164	179	161	174	172
12-14	204	275	217	209	194
15-17	117	154	106	120	111
總數	806	963	856	874	892

資料來源：[1,2]

2. 欠缺以預防為主軸的兒童政策

針對虐兒事件，涉及 3 個層次的工作，包括第一層的普及預防、第二層的篩選及支援「高危」家庭，和第三層的識別、支援受虐個案及預防虐兒事件在同一家庭重演（secondary prevention）。



不少國家的兒童政策源於防止虐待兒童，以澳洲為例，其參考公共衛生及社會工作常用的預防介入模式，將之應用於兒童政策，強調普及預防措施，以識別個別家庭及兒童的需要，從而提供支援服務，避免其因缺乏支援而演變成為「高危」家庭[3,4]。台灣的兒少保護措施亦循上述三層模式制定，各層有不同措施充實[5]。

香港在第一層的工作欠妥，美國國家受傷預防及控制中心列出多項預防虐兒策略及相關措施，香港均欠奉，例如改變社會風氣以支持家長、提供優質的幼兒照顧及改善親職技巧以推動幼兒健康成長等[6]。雖然香港也有不少機構提供親職教育，但幅蓋率低，且大部分並非政府資助項目，往往無以為繼。

在第二層的篩選及支援「高危」家庭工作，更幾乎空白一片。母嬰健康院或能篩選出一些患有產後抑鬱的母親、育有早產嬰兒或有特別需要嬰兒的父母，亦備有一些親職課程(例如 3P 親子正策課程)。然而，嬰兒在出生 18 個月後無需頻繁注射疫苗，母親及嬰兒亦因此較少前往母嬰健康院，衛生署便難以持續跟進。再者，其他危險因素，包括主要照顧者濫藥／酗酒、單親、再婚、有自殺風險、罹患精神病、家庭成員關係紊亂、多次更換照顧者等，亦沒有單一部門有此資料可作篩選及提供支援。

現時香港處理虐兒問題的工作重點放在第三層，即識別已受虐兒童及提供支援。這包括向社會福利署呈報虐兒事件，並成立多專業會議討論跟進工作，以及安排相關服務，例如住宿院舍。

正正因為香港缺乏以預防為主軸的兒童政策，因此支援服務往往陷於被動及補救性質。再者，忽視第一及第二層工作，亦無助減少虐兒事件。

3. 支援力度日益薄弱

虐兒個案複雜、涉及跨社會服務及跨專業合作；在識別懷疑虐兒個案、作出社會背景調查及危機評估、適時保護、與家人溝通協商（對懷疑施虐者為家人尤其困難）、訂立長期福利計劃及定期檢討及監察成效等，均需具處理虐兒豐富經驗的專責社工及嚴緊的專業督導才能「適時介入、合宜支援」，發揮保護兒童安全的作用，並且需要持續監察效果，如此才能保證兒童的最佳利益。

以往，虐兒個案主要由保護家庭及兒童服務課(FCPSU)支援，由它承擔領導、調查、推動跨界別協作及介入，以支援不同社會服務單位及早識別懷疑個案。保護家庭及兒童服務課配置高規格人力資源，絕無僅有地配置社會工作主任（SWO)及部分助理社會工作主任(ASWO)作前線個案調查及介入工作，而整個保護兒童系統更以保障兒童福祉而非刑事調查為主要目的。**系統設計亦以保護家庭及兒童服務課為主軸**，並訂立詳細的指引、界定不同服務、不同專業如何與保護兒童課合作，達到保護兒童、及早識別及介入的目標。

隨著虐兒個案日增，**業界反映近年保護家庭及兒童服務課逐步退居擔當專業諮詢角色，並減少於識別懷疑虐兒個案、風險評估、適時保護、作出調查及介入的參與**，不少社工表示很難轉介個案至保護家庭及兒童服務課跟進，也屢屢要求沒有適當配置處理虐兒服務資源及督導的小學輔導服務社工擔任此等工作，很易造成未能適時識別及保護兒童的後果。

4. 幼師難以單獨處理虐兒及家庭問題

幼稚園的人力資源狀況與中小學不同，幼師並無空堂，且規模較小，不如中小學般有專責的輔導組。此外，大多數幼稚園沒有相當於中學的駐校社工及督導資源。再者，幼師的專業在於培育幼兒，缺乏處理人際關係及家庭問題

的專業知識與技巧。因此，要求幼師單獨處理識別虐兒個案，作出書面舉報(包括夾附書面日誌及與懷疑施虐者溝通[*])，實在極為困難。

5. 社會缺乏「以及人之幼」的文化

本會同意勞工福利局局長羅致光所言，除校方及社工外，鄰居甚至看更等任何一個如果發現此事，及早介入的機會就會較高，慘劇亦因而可以避免。問題是無論是政府，抑或家庭，均沒有孩子是社會共同資產的觀念，加上本港鄰里關係日漸疏離，因此難以產生「幼吾幼以及人之幼」的關愛文化。對於「他人孩子」懷疑受虐，便以「休管他人瓦上霜」的方式對應。這不單令虐兒事件更易發生，亦讓受虐兒童難以被識別及呈報。

6. 兒童住宿名額不足、標準落後

不少涉及虐兒的家庭問題十分複雜，需要住宿服務去保護兒童安全及支援甚或代替家長去承擔兒童的照顧與培育需要。可是現時住宿照顧服務不足，且培育兒童資源很少，令那些因家庭問題而長期沒有家長關顧的兒童福祉受損。此外，住宿服務的標準嚴重落後，不符社會期望。以 3 歲以下的住宿院舍為例，人手比例日間是 1:8，竟與一般幼兒中心無異，晚間更低至 1:12。然而，其服務的幼兒卻有高比例為有特殊需要、身體衰弱及有其他問題，其人手比例之劣令人難以接受。

建議

針對目前狀況，本會有下列建議:

1. 推行普及預防工作

預防勝於治療，作為第一層工作，政府應從幼兒階段做起，在各區盡早**設立親子資源中心**，持續提供高質親職教育服務，提升家長的親職技巧，改善親子關係及舒緩親職壓力。

2. 篩選及支援高危家庭

透過學校及相關服務，根據虐兒危險因素篩選高危家庭，重點關顧，並及早提供支援，從而避免虐兒事件發生。此外，政府可以開展研究**建立篩選高危家庭機制**的可能性，唯此機制可能涉及私隱保障，宜謹慎行事，並需取得社會共識。

[*] 60%施虐者為受虐者的父母

3. 兒童事務委員會全面檢視保護兒童系統

政府已展開成立兒童事務委員會事宜，該委員會正正扮演協調各方以推動兒童福祉的角色，政府宜加快其事。**未來兒童事務委員會的首要工作之一應為全面檢視保護兒童系統，提出改善建議及敦促政府實行。**

4. 恢復以保護家庭及兒童服務課為主軸的支援模式

針對支援力度日益薄弱的問題，政府應該恢復以保護家庭及兒童服務課為主軸，其他社會服務為輔的支援模式。如此，才能保證虐兒個案得到充份、及時及專業支援。

5. 全面為小學及幼稚園提供與中學相當的駐校社工服務

香港適齡兒童入讀幼稚園及小學的比率達百分百，因此幼稚園及小學是一個合適的平台在上述三個層面提供支援，而駐校社工是其中關鍵人物。駐校社工在中學已實行多年，其扮演的功能及角色，與教師的分工及互補協作，成效已被肯定；否則政府也不會將服務擴展至全港小學。2011 年曾經有基金資助 68 間幼稚園實行駐校社工的先導計劃，無論家長及老師的回饋均十分良好。駐校社工透過與家長、幼兒的互動及日常觀察，與幼師建立良好的溝通默契，往往更容易篩選高危家庭，從而及早提供針對性的支援及家長教育，達至預防效果。政府應該全面為小學及幼稚園提供與中學相當的駐校社工服務，**讓家長能夠在最自然、最直接、最易接觸、而且最低標籤效應的環境下，尋求社工協助。**

6. 提倡「以及人之幼」的關愛文化

政府應該確認兒童是社會的共同資產，保護兒童應該是全社會的責任，並提倡「幼吾幼以及人之幼」的關愛文化。再好的識別及呈報虐兒機制亦有缺漏的可能，但**只要上述文化得以確立，各方便會積極「包位」，填補機制上的細小空隙**，承托兒童成長。即將成立的兒童事務委員會應將此事列為重點工作項目之一，協調各方共同推動。

7. 大幅增加 2 歲以下資助獨立幼兒中心名額

鑒於大部分 2 歲以下虐兒個案為疏忽照顧，而根據美國國家受傷預防及控制中心的文件，**高質的幼兒照顧服務可有助防止虐兒事件**[6]。目前本港 2 歲以下資助獨立幼兒中心名額只有區區七百餘個，適齡人口卻有 10 萬之眾。如政府能大量增加其名額，肯定有助減少疏忽照顧的虐兒個案。

8. 增加兒童住宿服務名額

鑒於虐兒個案日增，兒童住宿服務的需求亦隨之增加。政府有必要增加兒童住宿服務的名額，從而為有需要的兒童提供保護。此外，現時住宿服務的服務標準落後，亦需一拼改善，以確保入住兒童得到合適妥善的照顧。

9. 方便易用的實務操作手冊

目前《處理虐待兒童個案程序指引》是一份超過 350 頁的文件，要一般前線幼師或社工熟讀，並按此操作並不容易。政府有需要在該指引的基礎上制訂一份方便易用的實務操作手冊，當中可**包含初步評估檢核表、流程圖及操作程序**等等，並提供適當培訓予前線幼師、社工及其他相關人士。如此相信更能促使前線人員進行識別受虐兒童的工作。

香港保護兒童會簡介

本會於 1926 年成立，現時轄下共有 27 個服務單位，為初生至 16 歲兒童及其家庭提供服務，轄下「童樂居」每年服務約 170 名被社工識別的懷疑虐兒個案或經多專業個案會議確定的虐兒個案；同時轄下 17 間分佈於全港各區的幼兒學校及兩間的非資助兒童及家庭中心接觸及服務大量育有兒童的高危家庭。

註釋

1. 立法會十一題：虐待兒童個案. http://www.info.gov.hk/gia/general/201801/17/P2018011700687.htm. Accessed January 18, 2018.

2. 立法會二題：虐待兒童. http://www.info.gov.hk/gia/general/201101/26/P201101260153.htm. Accessed January 18, 2018.

3. Common Approach to Assessment, Referral and Support | Department of Social Services, Australian Government. https://www.dss.gov.au/families-and-children/publications-articles/common-approach-to-assessment-referral-and-support. Accessed January 10, 2018.

4. Commonwealth of Australia. Protecting Children is Everyone's Business: National Framework for Protecting Australia's Children 2009-2020. 2009.

5. 黃翠紋, 葉菀容. 我國兒童及少年保護服務執行現況之評析. 2012.

6. Fortson BL, Klevens J, Merrick MT, Gilbert LK, Alexander SP. Preventing Child Abuse and Neglect: A Technical Package for Policy, Norm, and Programmatic Activities. 2016.