



香港申訴專員公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong



主動調查報告
Direct Investigation Report

有關辨識和通報懷疑虐待兒童個案的機制
Mechanism for Identifying and
Reporting Suspected Child Abuse Cases

報告完成日期：2019年10月17日
Completion Date: 17 October 2019

報告公布日期：2019年10月22日
Announcement Date: 22 October 2019

調查報告中文版，並附有中、英文摘要。
報告亦載於本署網頁 www.ombudsman.hk。
報告的英文版稍後亦會上載。

This report is published in Chinese and supplemented by
an Executive Summary in Chinese and English.

This report is also available on our website at
www.ombudsman.hk.

English version of the report will be uploaded soon.

目錄

報告摘要

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
調查過程	1.3 – 1.4
2 處理虐兒個案機制概述	2.1
處理虐兒個案 / 懷疑虐兒個案的機制	2.2
《程序指引》中虐兒的定義	2.3 – 2.6
識別懷疑虐兒個案的途徑	2.7
通報機制	2.8 – 2.11
保護兒童資料系統	2.12 – 2.13
虐兒個案數字	2.14
3 社署的角色和工作	
社署處理懷疑虐兒個案的舉報和投訴 的程序	3.1 – 3.5
改善措施	3.6 – 3.15
4 教育局的角色和工作	
學校處理虐兒個案的程序	4.1 – 4.13
缺課通報機制	4.14 – 4.25
有關防止虐兒的培訓工作	4.26

5	本署的評論及建議	5.1 – 5.3
(I)	政府應探討強制舉報懷疑虐兒個案的可行性	5.4 – 5.8
(II)	教育局應在《幼稚園行政手冊》加入處理懷疑虐兒個案的程序	5.9
(III)	社署的《程序指引》及教育局的相關通告 / 《學校行政手冊》的相關部分內容應盡量一致，以便學校在處理懷疑虐兒個案時能依循清晰指示	5.10 – 5.11
(IV)	教育局未有就學生缺課的時間及原因進行統計及分析	5.12
	建議	5.13
	鳴謝	5.14

有關辨識和通報懷疑虐待兒童個案的機制 主動調查報告摘要

引言

根據社會福利署（「社署」）的數據，近年本港的新呈報虐待兒童（「虐兒」）個案數字有上升趨勢，在 2008 年至 2018 年期間由 882 宗增加至 1,064 宗，增幅約 20%。當中的嚴重虐兒個案，有兒童被虐待至變成植物人，亦有兒童疑被虐打致死，問題引起社會廣泛關注。有意見認為，防止虐兒通報機制一直未夠完善，亦未有規定知情者必須舉報懷疑虐兒個案，以致政府當局往往在悲劇發生後才能介入事件，而非及早作出預防。

本署調查所得

2. 對於有關辨識及通報懷疑虐兒個案的機制，本署有以下的觀察所得及評論。

(I) 政府應探討強制舉報懷疑虐兒個案的可行性

3. 虐兒不但會令受虐兒童身體 / 精神受創，更會對其心理造成長遠的負面影響。然而，大部分受虐兒童均不懂得主動向別人求助，社署的數據顯示，不少施虐者卻是受虐兒童的至親，因此，與兒童有緊密接觸的學校老師、社工等專業人士若能留意他們的情況，以盡快作出識別和介入，當有助及早處理問題。當局現時並無設立任何機制或行政措施規定與兒童有直接接觸的專業人士（例如老師、社工、醫生、護士等）懷疑或知悉虐兒事件後，必須向相關負責單位（例如社署或香港警務處）舉報，而香港現行法例亦無強制舉報的規定。

4. 本署留意到，聯合國兒童權利委員會早於 2011 年已建議所有締約國建立報告暴力侵害兒童行為的機制，至少各國直接與兒童接觸的專業人員應報告暴力事件、疑似暴力事件或暴力風險。該委員會其後亦於 2013 年建議締約國着重採用國家協調框架來處理一切形式的暴力侵害兒童行為，包括強制報告所有案件和採取必要的後續措施。

5. 事實上，根據國際防止虐待及疏忽照顧兒童協會於 2018 年發表的一項調查，全球 86 個參與該項調查的國家當中，71 個國家已立法強制通報懷疑虐兒個案，包括美國、加拿大、瑞士、澳洲和日本。

6. 本署理解，就本港應否設立強制舉報懷疑虐兒個案的機制，社會上有不同意見，現時未有共識。有意見認為，強制舉報機制可提高專業人士對懷疑虐兒個案的敏感度，令較多的虐兒個案及早被識別，而越早舉報懷疑虐兒個案，便能讓當局越快介入，以免情況惡化。另一方面，亦有意見認為強制舉報會造成濫報，破壞專業人士與家庭的關係。

7. 有鑑於聯合國的意見及很多國家已立法強制通報懷疑虐兒個案，加上法律改革委員會轄下的相關小組委員會於 2019 年 5 月就「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」這個課題所發表的諮詢文件亦列出了立法強制舉報懷疑虐兒個案的正反論點及應予考慮的問題，本署認為，政府應探討強制舉報懷疑虐兒個案的機制的可行性。本署明白，是否設立強制舉報懷疑虐兒個案的機制，是一個複雜的課題，涉及多個持份者，包括不同專業人士及家長等，必須有深入和廣泛的討論、研究和諮詢，在社會達到一定共識，始能推行。

(II) 教育局應在《幼稚園行政手冊》加入處理懷疑虐兒個案的程序

8. 由社署所發出的《處理虐待兒童個案程序指引》(「《程序指引》」)，列出了處理懷疑虐兒個案的程序，供各專業人士參考。教育局在每個新學年向所有資助中、小學發出的《學校行政手冊》，亦有講述這程序，但其於 2017 年 9 月向所有幼稚園發出的《幼稚園行政手冊》，卻沒有指示幼稚園應如何處理懷疑虐兒個案。事實上，很多虐兒個案涉及幼兒，本署認為，該局應在《幼稚園行政手冊》亦加入如何識別虐兒個案的資料，以幫助幼稚園盡早識別懷疑虐兒個案，從而適時向有關單位作出通報及向有關幼兒提供協助。

(III) 社署的《程序指引》及教育局的相關通告／《學校行政手冊》的相關部分內容應盡量一致，以便學校在處理懷疑虐兒個案時能依循清晰指示

9. 社署現行的《程序指引》(於 2015 年發出)第 23 章 23.16 段列明：當學校把懷疑虐兒個案轉介該署的保護家庭及兒童服務課或負責社工跟進時，

校方應把轉介一事告知學生的父母／監護人；不過，如學生的父母／監護人涉嫌虐待兒童，則必須小心處理。

10. 而教育局在 2018 年 8 月向所有學校(包括幼稚園)發出的「處理虐待兒童及家庭暴力個案」通告和該局在同年 9 月發出的《學校行政手冊》內的有關程序則為：

如學校懷疑學生遭父母／監護人虐待，當學校把懷疑虐兒個案通知學校社工／已知個案的負責社工或轉介至服務課時，學校無須先徵得有關學生的家長同意(「教育局的指示」)。

11. 雖然社署的《程序指引》的上述段落的着眼點是應否就個案轉介一事「通知」家長，而「教育局的指示」的着眼點則是須否徵得家長「同意」有關轉介，兩者並無抵觸，但社署向本署承認，學校人員在這方面經常有疑問。本署認為，為方便學校在處理懷疑虐兒個案時能依循清晰指示，社署與教育局可趁社署現正就《程序指引》進行修訂一併理順各自相關指引的有關部分，令意思更為明確及一致。該兩個部門日後亦應就修訂各自的指引／通告／學校行政手冊等持續進行溝通，以確保修訂內容的一致性。

(IV) 教育局未有就學生缺課的時間及原因進行統計及分析

12. 兒童在日常生活中，除了家人外，最常接觸的就是老師和學校社工。若老師和學校社工能夠提高警覺，多加留意兒童的狀況，特別是經常或長期缺課的兒童，了解其缺課的原因，並將懷疑當中涉及虐兒的個案轉介相關單位跟進，相信有助及早揭發虐兒事件。教育局於 2018 年 2 月增設了幼稚園缺課通報機制，根據該機制，幼稚園若發現有學生連續七天無故或在可疑情況下缺課，必須通報教育局。該局同意，該機制可以協助達至提高幼稚園人員對

懷疑虐兒個案的警覺性。本署發現，教育局以往並無就中、小學生缺課的時間及原因進行統計及分析。因應本署的建議，該局現同意收集及分析有關數據。本署建議該局亦應就上述幼稚園新缺課呈報機制所取得的資料，統計及分析幼稚園學童缺課的時間及原因，以助及早揭發虐兒事件，並讓該局了解整體情況，從而規劃適切的支援工作。

建議

13. 總括而言，申訴專員建議：

- (1) 政府應探討強制舉報懷疑虐兒個案的可行性；
- (2) 教育局應在《幼稚園行政手冊》加入如何識別虐兒個案的資料，以及處理懷疑虐兒個案的程序，以便幼稚園參考；
- (3) 社署及教育局應就修訂各自的指引 / 通告 / 學校行政手冊等持續進行溝通，確保相關部分內容的一致性，以便學校在處理懷疑虐兒個案時能依循清晰指示；
- (4) 教育局應就中、小學及幼稚園學生缺課的時間及原因進行統計及分析，以助及早揭發虐兒事件，並讓該局了解整體情況，從而規劃適切的支援工作。

申訴專員公署
2019 年 10 月

Executive Summary

Direct Investigation Report

Mechanism for Identifying and Reporting Suspected Child Abuse Cases

Introduction

According to statistics from the Social Welfare Department (“SWD”), the number of newly reported child abuse cases in Hong Kong has been on the rise over the past years, with an increase of around 20% from 882 cases in 2008 to 1,064 cases in 2018. In some grievous cases, the abused child was left in a vegetative state, or was allegedly battered to death. The problem has caused wide public concern. There have been criticisms that the reporting mechanism for preventing child abuses has been inadequate, and no mandatory requirement is imposed on people who have become aware of the situation to report suspected child abuse cases. Consequently, Government authorities would often only intervene after tragedies have happened, rather than take pre-emptive action to prevent such incidents.

Our Findings

2. Regarding the mechanism for identifying and reporting suspected child abuse cases, we have the following observations and comments.

(I) Government Should Explore Feasibility of Mandatory Reporting of Suspected Child Abuse Cases

3. Victims of child abuse will suffer from not only physical and emotional trauma, but also long-lasting negative impact on their psychological health. However, most victims do not know how to seek help. SWD statistics show that many abusers were close relatives of the victims. Therefore, it would help to address the problem at an early stage if professionals who have frequent contact with children, including school teachers and social workers, can pay attention to their condition, thereby promptly identifying abuse cases and taking action to intervene. At present, there are no mechanism or administrative measures requiring professionals who have direct contact with children (such as teachers, social workers, doctors and nurses) to report to the relevant authorities (such as SWD or the Hong Kong Police Force) after they become

suspicious or aware of child abuse incidents. Moreover, Hong Kong currently has no laws on mandatory reporting of child abuses.

4. We note that the United Nations Committee on the Rights of the Child recommended as early as 2011 that all States parties establish mechanisms for reporting violence against children, or they should, at a minimum, require those professionals working directly with children to report instances, suspicion or risk of violence. Subsequently in 2013, the Committee further recommended that States parties focus on adopting a national coordination framework, including mandatory reporting of all cases and necessary follow-up measures, to address all forms of violence against children.

5. In fact, according to a survey published in 2018 by the International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect, of the 86 countries participating in the global survey, 71 had already enacted laws to require mandatory reporting of suspected child abuse cases. They included the United States, Canada, Switzerland, Australia and Japan.

6. We understand that there are diverse views in the community as to whether a mechanism for mandatory reporting of suspected child abuse cases should be established in Hong Kong, and no consensus has been reached yet. Advocates of the mandatory reporting mechanism assert that it can raise the sensitivity of professionals to suspected child abuse cases, so that more child abuse cases can be identified at an early stage. The sooner a suspected child abuse case is reported, the sooner the authorities can intervene and prevent the situation from worsening. On the other hand, there are views that mandatory reporting might give rise to mistaken reports and thus damage the relationship between professionals and families.

7. Given the views of the United Nations and the fact that many countries have enacted laws on mandatory reporting of suspected child abuse cases, and in the light of the consultation paper on “Causing or Allowing the Death or Serious Harm of a Child or Vulnerable Adult” published in May 2019 by the relevant sub-committee of the Law Reform Commission, which set out the pros and cons of enacting laws on mandatory reporting of suspected child abuse cases and the issues to be considered, we opine that the Government should explore the feasibility of establishing a mechanism for mandatory reporting of suspected child abuse cases. We understand that whether a mechanism for mandatory reporting of suspected child abuse cases should be established is a complex issue involving a number of stakeholders, including various professionals and parents. It is imperative to conduct thorough and extensive

discussions, studies and consultations and foster a broad consensus among the community before such a mechanism can be implemented.

(II) Education Bureau Should Insert Procedures for Handling Suspected Child Abuse Cases into the Kindergarten Administration Guide

8. The Procedural Guide For Handling Child Abuse Cases (“Procedural Guide”) issued by SWD specifies the procedures for handling suspected child abuse cases for professionals’ reference, and the School Administration Guide issued by the Education Bureau (“EDB”) to all aided primary and secondary schools in each new school year also sets out those procedures. Nevertheless, EDB failed to instruct kindergartens on how to handle suspected child abuse cases in the Kindergarten Administration Guide it issued to all kindergartens in September 2017. In fact, a lot of child abuse cases involve young children. We consider that EDB should include the information on how to identify child abuse cases in the Kindergarten Administration Guide to help kindergartens identify such cases as early as possible, so that they can promptly report the cases to the relevant parties and provide assistance to the young children involved.

(III) Relevant Contents of SWD’s Procedural Guide and EDB’s Related Circulars/School Administration Guide Should Be Consistent and Clear for Schools to Follow in Handling Suspected Child Abuse Cases

9. In paragraph 23.16 under Chapter 23 of the current Procedural Guide (which was issued by SWD in 2015), it is stated that when making a referral of a suspected child abuse case to SWD’s Family and Child Protective Services Unit (“FCPSU”) or the responsible social worker for follow-up action,

the school should inform the parent(s)/guardian(s). Special attention has to be paid when parent(s)/guardian(s) is/are suspected to be involved in the abuse.

10. On the other hand, the EDB Circular “Handling Suspected Cases of Child Abuse and Domestic Violence” issued to all schools (including kindergartens) in August 2018 and the School Administration Guide issued in September that year stipulate the relevant procedures as follows:

If parent(s)/guardian(s) is/are suspected to be involved in the abuse, schools do not need to seek the prior consent of parents when making a referral of a suspected child abuse case to the school social worker/known case to the

caseworker or FCPSUs (thereafter referred to as “the EDB Instruction”).

11. The paragraph in SWD’s Procedural Guide cited above focuses on whether the schools should “inform” parents when making referrals, and the EDB Instruction focuses on whether they have to seek the “consent” of parents when doing so. While the two are not contradictory, SWD admitted to us that school personnel often have doubts in this regard. As SWD is now revising the Procedural Guide, we consider that the Department and EDB should seize this opportunity to rationalise the relevant parts in their own guidelines for greater clarity and consistency, so that schools would have clear instructions to follow when handling suspected child abuse cases. They should also continue to communicate with each other when revising their own guidelines/circulars/School Administration Guide in future to ensure consistency of their revised contents.

(IV) EDB Has Not Conducted Statistical Analysis on the Length of and Reasons for Students’ Absence

12. Besides family members, teachers and school social workers are the people that children see most often in their daily lives. If teachers and school social workers can be more alert and pay extra attention to the condition of children, in particular those who are frequently absent or have been absent for long periods, and try to find out the reasons for their absence and refer suspected cases of child abuse to relevant parties, we believe it should help expose earlier child abuse incidents. In February 2018, EDB set up the Reporting Mechanism for Absentees in Kindergartens, requiring kindergartens to report to EDB any student’s absence for seven consecutive days without reason or under doubtful circumstances. EDB agreed that the Reporting Mechanism would heighten the alertness of kindergarten staff on suspected child abuse cases. We find that in the past EDB had not conducted any statistical analysis on the length of and reasons for students’ absence in primary and secondary schools. In response to our recommendations, EDB agreed to collect and analyse the relevant data. We recommend that EDB also conduct statistical analysis on the length of and reasons for students’ absence after obtaining data through the new Reporting Mechanism. By doing so, child abuse cases could be exposed at an early stage and EDB could get an overall picture and thereby plan the appropriate support.

Recommendations

13. Overall, The Ombudsman recommends that:

- (1) the Government explore the feasibility of mandatory reporting of suspected child abuse cases;
- (2) EDB include the information on how to identify child abuse cases and procedures for handling suspected child abuse cases in the Kindergarten Administration Guide for kindergartens' reference;
- (3) SWD and EDB continue to communicate with each other when revising the guidelines/circulars/School Administration Guide in order to ensure consistency of the relevant contents so that schools can have clear guidelines to follow in handling suspected child abuse cases; and
- (4) EDB conduct statistical analysis on the length of and reasons for students' absence in kindergartens, primary and secondary schools to enable early identification of child abuse cases. EDB can then get an overall picture and plan the appropriate support.

Office of The Ombudsman
October 2019

背景

1.1 根據社會福利署（「社署」）的數據，近年本港的新呈報虐待兒童（「虐兒」）個案數字有上升趨勢，在 2008 年至 2018 年期間由 882 宗增加至 1,064 宗，增幅約 20%。當中的嚴重虐兒個案，有兒童被虐待至變成植物人，亦有兒童疑被虐打致死，問題引起社會廣泛關注。由於大部分受虐兒童均不懂得主動向別人求助，不少施虐者更是受虐兒童的至親¹，因此，若要及早處理問題，便有賴與兒童有緊密接觸的學校老師、社工、醫生、護士等專業人士留意他們的情況，以盡快作出識別和介入。有意見認為，防止虐兒通報機制一直未夠完善，亦未有規定知情者必須舉報懷疑虐兒個案，以致政府當局往往在悲劇發生後才能介入事件，而非及早作出預防。

1.2 有見及此，本署於 2018 年 1 月 30 日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條展開主動調查，審研有關辨識和通報懷疑虐兒個案的機制；若有需要，本署會提出改善建議。

調查過程

1.3 本署除了審研社署及教育局所提供的資料外，亦有與關注兒童權益的團體會面，參考他們就此課題所提供的意見。

¹ 根據社署的數據，在 2018 年 1 月至 12 月期間新呈報的虐兒個案中，有 64.5% 的施虐者是受虐兒童的父母。

1.4 2019 年 6 月 12 日，本署將調查報告的初稿送交社署及教育局置評。經考慮該兩部門的意見後，本署於同年 10 月 17 日完成這份報告。

2

處理虐兒個案機制概述

2.1 香港目前沒有任何關於虐兒罪行的特定條例，亦沒有對虐兒訂定法律定義。當兒童被疏忽照顧或虐待，視乎虐兒的行為及情況，有關施虐者可被檢控，例如根據《刑事罪行條例》被檢控觸犯亂倫、強姦、猥褻侵犯或非法性交等罪行，或根據《侵害人身罪條例》第 27 條被檢控對所看管的兒童或少年人虐待或忽略。

處理虐兒個案 / 懷疑虐兒個案的機制

2.2 處理虐兒個案及懷疑虐兒個案的工作涉及不同政府部門 / 單位，包括社署、教育局、衛生署、香港警務處（「警務處」）、醫院管理局（「醫管局」）、學校、非政府機構等。為保障兒童的最佳利益和保護懷疑受虐或已受虐的兒童，社署聯同相關政府部門、非政府機構及有關專業人士制訂了《處理虐待兒童個案程序指引》（「《程序指引》」），供不同的專業人士，包括從事社會服務、健康服務、教育服務、執法工作的人員，以及因工作關係與兒童有密切接觸的人士參考，以便遇到懷疑虐兒個案時可展開所需行動，包括即時評估、作出社會背景調查、召開保護懷疑受虐兒童多專業個案會議（「多專業個案會議」）²及跟進福利計劃等。現時採用的《程序指引》是社署於 2015 年 12 月發出的修訂版本。

² 多專業個案會議旨在提供一個平台，讓在處理和調查懷疑虐兒個案上有重要角色的專業人士（例如醫務人員、教職人員、社工、警務人員、臨床心理學家等）可就有關兒童的健康、發展、處理生活上各項事宜的能力及有關兒童的父母 / 照顧者確保其安全的能力，交流專業知識、掌握的資料及關注的事宜。

《程序指引》中虐兒的定義

2.3 根據《程序指引》，一般而言，虐兒的定義是指對 18 歲以下人士作出危害或損害其身 / 心健康發展的行為，或因不作出某行為以致兒童的身 / 心健康發展受危害或損害。虐兒行為可分為身體虐待、性侵犯、疏忽照顧和精神虐待四種。

2.4 虐兒並不限於發生在子女與父母 / 監護人之間，亦包括任何受委託照顧及管教兒童的人士，例如兒童託管人、親戚和老師等。至於兒童性侵犯則包括由陌生人作出的行為。

2.5 專業人士（例如社工、老師、醫生、護士等）會基於社會的標準和其專業知識，衡量哪些是虐兒行為。虐兒行為是人們（單獨或集體地）利用本身與兒童之間權力差異的特殊地位（例如年齡、身份、知識、組織形式）使兒童處於一個易受傷害的境況而作出的。

2.6 上述虐兒定義並非法律定義，只是為有關專業人士或其他相關人員提供指引，以保障受到虐待或有受虐危機的兒童。負責的專業人士在決定應否把個案界定為虐兒個案時，會根據每宗個案的情況逐一評估，以及考慮多項因素（例如兒童的年齡、虐待行為及該虐待行為對兒童所造成的影響等），而並非單單關注事件的發生次數和性質。

識別懷疑虐兒個案的途徑

2.7 根據《程序指引》，懷疑虐兒個案可經以下途徑識別：

- (1) 直接由有關兒童、其家人或公眾人士舉報；
- (2) 由幼稚園 / 學校 / 幼兒中心 / 院舍幼兒中心的老師或人員、小學的學生輔導主任 / 老師 / 人員、中學或特殊學校的學校社會工作人員、兒童及青年中心人員、公職或私人執業醫生、醫院 / 診所的護理人員、政府部門或非政府機構人員舉報；以及

(3) 透過社署熱線舉報。

通報機制

2.8 《程序指引》列出其他政府部門、非政府機構、學校，以及個別從業員接觸到懷疑虐兒個案時應如何處理。例如，當學校知悉有懷疑虐兒事件時，首位接觸有關兒童的人員應通知校長，並徵詢校長／負責學生輔導的人員／學校社工的意見。校長亦可視乎需要，徵詢社署的保護家庭及兒童服務課(「服務課」)的意見。當學校把個案轉介服務課或負責社工跟進時，校方應把轉介一事告知有關學生的父母／監護人；不過，如學生的父母／監護人涉嫌虐待兒童，則必須小心處理。如情況顯示個案可能涉及刑事罪行，學校應向警務處舉報。

2.9 醫管局轄下各醫院／診所的醫生若發現懷疑虐兒個案，可視乎個案的性質、可疑程度及是否急需治療，通知顧問／高級醫生，再由後者諮詢同一醫院或附近醫院的虐兒個案統籌醫生，以決定如何處理。醫生亦應視乎情況，通知社工或警務處跟進。若衛生署轄下各診所的醫生發現懷疑虐兒事件，應通知主管醫生及高級醫生，並通知醫務社工／社署／有關服務單位以採取進一步行動。如情況顯示個案可能涉及刑事罪行，醫生應向警務處舉報。

2.10 根據《程序指引》，資料提供者(例如鄰居、有關兒童的親屬)或轉介人(即在執行其職務期間曾接觸懷疑虐兒個案的政府部門、非政府機構、醫管局或其他機構的人員)如懷疑有兒童受到虐待，可知會任何福利服務單位、診所／醫院、學校、警務處、各政府部門的服務單位及非政府機構。

2.11 《程序指引》只是行政指引。現時法例並無規定與兒童有直接接觸的專業人士(例如社工、老師、醫生、護士等)懷疑或知悉虐兒事件後，必須向相關負責單位舉報。當局亦無設立任何機制或行政措施規定有關專業人士懷疑或知悉虐兒事件後，必須作出舉報。

保護兒童資料系統

2.12 社署聯同非政府機構及香港社會服務聯會，設立了一套保護兒童資料系統。該電腦化記錄系統不但具有個案登記和個案查詢的功能，而且有助統計研究。社署的家庭及兒童福利科自 1994 年起負責管理該系統。設立該系統的主要目的是：

- (1) 透過簡易的查詢機制，確定某個案是否已 / 曾登記於該系統及最後跟進該個案的社署 / 非政府機構服務單位，從而促進處理虐兒個案 / 有虐兒危機的個案的服務單位及屬該系統的登記使用者的溝通；
- (2) 搜集和編製所有曾被虐待 / 有可能曾被虐待或有虐兒危機的個案中兒童及施虐者 / 懷疑施虐者 / 潛在施虐者的統計資料，以確定問題的嚴重性，包括識別有關個案的一般概況及特徵；
- (3) 監督重要資料的定期更新和檢討，以盡量確保統計資料準確無誤；以及
- (4) 促進防止虐兒服務的規劃及發展，包括籌劃公眾教育宣傳活動，藉此預防虐兒事件發生。

2.13 所有提供個案服務的社署及非政府機構服務單位，包括綜合家庭服務中心、綜合服務中心、服務課、醫務社會服務部（包括醫管局）、感化及社會服務令辦事處、學校社會工作單位、外展社會工作單位、綜合青少年服務中心等，都可透過社署向該系統呈報虐兒個案及有被虐待危機的兒童個案。有關個案可分為以下四個類別：

- (1) 經多專業個案會議或所有有關專業人員完成個案調查後（多專業個案會議無須召開）已確立某兒童曾受虐待；
- (2) 經多專業個案會議或所有有關專業人員完成個案調查後（多專業個案會議無須召開），雖未確立該個案為虐兒個案，但已確定有關兒童有受虐待的危機；

- (3) 有關兒童並不是懷疑受到虐待，但因被識別出有受虐待的危機因素而被認為有受虐待的潛在危機，例如該名兒童是一受虐兒童的弟妹 / 該名新生嬰兒的單親父 / 母有嚴重吸毒問題；
- (4) 經多專業個案會議或所有有關專業人員完成個案調查後(多專業個案會議無須召開)，雖未確立該個案為虐兒個案或確定有關兒童有受虐待的危機，但專業人員懷疑該據報虐兒事件可能曾經發生。

虐兒個案數字

2.14 根據保護兒童資料系統，社署在 2014 至 2018 年期間每年接獲的新呈報虐兒個案數字及虐待類別（上文第 2.3 段）如下：

虐待類別	新呈報的虐兒個案數字(%)				
	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
身體虐待	413 (48.2%)	424 (48.5%)	378 (42.4%)	374 (39.5%)	493 (46.3%)
性侵犯	285 (33.3%)	273 (31.2%)	294 (33.0%)	315 (33.3%)	297 (27.9%)
疏忽照顧	122 (14.3%)	139 (15.9%)	182 (20.4%)	229 (24.2%)	237 (22.3%)
精神虐待	6 (0.7%)	7 (0.8%)	10 (1.1%)	5 (0.5%)	11 (1%)
多種虐待	30 (3.5%)	31 (3.5%)	28 (3.1%)	24 (2.5%)	26 (2.4%)
個案總數	856 (100%)	874 (100%)	892 (100%)	947 (100%)	1064 (100%)

3

社署的角色和工作

社署處理懷疑虐兒個案的舉報和投訴的程序

3.1 處理虐兒個案時，首要關注的是有關兒童的福利。當知悉兒童懷疑受到虐待，社署、政府相關部門及非政府機構會根據《程序指引》(上文**第 2.2 段**)，以跨專業合作方式共同處理個案。當社署收到懷疑虐兒的舉報 / 投訴，而該個案並非社署 / 非政府機構正處理的個案，社署服務課的社工會搜集基本資料，與有關兒童及家長會面，進行初步評估。

3.2 倘若初步評估沒有發現足夠資料顯示有懷疑虐兒的情況，如只是涉及一般的管教問題，服務課社工便會轉介個案到綜合家庭服務中心或其他個案服務單位跟進。若懷疑兒童受到虐待，服務課社工便會按個案的需要採取即時保護行動，例如安排醫療檢查及臨時住宿照顧。如果事件可能涉及刑事罪行(上文**第 2.1 段**)，社工或其他專業人士會把案件轉介警務處調查。若有關個案是社署 / 非政府機構正處理的個案，服務課社工會立刻通知負責個案的社工，由後者進行初步評估及採取所需的保護行動。

3.3 社署或非政府機構在處理懷疑虐兒個案的過程中會採用個案主管的模式，讓受害兒童大部分時間只需與個案主管接觸。服務課或社署 / 非政府機構正處理相關兒童或家庭的個案的社工(主責社工)會擔當個案主管的角色，統籌向受害兒童提供的各種服務，確保由不同人員提供的介入服務能妥為協調。

3.4 個案主管會進行詳細社會背景調查，評估一系列的危機因素，評估範圍也包括兒童和照顧者的身體、精神、心理狀態，施虐者的態度，兒童成長和發展的需要，家庭照顧兒童的能力、親子關係、照顧兒童的安排，以及家庭網絡所能提供的支援等，繼而召開

多專業個案會議、擬定福利計劃及作出跟進等。如有需要，個案主管亦會提供即時支援，包括安排緊急住宿照顧服務及法定保護等。

3.5 此外，由 2019 年 4 月起，社署加強了對學前單位及小學的協助。如學校懷疑有兒童受到虐待，可把個案轉介社署服務課進行初步評估，如有需要，服務課社工亦會提供外展服務及 / 或即時採取行動以保護兒童。

改善措施

3.6 因應近年新呈報的虐兒個案有上升趨勢(上文第 2.14 段，表)，以及嚴重虐兒事件時有發生，當局為保障兒童的福祉，採取了不同措施以改善保護兒童的機制及加強保護兒童工作。其中，有關辨識及通報懷疑虐兒個案的機制的改善措施闡述如下。

(I) 檢討《程序指引》

3.7 社署於 2016 年 11 月成立了檢討《程序指引》的專責小組(「專責小組」)，成員來自政府部門及非政府機構的代表，包括勞工及福利局、教育局、衛生署、警務處、醫管局、香港社會服務聯會及相關服務類別的非政府機構。專責小組在 2017 年初就虐兒的定義及處理手法徵詢了各界別的意見，並在 2017 年下半年至 2019 年上半年成立了共六個聚焦小組深入討論以下範疇：

- (a) 虐兒的定義及處理虐兒個案的手法；
- (b) 識別虐兒個案、初步評估及危機評估；
- (c) 社會背景調查；
- (d) 處理涉及濫藥父母的個案；
- (e) 制訂及執行跟進計劃；以及
- (f) 教育服務人員的角色。

3.8 此外，社署亦與相關界別包括社福界、醫護界、教育界及警務處分別檢討《程序指引》的其他範疇，包括刑事調查、醫療檢驗及各界別人員的角色等。自 2016 年 11 月，專責小組共召開了五次會議，除了考慮聚焦小組的意見及建議外，並就初步草擬的《程序指引》最新修訂本中相關內容的章節給予意見。專責小組已

於 2019 年 7 月中就《程序指引》的最新修訂本草擬再度諮詢各界別。

3.9 由於檢討涉及的範疇相當廣泛，當中涉及多項修訂建議及加強內容，包括通報懷疑虐兒個案的機制、初步評估個案的負責人員及評估範圍、危機評估的原則及參考資料、保護兒童個案的跟進服務及社署服務課加強的服務等，檢討過程中亦需要與不同界別的人員及持份者深入討論以取得共識，社署預計於 2019 年底完成檢討工作。

(II) 提供駐校社會工作服務

學前單位

3.10 為及早識別及支援危機因素高和有福利需要的學前兒童及其家庭，政府透過獎券基金撥款 9.89 億元，推出為期三年的先導計劃，分階段為全港所有資助學前單位（包括資助幼兒中心、幼稚園及幼稚園暨幼兒中心），合共約 15 萬名學前兒童及其家庭提供社工服務。先導計劃共分三個階段推行，每階段預計成立 16 隊社工隊，即合共成立 48 隊社工隊。社工隊會由合資格的非政府機構營辦，為學前單位提供駐校服務。第一、二及三階段的社工隊已於 / 將分別於 2019 年 2 月、2019 年 8 月及 2020 年 8 月開展服務。在參考先導計劃的經驗後，政府會考慮為學前單位兒童及其家庭提供社工服務的未來路向。

小學

3.11 至於小學方面，教育局自 2018/19 學年開始增加全港公營及直接資助計劃（「直資」）小學的資源，鼓勵學校按校本情況，加強及優化社工和輔導服務，以最終達至「一校一社工」。在新資助模式下，學校可因應本身情況，開設一個常額助理社會工作主任職位，增加穩定性，或領取一份相等的津貼，自行聘用駐校註冊學位社工或向社工服務機構購買駐校註冊學位社工服務。學校亦會獲提供諮詢服務津貼，以購買諮詢、督導或其他支援學校社工的相關服務，以確保服務質素。按校本管理原則，學校可在上述津貼註明的範疇內靈活運用津貼，因應員工的資歷、經驗及職務等情況聘用人手或向非政府機構購買服務，以提供切合學生需要的服務。

中學

3.12 而中學方面，當局由 2000/01 學年起已在全港公營及直資中學推行「一校一社工」政策，透過資助非政府機構，為各間中學提供駐校社會工作服務。當局於 2011 年 9 月起再增加人手至「一校 1.2 名社工」。最近，政府在 2019/20 年度《財政預算案》中宣布撥款，計劃由新學年起為全港約 460 間公營及直資中學實行「一校兩社工」，加強人手，令學校可及早辨識及支援有需要的青少年。

(III) 研究建立中央兒童數據資料庫

3.13 現時全港不同政府部門保存了兒童各種不同的資料，例如社署存有受助家庭的兒童的資料、教育局存有學生的資料、醫管局及衛生署存有與兒童健康相關的資料。但由於各局 / 部門現時所儲存的數據並無統一的格式，亦非全面數碼化，而收集資料的目的亦各不相同，這些數據不能在未經整合的情況下完全互通。為了整合有關資料以便制訂有關兒童事宜（包括及早辨識有受虐待危機的兒童）的政策，當局現正研究建立中央兒童數據資料庫。當局預計在招標聘任研究顧問程序後，相關研究可在 2019 年第四季開展，估計將需時約 18 個月完成。當局會參考研究的結果及建議，制訂往後的具體工作。

(IV) 研究訂立針對性法例

3.14 2006 年 9 月，時任律政司司長和終審法院首席法官把「導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡個案」的課題交予法律改革委員會（「法改會」）進行研究，以檢討兒童或易受傷害成年人受父母或照顧者照顧期間，因非法作為而死亡或受到嚴重傷害的個案中，關乎父母或照顧者的刑事法律責任。歷經近 13 年，法改會轄下的相關小組委員會於 2019 年 5 月發表諮詢文件³，建議在《侵害人身罪條例》下訂立一項新罪行，即「在因非法作為或忽略導致兒童或易受傷害人士死亡或受嚴重傷害的個案中沒有保護該兒童或易受傷害人士」，以及建議政府檢討以提高《侵害人身罪條例》第 27 條（即現有的虐待及忽略兒童罪，上文**第 2.1 段**）適用的現

3 法改會就「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」這個課題所進行的諮詢為期三個月，詳情請參閱有關諮詢文件：<https://www.hkreform.gov.hk/tc/publications/cadcva.htm>。小組委員會會詳加考慮諮詢期間所收集到的公眾意見，而法改會將以此作為參考，在適當時候向當局作出最終建議。

行最高刑罰(即監禁 10 年)。在諮詢期完結後，小組委員會會整理所收集到的公眾意見，而法改會將以此作為參考，向當局作出最終建議。

3.15 此外，小組委員會在諮詢文件列出了有關舉報虐待個案的責任的資料，包括外國的舉報制度、立法強制舉報的正反論點以及應予考慮的問題，以助政府及其他相關機構考慮如何進一步制訂有關舉報責任的政策。

4

教育局的角色和工作

學校處理虐兒個案的程序

4.1 教育局透過發出通告及行政手冊，向學校提供處理懷疑虐兒個案的指引。

通告

4.2 因應社署在 2015 年 12 月發出《程序指引》修訂版（上文第 2.2 段），教育局於 2016 年 1 月向所有學校（包括幼稚園及幼稚園暨幼兒中心（統稱「幼稚園」））發出「處理虐待兒童及家庭暴力個案」通告（「2016 年通告」），取代了較早同系列的通告，以通知各學校《程序指引》中有關處理虐兒及家庭暴力個案經修訂的程序。在「2016 年通告」中，教育局概括地講述了相關程序。

4.3 及至 2018 年初發生了一宗幼兒懷疑被虐待至死的個案⁴，教育局認為須盡快更新相關通告，為學校提供清晰指示，令有需要兒童及家庭能盡快獲得協助。該局遂於同年 8 月向所有學校（包括幼稚園）發出「處理虐待兒童及家庭暴力個案」通告（「2018 年通告」），取代了「2016 年通告」，籲請學校不時留意學生的情況，以便及早發現和及早介入，並提醒學校須遵照《程序指引》，採取合適措施，對有關學童提供所需協助。該通告並詳細講述學校處理懷疑虐兒個案的程序。有關程序如下。

⁴ 2018 年初，一名五歲幼兒於家中昏迷，送院搶救後不治，懷疑死前曾被父母虐待。該名在幼稚園就讀的幼兒於 2017 年 9 月上課至 10 月底後便開始停學，其後於 12 月初退學。

4.4 首位接觸有關學生的人員應即時通知校監 / 校長 / 指定老師，學校應立即啟動校本應急機制 / 危機處理小組，同時應委派指定人員（如校長、主任、指定老師、學校社工或輔導人員）初步了解學生的情況及作出初步評估，並遵照有關原則及程序跟進及處理懷疑虐兒個案。

4.5 在初步評估過程中，如有需要，學校可諮詢社署的服務課，尋求專業意見，以決定處理方法。如有關學生並非學校社工的個案，學校須向社署或非政府機構的有關單位，確定所處理的個案是新個案還是已知個案。對幼稚園而言，如該個案是新個案而學校沒有社工或輔導人員，幼稚園可要求服務課跟進。

4.6 如屬已知個案，學校應盡快通知有關單位的負責社工接手處理個案。學校亦應與已知個案的負責社工或服務課社工商討是否需要即時採取行動以保護兒童，例如是否需要安排有關學生前往公立醫院進行醫療檢驗 / 治療。

4.7 如學校懷疑學生遭父母 / 監護人虐待，當學校把懷疑虐兒個案通知學校社工 / 已知個案的負責社工或轉介至服務課時，學校無須先徵得有關學生的家長的同意。在跟進過程中，學校如需聯絡家長，亦可就處理方法先諮詢服務課。

4.8 如情況顯示個案可能涉及刑事罪行，而且個案情況嚴重，或相關兒童的人身安全 / 生命受到即時威脅而須立刻行動（例如嚴重身體虐待），學校須盡快向警務處舉報。如事件涉及懷疑性侵犯而涉嫌侵犯者是兒童的家庭 / 家族成員或受委託照顧有關兒童的人，或受害人涉及多名兒童，學校可先聯絡服務課，服務課社工會聯絡警務處的虐兒案件調查組作出聯合調查。如學校有疑問，可向警務處的學校聯絡主任或服務課社工徵詢意見或尋求支援。

《學校行政手冊》

4.9 教育局在每個新學年向所有資助中、小學發出《學校行政手冊》的最新網上版本，該手冊按範疇輯錄了相關的《教育條例》、《教育規例》、其他法例、該局現行的相關通告和指引，供資助學

校參考及遵循，以助學校發揮校本管理精神，就學校行政及管理工
作制訂校本政策及相關程序，以確保學校日常運作暢順。而官立學
校、直資學校和私立學校（「私校」）雖然在管理模式和資源調撥
的規定上與資助學校有不同程度的差異，亦可按需要參考有關手
冊。

4.10 教育局在 2015 年 9 月發出的《學校行政手冊》第 3.8.9 章
「虐待兒童個案的處理」，除了一如既往提示學校應按《程序指引》
處理懷疑虐兒個案外，亦詳細列出處理虐兒個案的相關程序（上文
第 2.8 段），包括：

- (1) 首名接觸受虐兒童的教職員須立即知會校監 / 校長，
並由學校社工或學生輔導 / 專責人員跟進及處理有關
個案。校監 / 校長可諮詢社署的服務課，尋求進一步
專業意見。
- (2) 就虐兒個案的轉介，學校必須知會事涉學生的家長。
不過，如學生的父母 / 監護人涉嫌虐兒，則必須小心
處理。
- (3) 如學校認為有關學生看來急需醫療服務，便應安排該
學生往指定的公立醫院急症室進行醫療檢驗 / 治療及
/ 或聯絡醫管局虐兒個案統籌醫生（上文第 2.9 段），
直接安排學生入住兒科病房。
- (4) 如情況顯示個案可能涉及刑事罪行，學校應向警務處
舉報。
- (5) 就懷疑學生被性侵犯的個案，校監 / 校長必須通知教
育局。

4.11 教育局在 2018 年 8 月發出「2018 年通告」詳細講述學校
處理懷疑虐兒個案的程序（上文第 4.3 段）後，在同年 9 月所發出的
《學校行政手冊》（「《2018/19 學年行政手冊》」），亦修訂了第
3.8.9 章（上文第 4.10 段）內有關處理虐待兒童個案的程序，所更

新的內容與「2018年通告」(上文第4.4-4.8段)類同，包括有關學校轉介懷疑虐兒個案的做法，由以往「學校必須知會事涉學生的家長。不過，如學生的父母／監護人涉嫌虐兒，則必須小心處理」(上文第4.10(2)段)，修訂為「如學校懷疑學生遭父母／監護人虐待，當學校把懷疑虐兒個案通知學校社工／已知個案的負責社工或轉介至服務課時，學校無須先徵得有關學生的家長的同意。在跟進過程中，學校如需聯絡家長，亦可就處理方法先諮詢服務課」(上文第4.7段)。

《幼稚園行政手冊》

4.12 除了向幼稚園發出通告，以提醒它們根據《程序指引》處理懷疑虐兒個案(上文第4.2及4.3段)外，因應政府由2017/18學年起實施「幼稚園教育計劃」，向參加該計劃的幼稚園直接提供資助，教育局於2017年9月向所有幼稚園發出《幼稚園行政手冊》，以便參加該計劃的幼稚園根據有關指引處理行政工作，以及供沒有參加該計劃的幼稚園作為參考，以加強學校運作的成效及提升教育服務的質素。

4.13 不過，與發給中、小學的《學校行政手冊》相比(上文第4.9-4.11段)，《幼稚園行政手冊》卻完全沒有觸及幼稚園應如何處理懷疑虐兒個案這個課題。

缺課通報機制

4.14 資料顯示，部分虐兒個案涉及受虐兒童缺課。教育局就缺課個案設有通報機制，詳情如下。

幼稚園

4.15 現行法例並沒有要求六歲以下的幼童必須入讀幼稚園，教育局在分配小一學位時亦不要求申請兒童曾接受幼稚園教育，故該局不會因六歲以下的幼童缺課而發出入學令。2007年，政府開

始推行「學前教育學券計劃」⁵。為確保善用公帑，在一般情況下，若學童整月缺課，他們不會獲得該月份的學費資助。自此，幼稚園學童如整月缺課，幼稚園必須向教育局呈報（「整月缺課呈報機制」）。由 2017/18 學年開始，該局推行「幼稚園教育計劃」（上文第 4.12 段）以取代「學前教育學券計劃」，亦繼續實施上述呈報缺課機制。該機制並不是為揭發虐兒個案而設。

4.16 及至該宗 2018 年初發生的幼兒懷疑被虐待至死的個案（見註 4），令社會關注幼稚園的缺課機制是否存在漏洞，以致幼稚園未能及早辨識可能受虐的學童，從而盡早介入及提供適切的支援和服務。

4.17 教育局認為，對於如何及早察覺虐兒個案，其關鍵不在於缺課通報機制中指明須向該局通報的缺課日數，而受虐的幼兒亦不一定缺課。幼稚園若懷疑或發覺有虐兒個案，也不需要只是向該局通報或硬性首先向該局通報。不過，教育局認同有需要全方位提高幼稚園人員對懷疑虐兒個案的警覺性，並認為缺課通報機制可以協助達至此目的。為此，該局於 2018 年 2 月發出「幼稚園學生缺課的通報機制」通告，要求幼稚園若發現有學生連續七天無故或在可疑情況下缺課，必須通報該局。該局收到通報後，會與幼稚園商討處理辦法，包括聯絡社署，尋求專業意見或支援。

4.18 為了避免幼稚園或其教職員誤會只有缺課七天的個案才可通報，教育局在上述通告中強調，如懷疑或發覺有學生受虐，不須限於通報缺課個案的日數向有關部門作出報告。即使學生缺課不足七天，甚或照常上課，或斷斷續續地缺課，但如幼稚園人員發現其身上有傷痕或有其他受虐情況，應立即參考《程序指引》（上文第 2.2 段）處理，並因應情況向教育局通報，同時向社署及 / 或警務處尋求協助。由於幼稚園學生年紀尚幼，缺課情形較中、小學常見。如情況並無可疑，幼稚園可按一貫的校本安排處理，不須必然在學生缺課七天後通報。

⁵ 「學前教育學券計劃」主要為入讀本地非牟利幼稚園幼兒班、低班或高班學童的家長提供直接學費資助，以供支付子女的幼稚園學費。就讀獲批參加「學前教育學券計劃」的幼稚園的合資格學生必須在學校的上課月份上課，才可獲發該月的學費資助。

4.19 上述新缺課呈報機制針對及早識別及處理可疑缺課個案，與「整月缺課呈報機制」(上文第 4.15 段)的目的不同，兩機制並存。

中、小學

4.20 根據現行政策，政府為 6 至 15 歲合資格的兒童，提供九年普及基礎教育。現時所有公營中、小學、直資學校及私校(英基學校及國際學校除外⁶)必須按照教育局所制訂的「及早知會程序」，向該局申報學生缺課及停學的個案。根據「及早知會程序」，不論學生的缺席原因為何，學校必須在學生連續缺課的第七天，向該局申報有關個案。教育局的缺課個案專責小組(「缺課組」)會審視學校申報的缺課個案，並與學校緊密合作，跟進每宗缺課個案，協助學生盡快復課。

4.21 至於有關缺課組在跟進缺課個案時未能接觸有關學生或家長(「『未能接觸』的缺課個案」)的做法，在 2013 年以前，該組一般透過家訪、電話接觸缺課學生及其家長，或尋求相關部門(包括房屋署、社署及入境事務處(「入境處」))的協助以聯絡他們。若仍無法接觸缺課學生及其家長，該組會考慮結束個案。

4.22 教育局在 2013 年修訂了處理「未能接觸」的缺課個案的程序：缺課組會透過家訪、電話或信件聯絡缺課學生的家長。若未能聯絡有關學生及其家長，缺課組會向學校或其他部門(包括房屋署、社署及入境處)了解，以尋找有關學生及其家長。如有關學生涉及家庭、管教等問題，缺課組會向社署或相關機構通報有關學生的狀況及商討跟進方案。經過上述的程序後，若仍未能聯絡有關學生或其父母，缺課組會考慮結束有關個案。

⁶ 過往，由於英基學校及國際學校主要是為在香港定居的海外家庭，以及因工作或投資而來港居住的家庭的子女提供非本地課程的教育，其課程結構亦有別於本地課程，因此教育局未有要求英基學校及國際學校依據「及早知會程序」申報缺課個案。該局經徵詢法律意見後，現計劃要求英基學校及國際學校亦按照「及早知會程序」的規定，向該局申報缺課個案。由於該局的電腦系統一向沒有提供給該些學校使用，因此該局需另行開發電腦系統供它們申報缺課個案的資料，以及制訂該些學校申報缺課個案的行政程序。該局預計相關的申報工作將於 2019/20 學年開始。

4.23 因應 2017 年 9 月一宗母子倒斃家中的事件⁷被揭發後，教育局於同年底進一步檢討及加強有關的跟進程序。在最新的跟進機制下，教育局採用了更嚴謹的程序跟進「未能接觸」的缺課個案，包括增加聯絡及家訪的次數。如教育局在多次家訪及向其他部門查詢後，仍未能聯絡學生或家長，教育局會把個案轉介其他部門，例如要求社署協助查核是否存有該學生及其家長的聯絡資料，或轉介警務處以失蹤人口作跟進。另外，教育局會徹底跟進每宗缺課個案，定期（每六個月）再次聯絡學生、家長及其他政府部門，直至有關學生年滿 15 歲，方會結束有關個案，不再因未能接觸適齡學生或其家長而終止個案。若接觸有關學生或家長後，懷疑該學生受到疏忽照顧或虐待，教育局會把個案轉介社署跟進。

4.24 至於學校申報的 15 歲或以上的學生缺課個案，教育局指出，由於大部分均與家長和學生的選擇有關，該局的跟進工作主要是了解學生及家長的選擇及向他們提供其他課程或出路的資料，或轉介他們參加非政府機構所提供的短期課程，為日後復課、參加職業訓練課程或就業等作好準備。

學童缺課的時間及原因的統計及分析數據

4.25 雖然教育局設有上述中、小學缺課通報機制，但該局以往並無就學童缺課的時間及原因進行統計及分析。及至本署在進行此項主動調查的初步查訊期間提出相關建議，獲該局接納。

有關防止虐兒的培訓工作

4.26 為提高學校人員識別受虐兒童的意識、危機評估的能力，以及促進多專業合作，以及早發現和介入懷疑虐兒個案，教育局與社署及警務處等部門合辦講座及研討會，協助學校人員及早辨識、介入及支援懷疑被虐待的學生。教育局於 2018 年至 2019 年 7 月

⁷ 2017 年 9 月，一對母子被發現倒斃家中，其後發現死去的 15 歲兒子自小學二年級開始一直輟學。同月底，教育局在立法會的相關會議表示，該局曾於 2011 至 2012 年跟進該名兒子的缺課個案，但因地址資料不全而未能接觸該對母子。

中旬與社署及警務處合共舉辦了 31 場工作坊或講座，為學校介紹及早識別懷疑虐兒個案、通報機制及相關部門提供的支援。

5

本署的評論及建議

5.1 所有兒童均應受到保護，免受任何形式的虐待和剝削。近年本港一再發生嚴重虐兒事件，更有幼童懷疑被父母虐打致死，實在令人痛心。本署明白，虐兒是一個複雜的社會問題，不同界別的專業人士及關注兒童權益的團體對於如何可及早揭發虐兒個案，以及如何改善處理懷疑虐兒個案的通報機制，有不同的見解。但無論如何，當局及各界別的專業人士在介入及處理懷疑虐兒個案時，均應以保障兒童的安全和利益為大前提，以免兒童再受傷害及困擾。

5.2 從上文可見，因應近年發生的多宗虐兒事件，當局採取了不同措施，以改善保護兒童的機制。其中，有關辨識及通報懷疑虐兒個案的機制的改善措施，包括增撥資源加強社工服務，令社署的服務課及有關機構可及早識別及援助危機因素高和有福利需要的學童及其家庭（上文**第 3.10 - 3.12 段**）、研究建立中央兒童數據資料庫，整合各相關部門／機構所儲存有關兒童的資料的數據，以助及早辨識有受虐待危機的兒童（上文**第 3.13 段**）、增設幼稚園缺課通報機制，以助提高幼稚園人員對懷疑虐兒個案的警覺性（上文**第 4.17 段**），以及修訂對小學至初中（6 至 15 歲）學童的缺課個案的跟進程序，就「未能接觸」的個案作更緊密及長期的跟進（上文**第 4.23 段**）。此外，為進一步保護兒童，2006 年 9 月，時任律政司司長和終審法院首席法官把「導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡個案」的課題交予法改會進行研究，而法改會的相關小組委員會亦已在 2019 年發出的諮詢文件建議訂立針對性法例及加強現行刑罰（上文**第 3.14 段**）。就此，本署期望，政府在接獲法改會的最終建議後，會積極作出跟進。

5.3 經審研相關資料及各方所提供的意見後，本署對於有關辨識及通報懷疑虐兒個案的機制有以下的觀察所得及評論。

(I) 政府應探討強制舉報懷疑虐兒個案的可行性

5.4 虐兒不但會令受虐兒童身體 / 精神受創，更會對其心理造成長遠的負面影響。然而，大部分受虐兒童均不懂得主動向別人求助，不少施虐者卻是受虐兒童的至親（第 1 頁，註 1），因此，與兒童有緊密接觸的學校老師、社工等專業人士若能留意他們的情況，以盡快作出識別和介入，當有助及早處理問題。當局現時並無設立任何機制或行政措施規定與兒童有直接接觸的專業人士（例如老師、社工、醫生、護士等）懷疑或知悉虐兒事件後，必須向相關負責單位（例如社署或警務處）舉報，而香港現行法例亦無強制舉報的規定（上文第 2.11 段）。

5.5 本署留意到，聯合國兒童權利委員會早於 2011 年已建議所有締約國建立報告暴力侵害兒童行為的機制，至少各國直接與兒童接觸的專業人員應報告暴力事件、疑似暴力事件或暴力風險⁸。該委員會其後亦於 2013 年建議締約國着重採用國家協調框架來處理一切形式的暴力侵害兒童行為，包括強制報告所有案件和採取必要的後續措施⁹。

5.6 事實上，根據國際防止虐待及疏忽照顧兒童協會¹⁰於 2018 年發表的一項調查，全球 86 個參與該項調查的國家當中，71 個國家

⁸ 詳情請參閱聯合國兒童權利委員會於 2011 年 4 月就《兒童權利公約》第 19 條所發表的第 13 號一般性意見：
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f13&Lang=en

⁹ 詳情請參閱聯合國兒童權利委員會於 2013 年 10 月就中國根據《兒童權利公約》所提交的第三及第四次合併定期報告發表的結論性意見：
[https://www.cmab.gov.hk/doc/tc/documents/policy_responsibilities/Concluding\(tc\).pdf](https://www.cmab.gov.hk/doc/tc/documents/policy_responsibilities/Concluding(tc).pdf)

¹⁰ 國際防止虐待及疏忽照顧兒童協會(International Society For the Prevention of Child Abuse and Neglect)是一個國際性的關注防止虐待及疏忽照顧兒童的組織，共有 1,027 個會員，分別來自 87 個國家。

已立法強制通報懷疑虐兒個案，包括美國、加拿大、瑞士、澳洲和日本。

5.7 本署理解，就本港應否設立強制舉報懷疑虐兒個案的機制，社會上有不同意見，現時未有共識。有意見認為，強制舉報機制可提高專業人士對懷疑虐兒個案的敏感度，令較多的虐兒個案及早被識別，而越早舉報懷疑虐兒個案，便能讓當局越快介入，以免情況惡化。另一方面，亦有意見認為強制舉報會造成濫報，破壞專業人士與家庭的關係。

5.8 有鑑於聯合國的意見（上文**第 5.5 段**）及很多國家已立法強制通報懷疑虐兒個案（上文**第 5.6 段**），加上法改會小組委員會的諮詢文件亦列出了強制舉報的正反論點及應予考慮的問題（上文**第 3.15 段**），本署認為，政府應探討強制舉報懷疑虐兒個案的機制的可行性。本署明白，是否設立強制舉報懷疑虐兒個案的機制，是一個複雜的課題，涉及多個持份者，包括不同專業人士及家長等，必須有深入和廣泛的討論、研究和諮詢，在社會達到一定共識，始能推行。

（II）教育局應在《幼稚園行政手冊》加入處理懷疑虐兒個案的程序

5.9 本署留意到，教育局曾在向所有學校（包括幼稚園）發出的「2016 年通告」簡略地提及有關處理虐兒個案的程序（上文**第 4.2 段**），並於其後的「2018 年通告」詳細講述通報懷疑虐兒個案的程序（上文**第 4.3 – 4.8 段**）。另一方面，該局雖然在給資助中、小學的《學校行政手冊》亦有講述有關通報虐兒個案的程序（上文**第 4.9 - 4.11 段**），但其發出的《幼稚園行政手冊》卻並無指示幼稚園應如何處理懷疑虐兒個案（上文**第 4.13 段**）。事實上，很多虐兒個案涉及幼兒，本署認為，該局應在《幼稚園行政手冊》亦加入如何識別虐兒個案的資料，以幫助幼稚園盡早識別懷疑虐兒個案，從而適時向有關單位作出通報及向有關幼兒提供協助。

(III) 社署的《程序指引》及教育局的相關通告 / 《學校行政手冊》的相關部分內容應盡量一致，以便學校在處理懷疑虐兒個案時能依循清晰指示

5.10 現行社署在 2015 年發出的《程序指引》第 23 章 23.16 段列明：當學校把懷疑虐兒個案轉介該署的服務課或負責社工跟進時，

校方應把轉介一事告知學生的父母 / 監護人；不過，如學生的父母 / 監護人涉嫌虐待兒童，則必須小心處理 (上文第 2.8 段)。

5.11 而教育局的「2018 年通告」和《2018/19 學年行政手冊》內經修訂的有關程序則為：

如學校懷疑學生遭父母 / 監護人虐待，當學校把懷疑虐兒個案通知學校社工 / 已知個案的負責社工或轉介至服務課時，學校無須先徵得有關學生的家長同意 (上文第 4.7 及 4.11 段) (「教育局的指示」)。

雖然社署的《程序指引》的上述段落的着眼點是應否就個案轉介一事「通知」家長，而「教育局的指示」的着眼點則是須否徵得家長「同意」有關轉介，兩者並無抵觸，但社署向本署承認，學校人員在這方面經常有疑問。本署認為，為方便學校在處理懷疑虐兒個案時能依循清晰指示，社署與教育局可趁社署現正就《程序指引》進行修訂 (上文第 3.7 - 3.9 段) 一併理順各自相關指引的有關部分，令意思更為明確及一致。該兩個部門日後亦應就修訂各自的指引 / 通告 / 學校行政手冊等持續進行溝通，以確保修訂內容的一致性。

(IV) 教育局未有就學生缺課的時間及原因進行統計及分析

5.12 兒童在日常生活中，除了家人外，最常接觸的就是老師和學校社工。若老師和學校社工能夠提高警覺，多加留意兒童的狀

況，特別是經常或長期缺課的兒童，了解其缺課的原因，並將懷疑當中涉及虐兒的個案轉介相關單位跟進，相信有助及早揭發虐兒事件。事實上，教育局亦同意，新增設的幼稚園缺課通報機制可以協助達至提高幼稚園人員對懷疑虐兒個案的警覺性(上文**第 4.17 段**)。本署發現，教育局以往並無就中、小學生缺課的時間及原因進行統計及分析。因應本署的建議，該局現同意收集及分析有關數據(上文**第 4.25 段**)。本署建議該局就幼稚園的新缺課呈報機制(上文**第 4.17 - 4.18 段**)所取得的資料，亦應就幼稚園學童缺課的時間及原因作統計及分析，以助及早揭發虐兒事件，並讓該局了解整體情況，從而規劃適切的支援工作。

建議

5.13 總括而言，申訴專員的建議如下：

- (1) 政府應探討強制舉報懷疑虐兒個案的可行性(上文**第 5.8 段**)；
- (2) 教育局應在《幼稚園行政手冊》加入如何識別虐兒個案的資料，以及處理懷疑虐兒個案的程序，以便幼稚園參考(上文**第 5.9 段**)；
- (3) 社署及教育局應就修訂各自的指引 / 通告 / 學校行政手冊等持續進行溝通，確保相關部分內容的一致性，以便學校在處理懷疑虐兒個案時能依循清晰指示(上文**第 5.11 段**)；
- (4) 教育局應就中、小學及幼稚園學生缺課的時間及原因進行統計及分析，以助及早揭發虐兒事件，並讓該局了解整體情況，從而規劃適切的支援工作(上文**第 5.12 段**)。

鳴謝

5.14 本署進行調查期間，獲社署及教育局全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/419

2019 年 10 月