

AGAINST CHILD ABUSE

Responding to the Legislative Council Panel on Welfare Services

On Child Fatality Review and Child Protection

14 May, 2007

This paper is compiled to present the position of the Against Child Abuse to the Legislative Council Panel on Welfare Services on Child Fatality Review and Child Protection based on the government paper LC Paper No. CB(2)1762/06-07(05). Part A of this paper focuses on Child fatality Review and Part B on child protection which had already been submitted for last session dated 12 April, 2007. For both issues, this agency has over the years presented papers and made submissions to the Panel.

- a. Paper No. CB(2)1523/06-07(04) written submission on the need for a child commission and governments provision on Comprehensive Child Development Service and Child Protection Policies: presented with verbal submission on 12 April, 2007. (Appendix I)
- b. Paper No. CB(2)2210/03-04(02): Prevention and Management of Domestic Violence, para 7 Against Child Abuse
- c. Paper No. CB(2)2131/03-04(10): Reflections on the Tin Shui Wai Family Tragedy Appendix II, Child Death Review, 16 April, 2004. (Appendix II)

Part A: Child Fatality Review

The need of a Child Fatality Review Committee has been raised by child advocates on different occasions, particularly after the Tin Shui Wai Family Tragedy of Kim Shuk Ying. The Review Panel on Family Services in Tin Shui Wai also recommended, in November 2004, to explore the feasibility of setting up such a mechanism.

It took the Health, Welfare and Food Bureau, Social Welfare Department over two and a half years to come up with this paper LC Paper No. CB(2)1762/06-07(05) which is very brief and lacks thoroughness on the status, terms of reference and

composition of the mechanism.

The Objectives of the review as listed in SWD's paper appeared narrow and service focused, without a coherent policy base. The primary objective of the Review should be to prevent child deaths and injuries/harm through improved policy, legislation, education, services and through improved inter agency collaboration in effective case management and prevention. The review should also identify and characterize high risk groups and factors for child deaths/injuries/harm and to make all relevant recommendations accordingly.

SWD appeared passive and reactive when it stated in the Operation Mechanism (b) that the mechanism would only review cases that "have aroused public concern and have implication on social welfare services by the Review Panel" We believe that Hong Kong should be reviewing all cases. In view of resource constraints, we could start with unnatural death cases but eventually also serious child abuse/domestic violence cases, with various implications not only limited to social welfare services and certainly not only those that have aroused public concerns.

We are particularly concerned about the fact that this Review Mechanism will be under the SWD as many of the past tragic child abuse and domestic violence cases indicated that we have to look seriously into various aspects, education, medical and health, traffic, housing etc. A Review Mechanism under the SWD may limit its scope and we therefore propose that the Mechanism should be independent and supported by law and an ordinance with the needed resources.

SWD's proposal did not discuss in detail the necessary composition and jurisdiction of the Review Panel and left the discretion to the panel, without guidelines and principles, for the selection of cases for review.

We agree that the Review Mechanism should have a function different from the Coroner's and we have to be extra careful, respecting confidentiality and privacy. But we do have a concern for the review to be conducted only upon the completion of criminal investigation and judicial processes as sometimes such may involve a very lengthy process and could be delaying prompt improvements for other children and families.

We propose that there should be an annual hearing by the Legislative Council on the Annual Report of cases reviewed and recommendations derived. Such review and recommendations should be properly monitored so that we are not merely paying lip service but actually working together to improve the situation.

Last but not the least, we look forward to a well monitored implementation with a thorough operational plan for the Review Committee with the appointment of experienced and dedicated multidisciplinary professionals/community leaders as its members and hope that this will become an on going Mechanism to benefit children and our community.

Part B: Child Protection

(Already submitted on 12 April, 2007 CB(2)1523/06-07(04))

Submitted by: Priscilla Lui (Mrs)
Director of Against Child Abuse, Ltd.

爭取成立兒童事務的平台和機制

回應

政府提供的兒童身心全面發展服務及保護兒童政策

(一) 引言

保護兒童，維護兒童權利在任何社會本來就是困難重重。不過，在香港面對的困難和挑戰更加多！

香港保護兒童、維護兒童權利不但起步緩慢，更缺乏鮮明、前瞻性、預防與治療並重及衡切的政策。缺乏以兒童權利為機制，以兒童最大利益為依歸的決心，不但不願意像海外地方，一而再地大幅度檢討保護兒童的相關法例，投以資源建立有效的代表兒童跨專業獨立的平台，委任有經驗、有見地的兒童專員。還常以為香港保護兒童的服務完善、多元化、機制健全。對傷害孩子及社會的制度及行為視而不見。這種自滿和消極的心態，影響優質的兒童政策和體制的完善。直接間接影響香港的未來！

(二) 制訂政策，調配資源

- 起步緩慢並非致命的障礙，遲起步的有先驅者成功和失敗的經驗可以借鏡。本地的社會穩定，加上在資訊科技各方的發展，並且有優質和委身的專業人士，是可以迎頭趕上，建立有本地特質的制度，絕對有香港的條件。
- 可惜過往廿多年（大概從國際兒童年兒童的保護在香港獲得較多的關注說起），缺乏一分決心，缺乏對一套整全的兒童政策的認識和重視，把大部份人力資源和討論投放在經濟和政制事宜上。
- 經濟和政制固然對社會發展生活穩定有十二分重大的影響，但同樣重要的兒童、家庭等民生問題在香港實在不如英國、加拿大、澳洲等國家，不但制定

兒童政策、委任兒童事務專員，他們更願意配合資源去訂定指標，量度成效，而所撥出的預算，較針對性和明確地使用在預防虐兒的服務上，而非像香港往往廣義地計算在醫療、教育、家庭服務上，或單一、兩個電視廣告，一、兩張海報、橫額，數個培訓項目，而是有長線策略，針對不同對象、階層而在社會不同時段廣泛推行。

(三) 訂定兒童發展的指標及兒童權利落實的指標

- 聯合國兒童權利公約從一九九四年延伸至港，香港進行了兩次匯報如何落實公約精神。相信政府花了相當多的時間準備相當詳細的報告。不過香港的報告以服務為主。至今仍未訂定兒童發展指標和如何對兒童生存、發展、保護和參與權落實的議程和方針。再者政府對民間團體的智慧和努力重視不足。如香港社會服務聯會悉心制定的福利藍圖(2006年)和家庭、社會發展指標(2000、2004、2006年)，小童群益會最近公佈的兒童發展指標(2006年)並未獲得政府任何回應和支持。

(四) 成立兒童事務的平台和機制

- 爲了認真落實維護兒童生存、發展、保護和參與權利，成立有效的機制，代表和倡議兒童有關的事務已經有國際共悉。不少國家先後成立不同形式的兒童事務委員會或兒童申訴署(附錄一)，有些委任兒童事務專員或兒童事務申訴專員，使兒童各方面的需要在社會中廣泛被尊重和認同，有關兒童的公共政策在審慎評估對兒的影響下才修訂或訂定。
- 我們倡議香港馬上成立有效的兒童事務委員會，並撥出適當的預算，採取預防與治療並重的模式，充份代表兒童權利的落實。不但作爲一個諮詢的架構，或一個討論兒童事務的平台，亦不能單存在於一個部門底下。而必須發揮積極代表及落實兒童利益最大化的功能。本會大力支持成立「兒童事務委員會聯盟的聲明」(附錄二)
- 本會出席曾特首 2007 年施政佈告其中一個諮詢會議時，同時出席的有青年事務委員會、婦女事務委員會及安老事務委員會代表，爲他們代表的組群作出爭取和反映，可惜當日本會乃唯一爲兒童而爭取的倡議者，時至今日政府仍未設立有效代表兒童機制。

- 特首委任的專家小組正探討成立家庭事務委員會的方案。本會及兒童倡議者熱切期盼這家庭事務的機制，不會成為設立兒童事務機制的障礙。而倡議設立兒童事務機制的主要目的是理解兒童的事務必須獲得專一的平台才能有足的時間、資源和人力去發展和處理，否則在眾多的問題和議題中，兒童又會成為隱蔽的一群，總是在等待！

(五) 預防勝於治療，這理念必須落實

- 在過往廿多年，香港花了時間在個案的調查和處理守則上，在預防虐兒上所付出的時間和資源卻不足夠。在二零零五年施政報告中提到零至五歲發展的重要，使兒童發展先導計劃在四個區域展開，而政府文件 LC Paper No. CB(2)1470/06-07(04)中，更指出將於二零零七至零八年把計劃在東涌實施，而於二零一二年在全港推行，不失為積極和值得鼓舞的做法。不過如果計劃不單以診所/中心形式，針對面對危機和有問題的人士，而能外展並盡量使每一個新生嬰兒家庭獲得家庭探訪，在更掌握家庭需要的情況下提供支援，將更徹底和有效。

- **政府必須公佈為每一位新生嬰兒家庭全面提供此項服務的時間表**

政府採用的兒童發展先導計劃以診所/辦公室為基地，希望及早發現有需要的兒童及家庭，提供適切的跟進服務。這種做法比海外發展國家來得保守和短暫。香港並未採用「家庭探訪式」的先導計劃，使每一戶有新生嬰兒的家庭及早獲支援，得以強化家庭功能及凝聚力，掌握關懷及非暴力的照顧及管教，學習處理情緒及紛爭的方法，建立社區網絡及支援。

目前政府推展的計劃固然可及早發現有困擾的家庭，使他們前往已建立的綜合家庭或醫療衛生服務機制求助，但提供服務的前線人員不少已經疲於奔命，甚至有公務員表示在不健全的制度下的無奈和痛苦，政府必須正視，加以舒緩！

- **海外可取的經驗**

在美國及其他發展的國家都已先後定期全面提供家庭探訪先導計劃。不但重視使每一個家庭參與計劃，亦十分重視每位提供服務的人員的素質和培訓。

而針對的對象固然以懷孕婦女、配偶及新生嬰兒為主，但亦相當重視支援強化其他相關的家庭成員及社會網絡，務求在新家庭成立時協助建立健康的根基及人際關係，亦重視社會網絡鞏固的安全網的安排，希望日後有困難的家庭及早獲得幫助。

➤ **本港經驗亦有可取的地方**

本港非政府機構已採取訓練義工支援探訪懷孕家庭，並嘗試建立有效的探訪機制，政府可以考慮如何適當地推動社會人士，協助探訪及支援新生嬰兒家庭，加強凝聚力和歸屬感，以達到市民較長期獲得支援的效果。目前港人所生的嬰兒數目有下降的趨勢，正是加強支援的好時機。

➤ **中港合作機制急不容緩**

在近年所新生的嬰兒中，約三份一為內地父母所生，孩子乃屬本港合法居民，而數目亦有增加的趨勢，引起各界的關注。加上中港家庭的數目龐大問題繁雜，為這些家庭必須馬上設立中港機制，兩地共同溝通，策劃和合作。

(六) 兒童法例有待全面檢討，符合公約標準

- 香港兒童相關的法例在不同階段，按社會不同發展和需要而訂定。有些甚至訂定於一百多年前。香港社會有如海外的國家走過不同的里程碑，也需要更全面地檢討修訂，使兒童權利的原則充份落實。

甲、 侵害人身罪條例有待檢討

- 過去香港因應一些嚴重虐兒案事件及社會壓力，在一些法例上作出修訂，例如保護婦孺條例便因應郭亞女事件或其他問題而修訂為保護兒童及少年條例。不過侵害人身條例及其他條例卻並未全面檢討和修訂定以作相關配合。

乙、 立法禁止體罰應該是國際趨勢

- 近年討論激烈的有：立法禁止體罰兒童，因為體罰是暴力其中重要的根源，再者體罰干擾兒童的人權。
- 政府雖然就防止虐待兒童會二零零五年四月三十日因應世界沒有巴掌日而制訂的宣言(附錄三)，而香港特區政府委派社會福利署署長鄧國威先生為代表作為聯署者之一。卻未積極帶動如何立法禁止體罰兒童，採用體罰以外的有效方法。
- 政府表示未在法例中清楚說明體罰犯法，但使孩子受傷的個案會按侵害人身罪條例而被起訴。這種說法模稜兩可，使香港的家長誤以為體罰是合情、合理和合法。在這方面政府必須採取更果斷和明確的立場，並在政策和法例上加以修改。使香港加入起碼有十八個國家的行列(附錄四)，他們率先全面立法，維護兒童受保護，不被體罰的權利。

丙、 性侵犯相關的條例：兒童性罪犯資料庫

- 兒童性侵犯的情況嚴重，舉報率增加的程度已引起社會迴響，何況舉報率已有數據多方證實為冰山一角。使問題刑事化亦為社會國際趨勢。使法例作為社會底線，清楚指明對那類行為的指責和懲治，並使有效的治療方案建立，幫助犯事者康復重新做人。
- 兒童性罪犯和其他罪犯有著獨特的差異，而兒童性罪犯有年輕的趨勢。研究的國家都成立了兒童性罪犯資料庫。以保障兒童和社會為大前題，希望盡一切努力減少犯事者，由於重犯率高，完全康復的機會較微，躋身接觸兒童機會高的行業，例如幼兒工作和教學服務。
- 可惜當倡議者在接二連三發現兒童被性侵犯，而侵犯者確有前科的情況下，建議成立兒童性罪犯資料庫卻未獲政府優先處理。有關人士考慮似乎是犯事人的權利比兒童及社會利益優先。這些態度和社會發展階段在研究中的國家已遠遠超越。

- 為對相關的前犯事者作出保障，香港其實可採用非公開式的資料庫，由政府部門仔細監管，而幼兒及學童工作者可親身取得證明保障資料不外洩的情況下，向僱主證明身份，這樣不但保障兒童得到較安全及優質的服務，更進一步保障犯事人的私隱。
- 再者政府可設定除去檔案的時限，在適當專業評估後，使康復者脫離檔案記錄。
- 當然設立資料庫不等於性侵犯問題的消失，但確實為預防個案中積極的一步。

丁、 判刑選擇必須更寬

- 目前香港判刑選擇相對研究的國家較狹窄。要達到及早預防和徹底治療的政策，初犯者必須獲得支援和治療，單靠守行爲或社會服務令未必足夠，而法定經成效品質鑑訂的課程/治療計劃目前缺乏。必須配合資源和訓練而立法成立。
- 政府必須檢視向來的判刑邏輯和做法，以回答市民認為往往判刑過輕和缺乏一致性的批評。

戊、 兒童法律代表這機制並未充份發揮

- 今次保護兒童海外做法文件顯示，香港兒童可以享有在法庭的法律代表，有倡議者認為如今使兒童獲得法律代表的主動權掌握在法官及檢控人員之手，如各方人員不為兒童提出則無法充份代表。希望政府提供數據，證明獲得法律代表的兒童，在全部相關的個案中的人數及百份率，並提供兒童獲得法律代表的情況和兒童參與的實況。
- 再者，政府必須按部就班增加公民教育，使兒童、家庭及市民了解自己獲得法律代表的權利的安排。

- 在過往跨部門專業交流及培訓中缺少了司法界的人士，希望他們也能成為經常交流和工作的伙伴，在問題的預防和治療上，在不妨礙司法公正的情況下，有更實際的問題探討！

(七) 保護兒童有專門化的必要

- 從八零年至今本港建立了專門化的制度，防止虐待兒童會為專門處理各種虐兒個案及提供預防的非政府機構，在社會福利署、醫院、警方都先後成立了專責小組或協調人員，使個案處理更奏效，兒童及家庭獲得更適切的照顧和支援。

甲、 幼兒及學校協調人員

- 在未來政府帶動關注學前及幼兒發展的同期，本會建議在學校、幼兒院及相關的院舍亦設立指定的人員，這些協調人員未必需要全職處理懷疑虐兒的事件，不過加以適當培訓，協調有關懷疑虐兒個案的安排，使經驗整合下處事更有效率和人性化。

乙、 虐兒個案上訴機制

- 目前虐兒個案在個案會議中介定後如有異議，可向同一個會議的主席及人員求助或投訴，此舉有欠客觀性，並不適當。本會建議成立上訴/投訴的客觀機制，使有關兒童及家庭獲得跟進。當然，如香港委任兒童事務委員及委員會，這類個案便投訴有門！

(八) 死亡及嚴重個案檢討的機制

- 本會重申對成立死亡及嚴重個案檢討的跨部門獨立機制的訴求。這個機制使社會了解問題的結晶、特式和趨勢，作出切合時宜的建議和修訂，預防慘劇重演。這個建議已獲倡議者包括醫療保護兒童協調委員會大力支持，並曾向特首反映，無奈仍未見任何行動。雖然在社會福利署署長主持的虐兒委員會上，署上答允成立檢討機制，

卻只能停留在社會福利署屬下，未發揮跨部門獨立和全面的功效，而他答允檢討的範圍亦較為狹隘。

(九) 研究和數據的整合成爲策劃及服務設計的基礎

- 直至目前香港尚未設立一個中央資料庫，記錄兒童及相關的數據和統計資料。一個整合資料庫，不但使香港掌握兒童各方面的情況、趨勢及特式，更可以針對性地成爲策劃及服務設計的基礎。
- 過往香港使用了不少金錢進行研究和調查。可惜有時比較保守和過份謹慎，或許因擔心某些數據被錯誤理解或運用，擔心研究的方法或方向受到批評，而不公開一些重要的數據及研究。是可惜、不必要、和浪費資源的做法。
- 本會建議政府撥款整合過往及善用將來各部門重要的調查研究。例如過去在家庭生活教育方面，在兒童健康成長方面，虐待兒童各方面，政府及非政府機構的調查研究，並馬上成立中央資料庫。
- 倡議者在兒童權利論壇上爭取成立兒童中央資料庫時，指出聯合國於審議報告中詢問的一連串議題，是資料庫要考慮包括的項目。而目前政府統計處所提供的資料，在滿足策劃和預防虐兒問題上有一定的局限。

雷張慎佳撰寫

防止虐待兒童會總幹事

二零零七年三月廿九日