

## 保良局獨立檢討委員會首階段報告的執行摘要

### 介紹和背景

1. 本執行摘要將處理以下事項：
  - (1) 保良局獨立檢討委員會（「**獨立檢討委員會**」）就保良局嬰兒組為 0 至 3 歲以下兒童提供之兒童院舍住宿服務的檢討結果及主要意見；
  - (2) 獨立檢討委員會對保良局嬰兒組的建議；和
  - (3) 根據對保良局嬰兒組的檢討，獨立檢討委員會就一些涉及香港兒童院舍住宿服務的廣泛問題所作的觀察。
2. 2022 年 9 月 16 日，社會福利署（「**社署**」）在抽查保良局所提供的保良局嬰兒組閉路電視鏡頭錄像（「**閉路電視錄像**」）時，懷疑一名 33 歲的保良局女職員不當地將一名介乎 1 至 3 歲的兒童推跌在嬰兒軟墊上。
3. 此後，警方拘捕一共三名保良局兒童住宿院舍的員工，該些員工均涉嫌虐待或忽略其所照顧的兒童或少年，並於 2022 年 11 月 9 日在東區裁判法院出庭。其中一名員工已被解僱，其餘兩名員工已遞交辭呈離職。
4. 2022 年 10 月 6 日，保良局董事會（「**董事會**」）決定成立獨立檢討委員會，以審查保良局兒童院舍住宿服務(0-6 歲以下)，並提出改善建議。
5. 董事會進一步建議獨立檢討委員會應分階段提交報告，首階段報告側重保良局嬰兒組的服務（「**首階段報告**」）。
6. 獨立檢討委員會於 2022 年 10 月 8 日成立，並在 10 月 17 日舉行首次會議。在接下來的兩個月裡，獨立檢討委員會舉行了 9 次會議，期間獨立檢討委員會成員審查了保良局提供的文件，並就兒童院舍住宿服務的狀況提供詳細意見，亦向保良局提供建議。

7. 獨立檢討委員會成員在準備首階段報告的過程中採訪了 18 名人士，其中受訪員工的資歷有深有淺，分別在保良局嬰兒組的不同崗位工作；獨立檢討委員會成員也翻看了大概 14 小時的保良局嬰兒組閉路電視錄像。
8. 此外，獨立檢討委員會亦委託德勤諮詢（香港）有限公司（「德勤」）對保良局嬰兒組進行內部控制評估；亦委託 Certis Centurion Facility Company Limited 世紀服務有限公司（「Certis」）就 2022 年 8 月至 2022 年 11 月期間對約 540 小時的保良局嬰兒組閉路電視錄像進行專業的回顧審查。

### 獨立檢討委員會的開首語

9. 獨立檢討委員會意識到，本報告是在 2021 年 12 月發生香港保護兒童會虐童事件後發布，兒童住宿中心在這段時間受到公眾更嚴格的關注及審查。獨立檢討委員會與公眾一樣關注兒童的福利和福祉，並重申在任何類似討論中兒童的福利和福祉都是首要關注的。
10. 因此，獨立檢討委員會堅信對虐待兒童事件必須採取零容忍態度。此類行為必須受到譴責，執法機構必須迅速及果斷地採取行動，保護相關兒童。各方都應立即採取補救措施，防止類似事件再次發生。
11. 然而，除了這些個案（希望很少見和不是經常發生）之外，獨立檢討委員會認為同樣重要的是不能只作「見樹不見林」的觀察。近期不斷湧現的疑似虐兒案件顯示，保良局事件並非單一事件，社會亦關注有關兒童住宿院舍服務更廣泛的問題，以及如何在不同持份者（包括院舍居住的兒童及其監護人、前線員工和公眾人士）的期望和利益之間取得適當的平衡。
12. 雖然獨立檢討委員會的主要任務是對保良局的兒童院舍住宿服務進行詳細檢視，以了解事件的原因及事件如何發生，並提出相應的建議，以防止類似事件發生，但委員會也希望透過首階段報告，提出更廣泛的系統性問題，以供公眾進一步討論和探索。

## 關於保良局嬰兒組的主要檢討結果

13. 獨立檢討委員會指出，保良局現時有既定的問責制度，結合內部監督（例行審查閉路電視錄像及通過保良局不同人士的監察）及外部監督（主要由社署的突擊監察、轉介社工、義工和家庭成員等外部人員到訪），但需要加強內部控制機制。
14. 獨立檢討委員會經審視後認為沒有任何證據顯示虐待甚至粗暴對待兒童於保良局嬰兒組是普遍現象。不當行為（如三名被捕的住宿幼兒工作人員）在很大程度上只是個別的例外，而不是常態。相反，獨立檢討委員會得到的明顯印象是，保良局嬰兒組持有關愛文化，而且絕大多數住宿幼兒工作人員都很關心兒童、有愛心和盡責。
15. 獨立檢討委員會指出，保良局嬰兒組的住宿幼兒工作人員經常過度勞累和承受巨大壓力，但不幸的是，員工無論是操作上還是教學上都並沒有得到足夠的支持，上述所有因素都增加了員工犯錯的風險。獨立檢討委員會確定了 5 個保良局應該注意的範圍及可能需要採取的改進措施。

### 檢討結果一：人員短缺和需要更有效安排人手分配

16. 保良局嬰兒組普遍存人手不足和工作過度的問題。其中一個原因似乎是人手組織安排和現場協調不足，變相影響妥善的人手分配。
17. 例如，獨立檢討委員會觀察到，在某些情況下，住宿幼兒工作人員不時被 7 至 8 個要求關注的兒童包圍，還有一些兒童四處亂跑。然而，有些員工似乎相對上不太忙碌。這些現象可能會對保良局嬰兒組所提供的服務質素產生負面影響。

### 檢討結果二：超齡兒童增加

18. 超齡兒童比例增加，影響院舍的持續發展。由於保良局嬰兒組的設計對象是 0 至 3 歲以下兒童，其設施和物資不能符合 3 歲以上的兒童的發展需要。此外，兒童在保良局嬰兒組的時間越長，對日常活動越熟悉，對現有玩具

和書籍的興趣就越趨減少。隨著年齡增長，幼童也變得更聰明，意味著他們更容易製造問題、挑戰住宿幼兒工作人員（尤其是年資較淺員工）的權威。

19. 然而，由於香港的兒童院舍住宿服務的宿位編配仍然由社署集中處理和決定，保良局（和其他幼兒住宿機構）幾乎沒有權利進行重新分配兒童到合適居所。社署已經察覺到這方面的問題，因此很大程度上要視乎社署採取的行動。

### 檢討結果三：有特殊教育需要兒童增加

20. 除了超齡兒童外，保良局嬰兒組也面對有特殊教育需要兒童比例增加的問題。事實上，超齡兒童和有特殊教育需要兒童之間存在顯著的重疊。由於保良局嬰兒組並不是專門為有特殊教育需要兒童設立的訓練中心，中心的設施未必能應付日益增長的有特殊教育需要兒童的需求，而這些兒童往往對前線員工構成額外挑戰。
21. 然而，問題的根源似乎屬是外在的問題，即兒童被轉介到保良局後才發現有特殊教育需要，該些兒童的比例超出了保良局實際能夠處理的範圍。獨立檢討委員會認為有特殊教育需要的兒童超出比例，以及超齡兒童的雙重問題是保良局嬰兒組所面對的兩項主要挑戰。

### 檢討結果四：為住宿幼兒工作人員所提供的針對性培訓不足

22. 獨立檢討委員會認為保良局嬰兒組的員工沒有得到足夠具針對性的培訓。雖然新入職的住宿幼兒工作人員在入職時會獲得書面材料，但該書面材料卻沒有提供具體例子明確地說明和指導什麼是可接受的行為、什麼是不可接受的行為，兩者的界限仍然模糊。
23. 同樣，保良局提供予受聘員工的培訓課程也可能並不能足以協助員工，因為這些課程內容往往更重視理論，而非實踐方面的需要，特別是如何處理困難的兒童個案和什麼構成虐待兒童。此外，如保良局嬰兒組的高級住宿幼兒工作人員能向住宿幼兒工作人員在日常工作提供及時的實際支援和回應，

則前線員工似乎更能獲益，可是，該些高級員工似乎因為太多的行政工作而應接不暇。

#### 檢討結果五：關於虐待兒童的法律定義存有不確定性

24. 在法律上構成「虐待兒童」的因素存在不確定性是加劇上述問題的原因；「虐待兒童」並非法例仔細定義的用詞，而只是日常用語。現時，執法人員普遍根據《侵害人身罪條例》（第 212 章）第 27(1) 條就涉嫌「虐待兒童」人士作出逮捕，但香港較少案件具體觸及該罪行的範圍。
25. 令問題更複雜的原因是，在《保護兒童免受虐待—多專業合作程序指引(二零二零年修訂版)》（「該指引」）中有關「虐待兒童」的闡述似乎比法定罪行採用更高的標準——受虐兒童須要顯示其身心健康和發育蒙受某種傷害和/或損害，而該條例第 27 條僅要求顯示「不必要的苦楚或健康損害」。簡而言之，相比該指引的定義，法例的定義會令人更易墮入法網。
26. 從這個意義上說，這兩個定義之間的差異可能會引起兒童住宿院舍的員工（尤其是前線員工）的焦慮，因為他們不熟悉法律定義，而法律定義也不包含在課程或專業培訓的一部分。這也許導致他們作出一系列他們真誠認為不屬虐待兒童的行為、但卻引致執法機構向他們採取執法行動。
27. 獨立檢討委員會重視這令人困惑的情況所帶來的影響，也進一步察覺保良局嬰兒組在 2022 年 9 月至 11 月的逮捕事件也引發了辭職潮，涉及非常資深的管理人員到初級員工，他們許多都擔心逮捕的影響和後果，例如擔心他們的行為會在不知不覺間甚至不公平地被定性為虐待。這反過來可能會造成惡性循環，使加入兒童院舍的工作人員質素下降，從而導致服務質量相應下降。

## 給保良局的建議

### 建議一：改善保良局嬰兒組內的人手招聘策略和人手安排以提升效率

28. 為解決人手短缺的問題，保良局可考慮加強招聘工作，從改善待遇或提高工作認可度方面增加住宿幼兒工作的吸引力和職業前景。此外，如果財政資源允許，保良局應考慮聘用更多文書人員，以減輕資深住宿幼兒工作人員繁重的文書工作，讓他們可以專注培訓和督導工作，以及幫助現有的住宿幼兒工作人員更專注地照顧孩子。保良局嬰兒組也應研究調整資深人員與年資較淺的住宿幼兒工作人員的比例，以使工作能更有效地組織和分工。

### 建議二：重新審視有特殊教育需要兒童的服務需要

29. 由於保良局嬰兒組的有特殊教育需要兒童比例不斷增加，獨立檢討委員會建議保良局重新檢視有特殊教育需要兒童的服務需要，並採取不同措施確保為兒童提供足夠的訓練：
- (1) 保良局可考慮投放更多資源為員工提供培訓，以照顧有特殊教育需要的兒童的一般需要。在財政資源允許的情況下，保良局亦應增加特殊教育幼兒工作人員的人數及與有特殊教育需要兒童的接觸時間，並改善住宿幼兒工作人員與兒童的比例，讓住宿幼兒工作人員可以在工作不太繁重的情況下多點關懷個別兒童，而現任員工的表現也能獲得正面反饋。
  - (2) 同時，儘管在實際情況要診斷幼兒是否有特殊教育需要是困難的，社署可考慮讓特殊教育需要方面有專業知識的人士定期與保良局等住宿院舍提供專業諮詢，旨在協助員工處理為經診斷或懷疑有特殊教育需要兒童的日常生活問題。

### 建議 3：為超齡兒童提供平衡和靈活設計的環境

30. 鑑於這個問題的複雜性，獨立檢討委員會建議以下即時的、短期到中期的、以及長期的措施：

- (1) 即時的措施——獨立檢討委員會敦促社署採取緊急措施，重新編配目前在保良局嬰兒組但早應轉往其他住宿的兒童。就政策而言，如社署可考慮讓保良局更有彈性地，在有空缺的情況下安排內部轉換住宿兒童的組別，可能會更有助解決即時問題。這可能會緩解保良局嬰兒組因超齡兒童增加而直接面臨的壓力。
- (2) 短期至中期的措施——保良局嬰兒組應評估超齡兒童的需要，以確保兒童的需要和發展得到妥善照顧。針對兒童的學習和發展需要制定課程、分配額外人手照顧他們的需要、提供更適合他們身心成長和發展的設施（例如新玩具和書籍）亦可能是必要的。保良局還可以考慮以某種方式實施「借調」計劃，即可以將更熟悉照顧較年長兒童的保良局幼童組工作人員帶到保良局嬰兒組提供幫助。同樣，如果財政資源允許，保良局也應提高住宿幼兒工作員與兒童的比例，以便住宿幼兒工作員可以更針對兒童需要提供照顧，而不會感到巨大壓力。
- (3) 長遠來說，保良局嬰兒組應繼續與編配兒童住宿服務的相關單位（包括家庭成員或監護人、轉介機構及社署）聯絡、商討及制定切實可行的計劃令兒童在 3 歲後離開院舍。另外，獨立檢討委員會得悉保良局已跟據社署的建議，有計劃改善保良局嬰兒組的環境、設施及日常運作，以更切合兒童的需要，應予以落實。展望未來，若要避免院舍出現更嚴重的擠擁，獨立檢討委員會亦促請政府提出更具體和切實可行的建議，以增加住宿幼兒服務總體名額的供應。

#### 建議 4：正式建立所有前線員工的人職和培訓機制

31. 保良局嬰兒組應正式確定所有前線職位的人職和培訓機制，例如通過制定相關的書面政策和程序來管理新員工的人職流程，並確保他們具備履行職責所需的知識，包括清楚了解保良局關愛文化的要求。此外，保良局嬰兒組應努力確保高級員工與更多初級員工一起工作，從而提供即時督導/糾正。

### 建議五：定期組織強制性培訓以預防和處理虐兒案件

32. 保良局應在招聘員工後組織定期和強制性的培訓課程，內容涉及預防和處理虐待案件，側重點應更多放在保護兒童的各個實踐範疇，例如應該清楚指導可以做什麼、不可以做什麼、什麼是可接受的行為、什麼是不可接受的行為，而不是過於理論化的討論。這可能包括使用過去的閉路電視錄像來說明積極和消極的行為。參與者和培訓師之間有更強的互動的討論，可能會有所幫助。每位員工應保存登記冊紀錄參加的培訓。更廣而言之，社署可能會考慮為住宿幼兒工作人員實施持續專業發展計劃。

### 建議 6：加強內部控制機制

33. 保良局嬰兒組應考慮整合從不同持份者收到的所有意見，並將其記錄在中央意見登記冊中，該登記冊應獲妥善管理、分析並定期向管理委員會和/或董事會報告。此外，保良局嬰兒組應正式確定其內部檢查程序（而不是隨意進行）以及危機管理的調查程序、要求、時限和報告規程。
34. 最後為完整起見需要提到，自獨立檢討委員會成立以來，保良局已向委員會報告其在社署兒童住宿照顧及相關服務第一階段檢討報告書建議的五個主要領域採取的跟進措施，即加強人手部署、引入專業支持、增進工作滿足、加強培訓、增加保良局的問責機制。



## 獨立調查委員會的結論

35. 獨立檢討委員會對保良局的兒童住宿服務進行了詳細檢討後，整體的觀察是保良局面對的是系統上及員工培訓的挑戰。
36. 就系統上的挑戰而言，獨立檢討委員會認為「虐待兒童」應有清晰的定義和指引。鑑於以最高標準照顧兒童的重要性，政府和法律專業人士需審查有關虐待兒童的相關法律，並在考慮照顧兒童工作者的實際情況下，就「虐待兒童」罪行提供更明確的定義。政府及相關機構應為業界作出適切及針對性的培訓。
37. 至於有關員工培訓的挑戰，獨立檢討委員會極力強調培育住宿幼兒工作人員對幼兒關愛的情懷至關重要，而這種關懷情懷也有望可在兒童住宿院舍裡建構關愛文化。如果員工全心全意的服務兒童，就會較少越界，也毋須害怕會做出越界的行為。
38. 監察住宿幼兒工作人員固然重要，正面鼓勵員工和給予實際支援幫助他們正常工作更加重要。公眾也需要更了解一般保護兒童的工作及其實際挑戰。政府、保良局和／或其他兒童住宿院舍機構應該特別對大多數有愛心、關懷小童的兒童院舍員工，給予肯定和稱讚，以避免污名化，持續吸引對幼兒院舍工作有興趣和合適的人選。

## 保良局兒童院舍住宿服務(0至6歲)獨立檢討委員會 公佈首階段報告結果

(2022年12月17日)保良局兒童院舍住宿服務(0至6歲)獨立檢討委員會(下稱獨立檢討委員會)於今年10月成立，目的為檢討保良局兒童院舍住宿服務(0至6歲)的整體服務水平、管治制度、政策及措施等工作。首階段重點檢討0至3歲的工作日前已完成，獨立檢討委員會於報告作出一系列建議並已將相關報告提交保良局，期望政府、保良局與社會各界共同建立關愛及保護兒童文化。

獨立檢討委員會由主席彭韻僖律師及六名委員組成(委員名單詳見附錄)，檢討工作過程專業、公正、獨立。彭韻僖主席感謝來自不同專業界別的各委員於百忙中抽出寶貴時間參與是次檢討工作，並於臨床心理學、醫學、社會福利、幼兒服務及發展、特殊學習需要兒童服務、人才培訓等方面提供專業意見。獨立檢討委員會於過去一個多月共舉行九次會議，審閱立法會就幼兒住宿服務及保護兒童法例等公開文件、保良局提交的服務資料和院舍閉路電視片段，以及視察保良局0至3歲兒童院舍住宿服務單位(下稱嬰兒組)、設施以及兒童生活情況，另外亦訪問不同持份者包括職員、家長、個案社工、義工等，了解他們對服務的意見。獨立檢討委員會亦聘用德勤諮詢(香港)有限公司作保良局內部監控評核，以及世紀服務有限公司抽樣檢視五百多小時的嬰兒組閉路電視片段。獨立檢討委員會感謝保良局在調查期間衷誠合作，全力提供協助。

獨立檢討委員會指出，保良局現時有既定的問責制度，結合內部監督(例行審查閉路電視錄像及通過保良局不同人士的監察)及外部監督(主要由社署的突擊監察、轉介社工、義工和家庭成員等外部人員到訪)，但需要加強內部控制機制。

獨立檢討委員會經審視後認為沒有任何證據顯示虐待甚至粗暴對待兒童於保良局嬰兒組是普遍現象。不當行為(如三名被捕的住宿幼兒工作人員)在很大程度上只是個別的例外，而不是常態。相反，獨立檢討委員會得到的明顯印象是，保良局嬰兒組持有關愛文化，而且絕大多數住宿幼兒工作人員都很關心兒童、有愛心和盡責。獨立檢討委員會指出，保良局嬰兒組的住宿幼兒工作人員經常過度勞累和承受巨大

壓力，但不幸的是，員工無論是操作上還是教學上都並沒有得到足夠的支持，上述所有因素都增加了員工犯錯的風險。獨立檢討委員會確定了 5 個保良局應該注意的範圍及可能需要採取的改進措施。[\(詳見首階段報告摘要\)](#)

獨立檢討委員會認為「虐待兒童」應有清晰的定義和指引。鑑於以最高標準照顧兒童的重要性，政府和法律專業人士需審查有關虐待兒童的相關法律，並在考慮照顧兒童工作者的實際情況下，就「虐待兒童」罪行提供更明確的定義。政府及相關機構應為業界作出適切及針對性的培訓。

#### **附錄：委員會成員名單**

(主席) 彭韻僊律師 (香港律師會前會長)  
方長發先生 (香港耀能協會前行政總裁)  
李國彪醫生 (東區尤德夫人那打素醫院兒童及青少年科部門主管)  
羅潔湄博士 (香港都會大學李嘉誠專業進修學院高級講師)  
潘麥瑞雯博士 (臨床心理學家)  
蘇景桓醫生 (醫院管理局兒科統籌委員會主席)  
黃梓謙先生 (兒童事務委員會委員)

- 完 -

#### **傳媒查詢**

保良局企業傳訊及公關部(代行)

助理經理(企業傳訊) 何昀諺小姐

電話：2277 8331

電郵：queenie.ho@poleungkuk.org.hk

高級企業傳訊主任 楊美儀小姐

電話：2277 8238

電郵：mavis.yeung@poleungkuk.org.hk