

2017年民間兒童權利專員監察報告



ANNUAL REPORT OF THE CIVIL CHILDREN'S OMBUDSMAN IN HONG KONG 2017



香港社區組織協會 兒童權利關注會
Society for Community Organization
Children's Rights Association
(2017年12月31日) (31 December 2017)

目 錄

頁 數

前言	3
回顧過去一年[2017年]民間兒童權利專員工作	5
2017年十大兒童問題進展及政府表現評分	8
2018年十大貧童關注事項及建議	19
(1) 房屋政策不善、社區設施不符貧窮學生需要，貧童居住籠屋板房劏房問題嚴重	20
(2) 教育承擔不足，十五年免費教育欠全面，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善	25
(3) 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦.....	44
(4) 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長.....	51
(5) 政制不民主，制度不公平，貧富懸殊問題嚴重，跨代貧窮問題未解決.....	77
(6) 街童、疏忽照顧兒童問題及 6 歲以上課餘託管服務欠善，無為貧窮家庭設立寄宿學校問題.....	82
(7) 缺乏整體處理兒童貧窮政策、無兒童中央資料庫、有制定貧窮線卻欠減貧指標	93
(8) 無證兒童讀書團聚困難及中港分離家庭不能來港團聚問題.....	98
(9) 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視	102
(10) 未設立兒童專員及兒童權利委員會，無就聯合國兒童權利公約進行本地立法.....	107
附件一 聯合國兒童權利委員會（CRC/C/CHN/3-4）審議結論合併的第三次和第四次定期報告，中國（包括香港和澳門特別行政區），委員會通過在其第六十四屆會議（2013 年 9 月 16 日至 10 月 4 日）（節錄香港部份）	112

2017年民間兒童權利專員監察報告

Annual Report of the Civil Children's Ombudsman in Hong Kong 2017

前言

聯合國《兒童權利公約》自1994年適用於香港，根據《基本法》第三十九條規定，有關各項國際公約在回歸以後繼續在本港生效；兒童權利公約亦在本港繼續有效，根據公約規定，關於兒童的一切行動，不論是由公私社會福利機構、法院、行政當局或立法機構執行，均應以「兒童的最大利益」為首要考慮。締約國亦要採取一切適當的立法和行政措施，承擔確保兒童享有其幸福所必需的保護和照料。¹此外，公約亦列明：「締約國應採取一切適當的立法、行政和其他措施以實現本公約所確認的權利。關於經濟、社會及文化權利，締約國應根據其現有資源所允許的最大限度並視需要在國際合作範圍內採取此類措施。」²

香港是先進富裕城市，但政治制度不民主，行政長官及立法會均未全面普選，權力集中在一小撮權貴手中，漠視貧窮人士權利，維護兒童權利不力。2017年香港勞動市場接近全民就業，失業率降至3.1%，惟通脹情況仍舊嚴重，基層收入工資趕不上物價升幅，愈來愈多家庭陷入貧窮中，兒童最受影響。統計資料顯示(2016年)，現時全港有1,014,500名18歲以下的兒童，當中229,600名兒童生活在貧窮線下，其中68,343名(2016年12月)18歲以下的兒童領取綜援，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮率高達22.6%，換言之，約本港每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮線下。³兒童貧窮率稍為下跌，惟數字仍然高企，亟待社會正視。

2017年本港經濟增長平穩，失業率跌至近年新低，2017年5月1日法定最低工資調高至34.5元，在職貧窮情況略為紓緩，惟因通脹高企，基層勞工的實質工資未見有大幅增加。根據統計處2017年第二季資料，現時仍有近185,900名勞工收入每月低於五千元(不包括外籍傭工)。⁴面對貧窮境況，首當其衝便是貧窮家庭兒童。與此同時，消費物價及通漲率上升，根據綜合消費物價指數，2017年8月份整體消費物價與一年前同月比較，上升1.9%，2017年7月月的相應升幅

¹ 《聯合國兒童權利公約》第三條

² 《聯合國兒童權利公約》第四條

³ 即按住戶人數劃分居於全港住戶每月入息中位數一半及以下的人口，在2017年第2季(香港統計處《綜合住戶統計調查按季統計報告》2017年4月至6月)全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：8,400元(1人)、20,000元(2人)、30,500元(3人)、39,500元(4人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：4,200元(1人)、10,000元(2人)、15,300元(3人)、19,750元(4人)。另外，各年貧窮兒童人數表列如下：

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
全港兒童人口(18歲以下)	1,274,200	1,207,315	1,176,900	1,157,500	1,120,800	1,096,500	1,073,500	1,053,800
貧窮兒童人口(18歲以下)	359,900	370,799	332,900	338,500	315,300	290,600	281,900	273,400
兒童貧窮率(%)	28.3%	30.7%	28.3%	29.2%	28.1%	26.5%	26.3%	25.9%
年份	2013	2014	2015	2016				
全港兒童人口(18歲以下)	1,027,300	1,016,900	1,026,400	1,014,500				
貧窮兒童人口(18歲以下)	249,100	246,000	246,900	229,600				
兒童貧窮率(%)	24.2%	24.2%	24.1%	22.6%				

⁴ 香港統計處《綜合住戶統計調查按季統計報告》2017年4月至6月

<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10500012017QQ02B0100.pdf>

(2.0%) 稍低。剔除所有政府一次性紓困措施的影響，綜合消費物價指數在 2017 年 8 月份的按年升幅（即基本通脹率）亦為 1.9%，較 2017 年 7 月份（2.0%）稍低，主要是由於進出香港交通費用下跌所致⁵

聯合國兒童權利委員會在 2005 年及 2013 年就香港的兒童權利報告作出審議結論，批評香港沒有善用資源消除兒童貧窮，建議香港政府制定兒童政策，增撥資源改善貧窮兒童生活質素及保障平等發展權利⁶，同時成立獨立兒童權利監察機構⁷，但香港政府認為特區已制訂全面政策，並由不同決策局和部門負責執行，確保各項政策已顧及兒童最佳利益，因此拒絕成立兒童權利委員會或兒童專員獨立監察機制，監察《兒童權利公約》的實施情況，完全漠視香港兒童貧窮問題日益嚴峻的事實。多年來亦為國際社會所詬病。（參見審議結論中文版附件一）

香港社區組織協會(社協)自 2003 年起，組織貧窮兒童成立兒童權利關注會，會內以一人一票的方式，普選兒童權利大使，自 2005 年開始，以民間兒童專員身份，就本港貧窮兒童面對的政策問題，每年發表週年專員監察報告，一方面希望推動特區政府儘快履行締約國承諾，執行聯合國委員會的建議，包括：成立兒童權利委員會、設立兒童專員、並制定單一法例以保障兒童權利。另一方面，民間報告搜集兒童意見，每年羅列出涉及貧窮兒童的公共政策不足之處，進行持續監察及完善各項兒童政策⁸。

聯合國大會於 1989 年通過《兒童權利公約》，並於 1994 年適用於香港，回顧過往 20 多年，香港市民對兒童權利的認識雖然有所增加，惟政府在立法和政策上對落實兒童權利，特別是對貧窮兒童的支援仍極為不足。因此，民間兒童權利專員促請政府儘快就《兒童權利公約》進行本地立法，並成立兒童權利監察機構，以進一步完善本港兒童權利的保障。

⁵ 政府統計處 二零一七年八月份消費物價指數公布 統計數據新聞稿 (2017 年 9 月 21 日)

https://www.censtatd.gov.hk/press_release/pressReleaseDetail.jsp?charsetID=2&pressRID=4090

⁶ 聯合國兒童權利委員會在二零零五年九月十九及二十日舉行的第 1062 及 1065 次會議席上，審議由中華人民共和國：屬土(香港特別行政區) (CRC/C/83/Add.9 (I)) 所提交的第二次報告，並於二零零五年九月三十日舉行的第 1080 次會議上通過的審議結論中的第 72 及第 74 段。

⁷ 在過去兩次的審議結論中，委員會均表示關注到香港並未設立獨立的人權機構，專責監察公約的實施情況，並專責處理兒童權利事宜，就此表示遺憾。委員會亦建議締約國應按 1993 年 12 月 20 日聯合國大會第 48/134 號決議所載的《關於國家機構的地位的原則》（‘巴黎原則’）的規定，設立人權機構，並參考 2005 年兒童權利委員會的《一般意見》，規定有關機構專責受理、調查及處理公眾(包括兒童)的投訴。更建議香港特區可把機構的職能納入現時的申訴專員公署，作為該署轄下一個專責科別。

⁸ 現時全球已有超過 70 個國家，200 個地區設立兒童事務委員會及兒童專員，協助政府與兒童溝通，並監督當地兒童權利狀況，包括：瑞典、澳洲、挪威、愛爾蘭、加拿大、美國等(屬下的 34 個州郡如密芝根州、美國喬治亞州等亦設立了兒童專員辦公室)。https://drive.google.com/file/d/0B_lm4mOf2xZmMk9abklOeGNoYIU/view

回顧過去一年[2017年]民間兒童權利專員工作

民間兒童專員在過去一年分別就貧窮兒童訂出的議題作出詳細研究及討論爭取，並就涉及貧窮兒童的議題爭取工作並分述如下：

日期	行動	爭取 / 目的
2017 年 1 月 1 日	公佈 2016 年民間兒童權利專員報告	- 完善扶助兒童貧窮政策
2017 年 1 月 8 日	與行政長官參選人胡國興及葉劉淑儀對話	- 遊說候選人將扶助貧窮兒童政策納入其競選政綱
2017 年 1 月 15 日	施政報告公佈前夕基層市民前往政府總部請願並提交意見書 --- 深層次矛盾仍待解決 落實扶貧須善用儲備	- 倡導長遠扶助貧窮兒童政策，善用公共開支
2017 年 3 月 5 日	香港社區組織協會 低津資格嚴苛 政府畫餅充飢 放寬申請資格 簡化申請手續 2017 年低收入在職家庭津貼問題及成效問卷調查報告發佈會	- 反映現行低收入在職家庭津貼不足之處，要求當局改革申請資格及計劃內容。
2017 年 3 月 10 日	兒童權利大使與中學生分享個人生活狀況	- 向其他經社階層的學童了解本港貧窮兒童的情況
2017 年 3 月 3 日	兒童大使參加兒童權利論壇 討論優質幼稚園免費教育詳情	- 深化對優質幼稚園免費教育的認識
2017 年 3 月 20 日 及 3 月 25 日	香港社區組織協會 兒童權利關注會「扶貧工作要加快，跨代貧窮要解決」--- 香港社區組織協會及兒童權利委員會致立法會兒童權利小組委員會之立場書	- 從立法會層面，跟進2017年民間兒童權利專員立場書，倡議完善扶助貧窮兒童政策
2017 年 3 月 20 日	爭取成立兒童權利委員會聯盟 發佈「兒童對未來特首的期望」調查發佈會	- 倡議下任行政長官重視兒童權利，並成立兒童事務委員會
2017 年 3 月 22 日	基層兒童及婦女會見行政長官候選人林鄭月娥女士	- 反映基層兒童及婦女在脫貧過程中遇到的政策和服務問題
2017 年 4 月 13 日	香港社區組織協會 兒童權利關注會 新青權利關注會 --- 基層兒童及青少年會見教育局 改革學生資助制度 維護貧童平等教育機會	- 遊說教育局完善現行學生資助制度
2017 年 4 月 16 日	香港社區組織協會 新青權利關注會 基層青年生活及就學資助需要及兼職狀況問卷調查報告發佈會	- 反映貧窮兒童及青年的就學及生活的需要
2017 年 4 月 20 日	「維護兒童權利 設立兒童委員會」--- 香港社區組織協會 兒童權利關注會 致立法會兒童權利小組委員會	- 倡議在香港成立兒童事務委員會

2017 年 5 月	香港社區組織協會 回應 法律改革委員會 性罪行檢討小組委員會 《涉及兒童及精神缺損人士的性罪行》諮詢文件 提交予立法會司法及法律事務委員會 意見書	- 關注諮詢文件，建議如何強化保障兒童權益
2017 年 6 月 27 日	香港社區組織協會 工廠大廈居民關注組 刑事立法趕絕工廈 私樓工廈貧民同遭殃 請願行動	- 反映基層住屋問題
2017 年 7 月 2 日	香港社區組織協會 基層房屋關注組 兒童權利關注會 氣溫調查及暑熱對籠屋、板房及天台屋租戶生活影響問卷調查報告發佈會 新聞稿	- 反映租住私樓的基層家庭在炎夏苦況，爭取設立暑熱津貼、社區學習中心，以及提供過渡性房屋。
2017 年 7 月 3 日	堅尼系數創新高 貧富懸殊極嚴重 特首需要新思維 改革社會以減貧 --- 香港社區組織協會 基層向新特首請願行動	- 要求新任行政長官引進新思維，處理貧窮問題
2017 年 7 月 8 日	公佈貧窮家庭對幼稚園教育及收費的意見與全港幼稚園收費調查報告	- 反映幼稚園教育下，基層家庭仍要負擔沉重的學費及其他學習開支費用
2017 年 7 月 9 日	會見新任運輸及房屋局局長陳帆，討論房屋政府及住屋問題	- 倡議政府長遠增加房屋供應，短期內設立過渡性房屋，解決公屋輪候冊家庭的燃眉之急。
2017 年 7 月 10 日	香港社區組織協會 兒童權利關注會 「輪候門診時間長 貧童病情更加重 設立兒童醫療券 資助貧童看私家」--- 貧窮兒童及家庭就改善醫療服務 前往立法會申訴部申訴	- 跟進貧窮兒童看病難的問題，倡議改革公共醫療服務，並設立兒童醫療券，資助貧窮兒童接受私家醫生治療。
2017 年 9 月 2 日	舉行 2017 年兒童權利大使領袖訓練營	- 增進認識兒童權利概念及領袖技巧
2017 年 9 月 19 日	基層青年前往立法會申訴部申訴生活開支問題	- 跟進如何加強對基層青年在教育資助及生活開支上的支援
2017 年 9 月 22 日	兒童權利大使會見前挪威兒童專員	- 分享香港貧窮兒童實況，並了解外國兒童專員的組成及工作
2017 年 9 月 23 日	主席黃孜杰及副主席盧玥珊在爭取成立兒童權利委員會聯盟舉行本港兒童事務委員會圓桌會議	- 向關注兒童權利的公眾人士簡介貧窮兒童的情況，並諮詢會員意見，簡報建議設立兒童事務委員會的意見。
2017 年 9 月 24 日	與立法會議員會見前挪威兒童專員及澳洲兒童專員	- 了解外國兒童專員的組成及工作

2017年10月5日	就2017年施政報告前往政府總部提交意見書	- 反映貧窮兒童對新一份施政報告的期望
2017年10月14日	參與出席兒童議會動議辯論	- 認識兒童權利及本港關注兒童權利的團體的運作
2017年11月5日	基層評價2017年行政長官施政報告	- 指出新任行政長官林鄭月娥首份施政報告未有訂立減貧指標、扶助貧窮兒童及家庭的政策有待進一步改善。
2017年11月13日	出席勞工及福利局就成立兒童事務委員會的諮詢會議	- 反映貧窮兒童就成立兒童事務委員會的意見，要求委員會具獨立法定權利，並定期監察本港兒童權利落實情況，處理涉及兒童權利的投訴，並改革與兒童權利有關的政策和法例。
2017年11月19日	發佈低收入在職家庭津貼兒童津貼成效問卷調查結果	- 倡議進一步完善在職家庭津貼，增加兒童津貼，強化計劃對在職貧窮家庭的經濟支援
2017年12月21日	會見教育局副局長蔡若蓮博士及政治助理施俊輝先生	- 討論最新免費優質幼稚園教育的問題，要求增加全日制學額、提供學費及基本學習開支全免的免費幼稚園教育
2017年12月24日	中港分隔單親兒童平安夜遊行去禮賓府向特首請願，要求批准媽媽身份證。	- 要求批准媽媽身份證。
2017年12月31日	發佈2017年民間兒童權利專員報告	- 搜集貧窮兒童的意見，評價過去一年政府在扶助貧窮兒童的表現，並選出基層兒童十大關注事項
2017年定期召開兒童大會及大使會議，認識兒童權利及討論各項與貧窮兒童相關社會政策。		
2017年定期召開新青權利關注組會議，探討基層青年升學就業等需要及相關政策問題。		

2017年十大兒童問題進展及政府表現評分

民間兒童權利專員就2017年年頭選出的十大關注事項，過去一年要求政府作出跟進，經過一年連串爭取行動及遊說工作，特區政府在某些政策作出改善，經諮詢會員，作出以下評分：

- (1) 房屋政策不善、社區設施不符貧窮學生需要，貧童居住籠屋板房劏房問題嚴重
- (2) 教育承擔不足，十五年免費教育欠全面，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善
- (3) 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長
- (4) 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦
- (5) 政制不民主，制度不公平，貧富懸殊問題嚴重，跨代貧窮問題未解決
- (6) 街童、疏忽照顧兒童問題及6歲以上課餘託管服務欠善，無為貧窮家庭設立寄宿學校問題
- (7) 無證兒童讀書團聚困難及中港分離家庭不能來港團聚問題
- (8) 缺乏整體處理兒童貧窮政策、無兒童中央資料庫、有制定貧窮線卻欠減貧指標
- (9) 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視
- (10) 未設立兒童專員及兒童權利委員會，無就聯合國兒童權利公約進行本地立法

去年(2017) 民間兒童 權利專員報告 提出議題	進展	分數 (每項 10分 滿分)	專員評論
1. 房屋政策不善、社區設施不符貧窮學生學習需要，貧童居住籠屋板房問題嚴重	- 沒有取締籠屋板間房劏房、輪候公共房屋的申請宗數急增至近30萬宗，當中涉及超過50萬人。另外，政府公佈2017年本港有115,100戶居住環境欠佳的住戶，較2016年105,500增加9,600戶，當中居於有可見間隔物的分間樓宇單位、即劏房住戶有83,300戶，較2016年的75,500戶增加近8,000戶，升幅達一成。本會估計若以平均住戶人數2.5人計算，本港居於劏房人數多近22萬人，情況不斷惡化。惟當局卻又未有增建公屋，只縮短公屋興建期、輪候平均年期延長至4.6年，違反三年上樓承諾。⁹ - 房屋署預計2017/18年度，新建出租公屋僅為11,100個，連同舊有公屋單位14,300個，總數僅為約25,400個公屋單位。此外，根據長遠房屋策略2017年週年進度報告的推算，2017/18至2021/22年度五年亦只能一共提供100,300個公共房屋單位，當中只有75,200個出租公屋單位，可見供應杯水車薪。¹⁰ - 根據最新的長遠房屋策略2017年週年進度報告，特區政府只覓得可供在2018/19至2027/28年度十年期興建約237,000個公營房屋單位的土地，落後於280,000個單位的十年供應目標，換言	5	- 政府將房屋問題視為施政重中之重，惟仍未切實解決住房問題，每年只興建15,000公屋(2017/18年的出租公屋落成量更只有11,100個)，未有優先處理輪候公屋兒童住屋需要，近4,000名兒童申請被凍結，超過5萬名的貧窮家庭兒童蝸居板間房、套房等惡劣環境，數字持續高企、未有措施資助現正輪候公屋的兒童解困，表現未如理想。 - 當局預計2017/18至2021/22年度只有7.52萬個新出租公屋單位供應，即每年平均只有1.5萬個新供應，仍屬極低水平，與以往每年平均2萬個出租公屋落成量相比明顯倒退，而非有所改善。 - 沒有計劃在舊區中開設社區學習中心，亦沒有將輪候冊人士資格申請市區公屋的政策放寬。 - 輪候公屋時間不斷延長，政府沒有提供租金津貼，亦拒絕訂立租金管制、租住權保障等等。 - 評分原因：兩屆政府均將房屋問題視為施政重中之重，亦積極嘗試處理房屋問題，本年新上任行政長官亦嘗試以中短期措施，處理住屋問題，惟輪候公屋人數急增，平均輪候時間延長至4.7年或以上，租金仍急升，表現仍有待改進。但願意開始推行過渡性住屋，並開始推行社會房屋。

⁹ 港 11.5 萬戶蝸居環境欠佳 上樓門命長 東方日報 (2017 年 12 月 21 日)

http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20171221/00176_006.html

¹⁰ 長遠房屋策略 2017 年週年進度報告, 運輸及房屋局 (2017 年 12 月 20 日)

http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2017.pdf

	之，未來十年公營房屋仍缺乏土地提供43,000個單位。¹¹ - 政府不願意提供租金津貼，認為可以低收入在職家庭津貼取代其功能。 - 當局嘗試與非政府機構扭推行另類過渡性住房，措施包括： (1) 善用政府閒置建築物，推出如「要有光」開拓的深井「光屋」項目的租住單位； (2) 支持由香港社會服務聯會試行的「社會房屋共享計劃」，包括鼓勵市區重建局提供舊樓單位參與計劃； (3) 促成香港房屋協會試行讓其轄下的資助房屋業主將未補價的單位以低於市值租金租給有需要的家庭； (4) 研究讓整幢工廈免補地價改裝為過渡性房屋；以及 (5) 協助非牟利機構研究在閒置土地興建預製組合屋等。 - 2017年9月起成立土地供應專責小組，就如何開拓土地資源展開公眾參與活動。 - 2017年施政報告中建議研究再次透過關愛基金向租住私人樓宇而所付租金高於綜合社會保障援助（綜援）計劃下租金津貼最高金額的綜援住戶，提供津貼。 - 拒絕訂立租金管制、租住權保障、取消N無人士津貼等等。		
2. 教育承擔不足，十五年免費教育欠全面，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善	2.1 幼稚園教育 - 由 2017/18 學年起，落實免費優質幼稚園教育政策，向合資格的本地非牟利幼稚園提供基本資助，讓幼稚園為所有合資格兒童提供 3 年優質半日制服務，預計約七至	4	2.1 幼稚園教育 - 當局僅局限於半日制免費教育，對全日制幼兒教育有限度資助，資助名額卻不足，不利全面釋放本地勞動力，以支援在職父母；報告亦僅建議政府向經濟上有需要家庭提供額外資助以支付學童

¹¹ 長遠房屋策略 2017 年週年進度報告, 運輸及房屋局 (2017 年 12 月 20 日)

http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2017.pdf

	八成的半日制幼稚園學位將會免費。 新增 50 億元教育經常性開支，包括： - 幼稚園：幼師薪級表制訂「複雜」，須再作詳細研究。 2.2 中小學教育 - 中小學班師比劃一新增 0.1，預料可新增 2,300 個學位常額教席。 - 增設空調設備津貼，免卻向學童徵收冷氣費。 2.3 大學及大專教育 - 為培育切合本港社會及經濟需要的人才，政府決定由 2018/19 學年開始把「指定專業／界別課程資助計劃」恆常化，資助學生修讀指定的自資學士學位課程，並將資助學額由每屆約 1,000 名增加至 3,000 名，而已入讀有關指定課程的學生亦可在該學年起享有資助。 - 檢討如何擴大「內地大學升學資助計劃」的資助範圍，協助更多有經濟需要的學生到內地升學；(2) 考慮是否全數資助中學提供應用學習課程、延長「職業教育和就業支援先導計劃」，以惠及多兩屆共 2,000 名學生。 - 大學/大專：目前大學資助學士學位名額未能滿足現有需求，今個學年有 6,600 名中學文憑試考生，成績達到最低大學收生門檻而未能入讀資助學位。2017/18 學年起，向合資格修讀自資學士學位學生(文憑試核心科:3322)，提供每年 3 萬元免入息審查資助，而副學位銜接學生亦會同樣受惠。	的學習或教育開支(例如購買書本和校服等)，並未有建議規管學校收入項目、或為其他各項雜費提供資助(例如冷氣費、茶點費、美勞費等)。此外，報告未有建議固定的幼師薪級表，僅建議由學校自訂，恐怕未能為幼師提供穩定及可持續的薪酬機制。 2.2 中小學教育 - 未有長遠改善申請學生資助資格、資助範圍等。 - 未有就學生資助制度進行檢討或改革、午膳津貼未有包括「半額」學生資助問題、只推出一次性措施，未有長遠改革，對清貧學生支援缺乏持續性 - 境外學習津助活動是好開始，但能否作為長遠承擔仍屬未知之數。 - 校本課後學習及支援計劃中每名清貧學生每年僅獲津貼 400 元，提供支援極為有限，計劃亦未有全面檢視課後學習支援服務，資助學校天天開放校園設施，讓學生隨時可以回校享用免費設施，尤其能幫助一些貧窮、居住籠屋、板間房、小劏房的貧窮學童，這些兒童的居所缺乏學習空間，又沒有資源外出活動。 2.3 大學及大專教育 - 未有大幅增加資助大學學額 - 不少專上教育計劃認可課程的資助額不足 - 「生涯規劃」淪為「升學與就業輔導服務」，且中學提供升學及就業資訊方式單調 - 未有為非資助院校修讀自資學士學位課程的學童及副學士提供學券資助。 - 未有為接受專上教育全日制學生提供生活津貼而非借貸。
--	--	---

	- 內地升讀學位學生:可獲提供免入息審查資助，每年 5,000 元，預計整體 39,000 名學生可即時受惠。以上措施涉及每年額外 36 億元經常開支，另外，當局亦為幼稚園提供延長過渡期津貼，涉及額外非經常開支 7 億元。 2.4 特殊教育需要學童 - 由關愛基金資助的中小學特殊教育統籌主任（SENCO）試驗計劃效果理想，建議把計劃常規化，在未來三年（配合相關培訓）分階段擴展至每間公營中小學。將增加 840 個額外常額教席。從 2018/19 學年開始，將「到校學前康復服務試驗計劃」納入為常規服務，並為此每年預留共 4 億 6 千萬元經常開支。接受服務的幼兒名額由約 3,000 個於兩年內倍增至 7,000 個，以達致學前康復服務「零輪候」時間的政策目標	2.4 特殊教育需要學童 - 學前學童服務問題嚴重，包括：資助學前康服名額仍趕不上需求、輪候政府資助復康服務途徑過於狹窄。 - 學齡兒童服務問題亦嚴重，包括：資源趕不上人數升幅、學齡評估需時更長，評估途徑有局限性、教師培訓不足，敏感度低、「學習支援津貼」三層架構透明度不足、「個人學習計劃」欠缺監管、社署訓練津貼未能惠及 SEN 學童、「融合教育」政策欠全面等 - 評分原因：未有長遠策略協助基層學童及有特殊教育需要的在學學童，獲得平等學習機會，以促進向上流動。
3. 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長	- 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長 - 醫管局會在五個醫院聯網增加初生嬰兒深切治療病床一成，在針對貧窮兒童方面，沒有任何具體改善措施。門診預約仍然困難、輪候時間極長、兒童及青少年科預約新症輪候時間愈來愈長 5 星期(2009/2010) → 6 星期(2010/2011) → 6 星期(2011/2012) → 7 星期(2012/2013) → 7 星期(2013/2014) → 7 星期(2014/2015) → 7 星期(2015/2016) →]、急症室診症平均輪候時間為 103 分鐘(半緊急)及 126 分鐘(非緊急)，未見改善且日益惡	3 - 醫療開支並未按社會需要發展調整，令公共醫療服務質素大受影響，輪候時間有增無減，未有任何即時性計劃，無承諾提供任何兒童醫療券，未有推行學童保健計劃、或擴闊學童牙科保健計劃至中學生，導致貧病兒童得不到適切醫療及健康服務。 - 未有為貧窮學童設立醫療券，資助兒童接受適切私營醫療服務。 - 評分原因：醫療服務質素惡化，未有增加對貧窮病患兒童的支援，

	化。奈何當局仍沒有使用公帑立即改善公立醫院及基層醫療服務。 - 沒有任何實質進展，輪候時間愈來愈長。 - 成立基層醫療發展督導委員會，全面檢視現時基層醫療服務的規劃，透過地區醫、社合作模式提供社區醫療服務。計劃於兩年內於葵青區設立嶄新運作模式的地區康健中心。 - 增加醫院管理局經常撥款(由1年改為3年)，改善公營醫療服務和設施。增加醫療人手，增設護士診所，以跨專業團隊發揮更大效用。 - 透過跨界別、跨專業協作推動社區健康，擴大「智友醫社同行計劃」的服務並常規化。根據「醫教社同心協作先導計劃」的成效檢討結果，為有精神健康需要的學生提供適切的支援服務。 - 有效地持續應對人口增長和高齡化衍生的人手和服務需求。 - 2017年6月開始上調公共醫療收費，並某程度上改善公共醫療收費減免機制。		
4. 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦	- 社會福利署於2017年2月1日按通脹調整綜援金額 - 2017年增發增發1個月綜援金 - 未有檢討基本金額、租金津貼已增加但仍然不足、午膳及學習津貼等均不足。 - 政府透過關愛基金再度推行及調整「為租住私人樓宇的綜合社會保障援助住戶提供津貼」，為租住於私人樓宇而所付租金高於綜援租金津貼最高金額的綜援住戶，提供一次過津貼，以紓緩他們在週期性租金上升時所面對的經濟壓力，預計約有	3	- 只向綜援受助人發放了一個月的額外綜援金及按通漲有所調整金額，僅屬短期寬免措施，卻未有檢討各項基本金額或恢復各項特別津貼，加上百物通漲，綜援加幅滯後，漠視赤貧兒童生活困苦。 - 仍有超過19,829綜援戶(「超租戶」)面對租金津貼上限不足以應付每月租金。截至2016年12月，全港居於私樓的綜援戶個案數目為28,930個，當中有16,293宗個案其每月實際租金均高於租金津貼最高金額，佔所有私樓綜援個案的一半以上(56.3%)。另外，若連同公屋

	15,000多戶受助家庭受惠。		超租綜援戶計算(共3,536宗)，估計身處超租家庭的綜援兒童(18歲以下)多達2萬人。 - 長遠未有解決劏房租戶租金昂貴，未獲偏配公屋的問題。 - 評分原因: 過去1年只推行一次性資助，未有決策長遠檢討本港社會福利制度，並無檢討綜援基本生活指數的問題。
5. 政制不民主，制度不公平，貧富懸殊問題嚴重，跨代貧窮問題未解決	- 2016年的貧窮率為19.9%，即有135.2萬人生活於低收入貧窮家庭，較1997年的100萬人上升35萬人。 - 貧窮兒童人口(229,600人)佔整體兒童人口(1,014,500人)稍微下降至22.7%，仍然是每四名兒童中有一名是貧窮兒童。 - 政府承認貧窮問題屬結構性問題，當局在2012年10月份重設新扶貧委員會，當中包括特別群組需要小組。 - 自2016年5月1日起推行「低收入在職家庭津貼」，然而，計劃自今年8月底，有超過35,000個家庭(約130,000人)領取津貼，當中包括超過56,000名兒童或青少年，涉及發放津貼總金額逾9億元。受惠於低津計劃的人數太少，申領的資格及程序太嚴格。 - 繼2016年12月政府取消受助家庭的離港限制後，當局於2017年10月宣佈從2018年4月1日起實施經優化的「低收入在職家庭津貼」計劃(將易名為「在職家庭津貼」計劃)，使更多在職住戶受惠。 - 政府決定就低津計劃作一系列改善措施： (1) 將計劃擴展至一人住戶； (2) 增設一層家庭住戶每月收入	1	- 貧窮人口仍高達135.2萬人，惟政府未有承諾或任何具體指標處理貧富差距問題。 - 2007年表示十大基建能創造25萬就業職位、六大經濟產業的具體成效存疑。 - 認識貧窮問題卻無有效扶貧、減貧措施，政策影響規模與135.2萬貧窮人口根本不成比例。 - 「關愛基金」只有短期措施，欠長遠政策，無助全面扶助貧窮兒童解決生活需要。 - 「低收入在職家庭津貼」問題多多，在改革後仍有不少問題，包括：已接納大部份民間團體的建議，惟仍有部份欠善的建議。工資及工時限制方面，由於不少基層勞工每月工資和每月工時不穩定(例如：建築業工人)，現有規定或令部份月份開工不足的申請人，因工時不足而不符申請資格；相反，或因部份月份工資過高，導致超出入息限額而不符申請資格。 - 「鼓勵就業交通津貼計劃」，申請人入息可以家庭或個人為計算單位，讓更多申請人受惠，但未有檢討為兼職僱員提供交通費津貼，未有照顧工作零散化下的在職貧窮勞工的交通開支需要。 - 評分原因: 過去1年稍有進展，但貧窮人數高企，低津計劃成

	中位數 70% 的入息限額，並改以從事經濟活動的家庭住戶每月收入中位數計算入息限額； (3) 非單親住戶增設一層每月 168 小時的工時要求；而單親住戶則增設一層每月 54 小時的工時要求，符合相關工時要求的住戶可領取較高的津貼額； (4) 容許合併計算所有住戶成員的工時；以及 (5) 全面調高津貼金額，而現時全額津貼和半額津貼之間亦會增加一層 3/4 額津貼。 (6) 長者生活津貼等公共福利金計劃將不計入申領家庭的每月入息。 - 政府成立的最低工資檢討委員會決定於 2017 年 5 月 1 日上調最低工資至 34.5 元，惟工資漲幅追不上物價升幅。 - 政制發展方面，人大決定 2017 年行政長官選舉的規定，要求由提名委員會提名行政長官候選人，候選人需要獲得超過一半的提名委員會委員才可以成為候選人，特區政府未有接納港人訴求，拒絕引入公民提名，亦沒有調低行政長官候選人的提名門檻，議案於 2015 年 7 月被否決。港人普選行政長官及立法會之日無期。		效遠低於預期，無助紓緩在職貧窮家庭及兒童的經濟困境。2017 年 10 月作出多項申請資格的修改，或有助增加低收入在職家庭的申請意欲。
6. 街童、疏忽照顧兒童問題及 6 歲以上課餘託管服務欠善，無為貧窮家庭設立寄宿學校問題	改善托管： - 2017 年施政報告提出增加託兒服務以釋放婦女勞動力，建議在 2018/19 年度增加約 300 個資助獨立幼兒中心名額，並透過關愛基金的課餘託管收費計劃，增加 2000 減免名額，連同現有的四萬多個的託兒(3 至 6 歲)及託管(6 至 12 歲)名額。 - 為改善非政府機構 6 至 12	1	- 新增名額數目甚少，與本港十多萬貧窮家庭幼童而言，新增供應實屬杯水車薪。服務只有少許改善，但未有太大改進，無星期日或公眾假期託管、資助託管名額不足。 - 關愛基金課餘託管試驗計劃未有包括功輔以外的學習活動，功輔亦未能天天提供，照顧時間不夠長，影響了服務計劃成效。再者，特別在貧窮兒童人

	歲兒童提供的課餘託管服務，社署會由下年度起增撥資源，延長一些課餘託管中心在平日晚間、周六日和學校假期的服務時間，並增加減免收費的服務名額。 - 社署 2014 年擴展「鄰里支援幼兒照顧計劃」服務對象的年齡，由 6 歲以下延至 9 歲以下，社署增加該計劃下的社區保姆服務名額至 954 個(截至 2014 年 12 月)。 - 課餘託管開放時間不合基層所需及資助仍然不足。 - 2017 年行政長官施政報告中，當局宣佈在 2018-19 年度向攜手扶弱基金注資 4 億元，其中 2 億元主要用於推行課餘學習及支援項目，預計約 13 萬名基層兒童受惠；惟供應是杯水車薪。		數較多的地區，因營辦計劃名額而令服務供不應求，再加上試驗計劃亦非在全港推行，受惠人數極為有限。 - 服務地區雖有擴大，惟街童問題仍然嚴重，社區保姆計劃欠妥善，計劃未涵蓋六歲以上學童，亦未有提供任何功課輔導或補習服務。社區保姆未能全面地照顧兒童的需要。 - 關愛基金課餘託管試驗項目於 2016 年 7 月完成後，並不再獲納入恆常資助計劃，反映當局未有全面策略在學校推行課後託管及功課輔導班 - 評分原因: 服務未有明顯改善，未能有效針對貧窮兒童的照顧需要。
7. 無證兒童讀書困難及中港分離家庭不能來港定居問題	- 未有進展。 - 內地公安廳更指出香港政府沒有要求改善單親團聚政策，港府只跟進及批出個別個案。	1	- 中央政府及特區政府未有正視無證兒童及中港分隔單親兒童的家庭團聚權利。 - 未有檢討單程證制度及爭取港方審批權的問題，令近 7,000 個分隔單親家庭長期分隔未能團聚。 - 評分原因: 過去 1 年今仍未有任何具體進展。
8. 缺乏整體兒童政策及兒童中央資料庫、制定貧窮線，但未有減貧指標	- 政府於 2013 年 9 月宣佈訂立官方貧窮線，即以除稅及福利轉移前(即政府政策介入前)的每月住戶入息中位數 50% 劃線，貧窮線有三大功能，包括：(1)量度整體貧窮情況；(2)提供數據基礎，以協助制定政策；(3)以及評估政策介入的成效。 - 繼續推行兒童發展基金，至 2008 年至 2013 年僅惠及約 6,000 多名來自弱勢社群的 10 至 16 歲兒童，目的是鼓勵貧窮家庭兒童每月作儲蓄	3	- 政府訂立本港首條貧窮線，踏出力扶貧工作重要的一步；惟具體工作成效尚待觀察。此外，政府未有針對不同貧窮社群訂立中、長期的減貧指標，反映政府對處理貧窮問題欠承擔。 - 當局亦未有設立兒童中央資料庫，並掌握不同弱勢兒童的情況，從而制訂相應政策解決問題。 - 兒童發展基金未能解決貧窮家庭兒童即時貧窮問題，自 2008 年推行以來，「兒童發展基金」累計已在全港各區推行了

	供款、個人發展計劃、推行師友計劃。 - 於 2018-19 年向兒童發展基金注資 3 億元以推出更多計劃幫助基層兒童。		共156個計劃，只有超過1萬4千名兒童受惠。只有6,000多個名額，相對近25萬貧窮兒童而言，扶助力度不足，可謂杯水車薪。 - 政府對扶貧問題沒有承擔，貧窮兒童無錢供款，未有考慮兒童以義務工作取代供款的建議，長遠沒有解決兒童貧窮問題。 - 忽視兒童政策的重要性，未有全面地檢視貧窮兒童狀況及其需要，對日益嚴重的兒童貧窮問題並無長遠政策及計劃，未有適時跟進及增撥資源，表現令人失望。 - 評分原因: 過去3年訂立了貧窮線，顯示處理貧窮問題的決心；但仍未有訂定任何具體扶貧指標，具體成效有待觀察。
9. 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視	- 社會歧視嚴重，平機會於 2016 年向政府提交關於歧視條例檢討的意見書，政府會優先處理其中 9 項建議，當中 7 項涉及《種族歧視條例》，目標是在 2017-18 立法年度內向立法會提交法例修訂建議。	2	- 未有修訂條例保障新來港人士免受種族歧視，亦未有將煽動種族仇恨行為刑事化。 - 評分原因: 過去1年仍未有任何具體進展。
10. 未設立兒童權利委員會/專員及成立兒未有就聯合國兒童權利公約進行本地立法	- 2017年10月的施政報告中宣佈於2018年年中成立「兒童事務委員會」，匯聚相關政策局/部門和長期關心兒童權益的團體，聚焦處理兒童在成長中面對的問題。為此，由行政長官親自主持的籌備委員會已於上月成立，政務司司長擔任副主席，成員包括相關政策局局長、與兒童事務相關的專家包括醫療、教育、社會福利、法律、學者及少數族裔和家長代表。 - 依舊維持兒童權利論壇，但對訂立兒童政策及落實兒童權利作用不大。未有就聯合國兒童權利公約進行本地立	2	- 政府只提出成立兒童事務委員會，惟對於委員會的職能、權利、工作範疇等等，未有作出具體承諾。 - 兒童權利論壇數月才召開一次會議，沒有實權及實際作用，只是點綴式的政治花瓶。 - 偷天換日地將家庭議會取代兒童權利委員會且成效不彰。 - 完全沒有任何意向就落實兒童權利公約進行本地立法。漠視立法會早於2007年及2013年通過要求特區政府成立兒童權利委員會的動議。 - 政府完全沒有任何意向就兒童權利公約進行本地立法，

	法。		忽略聯合國兒童權利委員會的建議，表現令人失望。 - 評分原因：過去1年今仍未有任何具體進展。
	總分(100分滿分，50分合格)	25	

歷年民間兒童權利專員報告評分*

年份	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
分數 (滿分： 100分)	9	7	19	0	11	2	6	24	20	8	15	25

* 各年評分是根據上一年(例如：2017年報告評價2017年政府表現)政府在立法、政策及服務上對貧窮兒童及家庭的表現。

整體評價：今年為前行政長官梁振英上任第五個年頭，以及新任行政長官林鄭月娥首份施政報告，特區政府得分整體較上年得分有所進步，本年大力改革推行低收入在職家庭津貼、2017/18學年落實幼稚園免費教育、增加教育經常開支等，惟成效有待觀察，扶貧力度仍待改善，表現仍不合格，反映上屆及新一屆特區政府在2017年未盡全力透過政策、立法或服務全面改善兒童貧窮問題，具體工作進展緩慢，未能追上社會需要步伐！希望新特首具破格思維，訂立長遠減貧指標，大力改善兒童政策，消除跨代貧窮。

2018年十大貧童關注事項及建議

兒童權利大使作為民間兒童權利專員，檢討過去一年香港兒童問題，分別探討各項兒童政策，並於2017年年底透過兒童權利關注會內2,000多名會員的討論及投票，投票選出2018年十大貧窮兒童關注事項，從貧窮兒童角度而言，總結過去一年香港在落實《聯合國兒童權利公約》不足之處，並按得票多寡列出優先次序如下，要求政府2018年跟進及改善：

- (1) 房屋政策不善、社區設施不符貧窮學生需要，貧童居住籠屋板房劏房問題嚴重
- (2) 教育承擔不足，十五年免費教育欠全面，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善
- (3) 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦
- (4) 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長
- (5) 政制不民主，制度不公平，貧富懸殊問題嚴重，跨代貧窮問題未解決
- (6) 街童、疏忽照顧兒童問題及6歲以上課餘託管服務欠善，無為貧窮家庭設立寄宿學校問題
- (7) 缺乏整體處理兒童貧窮政策、無兒童中央資料庫、有制定貧窮線卻欠減貧指標
- (8) 無證兒童讀書團聚困難及中港分離家庭不能來港團聚問題
- (9) 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視
- (10) 未設立兒童專員及兒童權利委員會，無就聯合國兒童權利公約進行本地立法

1. 房屋政策不善、社區設施不符貧窮學生學習需要，貧童居住籠屋板房劏房問題嚴重

1.1 房屋政策施政重中之重 居於不適切居所及公屋輪候兒童人口增 住屋問題依舊嚴重

行政長官梁振英甫一上任，便宣佈設立長遠房屋策略督導委員會，並於2013年發表長遠房屋策略諮詢文件進行公眾諮詢，2014年12月落實未來十年香港供應48萬公營房屋。更表示在2018年起的5年內，公屋的總供應以至少100,000個為目標，並檢討加快興建公屋進度。此外，政府亦就如何增加土地供應展開公眾諮詢工作。根據最新統計資料，房屋署預計2017/18年度，新建出租公屋僅為11,100個，連同舊有公屋單位14,300個，總數僅為約25,400個公屋單位。此外，根據長遠房屋策略2017年週年進度報告的推算，2017/18至2021/22年度五年亦只能一共提供100,300個公共房屋單位，當中只有75,200個出租公屋單位，可見供應杯水車薪。¹²

縱使最新2017年12月的長遠房屋策略周年進度報告，宣佈未來十年總房屋供應目標由維持2016年的46萬個單位目標(原來目標為48萬個單位)，當中出租公屋維持20萬個單位。惟更令人憂慮的是，特區政府只覓得可供在2018/19至2027/28年度十年期興建約237,000個公營房屋單位的土地，遠遠落後於280,000個單位的十年供應目標，換言之，未來十年公營房屋仍缺乏土地提供43,000個單位。

再者，當局預計2017/18至2021/22年度只有7.52萬個新出租公屋單位供應，即每年平均只有1.5萬個新供應，仍屬極低水平，與以往每年平均2萬個出租公屋落成量相比明顯倒退，而非有所改善。在2017年9月底，約有152,700宗一般公屋申請，以及約127,400宗配額及計分制下的非長者一人申請。一般申請者的平均輪候時間為4.6年，當中長者一人申請者的平均輪候時間為2.6年。¹³18歲以下人士數據約12萬人(估算，因當局表示沒有備存有關數據)，輪候公屋兒童的人口不斷增加，兒童人口百分比徘徊在20%至25%。(見下表)：

年份	2011年 6月	2011年 12月	2012年 12月	2013年 12月	2016年 6月	2017年 6月
公屋輪候申請人總人數	320,900	352,200	428,100	459,800	近50萬	超過50萬
兒童(18歲以下)公屋輪候 總人數	78,500	83,000	96,500	102,400	當局未 有數據	當局未有 數據
兒童(18歲以下)公屋輪候 總人數佔整體公屋輪候申 請人的百分比(%)	24.5%	23.6%	22.5%	22.3%	20-25% (估算)	20-25% (估算)

¹² 長遠房屋策略2017年週年進度報告，運輸及房屋局(2017年12月20日)

http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2017.pdf

¹³ 香港特別行政區政府房屋署 <https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/prh-applications-average-waiting-time/index.html>

不適切居所住戶上升，情況不斷惡化

長遠房屋策略督導委員會早年曾委託的調查機構在2013年推算，本港在2013年有6.7萬個劏房單位，住戶人數逾17萬，其中二萬多(20,727人)是14歲或以下的兒童，半數家庭沒申請輪候公屋。調查又顯示，半數劏房衛生及安全環境欠佳，欠廚廁甚至食水供應，部分單位劏出逾10房。¹⁴此後，統計處在2015年5月至9月期間調查全港2,134幢樓齡25年及以上私人樓宇，成功訪問近5,000個劏房住戶，當中顯示，全港共有88,800間劏房，劏房居民約19.9萬人，大部份是青年至中年的低學歷人士。多數人租住劏房主要原因是租金較平，每月平均租金4,200元，若以劏房住戶入息中位數為12,500元計算，交租後每月生活費便只剩餘約8,300元，租金佔入息比例高達32.3%；當中包括35,400名15歲以下的兒童住戶。¹⁵然而，當中仍未有全面包括居住於工廠大廈的劏房戶，以及在樓齡25年以下或以上的私人住用，或綜合用途樓宇單位中，有分間樓宇單位的屋宇單位，因此整體不適切居所人數被低估。若連同估計8,000多名15至17歲的兒童¹⁶，以及估計1,000名居於工廈的劏房兒童¹⁷，當年本會已估計有約5萬名兒童居於劏房等不適切居所。

然而，根據最新長遠房屋策略2017年週年進度報告，2017年本港有115,100戶居住環境欠佳的住戶，較2016年105,500增加9,600戶，當中居於有可見間隔物的分間樓宇單位、即劏房住戶有83,300戶，較2016年的75,500戶增加近8,000戶，升幅達一成。本會估計若以平均住戶人數2.5人計算，本港居於劏房人數多近22萬人，情況不斷惡化。惟當局卻又未有增建公屋，只縮短公屋興建期、輪候平均年期延長至4.6年，違反三年上樓承諾。¹⁸

因此，本會估計，若以最新長遠房屋策略2017年週年進度報告推算，若以平均住戶人數2.5人計算，本港居於劏房人數多近22萬人，當中超過5萬名貧窮家庭兒童蝸居板間房、套房、劏房等環境惡劣的不適切居所，可見超過情況不斷惡化。當局未有優先處理輪候公屋兒童住屋需要，近4,000名兒童又因不符最少一半家庭成員需居港滿七年的規定而被凍結申請，數字持續高企、未有措施資助現正輪候公屋的兒童解困，表現未如理想。

本會估計，現時有超過25萬人租住籠屋、板房、劏房等不適切居所，但政府每年只興建1.5萬個公屋單位，而且申請多限制，輪候時間長，公營房屋嚴重供

¹⁴ 政策二十一有限公司(2013)，香港分間樓宇單位的調查報告
<http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/sdurpt2013.pdf>

¹⁵ 政府統計處 (2016) 主題性住戶統計調查第60號報告書 香港分間樓宇單位的住屋狀況 (2016年3月17日)
<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302602016XXXXB0100.pdf>

¹⁶ 註11提及的香港分間樓宇單位的調查報告，估算共有19.99萬人居於劏房，當中年齡介乎15至24歲的人士佔13.3%(26,587人)，因此推算15至17歲約為9,000人。

¹⁷ 政府統計處在2011年中發表的2011年人口普查結果顯示，全港住在非住宅樓宇(包括商業樓宇及工業樓宇)的家庭住戶數目為3,044戶，合共6,230人。此外，有民間組織估計有近10,000戶，因此，本會估計約有5,000戶，由於並非每戶也有18歲以下的家庭成員，本會估計18歲以下的兒童最少有1,000人。

¹⁸ 港11.5萬戶蝸居環境欠佳 上樓鬥命長 東方日報 (2017年12月21日)
http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20171221/00176_006.html

不應求，未來數年公屋落成量更低於當局原訂的目標，導致現時公屋輪候冊個案屢創新高超過 28 萬宗(截止 2017 年 9 月底)，平均輪候時間已超過 4.6 年，輪候時間已遠高於政府三年上樓承諾，輪候冊中輪候超過三年以上之個案更佔超過一成半，情況不斷惡化。公營房屋供應少、樓價持續高企，兩者連帶私樓租務市場需求大增，私樓租務市場供不應求，租金逐年上漲。¹⁹事實上，自 2004 年至今，私人住宅租金一直按年上升，12 年間租金上升超過 2.2 倍，其中以較小面積之單位(即 40 平方米以下)租金升幅更超逾 2.4 倍。按年整體而言，單位面積愈小，租金升幅愈高²⁰。面對高昂租金令低收入家庭的經濟負擔愈見沉重，亦令貧窮人口對居所的選擇愈來愈少，從而損害貧窮家庭及其兒童生活質素。基本上，長遠房屋策略遠水救不了近火，而且政策毫無中短期措施，例如：租金管制、臨時工廈等。

1.2 綜援租津不足，過半私樓綜援租戶生活費貼租

現時仍有約4萬名貧窮兒童居住於籠屋、板間房及套房等不適切居所，對其個人健康、身心等發展等均極為不利。再者，房屋署至今仍未有為輪候冊家庭提供租金津貼，導致輪候公屋的兒童及其家庭改善生活之日遙遙無期，並受貴租之苦，在通脹猛於虎的情況下，板房、劏房、小套房仍見加租情況，但無法例監管租金及保障租客租住權，根據社署統計數字顯示²¹，16,293戶(56.3%)(2016年12月底)租住私樓綜援家庭，其實際租金開支高於租金津貼上限，他們更要以生活費貼租金，租貴環境惡劣，加上近年火燭蹋樓事件常發生，令兒童在擔驚受怕環境下生活。

1.3 不適切居住環境不利兒童成長

過去不同研究均指出，適切的居住環境對兒童生活、學習、健康、社交生活等各方面均有著深遠的影響。根據本會於社區中探訪觀察，長期居於板間房、劏房、天台屋，至以工廠大廈中的貧窮兒童，礙於家中活動空間極為有限，大部份生活時間及活動均在床上或飯桌上進行。再者，由於家中存放各種生活用品和雜物，空氣並不流通，光線亦不充足，儘管在白天亦需開啟光管照明，再加上業主將房間改裝，大多廚房和廁所均在同一間隔中，衛生情況欠佳。居於狹小居所的兒童長時間臥在床上學習、進食、做功課和玩樂，僅影響個人身體骨格成長及脊骨健康、空氣質素欠佳令容易誘發呼吸道疾病，或甚因鄰居患病而受感染；在炎夏高溫之時，家中狹小悶熱的情況亦會影響兒童情緒，或較容易與家人發生磨擦。光線欠佳亦有機會影響兒童視力。此外，由於活動及玩樂空間不足，租住惡

¹⁹ 香港社區組織協會 2014 年 7 月 24 日立法會房屋事務委員會 就修訂租務管制條例意見書

http://www.soco.org.hk/publication/press_release/privatehousing/2014/pr_2014_7_24.doc

²⁰ 香港政府差餉物業估價署(2017)，<私人住宅-各類單位平均租金(自 1982 年起)>

http://www.rvd.gov.hk/doc/en/statistics/his_data_3.xls

²¹ 立法會《財務委員會 審核二零一七至一八年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-2-c1.docx)文件。答覆編號:

LWB(WW)0591 及 LWB(WW)0593 http://www.legco.gov.hk/yr16-17/english/fc/fc/w_q/lwb-ww-e.pdf

劣居所的私樓貧窮兒童亦甚少在家中與家人及朋友有社交活動。以上各種不適切居住環境存在的問題，均不利貧窮兒童生存和發展。

1.4 國際人權公約有關房屋權利的規定

享有適切的居住環境，不僅是有助兒童健康學習成長，更是體現社會正視及保障公民的房屋權利。香港沒有特定涉及房屋權的法例，但在《基本法》和適用於本港的國際人權公約亦有涉及保障房屋權利的條文。《基本法》第 36 條規定，香港居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇和退休保障受法律保護。

《基本法》第 39 條亦規定，《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。

《經濟、社會與文化權利的國際公約》特別就房屋權原則訂出特別的條文。公約的第 11 條規定：「本盟約締國確認人人有權享受其本人與家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。」²²

此外，當局至今並無取締籠屋板間房劏房、輪候公共房屋的申請宗數急增至近 30 萬宗，當涉及近 50 萬人。惟當局卻又未有增建公屋，只縮短公屋興建期、違反三年上樓承諾。

1.5 七年配屋限制不合理

房屋政策規定輪候家庭必須最少一半成員居港滿七年方有資格分配公屋，截至 2016 年 6 月底，約有 10,000 宗輪候公屋家庭個案未符合此條件而受影響，造成這些新移民即使輪候公屋號碼已達配屋階段，也不能分配公屋以改善環境，而要繼續蝸居籠屋板房，影響兒童身心發展及新移民融入社會。政府仍未設立租金津貼，容讓低收入的輪候冊家庭租住市區私樓。此外，當局並無任何計劃取消編配公屋需最少一半家庭成員需居港滿七年的限制，亦未有在舊區中成立社區學習中心。

²² 在國際社會中，各國亦在國際人權公約上承認房屋權利的重要性。除聯合國《經濟、社會、文化權利國際公約》外，經濟、社會、文化權利委員會亦發出通過的一般性意見，進一步規範締約國如何履行落實房屋權的承諾，從而幫助締約國擬備報告，並建議改善報告程序，促進有關權利的實現。由於一般性意見亦屬國際法中一重要文憲，具有一定約束力和參考價值。詳情可參見 HRI/GEN/1/Rev.7 聯合國經濟、社會、文化權利委員會 第六屆會議(1991 年)(載於 E/1992/23 號文件) 第 4 號一般性意見：適足住房權(公約)第 11 條第(1)款) http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/CG4_ch.pdf 及聯合國人權理事會就適足生活水準所含適足住房權以及在這方面不受歧視的權利問題(2013 年 12 月 30 日)(A/HRC/25/54) http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A-HRC-25-54_en.doc

1.6 關愛基金一次性協助非長遠政策

第一，關愛基金推出「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」援助項目，為居於私人樓宇中不適切居所(例如：房間/小室、閣仔或床位的人士、單宿人士等)的住戶、露宿者等提供一次性津貼，2013年12月當局再次推行此計劃，並於2015年1月及2016年1月再三推行此項目。一人住戶發放港幣4,000元，二人住戶港幣8,000元，而三人住戶港幣11,000元及四人住戶港幣13,000元的津貼。有關津貼有助紓緩受助家庭的租金壓力，惟當局卻於2016年9月表示欲不再推行有關津貼，較沒有一次性措施又差。

第二，關愛基金於2011年10月、2013年9月及2014年9月推行為租住私人樓宇的綜援住戶提供津貼，目的是為租住私人樓宇而所付租金高於綜援計劃下租金津貼最高金額的綜援住戶提供一筆過津貼，以紓緩他們在週期性租金上升時所面對的經濟壓力。2013年、2014年、2015年及2016年，四次發放有關津貼，每個合資格的一人綜援住戶及二人或以上綜援住戶分別可獲發一筆過2,000元及4,000元的津貼。2017年更取消了以上資助，直至2017年10月施政報告中，當局建議研究再次透過關愛基金向租住私人樓宇而所付租金高於綜合社會保障援助（綜援）計劃下租金津貼最高金額的綜援住戶，提供津貼。關愛基金雖然推出以上各項津貼，僅屬一次性補助，金額偏低，長遠未有解決劏房租戶租金昂貴，未獲編配公屋，有清拆無安置問題。²³

1.7 推行過渡性房屋

為回應長年累月的房屋問題，2017年施政報告中，當局嘗試與非政府機構推行另類過渡性住房，措施包括：

- (1) 善用政府閒置建築物，推出如「要有光」開拓的深井「光屋」項目的租住單位；
- (2) 支持由香港社會服務聯會試行的「社會房屋共享計劃」，包括鼓勵市區重建局提供舊樓單位參與計劃；
- (3) 促成香港房屋協會試行讓其轄下的資助房屋業主將未補價的單位以低於市值租金租給有需要的家庭；
- (4) 研究讓整幢工廈免補地價改裝為過渡性房屋；以及
- (5) 協助非牟利機構研究在閒置土地興建預製組合屋等。

以上中短期措施值得鼓勵，惟計劃規劃、成效以及受惠人數仍待觀察。若籌劃時間太長、受惠人數太少，亦難以協助超過20萬名居於不適切居所的貧窮人口。此外，在推行過渡性住屋方面，例如：社會房屋，政府主要為協調角色，未有大力投入人力、土地及財務資源，為此，政府應作帶頭角色，釋放更多政府用地，包括政府宿舍、空置學校，以提供更多租住單位，讓有需要市民短期入住。政府應考慮在棕地或未來發展區發展大規模貨櫃屋邨，以短期內釋放大量單位予基層市民入住，並鼓勵興建更多資助房屋，滿足不同階層人士之需要。

²³ 各關愛基金援助項目詳情，請參見關愛基金網站：<http://www.communitycarefund.hk/b5/assistance.asp>

專員建議：

1.1 增建公屋

特區政府應作全港性房屋政策檢討及需求評估，今後每年最少興建公屋單位增加至35,000個，而每年可供編配的出租公屋單位數目不應少於50,000個。

1.2 放寬分配公屋條件

政府應放寬申請出租公屋的七年居港條件，讓所有兒童享有平等輪候公屋機會及儘快安置合適居所。

1.3 將兒童列入公屋優先安置的行列及開放市區申請

房屋署在分配公屋時，應採取積極措施，將有兒童的公屋申請個案列入優先處理類別，儘快安置，並全面開放了一般家庭申請市區公屋的規定，避免增加家庭支出及打斷兒童的成長網絡等。

1.4 為正輪候公屋的兒童家庭提供過渡性房屋、設立租金津貼和恢復租金管制

房屋署應為有兒童的輪候公屋家庭提供過渡性房屋(例如:短期放寬工廈、提供平租私樓單位/宿舍)、租金津貼、租住權管制及恢復租金管制，即時紓緩兒童住屋困難，分配公屋時，容許家庭選擇公屋或租金津貼。

1.5 全面善用現存學校及公共資源

政府及學校應善用資源，在課堂時間以外及長假期(例如：暑假、聖誕及新年假期、復活節假期等)全面開放課室、電腦室及圖書館等，並由各區非政府機構與各校合作管理事宜，安排給學童課後借用電腦。此外，政府亦應延長各區圖書館及自修室的開放時間，讓學童在課餘後有更多資源及地方進行學習。

1.6 設立社區學習中心

此外，政府亦應與志願機構合作，因應居住於舊區私樓的貧窮兒童需要，在舊區內成立社區學習中心，讓身處在擠迫環境(例如：套房、板間房等)的兒童有充足的地方學習及使用其他學習設施(例如：電腦、圖書等)。

1.7 為輪候公屋家庭提供另類房屋支援

面對輪候公屋家庭及人數不斷增加，當局應提供另類出路，例如:興建臨屋、設立過渡性住房、暫時容忍工廈居民暫住居所、提供租金津貼、設立租管、提供平租宿舍等等。

2. 教育承擔不足，十五年免費教育欠全面，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善

教育是脫貧的主要途徑之一，香港免費教育政策三十多年沒有檢討，直至 2008 年 9 月才實施小學至高中十二年免費教育，幼稚園仍未實施免費教育，而免費教育只免學費，其他學習開支，學生需自付。現時學生資助並未能與時並進，支援貧窮學生跟上現代教育所需，同時，大學學位名額只限 18%，中小學競爭學位，教學制度及課程安排更進一步阻礙貧窮學童學習。教育不再是脫貧的踏腳石，反而拉闊貧富距離。教育學院最新研究便指出過去二十年來，貧、富子弟的入讀資助大學學位率相差愈來愈大，由 1991 年的相差不大，到 2011 年，富人入讀大學學位是窮人的四倍。

政府教育開支未能趕上社會發展需要

過去五年(2012/13 年度至 2017/18 年度)，政府用於教育的經常開支，累計亦增加接近三成至 786 億元，佔政府經常開支的 21%，每年平均增幅約為 5.4%，政府亦經常以此強調其對教育的重視和承擔，但相較過往教育開支及其他先進國家，本港教育開支仍偏低。儘管下任行政長官林鄭月娥在競選政綱中，承諾未來會在教育方面增加 50 億元的經常性開支，假設年度本地生產總值不變，政府教育開支佔年度本地生產總值仍低於 3.6%。參考世界銀行的數據，本港的教育公共開支較其他國家為低。舉例來說，自回歸後至最近(1997 年至 2016 年)，香港政府的教育開支，佔本地生產總值一直介乎 3.3%至 4.6%，持續低於高收入國家/地區(即 4.6%至 5.4%)。

2014 年至今，關愛基金推出各項一次性的支援貧窮學童計劃，當中包括：

- 政府宣佈連續兩個學年增加學券資助額，每年加 2,500 元；
- 將三個支援學習的關愛基金項目納入恆常資助內，包括：
 - (1) 為學生資助計劃下領取「全額津貼」的小學生提供在校免費午膳；
 - (2) 將「學校書簿津貼計劃」下每名中小學生的定額津貼提高約一倍；
 - (3) 為就讀副學位以下程度合資格課程的清貧學生，設立學費發還機制，並提供學習開支定額津貼。這三項措施將讓約 27 萬名學生受惠向公營小學提供相等於一名文書助理薪金的額外經常津貼，以減輕老師的行政工作；增加資助高等教育。
- 在有特殊教育需要的兒童方面，當局於 2014 年決定增加支援，包括：
 - (1) 學校可按每名學生支援層級獲 1.3 萬或 2.6 萬津貼
 - (2) 增加 6,200 個康復服務名額

2.1 學前教育資助不足問題

香港於 1971 年實施 6 歲至 12 歲六年免費教育，1978 年實施小一至中三九年免費教育，免費教育政策三十多年沒有檢討，而且免費教育只免學費，學生仍要支付不少書簿雜費活動費等，直至 2008 年 9 月實施小學至高中十二年免費教育，

惟幼稚園仍未實施免費教育；縱使幼童家長獲發學券及可申領學生資助或綜援，貧困幼童家庭仍需大量自費補貼各項學習開支，貧窮學生未能享有平等教育機會。

行政長官梁振英於 2012 年 7 月承諾任內推行十五年免費教育，並諮詢不同持分者意見，免費幼稚園教育委員會於 2015 年 5 月發出以「兒童優先，給他們一個好的開始」為願景的報告書(下稱「報告書」)，強調為兒童奠定終身學習的基礎為當中一項教育目標。雖然報告書認同幼兒免費教育的重要性，惟僅局限於半日制免費教育，對全日制幼兒教育有限度資助卻不足，不利全面釋放本地勞動力，以支援在職父母；報告亦僅建議政府向經濟上有需要家庭提供額外資助以支付學童的學習或教育開支(例如購買書本和校服等)。報告書未有建議規管學校收入項目、或為其他各項雜費提供資助(例如冷氣費、茶點費、美勞費等等)。此外，報告未有建議固定的幼師薪級表，僅建議由學校自訂，恐怕未能為幼師提供穩定及可持續的薪酬機制。2016 年行政長官終於公佈落實推行幼稚園免費教育，落實免費優質幼稚園教育政策，向合資格的本地非牟利幼稚園提供基本資助，讓幼稚園為所有合資格兒童提供 3 年優質半日制服務，預計約七至八成的半日制幼稚園學位將會免費，然而，有關資助並非以全日制為基礎。新任行政長官林鄭月娥甫一上任，便於 2017 年 7 月宣佈新增 50 億元教育經常性開支，主要政策包括：幼稚園：幼師薪級表制訂「複雜」，須再作詳細研究。

2.2 中小學學生資助不足

根據政府統計處資料(2016 年第二季)，本港 24 歲以下人口的為 1,543,700 人，而本港 24 歲以下生活在貧窮線以下的人口就有 310,300 人。本港社會強調發展經濟，政府財政儲備充足，但過去數年通脹高企工資追不上通脹，愈來愈多家庭陷入貧窮之中。雖然，政府來年落實「學前免費教育」，但其他有關教育上開支仍然資助不足。再者，教育制度以文法教育為重，縱使學生志趣於非文法學科或職業學科，但認受性低。每名兒童均應享有平等接受教育的權利，但貧窮學生往往缺乏升學及就業選擇。教育局近期在全港中學推動「生涯規劃」，希望能夠從整體人生角度啟發學生興趣和夢想，及早規劃人生方向，為將來發展打下穩固基礎。但推行過於急促，在欠缺有關專業人士和資源配套下在全港中學推行，以致課程質素良莠不齊，無助解決基層青少年的前途問題。此外，大學資助學位不足，自資學位課程學費價格高昂且質素參差，令基層青年失去升學機會或肩負沉重學債。

本港中小學為免費教育，但只免學費，其他學習開支，要學童自付，綜援學童會另獲發一筆過學習津貼，以支付書簿、校服開支，但不資助活動或補習開支。而非綜援學童可以申請學生資助以支付書簿費，但不資助校服及活動費等。為兒童的學習造成極大阻礙。這些不利因素，均與提倡藉完善的教育協助兒童脫貧的理念相悖。可見香港特區政策落後，亦未能隨著經濟水平提升，改善整體兒童的生活水平。

目前絕大部分中學及大學都會考慮學生在課外活動及其他學習經歷的參與和表現作為收生準則，根據香港社區組織協會於 2013 年 2 月在網上翻查中學概覽，調

查中學收生及升學條件發現，在全港 454 間中學之中，當中有 397 間中學(即近 87.4%)均會以課外活動作為收生準則，課外活動表示平均佔 17.2%。若然就讀小學的學童家中無力應付課外活動開支，將會直接影響其升中選擇學校的機會。

進入中學階段，新高中課程更要求學生的「其他學習經歷」最少佔總課時的 15% (405 小時)，學生必須參加課外學習活動。更甚者，現時本港九間大學，所有均表示需考慮申請學生中學階段有關其他學習經歷等課外活動的表現，可見課外活動表現直接影響升讀大學機會。若學校規定學生參加的活動，惟貧窮家庭子女因經濟困難而未能參加課外學習活動，不但失去平等學習機會，更會影響升學，令教育失去脫貧功能。

根據香港社區組織協會 2012 年貧窮兒童調查系列十五：中小學教育制度及學生資助政策對貧窮兒童影響研究報告，研究統計學生恆常額外必須支付項目達 29 項，平均每年約五千元，家庭要壓縮基本生活開支以支付，而「多元智能發展」、「一人一體藝」及科技化等被視為有助學生發展的教育政策，但費用貴，資助少，反而對貧窮學童造成沉重財政負擔及升學的障礙，學生不可只靠入了學儘力研讀書本便可升學，而是要自資多方面學習以增加升學機會，近七成學生認為自己缺乏資源學習。

四成受訪貧童曾因經濟困難而未能完成學校規定必須參加的活動，而不參加這些活動的後果，不單是少些學習機會，33.7% 會影響升級及畢業，15.7% 會被扣分，三成人對新教學方針及是否學校實施也不知道，可見貧窮家庭沒有足夠資源及時間消化書本以外的教學方針，例如：在九成多受訪學童需上網做功課，但近三成因經濟困難未有家中設置腦及上網，八成家長亦表示有困難使用互聯網。可見政府資助忽視新教育方針下，學生資助未有作出相應改進，所產生的仍未能支付學校指定參與的支出，有些更因有天份被學校選中出外參賽，但所有費用要自費，令貧窮學童難以發揮所長，可見學生資助金額及擴闊資助範疇均未能涵蓋現時貧童教育所需。

2.3 基層青少年升學及就業培訓需要支援不足

根據政府統計處 2016 年第二季統計資料，本港 15 至 24 歲的青少年為 740,500 人，而本港 15 至 24 歲生活在貧窮線以下的青年就有 133,400 人，青年貧窮率為 18%。香港社區組織協會一直關注基層兒童及青少年健康及發展的權利。青少年是社會發展的未來棟樑，他們能否獲得平等教育及適切的就業支援，直接關乎社會未來及其個人發展²⁴。

香港社會過去多年強調發展經濟，教育制度亦強調文法教育，縱使學生文法學科成績欠理想，志趣於非文法學科或職業學科的，但非文法的教育制度不完善及認受性低。每名兒童均應享有平等接受教育的權利，有別於家境富裕或一般的學

²⁴聯合國《兒童權利公約》第 28 條及第 29 條提及有關教育部份。

生，社經地位較低的貧窮學生，往往缺乏充份的升學及就業選擇，他們能否獲得適切的支援，直接影響他們體現其兒童權利。

香港政府一直有提供相關職業導向的活動，以協助青少年能夠順利過渡到工作的世界。到了2014年，香港政府更進一步地提及向每間學校撥款支援發展「生涯規劃」，同時又推動工商機構參與「商校合作計劃」，務求將「生涯規劃」完整落實於中學之中。政府原意是相當好，希望能夠從整體人生角度啟發學生興趣和夢想，及早規劃人生方向，為將來發展打下穩固基礎。但教育局對「生涯規劃」的理解側重於「升學就業輔導服務」而並非「生涯規劃」。而學校為了應對政策的轉變，大多以原先負責「升學與就業輔導」的老師轉而推行「生涯規劃」，但在轉變的過程中，並沒有足夠訓練，於是大多數都是沿用以往升學與就業輔導的技巧，結果課程質素良莠不齊。

及後，學生未能夠有效地思考人生方向，就只能順應主流風氣，有云「知識能改變命運」，故此，父母都希望子女能夠升讀大學，視大學學歷為改善日後生活的重要門檻。但過去二十多年，本港資助大學學位一直維持約15,000個，公帑資助為17至20歲年齡組別中約25%的人士。縱使符合最低升讀大學的要求，若經聯招後仍不獲取錄而繼續想升學的學生就需要自行報讀一些自資副學位或學位課程。然而提供自資課程的學院由於以自負盈虧方式營辦，學費相對高昂；一般學生都有需要向政府或銀行申請借貸，畢業後即背負學債多達20萬元，經濟壓力甚大。

前行政長官梁振英於2017年施政報告中，政府決定由2018/19學年開始把「指定專業／界別課程資助計劃」恆常化，資助學生修讀指定的自資學士學位課程，並將資助學額由每屆約1,000名增加至3,000名，而已入讀有關指定課程的學生亦可在該學年起享有資助。另外，行政長官林鄭月娥於2017年施政報告，宣佈中小學班師比劃一新增0.1，預料可新增2,300個學位常額教席。此外，為培育切合本港社會及經濟需要的人才，此外，當局亦檢討如何擴大「內地大學升學資助計劃」的資助範圍，協助更多有經濟需要的學生到內地升學；並考慮是否全數資助中學提供應用學習課程、延長「職業教育和就業支援先導計劃」，以惠及多兩屆共2,000名學生。

社協研究發現，現時當局對基層青年的就業及升學上的支援問題如下：

(1) 「生涯規劃」問題欠善

「生涯規劃」淪為「升學與就業輔導服務」

「生涯規劃」是讓學生思考人生當中的意義和目的的相關問題，並以此作為前提來訂定他們人生的目標，從而再理解自身長處、能力、興趣和價值觀來決定將

來發展，並積極計劃如何在不同生活場所當中實踐這些目標。但研究顯示學校的「生涯規劃」只停留於升學與就業輔導的層面。

中學提供升學及就業資訊相方式對單調

大部分受訪基層青少年均指出，他們所就讀的中學多以校內講座和生涯規劃的形式來提供升學及就業資訊。單以校內講座形式提供升學有關的資訊則有87.1%，其中48.4%以生涯規劃形式來提供升學資訊，這一種情況同樣出現在提供就業資訊的部分，由此可見，單純以講座形式推行「生涯規劃」來提供資訊其實是未能夠有效地對應到受訪基層青少年對升學與就業的需要。

功利的教育制度下，「生涯規劃」成了紙上談兵

現時香港教育制度重視文法教育，香港社會普遍認為中學文法教育是升讀大學的主要途徑，因此，學校也著重提升學生的公開試成績，輕視「生涯規劃」這一類非文法課程。另外，也相對輕視職業教育，認為成績不好的學生才入讀職業導向學校，因此存有「次等」的標籤。這也加劇社會大眾對職業有分貴賤的看法。認為與文法教育有關的職業就相對「高等」，而沒有與文法教育有關的職業列為「次等」。此等看法是無疑破壞「生涯規劃」的基石，所以，現時校內的「生涯規劃」大多數都是紙上談兵。

青少年看重「生涯規劃」實施階段未有提早

調查發現，雖然86.6%受訪基層青少年認同「生涯規劃」是「非常重要」或「頗重要」，這顯示青少年看重「生涯規劃」，事實上，大部分中學均在中一至中六設計一套校本的生涯規劃課程，但有近60%的受訪者認為「生涯規劃」應該由中一至中三起實行，只有17.1%受訪者認為應在中四至中六實行，這與學生從中三升中四是學生選科的重要階段，文憑公開試考核的科目也影響著選擇大學主修科目，兩者均需要適時支援有著密切的關係。

(2) 大專課程學費資助和支援不足

經濟困難成為基層青少年升學的絆腳石

調查發現95.8%受訪基層青少年均想入讀大學，但就只有不足夠一半受訪基層青少年指出自己有信心入讀大學，更甚者是，影響他們入讀大學的因素有涉及學費問題及家庭經濟因素，分別有36.6%和46.3%。由此可見，經濟因素影響基層青少年升學。顯示香港政府未有足夠完善的政策配套支援有經濟困難的基層青少年入讀大學。

專上學生資助計劃資助額不足，全免貧窮學生要貼學費

現行自資學士學位課程學費偏高，有一些課程學費一年更高達 80,000 港元以上，但「專上學生資助計劃」的學費資助部分是設有上限，其上限為 75,590 港元。現時香港的大專自資課程有多達 1,370 個，這些課程涵蓋副學士、高級文憑、銜接學位和學士課程。當中有 238 個合資格的全日制課程，於 2016/17 年度學費超出政府資助上限（75,590 港元）。佔所有課程的 17.4%。當中有不少與青少年就業及勞動市場較有直接關係的課程，而每年學費亦近乎 9 至 12 萬港元。由此可見，其資助額並不足夠繳交學費，學生有需要自行申請其他貸款以彌補資助部分不足的費用，這樣將加重學生的財政負擔，無助他們向上流動，反而，對於基層青少年來說，更是雪上加霜。

為培育切合本港社會及經濟需要的人才，政府決定由 2018/19 學年開始把「指定專業／界別課程資助計劃」恆常化，資助學生修讀指定的自資學士學位課程，並將資助學額由每屆約 1,000 名增加至 3,000 名，而已入讀有關指定課程的學生亦可在該學年起享有資助。此外，當局亦檢討如何擴大「內地大學升學資助計劃」的資助範圍，協助更多有經濟需要的學生到內地升學；(2) 考慮是否全數資助中學提供應用學習課程、延長「職業教育和就業支援先導計劃」，以惠及多兩屆共 2,000 名學生。

然而，目前大學資助學士學位名額未能滿足現有需求，今個學年有 6,600 名中學文憑試考生，成績達到最低大學收生門檻而未能入讀資助學位。2017/18 學年起，向合資格修讀自資學士學位學生(文憑試核心科:3322)，提供每年 3 萬元免入息審查資助，而副學位銜接學生亦會同樣受惠。然而，計劃並未有為非資助院校修讀自資學士學位課程的學童及副學士提供學券資助，亦未有為接受專上教育全日制學生提供生活津貼而非借貸。

自資基礎文憑課程欠資助

自資基礎文憑課程並沒有納入「資助專上課程學生資助計劃」和「專上學生資助計劃」當中，學生便需要自行支付學費，而每年學費大約 25,000 港元。對於基層家庭來說，25,000 港元是一筆大數目。而基礎文憑是高中程度課程，亦是除高中文憑以外升讀大專的另一途徑，學生若要升讀學士課程，必須完成基礎文憑課程，再升讀副學士或高級文憑，所以，若果因家庭經濟困難而無法報讀基礎文憑課程，無疑是截斷基層青少年的升學之路，這實與政府強調現時升學有多元出路的政策背道而馳。雖然職業訓練局有設立學費減免計劃及學習開支定額津貼，然而，有關申請資格並非全面公開、名額亦有限，並非全港所有基礎文憑課程設有學費資助或減免。²⁵

²⁵ 香港專業教育學院／香港知專設計學院／青年學院學生經濟援助計劃一覽表
http://www.vtc.edu.hk/admission/f/upload/2547/Financial_Assistance_Details_Chi.pdf

留位費留難窮學生

現時各間大專院校都需要讓收讀學生先付一筆約千數目的留位費才確認被取錄，而且並沒有申請延遲繳交的政策，對於基層家庭來說，突然間支付一筆五千元的現金是一件困難事情，他們的收入只能夠僅僅支付其家庭的日常開支，基層青少年的「留位費」是一筆突如其來的費用，他們並沒有足夠時間去準備，若未能繳交這筆「留位費」給予院校，學位便會被取消。無視基層青少年的家庭困境，更有可能讓一些有能力升讀大學的基層青少年而無法被取錄。

(3) 青少年的前路選擇被現實局限

基層青少年以「改善將來生活」作為修讀大專主修科目的原則

大部分基層青少年對於升讀大學有一個背後原因，在是次調查發現有超過六成的受訪基層青少年均認為具備大學學歷是最能夠影響未來家庭收入的因素，這反映出他們都希望能夠透過升讀一些能夠改善將來生活的主修科目或相信擁用大學畢業的教育背景，能夠找到一份穩定且可觀收入的工作。故此，有接近四成受訪基層青少年表示金融或商貿是他們的理想職業，另外，有超過兩成半表示公務員是理想職業。這反映基層青少年比較以職業的「薪金」來釐定將來的職業選擇，反映出現行社會風氣流於功利，局限了基層青少年在其他潛能的發展，加劇香港經濟走向單一化問題，讓部分職業面臨人力資源短缺和老化的問題，無助香港發展成多元功能的社會。

職業教育起步較慢，社會認受性亦低

香港雖然亦有中學階段開始發展職業教育，惟初中階段的職業教育只局限於講座、工作坊、學習營及參觀工作場所等，對學生真正考慮晉升有關行業的幫助非常有限。再者，縱使在新高中文憑試亦有設立應用學習課程作為選修科目，當中涵蓋六個學習範疇²⁶，惟應用學習課程的成績在大專院校收生時只視作為選修課，成績只用作參考²⁷，無助鼓勵高中學生修讀應用學習課程，以助未來升讀大學學士學位。反之，應用學習課程被視作讀書不成，未能唸好文法課程的另一出路，社

²⁶ 2014/15 學年，約有320所中學開辦了36個應用學習課程，涵蓋六個學習範疇(該六個學習範疇為創意學習；媒體及傳意；商業、管理及法律；服務；應用科學；以及工程及生產)，約有10,000名中五及中六學生修讀。每個學習範疇設有不同的課程(新增及修訂的科目包括室內設計、電腦遊戲及動畫設計、由踐入藝：粵劇入門、金融市場及運作、香港執法實務、餐飲業運作、運動及體適能教練，以及屋宇科技。)，以配合學生的學習興趣及需要。學生可選修一至兩個應用學習課程，學習基礎的理論及概念，培養共通能力及發展與職業相關的能力。在2014 年的文憑試中，超過4,330名考生報考應用學習科目。2015-17學年，應用學習課程將增加至40個，當中只有12個課程通過質素保證，獲得資歷架構認可(資歷架構第三級)。

(資料來源：推廣職業教育專責小組報告(2015年7月)第21頁)

²⁷ 據了解，在 2015 年，在參與大學聯合招生計劃(JUPAS)的大學中，只有個別院校(例如：香港理工大學、香港浸會大學、香港教育學院)視應用學習科目為滿足一個選修科的要求，其他大部份院校(包括：香港大學、香港中文大學、香港科技大學、香港城市大學、香港嶺南大學)只會將指定等級視作為輔助資料或參考之用。

學友社網站：<http://zh.scribd.com/doc/270883248/Prospect-Guide-2015-bk1-34-35>

會認受性亦低。此外，應用學習課程的課程內容亦不包括職業培訓或實習。青少年若要獲取真正的職業教育培訓及資歷，需遲至接受專上教育(如副學位、高級文憑程度等等)。然而，個別課程又需面對社會認受性的問題。

聯合國《兒童權利公約》第 28 條及第 29 條提及有關教育部份。貧窮青少年若缺乏充足的條件，包括獲得基礎教育、適切的經濟支援，以至經濟發展的機會，則無從享有合理的生活水平。聯合國經濟、社會及文化權利國際公約，第三部分第十三條進一步申明了人民接受高等教育的權利：「高等教育應根據能力，以一切適當方法，特別應逐漸採行免費教育制度，使人人有平等接受機會。」

(4) 政府支援基層學生不足

香港雖然是一個經濟體系發展的地區，人均收入位居世界前列；惟貧富差距極為嚴重，本港經濟發展單一，本港青年縱使獲得接受較以往較多的教育機會，但社會對學歷的要求也提高了，而且就業出路仍非常局限，工作選擇不多，加上晉升梯階局限，向上流動機會較少。本港青年收入普遍未能應付生活開支；基層青年面對情況尤其嚴峻，升讀大學率較家境富裕的學生低四倍，除了在升學及就業選擇受局限外，平日亦要節衣縮食，減少學習或社交活動，不少更要在課堂以外從事兼職或暑期工，以應付個人生活開支及幫補家計。根據香港社區組織協會聯新青權利關注會的調查(2017 年 4 月)²⁸，發現基層青年資助不足，並有以下現象：

學生資助不足，三成多貧窮學生支付學費及學習開支困難

是次研究發現，現行的學費/書簿費學生資助並不足夠支付學習基本開支，四成半(45.5%)表示並不足夠，甚至每年要自行補貼學費 1,000 元及書簿費達數千元不等，大專生更要貼過萬的學費，負擔極沉重，雖然過去幾年政府庫房充足，聲稱增加教育支出，但其實教育開支佔政府經常開支由回歸以來至今，由 25%降至 21.2%，學生資助一直未跟上學校需要，迄今三成多中學至大專學生支付學費或書簿費有困難，近半要靠做兼職，甚至拾紙皮、二手物品變賣或網上做買賣以支付基本的學費或書簿費。學生資助制度已推行多年，惟多年來仍有金額不足的情況，當局實有必要檢討金額制定方式及調查機制，確保貧窮家庭的青少年有足夠的學生資助應付學習所需。

生活也顧不上，一成多學生想輟學

研究發現，部份基層中學及專上學生不單支付書簿費及學費有困難，一成多更曾因經濟困難而想綴學，包括初中生至大專生，而其中較多是來自領取綜援的家庭，可見綜援家庭生活非常困難，並未能支援學生安心學習。尤其是學生升上

²⁸ 香港社區組織協會 新青權利關注會 基層青年生活及就學資助需要及兼職狀況問卷調查報告(2017 年 4 月 16 日) http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/youth%20survey%20report%202017_4_16.docx

專上學院，綜援停止支援，令學生及家庭均立即陷入生活困境，基本三餐也成問題，低收入赤貧家庭，亦沒有資助，令赤貧學生不得不面對生活現實，猶豫是否升學或要早日工作，對香港這富裕而又需要人材的社會而言實在不利，政府應及早正視及作出支援。

家貧犧牲學習時間做兼職和暑期工，影響學業

調查發現有超過六成(60.8%)受訪者有做暑期工，中學生受訪者中，32.5%有做暑期工，專上學生受訪者中，更高達 94.1%，超過四成半(46.8%)受訪基層青年表示有恆常做兼職(非暑期工)，以應付生活開支，中學生受訪者，17.8%平日有做兼職，專上學生受訪者中，更高達 85.3%，而受訪學生都坦白兼職影響學習，有學生甚至為工作走堂，令學業成績退步，但學生表示迫不得已，因家庭經濟困難，尤其是大專學生覺得自己有責任養家庭及自己，但也因而局限了他們的發展。青年在求學期有適量的工作機會，可以增進青年的工作經驗及見識，但如果因為家貧而連溫習或上課時間也用在工作上，這便是問題。

2.4 有特殊學習需要(SEN)學童在學習及復康服務上面對問題

根據教育局定義，有特殊教育需要兒童（下稱「SEN」）兒童包括讀寫障礙、肢體傷殘、發展遲緩、聽障、視障和言語障礙等。至 2016 年年底，學前康復服務的使用人數為 10,919 人²⁹，其中新申請人數為 4,445 人，因新申請的平均輪候時間均超過 1 年，保守估計學前 SEN 兒童超過 15,364 人。在 2016/2017 學年，就讀於本港主流小學及中學有 SEN 學童分別有超過 21,860 名及 21,030 名；加上在特殊學校就讀的學生有 7,760 名，推算全港確診 SEN 學齡兒童有 41,590 人³⁰。因此本港確診 SEN 兒童約 56,954 人。

不少 SEN 學童均來自基層家庭，由於經濟匱乏，當家長發現子女有特殊教育需要時，未必可以購買昂貴的私人評估和治療服務，僅能輪候政府提供的服務，但評估和輪候需時甚長，不少個案錯過了學前 0 至 6 歲的治療黃金期。當子女進入小學後，由於學校教師敏銳度不足，未有將其個案轉介至教育心理學家進行評估；亦有家長表示不同學校提供的服務參差，不清楚子女處於哪一級別的支援層級，及應獲得甚麼樣的支援，再加上經濟匱乏，他們子女的發展亦因此落後于有能力購買私人服務及治療的兒童。此外家長經常收到學校職員對 SEN 兒童的行為、情緒和學業投訴；送子女參加非政府機構的班組和活動時，機構職員又以無法兼顧 SEN 兒童為由，拒絕其參加，家長在協助 SEN 子女學習和生活時均缺乏支援，導致身心俱疲。

29 審核 2017/18 年度開支預算管制人員的答復，綜合檔案名稱：LWB（WW）-2-cl

30 教育局 2016/17 學年特殊教育學生人數統計

經過民間多年倡導，近年政府對 SEN 學童有較大關注。例如：(1)2014 年將「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」常規化，並提高資助金額，(2)行政長官在 2015 年 1 月的《施政報告》中宣布運用獎券基金，在 2015 / 16 年度推行為期 2 年的試驗計劃，為就讀於普通幼稚園／幼稚園暨幼兒中心有特殊需要的兒童提供外展到校的訓練服務，計劃於 2017 年完成，其後會轉化成恒常化 (3) 2015 年 9 月 1 日起，政府將為特殊學校清貧學生提供額外交通津貼納入政府恆常資助內、並於 (4) 2015 年 3 月下旬通過由關愛基金，增加就讀專上課程有特殊教育需要學生的學習開支助學金，每名合資格的學生每學年可獲最高額外 8,000 元的學習開支助學金，項目由 2015/16 至 2017/18 學年推行，為期三年。³¹此外，(5) 於 2016/17 年財政預算中，前行政長官梁振英表示衛生署將增設一所兒童體能智力測驗中心，以落實在 6 個月內完成評估及專業診斷的服務承諾。(6)關愛基金由 2015/16 學年開始撥款推行一項為期三年的試驗計劃，向收錄較多有特殊教育需要及經濟需要學生的普通學校提供現金津貼，讓學校加強教師團隊，以便安排一名專責教師統籌校內有關特殊教育需要的事宜。試驗計劃由教育局負責推行。另方面，(7) 行政長官在 2016 年施政報告中宣佈，當局將進一步優化校本教育心理服務，在收錄大量有特殊教育需要學生的公營中、小學，將教育心理學家與學校的比例逐步提升至 1:4。然而，主流學校中有特殊教育需要的學童仍面對不少問題，包括：

2.4.1 政策問題

學前學童服務問題：

沒有承諾縮短輪候評估的時間

在「兒童身心全面發展服務」的轉介機制下，懷疑個案均會轉介至母嬰健康院檢查，若有需要時個案才會再轉介至衛生署轄下兒童體能智力測驗中心登記，繼而排期進行評估。兒童體能智力測驗中心承諾六個月內完成評估新症，但等候評估的六個月時間是由兒童體能智力測驗中心登記至由該中心的專業人士評估的時間，並不包括由該中心護士登記接見前，一般需時多個月的輪候時間。因此，一般的個案輪候時間均超過九個月。由於兒童體能智力測驗服務的需求持續上升，新症在 6 個月內完成評估的比率由 2014 年的 83% 下降至 2016 年的 61%³²。施政報告雖提及增加一間兒童體能智力測驗中心，但僅強調希望落實在 6 個月內完成評估及專業診斷的服務承諾，卻未承諾將會縮短評估時間。

支援未涵蓋年過 6 歲但仍就讀幼稚園的兒童

³¹ 關愛基金 — 增加就讀專上課程有特殊教育需要學生的學習開支助學金

<http://www.wfsfaa.gov.hk/sfo/tc/postsecondary/ccf/sen/overview.htm>

³² 審核 2017/18 年度開支預算管制人員的答覆，綜合檔案名稱：LWB(WW)-2-c1 答覆編號：LWB(WW)0042 問題編號：0288 第 19 節 LWB(WW) - 第 97 頁 <http://www.lwb.gov.hk/chi/legco/lwb-ww-c-2017.pdf>

無論是「資助學前康復服務」、「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」或是「到校學前康復服務試驗計劃」均針對學前兒童，即使服務成效顯著，只要 SEN 兒童足 6 歲，即使兒童仍就讀於幼稚園，服務均驟然停止，令學童和家長無所適從。

學齡兒童服務問題：

各項學前 SEN 支援計劃未覆蓋學齡兒童，出現服務斷層

6 歲以下的學前 SEN 兒童支援政策由社會福利署統籌，無論是「資助學前康復服務」、「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」或是「到校學前康復服務試驗計劃」均針對學前兒童，即使服務成效顯著，只要 SEN 兒童足 6 歲，其支援政策就開始由教育局統籌，多項支援學前兒童的政策與服務在 SEN 學童進入學齡階段便驟然停止，令學童和家長無所適從。

融合教育下的支援服務，較難滿足不同種類和不同年齡層的 SEN 兒童需要

教育局自 1997 年 9 月起推行為期兩年「融合教育先導計劃」，制定融合教育政策。於 1999 年起在主流學校推廣「全校參與」模式的融合教育計劃，但 SEN 種類較多，學校就算要開展支援服務，對住不同種類和不同年齡的 SEN 兒童來說都是一件困難的事，因此功課輔導班往往成為「治癒」SEN 學童的良藥。但對於 SEN 兒童，校內的功輔班導師往往需要協助多個兒童，亦未必具有協助不同 SEN 兒童的技巧，因此校內功輔班對於導師或 SEN 兒童來說未必可達成雙贏的局面。

未有根據 SEN 種類列明「學習支援津貼」各支援層級相對應服務

學校的支援服務資助主要靠教育局按照 SEN 兒童的支援層級提供「學習訓練津貼」，計劃於 2014 年 10 月常規化，資助金額亦提高，為每所學校首 1 至 6 名需要第三層支援的學生，提供每年 156,000 元基本津貼；第 7 名及以後需要第三層支援的學生，按每年每名 26,000 元的津貼額計算；需要第二層支援的學生，按每年每名 13,000 元的津貼額計算；及每所學校每年可獲得的津貼上限為 150 萬元。

本會接觸到的 SEN 家長均不清楚自己的 SEN 兒童所處的「學習支援津貼」層級，也不確定學校是否用其兒童的名義向教育局申請相關津貼。本會於 2015 年 1 月至 5 月就「特殊教育需要兒童及家長的支援服務問題」進行問卷調查，訪問了 62 名 SEN 兒童的家長的調查中發現現時三層架構透明度不足，接近九成（88.9%）的受訪者表示，學校並未告知其子女屬哪一種支援層級，在校可獲得怎樣的支援和服務、由誰人負責跟進子女的個案，甚至不知道子女原來獲得資助，更談不上

檢討現時的支援和服務。³³ 如果教育局可訂立指引，根據 SEN 的種類，列明不同層級相對應的服務，確保層級資助以個人為本，相信對 SEN 學童的家長來說，將是一大喜訊。

缺乏核准及服務認證的機制，校內支援服務參差

學前 SEN 兒童相對是幸運的，無論是「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」或「到校學前康復服務試驗計劃」或是「資助學前康復服務」，均由有經驗推行康復服務的機構統籌跨專業團隊提供。但學齡兒童在校獲得的服務，專業度和針對性就略顯欠佳，由於缺乏一個核准及服務認證的機制，學校不需向已獲取認證的機構購買服務，當然可讓學校有更大的自由度選擇相應的服務，但也造成有服務質素參差或者服務與家長期望的落差，本會於 2015 年的調查中發現學校提供的主要支援服務為言語治療（44.7%）、功課輔導（42.1%）、以及家長講座（21.1%）。但家長期望得到的校內支援項目主要為考試/功課/課程調適（55.3%）、針對性的專業訓練（47.4%）、定期聯絡家長以跟進子女情況（44.7%）以及情緒輔導（42.1%）。

基層學齡 SEN 兒童家庭經濟困難，無訓練津貼，難以負擔現時收費訓練

在本會的調查中受訪者有 66.2% 來自 3 人及 4 人家庭，家庭月入中位數為 11,000 元，四成受訪者家庭月入少於一萬元。超過一半（51.7%）的受訪者領取綜援，亦有近三成（29.3%）受訪者領取學生全額津貼。這些基層家庭經濟匱乏，當家長發現子女有特殊教育需要時，僅能依靠學校、政府或非政府機構的免費/資助服務，88.7% 的受訪者並未購買額外的收費服務。現時非政府機構的專業訓練，每節以 45 分鐘計收費約 \$600-1,000 元，因價格昂貴，有 91.8% 的受訪者表示無法負擔現時服務機構所提供的收費訓練，導致基層家庭有特殊教育需要兒童的發展遠遠落後於有能力購買私人服務及治療的兒童。

照顧者精神健康狀況欠佳，基層家長欠缺支援

現行的政策和服務只針對 SEN 兒童自身，對家長的支援十分不足。雖然 2015/16 施政報告中提及增加現有資源中心的社工人手，以加強對家長的支援。然而，報告中並無提及增加人手的數目，故未能清楚人手比例是否足以應付 SEN 家長的需求。根據本會問卷調查，照顧 SEN 子女面臨的主要困難為：擔憂子女的將來，佔 52.5%；督促子女做功課，佔 52.5%；管教子女的不當行為，佔 50.8%；以及處理子女的負面情緒，佔 44.3%。根據世界衛生組織身心健康指標，有高達 82% 的受訪家長身心健康指標低於全港平均水平。由此可見，有特殊教育需要兒童的家長，其精神狀況長期處於疲憊、緊張的狀態，很少得到足夠的休息，對生

³³ 香港社區組織協會 (2015) 《特殊教育需要兒童及家長的支援服務問卷調查報告》

活的樂趣也有限。但政府却忽略對家長的情緒支援，巨大的精神壓力，亦導致家庭關係緊張，家庭成員容易出現衝突，同時會影響兒童的身心發展。

學齡評估需時更長，評估途徑有局限性

教育局為公營中小學提供教育心理學及相關評估服務，學校可轉介有需要的學生到教育局直接或經辦學團體提供的教育心理學家作評估。與學前兒童相比，學前兒童評估途徑除經幼稚園轉介外，當家長懷疑子女有特殊教育需要時亦可直接要求母嬰健康院轉介至兒童體能和智力測驗中心進行評估。本關注組有家長表示懷疑子女有特殊教育需要，但學校教師認為無問題而拒絕將其轉介至教育心理學家進行評估，待該兒童升讀小四、小五後始發現情況惡化，但已錯過最佳治療時間。政府由 2016/17 學年開始進行優化校本教育心理服務，將公營學校教育心理學家與學校的比例逐步提升至 1:4。³⁴現時本港約有 140 名全職教育心理學家，為全港 845 間公營中小學提供校本教育心理服務。當優化服務推廣至全港公營學校，將需要約 210 名教育心理學家。若以每年平均有 20 人畢業成為合資格的教育心理學家推算，其人力供應需要至少約五年時間才能追上需求。³⁵由此可見，教育心理學家人手比例仍然極為不足。而教育局要求教育心理學家，在接到轉介個案後六個月完成評估，其後三個月內完成評估報告，相比學前兒童的六個月完成評估和報告時間更長。

兒童精神科輪候時間過長

根據醫院管理局的記錄，根據醫院管理局的記錄，2012/13、2013/14、2014/15 年 18 歲或以下於精神科接受服務的確診兒童，包括自閉症，專注力不足/過度活躍及各類精神問題的人數依次遞增為 17,000 人、24,150 人和 26,470 人，在針對兒童及青少年精神科門診輪候時間上未見改善且日益惡化。^{36 37}醫管局轄下兒童及青少年精神科門診會把個案分為緊急、次緊急及穩定，其中緊急及次緊急的新症預約輪候時間中位數分別維持在少於 2 星期及 8 星期，但被定為穩定的新症因人數較多，輪候時間較長，而 2012/13、2013/14 和 2014/15 年兒童及青少年精神科專科門診診所的穩定新症輪候時間中位數分別為 23、42 及 56 個星期。³⁸奈可當局仍沒有使用公帑立即改善公立醫院及基層醫療服務，輪候時間過長將嚴重窒礙學童的身心發展。

³⁴ 財務委員會 審核二零一六至一七年度開支預算 管制人員的答覆 第 18 節會議

³⁵ 立法會 CB(4)1039/13-14(01)號文件

³⁶ 立法會 CB(4)897/13-14(02)號文件

³⁷ 立法會十二題：學生的精神健康問題 附件一 http://gia.info.gov.hk/general/201605/25/P201605250624_0624_166865.pdf

³⁸ 立法會十四題：兒童體能智力測驗 http://www.fhb.gov.hk/cn/legco/replies/2015/lq151111_q14.htm

專員建議：

2.1 推行全日制學前全面免費教育

當局應儘快增加全日制免費學前教育學額，設立學習津貼，以支付書簿、校服、午膳費、學校雜費、課外活動費及各種學習開支等，以減輕低收入家庭的經濟負擔。

2.2 檢討現行學生資助範圍、資助金額及資助層級

現有幼稚園至中學的十五年免費教育，只是學費免費，未包括學費、書簿、校服、午膳費、學校雜費、課外活動費及各種學習開支等，應包括所有。這不僅全面體現兒童教育權利，確保沒有兒童因著經濟困難而未能享受適切教育，更提高下一代的競爭能力，協助貧窮兒童脫貧。教育局應增加學生資助金額及涵蓋範疇，包括：校服、學習雜費、電腦、上網、中學午餐費、課外學習活動及參加制服團體等活動津貼等。所有學校必需學生參加的學習活動均需免費。此外，各學校更應容許學生按老師授課需要購買教材，以免浪費金錢和資源。長遠而言，當局亦應將各項涉及資助課外活動基金之受惠對象，涵蓋至獲半額學生資助的學童。同時，政府應放寬各項資助的申請資格及加設資助層級，鼓勵就業及多勞多得：例如：學生資助應分全免，3/4 免、半免、1/3、1/4 免，其他的資助亦應有類似層級，令家庭不會因超越少少全額申請資格便沒有任何資助，不應造成工作反而令家庭入不敷支。

2.3 整合各學習支援計劃，提供一站式申請資助服務及設立兒童津貼

針對現行各項貧窮學生支援計劃眾多且政出多門，申請程序繁瑣且申請資格不一，當局應設立一站式與學習有關的資助計劃服務(one stop service for learning related financial assistance scheme)，統一處理各項支援貧窮學童的計劃，其中一個方法，是擴大現行學生資助範疇，即只要申請人正申領綜援或符合申領「全額」或「半額」津貼的學生資助，便自動獲發其他資助計劃(例如：賽馬會全方位學習基金、關愛基金-校本基金(境外學習活動)、關愛基金-在校午膳津貼、關愛基金-課餘託管試驗計劃、清貧學生隊員資助計劃、上網學習支援計劃等)，而不需另行申請。這不僅有助簡化申請行政程序，亦便利了有需要的學童及家庭；由於這些行政工作加重學校及教師工作壓力，應增加學校人手專門處理貧窮兒童津貼問題，長遠而言應設兒童津貼，每月一筆過由政府中央發放，全面支援貧窮兒童學習及生活需要，以便提供更便捷的服務，亦可減省前線教育人員在教學以外的行政工作。

2.4 中央統籌發放書簿及二手書、校服及設立學校託管功課輔導服務等計劃

當局更應效法外國(例如：德國)，由學校主動編撰及設計教材，有關撥款直接

給予學校開發課本教材，既可減少書商每年收取高昂書簿費用，亦可確保學生獲得真正教學資源。此外，教育局應制訂有關政策，並扮演統籌角色，主動鼓勵各校在校內進行二手書或校服捐贈計劃，一方面有助貧窮家庭節省學習開支，另一方面亦有助在校園內提倡節約環保的訊息，達成雙贏局面。不少貧困兒童家長需要外出工作，獨留兒童在家，現時託兒服務時間不足，又沒有功課輔導，建議資助學校或志願團體天天開放學校非上課時間用作託管及學習用途，善用資源。

2.5 增加康樂活動受助名額，訂立活動收費豁免機制

康文署應在學校增強宣傳推廣工作，讓貧窮兒童獲得適切康體及文化藝術活動資訊。同時，由於現時不少活動名額競爭極為激烈(包括：游泳訓練班、舞蹈班、球類訓練班等)，政府應增加康樂活動的資助名額，並制訂活動收費豁免機制，豁免低收入家庭及領取綜援兒童參加活動及使用政府康體活動場地及設施的費用。為簡化申請程序及減少對受助人的標籤效應(labeling effect)，當局可考慮使用類似「八達通」的電子儲值康樂卡；合資格人士包括領取綜援家庭兒童及家庭收入為貧窮線以下的兒童，讓他們可以方便地免費使用政府的康樂活動場地及康體設施，以至各項文化藝術活動，避免因經濟困難而阻礙體現其兒童權利。

2.6 改革中學階段的生涯規劃、職業教育及職業訓練

- 內容應全面及幫助青少年規劃人生，認識個人性格、興趣及能力，發揮所長。
- 訂立統一全港生涯規劃課程大綱，並需提供實習機會及津貼，以助系統地推行、監察及檢視各校「生涯規劃」課程成效。
- 將生涯規劃納入學校課程，但無需考試。
- 提早自初中階段推行「生涯規劃」課程，及早為青少年未來作好準備。
- 增加培訓專業生涯規劃師，設立「生涯規劃」資料庫，讓各校共享生涯規劃資訊及總結經驗。
- 鼓勵及恆常資助全港中學推行「師友計劃」，邀請舊校友或有專長人士擔任學童師友，作經驗傳承、開闊眼界及社交網絡。

- 此外，當局更應仿效瑞士、德國的職業教育及訓練模式：
 - 引入「職場培訓」與「職業學校教育」雙軌制(dual system)，設立官方應可的考核試及專業制度。
 - 同時訂立與文法教育制度並行資助升學機制，讓職業教育畢業生能夠升讀資助的職業導向大學或文法大學繼續進修，考取更高學歷及晉升管理層。
 - 政府內部要作協調，與僱主、工會要達成共識，發展職業教育方向及提供實習機會，同時提供實習津貼。
 - 立法規定所有企業必須加入商會，並需提供職業訓練。
- 落實推廣職業教育專責小組報告的建議。
- 與商界共同策劃各行業職業訓練內容及培訓崗位。
- 加強公眾教育，營造「行行出狀元」的社會價值觀。

此外，政府亦應參考民間智庫的建議³⁹，改革現行職業專才教育的安排，包括：

- (1) **新增「初中職業體驗」課程，擴闊青少年視野：**在中三引入「初中職業體驗」課程，讓學生及早接觸職業教育，了解各種職場環境和升學途徑，並加深家長及學生對職業教育和資歷架構的認識。
- (2) **改革應用學習「二」進「三」，提升專業技能及就業認受性：**在現時兩年制的應用學習課程之上，增設一年選修的實習課程，內容包括認識職場環境和體驗職場運作，以提升應用學習課程的相關職業認受性。此外，長遠應讓所有應用學習課程與資歷架構第三級掛鉤，加強學生、家長和僱主對課程的信心。
- (3) **改進應用學習的參照評級，加強修讀誘因及升學上角色：**目前應用學習科目在中學文憑試中最高的評級為第三級（由 2018 年開始最高的評級為第四級），對報讀大學課程未必有很大幫助。改進應用學習科目的參照評級，讓評級與其他選修科看齊。此外，政府亦需與院校合作，讓大專院校可優先取錄曾修讀相關應用學習科目的學生，甚至豁免該科的優異生修讀相關單元，從而提高應用學習科目在升學方面的認受性。
- (4) **完善大專學分互認機制，促進青少年取得專業知識與實務技能：**在大專院校學分轉換制度下設立平台，讓學術導向學生可選修以實務為本的職業導向單元，職業課程學生亦可選修學術導向單元，藉此提升職業教育的認受性，並協助修讀不同課程的大專生兼備學術知識和實務技能。
- (5) **確立過往資歷為大專入學資格，增加銜接高等教育的機會：**將現行資歷架構下的「過往資歷認可」機制，推展至更多行業，並由現時資歷認可級別最高只達第四級（即高級文憑及副學士學歷），提升至第五級（即學位學歷）。推動大專院校確立以認可的工作資歷為入學資格，並提供一定學額，讓具備工作資歷的青年有銜接高等教育的機會，以改善職前學歷競逐的現象。

2.7 完善大專/大學資助，增加大學學額，令所有學生有機會接受大學教育

現時公帑資助學額在過去 20 年來一直處於極低水平，政府應改變專上教育發展方向，動用公共資源大量增加大學資助學額，由現時佔 17 至 20 歲人口的 18% 最少增加至 30%，確保所有學業成績符合升讀大學的學生，亦能獲得公帑資助入讀大學的機會，當中亦包括循副學士途徑升讀大學的學生，確保他們不需要自費背負財務重擔。長遠目標是人人可讀大學，此舉不僅有助減少中小學的學位競爭，亦提升本港勞動人口的教育水平及競爭力，更能體現本港社會對下一代接受教育權利的承擔，讓每個市民不論貧富皆有接受大學教育的機會。

- 應增加大學資助學額，由現時的 15,000 個，增加至每年 25,000 個，長遠而言需確保所有考獲入讀大學最低資格的學生，獲得入讀大學資助學額的機會。
- 應加快增加受教資會資助院校的學士學位課程高年級收生學額的進度，由 2015/16 年度增加 1,000 個至 2018/19 學年的每年 5,000 個的進度，加快至 2017/18 年完成，讓更多青少年能夠及早受惠。
- 應擴闊「指定專業／界別課程資助計劃」的資助名額，由現時僅 3,000 個，增加

³⁹ 智經研究中心(2017 年 9 月)「職業專才 築夢未來」研究報告
http://www.bauhinia.org/assets/document/Full%20Report_20170905_CHT.pdf

至 10,000 個，容讓學生有更多學科的選擇，而非僅僅從經濟發展考慮資助方向。

- 應增加「專上學生資助計劃」的應繳的學費助學金上限為 100,000 港元，並於每年參考各大專院校的自資學士課程費用以檢討和調整資助上限，減輕青少年的進修開支，避免未畢業已被迫背負沉重債務。
- 將現時在非資助院校修讀自資學士學位課程及副學士的學生提供學券資助，預期最少有 10,000 名學生受惠。
- 未有為接受專上教育全日制學生提供生活津貼而非借貸，並將他們納入在職家庭津貼及綜援的受助人，向他們發放在職家庭津貼下的兒童津貼，及綜援下的基本金額。
- 將基礎文憑課程納入資助教育的一部份，基礎文憑課程屬高中教育一部份，政府應該將其納入資助教育的範圍，鼓勵成績未符入學資格，又希望繼續學業的青少年學習進修，同樣避免因經濟困難而放棄進修機會，局限青少年的發展。
- 應考慮通知各大專院校，從改善行政程序上著手，延後收取留位費的時間，或調低留位費金額(例如:300 元至 500 元)，容讓學生有更多選擇。
- 綜援及低收入在職家庭津貼應涵蓋大專及大學貧窮學生

2.8 改善有特殊學習需要的學前兒童服務的建議

- 利用關愛基金提供先導計劃，將「社會福利署 - 為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼項目」和「到校學前康復服務試驗計劃」的受惠對象擴展至 6-12 歲的學齡有特殊教育需要兒童
- 訂立指引，根據 SEN 的種類，列明「學習支援津貼」不同支援層級相對應的服務，確保層級資助以個人為本
- 為改善「學習支援津貼」下外購服務的質素，政府設立一個核准及服務認證的機制，並規定學校必須向已獲取認證的機構購買服務
- 增強社區家長支援，安排 SEN 統籌主任個案跟進處於支援層級第二層和第三層的兒童，減輕家長的照顧壓力，為基層家庭提供免費或資助服務
- 縮短評估時間，懷疑個案經教育心理學家評估到完成評估報告的時間縮短至 3 個月內，或利用關愛基金提供先導計劃或向輪候評估的低收入個案發放津貼，可到私營兒科醫生/心理學家購買專業評估服務
- 利用關愛基金提供先導計劃，提供津貼，協助輪候兒童精神科的 SEN 兒童接受私人心理學家服務
- 利用關愛基金提供先導計劃，提供津貼予 SEN 兒童在外參加興趣班和功課輔導班，發展各項潛能。

2.9 強化家長支援

- 提供更多的家長教育和支援，例如：教授家長關於特殊教育需要的知識、管教方法、溝通模式、設立家長互助小組、定期舉行家長講座等。

- 設立**個案管理制度**，每名有特殊教育兒童由一名非為校內教師的個案主任跟進學習進度、轉介接受合適服務、及與家長保持聯絡，提供長期支援。
- 提供**多元化的經濟支援**，可參考英國政府為推行融合教育而設的基金，例如：特殊教育需要標準基金、社會融合標準基金、校外活動基金、學校啟動基金、額外教育獎勵，為免申請繁複，建議設立**一站式綜合援助基金**，便利申請人，援助內容包括以上各建議基金的範圍，並交由學生資助辦事處或其他合適部門一併處理申請。
- 將有特殊學習需要學童作為申請公屋體恤安置的申請考慮資格，給予清晰的酌情指引和擴展可推薦的專業人士，例如兒童智力測驗中心或其他教育心理學家。

3. 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦

社會福利－近7萬名兒童領取綜援，政府於1999年及2003年大幅削減綜援超過三成，過去數年通脹高企，只加不足一成

每15名兒童中有1位領取綜援

統計資料顯示，2016年全港有1,014,500名18歲以下的兒童，當中229,600人兒童生活在貧窮線下，兒童貧窮率(22.6%)，其中68,343名(2016年12月)18歲以下的兒童領取綜援，領取綜援的兒童比率為6.7%，換言之，本港約每15名兒童之中，便有一名領取綜援。[過去數年，領取綜援的兒童人數(18歲以下人士)有所下跌，領取兒童人數由2009年119,336人(當年全港18歲以下人口為1,096,500人)(10.2%)逐步下跌至2016年的68,343人(當年全港18歲以下人口為)(%)](參見下表)。

為針對綜援學童的學習需要，2013/14 年度、2014/15 年度的財政預算案宣佈向領取綜援的家庭發放額外一個月的基本金額，並於 2015/16 年度增加綜援基本金額兩個月(俗稱「三糧」)、以及於 2016/17 年度及 2017/18 年度的財政預算案宣佈向領取綜援的家庭發放額外一個月的基本金額。此外，社會福利署亦於 2013 年、2014、2015 年、2016 年 2 月及 2017 年 2 月按通脹調整綜援金額，惟當局卻未有檢討各項基本金額或恢復各項特別津貼，加上百物通漲，綜援加幅滯後，漠視赤貧兒童生活困苦。

近年本港經濟發展理想，雖然中上層勞工工資略有增加，惟基層勞工大多處理低收入及就業不足境況，近7萬名貧窮兒童要依靠綜援維生，但政府再三削減綜援，損害這些兒童的身心發展機會。於1999年按家庭人數削減家庭綜援標準金額10%至20%，並取消特別津貼(包括:電話費、補牙、眼鏡、長期補助金、搬遷津貼、按金)，影響重大，例如:令有些家庭因沒有按金及搬遷費而不能搬往較好居住環境或入住公屋，要繼續蝸居板房，家裏沒有電話與人溝通，近視沒有錢配眼鏡。

2003年6月1日再削減標準金額11.1%，租金津貼15.8%，單親補助金及學生膳食津貼11.1%，學習津貼7.7%，嚴重影響兒童生活，例如:書簿費不足⁴⁰，一半家庭要倒貼租金，營養不良、未能參與課外活動等⁴¹，令生活質素更差。綜援遠低貧窮線31%，社會並出現兒童拾紙皮報紙以幫補生計現象。

⁴⁰ 香港社區組織協會 兒童權利關注會 (2004 年 8 月) 兒童暑期活動及學習開支問題調查
www.soco.org.hk/publication/publication_index.htm#4

⁴¹ 香港社區組織協會 兒童權利關注會 (2004 年 1 月) 貧窮兒童研究系列(三): 綜援兒童生活狀況研究報告
http://www.soco.org.hk/publication/publication_index.htm#four

根據區議會分區劃分的人均每月住戶入息(不包括外籍家庭傭工的入息及人數)少於全港所有家庭住戶人均每月住戶入息(不包括外籍家庭傭工的入息及人數)中位數的一半的家庭住戶內的18歲以下的兒童人口及18歲以下兒童貧窮率 (2014年至2016年)

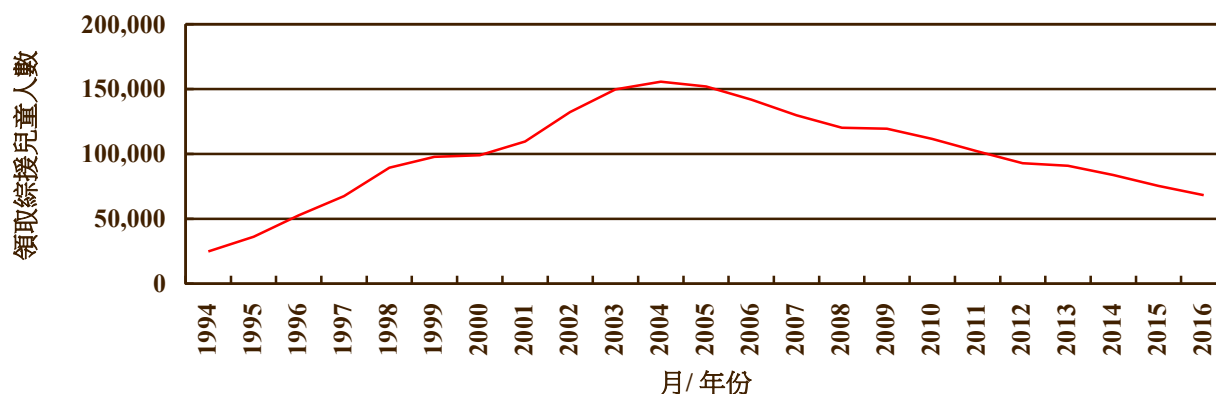
地區	18歲以下 兒童人口 (2014年)	18歲以下 兒童貧窮 人口 (2014年)	18歲以下 兒童貧窮 率(%) (2014年)	18歲以下 兒童人口 (2015年)	18歲以下 兒童貧窮 人口 (2015年)	18歲以下 兒童貧窮 率(%) (2015年)	18歲以下 兒童人口 (2016年)	18歲以下 兒童貧窮 人口 (2016年)	18歲以下 兒童貧窮 率(%) (2016年)
中西區	34,500	3,400	9.9%	38,400	4,000	10.4%	29,600	3,200	10.8%
灣仔	19,700	2,200	11.2%	20,100	2,300	11.4%	21,500	2,100	9.8%
東區	75,100	14,200	18.9%	73,200	11,900	16.3%	73,600	11,200	15.2%
南區	37,000	5,700	15.4%	35,200	6,200	17.6%	37,400	5,100	13.6%
油尖旺	48,700	10,500	21.6%	50,900	12,000	23.6%	44,300	8,200	18.5%
深水埗	57,100	19,300	33.8%	56,400	18,100	32.1%	56,900	17,400	30.6%
九龍城	58,600	11,200	19.1%	57,900	11,900	20.6%	59,100	11,000	18.6%
黃大仙	54,300	17,000	31.3%	53,400	16,600	31.1%	55,300	15,000	27.1%
觀塘	90,700	27,600	30.4%	91,400	29,100	31.8%	93,300	29,800	31.9%
葵青	67,500	23,700	35.1%	70,000	24,400	34.9%	73,900	23,500	31.8%
荃灣	46,600	8,900	19.1%	46,600	9,000	19.3%	43,900	7,300	16.6%
屯門	69,300	17,500	25.3%	69,800	16,100	23.1%	66,800	15,100	22.6%
元朗	94,500	28,400	30.1%	93,600	30,600	32.7%	89,100	26,300	29.5%
北區	44,700	14,500	32.4%	47,900	11,900	24.8%	48,300	13,800	28.6%
大埔	38,000	7,800	20.5%	39,800	7,900	19.8%	43,000	8,500	19.8%
沙田	86,800	17,400	20.0%	88,200	17,700	20.1%	91,900	18,600	20.2%
西貢	68,000	10,700	15.7%	66,900	9,500	14.2%	64,400	9,300	14.4%
離島	26,100	6,200	23.8%	26,600	7,600	28.6%	22,400	4,100	18.3%
總計	1,016,900	246,000	24.2%	1,026,400	246,900	24.1%	1,014,500	229,600	22.6%

1993年至2016年領取綜援兒童(即15歲以下或15至21歲並領取兒童標準金額)的人數

年份	綜援兒童數目	總申領綜援人數	兒童佔總申領綜援人數百分比	綜援兒童佔總兒童人口百分比	全港兒童人口(18歲以下)
1993年	20,900	107,900	19.37%	不詳	不詳
1994年	25,000	131,400	19.03%	1.7%	1,437,700
1995年	36,200	168,900	21.43%	2.5%	1,445,600
1996年	52,800	223,200	23.66%	3.6%	1,473,800
1997年	67,600	277,000	24.40%	4.6%	1,456,000
1998年	89,300	333,000	26.82%	6.2%	1,440,900
1999年	97,900	363,600	26.93%	6.8%	1,432,200
2000年	98,969	365,185	27.10%	7.1%	1,401,800
2001年	109,593	397,468	27.57%	8.0%	1,361,600
2002年	132,232	466,868	28.32%	9.8%	1,353,300
2003年	149,667	522,456	28.65%	11.3%	1,328,700
2004年	155,766	542,017	28.74%	11.9%	1,303,700
2005年	151,865	539,963	28.13%	11.9%	1,274,200
2006年	141,962	521,611	27.22%	11.8%	1,207,315
2007年	129,782	496,922	26.12%	11.0%	1,176,900
2008年	120,265	475,625	25.29%	10.4%	1,157,500
2009年	119,336	482,001	24.76%	10.6%	1,120,800
2010年	111,472	466,066	23.92%	10.2%	1,096,500
2011年	102,092	443,322	23.03%	9.5%	1,073,500
2012年	92,883	418,768	22.18%	8.8%	1,053,800
2013年	90,772	394,907	22.99%	8.8%	1,027,300
2014年	83,805	381,307	21.98%	8.2%	1,016,900
2015年	78,258	364,846	21.45%	7.6%	1,026,400
2016年	68,343	348,431	19.61%	6.7%	1,014,500

資料來源：社會福利署(2017年7月)

1993年至2016年領取綜援的兒童(即15歲以下或15至21歲並領取兒童標準金額)人數



值得注意的是，綜援兒童身處單親家庭、低收入及失業個案類別的比例亦不斷上升(見下表)：

1993年至2016年領取兒童標準金額的受助人按個案類別劃分的百分比

年/月	年老	永久性殘疾	健康欠佳	單親家庭	低收入	失業	其他	合計
1993年/12月	5.5%	5.7%	16.1%	54.1%	6.9%	4.6%	7.3%	100.0%
1998年/12月	6.2%	2.7%	8.3%	48.7%	12.8%	15.9%	5.5%	100.0%
2003年/12月	9.2%	3.2%	9.0%	36.4%	14.1%	25.1%	3.1%	100.0%
2005年/12月	9.5%	3.2%	8.5%	37.1%	18.2%	19.5%	3.9%	100.0%
2006年/12月	9.7%	3.3%	8.5%	37.4%	19.0%	17.6%	4.5%	100.0%
2007年/12月	9.6%	3.2%	8.6%	38.4%	19.0%	16.0%	5.0%	100.0%
2008年/12月	10.0%	3.3%	8.7%	38.8%	19.0%	14.9%	5.3%	100.0%
2009年/12月	9.6%	3.5%	8.4%	39.2%	18.1%	15.3%	5.8%	100.0%
2010年/12月	9.3%	3.4%	8.4%	39.4%	17.8%	15.0%	8.4%	100.0%
2011年/12月	10.3%	3.5%	8.5%	44.5%	13.0%	12.1%	8.2%	100.0%
2012年/12月	10.6%	3.5%	8.6%	45.7%	11.5%	11.3%	8.8%	100.0%
2013年/12月	10.6%	3.6%	8.9%	47.0%	10.7%	10.0%	9.1%	100.0%
2014年/12月	9.5%	3.6%	9.1%	48.3%	12.7%	5.9%	5.9%	100.0%
2015年/12月	9.4%	3.6%	9.4%	50.2%	11.4%	5.7%	5.7%	100.0%
2016年/12月	9.5%	3.7%	9.7%	51.4%	10.1%	5.9%	5.9%	100.0%

資料來源：社會福利署(2017年7月)

社署曾於1996年委托社會保障專家麥法新制訂綜援水平，但多次綜援削減均不以1996年所定的綜援水平為準，1999年以人多少用錢為準則削減三人或以上的綜援，2003年以「社會保障綜援實際物價指數」(社援指數)代替「社會保障綜援預測物價指數」作準則，以上年的指數計算下年生活，未能切合家庭生活需要，而社援指數所包含項目狹窄，以綜援戶的開支模式作調整，綜援戶在削減後的開支受扭曲，難以反映實際開支需要。但社署以此為準則，表示社援指數只升0.2%，2006年亦只增加綜援金額1.2%，2008年2月1日、2008年8月1日、2009年2月1日、2012年2月1日、2013年2月1日、2014年2月1日、2015年2月1日、2016年2月1日分別增加綜援標準金額2.8%、4.4%、4.7%、5.2%、4.0%、4.1%、4.7%及5.8%，然而，綜援金額仍追不上通漲水平、漠視社援指數水平有問題及綜援人士的困苦。

另外，綜援以今年物價平均升幅當為下年的加幅指標，一方面低估升幅，另一方面，亦令綜援調整往往落後於通脹，未能及時為綜援人士解困，令綜援人士生活百上加斤。雖然政府調整「綜援基本金額」，但自2003年削減「租金津貼上限」後至今只按甲類消費物價指數租金指數部份調整，截至2016年12月，全港居於私樓的綜援戶個案數目為28,930個，當中有16,293宗個案其每月實際租金均高於租金津貼最高金額，佔所有私樓綜援個案的一半以上(56.3%)。另外，若連同公屋超租綜援戶計算(共3,536宗)，身處超租家庭的綜援兒童(18歲以下)更多達2萬人(2016年12月)。綜援戶的生活愈來愈困難，領取綜援的家庭及兒童自然亦受到影

此外，縱使社署亦於2009年、2010年、2011年、2012年、2013年、2014年、2016年及2017年分別向綜援受助人發放額外的1個月標準金額及傷殘津貼，並於2015年發放額外的2個月標準金額及傷殘津貼惟僅屬一次性津助，根本無助長遠解決問題。現時綜援在貧窮、失業及工資低惡化的情況，在過百萬的貧窮人口中，當中有348,431人(2016年12月)領取綜援，當中大部份是最無助的老幼傷殘，政府卻削減對他們的援助，同時，政府竟豁免15億遺產稅，這足以支付2003年綜援削減金額，令老弱傷殘有生活尊嚴，孩子們不用街頭拾荒，可專心學習，如今通漲高企，不檢討綜援增減準則，依不合理準則加幾元也聲稱多了，可見政府涼薄及官僚。

關愛基金一次性租金津貼 私樓綜援戶支援不足

關愛基金於2011年10月及2013年9月推行為租住私人樓宇的綜援住戶提供津貼，目的是為租住私人樓宇而所付租金高於綜援計劃下租金津貼最高金額的綜援住戶提供一筆過津貼，以紓緩他們在週期性租金上升時所面對的經濟壓力。繼2011年，2013、2014、2015及2016年，五度發放有關津貼，每個合資格的一人綜援住戶及二人或以上綜援住戶分別可獲發一筆過2,000元及4,000元的津貼。然而，基金僅為居於私人樓宇的綜援住戶提供一次性的津貼，協助僅為有限及不足，並未有處理私樓租金高昂的問題。再者，有關計劃在2017年並未有推行。直至2017年10月，行政長官才再次在施政報告提早邀請關愛基金推行一次性的津貼。

2017年11月，政府透過關愛基金再度推行及調整「為租住私人樓宇的綜合社會保障援助住戶提供津貼」，為租住於私人樓宇而所付租金高於綜援租金津貼最高金額的綜援住戶，提供一次過津貼，以紓緩他們在週期性租金上升時所面對的經濟壓力，計劃為期2年，預計每年約有15,000多戶受助家庭受惠。⁴³

⁴² 立法會《財務委員會 審核二零一六至一七年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-2-cl.docx)文件。答覆編號：

LWB(WW)0406 (第 893 頁) <http://www.lwb.gov.hk/chi/legco/lwb-ww-c-2016.pdf>

⁴³ 在新計劃下，津貼額由原來2,000元（一人住戶）或4,000元（二人或以上住戶）的一次過津貼，改為向合資格綜援住戶按月計算津貼金額，以有關綜援住戶超租金額的50%，或適用於有關住戶的租金津貼最高金額的15%作為每月津貼金額，以較低者為準，有關津貼將會每年一次過發放。方案於2018年最高津貼額載於下表：

合資格家庭成員人數	現時租金津貼每月最高金額	經調整的方案下每年最高津貼額
1	1,810元	每年3,264元 (1,810元x15%=272元x12月)
2	3,640元	每年6,552元 (3,640元x15%=546元x12月)
3	4,755元	每年8,556元 (4,755元x15%=713元x12月)
4	5,060元	每年9,108元 (5,060元x15%=759元x12月)
5	5,075元	每年9,132元 (5,075元x15%=761元x12月)
6或以上	6,340元	每年11,412元 (6,340元x15%=951元x12月)

兒童匱乏問題嚴重 綜援未能照顧基層兒童基本生活需要

此外，綜援雖作為生活安全網，惟卻未能照顧貧窮兒童基本生活所需，甚至令貧窮孩子愈來愈不快樂。香港嶺南大學、香港城市大學、香港中文大學、新南威爾斯大學、布里斯托大學及英國約克大學合作，於2014年6月至2015年8月期間，從2,800戶家庭中隨機抽取近800名年齡介乎10至17歲在學兒童，進行焦點小組及面對面住戶問卷調查，受訪者亦須羅列其認為生活中不可缺的必需品。

研究發現，在學童羅列的21項生活必需品中，多達14個項目是受訪者認為「匱乏」但「希望擁有」的，包括「與家人或朋友參與餘暇活動」及「有一個合適的溫習或做功課的地點」，分別佔23%及14%人；另有18%受訪者表示未能負擔與朋友外出用膳；更有超過20%受訪者表示無法為將來作任何儲蓄。研究顯示，兒童匱乏的項目愈多，對整體生活愈不滿意，例如對生活感不滿的學童當中，匱乏5項物品或以上的學童較匱乏一項物品的學童多出一成二人，反映兒童匱乏對於香港兒童整體生活滿意度呈負面影響。此外，兒童對生活滿意度隨着學童年齡增長而下降。⁴⁴為此，研究的學者促請政府當局不僅從財政角度評估貧窮人口，更應同時檢視各項與兒童相關政策，強化弱勢兒童的社會轉移制度（social transfer system），優先為基層兒童提供財政和社區支援；避免貧窮兒童陷於兒童物質匱乏(child deprivation)的境況。

專員建議：

3.1 重新釐定最低生活水平並按預測通脹率調整

現行標準金額並未有按政府早年訂出「基本需要」的標準作出調整，特別是三人以上的家庭成員類別。因此，當局需重新釐定「最低生活水平」的指標。此外，每年按實際價格調查綜援標準金額，在通漲時期令原有購買力滯後，相反，若採用按預測通脹率調整社會保障援助金額，則可避免以上情況。

3.2 提升綜援水平及恢復綜援特別津貼金額

當局應按社會發展水平，從新制定綜援水平作為增減標準，避免受助的家庭及兒童的生活水平與社會脫節。現時本港經濟已見改善，通漲亦已持續浮現，政府應儘快恢復1999年及2003年削減綜援金額，恢復各項特別津貼(例如：電話費、補牙、眼鏡、長期補助金、搬遷津貼、按金等)，同時提高家長工作的豁免入息限額，改善受助家庭的經濟環境。

⁴⁴調查：物質愈匱乏兒童生活滿意度愈低學者倡制訂跨界別政策(星島日報)(2016年12月8日)F01版
<http://www.stheadline.com/inews-content.php?cat=a&nid=166922>

3.3 檢討私樓綜援租金津貼金額

綜援作為社會安全網，為弱勢社群提供最基本需要，必須保障受助人獲得最低生活保障。為此，特區政府應維持綜援租金津貼上限可應付九成私樓綜援戶的租金開支為目標，以配合綜援作為生活安全網的社會功能。當局應檢討綜援租金津貼制度，並以每年一次訂定私樓綜援租金津貼上限，以確保租津助金額能應付實際津金開支，確保受助人不需要自行補貼租金。在調整機制方面，由於現時主要參考甲類消費物價指數私樓租金開支作出調整，該住戶組群月收入介乎\$5,500-\$24,499，與綜援戶每月獲發綜援金額截然不同，甲類消費物價指數實不宜作為調整基礎(特別是申領綜援的單身人士，其每月綜援租金只能租住床位或閣仔等供應有限的居所，在求過於供下，租金易升難跌；再者，租住單位需要與市場中非綜援單身人士截然不同)為此，當局應另行訂立社援指數私樓租金指數，作為津助金額參考指標。當局更可考慮按照各區私樓租金，訂出各區綜援租金津貼上限。

此外，當局亦應恢復早年預測性通漲的金額，而非按照已過去的通漲率作調整指標，避免租金津貼上限的金額滯後，令受助人未能應付市場實際租金的升幅。以即時紓緩私樓綜援受助人的經濟負擔。此外，當局應立即檢討綜援租金津貼制度，確保居住私樓的綜援受助人不需要自行補貼租金，並考慮重設租金管制，管制私樓租金避免業主大幅加租，加重居民生活負擔。

3.4 為不同年齡的綜援兒童分層提供基本金額

兒童基本金額並未有因應不同年齡的受助兒童的成長及學習需要作相應調整。由於不同年齡及就讀各年級的學童在學習開支及成長需要均各異，為此，社署應針對不同年齡的受助兒童的需要相應調整基本金額，或在兒童基本金額以外，設立例如：奶粉券、學習券、兒童津貼等補助金，確保貧困家庭兒童獲得最基本的成長所需。

3.5 增加及擴闊綜援學習津貼

此外，政府亦應增加領取綜援學習津貼的金額及擴闊津貼金額涵蓋的範圍，包括：課外活動及補習費等，確保貧窮兒童獲得平等發展機會。

4. 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長

健康對於每一名兒童均非常重要，完善的醫療體系及公共醫療服務亦有助改善貧病兒童的健康。然而，現時政府提供的醫療服務極為不足，亦未有從兒童的角度考慮。貧窮家庭由於沒有經濟能力負擔昂貴醫療費用，子女患病時大多向全港各區的普通科門診求醫，求診人次逐年上升，然而，公立醫療普通科及專科的輪候時間均十分長，服務未能配合社會大眾及貧窮家庭的需要。

貧窮人口上升，有必要檢討兒童健康及醫療服務

1990年12月香港政府在「基層健康服務工作小組報告書」中以社會日漸富裕，公營醫療服務日漸完善為由，將兒童健康及醫療服務由以往健康及醫療並重的學童保健計劃轉為以健康服務為主的學生健康服務，兒童醫療需要由兒童自行往公營或私營診所處理，十多年後，今日香港，貧富懸殊，超過133萬人(2014年)生活在貧窮線下，其中包括近25萬貧窮兒童，貧窮家庭患病時只能選擇公營醫療機構，或甚至不求醫，兒童的健康狀況令人憂慮。政府實在有必要檢討兒童健康及醫療服務。

政府於2017年行政長官施政報告中，詳細說明加強基層醫療發展，當中包括：

- 成立基層醫療發展督導委員會，全面檢視現時基層醫療服務的規劃，透過地區醫、社合作模式提供社區醫療服務。計劃於兩年內於葵青區設立嶄新運作模式的地區康健中心。
- 增加醫院管理局經常撥款，改善公營醫療服務和設施。增加醫療人手，增設護士診所，以跨專業團隊發揮更大效用。
- 透過跨界別、跨專業協作推動社區健康，擴大「智友醫社同行計劃」的服務並常規化。根據「醫教社同心協作先導計劃」的成效檢討結果，為有精神健康需要的學生提供適切的支援服務。
- 有效地持續應對人口增長和高齡化衍生的人手和服務需求。

然而，建議均未有針對性地研究如何改善處理貧窮家庭兒童適時接受醫療服務的問題。

現存公營醫療服務的問題

香港公營醫療服務奉行全民性的醫療服務，有經濟能力的市民可選擇接受私營醫療，但任何香港市民均可前往公營醫療系統(包括：門診、急症室、專科醫療等)接受醫療服務。面對人口老齡化及醫療科技不斷進步，市民對醫療服務的需求亦有增無減。有經濟能力人士固然可選擇私家醫療，惟對於基層及貧窮家庭，當不幸患病而需要醫療診治時，最終只能選擇費用廉宜的公營醫療服務。然而，礙於特區政府多年來奉行大市場、小政府的公共理財哲學，導致公營醫療服務的財政投入、醫護人手，乃至設施均遠遠趕不上社會的實際需求。

醫療財政資源投入不足

首先，以本年(2016/17 年度)財政預算案為例，特區政府仍未有適時相應增加公共醫療開支。現時本港醫療開支僅佔本地生產總值約 5.4%，遠低於經濟合作暨發展組織(OECD)的 9.3%(2011)。此外，2015/16 年度的人均公共醫療開支亦僅為 7,538 元，遠低於經濟合作暨發展組織(OECD)的 18,921 元(2011)。

雖然 2016/17 年度財政預算案指出來年在醫療衛生的經常性開支近 573 億元(佔政府經常開支 16.5%)，較去年增加僅 8 億元⁴⁵，相比 2015/16 年度的修訂預算，實質增長亦只有 1.2%，增幅如去年仍屬各項政策範疇中最低的一項⁴⁶。此外，當局在 2016/17 年度預算向醫管局提供的經常撥款 516 億元，較 2015/16 修訂預算增加不足 1 億元，增幅僅 0.1%。

2017 年施政報告中，行政長官宣佈引進新安排，承諾會每三年為一周期，按照人口增長比例和人口結構的變動，逐步遞增給醫管局的經常撥款，讓醫管局能更有效地持續應對人口增長和高齡化衍生的人手和服務需求。此安排雖有助增加醫療財政資源，惟仍未有將公共醫療開支增加至佔政府經常開支 20%(現行約為 16.5%至 17%)，導致協助財務資源非常緊張。

醫護人手不足

除公共財政投入外，本港醫護人手亦非常緊張。以國際標準為例，已發展國家的醫生人數水平，應為每 1,000 人口約有 3 名醫生；然而，本港醫生人手全港每 1,000 人口中不足 1.9 名醫生。再者，在全港 13,000 多名醫生中，當中更只有四成多(即 5,600 多名)於公立醫院任職，惟這些公營醫生卻要照顧全港近 9 成的住院病人，每名公營醫生要守護 1,250 名市民的健康(即公立醫生與人口比例為 0.8 對 1,000)，可見公營醫護人手極為不足，情況非常嚴峻。

更甚者，政府未有預視人口老齡化帶來的新增醫療服務需要，相反，政府於 2003 年起削減醫科生數目，直至 2009 年才逐步增加。在醫科畢業人數不足及新服務人手需求增加，2015 年共缺少 360 名醫生，2016 年更會缺少 400 名醫生。雖然情況於 2016 年後開始改善，但直至 2020 年仍欠缺 330 名醫生。可見缺乏長遠醫護人手規劃下，對市民福祉造成莫大損害。

醫療設施不足

除醫護人手不足外，醫療設施硬件亦遠趕不上需求。根據規劃署在 2015 年 10 月修訂的《香港規劃標準與準則》中列明，每 1,000 人應設 5.5 張病床(包括公立

⁴⁵ 2016/17 年度財政預算案 第 129 段 <http://www.budget.gov.hk/2016/chi/budget35.html>

⁴⁶ 2016/17 年度財政預算案演詞 附錄 B http://www.budget.gov.hk/2016/chi/pdf/c_appendices_b.pdf

及私立醫院各類型病床)⁴⁷。以 2014 年為例，現時社會對病床的需求約 4 萬張(40,150 張病床)(以香港約 730 萬人口計算)，然而，現有病床卻不足 32,000 張，即欠約 8,600 多張病床。

雖然 2016/17 年度財政預算案宣佈政府會預留 2,000 億元，在未來十年增加 5,000 張病床，惟假設 10 年後(2025 年)人口增長至約 770 萬，按規劃標準應有 42,350 張病床，假設同期增加 1,000 多張私家醫院病床，預計屆時(2025 年)全港病床供應差額仍多達 4,800 多張。

年份	2014 年	2025 年(10 年後)
全港病床需求/張	40,150	42,350
全港病床數目/張	31,537	37,537
公營病床數目/張	27,631	32,631(+5,000)
私營病床數目/張	3,906	4,906(+1,000)
(供應差)不足病床數目/張	8,613	4,813

兒童健康及醫療服務未見改善

早於上世紀九十年代(1990年12月)，香港政府在「基層健康服務工作小組報告書」中以社會日漸富裕，公營醫療服務日漸完善為由，將兒童健康及醫療服務由以往健康及醫療並重的學童保健計劃轉為以健康服務為主的學生健康服務，兒童醫療需要由兒童自行往公營或私營診所處理。因此，現行的兒童健康及醫療服務由以往健康及醫療並重的「學童保健計劃」轉為以健康服務為主的學生健康服務，兒童醫療需要由兒童自行往公營或私營診所處理；貧窮家庭患病時只能選擇公營醫療機構，或甚至因服務求過於供而延醫或甚不求醫，不少兒童投訴求醫困難，情況令人憂慮。政府實在有必要檢討兒童健康及醫療服務。

此外，雖然特區政府自2010年提出計劃籌備在啟德發展區設立多方合作的兒童專科中心，預期中心設有四百多張病床，並致力縮短兒童及青少年精神健康評估和診症服務的輪候時間。然而，有關計劃未能解決即時兒童的醫療需要。再者，醫療開支並未按社會需要發展調整，令公共醫療服務質素大受影響，輪候時間有增無減，未有任何即時性計劃，無承諾提供任何兒童醫療券，未有施行學童保健計劃，導致貧病兒童得不到適切醫療服務。

為進一步了解貧窮兒童使用醫療服務的情況，香港社區組織協會於2016年2月至6月進行調查⁴⁸，調查共訪問169名來自貧窮家庭的兒童，並比較同類型問題與2009年的情況，發現問題如下：

⁴⁷ 香港特別行政區政府規劃署 香港規劃標準與準則 (2016 年 6 月) 第三章: 社區設施

http://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/ch3/ch3_text.htm#3

⁴⁸ 香港社區組織協會 兒童權利關注會 貧窮兒童健康及使用醫療服務調查報告發佈會(2016 年 7 月 31

日) www.soco.org.hk/publication/private_housing/child_health_survey_2016_7.doc

醫療服務不善，兒童患病不求醫增

是次調查顯示，相對於 2009 年類似調查，受訪貧窮兒童的健康狀況普遍多些病(例如:傷風/感冒、專注力不集中、學習障礙、病癥如發燒、牙痛、頭痛、頭暈等)，同時在接受治療上面對更大的經濟困難。2016 年調查發現，兒童患病時不求診(20.5%)或自行購藥了事(52.4%)，高於 2009 年(9.3%及 50.5%)；近八成(76.3%)表示由於輪候公立醫療服務時間過長/約不到，反映貧窮家庭由經濟困難，原來賴以治療的公營醫療服務存有極大問題，間接迫使貧窮家庭「不求醫」、或甚「自己醫自己」。

公營門診、急症、專科預約及輪候時間長且難，貧童延遲治療，病情加重

調查顯示超過一半受訪兒童(51.8%)輪候公營普通門診需時1小時以上，輪候門診治療平均長達近2小時，急症室平均輪流達3個多小時，最長更達5小時；此外，貧窮兒童輪候各項專科需時長達6至30個月不等；四成受訪兒童表示因延誤治療令病情惡化，損害兒童健康。縱使受訪兒童普遍(88.2%)認為接受完善醫療服務是兒童權利，但此權利卻未能體現。

醫管局自2006年10月在全港推行公立普通科門診電話預約服務，但各區使用醫療服務的市民人數極多，預約服務遠低於社區需求。不少貧窮家庭表示，若兒童生病，他們往往要花上好幾個小時、甚至整天打電話預約也打不通。雖然有些家長希望可排隊輪候，但醫管局卻以避免有輪候人龍重新出現為由而拒絕重設排隊預約制度。然而，問題的關鍵是當局應增加輪候籌數及名額，讓所有求診的貧窮家庭獲得適切的治療。雖然在2017/18及2019/20年度，醫管局計劃把轄下普通科門診診所（包括晚間診所及假期診所）的診症名額逐步增加逾44,000個，惟名額增加數量僅屬杯水車薪，難以應付市民大眾龐大的醫療服務需求。

公立醫院專科及普通科門診服務各年度求診人次

財政年度	求診人次(較前一年的升幅)	
	專科門診	普通科門診
2000/01	5,775,448	6,566,970
2001/02	5,943,653(+2.9%)	6,462,599(-1.6%)
2002/03	6,078,683(+2.3%)	6,632,364(+2.6%)
2003/04	5,486,710(-9.7%)	5,323,330(-19.7%)
2004/05	5,833,849(+6.3%)	5,302,779(-0.4%)
2005/06	5,839,664(+0.01%)	5,179,203(-2.3%)
2006/07	5,810,020(-0.5%)	4,842,247(-6.5%)
2007/08	5,776,233(-0.5%)	4,799,472(-0.9%)
2008/09	6,070,631(+5.1%)	4,968,586(+3.5%)
2009/10	6,392,410(+5.3%)	4,700,543(-0.5%)

2010/2011	6,630,190(+3.7%)	4,979,754(+5.9%)
2011/2012	6,731,155(+1.5%)	5,316,486(+6.7%)
2012/2013	6,885,455(+2.3%)	5,633,407(+6.0%)
2013/2014	7,040,833(+2.3%)	5,813,706(+3.2%)
2014/2015	7,191,780(+2.1%)	5,905,262(+1.6%)
2015/2016	7,310,332(+1.6%)	5,984,576(+1.3%)

資料來源:醫院管理局各年年報統計資料(附錄9)
<http://www.ha.org.hk/ho/corpcomm/AR201516/HTML/tc/index.html>

醫管局急症室診症平均輪候時間(分鐘)⁴⁹

	平均輪候時間(分鐘)			平均輪候時間(分鐘)			平均輪候時間(分鐘)	
	分流 4-半 緊急	分流 5-非 緊急		分流 4-半 緊急	分流 5-非 緊急		分流 4-半 緊急	分流 5-非 緊急
2005/06			2009/10			2013/2014		
港島東聯網	50	90	港島東聯網	68	113	港島東聯網	72	113
港島西聯網	67	116	港島西聯網	70	119	港島西聯網	90	155
九龍中聯網	47	80	九龍中聯網	77	104	九龍中聯網	174	207
九龍東聯網	68	113	九龍東聯網	76	114	九龍東聯網	95	146
九龍西聯網	69	78	九龍西聯網	92	101	九龍西聯網	106	109
新界東聯網	52	66	新界東聯網	69	68	新界東聯網	95	81
新界西聯網	69	76	新界西聯網	61	65	新界西聯網	135	142
醫管局整體	61	86	醫管局整體	75	95	醫管局整體	106	124
2006/07			2010/2011			2014/2015		
港島東聯網	58	104	港島東聯網	56	100	港島東聯網	87	128
港島西聯網	76	129	港島西聯網	69	118	港島西聯網	110	177
九龍中聯網	61	92	九龍中聯網	70	106	九龍中聯網	156	183
九龍東聯網	79	126	九龍東聯網	82	145	九龍東聯網	103	158
九龍西聯網	86	96	九龍西聯網	91	110	九龍西聯網	112	107
新界東聯網	53	61	新界東聯網	73	71	新界東聯網	99	82
新界西聯網	100	102	新界西聯網	63	77	新界西聯網	130	139
醫管局整體	73	98	醫管局整體	74	101	醫管局整體	110	127
2007/08			2011/2012			2015/2016		
港島東聯網	53	96	港島東聯網	56	91	港島東聯網	99	140
港島西聯網	79	133	港島西聯網	76	133	港島西聯網	104	165
九龍中聯網	63	98	九龍中聯網	96	130	九龍中聯網	144	183
九龍東聯網	89	132	九龍東聯網	90	158	九龍東聯網	113	166
九龍西聯網	97	117	九龍西聯網	82	100	九龍西聯網	100	103
新界東聯網	57	61	新界東聯網	64	60	新界東聯網	97	82
新界西聯網	80	73	新界西聯網	77	92	新界西聯網	126	139
醫管局整體	75	96	醫管局整體	76	103	醫管局整體	108	129
2008/09			2012/2013			2016/2017		
港島東聯網	56	104	港島東聯網	60	94	港島東聯網	96	138
港島西聯網	72	126	港島西聯網	79	139	港島西聯網	101	174
九龍中聯網	65	101	九龍中聯網	144	177	九龍中聯網	142	181
九龍東聯網	77	124	九龍東聯網	90	148	九龍東聯網	122	174
九龍西聯網	88	108	九龍西聯網	93	106	九龍西聯網	80	89
新界東聯網	54	54	新界東聯網	79	74	新界東聯網	100	84
新界西聯網	50	51	新界西聯網	107	121	新界西聯網	125	140
醫管局整體	66	89	醫管局整體	90	114	醫管局整體	103	126

⁴⁹ 食物及衛生局 2008 年 12 月 17 日、2009 年 5 月 29 日、2010 年 10 月 5 日、2011 年 8 月 31 日、2012 年 3 月 30 日、2013 年 3 月 28 日、2014 年 5 月 2 日、2015 年 8 月 18 日及 2016 年 8 月 3 日回覆香港社區組織協會的查詢，以及新聞公報立法會一題：公立醫院服務病人輪候時間 (2012 年 2 月 8 日)
http://gia.info.gov.hk/general/201202/08/P201202080331_0331_89967.pdf

此外，醫管局各聯網內急症室診症的輪候時間亦逐年延長。以貧窮家庭聚居的九龍西聯網為例，半緊急(分流4)的求診個案平均輪候時間，已由2005/06年的69分鐘，增加至2016/17年的103分鐘，非緊急(分流5)的求診個案平均輪候時間，亦由2005/06年的78分鐘，延長至2016/17年的126分鐘，情況令人憂慮。全港整體急症室診症平均輪候時間為103分鐘(2016/2017)(次緊急)及126分鐘(2016/2017)(非緊急)。

兒童長期病患未能及早醫治

兒童初步發現有長期病，轉往專科門診就醫，普遍需一年輪候時間，在這段時間，兒童需自費到私家醫生就診，嚴重影響生活質素，而且欠支援服務。政府統計處在2014年就長期病患者進行的統計調查顯示，2013年全港約有137.5萬名長期病患者及57.86萬殘疾人士。在57.86萬殘疾人士中，當中約有2.06萬名為十五歲以下人士，佔全港殘疾人士的3.6%。在2.06萬年齡為十五歲以下人士的殘疾人士中，除智障人士外，其餘人士均患有不同類別的殘疾，包括8,800名患有特殊學習困難、8,200名患有注意力不足/過度活躍症、4,900名言語能力有困難、5,200名患有自閉症等。⁵⁰

此外，向公立醫院求診的兒童人次卻不斷增加。在專科門診方面，以約診兒童及青少年科的新症個案為例，截至2016年3月31日，個案輪候時間中位數亦長達2016/2017年的7個星期。然而，當局並未有從兒童的角度考慮增撥資源以紓緩新增的服務需求。

事實上，公共醫療當局提供的專科門診服務輪候時間普遍均十分長，根據醫管局的統計資料，外科的輪候時間中位數長達15個星期，最長輪候時間長達近5年(241個星期)，反映除個別專科外，不少專科門診服務的輪候時間仍未有明顯改善(見下表)⁵¹。當局在針對貧窮兒童方面，沒有任何具體改善措施。門診預約仍然困難、輪候時間極長、兒童及青少年科預約新症輪候時間愈來愈長[5星期(2009/10)→6星期(2010/11)→6星期(2011/12)→7星期(2012/13)→7星期(2013/2014)→7星期(2014/2015)→7星期(2015/2016)→7星期(2016/2017)]，未見改善且日益惡化。奈何當局仍沒有使用公帑立即改善公立醫院及基層醫療服務。

⁵⁰ 政府統計處 第62號專題報告書 殘疾人士及長期病患者 (2014年12月)

<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11301622014XXXXB0100.pdf>

⁵¹ 食物及衛生局 2008年12月17日、2009年5月29日及2010年10月5日、2011年8月31日、2012年3月30日、2013年3月28日及2014年5月2日回覆香港社區組織協會的查詢。

醫院管理局各主要專科預約新症輪候時間(2011/12年度至2016/17年度)

	2011/12年度		2012/13年度		2013/14年度		2014/15年度		2015/16年度		2016/17年度	
	中位數(星期)	第99個百分值(星期)	中位數(星期)	第90個百分值(星期)	中位數(星期)	第90個百分值(星期)	中位數(星期)	第90個百分值(星期)	中位數(星期)	第90個百分值(星期)	中位數(星期)	第90個百分值(星期)
耳鼻喉科	7	52	8	37	11	51	11	57	12	64	12	70
婦科	11	53	11	56	11	58	12	57	17	76	17	69
內科	13	53	15	63	15	70	15	77	16	84	17	87
眼科	4	48	4	60	5	60	4	63	4	67	4	76
矯形及創傷科	15	94	16	100	15	116	17	124	22	120	22	127
兒科及青少年科	6	26	7	24	7	24	7	18	7	19	7	22
精神科	6	44	7	58	8	74	10	74	10	91	10	90
外科	13	98	15	97	15	73	16	69	17	72	19	70

此外，由於醫療資源缺乏，各主要專科預約新症個案時間均頗長，所有專科平均有一成多(1至29%)預約新症的輪候時間長達1至2年，當中尤以內科(29%)、矯形及創傷科(22%)及眼科(19%)尤其嚴重(2015/16年度)。(見下表)

2011-2012年度醫院管理局各主要專科按輪候時間劃分的預約新症個案數目⁵²

	輪候時間			
	<1 年	1-2 年	2-3 年	>3 年
	%	%	%	%
耳鼻喉科	89%	10%	<1%	0%
婦科	90%	3%	6%	<1%
內科	92%	7%	<1%	<1%
眼科	91%	8%	<1%	0%
矯形及創傷科	79%	18%	3%	0%
兒科及青少年科	99%	1%	<1%	<1%
精神科	93%	6%	<1%	<1%
外科	82%	12%	6%	<1%

2012/13年度醫院管理局各主要專科按輪候時間劃分的預約新症個案數目⁵³

	輪候時間			
	<1 年	1-2 年	2-3 年	>3 年
	%	%	%	%
耳鼻喉科	95%	4%	<1%	<1%
婦科	88%	9%	3%	<1%
內科	82%	18%	<1%	<1%
眼科	86%	10%	3%	<1%
矯形及創傷科	68%	24%	8%	0%
兒科及青少年科	99%	1%	<1%	<1%
精神科	88%	11%	<1%	<1%
外科	80%	13%	7%	<1%

⁵²食物及衛生局於 2012 年 2 月 回覆 香港社區組織協會的查詢。

⁵³食物及衛生局於 2013 年 4 月 26 日回覆 香港社區組織協會的查詢。

2013/14年度醫院管理局各主要專科按輪候時間劃分的預約新症個案數目⁵⁴

	輪候時間			
	<1 年	1-2 年	2-3 年	>3 年
	%	%	%	%
耳鼻喉科	91%	8%	<1%	0%
婦科	89%	8%	2%	<1%
內科	78%	22%	<1%	<1%
眼科	84%	16%	1%	<1%
矯形及創傷科	67%	19%	14%	0%
兒科及青少年科	98%	1%	<1%	<1%
精神科	83%	15%	2%	<1%
外科	80%	14%	5%	<1%

2014/15年度醫院管理局各主要專科按輪候時間劃分的預約新症個案數目⁵⁵

	輪候時間			
	<1 年	1-2 年	2-3 年	>3 年
	%	%	%	%
耳鼻喉科	87%	13%	<1%	0%
婦科	87%	11%	2%	<1%
內科	71%	28%	1%	<1%
眼科	78%	22%	0%	0%
矯形及創傷科	65%	20%	13%	2%
兒科及青少年科	99%	<1%	<1%	<1%
精神科	78%	18%	4%	<1%
外科	79%	18%	2%	<1%

2015/16年度醫院管理局各主要專科按輪候時間劃分的預約新症個案數目⁵⁶

	輪候時間			
	<1 年	1-2 年	2-3 年	>3 年
	%	%	%	%
耳鼻喉科	83%	16%	<1%	0%
婦科	77%	15%	6%	2%
內科	68%	29%	2%	<1%
眼科	79%	19%	2%	0%
矯形及創傷科	62%	22%	14%	2%
兒科及青少年科	99%	<1%	<1%	0%
精神科	77%	17%	5%	1%
外科	79%	19%	1%	<1%

2016/17年度醫院管理局各主要專科按輪候時間劃分的預約新症個案數目⁵⁷

	輪候時間			
	<1 年	1-2 年	2-3 年	>3 年
	%	%	%	%
耳鼻喉科	79%	20%	<1%	0%
婦科	77%	17%	5%	1%

⁵⁴ 食物及衛生局於 2014 年 4 月 2 日回覆 香港社區組織協會的查詢。

⁵⁵ 食物及衛生局於 2014 年 8 月 18 日回覆 香港社區組織協會的查詢。

⁵⁶ 食物及衛生局於 2016 年 8 月 3 日回覆 香港社區組織協會的查詢。

⁵⁷ 食物及衛生局於 2017 年 6 月 6 日回覆 香港社區組織協會的查詢。

內科	64%	33%	2%	<1%
眼科	82%	15%	3%	0%
矯形及創傷科	60%	23%	13%	4%
兒科及青少年科	99%	<1%	<0%	0%
精神科	79%	16%	3%	2%
外科	79%	20%	<1%	<1%

在舊症預約方面，預約日期至覆診日期的相距時間亦十分長。以耳鼻喉科為例，預約日期至覆診日期的相距時間中位數為23星期(近6個月)，兒童、內科、眼科及外科等輪候時間中位數亦長達12至13星期不等。這反映公共醫療服務資源極為不足，不少病人極有可能因延醫而得不到適時的治療，從而影響健康。

兒童精神科非緊急新症 輪候逾年遠超成人

更嚴重的是，兒童及青少年在輪候接受精神健康服務的情況更為嚴峻。根據醫管局數據，2016至2017年，約3.2萬名兒童及青少年接受精神健康服務，其中約2萬名為12歲以下；非緊急個案新症輪候時間中位數為69周，即超過一年，遠超成人輪候的12周。有精神科專科醫生指，兒童及青少年需較長時間建立信任，加上醫生人手不足，增加輪候時間。此外，醫管局表示，截至2017年3月31日，共有349名精神科醫生；由於提供兒童及青少年精神科服務的專業醫護人員，同時支援其他精神科服務，故沒有單純支援兒童及青少年精神科服務的人手的分項數字。⁵⁸

以上數據，不僅反映兒童及青少年精神科服務嚴重不足，缺乏專門支援兒童及青少年精神科服務的人手數據，亦揭示現行醫療人力政策未有特別針對兒童及青少年服務作出人手規劃。以上情況，均不利面對有精神健康服務需要的兒童及青少年，適時獲得治療的權利；若家境富裕的兒童，或許可尋求私家醫療服務，若兒童來自基層貧窮家庭，只能被動等候導致病情惡化。

⁵⁸ 兒童精神科非緊急新症 輪候逾年遠超成人 (明報，2017年12月21日)
https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20171221/s00001/1513793267558

專科門診穩定新症輪候時間

Waiting Time for Stable New Case Booking for Specialist Out-patient Services

2016 年 10 月 1 日 至 2017 年 9 月 30 日

1 October 2016 – 30 September 2017

(資料只供參考 For reference only)

	醫院聯網 Hospital Clusters						
	港島東 HK East	港島西 HK West	九龍中 Kowloon Central	九龍東 Kowloon East	九龍西 Kowloon West	新界東 NT East	新界西 NT West
耳鼻喉科 Ear, Nose, Throat	51 星期/weeks	41 星期/weeks	72 星期/weeks	86 星期/weeks	71 星期/weeks	84 星期/weeks	79 星期/weeks
眼科 Eye	60 星期/weeks	46 星期/weeks	96 星期/weeks	149 星期/weeks	61 星期/weeks	66 星期/weeks	55 星期/weeks
婦科 Gynaecology	73 星期/weeks	62 星期/weeks	51 星期/weeks	67 星期/weeks	67 星期/weeks	89 星期/weeks	129 星期/weeks
內科 Medicine	83 星期/weeks	90 星期/weeks	98 星期/weeks	100 星期/weeks	83 星期/weeks	103 星期/weeks	77 星期/weeks
骨科 Orthopaedics & Traumatology	99 星期/weeks	79 星期/weeks	146 星期/weeks	120 星期/weeks	129 星期/weeks	185 星期/weeks	86 星期/weeks
兒科 Paediatrics	20 星期/weeks	15 星期/weeks	22 星期/weeks	27 星期/weeks	23 星期/weeks	34 星期/weeks	29 星期/weeks
精神科 Psychiatry	45 星期/weeks	130 星期/weeks	73 星期/weeks	102 星期/weeks	75 星期/weeks	146 星期/weeks	91 星期/weeks
外科 Surgery	71 星期/weeks	71 星期/weeks	66 星期/weeks	82 星期/weeks	52 星期/weeks	87 星期/weeks	78 星期/weeks

下次更新日期: 2018 年 1 月 31 日

Date of Next Update: 31 January 2018

註 Notes:

- 緊急(第一優先)類別及半緊急(第二優先)類別的中位數輪候時間分別為兩星期及八星期之內。
Median waiting time of Urgent Case (Priority 1) Category and Semi-urgent Case (Priority 2) Category are within two weeks and eight weeks respectively.
- 穩定(例行)類別最長(90 百分位數)輪候時間(即百分之90的新症的輪候時間短於所示數值)
Stable Case (Routine) Category: The Longest (90th percentile) Waiting Time (i.e. the waiting time of 90% of new case bookings are shorter than the value indicated)
- 醫護人員會因應病人的病況而決定病人在專科門診就診的先後緩急。
Staff of the Hospital Authority will triage patients based on their clinical conditions and determine the priority of consultation at Specialist Outpatient Clinics.
- 原屬於九龍西醫院聯網的黃大仙及旺角區，已於 2016 年 12 月 1 日正式劃入九龍中醫聯網。有關服務／人手統計數字及財務資料的匯報由 2017 年 4 月 1 日起按照新的聯網界線(即相關服務單位納入九龍中醫聯網匯報，九龍中及九龍西醫院聯網在此匯報的時段為 2017 年 4 月 1 日至 2017 年 9 月 30 日)。
Wong Tai Sin District and Mong Kok area have been re-delineated from KWC to KCC since 1 December 2016. Reports on services/manpower statistics and financial information based on the new clustering arrangement (i.e. concerned service units grouped under KCC) start from 1 April 2017. The period covered by this report for KCC & KWC is from 1 April 2017 to 30 September 2017.

資料來源:醫院管理局專科門診新症輪候時間 http://www.ha.org.hk/haho/ho/sopc/dw_wait_ls.pdf

公立等太久，被迫私家就診醫療費成家庭壓力

由於輪候時間極長，部份家長為免延誤診治令子女病情惡化，只好被迫帶子女到私家診所求診，受訪者每年用於醫療服務的開支，亦由 1,085 元(2009 年平均數)，上升至 1,205 元(2016 年平均數)，要節衣縮食以省錢看病，有近六成(59.7%)受訪兒童更曾經因醫療費用昂貴而不求醫或延遲求醫；可見醫療費用對病人造成極大經濟壓力，對於貧窮家庭造成沉重負擔。

食物及衛生局於 2013 年 9 月成立醫管局檢討督導委員會，全面檢討醫管局運作，包括管理及聯網制度、資源分配、服務水平及整體成本效益，並於 2015 年發出報告；然而，政府並未有因應人口老化及社會需求而增撥醫療資源，導致服務水平不斷下降。

公立輪候及預約需時，影響兒童上學

68.5%受訪兒童表示為了輪候公立醫院，而要向學校請假，不能上學，這些貧窮兒童因家貧，政府又取消資助私家就診的學童保健計劃，只能以時間及犧牲上學時間，去輪候醫病，40.2%更要通宵輪候。可見，現時公立醫療服務實在未能體恤學童所需。

此外，公立醫院急症室為病情有不同緊急程度的提供分流，然而，數據發現第四類(半緊急)及第五類(非緊急)分流類別病人，2014/2015 年度的平均輪候時間亦分別達 103 分鐘及 126 分鐘，輪候時間極長(最嚴重的九龍中聯網平均輪候時間更長達 181 分鐘!)。不少貧窮家庭兒童求診均等候需時，貧窮家庭的父母為免子女延誤診治，被迫節省食物開支而向私家診所就診，直接影響貧窮兒童的健康及日常生活。此外，公立醫院急症室輪候時間越來越長，就是被視為病情為緊急病人亦需等逾一小時。緊急病人情況可以很嚴重，輪候時間延長隨時令病情惡化。再者，政府及醫管局於 2017 年 6 月 18 日增加急症室(由原來 100 元增加至 180 元)及其他公營醫療服務收費，亦間接增加基層市民的醫療負擔。⁵⁹

以往政府設立「社區學童保健計劃」；資助貧窮兒童到社區內的私家醫生接受診治，並只需繳付\$20廉宜的費用，醫生亦可作兒童的家庭醫生，持續監察兒童的健康狀況及身心發展，確保貧窮兒童獲得適當的醫療服務。但政府在九十年代以社會普遍富裕及資源有限為由取消，現時社會貧富懸殊，貧者愈貧，很需要使用公營服務，但公營服務超負荷，沒有選擇的貧窮兒童只能選擇不就醫或被拖延醫治，影響兒童健康，有必要推行類似學童保健計劃的社區學童保健計劃，資助貧窮兒童的尋求社區內的私家西醫及中醫治療。

⁵⁹ 香港特別行政區政府 新聞公報 (2017 年 5 月 22 日) 公營醫院收費下月調整
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201705/22/P2017052200543.htm>

學生健康服務涵蓋面窄且成效低

衛生署由1995/1996學年開始推行的學生健康服務，參加此項服務的學生為全港小一至中七年級的學生，學生每年會獲安排前往學生健康服務中心接受一系列的健康服務。這些服務是為配合學生在各個成長階段的健康需要而設計，其中包括體格檢驗；與生長、營養、血壓、視力、聽覺、脊柱、性教育、心理健康及行為等有關的檢查；個別健康輔導及健康教育。經檢查發現有健康問題的學生會被轉介至健康評估中心或專科診所作詳細的評估及跟進。

調查顯示七成(70.1%)學童參加學生健康服務，但約只有四成(40.1%)學童表示學童健康服務非常有效或頗有效改善或監察學童的健康狀況，問題在於未有直接醫療服務跟進，而且不全面涵蓋體能智力測驗評估及精神健康評估，近年學童愈來愈多精神健康問題，例如過度活躍症等，如不及早發現及治療，影響孩子一生。同時有部份持擔保書的無證兒童因未能豁免費用更沒有參加，未能平等對待兒童，可見服務計劃有待改善。

牙科保健服務涵蓋面窄

現時學童牙科保健服務是衛生署為小一至小六學生提供的服務，目的是專為全港小學生提供基本牙齒及口腔健康護理，鼓勵學童注意口腔衛生及預防常見的牙科疾病，服務的範圍只包括洗牙、補牙、脫牙及口腔健康教育，由受過專業訓練的牙科治療師在政府牙科醫生指導下執行。然而，有關服務並未有提供予幼稚園及中學生。

調查顯示參加者一年才參加一次牙科保健計劃，除學童牙科保健計劃外，近七成(68.5%)均表示從來沒有進行牙齒檢查或洗牙，反映貧窮學童對公營牙科服務需要的迫切性。此外，由於幼稚園及中學生完全沒有牙科服務，他們只能通宵輪候現時政府提供的緊急診療服務，只包括止痛和脫牙，其他情況須自行前往約見私家牙科醫生繼續接受治療，費用根本非一般家庭可負擔，所以幼兒及中學生面對很大牙齒保健困難。

醫療減費豁免制度不善

此外，在醫院管理局的服務方面，雖然公立醫療系統設有醫療收費豁免制度，但絕大部份(73.1%)受訪者根本不知道(更遑論曾使用)，83.3%表示不曾使用有經濟困難可向醫院申請減免醫療費。再者，由於豁免制度申請手續繁複，批核書不通用於專科及普通科，又不一家人通用，而且逐次批核，有工作的低收入家庭根本沒有精力及時間應付這些審查程序，所以使用率低。持擔保書在港等待團聚的無證兒童更要付高價，難以享用醫療服務，可見政府未能以兒童權利角度幫助兒童。

為回應醫療服務加費對基層市民的影響，醫管局於 2017 年 6 月 18 日起推行醫療收費減免機制的優化措施⁶⁰，當中主要包括：

- 豁免計算病人的非核心家庭成員收入及資產；
- 向合資格病人批出 12 個月的有限期減免證明書；
- 把家庭收入豁免限額由入息中位數的 50%上調至 75%，並將家庭資產限額上調約四成；
- 全數豁免合資格的 75 歲或以上長者生活津貼受助人的醫療費用等。

雖然醫管局估計 14 萬人受惠，涉及每年減免費最少涉及 2 億元，然而，醫療收費減免機制仍有以下問題，未能徹底減輕上述基層市民的經濟負擔：

- 審批程序繁複：**優化措施修改家庭的定義，豁免計算非核心家庭成員，並只審核以家庭為單位，惟減免對象仍以個人為單位；如同一家庭中有另一人需要申請，便需再次提交同樣的入息及資產證明，費時失事，亦增加審核程序的行政成本；
- 減免證明書有效期過短：**雖然當局表示會向合資格申請人批出十二個月的有限期減免證明書，惟事實上這亦是原有做法，並非代表日後每位申請人可自動取得十二個月的限期；如同一家庭成員相隔一段時間需再求醫，便需再次申請，同樣費時失事；
- 資產限額未達合理水平：**當局雖已調升申請人的資產限額，惟仍較其他經濟援助計劃水平為低（見下表）。舉例：四人家庭有兩位長者，其優化措施下的豁免上限為 506,000 元（兩名非長者資產上限 85,000 元 + 兩名長者資產上限 421,000），但若以長者生活津貼上限計算，應為 584,000 元（即兩名非長者資產上限 85,000 元 + 兩名長者生活津貼資產上限 421,000），若再以低收入在職家庭津貼計劃計算，最高可達 754,000 元（低收入在職家庭津貼二人家庭資產上限 333,000 元 + 兩名長者資產上限 421,000）。可見資產限額水平過低，調升幅度嚴重不足。

家庭人數	優化後醫療費用減免資產上限（沒有長者成員）	出租公屋的資產限額	鼓勵就業交通津貼計劃的資產限額	低收入在職家庭津貼計劃的資產限額
1	\$41,500	\$245,000	\$ 91,500	
2	\$85,000	\$333,000	\$123,000	\$333,000
3	\$127,500	\$433,000	\$184,500	\$433,000
4	\$170,000	\$506,500	\$246,000	\$506,000
5	\$212,500	\$562,000	\$246,000	\$562,000

⁶⁰ 醫院管理局 公立醫院及診所費用減免機制

http://www.ha.org.hk/visitor/ha_visitor_index.asp?Content_ID=10047&Lang=CHIB5&Dimension=100&Parent_ID=10044&Ver=HTML

家庭人數	優化後醫療費用減免資產上限（有長者成員）	長者生活津貼計劃
1	\$209,500	\$ 329,000
2	\$421,000	\$ 499,000

專員建議：

健康對於每一名兒童均非常重要，完善的醫療體系及公共醫療服務亦有助改善貧病兒童的健康。然而，政府自1990年發佈「基層健康服務工作小組報告書」作檢討後，迄今沒有檢討，但現時社會發展，貧富更懸殊，政府提供的醫療服務極為不足，亦未有從貧窮兒童的角度考慮。貧窮家庭由於沒有經濟能力負擔昂貴醫療費用，政府有必要按社會需要改善相關的健康及醫療服務。聯合國《兒童權利公約》第27條亦指出，政府有責任確保兒童享有足以促進其身心發展的生活水平。香港作為加入《公約》的地區，理應履行公約訂定的責任，改善貧窮家庭兒童的接受健康及醫療服務的機會。本會建議如下：

4.1 制訂公共醫療政策上引入兒童權利的角度

政府應在制訂公共醫療政策上包括兒童健康權利的角度，把患病兒童的需要列入優先處理組別，增撥資源協助貧窮兒童，避免因輪候診症接受治療的時間過長，損害兒童福祉。

4.2 按患疾兒童的實際醫療需要增撥醫療資源

此外，除了按每三年作一次週期，按照人口增長比例和人口結構的變動，逐步遞增給醫管局的經常撥款，以更有效地持續應對人口增長和高齡化衍生的人手和服務需求，當局更應進一步檢視不同年齡階段的市民的新增醫療需求，以及醫療科技先進下的新增開支，並按患疾兒童的實際醫療需要增撥醫療資源，確保每名患病兒童都能獲得適時和適切的治療和診治。

4.3 增加醫護人手及普通科門診名額及延長服務時間

面對醫療服務需求不斷增加，政府應儘快增聘公立醫院醫護人手，以紓緩未能使用私家醫療服務的基層市民的需要。此外，在普通科門診電話預約服務方面，當局亦應增加預約電話線路及每日應診名額，以符所需。同時，應在普通科門診加設晚間及假期服務，讓有工作的家庭可於放工後帶子女求醫，不用往急症室。

4.4 設立「兒童醫療券」 資助貧窮兒童向私家求醫

為方便各區貧窮家庭及兒童接受適時的治療，當局應考慮重新設立社區學童保

健計劃，或以兒童社區醫療卡/券形式資助貧窮兒童到社區內的私家西醫或中醫接受診治，只需繳付廉宜收費，醫生亦可作兒童的家庭醫生，持續監察兒童的健康狀況及身心發展，確保貧窮兒童獲得適當的醫療服務。此外，當局亦可參考長者醫療券經驗，設立「兒童醫療券」，資助貧窮兒童前往私家醫生診所求醫。若每名兒童資助3,000元，以現時約25萬名貧窮兒童計算，預計開支約為7.5億港元。若扣除8萬多名領取綜援的貧窮兒童計算，預計開支約為5億元。

4.5 改善學生健康評估服務

在全港各區均設立中心以方便各區學童，為所有在港就學的兒童提供健康檢查服務，並將健康服務檢查計劃範圍涵蓋智力測驗、精神健康評估等。

4.6 學童牙科保健計劃擴展至全港幼稚園及中學生

牙科健康對學童整體健康，包括營養、個人儀容等均非常重要，不同年齡階段的兒童亦面對不同的牙齒問題。為此，當局應將學童牙科保健計劃擴展至全港幼稚園及中學生，服務範圍亦應包括洗牙、補牙、脫牙及口腔健康教育，以保障各年級出現牙疾的學生亦獲得相應的治療。

4.7 進一步完善醫療收費減免計劃的申請程序

由於不少貧窮家庭處於低收入狀態，雖然醫療收費減免計劃的申請資格尚屬合適，但審批程序卻極為繁複，豁免時期亦較短。政府及醫院管理局應簡化減免計劃的申請程序，並加快審批速度；由於申請人需向當局申報全部家庭成員入息及資產狀況，若然通過審查，全部家庭成員應同時獲得減免資格，免卻另一成員求醫時再次申請的麻煩，避免不必要的行政程序，批核書應全家、全科及全年通用。此外，當局應將1人和2人家庭的每月入息上限從75%調升至100%、提升家庭資產限額至申請公共房屋的水平，以容讓更多家庭受惠於減免機制。

4.8 改善對長期病患兒童的支援

政府應增加專科門診資源及名額，縮短輪候時間，並加強輔助服務支援。同時，長期病患者在醫療方面長期支出龐大，非一般家庭可負擔，應特別放寬醫療收費減免計劃全免費用申請資格至家庭入息中位數的75%，另外，若申請人收入介乎家庭入息中位數的75%至家庭入息中位數，則可獲減免部份醫療費用。

4.9 無證兒童應享有同等健康及醫療權利

政府不應兒童的身份及背景而忽視無證兒童的健康及醫療權利，持擔保書的兒童應享有同等醫療費用減免的權利，以免有任何兒童因經濟原因而延誤。

4.10 檢討藥物名冊的運作安排

除了適時的治療外，當局亦應定期檢討醫管局藥物名冊，並應從保障兒童權利的角度，為患者兒童提供費用雖高昂但成效顯著的藥物予他們，並以一般標準收費。此外，前線醫護人員亦對領取綜援或傷殘津貼的患病兒童施以同等的待遇，不應因他們領取政府援助而不處方名冊內的藥物，讓貧窮家庭的兒童可獲得平等機會的接受治療。

4.11 設立兒童中央健康資料庫，定期持續監察兒童健康狀況

此外，政府應訂立兒童中央健康資料庫，定期持續監察兒童健康狀況；當局亦應針對貧窮家庭的兒童訂立健康資料及指標以作參考，這亦有助定期檢討扶助貧窮兒童的健康服務及醫療服務需求。

5. 政制不民主，制度不公平，貧富懸殊問題嚴重，跨代貧窮問題未解決

貧窮人口有增無減，基層難享經濟發展成果

根據扶貧委員會最新公佈的《2016 年香港貧窮情況報告》⁶¹，人口多達 135.2 多萬，貧窮率高達 19.9%；每五名香港人中，便有一名處於貧窮境況。縱使政策介入後，貧窮人口仍有近 100 萬人(99.6 萬人)，貧窮率仍高達 14.7%，仍別較前年(2015 年)(97.1 萬人)增加 2.5 萬人及 0.4%(14.3%)，當中超過一半(51.3%)屬低收入住戶(從事經濟活動住戶 680,800 人)；同期香港經濟增長強勁，2016 年經濟實質增長為 2%，惟貧窮人口不減反加，反映本港貧窮問題嚴峻，政府扶助貧窮人口力度不足。

1997 年回歸以來，本港經濟大幅增長，人均生產總值一直高踞世界前列，惟基層未能分享經濟成果，貧窮懸殊嚴重程度卻名列全球前三位。政府統計處資料顯示，回歸 20 年來(1997 年至 2016 年)，香港本地生產總值錄得超過 82.7%多實質增長，但同期全港住戶的每月入息中位數的實質價值卻是不升反跌，可見經濟增長不等於所有階層市民均能受惠。更令人憂慮的是，回歸至今香港在整體經濟顯著增長的同時，「貧富懸殊」以及「貧者愈貧」的問題是愈來愈嚴重，反映貧富差距的堅尼系數由 2001 年 0.525 上升至 2011 年 0.537，2016 年更高達 0.539，最低收入組群的家庭住戶每月收入中位數，由 2006 年的 2,250 元，微升至 2011 年的 2,560 元，與此同時，最高收入組群的家庭，則由 2006 年 76,250 元，急升至 2011 年 112,450 元，收入相距由原來 33.9 倍增加至 43.9 倍。⁶²

此外，若以每月主要職業收入劃分十等分，過去 10 年本港「最高職業收入群組」入息中位數實質增長 10.5%（以 2016 年 6 月年市價計算，有關入息中位數由 2006 年的 61,560 元增至 2016 年的 68,000 元）(增加 6,440 元)，而同時「最低職業收入群組」入息中位數卻增加了實質增長了 28.0%（以 2016 年 6 月物價計算，有關入息中位數由 2006 年的 4,100 元減至 2016 年的 5,250 元）(增加 1,150 元)，貧富差距看似收緊了，惟實際差距極大，所佔財富百分比亦愈來愈低，可見貧者愈來愈貧正是當前的大趨勢，所謂「經濟增長是解決貧窮問題的良方」並不成立。⁶³

⁶¹ 香港特別行政區政府扶貧委員會(2017年11月)《2016年香港貧窮情況報告》
[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016\(2017.11.17\).pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016(2017.11.17).pdf)

⁶² 香港統計處(2016年)2016年中期人口普查主題性報告：香港的住戶收入分布表 5.1b(第 80 頁)

⁶³ 香港統計處(2016年)2016年中期人口普查主題性報告：香港的住戶收入分布表 2.3(第 25 頁)

表一：本地家庭住戶每月收入的十等分(不包括外籍家庭傭工)

十等分組別	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011	2016
第一等分	1.4%	1.6%	1.3%	1.1%	1.8%	1.7%	1.7%	1.9%
第二等分	3.2%	3.4%	3.0%	2.6%	3.4%	3.2%	3.3%	3.6%
第三等分	4.4%	4.4%	4.0%	3.6%	4.3%	4.1%	4.1%	4.2%
第四等分	5.4%	5.4%	5.0%	4.6%	5.1%	4.9%	4.7%	5.0%
第五等分	6.5%	6.4%	6.1%	5.7%	5.8%	5.7%	5.4%	5.9%
第六等分	7.8%	7.6%	7.4%	7.0%	6.8%	6.6%	6.7%	6.8%
第七等分	9.4%	9.1%	9.0%	8.5%	8.4%	8.3%	8.2%	8.2%
第八等分	11.5%	11.4%	11.4%	10.6%	10.6%	10.6%	10.5%	10.7%
第九等分	15.2%	15.2%	15.5%	14.5%	14.3%	14.6%	15.0%	15.1%
第十等分	35.2%	35.5%	37.3%	41.8%	39.6%	40.4%	40.3%	38.5%
總數	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
堅尼系數	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525	0.533	0.537	0.539
經調整的堅尼系數				0.466	0.47	0.475	0.475	0.453

(資料來源：香港統計處, 2016 年人口普查 主題性報告：香港的住戶收入分布)

表二：2014 年至 2017 年第二季按人均住戶收入十等分劃分的人均住戶收入中位數、家庭住戶人數及家庭住戶每月收入百分比分布

十等分組別	2014			2015			2016			2017 年第二季		
	人均住戶收入中位數	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入百分比分布	人均住戶收入中位數	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入百分比分布	人均住戶收入中位數	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入百分比分布	人均住戶收入中位數	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入百分比分布
	(港元)	(人數)	(百分比)	(港元)	(人數)	(百分比)	(港元)	(人數)	(百分比)	(港元)	(人數)	(百分比)
第一(最低)	2,200	622 100	1.5	2,300	622 900	1.4	2,200	607 100	1.3	2,300	594 300	1.3
第二	3,800	672 700	3.0	4,000	670 500	3.0	4,000	679 500	2.9	4,100	687 900	2.9
第三	4,800	700 600	4.1	5,100	721 000	4.2	5,200	704 600	4.0	5,400	691 600	3.9
第四	6,100	761 200	5.6	6,500	765 600	5.6	6,700	768 700	5.5	6,900	759 800	5.5
第五	7,500	759 400	6.9	8,000	768 500	6.9	8,200	764 100	6.7	8,500	783 700	6.9
第六	9,000	769 400	8.5	9,700	763 400	8.3	10,000	772 600	8.3	10,300	784 000	8.5
第七	11,000	749 000	10.1	11,800	758 600	10.1	12,300	769 900	10.2	12,700	792 400	10.6
第八	14,200	725 600	12.6	15,000	746 800	12.8	15,600	744 900	12.7	16,000	744 200	12.7
第九	20,000	689 400	16.8	21,000	705 900	17.1	22,000	705 000	17.0	22,500	711 000	17.0
第十(最高)	36,200	579 100	30.7	38,900	573 800	30.6	40,500	575 200	31.4	40,900	594 700	30.6
合計	8,200	7 028600	100.0	8,700	7 097000	100.0	9,000	7 091500	100.0	9,400	7 143 700	100.0

(資料來源：香港統計處, 2017 年 11 月)

最貧窮及最富有階層之間的收入差距不斷增加，最富有的十分一人的收入是最貧窮十分一人的 20 倍(2016 年)。中產階層的下半層收入佔全港總收入的比例減少，而上半層收入比例則增加，收入愈低的組別其比例下降愈多，收入愈高的組別其比例上升愈多。(參見表一)

最貧窮及最富有階層之間的收入差距不斷增加，最高收入組群的收入，由 2014 年的 36,200 元，上升至 2017 年第二季的 40,900 元，同期最低收入組群的收入，則由 2014 年的 2,200 元，僅上升至 2017 年第二季的 2,300 元。若以人均住戶收入中位數計算，最富有的兩個十等份的收入於 2017 年第二季為 47.6%；最貧窮的兩個十等份的收入，卻維持於 4.2%的低水平。(見表二)

雖然最低工資提升低薪工人的工資，但在職貧窮情況仍然嚴重

在2016年，政策介入前的非綜援在職貧窮住戶數目及貧窮人口分別為169,300戶及571,100人，貧窮率為9.8%，較2015年分別輕微減少100戶、4,400人及0.1個百分點。計及所有恆常現金政策介入後，非綜援在職貧窮住戶數目及貧窮人口為136,400戶及448,500人，雖較2015年分別微升3,700戶及700人，但貧窮率維持於7.7%的低位，三者與2009年相比分別顯著減少9,700戶、47,300人及1.2個百分點，反映這些住戶過去八年的貧窮情況在勞工市場向好的環境下得以改善。(表3.6)⁶⁴然而，香港經濟近年已接近全民就業，惟在恆常現金政策介入後，仍有136,400戶(即448,500人)身處貧窮境況，反映在職貧窮問題嚴重。

表 3.6：2009-2016 年非綜援在職住戶的政策介入後貧窮數字

貧窮數字	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
住戶數目	146 100	140 500	133 600	143 500	140 800	136 200	132 700	136 400
人口	495 800	480 600	462 700	493 200	469 700	459 100	447 800	448 500
貧窮率(%)	8.9	8.6	8.2	8.6	8.1	7.9	7.7	7.7

註：為恆常現金政策介入後的貧窮數字。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

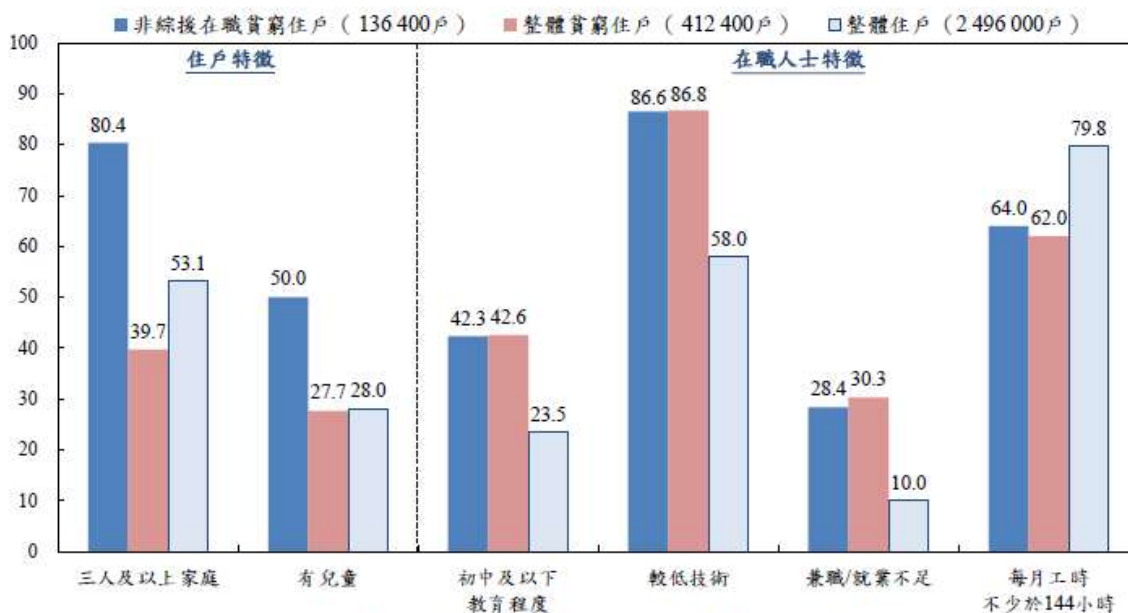
非綜援在職貧窮住戶的社會經濟特徵

聚焦2016年非綜援在職貧窮住戶的社會經濟特徵，可見其普遍為三人或以上的大家庭（80.4%），而且一半有成員為兒童（圖 3.13）。然而，85.3%的住戶只有一名成員工作，每名在職成員平均需撫養1.8名家庭成員（連同自身，即要供養2.8人）；有兒童及新移民住戶的相關比例更高達2.3名，生活擔子遠較整體

⁶⁴ 香港特別行政區政府 2016 年 香港貧窮情況報告第 70-71 頁

非綜援在職住戶（0.7名）沉重（表 3.7）。同時，這些住戶的在職人士的學歷和技術水平偏低：42.3%僅達初中及以下學歷，86.6%為較低技術工人；亦有28.4%只從事兼職工作或就業不足。

圖 3.13：2016年貧窮住戶的選定社會經濟特徵



選定社會經濟特徵佔相應住戶/工作人口總數百分比(%)

註： () 括號內數字為相關住戶數目。
貧窮數字為恆常現金政策介入後的數字。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

表 3.7：2016年不同類型的非綜援在職住戶

非綜援在職住戶 按住戶組別劃分	住戶數目 (‘000)	人口 (‘000)	平均每戶人數			無業/ 就業 成員比率~
			所有 成員	就業 成員	兒童 成員	
貧窮住戶	136.4	448.5	3.3	1.2	0.8	1.8
有兒童住戶	68.2	260.5	3.8	1.1	1.5	2.3
新移民住戶	12.1	44.1	3.7	1.1	1.3	2.3
單親住戶	6.8	21.3	3.1	1.1	1.3	1.9
整體住戶	1 946.9	5 806.5	3.0	1.7	0.5	0.7

註： (~) 即一名就業家庭成員平均需供養多少名無業成員（包括非從事經濟活動人士及失業人士）的比率。

貧窮數字為恆常現金政策介入後的數字。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

雖然本港於2011年5月1日開始實施法定最低工資，並於2013年5月1日上調至最小時30港元，以及於2015年5月1日再上調至32.5港元，並於2017年5月1日上調至34.5元，低收入群組的工資在實施最低工資後有所增加。然而，由於以上在職貧窮家庭

的在職人士大多要獨力肩負家計，家庭人數愈多，也代表著要供養的家庭成員愈多，因此要對的貧窮風險愈大，當中尤其以有兒童及新移民的非綜援在職貧窮住戶為甚。

低津計劃成效不彰

為紓緩這些低收入在職家庭的經濟負擔，政府推出低收入在職家庭津貼這項新的扶貧措施，該計劃已於 2016 年 5 月起開始接受申請。這津貼旨在鼓勵低收入家庭在職成員持續就業、自力更生，政策設計特別關顧有兒童或青年的家庭，目的為促進向上流動，並減少跨代貧窮的問題，然而，計劃自 2016 年 5 月截至 2017 年 8 月底，只有 35,000 多個家庭（約 130,000 人）領取津貼，當中包括超過 56,000 名兒童或青少年，涉及發放津貼總金額逾 9 億元，申請及實際受惠人數僅佔當局預計 70 萬人的約一成多，遠低於政府預期！

根據政府在《2016 年香港貧窮情況報告》⁶⁵，在 2016 年，政策介入前的非綜援在職貧窮住戶數目及貧窮人口分別為 169,300 戶及 571,100 人，貧窮率為 9.8%，較 2015 年分別輕微減少 100 戶、4,400 人及 0.1 個百分點。政府在《報告》中指出，低津計劃平均每一億元的津貼便令近 4,000 人脫貧。此外，低津計劃在 2016 年已成功令 5,600 個非綜援在職住戶及其 22,900 人脫貧（當中 9,500 人為兒童），相應貧窮率減幅為 0.4 個百分點。當局更指出低津對有兒童及單親貧窮住戶的扶貧成效更顯著，分別推低其貧窮率 0.8 及 0.9 個百分點，更令 2016 年香港的兒童貧窮人口(22.9 萬人)及兒童貧窮率(17.2%)跌至新低。

事實上，所謂新低的兒童貧窮率數值仍達 23.0%(政策介入前)及 17.2%(政策介入後)，可見兒童貧窮問題仍然嚴重。縱使低收入在職家庭津貼被視為扶貧成效極高的計劃，在近 23 萬貧窮兒童人口中，當中僅 9,500 人兒童脫貧，僅佔總貧窮兒童人口(22.9 萬人)(政策介入前)的 4.1%。再者，《報告》指出在政策介入後有兒童的非綜援在職住戶共有 68,200 戶，平均每戶有 1.5 名兒童，若以此計算，本港約有 102,300 名在職家庭的兒童在低津計劃實施後仍未能脫貧，要大大加力度，才能大大提高兒童脫貧率。

低津計劃仍有不少問題

低津未能有效大幅減少貧窮人口，究其原因，是計劃申請手續繁複且資格嚴苛，加上設有多重限制，令低收入家庭望門卻步。為此，當局於 2017 年施政

⁶⁵ 香港特別行政區政府《2016 年香港貧窮情況報告》(2017 年 11 月 17 日)
[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016\(2017.11.17\).pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016(2017.11.17).pdf)

報告，雖然當局於 2016 年 12 月 6 日宣佈取消低津計劃的離港限制⁶⁶，並於 2017 年 10 月宣佈由 2018 年 4 月 1 日起實施經優化的「低收入在職家庭津貼」計劃（將易名為「在職家庭津貼」計劃），使更多在職住戶受惠，措施包括：

- 將計劃擴展至一人住戶；
- 增設一層家庭住戶每月收入中位數 70% 的入息限額，並改以從事經濟活動的家庭住戶每月收入中位數計算入息限額；
- 非單親住戶增設一層每月 168 小時的工時要求；而單親住戶則增設一層每月 54 小時的工時要求，符合相關工時要求的住戶可領取較高的津貼額；
- 容許合併計算所有住戶成員的工時；以及
- 全面調高津貼金額，而現時全額津貼和半額津貼之間亦會增加一層 3/4 額津貼。
- 長者生活津貼等公共福利金計劃將不計入申領家庭的每月入息。

為了解低津計劃對在職貧窮家庭之兒童的幫助及成效，香港社區組織協會於 2017 年 9 月至 11 月期間進行「低收入在職家庭津貼對兒童的脫貧成效問卷調查」，訪問了 101 位家中有領取低津的兒童，了解低收入家庭領取低津情況及如何使用低津，對兒童有何幫助，並計算多少家庭領取低津後，可以超越貧窮線。是次調查主要發現如下：

- **低津津助額不足，兒童津貼以補習為主，難全面改善生活狀況：**調查顯示，受助家庭大多(79%)將兒童津貼用於學習項目上(包括:用於繳付補習費及參加興趣班費用)，非常關注家中學童的課外學習機會。惟津貼未能全面支援貧窮家庭及其兒童生活各項基本開支。其他方面(例如:補貼三餐、補貼生活雜項開支等)非不重要，而是可省則省。

- **非公屋受助家庭租金壓力大 兒童津助貼租金：**房屋開支是貧窮家庭難以省卻的開支，相對於居於公屋的受助家庭而言，租住私人樓宇的受助家庭面對的租金壓力尤其突出，導致非公屋受助住戶不少(70.7%)將津貼用於應付沉重租金開支。因此絕大部份受訪私樓家庭表示將津貼用於補貼租金，回應比率遠較公屋為高。

- **津貼額不足，兒童津貼學習開支為主要應用範疇：**受訪家庭主要將兒童津貼用於應付學習活動開支，因此在有限的經濟支援下，受助家庭寧可將開支用於支付學習活動(例如:補習、興趣班)，惟用於其他方面(例如:買書、課外活動、改善三餐、增加家庭外出機會等)相對較少，甚至有一成半(14.9%)表示在領取兒童低津後，津貼沒有用作與兒童直接相關範疇(包括:補習、參加興趣班、買書、參加課外活動)，反映兒童津貼金額不足，並未有改善貧窮兒童的學習及生活質素。

⁶⁶ 香港特別行政區政府新聞公報(2016 年 12 月 6 日)取消低收入在職家庭津貼計劃的離港限制
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201612/06/P2016120600565.htm>

- **受訪家庭每月收入及領取津貼遠低於貧窮線：**若按家庭人數劃分受訪家庭每月收入與每月領取津貼的總和分類，受訪者的家庭每月收入加上領取津貼的中位數，普遍均低於貧窮線，當中收入及津貼總金額(中位數)與貧窮線的差距金額介乎 1,200 至 5650 元，最大幅度更達 5,650 元(5 人家庭)。

為此，本會建議改革低津計劃如下：

- **申請程序複雜：**建議簡介文件要求，將申領期由現時的 6 個月，延長至每 12 個月才進行檢討。
- **未有照顧全日制專上學生的需要：**建議將 15 至 21 歲正接受全日制專上教育的學生納入為兒童津貼的受惠對象。
- **工時要求仍高：**建議受助家庭的工時限制，應由現時的 192 小時、168 小時及 96 小時，改為 144 小時、108 小時及 72 小時，原因是有不少低收入家庭只有一名家庭成員工作，另一家長或需在家中照顧年幼子女。
- **工資及工時計算方式不利工時或工資波動較大之申請者：**建議工資及工時能否以申請前過去六個月的平均數計算。
- **津助金額不足：**建議津貼金額每年按通漲調整、為有特殊學習需要的兒童提供較高的津助金額，以及按照行政長官在競選政綱中提及，因應租金負擔差異，為租住私樓及租住公屋的受助人，提供不同的津助金額。
- **合資格的低收入家庭，應可同時獲發「公營醫療收費減免」之證明。**
- **研究設立「負稅率」制度，強化對低收入家庭的經濟支援。**

上一屆政府坐擁萬億儲備 不知民間疾苦扶貧不力

特區政府坐擁一萬多億元財政儲備及外匯基金累積盈餘，卻漠視民間疾苦。經濟轉型，基層就業困難及缺乏勞工保障，政府卻以「大市場、小政府」為藉口坐視不理，所謂不干預政策等同默許商家繼續合法剝削勞工，導致基層缺乏保障。在民間多番壓力下，近年政府始推出各項短期或非適時措施(例如：2009 年推出食物援助計劃、2011 年十八區推出交通津貼、2011 年為最低工資立法等等)、受惠人數少且杯水車薪。由此可見，人均本地生產總值由 1997 年的 211,592 港元上升至 2016 年的 339,531 港元、可見回歸以來，雖然經濟增長，但貧窮問題卻一直持續甚至惡化，顯示經濟增長並非解決貧窮問題的良方。

貧富懸殊嚴重，特區政府扶貧無策

面對貧富懸殊持續嚴重，特區政府竟放軟手腳，毫無對策。行政長官在 2009/2010 年的《施政報告》第 123 段中強調：「香港作為『城市經濟體』，要解決就業及貧窮問題，仍要依靠經濟增長，共同創富」⁶⁷；然而，實際的情況卻是，很多時表面的經濟增長並不必然可以解決貧窮問題。此外，前行政長官曾蔭權在 2011/2012 年的《施政報告》第 192 段中強調：「貧富差距已變成結構性社會矛盾。」

⁶⁷ 行政長官施政報告 2009-2010 <http://www.policyaddress.gov.hk/09-10/chi/p123.html>

處身全球化經濟和高端行業，例如金融業，工資會持續增長；相反在低端服務業，收入會停滯不前；而中層工作的消失，也減少市民向上流動的階梯。香港是城市經濟體，這種由全球化衍生的貧富差距會更加突出，我相信這問題是難以徹底解決的，但我們會用各種政策措施去緩和矛盾。」⁶⁸

就是 2013 年行政長官施政報告中，特首梁振英亦指出(第 3 段)：「只要掌握這些條件和機遇，香港可以更上層樓。只要我們銳意發展，減少爭拗，爭取效益，香港的經濟可以持續增長。只要政府適度有為，制定產業政策，各階層的市民就可以各展所長，青年人學有所成並學以致用。只要經濟持續增長，我們就可以大力解決房屋、貧窮、老年社會和環境等問題。」⁶⁹行政長官梁振英亦在 2014 年行政長官施政報告中，指出：「本屆政府決心處理貧窮問題。扶貧政策的主軸是鼓勵青壯年人通過就業自力更生，而社會保障和福利制度則要在合理及可持續的基礎上幫助不能自助的人。」反映政府有一定決心處理貧窮問題，積極推出低收入在職家庭生活津貼作為長遠政策，惟一再強調發展經濟處理貧窮問題，難以處理制度性的貧窮問題。⁷⁰

2017 年新任行政長官林鄭月娥嘗試提出善用政府儲備，改善民生；但在經濟發展方面，似乎未有具體政策發展多元經濟，以令低下階層勞工受惠。施政報告指出，政府「要鞏固及提升傳統產業，也要盡快推動新的經濟增長點。特首只強調政府應更積極有為，擔當「促成者」和「推廣者」的角色，抓緊國家「一帶一路」倡議和「粵港澳大灣區」帶來的機遇，用好特區在《基本法》下開拓對外事務的自治權，適時投資，為經濟注入新動力。」(施政報告第 3 段)⁷¹

經濟政策方面，施政報告提出把握「一帶一路」、發展「大灣區」的機遇，以及投放更多資源發展創新科技產業，惟未有提出如何發展經濟產業以促進基層就業，更無著墨討論如何協助基層勞工透過就業向上流動，無助解決持續多年的貧富差距及在職貧窮問題。更重要的是，報告未有勾劃未來五年行政長官的施政規劃藍圖，特別是未有就處理貧窮問題訂立減貧指標，香港市民均難以從施政報告中掌握未來香港社會發展的願景及圖像。

事實上，過去數年政府提出的一連串治標不治本的所謂利民紓困措施，根本起不到大的作用；政府現時銳意推動高增值行業的發展及發展六大優勢產業，但這些行業並未能吸納大量低技術工人，因此必須加強整體財富分配，才能保障其生活。再者，縱使社會經濟不斷發展，財富不斷累積，但並未能令社會各階層人士受惠。因此，政府必須調整現有的財富再分配機制，令未能透過工作改善生活的家庭可以得到協助。政府若不重新檢討並制訂全面的扶貧政策，恐怕只

⁶⁸行政長官施政報告 2011-2012 <http://www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/p190.html>

⁶⁹行政長官施政報告 2013 <http://www.policyaddress.gov.hk/2013/chi/p3.html>

⁷⁰行政長官施政報告 2014 <http://www.policyaddress.gov.hk/2014/chi/p46.html>

⁷¹行政長官施政報告 2017 <https://www.policyaddress.gov.hk/2017/chi/policy.html>

會令社會更為動盪，影響社會和諧，更恐怕會引發政權管治危機。

兒童專員質疑《施政報告》多次提及的四大傳統支柱產業和六大優勢產業，到底能否有效協助改善數十萬低技術、低收入工人的就業和生活？事實上，這「十大產業」大多不是惠及基層打工仔的就業崗位，如果政府繼續盲目地只發展「十大產業」而不去發展一些能大量創造合適低技術、貧窮就業階層的職位，又全然否定推行任何扶貧紓困措施，只會令本港跨代貧窮問題繼續惡化！

新移民貧窮問題情況較嚴重

值得注意的是，新移民家庭面對貧窮問題尤其嚴重。根據統計處2011年人口統計資料，內地來港定居未足七年的家庭住戶⁷²數目為115,323戶，當中住戶的人均收入少於整體人均住戶收入中位數的一半的低收入家庭達46,138戶，新移民家庭住戶貧窮率高達四成(40.0%)。若以住戶人數計算，內地來港定居未足七年的家庭住戶人數達403,409人，當中173,994人為低收入家庭人口，新移民家庭人口貧窮率更高達近四成半(43.1%)。(見下圖)

2011年內地來港定居未足七年的家庭住戶*數目、相關低收入#家庭住戶人數及貧窮率

內地來港定居未足七年的 低收入家庭住戶人數	內地來港定居未足七年的家 庭住戶人數	新移民家庭 人口貧窮率(百分比)
173,994	403,409	43.1%

內地來港定居未足七年的低 收入家庭住戶數目	內地來港定居未足七年的家 庭住戶數目	新移民家庭 住戶貧窮率(百分比)
46,138	115,323	40.0%

* 內地來港定居未足七年的家庭住戶是指住戶中最少有一名成員為 (1) 出生地點為中國內地；(2) 國籍是「中國(永久居留地是香港)」；(3) 居港少於七年的人士。# 低收入家庭是指住戶的人均收入是少於整體人均住戶收入中位數的一半。

此外，2016 年扶貧委員會高峰會公佈的貧窮數據，亦就新移民貧窮住戶作了分析。在 412,400 戶的貧窮住戶中，19,200 戶(2016 年)是新移民住戶 (指家庭住戶內至少有一名成員自中國內地來港定居少於七年)，共 65,500 人。新移民住戶在政策介入前的貧窮率為 36.5%，縱使在政策介入後(恆常現金)後，貧窮率亦為 30.1%，較整體貧窮人口為高。⁷³(見圖 3.4)

⁷²內地來港定居未足七年的家庭住戶是指住戶中最少有一名成員為

(1)出生地點為中國內地；

(2)國籍是「中國(永久居留地是香港)」；

(3)居港少於七年的人士。

另外，低收入家庭是指住戶的人均收入是少於整體人均住戶收入中位數的一半。

⁷³ 香港特別行政區政府《2016年香港貧窮情況報告》(2017年11月17日)專題3.1第60至69頁

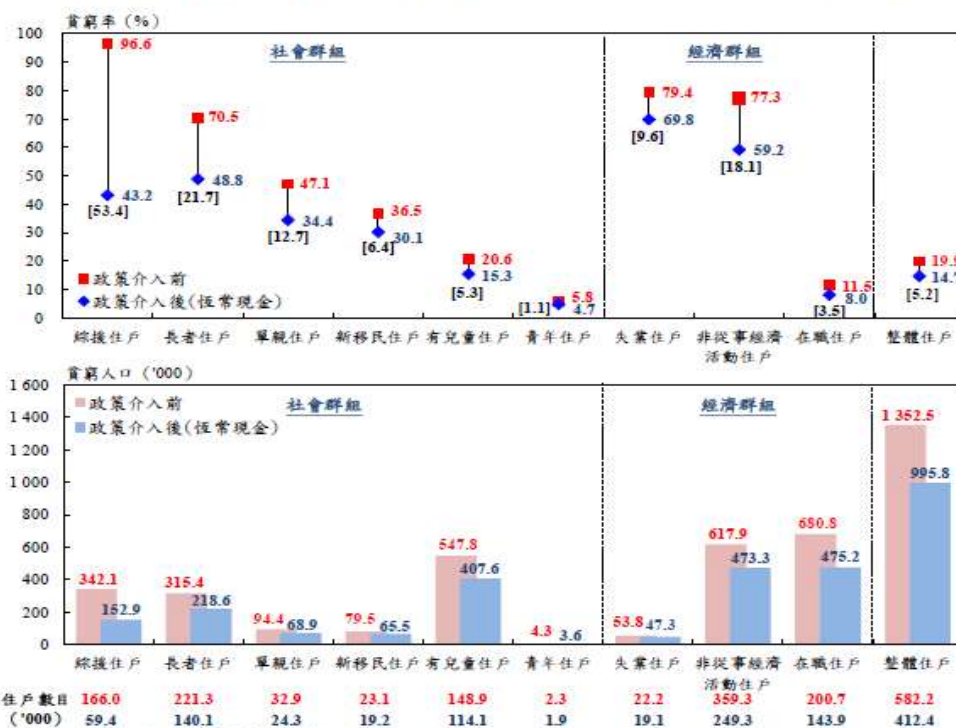
圖 3.4：2009-2016年新移民住戶的貧窮人口及貧窮率



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

不少新移民貧窮住戶均自力更生，但由於他們的兒童成員較多，經濟負擔也大。與此同時，受惠於政府恆常現金政策，貧窮率可獲得顯著減幅，但新移民住戶和有兒童住戶的貧窮率減幅不大，而且在政策介入後仍然高於整體平均的 14.7%(新移民住戶和有兒童住戶的貧窮率分別為 30.1%及 15.3%)。(見下圖 3.2)。⁷⁴從以上兩點可見，政府政策應為在職新移民貧窮住戶及兒童提供適切協助。

圖 3.2：2016 年貧窮率及貧窮人口，按選定社會經濟群組劃分



註：[] 方括號內數字為貧窮率的減幅百分點。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016\(2017.11.17\).pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016(2017.11.17).pdf)

⁷⁴香港特別行政區政府 2015 年香港貧窮統計情況報告第 57 至 59 頁

(5) 政制不民主，政府不向市民問責，政策重富輕貧

儘管基層團體及市民積極向政府反映草根階層的訴求，由於政治制度並不民主，行政及立法機關均未能有效吸納民意，從而制定有利基層民生的政策及措施。現時的行政長官選舉制度並不民主，2017 年的行政長官候選人只可由 1,200 人組成的選舉委員會提名，並由選委會成員投票，市民大眾根本無投票權，更無從參與行政長官選舉。由於市民並非選民，行政長官實際上亦不向市民問責；相反，擁有投票權的選委會成員，絕大部份均屬商界巨賈，以及親中央政府的人大代表、政協委員，卻缺乏基層代表，行政長官政策自然向商界傾斜，制度先天性地側重商界利益，忽視基層的意見和聲音，更助長官商勾結、利益輸送的惡果。

與此同時，立法機關亦未能全面反映市民意見。現時的立法會 70 個議席中，當中佔一半議席屬功能組別議席，然而，並非所有年滿 18 歲的香港永久性居民均可成為功能組別的選民，只有屬個別行業或界別的人士、公司或團體，方可擁有投票權。這不僅令沒有投票權的市民大眾淪為「二等公民」，成功當選的立法會議員亦因其選民只包括界內選民，在議會審議法案或評價政府政策時，未能全盤考慮各階層市民的利益。因此，眾多涉及基層市民福祉的民生議題及社會政策，均未能適時檢討及實施。

不管是 2005 年特區政府就 2007 行政長官及 2008 年立法會提出的政改方案⁷⁵，以至 2010 年當局提出的 2012 年行政長官及立法會產生辦法諮詢文件，當局兩次的建議亦未有真正增加民主成份，更未有全面落實公民的普選權利。⁷⁶縱使 2010 年 7

⁷⁵根據 2005 年政改方案(即「政制發展專責小組第五號報告」)(<http://www.cmab.gov.hk/cd/chi/report5/index.htm>)，2007 年行政長官選舉及 2008 年立法會選舉主要建議包括：

2007 年行政長官選舉

- 選舉委員會由 800 人增至 1600 人。
- 選舉委員會第一界別(工商、金融界)、第二界別(專業界)、第三界別(勞工、社會服務、宗教等界)各由 200 人增至 300 人。
- 選舉委員會第四界別(立法會議員、區議會議員、鄉議局代表、香港地區全國人大代表及香港地區政協委員的代表)由 200 人增至 700 人，當中包括全體區議員。
- 提名行政長官所需數目維持於選舉委員會數目的八分之一，即 200 人。
- 考慮設立適當機制，規定在只有一名行政長官候選人獲有效提名的情況下，仍須繼續進行選舉程序。
- 維持目前行政長官不屬任何政黨的規定。

2008 年立法會選舉

- 間選議席(功能組別+區議會)：增加至 35 席(2004 年為 30 席)
- 直選議席：35 席(2004 年為 30 席)
- 新增議席 5 席屬區議會，5 席屬地區直選

由於兩項選舉的改革建議並沒有提高民主成份，方案最終被立法會否決。

⁷⁶根據 2012 年行政長官及立法會產生辦法諮詢文件，諮詢文件主要建議如下(<http://www.cmab-cd2012.gov.hk/tc/home/index.htm>)：

2012 年行政長官選舉

- 選舉委員會由 800 人增至不超過 1,200 人
- 選舉委員會維持由四個界別(工商、專業、社會服務、政界)組成，各界別人數均等
- 政界的新增議席，可將其中的大部分分配給區議員(由民選區議員互選產生)

月特區政府接納民主黨提出的方案，藉增加新增 5 席的功能組別議席投票人數(即全港近 320 多萬名非原有功能組別的選民)而增強其民主成份，令政改方案最後獲得立法會通過，惟方案仍有以下不足之處：

- 沒有回應民意必定落實 2017 年及 2020 年雙普選，沒有訂立沒有篩選的行政長官選舉辦法
- 沒有就普選時間表和路線圖作出具體承諾
- 沒有承諾全面取消功能組別
- 沒有改革原有的功能上組別產生方式以增加民主程度
- 民選區議員互選產生立法會議員的方案，本身亦不符合普及而平等的原則
- 沒有提及區議員互選產生立法會議員的具體方式
- 沒有提出全面廢除區議會委任制度

普選權利屬天賦人權，亦是本港法例訂定的憲制權利。《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條規定，公民應享有普及而平等的選舉權利。《基本法》第二十六條亦列明，香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。《基本法》第四十五(六十八節)條亦提到，行政長官及立法會最終應按民主程序提名後，再經由普選產生。⁷⁷

儘管全國人大常委會於 2007 年否決了 2007、2008 年普選行政長官及立法會的可能性，特區政府亦在 2010 年通過當年的政改方案，惟 2014 年 8 月 31 日人大常委會推出高門檻的特首選舉方案，被認為缺乏民主普選原則。⁷⁸有關決議主要包括如下：
[節錄]

二、香港特別行政區行政長官選舉實行由普選產生的辦法時：

(一) 須組成一個有廣泛代表性的提名委員會。提名委員會的人數、構成和委員產生辦法按照第四任行政長官選舉委員會的人數、構成和委員產生辦法而規定。

(二) 提名委員會按民主程序提名產生二至三名行政長官候選人。每名候選人均須獲得提名委員會全體委員半數以上的支持。

-
- 特首候選人維持 1/8 的提名門檻，即須獲得 150 名選委提名才可成為候選人

2012 年立法會選舉

- 立法會議席由 60 席增至 70 席，其中分區直選 35 席，功能團體議席 35 席
- 新增的 5 個功能界別議席以及原來的 1 個區議會議席，全數由民選區議員互選產生
- 民選區議員互選產生 6 名立法會議員的具體方式未定

⁷⁷《基本法》第四十五(六十八)條香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命(立法會由選舉產生)。行政長官(立法會)的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後(全部議員)由普選產生的目標。

⁷⁸全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定及其說明(2014 年 8 月 31 日)<http://www.2017.gov.hk/filemanager/template/tc/doc/20140831a.pdf>

(三) 香港特別行政區合資格選民均有行政長官選舉權，依法從行政長官候選人中選出一名行政長官人選。

(四) 行政長官人選經普選產生後，由中央人民政府任命。

2015 年 1 月提出的行政長官普選辦法諮詢文件，進行公眾諮詢，並於 2015 年 4 月下旬發表行政長官普選辦法公眾諮詢辦法及方案，然而，當局方案並不包括公民提名元素，行政長官選舉的參選人必須先由提名委員會提名，方可成為候選人，被視為有違普及而平等的普選元素。立法會內的泛民主派議員大多反對方案，中央政府對是否通過政改方案亦無不可，政改方案最後在建制派「巧合」贊成的人數不足下而被否決，本港政改至今原地踏步。行政長官林鄭月娥更在 2017 年其首份施政報告中，指出「不能罔顧現實，貿然重啟政改。我將會在任內盡最大努力，在全國人大常委會的「八三一」框架下營造有利推動政改的社會氛圍。」由此可見，政改雙普選落實之日遙遙無期。

事實上，在參考國際人權公約賦予公民應有的權利下，特區政府應儘快實現雙普選。民主與民生兩者息息相關，實行民主制度不僅體現市民憲制權利，更有助促進改善民生政策及政府施政。因此，當局必須儘快落實雙普選，讓基層市民可循有效的政治制度，促使政府決策當局吸納民意，改善施政。

專員建議：

貧富懸殊惡化，窮人沒有發展機會，下一代也受害，令跨代貧窮亦惡化，所以務必消除貧窮才可保障下一代的發展機會：

5.1 短期措施

- 5.1.1 創造基層勞工就業機會：在綠化都市、老人服務、社區清潔、學校托管及功課輔導、文化保育、社區設施小工程等方面創造十萬為期至少一年的基層就業機會，同時放寬對非法小販管理、發放臨時牌及多設臨時小販區。
- 5.1.2 為中小學的貧困學生提供免費早餐或午餐，保障兒童生存權利及有足夠營養成長發育
- 5.1.3 為租住籠屋、板房等不適切居所的居民提供租金津貼。政府應作全港籠屋、板房及小套房等分租戶登記，或透過房屋署租住私樓輪候公屋名單或食物銀行資料，向這些最貧困的人士施予援手。
- 5.1.4 放寬再培訓資格，一年可讀幾個課程，半日設津貼，英文電腦課程亦有津貼。津貼基層市民考牌及報讀有關課程。

5.2 長期策略

5.2.1 儘早實施行政長官及立法會議員一人一票民主普選

現時政治權力在非民主制度下，為一小撮特權人士所壟斷，貧窮人士的權益往往受忽視，令貧者愈貧及沒有出路，社會對政府的信任極為不足，因此，香港應儘快廢除功能組別，實行普及而平等的行政長官及立法會議員一人一票民主普選，推行促進全民平等發展機會政策，消除貧窮及跨代貧窮。

5.2.2 進一步改革在職家庭津貼（原名為「低收入在職家庭津貼」）

雖然行政長官在 2017 年施政報告中大幅改革「低收入在職家庭津貼」（日後改名為在職家庭津貼），惟當中亦有不少問題，相關改革建議如下：

- **申請程序：**簡化文件要求，建議將申領期由現時的 6 個月，延長至每 12 個月才進行檢討。
- **照顧全日制專上學生的需要：**建議將 15 至 21 歲正接受全日制專上教育的學生納入為兒童津貼的受惠對象。
- **放寬工時規定：**建議受助家庭的工時限制，應由現時的 192 小時、168 小時及 96 時，改為 144 小時、108 小時及 72 小時，原因是有不少低收入家庭只有一名家庭成員工作，另一家長或需在家中照顧年幼子女。
- **工資及工時計算方式不利工時或工資波動較大之申請者：**建議工資及工時能否以申請前過去六個月的平均數計算。
- **增加津助金額：**建議津貼金額每年按通漲調整、為有特殊學習需要的兒童提供較高的津助金額，以及按照行政長官在競選政綱中提及，因應租金負擔差異，為租住私樓及租住公屋的受助人，提供不同的津助金額。
- **合資格的低收入家庭，應可同時獲發「公營醫療收費減免」之證明。**
- **研究設立「負稅率」制度，強化對低收入家庭的經濟支援。**

5.2.3 強化社福保障等政策 最低工資金額改為一年一檢

另外，在勞工待遇方面，當局應提高最低工資至每小時 40 元，並改為一年一檢，以強化保障基層生活。此外，當局更應增加公屋供應量、向輪候冊人士發放租金津貼，放寬食物援助計劃的申請資格及延長領取食物援助時限，令更多低收入貧窮人士受惠，甚至引入長者使用公共醫療服務收費半費機制，令貧困患病長者受惠等等。

5.2.4 推行全面兒童扶貧政策，消除跨代貧窮

現時兒童貧窮問題日益嚴重，研究⁷⁹顯示貧窮兒童出現營養不良、身心缺乏發展機會、自尊心低落、需要課餘工作幫補家計的問題，嚴重剝削兒童權利，違反《聯合國兒童權利公約》，亦損害香港未來發展，政府應設立兒童中央資料庫，以掌握貧窮兒童數據及需要，並以兒童權利角度制定扶助兒童脫貧政策，在各部門作出協助貧窮兒童的政策及投放資源，確保所有學校及社會服務均有足夠資源及一套完善制度，協助所有貧窮兒童享有平等發展機會。

⁷⁹貧窮兒童研究系列三：舊區租住私樓兒童綜援兒童生活狀況研究報告(2004年1月)
http://www.soco.org.hk/publication/press_release/privatehousing/2004/child_cssa_2004-1-18.zip

6. 街童、疏忽照顧兒童問題及 6 歲以上課餘託管服務欠善，無為貧窮家庭設立寄宿學校問題

香港身為《聯合國兒童權利公約》締約國的一份子，自 1994 年已承諾遵從兒童權利公約，並有義務履行當中條款包括：

- 1) 確保兒童享有其幸福所必需的保護和照料(第3條)
- 2) 採取一切適當措施確保就業父母的子女有權享受他們資格得到的託兒服務和設施(第18條)
- 3) 採取一切適當的立法、行政、社會和教育措施，保護兒童在受父母、法定監護人或其他任何負責照管兒童的人的照料時，不致受到任何形式的身心摧殘、傷害或凌辱、忽視或照料不周、虐待或剝削包括性侵犯(第19條)⁸⁰

托管服務不善，兒童成街童

近年，基層勞工面對長工時低工資困境，加上托管服務不善，出現年幼子女成街童問題。低收入家庭面對沉重經濟負擔，既要努力工作，同時又要照顧兒童。低收入家庭大都希望就業幫補家計，但需長時間照顧年幼子女，難以找工作，現有托兒服務時間只限星期一至五朝八晚七，服務又不一定包括功課輔導，加上托兒費用貴，豁免名額有限，不合基層婦女出外工作所需。而能夠找工作的，一邊工作一邊掛心在家子女安危。與此同時，極大部份是低薪及長工時工作，以清潔、飲食等低學歷而長時間勞動工作為主。根據統計處資料顯示(2017年4至6月)，每月主要職業收入少於4,000元的人口達13.97萬人(不包括外籍家庭傭工)，當中六成半以上(67.9%)為女性人口(即94,900人)。⁸¹

工作機會微，工資低，收入下降，房屋、子女教育托管、醫療、交通、水電煤、銀行服務樣樣加費，重重壓力，入不敷支令這些家庭的媽媽面對巧婦難為無米炊的困局，被迫買過期食品、撿拾爛菜、變賣紙皮、溝稀奶粉予子女飲用等。加上媽媽千辛萬苦最大目的為子女幸福，但本港託管服務及兒童福利不完善，令這些媽媽在搵工憂柴憂米之餘，極掛心子女安危及成長發展機會，精神嚴重受困擾。

現存課餘託管不足 社區保姆亦欠完善

根據 2016 年統計處資料，全港共有 1,014,500 名兒童，674,600 為 12 歲以下(佔總兒童人口 66.5%)；18 歲以下貧窮兒童為 229,600 人，146,100 為 12 歲以下(佔總貧窮兒童人口 63.6%)，這十幾萬的低收入家庭的兒童，其母親如果外出工作，都需要

⁸⁰摘錄自《兒童權利公約》2003 香港政府印務局

⁸¹香港統計處，綜合住戶統計調查按季統計報告(2017 年第 2 季)表 E027：按每月就業收入及性別劃分的就業人數(不包括外籍家庭傭工)(綜合住戶統計調查按季統計報告表

4.9A)https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200_tc.jsp?productCode=D5250031

托兒服務，但現時全港幼兒中心(29,500 個名額)、「鄰里支援幼兒照顧計劃」(954 個名額)及課後托管(5,600 個名額)等服務最多只可以提供不多於 4 萬個的照顧名額，完全供不應求，加上服務時間不合基層婦女工作，又不包接送服務，未能協助很多婦女外出工作。

2017 年施政報告提出增加託兒服務以釋放婦女勞動力，建議在 2018/19 年度增加約 300 個資助獨立幼兒中心名額，並透過關愛基金的課餘託管收費計劃，增加 2,000 減免名額，連同現有的四萬多個的託兒(3 至 6 歲)及託管(6 至 12 歲)名額，惟新增名額數目甚少，與本港近十萬貧窮家庭幼童而言，新增供應實屬杯水車薪。服務只有少許改善，但未有太大改進，無星期日或公眾假期託管、資助託管名額不足。社署雖然有「課餘託管」和「加強課餘託管」服務提供平日和平日晚上、星期六、日及學校假期提供延長服務時間，但由營運機構自行決定時間，造成服務承諾與現時服務提供不符的情況，且大部份營運機構未有提供接送服務，亦未有午膳和晚膳安排。

根據香港社區組織協會(2015)調查顯示，四成多(44.3%)受訪基層婦女認為現時的社區保姆和中心託管服務的資助名額不足，很多時申請不到減免。此外，近兩成半(24.3%)婦女對社區保姆沒有信心，因為擔心服務質素的問題，不太放心把兒女交給他人託管。⁸²2015 年施政報告宣佈增加 3 歲以下幼童的全日制託兒服務名額，政府會於 2015-16 年度起逐步增加幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心的延長時間服務資助名額至 6,200 多個，增幅高達四倍。⁸³截至 2016 年 6 月，在幼兒中心、鄰里支援幼兒照顧計劃及課餘託管計劃下提供的照顧服務名額分別為 2.95 萬個、最少 954 個及 5,600 個。⁸⁴然而，現有本港雖有推行課餘託管，但當中亦有很多問題，問題分述如下：

六歲或以上託管服務不足，兒童成街童

現有託管服務不完善，服務只在星期一至五開放，假期不提供服務之餘時間只是朝八晚七⁸⁵，家長要自行或付錢接送子女參加託管，面對這些限制，婦女找工作十分艱難、課餘託管費用昂貴⁸⁶，而找到的工作極大部份是低薪、兼職、輪班或散工，暑期更要因照顧子女而再減少工作；不少子女到街外溜連成街童，潛伏青少年問題。

⁸²香港社區組織協會「基層婦女就業支援政策與服務研究報告」(2015 年 10 月 18 日)http://www.soco.org.hk/publication/new_immigrants/survey_NI%20employment_2015_10_18.docx

⁸³行政長官施政報告 2015 第 137 段 <http://www.policyaddress.gov.hk/2015/chi/p135.html>

⁸⁴勞動人口減 政府向婦女埋手增託兒服務東方日報(2016 年 10 月 30 日)
http://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20161030/bkn-20161030093438543-1030_00822_001.html

⁸⁵0至2歲的育嬰園、3至6歲的幼兒中心或6至12歲的課餘托管(3時至7時)服務時間只開星期一至五朝八晚六，星期六只開放早上八時至中午一時，假日不開放，不少家長假日仍需要工作，被逼獨留兒童。

⁸⁶現時課餘托管每月收費近一千，育嬰園及全日制幼兒中心每月收費約\$4,500 及午膳費另計。

託管資助不足夠及名額不足

現時課餘託管每月動輒千元，低收入家庭的婦女通常只能找兼職工作，月入約兩千，難以負擔託管的費用。但是收費減免審查嚴苛，申請家庭除了要通過入息審查，還需要通過「社會需要」審查，加上托兒豁免名額有限，

2015年統計處數據，全港共有158,800名0至2歲兒童，其中17,100名為兒童貧窮，在全港234,600名3至6歲兒童中，當中29,200為貧窮幼童，然而，全港3歲或以下幼兒中心名額只有29,337個。反映新增名額數目甚少，與本港近十萬貧窮家庭幼童而言，新增供應實屬杯水車薪。服務只有少許改善，但未有太大改進，無星期日或公眾假期託管、資助託管名額不足。每區的配額亦不同，並不是按需分配，造成資源嚴重錯配，因此大部份低收入家庭只能獲得半免資助，全免的個案甚少。

社區保姆服務只針對9歲以下幼童及不包括功課輔導

為協助在職家長更好地照顧學童課後的照顧問題，政府在2008年於全港各地區發展「社區保姆服務計劃」，目標主要為0至5歲幼兒。其後在2010/2011年度施政報告中，宣佈將「鄰里支援幼兒照顧計劃」的服務範圍，由現時十一區擴展至全港。2014年年初施政報告宣佈將「社區保姆服務計劃」擴闊至9歲的幼童。

在2015年，全港共有269,800名7至11歲兒童，當中43,400名貧窮兒童。然而，為9歲或以下兒而設的鄰里支援托兒/社區保姆計劃，只有2,654個，由志願團體舉辦的課餘托管計劃只有5,552個。截至2016年12月，全港照顧計劃下的社區保姆人數僅約為1,700人，現時18區合共提供約954個服務名額。在2013/14年度和2014/15年度，照顧計劃的全年服務人數分別僅為10,594人和11,899人，即每月平均服務人數分別僅為883人和992人。⁸⁷然而，社區保姆不包接送，令家長難以找工作遷就接送。同時幼稚園已有功課輔導需要，但社區保姆並不包括此服務。

低收入家庭教育程度有限，又不懂教功課，亦難以負擔補習班的高昂費用，而課餘託管內容不一定包括功課輔導，導致婦女長時間工作後，仍要照顧子女功課，對學歷較低的婦女來說簡直百上加斤，而子女學業也不能得到最好的輔導。託管服務未能真正令低收入家庭受惠，婦女未能全面就業，街童問題嚴重。⁸⁸

⁸⁷新聞公報立法會十題：社區保姆服務(2015年6月24

日)<http://www.info.gov.hk/gia/general/201506/24/P201506240434.htm>

⁸⁸立法會十八題：幼兒照顧服務(2017年2月22日)在立法會會議上張超雄議員的提問和勞工及福利局局長蕭偉強的書面答覆 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201702/22/P2017022200395.htm>

**過去兩年資助獨立幼兒中心、附設於幼稚園的資助幼兒中心、
暫託幼兒服務、延長時間服務及鄰里支援幼兒照顧計劃的名額及增幅**

服務類別	2015 (截至 2015 年 12 月 31 日)	2016 (截至 2016 年 9 月 30 日)	增幅
	名額	名額	
資助獨立 幼兒中心	736	736	-
附設於幼稚園的 資助幼兒中心 ^[註 1]	6 008	6 240	3.9%
暫託幼兒服務	434	434	-
延長時間服務	2 204	2 254	2.3%
鄰里支援幼兒照 顧計劃 ^[註 2]	954	954	-

^[註 1] 教育局所提供每一學年 9 月份的資料。

^[註 2] 營辦者可在社署規定的最低名額數目之上，靈活增設額外的社區保姆服務名額，以應付實際的服務需求。

資料來源：立法會十八題附件

http://gia.info.gov.hk/general/201702/22/P2017022200395_253886_1_1487744771689.pdf

學校少設託管

目前只有少數學校開設課後功課輔導班，少附託管服務，而且假期不開放，但家長極期望在學校提供天天開放兼備功課輔導的託管服務，因為可以全面解決低收入家庭的問題。首先，父母不用花錢或花時間在學校放學時再接送子女到遠處的託管中心，子女得到安全照顧及指導，功課能夠得到輔導；其次，隨著託管時間的延長，家長有更多的時間尋找較高薪的全職工作，或參加全日的培訓以增強就業能力，紓緩家庭的經濟壓力；低收入家庭所面對的貧窮問題以及子女功課輔導問題得到紓緩，亦減少家庭問題，促進家庭和諧，對社會也大有裨益。

調查顯示近八成學校願辦兼備功課輔導班的托管服務

學校提供高質素的功課輔導托管服務，家長不需接送之餘，又可以放心尋找工時更穩定，工資更高的工作，有效地幫補家計，同時避免獨留在家的危險，亦能夠接受功課輔導，但政府聲稱學校不願推行，所以未能在學校大量設立兼具功課輔導的托管服務。根據香港社區組織協會 2010 年 7 月發佈「在學校全面開設兼具功課輔導

導的托管服務問卷調查報告」，結果顯示近八成學校願意推行托管服務，反映大部份學校關心家庭需要，只要政府資源配合，在學校全面推行托管服務非難事。⁸⁹

調查發現，幾乎(97%)所有被訪學校均有綜援或低收入學生，這些學生家庭均缺乏資源支付補習及托管服務，可見需要普遍，所以八成以上受訪學校都有舉辦一些功輔班或托管班，但以功輔班居多，大都是一個星期兩至三天，可見資源有限，有限名額只是杯水車薪。

受訪學校大都舉辦功輔班多於託托管服務，因為一直以來政府將托管服務資源撥予志願團體提供服務，學校缺乏這方面的資源，因而少舉辦，反映政府忽視學校扶貧功能。在處理貧窮問題上，教育是脫貧的最大踏腳石，而學校往往最能直接接觸貧窮學生，有效為貧窮學生及家庭提供有效支援，政府及學校應重視學校的扶貧功能。

關愛基金預留 4,000 萬元在 2012/13 學年推行「課餘託管試驗項目」，目的是讓學校和非政府機構為來自綜援或學生資助全額的小一至中三學生，統籌和整合他們現時的課後學習及支援活動。然而，有關計劃仍屬試驗性質，具體能否成為長遠策略實為未知之數。事實上，有關計劃於 2013 年主要在約 70 多間中小學推行，仍未推廣至全港，社協於 2013 年的調查亦發現使用服務的家長及學童，仍為課後支援服務名額不足、日數不足、時間太短等問題，並要求服務推行至全港。

扶貧委員會決定延長「課餘託管試驗項目」至2013/14、2014/15及2015/16學年，以回應政府《2014年施政報告》整合各項課後學習及支援計劃的大方向。然而，學校和非政府機構日後只可向其他資助計劃申請撥款，例如教育局的「校本課後學習及支援計劃」和社會福利署的「攜手扶弱基金」。導致計劃並非於全港18區向所有小學及初中學生推行。⁹⁰ 2017年行政長官施政報告中，當局宣佈在2018-19年度向攜手扶弱基金注資4億元，其中2億元主要用於推行課餘學習及支援項目，預計約13萬名基層兒童受惠；惟供應是杯水車薪。

研究證實基層生成績差比率較高 當局應加強功課輔導或情緒支援

事實上，基層學童在學習支援較一般或富裕家庭遜色，直接影響其學業成績。根據2016年香港中文大學教育數據研究中心分析2015年小三TSA（全港性系統評估）成績發現，來自不同家庭收入群組的學生，考取好成績的比率相若；但低收入家庭群組中，有較高比率學生成績差。

⁸⁹香港社區組織協會 2010 年在學校全面開設兼具功課輔導的托管服務問卷調查報告(2010 年 7 月 11 日)http://www.soco.org.hk/publication/new_immigrants/after%20school%20care%20survey_2010_7_11.doc

⁹⁰關愛基金-課餘託管試驗計劃 <http://www.edb.gov.hk/tc/student-parents/support-subsidies/community-care-fund-assistance-programme/after-school-care-pilot-scheme.html>

該項研究分析了3萬名小三TSA學生及其家長的數據，按成績將學生學習能力分為1至9個等級，9為能力最高，又將學生家庭入息分為6個群組（少於1萬元、1萬至少於2萬等，最高為6萬元或以上），數據顯示，家庭月入2萬元或以上學生，只有3%至6%「跌入」低能力（1級）群組；家庭月入少於2萬元的學生，則有6%至9%屬上述能力群組。此外，研究亦發現父母教育水平，對於學習能力較低學生而言影響亦較大。父母有初中程度的學生（佔89%），有4%至7%屬1級低能力，但父母學歷只有小學或以下者，有9%至12%屬1級能力。

為此，負責研究的學者認為富裕家庭的學童可補習，但若學生無心向學或成績差，家境又不好，因此建議學校則應多提供功課輔導或情緒支援，減輕他們因家境而面對的問題，讓他們專心學業。由此可見，當局對貧窮學童的課後支援是否足夠，直接影響基層學童的學業表現。

虐兒問題依然嚴重

過去數年，本港虐待兒童的個案一直保持在每年約一千宗，懷疑受虐兒童人數並不少⁹¹。根據2016年社署虐兒的統計數字，2015年的新舉報個案便達874宗。一直

⁹¹ 保護兒童資料系統和虐待配偶個案及性暴力個案中央資料系統(中央資料系統)，分別蒐集虐兒、虐待配偶及性暴力個案的數字。2008至2016年新舉報的虐兒、虐待配偶及性暴力個案統計數字如下：

(<http://www.swd.gov.hk/vs/chinese/stat.html>)

新舉報虐待兒童個案(2008年至2016年1至12月)

個案種類	2008年 1至12月	2009年 1至12月	2010年 1至12月	2011年 1至12月	2012年 1至12月	2013年 1至12月	2014年 1至12月	2015年 1至12月	2016年 1至12月
	個案數字(%)	個案數字(%)	個案數字(%)	個案數字(%)	個案數字(%)	個案數字(%)	個案數字(%)	個案數字(%)	個案數字(%)
身體虐待	483(54.8%)	503(50.7%)	488(48.8%)	410(46.8%)	423(47.3%)	452(46.9%)	413(48.2%)	424(48.5%)	378(42.4%)
疏忽照顧	78(8.8%)	102(10.3%)	113(11.3%)	105(12.0%)	94(10.5%)	100(10.4%)	122(14.3%)	139(15.9%)	182(20.4%)
性侵犯	277(31.4%)	331(33.3%)	334(33.4%)	307(35.0%)	336(37.6%)	357(37.1%)	285(33.3%)	273(31.2%)	294(33.3%)
精神虐待	15(1.7%)	15(1.5%)	18(1.8%)	18(2.1%)	16(1.8%)	16(1.7%)	6(0.7%)	7(0.8%)	10(1.1%)
多種虐待	29(3.3%)	42(4.2%)	48(4.8%)	37(4.2%)	25(2.8%)	38(3.9%)	30(3.5%)	31(3.5%)	28(3.1%)
總數	882(100%)	993(100.0%)	1,001(100.0%)	877(100.0%)	894(100.0%)	963(100.0%)	856(100.0%)	874(100.0%)	892(100.0%)

受害人 性別	2008年 1至12月	2009年 1至12月	2010年 1至12月	2011年 1至12月	2012年 1至12月	2013年 1至12月	2014年 1至12月	2015年 1至12月	2016年 1至12月
女性	508(57.6%)	589(59.3%)	628(62.7%)	548(62.5%)	567(63.4%)	571(59.3%)	477(55.7%)	502(57.4%)	509(57.1%)
男性	374(42.4%)	404(40.7%)	427(37.3%)	329(37.5%)	327(36.6%)	392(40.7%)	379(44.3%)	372(42.6%)	383(42.9%)
總數	882(100%)	993(100.0%)	1,001(100.0%)	877(100.0%)	894(100.0%)	963(100.0%)	856(100%)	874(100%)	892(100%)

施虐者與 受害人的關係	2008年 1至12月	2009年 1至12月	2010年 1至12月	2011年 1至12月	2012年 1至12月	2013年 1至12月	2014年 1至12月	2015年 1至12月	2016年 1至12月
父/母	535(64.6%)	569(60.5%)	580(58.1%)	494(55.6%)	508(56.4%)	561(56.9%)	507(58.1%)	548(60.9%)	534(58.6%)
兄弟/姊妹	26(3.1%)	27(2.9%)	13(1.3%)	12(1.4%)	16(1.8%)	14(1.4%)	9(1.0%)	9(1.0%)	11(1.2%)
祖父/母	12(1.4%)	12(1.3%)	15(1.5%)	9(1.0%)	12(1.3%)	12(1.2%)	13(1.5%)	12(1.3%)	17(1.9%)
繼父/母	33(4.0%)	34(3.6%)	43(4.3%)	36(4.1%)	42(4.7%)	33(3.3%)	41(4.7%)	41(4.6%)	46(5.0%)
親屬	16(1.9%)	23(2.4%)	28(2.8%)	37(4.2%)	15(1.7%)	25(2.5%)	24(2.8%)	14(1.6%)	21(2.3%)
家族朋友/朋友	62(7.5%)	79(8.4%)	66(6.6%)	57(6.4%)	99(11.0%)	92(9.3%)	80(9.2%)	85(9.4%)	94(10.3%)
照顧者	20(2.4%)	28(3.0%)	25(2.5%)	25(2.8%)	22(2.4%)	26(2.6%)	34(3.9%)	25(2.8%)	23(2.5%)

以來虐待兒童案件多不勝數，包括：石硤尾老婦獨力照顧數名年幼兒童導致兒童不慎受傷、天水圍父親懲罰兒子而脫光兒子衣服遊街示眾、父母親利用皮夾鎖起兒子導致其死亡、樂富天頌苑一家三口屢次求助不果，慘遭前丈夫滅口慘案、未婚媽媽涉虐打咬親兒⁹²、5歲女被疏忽照顧而流落街頭⁹³、患精神病母親綁起及掙子女跳樓自殺案等⁹⁴，可見虐兒問題嚴重，疏忽照顧或虐待兒童問題卻未得到社會正視。

除直接虐待外，目睹家庭暴力個案的兒童亦應屬受虐待的一部份。統計資料顯示，本港在2015年總共錄得5,127宗涉及虐待配偶、虐待兒童、性暴力的家庭暴力個

老師	5(0.6%)	14(1.5%)	10(1.0%)	7(0.8%)	11(1.2%)	8(0.8%)	10(1.1%)	10(1.0%)	7(0.8%)
補習老師/教練	13(1.6%)	14(1.5%)	14(1.4%)	16(1.8%)	25(2.8%)	37(3.8%)	25(2.9%)	17(2.8%)	28(3.1%)
同住租客/鄰居	7(0.8%)	9(1.0%)	8(0.8%)	7(0.8%)	10(1.1%)	20(2.0%)	14(1.6%)	21(2.3%)	14(1.5%)
無關係人士	84(10.1%)	103(10.9%)	101(10.1%)	90(10.1%)	93(10.3%)	105(10.6%)	74(8.5%)	103(11.4%)	79(8.7%)
未能識別人士	15(1.8%)	29(3.1%)	95(9.5%)	98(11.1%)	48(5.3%)	53(5.4%)	41(4.7%)	24(2.7%)	37(4.1%)
其他	/	/	/	/	/	/	/	/	/
總數	828*(100%)	941*(100%)	998*(100.0%)	888*(100.0%)	901*(100.0%)	986*(100.0%)	872*(100.0%)	900*(100.0%)	911*(100.0%)

*由於一名施虐者可能虐待多於一名兒童及一名兒童可能被多於一名施虐者虐待，因此施虐者的數目與受虐兒童的數目並不相同。

事件發生地區	2008年 1至12月	2009年 1至12月	2010年 1至12月	2011年 1至12月	2012年 1至12月	2013年 1至12月	2014年 1至12月	2015年 1至12月	2016年 1至12月
中西區	8(0.9%)	19(1.5%)	18(1.8%)	17(1.9%)	16(1.8%)	16(1.7%)	14(1.6%)	12(1.4%)	12(1.3%)
離島	20(2.3%)	15(1.5%)	22(2.2%)	23(2.6%)	12(1.3%)	14(1.5%)	22(2.6%)	17(1.9%)	18(2.0%)
東區	33(3.7%)	33(3.3%)	47(4.7%)	38(4.3%)	45(5.0%)	37(3.8%)	35(4.1%)	29(2.3%)	35(3.9%)
灣仔	4(0.5%)	10(1.0%)	14(1.4%)	11(1.3%)	9(1.0%)	8(0.8%)	5(0.6%)	8(0.9%)	8(0.9%)
南區	17(1.9%)	21(2.1%)	37(3.7%)	28(3.2%)	16(1.8%)	26(2.7%)	29(3.4%)	18(2.1%)	28(3.1%)
九龍城	39(4.4%)	33(3.3%)	33(3.3%)	23(2.6%)	18(2.0%)	30(3.1%)	42(4.9%)	48(5.5%)	23(2.6%)
油尖旺	32(3.6%)	42(4.2%)	39(3.9%)	37(4.2%)	31(3.5%)	29(3.0%)	27(3.2%)	34(3.9%)	50(5.6%)
深水埗	62(7.0%)	51(5.1%)	49(4.9%)	42(4.8%)	41(4.6%)	41(4.3%)	40(4.7%)	46(5.3%)	42(4.7%)
黃大仙	46(5.2%)	59(5.9%)	62(6.2%)	44(5.0%)	63(7.0%)	54(5.6%)	62(7.2%)	37(4.2%)	37(4.1%)
西貢	39(4.4%)	55(5.5%)	53(5.3%)	46(5.2%)	46(5.1%)	42(4.4%)	44(5.1%)	31(3.5%)	45(5.0%)
觀塘	72(8.2%)	78(7.9%)	98(9.8%)	100(11.4%)	109(12.2%)	108(11.2%)	75(8.8%)	78(8.9%)	102(11.4%)
荃灣	28(3.2%)	30(3.0%)	44(4.4%)	23(2.6%)	27(3.0%)	36(3.7%)	29(3.4%)	29(3.3%)	29(3.3%)
葵青	68(7.7%)	63(6.3%)	65(6.5%)	63(7.2%)	66(7.4%)	102(10.6%)	67(7.8%)	75(8.6%)	77(8.6%)
屯門	94(10.7%)	117(11.8%)	115(11.5%)	99(11.3%)	85(9.5%)	104(10.8%)	75(8.8%)	104(11.9%)	85(9.5%)
元朗	124(14.1%)	145(14.6%)	134(13.4%)	142(16.2%)	128(14.3%)	130(13.5%)	132(15.4%)	140(16.0%)	107(12.0%)
大埔	27(3.1%)	34(3.4%)	21(2.1%)	22(2.5%)	39(4.4%)	37(3.8%)	32(3.7%)	27(3.1%)	19(2.1%)
北區	38(4.3%)	47(4.7%)	32(3.2%)	37(4.2%)	54(6.0%)	53(5.5%)	42(4.9%)	49(5.6%)	51(5.7%)
沙田	68(7.7%)	79(8.0%)	68(6.8%)	51(5.8%)	56(6.3%)	55(5.7%)	56(6.5%)	51(5.8%)	66(7.4%)
香港以外	14(1.6%)	10(1.0%)	10(1.0%)	11(1.3%)	14(1.6%)	24(2.5%)	12(1.4%)	15(1.7%)	17(1.9%)
資料不詳	49(5.6%)	52(5.2%)	40(4.0%)	20(2.3%)	19(2.1%)	17(1.8%)	16(1.9%)	26(3.0%)	41(4.6%)
總數	882(100%)	993(100.0%)	1,001(100.0%)	877(100.0%)	894(100.0%)	963(100.0%)	856(100.0%)	874(100.0%)	892(100.0%)

⁹²未婚媽媽涉虐打咬親兒東方日報(A14,港聞)(2007年10月3日)

⁹³5歲女流落街頭母離港失蹤香港經濟日報(A24,社會要聞)(2007年10月10日)

⁹⁴照顧患癌夫遺書「有壓力」釀三死掙子女落街母跳樓蘋果日報(A01,要聞)(2007年10月15日)

案，數目為近年高水平，情況惡化且令人憂慮。⁹⁵

虐待配偶的個案數目由1998年的1,005宗，上升至2016年的3,321宗，情況極為嚴重。在這近四千宗的個案中，目睹家庭暴力個案的兒童亦為受害者，亦會對他們的心理上造成創傷，影響日後他們與別人交往，甚至削弱其學習上的注意力，惟政府在政策上未有為這些兒童提供保障。

兒童目擊家庭暴力行為，個人心理會遺下陰影，影響日後成長。根據調查發現，絕大部份曾目擊家庭暴力的兒童均感驚恐，惟本港目前提供的社會服務卻無照顧到他們。有學者更批評，現時針對家庭暴力的服務模式不夠全面，未能為受家暴影響的兒童提供適切輔導。⁹⁶

現時社會上一般認為只有兒童直接被施虐者虐待才應受到保護，事實上，目睹家庭暴力事件的兒童均為受虐兒童，惟現行法例並未有清楚界定令兒童目睹家庭暴力亦為刑事罪行。雖然去年政府已修改《家庭暴力條例》，包括：讓兒童可代表自己自行提出起訴，然而，條例仍有不足之處，包括未有將「令兒童置身或經歷家庭暴力場面」訂為違法行為，正視目睹家暴的兒童的傷害。

另外，雖然警方強調會改善處理家庭暴力措施，加強對前線人員的培訓，然而，在日常生活可見，警務人員普遍仍欠對反歧視及家庭暴力認識，現時近八成受到家庭暴力對待的均是新移民家庭，但不少新移民投訴向警方求助時，不少警員對新移民抱懷疑及歧視態度，因而未能及時伸出援手，亦令不少新移民不敢求助，反映警員缺乏文化差異及反歧視思維。另一方面，不少被虐者投訴警方以家庭糾紛調解家庭暴力案件，忽視家庭暴力觸犯刑事，亦未有嚴肅處理。

⁹⁵社會福利署-2004至2017年至1月至6月虐兒、虐待配偶及性暴力受害人統計數字
<http://www.swd.gov.hk/ys/chinese/stat.html>

	2016年	2015年	2014年	2013年	2012年	2011年	2010年	2009年	2008年	2007年	2006年	2005年
新舉報虐待兒童個案	892	874	856	963	894	877	1,001	993	882	944	806	763
新舉報虐待配偶個案	3,321	3,382	3,917	3,836	2,734	3,174	3,163	4,807	6,843	6,404	4,424	3,598
新舉報性暴力個案數字	861	871	1,105	681	238	341	343	396	693	797	704	589
合計	5,074	5,127	5,878	5,480	3,866	4,392	4,507	6,196	8,418	8,145	5,934	4,950

⁹⁶目擊家暴兒童易躁易動粗東方日報(2009年12月16日A30港聞)

根據正言匯社、群福婦女權益會及公民黨於2009年11月24日至27日進行的調查發現，近九成受訪婦女的兒童曾親眼目擊母親被父親虐待，當中九成六人感驚恐，但在家暴事件後只有一成三人接受心理評估，接受精神科醫生輔導的人更只有百分之七。在虐偶家庭中，四成五的兒童本身亦同時受到虐待，超過兩成更曾向母親表示「想死」。有九成的被虐婦女認為其兒童在家暴發生後變得容易發脾氣，有過半更出現暴力行為，但有社工跟進的，只有一成半。十年前與丈夫離婚的小容育有一子兩女，她憶述當年丈夫經常在子女面前暴力對待她，又要求其長子脫褲，使他的心靈受到極大創傷。長子更在家暴的陰霾下變得有暴力傾向、性情偏激。研究發現現時針對家庭暴力的服務模式並不全面，而且未能照顧到家暴受害者的需要。

此外，政府在2010/2011《財政預算案》提出每年撥款500萬元推行的「受害人支援計畫」，為家暴受害人(包括涉及司法程序的家暴受害人)提供支援，加強對受害人的保護、減輕他們的恐懼及無助情緒，並協助他們早日回復正常生活。然而，「受害人支援計畫」每年處理約八百宗個案。雖然每年平均有數千宗家暴個案，可見服務未能滿足社會需要，實屬杯水車薪。

體罰兒童情況頻繁

另方面，不少家長仍利用體罰方式教導兒童，這不僅損害兒童身心發展，更損害親子關係。根據防止虐待兒童會於2010年進行的調查發現，調查共訪問120名新來港兒童的家長，近一半受訪者表示，曾用罰企或拍打方式懲罰子女；當中四成受訪者表示，體罰是要令子女在教訓中學習。⁹⁷新來港家庭父母對子女體罰的情況，與本地家庭的情況差不多。然而，現行法例只能保障兒童免受嚴重的身體傷害，因此應立法全面禁止體罰，加強公眾對保護兒童的意識。

現行兒童宿舍服務與政策欠善

另一方面，針對有特別需要的兒童安排的兒童住宿服務，多年來亦出現錯配，導致原有人手及設施無法處理入住兒童的複雜需要、亦無長遠照顧計劃協助接受住宿照顧服務的兒童。由於設施不足，甚至出現有兒童因需等候住宿服務，而被迫滯留醫院多月的荒謬情況！

2015-16年度輪候兒童長期住宿照顧服務平均時間⁹⁸

服務類別	0-5 歲服務	6-12 歲服務	13 歲以上服務
留宿幼兒中心	2.8 個月	---	---
寄養服務	1.6 個月	1.7 個月	沒有新入住個案
兒童之家	4 個月	3.9 個月	4.3 個月
兒童院	---	5.1 個月	5.9 個月
男/女童院和男/女童宿舍	---	1.1 個月	1.5 個月

此外，雖然社會福利署由2016/17年度起增加240個寄養服務名額，但恐怕難以對焦解決多年來院舍服務不足的問題。根據社署資料，2015-16年度每月平均有324人輪候兒童之家、172人輪候院舍服務，只有22人輪候寄養服務；截至2016年12月31日共有575宗輪候各類兒童住宿照顧服務的個案，兒童之家輪候時間更長達4.4個月；過去5年輪候接受長期兒童住宿照顧服務的兒童平均輪候時間由2012年2.6個月增加至

⁹⁷ 新來港家庭近半體罰教子文匯報(2010年4月30日)A12 香港新聞

⁹⁸ 兒童院舍宿位「塞車」60童無家可歸淪「小人球」被滯留醫院(2016年12月22日)

⁹⁹ <https://www.hk01.com/%E6%B8%AF%E8%81%9E%61428%E5%85%92%E7%A8%A5%E9%99%A2%E8%88%BD%E5%AE%BF%E4%BD%8D-%E5%A1%9E%E8%BB%8A-60%E7%AB%A5%E7%84%A1%E5%AE%B6%E5%8F%AF%E6%AD%B8%E6%B7%AA%E5%B0%8F%E4%B8%BA%E7%90%A3-%E8%A2%AB%E9%80%BC%E6%BB%AF%E7%95%99%E7%97%85%E9%99%A2>

2016年3.2個月。⁹⁹

專員建議：

6.1 強化托管服務及改善社區保姆計劃

政府應為低收入人士就業提供足夠配套措施，進一步改善託管服務及社區保姆計劃，以保障兒童得到妥善照顧：

- 6.1.1 增加資助幼兒託管名額，並先行選取兒童貧窮率較高的地區增加託管名額，以支援貧窮家長就業；
- 6.1.2 放寬托管減免費用的入息上限(全免為中位數收入的 60%，60%-70%減免四分之三，70%-80%為半費)，費用豁免名額應沒有限制，並中央統一分配而非分區，增加收費減免及豁免名額，減輕低收入家庭接受託管的經濟負擔；
- 6.1.3 增強托管服務內容及質素，包括：功課輔導及課外學習活動；
- 6.1.4 增撥資源在學校推行天天開放兼備功課輔導的託管服務予貧窮兒童；
- 6.1.5 增聘專業老師及動員社區義工或大專學生協助教導兒童，並增加課後清潔、管理及膳食服務，創造基層就業機會；
- 6.1.6 可以考慮類似家庭助理培訓及發牌社區保姆，設立托兒券，令上班時間不穩定的婦女。

6.2 清晰立法定義家庭暴力及虐待兒童

當局應儘快就令兒童置身或經歷家庭暴力場面均屬違法，正視目睹家暴的兒童的傷害。此外，為更準確地掌握本港虐兒情況，當局應在統計數字上把有關兒童納入其中，同時亦應修訂現行法例，將目睹慘劇兒童納入法例保障範疇中。此外，政府亦應加強公眾教育，鼓勵鄰舍守望相助，主動揭發疏忽照顧兒童的虐待兒童的個案。

6.3 為受虐新移民家庭提供適切支援

由於現時絕大部份的家庭暴力案件受害者均為新移民家庭，除加強執法外，當局亦應為受害的兒童及其家長安排適時的居所，倘若兒童的家長為新移民，當局便應因應其特殊情況，酌情豁免需居港滿一年方可獲編配公屋的限制，避免兒童因此失卻安全穩定的居所。此外，現時申領綜援需申請人居港滿一年的規定，直接阻礙受害的新移民婦女獲得援助，其子女往往因此需與母親共用發予兒童的綜援金，導致整個單親家庭缺乏適切經濟支援。為此，當局亦應放寬申領綜援的居港年期限制，並酌情為受虐環境的兒童及其照顧者提供適時經濟援助。

⁹⁹香港社會服務聯會向立法會福利事務委員會就「檢討兒童宿舍的服務與政策」提交的意見(2017年7月10日)立法會 CB(2)1839/16-17(02)號文件 <http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/ws/papers/ws20170710cb2-1839-2-c.pdf>

6.4 強化扶助受虐兒童的服務

現時受虐配偶數字由1998年的1,005宗，上升至2016年的3,321宗，當中大部份受害人為婦女，不少屬居港未滿七年的新移民。然而，全港只有五間庇護中心不足200個宿位，宿位嚴重不足，很多宿位均需要兒童及受虐配偶在數星期內遷出，再加上宿舍內缺乏完善教育及輔導服務，令兒童難獲合適照料。為此，政府應增加庇護宿位，並放寬房屋政策，儘快安排受虐家庭及兒童入住公共房屋，強化對受虐家庭兒童的輔導及教育支援。

6.5 立法禁體罰虐兒

外國現時有約28個地區願意立法禁止體罰，惟香港仍然沒有相關法例，更欠缺全面、深入、有系統法律檢討，政府應修訂法例以完善防止體罰法例，保障兒童權益。

6.6 推行學童寄宿服務

低收入家庭學童均面對經濟困境，父母均為糊口四出工作，無暇照顧子女，若能安排他們接受一站式的學童寄宿服務，相信有助改善學童的學習環境，提升學習能力，這亦有助父母更全力投入勞動市場憑自力工作脫貧，同時亦能協助貧困學童成長。現時全港只有七百個多學童寄宿名額，為有需要的學童提供住宿及學習服務。但現時兒童面對更多家庭問題，需要寄宿服務，政府應針對有特殊需要的學童，為他們提供學童寄宿服務。

6.7 全面檢討兒童住宿照顧服務

當局應儘快就兒童住宿照顧服務進行全面檢討，當中包括：

- 服務目標和發展方向、不同種類住宿服務的定位、功能與角色、目標使用者、服務名額、人手設置標準、招募與培訓等，以切合轉變的社會需要；
- 加強與醫管局的衛生署和協作，參考「兒童身心全面發展服務」識別的高風險家庭的數據，合理規劃幼兒住宿照顧服務的發展；
- 因應現時已入住的兒童的複雜需要，檢討「機構為本加強院舍專業人員支援服務」的資源是否足夠，並盡快增加前線照顧人手及提升照顧人員資歷，同時為各類院舍提供護理人手，處理入住兒童的健康需要；
- 與業界一同制定有關執行指引（包括確保兒童最佳利益的各項原則、時間規範、轉介社工與住宿照顧服務社工的分工等）；
- 為不適合入住現有兒童住宿照顧服務的申請人（如情緒行為問題嚴重並對自己及他人構成威脅者）盡快發展合適的專門服務。

7. 缺乏整體處理兒童貧窮政策、無兒童中央資料庫、有制定貧窮線卻欠減貧指標、無兒童影響評估機制

訂立貧窮線 卻未訂立減貧指標

行政長官梁振英於2012年年底宣佈重新成立扶貧委員會，下設六個專責小組，當中包括處理兒童貧窮問題。政府亦於2013年9月宣佈訂立官方貧窮線，即以除稅及福利轉移前(即政府政策介入前)的每月住戶入息中位數50%劃線，貧窮線有三大功能，包括：(1)量度整體貧窮情況；(2)提供數據基礎，以協助制定政策；(3)以及評估政策介入的成效。然而，當局並未有定出相應的減貧指標，令人質疑當局對處理兒童貧窮問題的決心。

無兒童中央資料庫 難以系統處理兒童貧窮問題

另外，定期搜查準確的資料及全面兒童政策，均有助政府制訂整體兒童政策，然而，政府至今仍未有設立兒童中央資料庫，並缺乏系統性資料整體有關貧窮狀況對兒童的影響，以及現存各政策及服務的成效。當局拒絕成立兒童中央資料庫的理由，是各政府部門均重視兒童權利，已在制訂政策及法例中考慮兒童的需要。然而，此乃缺乏宏觀視野，全面檢視兒童的需要。¹⁰⁰政府只於2015年開始在政制及內地事務局網站上存放部份與兒童有關的21項統計數據，惟部份統計數據與兒童權利並無直接關係，有關資料對監察兒童權利狀況有欠全面，似乎當局敷衍了事以為回應兒童團體多年訴求，表現令人失望。¹⁰¹

無兒童影響評估機制

香港現有政策及法例中，不少影響兒童身心發展成長，但卻沒有一套完善而系統的機制，讓政府及社會有效地評估不同的政策或法例可能為兒童帶來的不良影響。兒童影響評估是確保政府制定政策時，一併考慮保障兒童的最大利益。香港現行環境影響評估條例規定任何與環境有關政策推出前需先作環境影響評估²，使該類政策制定更全面，顧及更多持分者需要。2013年4月1日，香港特區政府在制定政策程序中加入強制性家庭影響評估，但無官方資料顯示執行方式或實例。香港特區政府

¹⁰⁰現時本港有3個由民間團體訂立的兒童指標，分別為：

- (1) **香港發展指標**：香港發展指標由社會服務聯會建立。當中有14個兒童指標和11個青年指標，兒童的年齡為0-17歲，青年的年齡為15-24歲。這些指標環繞健康、教育、經濟狀況、家庭結構等範疇，以反映兒童和青年發展狀況。<https://socialindicators.org.hk>
- (2) **香港兒童發展指標**：香港兒童發展指標由香港小童群益會建立。共有61個指標，指標分為7個範疇：人口特徵、家庭狀況、教育、健康及安全、社會行為、社會保障和社會環境。指標的兒童年齡範圍為0至19歲。<http://cdi.bgca.org.hk/cdi/main/content2c.asp?lang=C&id=123>
- (3) **香港幼兒發展指標**：香港幼兒發展指標由香港保護兒童會建立。當中包含超過200項指標，涉及人口、家庭、教育、健康、社會福利、康樂、少數族裔、新移民及有特殊教育需要等10個範疇。幼兒的年齡為0至6歲。<http://ycdi.hkspe.org>

¹⁰¹政制及內地事務局兒童權利論壇兒童統計及資料 http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/child_statistics.htm

指亦已在制定政策階段進行兒童影響評估，但仍沒有實質資料印證有關評估機制執行模式。¹⁰²2016年4月，香港社區組織協會及兒童權利關注會一同去函政制及內地事務局，促請政府設立兒童影響評估機制，惟至今仍了無寸進，令人失望！

事實上，兒童影響評估並非新事物，不少西方國家，如法蘭德斯，比利時，瑞典，蘇格蘭，愛爾蘭，芬蘭，新西蘭，英國，加拿大和澳大利亞，經已制定兒童影響評估機制，部分國家更立法規定推出政策前必須進行該評估，藉以優化政策。完善的兒童影響評估應建基於可靠數據及清晰兒童人口結構，其形式深淺各有不同，因應該政策或建議的複雜程度，釐訂簡易清單評估或是全面性評估。¹⁰³

處理兒童貧窮問題欠長遠政策

另方面，當局對處理兒童貧窮問題，根本缺乏任何長遠政策。大部份所謂扶助貧窮兒童的措施亦屬短期措施，且屬杯水車薪，並未能根治問題。例如：

- 針對0至5歲兒童：推出「兒童發展先導計劃」，卻無針對改善貧窮及低收入家庭兒童健康及生活，無長遠跟進。
- 針對6至15歲兒童：提供1億7,500萬的課後活動津助計劃予各學校的貧困兒童，未能令所有貧困學生受惠，亦未有正視學校雜費繁多的問題。
- 針對10至16歲兒童：推出兒童發展基金 --- 特區政府在2007-2008年度財政預算案中預留3億元，以成立兒童發展基金。兒童發展基金主要包括三大部份，包括：目標儲蓄、個人發展計劃及師友計劃。

兒童發展基金發展欠善

兒童發展基金由2008年7月1日開始，但至2012年僅惠及約4,000多名來自弱勢社群的10至16歲兒童，2013年增加2,000個名額，目的是鼓勵貧窮家庭兒童每月作儲蓄供款、個人發展計劃、推行師友計劃。事實上，特區政府仍僅統籌各政府部門提供與兒童有關的統計數據，並未能有效監察兒童權利發展狀況，更未有設立貧窮線及制定兒童減貧指標，令人失望。然而，至今只有2,270個名額，縱使2011/2012年增加2,188名額，合共亦只有4,458個名額，相對30萬貧窮兒童而言，扶助可謂杯水車薪。

新一批兒童發展基金計劃將推行改善措施，包括(1)把培訓撥款由每名參加兒童15,000元增至20,000元；(2)增加分別為友師及家長舉辦的培訓活動數目；以及(3)把營辦計劃獲發放的非政府機構行政費用增加三分之一，(4)以學校為本的模式試行計劃，以擴大基金計劃的覆蓋面。

¹⁰²節錄自兒童高峰會2014(2014年11月30日)在香港設立兒童影響評估機制

¹⁰³同上

此外，2017 年行政長官施政報告中，當局宣佈在 2018-19 年向基金注資 3 億元，以推出更多基金計劃，幫助基層兒童提升動力、增強自信心及勇於規劃未來；惟亦同樣出現杯水車薪，供不應求的情況。再者，計劃亦未有處理貧窮家庭在應付基本生活所需以外仍要參與計劃供款的問題。

另外，新政府於 2012 年重新成立扶貧委員會，下設六個專責小組，當中包括處理兒童貧窮問題。此外，2014 年政府宣佈推行在職低收入家庭生活補貼制度，支援有兒童的低收入家庭。而且根據香港社區組織協會及兒童權利關注會的調查發現，貧窮家庭根本難以應付供款開支。絕大部份受訪者每月開支幾近耗盡全月收入，若要他們為子女作長遠定期供款，無疑令生活百上加斤。再者，貧窮家庭經濟狀況極為困難，但為了子女前途，七成(75.3%)受訪家庭不惜省衣節食，扭曲現時生活，以供款賺取基金，但長期壓縮基本生活開支以作供款，令兒童飽受營養不足問題，最終損害兒童成長。¹⁰⁴

專員建議：

7.1 扶貧委員會應積極打破財政金剛箍

扶貧問題茲事體大，涉及各項公共政策領域，包括房屋、教育、社會福利、醫療、勞工、經濟、稅制、人口政策等等，當局必須對問題有全盤考量。扶貧委員會雖然具有高層次決策官員參與，惟委員會能否具備充份公共資源推行各項長遠政策至為重要。回歸已二十年，特區政府雖坐擁過萬億元財政儲備及外匯基金累積盈餘，卻一直牢守所謂審慎理財的「金剛箍」，硬性規定公共開支不可超逾本地生產總值的 20%，導致很多長遠政策缺乏資源持續發展；委員會必須先打破此規條，著力善用公帑，按社會需要制訂政策。

7.2 明確扶貧理念原則 訂立減貧指標檢視成效

至於扶貧方向，新成立的扶貧委員會應先重定政府如何理解貧窮社會成因及扶貧理念，當中需要考慮的原則包括政策必須以人為本、顧及基本人權、以家庭為重心、有利社會凝聚等。從總體層面上，扶貧委員會在訂立貧窮線後，應訂出針對各社群的減貧指標，訂立扶貧綱領及階段性的扶貧時間表，以量度和檢視扶貧成效。另外，由於貧窮人口中包括各社群，例如失業、在職貧窮人士、兒童及青少年、長者，以至各個地區，扶委會應深入探討各社群的困境及特別需要，從而有系統及具針對性地，因應不同貧窮人口組群，制定和推行扶貧政策。

7.3 制訂扶助兒童脫貧政策及建立中央兒童資料庫

自尊心低落、需要課餘工作幫補家計的問題，嚴重剝削兒童權利，違反《聯合國兒童權利公約》，亦損害香港未來發展，政府應訂立兒童中央資料庫，以掌握貧窮

¹⁰⁴ 貧窮兒童研究系列七：貧窮兒童對兒童發展基金意見調查報告(2008 年 6 月 1 日), http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/CDF_report_2008_6.zip

兒童數據及需要，並研究貧窮對兒童的自信心、自尊感、健康、營養、等各方面的影響，以助並制定扶助兒童脫貧政策，並檢視各項協助貧窮兒童的策略，在各部門作出協助貧窮兒童的政策及投放資源，確保所有學校及社會服務均有足夠資源及一套完善制度，協助所有貧窮兒童享有平等發展機會。

7.4除了設立貧窮線，針對各政策範疇制定具體貧窮兒童指標

政府應根據國際公認的貧窮線定義，將收入低於全港家庭入息中位數一半的家庭界定為需要全面協助的貧窮兒童。再者，政府一直將兒童定義為十五歲以下的居民，卻未有依照聯合國兒童權利公約的定義，將兒童訂立定義為十八歲以下的居民，從而更全面地反映本港貧窮兒童的狀況。

除八項與兒童有關的指標外，政府應因應貧窮兒童的健康、醫療、房屋、教育各生活範疇，訂立更詳盡的指標，研究並監察人數多寡及趨勢變化。(例如：居住在不適切居所的兒童人數、被發現為營養不良的貧窮兒童人數、在教育上資源匱乏的貧窮兒童人數等等)。精確而具政策性的指標，將有助政府制訂扶助貧困兒童的社會政策(包括：社會福利、教育、房屋、學費及交通津貼等)。同時成立扶助貧窮兒童專責小組，了解兒童所需，作出相應政策及資源支援，召集及統籌社會資源。

7.5訂立兒童影響評估機制

當局應儘速訂立兒童影響評估機制，藉以優化政策。兒童影響評估需分析，包括：(1) 該政策、措施或建議有否影響兒童，或個別群組兒童；(2) 評估中有否諮詢兒童意見，過程中有否提供合適資訊作參考；(3) 有否另一個方案可取代該建議，並對兒童較有利；(4) 總結及建議應建基於有力證據並提出有效的建議及監管措施。

7.6制訂長遠扶助貧窮兒童政策，改革兒童發展基金

當局應制訂長遠扶助貧窮兒童政策，並改革各項短期扶助措施，舉例而言，若推行兒童發展基金，當局應作出以下改善措施：

- 政府應為每個參與兒童注資啟動基本基金。
- 政府參與供款，調高供款比率：政府應與商界共同供款，兒童供款比率亦應為1:2(即兒童1元，政府及商界各捐2元)。此外，當局亦應提供定期息率回報，以增加儲蓄金額及增強計劃的吸引力。
- 增設利息回報，增加兒童資本：當局可參考外國同類型基金的做法，當家長為其子女供款直到某一時期後，代為儲蓄的機構可撥發利息到兒童的戶口之中，令兒童可進一步累積資本以作未來之用。

- **以義務工作代供款：**對於貧窮家庭的兒童而言，由於他們沒有餘錢供款，當局應容許沒有錢供款的貧窮兒童或其家長，以義務工作形式代替供款。若該兒童未能參與義務工作，政府亦應代其供款。
- **彈性使用目標儲蓄：**讓參與計劃的兒童每年可按提取一定百分比作個人學習開支，以解燃眉之急。
- **擴展計劃至0至18歲的貧窮兒童：**為更多貧窮家庭及早準備未來，基金及師友計劃適用對象，應擴展至所有18歲以下的貧窮兒童。
- **在全港持續推行計劃，並針對不同年齡兒童：**當局除了應將計劃儘快進行至全港，作為其中一項扶助貧窮兒童的政策，並更為不同年齡兒童設計不同計劃內容，以面對日後成長需要。
- **將計劃推廣至全港並持續推行：**此外，當局應將計劃儘快進行至全港，作為其中一項扶助貧窮兒童的政策，並為不同年齡兒童設計不同計劃內容，以面對日後成長的需要。

在個人發展計劃方面，由於不同兒童各具特定成長目標（兼具短期及長期目標）的兒童個人發展計劃，當局應增加津助金額，並按學童實際個人發展需要，審批津貼金額。此外，在師友計劃方面，因著每名師友均屬義務性質，當局應持續監察服務質素，並確保師友持續接觸兒童，並為師友提供適切的培訓及定期檢討，以求不斷完善計劃。

此外，現時政府推出的兒童發展先導計劃，並未有針對貧困家庭兒童的成長需要，特別就身體健康、學習經歷、參與課外活動等範疇提供適切支援。為此，政府應仿效美國Head Start計劃，為接受社會福利及其他低收入家庭的兒童提供長期個案跟進，持續監察貧困兒童在成長各方面的需要(包括：營養、學習所需、參加課外活動、個人成長等)，避免他們因貧窮而在各方面發展均落後於人。

8. 無證兒童讀書團聚困難及中港分離家庭不能來港團聚問題

單親家庭未能團聚

現時本港每年有二萬多宗中港婚姻，但入境政策一直未完善，令不少中港婚姻家庭受苦，當中兒童最為受害，當中尤以分隔兩地的單親家庭為甚。

這些媽媽的香港丈夫已去世或被丈夫遺棄，因而未獲批准單程證來港，但子女已批准來港，這些媽媽只能長年持探親證來港，有些子女甚至要每三個月或十四日便要斷學業數星期隨母回鄉續探親證，嚴重影響子女學業，而母親沒有身份證，不能工作，只靠子女綜援，嚴重影響子女學習及生活的開支及發展，令兩母子長期處於赤貧及惶恐生活狀態，身心均嚴重受創，有些家庭受折磨十年仍無團聚之日，現時本會跟進超過 200 名兒童。內地最新推出一年多簽探親政策，但不惠及單親家庭。問題分述如下：

單程證名額不包括單親媽媽

現時中港大約有十萬分離家庭，香港每日提供 150 個名額分五類在內地申請(夫妻(45 個)、無依靠未成年子女投靠香港父母及居留權子女(90 個)、無依靠年老父母投靠香港成人子女(5 個)、成人子女來港照顧無依靠年老父母(5 個)、其他特殊情況(5))，讓夫妻父母子女團聚，但不幸有些香港丈夫早逝或拋棄家庭，內地妻子不能以夫妻團聚名義申請，只能以其他特殊情況這一類別申請，但該類別申請定義不清，內地公安局表示只特殊批准在香港父親去世前子女已經公安局批准來港的母親來港定居，不批准子女在香港父親去世後才批准來港或與香港丈夫離婚的媽媽來港定居，有些丈夫剛死，單程證剛批出，也被收回。其實過去 20 年，每日 150 名額未用盡，平均只用了約 125 個，但當局並未體恤民困，善用剩餘名額，幫助極困難家庭。

母子為探親證續期，身心俱疲及影響學業，一年多簽探親未惠及

現時不少香港人的未成年子女只靠內地母親持探親證來港照顧，每三個月或一兩個星期便要隨母親回鄉兩星期續證，常要斷學業，有些家庭受折磨十年仍無團聚之日，有些索性秘密留港做無證媽媽以照顧子女。媽媽和孩子長期過著擔驚受怕的日子。有些更患上精神抑鬱病，而子女極自卑及缺乏資源發展。2009 年年尾內地公安局公佈實施一年多簽探親政策，但各省市推行時間不同，有些省市仍未有該政策，有些表明不批離婚家庭，有些表示子女已滿 18 歲又不合條件，令有實際困難的單親家庭仍未能受惠。即使一年多簽，但內地明言因子女在丈夫死後來港或離婚者不合資格申請單程證，即母子無限期分隔，母親永遠沒有身份證，沒有工作，母子在經濟、生活及心理上仍繼續承受巨大壓力。

母親沒有證，有病沒有錢就醫，一人綜援兩人用，母子三餐不繼

母親沒有身份證不能工作，兒童只能靠綜援生活，一家兩口只靠三千四百元綜援租板間房及生活，要拾紙皮幫補家計，更要少食一餐來應付開支。這些媽媽長期三餐不飽、擔驚受怕，身體更容易出現問題，但本港醫療收費自 2004 年根據新人口政策小組建議改變政策，由以往港人的內地配偶子女可憑香港親人證件以港人價錢到公立醫院問診，改為付高昂遊客價錢，急症由\$100 變為\$1000，住院由\$100，變為\$3,300，令很多雙程證媽媽有病也不敢就醫。因為負擔不起昂貴醫藥費，單親媽媽生命危在旦夕，同時影響對子女的照顧及心理負擔。母子要長年累月兩地奔波，身心及財政均嚴重損耗，實在急不及待需要團聚。

內地公安局及香港保安局漠視單親家庭權益

雖然內地省市公安局進行不少改進，但對中港家庭出現的問題及婦孺的權益，並未有特別加強保障，仍有部份市縣公安局出現上有政策下有對策或貪污情況。本會收到不少婦女投訴，表示要送錢或禮物才可獲批證件。

本會與這些家庭向內地公安局求助時，明確收到中方書信及電郵回覆，表示中央指引，只能酌情批准子女在丈夫去世前來港的母親來港團聚，而其他離婚或子女在丈夫去世後才獲批來港的母親一律不能獲批單程證。

本會經過多方證實，目前能夠幫助這些家庭的唯有港府。但香港保安局及入境處未積極向中方爭取改善政策，未能協助孤兒寡婦團聚，只是個別個案酌情處理。同時不少媽媽向入境處求助卻未能續期，能續期者每次只續一至兩星期，每次要付\$160，令這些家庭經濟更困苦，亦未能建立中港家庭團聚協調機關。

無證兒童在港團聚個案問題

中港缺協調機制，特殊情況無證兒童求助無門

現時中港兩地的單程證政策缺乏正式協調機制，因中港婚姻而產生的特殊情況，例如：領養子女、婚前生子女等，這些兒童沒有名額來港，無處求助。這些兒童情況特殊，例如：內地出生時，被親生父親/母親遺棄，香港父母當為親生入當地戶口，沒有為其辦領養手續、現在難以補辦手續，亦沒有申請名額及途徑。

無證兒童求助，入境處審查多年無果

這些兒童的親人都在香港，所以來港逾期居留向香港政府求助入學及酌情批准居留，但入境處往往要大半年才批准入學，有兒童來港一年仍未能入學，審批酌情權，更是最少幾年仍未有消息，本會接觸最長個案幾近二十年，對兒童及家庭而言是極度折磨。另外，有些兒童自小隨母來港定居，但多年後，入境處發現其父或母非親生，沒收其身份證，令兒童由有證變為無證，等候審理可否酌情居留或遣返，亦要數年，令這些無辜兒童終日擔驚受怕過日子。這些兒童其實都是無辜，他們沒有權決定自己的出生，文件的錯誤亦非由他們造成，而在內地沒有人願意照顧他們，只有香港親人願意照顧他們，他們亦在香港長大及已習慣香港生活，他們的前途掌握在香港政府手中，但香港政府卻審查經年仍未能批准他們正式居留，令這些無辜兒童失去童年、失去無數學習機會。

近百中港分離家庭無證兒童缺乏就學機會

現時近百尋求庇護的難民兒童及中國大陸來港申請團聚的無證兒童，缺乏接受教育的機會。這些兒童均在港等候入境處審核其居留權或入境身份，或正就其入境事宜進行法律程序，然而，無證兒童在等候結果期間卻無從接受教育。一如上述所言，入境處會對無證兒童簽發擔保書，惟教學團體往往視乎入境處處長的決定，才決定是否安排兒童入學。事實上，港府一直拒絕承認來自外國或內地來港尋求庇護或酌情居留兒童的教育及福利權利，只在教育方面作個別酌情處理，往往要等候一年以上才可入學。此舉嚴重損害任何兒童均可接受教育權利的規定，極待社會正視。

專員建議：

長期分離實在太傷害對這些無辜婦孺，家庭團聚是基本的人權，中港政府均有責任設盡方法協助家庭團聚：

分隔單親

8.1 要求香港政府向中國政府要求審批權及每日預留名額批准丈夫及子女為港人的單親媽媽來港定居照顧子女，同時爭取入境審批權。

8.2 制定家庭團聚政策及新移民融入政策。

8.3 現時每日 150 個名額因內地子女出生數目減少，平均只用約 125 個，應將這些剩餘名額撥予夫妻團聚及香港丈夫已去世或離棄的單親媽媽來港照顧香港子女，尤其單親應優先處理，可依當時輪候情況，每日最少 2 個指定名額，只要父母其中一方是香港人，子女在港，不論是內地出生或本港出生，婚前或婚後生，不論是父死或離棄，這些孩子遭逢家庭巨變，中港政府應儘快批准單親父或母來港照顧，令子女(只要在學不限年齡)得到良好照顧及成長發展機會。

8.4 一年多簽探親政策應惠及喪偶及離婚的單親配偶。

8.5 香港入境處應儘量酌情批准續期及簽發身份證。

8.6 中港政府應成立中港家庭團聚協調機關，協調申請及投訴，保障婦孺權益。

8.7 當局應酌情批准父或母親為香港居民的無證兒童或子女在港的無證單親媽媽定居香港及團聚。

8.8 醫管局及食物衛生局應恢復港人親人(夫妻、子女、父母)的醫療優惠政策，以確保港人親人健康及兒童得到妥善照顧。

無證兒童

8.9 根據《兒童權利公約》及《經濟、社會及文化權利國際公約》無證兒童應該享有平等教育權利，有權入學。

8.10 教育處應該根據國際公約規定，確認無證兒童的教育權利，制定妥善政策安排入學。入境處無權干預教育事務及教育署的決定。

8.11 入境處應該善用酌情權批准特殊困難無證兒童香港身份證居港，確保兒童得到父母照顧，享有平等成長發展機會。

8.12 應為無證兒童提供醫療費用優惠。

9. 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視

香港的社會發展一直以來與內地居民來港息息相關，過去七年約有三十萬港人內地配偶及子女來港團聚，佔香港人口增長率過半，他們對香港的發展愈來愈重要，他們能否融入香港，不但是新移民個人問題，更是社會問題。但政府及社會對新移民的政策及態度，卻愈來愈惡劣，社會無視新移民為香港所做的貢獻，反而固守偏見、肆意歧視；最近更有環保團體，公然漠視新移民人口對香港的貢獻及家庭團聚需要，向政府要求停止新移民入境。2013 年 12 月 17 日終審庭依法判決申請綜援居港七年違憲，申請綜援居港七年改為一年，同時肯定家庭團聚的價值及新移民對香港人口政策的重要性，並保障新移民及香港永久居民的憲制權利，但不少香港居民居然反對及公然請願抗議法庭判決。但政府卻毫無對策，亦沒有任何機關接受新移民受歧視的投訴，亦沒有法例保障，令新移民的處境更為艱難。

平等機會委員會就現行四條反歧視法例進行公眾諮詢，但政府未有決議就消除對新移民的歧視進行反歧視立法，亦未有承擔就針對新移民施行的種族中傷、種族仇恨進行反歧視立法。此外，社會上對新移民及從中國大陸來港人士存有歧視，本土主義人士對新移民展開多次示威、抗議行動，例如：在新移民代表參與公眾諮詢活動期間大肆抗議，要求新移民「返大陸、落地獄」，針對旺角街頭有小孩便溺事件的批評、於尖沙咀廣東道一帶示威，要求內地遊客返回內地不要來港。

平等機會委員會發出的歧視條例檢討報告令人失望 (2016 年 3 月)

平等機會委員會(下稱「平機會」)於 2016 年 3 月底發佈歧視條例檢討報告，提出共 73 項完善現行四條反歧視法例的建議。是次反歧視條例的檢討工作自 2013 年 3 月開始，平機會後於 2014 年 7 月至 10 月進行公眾諮詢工作，平機會原計劃於 2015 年 9 月完成，惟至今延遲達半年多，諮詢前後長達三年，檢討工作姍姍來遲且效率甚低，不利完善立法機制，保障市民及教育公眾避免作出歧視行為。

在免受國籍、公民身份和居民身份歧視的保障方面，平機會雖則認同目前《種族歧視條例》並無保障免受國籍、公民身份和居民身份歧視，且受影響的人士為數甚多，更指出人權組織及聯合國等多個機構均建議香港政府立法保障，惟平機會仍僅建議政府進行公眾諮詢，考慮諮詢在《種族歧視條例》中如何定義國籍及公民身份，乃至居民身份、有那些是適宜保留為例外情況、廢除或引入等相關問題。(建議 24 及 25)平機會只走了改革的一小步、卻欠被歧視社群保障的一大步。事實上，作為促進平等、免受歧視的法定機構，平機會不僅應促請政府立法，更應具體建議立法內容及方向，如今只將反歧視責任推卸給政府，檢討三年以後，又建議另作公眾諮詢，無疑是蹉跎歲月，無視受歧視社群面對的困難和苦況。

平等機會委員會 2014 年就現行四條反歧視法例進行公眾諮詢，並於 2016 年發出總結報告，2017 年施政報告表示政府會於 2017/18 立法年度，修訂種族歧視條例，

但不包括(1)將種族仇恨刑事化，(2)未有建議修訂種族歧視法例，立法保障新移民免受歧視。

此外，對於近年社會上有針對新來港人士、從內地來港旅客、乃至排拒非華裔人士等涉及種族騷擾(racial harassment)、乃至挑起種族仇恨(racial hatred)行為，檢討報告未有提出改革建議，反之，應考慮儘快將族群仇恨行為訂為刑事化(criminalization of racial hatred)，以突顯問題嚴重性，並教育公眾禁絕此等行為。

特區政府未有履行通過全面的反歧視法的國際責任

聯合國經濟、社會及文化權利委員會(下稱「委員會」)於 2014 年 4 月 28 日至 5 月 23 日於瑞士日內瓦舉行第 52 次大會，委員會並於 5 月 8 日進行聆訊，審議中國、香港及澳門地區在落實《經濟、社會及文化權利國際公約》的情況。委員會並於 5 月 26 日公布了對中國、香港及澳門地區提交的人權狀況報告和聆訊所作出的《審議結論》（聯合國文件：E/C.12/CHN/CO/2），當中重申建議香港特區政府“通過全面的反歧視法”，並促請香港特區政府“消除對移民以及來自中國其他地方的境內外來人口的廣泛歧視行為”¹⁰⁵。

此外，平等機會委員會有關“歧視條例檢討”的公眾諮詢，當中亦提及“平機會認為國籍和公民身份都應列入免受種族歧視的保護之中。亦認為適宜考慮應否提供保障，禁止對與香港居民身份或與移民身份相關的歧視。這種歧視關乎基於當事人是否香港永久或其他類別居民、或是否從其他地方移民到香港（移民身份），而出現的待遇差別，例如香港人與內地人互相之間的歧視。”

本會歡迎聯合國專家委員會的立法建議，亦支持平機會提出的法例修訂建議；本會重申有必要立法禁止對來自中國內地的新移民作出的歧視行為，以保障新移民與其他香港居民一樣享有平等機會，並立法禁止種族仇恨和種族騷擾等歧視對抗行為。

歧視情況嚴重，影響新移民融入

過去幾年，每年平均有四萬多港人內地配偶及子女/親人來港團聚，根據香港社區組織協會 2001 年、2004 年、2009 年、2012 年、2014 年及 2016 年的新移民受歧視情況調查顯示，歧視新移民的情況一直存在，約八成的新移民在就業、接受服務、購物及社交各方面，都不斷遇到歧視。可見社會教育未見成效，歧視情況沒有改善。最常見因新移民身份而受到歧視的場景，是在公共場合聽到別人歧視受訪者作為新移民的言論、購物或在外吃飯時被冷落或嘲笑、在醫院、社署、勞工處、再培訓局等政府機構受到歧視、工作時工作量較多、工資較低或被僱主、同事或顧客侮

¹⁰⁵聯合國文件：E/C.12/CHN/CO/2，第 41 段。見：<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/049/82/PDF/G1404982.pdf?OpenElement>

辱、冷落，甚至受訪者子女被同學或其他小朋友排擠。而且近年公然煽動仇恨新移民的行動不斷出現，令近 9 成的受訪新移民無論是否親身經歷被歧視，都肯定香港存在歧視新移民問題，可見歧視問題嚴重，政府應及早關注。

近兩年社會歧視新移民及內地居民的情況日益嚴重，將政府政策失當的責任歸咎在新移民身上，非人化的蝗蟲成了新移民及內地居民的代名詞，在街頭巷尾都可以聽到侮辱新移民的言論，更有團體公開煽動仇視新移民及內地居民，有些新移民亦因此而直接在日常生活中受歧視，有些則因而恐懼在公眾場合透露自己是新移民，妨礙社交及融入社會。這種情況令新移民感到不被尊重和接納，降低了他們的自我價值感，影響了新移民融入香港社會的主動性。長遠而言，新一代的新移民兒童，將會是香港社會的棟樑，若歧視情況不斷加深，使他們缺乏對香港社會的認同和歸屬感，實在不利香港的長遠發展。

立法保障新移民免受歧視

《基本法》第 25 條規定：“香港居民在法律面前一律平等。”而根據該法第 39 條規定同樣在香港享有“憲法保障地位”的《香港人權法案》，當中第 22 條也規定：“人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保障人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。”¹⁰⁶

立法會於 2008 年制定《種族歧視條例》時，本會以至不少民間團體也積極倡議有關立法須包括對來自中國內地的新移民免受歧視的立法保障，但遺憾的是當時政府堅持透過條例第 8(2)及(3)條將來自中國內地的新移民及有關人士剔除於法例的保障以外。

香港社區組織協會於 2014 年 7 月進行法律研究分析顯示，根據普通法案例¹⁰⁷，對於“種族”的理解，可包括來自同一國家不同地區、來源人士所面對歧視情況，而來自中國內地的新移民和內地居民，可被視為與香港土生土長期居住的香港居民有著不同的“民族或人種”本源，因而應按照國際公約中對種族歧視的理解而獲得法律保障免受歧視。

¹⁰⁶比照《公民權利和政治權利國際公約》第 26 條。

¹⁰⁷有關案例包括

Mandla(SewaSingh)vDowellLee[1983]2A.C.548,*RvGoverningBodyofJFS*[2010]2A.C.728,*BBCSocotlandvSouster*[2001]S.C.458,*EalingLondonBoroughCouncilvRaceRelationsBoard*[1972]A.C.342,*TejanivTheSuperintendentRegistrarfortheDistrictofPeterborough*[1986]1RLR502,*R(Elias)vSecretaryofStateforDefence*[2006]1W.L.R.3213 等。

為此，政府有必要透過修訂《種族歧視條例》把來自中國內地的新移民及有關人士納入條例保障範圍，以全面落實法律面前人人平等的憲法規定及回應聯合國經濟、社會及文化權利委員會的建議。

立法禁止種族仇恨及種族騷擾

近年，針對來自內地的新移民以至其他人士的歧視行為，不僅來自政府，也不僅存在於僱傭工作間、教育範疇以至服務提供領域等反歧視法例所保障的基本範圍，社會上也出現愈來愈多鼓吹對新移民及內地人的侮辱、歧視、騷擾以至仇恨性行為。

自二次大戰後，國際社會廣泛認同必須透過立法加以禁止種族仇恨行為，因為種族仇恨行為與意識的擴散對國際人權以至世界和平均是重大威脅。《公民權利和政治權利國際公約》第 20(2)條規定：“任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨之主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律禁止之。”《消除一切形式種族歧視國際公約》第 4(a)條亦規定：“應宣告凡傳播以種族優越或仇懷為根據的思想，煽動種族歧視，對任何種族或屬於另一膚色或人種的人群實施強暴行為或煽動此種行為，以及對種族主義者的活動給予任何協助者，包括籌供經費在內，概為犯罪行為，依法懲處”。

於“九七回歸”前簽署實施《公民權利和政治權利國際公約》及《消除一切形式種族歧視國際公約》並將之引申到香港的英國政府，亦已分別於 1986 及 1998 年立法將“種族仇恨(racial hatred)”¹⁰⁸和“種族騷擾(racial harassment)”¹⁰⁹等行為列為刑事罪行，以防止種族問題激化。本會認為，香港應研究在刑法中引入規定，立法禁止種族仇恨及種族騷擾等行為。

立法是公眾教育的一部份，兩者兼重

雖然社會歧視新移民的情況嚴重，但有些人認為立法並不能改變人心，公眾教育才重要。但本會深信，正如其他反歧視立法過程的討論一樣，立法可以為受害新移民立即提供法律保障，同時立法過程的公眾討論及立法的內容亦是一個很重要的公眾教育，而面對嚴重社會問題，立法及教育應同時進行。

專員建議：

新移民是香港人的家人，而且無論是照顧家庭或建設社會，一直盡心盡力，對香港的發展有莫大貢獻，但其權益卻一直被政府忽視，現建議如下：

¹⁰⁸PublicOrderAct1986.

¹⁰⁹CrimeandDisorderAct1998.

- 9.1 敦促政府取消所有對新移民區別的政策，包括：房屋、綜援、買樓等居港年期限制。
- 9.2 在《禁止種族歧視條例》視內地來港人士為獨立組群，或另立法例，為新移民提供法律保障，並設立投訴機關處理對新移民歧視的投訴。
- 9.3 推動設立“新移民中心”，為新移民提供專項支援服務。
- 9.4 加強宣傳接納新移民：政府應透過不同的宣傳渠道，讓香港社會了解新移民是香港人的親人，家庭團聚是基本的國際人權，新移民自力更生的真正情況及資本，鼓勵市民接納新移民。
- 9.5 **將各項人權公約列為校內必修課程**：推廣兒童權利屬人權教育一重要環節，惟現時大、中、小學校內的課程均未有列入人權教育作為必修科目。為此，教育統籌局應著手檢討現行學校課程，在課程內加入各項國際人權公約部份(包括：《聯合國兒童權利公約》)，除介紹各公約的基本內容外，更應引入具體個案事例，說明如何尊重兒童權利及其他人權，讓公民學會包容不同意見，避免社群開出現指罵和衝突。
- 9.6 **加強老師、社工及其他前線人員培訓**：此外，政府亦應與民間團體多加合作，並加強教師培訓，推廣兒童權利訊息，讓公眾接納及包容社會不同意見，正視弱勢社群(例如：貧窮兒童)的需要，從而建立關愛和諧的社會。
- 9.7 **其他課題**
在參考例如英國及澳洲等國家經驗後，當局亦應作出以下修訂：
- (1) 將各條反歧視條例合併為一綜合反歧視條例，事實上這是國際人權發展趨勢，例如英國已於 2010 年將各條反歧視法令綜合為一平等法令¹¹⁰；此外，本會認為應將反歧視條例擴展至其他保障特徵，例如包括立法禁止年齡歧視等。
 - (2) 修訂《種族歧視條例》，明確規定政府行使其所有職能及職權，均須受有關反歧視法規管。
 - (3) 修訂反歧視法例，以清楚列明所有公共機構在執行法定及官方職務及行使有關職權時不可歧視。
 - (4) 須在立法中明確規定政府和公共機構要負起促進平等主流化的責任。
 - (5) 在香港設立具全面保障人權職能的人權委員會，有關委員會須依據「巴黎原則」予以設立。

¹¹⁰Equality Act 2010.

10.未設立兒童專員及兒童權利委員會，沒有就聯合國兒童權利公約進行本地立法

未設立兒童專員或成立兒童權利委員會

聯合國《兒童權利公約》早於1994年延伸至香港，香港特別行政區政府有責任為本港近120萬名(佔本港總人口逾五分之一)18歲以下的兒童全面履行《公約》所確保的權利。現時，本港有多個政策局與兒童有關連，但卻欠缺一個部門專責處理兒童事務以確保《公約》所載的原則和精神得到落實。沒有這個承諾，兒童及他們的權利只會繼續在政策議程上被忽視。

聯合國兒童權利委員會多次促請成立兒童事務委員會

設立兒童事務委員會或專員來看待兒童的獨特需要已成為國際趨勢。聯合國兒童權利委員會和新成立的聯合國人權委員會，亦重點提倡成立兒童事務委員會為締約國的首要任務。在2005年，香港20間與兒童及青少年服務有關的非政府機構，就有關香港兒童權利的狀況向聯合國兒童權利委員會提交了一份影子報告(《兒童權利公約》香港特別行政區非政府組織報告書)。機構一致要求香港政府盡快設立兒童事務委員會，有效地運用其權利及資源去履行委員會應有的功能。而聯合國兒童權利委員會亦於2005年的審議結論，敦促香港政府設立此機制以改善香港兒童權利狀況。2013年9月，聯合國兒童權利委員會再次促請特區政府成立兒童權利委員會。委員會在兩份報告的觀察和意見報告中，均重申對香港缺乏獨立監察組織監察兒童狀況深感憂慮，促請香港儘快成立兒童事務委員會。

委員會多次建議如下：

- (1) 香港應設立系統性和獨立監察制度，評估執行公約的進度，以及迅速、有效地處理與兒童方面有關的投訴香港應設立兒童事務委員會或獨立人權組織，監察兒童權利狀況，並提供足夠的資金、人力和技術支源。
- (2) 香港應履行公約承諾，確保在立法、行政、司法程序以及所有政策都以兒童的最大利益為依歸
- (3) 建議香港設立有效的諮詢機制，確保兒童的觀點在制定政策、法庭裁決和實施方案時會被考慮在內

本港立法會及民間團體爭取成立兒童事務委員會

為表達對爭取成立兒童事務委員會決心，由 25 個組織及專業團體於2007年成立「爭取成立兒童事務委員會聯盟」，承諾致力推動在香港成立兒童事務委員會。此外，在2007年6月立法會大會，議員一致通過要求政府儘快成立兒童權利委員會的動議¹¹¹；然而，至今已四年，政府當局仍未有落實有關動議，既不尊重議會，亦漠

¹¹¹ 香港立法會會議過程正式紀錄2007年6月8日星期五上午9時正(第104至146頁)

視社會對成立兒童事務委員會的訴求。立法會亦在2013年11月通過辯論，促請政府成立，惟政府至今仍未採取積極行動。¹¹²

2018年終見成立兒童事務委員會 惟獨立性及權力均存疑

2017年行政長官施政報告中，行政長官林鄭月娥宣佈計劃於2018年年中成立「兒童事務委員會」，匯聚相關政策局／部門和長期關心兒童權益的團體，聚焦處理兒童在成長中面對的問題。為此，由行政長官親自主持的籌備委員會已於上月(2017年9月)成立，政務司司長擔任副主席，成員包括相關政策局局長、與兒童事務相關的專家包括醫療、教育、社會福利、法律、學者及少數族裔和家長代表。籌備委員會已於本月初召開第一次會議，並就「兒童事務委員會」的角色、功能和持份者建議的工作重點等進行討論。籌備委員會稍後會展開一連串的公眾參與活動，廣泛收集社會，包括兒童的意見，務求新成立的「兒童事務委員會」的功能及工作將得到社會的支持。¹¹³

然而，令人質疑的是，未來的兒童事務委員會極有可能僅與現行一般公共諮詢組織無疑，既不屬法定獨立機構、更沒有任何調查權力、無助有效處理涉及兒童權利的政策、立法和投訴，甚至被譏諷為無牙老虎，讓人憂慮只屬另一個「政治花瓶」。

現行家庭議會職能不足

由此觀之，無論是本港社會或聯合國，對要求設立香港兒童事務委員會的要求都是明確清晰。事實上，眾多本港民間團體曾2008年曾選出十大兒童關注事項¹¹⁴，當中各項議題均涉及各項法例和政策，為全盤規劃兒童政策，實有必要成立兒童事務委員會，檢視涉及各項議題的法例及政策，以求全面落實兒童權利。雖然政府已於2007年設立家庭議會，政策局和部門可以家庭角度，審視部門為不同年齡組別和性別（包括兒童）制訂的政策及計劃，認為家庭議會的角色已可取代兒童事務委員會職能。

然而，家庭議會僅是諮詢組織，主要集中於加強家庭價值，並未肩負推廣和監督本港兒童權利執行情況的角色。儘管家庭在培育、支持和保護兒童當中有關鍵作用，不過家庭並不一定提供理想環境，兒童容易受到來自家庭的學業壓力，失去遊戲權利，在極端情況下會出現性侵犯、虐兒等情況，令家庭成為問題一部分，而非解決辦法。此外，兒童的參與、發展、受保護甚至生存權利，在某些情況下會遭家

¹¹²參見附件一聯合國兒童權利委員會（CRC/C/CHN/3-4）審議結論合併的第三次和第四次定期報告，中國（包括香港和澳門特別行政區，委員會通過在其第六十四屆會議（2013年9月16日至10月4日）（節錄）

¹¹³2017年行政長官施政報告(第191至193段)https://www.policyaddress.gov.hk/2017/chi/policy_ch05.html

¹¹⁴爭取成立兒童權利委員會聯盟(2008年7月)我最關注的十大兒童議題投票調查報告

庭忽略甚至剝奪。家庭議會成立已近10年，除要求在制定政策時要評估家庭影響外，並無實質行動推動兒童政策、家庭議會只注視家庭影響評估，忽略針對兒童的影響評估、只涉及兒童而非家庭的問題，難以列入家庭議會議程（政策諮詢、城市規劃）。

兒童權利論壇屬「口水會」

另方面，當局僅設立兒童權利論壇，每三至六個月僅召開一次會議，屬既無實權且徒具形式的「口水會」，亦沒有權力跟進兒童意見，更未有訂立法定機制讓兒童參與制定政策，令參與兒童淪為點綴政府推行兒童權利的「政治花瓶」。此外，本港缺乏法定獨立機制執行公約，未有設立兒童專員及兒童權利委員會，處理及調查兒童投訴。

海外成立兒童事務委員會的經驗

事實上，為進一步完善兒童權利保障，各國均積極進行立法及建立有效機制。現時全球已有超過 70 個國家和 200 個地區成立兒童事務委員會或兒童事務專員，包括：

國家	挪威	哥斯達黎加	新西蘭	丹麥	俄羅斯	比利時	英國
成立年份	1981	1987	1989	1994	1998	1998	2004

以美國為例，美國的衛生及公共服務部屬下設有兒童事務處（Children's Bureau），專制處理有關兒童權益的監管、撥款、政策研究及法案起草等等，希望通過國家及社區的合作，共同確保兒童能安全及愉快地成長。聯邦政府亦以於二零零三年例規管虐待兒童及疏忽照顧，保護兒童權益。2008 年於聯邦政府社會保障法案中加入附例，更清楚列明五大方針，為州政府提供兒童事務全面性的指引。其可取之處為綜合性架構確保了他們對兒童事務之理解，有利他們作出貼近民意的政策建議。¹¹⁵

此外，英國方面亦於 2003 年推出「Every Child Matters」綠皮書，於翌年便訂立兒童法，更成立兒童專員一職，英格蘭、蘇格蘭及愛爾蘭均設有獨立兒童專員，由不同的人出任不同地區職務，以確保委員對當地需要有深入的了解。曾經有熟知兒童事務的機構於報章上對「Every Child Matters」方針作出了深入的介紹，其方針反映了英政府對改善兒童成長環境的誠意。¹¹⁶

¹¹⁵ 節錄自失去多多和寶寶龍的香港崔偉恒星島日報(2010年12月12日)

¹¹⁶ 同註 111

事實上，本會及民間組織亦於於 2017 年 9 月安排十多名本會組織的兒童權利大使，以兒童權利專員(Civil Children's Ombudsman)的身份，會見前挪威兒童權利專員 Mr. Reidar Hjermann (Norwegian Ombudsman for Children in 2004-2012)，簡介本港兒童貧窮的情況；並於安排兒童會主席及副主席 9 月下旬日參與在香港成立兒童事務委員會的圓桌會議，並同時會見現任澳洲兒童事務專員 Megan Mitchell；其後於 9 月下旬出席立法會舉行會議，闡述基層兒童對兒童事務委員會的期望，包括：兒童事務委員會(Children's Commission)應獨立於政府、應成為法定組織並訂明權力和職責、委員會應有權處理投訴和展開調查、高透明度運作以容讓公民社會參與兒童事務委員會的事宜，並安排兒童代表擔任兒童事務委員會成員等建議；一眾出席的議員均對成立兒童權利委員會表示支持。因此，特區政府務必考慮設立相關機制，完善兒童權利監督機制。

反觀今天的香港，香港先後成立青年事務委員會（1990 年）、安老事務委員會（1997 年）、婦女事務委員會（2001 年）、家庭議會(2007 年)，但至今未有獨立公營組織監察和推行兒童權利政策。面對世界各國發展趨勢、聯合國的促請及本地立法議會的訴求，特區政府有必要儘快成立兒童事務委員會，在本港監督及落實兒童權利。

未就聯合國兒童權利公約進行本地立法

另一方面，聯合國兒童權利公約明列加入締約國的兒童，理應依據公約享有各種兒童權利。然而，各項兒童權利能否依法獲得合理的保障，若受到損害時能否獲得適當的濟助便極為重要。因此，兒童權利公約能否具有法律效力及約束力便至為重要。香港作為實行普通法制度的地區，落實國際人權公約普遍需透過本地立法以確立其法律約束力。

《基本法》第三十九條規定：「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效。通過香港特別行政區的法律予以實施。」兒童權利公約作為其中一項香港已經加入的締約國，同理亦應通過本地法律予以實施。然而，本地仍缺乏任何立法工作，縱使政府或公民違反兒童權利公約，受影響的兒童亦不能引用公約在法庭提起訴訟，本地法庭亦僅視公約為參考性質，而非具有約束力的條文，反映公約進行本地立法具必要性。

此外，現行《法律援助條例》第5AA條規定(即若訴訟涉及違反《香港人權法案條例》(第383章)或抵觸《公民權利和政治權利國際公約》，則法援申請人可豁免經濟審查)，目的是強調社會及法律制度對基本人權的重視。然而，現行法援制度未有同樣豁免涉及兒童權利公約的訴訟個案之經濟審查。為此，若訴訟涉及兒童權利公約，則法援申請人亦理應可獲豁免經濟審查。

專員建議：

10.1 設立兒童事務專員 (Children's Ombudsman)

政府應倣效外國經驗(例如：瑞典、挪威、挪威等地區)，設立法定獨立兒童事務專員，處理及調查涉及侵害兒童權利的投訴，定期檢討各項與兒童有關的社會政策及法例，推動兒童政策，確保兒童平等發展機會。

10.2 設立具實權的兒童權利委員會及監察機制

為促進兒童參與公共事務，當局應設立如兒童權利委員會等法定機制，引入兒童在委員會內表達意見，或嘗試在不同的政策局內採納兒童反映意見，以體現兒童在參與制定政策中的角色。

10.3 儘快就兒童權利公約進行本地立法工作

特區政府多次被聯合國兒童權利委員會大力抨擊未有全面落實公約，為此，當局應儘快就兒童權利公約進行本地立法工作，讓權利受損害的兒童及其家庭可提出司法救濟，以全面落實聯合國兒童權利公約。

10.4 豁免涉及兒童權利公約的法律援助申請個案的經濟審查

由於《聯合國兒童權利公約》涉及的均是兒童最基本的權利，政府應參考現行《法律援助條例》第5AA條規定(即若訴訟涉及違反《香港人權法案條例》(第383章)或抵觸《公民權利和政治權利國際公約》，則法援申請人可豁免經濟審查)，若訴訟涉及兒童權利公約，則法援申請人可獲豁免經濟審查。

附件一

聯合國兒童權利委員會 (CRC/C/CHN/3-4)

United Nations Committee on the Rights of the Child (CRC/C/CHN/3-4)

(節錄香港部份) (Extracts of Hong Kong's part)

審議結論合併的第三次和第四次定期報告，中國（包括香港和澳門特別行政區），委員會通過在其第六十四屆會議（2013 年 9 月 16 日至 10 月 4 日）

A. 一般關注

- (1) 特區政府未有取消公約第 32(2)條及第 37(c)條有關調整兒童工作時間及條件，以及對被剝奪自由的兒童應與成人分開處理的條文。
- (2) 強化部門之間聯繫，推行全面計劃、政策及活動，以落實兒童權利公約。
- (3) 明文規定禁止在任何地方施行體罰(corporal punishment) (第 7 段)

全面政策及策略	促請政府制訂全面政策及策略，訂立清晰目標及行動計劃，分配相關人力、技術及財務資源推行，並定期監察及評估。(第 9 段)
資源分配	促請政府增加教育及社會福利資源，以照顧弱勢兒童(包括：少數族裔兒童、尋求庇護兒童、貧窮兒童、殘疾兒童等。)(第 12 段) 訂立政策性的財政預算方案(strategic budgetary lines)，確保有足夠資源推行社會措施，處理弱勢兒童需要。(第 13 段)
數據收集	建立兒童中央資料庫，系統地分析弱勢兒童的情況，以便逐步改善其兒童權利；有關數據按年齡、性別、地理位置、種族、經濟社會背景分類。(第 17 段)
獨立監察機制	促請按照 2002 年聯合國兒童權利委員會發出的第二號一般性評論，訂立獨立兒童權利監察機制，並成立兒童委員會(Children's Commission)或其他獨立人權機構，以評估香港在兒童權利的落實情況。(第 19 段)

B. 一般原則 (公約第 2, 3, 6 及 12 條)

禁止歧視	加強意識提升的措施、政策及計劃，以對抗對處於不同弱勢環境的兒童的歧視，確保他們獲得基本的健康、教育及社會服務。(第 29 段)
以兒童的最大利益為依歸	將以兒童的最大利益引入任何影響兒童的立法、行政及司法機構的程序中。(第 31 段)
生命、生存及發展	
尊重兒童意見	建立有效諮詢機制，確保尊重兒童就一切涉及其福祉的事情上發表的意見。(第 37 段)

C. 公民權利及自由(公約第 7、8、13 至 17、19 及 37 (a)條)

D. 對兒童的暴力行為 (公約第 19、37 (a)及 39 條)

- 系統地搜集兒童受性侵害的統計數據、懲罰及調查情況，以及賠償機制。
- 另外，建立兒童友善的程序及機制，處理校園及社區中出現的兒童受性侵害的個案。
- 就與兒童有關的性罪行展開全面檢討，將兒童色情物品及性暴力刑事化，以立法打擊兒童色情及人口販賣。
- 訂立國家策略以處理受性侵害的兒童的住屋、健康、法律及心理健康需要，以及足夠的專業人員培訓。(第 45 段)

E. 家庭環境及其他照顧(公約第 5、18 (1-2)、9-11、19-21、25、27 (4) 及 39 條)

家庭環境	委員會關注在中國內地已與香港居民結婚的婦女，其子女是香港居民，惟由丈夫去世或離異，並沒有渠道申請來港定居團聚的情況；她們既不能工作，亦不能在港申請社會福利照顧子女。根據公約的第 9 條，委員會建議香港政府採取切實可行的措施，容讓這些家長來港定居以助家庭團聚。(第 49 至 50 段)
家庭環境惡劣兒童	關注缺乏程序定期檢討為兒童提供宿位安排，以及無法例在適當時候終止家長照顧兒童的權力，委員會亦關注該兒童亦多被安排入住兒童院舍住宿服務，而非以家庭為本的照顧服務。建議參考法律改革委員會的涉及處理兒童危機的法律及程序。(第 54 段)
領養建議	儘快檢討現時本港及國際之間的領養機制，並確保處理領養個案的專業人士具備相關知識，並符合海牙公約，並建議具透明度有有效的領養評估程序及檢討機制。(第 56 段)

F. 殘疾、基本健康及福利服務(公約第 6、18 (3)、23、24、26、27 (1 至 3)條)

殘疾兒童	委員會關注香港缺乏早期篩選計劃，及早發現殘疾兒童。根據公約第 9 號一般性評論文件(2006 年)，委員會建議香港政府儘快訂立與殘疾歧視有關的獨立監察機制、並發展早期篩選計劃，甄別殘疾兒童，消除殘疾兒童(包括精神或肢體上)在教育面對的任何障礙，其加強打擊校園內對殘疾兒童的欺凌問題。此外，特區政府亦應定期及系統地搜集殘疾兒童資料，以制定政策受服務協助殘疾兒童。另一方面，政府亦應加強教育以提升公眾人士的意識。(第 58 至 60 段)
健康及健康服務生活水平	委員會特別關注香港兒童貧窮情況日益嚴重的問題，促請政府落實公共房屋計劃，並採取多角度方式處理兒童貧窮問題，並透過不同社會保障制度，改善弱勢兒童的生活水平。(第 72 至 73 段)

G. 教育、閒暇及文化活動 (公約第 28、29 及 31 條)

教育，包括職業訓練及指導：委員會關注教育制度的競爭性質及校園欺凌情況，導致兒童出現恐懼及抑鬱問題，亦無暇玩樂及休息。另外，編配少數族裔入讀學校亦出現歧視性的隔離及排拒情況，影響他們學習。而跨越學童的無法入讀本港學校亦是一大問題。委員會建議政府研究減少教育制度的競爭性，並取消有關少數族裔學童入讀指定學校的安排，並增加資源協助他們入讀主流學校，同時應提供高質素的中文學習予少數族裔學童，並確保所有香港兒童均可入讀香港學校。(第 76 至 78 段)

H. 其他特別保護措施 (公約第 22, 30, 38, 39, 40, 37 (b)-(d)及 32 至 36 條)

尋求庇護及難民兒童	委員會建議政府取消拘留尋求庇護或難民兒童，並確保他們獲得適切的支援，包括特別照顧、保護、監護及法律代表服務，並加入 1951 年難民地位公約及 1967 年的議定書。
買賣，販運和誘拐，包括跟進關於買賣兒童，兒童賣淫和兒童色情製品問題	委員會對於香港特區仍未加入任擇議定書深表遺憾，並促請香港完成所有準備工作，儘快加入任擇議定書而不容再作任何拖延。(第 89 至 90 段)

的任擇議定書(OPSC)	
青少年司法安排	委員會建議香港提高兒童最低刑事責任年齡至國際標準，確保盡量不向青少年施行拘留及儘量使用拘禁以外的刑罰，並確保兒童獲安排不與成年犯人一同拘禁，與家人保持聯繫，獲得適切教育及職業訓練。

I. 批准加入國際人權文書

呼籲中國、香港及澳門儘快加入各項人權公約的任擇議定書，特別是聯合國兒童權利公約的任擇議定書(Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure)。

J. 與地區及國際組織的合作

K. 跟進及發放報告

L. 下次報告：2019 年 3 月 31 日

2017 年民間兒童權利專員監察報告

香港社區組織協會 兒童權利關注會 (二零一七年十二月三十一日)

工作人員：

2017 年兒童權利關注會大使

黃孜杰(主席)、盧玥珊(副主席)、梁卓琪(秘書)、陳亦仙(副秘書)

羅天佑、黃雄濤、李慧怡、張東銜、譚樂兒、王俊程、梅傲怡、李雪蓮、黃愛玲、
馮佩敏、黃澤明、楊雅靜、蕭仕田、劉家寶、尹采翎

香港社區組織協會 社工(施麗珊、王智源)

地址：九龍何文田公主道 52 號三樓

電話：(852) 2713 9165

傳真：(852) 2761 3326

網址：<http://www.soco.org.hk>

電郵：soco@pacific.net.hk
