

2014年民間兒童權利專員監察報告



ANNUAL REPORT OF THE CIVIL CHILDREN'S OMBUDSMAN IN HONG KONG 2014



香港社區組織協會 兒童權利關注會
Society for Community Organization
Children's Rights Association
(2014年12月31日) (31 December 2014)

目 錄

頁數

前言	3
回顧過去一年[2014年]民間兒童權利專員工作	5
2014年十大兒童問題進展及政府表現評分	8
2015年十大貧童關注事項及建議	15
(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	13
(2) 教育承擔不足，遲遲未全面推行十五年免費教育，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠.....	21
(3) 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長.....	36
(4) 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦.....	46
(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.....	52
(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.....	65
(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.....	73
(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.....	76
(9) 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視	82
(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.....	87

2014年民間兒童權利專員監察報告

Annual Report of the Civil Children's Ombudsman in Hong Kong 2014

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。2013年香港勞動市場接近全民就業，失業率下降至3.3%，惟通脹情況嚴重，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(2013年)，現時全港有1,027,300名18歲以下的兒童，當中249,100名兒童生活在貧窮線下，其中100,094名(2012年12月)兒童領取綜援，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮率高達24.2%，換言之，本港每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮線下。³兒童貧窮率較去年只略減0.4%，數字仍然高企，亟待社會正視。

2014年本港經濟增長放緩，失業率跌至近年新低，自2013年5月最低工資立法調高至30元後，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所增加。根據統計處2014年第三季資料，現時仍有近493,200名勞工收入每月低於五千元。面對貧窮境況，首當其衝便是貧窮家庭兒童。與此同時，消費物價及通脹率上升，根據綜合消費物價指數，2014年10月份整體消費物價與一年前同月比較，上升5.2%。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2012年10月份的按年升幅(即基本通脹率)為3.4%。⁴

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2014年第3季(香港統計處《綜合住戶統計調查按季統計報告 2014年7月至9月》(<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10500012014QQ03B0100.pdf>))，全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：8,000元(1人)、18,000元(2人)、27,000元(3人)、33,500元(4人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：4,000元(1人)、9,000元(2人)、13,500元(3人)、16,750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%

⁴ 政府統計處《二零一四年十月份消費物價指數公布 統計數據新聞稿(2014年11月20日)》

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⁵，同時**成立獨立兒童權利監察機構**⁶，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⁷。

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。

http://www.censtatd.gov.hk/press_release/pressReleaseDetail.jsp?charsetID=2&pressRID=3494

⁵ 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。

⁶ 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。

⁷ 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[2014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
2014年1月5日	舉行爭取低收入補貼記者會	- 批評政府未有將在職一人家庭納入計劃受惠對象之中，另外計劃給予有兒童的在職貧窮家庭的資助金額過低、工時要求太高
2014年1月15日	行政長官公佈 2014/2015 施政報告	- 爭取行政長官梁振英在首份施政報告中引入扶助貧窮兒童及家庭的政策及服務
2014年1月12日	2013 年民間兒童權利專員報告發佈會	- 公佈當年十大貧窮兒童關注事項
2014年2月20日	貧窮家庭及新移民婦女就人口政策諮詢文件請願	- 反映人口政策應照顧新移民家庭的就業需要
2014年2月26日	低收入家庭回應施政報告 2014/2015 財政預算案	- 反映公共理財哲學問題，影響政府對公共開支的持續承擔
2014年3月21日	社協 新移民互助會 國際消除種族歧視日 新移民向平等機會委員會投訴歧視，2014 年 5 月前往聯合國經社文委員會反映有關問題	- 爭取立法保障新移民免受種族歧視
2014年3月23日	社協 新移民互助會 「人口政策生力軍 平等對待齊發展 刻苦耐勞作貢獻 支援新移民融入」新移民婦女會見立法會議員	- 反映人口政策應照顧新移民家庭的就業需要
2014年4月25日	社協 基層房屋關注組 向立法會申訴部 申訴 2 人或以上家庭平均輪候時間超過 3 年 三年上樓承諾取巧 配屋時間缺乏規限	- 反映基層家庭輪候公屋時間不斷延長問題
2014年4月28日	社協 前往聯合國出席 "經濟、社會及文化權利國際公約" 委員會就聆訊香港報告聽證會	- 反映香港經濟社會文化權利的落實情況
2014年4月29日	社協 新移民互助會 分隔單親家庭前往行政會議請願	- 爭取容讓中港分隔家庭來港團聚問題
2014年4月30日	社協 基層房屋關注組 向申訴專員公署投訴 4 人家庭輪候公屋超過 6 年半 未曾獲一次編配、未達編配前調查階段問題	- 反映基層家庭輪候公屋時間不斷延長問題
2014年6月1日	六一兒童節 前往政府總部向行政長官及扶貧委員會主席請願	- 要求政府訂立協助貧窮兒童政策、減貧指標及時間表
2014年7月1日	參與七一大遊行 爭取普選行政長官及立法會	- 爭取雙普選、改善民生

2014年7月10日	兒童權利關注會主席馮佩儀星島日報撰文 紙鋼琴上的演奏	- 分享貧窮兒童生活狀況的點滴，讓公眾更了解貧窮兒童的情況
2014年7月15日	爭取成立兒童權利委員會聯盟 前行政政府總部 向行政會議成員遞交童言無忌一書，反映兒 童心聲，並要求成立兒童權利委員會	- 爭取成立兒童權利委員 會
2014年7月23日	大暑會見發展局陳茂波局長	- 反映基層家庭輪候公屋 時間不斷延長問題、要 求增建公屋，提供過度 性住屋。
2014年8月3日	渣打銀行及渣打銀行 150 週年慈善基金「理財 創未來」青年理財學習計劃	- 讓貧窮青年學習理財技 巧。
2014年8月10日	社協 要求修訂法例保障新移民免受歧視及禁 止種族仇恨行為 記者會	- 爭取立法保障新移民免 受種族歧視
2014年8月14日	輪候人數屢創新高 公屋供應再創新低 平均三 年隨時爆煲 租務管制刻不容緩 --- 社協基層 房屋關注組 約見運輸及房屋局政治助理	- 反映基層家庭輪候公屋 時間不斷延長問題、要 求增建公屋，提供過度 性住屋。
2014年8月15日	增加特殊教育支援服務 維護基層兒童平等教 育機會 - 特殊教育需要子女 關注組 前往立法 會申訴部 申訴政府對有特殊教育需要學童支 援不足	- 反映現時對有特殊教育 需要學童支援服務不足 問題，要求增設特殊需 要學童學習津貼。
2014年8月24日	貧窮兒童調查系列十八：劏房貧窮兒童住屋狀 況調查報告發佈會	- 反映劏房兒童生活困 苦，要求改善兒童住屋 問題
2014年9月6至7日	兒童權利大使領袖訓練營 2014 年	- 增加兒童權利大使的領 袖才能及技巧訓練，加 強對兒童權利的認識
2014年9月8日	社協 中港分離單親家庭關注組 --- 中秋節 中 港分隔單親中聯辦請願 行動	- 反映分隔單親問題，爭 取完善單程證政策。
2014年9月14日	2014 年新青權利關注組 (關注青年升學及就 業、義工服務)	- 關注青年升學及就業、 義工服務問題
2014年9月17日	增加特殊教育支援服務 維護基層兒童平等教 育機會 - 社協 特殊教育需要子女 關注組 會 見教育局副局長楊潤雄先生 立場書	- 反映教育制度對有特殊 教育需要學生支援不足 的問題。
2014年9月21日	'人人平等，向歧視說不' 內地來港定居人士 受歧視情況問卷調查報告發佈會	- 反映現時新移民歧視問 題
2014年11月19日	2014 年新青權利關注組 (大學青年分享升學 經驗)	- 認識大學青年分享升學 經驗
2014年11月22日	參與兒童議會 2014 會議及閉幕典禮，討論涉 及兒童權利的議案，包括：促請政府改善基層 兒童的學習環境	- 促進兒童及市民大眾認 識兒童權利
2014年11月30日	參與兒童高峰會，引起社會關注本港兒童權	- 回顧兒童權利公約在過

	利。 http://www.childrensummit.com/	去20年在香港落實情況，爭取成立兒童事務委員會、爭取訂立(1)兒童中央數據庫、(2)兒童影響評估機制及(3)兒童諮詢系統
2014年12月21日	發佈基層兒童及青少年理財狀況暨回應低收入在職家庭津貼調查報告	- 爭取在學校推行中小學理財教育、並儘快設立低收入在職家庭津貼。
2014年12月24日	前往房屋署反映公屋輪候冊家庭的困難	- 要求增建公屋、改善民生。
2014年12月25日	社協 中港分離單親家庭關注組 --- 聖誕節 - 中港分隔單親媽媽及孩子向特首請願祈願	- 反映分隔單親問題，爭取完善單程證政策。
2014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。		

2014年十大兒童問題進展及政府表現評分

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，民間兒童權利專員作出以下評分：

去年(2014) 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
<p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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，建議未來十年香港供應47萬公營房屋。政府在2014年12月公佈長遠房屋策略，決定未來十年香港供應48萬房屋。 - 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。 - 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超過26萬宗，當涉及近40萬人。另外，調查發現本港有17.7萬人局於劏房；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。 - 無取消編配公屋需最少一半家庭成員需居港滿七年的限制 - 未有在舊區中成立社區學習中心。 - 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，2014年3月當局再次推 	<p>3</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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，每年只增建5,000公屋，未有優先處理輪候公屋兒童住屋需要，近3,000名兒童申請被凍結，近3萬戶的貧窮家庭及兒童蝸居板間房、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。 - 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，政府不願意提供租金津貼、另類過度性住房，亦拒絕訂立租金管制、租住權保障等等。 <p>評分原因：政府將房屋問題視為施政重中之重，亦積極嘗試處理房屋問題，惟仍未切實解決住房問題，缺乏中短期措施，輪候公屋人數急增，表現不合格。</p>

	<p>行此計劃，並於2015年1月再次推行此項目。一人住戶發放港幣4,000元，二人住戶港幣8,000元，而三人或以上住戶港幣13,000元的津貼。</p> <p>- 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。<u>2013至2014年度，再次發放有關津貼，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。</u></p> <p>- 2012年，關愛基金亦決定向因屋宇署執法行動而須遷出工廠大廈劏房的居民發放搬遷津貼。搬遷津貼金額分別為1人住戶(\$2,100)(增加至\$2,500)、2-3人(\$4,600)(增加至\$5,500)及4人或以上(\$6,100)(增加至\$7,100)，以資助他們支付搬遷所需的開支。</p>		
<p>2. 教育承擔不足，遲遲未全面推行十五年免費教育，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善</p>	<p>- 行政長官梁振英承諾任內推行十五年免費教育，並諮詢不同持分者意見，惟現時學券金額仍不足，過半數幼童學童家長需自付學前教育費用；</p> <p>- 政府宣佈連續兩個學年增加學券資助額，每年加 2,500 元；</p> <p>- 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</p>	<p>5</p>	<p>- 在2008年免費教育由9年增至12年，並提供學券制，新政府表示會推行15年免費教育，惟政府卻無任何時間表及內容如何推行15年免費教育，教育局只多次表示需要研究。</p> <p>- 幼稚園推行學券制後幼稚園大幅加費，學生資助未全面需補貼學費，過半數貧困學生要自行補貼學費，學券制並未能解決學前教育開支負擔問題。此外，當局亦未有</p>

	<p>在校免費午膳；</p> <p>(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；</p> <p>(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。</p> <p>增加支援有特殊教育需要的兒童，包括：</p> <p>(1) 學校可按每名學生支援層級獲 1.3 萬或 2.6 萬津貼</p> <p>(2) 增加 6,200 個康復服務名額</p>	<p>改善學生資助政策，中小學書簿費用、課外活動及其他學習開支均為基層家庭帶來沉重負擔。</p> <p>但未有長遠改善申請學生資助資格、資助範圍等。</p> <p>境外學習津活動津貼是好開始，但能否作為長遠承擔仍屬未知之數。</p> <p>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。</p> <p>評分原因：雖然承諾在任內落實 15 年免費教育，但至今仍未有任何具體進展，亦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。</p>
<p>3. 社會福利 – 綜援金額不足、兒童生活困苦</p>	<p>社會福利署於 2014 年 2 月 1 日按通脹調整綜援金額</p> <p>2014 年 8 月增發 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。</p> <p>行政長官在 2014 年施政報告中宣佈：</p> <p>(1) 居於增加綜援家庭中小學學生的就學有關津貼額計算綜援家庭的租金津貼時，將就讀專上課程的成員計算在</p>	<p>4</p> <p>只向綜接受助人發放了一個月額外的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。</p> <p>長遠未有解決劏房租戶租金昂貴，未獲偏配公屋的問題。</p> <p>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</p>

	<p>內；</p> <p>(2) 為綜接受助人提供額外的租金支援；</p> <p>(3) 在關愛基金下試行獎勵計劃，鼓勵身體健全的綜接受助人就業，自力更生，脫離綜援網</p> <p>- 將多個關愛基金項目恆常化，受惠者包括：</p> <p>(1) 領取學生資助的中小學生；</p> <p>(2) 就讀副學位以下程度合資格課程的清貧學生；</p> <p>(3) 參加租者置其屋計劃的綜合社會保障援助（綜援）受助人；</p> <p>(4) 輪候資助學前康復服務的低收入家庭兒童；</p> <p>(5) 居於社區及需要經常護理的嚴重肢體傷殘人士。</p>		<p>度，並無檢討綜援基本生活指數的問題。</p>
<p>4. 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長</p>	<p>- 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長</p> <p>- 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</p> <p>[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)]、急症室診症平均輪候時間為 106 分鐘(半緊急)及 124 分鐘(非緊急)，未見改善且日益惡化。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。</p> <p>- 沒有任何實質進展，輪候時間愈來愈長。</p>	<p>2</p>	<p>- 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。</p> <p>- 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。</p> <p>- 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。</p>
<p>5. 政制不民主，制度不公平，貧富懸殊問題</p>	<p>- 2013 年的貧窮率為 19.9%，即有 133.64 萬人生活於低收入/貧窮家庭(2012 年同期為</p>	<p>0</p>	<p>- 貧窮人口仍高達 131 萬人，惟政府未有承諾或任何具體指標處理貧富差距問題。</p>

<p>嚴重，跨代貧窮問題未解決</p>	<p>131.2 萬人)，較 1997 年的 100 萬人上升 34 萬人。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 貧窮兒童人口佔整體兒童人口稍微下降至 24.9%，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。 - 2013 年 1 月起，當局(1)將「鼓勵就業交通津貼計劃」調高申請人放寬入息及資產限額，(2)申請人亦可選擇以個人或住戶為基礎申請津貼(俗稱「雙軌制」)，但未有檢討為兼職僱員提供交通費津貼。 - 政府成立的最低工資檢討委員會於 2014 年進行每兩年一次的最低工資檢討(目前為 30 元)，惟建議至今仍未公佈和落實，基層勞工生活困苦。 - 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，亦沒有落低行政長官候選人的提名門檻。 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 131 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。 - 「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 年有進展，但貧窮人數高企，仍需觀望日後當局有何具有政策處理貧窮問題。
<p>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</p>	<p>改善托管：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 政府會在 2014/15 學年，先行讓學校有更大彈性實施「校本課後學習及支援計劃」。 - 為改善非政府機構 6 至 12 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。 	<p>0</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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

	<ul style="list-style-type: none"> - 社署擴展「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。 - 課餘託管開放時間不合基層所需及資助仍然不足。 		<p>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。</p> <p>未有全面在學校推行課後託管及功課輔導班</p> <p>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。</p>
7. 無證兒童讀書困難及中港分離家庭不能來港定居問題	<ul style="list-style-type: none"> - 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。 	3	<ul style="list-style-type: none"> - 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5,000名分隔單親家庭長期分隔未能團聚。 <p>評分原因：過去1年今仍未有任何具體進展。</p>
8. 未設立兒童權利委員會/專員及成立兒未就聯合國兒童權利公約進行本地立法	<ul style="list-style-type: none"> - 未設立兒童專員或兒童權利委員會，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法。 	0	<ul style="list-style-type: none"> - 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，忽略聯合國兒童權利委員會的建議，表現令人失望。 <p>評分原因：過去1年今仍未有任何具體進展。</p>
9. 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	<ul style="list-style-type: none"> - 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 	2	<ul style="list-style-type: none"> - 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，

	<p>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。</p> <p>- 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供款、個人發展計劃、推行師友計劃。</p> <p>- 2013年當局宣佈推行「在職低收入家庭生活補貼」，支援有兒童的在職低收入家庭。</p>		<p>反映政府對處理貧窮問題欠承擔。</p> <p>- 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。</p> <p>- 兒童發展基金未能解決貧窮家庭兒童即時貧窮問題，而且只有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。</p> <p>- 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。</p> <p>- 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。</p> <p>- 評分原因：過去2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。</p>
10.新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視	<p>社會歧視嚴重，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及缺乏投訴機制。</p>	1	<p>- 平機會提出立法，但政府未有回應，社會歧視嚴重。</p> <p>評分原因：過去1年今仍未有任何具體進展。</p>
	總分(100分滿分，50分合格)	20	

各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
分數(滿分: 100分)	9	7	19	0	11	2	6	24	20

* 各年評分是根據前一年(例如：2015年報告評價2014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：今年為行政長官梁振英上任第三年，特區政府得分整體較上年得分有所退步，表現不合格，反映特區政府在2014年未儘力透過政策、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!

2014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2014年年底透過兒童權利關注會內1,800多名會員的討論及投票，投票選出2014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：

- (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，遲遲未全面推行十五年免費教育，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) 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。

然而，現時(2013年12月底)，本港超過24萬戶輪候公屋，涉及約459,800人，當中包括約102,400名18歲以下人士，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
公屋輪候申請人總人數	320,900	352,200	428,100	459,800
兒童(18歲以下)公屋輪候總人數	78,500	83,000	96,500	102,400
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%

根據長遠房屋策略督導委員會委託的調查機構推算，全港有 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。⁸然而，當中仍未有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 6,000 多名 15 至 17 歲的兒童⁹，以及估計 1,000 名居於工廈的劏房兒童¹⁰，本會估計現時共有約 3 萬名兒童居於劏房等不適切居所。

本會估計，現時有近 20 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，公營房屋嚴重供不應求，

⁸ 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>

⁹ 註 4 提及的香港分間樓宇單位的調查報告，估算共有 17.7 萬人居於劏房，當中年齡介乎 15 至 24 歲的人士佔 12.4%(21,241 人)，因此推算 15 至 17 歲約為 6,000 人。

¹⁰ 註 4 提及的香港分間樓宇單位的調查報告，指出政府統計處在 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。

引致現時公屋輪候冊個案屢創新高(截止 2014 年 3 月), 公屋輪候冊上已累積有超過 24 萬住戶申請, 輪候時間勢超政府三年上樓承諾, 輪候冊中輪候超過三年以上之個案更佔超過一成半, 而且情況有惡化趨勢。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。¹¹事實上, 自 2004 年至今, 私人住宅租金一直按年上升, 十年間租金上升接近一倍, 其中以較小面積之單位升幅最高, 升幅超過 1.3 倍。按年整體而言, 單位面積愈小, 租金升幅愈高¹²。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 編配公屋七年配屋限制不合理 缺乏社區學習中心支援貧童

現時仍有約3萬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, 18,359戶(2013年12月底)租住私樓綜援家庭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。¹³

此外, 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2013年12月底, 約有14,400個輪候公屋家庭及單身因未符合此條件而受影響, 當中更包括約3,700名兒童, 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。

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

¹¹ 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

6. 請參見以下文件:

¹ 香港政府差餉物業估價署(2014), <私人住宅-各類單位平均租金(自 1982 年起)>及 2.政策二十一有限公司 (2013), <香港分間樓宇單位的調查報告>

¹³ 香港社區組織協會 民權法律中心「私樓租金高昂難負擔 綜援租金機制不合理」--- 回應高等法院就綜援租金津貼機制司法覆核案件裁定申請人敗訴新聞稿 (2014 年 6 月 11 日)

http://www.soco.org.hk/publication/press_release/crec/2014/pr_2014_6_11.doc

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、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。」¹⁴

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超過 23 萬宗，當涉及近 40 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

房委會於 2012 年將市區公屋申請資格：由 2009 年 10 月 1 日或以前的申請放寬至 2011 年 10 月 1 日之前申請公屋的非長者家庭，均可獲編配市區公屋，至今未有再進一

¹⁴ 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

步放寬，輪候冊家庭縱使編配公屋亦需要遷移至偏遠地區，不僅增加交通費或其他生活開支，家長或因而失去原有職業、就學兒童亦需轉校，既而適應新的學習環境，更要增添額外校服及學習開支。

與此同時，現時仍有約30,000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，**18,359**戶(2013年12月底)租住私樓綜援家庭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。¹⁵

此外，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2012年12月底，約有10,800個輪候公屋家庭及單身因未符合此條件而受影響，當中更包括約3,200名兒童，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。

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，2014年3月當局再次推行此計劃，並於2015年1月再次推行此項目。一人住戶發放港幣4,000元，二人住戶港幣8,000元，而三人或以上住戶港幣13,000元的津貼。

第二，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。2013至2014年度，再次發放有關津貼，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。

第三，2012年，關愛基金亦決定向因屋宇署執法行動而須遷出工廠大廈劏房的居民發放搬遷津貼搬遷津貼金額分別為1人住戶(\$2,100)(增加至\$2,500)、2-3人(\$4,600)(增加至\$5,500)及4人或以上(\$6,100)(增加至\$7,100)，以資助他們支付搬遷所需的開支。

¹⁵ 香港社區組織協會 民權法律中心 「私樓租金高昂難負擔 綜援租金機制不合理」--- 回應 高等法院就綜援租金津貼機制司法覆核案件裁定申請人敗訴 新聞稿 (2014年6月11日)
http://www.soco.org.hk/publication/press_release/crec/2014/pr_2014_6_11.doc

雖然財政預算案宣佈再為公屋居民代繳兩個月租金，以減輕全港公屋租戶負擔，惟輪候公屋人士未受惠紓貧解困措施，當局亦未有優先處理輪候公屋兒童住屋需要。另外，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。¹⁶

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，每年最少興建公屋單位增加至35,000個，而每年可供編配的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、租金津貼及恢復租金管制

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)。

¹⁶ 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>

2. 教育承擔不足，遲遲未全面推行十五年免費教育，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。

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，惟政府卻無任何時間表及內容如何推行 15 年免費教育，教育局只多次表示需要研究，亦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、只推出一一次性措施，未有長遠改革，對清貧學生支援缺乏持續性。惟現時學券金額仍不足，過半數幼童學童家長需自付學前教育費用；卻未有檢討學生資助金額及資助範疇。2014 年，政府消息人士透露只推行半日制幼稚園教育免費，並且只是免學費，校方仍需自費租金及其他開支。

此外，學童在幼稚園及高中學習階段亦衍生不同學習費用(包括：校服費、活動費、制服費、參觀費、勞作費、上網費及各項雜費等)，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。

2014 年，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：
 - (11) 學校可按每名學生支援層級獲 1.3 萬或 2.6 萬津貼
 - (12) 增加 6,200 個康復服務名額

行政長官梁振英在今年首份施政報告中提到，本港教育經費佔政府整體開支約五分之一，是各個政策範疇之冠；更引述國際調查說明香港學生學習能力何等優異、教育制度何等卓越、更指學生資助計劃已不斷完善，認為未來五年教育政策應進入鞏固期，不作重大的政策改變，讓持份者休養生息。由此觀之，當局根本未有正視現行教育制度殘缺、學生資助制度欠善的問題；施政報告只宣佈成立委員會研究推行十五年免費教育的可行性，卻遲遲未有落實的時間表，漠視貧窮家庭學童在應付學習開支上的重擔，根本沒有正視貧窮學童因著經濟原因而無法升學，難以獲得平等教育和發展機會。

香港社區組織協會於 2012 年分別進行「貧窮兒童學前教育學習開支困難調查」及「中小學教育制度及學生資助政策對貧窮兒童影響研究」，訪問貧窮兒童、家長及教育界專業人士等，了解現時教育制度及資助政策問題。是次研究中全面反映貧窮家庭學童在學習開支、學校制度、學校課程所面對的困難，可見貧窮學童在學習上因經濟困難及教育政策而遇到莫大阻礙，顯示教育制度及資助政策出現很大問題。問題分述如下：

2.1 貧窮兒童學前教育資助不足

現時全港有約 970 間幼稚園，共有 169,843 名(2013/2014 年度)¹⁷學生。幼稚園的教育資助只限學費，而學費資助包括學券及學生資助或綜援，2014/15 學年的學費減免上限（包括學券資助）為半日制幼稚園每名學童每年 26,500 元，以及全日制幼稚園每名學童每年 40,500 元。此外，教育局亦有為參加學券制的幼稚園設立學費上限。2014/2015 學年學券計劃下的學費上限，以半日制學額計算為每名學童每年 30,020 元，以全日制學額計算為每名學童每年 60,040 元。縱使幼兒學童家長獲得全額資助，家庭仍要自行補貼學費及其他雜費。

在全港近 17 萬正接受幼兒教育的兒童中，2013 年生活在貧窮線下的 3 至 6 歲兒童人口達 47,500 人，當年 2013/2014 年度 43,591 宗沒有領取綜援個案申請學生資助減費，但只有 24,781 宗申請個案獲全免學費資助，即僅五成半(56.8%)在職貧窮家庭的幼兒學費獲全免，其餘貧窮家庭亦要自行負擔學費。再者，縱使獲得全額資助，不少幼稚園學費亦會超出學券上限，對基層家庭經濟構成沉重負擔。

再者，全免金額的上限低於普遍幼稚園學費標準，若學費超資助上限，即使全免家庭，其實都要自行補貼學費。而事實上，大半幼稚園學費都超出政府資助上限。

¹⁷ 香港教育局 香港幼稚園教育統計資料 <http://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/publications-stat/figures/kg.html>

幼稚園學費昂貴，非一般家庭可負擔，資助又不足，令不少家庭被迫找質素較差學費較便宜的學校，並謝絕參與所有活動及節衣縮食，嚴重妨礙幼兒學習機會及成長。而幼稚園資助不包括書簿雜費車船等津貼，除了學費開支，家長還要自付書簿費、茶點費、車船、冷氣費及雜費等，即使綜援，也只津貼書簿費，其他一律欠奉。

研究揭示問題如下：

- **學費資助不足**，根據本會的調查發現，現時全港很多幼稚園學費超過政府資助上限，全免兒童非全免，至少過萬全免學費貧窮兒童貼學費。根據 2012 年本會研究發現，每年每個兒童半日者貼\$2,695，全日者貼\$4,284，再加上墊支學費及其他開支，令家庭百上加斤，難以支付，影響一家生計。
- 實施學券制後，加上通脹，學費上升，學生資助及綜援均不包底，調查顯示無論低收入或綜援每月均要以生活費貼學費。同時，愈來愈多學校脫離學券制，貧窮學生少了選擇，亦可見學券制對貧窮兒童無幫助，不能代替免費教育，推行免費學前教育急不及待。
- 學生資助不包書簿等費用，家庭節衣縮食支付。
- 綜援家庭雖然可以向社署申請學費及書簿津貼，但學費非全包，並不包括幼稚園必要交的茶點費、其他雜費及指定活動費，所以綜援家庭亦要補貼交費，造成生活困難。
- 近年幼稚園教育不斷發展，學校要求的學習支出年年增加，本調查發現最少有 24 項收費項目(包括：書簿費、校服費、旅行費、茶點費、自付學費、學生證、學生手冊、補充習作費、家長教師會費、出外參觀費、美勞費、冷氣費、畢業相、習作方格紙、印刷費、午餐費、畢業證書、課室資助費、校車費、網上習作費用等)，但貧窮家庭收入沒有增加，根本無能力支付，只能延期交費或不參加。

2.2 中小學學生資助不足

貧富懸殊惡化，貧童缺乏支援，教育失脫貧功能

過去 20 年本港貧富懸殊日益惡化，堅尼系數由 1991 年的 0.476 升至 2011 年的 0.537，香港經濟起飛，社會先進發展，七百萬人口中，仍有 134 萬人生活在貧窮線下，最基層的一群一直未能脫貧。教育本應是縮窄貧富懸殊的途徑，但因政府忽視支援貧窮兒童跟上教育制度所需，教育不單未能發揮協助脫貧功能，反而拉闊貧富

差距，令貧窮家庭未能支付子女教育所需，而影響子女的升學機會。有家長更批評香港的教育是用錢鋪出來的。

資助大學學額嚴重不足，打擊貧童升學信心

調查發現，96.4%貧窮學童均有志升讀大學，無奈幾位受訪的教育專業人士分析，過去多年政府資助的大學學額一直未有大幅增加，導致具備符合入讀大學資格成績的學生亦未獲資助入讀大學；只有 63.1%貧窮學童相信自己有機會升讀大學，近四成認為自己不能升讀者，主因是經濟及成績問題，可見現時教育政策已嚴重打擊貧窮學童對未來的信心。

金字塔精英教育，學生自資爭學位

大學學額有限，影響中小學學校的教育方針，因為要競爭學位，教學亦以考試為最終目標，學校不斷引進先進教學方法催谷學生，成填鴨式教育，同時學生為爭學位，有資源的自己自資學習以爭取升學機會，貧窮學生學習機會較少，成升學障礙。

現行直資不利貧童學習和選擇

由於貧窮家庭學童在直資制度下必然減少選擇入讀各學校的機會，縱使入讀直資學校費用不一定高昂，惟教學質素較全面的直資學校均需要家長負起更大的財政擔子，對貧窮家庭不利。

教學時間不足及教材不善用，貧窮學童需要被忽略及浪費金錢

現時教育改革徒增教育前線人員的行政工作壓力，導致他們難以應付日常教育，亦未能善用教材且浪費金錢和教學資源。研究顯示現時中小學的師生比例欠理想，而且課程多，老師常要趕課程及針對考試所需，缺乏充足時間照顧有需要的學生，無暇解答學生在學習上遇到的問題，亦無暇善用教材。

課外活動成為升學門檻 徒增貧窮學童重擔

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，根據本會於 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。

縱使進入中學階段，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，現時本港八間大學，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。

學生資助範圍及金額不足，先進教學政策成貧童沉重負擔

受訪貧窮家庭每月收入中位數只有\$8,000，不單低於當年(2012 年)全港四人家庭中位數(\$28,400)兩倍，較一般貧窮線水平(中位數 50%)亦要低三成，生活必然困難，再加上現時通脹高企，家庭更難以支付各項學習開支，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。

校內歧視貧窮學童 或可誘發朋輩排斥或甚欺凌

學校是社會的縮影，校內對貧窮學生的歧視亦反映社會對貧窮階層的態度，研究顯示三成多貧窮學童面對朋黨友儕；或甚同學家長歧視，自信心及自我形象會受到某程度損害，甚至出現負面情緒。此等在學校出現的歧視，嚴重者可誘發校內被朋輩排斥或甚至是欺凌的事件，社會絕不能掉以輕心。

貧窮家長無暇參與家教會 輔導介入更為重要

貧富差距亦阻礙了貧窮家庭的家長參與家校合作活動，一半貧窮家庭家長因著工時長無暇參與、個人自信，以及不認識家長教師會因而卻步實為可惜；學校及輔導

部門有必要作針對性介入，主動甄別有需要的貧窮家庭，鼓勵他們參與有助子女學習和成長的家校合作活動。

學生支援瑣碎及計劃政出多門，學校多行政，貧童未得益

近年社會開始醒覺兒童貧窮問題，但政府只是一個一個小型的資助計劃，多數附設在學校執行，但又不批出人手支援，造成學校額外工作繁重，學童又要逐個計劃申請，對資訊不足教育程度不足的家庭而言是艱巨工作。

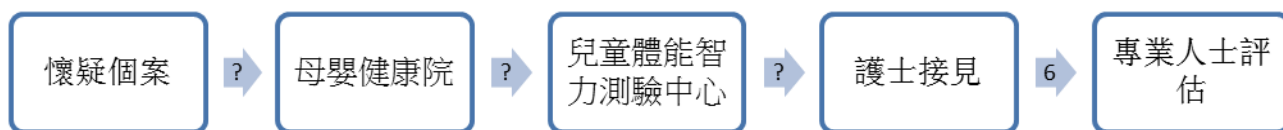
3. 有特殊學習需要(SEN)學童在學習及復康服務上面對問題

本港有特殊教育需要的學生數目近年不斷上升，就讀於普通學校被評估為有特殊教育需要的學生數目，由 2008/09 學年約 17 600 名增加到 2013/14 學年約 33 800 名。不少來自基層有特殊教育需要的兒童，家長在面對子女的特殊教育需要時均感到缺乏支援。由於經濟匱乏，當家長發現子女有特殊教育需要時，未必可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，但評估和輪候需時間長，不少個案錯過了學前 0-6 歲的治療黃金期。當其進入小學後，由於所獲服務參差，發展亦因此落後於有能力購買私人服務及治療的兒童。因此，本會認為有必要分析現存制度及服務問題，以作出相應改善。

學前兒童服務問題

輪候評估時間過長

在「兒童身心全面發展服務」的轉介機制式下，懷疑個案將均轉介至母嬰健康院，有需要時個案會進一步轉介至衛生署下兒童體能智力測驗中心排期做評估。兒童體能智力測驗中心承諾六個月內完成評估新證。但六個月時間是由護士接見至專業人士評估的時間，並不包括護士接見前的輪候時間，因此新個案整個評估時間已超過半年。流程如下：



輪候服務時間長達 2 年

經評估後可選擇輪候社會福利署下的幼稚園兼收位 (I 位)、特殊幼兒中心學位 (S 位) 或早期學習/訓練中心 (E 位)。截至 2014 年 5 月底社會福利署共提供 6245 個名額，輪候人數則達 7943 個，2012/2013 年度平均輪候時間為 I 位 15.2 月、S 位

16.9 月、E 位 12.7 月¹⁸，最長可達 2 年。大部分有專注力不足/過度活躍、學習障礙等的兒童入讀幼稚園後才被懷疑有特殊教育需要。從發現，評估到排期接受服務需要等候約 2-3 年，屆時兒童已年滿 5 歲或 6 歲，只能接受服務一年或未接受服務已升入小學一年級，從而錯過早期介入黃金期。部分個案已達至入讀小學年齡仍寧願重讀一年幼稚園以接受相關訓練，但現行學前復康服務機制下，已滿 6 歲但因重讀或延遲入讀小學的兒童，須退出正接受的學前復康服務。

幼師培訓不足，駐校專責人員欠奉

融合教育提倡全校參與，幼稚園團隊在識別和處理有特殊教育需要兒童中扮演重要角色，但幼師並未獲得專業培訓支援。教育局的三層培訓課程僅提供予中小學教師修讀，並不包括幼稚園教師¹⁹。而幼師的專業培訓課程，特殊教育需要多為選修科目，社署資助的一年制特殊幼兒工作課程，亦只供在職特殊教育的老師修讀²⁰。由於現時中小學已安排特殊教育支援主任和駐校的社工，專責協助學校制定和統籌學校特殊教育政策，和處理特殊學習障礙兒童的問題和需要。但現時香港並未普及十五年免費教育，並非每一間幼稚園都有特殊教育支援主任和社工。本關注組部分家長反應當懷疑子女有特殊教育需要，向幼師或校長諮詢時，相關職員并不清楚評估程序，亦無提供適切的資訊和支援。

關愛基金受惠人數不足三分之一

關愛基金援助項目下的「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」為正在輪候資助學前康復服務，家庭入息中位數不超過全港住戶入息中位數 75% 或以下的基層家庭的兒童提供津貼服務²¹。但截至 2013 年 11 月 30 日，受惠人數僅 2233 名²²，受惠人數不足輪候人數三分之一，因而部分有特殊教育需要的兒童錯過了學前 0-6 歲的治療黃金期。

學齡學童服務問題

資源趕不上人數升幅

根據統計處的數字，現時已識別出約 30,000 位有特殊教育需要的學生。2012 年，在兒童智力測驗中心被診斷患有特殊學習需要的人數為 9996 人²³，就讀於主流中小

¹⁸立法會 CB(2)217/13-14(06)號文件

¹⁹立法會 CB(4)410/12-13(03)號文件

²⁰立法會 CB(4)156/13-14(01)號文件

²¹ 關愛基金援助項目簡介為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼。

[http://www.swd.gov.hk/doc_ccf/PS%20Extension%20201402%20\(Chi\).pdf](http://www.swd.gov.hk/doc_ccf/PS%20Extension%20201402%20(Chi).pdf)

²²文件第 CRF3/2014 號

²³立法會二十二題：兒童體能智力測驗服務

學各類別有特殊教育需要學生人數持續增長²⁴，對比 2008/2009 年的 17600 人，增幅 43.9%。但教育局為小一或以上有特殊教育需要兒童提供支援的相關預算由 2008/09 學的 8 億 6 千萬，增至 2012/13 學年的 10 億 2 千萬，增幅僅 14%²⁵，趕不上學生增幅

學齡評估需時更長

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團體提供的教育心理學家作評估。截止 2013/2014 年，總共有 80 位教育心理學家為 451 間中小學提供專業服務，比例為 1:5.6，人手分配極為不足²⁶，教育心理學家在接獲個案後的九個月內完成評估，比學前兒童的六個月輪候時間更長。根據醫管局資料顯示，兒童及青少年精神科求診人數由 2011 年的 20,900 增至 26,140 人，新症輪候時間中位數約為 19 個星期²⁷。本關注組有家長需要為子女輪候一年半至兩年時間，才可以接受評估服務。

「融合教育」政策欠全面

「個人學習計劃」欠具體指引

《全校參與模式融合教育運作指南》有提供制定「個人學習計劃」(Individual Education Plan, IEP)時的要點、示例和範本，但內容抽象，例如計劃目標要符合 5 大原則：夠具體、可量度、可實現、有關連和有時限。這些原則缺乏具體操作和制定計劃的指引，令教師需自行摸索出路。這不單欠缺專業基礎，亦加重教師工作負荷，對學童發展未有系統性支援。

家長對「學習支援津貼」瞭解不足

現時教育局僅要求學校為處於支援層級第一層即可獲取\$26,000 資助的特殊教育需要學生制定 IEP，但處於支援層級第二級即獲較低\$13,000 資助額和處於支援層級第三級的兒童則無要求一定撰寫 IEP。雖然融合教育政策一直強調「家校合作」，鼓勵學校與家長共同檢討和調節現時的支援政策，以達到一致的教導方法，但由於無 IEP，子女處於第二和第三層級的家長往往不知道子女在學校從屬哪一支援層級、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。

24 財務委員會審核二零一三至一四年度開支預算第 20 節會議

25 教育事務委員會 2012 年 7 月 10 日會議文件

26 立法會十題：教育心理學家 (2014.5.14)

27 LWB(WW)-2-c1

各校支援不一致，校本服務良莠不齊

《全校參與模式融合教育運作指南》建議學校設立特殊教育主任及特殊支援小組，為每位特殊教育需要學童制定 IEP，並定期與家長聯絡跟進該學童的學習進度與在校情況，以確保兒童和家長瞭解其在學校從屬哪一支援層級，應接受哪些相關服務等。唯指南屬建議及參考性質，再加上相關津貼可由學校自行分配，各學校的跟進工作和手法欠一致性，對學童的基本支援不統一。同時，向學校提供外購服務的機構亦良莠不齊，如一些學校外聘專業機構為特殊教育需要兒童提供特別訓練，而一些學校則向私人機構購買服務，一些學校僅提供課後功課輔導班協助特殊教育需要和成績欠佳兒童。因此，**有特殊教育需要的學童所接受到的服務質素十分參差**。本關注組有數位家長表示，學校運用政府津貼除為學童提供一個月一次的言語治療外，可轉介學童到慈善機構購買專業的訓練服務，例如協康會、東華三院、明愛等。但大部份關注組家長表示學校並沒有提供任何支援，僅有言語治療、功課輔導班或社工開設的社交組和情緒管理組等。

學童的差異性大，考慮欠周全

由於特殊教育需要兒童有不同類別，包括讀寫障礙、智障、語障/言語發展遲、專注力失調/過度活躍、自閉、肢體殘障、視障，聽障等。融合教育推行後，除評估為有需要入讀特殊學校的學童外，其餘的特殊學習需要學童均須入讀主流學校，而不同類別特殊學習需要學童的學習能力與行為表現均有所差異，學校針對個別學童的照顧亦十分困難，而學校同一學業評估機制，對有特殊教育需要學童進行評估，對這些學童而言這並不理想。對學校亦是負荷過重，校方需為不同障礙類型的兒童投放資源。

無立法監管服務

IEP 重要性體現在為教育局、學校與家長和特殊教育需要學生訂立的契約及承諾，IEP 以個案形式為特殊教育學生訂立明確目標，容易監察和檢討特教生的進度，並定期向家長彙報。台灣、美國和英國三地均對 IEP 立法，以**監管與保障學童所接受的服務質素**，惟香港仍遲遲未有立法。即使特殊教育需要的學童所接受到的服務質素十分參差，家長亦不知從何入手。

教師培訓不足

2012/2013 學年開始，教育局為教師提供「三層課程」的培訓，其培訓目標為（1）最少有 10%-15% 的教師完成基礎課程；（2）最少有 3 至 6 位教師完成高級課程；（3）最少有 3 至 6 位教師完成專題課程（盡可能有最少一位教師完成每個類別

下的各類課程)。由此可見，教師接受培訓比例仍為少數，課程以理論為主，欠缺實踐經驗。再加上第一、二層支援模式過份依賴教師的專業能力和判斷能力，要求教師在有限的培訓或完全未受培訓的情況下評估學生應屬哪一個支援層次未能客觀有效地反映到學童的真正困難。本會曾收到關注組家長投訴，反映部分入讀小學後才懷疑有特殊教育需要的兒童，經教師判斷後認為無問題，因此無轉介至教育心理學家進行評估，待兒童升讀小四、小五後始發現情況惡化，但已錯過最佳治療時間。

關愛基金忽略學齡兒童

關愛基金援助項目「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」僅為學前兒童提供津貼援助，並未將學齡兒童考慮在內。關注組內部分有獲津貼的兒童家長表示相關訓練非常有效，但由兒童從懷疑有特殊教育需要到評估需時太長，部分兒童僅能獲得半年或一年的服務便需入讀小學，失去繼續訓練機會。此外亦有很多學童到中小學階段才被評估有特殊教育需要。雖中小學可獲得「學習支援津貼」，但津貼可由學校自行分配，不一定為學童提供直接的訓練服務。本會關注組約 60 名家長中，僅 2 位特教生有學校轉介至專業機構提供訓練服務，家長若有需要則需自行向非政府機構或者私營機構求助，惟非政府機構提供的專業服務亦費用昂貴，基層家庭無法負擔。

對基層家長支援不足

現行政策和服務只針對學前、學齡兒童自身，對家長的支援則不足。基層家庭的家長對學習障礙認識不足，不懂協助有特殊學習需要的子女，增加家庭成員之間的磨擦，使家長承受極大壓力。

基層家長比一般家長的經濟狀態較差，未能應付私人服務及治療的收費，往往需要依賴政府所提供的服務。現除關愛基金及部分非政府機構針對低收入家庭的特別安排外，暫時未見政府著力推出關注低收入家庭特殊教育需要子女的大規模資助及支援計劃，因此，基層家長在面對特殊教育需要子女的問題時比一般家長更感困難。

缺乏情緒支援，忽略家庭為介入點

根據基督教協基會社會服務部所作出的「特殊學習需要兒童的家長管教壓力問卷調查報告」，以問卷調查訪問了 1225 位小學家長，其中 188 名為子女有特殊學習需要的家長，1067 位家長的子女沒有特殊學習需要。結果顯示，子女有特殊學習需要的家長的壓力比子女沒有特殊學習需要的家長為高。但政府卻忽略對家長的情緒支

援。對基層家庭，社會資源短缺情況下，她們只能獨自承受照顧小朋友的壓力和無助，導致家庭關係緊張，家庭成員容易出現衝突，同時亦會影響兒童的身心發現。²⁸

經濟支援缺乏多元化

低收入家庭經濟能力有限，只能依賴政府所提供的服務。第一，輪候評估時間愈見長久，基層兒童只能等待教育心理學家或到質素較差的機構做評估。而申請一份詳細評估報告費用為港幣 560 元²⁹，唯低收入家庭或綜援家庭亦無豁免，基層家長難以充分瞭解子女的問題及情況，使學童錯失了治療黃金期或因評估結果不準確而未能獲得相關服務。第二，在「新資助模式」下，教育局為學校提供「學習支援津貼」、「言語治療津貼」，津貼由學校自行分配，可用於聘請教師、設計教材、購買儀器等，未必有直接的訓練服務。一些康復訓練、情緒調節課程、購買/修復輔助儀器等支出為家長帶來龐大的經濟負擔，而這些訓練課程和配套設施並不能依賴學校提供。故家長需到其他社會機構購買服務，費用由 480 至 1000 元不等，但對於低收入家庭而言，社會上的服務都需要收費，他們基本上都不能承擔。

特殊學習障礙不屬公屋體恤安置的酌情因素

現時公屋輪候申請人，若有特殊學習障礙的子女，即使被政府認可專業人士評估病情嚴重，若未經政府精神科醫生的推薦，均不可酌情安排公屋體恤安置。但上述提到輪候精神科醫生可長達 2 年時間，本會關注組中有兒童已被教育心理學家評估患有嚴重特殊教育需要，但由於輪候精神科需時太長，期間仍需蝸居環境惡劣劏房單位，嚴重影響兒童的身心健康。

²⁸ 基督教協基會社會服務部 (2010 年 12 月) 特殊學習需要兒童的家長管教壓力問卷調查報告
http://www.cubc.org.hk/web/parent%20_stress_report.pdf

²⁹ 立法會二十二題：兒童體能智力測驗服務

專員建議：

2.1 全面推行十五年免費教育 提供幼稚園書簿津貼

幼兒教育方面，學券制雖然為全港的幼稚園學童提供了學費資助，但鑑於幼稚園紛紛乘機增加收費；如此一減一加，可謂抵銷學券功效。本會認為不應以學券制取代幼兒免費教育，教育局應盡快推行十五年免費教育，讓貧窮家庭不需因學費問題而失去了為子女選擇合適幼稚園的權利。同時，當局應為幼稚園學童提供書簿費資助及其他與幼兒教育學習有關的津貼，如校服費，學校雜費，活動費等，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及資助金額

特區政府表示儘快推行十五年免費教育，將現有小學及中學的十二年免費教育，擴展至學前教育，惟與此同時，更應改善中小學學生資助制度。所謂免費教育，應包括學費、書簿、校服、午膳費、學校雜費、課外活動費及各種學習開支等。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、早餐或午餐費、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。

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 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。

2.5 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。

2.6 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。

2.7 改善學前兒童服務的建議

- 縮短輪候評估時間，新症由母嬰健康院轉介至兒童體能智力測驗中心完成評估縮短至 3 個月內
- 社會福利署增撥資源及人手，增加幼稚園兼收位 (I 位)、特殊幼兒中心學位 (S 位)、早期學習/訓練中心 (E 位) 的學位，以縮短「兒童學前服務中央轉介」系統的輪候時間
- 推行 15 年免費教育，增撥幼稚園內的駐校社工的人數，增加專業培訓予幼師，以提供足夠的支援予學前兒童及其家長
- 關愛基金除為輪候期的兒童提供訓練津貼外，亦需照顧到對家長的支援和培訓。

- 放寬關愛基金家庭入息限額的受惠條件，避免學前兒童錯過黃金治療期，建議將申請人的家庭入息限制調升至全港住戶入息中位數 100%。

2.8 改善學齡學童服務的建議

建議歸納(1) 財務資源投放、(2) 評估、(3) 教師培訓及交流及(4) 個別學習計劃:

(1) 財務資源投放

增撥資源，以確保相關資源配合特殊教育需要兒童的增長數目。

當兒童升上小學，關愛基金學前津貼會立即停止，有學前兒童輪候至 6 歲仍未接受任何訓練，再加上有學童升上小學後才被評估為 SEN 而未有機會接受非政府慈善機構的專業訓練或治療。故建議關愛基金訓練津貼由幼稚園延伸至中小學學童，讓學童可到政府認可的服務機構接受專業服務。現已評估為 SEN 的中小學童有 31,390 人³⁰，但因學校未有公佈三層架構的分佈人數，故未能估計可受惠人數。建議學校教育局每學期/學年詳細公佈 SEN 在三層架構上的分布人數和已接受服務資料作參考。

(2) 評估

- 教育局應對各個提供服務予特殊教育需要學童的機構進行評估，成立一個核准及服務認證的機制，並要求各中、小學必須在取得教育局認可的機構中購買服務，確保服務質素，提供更完善的融合教育培訓予老師和駐校社工。
- 教育局應對各中、小學作定期抽查，例如：派員到學校觀察各種服務的情況，以給予改善服務的建議及評估服務的質素。
- 縮短評估時間，新症經教育心理學家完成評估縮短至 3 個月內，或向輪候評估的低收入個案發放津貼，以供其向私營兒科醫生/心理學家購買專業評估服務。

(3) 教師培訓及交流

- 增加對在職教師的培訓和人手支援，確保更多比例教師接受「三層課程」的培訓，並設立持續進修階梯，協助教師完成 30 小時課程後可進一步支援特殊教育需要兒童。另外，增加對職前教師對特殊學習需要課題的認識。
- 教育局應設立一個分享平臺，除給予各校現有的資源學校之聯絡方法外，可考慮舉辦一年一度或半年一度的研討會，邀請學校的代表分享其針對特殊教育需要學童的支援工作，以便各中、小學參考其他學校的做法，達到自我檢討及借鏡之效。

(4) 個別學習計劃

- 制定一份有具體操作的指引並立法，可參考美國的「個別化教育計劃」(IEP)，當中具體列明在制定計劃時必須有的內容，針對「個別學習計劃 Individual Education

³⁰財務委員會審核二零一三至一四年度開支預算第 20 節會議

Plans IEP」進行系統規劃或立法。

2.9 強化家長支援

- 豁免低收入家庭(即每月家庭入息中位數一半)獲取詳細評估報告的 560 元收費。
- 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. 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(2013年)生活在貧窮線下，其中包括近30萬貧窮兒童，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。

雖然在2010/2011施政報告中，前行政長官曾蔭權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，有關工作今年仍沒有任何進展，求診輪候時間愈來愈長，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，沒有任何即時性計劃，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。

醫療收費貴，豁免制度不善，有病不醫

根據本會2009年進行貧窮兒童使用健康及醫療服務調查顯示，近六成(59.8%)兒童患病時不求診或自行購藥了事，八成(83.3%)表示因為沒有錢支付醫藥費或擔心醫藥費昂貴。可見近年醫管局大幅提升醫療收費，加上推出藥物名冊，病人要自費買某些藥，對於愈來愈貧窮的家庭而言是沉重負擔。雖然設有豁免制度，但申請手續繁複，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。

門診急症預約及輪候難，貧童延遲治療

調查顯示超過七成受訪兒童(71.6%)輪候公營普通門診或急症服務需時1小時以上，輪候4小時是平常事，最長更長達6小時，有兒童由病情不太嚴重變為嚴重危燒壞腦，影響貧窮兒童健康。

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。

公立醫院專科及普通科門診服務求診人次

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%)

資料來源：醫院管理局統計資料年報

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61分鐘，增加至2013/14年的106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86分鐘，延長至2013/14年的124分鐘，情況令人憂慮。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，每次耗費百多元，甚至要節衣縮食以省錢看病，或不求診，情況令人擔憂。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；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。

醫管局急症室診症平均輪候時間(分鐘)³¹

	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					
港島東聯網	58	104	港島東聯網	56	100			
港島西聯網	76	129	港島西聯網	69	118			
九龍中聯網	61	92	九龍中聯網	70	106			
九龍東聯網	79	126	九龍東聯網	82	145			
九龍西聯網	86	96	九龍西聯網	91	110			
新界東聯網	53	61	新界東聯網	73	71			
新界西聯網	100	102	新界西聯網	63	77			
醫管局整體	73	98	醫管局整體	74	101			
2007/08			2011/2012					
港島東聯網	53	96	港島東聯網	56	91			
港島西聯網	79	133	港島西聯網	76	133			
九龍中聯網	63	98	九龍中聯網	96	130			
九龍東聯網	89	132	九龍東聯網	90	158			
九龍西聯網	97	117	九龍西聯網	82	100			
新界東聯網	57	61	新界東聯網	64	60			
新界西聯網	80	73	新界西聯網	77	92			
醫管局整體	75	96	醫管局整體	76	103			
2008/09			2012/2013					
港島東聯網	56	104	港島東聯網	60	94			
港島西聯網	72	126	港島西聯網	79	139			
九龍中聯網	65	101	九龍中聯網	144	177			
九龍東聯網	77	124	九龍東聯網	90	148			
九龍西聯網	88	108	九龍西聯網	93	106			
新界東聯網	54	54	新界東聯網	79	74			
新界西聯網	50	51	新界西聯網	107	121			
醫管局整體	66	89	醫管局整體	90	114			

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，2013/2014 年度的平均輪候時間亦分別達 106 分鐘及 124 分鐘，輪候時間極長(最嚴重的平均輪候時間為 207 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要診，直接影響貧窮兒童的健康及日常生活。

³¹ 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 日及 2014 年 5 月 2 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，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。根據 2012 年 3 月至 5 月有五間急症室的緊急個案，輪候時間不達標，較上年度多兩間。情況最差的威爾斯親王醫院只有 66% 屬緊急類求診個案達標，即病人能於 30 分鐘內獲診治，達標率較上年度的 71% 更低。有急症室醫生表示，緊急病人情況可以很嚴重，輪候時間延長隨時令病情惡化。³²

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。

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普查；個別輔導及健康教育。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。

調查顯示近九成學童參加學生健康服務，但只有一成多學童表示學童健康服務有效，大部份認為此服務未能有效幫助學童健康，問題在於未有直接醫療服務跟進，而且不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。可見此服務計劃有待改善。

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。

³² 蘋果日報(2012年8月21日)A17版 五急症室輪候時間不達標 緊急病人等逾一小時

調查顯示七成以上小學參加者一年才參加一次牙科保健計劃，一半對牙齒健康認識錯誤，可見服務不足，而幼稚園及中學生更完全沒有服務，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，其他情況須自行往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。

兒童長期病患未能及早醫治

根據本會個案研究顯示，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2008年就長期病患者進行的統計調查顯示，當時全港約有115.3萬名長期病患者，當中約有2.61萬名為十五歲以下人士，佔全港長期病患者人口的2.8%。在26,100名長期病患的十五歲以下人士中，除1.2萬多為智障人士外，其餘人士均患有不同類別的殘疾，包括5,800名患有特殊學習困難、3,900名患有注意力不足/過度活躍症、3,000名言語能力有困難、2,500名患有自閉症等。

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2011年3月31日，新症個案數目多達4,612宗(2010年同期為3,854宗)，個案輪候時間中位數亦長達2010/2011年的5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)³³。

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(2009/10) → 6星期(2010/11) → 6星期(2011/12) → 7星期(2012/13) → 7星期(2013/2014)]、急症室診症平均輪候時間為106分鐘(2013/2014)(上一年度為90分鐘)(半緊急)及124分鐘(2013/2014)(上一年度為114分鐘)(非緊急)，未見改善且日益惡化。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。

³³ 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

	2009/10年度		2010/11年度		2011/12年度		2012/13年度		2013/14年度	
	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)
耳鼻喉科	4	95	5	50	7	52	8	37	11	52
婦科	9	103	11	49	11	53	11	56	11	58
內科	9	93	10	48	13	53	15	63	15	70
眼科	4	147	4	50	4	48	4	60	5	60
矯形及創傷科	12	112	13	70	15	94	16	100	15	116
兒科及青少年科	5	48	6	23	6	26	7	24	7	24
精神科	4	104	4	37	6	44	7	58	8	74
外科	13	241	12	96	13	98	15	97	15	73

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24%)預約新症的輪候時間長達1至2年，當中尤以內科(22%)、骨科(19%)、及眼科(16%)尤其嚴重。(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³⁴

	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³⁵

	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%

³⁴食物及衛生局於 2012 年 2 月 回覆 香港社區組織協會的查詢。

³⁵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³⁶

	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%

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。與此同時，公營醫療體系的醫護人手流失極為嚴重，兒科專科更出現「有工無人做」的情況，30個招聘名額只有14人應聘³⁷，其他如急症科、麻醉科人手流失情況亦日趨惡化。³⁸

醫院管理局專科門診診所

2008-2009年度舊症預約日期至覆診日期的相距時間(截至2008年12月)

專科	舊症總數	預約日期至覆診日期的相距時間					
		少於一年	一年至二年	二年至三年	三年或以上	中位數(星期)	第99個百分值
耳鼻喉科	217 903	206 988	10 909	6	0	23	66
婦科	213 652	212 555	998	99	0	12	52
內科	1 404 488	1 397 246	7 228	14	0	13	52
眼科	670 262	647 364	21 651	1 247	0	12	78
骨科	395 286	386 179	9 061	46	0	12	59
兒科	223 093	219 858	3 070	127	38	13	54
精神科	537 215	537 142	72	1	0	7	26
外科	530 225	510 485	17 375	1 535	830	13	78

醫院管理局屬下醫院醫生流失情況

年度	整體	兒科	急症科	麻醉科
2010/2011年度	5.2%	6.8%	3.7%	5.7%
2011/2012年度	4.8%	8.1%	5.8%	5.9%
2012/2013年度(4月至6月)	少於4%	未有數據	未有數據	未有數據

³⁶ 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。

³⁷ 明報(2012年8月13日)A04版 兒科請30人得14應聘 東區最缺人 首年受訓醫生救急

³⁸ 東方日報(2012年8月13日)A04版 醫生流失 三專科告急

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：

3.1 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。

3.2 按患疾兒童的實際醫療需要增撥醫療資源

此外，政府應撤銷每年不多於百分之二的醫療撥款增長上限，反之，當局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。

3.3 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。

3.4 資助貧窮兒童私家求醫

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。

3.5 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。

3.6 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。

3.7 簡化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。

3.8 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。

3.9 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。

3.10 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。

3.11 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。

4. 社會福利 – 綜援金額不足、兒童生活困苦

社會福利 – 9萬多兒童領取綜援，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，申請綜援居港七年條件害苦兒童

十分一兒童領取綜援

統計資料顯示，2013年全港有1,027,300名18歲以下的兒童，當中249,100人兒童生活在貧窮線下，其中約近9萬名兒童領取綜援，換言之，本港每十名兒童之中，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2012年的92,883人(當年全港18歲以下人口為1,053,800人)(8.8%)。](參見下表)

為針對綜援學童的學習需要，2013/2014年度及2014/2015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。然而，社會福利署亦於2013年2月1日及2014年2月1日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10萬十八歲以下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³⁹，一半家庭要倒貼租金，營養不良、未能參與課外活動等⁴⁰，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。

³⁹ 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

⁴⁰ 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(2012年及2013年)

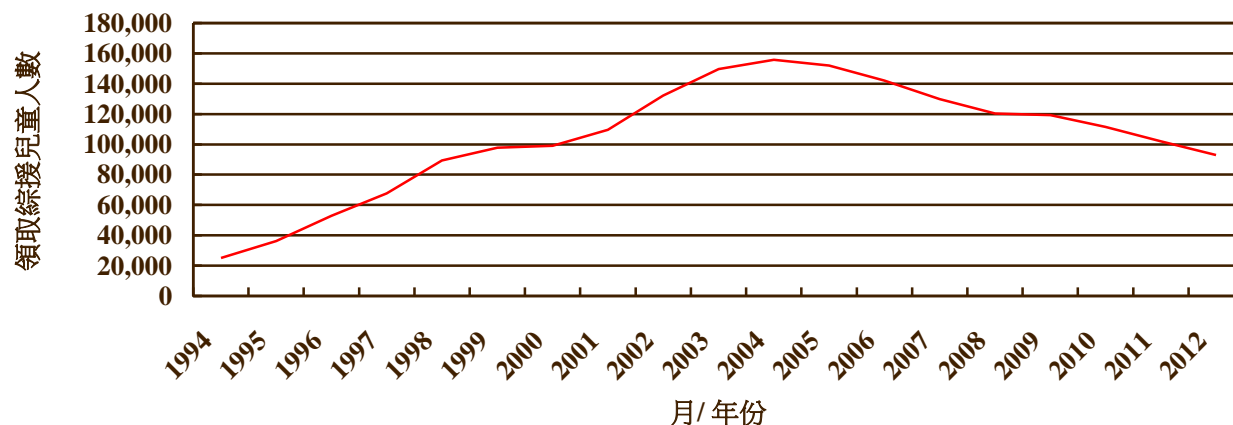
地區	18歲以下兒童人口 (2012年)	18歲以下兒童貧窮人口 (2012年)	18歲以下兒童貧窮率 (%) (2012年)	18歲以下兒童人口 (2013年)	18歲以下兒童貧窮人口 (2013年)	18歲以下兒童貧窮率 (%) (2013年)
中西區	34,900	3,000	8.6%	35,600	3,600	10.1%
灣仔	19,600	2,800	14.3%	18,200	1,600	8.8%
東區	78,500	12,900	16.4%	76,700	13,200	17.2%
南區	40,000	6,400	16.0%	37,000	5,400	14.6%
油尖旺	47,100	11,400	24.2%	55,800	18,100	32.4%
深水埗	57,100	20,400	35.7%	52,800	9,500	18.0%
九龍城	55,500	10,500	18.9%	56,600	17,300	30.6%
黃大仙	57,900	19,200	33.2%	93,300	29,800	31.9%
觀塘	94,900	34,200	36.0%	49,100	12,200	24.8%
葵青	73,300	26,400	36.0%	72,300	23,600	32.6%
荃灣	47,300	8,600	18.2%	47,500	9,200	19.4%
屯門	70,600	19,900	28.2%	68,800	18,700	27.2%
元朗	102,900	35,400	34.4%	98,500	29,800	30.3%
北區	48,500	15,700	32.4%	45,600	13,100	28.7%
大埔	39,900	7,400	18.5%	37,800	7,300	19.3%
沙田	87,400	16,800	19.2%	87,600	18,000	20.5%
西貢	71,200	14,700	20.6%	68,100	12,500	18.4%
離島	27,200	7,700	28.3%	25,800	6,300	24.4%
總計	1,053,800	273,400	25.9%	1,027,300	249,100	24.2%

1993年至2013年領取兒童(18歲以下)標準金額的個案人數

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	?	?	?	?	?

資料來源：社會福利署(2014年12月)

1993年至2013年12月領取綜援的兒童(0至18歲)人數



值得注意的是，除因家庭環境不幸(例如：殘疾、單親家庭)，因身處在雙親失業或低收入環境而領取綜援的個案亦不斷增加(見下表)：

1993年至2012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	%	%	%	%	%	%	%	100.0%

資料來源：社會福利署(2014年12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日及2014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%及4.1%，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2013年12月，全港居於私樓的綜援戶個案數目為32,640個，當中有18,359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56.2%，若以1人家庭私樓受助個案計劃，每月超出租金津貼上限的個案更高達六成(61.5%)，過去數年情況更有惡化趨勢，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響。⁴¹

⁴¹ 香港社區組織協會 民權法律中心「私樓租金高昂難負擔 綜援租金機制不合理」--- 回應高等法院就綜援租金津貼機制司法覆核案件裁定申請人敗訴新聞稿(2014年6月11日)

此外，縱使社署亦於2009年、2010年、2011年、2012年、2013年及2014年分別向綜接受助人發放額外的1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，近134萬貧窮人口中，只有446,783人(201年10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。2013至2014年度，再次發放有關津貼，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。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。

專員建議：

4.1 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。

4.2 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)，改善受助家庭的經濟環境。

4.3 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，以確保租鍵，以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\$4,500-\$18,499，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。以即時舒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。

4.4 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。

4.5 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。

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

根據特區政府公佈的 2013 年香港貧窮情況報告，2013 年全港有 134 萬人生活於低收入/貧窮家庭(2012 年同期為 130 萬人)，2012 年的貧窮率為 19.6%，較 1997 年的 100 萬人上升 31 萬人。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。2013 年本港通漲嚴重，政府表示通漲水平尚算溫和，因此並未有任何措施對抗通漲，基層生活持續困苦。

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，回歸至今的 16 年間(1997 年至 2013 年)，香港本地生產總值錄得近 30% 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**，最低收入組群的家庭住戶每月收入中位數，由 2001 年的 2,760 元，下跌至 2011 年的 2,070 元，與此同時，最高收入組群的家庭，則由 2001 年 79,000 元，急升至 2011 年 95,000 元，收入相距由原來 28.6 倍增加至 45.9 倍。⁴²

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 8.6% (以 2011 年 6 月年物價計算，有關入息中位數由 2001 年的 50,630 元增至 2011 年的 55,000 元)，而同時「最低職業收入群組」入息中位數卻實質倒退了 9.1% (以 2011 年 6 月物價計算，有關入息中位數由 2001 年的 3,940 元減至 2011 年的 3,580 元)，可見貧富差距日大、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。⁴³

⁴² 香港統計處(2012年) 2011年人口普查 主題性報告：香港的住戶收入分布 表 5.1b (第 76 頁)

⁴³ 香港統計處(2012年) 2011年人口普查 主題性報告：香港的住戶收入分布 表 2.3 (第 21 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
第一等分	1.4%	1.6%	1.3%	1.1%	1.8%	1.7%	1.7%
第二等分	3.2%	3.4%	3.0%	2.6%	3.4%	3.2%	3.3%
第三等分	4.4%	4.4%	4.0%	3.6%	4.3%	4.1%	4.1%
第四等分	5.4%	5.4%	5.0%	4.6%	5.1%	4.9%	4.7%
第五等分	6.5%	6.4%	6.1%	5.7%	5.8%	5.7%	5.4%
第六等分	7.8%	7.6%	7.4%	7.0%	6.8%	6.6%	6.7%
第七等分	9.4%	9.1%	9.0%	8.5%	8.4%	8.3%	8.2%
第八等分	11.5%	11.4%	11.4%	10.6%	10.6%	10.6%	10.5%
第九等分	15.2%	15.2%	15.5%	14.5%	14.3%	14.6%	15.0%
第十等分	35.2%	35.5%	37.3%	41.8%	39.6%	40.4%	40.3%
總數	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
經調整的堅尼系數				0.466	0.47	0.475	0.475

(資料來源：香港統計處, 2011年人口普查 主題性報告：香港的住戶收入分布)

表二：2010年至2013年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	2010#			2011			2012			2013		
	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)	1,700	665 400	1.6	1,800	646 700	1.6	2,000	651 800	1.6	2,100	630,700	1.6
第二	2,900	703 800	3.1	3,000	700 300	3.1	3,300	694 000	3.1	3,600	681,000	3.1
第三	3,700	647 500	3.7	4,000	668 600	3.9	4,300	676 400	4.0	4,600	689,400	4.1
第四	4,500	728 600	5.2	5,000	737 800	5.3	5,300	762 900	5.6	5,800	754,600	5.6
第五	5,600	738 500	6.4	6,100	743 600	6.6	6,500	737 900	6.7	7,000	756,000	6.9
第六	7,000	724 900	7.8	7,500	730 900	8.0	8,000	759 700	8.4	8,600	750,200	8.3
第七	8,700	726 500	9.8	9,300	730 200	9.9	10,000	721 400	9.9	10,600	745,400	10.2
第八	11,300	684 700	12.1	12,000	716 600	12.7	12,800	720 600	12.8	13,500	718,800	12.6
第九	16,300	646 600	16.5	17,300	649 400	16.6	18,000	672 500	16.9	19,100	688,000	17.0
第十(最高)	30,000	549 900	33.7	32,500	551 800	32.4	33,300	553 300	31.0	35,000	566,500	30.8
合計	6,300	6 816 300	100.0	6,800	6 875 900	100.0	7,300	6 950 500	100.0	7,800	6,980,600	100.0

(資料來源：香港統計處, 2014年)

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 23.7 倍(2011 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。

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 2010 年的 30,000 元，上升至 2013 年的 35,000 元，同期最低收入組群的收入，則由 2009 年的 1,700 元，僅上升至 2,100 元。若以人均住戶收入中位數計算，最富有的十分二人的收入於 2013 年為 47.8%；最貧窮的十分二人的收入，卻一直維持於 4.7%。(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

根據最新扶貧委員會推出的 2013 年香港貧窮狀況情況報告，在非綜援貧窮住戶中，當中不少為在職住戶。雖然在職住戶有工作，惟收入仍低於貧窮線。在 2013 年，在政府政策介入後非綜援在職住戶的貧窮住戶數目、貧窮人口及貧窮率分別為 140,800 戶、469,700 人及 8.1%。若以住戶結構分析，普遍為大家庭，115,500 戶(82.1%)為三人及以上住戶；另外，78,100 戶(55.1%)有兒童成員，當中超過四成(44.3%)更有兩名及以上兒童。與此同時，大部份(83.5%)住戶只有一名成員在職。由此可見，非綜援在職貧窮住戶的生活擔子沉重。(第 3.12 至第 3.15 段)

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，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。(見第 3.14 段及第 3.18 段)(第 43 頁)⁴⁴

再者，近年通脹及樓價高企、私樓加租頻仍，基層處於水深火熱之中，收入未能追上物價、交通費、租金、子女教育開支、父母養老支出等增加速度，常處入不敷出困境。貧富懸殊嚴重令民不聊生，出現以往沒有的嚴重社會問題，例如：窮人不但要住籠屋、板房，更要住非法工廈、豬欄，違規劏房等；政府派糖紓困，卻忽視貧困人士，導致出現 N 無人士，勞工日捱夜捱卻三餐不保，老少要執紙皮維生，更出現跨代貧窮問題。

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

⁴⁴ 香港特別行政區政府 2013 年香港貧窮情況報告 http://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/poverty_report13_rev2.pdf

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210,350港元上升至2013年的285,403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好方。

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」⁴⁵；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。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。」⁴⁶

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。」⁴⁷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。」反映政府面對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。⁴⁸

以上數據清楚顯示，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，根本起不到實際作用；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

⁴⁵ 行政長官施政報告 2009-2010 <http://www.policyaddress.gov.hk/09-10/chi/p123.html>

⁴⁶ 行政長官施政報告 2011-2012 <http://www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/p190.html>

⁴⁷ 行政長官施政報告 2013 <http://www.policyaddress.gov.hk/2013/chi/p3.html>

⁴⁸ 行政長官施政報告 2014 <http://www.policyaddress.gov.hk/2014/chi/p46.html>

策，恐怕只會令社會更為動盪，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年中期人口統計資料，內地來港定居未足七年的家庭住戶⁴⁹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，2013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出了分析。在554,900戶生活在貧窮線下的住戶中，30,400戶(2013年)是新移民住戶(2012年為28,000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103,400人。新移民住戶在政策介入前的貧窮率為40%，縱使在政策介入後(恆常現金)後，貧窮率亦為36.5%，較整體貧窮人口為高。

⁴⁹ 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；

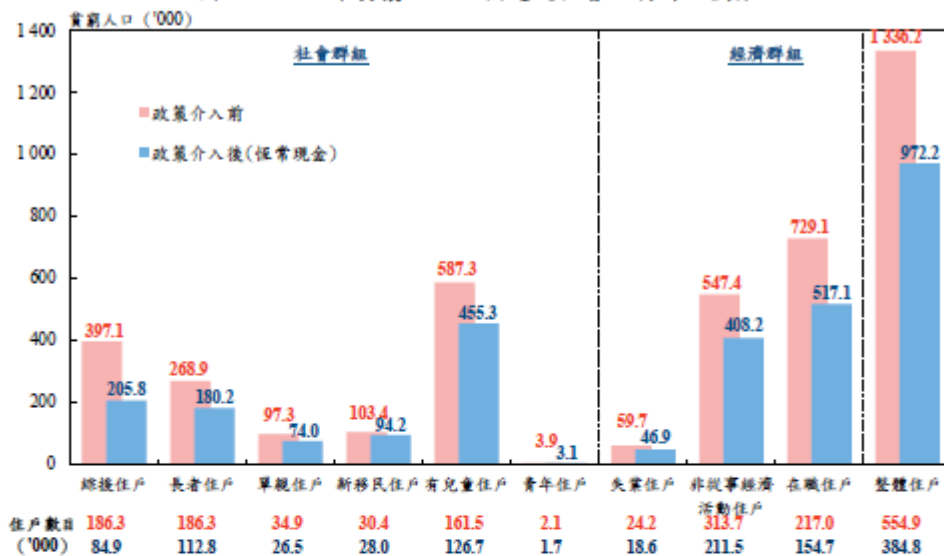
(2) 國籍是「中國(永久居留地是香港)」；

(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。

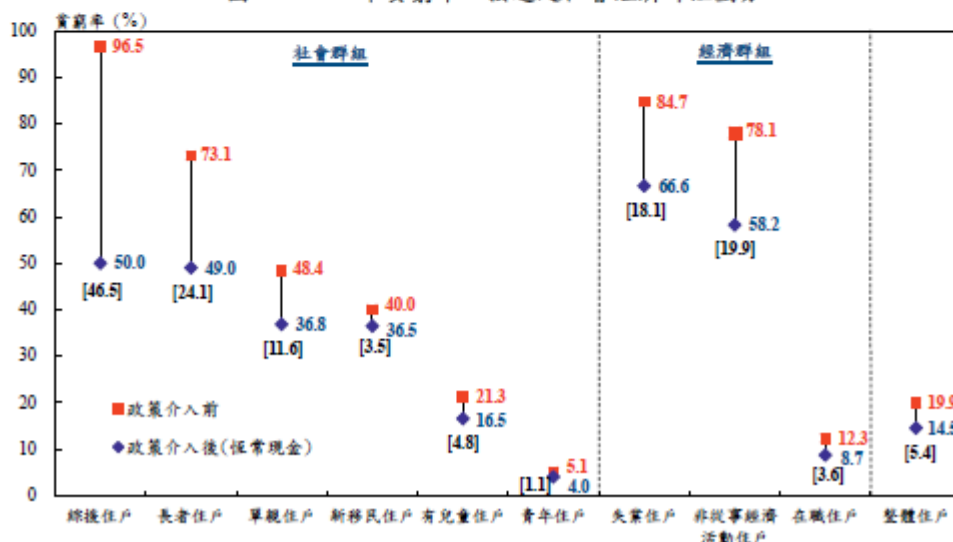
不少新移民貧窮住戶均自力更生，但由於他們的兒童成員較多，經濟負擔也大。與此同時，受惠於政府恆常現金政策，貧窮率可獲得顯著減幅，但新移民住戶和有兒童住戶的貧窮率減幅不大，而且在政策介入後仍然高於整體平均的 15.2%。(見下圖 3.2 及圖 3.3)。⁵⁰從以上兩點可見，政府政策應為在職新移民貧窮住戶及兒童提供適切協助。

圖 3.2：2013 年貧窮人口，按選定社會經濟群組劃分



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

圖 3.3：2013 年貧窮率，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。

⁵⁰ 香港特別行政區政府 2013 年香港貧窮統計情況報告 第 34 至 35 頁

交通津貼未有照顧工作零散化下的在職貧窮勞工

港府宣佈推行十八區交通津貼，2012年3月當局將「鼓勵就業交通津貼計劃」調高申請人放寬入息及資產限額，並於2013年1月起，當局(1)將「鼓勵就業交通津貼計劃」調高申請人放寬入息及資產限額，(2)申請人亦可選擇以個人或住戶為基礎申請津貼(俗稱「雙軌制」)，但未有檢討為兼職僱員提供交通費津貼。惟未有照顧工作零散化下的在職貧窮勞工的交通開支需要。

設立150億元關愛基金，具體運作及成效存疑

此外，2010/2011施政報告中，提出成立100億元關愛基金，由特區政府及商界各出資50億元，推出各項措施扶助安全網外人士，令廣大基層市民受惠。2013/2014年財政預算案中，政府宣佈向關愛基金額外注資150億，強化對社會的支援。

關愛基金固然能提供另一財政資源，協助綜援網以外的有需要人士，然而，關愛基金的設立並未能改善現存各項涉及民生的公共政策(包括：房屋、醫療、教育、社會福利、就業交通津貼等)的不足之處(例如：供應量、申請資格、資助範圍及金額、申領期限等)。因此，除考慮如何運用基金外，特區政府必須富有長遠目光，絕對有責任為著大眾福祉認真處理貧富差距、貧窮問題惡化等深層次矛盾，積極檢視各部門的政策範疇，從而制訂長遠扶貧政策。

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，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60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⁵¹，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。⁵²縱使 2010 年 7 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

⁵¹ 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。

⁵² 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)
- 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

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。⁵³

儘管全國人大常委會於 2007 年否決了 2007、1008 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 2010 年的政改方案，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。⁵⁴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。

(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。

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

⁵³ 《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。

⁵⁴ 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>

5.1.1 創造就業機會：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 設立低收入家庭生活補貼 (low-income family subsidy)

在具體的扶貧政策上，研究設立「低收入家庭生活補貼」，每月提供有關生活補貼，令貧困家庭收入能達至家庭入息中位數水平，維持基本生活，政府亦應制訂全面的經濟政策，發展多元化的經濟產業，增加基層就業機會，協助低下階層增加收入以促進社會向上流動機會。建議詳情如下：

1. 政策目標

現時本港已針對沒有領取綜援的家庭或人士提供各項支援計劃，以紓緩生活面對的經濟困境(包括：出租公屋、學生資助、醫療費用減免等)。本會認為，特區政府在今年設立貧窮線後，應檢視及修訂各項資助計劃的申請資格(包括入息限額、資產限額等)，確保被界定為貧窮線下的人口能獲得適切資助。本會建議的低收入家庭生活補貼，不僅協助有兒童的在職貧窮家庭，同時亦協助沒有子女的在職貧窮家庭。計劃應著眼處理各項津貼以外的生活開支，並有以下的政策目標：

- (1) 減少本港貧窮人口；
- (2) 促進及鼓勵就業；
- (3) 舒緩低收入家庭的經濟壓力；
- (4) 防止收入接近貧窮線的家庭墮入貧窮境況。

2. 方案內容

2.1 申請資格：

- 受助對象應以**家庭**為單位，並以住戶每月收入低於住戶入息中位數一半以下定義為貧窮家庭。（**根據香港統計處在 **2013 年第三季**(香港統計處綜合住戶統計調查按季統計報告 2013 年 7 月至 9 月，若以全港按住戶人口的住戶入息中位數的一半界定為貧窮線，則貧窮線為如下：**3,950 元(1 人)**、**8,650 元(2 人)**、**13,000 元(3 人)**、**15,600 元(4 人)**、**16,300 元(5 人)**、**17,850 元(6 人或以上)**。不包括公共房屋資助、學生資助、交通津貼等)
 - 在計算家庭入息中位數時，建議只以**工作入息計算收入**(有工作入息的住戶計算有關入息中位數)，而剔除非工作收入(例如：**綜援金、高齡津貼**等等)(沒有工作收入的住戶，以免扭曲工作收入水平)，另外入息限額亦需以扣除強積金計算。
 - 1 人及 2 人住戶特別安排：由於 1 人住戶的貧窮線遠低於最低工資，**建議參考鼓勵就業交通津貼計劃**的資格，即 1 人住戶的住戶入息中位數的 **100%**，即約 **7,900 元**(2013 年第三季)。另外，由於 2 人住戶亦可能因最低工資而影響受惠人數，建議以住戶入息中位數的某百分比計算，如 2 人住戶的交通費津貼以中位數的 **85%**計算，即約 **14,700 元**(2013 年第三季)。(1 人及 2 人家庭的入息限額已參考了現行申請**鼓勵就業交通津貼計劃**及申請出租公屋的入息資格而定，建議入息限額較兩者為低，以確保政策一致性。)(參見頁 4 表三)
- 3 **建議不設立資產限額**，原因是可簡化申請程序，亦減省行政開支，同時亦相信有龐大資產而符合入息審查的家庭，不會申請有關資助。若引入資產限額建議不低於申請公屋資產限額。

2.2 **津助額**：住戶入息中位數的 10%(**若參考根據香港統計處在 2013 年第三季資料，全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：**7,900 元(1 人)**、**17,300 元(2 人)**、**26,000 元(3 人)**、**31,200 元(4 人)**、**32,600 元(5 人)**、**35,700 元(6 人或以上)**。若申請人工時愈長、則受助額愈多。此外，當局亦可考慮因應家中兒童成員人員，相應增加津助額。

2.3 **津助階梯**：建議設立津助階梯，以鼓勵僅高於貧窮線上的家庭就業及防貧，收入每增加 1 元，資助額便減少 0.5 元，受惠對象延伸至月入為住戶入息中位數 **70%**的家庭。不同年齡組別勞工津貼額一致，僱員與自僱人士的津助額一致。(參見頁 4 表一及表二)

2.4 **方案不限制申請家庭必須包括兒童家庭成員**，另外一人家庭也可以申請。

2.5 另外，不同受助家庭成員的需要，建議由其他資助計劃及現行社會福利制度處理(例如：長者可申領長者生活津貼、殘疾人士可申領津貼傷殘津貼等等)。以住屋開支為例，由於居於公屋及私樓的在職貧窮家庭每月租金開支相距甚遠，縱使收入一樣，惟租住私樓之家庭的**可動用收入**(household disposal income)，會較租住公屋的家庭為低。即扣除住屋開支後以定義受惠家庭的收入。當局可將現行對**關愛基金**的一次性的援助項目恆常化(例如：「非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼」項目)，以舒緩租住私樓的在職貧窮家庭的租金壓力。

2.6 **檢視及修訂各項資助計劃的申請資格**：現時本港雖有針對沒有領取綜援的家庭或人士提供各項支援計劃，以舒緩生活面對的經濟困境(包括：出租公屋、學生資助、醫療費用減免等)。(除綜援外，現行現金支援計劃還包括：**傷殘津貼、高齡津貼、長者生活津貼、鼓勵就業交通津貼計劃、學生書簿津貼計劃、學生車船津貼計劃、毅進計劃-學費發還、專上學生資助計劃、資助專上課程學生資助計劃、緊急召援系統(平安鐘)津貼、考試費減免計劃、上網費津貼計劃、兒童發展基金目標儲蓄計劃**的特別財政獎勵等。)。由於各項計劃的申請資格均不統一，在職貧窮家庭可能符合資格申領某一項計劃(例如：申請**鼓勵就業交通津貼計劃**)，但卻不符合申請另一計劃(例如：申請出租公屋)。為此，當局應檢視及修訂各項資助計劃的申請資格(包括入息限額、資產限額等)，確保被界定為貧窮

線下的人口能獲得適切資助。

3. 社協建議

現時官方貧窮線問題	社協就「低收入補助」的建議
扶貧政策將聚焦援助「育有子女的在職貧窮家庭」*	本會建議，只要是基層家庭，有或沒有兒童之家庭亦應獲得補助。但本會亦同意，有兒童之家庭因開支較大，可考慮較高額的補助
基於低收入補助很可能建基於政府所訂貧窮線：1人住戶貧窮線被嚴重低估 以最低工資每小時\$30，每月全職工作140小時，即每月收入\$4,200，亦高於1人家庭政府貧窮線所界定的\$3,950	1人貧窮情況嚴重，故1人家庭亦應受到保障，並調高至住戶入息中位數100%，相等於交津建議
2人家庭貧窮線界定僅\$8,650，2人工作必定超標，低收入補貼反為不鼓勵基層就業、亦沒有考慮2人家庭之租金開支	2人家庭之入息限額亦大幅調高，由50%調高至85%，相等於交津建議
若果低收入補助一刀切，剛超過貧窮線以上之基層家庭完全不受惠，未能達鼓勵就業之效	住戶入息中位數50%以上的基層家庭亦應按比例獲補助，建議以累退形式提供津助金額
社會上有團體建議，工時限制為每月140小時或以上	工時限制方面，低收入補助不能較現行交津政策為嚴
政府考慮資產審查	不應設立資產審查，減低行政開支

*見2013年9月30日星島日報A10

表一 社協建議 (按家庭人口：受惠「低收入補助」的入息限額範圍)

住戶入息中位數的入息限額範圍

戶每月工時 住戶人數	36小時至 72小時 (即 1/3津助額)	72小時至 139小時 (即 2/3津助額)	140小時 或以上 (即全額津助)	本會建議	建議申領 低收入補貼的 家庭每月入息上
1	\$263	\$527	\$790	\$6,320 (80%)	\$7,900 (100%)
2	\$567	\$1,153	\$1,730	\$11,250 (65%)	\$14,700 (85%)
3	\$867	\$1,733	\$2,600	\$13,000 (50%)	\$18,200 (70%)
4	\$1,040	\$2,080	\$3,120	\$15,600 (50%)	\$21,840 (70%)
5	\$1,087	\$2,173	\$3,260	\$16,300 (50%)	\$22,820 (70%)
6或以上	\$1,190	\$2,380	\$3,570	\$17,850 (50%)	\$24,990 (70%)

本會建議設立累退津助階梯，收入每增加1元，資助額便減少0.5元。而鑑於1人住戶及2人住戶生活困難，所以建議：

3人或以上住戶津助範圍由住戶入息中位數的50%至70%開始累退、

2人住戶津助範圍擴展至65%至85%開始累退、

1人住戶入息津助範圍擴展至80%至100%進行累退。

表二 社協建議例子 (按家庭人口：受惠一半「低收入補助」的人息限額範圍)

1 人住戶入息中位數的 80% < X < 100%					
2 人住戶入息中位數的 65% < X < 85%					
3 人或以上住戶入息中位數的 50% < X < 70%					
住戶每月 工時 / 住 戶人數	36 小時至 72 小時(即 1/3 津助額)	72 小時至 139 小時(即 2/3 津 助額)	140 小時 或以上 (即全額津助)	(2013 年第三季) 例子:受惠一半「 低收入補助」	建議申領低收入 補貼的家庭 每月入息上限
1	\$132	\$264	\$395	\$7,110 (90%)	\$7,900 (100%)
2	\$284	\$577	\$866	\$12,980 (75%)	\$14,700 (85%)
3	\$434	\$867	\$1,300	\$15,600 (60%)	\$18,200 (70%)
4	\$520	\$1,040	\$1,560	\$18,720 (60%)	\$21,840 (70%)
5	\$544	\$1,087	\$1,630	\$19,560 (60%)	\$22,820 (70%)
6 或以上	\$595	\$1,190	\$1,785	\$21,420 (60%)	\$24,990 (70%)

表三 各項政策申請資格比較

	社協建議低收入補貼方案		鼓勵就業交通津貼方案 (2014 年 2 月生效)		申請公屋 (2013 年 4 月生效)	
	入息限制上限 (已扣除強積金)	資產限制	入息限制 (已扣除強積金)	資產限制	入息限制 (已扣除強積金)	資產限制
1 人	7,900(100%)	沒有 資產 限制	7,900	79,500	8,880	212,000
2 人	14,700(85%)		14,700	108,000	13,750	286,000
3 人	18,200(70%)		16,900	162,000	18,310	374,000
4 人	21,840(70%)		18,700	216,000	22,140	436,000
5 人	22,820(70%)		19,600	216,000	25,360	485,000
6 人	24,990(70%)		21,400	216,000	28,400	524,000

5.2.3 強化社福退保等政策

另外，在勞工待遇方面，當局應提高最低工資至最小時 35 元，保障基層退休生活。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 推行全面兒童政策，消除跨代貧窮

現時兒童貧窮問題日益嚴重，研究⁵⁵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。

⁵⁵ 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)⁵⁶

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(2013年4至6月)，每月主要職業收入少於4,000元的人口達14.81萬人(不包括外籍家庭傭工)，當中六成半以上(70.7%)為女性人口(即104,700人)。⁵⁷

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

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：

⁵⁶ 摘錄自《兒童權利公約》2003 香港政府印務局

⁵⁷ 香港統計處，綜合住戶統計調查按季統計報告 (2013 年第 2 季)

六歲或以上託管服務開放不足，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七⁵⁸，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⁵⁹，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。

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，全港約有11萬名6至12歲或以下貧窮兒童，但托兒資助全免名額只有1,540個。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。

社區託管針對6歲以下及不包功輔

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「社區保母服務計劃」，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「社區保母服務計劃」擴闊至9歲，但迄今未實施。

然而，社區保母仍有很多不足之處。首先，社區保母計劃未有涵蓋9或以上學童，很多育有9歲或以上的在職家長，他們未能使用有關計劃，亦難以在社區中尋求收費廉宜的託管服務。事實上，就讀小學的10至12歲兒童同樣有託管需要，而且社區保母不包接送，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，但社區保母並不包括此服務。

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。

⁵⁸ 0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。

⁵⁹ 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。

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。⁶⁰

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課輔導班或托管班，但以功課輔導班居多，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課輔導班多於託管服務，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。

⁶⁰ 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

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⁶¹。根據2013年社署虐兒的統計數字，新舉報個案便達963宗。一直以來虐待

⁶¹ 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。2007至2014年1月至9月新舉報的虐兒、虐待配偶及性暴力個案統計數字如下：

新舉報虐待兒童個案 (2007年至2014年1至9月)

個案種類	2007年 1至12月	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9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(%)
身體虐待	499 (52.9%)	483 (54.8%)	503 (50.7%)	488 (48.8%)	410 (46.8%)	423 (47.3%)	452 (46.9%)	298 (47.0%)
疏忽照顧	114 (12.1%)	78 (8.8%)	102 (10.3%)	113 (11.3%)	105 (12.0%)	94 (10.5%)	100 (10.4%)	96 (15.1%)
性侵犯	270 (28.6%)	277 (31.4%)	331 (33.3%)	334 (33.4%)	307 (35.0%)	336 (37.6%)	357 (37.1%)	211 (33.3%)
精神虐待	20 (2.1%)	15 (1.7%)	15 (1.5%)	18 (1.8%)	18 (2.1%)	16 (1.8%)	16 (1.7%)	5 (0.8%)
多種虐待	41 (4.3%)	29 (3.3%)	42 (4.2%)	48 (4.8%)	37 (4.2%)	25 (2.8%)	38 (3.9%)	24 (3.8%)
總數	944 (100%)	882 (100%)	993 (100.0%)	1,001 (100.0%)	877 (100.0%)	894 (100.0%)	963 (100.0%)	634 (100.0%)

受害人 性別	2007年 1至12月	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9月
女性	571 (60.5%)	508 (57.6%)	589 (59.3%)	628 (62.7%)	548 (62.5%)	567 (63.4%)	571 (59.3%)	358 (56.5%)
男性	373 (39.5%)	374 (42.4%)	404 (40.7%)	427 (37.3%)	329 (37.5%)	327 (36.6%)	392 (40.7%)	276 (43.5%)
總數	944 (100.0%)	882 (100%)	993 (100.0%)	1,001 (100.0%)	877 (100.0%)	894 (100.0%)	963(100.0%)	(100.0%)

施虐者與 受害人的關係	2007年 1至12月	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9月
父/母	581 (67.1%)	535 (64.6%)	569 (60.5%)	580 (58.1%)	494 (55.6%)	508 (56.4%)	561 (56.9%)	385 (59.0%)
兄弟/姊妹	16 (1.8%)	26 (3.1%)	27 (2.9%)	13 (1.3%)	12 (1.4%)	16 (1.8%)	14 (1.4%)	7 (1.1%)
祖父/母	9 (1.0%)	12 (1.4%)	12 (1.3%)	15 (1.5%)	9 (1.0%)	12 (1.3%)	12 (1.2%)	11 (1.7%)
繼父/母	29 (3.3%)	33 (4.0%)	34 (3.6%)	43 (4.3%)	36 (4.1%)	42 (4.7%)	33 (3.3%)	26 (4.0%)
親屬	17 (2.0%)	16 (1.9%)	23 (2.4%)	28 (2.8%)	37 (4.2%)	15 (1.7%)	25 (2.5%)	13 (2.0%)
家族朋友/朋友	52 (6.0%)	62 (7.5%)	79 (8.4%)	66 (6.6%)	57 (6.4%)	99 (11.0%)	92 (9.3%)	63 (9.6%)
照顧者	23 (2.7%)	20 (2.4%)	28 (3.0%)	25 (2.5%)	25 (2.8%)	22 (2.4%)	26 (2.6%)	25 (3.8%)
老師	11 (1.3%)	5 (0.6%)	14 (1.5%)	10 (1.0%)	7 (0.8%)	11 (1.2%)	8 (0.8%)	6 (0.9%)
補習老師/教練	6 (0.7%)	13 (1.6%)	14 (1.5%)	14 (1.4%)	16 (1.8%)	25 (2.8%)	37 (3.8%)	21 (3.2%)
同住租客/鄰居	5 (0.6%)	7 (0.8%)	9 (1.0%)	8 (0.8%)	7 (0.8%)	10 (1.1%)	20 (2.0%)	7 (1.1%)
無關係人士	114 (13.2%)	84 (10.1%)	103 (10.9%)	101 (10.1%)	90 (10.1%)	93 (10.3%)	105 (10.6%)	57 (8.7%)
未能識別人士	3 (0.3%)	15 (1.8%)	29 (3.1%)	95 (9.5%)	98 (11.1%)	48 (5.3%)	53 (5.4%)	32 (4.9%)
其他	/	/	/	/	/	/	/	/
總數	866*(100%)	828*(100%)	941*(100%)	998*(100.0%)	888*(100.0%)	901*(100.0%)	986*(100.0%)	653 (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。

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⁶²、5歲女被疏忽照顧而流落街頭⁶³、患精神病母親綁起及掙子女跳樓自殺案等⁶⁴，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2013年總共錄得5,480宗涉及虐待配偶、虐待兒童、性暴力的家庭暴力個案，創近10年新高，情況惡化且令人憂慮。⁶⁵

事件發生地區	2007年 1至12月	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9月
中西區	9 (1.0%)	8 (0.9%)	19 (1.5%)	18 (1.8%)	17 (1.9%)	16 (1.8%)	16 (1.7%)	12 (1.9%)
離島	14 (1.5%)	20 (2.3%)	15 (1.5%)	22 (2.2%)	23 (2.6%)	12 (1.3%)	14 (1.5%)	17 (2.7%)
東區	25 (2.6%)	33 (3.7%)	33 (3.3%)	47 (4.7%)	38 (4.3%)	45 (5.0%)	37 (3.8%)	28 (4.4%)
灣仔	12 (1.3%)	4 (0.5%)	10 (1.0%)	14 (1.4%)	11 (1.3%)	9 (1.0%)	8 (0.8%)	3 (0.5%)
南區	20 (2.1%)	17 (1.9%)	21 (2.1%)	37 (3.7%)	28 (3.2%)	16 (1.8%)	26 (2.7%)	23 (3.6%)
九龍城	49 (5.2%)	39 (4.4%)	33 (3.3%)	33 (3.3%)	23 (2.6%)	18 (2.0%)	30 (3.1%)	30 (4.7%)
油尖旺	44 (4.7%)	32 (3.6%)	42 (4.2%)	39 (3.9%)	37 (4.2%)	31 (3.5%)	29 (3.0%)	22 (3.5%)
深水埗	56 (5.9%)	62 (7.0%)	51 (5.1%)	49 (4.9%)	42 (4.8%)	41 (4.6%)	41 (4.3%)	26 (4.1%)
黃大仙	60 (6.4%)	46 (5.2%)	59 (5.9%)	62 (6.2%)	44 (5.0%)	63 (7.0%)	54 (5.6%)	40 (6.3%)
西貢	51 (5.4%)	39 (4.4%)	55 (5.5%)	53 (5.3%)	46 (5.2%)	46 (5.1%)	42 (4.4%)	34 (5.4%)
觀塘	77 (8.2%)	72 (8.2%)	78 (7.9%)	98 (9.8%)	100 (11.4%)	109 (12.2%)	108 (11.2%)	61 (9.6%)
荃灣	39 (4.1%)	28 (3.2%)	30 (3.0%)	44 (4.4%)	23 (2.6%)	27 (3.0%)	36 (3.7%)	18 (2.8%)
葵青	72 (7.6%)	68 (7.7%)	63 (6.3%)	65 (6.5%)	63 (7.2%)	66 (7.4%)	102 (10.6%)	53 (8.4%)
屯門	110 (11.7%)	94 (10.7%)	117 (11.8%)	115 (11.5%)	99 (11.3%)	85 (9.5%)	104 (10.8%)	61 (9.6%)
元朗	144 (15.3%)	124 (14.1%)	145 (14.6%)	134 (13.4%)	142 (16.2%)	128 (14.3%)	130 (13.5%)	87 (13.7%)
大埔	21 (2.2%)	27 (3.1%)	34 (3.4%)	21 (2.1%)	22 (2.5%)	39 (4.4%)	37 (3.8%)	25 (3.9%)
北區	47 (5.0%)	38 (4.3%)	47 (4.7%)	32 (3.2%)	37 (4.2%)	54 (6.0%)	53 (5.5%)	33 (5.2%)
沙田	48 (5.1%)	68 (7.7%)	79 (8.0%)	68 (6.8%)	51 (5.8%)	56 (6.3%)	55 (5.7%)	44 (6.9%)
香港以外	7 (0.7%)	14 (1.6%)	10 (1.0%)	10 (1.0%)	11 (1.3%)	14 (1.6%)	24 (2.5%)	8 (1.3%)
資料不詳	39 (4.1%)	49 (5.6%)	52 (5.2%)	40 (4.0%)	20 (2.3%)	19 (2.1%)	17 (1.8%)	9 (1.4%)
總數	944 (100%)	882 (100%)	993 (100.0%)	1,001 (100.0%)	877 (100.0%)	894 (100.0%)	963 (100.0%)	(100.0%)

⁶² 未婚媽媽涉虐打咬親兒 東方日報 (A14, 港聞) (2007年10月3日)

⁶³ 5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)

⁶⁴ 照顧患癌夫遺書「有壓力」釀三死 掙仔女落街母跳樓 蘋果日報 (A01, 要聞) (2007年10月15日)

⁶⁵ 社會福利署 – 2004至2014年至1月至9月虐兒、虐待配偶及性暴力受害人統計數字,

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

	2014年 1至9月	2013年	2012年	2011年	2010年	2009年	2008年	2007年	2006年	2005年	2004年
新舉報虐待兒童個案	634	963	894	877	1,001	993	882	944	806	763	622
新舉報虐待配偶個案	3,012	3,836	2,734	3,174	3,163	4,807	6,843	6,404	4,424	3,598	3,371
新舉報性暴力個案數字	874	681	238	341	343	396	693	797	704	589	369
合計	4,520	5,480	3,866	4,392	4,507	6,196	8,418	8,145	5,934	4,950	4,362

虐待配偶的個案數目由1998年的1,005宗，上升至2013年的3,836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。⁶⁶

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。

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。

⁶⁶ 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。

體罰兒童情況頻繁

另一方面，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。⁶⁷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。

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 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。
- 6.1.2 增強托管服務內容及質素，包括：功課輔導及課外學習活動。
- 6.1.3 應天天開放托兒托管中心，延長服務時間至晚上9時(包晚膳)，在學校設托管，家長不用要接送。
- 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。
- 6.1.6 增加課後清潔、管理及膳食服務，可創造基層就業機會。

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

⁶⁷ 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

應因應其特殊情況，酌情豁免需居港滿七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七年的規定，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。

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2013年的3,836宗，當中大部份受害人為婦女，八成以上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。

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。⁶⁸

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。⁶⁹

⁶⁸ 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.hkspc.org>

⁶⁹ 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](#)

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。⁷⁰

處理兒童貧窮問題欠長遠政策

另一方面，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。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

⁷⁰ 同上

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。⁷¹

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。回歸十六年，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 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

⁷¹ 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

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，現時估計起碼五千家家庭受影響。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。其實每日 150 名額未用盡，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

現時估計最少七千名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 14 歲或 16 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\$700，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：

8.1 分隔單親

- 8.1.1 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。
- 8.1.2 制定家庭團聚政策及新移民融入政策。
- 8.1.3 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，每日最少十個指定名額，只要父母已婚，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。
- 8.1.4 一年多簽探親政策應惠及喪偶及離婚的單親配偶。
- 8.1.5 香港入境處應儘量酌情批准續期及簽發身份證。

- 8.1.6 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。
- 8.1.7 當局應酌情批准父或母親為香港居民的無證兒童在港定居及團聚。
- 8.1.8 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。

8.2 無證兒童

- 8.2.1 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。
- 8.2.2 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。
- 8.2.3 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。
- 8.2.4 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。

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”⁷²。

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。”

⁷²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>

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 年及 2014 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，八成以上的新移民在就業、接受服務、購物及社交各方面，都不斷遇到歧視。2014 年香調查顯示 83.3% 新移民親身遭遇歧視，與 2012 年的 83% 相若，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(62.4%)、購物或在外吃飯時被冷落或嘲笑(39.6%)、在醫院、社署、勞工處、再培訓局等政府機構受到歧視(30.7%)、工作時工作量較多、工資較低或被僱主、同事或顧客侮辱、冷落(20.8%)，甚至受訪者子女被同學或其他小朋友排擠(9.9%)。而且近年公然煽動仇恨新移民的行動不斷出現，令 84.2% 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，而且七成人表示歧視情況嚴重，只有 1.7% 表示沒有歧視問題，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。”⁷³

⁷³ 比照《公民權利和政治權利國際公約》第 26 條。

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⁷⁴，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。

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)”⁷⁵和“種族騷擾(racial harassment)”⁷⁶等行為列為刑事罪行，

⁷⁴ 有關案例包括 *Mandla (Sewa Singh) v Dowell Lee* [1983] 2 A.C. 548, *R v Governing Body of JFS* [2010] 2 A.C. 728, *BBC Scotland v Souster* [2001] S.C. 458, *Ealing London Borough Council v Race Relations Board* [1972] A.C. 342, *Tejani v The Superintendent Registrar for the District of Peterborough* [1986] IRLR 502, *R (Elias) v Secretary of State for Defence* [2006] 1 W.L.R. 3213 等。

⁷⁵ Public Order Act 1986.

⁷⁶ Crime and Disorder Act 1998.

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：

- 9.1 敦促政府取消所有對新移民區別的政策，包括：投票、房屋、綜援、公務員、買樓等居港七年限制。
- 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，避免社群間出現指罵和衝突。
- 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⁷⁷；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。

⁷⁷ Equality Act 2010.

- (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。

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⁷⁸；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，亦漠視

⁷⁸ 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)

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。⁷⁹

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⁸⁰，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庭忽略甚至剝奪。家庭議會成立已近6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」

另一方面，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

⁷⁹ 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）

⁸⁰ 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

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。⁸¹

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。⁸²

事實上，本會及民間組織亦於 2009 年 9 月會見挪威兒童專員 Mr. Reidar Hjermandt，了解成立兒童專員的必須性、在當地發揮的正面效用，並討論在香港成立兒童權利專員的問題。挪威兒童權利專員亦十分支持本港成立兒童權利專員，並親自去函本港報章及親函要求特區政府成立兒童專員，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

⁸¹ 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)

⁸² 同註 50。

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)，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斥情況，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	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)

賣淫和兒童色情製品問題的任擇議定書(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

2014 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 (二零一五年一月)

工作人員：

2014 年兒童權利關注會大使 馮佩儀(主席)、盧玥珊(副主席)、徐慧諭(秘書)、劉伊川(副秘書)、
梁欣茵、潘堉鉛、詹子瑤、王林雯、何盤响宇、譚敏怡、王林陽、陳香玲、陳亦仙、陳膺文、
李雪蓮、方淑怡、梁卓琪、陳明玥、楊嘉焯、陳慧美

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
