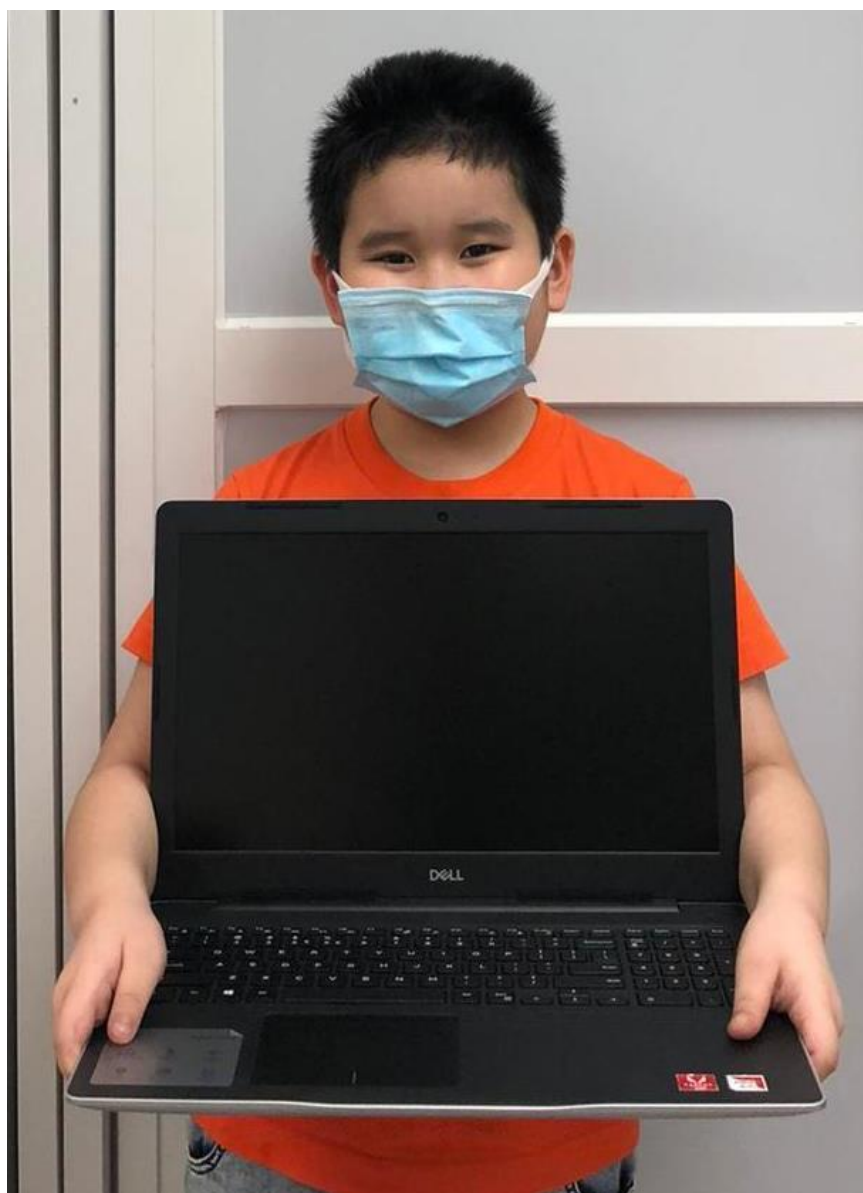


# 2020年民間兒童權利專員監察報告

## ANNUAL REPORT OF THE CIVIL CHILDREN'S OMBUDSMAN IN HONG KONG 2020



香港社區組織協會 兒童權利關注會  
Society for Community Organization  
Children's Rights Association  
(2021年1月1日) (1 January 2021)

## 目錄

|  | 頁數  |
|--|-----|
| 前言   | 2   |
| 回顧過去一年[2020年]民間兒童權利專員工作  | 5   |
| 2020年十大兒童問題進展及政府表現評分   | 7   |
| 2021年十大貧童關注事項及建議   | 20  |
| (1) 房屋政策不善、土地及公屋供應不足，無立法管制租金及保障租住權，貧童蝸住籠屋板房劏房問題嚴重  | 21  |
| (2) 教育承擔不足，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善，有特殊學習需要學童在學習及接受服務上面對問題   | 30  |
| (3) 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長   | 58  |
| (4) 社會福利 - 綜援金額不足、兒童生活困苦   | 78  |
| (5) 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  | 90  |
| (6) 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   | 105 |
| (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   | 126 |
| (8) 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視  | 131 |
| (9) 中港分離家庭不能來港團聚問題   | 137 |
| (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   | 143 |
| 附件一 聯合國兒童權利委員會 (CRC/C/CHN/3-4) 審議結論合併的第三次和第四次定期報告，中國 (包括香港和澳門特別行政區)，委員會通過在其第六十四屆會議 (2013年9月16日至10月4日) (節錄香港部份) | 154 |

# 2020年民間兒童權利專員監察報告

## Annual Report of the Civil Children's Ombudsman in Hong Kong 2020

### 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。<sup>1</sup>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。」<sup>2</sup>

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，缺乏財富再分配的機制及政策，引致貧富懸殊程度名列世界前茅，在香港這第一世界已先進發展的城市，部份人的生活卻如同生活在第三世界發展中的城市，溫飽不足，拾紙皮維生，政府維護兒童權利不力。

2020年香港勞動市場因新冠疫症肆虐，因應2019年下半年本港因反修例引發社會衝突，隨後2020年新冠肺炎疫症在本港及全球爆發及蔓延，令失業率升至6.4%，創近16年來新高，逾50萬人面對失業和就業不足的問題，基層生活雪上加霜，失業、開工不足的情況愈來愈多。根據統計處資料，2019年全港共有1,029,400名18歲以下的兒童，當中249,500名兒童生活在住戶入息中位數一半以下的貧窮家庭，其中53,496名(2019年12月)18歲以下的兒童領取綜援<sup>3</sup>，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮比率高達24.2%。

扶貧委員會在2020年公佈最新《2019年香港貧窮情況報告》更顯示，2019年貧窮兒童人口上升至25.3萬人(政策介入前)(2018年:23.5萬)(政策介入後為18.1萬人)(2018年:17.0萬)，貧窮兒童人口較前一年增加11,000人。另外，兒童貧窮率亦見上升至24.9%(2019年)(政策介入前由23.1%(2017)上升至23.3%(2018年)，政策介入後上升至17.8%(2019年)(2018年:16.8%)，可見兒童貧窮問題仍然嚴重；兒童貧窮人口及比率持續高企，每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮境況，估計2020年的情況會更惡化<sup>4</sup>，但政府的扶貧政策力度不足，追不上社會需要，依然有不少

<sup>1</sup> 《聯合國兒童權利公約》第三條

<sup>2</sup> 《聯合國兒童權利公約》第四條

<sup>3</sup> Finance Committee, Legislative Council Replies to initial written questions raised by Finance Committee Members in examining the Estimates of Expenditure 2020-21 (Reply Serial No. LWB(WW)434) (Question Serial No.: 5902) [https://www.legco.gov.hk/yr19-20/english/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-e.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/english/fc/fc/w_q/lwb-ww-e.pdf)

<sup>4</sup> 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2020年第2季(香港統計處 綜合住戶統計調查按季統計報告 2020年4至6月) <https://www.statistics.gov.hk/pub/B10500012020Q02B0100.pdf>

貧童兒童不得溫飽，更要蝸居籠屋板房劏房、工廈、豬欄等惡劣環境，亟待社會正視。

2020年本港經濟增長平穩，2019年5月1日法定最低工資調高至37.5元，在職貧窮情況略為紓緩，惟因通脹高企，基層勞工的實質工資未見有大幅增加。根據統計處2020年第三季資料，現時仍有近166,700名勞工收入每月低於五千元(不包括外籍傭工)。<sup>5</sup>面對貧窮境況，首當其衝便是貧窮家庭兒童。與此同時，根據綜合消費物價指數，2020年11月份整體消費物價與一年前同月比較(2019年11月份)，下跌0.2%。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2020年11月份的按年升幅(即基本通脹率)為0.3%，主要是由於私人房屋租金下跌和新鮮蔬菜價格升幅收窄所致。雖然本年經濟不景氣，但物價和生活開支仍有所上升，基層家庭在面對失業及就業不足的情況下，生活更為困苦拮据。<sup>6</sup>

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<sup>7</sup>，同時**成立獨立兒童權利監察機構**<sup>8</sup>，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) 2018年6月政府終於踏出第一步，成立由政務司主持的兒童事務委員會，但迄今運作已逾兩年，仍未有任何具體工作成效，這委員會亦與民間團體倡議的獨立及有法定地位的兒童事務委員會，在性質上及功能上都有不同，

全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：9,000元(1人)、19,000元(2人)、32,700元(3人)、41,000元(4人)、40,800元(5人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：4,500元(1人)、9,500元(2人)、16,350元(3人)、20,500元(4人)、20,400元(5人)。另外，各年貧窮兒童人數表列如下：

| 年份            | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 全港兒童人口(18歲以下) | 1,274,200 | 1,207,315 | 1,176,900 | 1,157,500 | 1,120,800 | 1,096,500 | 1,073,500 | 1,053,800 |
| 貧窮兒童人口(18歲以下) | 359,900   | 370,799   | 332,900   | 338,500   | 315,300   | 290,600   | 281,900   | 273,400   |
| 兒童貧窮率(%)      | 28.3%     | 30.7%     | 28.3%     | 29.2%     | 28.1%     | 26.5%     | 26.3%     | 25.9%     |
| 年份            | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      |           |
| 全港兒童人口(18歲以下) | 1,027,300 | 1,016,900 | 1,026,400 | 1,014,500 | 1,023,600 | 1,027,100 | 1,029,400 |           |
| 貧窮兒童人口(18歲以下) | 249,100   | 246,000   | 246,900   | 229,600   | 230,400   | 237,100   | 249,500   |           |
| 兒童貧窮率(%)      | 24.2%     | 24.2%     | 24.1%     | 22.6%     | 22.5%     | 23.1%     | 24.2%     |           |

<sup>5</sup> 香港統計處 綜合住戶統計調查按季統計報告 2020年7月至9月表 4.9A

<https://www.statistics.gov.hk/pub/B10500012020Q03B0100.pdf>

<sup>6</sup> 政府統計處二零二零年十一月份消費物價指數公布 統計數據新聞稿 (2020年12月21日)

[https://www.censtatd.gov.hk/press\\_release/pressReleaseDetail.jsp?charsetID=2&pressRID=4715](https://www.censtatd.gov.hk/press_release/pressReleaseDetail.jsp?charsetID=2&pressRID=4715)

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 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。

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<sup>9</sup>。

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

### 回顧過去一年[2020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，由於2020年新冠疫症在本港及全球各地蔓延，政府亦呼籲市民減少社交距離、限制聚會，各學校亦停課，因此組織行動亦不免減少，兒童專員主要透過網上學習，同時透過網上調查研究反映貧窮兒童面對的挑戰，主要行動分述如下：

| 日期         | 行動   | 爭取 / 目的                                  |
|------------|--|--|
| 2020年1月1日  | 公佈2019兒童權利專員報告                                   | - 倡導完善扶助兒童貧窮政策                           |
| 2020年1月23日 | 香港社區組織協會基層家庭面對新冠肺炎疫症的困難問卷調查報告                    | - 反映基層家庭在新冠肺炎疫症的困難，倡議政府提供適時支援            |
| 2020年2月26日 | 「處理短期困難有方應對長遠挑戰乏力」香港社區組織協會回應2020-21年度財政預算案發佈     | - 反映貧窮家庭及兒童的訴求                           |
| 2020年3月15日 | 兒童權利關注會齊心同抗疫停課不停學?!—新冠肺炎疫症措施對基層兒童的影響問卷調查報告發佈     | - 反映貧窮家庭及兒童在停課下面對的困難，建議當局提供協助            |
| 2020年5月10日 | 特殊教育需要子女關注組母親節-《新肺炎疫症對基層SEN家庭的影響》調查報告同心抗疫支援SEN家庭 | - 反映有特殊學習需要貧窮兒童在疫症下面對的困難及建議              |
| 2020年6月至7月 | 兒童權利訓練工作坊  | - 透過網上及實體的工作坊，讓兒童權利大使及會內的兒童認識兒童權利公約及相關規定 |
| 2020年8月23日 | 發佈疫情下基層就業情況及對政府                                  | - 反映疫情下基層就業情況及對政府                        |

<sup>9</sup> 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](https://drive.google.com/file/d/0B_lm4mOf2xZmMk9abklOeGNoYIU/view)

|  | 支援的意見問卷調查報告              | 支援的意見  |
|--|--------------------------|--|
| 2020年8月31日                                 | 發佈貧窮兒童在疫症下開學面對的困難問卷調查報告  | - 反映貧窮兒童在疫症下開學面對的困難問卷調查報告                    |
| 2020年9月8日                                  | 關注有女童在警方行動期間被制伏和票控之立場書   | - 為保障兒童福祉發表意見                                |
| 2019年10月8日                                 | 基層市民就行政長官施政報告向特區政府提交的意見書 | - 向政府就施政報告提交改革意見書                            |
| 2020年11月25日                                | 香港社區組織協會回應2019年行政長官施政報告  | - 評價施政報告                                     |
| 2020年12月23日                                | 香港社區組織協會回應2019年香港貧窮情況報告  | - 評價政府在處理兒童貧窮問題上的不力及建議改革方向                   |
| 2021年1月1日                                  | 發佈2020年民間兒童權利專員報告        | - 搜集貧窮兒童的意見，評價過去一年政府在扶助貧窮兒童的表現，並選出基層兒童十大關注事項 |
| 2020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。 |                          |  |
| 2020年定期召開新青權利關注組會議，探討基層青年升學就業等需要及相關政策問題。   |                          |  |

## 2020年十大兒童問題進展及政府表現評分

民間兒童權利專員就2020年年初選出的十大關注事項，過去一年要求政府作出跟進，經過一年連串爭取行動及遊說工作，特區政府在某些政策作出改善，經諮詢會員，作出以下評分：

| 去年(2020)民間兒童權利專員報告提出議題                        | 問題及政策進展   | 分數(每項10分滿分) | 專員評論   |
|---|---|-------------|--|
| <p>1. 房屋政策不善、社區設施不符合貧窮學生學習需要，貧童居住籠屋板房問題嚴重</p> | <p>- 沒有取締籠屋板間房劏房、輪候公共房屋的申請多逾25萬家庭，當中涉及近50萬人。另外，政府公佈2020年本港有122,200戶居住環境欠佳的住戶，當中居於有可見間隔物的分間樓宇單位、即劏房住戶有89,000戶。本會估計若以平均住戶人數2.5人計算，本港居於劏房人數多近22萬人，情況不斷惡化。惟當局卻又未有增建公屋，只縮短公屋興建期、輪候平均年期延長至5.6年，違反三年上樓承諾。</p> <p>- 房屋署預計2020/21年度至2024/25年度，新建出租公屋/綠置居僅為70,500個<sup>10</sup>，平均每年新建單位僅1.4萬個出租公屋單位，供應出現斷崖式下跌，實在杯水車薪。</p> <p>- 根據最新的長遠房屋策略2020年週年進度報告，特區政府已覓得可供在2021/22至2030/31年度十年期興建約316,000個公營房屋單位的土地，表面上已滿足未來10年的興建30.1萬公營房屋的目標，惟收地、興建期間困難重重，甚至有機會面臨法律挑戰，最終未必如期落成。相反，已知的事實是未來五</p> | <p>1</p>    | <p>- 政府將房屋問題視為施政重中之重，惟仍未切實解決住房問題，每年只興建約14,000個公屋(2020/21年的出租公屋落成量更只有9,000個!)<sup>12</sup>，未有優先處理輪候公屋兒童住屋需要，近4,000名兒童申請被凍結，超過5萬名的貧窮家庭兒童蝸居板間房、套房等惡劣環境，數字持續高企、未有措施資助現正輪候公屋的兒童解困，表現未如理想。</p> <p>- 未來五年(2020/21至2024/25年度)只有7.05萬個新出租公屋單位供應，即每年平均只有1.4萬個新供應，仍屬極低水平，與以往每年平均2萬個出租公屋落成量相比明顯倒退，而非有所改善。</p> <p>- 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。</p> <p>- 輪候公屋時間不斷延長，政府仍未將租金津貼納入恆常資助，亦拒絕訂立租金管制、租住權保障等等。</p> <p>- 雖然施政報告認同增加過度性房屋供應的重要性，包括：預留50億元，大幅增加過度性房屋項目，未來三年合共提供15,000個單位；然而，以上措</p> |

<sup>10</sup> 香港特別行政區政府運輸及房屋局 2020/21 至 2024/25 年度香港房屋委員會及香港房屋協會的公營房屋預測建屋量 <https://www.thb.gov.hk/tc/psp/publications/housing/public/phpf/index.htm>

<sup>12</sup> 香港特別行政區政府運輸及房屋局 2020/21 至 2024/25 年度香港房屋委員會及香港房屋協會的公營房屋預測建屋量 <https://www.thb.gov.hk/tc/psp/publications/housing/public/phpf/index.htm>

|  |  |          |   |
|--|--|----------|---|
|  | <p>年公屋平均供應僅維持兩萬個單位，加上未來三年又僅提供1.5萬個過渡性房屋，鼓勵活化工廈改裝為過渡房屋又無實質進展，至今只聞樓梯響。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 30.1萬個單位中有三分二須在第二個五年(2026/27至2030/31年)才能落成。換句話說，未來五年將會出現嚴重斷層，輪候時間有機會進一步上升。<sup>11</sup></li> <li>- 政府只透過關愛基金向N無人士提供兩次(租金)津貼，並就其是否推行租金津貼進行研究。</li> <li>- 然而，當局拒絕訂立租金管制、租住權保障。</li> <li>- 未來五年公屋供應不斷減少、嘗試與非政府機構推行另類過渡性住房但供應不足(透過關愛基金撥款推行社會房屋計劃)、恢復活化工廈發展過度性房屋成立「劏房」租務管制研究工作小組，至今仍拒絕設立租金管制、無租住權保障。</li> <li>- 預留50億元，大幅增加過渡性房屋項目，未來三年合共提供15,000個單位</li> <li>- 邀請關愛基金於下個財政年度先後發放兩次為非公屋、非綜援的低收入住戶(包括輪候公屋人士)提供的「一次過生活津貼」，並於2020年年底前完成推出恆常現金津貼計劃的研究</li> <li>- 設立現金津貼，津助輪候公屋逾三年的輪候冊家庭住戶，並2021年7月起推行。</li> </ul> |          | <p>施能供應的房屋實非常有限，相對逾20萬名居於劏房、板間房等不適切居所的人士而言，供應實在杯水車薪。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 在土地供應方面，政府仍未有承諾中長期增加土地及房屋供應的具體數量，再者，在落實各項措施上亦面對不少困難，實際土地供應是否足夠令人憂慮。</li> <li>- 評分原因: 政府一直表示將房屋問題視為施政重中之重，亦積極嘗試處理房屋問題，行政長官亦嘗試以中短期措施，處理住屋問題，惟輪候公屋人數急增，未計十多萬非長者單身人士及新移民家庭，只計一般家庭及長者，平均輪候時間進一步延長至5.6年或以上，租金仍急升，表現仍有待改進。</li> <li>- 新設向公屋輪候冊住戶發放的現金津貼欠善，包括: 不包括非長者單身人士並不合理、仍欠租金管制憂成效不彰、津貼水平參考綜援租津水平不合理，未有參考公屋輪候冊人士實際租住私樓的水平，加上計劃有時限非恆常支援。</li> </ul> |
| <p>2. 教育承擔不足，十五年免費教育欠全面，學生資助不足；資助申請資格及</p> | <p>2.1 幼稚園教育</p> <p>由2017/18學年起，落實免費優質幼稚園教育政策，向合資格的本地非牟利幼稚園提供基本資助，讓幼稚園為所有合資格兒童提供3年優質半日制服務，約九成的半</p>  | <p>1</p> | <p>2.1 幼稚園教育</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 當局僅局限於半日制免費教育，對全日制幼兒教育有限度資助，資助名額卻不足，加上不少幼稚園仍要收取各項雜費(最高多達\$7,000元)，不利全面釋放本地勞動力，</li> </ul>   |

<sup>11</sup> 長遠房屋策略 2020年週年進度報告, 運輸及房屋局 (2020年12月16日)

[https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS\\_Annual\\_Progress\\_Report\\_2020.pdf](https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2020.pdf)



|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>範圍欠善</p> <p>日制幼稚園學位免收學費。</p> <p>進展：沒有具體政策進展，如常向所有合資格的中小學及幼稚園學童發放 2,500 元就學開支津貼；未考慮全面推行免費幼稚園教育。</p> <p>2.2 中小學教育</p> <p>進展：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 在2020/21年財政預算案中，宣佈為2021年香港中學文憑考試的學校考生代繳考試費。</li> <li>- 教育局2020年11月公布「支援有經濟需要學生上網學習補充津貼」。</li> <li>- 教育局會在「優質教育基金」預留20億元，推出一項為期三年的計劃，一方面支持電子學習所需的配套，例如構建學與教資源分享平台和鼓勵教師分享優質教材；另一方面確保所有學生有平等的電子學習機會，包括資助學校購買流動電腦裝置供有需要的學生借用和為因居住環境而未能獲得合適上網服務的學生提供無線網絡路由器及流動數據卡。</li> </ul> <p>2.3 大學及專上教育</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 修讀研究院：於2020/21學年推出一項計劃，為修讀可配合香港發展需要的指定研究院修課課程的本地學生提供獎學金。</li> <li>- 推出「自資專上教育提升及啟動補助金計劃」：向有意開辦切合市場需要但成本高昂的特定副學位或學士學位課程的自資院校提供財政支援，以幫助院校開辦該類課程，減輕學生的學費負擔</li> </ul> |  | <p>以支援在職父母；報告亦僅建議政府向經濟上有需要家庭提供額外資助以支付學童的學習或教育開支(例如購買書本和校服等)。此外，報告未有建議固定的幼師薪級表，僅建議由學校自訂，恐怕未能为幼師提供穩定及可持續的薪酬機制。</p> <p>2.2 中小學教育</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 未有長遠改善申請學生資助資格、資助範圍等。</li> <li>- 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</li> <li>- 境外學習津助活動是好開始，但能否作為長遠承擔仍屬未知之數。</li> <li>- 學生活動支援基金中每名清貧學生每年僅獲津貼數百元，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。</li> <li>- 「支援有經濟需要學生上網學習補充津貼」貼屬一次過額外津貼，津貼中小學為清貧或有特別需要的學童購買wifi蛋等上網費用，惟當局遲至疫症爆發近一年後才提供額外支援，反應遲鈍，後知後覺，再者，津助對象亦未有包括幼稚園學童。</li> </ul> <p>2.3 大學及大專教育</p> |
|--|--|--|

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 資助參加職訓局的職業教育和就業支援計劃的學員到境外學習交流：由2020/21學年起的三個學年，資助參加職訓局的職業教育和就業支援計劃的學員到境外學習交流，參與當地短期技術及實習課程和參觀當地機構／企業，互相交流技術及擴闊視野。當局亦視乎成效，考慮將資助計劃擴展至職訓局及其他院校提供適合的職業專才教育課程讓學員參加。</li> </ul> <p><b>2.4 特殊教育需要學童</b></p> <p><b>學前兒童</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 於2020/21至2022/23三個學年每年增加1,000個到校學前康復服務名額，提供共10,000名額，達致零輪候時間。在2020年施政報告中，政府宣佈計劃在2018年10月恆常化，並在本學年把服務名額由3,000個大幅增加至8,000個，以及在2022/23學年把名額再增加至10,000個，藉此做到零等候時間</li> <li>- 於2019-20至2021-22年度共新增約1,200多個特殊幼兒中心及早期教育及訓練中心的服務名額。</li> <li>- 現時全港共有7間兒童體能智力測驗中心，包括2018年在於牛頭角開設一所臨時的兒童體能智力測驗中心，政府正籌備增設一所兒童體能智力測驗中心，預計新測驗中心於2024年落成啟用。</li> </ul> <p><b>學齡兒童</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 分階段協助公營普通中小學推行採用三層支援模式，加強支援有自閉症的學生，約10,000名學生可受惠。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 未有大幅增加資助大學學額</li> <li>- 不少專上教育計劃認可課程的資助額不足</li> <li>- 「生涯規劃」淪為「升學與就業輔導服務」，且中學提供升學及就業資訊方式單調</li> <li>- 未有為修讀資助院校自資學士學位課程，以及副學士提供學券資助的學生提供資助</li> <li>- 未有為接受專上教育全日制學生提供生活津貼而非借貸。</li> </ul> <p><b>2.4 特殊教育需要學童</b></p> <p><b>學前支援服務</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 學前SEN支援服務趨於完善，「資助學前康復服務」、「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」和「到校學前康復服務試驗計劃」互補不足。</li> <li>- 學前支援服務現時的問題主要為評估服務趕不上需求。轉介至兒童體能測驗中的新症個案由2014年約9,500宗增加至2018年的約10,470宗；而獲測驗服務評估的兒童人數亦由2014年的約14,910人增加至2018年的約17,020人。</li> </ul> <p><b>學齡支援服務</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 學齡兒童服務問題亦嚴重，包括：學前由社會福利署統籌的三種支援服務未有延續到學齡階段，現斷層。</li> <li>- 教育局依靠現金津貼，如「學習支援津貼」的校本支援模式有局限性，包括支援服務針對性不足、三層架構透明度不足、校本心理學家和言語治療服務的次數不達</li> </ul> |
|--|---|---|

|                                |   |   |
|--------------------------------|---|---|
|                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2019/20 學年開始推行優化措施，「學習支援津貼」的第二層個別津貼額每年增加至 15,000 元，而第三層個別津貼額增加至 60,000 元。</li> <li>- 自 2019/20 學年起政府於取錄較多 SEN 學生的公營普通中小學提升特殊教育需要統籌主任的職級至晉升職級，所有公營主流中、小學(455 所小學、389 所中學)將獲增設統籌主任。</li> </ul>   | <p>標、未能有效支援學習欠佳的 SEN 兒童、無法協助 SEN 兒童發揮潛能等。學校提供的服務無法滿足家長期望和教育局缺乏清晰支援指引等，導致 SEN 兒童無法融入主流中小學。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 評分原因: 未有長遠策略協助基層學童及有特殊教育需要的在學學童，獲得平等學習機會，以促進向上流動。疫症期間，未能及時為學童提供網上學習支援工具，令學生無法跟上程度或甚至無法上堂。</li> </ul>   |
| <p>3. 社會福利 – 綜援金額不足、兒童生活困苦</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 社會福利署於2020年2月1日只按通脹調整綜援金額，未有檢討綜援基本金額，以及未有提升綜援基本生活水平。</li> <li>- 綜援金額未有檢討基本金額、午膳及學習津貼等均不足</li> </ul> <p>推行下列一次性措施：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2020/21 年財政預算案中宣佈向領取綜援、高齡津貼、長者生活津貼或傷殘津貼的人士發放額外 1 個月津貼。</li> <li>- 2020 年 2 月宣佈宣佈為公屋較低收入租戶免租一個月。</li> </ul> <p>推出以下恆常措施：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 提高綜援計劃下不同大小的住戶的租金津貼最高金額，幅度為約 3% 至 27% 不等</li> <li>- 將每月最高豁免計算入息的限額由 2,500 元上調 60% 至 4,000 元，並將全數豁免計算從新工作賺取入息的安排，由最高每兩年一個月增加至兩個月</li> <li>- 加強各項就業支援服務，以增強受助人的受僱能力及增加獲聘機會，並把目前 60 至 64 歲健全受助人自願參與就業支援服務的安排恆常化</li> <li>- 將社區生活補助金（現時為每</li> </ul> | <p style="text-align: center; font-size: 2em; font-weight: bold;">3</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 向綜援受助人共發放兩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</li> <li>- 終於恢復各項特別津貼，惟卻未有恢復健全成人之「長期個案補助金」、亦未有設立新津貼項目，包括：學童課後活動開支(例如：興趣班、運動培訓、音樂班等課後活動)、學童補習費用等。</li> <li>- 此外，當局亦未有就綜援基本金額及綜援金調整機制作全面檢討；現時百物通漲，綜援加幅滯後，漠視赤貧兒童生活困苦。</li> <li>- 仍有超過20,947個綜援戶(「超租」戶)(2019年12月)面對租金津貼上限不足以應付每月租金。截至2019年12月，全港居於私樓的綜援戶個案數目為26,244個，當中有17,200個案其每月實際租金均高於租金津貼最高金額，佔所有私樓綜援個案的一半以上(65.5%)。另外，若連同公屋超租綜援戶計算(共3,747宗)，估計身處超租家庭的綜援兒童(18歲以下)多逾3萬人。</li> <li>- 評分原因: 過去1年雖有推行一</li> </ul> |

|                                |  |          |  |
|--------------------------------|--|----------|--|
|                                | <p>月340元)擴展至適用於60至64歲的健全成人，並在現行五項適用的特別津貼外，增加11項特別津貼予合資格的非長者健全綜援受助人，當中包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (1) 保姆費用津貼 [只擴展至住戶內所有健全成人均有就業的個案]、</li> <li>- (2) 支付給親友為兒童提供膳宿的生活費津貼 [只擴展至住戶內所有健全成人均有就業的個案]、</li> <li>- (3) 租金按金津貼、</li> <li>- (4) 公共房屋的水、電及煤氣／石油氣按金津貼 [同時擴展至私人房屋]、</li> <li>- (5) 搬遷津貼 [只擴展至單親住戶]、</li> <li>- (6) 與電話有關的津貼 [將現時的電話安裝費津貼及每月電話費津貼合併為單一津貼，並以住戶為單位擴展至所有18歲或以上的受助人（入住院舍的人士除外）：<br/>家庭內有一名合資格成員：每月130元、家庭內有兩名合資格成員：每月240元、家庭內有三名或以上合資格成員：每月330元、</li> <li>- (7) 更換家居電線費用津貼、</li> <li>- (8) 眼鏡費用津貼、</li> <li>- (9) 牙科治療費用津貼、</li> <li>- (10) 特別膳食津貼 [只擴展至具認可醫療需要的個案]、</li> <li>- (11) 支付包括物理／職業治療服務在內的社區支援服務費用津貼 [只擴展至60至64歲健全成人]</li> </ul> <p>- 由關愛基金為非領取綜援的非公屋低收入住戶（俗稱「N無住戶」）推行短期紓困措施</p> |          | <p>次性資助，亦有恢復綜援各項特別津貼，惟未有恢復健全成人的長期個案補助金處理匱乏困境、未有設立綜援學童課後支援津貼。</p> <p>- 綜合而言，當局亦未有進一步全面檢討社會福利制度，無檢討綜援制度並改為基本生活預算訂定綜援金額幅度，仍有極大改善空間。</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，</p>  | <p>3</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</p>  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>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) →<br/>6 星期 (2010/2011) →<br/>6 星期 (2011/2012) →<br/>7 星期 (2012/2013) →<br/>7 星期 (2013/2014) →<br/>7 星期 (2014/2015) →<br/>7 星期 (2015/2016) →<br/>7 星期 (2016/2017) →<br/>7 星期 (2017/2018) →<br/>8 星期 (2018/2019) →<br/>8 星期 (2019/2020)]、</p> <p>急症室診症平均輪候時間為 113 分鐘(次緊急)及 125 分鐘(非緊急)，未見改善且日益惡化。奈何當局仍沒有使用公帑立即改善公立醫院及基層醫療服務。</p> <p>- 沒有任何實質進展，輪候時間愈來愈長。</p> | <p>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>- 政府宣佈透過各區康健中心及地區康健站，改善基層醫療服務，然而並未有提供如何增加醫護人手的良方。根據政府估算，現時本港欠 500 多名醫生，到 2030 年進一步缺少 1,000 名醫生，情況日趨嚴重；惟當局未有透過不同方式大量增加醫護人員，回應人口老化及醫療技術進步下新增的醫療需求。</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，貧富懸殊問題嚴重，跨代貧窮問題未解決</p> | <p>- 2019 年的貧窮率為 21.4%，即有 149.1 萬人生活於低收入貧窮家庭，較 1997 年的 100 萬人上升 37 萬人。</p> <p>- 未仍落實雙普選(行政長官及立法會)，亦不重啟政改，貧窮兒童人口佔整體兒童人口上升至 24.2%(2019)，但仍有 249,500 名貧窮兒童，即每四名兒童中有一名貧窮兒童。</p> <p>- 當局在 2019 年 10 月宣佈調高在職家庭津貼金額，增加住戶津貼 16.7% 至 25%，並把兒童津貼大幅增加 40%。</p> <p>- 為支援市民公共交通開支，政府優化公共交通費用補貼計劃，原本每月交通費超出 400 元後的每 1 元車費可獲 0.25 元補貼金，上限是每人最多 300 元。2020 年 7 月起，補貼比例增至三分之一，門檻為 200</p>   | <p><b>0</b></p> <p>- 2019 年貧窮人口增至 149.1 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>- 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。</p> <p>- 認識貧窮問題卻無有效扶貧、減貧措施，政策影響規模與 149.1 萬貧窮人口根本不成比例。</p> <p>- 「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。</p> <p>- 「在職家庭津貼」問題多多，在改善後仍有不少問題，包括工資及工時限制；由於不少基層勞工每月工資和每月工時不穩定(例如：建築業工人)，現有規定或令部份月份開工不足的申請人，因工時不足而不符申請資格；相反，或因部份月份工資過高，導致超出入息限額</p> |

|   |  |  |
|---|--|--|
|   | <p>元，上限為 400 元，並延長至 2021 年 6 月 30 日。</p> <p>- 政制發展方面，人大決定 2017 年行政長官選舉的規定，要求由提名委員會提名行政長官候選人，候選人需要獲得超過一半的提名委員會委員才可以成為候選人，特區政府未有接納港人訴求，拒絕引入公民提名，亦沒有調低行政長官候選人的提名門檻，議案於 2015 年 7 月被否決；行政長官林鄭月娥未有表示何時重啟政改，港人普選行政長官及立法會之日無期。</p> | <p>而不符申請資格。此外，兒童津貼仍未與家長的工作時數脫勾、同時亦應進一步放寬工時限制。</p> <p>- 「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。</p> <p>- 評分原因：政府有嘗試推出扶貧措施，過去 1 年稍有進展，但貧窮人數高企，職津計劃成效不彰，未能大力改善在職貧窮家庭及兒童的經濟困境。2018 年 4 月實施改革後的在職家庭津貼，雖曾修改多項申請資格，惟截至 2020 年 10 月底，累計約 76,700 個住戶（約 254,100 人，包括約 100,300 名合資格兒童）曾受惠於職津計劃，相對於逾 66.4 萬名非綜援在職貧窮人口而言，受惠人數不足四成 (38.2%)，反映扶貧成效並不顯著。</p> |
| <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>- 優化課餘託管服務，包括增加 2,500 個豁免全費名額、放寬申請資格、提高資助額及簡化經濟審查程序等</p> <p>- 課餘託管開放時間不合基層所需及資助仍然不足</p> <p>- 增加鄰里支援幼兒照顧計劃下的專業及支援人員人數，以加強社區保姆的訓練，改善服務質素，並提高社區保姆的服務獎勵金。</p> <p>- 政府表示會重整現時互助幼兒中心的服務，並增加駐中心社工及支援人員的人數。</p>                 | <p>0</p> <p>- 新增名額數目甚少，與本港十多萬貧窮家庭幼童而言，新增供應實屬杯水車薪。服務只有少許改善，但未有太大改進，無星期日或公眾假期託管、資助託管名額不足。</p> <p>- 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。</p> <p>- 服務地區雖有擴大，惟街童問題仍然嚴重，社區保姆計劃欠妥善，計劃未涵蓋六歲以上學</p>   |

|  |   |          |   |
|--|---|----------|---|
|  |   |          | <p>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，亦不包接送及功輔。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 在互助幼兒中心方面，雖然政府對每名受助幼童的資助有所增加，惟新增款項只用於增加前線人手，加上有關服務屬全民性，並非針對貧窮人口，任何經濟水平家庭之幼童也可申請獲資助，對扶助貧窮人口作用不大；再者，受惠人數亦沒有增加，難以應對貧窮家庭照顧幼兒的龐大需要。</li> <li>- 關愛基金課餘託管試驗項目於2016年7月完成後，並不再獲納入恆常資助計劃，只透過攜手扶弱基金的課餘學習及支援項目專款計劃，資助學校推行課後託管，反映當局未有全面策略在學校推行課後託管及功課輔導班。</li> <li>- 評分原因：開始規劃及關注托兒服務，但仍嚴重供不應求。</li> </ul> |
| <p>7. 香港兒童不能申請內地媽媽來港團聚問題</p>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 未有進展。</li> <li>- 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。</li> <li>- 2018年5月香港社區組織協會發佈的「家庭未能團聚對中港分隔單親家庭的生活及精神健康的影響研究報告」，這些小朋友的抑鬱狀況多一般小朋友5倍，母親更嚴重，多7倍。</li> </ul> | <p>0</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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。</li> <li>- 未有檢討單程證制度及爭取港方審批權的問題，令近7,000個分隔單親家庭長期分隔未能團聚。</li> <li>- 評分原因：過去1年今仍未有任何具體進展，並引致中港分隔單親母子嚴重抑鬱。</li> </ul>  |
| <p>8. 缺乏整體兒童政策及兒童中央資料庫、制定貧窮線，但未有減貧指標</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 政府於2013年9月宣佈訂立官方貧窮線，即以除稅及福利轉移前(即政府政策介入前)的每月住戶入息中位數50%劃線，貧窮線有三大功能，包括：(1)量度整體貧窮情況；(2)提供數據基礎，以協助制定政策；(3)以及評估政策介入的成效。</li> </ul>                                   | <p>0</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 政府訂立本港首條貧窮線，踏出力扶貧工作重要的一步；惟具體工作成效尚待觀察。此外，政府未有針對不同貧窮社群訂立中、長期的減貧指標，反映政府對處理貧窮問題欠承擔。</li> <li>- 當局嘗試委託專員研究設立兒童中央資料庫，惟需時18個月</li> </ul>  |

|   |  |                 |   |
|---|--|-----------------|---|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 兒童事務委員會在 2019 年宣佈需時 18 個月設立兒童中央資料庫。</li> <li>- 繼續推行兒童發展基金，由 2008 年至 2020 年僅惠及約 18,000 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。</li> <li>- 未有訂立兒童權利評估機制 (Children's Rights Impact Assessment Mechanism)，檢視各立法和政策對兒童權利的影響。<sup>13</sup></li> </ul> |                 | <p>掌握不同弱勢兒童的情況，從而制訂相應政策解決問題。惟至今未有具體進展，研究期間亦沒有諮詢兒童的意見。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 兒童發展基金未能解決貧窮家庭兒童即時貧窮問題，自 2008 年推行以來，「兒童發展基金」累計已在全港各區推行了共 207 個計劃，只有 1.8 萬名兒童受惠，相對逾 24 萬貧窮兒童而言，扶助力度不足，可謂杯水車薪。</li> <li>- 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。</li> <li>- 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，未有設立兒童權利評估機制，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。</li> <li>- 評分原因：過去數年只訂立貧窮線，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，政策成效並不顯著。此外，當局終應允設立兒童中央資料庫，監察本港兒童狀況，惟準備時期太長，資料庫內容亦不確定能否有效監察兒童權利。</li> </ul> |
| <p>9. 未設立兒童權利委員會/專員及成立兒未有就聯合國兒童權利公約進行</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2018年6月1日正式成立「兒童事務委員會」，匯聚相關政策局/部門和長期關心兒童權益的團體，聚焦處理兒童在成長中面對的問題。政務司司長擔任</li> </ul>  | <p><b>0</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 行政長官於 2018 年 6 月 1 日成立兒童事務委員會，現存兒童事務委員會問題多，既不屬法定獨立機構、更沒有任何調查權力、無助有效處</li> </ul>  |

<sup>13</sup> HK01 (2019 年 1 月 24 日) 兒童資料庫料須時 18 個月才成立 兒委會委員不滿 促處理現存資料  
<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/287223/%E5%85%92%E7%AB%A5%E8%B3%87%E6%96%99%E5%BA%AB%E6%96%99%E9%A0%88%E6%99%8218%E5%80%8B%E6%9C%88%E6%89%8D%E6%88%90%E7%AB%8B-%E5%85%92%E5%A7%94%E6%9C%83%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%B8%8D%E6%BB%BF-%E4%BF%83%E8%99%95%E7%90%86%E7%8F%BE%E5%AD%98%E8%B3%87%E6%96%99>



|                                    |  |          |   |
|------------------------------------|--|----------|---|
| <p>本地立法</p>                        | <p>主席，勞工及福利局局長擔任副主席，其他成員包括相關政策局局長、與兒童事務相關的專家包括醫療、教育、社會福利、法律、學者及少數族裔和家長代表。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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</li> <li>- 未有就聯合國兒童權利公約進行本地立法。</li> </ul>  |          | <p>理涉及兒童權利的政策、立法和投訴，甚至被譏諷為無牙老虎，讓人憂慮只屬另一個「政治花瓶」。兒童事務委員會問題眾多，包括：委員官方色彩濃厚，委員欠獨立性及代表性；未有直接向本港兒童以及關注兒童權利的個人、團體直接諮詢的機制；職權範圍不包調研不利發掘問題及評估兒童權利狀況；將兒童事務看作兒童需要/問題，而非兒童權利；委員會工作進度緩慢、透明度不足，且跨局卻無具體成果，不利落實《兒童權利公約》。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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。</li> <li>- 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。</li> <li>- 評分原因：未成立獨立及法定的兒童事務委員會。</li> </ul> |
| <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> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 社會歧視新移民情況仍舊嚴重，2018年施政報告表示爭取在2018年年底向立法會提交《歧視法例（雜項修訂）條例草案》，落實平等機會委員會於歧視條例檢討中提出的八項複雜性和爭議性較低的優先處理的建議，包括明文禁止使人免因被當為某種族人士而遭種族歧視和騷擾，但不包括(1)將種族仇恨刑事化，(2)未有建議修訂種族歧視法例，立法保障新移民免受歧視。</li> <li>- 聯合國消除種族歧視委員會於2018年發出審議結論，促請香</li> </ul> | <p>0</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 未有修訂條例保障新來港人士免受種族歧視，亦未有將煽動種族仇恨行為刑事化。令立法會議員也抹黑新移民，提出減單程證名額，阻慢家庭團聚。</li> <li>- 評分原因：過去1年仍未有任何具體進展。</li> </ul>  |

|  |  |                 |  |
|--|--|-----------------|--|
|  | <p>港特區政府檢視本港禁止種族歧視的法例對種族歧視之定義，並促請將種族歧視行為刑事化。</p> <p>2020年3月，香港社區組織協會就新冠疫症下出現的種族歧視問題(例如：食店不招待說普通話的人士，假定所有說普通話的人士均有機會感染新冠病毒，屬間接種族歧視)會見平機會主席，平機會主席亦表示支持立法禁止因居民身份而造成的歧視，惟政府當局未有任何進展；加上特區政府拒絕會面，新任政制及內地事務局局長亦只重申原有立場，沒有積極修訂法例處理新移民被種植歧視的問題。</p> |                 |  |
|  | <p>總分(100分滿分，50分合格)</p>  | <p><b>8</b></p> |  |

歷年民間兒童權利專員報告評分\*

| 年份               | 2006年     | 2007年     | 2008年     | 2009年     | 2010年     | 2011年    | 2012年    | 2013年     | 2014年     | 2015年    |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|----------|
| 分數<br>(滿分: 100分) | <b>9</b>  | <b>7</b>  | <b>19</b> | <b>0</b>  | <b>11</b> | <b>2</b> | <b>6</b> | <b>24</b> | <b>20</b> | <b>8</b> |
| 年份               | 2016年     | 2017年     | 2018年     | 2019年     | 2020年     |          |          |           |           |          |
| 分數<br>(滿分: 100分) | <b>15</b> | <b>25</b> | <b>23</b> | <b>21</b> | <b>8</b>  |          |          |           |           |          |

\* 各年評分是根據上一年(例如：2019年報告評價2019年政府的表現)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：

2020年為行政長官林鄭月娥發表的第四份施政報告，特區政府得分整體較去年得分下跌至極低水平，雖然因應新冠肺炎疫症政府推出多項應對措施，並為撐企業、保就業及扶助各行各業，動用逾3,000億元。然而，絕大部份措施均未能讓基層家庭及兒童受惠，尤其是在逾大半年的學校停課期間，未有為清貧學童提供適時網上學習支援，令貧窮學童停課又停學。另一方面，不少在2020年提出惠及民生的措施亦仍未落實(例如:恢復各項綜援特別津貼、跟進涉及兒童權利事項工作等)，更未有積極跟進2019年土地供應展開公眾參與活動，積極增加土地和房屋供應，導致公屋供應不加反減，平均輪候公屋年期更創新高，醫療、減貧指標、反歧視、家庭團聚等多項政策亦毫無進展，扶貧政策力度亦不足，表現仍不合格，反映現屆特區政府在2020年著眼應對疫症，卻忽略透過政策、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，消除跨代貧窮遙遙無期。

## 2021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2020年年底透過兒童權利關注會內3,000多名會員的討論及投票(包括會議上投票及網上投票)，選出2021年十大貧窮兒童關注事項，從貧窮兒童角度而言，總結過去一年香港在落實《聯合國兒童權利公約》不足之處，並按得票多寡列出優先次序如下，要求政府2021年積極跟進及改善:

- (1) 房屋政策不善、土地及公屋供應不足，無立法管制租金及保障租住權，貧童蝸住籠屋板房劏房問題嚴重
- (2) 教育承擔不足，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善，有特殊學習需要學童在學習及接受服務上面對問題
- (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) 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
- (6) 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
- (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) 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視
- (9) 中港分離家庭不能來港團聚問題
- (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，土地及公屋供應不足，無立法管制租金及保障租住權，貧童居住籠屋板房劏房問題嚴重

### 1.1 房屋政策不善，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

住屋問題一直是香港社會面對的一大挑戰。早於2012年，前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，現屆政府亦於2018年4月至12月期間，就如何增加土地供應展開公眾諮詢活動，土地供應專責小組亦提出多項增加土地供應的長中短期建議。

然而，公營房屋供應持續供不應求，建屋量亦未有顯著提升。根據房屋署統計資料，預計 2020/21 年度至 2024/25 年度，新建出租公屋僅為 70,500 個，總公營房屋供應量為 101,300 個，即平均每年新建單位僅 1.4 萬個出租公屋單位，2024/25 年的供應出現斷崖式下跌，實在杯水車薪。與以往每年平均 2 萬個出租公屋落成量相比明顯進一步倒退，仍屬極低水平，而非有所改善。<sup>14</sup>

雖然在2020年行政長官施政報告中，當局表示已全數覓得興建31.6萬個公營房屋單位的330公頃土地，滿足未來10年（2021/22至2030/31年度）約30.1萬個公營房屋單位的需求。惟各幅土地能否順利開發仍屬未知之數，包括可能面對地區人士反對和法律挑戰，乃至冗長的發展土地程序，均會延誤建屋進度。再者，2019年《長遠房屋策略》的需求估算，忽略新增家庭因經濟原因而未能搬出自住的問題，此等被壓抑的新增需求，同樣應納入需求中。此外，未來10年逾30萬個公營房屋的單位，亦非每年平均供應3萬個單位。2020/21至2024/25年度新落成的公營房屋僅為10.1萬個單位，年均供應量僅2萬個，當中還未扣除資助房屋單位。<sup>15</sup>

縱使最新 2020 年 12 月的長遠房屋策略周年進度報告，宣佈未來十年總房屋供應目標由 2014 年提供 48 萬個單位目標、2016 年下調至 46 萬、2018 年下調至 45 萬、2019 下調至 43 萬個，以及 2020 年的總供稱為 42.8 萬的目標。更令人憂慮的是，根據最新的長遠房屋策略 2020 年週年進度報告，特區政府已覓得可供在 2021/22 至 2030/31 年度十年期興建約 316,000 個公營房屋單位的土地，表面上已滿足未來 10 年的興建 30.1 萬公營房屋的目標，惟收地、興建期間困難重重，甚至有機會面臨法律挑戰，最終未必如期落成。相反，已知的事實是未來五年公屋平均供應僅維持兩萬個單位，加上未來三年又僅提供 1.5 萬個過渡性房屋，鼓勵活化工廈改裝為過渡房屋又無實質進展，至今只聞樓梯響。再者，30.1 萬個單位中有三分二須在第二個五年(2026/27 至 2030/31 年)才能落成。換句話說，未來五年將會出現嚴重斷

<sup>14</sup> 香港特別行政區政府運輸及房屋局 2020/21 至 2024/25 年度香港房屋委員會及香港房屋協會的公營房屋預測建屋量 <https://www.thb.gov.hk/tc/psp/publications/housing/public/phpf/index.htm>

<sup>15</sup> 香港特別行政區政府 行政長官 2020 年施政報告 <https://www.policyaddress.gov.hk/2020/chi/policy.html>

層，輪候時間有機會進一步上升；可見出租公屋供應不足問題在未來幾年將持續惡化。<sup>16</sup>

截至 2020 年 9 月底，約有 156,400 宗一般公屋申請，以及約 103,600 宗配額及計分制下的非長者一人申請。一般申請者的平均輪候時間為 5.6 年，當中長者一人申請者的平均輪候時間為 3.3 年。<sup>17</sup>18 歲以下人士數據約 12 萬人(估算，因當局表示沒有備存有關數據)，輪候公屋兒童的人口不斷增加，兒童人口百分比徘徊在 20%至 25%。(見下表)：

| 年份   | 2011年<br>6月 | 2011年<br>12月 | 2012年<br>12月 | 2013年<br>12月 | 2016年<br>6月        | 2017年<br>6月        | 2018年<br>9月        | 2019年<br>9月        | 2020年<br>9月    |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------|
| 公屋輪候申請人<br>總人數                                     | 320,900     | 352,200      | 428,100      | 459,800      | 近50萬               | 超過50<br>萬          | 超過50<br>萬          | 超過50<br>萬          | 超過50<br>萬      |
| 兒童(18歲以下)<br>公屋輪候總人數                               | 78,500      | 83,000       | 96,500       | 102,400      | 當局未<br>有數據         | 當局未<br>有數據         | 當局未<br>有數據         | 當局未<br>有數據         | 當局未<br>有數據     |
| 兒童 18 歲以下)<br>公屋輪候總人數<br>佔整體公屋輪候<br>申請人的百分比<br>(%) | 24.5%       | 23.6%        | 22.5%        | 22.3%        | 20-<br>25%<br>(估算) | 20-<br>25%<br>(估算) | 20-<br>25%<br>(估算) | 20-<br>25%<br>(估算) | 20-25%<br>(估算) |

### 不適切居所住戶上升，情況不斷惡化

長遠房屋策略督導委員會早年曾委託的調查機構在2013年推算，本港在2013年有6.7萬個劏房單位，住戶人數逾17萬，其中二萬多(20,727人)是14歲或以下的兒童，半數家庭沒申請輪候公屋。調查又顯示，半數劏房衛生及安全環境欠佳，欠廚廁甚至食水供應，部分單位劏出逾10間房。<sup>18</sup>

此後，統計處在2015年5月至9月期間調查全港2,134幢樓齡25年及以上私人樓宇，成功訪問近5,000個劏房住戶，當中顯示，全港共有88,800間劏房，劏房居民約19.9萬人，大部份是青年至中年的低學歷人士。多數人租住劏房主要原因是租金較平，每月平均租金4,200元，若以劏房住戶入息中位數為12,500元計算，交租後每月生活費便只剩餘約8,000元，租金佔入息比例高達32.3%；當中包括35,400名15歲以下的兒童住戶。<sup>19</sup>

<sup>16</sup> 長遠房屋策略 2020 年週年進度報告, 運輸及房屋局 (2020 年 12 月 16 日)

[https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS\\_Annual\\_Progress\\_Report\\_2020.pdf](https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2020.pdf)

<sup>17</sup> 香港特別行政區政府房屋署 <https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/prh-applications-average-waiting-time/index.html>

<sup>18</sup> 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>

<sup>19</sup> 政府統計處 (2016) 主題性住戶統計調查第 60 號報告書 香港分間樓宇單位的住屋狀況 (2016 年 3 月 17 日)  
<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302602016XXXXB0100.pdf>

然而，當中仍未有全面包括居住於工廠大廈的劏房戶，以及在樓齡 25 年以下或以上的私人住用，或綜合用途樓宇單位中，有分間樓宇單位的屋宇單位，因此整體不適切居所人數被低估。若連同估計 8,000 多名 15 至 17 歲的兒童<sup>20</sup>，以及估計 1,000 名居於工廈的劏房兒童<sup>21</sup>，當年本會已估計有約 5 萬名兒童居於劏房等不適切居所。

根據最新長遠房屋策略 2020 年週年進度報告，2020 年本港有 122,000 戶居住環境欠佳的住戶，較 2019 年 119,100 有所增加，當中居於有可見間隔物的分間樓宇單位、即劏房住戶有 89,000 戶 (2020 年)。本會估計若以全港平均住戶人數 2.8 人計算，本港居於劏房人數近 25 萬人，情況不斷惡化。惟當局卻又未有增建公屋，只縮短公屋興建期、輪候平均年期延長至 5.6 年，違反三年上樓承諾。

近 25 萬居民蝸居板間房、套房、劏房等環境惡劣的不適切居所中，當中超過 5 萬名貧窮家庭兒童，可見超過情況不斷惡化。當局未有優先處理輪候公屋兒童住屋需要。截至 2019 年 6 月底，因未符合居港年期規定而被凍結的一般申請約有 14,000 宗，估計有近 4,000 名兒童又因不符最少一半家庭成員需居港滿七年的規定而被凍結申請，數字持續高企、未有措施資助現正輪候公屋的兒童解困，表現未如理想。

近 22 萬人租住籠屋、板房、劏房等不適切居所，但政府每年只興建 1.4 萬多個公屋單位，而且申請多限制，輪候時間長，公營房屋嚴重供不應求，未來數年公屋落成量更低於當局原訂的目標，導致現時公屋輪候冊個案升至近 26 萬宗，平均輪候時間超過 5.6 年 (2019 年為 5.4 年)，輪候時間明顯已遠高於政府三年上樓承諾，輪候冊中輪候超過三年以上之個案更佔超過一成半，情況不斷惡化。

## 1.2 新現金津貼計劃未能全面支援所有公屋輪候冊家庭

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。事實上，自 2004 年至 2019 年，私人住宅租金一直按年上升，16 年間租金上升超過 2.5 倍，其中以較小面積之單位 (即 40 平方米以下) 租金升幅更超近 2.9 倍。單位面積愈小，租金升幅愈高<sup>22</sup>。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，長遠房屋不夠數目，而且政策毫無中短期措施，例如：租金管制、租金津貼、將工廈改建作社會房屋等等。

<sup>20</sup> 註 11 提及的香港分間樓宇單位的調查報告，估算共有 19.99 萬人居於劏房，當中年齡介乎 15 至 24 歲的人士佔 13.3% (26,587 人)，因此推算 15 至 17 歲約為 9,000 人。

<sup>21</sup> 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。

<sup>22</sup> 香港政府差餉物業估價署 (2019)，〈私人住宅-各類單位平均租金 (自 1982 年起)〉

[http://www.rvd.gov.hk/doc/en/statistics/his\\_data\\_3.xls](http://www.rvd.gov.hk/doc/en/statistics/his_data_3.xls)

另外，行政長官於2020年1月14日宣佈以試行方式，為非居住於公營房屋、非綜援受助人、輪候公屋超過三年，且符合資格的一般申請住戶提供現金津貼，直至其獲得首次編配公屋為止。計劃將參考綜援租金津貼上限的一半（即綜援租金津貼最高金額的一半），以釐定現金津貼的金額，並試行計劃三年。政策目標是紓緩基層家庭因長時間輪候公屋而面對的生活困難，並指明該現金津貼並非「租金津貼」。<sup>23</sup>事實上，從該項津貼訂定的對象、訂定津貼金額，明顯屬於租金津貼。然而，計劃卻有不少問題，當中包括：

- **不包括非長者單身人士並不合理：**縱使政府沒有向他們訂立三年上樓承諾，並不等於不用回應他們的住屋需要，再者，他們亦是非常困難的一群，尤其要提供支援；
- **仍欠租金管制憂成效不彰：**業主在訂定租金水平和調整租金幅度上更是“無王管”，憂慮提供現金津貼後，部份業主因住屋求多於供，而調升租金，因此未能令申請人受惠，因此應儘快落實租管，研究小組不應研究是否應該做，而是如何做；
- **津貼水平參考綜援租津水平不合理：**因為現時的綜援租津上限是以根據截至2019年2月租住私人房屋綜援受助人所支付租金的10%裁剪平均值(trimmed mean)，單次提高綜援計劃下不同大小的住戶的租金津貼最高金額，幅度為約3%至27%不等，計劃並未有參考公屋輪候冊人士實際租住私樓的水平。房委會應根據每年公屋輪候冊申請住戶調查中，居於私樓租戶的租金情況，扣除上樓後公屋租金水平中位數的差額，提供補貼。
- **計劃有時限非恆常支援：**當局明言計劃是有時限的三年計劃無據，由於未來數年輪候時間必定多於三年，因此計劃有必要恆常化，最起碼是讓所有輪候三年以上的人受惠。

### 1.3 綜援租津不足，過半私樓綜援租戶生活費貼租

現時仍有約5萬名貧窮兒童居住於籠屋、板間房及套房等不適切居所，對其個人健康、身心等發展等均極為不利。再者，房屋署至今仍未有為輪候冊家庭提供租金津貼，導致輪候公屋的兒童及其家庭改善生活之日遙遙無期，並受貴租之苦，在通脹猛於虎的情況下，板房、劏房、小套房仍見加租情況，但無法例監管租金及保障租客租住權，根據社署統計數字顯示<sup>24</sup>，**17,200戶(65.0%)(2019年12月底)租住私樓綜援家庭，其實際租金開支高於租金津貼上限，他們更要以生活費貼租金，租貴環境惡劣，加上近年火燭躑樓事件常發生，令兒童在擔驚受怕環境下生活。**

雖然行政長官於2019年施政報告中宣佈根據截至2019年2月租住私人房屋綜援

<sup>23</sup> 立法會 CB(1)293/20-21(03)號文件 立法會房屋事務委員會現金津貼試行計劃 (2020年12月7日討論文件)

<sup>24</sup> 立法會《財務委員會 審核二零二零至二一年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-2-c1.docx)文件。答覆編號: LWB(WW)0414 [https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)



受助人所支付租金的10%裁剪平均值，單次提高綜援計劃下不同大小的住戶的租金津貼最高金額，幅度為約3%至27%不等。然而，在新調整金額後，當局坦言只能幫助約6成足夠支付租金，可見津貼有需要再調高，同時亦要立法管制私樓租金。

#### 1.4 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，以至工廠大廈中的貧窮兒童，礙於家中活動空間極為有限，大部份生活時間及活動均在床上或飯桌上進行。再者，由於家中存放各種生活用品和雜物，空氣並不流通，光線亦不充足，儘管在白天亦需開啟光管照明，再加上業主將房間改裝，大多廚房和廁所均在同一間隔中，衛生情況欠佳。

居於狹小居所的兒童長時間臥在床上學習、進食、做功課和玩樂，僅影響個人身體骨格成長及脊骨健康、空氣質素欠佳令容易誘發呼吸道疾病，或甚因鄰居患病而受感染；在炎夏高溫之時，家中狹小悶熱的情況亦會影響兒童情緒，或較容易與家人發生磨擦。光線欠佳亦有機會影響兒童視力。此外，由於活動及玩樂空間不足，租住惡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。

#### 1.5 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：「本盟約締約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。」<sup>25</sup>

<sup>25</sup> 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](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

此外，當局至今並無取締籠屋板間房劏房、輪候公共房屋的申請宗數急增至近逾25萬宗，當涉及超過50萬人。惟當局卻又未有增建公屋，只縮短公屋興建期、違反三年上樓承諾。

## 1.6 七年配屋限制不合理

房屋政策規定輪候家庭必須最少一半成員居港滿七年方有資格分配公屋，截至2019年6月底，約有14,000宗輪候公屋家庭個案未符合此條件而受影響，造成這些新移民即使輪候公屋號碼已達配屋階段，也不能分配公屋以改善環境，而要繼續蝸居籠屋板房，影響兒童身心發展及新移民融入社會。<sup>26</sup>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。

## 1.7 關愛基金一次性協助非長遠政策

第一，關愛基金推出「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」援助項目，為居於私人樓宇中不適切居所(例如：房間/小室、閣仔或床位的人士、單宿人士等)的住戶、露宿者等提供一次性津貼，2013年12月當局再次推行此計劃，並於2015年1月及2016年1月再三推行此項目。有關津貼有助紓緩受助家庭的租金壓力，惟當局卻於2016年9月表示欲不再推行有關津貼，較沒有一次性措施又差。直至2019年年底，政府終決定邀請關愛基金於下個財政年度先後發放兩次為非公屋、非綜援的低收入住戶(包括輪候公屋人士)提供的「一次過生活津貼」，並於2020年年底前完成推出恆常現金津貼計劃的研究。然而，當局拒絕訂立租金管制、租住權保障。

第二，關愛基金於2011年10月、2013年9月及2014年9月推行為租住私人樓宇的綜援住戶提供津貼，目的是為租住私人樓宇而所付租金高於綜援計劃下租金津貼最高金額的綜援住戶提供一筆過津貼，以紓緩他們在週期性租金上升時所面對的經濟壓力。2013年、2014年、2015年及2016年，四次發放有關津貼，每個合資格的一人綜援住戶及二人或以上綜援住戶分別可獲發一筆過2,000元及4,000元的津貼。2017年更取消了以上資助，2017年10月施政報告中，當局才建議研究再次透過關愛基金向租住私人樓宇而所付租金高於綜合社會保障援助(綜援)計劃下租金津貼最高金額的綜援住戶，提供津貼。

另外，政府於2020年及2021年只透過關愛基金向N無人士提供兩次(租金)「非公屋非綜援的低收入住戶一次過生活津貼」。然而，關愛基金雖然推出以上各項津貼，僅屬一次過性補助，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。<sup>27</sup>

---

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](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A-HRC-25-54_en.doc)

<sup>26</sup> 香港房屋委員會 截至 2018 年 6 月底一般出租公屋申請者安置情況的特別分析 (文件編號: SHC 67/2018)

<https://www.housingauthority.gov.hk/en/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/SHC67-18-EN.pdf>

<sup>27</sup> 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>

## 1.8 推行及增建過渡性房屋惟供不應求

為進一步發展過渡性房屋以回應長年累月的房屋問題，2019年行政長官在施政報告中宣佈預留50億元，大幅增加過渡性房屋項目，未來三年合共提供10,000個單位、邀請房委會研究重建旗下的工廠大廈為公營房屋，以及提供3,300個青年宿舍宿位，並放寬現行要求，容許租戶遞交或保留其個人公屋申請，在配額及計分制下繼續累積分數。另外，在2020年10月，當局亦宣佈申請增撥33億元籌建過渡性房屋項目，令資助計劃總金額增至83億元，並將供應同標由原來的1萬個增加至1.5萬個單位。

在土地供應方面，當局建議加快規劃，並運用《收回土地條例》收回三類私人土地，發展公營房屋及「首置」，包括新界棕地、仍未作高密度發展的私人土地、市區屋村、寮屋區的私人土地。此外，當局亦正式公布「土地共享先導計劃」擬議框架，並於2020年5月起接受申請，惟過去半年零申請，計劃毫無成效。

28

## 1.9 落實租管遙遙無期

行政長官於2020年1月14日公佈十項提升對基層和弱勢社群的支持的民生政策新措施，其中包括成立「劏房」租務管制研究工作小組(共十三名成員，任期十八個月，至二零二一年十月)，就「劏房」租務管制的可行性及可行方案進行研究，惟小組研究逾一年半，研究遲遲未有結果，難以適時回應水深火熱中的居民。再者，加上除了政府官員外，成立包括業主代表，卻欠缺基層組織和不適切居所的居民，令人擔心研究結論，以及當局日後如何落實工作小組的建議。

過去數年，劏房租金加幅驚人，基層市民苦不堪言。但未來公營房屋供不應求情況只會繼續持續，估計劏房數字只會有增無減，也可能進一步帶動劏房租金升幅。根據香港社區組織協會於2020年10月初發佈的「不適切居所(劏房、板房、籠屋)租務情況調查報告」，訪問各不同類型不適切居所於2020年9月的租金，劏房的呎租中位數達\$37.5、板間房呎租中位數則達\$50.7，而床位的呎租中位數更高達\$105.6，媲美豪宅。調查發現不適切居所的租金水平即使在「疫市」下仍遠高於同時期各類型私人住宅單位，其住屋質素更與其租金水平完全不相乎。無數基層人士付上豪宅的呎價卻仍租住惡劣的居所。此外，調查發現有近半受訪者(46.5%)在過去3年曾被加租，每次加租金額中位數則為200元。但當中竟有租戶被一次性加租1,100元。<sup>29</sup>

<sup>28</sup>土地共享半年零申請 林鄭：發展商心理上「不捨得」(2020年10月19日)(香港01)

<https://www.hk01.com/%E5%9C%B0%E7%94%A2%E6%A8%93%E5%B8%82/537524/%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E5%85%B1%E4%BA%AB%E5%8D%8A%E5%B9%B4%E9%9B%B6%E7%94%B3%E8%AB%8B-%E6%9E%97%E9%84%AD-%E7%99%BC%E5%B1%95%E5%95%86%E5%BF%83%E7%90%86%E4%B8%8A-%E4%B8%8D%E6%8D%A8%E5%BE%97>

<sup>29</sup>香港社區組織協會(SoCO)世界居所日前夕-不適切居所(劏房、板房、籠屋)租務情況調查報告發布會新聞稿(2020年10月4日)

<https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2014/10/SoCO%E4%B8%96%E7%95%8C%E5%B1%85%E6%89%80%E6%97%A5%E5%89%8D%E5%A4%95-%E4%B8%8D%E9%81%A9%E5%88%87%E5%B1%85%E6%89%80%E7%A7%9F%E5%8B%99%E6%83%85%E6%B3%81%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A%E7%99%BC%E5%B8%83%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf>

以上長期、中期及短期措施均值得鼓勵，惟計劃規劃、成效以及受惠人數仍待觀察。若籌劃時間太長、受惠人數太少，短期措施受惠人數也不多，難以協助超過20萬名居於不適切居所的貧窮人口。此外，在推行過渡性住屋方面，例如：社會房屋，政府主要為協調角色，未有大力投入人力、土地及財務資源，為此，政府未有作帶頭角色，釋放更多政府用地，包括政府宿舍、空置學校，以提供更多租住單位，讓有需要市民短期入住。政府亦未有善用其樓宇管理的專業知識，主動提供人手參與推行及管理過渡性房屋。事實上，當局應考慮在棕地或未來發展區發展大規模組合屋，以短期內釋放大量單位予基層市民入住，並鼓勵興建更多資助房屋，滿足不同階層人士之需要。

**專員建議：**

### **1.1 增建出租公屋 進一步調升公私營房屋比例**

特區政府應作全港性房屋政策檢討及需求評估，今後每年最少興建公屋單位增加至 35,000 個，而每年可供編配的出租公屋單位數目不應少於 50,000 個。為此，當局應盡快從不同途徑開拓更多興建住屋的土地，執行土地諮詢委員會的建議，並以增加出租公屋單位供應為優先。

### **1.2 放寬分配公屋條件**

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

### **1.3 將兒童列入公屋優先安置的行列及開放市區申請**

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

### **1.4 為正輪候公屋的兒童家庭提供過渡性房屋、設立恆常租金津貼和恢復租金管制**

房屋署應為有兒童的輪候公屋家庭更多提供過渡性房屋(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。

政府應立法規管加租幅度及租金水平；租金水平應規管釐定在一個市值相關的合理水平，若個別分間單位訂高於該租金指數以上，則屬違法。建議可分階段進行，短期可參照差餉物業估價署對個別單位估值租金水平，規定業主分間單位出租後每月總租金不能高於該水平的兩成。長遠而言，可按每年測定的“劏房租金指數”更全面地釐定分間單位的租金水平。另外，在加租幅度方面，立法規定業主在同一居所兩年內不得加租超過 10%。而長遠而言，可參考“劏房租金指數”就升幅再作檢討。此外，建議設追溯期，以免業主風聞而事前大幅加租。而且，立法租金管制必須與租住權保障兩項條例並行，避免業主以狂加租金至租客未能負擔而變相迫遷。

另外，租住權保障是平衡業主及租客間利益的重要條件，而此保障對於議價能力較低之基層租客尤為重要。基層租客受其可負擔的能力所限在租務市場上的選擇較少，需要較長時間物色可負擔單位。因此，充足而合理的遷出通知期可減低基層租客因轉換居所時帶來的不必要的沉重開支，建議法例應規定租約期滿後，如業主欲收回單位，必須於最少六個月前發出遷出通知。

### **1.5 為輪候公屋家庭提供另類房屋支援**

面對輪候公屋家庭及人數不斷增加，當局應提供另類出路，例如：興建臨屋、設立過渡性住房、暫時容忍工廈居民暫住居所、提供恆常租金津貼、設立租管、提供平租宿舍等等。在推行過渡性房屋方面，由於非政府組織缺乏土地及人力資源發展過渡性房屋，政府應更積極參與及推動發展過渡性房屋，包括投放100億元財政資源以推動過渡性房屋發展、主要物色相應用地、簡化申請手續、提供標準預制組件，以至安排熟悉房屋發展及樓宇管理的專業人士，並大力發展臨時房屋區，協助增加過渡性房屋，以解輪候公屋家庭的燃眉之急。

### **1.6 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。

### **1.7 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)。

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

教育是脫貧的主要途徑之一，香港免費教育政策三十多年沒有檢討，直至2008年9月才實施小學至高中十二年免費教育，幼稚園仍未實施免費教育，而免費教育只免學費，其他學習開支，學生需自付。現時學生資助並未能與時並進，支援貧窮學生跟上現代教育所需，同時，資助大學學位名額只限29%，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。香港教育學院的研究(2013年)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。<sup>30</sup>可見近十多年來，隨著貧富懸殊惡化，教學要求不同，教育資助不足，貧窮學生升讀大學的機會遠低於富裕的學生，更難脫貧。

### 2.1 新冠疫症停課即停學 未能應付基層學童學習需要

在各項防疫措施中，當中對兒童最直接影響的，莫過於是宣佈學生停課。事實上，停課是世界各地在防疫期間一重要措施。根據聯合國教科文組織在2020年8月3日，全球有105個國家因新冠狀肺炎疫症關閉學校停課，涉及學生人數多達10.6億人，佔全球學生人數的六成(60.5%)。2019冠狀病毒疫情，至今令全球六成學生無法走入學校。<sup>31</sup>

在新冠肺炎疫症下，基層家庭及學童更首當其衝。由於學校停課多月，全港23萬基層學童在經濟及學習上大受打擊。本港疫情於2020年6月曾稍見緩和，中小學生亦曾有限度復課，惟踏入2020年7月，第三波疫症再度在社區中爆發，令各級學生復課無期。當局雖然宣佈踏入2020年9月新學年中小學各級復課，惟將採取網上教學。對於基層學童及家庭而言，網上學習困難處處，既缺乏電腦設備和上網等硬件支援，網上學習期間亦未能全面掌握學習內容，可惜迄今7個月，教育局及學校未能為基層學童提供及時支援，基層學童面對開學即停學的問題。

根據香港社區組織協會在2020年8月向基層學童進行的調查，調查有以下主要發現：

- **教育局不作為，4成貧童無電腦網上上堂，開學即停學：**雖然由今年年初至今停課逾七個月，疫情不定，學校時不時需要推行網上上堂或做功課，9月新學年宣佈網上上學，卻未能保障所有學生有上網學習的設備。是次調查發現，絕大部份(88.4%)受訪者就讀的學校普遍安排新學年網上教學，當中逾三成(33.7%)受訪兒童家中沒有安裝上網，超過四成(40.2%)貧窮家中並無可上網的電腦，基層學生跟進這些學習遇到困難，包括：電腦太舊、無電腦、無上網，網速不夠、

<sup>30</sup> 香港教育大學 教院研究：貧富家庭入讀大學差距擴大(2013年1月31日)新聞稿

<http://www.ied.edu.hk/media/news.php?id=20130131&glang=tc>

根據香港教育學院的研究指出，父親擁有大學教育背景，而且擁有自置居所及來自完整家庭的青少年，他們在入讀大學機會上亦享有較大優勢，而該優勢有擴大跡象。相對1991年基層青少年入大學的比例是8%，而最富裕的一成的青少年入大學的比例則為9.3%。到了2011年，基層青少年入讀大學比例是13%，而最富裕的一成的青少年入大學的比例則大幅增加到48.2%。

<sup>31</sup> UNESCO, COVID-19 Educational Disruption and Response 聯合國教科文組織 新冠肺炎下教育制度的影響及回應(2020年8月3日)

<https://en.unesco.org/themes/education-emergencies/coronavirus-school-closures>

網量不夠、無列印機、無人教功課、無做功課空間、無書枱等等現實問題，令基層學生無奈「開學即停學」，學習落後於人，拉闊貧富的學習差距。

- **網上學習硬件軟件支援不足，數碼差距拉闊貧富學生學習差距:**現今教育制度強調善用電腦和互聯網，鼓勵學生使用資用資訊科技學習並搜集資料等等，但現時政府在電腦及網上的資助仍不足，清貧家庭學童缺乏基本電腦和上網裝置，明顯不利學習，未能跟上學習進度。
- **網上學習困難，超過9成基層兒童學不到:**超過9成(96.5%)的受訪學童表示網上上堂或學習有困難，9成(91%)表示因種種上網及家庭環境限制，在過去七個月學習不到，9月開學再要網上學習，大家都擔心學習大落後。
- **長期網上學習，損視力及身心發展:**幼稚園至中學學生都處於不同身心發展階段，其生活及學習環境絕對會影響其身心發展，近九成受訪兒童均表示長期進行網上學習，擔心長期觀看電子屏幕不單專注力受影響，亦有損視力和健康，而不少基層兒童靠手機，只有十幾寸的畫面，再加上在幾十呎的劏房或板房，極近距離又長期望著，又無一書枱，有些甚至在床上，脊骨也會有問題。超九成(96.6%)的受訪學童對於在家開學的反應是無奈或不開心，亦擔心學習不到，或甚至感到震驚。
- **劏房板房清貧學童居住環境差不安全更礙學習與防疫:**調查中內居於出租私樓劏房、板房的貧窮學童，其住屋環境明顯較居於公屋的學童為差，較多私樓兒童表示家中無可打開透氣的窗、劏房家中廚廁合一，家中居住環境(包括:氣流通風、衛生等)欠佳，更增加疾病傳播的危機。
- **幼童亦須網上學習惟現有資助計劃未涵蓋幼稚園/幼兒園學生:**調查亦發現逾四成半(46.2%)受訪的幼童表示有需要申請資助購買電腦或使用上網服務，惟現行關愛基金的資助清貧中小學生購買流動電腦裝置」計劃，亦只適用於中小學生。
- **在家網上上課，開學即停工，家庭生活雪上加霜:**自2020年2月以來，學校不斷停課，本來失業、開工不足的家長應急於找工作，無奈子女年幼在家又要上堂，有近三成家長要停工在家照顧子女學習，收入減少，卻要面對更多開學開支，上網費、電腦等，不能幫子女，只能等得外來的援助，一家人的無助無力感，令家長及子女都壓力爆煲，一家生活雪上加霜，6成人表示家庭經濟更困難，要省食省用，勒緊肚皮過日子。
- **在家學習如困獸鬥，一家情緒煩躁，家庭糾紛增，不利學習:**長期在斗室食、住、瞓、學習，又想學，學不到，加上家庭經濟壓力，近9成受訪學生都表示人煩躁了，近5成家庭關係差了，既不利學習，亦可能造大量的精神情緒問題。逾9成基層兒童網上學習遇困難並表示學不到；不少劏房板房清貧學童居住環境差，不安全更礙學習與防疫，再加上資助購買電腦進行網上學習並不包括幼稚園/幼兒園學生，導致開學即停學，未能趕上學習進度等。

**將關愛基金資助計劃納入學生資助，恆常為全港清貧學童提供相關支援**

現行關愛基金的資助清貧中小學生購買流動電腦裝置」計劃<sup>32</sup>，亦只適用於中小學生。再者，計劃主要對象為學校奉行自攜電腦學習的學童，雖然教育局其後

<sup>32</sup> 教育局(2019年)關愛基金援助項目-資助清貧中小學生購買流動電腦裝置以實踐電子學習

放寬規定，表示疫情期間在家學習也可以包括其中，但停課期間並非所有學校也主動安排學生參加，導致缺乏電腦的學童欠缺適時支援。就是已開學數月，仍有學童缺乏電腦裝置。

在上網費用方面，由於現時上網費津貼計劃的津助金額偏低，每年最高津貼金額僅 1,600 元(全額)、半額為 800 元，平均每月最高資助額僅為 133 元，然而，基於大廈網絡鋪設等技術原因，部份居於舊樓劏房的學童，其上網費將逾 200 元且網速甚低，貧窮家庭須自行負擔有關額外費用。為此，當局應考慮實際情況，為需要負擔更高上網月費的貧窮家庭提供實報實銷(參考市場價格並設立合理月費上限)的補貼。此外，當局亦應在停課之前，為基層學童提供網卡，唐樓更可能要 wifi 蛋。

無奈教育局遲至 2020 年 11 月中旬始公布「支援有經濟需要學生上網學習補充津貼」，但津貼屬一次過額外津貼，津貼中小學為清貧或有特別需要的學童購買 wifi 蛋等上網費用，惟當局遲至疫症爆發近一年後才提供額外支援，反應遲鈍，後知後覺。此外，2020 年行政長官施政報告中，當局宣佈教育局會在「優質教育基金」預留 20 億元，推出一項為期三年的計劃，一方面支持電子學習所需的配套，例如構建學與教資源分享平台和鼓勵教師分享優質教材；另一方面確保所有學生有平等的電子學習機會，包括資助學校購買流動電腦裝置供有需要的學生借用和為因居住環境而未能獲得合適上網服務的學生提供無線網絡路由器及流動數據卡。<sup>33</sup>

### 有特殊教育需要學童(SEN)疫症下學習困難照顧者壓力爆標

對於 SEN 兒童，停課期間，若恒常的訓練停止亦會造成情緒失控，而長時間困在家中，容易產生負面行為，也易與照顧者/家長產生摩擦，同時影響照顧者情緒，更何況照顧者需要 24 小時照顧 SEN 兒童。雖然特區政府推出不少防疫抗疫措施，惟未有針對基層兒童，尤其是針對特殊教育需要兒童和照顧者推出相關抗疫或支援措施。SEN 的家庭在停課和疫症下遇到的問題更複雜，SEN 兒童有機會因長期留在家中而出現能力倒退，甚至有情緒或行為問題，照顧者情緒亦備受困擾。

根據香港社區組織協會於 2020 年 5 月就基層 SEN 學童展開的問卷調查<sup>34</sup>，發現在疫情發生後，SEN 兒童受影響的服務主要包括：醫院覆診服務（41%）、小學或中學提供的興趣班和學習班（38.8%）、小學或中學提供的治療性服務（如情緒或行為小組和訓練等）（26.4%）、坊間或社區提供的治療性服務（如情緒或行為小組和訓練等）（16.7%）、沒有參加服務（15%）、排期評估服務（8.8%）、幼稚園「資助學前康復服務」（即早期教育及訓練中心、幼稚園暨幼兒中心兼收弱

[https://www.edb.gov.hk/tc/edu-system/primary-secondary/applicable-to-primary-secondary/it-in-edu/ITE-CCF/ccf\\_index.html](https://www.edb.gov.hk/tc/edu-system/primary-secondary/applicable-to-primary-secondary/it-in-edu/ITE-CCF/ccf_index.html)

<sup>33</sup> 2020 年行政長官施政報告 第 156 段 <https://www.policyaddress.gov.hk/2020/chi/pdf/PA2020.pdf>

<sup>34</sup> 香港社區組織協會 母親節—《新肺炎疫症對基層 SEN 家庭的影響》調查報告 同心抗疫 支援 SEN 家庭 (2020 年 5 月) <https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2014/10/%E6%96%B0%E8%82%BA%E7%82%8E%E7%96%AB%E7%97%87%E5%B0%8D%E5%9F%BA%E5%B1%A4SEN%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E7%9A%84%E5%BD%B1%E9%9F%BF-%E5%A0%B1%E5%91%8A20200508-Finalized.pdf>

<https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2014/10/%E6%96%B0%E8%82%BA%E7%82%8E%E7%96%AB%E7%97%87%E5%B0%8D%E5%9F%BA%E5%B1%A4SEN%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E7%9A%84%E5%BD%B1%E9%9F%BF-%E5%A0%B1%E5%91%8A20200508-Finalized.pdf>



能兒童計劃及特殊幼兒中心（8.4%）、幼稚園「到校學前康復服務試驗計劃」（7.5%）、幼稚園「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」計劃（2.6%）。在這段期間，SEN 照顧者當中有 52.9% 的情緒受到很大影響、46.7% 的照顧者情緒受一定影響。

## 2.2 政府教育開支未能趕上社會發展需要

過去五年(2012/13 年度至 2017/18 年度)，政府用於教育的經常開支，累計亦增加接近三成至 786 億元，佔政府經常開支的 21%，每年平均增幅約為 5.4%；2020/21 年度教育方面的政府開支比上年度的修訂預算減少 136 億元；經常開支預算則為 996 億，佔政府經常開支預算的 20.5% 政府亦經常以此強調其對教育的重視和承擔，但相較過往教育開支及其他先進國家，本港教育開支仍偏低。

儘管下任行政長官林鄭月娥在競選政綱中，承諾未來會在教育方面增加 50 億元的經常性開支，假設年度本地生產總值不變，政府教育開支佔年度本地生產總值仍低於 3.6%。參考世界銀行的數據，本港的教育公共開支較其他國家為低。舉例來說，自回歸後至最近(1997 年至 2017 年)，香港政府的教育開支，佔本地生產總值一直介乎 4.4% 至 5.2%，持續低於高收入國家/地區(即 4.6% 至 5.4%)。<sup>35</sup>

### 2.2 幼稚園教育資助不足問題 免費幼教非真免費

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。

前任行政長官梁振英於 2012 年 7 月承諾任內推行十五年免費教育，並諮詢不同持分者意見，免費幼稚園教育委員會於 2015 年 5 月發出以「兒童優先，給他們一個好的開始」為願景的報告書(下稱「報告書」)，強調為兒童奠定終身學習的基礎為當中一項教育目標。雖然報告書認同幼兒免費教育的重要性，惟僅局限於半日制免費教育，對全日制幼兒教育有限度資助卻不足，不利全面釋放本地勞動力，以支援在職父母；報告亦僅建議政府向經濟上有需要家庭提供額外資助以支付學童的學習或教育開支(例如購買書本和校服等)。報告書未有建議規管學校收入項目、或為其他各項雜費提供資助(例如冷氣費、茶點費、美勞費等等)。

<sup>35</sup> 香港社區組織協會 香港社會指標 教育開支佔本地生產總值百分比 (1997 年至 2017 年)  
<https://www.socialindicators.org.hk/chi/indicators/education/7.1>

此外，報告未有建議固定的幼師薪級表，僅建議由學校自訂，恐怕未能為幼師提供穩定及可持續的薪酬機制。2016年行政長官終於公佈落實推行幼稚園免費教育，落實免費優質幼稚園教育政策，向合資格的本地非牟利幼稚園提供基本資助，讓幼稚園為所有合資格兒童提供3年優質半日制服務，預計約七至八成的半日制幼稚園學位將會免費，然而，有關資助並非以全日制為基礎。新任行政長官林鄭月娥甫一上任，便於2017年7月宣佈新增50億元教育經常性開支，當中近15億用於增加中、小學班師比，另外有近12億用於資助合資格學生每人3萬元升讀自資學士課程；至於幼稚園幼師薪級表制訂方面，當局則以「複雜」，表示須再詳細研究。

本會於2017年11至2018年6月進行「貧窮家庭對推行免費優質幼稚園教育的問卷調查」，並有以下主要發現，當中包括：

- **學費：**若於2017/18年度本年度扣除學生資助後，有三成半(35.7%)受訪家長表示子女每年仍要自行繳付2,000元或以下的學費、二成多(21.4%)表示自行繳付4,001元至6,000元學費，自行繳付學費平均數為5,490元，自行繳付學費中位數為4,030元(表二十一)
- **就學開支津貼：**在「幼稚園學生就學開支津貼」(用以支付書簿及雜費津貼)方面，七成多(72.3%)受訪者表示知悉有此津貼(表二十三)，近七成(66.7%)受訪者表示就學開支津貼金額並不足夠(表二十六)
- **學費以外的開支：**受訪家庭的幼稚園學童仍要負擔近60項學習相關費用，若以各項費用的金額中位數計算，全年額外總開支可高達11,887元!(見附表一)在學習開支方面，最多受訪者表示校方有收取的依次為冬季校服費(77.6%)、夏季校服費(72.8%)、課本(59.2%)、茶點費(46.4%)、其他(毛衫、棉襪)(44.8%)、書包(43.2%)、旅行費(41.6%)、練習簿(35.2%)、學生證(28.8%)、美勞費(23.2%)等等。(表二十八)總體而言，三成半(35.7%)受訪家庭表示每年學習開支大約介乎2,000元至5,999元，學習開支中位數為4,100元，平均數為5,108元。(表二十九)
- **「免費優質幼稚園教育」的問題：**就學開支津貼資助不足(例如：書簿、校服、雜費等)(60.2%)、政府有資助的學習開支(例如：旅行、參觀、畢業典禮等)資助不足(59.4%)、太少全日制學額(52.3%)、不應容許參加計劃的幼稚園收取學費(47.7%)、不應容許參加計劃的幼稚園收取學習相關費用(42.2%)(表三十四)
- **全日制學額：**絕大部份(89.1%)受訪家長表示曾為子女尋找全日制幼稚園(表三十五)，惟僅五成半(55%)表示能成功為子女尋找全日制幼稚園，其餘四成半(45.0%)表示不成功(表三十六)。
- **往返幼稚園方式：**近八成(77.2%)表示子女主要以步行方式上學，一成多(11.0%)選擇坐巴士(表三十九)，車費方面，需要使用交通工具往返幼稚園的學童平均每天為8.6元，中位數為6元[表四十(甲)]、至於家長每天往返車費平均數為11.6元，中位數為11.4元[表四十(乙)]。若以每月約20天上課日計算，粗略估計受訪基層家長及幼童的每月就學交通開支超過400元[ $(\$8.6 + \$11.6) \times 20 \text{ 日} = \$404$ ]，全學年開支(假設為11個月)可多達4,400元!

現時免費幼稚園教育政策仍以半日制為主，全日制學生縱使成功申請學費減免計劃後，仍要自行負擔學費。再者，所謂免費教育亦只側重學費，未有涵蓋各項

學習基本及必要開支。縱使現行的就學開支津貼，金額亦不足以應付各項學習開支；學習開支更較去年學券計劃時為高。貧窮家庭只好自行補貼，生活百上加斤，被迫放棄學習機會，損害幼童健康成長。

### 2.3 貧窮家庭就改善幼童課後學習及生活支援不足待增加

貧窮家庭及幼童除了在幼稚園內接受教育面對困難外，其課後學習及生活支援亦極為不足。雖然本港自 2017/18 學年起推行以半日制為主的免費幼稚園教育，惟幼稚園學童仍需數十項學習開支，每年動輒數千元至近萬元不等。再者，眾多兒童發展研究亦發現及早介入的幼兒教育，對兒童的學習成效更為顯著，對兒童日後成長影響深遠。由此可見，及早為貧窮家庭幼童在幼兒教育階段提供充足的支援，對其日後升讀小學及往後的學習有著決定性的影響。時至今天，幼稚園教育已成為每名兒童接受基礎教育不可或缺的學習需要，若缺乏充份的幼稚園教育機會，將直接影響兒童日後接受小學、乃至中學教育的情況。

為了探討有幼童的基層家庭在課後學習，香港社區組織協會於 2019 年 1 月至 6 月期間進行「貧窮家庭就改善幼童課後學習及生活支援調查」，訪問育有幼童的貧窮家庭家長，當中涉及逾 160 名幼童兒童，發現貧窮家長及幼童支援尤其不足，現存幼稚園教育及幼兒照顧服務未能有效扶助他們脫離困境，並面對以下困難：

- **居於出租劏房的貧窮幼童情況嚴峻，當局應首要支援：**來自出租劏房家庭的受訪幼童(34.2%)，其家庭的租金佔入息比例，遠較來自公屋家庭的受訪幼童為高(16.1%)，反映在同等收入下，居於出租私樓的貧窮家庭因租金開支方面比例上較大，家中可動用於支援幼兒學習及照顧的資源(包括：使用幼兒照顧服務、報讀兒童興趣班、購買圖書及玩具等)、在家活動空間亦較少，更見缺乏，揭示身處舊區貧民窟中的基層家庭幼兒情況更為困難，屬當局須優先支援的對象。
- **近六成基層幼童活動資源普遍不足 不利學習成長：**受訪家庭的幼童普遍因經濟原因缺乏充足活動資源，導致近六成(56.7%)表示在幼童課後並沒有參加其他特定的活動。不少活動如英文班、興趣班等，雖然有助發掘幼童潛能及刺激幼童全方位發展，惟因要收費而令貧窮家庭卻步，近一成家庭只自家做免費活動，包括看圖書、玩玩具或出外至社區附近參與戶外活動，近六成不參加課外活動。儘管經濟拮据，亦有四成基層家庭有參加活動，一半參加社福機構的免費活動，一半要節衣縮食參加私人機構，平均每月花費 500 至 600 元於子女參加幼稚園課後的活動或服務，全年開支逾 6,000 至 7,200 元，每月開支佔家庭收入介乎 3 至 5%，對於貧窮家庭開支亦非少數目。這亦解釋為為何最多受訪家庭表示最大困難是私人機構收費太昂貴(78.3%)，以及非牟利團體免費/減免名額不足(48.7%)。

- **近七成基層家長照顧幼兒壓力「爆煲」缺援手:** 為照顧幼童學習及生活，受訪家長的身心普遍出現負面影響，包括休息不足(67.4%)、脾氣暴躁(66.7%)、情緒低落(48.8%)等問題；甚至普遍曾照顧幼童而與家人出現爭吵或不愉快的情況。然而，基層家長大多不知道如何處理，亦少尋求鄰居或朋友(31.1%)協助，導致面對極大壓力(壓力中位數為 8 分，最高為 10 分)，但亦少尋求其他幼兒家長協助(36.3%)或不理會(20.6%)，因此自評頗沒有能力協助子女全面學習和成長，可見政府有迫切性透過政策和服務支援貧窮家長和幼童，尤其是教育子女的知識、技巧，以至提供財務資源資助參加學習班和興趣班等課程。此外，由於幼童的家長亦有可能生病或有其他要事處理，普遍缺乏援手代為照顧幼童，反映託兒及幼兒照顧服務持續需求極大。
- **幼兒照顧服務名額少費用貴，名額及資助需增加:** 至於在使用幼兒照顧服務的經驗時，除了幼稚園暨幼兒中心的服務，大部份受訪者似乎均未有使用其餘類別的幼兒服務。至於沒有申請相關服務的主要原因，不外乎表示服務費用貴，付不起、不知道有該項服務，以及申請服務的方法，反映當局有必要檢視相關服務費用、以及如何將有關服務的資訊及內容更全面地讓不同家長知悉。另一方面，受訪家長普遍未能成功申請各項幼兒照顧服務，最普遍原因皆為名額太少、輪候不到，說明服務名額(包括公營及私家)及資助名額(公營服務)均有待大幅增加(73.3%)，以及增設兒童津貼(66.2%)，並思考如何強化在社區中的支援。長遠而言，當局應一併檢視幼兒照顧服務及幼稚園教育，研究將照顧與教育融合，並增加長全日制或全日制幼稚園學額(62.3%)。
- **幼稚園前幼兒教育重要，幼兒班及遊戲小組需自費基層難負擔:** 基層家長普遍認為，幼兒園或幼兒中心的訓練或外間的訓練小組屬非常重要，當中有助培育孩子與人溝通、學會獨立、更好地為升讀幼稚園的面試及課程作好準備；然而，由於現時幼兒園(Nursery)課程並非免費，每月動輒二千多至三數千元，基層家長實在難以負擔，個別家長為讓幼兒入讀幼兒班，寧可節衣縮食，讓孩子接受幼兒班的教育，其餘絕大部份基層幼童均沒有參加。
- **缺乏兒童圖書館、兒童繪本及閱讀空間，損充足閱讀機會:** 基層家長普遍表示，他們明白到閱讀對幼童成長的重要性，惟往往卻缺乏充足的閱讀機會。雖然社區中均設有公共圖書館，惟並未每個圖書館均有設立兒童圖書角，縱使有設立兒童圖書角落，該處面積及空間亦非常狹小，絕大部份均鄰近成人圖書館或屬成人圖書館的一部份，在圖書館一個屬較為閉密及安靜的空間下，只要幼童發出較大聲響，便很容易對其他讀者(包括成人或兒童)造成騷擾。
- **社區中缺乏充足幼童玩樂設施:** 除了閱讀外，持續做運動對兒童的身心健康、體格、骨骼、大小肌肉發展，以至培養體魄的耐力、反應度均極為重要。礙於家中缺乏活動空間，基層家庭的幼童大多不能在家中做運動；不少家長表示會在幼兒下課後，偶爾前往社區中的公園玩樂，然而，社區的公園玩樂設施嚴重

不足，既要輪候多時(例如:鞦韆、搖搖馬等)，部份設施亦不太適合年幼兒童(3歲以下)或較年長的兒童(9至11歲)玩樂，設施未能迎合不同年齡階段的學童需要。此外，在部份舊區中(例如:深水埗)的遊樂設施亦過於殘舊，損壞多少亦無人維修，導致基層家庭學童缺乏玩樂及足夠運動設施。

- **被「自願」自費參加幼稚園課後學習活動，連同校外活動每月動輒逾千元:**此外，基層家長亦希望安排子女參與幼稚園以外的課後學習活動(例如:英文班、手工藝班、繪畫班、跳舞班等)。課後學習活動大多收費，幼稚園安排外間導師提供培訓活動，校方會以參與有關活動屬自願性質為由，表示由家長及學童自行決定是否參加；但在絕大部份學童也參加下，為著子女能獲得平等學習機會，部份家長寧可減少日常必須開支，以支付學習活動費用，甚或參加校外的培訓班和興趣班；有家長表示每月平均用於幼稚園學童的課後學習開支高近一千餘元，大大增加家庭經濟負擔。
- **課後學習活動屬必需 基層家庭難負擔損幼童成長:**另一方面，社會有意見認為課後學習活動屬不必須開支，假若基層家庭未能負擔，大多不參加相關學習活動。然而，基層家長表示其子女就讀的幼稚園教學內容過於淺顯，未能助子女銜接日後升讀小學的課程。此外，亦有基層家長表示子女對某項活動(例如:舞蹈)感興趣，或被幼稚園老師子女在某一方面較有天賦；家長當然希望給子女學習機會，因此寧願節衣縮食亦主動自費報讀校內及校外的課後訓練活動。
- **基層家長育兒欠知識技術 坊間欠免費深入親子教育課程:**此外，不少基層家長亦表示在照顧幼兒期間，需要同時處理家務，並照顧其他孩子，忙得不可開交；每每遇到教育幼兒上的問題，大多只會利用自身成長中被教育的方式管教子女，縱使成效不彰，亦甚少機會接觸家長教育的課程。
- **鄰里支援社區保姆服務不完善:**社署 2008 年推行該照顧計劃以托管父母工作的 9 歲以下的兒童，2011 年覆蓋全港 18 區，但不包接送、又不包功輔，令父母難以找相就自己可以接送子女托管的工作，而且托管不做功輔，基層家長擔憂質素，及自己放工仍要教子女功課，結果不少基層家長被迫放棄工作，以照顧子女，截至 2018 年 12 月的數字顯示，社區保姆有 1,836 人，人手比例於各區分布懸殊，且數量未能配合有需要的地區，如：九龍城區有最多的保姆，共有 460 人，服務兒童卻是 478 人，但元朗社區保姆只有 66 人，卻要服務 1243 名兒童<sup>36</sup>，可見其照顧人手比例是不合理編配。而保姆以義務性質，每小時只有 \$20 多元津貼，加上居民租住劏房，不能在家做托兒，所以嚴重缺乏保姆，保姆需要專業培訓及改為聘用性質。

---

<sup>36</sup>立法會文件, 財務委員會審核二零一九至二零年度開支預算管制人員的答覆,  
[https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

## 2019/20 年財政預算案及 2019 年施政報告，政府宣佈：

- 2019/20 年財政預算案中宣佈向有需要學生發放一次過 2,500 元津貼，上述津貼亦將恆常化提供；
- 2019 年 8 月財政司宣佈 2019/20 學年，幼稚園、小學及中學日校學生每人提供 2,500 元津貼，並於 2019 年 10 月行政長官施政報告中宣佈將學習津貼恆常化
- 增撥近 13 億元加強幼兒、兒童及青少年服務，包括把中學的社工人手增至「一校兩社工」。

然而，除以上支援外，當局並未有長遠改善申請學生資助資格、資助範圍等。再者，政府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，境外學習津助活動是好開始，但能否作為長遠承擔仍屬未知之數。另一方面，學生生活動支援基金中每名清貧學生每年僅獲津貼數百元，提供支援極為有限，計劃亦未有全面檢視課後學習支援服務，資助學校天天開放校園設施，讓學生隨時可以回校享用免費設施，尤其能幫助一些貧窮、居住籠屋、板間房、小劏房的貧窮學童，這些兒童的居所缺乏學習空間，又沒有資源外出活動。

### 2.4 中小學學生資助不足

根據政府統計處資料，本港 24 歲以下人口的為 1,602,200(2017 年)人，而本港 24 歲以下生活在貧窮線以下的人口就有 305,800 人(2018 年第一季)。本港社會強調發展經濟，政府財政儲備充足，但過去數年通脹高企工資追不上通脹，愈來愈多家庭陷入貧窮之中。雖然政府推行免費幼稚園教育，但其他有關教育上開支仍然資助不足。再者，教育制度以文法教育為重，縱使學生志趣於非文法學科或職業學科，但認受性低。每名兒童均應享有平等接受教育的權利，但貧窮學生往往缺乏升學及就業選擇。教育局近期在全港中學推動「生涯規劃」，希望能夠從整體人生角度啟發學生興趣和夢想，及早規劃人生方向，為將來發展打下穩固基礎。但推行過於急促，在欠缺有關專業人士和資源配套下在全港中學推行，以致課程質素良莠不齊，無助解決基層青少年的前途問題。此外，大學資助學位不足，自資學位課程學費價格高昂且質素參差，令基層青年失去升學機會或肩負沉重學債。

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

目前絕大部分中學及大學都會考慮學生在課外活動及其他學習經歷的參與和表現作為收生準則，根據香港社區組織協會於 2013 年 2 月在網上翻查中學概覽，調查中學收生及升學條件發現，在全港 454 間中學之中，當中有 397 間中學(即近 87.4%)均會以課外活動作為收生準則，課外活動表示平均佔 17.2%。若然就讀小學的學童家中無力應付課外活動開支，將會直接影響其升中選擇學校的機會。

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

## 2.5 貧窮兒童參加功課輔導及課外活動難 基層家庭難負擔

香港社區組織協會於 2018 年 6 月發佈的「貧窮兒童參加功課輔導及課外活動情況的問卷調查」<sup>37</sup>，發現受訪基層兒童普遍英文科成績表現較差，缺乏英語環境及機會，絕大部份均表示有需要補習/功課輔導，且貧童參加課外活動機會不足，反映基層學童在功課輔導及課外活動支援亟待改善。當中包括：

- 受訪基層兒童普遍英文科成績表現較差，缺乏英語環境及機會，超過九成受訪父母表示難以協助子女處理英語學習上的問題；
- 超過八成(84.7%)的受訪學童表示有需要補習/功課輔導，主要原因是基礎太差及唔識做功課，但只有六成(59.1%)學生有參加補習或功輔，而且近八成都是參加學校/志願團體的免費功輔班；
- 補習/功課輔導需求殷切，惟學校或志願提供的免費功課輔導名額不足，僅 26%受訪學童抽中，可參加免費班；二成多基層家庭學童被迫自費參加收費功輔班，平均每月開支為 819 元，最高達\$2,200，功輔班開支佔家庭每月收入百分比平均數為 7.7%；
- 貧童喜愛參加課外活動，最多人有興趣學習樂器、音樂，並希望發揮興趣潛能及訓練一技之長，惟只有 17.1%的受訪學童有機會參加免費興趣班；二成多(24.8%)被迫自費，平均每月開支為 725 元，課外活動開支佔家庭每月收入百分比平均數達 6.8%，連同上述提及 7.7%的功輔班開支，平均幅度多高達一成半(14.5%)，貧窮家庭負擔沉重。

<sup>37</sup> 香港社區組織協會 兒童權利關注會 貧窮兒童調查系列二十五 - 貧窮兒童參加功課輔導和課外活動情況問卷調查報告 新聞稿(2018 年 6 月 24 日)

[http://www.soco.org.hk/publication/private\\_housing/after%20school%20learning%20support%20survey\\_2018\\_6\\_24.doc](http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/after%20school%20learning%20support%20survey_2018_6_24.doc)

## 2.6 現行政府功課輔導及課後學習支援不足

雖然政府及民間團體設立了不同支援學生學習的基金，包括：賽馬會全方位學習基金、校本課後學習及支援計劃、地區青少年發展資助計劃、攜手扶弱基金、制服團體及香港青年獎勵計劃推行的清貧學生隊員資助計劃，以及2018/19年度財政預算案中宣佈成立25億元「學生活動支援基金」，以及行政長官在2018年施政報告中宣佈由2019/20學年起，每年撥款約9億元，設立新的「全方位學習基金」<sup>38</sup>，資助有經濟需要的學生參與全方位學習活動，資助金額亦極為有限。<sup>39</sup>然而，各項基金資助金額不足(例如：校本津貼每名學生每年僅獲數百元資助)、欠持續性，加上審批資格嚴苛(例如：地區青少年發展資助計劃的受訪青少年必須為正接受個案輔導服務的兒童及青少年)、名額又不足(地區青少年發展資助計劃受訪名額僅10,000個，每人津貼額每年僅2,000元)，支援杯水車薪。反映當局有必要大力加強對貧窮兒童社交生活及課外學習活動的支援，以免陷入長期匱乏的困境。

## 2.7 基層青少年升學及就業培訓需要支援不足

根據政府統計處資料，本港 15 至 24 歲的青少年為 757,400 人(2017 年)，而本港 15 至 24 歲生活在貧窮線以下的青年就有 131,000 人(2018 年第一季)，青年貧窮率為 17.3%。香港社區組織協會一直關注基層兒童及青少年健康及發展的權利。青少年是社會發展的未來棟樑，他們能否獲得平等教育及適切的就業支援，直接關乎社會未來及其個人發展<sup>40</sup>。

香港社會過去多年強調發展經濟，教育制度亦強調文法教育，縱使學生文法學科成績欠理想，志趣於非文法學科或職業學科的，但非文法的教育制度不完善及認受性低。每名兒童均應享有平等接受教育的權利，有別於家境富裕或一般的學生，社經地位較低的貧窮學生，往往缺乏充份的升學及就業選擇，他們能否獲得適切的支援，直接影響他們體現其兒童權利。

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

<sup>38</sup> 行政長官 2018 年施政報告 第 158 段 <https://www.policyaddress.gov.hk/2018/chi/policy.html>

<sup>39</sup> 2018/19 財政年度 政府財政預算案 第 126 段 <https://www.budget.gov.hk/2018/chi/budget21.html>

<sup>40</sup> 聯合國《兒童權利公約》第 28 條及第 29 條提及有關教育部份。



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

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

社協研究發現，現時當局對基層青年的就業及升學上的支援問題如下：

### (1) 「生涯規劃」問題欠善

#### 「生涯規劃」淪為「升學與就業輔導服務」

「生涯規劃」是讓學生思考人生當中的意義和目的的相關問題，並以此作為前提來訂定他們人生的目標，從而再理解自身長處、能力、興趣和價值觀來決定將來發展，並積極計劃如何在不同生活場所當中實踐這些目標。但研究顯示學校的「生涯規劃」只停留於升學與就業輔導的層面。

#### 中學提供升學及就業資訊相方式對單調

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

## 功利的教育制度下，「生涯規劃」成了紙上談兵

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

### 青少年看重「生涯規劃」實施階段未有提早

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

## (2) 大專課程學費資助和支援不足

### 經濟困難成為基層青少年升學的絆腳石

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

### 專上學生資助計劃資助額不足，全免貧窮學生要貼學費

現行自資學士學位課程學費偏高，有一些課程學費一年更高達 80,000 港元以上，但「專上學生資助計劃」的學費資助部分是設有上限，其上限為 75,590 港元。現時香港的大專自資課程有多達 1,370 個，這些課程涵蓋副學士、高級文憑、銜接學位和學士課程。當中有 238 個合資格的全日制課程，於 2016/17 年度學費超出政府資助上限（75,590 港元）（2018/19 年度學費助學金上限為 82,020 元）。佔所有課程的 17.4%。當中不少與青少年就業及勞動市場較有直接關係的課程，而每年學費亦近乎 9 至 12 萬港元。由此可見，其資助額並不足夠繳交學費，學生有需要自行申請其他貸款以彌補資助部分不足的費用，這樣將加重學生的財政負擔，無助他們向上流動，反而，對於基層青少年來說，更是雪上加霜。

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

然而，目前大學資助學士學位名額未能滿足現有需求，今個學年有 6,600 名中學文憑試考生，成績達到最低大學收生門檻而未能入讀資助學位。2017/18 學年起，向合資格修讀自資學士學位學生(文憑試核心科:3322)，提供每年 3 萬元免入息審查資助(2018/19 學年為 30,800 元)，而副學位銜接學生亦會同樣受惠。然而，計劃並未有為修讀資助院校自資學士學位課程，以及副學士提供學券資助的學生提供資助，亦未有為接受專上教育全日制學生提供生活津貼而非借貸。

### 自資基礎文憑課程欠資助

自資基礎文憑課程並沒有納入「資助專上課程學生資助計劃」和「專上學生資助計劃」當中，學生便需要自行支付學費，而每年學費大約 25,000 港元。對於基層家庭來說，25,000 港元是一筆大數目。而基礎文憑是高中程度課程，亦是除高中文憑以外升讀大專的另一途徑，學生若要升讀學士課程，必須完成基礎文憑課程，再升讀副學士或高級文憑，所以，若果因家庭經濟困難而無法報讀基礎文憑課程，無疑是截斷基層青少年的升學之路，這實與政府強調現時升學有多元出路的政策背道而馳。雖然職業訓練局有設立學費減免計劃及學習開支定額津貼，然而，有關申請資格並非全面公開、名額亦有限，並非全港所有基礎文憑課程設有學費資助或減免。<sup>41</sup>

### 留位費留難窮學生

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

<sup>41</sup> 香港專業教育學院／香港知專設計學院／青年學院學生經濟援助計劃一覽表  
[http://www.vtc.edu.hk/admission/f/upload/2547/Financial\\_Assistance\\_Details\\_Chi.pdf](http://www.vtc.edu.hk/admission/f/upload/2547/Financial_Assistance_Details_Chi.pdf)

### (3) 青少年的前路選擇被現實局限

#### 基層青少年以「改善將來生活」作為修讀大專主修科目的原則

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

#### 職業教育起步較慢，社會認受性亦低

香港雖然亦有中學階段開始發展職業教育，惟初中階段的職業教育只局限於講座、工作坊、學習營及參觀工作場所等，對學生真正考慮晉升有關行業的幫助非常有限。再者，縱使在新高中文憑試亦有設立應用學習課程作為選修科目，當中涵蓋六個學習範疇<sup>42</sup>，惟應用學習課程的成績在大專院校收生時只視作為選修課，成績只用作參考<sup>43</sup>，無助鼓勵高中學生修讀應用學習課程，以助未來升讀大學學士學位。反之，應用學習課程被視作讀書不成，未能唸好文法課程的另一出路，社會認受性亦低。此外，應用學習課程的課程內容亦不包括職業培訓或實習。青少年若要獲取真正的職業教育培訓及資歷，需遲至接受專上教育(如副學位、高級文憑程度等等)。然而，個別課程又需面對社會認受性的問題。

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

---

<sup>42</sup> 2014/15 學年，約有320所中學開辦了36個應用學習課程，涵蓋六個學習範疇(該六個學習範疇為創意學習；媒體及傳意；商業、管理及法律；服務；應用科學；以及工程及生產)，約有10,000名中五及中六學生修讀。每個學習範疇設有不同的課程(新增及修訂的科目包括室內設計、電腦遊戲及動畫設計、由踐入藝：粵劇入門、金融市場及運作、香港執法實務、餐飲業運作、運動及體適能教練，以及屋宇科技)，以配合學生的學習興趣及需要。學生可選修一至兩個應用學習課程，學習基礎的理論及概念，培養共通能力及發展與職業相關的能力。在2014年的文憑試中，超過4,330名考生報考應用學習科目。2015-17學年，應用學習課程將增加至40個，當中只有12個課程通過質素保證，獲得資歷架構認可(資歷架構第三級)。

(資料來源：推廣職業教育專責小組報告(2015年7月)第21頁)

<sup>43</sup> 據了解，在 2015 年，在參與大學聯合招生計劃(JUPAS)的大學中，只有個別院校(例如：香港理工大學、香港浸會大學、香港教育學院)視應用學習科目為滿足一個選修科的要求，其他大部份院校(包括：香港大學、香港中文大學、香港科技大學、香港城市大學、香港嶺南大學)只會將指定等級視作為輔助資料或參考之用。

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

#### (4) 政府支援基層學生不足

香港雖然是一個經濟體系發展的地區，人均收入位居世界前列；惟貧富差距極為嚴重，本港經濟發展單一，本港青年縱使獲得接受較以往較多的教育機會，但社會對學歷的要求也提高了，而且就業出路仍非常局限，工作選擇不多，加上晉升梯階局限，向上流動機會較少。本港青年收入普遍未能應付生活開支；基層青年面對情況尤其嚴峻，升讀大學率較家境富裕的學生低四倍，除了在升學及就業選擇受局限外，平日亦要節衣縮食，減少學習或社交活動，不少更要在課堂以外從事兼職或暑期工，以應付個人生活開支及幫補家計。根據香港社區組織協會聯新青權利關注會的調查(2017年4月)<sup>44</sup>，發現基層青年資助不足，並有以下現象：

##### 學生資助不足，三成多貧窮學生支付學費及學習開支困難

是次研究發現，現行的學費/書簿費學生資助並不足夠支付學習基本開支，四成半(45.5%)表示並不足夠，甚至每年要自行補貼學費 1,000 元及書簿費達數千元不等，大專生更要貼過萬的學費，負擔極沈重，雖然過去幾年政府庫房充足，聲稱增加教育支出，但其實教育開支佔政府經常開支由回歸以來至今，由 25% 降至 21%，學生資助一直未跟上學校需要，迄今三成多中學至大專學生支付學費或書簿費有困難，近半要靠做兼職，甚至拾紙皮、二手物品變賣或網上做買賣以支付基本的學費或書簿費。學生資助制度已推行多年，惟多年來仍有金額不足的情況，當局實有必要檢討金額制定方式及調查機制，確保貧窮家庭的青少年有足夠的學生資助應付學習所需。

##### 生活也顧不上，一成多學生想輟學

研究發現，部份基層中學及專上學生不單支付書簿費及學費有困難，一成多更曾因經濟困難而想綴學，包括初中生至大專生，而其中較多是來自領取綜援的家庭，可見綜援家庭生活非常困難，並未能支援學生安心學習。尤其是學生升上專上學院，綜援停止支援，令學生及家庭均立即陷入生活困境，基本三餐也成問題，低收入赤貧家庭，亦沒有資助，令赤貧學生不得不面對生活現實，猶豫是否升學或要早日工作，對香港這富裕而又需要人材的社會而言實在不利，政府應及早正視及作出支援。

##### 家貧犧牲學習時間做兼職和暑期工，影響學業

調查發現有超過六成(60.8%)受訪者有做暑期工，中學生受訪者中，32.5%有做暑期工，專上學生受訪者中，更高達 94.1%，超過四成半(46.8%)受訪基層青年表示有恆常做兼職(非暑期工)，以應付生活開支，中學生受訪者，17.8%平日有做

<sup>44</sup> 香港社區組織協會 新青權利關注會 基層青年生活及就學資助需要及兼職狀況問卷調查報告(2017年4月16日) [http://www.soco.org.hk/publication/private\\_housing/youth%20survey%20report%202017\\_4\\_16.docx](http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/youth%20survey%20report%202017_4_16.docx)

兼職，專上學生受訪者中，更高達 85.3%，而受訪學生都坦白兼職影響學習，有學生甚至為工作走堂，令學業成績退步，但學生表示迫不得已，因家庭經濟困難，尤其是大專學生覺得自己有責任養家庭及自己，但也因而限制了他們的發展。青年在求學期有適量的工作機會，可以增進青年的工作經驗及見識，但如果因為家貧而連溫習或上課時間也用在在工作上，這便是問題。

## 2.8 有特殊學習需要(SEN)學童在學習及復康服務上面對問題

現時學前 SEN 支援政策逐步完善，但融合教育下學齡 SEN 兒童支援不足。為進一步系統了解學童和照顧者在校本支援模式下面對的問題，對比學前與學齡 SEN 支援政策差異性，協助政府改善學齡 SEN 兒童和照顧者的支援政策。本會於 2019 年 3 月至 8 月訪問了 147 名確診 SEN 兒童的家長，相關研究結果希望政府借鑑學前支援模式，以「人本」和「校本」雙軌制支援 SEN 學齡兒童。

### 2.8.1 背景資料

根據教育局定義，SEN 兒童包括讀寫障礙、肢體傷殘、發展遲緩、聽障、視障和言語障礙，2019/20 年度亦將有情緒問題的學生包含在內。統計資料顯示(2019/20 年度)，全港共有 1,029,400 名 18 歲以下的兒童，2019 年有 317,008 名小學生和 302,175 名中學生<sup>45</sup>在公營中、小學就讀，確診 SEN 學生人數有 57,171 人<sup>46</sup>，佔主流學生人數的 9.2%(2018 年為 6.9%)；再加上有 8,201 名 SEN 學童就讀於特殊學校<sup>47</sup>，2,312 名 SEN 兒童就讀於英基學校、其他私立國際學校和私立獨立學校，學齡 SEN 兒童共 59,483 人。

在學前 SEN 兒童人數方面，由於無就讀於幼稚園的 SEN 幼兒統計數目，至 2019 年底，早期教育及訓練中心、特殊幼兒中心和幼稚園暨幼兒中心兼收計劃共提供 7,708 個名額<sup>48</sup>，加上有 3,173 輪候人數，推算共 10,881 名確診學前 SEN 兒童<sup>49</sup>。

<sup>45</sup><https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/about-edb/press/legco/replies-to-fc/20-21-edb-c.pdf> 答覆編號: EDB 326

<sup>46</sup><https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/about-edb/press/legco/replies-to-fc/20-21-edb-c.pdf> 答覆編號: EDB 326

<sup>47</sup><https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/about-edb/press/legco/replies-to-fc/20-21-edb-c.pdf> 答覆編號: EDB 326

<sup>48</sup>[https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf) 答覆編號:LWB(WW) 089

<sup>49</sup>學前 SEN 兒童情況

| 學前服務         | 輪候人數<br>(截至 2019 年 12 月底) | 2019-20 年度名額數目<br>(截至 2019 年 12 月底) | 總數     |
|--------------|---------------------------|-------------------------------------|--------|
| 早期教育及訓練中心    | 1,402                     | 3,708                               | 5,110  |
| 特殊幼兒中心       | 1,294                     | 2,020                               | 3,314  |
| 幼稚園暨幼兒中心兼收計劃 | 477                       | 1,980                               | 2,457  |
| 總數           | 3,173                     | 7,708                               | 10,881 |

綜合上述數據，保守估計在 2019 年全港確診 SEN 兒童 (學前和學齡) 至少有 70,364 人，換言之 9.2% 兒童為確診 SEN 兒童，若加上懷疑個案，相關數字可能仍是低估。

近年政府在對學前 SEN 兒童的支援已大幅改善，在社會福利署的統籌下，確診的 SEN 兒童可輪候「資助學前康復服務」(即早期教育及訓練中心、幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃及特殊幼兒中心)，因平均輪候時間介乎 12.6 至 18.4 個月之間<sup>50</sup>，等候期間確診 SEN 幼兒可選擇參與「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」的人本支援計劃或「到校學前康復服務試驗計劃」校本支援計劃，各服務彌補彼此不足。繼 2018 年 10 月政府把到校學前康復服務恒常化後，2019 年 10 月亦將服務名額增到 7,000 個，最新的施政報告中政府亦提到將於 2020 年初推行為期 20 個月的試驗計劃，在幼稚園或幼稚園暨幼兒中心為有特殊需要跡象的兒童提供早期介入服務，換言之學前階段未拿到正式評估報告但有 SEN 跡象的兒童也會受惠。

學齡 SEN 兒童的支援政策則完全不同，現時融合教育主要採用「校本支援」模式協助 SEN 學生，是由教育局向普通公營小學及中學提供現金援助，學校應靈活運用這些資源，並透過「三層支援模式」，照顧學生的個別差異。但「校本支援」的模式有局限性，包括支援缺乏針對性，各學校運用情況參差，忽視 SEN 個體的差異性，支援服務不夠到位，欠缺透明度，導致絕大多數 SEN 兒童在學齡階段支援不足。即使港府於 2017/18 學年起將增加 50 億元教育經常性開支，其中花逾 6 億元為全港公營中小學各增加一個特殊教育需要統籌主任常額教席，以改善校本支援，但仍無法解決 SEN 學童在「校本支援」模式下支援不到位，支援不足的深層次問題。

對 SEN 兒童支援不足，基層 SEN 兒童則最受影響，因家庭經濟匱乏，他們的發展亦因此落後於有能力購買私人服務及治療的兒童。在校因學業成績差，自信心受損，即使他們有不同的潛能，如音樂、繪畫、運動的潛能，也礙於家庭經濟環境而無法在坊間報讀相關的補習、興趣學習和訓練。而照顧者也因教育水準較低，無法協助 SEN 學童，很多家長經常收到學校職員對 SEN 兒童的行為、情緒和學業投訴，令照顧者情緒備受困擾。

## 2.8.2 研究分析

### (1) 基層 SEN 家庭情況

- 近六成受訪基層 SEN 兒童有注意力不足/過度活躍症，照顧者壓力俱增

<sup>50</sup>[https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf) 答覆編號:LWB(WW) 036

在 147 名受訪者中，71.4%的受訪者有 1 名 SEN 兒童，26.5%的受訪者有 2 名 SEN 兒童。確診 SEN 兒童中，主要集中為男童（61.9%），女童則有 36.1%，有接近七成的兒童就讀於小學（69.5%），就讀幼稚園的則有 14.9%。

而基層 SEN 受訪兒童中，主要集中為注意力不足/過度活躍症（57.6%）、言語障礙（30.6%）和讀寫障礙（29.9%）。而本港在公營中小學就讀的 SEN 學生，最多為讀寫障礙（44.42%），注意力不足/過度活躍症（24.23%）和自閉症（19.42%）。

#### - 基層 SEN 家庭自力更生，超過五成靠工作維持生活

超過 5 成（51.4%）的受訪者靠工作維持生活，領取綜援/低收入綜援的佔 32.4%，其餘靠積蓄或借貸維持生活。受訪者主要集中 4 人家庭（32.4%）、3 人家庭（30.1%）和 2 人家庭（15.4%），當中有 27.4%的家庭月收入為\$9000 元或以下，32.9%為\$9001-14000 元，而高於\$20000 元的家庭僅有 5.2%。但受訪者家庭的開支每月亦有 69%的家庭每月開支為\$14000 元或以下（33.6%為\$9000 元或以下；\$9001-14000 元）。他們主要居於公屋單位（70.1%），仍有 19.5%的受訪者租住套房/劏房/板間房/梗房。

#### - 照顧者學歷低，93%的照顧者只有中學或以下程度

SEN 兒童的照顧者當中，93%只有中學或以下程度（53.5%為初中程度，28.2%為高中程度。11.3%為小學或以下程度），照顧者的教育程度遠低於本港（本港中學或以下程度的佔 63.9%<sup>51</sup>）。值得注意的是當中三成 SEN 照顧者為單親（25.7%為離婚、4.2%未婚、1.4%喪偶、0.7%正辦理離婚）。

### SEN 兒童在校支援情況

#### - 超過八成的 SEN 兒童在校成績欠佳，接近五成的兒童中、英不合格

是次調查中確診 SEN 兒童在校成績不理想，81.2%的子女為中等、中下或差（33.3%差，16.7%中下，31.2%中等），而最近期考中有 49%的兒童英文科不合格，44.9%的兒童中文科不合格。

#### - 學校提供的支援服務不符合家長期望，七成家長不滿意校本支援

SEN 兒童在校獲得的支援主要集中為言語治療（36.2%）、功課輔導（22.5%）和定期見學校社工（21.0%），但照顧者認為最希望 SEN 兒童在校得到功課輔導（58.6%）和對應不同 SEN 兒童提供的專業訓練，包括專注力訓練（49.3%）、情緒控制小組（37.9%）、言語治療（35.7%）和社交小組（34.3%），學校提供的服務不符合家長期望亦造成近七成的家長不滿意校本支援服務，認為服務不足的佔 77.7%。

#### - 融合教育實施 20 年，85.9%的受訪者不清楚 SEN 兒童支援層級

<sup>51</sup> <https://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/publications-stat/figures/educational-attainment.html>



「學習支援津貼」主要以「三層支援模式」，將學生的學習困難程度由輕微至嚴重分為 3 個層級，局方每年按各層級的 SEN 學生人數而計算津貼額。學校須按「個別撥款，整體運用」的原則，結合並整體和靈活地調配學習支援津貼，但 2018 年審計署發現，SEN 學生所需的支援層級是由就讀學校決定。審計署指，教育局有就 3 個層級的支援水準向學校發放指引，惟相關指引原來沒有明確的準則，以供學校在判斷 SEN 學生屬於哪個層級，校育局亦無指引標明相關層級所需提供的支援服務類別。是次調查中 85.9% 的受訪者不清楚 SEN 兒童支援層級。

#### - 56.1% 的受訪者兒童接受過學前 SEN 支援服務，學前和學齡支援服務現斷層

近年政府在對學前 SEN 兒童的支援已大幅改善，在社會福利署的統籌下，確診的 SEN 兒童可輪候「資助學前康復服務」(即早期教育及訓練中心、幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃及特殊幼兒中心)，因平均輪候時間介乎 13.1 至 19.6 個月之間<sup>52</sup>，等候期間確診 SEN 幼兒可選擇參與「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」計劃或「到校學前康復服務試驗計劃」，各服務彌補彼此不足。可惜相關服務待 SEN 學童上小學後則停止，因學齡 SEN 兒童支援服務由教育局統籌，服務現斷層。

受訪者中超五成有接受學前 SEN 支援服務，當中有 36.4% 的家長其 SEN 小朋友現時或曾經在幼稚園期間接受過「資助學前康復服務」、11.4% 的兒童參加過「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」計劃、8.3% 的兒童參加過「到校學前康復服務試驗計劃」。

#### - 學前 SEN 支援模式採用「校本」和「人本」雙軌制，學齡 SEN 兒童支援局限於「校本支援」

學前資助模式無論「資助學前康復服務」中的早期教育及訓練中心和「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」均為「人本」支援模式，考慮到 SEN 兒童的個別差異，而為其提供相應的專項服務，SEN 兒童除享用主流的幼稚園教育外，亦可在額外資源資助下至相應的專業機構獲取服務，而服務亦由認可服務機構的特殊幼兒工作人員、心理學家、職業／物理／言語治療師提供的個別或小組訓練／治療及評估服務。在中央轉介系統轉介下，所有的服務提供者均為認可機構的認可人士，避免學校或家長因資訊不足或對服務了解參差，造成不知如何選擇服務或選擇的服務質素不達標的情況。

而學齡兒童則主要依賴「校本」支援模式，雖然學校有足夠的彈性運用津貼，但「校本」支援模式的局限性，則容易忽略 SEN 兒童的個別差異，學校提供的服務很難滿足個別 SEN 兒童需要，即支援服務針對性不足。是次調查中除功課輔導外，家長認為學校最需要提供的支援為專項訓練，而專項訓練中主要包括專注力訓練小組、情緒控制小組、社交小組、言語訓練、輔導服務和其他治療性小組。

<sup>52</sup> [https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w\\_q/1wb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w_q/1wb-ww-c.pdf) P264

- **超過八成 SEN 兒童在校無見教育心理學家**

本次調查中，81.9%的受訪者表示其 SEN 兒童在校無定期見教育心理學家，18.1%的家長甚至表示學校無提供有關服務。在接受服務的兒童當中 87.09%的兒童每年僅見教育心理學家 1-2 次，而 83.3%的兒童每次會見的時間少於 30 分鐘。可見現時教育心理服務對 SEN 兒童幫助非常有限。

- **83.9%公營小學有申請「加強言語治療津貼」，但 78%的 SEN 兒童言語治療少於 30 分鐘**

由 2009/10 學年開始，教育局以經常性津貼模式向開辦 6 班或以上，並取錄有言語障礙學生的官立及資助小學發放「加強言語治療津貼」，讓學校能更有效地支援語障學生，發展他們的學習、溝通和讀寫能力<sup>53</sup>。「加強言語治療津貼」津貼因專款專用，2018/19 學年，獲得加強言語治療津貼的公營小學則有 454 間（83.9%），涉及金額約 661 萬。雖然覆蓋率高，但是調查中僅 42.8% 的受訪者有言語治療，每年獲得 12 次或以下的言語訓練，但訓練時間頗短，當中 78%的 SEN 兒童獲得的言語治療時間少於 30 分鐘（15 分鐘或以下（11.5%）、16-30 分鐘（61.5%）、31-45 分鐘的佔 17.3%、46-60 分鐘的佔 9.6%）。

- **約 65%公營學校有聘請 SENCO，但無受訪者在校定期見 SENCO**

雖然在 2018/19 學年，約 65%公營主流中、小學已增設 SENCO，其餘學校將於 2019/20 學年實施這項措施。但本次調查中，所有 SEN 兒童的家長均表示子女在校無定期見過 SENCO，可見即使 65%公營主流中、小學已增設 SENCO 職位，家長對學校 SENCO 的認識仍嚴重不足。

- **學校提供的課外活動以短期為主，55.9%的 SEN 兒童無參加過持續半年或以上的活動**

當問到 SEN 兒童在學校參加課外活動的情況時，55.9%的受訪者表示無參加過持續半年或以上的課外活動，均以短期活動為主。其餘 44.1%有參加過服務的 SEN 兒童，主要參加的為音樂類 15.4%、運動類為 24.3%、表演或視覺藝術類 6.6%和其他佔 7.4%。

## (2) SEN 兒童在社區支援情況

- **近五成家長不清楚 SEN 兒童潛能，56.2%兒童礙於家庭經濟無參加社區中的任何活動**

在 147 名受訪家長中有 51.1%未有發掘到 SEN 兒童的潛能，亦有家長提到 SEN 兒童有不同方面的潛能，主要集中為音樂潛能（佔 24%，主要表現是對音準、旋律、節奏和音質等的敏銳度和感受、欣賞創作的 ability）、邏輯數學潛能

<sup>53</sup> 教育局通函第25/2013號，檔號：EDB/SH/OPSU/310/2IV

(佔 20%，有關數學思考和科學思考能力，能有效運用數字或推理，做抽象思考)和肢體動覺智能(佔 17%，善於用身體或雙手表達想法及感覺，巧妙處理物體和調整身體的技能)。

可惜的是即使 SEN 兒童有潛能，亦有 48.2%因家庭經濟情況，在社區中無參加過任何活動，而參加課外活動的小朋友，主要集中為功課輔導班(19.9%)、申請基金(14.2%)和言語治療(13.5%)。值得注意的是，在調查中 47.5%的受訪者所獲取的服務來自本會，而本會的所有服務均免費。當問及受訪者是否可負擔非牟利機構的費用時，高達 56.2%的受訪者表示無法負擔相關費用。可見功課輔導和基金申請為受訪者首選服務，除非社區中有免費或廉價的課外活動助兒童發展潛能，基層 SEN 兒童即使有潛能，也未能參加相關訓練。

#### - 約 14.6%的受訪兒童需要排期兒童及青少年精神科，輪候中位數為 85 星期

新症排期兒童及青少年精神科需時較長，2017-18 年如果被分流為穩定個案，排期超 1.5 年，輪候時間中位數 85 星期<sup>54</sup>。是次調查中有 14.6%的 SEN 兒童需要排期，而 45.8%的小朋友需要定期覆診兒童精神科，主要集中為專注力不足/過度活躍症、自閉症和情緒問題兒童。

針對排期時間長，影響 SEN 兒童病情的問題，現時周大福慈善基金資助的「精神科醫療資助計劃」支援有經濟困難而需要接受精神科治療，在輪候公立醫院精神科專科門診期間的兒童，以免費或低廉的價格(低收入兒童支付\$200，綜接受助人免費)，可以盡快接受私家精神科醫生治療。

### (3) 照顧者情況

#### - 照顧者最擔心子女的學業和行為情緒問題，超過六成需要學業支援

本次調查中發現照顧者最擔心的是 SEN 子女的學業問題(包括功課問題 64.7%、溫習默書、測驗、考試 62.6%)、子女的情緒問題 64.0%和行為問題 60.4%。對於照顧者而言，他們不僅要面對衣食住行的問題，還要煩惱 SEN 兒童的學業、行為與情緒問題，當學校和社區無法提供免費或廉價的服務時，照顧者將承受具大壓力。

#### - 照顧者當中 73.8%有情緒問題，主因是照顧 SEN 子女

當問及 SEN 兒童的照顧者是否有情緒問題時，44%的照顧者表示有，但無看醫生或覆診；29.8%的照顧者需要定期覆診，有 29.3%的受訪者需要定期食藥。亦有 1.4%的照顧者因情緒問題曾入院治療，更甚者，有 7.8%的照顧者表示現時或曾經有過自殺念頭。而照顧者的壓力主要來自於子女問題(93.7%)、家庭經濟問題(69.9%)、夫妻關係(28.0%)和住屋問題(26.6%)。

<sup>54</sup> <https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/hs/papers/edhsws20180423cb2-416-1-c.pdf>

- 照顧者要節衣縮食，每月花費\$500-\$1,000 元讓 SEN 兒童參加補習、課外活動或訓練

受訪者表示最希望獲得的支援主要為對子女學業的支援（佔 73.9%）、發展子女潛能的興趣班（56.5%），對子女情緒的支援（52.2%），對子女行為的支援（47.1%）和針對子女服務的現金券或現金津貼（42.8%）。因家庭經濟環境拮据，照顧者每月需要花費\$500-\$1000 元為 SEN 兒童補習、參加課外活動或訓練。為了應付相應的需要，51.8%的照顧者會選擇減少其他開支，48.9%的家庭唯有節衣縮食、47.5%的家庭要遇到免費的活動才可參加、35.5%的受訪者無法只可選擇不讓子女參加。

### 專員建議：

## 2.1 改革流動電腦資助計劃 完善上網費津貼計劃 為負擔更高上網月費的貧窮家庭提供實報實銷補貼

目前關愛基金援助項目-資助清貧中小學生購買流動電腦裝置以實踐電子學習計劃為期三年，惟疫情突顯家中網上學習電腦硬件、軟件及上網上的困難；當局應放寬上述計劃的規定，只要學生屬清貧學童(即正領取綜援、全額學校書簿津貼或半額學校書簿津貼)的中小學生，便可以獲得津助購買流動電腦裝置。長遠而言，以上計劃應參考現行的上網費津貼計劃，納入學生資助處屬下的幼稚園至大學的學生資助計劃之中。

雖然教育局於 2020 年 11 月宣佈提供支援有經濟需要學生上網學習補充津貼，惟津貼屬一次過額外津貼，津貼中小學為清貧或有特別需要的學童購買 wifi 蛋等上網費用，每名合資格學童可獲發 800 元。<sup>55</sup>然而，疫症爆發至今已接近一年，貧困家庭學童停課期間上網學習困境早已人所共知，當局遲至近一年才提供額外支援，明顯是反應遲鈍，後知後覺。再者，計劃津貼屬一次過資助，惟涉及的學童持續身處不利網上學習環境，當局應將新津貼恒常化，並納入現行學生資助制度的上網費津貼計劃中，簡化申請程序，只要能證明（例如：租單、表格中自行選項申報）是屬於劏房或其他特殊居住環境的學童（例如：寮屋、天台屋等），便可獲取較高的津貼額。

## 2.2 針對有特殊學習需要(SEN)及患有長期疾病兒童及其家庭提供適時支援

教育局亦指引各學校如何為以上有特殊學習需要的學童提供相應支援、醫管局等醫療機構亦未有為特殊學習需要的兒童提供特別支援，部份非緊急的覆診和治療同樣被延期。另外，患有長期疾病的兒童亦同樣面對以上的困難。為此，當局應為有特殊學習需要(SEN)及長期病患兒童提供特別支援，處理停課期間衍生的生活、照顧和醫療需要。

## 2.3 推行全日制學前全面免費教育

<sup>55</sup> 教育局向學校提供「支援有經濟需要學生上網學習補充津貼」香港特別行政區政府 新聞公告(2020 年 11 月 10 日) <https://www.info.gov.hk/gia/general/202011/10/P2020111000634.htm>

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

## 2.4 檢討現行學生資助範圍、資助金額及資助層級

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

## 2.5 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。

## 2.6 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。

## 2.7 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。

## 2.8 強化對貧窮家庭及其幼童的課後學習及生活支援

貧窮幼童成長對其未來學習及生活舉足輕重。在幼兒教育方面，兒童事務委員會應主動檢視免費幼稚園教育及幼兒課後照顧服務，保障弱勢家庭兒童平等發展機會；將免費幼稚園教育擴展至幼兒園/幼兒中心(Nursery)；改革幼稚園學額規劃標準推行以「全日制」為主的免費幼稚園教育；幼兒學費減免計劃及就學開支津貼申請資格的收入水平應與在職家庭津貼一致，全額資助涵蓋所有基本開支。此外，當局亦應檢討就學開支津貼金額嚴格規管各幼稚園機構種種收費全額資助涵蓋所有必要就學開支，並為幼稚園學童及其家長提供幼童車船交通津貼，另外，社署亦應增加幼兒活動、幼兒及家長培訓班。

在幼兒照顧服務方面，當局應整合幼兒「照顧」與「發展」的理念，採納「以兒童為中心」的模式；設立社區支援站，強化對基層幼童及家長的社區支援；並設立「幼童課後活動及興趣班學習券」拉近貧富幼童學習機會差距；在全港各區增設幼童圖書館、兒童繪本及幼兒閱讀空間，確保充足閱讀機會；在社區中提供充足幼童玩樂設施，以及社署應增加親子教育小組活動、幼兒的活動中心及設施、增加家長培訓班及支援服務；鄰里支援及社區保姆計劃，應包括學習元素及接送，增加托兒名額及減費名額，將社區保姆視為員工及增加工資；並善用幼稚園及小學學校空間，作為托兒及活動空間。

## 2.9 改革中學階段的生涯規劃、職業教育及職業訓練

- 內容應全面及幫助青少年規劃人生，認識個人性格、興趣及能力，發揮所長。
- 訂立統一全港生涯規劃課程大綱，並需提供實習機會及津貼，以助系統地推行、監察及檢視各校「生涯規劃」課程成效。
- 將生涯規劃納入學校課程，但無需考試。
- 提早自初中階段推行「生涯規劃」課程，及早為青少年未來作好準備。
- 增加培訓專業生涯規劃師，設立「生涯規劃」資料庫，讓各校共享生涯規劃資訊及總結經驗。

- 鼓勵及恆常資助全港中學推行「師友計劃」，邀請舊校友或有專長人士擔任學童師友，作經驗傳承、開闊眼界及社交網絡。
  - 此外，當局更應仿效瑞士、德國的職業教育及訓練模式：
    - 引入「職場培訓」與「職業學校教育」雙軌制(dual system)，設立官方應可的考核試及專業制度。
    - 同時訂立與文法教育制度並行資助升學機制，讓職業教育畢業生能夠升讀資助的職業導向大學或文法大學繼續進修，考取更高學歷及晉升管理層。
    - 政府內部要作協調，與僱主、工會要達成共識，發展職業教育方向及提供實習機會，同時提供實習津貼。
    - 立法規定所有企業必須加入商會，並需提供職業訓練。
  - 落實推廣職業教育專責小組報告的建議。
  - 與商界共同策劃各行業職業訓練內容及培訓崗位。
  - 加強公眾教育，營造「行行出狀元」的社會價值觀。
- 此外，政府亦應參考民間智庫的建議<sup>56</sup>，改革現行職業專才教育的安排，包括：

**(1) 新增「初中職業體驗」課程，擴闊青少年視野：**在中三引入「初中職業體驗」課程，讓學生及早接觸職業教育，了解各種職場環境和升學途徑，並加深家長及學生對職業教育和資歷架構的認識。

**(2) 改革應用學習「二」進「三」，提升專業技能及就業認受性：**在現時兩年制的應用學習課程之上，增設一年選修的實習課程，內容包括認識職場環境和體驗職場運作，以提升應用學習課程的相關職業認受性。此外，長遠應讓所有應用學習課程與資歷架構第三級掛鈎，加強學生、家長和僱主對課程的信心。

**(3) 改進應用學習的參照評級，加強修讀誘因及升學上角色：**目前應用學習科目在中學文憑試中最高的評級為第三級（由2018年開始最高的評級為第四級），對報讀大學課程未必有很大幫助。改進應用學習科目的參照評級，讓評級與其他選修科看齊。此外，政府亦需與院校合作，讓大專院校可優先取錄曾修讀相關應用學習科目的學生，甚至豁免該科的優異生修讀相關單元，從而提高應用學習科目在升學方面的認受性。

**(4) 完善大專學分互認機制，促進青少年取得專業知識與實務技能：**在大專院校學分轉換制度下設立平台，讓學術導向學生可選修以實務為本的職業導向單元，職業課程學生亦可選修學術導向單元，藉此提升職業教育的認受性，並協助修讀不同課程的大專生兼備學術知識和實務技能。

**(5) 確立過往資歷為大專入學資格，增加銜接高等教育的機會：**將現行資歷架構下的「過往資歷認可」機制，推展至更多行業，並由現時資歷認可級別最高只達第四級（即高級文憑及副學士學歷），提升至第五級（即學位學歷）。推動大專院校確立以認可的工作資歷為入學資格，並提供一定學額，讓具備工作資歷的青年有銜接高等教育的機會，以改善職前學歷競逐的現象。

<sup>56</sup> 智經研究中心(2017年9月)「職業專才 築夢未來」研究報告

[http://www.bauhinia.org/assets/document/Full%20Report\\_20170905\\_CHT.pdf](http://www.bauhinia.org/assets/document/Full%20Report_20170905_CHT.pdf)

## 2.10 完善大專/大學資助，增加大學學額，令所有學生有機會接受大學教育

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

- 應增加大學資助學額，由現時的 15,000 多個，增加至每年 25,000 個，長遠而言需確保所有考獲入讀大學最低資格的學生，獲得入讀大學資助學額的機會。
- 應增加受教資會資助院校的學士學位課程高年級收生學額，讓更多青少年能夠及早受惠。
- 應擴闊「指定專業／界別課程資助計劃」的資助名額，由現時僅 3,000 個，增加至 10,000 個，容讓學生有更多學科的選擇，而非僅僅從經濟發展考慮資助方向。
- 應增加「專上學生資助計劃」的應繳的學費助學金上限為 100,000 港元，並於每年參考各大專院校的自資學士課程費用以檢討和調整資助上限，減輕青少年的進修開支，避免未畢業已被迫背負沉重債務。
- 將現時在非資助院校修讀自資學士學位課程及副學士的學生提供學券資助，預期最少有 10,000 名學生受惠。
- 未有為接受專上教育全日制學生提供生活津貼而非借貸，並將他們納入在職家庭津貼及綜援的受助人，向他們發放在職家庭津貼下的兒童津貼，及綜援下的基本金額。
- 將基礎文憑課程納入資助教育的一部份，基礎文憑課程屬高中教育一部份，政府應該將其納入資助教育的範圍，鼓勵成績未符入學資格，又希望繼續學業的青少年學習進修，同樣避免因經濟困難而放棄進修機會，局限青少年的發展。
- 應考慮通知各大專院校，從改善行政程序上著手，延後收取留位費的時間，或調低留位費金額(例如:300 元至 500 元)，容讓學生有更多選擇。
- 綜援及低收入在職家庭津貼應涵蓋大專及大學貧窮學生

## 2.11 改善有特殊學習需要的學童服務的建議

本會認同教育局繼續在「校本支援」模式下繼續向公營普通學校提供更多的現金支援以協助 SEN 兒童融入主流教育，但也需檢視「校本支援」的局限性，積極考慮「校本支援」和「人本支援」的雙軌制支援模式，以更加有效地協助 SEN 學齡兒童融入主流教育。

### 改善學前兒童升讀小學的過渡政策

- 將社會福利署「資助學前康復服務」、「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」和「到校學前康復服務試驗計劃」延長至學齡兒童。



### **善用公私營協作模式彌補服務不足**

- 資助有經濟困難和正在輪候公立醫院精神科門診的兒童及青少年，及早接受私家精神科醫生治療，以免延誤病情；
- 資助輪候評估的 SEN 兒童，及早接受私家或非牟利機構的評估服務。

### **採用「人本」和「校本」雙軌制協助學齡 SEN 兒童**

- 除現有「校本」支援模式外，為確診 SEN 學齡兒童提供每月 1200 元的現金資助或學習券，用於訓練、興趣學習和學業補習，以「人本」支援模式協助發展 SEN 兒童的多元智能

### **改善融合教育**

- 教育局應訂立指引，根據 SEN 的種類列明「學習支援津貼」不同支援層級相對應的服務，亦應派發通知家長每學期/學年學生所處的支援層級與將獲派的服務；
- 教育局應效仿「加強言語治療津貼」，根據學校收錄 SEN 兒童的種類和數量提供各項針對性津貼，包括「專注力不足/過度活躍治療津貼」、「讀寫障礙治療津貼」、「發展遲緩治療津貼」等，確保協助校內不同年齡和種類的 SEN 學童得到相應的支援；
- 提升「校本教育心理服務」和「加強言語訓練津貼」的覆蓋率，訂立指引規定三層支援模式下 SEN 兒童每年使用服務的次數和相應時間；
- 根據不同學校取錄 SEN 兒童人數和支援層級安排學位教席的特殊教育需要主任；

### **改善對 SEN 兒童的照顧者支援**

- 加強家校合作，教育局應優化現行的「特殊教育資訊管理系統」(SEMIS)，設立成統一的個案系統以辨識和跟進 SEN 兒童在學校和坊間參與支援服務的情況。
- 設立照顧者津貼，擴大「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」的受惠對象至所有確診基層 SEN 兒童照顧者，並按比例派發津貼；領取綜援或在職家庭津貼的家庭可獲額外津貼。
- 19 間家長／親屬資源中心需加強人手配置，讓更多 SEN 兒童照顧者受惠。

### 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140.6萬人(2018年)生活在貧窮線下，其中包括近23萬貧窮兒童，貧窮家庭患病時只能選擇公營醫療機構，或甚至不求醫，兒童的健康狀況令人憂慮。政府實在有必要檢討兒童健康及醫療服務。

政府於2017及2018年年行政長官施政報告中，詳細說明加強基層醫療發展，當中包括：

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

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

#### 現存公營醫療服務的問題

香港公營醫療服務奉行全民性的醫療服務，有經濟能力的市民可選擇接受私營醫療，但任何香港市民均可前往公營醫療系統(包括：門診、急症室、專科醫療等)接受醫療服務。面對人口老齡化及醫療科技不斷進步，市民對醫療服務的需求亦有增無減。有經濟能力人士固然可選擇私家醫療，惟對於基層及貧窮家庭，當不幸患病而需要醫療診治時，最終只能選擇費用廉宜的公營醫療服務。然而，礙於

特區政府多年來奉行大市場、小政府的公共理財哲學，導致公營醫療服務的財政投入、醫護人手，乃至設施均遠遠趕不上社會的實際需求。

## 醫療財政資源投入不足

首先，以本年(2018/19 年度)財政預算案為例，特區政府增加投放經常資助 60 億元予醫管局，惟現時醫療服務早已供不應求，當局亦未有通全盤考慮人口老化、人均壽命延長、醫療技術進步及服務須進一步改善等因素，可見增幅甚微。

現時本港醫療開支僅佔本地生產總值約 6.2%(2018/19 年度)，低於經濟合作暨發展組織(OECD)的 9.3%(2011)。此外，2015/16 年度的人均公共醫療開支亦僅為 7,538 元，遠低於經濟合作暨發展組織(OECD)的 18,921 元(2011)。

雖然 2020/21 年度財政預算案指出來年在醫療衛生的經常性開支近 871 億元(佔政府經常開支 17.9%)，較去年增加逾 44 億元，相比 2019/20 年度的修訂預算，實質增長約 4.8%，惟仍趕不上大眾對醫院服務的需求<sup>57</sup>。此外，當局在 2020/21 年度預算向醫管局提供的經常撥款為 765 億元，較 2019/20 原來的 699 億元增加 9.4%，增幅遠低於過去兩年(當局自 2018/19 年度推行三年撥款週期，2018/19 年度較上一年度增幅為 12.9%，2019/20 年度較上一年度增幅則為 12.1%)。<sup>58</sup>

2017 年施政報告中，行政長官宣佈引進新安排，承諾會每三年為一周期，按照人口增長比例和人口結構的變動，逐步遞增給醫管局的經常撥款，讓醫管局能更有效地持續應對人口增長和高齡化衍生的人手和服務需求。此安排雖有助增加醫療財政資源，惟仍未有將公共醫療開支增加至佔政府經常開支 20%(現行約為 16.5%至 17%)，導致協助財務資源非常緊張。再者，當局亦未有承諾未來三年撥款週期的資源增長幅度，至以未能應付新增醫療需求。此外，基層醫療亦未有明確說明投入多少財政資源，以體現當局對基層醫療服務的財政承擔。

## 醫護人手不足

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

更甚者，政府未有預視人口老齡化帶來的新增醫療服務需要，相反，政府於 2003 年起削減醫科生數目，直至 2009 年才逐步增加。在醫科畢業人數不足及新服務人手需求增加，2016 年的人力差距，全港缺少 285 名醫生、2020 年缺少 500

<sup>57</sup> 2020/21 年度財政預算案演詞 附錄 B [https://www.budget.gov.hk/2020/chi/pdf/c\\_appendices\\_b.pdf](https://www.budget.gov.hk/2020/chi/pdf/c_appendices_b.pdf)

<sup>58</sup> 2020/21 年度財政預算案 預算總目 140 — 政府總部：食物及衛生局（衛生科）  
<https://www.budget.gov.hk/2020/chi/pdf/chead140.pdf>

名、2025 年缺少 755 名，到 2030 年進一步缺少 1,000 名醫生，情況日趨嚴重。<sup>59</sup> 可見缺乏長遠醫護人手規劃下，對市民福祉造成莫大損害。

## 醫療設施不足

除醫護人手不足外，醫療設施硬件亦遠趕不上需求。根據規劃署在 2015 年 10 月修訂的《香港規劃標準與準則》中列明，每 1,000 人應設 5.5 張病床（包括公立及私立醫院各類型病床）<sup>60</sup>。以 2014 年為例，現時社會對病床的需求約 4 萬張（40,150 張病床）（以香港約 730 萬人口計算），然而，現有病床卻不足 32,000 張，即欠約 8,600 多張病床。

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

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

行政長官在 2018 年施政報告中宣佈，為了應付因人口老化而日增的醫療服務需求，當局在 2018-19 年度財政預算案公布預留 3,000 億元作相關用途。此外，在推行第一個十年醫院發展計劃（2016/17 至 2025/26 年度）各項工程的同時，政府將邀請醫管局籌備「第二個十年醫院發展計劃」，涉及約 2,700 億元，全面落成後可額外提供超過 9,000 張公營病床及其他醫療設施，大致足以應付直至 2036 年的預計服務需求。<sup>61</sup>然而，遠水難救近火，難以應付當前不斷增加醫療服務需求。

## 兒童健康及醫療服務未見改善

早於上世紀九十年代（1990 年 12 月），香港政府在「基層健康服務工作小組報告書」中以社會日漸富裕，公營醫療服務日漸完善為由，將兒童健康及醫療服務由以往健康及醫療並重的學童保健計劃轉為以健康服務為主的學生健康服務，兒童醫療需要由兒童自行往公營或私營診所處理。因此，現行的兒童健康及醫療服務由以往健康及醫療並重的「學童保健計劃」轉為以健康服務為主的學生健康服務，

<sup>59</sup> 醫療人力規劃及專業發展策略檢討報告 香港特別行政區政府 食物及衛生局 (2017 年 6 月)

[https://www.fhb.gov.hk/download/press\\_and\\_publications/otherinfo/180500\\_sr/c\\_sr\\_final\\_report.pdf](https://www.fhb.gov.hk/download/press_and_publications/otherinfo/180500_sr/c_sr_final_report.pdf)

<sup>60</sup> 香港特別行政區政府規劃署 香港規劃標準與準則 (2016 年 6 月) 第三章: 社區設施

[http://www.pland.gov.hk/pland\\_tc/tech\\_doc/hkpsg/full/ch3/ch3\\_text.htm#3](http://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/ch3/ch3_text.htm#3)

<sup>61</sup> 行政長官 2018 年施政報告第 197 段 [https://www.policyaddress.gov.hk/2018/chi/policy\\_ch06.html](https://www.policyaddress.gov.hk/2018/chi/policy_ch06.html)

兒童醫療需要由兒童自行往公營或私營診所處理；貧窮家庭患病時只能選擇公營醫療機構，或甚至因服務求過於供而延醫或甚不求醫，不少兒童投訴求醫困難，情況令人憂慮。政府實在有必要檢討兒童健康及醫療服務。

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

為進一步了解貧窮兒童使用醫療服務的情況，香港社區組織協會於2016年2月至6月進行調查<sup>62</sup>，調查共訪問169名來自貧窮家庭的兒童，並比較同類型問題與2009年的情況，發現問題如下：

### 醫療服務不善，兒童患病不求醫增

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

### 公營門診、急症、專科預約及輪候時間長且難，貧童延遲治療，病情加重

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

醫管局自2006年10月在全港推行公立普通科門診電話預約服務，但各區使用醫療服務的市民人數極多，預約服務遠低於社區需求。不少貧窮家庭表示，若兒童生病，他們往往要花上好幾個小時、甚至整天打電話預約也打不通。雖然有些家長希望可排隊輪候，但醫管局卻以避免有輪候人龍重新出現為由而拒絕重設排隊預約制度。然而，問題的關鍵是當局應增加輪候籌數及名額，讓所有求診的貧

<sup>62</sup> 香港社區組織協會 兒童權利關注會 貧窮兒童健康及使用醫療服務調查報告發佈會(2016年7月31日) [www.soco.org.hk/publication/private\\_housing/child\\_health\\_survey\\_2016\\_7.doc](http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/child_health_survey_2016_7.doc)

窮家庭獲得適切的治療。雖然在2017/18及2019/20年度，醫管局計劃把轄下普通科門診診所（包括晚間診所及假期診所）的診症名額逐步增加逾44,000個，惟名額增加數量僅屬杯水車薪，難以應付市民大眾龐大的醫療服務需求。

#### 公立醫院專科及普通科門診服務各年度求診人次

| 財政年度      | 求診人次(較前一年的升幅)     |                   |
|-----------|-------------------|-------------------|
|           | 專科門診              | 普通科門診             |
| 2000/01   | 5,775,448         | 6,566,970         |
| 2001/02   | 5,943,653(+2.9%)  | 6,462,599(-1.6%)  |
| 2002/03   | 6,078,683(+2.3%)  | 6,632,364(+2.6%)  |
| 2003/04   | 5,486,710(-9.7%)  | 5,323,330(-19.7%) |
| 2004/05   | 5,833,849(+6.3%)  | 5,302,779(-0.4%)  |
| 2005/06   | 5,839,664(+0.01%) | 5,179,203(-2.3%)  |
| 2006/07   | 5,810,020(-0.5%)  | 4,842,247(-6.5%)  |
| 2007/08   | 5,776,233(-0.5%)  | 4,799,472(-0.9%)  |
| 2008/09   | 6,070,631(+5.1%)  | 4,968,586(+3.5%)  |
| 2009/10   | 6,392,410(+5.3%)  | 4,700,543(-0.5%)  |
| 2010/2011 | 6,630,190(+3.7%)  | 4,979,754(+5.9%)  |
| 2011/2012 | 6,731,155(+1.5%)  | 5,316,486(+6.7%)  |
| 2012/2013 | 6,885,455(+2.3%)  | 5,633,407(+6.0%)  |
| 2013/2014 | 7,040,833(+2.3%)  | 5,813,706(+3.2%)  |
| 2014/2015 | 7,191,780(+2.1%)  | 5,905,262(+1.6%)  |
| 2015/2016 | 7,310,332(+1.6%)  | 5,984,576(+1.3%)  |
| 2016/2017 | 7,601,143(+4.0%)  | 6,120,999(+2.3%)  |
| 2017/2018 | 7,716,670(+1.5%)  | 6,081,738(-0.6%)  |
| 2018/2019 | 7,907,849(+2.5%)  | 6,059,222(-0.4%)  |

資料來源:醫院管理局各年年報統計資料(附錄8及附錄9)

[https://www.ha.org.hk/ho/corpcomm/AR201819/PDF/HA\\_Annual\\_Report\\_2018-2019.pdf](https://www.ha.org.hk/ho/corpcomm/AR201819/PDF/HA_Annual_Report_2018-2019.pdf)

醫管局急症室診症平均輪候時間(分鐘)<sup>63</sup>

|                  | 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 |
| <b>2005/2006</b> |            |          | <b>2010/2011</b> |            |          | <b>2015/2016</b> |            |          |
| 港島東聯網            | 50         | 90       | 港島東聯網            | 56         | 100      | 港島東聯網            | 99         | 140      |
| 港島西聯網            | 67         | 116      | 港島西聯網            | 69         | 118      | 港島西聯網            | 104        | 165      |
| 九龍中聯網            | 47         | 80       | 九龍中聯網            | 70         | 106      | 九龍中聯網            | 144        | 183      |
| 九龍東聯網            | 68         | 113      | 九龍東聯網            | 82         | 145      | 九龍東聯網            | 113        | 166      |
| 九龍西聯網            | 69         | 78       | 九龍西聯網            | 91         | 110      | 九龍西聯網            | 100        | 103      |
| 新界東聯網            | 52         | 66       | 新界東聯網            | 73         | 71       | 新界東聯網            | 97         | 82       |
| 新界西聯網            | 69         | 76       | 新界西聯網            | 63         | 77       | 新界西聯網            | 126        | 139      |
| 醫管局整體            | 61         | 86       | 醫管局整體            | 74         | 101      | 醫管局整體            | 108        | 129      |
| <b>2006/2007</b> |            |          | <b>2011/2012</b> |            |          | <b>2016/2017</b> |            |          |
| 港島東聯網            | 58         | 104      | 港島東聯網            | 56         | 91       | 港島東聯網            | 96         | 138      |
| 港島西聯網            | 76         | 129      | 港島西聯網            | 76         | 133      | 港島西聯網            | 101        | 174      |
| 九龍中聯網            | 61         | 92       | 九龍中聯網            | 96         | 130      | 九龍中聯網            | 142        | 181      |
| 九龍東聯網            | 79         | 126      | 九龍東聯網            | 90         | 158      | 九龍東聯網            | 122        | 174      |
| 九龍西聯網            | 86         | 96       | 九龍西聯網            | 82         | 100      | 九龍西聯網            | 80         | 89       |
| 新界東聯網            | 53         | 61       | 新界東聯網            | 64         | 60       | 新界東聯網            | 100        | 84       |
| 新界西聯網            | 100        | 102      | 新界西聯網            | 77         | 92       | 新界西聯網            | 125        | 140      |
| 醫管局整體            | 73         | 98       | 醫管局整體            | 76         | 103      | 醫管局整體            | 103        | 126      |
| <b>2007/2008</b> |            |          | <b>2012/2013</b> |            |          | <b>2017/2018</b> |            |          |
| 港島東聯網            | 53         | 96       | 港島東聯網            | 60         | 94       | 港島東聯網            | 94         | 133      |
| 港島西聯網            | 79         | 133      | 港島西聯網            | 79         | 139      | 港島西聯網            | 101        | 166      |
| 九龍中聯網            | 63         | 98       | 九龍中聯網            | 144        | 177      | 九龍中聯網            | 151        | 177      |
| 九龍東聯網            | 89         | 132      | 九龍東聯網            | 90         | 148      | 九龍東聯網            | 159        | 219      |
| 九龍西聯網            | 97         | 117      | 九龍西聯網            | 93         | 106      | 九龍西聯網            | 77         | 86       |
| 新界東聯網            | 57         | 61       | 新界東聯網            | 79         | 74       | 新界東聯網            | 119        | 97       |
| 新界西聯網            | 80         | 73       | 新界西聯網            | 107        | 121      | 新界西聯網            | 123        | 116      |
| 醫管局整體            | 75         | 96       | 醫管局整體            | 90         | 114      | 醫管局整體            | 114        | 127      |
| <b>2008/2009</b> |            |          | <b>2013/2014</b> |            |          | <b>2018/2019</b> |            |          |
| 港島東聯網            | 56         | 104      | 港島東聯網            | 72         | 113      | 港島東聯網            | 95         | 134      |
| 港島西聯網            | 72         | 126      | 港島西聯網            | 90         | 155      | 港島西聯網            | 90         | 149      |
| 九龍中聯網            | 65         | 101      | 九龍中聯網            | 174        | 207      | 九龍中聯網            | 150        | 168      |
| 九龍東聯網            | 77         | 124      | 九龍東聯網            | 95         | 146      | 九龍東聯網            | 161        | 230      |
| 九龍西聯網            | 88         | 108      | 九龍西聯網            | 106        | 109      | 九龍西聯網            | 78         | 89       |
| 新界東聯網            | 54         | 54       | 新界東聯網            | 95         | 81       | 新界東聯網            | 123        | 114      |
| 新界西聯網            | 50         | 51       | 新界西聯網            | 135        | 142      | 新界西聯網            | 107        | 101      |
| 醫管局整體            | 66         | 89       | 醫管局整體            | 106        | 124      | 醫管局整體            | 111        | 125      |
| <b>2009/2010</b> |            |          | <b>2014/2015</b> |            |          | <b>2019/2020</b> |            |          |
| 港島東聯網            | 68         | 113      | 港島東聯網            | 87         | 128      | 港島東聯網            | 121        | 162      |
| 港島西聯網            | 70         | 119      | 港島西聯網            | 110        | 177      | 港島西聯網            | 82         | 137      |
| 九龍中聯網            | 77         | 104      | 九龍中聯網            | 156        | 183      | 九龍中聯網            | 152        | 159      |
| 九龍東聯網            | 76         | 114      | 九龍東聯網            | 103        | 158      | 九龍東聯網            | 180        | 250      |
| 九龍西聯網            | 92         | 101      | 九龍西聯網            | 112        | 107      | 九龍西聯網            | 79         | 89       |
| 新界東聯網            | 69         | 68       | 新界東聯網            | 99         | 82       | 新界東聯網            | 120        | 121      |
| 新界西聯網            | 61         | 65       | 新界西聯網            | 130        | 139      | 新界西聯網            | 103        | 93       |
| 醫管局整體            | 75         | 95       | 醫管局整體            | 110        | 127      | 醫管局整體            | 113        | 125      |

<sup>63</sup> 食物及衛生局 2008 年 12 月 17 日、2009 年 5 月 29 日、2010 年 10 月 5 日、2011 年 8 月 31 日、2012 年 3 月 30 日、2013 年 3 月 28 日、2014 年 5 月 2 日、2015 年 8 月 18 日、2016 年 8 月 3 日、2017 年 6 月 6 日、2018 年 5 月 11 日、2019 年 5 月 28 日，以及 2020 年 6 月 10 日醫院管理局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](http://gia.info.gov.hk/general/201202/08/P201202080331_0331_89967.pdf)

此外，醫管局各聯網內急症室診症的輪候時間亦逐年延長。以貧窮家庭及長者聚居的九龍東聯網為例，半緊急(分流4)的求診個案平均輪候時間，已由2005/06年的68分鐘，增加至2019/20年的180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113分鐘，倍增至2017/18年的250分鐘，情況令人憂慮。全港整體急症室診症平均輪候時間進一步上升至113分鐘(2019/2020)(次緊急)及125分鐘(2019/2020)(非緊急)。

## 兒童長期病患未能及早醫治

兒童初步發現有長期病，轉往專科門診就醫，普遍需一年輪候時間，在這段時間，兒童需自費到私家醫生就診，嚴重影響生活質素，而且欠支援服務。政府統計處在2014年就長期病患者進行的統計調查顯示，2013年全港約有137.5萬名長期病患者及57.86萬殘疾人士。在57.86萬殘疾人士中，當中約有2.06萬名為十五歲以下人士，佔全港殘疾人士的3.6%。在2.06萬年齡為十五歲以下人士的殘疾人士中，除智障人士外，其餘人士均患有不同類別的殘疾，包括8,800名患有特殊學習困難、8,200名患有注意力不足/過度活躍症、4,900名言語能力有困難、5,200名患有自閉症等。<sup>64</sup>

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2019年3月31日，個案輪候時間中位數亦長達2018/2019年的8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)<sup>65</sup>。當局在針對貧窮兒童方面，沒有任何具體改善措施。門診預約仍然困難、輪候時間極長、兒童及青少年科預約新症輪候時間愈來愈長[5星期(2009/10)→6星期(2010/11)→6星期(2011/12)→7星期(2012/13)→7星期(2013/2014)→7星期(2014/2015)→7星期(2015/2016) )→7星期(2016/2017) →7星期(2017/2018)→8星期(2018/2019)→8星期(2019/2020)]，未見改善且日益惡化。奈何當局仍沒有使用公帑立即改善公立醫院及基層醫療服務。

<sup>64</sup> 政府統計處 第 62 號專題報告書 殘疾人士及長期病患者 (2014 年 12 月)

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

<sup>65</sup> 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、2014 年 5 月 2 日、2015 年 8 月 18 日、2016 年 8 月 3 日、2017 年 6 月 6 日、2018 年 5 月 11 日、2019 年 5 月 28 日，以及 2020 年 6 月 10 日醫院管理局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(2014/15年度至2019/20年度)

|         | 2014/15年度 |             | 2015/16年度 |             | 2016/17年度 |             | 2017/18年度 |             | 2018/19年度 |             | 2019/20年度 |             |
|---------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|
|         | 中位數(星期)   | 第90個百分值(星期) | 中位數(星期)   | 第90個百分值(星期) | 中位數(星期)   | 第90個百分值(星期) | 中位數(星期)   | 第90個百分值(星期) | 中位數(星期)   | 第90個百分值(星期) | 中位數(星期)   | 第90個百分值(星期) |
| 耳鼻喉科    | 11        | 57          | 12        | 64          | 12        | 70          | 13        | 75          | 15        | 89          | 16        | 93          |
| 婦科      | 12        | 57          | 17        | 76          | 17        | 69          | 19        | 72          | 20        | 72          | 20        | 75          |
| 內科      | 15        | 77          | 16        | 84          | 17        | 87          | 24        | 99          | 26        | 112         | 28        | 120         |
| 眼科      | 4         | 63          | 4         | 67          | 4         | 76          | 4         | 71          | 7         | 100         | 6         | 115         |
| 矯形及創傷科  | 17        | 124         | 22        | 120         | 22        | 127         | 23        | 115         | 26        | 123         | 24        | 119         |
| 兒科及青少年科 | 7         | 18          | 7         | 19          | 7         | 22          | 7         | 26          | 8         | 29          | 8         | 31          |
| 精神科     | 10        | 74          | 10        | 91          | 10        | 90          | 14        | 90          | 15        | 91          | 13        | 97          |
| 外科      | 16        | 69          | 17        | 72          | 19        | 70          | 17        | 74          | 22        | 75          | 25        | 78          |

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

2011-2012年度醫院管理局各主要專科按輪候時間劃分的預約新症個案數目<sup>66</sup>

|         | 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<sup>67</sup>

|         | 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% |

<sup>66</sup>食物及衛生局於2012年2月回覆香港社區組織協會的查詢。

<sup>67</sup>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<sup>68</sup>

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

2014/15年度醫院管理局各主要專科按輪候時間劃分的預約新症個案數目<sup>69</sup>

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

2015/16年度醫院管理局各主要專科按輪候時間劃分的預約新症個案數目<sup>70</sup>

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

2016/17年度醫院管理局各主要專科按輪候時間劃分的預約新症個案數目<sup>71</sup>

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

<sup>68</sup> 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。

<sup>69</sup> 食物及衛生局於 2014 年 8 月 18 日回覆 香港社區組織協會的查詢。

<sup>70</sup> 食物及衛生局於 2016 年 8 月 3 日回覆 香港社區組織協會的查詢。

<sup>71</sup> 食物及衛生局於 2017 年 6 月 6 日回覆 香港社區組織協會的查詢。

|            |     |     |     |     |
|------------|-----|-----|-----|-----|
| 內科         | 64% | 33% | 2%  | <1% |
| 眼科         | 82% | 15% | 3%  | 0%  |
| 矯形及創傷科     | 60% | 23% | 13% | 4%  |
| 00 兒科及青少年科 | 99% | <1% | <0% | 0%  |
| 精神科        | 79% | 16% | 3%  | 2%  |
| 外科         | 79% | 20% | <1% | <1% |

**2017/18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<sup>72</sup>**

|         | 輪候時間 |      |      |     |
|---------|------|------|------|-----|
|         | <1年  | 1-2年 | 2-3年 | >3年 |
|         | %    | %    | %    | %   |
| 耳鼻喉科    | 76%  | 24%  | <1%  | 0%  |
| 婦科      | 74%  | 21%  | 4%   | <1% |
| 內科      | 61%  | 35%  | 4%   | <1% |
| 眼科      | 75%  | 22%  | 2%   | <1% |
| 矯形及創傷科  | 60%  | 23%  | 14%  | 3%  |
| 兒科及青少年科 | 99%  | <1%  | <0%  | 0%  |
| 精神科     | 77%  | 17%  | 6%   | 0%  |
| 外科      | 74%  | 25%  | <1%  | <1% |

**2018/19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<sup>73</sup>**

|         | 輪候時間 |      |      |     |
|---------|------|------|------|-----|
|         | <1年  | 1-2年 | 2-3年 | >3年 |
|         | %    | %    | %    | %   |
| 耳鼻喉科    | 65%  | 31%  | 3%   | 0%  |
| 婦科      | 71%  | 28%  | 2%   | <1% |
| 內科      | 59%  | 24%  | 16%  | <1% |
| 眼科      | 68%  | 24%  | 7%   | <1% |
| 矯形及創傷科  | 59%  | 23%  | 15%  | 2%  |
| 兒科及青少年科 | 99%  | <1%  | 0%   | 0%  |
| 精神科     | 74%  | 21%  | 5%   | 0%  |
| 外科      | 73%  | 25%  | 2%   | <1% |

**2019/20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<sup>74</sup>**

|         | 輪候時間 |      |      |     |
|---------|------|------|------|-----|
|         | <1年  | 1-2年 | 2-3年 | >3年 |
|         | %    | %    | %    | %   |
| 耳鼻喉科    | 66%  | 28%  | 5%   | <1% |
| 婦科      | 76%  | 23%  | <1%  | 0%  |
| 內科      | 58%  | 24%  | 17%  | 1%  |
| 眼科      | 71%  | 18%  | 10%  | 1%  |
| 矯形及創傷科  | 62%  | 24%  | 12%  | 1%  |
| 兒科及青少年科 | 98%  | 2%   | 0%   | 0%  |
| 精神科     | 73%  | 21%  | 6%   | 0%  |
| 外科      | 71%  | 25%  | 3%   | 1%  |

<sup>72</sup> 食物及衛生局於 2018 年 5 月 11 日書面回覆 香港社區組織協會的查詢。

<sup>73</sup> 食物及衛生局於 2019 年 5 月 28 日書面回覆 香港社區組織協會的查詢。

<sup>74</sup> 醫院管理局於 2020 年 6 月 10 日書面回覆 香港社區組織協會的查詢。

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152至13星期不等。這反映公共醫療服務資源極為不足，不少病人極有可能因延醫而得不到適時的治療，從而影響健康。

### 兒童精神科非緊急新症 輪候逾年遠超成人

更嚴重的是，兒童及青少年在輪候接受精神健康服務的情況更為嚴峻。根據醫管局數據，在2019/20年度，接受精神健康服務的兒童及青少年人數已上升至約3.97萬人，當中2萬多名為12歲以下<sup>75</sup>；非緊急個案新症輪候時間各聯網介乎73星期至113星期不等(一般成人精神病個案最新輪候時間中位數為7星期至38星期(截至2019年12月31日)，反映兒童及青少年接受精神科治療愈見困難且情況進一步惡化，輪候時間亦遠較成人輪候為長。<sup>76</sup>

**2019-2020年度 兒童及青少年精神科專科門診新症數目，以及輪候時間的中位數。**

#### 2019-20年度(截至2019年12月31日)[臨時數字]

| 聯網               | 第一優先類別 |             | 第二優先類別 |             | 例行類別  |             |
|------------------|--------|-------------|--------|-------------|-------|-------------|
|                  | 新症數目   | 輪候時間中位數(星期) | 新症數目   | 輪候時間中位數(星期) | 新症數目  | 輪候時間中位數(星期) |
| 港島東 <sup>1</sup> | 3      | 1           | 133    | 5           | 1 059 | 83          |
| 港島西 <sup>1</sup> |        |             |        |             |       |             |
| 九龍中 <sup>2</sup> | 33     | <1          | 204    | 3           | 2 975 | 113         |
| 九龍西 <sup>2</sup> |        |             |        |             |       |             |
| 九龍東              | 13     | <1          | 95     | <1          | 1 381 | 93          |
| 新界東              | 139    | 1           | 193    | 4           | 1 884 | 86          |
| 新界西              | 75     | 1           | 129    | 4           | 1 356 | 73          |

**2019-2020年度 成人精神科專科門診新症數目，以及輪候時間的中位數。**

#### 2019-20年度(截至2019年12月31日)[臨時數字]

| 聯網  | 第一優先類別 |             | 第二優先類別 |             | 例行類別  |             |
|-----|--------|-------------|--------|-------------|-------|-------------|
|     | 新症數目   | 輪候時間中位數(星期) | 新症數目   | 輪候時間中位數(星期) | 新症數目  | 輪候時間中位數(星期) |
| 港島東 | 195    | <1          | 679    | 3           | 1 346 | 11          |
| 港島西 | 366    | 1           | 345    | 3           | 390   | 15          |
| 九龍中 | 114    | 1           | 516    | 4           | 645   | 13          |
| 九龍東 | 77     | 1           | 746    | 3           | 2 005 | 21          |
| 九龍西 | 36     | <1          | 220    | 4           | 5 894 | 15          |
| 新界東 | 461    | <1          | 1 192  | 4           | 1 765 | 38          |
| 新界西 | 273    | 1           | 856    | 1           | 1 594 | 7           |

<sup>75</sup> 立法會財務委員會 審核二零一九至二零年度開支預算 管制人員的答覆 (答覆編號: FHB(H)139) (問題編號: 0062) [https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/fhb-h-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/fhb-h-c.pdf)

<sup>76</sup> 立法會財務委員會 審核二零一九至二零年度開支預算 管制人員的答覆 (答覆編號: FHB(H)017) (問題編號: 1831) [https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/fhb-h-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/fhb-h-c.pdf)

有精神科專科醫生指，兒童及青少年需較長時間建立信任，加上醫生人手不足，增加輪候時間。此外，醫管局表示，截至2019年12月31日，共有368名精神科醫生；由於提供兒童及青少年精神科服務的專業醫護人員，同時支援其他精神科服務，故沒有單純支援兒童及青少年精神科服務的人手的分項數字。<sup>77</sup>

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

---

<sup>77</sup> 立法會財務委員會 審核二零一九至二零年度開支預算 管制人員的答覆 (答覆編號: FHB(H)017) (問題編號: 1831) [https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/fhb-h-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/fhb-h-c.pdf)

## 專科門診穩定新症輪候時間

### Waiting Time for Stable New Case Booking at Specialist Out-patient Clinics

2019年10月1日至2020年9月30日

1 October 2019 - 30 September 2020

(資料只供參考 For reference only)

專科門診診所實施分流制度，確保病情緊急並需要及早診治的病人獲得優先跟進及治療。新轉介個案通常先由護士甄別，再經有關專科醫生覆核，然後分為**緊急**、**半緊急**和**穩定**個案。醫管局目標是把**緊急**及**半緊急**新症的輪候時間中位數，分別維持在兩個星期和八個星期之內。

Specialist outpatient clinics have implemented a triage system to ensure patients with urgent conditions requiring early intervention are treated with priority.

Referrals of new patients are usually first screened by a nurse and then by a specialist doctor of the relevant specialty for classification into **Urgent**, **Semi-urgent** and **Stable** categories. HA's targets are to maintain the median waiting time of Urgent and Semi-urgent cases within two weeks and eight weeks respectively.

|                                      |                           | 醫院聯網 Hospital Clusters |                |                        |                     |                     |                |                |
|--------------------------------------|---------------------------|------------------------|----------------|------------------------|---------------------|---------------------|----------------|----------------|
|                                      |                           | 港島東<br>HK East         | 港島西<br>HK West | 九龍中<br>Kowloon Central | 九龍東<br>Kowloon East | 九龍西<br>Kowloon West | 新界東<br>NT East | 新界西<br>NT West |
| 耳鼻喉科<br>Ear, Nose, Throat            | 中位數 Median                | 28 星期/weeks            | 26 星期/weeks    | 78 星期/weeks            | 83 星期/weeks         | 63 星期/weeks         | 68 星期/weeks    | 41 星期/weeks    |
|                                      | 最長 Longest <sup>(1)</sup> | 98 星期/weeks            | 97 星期/weeks    | 145 星期/weeks           | 92 星期/weeks         | 99 星期/weeks         | 92 星期/weeks    | 82 星期/weeks    |
| 眼科<br>Eye                            | 中位數 Median                | 38 星期/weeks            | 60 星期/weeks    | 122 星期/weeks           | 16 星期/weeks         | 107 星期/weeks        | 39 星期/weeks    | 36 星期/weeks    |
|                                      | 最長 Longest <sup>(1)</sup> | 82 星期/weeks            | 65 星期/weeks    | 126 星期/weeks           | 174 星期/weeks        | 118 星期/weeks        | 79 星期/weeks    | 92 星期/weeks    |
| 婦科<br>Gynaecology                    | 中位數 Median                | 26 星期/weeks            | 42 星期/weeks    | 21 星期/weeks            | 41 星期/weeks         | 26 星期/weeks         | 53 星期/weeks    | 71 星期/weeks    |
|                                      | 最長 Longest <sup>(1)</sup> | 45 星期/weeks            | 64 星期/weeks    | 37 星期/weeks            | 95 星期/weeks         | 73 星期/weeks         | 85 星期/weeks    | 80 星期/weeks    |
| 內科<br>Medicine                       | 中位數 Median                | 28 星期/weeks            | 30 星期/weeks    | 77 星期/weeks            | 84 星期/weeks         | 77 星期/weeks         | 84 星期/weeks    | 91 星期/weeks    |
|                                      | 最長 Longest <sup>(1)</sup> | 106 星期/weeks           | 124 星期/weeks   | 111 星期/weeks           | 145 星期/weeks        | 109 星期/weeks        | 133 星期/weeks   | 107 星期/weeks   |
| 骨科<br>Orthopaedics &<br>Traumatology | 中位數 Median                | 37 星期/weeks            | 20 星期/weeks    | 55 星期/weeks            | 59 星期/weeks         | 56 星期/weeks         | 64 星期/weeks    | 79 星期/weeks    |
|                                      | 最長 Longest <sup>(1)</sup> | 116 星期/weeks           | 97 星期/weeks    | 137 星期/weeks           | 114 星期/weeks        | 73 星期/weeks         | 121 星期/weeks   | 99 星期/weeks    |
| 兒科<br>Paediatrics                    | 中位數 Median                | 7 星期/weeks             | 15 星期/weeks    | 13 星期/weeks            | 11 星期/weeks         | 13 星期/weeks         | 14 星期/weeks    | 28 星期/weeks    |
|                                      | 最長 Longest <sup>(1)</sup> | 15 星期/weeks            | 22 星期/weeks    | 20 星期/weeks            | 51 星期/weeks         | 24 星期/weeks         | 29 星期/weeks    | 39 星期/weeks    |
| 精神科<br>Psychiatry                    | 中位數 Median                | 15 星期/weeks            | 20 星期/weeks    | 14 星期/weeks            | 46 星期/weeks         | 16 星期/weeks         | 60 星期/weeks    | 20 星期/weeks    |
|                                      | 最長 Longest <sup>(1)</sup> | 33 星期/weeks            | 91 星期/weeks    | 57 星期/weeks            | 105 星期/weeks        | 75 星期/weeks         | 100 星期/weeks   | 67 星期/weeks    |
| 外科<br>Surgery                        | 中位數 Median                | 47 星期/weeks            | 26 星期/weeks    | 36 星期/weeks            | 51 星期/weeks         | 35 星期/weeks         | 34 星期/weeks    | 59 星期/weeks    |
|                                      | 最長 Longest <sup>(1)</sup> | 80 星期/weeks            | 93 星期/weeks    | 80 星期/weeks            | 113 星期/weeks        | 59 星期/weeks         | 79 星期/weeks    | 120 星期/weeks   |

下次更新日期: 2021年1月29日

Date of Next Update: 29 January 2021

註 Notes:

(1) 最長(90百分位數)輪候時間，是指有90%的新症可以在早於顯示的輪候時間內就診。 The longest (90<sup>th</sup> percentile) waiting time implies that appointments are earlier than the indicated time in 90% of the new case bookings.

資料來源:醫院管理局專科門診新症輪候時間 [https://www.ha.org.hk/haho/ho/sopc/dw\\_wait\\_ls.pdf](https://www.ha.org.hk/haho/ho/sopc/dw_wait_ls.pdf)

政府在 2019 年宣佈以下措施:

- 預留 100 億元作為公營醫療撥款穩定基金，確保公營醫療服務有穩定資源及可應付不時之需
- 預留 50 億元，加快更新或添置醫療設備
- 增撥 4 億元經常性資助，擴闊藥物名冊
- 向醫院管理局增撥超過 7 億元經常性資助，用以提高士氣，挽留人才
- 繼續進行 2 個「十年醫院發展計劃」，加強醫護人手培訓和推動基層醫療服務

雖然以上措施某程度上增加公營醫療服務的供應量，惟相對於龐大的醫療服務需求而言，實在是杯水車薪。事實上，政府宣佈透過各區康健中心及地區康健站，改善基層醫療服務，然而並未有提供如何增加醫護人手的良方。根據政府估算，現時本港仍欠近四百多醫生，以及逾三百多名護士，當局未有大力增加醫護人手(例如:增加輸入海外醫生)，導致輪候接受治療的人數愈來愈多，輪候時間愈來愈長。為此，政府應透過不同方式大量增加醫護人員，回應人口老化及醫療技術進步下新增的醫療需求。

### 公立等太久，被迫私家就診醫療費成家庭壓力

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

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

### 公立輪候及預約需時，影響兒童上學

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

此外，公立醫院急症室為病情有不同緊急程度的提供分流，然而，數據發現第四類(半緊急)及第五類(非緊急)分流類別病人，2018/2019 年度的平均輪候時間亦分別達 111 分鐘及 125 分鐘，輪候時間極長(最嚴重的九龍東聯網半緊急類別病人的平均

輪候時間更長達 161 分鐘!)。不少貧窮家庭兒童求診均等候需時，貧窮家庭的父母為免子女延誤診治，被迫節省食物開支而向私家診所就診，直接影響貧窮兒童的健康及日常生活。此外，公立醫院急症室輪候時間越來越長，就是被視為病情為緊急病人亦需等逾一小時。緊急病人情況可以很嚴重，輪候時間延長隨時令病情惡化。再者，政府及醫管局於 2017 年 6 月 18 日增加急症室(由原來 100 元增加至 180 元)及其他公營醫療服務收費，亦間接增加基層市民的醫療負擔。<sup>78</sup>

以往政府曾設立「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健康服務。這些服務是為配合學生在各個成長階段的健康需要而設計，其中包括體格檢驗；與生長、營養、血壓、視力、聽覺、脊柱、性教育、心理健康及行為等有關的檢查；個別健康輔導及健康教育。經檢查發現有健康問題的學生會被轉介至健康評估中心或專科診所作詳細的評估及跟進。

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

### 牙科保健服務涵蓋面窄

現時學童牙科保健服務是衛生署為小一至小六學生提供的服務，目的是專為全港小學生提供基本牙齒及口腔健康護理，鼓勵學童注意口腔衛生及預防常見的牙科疾病，服務的範圍只包括洗牙、補牙、脫牙及口腔健康教育，由受過專業訓練的牙

<sup>78</sup> 香港特別行政區政府 新聞公報 (2017 年 5 月 22 日) 公營醫院收費下月調整  
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201705/22/P2017052200543.htm>



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正就讀於幼稚園的學童及中學學生。

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

### 醫療減費豁免制度不善

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

為回應醫療服務加費對基層市民的影響，醫管局於 2017 年 6 月 18 日起推行醫療收費減免機制的優化措施<sup>79</sup>，當中主要包括：

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

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

- **審批程序繁複：**優化措施修改家庭的定義，豁免計算非核心家庭成員，並只審核以家庭為單位，惟減免對象仍以個人為單位；如同一家庭中有另一人需要申請，便需再次提交同樣的入息及資產證明，費時失事，亦增加審核程序的行政成本；

<sup>79</sup> 醫院管理局 公立醫院及診所費用減免機制

[http://www.ha.org.hk/visitor/ha\\_visitor\\_index.asp?Content\\_ID=10047&Lang=CHIB5&Dimension=100&Parent\\_ID=10044&Ver=HTML](http://www.ha.org.hk/visitor/ha_visitor_index.asp?Content_ID=10047&Lang=CHIB5&Dimension=100&Parent_ID=10044&Ver=HTML)

- **減免證明書有效期過短:** 雖然當局表示會向合資格申請人批出十二個月的有限期減免證明書，惟事實上這亦是原有做法，並非代表日後每位申請人可自動取得十二個月的限期；如同一家庭成員相隔一段時間需再求醫，便需再次申請，同樣費時失事；
- **資產限額未達合理水平:** 當局雖已調升申請人的資產限額，惟仍較其他經濟援助計劃水平為低（見下表）。舉例：四人家庭有兩位長者，其優化措施下的豁免上限為 506,000 元（兩名非長者資產上限 85,000 元 + 兩名長者資產上限 421,000），但若以長者生活津貼上限計算，應為 605,000 元（即兩名非長者資產上限 85,000 元 + 兩名長者生活津貼資產上限 520,000），若與在職家庭津貼計劃計算，最高可達 769,000 元（在職家庭津貼二人家庭資產上限 348,000 元 + 兩名長者資產上限 421,000）。可見資產限額水平過低，調升幅度嚴重不足。

| 家庭人數 | 優化後醫療費用減免資產上限<br>(沒有長者成員) | 出租公屋的資產限額 <sup>80</sup> | 鼓勵就業交通津貼計劃的資產限額<br>(個人交津) <sup>81</sup> | 在職家庭津貼的資產限額 <sup>82</sup> |
|------|---------------------------|-------------------------|---|---------------------------|
| 1    | \$41,500                  | \$257,000               | \$ 96,000                               | \$257,000                 |
| 2    | \$85,000                  | \$348,000               | /                                       | \$348,000                 |
| 3    | \$127,500                 | \$454,000               | /                                       | \$454,000                 |
| 4    | \$170,000                 | \$530,000               | /                                       | \$530,000                 |
| 5    | \$212,500                 | \$589,000               | /                                       | \$589,000                 |

| 家庭人數 | 優化後醫療費用減免資產上限<br>(有長者成員) | 普通長者生活津貼計劃資產上限 <sup>83</sup> |
|------|--------------------------|------------------------------|
| 1    | \$209,500                | \$ 343,000                   |
| 2    | \$421,000                | \$ 520,000                   |

<sup>80</sup> 香港房屋委員會及房屋署 申請出租公屋的入息及總資產淨值限額 (2020 年 4 月 1 日起生效)

<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/flat-application/income-and-asset-limits/index.html>

<sup>81</sup> 勞工處 鼓勵就業交通津貼計劃的資產限額 (個人交津計劃) (2020 年 2 月 1 日起生效)

[https://www.labour.gov.hk/tc/service/pdf/witss\\_2.pdf](https://www.labour.gov.hk/tc/service/pdf/witss_2.pdf)

<sup>82</sup> 在職家庭津貼辦事處 在職家庭津貼的資產限額 (2020 年 4 月 1 日起生效)

<https://www.wfsfaa.gov.hk/wfao/tc/assets.htm>

<sup>83</sup> 社會福利署 長者生活津貼申請資格 (2020 年 2 月 1 日起) <https://www.swd.gov.hk/oala/#s4>

## 專員建議：

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

### 4.1 制訂公共醫療政策上引入兒童權利的角度

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

### 4.2 按患疾兒童的實際醫療需要增撥醫療資源

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

### 4.3 增加醫護人手及普通科門診名額及延長服務時間

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

### 4.4 設立「兒童醫療券」 資助貧窮兒童向私家求醫

為方便各區貧窮家庭及兒童接受適時的治療，當局應考慮重新設立社區學童保健計劃，或以兒童社區醫療卡/券形式資助貧窮兒童到社區內的私家西醫或中醫接受診治，只需繳付廉宜收費，醫生亦可作兒童的家庭醫生，持續監察兒童的健康狀況及身心發展，確保貧窮兒童獲得適當的醫療服務。此外，當局亦可參考長者醫療券經驗，設立「兒童醫療券」，資助貧窮兒童前往私家醫生診所求醫。若每名兒童資助

3,000元，以現時約25萬名貧窮兒童計算，預計開支約為7.5億港元。若扣除8萬多名領取綜援的貧窮兒童計算，預計開支約為5億元。

#### **4.5 改善學生健康評估服務**

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

#### **4.6 學童牙科保健計劃擴展至全港幼稚園及中學生**

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

#### **4.7 進一步完善醫療收費減免計劃的申請程序**

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

#### **4.8 改善對長期病患兒童的支援**

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

#### **4.9 無證兒童應享有同等健康及醫療權利**

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

#### **4.10 檢討藥物名冊的運作安排**

除了適時的治療外，當局亦應定期檢討醫管局藥物名冊，並應從保障兒童權利

的角度，為患者兒童提供費用雖高昂但成效顯著的藥物予他們，並以一般標準收費。此外，前線醫護人員亦對領取綜援或傷殘津貼的患病兒童施以同等的待遇，不應因他們領取政府援助而不處方名冊內的藥物，讓貧窮家庭的兒童可獲得平等機會的接受治療。

#### **4.11 設立兒童中央健康資料庫，定期持續監察兒童健康狀況**

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

#### 4. 社會福利 – 綜援金額不足、兒童生活困苦

社會福利 – 5萬多名兒童領取綜援，政府於1999年及2003年大幅削減綜援超過三成，過去數年通脹高企，只加不足一成

##### 每20名兒童中有1位領取綜援

根據統計處資料顯示(2019年)，現時全港有1,029,400名18歲以下的兒童，當中249,500名兒童生活在住戶入息中位數一半以下的貧窮家庭，其中53,496名(2019年12月)18歲以下的兒童領取綜援，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮比率高達24.2%，換言之，本港約近每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮境況。<sup>84</sup>兒童貧窮人口及比率持續高企，亟待社會正視。[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2019年的53,496人(當年全港18歲以下人口為1,029,400人)(5.2%)](參見下表)。

近年本港經濟發展理想，雖然中上層勞工工資略有增加，惟基層勞工多處於理低收入及就業不足境況，5萬多名貧窮兒童要依靠綜援維生，但政府再三削減綜援，損害這些兒童的身心發展機會。於1999年按家庭人數削減家庭綜援標準金額10%至20%，並取消特別津貼(包括:電話費、補牙、眼鏡、長期補助金、搬遷津貼、按金)，影響重大，例如:令有些家庭因沒有按金及搬遷費而不能搬往較好居住環境或入住公屋，要繼續蝸居板房，家裏無電話與人溝通，近視無錢配眼鏡。

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<sup>85</sup>，一半家庭要倒貼租金，營養不良、未能參與課外活動等<sup>86</sup>，令生活質素更差。綜援金額遠低貧窮線，導致社會出現兒童拾紙皮報紙以幫補生計現象。

<sup>84</sup> 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2020年第2季(香港統計處 綜合住戶統計調查按季統計報告 2020年4至6月)

<https://www.statistics.gov.hk/pub/B10500012020QQ02B0100.pdf>

全港按住戶人口的住戶入息中位數如下: 9,000元(1人)、19,000元(2人)、32,700元(3人)、41,000元(4人)、40,800元(5人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下: 4,500元(1人)、9,500元(2人)、16,350元(3人)、20,500元(4人)、20,400元(5人)。另外，各年貧窮兒童人數表列如下:

| 年份            | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 全港兒童人口(18歲以下) | 1,274,200 | 1,207,315 | 1,176,900 | 1,157,500 | 1,120,800 | 1,096,500 | 1,073,500 | 1,053,800 |
| 貧窮兒童人口(18歲以下) | 359,900   | 370,799   | 332,900   | 338,500   | 315,300   | 290,600   | 281,900   | 273,400   |
| 兒童貧窮率(%)      | 28.3%     | 30.7%     | 28.3%     | 29.2%     | 28.1%     | 26.5%     | 26.3%     | 25.9%     |
| 年份            | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      |           |
| 全港兒童人口(18歲以下) | 1,027,300 | 1,016,900 | 1,026,400 | 1,014,500 | 1,023,600 | 1,027,100 | 1,029,400 |           |
| 貧窮兒童人口(18歲以下) | 249,100   | 246,000   | 246,900   | 229,600   | 230,400   | 237,100   | 249,500   |           |
| 兒童貧窮率(%)      | 24.2%     | 24.2%     | 24.1%     | 22.6%     | 22.5%     | 23.1%     | 24.2%     |           |

<sup>85</sup> 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](http://www.soco.org.hk/publication/publication_index.htm#4)

<sup>86</sup> 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](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(2017年至2019年)

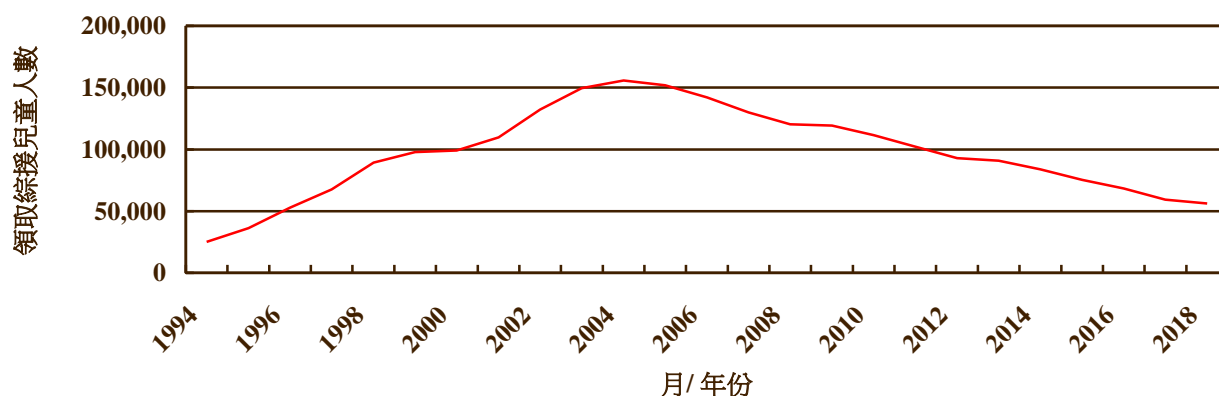
| 地區  | 18歲以下兒童人口(2017年) | 18歲以下兒童貧窮人口(2017年) | 18歲以下兒童貧窮率(%) (2017年) | 18歲以下兒童人口(2018年) | 18歲以下兒童貧窮人口(2018年) | 18歲以下兒童貧窮率(%) (2018年) | 18歲以下兒童人口(2019年) | 18歲以下兒童貧窮人口(2019年) | 18歲以下兒童貧窮率(%) (2019年) |
|-----|------------------|--------------------|-----------------------|------------------|--------------------|-----------------------|------------------|--------------------|-----------------------|
| 中西區 | 29,900           | 2,800              | 9.4%                  | 30,300           | 2,600              | 8.6%                  | 3,500            | 29,100             | 12.0%                 |
| 灣仔  | 21,600           | 1,600              | 7.4%                  | 21,700           | 1,900              | 8.8%                  | 1,900            | 20,700             | 9.2%                  |
| 東區  | 77,100           | 11,400             | 14.8%                 | 74,600           | 11,300             | 15.1%                 | 10,200           | 74,300             | 13.7%                 |
| 南區  | 36,200           | 6,400              | 17.7%                 | 37,500           | 5,800              | 15.5%                 | 5,900            | 37,400             | 15.8%                 |
| 油尖旺 | 45,900           | 8,700              | 19.0%                 | 45,400           | 10,600             | 23.3%                 | 8,300            | 44,600             | 18.6%                 |
| 深水埗 | 58,300           | 15,800             | 27.1%                 | 58,100           | 16,000             | 27.5%                 | 19,000           | 61,400             | 30.9%                 |
| 九龍城 | 57,100           | 11,300             | 19.8%                 | 59,500           | 12,200             | 20.5%                 | 10,700           | 57,200             | 18.7%                 |
| 黃大仙 | 55,700           | 15,800             | 28.4%                 | 55,100           | 17,600             | 31.9%                 | 16,100           | 52,700             | 30.6%                 |
| 觀塘  | 95,100           | 28,400             | 29.9%                 | 97,000           | 31,400             | 32.4%                 | 35,200           | 100,300            | 35.1%                 |
| 葵青  | 71,800           | 20,500             | 28.6%                 | 70,600           | 19,600             | 27.8%                 | 20,900           | 69,100             | 30.2%                 |
| 荃灣  | 43,200           | 8,200              | 19.0%                 | 42,900           | 9,000              | 21.0%                 | 7,800            | 43,700             | 17.8%                 |
| 屯門  | 68,000           | 17,600             | 25.9%                 | 69,000           | 17,900             | 25.9%                 | 20,900           | 67,900             | 30.8%                 |
| 元朗  | 91,600           | 26,300             | 28.7%                 | 92,400           | 26,100             | 28.2%                 | 29,100           | 93,500             | 31.1%                 |
| 北區  | 48,500           | 15,200             | 31.3%                 | 47,800           | 13,700             | 28.7%                 | 15,100           | 47,800             | 31.6%                 |
| 大埔  | 43,000           | 8,600              | 20.0%                 | 43,300           | 8,800              | 20.3%                 | 9,200            | 42,500             | 21.6%                 |
| 沙田  | 94,000           | 18,400             | 19.6%                 | 93,400           | 18,900             | 20.2%                 | 20,500           | 94,900             | 21.6%                 |
| 西貢  | 64,200           | 9,000              | 14.0%                 | 63,200           | 8,000              | 12.7%                 | 7,900            | 63,900             | 12.4%                 |
| 離島  | 22,300           | 4,300              | 19.3%                 | 25,400           | 5,700              | 22.4%                 | 7,300            | 28,400             | 25.7%                 |
| 總計  | 1,023,600        | 230,400            | 22.5%                 | 1,027,100        | 237,100            | 23.1%                 | 249,500          | 1,029,400          | 24.2%                 |

1993年至2018年領取綜援兒童(即15歲以下或15至21歲並領取兒童標準金額)的人數

| 年份    | 綜援兒童數目  | 總申領綜援人數 | 兒童佔總申領綜援人數百分比 | 綜援兒童佔總兒童人口百分比 | 全港兒童人口(18歲以下) |
|-------|---------|---------|---------------|---------------|---------------|
| 1993年 | 20,900  | 107,900 | 19.37%        | 不詳            | 不詳            |
| 1994年 | 25,000  | 131,400 | 19.03%        | 1.7%          | 1,437,700     |
| 1995年 | 36,200  | 168,900 | 21.43%        | 2.5%          | 1,445,600     |
| 1996年 | 52,800  | 223,200 | 23.66%        | 3.6%          | 1,473,800     |
| 1997年 | 67,600  | 277,000 | 24.40%        | 4.6%          | 1,456,000     |
| 1998年 | 89,300  | 333,000 | 26.82%        | 6.2%          | 1,440,900     |
| 1999年 | 97,900  | 363,600 | 26.93%        | 6.8%          | 1,432,200     |
| 2000年 | 98,969  | 365,185 | 27.10%        | 7.1%          | 1,401,800     |
| 2001年 | 109,593 | 397,468 | 27.57%        | 8.0%          | 1,361,600     |
| 2002年 | 132,232 | 466,868 | 28.32%        | 9.8%          | 1,353,300     |
| 2003年 | 149,667 | 522,456 | 28.65%        | 11.3%         | 1,328,700     |
| 2004年 | 155,766 | 542,017 | 28.74%        | 11.9%         | 1,303,700     |
| 2005年 | 151,865 | 539,963 | 28.13%        | 11.9%         | 1,274,200     |
| 2006年 | 141,962 | 521,611 | 27.22%        | 11.8%         | 1,207,315     |
| 2007年 | 129,782 | 496,922 | 26.12%        | 11.0%         | 1,176,900     |
| 2008年 | 120,265 | 475,625 | 25.29%        | 10.4%         | 1,157,500     |
| 2009年 | 119,336 | 482,001 | 24.76%        | 10.6%         | 1,120,800     |
| 2010年 | 111,472 | 466,066 | 23.92%        | 10.2%         | 1,096,500     |
| 2011年 | 102,092 | 443,322 | 23.03%        | 9.5%          | 1,073,500     |
| 2012年 | 92,883  | 418,768 | 22.18%        | 8.8%          | 1,053,800     |
| 2013年 | 90,772  | 394,907 | 22.99%        | 8.8%          | 1,027,300     |
| 2014年 | 83,805  | 381,307 | 21.98%        | 8.2%          | 1,016,900     |
| 2015年 | 78,258  | 364,846 | 21.45%        | 7.6%          | 1,026,400     |
| 2016年 | 68,343  | 348,431 | 19.61%        | 6.7%          | 1,014,500     |
| 2017年 | 59,345  | 336,681 | 17.63%        | 5.8%          | 1,023,600     |
| 2018年 | 56,131  | 323,023 | 17.38%        | 5.5%          | 1,027,100     |
| 2019年 | 53,496  | 310,148 | 17.25%        | 5.2%          | 1,029,400     |

資料來源：社會福利署

1993年至2019年領取綜援的兒童(即15歲以下或15至21歲並領取兒童標準金額)人數





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

1993年至2016年領取兒童標準金額的受助人按個案類別劃分的百分比

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

資料來源：社會福利署

社會保障專家麥法新(MacPherson)早於 1994 年採取基本預算方面(basic budgetary approach)，研究綜援受助者的生活水平，並建議政府增加綜援標準金額，將基本生活包括物質需要及日常生活習慣。然而，社會福利署於 1996 年否決麥法新教授的建議，並以「基本需要」(basic needs approach)標準及以住戶開支調查(household expenditure survey approach)來訂定綜援金額。

其後，當局多次綜援削減均不以 1996 年所定的綜援水平為準，1999 年以人多少用錢為準則削減三人或以上的綜援，2003 年以「社會保障綜援實際物價指數」(社援指數)代替「社會保障綜援預測物價指數」作準則，以上年的指數計算下年生活，未能切合家庭生活需要，而社援指數所包含項目狹窄，以綜援戶的開支模式作調整，綜援戶在削減後的開支受扭曲，難以反映實際開支需要。但社署以此為準則，表示社援指數只升 0.2%，2006 年亦只增加綜援金額 1.2%，2008 年 2 月 1 日、2008 年 8 月 1 日、2009 年 2 月 1 日、2012 年 2 月 1 日、2013 年 2 月 1 日、2014 年 2 月 1 日、2015 年 2 月 1 日、2016 年 2 月 1 日、2017 年 2 月、2018 年 2 月、2019 年 2 月 1 日及 2020 年 2 月 1 日，先後增加綜援標準金額 2.8%、4.4%、4.7%、5.2%、4.0%、4.1%、4.7%、5.8%、2.8%、1.4%、2.8%及 3.6%%，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2019年12月，全港居於私樓的綜援戶個案數目為26,244個，當中有17,200個案其每月實際租金均高於租金津貼最高金額，佔所有私樓綜援個案的一半以上(65.5%)。另外，若連同公屋超租綜援戶計算(共3,747宗)，合共「超租」個案多達20,947宗。若以綜援兒童人數計算(53,496人)(2019年12月)，估計身處超租家庭的綜援兒童(18歲以下)多逾3萬人。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。

此外，為針對綜援學童的學習需要，當局於2009年、2010年、2011年、2012年、2013年、2014年、2016年、2017年、2020年分別向綜援受助人發放額外的1個月標準金額及傷殘津貼，並於2008年、2015年、2018年及2019年發放額外的2個月標準金額及傷殘津貼，均僅屬一次性額外津助，根本無助長遠解決問題。此外，社會福利署亦於2013年、2014年、2015年、2016年、2017年、2018年、2019年和2020年2月按通脹調整綜援金額，惟當局卻未有檢討各項基本金額或恢復各項特別津貼，加上百物通漲，綜援加幅滯後，漠視赤貧兒童生活困苦。

現時綜援在貧窮、失業及工資低惡化的情況，在過百萬的貧窮人口中，當中有310,148人(2019年12月)領取綜援，當中大部份是最無助的老幼傷殘，政府卻削減對他們的援助，同時，政府竟豁免15億遺產稅，這足以支付2003年綜援削減金額，令老弱傷殘有生活尊嚴，孩子們不用街頭拾荒，可專心學習，如今通漲高企，不檢討綜援增減準則，依不合理準則加幾元也聲稱多了，可見政府涼薄及官僚。

### 關愛基金一次性租金津貼 私樓綜援戶支援不足

關愛基金於2011年10月及2013年9月推行為租住私人樓宇的綜援住戶提供津貼，目的是為租住私人樓宇而所付租金高於綜援計劃下租金津貼最高金額的綜援住戶提供一筆過津貼，以紓緩他們在週期性租金上升時所面對的經濟壓力。繼2011年，2013、2014、2015及2016年，五度發放有關津貼，每個合資格的一人綜援住戶及二人或以上綜援住戶分別可獲發一筆過2,000元及4,000元的津貼。然而，基金僅為居於私人樓宇的綜援住戶提供一次性的津貼，協助僅為有限及不足，並未有處理私樓租金高昂的問題。再者，有關計劃在2017年並未有推行。直至2017年10月，行政長官才再次在施政報告提早邀請關愛基金推行一次性的津貼。2017年11月，政府透過關愛基金再度推行及調整「為租住私人樓宇的綜合社會保障援助住戶提供津貼」，為租住於私人樓宇而所付租金高於綜援租金津貼最高金額的綜援住戶，提供一次過津貼，以紓緩他們在週期性租金上升時所面對的經濟壓力，計劃為期2年，並

於2019年11月延續推行六個月，為租住私人樓宇而所付租金高於綜合社會保障援助(綜援)計劃下租金津貼最高金額的綜援住戶提供一次過津貼，以紓緩他們在周期性租金上升時所面對的經濟壓力。項目於2020年5月按現行模式進一步延續推行6個月，為合資格綜援住戶提供支援，預計每年約有15,000多戶受助家庭受惠。<sup>87</sup>

## 2019年恢復多項特別津貼、調整綜援租金津貼上限，惟仍未檢視基本生活水平

直至2019/20年財政預算案中及2019年8月先後宣佈以下措施扶助綜援受助人，包括：

- **增發「三糧」：**一次性向領取綜援、高齡津貼、長者生活津貼或傷殘津貼的人士發放額外1個月津貼，因此合共為2個月額外津貼，然而仍未有根本地調整綜援標準金額。
- **增加租金津貼上限：**提高綜援計劃下不同大小的住戶的租金津貼最高金額，幅度為約3%至27%不等；

綜合社會保障援助計劃  
建議的租金津貼最高金額水平

| 合資格成員人數 | 租金津貼最高金額<br>現時水平 <sup>1</sup> | 建議的<br>租金津貼<br>最高金額 <sup>2</sup> | 增幅                 |
|---------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------|
| 1人      | 1,885元                        | 2,400元                           | 515元<br>(+27.3%)   |
| 2人      | 3,795元                        | 4,235元                           | 440元<br>(+11.6%)   |
| 3人      | 4,955元                        | 5,080元                           | 125元<br>(+2.5%)    |
| 4人      | 5,275元                        | 5,725元                           | 450元<br>(+8.5%)    |
| 5人      | 5,290元                        | 6,385元                           | 1,095元<br>(+20.7%) |
| 6人或以上   | 6,610元                        | 7,435元                           | 825元<br>(+12.5%)   |

1. 截至2019年2月的情況

2. 按截至2019年2月租住私人房屋綜援受助人所支付租金的10%裁剪平均值計算

- **上調每月最高豁免計算入息的限額：**將每月最高豁免計算入息的限額由2,500元上

<sup>87</sup> 在新計劃下，津貼額由原來2,000元（一人住戶）或4,000元（二人或以上住戶）的一次過津貼，改為向合資格綜援住戶按月計算津貼金額，以有關綜援住戶超租金額的50%，或適用於有關住戶的租金津貼最高金額的15%作為每月津貼金額，以較低者為準，有關津貼將會每年一次過發放。方案於2018年最高津貼額載於下表：

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

調60%至4,000元，並將全數豁免計算從新工作賺取入息的安排，由最高每兩年一個月增加至兩個月；

- **加強各項就業支援服務：**增強受助人的受僱能力及增加獲聘機會，並把目前 60 至 64 歲健全受助人自願參與就業支援服務的安排恆常化；
- **恢復/增設各項特別津貼：**將社區生活補助金（現時為每月340元）擴展至適用於60至64歲的健全成人，並在現行五項適用的特別津貼外，增加11項特別津貼予合資格的非長者健全綜援受助人，當中包括：
  - (1) 保姆費用津貼 [只擴展至住戶內所有健全成人均有就業的個案]、
  - (2) 支付給親友為兒童提供膳宿的生活費津貼 [只擴展至住戶內所有健全成人均有就業的個案]、
  - (3) 租金按金津貼、
  - (4) 公共房屋的水、電及煤氣／石油氣按金津貼[同時擴展至私人房屋]、
  - (5) 搬遷津貼 [只擴展至單親住戶]、
  - (6) 與電話有關的津貼 [將現時的電話安裝費津貼及每月電話費津貼合併為單一津貼，並以住戶為單位擴展至所有18歲或以上的受助人（入住院舍的人士除外）：家庭內有一名合資格成員：每月130元、家庭內有兩名合資格成員：每月240元、家庭內有三名或以上合資格成員：每月330元、
  - (7) 更換家居電線費用津貼、
  - (8) 眼鏡費用津貼、
  - (9) 牙科治療費用津貼、
  - (10) 特別膳食津貼 [只擴展至具認可醫療需要的個案]、
  - (11) 支付包括物理／職業治療服務在內的社區支援服務費用津貼[只擴展至60至64歲健全成人]
- 單次提高綜援計劃下不同大小的住戶的租金津貼最高金額，幅度為約3%至27%不等。

當局雖然有推行一次性資助，亦有恢復綜援各項特別津貼，惟未有恢復健全成人的長期個案補助金處理匱乏困境、未有設立綜援學童課後支援津貼、未有進一步全面檢討社會福利制度，無檢討綜援制度並改為基本生活預算訂定綜援金額幅度，仍有極大改善空間。

### **兒童匱乏問題嚴重 綜援未能照顧基層兒童基本生活需要**

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

研究發現，在學童羅列的21項生活必需品中，多達14個項目是受訪者認為「匱乏」但「希望擁有」的，包括「與家人或朋友參與餘暇活動」及「有一個合適的溫習或做功課的地點」，分別佔23%及14%人；另有18%受訪者表示未能負擔與朋友外出用膳；更有超過20%受訪者表示無法為將來作任何儲蓄。研究顯示，兒童匱乏的項目愈多，對整體生活愈不滿意，例如對生活感不滿的學童當中，匱乏5項物品或以上的學童較匱乏一項物品的學童多出一成二人，反映兒童匱乏對於香港兒童整體生活滿意度呈負面影響。此外，兒童對生活滿意度隨着學童年齡增長而下降。<sup>88</sup>為此，研究的學者促請政府當局不僅從財政角度評估貧窮人口，更應同時檢視各項與兒童相關政策，強化弱勢兒童的社會轉移制度（social transfer system），優先為基層兒童提供財政和社區支援；避免貧窮兒童陷於兒童物質匱乏(child deprivation)的境況。

### 綜援安全網不安全 綜援家庭及兒童匱乏情況最嚴重

此外，香港社區組織協會亦於 2018 年就貧窮兒童的生活匱乏狀況進行調查<sup>89</sup>，發現貧窮家庭的匱乏比率竟高近八成至逾九成(79.5%至 93.7%)，粗略按調查的匱乏比率推算，身處匱乏狀況的綜援成人多達 256,258 人(92.4%)(總綜援成人人數:277,336 人)、身處匱乏狀況的綜援兒童則多達 55,191 人(93%)(總綜援兒童人數:59,345 人)，合共 311,449 人(總綜援人數: 336,681 人)，情況著實令人震驚及憂慮。

調查另一主要發現，是受訪的綜援家庭面對的匱乏較受訪的非綜援家庭嚴重。長久以來，特區政府均強調綜援(全名為綜合社會保障援助計劃)屬社會安全網，能確保受助市民獲得基本生活支援；社會甚至傳言綜援人士收入豐厚。然而，超過九成(93.0%)申領綜援的兒童竟面對如斯嚴峻的匱乏困境，不僅反映綜援制度未能有效處理貧窮家庭的匱乏問題，更揭示單純的福利現金支援，無助檢視受助人的匱乏情況。

值得注意的是，調查中有逾兩成半(25.6%)來自綜援家庭的成人(主要為家長)，表示領取綜援後每日三餐有需要卻未能負擔，既沒有足夠的家居設施(46.7%至 64.7%)、不能替換或維修傢俬電器(68.7%及 74.1%)、逾一半(52.4%)表示沒有足夠的禦寒衣服(見表 9)。

事實上，這與早年當局取消「長期個案補助金」有莫大關係。「長期個案補助金」之設立原意，是為綜援家庭每年提供一次機會更換折舊的家具、電器及耐用品；然而，政府在 1999 年的綜援檢討中，削減了健全成人的「長期個案補助金」，令健全成人的受助人及家庭難以無從負擔購買家具或電器的開支，被迫從標準金額中抽取部份金錢支

<sup>88</sup>調查：物質愈匱乏兒童生活滿意度愈低學者倡制訂跨界別政策(星島日報)(2016 年 12 月 8 日)F01 版  
<http://www.stheadline.com/inews-content.php?cat=a&nid=166922>

<sup>89</sup>香港社區組織協會 兒童權利關注會 貧窮兒童調查系列二十五 - 兒童生活匱乏狀況調查報告 (2018 年 11 月 18 日)

付費用，甚或放棄購買，因此陷入匱乏境況。與此同時，1999 年削減綜援安排一併削減了「租金按金津貼」、「搬遷津貼」、「每月電話費津貼」、「眼鏡費用津貼」及「牙科治療費用津貼」，同樣令綜援健全成人及家庭經濟更為拮据，被迫面對匱乏。

根據調查發現，在綜援兒童方面，同樣有兩成多(23.5%)綜援家庭的兒童表示有需要卻未能負擔每日三餐，近六成(57.5%)表示沒有足夠的禦寒衣服、可參與教育遊戲(68.9%)、十歲以上不同性別的兒童有自己作息空間(62.3%)、家中有合適的地方學習和做功課(60.6%)，乃至七成半(76.2%)表示未能參加課後功課輔導班等(見表 10)。在今天本地人均生產總值位居世界前列的富裕香港，竟然仍有受助的貧窮家庭和孩子吃不飽、穿不暖、缺乏基本學習機會，實在令人痛心！政策制訂者必須認真檢視現況，儘快杜絕如此現象。

### 綜援兒童三餐不繼 綜援制度亟待全面改革

綜援制度作為社會安全網，推行逾 20 年仍未作全盤檢討，不利扶助弱勢社群。綜援制度亦有不少問題，包括：金額水平訂定方法欠善，自 1998 年以來亦未有檢討基本開支項目、各項特別津貼被削減(1999 年 6 月及 2003 年兩次)、津貼金額不足應付社會基本生活所需、調整週期及調整機制等，極待社會關注。根據香港社區組織協會於 2019 年 7 月至 11 月期間進行「綜援兒童生活狀況調查」<sup>90</sup>，發現綜援兒童及家庭面對以下問題，包括：

- **綜援資助不足，35% 兒童三餐不繼：**調查發現近七成綜援住戶被迫節衣縮食(67.6%)，3 成半(35.5%)受訪者更表示要食少餐或領取免費食物(36.8%)以支付其他必要開支，反映綜援兒童的基本健康及營養不足，直接損害全面健康成長；
- **綜援制度千瘡百孔，貧窮兒童削肉補瘡：**綜援補助不足，受訪綜援家庭在生活各方面都要自行支付相關費用，動輒 2,000 餘元至 6,000 元不等；最多人反映不足的是學生午膳津貼，現時低收入家庭的小學生有全費的午膳津貼，不惠及綜援學生；
- **綜援標準金額 24 年無檢討，超過七成綜援兒童不夠生活費：**74.5%的綜援受訪兒童表示綜援標準金額不足支付基本生活開支，結果綜援兒童要食少些或食少餐。增加綜援標準金額(88.1%)亦是受訪兒童最想政府做的措施。
- **綜援資助範圍跟不上社會發展步伐，綜援兒童難發展：**綜援兒童要脫貧，就必須要有足夠的資助，跟上現代社會及教育制度的要求，可惜綜援資助範圍跟不上社會發展步伐，一直亦沒有作檢討，綜援兒童缺乏基本的成長用品、未能有充足資源參與教學所需，甚至被迫減少社交生活及課外活動，大大減少他們與外間接觸及拓寬視野的學習機會，絕不利累積知識及社會資本，反映綜援安全網出現極大漏洞，為貧窮兒童成長響起了警號！

<sup>90</sup> 香港社區組織協會兒童權利關注會(2019 年 11 月) 貧窮兒童調查系列二十九 – 綜援兒童生活狀況問卷調查報告  
[https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2014/10/%E7%B6%9C%E6%8F%B4%E5%85%92%E7%AB%A5%E7%94%9F%E6%B4%BB%E7%8B%80%E6%B3%81%E5%95%8F%E5%8D%B7%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A\\_2019\\_11\\_FINALIZED-1.pdf](https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2014/10/%E7%B6%9C%E6%8F%B4%E5%85%92%E7%AB%A5%E7%94%9F%E6%B4%BB%E7%8B%80%E6%B3%81%E5%95%8F%E5%8D%B7%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A_2019_11_FINALIZED-1.pdf)

- **綜援租金未能追上加租：**雖然政府表示綜援租金津貼會令九成人有足夠租金資助，其實只 4 成多人有足夠資助，新調整金額後，亦只能幫助約 6 成足夠支付租金，可見津貼有需要再調高，同時亦要立法管制私樓租金。
- **貧窮家庭百事哀，家庭多紛擾：**無錢令貧窮兒童面對困難重重，生活及學習樣樣要錢，每日都在掙扎省錢過日子，73.9%受訪者表示有精神及情緒壓力，37.7%家庭糾紛亦多了，正是貧窮家庭百事哀，經濟支援不足，很容易衍生家庭問題。

雖然行政長官在 2019 年施政報告中宣佈各項改善綜援措施，包括：

- 「**鼓勵就業**」的措施，即(1) 將每月最高豁免計算入息的限額由 2,500 元上調 60% 至 4,000 元，並將全數豁免計算從新工作賺取入息的安排，由最高每兩年一個月增加至兩個月；(2) 加強各項就業支援服務，以增強受助人的受僱能力及增加獲聘機會，並把目前 60 至 64 歲健全受助人自願參與就業支援服務的安排恆常化
- **恢復各項特別津貼予非長者受助人**，即(3) 將社區生活補助金（現時為每月 340 元）擴展至適用於 60 至 64 歲的健全成人，並在現行五項適用的特別津貼外，增加 11 項特別津貼（包括電話費津貼、牙科治療費用津貼、眼鏡費用津貼等）予合資格的非長者健全綜援受助人
- **提高綜援租津上限**，即(4) 根據截至 2019 年 2 月租住私人房屋綜援受助人所支付租金的 10% 裁剪平均值(trimmed mean)，單次提高綜援計劃下不同大小的住戶的租金津貼最高金額，幅度為約 3% 至 27% 不等

然而，當局仍未有恢復健全成人的長期個案補助金，處理匱乏困境、未有設立綜援學童課後支援津貼、未有進一步全面檢討社會福利制度，無檢討綜援制度並改為基本生活預算訂定綜援金額幅度，仍有極大改善空間。

**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社會保障專家建議政府採用「基本預算模式」標準制訂的作出調整，特別是三人以上的家庭成員類別。由於過去二十多年本港亦未有就基本生活水平作出檢視，當局應重新檢視釐定「基本生活水平」的指標，並就基本生活水平展開研究調查。當局應引入相對貧窮概念制訂扶貧策略，除了物質需要的支援外，更應將社會日常生活習慣產生的開支納入綜援安全網的津助範圍中(例如:匱乏項目中提及的社交活動、家居設施、替換及維修傢俬電器等等)。

如前文提及，自從1998年以來，政府已逾20年未有全面檢討綜援計劃，津助水平亦只是每年按照受通脹影響的社援指數，以及每5年重定社援指數的權重而作出比例上的調整。因此，當局應按社會發展水平，重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。在綜援標準金額及各項特別津貼的水平方面，應參考

官方貧窮線的水平，即平均綜援金額不應低於住戶入息中位數的一半或以下，或按全港住戶人數分類的開支中位數的一半(25%位分的每月開支)制訂綜援開支水平為參考目標。

此外，由於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，因此，當局應恢復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 完善調整綜援水平機制

在調整機制方面，當局應定期(如每5年一次)按更新後的住戶開支統計調查重估各項項目，檢視(1)基本生活中有關食物與非食物開支的項目、(2)項目應有之數量，以及(3)該項目預期使用年限，更新基本生活開支金額；並以此作為每年調整社援指數的依據。確保綜援金額能應付基本生活所需，避免綜援受助人在接受安全網支援後仍未能脫離貧窮境況。

對於現行已有提供的津貼，如食物開支及非食物開支為例，當局雖然仍可根據營養師的意見來訂定不同年齡組別綜援人士的食物清單，惟因應社會生活水平提升，食物零售價格應參考最低的60%組別的價格作換算，至於部份非食物開支(如燃料、電力及交通)，則應上調至全港最低25%收入組別住戶的消費模式為準，以進一步提升綜援的生活水平，避免綜援受助人出現津貼不敷應用的困境。

#### 4.3 定時檢討綜援制度，進一步增設各項特別津貼

此外，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，政府雖然已於2019年恢復及設立共11項特別津貼，同時亦提高家長工作的豁免入息限額，然而，當局仍未有恢復健全成人的長期個案補助金處理匱乏困境、未有設立綜援學童課後活動津貼(例如:興趣班、運動培訓、音樂班等課後活動)、課後補習開支等，制度仍待改善，更全面地為受助家庭提供生活保障。

#### 4.4 檢討私樓綜援租金津貼金額及調整機制，訂立租津上限能應付九成私樓綜援租金目標

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。雖然政府於2019年施政報告宣佈提高綜援計劃下不同大小的住戶的租金津貼最高金額，幅度為約3%至27%不等<sup>91</sup>；然而仍未能確保資助水平能應付實際租金開支。

<sup>91</sup> 扶貧委員會關愛基金專責小組文件(第20/2019-20號文件)《2019年施政報告》與現金福利援助有關的措施。政府根據根據截至2019年2月租住私人房屋綜援受助人所支付租金的10% 裁剪平均值(trimmed mean)<sup>5</sup>，單次提高綜援計劃下不同大小的住戶的租金津貼最高金額，幅度為約3%至27%不等



為此，特區政府應訂定綜援租金津貼上限可應付九成私樓綜援戶的租金開支為政策目標，以配合綜援作為生活安全網的社會功能，避免綜援戶飽受「超租」之苦。當局應檢討綜援租金津貼制度，並以每年一次訂定私樓綜援租金津貼上限，以確保租津助金額能應付實際津金開支，確保受助人不需要自行補貼租金。

在調整機制方面，由於現時主要參考甲類消費物價指數私樓租金開支作出調整，該住戶組群月開支介乎\$5,500-\$24,499，與綜援戶每月獲發綜援金額截然不同，甲類消費物價指數實不宜作為調整基礎(特別是申領綜援的單身人士，其每月綜援租金只能租住床位或閣仔等供應有限的居所，在求過於供下，租金易升難跌；再者，租住單位需要與市場中非綜援單身人士截然不同)為此，當局應另行訂立社援指數私樓租金指數，作為津助金額參考指標。當局更可考慮按照分區私樓租金制訂分區出租私樓津貼指數，從而訂出分區綜援租金津貼上限。

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

#### 4.5 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。

#### 4.6 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. 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)<sup>92</sup>

### 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(2020年4至6月)，每月主要職業收入少於4,000元的人口達12.84萬人(不包括外籍家庭傭工)，當中六成半以上(56.2%)為女性人口(即72,200人)。<sup>93</sup>

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

### 現存課餘託管不足 社區保姆亦欠完善

根據 2019 年統計處資料，全港共有 1,029,400 名兒童，704,300 名為 12 歲以下(佔總兒童人口 68.4%)；18 歲以下貧窮兒童為 249,500 人，157,900 為 12 歲以下(佔總

<sup>92</sup> 摘錄自《兒童權利公約》2003 香港政府印務局

<sup>93</sup> 香港統計處，綜合住戶統計調查按季統計報告(2020年第2季)表 E027：按每月就業收入及性別劃分的就業人數(不包括外籍家庭傭工)(綜合住戶統計調查按季統計報告表 4.9A)

[https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200\\_tc.jsp?productCode=B1050001](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200_tc.jsp?productCode=B1050001)

貧兒童人口 63.3%)，這十多萬的低收入家庭的兒童，其母親如果外出工作，都需要托兒服務，但現時全港幼兒中心、「鄰里支援幼兒照顧計劃」及課後托管等服務最多只可以提供約 4 萬個的照顧名額，完全供不應求，加上服務時間不合基層婦女工作，又不包接送服務，未能協助很多婦女外出工作。

2017 年施政報告提出增加託兒服務以釋放婦女勞動力，建議在 2018/19 年度增加約 300 個資助獨立幼兒中心名額，並透過關愛基金的課餘託管收費計劃，增加 2,000 減免名額，連同現有的四萬多個的託兒(3 至 6 歲)及託管(6 至 12 歲)名額，惟新增名額數目甚少，與本港近十萬貧窮家庭幼童而言，新增供應實屬杯水車薪。

另外，在行政長官 2018 年施政報告<sup>94</sup>，當局建議進一步加強兒童服務，包括：

- (1) 由 2019-20 年度起分階段提升幼兒照顧服務以結合照顧與發展，包括：制訂幼兒中心服務名額的規劃比率；優化目前幼兒中心內合資格幼兒工作人員的人手比例，提升服務質素(然而，比例仍遜於南韓及澳洲等已發展國家)；提高幼兒中心服務名額的資助水平，以紓緩家長支付服務費用的經濟負擔；透過加強對社區保姆的訓練及增加社區保姆所得的服務獎勵金，優化「鄰里支援幼兒照顧計劃」的服務質素；以及分階段重整現時的互助幼兒中心，以進一步配合社區內的幼兒照顧需要；
- (2) 在 2018/19 學年推出為期三年的先導計劃，分階段為全港 700 多間資助幼兒中心、幼稚園及幼稚園暨幼兒中心，合共約 15 萬名學前兒童及其家庭提供社工服務，以及早識別及支援有福利需要的學前兒童及其家庭；
- (3) 探討在合適的福利設施內為 3 至 6 歲的幼兒提供課餘託管服務。

然而，服務只有少許改善，但未有太大改進，無星期日或公眾假期託管、資助託管名額不足。社署雖然有「課餘託管」和「加強課餘託管」服務提供平日和平日晚上、星期六、日及學校假期提供延長服務時間，但由營運機構自行決定時間，造成服務承諾與現時服務提供不符的情況，且大部份營運機構未有提供接送服務，亦未有午膳和晚膳安排。

根據香港社區組織協會(2015)調查顯示，四成多(44.3%)受訪基層婦女認為現時的社區保姆和中心託管服務的資助名額不足，很多時申請不到減免。此外，近兩成半(24.3%)婦女對社區保姆沒有信心，因為擔心服務質素的問題，不太放心把兒女交給他人託管。<sup>95</sup>2015 年施政報告宣佈增加 3 歲以下幼童的全日制託兒服務名額，政府會於 2015-16 年度起逐步增加幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心的延長時間服務資助名額至

<sup>94</sup> 行政長官 2018 年施政報告 第 222 段 [https://www.policyaddress.gov.hk/2018/chi/policy\\_ch06.html](https://www.policyaddress.gov.hk/2018/chi/policy_ch06.html)

<sup>95</sup> 香港社區組織協會「基層婦女就業支援政策與服務研究報告」(2015 年 10 月 18 日)  
[http://www.soco.org.hk/publication/new\\_immigrants/survey\\_NI%20employment\\_2015\\_10\\_18.docx](http://www.soco.org.hk/publication/new_immigrants/survey_NI%20employment_2015_10_18.docx)

6,200多個，增幅高達四倍。<sup>96</sup>截至2019年12月，在幼兒中心、鄰里支援幼兒照顧計劃及課餘託管計劃下提供的照顧服務名額分別為3.4萬個、最少1,914個及5,529個。<sup>97</sup>

2019年施政報告中，政府宣佈優化課餘託管服務，並增加2,500個豁免全費名額、放寬申請資格、提高資助額及簡化經濟審查程序等。然而，課餘託管開放時間不合基層所需及資助仍然不足。然而，現有本港雖有推行課餘託管，但當中亦有很多問題，問題分述如下：

### 六歲或以上託管服務不足，兒童成街童

現有託管服務不完善，服務只在星期一至五開放，假期不提供服務之餘時間只是朝八晚七<sup>98</sup>，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<sup>99</sup>，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，

2019年統計處數據，全港共有152,400名0至2歲兒童，其中26,600名為兒童貧窮，在全港247,000名3至6歲兒童中，當中50,900名為貧窮幼童，然而，全港3歲或以下幼兒中心名額僅3.4萬餘個<sup>100</sup>，反映新增名額數目甚少，與本港近十萬貧窮家庭幼童而言，新增供應實屬杯水車薪。服務只有少許改善，但未有太大改進，無星期日或公眾假期託管、資助託管名額不足。每區的配額亦不同，並不是按需分配，造成資源嚴重錯配，大部份低收入家庭只能獲得半免資助，全免個案甚少。

### 社區保姆服務只針對9歲以下幼童及不包括功課輔導

為協助在職家長更好地照顧學童課後的照顧問題，政府在2008年於全港各地區發展「社區保姆服務計劃」，目標主要為0至5歲幼兒。其後在2010/2011年度施政報告

<sup>96</sup> 行政長官施政報告 2015 第 137 段 <http://www.policyaddress.gov.hk/2015/chi/p135.html>

<sup>97</sup> 立法會《財務委員會 審核二零二零至二一年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-2-c1.docx)文件。  
[https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

<sup>98</sup> 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。

<sup>99</sup> 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。

<sup>100</sup> 勞工及福利局於立法會財務委員會審核 2019/20 年度開支預算回覆立法會議員的提問(問題編號:0210) (LWB(WW)0236) [https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

中，宣佈將「鄰里支援幼兒照顧計劃」的服務範圍，由現時十一區擴展至全港。2014年年初施政報告宣佈將「社區保姆服務計劃」擴闊至9歲的幼童。

在2019年，全港共有304,900名7至11歲兒童，當中80,400名貧窮兒童。然而，為9歲或以下兒童而設的鄰里支援托兒/社區保姆計劃，名額只有1,836個，使用人數僅12,586人(2018/19年度)，即每月平均服務人數分別僅為1,048人<sup>101</sup>。雖然政府在2019年財政預算案中宣佈撥款增加鄰里支援幼兒照顧計劃下的專業及支援人員人數，以加強社區保姆的訓練，改善服務質素，並提高社區保姆的服務獎勵金；惟社區保姆仍只以義工性質運作，每小時只有\$25元津貼，所以志願團聚招聘保姆有困難。

由志願團體舉辦的課餘託管服務及加強課餘託管合共亦只有6,068個。現時參與計劃的課餘託管中心僅有156間，合共提供1,723.5個豁免全費名額。截至2018年12月底，受惠人數僅為1,865人。另外，關愛基金資助為期3年的「放寬『課餘託管收費減免計劃』下低收入家庭入息上限及增加減免名額試驗計劃」(試驗計劃)則提供額外2,000個豁免全費名額。試驗計劃於2017年10月推出，截至2018/19年度，受惠人數為2,013人，其後已於2020年10月恆常化<sup>102</sup>；可見服務名額仍嚴重供不應求，實在杯水車薪。服務內容方面，由於社區保姆不包接送，令家長難以找工作遷就接送。同時幼稚園已有功課輔導需要，但社區保姆並不包括此服務。

---

<sup>101</sup> 立法會《財務委員會 審核二零二零至二一年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-2-c1.docx)文件(問題編號:2874) (LWB068)

[https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

<sup>102</sup> 勞工及福利局於立法會財務委員會審核 2020/21 年度開支預算回覆立法會議員的提問(問題編號:2523) (LWB164) [https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

過去3年各區課餘託管服務的名額、收費減免計劃的豁免全費名額、受惠人數及總開支

| 地區        | 2017-18<br>年度 |                |              | 2018-19<br>年度 |                |              | 2019-20<br>年度<br>(截至2019年<br>12月) |                |              |
|-----------|---------------|----------------|--------------|---------------|----------------|--------------|-----------------------------------|----------------|--------------|
|           | 服務<br>名額      | 豁免<br>全費<br>名額 | 受惠<br>人數     | 服務<br>名額      | 豁免<br>全費<br>名額 | 受惠<br>人數     | 服務<br>名額                          | 豁免<br>全費<br>名額 | 受惠<br>人數     |
| 中西區       | 98            | 32.0           | 47           | 93            | 32.0           | 37           | 90                                | 31.5           | 33           |
| 南區        | 295           | 102.0          | 139          | 295           | 95.0           | 111          | 286                               | 97.5           | 103          |
| 離島        | 258           | 46.5           | 55           | 227           | 52.5           | 58           | 248                               | 58.0           | 59           |
| 東區        | 504           | 183.0          | 240          | 423           | 177.5          | 226          | 365                               | 162.5          | 181          |
| 灣仔        | 163           | 30.0           | 40           | 183           | 31.0           | 39           | 174                               | 26.0           | 30           |
| 九龍城       | 212           | 56.5           | 71           | 215           | 55.5           | 73           | 211                               | 52.5           | 62           |
| 油尖旺       | 171           | 68.5           | 93           | 164           | 69.0           | 79           | 171                               | 62.0           | 68           |
| 深水埗       | 281           | 111.5          | 133          | 271           | 106.5          | 124          | 262                               | 106.5          | 121          |
| 觀塘        | 478           | 140.0          | 181          | 456           | 137.0          | 160          | 485                               | 133.0          | 140          |
| 黃大仙       | 416           | 115.0          | 144          | 405           | 108.5          | 137          | 387                               | 97.0           | 115          |
| 西貢        | 119           | 57.0           | 63           | 121           | 52.5           | 58           | 125                               | 47.0           | 51           |
| 沙田        | 634           | 155.5          | 183          | 626           | 153.5          | 173          | 623                               | 158.5          | 167          |
| 大埔        | 195           | 58.0           | 67           | 201           | 54.0           | 63           | 203                               | 55.0           | 66           |
| 北區        | 304           | 76.0           | 86           | 311           | 83.0           | 91           | 315                               | 67.5           | 75           |
| 元朗        | 418           | 148.0          | 168          | 414           | 130.5          | 146          | 412                               | 112.0          | 112          |
| 荃灣        | 164           | 36.0           | 42           | 174           | 34.0           | 40           | 175                               | 29.5           | 34           |
| 葵青        | 542           | 186.0          | 215          | 515           | 176.5          | 198          | 503                               | 155.0          | 174          |
| 屯門        | 434           | 181.5          | 216          | 499           | 175.0          | 200          | 494                               | 164.0          | 183          |
| <b>總計</b> | <b>5 686</b>  | <b>1 783.0</b> | <b>2 183</b> | <b>5 593</b>  | <b>1 723.5</b> | <b>2 013</b> | <b>5 529</b>                      | <b>1 615.0</b> | <b>1 774</b> |
| 總開支       | -             | 約1,900萬元       | -            | 約1,900萬元      | -              | 約1,800萬元     | -                                 | 約1,800萬元       | -            |

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。<sup>103</sup>

<sup>103</sup>立法會十八題：幼兒照顧服務（2017年2月22日）在立法會會議上張超雄議員的提問和勞工及福利局局長蕭偉強的書面答覆 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201702/22/P2017022200395.htm>

## 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輔班的托管服務

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。<sup>104</sup>

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

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

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

---

<sup>104</sup> 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](http://www.soco.org.hk/publication/new_immigrants/after%20school%20care%20survey_2010_7_11.doc)

扶貧委員會決定延長「課餘託管試驗項目」至2013/14、2014/15及2015/16學年，以回應政府《2014年施政報告》整合各項課後學習及支援計劃的大方向。然而，學校和非政府機構日後只可向其他資助計劃申請撥款，例如教育局的「校本課後學習及支援計劃」和社會福利署的「攜手扶弱基金」。導致計劃並非於全港18區向所有小學及初中學生推行。<sup>105</sup> 2017年行政長官施政報告中，當局宣佈在2018-19年度向攜手扶弱基金注資4億元，其中2億元主要用於推行課餘學習及支援項目，預計約13萬名基層兒童受惠；惟供應是杯水車薪。

### 研究證實基層生成績差比率較高 當局應加強功課輔導或情緒支援

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

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

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

---

<sup>105</sup>關愛基金-課餘託管試驗計劃 <http://www.edb.gov.hk/tc/student-parents/support-subsidies/community-care-fund-assistance-programme/after-school-care-pilot-scheme.html>



## 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<sup>106</sup>。根據2019年社署虐兒的統計數字，2018年的新舉報個案便多達1,064宗，

<sup>106</sup>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。2011至2019年新舉報的虐兒、虐待配偶及性暴力個案統計數字如下：

[https://www.swd.gov.hk/vs/index\\_c.html](https://www.swd.gov.hk/vs/index_c.html)

新舉報虐待兒童個案(2011年至2019年)

| 個案種類 | 2011年<br>1至12月 | 2012年<br>1至12月 | 2013年<br>1至12月 | 2014年<br>1至12月 | 2015年<br>1至12月 | 2016年<br>1至12月 | 2017年<br>1至12月 | 2018年<br>1至12月 | 2019年<br>1至12月 |
|------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|      | 個案數字(%)        | 個案數字(%)        | 個案數字(%)        | 個案數字(%)        | 個案數字(%)        | 個案數字(%)        | 個案數字(%)        | 個案數字(%)        | 個案數字(%)        |
| 身體虐待 | 410(46.8%)     | 423(47.3%)     | 452(46.9%)     | 413(48.2%)     | 424(48.5%)     | 378(42.4%)     | 374(39.5%)     | 493(46.3%)     | 430(42.7%)     |
| 疏忽照顧 | 105(12.0%)     | 94(10.5%)      | 100(10.4%)     | 122(14.3%)     | 139(15.9%)     | 182(20.4%)     | 229(24.2%)     | 237(22.3%)     | 237(23.6%)     |
| 性侵犯  | 307(35.0%)     | 336(37.6%)     | 357(37.1%)     | 285(33.3%)     | 273(31.2%)     | 294(33.3%)     | 315(33.3%)     | 297(27.9%)     | 305(30.3%)     |
| 精神虐待 | 18(2.1%)       | 16(1.8%)       | 16(1.7%)       | 6(0.7%)        | 7(0.8%)        | 10(1.1%)       | 5(0.5%)        | 11(1.0%)       | 8(0.8%)        |
| 多種虐待 | 37(4.2%)       | 25(2.8%)       | 38(3.9%)       | 30(3.5%)       | 31(3.5%)       | 28(3.1%)       | 24(2.5%)       | 26(2.4%)       | 26(2.6%)       |
| 總數   | 877(100.0%)    | 894(100.0%)    | 963(100.0%)    | 856(100.0%)    | 874(100.0%)    | 892(100.0%)    | 947(100.0%)    | 1,064(100.0%)  | 1,006(100.0%)  |

| 受害人性別 | 2011年<br>1至12月 | 2012年<br>1至12月 | 2013年<br>1至12月 | 2014年<br>1至12月 | 2015年<br>1至12月 | 2016年<br>1至12月 | 2017年<br>1至12月 | 2018年<br>1至12月 | 2019年<br>1至12月 |
|-------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 女性    | 548(62.5%)     | 567(63.4%)     | 571(59.3%)     | 477(55.7%)     | 502(57.4%)     | 509(57.1%)     | 543(57.3%)     | 566(53.2%)     | 565(56.2%)     |
| 男性    | 329(37.5%)     | 327(36.6%)     | 392(40.7%)     | 379(44.3%)     | 372(42.6%)     | 383(42.9%)     | 404(42.7%)     | 498(46.8%)     | 441(43.8%)     |
| 總數    | 877(100.0%)    | 894(100.0%)    | 963(100.0%)    | 856(100.0%)    | 874(100.0%)    | 892(100.0%)    | 947(100.0%)    | 1,064(100.0%)  | 1,006(100.0%)  |

| 施虐者與受害人的關係 | 2011年<br>1至12月 | 2012年<br>1至12月 | 2013年<br>1至12月 | 2014年<br>1至12月 | 2015年<br>1至12月 | 2016年<br>1至12月 | 2017年<br>1至12月 | 2018年<br>1至12月 | 2019年<br>1至12月 |
|------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 父/母        | 494(55.6%)     | 508(56.4%)     | 561(56.9%)     | 507(58.1%)     | 548(60.9%)     | 534(58.6%)     | 568(59.4%)     | 684(64.5%)     | 648(63.2%)     |
| 兄弟/姊妹      | 12(1.4%)       | 16(1.8%)       | 14(1.4%)       | 9(1.0%)        | 9(1.0%)        | 11(1.2%)       | 11(1.1%)       | 14(1.3%)       | 25(2.4%)       |
| 祖父/母       | 9(1.0%)        | 12(1.3%)       | 12(1.2%)       | 13(1.5%)       | 12(1.3%)       | 17(1.9%)       | 46(4.8%)       | 24(2.3%)       | 13(1.3%)       |
| 繼父/母       | 36(4.1%)       | 42(4.7%)       | 33(3.3%)       | 41(4.7%)       | 41(4.6%)       | 46(5.0%)       | 7(0.7%)        | 42(4.0%)       | 35(3.4%)       |
| 親屬         | 37(4.2%)       | 15(1.7%)       | 25(2.5%)       | 24(2.8%)       | 14(1.6%)       | 21(2.3%)       | 23(2.4%)       | 12(1.1%)       | 18(1.8%)       |
| 家族朋友/朋友    | 57(6.4%)       | 99(11.0%)      | 92(9.3%)       | 80(9.2%)       | 85(9.4%)       | 94(10.3%)      | 89(9.3%)       | 94(8.9%)       | 120(11.7%)     |
| 照顧者        | 25(2.8%)       | 22(2.4%)       | 26(2.6%)       | 34(3.9%)       | 25(2.8%)       | 23(2.5%)       | 31(3.2%)       | 19(1.8%)       | 14(1.4%)       |
| 老師         | 7(0.8%)        | 11(1.2%)       | 8(0.8%)        | 10(1.1%)       | 10(1.0%)       | 7(0.8%)        | 6(0.6%)        | 17(1.6%)       | 19(1.9%)       |
| 補習老師/教練    | 16(1.8%)       | 25(2.8%)       | 37(3.8%)       | 25(2.9%)       | 17(2.8%)       | 28(3.1%)       | 17(1.8%)       | 24(2.3%)       | 22(2.1%)       |
| 同住租客/鄰居    | 7(0.8%)        | 10(1.1%)       | 20(2.0%)       | 14(1.6%)       | 21(2.3%)       | 14(1.5%)       | 21(2.2%)       | 11(1.1%)       | 10(1.0%)       |
| 無關係人士      | 90(10.1%)      | 93(10.3%)      | 105(10.6%)     | 74(8.5%)       | 103(11.4%)     | 79(8.7%)       | 107(11.2%)     | 79(7.5%)       | 75(7.3%)       |
| 未能識別人      | 98(11.1%)      | 48(5.3%)       | 53(5.4%)       | 41(4.7%)       | 24(2.7%)       | 37(4.1%)       | 31(3.2%)       | 36(3.4%)       | 22(2.1%)       |
| 其他         | /              | /              | /              | /              | /              | /              | /              | 4(0.4%)        | 4(0.4%)        |
| 總數         | 888*(100.0%)   | 901*(100.0%)   | 986*(100.0%)   | 872*(100.0%)   | 900*(100.0%)   | 911*(100.0%)   | 957*(100.0%)   | 1,060*(100.0%) | 1,025*(100.0%) |

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

| 事件發生地區 | 2011年<br>1至12月 | 2012年<br>1至12月 | 2013年<br>1至12月 | 2014年<br>1至12月 | 2015年<br>1至12月 | 2016年<br>1至12月 | 2017年<br>1至12月 | 2018年<br>1至12月 | 2019年<br>1至12月 |
|--------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 中西區    | 17(1.9%)       | 16(1.8%)       | 16(1.7%)       | 14(1.6%)       | 12(1.4%)       | 12(1.3%)       | 19(2.0%)       | 21(2.0%)       | 18(1.8%)       |
| 離島     | 23(2.6%)       | 12(1.3%)       | 14(1.5%)       | 22(2.6%)       | 17(1.9%)       | 18(2.0%)       | 14(1.5%)       | 21(2.0%)       | 22(2.2%)       |
| 東區     | 38(4.3%)       | 45(5.0%)       | 37(3.8%)       | 35(4.1%)       | 29(2.3%)       | 35(3.9%)       | 36(3.8%)       | 53(5.0%)       | 40(4.0%)       |
| 灣仔     | 11(1.3%)       | 9(1.0%)        | 8(0.8%)        | 5(0.6%)        | 8(0.9%)        | 8(0.9%)        | 13(1.4%)       | 12(1.1%)       | 6(0.6%)        |
| 南區     | 28(3.2%)       | 16(1.8%)       | 26(2.7%)       | 29(3.4%)       | 18(2.1%)       | 28(3.1%)       | 25(2.6%)       | 28(2.6%)       | 18(1.8%)       |
| 九龍城    | 23(2.6%)       | 18(2.0%)       | 30(3.1%)       | 42(4.9%)       | 48(5.5%)       | 23(2.6%)       | 38(4.0%)       | 39(3.7%)       | 46(4.6%)       |

數字創近年新高。一直以來虐待兒童案件多不勝數，包括：石硤尾老婦獨力照顧數名年幼兒童導致兒童不慎受傷、天水圍父親懲罰兒子而脫光兒子衣服遊街示眾、父母親利用皮夾鎖起兒子導致其死亡、樂富天頌苑一家三口屢次求助不果，慘遭前丈夫滅口慘案、未婚媽媽涉虐打咬親兒<sup>107</sup>、5歲女被疏忽照顧而流落街頭<sup>108</sup>、患精神病母親綁起及掙子女跳樓自殺案等<sup>109</sup>。此外，5歲女童「臨臨」遭虐待致死一案，亦引起社會對兒童成長中各制度看顧懷疑受虐待兒童的保護，以及協助是否足夠的問題<sup>110</sup>。由此可見，本港虐兒問題嚴重，疏忽照顧或虐待兒童問題卻未得到社會正視。

### 倡議訂立「沒有保護罪」保護受虐或忽略致死或受嚴重傷害的兒童或易受傷害人士

因此現時虐兒罪舉證困難，法律改革委員會轄下小組於 2019 年 5 月發表諮詢文件，建議訂立新控罪「沒有保護罪」。若受害人包括 16 歲以下兒童或 16 歲以上易受傷害人士，因虐待或忽略致死或受嚴重傷害，其父母及照顧者均要負上刑責，最高可判監 20 年，又建議政府檢討現行虐待及忽略兒童罪的最高刑罰。事實上，訂立新罪行有助落實聯合國《兒童權利公約》有關完善立法制度，防止兒童遭受虐待的條文，同時亦有助落實《殘疾人權利公約》當中提及保障殘疾人免受剝削、暴力和凌虐的規定。

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 2018 年總共錄得 5,021 宗涉及虐待配偶、虐待兒童、性暴力的家庭暴力個案，數字處於近年的高水平，情況惡化且令人憂慮。<sup>111</sup>

|      |                    |                    |                    |                    |                    |                    |                     |                      |                      |
|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| 油尖旺  | 37(4.2%)           | 31(3.5%)           | 29(3.0%)           | 27(3.2%)           | 34(3.9%)           | 50(5.6%)           | 69(7.3%)            | 54 (5.1%)            | 57 (5.7%)            |
| 深水埗  | 42(4.8%)           | 41(4.6%)           | 41(4.3%)           | 40(4.7%)           | 46(5.3%)           | 42(4.7%)           | 59(6.2%)            | 51 (4.8%)            | 58 (5.8%)            |
| 黃大仙  | 44(5.0%)           | 63(7.0%)           | 54(5.6%)           | 62(7.2%)           | 37(4.2%)           | 37(4.1%)           | 44(4.6%)            | 65 (6.1%)            | 70 (7.0%)            |
| 西貢   | 46(5.2%)           | 46(5.1%)           | 42(4.4%)           | 44(5.1%)           | 31(3.5%)           | 45(5.0%)           | 31(3.3%)            | 50 (4.7%)            | 54 (5.4%)            |
| 觀塘   | 100(11.4%)         | 109(12.2%)         | 108(11.2%)         | 75(8.8%)           | 78(8.9%)           | 102(11.4%)         | 98(10.3%)           | <b>126 (11.8%)</b>   | <b>114 (11.3%)</b>   |
| 荃灣   | 23(2.6%)           | 27(3.0%)           | 36(3.7%)           | 29(3.4%)           | 29(3.3%)           | 29(3.3%)           | 15(1.6%)            | 33 (3.1%)            | 37 (3.7%)            |
| 葵青   | 63(7.2%)           | 66(7.4%)           | 102(10.6%)         | 67(7.8%)           | 75(8.6%)           | 77(8.6%)           | 62(6.5%)            | 82 (7.7%)            | 68 (6.8%)            |
| 屯門   | <b>99(11.3%)</b>   | <b>85(9.5%)</b>    | <b>104(10.8%)</b>  | <b>75(8.8%)</b>    | <b>104(11.9%)</b>  | <b>85(9.5%)</b>    | <b>78(8.2%)</b>     | 84 (7.9%)            | 70 (7.0%)            |
| 元朗   | <b>142(16.2%)</b>  | <b>128(14.3%)</b>  | <b>130(13.5%)</b>  | <b>132(15.4%)</b>  | <b>140(16.0%)</b>  | <b>107(12.0%)</b>  | <b>104(11.5%)</b>   | <b>127 (11.9%)</b>   | <b>111 (11.0%)</b>   |
| 大埔   | 22(2.5%)           | 39(4.4%)           | 37(3.8%)           | 32(3.7%)           | 27(3.1%)           | 19(2.1%)           | 27(2.9%)            | 44 (4.1%)            | 45 (4.5%)            |
| 北區   | 37(4.2%)           | 54(6.0%)           | 53(5.5%)           | 42(4.9%)           | 49(5.6%)           | 51(5.7%)           | 64(6.8%)            | 61 (5.7%)            | 52 (5.2%)            |
| 沙田   | 51(5.8%)           | 56(6.3%)           | 55(5.7%)           | 56(6.5%)           | 51(5.8%)           | 66(7.4%)           | 67(7.1%)            | 36 (3.4%)            | 51 (5.1%)            |
| 香港以外 | 11(1.3%)           | 14(1.6%)           | 24(2.5%)           | 12(1.4%)           | 15(1.7%)           | 17(1.9%)           | 20(2.1%)            | 37 (3.5%)            | 45 (4.5%)            |
| 資料不詳 | 20(2.3%)           | 19(2.1%)           | 17(1.8%)           | 16(1.9%)           | 26(3.0%)           | 41(4.6%)           | 64(6.8%)            | 40 (3.8%)            | 24 (2.4%)            |
| 總數   | <b>877(100.0%)</b> | <b>894(100.0%)</b> | <b>963(100.0%)</b> | <b>856(100.0%)</b> | <b>874(100.0%)</b> | <b>892(100.0%)</b> | <b>957 (100.0%)</b> | <b>1,064(100.0%)</b> | <b>1,006(100.0%)</b> |

<sup>107</sup> 未婚媽媽涉虐打咬親兒東方日報(A14,港聞)(2007年10月3日)

<sup>108</sup> 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)

<sup>109</sup> 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)

<sup>110</sup> 【臨臨虐殺案】繼母母親與兩被告被控虐兒 事主包括臨臨 8歲兄 香港 01 (2019年2月18日)

<sup>111</sup> 社會福利署-2011至2019年虐兒、虐待配偶及性暴力受害人統計數字 [https://www.swd.gov.hk/vs/index\\_c.html](https://www.swd.gov.hk/vs/index_c.html)

虐待配偶的個案數目由1998年的1,005宗，上升至2019年的2,920宗，情況極為嚴重。在這近三千宗的個案中，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。<sup>112</sup>

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

| 年份         | 2019  | 2018  | 2017  | 2016  | 2015  | 2014  | 2013  | 2012  | 2011  | 2010  | 2009  | 2008  | 2007  |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 新舉報虐待兒童個案  | 1,006 | 1,064 | 947   | 892   | 874   | 856   | 963   | 894   | 877   | 1,001 | 993   | 882   | 944   |
| 新舉報虐待配偶個案  | 2,920 | 2,937 | 3,128 | 3,321 | 3,382 | 3,917 | 3,836 | 2,734 | 3,174 | 3,163 | 4,807 | 6,843 | 6,404 |
| 新舉報性暴力個案數字 | 979   | 1,020 | 967   | 861   | 871   | 1,105 | 681   | 238   | 341   | 343   | 396   | 693   | 797   |
| 合計         | 4,905 | 5,021 | 5,042 | 5,074 | 5,127 | 5,878 | 5,480 | 3,866 | 4,392 | 4,507 | 6,196 | 8,418 | 8,145 |

<sup>112</sup>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。

務未能滿足社會需要，實屬杯水車薪。

## 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。<sup>113</sup>新來港家庭父母對子女體罰的情況，與本地家庭的情況差不多。然而，現行法例只能保障兒童免受嚴重的身體傷害，因此應立法全面禁止體罰，加強公眾對保護兒童的意識。

## 現行兒童宿舍服務與政策欠善

另一方面，針對有特別需要的兒童安排的兒童住宿服務，多年來亦出現錯配，導致原有人手及設施無法處理入住兒童的複雜需要、亦無長遠照顧計劃協助接受住宿照顧服務的兒童。由於設施不足，甚至出現有兒童因需等候住宿服務，而被迫滯留醫院多月的荒謬情況！<sup>114</sup>

2019-20年度(2019年4至12月)兒童住宿照顧服務平均輪候時間(/日)<sup>115</sup>

| 服務類別         | 平均輪候時間  |
|--------------|---------|
| 留宿幼兒中心       | 229 日   |
| 寄養服務         | 56 日    |
| 兒童之家         | 138 日   |
| 兒童院          | 127 日   |
| 男/女童院和男/女童宿舍 | 38.61 日 |

總體而言，過去6年本港兒童輪候兒童住宿照顧服務(包括寄養服務、兒童之家及兒童院舍)的平均輪候時間資料如下<sup>116</sup>：

| 年份         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------|------|------|------|------|------|------|
| 平均輪候入住時間/月 | 2.7  | 2.8  | 3.2  | 2.9  | 3.8  | 3.1  |

<sup>113</sup> 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

<sup>114</sup> 兒童院舍宿位「塞車」60童無家可歸淪「小人球」被逼滯留病院(2016年12月22日)

<https://www.hk01.com/%E6%B8%AF%E8%81%9E/61428/%E5%85%97%E7%AB%A5%E9%99%A7%E8%88%8D%E5%AF%BF%E4%BD%8D-%E5%A1%9F%E8%BB%8A-60%E7%AB%A5%E7%84%A1%E5%AE%B6%E5%8F%AF%E6%AD%B8%E6%B7%AA%E5%B9%8F%E4%B8%BA%E7%90%83%E8%A3%AB%E9%80%BC%E6%BB%AF%E7%95%99%E7%97%85%E9%99%A2>

<sup>115</sup> 勞工及福利局於立法會財務委員會審核 2020/21 年度開支預算回覆立法會議員的提問(問題編號:3070) (LWB241) [https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

<sup>116</sup> 勞工及福利局於立法會財務委員會審核 2020/21 年度開支預算回覆立法會議員的提問(問題編號:3189) (LWB044) [https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

雖然社會福利署由2016/17年度起增加240個寄養服務名額，但恐怕難以對焦解決多年來院舍服務不足的問題。根據社署資料，2017-18年度(每月平均)(於2019/20年度)共有259人輪候兒童之家、142人輪候兒童院舍服務，25人輪候寄養服務；同期每月平均有465位兒童輪候各類兒童住宿照顧服務的個案，兒童之家輪候時間更長達138日；過去5年輪候接受長期兒童住宿照顧服務的兒童平均輪候時間亦不斷延長。從下述圖表可見，過去五年各項兒童住宿照顧服務名額增幅甚微，平均輪候時間卻不斷延長，情況令人憂慮。<sup>117</sup>

附件

各類兒童住宿照顧服務名額、新增服務名額、平均輪候人數及時間、入住率、平均入住日數及接受服務兒童的平均年齡

| 項目                             | 年度                      | 一般服務           |      |          |       |       | 緊急服務       |             |            |           |        |
|--------------------------------|-------------------------|----------------|------|----------|-------|-------|------------|-------------|------------|-----------|--------|
|                                |                         | 寄養服務           | 兒童之家 | 留宿育嬰/幼稚園 | 兒童院   | 男/女宿舍 | 寄養服務(緊急照顧) | 留宿育嬰園(緊急宿位) | 兒童之家(緊急宿位) | 兒童院(緊急宿位) | 兒童收容中心 |
| 服務名額                           | 2015-16                 | 975            | 192  | 864      | 413   | 983   | 95         | 20          | 34         | 5         | 95     |
|                                | 2016-17                 | 975            | 192  | 864      | 413   | 983   | 95         | 20          | 34         | 5         | 95     |
|                                | 2017-18                 | 1 015          | 192  | 894      | 413   | 1 053 | 115        | 20          | 39         | 5         | 95     |
|                                | 2018-19                 | 1 015          | 192  | 894      | 413   | 1 053 | 115        | 20          | 37         | 5         | 95     |
|                                | 2019-20                 | 1 015          | 192  | 924      | 413   | 1 098 | 115        | 20          | 42         | 5         | 95     |
| 新增服務名額                         | 2015-16                 | -              | -    | -        | -     | -     | -          | -           | -          | -         | -      |
|                                | 2016-17                 | -              | -    | -        | -     | -     | -          | -           | -          | -         | -      |
|                                | 2017-18                 | 40             | -    | 30       | -     | 70    | 20         | -           | 5          | -         | -      |
|                                | 2018-19                 | -              | -    | -        | -     | -     | -          | -           | -          | -         | -      |
|                                | 2019-20                 | -              | -    | 30       | -     | 45    | -          | -           | 5          | -         | -      |
| 輪候人數(每月平均) <sup>(註1)</sup>     | 2015-16                 | 22             | 25   | 324      | 63    | 84    | 不適用        |             |            |           |        |
|                                | 2016-17                 | 24             | 36   | 261      | 39    | 50    |            |             |            |           |        |
|                                | 2017-18                 | 23             | 55   | 196      | 40    | 68    |            |             |            |           |        |
|                                | 2018-19                 | 19             | 39   | 222      | 39    | 86    |            |             |            |           |        |
|                                | 2019-20 <sup>(註3)</sup> | 25             | 39   | 259      | 38    | 104   |            |             |            |           |        |
| 平均輪候時間(日) <sup>(註1)</sup>      | 2015-16                 | 48             | 86   | 121      | 163   | 43.24 | 不適用        |             |            |           |        |
|                                | 2016-17                 | 51             | 105  | 135      | 120   | 33.33 |            |             |            |           |        |
|                                | 2017-18                 | 46             | 139  | 131      | 102   | 26.48 |            |             |            |           |        |
|                                | 2018-19                 | 59             | 198  | 109      | 94    | 42.32 |            |             |            |           |        |
|                                | 2019-20 <sup>(註3)</sup> | 56             | 229  | 138      | 127   | 38.61 |            |             |            |           |        |
| 入住率 <sup>(註2)</sup>            | 2015-16                 | 87%            | 93%  | 92%      | 90%   | 79%   | 不適用        |             |            |           |        |
|                                | 2016-17                 | 86%            | 88%  | 93%      | 85%   | 79%   |            |             |            |           |        |
|                                | 2017-18                 | 83%            | 91%  | 91%      | 90%   | 78%   |            |             |            |           |        |
|                                | 2018-19                 | 79%            | 94%  | 94%      | 91%   | 75%   |            |             |            |           |        |
|                                | 2019-20 <sup>(註3)</sup> | 81%            | 93%  | 93%      | 90%   | 78%   |            |             |            |           |        |
| 個案平均入住日數 <sup>(註2)</sup>       | 2015-16                 | 665            | 688  | 973      | 1 236 | 631   | 不適用        |             |            |           |        |
|                                | 2016-17                 | 686            | 897  | 916      | 1 038 | 633   |            |             |            |           |        |
|                                | 2017-18                 | 1 006          | 823  | 822      | 1 286 | 639   |            |             |            |           |        |
|                                | 2018-19                 | 800            | 562  | 999      | 1 140 | 625   |            |             |            |           |        |
|                                | 2019-20 <sup>(註3)</sup> | 845            | 762  | 1 020    | 1 560 | 649   |            |             |            |           |        |
| 接受服務兒童的平均年齡(歲) <sup>(註2)</sup> | 於2015年12月底              | 社署沒有備存相關的統計數字。 |      |          |       |       |            |             |            |           |        |
|                                | 於2016年12月底              | 7.2            | 2.9  | 12.3     | 13.5  | 14.9  | 不適用        |             |            |           |        |
|                                | 於2017年12月底              | 7.2            | 2.7  | 12.1     | 12.3  | 14.9  |            |             |            |           |        |
|                                | 於2018年12月底              | 7.3            | 2.8  | 12.1     | 13.5  | 14.8  |            |             |            |           |        |
|                                | 於2019年12月底              | 7.4            | 2.7  | 12.2     | 13.6  | 14.7  |            |             |            |           |        |

<sup>(註1)</sup> 就緊急住宿服務而言，個案社工可直接向各提供緊急住宿服務的中心查詢，如有空置宿位會盡快安排兒童入住。社會福利署(社署)沒有備存有關緊急住宿服務的輪候人數及平均輪候時間的統計數字。

<sup>(註2)</sup> 有關數字包括一般服務及緊急服務，社署沒有備存兩類服務的分項資料。

<sup>(註3)</sup> 有關數字為2019年4至12月的統計數字。

<sup>117</sup> 勞工及福利局於立法會財務委員會審核2020/21年度開支預算回覆立法會議員的提問(問題編號:3070) (LWB241) [https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

另一方面，社署於2017年12月1日起提高各項寄養服務津貼，及新增一項照顧3歲以下幼兒的額外獎勵金，以鼓勵寄養家庭照顧年幼兒童。此外，社署亦分階段增加240個寄養服務名額，包括60個寄養服務(緊急照顧)名額，令整體的寄養服務名額由1,070增至1,310個，而當中的寄養服務(緊急照顧)名額則由95增至155個，並於2018年3月1日首階段增加60個寄養服務名額，當中包括20個寄養服務(緊急照顧)名額。<sup>118</sup>然而，名額仍然供不應求，輪候時間仍長。

## 專員建議：

### 5.1 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：

- 5.1.1 增加資助幼兒託管名額，並先行選取兒童貧窮率較高的地區增加託管名額，以支援貧窮家長就業；
- 5.1.2 放寬托管減免費用的入息上限(全免為中位數收入的 60%，60%-70%減免四分之三，70%-80%為半費)，費用豁免名額應沒有限制，並中央統一分配而非分區，增加收費減免及豁免名額，減輕低收入家庭接受託管的經濟負擔；
- 5.1.3 增強托管服務內容及質素，包括：功課輔導及課外學習活動；
- 5.1.4 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；
- 5.1.5 增聘專業老師及動員社區義工或大專學生協助教導兒童，並增加課後清潔、管理及膳食服務，創造基層就業機會；
- 5.1.6 可以考慮類似家庭助理培訓及發牌社區保姆，設立托兒券，令上班時間不穩定的婦女。

### 5.2 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。

### 5.3 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

<sup>118</sup> 勞工及福利局於立法會財務委員會審核 2018/19 年度開支預算回覆立法會議員葛佩帆的提問(問題編號:2472) (LWB222) [https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

應因應其特殊情況，酌情豁免需居港滿一年方可獲編配公屋的限制，避免兒童因此失卻安全穩定的居所。此外，現時申領綜援需申請人居港滿一年的規定，直接阻礙受害的新移民婦女獲得援助，其子女往往因此需與母親共用發予兒童的綜援金，導致整個單親家庭缺乏適切經濟支援。為此，當局亦應放寬申領綜援的居港年期限制，並酌情為受虐環境的兒童及其照顧者提供適時經濟援助。

#### 5.4 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2018年的2,937宗，當中大部份受害人為婦女，不少屬居港未滿七年的新移民。然而，全港只有五間庇護中心不足200個宿位，宿位嚴重不足，很多宿位均需要兒童及受虐配偶在數星期內遷出，再加上宿舍內缺乏完善教育及輔導服務，令兒童難獲合適照料。為此，政府應增加庇護宿位，並放寬房屋政策，儘快安排受虐家庭及兒童入住公共房屋，強化對受虐家庭兒童的輔導及教育支援。

#### 5.5 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。

#### 5.6 跟進法改會建議 盡快訂立「沒有保護罪」

因應法律改革委員會建議訂立一項新罪行，即「在因非法作為或忽略導致兒童或易受傷害人士死亡或受嚴重傷害的個案中沒有保護該兒童或易受傷害人士」。這項罪行會在以下情況下，對沒有採取步驟保護兒童（16歲以下）或易受傷害人士（16歲以上），免其死亡或受嚴重傷害的人，施加刑事法律責任。政府應儘快落實法改會的建議訂立新罪行，即「在因非法作為或忽略導致兒童或易受傷害人士死亡或受嚴重傷害的個案中沒有保護該兒童或易受傷害人士」，此舉有助落實聯合國《兒童權利公約》有關完善立法制度，防止兒童遭受虐待的條文，同時亦有助落實《殘疾人權利公約》當中提及保障殘疾人免受剝削、暴力和凌虐的規定。

再者，對受害人負有“照顧責任”的概念，除了須與受害人有“頻密接觸”的概念外，並不需要限定為“同一住戶的成員”，因為不少與受害人有頻密接觸的人士，不一定來自同一住戶的成員，例如：親戚、鄰居、朋友等。另外，諮詢文件雖然不建議詳細明文列出包括：「任何受害人所居住的醫院、院舍或住所的職員」，建議有關定義應進一步擴闊至向兒童提供長期服務之社會工作者、教師、醫療專職人士、義工、導師、啟蒙者等人士，因為他們與受害人有“頻密接觸”，對兒童負有一定責

任，若擴大有關“照顧責任”的相關人士，有助加強監察兒童狀況的安全網，強化支援兒童。

## 5.7 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。

## 5.8 全面檢討兒童住宿照顧服務

當局應儘快就兒童住宿照顧服務進行全面檢討，當中包括：

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



## 6. 政制不民主，制度不公平，貧富懸殊問題嚴重，跨代貧窮問題未解決

### 貧窮人口有增無減，基層難享經濟發展成果

根據扶貧委員會最新公佈的《2019年香港貧窮情況報告》<sup>119</sup>，人口多達149.1多萬，貧窮率高達20.4%；每五名香港人中，便有一名處於貧窮境況。貧窮人口創2009年以來11年來的新高，貧窮率創2010年以來新高，新增貧窮人口逾10萬人，貧窮率上升1%，縱使政策介入後，2019年貧窮人口仍超過109.8萬人(2018年:102.4萬人)，貧窮率仍高達15.8%(2018年:14.9%)，反映本港貧窮情況進一步惡化，情況令人極為憂慮！若計及所有恒常及非恒常現金及非現金介入，本港貧窮人口仍多達64.2萬人，貧窮率亦高達9.2%，政策介入後貧窮人數雖有所減少，但仍有一成人(9.2%)處於貧窮境況，情況極不理想。

| 年份                 | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 貧窮人口(萬)<br>(政策介入前) | 134.8 | 132.2 | 129.5 | 131.2 | 133.6 | 132.5 | 134.5 | 135.2 | 137.7 | 140.6 | 149.1 |
| 貧窮人口(萬)<br>(政策介入後) | 104.3 | 103.1 | 100.5 | 101.8 | 97.2  | 96.2  | 97.1  | 99.6  | 100.9 | 102.4 | 109.8 |
| 貧窮率(%<br>(政策介入前)   | 20.6  | 20.1  | 19.6  | 19.6  | 19.9  | 19.6  | 19.7  | 19.9  | 20.1  | 20.4  | 21.4  |
| 貧窮率(%<br>(政策介入後)   | 16.0  | 15.7  | 15.2  | 15.2  | 14.5  | 14.3  | 14.3  | 14.7  | 14.7  | 14.9  | 15.8  |

在149.1萬貧窮人口中，當中近四成半(44.5%)屬非綜援在職貧窮人口(664,000人)；值得注意的是，2019年新增貧窮人口中有逾三成半來自在職住戶，有別於過往數年新增貧窮人口主要來自非從事經濟活動住戶。此外，2019年經濟實質增長為負1.2%<sup>120</sup>，惟貧窮人口不減反加，反映本港貧窮問題嚴峻，政府扶助貧窮人口力度不足。

1997年回歸以來，本港經濟大幅增長，人均生產總值一直高踞世界前列，惟基層未能分享經濟成果，貧窮懸殊嚴重程度卻名列全球前三位。政府統計處資料顯示，回歸20年來(1997年至2016年)，香港本地生產總值錄得超過82.7%多實質增長，但同期全港住戶的每月入息中位數的實質價值卻是不升反跌，可見經濟增長不等於所有階層市民均能受惠。更令人憂慮的是，回歸至今香港在整體經濟顯著增長的同時，「貧富懸殊」以及「貧者愈貧」的問題是愈來愈嚴重，反映貧富差距的堅尼系數由2001年0.525上升至2011年0.537，2016年更高達0.539，最低收入組群的家庭住戶每月收入中位數，由2006年的2,250元，微升至2011年的2,560元，與此同時，最高收入組群的家庭，則由2006年76,250元，急升至2011年112,450元，收入相距由原來33.9倍增加至43.9倍。<sup>121</sup>

<sup>119</sup> 香港特別行政區政府扶貧委員會(2020年12月23日)《2019年香港貧窮情況報告》

[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong\\_Kong\\_Poverty\\_Situation\\_Report\\_2019.pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2019.pdf)

<sup>120</sup> 二零一九至二零財政年度政府財政預算案 財政司司長陳茂波 動議二讀《二零一九年撥款條例草案》的演辭(2019年2月27日) [https://www.budget.gov.hk/2019/chi/pdf/c\\_budget\\_speech\\_2019-20.pdf](https://www.budget.gov.hk/2019/chi/pdf/c_budget_speech_2019-20.pdf)

<sup>121</sup> 香港統計處(2016年)2016年中期人口普查主題性報告：香港的住戶收入分布表5.1b(第80頁)

此外，若以每月主要職業收入劃分十等分，過去 10 年本港「最高職業收入群組」入息中位數實質增長 10.5%（以 2016 年 6 月年市價計算，有關入息中位數由 2006 年的 61,560 元增至 2016 年的 68,000 元）（增加 6,440 元），而同時「最低職業收入群組」入息中位數卻增加了實質增長了 28.0%（以 2016 年 6 月物價計算，有關入息中位數由 2006 年的 4,100 元減至 2016 年的 5,250 元）（增加 1,150 元），貧富差距看似收緊了，惟實際差距極大，所佔財富百分比亦愈來愈低，可見貧者愈來愈貧正是當前的大趨勢，所謂「經濟增長是解決貧窮問題的良方」並不成立。<sup>122</sup>

表一：本地家庭住戶每月收入的十等分(不包括外籍家庭傭工)

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

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

表二：2016 年至 2019 年第一季按人均住戶收入十等分劃分的人均住戶收入中位數、家庭住戶人數及家庭住戶每月收入百分比分布

| 十等分組別  | 2017      |         |               | 2018      |         |               | 2019      |         |               | 2020 年第一季 |         |               |
|--------|-----------|---------|---------------|-----------|---------|---------------|-----------|---------|---------------|-----------|---------|---------------|
|        | 人均住戶收入中位數 | 家庭住戶人數  | 家庭住戶每月收入百分比分布 | 人均住戶收入中位數 | 家庭住戶人數  | 家庭住戶每月收入百分比分布 | 人均住戶收入中位數 | 家庭住戶人數  | 家庭住戶每月收入百分比分布 | 人均住戶收入中位數 | 家庭住戶人數  | 家庭住戶每月收入百分比分布 |
|        | (港元)      | (人數)    | (百分比)         | (港元)      | (人數)    | (百分比)         | (港元)      | (人數)    | (百分比)         | (港元)      | (人數)    | (百分比)         |
| 第一(最低) | 2,300     | 596,500 | 1.3           | 2,300     | 584,900 | 1.2           | 2,200     | 607,700 | 1.2           | 2,000     | 647,000 | 1.1           |
| 第二     | 4,300     | 684,400 | 2.9           | 4,400     | 694,400 | 2.9           | 4,400     | 688,100 | 2.7           | 4,100     | 679,100 | 2.5           |
| 第三     | 5,500     | 709,800 | 4.0           | 5,900     | 718,400 | 4.0           | 5,900     | 727,800 | 3.9           | 5,900     | 743,600 | 3.7           |
| 第四     | 7,000     | 768,000 | 5.5           | 7,500     | 784,000 | 5.6           | 7,600     | 794,600 | 5.5           | 7,600     | 752,800 | 4.9           |
| 第五     | 8,600     | 773,900 | 6.8           | 9,200     | 794,900 | 7.0           | 9,400     | 786,600 | 6.7           | 9,500     | 774,200 | 6.3           |
| 第六     | 10,500    | 784,500 | 8.4           | 11,200    | 790,300 | 8.5           | 11,500    | 815,600 | 8.6           | 11,600    | 812,600 | 8.1           |
| 第七     | 13,000    | 781,800 | 10.4          | 13,800    | 770,800 | 10.2          | 14,300    | 777,300 | 10.1          | 14,900    | 781,600 | 9.9           |
| 第八     | 16,400    | 750,900 | 12.7          | 17,500    | 749,000 | 12.6          | 18,200    | 765,900 | 12.8          | 19,400    | 769,000 | 12.7          |
| 第九     | 22,900    | 711,100 | 17.0          | 24,300    | 719,400 | 16.8          | 25,500    | 721,500 | 17.0          | 27,700    | 716,200 | 17.3          |

<sup>122</sup> 香港統計處 (2016 年) 2016 年中期人口普查主題性報告：香港的住戶收入分布表 2.3 (第 25 頁)

|            |        |           |       |        |           |       |        |           |       |        |           |       |
|------------|--------|-----------|-------|--------|-----------|-------|--------|-----------|-------|--------|-----------|-------|
| 第十<br>(最高) | 42,000 | 585,500   | 30.9  | 44,200 | 596,300   | 31.2  | 47,600 | 592,700   | 31.5  | 51,600 | 594,200   | 33.5  |
| 合計         | 9,500  | 7,146,500 | 100.0 | 10,100 | 7,202,400 | 100.0 | 10,300 | 7,277,800 | 100.0 | 10,400 | 7,270,400 | 100.0 |

(資料來源：香港統計處, 2020年5月)

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

最貧窮及最富有階層之間的收入差距不斷增加，最高收入組群的收入，由 2016 年的 40,500 元，上升至 2019 年第一季的 50,000 元，同期最低收入組群的收入，則由 2016 年的 2,200 元，竟下跌至 2019 年第一季的 2,100 元！若以人均住戶收入中位數計算，最富有的兩個十等份的收入於 2019 年第一季為 50.1%；最貧窮的兩個十等份的收入，卻進一步下調至 3.5% 的極低水平。(見表二)

**雖然最低工資提升低薪工人的工資，但在職貧窮情況仍然嚴重**

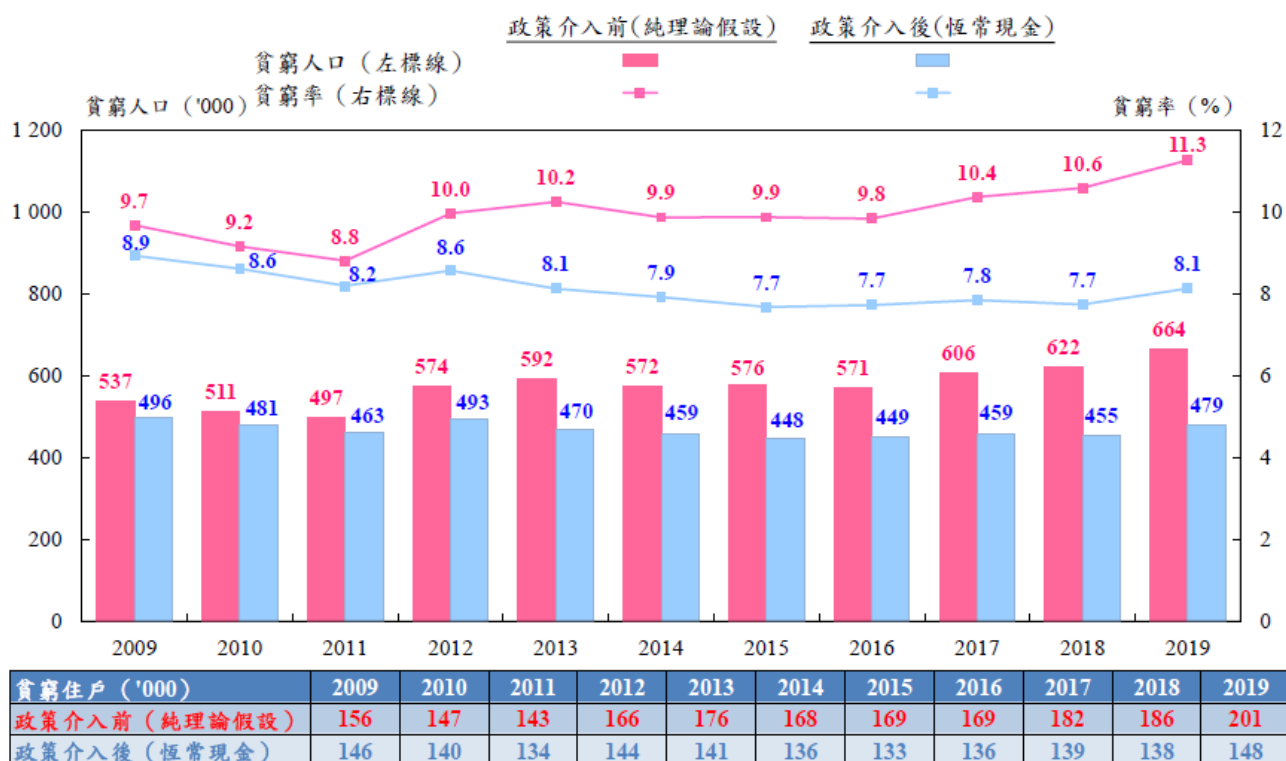
在 2019 年，政策介入前的非綜援在職貧窮住戶數目及貧窮人口分別為 201,000 戶及 664,000 人，貧窮率為 11.3% (2018 年為 10.6%)，較 2018 年增加 15,000 戶，涉及 42,000 人。然而，縱攸計及所有恆常現金政策介入後，非綜援在職貧窮住戶數目及貧窮人口為 148,000 戶及 479,000 人，政策介入後的貧窮率上升至 8.1% (2017 年 7.7%)，反映在 2019 年貧窮情況在勞工市場變差下惡化。(圖 3.15)<sup>123</sup>

### 非綜援在職貧窮住戶的社會經濟特徵

聚焦 2019 年非綜援在職貧窮住戶的社會經濟特徵，可見其普遍為三人或以上的大家庭 (78.1%)，且近半育有兒童 (圖 3.16)。然而，85.3% 的住戶只有一名成員工作，每名在職成員平均需撫養 1.8 名家庭成員 (連同自身，即要供養 2.8 人)；有兒童及新移民住戶的相關比例更高達 2.3 名，生活擔子遠較整體非綜援在職住戶 (0.7 人) 沉重 (表 3.2)。同時，有近七成 (69.4%) 住戶的就業成員合併工時每月不少於 144 個小時，惟住戶中的在職人士的學歷和技術水平偏低：40.5% 僅達初中及以下學歷，83.8% 為較低技術工人；亦有 29.5% 只從事兼職工作或就業不足。

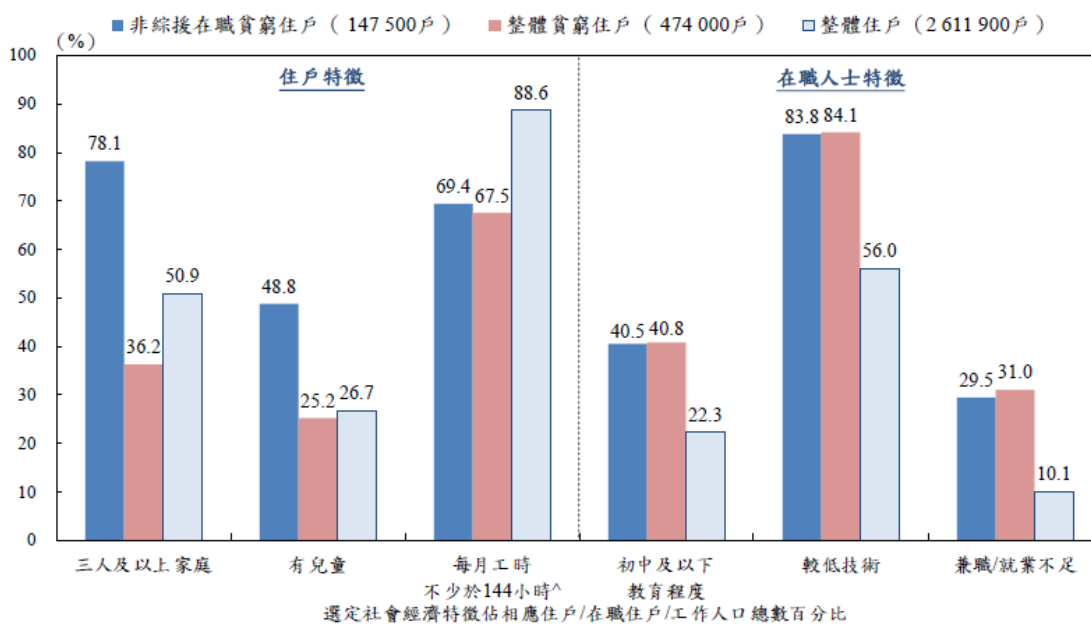
<sup>123</sup> 香港特別行政區政府 2019 年 香港貧窮情況報告第 67 頁

圖 3.15：2009-2019 年非綜援在職住戶的貧窮人口及貧窮率



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

圖 3.16：2019年貧窮住戶的選定社會經濟特徵



註：( ) 括號內數字為相關住戶數目。  
 ( ^ ) 估該組別在職住戶比例。  
 貧窮數字為恆常現金政策介入後的數字。  
 資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

表 3.3：2019 年非綜援在職住戶，按住戶社會特徵劃分

| 住戶社會特徵   | 住戶數目<br>(‘000) | 人口<br>(‘000) | 平均每戶人數   |          |          | 無業<br>/就業<br>成員比率 <sup>~</sup> |
|----------|----------------|--------------|----------|----------|----------|--------------------------------|
|          |                |              | 所有<br>成員 | 就業<br>成員 | 兒童<br>成員 |                                |
| 貧窮住戶     | 147.5          | 478.9        | 3.2      | 1.2      | 0.7      | 1.8                            |
| 當中：有兒童住戶 | 71.9           | 272.9        | 3.8      | 1.2      | 1.5      | 2.3                            |
| 新移民住戶    | 11.6           | 43.2         | 3.7      | 1.1      | 1.2      | 2.3                            |
| 單親住戶     | 8.5            | 26.7         | 3.1      | 1.1      | 1.3      | 1.7                            |
| 整體住戶     | 2 017.0        | 5 891.1      | 2.9      | 1.7      | 0.4      | 0.7                            |

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

貧窮數字為恆常現金政策介入後的數字。

資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

雖然本港於2011年5月1日開始實施法定最低工資，並於2013年5月1日上調至最小時30港元，以及於2015年5月1日再上調至32.5港元，並於2017年5月1日上調至34.5元，並將於2019年5月1日再上調至37.5元，惟最低工資未能追上生活費、租金的加幅，基層勞工辛勞工作，工資仍未足以糊口。而且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。

### 職津計劃成效不彰

根據政府在《2019年香港貧窮情況報告》<sup>124</sup>，2019年政策介入前的非綜援在職貧窮住戶數目及貧窮人口分別為201,000戶及664,000人(2018年為18.6萬戶，共62.2萬人，貧窮率為10.6%)，貧窮率為11.3%，可見貧窮人數及貧窮率均有所上升，縱使政策介入後，仍有多達10.3萬的貧窮兒童。低收入在職家庭人口增加，反映低收入勞工的工資升幅趕不上整體人均收入增長，最低工資水平過低，未能保證低收入在職家庭脫貧。在政策介入方面，現時政府主要透過在職家庭津貼(原名為低收入在職家庭津貼)、學生資助計劃、交通津貼計劃等等，向低收入的在職家庭提供現金援助。然而，扶貧效應並不顯著。

以職津為例，為紓緩低收入在職家庭的經濟負擔，政府推出低收入在職家庭津貼這項新的扶貧措施(現名為「在職家庭津貼」)，該計劃已於2016年5月起開始接受申請。這津貼旨在鼓勵低收入家庭在職成員持續就業、自力更生，政策設計特別關

<sup>124</sup> 香港特別行政區政府《2019年香港貧窮情況報告》(2020年12月23日)  
[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong\\_Kong\\_Poverty\\_Situation\\_Report\\_2019.pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2019.pdf)

顧有兒童或青年的家庭，目的為促進向上流動，並減少跨代貧窮的問題。

政府在《2019年香港貧窮情況報告》中指出，2019年，受惠職津的住戶數目由2018年的52,600戶增至61,100戶。13,100個非綜援在職住戶及其47,600名家庭成員因職津而脫貧，當中包括20,000名兒童，相應的貧窮率減幅為0.8個百分點，稍高於2018年的0.7個百分點。然而，職津對有兒童的貧窮住戶的扶貧成效只減低貧窮率1.7%%（2018年為1.5%、2017年為0.9%），減幅仍屬於較低水平。

### 入息及工時符合申領資格但沒有領取職津的非綜援在職貧窮住戶

值得注意的是，2019年政策介入後非綜援在職貧窮住戶中，有113,600戶符合申領職津的入息及工時要求，惟逾八成半（或97,600戶）未有領取津貼。在這些貧窮住戶中，約三成（32.6%）為有長者住戶，逾半住戶（50.2%）沒有有兒童，與有領取職津的貧窮住戶作比較（分別為17.8%及14.3%），其比例相對較高。至於工時方面，約四成（40.4%）的合併每月工時少於192小時（即領取高額津貼的工時門檻），反映職津的工時要求亦影響申請意欲。縱使《行政長官2019年施政報告》建議全面大幅調高職津金額，即增加計劃下與工時掛鈎的住戶津貼16.7%至25%，並把兒童津貼大幅增加40%；以上人士亦未能受惠。

雖然當局於2018年放寬職津計劃申請資格，惟截至2020年10月底，截至2020年10月底，累計約76,700個住戶（約254,100人，包括約100,300名合資格兒童）曾受惠於職津計劃，相對於逾66.4萬名非綜援在職貧窮人口而言，受惠人數不足四成（38.2%），反映扶貧成效並不顯著。

事實上，兒童貧窮率仍高企，2019年貧窮兒童人口上升至25.3萬人（政策介入前）（2018年：23.5萬）（政策介入後為18.1萬人）（2018年：17.0萬），貧窮兒童人口較前一年增加11,000人。另外，兒童貧窮率亦見上升至24.9%（2019年）（政策介入前由23.1%（2017）上升至23.3%（2018年），政策介入後上升至17.8%（2019年）（2018年：16.8%），可見兒童貧窮問題仍然嚴重。此外，《報告》指出在政策介入後有兒童的非綜援在職住戶共有147,500戶，平均每戶有0.7名兒童，若以此計算，本港約有103,250名身處非綜援在職貧窮家庭中的兒童，在職津計劃實施後仍未能脫貧，當局必須大加力度，才能大大提高兒童脫貧率。

### 2017年及2019年先後改革職津計劃 但仍有不少問題

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

報告，雖然當局於 2016 年 12 月 6 日宣佈取消低津計劃的離港限制<sup>125</sup>，並於 2017 年 10 月宣佈由 2018 年 4 月 1 日起實施經優化的「低收入在職家庭津貼」計劃（將易名為「在職家庭津貼」計劃），使更多在職住戶受惠，措施包括：

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

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

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

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

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

- **受訪家庭每月收入及領取津貼遠低於貧窮線：**若按家庭人數劃分受訪家庭每月收入與每月領取津貼的總和分類，受訪者的家庭每月收入加上領取津貼的中位數，普遍

<sup>125</sup> 香港特別行政區政府新聞公報(2016 年 12 月 6 日)取消低收入在職家庭津貼計劃的離港限制  
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201612/06/P2016120600565.htm>

均低於貧窮線，當中收入及津貼總金額(中位數)與貧窮線的差距金額介乎 1,200 至 5,650 元，最大幅度更達 5,650 元(5 人家庭)。

為此，本會建議改革職津計劃如下：

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

另外，政府在 2019/20 年財政預算案中及 2019 年 8 月先後宣佈向領取在職家庭津貼的人士發放額外 1 個月津貼，合共為 2 個月額外津貼，並於 2019 年 10 月施政報告中宣佈調高在職家庭津貼金額，增加住戶津貼 16.7% 至 25%，並把兒童津貼大幅增加 40%(見下表):<sup>126</sup>

|                    | 建議每月全額津貼 <sup>7</sup><br>(現時金額) | 建議每月 3/4 額津貼 <sup>8</sup><br>(現時金額) | 建議每月半額津貼 <sup>9</sup><br>(現時金額) |
|--------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 基本津貼 <sup>10</sup> | 1,000 元<br>(800 元)              | 750 元<br>(600 元)                    | 500 元<br>(400 元)                |
|                    | 即建議增加 25%                       |                                     |                                 |
| 中額津貼 <sup>11</sup> | 1,200 元<br>(1,000 元)            | 900 元<br>(750 元)                    | 600 元<br>(500 元)                |
|                    | 即建議增加 20%                       |                                     |                                 |
| 高額津貼 <sup>12</sup> | 1,400 元<br>(1,200 元)            | 1,050 元<br>(900 元)                  | 700 元<br>(600 元)                |
|                    | 即建議增加 16.7%                     |                                     |                                 |
| 兒童津貼<br>[每名兒童及青少年] | 1,400 元<br>(1,000 元)            | 1,050 元<br>(750 元)                  | 700 元<br>(500 元)                |
|                    | 即建議增加 40%                       |                                     |                                 |

然而，「在職家庭津貼」問題多多，在改善後仍有不少問題，包括工資及工時限制；由於不少基層勞工每月工資和每月工時不穩定(例如:建築業工人)，現有規定或令部份月份開工不足的申請人，因工時不足而不符申請資格；相反，或因部份月份工資過高，導致超出入息限額而不符申請資格。此外，兒童津貼仍未與家長的工

<sup>126</sup>扶貧委員會 關愛基金專責小組文件 (第 20/2019-20 號文件) 《2019 年施政報告》與現金福利援助有關的措施



作時數脫勾、同時亦應進一步放寬工時限制。

此外，行政長官林鄭月娥在2020年1月14日公佈的十大民生措施中，當中包括提及會為非公屋、非綜援低收入住戶提供現金津貼。至於沒有申請公屋或輪候公屋未滿三年的非綜援低收入住戶，當局會額外訂定一套較寬鬆的在職家庭津貼計劃（職津）住戶入息上限水平，讓他們可申領較高額職津，預計可於2021年下半年推行措施，約9,000住戶可受惠。<sup>127</sup>據了解，約9,000個住戶受惠當中包括6,000戶現時領取職津的家庭可申領較高額職津，以及約3,000戶因較寬鬆的住戶每月入息上限而能夠符合職津的申請資格)，涉及額外經常開支約1億元。然而，新措施仍有不足之處，

因為縱使放寬了申請入息限額，收入最低的群組，因為一直都已經領取最高的津貼額，因此並未有因放寬入息上限水平而受惠；建議是將公屋和私樓受助人的津貼額劃分不同水平，私樓的受助人可領取較高的津助金額，才能處理問題。換言之輪候公屋三年或以上的非公屋、非綜援住戶可獲現金津受貼，但對於輪候公屋三年以下、或無申請公屋的職津受助人，若原來已處於最低收入水平，早已合資格領取全額職津的住戶，便未能受惠於新措施。

事實上，行政長官林鄭月娥在《2017年行政長官競選政綱》中(第6.7段)<sup>128</sup>，早已提出『在檢討「低收入 在職家庭津貼」時，應研究分別適用於公屋戶和租住私樓家庭的安排。』現時新措施某程度上履行了當年的競選政綱，惟仍有改善之處。

## 上一屆政府坐擁萬億儲備 不知民間疾苦扶貧不力

特區政府坐擁一萬多億元財政儲備及外匯基金累積盈餘，卻漠視民間疾苦。經濟轉型，基層就業困難及缺乏勞工保障，政府卻以「大市場、小政府」為藉口坐視不理，所謂不干預政策等同默許商家繼續合法剝削勞工，導致基層缺乏保障。在民間多番壓力下，近年政府始推出各項短期或非適時措施(例如: 2009年推出食物援助計劃、2011年十八區推出交通津貼、2011年為最低工資立法等等)、受惠人數少且杯水車薪。由此可見，人均本地生產總值由1997年的211,592港元上升至2018年的382,046港元<sup>129</sup>；可見回歸以來，雖然經濟增長，但貧窮問題卻一直持續甚至惡化，顯示經濟增長並非解決貧窮問題的良方。

## 貧富懸殊嚴重，特區政府扶貧無策

面對貧富懸殊持續嚴重，過往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

<sup>127</sup> 行政長官公布十項民生政策新措施 惠及過百萬基層市民和弱勢社群 香港特別行政區政府新聞公報(2020年1月14日) <https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/14/P2020011400586.htm>

<sup>128</sup> 同行建共識 經濟民生齊推進 - 林鄭月娥 2017 行政長官選舉政綱 [https://www.ceo.gov.hk/chi/pdf/Manifesto\\_C\\_revised.pdf](https://www.ceo.gov.hk/chi/pdf/Manifesto_C_revised.pdf)

<sup>129</sup> 政府統計處 本地生產總值(年刊) [https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp250\\_tc.jsp?productCode=B1030002](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp250_tc.jsp?productCode=B1030002)

就業及貧窮問題，仍要依靠經濟增長，共同創富」<sup>130</sup>；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。」<sup>131</sup>

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。」<sup>132</sup>行政長官梁振英亦在2014年行政長官施政報告中，指出：「本屆政府決心處理貧窮問題。扶貧政策的主軸是鼓勵青壯年人通過就業自力更生，而社會保障和福利制度則要在合理及可持續的基礎上幫助不能自助的人。」反映政府有一定決心處理貧窮問題，積極推出低收入在職家庭生活津貼作為長遠政策，惟一再強調發展經濟處理貧窮問題，難以處理制度性的貧窮問題。<sup>133</sup>

2017年新任行政長官林鄭月娥嘗試提出善用政府儲備，改善民生；但在經濟發展方面，似乎未有具體政策發展多元經濟，以令低下階層勞工受惠。施政報告指出，政府「要鞏固及提升傳統產業，也要盡快推動新的經濟增長點。特首只強調政府應更積極有為，擔當「促成者」和「推廣者」的角色，抓緊國家「一帶一路」倡議和「粵港澳大灣區」帶來的機遇，用好特區在《基本法》下開拓對外事務的自治權，適時投資，為經濟注入新動力。」(施政報告第3段)<sup>134</sup>

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

事實上，過去數年政府提出的一連串治標不治本的所謂利民紓困措施，根本起不到大的作用；政府現時銳意推動高增值行業的發展及發展六大優勢產業，但

<sup>130</sup> 行政長官施政報告 2009-2010 <http://www.policyaddress.gov.hk/09-10/chi/p123.html>

<sup>131</sup> 行政長官施政報告 2011-2012 <http://www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/p190.html>

<sup>132</sup> 行政長官施政報告 2013 <http://www.policyaddress.gov.hk/2013/chi/p3.html>

<sup>133</sup> 行政長官施政報告 2014 <http://www.policyaddress.gov.hk/2014/chi/p46.html>

<sup>134</sup> 行政長官施政報告 2017 <https://www.policyaddress.gov.hk/2017/chi/policy.html>

這些行業並未能吸納大量低技術工人，因此必須加強整體財富分配，才能保障其生活。再者，縱使社會經濟不斷發展，財富不斷累積，但並未能令社會各階層人士受惠。因此，政府必須調整現有的財富再分配機制，令未能透過工作改善生活的家庭可以得到協助。政府若不重新檢討並制訂全面的扶貧政策，恐怕只會令社會更為動盪，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！

此外，在2019及2020年兩份的施政報告中，行政長官在演辭及附篇中竟然對貧富差距或貧富懸殊隻字不提，似乎對這個社會中一大深層次矛盾置若罔聞，令人失望。

### 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2016年人口統計資料，內地來港定居未足七年的家庭住戶<sup>135</sup>數目為117,523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38,655戶，新移民家庭住戶貧窮率高逾三成多(32.9%)。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385,421人，當中141,301人為低收入家庭人口，新移民家庭人口貧窮率更高達近三成半(36.7%)。(見下圖)

#### 2016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<br>低收入家庭住戶人數 | 內地來港定居未足七年的<br>家庭住戶人數 | 新移民家庭<br>人口貧窮率(百分比) |
|--------------------------|-----------------------|---------------------|
| 141,301                  | 385,421               | 36.7%               |

| 內地來港定居未足七年的<br>低收入家庭住戶數目 | 內地來港定居未足七年的<br>家庭住戶數目 | 新移民家庭<br>住戶貧窮率(百分比) |
|--------------------------|-----------------------|---------------------|
| 38,655                   | 117,523               | 32.9%               |

\* 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

<sup>135</sup>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。

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，2019 年扶貧委員會公佈的貧窮數據，亦就新移民貧窮住戶作出了分析。在政策介入後(恆常現金)，全港共有 474,000 戶的貧窮住戶，當中 19,000 戶(2019 年)是新移民住戶(指家庭住戶內至少有一名成員自中國內地來港定居少於七年)，涉及 64,000 人。新移民住戶在政策介入後的貧窮率為 26.8%(政策介入前為 35.1%)，較整體貧窮人口(15.8%)為高。<sup>136</sup>(見圖 3.4)

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 15.8%(新移民住戶和有兒童住戶的貧窮率分別為 26.8%及 16.1%)。<sup>137</sup>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。

## 2020 年額外津貼未全面照顧有疫症下失業和就業不足需要

另一方面，行政長官於 2020 年 1 月 14 日公布，向失業一個月以上，而在 2020 年 4 月之前曾領取在職家庭津貼(職津)或各項學生資助計劃的人士，發放最多 3 個月的現金津貼。惟考慮到新型冠狀病毒疫情對經濟的負面影響和向低收入住戶迅速提供援助的需要，當局決定將這項措施簡化，透過在職家庭及學生資助事務處的現有資料庫，直接向每個合資格的職津住戶和設入息審查的學前和中小學學生資助住戶，提供一筆過的特別津貼，藉此減省審批程序，讓更多低收入住戶能夠更快受惠。

政府預計大約 58,000 個職津住戶及 145,000 個學生資助住戶將受惠於這項一筆過特別津貼。就職津住戶而言，其可獲的一筆過金額相當於兩個月的津貼額，而每月金額則按由 2019 年 4 月 1 日至財委會 2020 年 2 月 21 日批核最近一次提交(而最終獲批)的職津申請中獲批月份中的最高津貼金額。至於學生資助住戶，他們會獲發 2019 年 4 月 1 日至 9 月 30 日期間職津住戶的整體平均每月金額(即 2,320 元)的兩倍(即每個合資格學生資助住戶可獲一筆過 4,640 元(2,320 元 x2)的津貼)。<sup>138</sup>然而，以上津貼的最大問題並未有針對其他失業人士或就業不足人士的困境，若他們之前未曾申領職津或各項學生資助計劃，便不能受惠於上述措施。

<sup>136</sup> 香港特別行政區政府《2019 年香港貧窮情況報告》(2019 年 12 月 13 日)圖 3.4 第 57 頁

<sup>137</sup> 香港特別行政區政府《2019 年香港貧窮情況報告》(2019 年 12 月 13 日)圖 3.2 第 52 頁

<sup>138</sup> 勞工及福利局局長局長網誌 同心抗疫 共渡難關(2020 年 2 月 23 日)

[https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/post\\_23022020.html](https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/post_23022020.html)

圖 3.4：2009-2019年單親及新移民住戶的貧窮人口及貧窮率

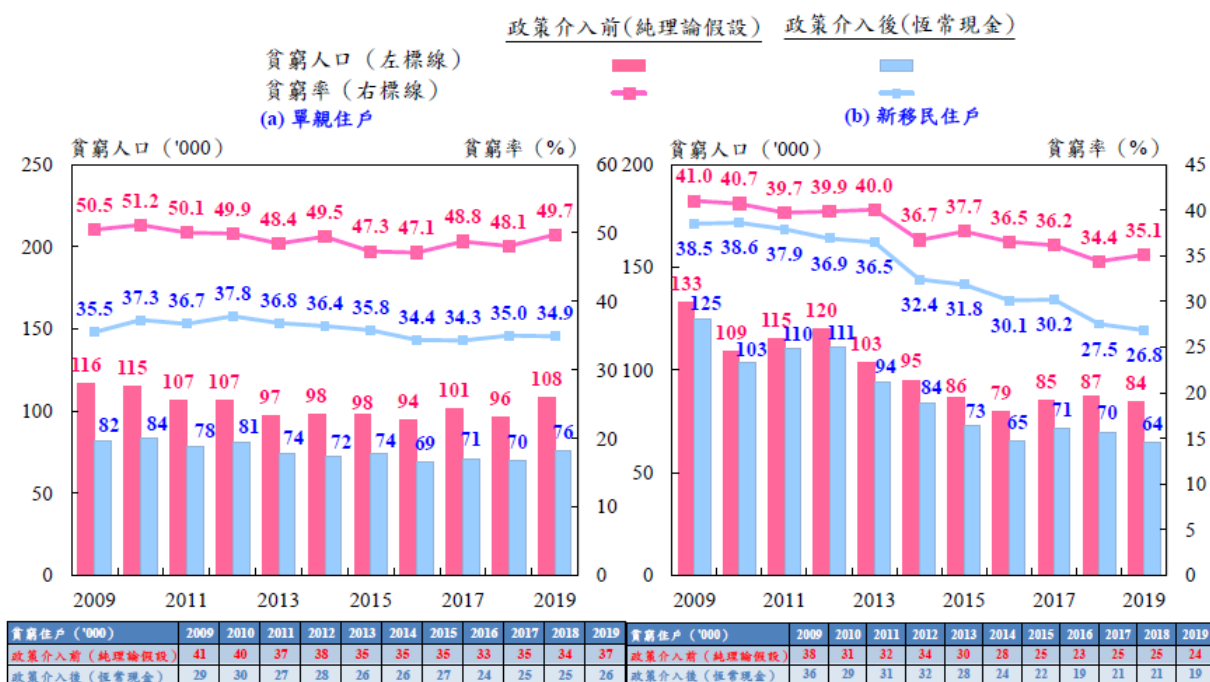
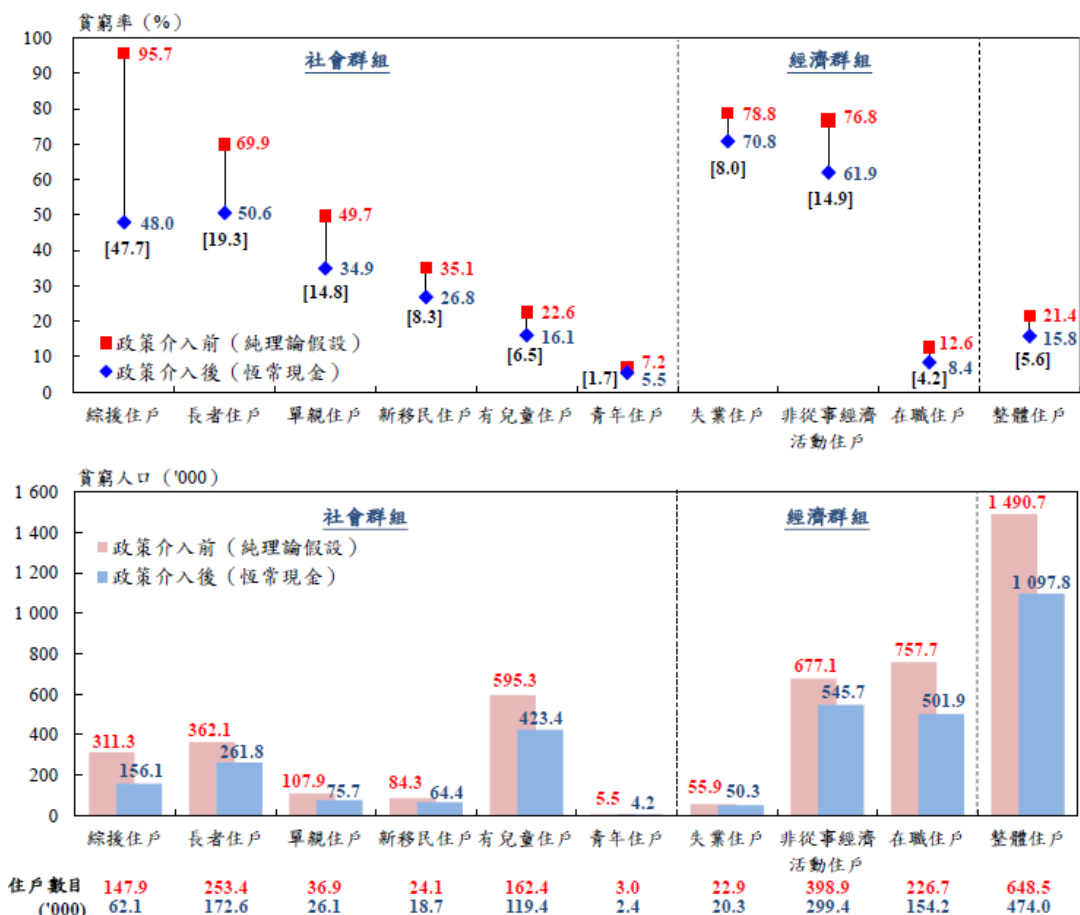


圖 3.2：2019年貧窮率及貧窮人口，按選定社會經濟群組劃分



註： [ ] 方括號內數字為貧窮率的減幅百分點。  
資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

## 個別少數族裔貧窮情況較嚴重

根據扶貧委員會的 2016 年少數族裔貧窮報告<sup>139</sup>，香港少數族裔的人口結構 2.2 2016 年，華人佔全港人口 6 的大多數（91.9%），而少數族裔（包括外傭）只佔 8.1%，共有 575,400 人，他們當中逾半為外傭（55.7%或 320,700 人），主要來自菲律賓及印尼。撇除外傭後，2016 年少數族裔有 254,700 人，佔全港人口（撇除外傭）的 3.8%。原佔大多數的菲律賓及印尼人口銳減，南亞裔 7 則躍升為最大族群，共有 78,000 人，佔少數族裔人口約三成（30.6%），其次是混血兒 8（58,500 人或 23.0%）和白人（55,900 人或 21.9%）（圖 2.1(b)）。這些少數族裔人口居於 123,300 個少數族裔住戶，佔全港家庭住戶的 4.9%。

2016 年，政策介入前有 22,400 個少數族裔貧窮住戶，以及 49,400 名少數族裔貧窮人士，貧窮率為 19.4%，而政策介入後（恆常現金）的相應數字均較低，分別為 19 500 戶、44,700 人及 17.6%。

按族群分析，2016 年政策介入前 49,400 名少數族裔貧窮人口當中，逾四成（40.6%）是南亞裔，而巴基斯坦人更佔少數族裔貧窮人口約五分之一（20.2%）

政策介入前南亞裔的貧窮率偏高，達 25.7%，當中 巴基斯坦人的貧窮率高達 56.5%。此外，貧窮人口較少的泰國和 印尼人的貧窮率亦較高，分別為 26.5%及 35.4%，而菲律賓人和混血兒的貧窮率則分別為 19.2%及 21.8%。另一方面，日韓及白人等的貧窮率並不高。

## 政制不民主，政府不向市民問責，政策重富輕貧

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

與此同時，立法機關亦未能全面反映市民意見。現時的立法會 70 個議席中，當中佔一半議席屬功能組別議席，然而，並非所有年滿 18 歲的香港永久性居民均可成為功能組別的選民，只有屬個別行業或界別的人士、公司或團體，方可擁有投票

<sup>139</sup>[https://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/Hong%20Kong%20Poverty%20Situation%20Report%20on%20Ethnic%20Minorities%202016\\_chi.pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/Hong%20Kong%20Poverty%20Situation%20Report%20on%20Ethnic%20Minorities%202016_chi.pdf)

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<sup>140</sup>，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。<sup>141</sup>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

---

<sup>140</sup>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。

<sup>141</sup>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

- 沒有提及區議員互選產生立法會議員的具體方式
- 沒有提出全面廢除區議會委任制度

普選權利屬天賦人權，亦是本港法例訂定的憲制權利。《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條規定，公民應享有普及而平等的選舉權利。《基本法》第二十六條亦列明，香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。《基本法》第四十五(六十八節)條亦提到，行政長官及立法會最終應按民主程序提名後，再經由普選產生。<sup>142</sup>

儘管全國人大常委會於 2007 年否決了 2007、2008 年普選行政長官及立法會的可能性，特區政府亦在 2010 年通過當年的政改方案，惟 2014 年 8 月 31 日人大常委會推出高門檻的特首選舉方案，被認為缺乏民主普選原則。<sup>143</sup>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。

2015 年 1 月提出的行政長官普選辦法諮詢文件，進行公眾諮詢，並於 2015 年 4 月下旬發表行政長官普選辦法公眾諮詢辦法及方案，然而，當局的方案並不包括公民提名元素，行政長官選舉的參選人必須先由提名委員會提名，方可成為候選人，被視為有違普及而平等的普選元素。立法會內的泛民主派議員大多反對方案，中央政府對是否通過政改方案亦無不可，政改方案最後在建制派「巧合」贊成的人數不足下而被否決，本港政改至今原地踏步。行政長官林鄭月娥更在 2017 年及 2018 年兩份施政報告中，指出「不能罔顧現實，貿然重啓政改。我將會在任內盡最大努力，在全國人大常委會的「八三一」框架下營造有利推動政改的社會氛圍。」由此可見，改政雙普選落實之日遙遙無期。

<sup>142</sup> 《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。

<sup>143</sup> 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>



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

### 專員建議：

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

## 6.1 短期措施

**6.1.1 創造基層勞工就業機會：**在綠化都市、老人服務、社區清潔、學校托管及功課輔導、文化保育、社區設施小工程等方面創造十萬為期至少一年的基層就業機會，同時放寬對非法小販管理、發放臨時牌及多設臨時小販區。

**6.1.2 為中小學的貧困學生提供免費早餐或午餐，保障兒童生存權利及有足夠營養成長發育**

**6.1.3 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。

**6.1.4 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。**

**6.1.5 修例風波及疫症期間 2019 年 6 月-2021 年 2 月，「在職家庭津貼」工時應豁免計算。**

## 6.2 長期策略

### 6.2.1 儘早實施行政長官及立法會議員一人一票民主普選

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

## 6.2.2 進一步改革在職家庭津貼

雖然行政長官在 2017 年施政報告中大幅改革「低收入在職家庭津貼」(現改名為「在職家庭津貼」)及 2019 年改善「在職家庭津貼」，惟當中亦有不少問題，相關改革建議如下：

- **申請程序:** 簡化文件要求，建議將申領期由現時的 6 個月，改為可 6 個月或 12 個月申請。
- **照顧全日制專上學生的需要:** 建議將 15 至 21 歲正接受全日制專上教育的學生納入為兒童津貼的受惠對象。
- **放寬工時規定:** 建議受助家庭的工時限制，應由現時的 192 小時、168 小時及 96 小時，改為 144 小時、108 小時及 72 小時，原因是有不少低收入家庭只有一名家庭成員工作，另一家長或需在家中照顧年幼子女。非常時期，例如:最近的疫症，更應豁免工時計算。
- **工資及工時計算方式不利工時或工資波動較大之申請者:** 建議工資及工時，可選擇以申請前過去六個月的平均數或逐個月計算。
- **另外，2019 年反修例的社會衝突，以及 2020 年新冠疫症，令經濟大受打擊，各行各業難以營運，經濟陷於癱瘓，不少低收入家庭被迫面對失業和就業不足的境況，工作時間被迫減少，低收入的在職家庭勞工難以符合申領在職家庭津貼的工時要求。因應 2019 年及 2020 年的特殊情況，當局應放寬申領在職家庭津貼的工資限制，讓更多低收入的在職家庭勞工受惠於計劃。本會建議，在非常時期，工時由原先非單親住戶及單親住戶分別所需的最少 144 和 36 小時，放寬至原本所需時數的四份之一，即最少 36 及 9 小時，甚或豁免工時要求，藉此讓計劃受眾涵蓋更多未完全失業但就業不足的勞工。**
- **兒童津貼應與工時脫鈎。**
- **增加津助金額:** 建議津貼金額每年按通漲調整、為有特殊學習需要的兒童提供較高的津助金額，以及按照行政長官林鄭月娥在 2017 年行政長官選舉的競選政綱中提及，因應租金負擔差異，為租住私樓的受助人，提供較高的津助金額。
- **合資格的低收入家庭，應可同時獲發「公營醫療收費減免」之證明。**
- **將兒童津貼與工時脫鈎，即兒童津貼不與在職家庭津貼的受助家庭的每月工作時數掛鈎。**
- **研究設立「負稅率」制度，強化對低收入家庭的經濟支援。**

## 6.2.3 儘快設立失業援助金幫助失業人士

現時政府推出的支援失業人士、開工不足人士的計劃，都是一次性及受惠人數少，保就業計劃更是幫不到這些開工不足或失業的人士，亦不符合申領綜援資格。因應失業率高企，疫症在短時間內亦難以全面解決，當局應設立失業援助金，在綜援制度以外設立非供款式的失業援助金，失業援助金的津貼額為每月正常收入的 80%，上限為 16,000 元，最多可領取六個月津貼。

## 6.2.4 強化社福保障等政策 最低工資金額改為一年一檢

另外，在勞工待遇方面，當局應提高最低工資至每小時 44 元，並改為一年一檢，以強化保障基層生活。政府應將 5 萬外判工的工資提升至樂施會提倡的生活工資\$54.7，並向商界大力推廣生活工資。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。

## 6.2.5 推行全面兒童扶貧政策，消除跨代貧窮

現時兒童貧窮問題日益嚴重，研究<sup>144</sup>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。

## 6.2.6 訂立「貧窮影響評估機制」(poverty impact assessment mechanism)

現時本港扶貧委員會的職能包括：檢視現行政策和探討新措施，以達致防貧及扶貧的目的，促進社會向上流動及為有特別需要的群組提供支援；就扶貧議題進行研究及專題分析，以協助制定相關政策及措施。由於貧窮問題成因涉及多方面，各項公共政策與亦貧窮相關，包括：房屋、教育、醫療衛生、社會福利、勞工等；為有系統地檢視現行政策和探討新措施，特區政府應訂立貧窮影響評估機制，規定任何政府決策局、執行部門、公共機構在制訂政策或提供服務時，有系統地評估建議的政策及服務對貧窮人口帶來的影響，並提供減少對貧窮和弱勢社群生活狀況的影響的措施。縱使政策或服務在推行及檢討階段，亦應按照評估機制仍定期檢視，並便修訂政策或服務。此外，有關評估機制亦應同時應用於現行政策，整全地檢視政府各項政策，減少不利扶貧成效的情況。

## 6.2.7 成立社會共融辦公室 檢視各項政策的扶貧效益

特區政府可仿效愛爾蘭的經驗，成立社會共融辦公室，專責監督特區政府扶貧綱領的執行情況、制定及檢視貧窮影響評估機制的應用，以及進一步將性別平等、社會公平等保護人權的元素納入影響評估機制中。有關辦公室的職能可納入為扶貧委員會屬下一部份，或隸屬於政務司司長辦公室之下，確保本港各項公共政策均能考慮貧窮及弱勢社群的需要，促進社會共融。

---

<sup>144</sup> 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](http://www.soco.org.hk/publication/press_release/privatehousing/2004/child_cssa_2004-1-18.zip)

## 6.2.8 訂立特區減貧目標及減貧綱領 (anti-poverty goals and strategies)

雖然特區政府近十年較重視本港貧窮問題，惟大部份計劃均側重現金轉移，報告項目成效亦只側重曾有多少人受惠，對於減貧或減貧效益著墨不多。各項援助項目都有一定的價值，當局應同時訂立整全的扶貧綱領，當中包括各項具體指標，例如：未來 5 年或 10 年本港兒童貧窮率下降幅度、在某特定年期內低收入人口數目或比例可減少多少等等，以作為未來扶貧工作或項目的導向指標<sup>145</sup>，促使政府在財政預算案投入適量的財務資源，達致減貧目標，各相關政策部門亦更主動和系統地按照目標，制訂相應扶貧策略。

## 6.2.9 針對不同貧窮處理訂定貧窮指標

另一方面，現行官方貧窮線主要是針對以「收入少於全港住戶入息中位數一半」定義貧窮人口，同時應計算其開支情況，是否符合基本生活水平，作為參考貧窮線會否過低，至於公屋、老人資產是否計算入收入，本會認為不可貿然計算，因為若以公屋市值租金計算，很多家庭真實租劏房不會租這麼貴或大的屋，或有些居民租住板房、籠屋，入住公屋時，租金更貴，公屋是非現金收入，很難計算為收入，家庭亦沒有真的增加收入，至於老人，自住舊樓不應計算做收入，實際上，亦極少人參加安老按揭計劃。當局亦應制訂更針對性的貧窮指標，例如：持續兒童貧窮率、各社群的持續貧窮率、各社群的匱乏指標等；以助訂定更精準的減貧目標、減貧綱領及策略。

## 6.2.10 政策介入後的零貧窮目標

研究訂立工作目標，即確保所有被定義為貧窮線下的家庭及人士，均可獲得政府各項援助政策的全額資助(例如：學生資助)

## 6.2.11 跨政策處理貧窮問題

檢視不利貧窮家庭或社群的因素，研究相應的支援政策/服務可如何扶貧(例如：助更生人士就業，除考慮要不要增加資助鼓勵僱主外，亦可考慮是否要修訂《罪犯自新條例》、乃至制訂全面反歧視立法等。)

## 6.2.12 強化政策防貧功能

除「扶貧」政策外，進一步研究透露各項政府加強「防貧」(即預防收入僅高於貧窮線的家庭及人士)政策(例如：勞工/就業政策(例如：職業教育及資歷認可)、教育(例如：直資制度會否加劇貧富差距、形成世襲貧窮等；應用學習科的級別及認可問題)、學生資助政策、退休保障政策、醫療政策、社會福利政策、更生人士政策等)

<sup>145</sup> 舉例來說，英國政府於 2014 年，根據 2010 年兒童貧窮法案(Child Poverty Act 2010)，決議在 2020 年將持續兒童貧窮率(即在過去四年內，有不少於三年身處貧窮家庭的兒童)下降至 7%，作為政府政策的目標。  
<https://www.gov.uk/government/consultations/setting-the-2020-persistent-child-poverty-target> 及  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/364007/Setting\\_the\\_2020\\_persistent\\_child\\_poverty\\_target\\_-\\_Government\\_consultation\\_response.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/364007/Setting_the_2020_persistent_child_poverty_target_-_Government_consultation_response.pdf)

### **6.2.13 地區扶貧**

探討地區貧窮問題及相應地區扶貧策略、以及如何規劃服務

### **6.2.14 因病致貧**

探討因病致貧情況及向殘疾及長期病患者作出經濟支援，以減少影響殘疾及病患家庭的生活質素

## 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。<sup>146</sup>政府只於2015年開始在政制及內地事務局網站上存放部份與兒童有關的21項統計數據，惟部份統計數據與兒童權利並無直接關係，有關資料對監察兒童權利狀況有欠全面，似乎當局敷衍了事以為回應兒童團體多年訴求，表現令人失望。<sup>147</sup>

直至2018年6月1日兒童事務委員會成立，當局決定在2019年第三季起，委聘顧問公司研究發展中央兒童數據資料庫的可行性，需時18個月，顧問公司會檢視海外經驗及本地資料庫的情況，顧問公司提出收集兒童數據的選項，包括用以監察趨勢、評估政策及作出預防和早期介入等。顧問公司暫定舉行公眾參與活動至2021年3月，以收集持份者對發展數據資料庫的意見、關注和期望。可惜至今仍未正式成立兒童中央資料庫，亦無具體進展，研究期間沒有諮詢兒童或關注兒童權利組織的意見。

---

<sup>146</sup>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**：香港發展指標由香港社會服務聯會建立。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>

<sup>147</sup> 政制及內地事務局兒童權利論壇兒童統計及資料 [http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/child\\_statistics.htm](http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/child_statistics.htm)

## 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<sup>148</sup>，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。<sup>148</sup>2016年4月，香港社區組織協會及兒童權利關注會一同去函政制及內地事務局，促請政府設立兒童影響評估機制，惟至今仍了無寸進，令人失望！

事實上，兒童影響評估並非新事物，不少西方國家，如法蘭德斯，比利時，瑞典，蘇格蘭，愛爾蘭，芬蘭，新西蘭，英國，加拿大和澳大利亞，經已制定兒童影響評估機制，部分國家更立法規定推出政策前必須進行該評估，藉以優化政策。完善的兒童影響評估應建基於可靠數據及清晰兒童人口結構，其形式深淺各有不同，因應該政策或建議的複雜程度，釐訂簡易清單評估或是全面性評估。<sup>149</sup>

## 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

<sup>148</sup> 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](#)

<sup>149</sup> 同上

定兒童減貧指標，令人失望。然而，兒童發展基金自2008年成立至今，僅獲注資6億元，並在全港各區推行了207個計劃，10多年來累積受惠兒童僅為1.8萬名，相對24萬貧窮兒童而言，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。

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

另外，政府於2012年重新成立扶貧委員會，下設六個專責小組，當中包括處理兒童貧窮問題。此外，2014年政府宣佈推行在職低收入家庭生活補貼制度，支援有兒童的低收入家庭。而且根據香港社區組織協會及兒童權利關注會的調查發現，貧窮家庭根本難以應付供款開支。絕大部份受訪者每月開支幾近耗盡全月收入，若要他們為子女作長遠定期供款，無疑令生活百上加斤。再者，貧窮家庭經濟狀況極為困難，但為了子女前途，七成(75.3%)受訪家庭不惜省衣節食，扭曲現時生活，以供款賺取基金，但長期壓縮基本生活開支以作供款，令兒童飽受營養不足問題，最終損害兒童成長。<sup>150</sup>

## 專員建議：

### 7.1 扶貧委員會應更積極打破財政金剛箍

扶貧問題茲事體大，涉及各項公共政策領域，包括房屋、教育、社會福利、醫療、勞工、經濟、稅制、人口政策等等，當局必須對問題有全盤考量。扶貧委員會雖然具有高層次決策官員參與，惟委員會能否具備充份公共資源推行各項長遠政策至為重要。回歸已逾二十年，特區政府雖坐擁過萬億元財政儲備及外匯基金累積盈餘，卻一直固守所謂審慎理財的「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。行政長官林鄭月娥在上任後嘗試打破此公共財政定律，增加可動用的財務資源，惟仍有更進取的空間。為此，扶貧委員會必須應積極打破此規條，著力善用公帑，按社會需要制訂扶貧政策。

### 7.2 明確扶貧理念原則 訂立減貧指標檢視成效

在扶貧策略方面，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

<sup>150</sup> 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](http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/CDF_report_2008_6.zip)



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 除了設立貧窮線，針對各政策範疇制定具體貧窮兒童指標

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

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

### 7.5 訂立兒童影響評估機制

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

### 7.6 制訂長遠扶助貧窮兒童政策，改革兒童發展基金

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

- 政府應為每個參與兒童注資啟動基本基金。
- 政府參與供款，調高供款比率：政府應與商界共同供款，兒童供款比率亦應為1:2(即兒童1元，政府及商界各捐2元)。此外，當局亦應提供定期息率回報，以增加儲蓄金額及增強計劃的吸引力。
- 增設利息回報，增加兒童資本：當局可參考外國同類型基金的做法，當家長為其子女供款直到某一時期後，代為儲蓄的機構可撥發利息到兒童的戶口之中，令兒童可進一步累積資本以作未來之用。
- 以義務工作代供款：對於貧窮家庭的兒童而言，由於他們沒有餘錢供款，當局應容許沒有錢供款的貧窮兒童或其家長，以義務工作形式代替供款。若該兒童未能參與義務工作，政府亦應代其供款。
- 彈性使用目標儲蓄：讓參與計劃的兒童每年可按提取一定百分比作個人學習開支，以解燃眉之急。
- 擴展計劃至0至18歲的貧窮兒童：為更多貧窮家庭及早準備未來，基金及師友計劃適用對象，應擴展至所有18歲以下的貧窮兒童。
- 在全港持續推行計劃，並針對不同年齡兒童：當局除了應將計劃儘快進行至全港，作為其中一項扶助貧窮兒童的政策，並更為不同年齡兒童設計不同計劃內容，以面對日後成長需要。
- 將計劃推廣至全港並持續推行：此外，當局應將計劃儘快進行至全港，作為其中一項扶助貧窮兒童的政策，並為不同年齡兒童設計不同計劃內容，以面對日後成長的需要。

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

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

## 8. 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視

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

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

### 平等機會委員會發出的歧視條例檢討報告令人失望(2016年3月)

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

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

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

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

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

### 特區政府未有履行通過全面的反歧視法的國際責任

聯合國經濟、社會及文化權利委員會(下稱「委員會」)於2014年4月28日至5月23日於瑞士日內瓦舉行第52次大會，委員會並於5月8日進行聆訊，審議中國、香港及澳門地區在落實《經濟、社會及文化權利國際公約》的情況。委員會並於5月26日公布了對中國、香港及澳門地區提交的人權狀況報告和聆訊所作出的《審議結論》(聯合國文件：E/C.12/CHN/CO/2)，當中重申建議香港特區政府“通過全面的反歧視法”，並促請香港特區政府“消除對移民以及來自中國其他地方的境內外來人口的廣泛歧視行為”<sup>151</sup>。

聯合國經濟、社會及文化權利委員會已兩次批評香港特區政府漠視內地新來港人士基於其原居地的原因在法律上和事實上普遍受到歧視的問題，並強烈督促香港特區政府通過全面的反歧視法以消除對新移民的歧視行為。平機會諮詢了公眾對歧視條例的意見後，2016年3月29日發表諮詢報告，並向政府建議修改種族歧視條例，應加入國籍、公民身份、居民身份及來源地歧視的保障，但政府拖延立法，迄今未有跟進，漠視內地來港新移民的人權。

2018年8月聯合國消除一切形式種族歧視委員會審議中國、香港及澳門的報告，9月19日發佈審議結論，批評香港種族歧視法例未有全面覆蓋公約第一條的種族歧視定義，未有制定全面反歧視法例，亦未有將種族歧視刑事化。要求香港政府遵照公約，全面覆蓋公約第一條的種族歧視定義，制定全面反歧視法例，將種族歧視刑事化。可見聯合國消除一切形式種族歧視委員會看見香港歧視內地來港新移民歧視情況嚴重，但因種族歧視條約不將居民身份、來源地納入歧視的定義，令新移民不受公約保障。

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。

---

<sup>151</sup>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>

## 歧視情況嚴重，影響新移民融入

過去幾年，每年平均有四萬多港人內地配偶及子女/親人來港團聚，根據香港社區組織協會 2001 年、2004 年、2009 年、2012 年、2014 年及 2016 年的新移民受歧視情況調查顯示，歧視新移民的情況一直存在，約八成的新移民在就業、接受服務、購物及社交各方面，都不斷遇到歧視。可見社會教育未見成效，歧視情況沒有改善。最常見因新移民身份而受到歧視的場景，是在公共場合聽到別人歧視受訪者作為新移民的言論、購物或在外吃飯時被冷落或嘲笑、在醫院、社署、勞工處、再培訓局等政府機構受到歧視、工作時工作量較多、工資較低或被僱主、同事或顧客侮辱、冷落，甚至受訪者子女被同學或其他小朋友排擠。而且近年公然煽動仇恨新移民的行動不斷出現，令近 9 成的受訪新移民無論是否親身經歷被歧視，都肯定香港存在歧視新移民問題，可見歧視問題嚴重，政府應及早關注。

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

## 立法保障新移民免受歧視

《基本法》第 25 條規定：“香港居民在法律面前一律平等。”而根據該法第 39 條規定同樣在香港享有“憲法保障地位”的《香港人權法案》，當中第 22 條也規定：“人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保障人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。”<sup>152</sup>

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。

---

<sup>152</sup>比照《公民權利和政治權利國際公約》第 26 條。

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<sup>153</sup>，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)”<sup>154</sup>和“種族騷擾(racial harassment)”<sup>155</sup>等行為列為刑事罪行，以防止種族問題激化。本會認為，香港應研究在刑法中引入規定，立法禁止種族仇恨及種族騷擾等行為。

## 立法是公眾教育的一部份，兩者兼重

---

<sup>153</sup>有關案例包括

*Mandla(SewaSingh)vDowellLee*[1983]2A.C.548,*RvGoverningBodyofJFS*[2010]2A.C.728,*BBCSocotlandvSouster*[2001]S.C.458,*EalingLondonBoroughCouncilvRaceRelationsBoard*[1972]A.C.342,*TejanivTheSuperintendentRegistrarfortheDistrictofPeterborough*[1986]IRLR502,*R(Elias)vSecretaryofStateforDefence*[2006]1W.L.R.3213 等。

<sup>154</sup>PublicOrderAct1986.

<sup>155</sup>CrimeandDisorderAct1998.

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。

## 政府只爭取通過《歧視法例（雜項修訂）條例草案》 未有積極立法禁止種族歧視

社會歧視新移民情況仍舊嚴重，2018年施政報告表示爭取在2018年年底向立法會提交《歧視法例（雜項修訂）條例草案》，落實平等機會委員會於歧視條例檢討中提出的八項複雜性和爭議性較低的優先處理的建議，包括明文禁止使人免因被當為某種族人士而遭種族歧視和騷擾，但是並不包括(1)將種族仇恨刑事化，(2)未有建議修訂種族歧視法例，立法保障新移民免受歧視。

此外，聯合國消除種族歧視委員會在2018年8月審議中國、香港及澳門特區在落實《消除一切形式種族歧視國際公約》的情況，並發出審議結論<sup>156</sup>，促請香港特區政府檢視本港禁止種族歧視的法例對種族歧視之定義，並促請將種族歧視行為刑事化。然而，特區政府仍未積極落實建議，未有履行締約國成員之責任。

平機會新任主席朱敏健先生一直強調關注新移民面對歧視問題，建議受歧視的新移民向平機會提出投訴以助委員會掌握新移民被歧視的情況，卻未有決心直接促請政府立法保障新移民免受歧視。2020年3月，香港社區組織協會就新冠疫症下出現的種族歧視問題(例如：食店不招待說普通話的人士，假定所有說普通話的人士均有機會感染新冠肺炎病毒，屬間接種族歧視)會見平機會主席，平機會主席亦表示支持立法禁止因居民身份而造成的歧視，惟政府當局未有任何進展；加上特區政府拒絕會面，新任政制及內地事務局局長亦只重申原有立場，沒有積極修訂法例處理新移民被種族歧視的問題。

### 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：

- 8.1 敦促政府取消所有對新移民區別的政策，包括：房屋、綜援、買樓等居港年期限制。
- 8.2 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。
- 8.3 推動設立“新移民中心”，為新移民提供專項支援服務。

---

<sup>156</sup> Concluding observations on the combined fourteenth to seventeenth periodic reports of China (including Hong Kong, China and Macao, China) Committee on the Elimination of Racial Discrimination (19 September 2018)  
[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCHN%2fCO%2f14-17&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCHN%2fCO%2f14-17&Lang=en)

8.4 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。

8.5 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。

8.6 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。

### 8.7 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<sup>157</sup>；此外，本會認為應將反歧視條例擴展至其他保障特徵，例如包括立法禁止年齡歧視等。
- (2) 修訂《種族歧視條例》，明確規定政府行使其所有職能及職權，均須受有關反歧視法規管。
- (3) 修訂反歧視法例，以清楚列明所有公共機構在執行法定及官方職務及行使有關職權時不可歧視。
- (4) 須在立法中明確規定政府和公共機構要負起促進平等主流化的責任。
- (5) 在香港設立具全面保障人權職能的人權委員會，有關委員會須依據「巴黎原則」予以設立。

---

<sup>157</sup> Equality Act 2010



## 9. 中港分離家庭不能來港團聚問題

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

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

### 中港單親家庭難團聚，違反國際人權公約

兒童權利公約、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及聯合國《世界人權宣言》均規定家庭團聚是基本人權。聯合國兒童權利公約及聯合國經濟社會及文化權利國際公約均適用於香港，聯合國兒童委員會於 2013 年的審議結論嚴正要求香港政府協助分隔單親媽媽來港團聚，而 2015 年的聯合國經濟社會及文化權利委員會於《審議結論》第 47 段中表示繼續關注居留權政策的影響，指出留意在內地因不同的限制，令家庭分離。委員會要求香港政府保障及協助家庭團聚，尤其應儘快幫助分隔單親的母親來港定居照顧子女，給予家庭團聚最大的保護及協助。中港政府需履行公約責任，可惜中港政府跟進不力，致使這些中港跨境單親家庭團聚之路困難重重。

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 個)，讓夫妻父母子女團聚，但不幸有些香港丈夫早逝或拋棄家庭，內地妻子不能以夫妻團聚名義申請，只能以其他特殊情況這一類別申請，但該類別申請定義不清，內地公安局表示只特殊批准在香港父親去世前子女已經公安局批准來港的母親來港定居，不批准子女在香港父親去世後才批准來港或與香港丈夫離婚的媽媽來港定居，有些丈夫剛死，單程證剛批出，也被收回。其實過去 20 年，每日 150 名額未用盡，平均只用了約 125 個，但當局並未體恤民困，善用剩餘名額，幫助極困難家庭。

## 母子為探親證續期，身心俱疲及影響學業，一年多簽探親未惠及

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

## 母親沒有證，有病沒有錢就醫，一人綜援兩人用，母子三餐不繼

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

## 內地公安局及香港保安局漠視單親家庭權益

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

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

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

## 家庭未能團聚對中港分隔單親家庭的生活及精神健康影響研究結果撮要:

### 兒童關鍵成長期，父母缺席影響深遠，家庭團聚不能再拖

父母親在兒童的成長階段扮演不可或缺的角色，以輔助兒童身心健康成長，亦是兒童成長模仿學習的對象，缺乏父母在身邊及指導，兒童可能會出現退縮類行為、焦慮和憂慮類行為、社會問題類行為、專注力問題類行為及攻擊類行為等問題<sup>158</sup>。現時中港分隔單親家庭的子女大都是自小父親去世或離棄他們，母親因沒有香港身份證，不能經常在身邊，有些最長等候17年的，整個成長期，都是未能團聚，已看到兒童的成長及健康都有問題，更有患上精神病。現時等待團聚的兒童，大部份都是需要照顧及處於關鍵成長期，很小年紀已經歷生老病死，甚至家庭暴力，是嚴重受傷的孩子，當局實在應立即批准其母親來港照顧子女。

### 兒童的根在香港

超過一半兒童在港出生，持單程來港的，亦近七成居港七年或以上，兒童的根都生了在香港，其父親是香港人，所以法官在判決中港離婚案時，即使撫養權判了內地的母親，但子女仍要經常居住在香港，可惜，入境政策未有配合法庭判決，批准母親居港照顧子女，而無論在港出生或單程證來港，這些兒童在內地沒有戶口，不能在內地入學，所以儘快安排其母親來港團聚，才可以幫到這些兒童健康成長。

### 全部已超越可團聚年期，團聚等待年期中位數9年

現時中港夫妻一般分隔4年，便可以申請團聚，受訪的單親家庭，雖然有些配偶已去世，有些已離婚，或離棄母子，但全都超越4年，50%更是10年或以上。而成為單親後，母子等候團聚的，85.1%的母子已等候團聚4年或以上，48.9%更是10年或以上，中位數也有9年，對母子實在是漫長的折磨。

### 團聚申請被拒，長期家庭赤貧，捱餓抵餓，有病不敢醫，母為子犧牲

93.8%受訪單親家庭在內地申請單程證來港團聚被拒或批了因單親被收回，在香港又沒有門徑申請，大部份母親要在港照顧子女，很少能回內地工作，在港無證又不能工作，沒有收入，整體收入中位數\$4785，家庭人口中位數為二人，相比本港二人家庭貧窮線\$9100，少了近一倍，家庭嚴重赤貧。71.7%兒童要申請綜援，每月收入只有\$4785，其中\$1835租金津貼，\$2950為生活費津貼，為一人綜援兩人用，要交租食三餐，支付各項開支，98.1%都是租住劏房等，租金貴，65.7%的兒童要用部份生活費貼租，根本不可能夠生活，所以32.1%兒童不能一日有三餐，20.8%每日要食少些以省錢，79.2%母親一日只有一餐或兩餐，無三餐，70.8%母親更怕子女不夠食，讓子女食飽，自己才進食，長期處於饑餓狀態。

於 2003 年之前，雙程證探親人士可憑結婚證書或居港親人的身份證明文件，享

<sup>158</sup>「父母親的兒童發展信念和幼兒社會情緒行為之相關研究」，孫麗卿 嘉義大學幼兒教育系助理教授，幼兒教保研究期刊 2011 第 6 期

用與香港居民相同的醫療費用。但 2003 年人口政策新規定，港人內地來港探親親人，不可再憑香港親人身份享有醫療費的優惠，現時內地來港照顧家人的雙程證人士已無法享用公營醫療服務，只可使用急症，但公立急症門診收費\$1230，住院收費\$5100，貧窮的分隔單親家庭根本負擔不了，八成的母親有病時，都因為醫療費貴，不求診，有病不敢求診，兒童因為家庭貧窮，亦有 19.2%有病不求診，而有求診的，大多是找便宜的或免費的民間服務。

### **子女教育缺資源，兒童學習發展現隱憂**

教育一向視為貧窮兒童的脫貧踏腳石，但分隔單親家庭的子女卻難以藉此脫貧。因為母親是雙程證探親，需要每三個月回內地續期，很多時兒童因在港無人照顧，或內地公安局需要見到子女，才會批簽證，這些子女常要陪母親回內地申請簽證，長假期必然不能在港參加學習活動，有時甚至要向學校請假，已嚴重影響學業，再加上家庭赤貧，有 60.4%兒童試過沒有錢交學費/學習費/校服等基本學校要求的費用，90%兒童自己因家庭經濟狀況而無法參加任何課外活動或課外補習，所以這些兒童的學習情況令人擔憂，但現他們最困擾的是母親無證，其他問題也不太注重。48%的受訪母親表示想有多些資源給子女學習，可見兒童有學習資源需要，但家庭無法支援。

### **抑鬱指數高得驚人，幾倍高於一般人，潛伏家庭慘劇危機**

本會採用流行病學研究中心的抑鬱症量表，量度分隔對兒童及母親的精神健康，發現兒童的抑鬱指數極高，88.7%的兒童有輕微至嚴重的抑鬱病症，而且嚴重抑鬱最多，為66%，是一般人的指數(12.6%)的5倍，母親的抑鬱指數更高，96.1%的母親有輕微至嚴重的抑鬱病症，而且嚴重抑鬱最多，為90.2%，是一般人的7倍。可見分隔對這單親媽媽及孩子造成的精神壓力，非常人可以想像，這些媽媽及孩子都瀕臨精神崩潰，社會實在需要正視及作出協助，否則恐怕日後發生社會慘劇，現時已有一子女因而嚴重精神病，不能上學及常嘗試自殺。

### **長期無身份證，影響母子健康**

中港分隔單親家庭子女及母親因長期等候團聚無期，生活及經濟又面臨很大的困難，加上分隔的焦慮，令50.9%的兒童有長期病患，包括：特殊教育問題(過度活躍症、專注力不足、弱智)、精神病(思覺失調、情緒病)、心理有問題等，69.8%的母親有長期病患，包括：身體有痛症(腰、腳等)、精神病(抑鬱病)、頭痛失眠及婦科病，可見這些單親家庭雖然生活在香港這富裕的都市，但卻因社會漠視，而生活在貧病交迫的狀況，猶如活在第三世界國家。

## 母親身份證是母子的最大心願

對於小朋友來說，通常成長期，最困擾的是學業，但86%這些單親家庭的子女卻表示最大的困擾是母親沒有身份證，100%子女認為母親有身份證可以解決他們的困擾，而91.8%母親亦表示最大的困擾是沒有身份證，100%認為自己有身份證可以解決她們的困擾，可見母親有沒身份證是這些家庭的最大困擾，亦是他們的最大期盼，因為有身份證，母子不用憂心分隔，不用多花錢續證，子女不用請假回內地陪母親續期，可以專注學業，可以有錢補習、參加活動，母親可以工作，可以養家等，可見母親對家庭的發展實在很深遠。如果母親不能居港，這些孩子將會成為真正的孤兒，政府需要另外提供兒童之家或寄養家庭服務，既花資源又效果不及親媽媽的無價親情可貴及有效。

## 母親正值勞動力年齡，及早團聚，及早投入勞動市場

96.1%的受訪媽媽均是正值勞動力的年齡，除了照顧子女，她們很想工作以脫貧，可惜等待多年仍未有結果，根據單程證政策，她們如在內地沒有其他子女，等到60歲，香港子女又已是成年人，她們可以依年老無依靠父母類別申請來港與子女團聚，可是，這些婦女這段時間，最需要香港身份證，因為她們的子女在此時此刻尚年幼，需要媽媽的照顧，而且她們現時尚年輕，可以工作，可以幫助子女脫貧，到年老時才批准來港，媽媽及子女長期處於精神抑鬱、家庭赤貧的狀況，恐怕老來才團聚，大家都有問題，幫助來得太遲。而事實上，有婦女因長期奔波兩地，貧病交加，終於病逝，留下9歲女兒，成了孤兒，入住了兒童之家。

### 專員建議：

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

### 分隔單親

- 9.1 要求香港政府向中國政府要求審批權及每日預留名額批准丈夫及子女為港人的單親媽媽來港定居照顧子女，同時爭取入境審批權。
- 9.2 制定家庭團聚政策及新移民融入政策。
- 9.3 現時每日 150 個名額因內地子女出生數目減少，平均只用約 125 個，應將這些剩餘名額撥予夫妻團聚及香港丈夫已去世或離棄的單親媽媽來港照顧香港子女，尤其單親應優先處理，可依當時輪候情況，每日最少 2 個指定名額，只要父母其中一方是香港人，子女在港，不論是內地出生或本港出生，婚前或婚後生，不論是父死或離棄，這些孩子遭逢家庭巨變，中港政府應儘快批准單親父或母來港照顧，令子女(只要在學不限年齡)得到良好照顧及成長發展機會。

- 9.4 一年多簽探親政策應惠及喪偶及離婚的單親配偶。
- 9.5 香港入境處應儘量酌情批准續期及簽發身份證。
- 9.6 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。
- 9.7 當局應酌情批准父或母親為香港居民的無證兒童或子女在港的無證單親媽媽定居香港及團聚。
- 9.8 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。

## 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

### 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，但卻欠缺一個機關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<sup>159</sup>；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

<sup>159</sup>香港立法會會議過程正式紀錄2007年6月8日星期五上午9時正(第104至146頁)

視社會對成立兒童事務委員會的訴求。立法會亦在2013年11月通過辯論，促請政府成立，惟政府至今仍未採取積極行動。<sup>160</sup>

## 2018年終見成立兒童事務委員會 惟獨立性及權力均存疑

2018年6月1日政府成立由政務司主持的「兒童事務委員會」，匯聚相關政策局／部門和長期關心兒童權益的團體，聚焦處理兒童在成長中面對的問題。政務司司長擔任主席、勞工及福利局局長擔任副主席，其他成員包括相關政策局局長、與兒童事務相關的專家包括醫療、教育、社會福利、法律、學者及少數族裔和家長代表。

兒童事務委員會極有可能僅與現行一般公共諮詢組織無疑，既不屬法定獨立機構、更沒有任何調查權力、無助有效處理涉及兒童權利的政策、立法和投訴，讓人憂慮只屬另一個「政治花瓶」。再者，過去兩年，兒童事務委員會亦沒有任何具體工作成效，亦從不主動就社會上涉及兒童權利的議題和兒童事務發聲，形同虛設。

## 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<sup>161</sup>，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10年，除要求在制定政策時要評估家庭影響外，並無實質行動推動兒童政策、家庭議會只注視家庭影響評估，忽略針對兒童的影響評估、只涉及兒童而非家庭的問題，難以列入家庭議會議程（政策諮詢、城市規劃）。

<sup>160</sup>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）

<sup>161</sup>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](#)



## 海外成立兒童事務委員會的經驗

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

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

以美國為例，美國的衛生及公共服務部屬下設有兒童事務處（Children's Bureau），專責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。<sup>162</sup>

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。<sup>163</sup>1993 年瑞典設立兒童專員，以收集兒童的意見及倡議兒童權利，確保兒童權利公約在國內各個地方落實，有法定地位要求各政府部門提供資料及參與回應兒童要求。

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

反觀今天的香港，香港先後成立青年事務委員會（1990 年）、安老事務委員會（1997 年）、婦女事務委員會（2001 年）、家庭議會（2007 年），但至今未有獨立

<sup>162</sup> 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)

<sup>163</sup> 同註 5。

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。

## 本港立法會及民間團體一致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<sup>164</sup>；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。<sup>165</sup>

## 2018年終見成立兒童事務委員會 惟獨立性及權力均存疑

2017年行政長官施政報告中，行政長官林鄭月娥宣佈計劃於2018年年中成立「兒童事務委員會」，匯聚相關政策局／部門和長期關心兒童權益的團體，聚焦處理兒童在成長中面對的問題。為此，由行政長官親自主持的籌備委員會已於上月(2017年9月)成立，政務司司長擔任副主席，成員包括相關政策局局長、與兒童事務相關的專家包括醫療、教育、社會福利、法律、學者及少數族裔和家長代表。籌備委員會已於本月初召開第一次會議，並就「兒童事務委員會」的角色、功能和持份者建議的工作重點等進行討論。籌備委員會稍後會展開一連串的公眾參與活動，廣泛收集社會，包括兒童的意見，務求新成立的「兒童事務委員會」的功能及工作將得到社會的支持。<sup>166</sup>

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

### 問題一：委員會官方色彩濃厚 委員欠獨立性及代表性

2018年6月1日，特區政府終成立本港首個「兒童事務委員會」，委員會成員合共32人，當中由政務司司長擔任主席，並由勞工及福利局局長擔任副主席，其包括21名非官方委員和9名當然委員。現屆委員任期為兩年，即由二零一八年六月一日至二零二零年五月三十一日。<sup>167</sup>

<sup>164</sup> 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)

<sup>165</sup> 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)

<sup>166</sup> 2017年行政長官施政報告 (第191至193段) [https://www.policyaddress.gov.hk/2017/chi/policy\\_ch05.html](https://www.policyaddress.gov.hk/2017/chi/policy_ch05.html)

<sup>167</sup> 政府勞工及福利局 新聞公報 政府成立兒童事務委員會 (2018年5月31日)

<https://www.lwb.gov.hk/chi/press/31052018.htm>

雖然當局表示，委員會包括政策局/部門和長期關心兒童權益的團體，成員包括相關政策局局長、與兒童事務相關的專家包括醫療、教育、社會福利、法律、學者及少數族裔和家長代表。然而，由於委員會正、副主席均由政府官員擔任，更包括9名為政府首長級官員的當然委會，官方色彩甚為濃厚，加上其餘21名非官方委員均由政府邀請參加委員會，令人質疑委員會委員的獨立性，並未能發揮監督政府涉及兒童權利的政策或服務；再者，所有委員均由政府任命，缺乏兒童及社會大眾授權擔任委員，委員缺乏代表性，未能代表兒童發聲。

兒童事務委員會屬政務司司長屬下的諮詢委員會，並非獨立於政府的法定機構，難以獨立運作及監督政府政策和法例。兒童事務委員會問題眾多，包括：缺乏獨立性、並非法定機構、無調查處理投訴的權力，更不符合聯合國人權專家就成立國家人權機構訂定的《巴黎原則》。此外，非獨立的架構，較容易因為特首更替而被解散，例如：前行政長官董建華曾成立扶貧委員會，及後被另一行政長官曾蔭權以貧窮問題已處理，因而解散扶貧委員會，使人憂慮其工作的延續性。

## 問題二：未有直接向本港兒童以及關注兒童權利的個人、團體直接諮詢的機制

從去年成立自今，外間對委員會運作所知甚微，除了個別委員會曾討論議題獲傳媒報導外，外間對委員會的運作所知不多，亦未見委員會設立就議題，直接向本港兒童以及關注兒童權利的個人、團體直接諮詢的機制。委員會儼如「閉門造車」，令人質疑如何鼓勵兒童參與。

## 問題三：職權範圍不包調研 不利發掘問題及評估兒童權利狀況

此外，雖然現時的委員會屬下亦成立兩個工作小組：即研究工作小組及公眾參與、教育及宣傳工作小組，惟缺乏職能規範，委員會是否進行研究、如何展開研究工作、乃至研究方向及內容等等，便顯得極為次要和被動，不利於發掘現存政策、立法或服務上的不足，難以有效評估兒童權利落實的狀況。

## 問題四：將兒童事務看作兒童需要/問題，而非兒童權利

根據當局資料，兒童事務委員會的處理對象涵蓋18歲以下的兒童，而會以14歲或以下兒童的事務為工作重點；委員會的初期工作計劃涵蓋下列議題，包括：(1)兒童的教育需要（包括協助有特殊學習需要及處理學生缺課的問題）、(2)少數族裔兒童的措施（包括以學習中文為第二語言）、(3)兒童的健康發展（包括其醫療需要及精神健康）、(4)保護兒童（包括免受暴力／疏忽照顧、幼兒及小學生的社工服務）、(5)整合兒童數據的安排等。

當局將各年齡階段的兒童面對的主要問題列為主要關注事項，僅從處理兒童需要(children's needs/problems)角度出發，訂出各項問題，而非從兒童權利(children's rights)角度考量及檢視兒童權利公約在香港落實的情況。從需要導向(needs approach)的思考角度極不利於改善香港整體兒童權利狀況，原因包括：

- (1) 需要導向側重投入(input)，權利導向的思考模式則同時強調權利完善的過程(process)及結果(outcome)，需要模式或會導向訂出不少計劃，側重了政府做

了些什麼，而忽略了檢視投入資源或改革後，對整體改善兒童權利的過程、結果，乃至具體成效。

- (2) 需要導向未能以兒童權利為標準，未能審視所有兒童是否已達致兒童權利的標準，難以全面提升兒童福祉。
- (3) 需要導向強調透過慈善或憐憫(charity and benevolence)回應兒童的困難，需視乎施予協助者的喜好，反之，權利導向側強調有照顧兒童責任人士的義務(obligation)，有利改善及促進兒童權利。

此外，當局將兒童問題分年齡階段作出分析，個別議題只出現在某一兩個年齡組別(例如：兒童的遊戲權利只出現在幼稚園及小學階段、未有包括其他階段；性侵犯的問題只出現在初中階段，未有出現在其他年齡階段，相反，身體虐待只出現於小學階段)，反映當局未能從兒童權利的角度，全面審視兒童權利的落實情況。

### 問題五: 委員會工作進度緩慢、透明度不足，且跨局卻無具體成果

委員會運作至今一年，在實務工作上並沒有大進展，由於委員會討論文件未有公開予公眾及兒童參閱，亦未有邀請兒童及公眾就議題表達意見，外間只能從官方網頁發佈的個別會議紀錄<sup>168</sup>，以及個別委員向傳媒透露的資訊中略知一二。據了解，過去一年委員會主要討論議題包括：委員會的架構、運作模式及建議初步工作計劃、到校學前康復服務試驗計劃、幼兒照顧服務的長遠發展、兒童中央資料庫、兒童遊樂場及兒童福祉及發展資助計劃<sup>169</sup>(每年撥款約為七百萬元)等。

雖然主席由政務司司長出任(政務司亦同時兼任扶貧委員會、青年發展委員會及人力資源規劃委員會，張建宗司長亦因此橫跨四個委員會的主席，加上現屆政府強調一個政府(One Government)所以需要「跨局、跨部門、跨界別、跨組別、跨世代」處理問題<sup>170</sup>，不少政策均需要跨部門做，政府內部應有跨部門負責兒童事務，但同時需要獨立於及可監察政府而又代表兒童權利的機構，現時由政務司司長做主持，委員會約每兩個月始召開一次會議，委員會的工作進度緩慢，加上委員要遵守保密制，討論內容及詳情均不公開，有損委員會的透明度，損害公眾的知情權及參與度。

再者，委員會僅為隸屬政府的諮詢組織，且資源不足、僅由勞工及福利局擔任委員會的秘書處，缺乏足夠人手及經費支援委員會工作，根據個別委員的意見，很多涉及兒童權利的工作較複雜、困難，均因人手不足及事項太多而未見起步<sup>171</sup>，例

<sup>168</sup> 勞工及福利局 兒童事務委員會 第一次會議紀錄 (2018年6月28日) <https://www.lwb.gov.hk/chi/advisory/coc.htm>

<sup>169</sup> 兒童事務委員會《兒童福祉及發展資助計劃撥款指引》(2019年4月30日)

[https://www.lwb.gov.hk/coc/index\\_c.html](https://www.lwb.gov.hk/coc/index_c.html)

<sup>170</sup> 明報 (2018年6月10日)【Emily Online】張建宗有個花名叫「跨張」 自稱建議司局長兩年內落 18區 <https://news.mingpao.com/ins/%E6%B8%AF%E8%81%9E/article/20180610/s00001/1528589607179/%E3%80%90emily-online%E3%80%91%E5%BC%B5%E5%BB%BA%E5%AE%97%E6%9C%89%E5%80%8B%E8%8A%B1%E5%90%8D%E5%8F%AB%E3%80%8C%E8%B7%A8%E5%BC%B5%E3%80%8D-%E8%87%AA%E7%A8%B1%E5%BB%BA%E8%AD%B0%E5%8F%B8%E5%B1%80%E9%95%B7%E5%85%A9%E5%B9%B4%E5%85%A7%E8%90%BD18%E5%8D%80>

<sup>171</sup> 眾新聞 (2019年2月18日) 為兒童 雷張慎佳給官員的肺腑之言

<https://www.hknews.com/article/18508/%E9%9B%B7%E5%BC%B5%E6%85%8E%E4%BD%B3-%E5%85%92%E7%AB%A5%E4%BA%8B%E5%8B%99%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83-%E8%99%90%E5%85%92-18508/%E7%82%BA%E5%85%92%E7%AB%A5->

如檢討相關法律、需時 18 個月設立兒童中央資料庫<sup>172</sup>，加上委員會屬欠缺實權的諮詢架構，政府部門亦不一定遵從委員會的建議(例如:委員會曾討論兒童遊樂場議程，討論建造更多兒童遊樂場，惟作為擁有最多屋邨公園的房屋署卻仍未表態參與計劃，委員會主席亦只是表示「會呼籲」房屋署參加，反映委員會難影響各部門工作)<sup>173</sup>，導致委員會工作未有較大進展。

## 海外成立兒童事務委員會的經驗

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

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

以美國為例，美國的衛生及公共服務部屬下設有兒童事務處 (Children's Bureau)，專制處理有關兒童權益的監管、撥款、政策研究及法案起草等等，希望通過國家及社區的合作，共同確保兒童能安全及愉快地成長。聯邦政府亦以於二零零三年例規管虐待兒童及疏忽照顧，保護兒童權益。2008 年於聯邦政府社會保障法案中加入附例，更清楚列明五大方針，為州政府提供兒童事務全面性的指引。其可取之處為綜合性架構確保了他們對兒童事務之理解，有利他們作出貼近民意的政策建議。<sup>174</sup>

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。

事實上，本會及民間組織亦於於 2017 年 9 月安排十多名本會組織的兒童權利大使，以兒童權利專員(Civil Children's Ombudsman)的身份，會見前挪威兒童權利專員 Mr. Reidar Hjermann (Norwegian Ombudsman for Children in 2004-2012)，簡介本港兒童貧窮的情況；並於安排兒童會主席及副主席 9 月下旬日參與在香港成立兒童事務委員會的圓桌會議，並同時會見現任澳洲兒童事務專員 Megan Mitchell；其後於 9

<https://www.hk01.com/%E9%9B%B7%E5%BC%B5%E6%85%8E%E4%BD%B3%E7%B5%A6%E5%AE%98%E5%93%A1%E7%9A%84%E8%82%BA%E8%85%91%E4%B9%8B%E8%A8%80>

<sup>172</sup> HK01 (2019 年 1 月 24 日) 兒童資料庫料須時 18 個月才成立 兒委會委員不滿 促處理現存資料

<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/287223/%E5%85%92%E7%AB%A5%E8%B3%87%E6%96%99%E5%BA%AB%E6%96%99%E9%A0%88%E6%99%8218%E5%80%8B%E6%9C%88%E6%89%8D%E6%88%90%E7%AB%8B-%E5%85%92%E5%A7%94%E6%9C%83%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%B8%8D%E6%BB%BF-%E4%BF%83%E8%99%95%E7%90%86%E7%8F%BE%E5%AD%98%E8%B3%87%E6%96%99>

<sup>173</sup> HK01 (2019 年 2 月 22 日) 兒童事務委員會探討共融遊樂場「遍地開花」 惟房署不欲參與

<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/298489/%E5%85%92%E7%AB%A5%E4%BA%8B%E5%8B%99%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E6%8E%A2%E8%A8%8E%E5%85%B1%E8%9%E8D%E9%81%8A%E6%A8%82%E5%A0%B4-%E9%81%8D%E5%9C%B0%E9%96%8B%E8%8A%B1-%E6%83%9F%E6%88%BF%E7%BD%B2%E4%B8%8D%E6%AC%B2%E5%8F%83%E8%88%87>

<sup>174</sup> 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)

月下旬出席立法會舉行會議，闡述基層兒童對兒童事務委員會的期望，包括：兒童事務委員會(Children's Commission)應獨立於政府、應成為法定組織並訂明權力和職責、委員會應有權處理投訴和展開調查、高透明度運作以容讓公民社會參與兒童事務委員會的事宜，並安排兒童代表擔任兒童事務委員會成員等建議；一眾出席的議員均對成立兒童權利委員會表示支持。因此，特區政府務必考慮設立相關機制，完善兒童權利監督機制。

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

### 未就聯合國兒童權利公約進行本地立法

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

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

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

**專員建議：**

#### 10.1 設立兒童事務專員 (Children's Ombudsman)

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

## 10.2 設立具實權的兒童權利委員會及監察機制

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

本會於過去幾年諮詢均會諮詢兒童權利關注會的二千多名基層兒童對成立香港兒童專員的意見，自2005年開始基層兒童一起投票選出十大貧窮兒童關注事項，成立獨立又法定地位的兒童專員/兒童權利委員會一直是兒童的重點關注，最近2017年9月中旬再就香港成立兒童事務委員會，諮詢會內來自基層家庭的兒童之意見，就本港行將成立的兒童事務委員會的在政府決策上的地位、職權、架構、組成及具體工作安排進行會內諮詢，意見概括如下：

### 對「兒童事務委員會」的總體要求

- 獨立於政府的法定機構
- 賦予法定權力和職責的機構
- 有權處理投訴和主動調查涉及兒童的權利的法律和政策
- 具透明度以容讓公民社會參與
- 定期聆聽兒童意見及有兒童代表加入委員會
- 基於國際兒童權利公約內容而履行工作

### 權力和職責

- 不受其他機構影響，獨立於政府
- 直轄於行政長官
- 推動兒童權利公約在香港的實施
- 具實權調查及處理涉及兒童權利的投訴、進行相關政策及立法研究
- 有權定期搜集各方意見
- 成員需主動落區探訪及進行調查研究掌握實際需要
- 定期公佈工作向公眾問責

### 組成

- 遵照聯合國就成立國家人權機構訂立的《巴黎原則》成立兒童事務委員會，這些原則包括：獨立國家人權機構、效能、責任及組織等提供實質的指引，以確保其多元性、獨立性、運作模式，以及其法律效能。
- 有兒童或兒童組織的代表、兒童代表人數不能太少

- 委員會的成員由兒童提名，最終由熟悉兒童事務的專家選出，以反映兒童聲音
- 要由選舉產生，以增加代表性，十八區投票選舉
- 成員包括熟悉兒童權利和事務的人士(例如:各政府政策局代表、律師、心理學家、學者、家長、教育界、醫療界、社工等代表)
- 成員代表必須照顧到來自弱勢兒童的聲音(包括:貧窮兒童、殘疾兒童、少數族裔兒童、中港分隔家庭、新移民兒童、難民兒童、被拘留的兒童及青少年、院舍照顧的兒童等)

### 架構

- 兒童事務委員會架構如下:



|          |   |
|----------|---|
| 兒童事務委員會  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 監督兒童事務專員工作方向並提供意見</li> <li>- 兒童事務專員為委員會主席</li> </ul>   |
| 兒童事務專員   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 訂立兒童事務委員會工作規劃及具體執行策略</li> <li>- 定期向公眾、政府及立法議會提交兒童權利狀況報告，以監察兒童權利落實的情況</li> </ul>  |
| 兒童參與及教育部 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 在社會各層面推動兒童參與，廣泛搜集兒童意見</li> <li>- 成立恆常機制和渠道聆聽、合作並直接諮詢兒童的意見</li> <li>- 教育兒童、家長及其照顧者有關兒童權利和責任，並履行自己的義務。</li> </ul>  |
| 推廣及培訓部   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 透過公眾和媒體推廣活動，讓市民大眾更加認識兒童權利及其重要性。</li> <li>- 為代表著兒童及和與兒童權利相關的專業人士提供有關兒童權利的培訓</li> <li>- 與本地、海外團體及專業組織溝通合作，完善有關兒童權利的制度和服務。</li> </ul>   |
| 政策及研究部   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 檢討影響兒童權利的政策、法律及服務，倡議政策改革，確保兒童權利能納入香港法例和社會政策的考慮之列。</li> <li>- 透過收集數據、研究及發展兒童權利指標，以便了解及監察兒童狀況，進而影響政策和法律制定。</li> <li>- 確保政府和有關團體就政策、法律和服務進行兒童影響評估。</li> <li>- 與政府和有關團體持續溝通，以影響政策及法律制度。</li> </ul> |
| 調查及申訴部   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 調查來自兒童、照顧者和相關專業人士就兒童接受服務的地方(包括:學校、醫院和政府部門等)所提出的申訴和投訴。</li> <li>- 協助兒童將他們的申訴轉介到適當的公共機構</li> <li>- 必要時協助受影響的兒童從法律程序處理</li> </ul>   |
| 行政及財務部   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 處理委員會的內部及行政運作</li> </ul>   |



#### 主要工作(但不限於此)

- 訂立兒童中央資料庫及研究所以監察兒童貧窮狀況
- 促使政府訂立消除兒童貧窮指標
- 成立兒童影響評估機制
- 將兒童權利成為政府政策及制度的主流
- 針對兒童權利的侵害進行調查和提供解決方法
- 就各項兒童扶貧政策進行評估
- 持續要求政府為改善兒童權利提供清晰及持續的撥款
- 檢視各項與兒童問題相關政策和立法
- 爭取就《兒童權利公約》進行本地立法

### 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)<br>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<br>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<br>生活水平 | 委員會特別關注香港兒童貧窮情況日益嚴重的問題，促請政府落實公共房屋計劃，並採取多角度方式處理兒童貧窮問題，並透過不同社會保障制度，改善弱勢兒童的生活水平。(第 72 至 73 段)  |

#### G. 教育、閒暇及文化活動 (公約第 28、29 及 31 條)

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

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

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

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

#### **I. 批准加入國際人權文書**

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

#### **J. 與地區及國際組織的合作**

#### **K. 跟進及發放報告**

#### **L. 下次報告：2019年3月31日**

---

---

**2020 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 (二零二一年一月一日)

工作人員：

**2020 年兒童權利關注會大使**

黃澤明(主席)、黃愛玲(副主席)、李慧怡(秘書)、楊雅靜(副秘書)、  
陳雅雯、張咏禧、譚樂兒、譚樂童、陳詩晴、劉家寶、鎮鸞樂、吳俊曦、陳文濤、黃駿杰、  
薛敏強、吳小婧、楊偉樑、劉家淇、翁詩泳、陳多多

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@soco.org.hk](mailto:soco@soco.org.hk)

---

---