

# 2022年民間兒童權利專員監察報告

## ANNUAL REPORT OF THE CIVIL CHILDREN'S OMBUDSMAN IN HONG KONG 2022



香港社區組織協會 兒童權利關注會  
Society for Community Organization  
Children's Rights Association  
(2023年1月1日) (1 January 2023)

## 目錄

	頁數
前言	2
回顧過去一年[2022年]民間兒童權利專員工作	5
2022年十大兒童問題進展及政府表現評分	7
2023年十大貧童關注事項及建議	17
(1) 房屋政策不善、土地及公屋供應不足，貧童蝸住籠屋板房劏房問題嚴重	18
(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	27
(3) 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長	51
(4) 社會福利 - 綜援金額不足、兒童生活困苦	67
(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	78
(6) 貧富懸殊問題嚴重，跨代貧窮問題未解決	93
(7) 香港兒童不能申請內地媽媽來港團聚問題	105
(8) 缺乏整體處理兒童貧窮政策、無兒童中央資料庫、有制定貧窮線卻欠減貧指標、無兒童影響評估機制	111
(9) 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視	116
(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	123
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)	134

# 2022年民間兒童權利專員監察報告

## Annual Report of the Civil Children's Ombudsman in Hong Kong 2022

### 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，但缺乏有效的財富再分配機制，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。

近三年的檢疫抗疫之路導致百業蕭條，市道嚴重下滑，首當其衝的自是各行業的打工仔，失業率亦曾急升至最高的5.4%(2022年2月至2022年4月)，失業及就業不足人數合共逾34.81萬人，雖然較2021年最高的7.2%為低，但仍屬較高水平，佔全港總勞動人口近一成(9.2%)。其後，疫症稍見緩和，當局放寬各項防疫抗疫措施，最新失業率(2022年6月至2022年8月)亦回落至4.1%；惟失業人數仍多達16.2萬人，連同就業不足人口7.6萬人，合共仍有近24萬人面對就業困境，加上本地及海外地區疫情反覆不穩，估計未來一段長時間就業市場仍未許樂觀。<sup>3</sup>其中消費及服務相關行業最受打擊，直接影響大量基層工種的就業機會。基層家庭失業、開工不足等狀況令貧窮問題加劇，而生活在貧窮家庭中兒童乃是最脆弱的群體。

根據統計處資料，2021年全港共有964,100名18歲以下的兒童(2020年:988,500名)，當中235,600名(2020年:250,600名)兒童生活在住戶入息中位數一半以下的貧窮家庭<sup>4</sup>，其中53,105名(2021年12月)(2020年12月為55,857名)18歲以下的兒童領取

<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> 勞動人口、失業及就業不足統計數字 香港特別行政區政府統計處 (2022年9月19日)

<https://www.info.gov.hk/gia/general/202209/19/P2022091900398.htm>

<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2022年第2季(香港統計處 綜合住戶統計調查按季統計報告 2022年4至6月)

[https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat\\_report/product/B1050001/att/B10500012022OQ02B0100.pdf](https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1050001/att/B10500012022OQ02B0100.pdf)

全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：9,500元(1人)、20,200元(2人)、34,500元(3人)、43,900元(4人)、45,800元(5人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：4,750元(1人)、10,100元(2人)、17,250元(3人)、21,950元(4人)、22,900元(5人)。另外，各年貧窮兒童人數表列如下：

綜援<sup>5</sup>，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮比率高達 24.5%；兒童貧窮率(政策介入前)上升至近 12 年來新高。扶貧委員會在 2021 年公佈最新《2020 年香港貧窮情況報告》更顯示<sup>6</sup>，本港貧窮兒童人口多達 274,900 人(政策介入前)，兒童貧窮率達 27.0%，創近十多年新高，每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮境況，兒童貧窮人口及比率持續高企，因應新冠疫症肆虐，估計情況會進一步惡化，亟待社會正視。但政府的扶貧政策力度不足，追不上社會需要，依然有不少貧童兒童不得溫飽，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。

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，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

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	2020	2021
全港兒童人口(18 歲以下)	1,027,300	1,016,900	1,026,400	1,014,500	1,016,100	1,012,000	1,005,600	988,500	961,400
貧窮兒童人口(18 歲以下)	249,100	246,000	246,900	229,600	228,400	233,100	243,300	250,600	235,600
兒童貧窮率(%)	24.2%	24.2%	24.1%	22.6%	22.5%	23.0%	24.2%	25.4%	24.5%

<sup>5</sup> 社會福利署回覆香港社區組織協會之信函

<sup>6</sup> 2020 年香港貧窮情況報告 香港特別行政區政府(2021 年 11 月)

[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong\\_Kong\\_Poverty\\_Situation\\_Report\\_2020.pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2020.pdf)

<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。

<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\\_lm4mOf2xZmMk9abklOeGN0YIU/view](https://drive.google.com/file/d/0B_lm4mOf2xZmMk9abklOeGN0YIU/view)



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[2022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2022年第五波新冠疫症在本港及全球各地持續蔓延，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
2022年1月1日	公佈2021兒童權利專員報告
2022年2月6日	基層市民對下任行政長官的期望記者會
2022年2月13日	基層市民對2022/23年度財政預算案的期望記者會
2022年2月20日	「疫症大爆發 基層待援手」--- 基層市民的防疫抗疫支援申訴會
2022年2月23日	基層市民一起觀看2022/23年度財政預算案電視直播
2022年4月29日	回應特首候選人李家超的選舉政綱 未為處理跨代貧窮提出良策
2022年5月1日	基層婦女疫下就業難 促政府落實完善就業託管措施
2022年5月3日	英華街組合社會房屋開幕典禮 改善基層居民生活
2022年6月	兒童權利關注會主席和大使代表本會接受突破 breakgazine 訪問，分享參與行動後面對同學朋輩之間的壓力和挑戰
2022年6月12日	發佈「躺平」與基層青年需要問卷調查
2022年7月7日	投稿文章: 新政府應如何處理跨代貧窮
2022年7月10日	新任房屋局局長何永賢落區探訪不適切居所基層市民
2022年7月12日	來港7年與否 新移民持續受歧視 逾六成有抑鬱 不利身心影響就業 --- 內地來港定居人士受歧視立法會申訴部申訴
2022年7月17日	基層市民和確診者對中醫服務需求問卷調查發佈會
2022年7月26日	香港社區組織協會 通關名額太過少 關懷名額好難求 長期分隔不人道 家庭需要應重視 疫情下基層通關立法會申訴部申訴會
2022年7月29日	基層市民與勞工及福利局局長孫玉菡對話 (香港社區組織協會舉辦)
2022年8月14日	2022年工廈分間單位租戶情況及需要研究發佈會
2022年8月22日	回應特區政府成立支援劏房清貧初中學童師友計劃 立場書
2022年8月28日及29日	2022年暑期兒童權利大使訓練營
2022年9月13日	基層市民與勞工及福利局局長孫玉菡對話 (香港社會服務聯會及立法會社會福利界議員狄志遠舉辦)
2022年9月14日	投稿文章: 立法強制舉報虐兒
2022年9月18日	基層市民對行政長官李家超施政報告調查報告的記者會
2022年10月9日	長新冠對貧窮兒童學習及生活影響問卷調查報告

2022年10月11日	投稿文章: 長生冠兒童待援手
2022年10月16日	施政報告公佈前夕請願行動
2022年10月19日	一同收看行政長官施政報告 2022 年及回應施政報告及投稿文章
2022年10月	回應《長遠房屋策略》2022年週年進度報告及投稿文章
2022年11月19日	出席立法會研究制訂長遠青年政策和發展藍圖小組委員會會議，就如何助力青年向上流動提交意見書
2022年12月23日	撰文回應《香港青年發展藍圖》
2022年12月25日	中港分隔單親媽媽及子女聖誕申訴會，反映單程證政策仍未有中港單親名額，酌情批准又緩慢，致他們承受分隔之苦，未能及時家庭團聚，經濟、就業、房屋、醫療、學習、身心健康、社交等都大大受影響。
2023年1月1日	發佈 2022 年民間兒童權利專員報告
2022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。	
2022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。	

## 2022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2022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(5,000多名6-17歲)，作出以下評分：

2022 民間兒童權利專員報告 提出議題	問題及政策進展	今年 評分
<p>1. 房屋政策不善、社區設施不符貧窮學生需要，貧童居住籠屋板房問題嚴重</p>	<p>問題:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 輪候公屋宗數逾 24.26 萬宗，輪候時間不斷延長(逾最新平均為 6.0 年)(截至 2022 年 6 月底)、未來五年公屋供應不斷減少</li> <li>- 恢復活化工廈發展過度性房屋無期、無為非長者單身人士或輪候公屋少於三年的私樓租戶提供現金租金津貼、未有訂立劏房起始租金</li> <li>- 沒有取締籠屋板間房劏房、輪候公共房屋的申請多逾 24 萬家庭，當中涉及近 50 萬人。另外，政府公佈 2021 年本港有 127,500 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、即劏房住戶多達 93,600 戶(2020 年: 89,000 戶)。</li> <li>- 現時至 2024/25 年出租公屋供應量平均僅 1.5 萬個單位，相對於每年逾 2.5 萬宗的新申請，估計未來數年亦難以消化新增需求。</li> <li>- 參考長遠房屋策略的報告，估計 2021 年全港共有 93,600 戶劏房，劏房人口多逾 22 萬人。惟當局卻未有增建公屋，只縮短公屋興建期、輪候平均年期延長至 6.0 年，違反三年上樓承諾。</li> <li>- 房屋署預計2022/23年度至2026/27年度，新建出租公屋/綠置居僅為 76,100個<sup>10</sup>，平均每年新建單位僅1.5萬個出租公屋單位，供應出現斷崖式下跌，實在杯水車薪。</li> </ul> <p>政策進展:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 立法推行租金管制規管劏房租金，並於2022年1月22日起生效，兩年內加幅不可超逾10%或通脹，以較低者為準，有立法租住權保障，最少要2年租約及至少可以續2年租，惟未有訂立規管起始租金，導致租管最快要在法例實施後2年才能有規管作用。</li> <li>- 由2021年7月1日起推行現金津貼試行計劃，為輪候公屋逾三年的公屋輪候冊家庭提供現金津貼，惟未有處理非長者單身人士及輪候公屋少於三年申請人的昂費租金問題。</li> <li>- 繼2021年施政報告宣佈發展北部都會區，進一步在2022年施政報告中提出成立「北部都會區督導委員會」及「北部都會區諮詢委員會」，前者由行政長官親自帶領作高層政策指導及監督，後者由財政司司長主持並由專家及社會人士組成，為推展「北部都會區」出謀獻策</li> <li>- 推出全新「簡約公屋」，未來五年興建 30,000 個單位</li> <li>- 結合「簡約公屋」和傳統公共租住房屋（公屋），大幅增加未來五年公營房屋總建屋量約五成至 158,000 個單位，將「公屋綜合輪候時</li> </ul>	<h1>4</h1>

<sup>10</sup> 香港特別行政區政府房屋局 2022/23 至 2026/27 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.hb.gov.hk/tc/publications/housing/public/phpf/index.html>

	<p>間」在四年內（即 2026-27 年度）降至約四年半</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 推出先導計劃，鼓勵私人發展商參與興建資助出售單位，</li> <li>- 壓縮造地程序，「生地」變可建屋「熟地」縮短三分之一至一半時間，長遠建立土地儲備，掌握土地供應主導權</li> <li>- 放寬申請強拍門檻至六成或七成業權，助老舊社區重建</li> <li>- 宣佈已物色未來十年(即2023-24至2032-33年度)，興建36萬個公營房屋單位的土地</li> </ul> <p>評分原因: 輪候公屋時間屢創新高，未來數年新落成公屋數量仍偏低，只提出長遠措施，有中短期支援措施但仍不足；租金管制無規管「起始租金」，過渡性房屋數量杯水車薪且供不應求，3萬簡約公屋供應目標過低。</p>	
<p>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</p>	<p>2.1 幼稚園教育</p> <p>問題: 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，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)。</p> <p>政策進展:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 由 2022/23 學年起，所有參加「幼稚園教育計劃」的幼稚園須每年舉辦至少一項與中華文化有關的校本活動。</li> <li>- 由 2022/23 學年起，所有公帑資助學校須為家長舉辦至少一項與國民教育相關的活動。</li> </ul> <p>2.2 中小學教育</p> <p>問題:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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</li> <li>- 網上學習困難，超過 9 成基層兒童學不到</li> <li>- 長期網上學習，損視力及身心發展:</li> <li>- 劏房板房清貧學童居住環境差不安全更礙學習與防疫</li> <li>- 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</li> <li>- 在家網上上課，開學即停工，家庭生活雪上加霜</li> <li>- 在家學習如困獸鬥，一家情緒煩躁，家庭糾紛增，不利學習</li> <li>- 未有長遠改善申請學生資助資格、資助範圍等</li> <li>- 未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，欠有長遠改革，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>- 長生冠嚴重影響曾確診新冠肺炎的基層學童之學習和成長，但未有設立長生冠診所或相關學習和生活支援服務</li> <li>- 優質教育基金已預留的 20 億元，加強支援基層家庭學生網上學習</li> </ul> <p>政策進展:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 大力推動 STEAM（科學、科技、工程、藝術和數學）教育，目標如下：</li> <li>- 在 2024/25 學年前，至少四分之三的公帑資助學校於高小推行強化編程教育，以及在初中課程加入創科學習的元素(例如人工智能)；</li> <li>- 由 2022/23 學年起，所有公帑資助學校須委派 STEAM 統籌人員；</li> </ul>	<p>2</p>



- 在 2023/24 學年前，至少四分之三的公帑資助學校安排 STEAM 統籌人員/教師參與創科基本專業培訓；及
- 由 2023/24 學年起，所有公帑資助學校須每年舉辦或參與具質素和規模的全校、校際、全港或國際 STEAM 活動。

## 2.3 大學及專上教育

### 問題:

- 未有大幅增加資助大學學額
- 不少專上教育計劃認可課程的資助額不足
- 「生涯規劃」淪為「升學與就業輔導服務」，且中學提供升學及就業資訊方式單調
- 未有為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
- 未有為接受專上教育全日制學生提供生活津貼而非借貸

### 政策進展:

- 繼續拓展學生的出路及優化專上教育，以讓最少分別 50% 及 80% 的中學畢業生有機會接受學位及專上程度教育（包括職業專才教育課程）。
- 鼓勵大學教育資助委員會資助大學開辦與未來經濟發展有更大關連的課程，從而令致：
- 在未來五年，教資會資助大學的學生當中，修讀與 STEAM 相關學科的比例達約 35%；而修讀與「八大中心」相關學科的比例達約 60%。
- 將教資會資助大學的公帑資助研究院研究課程學額，由現時的 5595 個增加至 2024/25 學年的 7,200 個。

## 2.4 特殊教育需要學童

### 問題:

- 未有推行人本支援及校本支援的雙軌支援機制
- SEN 兒童在疫症下學習需要缺乏支援，他們最需要的支援服務為學習、訓練、興趣和情緒行為等支援，疫情前雖然學校有提供功課輔導班，但通常人手比例均低於 1:8，導師無法兼顧兒童的特殊教育需要，即使 SEN 兒童參加校內功輔，但經常出現無法完成功課的情況。疫情期間部分學校停止了功輔班或改用線上功輔班，但網上課程學生專注力有限，特別是有專注力不足或多動症的兒童，而導師更難兼顧 SEN 兒童的需要。
- 有興趣潛能的 SEN 兒童礙於家庭經濟無法得到長期培養，即使有興趣愛好，亦無法報讀坊間的收費項目，或無法支付裝備、服裝、參加比賽或考試的費用，只可依賴學校或社區提供的免費課外活動機會，但這些活動通常欠持續性，過去兩年因疫情，絕大部分校本興趣活動均受嚴重影響。
- 訓練和治療等專業服務在中小學階段出現斷層，校本支援嚴重不足；學前服務三種專業支援服務互補不足，學齡階段則欠治療和訓練服務

### 政策進展:

- 由 2024-25 年度起，為有特殊需要兒童而設的到校學前康復服務達致「零等候」。
- 自 2023 年 10 月起，政府會把「關愛基金」下長者和殘疾人士的照顧者

	<p>津貼恆常化，並提高金額，例如低收入家庭照顧者每月生活津貼會由2,400元增加四分之一至3,000元，惠及約10,000名照顧者。另外，明年起落實多項措施，包括設立一站式照顧者資訊網站和支援專線；增加暫託服務名額和優化服務查詢系統；推動社區為本的照顧者朋輩支援；以及舉辦全港宣傳活動，提升社會對照顧者需要的認識。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 擴展「全校參與分層支援有自閉症的學生」計劃下的「強項為本小組」，協助有自閉症的高中學生發揮潛能及強化生涯規劃。目標於2022/23學年，將小組數目增加一倍，約100所中學受惠。</li> <li>- 2022/23學年起，增加醫院學校的資源，優化人手配置，為住院的傷病學童提供更全面的高中課程，加強生涯規劃教育，協助他們康復後銜接主流學校。</li> <li>- 優化校本教育心理服務，受惠公營普通學校數目由2020/21學年約200所，增至2022/23學年約350所。</li> <li>- 加強校本言語治療服務，開設校本言語治療師職位的公營普通學校數目，由2021/22學年約550所，增至2022/23學年約700所。</li> <li>- 2022/23學年起，配合所有公營普通學校受惠於特殊教育需要統籌主任的優化措施，加強特殊教育需要統籌主任專業培訓。</li> <li>- 改善資助特殊學校宿舍部和非教學人員的人手編制，並提供聘任安排的彈性，在2022/23學年惠及所有資助特殊學校。</li> </ul> <p>評分原因：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 當局未有正視幼稚園學童在疫情下的學習需要，未有為幼稚園學童提供任何網上學習支援，網上學習津助亦不足；另外，至今仍未推行全面幼稚園教育。</li> <li>- 當局應明白疫情下中小學階段的貧窮學童面對更大的學習困難，但資助不足，未有重視問題及提供相應解決方法。</li> <li>- 大學及專教育方面，當局仍未有為專上學生提供生活費資助，仍是以借貸為主，影響學生學業。清貧專上學生只能從事散工賺取收入，未能善用知識透過服務社會，以換取生活費資助。因此，建議可提供生活費資助之同時，要求受助專上學生提供社會服務。</li> <li>- 此外，「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼」方面，除了包括：中度或嚴重弱智、中度或嚴重肢體傷殘、失聰或嚴重至極度嚴重、失明或嚴重至極度嚴重，或自閉症的兒童外，殘疾兒童的定義未有括所有SEN兒童，讓所有兒童的照顧者受惠。</li> </ul>	
<p>3. 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長</p>	<p>問題：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 輪候時間仍長、政府未有設立兒童醫療券、亦未有大量增加醫療撥款，輪候兒童人數及輪候時間愈來愈長。</li> </ul> <p>政策進展：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 推出「基層醫療健康藍圖」，以「重預防、早治療」方針重整醫療體制，並成立「基層醫療健康管理局」</li> <li>- 推出「慢性疾病共同治理先導計劃」，轉介經地區康健中心識別有高血壓或糖尿病高風險的市民至私營界別，作進一步檢查和治療</li> <li>- 在2023-24年把醫院管理局內科專科穩定新症的輪候時間縮短20%</li> <li>- 開設「中醫藥發展專員」職位，增加中醫藥門診服務每年名額三分之一至80萬個</li> </ul> <p>評分原因：輪候公營醫療服務時間仍未有大幅改善，亦欠緩解措施，在防疫工作上，大力鼓勵市民接種疫苗，卻未有為公眾提供免費身體檢測，</p>	<p>4</p>

	<p>只有向長期病患者覆診時提供身體檢查。另外，當局仍未有為幼稚園學童及中學生提供牙科保健計劃，亦無設立兒童醫療券資助基層兒童使用私營醫療服務。</p>	
<p>4. 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦</p>	<p>問題:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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>- 發放額外半個月的綜援標準金額、高齡津貼、長者生活津貼或傷殘津貼，在職家庭津貼及個人交津亦作相若安排</li> <li>- 未有檢討綜援基本金額</li> <li>- 未有恢復以預測方式調整綜援金額</li> <li>- 2022/23 年為全港中學文憑考試的學校考生代繳考試費</li> </ul> <p>政策進展: 無任何具體進展</p> <p>評分原因: 除了在 2021 年 2 月起恢復綜援特別津貼外，並未有就基本生活開支進行檢討、未有恢復非長者綜援受助人的長期個案補助金、沒有恢復以預測方式調整綜援金額、未有為 12 歲以上至 18 歲以下的青少年提供電話費津貼。</p>	<p><b>3</b></p>
<p>5. 貧富懸殊問題嚴重，跨代貧窮問題未解決</p>	<p>問題:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2021 年的貧窮率為 21.4% [149.1 萬(2019)，貧窮率 21.4%(2019)]人生活於低收入貧窮家庭，較 1997 年的 100 萬人上升 37 萬人，貧窮兒童人口佔整體兒童人口上升至 27.0% (2020) [24.2%(2019)]，創近十年迎高，政策介入前有 274,900(2020) [249,500(2019)]名貧窮兒童，每四名兒童中有一名貧窮，<sup>11</sup>情況惡化，亟待社會正視。(2022 年由於政府沒有公佈最新 2021 年的數據，因此未能更新統計資料，適時監察最新兒童貧窮狀況。)</li> </ul> <p>政策進展:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 重組扶貧委員會，識別其他精準扶貧的目標群組</li> <li>- 由政務司司長領導跨部門行動小組，通過政、商、民三方協作，推行「共創明『Teen』計劃」，服務對象為 2,000 名來自弱勢社群家庭（尤其是居住在「劏房」）的中一至中三學生(及後增加至 2,800 名學童)，目的是推動學員開闊眼界，加強自信，建立正向人生觀，為自己未來定下目標，力爭上游。</li> <li>- 未有具體進展，貧窮線制訂後，至今未有針對處於貧窮線下兒童的生活施行扶助政策</li> <li>- 向 18 歲或以上香港居民發放 10,000 元電子消費券</li> <li>- 由 2021 年 6 月申領月份起，政府將限時降低在職家庭津貼計劃非單親住戶的基本工時要求，包括把基本津貼工時要求由每月 144 小時大幅下降至 72 小時，以及將中額津貼工時要求由每月 168 小時下降至 132 小時。為期一年，以進一步支援有經濟困難的人士及家庭；惟上述措施亦已於 2022 年 6 月完結。</li> <li>- 推出一次過的「臨時失業支援」計劃，臨時地為第五波疫情和收緊社</li> </ul>	<p><b>2</b></p>

<sup>11</sup> 2021 年香港貧窮情況報告 香港特別行政區政府(2022 年 11 月)

[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong\\_Kong\\_Poverty\\_Situation\\_Report\\_2021.pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2021.pdf)

	<p>交距離措施影響而短暫失業的中低收入人士(月入 30,000 元以下)，提供一筆過 10,000 元的財政支援，以紓緩他們在找到新工作前的財政壓力。申請人需要在 2021 年 10 月至 12 月期間連續失業 30 天或以上，受惠對象為(1)自 2021 年 12 月底第五波疫情開始以來失業；及(2)現職工作處所受社交距離措施限制，因而被僱主要求短暫停工。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 優化「百分百擔保個人特惠貸款」，為失業人士提供多一個財政選項，貸款額上限 100,000 元，申請期 6 個月，年利率固定 1%，最長分 10 年攤還，首 18 個月只需還息不還，如期全額還款後可獲退還已繳利息，並將補貼每個電力住宅用戶戶口 1,000 元</li> <li>- 降低「公共交通費用補貼計劃」的門檻至 200 元，為期一年</li> </ul> <p>評分原因: 政策介入前整體貧窮人口及貧窮兒童人數均創新高，政府只有推行非恆常措施處理貧窮問題，恆常現金及恆常非現金的政策介入力度不足。此外，政府在疫症下只推行「百分百擔保個人特惠貸款」，縱使推行「臨時失業支援」計劃，亦僅屬一次性的臨時措施，未有設立失業及就業不足援助基金，導致貧窮家庭生活更為艱苦。</p> <p>在支援在職貧窮家庭方面，當局有時限地放寬了在職家庭津貼的申請資格，但受惠人數仍有限，放寬申領資格的安排亦已於 2022 年 6 月完結；更未有將兒童津貼與住戶工時脫勾，亦沒有研究推行「負稅率」以加強扶助在職貧窮家庭。</p>	
<p>6. 缺乏整體兒童政策及兒童中央資料庫、制定貧窮線，但有減貧指標</p>	<p>問題: 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> <p>政策進展:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 未有具體進展，貧窮線制訂後，至今未有針對處於貧窮線下兒童的生活施行扶助政策</li> <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> <li>- 繼續推行兒童發展基金協助來自弱勢社群的 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>- 於 2018-19 年向兒童發展基金注資 3 億元以推出更多計劃幫助基層兒童。</li> <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>- 當局嘗試委託兒童事務委員會用 18 個月研究設立兒童中央資料庫，並掌握不同弱勢兒童的情況，從而制訂相應政策解決問題。</li> <li>- 天女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 288 個計劃，十多年來僅 25,000 名兒童受惠，最新一期(第九批)亦只有 3,400 多個名額，相對近 25 萬貧窮兒童而言，扶助力度不足，可謂杯水車薪。</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。此外，兒童可使用供款的自由度不大，只局限於特定項目(如:補習費、繪畫班等)</li> </ul>	<p>2</p>

	<p>- 忽視兒童政策的重要性，未有全面地檢視貧窮兒童狀況及其需要，未有設立兒童權利評估機制(Child impact assessment mechanism)，對日益嚴重的兒童貧窮問題並無長遠政策及計劃，未有適時跟進及增撥資源，表現令人失望。</p> <p>評分原因: 兒童事務委員會上任多年，仍遲遲未有推出兒童中央資料庫，以監察來自不同弱勢家庭的兒童情況；未有訂立減貧指標、沒有改革兒童發展基金；無引入兒童權利評估機制檢視各項公共政策。</p>	
<p>7. 街童、疏忽照顧兒童問題及6歲以上課餘託管服務欠善，無窮家庭設立寄宿學校問題</p>	<p>問題:</p> <p>- 制訂服務規劃比率: 3歲以下兒童(100 / 25,000人)</p> <p>問題: 方向正確，但仍比顧問報告建議的水平為低以2016年為例，顧問報告建議政府應該:</p> <p>(1) 為2歲以下幼兒照顧服務提供30,247個服務名額(即每20,000人口提供82個服務名額)</p> <p>(2) 為2至3歲幼兒照顧服務提供7,557個服務名額(即每20,000人口提供21個服務名額)</p> <p>- 增加資助幼兒中心名額: 透過不同發展項目，增加資助幼兒中心名額。</p> <p>問題: 只提方向，未有目標大幅增加資助幼兒中心名額，2021/22年度只分階段額外提供1,000個幼兒中心服務名額。</p> <p>- 優化幼兒工作人員的人手比例，資助日間幼兒中心及住宿幼兒中心的人手比例，0至2歲以下幼兒(人手比例已由1:8名升至1:6)；2歲至3歲以下幼兒(1:14優化為1:11)</p> <p>問題: 人手比例有改善，但仍低於其他國家/地區水平。在新加坡和南韓，照顧2歲以下幼兒的人手比例分別為1:5和1:3。他們認為，經優化的人手比例(即1:6)落後於世界水平。</p> <p>- 提高幼兒中心服務的資助水平: 2020年2月推出「幼兒中心家長津貼」，直接津貼家長繳付資助幼兒中心部分的服務費用，以紓緩家長的經濟負擔。</p> <p>問題: 受惠家長獲津貼額的確是多了，但受惠人數並未有相應增加，因為服務名額沒有明顯增加。</p> <p>- 優化鄰里支援幼兒照顧計劃: 增加社區保姆的服務獎勵金，鼓勵更多義工參與成為社區保姆。</p> <p>問題: 社區保姆的服務獎勵金至每小時25元的標準水平(以往為18至23元左右)，但仍低於最低工資，難以吸引家長擔任社區保姆。</p> <p>- 發展幼稚園學童課餘託管服務: 分階段重整19間互助幼兒中心，增加社工和支援人員人數，轉型為3至6歲以下學前兒童提供課餘託管服務。</p> <p>問題: 名額不足，杯水車薪。</p> <p>政策進展:</p> <p>- 將資助幼兒服務規劃標準納入《香港規劃標準與準則》</p> <p>- 在2026/27學年完結前，將為低收入家庭而設的課餘託管服務收費減免計劃的受惠人數增至4,600名，較2021/22學年增加超過60%。</p> <p>- 在2026-27年底前，將為暫時未能照顧年幼子女的父母提供的資助獨立幼兒中心服務名額增至1,440個，較2021-22年度增加近70%。</p>	<p>2</p>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2020年2月起推出「幼兒中心家長津貼」，用作資助家長繳付幼兒中心的費用</li> <li>- 因應2021年12月童樂居爆發職員集體虐待幼童的事件，當局成立「兒童住宿照顧及相關服務檢討委員會」，檢討兒童住宿照顧服務的發展和規劃，並提出多項改善兒童住宿照顧服務的措施。</li> <li>- 訂立立法強制專業人士舉報虐兒個案的機制，同時加強有關專業工作者識別虐兒的培訓，目標是盡快將法例提交予新一屆立法會審議。</li> </ul> <p>評分原因:</p> <p>2022年疫情高峰期託管中心幾乎全部關閉，婦女被逼停工照顧子女，不少基層家庭婦女為照顧子女而被迫放棄工作，導致家庭收入進一步減少，基層幼童亦缺乏適時照料。</p> <p>另外，在防止虐待兒童方面，當局只立法強制專業人士舉報虐兒個案的機制，加強保護兒童免受傷害值得肯定，惟未訂立「沒有保護罪」；幼兒照顧服務方面，制訂服務規劃比率仍較顧問報告為低、稍微增加資助名額惟遠低於服務需求、幼兒中心人手比例低於先進國家/地區、未有檢討及進一步優化社區保姆計劃。</p>	
<p>8. 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</p>	<p>問題:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 兒童事務委員會自2018年6月1日至今成立逾四年，卻沒有實際工作成效。</li> <li>- 2005年成立的兒童權利論壇，自兒童事務委員會成立後已取消，減少了兒童參與的渠道，且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> <li>- 2021年施政報告提出考慮設立兒童事務專員，在政府內外推動保護兒童的工作，惟2022件全年均沒有任何進展。</li> </ul> <p>評分原因: 兒童事務委員會成立多年工作成效不彰，亦未有主動就涉及兒童權利的政策和事務發表意見，同時與各弱勢兒童的互動不足，徒具虛名。當局所謂考慮設立兒童事務專員可取，惟並未有詳細向公眾交代情況，亦沒有諮詢兒童及關注兒童權利團體的意見。</p>	0
<p>9. 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視</p>	<p>問題:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 新移民面對歧視問題情況仍然嚴重</li> <li>- 根據社協進行的《2021年內地來港定居人士受歧視情況研究報告》，兒童歧視調查發現，超過六成(67.2%)受訪者不論有否受歧視，都認為香港存在歧視、32.3%受訪者表示曾經因新移民身份直接受歧視及35.8%表示曾經因家人是新移民而受歧視。可見，新移民兒童在港經歷不少受歧視問題。</li> <li>- 成人方面，本會曾於2014及2016年進行兩次有關新移民歧視研究，是次調查發現近6成(57.7%)內地新來港人士因其身份直接受歧視，較2014(83.3%)及2016(72.5%)減少;約4成(39.1%)表示就業受歧視，亦較2014(49%)2016(71.7%)下滑;86.2%受訪者表示香港存在歧視，都較2014(84.2%)及2016年(89.9%)微跌。</li> <li>- 看似內地新來港人士受歧視情況得到改善，但實際上2019年5月至2021年1月調查期間，新移民都較少機會外出及與他人接觸，但仍有近6成成人及3成多兒童曾直接受歧視，可見社會歧視多麼根深蒂固及多嚴重。</li> </ul>	0

	<p><b>政策進展:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 政制及內地事務局長在 2021 年 10 月宣佈會針對內地來港者受到中傷或歧視情況，積極與平機會研究，目標爭取在現屆政府任期內定下具體方案，在下屆立法會(2022 年至 2026 年)修例，惟 2022 年並未有具體進展。政府已收到平機會建議，研究修例方向包括：賦權平機會調查、蒐證、執法等，局方正與律政司研究如何修訂，亦要考慮修例會否影響其他法例。惟 2022 年未有任何進展。</li> <li>- 2022 年施政報告中宣佈成立保安局義務工作隊，於 2022/23 年協助至少 100 名新來港家庭兒童提升能力及拓闊視野，並鼓勵他們長大後加入政府。</li> </ul> <p>評分原因: 承諾立法禁止同一種族內的歧視可取、亦有具有立法時間表、並加強平機會調查及執法權力，惟 2022 年全年未有進展；然而，社會上對新移民的歧視情況持續嚴重，但政府未有在社區中加強公眾教育避免新移民受到歧視，有待加強教育工作。</p>	
<p><b>10. 香港兒童不能申請內地媽媽來港團聚問題</b></p>	<p><b>問題:</b> 未能團聚、不能工作養家、回內地續證困難，期間子女欠照顧等等</p> <p><b>政策進展:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 未有太大進展。</li> <li>- 內地當局只個別派出個案，仍有近 7,000 個中港分隔單親個案受影響。</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>評分原因: 政策未有太大進展，只是在疫症下有限度地容讓持雙程證來港探親照顧香港子女的內地家長在港申請延期逗留，並容許非香港居民在本港免費接種新冠疫苗，惟未有處理在港定居和工作等問題。</p>	<b>0</b>
<b>總分(100分滿分，50分合格)</b>		<b>19</b>

**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 (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	2021年	2022年			
分數 (滿分: 100分)	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>21</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>19</b>			

\* 各年評分是根據過去一年(例如: 2022年報告評價2022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:

2022年為前任行政長官林鄭月娥任內最後半年的施政，亦為新任行政長官李家超五年任期內的首份施政報告，屬開局之年，特首提出的施政方向揭示未來政策走向，雖然新一屆政府就各項工作訂立關鍵績效指標(KPI)，但除了簡約公屋，新政府施政似乎在處理貧窮、貧富差距、醫療及社會福利等社會挑戰，未見進展。

另外，特區政府一再強調如期發展北部都會區，大增土地和房屋供應，並發展簡約公屋以增加中短期房屋供應，著力處理迫切的住屋需求，然而，未來五年新公屋落成量仍嚴重不足，供應遠遠趕不上新申請和現存的住屋需求。雖然當局矢言為輪候公屋時間「封頂」，惟令人質疑實際成效。

中短期而言本港出租公屋仍然十分緊張，平均輪候公屋年期更創新高，醫療、減貧指標、家庭團聚等多項政策亦毫無進展，禁止因新移民身份而歧視的立法保障更無跟進，扶貧政策力度亦不足，表現仍不合格，反映現屆特區政府在2022年著眼在醫療防疫上應對疫症，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，推出的「共創明TEEN計劃」受惠人數極少，相對20多萬貧窮兒童而言實在杯水車薪，可見消除跨代貧窮遙遙無期。

## 2023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2022年年底透過兒童權利關注會內5,000多名會員的討論及投票(包括會議上投票及網上投票及諮詢，6-17歲)，選出未來一年(即2023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2023年積極跟進及改善:

- (1) 房屋政策不善、土地及公屋供應不足，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) 貧富懸殊問題嚴重，跨代貧窮問題未解決
- (7) 香港兒童不能申請內地媽媽來港團聚問題
- (8) 缺乏整體處理兒童貧窮政策、無兒童中央資料庫、有制定貧窮線卻欠減貧指標、無兒童影響評估機制
- (9) 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視
- (10) 未設立兒童專員及兒童權利委員會，無就聯合國兒童權利公約進行本地立法

## 1. 房屋政策不善，土地及公屋供應不足，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。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，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。2023/24至2027/28年度新落成的公營房屋僅為12.8萬個單位，年均供應量僅2萬個，當中還未扣除4.5萬個資助出售房屋單位，新建出租公屋僅為82,600個，即平均每年新建單位僅1.6萬個出租公屋單位，2026/27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>12</sup>

雖然政府在2022年施政報告中，表示覓得足夠土地發展房屋可興建達36萬個單位，高於未來三年《長遠房屋策略》推算未來十年公營房屋需求(30.1萬個單位)，惟未來十年公營房屋落成量分布不均，只有約三分之一單位於第一個五年期(2023-24至2027-28年度)落成，另外三分之二單位要留待第二個五年期(2028-29至2032-33年度)落成，仍屬「頭輕尾重」，公屋供應仍趕不上市民住屋需求，遠水亦難救近火。以2019-20至2023-24年度為例，公屋/綠置居局的建屋量僅56,800個單位，低於2021年報告估計的64,700個單位；2020-21至2024-25年度為65,700個單位，亦低於2021年年原來估計的66,100個單位。再者，2022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。<sup>13</sup>

縱使最新2022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年下調至43萬個，以及2020年的總供稱為42.8萬的目標，2021年及2022年亦維持在43萬個單位。表面上當局已滿足未來10年的興建36萬公營房屋的目標，惟收地、興建期間困難重重，甚至有機會面臨法律挑戰，恐怕最終未必如期落成。再者，36萬個單位中有三分二須在第二個五年(2028/29至2032/33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；可見出租公屋供應不足問題在未來幾年將持續惡化。<sup>14</sup>

截至2022年6月底，約有144,200宗一般公屋申請，以及約98,400宗配額及計分制下的非長者一人申請。一般申請者的平均輪候時間為6.0年，當中長者一人申請者的平均輪候時間為4.1年。<sup>15</sup>18歲以下人士數據約12萬人(估算，因當局表示沒有備

<sup>12</sup> 香港特別行政區政府運輸及房屋局 2023/24 至 2027/28 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.hb.gov.hk/tc/publications/housing/public/phpf/index.html>

<sup>13</sup> 香港特別行政區政府 行政長官 2022 年施政報告

[https://www.policyaddress.gov.hk/2022/public/pdf/policy/policy-full\\_tc.pdf](https://www.policyaddress.gov.hk/2022/public/pdf/policy/policy-full_tc.pdf)

<sup>14</sup> 長遠房屋策略 2022 年週年進度報告, 運輸及房屋局 (2022 年 11 月)

[https://www.hb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS\\_Annual\\_Progress\\_Report\\_2022.pdf](https://www.hb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2022.pdf)

<sup>15</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>



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	2012年 12月	2013年 12月	2016年 6月	2017年 6月	2018年 9月	2019年 9月	2020年 9月	2021年 9月	2022年 9月
公屋輪候申請人 總人數	428,100	459,800	近50萬	超過50 萬	超過50 萬	超過50 萬	超過50 萬	超過50 萬	超過50 萬
兒童(18歲以下) 公屋輪候總人數	96,500	102,400	當局未 有數據	當局未 有數據	當局未 有數據	當局未 有數據	當局未 有數據	當局未 有數據	當局未 有數據
兒童18歲以下 公屋輪候總人數 佔整體公屋輪候 申請人的百分比 (%)	22.5%	22.3%	20- 25% (估算)	20- 25% (估算)	20- 25% (估算)	20- 25% (估算)	20-25% (估算)	20-25% (估算)	20-25% (估算)

### 不適切居所住戶上升，情況不斷惡化

根據最新長遠房屋策略2022年週年進度報告，2022年本港有127,500 居住環境欠佳的住戶，相較三年前持續上升(2021年127,100戶、2020年122,000戶，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93,600戶(2021年92,200戶、2020年為89,000戶)，劏房等不適切居所人口不斷上升。本會估計若以全港平均住戶人數2.8人計算，本港居於劏房人數逾26萬人，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6.0年，違反三年上樓承諾。

逾26萬居民蝸居板間房、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2021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8,900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。<sup>16</sup>

### 1.2 現金津貼試行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2021年，私人住宅租金一直按年上升，16年間租金上升超過2.3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2.6倍。單位面積愈小，租金升幅愈高<sup>17</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

<sup>16</sup> 截至2021年6月底一般公屋申請者安置情況的特別分析\_SHC37-21TC

<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/SHC37-21TC.pdf>

<sup>17</sup> 香港政府差餉物業估價署(2022)，〈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)

生活質素。基本上，長遠房屋不夠數目，中短期措施不足，例如：無立法管起始租金、租金津貼又不惠及非長者單人、社會房屋又不足等等。

政府由 2021 年 6 月底推行「現金津貼試行計劃」<sup>18</sup>，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>19</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，計劃有不少問題，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，**14,788 戶 (57.0%) (2021 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，令兒童在擔驚受怕環境下生活。**<sup>20</sup>

<sup>18</sup> 香港特別行政區政府 現金津貼試行計劃 (2021 年 6 月)

<https://www.cashallowance.gov.hk/tc/index.html>

<sup>19</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>20</sup> 立法會《財務委員會 審核二零二二至二三年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-1-c1.docx)文件。

[https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf) 及社會福利署回覆香港社區組織協會的信函

2019-20至2021-22年度，按合資格家庭成員人數劃分，居於租住私人樓宇並領取租金津貼的綜援個案中，實際租金超出租金津貼最高金額的個案數目和百分率

合資格家庭成員人數	居於租住私人樓宇而實際租金超出租金津貼最高金額的綜援個案數目 <sup>[註]</sup>		
	2019-20年度	2020-21年度	2021-22年度
1	7 860	6 577	7 449
2	4 366	3 878	4 115
3	1 938	2 107	2 124
4	920	800	770
5	322	234	241
6及以上	100	93	89
總計	15 506 (69%)	13 689 (52%)	14 788 (59%)

[註] 表中數字不包括居於自置私人樓宇的綜援個案。

#### 1.4 不適切居住環境不利兒童成長

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>21</sup>

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、明顯違反三年上樓承諾。

## 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 2021 年 6 月底，約有 8,900 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>22</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 為輪候公屋時間「封頂」突顯解決居住問題承擔

2022 年施政報告宣佈未來十年(2023/24 至 2032/33 年度)應能按時提供 3,300 公頃新平整土地，並銳意檢討綠化地帶用地改劃作房屋發展，更嘗試調高「北部都會區」用地的地積比率，以提高土地供應量，突顯政府在土地及房屋供應的承擔。政府亦銳意精簡土地發展程序，將發展「熟地」的所需時間大減近一半(由 6 年至 4 年)，發展項目期

<sup>21</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>22</sup> 香港房屋委員會 截至 2020 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 5/2021)

<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/SHC0521-TC.pdf>

亦大幅度短期時間(由13年減至7年)，同樣突顯政府在土地發展和房屋供應的決心，取態值得肯定。在房屋及土地供應方面，施政報告更繪劃未來房屋供應願景，為輪候公屋時間「封頂」至4.5年(2026/27年度)，突顯政府對解決居住問題的承擔，然而，有關平均輪候時間的承諾，仍未能包括非長者單身公屋申請人，忽略了單身人士的住屋困境。至於新建議發展的簡約公屋，無疑是「2.0版的過渡性房屋」，住戶既可以低於公屋租金水平入住，居住期間又可繼續輪候公屋；由於政府預計五年後共提供三個萬簡約公屋，並由政府自行興建，避免不熟悉建築項目的非政府機構在興建時面對重重困難，著實有助提速及增加供應量。

然而，施政報告只提及數年後的房屋供應，卻未有推出短期措施，包括：規管劏房等不適切居所的起始租金，甚或為輪候公屋少於三年的公屋申請人提供現金津貼，劏房租戶在聽畢施政報告闡述的美好圖象後，最後仍只能沿地踏步、獨困劏房度日。施政報告亦未有提出任何取締籠屋、告別劏房的時間表，使人憂慮不適切居所問題在未來十年或二十年後仍困擾香港，應增加以上政策。

另一方面，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，惟截至2022年11月，當局只接獲5宗申請，並僅批出3宗申請，可見計劃成效不彰。<sup>23</sup>

## 1.8 過渡性房屋及簡約公屋供不應求且配套不足

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，並將供應目標由原來的1萬個增加至1.5萬個單位。另外，行政長官在2021年施政報告中，亦僅宣佈將供應目標增加至2萬個單位，共涉及116億，惟供應仍杯水車薪。

因應將已落成及將落成的二萬間過渡性住屋，政府應延長租約期，令居民可以住至分配公屋，各項措施及設備應與簡約公屋看齊。另外，過渡性住屋、簡約公屋、公屋並駕齊驅，才有機會告別籠屋板房劏房。至於申請手續方面，當局應整合簡約公屋和過渡性房屋的資料，一併發給申請人，讓居民可以選擇。此外，據悉簡約公屋的名額中約有兩成可撥予輪候公屋少於三年的輪候冊家庭，然而，由於輪候公屋少於三年的家庭，他們輪候公屋時間會較已輪候公屋逾三年的住戶為長，相信應較有意欲搬往簡約公屋或過渡性房屋，因此，當局應建議放寬三年的申請資格至兩年或一年，以從讓更多輪候冊家庭受惠。

在過渡性房屋方面，如項目的工程有餘款，當局應准用營運機構使用添置單位中的基本家電及家具，並要求入住的居民不可以搬走物品；由於當局亦會在簡約公屋中向住戶提供家電，最理想的安排是政府亦為過渡性住屋提供相關家電。另外，簡約公屋應准入住至分配公屋，如地方偏遠，又未有交通網絡，應提供接駁專車，教育局及勞工處應協助轉校及轉工等事宜。

<sup>23</sup> 土地共享先導計劃三宗申請獲原則性同意 香港特別行政區政府新聞公報 (2022年11月3日)  
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202211/03/P2022110300781.htm>



## 1.9 租管拒絕訂立「起始租金」放任房屋淪為奢侈品

政府於 2021 年接納「劏房」租務管制研究工作小組的建議，立法規管劏房租金，惟政府只規管租金加幅，不規管起始租金，做法並未對準問題。此舉在紓緩基層租戶經濟壓力上成效不彰，同時製造漏洞，留有空間讓個別無良業主在與新租客簽訂合約時刻意抬高租金水平以「彌補」日後受規管租金加幅法例影響所減少的收益。此外，日後業主與租金訂定新合約時，租金水平亦沒有規管，在房屋嚴重供不應求的情況下，基層私樓租戶仍被迫承受高昂租金。

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 2021 年 10 月初發佈的《籠屋劏房租金及租值研究》，以類近物業計，分間出租遠較整個單位出租的利潤更高，最高可達每年\$540,000 的差異，令人咋舌！獨立單位租金收入最高為差餉租值的 2.2 倍，但分間單位的租金收入竟則可高於差餉租值的 9 倍，為獨立單位的 4 倍多。而當中分間數目愈高，利潤愈驚人。業主出租物業有其成本開支，當中維護物業亦需有一定恆常花費，故此在租金訂定上高於差餉租值亦可理解，甚或業主期望透過出租私人物業獲取利亦是人之常情。然而，遠高於差餉租值，是一問題，再加上縱觀現時不適切居所的住屋質素惡劣，當中不少單位更有安全隱患或違規的情況。有不少業主或中介只顧謀取暴利，在單位出現問題，如：石屎剝落、牆身滲漏時不見影踪，置租客的安全於不顧。<sup>24</sup>

在 2021 年施政報告中，特首特別提到將香港北部建設成為宜居、宜業、宜遊的北部都會區。都會區面積多達 300 平方公里，以開拓更多可供居住和產業發展的土地。當局估計，目前在北部都會區已規劃或規劃中的發展項目已提供 35 萬單位，新構想都會區可額外開拓約 600 公頃用地作住宅和產業用途，估計可提供額外 16.5 萬住宅單位和 18.6 萬單位作產業用途。整個北部都會區發展後，預計可容納 250 萬人居住，足佔現時本港人口的三分之一。當局多項建議增加土地和房屋供應，並估算由 2021 年至 2031 年的十年內，在持續推進的大型項目及策劃中的項目下，可於中、長期提供住宅約 40 萬至 50 萬，並指出 2031-32 年後的下一個十至十五年的供應可高達 56.5 萬至 68.6 萬個，似乎供應漸露曙光。

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。

24 香港社區組織協會 世界居所日 – 籠屋劏房租金及租值研究發布會 新聞稿 (2021 年 10 月 3 日)  
<https://soco.org.hk/pr20211003/>

## 專員建議：

### 1.1 增建出租公屋 進一步調升公私營房屋比例，設定消滅籠屋板房規管劏房時間表

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。配合安置政策，設定消滅籠屋板房規管劏房時間表。

### 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 規管分間單位起始租金 保障租房住屋權益

當局應修訂租管法例，涵蓋管制起始租金，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年租金收入不能高於差餉物業估價署租值120%，杜絕有個別業主藉出租劏房謀取長遠而言，可就政府於收集“劏房租金指數”中的大數打據按個別劏房質素，加上以差餉租值為基礎，更全面地釐定租金水平。

除著條例生效，政府將對劏房租務市場的租金水平更全面掌握。當中收集的大數據將能更有效讓政府適時就條例中加租幅度、及未來規管劏房起始租金作檢討。為確保相關法例能貼近劏房市場租務情況，建議政府需每兩年檢討條例內容以確保條例能有效保障基層住屋權。另外，新的劏房管制法例中規定業主必需為租約打釐印，故此日後政府定必最為掌握劏房租金的大數據。建議差餉物業估價署可藉此機會同步向業主收集出租分間單位的基本資料，以對劏房市場有更全面的了解。

### 1.5 增建過渡性房屋及簡約公屋

面對輪候公屋家庭及人數不斷增加，政府應更積極參與及推動發展過渡性房屋，包括增加過渡性房屋及簡約公屋供應，投放更多資源推動中短期的房屋發展、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。

因應將已落成及將落成的二萬間過渡性住屋，政府應延長租約期，令居民可以住至分配公屋，各項措施及設備應與簡約公屋看齊。另外，過渡性住屋、簡約公屋、公屋並駕齊驅，才有機會告別籠屋板房劏房。至於申請手續方面，當局應整合簡約公屋和過渡性房屋的資料，一併發給申請人，讓居民可以選擇。

此外，據悉簡約公屋的名額中約有兩成可撥予輪候公屋少於三年的輪候冊家庭，然而，由於輪候公屋少於三年的家庭，他們輪候公屋時間會較已輪候公屋逾三年的住戶為長，相信應較有意欲搬往簡約公屋或過渡性房屋，因此，當局應建議放寬三年的申請資格至兩年或一年，以從讓更多輪候冊家庭受惠。

在過渡性房屋方面，如項目的工程有餘款，當局應准用營運機構使用添置單位中的基本家電及家具，並要求入住的居民不可以搬走物品；由於當局亦會在簡約公屋中向住戶提供家電，最理想的安排是政府亦為過渡性住屋提供相關家電。另外，簡約公屋應准入住至分配公屋，如地方偏遠，又未有交通網絡，應提供接駁專車，教育局及勞工處應協助轉校及轉工等事宜。

## **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，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

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 2017 年 9 月才實施幼稚園免費教育，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>25</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 教育局側重防疫抗疫 忽略長新冠對學童影響

過去近三年的防疫抗疫工作中，教育局在確診學童及其他學童在新冠疫症下的支援方面，主力側重提供網上學習設備和上網津貼、鼓勵接種疫苗、加強教師網上教授的資訊，以及提供快測包作快速抗原測試、以及鼓勵各學校自行安排人員透過電話或電子通訊等方式保持與學生聯繫等等，完全缺乏視角檢視確診新冠疫症的學童，乃至持續受長新冠影響之兒童的學習需要。事實上，延誤治療或協助，將大大打擊學生的學習動機和學習效能，成績表現會出現退步和滯後，致往後跟不上原有課程學習進度，對學童影響深遠。

### 2.2 政府教育開支未能趕上社會發展需要

2021/22 年度教育方面的政府開支比上年度的修訂預算增加 35.9 億元；經常開支預算則為 1,007 億，佔公共經常開支預算的 18.6%。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。行政長官林鄭月娥在 2017 年的競選政綱中，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%。<sup>26,27</sup>參考世界銀行的數據，本港的教育開支較其他國家為低。舉例來說，自回歸後至最近(1997 年至 2018 年)，香港政府的教育開支及私人教育開支，佔本地生產總值一直介乎 4.4%至 5.72%<sup>28</sup>，低於類似高收入國家/地區，例如：挪威(6.6%)、新西蘭(6.3%)、美國(6.1%)。<sup>29</sup>

<sup>25</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到增加為 48.2%。

<sup>26</sup> 2021 至 2022 財政年度政府財政預算案 附錄 B 各政策組別之間的資源分配情況及收入分析

[https://www.budget.gov.hk/2021/chi/pdf/c\\_appendices\\_b.pdf](https://www.budget.gov.hk/2021/chi/pdf/c_appendices_b.pdf)

<sup>27</sup> 香港特別行政區 政府統計處 本地生產總值 (年刊) (2020 年版)

[https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat\\_report/product/B1030002/att/B10300022020AN20C0100.pdf](https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1030002/att/B10300022020AN20C0100.pdf)

<sup>28</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 2018 年)



## 2.3 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)。

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。

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。

## 2.4 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

---

<https://www.socialindicators.org.hk/chi/indicators/education/7.1>

<sup>29</sup> The National Center for Education Statistics (NCES), The United States of America (2020)

<https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator/cmd>



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>30</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。

#### **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，學生活動支援基金

<sup>30</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)

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。

## 2.5 中小學學生資助不足

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。

目前不少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。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，現時本港大學普遍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。

## 2.6 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>31</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

<sup>31</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)

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。

## 2.7 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>32</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>33</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。

## 2.8 中小學大力推動 STEAM 未處理貧富學生學習差距問題

在 2022 年施政報告中，行政長官李家超宣佈在中小學大力推動 STEAM（科學、科技、工程、藝術和數學）教育，目標包括：

- 在 2024/25 學年前，至少四分之三的公帑資助學校於高小推行強化編程教育，以及在初中課程加入創科學習的元素(例如人工智能)；
- 由 2022/23 學年起，所有公帑資助學校須委派 STEAM 統籌人員；
- 在 2023/24 學年前，至少四分之三的公帑資助學校安排 STEAM 統籌人員/教師參與創科基本專業培訓；及
- 由 2023/24 學年起，所有公帑資助學校須每年舉辦或參與具質素和規模的全校、校際、全港或國際 STEAM 活動。

<sup>32</sup> 行政長官 2018 年施政報告 第 158 段 <https://www.policyaddress.gov.hk/2018/chi/policy.html>

<sup>33</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>



上述建議無疑是有助增強學童應對新就業環境的能力，然而，在中小學大力推動 STEAM，未處理貧富學生學習差距問題；在教導與學習 STEAM 相關課程期間基層學童面對的困難和挑戰，同樣值得需要社會正視，當局亦應要有此扶貧視角，強化對清貧學童在接受 STEAM 學習的支援。

## 2.9 基層青少年升學及就業培訓需要支援不足

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>34</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。

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。

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」問題欠完善

「生涯規劃」淪為「升學與就業輔導服務」

<sup>34</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。

「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方式相對單調

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 10 多萬港元以上，但「專上學生資助計劃」的學費資助部分是設有上限，當中有不少與青少年就業及勞動市場較有直接關係的課程，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。

2022 年施政報告宣佈將擴大「指定專業／界別課程資助計劃」——針對有殷切人力需求的特定行業（例如護理和資訊科技），下學年起分階段每屆增加 1,000 個自資高級文憑資助學額和 2,000 個自資學士學位課程資助學額，由原有合共 5,000 個增至 8,000 個學額。當中會首次涵蓋銜接學位課程，以及優先考慮融合校企合作的應用型課程；然而，學額仍然供不應求，有需要進一步增加。

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(2021/22 學年為 33,100 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，或申請「職訓局學費減免計劃及學習開支定額津貼」或「擴展的免入息審查貸款計劃」，每年學費大約 20,500 港元。對於基層家庭來說，20,500 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>35</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

<sup>35</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)

是一件困難事情，他們的收入只能夠僅僅支付其家庭的日常開支，基層青少年的「留位費」是一筆突如其來的費用，他們並沒有足夠時間去準備，若未能繳交這筆「留位費」給予院校，學位便會被取消。無視基層青少年的家庭困境，更有可能讓一些有能力升讀大學的基層青少年而無法被取錄。

### (3) 青少年的前路選擇被現實局限

#### 基層青少年以「改善將來生活」作為修讀大專主修科目的原則

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

#### 職業教育起步較慢，社會認受性亦低

香港雖然亦有中學階段開始發展職業教育，惟初中階段的職業教育只局限於講座、工作坊、學習營及參觀工作場所等，對學生真正考慮晉升有關行業的幫助非常有限。再者，縱使在新高中文憑試亦有設立應用學習課程作為選修科目，當中涵蓋六個學習範疇<sup>36</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>37</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。

**當局在 2022 年施政報告宣佈，將加快發展「職業資歷階梯」—— 在未來五年，**

<sup>36</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>37</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>



把資歷架構下「職業資歷階梯」涵蓋的行業由 6 個增至最少 18 個。此外，2022 年施政報告中亦提及「應用教育文憑課程」，當中加入大量職專教育元素，為中六離校生和成年學員提供取得正式學歷的途徑；同時加強中學生應用學習及職場體驗——優化高中應用學習課程，提供更多課程選擇和支援，並推出「商校合作計劃 2.0」，增加商業伙伴，涵蓋更多行業；及進一步推廣職專教育——舉辦多項活動，加強公眾對職專教育的正面認識，提升其專業形象，包括支持香港職業訓練局在 12 月舉行「新世代 新技能」博覽，使職專教育成為具吸引力的進階路徑。上述各項措施無疑是走向正確的方向，惟具體成效及職場中是否認受仍尚待觀察。

聯合國《兒童權利公約》第 28 條及第 29 條亦及有關教育部份。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。」

#### (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>38</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

<sup>38</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)



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

在 2022 年施政報告中，行政長官李家超宣佈當局繼續拓展學生的出路及優化專上教育，以讓最少分別 50%及 80%的中學畢業生有機會接受學位及專上程度教育（包括職業專才教育課程）。當局會鼓勵大學開辦與未來經濟發展有更大關連的課程，從而令致在未來五年，教資會資助大學的學生當中，修讀與 STEAM 相關學科的比例達約 35%；而修讀與「八大中心」相關學科的比例達約 60%；將教資會資助大學的公帑資助研究院研究課程學額，由 2021/22 學年的 5,595 個增加至 2024/25 學年的 7,200 個。然而，上述建議仍未有正視清貧專上教育青年的學習挑戰。

## 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

本會促請政府在增撥資源予特殊教育兒童和照顧者同時，檢視現有支援服務是否真正讓基層 SEN 家庭受惠。本會基層家庭提出多年的服務詬病至今未能解決，包括基層家庭未能負擔非牟利機構提供的支援服務；學前和學齡服務現斷層；融合教育「校本支援」模式有局限性和照顧者壓力大等問題。

根據教育局定義，SEN 兒童包括讀寫障礙、多動症和專注力不足、自閉症、肢體傷殘、發展遲緩、聽障、視障和言語障礙，2020/21 年度亦將有情緒問題的學生包含在內。全港 2020 年有 1,023,700 名 18 歲以下的兒童，保守估計至少有 82,858 名確診 SEN 兒（11,475 名學前和 71,383 學齡），佔全港兒童的 8.09%，若加上懷疑個案，相關數字可能仍是低估。

雖然近幾年港府大幅增加針對 SEN 兒童的支援服務，2021 年特首施政報告中指出政府投放在融合教育的經常開支將倍增至每年約 36 億元，而在特殊教育的經常開支亦由每年約 25 億元增加至每年約 35 億元。這撥款尚未計及屬勞福局有關為學前

兒童提供的「到校學前康復服務」。但本會接觸到的基層 SEN 兒童和照顧者均反映學前支援服務日趨完善，惟學齡 SEN 兒童的支援服務未見明顯改善，除了學校支援外，社區中的支援和訓練服務昂貴，即使由非牟利機構提供的，亦動輒每 45 分鐘/小時\$800-1000 元，基層 SEN 家庭無力負擔。照顧者在面對 SEN 兒童的學業、行為和情緒問題時均感到彷徨和壓力大，其情況在疫情間更加嚴重。有見及此，本會於 2021 年 6 月至 9 月，針對 SEN 兒童進行了名為《針對 SEN 兒童支援服務收費情況》的網上問卷調查，收到 311 名確診 SEN 兒童家長填寫的問卷。是次研究有兩個目的：一、了解現時基層 SEN 兒童的需要和支援服務情況及；二、了解坊間針對 SEN 兒童的支援服務收費情況。相關研究結果希望政府考慮在疫症新常态下，正視對主流學齡基層清貧 SEN 兒童和照顧者的支援。

### ● 基層 SEN 兒童家庭背景

#### ➤ 九成受訪 SEN 兒童就讀主流學校，超過六成有注意力不足/過度活躍症

是次調查中 93.6% 的受訪兒童就讀主流學校，當中有 60.5% 兒童就讀於小學，23.2% 就讀於幼稚園，亦有 14.1% 兒童於中學就讀。在九個 SEN 類別中，受訪 SEN 兒童主要集中為注意力不足/過度活躍症（61.4%）、其次為言語障礙（佔 40.8%）、讀寫障礙（32.8%）、情緒問題（24.4%）、自閉症（18.0%）、智力障礙（6.1%）、聽力障礙（3.5%）和肢體傷殘（1.3%）。

#### ➤ 超 4 成受訪 SEN 兒童居於劏房等不適切居所

受訪兒童全來自基層家庭，包括在職低收入家庭（佔 59.8%）、綜援家庭（37.0%）、單親家庭（28.6%）和新移民家庭（22.5%）。值得注意的是 44.4% 的家庭居於籠屋、板房、劏房（包括村屋/鐵皮屋），租金中位數為\$5,200 元，租住私樓的家庭絕大部分均居於劏房（1 房 0 廳）和 1 房 1 廳。惡劣的居住和學習環境均影響 SEN 兒童身心健康。

#### ➤ 超過七成基層家庭月入低於\$15,000 元

是次調查中發現基層家庭的平均月收入相當接近，並未隨家庭人數的增加而有明顯提升。二人家庭的平均月收入為\$12,690，三人家庭為\$12,722；四人家庭為\$12,700，而五人或以上家庭每月收入為\$12,670，70.09% 的家庭月收入低於\$15,000 元。他們當中 59.8% 的家庭依靠工作收入，約有 37% 的家庭依靠綜援維持生活，28.6% 屬於單親家庭而 22.5% 的家庭成員中有新移民。顯示基層家庭均處於赤貧狀況，除去租金和日常生活開支，他們較難再支付 SEN 子女的學習和訓練等費用。

### ● SEN 兒童最需要的支援服務

#### ➤ 學習、訓練、興趣和情緒行為支援是 SEN 兒童最需要的服務

針對 SEN 子女的情況，受訪者家長最需要的支援服務是學習支援（如功課輔導和補底班等）（87.5%），其次是子女訓練服務（如言語訓練、大小肌肉訓練、專注力訓練和社交訓練等）（74.3%）、興趣支援（如繪畫、音樂和運動等）（73.3%）、子女情緒和行為問題支援（如輔導服務等）（65.9%）。

照顧 SEN 子女方面，家長面對最大的困難前幾位均與子女學業、行為和情緒問題相關，而無法負擔興趣班學習費用（81.4%）最困擾住基層家長，其次是子女學業問題（78.1%）、子女管教問題（75.2%）、子女情緒問題（72.7%）、無法負擔學習班組費用（69.5%）、子女行為問題（64.0%）、無法負擔訓練服務費用（59.2%）、其他經濟問題等。

➤ 部分 SEN 類別兒童未能受惠於學校功課輔導班

SEN 的九個類別中，據家長反映，若學生確診有讀寫障礙、發展遲緩或自閉症（非亞氏保加），如升上小學或中學普遍學業成績不理想。疫情前雖然學校有提供功課輔導班，但通常人手比例均低於 1:8，導師無法兼顧兒童的特殊教育需要，即使 SEN 兒童參加校內功輔，但經常出現無法完成功課的情況。疫情期間部分學校停止了功輔班或改用線上功輔班，但網上課程學生專注力有限，特別是有專注力不足或多動症的兒童，而導師更難兼顧 SEN 兒童的需要。因此這些類別的 SEN 兒童往往需要人手比例較佳，如 1:2，甚至 1:1 的功輔班。若照顧者需要在社區中選擇收費的學習或功輔班，每節需支付約\$100-200 元，平均數為\$161 元，每月以 4 節計則需\$644 元。

➤ 有興趣潛能的 SEN 兒童礙於家庭經濟無法得到長期培養

本會於 2018 年的《SEN 兒童在「人本支援」模式下的支援成效》的質性研究結果顯示，SEN 學童的自信心較低和存有自卑感。校本支援除協助他們的學業外，亦需要發掘 SEN 兒童的潛能，若他們可在藝術、體育或音樂等多元智能方面有所成就，相信可重塑他們的自信心。可惜基層兒童因家庭經濟拮据，即使有興趣愛好，亦無法報讀坊間的收費項目，或無法支付裝備、服裝、參加比賽或考試的費用，只可依賴學校或社區提供的免費課外活動機會，但這些活動通常欠持續性，過去兩年因疫情，絕大部分校本興趣活動均受嚴重影響。是次調查中亦顯示，SEN 兒童若在社區中參加興趣類的收費班組，每節需支付\$100-200 元（如繪畫、音樂和運動等），平均數為\$104 元，每月以 4 節計算則需約\$400 元。

● 訓練和治療等專業服務在中小學階段出現斷層，校本支援嚴重不足

➤ 融合教育乃紙上談兵，逾九成照顧者認為中小學對 SEN 兒童支援不足

現時學前的 SEN 支援服務由社會福利署統籌，而中小學則由教育局統籌。是次調查中發現學前階段 84% 的受訪者認為學校對 SEN 兒童支援不足，而中小學則超過九成（小學 93.12%；中學 94.61%）家長認為支援服務不足，值得注意的是照顧者認為學校的支援情況中學校小學差，而小學較幼稚園階段差。

➤ 學前服務三種專業支援服務互補不足，學齡階段則欠治療和訓練服務

學前的三種 SEN 支援服務，由社會福利署統籌，包括「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），「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」均屬專業支援服務，港府亦提供認可服務機構名單，服務均由認可機構的特殊幼兒工作人員、臨床／教育心理學家、職業／物理／言語治療師或社工等提供治療性服務。政府就服務節數和服務時間均有清晰規定。

與之相比，學齡的 SEN 支援服務則由教育局統籌，服務主要通過「學習支援津貼」的三層支援模式協助校內 SEN 兒童，教育局會按學校申報的 SEN 兒童人數和嚴重情況將津貼派予學校。在 2019-20 學年，學習津貼的第二層個別津貼額為\$15,000 元，而第三層個別津貼額為\$60,000 元。雖然現時全港所有公營學校均有申領此津貼，而津貼優勢在於有足夠彈性讓學校選擇外購專業服務、聘請額外人手、改善校內設施等協助 SEN 兒童，惟津貼的劣勢為教育局未有就治療和訓練服務的比例、節數、時限和營辦機構作出規範和指引，各校購買專業治療和訓練服務不同，實施情況參差。本會接觸到的照顧者均反映其 SEN 兒童在中小學參與治療和訓練服務較少的情況。據統計處資料，2018/19 學年，有 36.9%（142 間學校）獲得了 100 萬或以上津

貼，但是次調查中超過九成照顧者仍明顯感覺校內支援不足。本會早於 2015 年就指出學齡支援模式有局限性，缺乏專業訓練和治療支援服務，無法就 SEN 兒童的不同學習需要和 SEN 程度提供相應的服務，而校本服務提供的功輔等服務與 SEN 兒童需要和照顧者期望出現落差。這亦可解釋為何每年港府均有提升中小學針對融合教育服務的支援比例，但照顧者均無法感到明顯的服務提升。

#### ➤ 學前與學齡 SEN 支援服務現斷層，過渡政策僅限於資訊傳遞

即使港府宣佈自 2018/19 學年起，教育局與社會福利署、醫院管理局和衛生署實施優化協作機制，但所謂的過渡政策僅僅為將學前兒童的資料（如評估和參與學前支援服務的進度報告）交由小學，並非支援服務的延展。據政府資料顯示，「到校學前康復服務」的名額已於 2021 年 9 月增至 9000 個，基本可在未來兩、三年間做到學前支援服務輪候期接近零，而不少參與「到校學前康復服務」的家長即使在成功輪候到「資助學前康復服務」時，仍選擇留在「到校學前康復服務」中，這也造成了近年來「資助學前康復服務」的使用率大跌了七至八成，另一角度亦驗證了「到校學前康復服務」的成功。本會接觸到的 SEN 兒童照顧者均反映其兒童在參與專業的訓練和治療服務後，兒童各方面發展均有顯著提升。可惜的是即使推行成功，「到校學前康復服務」和其他兩種學前支援服務待兒童升讀小學後就全面停止。

#### ➤ 教育心理學家每年到校最多 30 天，學齡兒童可獲得的支援有限

校內社工和輔導員主要處理學習情緒和行為問題，而教育心理學家則集中擔當評估、培訓、危機處理角色，包括為 SEN 兒童安排評估服務。統計資料顯示過去 5 年（2015/16 至 2019/20 學年），分別有 114、138、144、151 及 156 名教育心理學家為全港公營普通中、小學提供校本教育心理服務，轉介給教育心理學家個案，雖然據稱平均約有 80% 在 2 個月內獲得評估，而約有 10% 在 2 至 3 個月內獲得評估<sup>39</sup>。本會每年仍有接觸個案表示學齡兒童在校排評估時，職員會以輪候是時間長為由，拒絕將個案轉介至教育心理學家；亦有家長表示確診的 SEN 兒童每年都未能見教育心理學家一次。而全港公營中小學中，僅有兩成半在 2020/21 學年獲優化「校本教育心理服務」，即教育心理學家每年到校平均 30 天，其餘學校則約為 20 天。可見若教育心理學家每年僅到校 20-30 天，仍要兼顧學校危機處理和 SEN 兒童評估服務，其提供的支援服務是嚴重不足的。

#### ● 非牟利機構提供的訓練和治療非基層家庭可負擔

#### ➤ 非牟利機構的服務對象並非基層

專業支援服務是指由認可的專業人士如職業治療師、物理治療師、教育心理學家、臨床心理學家、社工等提供的訓練和治療服務，包括各類訓練和治療服務。眾所周知，除了校本支援外，社區中的非牟利機構原本作為基層 SEN 兒童重要支援渠道，NGO 提供的服務較與私人機構相比，本應收費低廉。可惜基層 SEN 兒童卻無法從相關機構中獲得支援，因收費昂貴。是次調查中發現，超過八成的照顧者較依賴本會（43.4%）或學校提供的服務（40.8%），只有 27.3% 的受訪者會選擇除本會外的非牟利機構的服務。照顧者在選擇服務時出現的主要問題為收費太貴（75.6%）；較少免費服務（66.9%）；較少針對 SEN 兒童的服務（43.1%）；不知道去哪找尋服務（42.1%）和服務名額太少（39.9%）。超過六成（63.2%）的基層家庭每月最多可花

<sup>39</sup> 財務委員會，《審核二零二一至二二年度開支預算-教育局就立法會審核 2021-22 財政年度開支預算的初步問題的書面答覆》，頁 11。

費 1000 元或以下用於 SEN 兒童的學習、興趣學習和訓練服務，當中 25.08% 的家庭無法負擔其他額外開支。

➤ 非牟利機構的專業支援服務每節需要 \$200-\$800 元

本會於 10-12 月期間蒐集資料發現，坊間除私人機構外，大部分為 SEN 兒童提供治療和訓練服務的機構均採用了自負盈虧模式（全港約 50 間 40），因不同營運機構在全港各區均設有分中心，本會蒐集了 15 間主要營運機構提供的 SEN 支援服務的服務收費。調查中發現無論是專業治療，訓練服務或是評估，均收費昂貴，基層家庭甚至無法負擔每 45 鐘或小時的服務。如果基層 SEN 兒童每星期參加一節，每月 4 節，則需要至少 \$800-\$3000 的訓練費用。對於每月家庭收入不超過 \$15000，仍需繳交約 \$5200 租金的基層家庭來說，是絕對無法負擔相關費用。

➤ 自負盈虧的商業模式不利於基層獲取服務

自負盈虧模式在社福界並非新鮮事務，從行政管理營運層面來看，可根據市場需要提供服務，服務靈活性和激動性增加，但既然是自負盈虧，就需要有足夠的收入來支付所有支出，因此會衍生定價問題。不難發現現時自負盈虧的非牟利機構為 SEN 兒童提供的服務均有收費，若對比私人市場，其收費仍有競爭力，但卻完全無考慮到基層 SEN 家庭的負擔能力。是次調查中，除了社交訓練相對便宜約每節 \$200-300 元外，其他專業訓練服務收費均非常昂貴，最貴為職業治療服務每節平均 \$816；其次為教育及臨床心理服務 \$750；職業治療服務 \$734；言語治療 \$730；發展性障礙服務 \$645；讀寫訓練 \$545；感統服務 \$525；輔導服務 \$463；專注力訓練 \$379 和綜合訓練 \$375。是次調查中只有約 16% 的家長會在除本會以外的非牟利機構獲取服務。

● 照顧者壓力俱增，支援服務無法惠及 SEN 兒童的家長

➤ 受訪者中超過八成有失眠情況，約七成需要覆診精神科

是次調查中發現照顧者主要照顧 1-2 名 18 歲或以下兒童（照顧 1 名 36.7%；照顧 2 名 48.6%；照顧 3 名 12.9%），當中有 1 至 2 名兒童有特殊教育需要（1 名 SEN 71.7%；2 名 SEN 17.7%）。當中 85.2% 照顧者最近一個月有失眠情況，而當中 15.4% 有自殺念頭。值得注意的是照顧者需要定期覆診精神科的比例為 73%，可見照顧者精神壓力大，情況令人擔憂。而他們的情緒主要來自子女問題（95.2%），其次為家庭經濟 82%。因此若要舒緩照顧者壓力，港府首要改善針對 SEN 兒童的支援服務。

➤ 照顧者津貼未有惠及大部份 SEN 兒童照顧者

雖然本府自 2016 年起推出「為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃」，由社署推行，照顧者經服務單位檢視所提供的照顧時數後，可每月 \$2400 津貼，若需照顧超過一名殘疾人士，最多可獲每月 \$4800 津貼。計劃雖然推出三期，但受惠總名額全港只有 3500 名，且計劃僅惠及嚴重殘疾人士（經由社署康復服務中央轉介系統登記輪候的資助住宿照顧服務及日間康復訓練服務人士），對於僅在特殊學校或者主流學校學習的 SEN 兒童照顧者，並非計劃的服務對象。但礙於家庭經濟情況，基層 SEN 兒童照顧者的確需要額外的津貼以應付 SEN 兒童的特殊教育需要。是次調查中高達 93.6% 的照顧者希望政府可為 SEN 兒童提供額外津貼，讓子女可在坊間參加學習、興趣和訓練服務，他們希望每月可有 \$2600 元津貼。

➤ 津助家長/親屬資源中心服務人數有限

<sup>40</sup> 聖雅各福群會，〈非政府資助自負盈虧服務〉，（2019 年 1 月 19 日），<https://ifsc.sjs.org.hk/wp-content/uploads/2019/01/20190119.htm>



現時全港共有 19 間由社署津助的家長／親屬資源中心，其中 5 間附設有少數族裔專屬單位(專屬單位)，14 間政府津助的，5 間為自負盈虧，旨在讓有需要的家長及親屬／照顧者在中心職員的協助下認識如何照顧有殘疾或成長困難的家屬，交流經驗及互相支持。值得注意的是，所有資源中心平均每月家庭會員數目總數為 8834 人(2020/21)，年度個案數目 701 宗，活動數目 4182 個<sup>41</sup>，表示平均每間資源中心的服務家庭僅為 465 個，個案 37 宗，活動 220 個<sup>42</sup>。此計劃仍未再細究活動節數和個案跟進節數等。無論服務對象的人數或是服務的個數對比現時逾 8 萬 SEN 兒童照顧者的需求，簡直杯水車薪。

## 專員建議：

### 2.1 教育局強化統籌角色 建立學校為本的扶貧政策及資源支援

教育局應扮演統籌角色，與學校制定扶貧工作及增加扶貧資源及人手予學校，嚴格規定各學校需加強扶助貧窮學童的功能，當局應增加相應支援人手，例如：由學生資助處統籌各項支援清貧學生計劃、或增加學校社工及行政人員人手等，積極甄別及聯繫有困難的學童，聯繫政府及民間機構的資源，以助推行學校為本的扶貧工作，確保每個學生都得到平等的學習支援及機會。此外，當局亦應在學校推行托管、功課輔導、課後活動三合一的支援服務。

### 2.2 將「電子學習撥款計劃——提供流動電腦裝置及上網支援」納入學生資助

由於學童在使用電腦期間或遇到不少問題，當局同時應恆常撥款予各中小學校，增聘校內專責電腦及技術支援人員，協助學童處理使用流動電腦裝置期間遇到各項細微卻又重要的問題(例如：上網困難、軟件未能更新、不懂下載程式、輸入資料困難、系統防毒維護等等)。此外，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，縱使連同優質教育基金「電子學習撥款計劃——提供流動電腦裝置及上網支援」，津貼額仍極有限(每年每名學生 450 元)，仍未能應付實際學習所需。當局應考慮實際情況，檢討上網費津貼計劃津助金額。長遠而言，當局應將現行的「上網費津貼計劃」，改革為「電子學習津助計劃」，將資助範圍擴闊至電腦、上網費、無線路由器及其他電子學習開支的必需物品，並將幼稚園學童納入為計劃受助對象。

### 2.3 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

<sup>41</sup> 財務委員會，《審核二零二一至二二年度開支預算-勞工及福利局就立法會審核 2021-22 財政年度開支預算的初步問題的書面答覆》，頁 72 - 76，答覆編號: LWB(WW)027。

<sup>42</sup> 社會福利署，〈為低收入的殘疾人士照顧者提供生活津貼試驗計劃第三期〉，(2021 年 6 月 18 日)

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。

## 2.4 制訂長新冠學童教學指引 提供額外功輔及補課活動

因應長新冠學童追不上學習進度的問題，教育當局應制訂處理患有長新冠學童的教學指引，呼籲各學校掌握校內曾確診新冠肺炎的學童人數，以進一步評估校內患有長新冠學童的人數，以及相應特別學習需要，因應其長新冠症收的多寡和持續程度，制訂個人化的學習計劃(Individualized Educational Plan)，並合理地調整課程及學習考核範圍。此外，如同受訪者建議，當局亦應針對患有新冠後遺症的學童需要，額外提供特別功課輔導班及補課活動，並教育曾確診者如何處理後遺症，以及額外提供特別課後活動支援服。若長新冠學童被診斷患上專注力不足，學校應有合理遷就(reasonable accommodation)措施，包括：調整學習範圍、學習數量、考試範圍和功課量等，縮短體能要求較高的體育活動，並創建包容和平等的學習環境。

## 2.5 推行全日制學前全面免費教育

當局應儘快增加全日制免費學前教育學額，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。

## 2.6 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。

## 2.7 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，以便提供更便捷服務，亦可減省前線教育人員在教學以外行政工作。

## 2.8 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。

## 2.9 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。

## 2.10 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。

## 2.11 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>43</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（即

<sup>43</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)

最高的評級為第七級，如 5\*\*）。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，職專課程學生亦可選修學術導向單元，藉此提升職業教育的認受性，並協助修讀不同課程的大專生兼備學術知識和實務技能。

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

## 2.12 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 8,000 個，增加至不少於 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(2022/23 學年的上限為港幣 89,080 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

## 2.13 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。

### ➤ 檢視非牟利機構為 SEN 兒童提供的服務收費問題

提供廉價或免費的學習、興趣、訓練和治療服務:非牟利機構應開展一定數量的廉價或免費服務，也可提供半免或全免名額，確保基層 SEN 兒童不會因服務收費昂貴而無法參加。

檢討自負盈虧資助模式，增加津助服務予服務提供機構，讓基層家庭受惠:港府應增加資助單位比例，因 SEN 支援涉及各專業人手，若僅靠 NGO 自負盈虧，基層 SEN 兒童將會繼續被排擠在受惠者之外。

### ➤ 完善學前兒童至學齡階段的過渡政策

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。第一階段，可將口碑較好的「到校學前康復服務試驗計劃」延長至小學三年級。

### ➤ 正視融合教育下「校本支援」的局限性

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 SEN 兒童的學業和發展潛能。港府可以先導計劃的模式推出，再根據計劃成效決定是否將計劃恒常化。

### ➤ 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」三種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；

提升優化「校本教育心理服務」的覆蓋率，訂立指引規定三層支援模式下 SEN 兒童按支援層級每年使用教育心理服務和言語治療的次數和相應時間；

### ➤ 增加對 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根據 SEN 兒童評估報告直接獲額外津貼。

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。

➤ 針對疫情期間服務轉網上或被取消的情況

服務使用者應可選擇以網上服務代替實體服務，或選擇待疫情緩解時補回相關的實體訓練和支援服務。

### 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

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。雖然 2021/22 年度財政預算案指出來年在醫療衛生的經常性開支近 959 億元(佔政府經常開支 17.7%)，較去年增加逾 70 億元，相比 2020/21 年度的修訂預算，實質增長約 7.6%，惟仍趕不上大眾對醫院服務的需求<sup>44</sup>。此外，當局在 2021/22 年度預算向醫管局提供的經常撥款為 824 億元，較 2020/21 原來的 766 億元增加 7.6%，增幅較低於以往過去兩年(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>45</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 名、2025 年缺少 755 名，到 2030 年進一步缺少 1,007 名醫生，情況日趨嚴重。<sup>46</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。

面對醫療人手不足，經民間團體多番倡議下，立法會於 2021 年 10 月 21 日三讀通過《2021 年醫生註冊(修訂)條例草案》，將於現有執業試安排以外，另闢免試路徑引入外地醫生。修例後，將設立特別註冊委員會制定認可的海外醫學院名單，在這些院校畢業的港人醫科畢業生可循免試途徑來港，經 5 年在公營醫院實習後特別註冊，

<sup>44</sup> 2021/22 年度財政預算案演詞附錄 B [https://www.budget.gov.hk/2021/chi/pdf/c\\_appendices\\_b.pdf](https://www.budget.gov.hk/2021/chi/pdf/c_appendices_b.pdf)

<sup>45</sup> 2021/22 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/2021/chi/pdf/chead140.pdf>

<sup>46</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)

新安排屆時才會實施。免試註冊同時接受合資格的非本地培訓專科醫生；已來港、有專科資格的有限度註冊醫生也可取得特別註冊。<sup>47</sup>雖然修例有助便利海外專科醫生來港執業，惟實際成效仍有待觀察，恐怕對於中、短期內的醫生人手支援仍然不足。

## 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>48</sup>。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>49</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，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。

香港社區組織協會於2016年2月至6月進行調查<sup>50</sup>，發現問題如下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」。

<sup>47</sup> 三讀通過引入海外醫生 陳肇始：明年下半年公布認可醫學院名單 文匯報 (2021 年 10 月 22 日) <https://www.wenweipo.com/a/202110/22/AP6171fa70e4b08d3407e15df1.html>

<sup>48</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>49</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)

<sup>50</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)



## 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

醫管局自2006年10月在全港推行公立普通科門診電話預約服務，但各區使用醫療服務的市民人數極多，預約服務遠低於社區需求。不少貧窮家庭表示，若兒童生病，他們往往要花上好幾個小時、甚至整天打電話預約也打不通。雖然有些家長希望可排隊輪候，但醫管局卻以避免有輪候人龍重新出現為由而拒絕重設排隊預約制度。然而，問題的關鍵是當局應增加輪候籌數及名額，讓所有求診的貧窮家庭獲得適切的治療。雖然醫管局的門診診症名額逐步增加，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
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	7,901,849(+2.4%)	6,059,222(-0.4%)
2019/2020	7,641,720(-3.3%)	5,815,680(-4.1%)
2020/2021	7,473,666(-2.2%)	5,568,280(-4.3%)

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/haho/ho/cc/HA\\_Annual\\_Report\\_2020-21\\_tc\\_txt.pdf](https://www.ha.org.hk/haho/ho/cc/HA_Annual_Report_2020-21_tc_txt.pdf)

### 醫管局急症室診症平均輪候時間(分鐘)<sup>51</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>2018/2019</b>			<b>2019/2020</b>			<b>2020/2021</b>		
港島東聯網	95	134	港島東聯網	121	162	港島東聯網	109	147
港島西聯網	90	149	港島西聯網	82	137	港島西聯網	67	112
九龍中聯網	150	168	九龍中聯網	152	159	九龍中聯網	101	116
九龍東聯網	161	230	九龍東聯網	180	250	九龍東聯網	151	217
九龍西聯網	78	89	九龍西聯網	79	89	九龍西聯網	70	80
新界東聯網	123	114	新界東聯網	120	121	新界東聯網	94	110
新界西聯網	107	101	新界西聯網	103	93	新界西聯網	117	122
醫管局整體	111	125	醫管局整體	113	125	醫管局整體	100	127

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，增加至2020/21年的151分鐘，非緊急(分流5)的求診個案平均輪候時間，亦倍增至2020/21年的217分鐘，情況令人憂慮。另一方面，全港整體急症室診症平均輪候時間由2018-2019年度的111分鐘升至2019-2020年度的121分鐘；非緊急個案亦由125分鐘增至134分鐘。

<sup>51</sup> 食物及衛生局 2019年5月28日、2020年6月10日及2021年6月25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)

## 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>52</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，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>53</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[6星期(2020/2021)]，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。

醫院管理局各主要專科預約新症輪候時間(2016/17年度至2020/21)

	2016/17年度		2017/18年度		2018/19年度		2019/20年度		2020/21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)
耳鼻喉科	12	70	13	75	15	89	16	93	16	97
婦科	17	69	19	72	20	72	20	75	20	71
內科	17	87	24	99	26	112	28	120	29	121
眼科	4	76	4	71	7	100	6	115	4	115
矯形及創傷科	22	127	23	115	26	123	24	119	24	105
兒科及青少年科	7	22	7	26	8	29	8	31	6	23
精神科	10	90	14	90	15	91	13	97	12	79
外科	19	70	17	74	22	75	25	78	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，所有專科平均有一至兩成多(1至29%)預約新症的輪候時間長達1至2年，當中尤以耳鼻喉科(29%)、矯形及創傷科(28%)及外科(26%)尤其嚴重(2020/21年度)。(見下表)

<sup>52</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>53</sup> 食物及衛生局 2021 年 6 月 25 日醫院管理局回覆香港社區組織協會的查詢。

2020/21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>54</sup>

	輪候時間			
	<1年	1-2年	2-3年	>3年
	%	%	%	%
耳鼻喉科	66%	29%	5%	<1%
婦科	79%	20%	<1%	0%
內科	59%	22%	18%	<1%
眼科	76%	14%	10%	<1%
矯形及創傷科	62%	28%	10%	<1%
兒科及青少年科	99%	1%	0%	0%
精神科	78%	21%	1%	0%
外科	71%	26%	2%	1%

在舊症預約方面，預約日期至覆診日期的相距時間亦十分長，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。

在2022年施政報告，當局宣佈進一步加強基層醫療服務，包括：於2024年成立「基層醫療健康管理局」，加強統籌及管理公私營界別的基層醫療服務，制訂標準和設立質素保證機制；推出為期三年的「慢性疾病共同治理先導計劃」，於2023年起轉介經地區康健中心識別有高血壓或糖尿病高風險的市民至私營界別，作進一步檢查並接受適當治療服務。

此外，為改善公立醫院專科門診服務，於2023-24年度將醫院管理局內科專科門診穩定新症之第90個百分值輪候時間縮短20%；改善病人於醫管局專科門診看病流程，目標於2023年3月31日前能有75%病人：於60分鐘內完成由登記至醫生診症流程；及於120分鐘內完成由登記至取藥流程。然而，上述措施仍未解決輪候時間極長的根本問題。

### 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2021/22年度，接受精神健康服務的兒童及青少年人數已上升至約42,700人<sup>55</sup>；在2020/21年度，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，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。<sup>56</sup>

<sup>54</sup> 醫院管理局於2021年6月25日書面回覆香港社區組織協會的查詢。

<sup>55</sup> 立法會財務委員會審核二零二二至二三年度開支預算 管制人員的答覆 (答覆編號: FHB(H)027) [https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/fc/fc/w\\_q/fhb-h-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/fc/fc/w_q/fhb-h-c.pdf)

<sup>56</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 (答覆編號: FHB(H)077) [https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/fc/fc/w\\_q/fhb-h-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/fc/fc/w_q/fhb-h-c.pdf)

## 2020-2021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

2020-21年度(截至2020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>	23	1	148	5	1 011	18
港島西 <sup>1</sup>						
九龍中 <sup>2</sup>	70	1	222	2	2 485	61
九龍西 <sup>2</sup>						
九龍東	22	1	123	1	1 024	93
新界東	156	1	111	3	1 390	97
新界西	59	1	129	2	1 269	60

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2021年12月31日，共有376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>57</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。

### 基層醫療健康藍圖 未有處理當前醫療服務不足

另一方面，特區政府雖然於2022年12月公布《基層醫療健康藍圖》，以強化本港的基層醫療健康系統制定發展方向及策略，應對伴隨人口老化及慢性疾病病患率上升而來的挑戰，從而提升全民健康，提高市民生活質素。《藍圖》提出五大基層醫療健康改革方向，重點建議包括：建立社區基層醫療系統、加強基層醫療服務管理、整合基層醫療健康資源、規劃基層醫療人手，以及改善數據互通及健康監測。<sup>58</sup>然而，《藍圖》建議市民參與共治計劃時，只會提供一半資助。如要鼓勵低下階層市民參與，應提供全數資助，減少他們因經濟考慮而不參與計劃，影響計劃成效；此外，《藍圖》主要推動未確診疾病人士的預防醫療，但未有關注已確診病人同樣有其預防疾病惡化的需要；另外，《藍圖》只集中處理身體健康，但精神健康同樣重要，必須加強地區康健中心和精神健康綜合社區中心的合作，提升全人健康。

<sup>57</sup> 立法會財務委員會 審核二零二二至二三年度開支預算 管制人員的答覆 (答覆編號: FHB(H)027)  
[https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/fc/fc/w\\_q/fhb-h-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/fc/fc/w_q/fhb-h-c.pdf)

<sup>58</sup> 《基層醫療健康藍圖》 香港特別行政區 政府醫務衛生局 (2022年12月)  
<https://www.primaryhealthcare.gov.hk/tc/>



## 專科門診穩定新症輪候時間

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

2021年10月1日至2022年9月30日

1 October 2021 - 30 September 2022

(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。醫管局的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 HK East	港島西 HK West	九龍中 Kowloon Central	九龍東 Kowloon East	九龍西 Kowloon West	新界東 NT East	新界西 NT West
耳鼻喉科 Ear, Nose, Throat	中位數 Median	26 星期/weeks	62 星期/weeks	28 星期/weeks	82 星期/weeks	94 星期/weeks	47 星期/weeks	56 星期/weeks
	最長 Longest <sup>(1)</sup>	89 星期/weeks	76 星期/weeks	70 星期/weeks	92 星期/weeks	102 星期/weeks	87 星期/weeks	88 星期/weeks
眼科 Eye	中位數 Median	52 星期/weeks	64 星期/weeks	68 星期/weeks	63 星期/weeks	167 星期/weeks	52 星期/weeks	51 星期/weeks
	最長 Longest <sup>(1)</sup>	97 星期/weeks	77 星期/weeks	98 星期/weeks	100 星期/weeks	205 星期/weeks	98 星期/weeks	81 星期/weeks
婦科 Gynaecology	中位數 Median	26 星期/weeks	34 星期/weeks	31 星期/weeks	43 星期/weeks	41 星期/weeks	58 星期/weeks	65 星期/weeks
	最長 Longest <sup>(1)</sup>	30 星期/weeks	52 星期/weeks	62 星期/weeks	80 星期/weeks	83 星期/weeks	88 星期/weeks	72 星期/weeks
內科 Medicine	中位數 Median	36 星期/weeks	44 星期/weeks	69 星期/weeks	60 星期/weeks	73 星期/weeks	62 星期/weeks	37 星期/weeks
	最長 Longest <sup>(1)</sup>	89 星期/weeks	135 星期/weeks	96 星期/weeks	117 星期/weeks	96 星期/weeks	128 星期/weeks	72 星期/weeks
骨科 Orthopaedics & Traumatology	中位數 Median	53 星期/weeks	18 星期/weeks	51 星期/weeks	65 星期/weeks	59 星期/weeks	42 星期/weeks	27 星期/weeks
	最長 Longest <sup>(1)</sup>	94 星期/weeks	77 星期/weeks	99 星期/weeks	94 星期/weeks	75 星期/weeks	92 星期/weeks	81 星期/weeks
兒科 Paediatrics	中位數 Median	10 星期/weeks	13 星期/weeks	10 星期/weeks	12 星期/weeks	9 星期/weeks	16 星期/weeks	24 星期/weeks
	最長 Longest <sup>(1)</sup>	17 星期/weeks	20 星期/weeks	22 星期/weeks	51 星期/weeks	18 星期/weeks	26 星期/weeks	31 星期/weeks
精神科 Psychiatry	中位數 Median	17 星期/weeks	41 星期/weeks	14 星期/weeks	48 星期/weeks	27 星期/weeks	63 星期/weeks	58 星期/weeks
	最長 Longest <sup>(1)</sup>	52 星期/weeks	83 星期/weeks	50 星期/weeks	94 星期/weeks	92 星期/weeks	94 星期/weeks	92 星期/weeks
外科 Surgery	中位數 Median	51 星期/weeks	33 星期/weeks	43 星期/weeks	58 星期/weeks	49 星期/weeks	29 星期/weeks	51 星期/weeks
	最長 Longest <sup>(1)</sup>	87 星期/weeks	109 星期/weeks	107 星期/weeks	102 星期/weeks	97 星期/weeks	75 星期/weeks	71 星期/weeks

下次更新日期: 2023年1月31日

Date of Next Update: 31 January 2023

**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)



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。

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。

## 牙科保健服務涵蓋面窄

現時學童牙科保健服務是衛生署為小一至小六學生提供的服務，目的是專為全港小學生提供基本牙齒及口腔健康護理，鼓勵學童注意口腔衛生及預防常見的牙科疾病，服務的範圍只包括洗牙、補牙、脫牙及口腔健康教育，由受過專業訓練的牙科治療師在政府牙科醫生指導下執行。然而，有關服務並未有提供予正就讀於幼稚園的學童及中學學生，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，費用根本非一搬家庭可負擔，所以幼兒及中學生面對很大牙齒保健困難。

## 貧窮幼童牙患嚴重 缺乏援手倍感徬徨

本港雖然是個富裕的社會，醫療體系及服務均被視為較發達地區，但幼童的牙齒健康並不理想，本港兒童在六歲或以前常見患有「學齡前兒童蛀牙(早期兒童齲牙)」，本港幼童蛀牙情況在過去二十年多均沒有改善。根據香港社區組織協會(2021年9月)進行

問卷調查<sup>59</sup>，發現逾八成(81.5%)的受訪基層家長，表示家中幼童由出生至今，曾有最少一隻有問題的牙齒(包括:蛀牙、爛牙、牙齒發展不全等)，不足兩成(18.5%)表示牙齒沒有任何問題，有問題牙齒的平均數和中位數均為 4 隻，佔所有乳齒數目(20 隻)的兩成，情況令人擔憂。

另外，針對受訪 5 歲幼童的牙患情況而言，受訪的 5 歲基層幼童，更有逾九成以上(92.1%)由出生至今出現有問題的牙齒，有問題牙齒平均值和中位數為 5.4 隻和 4 隻；相對於衛生署在 2011 年就全港 5 歲幼童牙齒健康狀況為差，當中本港 5 歲幼童中患有蛀牙的比例為 50.7%。此外，是次調查中的受訪 5 歲幼童，當中逾六成(60.5%)兒童有四顆以上曾經蛀蝕的牙齒；相對於衛生署 2011 年調查中，發現全港 5 歲兒童組別中，約四分之一(26.2%)兒童有四顆或以上曾經蛀蝕的牙齒的百分比為高。事實上，本港幼童牙齒情況整體已較世界各地同齡幼童情況為差，但本港基層幼童的處境，卻是比差中更差的組別；調查反映基層幼童的牙齒情況極為惡劣，不僅阻礙其身心健康成長，問題亦亟待社會正視！

基層幼童口腔疾病問題多，主要為幼兒早期性齲齒/幼瓶蛀牙(54.8%)、以及牙周病(16.9%)，口腔問題側主要是牙齒變色(59.7%)、口臭(37.1%)、磨牙(28.2%)，牙齒被酸蝕(25.8%)等情況，不少均涉及個人定期清潔牙齒、護理口腔，以及建立良好的飲食習慣；惟家長無助政府政策欠支援。幼童持續面對牙齒和口腔問題，均影響兒童個人身心發展。

### 社會忽視長新冠兒童需要 學習生活支援俱欠奉

新冠疫症自 2019 年 12 月爆發至今已近三年，單以第五波新冠疫症計算，本港確診人數亦已超過 177 萬，18 歲或以下確診人數逾 21 萬人(216,723 人)(截至 2022 年 10 月 6 日)，佔全港同年齡總人口(1,073,500 人)的 20.2%。即本港超逾兩成(20.2%)兒童曾確診新冠肺炎(當中還未計算第一至第四波疫情下感染的兒童)。可幸的是，兒童累計死亡人數為 14 人，相對其他年齡組群為低。60 過去一段長時間，各地政府均著眼於如何透過各項防疫、抗疫措施控制疫情，但對於確診後康復者的後遺症(尤其是兒童)狀況未有太大關注。

事實上，不少新冠肺炎康後者均患有新冠肺炎長期綜合後遺症(又稱為"長新冠")，有關症狀包括疲勞、呼吸困難、關節疼痛及記憶力和集中力問題(俗稱"腦霧")等。新冠肺炎長期綜合後遺症亦稱為"長新冠"，學名為「嚴重急性呼吸綜合症冠狀病毒 2 急性感染後遺症」(Post-Acute Sequelae of SARS-CoV-2 infection)，世界衛生組織將其根據 3、2、1 的原則定義長新冠(Long COVID)(「新冠肺炎長期綜合後遺症」)。即 3：感染後 3 個月內發生、2：症狀持續超過 2 個月、1：無法用其他診斷排除，症狀持續恐長達 1

<sup>59</sup> 香港社區組織協會 兒童權利關注會 貧窮家庭幼童牙齒健康情況 調查報告 (2021 年 9 月)

[https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2014/10/FINALIZED\\_%E8%B2%A7%E7%AA%AE%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E5%B9%BC%E7%AB%A5%E7%89%99%E9%BD%92%E5%81%A5%E5%BA%B7%E6%83%85%E6%B3%81%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A\\_2021\\_7\\_11.pdf](https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2014/10/FINALIZED_%E8%B2%A7%E7%AA%AE%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E5%B9%BC%E7%AB%A5%E7%89%99%E9%BD%92%E5%81%A5%E5%BA%B7%E6%83%85%E6%B3%81%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A_2021_7_11.pdf)

<sup>60</sup> 2019 冠狀病毒病第 5 波數據 (2021 年 12 月 31 日至 2022 年 10 月 6 日 00:00)

[https://www.covidvaccine.gov.hk/pdf/5th\\_wave\\_statistics.pdf](https://www.covidvaccine.gov.hk/pdf/5th_wave_statistics.pdf)

年。世衛估計全球有約一至兩成曾感染新冠病毒的人士會出現長新冠症狀，惟亦有證據顯示有關比率可能遠高於此。長新冠為患者身心帶來多項挑戰，病徵影響個人工作、學習以至日常活動表現，對在職場、學校及/或日常生活中帶來不便。

如同所有曾確診新冠肺炎的患者，曾確診的兒童亦有機會面對長新冠的困擾，情況甚至較一般成年人嚴重。本地專家發現近兩成(19.5%)曾確診兒童曾出現最少一項長新冠症狀，最常見是記憶力衰退、認知功能障礙、失眠、疲倦和頭痛，甚或出現濕疹、脫髮、頭髮脫落、間歇性蕁麻疹。61以有兩成曾確診新冠肺炎的兒童均出現長新冠症狀，以本港目前有 216,723 名兒童曾確診新冠肺炎(截至 2022 年 10 月 6 日)，估計目前全港有逾 4.3 萬名(43,345 名)兒童或會受長新冠症狀困擾。

曾確診新冠肺炎的兒童中，不少出現長新冠(即新冠後遺症)，包括：極度疲倦、氣促、胸痛或緊繃、記憶力和注意力問題(亦稱「腦霧」)、失眠、心悸、頭暈刺痛、耳鳴或耳痛、食慾不振、味覺和嗅覺變化、關節痛、抑鬱或焦慮、皮疹、咳嗽喉嚨痛等，尤其是出現失眠、情緒低落等精神問題。再者，長新冠對學業成績和生活亦帶來莫大影響，包括：難以集中精神學習、沒有精神長時間學習、容易忘記老師教授內容、學習時專注力減低，導致學習效能大減，學業成績倒退等問題。

然而，社會大多重視新冠對僱員生產力影響，甚少從兒童權利角度，檢視長新冠對曾確診的兒童的學習及成長的影響，政府亦沒有特別的政策或支援服務，協助曾確診的兒童學習及生活。政府及學校均沒有針對患有長新冠的學童提供任何針對性的學習各生活支援。政府在支援學童應對疫情，著眼點放在防疫抗疫(接種疫苗)、疫情期間特別的網上學習支援(提供流動電腦裝置及上網支援、上網費津貼、設立網上自學平台)、支援教師進行網上教學，以及利用原有人力資源提供情緒及心理支援。然而，政府未有針對曾確診新冠疫症學童的需要進行仔細和系統性的分析，更遑論針對曾確診學童因患上長新冠而衍生的特別需要，提供相應學習和生活支援。在缺乏支援患有長新冠人士的公共政策指導下，當局根本難以認真訂定相關支援患有長新冠人士和兒童的配套服務。

社協與兒童權利關注會於 2022 年 8 月下旬至 9 月中期間向 120 位曾確診新冠肺炎疫症的基層學童及家長展開網上問卷調查，主要發現如下：

- 近八成(77.5%)表示出現新冠肺炎的後遺症(俗稱「長新冠」)，最多兒童面對的後遺症(50.8%)是記憶力和注意力問題(亦稱「腦霧」)、其次是極度疲勞(31.7%)、失眠(28.3%)、極度疲倦(26.7%)、食慾不振(25.8%)、咳嗽(23.3%)等。
- 至於長新冠症狀數目方面，受訪兒童普遍有 1 至 3 項(50.8%)症狀，更有三成半有 4 項或以上後遺症，情況嚴重(表 20(1))然而，絕大部份(71.7%)受訪兒童表示沒有嘗試問診是否患上後遺症；雖然上述症狀僅由作答的兒童/及其家長填寫，未經醫療人士深入評估，但由於症狀持續影響曾確診兒童學習和日常生活需要正視。然而，政府及學校均沒有針對患有長新冠的學童提供任何針對性的學習支援。
- 最多(72.5%)受訪者建議當局應為患有後遺症的前確診學童提供治療津貼、其次是安排患有後遺症的前確診學童接受治療(包括：中醫或西醫)(65.0%)、為前確診學童提供

<sup>61</sup> 關日華：小童確診常見併發症記憶力衰退及認知功能障礙(香港電台, 2022 年 8 月 23 日)  
<https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1663688-20220823.htm>



額外功課輔導和課後學習支援(56.7%)、就全港曾確診新冠肺炎的學童學習和生活需要進行評估(55.8%)、設立專門服務計劃支援受確診後遺症影響身心發展的學童(55.0%)、透過學生健康服務，持續監察新冠康復學童的健康情況(50.8%)。

- 在學習支援方面，最多(60.0%)受訪者建議應額外提供特別功課輔導班、額外進行補課活動(53.3%)、教育曾確診者如何處理後遺症(45.0%)、額外提供特別課後活動支援服務(39.2%)、教育其他學童不要對曾確診學童存有偏見或歧視(30.8%)等。社協呼籲當局參考世界衛生組織的建議，制訂全面長新冠應對政策，並設立「長新冠診所」，專門處理患有長新冠人士面對的疾病問題；此外，當局應展開全港曾確診新冠肺炎學童學習和生活需要評估，為長新冠學童提供治療津貼，同時亦應設立「兒童醫療券」，資助貧窮兒童向私家求醫強化醫療服務支援。在教育服務方面，教育當局亦應制訂長新冠學童教學指引，提供額外功輔及補課活動，同時應加強公眾教育，消除對前新冠患者的歧視。

### 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>62</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；
- 家庭收入豁免限額由入息中位數 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、批准非全家全科：**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；同時只批一科，不全所有科。

---

<sup>62</sup> 醫院管理局 公立醫院及診所費用減免機制

[https://www.ha.org.hk/visitor/ha\\_visitor\\_index.asp?Parent\\_ID=10047&Content\\_ID=259365&Ver=HTML](https://www.ha.org.hk/visitor/ha_visitor_index.asp?Parent_ID=10047&Content_ID=259365&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，若與在職家庭津貼計劃計算，最高可達562,000元。可見資產限額水平過低，調升幅度嚴重不足。

家庭人數	優化後醫療費用減免資產上限 (沒有長者成員)	出租公屋的資產限額 <sup>63</sup>	在職家庭津貼的資產限額 <sup>64</sup>
1	\$41,500	\$273,000	\$273,000
2	\$85,000	\$369,000	\$369,000
3	\$127,500	\$481,000	\$481,000
4	\$170,000	\$562,000	\$562,000
5	\$212,500	\$624,000	\$624,000

家庭人數	優化後醫療費用減免資產上限 (有長者成員)	普通長者生活津貼計劃資產上限 <sup>65</sup>
1	\$209,500	\$374,000
2	\$421,000	\$568,000

### 專員建議：

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

### 3.1 制訂公共醫療政策上引入兒童權利的角度

政府應在制訂公共醫療政策上包括兒童健康權利的角度，把患病兒童的需要列入優

<sup>63</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 (2022年4月1日起生效)

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

<sup>64</sup> 在職家庭津貼辦事處 在職家庭津貼的資產限額 (2022年4月1日起生效)

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

<sup>65</sup> 社會福利署 長者生活津貼申請資格 (2022年2月1日起) <https://www.swd.gov.hk/oala/#s4>



先處理組別，增撥資源協助貧窮兒童，避免因輪候診症接受治療的時間過長，損害兒童福祉。

### 3.2 按患疾兒童的實際醫療需要增撥醫療資源

此外，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。

### 3.3 增加醫護人手及普通科門診名額及延長服務時間

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

### 3.4 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。

### 3.5 學童牙科保健計劃擴展至全港幼稚園及中學生

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

### 3.6 制訂全面長新冠應對政策 設立「長新冠診所」 專門處理長新冠人士疾病問題

雖然新冠肺炎疫症已在香港肆虐近三年，逾一百多萬市民確診和康復，惟當局一直著眼於防疫抗疫、對於治療新冠肺炎，乃至應對新冠肺炎帶來的後遺症關注度明顯不足，更缺乏整全政策，從評估受影響人口、醫療治療、社會生活層面、公眾教育、就業

或就學等各面向處理長新冠。為此，特區政府應制訂全面長新冠應對政策，先行評估全港受長新冠影響的人口、醫療特徵和治療需要等，並參考世界衛生組織的建議，提高公眾對長新冠的認知、同時亦應向醫護人員發放經協調後的護理流程和指引、並採用跨專業、跨專科方式處理評估和管理工作；當局更應參考世界各地的經驗，處理新冠肺炎長期綜合後遺症的更廣泛影響，並實施監察制度以支援相關研究。

因應不少確診長新冠患者均求助無門，除了有限度的中醫服務外（「中醫門診特別診療服務」，惟有關計劃原本亦非針對長新冠而設立），公營醫療服務亦未有特定照顧長新冠人士的醫療需要。為此，當局應成立「長新冠診所」，專門處理患有長新冠人士面對的疾病問題，提供一站的距專業服務。當局亦可善用最新技術，提供網上遙距問診，處理長新冠患者的醫療需要；並提供相應處理長新冠資訊，助康復者認識和應對復康過程中遇到問題，逐步累積治療長新冠的經驗，改善治療方案及策略。

### 3.6 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(中西醫)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。

### 3.7 改善對長期病患兒童的支援

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

### 3.8 無證兒童應享有同等健康及醫療權利

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

### 3.9 檢討藥物名冊的運作安排

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

### **3.10 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 – 逾5萬名兒童領取綜援，政府於1999年及2003年大幅削減綜援超過三成，過去數年通脹高企，只加不足一成

##### 每20名兒童中有1位領取綜援

根據統計處資料，2021年全港共有964,100名18歲以下的兒童(2020年:988,500名)，當中235,600名(2020年:250,600名)兒童生活在住戶入息中位數一半以下的貧窮家庭<sup>66</sup>，其中53,105名(2021年12月)(2020年12月為55,857名)18歲以下的兒童領取綜援<sup>67</sup>，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮比率高達24.5%；兒童貧窮率(政策介入前)上升至近12年來新高。扶貧委員會在2021年公佈最新《2020年香港貧窮情況報告》更顯示<sup>68</sup>，本港貧窮兒童人口多達274,900人(政策介入前)，兒童貧窮率達27.0%，創近十多年新高，每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮境況，兒童貧窮人口及比率持續高企，因應新冠疫症肆虐，估計情況會進一步惡化，亟待社會正視。

近年本港經濟發展不景，基層勞工多處於低收入及就業不足境況，逾5萬名貧窮兒童要依靠綜援維生，但政府再三削減綜援，損害這些兒童的身心發展機會。於1999年按家庭人數削減家庭綜援標準金額10%至20%。2003年6月1日再削減標準金額11.1%，以及各項特別津貼。綜援金額遠低貧窮線，導致出現兒童拾紙皮報紙以幫補生計現象。

<sup>66</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2022年第2季(香港統計處綜合住戶統計調查按季統計報告2022年4至6月)

[https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat\\_report/product/B1050001/att/B10500012022QQ02B0100.pdf](https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1050001/att/B10500012022QQ02B0100.pdf)

全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：9,500元(1人)、20,200元(2人)、34,500元(3人)、43,900元(4人)、45,800元(5人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：4,750元(1人)、10,100元(2人)、17,250元(3人)、21,950元(4人)、22,900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	2020	2021
全港兒童人口(18歲以下)	1,027,300	1,016,900	1,026,400	1,014,500	1,016,100	1,012,000	1,005,600	988,500	961,400
貧窮兒童人口(18歲以下)	249,100	246,000	246,900	229,600	228,400	233,100	243,300	250,600	235,600
兒童貧窮率(%)	24.2%	24.2%	24.1%	22.6%	22.5%	23.0%	24.2%	25.4%	24.5%

<sup>67</sup> 社會福利署回覆香港社區組織協會之信函

<sup>68</sup> 2020年香港貧窮情況報告 香港特別行政區政府(2021年11月)

[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong\\_Kong\\_Poverty\\_Situation\\_Report\\_2020.pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2020.pdf)

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(2019年至2021年)

地區	18歲以下 貧窮兒童 人口 (2019年)	18歲以下 兒童人口 (2019年)	18歲以下 兒童 貧窮率 (%) (2019年)	18歲以下 貧窮兒童 人口 (2020年)	18歲以下 兒童人口 (2020年)	18歲以下 兒童 貧窮率 (%) (2020年)	18歲以下 貧窮兒童 人口 (2021年)	18歲以下 兒童人口 (2021年)	18歲以下 兒童 貧窮率 (%) (2021年)
中西區	3,400	28,600	<b>11.9%</b>	3,400	26,500	<b>12.8%</b>	3,000	27,300	<b>11.0%</b>
灣仔	2,000	20,200	<b>9.9%</b>	3,000	19,000	<b>15.8%</b>	2,200	19,900	<b>11.1%</b>
東區	9,800	72,100	<b>13.6%</b>	10,400	67,000	<b>15.5%</b>	10,700	61,700	<b>17.3%</b>
南區	5,700	37,000	<b>15.4%</b>	4,400	34,700	<b>12.7%</b>	3,900	32,200	<b>12.1%</b>
油尖旺	8,200	43,700	<b>18.8%</b>	8,700	40,900	<b>21.3%</b>	8,800	41,800	<b>21.1%</b>
深水埗	18,700	60,000	<b>31.2%</b>	20,700	62,200	<b>33.3%</b>	19,600	58,500	<b>33.5%</b>
九龍城	10,400	56,000	<b>18.6%</b>	11,400	54,300	<b>21.0%</b>	13,100	59,300	<b>22.1%</b>
黃大仙	15,600	51,700	<b>30.2%</b>	17,700	52,900	<b>33.5%</b>	13,200	45,300	<b>29.1%</b>
觀塘	34,500	97,400	<b>35.4%</b>	32,800	99,000	<b>33.1%</b>	27,500	86,300	<b>31.9%</b>
葵青	20,400	67,500	<b>30.2%</b>	23,000	69,800	<b>33.0%</b>	19,200	59,900	<b>32.1%</b>
荃灣	7,600	42,500	<b>17.9%</b>	9,200	39,700	<b>23.2%</b>	9,100	44,100	<b>20.6%</b>
屯門	20,200	66,200	<b>30.5%</b>	17,000	65,800	<b>25.8%</b>	17,800	64,000	<b>27.8%</b>
元朗	28,200	90,600	<b>31.1%</b>	26,200	88,900	<b>29.5%</b>	25,800	92,200	<b>28.0%</b>
北區	14,600	46,700	<b>31.3%</b>	14,300	46,900	<b>30.5%</b>	12,000	41,100	<b>29.2%</b>
大埔	9,000	42,200	<b>21.3%</b>	9,800	41,400	<b>23.7%</b>	8,400	41,000	<b>20.5%</b>
沙田	20,100	92,800	<b>21.7%</b>	21,400	92,000	<b>23.3%</b>	23,400	93,200	<b>25.1%</b>
西貢	7,800	62,600	<b>12.5%</b>	9,200	60,500	<b>15.2%</b>	9,700	65,300	<b>14.9%</b>
離島	7,200	27,900	<b>25.8%</b>	8,000	27,000	<b>29.6%</b>	8,100	28,400	<b>28.5%</b>
總計	243,300	1,005,600	<b>24.2%</b>	250,600	988,500	<b>25.4%</b>	235,600	961,400	<b>24.5%</b>

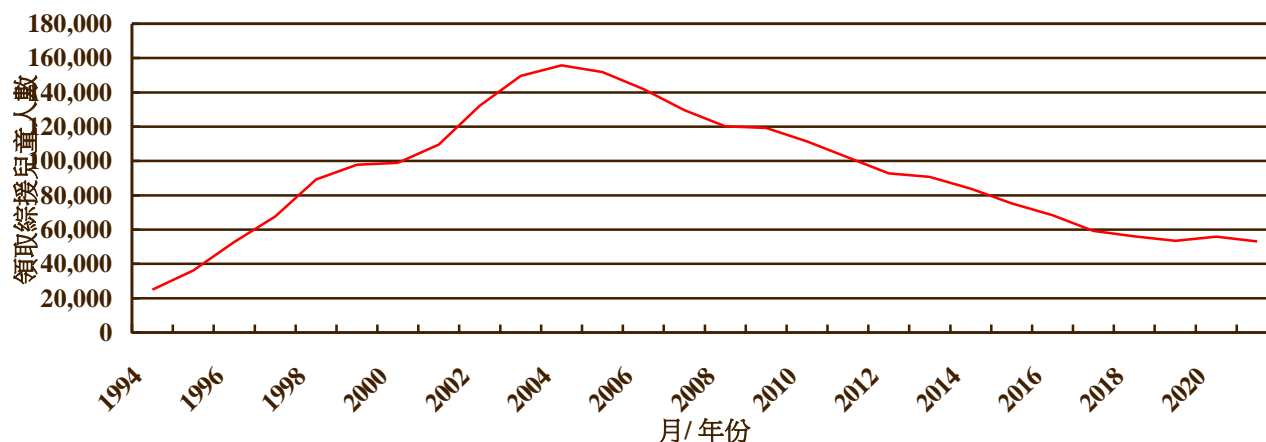


1993年至2021年領取綜援兒童(即15歲以下或15至21歲並領取兒童標準金額)的人數

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	19.4%	不詳	不詳
1994年	25,000	131,400	19.0%	1.7%	1,437,700
1995年	36,200	168,900	21.4%	2.5%	1,445,600
1996年	52,800	223,200	23.7%	3.6%	1,473,800
1997年	67,600	277,000	24.4%	4.6%	1,456,000
1998年	89,300	333,000	26.8%	6.2%	1,440,900
1999年	97,900	363,600	26.9%	6.8%	1,432,200
2000年	98,969	365,185	27.1%	7.1%	1,401,800
2001年	109,593	397,468	27.6%	8.0%	1,361,600
2002年	132,232	466,868	28.3%	9.8%	1,353,300
2003年	149,667	522,456	28.6%	11.3%	1,328,700
2004年	155,766	542,017	28.7%	11.9%	1,303,700
2005年	151,865	539,963	28.1%	11.9%	1,274,200
2006年	141,962	521,611	27.2%	11.8%	1,207,315
2007年	129,782	496,922	26.1%	11.0%	1,176,900
2008年	120,265	475,625	25.3%	10.4%	1,157,500
2009年	119,336	482,001	24.8%	10.6%	1,120,800
2010年	111,472	466,066	23.9%	10.2%	1,096,500
2011年	102,092	443,322	23.0%	9.5%	1,073,500
2012年	92,883	418,768	22.2%	8.8%	1,053,800
2013年	90,772	394,907	23.0%	8.8%	1,027,300
2014年	83,805	381,307	22.0%	8.2%	1,016,900
2015年	78,258	364,846	21.4%	7.6%	1,026,400
2016年	68,343	348,431	19.6%	6.7%	1,014,500
2017年	59,345	336,681	17.6%	5.8%	1,016,100
2018年	56,131	323,023	17.4%	5.5%	1,012,000
2019年	53,496	310,148	17.2%	5.3%	1,005,600
2020年	55,857	318,235	17.6%	5.7%	988,500
2021年	53,105	306,377	17.3%	5.5%	961,400

資料來源：社會福利署

1993年至2021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



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)**，研究綜授受助者的生活水平，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、2020 年 2 月 1 日、2021 年 2 月 1 日及 2022 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%、3.6%、2.7%及 2.6%，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，根據社署統計數字顯示，**14,788戶(57.0%)(2021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，令兒童在擔驚受怕環境下生活，佔所有私樓綜援個案的一半以上(57%)。<sup>69</sup>若連同公屋超租綜援戶計算(共2,564宗)，合共「超租」個案多達17,352宗。若以綜援兒童人數計算(53,105人)(2021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 年分別向綜授受助人發放額外的 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、以及 2021 年及 2022 年發放額外半個月的標準金額及傷殘津貼，惟均僅屬一次性額外津助，根本無助長遠解決問題。另一方面，社會福利署亦於 2013 年、2014、2015 年、2016 年、2017 年、2018 年、2019 年、2020 年、2021 年及 2022 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。

<sup>69</sup> 立法會《財務委員會 審核二零二二至二三年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-1-cl.docx)文件。  
[https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf) 及社會福利署回覆香港社區組織協會的信函

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，當中有不少領取綜援，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，以紓緩他們在週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>70</sup>。然而，計劃的津貼機制協助超租戶脫離超租的困境，現時更在未有處理綜援戶超租的問題下便結束(2021年4月)，明顯未有正視私樓綜援戶超租的問題，令人失望。

## 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：

<sup>70</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)

- **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；
- **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>71</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>72</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

<sup>71</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>72</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)



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>73</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。

<sup>73</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！
- **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，避免綜接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，避免綜接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>74</sup>；然而仍未能確保資助水平能應付實際租金開支。

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。

<sup>74</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

## 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>75</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。

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 2021 年統計處資料，全港共有 961,400 名兒童，632,800 名為 12 歲以下(佔總兒童人口 65.8%)；18 歲以下貧窮兒童為 235,600 人，142,900 名為 12 歲以下貧窮(佔總貧兒童人口 60.7%)，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。

---

<sup>75</sup>聯合國《兒童權利公約》香港特別行政區政府 政制及內地事務局  
[https://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/policy\\_responsibilities/CRC\\_comic.pdf](https://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/policy_responsibilities/CRC_comic.pdf)



2021年統計處數據，全港共有123,800名0至2歲兒童，其中22,400名為兒童貧窮，在全港218,900名3至6歲兒童中，當中45,400名為貧窮幼童。然而，截至2021年12月，幼兒中心及鄰里支援幼兒照顧計劃分別為37,114個及954個；<sup>76</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。

在行政長官2018年施政報告<sup>77</sup>，當局建議進一步加強兒童服務。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。

截至2020年12月，課餘託管服務及加強課餘託管服務提供的名額分別為5,773個和515個。<sup>78</sup>全費豁免名額更分別只有2,928個及515個(截至2021年3月31日)。近年政府宣佈優化課餘託管服務，並增加豁免全費名額、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。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2013人，其後已於2020年10月恆常化<sup>79</sup>；可見服務名額仍嚴重供不應求，實在杯水車薪。

## 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>80</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>81</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；不少子女到街外流連成街童，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

<sup>76</sup> 立法會《財務委員會 審核二零二一至二二年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-2-c1.docx)文件。(LWB(WW)075)  
[https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

<sup>77</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>78</sup> 立法會《財務委員會 審核二零二一至二二年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-2-c1.docx)文件。(LWB(WW)095)  
[https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

<sup>79</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)

<sup>80</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>81</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。

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，托兒豁免名額亦有限。

### 社區保姆服務只針對9歲以下幼童及不包括功課輔導

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

在2021年，全港共有290,100名7至11歲兒童，當中75,100名貧窮兒童。然而，為9歲或以下兒童而設的鄰里支援幼兒照顧計劃，名額只有954個，使用人數僅4,446人(2020/21年度)<sup>82</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。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。

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。

### 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。

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

<sup>82</sup> 立法會《財務委員會 審核二零二一至二二年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-2-c1.docx)文件(LWB147)  
[https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

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>83</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。

### 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

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。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。

### 未成年家庭照顧者情況待正視

事實上，在缺乏充足的兒童照顧服務下，不少未成年兒童擔當了家庭照顧者的角色。根據香港社區組織協會(2021年11月)進行的調查，<sup>84</sup>探討基層未成年家庭照顧者及其家庭尋求協助的情況，主要發現如下：

- 逾八成貧窮兒童要照顧家庭或做家務，「窮孩子、早當家」：逾八成(81.6%)表示需要做家務/照顧家庭，所佔比率極高，不用做的，大部份是6歲以下的兒童，反映貧窮兒童普遍要參與照顧家庭的事務，受訪兒童雖然平均只有十歲，仍在小學求學階段，但均已處理家中生活事項、甚至照顧家人，49.4%來自單親家庭，14.6%更是父母沒有香港身份證或不在港，而要負起更多家庭事務。受訪41.5%每星期要做8小時或以上家務。

<sup>83</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)

<sup>84</sup> 香港社區組織協會 兒童權利關注會《基層未成年家庭照顧者的情況及需要問卷調查》(2021年11月)  
[https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2021/11/%E6%9C%AA%E6%88%90%E5%B9%B4%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E7%85%A7%E9%A1%A7%E8%80%85%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A\\_2021\\_11\\_14\\_Finalized.pdf](https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2021/11/%E6%9C%AA%E6%88%90%E5%B9%B4%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E7%85%A7%E9%A1%A7%E8%80%85%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A_2021_11_14_Finalized.pdf)



- **月耗 40 小時照顧家庭，安全健康成隱患：**受訪兒童照顧家庭的時間每星期平均為 10 小時，更有三成多(36.7%)每星期需要照顧 8 小時以上，在照顧家庭成員方面，雖然逾五成(51.2%)均是照顧自己，惟餘下四成多(48.8%)的受訪兒童需要照顧家中年幼兄弟姊妹，此外，譬如洗碗(81.7%)、倒垃圾(75.6%)、洗晾摺疊衣服(68.9%)、吸塵抹地(51.2%)、清潔房子(38.4%)等家務或可視作普通活動，但有近一半兒童有需要煮飯(48.2%)，當中有機會接觸火種、熱水、刀具等家庭物品，具有一定安全風險，對兒童個人安全存有隱患。
- **持續照顧家庭事務，身心受壓陷多元匱乏：**經濟壓力和照顧家人的需要亦會增加兒童身心壓力，包括：在身體健康方面，三成多(37.2%)受訪兒童表示身體有一定影響，感到疲累(23.2%)、無奈(20.7%)、很大壓力(17.7%)，反映兒童無助無奈，亟待援手的需要。
- **家務過多，影響學業及社交：**過度參與家務，兩成受訪兒童出現休息不足或精神不能集中的問題，沒有足夠時間做功課、課外閱讀、或參加活動等，各佔兩成或近兩成，可以見阻礙其專注學業及參與其他課後學習活動。貧窮兒童的家庭沒有餘錢出外活動(32.9%)反映家庭經濟上的匱乏，加上日常時間分配作照顧家庭，無暇溫習做功課、參與課外活動，乃至結交朋友、參與社交活動等等，均反映貧窮兒童面對多元匱乏。
- **窮孩子早當家負面影響受忽視，社會缺乏相應支援服務：**有照顧家庭成員責任的貧窮兒童和家庭，縱使面對照顧需要，普遍(63.4%)亦沒有主動尋求其他服務支援。
- **欠政策支援全方位未成年家庭照顧者及其家庭：**未成年家庭照顧者普遍均希望學習(73.8%)、家庭經濟上獲得協助(62.8%)，增加家庭財務資源及改善學習支援。

### 疫情高峰期託管中心幾乎全部關閉 基層婦女被逼停工照顧子女

2022年疫情高峰期託管中心幾乎全部關閉，婦女被逼停工照顧子女，不少基層家庭婦女為照顧子女而被迫放棄工作，導致家庭收入進一步減少，基層幼童亦缺乏適時照料，令基層家庭大失預算和援手。

根據香港社區組織協會在 2022 年 5 月進行的問卷調查，共訪問 200 名基層婦女、72 間小學課餘託管機構及 26 間深水埗託管中心，主要發現如下：<sup>85</sup>

(1) **疫情高峰託管幾乎關閉，婦女被逼停工照顧子女：**疫情高峰期，學校停課時，75%小學課餘託管服務因應社署/教育局指引隨即暫停；深水埗區，88.9%小學課餘託管中心、100%暫託幼兒及 100%學前兒童課餘託管均暫停服務。49.3%受訪者表示幼稚園託管暫停提供服務及 47.7%受訪者使用的小學課餘託管暫停提供服務。這都反映平日使用託管及新申請託管家長突然之間失去服務，衍生停課下照顧子女問題，變相學校一停課，婦女即失業。託管原意是為因工作、尋找工作或其他原因而未能照顧子女的家長提供照顧服務，但疫情高峰下卻沒有相關託兒配套，別無選擇下 64.5%婦女只能在疫情停

<sup>85</sup> 疫情下基層婦女就業及照顧情況研究(香港社區組織協會 2022 月 5 月)

<https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2022/05/Research-on-Womens-Employment-and-Care-in-Epidemic-Situations-20220502.pdf>

課/半日課，因照顧小孩而停止工作，減少收入，而失業及開工不足基層婦女雖急於尋找工作，也要無奈留家看顧年幼子女。

(2) **託管追不上疫情，未能解決托兒需求:** 疫情爆發期間，幼稚園及小學改為半日授課，但各託管服務內容未有因應疫下新情況及學校新模式調整。首先，幼稚園方面，沒有提供午飯，解決午餐問題(57.9%)、沒有延長服務時間(57.9%)、沒有提供緊急全日託管服務(54.2%)及半日課情況下提供上/下午託管服務等。小學課餘託管方面，沒有提供緊急全日託管服務(54.2%)、沒有延長服務時間(57.9%)及沒有提供午飯，解決午餐問題(57.9%)。另外，課餘託管調查顯示，疫情期間 77.2%課餘託管機構未有提早開放時段（多繼續維持 3:00-4:00）及 77.8%在疫情緩和沒有提供接送服務（疫情前 66.7%沒有提供接送服務），即接送更因疫情出現減縮。由此可見，現行不少託管機構未有因疫制宜，包括：提供午膳、接送、提早託管開放時間等，以銜接半日放學時段，致使託兒服務與家長需要出現巨大落差，未能解決基層託兒問題。面對變幻莫測疫情，託管服務內容更應追著疫情發展而有所調整，靈活應變回應家長所需，減輕婦女/兒童照顧者工作及照顧壓力。

(3) **託管名額不足，疫情下更明顯:** 2020/2021 年度課餘及加強課餘託管服務名額，全港共有 5,773 及 515 個名額，預計惠及 6,228 名 6-12 歲學童及其家庭，但全港 6-12 歲的學童有 372,557 名，7-11 歲貧窮兒童高達 83,000 名。而幼兒託管方面，資助獨立幼兒中心、附設於幼稚園的資助幼兒中心、延長時間服務、暫託幼兒服務、互助幼兒中心及鄰里支援幼兒照顧計劃名額，全港分別有 3,248、32,260、2,286、449、261 及 954 個名額，合共提供 39,458 個 0-6 歲幼兒託管名額。全港 0-6 歲幼兒有 382,000 名，當中貧窮幼兒有 77,100 名。這反映託管名額供不應求，杯水車薪，基層獲得託兒服務困難。名額在疫情前本來已不足應付，輪候時間漫長，疫情缺額問題更為嚴重，特別學校停課，大部份小學課餘託管暫停，只餘下鄰里支援社區保姆照顧 0-9 歲學童，未能支援 10-12 歲學童，出現服務空隙，婦女更進一步陷入子女乏人照顧情況。

(4) **學校託管資訊不流通 欠缺透明查詢:** 按教育局指引，「在暫停面授課堂期間，校舍須維持開放，照顧因家中乏人照顧而須安排回校的學生。學校會安排教職員當值，處理校務及回答家長查詢及並要確保學生之間有足夠社交距離，保持校園清潔」。但調查發現，過半(51.5%)受訪者表示疫情期間，子女就讀學校沒有提供託管服務，32.5%不清楚，學校沒有主動通知。部份學校沒有開放及不主動向家長提供託管資訊及查詢，態度不明，在如此不透明公開資訊下，基層家長容易誤解學校在semi-day課及停課時沒有開放校舍，選擇照顧子女而犧牲工作(經濟)，有損其權益。



## 本港虐兒情況持續嚴重 虐兒個案創自2005年新高

過去數年，本港虐待兒童的個案一直保持在每年逾一千宗，**懷疑**受虐兒童人數並不少<sup>86</sup>。根據社署虐兒的統計數字，**2021**年的新舉報個案便多達**1,367**宗，創2005年以來新高，當中尤以身體傷害/虐待、性侵犯及疏忽照顧三類虐待行為最為常見。

<sup>86</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。2016至2021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(2016年至2020年)

個案種類	2016年 1至12月	2017年 1至12月	2018年 1至12月	2019年 1至12月	2020年 1至12月	2021年 1至12月
	個案數字(%)	個案數字(%)	個案數字(%)	個案數字(%)	個案數字(%)	個案數字(%)
身體虐待	378(42.4%)	374 (39.5%)	493 (46.3%)	430 (42.7%)	389 (41.4%)	593 (43.6%)
疏忽照顧	182(20.4%)	229 (24.2%)	237 (22.3%)	237 (23.6%)	201 (21.4%)	275 (20.1%)
性侵犯	294(33.3%)	315 (33.3%)	297 (27.9%)	305 (30.3%)	313 (33.3%)	448 (32.8%)
精神虐待	10(1.1%)	5 (0.5%)	11 (1.0%)	8 (0.8%)	10 (1.1%)	9 (0.7%)
多種虐待	28(3.1%)	24 (2.5%)	26 (2.4%)	26 (2.6%)	27 (2.9%)	42 (3.1%)
總數	892(100.0%)	947 (100.0%)	1,064 (100.0%)	1,006 (100%)	940 (100%)	1,367 (100%)

受害人 性別	2016年 1至12月	2017年 1至12月	2018年 1至12月	2019年 1至12月	2020年 1至12月	2021年 1至12月
女性	509(57.1%)	543(57.3%)	566 (53.2%)	565 (56.2%)	536 (57.0%)	848 (62.0%)
男性	383(42.9%)	404(42.7%)	498 (46.8%)	441 (43.8%)	404 (43.0%)	519 (38.0%)
總數	892(100%)	947(100%)	1,064 (100.0%)	1,006 (100%)	940 (100%)	1,367 (100%)

施虐者與 受害人的關係	2016年 1至12月	2017年 1至12月	2018年 1至12月	2019年 1至12月	2020年 1至12月	2021年 1至12月
父/母	534(58.6%)	568 (59.4%)	684 (64.5%)	648 (63.2%)	583 (59.7%)	863 (59.9%)
兄弟/姊妹	11(1.2%)	11(1.1%)	14 (1.3%)	25 (2.4%)	18 (1.8%)	32 (2.2%)
繼父/母	46(5.0%)	7(0.7%)	42 (4.0%)	35 (3.4%)	46 (4.7%)	40 (2.8%)
祖父/母	17(1.9%)	46(4.8%)	24 (2.3%)	13 (1.3%)	21 (2.1%)	32 (2.2%)
親屬	21(2.3%)	23(2.4%)	12 (1.1%)	18 (1.8%)	17 (1.7%)	32 (2.2%)
家族朋友/朋友	94(10.3%)	89(9.3%)	94 (8.9%)	120 (11.7%)	105 (10.7%)	170 (11.7%)
照顧者	23(2.5%)	31(3.2%)	19 (1.8%)	14 (1.4%)	15 (1.5%)	42 (4.9%)
學校老師/職員	7(0.8%)	6(0.6%)	17 (1.6%)	19 (1.9%)	16 (1.6%)	3 (0.2%)
補習老師/教練	28(3.1%)	17(1.8%)	24 (2.3%)	22 (2.1%)	19 (1.9%)	18 (1.2%)
同住租客/鄰居	14(1.5%)	21(2.2%)	11 (1.1%)	10 (1.0%)	7 (0.7%)	7 (0.5%)
無關係人士	79(8.7%)	107(11.2%)	79 (7.5%)	75 (7.3%)	104 (10.6%)	145 (10.1%)
未能識別人土	37(4.1%)	31(3.2%)	36 (3.4%)	22 (2.1%)	25 (2.6%)	51 (3.5%)
其他	/	/	4 (0.4%)	4 (0.4%)	1 (0.1%)	6 (0.4%)
總數	911*(100.0%)	957*(100.0%)	1,060* (100.0%)	1,025* (100.0%)	977* (100.0%)	1,441* (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	2016年 1至12月	2017年 1至12月	2018年 1至12月	2019年 1至12月	2020年 1至12月	2021年 1至12月
中西區	12(1.3%)	19(2.0%)	21 (2.0%)	18 (1.8%)	11 (1.2%)	28 (2.0%)
南區	28(3.1%)	25(2.6%)	28 (2.6%)	18 (1.8%)	23 (2.4%)	38 (2.8%)
離島	18(2.0%)	14(1.5%)	21 (2.0%)	22 (2.2%)	16 (1.7%)	34 (2.5%)
東區	35(3.9%)	36(3.8%)	53 (5.0%)	40 (4.0%)	53 (5.6%)	56 (4.1%)
灣仔	8(0.9%)	13(1.4%)	12 (1.1%)	6 (0.6%)	12 (1.3%)	13 (1.0%)
九龍城	23(2.6%)	38(4.0%)	39 (3.7%)	46 (4.6%)	48 (5.1%)	64 (4.7%)

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。2021年12月香港保護兒童會被揭發屬下的童樂居，爆發職員集體虐待幼童的事件，引起大眾對兒童院舍照顧服務和監管，以及修訂防止虐兒法例的關注；事件亦發當局成立「兒童住宿照顧及相關服務檢討委員會」，檢討兒童住宿照顧服務的發展和規劃，並提出多項改善兒童住宿照顧服務的措施。<sup>87</sup>

此後，2022年深水埗區更一名居於劏房五歲男童，懷疑被虐至死亡的個案，既令公眾極度難過，亦再次響起了社會警號；事實上，保護兒童免受任何形式的虐待是社會上每一個人的責任。《聯合國兒童權利公約》第19條規定，締約國應當採取一切適當措施，保護兒童不受任何形式的虐待、傷害、忽視、剝削或侵犯。當局有責任採取有效的方案，向有責任照顧兒童的人提供必要協助，並積極處理涉及虐待兒童的事件。

### 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。

油尖旺	50(5.6%)	69(7.3%)	54(5.1%)	57(5.7%)	74(7.9%)	100(7.3%)
深水埗	42(4.7%)	59(6.2%)	51(4.8%)	58(5.8%)	73(7.8%)	90(6.6%)
黃大仙	37(4.1%)	44(4.6%)	65(6.1%)	70(7.0%)	49(5.2%)	81(5.9%)
西貢	45(5.0%)	31(3.3%)	50(4.7%)	54(5.4%)	39(4.1%)	44(3.2%)
<b>觀塘</b>	<b>102(11.4%)</b>	<b>98(10.3%)</b>	<b>126(11.8%)</b>	<b>114(11.3%)</b>	<b>104(11.1%)</b>	<b>181(13.2%)</b>
沙田	66(7.4%)	67(7.1%)	36(3.4%)	51(5.1%)	63(6.7%)	93(6.8%)
大埔	19(2.1%)	27(2.9%)	44(4.1%)	45(4.5%)	28(3.0%)	45(3.3%)
北區	51(5.7%)	64(6.8%)	61(5.7%)	52(5.2%)	42(4.5%)	61(4.5%)
<b>元朗</b>	<b>107(12.0%)</b>	<b>104(11.5%)</b>	<b>127(11.9%)</b>	<b>111(11.0%)</b>	<b>96(10.2%)</b>	<b>172(12.6%)</b>
荃灣	29(3.3%)	15(1.6%)	33(3.1%)	37(3.7%)	35(3.7%)	35(2.6%)
葵青	77(8.6%)	62(6.5%)	82(7.7%)	68(6.8%)	68(7.2%)	86(6.3%)
<b>屯門</b>	<b>85(9.5%)</b>	<b>78(8.2%)</b>	<b>84(7.9%)</b>	<b>70(7.0%)</b>	<b>67(7.1%)</b>	<b>106(7.8%)</b>
香港以外	17(1.9%)	20(2.1%)	37(3.5%)	45(4.5%)	13(1.4%)	12(0.9%)
資料不詳	41(4.6%)	64(6.8%)	40(3.8%)	24(2.4%)	26(2.8%)	28(2.0%)
<b>總數</b>	<b>892(100.0%)</b>	<b>957(100.0%)</b>	<b>1,064(100.0%)</b>	<b>1,006(100.0%)</b>	<b>940(100.0%)</b>	<b>1,367(100.0%)</b>

<sup>87</sup> 社會福利署 兒童住宿照顧及相關服務檢討委員會(2022年9月) 兒童住宿照顧及相關服務 第一階段檢討報告 委員會就服務規管及監察、服務質素，以及服務規劃三大範疇，提出合共31項改善建議。在服務規管及監察方面，報告建議加強巡查的力度，包括成立由太平紳士及不同專業界別等獨立社會人士組成的服務質素小組進行突擊巡查；在社署幼兒中心督導組加入有執法及醫護經驗的人員；在閉路電視系統引入新科技，以便迅速辨識員工不當行為；以風險為本加強突擊巡查，並增加在不同時段的巡查頻次等。在服務質素方面，報告建議提高留宿幼兒中心的幼兒工作人員的人手比例及增設幼兒照顧助理員；引入跨專業支援；加強員工培訓；引入院長登記制度、制訂院長入職前必須完成保護兒童的培訓課程及其後持續專業進修的要求、確立院長須承擔舉報懷疑虐兒個案的責任等。在服務規劃方面，報告建議除了繼續增加更多兒童住宿照顧服務處所外，政府亦應加強招募及支援寄養家長以提供更多家庭式的照顧服務。

[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/4645/tc/Report\\_of\\_the\\_First\\_Phase\\_Review\\_of\\_RCC\\_and\\_Related\\_Services\\_\(final-chi\).pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/4645/tc/Report_of_the_First_Phase_Review_of_RCC_and_Related_Services_(final-chi).pdf)

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2021年總共錄得5,144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>88</sup>虐待配偶的個案數目亦多達2,715宗，情況嚴重。在這逾二千七百宗的個案中，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>89</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。雖然政府已修改《家庭暴力條例》，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。

<sup>88</sup> 社會福利署—2011至2021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)

年份	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
新舉報虐待兒童個案	1,367	940	1,006	1,064	947	892	874	856	963	894	877
新舉報虐待配偶個案	2,715	2,601	2,920	2,937	3,128	3,321	3,382	3,917	3,836	2,734	3,174
新舉報性暴力個案數字	1,062	674	979	1,020	967	861	871	1,105	681	238	341
合計	5,144	4,252	4,905	5,021	5,042	5,074	5,127	5,878	5,480	3,866	4,392

<sup>89</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。



## 政府宣佈提交法案 爭取2023年立法「強制舉報虐待兒童個案機制」

法律改革委員會於2021年9月發表《導致或任由兒童或易受傷害成年人死亡或受到嚴重傷害個案》報告書，建議在《傷害人身罪條例》當中增設「沒有保護罪」，以加強對16歲以下兒童或16歲以上易受傷害的人——包括長者和殘疾人士的保護。該罪涵蓋與事主同住成員、與事主有頻密接觸，以及對事主有照顧責任的人——包括父母、監護人以及承擔事主照顧責任的機構，如沒採取合理步驟防止或制止虐待可負上刑責；如事主受嚴重傷害，最高可監禁15年；如事主死亡，最高可判監20年，惟至今仍未有立法時間表。

另外，前特首林鄭月娥在《2021年施政報告》確認當局正在擬定立法建議，2022年施政報告中，行政長官李家超宣佈訂立規管專業人士的「強制舉報虐待兒童個案機制」，爭取在2023年上半年向立法會提交條例草案，並為相關從業員提供培訓，協助他們及早發現和舉報虐待兒童個案，預計新一屆立法會可以審議。

另外，在根據兒童死亡個案時，本港的兒童死亡個案檢討委員會並非逐一個案去檢視，亦無法定權力，而死因庭亦集中研究死者的死因。為此，應設立兒童死亡個案的檢討機制，就所有兒童死亡的案件作檢視，同時包括曾面對嚴重傷害的兒童個案，避免類似事件發生。兒童死亡個案檢討委員會應擴闊職能，並改名為「兒童死亡及嚴重傷害個案檢討委員會」，一併檢視曾遭受嚴重虐待或傷害的兒童個案。

### 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>90</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>91</sup>

雖然社會福利署由2016/17年度起增加240個寄養服務名額至1,130個(截至2022年3

<sup>90</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>91</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/G1428%E5%85%92%E7%AB%A5%E9%99%A2%E8%88%8D%E5%AE%BF%E4%BD%8D-%E5%A1%9E%E8%BB%8A-60%E7%AB%A5%E7%84%A1%E5%AE%B6%E5%8F%AF%E6%AD%B8%E6%B7%AA-%E5%B0%8F%E4%BA%E7%90%83-%E8%A2%B%E9%80%BC%E6%BB%AF%E7%95%99%E7%97%85%E9%99%A2>

月底)，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2021/22年度)共有363人輪候兒童之家(2019/20年度:259人)、142人輪候兒童院舍服務，25人輪候寄養服務；同期每月平均有近800位兒童輪候各類兒童住宿照顧服務的個案，留宿幼兒中心輪候時間更長達13.8月；過去5年輪候接受長期兒童住宿照顧服務的兒童平均輪候時間亦不斷延長。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>92</sup>

**各類兒童住宿照顧服務名額、平均輪候人數、輪候時間及使用率**

服務	2022年3月底的服務名額	2021-22年度平均輪候人數(每月)	2021-22年度平均輪候時間(月)	2021年4月至12月平均使用率
寄養服務(0至18歲以下)	1 130	24	1.7	81%
留宿幼兒中心(又稱留宿育嬰園)(3歲以下)	159	34	6.3	96%
留宿幼兒中心(又稱留宿幼兒園)(3至6歲以下)	53	14	13.8	90%
設有住宿服務的特殊幼兒中心(2至6歲以下) <sup>[註一]</sup>	122	30	2.9	88%
兒童之家(4至18歲)	924	363	4.6	94%
輕度弱智兒童之家(6至18歲)	104	100	15.1	98%
兒童院(6至21歲以下)	418	52	3.7	88%
男童院(附設群育學校)(7至18歲以下)	502	4	0.2	68%
女童院(附設群育學校) <sup>[註二]</sup> (9至18歲以下)	270	7	0.2	72%
男童院(沒有附設學校)(11至21歲以下)	201	45	1.8	84%
女童院(沒有附設學校)(12至21歲以下)	39	31	2.6	88%
女童宿舍(14至21歲以下)	77	31	2.1	86%
男童宿舍(15至21歲以下)	18	7	3.5	94%
總數	4 017	-	-	-

[註一] 其中兩所設有住宿服務的特殊幼兒中心為0至6歲以下幼兒提供住宿服務。

[註二] 其中兩所附設有群育學校的女童院撥出52個宿位提供女童院(沒有附設學校)服務，以滿足服務需求。

<sup>92</sup> 兒童住宿照顧及相關服務檢討委員會兒童住宿照顧服務的發展和規劃(檢討委員會文件第3/2022號)(2022年5月24日)

[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/4645/tc/Paper\\_03\\_2022\\_2nd\\_meeting\\_of\\_Committee\\_on\\_Review\\_of\\_RCC\\_and\\_Related\\_Services\\_Chi.pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/4645/tc/Paper_03_2022_2nd_meeting_of_Committee_on_Review_of_RCC_and_Related_Services_Chi.pdf)



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	兒園 留宿育嬰/ 幼	兒童之家	兒童院	男/ 女 童宿舍	男/ 女 童院	(緊急照顧) 寄養服務	(緊急宿位) 留宿育嬰園	童之家 緊急/ 短期兒	(緊急宿位) 兒童院
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				83%
	2016-17	86%	88%	93%	85%	79%					86%
	2017-18	83%	91%	91%	90%	78%					84%
	2018-19	79%	94%	94%	91%	75%					86%
	2019-20 <sup>(註 3)</sup>	81%	93%	93%	90%	78%					75%
個案平均 入住日數 <sup>(註 2)</sup>	2015-16	665	688	973	1 236	631	不適用				149
	2016-17	686	897	916	1 038	633					153
	2017-18	1 006	823	822	1 286	639					171
	2018-19	800	562	999	1 140	625					188
	2019-20 <sup>(註 3)</sup>	845	762	1 020	1 560	649					224
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				4.6
	於 2017 年 12 月底	7.2	2.7	12.1	12.3	14.9					3.6
	於 2018 年 12 月底	7.3	2.8	12.1	13.5	14.8					5.3
	於 2019 年 12 月底	7.4	2.7	12.2	13.6	14.7					4.2

<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。

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>93</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 訂立未成年家庭照顧者支援政策，開設支援服務中心**

當局應訂立未成年家庭照顧者支援政策，開設支援服務中心，並設立專項評估機制，主動甄別未成年家庭照顧者及其家庭需要，以作適時服務轉介及資源配對。當局有必要檢視增加校本課後學習及支援計劃的津貼額，將每名合資格學生每年津貼額由目前600元提升至6,000元，並研究為貧窮及低收入家庭學童提供補習津貼。另一方面，當局應檢視綜合家庭服務中心財政及人力資源配套，適時調整服務人手比例，以增加服務供應量。此外，因應大部份貧窮兒童均處於在學階段，中小學校內的學校社工可發揮「守門員」角色，主動甄別校內較有機會需要特別支援之學童，檢視是否需要特別社會服務支援的需要，當局亦更完善託管服務及社區保姆計劃，強化兒童及家庭在社區中的生活支援，並推行學校託管功輔課後活動三合一服務，以及設立「為低收入家庭的兒童照顧者提供生活津貼」。

<sup>93</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)

### 5.3 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。

### 5.4 為受虐新移民家庭提供適切支援

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

### 5.5 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。

### 5.6 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。

### 5.7 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。政府除了立法訂立「強制舉報虐待兒童個案機制」規管專業人士外，同時亦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」，並將兒童定義為18歲以下人士；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。

## 5.8 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。

## 5.9 全面檢討兒童住宿照顧服務

當局應儘快就兒童住宿照顧服務進行全面檢討，當中包括：

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

## 6. 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

根據政府公佈的《2020年香港貧窮情況報告》，2020年本港貧窮人口多達165.3萬人(2019年為149.1萬)(政策介入前)，貧窮率高達23.6%(2019年:21.4%)，貧窮人口創2009年以來12年來的新高，貧窮率創2010年以來新高，新增貧窮人口16.2萬人，貧窮率(政策介入前)上升2.2%；縱使政策介入後(只計算恆常現金)，2020年貧窮人口仍多達121.1萬人(2019年:109.8萬人)，貧窮率仍高達17.3%(2019年:15.8%)，反映本港貧窮情況進一步惡化，情況令人極為憂慮！若計及所有恆常及非恆常現金及非現金介入，本港貧窮人口仍多達55.4萬人(2019年:64.2萬人)，貧窮率亦達7.9%(2019年:9.2%)，情況極不理想。為此，本會回應如下：

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
貧窮人口(萬) (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	165.3
貧窮人口(萬) (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	121.1
貧窮率(% (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	23.6
貧窮率(% (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	17.3

政府多番強調，政策介入前的貧窮人口屬純理論假設，儼如可以不理；然而，政策介入前貧窮人口新高，實際上是反映有沒有任何政府政策介入下，愈來愈多貧窮人口無力透過自身能力脫貧，就算努力工作亦陷於貧窮境況，這揭示映勞工於就業市場透過就業達致財富分配失效、無助脫貧的問題。當局務必正視如何強化勞工在就業市場的待遇，以促進個人和家庭能透過自力脫貧。

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>94</sup>

<sup>94</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>95</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	<b>0.451</b>	<b>0.453</b>	<b>0.476</b>	<b>0.518</b>	<b>0.525</b>	<b>0.533</b>	<b>0.537</b>	<b>0.539</b>
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）

<sup>95</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)

表二：2019年至2022年第二季按人均住戶收入十等分劃分的人均住戶收入中位數、家庭住戶人數及家庭住戶每月收入百分比分布

十等分組別	2019			2020			2021			2022年第二季		
	人均住戶收入中位數	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入百分比分布	人均住戶收入中位數	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入百分比分布	人均住戶收入中位數	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入百分比分布	人均住戶收入中位數	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入百分比分布
	(港元)	(人數)	(百分比)	(港元)	(人數)	(百分比)	(港元)	(人數)	(百分比)	(港元)	(人數)	(百分比)
第一(最低)	2,300	604 000	1.2	1,700	645 700	1.0	1,600	616 100	1.0	1,500	591 300	0.8
第二	4,400	690 700	2.8	4,000	705 800	2.6	4,000	680 400	2.5	4,000	678 900	2.5
第三	6,000	736 700	4.0	5,600	737 200	3.8	5,700	712 400	3.7	5,600	714 700	3.6
第四	7,700	789 400	5.5	7,400	776 000	5.2	7,400	780 700	5.2	7,400	756 000	5.0
第五	9,500	792 400	6.8	9,100	774 900	6.4	9,300	785 200	6.6	9,300	781 200	6.6
第六	11,600	816 900	8.6	11,200	819 200	8.4	11,500	815 600	8.5	11,500	826 700	8.7
第七	14,400	773 500	10.1	14,000	796 800	10.2	14,400	781 700	10.2	14,500	768 300	10.1
第八	18,300	768 400	12.8	18,300	756 900	12.7	18,500	762 800	12.8	18,600	745 200	12.6
第九	25,600	721 000	17.0	26,000	732 700	17.7	25,800	728 700	17.2	26,600	702 100	17.2
第十(最高)	47,800	592 900	31.4	49,300	591 200	32.0	48,000	605 400	32.3	49,300	580 500	32.8
合計	10,400	7 285 800	100.0	10,000	7 336 300	100.0	10,200	7 269 100	100.0	10,300	7 144 900	100.0

(資料來源：香港統計處, 2022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 2019 年的 47,800 元，上升至 2022 年第一季的 49,300 元，同期最低收入組群的收入，則由 2019 年的 2,300 元，竟下跌至 2022 年第一季的 1,500 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 2022 年第二季為 50.0%；最貧窮的兩個十等份的收入，卻進一步下調至 3.3%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，縱使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>96</sup>

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。

事實上，兒童貧窮率仍高企，2020年貧窮兒童人口上升至27.5萬人(政策介入前)，貧窮兒童人口較前一年增加22,000人。另外，兒童貧窮率亦上升至27.0%，可見兒童貧窮問題仍然嚴重。

### 職津計劃成效不彰

在職貧窮家庭人口增加，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《2020年香港貧窮情況報告》中指出，政府由2021年6月至2022年5月的申領月份限時降低職津計劃非單親住戶的工時要求。截至2021年9月底，職津計劃有約61 800個「活躍住戶」，涉及約205,700人(包括約82,400名合資格兒童)。職津令5.3萬人脫貧(2019年為4.8萬人)，貧窮率減幅為0.8個百分點，惟減幅仍屬較低水平。

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作時數脫勾、同時亦應進一步放寬工時限制。

<sup>96</sup> 香港特別行政區政府 2019年 香港貧窮情況報告第 67 頁

因應新冠疫情對經濟的打擊，政府曾宣佈由 2021 年 6 月申領月份起，政府將限時降低在職家庭津貼計劃非單親住戶的基本工時要求，包括把基本津貼工時要求由每月 144 小時大幅下降至 72 小時，以及將中額津貼工時要求由每月 168 小時下降至 132 小時。為期一年，以進一步支援有經濟困難的人士及家庭；惟上述措施亦已於 2022 年 6 月完結，而非恆常安排，令人失望。

此外，前行政長官林鄭月娥曾經在 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(即現金津貼試行計劃)。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>97</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。

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>98</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，但仍有不足之處。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。為此，當局應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。另一方面，在現金津貼試行計劃方面，輪候公屋三年或以上的非公屋、非綜援住戶可獲現金津貼，但對於輪候公屋三年以下、或無申請公屋的職津受助人、或輪候公屋三年以上的非長者單身人士，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，同樣未能受惠於新措施。

### 疫症下只推一次過「臨時失業支援」計劃臨時措施 拒成立失業及就業不足基金

因應第五波新冠疫症，當局推出一次過的「臨時失業支援」計劃，臨時地為第五波疫情和收緊社交距離措施影響而短暫失業的中低收入人士(月入 30,000 元以下)，提供一筆過 10,000 元的財政支援，以紓緩他們在找到新工作前的財政壓力。申請人需要在 2021 年 10 月至 12 月期間連續失業 30 天或以上，受惠對象為(1)自 2021 年 12 月底第五波疫情開始以來失業；及(2)現職工作處所受社交距離措施限制，因而被僱主要求短暫停工。當局亦推出優化「百分百擔保個人特惠貸款」，為失業人士提供多一個財政選項，貸款額上限 100,000 元，申請期 6 個月，年利率固定 1%，最長分 10 年攤還，首 18 個月只需還息不還，如期全額還款後可獲退還已繳利息。

然而，政府在疫症下只推行「百分百擔保個人特惠貸款」，只提供貸款而非生活津助，仍將面對疫下困境的責任推到打工仔身上；縱使推行「臨時失業支援」計劃，亦僅屬一次性的臨時措施，未有設立失業及就業不足援助基金，導致貧窮家庭生活更為艱

<sup>97</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>98</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)

苦。在支援在職貧窮家庭方面，當局有時限地放寬了在職家庭津貼的申請資格，但受惠人數仍有限，放寬申領資格的安排亦已於 2022 年 6 月完結，隻未未有提及設立失業及就業不足支援基金。

### 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>99</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低收入家庭住戶人數	內地來港定居未足七年的家庭住戶人數	新移民家庭人口貧窮率(百分比)
141,301	385,421	36.7%

內地來港定居未足七年的低收入家庭住戶數目	內地來港定居未足七年的家庭住戶數目	新移民家庭住戶貧窮率(百分比)
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，2020 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 22,000 戶(2020 年)是新移民貧窮住戶(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 27,000 人。新移民住戶在政策介入後的貧窮率為 13.2%(政策介入前為 37.9%)，較整體貧窮人口(7.9%)(政策介入前為 23.6%)為高。<sup>100</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

<sup>99</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。

<sup>100</sup> 香港特別行政區政府《2020 年香港貧窮情況報告》(2021 年 11 月)圖 3.4 第 59 頁



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 7.9%(新移民住戶的貧窮率為 13.2%)。<sup>101</sup>因此，政府政策應為在職新移民貧窮住戶及兒童提供適切協助。

### 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>102</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。

### 「共創明 Teen 計劃」內容未見突破

2022 年 7 月 1 日，新特區政府推出「共創明 Teen 計劃」，類似政府早於 2008 年成立的兒童發展基金，撥款予非政府機構或學校，在社區和學校內推行三年計劃，協助十至十六歲或小四至中四的清貧學童，召募義務友師作配對、建立目標儲蓄，並訂立和實踐個人發展規劃；基金至今已在全港推行 200 個計劃，至今有 2.5 萬名基層青少年受惠。新政府建議中的計劃，最大分別似乎聚焦劏房初中生，並在服務內容上稍為加強職場認知元素，供款轉為不用供款外，內容未見有所突破。

從「廣度」而言，計劃受助對象限於每年 2,000 名劏房貧童(後來增加至 2,800 名)，覆蓋面不足，參加者年齡更收窄至初中，排除了高小清貧學童；根據 2021 年「劏

<sup>101</sup> 香港特別行政區政府《2020 年香港貧窮情況報告》(2021 年 11 月) 圖 3.4 第 59 頁

<sup>102</sup> 香港特別行政區政府《2016 年香港少數族裔人士貧窮情況報告》(2016 年)

[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)

房」租務管制研究工作小組進行的估算，全港有逾 22.6 萬人居於「劏房」，當中一成六 (16%) 即約 3.6 萬名為 15 歲以下的兒童。若參考《2020 年香港貧窮情況報告》，政策介入前 18 歲以下的貧窮兒童多達 27.5 萬人，佔全港兒童人口逾四分之一(27.0%)，本港每四名兒童中便有一名屬貧窮兒童。若按兒童年齡劃分，2020 年 12 至 15 歲的貧窮兒童亦近 7 萬人(見下表)。單單以此初中組群估算，假設當中四成即約 3 萬名兒童居於「劏房」，最快也要等候 15 年始能全部參加；今天等候參加計劃的兒童，恐怕已屆成年亦未能受惠。

若從「深度」來看，計劃僅推行短短一年，既要涉及師友關係建立、學童認識個人志趣、建立價值觀，更要理解職場，甚或學會儲蓄理財，要在一年內高速完成，恐怕只能蜻蜓點水輕輕帶過。師友計劃是「生命影響生命」的歷程，經歷從不認識(甚或抗拒)、初步確立關係、產生信任、分享生活和對事物意見、建立價值觀等各個階段，欲速則不達，有效的師友關係最少亦要數年時間培育；要在一年內塑造、改變甚或建立一個人的價值觀和人生態度，除非導師投入時間非常多亦非常有心，不然實在不太現實，更難言助貧童消除跨代貧窮。再者，須知道踏入初中階段的學童，一方面要適應中學校園生活，在人生成長階段上仍在探索和建立自我身份(self-identity)，學習培育社會關係(social relationship)，建立忠誠(fidelity)態度，計劃設計必須顧及初中生在此階段的成長挑戰、目標和需要。計劃為期僅一年，時間明顯太短，對學童作用極為有限。

總括而言，「共創明 Teen 計劃」有以下問題：

- **計劃受惠人數少，服務廣度待增加：**目前計劃受助對象限僅於每年 2,000 名劏房貧童，覆蓋面略嫌不足；由於參加者主要為初中生，排除了高小清貧學童。2020 年 12 至 15 歲的貧窮兒童人數亦近 7 萬人。單單以此初中組群估算，假設當中有兩成兒童居於「劏房」，估計最少約 1 萬 4 千名初中生居於劏房等不適切居所。若每年只有 2,000 名兒童參加計劃，最快也要 7 年始能讓全部劏房兒童受惠，反映計劃受惠人數少的問題。
- **貧窮兒童 27.5 萬 非所有貧童受惠：**參考《2020 年香港貧窮情況報告》，政策介入前 18 歲以下的貧窮兒童多達 27.5 萬人，佔全港兒童人口逾四分之一(27.0%)，本港每四名兒童中便有一名屬貧窮兒童。計劃僅針對劏房初中生，並非有處理其他年級的劏房兒童需要，亦未有針對非劏房(如：公屋)的貧窮兒童
- **僧多卻粥少 建合理機制分參加優次：**計劃只有 2,000 名劏房初中生參加，名額供不應求
- **計劃導師具熱誠，培訓及持續支援不能少：**有志於參與計劃的友師，均是義務無償擔當導師，運用其人生及社會經驗，啟蒙計劃的清貧學童；除了具有熱誠和耐性外，為確保表現符合計劃的期望，參加前的培訓工作必不可少，這亦避免各義工因個人對計劃有不同理解，影響了服務內容的一致性。
- **導師背景應多元，服務時間當上班：**除提供培訓支援外，為鼓勵更多人參加計劃擔任友師，當局建議企業可透過提供現金贊助，或安排工作影子等團體參訪活動。

- **活動次數不足，次數時數須增加：**計劃內的師友互動活動主要分為大型講座(mass lecture)和一對一(1 to 1 basis)兩大類，連同各種形式活動，一年計劃期內師友僅有約 12 次的活動，數量極為不足。師友計劃是「生命影響生活」的計劃，師友經歷從不認識(甚或抗拒)、初步確立關係、產生信任、分享生活和對事物意見、建立價值觀等各個階段，欲速則不達，有效的師友關係最少亦要數年時間培育；要在一年內塑造、改變甚或建立一個人的價值觀和人生態度，實在不太現實，更難言助貧童消除跨代貧窮。
- **10,000 元個人發展津貼太少，學習支援應加碼：**計劃為每名參加者提供 10,000 元津貼，以實踐個人發展計劃，雖然津貼可用於補習或參加其他課外活動，惟津貼金額太少，未能難以制訂較長期的發展計劃，難為學童提供足夠支援。

### 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 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。

**6.2 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**

**6.3 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。

**6.4 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。**

### 6.5 進一步改革在職家庭津貼

- **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。

- 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鉤。
- 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鉤，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勾。
- 研究設立「負稅率」制度，強化對低收入家庭的經濟支援。

## 6.6 設立「失業及就業不足援助金」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。

## 6.7 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不少於 50 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水平，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。

## 6.8 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>103</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

---

<sup>103</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)



助所有貧窮兒童享有平等發展機會。

## 6.9 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。

### 6.10 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。

### 6.11 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>104</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，制訂相應精準扶貧策略。

### 6.12 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

<sup>104</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)



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。

#### 6.12.1 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)

#### 6.12.2 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。)

#### 6.12.3 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)

#### 6.12.4 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

#### 6.12.5 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. 香港兒童不能申請內地媽媽來港團聚問題

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。

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>105</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，捱饑抵餓，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

<sup>105</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

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。

### 疫情下，7成子女學習更困難

疫情下，所有兒童要在家上網堂，但絕大部份分隔家庭是赤貧家庭及租住劏房，除了近3成學生獲學校/志願團體提供電腦及上網支援，7成兒童因為無錢買電腦/上網數據/列印等而未能交功課/上堂，57.9%跟不上老師教學程度，63.2%功課不明，無人教，令母親很內疚，子女亦很無奈無助，更跟不上學習進度。

### 疫情下，雙證證母親被排拒於抗疫支援措施

因封關，香港政府除了為雙程母親提供在港續期，以便照顧子女外，基本上，沒有為她們提供任何抗疫支援。雙程證母親因為無香港身份證，派發口罩、檢測、打疫苗等抗疫支援均無份，很多母親都很想有機會參與檢測及打疫苗，以保護自己及子女，可惜未能受惠於政府的抗疫支援措施。

### 疫情下停課，無證母親令子女精神抑鬱更嚴重，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，



93%的兒童有輕微至嚴重的抑鬱病症(2018年88.7%)，而且嚴重抑鬱最多，為80.7%(2018年66%)，是一般人的指數(12.6%)的6.4倍，較2018年多了3成，89.6%的母親有輕微至嚴重的抑鬱病症，而且嚴重抑鬱最多，為82.5%，是一般人的6.5倍，反而較2018年的略少一成。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，而疫情下，因不能上學，似乎對子女的精神健康影響更多。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，社會代價更大。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重大困擾，亦是他們的重大期盼，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：

家庭團聚是不容剝奪的天賦人權，中港政府亦簽署國際經濟、社會及文化權利公約、公民及政治權利公約及兒童權利公約，面對這群無依無靠的孤兒寡母的多次求助，依照國際人權公約，中港政府均有責任「以積極的人道主義態度協助其家庭團聚的申請」及維護兒童權益。而這些孩子是香港的未來棟樑，中港政府應及早作出支援，以助健康成長，日後貢獻社會

- 7.1 政府精準扶貧政策，中港分隔單親家庭應為精準扶貧的對象之一，針對其需要，作出支援。
- 7.2 中港政府應加速安排香港單親子女的內地媽媽酌情批准單程證來港定居照顧子女；
- 7.3 香港政府應立即聯絡內地中央公安部商討在政策上撥單程證名額安排中港單親媽媽來港定居照顧子女，及給予香港政府，內地申請輪候來港團聚人士的資料及入境審批權；
- 7.4 現時每日 150 個中港家庭團聚單程證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香港爸爸已去世或被香港父親離棄的香港子女的內地母親來港定居照顧這些小朋友；
- 7.5 年多簽探親政策應惠及子女為香港居民的單親父/母或再婚單親；
- 7.6 本港入境處能在疫情過後，繼續為中港分隔單親的雙程證續期；
- 7.7 香港政府應行使酌情權，批准特殊困難的母親身份證留港照顧子女。雙程證來港，如有需要可以在港續期；
- 7.8 恢復 2003 年之前的優惠政策，內地來港照顧家人的雙程證人士可享用與香港居民相同的醫療費用；
- 7.9 「補充勞工計劃」應公開和透明申請途徑，或在港設立申請部門，讓居港雙程證人士亦可在港申請及在港培訓；
- 7.10 社署的服務及食物銀行服務應涵蓋中港單親家庭雙程證家長；
- 7.11 社署家庭服務中心應為雙程證母親及其子女提供情緒輔導；
- 7.12 社會房屋計劃/過渡性房屋應開放一定比例予本港小孩和其雙程證父母申請；
- 7.13 應成立中港家庭團聚協調機關，協調申請、監督審批、處理投訴，保障婦孺權益；
- 7.14 儘快全面通關，撤消所有隔離限制，令分隔單親容易在內地找工作及來往照顧子女

## 8. 缺乏整體處理兒童貧窮政策、無兒童中央資料庫、有制定貧窮線卻欠減貧指標、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>106</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>107</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。可惜遲至2022年年底，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>106</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>107</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>2</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>108</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>109</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，已獲注資合共9億元，並在全

<sup>108</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>109</sup> 同上

港各區推行了288個計劃，10多年來累積受惠兒童僅為2.5萬名，相對25萬貧窮兒童而言，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。加上兒童可使用供款的自由度不大，只局限於特定項目(如：補習費、繪畫班等)，基金亟待改善空間。

根據香港社區組織協會及兒童權利關注會早年的調查發現，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>110</sup>

**專員建議：**

## 8.1 改革扶貧委員會 制訂反貧窮法

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。要達致有效處理貧窮問題，合適的決策及執行架構至為重要。委員會應引入多元貧窮概念，並參考各地經驗，定期檢視「貧窮」及「貧窮線」定義。當局應制訂具體減貧指標，訂立減貧和減貧策略、工作內容和執行時間表；一方面可針對特定社群需要，發掘相應支援服務，同時亦可具策略地和系統地了解扶貧進度，並訂定關鍵績效指標(KPI)，以扶貧成效(impact on poverty alleviation)為目標。此外，扶委會應包括所有政府政策局的代表，共同評估特定政策範疇對貧窮社群影響並作對策。另外，當局亦可加入貧窮社群代表參與檢視、制訂及完善各項與貧窮社群和扶貧目標有關的政策和服務。

此外，政府應訂立《反貧窮法》，將本港消除貧窮的目標納入為法律條文、要求政府訂立減貧或減貧策略、設立專門機構監督及執行各項扶貧或減貧方案、定期向政府提交週年扶貧進度報告、訂定長遠扶貧策略。長遠而言，扶貧委員會應逐步減低官方色彩，並按照法例組成、任命及行使其職能，以監督和促進各項扶貧政策和服務推行。扶貧委員會應根據上述《反貧窮法》而設立，改變其諮詢性質，變成按法例成立的法定機構，並賦予人手和財務資源以展開扶貧工作，嘗試多維度訂立反貧窮策略，將多項政策整合，以達致脫貧減貧的目標。

<sup>110</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)



## 8.2 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。

## 8.3 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。

## 8.4 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。

## 8.5 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。

## 8.6 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)，避免因貧窮而在各方面發展均落後於人。

## 9. 新移民學童及家庭面對歧視，缺乏立法保障免受歧視

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

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

### 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、2016年及2021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。

## 2021 年內地來港定居人士受歧視情況研究報告

香港社區組織協會、新移民互助會及反歧視關注組於 2021 年展開 2021 年內地來港定居人士受歧視情況研究報告，發現新移民面對歧視問題依舊嚴重。<sup>111</sup>

兒童歧視調查發現，超過六成(67.2%)受訪者不論有否受歧視，都認為香港存在歧視、32.3%受訪者表示曾經因新移民身份直接受歧視及 35.8%表示曾經因家人是新移民而受歧視。成人方面，本會曾於 2014 及 2016 年進行兩次有關新移民歧視研究，是次調查發現近 6 成(57.7%)內地新來港人士因其身份直接受歧視，較 2014(83.3%)及 2016 (72.5%)減少；約 4 成(39.1%)表示就業受歧視，亦較 2014(49%)2016(71.7%)下滑；**86.2%受訪者表示香港存在歧視，都較 2014(84.2%)及 2016 年(89.9%)微跌。**看似內地新來港人士受歧視情況得到改善，但實際上 2019 年 5 月至 2021 年 1 月調查期間，經歷反修例運動及疫症，新移民都較少機會外出及與他人接觸，但仍有近 6 成成人及 3 成多兒童曾直接受歧視，可見社會歧視多麼根深蒂固及多嚴重。

研究採用 Williams (1997)的日常生活歧視量表進行調查，以檢視受訪者平日感到歧視的次數頻率，總分為 6 分，分數愈高代表日常生活受歧視經驗愈多，**調查發現新移民成人及兒童的平均數為 2.75 及 2.35 分，即新移民日常受歧視頻率大約少於每年一次至每年幾次。**成人受歧視次數及場景方面，每年幾次，有四成多（44.7%）受到較別人不禮貌對待、38%受到尊重比別人少、33%從人們表現看出人們似乎認為你沒有他們優秀及 31.2%在餐廳或商店受到服務比別人差等；兒童受歧視次數及場景方面，每年幾次，24.7%兒童受到較別人不禮貌對待、38%受到尊重比別人少及 22.5%從人們的行為表現出他們認為你不聰明等。**雖然歧視次數不至於每日都發生，但歧視本質上就是零容忍，一次都不能接受，所以政府必須要正視新移民受歧視問題。**

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。

## 特區政府未有履行通過全面的反歧視法的國際責任

---

<sup>111</sup> 香港社區組織協會 2021 年內地來港定居人士受歧視情況研究 (2021 年 9 月 12 日)

<https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2021/10/2021%E5%B9%B4%E5%85%A7%E5%9C%B0%E4%BE%86%E6%B8%AF%E4%BA%BA%E5%A3%AB%E5%8F%97%E6%AD%A7%E8%A6%96%E6%83%85%E6%B3%81%E5%95%8F%E5%8D%B7%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%91%8A20210912-SoCO-converted.pdf>

聯合國經濟、社會及文化權利委員會(下稱「委員會」)於 2014 年 4 月 28 日至 5 月 23 日於瑞士日內瓦舉行第 52 次大會，委員會並於 5 月 8 日進行聆訊，審議中國、香港及澳門地區在落實《經濟、社會及文化權利國際公約》的情況。委員會並於 5 月 26 日公布對中國、香港及澳門地區提交的人權狀況報告和聆訊所作出的《審議結論》(聯合國文件：E/C.12/CHN/CO/2)，當中重申**建議香港特區政府“通過全面的反歧視法”，並促請香港特區政府“消除對移民以及來自中國其他地方的境內外來人口的廣泛歧視行為”**<sup>112</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，亦支持平機會及特區政府提出修訂法例建議；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。

## 應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>113</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>112</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>

<sup>113</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>114</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。

## 無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>115</sup>和“種族騷擾(racial harassment)”<sup>116</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

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。

---

<sup>114</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>115</sup>PublicOrderAct1986.

<sup>116</sup>CrimeandDisorderAct1998.

## 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。

### 政府終於宣佈立法禁止族內歧視，但遲遲未落實

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>117</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。

---

<sup>117</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)

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。

政制及內地事務局局長在2021年10月宣佈會針對內地來港者受到中傷或歧視情況，積極與平機會研究，目標爭取在現屆政府任期內定下具體方案，在下屆立法會(2022年至2026年)修例。政府已收到平機會建議，研究修例方向包括：賦權平機會調查、蒐證、執法等，局方正與律政司研究如何修訂，亦要考慮修例會否影響其他法例。

政府承諾立法禁止同一種族內的歧視可取、亦有具體立法時間表、並加強平機會調查及執法權力；然而，社會上對新移民的歧視情況持續嚴重，但政府未有在社區中加強公眾教育避免新移民受到歧視，有待加強教育工作。惟2022年一年未有任何具體進展，修訂法例進度一拖再拖，令人失望。

另外，2022年施政報告中宣佈會成立保安局義務工作隊，於2022/23年協助至少100名新來港家庭兒童提升能力及拓闊視野，並鼓勵他們長大後加入政府；惟受惠人數少，具體成效亦尚待觀察。

### 專員建議：

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

- 9.1 敦促政府取消所有對新移民區別的政策，包括：房屋、綜援、買樓等居港年期限制。
- 9.2 在《禁止種族歧視條例》視內地來港人士為獨立組群，或另立法例，為新移民提供法律保障，並設立投訴機關處理對新移民歧視的投訴。
- 9.3 推動設立“新移民中心”，為新移民提供專項支援服務。
- 9.4 加強宣傳接納新移民：政府應透過不同的宣傳渠道，讓香港社會了解新移民是香港人的親人，家庭團聚是基本的國際人權，新移民自力更生的真正情況及資本，鼓勵市民接納新移民。
- 9.5 將各項人權公約列為校內必修課程：推廣兒童權利屬人權教育一重要環節，惟現時大、中、小學校內的課程均未有列入人權教育作為必修科目。為此，教育統籌局應著手檢討現行學校課程，在課程內加入各項國際人權公約部份(包括：《聯合國兒童權利公約》)，除介紹各公約的基本內容外，更應引入具體個案事例，說明如何尊重兒童權利及其他人權，讓公民學會包容不同意見，避免社群開出現指罵和衝突。

9.6 **加強老師、社工及其他前線人員培訓**: 此外，政府亦應與民間團體多加合作，並加強教師培訓，推廣兒童權利訊息，讓公眾接納及包容社會不同意見，正視弱勢社群(例如：貧窮兒童)的需要，從而建立關愛和諧的社會。

## 9.7 其他課題

在參考例如英國及澳洲等國家經驗後，當局亦應作出以下修訂：

- (1) 將各條反歧視條例合併為一綜合反歧視條例，事實上這是國際人權發展趨勢，例如英國已於 2010 年將各條反歧視法令綜合為一平等法令<sup>118</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>118</sup> Equality Act 2010

## 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、人力和技術支援。
- (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>119</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

<sup>119</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)



仍未採取積極行動。<sup>120</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>121</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）。

### 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

<sup>120</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>121</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

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>122</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>123</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 Hjermand (Norwegian Ombudsman for Children in 2004-2012)，簡介本港兒童貧窮的情況；並於安排兒童會主席及副主席9月下旬日參與在香港成立兒童事務委員會的圓桌會議，並同時會見現任澳洲兒童事務專員 Megan Mitchell；其後於9月下旬出席立法會舉行會議，闡述基層兒童對兒童事務委員會的期望，包括：兒童事務委員會(Children's Commission)應獨立於政府、應成為法定組織並訂明權力和職責、委員會應有權處理投訴和展開調查、高透明度運作以容讓公民社會參與兒童事務委員會的事宜，並安排兒童代表擔任兒童事務委員會成員等建議；一眾出席的議員均對成立兒童權利委員會表示支持。因此，特區政府務必考慮設立相關機制，完善兒童權利監督機制。

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

## 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>124</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

<sup>122</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>123</sup> 同註5。

<sup>124</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)

仍未採取積極行動。<sup>125</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>126</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>127</sup>

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，其餘21名非官方委員均由政府邀請參加委員會，缺乏兒童及社會大眾授權擔任委員，缺乏兒童聲音。

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

<sup>125</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>126</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>127</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>

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>128</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>129</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>130</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>131</sup>，例如檢討相關法律、需時 18 個月設立兒童中央資料庫<sup>132</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>133</sup>，導致委員會工作未有較大進展。

<sup>128</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>129</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>130</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>131</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.hkcnnews.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-%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>132</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>133</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>



## 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>134</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 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。

2021 年施政報告提出考慮設立兒童事務專員，在政府內外推動保護兒童的工作<sup>135</sup>；當局所謂考慮設立兒童事務專員可取，惟並未有詳細向公眾交代情況，亦沒有諮詢兒童及關注兒童權利團體的意見。

[E%8D%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>134</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>135</sup> 行政長官 2021 年施政報告 (2021 年 10) (第 36 段)

<https://www.policyaddress.gov.hk/2021/chi/pdf/PA2021.pdf>

## 未就聯合國兒童權利公約進行本地立法

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

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

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

### 專員建議：

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

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

#### 10.2 設立具實權的兒童權利委員會及監察機制

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

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> <li>- 支援財務、後勤、人力資源及組織管治等功能。</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) 訂立政策性的財政預算方案(strategic budgetary lines)，確保有足夠資源推行社會措施，處理弱勢兒童需要。(第 13 段)
數據收集	建立兒童中央資料庫，系統地分析弱勢兒童的情況，以便逐步改善其兒童權利；有關數據按年齡、性別、地理位置、種族、經濟社會背景分類。(第 17 段)
獨立監察機制	促請按照 2002 年聯合國兒童權利委員會發出的第二號一般性評論，訂立獨立兒童權利監察機制，並成立兒童委員會(Children's Commission)或其他獨立人權機構，以評估香港在兒童權利的落實情況。(第 19 段)

**B. 一般原則 (公約第 2, 3, 6 及 12 條)**

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

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

**D. 對兒童的暴力行為 (公約第 19、37 (a)及 39 條)**

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

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

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

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

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

#### G. 教育、閒暇及文化活動 (公約第 28、29 及 31 條)

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

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

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

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

#### **I. 批准加入國際人權文書**

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

#### **J. 與地區及國際組織的合作**

#### **K. 跟進及發放報告**

#### **L. 下次報告：2019年3月31日**

---

---

2022 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 (二零二三年一月一日)

工作人員：

2022 年兒童權利關注會大使

張寶之 (主席)、楊雅靜 (副主席)、陳佳雨 (秘書)、邱焯菲 (副秘書)

陳詩晴、趙家慧、梁競濤、陳多多、陳明昊、鎮鸞樂、戚滙林、周婧怡、周樂兒、  
黃駿杰、梁錫昆、藍慧晴、何家銘、薛敏強、張潤子、吳焯誠、李慧怡、陳凱晴

香港社區組織協會 社工 (施麗珊、劉燕珊、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)

---

---