

2011年民間兒童權利專員監察報告

ANNUAL REPORT OF THE CIVIL CHILDREN'S OMBUDSMAN IN HONG KONG 2011

香港社區組織協會 兒童權利關注會
Society for Community Organization
Children's Rights Association
(2012年1月1日) (1 January 2012)

目錄

頁數

前言	3
回顧過去一年[2011年]民間兒童權利專員工作	5
2011年十大兒童問題進展及政府表現評分	7
2012年十大貧童關注事項及建議	12
(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	13
(2) 教育承擔不足，遲遲未全面推行十五年免費教育，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善	15
(3) 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長	23
(4) 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	32
(5) 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦	41
(6) 貧富懸殊問題嚴重，特區政府施政漠視基層，對貧窮兒童支援不足，跨代貧窮問題未解決	48
(7) 無證兒童讀書困難及中港分離家庭不能來港定居問題	58
(8) 缺乏整體兒童政策及兒童中央資料庫、更未有制定貧窮線及減貧指標	62
(9) 未有就聯合國兒童權利公約進行本地立法	65
(10) 未設立兒童專員及成立兒童權利委員會	66

2011年民間兒童權利專員監察報告

Annual Report of the Civil Children's Ombudsman in Hong Kong 2011

前言

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

香港是先進富裕城市，但政治制度不民主，行政長官及立法會均未全面普選，權力集中在一小撮權貴手中，漠視貧窮人士權利，維護兒童權利不力。過去數年，香港基層失業嚴重或工資大幅被削，愈來愈多家庭陷入貧窮中，兒童最受影響。統計資料顯示(2010年)，現時全港有1,112,900名18歲以下的兒童，當中297,500人兒童生活在貧窮線下，其中131,932名(2010年)兒童領取綜援，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮率高達26.7%，換言之，本港每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮線下³。

2011年本港經濟增長強勁，失業率已跌至近年新低，並立法制定最低工資，但因通脹高企，基層勞工的實質工資未見有所增加。根據統計處2011年第三季資料，現時仍有近443,900名勞工收入每月低於五千元。面對貧窮境況，首當其衝便是貧窮家庭兒童。與此同時，消費物價及通漲率上升，根據綜合消費物價指數，2011年11月份整體消費物價與一年前同月比較，上升5.7%，與較10月份的相應升幅(5.8%)相若。剔除所有政府一次性紓困措施的影響，綜合消費物價指數在2011年11月份的按年升幅(即基本通脹率)為6.4%，與10月份(6.3%)相若，當中包括因私人房屋租金升幅顯著。⁴

聯合國兒童權利委員會在2005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

¹ 《聯合國兒童權利公約》第三條

² 《聯合國兒童權利公約》第四條

³ 即按住戶人數劃分居於全港住戶每月入息中位數一半及以下的人口，在2011年第三季(香港統計處綜合住戶統計調查按季統計報告2011年7月至9月)，全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：7,400元(1人)、15,800元(2人)、22,000元(3人)、27,000元(4人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：3,700元(1人)、7,900元(2人)、11,000元(3人)、13,500元(4人)。另外，貧窮兒童人數由2005年的359,900人上升至2006年的370,799人，下降至2007年的320,200人，但在2008年又急升至340,500人，2009年再下降至298,000人。

⁴ 政府統計處二零一一年十一月份消費物價指數公布 統計數據新聞稿(2011年12月20日)

http://www.censtatd.gov.hk/press_release/press_releases_on_statistics/index_tc.jsp?sID=2870&sSUBID=19846&displayMode=D

生活質素及保障平等發展權利⁵，同時成立獨立兒童權利監察機構⁶，但香港政府認為特區已制定全面政策，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。

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，2005年並以民間兒童專員身份，就本港貧窮兒童面對的政策問題，每年發表週年專員監察報告，一方面希望推動特區政府儘快履行締約國承諾，執行聯合國委員會的建議，包括：成立兒童權利委員會、設立兒童專員、並制定單一法例以保障兒童權利。另一方面，民間報告搜集兒童意見，每年羅列出涉及貧窮兒童的公共政策不足之處，進行持續監察及完善各項兒童政策⁷。

聯合國大會於1989年通過《兒童權利公約》，然而，回顧過往22年，香港市民對兒童權利的認識雖然有所增加，惟政府在立法和政策上對落實兒童權利，特別是對貧窮兒童的支援仍極為不足。因此，民間兒童權利專員促請政府儘快就《兒童權利公約》進行本地立法，並成立兒童權利監察機構，以進一步完善本港兒童權利的保障。

⁵ 聯合國兒童權利委員會在二零零五年九月十九及二十日舉行的第 1062 及 1065 次會議席上，審議由中華人民共和國：屬土(香港特別行政區)(CRC/C/83/Add.9 (I))所提交的第二次報告，並於二零零五年九月三十日舉行的第 1080 次會議上通過的審議結論中的第 72 及第 74 段。

⁶ 在過去兩次的審議結論⁶中，委員會均表示關注到香港並未設立獨立的人權機構，專責監察公約的實施情況，並專責處理兒童權利事宜，就此表示遺憾。委員會亦建議締約國應按 1993 年 12 月 20 日聯合國大會第 48/134 號決議所載的《關於國家機構的地位的原則》(‘巴黎原則’)的規定，設立人權機構，並參考 2005 年兒童權利委員會的《一般意見》，規定有關機構專責受理、調查及處理公眾(包括兒童)的投訴。更建議香港特區可把機構的職能納入現時的申訴專員公署，作為該署轄下一個專責科別。

⁷ 現時全球已有不少已發展國家或地區均設立兒童權利專員辦公室，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(屬下的二十七個州郡如密芝根州、美國喬治亞州等亦設立了兒童專員辦公室)。

<http://www.ncsl.org/programs/cyf/ombuds.htm>

回顧過去一年[2011年]民間兒童權利專員工作

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

日期	行動	爭取 / 目的
2011年1月1日	公佈民間兒童權利專員報告	<ul style="list-style-type: none"> ● 要求政府正視貧窮兒童各權利 ● 爭取成立民間兒童權利專員 ● 爭取短期措施亦要長遠政策
2011年1月30日	財政預算案前夕請願行動	提交基層對財政預算案的各項訴求
2011年2月6日	年初四「居港七年申請綜援政策對新移民婦女的影響研究報告」發佈	<ul style="list-style-type: none"> ● 發現居港未滿七年對新來港人士及其貧窮兒童生活受影響 ● 要求取消領取綜援七年限制
2011年2月9日	年初七向行政長官曾蔭權遞交2010年民間兒童權利專員報告書	<ul style="list-style-type: none"> ● 要求政府正視貧窮兒童各權利 ● 爭取成立民間兒童權利專員
2011年2月13日	中港分離單親家庭面臨之困難研究報告發佈	● 要求中港政府關注分隔家庭的問題，爭取在單程證中引入單親家庭類別，容讓單親家長來港定居照顧在港子女。
2011年2月25日	五無人士回應財政預算案	● 批評特區政府未有積極解決貧富差距的深層次矛盾，要求當局消除跨代貧窮，支援貧窮兒童，包括：推行15年免費教育、增加學生資助額及資助項目，以及資助兒童使用私家醫療服務等。
2011年3月6日	新移民遊行抗議財政預算案短視及分化社會建設社會新移民有份，莫當新移民二等公民同是香港人同受通脹苦紓困措施應包新移民	● 批評政府派發6,000元的措施未有處理貧富差距等深層次矛盾，同時批評紓困措施短視及未回應基層訴求。
2011年3月16日至3月23日	在2012Hong Kong Artwalk舉辦童·影·想攝影裝置展覽 - 遨遊孩子的世界	● 透過兒童第一身的攝影作品，反映貧窮兒童生活上真實的一面，喚起公眾對貧窮兒童的關注。
2011年3月26日	兒童權利街頭展覽暨簽名運動	<ul style="list-style-type: none"> ● 爭取15年免費教育及增建公屋 ● 教育公眾認識兒童權利及貧窮兒童生活問題

2011年3月30日	中港分離單親家庭立法會申訴部會見立法會議員「入境政策不完善，五千母子慘分離 單親家庭被分隔，政府有責助團聚」	● 要求中港政府關注分隔家庭的問題，爭取在單程證中引入單親家庭類別，容讓單親家長來港定居照顧在港子女。
2011年4月14日	上樓遙遙無期 三年「上樓」承諾破產 籠屋板房居民會見房署商討公屋輪候與編配問題	● 反映私樓貧窮家庭的住屋問題，要求增建公屋、並為輪候冊家庭提供租金津貼
2011年4月27日	新移民向立法會申訴政府政策及財政預算案歧視「政府帶頭搞分化，新移民人權無保障 建設繁榮香港我有份，莫當新移民二等公民」	● 批評政府派發6,000元的措施未有處理貧富差距等深層次矛盾，同時批評紓困措施短視及未回應基層訴求。
2011年6月1日	國際兒童節-分離單親家庭兒童向入境處處長請願	● 要求中港政府關注分隔家庭的問題，爭取在單程證中引入單親家庭類別，容讓單親家長來港定居照顧在港子女。
2011年6月9日	就「課後學習支援伙伴計劃」具體安排向立法會提交意見書	● 就在各學校實行課後學習支援伙伴計劃提供具體建議
2011年6月12日	香港社區組織協會、香港浸會大學社會系校友會、Chan Institute of Social Studies、中華書局 -- 貧窮與變遷: 研究報告及新書發佈會	● 反映新移民在香港面對歧視及貧窮的問題及挑戰
2011年6月21日	私樓危房租金狂加 公屋三年承諾破產--籠屋板房居民會見立法會申訴部	● 反映私樓貧窮家庭的住屋問題，要求增建公屋、並為輪候冊家庭提供租金津貼
2011年6月25日	出席香港樹仁大學跨域法學理論和政策研究中心 -- 大中華兒童法論壇	● 認識兒童法與兒童權利在中華地區的情況
2011年7月1日	參與七一大遊行	● 要求增建公屋、推行扶貧措施，利用歌曲反映貧窮兒童心聲
2011年7月7日	政務司司長唐英年落區，探訪劏房及板間房居民	● 反映私樓貧窮家庭的住屋問題，要求增建公屋、並為輪候冊家庭提供租金津貼
2011年7月22日	大暑前往政府總部請願，要求會見房屋局局長鄭汝樺反映問題	● 反映私樓貧窮家庭的住屋問題，要求增建公屋、並為輪候冊家庭提供租金津貼
2011年7月24日	發佈貧窮兒童生活質素研究報告記者會	● 發現貧窮兒童生活質素倒退，要求政府訂立全面兒童發展先

		導計劃。
2011年8月6日及7日	兒童權利大使暑期領袖訓練營	● 認識兒童權利及如何成為領袖的元素
2011年8月13日及14日	簽名運動 – 爭取增建公屋及推行十五年免費教育及上演街頭劇	● 爭取公眾支持訴求，並向公眾推廣兒童權利訊息，並讓貧窮兒童推廣兒童權利，同時讓公眾更了解貧窮兒童在落實兒童權利上的問題
2011年8月22日	童·影·想 – 貧窮兒童生活攝影展覽	● 向公眾推廣兒童權利訊息，並讓貧窮兒童推廣兒童權利，同時讓公眾更了解貧窮兒童在落實兒童權利上的問題
2011年9月18日	今日兒童 明日香港 要求施政消除跨代貧窮 - 遞交兒童生活質素研究報告及前往新政府總部請願行動	● 要求行政長官在其施政報告中引入扶助貧窮兒童的長遠政策
2011年10月2日	世界居所日 '曾特首施政重富輕貧，施政六載基層最受苦' 就施政報告基層請願	● 要求行政長官在其施政報告中引入扶助貧窮兒童的長遠政策
2011年10月13日	回應 2011/2012 年度施政報告前往政府總部遞交請願信及抗議	● 要求行政長官在其施政報告中引入扶助貧窮兒童的長遠政策
2011年10月16日	國際減貧日前夕 – 基層與行政長官候選人梁振英對話討論貧窮與房屋問題	● 爭取備選行政長官的梁振英支持推行十五年免費教育及改革現行學生資助制度
2011年11月13日	基層與行政長官候選人唐英年對話討論貧窮與房屋問題	● 爭取備選行政長官的唐英年支持推行十五年免費教育及改革現行學生資助制度
2011年11月至12月	全年工作匯報、2012 年兒童大使選舉及 2011 年兒童專員報告籌備工作	● 認識兒童權利、並反映貧窮兒童對政府施政的意見及建議
2011年	參與爭取成立兒童權利委員會聯盟工作，並商討 2012 年會見特首候選人	● 向行政長官候選人反映貧窮兒童關注議題，爭取成立兒童權利委員會
2011年每月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的社會政策。		

2011年十大兒童問題進展及政府表現評分

經過一年連串爭取行動及遊說工作，特區政府在某些政策作出改善，民間兒童權利專員作出以下評分：

去年(2011)民間兒童權利專員報告提出議題	進展	分數(每項10分滿分)	專員評論
1. 房屋政策不善、社區設施不符貧窮學生學習需要，貧童居住籠屋板房問題嚴重	<ul style="list-style-type: none"> ● 沒有取締籠屋及管制板間房劏房，亦沒有相應安置政策，輪候公屋人數急增卻又未增建公屋、違反三年上樓承諾。 ● 無取消編配公屋需最少一半家庭成員需居港滿七年的限制、未有在舊區中成立社區學習中心。 ● 公屋分配沒有新進展。 ● 2011/2012施政報告宣佈豁免公屋租戶租金2個月，私樓貧戶不受惠。 	-1	<ul style="list-style-type: none"> ● 未有優先處理輪候公屋兒童住屋需要，近4,000名兒童申請被凍結，近2萬戶的貧窮家庭及兒童蝸居板間房、套房等惡劣環境，數字持續高企。 ● 沒有計劃在舊區中開設社區學習中心，亦沒有將輪候冊人士資格申請市區公屋的政策放寬。 ● 未有措施資助現正輪候公屋的兒童解困。 ● 無增建公屋，漠視基層房屋需要。
2. 教育承擔不足，遲遲未全面推行十五年免費教育，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善	<ul style="list-style-type: none"> ● 沒有全面推行十五年免費教育，只表示會研究推行的可行性，但未有訂立具體時間表，增加學券但仍有過半家長需自付學前教育費用； ● 放寬學生資助申請資格，令獲得全額學生資助的人數由114,000人增加至212,000人，惟未有檢討資助金額及資助範疇； ● 提早發放書簿津貼予貧窮家庭學童； ● 透過關愛基金，設立一項新校本基金，資助清貧中、小學生參加由學校舉辦或認可的境外學習活動(項目為期三年) ● 落實去年(即2010/2011年度)財政預算案宣佈將「校本課後學習及支援計劃」增加1億元至1億7,500萬元(包括功課輔導班、文化藝術活 	4	<ul style="list-style-type: none"> ● 在2008年免費教育由9年增至12年，推行小班教育，有進步，但2009年至今政府卻無任何計劃推行15年免費教育，教育局只多次表示需要研究，但未有公佈具體時間表。 ● 幼稚園推行學券制後幼稚園大幅加費，學生資助未全面補貼學費，六成多(64.3%)貧困學生要自行補貼學費，學券制並未能解決學前教育開支負擔問題。此外，當局亦未有改善學生資助政策，中小學書簿費用、課外活動及其他學習開支均為基層家庭帶來沉重負擔。 ● 但未有長遠改善申請學生資助資格、資助範圍等。 ● 境外學習津活動津貼是好開始，但能否作為長遠承擔仍屬未知之數。

	<p>動、體育活動、領袖訓練，以及義工服務)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 透過關愛基金，為低收入家庭的小學學童提供在校午膳津貼(項目為期一學年) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 校本課後學習及支援計劃中每名清貧學生每年僅獲津貼400元，提供支援極為有限，計劃亦未有資助學校天天開放校園設施，讓學生隨時可以回校享用免費設施，尤其能幫助一些貧窮、居住籠屋、板間房、小劏房的貧窮學童，這些兒童的居所缺乏學習空間，又沒有資源外出活動。
<p>3. 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 一次性增加醫護人手，但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仍長[4星期(07/08)→6星期(08/09)→5星期(09/10)]、急症室診症平均輪候時間為75分鐘(半緊急)及95分鐘(非緊急)，未見有大改善。仍沒有使用公帑立即改善非公立醫院及基層醫療服務。 ● 沒有任何進展，輪候時間愈來愈長。 ● 計劃縮短兒童及青少年精神健康評估和診症服務輪候時間 ● 在啟德發展區設立多方合作的兒童專科中心仍在計劃籌備階段。 	<p>-2</p> <p>醫療開支並未按社會需要發展調整，令公共醫療服務質素大受影響，輪候時間有增無減，沒有任何即時性計劃，無承諾提供任何兒童醫療券，未有推行學童保健計劃、或擴闊學童牙科保健計劃至中學生，導致貧病兒童得不到適切醫療及健康服務。</p>
<p>4. 貧富懸殊全球第一，特區政府施政漠視基層，對貧窮兒童支援不足，跨代貧窮問題未解決</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 2011年上半年貧窮人口仍達120萬人(2010年同期為126萬人)，較1997年的100萬人上升20萬人。政府承認貧窮問題屬結構性問題，但在最新一份施政報告中未有任何長遠扶貧政策。 ● 2010年成立100億元的關愛基金，協助在綜援安全網以外的貧困人士。 ● 政府立法訂定最低工資，法例已於2011年5月1日實施。 ● 在全港推行「鼓勵就業交通津貼計劃」，但以家庭計 	<p>0</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 貧窮人口仍高達120萬人，惟政府未有承諾或任何具體指標處理貧富差距問題。 ● 2007年表示十大基建能創造25萬就業職位、六大經濟產業的具體成效存疑。 ● 認識貧窮問題卻無有效扶貧、減貧措施，政策影響規模與120萬貧窮人口根本不成比例。 ● 「關愛基金」只有短期措施，欠長遠政策，無助全面扶助貧窮兒童解決生活需要。

	<p>算。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 2011年下半年本港通漲愈見嚴重，政府表示通漲水平尚算溫和，因此並未有任何措施對抗通漲，基層生活持續困苦。 		<ul style="list-style-type: none"> ● 「鼓勵就業交通津貼計劃」，申請人入息以家庭為計算單位，建議表面放寬條件，實質更為嚴苛，亦未有檢討為兼職僱員提供交通費津貼。
5. 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦	<ul style="list-style-type: none"> ● 按通脹調整綜援金額、2011/2012施政報告宣佈增發一個月綜援金、未有檢討基本金額、租金津貼不足、午膳及學習津貼等均不足。 ● 透過關愛基金，為居於私人樓宇的綜援住戶提供一次性1,000元(一人住戶)及2,000元(二人或以上住戶)的津貼(項目為一次性津貼) 	1	<ul style="list-style-type: none"> ● 只向綜援受助人發放了一個月額外的綜援金及按通漲有所調整金額，僅屬短期寬免措施，卻未有檢討各項基本金額或恢復各項特別津貼，加上百物通漲，綜援加幅滯後，漠視赤貧兒童生活困苦。 ● 搬遷津貼僅屬一次性補助，金額偏低，長遠未有解決劏房租戶租金昂貴，未獲偏配公屋的問題。
6. 缺乏整體兒童政策及兒童中央資料庫、更未有制定貧窮線及減貧指標	<ul style="list-style-type: none"> ● 未有設立兒兒童中央資料庫、沒有制定貧窮線及減貧指標。 ● 繼續推行兒童發展基金，至2008年至2011年上半年僅惠及2,270名來自弱勢社群的兒童，2011/2012年增加2100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。 ● 在2010/2011年度施政報告中，宣佈，將「兒童身心全面發展服務」擴展至全港，以便及早辨識有需要的孕婦、母親及兒童，把他們轉介服務單位跟進。 ● 解散扶貧委員會以後，並未有任何新措施，只透過扶貧專責小組繼續統籌政府各部門扶貧工作，並監察落實前扶貧委員會各項建議進度。 	0	<ul style="list-style-type: none"> ● 兒童發展基金未能解決貧窮家庭兒童即時問題，而且只有2,270個名額，縱2011/2012年增加2,100名額，相對30萬貧窮兒童而言，扶助可謂杯水車薪。 ● 政府對扶貧問題沒有承擔，貧窮兒童無錢供款，未有考慮兒童以義務工作取代供款的建議，長遠沒有解決兒童貧窮問題 ● 忽視兒童政策的重要性，未有全面地檢視貧窮兒童狀況及其需要，對日益嚴重的兒童貧窮問題並無長遠政策及計劃，未有適時跟進及增撥資源，表現令人失望。
7. 街童、疏忽照顧兒童問題及6歲以上課餘託管服務欠	<ul style="list-style-type: none"> ● 2010年決定將「鄰里支援幼兒照顧計劃」擴展至全港，但未有擴展6歲以上的兒童、另外2010年決定將「兒 	0	<ul style="list-style-type: none"> ● 服務地區雖有擴大，惟街童問題仍然嚴重，社區保姆計劃欠妥善，計劃未涵蓋六歲以上學童，亦未有提供任何功課輔導

善，無為貧窮家庭設立寄宿學校問題	<p>童身心全面發展服務」亦擴展至全港；2011並沒有任何新進展。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 課餘託管開放時間不合基層所需及資助仍然不足。 		<p>或補習服務。社區保姆未能全面地照顧兒童的需要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 未有全面在學校推行課後託管及功課輔導班
8. 未有就聯合國兒童權利公約進行本地立法	<ul style="list-style-type: none"> ● 未有就聯合國兒童權利公約進行本地立法。 	0	政府完全沒有任何意向就兒童權利公約進行本地立法，令人失望。
9. 未設立兒童專員及成立兒童權利委員會	<ul style="list-style-type: none"> ● 未設立兒童專員或兒童權利委員會，依舊維持兒童權利論壇，但對訂立兒童政策及落實兒童權利作用不大。 	0	<ul style="list-style-type: none"> ● 兒童權利論壇數月才召開一次會議，沒有實權及實際作用，只是點綴式的政治花瓶。 ● 偷天換日地將家庭議會取代兒童權利委員會且成效不彰。 ● 完全沒有任何意向就落實兒童權利公約進行本地立法。漠視立法會早於2007年通過要求特區政府成立兒童權利委員會的動議。
10. 無證兒童讀書困難及中港分離家庭不能來港定居問題	<ul style="list-style-type: none"> ● 未有進展。 ● 內地公安廳更指出香港政府沒有要求改善單親團聚政策 	0	<ul style="list-style-type: none"> ● 中央政府及特區政府未有正視無證兒童及中港分隔單親兒童的家庭團聚權利。
	總分(100分滿分，50分合格)	2	

各年民間兒童權利專員報告評分*

年份	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
分數(滿分: 100分)	9	7	19	0	11	2

* 各年評分是根據前一年(例如：2012年報告評價2011年政府表現)政府在立法、政策及服務上對貧窮兒童及家庭的表現。

今年為曾蔭權最後一年施政，但特區政府得分整體較上年11分有所退步，表現不合格，反映特區政府在2011年未有盡力改善兒童貧窮問題。

2011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2011年年底透過兒童權利關注會內1,700名會員的討論及投票，投票選出2011年十大貧窮兒童關注事項；從貧窮兒童角度而言，總結過去一年香港在落實《聯合國兒童權利公約》不足之處，並按得票多寡列出優先次序如下：

1. 房屋政策不善、社區設施不符貧窮學生學習需要，貧童居住籠屋板房劏房問題嚴重
2. 教育承擔不足，遲遲未全面推行十五年免費教育，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善
3. 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長
4. 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
5. 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦
6. 貧富懸殊問題嚴重，特區政府施政漠視基層，對貧窮兒童支援不足，跨代貧窮問題未解決
7. 無證兒童讀書團聚困難及中港分離家庭不能來港團聚問題
8. 缺乏整體兒童政策及兒童中央資料庫、更未有制定貧窮線及減貧指標
9. 未有就聯合國兒童權利公約進行本地立法
10. 未設立兒童專員及成立兒童權利委員會

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

現時(2011年6月)超過15.56萬戶輪候公屋，當中有共約78,500名18歲以下人民。有時有近10萬人租住籠屋、板房、劏房等不適切居所，但政府每年只興建1.5萬個公屋單位，而且申請多限制，輪候時間長。

房委會於2011年將市區公屋申請資格：由2006年10月1日或以前的申請放寬至2009年10月1日之前申請公屋的非長者家庭，均可獲編配市區公屋，至今未有再進一步放寬，輪候冊家庭縱使編配公屋亦需要遷移至偏遠地區，不僅增加交通費或其他生活開支，家長或因而失去原有職業、就學兒童亦需轉校，既而適應新的學習環境，更要增添額外校服及學習開支。

與此同時，現時仍有超過15,800名(2009年第三季)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，23,128戶(2011年4月)租住私樓綜援家庭更要以生活費貼租金，租貴環境惡劣，加上近年火燭蹋樓事件常發生，令兒童在擔驚受怕環境下生活。

此外，房屋政策規定輪候家庭必須最少一半成員居港滿七年方有資格分配公屋，截至2011年6月底，共有7,600個輪候公屋家庭及單身因未符合此條件而受影響，當中更包括約2,600名兒童，造成這些新移民即使輪候公屋號碼已達配屋階段，也不能分配公屋以改善環境，而要繼續蝸居籠屋板房，影響兒童身心發展及新移民融入社會。政府仍未設立租金津貼，容讓低收入的輪候冊家庭租住市區私樓。

2011年政府雖然在財政預算案中，宣佈再次為公屋居民代繳兩個月租金，以減輕全港約70萬公屋租戶的生活負擔，涉及約20億元。然而，輪候公屋人士未受惠紓貧解困措施，當局亦未有優先處理輪候公屋兒童住屋需要。此外，2010年成立的關愛基金雖然在2011年年底宣佈金為因屋宇署執法行動而須遷出工廠大廈劏房的住戶提供搬遷津貼，以幫助他們盡快遷離工廠大廈的劏房，然而，搬遷津貼僅屬一次性補助，金額偏低，長遠未有解決劏房租戶租金昂貴，未獲編配公屋，有清拆無安置的問題。⁸

⁸ 津貼金額將按住戶人數計算，一人住戶的津貼為 2,100 元、二至三人住戶的津貼為 4,600 元，而四人或以上的住戶則可獲發 6,100 元津貼。申請人的家庭須已通過指定資助計劃的經濟審查，或每月入息不得超過適用於其家庭人數的住戶每月入息中位數的 75%。預期在來年受惠的住戶約有 900 戶，總項目金額約 450 萬元。
關愛基金將推出兩項新的援助項目(新聞公報 2011 年 10 月 17 日)<http://www.info.gov.hk/gia/general/201110/17/P201110170267.htm>

專員建議：

1.1 增建公屋

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

1.2 放寬分配公屋條件

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

1.3 將兒童列入公屋優先安置的行列及開放市區申請

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

1.4 為正輪候公屋的兒童家庭提供租金津貼及恢復租金管制

房屋署應為有兒童的輪候公屋家庭提供租金津貼和恢復租金管制，即時紓緩兒童住屋困難，分配公屋時，容許家庭選擇公屋或租金津貼。

1.5 全面善用現存學校及公共資源

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

1.6 設立社區學習中心

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

(2) 教育承擔不足，遲遲未全面推行十五年免費教育，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善

教育是兒童的基本權利，既是推動社會進步的資本，亦是脫貧的主要途徑之一，澳門已於2008年將免費教育擴展為十五年免費教育，包括學前及高中教育，但香港教育制度卻近三十年沒有改進。香港於1971年及1978年開始實施九年免費教育，直至2008年9月才實施至高中的十二年免費教育，幼稚園仍未實施免費教育。而小學至中學免費教育只免學費，其他學習費用繁多，資助不足，令貧窮學生未能享有平等教育機會。

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

2.1 免費教育不足

2.1.1 學前教育政策落後於世界發展

事實上，現時不少國家已引證6歲前的幼兒教育是人才培養的基石，但香港的幼兒教育三十多年來仍停留在幼兒照顧式，而非必然的教育。當局雖自2007年推行學券制，每名幼兒每年獲\$16,000(2011/12年度)學費津貼⁹，然而，學券制資助並不足，而且引起學費加風。令中下階層家庭兒童未能得到平等教育機會，影響社會未來人口質素發展。事實上，學券制的資助金額低於原來學生資助，未能為貧窮兒童提供全免學費。再者，不少幼稚園更在推行學券制度大增學費，令學童家長飽受更大的經濟壓力。

2.1.2 六成多幼稚園學費超過學券及學生資助額

根據香港社區組織協會2009、2010及2011年的調查發現¹⁰，學券制及通脹令幼稚園學費飆升，但學生資助不足，五成多幼稚園學費超過政府資助上限(見附表)，令已三餐不繼的低收入或綜援家庭每月均要自行補貼學費及書簿費等，令貧窮家庭雪上加霜，有些甚至要延遲子女入學，剝奪貧窮兒童平等教育權利。在使用學券後，低收入家庭可以申請學生資助，但整體資助有上限，學券制引致學費增加至超過學生資助上限，低收入家庭獲得全免資助仍要自行補貼數百元學費，對於低收入幼童家

⁹ 每年增加百分之十。

¹⁰ 香港社區組織協會 (2008年8月) 貧窮兒童調查系列八：學前教育資助對貧窮兒童的影響調查報告，香港社區組織協會 兒童權利關注會 (2011年8月13日) 「爭取十五年免費教育及增建公屋」簽名運動暨申訴會 http://www.soco.org.hk/publication/press_release/privatehousing/2011/pr_2011_8_13.doc

庭的經濟帶來極大負擔。雖然政府肯定提供幼兒教育為基本社會責任，然而，計劃卻未有針對貧困家庭需要提供扶助，亦未有為低收入家庭提供全面的免費教育。

香港的幼稚園全屬私營機構，分非牟利幼稚園及私立獨立幼稚園兩類；由志願團體或私人開辦。在2010/2011年度，全港共有951間幼稚園，共有148,940名學生。而在2011/2012年度，全港共有935間幼稚園，其中760間有學券資助。幼稚園的教育資助只限學費，而學費資助包括學券及學生資助/綜援，兩者資助合共上限半日全年為\$19,500，全日全年為\$31,500¹¹，若學費超出此數，家庭要自行補貼。根據教育局提供的幼稚園概覽，2011/2012年度十八區共756間非牟利幼稚園，近六成半(64.8%)(即592間)學費超過政府資助額，(2010/2011年度為：超過五成半(55.8%)(即422間)學費超過政府資助額，較2009/2010年度為：五成見(51.5%)(410間)超出學費超過政府資助額更多(見附表))，反映學費增幅遠超過學券及學生資助金額的增幅。

幼稚園平均加幅為4%，但部分學校雜費增加近五至九成。今年學券資助面額由1.4萬增至1.6萬，但部分學校雜費增幅差不多抵消學券加幅。此外，在百物騰貴下，部分學校的校服、書包和學習教材等雜費全線上升，差不多抵消學券加幅。其中深水埗區的崇真小學暨幼稚園，雖然2010/11年度校服及書包費不變，學習材料費卻由520元增至1,120元，雜費總額由1,330元增至1,930元，增幅45%。觀塘區的坪石英皇幼稚園，情況與崇真相近，學習材料費由100元升至600元，總額由535元升至1,035元，增幅達九成。¹²本會估計過半貧窮家庭需每月補貼學費，估計約三萬3至6歲貧窮兒童受影響。

2.1.3 政府托辭不推行免費教育 損害兒童教育權利

政府於2011年10月向立法會表示將研究推行十五年免費教育的影響及解決方法。然而，教育局局長孫明揚竟多番指出，若實施十五年免費教育，學前教育無可避免會被標準化，例如收生、學費、及課程等，難以維持學前教育的靈活多元化，亦要妥善處理餘下的問題，包括：營辦模式、每班人數、收生辦法、校舍設施、與及各區供求。¹³事實上，推行不同政策必然對現行安排產生各種影響，當局必須評估調整，縱使現時推行中小學的十二年免費教育，教學內容被標準化，亦不一定損害學生利益，再者，其他私營中小學仍能靈活多元並存，可見所謂影響是政府只是託辭不推行免費教育，對學前教育缺乏長遠負擔，損害兒童教育權利。

¹¹ 2011/2012 學年教育局數據，每年數字可能作調整。

¹² 幼稚園雜費最高加近 1 倍 料因最低工資通脹 抵消學券增幅 (明報, 2011 年 10 月 12 日)

¹³ 教局：15 年免費教育須研技術問題 (星島日報, 2011 年 10 月 29 日)

全港各幼稚園及幼稚園暨幼兒中心學費超出學券資助金額的學校情況 (2011/2012年度)

地區	符合兌現學券資格的幼稚園及幼稚園暨幼兒中心數目 (百分比)	半日或全日學費超出學券及學生資助金額*的學校數目 (百分比)	半日及全日學費均不超出學券及學生資助金額*的學校數目 (百分比)	2010年全港各區**低收入住戶內的6歲或以下兒童數目 [6歲或以下兒童貧窮率]	2010年全港各區**6歲或以下兒童數目 (100%)	2010年全港各區**低收入住戶內的18歲或以下兒童數目 (百分比) [18歲或以下兒童貧窮率]	2010年全港各區18歲或以下兒童數目 (百分比) (100%)
中西區	42 (100.0%)	35 (85.37%)	6 (14.63%)	1,600 (10.26%)	15,600 (100%)	5,100 (12.62%)	40,400 (100%)
灣仔	30 (100.0%)	25 (83.33%)	5 (16.67%)	400 (4.71%)	8,500 (100%)	1,600 (7.80%)	20,500 (100%)
東區	82 (100.0%)	66 (80.49%)	16 (19.51%)	3,800 (14.02%)	27,100 (100%)	15,100 (17.64%)	85,600 (100%)
南區	39 (100.0%)	31 (79.49%)	8 (20.51%)	1,700 (12.69%)	13,400 (100%)	6,400 (15.02%)	42,600 (100%)
油尖旺	36 (100.0%)	28 (77.78%)	8 (22.22%)	4,300 (23.50%)	18,300 (100%)	11,300 (24.09%)	46,900 (100%)
深水埗	42 (100.0%)	30 (71.43%)	12 (28.57%)	5,200 (30.59%)	17,000 (100%)	20,100 (35.51%)	56,600 (100%)
九龍城	85 (100.0%)	72 (84.71%)	13 (15.29%)	3,000 (16.76%)	17,900 (100%)	10,400 (18.81%)	55,300 (100%)
黃大仙	46 (100.0%)	13 (28.26%)	33 (71.74%)	5,000 (32.47%)	15,400 (100%)	20,400 (34.14%)	59,700 (100%)
觀塘	71 (100.0%)	32 (45.07%)	39 (54.93%)	8,300 (31.80%)	26,100 (100%)	31,100 (32.53%)	95,600 (100%)
葵青	28 (100.0%)	27 (96.43%)	1 (3.57%)	8,300 (35.17%)	23,600 (100%)	30,200 (37.84%)	79,800 (100%)
荃灣	35 (100.0%)	24 (68.57%)	11 (31.43%)	3,000 (16.67%)	18,000 (100%)	11,100 (21.76%)	51,000 (100%)
屯門	62 (100.0%)	30 (48.39%)	32 (51.61%)	7,000 (30.84%)	22,700 (100%)	25,100 (32.18%)	78,000 (100%)
元朗	72 (100.0%)	28 (38.89%)	44 (61.11%)	8,300 (28.62%)	29,000 (100%)	39,100 (35.94%)	108,800 (100%)
北區	44 (100.0%)	22 (50.00%)	22 (50.00%)	4,800 (30.38%)	15,800 (100%)	17,500 (32.96%)	53,100 (100%)
大埔	35 (100.0%)	25 (71.43%)	10 (28.57%)	2,300 (19.66%)	11,700 (100%)	8,500 (20.33%)	41,800 (100%)
沙田	73 (100.0%)	41 (56.16%)	32 (35.16%)	6,300 (22.83%)	27,600 (100%)	21,000 (22.80%)	92,100 (100%)
西貢	59 (100.0%)	43 (72.88%)	16 (27.12%)	2,900 (12.13%)	23,900 (100%)	13,200 (17.98%)	73,400 (100%)
離島	33 (100.0%)	20 (60.61%)	13 (39.39%)	2,800 (29.17%)	9,600 (100%)	10,000 (31.75%)	31,500 (100%)
全港合計	913 (100.0%)	592 (64.84%)	321 (35.16%)	78,800 (23.08%)	341,400 (100%)	297,500 (26.73%)	1,112,900 (100%)

註：*2011/12學年半日制學券及學生資助金額為19,500元，全日制學券及學生資助金額為31,500元。

**低收入住戶指住戶的人均住戶收入少於整體人均住戶收入中位數的一半。

資料來源：教育局幼稚園及幼稚園暨幼兒中心概覽(2011年7月)及香港統計處(2011)

<http://chsc.edb.hkedcity.net/kindergarten/> 2010/11 學年全港共有 920 間幼稚園，當中 7 間幼稚園並未有參加學券制，因此以上圖表顯示的幼稚園總數為 913 間。

2.1.4 幼稚園資助不足，赤貧低收入或綜援家庭要補貼學費

香港社區組織協會於2008年7月進行「學前教育資助對貧窮兒童的影響調查」，調查發現近四成受訪者表示需額外自行繳付學費。在需要額外自付的學費的受訪者中，近六成受訪家庭每月額外自行繳付少於500元學費，更有多達1,590元；額外負擔學費平均數633元，中位數420元。低收入或綜援家庭均要自行補貼學費，學費增幅方面，超過五成受訪兒童的幼稚園學費增幅超15%，近三成增幅超過20%，最高增幅為29.9%。

2.1.5 學生資助不包書簿等費用

幼稚園資助不包括書簿雜費車船等津貼，除了學費開支，家長還要自付書簿費、茶點費、車船、冷氣費及雜費等，即使綜援，也只津貼書簿費，其他一律欠奉。

2.1.6 其他學習開支沉重

除學費外，所有受訪者每年要繳交書簿費及茶點費、四成多需繳交雜費、冷氣費及其他費用(例如：膳食費、錄音帶等)。而且年年加費，其中書簿及茶點費，平均加費500元，約三成加幅。學費以外總學習開支中位數為2,900元。低收入家庭毫無資助，要自付所有學費以外開支。面對額外的學習費用，所有受訪者均表示有困難。為解決開支困難，絕大部份受訪者均會縮減家庭開支、遲交費用，甚至向親戚/朋友借錢等等。

2.2 學生資助不足

過去兩年，特區政府在多番壓力下，嘗試改善學生資助制度，主要措施包括

2010/2011年度

- 在2010/2011年度財政預算案中，當局宣佈將「校本課後學習及支援計劃」增加1億元至1億7,500萬元(包括功課輔導班、文化藝術活動、體育活動、領袖訓練，以及義工服務)
- 在2010/2011年度施政報告中，宣佈決定提早發放書簿津貼，避免學生要預先墊支，或貧困家庭因而要借債開學的困窘。
- 增加學校書簿津貼計劃的定額津貼，每名全額學生由現時全年408元，增加至1,000元，半額學生則由全年204元，增加至500元；並向領取綜援及學生資助的學生，提供額外\$1,000學習津貼。

2011/2012年度

- 放寬學生資助申請資格，約98,000名學生的資助幅度可獲提升至全額資助水平，當中包括約84,000名學前及中、小學生和14,000名專上學生。在2011/12學年，獲取全額資助的學生佔受資助學生總數的比例，會由現時約30%大幅增加至約59%。¹⁴
- 透過關愛基金，設立一項新校本基金，資助清貧中、小學生參加由學校舉辦或認可的境外學習活動，每人可獲3,000元資助額(項目為期三年)。
- 向領取綜援及學生資助的學生，提供額外\$1,000學習津貼。
- 透過關愛基金，為低收入家庭的小學學童提供在校午膳津貼(項目為期一學年)

然而，在學生資助申請範圍方面沒有明顯改善，貧窮學童仍要負擔極大學習開支。現時本港設有學生資助制度資助沒有領取綜援的學生，幼稚園至高中約有一百萬學生，但幼稚園學生沒有書簿津貼，另約有四十二萬中、小學生申請學費或書簿資助，二十多萬家庭收入低於綜援學生，在政府放寬申請資格後，令獲得全額學生資助的人數由114,000人增加至212,000人。

雖然申請資格獲得放寬，惟當局未有檢討資助金額及資助範疇。有經濟困難的家

¹⁴ 放寬學資處入息審查機制 [涉及開支：4.29 億元]

由 2011/12 學年起，放寬入息審查機制下可獲全額學生資助的收入上限。

家庭人數	可獲全額資助的新每月家庭收入上限等值	佔每月住戶入息中位數的百分比 (2010 年第 2 季)	可獲任何資助的每月家庭收入上限等值	佔每月住戶入息中位數的百分比 (2010 年第 2 季)
1	4,956 元 (3,588 元)	76%	9,583 元	147%
2	7,434 元 ¹⁴ (5,383 元)	53%	14,375 元 ¹⁴	103%
3	12,000 元 ¹⁴ (7,177 元)	67%	19,167 元 ¹⁴	106%
4	13,800 元 (8,971 元)	58%	23,959 元	102%
5	14,869 元 (10,766 元)	51%	28,751 元	99%
6	17,347 元 (12,560 元)	53%	33,542 元	103%

(註：括號內所示為放寬前在現行機制下相關的家庭收入上限。)

受惠人數：約98,000名學生的資助幅度可獲提升至全額資助水平，當中包括約84,000名學前及中、小學生和14,000名專上學生。在2011/12學年，獲取全額資助的學生佔受資助學生總數的比例，會由現時約30%大幅增加至約59%，細分如下：

	領取學生資助人數	根據現行機制領取全額資助學生人數	放寬可獲全額資助「調整後家庭收入」上限後領取全額資助額外學生人數	放寬可獲全額資助「調整後家庭收入」上限後領取全額資助總學生人數
	(a)	(b)	(c)	(d) = (b) + (c)
學前兒童	30,000	13,000 (43%)	12,000	25,000 (83%)
中、小學生	278,000	82,000 (29%)	72,000	154,000 (55%)
專上學生	52,000	19,000 (37%)	14,000	33,000 (63%)
總計	360,000	114,000 (32%)	98,000	212,000 (59%)

庭即使獲得全免，資助額亦不足支付購買課本費用，差額達10%至30%，窮學生想買舊書省錢，又因書商年年改版而不能買二手書。

2.2.1 學生資助的資助範圍太窄

政府要求學生多元發展，卻未能採取相應措施為貧窮學生提供平等發展機會。現時學校發展多元智能及全方位學習教學，學生不能像以往只熟讀書本便可以達到要求，而是要運用資源作多方面學習，例如：要電腦上網或相機做功課，交費出外參觀等，學校的基金未全面資助所有年級學生，而且政策不一。學生資助範圍太窄，未能跟進教育發展，很多貧窮學生除了未能買齊書本及校服外，亦未能支付學習上的各種費用，例如學習用品、活動費用和學校雜費等，令貧窮學生未能跟進現代教育所需。

2.2.2 綜援學習津貼不足

領取綜援窮學生也面對書價日上，但綜援學習津貼不足的問題，於2003年社署更削減學習津貼7.7%，家庭超額買書及沒有錢購買校服，向社署求助，社署拒絕給予差額補貼。本會曾就學生資助情況進行調查，發現所有綜援受訪者均認為學習津貼並不足夠，近七成半受訪者均沒有試過向社署拿回多付的學習支出；有超過九成受訪者未能全數領取多付的學習開支，主要原因是不知道可以申請、社署職員不批准、多出的學習開支非綜援認可等。另外，綜援受訪者普遍認為綜援提供學習津貼的金額太少、資助範圍太窄、未能拿回已繳款項、太遲發放及家庭入息限額過低。¹⁵

綜援學習津貼金額不足令兒童未能跟進教育發展，很多貧窮學生除了未能買齊書本及校服外，亦未能支付學習上的各種費用，而且不涵蓋學習活動費和課外活動費。

2.2.3 車船津貼不足

車船津貼計劃津貼額不足，例如：現時愈來愈多巴士裝冷氣，收費較高，資助不足跟不上車費上漲，令數萬貧困家庭得不到應有資助。

2.2.4 康樂活動資助不足

絕大部份貧窮學童因家庭貧窮，導致沒有參加其他暑期活動。貧窮兒童難獲得公共康樂活動及服務資訊、活動名額不足且缺乏資助。由於政府並未有訂立政策為低收入家庭兒童提供協助，縱使貧童知悉政府有舉辦康樂活動，然而，由於各項康樂

¹⁵ 香港社區組織協會 兒童權利關注會 貧窮兒童研究系列六 - 學生資助及免費教育政策對貧窮兒童的影響研究報告 (2007年5月27日) http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/student_asst_2007_5_27.zip

活動資助名額有限，當局只為個別訓練班提供半費優惠(例如：游泳班、舞蹈班等)¹⁶。貧窮兒童最終因沒有名額及未能負擔活動費用而不能參加有關活動。

事實上，康樂文化活動不僅有助增加兒童的基本生活知識，培養個人興趣；透過各項活動，兒童亦能建立個人自尊感，並有更多機會學習與他人相處，從而強化與他人溝通的能力。

在2011年，特區政府透過關愛基金，設立一項新校本基金，資助清貧中、小學生參加由學校舉辦或認可的境外學習活動(項目為期三年)，境外學習津貼活動津貼是好開始，但能否作為長遠承擔仍屬未知之數。

2.2.5 課後支援仍然不足

此外，2011年特區政府亦落實2010年(即2010/2011年度)財政預算案宣佈將「校本課後學習及支援計劃」增加1億元至1億7,500萬元(包括功課輔導班、文化藝術活動、體育活動、領袖訓練，以及義工服務)。

然而，該支援計劃中每名清貧學生每年僅獲津貼400元，提供支援極為有限，計劃亦未有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。

隨著社會發展，要求教學科技化及活動化，學校學習開支繁多，而學生資助不涵蓋學校雜費及學習活動開支，令貧窮家庭生活百上加斤。

現時香港貧富懸殊，基層工資每況愈下，工作收入不穩定，生活開支卻增加，例如：公屋租金昂貴新戶不能申請減租、交通費高企、學校雜費增但學生資助卻沒有改革，可見政府各部門沒有因應貧窮問題作出支援，政策反而走向增加貧者負擔的方向，很多貧窮家庭的工資收入根本未能應付這些基本生活開支，在新學年，更要借債才可讓子女開學，令子女喪失在暑假溫書的機會，有些更要分期或放棄購買部份書籍，上學後更要放棄收費的學習或課外活動，喪失平等學習機會。

專員建議：

2.1 全面推行十五年免費教育 提供幼稚園書簿津貼

幼兒教育方面，學券制雖然為全港的幼稚園學童提供了學費資助，但鑑於幼稚園紛紛乘機增加收費，最高加幅甚至達64.5%；如此一減一加，可謂抵銷了學券的功效。本會認為不應以學券制取代幼兒免費教育，教育局應盡快推行十五年免費教

¹⁶ 凡14歲以下、60歲或以上的人士、全日制學生或殘疾人士，均可獲以半價優惠參加由康樂文化及事務署舉辦的訓練班。

育，讓貧窮家庭不需因學費問題而失去了為子女選擇合適幼稚園的權利。同時，當局應為幼稚園學童提供書簿費資助及其他與幼兒教育學習有關的津貼，如校服費，學校雜費，活動費等，以減輕低收入家庭的經濟負擔。

2.2 增加學生資助金額及涵蓋範疇

教育局應增加學生資助金額及涵蓋範疇，包括：校服、學習雜費、電腦、上網、早/午餐、課外學習活動及參加制服團體等活動津貼等。

2.3 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。

2.4 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。

(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。

3.1 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，120萬人(2011年上半年)生活在貧窮線下，其中包括近30萬貧窮兒童，受訪者的收入中位數只有\$7,000，遠低於全港入息中位數兩倍多，沒有政府資助到私家求醫，他們的選擇只有公營，或甚至不求醫，兒童的健康狀況令人憂慮。政府實在有必要檢討兒童健康及醫療服務。

雖然在2010/2011施政報告中，行政長官提出計劃籌備在啟德發展區設立多方合作的兒童專科中心，預期中心設有四百多張病床，並致力縮短兒童及青少年精神健康評估和診症服務的輪候時間。然而，有關工作今年仍沒有任何進展，求診輪候時間愈來愈長，未能解決即時兒童的醫療需要。再者，醫療開支並未按社會需要發展調整，令公共醫療服務質素大受影響，輪候時間有增無減，未有任何即時性計劃，無承諾提供任何兒童醫療券，未有施行學童保健計劃，導致貧病兒童得不到適切醫療服務。

3.2 醫療收費貴，豁免制度不善，有病不醫

根據本會2009年進行貧窮兒童使用健康及醫療服務調查顯示，近六成(59.8%)兒童患病時不求診或自行購藥了事，八成(83.3%)表示因為沒有錢支付醫藥費或擔心醫藥費昂貴。可見近年醫管局大幅提升醫療收費，加上推出藥物名冊，病人要自費買某些藥，對於愈來愈貧窮的家庭而言是沉重負擔。雖然設有豁免制度，但申請手續繁複，批核書不通用於專科及普通科，又不一家人通用，而且逐次批核，有工作的低收入家庭根本沒有精力及時間應付這些審查程序，所以使用率低。持擔保書在港等待團聚的無證兒童更要付高價，難以享用醫療服務，可見政府未能以兒童權利角度幫助兒童。

3.3 門診急症預約及輪候難，貧童延遲治療

調查顯示超過七成受訪兒童(71.6%)輪候公營普通門診或急症服務需時1小時以上，輪候四小時是平常事，最長更長達6小時，有兒童由病情不太嚴重變為嚴重危燒壞腦，影響貧窮兒童健康。

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

公立醫院專科及普通科門診服務求診人次

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

資料來源: 醫院管理局統計資料年報

此外，醫管局各聯網內急症室診症的輪候時間亦逐年延長。以貧窮家庭聚居的九龍西聯網為例，半緊急(分流4)的求診個案平均輪候時間，已由2005/06年的69分鐘，增加至2010/11年的91分鐘，非緊急(分流5)的求診個案平均輪候時間，亦由2005/06年的78分鐘，延長至2007/08年的110分鐘，情況令人憂慮。由於輪候時間極長，部份家長為免延誤診治令子女病情惡化，只好被迫帶子女到私家診所求診，每次耗費百多元，甚至要節衣縮食以省錢看病，或不求診，情況令人擔憂。

醫管局急症室診症平均輪候時間(分鐘)¹⁷

	平均輪候時間(分鐘)	
	分流4 – 半緊急	分流5 – 非緊急
2005/06		
港島東聯網	50	90
港島西聯網	67	116
九龍中聯網	47	80
九龍東聯網	68	113
九龍西聯網	69	78
新界東聯網	52	66
新界西聯網	69	76
醫管局整體	61	86
2006/07		
港島東聯網	58	104
港島西聯網	76	129
九龍中聯網	61	92
九龍東聯網	79	126
九龍西聯網	86	96
新界東聯網	53	61
新界西聯網	100	102
醫管局整體	73	98
2007/08		
港島東聯網	53	96
港島西聯網	79	133
九龍中聯網	63	98
九龍東聯網	89	132
九龍西聯網	97	117
新界東聯網	57	61
新界西聯網	80	73
醫管局整體	75	96
2008/09		
港島東聯網	56	104
港島西聯網	72	126
九龍中聯網	65	101
九龍東聯網	77	124
九龍西聯網	88	108
新界東聯網	54	54
新界西聯網	50	51
醫管局整體	66	89
2009/10		
港島東聯網	68	113
港島西聯網	70	119
九龍中聯網	77	104
九龍東聯網	76	114
九龍西聯網	92	101
新界東聯網	69	68
新界西聯網	61	65
醫管局整體	75	95
2010/2011		
港島東聯網	56	100

¹⁷ 食物及衛生局 2008 年 12 月 17 日、2009 年 5 月 29 日、2010 年 10 月 5 日、2011 年 8 月 31 日回覆香港社區組織協會的查詢。

港島西聯網	69	118
九龍中聯網	70	106
九龍東聯網	82	145
九龍西聯網	91	110
新界東聯網	73	71
新界西聯網	63	77
醫管局整體	74	101

此外，公立醫院急症室為病情有不同緊急程度的提供分流，然而，數據發現第四類(半緊急)及第五類(非緊急)分流類別病人，2001/11 年度的平均輪候時間亦分別達 74 分鐘及 101 分鐘，輪候時間較 2008/09 年度更長。不少貧窮家庭兒童求診均等候需時，貧窮家庭的父母為免子女延誤診治，被迫節省食物開支而向私家診所要診，直接影響貧窮兒童的健康及日常生活。

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

3.4 學生健康服務涵蓋面窄，成效低

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

調查顯示近九成學童參加學生健康服務，但只有一成多學童表示學童健康服務有效，大部份認為此服務未能有效幫助學童健康，問題在於未有直接醫療服務跟進，而且不涵蓋體能智力測驗評估及精神健康評估，近年學童愈來愈多精神健康問題，例如過度活躍症等，如不及早發現及治療，影響孩子一生。同時有部份持擔保書的無證兒童因未能豁免費用更沒有參加，未能平等對待兒童。可見此服務計劃有待改善。

3.5 牙科保健服務涵蓋面窄

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

調查顯示七成以上小學參加者一年才參加一次牙科保健計劃，一半對牙齒健康認識錯誤，可見服務不足，而幼稚園及中學生更完全沒有服務，他們只能通宵輪候現時政府提供的緊急診療服務，只包括止痛和脫牙，其他情況須自行往見私家牙科醫生繼續接受治療，費用根本非一搬家庭可負擔，所以幼兒及中學生面對很大牙齒保健困難。

3.6 兒童長期病患未能及早醫治

根據本會個案研究顯示，兒童初步發現有長期病，轉往專科門診就醫，普遍需一年輪候時間，在這段時間，兒童需自費到私家醫生就診，嚴重影響生活質素，而且欠支援服務。

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

此外，向公立醫院求診的兒童人次卻不斷增加。在專科門診方面，以約診兒童及青少年科的新症個案為例，截至2011年3月31日，新症個案數目多達4,612宗(2010年同期為3,854宗)，個案輪候時間中位數亦長達2010/2011年的5個星期。然而，當局並未有從兒童的角度考慮增撥資源以紓緩新增的服務需求。

事實上，公共醫療當局提供的專科門診服務輪候時間普遍均十分長，根據醫管局的統計資料，外科的輪候時間中位數長達12個星期，最長輪候時間長達近5年(241個星期)，反映除個別專科外，不少專科門診服務的輪候時間仍未有明顯改善(見下表)¹⁸。

¹⁸ 食物及衛生局 2008 年 12 月 17 日、2009 年 5 月 29 日及 2010 年 10 月 5 日回覆香港社區組織協會的查詢。

醫院管理局各主要專科預約新症輪候時間

	2007/08年度		2008/09年度		2009/10年度		2010/11年度	
	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)
耳鼻喉科	6	102	5	91	4	95	5	50
婦科	11	106	10	84	9	103	11	49
內科	9	92	9	89	9	93	10	48
眼科	4	103	4	125	4	147	4	50
矯形及創傷科	8	105	11	94	12	112	13	70
兒科及青少年科	4	50	6	44	5	48	6	23
精神科	4	121	4	118	4	104	4	37
外科	17	206	16	265	13	241	12	96

此外，由於醫療資源缺乏，各主要專科預約新症個案時間均頗長，所有專科平均有一成以上(3至18%)預約新症的輪候時間長達1至2年，當中尤以矯形及創傷科(18%)、外科(11%)及耳鼻喉科(9%)尤其嚴重。(見下表)

2010-2011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¹⁹

	輪候時間			
	<1年	1-2年	2-3年	>3年
	%	%	%	%
耳鼻喉科	91%	9%	0%	0%
婦科	91%	6%	4%	0%
內科	94%	5%	<1%	0%
眼科	93%	3%	3%	<1%
矯形及創傷科	81%	18%	<1%	0%
兒科及青少年科	99%	<1%	<1%	<0%
精神科	94%	4%	2%	<1%
外科	81%	11%	7%	1%

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

¹⁹食物及衛生局於2010年10月5日回覆香港社區組織協會的查詢。

醫院管理局專科門診診所
2008-2009年度舊症預約日期至覆診日期的相距時間(截至2008年12月)

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

專員建議：

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

3.1 制訂公共醫療政策上引入兒童權利的角度

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

3.2 按患疾兒童的實際醫療需要增撥醫療資源

此外，政府應撤銷每年不多於百分之二的醫療撥款增長上限，反之，當局按患疾兒童的實際醫療需要增撥醫療資源，確保每名患病兒童都能獲得適時和適切的治療和診治。

3.3 增加醫護人手及普通科門診名額及延長服務時間

面對醫療服務需求不斷增加，政府應儘快增聘公立醫院醫護人手，以紓緩未能使用私家醫療服務的基層市民的需要。此外，在普通科門診電話預約服務方面，當局

亦應增加預約電話線路及每日應診名額，以符所需。同時，應在普通科門診加設晚間及假期服務，讓有工作的家庭可於放工後帶子女求醫，不用往急症室。

3.4 資助貧窮兒童私家求醫

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

3.5 改善學生健康評估服務

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

3.6 學童牙科保健計劃擴展至全港幼稚園及中學生

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

3.7 簡化醫療收費減免計劃的申請程序

由於不少貧窮家庭處於低收入狀態，雖然醫療收費減免計劃的申請資格尚屬合適，但審批程序卻極為繁複，豁免時期亦較短。政府及醫院管理局應簡化減免計劃的申請程序，並加快審批速度；由於申請人需向當局申報全部家庭成員入息及資產狀況，若然通過審查，全部家庭成員應同時獲得減免資格，免卻另一成員求醫時再次申請的麻煩，避免不必要的行政程序，批核書應全家、全科及全年通用。

3.8 改善對長期病患兒童的支援

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

3.9 無證兒童應享有同等健康及醫療權利

政府不應兒童的身份及背景而忽視無證兒童的健康及醫療權利，持擔保書的兒童

應享有同等醫療費用減免的權利，以免有任何兒童因經濟原因而延誤。

3.10 檢討藥物名冊的運作安排

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

3.11 設立兒童中央健康資料庫，定期持續監察兒童健康狀況

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

(4) 街童、疏忽照顧兒童問題及6歲以上課餘託管服務欠善

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)²⁰

4.1 托管服務不善，兒童成街童

近年，基層勞工面對長工時低工資困境，加上托管服務不善，出現年幼子女成街童問題。低收入家庭面對沉重經濟負擔，既要努力工作，同時又要照顧兒童。低收入家庭大都希望就業幫補家計，但需長時間照顧年幼子女，難以找工作，現有托兒服務時間只限星期一至五朝八晚七，服務又不一定包括功課輔導，加上托兒費用貴，豁免名額有限，不合基層婦女出外工作所需。而能夠找工作的，一邊工作一邊掛心在家子女安危。與此同時，極大部份是低薪及長工時工作，以清潔、飲食等低學歷而長時間勞動工作為主。根據統計處資料顯示(2011年4至6月)，每月主要職業收入少於4,000元的人口達15.63萬人(不包括外籍家庭傭工)，當中六成半以上(67.4%)為女性人口(即105,400人)。²¹

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，但本港托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。

4.2 現存課餘託管不足 社區保姆亦欠完善

現有本港雖有推行課餘託管，但當中亦有很多問題，問題分述如下：

4.2.1.1 六歲或以上託管服務開放不足，兒童成街童

現有託管服務不完善，服務只在星期一至五開放，假期不提供服務之餘時間只是

²⁰ 摘錄自《兒童權利公約》2003 香港政府印務局

²¹ 香港統計處，綜合住戶統計調查按季統計報告 (2011年第2季)

朝八晚七²²，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²³，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；即使她們找到工作，也只能把子女留在家中，一邊工作一邊掛心她們的安危，不少子女到街外溜連成街童，潛伏青少年問題。

4.2.1.2 託管資助不足夠及名額不足

現時課餘託管每月動輒千元，低收入家庭的婦女通常只能找兼職工作，月入約兩千，難以負擔託管的費用。但是收費減免審查嚴苛，申請家庭除了要通過入息審查，還需要通過「社會需要」審查，加上托兒豁免名額有限，全港約有十一萬名十二歲或以下貧窮兒童，但托兒資助全免名額只有一千五百四十個。每區的配額亦不同，並不是按需分配，造成資源嚴重錯配，因此大部份低收入家庭只能獲得半免資助，全免的個案甚少。

4.2.1.3 社區託管針對6歲以下及不包功輔

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

然而，社區保母仍有很多不足之處。首先，社區保母計劃未有涵蓋6歲或以上學童，很多育有六歲或以上的在職家長，他們未能使用有關計劃，亦難以在社區中尋求收費廉宜的託管服務。事實上，就讀小學的6至12歲兒童同樣有託管需要，他們同時還有功課輔導需要，再加上當局沒有全面在學校推行課後託管及功課輔導班，反映社區保母未能全面地照顧兒童需要。

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。

4.2.1.4 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

²² 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。

²³ 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。

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。

4.2.1.5 調查顯示近八成學校願辦兼備功輔班的托管服務

學校提供高質素的功課輔導托管服務，家長不需接送之餘，又可以放心尋找工時更穩定，工資更高的工作，有效地幫補家計，同時避免獨留在家的危險，亦能夠接受功課輔導，但政府聲稱學校不願推行，所以未能在學校大量設立兼具功課輔導的托管服務。根據香港社區組織協會 2010 年 7 月發佈「在學校全面開設兼具功課輔導的托管服務問卷調查報告」，結果顯示近八成學校願意推行托管服務，反映大部份學校關心家庭需要，只要政府資源配合，在學校全面推行托管服務非難事。²⁴

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。

²⁴ 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

4.3 虐兒問題依然嚴重

過去數年，本港虐待兒童的個案一直保持在每年超過一千宗個案，懷疑受虐兒童人數並不少²⁵。根據2010年社署虐兒的統計數字，新舉報個案便達1,001宗，較2008年

²⁵ 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。2006至2011年1月至9月新舉報的虐兒、虐待配偶及性暴力個案統計數字如下：

新舉報虐待兒童個案 (2006年至2011年1至9月)

個案種類	二零零六年 一月至十二月	二零零七年 一月至十二月	二零零八年 一月至十二月	二零零九年 一月至十二月	二零一零年 一月至十二月	二零一一年 一月至九月
	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	438 (54.3%)	499 (52.9%)	483 (54.8%)	503 (50.7%)	488 (48.8%)	290 (45.2%)
疏忽照顧	77 (9.6%)	114 (12.1%)	78 (8.8%)	102 (10.3%)	113 (11.3%)	72 (11.2%)
性侵犯	233 (28.9%)	270 (28.6%)	277 (31.4%)	331 (33.3%)	334 (33.4%)	235 (36.6%)
精神虐待	12 (1.5%)	20 (2.1%)	15 (1.7%)	15 (1.5%)	18 (1.8%)	17 (2.6%)
多種虐待	46 (5.7%)	41 (4.3%)	29 (3.3%)	42 (4.2%)	48 (4.8%)	28 (4.4%)
總數	806 (100.0%)	944 (100%)	882 (100%)	993 (100.0%)	1001 (100.0%)	642 (100.0%)

受害人性別	二零零六年 一月至十二月	二零零七年 一月至十二月	二零零八年 一月至十二月	二零零九年 一月至十二月	二零一零年 一月至十二月	二零一一年 一月至九月
女性	467 (58.0%)	571 (60.5%)	508 (57.6%)	589 (59.3%)	628 (62.7%)	411 (64.0%)
男性	339 (42.0%)	373 (39.5%)	374 (42.4%)	404 (40.7%)	427 (37.3%)	231 (36.0%)
總數	806 (100.0%)	944 (100.0%)	882 (100%)	993 (100.0%)	1001 (100.0%)	642 (100.0%)

施虐者與 受害人的關係	二零零六年 一月至十二月	二零零七年 一月至十二月	二零零八年 一月至十二月	二零零九年 一月至十二月	二零一零年 一月至十二月	二零一一年 一月至九月
父/母	521 (67.3%)	581 (67.1%)	535 (64.6%)	569 (60.5%)	580 (58.1%)	350 (53.5%)
兄弟/姊妹	30 (3.9%)	16 (1.8%)	26 (3.1%)	27 (2.9%)	13 (1.3%)	10 (1.5%)
祖父/母	9 (1.2%)	9 (1.0%)	12 (1.4%)	12 (1.3%)	43 (4.3%)	27 (4.1%)
繼父/母	27 (3.5%)	29 (3.3%)	33 (4.0%)	34 (3.6%)	15 (1.5%)	7 (1.1%)
親屬	25 (3.2%)	17 (2.0%)	16 (1.9%)	23 (2.4%)	28 (2.8%)	28 (4.3%)
家族朋友/朋友	43 (5.6%)	52 (6.0%)	62 (7.5%)	79 (8.4%)	66 (6.6%)	45 (6.9%)
照顧者	14 (1.8%)	23 (2.7%)	20 (2.4%)	28 (3.0%)	25 (2.5%)	19 (2.9%)
老師	5 (0.6%)	11 (1.3%)	5 (0.6%)	14 (1.5%)	10 (1.0%)	6 (0.9%)
補習老師/教練	8 (1.0%)	6 (0.7%)	13 (1.6%)	14 (1.5%)	14 (1.4%)	10 (1.5%)
同住租客/鄰居	10 (1.3%)	5 (0.6%)	7 (0.8%)	9 (1.0%)	8 (0.8%)	2 (0.3%)
無關係人士	79 (10.2%)	114 (13.2%)	84 (10.1%)	103 (10.9%)	101 (10.1%)	66 (10.1%)
未能識別人士	3 (0.4%)	3 (0.3%)	15 (1.8%)	29 (3.1%)	95 (9.5%)	84 (12.8%)
其他	/	/	/	/	/	/
總數	774*(100.0%)	866*(100%)	828* (100%)	941* (100%)	998* (100.0%)	654* (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。

上升一成多(13.5%)。一直以來虐待兒童案件多不勝數，包括：石硤尾老婦獨力照顧數名年幼兒童導致兒童不慎受傷、天水圍父親懲罰兒子而脫光兒子衣服遊街示眾、父母親利用皮夾鎖起兒子導致其死亡、樂富天頌苑一家三口屢次求助不果，慘遭前丈夫滅口慘案、未婚媽媽涉虐打咬親兒²⁶、5歲女被疏忽照顧而流落街頭²⁷、患精神病母親綁起及掙子女跳樓自殺案等²⁸，可見虐兒問題嚴重，疏忽照顧或虐待兒童問題卻未得到社會正視。

除直接虐待外，目睹家庭暴力個案的兒童亦應屬受虐待的一部份。統計資料顯示，本港在2010年總共錄得4,507宗涉及虐待配偶、虐待兒童、性暴力的家庭暴力個案，情況惡化且令人憂慮。²⁹

事件發生地區	二零零六年一月至十二月	二零零七年一月至十二月	二零零八年一月至十二月	二零零九年一月至十二月	二零一零年一月至十二月	二零一一年一月至九月
中西區	8 (1.0%)	9 (1.0%)	8 (0.9%)	19 (1.5%)	18 (1.8%)	13 (2.0%)
離島	17 (2.1%)	14 (1.5%)	20 (2.3%)	15 (1.5%)	22 (2.2%)	19 (3.0%)
東區	34 (4.2%)	25 (2.6%)	33 (3.7%)	33 (3.3%)	47 (4.7%)	29 (4.5%)
灣仔	9 (1.1%)	12 (1.3%)	4 (0.5%)	10 (1.0%)	14 (1.4%)	8 (1.2%)
南區	19 (2.4%)	20 (2.1%)	17 (1.9%)	21 (2.1%)	37 (3.7%)	25 (3.9%)
九龍城	37 (4.6%)	49 (5.2%)	39 (4.4%)	33 (3.3%)	33 (3.3%)	18 (2.8%)
油尖旺	32 (4.0%)	44 (4.7%)	32 (3.6%)	42 (4.2%)	39 (3.9%)	27 (4.2%)
深水埗	59 (7.3%)	56 (5.9%)	62 (7.0%)	51 (5.1%)	49 (4.9%)	36 (5.6%)
黃大仙	35 (4.3%)	60 (6.4%)	46 (5.2%)	59 (5.9%)	62 (6.2%)	25 (3.9%)
西貢	27 (3.4%)	51 (5.4%)	39 (4.4%)	55 (5.5%)	53 (5.3%)	31 (4.8%)
觀塘	72 (8.9%)	77 (8.2%)	72 (8.2%)	78 (7.9%)	98 (9.8%)	75 (11.7%)
荃灣	36 (4.5%)	39 (4.1%)	28 (3.2%)	30 (3.0%)	44 (4.4%)	20 (3.1%)
葵青	78 (9.7%)	72 (7.6%)	68 (7.7%)	63 (6.3%)	65 (6.5%)	41 (6.4%)
屯門	102 (12.6%)	110 (11.7%)	94 (10.7%)	117 (11.8%)	115 (11.5%)	67 (10.4%)
元朗	127 (15.7%)	144 (15.3%)	124 (14.1%)	145 (14.6%)	134 (13.4%)	106 (16.5%)
大埔	23 (2.9%)	21 (2.2%)	27 (3.1%)	34 (3.4%)	21 (2.1%)	12 (1.9%)
北區	26 (3.2%)	47 (5.0%)	38 (4.3%)	47 (4.7%)	32 (3.2%)	28 (4.4%)
沙田	32 (4.0%)	48 (5.1%)	68 (7.7%)	79 (8.0%)	68 (6.8%)	36 (5.6%)
香港以外	6 (0.7%)	7 (0.7%)	14 (1.6%)	10 (1.0%)	10 (1.0%)	8 (1.2%)
資料不詳	27 (3.4%)	39 (4.1%)	49 (5.6%)	52 (5.2%)	40 (4.0%)	18 (2.8%)
總數	806 (100.0%)	944 (100%)	882 (100%)	993 (100.0%)	1,001 (100.0%)	642 (100.0%)

²⁶ 未婚媽媽涉虐打咬親兒 東方日報 (A14, 港聞) (2007年10月3日)

²⁷ 5歲女流落街頭 母離港失蹤 香港經濟日報 (A24, 社會要聞) (2007年10月10日)

²⁸ 照顧患癌夫遺書「有壓力」釀三死 掙仔女落街母跳樓 蘋果日報 (A01, 要聞) (2007年10月15日)

²⁹ 社會福利署 - 2004至2011年至1月至9月虐兒、虐待配偶及性暴力受害人統計數字,

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

	2011年1至9月	2010年	2009年	2008年	2007年	2006年	2005年	2004年
新舉報虐待兒童個案	642	1,001	993	882	944	806	763	622
新舉報虐待配偶個案	2,379	3,163	4,807	6,843	6,404	4,424	3,598	3,371
新舉報性暴力個案數字	242	343	396	693	797	704	589	369
合計	3,263	4,507	6,196	8,418	8,145	5,934	4,950	4,362

虐待配偶的個案數目由1998年的1,005宗，上升至2010年的3,163宗，情況極為嚴重。在這三千多宗的個案中，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。³⁰

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

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

此外，政府在2010/2011《財政預算案》提出每年撥款五500萬元推行的「受害人支援計畫」，為家暴受害人(包括涉及司法程序的家暴受害人)提供支援，加強對受害人的保護、減輕他們的恐懼及無助情緒，並協助他們早日回復正常生活。然而，「受害人支援計畫」每年處理約八百宗個案。雖然每年平均有數千宗家暴個案，可見服務未能滿足社會需要，實屬杯水車薪。

³⁰ 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。

4.4 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。³¹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。

疏忽照顧及虐待兒童事件簡列

日期	事件
2010 年 11 月 20 日	2010 年 8 月，一名新移民母親為懲罰不聽話的 4 歲女兒，竟脫光女兒衣服，任她全裸在觀塘雲漢街示眾，女童尾隨母親哭哭啼啼，母親不加理會。途人於心不忍為女童加衣，母親即出手阻撓，事件最後驚動警方。母親早前承認一項虐待兒童罪，昨日被判罰 120 小時社會服務令。裁判官指，女童心靈已受創，希望母親多點關愛女兒，彌補錯誤。
2010 年 8 月 14 日	三十六歲林姓母親攜大女兒往小學註冊，獨留五歲幼子在家，未幾兒子因害怕從三樓居所墮地受傷，林後被判守行為。本年五月，一名婦人因疏忽照顧子女而被判入獄七天緩刑一年。
2010 年 7 月 8 日	三十三歲董姓離婚婦人因北上而沒有為一對八歲及十一歲子女準備膳食，董及後承認疏忽照顧兒童及普通襲擊罪，被判感化十二個月。本年八月十四日，一名小童從三樓居所墮下受傷。
2009 年 11 月至 2010 年 1 月	任文員的三十四歲劉姓單親母親，因經常出差新加坡，長期獨留十一歲及十三歲子女在家，劉及後被判入獄七天，緩刑一年。
2009 年 12 月 15 日	五十七歲陳姓無業漢獨留正睡覺的兩歲十個月大兒子在家，兒子睡醒後由四樓寓所墮至一樓平台，致血流披面和四肢骨折，陳後被判入獄一個月、緩刑一年。

專員建議：

4.1 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：

- 4.1.1 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。
- 4.1.2 增強托管服務內容及質素，包括：功課輔導及課外學習活動。
- 4.1.3 應天天開放托兒托管中心，延長服務時間至晚上9時(包晚膳)，在學校設托管，家長不用要接送。
- 4.1.4 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。

³¹ 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

4.1.5 增聘專業老師及動員社區義工或大專學生協助教導兒童。

4.1.6 增加課後清潔、管理及膳食服務，可創造基層就業機會。

4.2 清晰立法定義家庭暴力及虐待兒童

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

4.3 為受虐新移民家庭提供適切支援

由於現時絕大部份的家庭暴力案件受害者均為新移民家庭，除加強執法外，當局亦應為受害的兒童及其家長安排適時的居所，倘若兒童的家長為新移民，當局便應因應其特殊情況，酌情豁免需居港滿七年方可獲編配公屋的限制，避免兒童因此失卻安全穩定的居所。

此外，現時申領綜援需申請人居港滿七年的規定，直接阻礙受害的新移民婦女獲得援助，其子女往往因此需與母親共用發予兒童的綜援金，導致整個單親家庭缺乏適切經濟支援。為此，當局亦應放寬申領綜援的居港年期限限制，並酌情為受虐環境的兒童及其照顧者提供適時經濟援助。

4.4 強化扶助受虐兒童的服務

現時受虐配偶數字由1998年的1,005宗，上升至2010年的3,163宗，當中大部份受害人為婦女，八成以上屬居港未滿七年的新移民。然而，全港只有三間庇護中心共一百二十個宿位，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。

4.5 立法禁體罰虐兒

另方面，外國現時有約二十八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、有系統的法律檢討，政府應修訂相關法例，以完善防止體罰的法例，保障兒童權益。

4.6 推行學童寄宿服務

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

(5) 社會福利 – 近11萬兒童領取綜援，政府於1999年及2003年大幅削減綜援超過三成，過去數年通脹高企，只加不足一成，申請綜援居港七年條件害苦兒童

十分一兒童領取綜援

統計資料顯示，2010年全港有1,112,900名18歲以下的兒童，當中297,500人兒童生活在貧窮線下，其中109,133名(2011年4月)兒童領取綜援，換言之，本港每十名兒童之中，便有一名領取綜援。

為針對綜援學童的學習需要，2011/2012年度財政預算案宣佈向領取綜援的家庭發放額外一個月的基本金額。然而，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。

金融海嘯餘波未了，本港經濟持續陰霾不景，雖然中上層勞工工資略有增加，惟基層勞工大多處理低收入及就業不足境況，超過11萬十八歲以下兒童要依靠綜援維生，但政府再三削減綜援，損害這些兒童的身心發展機會。於1999年按家庭人數削減家庭綜援標準金額10%至20%，並取消特別津貼(包括:電話費、補牙、眼鏡、長期補助金、搬遷津貼、按金)，影響重大，例如:令有些家庭因沒有按金及搬遷費而不能搬往較好居住環境或入住公屋，要繼續蝸居板房，家裏沒有電話與人溝通，近視沒有錢配眼鏡。

2003年6月1日再削減標準金額11.1%，租金津貼15.8%，單親補助金及學生膳食津貼11.1%，學習津貼7.7%，嚴重影響兒童生活，例如:書簿費不足³²，一半家庭要倒貼租金，營養不良、未能參與課外活動等³³，令生活質素更差。綜援遠低貧窮線31%，社會並出現兒童拾紙皮報紙以幫補生計現象。

³² 香港社區組織協會 兒童權利關注會 (2004年8月) 兒童暑期活動及學習開支問題調查
www.soco.org.hk/publication/publication_index.htm#4

³³ 香港社區組織協會 兒童權利關注會 (2004年1月) 貧窮兒童研究系列(三): 綜援兒童生活狀況研究報告
http://www.soco.org.hk/publication/publication_index.htm#four

根據區議會分區劃分的人均每月住戶入息(不包括外籍家庭傭工的入息及人數)少於全港所有家庭住戶人均每月住戶入息(不包括外籍家庭傭工的入息及人數)中位數的一半的家庭住戶內的18歲以下的兒童人口及18歲以下兒童貧窮率(2009年及2010年)

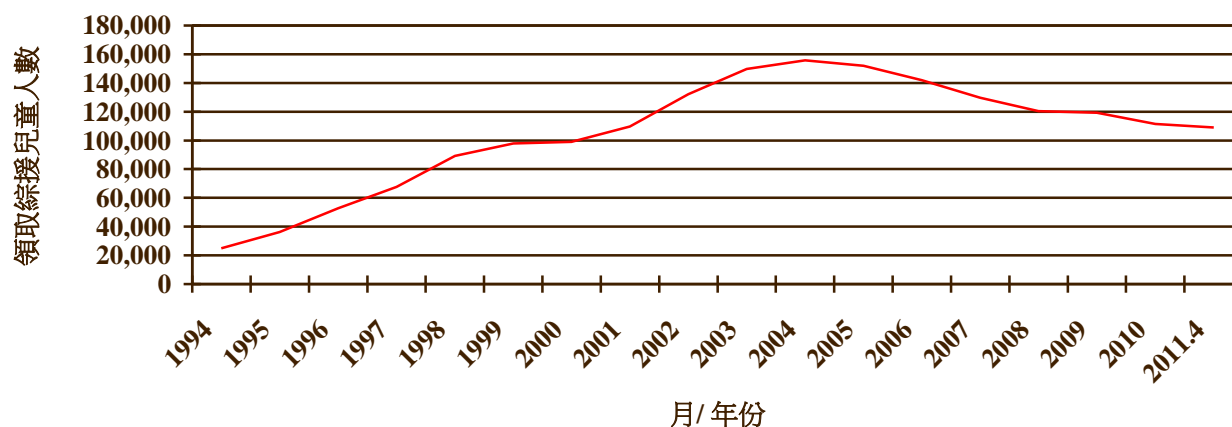
地區	18歲以下兒童人口 (2009年)	18歲以下兒童貧窮人口 (2009年)	18歲以下兒童貧窮率 (%) (2009年)	18歲以下兒童人口 (2010年)	18歲以下兒童貧窮人口 (2010年)	18歲以下兒童貧窮率 (%) (2010年)
九龍城區	55,900	10,300	18.4%	55,300	10,400	18.8%
觀塘區	96,300	29,000	30.1%	95,600	31,100	32.5%
西貢區	73,900	16,700	22.6%	73,400	13,200	18.0%
深水埗區	57,800	21,000	36.3%	56,600	20,100	35.5%
黃大仙區	62,500	18,900	30.2%	59,700	20,400	34.2%
油尖旺區	44,000	9,800	22.3%	46,900	11,300	24.1%
北區	55,100	18,000	32.7%	53,100	17,500	33.0%
沙田區	95,100	21,500	22.6%	92,100	21,000	22.8%
大埔區	43,600	10,200	23.4%	41,800	8,500	20.3%
中西區	38,300	4,500	11.7%	40,400	5,100	12.6%
東區	87,400	16,000	18.3%	85,600	15,100	17.6%
離島區	31,000	9,600	31.0%	31,500	10,000	31.7%
南區	43,300	7,500	17.3%	42,600	6,400	15.0%
灣仔區	20,100	2,000	10.0%	20,500	1,600	7.8%
葵青區	82,200	28,500	34.7%	79,800	30,200	37.8%
荃灣區	51,600	10,300	20.0%	51,000	11,100	21.8%
屯門區	81,500	25,600	31.4%	78,000	25,100	32.2%
元朗區	110,500	38,700	35.0%	108,800	39,100	35.9%
全港合計	1,130,100	298,000	26.4%	1,112,900	297,500	26.7%

1993年至2011年領取兒童標準金額的個案人數

年份	綜援兒童數目	總申領綜援人數	兒童佔總申領綜援人數百分比	綜援兒童佔總兒童人口百分比	全港兒童人口(18歲以下)
1993年	20,900	107,900	19.37%	不詳	不詳
1994年	25,000	131,400	19.03%	1.7%	1,437,700
1995年	36,200	168,900	21.43%	2.5%	1,445,600
1996年	52,800	223,200	23.66%	3.6%	1,473,800
1997年	67,600	277,000	24.40%	4.6%	1,456,000
1998年	89,300	333,000	26.82%	6.2%	1,440,900
1999年	97,900	363,600	26.93%	6.8%	1,432,200
2000年	98,969	365,185	27.10%	7.1%	1,401,800
2001年	109,593	397,468	27.57%	8.0%	1,361,600
2002年	132,232	466,868	28.32%	9.8%	1,353,300
2003年	149,667	522,456	28.65%	11.3%	1,328,700
2004年	155,766	542,017	28.74%	11.9%	1,303,700
2005年	151,865	539,963	28.13%	11.9%	1,274,200
2006年	141,962	521,611	27.22%	11.8%	1,207,315
2007年	129,782	496,922	26.12%	11.0%	1,180,500
2008年	120,265	475,625	25.29%	10.3%	1,165,700
2009年	119,336	482,001	24.76%	10.6%	1,130,100
2010年	111,472	466,066	23.92%	9.9%	1,129,000
2011年4月	109,133	461,600	23.64%	?	?

資料來源：社會福利署(2011年4月)

1993年至2011年4月領取綜援的兒童(0至18歲)人數



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

1993年至2011年領取兒童標準金額的受助人按個案類別劃分的百分比

年/月	年老	永久性殘疾	健康欠佳	單親家庭	低收入	失業	其他	合計
1993年/12月	5.5%	5.7%	16.1%	54.1%	6.9%	4.6%	7.3%	100.0%
1998年/12月	6.2%	2.7%	8.3%	48.7%	12.8%	15.9%	5.5%	100.0%
2003年/12月	9.2%	3.2%	9.0%	36.4%	14.1%	25.1%	3.1%	100.0%
2005年/12月	9.5%	3.2%	8.5%	37.1%	18.2%	19.5%	3.9%	100.0%
2006年/12月	9.7%	3.3%	8.5%	37.4%	19.0%	17.6%	4.5%	100.0%
2007年/10月	9.6%	3.2%	8.6%	38.4%	19.0%	16.0%	5.0%	100.0%
2008年/7月	10.0%	3.3%	8.7%	38.8%	19.0%	14.9%	5.3%	100.0%
2009年/4月	9.6%	3.5%	8.4%	39.2%	18.1%	15.3%	5.8%	100.0%
2010年/6月	9.3%	3.4%	8.4%	39.4%	17.8%	15.0%	8.4%	100.0%
2011年/4月	9.9%	2.8%	7.8%	31.2%	22.5%	14.0%	11.7%	100.0%

資料來源：社會福利署(2011年6月)

社署曾於1996年委托社會保障專家麥法新制訂綜援水平，但多次綜援削減均不以1996年所定的綜援水平為準，1999年以人多少用錢為準則削減三人或以上的綜援，2003年以「社會保障綜援實際物價指數」(社援指數)代替「社會保障綜援預測物價指數」作準則，以上年的指數計算下年生活，未能切合家庭生活需要，而社援指數所包含項目狹窄，以綜援戶的開支模式作調整，綜援戶在削減後的開支受扭曲，難以反映實際開支需要。但社署以此為準則，表示社援指數只升0.2%，2006年亦只增加綜援金額1.2%，2008年2月1日及2008年8月1日分別增加綜援標準金額2.8%及4.4%，2009年2月1日增加綜援標準金額4.7%，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」後至今未有調整，以致超過24,000「超租」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。³⁴

此外，縱使社署亦於2009年、2010年及2011年分別向綜接受助人發放額外的1個月標準金額及傷殘津貼，惟僅屬一次性津助，根本無助長遠解決問題。現時綜援在貧窮、失業及工資低惡化的情況，近一百三十萬貧窮人口只有**461,600**人(2011年4月)

³⁴ 香港社區組織協會「反通脹、反貴租 政府扶貧無力」- 私樓板間房居民前往社會福利署總部請願新聞稿 (2008年6月30日), http://www.soco.org.hk/publication/press_release/privatehousing/2008/press_release_2008_6_30.doc

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。

2003年香港特區政府制定新人口政策，其中收緊對新移民的支援，2004年1月1日後才到港團聚的新移民，申請綜援資格由居港一年提高至七年，每年約有54,000名內地新移民來港團聚，九成以上均自力更生，只有小部份有特殊困難家庭申請綜援。

雖然社署強調運用酌情權，但幾千個申請中只有幾百個成功，求助新移民表示通常未經審查，便被以未居港七年拒絕登記申請。即使患病單親新移民媽媽亦被拒，需要社工轉介或求助人多方要求，才有機會獲登記申請。就算獲批准，亦需時數月至超過半年才酌情批准，可見社署酌情審批程序及效率極有問題。另外，社署要求新移民婦女無論子女多少年齡或丈夫病情多嚴重，都要每月找到1,630元工資的工作才可以批准綜援。新移民婦女要一邊工作，一邊照顧子女，一邊向社署報到搵工，有時被迫獨留子女在家上班，承受很大的生活壓力，子女的生活質素也受影響。但本港單親婦女只要子女12歲以下及經濟有困難，便可以獲批綜援，可見政策歧視新移民。

根據2010年社署數據顯示，在2004年1月1日至2010年7月期間，社署共接獲24,199宗涉及不符合居港七年規定的人士的綜援申請，當中獲酌情批准發放綜援的申請僅7,975宗，佔總申請個案僅三成多(33.0%)。此外，政府並未有獲批准申請有關18歲或以下兒童年齡分佈數據，這亦反映當局未有正視政策對有兒童的家庭之影響。³⁵

未符合七年居港規定人士申領綜援的數據

個案	財政年度								總數
	2004年 (1月至3月)	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/2011 (截至7月)	
申請個案	114	1,665	3,856	4,925	3,553	4,069	4,512	1,505	24,199
批准個案	3	230	843	1,383	1,307	1,549	1,918	742	7,975
拒絕個案	1	18	26	33	39	35	30	12	194
撤銷個案	76	1,299	2,892	3,480	2,221	2,377	2,750	756	15,851

事實上，立法會福利事務委員會屬下的檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會在2008年的報告中，大部分委員亦建議政府當局考慮撤銷居港七年規定，但意見為政府忽略。³⁶

³⁵ 社會福利署於2010年月30日回覆香港社區組織協會的查詢的函件

³⁶ 檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會向2008年1月14日福利事務委員會提交的報告 [CB(2)778/07-08], http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ws/ws_cssa/reports/ws_cssac2-778-c.pdf

特區政府一方面強調新移民兒童是香港社會的重要支柱，另一方面卻削弱兒童的家庭成長根基，照顧兒童的家人有困難時卻未能得到援助，製造更多貧窮問題，例如：一人綜援兩人共用或兒童做童工幫補家計等，影響兒童發展，令貧窮循環。

關愛基金一次性租金津貼 私樓綜援戶支援不足

此外，2011年政府透過關愛基金，為居於私人樓宇的綜援住戶提供一次性1,000元(一人住戶)及2,000元(二人或以上住戶)的津貼(項目為一次性津貼)，然而，基金僅為居於私人樓宇的綜援住戶提供一次性的津貼，協助僅為有限及不足，並未有處理私樓租金高昂的問題。

專員建議：

5.1 重新釐定最低生活水平並按預測通脹率調整

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

5.2 提升綜援水平及恢復綜援特別津貼金額

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

5.3 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。

5.4 取消綜援居港七年申請條件

社署應取消申領綜援居港的七年限制，只需申請人通過入息及資產審查，確保有

困難的新移民家庭及兒童獲得適切援助。

5.5 增加及擴闊綜援學習津貼

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

(6) 貧富懸殊問題嚴重，特區政府施政漠視基層，對貧窮兒童支援不足，跨代貧窮問題未解決

根據香港社會服務聯會公布的《2011年最新貧窮及失業數據分析》，2011年上半年香港的貧窮人口超過120萬，貧窮住戶上升到46萬戶，貧窮率³⁷高達17.8%（1986年：11.9%，1991年：14.5%），這絕對是社會危機一大警號。貧窮住戶數目方面，由2001年上的42萬戶上升到2011年的46萬戶，十年間的升幅為8.4%。數據清楚顯示，過去數年特區政府提出的一連串所謂扶貧措施，根本起不到實際作用。

行政長官在2009年的《施政報告》第123段中強調：「香港作為『城市經濟體』，要解決就業及貧窮問題，仍要依靠經濟增長，共同創富」³⁸；然而，實際的情況卻是，很多時表面的經濟增長並不必然可以解決貧窮問題。

政府統計處資料顯示，回歸至今的14年間(1997年至2010年)，香港本地生產總值錄得17.3%的實質增長，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：社聯研究資料顯示，過去20年本港「高收入住戶群組」入息中位數實質增長了34.7%（以2009年物價計算，有關入息中位數由1989年的24,201元增至2009年的32,600元），而同時「低收入住戶群組」入息中位數卻實質倒退了3.3%（以2009年物價計算，有關入息中位數由1989年的9,308元減至2009年的9,000元），可見貧富差距日大、貧者愈來愈貧正是當前的大趨勢，所謂「經濟增長是解決貧窮問題的良方」並不成立。

表一：香港貧窮人口(千人)(2001-2011年上半年度)

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011年上半年
貧窮人口(千人)	1149.0	1191.7	1144.2	1181.8	1142.9	1155.4	1176.5	1172.8	1185.3	1205.6	1204.4
貧窮率	17.7%	18.3%	17.6%	18.1%	17.4%	17.6%	17.7%	17.6%	17.7%	17.9%	17.8%

表二：本地家庭住戶每月收入的十等分

十等分組別	1981	1986	1991	1996	2001	2006
第一等分	1.4%	1.6%	1.3%	1.1%	0.9%	0.8%
第二等分	3.2%	3.4%	3.0%	2.6%	2.3%	2.1%
第三等分	4.4%	4.4%	4.0%	3.6%	3.4%	3.2%

³⁷ 貧窮人口指生活於低收入住戶的人口，而低收入住戶指按不同住戶人數劃分，收入少於或等於全港相同人數住戶入息中位數一半的住戶，根據統計處2011年上半年資料，家庭入息中位數如下：1人家庭：6,900元、2人家庭：15,000元、3人家庭：21,150元，4人家庭：25,750元，2011年上半年按住戶人數劃分入息中位數一半的數額為：1人家庭：3,450元、2人家庭：7,500元、3人家庭：10,575元、4人或以上家庭：12,875元。

³⁸ 行政長官施政報告2009-2010 <http://www.policyaddress.gov.hk/09-10/chi/p123.html>

第四等分	5.4%	5.4%	5.0%	4.6%	4.4%	4.3%
第五等分	6.5%	6.4%	6.1%	5.7%	5.6%	5.6%
第六等分	7.8%	7.6%	7.4%	7.0%	7.0%	7.0%
第七等分	9.4%	9.1%	9.0%	8.5%	8.8%	8.8%
第八等分	11.5%	11.4%	11.4%	10.6%	11.1%	11.6%
第九等分	15.2%	15.2%	15.5%	14.5%	15.3%	15.6%
第十等分	35.2%	35.5%	37.3%	41.8%	41.2%	41.4%
總數	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
堅尼系數	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525	0.533
經調整的堅尼系數 (資料來源：香港統計處)				0.466	0.47	0.475

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 51.75 倍(2006 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

表三：二零零八年至二零一零年按人均住戶收入十等分劃分的人均住戶收入中位數、家庭住戶裏陸上非住院人口及家庭住戶每月收入百分比分布

等分	2008			2009			2010		
	人均住戶收入中位數	家庭住戶裏陸上非住院人口	家庭住戶每月收入百分比分布	人均住戶收入中位數	家庭住戶裏陸上非住院人口	家庭住戶每月收入百分比分布	人均住戶收入中位數	家庭住戶裏陸上非住院人口	家庭住戶每月收入百分比分布
	港幣\$	人數	百分比	港幣\$	人數	百分比	港幣\$	人數	百分比
第一最低	1,700	683 600	1.8	1,700	681 700	1.7	1,700	672 400	1.7
第二	2,800	684 200	3.1	2,800	697 700	3.2	2,900	711 300	3.2
第三	3,700	683 000	4.0	3,500	677 500	3.9	3,700	652 700	3.7
第四	4,600	727 400	5.4	4,400	724 000	5.2	4,500	731 500	5.2
第五	5,600	722 200	6.6	5,400	715 300	6.4	5,500	727 000	6.3
第六	6,900	724 600	8.1	6,700	726 000	8.0	6,800	728 400	7.7
第七	8,600	709 700	9.9	8,300	706 600	9.7	8,500	725 400	9.6
第八	11,100	671 300	12.2	10,800	684 700	12.3	11,000	687 500	11.9
第九	16,000	617 400	16.2	15,500	638 800	16.5	15,800	647 000	16.2
第十最高	30,000	529 400	32.7	30,000	532 800	33.1	30,000	554 400	34.5
合計	6,200	6 752 800	100.0	6,000	6 785 100	100.0	6,100	6,837,500	100.0

最貧窮及最富有階層之間的收入差距不斷增加，若以人均住戶收入中位數計算，最富有的十分二人的收入，由 2008 年的 48.9%，增加至 2010 年 50.7%；最貧窮的十分二人的收入，卻由 2008 年 4.9%，一直維持至 2010 年的 4.9%。

表四：高低收入住戶入息中位數

年份	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010H1
高收入住戶群組	13000	17200	21200	26900	31000	30000	32000	29500	29600	31000	31000	32950

入息中位數												
低收入住戶群組 入息中位數	5000	6500	8000	9600	10000	10000	10000	8500	8700	9200	9000	9000
高收入群組/ 低收入群組	2.6	2.7	2.7	2.8	3.1	3.0	3.2	3.5	3.4	3.4	3.4	3.7

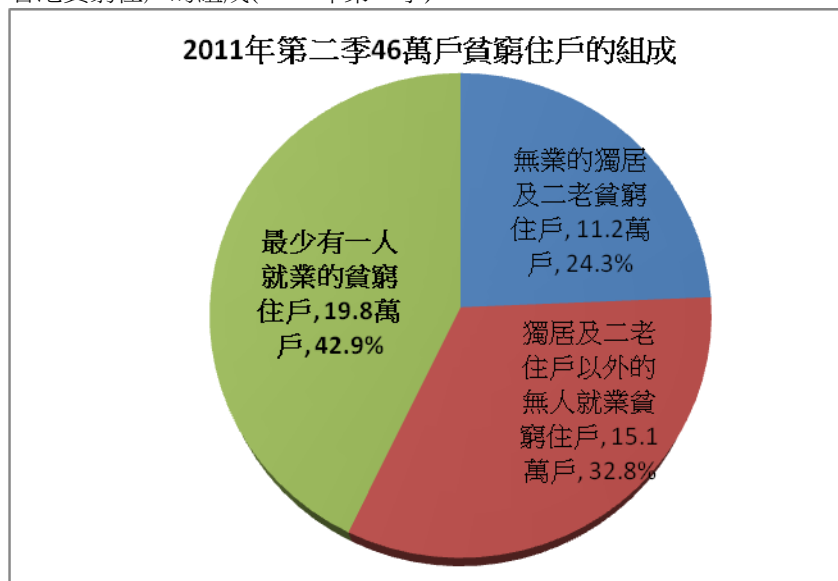
(資料來源：香港社會服務聯會轉述統計處)

此外，縱使高收入住戶群組的入息中位數收入不斷增加，到 2010 年，高收入群組的收入中位數更高達 32,950 元，惟低收入群組的收入中位數同時下降至 9,000 元，兩者的比率上升到 3.7 倍，反映貧富差距情況持續惡化。

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

本港於 2011 年 5 月 1 日開始實施法定最低工資，低收入群組的工資在實施最低工資後顯著增加。數據顯示，在 2011 年第一季，收入最低的兩個組群(即第一及第二等份)的工資中位數與 2010 年全年數據比較並無變化，然而至 2011 年第二季，收入最低兩個組群的工資中位數顯著上升，其中收入最低組群在第二季的升幅為 9.1%，第二低組群的升幅為 7.1%，但本港在職貧窮情況仍然嚴重。2011 年第二季，香港的貧窮住戶共有 46 萬，當中超過四成(42.9%)，即共 20 萬戶的貧窮住戶最少有一名住戶成員為在職人士³⁹(見下圖)。

香港貧窮住戶的組成(2011 年第二季)



³⁹其餘的貧窮住戶包括 24.3% 為獨居及二老的無業住戶，32.8% 為獨居及二老住戶外的無業住戶(如因單親、殘疾、要照顧體弱家人或失業而無人就業)。

表五：不同住戶人數的住戶收入中位數及人均本地生產總值變化(2001 -2010 年上半年)

住戶人數	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 上半年	2001-2010年 上半年增長
一人	7,300	6,500	6,000	6,130	6,500	6,500	6,706	7,000	6600	6,550	-10.3%
二人	15,000	14,000	13,000	13,000	13,706	14,000	13,950	14,600	13000	14, 200	-5.3%
三人	17,800	16,706	15,706	16,000	16,330	17,000	18,000	18,600	18000	20,000	12.4%
四人或以上	23,000	21,670	20,706	21,000	21,600	23,000	24,000	25,000	24800	24,000	4.3%
人均本地生產總值 (每月平均)	16,479	15,783	15,287	15,871	16,911	17,930	19,437	20,008	19,422	19,680	19.4%

另外，即使是中等收入的住戶，這十年間亦未充份分享經濟增長的成果。根據香港社會服務聯會引述統計處的資料，過去十年本港人均本地生產總值(按每月平均計算)，由 16,479 元上升到 19,680 元，上升多達 19.4%，而同期不同住戶人數的住戶收入中位數的增長都低於此水平，當中一人住戶的住戶收入中位數更下降了 10.3%，二人住戶的入息中位數則下降了 5.3%。

• 總結：

人均本地生產總值由 1997 年的 210,350 港元上升至 2010 年第二季的 246,773 港元、可見回歸以來，雖然經濟增長，但貧窮問題卻一直持續甚至惡化，顯示經濟增長並非解決貧窮問題的良方

貧富懸殊全球第三，特區政府扶貧無策

事實上，聯合國開發計劃署 (UNDP) 發表 2009 年及 2010 年的《人類發展報告》(Human Development Report) 反映，香港堅尼系數(Gini-coefficient)在全球 27 個先進經濟體中貧富懸殊排名第一；在 2011 年最新全球 47 個非常先進人類發展地區中(Very High Human Development)，貧富懸殊排名亦高達第三，僅次於智利(0.521)與阿根廷(0.458)。有學者指，財富不均極易造成社會分化，政府須採取措施平衡貧富懸殊問題。⁴⁰

堅尼系數數值介乎 0 與 1 之間，數值愈高即表示社會收入分布愈不平均；一般而言，系數超過 0.4 已經是到達發達國家的「警戒線」。本港的堅尼系數多年來都超過 0.4 的「警戒線」，更長期領先其他先進經濟體。根據政府統計處資料，本港的堅尼系數已由 1971 年的 0.430，上升至 1996 年的 0.525，2006 年人口普查更達到 0.533 的新高，情況令人憂慮。⁴¹

⁴⁰ 聯合國開發計劃署《2011 年人類發展報告》<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011> 圖表 3 (Inequality-adjusted Human Development Index 經調整後的不平等人類發展指數)

⁴¹ 香港特別行政區政府 統計處 2006 年中期人口統計 http://www.byccensus2006.gov.hk/tc/index_tc.htm

此外，若按收入多寡，由最小至最多將本地家庭住戶每月收入分為十等分，第一等分(最低收入組別)由1981年能分享1.4%的收入，至2006年能分享的收入百分比已跌至0.8%。與此同時，第十等份(最高收入組別)由1981年的35.2%，上升至2006年41.4%。⁴² (見下表) 此外，第一及第二個分等分組別人士的每月收入中位數，亦由1996年的4,000元，下降至2006年的3,500元，但第九及第十個分等組別的人士，其每月收入中位數，則由1996年的25,000元，上升至2006年的30,000元！這反映貧富差距日趨嚴重，亟待社會及政府正視。

1996年、2001年及2006年按十等分組別工作人口劃分每月主要職業收入百分比分佈

本地家庭住戶每月收入的十等分						
十等分組別	1981	1986	1991	1996	2001	2006
第一等分(最低收入)	1.4%	1.6%	1.3%	1.1%	0.9%	0.8%
第二等分	3.2%	3.4%	3.0%	2.6%	2.3%	2.1%
第三等分	4.4%	4.4%	4.0%	3.6%	3.4%	3.2%
第四等分	5.4%	5.4%	5.0%	4.6%	4.4%	4.3%
第五等分	6.5%	6.4%	6.1%	5.7%	5.6%	5.6%
第六等分	7.8%	7.6%	7.4%	7.0%	7.0%	7.0%
第七等分	9.4%	9.1%	9.0%	8.5%	8.8%	8.8%
第八等分	11.5%	11.4%	11.4%	10.6%	11.1%	11.6%
第九等分	15.2%	15.2%	15.5%	14.5%	15.3%	15.6%
第十等分(最高收入)	35.2%	35.5%	37.3%	41.8%	41.2%	41.4%
總數	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

面對貧富懸殊持續嚴重，特區政府竟放軟手腳，毫無對策。行政長官在2011年的《施政報告》第192段中強調：「貧富差距已變成結構性社會矛盾。處身全球化經濟和高端行業，例如金融業，工資會持續增長；相反在低端服務業，收入會停滯不前；而中層工作的消失，也減少市民向上流動的階梯。香港是城市經濟體，這種由全球化衍生的貧富差距會更加突出，我相信這問題是難以徹底解決的，但我們會用各種政策措施去緩和矛盾。」⁴³ 反映政府面對問題並無長遠政策作實質回應。

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

兒童專員質疑《施政報告》多次提及的四大傳統支柱產業和六大優勢產業，到底能否有效協助改善數十萬低技術、低收入工人的就業和生活？事實上，這「十大

⁴² 香港特別行政區政府 統計處 2006 年中期人口統計 主題性報告：香港的住戶收入分布
http://www.byccensus2006.gov.hk/FileManager/EN/Content_962/06bc_hhinc.pdf

⁴³ 行政長官施政報告 2011-2012 <http://www.policyaddress.gov.hk/11-12/chi/p190.html>

產業」大多不是惠及基層打工仔的就業崗位，如果政府繼續盲目地只發展「十大產業」而不去發展一些能大量創造合適低技術、貧窮就業階層的職位，又全然否定推行任何扶貧紓困措施，只會令本港跨代貧窮問題繼續惡化！

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2006年中期人口統計資料，內地來港定居未足七年的家庭住戶⁴⁴數目為148,617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60,020戶，新移民家庭住戶貧窮率高達四成多(40.4%)。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539,027人，當中237,797人為低收入家庭人口，新移民家庭人口貧窮率更高達近四成半(44.1%)。(見下圖)

2006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)
237,797	539,027	44.1%

內地來港定居未足七年的低 收入家庭住戶數目	內地來港定居未足七年的家 庭住戶數目	新移民家庭 住戶貧窮率(百分比)
60,020	148,617	40.4%

* 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。

最低工資定位太低未能扶貧

特區政府決議將最低工資訂於每小時\$28 水平，遠於勞工所期望的每小時\$33 水平，再者，由於工資調整幅度是參考過往經濟數據，面對高昂通脹工資往往滯後，自最低工資實施後，基層勞工的收入平均增加了 9.7%。打工仔收入雖有所增加，惟同期物價累積升幅亦達到 9.25%，通脹嚴重蠶食基層收入，貧民生活百上加斤。

交通津貼申請資格嚴苛

港府宣佈推行十八區交通津貼，但申請資格只局限家庭，而且需工時至 18 小時，兼職勞工不能申請，令不少基層勞工未能受惠。

⁴⁴ 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。

設立百億元關愛基金，具體運作及成效存疑

此外，2010/2011 施政報告中，提出成立 100 億元關愛基金，由特區政府及商界各出資五十億元，推出各項措施扶助安全網外人士，令廣大基層市民受惠。

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

政制不民主，政府不向市民問責，政策重富輕貧

儘管基層團體及市民積極向政府反映草根階層的訴求，由於政治制度並不民主，行政及立法機關均未能有效吸納民意，從而制定有利基層民生的政策及措施。現時的行政長官選舉制度並不民主，行政長官候選人只可由 800 人組成的選舉委員會提名，並由選委會成員投票，市民大眾根本無投票權，更無從參與行政長官選舉。由於市民並非選民，行政長官實際上亦不向市民問責；相反，擁有投票權的選委會成員，絕大部份均屬商界巨賈，以及親中央政府的人大代表、政協委員，卻缺乏基層代表，行政長官政策自然向商界傾斜，制度先天性地側重商界利益，忽視基層的意見和聲音，更助長官商勾結、利益輸送的惡果。

與此同時，立法機關亦未能全面反映市民意見。現時的立法會 60 個議席中，當中佔一半議席屬功能組別議席，然而，並非所有年滿 18 歲的香港永久性居民均可成為功能組別的選民，只有屬個別行業或界別的人士、公司或團體，方可擁有投票權。這不僅令沒有投票權的市民大眾淪為「二等公民」，成功當選的立法會議員亦因其選民只包括界內選民，在議會審議法案或評價政府政策時，未能全盤考慮各階層市民的利益。因此，眾多涉及基層市民福祉的民生議題及社會政策，均未能適時檢討及實施。

不管是 2005 年特區政府就 2007 行政長官及 2008 年立法會提出的政改方案⁴⁵，以至 2010 年當局提出的 2012 年行政長官及立法會產生辦法諮詢文件，當局兩次的建

⁴⁵ 根據 2005 年政改方案(即「政制發展專責小組第五號報告」)(<http://www.cmab.gov.hk/cd/chi/report5/index.htm>)，2007 年行政長官選舉及 2008 年立法會選舉主要建議包括：

2007 年行政長官選舉

- 選舉委員會由 800 人增至 1600 人。
- 選舉委員會第一界別(工商、金融界)、第二界別(專業界)、第三界別(勞工、社會服務、宗教等界)各由 200 人增至 300 人。

議亦未有真正增加民主成份，更未有全面落實公民的普選權利。⁴⁶縱使 2010 年 7 月特區政府接納民主黨提出的方案，藉增加新增 5 席的功能組別議席投票人數(即全港近 320 多萬名非原有功能組別的選民)而增強其民主成份，令政改方案最後獲得立法會通過，惟方案仍有以下不足之處：

- 沒有回應民意落實 2012 雙普選
- 沒有就普選時間表和路線圖作出具體承諾
- 沒有承諾全面取消功能組別
- 沒有改革原有的功能上組別產生方式以增加民主程度
- 民選區議員互選產生立法會議員的方案，本身亦不符合普及而平等的原則
- 沒有提及區議員互選產生立法會議員的具體方式
- 沒有提出全面廢除區議會委任制度

普選權利屬天賦人權，亦是本港法例訂定的憲制權利。《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條規定，公民應享有普及而平等的選舉權利。《基本法》第二十六條亦列明，香港特別行政區永久性居民依法享有選舉權和被選舉權。《基本法》第四十五(六十八節)條亦提到，行政長官及立法會最終應按民主程序提名後，再經由普選產生。⁴⁷

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

2008 年立法會選舉

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

由於兩項選舉的改革建議並沒有提高民主成份，方案最終被立法會否決。

⁴⁶ 根據 2012 年行政長官及立法會產生辦法諮詢文件，諮詢文件主要建議如下(<http://www.cmab-cd2012.gov.hk/tc/home/index.htm>)：

2012 年行政長官選舉

- 選舉委員會由 800 人增至不超過 1,200 人
- 選舉委員會維持由四個界別(工商、專業、社會服務、政界)組成，各界別人數均等
- 政界的新增議席，可將其中的大部分分配給區議員(由民選區議員互選產生)
- 特首候選人維持 1/8 的提名門檻，即須獲得 150 名選委提名才可成為候選人

2012 年立法會選舉

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

⁴⁷ 《基本法》第四十五(六十八)條香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命(立法會由選舉產生)。行政長官(立法會)的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後(全部議員)由普選產生的目標。

儘管全國人大常委會於 2007 年否決了 2007、08 年普選行政長官及立法會的可能性，特區政府亦在 2010 年通過 2010 年的政改方案，然而，在參考國際人權公約賦予公民應有的權利下，特區政府應儘快實現雙普選。民主與民生兩者息息相關，實行民主制度不僅體現市民憲制權利，更有助促進改善民生政策及政府施政。因此，當局必須儘快落實雙普選，讓基層市民可循有效的政治制度，促使政府決策當局吸納民意，改善施政。

專員建議：

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

6.1 儘早實行政長官及立法會議員一人一票民主普選

現時政治權力在非民主制度下，為一小撮特權人士所壟斷，貧窮人士的權益往往受忽視，令貧者愈貧及沒有出路，應儘快實行行政長官及立法會議員一人一票民主普選，推行促進全民平等發展機會政策，消除貧窮及跨代貧窮。

6.2 短期措施

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

6.2.2 為貧困學生提供免費早餐或午餐，保障兒童生存權利及有足夠營養成長發育

6.2.3 為租住籠屋、板房等不適切居所的居民提供兩個月共六千元的租金津貼。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。取消對單身計分制及新移民居港七年限制。

6.2.4 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。

6.3 長期策略(可於未來一兩年內實施)

6.3.1 制定基層就業政策及立法保障勞工權益

政府在制定經濟發展時，應包括基層勞工的就業機會，及早制定適合一百萬低教育程度勞工的就業政策，例如：發展綠化、保育、工業等經濟。同時應儘快進行最高工時立法，最低工資應增加至33元一小時，改善勞工法例及執法。同時提供

財政援助(例如: 就業稅務補助)(英國)(e.g. Working Tax Credit in U.K.)，令工資低於交稅水平的在職貧窮得到補貼。

6.3.2 為非綜援低收入家庭設立第二重安全網

在房屋、租金津貼、醫療、學生資助(應包括功課輔導、上網、活動及十五年免費教育等)、交通津貼及家庭照顧支援等方面為所有在職貧窮提供資助，並放寬申請條件及增加資助額。

6.3.3 推行全面兒童政策，消除跨代貧窮

現時兒童貧窮問題日益嚴重，研究⁴⁸顯示貧窮兒童出現營養不良、身心缺乏發展機會、自尊心低落、需要課餘工作幫補家計的問題，嚴重剝削兒童權利，違反《聯合國兒童權利公約》，亦損害香港未來發展，政府應設立兒童中央資料庫，以掌握貧窮兒童數據及需要，並以兒童權利角度制定扶助兒童脫貧政策，在各部門作出協助貧窮兒童的政策及投放資源，確保所有學校及社會服務均有足夠資源及一套完善制度，協助所有貧窮兒童享有平等發展機會。

⁴⁸ 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

(7) 無證兒童讀書團聚困難及中港分離家庭不能來港團聚問題

7.1 單親家庭未能團聚

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

這些媽媽的香港丈夫已去世或被丈夫遺棄，因而未獲批准單程證來港，但子女已批准來港，這些媽媽只能長年持探親證來港，有些子女甚至要每三個月或十四日便要斷學業數星期隨母回鄉續探親證，嚴重影響子女學業，而母親沒有身份證，不能工作，只靠子女綜援，嚴重影響子女學習及生活的開支及發展，令兩母子長期處於赤貧及惶恐生活狀態，身心均嚴重受創，有些家庭受折磨十年仍無團聚之日，現時估計起碼五千家庭受影響。內地最新推出一年多簽探親政策，但各市措施不一，很多單親家庭未能受惠。問題分述如下：

7.2 單程證名額不包括單親媽媽

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

7.3 母子為探親證續期，身心俱疲及影響學業，一年多簽探親未惠及

現時估計最少七千名香港人的未成年子女只靠內地母親持探親證來港照顧，每三個月或一兩個星期便要隨母親回鄉兩星期續證，常要斷學業，有些家庭受折磨十年仍無團聚之日，有些索性秘密留港做無證媽媽以照顧子女。媽媽和孩子長期過著擔驚受怕的日子。有些更患上精神抑鬱病，而子女極自卑及缺乏資源發展。2009 年年尾內地公安局公佈實施一年多簽探親政策，但各省市推行時間不同，有些省市仍未有該政策，有些表明不批離婚家庭，有些表示子女已滿 14 歲或 16 歲又不合條件，令有實際困難的單親家庭仍未能受惠。即使一年多簽，但內地明言因子女在丈夫死後來港或離婚者不合資格申請單程證，即母子無限期分隔，母親永遠沒有身份證，沒有工作，母子在經濟、生活及心理上仍繼續承受巨大壓力。

7.4 母親沒有證，有病沒有錢就醫，一人綜援兩人用，母子三餐不繼

母親沒有身份證不能工作，兒童只能靠綜援生活，一家兩口只靠三千四百元綜援租板間房及生活，要拾紙皮幫補家計，更要少食一餐來應付開支。這些媽媽長期三餐不飽、擔驚受怕，身體更容易出現問題，但本港醫療收費自 2004 年根據新人口政策小組建議改變政策，由以往港人的內地配偶子女可憑香港親人證件以港人價錢到公立醫院問診，改為付高昂遊客價錢，急症由\$100 變為\$700，住院由\$100，變為\$3,300，令很多雙程證媽媽有病也不敢就醫。因為負擔不起昂貴醫藥費，單親媽媽生命危在旦夕，同時影響對子女的照顧及心理負擔。母子要長年累月兩地奔波，身心及財政均嚴重損耗，實在急不及待需要團聚。

7.5 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，亦未能協助孤兒寡婦團聚。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。

7.6 無證兒童在港團聚個案問題

7.6.1 中港缺協調機制，特殊情況無證兒童求助無門

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

7.6.2 無證兒童求助，入境處審查多年無果

這些兒童的親人都在香港，所以來港逾期居留向香港政府求助入學及酌情批准居留，但入境處往往要大半年才批准入學，有兒童來港一年仍未能入學，審批酌情權，更是最少幾年仍未有消息，本會接觸最長個案幾近二十年，對兒童及家庭而言是極度折磨。另外，有些兒童自小隨母來港定居，但多年後，入境處發現其父或母

非親生，沒收其身份證，令兒童由有證變為無證，等候審理可否酌情居留或遣返，亦要數年，令這些無辜兒童終日擔驚受怕過日子。這些兒童其實都是無辜，他們沒有權決定自己的出生，文件的錯誤亦非由他們造成，而在內地沒有人願意照顧他們，只有香港親人願意照顧他們，他們亦在香港長大及已習慣香港生活，他們的前途掌握在香港政府手中，但香港政府卻審查經年仍未能批准他們正式居留，令這些無辜兒童失去童年、失去無數學習機會。

7.7 近百中港分離家庭無證兒童缺乏就學機會

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

專員建議：

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

分隔單親：

- 7.1 要求香港政府向中國政府要求審批權及每日預留名額批准丈夫及子女為港人的單親媽媽來港定居照顧子女。
- 7.2 制定家庭團聚政策及新移民融入政策。
- 7.3 現時每日150個名額因內地子女出生數目減少，平均只用約125個，應將這些剩餘名額撥予夫妻團聚及香港丈夫已去世或離棄的單親媽媽來港照顧香港子女，尤其單親應優先處理，可依當時輪候情況，每日最少十個指定名額，只要父母已婚，父母其中一方是香港人，子女在港，不論是內地出生或本港出生，婚前或婚後生，不論是父死或離棄，這些孩子遭逢家庭巨變，中港政府應儘快批准單親父或母來港照顧，令子女(只要在學不限年齡)得到良好照顧及成長發展機會。
- 7.4 一年多簽探親政策應惠及喪偶及離婚的單親配偶。
- 7.5 香港入境處應儘量酌情批准續期及簽發身份證。
- 7.6 中港政府應成立中港家庭團聚協調機關，協調申請及投訴，保障婦孺權益。
- 7.7 當局應酌情批准父或母親為香港居民的無證兒童在港定居及團聚。
- 7.8 醫管局及食物衛生局應恢復港人親人(夫妻、子女、父母)的醫療優惠政策，以確保港人親人健康及兒童得到妥善照顧。

無證兒童：

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

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

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

7.12 應為無證兒童提供醫療費用優惠。

(8) 缺乏整體兒童政策及兒童中央資料庫、更未有制定貧窮線及減貧指標

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，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。

扶委會出師未捷身先死

扶貧委員會在早年曾透過政府經濟顧問已制訂一套24個的貧窮指標(當中8個與兒童及青少年有關的指標⁴⁹，以反映及量度香港貧窮狀況，卻未有進一步就貧窮兒童的成長及發展訂立詳細指標。再者，特區政府竟在2007年6月30日解散扶貧委員會，在未有制訂扶貧政策下便斷然摧毀中央扶貧機制，令扶貧政策無以為繼，更遑論持續監察本港貧窮狀況。

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。

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。計劃由2008年7月1日開始至今只有2,270個名額，相對30萬貧窮兒童而言，扶助可謂杯水車薪。

⁴⁹ 根據扶貧委員會文件(委員會文件第 14/2006 號 <貧窮指標-最新資料>)

(1) 無業家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
(2) 入息低於平均綜援金額的家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
(3) 單親及入息低於平均綜援金額的家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
(4) 0 至 5 歲和 6 至 14 歲的綜援受助人，以及 15 至 21 歲的兒童綜援受助人
(5) 16 至 19 歲青少年的就學比率
(6) 20 至 24 歲具專上教育程度人士
(7) 15 至 19 歲及 20 至 24 歲的待業待學青少年
(8) 在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位居住的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
(<http://www.cop.gov.hk/b5/pdf/CoP%20Paper%2014%202006%20chi.pdf>)

而且根據香港社區組織協會及兒童權利關注會的調查發現，貧窮家庭根本難以應付供款開支。絕大部份受訪者每月開支幾近耗盡全月收入，若要他們為子女作長遠定期供款，無疑令生活百上加斤。再者，貧窮家庭經濟狀況極為困難，但為了子女前途，七成(75.3%)受訪家庭不惜省衣節食，扭曲現時生活，以供款賺取基金，但長期壓縮基本生活開支以作供款，令兒童飽受營養不足問題，最終損害兒童成長。⁵⁰

專員建議：

8.1 重設扶貧委員會，制訂長遠扶貧政策

特區政府應重設扶貧委員會，並賦予權力制訂長遠扶貧政策及監察工作。

8.2 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，並制定扶助兒童脫貧政策，在各部門作出協助貧窮兒童的政策及投放資源，確保所有學校及社會服務均有足夠資源及一套完善制度，協助所有貧窮兒童享有平等發展機會。

8.3 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⁵¹。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。

⁵⁰ 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

⁵¹ 貧窮人口指生活於低收入住戶的人口，而低收入住戶指按不同住戶人數劃分，收入少於或等於全港相同人數住戶入息中位數一半的住戶，根據統計處 2010 年第一季資料，家庭入息中位數如下：1 人家庭：6,600 元、2 人家庭：14,200 元、3 人家庭：20,000 元，4 人家庭：24,000 元，2010 年上半年按住戶人數劃分入息中位數一半的數額為：1 人家庭：3,275 元、2 人家庭：7,100 元、3 人家庭：10,000 元、4 人或以上家庭：12,000 元。

8.4 制訂長遠扶助貧窮兒童政策，改革兒童發展基金

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

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

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

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

(9) 未有就聯合國兒童權利公約進行本地立法

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：

9.1 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。

9.2 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。

(10) 未設立兒童專員或成立兒童權利委員會

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

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。於二零零五年，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觀察結論中，敦促香港政府設立此機制以改善香港兒童權利狀況。

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⁵²；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。

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⁵³，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。

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

外國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的保障，各國均積極進行立法及建立有效機制。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

⁵² 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)

⁵³ 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

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。⁵⁴

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。⁵⁵

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

專員建議：

10.1 設立兒童事務專員 (Children's Ombudsman)

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

10.2 設立具實權的兒童權利委員會及監察機制

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

⁵⁴ 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)

⁵⁵ 同註 50。

2011 年民間兒童權利專員監察報告

香港社區組織協會 兒童權利關注會 (二零一二年一月)

工作人員：

2011 年兒童權利關注會大使郭永其 (主席)、黃景城(副主席)、余子祥(秘書)、郭志標(副秘書)、胡泉霖、林泳茵、莫家鋒、繆梓穎、李瑞欣、伍嘉龍、盧玥珊、劉錦玲、劉麗霞、馮杰淵、周慧欣、潘信誓、任綺琪、伍嘉慧、何俊煒、聶黃海

香港社區組織協會社工(施麗珊、王智源)

地址：九龍何文田公主道 52 號三樓

電話：(852)2713 9165 傳真：(852)2761 3326

網址：<http://www.soco.org.hk> 電郵：soco@pacific.net.hk
