

2012年民間兒童權利專員監察報告



ANNUAL REPORT OF THE CIVIL CHILDREN'S OMBUDSMAN IN HONG KONG 2012



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12月31日) (31 December 2012)

目 錄

頁數

前言	3
回顧過去一年[2012年]民間兒童權利專員工作	5
2012年十大兒童問題進展及政府表現評分	7
2013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學習需要，貧童居住籠屋板房劏房問題嚴重	13
(2) 教育承擔不足，遲遲未全面推行十五年免費教育，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善	15
(3) 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長	22
(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	31
(5) 未有就聯合國兒童權利公約進行本地立法	39
(6) 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	40
(7) 社會福利 – 綜援金額不足、兒童生活困苦	44
(8) 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	51
(9) 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	60
(10) 未設立兒童專員及成立兒童權利委員會	64

2012年民間兒童權利專員監察報告

Annual Report of the Civil Children's Ombudsman in Hong Kong 2012

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(2011年)，現時全港有1,073,500名18歲以下的兒童，當中281,900名兒童生活在貧窮線下，其中103,787名(2011年10月)兒童領取綜援，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮率高達26.3%，換言之，本港每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮線下。³兒童貧窮率較去年只略減0.4%，數字仍然高企，亟待社會正視。

2012年本港經濟增長放緩，失業率跌至近年新低，自2011年5月最低工資立法實施後，在職貧窮情況略為紓緩，惟因通脹高企，基層勞工的實質工資未見有所增加。根據統計處2012年第三季資料，現時仍有近451,300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，2012年10月份整體消費物價與一年前同月比較，上升3.8%。剔

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2012年第三季(香港統計處《綜合住戶統計調查按季統計報告》2012年7月至9月)，全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：7,700元(1人)、16,200元(2人)、23,500元(3人)、28,500元(4人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：3,850元(1人)、8,100元(2人)、11,750元(3人)、14,250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332,900人，但在2008年又升至338,500人，2009年再下降至315,300人，2010年再降至290,600人，表列如下：

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
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
貧窮兒童人口(18歲以下)	359,900	370,799	332,900	338,500	315,300	290,600	281,900
兒童貧窮率(%)	28.3%	30.7%	28.3%	29.2%	28.1%	26.5%	26.3%

除所有政府一次性紓困措施的影響，綜合消費物價指數在 2012 年 11 月份的按年升幅（即基本通脹率）為 3.8%，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 23 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。

⁴ 政府統計處 [二零一二年十月份消費物價指數公布](http://www.censtatd.gov.hk/press_release/press_releases_on_statistics/index_tc.jsp?sID=3047&sSUBID=21805&displayMode=D) 統計數據新聞稿 (2012 年 11 月 22 日)

http://www.censtatd.gov.hk/press_release/press_releases_on_statistics/index_tc.jsp?sID=3047&sSUBID=21805&displayMode=D

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 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)。

<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
2012年1月13日	參與居民領袖培訓 2012	- 認識財政預算案及爭取內容
2012年1月24日	「家家新年樂團聚，單親過年悲分離 香港政府不援手，中港家庭難團聚」-- 大年初二中港分隔單親向特首及保安局拜年請願	- 爭取中港分離家庭來港團聚，落實兒童家庭團聚權利
2012年1月29日	大年初七財政預算案請願行動	- 反映民生對財政預算案的訴求
2012年1月29日	參與爭取成立兒童權利委員會聯盟 - 兒童給行政長官候選人的話	- 向行政長官候選人反映貧窮兒童面對房屋及教育的問題，並反映民間要求成立兒童權利委員會的訴求
2012年 3月7日至14日	Hong Kong Artwalk 2012 住住先攝影展	- 向公眾介紹低下階層面對的住屋問題。
2012年3月31日	會見候任行政長官梁振英先生	- 反映基層及貧窮兒童對新政府施政的意見，要求全面推行十五年免費教育、增加學生資助、增建公屋等等。
2012年 3月28日、4月11日、4月25日	核心領袖訓練計劃	- 兒童大使學習如何成為領袖，以及領袖需要具備的元素。
2012年4月1日	「改善課餘託管服務 幫助基層婦女就業」新移民婦女對課餘託管需要 研究報告發佈會	- 爭取改善課餘託管服務，增設幼兒託管服務的資助名額。
2012年4月4日	清明節 中港分隔單親中聯辦請願 「中港政府不援手，孩子無辜成孤兒，單親家庭慘分離，單程名額助團聚」	- 爭取中港分離家庭來港團聚，落實兒童家庭團聚權利
2012年4月12日	教育制度問題家長聚焦小組會議	- 邀請貧窮家庭家長分享教育制度及學生資助制度問題之意見，以進行教育制度研究。
2012年4月20日	參與民政事務局的兒童權利論壇： 「一家一網 e 學習」計劃及「共同父母責任模式」諮詢文件	- 就「一家一網 e 學習」計劃及「共同父母責任模式」諮詢文件發表貧窮家庭及兒童的意見

2012年5月1日	兒童聯絡人計劃	- 培訓近50名兒童權利關注會的兒童，學習溝通技巧，以助日後協助聯絡兒童會內兒童會員。
2012年6月17日	父親節 基層爸爸與候任特首梁振英對話，以反映房屋、貧窮及家庭特殊困難。	- 貧窮兒童聯合家長一同與候任特首會面，反映要求改善房屋問題及貧窮問題的意見。
2012年7月1日	新政府需力求變革 解決社會深層次矛盾 - 回歸十五年基層七一大遊行	- 要求特區儘快落實雙普選(包括行政長官及立法會)，並關注民生議題，解決貧窮問題。
2012年7月3日	基層於新政府上任首日向行政長官及行政會議遞交請願信	- 反映基層及貧窮兒童對新政府施政的意見，要求全面推行十五年免費教育、增加學生資助、增建公屋等等。
2012年7月3日	中港分離單親家庭關注組 - 中港分隔單親向特首及行政會議請願	- 反映政府不援手，家庭難團聚，爭取單親單程助團聚
2012年8月26日	政黨論壇：立法會九龍西地方選區候選人與基層市民對話	- 遊說各立法會候選人，爭取承諾當選後一同爭取全面推行十五年免費教育、增加學生資助、增建公屋等等。
2012年9月2日	發佈貧窮兒童調查系列十四- 貧窮兒童學前教育學習開支困難調查發佈會	- 反映學前教育資助不足，全額津貼非全免，窮孩子為學習開支愁問題，要求全面免費學前教育。
2012年11月1日	基層婦女會見平等機會委員會主席林煥光	- 反映基層家庭婦女面對的家庭崗位歧視問題，並爭取改善學校托管，推行家庭友善政策。
2012年11月4日	基層會見運輸及房屋局局長張炳良	- 反映基層住屋問題，要求增加公屋，縮短公屋輪候時間。
2012年11月18日	發佈中小學教育及資助政策研究	- 探討現行中小學教育制度不完善之處，並提供報告予政府參考。
2012年 12月17至23日	社協住住先不適切居所房屋展覽暨四十週年紀念活動	- 向公眾介紹低下階層面對的住屋問題。
2012年12月	籌備 2012 年民間兒童權利專員報告，並向新政府就 2013 年度施政報告及 2013/2014 財政預算案提交意見書	- 反映貧窮兒童對政府施政的期望，並評價過去一年特區政府在協助貧窮兒童上的施政表現。
2012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。		

2012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(2012) 民間兒童 權利專員報告 提出議題	進展	分數 (每項 10分 滿分)	專員評論
<p>1. 房屋政策不善、社區設施不符貧窮學生學習需要，貧童居住籠屋板房問題嚴重</p>	<p>- 沒有取締籠屋板間房劏房、輪候公共房屋的申請宗數急增至達19萬宗，當涉及35萬多人，當局卻又未有增建公屋、違反三年上樓承諾。</p> <p>- 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</p> <p>- 未有在舊區中成立社區學習中心。</p> <p>- 關愛基金推出「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」援助項目，為居於私人樓宇中不適切居所(例如:房間/小室、閣仔或床位的人士、單宿人士等)的住戶、露宿者等提供一次性一人住戶發放港幣3,000元，二人住戶港幣6,000元，而三人或以上住戶港幣8,000元的津貼。</p> <p>- 關愛基金於2011-2012年度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。每個合資格的一人綜援住戶及二人或以上綜援住戶於2011年12月分別可獲發一筆過1,000元及2,000元的津貼。</p> <p>- 2012年，關愛基金亦決定向因屋宇署執法行動而須遷出</p>	<p>1</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 未有優先處理輪候公屋兒童住屋需要，近3,000名兒童申請被凍結，近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。

	<p>工廠大廈劏房的居民發放搬遷津貼搬遷津貼金額分別為1人住戶(\$2,100)、2-3人(\$4,600)及4人或以上(\$6,100)，以資助他們支付搬遷所需的開支。</p>		
<p>2. 教育承擔不足，遲遲未全面推行十五年免費教育，學生資助不足；資助申請資格及範圍欠善</p>	<p>- 新任行政長官梁振英承諾上任後推行十五年免費教育，惟現時學券金額仍不足，過半數幼童學童家長需自付學前教育費用；</p> <p>- 未有檢討學生資助金額及資助範疇；</p> <p>- 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)]</p> <p>- 關愛基金繼續推行在校午膳津貼(即為低收入家庭的小學生提供在校午膳津貼，讓這些學生在校期間能獲得較均衡及充足的膳食。)對象為學生資助全額津貼學生。</p>	<p>1</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 在2008年免費教育由9年增至12年，並提供學券制，新政府表示會推行15年免費教育，惟政府卻無任何時間表及內容如何推行15年免費教育，教育局只多次表示需要研究。 ● 幼稚園推行學券制後幼稚園大幅加費，學生資助未全面需補貼學費，五成多(55.1%)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。 ● 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>	<p>- 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長</p> <p>- 醫管局會在五個醫院聯網增加初生嬰兒深切治療病床一成，在針對貧窮兒童方面，沒有任何具體改善措施。門</p>	<p>0</p>	<p>- 醫療開支並未按社會需要發展調整，令公共醫療服務質素大受影響，輪候時間有增無減，未有任何即時性計劃，無承諾提供任何兒童醫療券，未有推行學童保健計劃、或擴闊</p>

	<p>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[6 星期(2008/09)→5 星期(2009/10)→6 星期(2010/11)→7 星期(2011/12)]、急症室診症平均輪候時間為 73 分鐘(半緊急)及 82 分鐘(非緊急)，未見有大改善。仍沒有使用公帑立即改善公立醫院及基層醫療服務。</p> <p>- 沒有任何實質進展，輪候時間愈來愈長。</p>		<p>學童牙科保健計劃至中學生，導致貧病兒童得不到適切醫療及健康服務。</p> <p>- 未有為貧窮學童設立醫療券，資助兒童接受適切私營醫療服務。</p>
<p>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</p>	<p>- 關愛基金預留 4,000 萬元在 2012/13 學年推行課餘託管試驗項目，目的是讓學校和非政府機構為來自綜援或學生資助全額的小一至中三學生，統籌和整合他們現時的課後學習及支援活動。</p> <p>- 自 2010 年將「鄰里支援幼兒照顧計劃」擴展至全港後，但至今仍未有擴展 6 歲以上的兒童。</p> <p>- 2012/2013 年施政報告中，行政長官宣佈會分階段增加兒童住宿照顧服務的名額(當中包括 50 個院舍及 80 個非院舍名額)，包括寄養服務、兒童之家及兒童院等，並調高給予寄養家長的津貼，包括服務獎勵金及寄養兒童生活津貼。</p> <p>- 課餘託管開放時間不合基層所需及資助仍然不足。</p>	<p>0</p>	<p>- 服務地區雖有擴大，惟街童問題仍然嚴重，社區保姆計劃欠妥善，計劃未涵蓋六歲以上學童，亦未有提供任何功課輔導或補習服務。社區保姆未能全面地照顧兒童的需要。</p> <p>- 未有全面在學校推行課後託管及功課輔導班</p>
<p>5. 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦</p>	<p>- 社會福利署於 2012 年 2 月 1 日按通脹調整綜援金額</p> <p>- 2012 年 7 月增發 1 個月綜援金</p> <p>- 未有檢討基本金額、租金津貼已增加但仍然不足、午膳及學習津貼等均不足。</p>	<p>1</p>	<p>- 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。</p> <p>- 長遠未有解決劏房租戶租金昂貴，未獲偏配公屋的問題。</p>

<p>6. 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年的貧窮率為17.1%，即有115萬人生活於低收入/貧窮家庭(2011年同期為115萬人)，當中以女性比例略高，較1997年的100萬人上升15萬人。政府承認貧窮問題屬結構性問題，當局決議在2012年10月份成立的新扶貧委員會中下包括六個小組，當中包括特別群組需要小組。 - 在2011/2012年施政報告中，行政長官宣佈增撥1億元改善食物銀行服務。 - 2012年3月當局將「鼓勵就業交通津貼計劃」調高申請人放寬入息及資產限額，惟未有引入以個人或以家庭申報資產及入息的制度(俗稱「雙軌制」)，亦未有檢討為兼職僱員提供交通費津貼。 - 2012年本港通漲嚴重，政府表示通漲水平尚算溫和，因此並未有任何措施對抗通漲，基層生活持續困苦。 	<p>0</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 貧窮人口仍高達115萬人，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115萬貧窮人口根本不成比例。 - 「關愛基金」只有短期措施，欠長遠政策，無助全面扶助貧窮兒童解決生活需要。 - 「鼓勵就業交通津貼計劃」，申請人入息以家庭為計算單位，仍未容許個人制申請，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。
<p>7. 無證兒童讀書困難及中港分離家庭不能來港定居問題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 未有進展。 ● 內地公安廳更指出香港政府沒有要求改善單親團聚政策，港府只跟進個別個案。 	<p>2</p>	<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。
<p>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</p>	<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。行政長官梁振英及扶貧委員會籌備小組於2012年10月宣佈政府會參考國際標準，訂立官方貧窮線，定期監察香港貧窮狀況。 - 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2,100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 	<p>1</p>	<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，縱使2011/2012年增加2,188名額，合共亦只有4,458個名額，相對30萬貧窮兒童而言，扶助可謂杯水車薪。 - 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

	<p>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。</p> <p>- 新政府於2012年重新成立扶貧委員會，下設六個專責小組，當中包括處理兒童貧窮問題。</p>		<p>全面地檢視貧窮兒童狀況及其需要，對日益嚴重的兒童貧窮問題並無長遠政策及計劃，未有適時跟進及增撥資源，表現令人失望。</p>
9. 未有就聯合國兒童權利公約進行本地立法	- 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。
10. 未設立兒童專員及成立兒童權利委員會	- 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	<p>- 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。</p> <p>- 偷天換日地將家庭議會取代兒童權利委員會且成效不彰。</p> <p>- 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。</p>
	總分(100分滿分，50分合格)	6	

各年民間兒童權利專員報告評分*

年份	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
分數(滿分: 100分)	9	7	19	0	11	2	6

* 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。

今年為前行政長官曾蔭權最後一年施政，以及新任行政長官梁振英上任，特區政府得分整體較上年2分有所進步，惟表現仍遠遠不合格，反映特區政府在2012年未有盡力改善兒童貧窮問題。

2013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2012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2012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. 未有就聯合國兒童權利公約進行本地立法
6. 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. 社會福利－綜援金額不足、兒童生活困苦
8. 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
9. 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
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(2012年12月)超過20萬戶輪候公屋，當中超過83,500名18歲以下人士。現時有近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2009年10月1日或以前的申請放寬至2011年10月1日之前申請公屋的非長者家庭，均可獲編配市區公屋，至今未有再進一步放寬，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18,500名(2011年12月底)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，22,688戶(2012年1月底)租住私樓綜援家庭更要以生活費貼租金，租貴環境惡劣，加上近年火燭蹋樓事件常發生，令兒童在擔驚受怕環境下生活。⁸

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12月底，約有8,000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2,700名兒童，造成這些新移民即使輪候公屋號碼已達配屋階段，也不能分配公屋以改善環境，而要繼續蝸居籠屋板房，影響兒童身心發展及新移民融入社會。政府仍未設立租金津貼，容讓低收入的輪候冊家庭租住市區私樓。

雖然財政預算案宣佈再為公屋居民代繳兩個月租金，以減輕全港公屋租戶負擔，惟輪候公屋人士未受惠紓貧解困措施，當局亦未有優先處理輪候公屋兒童住屋需要。此外，2010年成立關愛基金雖然在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住戶提供搬遷津貼，以幫助他們盡快遷離工廠劏房。關愛基金於2012年推出「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」，為居於私樓不適切居所(例如：房間/小室、閣仔或床位的人士、單宿人士等)住戶、露宿者等提供一次性津貼(一人住戶3,000元，二人住戶6,000元，三人或以上住戶8,000元津貼)；但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，有清拆無安置問題。⁹

⁸ 香港社區組織協會 民權法律中心 「私樓租金高昂難負擔 綜援租金機制不合理」--- 綜援私樓超租受助人就租金津貼上限提出司法覆核 新聞稿 (2012年9月7日)

http://www.soco.org.hk/publication/press_release/crec/2012/SoCO%20press%20release%20on_2012_Sept_7.doc

⁹ 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。

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。

此外，學童在幼稚園及高中學習階段亦衍生不同學習費用(包括：校服費、活動費、制服費、參觀費、勞作費、上網費及各項雜費等)，為兒童的學習造成極大阻礙。這些不利因素，均與提倡藉完善的教育協助兒童脫貧的理念相悖。可見香港特區政策落後，亦未能隨著經濟水平提升，改善整體兒童的生活水平。

學前教育

學前教育政策落後於世界發展

根據香港社區組織協會2009、2010、2011及2012年的調查均發現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，對於低收入幼童家庭的經濟帶來極大負擔。根據教育局2012年的資料，2012年9月全港942所幼稚園，有達七成即658所獲准加費，平均加幅達4.3%，其中約45所學券幼稚園將學費提升至學券上限(即半日制學費由去年2.4萬加至2.52萬、全日制學費由4.8萬增至5.04萬)，部份更獲批加幅高達16%，遠超通脹。¹¹

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。

¹⁰ 香港社區組織協會兒童權利關注會(2012年9月)'全免兒童非全免，窮孩子為學習開支愁':貧窮兒童調查系列十四 - 貧窮兒童學前教育學習開支困難調查報告

http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/preschool%20education%20survey_2012_9.doc

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

¹¹ 明報(2012年8月28日) 七成幼園加價 平均4.3% 45間加到盡 A09版

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、活動費、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。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。雖然學生資助的申請資格獲得放寬，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。

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	該區幼稚園總數	該區使用學券的幼稚園數目	學費超過資助額的幼稚園數目	學費超過資助額的幼稚園數目佔該區使用學券的幼稚園百分比	學費不超過資助額的幼稚園數目	學費不超過資助額的幼稚園數目佔該區使用學券的幼稚園百分比	該區不參與學券制的幼稚園總數	2010年全港各區**低收入住戶內的3至6歲兒童數目	2010年全港各區**3至6歲兒童數目	2010年全港各區[3至6歲兒童貧窮率
九龍城	86	47	32	68.09%	15	31.91%	39	1,900	11,200	16.96%
觀塘	71	68	28	41.18%	40	58.82%	3	5,600	16,600	33.73%
西貢	59	42	27	64.29%	15	35.71%	17	1,900	13,900	13.67%
深水埗	41	39	27	69.23%	12	30.77%	2	3,300	10,100	32.67%
黃大仙	47	46	14	30.43%	32	69.57%	1	3,100	9,600	32.29%
油尖旺	37	29	25	86.21%	4	13.79%	8	2,600	10,600	24.53%
中西區	41	26	19	73.08%	7	26.92%	15	1,000	8,600	11.63%
東區	78	57	44	77.19%	13	22.81%	21	2,200	14,900	14.77%
離島區	34	23	12	52.17%	11	47.83%	11	1,900	5,500	34.55%
南區	39	18	9	50.00%	9	50.00%	21	1,100	7,100	15.49%
灣仔區	29	20	16	80.00%	4	20.00%	9	400	4,800	8.33%
葵青區	66	58	30	51.72%	28	48.28%	8	5,600	15,000	37.33%
荃灣區	36	30	17	56.67%	13	43.33%	6	2,000	11,000	18.18%
屯門區	61	57	28	49.12%	29	50.88%	4	4,800	13,300	36.09%
元朗區	72	66	21	31.82%	45	68.18%	6	5,500	17,100	32.16%
北區	45	41	21	51.22%	20	48.78%	4	3,400	10,500	32.38%
沙田區	69	53	27	50.94%	26	49.06%	16	4,200	16,100	26.09%
大埔區	35	26	14	53.85%	12	46.15%	9	1,400	5,900	23.73%
總和	946	746	411	55.09%	335	45.91%	200	51,700	201,900	25.61%

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/> 2011/12學年全港共有946間幼稚園，當中200間幼稚園未有參加學券制。

2011/12 年度全港各區幼稚園學費超出學券制及學生資助總金額的情況

地區	超出費用 (半日)	超出費用 (全日)	地區	超出費用 (半日)	超出費用 (全日)
九龍城	2,667	5,312	南區	3,353	4,217
觀塘	2,850	4,682	灣仔區	3,219	5,493
西貢	1,932	3,829	葵青區	2,406	4,879
深水埗	2,151	3,796	荃灣區	2,792	5,028
黃大仙	2,756	2,762	屯門區	3,721	3,203
油尖旺	2,947	2,955	元朗區	2,562	3,985
中西區	3,220	4,323	北區	1,700	3,167
東區	3,004	4,823	沙田區	2,375	5,181
離島區	2,080	2,348	大埔區	2,770	7,126
			平均金額	2,695	4,284

中小學教育

在2011/2012年度，全港正接受中學或小學教育的學生人數為813,200人，全港就讀小學人數為326,200人，中學生人數為487,000人¹²；同期成功申請學校書簿津貼的數目為276,003宗，當中小學申請人為105,734宗(佔總小學生的人數的32.4%)，中學申請人為170,269宗(佔總中學生人數的35.0%)。¹³

學生資助範圍及金額不足，先進教學政策成貧童沉重負擔

在中小學教育制度方面，學生資助政策亦未能配合社會發展及新的學習需要。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。

根據社協調查，貧窮家庭更難以支付各項學習開支，研究統計學生恆常額外必須支付項目達29項，平均每年約5,000元，家庭要壓縮基本生活開支以支付，而「多元智能發展」、「一人一體藝」及科技化等被視為有助學生發展的教育政策，但費用貴，資助少，反而對貧窮學童造成沉重財政負擔及升學的障礙，學生不可只靠入了學儘力研讀書本便可升學，而是要自資多方面學習以增加升學機會，近七成學生認為自己缺乏資源學習。此外，四成受訪貧童曾因經濟困難而未能完成學校規定必須參加的活動，而不參加這些活動的後果，不單是少些學習機會，33.7%會影響升級及畢業，15.7%會被扣分，三成人對新教學方針及是否學校實施也不知道，可見貧窮家庭沒有足夠資源及

¹² 香港特別行政區政府 教育局 按教育程度劃分的學生 <http://www.edb.gov.hk/index.aspx?nodeID=6497&langno=2>

¹³ 香港特別行政區政府 學生資助辦事處 學校書簿津貼計劃統計撮要 <http://www.sfaa.gov.hk/tc/statistics/texts.htm>

時間消化書本以外的教學方針。

雖然特區政府於過去兩年放寬學生資助申請資格，惟當局未有檢討資助金額及資助範疇。有經濟困難的家庭即使獲得全免，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。

根據香港社區組織協會於2012年的研究¹⁴，發現貧窮學童在學習開支、學校制度、學校課程所面對的困難，可見貧窮學童在學習上因經濟困難及教育政策遇到莫大阻礙。教育本應是縮窄貧富懸殊的途徑，但因政府忽視支援貧窮兒童跟上教育制度所需，教育不單未能發揮協助脫貧功能，反而拉闊貧富差距，令貧窮家庭未能支付子女教育所需，而影響子女的升學機會。有家長更批評香港的教育是用錢鋪出來的。

資助大學學額嚴重不足，打擊貧童升學信心

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

金字塔精英教育，學生自資爭學位

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

現行直資不利貧童學習和選擇

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

教學時間不足及教材不善用，貧窮學童需要被忽略及浪費金錢

現時教育改革徒增教育前線人員的行政工作壓力，導致他們難以應付日常教育，亦未能善用教材且浪費金錢和教學資源。研究顯示現時中小學的師生比例欠理想，而且

¹⁴ 香港社區組織協會 兒童權利關注會 -- 世界兒童日前夕 貧窮兒童研究系列十五 - 中小學教育制度及學生資助政策對貧窮兒童影響研究報告 (2012年11月18日)

http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/child_research_2012_11_19.pdf

課程多，老師常要趕課程及針對考試所需，缺乏充足時間照顧有需要的學生，無暇解答學生在學習上遇到的問題，亦無暇善用教材。

學生支援瑣碎及計劃政出多門，學校多行政，貧童未得益

近年社會開始醒覺兒童貧窮問題，但政府只是一個一個小型的資助計劃，多數附設在學校執行，但又不批出人手支援，造成學校額外工作繁重，學童又要逐個計劃申請，對資訊不足教育程度不足的家庭而言是艱巨工作。¹⁵

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。¹⁶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。

課後支援仍然不足

此外，2011年特區政府亦落實2010年(即2010/11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。

¹⁵ 香港社區組織協會 兒童權利關注會 -- 世界兒童日前夕 貧窮兒童研究系列十五 - 中小學教育制度及學生資助政策對貧窮兒童影響研究報告 (2012年11月18日)

http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/child_research_2012_11_19.pdf

¹⁶ 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

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

2.2 檢討現行學生資助範圍及資助金額

特區政府表示儘快推行十五年免費教育，將現有小學及中學的十二年免費教育，擴展至學前教育，惟與此同時，更應改善中小學學生資助制度。所謂免費教育，應包括學費、書簿、校服、午膳費、學校雜費、課外活動費及各種學習開支等。這不僅全面體現兒童教育權利，確保沒有兒童因著經濟困難而未能享受適切教育，更提高下一代的競爭能力，協助貧窮兒童脫貧。教育局應增加學生資助金額及涵蓋範疇，包括：校服、學習雜費、電腦、上網、早餐或午餐費、課外學習活動及參加制服團體等活動津貼等。所有學校必需學生參加的學習活動均需免費。此外，各學校更應容許學生按老師授課需要購買教材，以免浪費金錢和資源。長遠而言，當局亦應將各項涉及資助課外活動基金之受惠對象，涵蓋至獲半額學生資助的學童。

2.3 整合各學習支援計劃，提供一站式申請資助服務及設立兒童津貼

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

2.4 增加大學學額，令所有學生有機會接受大學教育

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

2.5 中央統籌發放書簿及二手書、校服及設立學校託管功課輔導服務等計劃

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

2.6 增加康樂活動受助名額，訂立活動收費豁免機制

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

(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，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，前行政長官曾蔭權提出計劃籌備在啟德發展區設立多方合作的兒童專科中心，預期中心設有四百多張病床，並致力縮短兒童及青少年精神健康評估和診症服務的輪候時間。然而，有關工作今年仍沒有任何進展，求診輪候時間愈來愈長，未能解決即時兒童的醫療需要。再者，醫療開支並未按社會需要發展調整，令公共醫療服務質素大受影響，輪候時間有增無減，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。

醫療收費貴，豁免制度不善，有病不醫

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

門診急症預約及輪候難，貧童延遲治療

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

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

公立醫院專科及普通科門診服務求診人次

財政年度	求診人次(較去年升幅)	
	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%)
2010/2011	6,630,190 (+3.7%)	4,979,754 (+5.9%)

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2011/12年的79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2011/12年的102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)			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
2005/06			2009/10		
港島東聯網	50	90	港島東聯網	68	113
港島西聯網	67	116	港島西聯網	70	119
九龍中聯網	47	80	九龍中聯網	77	104
九龍東聯網	68	113	九龍東聯網	76	114
九龍西聯網	69	78	九龍西聯網	92	101
新界東聯網	52	66	新界東聯網	69	68
新界西聯網	69	76	新界西聯網	61	65
醫管局整體	61	86	醫管局整體	75	95
2006/07			2010/2011		
港島東聯網	58	104	港島東聯網	56	100
港島西聯網	76	129	港島西聯網	69	118
九龍中聯網	61	92	九龍中聯網	70	106
九龍東聯網	79	126	九龍東聯網	82	145
九龍西聯網	86	96	九龍西聯網	91	110
新界東聯網	53	61	新界東聯網	73	71
新界西聯網	100	102	新界西聯網	63	77
醫管局整體	73	98	醫管局整體	74	101
2007/08			2011/2012		
			(4月至12月)		
港島東聯網	53	96	港島東聯網	52	86
港島西聯網	79	133	港島西聯網	74	132
九龍中聯網	63	98	九龍中聯網	82	118
九龍東聯網	89	132	九龍東聯網	84	155
九龍西聯網	97	117	九龍西聯網	79	102
新界東聯網	57	61	新界東聯網	65	60
新界西聯網	80	73	新界西聯網	72	86
醫管局整體	75	96	醫管局整體	72	101
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			

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，2011/2012 年度的平均輪候時間亦分別達 72 分鐘及 101 分鐘，輪候時間極長(最嚴重的平均輪候時間為 155 分鐘)。不少貧窮家庭兒

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、2012 年 3 月 30 日回覆香港社區組織協會的查詢，以及新聞公報立法會一題：公立醫院服務病人輪候時間 (2012 年 2 月 8 日)http://gia.info.gov.hk/general/201202/08/P201202080331_0331_89967.pdf

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。

此外，公立醫院急症室輪候時間越來越長，就是被視為病情為緊急病人亦需等逾一小時。根據 2012 年 3 月至 5 月有五間急症室的緊急個案，輪候時間不達標，較上年度多兩間。情況最差的威爾斯親王醫院只有 66% 屬緊急類求診個案達標，即病人能於 30 分鐘內獲診治，達標率較上年度的 71% 更低。有急症室醫生表示，緊急病人情況可以很嚴重，輪候時間延長隨時令病情惡化。¹⁸

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

學生健康服務涵蓋面窄，成效低

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

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

牙科保健服務涵蓋面窄

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

¹⁸ 蘋果日報(2012年8月21日)A17版 五急症室輪候時間不達標 緊急病人等逾一小時

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，費用根本非一般家庭可負擔，所以幼兒及中學生面對很大牙齒保健困難。

兒童長期病患未能及早醫治

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

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

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

事實上，公共醫療當局提供的專科門診服務輪候時間普遍均十分長，根據醫管局的統計資料，外科的輪候時間中位數長達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)¹⁹。

¹⁹ 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		2011/12年度	
	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)	中位數 (星期)	第99個 百分值 (星期)
耳鼻喉科	6	102	5	91	4	95	5	50	7	53
婦科	11	106	10	84	9	103	11	49	11	52
內科	9	92	9	89	9	93	10	48	12	51
眼科	4	103	4	125	4	147	4	50	4	50
矯形及創傷科	8	105	11	94	12	112	13	70	16	92
兒科及青少年科	4	50	6	44	5	48	6	23	7	27
精神科	4	121	4	118	4	104	4	37	6	40
外科	17	206	16	265	13	241	12	96	12	98

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(10%)尤其嚴重。(見下表)

2011-2012年度(4至9月)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²⁰

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

在舊症預約方面，預約日期至覆診日期的相距時間亦十分長。以耳鼻喉科為例，預約日期至覆診日期的相距時間中位數為23星期(近6個月)，兒童、內科、眼科及外科等輪候時間中位數亦長達12至13星期不等。這反映公共醫療服務資源極為不足，不少病人極有可能因延醫而得不到適時的治療，從而影響健康。與此同時，公營醫療體系的醫護人手流失極為嚴重，兒科專科更出現「有工無人做」的情況，30個招聘名額只有14

²⁰食物及衛生局於2012年3月30日回覆香港社區組織協會的查詢。

人應聘²¹，其他如急症科、麻醉科人手流失情況亦日趨惡化。²²

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

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

醫院管理局屬下醫院醫生流失情況

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

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。

²¹ 明報(2012年8月13日) A04版 兒科請 30人得 14應聘 東區最缺人 首年受訓醫生救急

²² 東方日報(2012年8月13日) A04版 醫生流失 三專科告急

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)²³

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(2012年7至9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)。²⁴

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。

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：

六歲或以上託管服務開放不足，兒童成街童

現有託管服務不完善，服務只在星期一至五開放，假期不提供服務之餘時間只是朝

²³ 摘錄自《兒童權利公約》2003 香港政府印務局

²⁴ 香港統計處，綜合住戶統計調查按季統計報告 (2012年第3季)

八晚七²⁵，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²⁶，而找到的工作極大部份是低薪、兼職、輪班或散工，暑期更要因照顧子女而再減少工作；不少子女到街外溜連成街童，潛伏青少年問題。

託管資助不足夠及名額不足

現時課餘託管每月動輒千元，低收入家庭的婦女通常只能找兼職工作，月入約兩千，難以負擔託管的費用。但是收費減免審查嚴苛，申請家庭除了要通過入息審查，還需要通過「社會需要」審查，加上托兒豁免名額有限，全港約有11萬名6至12歲或以下貧窮兒童，但托兒資助全免名額只有1,540個。每區的配額亦不同，並不是按需分配，造成資源嚴重錯配，因此大部份低收入家庭只能獲得半免資助，全免的個案甚少。

社區託管針對6歲以下及不包功輔

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

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。

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

²⁵ 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。

²⁶ 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。

更多的時間尋找較高薪的全職工作，或參加全日的培訓以增強就業能力，紓緩家庭的經濟壓力；低收入家庭所面對的貧窮問題以及子女功課輔導問題得到紓緩，亦減少家庭問題，促進家庭和諧，對社會也大有裨益。

調查顯示近八成學校願辦兼備功輔班的托管服務

學校提供高質素的功課輔導托管服務，家長不需接送之餘，又可以放心尋找工時更穩定，工資更高的工作，有效地幫補家計，同時避免獨留在家的危險，亦能夠接受功課輔導，但政府聲稱學校不願推行，所以未能在學校大量設立兼具功課輔導的托管服務。根據香港社區組織協會 2010 年 7 月發佈「**在學校全面開設兼具功課輔導的托管服務問卷調查報告**」，結果顯示近八成學校願意推行托管服務，反映大部份學校關心家庭需要，只要政府資源配合，在學校全面推行托管服務非難事。²⁷

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。

關愛基金預留 4,000 萬元在 2012/13 學年推行課餘託管試驗項目，目的是讓學校和非政府機構為來自綜援或學生資助全額的的小一至中三學生，統籌和整合他們現時的課後學習及支援活動。然而，有關計劃仍屬試驗性質，具體能否成為長遠策略實為未知之數。

²⁷ 香港社區組織協會 2010 年在學校全面開設兼具功課輔導的托管服務問卷調查報告(2010 年 7 月 11 日)
http://www.soco.org.hk/publication/new_immigrants/after%20school%20care%20survey_2010_7_11.doc

虐兒問題依然嚴重

過去數年，本港虐待兒童的個案一直保持在每年約一千宗，懷疑受虐兒童人數並不少²⁸。根據2011年社署虐兒的統計數字，新舉報個案便達877宗，較2008年上升一成多

²⁸ 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2012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 一月至十二月	二零一二年 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(%)	個案數字(%)
身體虐待	438 (54.3%)	499 (52.9%)	483 (54.8%)	503 (50.7%)	488 (48.8%)	410 (46.8%)	334 (47.6%)
疏忽照顧	77 (9.6%)	114 (12.1%)	78 (8.8%)	102 (10.3%)	113 (11.3%)	105 (12.0%)	75 (10.7%)
性侵犯	233 (28.9%)	270 (28.6%)	277 (31.4%)	331 (33.3%)	334 (33.4%)	307 (35.0%)	261 (37.2%)
精神虐待	12 (1.5%)	20 (2.1%)	15 (1.7%)	15 (1.5%)	18 (1.8%)	18 (2.1%)	11 (1.6%)
多種虐待	46 (5.7%)	41 (4.3%)	29 (3.3%)	42 (4.2%)	48 (4.8%)	37 (4.2%)	20 (2.9%)
總數	806 (100.0%)	944 (100%)	882 (100%)	993 (100.0%)	1,001 (100.0%)	877 (100.0%)	701 (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 一月至十二月	二零一二年 一月至九月
女性	467 (58.0%)	571 (60.5%)	508 (57.6%)	589 (59.3%)	628 (62.7%)	548 (62.5%)	445 (63.5%)
男性	339 (42.0%)	373 (39.5%)	374 (42.4%)	404 (40.7%)	427 (37.3%)	329 (37.5%)	256 (36.5%)
總數	806 (100.0%)	944 (100.0%)	882 (100%)	993 (100.0%)	1,001 (100.0%)	877 (100.0%)	701 (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 一月至十二月	二零一二年 一月至九月
父/母	521 (67.3%)	581 (67.1%)	535 (64.6%)	569 (60.5%)	580 (58.1%)	494 (55.6%)	397 (%)
兄弟/姊妹	30 (3.9%)	16 (1.8%)	26 (3.1%)	27 (2.9%)	13 (1.3%)	12 (1.4%)	18 (2.5%)
祖父/母	9 (1.2%)	9 (1.0%)	12 (1.4%)	12 (1.3%)	15 (1.5%)	9 (1.0%)	13 (1.8%)
繼父/母	27 (3.5%)	29 (3.3%)	33 (4.0%)	34 (3.6%)	43 (4.3%)	36 (4.1%)	35 (5.0%)
親屬	25 (3.2%)	17 (2.0%)	16 (1.9%)	23 (2.4%)	28 (2.8%)	37 (4.2%)	37 (5.2%)
家族朋友/朋友	43 (5.6%)	52 (6.0%)	62 (7.5%)	79 (8.4%)	66 (6.6%)	57 (6.4%)	51 (7.2%)
照顧者	14 (1.8%)	23 (2.7%)	20 (2.4%)	28 (3.0%)	25 (2.5%)	25 (2.8%)	13 (1.8%)
老師	5 (0.6%)	11 (1.3%)	5 (0.6%)	14 (1.5%)	10 (1.0%)	7 (0.8%)	12 (1.7%)
補習老師/教練	8 (1.0%)	6 (0.7%)	13 (1.6%)	14 (1.5%)	14 (1.4%)	16 (1.8%)	11 (1.6%)
同住租客/鄰居	10 (1.3%)	5 (0.6%)	7 (0.8%)	9 (1.0%)	8 (0.8%)	7 (0.8%)	37 (5.2%)
無關係人士	79 (10.2%)	114 (13.2%)	84 (10.1%)	103 (10.9%)	101 (10.1%)	90 (10.1%)	44 (6.2%)
未能識別人士	3 (0.4%)	3 (0.3%)	15 (1.8%)	29 (3.1%)	95 (9.5%)	98 (11.1%)	38 (5.4%)
其他	/	/	/	/	/	/	/
總數	774*(100.0%)	866*(100%)	828*(100%)	941*(100%)	998*(100.0%)	888*(100.0%)	706*(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。

(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²⁹、5歲女被疏忽照顧而流落街頭³⁰、患精神病母親綁起及掙子女跳樓自殺案等³¹，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2011年總共錄得4,392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。³²

虐待配偶的個案數目由1998年的1,005宗，上升至2011年的3,174宗，情況極為嚴

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	二零一一年一月至十二月	二零一二年一月至九月
中西區	8 (1.0%)	9 (1.0%)	8 (0.9%)	19 (1.5%)	18 (1.8%)	17 (1.9%)	14 (2.0%)
離島	17 (2.1%)	14 (1.5%)	20 (2.3%)	15 (1.5%)	22 (2.2%)	23 (2.6%)	11 (1.6%)
東區	34 (4.2%)	25 (2.6%)	33 (3.7%)	33 (3.3%)	47 (4.7%)	38 (4.3%)	32 (4.6%)
灣仔	9 (1.1%)	12 (1.3%)	4 (0.5%)	10 (1.0%)	14 (1.4%)	11 (1.3%)	6 (0.9%)
南區	19 (2.4%)	20 (2.1%)	17 (1.9%)	21 (2.1%)	37 (3.7%)	28 (3.2%)	13 (1.9%)
九龍城	37 (4.6%)	49 (5.2%)	39 (4.4%)	33 (3.3%)	33 (3.3%)	23 (2.6%)	12 (1.7%)
油尖旺	32 (4.0%)	44 (4.7%)	32 (3.6%)	42 (4.2%)	39 (3.9%)	37 (4.2%)	25 (3.6%)
深水埗	59 (7.3%)	56 (5.9%)	62 (7.0%)	51 (5.1%)	49 (4.9%)	42 (4.8%)	35 (5.0%)
黃大仙	35 (4.3%)	60 (6.4%)	46 (5.2%)	59 (5.9%)	62 (6.2%)	44 (5.0%)	53 (7.6%)
西貢	27 (3.4%)	51 (5.4%)	39 (4.4%)	55 (5.5%)	53 (5.3%)	46 (5.2%)	33 (4.7%)
觀塘	72 (8.9%)	77 (8.2%)	72 (8.2%)	78 (7.9%)	98 (9.8%)	100 (11.4%)	81 (11.6%)
荃灣	36 (4.5%)	39 (4.1%)	28 (3.2%)	30 (3.0%)	44 (4.4%)	23 (2.6%)	19 (2.7%)
葵青	78 (9.7%)	72 (7.6%)	68 (7.7%)	63 (6.3%)	65 (6.5%)	63 (7.2%)	55 (7.8%)
屯門	102 (12.6%)	110 (11.7%)	94 (10.7%)	117 (11.8%)	115 (11.5%)	99 (11.3%)	73 (10.4%)
元朗	127 (15.7%)	144 (15.3%)	124 (14.1%)	145 (14.6%)	134 (13.4%)	142 (16.2%)	100 (14.3%)
大埔	23 (2.9%)	21 (2.2%)	27 (3.1%)	34 (3.4%)	21 (2.1%)	22 (2.5%)	29 (4.1%)
北區	26 (3.2%)	47 (5.0%)	38 (4.3%)	47 (4.7%)	32 (3.2%)	37 (4.2%)	37 (5.3%)
沙田	32 (4.0%)	48 (5.1%)	68 (7.7%)	79 (8.0%)	68 (6.8%)	51 (5.8%)	46 (6.6%)
香港以外	6 (0.7%)	7 (0.7%)	14 (1.6%)	10 (1.0%)	10 (1.0%)	11 (1.3%)	11 (1.6%)
資料不詳	27 (3.4%)	39 (4.1%)	49 (5.6%)	52 (5.2%)	40 (4.0%)	20 (2.3%)	16 (2.3%)
總數	806 (100.0%)	944 (100%)	882 (100%)	993 (100.0%)	1,001 (100.0%)	877 (100.0%)	701 (100.0%)

²⁹ 未婚媽媽涉虐打咬親兒 東方日報 (A14, 港聞) (2007年10月3日)

³⁰ 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)

³¹ 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)

³² 社會福利署 – 2004至2012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>

	2012年1至9月	2011年	2010年	2009年	2008年	2007年	2006年	2005年	2004年
新舉報虐待兒童個案	701	877	1,001	993	882	944	806	763	622
新舉報虐待配偶個案	1,947	3,174	3,163	4,807	6,843	6,404	4,424	3,598	3,371
新舉報性暴力個案數字	150	341	343	396	693	797	704	589	369
合計	2,798	4,392	4,507	6,196	8,418	8,145	5,934	4,950	4,362

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。³³

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

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

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

³³ 目擊家暴兒童易躁易動粗 東方日報 (2009年12月16日 A30 港聞)

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

體罰兒童情況頻繁

另一方面，不少家長仍利用體罰方式教導兒童，這不僅損害兒童身心發展，更損害親子關係。根據防止虐待兒童會於 2010 年進行的調查發現，調查共訪問 120 名新來港兒童的家長，近一半受訪者表示，曾用罰企或拍打方式懲罰子女；當中四成受訪者表示，體罰是要令子女在教訓中學習。³⁴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。
- 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。

³⁴ 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

4.2 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2011年的3,174宗，當中大部份受害人為婦女，八成以上屬居港未滿七年的新移民。然而，全港只有五間庇護中心不足200個宿位，宿位嚴重不足，很多宿位均需要兒童及受虐配偶在數星期內遷出，再加上宿舍內缺乏完善教育及輔導服務，令兒童難獲合適照料。為此，政府應增加庇護宿位，並放寬房屋政策，儘快安排受虐家庭及兒童入住公共房屋，強化對受虐家庭兒童的輔導及教育支援。

4.5 立法禁體罰虐兒

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

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) 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：

5.1 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。

5.2 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。

(6) 無證兒童讀書團聚困難及中港分離家庭不能來港團聚問題

單親家庭未能團聚

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

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

單程證名額不包括單親媽媽

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

母子為探親證續期，身心俱疲及影響學業，一年多簽探親未惠及

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

母親沒有證，有病沒有錢就醫，一人綜援兩人用，母子三餐不繼

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

內地公安局及香港保安局漠視單親家庭權益

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

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

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

無證兒童在港團聚個案問題

中港缺協調機制，特殊情況無證兒童求助無門

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

無證兒童求助，入境處審查多年無果

這些兒童的親人都在香港，所以來港逾期居留向香港政府求助入學及酌情批准居留，但入境處往往要大半年才批准入學，有兒童來港一年仍未能入學，審批酌情權，

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

近百中港分離家庭無證兒童缺乏就學機會

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

專員建議：

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

6.1 分隔單親

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

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

6.2 無證兒童

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

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

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

6.2.4 應為無證兒童提供醫療費用優惠。

(7) 社會福利 – 11萬多兒童領取綜援，政府於1999年及2003年大幅削減綜援超過三成，過去數年通脹高企，只加不足一成，申請綜援居港七年條件害苦兒童

十分一兒童領取綜援

統計資料顯示，2011年全港有1,073,500名18歲以下的兒童，當中281,900人兒童生活在貧窮線下，其中113,483名(2011年10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，2012/2013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，社會福利署亦於2012年2月1日按通脹調整綜援金額，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³⁵，一半家庭要倒貼租金，營養不良、未能參與課外活動等³⁶，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。

³⁵ 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

³⁶ 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(2010年及2011年)

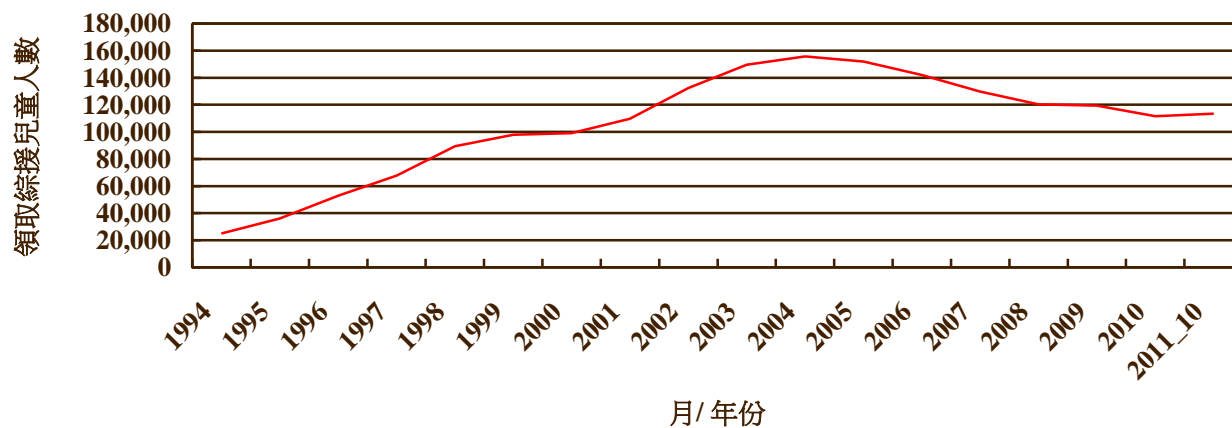
地區	18歲以下兒童人口(2010年)	18歲以下兒童貧窮人口(2010年)	18歲以下兒童貧窮率(%) (2010年)	18歲以下兒童人口(2011年)	18歲以下兒童貧窮人口(2011年)	18歲以下兒童貧窮率(%) (2011年)
中西區	39,300	4,800	12.2%	34,800	5,000	14.4%
灣仔	20,300	1,600	7.9%	18,700	1,900	10.2%
東區	84,500	14,800	17.5%	81,500	15,100	18.5%
南區	42,300	6,000	14.2%	42,000	6,700	16.0%
油尖旺	45,700	11,000	24.1%	46,900	11,400	24.3%
深水埗	55,700	19,700	35.4%	58,200	20,500	35.2%
九龍城	54,500	10,000	18.3%	55,700	9,900	17.8%
黃大仙	58,800	20,100	34.2%	58,300	19,000	32.6%
觀塘	94,400	30,400	32.2%	95,700	32,200	33.6%
葵青	78,800	29,300	37.2%	76,100	28,200	37.1%
荃灣	50,300	10,900	21.7%	49,600	10,500	21.2%
屯門	76,700	24,500	31.9%	73,100	22,400	30.6%
元朗	107,600	38,800	36.1%	104,200	34,000	32.6%
北區	52,300	16,600	31.7%	49,300	15,400	31.2%
大埔	41,500	8,600	20.7%	40,700	8,400	20.6%
沙田	90,900	20,400	22.4%	90,300	17,800	19.7%
西貢	72,400	13,400	18.5%	71,700	13,800	19.2%
離島	30,500	9,700	31.8%	26,500	9,700	36.6%
總計	1,096,500	290,600	26.5%	1,073,500	281,900	26.3%

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%	1,176,900
2008年	120,265	475,625	25.29%	10.4%	1,157,500
2009年	119,336	482,001	24.76%	10.6%	1,120,800
2010年	111,472	466,066	23.92%	10.2%	1,096,500
2011年10月	113,483	446,783	25.40%	10.6%	1,073,500

資料來源：社會福利署(2012年1月)

1993年至2011年10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/10月	10.3%	2.6%	7.9%	31.5%	21.3%	13.8%	11.6%	100.0%

資料來源：社會福利署(2012年1月)

社署曾於1996年委托社會保障專家麥法新制訂綜援水平，但多次綜援削減均不以1996年所定的綜援水平為準，1999年以人多少用錢為準則削減三人或以上的綜援，2003年以「社會保障綜援實際物價指數」(社援指數)代替「社會保障綜援預測物價指數」作準則，以上年的指數計算下年生活，未能切合家庭生活需要，而社援指數所包含項目狹窄，以綜援戶的開支模式作調整，綜援戶在削減後的開支受扭曲，難以反映實際開支需要。但社署以此為準則，表示社援指數只升0.2%，2006年亦只增加綜援金額1.2%，2008年2月1日、2008年8月1日、2009年2月1日、2012年2月1日分別增加綜援標準金額2.8%、4.4%、4.7%及5.2，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，截至2012年1月，全港居於私樓的綜援戶個案數目為37,638個，當中有22,688宗個案其每月實際租金均高於租金津貼最高金額，佔所有私租綜援個案的60.3%，若以1人家庭私樓受助個案計劃，每月超出租金津貼上限的個案更高近七成(67.6%)，過去數年情況更有惡化趨勢，綜援戶的生活愈來愈困難，領取綜援的家庭及兒童自然亦受到影響。^{37 38}

³⁷ 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

此外，縱使社署亦於2009年、2010年、2011年及2012年分別向綜援受助人發放額外的1個月標準金額及傷殘津貼，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120萬貧窮人口只有**446,783**人(2011年10月)領取綜援，當中大部份是最無助的老幼傷殘，政府卻削減對他們的援助，同時，政府竟豁免15億遺產稅，這足以支付2003年綜援削減金額，令老弱傷殘有生活尊嚴，孩子們不用街頭拾荒，可專心學習，如今通漲高企，不檢討綜援增減準則，依不合理準則加幾元也聲稱多了，可見政府涼薄及官僚。

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。³⁹

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

³⁸ 香港社區組織協會 民權法律中心「私樓租金高昂難負擔 綜援租金機制不合理」--- 綜援私樓超租受助人就租金津貼上限提出司法覆核 新聞稿 (2012年9月7日)

http://www.soco.org.hk/publication/press_release/crec/2012/SoCO%20press%20release%20on%202012%20Sept%207.doc

³⁹ 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

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。⁴⁰

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：

7.1 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。

7.2 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。

7.3 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。

⁴⁰ 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_cssacb2-778-c.pdf

7.4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。

7.5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。

(8) 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

貧窮人口有增無減，基層難享經濟發展成果

根據政府統計處資料，2012年第三季香港的貧窮人口為113.8萬，貧窮住戶上升到44.06萬戶，貧窮率⁴¹高達17.0%（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。

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	2012 第三季
貧窮人口(千人)	1,149.0	1,191.7	1,144.2	1,181.8	1,142.9	1,155.4	1,176.3	1,162.7	1,197.8	1,190.3	1,150.6	1,137.7
貧窮率	18.0%	18.6%	18.0%	18.4%	17.8%	18.0%	18.0%	17.8%	18.3%	18.1%	17.4%	17.0%

九七回歸以來，本港經濟大幅增長，人均生產總值一直高踞世界前列，惟基層未能分享經濟成果，貧窮懸殊嚴重程度卻名列全球前三位。政府統計處資料顯示，回歸至今的15年間(1997年至2011年)，香港本地生產總值錄得近30%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，**反映貧富差距的堅尼系數由2001年0.525上升至2011年0.537**，最低收入組群的家庭住戶每月收入中位數，由2001年的2,760元，下跌至2011年的2,070元，與此同時，最高收入組群的家庭，則由2001年79,000元，急升至2011年95,000元，收入相距由原來28.6倍增加至45.9倍。⁴²

此外，若以每月主要職業收入劃分十等分，過去10年本港「最高職業收入群組」入息中位數實質增長8.6%（以2011年6月物價計算，有關入息中位數由2001年的50,630元增至2011年的55,000元），而同時「最低職業收入群組」入息中位數卻實質倒退了9.1%（以2011年6月物價計算，有關入息中位數由2001年的3,940元減至2011年的3,580元），可見貧富差距日大、貧者愈來愈貧正是當前的大趨勢，所謂「經濟增長是解決貧窮問題的良方」並不成立。⁴³

⁴¹ 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。在2012年第三季(香港統計處 綜合住戶統計調查按季統計報告 2012年7月至9月)，全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：7,700元(1人)、16,200元(2人)、23,500元(3人)、28,500元(4人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：3,850元(1人)、8,100元(2人)、11,750元(3人)、14,250元(4人)。

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

⁴³ 香港統計處(2012年) 2011年人口普查 主題性報告：香港的住戶收入分布 表2.3 (第21頁)

表二：本地家庭住戶每月收入的十等分(不包括外籍家庭傭工)

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

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

最貧窮及最富有階層之間的收入差距不斷增加，**最富有的十分一人的收入是最貧窮十分一人的 23.7 倍(2011 年)**。中產階層的下半層收入佔全港總收入的比例減少，而上半層收入比例則增加，收入愈低的組別其比例下降愈多，收入愈高的組別其比例上升愈多。

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%。

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有所增加。根據香港社會服務聯會(2012年10月)引述統計處的資料，低收入群組的工資在實施最低工資後顯著增加。若把從事全職(即每星期工作35小時或以上)的工作者，按收入高低分為十等分，並比較每一等分工資中位數的變化，最低收入三組群的工資都出現約500 - 1,000元的增長(見表十三)。

表十三 按十等分區分每星期工作多於 35 小時人士的每月工作收入中位數(2010 及 2011 年)(單位: 港元)

	第一個 十等分	第二個 十等分	第三個 十等分	第四個 十等分	第五個 十等分	第六個 十等分	第七個 十等分	第八個 十等分	第九個 十等分	第十個 十等分
2010	5,500	7,000	8,000	9,500	11,000	13,000	15,000	20,000	30,000	50,000
2011	6,000	7,500	9,000	10,000	12,000	14,000	17,000	21,300	30,000	52,500

2011 年香港有 18.5 萬戶在職貧窮住戶，比 2010 年的數目顯著下降了 1.5 萬戶，顯示在職貧窮住戶的問題有改善的跡象(見表十五)。

表十五 在職貧窮住戶數目 (2001-2011 年)

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
在職貧窮住戶 (萬戶)	19.8	19.7	18.1	19.1	18.1	18.9	19.9	19.8	19.7	20.0	18.5

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

上一屆政府坐擁萬億儲備 不知民間疾苦扶貧不力

特區政府坐擁一萬多億元財政儲備及外匯基金累積盈餘，卻漠視民間疾苦。經濟轉型，基層就業困難及缺乏勞工保障，政府卻以「大市場、小政府」為藉口坐視不理，所謂不干預政策等同默許商家繼續合法剝削勞工，導致基層缺乏保障。在民間多番壓力下，近年政府始推出各項短期或非適時措施(例如：2009 年推出食物援助計劃、2011 年十八區推出交通津貼、2011 年為最低工資立法等等)、受惠人數少且杯水車薪。由此可見，人均本地生產總值由 1997 年的 210,350 港元上升至 2011 年的 273,657 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、2010年、2011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。⁴⁴

面對貧富懸殊持續嚴重，特區政府竟放軟手腳，毫無對策。行政長官在2009/2010年的《施政報告》第123段中強調：「香港作為『城市經濟體』，要解決就業及貧窮問題，仍要依靠經濟增長，共同創富」⁴⁵；然而，實際的情況卻是，很多時表面的經濟增長並不必然可以解決貧窮問題。此外，前行政長官曾蔭權在2011/2012年的《施政報告》第192段中強調：「貧富差距已變成結構性社會矛盾。處身全球化經濟和高端行業，例如金融業，工資會持續增長；相反在低端服務業，收入會停滯不前；而中層工作的消失，也減少市民向上流動的階梯。香港是城市經濟體，這種由全球化衍生的貧富差距會更加突出，我相信這問題是難以徹底解決的，但我們會用各種政策措施去緩和矛盾。」⁴⁶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！

⁴⁴ 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)

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

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

值得注意的是，新移民家庭面對貧窮問題尤其嚴重。根據統計處2011年中期人口統計資料，內地來港定居未足七年的家庭住戶⁴⁷數目為115,323戶，當中住戶的人均收入少於整體人均住戶收入中位數的一半的低收入家庭達46,138戶，新移民家庭住戶貧窮率高達四成(40.0%)。若以住戶人數計算，內地來港定居未足七年的家庭住戶人數達403,409人，當中173,994人為低收入家庭人口，新移民家庭人口貧窮率更高達近四成半(43.1%)。(見下圖)

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

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

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

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

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，遠低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，2012年3月當局將「鼓勵就業交通津貼計劃」調高申請人放寬入息及資產限額，但申請資格只局限家庭，仍未有引入以個人或以家庭申報資產及入息的制度(俗稱「雙軌制」)，亦未有檢討為兼職僱員提供交通費津貼，而且需工時至 18 小時，令不少基層勞工未能受惠。直至新政府成立才公布 2013 年 1 月起可選擇以個人或家庭申請津貼。

⁴⁷ 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⁴⁸，以至 2010 年當局提出的 2012 年行政長官及立法會產生辦法諮詢文件，當局兩次的建議

⁴⁸ 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。

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。⁴⁹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 2017 年及 2020 年雙普選
- 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。⁵⁰

-
- 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。

⁴⁹ 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

⁵⁰ 《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：

8.1 短期措施

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

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

8.1.3 為租住籠屋、板房等不適切居所的居民提供兩個月共八千元的租金津貼。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。

8.1.4 放寬再培訓資格，一年可讀幾個課程，半日設津貼，英文電腦課程亦有津貼。津貼基層市民考牌及報讀有關課程。

8.2 長期策略

8.2.1 儘早實施行政長官及立法會議員一人一票民主普選

現時政治權力在非民主制度下，為一小撮特權人士所壟斷，貧窮人士的權益往往受忽視，令貧者愈貧及沒有出路，社會對政府的信任極為不足，因此，香港應儘快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。

8.2.2 設立低收入家庭生活補貼（或稱「負徵稅」）強化社福退保等政策

在具體的扶貧政策上，除研究設立「低收入家庭生活補貼」（或稱「負徵稅」）(e.g. Working Tax Credit in U.K.)，每月提供有關生活補貼，令貧困家庭收入能達至家

庭入息中位數水平，維持基本生活，政府亦應制訂全面的經濟政策，發展多元化的經濟產業，增加基層就業機會，協助低下階層增加收入以促進社會向上流動機會；在勞工待遇方面，當局應提高最低工資至最小時 35 元，保障基層退休生活。此外，當局更應增加公屋供應量、向輪候冊人士發放租金津貼，放寬食物援助計劃的申請資格及延長領取食物援助時限，令更多低收入貧窮人士受惠，甚至引入長者使用公共醫療服務收費半費機制，令貧困患病長者受惠等等。

8.2.3 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⁵¹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。

⁵¹ 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

(9) 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⁵²，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。雖然新任行政長官梁振英於2012年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，惟具體成效尚待觀察。

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，縱使2011/2012年增加2,188名額，合共亦只有4,458個名額，相對30萬貧窮兒童而言，扶助可謂杯水車薪。

⁵² 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 歲的綜接受助人，以及 15 至 21 歲的兒童綜接受助人
- (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。⁵³

專員建議：

9.1 新扶貧委員會應包括社會各界 積極打破財政金剛箍

扶貧問題茲事體大，涉及各項公共政策領域，包括房屋、教育、社會福利、醫療、勞工、經濟、稅制、人口政策等等，當局必須對問題有全盤考量。因此，若要各項政策調整配合，扶貧委員會必須具有高層次決策官員參與。委員會能否具備充份公共資源推行各項長遠政策至為重要。回歸十五年，特區政府雖坐擁過萬億元財政儲備及外匯基金累積盈餘，卻一直牢守所謂審慎理財的「金剛箍」，硬性規定公共開支不可超逾本地生產總值的 20%，導致很多長遠政策缺乏資源持續發展；委員會必須先打破此規條，著力善用公帑，按社會需要制訂政策。

9.2 明確扶貧理念原則 訂立減貧指標檢視成效

至於扶貧方向，新成立的扶貧委員會應先重定政府如何理解貧窮社會成因及扶貧理念，當中需要考慮的原則包括政策必須以人為本、顧及基本人權、以家庭為重心、有利社會凝聚等。從總體層面上，扶貧委員會應設立清晰貧窮線和減貧指標，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。

9.3 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。

9.4 設立貧窮線，針對各政策範疇制定具體貧窮兒童指標

⁵³ 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

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⁵⁴。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。

9.5 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。

⁵⁴ 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。

- **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。

(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⁵⁵；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⁵⁶，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

⁵⁵ 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)

⁵⁶ 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](#)

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。⁵⁷

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。⁵⁸

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。

⁵⁷ 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)

⁵⁸ 同註 50。

2012 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 (二零一二年十二月三十一日)

工作人員：

2012 年兒童權利關注會大使胡泉霖(主席)、伍嘉龍(副主席)、林泳茵(秘書)、劉淑敏(副秘書)、盧玥珊、劉錦玲、陳慧儀、黃嘉儀、梁卓琪、徐佩姿、何俊煒、陳健發、繆梓穎、黃俊譽、馮心怡、高懿彤、潘信誓、李佳瑩、曾婉雯、許子欣、孫景怡、劉日鴻

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
