

香港社區組織協會 致立法會綜援兒童政策意見書

過去數年，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。現時香港兒童貧窮情況驚人，全港有 1,329,800¹名 18 歲以下兒童(見附件 1)，超過 35 萬兒童家庭收入低於貧窮線，佔全港兒童約四分之一，其中近 15 萬兒童(附件 1)更因家庭不幸或父母低收入而領取綜援，相較十年前(20,900)上升 7 倍，可見兒童貧窮問題日益嚴重，未來棟樑的發展已響起巨大的警號。

政府不但未能協助貧窮兒童脫貧，更再三削減綜援(見附件 3,4)，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)，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，問題分述如下：

一. 教育津貼不足，缺乏平等教育機會

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，令貧苦學生再勤力也難以克服這些困難，除此外，學校各項雜費，例如：班會費、家長教師會、班衫等多不勝數，綜援只資助書簿津貼，個別學校書簿費較高，受助人難以得到全費津貼，以致子女乏錢購買學校要求的字典、參考書及校服，更遑論課外活動、學習物資、眼鏡、電話等津貼。

二. 房屋津貼未符合所需

現時輪候公屋時間平均需要三年，對於正在成長的兒童而言仍是漫長的日子，約五千兒童更因未符合居港七年要求而被凍結申請七年。這些兒童長期困在狹小空間，平均每人居住面積只有 22 呎，遠低於房屋署的 70 呎標準，每日學習、吃、玩均擠在床上，沒有伸展空間，影響身體骨骼成長。長期困居斗室，生活緊迫，缺乏安全感，缺乏正常童年生活，令這些兒童自我形象低落、精神受困擾。

同時房屋政策規定 2002 年 7 月 1 日才申請輪候公屋的人士不能選擇市區，令兒童需要重新適應新環境，更大的問題是增加這些家庭的經濟負擔。這些兒童普遍來自貧窮家庭，家庭收入中位數為\$7500，遠低於全港家庭收入中位數(\$18,705)近兩倍。搬離市區，令這些兒童面對增加轉校所需要的費用或交通費、父母可能失去現時工作等問題。

綜援並未能資助兒童住屋需要，2003 年削減租金津貼，令一半住私樓的家庭租

¹ 2003 年 香港統計處

金未得到全數補助，同時獲公屋分配時，不少綜援兒童沒有能力繳交公屋按金、水、電、煤按金，亦沒有搬遷費，令赤貧兒童無能力接受房屋分配或要借貸渡難關。

三. 研究顯示生活赤貧，影響成長

根據香港社區組織協會最新「綜援兒童生活狀況研究」(www.soco.org.hk/children/main.htm)顯示這些兒童出現營養不足問題(卡路里低於標準近半)，近四成更曾因沒有錢而要捱餓，而由於缺乏資源，學習及潛能發展受局限，自尊更遠較其他兒童低落，有些更要與母親拾荒幫補生活。

四. 綜援兒童生活遠低於貧窮線

基本上四人家庭經兩次削減共 40.1%，金額遠低於香港貧窮線 31.6%(附件 5 及 6)，一個小孩子每月標準金額只有\$1275，四人綜援標準金額只有\$4840，加上其他津貼，取其最高額，也每人平均只有\$1,812，比較香港貧窮線的\$2650²(個人中位工資一半)仍要低 31.6%。現時近十五萬領取綜援兒童，21.4%是家人年老/傷殘/健康欠佳，36.4%是單親家庭，這些都是無能力或不能工作，另外，14.1%是有工作，但工資過低而申請綜援補貼，只有 25.1%是失業綜援。對這些殘病家庭，又沒有能力拖著孩子做長工，只好一起到街邊拾荒或清潔幫補家計。

貧窮對兒童及社會均有深遠影響，分述如下：

1. **影響兒童發育成長：**研究顯示兒童因經濟困難，出現營養不良，三餐不繼及捱餓問題，連基本溫飽也成問題，嚴重損害發育成長，威脅兒童生存權利。
2. **兒童成長模式被扭曲，呈現童工問題：**綜援金額微薄，兒童不但未能得到三餐基本溫飽，有些更要與家人一起出外拾荒幫補家計，一些小孩子應做的活動應擁有的物資都欠奉，這些綜援兒童童年生活只有貧窮和賺取家計，有些甚至傾向早些工作養家，童工問題值得關注。
3. **自尊低落，局限發展：**身心缺乏資源支援發展，影響自尊心低落，影響兒童的求進心及發展潛能的機會，損害香港未來棟樑的質素。
4. **製造貧窮循環：**低收入或綜援兒童的家庭背景都較殘缺，父母都沒有能力脫貧，子女是他們脫貧的希望，但教育、房屋及福利制度對兒童支援嚴重不足，剝奪兒童發展權利，存在極大貧窮循環危機。
5. **香港未來發展堪虞：**香港未來發展倚賴兒童這些未來棟樑，但因經濟發展，其中超過十分一要靠綜援維生，而綜援的制度卻未能為他們提供健全成長發展的機會，這些兒童及香港的前景發展同樣令人感到擔憂。

七. 總結及建議：

香港號稱國際大都市，但貧富懸殊嚴重，過去幾年，雖然經濟衰退，但高收入組群收入不減反增，低收入組群收入卻每況愈下，政府忽視基層就業問題，令愈來愈多基層跌入綜援網，兒童領取綜援的數字也自然年年遞增。教育、房屋及福利是文明社會協助經濟有困難的人士解決生活問題及提升社會階梯的制度，政府應該致力改進保障基本生活及協助家庭脫貧，但香港特區政府既未能為基層提供就業出路或家庭支援，又不斷削減對這些無助家庭的支援，結果最受害的是兒童及未來社會的發展。在這富裕先進的城市，卻出現由政府扶養的兒童營養不良、三餐不繼、拾荒、居住籠屋

² 2002 年香港統計處

的第三世界國家貧窮現象，實在是香港的恥辱。

《聯合國兒童權利公約》第 27 條「1. 締約國確認每個兒童均有權享有足以促進其生理、心理、精神、道德及社會發展的生活水平。3. 締約國按照本國條件在其能力範圍內，應採取適當措施幫助父母或其他負責照顧兒童的人實現此項權利，並在需要時提供物質援助和資助方案，特別是在營養、衣著和住房方面。」此公約自 1994 年適用於香港，香港作為國際大都市，應該以國際人權為標準，履行公約責任，改善政策，保障貧窮兒童平等發展權利。

針對以上貧窮兒童面對的問題，本會建議如下：

1. 制訂扶助兒童脫貧政策

現時兒童貧窮問題日益嚴重，貧窮人口佔兒童人口四分之一，根據研究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。

2. 設立貧窮線，成立專責工作小組協助貧窮線下兒童

政府應先設立貧窮線，界定需要協助的貧窮兒童階層；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對象³。所有有關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)均需參考貧窮線，而為兒童作出全數豁免。同時成立扶助貧窮學生專責小組，了解學生所需，作出相應政策及資源支援，召集及統籌社會資源。

3. 設立兒童事務專員(Children's Ombudsman)

政府應倣效外國經驗(例如：瑞典)，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，並不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。

4. 社會福利署應增設貧窮兒童特別津貼

因應兒童成長需要，政府不應削減綜援金，反而應增設針對低收入(收入與綜援相若)或綜援兒童需要的特別津貼(例如：眼鏡津貼、牙齒津貼、學習開支、社區活動津貼、奶粉卷、電腦上網、電話費、房屋按金及相關搬遷支出等)。外國不少地區(例如：瑞典及美國等)也為貧困兒童提供一系列津貼，包括：學習券(Study voucher)、康樂券(Recreational voucher)、營養食物等，這是值得香港借鏡，確保貧困兒童能享有一般兒童應有的營養、身心發展及學習生活(例如：購買課外書、學習用品、學習樂器等)。

5. 檢討綜援金額標準

2003 年社會福利署以跟隨通縮減綜援，並認為綜援金額高於生活水平，但相對貧窮線相差甚遠，可見綜援金額遠低於基本生活水平，有需要重新檢討金額釐定標準。

³ 根據綜合住戶統計調查按季統計報告書(2004 年 4 月至 6 月)，現時全港家庭入息中位數為\$15,400 (家庭住戶平均人數：3.1 人)，以 4 人家庭為例，全港家庭入息中位數為\$19,870 元，換言之，4 人家庭的貧窮線應訂於\$9,935。

6.推行學童寄宿服務

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，政府應針有特殊需要的學童，為他們提供學童寄宿服務。

7. 將兒童啓蒙天使計劃發展至全港兒童支援網絡計劃

學校是最直接及最容易接觸及培訓貧困兒童的途徑。當局應鼓勵各校及家長教師會展開兒童啓蒙天使計劃，鼓勵經濟較理想的學童家長或校友作兒童啓蒙天使，為兒童提供資源及生活啓導等。此外，當局亦可鼓勵各校與非政府機構合作，夥拍商界團體，邀請社會賢達作學童的啓蒙天使，擴闊他們的生活圈子及視野，協助他們改善環境，發展全港「兒童支援網絡計劃」，鼓勵商界及社會各界共同協助貧窮兒童。

8.全面善用現存學校及公共資源

由於現時不少學校均未有全面使用校內資源，不少課室及電腦室等在課後均已關閉，當局應善用資源，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。

9. 凝聚社會資源，設立貧窮兒童基金

- (a) 政府可凝聚社會資源設立「貧窮兒童基金」，資助各項扶助貧窮兒童的政策及服務；
- (b) 政府亦可以稅務優惠方式，鼓勵商界及企業捐助兒童，並可以一元對一元的方式，當民間每捐出一元的金錢或服務，政府則相應撥出一元扶助貧窮兒童。其後政府可成立專責小組，讓各非政府機構計劃各種協助兒童的申請計劃及審批工作。

10. 設立社區學習中心

當局應在特殊貧困的地區中(例如：深水埗、觀塘、九龍城、天水圍及元朗等)設立鄰舍層面的社區學習中心；政府可提供免租的樓宇，並由非政府機構管理，當中可設置電腦站及基本設施，讓特別有需要的貧困學童在社區中有更多學習機會。中心更可為與商界合作，為私樓貧窮兒童提供上網服務。

11.關注特別組群

- (a) **特殊情況家庭**；政府應針對有特殊情況的家庭提供服務，例如為患有長期病患家庭的父母、雙職子女等提供膳食服務、在囚人士子女提供支援服務。
- (b) **領取綜援家庭**；由於很多領取綜援的家庭均希望工作改善經濟環境，當局應改善幼兒託管服務及收費豁免機制，讓他們有機會工作
- (c) **單親家庭**；由於不少單親家庭在照顧子女上均出現一定困難，政府應增加協助單親家長學習照顧子女技巧及面對生活逆境的能力訓練，強化對他們的支援。

2005年1月10日

Appendix 附件

1. 領取兒童數目 The number of CSSA children and its percentage in all recipients between 1993 and 2003

Month/Year	Child recipients 綜援兒童數目	Total recipients 總綜援人數	% of children in all recipients 兒童佔總綜援百分比	% of children in whole children population 綜援兒童佔總兒童人口百分比	Population of Children under 18 全港兒童人口
Dec 1993	20,900	107,900	19.4		
Dec 1994	25,000	131,400	19	1.7%	1,437,700
Dec 1995	36,200	168,900	21.4	2.5%	1,445,600
Dec 1996	52,800	223,200	23.6	3.6%	1,473,800
Dec 1997	67,600	277,000	24.4	4.6%	1,455,700
Dec 1998	89,300	333,000	26.8	6.2%	1,439,600
Dec 1999	97,900	363,600	26.9	6.9%	1,423,300
Dec 2000	119,000	365,200	32.5	8.5%	1,400,300
Dec 2001	109,600	397,500	27.6	8.0%	1,366,000
Dec 2002	132,200	466,900	28.3	9.8%	1,352,600
Jul 2003	145,200	506,600	28.7	11.0%	1,329,800

Source: Social Welfare Department

2. 領取綜援兒童類別 Percentage share of CSSA recipients receiving the standard rates for children by the nature of case, 1993-2003

Month / Year	Nature of case							Total %
	Old Age %	Permanent Disability %	Temporary Disability /Ill Health %	Single Parent Family %	Low Earnings %	Un-employment %	Others %	
12/93	5.5	5.7	16.1	54.1	6.9	4.6	7.3	100
12/94	5.8	9.5	12.9	51.0	6.8	7.2	6.9	100
12/95	6.0	6.3	13.2	48.6	8.8	9.5	7.7	100
12/96	6.2	7.5	9.9	49.4	11.1	10.0	5.8	100
12/97	6.9	6.2	7.7	52.9	11.6	9.2	5.5	100
12/98	6.2	2.7	8.3	48.7	12.8	15.9	5.5	100
12/99	7.8	3.6	8.3	43.3	15.1	18.1	3.9	100
12/00	9.3	3.3	12.6	38.2	15.6	17.2	3.8	100
12/01	10.2	3.5	11.0	39.2	14.7	17.7	3.7	100
12/02	9.6	3.3	9.8	37.7	13.8	22.5	3.2	100
07/03	9.2	3.2	9.0	36.4	14.1	25.1	3.1	100

Resources: Social Welfare Department

3. 2003 削減後綜援金額 Standard Rate

	Not more than 2 able-bodied adults/ children	Reduced	3 able-bodied adults/ children	Reduced	4 or more able-bodied adult/ children	Reduced
Single parent/Family carer	1,745	-220(12.6%)	1,575	-390(24.7%)	1,395	-570(40.8%)
Other adult	1,430	-180(12.5%)	1,290	-320(24.8%)	1,145	-465(40.6%)
Able-bodied child	1,595	-200(12.5%)	1,435	-360(25%)	1,275	-520(40.7%)

4. 2003 年削減後租金津貼金額 Reduced amount in special grant of family rent allowance

Family members	Allowance before adjustments (1998) (HK\$)	Allowance after first adjustment (1999) (HK\$)	Reduced amount in first adjustment (HK\$)	Allowance after second adjustment (2003) (HK\$)	Reduced amount in second adjustment (HK\$)
1	1,545	1,505	-40	1,265	-240
2	3,110	3,030	-80	2,550	-480
3	4,060	3,955	-105	3,330	-625
4	4,325	4,210	-115	3,550	-660
5	4,325	4,215	-110	3,550	-665
6 or more	5,405	5,265	-140	4,435	-830

5 : 香港貧窮線 The poverty line in Hong Kong

Year	Median income per capita	The poverty line (half of the median income)
1995	5,000	2,500
1996	5,400	2,700
1997	6,000	3,000
1998	5,500	2,750
1999	5,300	2,650
2000	5,500	2,750
2001	5,600	2,800
2002	5,300	2,650

Resource: the Census and Statistic Department

6. 綜援金額與貧窮線比較 Comparing the CSSA amount and the poverty line between 1998, 1999 and 2003

Year	Total assistance HK\$	Average assistance per family memberHK\$	Poverty line	Difference
1998	Standard rate + family rent allowance + Single parent supplement + school grants/12 months $\$7,350 + \$1,427 + \$255 +$ $2,715 \times 3 / 12 = 9,710.75$	2,427	2,750	-323(11.7%)
1999	HK\$5,595 + \$1,427 + \$255 + \$2,715 X 3 / 12 = 7,955.75	1,988	2,650	-668(25.2%)
2003	HK\$4,970 + \$1,427 + \$225 + \$2,505 X 3 / 12 = 7,248.25	1,812	2,650	-838(31.6%)