

香港社區組織協會 兒童權利關注會  
維護兒童權利 設立兒童委員會

香港社區組織協會與兒童權利關注會指出因為本港缺乏維護兒童權利機制，香港兒童貧窮問題嚴重及特殊需要的兒童嚴重缺乏資源，要求政府立即設立具實權的兒童事務委員會，制定及推進全面兒童政策。

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履行《公約》保障本港一百萬名18歲以下兒童的權利，並協助246,900名貧窮兒童脫貧。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落實《公約》的原則和精神。缺乏專責機構，兒童及他們的權利只會繼續在政策議程上被忽視。

### 聯合國兒童權利委員會多次促請成立兒童事務委員會

設立兒童事務委員會或專員來看待兒童的獨特需要已成為國際趨勢。聯合國兒童權利委員會和聯合國人權委員會，亦重點提倡成立兒童事務委員會為締約國的首要任務。在2005年，香港20間與兒童及青少年服務有關的非政府機構，就有關香港兒童權利的狀況向聯合國兒童權利委員會提交了一份影子報告（《兒童權利公約》香港特別行政區非政府組織報告書）。機構一致要求香港政府盡快設立兒童事務委員會，有效地運用其權利及資源去履行委員會應有的功能。而聯合國兒童權利委員會亦於2005年的審議結論，敦促香港政府設立此機制以改善香港兒童權利狀況。2013年9月，聯合國兒童權利委員會再次促請特區政府成立兒童權利委員會。委員會在兩份報告的觀察和意見報告中，均重申對香港缺乏獨立監察組織監察兒童狀況深感憂慮，促請香港儘快成立兒童事務委員會。

委員會多次建議如下：

- (1) 香港應設立系統性和獨立監察制度，評估執行公約的進度，以及迅速、有效地處理與兒童方面有關的投訴香港應設立兒童事務委員會或獨立人權組織，監察兒童權利狀況，並提供足夠的資金、人力和技術支援。
- (2) 香港應履行公約承諾，確保在立法、行政、司法程序以及所有政策都以兒童的最大利益為依歸
- (3) 建議香港設立有效的機制，確保兒童的觀點在制定政策、法庭裁決和實施方案時會被考慮在內

### 本港立法會及民間團體一致爭取成立兒童事務委員會

為表達對爭取成立兒童事務委員會決心，由25個組織及專業團體於2007年成立「爭取成立兒童事務委員會聯盟」，承諾致力推動在香港成立兒童事務委員會。此外，在2007年6月立法會大會，議員一致通過要求政府儘快成立兒童權利委員會的動議<sup>1</sup>；然而，至今已四年，政府當局仍未有落實有關動議，既不尊重議會，亦漠視社會對成立兒童事務委員會的訴求。立法會亦在2013年11月通過辯論，促請政府成立，惟政府至今仍未採取積極行動。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 香港立法會 會議過程正式紀錄 2007年6月8日星期五上午9時正 (第104至146頁)

<sup>2</sup> 參見附件一聯合國兒童權利委員會 (CRC/C/CHN/3-4) 審議結論合併的第三次和第四次定期報告，中國 (包括香港和澳門特別行政區，委員會通過在其第六十四屆會議 (2013年9月16日至10月4日) (節錄)

## 現行家庭議會職能不足

由此觀之，無論是本港社會或聯合國，對要求設立香港兒童事務委員會的要求都是明確清晰。事實上，眾多本港民間團體曾2008年曾選出十大兒童關注事項<sup>3</sup>，當中各項議題均涉及各項法例和政策，為全盤規劃兒童政策，實有必要成立兒童事務委員會，檢視涉及各項議題的法例及政策，以求全面落實兒童權利。雖然政府已於2007年設立家庭議會，政策局和部門可以家庭角度，審視部門為不同年齡組別和性別（包括兒童）制訂的政策及計劃，但不可能取代兒童事務委員會職能。

家庭議會僅是諮詢組織，主要集中於加強家庭價值，並未肩負推廣和監督本港兒童權利執行情況的角色。儘管家庭在培育、支持和保護兒童當中有關鍵作用，不過家庭並不一定提供理想環境，例如：兒童容易受到來自家庭的學業壓力，失去遊戲權利，甚至出現性侵犯、虐兒等情況。此外，兒童的參與、發展、受保護甚至生存權利，在某些情況下會遭家庭忽略甚至剝奪。家庭議會成立十年，除要求在制定政策時要評估家庭影響外，並無實質行動推動兒童政策，家庭議會只注視家庭影響評估，忽略針對兒童的影響評估、只涉及兒童而非家庭的問題，難以列入家庭議會議程（政策諮詢、城市規劃）。

## 兒童權利論壇屬「口水會」

另一方面，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。

## 海外成立兒童事務委員會的經驗

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

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

以美國為例，美國的衛生及公共服務部屬下設有兒童事務處（Children's Bureau），專制處理有關兒童權益的監管、撥款、政策研究及法案起草等等，希望通過國家及社區的合作，共同確保兒童能安全及愉快地成長。聯邦政府亦以於二零零三年例規管虐待兒童及疏忽照顧，保護兒童權益。2008 年於聯邦政府社會保障法案中加入附例，更清楚列明五大方針，為州政府提供兒童事務全面性的指引。其可取之處為綜合性架構確保了他們對兒童事務之理解，有利他們作出貼近民意的政策建議。<sup>4</sup>

此外，英國方面亦於 2003 年推出「Every Child Matters」綠皮書，於翌年便訂立兒童法，更成立兒童專員一職，英格蘭、蘇格蘭及愛爾蘭均設有獨立兒童專員，由不同的人出任不同地區職務，以確保委員對當地需要有深入的了解。曾經有熟知兒童事務的機構

<sup>3</sup> 爭取成立兒童權利委員會聯盟（2008 年 7 月）我最關注的十大兒童議題投票調查報告

<sup>4</sup> 節錄自 失去多多和寶寶龍的香港 崔偉恒 星島日報（2010年12月12日）

於報章上對「Every Child Matters」方針作出了深入的介紹，其方針反映了英政府對改善兒童成長環境的誠意。<sup>5</sup>

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

挪威更早於1981年設立兒童專員。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。

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

## 未就聯合國兒童權利公約進行本地立法

另一方面，聯合國兒童權利公約明列加入締約國的兒童，理應依據公約享有各種兒童權利。然而，各項兒童權利能否依法獲得合理的保障，若受到損害時能否獲得適當的濟助便極為重要。因此，兒童權利公約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。

## 建議：

### 1.1 設立具實權的兒童事務專員 / 委員會

政府應倣效外國經驗(例如：瑞典、挪威)，設立法定具實權的獨立兒童事務專員/委員會，設立兒童中央資料庫，處理及調查涉及侵害兒童權利的投訴，定期收集兒童的意見，檢討各項與兒童有關的社會政策及法例，推動兒童政策，並應有權力要求政策局提供資

<sup>5</sup> 同註50。

料及回應兒童訴求，確保兒童平等發展機會。

在籌備及成立兒童事務專員或委員會，應有不同階層代表，其中基層兒童工作機構及基層兒童代表更不可缺少，因為他們的處境更困難，但聲音更弱小，更需要重視。

## 1.2 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。

## 1.3 兒童事務委員會應訂立完善的兒童中央資料庫

訂立兒童中央資料庫是履行香港特區的國際責任。聯合國兒童權利委員會(CRC/C/CHN/3-4)在審議結論合併的第三次和第四次定期報告中，就中國(包括香港和澳門特別行政區)通過其第六十四屆會議(2013年9月16日至10月4日)，在數據收集方面，亦建議香港特區政府「訂立兒童中央資料庫，系統地分析弱勢兒童的情況，以便逐步改善其兒童權利；有關數據按年齡、性別、地理位置、種族、經濟社會背景分類。(參見審議結論第17段)」

香港特區政府過去多年以「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」為由，一直拒絕訂立兒童中央資料庫；及至聯合國兒童權利委員會發出上述建議後，於2015年才嘗試制訂兒童數據及資料([http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/child\\_statistics.htm](http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/child_statistics.htm))，然而，部份統計數據與兒童權利並無直接關係，有關資料對監察兒童權利狀況有欠全面，應依聯合國兒童權利委員會建議，有關資料需「系統地分析弱勢兒童的情況，以便逐步改善其兒童權利」。

## 1.4 定期更新數據及訂立兒童影響評估機制

當局在完善的兒童中央資料庫後，除了定期更新數據外，更需研究如何逐步改善其兒童權利。香港現有政策及法例中，不少影響兒童身心發展成長，但卻沒有一套完善而系統的機制，讓政府及社會有效地評估不同的政策或法例可能為兒童帶來的不良影響。**兒童影響評估機制(Child Impact Assessment Mechanism)**確保政府制定政策時，一併考慮保障兒童的最大利益。香港現行環境影響評估條例規定任何與環境有關政策推出前需先作環境影響評估，使該類政策制定更全面，顧及更多持分者需要。2013年4月1日，香港特區政府在制定政策程序中加入強制性家庭影響評估，但無官方資料顯示執行方式或實例。各政策部門在政策或立法推行以前，進行兒童影響評估工作，並向公眾公開有關評估資料，以容讓公眾參與及監察其執行模式。

聯絡：香港社區組織協會 主任 何喜華 27139165  
社區組織幹事 施麗珊小姐 2713 9165、王智源先生

香港社區組織協會 兒童權利關注會

二零一七年四月二十日