

香港保護兒童會

對成立「兒童事務委員會」的意見

2018 · 1



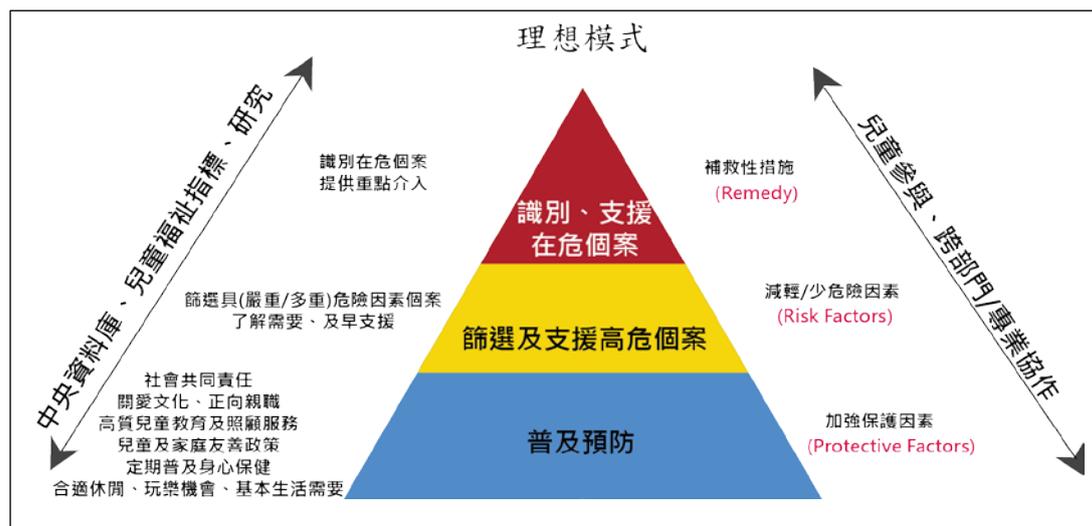
香港保護兒童會
Hong Kong Society for the Protection of Children

行政撮要

本會在檢視海外經驗及本港目前狀況後，提出以下建議：

1. 角色及功能：政策制訂、協調及系統把關者

本會建議兒童事務委員會以社會服務及公共衛生普遍採用的三層預防及介入模式作為兒童政策的框架，以達至「普及預防·重點介入」的效果。



2. 組成：吸納跨政府部門及跨專業人士

為了讓「委員會」所制訂的政策更能切合社會實際需要及更具可行性，本會建議除各政府部門代表外，應從 14 個與兒童相關範疇邀請專家參與其中。

3. 專責小組

本會建議設立六個專責小組，以聚焦關注不同範疇的事宜：包括

- a. 政策
- b. 兒童參與及推廣
- c. 研究
- d. 弱勢兒童
- e. 幼兒
- f. 青少年

4. 優先處理項目

在未來兩年，建議「委員會」應將下列 7 項作為優先處理項目：

- a. 制訂兒童政策及行動計劃
- b. 成立秘書處
- c. 檢視幼兒服務

- d. 推動親職及親子互動教育
- e. 建立中央資料庫
- f. 建立兒童影響評估機制
- g. 建立兒童參與渠道

5. 研究資助計劃

建議參考食物及衛生局的研究基金，由政府注資成立「促進兒童福祉研究基金」資助有關研究，並以下列三個主題為優先資助項目：

- a. 兒童福祉指標(Children Wellbeing Indicator)
- b. 兒童政策
- c. 介入方案研究

6. 教育及服務資助計劃

建議將目前內地及政策事務局負責的「兒童權利教育活動資助計劃」轉由「委員會」負責，擴充其資助範圍，不僅包括教育活動，亦可包含其他直接服務及介入方案。此外，資助計劃亦可以考慮資助中小學成立「兒童權利大使」，推廣兒童權利及增加兒童參與渠道。

7. 公眾推廣主題

本會建議公眾推廣主題循下列三個方向：

- a. 兒童最佳利益
- b. 培育兒童是全民責任
- c. 兒童當下及未來福祉均重要

8. 公眾參與 / 高峰會

本會建議每兩年召開「兒童權利高峰會」，邀請專業人士、民間團體、公眾及兒童參與，集思廣益，締造更完善的兒童政策及措施。

背景

《兒童權利公約》第 4 條訂明「締約國應採取所有適當之立法、行政及其他措施，實現本公約所承認之各項權利……」¹，而聯合國兒童權利委員會在審核香港的每一個報告後，均會提出建議，當中包括制訂行動計劃、成立兒童委員會、建立「兒童影響評估」機制及開發兒童統計資料中央數據庫等等²⁻⁴。行政長官林鄭月娥女士在其政綱中提出「考慮在政府內成立『兒童事務委員會』，匯聚相關政策局/部門和長期關心兒童權益的團體，聚焦處理兒童在成長中面對的問題。」⁵在其第一份《施政報告》中，履行承諾，正式宣佈將成立「兒童事務委員會」，並已成立由其擔任主席及政務司擔任副主席的籌備委員會，同時就與「兒童事務委員會」相關的一系列事宜展開諮詢。

本會成立 91 年，一向關注兒童福祉，欣見政府成立「兒童事務委員會」(以下簡稱「委員會」)，並殷切期望「委員會」能為香港兒童帶來更美好的成長環境。本意見書希望藉著本會長久以來在不同類別兒童服務累積的前線經驗，結合過往就兒童事務的研究，為即將成立的「委員會」提供意見，以期「委員會」有更好的開始。

目前的狀況

檢視目前本港兒童所處狀況，將有助讓「委員會」的設置更能對應所需。

人口結構

未來十年：每年新增 5 萬兒童

根據 2016 年統計處中期人口統計數據，全港 0-17 歲人口為 1,015,710，佔整體人口 14.5%。每個年齡層，人數約為 5 至 6 萬人，統計處預計在未來十年內新增嬰兒數目基本上仍然會維持 5 萬人左右⁶。

表 1: 2016 年 0-14 歲兒童人口 (不包括外籍家庭傭工)

年齡	人數	佔整體人口百分比
0	53,335	0.8%
1	56,727	0.8%
2	52,717	0.8%
3	53,878	0.8%
4	62,813	0.9%
5	65,431	0.9%
6	59,390	0.8%
7	57,765	0.8%
8	57,809	0.8%
9	51,372	0.7%
10	53,188	0.8%
11	50,262	0.7%
12	50,469	0.7%
13	53,507	0.8%
14	51,792	0.7%
15	61,062	0.9%
16	60,675	0.9%
17	63,518	0.9%
總計	1,015,710	14.5%

資料來源:

政府統計處. 按性別、年齡及年劃分的人口、人口 (不包括外籍家庭傭工).
<http://www.byccensus2016.gov.hk/tc/bc-mt.html>. Accessed November 23, 2017.

貧窮

1/4 兒童處於貧窮狀態

兒童貧窮一直是社會關注的焦點，政府、大學及社會服務機構均有就該議題進行調查。根據 2011 年香港社會服務聯會的報告，0-14 歲的人口當中，有 18.3 萬陷於貧窮，佔該群組 22.3%⁸，2013 年香港城市大學調查顯示香港有 27% 兒童生活在貧窮之中⁹，2015 年政府計算恆常現金政策介入後，18 歲以下的貧窮人口及貧窮率分別為 18.2 萬及 18%¹⁰。儘管三個調查所用的貧窮定義有所不同，但均顯示約有四分一兒童處於貧窮狀態。

單親家庭

單親家庭數目上升 20%

(2001-2016)

近十幾年來，單親家庭的數目上升。2001 年的單親父親及母親的總數為 61,431，至 2016 年已上升至 73,428(上升 20%)，2011 年更一度上升至 81,705¹¹。家庭對兒童的成長極為重要，過去的研究顯示在單親家庭成長的孩子相對於雙職家庭成長的孩子處於不利狀況，例如更高的輟學率及更大機會日後成為單親等等¹²。此外，單親亦被視為虐待兒童的風險因素之一¹³。根據香港社會服務聯會的報告，單親住戶的貧窮率較香港整體住戶為高，其中**離婚單親母親住戶的貧窮率更是整體住戶貧窮率的 2.5 倍**¹⁴。

雙職家庭

45% 家庭為雙職家庭

在兒童的成長過程之中，會不斷轉換學校，甚至居所，家庭是唯一能夠維持延續又穩定的成長環境。父母對兒童的成長影響至巨已絕無疑問，問題是本港的父母有多少心力可以協助孩子成長？香港的生活成本高昂，全球排行第二，僅次於新加坡，較紐約高 14%¹⁵。2015 年有 11 歲以下兒童的家庭當中，有 45% 為雙職家庭¹⁶。然而，香港對雙職家庭的支援卻少之又少。根據本會「[香港幼兒發展指標](#)」的分析，香港與經濟合作與發展組織(OECD)國家的正規幼兒照顧使用率及父母有薪育兒假期比較，香港在兩項指標中均排名倒數第四位。(表 2)此外，單親家庭比率上升，亦削弱家庭承托兒童成長的功能。香港兒科學會的調查便發現 94% 家長在照顧孩子時出現壓力相關病徵，例如無緣無故發脾氣、情緒失控、頭暈頭痛及失眠(59%)等¹⁷，可見**家庭作為唯一能夠持續又穩定的成長環境亦正處於不利狀況**。

表 2：香港與 OECD 成員國的 3 歲以下幼童入托率及父母育兒假期比較

	3 歲以下幼童的 「等同全日入 托率」(%)	排名	(星期)	排名
香港	13	29	8.3	38
澳洲	--	--	8.4	37
奧地利	17.3	23	58.1	6
比利時	49.9	8	20	27
保加利亞	15.5	25	75.9	2
加拿大	--	--	27.3	22
智利	--	--	31	20
克羅地亞	15	26	41.9	16
塞浦路斯	28.8	16	13	33
捷克	3.2	32	56.3	7
丹麥	81.7	1	28.1	21
愛沙尼亞	29.2	15	87.1	1
芬蘭	30.2	14	49	12
法國	55	5	24.4	25
德國	27.8	17	48.3	13
希臘	14.8	27	23.6	26
匈牙利	17.8	22	72.1	3
冰島	71.1	2	24.9	24
愛爾蘭	27.5	18	9.1	36
以色列	--	--	14	31
意大利	23.4	20	25.4	23
日本	--	--	66.1	4
南韓	--	--	41.4	17
拉脫維亞	30.3	13	55.4	8
立陶宛	15.6	24	66	5
盧森堡	53.1	7	36.6	18
馬耳他	49.4	9	15.9	30
墨西哥	--	--	13	32
荷蘭	31.3	12	16.4	29
新西蘭	--	--	7.7	40
挪威	59.5	3	55.3	9
波蘭	11.2	30	43.6	15

	3 歲以下幼童的 「等同全日入 托率」(%)	排名	(星期)	排名
葡萄牙	59.3	4	31.5	19
羅馬尼亞	14.1	28	--	--
斯洛伐克	3.8	31	52.5	10
斯洛文尼亞	54.5	6	50.4	11
西班牙	32.3	11	18.1	28
瑞典	46	10	45.6	14
瑞士	25.4	19	7.9	39
土耳其	--	--	10.6	35
英國	19	21	12.6	34
美國	--	--	0	41
OECD 24 國平均	35.2	--	--	--

註：

「等同全日入托率」為 2013 年數據；父母總「等同全薪育兒假」為 2015 年數據

資料來源：

香港保護兒童會．支援雙職家長措施：香港與發達國家的比較．
<http://ycdi.hkspc.org/family20160430/>. Published 2016. Accessed October 1, 2016.

有特殊需要

7.8%+兒童有特殊需要

有特殊需要的兒童需要在成長的過程中需要得到特別的支援，以切合其成長需要。近年有特殊需要的兒童數目持續上升，由 2012/13 至 2016/17 年的短短四年間增加 29%，達 5.76 萬人。(表 3)上述數字尚未包括在公營體系以外的有特殊需要兒童，因此整體數字肯定顯著大於上述數字。以幼兒為例，香港教育學院 2014 年的調查便發現，有 2.5 萬幼稚園學生有發展困難，佔整體學生人數七分之一¹⁹。這些有特殊需要的幼兒若能及早識別及即時獲得支援，肯定更容易重回正常成長發展軌跡。然而，目前行於中小學的「先支援後評估」機制卻未於幼兒階段施行，令有特殊需要的幼兒無奈空等，拖延治療黃金機會，不單令幼兒受損，亦增加社會成本。

表 3：有特殊需要兒童數目

	2012/13	2016/17	增加幅度
幼兒*	13,291	14,702	11%
小學#	16,810	21,860	30%
中學#	14,580	21,030	44%
總計	44,681	57,592	29%

註：

*幼兒數據包括正在使用及輪候「特殊幼兒中心」、「早期教育及訓練中心」及「幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃」。

#只包括公營主流中小學的數字

資料來源：

教育局. 財務委員會審核二零一七至一八年度開支預算 管制人員的答覆(教育局). 2017.

勞工及福利局. 財務委員會審核二〇一七至一八年度開支預算管制人員的答覆(勞工及福利局). 2017.

勞工及福利局. 財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算 管制人員的答覆(勞工及福利局). 2014.

壓力

1/7 小學生抑鬱

香港兒童所面對的壓力前所未有，學童自殺問題已引起廣泛關注。有調查顯示每七個小學生一個呈抑鬱，而壓力來源主要來自學業²³。醫院管理局兒童和青少年精神科的個案數目由2011/12年的18,900增加至2016/17年的32,000，上升70%²⁴。兒童主要身處兩個場所是家庭與學校，根據防止學生自殺委員會的最終報告，在中、小學自殺個案關注範疇之中，家庭關係(74%)及學習適應(58%)所佔比率最高²⁵。換言之，**要舒緩兒童的壓力，便得從家庭及學校教育方面入手。**

缺乏整全兒童政策

本會早已指出本港兒童事務的缺失之一是欠缺兒童政策²⁶，兒童議題只能從屬於其他議題之下，例如家庭或婦女。然而，這便無法體現《兒童權利公約》所訂明「以兒童最佳利益為優先考量」的原則。正因如此，家庭(尤其是母親)便順理成章背負培育兒童的大部分責任，政府及社會的責任與之不成正比，這種狀況在幼兒階段更為明顯。以照顧幼兒為例，政府的立場是「照顧年幼子女是父母的責任」，政府僅對一些因工作或其他原因而暫時未能照顧年幼子女的父母提供支援²⁷。反

觀其他已發展國家，不少已制訂兒童政策，當中明確列出願景、原則、策略，甚至預期結果(outcome)，以此主導各項有助促進兒童福祉的措施，表 4 是一些國家兒童政策的例子。2013 年聯合國兒童權利委員會在審議有關香港兒童權利報告時，亦建議香港政府制訂全面的兒童政策。(圖文框 1)⁴

圖文框 1：

聯合國兒童權利委員會：

委員會建議中國香港和中國澳門各自採取全面的兒童政策，在此政策基礎上制定具有明確目標和協調行動計畫的《公約》實施戰略，並為執行、監測和評價上述政策和戰略分配足夠的人力、技術和財政資源⁴。

表 4：部分國家的兒童政策文件

國家	文件名稱
澳洲	Protecting Children is Everyone's Business
新西蘭	Agenda for Children
馬爾他	National Children's Policy
愛爾蘭	Better Outcomes Brighter Futures
英格蘭	Every Child Matters
蘇格蘭	Getting it right for every child
中國大陸	中國兒童發展綱要

政府部門間缺乏協調

兒童福祉涉及公私部門、家庭，以至非政府組織，兒童事宜往往在不同的部門之間游走。本會過往已指出目前兒童事務是「人人有責，即是無人負責」的「無人駕駛」狀態，需有主責機構總其成²⁸。本年一月初發生一宗涉嫌虐兒的「臨臨事件」，當中清楚表明兒童事務處於各部門夾縫之中。即使各部門各司其事，盡忠職守，也需要互相協調，才能充份發揮功能。問題是在兒童事務之中，誰人擔任這

圖文框 2：

聯合國兒童權利委員會：

委員會還建議在中國香港設立兒童委員會或另一個擁有監測兒童權利的明確授權的獨立人權機構，並為之提供充足的財政、人力和技術資源⁴。

個角色？目前在本港的政府架構內，這部分幾乎真空。海外不少國家設有兒童委員會，甚至兒童專員，儘管名稱及職責不盡相同，但至少有人專責處理兒童事務。2013 年聯合國兒童權利委員會在審議有關香港兒童權利報告時，亦建議香港需要成立相類組織以專司兒童事務。(圖文框 2)

對兒童的影響評估

兒童是社會最重要的資產，有賴社會整體共同努力保護及培育。換言之，當我們制訂公共政策或措施之時，應該充分考慮其對兒童的影響。然而，本港目前尚未有一套兒童影響評估機制。香港早在 1980 年代已推行環境評估程序，其後更通過《環境影響評估條例》，規定指定的公共及私人項目必須進行法定的環境影響評估。為何作為社會最重要資產的兒童，竟然沒有類似的機制予以保護？兩者差異何在？香港有環境局主理環境政策，制訂《香港都市節能藍圖 2015-2025+》及《香港氣候行動藍圖 2030+》，既有目標，亦有策略，在執行上有環境保護署負責。兩者編制人力超過 1,900 人，2017/18 年的預算合共 55 億元。推動兒童福祉呢？當然也有教育局、勞工及福利局、社會福利署、衛生署……等，不過正如上文所述，他們各司其職，但都不是專司兒童福祉的機構，所以兒童福祉難以在他們制訂政策/措施的過程中佔據最重要的位置。正因如此，聯合國兒童權利委員會早於 1996 年在審議有關香港兒童權利報告時，提出港府在制訂各項政策方案和建議時，須同時評估兒童會受到的影響。(圖文框 3)

圖文框 3：

聯合國兒童權利委員會：
委員會建議港府在制訂各項政策方案和建議時，須同時評估兒童會受到的影響，讓決策者更能清楚掌握有關政策和建議對兒童權利會造成的影響，從而選取最妥善的政策²。

缺乏兒童相關數據

不論是制訂政策、措施，抑或僅是一個服務計劃，均必需有準確及全面的數據作為基礎，否則只是瞎子摸象，設計難以出合符實況及真實需要，當然最終亦無法作出成效評估，從而作出改善。現時香港有關兒童的數據四散，並沒有統一收集的系統，各個政府部門均收集及儲存數據，但既缺乏系統，亦無統一標準，而且大部分只作內部參考，公眾難以獲取。因此，2013 年聯合國兒童權利委員強烈建議港府建立中央資料收集系統。(圖文框 4)不過，多年之後，有關系統仍未見影蹤。沒有中央的數據庫，民間唯有自行收集及整合不同來源的數據，因此出現「香港幼兒發展指標」及「兒童發展

圖文框 4：

聯合國兒童權利委員會：
委員會強烈建議在中國澳門和中國香港建立中央資料收集系統，獨立收集可以核實的兒童資料，對收集的資料進行分析，並以此為基礎，評估在實現兒童權利方面取得的進展，以及設計《公約》實施政策和方案⁴。

指標」等資料庫。雖然這些數據庫總算為香港兒童狀況勾勒出一個概括形象，但限於只能使用已公開的政府數據，這些資料庫所載往往殘缺不全，且難以作深入分析。

缺乏早期預防及篩選支援高危兒童

2013 年聯合國兒童權利委員會建議香港進一步發展篩查服務，防止和及早發現殘疾。(圖文框 5)不過，從保障兒童福祉的角度而言，又何止於篩查？更應重視早期預防工作。此外，預防、篩選及介入的工作又豈僅適用於殘疾兒童？更適用於所有兒童的需要。英國的 Every Child Matters 政策綠皮書開宗明義表示「保護兒童不能與整體改善兒童福祉的政策分割。我們不單要聚焦於所有兒童可用的普及服務，同時亦要專注為有額外需要兒童而設的特別服務。」²⁹ 換言之，預防、篩選及介入不應只及於有殘疾兒童，亦應包涵其他不利兒童福祉的狀況，例如家庭功能不全、語言或文化適應困難、貧窮……等。

圖文框 5:

聯合國兒童權利委員會：
(香港)進一步發展篩查服務，防止和及早發現殘疾，並提供適當的後續和早期發展方案⁴。

識別及支援在危兒童欠妥

本年一月發生的「臨臨事件」暴露識別及支援在危兒童事宜上有欠周全。在缺乏駐校社工充足的支援下，老師在識別及支援在危兒童感到吃力。此外，服務在危兒童的住宿照顧服務不足，且培育兒童資源很少，令那些因家庭問題而長期沒有家長關顧的兒童福祉受損。住宿服務的標準亦嚴重落後，不符社會期望。以 3 歲以下的住宿院舍為例，人手比例日間是 1:8，竟與一般幼兒中心無異，晚間更低至 1:12。然而，其服務的幼兒卻有高比例為有特殊需要、身體衰弱及有其他問題，其人手比例之劣令人難以接受。

育有幼兒的家庭承托不足

正如前文所述，香港有 45% 的雙職家庭，然而對這些家庭的支援並不足夠，當中尤以育有幼兒的家庭為甚。服務 2 歲以下的資助獨立幼兒中心只有 12 間，全港僅七百餘個名額，但適齡人口卻是 10 萬之眾。儘管近年政府已逐步開辦新中心，然而增幅仍遠遠未能滿足需求。再者，其費用之高昂，服務標準之落後，亦不符公眾期望。《幼兒服務條例》及《幼兒服務規例》多年未有更新，當中不少標準較 40 年前更劣。例如現時幼兒中心的人手比例為 1:8 及 1:14(1 位幼兒工作人員對 8 位 2 歲以下嬰幼兒；1 位幼兒工作人員對 14 位 2 歲以上的幼兒)，前者較 1976 年時更劣(1:6)，而後者更自 1976 年未有更新。此外，2-6 歲的長全日幼兒學校只有二百餘所，2005 年協調學前服務後，便一直被凍結，而且亦未有機制讓處於人口老化區域的幼校於新發展區重置，讓資源更有效運用及滿足年輕家長需求。

另一方面，目前本港亦欠缺具系統性及持續的家長教育服務，反觀其他國家卻將此視為重中之重。英國兒童政策的 4 個行動重點之首便是支援家長及照顧者；愛爾蘭兒童政策亦以支援家長作為首個轉變目標；而澳洲亦以兒童能生活在安全及具支援的家庭及社區作為首個目標成果。雖然免費幼稚園教育政策原定於各區設立家長資源中心，提供親職教育服務。然而，其對象為 3-6 歲幼兒及其家長，3 歲以下群組並不包括其中；且其具體服務內涵及設立日期亦未見公布。因此，本港實有需要在家長教育及支援方面更加著力，為兒童提供一個更理想的成長環境。

建議

就上述香港所處情況，本會參考海外經驗及結合前線服務的觀察，對未來的「兒童事務委員會」有以下建議：

1. 角色及功能：政策制訂、協調及系統把關者

針對上文所述，香港目前既乏兒童政策，亦缺部門間在兒童事務上的良好協調，未來的「兒童事務委員會」應該在這方面扮演主導角色。施政報告提出即將成立青年發展委員會有兩項主要功能，其一是議定政策措施，其二推動跨局/部門協作。兒童事務與青年事務性質類近，其角色並無二致。此外，鑒於兒童事務複雜，「委員會」應扮演整個兒童承托系統的把關者，不時檢視系統的適切性。

由於要具備上述三大功能，因此兒童事務委員會在性質上並不能只屬諮詢性質，而必需扮演一個具延續性的政策制訂、推動及檢視者角色，因此「委員會」不單要提出政策願景、框架，更要擬訂行動計劃及檢視/檢討機制。正如本會過往文章指出，兒童事務涉及多個範疇，亦是社會未來的基石，其重要性毋需贅述。然而其不像安老事務般具高度預測性及準備期，政府可以明確計算若干年後有多少市民年屆六十歲，因此可以有較長時間準備安老服務；政府卻無法得知明年有多少夫婦會生育，但兒童的各項需要卻由一出生便開始，需要快速制訂對應方案。換言之，兒童事務更需要靈活的措施及快速的協調，以應對承托兒童成長的各項需要。

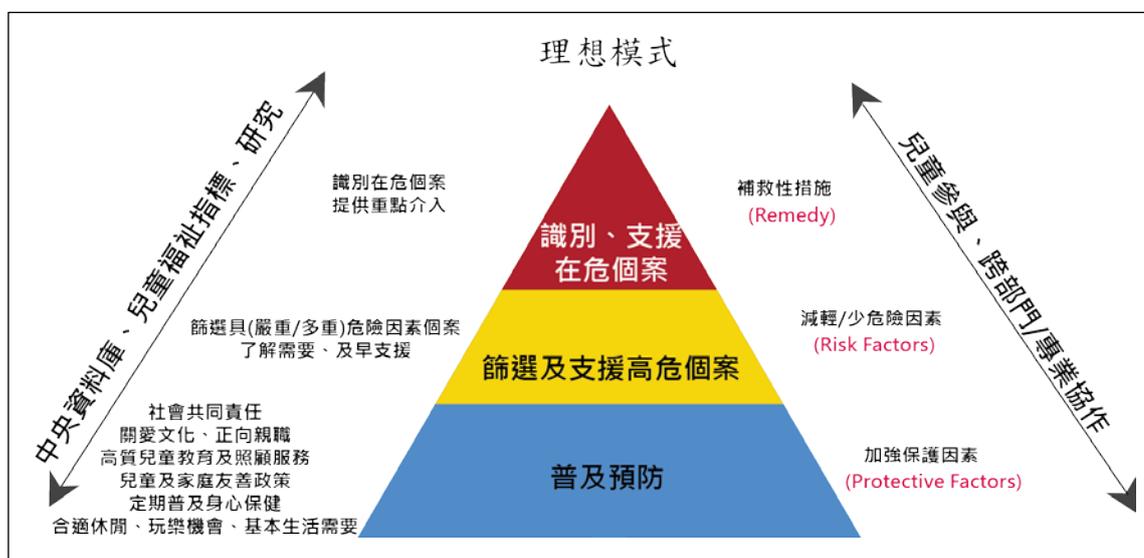
兒童政策框架

本會建議「委員會」以社會服務及公共衛生普遍採用的三層預防及介入模式作為兒童政策的框架，以達至「普及預防·重點介入」的效果。本會認同「預防勝於治療」，因此兒童政策框架應更重視預防及承托工作，一方面減少兒童陷入困境的機會，另一方面促進良好的兒童發展，而非以被動補救模式待兒

童受困才予以支援。諾貝爾經濟學獎得主 James Heckman 的一系列研究顯示政府對幼齡階段群組的投入能為社會帶來更佳的回報，因此兒童政策框架應更側重早期預防及承托工作，尤其是幼兒階段，以達至更佳效果。

本會建議「委員會」應參考社會服務及公共衛生普遍採用的三層預防介入模式作為兒童政策的框架。該模式強調透過加強種種保護因素，以承託兒童發展及健全家庭功能，防止兒童及家庭陷入困境。此外，透過各日常與兒童及家庭接觸的服務單位，例如母嬰健康院、嬰兒園、幼兒學校/幼稚園、學校、駐校社工、家庭服務中心及外展服務等等篩選具嚴重或多重危險因素的個案，主動了解需要，從而轉介有關服務單位提供及早支援，避免兒童陷入在危狀態。對於在危兒童，例如受虐、殘疾、嚴重心理創傷及缺乏合適照顧等等，應建立快速識別機制，並即時採取重點介入，對在危兒童作出適當保護，並提供補救性支援。此外，中央資料庫、兒童福祉指標及相關研究的數據及結果，有助制訂各層的措施、識別針對群組，以及作出成效評估。另一方面，透過兒童參與和跨政府部門、跨專業及公私協作為兒童提供更合適及全面的支援。(圖 1)「委員會」在此框架下，檢視現存零碎且欠缺連貫的措施，調動資源拾遺補缺，完善整個兒童保護系統，從而承托兒童成長。

圖 1: 香港保護兒童會建議的兒童政策框架



再者，正如第 8 頁所指出，兒童政策框架亦應闡述願景、原則、策略，及預期結果(outcome)，以此主導各項有助促進兒童福祉的措施。本會建議參考澳洲的做法，每三年制訂一個以結果(outcome)導向的行動計劃，不單能讓社會各界聚焦，同心協力推動，同時亦更容易評估成效。

2. 組成

兒童成長包括照顧、教育、醫療、家庭支援、特殊需要、福利……人口及法律等等多個範疇，亦涉及多個政策局及執行部門，因此需要高層級的委員會，否則無法從宏觀的視野制訂跨部門的政策，亦難以協調不同部門。

本會同意由政務司司長擔任「委員會」主席，並吸納各局及部門的代表，如此有助制訂跨部門政策，亦更有效作出協調。此外，為了讓所制訂的政策更能切合社會實際需要及更具可行性，應從與兒童相關範疇邀請專家參與其中，更重要的是需要一些跨範疇的資深人士，以洞察及協調各範疇的矛盾，促成共識。本會認為下列界別人士必需吸納為「委員會」成員：

1. 幼兒服務界
2. 家長
3. 教育界
4. 醫學 / 輔助醫學界
5. 社會福利界
6. 少數族裔
7. 關注有特殊需要兒童人士
8. 關注兒童貧窮人士
9. 學術界
10. 政策研究
11. 保護兒童團體代表
12. 法律界
13. 僱主
14. 跨界別人士

考慮到兒童事務的複雜性和不同年齡組別的迥異處理及挑戰，在「委員會」之下設立專題小組實有必要。此外，亦有必要讓兒童的聲音獲得聆聽及尊重。

3. 專責小組

本會建議在「委員會」之下，設立若干專責小組，更廣泛吸納相關界別人士，以專注研究及處理重要議題。結合上文有關「委員會」的工作及本港目前的狀況，本會建議成立下列專責小組：

專責小組	專注事項
1. 政策	<ul style="list-style-type: none">● 制訂兒童政策、策略及相關行動計劃，監察進度及按情況作出修訂
2. 兒童參與及公眾推廣	<ul style="list-style-type: none">● 推動兒童權利及相關文化● 教育及服務資助計劃● 兒童權利論壇● 兒童權利大使
3. 研究	<ul style="list-style-type: none">● 研究資助計劃● 中央數據庫● 兒童影響評估機制
4. 弱勢兒童	<ul style="list-style-type: none">● 關注貧窮、有特殊需要、單親家庭、少數族裔、新來港、感化/住宿院舍兒童等的處境及支援
5. 幼兒	<ul style="list-style-type: none">● 關注 0-6 歲幼兒的處境、需要及支援，包括教育及照顧、幼小銜接、身心健康及遊戲權利等● 跟進幼兒照顧服務檢討及規劃、檢討《幼兒服務條例》及《幼兒服務規例》● 檢討免費幼稚園教育政策及長全日幼兒學校發展● 育有幼兒家長的教育及支援
6. 青少年	<ul style="list-style-type: none">● 關注 7-17 歲兒童處境、需要及支援，包括中小學教育、中小學銜接、身心健康、職業培訓及過渡成年等● 與教統會聯合檢討香港教育制度● 制訂舒緩學童壓力的措施● 育有青少年家長的教育及支援

4. 優先處理項目

本會認為「委員會」首兩年的工作應著眼於兩點，其一是回應聯合國兒童權利委員會多年的要求；其二是為展開更深入工作作準備。基於上述，本會建議下列 7 項作為優先處理項目：

- a. 制訂兒童政策及行動計劃
- 目前香港兒童事務最主要的問題在於欠缺明確的政策，因此既無願景、亦無策略，更遑論行動計劃，各政府部門及民間機構亦往往因此難以協調。當務之急，乃制訂整全的兒童政策，當中包含願景、原則、策略/模式、預期結果(outcome)及階段性的行動計劃。表 4 所列其他國家的兒童政策實可作為參考，再按本地情況制訂合適的政策。
- b. 成立秘書處
- 社會對兒童事務委員會期望甚高，且希望能推動實際行動，而非流於諮詢討論。因此當「委員會」有討論結果後，即時跟進十分重要，這便需要有專職人員。現時一些政府委任的「委員會」亦有其秘書處，例如吸煙與健康委員會，設有辦事處及聘有專職人員，其模式可作參考。
- c. 檢視幼兒服務
- 早期的支援對整個兒童政策的成敗至為關鍵，本會建議「委員會」全面檢視目前的幼兒服務，當中包括 2 歲以下幼兒照顧服務、2-6 歲的長全日幼兒學校服務及兒童住宿服務，並可循三個方向著手，即服務規劃、家長可負擔費用(兒童住宿服務除外)及服務品質。其中，《幼兒服務條例》及《幼兒服務規例》必需於短時間內作出更新，以適應現代要求；而長全日幼兒學校的發展亦應納入免費幼稚園政策檢討及更宏觀的兒童及家庭友善措施下作出檢視。
- d. 親職及親子互動教育
- 家庭是承托幼兒成長的最重要場所，正如前文所述，其他已發展國家的兒童政策莫不以支援家庭及家長作為首要任務。因此，「委員會」應推動更多持續性的親職及親子互動教育，尤其針對育有幼兒家長。「委員會」可與教育局、勞工及福利局、食物及衛生局協調，在各分區設立涵蓋 0-6 歲幼兒及其家長的親職及親子互動教育中心，提供親職及幼兒成長需要的支援服務。
- e. 建立中央資料庫
- 要制訂良好的政策、措施及行動計劃，具系統性的中央資料庫實為必需。此外，該資料庫的數據亦可作為成效評估之用，同時又可與其他國家比較，以了解香港兒童所處狀況。該資料庫需具下列特點：
- 定期收集：定期從各政府部門收集相關數據
 - 國際比較：與國際數據庫(OECD Database、Eurostat 及世界銀行)等指標接軌以增加可比性

- 公開：透過互聯網讓市民方便使用
- 定期發布：定期就公眾關心的議題發布簡單數據分析，讓公眾對該議題有更深入的了解及討論

f. 建立兒童影響評估機制

《兒童權利公約》的核心原則是「以兒童最佳利益為優先考量」，因此有需要建立一套兒童影響評估機制，在所有公共政策制訂過程中作為兒童利益的把關。類似的機制實早已存在，例如 2013 年政府已規定所有政策必須評估對家庭的影響，並委託香港大學進行「香港家庭影響評估研究：檢視清單模式」作為評估各項政策對家庭構成影響的基礎^{30,31}。換言之，政府要起動建立兒童影響評估機制實已有例可循，在短期內已可委託學術機構協助制訂有關評估清單，並付諸實行。

g. 建立兒童參與渠道

兒童是「委員會」的最終服務對象，因此積極聆聽及尊重兒童的聲音實至為重要，這亦是聯合國兒童權利委員會對香港的建議之一。要吸納兒童成為「委員會」正式成員之一參與正式會議並不切實際，對兒童亦構成不必要的壓力。現時，內地及政制事務局定期舉辦兒童權利論壇，邀請兒童及相關組織參與，就與兒童有關的不同議題表達意見。本會認為有關安排可以進一步優化，並將其置於「委員會」工作之內。此外，亦可透過「兒童權利大使」及兒童權利高峰會(見第 6 及 8 項建議)增加兒童參與。

5. 研究資助計劃

政府應該鼓勵更多有助促進兒童福祉的研究，本會建議政府注資成立「促進兒童福祉研究基金」資助有關研究，有關機制可參考現時食物及衛生局的研究基金。「促進兒童福祉研究基金」可以下列三個主題為優先資助項目：

■ 兒童福祉指標(Children Wellbeing Indicator)

海外有關「兒童福祉指標」的研究很多，例如 UNICEF 的 Innocenti Report Card、Ben-Arieh、Goerge 及 Bradshaw 等的著作³²⁻³⁷；然而，本港卻未有有系統及科學化的本地「指標」。有關指標對掌握兒童福祉的狀況、進展及評估有十分巨大的參考價值，應列為優先主題項目。

■ 兒童政策

要制訂更適切本港的兒童政策，並持續改善，必需對海外及本地兒童政策有更深入的研究，因此兒童政策亦應列為優先資助課題之一。

■ 介入方案研究

民間有不少促進兒童福祉的介入方案，然而限於資源，大部分未有以科學方法評估其成效。未來的研究基金應該選擇一些具潛質的介入方案，資助其進行科學化的成效評估，一方面鼓勵民間機構提出更多實證有效的介入方案；另一方面亦有助將這些實證有效方案普及化，擴大果效。

6. 教育及服務資助計劃

目前內地及政策事務局設有「兒童權利教育活動資助計劃」，未來可將有關資助計劃納入「委員會」之下，並擴充其資助範圍，不僅包括教育活動，亦可包含其他直接服務及介入方案。本會建議資助項目主題可包括以下各項：

1. 認識兒童權利
2. 促進兒童發展
3. 兒童參與
4. 為社會營造共同培育兒童成長文化
5. 親職教育
6. 年度特選主題

此外，資助計劃亦可以考慮資助中小學成立「兒童權利大使」。「兒童權利大使」有以下工作：

- 於校內宣傳兒童權利
- 在校內設立論壇，討論全港或地區的兒童議題，例如區內遊樂設施
- 搜集同學意見或進行小規模研究，並向「委員會」反映
- 「委員會」設立「接見兒童權利大使計劃」，由委員定期接見「兒童權利大使」，聽取他們的意見

7. 公眾推廣主題

本會建議公眾推廣主題循下列三個方向：

a. 兒童最佳利益

正如前文所述，《兒童權利公約》的核心價值是「維護兒童的最佳利益」，當涉及兒童時，不管公私營機構均應以此為先。「委員會」未來的推廣主題，應先讓公眾及公私營機構充份了解有關概念，並出版行動指引讓有關機構方便貫徹執行。

b. 培育兒童是全民責任

本會一向認為培育兒童是社會整體的責任，因此政府、社會及家庭均有

責任參與其中。從過往的經驗得知，很多急需支援的個案，甚至虐兒個案，只要兒童的親屬、鄰居、甚至途人及時提供援手，便可避免不幸事件發生。因此，「委員會」應該推廣「幼吾幼以及人之幼」的精神，讓社會每一個人都為兒童多行一步，承托兒童成長。

c. 兒童當下及未來福祉均重要

現時本港兒童承受多方面壓力，其中學習壓力尤為嚴重。家長往往為兒童的未來福祉(Well-Becoming)而犧牲其當下福祉(Well-Being)，因此造成「贏在起跑線」的不良社會風氣，苦了孩子，亦壞了親子關係。「委員會」應該教育公眾兒童當下及未來福祉均同等重要，避免向一方傾斜，以營造兒童健康成長的社會氣氛。

8. 公眾參與 / 高峰會

本會建議每兩年召開「兒童權利高峰會」，邀請專業人士、民間團體及公眾參與。本會認為該類活動對營造有利兒童福祉社會風氣及增加公眾關注十分重要，而且亦可藉此搜集民間意見，集思廣益，締造更完善的兒童政策及措施。此外，高峰會亦可設立兒童專場，讓兒童參與及表達意見。

參考文獻

1. Convention on the Right of the Child. 1989.
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>. Accessed October 10, 2016.
2. Committee on the Rights of the Child. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland : Dependent Territories. 1996.
<http://www.cmab.gov.hk/en/issues/child.htm>. Accessed March 21, 2017.
3. Committee on the Rights of the Child. Concluding observations. 2005.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fCHN%2fCO%2f2&Lang=en. Accessed June 8, 2017.
4. Committee on the Rights of the Child. Concluding observations. October 2013.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fCHN%2fCO%2f3-4&Lang=en. Accessed June 8, 2017.
5. Lam C. Manifesto of Carrie Lam: Chief Executive Election 2017. 2017.
https://www.carrielam2017.hk/media/my/2017/01/Manifesto_e_v2.pdf. Accessed September 1, 2017.
6. Census and Statistics Department. Projected mid-year population aged 0-11 by sex and single age for 2018-2028. September 2017.
7. 政府統計處. 按性別、年齡及年劃分的人口、人口（不包括外籍家庭傭工）。
<http://www.byensus2016.gov.hk/tc/bc-mt.html>. Accessed November 23, 2017.
8. 香港社會服務聯會. 2011 年貧窮數據分析. 香港: 香港社會服務聯會; 2012.
<http://tr.anpasia.com/track?t=c&mid=348291&uid=14862738&&&http%3A%2F%2Fwww.hkcss.org.hk%2Fcm%2Fcc%2Fpress%2Fdocuments%2F2012poverty.pdf>. Accessed May 29, 2013.
9. 香港城市大學. 城大新方法研究貧窮與社會排斥狀況. CityU NewsCentre.
<http://newscentre.cityu.edu.hk/zh-hant/media/news/2013/11/01/cityus-new-measure-poverty-and-social-exclusion>. Published 2013. Accessed November 24, 2017.
10. 財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處經濟分析部, 政府統計處. 2015 年香港貧窮情況報告. 香港中文大學: 政府新聞處; 2016.

11. 政府統計處. *香港的女性及男性主要統計數字(2017)*. 香港: 政府統計處; 2017.
12. McLanahan S, Sandefur G. *Growing Up with a Single Parent. What Hurts, What Helps*. Harvard University Press, 79 Garden Street, Cambridge, MA 02138 (\$19; 1994).
13. Risk and Protective Factors|Child Abuse and Neglect|Violence Prevention|Injury Center|CDC.
<https://www.cdc.gov/violenceprevention/childmaltreatment/riskprotectivefactors.html>. Published July 27, 2017. Accessed January 25, 2018.
14. 洪雪蓮, 方志信. *離婚單親家庭貧窮研究*. 香港: 香港社會服務聯會; 2017.
15. EIU. *Worldwide Cost of Living 2017*. EIU; 2017.
16. Census and Statistics Department. Data on household income and working status of parents. September 2017.
17. 香港兒科醫學會, 香港兒科基金會. *回歸 20 年: 兒童健康施政無能 精神問題個案激增*. June 2017.
18. 香港保護兒童會. *支援雙職家長措施: 香港與發達國家的比較*.
<http://ycdi.hkspc.org/family20160430/>. Published 2016. Accessed October 1, 2016.
19. 香港保護兒童會. *新聞稿: 全港七分一幼稚園學生有發展困難*.
<http://research.hkspc.org/?p=153>. Published November 23, 2014. Accessed December 12, 2014.
20. 教育局. *財務委員會審核二零一七至一八年度開支預算 管制人員的答覆 (教育局)*. 2017. http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/fc/fc/w_q/edb-c.pdf. Accessed April 6, 2017.
21. 勞工及福利局. *財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算 管制人員的答覆(勞工及福利局)*. March 2014.
www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/fc/fc/w_q/lwb-l-c.pdf. Accessed April 24, 2014.
22. 勞工及福利局. *財務委員會審核二〇一七至一八年度開支預算管制人員的答覆(勞工及福利局)*. 2017.
http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf. Accessed

April 6, 2017.

23. 浸信會愛羣社會服務處. 「香港小學生抑鬱狀況研究調查」. November 2017.
24. 立法會秘書處. 立法會秘書處為 2017 年 12 月 20 日聯席會議擬備的背景資料簡介: 青少年的精神健康. 2017.
25. 防止學生自殺委員會. 防止學生自殺委員會最終報告. 香港: 防止學生自殺委員會; 2016.
26. 蔡蘇淑賢. 兒童政策在哪兒?. 信報.
<http://research.hkspc.org/?p=1257&lang=en>. Published June 10, 2017. Accessed November 21, 2017.
27. 立法會九題: 託兒服務.
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201304/24/P201304240519.htm>. Published April 24, 2013. Accessed May 24, 2013.
28. 蔡蘇淑賢. 誰願兒童事務不斷被「交波」?. *香港01*.
<http://research.hkspc.org/?p=1276&lang=en>. Published June 22, 2017. Accessed November 21, 2017.
29. *Every Child Matters*. HM Treasury, UK; 2003.
30. 立法會十二題: 政府政策的家庭影響評估.
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201512/09/P201512090548.htm>. Accessed January 29, 2018.
31. 家庭議會. 「香港家庭影響評估研究: 檢視清單模式」中期報告擬稿. March 2017.
32. Innocenti UO of R-. Innocenti Report Card. UNICEF-IRC.
<https://www.unicef-irc.org/publications/series/16/>. Accessed January 29, 2018.
33. Ben-Arieh A, Goerge RM, eds. *Indicators of Children's Well-Being: Understanding Their Role, Usage and Policy Influence*. Springer Science & Business Media; 2006.
34. Ben-Arieh A, Frønes I. Indicators of Children's Well being: What should be Measured and Why? *Soc Indic Res*. 2007;84(3):249-250.
doi:10.1007/s11205-007-9183-6
35. Bradshaw J, Hoelscher P, Richardson D. An index of child well-being in the

- European Union. *Soc Indic Res.* 2007;80(1):133-177.
36. Bradshaw J. *The Well-Being of Children in the UK (4th Edition)*. Policy Press; 2016.
 37. Casanueva C, Dolan M, Smith K, Ringeisen H, Dowd K. Indicators of Well-Being Among Children in the United States Child Welfare System. *Child Indic Res.* 2012;5(3):547-565. doi:10.1007/s12187-012-9148-4
 38. Statham J, Chase E. *Childhood Wellbeing: A Brief Overview*. Childhood Wellbeing Research Center; 2010.
 39. *Working Together to Safeguard Children.*; 2015.