

就有關
「成立兒童中央資料庫」及「保護兒童法例的改革」向
立法會兒童權利小組委員會提交的意見書

2018•4

壹、 引言

應立法會兒童權利小組委員會邀請，本會就「成立兒童中央資料庫」及「保護兒童法例的改革」提出下列意見。

貳、 成立兒童中央資料庫

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，難以符合實況及真實需要，當然最終亦無法進行成效評估，從而作出改善。現時香港有關兒童的數據四散，各個政府部門均收集及儲存數據，但既缺乏統一系統，亦無一致標準，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。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，且這些資料庫所載往往殘缺不全，難以作深入分析。

建議：

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。建議設立兒童中央資料庫，有系統收集與兒童有關的全港性及分區資料。

該資料庫需具下列特點：

- 定期收集：定期從各政府部門及公營機構(例如醫管局)收集相關數據，另可委託統計處就不同的兒童議題定期進行主題性住戶統計調查；
- 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程度(comparability)，從而了解香港兒童狀況的水平；
- 公開：透過互聯網開放數據，供市民瀏覽及下載；及
- 定期發布：定期就公眾關心的議題發布簡單數據分析，讓公眾對兒童議題有更深入的了解及討論。

參、 保護兒童法例的改革

香港目前有多項與兒童有關的法例，例如《保護兒童及少年條例》、《教育條例》、《領養條例》、《擄拐和管養兒童條例》、《防止兒童色情物品條例》、《幼兒服務條

例》及《未成年人監護條例》等，部分條例多年未有修訂，令當中條文不合時宜，實有檢討及修訂的必要。(例子見下圖文框《幼兒服務條例》)

建議：

本會認為當局應該啟動檢討機制，以下列原則檢視現時與兒童有關的法例：

1. 符合兒童權利公約，以兒童最大利益為依歸；
2. 保護兒童的定義不能再停留在補救模式(Remedial Model)，應更全面包含以促進兒童全人發展為目標；
3. 政府與家庭共同承擔保護兒童的責任；
4. 與國際準則接軌，並定時更新；
5. 廣泛諮詢公眾(尤其是相關持份者)

極待修訂的條例之一：《幼兒服務條例》

《幼兒服務條例》於 1976 年通過，旨在為規管幼兒服務提供依據，包括為處所面積、人手比例、消防及衛生等等訂立明確的標準。雖然法例其後經過幾次修訂，但當中的所載部分標準不單未有改善，反而倒退。

人均面積標準沿用 41 年未有更新

根據《幼兒服務規例》，日託幼兒中心的人均樓面面積只有 2.8 平方米。這個標準乃源自 1982 年的版本，換言之已經有 36 年未有改善過。參考同樣面對地少人多問題的新加坡，專門照顧嬰兒的中心的人均面積最少 5 平方米，且需有額外的活動空間而面積不能少於 40 平方米或收託人數所需面積總和的 1/6(以較大者為準)¹。正如上文一再強調，現代的嬰幼兒照顧已不單止於保證溫飽及安全，亦同時著重促進其成長發展。人多擠逼，不單易生意外，亦不利公共衛生。再者，嬰幼兒需要空間進行各項大肌肉、小肌肉及群體活動，以促進其身心發展。在雙職家庭日增、工時愈長的情況下，嬰幼兒能夠享用這些活動的機會便往往依賴幼兒中心提供。

幼兒中心人均面積 (平方米)

香港：2.8

新加坡：5

人手比例比 40 年前更差

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 位未足 2 歲的嬰幼兒；1 位幼兒工作人員對 14 位 2 歲或以上的幼兒)，前者較 1976 年時更劣(1:6)，而後者更自 1976 年未有更新。在免費幼稚園教育政策下，幼稚園(收納 3-5 歲幼兒)的人手比例

亦改善至 1:11，這樣便出現 2-3 歲服務的人手比例比 3-6 歲服務更差的有違常理情況。根據 OECD 的資料庫有關 3 歲以下的幼兒服務 (ISCED 0-1) 人手比例的資料，2015 年有 12 個國家提供資料，半數的人手比例在 1:6 以下，其中紐西蘭更低至 1:2.9²。鄰近的地區又如何？台灣方面，服務 2 歲以下的托嬰中心，人手比例亦定在 1:5³。韓國方面，分類更為仔細，服務 0 歲嬰兒的人手比例為 1:3、1 歲為 1:5、2 歲則為 1:7⁴。由此可見，香港的服務標準已落後其他已發展國家。

人手比例

香港(1976) 1:6 (未足 2 歲)

香港(現時) 1:8 (未足 2 歲)

香港(1976 至今) 1:14 (2 歲或以上)

半數 OECD 國家 (2015) <1:6 (3 歲以下)

台灣(現時) 1:5 (2 歲以下)

韓國(現時) 1:3 (0 歲)、1:5 (1 歲)、1:7 (2 歲)

參考資料

1. Early Childhood Development Agency. Guide to Setting Up A Child Care Centre. July 2017.
2. OECD.stat: Education at a Glance.
http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EAG_PERS_RATIO. Accessed December 5, 2017.
3. 台灣兒童及少年福利機構設置標準.
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0050015>. Accessed January 9, 2018.
4. Seoul Child Care Information Center. Reliable Child-care Centers in Seoul.
5. World Hunger Notes--Who Will Feed China?: Wake-Up Call for a Small Planet by Lester R. Brown. <http://www.worldhunger.org/articles/books/brown.htm>. Accessed February 25, 2011.