

December 31, 2002

Dr Patrick C P HO
Secretary for Home Affairs
Home Affairs Bureau
31/F Southorn Centre
Wanchai
Hong Kong

Dear Dr Ho,

**Re: Second Report of the Hong Kong Special Administration Region under the
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)**

I refer to your letter dated November 13, 2002 and write to give you our Council's view on the proposed framework of topics to be covered in your report and information on selected topics of particular relevance to our Council which you may want to consider to add to your report. I would like to highlight a few issues with which we are concerned.

First of all, our Council expresses our concern over the way this consultation is conducted by the government. An outline of topics to be covered without any concrete contents and facts essentially provides little reference for our Council, other NGOs and the general public to give opinions on or raise suggestions to reflect the economic, social and cultural situations of Hong Kong in the government's report. I therefore sincerely hope that you can conduct a second consultation after the government's report is drafted.

Secondly, in addition to the topics listed in the proposed outline, our Council suggests that the Concluding Observations item no.(19) and recommendations (38) and (39), which are all related to the issue of poverty in Hong Kong, be addressed in the government report. I herewith enclose a statement of opinions of our Council which we sent to the Welfare Panel of the Legislative Council for your reporting (Annex I). Our Council's latest position paper on social security policy and CSSA review is also enclosed (Annex II). While appreciating your will to address many of the concerns raised by the Committee, it will certainly look more comprehensive and complete if you can report to the Committee the poverty problem in Hong Kong, as a separate section in response to Article 11 of the Covenant, and the measures adopted (or to be adopted) by the government to deal with the problem.

Dr Dr Patrick C P HO

December 31, 2002

In addition to poverty and social security, our Council is concerned with a number of critical domains of social development, namely Social Welfare, Housing, Civil Society/Third Sector, Education, Economy and Labour and Political Participation, and the well-being of various socially disadvantaged groups, namely the Low Income Group, Elderly, Women, Children and Youth, and the Family. I hope that the government can report to the Committee not just the achievements Hong Kong has made, but also the critical challenges that Hong Kong will have to face in the foreseeable future. In this regards, I enclose herewith summaries of focus group discussions on these domains of social development and disadvantaged groups, which we conducted in the process of compiling our Social Development Index (Annex III). In particular, in response to the Concluding Observations item no.(24) on the age of criminal responsibility, our Council's position paper is enclosed for your reporting (Annex IV). For quantitative data on Hong Kong's social development, a full report of our Social Development Index 2002 (Annex V) is enclosed for your reporting. [Note 1]

Finally, I would like to take this opportunity to express a view that the government should use the reporting exercise as a means to educate the general public and raise their awareness towards the Covenant as well as its implication to Hong Kong's economic, social and cultural development. We appreciate that the government has always been responsive to the UN's request for submission of report and has tried to make an effort to provide information for the Committee to review. However, as Hong Kong develops gradually as an international city, the government should aim at not just submitting a report but also enabling the Hong Kong's general public to understand more about their rights as stipulated in the Covenant as well as nurturing their sense of civic duties as Hong Kong citizens.

I understand that there will be a long time before the Committee reviews the report submitted by the Central People's Government and our Council will continue to keep track of the economic, social and cultural situations of Hong Kong during this long period with reference to the stipulations in the Covenant. Our Council will continually be prepared to provide further information to the Committee for its review when such need arises, and we shall keep you informed of any such information provided.

Should you need any clarification or further information on our opinions, please do not hesitate to contact Mr Anthony Wong, Chief Officer, International and Regional Networking, at 2864 2993.

Thank you for your consideration.

Yours Sincerely,

Christine Fang
Chief Executive

Encls

Note 1 : The full report is not enclosed for LegCo Members.

香港社會服務聯會

向立法會福利事務委員會提交有關扶貧措施的意見

1. 香港社會的貧窮問題在過去十年不斷惡化，已達到十分嚴重的地步：
 - 1.1 在 2000 年，香港的貧窮人口¹達 109 萬。香港市民的貧窮率更從 1991 年只有 11.7%，急速上升至 2000 年達 16.1%，升幅十分明顯及令人憂慮。
 - 1.2 基層市民的入息不斷下降，與整體社會趨勢形成強烈對比²。以「人均住戶入息」為例，最低一成住戶的平均入息在 1991-2000 年間實質下跌 16%，而全港住戶則有 27%的實質升幅，最高一成住戶的實質升幅更達到 49%。
 - 1.3 香港的堅尼系數達 0.525³，是世界上貧富差距最大的地區之一。根據世界銀行有關 114 個國家的資料顯示⁴，香港貧富懸殊的程度比 98 個國家嚴重，只有 16 個南美及非洲發展中國家（如哥倫比亞、南非等）的貧富差距比香港大。
2. 香港整體的貧窮情況已達到十分嚴重的地步，而弱勢社群的處境更值得社會關注⁵：
 - 2.1 兒童 – 每 4.5 名 15 歲以下兒童便有一人生活在貧窮家庭⁶，兒童的貧窮率達 22.2%，比整體人口高接近四成。另每 16 名兒童便有一人的父或母親失業⁷。
 - 2.2 長者 – 每三名長者 (65 歲或以上) 便有一人生活在貧窮家庭，長者的貧窮率達 31.7%，比整體人口高接近一倍。
 - 2.3 女性 – 每六名女性便有一人生活在貧窮家庭，女性貧窮率達 16.5%，比男性 15.8%略高。另外，女性勞動人口的每月就業收入中位數只有 8,500 元，亦遠低於男性 (11,000 元)及整體人口 (10,000 元)。
 - 2.4 殘疾人士⁸ – 15-59 歲殘疾人士的就業率只有 43%，遠低於整體 15-59 歲人口的 68%；殘疾人士的失業率達 12%，是整體人口(4.9%)的兩倍半；就業的殘疾人士的每月就業收入中位數只有 8,000 元，亦比整體就業人口 (10,000 元)低兩成。
 - 2.5 新來港人士 – 從內地來港定居未足七年的就業人士，每月入息中位數只有 6,000 元⁹，比整體社會 (10,000 元) 低四成。另一方面，根據民政事務總署的一項調查¹⁰，被訪新來港人士家庭的每月入息中位數在 2001 年第三季只有 5,100 元，比整體社會 (18,705 元) 低七成，情況特別惡劣。

3. 以上數據反映過去十年基層市民及弱勢社群在就業及收入的處境。展望未來，香港經濟轉型將繼續擴大基層勞工及勞動力市場的錯配，加上世界性經濟衰退尚未劃上句號，香港的失業及貧窮問題將持續惡化。
4. 另一方面，雖然香港經歷幾年通縮，但基層市民的開支負擔仍然十分沉重，在個別範圍更有不斷增加的趨勢。以房屋為例，最低 25%開支組別住戶在房屋方面的每月平均開支，從 94/95 年的 1,434 元，上升至 99/2000 年的 2,275 元，實質升幅達 45%¹¹。
5. 就業、收入及開支數據對於探討貧窮問題有很大的參考價值，但並不足以全面了解貧窮家庭的情況；同樣，協助貧窮家庭脫貧亦不可以只著眼於就業或增加收入兩方面，更需要確保每一個人得到平等參與社會及發展潛能的機會，並確保有關政策措施能真正協助貧窮人士脫貧。以上述幾個弱勢社群為例：
 - 5.1 我們必須確保兒童不會因為家境或經濟原因，得不到其他兒童普遍享有的健康成長、愉快學習及全面發展的機會。基層市民入息不斷下降，養兒育女變成沉重負擔，因此各種社會政策及服務均應照顧貧窮家庭及兒童的需要。
 - 5.2 我們亦必須確保長者有足夠的經濟支援。現時享有退休保障的長者僅屬少數，而強積金又需要 20 – 30 年才成熟，但未來人口老化情況繼續，加上經濟放緩，子女更難負起供養父母之責，而政府的負擔能力亦可能下降，因此政府應積極引入合適的融資及退休金制度，以確保政府能繼續維持對長者的經濟支援。
 - 5.3 我們須確保婦女、殘疾及新來港人士均享有平等就業及接受教育和培訓的機會，同時，社會能提供足夠的配套設施，如託兒服務、無障礙交通及通道等。
6. 貧窮問題近年在世界各國受到廣泛關注，香港政府近來亦有作出回應，包括協助綜援人士就業、為基層勞工提供培訓、創造就業機會、凍結公屋租金和資助使用課餘託管服務等等，這些措施對於紓解民困有一定作用。然而，政府並未有全面探討貧窮的情況及制訂有系統及較長遠的扶貧目標、策略及措施，卻傾向每年斬件式地在不同政策範疇推行一些「治標」的措施。加上香港貧窮問題日益嚴重，容易使市民對於政府各項措施的效果產生懷疑，亦造成政府與市民間很大的鴻溝。
7. 我們認為政府應該有計劃及全面地回應貧窮問題，我們建議政府成立跨部門工作小組，對貧窮問題作出全面及科學化的研究，增加政府及社會對貧窮狀況的了解，從而制訂政策目標，並透過不同的政策措施達到消滅貧窮的效果。

參考資料

¹ 有關貧窮人口的計算，採用社聯「香港社會發展指數」的相關定義：低收入住戶是指收入在工資中位數一半或以下的住戶。資料來源：政府統計處。

² 資料來源：政府統計處。

³ 資料來源：政府統計處 2001 年人口普查簡要報告。

⁴ 資料來源：世界銀行 2001 年世界發展指數報告。報告刊載不同國家的堅尼系數屬於不同年份；部份國家使用收入數據，另部份則使用開支數據。

⁵ 除特別註明外，有關數據的資料均來自政府統計處在 2000 年綜合住戶統計調查的結果。

⁶ 在第 2.1 至 2.3 段所指的貧窮家庭，採用社聯「香港社會發展指數」的相關定義：低收入住戶是指收入在工資中位數一半或以下的住戶。

⁷ 1999 年數據。

⁸ 資料來源：政府統計處，從綜合住戶統計調查搜集所得的社會資料第 28 號專題報告書。2000 年數據。有關殘疾人士的數據不包括弱智人士。

⁹ 資料來源：政府統計處，從綜合住戶統計調查搜集所得的社會資料第 25 號專題報告書。

¹⁰ 有關調查由民政事務總署在入境處辦事處訪問新來港人士。

¹¹ 資料來源：政府統計處 1994/95 及 1999/2000 住戶開支統計調查報告。

香港社會服務聯會 對檢討綜援及社會福利金的意見

甲、主要意見

1. 社聯明白財赤對政府及社會造成壓力，所以亦同意政府檢討綜援，但建議政府藉一次具透明度的檢討取得社會共識，**設立一個合理、科學化及持之以恆的機制**，以制定及按年調整綜援水平，避免每次檢討均採用不同方法，結果引起不必要的爭拗及社會矛盾。由於綜援的目的是協助受助人維持基本生活需要，社聯建議政府採用「基本生活需要預算」，作為上述制訂綜援水平的機制。
2. 訂定綜援金額的基礎是市民的基本生活需要，如果香港工人的工資下降至難以滿足基本生活需要，我們應該透過綜援或其他方法為他們提供支援，而不是採用「削足就履」的方法，削減綜援金。社聯建議政府**為低收入家庭提供較彈性及多渠道的援助** (如租金津貼)，一方面可以協助他們解決生活困境，另一方面亦可減少他們申領綜援的需要及協助綜援人士離開綜援。
3. 社聯建議政府邀請專家學者**用六個月時間重新制訂「基本生活需要預算」**，以訂定綜援水平，主要因為：
 - 3.1 過去六年基層市民的消費模式已有很大改變，例如食物、衣履等開支比例下降，交通、教育等開支則上升，因此，政府在九六年制定的「基本生活需要預算」未必可以反映現時的消費模式。
 - 3.2 政府在九九年在沒有跟隨機制的情況下削減三人或以上綜援家庭一至兩成標準金額，破壞了綜援一向跟隨「社會保障援助物價指數」調整的機制，令綜援金額變成缺乏合理及科學化的基礎。
 - 3.3 重新制訂「基本生活需要預算」有助於取得社會共識，將來可以按通脹或通縮作出調整以維持購買力，令綜援制度更合理化。
4. 有人認為綜援金額過高令基層勞工失去工作的動力，事實上，**過去五年失業綜援個案與失業人數的比例一直維持在 13% 至 16% 之間，現時只有 14.3%**，遠低於 1997 年 20% 的水平。另一方面，失業綜援人士領取的**綜援金額只達到政府 1996 年制訂的「基本生活需要」的水平**，而且仍然低於最低一成開支住戶的開支水平，完全沒有出現綜援金還高於兩成住戶開支水平的現象，以四人家庭為例：

		每月平均金額
四人失業綜援家庭實質領取的綜援金		\$8,497
四人失業綜援家庭認可的綜援金		\$8,917
四人非綜援家庭的開支水平	最低 5-10% 開支組別	\$9,074
	最低 10-15% 開支組別	\$10,533
	最低 15-20% 開支組別	\$11,541

資料來源：社會福利署 (8/2002)，及政府統計處 (7/2002)

5. 政府面對巨額財政赤字，整個社會都應一起承擔，03/04 年整體政府壓縮開支的目標是 1.8%，累積 4 年的目標才是 4.8%，為何綜援金額要一次過削減 11.1%？政府在考慮縮減財赤的全盤策略，應充分考慮基層市民的生活困境，務求達到公平、公正的原則。政府提出可能一次過削減 11.1%綜援標準金額的建議會大大影響本來已經捉襟見肘的綜援家庭，而且受影響的大部分均為老弱傷殘人士及兒童。
6. 政府憂慮綜援個案增加是可以理解的，但不應以削減綜援水平來補貼綜援個案增加的財政負擔，政府應該以更有效方法減低綜援個案數目。其中一個最值得政府考慮的是**透過社會融資為長者提供全面退休保障**，因為大部分綜援個案均為老人個案，而且人口老化及老人貧窮率不斷上升的趨勢均會繼續提高老人對綜援的需求；社聯現時與港大精算系合作研究一個可行的全民退休保障方案，完成後將提交政府考慮。另一方面，社聯建議政府為低收入家庭提供較彈性及多渠道的資助，以及繼續推行各項就業援助計劃及改善豁免計算入息，以協助及鼓勵綜援人士就業及脫離綜援，自力更生。
7. 政府將增加多項醫療收費，如果再削減傷殘津貼，對傷殘人士將帶來雙重打擊。而且傷殘及高齡津貼一向採用相同的調整機制，政府現時決定不減高齡津貼，社聯亦建議政府不削減傷殘津貼。

乙、詳細資料及數據

綜援金額的水平及調整機制

8. 政府曾經在 1996 年設立一個訂定及調整綜援金額的機制，但在九九年沒有依循機制而削減綜援金，引起社會不少爭論：
 - 8.1 政府在 1996 年進行綜援檢討，透過 (i) 制定「基本生活需要預算」¹以及 (ii) 比較低收入住戶的開支數據，訂定各個組別（如健全成人、長者等）的標準金額，以後每年根據通脹調整綜援金額。
 - 8.2 1999 年，政府在缺乏清晰機制的情況下，額外削減 3 人綜援家庭的標準金額一成，4 人或以上的則削減兩成。這次削減已對綜援家庭造成很大的財政壓力，尤其是有學童的家庭。
 - 8.3 事實上，現時健全成人可領取的綜援金比政府在 1996 年制定的「基本生活需要預算」還要低。（有關數據請參看表一）

¹ 「基本生活需要預算」是國際社會用以制定貧窮線的其中一個方法，中國政府亦採用此方法為幾百個城市訂定「最低生活保障線」，作為政府為市民提供現金援助的標準，而 1994 年香港城市理工學院麥法新教授亦以此方法制訂香港最低可接受生活標準。

	基本生活需要 預算	綜援標準金額	相差
單身	\$1811	\$1805	-0.3%
家庭成員	\$1638	\$1610	-1.7%
(三人)	\$1638	\$1450	-11.5%
(四人或以上)	\$1638	\$1290	-21.2%

表一、比較「基本生活需要預算」及健全成人的標準金額(3/2002 數字)

9. 社聯建議政府應設定清晰、合理、科學化、有延續性及市民接納的機制，以釐訂及調整綜援水平，避免經常採用不同準則，令人混淆不清及引起不必要的社會矛盾及分化。社聯建議，有關機制應：
 - 以「基本生活需要預算」為計算綜援水平的基礎；
 - 參考其他地方採納的研究方法，例如內地計算「最低生活保障線」，先由獨立專家調查當地市民對基本生活需要的看法，再參考物價訂定援助水平；
 - 訂明每年按通脹及通縮調整綜援水平的機制。
10. 政府在 1996 年訂定「基本生活需要預算」至今已超過六年，這幾年的變化相當大，市民的「基本生活需要」可能與 96 年有很大差別，而且政府又曾經額外削減綜援金額，因此社聯建議政府以六個月時間重新訂定「基本生活需要預算」及調整機制，再訂定綜援應有水平。在未來六個月則暫時凍結綜援金額。
11. 政府在設定綜援水平時，應充分考慮兒童融入社會及個人發展的需要，協助他們脫貧，避免因為領取綜援或綜援金額不足而未能參與正常的學習或課外活動，變得缺乏自信心及競爭力。

高齡津貼及傷殘津貼的水平

12. 社聯贊成政府決定不削減高齡津貼。現時數十萬長者處於清貧狀態，不少更依賴高齡津貼維生，若削減高齡津貼，將令他們生活更形拮据，促使更多長者領取綜援。
13. 傷殘人士的失業及貧窮問題同樣嚴重，他們的失業率是整體勞動人口的兩倍半，入息中位數則比後者低兩成，而他們在交通、醫療等開支亦較其他人高。而且高齡津貼及傷殘津貼一向均以相同的機制作出調整，如果政府不削減高齡津貼，社聯認為政府亦不應削減傷殘津貼。
14. 政府將增加急症室及其他公共醫療項目收費，傷殘人士將面對更大的醫療開支，若政府削減傷殘津貼，將使傷殘人士百上加斤。即使政府需要開源及節流以減低赤字，亦應該避免對弱勢社群造成雙重打擊。

協助失業綜援人士就業

15. 有部分社會人士認為，由於近年非技術職位的工資下降，可能會促使基層勞工放棄工作而申領綜援，但數據顯示失業人數上升是導致失業綜援個案上升的主要因素。表二顯示，在過去五年 (1998 - 2002)，失業綜援個案與失業人數的比例一直維持在 13% - 16% 之間，遠低於 1997 年超過 20% 的水平。整體而言，失業率與失業綜援個案數字改變的主要趨勢一致。

	3/1997	3/1998	3/1999	3/2000	3/2001	3/2002	7/2002	8/2002
失業率	2.6%	3.6%	6.2%	5.3%	4.5%	7.1%	7.6%	7.4%
失業人數 (a)	73,000	119,900	207,200	179,300	153,700	245,000	274,000	267,000
失業綜援個案 (b)	14,964	19,108	31,942	26,185	23,250	31,602	37,038	38,270
(b) / (a)	20.5%	15.9%	15.4%	14.6%	15.1%	12.9%	13.5%	14.3%

表二、失業綜援個案數字與失業人數的比較 (3/1997 - 8/2002)

(註：3/1997 的失業數字是 2-4/1997 三個月的平均數，其他月份亦然。)

16. 最近有報章錯誤引用統計數據，認為綜援家庭領取的綜援金額還高於全港兩成半家庭的開支水平，令失業人士寧願領取綜援也不工作，但表三清楚顯示，失業綜援人士領取的綜援金其實只及全港最低 5-10% 住戶的開支水平，即約等於最低 7.5% 住戶的開支水平。

合資格家庭成員數目	每月實質領取綜援的平均數 (actual payment)	認可的每月平均金額 (recognized needs)	非綜援住戶每月開支水平		
			最低 5-10%	最低 10-15%	最低 15-20%
一人	\$2,562	\$2,581	\$2,517	\$3,231	\$4,024
二人	\$5,359	\$5,577	\$4,986	\$6,156	\$7,369
三人	\$7,187	\$7,554	\$7,452	\$8,730	\$9,877
四人	\$8,497	\$8,917	\$9,074	\$10,533	\$11,541
五人或以上	\$11,256	\$11,790	\$10,304	\$11,875	\$12,987

表三、失業綜援個案的綜援金額與非綜援住戶開支水平的比較(2001-02 數字)

(註：失業綜援家庭領取的綜援金額遠低於整體綜援個案，因為失業個案的標準金額遠低於年老及殘疾個案，而且政府在 1999 年起削減了三人或以上失業個案的標準金額及多項特別津貼。)

17. 表二及表三數據顯示，認為綜援金額過高會「養懶人」的說法並無根據。社聯並不贊成限制失業人士領取綜援的期限，以迫使他們就業，因為這措施同樣建基於「綜援養懶人」的謬誤。社聯建議政府繼續改善各項促進綜援人士就業的措施，

令綜援發揮「跳板」的作用，協助綜援人士返回勞動力市場。

18. 社會福利署自 1999 年起推行多項促進綜援人士就業的措施，包括：積極就業援助計劃、社區工作、特別見習就業計劃、深入就業援助基金、欣葵計劃以及改善豁免計算入息等。數據顯示這些計劃比以前更有效地協助及鼓勵綜援人士就業。但由於有關的研究並不多，所以較難確定應如何加強有關措施及成效。現時社會福利署、港大、中大及社聯正合作進行研究，希望了解失業綜援人士的特性及流動的情況，以提供數據及資料，加強現有服務。
19. 在完成上述研究之前，社聯建議政府繼續推行各項促進綜援人士就業的措施，同時調整豁免計算入息的計算方法，包括研究提高整豁免計算入息的總額，將首月全數豁免的時限加長，放寬每兩年一次的限制，以協助綜援人士適應工作需要及減少障礙他們就業的因素。
20. 另一方面，有建議認為政府應推行「以工代賑」或「責任福利」(workfare) 的措施，社聯認為值得深入研究，但必須有其他配套措施，如設立最低工資制度，以免因促進綜援人士就業而將工資拉低，對基層勞工造成更大影響。
21. 對於設立「失業救濟金」的建議，社聯亦認為值得深入研究，但此措施將使所有失業人士受惠，比現時失業綜援個案多 5-6 倍，政府現時面對赤字，暫時難以推行。社聯建議政府研究推行供款式的失業保險制度的可行性。

協助低收入家庭

22. 除了協助失業綜援人士就業外，我們亦應為低收入貧困家庭提供支援，以協助他們滿足基本生活需要，減低對兒童成長的影響，及減少他們申領綜援的需要，使整個社會保障制度更合理化。
23. 低收入家庭多願意節衣縮食減低開支，但房屋及子女學校開支卻難以壓縮。現時租住板間房或公屋的租金亦需二至三千元，若只有五六千元收入，實難以負擔。同時，學校冷氣費、校服、眼鏡、課外活動、「一生一體藝」等方面的開支亦十分高。

24. 社聯建議為低收入家庭提供更多渠道 (multi-pillar) 的收入支援系統，例如設立租金及兒童學業開支津貼，以更有彈性地協助低收入家庭，減低領取綜援的需要，同時令綜援人士更容易脫離綜援。在推行這些援助措施的時候，政府應諮詢公眾意見，並確保各項援助措施與綜援有相同的計算機制及標準，避免造成不公平。

設立供款式全民退休保障計劃

25. 現時政府社會保障開支中已有六成用於老人綜援及高齡津貼，一年達 120 億元，但老年人的貧窮率仍然達到 34%，近日更有長者因為拾紙皮而被人打傷的悲劇，清楚反映香港缺乏老年退休保障的後果。展望未來三十年，香港老齡人口將增加一倍，全球化可能繼續拉闊貧富差距，令基層家庭難於供養年老父母，而強積金仍未完全成熟，老人對政府社會保障計劃的需求將越來越大，老人貧窮率則仍然可能繼續攀升。
26. 社聯建議，政府應立即研究推行供款式全民退休保障計劃，在短期內為長者提供現金支援，一方面可以改善長者的貧窮情況，另一方面亦可以協助政府控制社會保障開支的增長速度。社聯現時與港大精算系研究推行供款式全民退休保障計劃的可行性，完成研究後亦會向政府提出具體建議。

2002.11.8

社會福利

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

『社會福利』專家小組會議紀錄

日期： 二零零二年五月二十三日(星期四)
時間： 上午十時至正午十二時
地點： 香港灣仔軒尼詩道 15 號
溫莎公爵社會服務大廈 14 樓 1410 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)社會福利的發展

1.1 主要成果

- 福利開支有穩定的增長。
- 資源運用方面，實行整筆撥款，著重有效調配資源的文化(culture of efficiency)；同時，亦重視服務質素的文化(culture of quality)。
- 完成服務提供模式的主要檢討，如家庭服務檢討。
- 服務邁向整合化發展。

1.2 不足/例退之處

- 政府仍採用過時的福利觀念(welfare paradigm)：善長仁翁對貧困者的施予(charity for the “deserving poor” by the “good hearted”)。
- 政府檢討綜援卻間接營造了“福利服務受助人為寄生蟲”的社會氣氛，這亦反映了政府的理念。
- 未能妥善預測或影響社會發展，例如：就業機會的急促改變。
- 未能因應社會改變而擴闊福利服務的範疇，例如：社會增加了其他弱勢社群包括負資產人士，但服務未能適切跟進。
- 沒有整全的福利規劃系統及制定社會福利發展藍圖。
- 未能適切回應社會需要。
- 貧窮問題嚴重，但過去五年缺乏整全的扶貧/減貧計劃。
- 社會福利組織架構內，上下層之間缺乏信任，前線同工面對沉重壓力(工作量及公平待遇等)。

2. 展望未來五年(2002-2007)社會福利方面的發展

- 要面對三個較突出的社會問題：失業、貧窮及貧富懸殊。
- 社會福利需要重新定位：
 - 清楚所處的環境 – 政府公共管理及理財哲學的改變、小政府主義的抬頭、全球一體化及人口老化的現實等；及
 - 確認政府、商界/企業界及公民社會/第三部門(包括非政府機構及宗教團體

等)皆可以及需要在福利發展上扮演不同角色。

- 在釐訂未來發展時需參照以下原則：
 - 發展應為可持續性；
 - 採用建立社會資本的角度；
 - 發展及善用社會資源(包括人力、金錢、場地等)，政府、商界及第三部門共同建設福利事業；及
 - 鼓勵市民參與。
- 政府、商界及第三部門應互相協調而公眾需要討論彼此認同的社會協調模式，例如政府擔當協調的角色，透過增加稅務及其他優惠鼓勵商界捐獻、僱用弱勢社群及創造就業機會等。
- 建議非政府機構擬就有廣泛討論基礎的社會福利發展建議書，遞交特區政府。
- 未來社會福利發展時應採用更宏觀的概念，包括社會資本及第三部門等，詳細的社會福利發展議程，包括非政府機構及政府等的角色仍需再討論。

房屋

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

「房屋」專家小組會議紀錄

日期： 二零零二年四月二十六日（星期五）

時間： 下午三時至五時三十分

地點： 香港灣仔軒尼詩道 15 號

溫莎公爵社會服務大廈 1208 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)房屋方面的發展

1.1 主要成果

- **關注長者的住屋需要：**政府透過不同類型的配屋計劃(如「家有長者」優先配屋計劃、「新市樂天倫」優先配屋計劃、「共享頤年優先配屋計劃」)，以縮短長者輪候公屋的時間。
- **調配資源紓緩擠迫戶的住屋需要：**公屋擠迫戶¹的比率由 1996/97 年度的 5.6%降低至 2001/02 年度 2.3%。
- **縮短輪候公屋的時間：**直至 2001/02 年度，平均輪候租住公屋的時間為 3.2 年 (包括長者及非長者的申請個案)。
- **協助部份公屋租客置業：**「租者置其屋」計劃(租置計劃)令部份公屋租客成為業主，直至 2001 年，合共有 69,200 個租置計劃的單位。

1.2 不足/例退之處

- **政府缺乏一個長遠的房屋規劃，房屋政策不清晰、不協調及互相矛盾，而且實施政策時欠缺靈活，例如：**
 - 沒有需要訂定 2007 年七成置業率的目標時限。
 - 為了達至七成置業目標，政府推出了一連串協助市民置業的措施，但部份計劃，如「租置計劃」的推行減低居民置業及搬離公屋的意慾，令可供分配公屋的供應減少，間接延長現有申請家庭輪候公屋的時間。
 - 將申請輪候公屋的入息限額下調，令部份以往合資格的申請家庭被拒諸門外。
 - 政府界定了何謂「擠迫戶」，但沒有訂下一套有系統的目標改善這些家庭的居住質素。

¹ 居住密度少於每人平均 5.5 平方米室內樓面面積的家庭。

2. 展望未來五年(2002-2007)房屋方面的發展

2.1 訂立長遠的房屋規劃，並定期作出檢討

- 政府的房屋政策，主要應確保基層/低收入市民有合適的居所，及確保足夠的土地供應，讓市場可回應社會需求。
- 支持政府檢討房屋政策，但不贊成房屋政策急速轉變。
- 建議減少「租者置其屋」計劃出售公屋單位的數量，並檢討此計劃對整體房屋發展的影響。

2.2 清楚界定房屋資助的對象

- 政府應清楚界定資助房屋的對象，為無能力租用獨立單位的家庭提供協助，以紓緩他們的住屋需要，如提供出租的單位或租金資助。
- 訂定資產及入息限額時，亦要反映照顧對象的實際需要及負擔能力。
- 進一步縮短輪候公屋的時間(如六個月至一年)，以改善低收入家庭的居住環境。

2.3 其他置業的需要應由私人市場自由調節

- 政府應盡量協助紓緩低收入家庭的住屋需要，而其他置業的需要應由私人市場自由調節。不支持政府以貸款方式協助負資產，應透過解除按揭上限，從而紓緩負資產人士的經濟負擔。

2.4 加強公眾諮詢

- 加強公眾對房屋政策的認識及提供諮詢機會，從而達致共識。

公民社會/第三部門

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

『公民社會/第三部門』專家小組會議紀錄

日期： 二零零二年四月二十九日（星期一）

時間： 下午五時三十分至七時三十分

地點： 香港灣仔軒尼詩道 15 號

溫莎公爵社會服務大廈 14 樓 1408 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)公民社會/第三部門的發展

1.1 主要成果

- 不同類型團體數目的增加：更多自助、小型、新型團體的成立。
- 公眾參與發表意見的人數增加：更多人醒覺及願意對影響他們生活的事項發表意見；而資訊科技的發達增強了非政府機構的動員能力。
- 對外聯繫的加強：全球化發展使非政府機構有更多聯繫，而不再重點於非政府團體與政府之間的交往；更多海外聯繫，包括與國內學術團體等。
- 市民對非政府機構的信任增強：在經濟逆境下社區對非政府機構的工作仍表支持，如社區對第三部門的資助增加了，企業的捐獻減少了但私人捐助則增加了(而政府則希望減少對非政府機構的資助)；總的來說資金的類別多元化了，社區內亦有不少為特別項目而設的基金(specialized foundations)。

1.2 不足/例退之處

- 政府對非中央化(decentralization)仍持保守態度。
- 部份團體利用花巧的手法(gimmick)爭取公眾對其關注事項的支持，而較少利用研究、數據來說服政府和群眾，這涉及質素問題。

2. 展望未來五年(2002-2007)公民社會/第三部門的發展

2.1 展望未來五年公民社會/第三部門的發展應包括的內容

- 為第三部門的發展提供適切的環境：包括提供訓練(職員的訓練、管理的訓練等)、義務工作的推廣；並促進各項研究的工作，為第三部門的發展提供有力的數據；為小型非政府機構提供生存及成長的空間。
- 加強跨界別(政府、商界及第三部門)的合作：釐清「第三部門」的定義及檢視第三部門與政府及商界的關係及各自的角色，並促進第三部門與政府及商界的合作與分工。
- 法例的檢討：檢視相關法例(例如基金會法則及稅務優惠等)，如有需要，跟進法例的修改、草擬事宜。

- **公眾的參與：**促進公眾對第三部門有持續性的參與。
- **籌款活動的模式：**籌款活動應趨向專業化，應網絡本地的籌款團體。
- **建議成立中介組織，跟進各項協調及發展的工作：**提供討論平台，加強不同部門、不同界別網絡的發展，促進第三部門的發展；於此事項上，社聯應扮演積極角色。

2.2 非政府機構的角色

- 除提供服務外，應於政策倡議上扮演角色，在某些事項上非政府機構甚至可以主導需要討論的議程。
- 在很多社會性事情上，非政府機構應主動採取應付措施，貢獻自己的力量，而非倚賴、期望政府去解決問題。
- 非政府機構可監察政府及商界的表現。
- 非政府機構要擺脫以能否說服政府來衡量自己表現；及私人市場有最佳的管理，政府次之而非政府機構管理不善的思想框框。

教育

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

『教育』專家小組會議紀錄

日期： 二零零二年五月四日（星期六）（第一次討論）
二零零二年六月二十日（星期四）（第二次討論）
時間： 上午十時至十二時（第一次討論）
下午五時三十分至七時三十分（第二次討論）
地點： 香港灣仔軒尼詩道 15 號
溫莎公爵社會服務大廈 14 樓 1410 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)教育方面的發展

1.1 主要成果

- 改革帶來革新的風氣：如優質教育基金項目的踴躍申請及推行。
- 政府對教育改革的重視：持續資源投放，積極推行改革，每年施政報告均大幅討論及倡議各項改革。
- 教學質素的提高：教師學歷提高；在教學上提高資訊科技的應用；教學形式及訓練趨向多元化，如安排學生到內地實地探訪。
- 學校自主空間及權力擴大，問責性提高。
- 高小階段教育空間的釋放：取消學能測驗，直接釋放高小階段教育空間。

1.2 不足/倒退之處

1.2.1 教育改革策略及方向不明確，指標繁多，缺乏一致性及跟進

- 初中教育語言政策沒有進一步處理方案，如沒有基制評估初中英語水平，及沒有考慮如何與高中其他學科銜接；推行母語教育的步伐紊亂，未能取得社會認同。
- 高中三年制與大學四年制的改革方向不明確。
- 對設立教學專業議會的方案缺乏跟進。
- 政府因應資源撥款機制(以非經常開支或整筆調撥)對有關教改的個別範疇所推行的五年計劃，與整體長遠發展策略的關係不清。
- 缺乏有效的評估機制及研究。
- 雖然學校空間及權力增強，但由於學校領導及管理層對整體教改方向欠缺掌握，學校發展傾向被動式回應，撥款機制改變，學校容易形成立項文化(例：創造空間撥款計劃)。
- 學校對學生表現的評估制度(如智能測驗)未能有效反映學生的獨特素質及表現。
- 政府對教育制度面對的問題欠缺長遠、有層次及整合性的解決方

案。

- 訂立的教學理念與教育措施推行出現割裂情況。

1.2.2 對教育制度的信心減退

- 政府與校董會、學校中層管治層及前線工作人員溝通不足，使政策推行時難獲支持及造成阻力。
- 基準試的推行使政府與教師之間的關係倒退，甚至出現對立情況。
- 離港留學生的增多與幼齡化，以及入讀國際學校的本地學生人數增加。
- 政府不信任教學機構有理念改善教學質素。

1.3 各教育政策、措施或發展對不同群體的影響

- **校長方面：**
 - 為了提高教學質素，近年，校長接受進修、培訓數量有增加的趨勢。
 - 由於「校本管理」（權力下放）的推行，以及其他改革措施的影響，校長的工作、責任、權力都有所增加（包括量的增加與質的複雜性的提高），對校長的能力及態度的要求有所提高，部分校長吃不消。
- **教師方面：**
 - 心理上，在改革過程中感到傳統的做法被否定，心存鬱結。
 - 工作量增加，工作時間普遍加長，尤其是能者、願者更是多勞，但成效未必如人願。
 - 現行薪級結構運作多年而不改變，未能配合當前教育發展。
- **學生方面：**
 - 改革使部分學生有更多機會擴闊其學習經驗，例如參加各種參觀外訪等。
 - 在升學與考試方式的改變下，在小學階段得到鬆綁，但在家長安排下，在課餘學習方面可能遭到更緊的約束；而兩個會考對高中及預科教育充份發揮主導作用——考試文化。
- **其他相關人士：**由九八年實施教署改革，內部改組頻密，但成效不彰。教署人員的情緒，也頗值得關注。
- **不同入息家庭：**
 - 低收入家庭所受的影響尤應關注：（一）高收費直資學校的出現，使低收入家庭子女入讀受歡迎名校的機會下降；（二）學校教育強調多元智能及社交能力的培養，將會涉及大量雜費開支，帶來頗大的開支負擔；（三）當學校（中學及大學）在收生時更多以才藝及社交能力為收生標準時，低收入家庭子女將處於不利位置。
 - 中高收入家庭在子女入讀公營名校方面，由於不穩定的因素增加，使他們更傾向於離開公營系統，包括留學、入讀國際學校、入讀獨立私校及直資學校等。

■ **不同年齡組群：**

- 教育界每年產生大批英文、電腦、普通話水平不達標的學生，加上就業市場萎縮，引致這群裝備不足的青年就業更困難。教育部門(局/署)須檢討現行未能繼續升學的中學畢業生的出路及繼續升學學生的升學及就業預備。
- 教統會並沒有創設終身學習環境，但中青年以至部分老年為了提高競爭力，偏向進修獲取更多文憑，形成了工作量與進修量同時增加的雙重壓力。進修轉職行業機會狹窄，近年只有清潔、保安、家務助理等行業吸納較多勞工。

1.4 不同團體的角色

■ **政府方面：**

- 作為非民選的政府，缺乏市民對其施政的授權，因而在觸及重大利益問題上顯得裹足不前，態度拖拉，影響互信基礎。
- 政府雖有領導意識，但在實施上，教育部門(局/署)往往因上級官員頻頻更替，或下級官員認識脫節，令政策未能得到貫徹。

■ **學校方面：**學校在改革過程中處於較被動的位置，公營學校對社會/社區/家長的問責機制未有建立。

■ **家長方面：**家長會的數量大幅增加，參與情況日趨積極，主要集中在了解情況、參與組織活動及協助推行校務等方面，而參與校政及教育決策的層次則較少。

■ **大專院校方面：**院校/教育學院在發揮作為領導學校的功能基本上減退，在支援學校改革及轉變上的準備及參與不足，部份可能由於大學的評審制度著重於國際層面發表文獻，教員未能積極投入基層研究及發展工作。

■ **傳媒方面：**增加政府推出政策時的透明度，引發公眾對教改的關注及討論，但亦會令學校為免輿論壓力，未能替教改路向創造新的發展空間。

2. 展望未來五年(2002-2007)教育方面的發展

2.1 宜反璞歸真，按部就班，釐定教改方向及方針，並落實執行

- 簡化程序，減少形式主義。
- 推行試點計劃，檢討教學法、時間表、教師與學生比例等問題。

2.2 改善現有的評估機制

- 設立獨立調查機制評估教改成效。
- 提高社區(包括公眾、家長及教師)對學校表現評估及學校的參與。
- 提高政府(分區教育服務處)與學校的溝通，清楚釐定分區教育服務處對學校全年計劃及全年檢討的評估機制。
- 加強教育署對學校的問責機制，並讓學校清楚知道評估準則。

- 減少依賴評估機制度作為教育成效的參考。
- 釐清輟學的定義，準確地量度輟學學生的人數。

2.3 善用教改給予學校空間和權力，創造一個相對穩定的環境推行教育改革

- 加強學校與家長的聯繫。
- 增強教改執行人員對危機管理及推動改革的能力，如設立一支強而有力的校長隊伍，提高教師隊伍的整體能量。

2.4 政府在教育發展的功能

- 社會分化問題愈來愈嚴重(當中包括對公平的概念的維護)，政府有責任作出承擔，發揮調節作用：確保所有人有平等的機會接受教育；提高市民大眾的文化素質。
- 營造穩定的環境發展教育(教育改革措施不能操之過急及經常轉變)。
- 釐清教育制度需要解決的困難/問題的先後緩急次序，建立有層次及整合性的解決方案。
- 加強與不同界別如商界及家長的對話、溝通渠道。

2.5 建立學校專業自主的文化

- 政府應減低對學校的監控，建立伙伴關係，讓學校有參與決策的機會，對決策有影響能力。
- 把校董會的權力下放予教師、家長及學生。
- 減少教師在行政上的負擔，避免教師在評估制度下只扮演提交業績的機器，應確保教師的工作是集中教育學生。

政治參與

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

『政治參與』專家小組會議紀錄

日期： 二零零二年五月六日（星期一）

時間： 下午三時至五時分

地點： 香港灣仔軒尼詩道 15 號

溫莎公爵社會服務大廈 1410 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)政治參與方面發展

1.1 不足/倒退之處

- **政府對傳媒的影響力增強：**政府官員對媒體高層就政府政策的游說工作，影響傳媒對政府政策的看法。
- **政治參與的不平等：**800 人的選舉委員會造成政治參與的不平等現象。
- **市民大眾參與的空間收窄：**取消兩個市政局令市民參與市政、文化及康樂事務的空間收窄；此外，警方加強對遊行示威的申請、示威區的監管，令市民參與的自由度減低。
- **公民社會意識薄弱：**不少香港人只重視眼前經濟發展、社會民生等議題，多於人權、民主、言論自由等抽象的概念。由於社會、經濟等因素，壓力團體/民間組織透過不同的方式爭取權益，如教師反對語文基準試、公務員反對減薪等問題，各個組織有個別鮮明、清晰的目標，爭取的時間則較短暫；相反，爭取民主的概念空泛，目標長遠。

2. 不同團體的角色

- **傳媒：**媒體過往批判政府政策的角色逐漸減弱，這與政府官員和媒體高層就政府政策的遊說工作有關。
- **大財團：**大財團透過經濟力量轉化為對政治的影響，如大家族、大財團與中央政府及政府高層的關係；大財團被委任為各個委員會成員的比例，反映他們政治參與較集中，容易影響政府的決策；及大財團從事報章、雜誌的出版，對媒體的影響力很大。
- **普羅大眾：**由於政治參與的不平衡，加上市民對政府施政的失望，令普羅市民對政治參與有無能、無助之感。
- **政黨：**政黨可啟動槓桿的空間大大減弱，例如：
 - 憲制上限制了政黨發展的空間，如基本法列明行政長官不可以有政黨背景。
 - 政府官員透過傳媒爭取輿論空間，如近年申領綜援人士數目的增加，與新來港人士申領綜援數目增加有關。

- 除了每年的財政預算案，政黨在立法會動議辯論、議案對政府政策的影響力有限；政黨議員在立法會的否決權只屬被動的功能。
 - 親中政黨依然會在關鍵時刻支持政府，但未必能取回支持後應有的「回報」，反而可能減低社會認受性，變成吃力不討好。
 - 政黨透過研究項目轉化為政府政策的空間受到局限，這個與媒體的報導興趣有關。
- **公民社會運動的領導者：**未能帶領公眾認知及討論有關政治參與的議題。

3. 展望未來五年(2002-2007)政治參與的發展

- **公民社會意識的加強：**市民應重視基本價值，而並非只講求個人的權益。
- **2007 年政制檢討、檢討選舉的機制：**包括普選特首及立法會議席全面直選，加強市民聲音及對政策的影響力。

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

「經濟及勞工」專家小組會議紀錄

日期： 二零零二年五月七日(星期二)
時間： 下午三時至五時
地點： 香港灣仔軒尼詩道 15 號
溫莎公爵社會服務大廈 14 樓 1408 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)經濟及勞工方面的發展

1.1 不足/倒退之處

- 香港在世界市場的競爭力下降：亞洲金融風暴及美國生產力提升令美元轉強，聯繫匯率下，香港在世界市場上的競爭力下降。
- 香港內部消費疲弱：泡沫爆破，傳統支柱如房地產及股票市場持續不景，市民對前景缺乏信心，更使香港內部消費疲弱。
- 香港在國內的角色、地位漸被取代：中國繼續對外開放及將發展重心北移，珠江三角洲重要性降低，香港在國內的角色、地位漸被取代。
- 沒有帶領經濟轉型的「火車頭」：香港基本因素改變，經濟需要轉型，但發展高增值行業成效不大，未有「火車頭」出現。
- 失業率高企，工人議價能力低，卻沒有足夠的勞工保障：失業率高企，勞工「割價求售」及延長工時，企業得以繼續瘦身裁員，進一步推高失業率，出現惡性循環。工人議價能力低，沒有集體談判權、工時限制及最低工資等權利及保障。

1.2 各項經濟及勞工政策、措施或發展對不同群體的影響

- 勞工：
 - 勞工市場惡性循環令工資下降，工時增加，工人議價能力更低，而失業率則更高。
 - 勞工市場情況差，北上工作成為較年青及有技術的一群的其中一條出路。但與紐約或倫敦不一樣，中港兩地生活環境的差異，以及內地人力質素的提升，令香港不能輕易透過此種勞工流動解決失業及勞工錯配問題。特別是低技術、低收入勞工，他們唯一出路是留港以低工資及長工時互相競逐有限職位，尤如困獸鬥一樣。

1.3 不同團體的角色

- 政府：
 - 在經濟方面，政府不太掌握香港的強弱項及優勢缺點，引致政策方向不明確和搖擺不定，只會跟潮流，令私營機構無所適從。此外，政府

缺乏經濟介入能力、經驗及體制，未能帶領香港經濟轉型，尤其是在發展高增值行業方面。

- 在制定及推行政策時，忽略根本需要及全盤計劃，未有適當考慮資源調配的後果、銜接及配套等重要問題。例如，在開放市場過程中，未能扮演監管協調角色，經常出現行外人領導行內人所引致的不合理情況。
- 就「中國好，香港好」而論，看錯中國發展對香港的影響，未能察覺及應付香港在中國發展進程中角色的改變。
- 放寬國內持雙程證來港人士數目，對本地旅遊業有一定幫助。
- 制定預算案時有顧及經濟狀況，儘量做到紓解民困。
- 就勞工市場而言，未有任何介入，改善工人議價能力。而推出僱員再培訓計劃，某程度有穩定社會作用。

■ **私營機構：**

- 金融界與工商界分割，未能提供足夠資金，推動高增值行業或中小企業發展。
- 資本家傳統的投資方式對發展高增值行業那樣長線而又高風險的投資興趣不大。
- 銀行方面，缺乏對不同行業的認識及衡量行業風險的能力，借貸亦守舊，仍以有否抵押為準則。
- 由於對投資者保障較其他先進國家落後，創業版未能達到預期的作用。創業基金及債券市場不成熟，籌集資金途徑不多。

■ **工會及勞工界：**經濟困局下，為基層勞工爭取再分配的空間十分有限，而成效也不顯著。

2. 展望未來五年(2002-2007)經濟及勞工方面的發展

- 重新認識香港，認清及鞏固香港的優勢。
- 在推行政策時從根本去想，全面考慮所需配套及銜接，營造有利營商環境。
- 加強與珠江三角洲人流及物流方面的經濟合作，以求達到群聚效應(Critical Mass)，增強地區競爭力，有利吸引兩地人才及資金，發展高增值行業，由此帶動二元經濟發展。
- 更有效地運用教育資源，提高人力質素的同時，亦釋放資源到其他項目。

低收入人士

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

『低收入人士』專家小組會議紀錄

日期： 二零零二年五月十四日 (星期二)

時間： 下午二時至四時

地點： 香港灣仔軒尼詩道 15 號

溫莎公爵社會服務大廈 1208 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)低收入人士的生活質素及發展

1.1 不足/例退之處

- **整體生活質素下降：**過去五年，低收入人士家庭在食物、房屋等方面的開支不變，但是他們的家庭收入下降，導致他們整體的生活質素下降。而且，低收入家庭較綜援家庭可調配資源的空間為少，這是由於綜援家庭使用服務時獲得部份/全部的豁免(如房屋津貼、公立醫院的門診收費獲得豁免)。

1.2 不同低收入群體的經驗

- **老人家：**部份與家人同住的長者在有經濟需要時，不能以個人身份申領綜援，容易造成隱性的貧窮。
- **新移民：**
 - 部份內地來港的婦女及其子女需要依靠丈夫生活，但如果她們的丈夫並沒有將薪金或綜援金(申領綜援者)撥作家用時，這些婦女及兒童就面對困苦生活。
 - 婚姻破裂的綜援家庭，在未完成離婚手續時，已被扣除了他們部份的房屋津貼，令生活困難。
- **婦女：**雖然部份中年婦女、家庭主婦、現時失業的女性願意再次投入勞動市場，但不少受到勞工市場的排斥、歧視；而且，現時缺乏為初中輟學的家庭主婦提升個人能力的正規教育及持續教育的機會。
- **兒童：**部份受資助的低收入家庭兒童，不一定得到真正的援助(如家長分配不均)，建議對貧困家庭的兒童的津助，透過學校直接給予他們(如課外活動的支出)。
- **外判工程下的工友 (如建築工人、清潔工)：**
 - 就業貧窮，工時長、工資低，如外判工程中的修路工人每日工作十二小時，標書批出每日工資為二百元，但工人實質的工資只得一百五十元左右；亦有部份低收入人士面對僱主糧期不定的問題。由於工友的議價能力有限，即使他們清楚知道被剝削，但亦不敢舉報。
 - 低收入人士除了面對經濟、生活上的壓力外，亦要面對社會上對某些低收入工種的歧視。

- 由於低收入人士在工時長及工作不穩定，令他們參與社區組織活動的機會相對減少，從而未能透過社區的參與，爭取改善他們的生活質素。
- **長期領取綜援的家庭：**那些離開工作崗位超過三年或以上的人士面對再次重投勞動市場的困難；但是，為失業人士所提供的實習職位空缺(每週約 20-30 小時)數目不多。

2. 不同團體的角色

- **政府：**
 - 過去五年，政府沒有正面地確認貧窮的嚴重性，承擔解決問題的角色。
 - 政府沒有完善的監管的機制，對外判勞工的工資保障的監管不足，令外判勞工的薪酬被剝削。
 - 培訓課程資源分割、進修課程不足。
 - 政府官員的言論、措施造成公眾對綜援人士產生負面的看法。
 - 由於政府沒有積極面對低收入問題的嚴重性，因而投放資源也有限。
- **非政府組織：**
 - 基層團體(如教會、低收入人士的聯盟)的社區組織的力量及策略較薄弱。雖然低收入人士的狀況是值得關心的，但不是個別團體、聯盟的主流項目，聲音薄弱。
 - 由於非政府組織、政黨、工會等組織之間的不信任，因而為低收入人士爭取權益的力量變得薄弱。

3. 展望未來五年(2002-2007)低收入人士的生活質素及發展

- 政府應注視外判勞工的權益，監管外判公司在投得工程合約時，必須符合聘用某個百分比本地工人的要求及工人所得的薪酬。
- 建議透過「社區投資共享基金」、「社區經濟」等計劃支持部份婦女重投勞動市場，令她們可以為社區內有需要的群體提供服務。
- 按行業、工種(如清潔工、保安)，制定最低工資，保障某些工種工人的收入免被剝削。
- 除了提供相關的培訓外，亦需要協調個別地區的社工機構，以協助學員解決技能以外的問題，以提供一個整合的服務。
- 給予重新投入勞工市場的人士(如中年人士)技能提升的機會，加強現時基本技術培訓，從而令他們可以有進一步進修、學習的空間及機會；並為進修人士提供資助。
- 在服務提供方面，針對報讀培訓、進修課程學員的需要(如時間)，有效地資源分配及協調。
- 教育公眾不要對中年就業、綜援人士(如單親婦女)歧視。
- 討論老人家未來晚年退休生活的地域選擇(如內地)及移居後服務提供的彈性，並作出建議。

- 建議為低收入家庭的兒童提供一項「兒童援助基金」(Child Assistance Fund)。

長者

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

「長者」專家小組會議紀錄

日期: 二零零二年五月十六日(星期四)
時間: 下午五時四十五分至七時四十五分
地點: 香港灣仔軒尼詩道 15 號
溫莎公爵社會服務大廈 14 樓 1410 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)長者生活質素及發展

1.1 主要成果

■ 政策方面

- 對人口老化的關注，有正面的探討；每年施政報告都有很大篇幅講述長者政策，確立了「健康晚年」的訊息，提升了長者的形象；而政府亦投入不少資源。
- 安老事務委員會制定了安老政策的方向，不同部門的協調工作亦有改善。
- 採用了統一評估機制，評估長者護理的需要。醫療部門與社會福利界的合作增加，態度亦有改善。

■ 服務方面

- 長期護理服務系統有較清晰的策略。
- 服務數量增加，亦有新的服務提供照顧有特別需要的長者。
- 長者支援服務加強了社區鄰里的網絡，增加對長者的支援。
- 對私營安老院的監管有改善。
- 長者義工計劃的推行有成效，使長者參與義務工作的意識提高。
- 有關長者服務的宣傳及教育增加，更多長者懂得求助。
- 長者公屋設計及供應有改善。
- 「長者健康中心」的設立，使長者醫療服務跨進了一大步。

1.2 不足/例退之處

■ 政策方面

- 政策未夠全面，如中國所提及的「老有所樂，老有所學」未被重視。
- 政策的釐定透明度低，長者甚至業界的參與很少。
- 與家人同住的長者不能獨立申請綜援，在經濟情況差的時候，他們的壓力會增加，這些長者的需要常被忽略，對照顧長者的人士的支援也不足；如果真的取消生果金，則破壞了尊崇長者之美意。
- 沒有正面看待申請綜援，仍看作恩賜而不是權利。

- 長者社區參與只著重義工服務，沒有實際的充權，不同的委員會內都應該有長者代表。
- 對解決長者住屋問題，步伐仍極緩慢。

■ 服務方面

- 對長者受虐待的關注起步太遲。
- 外判的政策影響服務質素。
- 長者教育發展明顯不受重視，不少長者即使希望報讀課程，自我提升，亦有困難，如費用昂貴、收生準則未能顧及長者實際情況。

2. 展望未來五年(2002-2007)社會發展議程中有關長者生活質素及發展的政策應包括甚麼內容

2.1 政策方面

- 長者的事務涵蓋多個範疇，不只衛生及福利，政府應檢討安老事務委員會應隸屬於那個政府部門。
- 政府應讓長者參與政策的制定，使他們可以真正的充權。
- 提供足夠的渠道讓有工作能力的長者繼續貢獻社會。
- 長者並非單一的群體，不同年齡、不同背景的長者有不同的需要，政策要照顧他們不同的需要。
- 政策釐訂不只關注福利，應全面照顧老人各方面的需要，如交通、教育及康樂。
- 設立全面退休保障，在強積金未成熟前要照顧沒有退休保障的長者。

2.2 服務方面

- 對長者家居護理服務定下整體計劃，以免出現服務重疊。
- 義工服務可參考台灣的做法，提供訓練及設立一套系統紀錄長者的義務工時，當日後長者有需要，可換取同等的服務時間。
- 非政府組織要動員不同階層的長者參與政策推動，把政策帶到社區，讓長者對政策有更多了解及參與。
- 關注與家人同住長者的需要，為照顧者提供支援。
- 教育機構應增加讓長者繼續進修的機會，如旁聽生或長者大學。

婦女

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

『婦女』專家小組會議紀錄

日期： 二零零二年五月十七日（星期五）

時間： 下午三時至五時

地點： 香港灣仔軒尼詩道 15 號

溫莎公爵社會服務大廈 14 樓 1410 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)婦女生活質素及發展

1.1 主要成果

- 婦女使用醫療服務的數字上升，可能與婦女對自己的健康的關注及意識提高有關。
- 相關的婦女團體努力從事提高社會對兩性議題的敏感度的工作，但仍需努力倡議有關議題。
- 成立婦女事務委員會及平等機會委員會。

1.2 不足/例退之處

- **婦女生活質素下降：**
 - 婚姻暴力及虐妻個案數字上升。
 - 性罪行數字上升：性侵犯(特別是女性是受害者)的個案上升。
 - 婦女貧窮問題愈來愈嚴重。
 - 社會保障不足：贍養費規管及綜援制度的不足，增加婦女的生活壓力。
 - 法律不夠普及化，影響婦女的生活處境(不知如何保障自己合法權益)。
 - 狹窄生活環境缺乏私人空間，缺乏安全感。
 - 男尊女卑的思想仍隱性存在；而社會歧視及偏見嚴重，使婦女即使面對婚姻暴力，不敢張揚，亦不(能)選擇離婚，形成惡性循環。對家庭暴力事件或婚內強姦等案件上，警方多不干預。
 - 在學校所提供的性(別)教育不足及偏向保守，很多傳媒及電影扭曲兩性相處模式及關係。
- **缺乏數據及研究不足：**
 - 很多與性別有關的議題(如與婦女有關的疾病、非經濟活動身份人士如家庭主婦的生活狀況)缺乏數據及研究。
 - 對老年婦女的健康情況關懷不足，亦缺乏數據進行討論。

1.3 不同婦女群體的經驗

- 性教育不足，加上某些傳媒及電影扭曲，青少年對兩性如何平等地相處變得無知。
- 即使面對不愉快婚姻，或婚姻暴力事件，很多婦女(尤以新來港婦女)多不考慮離婚，使自己處於不利的情況。
- 家庭暴力條例禁制令的期限不夠長，離婚婦女沒有足夠時間冷靜地處理與丈夫間的問題。
- 家庭崗位及傳統兩性分工模式，加上社區中心的課程時間安排不善，使家庭主婦難以進修及參與社區中心課程，不能提升自己的技能，改善在勞動市場上不利的處境。

1.4 主要團體在過去五年於婦女的生活質素及發展所扮演的角色

- **學校：**學校不積極提倡性教育，即使出現問題，有些學校亦採取姑息/不舉報的態度。
- **非政府組織：**努力協助婦女解決不同層面的生活問題。
- **社會工作者：**很多社會工作者對兩性角度的敏感度不足。
- **平等機會委員會：**檢控觸犯歧視條例的人，這有助改變市民大眾的觀念；為商家制定歧視條例指引。

3. 展望未來五年(2002-2007)婦女的生活質素及發展

- 不應單靠服務提供改善婦女的處境。
- 改善法律對婦女的歧視。
- 利用傳媒宣傳性別平等。
- 加強性教育：學校應對性教育採取開放的態度。
- 反暴力議程：改變市民大眾對施虐者及受虐者角色的觀念。
- 政府建立一套完整的有關不同婦女群體在不同範疇的數據及統計資料。
- 改善生活環境，確保私人空間。
- 投放更多資源推動婦女教育，鼓勵婦女持續進修，以提高本身在市場的競爭力；參與不同興趣班(如瑜珈、坐禪等)幫助婦女減低生活壓力(新心靈計劃)。
- 提升婦女事務委員會的地位，將婦女事務委員會列入主要行政系統之內。
- 改善現有社會保障制度，紓緩婦女的經濟壓力。

兒童及青少年

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

『兒童及青少年』專家小組會議紀錄

日期： 二零零二年五月二十一日(星期二)

時間： 下午三時至五時

地點： 香港灣仔軒尼詩道 15 號

溫莎公爵社會服務大廈 14 樓 1410 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)兒童及青少年生活質素及發展

1.1 主要成果

- 政府投放在青少年的資源有增加。
- 安排 15 歲以下的新來港人士入學比前迅速，也有啟動或英語課程協助新來港人士適應香港的課程。

1.2 不足/例退之處

- 政策方面：青少年服務趨向「福利化」，只談福利，少談權利。
- 新來港人士方面：
 - 部份年齡介乎 15 至 18 歲的新來港人士不能入學，即使可以入學，也只能入讀職業先修學校或較差的學校。
- 就業方面：
 - 職業訓練忽略中三離校的青少年，而且現有的課程不能對應市場的需要。
 - 對協助青少年就業沒有明確及長遠的政策，因而影響計劃的內容，成效及經驗。

2. 展望未來五年(2002-2007)社會發展議程中有關兒童及青少年生活質素及發展

2.1 政策方面

- 政策要照顧不同青少年的需要。
- 現有的青年事務委員會職權範圍應擴展至兒童，或成立兒童或家庭事務委員會，以跟進兒童的政策。
- 不同機制應有青少年的代表，可成立兒童或青年議會，舉行定期聚會讓兒童及青少年發表意見；而傳媒亦可提供渠道讓青少年發表意見。
- 應強化青年事務委員會的功能，不單是諮詢，更應有決策權，此外，應出版年報讓公眾了解青年事務委員會的工作。
- 補助申請綜援的青少年參與有益的活動。
- 設立基金讓非政府組織有空間及資源協助青少年。

- 應制定支援家庭的政策，可以在生育前開始進行強化家庭功能的服務，及早對有需要的家庭提供協助。
- 教育應多元化，承認青少年有不同能力及專長，不可只重視文法學校；並多注重學生的全面發展，例如多舉辦課外活動以減低青少年問題。

2.2 就業方面

- 為新來港青少年提供就業及進修的支援。
- 要關注「三無」的青少年，即沒有工作，沒有讀書及沒有受訓練。
- 學校應把職能與學能結合，並加強政府，僱主及職業訓練局的合作，吸納失業的青少年，不可只靠市場機制。
- 對協助青少年就業要有明確及長遠的政策。

2.3 精神健康方面

- 應及早(如初中甚至小學開始)干預或預防精神病，找出高危的青少年，或找出高危家庭(由於從事輪班工作，減少對子女的照顧或溝通)，加強輔導。
- 設立二十四小時熱線，讓父母遇到管教子女或其他問題時可求助，以減少虐兒問題。

殘疾人士

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

『殘疾人士』專家小組會議紀錄

日期： 二零零二年五月二十一日（星期二）

時間： 下午六時至八時

地點： 香港灣仔軒尼詩道 15 號

溫莎公爵社會服務大廈 1410 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)殘疾人士的生活質素及發展

1.1 主要成果

- **整體復康政策、服務提供均有改善：**整體復康政策有進行諮詢，服務的改革及整合程度亦可接受，而社會福利署的復康部門與機構之間的合作值得欣賞；此外，為殘疾人士所提供家居照顧及其他地區支援、就業的服務(包括短期就業或開拓就業機會)亦有所增加。

1.2 不足/例退之處

- **實施融合教育時配套及準備不足：**投放在教育署有關融合教育項目的資源、準備不足(包括老師、學生)，未能有效達到融合的效果。
- **融合教育未普及化：**殘疾人士及其家長普遍歡迎全校融合的教育模式，能讓殘疾人士入讀普通學校，由於數目不多(2002 年 9 月 -- 115 間；2003 年 9 月-- 140 間)，令部份殘疾的學生要越區上課，因此，期望全校融合的教育模式能進一步普及化。
- **公眾教育不足：**公眾對殘疾人士接受正規教育的接受程度普遍不高；為殘疾人士提供的復康服務被視為福利(「恩賜」)，而不是基本權利。
- **政策欠缺穩定性：**過去數年，讓殘疾人士參與社會活動的設施有所改善，從而令他們參與活動的機會增多；但是政策欠缺穩定性，不同部門之間協調不足，令政策未能貫徹執行。
- **推動就業不足：**勞工處缺乏向私營機構宣傳殘疾人士就業的能力，一般僱主及僱員視聘用殘疾人士為恩賜，亦視殘疾僱員為低下勞工。

1.3 不同殘疾群體的經驗

- **失聽人士：**認同融合教育有助殘疾人士融入社會，但在落實推行時，老師對個別殘疾人士的需要欠缺認識，如與失聽人士的溝通問題；而且，對就讀於融合教育模式的失聽人士的輔導、支援不足，如弱聽學童輔導服務設於較偏遠的地區。
- **弱智人士：**
 - 對輕度弱智人士的幫助不足，如在經濟方面，部份低收入的弱智人士

為了節省開支而不就醫。

- 輕度弱智人士常會面對日常生活的困難但不懂得解決，例如就業選擇、法律訴訟等問題。
- 中度及嚴重弱智人士的人口老化問題，未為政府及服務機構關注。
- 在教育方面，特殊學校學生缺乏對就業及訓練作好準備，過早離校令畢業生適應困難。另外，弱智人士缺乏政府所提倡的「終身學習」機會，一般成人教育班著重社交技巧及人際訓練，未能全面提供與提升就業能力相關的課程。

1.4 不同團體的角色

- **政府：**政府並沒有統籌向公眾宣傳殘疾人士需要的工作，以協助殘疾人士融入社會、自力更生。
- **工商界：**殘疾人士在私營機構的就業人數不多；此外，私營機構在科技資訊的提供(如網頁)，沒有特別照顧殘疾人士的特別需要。

2 展望未來五年(2002-2007)殘疾人士的生活質素及發展

- **政府制定清晰的復康政策：**如提倡自力更生、尊重、共融的概念，令殘疾人士能融入社區；同時，政府應制定預防性的復康政策。
- **關注復康政策的穩定性及持續性：**建議訂定策略文件及相關指標，以確保既定的政策能有效施行。
- **讓殘疾人士加入不同的決策及諮詢組織：**以便反映他們的特別需要。
- **給予殘疾人士融入社會的機會：**
 - 政府制定政策時，應加入殘疾人士的角度，令他們的需要能融入主流。
 - 進一步改善香港成為人人共享的無障礙城市，特別是公營交通運輸設施及公共建築通道環境。
 - 建議繼續舉辦如國際復康日、傑出殘疾人士獎及香港展能節等大型公眾教育活動，藉以促進社會融和。
- **政府應仿效其他國家(如大陸、台灣等)訂立全面的殘疾人士法例：**保障殘疾人士接受教育、就業的機會。
- **就業及培訓的機會：**為殘疾人士爭取平等的就業機會，倡議引入就業配額制度；而且，政府應鼓勵工商界對社會作出承擔，如僱用殘疾人士。並將殘疾人士的培訓正式納入再培訓計劃範疇。
- **政府在檢討醫療收費時，應照顧長期病者的醫療需要及負擔。**
- **師資培訓課程應配合不同學生的需要：**各院校在設計課程時，應讓在職老師、接受培訓的老師認識個別特殊需要的殘疾人士，以配合將來教授課程的需要；以及在課程上增加對殘疾人士需要的認知。

家庭

《香港社會發展指數 2002 專家小組系列》

『家庭』專家小組會議紀錄

日期： 二零零二年五月二十三日(星期四)

時間： 下午三時至五時

地點： 香港灣仔軒尼詩道 15 號

溫莎公爵社會服務大廈 14 樓 1410 室

1. 回顧過去五年(1997-2002)家庭生活質素及發展

1.1 不足/倒退之處

- **家庭成員及鄰里關係的疏離：**在現今強調個人主義的社會風氣下，家庭成員間及鄰里關係變得疏遠，欠缺凝聚力。而近年經濟不景引起不少社會問題，對家庭造成不少壓力，如家庭成員相處的時間減少及質素的下降。
- **香港和內地人士頻繁的經濟及社交活動對家庭的影響：**
 - 港人北上工作及娛樂，加上兩性地位、社會價值觀念及對婚姻期望的轉變，婚外情數目增加，對家庭的衝擊很大，對各成員(夫妻及子女)的影響非常嚴重。
 - 一夫一妻制面臨崩潰，社會新一代對離婚變得較為接受，家庭的結構正在變化，家庭的定義亦變得模糊。
 - 港人北上娶妻的趨勢令香港分離家庭的人數增加。
 - 香港人口增加主要靠來自內地的新來港人士，形成基層家庭增多，而這些基層家庭本身解決問題的能力及資源有限，困難很多。

1.2 不同團體的角色

- **政府：**政府政策多屬「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，沒有一個完整的強化家庭政策，亦未有採用家庭的角度來釐訂及檢討公共政策。
- **學術界：**學術界對家庭的研究不多，各方面投放的資源亦不足。

2. 展望未來五年(2002-2007)家庭生活質素及發展

- **以家庭為本的策略：**政府在制定政策時，應考慮各種對家庭有影響的因素，儘量做到以家庭為本。
- **建議成立一個家庭事務委員會：**一個決策諮詢的委員會提供空間作策略性研究及討論。
- **加強研究工作：**應加強對家庭的研究，包括追蹤性的研究(longitudinal studies)。
- **男性工作：**社會服務應加強對男性的工作，例如非政府機構可開展父親工作。
- **加強與非政府機構的合作：**社會提供資源，與非政府組織合作，凝聚各方力量，透過服務的提供、研究及教育等方面，鞏固家庭功能，如重新對家庭的重視及尊重，肯定其對社會的價值。

香港社會服務聯會
2001 年少年犯(修訂)條例草案

前言：

香港法律改革委員會於 1999 年 1 月發表「香港的刑事責任年齡」諮詢文件就應否提高刑事責任最低年齡，以及可推翻的「無能力犯罪」推定是否適用於七歲至十四歲兒童作全面檢討，本會當時基於司法機制未有足夠的配套及復康服務，並因就文件中列出的建議選擇，認為可考慮將有關年齡提升至十歲，並促請政府正視改善配套服務。立法會條例草案委員會近期再次向各方面諮詢意見，本會就此再作探討及提出建議。

雖然，現時警方在處理少年犯時較以往著重兒童保護，警方及司法人員亦以兒童福利為前題來決定是否檢控或作判刑，而審訊過程亦不能公開。但事實上，少年犯在兒童法庭所經歷的司法程序和成年罪犯根本並無分別，他們需要經歷檢控官方面舉証及盤問，而最終被決定是否有罪和需要接受懲罰。這過程對於兒童及青少年的身心會造成很大的損害，故實在並不適合。故此，當們從兒童權益、兒童最好的福利、國際趨勢及協助犯事兒童改過自新等角度探討此問題時，**我們認為現時香港處理少年犯的司法制度已經不合時宜，必須進行重大改革，而改革方向必須從教育、復康及人權等角度協助犯事者從新改過、並且應運用跨專業個案會議形式評估及制定個案的福利及復康計劃，以配合現今國際標準及社會需要**。因此，本會對於條例委員會現向有關團體收集對配套服務及司法制度的意見表示歡迎，我們盼望委員會在討論上述條例時，除了關注最低刑責年齡外，更重要的是審慎考慮及落實改革少年犯的司法制度。

現時司法制度及其實施上的現況及不足之處：

現時警方對少年犯的措施除了作出檢控或釋放，還包括下表列的措施，但這些措施在實際執行上仍有其不足之處：

措施 (參保安局資料)	適用範圍	負責單位	現況及不足之處 (前線社工意見)
照顧或保護令	年齡低於 18 歲而有需要被照顧或保護人士，包括未達刑事責任最低年齡者。	少年法庭(由少年法庭主動動議，或因應社署署長、署長授權人、或任何警務人員申請)	相對於警司警誡計劃及計劃下之善後服務，照顧及保護令似乎較少被運用。警方亦欠缺一份守則指引如何使用此保護令。據了解，現時一般多用於不報案之離家失蹤少女。

警司警誡計劃	適用於年滿 7 歲但未滿 18 歲青少年 (由警方酌情對少年犯作出警誡而不提出起訴。)	警方	由於少年犯被作出警誡及簽署有關文件後便可完結案件，所以對於部份犯事者來說約束力不大，更難以跟進任何復康服務。
警司警誡計劃下的善後輔導服務 (將有關個案轉介至警方青少年保護組、社區支援服務計劃、社會福利署和教育署跟進。)	適用於年滿 7 歲但未滿 18 歲青少年	警方、青少年保護組、社區支援服務計劃、社會福利署和教育署	警方現時已十分積極在地區上與有關社區支援服務計劃機構溝通協調，使服務不斷改善及提升果效。但可再加強不同警區在處理手法和程序上的一致性，以提升犯事者接受服務的動機。

無論刑責年齡最終提升至那個年歲，已達刑責年齡的犯罪兒童仍然是要面對各項司法程序。故此，當我們從兒童權益角度考慮修訂有關條例時，必須整體檢視現存司法制度中的各項措施，以確保犯罪兒童在整個司法程序中得到公平和符合人權的對待。

現時，如警方最後決定對犯罪兒童提出起訴，犯事者將必須經歷整個檢控程序，他們有機會面對無罪釋放、有條件釋放、罰款、入拘留所、接受感化督導、入教導所、入戒毒所、入獄、緩刑等結果。有鑑年幼兒童除了在檢控過程中承受巨大壓力，個人權益亦會受到威脅，本會認為對於已達刑責年齡的犯罪兒童，法律上亦需要為他們提供足夠的保障，原因包括：

- 他們心智成熟程度未足以理解和明白複雜的司法制度。
- 他們對於承認和否認控罪的長遠後果，及自身的選擇權利未必能清楚掌握。
- 犯罪兒童在各項司法程序中，仍欠缺足夠的空間和權利表達聲音。
- 當值律師在需要處理大量案件的情況下，未必能為他們供足夠的支援及法律意見。
- 嚴厲的司法制度有可能為犯罪兒童帶來負面影響，使犯罪兒童更否定成人世界的規範、對司法制度失去信心、無法面對自己的過失、並且日後再次犯罪。例如：有前線工作者曾遇到一些少年犯因犯事後留有案底而影響心智發展，以致自我形象偏低、自暴自棄、甚至走上自毀道路。
- 在現存的制度上欠缺非刑事化的判刑選擇。

建議：

基於上述考慮，以及朝向公平一致、合乎人權、為兒童提供最大保障、並提供更

有效的復康服務及多元化判刑選擇等原則，我們就處理少年犯及未達刑責年齡的犯罪兒童提出以下建議：

- 以立法形式設立非刑事化機制處理少年犯及未達刑責年齡犯罪兒童問題
參考愛爾蘭《1999 年兒童法案》，我們建議設立一個「**非刑事化機制**」(參表一)去處理少年犯問題，按個別情況由專責個案主管跟進少年犯的復康工作、按需要舉行跨專業個案會議、並與他們、其家長及相關人士制定福利計劃。這樣，可避免少年犯面對繁複而壓力沉重的司法程序，也可減低犯事者因被標籤而帶來的負面影響，並且可在判決前更詳細評估兒童的心理成熟程度；同時，也可減少司法程序所耗費的人力、物力。但對於一些非常嚴重的罪行，包括：殺人、強姦、縱火等則不在此機制處理。

另一方面，由於刑責年齡提升後，警司警誡計劃、感化服務和院舍服務亦將不會再適用於未達刑責年齡之犯事者，故此，警方有可能多採取「釋放」的方法去處理犯事兒童。其實，警方往往是最早接觸到犯罪兒童的人士，故此，本會建議上述「非刑事化機制」也可處理刑責年齡以下的犯罪兒童，讓警方能善用這些早期接觸和介入的機會，在逮捕犯罪兒童後，運用清晰和一致的守則轉介個案，讓犯事者及早得到適當輔導服務，也讓其家庭在過程中得到支援，共同協助犯事者改過自新，以減低其再次犯事之可能性。同時，審裁處亦可處理由社署根據「保護兒童及少年法例」申請「監護及保護令」的案件，讓有需要兒童得到適當的保護。

參考保安局於 2002 年 9 月遞交立法會的文件，及法律改革委員會 2000 年的「香港的刑事責任年齡」報告書，當中列出了部份國家對於刑事責任年齡以下犯罪兒童的處理方法，這些資料甚具參考價值，本會盼望政府能跟進有關資料的處理及建議，以作為定立有關司法制度的參考。

表一：非刑事化機制

刑事責任年齡界線	
(刑責年齡以下)	(刑責年齡以上)
有效 轉介機制及守則 供警方將 刑責年齡以下犯罪兒童 轉介往有關社區輔導服務	非刑事化機制 處理少年犯 如：跨專業個案會議、照顧或保護令、院舍服務
	兒童法庭

此外，我們認為以下措施亦有助改善青少年犯罪問題：

- 跨專業合作

我們認為現時「社區支援服務計劃」的模式十分可取，透過跨專業合作及社區為本的模式，將個案及其家庭與有關的社區服務連繫起來，為他們提供輔導及支援。地區的青少年及家庭服務單位、執法人員、與商戶等建立良好的聯繫，面對青少年及未達刑責年齡之犯事兒童，作出適切的轉介及跟進，以協助犯事兒童改過自新。事實上，無論在預防或補救工作上，家庭、學校、社區團體 / 人士、警方及社會服務機構均須扮演十分重要的角色。

- 加重利用未達刑責年齡青少年犯罪罪犯的刑罰

有鑑最低刑事責任年齡提升後，推斷更多成年罪犯會利用青少年犯罪，故本會建議政府需加重對此類成年罪犯的刑罰，以收阻嚇之效。最重要是能保障青少年免受傷害、被成年罪犯誘騙誤入歧途、甚或成為他們的代罪羔羊。

- 探討本港青少年犯罪的研究

針對青少年犯罪的問題，過往本地有不少學者及社工進行研究和討論。事實上，青少年犯罪成因複雜，問題也受着個人心理發展、家庭、社會經濟、教育制度、文化道德觀念等因素的影響。而上述提及的各種機制和措施皆屬補救性工作，若要從預防層面出發，減少青少年罪案，我們必須先了解問題背後成因、並研究現行各項措施的有效性。故此，本會建議政府及有關學院進行全面研究，致力提出改善良方，避免青少年罪案問題惡化。

總括而言，本會認為犯罪兒童亦需要為他們的行為負責，但是，我們實在難以要求犯罪兒童完全理解和面對現存複雜的司法程序，我們亦不希望訴訟過程為他們帶來負面影響，以致使他們身心承受過份沉重的壓力、或對司法制度失去信心、又或增加再次犯罪的可能性。故此，必須建立人道及公平的司法制度、正確了解青少年犯罪成因、鼓勵家庭及社會大眾共同努力協助犯罪青少年改過自新、加強警方 / 司法人員及有關社會服務機構的溝通協調、並配合有效的支援服務及措施，才能真正保障兒童權益及協助犯事青少年重新改過、發揮所長、建立自信、積極面對人生。