

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2313/04-05(03)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

民政事務委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

《 兒童權利公約 》

目的

本文件載述民政事務委員會就香港特別行政區(“香港特區”)根據《 兒童權利公約 》提交聯合國的報告進行的討論。

背景

2. 聯合王國(“英國”)政府在1994年將《 兒童權利公約 》引伸適用於香港，並在1996年2月提交一份關於香港情況的報告。該報告在1996年10月由聯合國兒童權利委員會(“聯合國委員會”)審議。聯合國委員會完成報告的審議工作後，於1996年10月30日發表審議結論，內容載於**附錄I**。《 兒童權利公約 》的報告須每5年提交一次。應聯合國委員會的要求，英國政府曾在1997年根據該公約提交一份補充報告。

3. 中華人民共和國是《 兒童權利公約 》的締約國。中國政府在1997年6月知會聯合國，《 兒童權利公約 》連同若干保留條文，由1997年7月1日起將適用於香港特區。政府當局表示，適用於香港特區的聲明和保留條文，與在1997年7月1日前適用於香港的完全一樣。該等載於**附錄II**的聲明和保留條文，主要涉及兒童的工作時數、青少年罪犯的司法審裁安排，以及難民方面的事宜。

4. 香港特區根據《 兒童權利公約 》撰寫的首次報告，屬中國第二份報告的一部分，在2003年6月提交聯合國。有關的審議會原定於2005年5月／6月舉行，但現已推遲至2005年9月19日(全日)及9月20日(上午)。

事務委員會就香港特區根據《兒童權利公約》提交的報告進行的討論

5. 在2004年6月11日的事務委員會會議上，委員曾與政府當局及團體代表討論香港特區根據《兒童權利公約》提交的報告，以及其他人權報告。委員在該次會議上就《兒童權利公約》提出的事項綜述於下文各段。

綜合社會保障援助計劃受助兒童人數

6. 一位委員留意到，綜合社會保障援助計劃(“綜援”)受助兒童的數目，由1993年的30 000人增至2004年1月的150 000人。該委員對此表示關注。政府當局向事務委員會指出，當局已為綜援受助兒童提供多種不同的服務和協助。跌進綜援網的兒童人數增加是與整體經濟不景有關。政府當局認為，為兒童提供各種服務而投放的資源已相當多，香港兒童與外國的兒童相比，情況不算特別差。政府當局又指出，1993至2004年綜援個案數目的整體增幅其實亦很大。

7. 衛生福利及食物局其後告知事務委員會，根據統計數字，15歲以下的綜援受助人數目，由1993年年底的19 612人增至2003年年底的118 864人。他們在所有綜援受助人當中所佔的百分比，於同期由16.2%增至22.8%。15歲以下受助人數目增加的主要原因，是申領綜援的家庭個案有所增加；這些個案主要涉及成年受助人，同時亦包括15歲以下的未成人人士。由1993年年底至2003年年底，15歲至59歲綜援受助人(大部分為健全人士)的數目，由30 992人增至224 339人。他們在所有綜援受助人當中所佔的百分比，於同期由25.6%增至42.9%。在同一期間，綜援受助人的總數亦由121 060人增至522 456人。15歲以下受助人數目的改變，與健全受助人數目和所有類別受助人總數的上升趨勢，並無顯著分歧。

8. 衛生福利及食物局亦提供了在1993至2003年期間，按年齡劃分的綜援受助人數目及所佔百分比的資料(附錄III)。

生活貧困的兒童

9. 一位委員提到居於板間房的兒童面對惡劣的居住環境，並認為政府當局應有一套政策，確保能滿足貧困兒童的基本需要。另一委員建議政府當局與相關的非政府機構協力定出一個科學方法，用以計算實際生活於貧窮線之下的非綜援受助兒童人數，並制訂政策以協助有關的家庭。

10. 衛生福利及食物局其後回應委員的建議時表示，此類計算難免會涉及主觀的價值判斷。據該局所述，現時“貧窮”並無一致公認的定義或量度方法。此外，亦有多種不同形式的無形收入(例如獲資助的房屋、教育、衛生護理、社會福利等服務)，均難以在有關計算中反映出來。儘管本港沒有設定貧窮線，但政府支援有需要人士的工作並不受影響。一直以來，政府非常關注本港兒童的福祉，不僅為有需要的家庭提供社會保障安全網，亦在教育、房屋、醫療等方面提供各種支

援服務。那些沒有領取綜援的家庭如有需要，亦可申請幼兒中心繳費資助、學生車船津貼、學校書簿津貼，以及學費減免、醫療費用豁免等其他資助。除此以外，以“兒童為重、家庭為本、社區為基礎”的家庭服務，亦在照顧兒童和有關家庭的社會心理需要方面，起着重要的作用。政府會繼續按照一貫政策，致力為有需要的兒童和家庭提供適切援助。

在立法會會議上就有關事項動議的議案和提出的質詢

11. 在2002年1月9日立法會會議上，何秀蘭議員動議議案，促請政府盡快促使法例及政策與《兒童權利公約》互相協調，以履行本港作為公約適用地區的國際責任。該議案獲得通過。

12. 自立法會首屆任期至今，議員在立法會會議上提出與《兒童權利公約》有關的質詢詳載於**附錄IV**。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年7月18日

CRC/C/15/Add.63

一九九六年十月三十日

中譯參考文本

聯合國兒童權利委員會

第十三屆會期

審議由締約國根據公約第 44 條所提交的報告

聯合國兒童權利委員會的審議結論：

大不列顛及北愛爾蘭聯合王國：屬土

香港

1. 聯合國兒童權利委員會(以下簡稱「委員會」)在一九九六年十月二及三日舉行的第 329 及 331 次會議席上，審議由大不列顛及北愛爾蘭聯合王國(以下簡稱「英國」)：屬土(香港)(CRC/C/11/Add.9)所提交的第一次報告，並於一九九六年十月十一日舉行的第 343 次會議上通過以下結論。

A. 緒言

2. 對於上述締約國能依時提交報告及就委員會各項提問給予書面答覆，委員會表示欣賞。委員會亦歡迎該國代表團在介紹聲明所提供的資料，並讚揚他們在與委員會對話時所表現出的合作精神。

3. 委員會注意到香港這個地方將面臨一個特殊的情況，就是香港主權將於一九九七年七月一日交還中華人民共和國。委員會得悉，有關公約將如何繼續適用於香港的事宜，包括提交報告的安排，現正由中英兩國政府透過聯合聯絡小組討論。

B. 積極方面

4. 委員會獲悉，香港已於一九九三年通過《父母與子女條例》，該條例可消除過去非婚生子女在法律上所受到的不公平待遇。同時，委員會亦歡迎香港通過了旨在促進殘疾人士融入社會的《殘疾歧視條例》。

5. 委員會歡迎港府已採取了種種措施 防止因監護人把兒童單獨留在家中而造成危險。

6. 資料顯示，社會福利署設立了一條電話熱線，讓市民可以舉報虐待兒童的個案，委員會對此表示欣賞。此外，委員會又注意到，當局已採取措施提高人們對青少年一般健康問題的認識，而衛生署中央健康教育組亦已設立電話熱線服務，解答有關這方面的電話查詢。對於當局招募中學生擔任健康大使，並為他們提供有關一般青少年健康問題的訓練課程的安排，委員會亦甚感興趣。同樣，委員會對於專為照顧 6 至 18 歲學童健康需要而新推出的學生健康服務，以及專為促進健康和預防疾病而設立的健康護理及促進基金，也表示熱烈歡迎。

7. 委員會很高興知道當局所推行的醫院改善措施，可以使醫院更加切合嬰兒和兒童的需要，其中包括改善院內兒科病房設施、為兒科病房兒童提供遊戲地方，以及提供地方供家長留守照顧住院子女。此外，委員會亦歡迎當局對綜合社會保障援助計劃所作的改善措施，尤其是為落實公約第 26 及 27 條而提高受助人可領取的福利。

8. 由代表團所提交的資料顯示，若干大學現正接受政府資助，進行五項有關兒童權利的調查計劃，委員會對此表示歡迎。

9. 委員會鼓勵當局在香港設立一個獨立機關，處理對警方的投訴。

C. 備受關注的問題

10. 在公約於一九九四年九月引進香港時，英國政府便進一步就適用於香港的公約提出保留條文。委員會感到遺憾的是，英國仍未決定撤銷其保留條文，其中特別有關兒童工作時數、青少年罪犯的司法審裁安排，以及難民等方面的保留條文，仍然保留。

11. 委員會歡迎當局通過《人權法案條例》，但卻注意到人權法案的地位並沒有得到保證。雖然委員會知道法案的條文已確認兩條主要人權公約，而該兩條公約的條文亦適用於兒童，但法案本身並無特別提及《兒童權利公約》，對此委員會感到遺憾。鑑於這個情況，加上港府已採取積極步驟，通過平等機會法例並成立平等機會委員會，因此委員會對於港府沒有採取類似在促進性別平等方面的策略來保障兒童的權利，感到遺憾。關於港府承諾根據公約的原則和條文，定期檢討有關法例和政策一事，委員會關注到港府在檢討過程中，似乎未

有充分優先考慮是否可能成立一個有關兒童權利的獨立監察組織，以及採用一個完整而全面的方式去通過保障兒童權利的法例。

12. 委員會雖知悉港府已採取積極措施設立各種機制，以執行落實公約條文的政策和計劃，但仍關注到有關政府機構的協調工作，是否足可確保兒童權利獲得優先照顧。

13. 委員會關注到港府未採取足夠措施，以確保全面落實公約(特別是第 3 及 12 條)的一般原則，尤其是有關政策措施的選取、制訂和運用等問題上，以促進和保障兒童權利。在這方面，委員會注意到香港仍未有一套制度，讓政府在制訂和決定政策時，可分析有關措施對兒童所構成的影響。同時，委員會亦認為，有關兒童在家庭、學校和社會應擔當的角色這問題上，存在著一些根深蒂固的觀念，可能使公約第 12 及 13 條條文在香港獲接受全面實施方面，受到拖慢。

14. 至於中國非法入境兒童的處境，以及因中港兩地家庭分離而引致的問題，委員會認為，即使港府將發給這類兒童及其家人的單程通行證配額由 105 人增至 150 人，但若按目前中國約有 6 萬名兒童在一九九七年七月一日後將擁有香港居留權的人數來說，這個配額明顯未能應付需要。

15. 雖然港府已有措施應付虐待與疏於照顧兒童，以及涉及兒童意外數字增加的問題，但這些問題仍然備受關注。此外，青少年的精神健康問題，包括青少年自殺問題，亦同樣極受委員會關注。

16. 委員會關注到港府鼓勵母乳餵哺的措施明顯不足。委員會知悉醫院仍然免費派發奶粉，供母親餵哺嬰兒，而這做法是與國際指引背道而馳。此外，委員會亦對本地法律條文，特別是有關產假及須養育幼兒的婦女的僱傭條件是否與公約的原則和條文相符的問題，感到關注。

17. 委員會認為，港府未有充分重視公約第 29 條的實施，特別是人權教育科目在學校課程應佔的地位問題。

18. 滯港越南船民兒童在羈留中心內所獲的待遇，是委員會深切關注的主要問題。委員會發現，這類兒童一直並會繼續是遏止船民來港政策的受害者。雖然船民問題錯綜複雜，但繼續羈留這類兒童的政策，卻與公約有所抵觸。

19. 此外，委員會亦認為，港府將個人須負上刑事責任的年齡定得太低，與公約的原則及條文不符。同時，委員會更對港府決定不把個人須負上刑事責任的年齡提高，表示遺憾。

D. 提議及建議

20. 根據照顧「兒童最大利益」的原則，以及各國政府在國際會議上同意照顧「兒童首要需要」的原則(載於世界人權會議所通過的最後文件內)，當局在實施公約的原則和條文時，必須優先照顧兒童問題。因此，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。此外，委員會亦提議港府應採取步驟，確保其本地法律反映並充分顧及委員會就如何全面貫徹體現兒童權利所作的建議。委員會建議港府應設立一個獨立機制，專門監察有關兒童權利政策的推行情況。同時，委員會指出，獨立機制亦可發揮一個重要的功用，就是讓市民及立法機關知悉當局在保障兒童權利方面所採取的措施。委員會亦建議，在有關香港主權移交問題的磋商之中，應全面包括兒童權利事宜，而且在聯合聯絡小組討論這些問題及其他相關事項時，亦應優先處理兒童權利問題。

21. 委員會鼓勵港府致力促使各民間組織和非政府機構更積極參與監察並協助推行公約的工作，包括為香港制訂一套周全的兒童策略。

22. 委員會建議港府應就有關兒童權利，特別在虐待兒童方面，進一步評估其現行政策和計劃的協調制度的成效，作為繼續提倡和保護兒童權利的其中部分工作，特別是作為落實公約第4條的措施。此外，委員會亦提議，應以公約第1條的條文作為按年齡組別蒐集和分析統計資料的準則。委員會並提議，港府應考慮進行或鼓勵進行研究計劃，以制訂及使用指標來監察公約各項原則及條文的實施進度。

23. 有關港府在加強香港市民對人權和兒童權利的認識而一直作出的努力，委員會建議港府考慮採取進一步的措施，向公眾灌輸《兒童權利公約》的知識，並在專業人士的訓練課程中，加入人權和兒童權利教育。委員會並鼓勵港府在日後的公民意識調查中加入有關問題，以找出市民對公約本身及其原則與條文的認識和瞭解程度。

24. 委員會知悉港府已採取多項措施，以加強市民對防止與消除歧視（尤其是對性別與種族的歧視、對殘疾兒童及非婚生子女的歧視等）的認識，提倡互相包容的精神，並建議港府應進一步作出研究，以評估上述措施的成效。
25. 在實施公約第 12 條方面，委員會鼓勵港府應從兒童亦擁有權利的角度出發，就兒童參與家庭、學校和社會生活的問題進行研究，並就這些問題提出建議。
26. 委員會建議當局採取進一步措施，以處理從中國來港的非法入境兒童的問題，特別是因中港兩地分離家庭所產生的問題。委員會認為，為了兒童的最大利益，港府應從速採取措施，縮短分離家庭的成員輪候來港與家人團聚的時間和增加單程通行證的配額，並考慮制訂其他措施，應付將來可能產生的問題。
27. 委員會再次肯定港府在處理虐待兒童問題上所作出的重大努力。儘管如此，委員會認為，若要防止兒童的權利受到侵犯，必須進一步改變社會人士的態度，使他們不單認識到體罰、身體和心理虐待是不能接受的行為，也更明白應尊重兒童天賦的自尊。
28. 雖然受聘處理虐待兒童個案的社會工作者人數近來已有增加，但委員會認為每一名社工所處理的個案數目，可能仍屬偏高，應再研究是否須進一步採取行動，以解決這個問題。委員會鼓勵港府優先處理這方面的工作，並更積極設立日間護理中心，以此作為防止兒童被單獨留在家中的措施之一。此外，委員會又鼓勵採取措施，確保日後就家庭生活教育計劃進行檢討時，須同時評估這項計劃在防止虐待兒童方面的成效。
29. 有關改善殘疾兒童情況方面，委員會鼓勵港府盡量安排殘疾兒童入讀正常學校，包括撥款以供改善學校的結構和支援培訓教師的工作，協助他們因應殘疾兒童的需要而調整和修改本身的教學方法。
30. 委員會建議港府檢討為推廣和鼓勵餵哺母乳的政策而採取的措施的成效，委員會又建議應把在醫院免費派發嬰兒奶粉，以及僱傭條件是否與公約在鼓勵餵哺母乳方面所訂明的責任有所抵觸的問題，列入檢討範圍內。

31. 鑑於委員會在討論時，關注到學校壓力與青少年健康問題可能有關，委員會建議港府就這方面進行檢討。委員會也認為值得再研究青少年自殺的原因和防止兒童自殺計劃的成效。

32. 委員會建議當局把人權教育，包括有關《兒童權利公約》的教育列為所有學校的核心課程科目。委員會注意到校方須在學校時間表內撥出足夠時間教授這科目。另外，委員會亦希望建議當局能在將來就人權意識的提高和人權教育進行評估，以確定這些教育對兒童學習處世技能和知識、鼓勵他們以人權觀點來作決定和培養分析思考能力等方面，是否有幫助。委員會又希望建議港府貫徹公約第 12 條的精神，把兒童參與學校生活，包括參與討論學校紀律方面的措施和課程發展，列為較優先處理的項目。此外，委員會又認為當局似乎亦值得進一步研究，以找出有助確保能更全面地實施公約第 31 條的方法和途徑。

33. 有關被羈留的越南兒童的情況，委員會建議港府應就現行政策和以往的政策進行評估，以確保將來不會再出現同樣的錯失。委員會建議，必須根據公約的原則和條文，就現時仍被羈留的兒童的情況尋求解決辦法。因此，委員會認為須立即採取措施，以確保兒童的羈留情況有顯著改善，並就日後保護兒童的工作，採取其他措施。

34. 委員會建議當局根據公約的原則和條文，檢討與須負刑事責任的年齡有關的法例，以期把這個年齡提高。

35. 委員會建議當局應廣泛向市民派發締約國報告、委員會討論事宜的記錄摘要和目前的審議結論，並傳播有關消息。

36. 委員會建議港府擬備進度報告，說明於一九九七年五月底前，就實施這份審議結論所載提議及建議而推行的措施。

(本審議結論原以英文擬成，以上僅為中譯參考文本，委員會稍後會提供正式中文本。)

《兒童權利公約》 對香港的適用範圍

一九九七年六月十日，中華人民共和國政府向聯合國秘書長提交一封信和數份外交照會，表明中華人民共和國政府在一九九二年正式批准公約時所加入的保留和聲明，由一九九七年七月一日起，也適用於香港特別行政區。有關的保留和聲明如下：

1. 中華人民共和國政府代表香港特別行政區，把公約解釋為只適用於活着出生的兒童。

2. 中華人民共和國政府為香港特別行政區保留權利，不時按其需要，實施與那些根據香港特別行政區法例無權進入和停留在香港特別行政區的人士的進入、逗留和離開香港特別行政區有關的法例，以及與取得和擁有居民身份有關的法例。

3. 中華人民共和國政府代表香港特別行政區將公約內“父母”一詞解釋為僅指那些根據香港特別行政區法律被視為父母的人。這一解釋，包括香港特別行政區法律視為某一兒童只有單親的情況，例如兒童只由一個人領養，或在某些情況下，兒童由一名婦女通過性行為以外的途徑而孕育，生下該兒童的婦女被視為兒童的單親。

4. 中華人民共和國政府為香港特別行政區保留權利，不實施公約第三十二條第二款第二項內與可能要求調整在非工業機構工作並年滿十五歲的少年人的工作時間有關的部分。

5. 中華人民共和國政府代表香港特別行政區，盡力將公約全面地適用於在香港特別行政區尋求庇護的兒童，除非由於情況和資源，全面實施不切實可行。特別是關於公約第二十二條，中華人民共和國政府為香港特別行政區保留權利，繼續在香港特別行政區實施法例規管拘留尋求難民身份的兒童、決定他們的身份和他們進入、逗留和離開香港特別行政區。

6. 中華人民共和國政府為香港特別行政區保留權利，在缺乏適當拘留設施時，或在認為成年人和兒童混合拘留會互為有利時，則不實施公約第三十七條第(三)項內有關被拘留的兒童須與成年人分開的規定。

附錄 III

按年齡劃分的綜合社會保障援助受助人的數目及所佔百分比(1993年至2003年)

年齡組別	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
15歲以下	19 612	20 257	31 348	44 453	57 694	84 064	84 964	81 014	88 978	106 680	118 864
	(16.2%)	(16.2%)	(18.0%)	(19.9%)	(20.4%)	(22.8%)	(22.6%)	(22.2%)	(22.4%)	(22.9%)	(22.8%)
15 – 59歲	30 992	32 886	50 679	69 919	94 007	136 410	138 741	130 704	148 536	189 736	224 339
	(25.6%)	(26.3%)	(29.1%)	(31.3%)	(33.3%)	(37.0%)	(36.8%)	(35.8%)	(37.4%)	(40.6%)	(42.9%)
60歲及以上	70 456	71 902	92 128	109 012	130 922	148 149	152 802	153 467	159 954	170 452	179 253
	(58.2%)	(57.5%)	(52.9%)	(48.8%)	(46.3%)	(40.2%)	(40.6%)	(42.0%)	(40.2%)	(36.5%)	(34.3%)
總數	121 060	125 045	174 155	223 384	282 623	368 623	376 507	365 185	397 468	466 868	522 456
	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)

註釋：(1) 數字計算截至年底，包括所有綜合社會保障援助受助人的個案。

(2) 括號內的百分比是指相對於總數的百分比。

自立法會首屆任期以來
議員在立法會會議上提出
與《兒童權利公約》有關的質詢

會議日期	質詢
1999年12月1日	李華明議員就感化院對青少年罪犯作出的隔離懲罰，提出書面質詢。
2001年4月4日	何秀蘭議員就適用於香港特別行政區的國際人權公約的保留條文，提出書面質詢。
2001年6月6日	涂謹申議員就向兒童院的兒童提供教育服務一事，提出書面質詢。
2001年12月19日	吳靄儀議員就暫准留港兒童的教育問題，提出口頭質詢。
2002年2月27日	何俊仁議員就剛喪偶的內地人士申請延期離港或在本港定居，以照顧在港年幼子女的事宜，提出口頭質詢。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年7月18日