

香港社區組織協會 兒童權利關注會
就
香港特別行政區根據《兒童權利公約》提交的第二份報告的項目大綱
向立法會政制事務委員會 提交立場書

香港社區組織協會與兒童權利關注會極關注貧窮兒童的兒童權利。作為《兒童權利公約》的適用地區，特區政府有責任履行公約規定，全面落實兒童權利。

根據聯合國兒童權利委員會在 2005 年 9 月 30 日(CRC/C/15/Add.271)向中國(包括香港及澳門)作出的審議結論，委員會要求政府需在 2009 年 3 月 31 日之前提交報告。是次特區政府遲至 2009 年 4 月中旬才向公眾發佈有關提交的第二份報告的項目大綱，內容粗疏，既未有按全面審視兒童權利的進度，亦未有認真從不同處於弱勢的兒童(包括貧窮兒童)的角度處理問題，態度敷衍了事，令人失望。

兩會特別關注政府如何落實貧窮兒童的權利，事實上，根據上次委員會的審議結論，委員會已多次要求香港特區政府履行以下建議，惟絕大部份均未有落實，當中主要涉及貧窮兒童的包括：

部份與貧窮兒童有關的建議	實施進度
➤ 獨立的監察制度(建議第 16 至 17 段)-- 設立人權機構，以按照《關於國家機構的地位的原則》(“巴黎原則”)的規定，監察兒童權利及實施公約的規定。	沒有設立兒童權利委員會，持續監察本港兒童權利狀況
➤ 資源分配(建議第 19 及 21 段)-- 增加社會保障撥款，以縮窄居民入息差距，減少貧富懸殊現象。設立全面監察制度，以確保預算撥款用於支援弱勢社群。	未有恢復 1999 年綜援標準金額、施政報告及財政預算案亦未有從扶貧角度考慮弱勢社群的需要。
➤ 數據收集(第 23 段)-- 設立中央兒童資料庫，確保香港特區可利用有關數據，為兒童制定和推行恰當的政策及計劃，以及監察這方面的工作。	扶貧委員會曾訂立指標，最後扶貧未竟，扶委會便胎死腹中，亦缺乏持續跟進。
➤ 禁止歧視(第 31、33 及 34 段)-- 因應難民兒童、尋求庇護兒童和無證移居兒童持續受到歧視的問題，加快有關法例的草擬和制定工作。	種族歧視條例並未有立法保障新移民免受歧視，當局亦沒有任何具體政策及立法工作禁止以上兒童免受歧視。
➤ 尊重兒童的意見(第 38、39 及 41 段)-- 以有系統方式，確保在制定關乎兒童的政策或計劃讓代表兒童的機構作出積極參與。委員會又鼓勵締約國考慮成立一個常設組織，務求在議政過程中反映兒童的意見。	只設立無實權的兒童權利論壇，並未有機制有系統地吸納兒童的建議。

<p>➤ 生活水平(第 72 及 74 段)-- 建議締約國在香港特區設定貧窮線，以及制定適當政策協助貧困兒童，務求解決日趨嚴重的貧富懸殊問題，並為更多弱勢社群（包括新移民）提供社會福利。</p>	<p>沒有訂定貧窮線，各項政策缺乏統一標準及協調。貧窮兒童人數持續高企，高達 35 萬人，不少更三餐不計，童工情況嚴重；超過一萬名貧窮兒童蝸居籠屋、板間房等不適切居所。惟政府卻視若無睹。</p>
<p>➤ 提供特別保護措施予難民兒童和移居兒童(第 81 及 82 段)-- 建議修訂法例和規例，以確保所有在香港特區的難民兒童、尋求庇護兒童或無證兒童都能適時入學就讀。</p>	<p>無任何措施確保以上兒童獲得合適教育機會。</p>

雖然兩會及民間團體多次要求政府落實以上各項建議，惟當局態度依靠，並未有認真落實。

香港是先進富裕城市，但現實卻反映維護兒童權利不力。統計資料顯示，2007 年全港有 1,180,500 名 18 歲以下的兒童，當中近 335,500 名兒童生活在貧窮線下¹，其中 129,782 名(2007 年)兒童領取綜援，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮率高達 28.4%，換言之，本港每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮線下。面對金融海嘯，貧窮人數急增，估計現時貧窮兒童人數已多達 35 萬人。

然而，政府寧願派近百億予少數富有階層，對 35 萬貧窮兒童卻只設 3 億兒童發展基金，未全面關注貧窮兒童的需要，令香港兒童基本溫飽也成問題，貧窮兒童脫貧的基本踏腳石-教育的資助亦出現問題。

金融海嘯蔓延全球，累及基層失業或減工資，紙皮、汽水罐等基層幫補家計之物也大跌價，但基層食物及租金的通脹仍高企，低收入家庭劇增，過去兩年，每月收入少於 5,000 的低收入在職貧窮勞工，已由 2006 年的 44 萬人，上升至 2008 年的 50 萬人，收入低於四千元的家庭在數月內劇增數萬，由 15 萬 5 千增至十九萬戶，增幅達 22.7%。基層爸媽收入減或失業，亦影響 35 萬貧窮兒童的生活及情緒，不少兒童反映家庭食物減少，有些要食少餐，有些反映父母為失業而憂心或吵架，令他們也很憂心家庭情況，可見情況嚴重，政府卻毫無對策，最近財政預算案對低收入家庭毫無支援，六萬二千職位亦多屬短期或實習性質，對基層幫助極少。

為反映貧窮兒童對改善兒童權利的意見，香港社區組織協會及兒童權利關注會的貧窮兒童自 2005 年每年都撰寫民間兒童權利專員報告，為特區政府每一年在處理兒童貧

¹ 即按住戶人數劃分居於全港住戶每月入息中位數一半及以下的人口，在 2007 年，全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：6,700 元(1 人)、14,000 元(2 人)、18,000 元(3 人)、21,900 元(4 人)。若以其一半界定為貧窮線，如貧窮線訂定如下：3,350 元(1 人)、7,000 元(2 人)、9,000 元(3 人)、10,950 元(4 人)。另外，貧窮兒童人數由 2005 年的 359,900 人上升至 2006 年的 370,799 人，下降至去年 2007 年的 320,200 人，但由於金融海嘯對本港經濟或產生極負面的影響，估計未來貧窮兒童的人數及兒童貧窮率亦會相應上升。

窮問題的表現打分，並以一人一票方式，投票選出來年貧窮兒童十大關注事項，過去幾年政府的得分均不合格、表現強差人意²，兩會強烈要求政府聆聽貧窮兒童的心聲，除落實聯合國兒童權利委員會的建議外，亦在報告中認真交待如何處理貧窮兒童的關注事項及建議：

1. 通脹依然嚴重，金融海嘯無對策，失業上升， 33 萬³貧窮兒童三餐不保

金融海嘯波及基層失業或減工資，以裝修、地盤、零售及飲食最嚴重，但保安、清潔等亦受影響，月入只有幾千元收入的勞工根本少有積蓄，立即影響生活質素，尤其食物及租金仍價格高企，兒童三餐不保。政府卻對基層就業及低收入問題視若無睹，最近財政預算案對基層協助極少。

2. 教育承擔不足，遲遲未全面推行十五年免費教育

高通脹加學券制令幼稚園學費劇增，2008 年 9 月開始全港八成幼稚園的學費均超過政府全免資助額，極貧困的學費全資助家庭每月也要自行補貼近五百元學費⁴，令生活更百上加斤。

3. 學生資助不足，教科書改版問題嚴重、資助金額及範圍欠善

現時本港設有學生資助制度資助沒有領取綜援的學生，二十多萬家庭收入低於綜援學生，只有十萬獲全免，獲全免的資格嚴苛，家庭入息限額平均低於貧窮線的家庭入息中位數 20% 至 30%⁵，令很多貧窮線下家庭要自行補貼學費及書簿費。即使獲全免，資助額不足支付購買課本費用，差額達 10% 至 30%，窮學生想買舊書省錢，又因書商年年改版而不能買二手書。

4. 社會福利 – 綜援金額不足、兒童生活困苦

綜援計算滯後，基本生活費、租金津貼⁶及學習費津貼不足，又不津貼電腦及上網做功課，令綜援家庭兒童生活困難及難有發展。同時新移民居港七年申請限制令兒童要與母親共用一份綜援。

5. 醫療服務欠善，門診預約困難、輪候時間極長

向公立醫院求診的兒童人次不斷增加，專科門診新症個案由 2003 年 22276 宗，增加

² 各年民間兒童權利專員報告評分*

年份	2006 年	2007 年	2008 年
分數 (滿分: 100 分)	9	7	19

各年評分是根據前一年(例如:2006 年報告評價 2005 年政府表現)政府在立法、政策及服務上對貧窮兒童及家庭的表現。

³ 2007 年數據

⁴ 香港社區組織協會於 2008 年 7 月進行「學前教育資助對貧窮兒童的影響調查」

⁵ 見註 13。

⁶ 二萬多戶租住私樓綜援戶要自費貼租。

至 2005 年的 25,331 宗。兒科的輪候時間長達近 1 年(50 個星期)。電話門診預約極困難，不少貧窮家庭兒童求診均等候需時，貧窮家庭的父母為免子女延誤診治，被迫節省食物開支而向私家診所要診或放棄就醫，直接影響貧窮兒童的健康及日常生活。

6. 未有就聯合國兒童權利公約進行本地立法

《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。

7. 房屋-房屋政策不善、社區設施不符貧窮學生學習需要

公屋輪候時間長，新移民家庭要符合七年居港限制，令上萬貧窮兒童蝸居籠屋板房惡劣環境，沒有地方做功課，但學校及社區缺乏支援措施。

8. 街童、疏忽照顧兒童及課餘託管問題

社區保姆計劃未有涵蓋六歲以上學童，就讀小學的 6 至 12 歲兒童同樣有託管需要，他們同時還有功課輔導需要。服務計劃亦不包括功課輔導或補習服務。

9. 缺乏整體兒童政策及兒童中央資料庫

扶貧委員會在早年曾透過政府經濟顧問已制訂一套 24 個的貧窮指標(當中 8 個與兒童及青少年有關的指標⁷，以反映及量度香港貧窮狀況，卻未有進一步就貧窮兒童的成長及發展訂立詳細指標。再者，特區政府竟在 2007 年 6 月 30 日解散扶貧委員會，在未有制訂扶貧政策下便斷然摧毀中央扶貧機制，令扶貧政策無以為繼，更遑論持續監察本港貧窮狀況。

事實上，特區政府仍僅統籌各政府部門提供與兒童有關的統計數據，並未能有效監察兒童權利發展狀況，更未有設立貧窮線及制定兒童減貧指標，令人失望。

⁷ 根據扶貧委員會文件(委員會文件第 14/2006 號 <貧窮指標-最新資料>)

- (1) 無業家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
- (2) 入息低於平均綜援金額的家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
- (3) 單親及入息低於平均綜援金額的家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
- (4) 0 至 5 歲和 6 至 14 歲的綜援助助人，以及 15 至 21 歲的兒童綜援助助人
- (5) 16 至 19 歲青少年的就學比率
- (6) 20 至 24 歲具專上教育程度人士
- (7) 15 至 19 歲及 20 至 24 歲的待業待學青少年
- (8) 在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位居住的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
(<http://www.cop.gov.hk/b5/pdf/CoP%20Paper%202014%202006%20chi.pdf>)

10. 未設立兒童專員及成立兒童權利委員會

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為本港近 120 萬名(佔本港總人口逾五分之一)18 歲以下的兒童全面履行《公約》所確保的權利。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以確保《公約》所載的原則和精神得到落實。沒有這個承諾，兒童及他們的權利只會繼續在政策議程上被忽視。

相反，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。

建議

貧窮兒童的要求香港特區政府立即作出跟進：

1. 立即創造十萬基層職位及制定多元經濟發展政策，最低工資和最長工時立法，提供十八區跨區工作交通津貼。
2. 改革兒童發展基金及改革先導計劃，持續跟進貧困兒童成長進度。
3. 推行學童寄宿服務。
4. 政府應增設貧窮兒童特別津貼，通脹時期，應增加生活津貼，或為貧童提供早/午餐，確保貧困兒童能享有一般兒童應有的營養、身心發展及學習生活。
5. 全面推行十五年免費教育，提供幼稚園書簿津貼。
6. 增加學生資助金額及範疇，包括：校服、學習雜費、電腦、上網、課外學習活動及參加制服團體等。
7. 提升綜援水平(包括租金津貼)及恢復綜援特別津貼金額，取消綜援居港七年申請條件。
8. 公共醫療政策引入兒童權利角度及按患疾兒童實際醫療需要增撥醫療資源，重設學童保健計劃。
9. 就兒童權利公約進行本地立法。
10. 放寬申請出租公屋的七年居港條件。為正輪候公屋的兒童家庭提供租金津貼及立法管制租金。
11. 設立學校 12 歲以下兒童天天託管及功輔班服務。
12. 訂扶助兒童脫貧政策、建立中央兒童資料庫及設立貧窮線，針對各政策範疇制定貧窮兒童指標。
13. 設立兒童事務專員 (Children's Ombudsman)。

聯絡： 香港社區組織協會 何喜華 (主任) 施麗珊 王智源 (社區組織幹事)
兒童權利關注會 郭永其(主席) 林俊銘 (副主席)

2009 月 4 月 17 日