

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)782/12-13(03)號文件

檔號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2013年3月18日會議 擬備的最新背景資料簡介

香港特別行政區根據《兒童權利公約》 提交的第二次報告

目的

本文件載述民政事務委員會就香港特別行政區(下稱"香港特區")根據《兒童權利公約》向聯合國提交的第一次報告所進行的討論，以及政制事務委員會¹就香港特區第二次報告將會涵蓋的項目大綱所作的討論。

背景

2. 聯合王國(下稱"英國")政府在1994年將《兒童權利公約》引伸適用於香港。中華人民共和國(下稱"中國")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，將由1997年7月1日起適用於香港特區。適用於香港特區的聲明和保留條文載於**附錄I**。

3. 《兒童權利公約》的報告周期是每5年一次，或聯合國兒童權利委員會(下稱"聯合國委員會")決定的任何時間。香港特區根據《兒童權利公約》提交的第一次報告，屬中國第二次報告的一部分，在2003年6月呈交聯合國。聯合國委員會在2005年9月19日及20日審議香港特區根據《兒童權利公約》提交的第一次報告，並於2005年9月30日發表審議結論。政府當局對審議結論的逐點回應已隨立法會CB(2)1011/05-06(01)號文件發出，現載於**附錄II**。

¹自2008-2009年度立法會會期開始，與人權有關的事宜屬政制事務委員會的職權範圍。

4. 香港特區的第二次報告(屬中國第三及四次綜合報告的一部分)已於2010年7月提交聯合國，而聯合國已於2012年5月發表該報告。

民政事務委員會就香港特區第一次報告所提出的主要事項

5. 民政事務委員會在2004年6月11日及2005年7月20日的會議上，與政府當局及團體代表討論香港特區根據《兒童權利公約》提交的第一次報告。事務委員會又在2005年11月8日及2006年2月10日的會議上，討論就香港特區第一次報告的審議結論及政府當局的回應。委員在這些會議上提出的主要事項綜述於下文第6至17段。

設立兒童事務委員會

6. 委員留意到，聯合國委員會曾建議設立一個獨立機制，監察兒童權利政策的實施情況。部分委員認為應設立一個兒童事務委員會，負責推廣兒童權利，以及監察《兒童權利公約》的實施情況，而這個委員會應為一個高層中央機制。他們關注到，虐待兒童及涉及兒童的家庭暴力個案為數不少，反映當局在保障兒童權利的工作上，在很多方面似乎都有倒退。這些委員認為，由於《兒童權利公約》涵蓋的各個範疇屬多個政策局的責任，現行的體制安排(即由各政策局自行負責評估其決策對兒童的影響)並不能有效促進兒童權利。目前亦缺乏途徑可就影響兒童的政策或計劃，有系統地收集兒童的意見。他們建議，為顯示政府當局落實《兒童權利公約》的決心，當局至少應每年或每兩年公布在香港特區實施該公約的行動計劃。亦有委員建議政府當局考慮開設兒童事務專員一職，把該職位定於常任秘書長的職級，負責就兒童政策及服務制訂綠皮書。

7. 至於是否有需要設立兒童權利監察機制，政府當局解釋，若涉及政策上的改變，又或要開展新政策，須先得到由政務司司長擔任主席的政策委員會批准；如認為有需要立法，則要再經行政會議批准。上述機制已確保各項政策有適當的協調，能照顧兒童的需要和利益。政府當局進一步告知民政事務委員會，當局或會考慮應否設立一個兒童事務委員會，還是把青年事務委員會改為兒童及青年事務委員會，因為青少年及兒童的年齡界定有一些重疊之處。民政事務局正與青年事務委員會主席、相關團體及其他政策局商討跟進此項建議所須採取的行動。政府當局又表示，除設立了以15至24歲的人士為對象的

青年事務委員會外，政府當局亦一直有贊助促進兒童權利的非政府機構舉辦活動，例如兒童大使計劃及兒童議會，以便就各項關乎兒童權利的事宜收集兒童的意見。最近設立的兒童權利論壇，亦為政府代表及兒童代表提供了交換意見的機會。

8. 倡議設立兒童事務委員會的委員強調，聯合國委員會建議設立的獨立監察機制，應有權並負責審核政策、撥款及立法，以評估其對兒童福祉的影響。這些委員強烈反對把青年事務委員會改為兒童及青年事務委員會。他們認為，兒童與青少年的年齡界定只是在15至18歲這段歲數重疊，而兒童與青少年的需要在本質上是有很大分別的。

9. 謹請委員注意，立法會在2007年6月8日的會議上通過有關"兒童事務委員會"的議案(請參閱下文第31段)，政府當局並於2007年9月就該議案提交進度報告。據政府當局表示，行政長官在2006-2007年度施政報告中宣布，政府決定會研究是否設立家庭事務委員會，負責家庭的政策和措施，包括處理不同性別和年齡組別(包括青少年和兒童)事務的機制。其後，行政長官在2007-2008年度施政報告中宣布成立由政務司司長領導的家庭議會。行政長官補充，政府會從強化家庭的角度出發，制訂社會政策和提供與家庭有關的福利服務，以照顧婦女、兒童、青少年及長者的需要。家庭議會於2007年12月成立。亦請委員注意，民政事務局局長在2007年12月5日立法會會議上回答議員提出有關"家庭議會"的口頭質詢時表示，家庭議會會考慮如何以有效方法處理有關兒童發展的政策及相關事宜。政府當局當時沒有計劃再增加任何以個別年齡組別或性別為基礎的獨立委員會。

貧困兒童

10. 部分委員關注到綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃受助兒童人數大幅上升。他們指出，很多父母依靠子女的綜援金生活，因為該等父母不符合居港7年的規定。這些委員認為，政府當局應檢討這項有關申領社會保障福利的規定，因為此項規定會對綜援受助兒童的家庭造成問題。他們進一步促請政府當局撥出足夠資源，以解決兒童貧窮的問題。

11. 政府當局解釋，15歲以下綜援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，同時亦涉及15歲以下的未成年人士。15歲以下綜援受助人數目的改變，與健全受助人數目或所有類別的綜援受助人總數的上升趨勢，並無顯著分歧。政府當局進一步告知民政事務委員會，在2004-2005財政年度，政府為兒童及青少年發展計

劃和服務提供的資源合共達600億元左右，其中約有150億元是專用來為家境清貧的兒童及青少年提供服務。此外，扶貧委員會轄下成立了一個兒童及青少年專責小組，主力負責下述3大範疇的工作：研究跨代貧窮的成因；改善現行政策之間的銜接；以及推行各項計劃，為年青一代建立社會資本。

12. 亦有委員建議政府當局應與非政府機構協力定出一個科學方法，以計算實際上生活於貧窮線之下的兒童人數，並應制訂政策協助有關的家庭。政府當局認為，儘管本港沒有設定貧窮線，但這並未影響政府對有需要人士的支援。當局不僅為有需要的家庭提供社會保障安全網，亦向他們提供各種支援服務。那些沒有領取綜援的家庭如有需要，可申請其他資助，例如幼兒中心繳費資助、學生車船津貼、學校書簿津貼、學費減免和醫療費用豁免。

為兒童及少年提供的法律保護

13. 部分委員認為政府當局應檢討有關保護兒童的法例，例如《保護兒童及少年條例》(第213章)。該條例遠較部分海外司法管轄區的有關法例落後。他們認為政府當局也應檢討少年審訊安排，以及在法庭上代表兒童的安排。

14. 政府當局回應時表示，當局自2003年10月起推行了一項計劃，為涉及照顧保護個案程序中的兒童及少年提供法律代表服務。

提供教育

15. 部分委員認為應為兒童提供12年免費及強迫教育，直至他們完成中六課程為止。至於不具有在香港逗留權利的兒童，政府當局應作出承諾，保證有待安排遣送離境的兒童，無論在香港逗留多久，均可於逗留期間在本港接受教育。這些委員強調，該等兒童須在入境處處長酌情向教育當局表明不反對後才可接受教育，是不能接受的做法。

16. 政府當局指出，不少海外地方亦採納了9年作為提供免費及強迫教育的基準。政府的基本政策是確保不會有任何學生因經濟困難而喪失接受教育的機會。至於為不具有在香港逗留權利的兒童提供教育的問題，政府當局的立場是，根據法例，不具有在香港逗留權利的人士(包括兒童)均會被遣送離境，因此，有關這些兒童在香港入學的問題通常不會出現。不過，政府當局亦明白個別個案可能會有一些特殊情況而須作特別考

慮，例如預計有可能在一段頗長的時間內，仍未能把有關兒童遣送離境。

17. 有委員質疑政府當局未能為香港特區內的難民兒童和尋求庇護的兒童提供基本保障，是否違反了《兒童權利公約》，並詢問不把《1951年難民地位公約》引伸適用於香港特區的理據何在。政府當局回應時指出，根據一項適用於香港特區、有關難民及尋求庇護兒童的保留條文，《兒童權利公約》的條文不適用於在本港沒有居留權的人士。然而，當局已盡量向難民及尋求庇護的兒童提供協助。

政制事務委員會就香港特區第二次報告的項目大綱所作的討論

18. 政制及內地事務局於2009年4月發出香港特區第二次報告將會涵蓋的項目大綱，以便進行公眾諮詢。政制事務委員會在2009年4月20日的會議上，與政府當局討論項目大綱，並在2009年5月18日的會議上，聽取團體代表發表意見。委員在這些會議上提出的主要事項綜述於下文第19至29段。

設立兒童事務委員會

19. 部分委員表示，不滿當局沒有按聯合國委員會於2005年所建議，在香港特區報告的大綱中包括任何有關設立兒童事務委員會負責保障及推廣兒童權利的建議。這些委員認為，於2007年成立的家庭議會並未能完全有效保障兒童的權利，而兒童權利與家庭福利基本上並不相同。他們認為，一個以家庭為本的議會，不會把有關兒童措施及兒童權利的事宜放於首位。他們重申，他們倡議設立的兒童事務委員會屬一個高層中央機制，不能以家庭議會所取代。

20. 政府當局解釋，由政務司司長擔任主席的家庭議會，是討論既涉及多個政策範疇(包括教育、衛生、保安、福利等)又與兒童相關的事宜的平台。雖然若干與兒童有關的政策及措施或會涉及多於一個政策局或部門，但政府內設有機制，統籌和處理涉及不同政策局及部門的政策。舉例而言，同樣由政務司司長帶領的政策委員會，在政府內提供了高層的協調合作機制。此外，政府當局認為，在目前的安排下，當局能靈活地回應社會各界提出的關注及意見，包括從兒童角度提出的關注及意見。政府當局認為無須設立兒童事務委員會。

21. 在2009年5月18日的政制事務委員會會議上，事務委員會通過一項議案，強烈譴責政府拒絕成立兒童事務委員會，並要求當局立即成立兒童事務委員會，以落實《兒童權利公約》。

收集兒童意見的渠道

22. 部分委員認為，政府當局應提供足夠途徑，讓兒童可對影響他們的一切事宜自由發表意見，並應在制訂各項政策和計劃時，給予這些意見適當的考慮。他們指出，兒童曾要求政府當局設立兒童議會，讓他們得以就相關政策和計劃交換意見。

23. 政府當局表示，當局認同兒童的參與權利，並透過各種途徑，有系統地收集兒童對關乎兒童權利的事宜所提出的意見。這些途徑包括兒童議會計劃及兒童權利論壇。兒童議會計劃由多個非政府機構合辦，並由政府資助；至於兒童權利論壇，出席者包括兒童代表團體(例如兒童大使)及政府代表，他們會就各項專題(如濫藥問題)交換意見。

體罰及暴力對待兒童

24. 部分委員關注到，聯合國委員會在其結論中提到，法律並無禁止在家庭內施以體罰，以及為協助受暴力對待的兒童而制訂的政策和計劃未能完全取得成效。他們要求政府當局在香港特區第二次報告內提供曾處理的體罰和家庭暴力個案的數字，以及尚未解決個案的數字等，以反映問題的嚴重性。

25. 政府當局表示，根據政府的跨界別處理方法，警方與其他政府部門及非政府機構緊密合作，以保障兒童的最大利益為依歸。當局已向前線人員提供相關的內部指引及培訓。若兒童須在法律程序中作供，他們會獲得特別安排，確保能在友善的環境下作供。政府當局表示，《2007年家庭暴力(修訂)條例草案》旨在加強保護家庭暴力的受害人，該條例草案於2008年獲制定成為法例。社會福利署(下稱"社署")會監察和檢討有關法例在打擊家庭暴力方面的成效，並會繼續調配資源協助有需要的家庭。此外，社署轄下的保護家庭及兒童服務課的職責，是全面照顧受虐兒童及其家人的需要，並與不同界別的專業人士緊密合作，防止家庭暴力事件重演。

少數族裔兒童的教育需要

26. 政制事務委員會對少數族裔兒童缺乏適當教育服務表示關注，並促請政府當局研究少數族裔兒童的教育需要。委員指出，這些非華語兒童入讀採用中文為教學語言的公營主流學校時，受到歧視及被邊緣化，而且難以理解授課內容，也無法追上功課進度。

27. 政府當局回應時表示，教育局已為約22所指定學校預留資源，以照顧少數族裔兒童的教育需要，包括提供特別編製的教材，協助他們學習中文。《種族歧視條例》(第602章)於2009年年中全面實施後，平等機會委員會將負責相關的執法工作，並會展開促進種族平等的宣傳活動，與政制及內地事務局這方面的工作發揮相輔相承的作用。

家庭團聚

28. 委員關注到，香港特區報告未有處理憑藉《基本法》第二十四條第二款第(三)項而享有居留權的兒童的家庭團聚問題。由於這些兒童留在香港乏人照顧，而他們的母親卻居於內地，以致社會問題叢生。這些委員認為在加快家庭團聚的入境工作方面，政府所作的努力不足。政府當局承諾會在香港特區第二次報告內適當地反映委員的意見，並表示，當時的研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會²已一直監察相關事宜的發展。

貧困兒童

29. 委員關注到，來自貧窮家庭的兒童沒有足夠資源與來自較富裕家庭的學生在平等基礎上學習。舉例而言，他們無力負擔上網費用。部分委員表示，不滿當局未有劃定貧窮線，從而制訂政策，協助貧困兒童。他們又促請政府當局為所有兒童一律提供15年免費教育。政府當局承諾會聽取委員的意見，並考慮在第二次報告內加入有關意見。

新近發展情況

30. 政制事務委員會將於2013年3月18日舉行的下次會議上，與政府當局及團體代表討論香港特區第二次報告。

² 委員可參考當時的研究內地與香港特區家庭事宜小組委員會的報告[立法會CB(2)2457/11-12號文件]，以瞭解其商議工作。

相關議案／質詢及文件

31. 在2002年1月9日的立法會會議上，議員通過一項議案，促請政府盡快促使法例及政策與《兒童權利公約》互相協調。在2007年6月8日的立法會會議上，議員亦通過一項議案，促請政府設立兒童事務委員會。

32. 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，以及已上載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)的相關文件，詳載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年3月14日