

香港社會服務聯會
向立法會兒童權利小組委員會
就「建議成立兒童事務委員會」提交的意見
(2017年4月20日)

1 背景

香港雖於1994年成為聯合國《兒童權利公約》(《公約》)的締約方，即政府已承諾及有責任為本港過百萬名18歲以下兒童全面履行《公約》所確保的權利，可是二十多年來，香港履行《公約》方面仍有很多不足，聯合國兒童權利委員會於2013年就中國遞交的定期報告(包括香港的報告)通過結論性意見¹，其中有關全面兒童政策和監測機制等方面有以下關注：

- 1.1 遺憾香港仍然缺乏「以通盤綜合方式指導影響兒童的所有法律、政策、計劃和方案的全面兒童政策和戰略」(第10段)；
- 1.2 強烈建議香港「建立中央數據收集系統，獨立收集可以核實的兒童數據，對收集的數據進行分析，並以此為基礎，評估在實現兒童權利方面取得的進展，以及設計《公約》實施政策和方案。」(第18段)；
- 1.3 再次建議根據《巴黎原則》在香港「設立獨立的國家人權機構，對國家和地方層面實施《公約》的進展情況進行系統、獨立的監測，並以迅速和體恤兒童的方式，處理兒童的申訴。」及建議在香港「設立兒童委員會或另一個擁有監測兒童權利的明確授權的獨立人權機構，並為之提供充足的財政、人力和技術資源。」(第20段)。

除了聯合國兒童權利委員會曾表達上述關注外，立法會亦分別於2007年及2013年的「世界兒童日」，在所有黨派的支持下，兩次通過呼籲政府成立兒童事務委員會的議案；本港多個關注兒童的非政府機構、專業團體、兒童組織及個人亦於2007年成立了爭取成立兒童事務委員會聯盟，倡議成立兒童事務委員會或兒童事務專員，透過具法律依據的機制去監察、協調與兒童有關的事務，直接聆聽兒童的意見，捍衛他們的權利。因此，在香港成立兒童事務委員會的訴求已經十分清晰。

2 政府依靠現有機制未能有效履行《兒童權利公約》

可惜政府一直認為現有機制(包括政策局之間的協調、家庭議會及兒童權利論壇等)已足以確保政策制定過程中考慮對兒童的影響、諮詢兒童的意見、保障及促進兒童權利及福祉。然而，本會認為現時香港的兒童權利狀況仍待改善，以下從福利及社會發展的角度指出香港就「兒童死亡」、「受虐或在危卻得不到充分保護及支援」、「兒童照顧」、「教育質素」、「兒童健康」、「特殊需要、貧窮、少數族裔兒童的平等教育及全面發展權利」以及「兒童參與」所見的問題：

2.1 兒童死亡

- 根據「兒童死亡個案檢討委員會」第一及第二份報告的資料，從2008年至2011

¹ 聯合國兒童權利委員會第六十四屆會議(2013年9月16日至10月4日)通過的關於中國第三和第四次合併定期報告的結論性意見：[http://www.cmab.gov.hk/doc/sc/documents/policy_responsibilities/Concluding\(tc\).pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/sc/documents/policy_responsibilities/Concluding(tc).pdf)

年，每年平均有 275 名 18 歲以下的兒童死亡，死亡率為 0.2 至 0.3²，當中均有三成多死於非自然因素，包括自殺（最主要的非自然死因）、意外、襲擊及其他未明因素。

- 2015 年至今已有約 60 名學生自殺，令全社會震驚。雖然，防止學生自殺委員會於去年底發表最終報告提出各項建議³，但有關建議仍在落實初期，成效有待觀察。
- 現時雖設有兒童死亡個案檢討機制，但由於缺乏法定權力和所需資源以進行必要的調查，一直未能發揮其功能，協助優化與兒童福祉相關的社會服務制度，以預防可避免的兒童死亡事故。

2.2 兒童受虐或在危卻得不到充分保護及支援

- 香港大學分析全港 2001 至 2012 年 12 年間十八區急症室數據⁴，公立醫院急症室共接獲 4 萬 9 千多宗屬於蓄意傷害 0 至 19 歲兒童的個案（包括普通毆打、自殘和受虐待等），受虐個案每年平均有近 3,700 宗。按急症室服務的個案百分比計算，發現 5 至 9 歲兒童是被虐待而受傷的高危年齡組（個案比率為 0.7%，平均每年 1,106 宗）。根據社會福利署保護兒童資料系統數字，過去 10 年每年均有 800 至 1,000 宗新呈報虐待兒童個案。
- 兒童住宿照顧服務是保護兒童機制的重要一環，可為面對家庭問題或危機的兒童提供暫時照顧，可是現時緊急宿位只有約 250 個，供應嚴重不足，造成部份輪候服務的兒童滯留醫院或繼續處身危機中，得不到適時保護。此外，服務軟硬件配套未能跟上兒童的需要，入宿後的長遠照顧計劃亦缺乏法定檢討機制，形成不少兒童長期留在院舍，未能盡快獲得家庭照顧，對其成長發展造成深遠影響。

2.3 兒童照顧

- 現時香港 0-6 歲的幼兒照顧服務面對各種問題，包括缺乏從幼兒發展需要出發及與時並進的全面政策，在欠缺規劃下專業幼兒照顧服務供應不足、政府資助不足導致家長負擔沉重、專業照顧與鄰里照顧服務出現錯配、恆常照顧與暫託服務角色混淆等，令不少有需要的幼兒未能得到適切的照顧，家長也感到無所適從，甚或被迫放棄工作自行照顧子女而陷入經濟緊拙的情況。

2.4 教育質素

- 聯合國兒童權利委員會⁵就香港「學校中存在欺凌現象，學校制度具有競爭性，造成兒童的焦慮和抑鬱，侵犯了他們的玩耍和休息權利」表示關切（第 77 段）。
- 香港的教育制度以學業成績及考試主導，競爭風氣、操練文化以及沉重的課業要

² 指每 1 000 名同齡組別的人口中已知的死亡數字。

³ 建議加強對學校和家庭的支援以及早識別及協助有需要的學生、加強媒體的角色及繼續推廣多元出路；亦提及需檢視教育制度的有關部分，加強支援和保護學生免受自殺風險影響。

⁴ 香港大學李嘉誠醫學院兒童及青少年科學系，全香港十八區兒童受傷研究報告（2017 年 4 月 26 日）。取自：https://www.med.hku.hk/f/news/2260/4253/20170426c_Children%20Injury%20Research%20Report_PPT_CHI_FIN_AL.pdf

⁵ 聯合國兒童權利委員會第六十四屆會議（2013 年 9 月 16 日至 10 月 4 日）通過的關於中國第三和第四次合併定期報告的結論性意見：[http://www.cmab.gov.hk/doc/sc/documents/policy_responsibilities/Concluding\(tc\).pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/sc/documents/policy_responsibilities/Concluding(tc).pdf)

求，已對學生的身心健康構成影響。近年不少老師和家長反對小三全港性系統評估，指出學校為了操練學生應付評估而影響正常教學，更侵蝕學生休息及遊玩的時間，並於立法會公聽會⁶陳述學生苦況。教育局亦承認存在操練，並致函小學要求檢視及避免有關情況⁷。此外，新高中學制下，絕大部份學生都可升讀中六，在大學入學比率沒有相應增加的情況下，中學文憑試壓力比以往高考有增無減。

2.5 兒童健康

- 近年不少研究均顯示香港兒童及青少年的健康狀況令人關注，包括睡眠、休息、遊戲時間不足，壓力沉重，甚至出現情緒問題等⁸。

2.6 特殊需要、貧窮、少數族裔兒童的平等教育及全面發展權利

- 聯合國兒童權利委員會⁹對香港「對教育和社會福利的資源分配仍然不足，並且未能有效針對最弱勢的群體，尤其是在民族和語言上屬於少數的兒童、尋求庇護的兒童、貧困兒童和殘疾兒童」表示關切（第13(c)段）。
- 貧窮兒童連最基本的生活空間、學習環境及工具均缺乏。有研究顯示貧窮兒童在住屋、教育、醫療、社交、營養等重要成長要素中均未能得到足夠的支援，生活質素低落¹⁰。
- 少數族裔兒童難享均等升學機會，他們與全港人口在6至16歲的就學率接近，但在17至18歲及19至24歲組群的就學比率卻少於全港人口就學比率10%及12%¹¹。他們的貧窮情況也令人關注，根據「香港少數族裔貧窮情況報告」¹²，南亞裔有兒童貧窮住戶共1,500戶，包括7,400人，貧窮率達30.8%，高於全港有兒童住戶貧窮率近一倍。
- 雖然融合教育政策已推行多年，有特殊教育需要的學生在學校仍較普通學生更常被同學取笑和欺凌，不少教職員更因資源不足或其他原因不同意為他們作出必要改變措施，也不同意接受和支援有嚴重殘疾的學生¹³。幼稚園階段更仍未有融合

⁶ LegCo Panel on Education Minutes of the special meeting held on Sunday, 29 November 2015, at 9:00 am, retrieved from: <http://www.legco.gov.hk/yr15-16/english/panels/ed/minutes/ed20151129.pdf>

⁷ 教育局致小學有關《遏止為準備全港系統性評估（系統評估）的操練》的通告，取自：
http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/news003/Letter_re-TSA_dd-2015-12-11_.pdf

⁸ 中文大學醫學院就有關研究的新聞發佈，取自：

http://www.med.cuhk.edu.hk/tch/home/press_releases/2014/2014_03_14.jsp。研究指出，大部分在學青少年睡眠不足。香港基督教女青年會家庭健康促進中心「初小學生與家長日常時間運用調查」結果，取自：

<http://www.ywca.org.hk/news.aspx?id=bf8d0a53-a9ea-4666-b69d-e68b13022a46>。研究發現受訪初小學生花大部分課餘時間於學習上，睡眠和玩耍時間均不足。東華三院學生輔導服務與香港城市大學應用社會科學系「從家長及教師角度探討香港學童焦慮研究」結果，取自：

<http://www.tungwahcsd.org/tc/our-services/youth-and-family-services/events/news/3607/>。研究顯示，有接近一成二學童的焦慮水平高於正常，比例較海外同齡兒童為高，更有百分之八的學童患有輕度至中度的抑鬱情緒病。

⁹ 聯合國兒童權利委員會第六十四屆會議(2013年9月16日至10月4日)通過的關於中國第三和第四次合併定期報告的結論性意見：[http://www.cmab.gov.hk/doc/sc/documents/policy_responsibilities/Concluding\(tc\).pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/sc/documents/policy_responsibilities/Concluding(tc).pdf)

¹⁰ 香港社區組織協會(2011)。《貧窮兒童生活質素研究》。取自：

www.soco.org.hk/publication/private_housing/children_research_2011_7_24.doc

¹¹ 2011 主題性報告：少數族裔人士。政府統計處(2011)。

¹² 香港特別行政區政府(2015)。《2014年香港少數族裔人士貧窮情況報告》。取自：

http://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/2014_EM_Report_Chi.pdf

¹³ 平等機會委員會2012年發表的《融合教育制度下殘疾學生的平等學習機會研究》，發現近四成受訪教職員(特別是教師)缺乏對融合教育的認識。約10-20%的校長、教師及專業人士未能接受 SEN 學生參與所有活動

教育政策，為特殊需要幼兒提供的復康服務又供應不足，對懷疑個案支援極度有限，家長在掌握資源及處理情緒後方能接受孩子發展問題，但往往在長時間輪候評估及服務後，孩子已經錯過介入的黃金期。

2.7 兒童參與

- 有關公共事務或政策制定的事宜，兒童及青少年的參與渠道很少，並以諮詢性質為主，包括政制及內地事務局轄下的「兒童權利論壇」，由民政事務局及青年事務委員會舉辦的「青年高峰會」、「青年交流會」；以及民政事務總署在 18 區成立的「地區青年網絡」等。
- 有研究顯示，青年人自覺無力影響政府施政¹⁴。除了公共事務或政策外，在兒童日常接觸的學校層面，他們的參與權及影響力也有限；
- 亦有研究指出，過半數受訪老師及校長未完全同意或理解權利是與生俱來而不設條件的原則；而雖然超過 80% 參與學校都設有溝通渠道讓學生表達意見，但表示學生能參與校內決策的老師及校長則顯然較少 (40%-69%)，反映學生參與可能停留在徵詢意見的層面¹⁵。

3 建議成立兒童事務委員會以加強保障兒童權利

上述各方面的問題反映現有機制不足以保障兒童權利，缺乏專責部門以兒童的權利及角度出發，系統地評估各項政策及服務對兒童的影響，並有效地聆聽兒童的聲音，兒童權利只會繼續在政策議程上被忽視。本會認為，要發揮保障及促進兒童權利的功能，建議成立的兒童事務委員會（委員會）須具備以下條件：

3.1 獲得明確授權(例如透過法律)，以監察香港實施《聯合國兒童權利公約》(《公約》)的情況，包括政府是否有履行其責任。

3.2 主要職能應涵蓋以下四方面：

3.2.1 向兒童、家長、相關專業人士和公眾推廣兒童權利

透過不同方式，向代表兒童和從事與兒童有關工作的專業人士推廣兒童權利及提供相關培訓，以及教育兒童和家長其權利和責任。

3.2.2 聆聽兒童及協助兒童參與表達意見

委員會的重要功能是以有效及兒童友好的方式諮詢兒童及促進兒童參與，特別是處於弱勢的兒童。例如設立兒童議會並協助兒童建立能力，就他們應有的權利提出要求及參與他們所關心的事務；和就特定事宜以不同形式諮詢兒童的看法。

兒童友好的諮詢方式包括以下元素：

及為他們提供一些調適措施。此外，鑑於學校教職員的訓練與資源皆不足夠，30-50% 受訪者不同意接受和支援有嚴重殘疾的學生。另外，約有三成 SEN 學生覺得在學校被欺凌(26%)和被同學取笑(31%) (普通學生分別有 18% 和 24% 表示曾受到相同遭遇)。

¹⁴ 香港中文大學生活質素研究中心於 2016 年 9 月發表《香港青年生活質素指數研究報告》的最新(2015/2016)數據。其中有關青年自覺對政策的影響力的分類指數，比 2014/2015 年度下跌 10.19%。

¹⁵ 聯合國兒童基金會 (2013)。《兒童權利教育概況—香港實施現況研究》，取自：

http://www.unicef.org.hk/edu/crc-resources/crc_hk/cre_factsheet.pdf

- 應給予兒童恰當的資訊，讓兒童明白其意見的重要性及諮詢的效用；
- 應鼓勵兒童參與及促進雙向溝通；
- 在決策中切實考慮兒童的看法，並將考慮因素及結果向兒童反饋；
- 設立機制讓兒童在參與權被蔑視或侵犯時作出投訴。

3.2.3 調查及處理兒童權利被剝削的個案或投訴

委員會也須具備法定調查及處理有關兒童權利被蔑視或侵犯的投訴個案的權力，並透過轉介至相關公營機構或提供法律協助等不同方式，協助兒童尋求補救措施，並就相關政策/制度/法例需改善之處作出建議。此外，委員會亦應推動向兒童提供服務的機構，如學校、醫院、政府部門等建立兒童友好的投訴機制。

3.2.4 政策研究及倡議，推動政策制定過程納入兒童角度及評估政策對兒童的影響

委員會的另一項重要職能，就是政策研究及倡議，分析任何有機會影響兒童的政策、法例或決定，考慮其帶來的影響是否符合兒童最佳利益，並提出建議及修改¹⁶。同時，應不時就有關兒童權利和福祉的政策課題進行研究，並從兒童的角度提出獨立建議，推動政府和各社會持份者為兒童權利而作出跟進行動。不少國家經已制定兒童影響評估機制，部分更立法規定推出政策前必須進行該評估。完善的兒童影響評估需建基於可靠的數據，而因應政策或建議的複雜程度，可採用不同形式進行，但內容需包括¹⁷：

- 該政策、措施或建議有否影響所有兒童，或個別群組的兒童；
- 評估中有否諮詢兒童意見，過程中有否提供合適資訊作參考；
- 是否存在對兒童較有利的替代方案；
- 總結及建議應建基於有力證據並提出有效建議及監管措施。

3.3 組成及資源

委員會成員及職員須熟悉兒童權利及有關事務，並具備促進及保護兒童權利的理念和能力。其組成須具廣泛代表性，包括倡議兒童權利及人權事宜的非政府機構、不同階層、性別、宗教、文化、種族、專業的人士、議會代表等。委員會亦須具備充足的資源，包括財政、人力、處所等，以獨立地執行工作。

政府應盡快啟動籌備兒童事務委員會的工作，並邀請相關持份者包括倡議兒童權利及人權事宜的非政府機構、熟悉不同類別兒童狀況的人士及專業、兒童及青少年代表等，共同規劃有關細節。籌備過程亦需廣泛及充分聆聽兒童的聲音。政府亦應訂立明確工作計劃及時間表，包括立法工作及完成立法前如何先行推動兒童事務委員會的部分職能。

— 完 —

¹⁶ Children & Young People Commissioner (2013) Child Impact Assessments, Australian Capital Territory. Retrieved from: <http://hrc.act.gov.au/wp-content/uploads/2015/06/130529-CIA-info-sheet-for-CMCD-Triple-Bottom-Line-process.pdf>

¹⁷ 爭取成立兒童事務委員會聯盟 (2014)。《在香港成立兒童影響評估機制》。取自：https://drive.google.com/file/d/0B_lm4mOf2xZmTktqNDNqczAzYUU/view