

香港為何需要兒童事務委員會

駐大陸委員會香港辦事處派駐人員

成立兒童事務委員會議題又被提上香港政治議程。特首梁振英於今年八月下旬舉行的第二屆兒童問題論壇結束後，會見非政府組織香港兒童權利委員會、非政府組織 Kidz Dream、挪威前兒童事務專員及澳大利亞首都特區的兒童及青少年事務專員。律師會為該論壇贊助人之一。梁先生說，其政府將重新研究兒童事務委員會事宜。

一、兒童事務委員會可為兒童達成香港現時並未達成之何等成果？

香港於 1994 年成為聯合國《兒童權利公約》(「公約」)的締約方。因此，香港政府致力於尊重莊嚴載入公約之兒童權利。公約締約方確保在政策及立法措施方面尊重兒童權利的方法之一，是設立一個獨立專項兒童事務委員會。世界眾多司法管轄區均遵循這一路徑，其中包括挪威、蘇格蘭、英格蘭、新西蘭及澳大利亞。在本港，政府採取之態度為鑑於存在其他與兒童有關之團體，故無須設立兒童事務委員會。尤其是，政府假定最近創建的兒童權利論壇能夠達致聯合國兒童權利委員會的要求，即公約項下的兒童權利得以由獨立機構落實且隨後由其監控，並且讓兒童的聲音得到傾聽作為該進程的一部份。然而，該論壇僅為協商論述性質，無權採取行動。最重要的是，其並無調查權力，以追究有關違反或不落實兒童權利的投訴（參見 2009 年 5 月第二份報告中就防止虐待兒童問題而向立法會政制事務委員會提交的報告中第三段）。

除了履行公約項下的義務外，透過設立兒童事務委員會，政府僅會將現已給予社會其他潛在弱勢或受排擠群體的相同資源及地位擴展至兒童。例如，現已存在青年事務委員會、安老事務委員會、婦女事務委員會及平等機會委員會。較該等委員會代表之群體而言，兒童在成人主導之政府工作及政策制定中必定最不可能擁有發言權，因而需要獨立專項委員會為其發聲。

真正獨立的專項兒童事務委員會可獲授權履行一系列職責，而香港需要履行該等職責，以履行其於公約項下之義務。該等職責或包括：

(一)與政府合作及聯絡

就政府落實聯合國兒童權利委員會中的責任提供建議並進行監督；於建議或推出政策或立法時進行兒童影響評估；獨立監控對該等

權利之持續保護，並促進公約中給予的兒童權利及福利。

(二) 進行研究

以蒐集並縱向整理數據；為利益相關者設立中央數據庫；制定指標以衡量並監督落實聯合國兒童權利委員會中的責任及原則之進展情況；及於兒童相關政策中作為專家徵詢兒童意見。

(三) 教育

向廣大市民及兒童提倡及開展兒童權利教育，包括已在香港採取以落實並保護兒童權利行動的資料；及提高對聯合國兒童權利委員會的認識。

(四) 倡導

調查兒童對影響其問題之投訴並調查其他有關各方之投訴；於侵害兒童權利事件出現時充當舉報人；及於本地、區域及國際層面倡導兒童權利。

因而，兒童事務委員會將幫助政府履行其公約義務、讓兒童得到與其他弱勢群體同等的對待，而設立兒童事務委員會最終將加強政府就兒童行動的總體合法性。透過設立一個單一、獨立且不受政府或其他公共機構任何影響的兒童事務委員會，政府將向本地及國際社會昭示其給予兒童的重要地位及優先性，同時透過盡量減少眾多政府及非政府組織機構間的重複工作及對倡議的分化，加強為兒童運用資源之效率及發展以兒童為本的政策。

二、為何香港沒有兒童事務委員會？

政府於 1996 年遞交聯合國兒童權利委員會之初步報告中表達其觀點，即鑑於香港眾多專項機構參與兒童事務服務的廣度及多樣性以及對兒童事務的現有覆蓋面，香港設立兒童事務委員會屬「不必要及不可取」(1996 年初步報告第 19 段)。聯合國兒童權利委員會於審議初步報告後，在其結論性意見中正面回應政府的觀點。聯合國兒童權利委員會明確表示，其將會歡迎「設立一個專門監督有關兒童權利政府政策落實情況的獨立機制」(1996 年結論性意見第 20 段)。尤其是，人們關切「似乎並未就……推行綜合全面方式進行兒童權利立法給予充分的優先考慮」(第 11 段)，並進一步指出「委員會仍舊關切相關政府機構間開展的協調工作是否足夠……」(第 12 段)。

儘管如此，政府在其於 2003 年提交聯合國兒童權利委員會的後續定期報告中保持基本立場，即無須設立兒童事務委員會，並提出已存在無數機構及進程，足以監督及落實兒童權利：「立法及政策執行

的影響由立法會、申訴專員及新聞界監督，並由相關政策科審閱。該等安排為政府留出餘地並能就不斷變化的情況及公眾關切快速作出回應，故我等認為，以某種統一行政系統、單一兒童條例或單一監督系統取代該等安排並無益處」(2003 年定期報告第 5 段)。如此回應可以說是對聯合國兒童權利委員會建議的直接拒絕。

麥莎朗於 2005 年 8 月在本期刊撰文時指出，政府已在其上一報告中採取「毫不妥協」的姿態，其定期報告似乎為未來改變「保留一些希望」：「……並無出現任何新進展預示須改變做法。惟倘不斷變化的情況有所需要，我等持開放態度並願意重新考慮我等之立場」(2003 年定期報告第 6 段)。然而，此言論並不足以使聯合國兒童權利委員會安心。於其就香港政府的定期報告發出的結論性意見中，聯合國兒童權利委員會表示：「……委員會仍認為，國家或地區立法及政策須採取全面及綜合方法落實公約，這需要優先考慮兒童問題、積極協調有關政策並評估決策可能對兒童產生的影響。委員會敦促締約成員竭盡所能，處理結論性意見中包含而尚未執行的對初步報告的建議……」(2005 年結論性意見第 6 至 7 段)。

於是，香港民間社會對設立兒童事務委員會之呼聲再度高漲。23 個多領域非政府組織於 2006 年組成兒童事務委員會聯盟，以倡導並遊說設立兒童專門委員會。其後不久，一項動議在 2007 年於立法會成功在各方之間啟動，即「立法會敦促政府成立兒童事務委員會履行聯合國兒童權利委員會項下的義務、捍衛兒童福祉並確保於制定政府政策時全面考慮兒童的看法」。

然而，當政府於今年 5 月向聯合國兒童權利委員會提交第二份定期報告時，不但未有作出正面回應，而且實際上依賴非政府組織及立法會維持現狀並將其作為不設立兒童事務委員會之理據：

「香港擁有強而有力的法律制度，輔以司法獨立及專業法律服務以及對法治的堅定尊重。政府政策及措施亦由立法會、充滿活力及自由的媒體及廣大市民密切監督。並無顯而易見之需再設立一個人權機構重複或取代現有機制……根據現有安排，政府不同部門在制定關於兒童權利的政策及措施時，將透過不同渠道諮詢相關顧問機構或其他相關機構，包括有關非政府組織……我等已在促進兒童權利方面進一步加強與非政府組織的合作……我等並不認為有迫切需要就兒童權利問題設立專門顧問機構。我等將繼續探討如何優化收集兒童看法的現有渠道。」(見 2012 年第二份定期報告第 26 至 28 頁各段)。

對於聯合國兒童權利委員會 2005 年對兒童事宜缺乏協調發表的意見，政府似乎選擇重申其認為協調足夠的乏味陳述，而非處理及駁斥該等擔憂：

「香港特區政府設有協調及處理涉及不同部門政策的機制。主導政策局將於考慮及處理相關事宜時諮詢其他部門。此外，香港特區政務司司長領導的政策委員會為政府內協調及合作提供高級別機制。因此，行政部門中存在機制……為政府部門間對協調政策及措施的需求服務，確保兒童權益獲得充分考慮」（見第 23 段）。

該陳述迴避下列問題：「高級別」機制如何運作？政策事宜如何納入及何種政策事宜納入該高級別機制？納入後會是何種情況？此外，在現有框架中，誰人負責識別及提出一般或普遍政策措施中可能「遭忽視」之兒童事宜？誠如葉柏強醫生及周鎮邦醫生在陳高凌新書《預防家庭暴力》（香港大學出版社，2012 年）中指出，「為香港兒童及有子女家庭提供的服務，分散於政府不同局、署及科以及非政府組織，缺乏協調且少有整合……若干服務出現重疊甚至互相競爭，同時不同重要領域存在重大缺口。兒童一直被視為家庭自己的事，而兒童健康問題一直被視為衛生保健體系的不重要部份，因其常常被置於最靠後而鮮為受人關注。兒童在香港許多政策領域「遭忽視」（引自該書第 80 至 81 頁）。

然而，政府已採取一些措施，以期加強對兒童權利的監督及落實。舉例說，其已自初步報告後設立兩個平臺：兒童權利論壇及家庭議會。兒童權利論壇於 2005 年成立，旨在促進政府部門代表與獲邀參與的眾多持份者交換意見。持份者包括兒童相關非政府組織及許多兒童。家庭議會的核心工作為推動「核心家庭價值」及促進有利於家庭的措施（2012 年第二份定期報告第 218 段）。值得注意的是，兒童權利論壇或家庭議會均並非兒童主導，且無能力自主、積極、縱向及獨立監督及調查可能對兒童權利產生特別影響的政府行動及政策制定。

儘管成立該等機構表明政府在一定程度上認真履行其於公約項下的責任，而作為履行香港於公約項下義務的途徑，該等機構尚未達到為確保落實兒童權利及持續尊重該等權利所真正需要之獨立、自主、有權之實體要求，然而，委任兒童事務專員將是政府履行其於公約項下義務並處理聯合國兒童權利委員會清楚表明對監督、協調及整合之關切其中最重要一步。

三、展望未來

香港兒童權利委員會將於來年啟動「一百一十萬兒童行動」，遊說設立兒童事務委員會。該行動以香港的 110 萬名兒童命名。欲知詳情，請瀏覽網站 www.1.1Mchildren.hk。隨著行政長官表示願意重新審視該問題，以及「一百一十萬兒童行動」即將啟動，有關各方展開全面辯論及政府方面實際執行聯合國兒童權利委員會建議的動力有望增加，進而促成香港兒童事務委員會早日設立。

資料來源：2012 年 12 月

[http://www.hk-](http://www.hk-lawyer.org)

[lawyer.org/tc/content/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E7%82%BA%E4%BD%95%E9%9C%80%E8%A6%81%E5%85%92%E7%AB%A5%E4%BA%8B%E5%8B%99%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83](http://www.hk-lawyer.org/tc/content/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E7%82%BA%E4%BD%95%E9%9C%80%E8%A6%81%E5%85%92%E7%AB%A5%E4%BA%8B%E5%8B%99%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83)

