

評論：兒童政策在哪兒？

(2017年6月10日發表於《信報》，網址：<https://goo.gl/djPUCo>)

文：蔡蘇淑賢（香港保護兒童會總幹事）

在香港，政府為不同群組成立相應的委員會協助制訂政策。例如長者有安老事務委員會、青年有青年事務委員會、婦女有婦女事務委員會、低收入及貧窮人士有扶貧委員會、殘疾人士有康復諮詢委員會……等等，獨欠兒童。事實上，若在互聯網搜尋器上鍵入“兒童政策” Site:gov.hk 並不會找到香港兒童政策的文件，究竟香港的兒童政策在哪兒？

誰為兒童福祉把關？

聯合國兒童權利委員會多次提醒香港政府要制訂兒童政策，然而港府的回應卻是在制訂政策過程中，「兒童的最大利益均順理成章地予以考慮」，並會由牽頭的政策局徵詢其他政策局和部門的意見。不過，香港沒有一個專門關注兒童福祉的政策局，而各個政策局均有自己特定的關注範圍，哪麼由誰來為兒童把關，以確保「兒童最大利益」在政策訂制過程中獲得考慮？鄰近的台灣在內政部下設有兒童局、大陸在國務院之下成立婦女兒童工作委員會，一些歐洲國家更設有兒童事務公署，並為公共政策施行「兒童影響評估」。

應對人口危機更應重視兒童質素

以筆者從事社會服務工作多年的經驗，要推動政府為某事超越口惠而作出實際行動，需說服政府從眾多事務中將此列為優先項目，這實實在在要有極大的誘因。為甚麼政府要以實際行動優先處理兒童事務？人口危機是最大的誘因。

香港的低生育率是世界知名，2014年扣除單非嬰兒，香港又再次成為世界之最。持續的低生育率引致人口急促老化，嚴重影響社會可持續發展。若以25-59歲人口數目相對60歲及以上人口的比率作為「青壯年供養老年比率」，2017年是2.3比1，4年之後已經低於2比1，至2030年更跌至1.5以下。（圖一）人口政策督導委員會確實推動了一些改善人口的措施，但效果並不顯著。在兒童數量下降的情況下，唯有以質素取勝，因此兒童的質素是香港未來發展的關鍵。



告別家庭全面承托兒童成長的神話

然而，港府在培育兒童的態度如何？可惜，港府將兒童僅僅視為家庭一員，而非社會獨立一員，因此「採取以家庭為本的方向為我們的兒童和有需要幫助的家庭提供適當的服務」。然而，香港今時今日的家庭功能已經日漸衰弱。單親家庭越來越多，從2001至2011年十年間增加了33%；大量兒童陷於貧窮，城大、社聯及政府報告均不約而同推算約佔兒童人口兩成；為數不少的幼兒缺乏合適照顧，2011年44%有6歲以下幼兒的家庭為雙職，9%為單親，也就是超過一半的家長要同時為工作及照顧幼兒處於長期拉扯。由於嬰兒園的專業幼兒照顧服務名額嚴重短缺（1比110），有需要的家庭唯有聘請外傭，但有本地研究顯示由外聘照顧的孩子有更大語言發展遲緩的風險。再加上現時的房屋政策並不鼓勵三代同堂，家庭功能更進一步削弱。以往由家庭全面承托兒童成長需要的假設，恐怕對絕大多數家庭而言，現在已淪為神話。

政府家庭共同責任

上述的情況並非香港獨有，其他已發展地區均出現類似情況。他們採取的策略是加強政府支援兒童成長的角色，例如新西蘭的官方文件Agenda for Children開宗明義說明「政府有責任為所有兒童謀取更佳福祉」；台灣的人口政策白皮書亦以「養育子女不僅是家庭的責任，也是政府的責任」作為基本理念；整體經濟發展水平急速發展的大陸，其「中國兒童發展綱要」也指出要「強化政府責任」。港府在這方面有需要調整思維，與家庭共同承擔支援兒童成長的責任。

願兒委會成把關人

候任特首林鄭月娥在其政綱之中承諾「政府在制定政策時須恪守以下的理念：愛護兒童、支援家庭……」，並表示會成立「兒童事務委員會」匯集政府、民間及專業團體，以聚焦關注兒童所面對的問題。筆者寄望上述政綱可以火速推行，並期望有關委員會乃高級別的組織，否則無以從各政策局的搏奕中為兒童福祉把

關及制訂兒童政策。香港的未來有賴高質素的兒童，而兒童的福祉又有賴政府的新思維。但願新特首上任，為香港帶來這樣的新氣像。