

公共兒童康樂設施的不平等 香港保護兒童會

撮要

玩樂(Play)是幼兒成長不可或缺的一部分,研究指出玩樂對促進兒童發展有重要作用。《兒童權利公約》亦確立了兒童玩樂的權利,並明確指出政府在保證兒童有均等機會參與合適玩樂活動中應負顯著責任。由於中國是簽約國之一,香港政府亦有責任履行《公約》的要求。不過,港府所提供的公共兒童康樂設施在區域間並不均等,港島區各類公共兒童康樂設施均較其他地區優勝。換言之,港島區的兒童較其他區域的兒童有更多享用這些設施的機會;但諷刺的是,港島區兒童的家庭財政狀況又勝於其他區域,對公共資源的依賴應該較少。這種公共資源錯配,令貧者愈貧、富者愈富,不同群組的兒童無法在公平的環境中成長。……[欲瀏覽全文,請前往

<http://ycdi.hkspc.org/leisure-facility-inequality/>]

引言

玩樂(Play)是幼兒成長不可或缺的一部分,成人亦樂於與幼兒玩耍,然而重點往往在於逗幼兒歡笑,多於促進幼兒發展。對兒童而言,玩樂除了為他們帶來即時的歡愉外,亦對他們的成長發展有很大幫助。不少研究指出,玩樂對兒童的認知、社交、情緒、語言及體能發展均有重大影響¹⁻⁴。換言之,玩樂更應被視為促進兒童成長的途徑,而非僅止於博取兒童一笑。

正因為玩樂對兒童成長發展有極重要地位,聯合國在1989年通過《兒童權利公約》(簡稱《公約》),正式確立了兒童玩樂的權利。《公約》第31條第1款訂明「兒童有權享有休息和閒暇,從事與兒童年齡相宜的遊戲和娛樂活動,以及自由參加文化生活和藝術活動。」而第2款更規定「締約國應尊重促進兒童充分參加文化和藝術生活的權利,並應鼓勵提供從事文化、藝術、娛樂和休閒活動的適當和均等的機會。」。第2款條文的用意明顯,指明政府在確保兒童行使玩樂權利時有顯著的角色,政府有需要積極介入,讓兒童有均等機會參與合適玩樂活動。

由於中國是《公約》的簽署國之一,1997年香港回歸後,該《公約》亦適用於香港。究竟香港在確保兒童玩樂權利方面又如何?雖然香港在國際間屬於物質豐富的地區,但兒童的玩樂機會及質素卻不一定較發展中地區為佳。香港人口密集,一般市民的居所面積細小,而都市規劃及房屋設計亦令戶外活動空間十分有限,兒童的玩樂活動往往受到空間不足所限制,更不要說香港兒童的課業日益繁重,不斷縮減兒童的玩樂時間。更值得留意的是香港來自不同社會階層及居住區域的兒童,玩樂機會及質素亦有著很大差異。儘管上述問題均值得深入討論,限於篇幅,本文僅止於透過政府公開的資料,探討本港以兒童為對象的公共康樂設施的不均問題。

兒童權利公約報告怎麼說？

《兒童權利公約》第44條要求簽約國在公約生效後兩年及其後每五年提交報告，陳述其兒童權利保障狀況及已採取的措施。在香港向聯合國提交的第三及四次合併報告中，亦有提及第31條的執行情況，報告502段指出「政府一如既往，十分重視兒童在藝術、體育、文物和課外活動方面的發展，並積極推廣這些活動」。報告除了羅列一連串活動的簡介及數字外，亦提及一般相關設施的提供及使用情況，包括圖書館、戶外兒童遊樂場及室內兒童遊戲室，並指出圖書館的兒童圖書服務較上一次報告有很大改善。該報告關於《公約》第31條部分的最大問題在於只陳述香港的整體情況，並沒提供仔細數據。再者，《公約》第31條第2款所指的，除了要提供合適的玩樂活動外，亦需確保兒童有均等的參與機會，但港府報告的內容僅觸及前者，未能回應後者。由非政府組織香港兒童權利委員會提交的「影子報告」亦有提及第31條在香港執行的情況，關注處於不利狀況兒童的玩樂機會，並批評政府沒提供足夠的遊樂場予殘障兒童，亦沒有為住院病童提供遊樂服務⁶。

區域間之公共兒童康樂設施不平等

本會根據政府公開的資料進行分析，發現問題較「影子報告」所述的更為嚴重，不僅有殘障及住院兒童得不到足夠的玩樂機會，甚至連一般兒童的玩樂機會亦不一定受到保障。若排除離島區的特殊情況^{*}，港島及九龍的設施供應總括而言較為優勝，新界的設施供應相對遜色，反映公共兒童康樂設施存在分配不均的問題，市區的兒童可享有較多的公共兒童康樂設施，新界的兒童則處於劣勢。

在公園方面，按照12歲以下的兒童人口以及各大型公園的面積計算，全港每名兒童平均可享有4.56平方米的公園用地。而港島的兒童最為佔優，平均每名兒童分得5.28平方米的用地；其次為新界西(4.79平方米)；新界東及九龍區最為遜色，平均每名兒童僅分得約4.3平方米的公園面積。

表一：各區 12 歲以下兒童享用康文署轄下公園的情況

	公園總面積(公頃) ¹	12 歲以下兒童人口 ²	人均面積(平方米)
港島	55.4	104,800	5.28
九龍	83.2	192,800	4.31
新界東	63.0	145,800	4.32
新界西	80.3	167,400	4.80
整體	285.7	626,600	4.56

註：

1. 根據2015年9月於康樂及文化事務署網站取得的資料
2. 根據政府統計處提供的2014年數據

^{*} 港島區包括中西區、東區、灣仔及南區；九龍區包括深水埗、黃大仙、觀塘、油尖旺及九龍城；新界東包括沙田、大埔、北區及西貢；新界西包括葵青、荃灣、屯門及元朗。

在泳池方面，按照12歲以下的兒童人口及各泳池的最高泳客容額計算，全港每名兒童平均可享0.078個泳額，九龍區為0.092，港島則為0.080，新界東及新界西最低，俱為0.067。

表二：各區12歲以下兒童享用康文署轄下泳池的情況

	泳池總泳額 ¹	12歲以下兒童人口 ²	人均泳額
港島	8,381	104,800	0.080
九龍	17,742	192,800	0.092
新界東	9,832	145,800	0.067
新界西	11,195	167,400	0.067
整體	48,583	626,600	0.078

註：

1. 根據2015年9月向康樂及文化事務署取得的資料
2. 根據政府統計處提供的2014年數據

在兒童圖書方面，按12歲以下的兒童人口及公共圖書館的兒童書籍數目計算，全港每名兒童平均可分享約5本兒童書籍。港島的兒童可享用的書籍數量最多，平均每人可分得9本書籍；九龍每名兒童分得5本童書；新界區每名兒童只分得不足4本的圖書，當中新界東(3.5本)較新界西(3.7本)的情況惡劣。

表三：各區12歲以下兒童享用康文署轄下公共圖書館兒童書籍的情況

	兒童書籍數量 ¹	12歲以下兒童人口 ²	人均書籍數量
港島	939,309	104,800	9.0
九龍	989,690	192,800	5.1
新界東	514,683	145,800	3.5
新界西	622,778	167,400	3.7
整體	3,405,637	626,600	5.4

註：

1. 根據2015年7月向康樂及文化事務署取得的2014年數據
2. 根據政府統計處提供的2014年數據

在專為9歲或以下兒童而設的兒童遊戲室方面，按9歲或以下的兒童人口及政府提供的室內兒童遊戲室的面積計算，全港平均每名兒童可分享0.010平方米的遊戲室空間。港島的兒童獲得的遊戲室資源最多，平均每名兒童分得0.015平方米的面積；其次為新界東(0.012平方米)及九龍(0.009平方米)；新界西排在榜末，平均每名兒童只分得0.003平方米的室內遊戲室空間。

表四：各區 9 歲以下兒童享用康文署轄下兒童遊戲室的情況

	遊戲室總面積(平方米) ¹	9 歲或以下兒童人口 ²	人均面積(平方米)
港島	1,331	89,500	0.015
九龍	1,536	162,300	0.009
新界東	1,474	122,900	0.012
新界西	491	140,400	0.003
整體	5,103	528,300	0.010

註：

1. 根據2015年9月於康樂及文化事務署網站取得的資料
2. 根據政府統計處提供的2014年數據

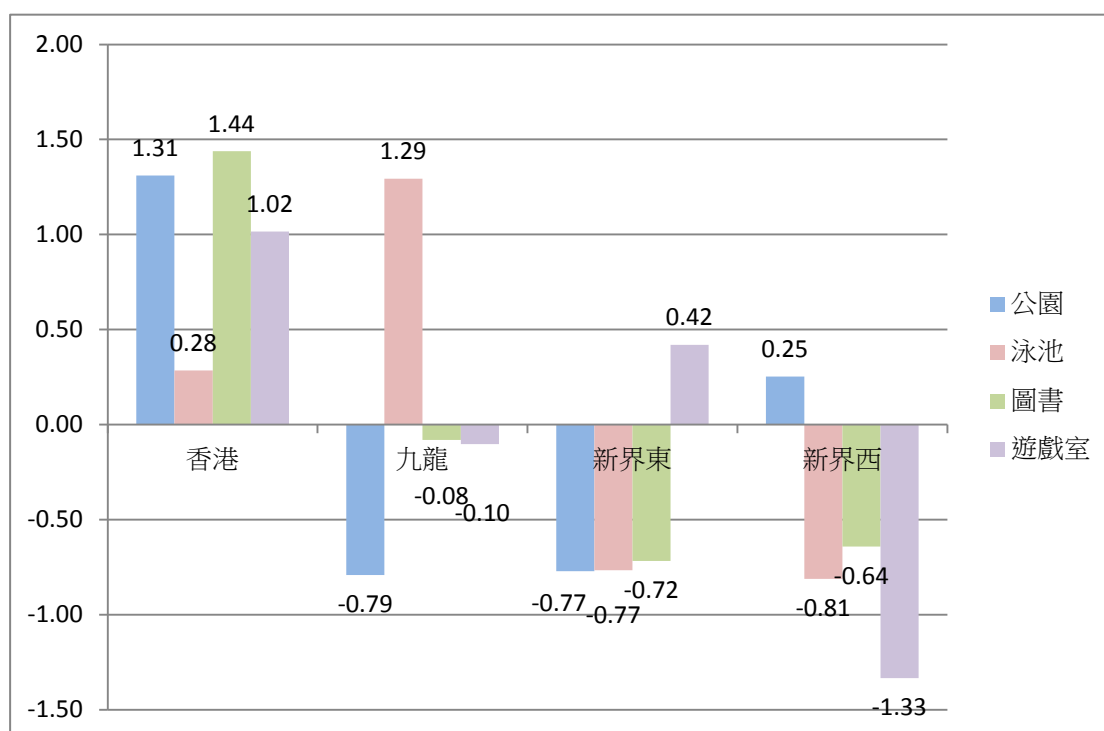
為比較各區的整體情況，將以上四項人均享用資源的數字以統計學的方法計算標準分數（Standard score/Z-score）。標準分數若為正數，代表高於平均值，即比全港平均狀況為佳；若為負數，則代表低於平均值，遜於全港平均情況。每區四項標準分數的總和，反映每區的綜合情況；總分愈高，反映該區人均可享用的資源愈多，反之亦然。表五顯示每區的各项康樂設施供應的標準分數及總分，依總分排名，港島區得分最高，其次是九龍及新界東，而新界西的總分最低。

表五：各區各項人均享用公共康樂設施的標準分數及總分

	標準分數				總分	排名
	公園	泳池	兒童圖書	兒童遊戲室		
香港	1.310	0.284	1.438	1.016	4.049	1
九龍	-0.791	1.294	-0.081	-0.102	0.320	2
新界東	-0.772	-0.766	-0.717	0.420	-1.834	3
新界西	0.252	-0.812	-0.641	-1.334	-2.536	4

港島及九龍的總分為正數，反映該兩區康樂設施供應比全港平均為佳；新界東及新界西則為負數，代表設施供應不及全港整體狀況。港島除在泳池方面表現稍遜於九龍外，其餘方面的分數明顯高於其他區域。九龍區在泳池方面的分數特別高，其餘康樂設施的供應與全港平均情況相差不遠。新界東及新界西的情況特別值得關注，4項設施的分數中，均有3項呈負數，即比全港平均情況為劣。其中新界西不單總分排名最低，在泳池及兒童遊戲室方面的分數更是排在榜末。將數據圖像化（圖一）更能顯示康樂設施分配不均的問題，市區與新界(特別是港島與新界西)之間的差距極大。

圖一：各區各項人均享用公共康樂設施的標準分數比較



若再以區議會分區劃分，情況更為嚴重，不同地區的公共康樂設施供應量差距極大。在公園方面，大埔區的兒童平均可享有的 9.3 平方米的公園面積，但觀塘區兒童平均僅得 1.3 平方米的公園面積，差距逾 7 倍，部分地區更沒有大型公園[†]。在泳池方面，深水埗平均約 6 名兒童就可享用一個公眾泳池泳額，但於荃灣，卻要約 27 名兒童才可分得一個泳額。在兒童書籍方面，灣仔平均每名兒童可享用約 32 本兒童圖書，但西貢每名兒童只分得不足 3 本的童書，差距不止 10 倍。兒童遊戲室的情況更甚，南區平均每名兒童可享有 0.025 平方米的遊戲室面積，但沙田的兒童只分得 0.003 平方米的空間，屯門、荃灣及葵青區三個區合共有 9 萬多名適齡兒童，卻連一個公共兒童遊戲室也沒有。各區議會分區康樂設施的詳細比較請見附錄，以及《香港幼兒發展指標》的康樂部分，網址：<http://ycdi.hkspc.org/leisurefacilities-districtlevel/>)

愈貧窮的兒童愈難享用康樂設施

上述數據顯示不同區域的兒童康樂設施供應差異很大，市區(特別是港島)的兒童有更多機會享用政府提供的康樂設施，而新界區(尤其是新界西)的兒童在享用機會上明顯處於劣勢。這種公共兒童康樂設施享用機會不平等，不單止於存於區域之間，更可能存於不同社經地位之間。

香港各區的公屋分佈並不平均，根據 2015 年首季的統計數據，港島區的永久性住宅

[†]按目前區議會分區，灣仔及東區並無大型公園。維多利亞公園及香港公園雖然鄰近灣仔區，但根據分區界線，分別屬於東區及中西區。而維園選區將在 2016 年由東區撥至灣仔區，屆時將影響公園及游泳池方面的數據。

單位中，只有不足兩成為公屋單位，但九龍及新界西卻有超過三成的住宅為公屋單位，其中葵青、觀塘及黃大仙的公屋比例更是過半⁷。加上港島區的租金一直較九龍及新界為高⁸，基層住戶往往難以負擔。各區域住戶收入不均的情況明顯，港島住戶整體比其他地區的住戶富有。表六顯示分區有12歲以下人士的家庭住戶的每月收入，港島區有四成以上的該類家庭月入6萬元以上，而月入少於2萬元的僅有17%。相反在其他地區，九龍及新界西均有超過三成住戶月入少於2萬元，新界東亦有兩成七住戶月入在2萬元以下；而月入6萬元以上的，在九龍及新界東只佔兩成，新界西更僅佔一成五。

表六：2014年各區有12歲以下人士的家庭住戶的每月收入的分佈

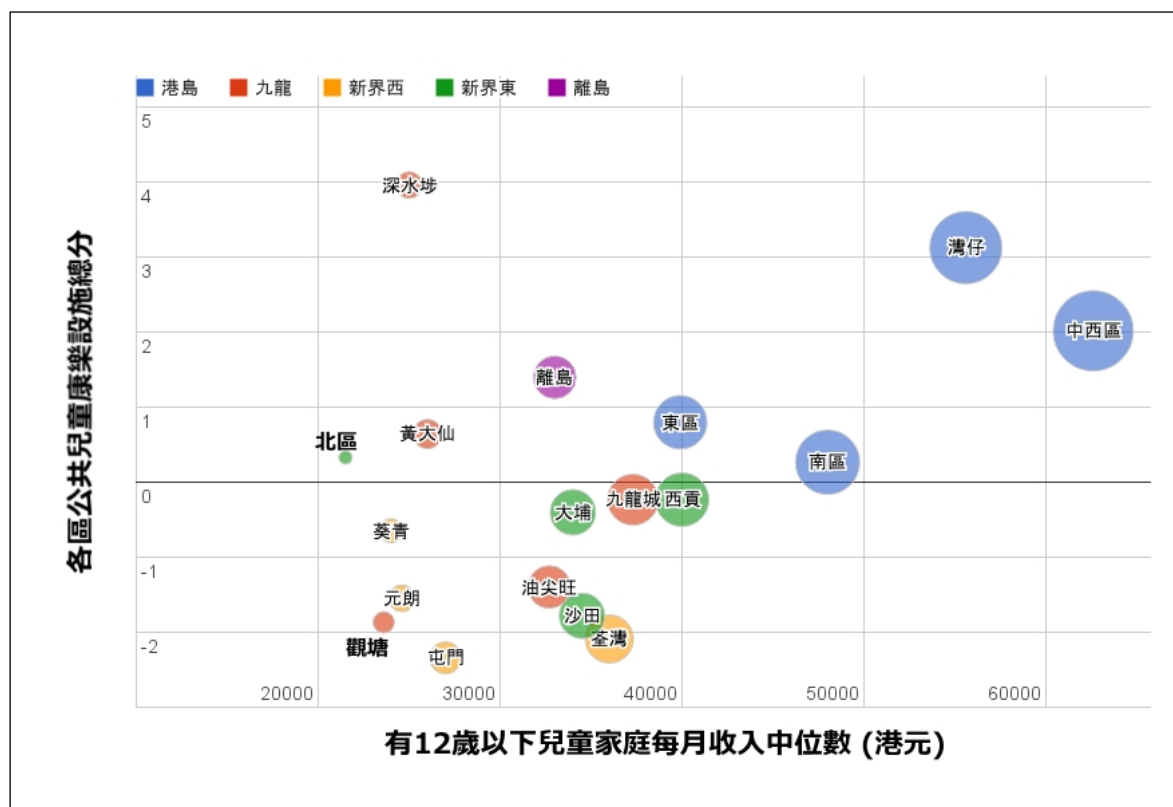
	< 20,000(元)	20,000 - 39,999(元)	40,000 - 59,999(元)	>= 60,000(元)
港島	17%	26%	16%	41%
九龍	35%	29%	16%	20%
新界東	27%	32%	20%	21%
新界西	34%	34%	16%	15%

資料來源：

政府統計處2015年8月3日提供資料

港島區的兒童家境較富裕，能享用的公共兒童康樂設施亦較多，相反新界西的兒童家境較窮困，能享用的公共兒童康樂設施卻是最少。(圖二)由此可見，公共兒童康樂設施享用機會的不平等表面上是區域間的不平等，但實質也是階級間的不平等。

圖二：各區公共兒童遊樂設施分數與有12歲以下兒童家庭每月收入中位數



數據顯示公共兒童康樂設施以港島區最佳，但該區的兒童對這些設施的需求很可能較其他地區為低。正如上文所述，港島區的家庭較為富裕，家庭能夠給予子女的資源亦較多。表七顯示港島78%有12歲以下人士的家庭居於私樓，遠高於其他區域，這些私人樓宇，尤其是大型私人屋苑往往已附有康樂設施，例如泳池、運動設施，以至兒童遊戲室等等。再者，富裕家庭亦較有能力為兒童向私營市場購買服務，例如自購圖書或使用私人會所的康樂設施。至於公共房屋或舊式單幢樓宇集中的區域，例如九龍及新界西，居所及家庭能提供的資源均十分有限，其兒童極依賴公共兒童康樂設施。然而，正如上述所揭示，九龍區的公共兒童康樂設施僅與全港整體水平相若，新界西的設施供應更是遠低於全港平均水平。

表七：2014年分區有12歲以下人士的家庭住戶的房屋類型

	公營租住房屋	資助自置居所房屋	私人永久性房屋	其他
港島	12%	10%	78%	0%
九龍	31%	9%	59%	1%
新界東	18%	20%	61%	1%
新界西	29%	11%	59%	1%

資料來源：

政府統計處2015年8月3日提供資料

保證兒童玩樂機會均等

公共兒童康樂設施的錯配不單可能浪費公共資源，亦剝削了低下階層兒童的玩樂機會，愈貧窮的兒童，玩樂機會愈少，透過玩樂促進其成長的刺激亦愈少。雖然《公約》強調了兒童玩樂機會均等的重要性，但長期以來，該議題在香港並未得到廣泛的注意，政府向聯合國提交的報告亦對此完全漠視。一九九四年《公約》延伸至香港，香港特區成立後，由於中國是簽約國之一，《公約》繼續適用於香港，故香港政府有責任履行《公約》的要求，以公共政策促進不同群組兒童有均等的玩樂機會，而其中對低收入家庭集中的區域增設公共兒童康樂設施是最簡單而直接的方法之一。

政府應該從規劃入手，設立定期監察及預估機制，評估目前及未來不同區域的人口結構、家庭狀況及對公共兒童康樂設施的需求，適時調整規劃，以確保不同群組的兒童有均等的玩樂機會。此外，民間組織亦應持續關注，致力推動兒童的玩樂權利，確保兒童有平等的遊樂機會。

參考文獻

1. Burriss KG, Tsao L-L. Review of Research: How Much Do We Know about the Importance of Play in Child Development? *Child Educ.* 2002;78(4):230-233.
2. Erickson RJ. Play Contributes to the Full Emotional Development of the Child. *Education.* 1985;105(3):261.
3. Fisher EP. The impact of play on development: A meta-analysis. *Play Cult.* 1992;5(2):159-181.
4. Ginsburg KR. The Importance of Play in Promoting Healthy Child Development and Maintaining Strong Parent-Child Bonds. *Pediatrics.* 2007;119(1):182-191. doi:10.1542/peds.2006-2697.
5. 兒童權利公約.
http://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/policy_responsibilities/CRC_comic.pdf. Accessed December 9, 2013.
6. Hong Kong Committee on Children's Rights together with 12 organizations and 6 individual experts working for and with children in Hong Kong. *NGO Report of the Hong Kong Special Administrative Region under the Convention on the Rights of the Child.* Hong Kong: The Hong Kong Committee on Children's Rights; 2012.
<http://www.childrenrights.org.hk/v2/web/?page=06publications00&lang=tc#p>. Accessed September 22, 2015.
7. 政府統計處. 香港統計月刊. 香港: 政府統計處; 2015.
http://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B10100022015MM09B0100.pdf&product_id=B1010002&lang=2. Accessed September 22, 2015.
8. 差餉物業估價署. 香港物業報告. 香港: 差餉物業估價署; 2015.
<http://www.rvd.gov.hk/doc/en/statistics/full.pdf>. Accessed September 22, 2015.

附錄

表一：區議會分區各項康樂設施的兒童人均享用數據、總得分及家庭住戶月入數據

區域 ¹	人均公園 面積 ² (平方米)	人均泳池 泳額 ³ (個)	人均兒童 圖書館藏書 ⁴ (本)	人均兒童 遊戲室面積 ⁵ (平方米)	總得分	有 12 歲以下兒童 家庭住戶 每月入息中位數 (港元) ⁶
深水埗	7.2	0.174	4.55	0.011	3.96	25,000
灣仔	0	0.101	31.80	0.012	3.13	55,600
中西區	8.1	0.066	7.14	0.019	2.02	62,600
離島	2.4	0.091	9.56	0.020	1.40	33,000
東區	7.8	0.080	4.84	0.009	0.80	39,900
黃大仙	5.3	0.090	6.18	0.011	0.64	26,000
北區	3.2	0.074	4.75	0.020	0.33	21,500
南區	0	0.083	6.29	0.025	0.27	48,000
西貢	3.3	0.059	2.92	0.022	-0.23	40,000
九龍城	5.4	0.085	5.93	0.006	-0.23	37,300
大埔	9.3	0.046	3.27	0.006	-0.40	34,000
葵青	5.8	0.099	3.72	0	-0.65	24,000
油尖旺	4.1	0.052	4.86	0.010	-1.40	32,700
元朗	4.1	0.048	3.71	0.011	-1.55	24,600
沙田	3.5	0.080	3.51	0.003	-1.78	34,500
觀塘	1.3	0.070	4.54	0.010	-1.87	23,600
荃灣	7.5	0.037	3.71	0	-2.09	36,000
屯門	2.9	0.080	3.73	0	-2.34	27,000

註：

1. 各區次序依總得分排名。
2. 根據2015年9月於康文署網站取得的資料，以及政府統計處提供的2014年12歲以下人口數據
3. 同上
4. 根據2015年7月向康文署取得的2014年數據，以及政府統計處提供的2014年12歲以下人口數據
5. 根據2015年9月於康文署網站取得的資料，以及政府統計處提供的2014年9歲或以下人口數據
6. 政府統計處提供的2014年數字

資料來源：

康樂及文化事務處網站及電郵查詢

電郵查詢政府統計處