

香港社會服務聯會

向勞工及福利局

就「幼兒照顧服務的長遠發展研究」中期報告¹提交的意見

(2018年9月20日)

香港的資助日間幼兒照顧服務雖然發展多年，但不少父母一直反映服務未能滿足他們的需要，特別是雙職及基層家庭。現時服務欠缺具體規劃標準，衍生各種問題，包括服務數量及可達性均不足，同時收費與社會經濟情況脫節、質素標準過時、透過義工提供的幼兒照顧計劃也未能令家長安心使用。

就著「幼兒照顧服務長遠發展研究」中期報告提出的長遠及短期改善方向，本會的主要回應及建議如下：

研究報告的分析及建議	回應	建議
<p>1 推廣「幼兒教育及照顧」理念 本港幼兒照顧服務較集中於「照顧」元素，基於早期教育與照顧對幼兒發展至為重要，且幼兒照顧服務同時融合照顧與教育元素為全球大勢，建議本港從其他地區中學學習並推廣「幼兒教育及照顧」的理念。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 本會認同有關分析及建議，但照顧與教育元素比重應按恆常及臨時照顧的服務定位和功能而定。 ◆ 研究涵蓋的六種日間幼兒服務²中，目前只有幼兒中心（包括獨立及附設於幼稚園的）提供照顧及教育服務，在基本照顧（滿足安全、飲食、睡眠/休息、健康及其他生理需要）外，也提供適切幼兒發展的「課程」³。其餘的幼兒照顧服務則主要發揮「安全網」的作用，為有突發/臨時照顧需要的幼兒提供基本照顧，減低幼兒被獨留不顧的風險。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 政府應具體實踐「幼兒教育及照顧」的理念於幼兒中心及社區幼兒照顧服務當中，並與業界共同商討，如何因應恆常及臨時幼兒照顧服務的不同定位和功能，提供合適配套（如課程指引、人手、培訓），以及透過相應的監管機制以保障幼兒的安全和發展。

¹ 有關中期報告的初步觀察、結果及建議方向摘自立法會福利事務委員會討論文件

（<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ws/papers/ws20180709cb2-1720-7-c.pdf>）及上載於社會福利署網頁之中期報告諮詢會投影片

（[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/219/tc/Consultancy_Study_on_the_Long-term_Development_of_Child_Care_Services_Aug_8_2018_\(rev6\).pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/219/tc/Consultancy_Study_on_the_Long-term_Development_of_Child_Care_Services_Aug_8_2018_(rev6).pdf)）

² 包括：獨立幼兒中心、附設於幼稚園的幼兒中心、延長時間服務、暫託幼兒服務、鄰里支援幼兒照顧計劃及互助幼兒中心。

³ 根據幼兒中心服務的津貼及服務協議，其服務範圍包括「均衡及設計具彈性的活動。有關活動須訂立持續的目標，並在活動期間有系統地報告和檢討幼兒的進度和檢視課程的內容...」。

研究報告的分析及建議	回應	建議			
<p>2 建立合適的規劃機制以確保能夠提供足夠的照顧名額</p> <ul style="list-style-type: none"> 報告把有 6 歲以下幼兒的家庭按 23 種家庭結構進行分析，並歸納三組幼兒服務需求組別： <table border="1" data-bbox="241 475 698 954"> <tr> <td data-bbox="241 475 698 619"> <p><u>第一組（高度優先組別）</u> 幼兒與在職父母/在職單親，及沒有祖父母/家庭傭工同住</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="241 619 698 810"> <p><u>第二組（中度優先組別）</u> 幼兒與一名非在職父母/非在職單親，及沒有祖父母/家庭傭工同住</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="241 810 698 954"> <p><u>第三組（低度優先組別）</u> 幼兒與兩名非在職父母，或祖父母/親屬/家庭傭工同住</p> </td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> 報告指 2016 年屬「高度優先組別家庭」的 0-2 歲及 2-3 歲幼兒人口分別為 20,160 及 8,760，佔全部該年齡組別幼兒的 18% 及 17%，估算於 2021、2026 及 2031 年的「高度優先組別家庭」幼兒人口亦維持同樣比例。 	<p><u>第一組（高度優先組別）</u> 幼兒與在職父母/在職單親，及沒有祖父母/家庭傭工同住</p>	<p><u>第二組（中度優先組別）</u> 幼兒與一名非在職父母/非在職單親，及沒有祖父母/家庭傭工同住</p>	<p><u>第三組（低度優先組別）</u> 幼兒與兩名非在職父母，或祖父母/親屬/家庭傭工同住</p>	<ul style="list-style-type: none"> 業界關注優先組別的訂立準則只有一個，就是幼兒有沒有人照顧（不管那人是父母、祖父母、親屬或家庭傭工），至於照顧質素是否足以保護幼兒安全、滿足基本需要和促進幼兒發展，則完全沒有考慮，較諸現行政策更為倒退。 幼兒中心定位本為普及性，符合目標年齡組別的幼兒均可申請入託，但優先服務有社會需要⁴的家庭，包括父母均在職、父母照顧幼兒的能力有限（如受健康/殘疾狀況、濫用藥物、酗酒或年紀老邁、因坐牢或其他合理理由需長時間離家、需要照顧其他家庭成員等因素影響）、單親或破碎家庭、幼兒本身的照顧需要較大（如殘疾/特別需要、曾受虐等）、家庭中兒童的數目較多，以及其他由社工識別的需要等。在服務提供嚴重不足的現況下，優先服務有社會需要家庭的取向更形重要，亦必須維持。 鑑於現有人口統計數據未必能提供有 6 歲以下幼兒並有社會需要的家庭的數字，政府估算幼兒照顧服務需求及作出規劃時，除滿足「高度優先組別家庭」的需要外，亦應預留一定名額予具社會需要家庭以及一般家庭。 	<ul style="list-style-type: none"> 規劃標準：每 1,000 名 0 至 2 歲以下幼兒應設 200 個幼兒中心服務名額；及每 1,000 名 2-3 歲以下幼兒應設 200 個幼兒中心服務名額。 為確保各區有需要的家庭能就近獲得服務，政府應參考評估學校用地需求的做法，以每一地區內有關年齡組別（包括 0 至 2 歲以下及 2 至 3 歲以下）的預測人口數目，作為評估區內幼兒中心設施需求的基礎。並參考預留幼稚園用地的機制，在發展屋邨和私人大型屋苑時，考慮提供幼兒中心的需要，撥出用地供作這些用途。 維持幼兒中心優先服務有社會需要家庭的取向。
<p><u>第一組（高度優先組別）</u> 幼兒與在職父母/在職單親，及沒有祖父母/家庭傭工同住</p>					
<p><u>第二組（中度優先組別）</u> 幼兒與一名非在職父母/非在職單親，及沒有祖父母/家庭傭工同住</p>					
<p><u>第三組（低度優先組別）</u> 幼兒與兩名非在職父母，或祖父母/親屬/家庭傭工同住</p>					

⁴ 參考學生資助處幼稚園及幼兒中心學費減免「社會需要」審查準則：<https://www.wfsfaa.gov.hk/sfo/pdf/common/Form/kcfr/SFO235C.pdf>

研究報告的分析及建議	回應	建議
<p>3 優化現有監控管理系統、改善幼兒工作人員與幼兒的比例</p>	<p>現行法例監管範圍不足</p> <ul style="list-style-type: none"> 現時《幼兒服務條例》(條例)只監管局部的幼兒照顧服務，6種幼兒日間照顧服務中，只有幼兒中心受條例全面監管，對服務質素有清晰規定⁵；互助幼兒中心獲豁免受條例註冊規定的限制，只須符合關乎受託兒童的安全事宜的規定；鄰里支援幼兒照顧計劃的社區保姆難以同時在家照顧超過5名未滿3歲的兒童，故條例並不適用；中心託管小組照顧3至9歲兒童，也不屬條例監管範圍。 坊間還有各種非資助/私營的幼兒照顧服務/活動，如參與兒童為3歲以上，則不受條例規管，若提供的服務/活動不屬教育課程，也不受《教育條例》規管⁶，對有關兒童毫無保障，實為明顯監管漏洞。 <p>幼兒中心服務質素標準過時</p> <ul style="list-style-type: none"> 例如照顧人手比例、兒童人均樓面面積及環境設施等 <p>社會福利署《服務表現監察制度》的不足</p> <ul style="list-style-type: none"> 只適用於資助幼兒照顧服務(根據報告，截至2017年6月，幼兒中心資助名額只佔總服務名額約23%)； 透明度不足，如沒有向公眾公開鄰里支援幼兒照顧計劃的津貼及服務協議樣本。 	<p>加強法律保障</p> <ul style="list-style-type: none"> 檢討及擴大《幼兒服務條例》適用範圍以堵塞目前的監管漏洞。 <p>提升法定幼兒中心服務質素標準</p> <ul style="list-style-type: none"> 建議與業界一同檢討相關質素標準，並參考免費優質幼稚園政策下幼師與學生的比例，建議改善照顧0-3歲的幼兒工作人員對幼兒的比例如下： 0-1歲以下 - 1:3 1-2歲以下 - 1:4 2-3歲以下 - 1:8 <p>提升社會福利署《服務表現監察制度》的透明度</p> <ul style="list-style-type: none"> 公開所有津助服務的《津貼及服務協議》樣本

⁵ 包括主管及幼兒工作人員的註冊、最少職員人數定、行為準則如禁止體罰及吸煙等、處所的安全衛生、兒童人均樓面面積、家具設備、為幼兒提供的活動及照顧、膳食等。

研究報告的分析及建議	回應	建議
<p>4 提高鄰里支援幼兒照顧計劃（計劃）的服務質素</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 目標對象包括有恆常幼兒照顧需要（需要長時間工作），以及臨時幼兒照顧需要（工作時間不穩定、非常規、有突發需要）的家庭，兩者的服務需要並不相同。 ◆ 基於幼兒中心的名額嚴重不足，使用社區保姆的家庭中，有恆常幼兒照顧需要的為數不少。然而在目前有限的資源及監管下，義工保姆的服務質素及穩定性未必能滿足這些幼兒的成長發展需要，必須作出改善。 ◆ 計劃大部分名額以家居照顧形式提供，服務質素保證主要靠營辦機構向保姆提供培訓及定期進行家訪作監察，實在非常有限，尤其年幼兒童難以清楚表達需要及保護自己，存在一定風險。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 就社區保姆提供的恆常及臨時照顧服務，分別訂立清晰的表現指標，以便公眾了解其服務質素標準。 ◆ 接受照顧兒童年齡組別，制定社區保姆必須接受的職前及持續培訓內容，並提供相應培訓資源予營辦機構。 ◆ 增加計劃的社工人手，以加強： <ul style="list-style-type: none"> a. 對社區保姆的評估、訓練、監察及持續支援； b. 對幼兒及其家庭的服務需要評估，以確定服務的合適性，或按需要轉介予其他服務/資源。 ◆ 增加社區保姆的服務獎勵金及制訂定期調整有關金額的機制；並研究職業化以提高對保姆的保障。 ◆ 研究成立「社區保姆註冊制度」（涵蓋計劃的保姆義工及私營保姆），制訂從事家居照顧保姆資格（參考外地經驗，可考慮：年齡、基本學歷、職前及在職培訓、沒有犯虐兒及性罪行記錄、同住家人沒有犯虐兒及性罪行的記錄等），並設立獨立負責監管的部門，加強對受照顧兒童的保障。

⁶ 立法會十四題：對學前幼兒遊戲小組的規管（2016年4月20日）：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201604/20/P201604200292.htm>

研究報告的分析及建議	回應	建議								
<p>5 增加對幼兒中心營辦機構的財政資助及彈性，讓服務可適時回應服務對象的新需要</p>	<ul style="list-style-type: none"> 根據 2018-19 年度的財政預算，社會福利署資助每個獨立幼兒中心名額的成本每月只有 1,762 元，而資助獨立幼兒中心 0 至 2 歲服務月費中位數高達 5,537 元⁷，可見幼兒中心的營運很大程度依賴收費來支撐。 然而，高昂的收費有違服務的普及性定位，已超出一般家庭負擔能力（上述月費中位數已達三人及四人家庭月入中位數⁸的 17% 及 13.5%），並不合乎社會與家庭共同承擔育兒責任的精神。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府增加對營辦機構的財政資助，至營運成本的一半，令收費得以下降至合理水平（按目前的資助金額及服務月費中位數計算，0-2 歲幼兒照顧服務每月營運成本約 7,300 元，如資助提高至營運成本的一半，收費將可調低至 3,650 元，佔三人及四人家庭月入中位數的 11% 及 9%，如同時降低申請費用資助的門檻，家長的負擔將可進一步減低）。 同時檢討及修訂幼兒中心財政監管制度，增加幼兒中心運用資源的彈性，以適時回應服務對象的新需要。 								
<p>6 為家長/照顧者提供更多的資助及降低申請費用資助的門檻</p>	<ul style="list-style-type: none"> 現時申請費用資助的門檻過高，情況更逐年惡化（見附件一圖表）。 2018/19 學年合資格申領資助的家庭，月入須低於中位數的 77%，3/4 減免及全免的門檻更已低於貧窮線，資助的範圍及力度明顯不足，令有需要的家庭難以使用幼兒中心服務。 	<p>降低資助門檻，並取消幼兒中心最高月費減免額，讓有需要家庭可按經濟能力獲得相應資助，以免因經濟困難而難以使用和選擇合適服務，具體建議如下：</p> <table border="1" data-bbox="1458 930 2042 1235"> <thead> <tr> <th data-bbox="1458 930 1749 1066">家庭入息佔有關住戶入息中位數的百分比</th> <th data-bbox="1749 930 2042 1066">建議資助幅度</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="1458 1066 1749 1123">0%-65%</td> <td data-bbox="1749 1066 2042 1123">100%（全免）</td> </tr> <tr> <td data-bbox="1458 1123 1749 1181">66%-80%</td> <td data-bbox="1749 1123 2042 1181">75%（3/4 免）</td> </tr> <tr> <td data-bbox="1458 1181 1749 1235">81%-100%</td> <td data-bbox="1749 1181 2042 1235">50%（半免）</td> </tr> </tbody> </table>	家庭入息佔有關住戶入息中位數的百分比	建議資助幅度	0%-65%	100%（全免）	66%-80%	75%（3/4 免）	81%-100%	50%（半免）
家庭入息佔有關住戶入息中位數的百分比	建議資助幅度									
0%-65%	100%（全免）									
66%-80%	75%（3/4 免）									
81%-100%	50%（半免）									

⁷ 社會福利署幼兒中心督導組截至二零一八年八月一日的資料。

⁸ 根據政府統計處《綜合住戶統計調查按季統計報告》（2018 年 1 月至 3 月），三人及四人家庭月入中位數分別為 32,600 元及 \$41,000 元。

