

香港社會服務聯會

就「幼兒照顧服務的長遠發展研究」總結報告的意見

2019年1月19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數量及可達性均未能滿足其需要，收費亦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。本會就「幼兒照顧服務長遠發展研究」總結報告提出的長遠及短期改善方向，主要回應及建議如下：

1 就幼兒照顧服務需求提供具體數據以作服務規劃

本會歡迎報告為服務規劃提供依據，透過分析育有幼兒家庭的父母就業情況以及家庭成員組合等因素，估算由2016至2031年的幼兒服務總體需求。

2 增加服務提供的短中期措施不足

2.1 面對現有服務提供與估算需求的嚴重落差，報告所提建議力度不足：

2.1.1 資助幼兒中心：建議的規劃標準只於未來的規劃工作應用，主要包括新發展地區及大型重建項目，如涉及私人土地，政府更難以控制可用於社區設施的土地面積。已發展地區可如何追落後可說是一大問號。

2.1.2 義工服務（鄰里支援幼兒照顧計劃）：現有名額（涵蓋0至9歲的兒童）大幅落後於0至3歲有關服務的需求，報告未有分析服務發展受限的原因，及提出有效的應對建議。

2.2 建議：深入分析服務發展受限的原因，推展有效的短中期應對方案。

3 增加對幼兒中心的資助及降低申請費用減免的門檻

3.1 本會認同研究報告建議，政府應提供更多資助以下調幼兒中心收費，並放寬申請「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」的門檻，以讓更多有需要的家庭得以使用服務。

3.2 資助的力度應以家庭的負擔能力為依歸，參考「經濟合作與發展組織」數據，平均每名幼兒接受全日照顧服務的淨開支，佔住戶入息的9%¹，本會認為可作參考以設定資助的範圍及準則。

3.3 目前獨立幼兒中心0-2歲服務月費中位數為\$5,537，已達三及四人家庭月入中位數²的16%及13%，加上申領學費資助的門檻過高，三及四人家庭月入須低於中位數的73%才可以獲得學費半免，要得到3/4減免或全免更要低於貧窮線³。如三人家庭月入\$25,500，剛超出资助門檻，幼兒中心全費⁴便佔去家庭月入的22%，完全超出家庭的負擔能力，亦遠高於上述已發展市場經濟體系的水平。

3.4 建議：增加對幼兒中心的資助及放寬學費減免的門檻，具體方案見附件。

¹ http://www.oecd.org/els/soc/PF3_4_Childcare_support.pdf

² 根據政府統計處2018年第三季數字，三人及四人家庭月入中位數分別為34,400元及\$43,500元。

³ 以2018/19學年幼稚園及幼兒中心學費資助門檻以及政府統計處2018年第三季住戶入息中位數計算。

⁴ 以中位數\$5,537計算。

4 改善幼兒中心人手比例

報告提出本港的幼兒中心照顧員與幼兒比例，落後於研究中參考的全部六個國際司法管轄區，本會認同應予以提升，以加強他們與幼兒的互動，促進發展。在免費優質幼稚園政策下，幼師與3-6歲學生的比例為1:11，參照國際普遍投入更多人力照顧愈年幼的幼兒的標準，本會就優化0-3歲幼兒的照顧人手有以下建議：

幼兒年齡	現況	報告建議	業界建議
0-1歲以下	1:8	1:6	1:3
1-2歲以下			1:4
2-3歲以下	1:14	1:11	1:8

5 改善鄰里支援幼兒照顧計劃（計劃）服務質素的措施

5.1 計劃的目的，原是为需要長時間工作、工作時間不穩定、非常規、有突發需要、以及其他各種需要的家庭，因缺乏支援網絡和經濟困難而未能為他們九歲以下的幼兒安排照顧，提供照顧服務。在目前及可見未來幼兒中心名額嚴重不足的情況下，服務已按市場供求自然定位為恆常照顧服務。

5.2 報告反映家長對計劃的質素尤其兒童的安全保障有疑慮，但只靠加強培訓及增加獎金作為對策，顯然並不足夠；按業界反映，現時計劃的社工及行政支援薄弱，在維持服務運作及質素方面十分吃力。

5.3 建議：提升服務標準至教顧並重，成為幼兒照顧的真正選項，提供以下配套以保障服務質素：

5.3.1 增加計劃的社工、培訓及行政資源以加強：

- 對社區保姆的招募、評估、訓練、監察及持續支援；
- 對幼兒及其家庭的服務需要評估，以確定服務的合適性，或按需要作轉介；
- 加強家訪及其他聯繫以提升兒童保護及持續監察服務質素。

5.3.2 社區保姆的職前及持續培訓 – 建議接受照顧兒童年齡組別制訂有關培訓的基本要求，並提供相應培訓資源予營辦機構。

5.3.3 增加社區保姆的服務獎金及制訂定期調整有關金額的機制 – 確認社區保姆的貢獻並給予合理回報。

5.3.4 研究成立「社區保姆註冊制度」– 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 以幼兒發展數據為基礎，定期檢視幼兒照顧服務的成效

本會認同報告提出，幼兒照顧服務的政策理念和目標，應由照顧與福利為本轉向教顧並重。要落實此理念，建議參考兒童事務委員會將設立的中央兒童數據資料庫，以幼兒發展數據為基礎，定期檢視幼兒照顧服務的成效。

7 研究將互助幼兒中心轉型，為學前兒童提供課餘託管服務

課餘託管作為恆常照顧服務，應以教顧並重為標準。建議：

- 7.1 參考「延長時間服務」的要求及資源配套，基本職員須包括合資格幼兒工作人員及／或合資格幼稚園教師和支援的員工，亦須因應幼兒的年齡和發展需要，設計均衡的活動內容。
- 7.2 與營辦機構商討有關建議的可行性及執行細則。

8 恢復規劃長全日幼兒學校

- 8.1 要有效增加學前課餘託管服務，更根本的對策為恢復規劃長全日幼兒學校，為幼兒提供教顧並重的服務，並回應雙職家長的需要。
- 8.2 建議：修改《香港規劃標準與準則》下幼稚園設施的標準由「每 1000 名 3 至 6 歲以下幼童應設 500 個半日制學額和 500 個全日制學額」修訂為「每 1000 名 3 至 6 歲以下幼童應設 400 個半日制學額、300 個全日制學額及 300 個長全日制學額」。

9 堵塞目前幼兒照顧服務的監管漏洞

- 9.1 現時《幼兒服務條例》(條例)只監管局部的幼兒照顧服務，在多種幼兒日間照顧服務中，只有幼兒中心受條例全面監管⁵，實為明顯監管漏洞：
 - 9.1.1 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；
 - 9.1.2 鄰里支援幼兒照顧計劃：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；計劃附設的中心託管小組只照顧 3 至 9 歲兒童，不屬條例監管範圍。
 - 9.1.3 研究中的幼稚園課餘託管服務，及坊間各種非資助/私營的幼兒照顧服務/活動：如參與兒童為 3 歲以上，一概不受條例規管；若提供的服務或活動不屬教育課程，不受《教育條例》規管⁶。
- 9.2 建議：擴大《幼兒服務條例》適用範圍，以堵塞目前的監管漏洞，加強對兒童的保障。

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。

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>

附件：就增加對幼兒中心的資助及降低申請費用減免的門檻的具體建議

方案一：以資助幼兒中心月費\$4,000 計算（假設政府新增資助除了彌補改善人手引起的成本上漲外，還可以有效調低收費至中等收入家庭可負擔的水平）

入息佔中位數的百分比	建議學費減免幅度	合資格三人住戶入息範圍 ⁷	每名幼兒需付月費（佔入息的百分比）	合資格四人住戶入息範圍 ⁸	每名幼兒需付月費（佔入息的百分比）
0 – 70%	100%	\$0 – 24,080	\$0 (0%)	\$0 – 30,450	\$0 (0%)
70 – 100%	75%	\$24,081 – 34,400	\$1,000 (2.9 – 4.2%)	\$30,451 – 43,500	\$1,000 (2.3 – 3.3%)
100 – 120%	50%	\$34,401 – 41,280	\$2,000 (4.8 – 5.8%)	\$43,501 – 52,200	\$2,000 (3.8 – 4.6%)
120%	0%	\$41,280 以上	\$4,000 (最高 9.7%)	\$52,200 以上	\$4,000 (最高 7.7%)

方案二：以資助幼兒中心月費\$6,000 計算（假設政府新增資助只能彌補改善人手比例引起的成本上漲）

入息佔中位數的百分比	建議學費減免幅度	合資格三人住戶入息範圍 ⁹	每名幼兒需付月費（佔入息的百分比）	合資格四人住戶入息範圍 ¹⁰	每名幼兒需付月費（佔入息的百分比）
0 – 70%	100%	\$0 – 24,080	\$0 (0%)	\$0 – 30,450	\$0 (0%)
70 – 100%	75%	\$24,081 – 34,400	\$1,500 (4.4 – 6.0%)	\$30,451 – 43,500	\$1,500 (3.4 – 4.9%)
100 – 130%	50%	\$34,401 – 44,720	\$3,000 (6.7 – 8.7%)	\$43,501 – 56,550	\$3,000 (5.3 – 6.9%)
130 – 170%	25%	\$44,721 – 58,480	\$4,500 (7.7% – 10.1%)	\$56,551 – 73,950	\$4,500 (6.1 – 8.0%)
170%	0%	\$58,480 以上	\$6,000 (最高 10.3%)	\$73,950 以上	\$6,000 (最高 8.1%)

⁷ 以 2018 年第三季三人住戶入息中位數（34,400 元）計算

⁸ 以 2018 年第三季四人住戶入息中位數（43,500 元）計算

⁹ 以 2018 年第三季三人住戶入息中位數（34,400 元）計算

¹⁰ 以 2018 年第三季四人住戶入息中位數（43,500 元）計算