

評論：幼兒照顧服務需撥亂反正

(2018年10月3日於《立場新聞》發表 <https://goo.gl/WhJ44b>)

文：蔡蘇淑賢（香港保護兒童會總幹事）

與不少立法會議員初次討論 幼兒照顧服務，對方每每都是繃起眉頭。何解？因為服務種類繁多，名稱近似，資助及運作模式不一，三言兩語實在難以說清，對方不感混亂才怪。當說到資助情況時，對方更是瞪大雙眼，擺出難以置信的樣子。藉由此文，也可與公眾分享一下。為了更聚焦梳理，本文只集中討論3歲以下的資助幼兒照顧服務，3歲以上者再另文闡述。

比小學類型還多的幼兒照顧服務

香港的小學也就是官立、津貼、直資及私立四類，但幼兒照顧服務卻可分為六類，比小學還多。當中包括資助獨立幼兒中心、附設於幼稚園內的幼兒中心、暫託幼兒服務、延長時間服務、互助幼兒中心及鄰里支援幼兒照顧計劃。光是名稱已令人眼花瞭亂，說到服務內涵更為混亂。

為了易於解說起見，筆者按服務水平及對應需要兩項將上述服務劃分為三類，也就是：1.)專業的恆常照顧服務：以持專業資歷的人員提供每週五天半的恆常照顧服務；2.)專業的暫時照顧服務：在第1類的服務基礎上，撥出少量名額供暫時有幼兒照顧服務需要者使用，一般也就是兩小時至一天不等；3.)非專業的暫時照顧服務：以義工為有幼兒照顧服務需要者暫時看管孩子，以每小時收費(稱作「獎勵金」)，坊間通稱的「社區保姆」乃屬此類。(表一)



說到這裡，讀者對名稱或覺混亂，但也不致驚訝。簡單來說，「專業-恆常」一類提供整全的幼兒教育及照顧服務，而「非專業-暫時」一類則以義工暫時看管幼兒。

政府撥款：專業服務不如義工服務

按道理，「專業-恆常」服務應該獲得最多撥款，最少應是「非專業-暫時」服務。然而，事實並非如此。圖一的數據顯示，2016/17年專業的恆常幼兒照顧服務只獲撥款2,340萬，但非專業的暫託幼兒服務卻獲3,270萬，較前者多4成。

或許讀者會認為不能只看質，也要看量，只要服務產出較多，公共開支較多，亦屬合理。2016/17年鄰里支援幼兒照顧計劃的總服務時數為911,239小時，同期的專業恆常幼兒照顧服務卻是12,892,422小時，是前者的14倍。



註：

1. 專業-恆常的服務時計算方式：根據《幼稚園概覽》，2016/17年有242間長全日幼兒學校參加幼兒中心資助計劃，共收錄4,396名2-3歲幼兒，而根據非牟利幼兒教育機構議會的資料，該類學校的全年服務時數為2,527.5小時，共計11,110,890小時(4,396 x 2,527.5)同期的資助獨立幼兒中心一共有738個名額，業內人士指全年的服務時數約2,414，共計1,781,532小時(738 x 2,414)兩者合共12,892,422。

2. 非專業-暫時」服務只計算「鄰里支援幼兒照顧計劃」的支出，因互助幼兒中心的名額少，使用率極低，政府撥款亦極少，故不包括在上述圖表中。
3. 專業的恆常幼兒照顧服務的公共開支包括資助獨立幼兒中心(800萬)及幼兒中心資助計劃(1,540萬)；非專業的暫託幼兒服務只包括鄰里支援幼兒照顧計劃，互相幼兒中心開支低於10萬，未有在政府文件中顯示。

資料來源：

勞工及福利局. 財務委員會審核二〇一八至一九年度開支預算管制人員的答覆(勞工及福利局). 2018.

《幼稚園概覽2017/18》

非牟利幼兒教育機構議會. 『落實免費幼稚園教育』意見書. 2015.

「專業-恆常」幼兒照顧服務不論是服務水平，抑或服務時數均遠高於「非專業-暫時」的義工看管服務，然而政府對後者的資助竟大幅高於前者。這顯然有違一般人的理解，因此聽者每每難以置信，然而這卻是實情。

錯誤理解服務定位

另一個令人感到混亂之處在於服務定位。幼兒中心定位為幼兒提供日間恆常照顧服務，相信十分清晰。然而，「鄰里支援幼兒照顧計劃」呢？社會福利署的文件顯示該計劃旨在為有服務需要的家長，在鄰里層面提供具彈性的日間幼兒照顧服務，而對象則為「為需要長時間工作、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……」²，幾乎是無所不包。同是幼兒照顧服務，而對象又無特定，表面上似乎與幼兒中心定位近似。這便容易引起公眾，以至媒體及議員混淆，甚至有人以為只要擴充「計劃」便可解決現時幼兒中心不足的問題。

2011年政府向立法會提交的文件介紹「鄰里支援幼兒照顧計劃」常規化事宜，當中清楚說明兩點：其一是「計劃」「有效填補常規幼兒中心服務時間所未能涵蓋的時段」；其二是。「計劃」的服務模式乃「建立一批隨時願意服務的社區保姆，以便靈活應對一些暫時性的幼兒照顧服務需求」³。因此，「計劃」的原來定位為幼兒中心的輔助服務，在幼兒中心服務時間以外提供暫時性的看管幼兒服務，絕不是用以取代幼兒中心提供恆常服務。再者，就服務內涵而言，幼兒中心融合「照

顧」和「教育」兩個元素，亦非「計劃」的義工服務能夠取代，而這正正「幼兒照顧服務的長遠發展研究」的中期報告強調對幼兒發展至為重要的元素⁴。

撥亂反正的契機

現時幼兒照顧服務的主次混亂，原本應該幼兒中心為主，「鄰里支援幼兒照顧計劃」為輔，但政府卻大力宣傳及注資後者，形成主次不明的亂局。可幸「幼兒照顧服務的長遠發展研究」業已完成，希望借此為契機，撥亂反正，明確各類服務的定位及配以適當資助，為幼兒提供更適切的照顧。

註解：

1. 勞工及福利局. 財務委員會審核二〇一八至一九年度開支預算管制人員的答覆(勞工及福利局). 2018. https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf. Accessed June 1, 2018.

2. 社會福利署. 鄰里支援幼兒照顧計劃. 2016.
3. 勞工及福利局, 社會福利署. 把鄰里支援幼兒照顧計劃常 規化並擴展其服務範圍. 2011.
4. 勞工及福利局, 社會福利署. 立法會CB(2)1720/17-18(07)號文件：幼兒照顧服務的長遠發展研究. 2018.