

給特首參選人的試卷：應對人口挑戰 刻不容緩

(2017年2月6日發表於《明報》觀點版，網

址：http://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20170206/s00012/1486317961894)

- 蔡蘇淑賢（香港保護兒童會總幹事）

[問特首參選人：下任特首有何育兒友善政策以應對人口挑戰？]

香港人口老化，帶來很多社會問題。其他已發展地區均制定妥善的育兒友善政策作為主要的應對策略之一，務求刺激生育率改善人口結構、釋放勞動力及提升人口質素。本港早前發表的《人口政策——策略與措施》亦表明要締造有利生育環境，然而實質的措施着實不多，亦未見顯著成效。應對人口挑戰刻不容緩，下一任特首有何育兒友善政策以作對應，為香港帶來穩定持續的發展？



圖1 (明報製圖)

人口挑戰較其他地區嚴重

已發展地區均面對人口老化問題，不過香港較其他地區更為嚴重。香港的總和生育率多年來已處於全球最低水平，由1985年至2014年的30年間，一直入選全球最低的10個國家或地區之一，當中有22年更位於三甲之內，可謂積弊已久。2014年香港的總和生育率只有1.234，遠低於人口更替所需的2.1，亦與OECD（經濟合作暨發展組織）國家平均1.68有一段距離（圖1）。

香港2012年的人口年齡中位數已達42，位居世界頭10位內，顯示香港人口老化程度已十分嚴重，預計香港很快會躍升至頭幾位，因前幾位的總和生育率均高於香港，所以香港的人口挑戰實質較其他已發展地區更為嚴重。

香港對育兒並不友善

香港極低的生育率，官方或會將之歸究一籃子原因。不過，從民間的角度來說，香港對育兒極不友善才是主因。首先，香港的幼兒照顧服務嚴重不足（圖2）。歐盟的標準是成員國3歲以下幼兒入託率至少達33%，香港望塵莫及。「香港幼兒發展指標」的數據顯示本港3歲以下幼兒的「等同全日服務入託率」[full-time equivalent]只有13%，遠低於OECD國家平均值（35.2%），在32個已發展地區中排名29。年輕夫婦作生育決定之時，幼兒由誰人及如何照顧肯定是首要考慮。在香港，2歲以下的嬰兒園服務是「重災區」，全港只有約1000個服務名額，但適齡人口卻超過10萬人，即只有1%的幼兒可享用服務。獲得嬰兒園服務遠較獲大學取錄難，但考大學還可以重考，但託嬰服務不能等待，必須銜接父母的照顧假期。

然而，香港父母的照顧假期十分短暫。本港沒有法定的親職假，產假只有10周且不是全薪，而侍產假擾攘一番後亦只有3天。「香港幼兒發展指標」去年發表一份研究，比較香港與其他國家在照顧孩子相關的假期（簡稱「照顧假」），當中包括產假、侍產假及親職假。以全薪計算，香港父母只有8.5周，遠遠不及鄰近的日本（66.1周）及韓國（41.4周）。與OECD有數據的40個國家或地區比較，香港僅排在第37位。既難獲得穩定優質的幼兒照顧服務，而照顧假期又極為短促，又如何能讓年輕夫婦安心生兒育女？下一任特首能否承諾會大幅擴充嬰兒園名額、優化服務模式，並增加父母的有薪照顧假期，從而鼓勵生育？

幼兒照顧服務資助嚴重不足

幼兒照顧服務名額不足，資助之少更令人瞠目結舌。號稱「資助」的嬰兒園，政府只資助營運成本的7%至9%，九成以上的成本由家長支付，目前的月費中位數已達5532元。以現時3人家庭月入中位數約3萬元計算，入託費幾乎是家庭收入的兩成，一般家長又怎能負擔？隨着免費幼稚園教育推行、幼師薪酬調整，嬰兒園的月費亦有上調壓力。下一任特首如何改善資助模式及增加資助減輕家長的重擔？

幼兒學習主要建基於照顧者質素及生活經驗，因此國際趨勢均視0歲至5歲的幼兒教育及照顧為一體。香港免費幼稚園教育措施即將推行，預料有關的公共開支將增至67億元，但現時政府投放於3歲以下的幼兒照顧服務只有約1億元（註），差異巨大。究其原因，乃政府仍將0歲至5歲幼兒的需要硬生生切割為兩部分：3歲至5歲為「教育需要」，而3歲以下為「照顧需要」。由於政府只願意滿足幼兒的教育需要，而照顧需要由家庭自理，造成政府在幼兒開支的投入嚴重向3歲至5歲傾斜。這種不平衡的發展，不單與國際趨勢不符，亦無視幼兒教育及照顧不可分割的科學依據。

諾貝爾經濟學獎得主、芝加哥大學教授克文·詹姆斯·赫克曼（James Heckman）指出投資於0歲至5歲幼兒為社會所帶來的人力資本回報率遠高於大中小學及在職培訓，因此其他已發展國家均已視幼兒為「公共資產」（public good）。政府與家庭共同承擔培育責任，大增幼兒培育公共開支及急速發展0歲至5歲專業幼兒服務。這同時亦回應《兒童權利公約》第18條要求，確保適齡幼兒使用幼兒服務及設施的權利。

如何扭轉政府守舊思維？

香港政府一直將幼兒照顧視為家庭責任，只在家庭因某些原因暫時未能照顧時提供服務。在這種思維下，香港的幼兒照顧服務發展停滯不前，名額不足、費用高昂，無疑削弱年輕夫婦的生育意欲。下一任特首如何扭轉這種思維，推動育兒友善政策，令政府與家庭共同承擔培育幼兒的責任，為香港帶來更年輕及高質的人口結構？

註：包括資助獨立幼兒中心約670萬元、幼兒中心學費減免（3歲以下）約6600萬元、鄰里支援計劃約3300萬元、暫託幼兒服務約2800萬元及延長服務時間約3000萬元