

評論：幼兒照顧服務的防貧效果

(2018年12月1日於《信報》發表 <https://www1.hkej.com/dailynews/article/id/2005318/>)

文：蔡蘇淑賢（香港保護兒童會總幹事）

扶貧委員會剛公布《2017年香港貧窮情況報告》（下稱《報告》），當中兒童貧窮為其中一個主要關注點。《報告》指出，政府扶助弱勢社群的措施，要扶貧防貧兼備。

照顧孩子催生貧窮家庭

筆者認同扶貧與防貧同樣重要。但若論「吸睛」程度，防貧措施往往給比下去，常為媒體、意見領袖，以至慈善基金、社福機構和政府部門所忽略。

那有何妙法防止兒童貧窮？其實，《報告》已露端倪。它特別指出加強幼兒照顧服務時，可以更全面地對有兒童的在職貧窮家庭提供更具針對性的支援。雖然幼兒照顧服務的主要性質應着眼於幼兒發展，但加強幼兒照顧服務，確實亦有十分良好的防貧效果；要達到這一效果，則必須有明確的服務規劃、完善的資助計劃、良好的服務質素。

在深入討論幼兒照顧服務的防貧效果之前，《報告》內容有幾項值得一提。

其一，兒童貧窮比往年嚴重。無論政策介入後的兒童貧窮率，抑或有兒童住戶的貧窮率均比往年上升。

其二，非綜援在職貧窮住戶當中，有逾半有兒童，佔整體貧窮住戶接近三成，涉及超過27萬人。

其三，有兒童的貧窮住戶大多只有一名就業成員。

換言之，能夠解決有兒童住戶的貧窮問題，便能大幅減輕整體貧窮問題，當中的癥結在於促進父母就業。為什麼上述有兒童的住戶工作人口比率會較低？雖然《報告》沒有明確指出，但幼兒服務業界十分了解背後原因：兒童需要成人照顧，但香港正正缺乏這方面的公共服務，令不少父母（尤其是母親）因為照顧兒童而退出職場，收入驟然減少。

統計處有關不同年齡層的勞動人口參與率變動，正正反映了上述現象，女性的參與率從15-19歲組別一直上升，至25-29歲組別達最高峰，其後便一直下跌。相比之下，男性要至55-59歲群組始有顯著下跌。簡而言之，照顧孩子令不少年輕父母被迫退出職場，促使家庭收入大幅減少，令本身收入不豐的家庭陷入經濟困境。

在不少已發展國家，幼兒教育及照顧服務除了具有促進兒童發展的功能外，尚有釋放婦女勞動力的效果，但後者在香港有很大限制。原因在於0-6歲的幼兒中心服務沒有規劃，其中3歲以下的幼兒中心服務名額很少，0-2歲服務名額全港只有700多個，適齡人口卻有10萬之眾。

此外，0-2歲服務輪候服務亦需時，大部分情況下服務不能承接產假。雖然2-6歲的名額較多，但一般幼稚園只提供半日或短全日（朝9晚4）的服務，充其量也只能支援家長尋找一份兼職工作，收入和待遇自難與全職比。

對於上述問題，政府也並非視而不見，因此才在《報告》提出加強幼兒照顧服務，並在《施政報告》提出探討在合適的福利設施內，為3-6歲的幼兒提供課餘託管服務。

問題是，沒有整全的配套措施。若沒有明確的服務規劃，空喊「加強」，只零星增加名額，並不能解決僧多粥少的根本問題；即使名額充足，若質素低下或費用高昂，亦難獲家長垂青。

欠明確規劃 資助少

因此，規劃、資助、質素三者缺一不可，可惜目前三者均有嚴重缺失。就規劃而言，3歲以下的幼兒中心

缺乏明確規劃，在《香港規劃標準與準則》（《準則》）中有別於其他社福設施列明人口與服務比率，幼兒中心部分只列為「設施的提供將視乎個別地區的估計需求」，這種不明確的所謂「規劃」，最終令服務淪為次要，難與其他服務競爭那些有限的公共服務處所。

雖然政府有意改善規劃，但亦只聞其聲不見其影。此外，原本具有支援雙職家庭功能服務2至6歲幼兒的長全日幼兒學校，更於2006年時從《準則》中除名，令該類學校數目十幾年來無從增加，否則又何須再探索為3-6歲的幼兒提供課餘託管服務？

人手比例有待提升

就資助而言，政府的資助在0-3歲的幼兒中心服務成本中所佔份額很少，大部分成本由家長付費支持；名為資助服務，實質更似自負盈虧服務。

以0-2歲的服務為例，目前扣除政府資助成本20%後，家長須付服務月費的中位數為5537元。

試想想，一對年齡介乎20-29歲育有剛出生孩子的年輕夫婦，兩者原來月入28000元（該年齡組別的入息中位數為：女性13000元；男性15000元），孩子出生後，即使有幸獲得幼兒中心名額，要用其中一人的收入四成支付月費，實在吃不消。最終，唯有辭職成為全職父或母，這樣，家庭收入便降至貧窮線以下，成為在職貧窮戶。

就服務質素而言，儘管幼兒中心受嚴密監管，但人手比例一直是業界及家長擔心的問題。政府有意把人手比例從原來的1：8降低至1：6（0-2歲服務），以及從1：14降低至1：11（2-3歲服務）。

有評論已指前者只是把水平帶回七十年代水平，而後者只等同3-6歲服務水平，實在難說是「改善」。立法會福利事務委員會亦罕有地跨黨派一致通過要求政府把0-2歲服務人手比例水平改善至1：3.5，以貼近其他已發展國家水平。

時至今日，社會及幼兒父母所關心的，已非止於孩子的安全和溫飽，更重視其早期發展，而研究更顯示後者有助奠定其終身學習及未來福祉的基礎。一旦服務質素不佳，家長肯定情願辭職自行照顧，即使收入減少，也不要窒礙孩子的發展。

多關注中等收入家庭

現時3人及4人家庭入息中位數分別為32,900元及41,500元，月薪約16,000至20,000元的年輕夫婦是最脆弱的一群。一旦他們生兒育女，無論基於服務名額、費用或質素，則一方必須辭職照顧孩子，便會從豐足生活跌至貧窮線下。

當然，在匱乏家庭長大的孩子較容易衍生各種問題，最終又會帶來更多社會成本，篇幅所限，在此不贅。若單從防貧的角度而言，未來的幼兒照顧服務應更着力這類中等入息家庭，讓他們避免陷入貧窮危機。