



# 香港保護兒童會

Hong Kong Society for the Protection of Children

## 就「檢討幼兒照顧服務」

### 呈交立法會小組兒童權利小組委員會的意見書

香港保護兒童會

蔡蘇淑賢女士(總幹事)

2018年1月13日

香港的幼兒照顧服務歷史悠久，儘管60年代政府始資助幼兒學校，並延至70年代始有專屬法例規管(即《幼兒中心條例》及《幼兒中心規例》，但服務營運可追溯至上世紀30年代，香港保護兒童會於1937年已開辦的「凌月仙託兒所」。1972年全港的日託嬰兒園(Day Crèches)的服務名額只有758，40幾年後，2017年服務名額只有724個名額。雖然其間名額數目曾越過一千，但相對於其他社會服務，規模仍然超細，而且數十年來因制度諸多限制，令服務全無發展空間。近幾十年香港社會經歷巨大變化，雙職日漸普遍，延伸家庭對育兒對育兒支援大減，加上服務停滯不前，幼兒照顧服務的發展遠遠追不上社會需求。2015年的《施政綱領》宣布政府將展開顧問研究，就幼兒照顧服務的長遠發展提供意見，是一個正確的方向。故本人趁此機會表達幼兒照顧服務極需處理的關注事項，希望顧問研究能處理如下；由於時間所限，本文只提出幾個政策方各的重點。

#### (一) 香港現時幼兒照顧服務純為「補救性的家庭支援服務」，未能切合家長及幼兒需要

##### 2.1 香港：幼兒照顧純屬家庭責任

自1982年政府一直將幼兒照顧定性為純屬家庭責任，因此幼兒照顧只服務那些有社需要的家庭，且是主要依賴月費收入去營運的收費服務。2013年政府回覆立法會議員查詢時正反映此政策理念：「照顧年幼子女是父母的責任……為支援一些因工作或其他原因而暫時未能照顧年幼子女的父母，政府一直透過資助非政府機構提供多元化和彈性的幼兒服務……」。由此清晰可見政府將幼兒照顧視為純家庭責任，一直未有改變，且將政府角色局限於只為有社會需要的家庭提供支援措施，家庭而非兒童才是主要的服務對象。換言之，從政府的角度而言，幼兒照顧服務其實質為有需要的家庭服務提供多於支援，是促進幼兒發展的發展性服務。

##### 2.2 世界各地：幼兒照顧屬政府及家庭的共同責任，且具發展性功能

時至今天在24個OECD國家，以至鄰近的台灣，兒童已被視為社會的「公共資產」，是該地未來的人力資本；在知識型經濟的世界趨勢下兒童獲得合宜的培育，對所有地區均十分重要。諾貝爾經濟學獎得主芝加哥大學James Heckman教授更指出高素質的幼兒照顧不單

持續為兒童創造一個健康、愉快及安全的成長環境 To lead and to excel in keeping children healthy, happy and safe



# 香港保護兒童會

Hong Kong Society for the Protection of Children

為兒童亦為母親及社會帶來正面的效果，這些效果甚至可持續至成年階段，包括身體更健康、更少犯罪率及更少濫用藥物等等，而愈早投資，回報愈高。有異於香港單純將幼兒照顧服務視為補救性的家庭支援服務，不少已發展國家除了將幼兒照顧服務視為協助民眾取得工作與生活平衡、為婦女帶來更平等機會及提高生育率的措施外，亦強調能夠促進兒童本身的成長發展<sup>6</sup>。正因如此，國際上的共識已將幼兒教育及照顧(Early Childhood Education and Care)視為一體。部分國家(例如北歐諸國)更將幼兒照顧服務普及化，人人可享。

## (二) 缺乏友善家庭政策，雙職家長照顧子女倍感困難

香港生活成本高昂，根據 EIU 的報告，香港的生活成本全球排名第 2，較紐約高 14%。正因如此，不少幼兒的父母均需工作以賺取一家生活所需。根據統計處的數據，2015 年有 0-5 歲幼兒的住戶當中，有 46% 為雙職家庭。雙職家庭比率高企，亦意味強大的幼兒照顧服務需求。

與其他社會服務(例如長者服務)比較，其他服務較長時間準備及作出較準確的需求估計，相比之下幼兒照顧服務是幼兒一出生(甚至未出生)便需要安排滿足的服務，可是要準確地預測出生率，實不容易。因此政府要預備更充裕的供應，才能滿足雙職家庭在嬰兒出生一至兩個月內便可獲安排服務的需要。類似的情況也在不少已發展國家出現，可是由於他們有長的親職假作緩衝。大大減少服務供應的壓力。以捷克為例，其「等同全薪育兒假」長達 56.3 週，因此家長對幼兒照顧服務的需求便大大減少，因此其 3 歲以下的「等同全日入託率」只有 3.2%。香港的情況剛則相反，等同全薪育兒假只有 8.3 週(10 周 X 4/5 工資)，但專業幼兒照顧服務名額卻嚴重不足，因此對家長及幼兒造成十分困擾。

## (三) 依賴外傭照顧為幼兒帶來不良影響

在育兒假少而幼兒照顧服務名額又嚴重不足的情況下，外傭便成為不少家長無可奈何的「出路」。本會一直強調外傭的訓練主要是處理家務而不是照顧幼兒，且外傭於另一文化下成長，要其敏銳地解讀嬰幼兒的需要，再給予適當回應，實是與虎謀皮。外地有研究顯示由不同其族裔的照顧者照顧下嬰兒其安全感較同族裔照顧者為低，可見期望外傭建立孩子的安全感及代替父母滿足孩子對依附關係的需要實在是緣木求魚。本地研究也發現外傭照顧的幼兒更大機會有語言發展問題，而且情況較由親人照顧者嚴重。幼兒主要從照顧者身上學習語言，而外傭的母語始終並非粵語，若其他親人不是每天與幼兒的互動，外傭便成為幼兒主要學習對象，令他們容易出現語言發展問題，這實不難理解。衛生署兒童體能智力測驗中心的語言及言語發展遲緩／障礙新增個案數字，一直是各類症狀之冠，並且持續上升。從 2010/11 年的 2,532 案，增至 2016 年 3,657 宗(臨時數字)，增幅超過 44%，而這個數字尚未包括使用私家評估服務使用者。若香港繼續依賴外傭為主要的幼兒照顧者，將對香港下一代的成長發展造成很大的傷害。

持續為兒童創造一個健康、愉快及安全的成長環境 To lead and to excel in keeping children healthy, happy and safe



# 香港保護兒童會

Hong Kong Society for the Protection of Children

## (四) 專業幼兒服務規劃出現真空，未能回應雙職家長的需要

目前2歲以下的獨立幼兒中心（嬰兒園）日託名額嚴重不足，名額與適齡人口比例已超過1:140。全港服務2歲以下的資助獨立幼兒中心只有12間，南區、黃大仙、官塘、大埔、西貢及離島6個並無設置。即使連同使用綜合幼稚園暨幼兒中心的名額，亦只有約1000。換言之，不少服務使用者需要跨區使用服務，對於嬰幼兒而言，並不合適。《香港規劃標準與準則》是政府釐定各類土地用途和設施規模、位置及地盤規定的準則，其中為各類公共設置及服務訂下設置標準。以綜合青少年服務中心為例，標準為每12,000名屬於6至24歲年齡組別的兒童／青年設置一間。2006年之前的《準則》載有長全日幼兒學校的標準，當時為每2萬人口提供100個服務名額。儘管在標準的訂定上或有不同意見，但標準明確有助保證服務的供應量。可惜自2000年便停止規劃幼兒中心，亦取消以前沿用的標準，令本港均沒有服務2至6歲的新幼兒學校。即使近日政府重新規劃0至3歲獨立幼兒中心，但新增中心的標準只提「設施的提供將視乎個別地區的估計需求、社會經濟情況、地區特色，以及所提供的其他幼兒支援服務而定。」換言之，即是沒有明確標準。正因如此，眾多公共服務需要爭奪用地時，幼兒中心很難有足夠的名額，滿足新生嬰兒的即時需要。

## (五) 缺乏服務重置政策，服務名額只有不斷減少

由於現時服務規劃出現真空，更不會有新的幼兒學校提供雙職需要的支援，不少幼兒卻沒有中心、幼兒學校已使用數十年，面對中心及校舍不斷折舊耗損及老化，卻沒有服務重置政策（re-provision）以保持服務供應量，因此將來服務將不斷萎縮，直接影響服務的數量及家長的選擇。

### 建議

#### 1. 承認育兒乃政府與家庭的共同責任

其他已發展國家已明確將育兒視作政府與家庭的共同責任，肯定及不斷增加對幼兒教育及照顧的承擔。鄰近的台灣更以白皮書形式列明：「養育子女不僅是家庭的責任，也是政府的責任。」香港當局有需要改變現有思維，與國際潮流接軌，承認育兒乃政府與家庭的共同責任。並制訂更完善的政策，與家庭合力培養幼兒。

#### 2. 制訂兒童培育政策

基於幼兒的身心發展需要，不少已發展國家已將幼兒教育與照顧視為一體，制訂完整政策，例如蘇格蘭早於2008年已訂制「早期框架」(The Early Years Framework)以推動產前至8歲兒童發展。然而，本港有關當局仍然持守教育與照顧分離的舊有觀念，並硬性以三歲作為照顧與教育的政策分水嶺，更遑論完整的幼兒培育政策。幼兒培育政策真空，令幼兒培育既無願景，亦乏方向；不同政府部門、社會及教育機構、家庭，以至企業之間的角色及分工不明，協調困難。因此，有需要盡快制訂整全的幼兒培育政策，以協助及凝聚社會各方共同為培育幼兒而努力。

持續為兒童創造一個健康、愉快及安全的成長環境 To lead and to excel in keeping children healthy, happy and safe



# 香港保護兒童會

Hong Kong Society for the Protection of Children

### 3. 恢復制訂明確的規劃標準及服務重置政策

正如前文所述，幼兒中心(包括服務2歲以下的日託嬰兒園及2-6歲的長全日幼兒學校)並無明確的規劃標準，令整個服務的發展極度緩慢，無法配合社會對服務的需求。家長(尤其是雙職家長)無可奈何唯有聘請外傭，然而，正如上文述已闡述，依賴外傭照顧幼兒衍生問題很多。再者嬰幼兒的照顧服務需要無縫接合產假，因此，有需要更仔細訂立服務規劃標準，否則雙職父母無法安心工作，嬰幼兒亦乏妥善照顧。

建議政府一如其他社會服務，儘快恢復按人口數目推算制訂明確的幼兒服務規劃標準；同時儘快需要增加約4,900個0至2歲名額(現時輪候0至2歲名額的數量)，以回應家長的需要。另外已出幼兒學校因受著場所的損毀問題，令服務面對無法如常運作，故應儘快建立服務重置政策，以確保有足夠幼兒服務名額讓家長選用。

### 4. 加強家庭友善措施

家庭無疑是幼兒成長最重要的環境，因此如何營造有利的家庭環境讓兒童健康成長至為重要，而有利的家庭環境最基本的要素是父母有時間與幼兒進行足夠而具質素的互動。正如上文已闡述，香港育兒假期少，雙職比率高，加上工時長，因此加強家庭友善措施實屬必要。具體建議如下：

加強家庭友善措施建議	理由
1. 增加有薪假期至最少 14 週	<ul style="list-style-type: none"><li>● 國際勞工大會第 183 號公約第 4 條規定產假應不少於 14 週</li><li>● 初生嬰兒由母親照顧更有助健康成長，例如更長母乳餵哺期及加強依附關係</li></ul>
2. 增加侍產假至 7 天	<ul style="list-style-type: none"><li>● 不少本地企業已實施多於 5 天的侍產假</li><li>● 彰顯育兒乃父母雙方共同責任</li><li>● 有助產婦復原及加強親子關係</li></ul>
3. 提供財務誘因(例如稅務減免)吸引僱主開設更多兼職工作崗位	<ul style="list-style-type: none"><li>● 有效減少兒童照顧的需求，尤其是長全日幼兒學校、延長時間服務及課餘託管</li><li>● 製造更多優質親子時間的機會</li></ul>

持續為兒童創造一個健康、愉快及安全的成長環境 To lead and to excel in keeping children healthy, happy and safe