



香港保護兒童會

Hong Kong Society for the Protection of Children

立法會CB(4)484/17-18(08)號文件

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

香港保護兒童會嬰兒園服務

署理服務協調主任

楊家鳳女士

2018年1月13日

2015年施政報告建議一系列加強幼兒照顧服務的措施，其中更提及於二零一五至一六年度展開「幼兒照顧服務顧問研究」，就幼兒照顧服務的長遠發展提供意見。業界十分重視是次「幼兒照顧服務顧問研究」，期望顧問研究報告能夠切實處理現時幼兒照顧服務存在的問題。香港保護兒童會作為關心兒童福祉及全港最多提供0至2歲資助獨立幼兒中心(嬰兒園)的機構，希望提出以下服務運作的困難及建議，期望稍後研究報告能提出解決方案。

(一) 服務標準落後

現時的資助獨立幼兒中心(嬰兒園)受《幼兒服務條例》及《幼兒服務規例》規管，條例於1976年正式通過，並經過幾次修訂。其中《幼兒服務規例》為獨立幼兒中心的處所面積、人手比例、消防及衛生等等訂立明確的標準。《公約》第18條第2款訂明「確保照顧兒童之機構、設施與服務業務之發展。」換言之，條例申請政府有責任持續推動幼兒照顧服務的發展。

1.1 人均面積標準沿用 41 年

根據《幼兒服務規例》及《學前機構辦學手冊》，獨立幼兒中心(嬰兒園)的人均樓面面積只有2.8平方米(包括所有戶內活動設施，但不包括輔助設施，例如職員室及公眾通道等)。這個標準乃是1982年的版本，換言之已經有36年未有改善。參考同樣面對地少人多問題的新加坡，專門照顧嬰兒的中心人均面積最少5平方米，且需有額外的活動空間而面積不能少於40平方米或收託人數所需面積總和的1/6(以較大者為準)。現代的嬰幼兒照顧已不如數十年前只要求保證溫飽及安全，亦同時著重促進其全面成長發展。嬰兒園面積大小，人多擠逼，不單易生意外，亦不利公共衛生。加上流行性感冒等傳染病不時於社區暴發，合適的面積對傳染病控制尤其重要。再者，嬰幼兒早期成長是十分迅速，不能只依賴一張嬰兒床來完成，是需要不同活動空間進行各項活動(如大小肌肉、自理及群體活動等)，以促進其身心發展。在雙職家庭日增、工時愈長的情況下，嬰幼兒能夠促進發展的機會便往往依賴幼兒中心提供。

幼兒中心人均面積 (平方米)

香港: 2.8

新加坡: 5

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

1.2 嬰幼兒與幼兒工作人員比例比 40 年前更差

現時幼兒中心的人手比例為 1:8(1 位幼兒工作人員對 8 位 0 至 2 歲嬰幼兒)及 1:14 (1 位幼兒工作人員對 14 位 2 歲至 3 歲的幼兒)，前者較 1976 年時更劣(1:6)，而後者更自 1976 年未有更新。在免費幼稚園教育政策下，幼稚園(收納 3-5 歲幼兒)的人手比例已改善至 1:11，這樣便出現 2-3 歲服務的人手比例比 3-6 歲服務更差的有違常理情況。根據 OECD 的資料庫有關 3 歲以下的幼兒服務 (ISCED 0-1) 人手比例的資料，2015 年有 12 個國家提供資料，半數的人手比例在 1:6 以下，其中紐西蘭更低至 1:2.9。鄰近的地區又如何？台灣方面，服務 2 歲以下的托嬰中心，人手比例亦定在 1:5。韓國方面，分類更為仔細，服務 0 歲嬰兒的人手比例為 1:3、1 歲為 1:5、2 歲則為 1:7。由此可見，香港的服務標準已落後其他已發展及鄰近國家。

人手比例

香港(1976) 1:6 (2 歲以下)

香港(2017) 1:8 (2 歲以下)

香港(1976-2017) 1:14 (2-3 歲)

半數 OECD 國家 (2015) <1:6 (3 歲以下)

台灣 1:5 (2 歲以下)

韓國 1:3 (0 歲)、1:5 (1 歲)、1:7 (2 歲)

1.3 面對免費優質幼兒園教育實施，令獨立幼兒中心招聘專業幼兒工作人員更困難

由於現時幼師與幼兒工作人員的入職訓練完全相同，現時完成幼兒教育高級文憑人士，可以註冊兩個專業，一為幼稚園教師，二為幼兒工作人員。待遇政策不協調，加劇了幼兒照顧服務招募及挽留人才的困難。自 2005 年後，機構在聘用幼兒工作人員遇到極大的困難。推行十五年免費幼稚教育令人才競爭加據，因此無論在薪金、福利及培訓上，幼兒中心必須與幼稚園相約，方可挽留及吸引人才。業界感謝社署 2017 年因應薪酬問題，為機構提供一筆過的資助，以改善幼兒工作人員薪酬與幼師的差距，以免情況再惡化。可是仍未處理嬰兒園人手比例、進升階梯及行政及督導支援等重要的問題。

1.3.1 缺乏進升階梯，令專業幼兒工作人員卻步

免費優質幼兒園教育在 2017 年 9 月實行，在幼師人手比例及進升階梯上提出很多改善，包括幼稚園每 5 位幼師可聘用 1 位主任，且增設副校長及校長職位，令前線的老師能有更多進升機會。相比現時獨立幼兒中心在人力編制上，只容許機構聘用一位園長督導全園幼兒工作人員，在專業進升機會上明顯比幼稚園差。

1.3.2 缺乏行政及督導支援

隨著社會的發展，社會福利署要求所有接受整筆過撥款的服務推行十六個服務標準評核，而公眾亦對服務管理水平要求亦不斷提升。剛於今年推行免費優質幼兒園教育亦為幼稚園/幼兒學校提供主任、副校長及校長等管理職級，支援服務的運作及行政工作。同樣服務嬰幼兒的獨立幼兒中心(嬰兒園)，雖然沒有整筆過撥款 100%基線資助，可是同樣受推行及接受社署對十六個服務標準的評核。隨著 2005 年幼兒服務協調 (Harmonization)，負責

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

支援日託嬰兒園行政、督導的服務協調主任隨着職員離職後便被撤消津助，加上沒有主任、文員職位，每間中心只得一位園長負責所有督導及行政工作。雖然社署 2014 年為機構提供每年一筆過的行政及督導批款，其資助水平只可聘用一位 0.7 至 1 位文員，更遑論服務協調主任、副園長/主任等職位。

(二) 對「幼兒照顧服務顧問研究」建議

2.1 修訂服務標準提升質素

正如前文所述，現時幼兒中心的標準制訂於三、四十年前，已不符現代社會需要。政府有需要盡快修訂《幼兒中心規例》、《學前機構辦學手冊》及相關規定，以改善服務標準，提升質素。以下數項需要優先處理：

項目	現有標準	建議標準	理由
人均面積	2.8 平方米	5 平方米	● 參考同樣地少人多的新加坡標準
人手比率	1:8 (2 歲以下)	1:4 (0-1 歲)	● OECD 大部分國家及鄰近地區低於 1:6
	1:14 (2-3 歲)	1:6 (1-2 歲)	● 香港 1976 年 2 歲以下服務的標準為 1:6
		1:8 (2-3 歲)	● 《公約》要求確保兒童照顧服務得已發展

2.2 改善嬰兒園服務督導人手比例、進升階梯及行政及督導支援

正如前文所述，現時嬰兒園服務在人手比例、進升階梯、行政及督導支援幾方面都未能與同樣聘用專業幼師的幼稚園相約。

項目	現有標準	建議標準	理由
主任人手	1 位園長	1:5 (5 位幼兒工作人員設一位主任/副園長)	● 提供進升機會，吸引人才 ● 參考免費優質幼稚園教育之實施主任 1:% 比例
行政及督導人手	只得一位園長及一筆過的行政及督導批款 (只足夠聘用 0.7 至 1 位文員、沒有主任及協調主任人手)	提供資源聘用文員、主任及協調主任人手 (每 5 間嬰兒園設 1 位服務協調主任) 人手	● 應對社會對服務行政及督導要求。 ● 參考免費優質幼稚園教育之行政及督導比例

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