

香港社會服務聯會
向立法會兒童權利小組委員會
就「檢討幼兒照顧服務」提交的意見
(2018年1月13日)

香港的資助日間幼兒照顧服務雖然發展多年，但不少父母一直反映服務未能滿足他們的需要，特別是雙職及基層家庭。現時服務欠缺具體規劃標準，衍生各種問題，包括服務數量及可達性均不足，同時收費與社會經濟情況脫節、質素標準過時、透過義工提供的幼兒照顧計劃也未能令家長安心使用。幼兒照顧服務為高危家庭及兒童提供預防、及早識別及介入的優勢亦未被善用。家長和業界均期待「幼兒照顧服務長遠發展研究」可探討問題根源，並提出政策更新及服務發展的具體建議，以下將詳述有關問題並提出跟進建議。

1 資助日間幼兒照顧服務現存問題：

1.1 服務欠缺具體規劃標準

按現行規劃標準，幼兒中心專為未滿三歲的兒童提供照顧及訓練服務。有關設施的提供「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」。至於政府如何估算需求及考慮各區社會經濟情況及特色，以決定是否提供幼兒中心或其規模、數量等，規劃標準並無訂明，以致不是每區皆有服務，且對服務的供應量沒有承諾。

1.2 服務數量不足

現時全港共有約 7,000 個資助幼兒中心名額，其中資助獨立幼兒中心（0-2 歲照顧服務的主要提供者）的平均使用率自 2011/12 年起，一直維持在 99% 或以上，輪候人數也眾多，反映服務早已供不應求，規劃機制卻未有發揮應有功能；此外，鄰里支援幼兒照顧計劃以義工支援形式為 0-9 歲兒童提供照顧服務，但全港名額只有 954 個，雖然計劃定位並非提供長期照顧服務，但在幼兒中心服務嚴重不足下，不少家長（特別是基層家庭）實際上只能靠義工保姆為幼兒提供長期照顧。

1.3 可達性不足

現時全港只有 12 間資助獨立幼兒中心提供 738 個名額（大部分服務 0-2 歲），有 6 個地區（包括南區、離島、觀塘、黃大仙、西貢和大埔）沒有這類中心。即使政府將於 2018-19 年度起，分階段在北區、觀塘區、葵青區和沙田區額外提供約共 300 個資助獨立幼兒中心名額，屆時仍將有 4 區沒有相關服務。

1.4 幼兒中心收費與社會經濟情況脫節

幼兒中心服務只獲政府提供少量資助，大部份營運收入來自收費，現時資助

獨立幼兒中心 0 至 2 歲服務月費中位數高達 5,537 元¹，超出一般家庭負擔能力；以收入達中位數的 3 人家庭為例（月入約 31,000 元²），並不合乎「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」申請資格，如需使用幼兒中心服務，便需動用約五份之一的家庭收入（18%），就是在貧窮線下的家庭也未必能得到全額資助³，令有需要的家長難以使用服務。

按本會「香港低收入家庭的兒童照顧服務」研究所得，「貧窮住戶」⁴（約 8 成以母親為主要照顧者）超過一半表示現時的照顧模式對家庭經濟狀況造成壓力；「低收入住戶」⁵（約 7 成以母親為主要照顧者）也有 38.8% 表示面對家庭經濟壓力，由此可見，基層家庭面對著履行照顧兒童的責任和滿足經濟需要的兩難但卻得不到協助。

1.5 幼兒中心的質素標準有待提升：

現時幼兒中心的服務質素（包括主管及幼兒工作人員的註冊、最少職員人數規定、行為準則（禁止體罰、吸煙等）、處所的安全衛生、兒童人均樓面面積、家具設備、為幼兒提供的活動及照顧、膳食等）主要透過《幼兒服務條例》及社會福利署《服務表現監察制度》監管（後者指適用於受資助服務）。可是不少標準已經過時，例如對照顧人手比例的要求，未滿 2 歲的兒童為 1:8，2 歲或以上為 1:14，與最近實施的免費優質幼稚園教育政策（將 3-6 歲的師生比例提升至 1:11）並不協調，其他如兒童人均樓面面積及環境設施等，亦需要按社會發展而改善。

1.6 透過義工提供的幼兒照顧計劃未能令家長安心使用

鄰里支援幼兒照顧計劃以義工支援形式為 0-9 歲兒童提供照顧服務，其中大部分名額以家居照顧形式提供，服務質素的保證主要靠營辦機構向保姆提供培訓及定期家訪進行監察，實在非常有限，尤其年幼兒童難以清楚表達需要及保護自己，存在一定風險。按本會進行的「香港低收入家庭的兒童照顧服務」研究所得，不少家長關注計劃由義工保姆為幼兒提供照顧，難以保證質素及穩定性，可能對幼兒成長帶來負面影響。

1.7 未有善用幼兒照顧服務作預防、及早識別和介入的平台

近年幼兒受虐問題愈趨嚴重，根據社署資料，從 2013 年至 2016 年，0-2 歲受虐個案佔新呈報虐兒個案的比率由 7% 大幅上升至 18%；2016 年 0-5 歲受虐個案亦佔所有新呈報虐兒個案的 3 成：

¹ 社會福利署幼兒中心督導組截至二零一七年九月一日的資料。

² 政府統計處，《綜合住戶統計調查按季統計報告》（2017 年 7 月至 9 月）。

³ 以 2017/18 學年，三人及四人家庭申請人為例，可獲收費減免的門檻約等於相關住戶入息中位數的 80%，全額資助的門檻則為相關住戶入息中位數的 45-50%。

⁴ 有關貧窮、低收入、高收入住戶的定義，見本會「香港低收入家庭的兒童照顧服務」研究報告第 103 頁：http://www.hkcss.org.hk/uploadfileMgmt/0_2015713144128.pdf。

⁵ 同上。

2013 -2016 年按年齡劃分新呈報虐兒個案數目

年齡	2013	比率	2014	比率	2015	比率	2016	比率
0-2	70	7%	81	9%	92	11%	158	18%
3-5	104	11%	113	13%	100	11%	104	12%
6-8	181	19%	178	21%	179	20%	153	17%
9-11	179	19%	161	19%	174	20%	172	19%
12-14	275	29%	217	25%	209	24%	194	22%
15-17	154	16%	106	12%	120	14%	111	12%
總數	963	100%	856	100%	874	100%	892	100%

現時「兒童身心全面發展服務」藉著加強教育局、衛生署、醫院管理局及社會福利署的溝通和合作，及早識別和處理高危孕婦、產後抑鬱的母親、有社會服務需要的兒童及家庭、以及有健康、發展及行為問題的學前兒童；服務自 2005 年推行至今，業界認同及早識別及早介入的政策方向，唯一一直擔憂倚重母嬰健康院作為主要及早識別及服務轉介平台的成效：首先幼兒由一歲半起已完成大部份的免疫接種，絕少再到訪母嬰健康院，而「先由母嬰健康院取得家長同意，接受服務轉介至綜合家庭服務中心，再由綜合服務中心聯絡家長，得到家長同意後再提供服務」的多重關卡，往往難以接觸到危機最大的個案，期望有需要家長自行求助之服務模式極為被動；因此建議強化幼兒中心支援家庭及保護兒童的專業功能，設立幼稚園/幼兒中心到校社工（可參考「到校學前康復服務試驗計劃」模式），以充分發揮預防、及早識別和介入的功能。

2 對「幼兒照顧服務的長遠發展研究」的期望：

面對上述問題，家長和業界均期待政府正進行的「幼兒照顧服務長遠發展研究」可探討問題根源，並提出政策更新及服務發展的具體建議，包括回答以下問題：

2.1 全面評估現代家庭的幼兒照顧需要：

根據政府相關文件，是次研究將「推算日間幼兒照顧服務的需求和供應情況」，本會認為研究必須先就政府幼兒照顧政策目標及服務定位作出建議，並按此評估家庭對各種現存及未有的幼兒照顧服務的需要，而不僅是量度目前家長對幼兒服務的表達需求。

2.2 政府在幼兒照顧的角色：

根據政府相關文件，是次研究也會就「政府及私營機構在提供日間幼兒照顧服務方面的角色」提供建議，以下列出本會認為研究建議必須涵蓋的範疇，及本會就有關範疇的意見：

研究就政府角色的建議 須涵蓋的範疇	本會的意見
2.2.1 政府幼兒照顧政策目標及服務定位	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 為幼兒提供優質培育以盡展潛能 ◆ 讓不同社經背景的幼兒得到平等發展機會 ◆ 支援家庭培育幼兒 ◆ 為婦女/全職照顧者投入職場提供真正選擇
2.2.2 幼兒中心的規劃標準及機制	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 基於更新政策目標及服務定位，增設以 0-3 歲幼兒人口為基礎的合適規劃標準。
2.2.3 幼兒中心的更新質素標準	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 與免費優質幼稚園政策看齊，改善幼兒照顧服務的人手比例，照顧 0-2 歲幼兒的職員人數由 1:8 改為 1:4，照顧 2-3 歲則由 1:14 改為 1:10。
2.2.4 以義工支援形式提供的照顧服務的定位及質素監管機制	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 應清晰界定以義工支援形式提供的服務的定位（建議只提供暫時/短期服務）； ◆ 分析各種質素監管機制（包括將義工保姆職業化及設立發牌制度）的利弊、可行性及作出建議。
2.2.5 幼兒中心/幼稚園作為預防、及早識別及介入平台的角色及所需資源	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 大幅增加 0-2 歲幼兒中心服務名額 ◆ 設立駐幼兒中心/幼稚園社工服務，透過與家長直接自然的接觸、無標籤的求助模式，更有效識別及支援高危及有需要的家庭，及發揮保護兒童的功能。

3 建議

「幼兒照顧服務長遠發展研究」自 2017 年 4 月開展至今，業界（包括管理層、前線同工及服務使用者）主要獲邀參與於 4 月 5 日舉辦的諮詢會，及 11 月舉辦的焦點小組及使用者問卷調查，就幼兒照顧服務的表達意見。此外，在 4 月舉行的諮詢會上，研究團隊曾表示會於 2017 年 4、8 和 12 月分別提交初期、中期和總結報告，但政府未有公佈報告內容，只表示預計研究需於 2018 年第一季度才可完成。業界對於研究是否能夠回應上述期望感到憂慮，本會建議：

- 3.1 政府應盡快公佈研究的初期及中期報告，並舉辦公眾及業界參與活動，聆聽持份者就報告的反饋；
- 3.2 研究團隊盡快諮詢公眾及業界就幼兒照顧服務政策目標、政府角色等宏觀議題的意見；
- 3.3 研究團隊從已整理的外國經驗，提出一些可參照而本港未有的政策措施及服務，徵詢公眾及業界的意見。