

天水圍社區發展網絡

28/4/2015 出席立法會扶貧小組委員會公聽會 為增加基層收入而推行的釋放家庭勞動力的措施 立場書

背景

天水圍社區發展網絡一直積極關注兒童照顧者的各種需要，透過推動天水圍區婦女直接參與，希望倡議相關支援政策。近 10 年，面對通脹高企，基層家庭的實際收入不升反跌，大量基層婦女均面對兩難：選擇出外就業，以維持家庭基本生活，但就業時間卻往往未能配合子女放假放學的時間，無暇照顧子女；選擇在家照顧子女，則被迫面對貧窮困境，家庭收入僅夠糊口。面對長工時、假期少，加上缺乏其他家庭成員及社會服務的支援，更多女性在生育後沒有選擇，被迫放棄工作，留在家中照顧子女。此令女性難以經濟獨立，亦造成「貧窮女性化」的現象。

然而，在「人口老化」要「增加勞動力」的人口政策背景下，政府近年推出一些措施，表示要「釋放婦女勞動力」。今年施政報告表示要「增加 3 歲以下幼童的全日制託兒服務」並「會 2015-16 年度起逐步增加幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心的延長時間服務資助名額至 6200 多個，增幅高達四倍」。可是，「釋放婦女勞動力」這個政策的目標明顯缺乏性別角度，而具體政策亦忽略了目前的社會現況，根本不足以達到其政策目標。

政府施政沒有性別角度，照顧貢獻被忽視

其實，女性擔當家庭照顧者的角色，絕非無所事事；作為照顧者，她們需要處理日常看似瑣碎的家務，為家庭成員的起居飲食籌謀，也照顧家中的老弱傷殘，令「返工返學」的家庭成員可以安心專注其事業和學習，實是香港社會經濟生產的後援！沒有照顧者協助再生產，生產根本難以持續；沒有照顧者的照顧作後盾，香港根本不會有強大的勞動力。因此，女性照顧者的勞動力，實應從家庭或私領域中體現，只是她們沒有薪酬而已。以此角度看，「釋放婦女勞動力」實在忽略女性在家庭或私領域的勞動，無視照顧者對社會的長期貢獻。

事實上，政府一直沒有確認照顧者對香港社會的貢獻，令照顧者活在沒有選擇，甚至陷於貧窮的狀態，造成「貧窮女性化」的現象。政府只視照顧者為「剩餘勞動力」和「勞動後備軍」，在勞動力充足時對照顧者的需要不聞不問，照顧者在照顧家庭成員時沒有任何選擇，各項的照顧支援服務長期名額不足，長期沒有檢討；在勞動力不足時則「鼓勵就業」，臨急抱佛腳式作小修小補。這種呼之則來、揮之則去的功利、偽善態度，對女性或家庭照顧者極之不公，令人憤怒！

託兒服務仍然沒有規劃，照顧選擇依然遙遙無期

再檢視現時的託兒服務，在長期缺乏規劃下，政府也是黔驢技窮，僅能推出一些

小修小補的措施，遠遠不足以應付目前的結構性問題。以服務 0-2 歲嬰兒的獨立幼兒中心為例，目前全香港只有 720 個名額，政府將於 2017 年增加一間中心，提供 100 個新增名額，此對處於水深火熱的基層家庭來說，這個增幅只能說是聊勝於無，但對龐大的需要來說，無疑是杯水車薪。而施政報告中表示「逐步增加幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心的延長時間服務資助名額至 6200 多個」，但事實上，在近 140,000 名就讀非牟利幼稚園的學童中，只有約 25,000 人就讀於幼稚園暨幼兒中心，對絕大部份未能讓學童入讀幼稚園暨幼兒中心的家長而言，這措施根本毫無幫忙，最核心的問題應該是全日制幼稚園學額不足。

此外，由社署資助社會服務機構提供的「課餘託管計劃」為 6-12 歲兒童提供相對較穩定的服務，但全港只有 5,400 個名額，明顯又是杯水車薪；雖然去年施政報告表示政府會撥款「加強課餘託管服務」，增加週末、假期的託管服務。可是，教育政策與社會福利政策的不協調，令服務配套仍然漏洞處處，例如學校早放學，個別託管中心不會在有關時間提供彈性配套服務；另外，沒有接放學服務，令家長仍需要自行帶兒童到託管中心，試問他們如何投入勞動市場？再者，學校假期較一般勞工假期長，家長又如何能安排工作呢？

婦女面對就業與照顧的矛盾，託兒與津貼缺一不可

政府在土地發展、基建都有二、三十年的長期規劃，可是在託兒服務方面卻一直缺乏規劃，造成女性勞動參與率一直偏低。面對千瘡百孔的託管，婦女往往沒有選擇，不能外出工作和發展自我，「被迫」成為全職照顧者，也「被迫」跌入低收入或貧窮的處境。而事實上，就業與照顧一直是照顧者(特別是女性)的兩難，部份婦女希望能成為全職照顧者，因為她們期望自己可以專心照顧子女，加強親子關係，但代價是沒有收入，令家庭經濟壓力大增，這代價對人不敷支的基層家庭來說無疑太大，這正是低收入家庭的照顧者所面對的兩難。

我們認為支援低收入家庭的政策目標，不應單理解為「扶貧」或「增加收入」，也必需要考慮家庭照顧所引發的種種問題。如果我們的社會仍然認為兒童照顧應由家庭負責，而我們也不願看見貧窮兒童問題的話，我們必須要考慮增設照顧兒童津貼，以讓低收入家庭中的照顧者可以有經濟上的支援；如果香港因勞動力不足而需要推動照顧者就業，那就必須有全面的託兒及就業配套，讓家長可以安心兼顧事業和照顧。我們認為政策目標應該是讓照顧者有自由選擇，選擇一個適合自己和兒童的生活方式，故照顧者津貼、託兒服務及就業政策配套應該一併規劃和考慮。

我們的具體建議如下：

一. 長遠規劃託兒服務

教育局在兒童照顧的支援上實是責無旁貸，絕不能以只負責教育為藉口，不理照顧支援。因此，勞福局及教育局應互相配合，協調並改善現存的幼兒及託兒服務，處理目前教育與照顧分家所衍生出的政策矛盾，對兒童照顧服務作全面的規劃。

短線而言，勞福局及教育局應成立協調工作小組，協調兩局的教育和託兒服務，藉幼稚園學童人數減少的機會增加全日制幼稚園名額，並且在小學及各個社福機構增加穩定的課後支援服務名額；中長線而言，政府應全面增加「獨立幼兒中心」及「全日制幼稚園」設施，訂立「獨立幼兒中心」的規劃比例，並將「全日制幼稚園」的規劃比例提高最少一倍，讓兒童照顧服務更完善，亦讓更多基層婦女可出外就業；另外，香港亦應發展家居托兒服務，參考「家務通」的做法，培訓「專業褓姆」，建立「專業保姆」名冊，讓有託兒需要的家長聘用。

二. 落實「照顧者津貼」

其實，香港社會不應該一直依賴照顧者的無酬勞動，應該對其貢獻有所確認，給予精神上的安慰及經濟上的支援，讓婦女有更多生活選擇，以平衡她們在家庭與工作方面所承受的壓力。與此同時，香港政府亦應為有特殊照顧需要的家庭提供不同程度的支援，減低在照顧方面造成的壓力。我們建議政府設立「照顧者津貼」及「特殊照顧者津貼」。

三. 工時及假期安排需要配合照顧者需要

但長工時、學校假期比勞工假期長，往往令兒童照顧者難以兼顧兒童照顧和工作。事實上，我們也不希望託兒或託管服務無限地延長，令兒童長時間留在中心或學校，難有時間與家人相處。因此，縮短工時(標準工時)、增設照顧兒童假期(家長假期)是政府必須要考慮的措施，這些措施亦有助照顧者平衡照顧兒童及工作。

總結

其實，照顧者也需要被照顧，政府實有責任照顧社會上辛勞、默默付出的兒童照顧者，減輕照顧者各種經濟和精神壓力，讓兒童照顧者可以兼顧兒童照顧和個人發展，並按自己的意願和需要作選擇。近年，不少外國地區和國家均在託兒服務或支援兒童照顧方面著力推行不同的措施；以日本為例，日本政府提出不少措施保障女性擁有平等就業機會，近年已為未來託兒服務提供的數量提出具體目標，希望託兒服務做到「零等候」，又改革託兒服務，並為照顧兒童提供津貼和工作假期等。香港政府亦應承擔責任，照顧兒童照顧者，分擔照顧兒童的重責，讓整個社會一同承擔和養育社會未來的棟樑。