

香港社會服務聯會

「為增加基層收入而推行的釋放家庭勞動力的措施」

- 透過改善兒童照顧服務協助有子女的基層家庭釋放家庭勞動力

(向立法會扶貧小組委員會提交的意見 28/4/2015)

甲. 前言

立法會扶貧小組委員會將於 2015 年 4 月 28 日就「為增加基層收入而推行的釋放家庭勞動力的措施」與團體會晤。香港社會服務聯會(社聯)欲藉此機會就協助有子女的基層家庭釋放家庭勞動力，提出相關政策和措施的意見。

乙. 討論

1) 在職貧窮家庭處於增加收入與育兒責任之兩難困境

在 2013 年，本港有 14 萬個沒有領取綜援的在職貧窮住戶，佔全港約 30 萬個沒有領取綜援的貧窮住戶 47%。

我們發現這些住戶雖然生活負擔沉重，但就業成員較少，大部分只有 1 名在職成員。根據 2011 年人口普查的數字，低收入家庭的女性勞動人口參與率明顯較低，只有 34.9%¹，顯示婦女未能參與就業。究其原因，相信與其幼兒照顧的需要有關。這些住戶的平均兒童人數有 1.2 人，意味著不少住戶有最少 1 名兒童需要照顧²。因此，在兼顧工作及育兒需要上，她們往往面對困難(例如是否應該放棄工作在家全職照顧子女?)。

2) 兒童照顧上的貧富差距

就現時基層家庭如何平衡工作及兒童照顧的需要，社聯於 2014 年進行了「香港低收入家庭的兒童照顧服務研究」³，其中委託了香港大學民意調查計劃在 2014 年 6 月至 8 月進行一項「本港父母對兒童照顧服務的意見調查」，成功訪問了 941 位有最少一名 12 歲或以下子女的家長，調查結果指出：

- 貧窮住戶中，超過 8 成 (81.2%)家庭的主要照顧者是母親；但在高收入組別中，外籍家庭傭工是主要的照顧者 (42.4%)，其次才是母親(36.0%)；
- 貧窮住戶中，超過一半 (53%)並沒有其他照顧者安排；高收入住戶中，只有 24.5%沒有其他照顧者安排。

3) 兒童照顧服務不足

有意欲外出工作但家中又缺乏其他照顧者的基層家長，極需要兒童照顧服務的支援。但現時服務十分不足，地點、名額、收費水平、資助模式及配套不一，未能滿足基層家庭的需要。

¹ 在 2011 年，住戶內有與父或母同住的 0-12 歲兒童的住戶成員的低收入住戶中女性的勞動人口參與率較高收入組別 63.9%為低，只有 34.9%。

² 香港特別行政區政府(2014)《2013 年香港貧窮情況報告》，第 42-43 頁

³ 研究簡報可於社聯網頁下載：<http://www.poverty.org.hk/childcare>

3.1 資助獨立幼兒中心的名額嚴重短缺

2011 年全港有超過 15 萬名 0-2 歲的兒童，但服務名額卻只有 676 個；另外，18 區中並非每區均提供服務(如觀塘、黃大仙及西貢區均沒有服務提供；一些地區的服務使用率更已達 100%，不過，在過去一直沒有按需要提升服務額。至 2015 年 1 月政府提出將年沙田增加一所資助獨立幼兒中心，於 2017-18 方能開始提供多 100 個名額的服務。

3.2 幼稚園暨幼兒中心服務及資助不足

不少雙職或長工時的基層家長有需要安排子女入讀非牟利的「長全日制」(服務時間為 8 時至 6 時，亦有提供延長時間服務) 的幼兒學校/幼稚園暨幼兒中心，但學額不足而且分佈不均。同時由於學券未能支付全部學費，家長需要申請「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」(「學費減免計劃」) 以申請資助填補學券不足以支付的學費餘額。但不少家長反映「學費減免計劃」中的可獲資助的入息上限低，有全職或雙職的基層家庭，難以獲得足夠資助使用服務。

3.3 其他服務縫隙

在小學的課餘託管服務方面，需要更好的銜接(包括有服務可配合全職父母需要及接送安排等)；在「鄰里支援幼兒照顧計劃」方面(照顧 9 歲以下兒童)，由於正規的服務不足，「社區保姆」服務正變相填補社區兒童照顧服務的縫隙，但計劃欠缺足夠誘因令義工保姆提供穩定的服務，支援區內家庭的突發及其他需要。

4) 服務不足與欠缺長遠規劃有關

社聯的研究發現，服務不足的情況與服務長期欠規劃有莫大的關係。相關的規劃的問題包括：

- 政策理念和定位，疏理正規服務和非正規服務的佈局，訂定家庭、社區、公共服務的角色和功能；
- 服務規劃標準；
- 服務質素標準、人力配置、空間設施發展與規劃；
- 服務資助制度(包括對基層家庭的資助水平及準則)；及
- 政策和執行部門的分工與協調等。

丙. 建議

就如何協助基層家庭同時兼顧工作與兒童照顧及發展，建議如下：

1) 就政府即將展開的「幼兒照顧服務的長遠發展」顧問研究應納入不同持份者的意見，並應全面處理各項長遠規劃的問題

研究需要檢視現時學前教育及兒童照顧的理念及定位，既以兒童發展為核心目標，亦可探討如何透過不同政策和服務提供支援和誘因，讓家庭有更多選擇，從而平衡幼兒照顧與勞動力不足的整體社會發展需要。社聯認為顧問研究首要是納入不同持份者的意見，廣納意見和建議。同時，全面處理包括以下各方面的政策和規劃問題：

- 檢視和訂定不同服務的規劃和質素標準，例如在《香港規劃標準與準則》中加入兒童照顧服務的規劃標準；
- 檢視正規與非正規服務的定位和不同政策部門推行服務間的協調；
- 訂定不同服務所需的專業訓練水平、人力配置、設施及空間等；
- 提供相應的資助制度，並檢視不同兒童照顧政策和服務對協助基層家庭的影響，包括其鼓勵就業的功能。

2) 增加有殷切需求的兒童照顧服務，並盡快填補服務縫隙

- 在一些沒有資助的獨立幼兒中心(例如觀塘、黃大仙、東涌)的地區增設服務；
- 增加 2 至 6 歲的長全日制幼兒學校的名額；
- 研究在普通幼稚園開設專業幼兒服務或相關的服務至下午 6-8 時；
- 協調現時不同的課後託管計劃，亦考慮為在職父母提供合適(如時間合適)的服務；
- 改善現時的「社區保姆」計劃，例如增加擔當保姆的誘因，由政府補貼津貼額以增加保姆數目，並為保姆提供系統性專業訓練等。

2015 年 4 月 28 日