

0-3 歲幼兒中心服務網絡

「幼兒照顧服務的長遠發展方向及措施」意見書

香港幼兒照顧服務屬於早年發展的服務，政府亦早於1976年通過幼兒服務條例，監管幼兒中心服務的質素。可是自1976年後幼兒服務的發展一直停滯不前。近年不少父母反映服務數量嚴重不足，大量家長未能取得服務且收費昂貴，令不少家庭卻步。隨著家庭結構轉變，核心家庭普遍，不同階層的家庭也需要幼兒照顧服務的支援。雙職家長尤其依賴幼兒照顧服務的配合，才能應付工作與家庭照顧的雙重壓力與要求，因此幼兒照顧服務無論在服務的質素、數量、可達性及收費上都必須配合家長與幼兒的需要才能達到支持幼兒成長、支援家庭的果效。作為0-3歲幼兒照顧服務的主要持份者之一，0-3歲幼兒中心服務網絡十分關注服務的發展，現就「幼兒照顧服務長遠發展方向及措施」提出意見，以求推動切合幼兒發展及社會需要的服務。

1 確立服務結合幼兒照顧及發展元素

幼兒照顧服務乃結合照顧及發展兩大元素，在國際上已為共識。由香港大學顧問研究團隊所進行的「幼兒照顧服務的長遠發展研究」(簡稱「顧問研究」)認同此概念，亦獲當局接納，實為一大突破，令人鼓勵。在概念上確立幼兒照顧服務結合幼兒照顧及發展元素，能為日後幼兒照顧服務發展導入正確方向，並肯定有助推動未來服務質素提升。

2 幼兒中心名額規劃

當局的文件顯示政府有意修改《香港規劃標準與準則》，將幼兒中心服務名額規劃比率載入其中，並定為每20,000人口提供103個供3歲以下幼兒使用的名額。本網絡對此表示歡迎，並希望當局從速處理。

建議

2.1 需要檢視各地區對服務需求，訂立服務設立的時間表，優先於需求殷切的地區增加服務的名額。

3 服務定位及分工未明

儘管顧問研究檢視本港六類幼兒照顧服務，然而目前政府所提供的文件未能因應恆常照顧與暫時照顧服務的巨大差異，而提出貼近服務性質的定位與分工。在上述六類日間幼兒服務中，只有幼兒中心(包括獨立幼兒中心、附設於幼稚園的資助幼兒中心及附設於幼稚園的資助綜合幼兒中心)通過受訓的幼師/幼兒工作人員提供專業照顧及教育服務，在提供基本照顧(包括飲食、

睡眠/休息、健康及其他生理需要)外,也同時設計均衡的日程及活動,促進幼兒在心理、體能、智能、語言、社交及情緒方面的發展。但是,其他的幼兒照顧服務則主要由義工提供,以發揮「安全網」的作用,為有突發/臨時照顧需要的幼兒提供基本照顧,減低幼兒被獨留不顧而產生的危險。

服務定位及分工需要明確定位,否則容易出現服務發展離軌及服務錯配等情況,屆時不單影響服務的供應及質素,恐怕將持續出現以暫託服務承託恆常需要的問題,既阻礙幼兒發展,亦有機會令幼兒陷入不必要的危機之中。

建議

- 3.1 政府應以「**幼兒中心為主,其他社區幼兒照顧服務為副**」的幼兒照顧服務定位,去策劃幼兒照顧服務的發展,以保障所有需要恆常照顧服務的幼兒皆享有照顧與教育並重的幼兒服務。
- 3.2 政府應與業界共同商討,如何在現有的服務基礎上,就著恆常及臨時性質的幼兒照顧服務,訂立不同的教育元素比重,並制定方案逐步推行,並提供相應配套,如課程、人手、培訓等。

4 當局建議的幼兒工作人員與幼兒比例仍然落後

「顧問研究」羅列海外地區幼兒中心的人手比例,並建議「改善幼兒工作人員與幼兒的比例」,本服務網絡十分認同。然而,當局只提出將幼兒工作人員與幼兒的比例由1:8(0-2歲)及1:14(2-3歲)分別降低至1:6及1:11,降低後的比例仍然顯著低於「顧問研究」羅列的海外地區,例如0-2歲服務,韓國為1:3、澳洲及芬蘭均是1:4。

1976年首度通過的《幼兒服務規則》已將0-2歲服務的人手比例定為1:6,當年社會著重服務的幼兒照顧部分,並未觸及幼兒發展,人手比例尚且如此。既然當局已認同服務需結合照顧及發展兩大元素,為何仍然將人手比例僅僅回復至1976的水平?

當局只對人手比例作出微調,而未有作出適當調整以貼近國際水平及回應社會對幼兒發展的重視,實有需要提供更強理據予以說明。

建議:

- 4.1 政府按月齡越小,越需要專業支援的原則改善人手比例。本網絡亦明白改善措施不能一蹴而就,故建議過渡方案。改善照顧0-3歲的幼兒工作人員對幼兒的比例如下:

	現時	政府文件	過渡方案	目標方案 *
CCW ¹ 人手比例	1:8	1:6	1:5	1: 3.5
CCA ² 人手(額外照顧人手)	1:21	1:21 ³	1:21	1: 21
照顧人手 (CCW+CCA) 比例	1:6	1: 4.5	1:4	1: 3

註:

1. CCW 即註冊幼兒工作人員
2. CCA 即幼兒工作助理，其職級並無特別資歷要求
3. 假設 CCA 繼續為當局認可人手及開支

*過渡方案實行後推行目標方案

5 減輕家長使用服務的財政負擔

「顧問報告」建議要減輕家長使用服務財政負擔，並循增加對幼兒中心資助及放寬「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」（「學費減免計劃」）入手，當局亦同意有關建議。目前幼兒中心月費中位數為 5,537 元（最低收費亦達 4,385 元），高昂的收費已超出一般家庭的負擔能力（上述月費中位數更高達三人及四人家庭月入中位數的 17% 及 13.5%），嚴重妨礙家長使用幼兒中心服務，令不少普羅大眾的家庭卻步。

此外，「學費減免計劃」的入息審查門檻極高，不少低收入家庭亦被排拒門外。政府現時由向獨立幼兒中心提供約 20% 的營運支出。因此十分賴向家長收取學費營運服務，本網絡認同當局以增加之資助水平作改善方向。不過，文件卻未有清楚交待擬增加之資助水平，家長財政負擔的降幅仍然未明。儘管幼兒照顧服務的「可負擔性」（affordability）為該次研究的三大焦點之一，文件卻未見為可負擔水平劃訂指標，實屬可惜。

建議:

- 5.1 以一般收入家庭為對象，訂立一個可負擔水平的指標；
- 5.2 盡快降低「學費減免計劃」的入息審查門檻，以支援低收入家庭

6 改善幼兒中心從業員薪酬及服務架構未能吸引及挽留人才

現時幼兒中心聘用之專業幼兒工作人員的來源基本上與幼稚園教師相同，所有新入職的幼兒工作人員只要完成高級幼兒教育文憑的學歷便可成為幼稚園教師或幼兒工作人員，因此幼兒照顧服務與幼稚園正共同競爭同類人才。由於十五年免費優質幼稚園教育為幼稚園提供較高薪酬及晉升機會，亦引致幼兒中心業界在聘用及挽留人才上出現很大的困難。由於現時幼稚園老師與幼兒工作人員的待遇政策不協調，加劇幼兒照顧服務招募及挽留人才的困難。因此業

界認為應盡快檢視幼兒工作人員的薪金、晉升階梯及培訓資助並與幼師看齊，以吸引更多合資格幼兒工作人員入行。

建議：

- 6.1 為幼兒工作人員提供的晉升階梯，參考免費優質幼稚園教育，每 5 位幼兒工作人員設 1 位主任(需入組工作，並計算人手比例)，每 10 位幼兒工作人員有 1 位全職副園長，而低於 10 位幼兒工作人員的中心亦應按比例提供副園長津貼，以便中心有額外資源應付日益繁重的行政工作量及支援幼兒工作人員處理家長的要求。

7 為獨立幼兒中心提供基本的行政，督導支援

現時獨立幼兒中心在人手配置上既沒有文員支援，也沒有督導支援，很難承託社署要求的交待工作及督導服務各種需要，包括季度中心服務及一藍子輔設服務的統計，16 項質素標準、社署定期服務質素監管，內部監控要求、傳媒及公眾交待等等，因此極需要為中心提供基本的文員及督導支援。

建議：

- 7.1 為每間獨立幼兒中心提供一位文員
- 7.2 為每 5 間獨立幼兒中心提供 1 位服務協調主任

8 服務標準嚴重落後，未能配合成長的需要

由於幼兒服務冰封 40 年，業界在過去一年多已向顧問團隊陳述了很多影響服務質素及發展的累積問題。其中包括中心人均面積、設施標準等等均未能鼓勵及承託服務發展。舉例而言，香港幼兒中心人均面積只有 2.8 平方米，新加坡卻是 5 平方米，相差幾乎一倍。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。幼兒中心面積太小，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爆發，合適的面積對傳染病控制尤其重要。再者，嬰幼兒早期成長十分迅速，不能只依賴一張嬰兒床作活動空間，而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，不少雙職家庭的嬰幼兒十分依賴幼兒中心提供足夠的刺激促進嬰幼兒發展。配合服務發展及改變，沿用已久的「學前機構辦學手冊」亦需要因應服務需要進行更新，以應對時代的需要。

建議：

- 8.1 改善過時的幼兒中心人均面積至 5 平方米
- 8.2 政府與業界成立跟進小組，檢討及更新「學前機構辦學手冊」，以支援服務適切地回應需要。

9 增加對獨立幼兒中心的優化營運資助 (Subsidy for Operation Enhancement SOE)

業界認同研究報告提及「提高對幼兒服務的財政資助及投資」和「提供有彈性的財務控制」。政府現時直接向獨立幼兒中心提供的優化營運資助 SOE 只有 4.6% (小型中心每年\$118,289, 大型中心每年\$236,572), 比 90 年代的 5% 還要低。由於服務過份依賴家長收費營運, 當遇到任何大型疾病爆發及經濟的波動, 不少幼兒中心被迫關門, 以致疾病結束或經濟平穩後, 服務名額大量萎縮再無法再應付家長的需求。這情況就像 97 年金融風暴及 2003 沙士疫潮引發獨立幼兒中心關閉, 及後即使出生率平穩發展, 但剩餘的獨立幼兒中心便無法應付今天大量服務的需求。過去廿多年中心的營運要求與風險不斷提昇, 因此極需提昇資助水平。

建議:

9.1 增加對獨立幼兒中心的 SOE 的資助最少達至 10% 的每年營運支出。

10 提供有彈性的財務監控及安排

現時「獨立幼兒中心」的財務支出限制仍源用 80 年代的實報實銷制度, 縱然其他服務於 2000 年後已按整筆撥款模式作為財務監管制度, 「獨立幼兒中心」仍然採用認可服務開支制度。現時制度連一般營運需要例如: 機構聘用服務督導人手 (如: 服務協調主任)、支援管理人手 (如: 副園長及主任) 及支援職員 (如: 文員) 的支出、職員醫療津助、行政費用、銀行及保險收費都不被認可, 這些開支只可由機構自行補貼, 因此對機構做成沉重且長遠的財務負擔。相比其他幼兒照顧服務, 現時只有「獨立幼兒中心」仍採用認可服務支出制度, 業界認為署方應參考整筆過撥款模式, 提供有彈性的財務控制, 讓機構善用服務的資助, 改善服務的質素。

建議

10.1 以整筆過撥款模式為藍本。改革財務系統。新系統需具備資料運用的彈性, 讓機構善用服務的資助, 提昇服務的質素。

11 擴大日託嬰兒園的功能, 以回應育有 0 至 3 歲嬰幼兒家長、祖父母的教育及支援需要

業界認同兒童照顧服務應融合「幼兒教育及照顧」理念, 面對複雜的社會環境, 社區的服務配套對家庭的支援非常重要, 特別是新手父母及有需要家庭, 他們對嬰幼兒照顧、嬰幼兒身心發展及成長大多不掌握, 極需協助他們學習及建立合適的教養模式, 因此主動的家長教育及具彈性之日間幼兒照顧服務很重要, 不但可強化家長照顧嬰幼兒的技巧及功能, 而且可支援雙職或兼職

工作的家長，及促進親子關係的發展。獨立幼兒中心的設施和專業團隊能為3歲以下社區內的嬰幼兒及家長提供照顧嬰幼兒的訓練和透過親身體驗的親子的活動，去掌握親子互動、溝通的心態和技巧。獨立幼兒中心的專業幼兒工作人員團隊，過去一直為中心家長提供受歡迎的家長教育活動，及有效實用的育兒、管教技巧，因此，我們建議善用現有的日間獨立幼兒中心（嬰兒園）的專業經驗及知識，在其中加設0-3家長支援中心(Parents' Support Centre)。這不但解決社區內很多家長對育嬰問題求教無門的問題，更能協助家長及早識別有發展或行為情緒/管教問題的幼童，以達到及早預防，及早介入及大力推行家長教育的良好效果。

建議：

- 11.1 擴大日託嬰兒園的功能，加設0-3家長支援中心(Parents' Support Centre)，以回應育有0至3歲嬰幼兒家長、祖父母的教育及支援需要

12 與業界成立跟進架構，商討如何訂立具體改善計劃及落實時間表

儘管當局已為改善幼兒服務提出一些方向或建議措施，然而有待澄清或者進一步探討之處仍多。要達到有效改善服務的效果，必需詳細考慮與服務運作及家長的實際需要，

建議：

- 12.1 與業界成立一個「幼兒照顧服務督導委員會」的跟進架構，商討如何落實顧問研究的各項建議，為家長及嬰幼兒提供適切及優質的服務。

【0-3歲幼兒中心服務網絡】

0-3歲幼兒中心服務網絡乃一個主要由本港營運「資助獨立幼兒中心」的非牟利社會服務機構組成，一直倡導香港幼兒教顧政策及專業服務發展。旨在推動優質和適切的幼兒教顧服務，並透過政策倡議、服務研究、專業溝通合作及家長教育工作等，推動香港0-3歲幼兒教顧政策及服務的持續發展。