

香港保護兒童會

就「幼兒照顧服務的長遠發展」向立法會福利事務委員會提交之意見書

2018年12月9日

香港的幼兒照顧服務歷史悠久，可追溯至1937年本會開辦之「凌月仙託兒所」。然而，恆常幼兒照顧服務的發展經歷起伏，從上世紀九十年代至近年幾乎停滯不前。1972年全港的日託嬰兒園(Day Crèches)的服務名額有758，2018年卻只有733個名額。香港社會近幾十年來已經歷巨大變化，其他社會服務已大步發展，恆常幼兒照顧服務發展遠遠追不上社會需求。2015年的《施政綱領》宣布政府將展開顧問研究，該研究經已完成，當局亦釋出一些改善措施的構思，算是向前踏出一小步。以下為本會就當局向立法會提交之CB(2)378/18-19(03)及CB(2)378/18-19(04)號文件所提出的意見。

基本立場

1. 歡迎政府積極改善幼兒照顧服務，唯有關細節需與持份者進一步討論，以求符合實際需要及盡快開展。
2. 對當局確認幼兒照顧服務乃結合照顧與發展兩大元素的理念，與國際接軌，感到極大鼓舞。
3. 當局能夠體察幼兒照顧服務名額嚴重不足及費用高昂的問題，並著手處理，值得稱許。

意見及建議

本會就文件內容的意見如下：

1. 提升幼兒中心質素

當局接納「幼兒照顧服務的長遠發展研究」總結報告(「研究報告」)的建議，然而只提出一次性的改善幼兒中心人手比例措施。不過，正如文件引述「研究報告」，「……並以持續改善人手比例為長遠目標。報告認為幼兒服務的質素並非以幼兒工作人員的人手比例為單一考慮」。因此，人手比例改善措施應該分階段持續進行。此外，目前幼兒中心服務的服務標準長期未有更新，不少地方已與現代需求脫節，有需要在軟件及硬件方面同時改善，質素才有望大幅提升。

建議：

1. 分階段降低幼兒中心幼兒工作人員與幼兒的比例
首階段(2019-2021)： 1:5 (0-2 歲)； 1:8 (2-3 歲)
次階段(2022-)： 1:3 (0-1 歲)； 1:4 (1-2 歲)
2. 重新檢視「學前機構辦學手冊」、幼兒中心人均面積、設施需求、環境標準、人力編制及其他相關標準，以提升服務質素，從而符合現代要求。

2. 改善幼兒住宿院舍人手比例

政府所提交的文件並無討論有關改善幼兒住宿院舍人手比例事宜，然而該類院舍全部均為註冊幼兒中心，且服務對象大多體弱及來自背景複雜的家庭，較日間幼兒中心有更迫切需要改善人手比例。目前 0-3 歲的幼兒住宿院舍的人手比例，日間為 1:8，夜間為 1:12，日間幼兒中心尚有幼兒工作助理(CCA)支援，該類院舍卻並無此職級人員，可是該類住宿院舍所服務的對象多來自有問題家庭，例如家暴、父母嚴重濫藥及懷疑父母虐兒等等，由於家庭不能提供安全及合適的照顧，始被當局轉介至院舍，幼兒無論在心理及生理成長上均有更大支援需要。相較於日間幼兒中心偏重支援幼兒的發展需要，院舍服務要同時兼顧發展性及補救性支援，工作難度更大，可惜人手卻較少，並不合理。

建議：

1. 向幼兒住宿院舍提供較幼兒中心更佳的人手比例。具體而言，院舍日間人手比例為日間幼兒中心人手比例 1.25 倍，夜間與院舍日間人力維持與目前相約，即 67%。
例：日間幼兒中心人手比例為 1:5，則院舍日間人手比例為 1:4。
2. 參考日間幼兒中心的實際人手編制，為幼兒住宿院舍提供不少於日間幼兒中心的幼兒工作助理(CCA)人力以加強支援。

3. 幼兒課餘託管

當局提交的文件表示有意重整互助幼兒中心服務，考慮轉型為學前兒童提供課餘託管服務。而較早前，勞工及福利局局長亦透露當局正探討在幼稚園提供課餘託管服務的可行性。現時香港面對兩大趨勢，其一是雙職家庭日益，其二有兒童的家庭貧窮率上升，兩者均產生兒童託管服務的需要。當局能夠關注有關需要，實得稱許。

然而，本會認為無論以幼稚園，抑或以互助幼兒中心提供幼兒託管服務並不能解決問題。前者並不能支援課前、週末及長期假的託管需要；後者以義工形式營運，處所設施亦非特為照顧幼兒所設計，故服務穩定性及服務質素均難以承托恆常託管需要，對幼兒極為不利。(有關該觀點的詳細論述，見附件一)

本會認為現時的長全日幼兒學校已能充份支援幼兒父母全職工作的需要，鑑於2005年「協調學前服務」後凍結該類服務發展，始造成今天的困局，只要重新發展該類服務便可解決問題，無需開設新服務。

建議：

1. 恢復規劃長全日幼兒學校的發展；及
2. 優先在需求甚般的地區，設立長全日幼兒學校。

4. 持續諮詢持份者

幼兒是最脆弱一群，因此任何涉及幼兒的措施均需仔細了解實際需要才作定案，若求快莽撞，易令幼兒陷入危機。因此，當局宜持續諮詢持份者意見，從而集思廣益，制定最符合「兒童最佳利益」的方案。

建議：

1. 設立幼兒照顧服務督導委員會，邀請家長、業界及其他相關專業人士加入，作為諮詢平台。

用中小學課託思考幼兒課託：危！

蔡蘇淑賢

香港保護兒童會總幹事

刊於 2018 年 12 月 8 日《立場新聞》

扶貧委員會剛發表《2017 年香港貧窮情況報告》，其中一個焦點是有兒童家庭的貧窮率較去年上升。近日，勞福局長羅致光在電台談及幼兒的課餘託管需要，其所透露的訊息令人感到當局正考慮以服務券形式(簡稱「課託券」)資助有 6 歲以下幼兒的基層家庭使用課餘託管服務，以釋放這些家庭的勞動力增加收入，從而達到扶貧效果。究竟是否可行？

要回答上述問題，可分三個層次處理，其一是目前的服務縫隙何在？其二是有哪些可行方案？其三，服務券是否最合適？

服務縫隙

幼兒課餘託管顧名思義乃幼兒課餘仍有託管的需要，就香港的情況而言，乃針對 2 至 6 歲在學的幼兒。由於 2 歲以下的幼兒中心服務名額嚴重不足，所以也就幾乎沒有所謂「課後」的情況。本港的幼稚園可分為半日制、短全日制及長全日制，入讀長全日制幼稚園的幼兒因其學校原初設計乃支援雙職家庭，其開放時間為朝 8 晚 6，並附設有延長服務時間至晚上 7 或 8 時，星期六上午也照常開放，且全年只有十多廿天的學校假期，基本上已配合在職家長上班時間及日數。

不過，「長全日」學額很少，只有約二萬餘，適齡人口卻是 23 萬人。在杯水車薪的情況下，不少有需要雙職的家長唯有退而求其次，選擇短全日制幼稚園。由於這類幼稚園的服務時間一般為上午 9 時至下午 4 時半，每年學校假期多達 90 天，若父母均全職便會出現接送困難，然而現時課託服務對象一般僅限中小學生，這樣便出現服務縫隙。

幼兒課託是可行方案嗎？

根據政府新聞處的資料，勞福局的構思似乎是在幼稚園推行課餘託管服務，讓學生在課後就地解決託管需要，學校的環境及設施無疑既合適又安全；若聘用合資格幼師以合適人手比例提供服務，相信質素亦有保證。表面上這個方案似乎十分可行，然而在實際運作上卻困難重重。首先，要支援父母全職工作，除了提供課後託管外，課前託管亦同樣重要，長假期的託管更不可少，否則是難以支援全職家長的，尤其是教育水平較低從事非技術性工種的家長，他們的工種往往是工作時間較長，同時假期較少。試問有多少合適他們的全職工作崗位每年有八、九十

天年假，週末雙休，而上班時間又只介乎朝 9 至晚 6 時之間？其次，幼稚園能夠調整人手予以配合也成疑問。其三，課前及課後的託管也需要供餐，除了影響幼稚園正常運作外，衛生及營養問題亦需關注。

明眼人讀到此處，相信已看到上述模式不就是「長全日制幼稚園」嗎？既然已有現存服務，只要擴充便可即時回應需求，為何仍要大費周章開展困難重重的新服務？這個問題需要由政府自行回答。筆者只知道自 2005 年「協調學前服務」之後，便一直沒有再新增一所「長全日」，亦正因如此，才會出現上述的服務縫隙。

服務券最合適？

此外，勞福局的政策目標是希望透過服務券資助基層家庭購買課託服務，從而釋放他們的勞動力增加收入脫貧。前提當然是有合適服務讓他們購買，而他們又因此找到更高收入的工作。問題是現時市場根本便沒有這些服務，而用服務券帶動市場供應，政府根本無從規劃。由於每年家長的需求多寡不一樣，一旦營運者認為不具成本效益，便會停止服務，所以服務亦供應不穩定，屆時難道要有需要的家長為孩子轉校？再者，市場化形式運作亦意味政府不能對服務標準有太多要求，服務質素及範圍是否足以回應家長雙全職(尤其是低收入家庭)的需要便成疑問。

用中小學課託思考幼兒課託：危！

幼兒遠較中小學生脆弱，且表達及認知能力有限，不單需要更安全及穩定的環境，同時亦需要更具專業質素的人員提供服務，並受更嚴格規管。現時針對小學生的課餘託管服務，正正由於以市場化運作，不單名額不足，質素亦十分參差，人手比例差距甚大，甚至未有規管營運機構聘用前線人員的資歷。若當局以營運中小學課託思維籌劃幼兒課託服務，肯定更是危機處處，不可不察。

幼兒課託是無事生事

政府早於上世紀 80 年代大力發展兼具幼兒教育及照顧功能的幼兒中心服務(也就是如今的「長全日制幼稚園」)，全面承託雙職家長需要。由於 2005 年當局凍結「長全日制幼稚園」服務發展，才造成今天的局面。因此，只要恢復「長全日制幼稚園」的發展，提供充足學額，讓有需要的家長使用服務，問題自然消失。今不單捨近求遠，甚至將幼兒福祉放在不確定的市場運作之上，實在令人憂慮。