

香港保護兒童會
立法會福利事務委員會
「保護兒童」意見書

作為大都會的香港，兒童照顧危機重重

過去廿年香港經濟不斷發展，已逐漸由一個席席無名的城市擠身成為國際大都會。市民的生活水準及對幼兒服務的期望亦不斷提高。由 80 年代市民只要求一個安全的照顧環境至 2000 年普遍要求一個合符幼兒發展的照顧及學習環境已大大不同

身為《聯合國兒童權利公約》締約國的一份子，香港自 1994 年已承諾遵從兒童權利公約，當中包括：

- 1) 確保兒童享有其幸福所必需的保護和照料 (第 3 條)
- 2) 採取一切適當措施確保就業父母的子女有權享受他們資格得到的托兒服務和設施 (第 18 條)
- 3) 採取一切適當的立法、行政、社會和教育措施，保護兒童在受父母、法定監護人或其他任何負責照管兒童的人的照料時，不致受到任何形式的身心摧殘、傷害或凌辱、忽視或照料不周、虐待或剝削包括性侵犯 (第 19 條)

政府未能全面支緩低收入及新移民家庭照顧幼兒

實際上，2005 年首季的人口資料顯示百分之廿六 (約 26 萬) 14 歲以下的兒童生活在低收入的家庭，且有增長的趨勢。

低收入的家庭中，約有 18 萬父母投入勞動力市場，當中全職者佔 67%，開工不足佔 10%，而失業則佔 23%。值得注意的是儘管 23-33% 的低收入父母有部分時間留在家中，但礙於經濟壓力，他們優先找尋生計，不能為兒童提供持續、可靠的照顧，而需要尋求全日照顧或課餘照顧小學生的服務。

由於大量新移民家庭的父母尚未取得居港權，儘管內地放鬆雙程証的審批，但每三個月家庭仍要面對照顧者斷續留港，兒童霎時無人照顧，父母被迫把兒童當「人球」看待。委託不同照顧者作短暫照顧，甚至所託非人造成慘劇。

不少幼兒發展理論皆指出幼兒的發展其中一個重要因素是其環境中 (包括與照顧的互動) 提供足夠的刺激及啟發性，誘發幼兒學習。因此美國等先進國家會為低收入家庭提供額外資源，推行全面的 Head Start Program，為家長及幼兒提供有系統的訓練，補足幼兒發展的缺乏，使低收入家庭的兒童與主流教育接軌，停止誇代貧

窮的趨勢。這有別於香港只提供識別兒童發展差異的網絡，再轉往已負荷過重的現存專業服務。2005 年政府試行「兒童身心全面發展服務」但並無與現幼兒服務機構協調，市民大眾亦不認識此服務。業界普遍對此計劃的成效存疑。

由 2005 年 9 月開始領取綜緩的家庭及父/母其中一方領雙程証來港相聚的父母不獲政府資助全日制的嬰兒園及幼兒園費用，使此等極需要增加其環境刺激的幼兒被拒諸設備齊全、師資優良的嬰兒及幼兒服務門外，也迫使很多剛來港人士雖然未能適應香港生活，情緒困擾，而其配偶全職工作，時間超長，一方面要疏導新來港妻子的情緒，還要肩負照顧幼兒的壓力。在雙重壓力下新移民家庭父母面臨精神壓力崩潰的情況比比皆是。但社會服務機構礙於政府強化的政策未能施以緩手，甚或聯絡政府部門求助時被相關部門責罵，認為機構多管「閒事」，不應「插手」。

普羅大眾已沒有能力負擔幼兒服務

政府於 1975 年已通過幼兒中心條例，於 76 至 79 年間分期實施以管制及提高幼兒服務的服務水準，為沒有能力照顧 6 歲以下幼兒的雙職低收入家長（綜緩 1¹/₃ 的家庭收入水平）提供一個富刺激及啟發性，全面照顧幼兒生理、智力、情緒及社交發展需要的環境。

早年服務直接接受政府的全面資助為低收入人士以低廉費提供全日照顧。政府於 80 年中減低直接服務資助至 5%，改為資助低收入的家長使用服務。結果服務改善的費用大部分轉嫁於服務使用者身上。以本會為例，嬰兒園的收費由 1982 年 \$260 以下的月費增至 1994 年的 \$2,965 至 1997 年及近年的 \$4,300 的月費。同樣，幼兒園亦由 1997 年的 \$100 月費，增至 1994 年的 \$1,405，1997 年的 \$1,960 及 2005 年的 \$2,200 月費。相反，市民的入息中位數卻在金融風暴後不斷滑落，由 1997 年的 \$18,400 至 2002 年的 \$16,100，及 2005 年的 \$15,800。

儘管普遍市民皆要求一個合規格又富刺激及啟發性的環境照顧幼兒，但已超出普羅市民的支負能力，部分市民更因無力負擔合規格的幼兒服務轉而交託幼兒與非法幼兒照顧者造成天水圍的幼兒慘劇。

幼稚園、幼兒園合併後家長資助大幅減少

自從 2005 年 9 月 06 年 5 月嬰兒園及幼兒園實行教統局的資助模式後，低收入的家長獲政府的資助的人數及資助額大幅減少，令市民百上加斤，令幼兒服務對於低收入人士的支援近乎虛設。

本會於05年9月06年5月只有9.8%的幼兒園的家長獲批學費減免。反觀04年合併前同期有19.8%家長獲學費資助。

在新的學費減免制度下，3人家庭月入超過年\$6,500便要每月負擔\$500幼兒園費用及\$1,100以上的嬰兒園費用。用入超過\$9,000的3人家庭每月要支\$1,100以上的幼兒園學費及約\$2,200嬰兒園費用。如3人家庭月入超過\$17,200及4人家庭月入超過\$21,000更不會獲任何學費減免。

依附障礙症的危機

不單新移民的家庭出現幼兒成為「人球」的情況，不少普羅大眾也隨著菲傭日益普遍，往往因經常轉換家傭而令兒童的發展受阻。

美國社會服務的經驗顯示兒童曾遭虐待、疏忽照顧、經常轉換照顧者、或母親患有抑鬱症，會產生「依附障礙症」(Reactive Attachment Disorder)。這些孩子不但無法與其他人建立持久關係，亦無法愛人、信任人、亦有困難建立是非觀念、罪疚感，因此輕易演變成反叛、破壞甚或暴力行為。早年嬰幼兒無法獲得可靠合宜的照顧可以毀了兒童的一生，成為問題兒童、少年甚或成人。在出生率如此低的香港，面對人口老化，如社會未能為幼兒提供可靠合適的照顧，實在令香港社會付上無法估計的代價。

嬰兒發展有待改善

在本會轄下5間獨立的嬰兒院中(本港約13間獨立的嬰兒院)，過去12個月(2005年6月至2006年6月)，不少的父母在嬰兒已有固定照顧者情況下，因不滿嬰兒的發展情況在嬰兒滿一歲時入託嬰兒院。

當中：

- 52.5%照顧者再無能力 / 無渠道照顧幼兒
- 30.5%不想將幼兒安排至一個更富刺激及啟發性的環境
- 7%覺得現時的生活習慣 / 自理訓練不足夠
- 4.3%覺得幼兒獨立發展遲緩 / 不足

這些一歲入託的幼兒，36.9%一歲以前由父母照顧，32.6%由祖父/母照顧而由傭人(主要菲傭、印傭)照顧則佔19.9%。

值得留意當中有2.8%一歲前離照顧造成其中一個或兩個父母因照顧安排而與父

母分隔兩地，影響日後的親子關係。

家庭功能不斷削弱，政府應積極支緩家長

過去十年，香港的家庭功能不斷降低，無數家庭面臨解體。從本會經營 3 歲以下的兒童住院服務可見家庭的轉變。從前大部份住院的幼兒由於未婚產子、父母入獄、吸毒、健康、及兒童被虐等問題入住。從過去 12 個月 (2005 年 6 月至 2006 年 5 月) 服務的 201 個家庭中所見，現時入住兒童最常見的問題。依次為：

1) 父母照顧不足	83%*
2) 未婚產子	57.4%
3) 照顧者患精神病	46.5%*
4) 照顧者婚姻破裂或婚姻出現問題	45.5%*
5) 照顧者健康問題	42.5%
6) 照顧者有情緒問題	39.6%*
7) 照顧者吸毒或照顧者有經濟問題	36.6%

由此可見，父母因種種問題如經濟問題、關係破裂、精神狀況差而減低對幼兒照顧的能力。因此為了確保兒童的福祉，政府應加強支緩家庭照顧幼兒的服務，提高更多的資助，及預防服務，使幼兒可在健康的家庭成長。

可惜，從近日新聞所見，屢屢發生兒童慘劇。單是本年 4 月已發生五、六宗兒童被傷甚至死亡的新聞而揭發本港兒童照顧出現嚴重問題。本人相信這只是冰山一角，而且作為富裕國際大都會這些事情絕對不能接受，政府應面對種種現存兒童照顧的危機，積極回應市民照顧幼兒的種種困難。

幼兒服務是服務需要家庭的理想接觸點

在本會轄下 18 間幼兒學校中過去 12 個月幼師發覺大概 12% 的兒童家中問題，影響幼兒的照顧，當中包括：

- 4.7% 家庭因雙程証問題需幼校提供照顧。
- 4.7% 的家庭出現婚姻問題
- 0.5% 的家庭出現情緒問題
- 0.5% 的家庭出現精神健康問題
- 1.2% 的家庭未能負擔學費

儘管幼師及校長嘗試轉介有關家庭向綜合家庭服務中心及醫務社工求助，但遭大部份的家庭拒絕，只想與校內人士傾談。
過去數年不少幼兒院內非兼收服務的幼兒亦出現不少學習、情緒或行為上的問題需要社工跟進。

本會多年服務幼兒的經驗，促進政府：

1. 全面檢討幼兒服務政策，增加對低收入及新移民家庭的支援，防止幼兒慘劇再發生
2. 全面檢討幼兒學費減免政策，增加家長資助
3. 正視依附障礙症的危險，發展新的服務協助潛藏個案
4. 於幼兒院或幼兒學校設立社工服務，及早協助有需要的家庭
5. 增加幼兒服務尤其是嬰兒服務的宣傳
6. 主動打擊非法幼兒照顧者防止幼兒慘劇再發生