



立法會內務委員會兒童權利小組委員會主席張超雄議員大鑒：

本會成立 90 年一直關注兒童福祉，近月喜聞 貴委員會成立跟進兒童權利之事宜，並正討論未來之議程，故特此修書表達意見。

幼兒是兒童成長的黃金階段，能否獲得妥善照顧及教育影響一生成長，同時亦對社會產生重大影響。根據聯合國《兒童權利公約》第 18 條「……締約國應於父母及法定監護人在擔負養育兒童責任時給予適當之協助」，明確政府在幼兒培育事宜上與父母有共同責任。

然而，根據本會最近發布的研究，香港與 41 個 OECD 成員國的 3 歲以下幼童入托率及父母育兒假期比較，兩者均敬陪末座。(詳見附件一)當中，尤以育有 2 歲以下嬰幼兒家長的支援最為不足。目前全港只有 12 間資助獨立幼兒中心，提供不足 800 個 2 歲以下幼兒日間照顧名額，但適齡人口卻接近 10 萬人，南區、黃大仙、觀塘、西貢、大埔及離島區均沒有服務。

不少家長因為缺乏合適的照顧服務而需要離開職場，令家庭在貧窮邊緣徘徊。此外，亦有不少雙職家長迫於無奈聘用外傭照顧幼兒。然而，外傭缺乏照顧幼兒的訓練，亦與幼兒缺乏血緣關係，在照顧質素及促進發展方面均未能予家長安心。

因此，本會殷切希望 貴委員會關注幼兒照顧事宜，以確保幼兒獲得適善照顧及發展的權利得以受到保障。如蒙俯允，必有助促進幼兒福祉。倘有垂詢，敬請致電 31846628 與簡先生聯絡。此致 敬候佳音。順頌
大安

蔡蘇淑賢
總幹事

二零一六年十二月二十一日



YCDI 專題分析

<http://ycdi.hkspc.org/family20160430/>

支援雙職家長措施：香港與發達國家的比較

世界銀行數據顯示，香港總和生育率自 1984 年以來，一直處於世界最低的十名之內，1997 年後更長期佔據倒數三甲位置，更幾度登上「榜首」¹。2013 年香港育齡女性的總和生育率是 1.1，為全球最低。2014 年稍為上升至 1.2，排名升至倒數第 3 位，但仍遠遠低於法國(2.0)、愛爾蘭(2.0)、紐西蘭(1.9)、瑞典(1.9)、美國(1.9)、澳洲(1.9)及英國(1.8)等發達國家。總和生育率指每名 15 至 49 歲的女性平均生產的嬰兒數目，對於發達地區，要維持理想的人口替代，總和生育率應達至 2.1 左右，但香港卻遠遠低於該水平。《經濟學人》2011 年的一篇文章便估計，若低出生率持續，最後一名香港女嬰將於 2798 年出生，從此再沒有新生港人²。

不少發達國家同樣面對人口老化的問題，甚至較香港更早出現，例如丹麥。這些國家透過不同的措施，以圖減慢甚至消弭人口老化問題。支援雙職家庭是其中一項政策目標，既可釋放勞動力，亦可增加生育率，而一籃子的家庭友善政策正正是重點措施，此乃建基於一種進步的理念：「幼兒是國家重要的資源，培育幼兒是政府及家庭的共同責任」。

經濟合作與發展組織(OECD)在 2011 年發表報告，比較不同成員國的家庭友善政策。報告指出，大部分發達國家都投放大量資源在家庭友善政策之上，有些國家傾向直接提供經濟支援，透過降低育兒成本以鼓勵生育；有些國家則傾向協助女性兼顧事業與家庭，例如提供充足的託兒服務，讓女性更容易重投勞動市場。OECD 分析發現，提供充足、優質及費用相宜的正規託兒服務，較直接提供經濟支援，更能有效提高生育率³。而聯合國的《兒童權利公約》第 18 條亦列明：「締約國應採取一切適當措施確保就業父母的子女有權享受他們有資格得到的託兒服務和設施」⁴。

由於各地正規託兒服務的模式及時數不同，為公平比較，OECD 將每周 30 小時定為標準全日服務時數，再按各成員國的平均服務時數，折算出各地的「等同全日服務入託率」(Full-time equivalent)⁵。因 3 歲以下的正規託兒服務嚴重不足，香港幼兒的「等同全日入託率」只得 13%，與 OECD 達 35.2% 的平均入託率相比，相距極遠。在 31 個有數據的 OECD 國家中，丹麥的入託率最高(81.7%)，



其次為冰島(71.1%)及挪威(59.5%)。依排名比較，香港的人託率在 32 個國家及地區之中排名 29，僅勝於波蘭、斯洛伐克及捷克這些東歐前共產國家。(詳見表一)然而，若分拆年齡計算，香港 2 歲以下的「等同全日服務入託率」只得 2%，2 至 3 歲則有 32%，可見香港的幼兒照顧服務既不足夠、亦不平均。目前，2 歲以下的全日制幼兒中心服務嚴重不足，全港只有 1,047 個名額，與適齡人口[†]的比率為 1:97^{6,7}。

在比較各地政府對育有幼兒家庭的支援時，除幼兒的入託率外，應一併考慮在職家長可享有的育兒假期。在職家長可享有的有薪育兒假期愈長，就有愈多的時間可親自照顧幼兒，對託兒服務的需求亦會愈少；相反，有薪育兒假期愈短，對託兒服務的依賴則會愈大。在 OECD 成員國，母親平均可享有 54 周的有薪育兒假^{*}，父親亦可享有 8 周的有薪育兒假^{#5}。不過，香港的父母就只得 10 周的有薪產假及 3 天的有薪侍產假⁸。

因各地相關假期的支薪要求不同，OECD 根據各成員國的平均支薪比例，計算出各國的「等同全薪假期」(Full-rate equivalent)以作比較，當中包括產假、侍產假及親職假⁵。香港在職父母的產假及侍產假的薪酬僅為平均工資的五分之二，即母親的「等同全薪假期」只有 8 周，父親的「等同全薪假期」就只有 2 日半左右，兩者合共 8.5 周，遠遠不及鄰近的日本(合共 66.1 周)及南韓(合共 41.4 周)。與 40 個有數據的 OECD 國家比較，香港僅排在 37 位。(詳見表一)

政府的人口政策督導委員會，去年發表《人口政策——策略與措施》報告，指出香港正面對人口急速老化和勞動參與率下降的問題，並提出「協助市民實現成家立室及生兒育女的願望」及「吸引更多婦女投入勞動市場」等應對策略⁹。不過，前述的分析顯示，香港的正規幼兒照顧服務嚴重不足，產假及侍產假等育兒假期亦異常地短，不單窒礙了年輕夫婦的生育意欲，亦令不少育有幼兒的婦女決定離開職場。

報告稱政府將加強幼兒照顧服務，協助婦女同時兼顧家庭及工作的需要，計劃 2017-18 年增設一間資助獨立幼兒中心，為約 100 名 3 歲以下幼童提供全日制的服務。然而，觀乎本港家庭的需求，新增的 100 個名額只是杯水車薪。其餘措施亦是搔不着癢處：增加幼兒中心「延長服務時間」名額，只惠及已入讀「長全日」幼兒學校的學生及家長；訓練祖父母照顧幼兒的「試驗計劃」，亦只是將照顧幼兒的責任，完完整整的推回家庭，政府繼續扮演有限的角色。

[†] 根據 2011 年人口普查結果，兩歲以下人口總數為 101,659

^{*} 包括 17.7 周有薪產假及 36.4 周適用於母親的有薪親職假及家庭照顧假

[#] 包括 0.9 周有薪侍產假及 7.2 周適用於父親的有薪親職假及家庭照顧假



結語

香港的年輕夫婦能否安心生兒育女，對香港未來二、三十年的發展有決定性的影響，政府實對此責無旁貸。政府應該摒棄生育及幼兒培育是純屬家庭責任的老舊思維，一如與其他發達國家，將之視為政府及家庭的共同責任。政府需要以整全的家庭友善政策及具體的措施營造有利環境，協助有意生育的年輕夫婦生養下一代。而政府即將啟動幼兒照顧政策的顧問研究，有關研究的視野應將幼兒照顧置於更高層面，探討幼兒照顧對香港未來發展的影響，政府應該提供怎樣的幼兒照顧服務以培育幼兒、承托家庭需要及促進社會發展。

參考資料：

1. World Bank. Fertility rate, total (births per woman).
<http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>. Accessed April 20, 2016.
2. The Economist. Populations: End of history and the last woman.
<http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/08/populations>. Published August 22, 2011. Accessed November 3, 2015.
3. OECD. *Doing Better for Families*. OECD; 2011.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>. Accessed May 29, 2013.
4. United Nations. Convention on the Rights of the Child. 1990.
<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>. Accessed May 29, 2015.
5. OECD. OECD Family Database. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>. Accessed April 20, 2016.
6. Social Welfare Department of Hong Kong Government. Child Care Center. March 2016.
<http://www.swd.gov.hk/doc/family/ccc/Child%20Care%20Centre%2030032016.xls>. Accessed April 27, 2016.
7. 政府統計處. 2011 人口普查網上互動數據發布服務.
<http://www.census2011.gov.hk/en/index.html>. Accessed June 7, 2013.
8. 《僱傭條例》.
[http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/DAF15361C828730E482575EE00347A79/\\$FILE/CAP_57_c_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/DAF15361C828730E482575EE00347A79/$FILE/CAP_57_c_b5.pdf). Accessed April 20, 2016.
9. 人口政策督導委員會. 人口政策：策略與措施. 2015.
http://www.hkpopulation.gov.hk/public_engagement/pdf/PPbooklet2015-CHI.pdf. Accessed April 11, 2016.



香港保護兒童會

Hong Kong Society for the Protection of Children



表一：香港與 OECD 成員國的 3 歲以下幼童入托率及父母育兒假期比較

	3 歲以下幼童的「等同全日入托率」 (%)	排名	父母總「等同全薪育兒假」 (星期)	排名
香港	13.0	29	8.5	37
1. 澳洲	--	--	8.4	38
2. 奧地利	17.3	23	58.1	6
3. 比利時	49.9	8	20.0	27
4. 保加利亞	15.5	25	75.9	2
5. 加拿大	--	--	27.3	22
6. 智利	--	--	31.0	20
7. 克羅地亞	15.0	26	41.9	16
8. 塞浦路斯	28.8	16	13.0	33
9. 捷克	3.2	32	56.3	7
10. 丹麥	81.7	1	28.1	21
11. 愛沙尼亞	29.2	15	87.1	1
12. 芬蘭	30.2	14	49.0	12
13. 法國	55.0	5	24.4	25
14. 德國	27.8	17	48.3	13
15. 希臘	14.8	27	23.6	26
16. 匈牙利	17.8	22	72.1	3
17. 冰島	71.1	2	24.9	24
18. 愛爾蘭	27.5	18	9.1	36
19. 以色列	--	--	14.0	31
20. 意大利	23.4	20	25.4	23
21. 日本	--	--	66.1	4
22. 南韓	--	--	41.4	17
23. 拉脫維亞	30.3	13	55.4	8
24. 立陶宛	15.6	24	66.0	5
25. 盧森堡	53.1	7	36.6	18
26. 馬耳他	49.4	9	15.9	30
27. 墨西哥	--	--	13.0	32
28. 荷蘭	31.3	12	16.4	29
29. 新西蘭	--	--	7.7	40
30. 挪威	59.5	3	55.3	9
31. 波蘭	11.2	30	43.6	15
32. 葡萄牙	59.3	4	31.5	19

持續為兒童創造一個健康、愉快及安全的成長環境 To lead and to excel in keeping children healthy, happy and safe



	3歲以下幼童的「等同全日入托率」 (%)	排名	父母總「等同全薪育兒假」 (星期)	排名
33. 羅馬尼亞	14.1	28	--	--
34. 斯洛伐克	3.8	31	52.5	10
35. 斯洛文尼亞	54.5	6	50.4	11
36. 西班牙	32.3	11	18.1	28
37. 瑞典	46.0	10	45.6	14
38. 瑞士	25.4	19	7.9	39
39. 土耳其	--	--	10.6	35
40. 英國	19.0	21	12.6	34
41. 美國	--	--	0	41
OECD 24 國平均	35.2	--	--	--

註：

「等同全日入托率」為 2013 年數據；父母總「等同全薪育兒假」為 2015 年數據

資料來源：

OECD Family Database. Available at <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>

立法會文件：財務委員會審核二零一五至一六年度開支預算管制人員的答覆（勞工及福利局局長）

答覆編號 LWB(WW)0084 Available at http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/fc/fc/w_q/edb-c.pdf