

2018年7月9日

討論文件

## 立法會福利事務委員會

### 幼兒照顧服務的長遠發展研究

#### 目的

本文件旨在向委員簡介有關「幼兒照顧服務的長遠發展研究」(研究)的進展，並就研究的建議方向徵詢委員的意見。

#### 背景

2. 政府在 2015 年 1 月於《人口政策—策略與措施》報告和 2015 年《施政綱領》公布展開研究，就幼兒照顧服務的長遠發展提供意見。社會福利署(社署)於 2016 年 12 月委託香港大學社會工作及社會行政學系(顧問團隊)展開研究，並成立了督導委員會負責監督和監察研究的進度，以及審批顧問團隊所提交的工作計劃和報告。

#### 研究目標

3. 政府及顧問團隊曾諮詢各持份者(包括立法會議員、香港社會服務聯會、非政府機構、服務使用者、服務營辦機構、婦女團體等)，收集他們對研究目標及範圍的意見。經考慮收到的各方意見後，研究目標載列如下：

- (a) 檢討日間幼兒照顧服務的理念和政策方針；
- (b) 檢視日間幼兒照顧服務的運作模式和服務定位；
- (c) 辨識服務斷層，評估日間幼兒照顧服務的供求情況及探討一套有系統而又可行的服務規劃機制；以及

- (d) 參照不同類型家庭的需要及其他相關考慮因素(例如成本效益、可持續性等)，就日間幼兒照顧服務的服務模式和資助模式提供意見。

### 研究範圍

4. 該研究參考海外地方的經驗，檢視本港現有的日間幼兒照顧服務，以及收集各持份者(包括政策局／部門、諮詢組織、關注團體、服務使用者／潛在服務使用者／非服務使用者、非政府機構、本地幼兒照顧服務機構、僱主等)的意見。
5. 該研究亦會就日間幼兒照顧服務的長遠發展提出建議，包括以下範疇：
- (a) 由社署規劃和監管的資助獨立幼兒中心的服務宗旨、服務內容、目標使用者羣體及規劃參數；
  - (b) 幼兒中心服務(包括獨立幼兒中心和幼稚園暨幼兒中心)與幼稚園教育之間的關係；
  - (c) 幼兒工作人員(包括幼兒工作員及幼兒中心主管)的人手規劃及培訓；
  - (d) 適用於中心為本的日間幼兒照顧服務的規劃機制；
  - (e) 鄰里支援幼兒照顧計劃和互助幼兒中心的功能，以及提高服務質素和善用公共資源的改善措施；
  - (f) 適用於不同類型日間幼兒照顧服務的服務模式和資助模式；
  - (g) 日間幼兒照顧服務的供求推算；
  - (h) 不同類型日間幼兒照顧服務的重整和整合需要；以及
  - (i) 政府和私營機構在提供日間幼兒照顧服務方面的角色。

## 初期報告

6. 督導委員會通過的初期報告由以下部分組成：
- (a) **第一部分**：藉着參考新加坡、澳洲、南韓和芬蘭提供幼兒照顧服務的經驗，顧問團隊會就本港幼兒照顧服務的宗旨、內容、對象、資助模式、服務模式、供求情況、設施規劃、人手編制和培訓等方面作出深入分析，並提出建議。
  - (b) **第二部分**：透過推算所得的人口數據及以地理信息系統—地理空間分析技術，顧問團隊會分析日間幼兒照顧服務在各區的供應情況，審視現有幼兒照顧服務的運作情況(包括是否可以獲得、位置方便、可以負擔等)，並作綜合分析。
  - (c) **第三部分**：顧問團隊會透過問卷調查及／或訪談，向服務使用者／潛在服務使用者／非服務使用者、服務提供者的前線工作人員、管理層和決策者等收集對本港幼兒照顧服務的宗旨、內容、對象、資助模式、服務模式、供求情況、設施規劃、人手規劃和培訓等方面的意見，以及深入作出分析。

## 中期報告

7. 顧問團隊於 2018 年 5 月提交中期報告以供督導委員會考慮及通過。顧問團隊的觀察所得概述如下：

- (a) 不同地區的幼兒照顧服務模式比較
  - 顧問團隊研究了四個海外地區(即上文第 6(a)段提及的新加坡、澳洲、南韓和芬蘭)提供幼兒照顧服務的理念、政策方針和模式，並與本港情況作一比較。與較集中於「照顧」元素的本港幼兒照顧服務相比，研究結果顯示，在幼兒照顧服務同時融合「照顧」和「教育」兩個元素是全球大勢所趨。中期報告強調兒童早期教育與照顧對幼兒發展至為重要。

- 顧問團隊按工作人員與幼兒的比例及幼兒照顧服務系統員工的培訓和工作條件比較了與該四個地區的幼兒照顧質素。就 2 歲以下的幼兒而言，本港工作人員與幼兒的比例較澳洲、芬蘭和南韓為高(澳洲和芬蘭為 1:4，南韓為 1:3，新加坡為 1:5 至 1:8，而香港為 1:8)。在 2 至 3 歲的幼兒方面，本港的工作人員與幼兒比例也高於澳洲和芬蘭(芬蘭為 1:4，澳洲為 1:5，新加坡為 1:12，而香港為 1:14)。至於幼兒照顧工作人員的資歷和培訓，該四個地區對有關人員的資歷要求都較本港為高。
- 顧問團隊檢視了該四個地區監察和規管幼兒照顧服務的情況。報告強調採用單一規管架構的好處，並特別指出，採用結合照顧與教育系統的單一模式，可提供適切支援，有利於發展和實施一套以兒童為中心的幼兒照顧服務。

#### (b) 幼兒照顧服務的供求

- 根據政府統計處在 2016 年中期人口統計所得的數據，顧問團隊按幼兒照顧服務是否(1)可以獲得、(2)位置方便及(3)可以負擔三大指標，分析相關服務的供應情況。
- 顧問團隊就使用幼兒照顧服務，把有 6 歲以下兒童的家庭分為三個優先組別-
  - (1) 高度優先組別：幼兒與父母(兩人均在職)或單親在職父／母同住，並無家庭傭工；
  - (2) 中度優先組別：幼兒與父母(雙親在職或其中一人在職)和祖父母同住，並無家庭傭工；以及
  - (3) 低度優先組別：家中有傭工／親戚／祖父母照顧幼兒。

- 研究的結果顯示，幼兒照顧服務(特別是為 2 歲以下幼兒提供的服務)大致上並不足夠。

(c) 聚焦小組及問卷調查受訪者的意見

- 顧問團隊為政府人員、服務提供者的管理層及前線人員、服務使用者、潛在服務使用者及非服務使用者等五組持份者舉行共 11 次聚焦小組會面環節，共有 103 名受訪者參加。結果顯示，受訪者一般有以下期望：(1)為幼兒照顧服務注入教育元素；(2)調整幼兒中心的人手比例；(3)提升鄰里支援幼兒照顧計劃的社區保姆服務獎勵金水平；(4)提供位置更加方便的幼兒照顧服務設施；(5)重整互助幼兒中心服務；以及(6)增加暫託幼兒服務的供應等。
- 顧問團隊從現時的服務使用者、潛在服務使用者及非服務使用者收集到共 2 100 份問卷。結果顯示，父母對於「照顧者關懷送暖」等服務範疇滿意程度較高，但對服務的「營運時間及收費」等方面的滿意程度則較低。此外，「父母須要工作」是他們安排子女接受幼兒照顧服務的常見原因，可見提供幼兒照顧服務，是切合在職父母需求的關鍵措施。

8. 根據研究結果及觀察所得，顧問團隊將因應上文第 5(a)至 5(i)段所載的研究範疇制訂建議方向。主要涵蓋範疇包括：

- (a) 幼兒照顧服務的理念和定位 – 調整幼兒照顧服務的理念和定位及政策方針，從而督導有關服務的長遠發展和供應。
- (b) 為幼兒中心服務名額制訂規劃參數以應付需求 – 就幼兒中心服務名額制訂合適的規劃參數，不但在空間的層面考慮各區服務的供應和方便程度是否均等，亦顧及經歷一段時間後將來的需求轉變。

- (c) 幼兒中心內合資格幼兒工作人員的人手比例 – 針對為 2 至 3 歲以下及 0 至 2 歲以下幼兒提供服務的幼兒中心，改善現時人手比例，以提升服務質素。
- (d) 加強鄰里支援幼兒照顧計劃 – 加強訓練社區保姆，以改善服務質素，並增加社區保姆所得的服務獎勵金。
- (e) 重整互助幼兒中心服務 – 重整互助幼兒中心服務並予以重新定位，以善用公共資源。
- (f) 政府對幼兒中心服務的資助 – 提高幼兒中心服務名額的資助水平／金額。

## 未來路向

9. 顧問團隊現正就不同持份者(包括相關諮詢組織)舉辦參與活動，向他們簡介中期報告的結果及觀察所得，以及研究的建議方向。顧問團隊於整理研究的總結報告時會考慮從參與活動所獲得的意見。研究的總結報告預計約於 2018 年 8 月完成。

## 徵詢意見

10. 請委員備悉本文件的內容，並就上述第 8 段載列的研究建議方向提出意見。

勞工及福利局  
社會福利署  
2018 年 7 月