

2018年12月10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）的總結報告，以及政府的跟進措施。

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，以及審批有關研究的工作計劃和報告。

3. 經諮詢各持份者（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）對研究目標及範圍的意見，並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) 辨識服務縫隙，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。

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. 我們於本年 7 月及 8 月期間分別向本委員會及不同持份者（包括相關諮詢組織）簡介研究中期報告的結果及研究的建議方向。研究的總結報告已考慮了從各方面所獲得的意見。

總結報告

6. 由督導委員會通過研究的總結報告提出了一系列短期及長期改善香港幼兒照顧服務質量的建議。主要建議撮要如下：

研究的短期建議

(a) 投放資源於幼兒照顧服務

現時，獲政府資助的獨立幼兒中心／附設於幼稚園的幼兒中心的服務使用者需要繳付的每月全費平均約為服務營運成本的百分之八十。為減輕家長的財政負擔，報告建議政府提高對幼兒照顧服務（特別是幼兒中心服務）的撥款水平，以降低服務使用者需支付每月全費的金額。

(b) 提供更多資助，並放寬費用資助的申請門檻

為支援更多有需要的家庭，報告建議政府－

- (i) 降低申請幼兒照顧服務資助所需的條件；以及
- (ii) 調整現行被視為不符合資格的家庭入息水平，以放寬申請「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」的門檻。

(c) 調整合資格工作員與 0 至 3 歲以下幼兒的比例

報告參考了海外地方的經驗，留意到因應個別地方的不同經濟、社會、文化等背景，各地的合資格幼兒工作員與幼兒的比例及情況各有不同，而現時亦並沒有國際標準制定 0 至 3 歲以下合資格幼兒工作員與幼兒的比例。在 2 至 3 歲以下幼兒的人手比例方面，參考教育局自 2017/18 學年起，

因應推行「免費優質幼稚園教育計劃」而將合資格師生比例改為每一名幼稚園老師對 11 名學童(1:11)，報告建議獲政府資助的獨立幼兒中心／附設於幼稚園的幼兒中心 2 至 3 歲以下幼兒的人手比例由每一名幼兒工作員對 14 名幼兒(1:14)改善為每一名幼兒工作員對 11 名幼兒(1:11)。就 0 至 2 歲以下的幼兒而言，報告建議短期措施為將人手比例由每一名幼兒工作員對八名幼兒(1:8)改善為每一名幼兒工作員對六名幼兒(1:6)，並以持續改善人手比例為長期目標。報告認為幼兒服務的質素並非以幼兒工作員的人手比例為單一考慮。

(d) 提高和改善幼兒工作員的資歷和培訓，並向社區保姆提供培訓

報告建議透過提升和改善幼兒中心的幼兒工作員的資歷和培訓，以進一步改善幼兒照顧服務的質素。報告建議政府與大專及／或專上教育機構進行有關的討論和計劃以增加幼兒工作員課程的收生人數。就「鄰里支援幼兒照顧計劃」（「照顧計劃」）下義務性質的社區保姆而言，報告建議政府與服務營辦機構合作，提供可促進幼兒各方面發展所需的知識和技能的培訓。

(e) 增加向潛在服務使用者有效地發放資訊及推廣幼兒照顧服務

報告建議政府透過向不同的政府部門、非政府機構、相關團體發放有關幼兒照顧服務的宣傳資料及物品，並善用易於接觸的方法，加強向公眾（尤其是潛在服務使用者）發放及推廣有關幼兒照顧服務資訊的效用。

(f) 優化「照顧計劃」的服務質素

除就上文(d)項所述有關服務營辦機構應加強社區保姆的培訓以改善其服務質素外，報告建議政府可透過適當增加社區保姆所得的服務獎勵金以加強對社區保姆的認可。

(g) 重整互助幼兒中心

報告指出近年互助幼兒中心的使用率持續偏低。在 2017-18 年度，這些中心的平均使用率只有百分之八。為善用公共資源，報告建議政府逐步重整互助幼兒中心，並將其轉為向學前兒童提供課餘託管服務。

(h) 檢討暫託幼兒服務的分佈

鑑於有部分家長認為暫託幼兒服務有助滿足他們對於幼兒照顧服務的暫時性需要，報告建議政府持續根據不同地區的供求情況重新分配現分佈於不同服務單位的暫託幼兒服務名額。

研究的長期建議

(i) 透過如其他地區般去採納和融入幼兒發展和照顧元素於幼兒照顧服務未來發展之中，以加強幼兒照顧服務質素

為回應環球趨勢，報告建議香港幼兒照顧服務的長遠發展可參考海外其他地方實施的兒童早期教育與照顧模式，並同時適當地考慮本地環境和家長的期望。報告建議政府利用照顧和發展的框架重新審視現行幼兒中心服務內的訓練活動，以確保該些活動能為幼兒發展帶來最佳效益。

(j) 制訂一套合適的規劃機制並持續作出檢視，以提供足夠的幼兒照顧服務名額

報告根據問卷調查所得的結果，以及現時幼兒照顧服務的情況，包括服務使用率、受政府資助與私營市場在提供幼兒照顧服務的比例、幼兒中心名額等資料，與 2016 年中期人口統計的相關數據作比較，並以具體的統計模式估算出為 3 歲以下幼兒提供的幼兒照顧服務的需求，及建議制定資助幼兒中心名額的規劃比率為每 20 000 人口需要 103 個服務名額，惟有關的估算需持續檢視，以反映香港不斷轉變的家庭結構。

(k) 提升和加強有關支出管理的監察系統、財政和成本程序及指引，以促進以中心為本的幼兒照顧服務的發展

報告建議政府加深不同政策局或部門之間的協調和溝通，以加強和簡化所需的行政程序。此外，儘管有關開支仍由政府控制，政府可給予幼兒照顧服務提供者更多彈性，以提升有關開支方面的表現及效用。

(l) 根據幼兒照顧發展和參考國際經驗，發展一套監察和評估質素的指標

報告建議政府可參照國際經驗，建立一套質素清單，以評估有關幼兒整體發展及福祉方面的幼兒照顧服務。

(m) 探討發展一個更具效能和成本效益的資助模式的可行性，以滿足不同類型家庭和擴大其涵蓋面及加強成本效益

報告建議政府可探討採用多層次的資助模式，例如較有負擔能力的家庭支付較多費用，而負擔能力較低的家庭則領取較高資助，讓政府資源給有較高社會需要的家庭受惠。

(n) 定期為幼兒照顧服務進行檢討以衡量其發展

報告建議政府可定期為幼兒照顧服務進行檢討，以便認識最新的環球性幼兒照顧政策，並向其他地區的幼兒照顧政策學習。

政府的跟進措施

7. 政府原則上接納總結報告就幼兒照顧服務長遠發展的建議。事實上，為盡快提升幼兒照顧服務質素，回應社會的訴求，政府參考了研究草擬總結報告的主要建議後，已於今年的《施政報告》提出一系列措施，優化幼兒照顧服務(請參閱附件)。

結合照顧與發展

8. 是次研究指出現時全球正邁向將早期幼兒「照顧」與「教育」結合，以提升幼兒的全面發展。報告指出幼兒「教育」的定義

並非學術上的發展，而是透過活動／遊戲讓幼兒對環境作出探索，以互動的形式促進其語言、感觀、社交及情緒表達等方面的发展。政府明白早期幼兒照顧／教育的重點是配合幼兒的發展需要，並認同幼兒「照顧」與「發展」的結合。為進一步配合此理念，政府會推行新措施以提升幼兒照顧服務。

制訂幼兒中心服務名額的規劃比率

9. 鑑於社會對幼兒中心服務的需求殷切，社署在符合《幼兒服務條例》（香港法例第 243 章）和《幼兒服務規例》（香港法例第 243A 章）的大前提下，致力增設資助獨立幼兒中心，以回應服務需求及支援婦女兼顧工作和家庭。為提升幼兒照顧服務的長遠規劃，政府接納總結報告的建議，制訂資助幼兒中心服務名額的規劃比率，並把比率定為每 20 000 人口提供 103 個供 3 歲以下幼兒使用的名額。我們計劃於 2019-20 年度內把該規劃比率納入《香港規劃標準與準則》內，以促進幼兒中心之規劃並預留合適場所作營運之用。

提高幼兒中心服務的資助水平

10. 政府會在 2019/20 學年內，提高幼兒中心服務的資助水平，這包括擬議增加幼兒工作員人手比例的全額資助成本（請參閱下文第 11 段），以及為紓緩家長支付服務費用的經濟負擔而增加的資助。政府希望可減低家長支付服務費用的壓力，並會進一步與營辦機構探討減收費用的可行性及範圍。另外，為支援有需要的家庭，政府亦會探討改善「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」的可行性。

優化日間及住宿幼兒中心內合資格幼兒工作員的人手比例

11. 根據《幼兒服務條例》（香港法例第 243 章）和《幼兒服務規例》（香港法例第 243A 章），現時在日間幼兒中心工作的幼兒工作員的人手比例為：0 至 2 歲以下幼兒為 1:8；2 至 3 歲以下幼兒為 1:14。由於照顧幼兒需要更多知識及技巧，而家長對幼兒中心所提供的服務（包括對幼兒的照顧及訓練）要求日益提高，業界一直要求改善幼兒中心的人手比例，以減低幼兒工作員的工作量及提升對幼兒的照顧質素。因此經參考研究的建議後，政府接納於上文第 6(c)段的建議人手比例，並將在 2019/20 學年內優化目前日間

及住宿幼兒中心內合資格幼兒工作員的人手比例為 0 至 2 歲以下幼兒為 1:6；2 至 3 歲以下幼兒為 1:11，以提升服務質素。

優化幼兒工作員的資歷和培訓

12. 就優化幼兒工作員的資歷和培訓，政府會透過諮詢幼兒照顧服務營辦機構，檢視現時由大專院校提供獲社署認可有關幼兒中心主管／幼兒工作員培訓課程的目標與課程內容。

優化「照顧計劃」的服務質素

13. 政府於 2014 年 10 月起加強「照顧計劃」的質與量，包括服務對象的年齡上限由 6 歲以下擴展至 9 歲以下；額外增加最少 234 個社區保姆服務名額，使服務名額總數由至少 720 個大幅增至最少 954 個；及給予營辦機構額外撥款，以提高對服務的社會工作支援，包括強化各項照顧計劃的行政與督導，以及為社區保姆提供培訓等。為配合幼兒照顧服務的發展及需求，政府經參考研究的建議後，將在 2019-20 年度內通過加強對社區保姆的訓練及增加社區保姆所得的服務獎勵金，優化「照顧計劃」的服務質素。政府會就培訓及資源分配諮詢「照顧計劃」的服務營辦機構，以訂定實施細節。

分階段重整現時的互助幼兒中心

14. 互助幼兒中心由非政府機構營運，以收費及自負盈虧形式，為 3 歲以下的幼兒（按需要，6 歲以下的幼兒亦可使用有關服務）提供具彈性的幼兒照顧服務，並同時促進社區內的互助與關懷。現時，全港正運作中的 19 間互助幼兒中心合共提供 261 個名額。政府接納研究提出因應近年互助幼兒中心的使用率持續偏低，為善用公共資源而重整互助幼兒中心的建議。社署會自 2019-20 年度起分階段重整現時的互助幼兒中心，並考慮轉型為學前兒童提供課餘託管服務之用，以進一步配合社區內的幼兒照顧需要。社署會與互助幼兒中心的營辦機構商討細節。

其他建議

15. 至於總結報告所作出的其他建議，包括推廣發放幼兒照顧服務的資訊、檢討暫託幼兒服務的分佈、加強管理的監察系統、簡化行政程序、評估服務質素、加強成本效益等，政府會檢視跟進措

施或探討可行的方案。如經考慮後認為建議合適的話，政府會適時推出相關措施。

16. 我們會於本月的稍後時間為相關持份者（包括幼兒照顧服務營辦機構）以及相關諮詢組織分別舉辦交流會，向他們簡介總結報告的結果以及研究建議。

徵詢意見

17. 請委員備悉本文件的內容並提出意見。

勞工及福利局
社會福利署
2018年12月

附件

2018 年《施政報告》

優化幼兒照顧服務的主要措施

- 提升幼兒照顧服務以結合照顧與發展，以配合幼兒的發展需要；
- 制訂幼兒中心服務名額的規劃比率；
- 在 2019/20 學年內，優化目前日間及住宿幼兒中心內合資格幼兒工作員的人手比例，以提升服務質素；
- 在 2019/20 學年內，提高幼兒中心服務的資助水平，以紓緩家長支付服務費用的經濟負擔；
- 在 2019-20 年度內，通過加強對社區保姆的訓練及增加社區保姆所得的服務獎勵金，優化「鄰里支援幼兒照顧計劃」的服務質素；
- 自 2019-20 年度起，分階段重整現時的互助幼兒中心，以進一步配合社區內的幼兒照顧需要；以及
- 探討在合適的福利設施內為 3 至 6 歲的幼兒提供課餘託管服務。