

0-3 歲幼兒中心服務網絡及業界從業員
就立法會福利事務委員會
「幼兒照顧服務的長遠發展研究」意見書
2019 年 1 月 19 日

(王詠珊小姐(0-3 歲幼兒中心服務網絡)、李珮珊小姐(仁濟醫院社會服務部)、謝玉鳳小姐、方英傑先生(聖公會聖基道兒童院)、蘇淑賢小姐(香港保護兒童會)、麥鏡英先生(香港保護兒童會日託嬰兒園服務)、楊家鳳小姐、鄧鳳儀小姐(利黃瑤碧日託嬰兒園)、何思蔚小姐、張美珊小姐(鄰舍輔導會新翠育嬰園))

香港幼兒照顧服務屬於早年發展的服務，政府亦早於 1976 年通過幼兒服務條例，監管幼兒中心服務的質素。可是自 1976 年後幼兒服務的發展一直停滯不前。近年不少父母反映服務數量嚴重不足，大量家長未能取得服務且收費昂貴，令不少家庭卻步。隨著家庭結構轉變，核心家庭普遍，不同階層的家庭也需要幼兒照顧服務的支援。雙職家長尤其依賴幼兒照顧服務的配合，才能應付工作與家庭照顧的雙重壓力與要求，因此幼兒照顧服務無論在服務的質素、數量、可達性及收費上都必須配合家長與幼兒的需要才能達到支持幼兒成長、支援家庭的果效。作為服務 0-3 歲幼兒的從業員，亦十分關注服務的發展，現就幼兒照顧服務長遠發展方向及措施」提出意見，以求推動切合幼兒發展及社會需要的服務。

1 大幅改善幼兒工作人員與幼兒比例至 1:3.5

「顧問研究」羅列海外地區幼兒中心的人手比例，並建議「改善幼兒工作人員與幼兒的比例」，作為從業員的一份子，本人十分認同。然而，當局只提出將幼兒工作人員與幼兒的比例由 1:8(0-2 歲)及 1:14(2-3 歲)分別降低至 1:6 及 1:11，降低後的比例仍然顯著低於「顧問研究」羅列的海外地區，例如 0-2 歲服務，韓國為 1:3、澳洲及芬蘭均是 1:4。

首先我們需要問問為何世界各地將照顧 0 至 2 歲師生比例一般定為 1:3 及 1:4？世界各地對幼兒服務都以照顧及教育並重為定位，幼兒教顧的工作多欲專業幼兒工作人員提供，而且各地研究顯示照顧者的質素及照顧者與幼兒比例直接影響幼兒能否獲得合適照顧及充足而正面的接觸，因此定位幼兒工作人員與幼兒比例定位為 1:3.5，有助幼兒獲得適切的教顧。

但可惜局方只提出將 0-2 歲服務的幼兒工作人員與幼兒的比例回復至 1976 年首度通過的《幼兒服務規則》已將人手比例定為 1:6，當年社會著重服務的幼兒照顧部分，並未觸及幼兒發展，人手比例尚且如此。既然當局已認同服務需結合照顧及發展兩大元素，為何仍然將人手比例僅僅回復至 1976 的水平？當局只對人手比例作出微調，而未有作出適當調整以貼近國際水平及回應社會對幼兒發展的重視，實有需要提供更強理據予以說明。

建議：

作為專業同事一員，我們認為師生比例直接影響與幼兒相處接獲的時間及質量故必須按月齡越小，越需要專業支援的原則進行改善人手比例，建議改善照顧0-3歲的幼兒工作人員對幼兒的比例如下：

0至2歲 1:3.5 (即0至1歲以下 - 1:3、1至2歲以下 - 1:4)
2至3歲以下 1:8；

2 改善幼兒中心服務架構吸引及挽留人才

現時幼兒中心聘用之專業幼兒工作人員的來源基本上與幼稚園教師相同，所有新入職的幼兒工作人員只要完成高級幼兒教育文憑的學歷便可成為幼稚園教師或幼兒工作人員，因此幼兒照顧服務與幼稚園正共同競爭同類人才。十五年免費優質幼稚園教育為幼稚園教師提供清晰的晉升階梯及相比幼兒中心優勝很多的晉升機會，引致幼兒中心業界在聘用及挽留人才上出現很大困難。因此業界認為應盡快檢視幼兒工作人員的晉升階梯及培訓資助並與幼師看齊，以吸引更多合資格的幼兒工作人員入行及挽留有經驗的幼兒工作人員。

建議：

幼兒工作人員提供的晉升階梯，參考免費優質幼稚園教育，每10位幼兒工作人員有1位全職副園長，而低於10位幼兒工作人員的中心亦應按比例提供副園長津貼，以便中心有合理的人力資源應付日益繁重的行政工作量及支援幼兒工作人員處理家長的要求。

3 為獨立幼兒中心提供基本的行政，督導人手支援

現時獨立幼兒中心在人手配置上既沒有文員支援，也沒有督導支援，很難承託社署比整筆過撥款全額資助服務還要多的行政要求、雙重監管衍生的繁複交待工作及督導服務的各種需要，包括季度中心服務及、一籃子輔設服務及的統計，16項質素標準、社署服務表現監察及定期督導組服務質素監管，內部監控要求、傳媒及公眾交待等等，因此極需為中心提供基本的文員及督導支援。

建議：

- 3.1 增加督導及行政資助，讓每間獨立幼兒中心，都能獲足夠的津貼聘用一位文員
- 3.2 為每5間獨立幼兒中心提供1位服務協調主任的津助，而低於5間獨立幼兒中心的機構可按比例提供津貼，以強化對服務的督導支援。

4. 增加對獨立幼兒中心的營運資助（Subsidy for Operation Enhancement SOE）

業界認同研究報告提及「提高對幼兒服務的財政資助及投資」和「提供有彈性的財務控制」。雖然局方表示現時已為獨立幼兒中心提供約20%的資助，但其中約15%資助只限用於人手支出上，另外只有約5%作彈性優化營運用途（SOE），（小型中心每年\$118,289，大型中心每年\$236,572），比90年代的5%還要低。由於服務過份依賴家長收費營運，當遇到任何大型疾病爆發及經濟波動，不少幼兒中心便會被迫關門，以致疾病結束或經濟平穩後，服務名額大量萎縮再無法再應付家長的需求。這情況已分別於

97年金融風暴及2003沙士疫潮引發不少獨立幼兒中心關閉，及後即使出生率平穩發展，但剩餘的獨立幼兒中心也無法應付服務需求。加上過去廿多年中心的營運要求與風險不斷提昇，因此極需提昇資助水平，以扭轉服務未能持續發展的惡性循環。

建議：

增加對獨立幼兒中心的優化營運資助SOE的資助最少達至10%的每年營運支出。

5. 提供有彈性的財務監控及安排

現時「獨立幼兒中心」的財務支出限制仍沿用80年代的實報實銷制度，縱然其他服務於2000年後採納整筆撥款模式作為財務監管制度，但「獨立幼兒中心」仍然採用僵化的認可服務開支制度，四十年來一直窒礙服務發展。現時制度連一般營運需要例如：機構聘用服務督導人手（如：服務協調主任）、支援管理人手（如：副園長及主任）及支援職員（如：文員）等支出、職員醫療津助、行政費用、不少銀行及保險收費都不被認可，而這些開支只可由機構不斷自行補貼，對機構做成沉重且長遠的財務負擔。相比其他幼兒照顧服務，現時只有「獨立幼兒中心」仍採用認可服務支出制度，實在對服務十分苛刻及不公平。業界認為署方應參考整筆過撥款模式，提供有彈性的財務控制，讓機構善用服務的資助，改善服務的質素。

建議

以整筆過撥款模式為藍本。改革財務系統。新系統須提供足夠的彈性，讓機構善用服務資源，提昇服務的質素。

6. 減輕家長使用服務的財政負擔

「顧問報告」建議要減輕家長使用服務的財政負擔，並循增加對幼兒中心資助及放寬「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」（「學費減免計劃」）入手，而當局亦同意有關建議。目前幼兒中心月費中位數為5,537元（最高收費更達6,500元），高昂的收費已超出一般家庭的負擔能力（上述月費中位數更高達三人及四人家庭月入中位數的17%及13.5%），嚴重妨礙家長使用幼兒中心服務，令不少普羅大眾的家庭卻步。

此外，「學費減免計劃」的入息審查門檻極高，不少低收入家庭亦被排拒門外。政府現時由向獨立幼中心提供約20%的營運支出。因此十分依賴向家長收取學費營運服務。本網絡認同當局以增加之資助水平作改善方向。不過，文件卻未有清楚交待擬增加之資助水平，而家長財政負擔的降幅仍然未明。儘管幼兒照顧服務的「可負擔性」(affordability)為該次研究的三大焦點之一，文件卻未見為可負擔水平劃訂指標，實屬可惜。

建議：

以一般收入家庭為對象，訂立一個可負擔水平的指標；

7. 推行設施現代化，改善服務環境及設施

由於幼兒服務冰封40年，業界在過去一年多已向顧問團隊陳述了很多影響服務質素及發展的累積問題。現時幼兒中心所採用的<學前教育辦學手冊>

指引內，有關空間及設施都十分過時，未能因應現時幼兒的需要提供合適的活動空間及設施。建議署方應與業界一起檢討及更新當中的設施（包括每名兒童的最低人均樓面的面積、安全條例等），亦應包括一些啟發嬰幼兒發展的新設施，例如；增加多感官刺激遊戲室（Multisensory playroom）、教學設施及家長資源角設施，使服務更切合現今社會對兒童培育及家長支援的需要。

建議：

1.1 業界建議儘快推行設施現代化工程及設施更新(Modernization)，以回應服務的需要。

8. 善用獨立幼兒中心的專業，擴大獨立幼兒中心的支援家長的功能，以回應育有0至3歲嬰幼兒家長、祖父母及照顧者的教育及支援需要

業界認同兒童照顧服務應融合「幼兒教育及照顧」理念，面對複雜的社會環境，社區的服務配套對家庭的支援非常重要，特別是新手父母及有需要家庭，他們對嬰幼兒照顧、嬰幼兒身心發展及成長大多不掌握，極需協助他們學習及建立合適的教養模式，因此主動的家長教育，不但可強化家長照顧嬰幼兒的技巧及功能，而且可支援雙職或兼職工作的家長，及促進親子關係的發展。獨立幼兒中心的設施和專業團隊能為3歲以下社區內的嬰幼兒及家長提供照顧嬰幼兒的訓練和透過親身體驗的親子的活動，去掌握親子互動、溝通的心態和技巧。獨立幼兒中心的專業幼兒工作人員團隊，過去一直為中心家長提供受歡迎的家長教育活動，及有效實用的育兒、管教技巧，因此，我們建議善用現有的日間獨立幼兒中心（嬰兒園）的專業經驗及知識，在其中加設0-3歲家庭支援中心。不但解決社區內很多家長育嬰問題求教無門的問題，更能協助家長及早識別有發展或行為情緒/管教問題的幼童，以達到及早預防，及早介入及大力推行家長教育的良好效果。

建議：

擴大日託嬰兒園的功能，加設0-3歲家長支援中心，以回應育有0至3歲嬰幼兒家長、祖父母的教育及支援需要

【0-3歲幼兒中心服務網絡】

一個主要由本港營運「資助獨立幼兒中心」的非牟利社會服務機構組成，一直倡導香港幼兒教顧政策及專業服務發展。旨在推動優質和適切的幼兒教顧服務，並透過政策倡議、服務研究、專業溝通合作及家長教育工作等，推動香港 0-3 歲幼兒教顧政策及服務的持續發展。