

## 研究摘要

幼兒在成長中需要多方面支援，包括照顧、教育、護理、體能訓練、社交發展、以遊戲為本的學習方式等。這些支援部分可由家庭提供，部分須倚靠家庭以外的機構，例如幼兒中心或學校。在家庭及社會層面，幼兒服務應以兒童發展為本位，以培育幼兒在安全、愉快環境中健康成長為目標。在政策層面，幼兒服務是家庭及人口政策的重要一環。妥善的幼兒服務，可釋放家長的勞動力，並為日後勞動人口質素奠定良好基礎，維持香港長遠競爭力。

2. 智經期望通過是次研究，審視本港現時由非政府機構透過政府資助提供的幼兒服務是否有不足之處，並集中探討本港為六歲以下、未入讀小學兒童提供的照顧服務。我們亦檢視其他國家及地區的幼兒服務政策，是否有值得香港借鑑之處，轉化成適用於香港社會的幼兒服務政策方向，繼而就如何改善幼兒服務提出建議。

3. 是次研究旨在 (i) 回應香港社會勞動力逐漸萎縮的問題，完善幼兒照顧服務，使家長得以放心使用，讓婦女有能力可同時兼顧工作及照顧家庭，這不但能提升家庭生活水平，更可提升香港的競爭力，有利社會長遠發展；及 (ii) 推動各界擴展幼兒服務的深度和廣度，使女性在照顧幼兒和發展事業兩方面，得到足夠及穩妥的支援。

## 研究的主要結果

### 從團體主導到政府資助及規範

4. 香港開埠初期，社會動盪，生活艱苦，但民間缺乏資源應對社會服務需求，幼兒服務大多由海外來港宗教團體和民辦團體主導。20 世紀 50 年代起，本港社會穩步發展，政府管治架構日漸確立，加上工商業活動開始蓬勃，幼兒服務的供求均有所增加，服務性質亦逐漸演變為照顧在職家長的託兒需要。70 年代起，政府在規劃和管理幼兒服務上日趨積極，先後訂立《幼兒服務條例》<sup>1</sup>及《幼兒服務規例》<sup>2</sup>、成立幼兒中心督導組和設立機制認可幼兒工作員註冊訓練課程等。政府於 1982 年推出「幼兒中心繳費資助計劃」，協助具「社會需要」的低收入家庭安排其子女接受全日的照顧服務。到 80 至 90 年代，兒童獨留家中引致意外，以及幼兒遭託管人疏忽照顧或虐待等問題引起社會關注，政府先後推行「延長時間服務」及「暫託幼兒服務」，並修訂《幼兒中心條例》，

---

<sup>1</sup> 本為《幼兒中心條例》，其後改稱《幼兒服務條例》。

<sup>2</sup> 本為《幼兒中心規例》，其後改稱《幼兒服務規例》。

改稱《幼兒服務條例》以便包括非牟利機構成立互助幼兒小組。2000 年後，政府致力協調及推行學前服務，先後成立「協調學前服務工作小組」和「幼稚園及幼兒中心聯合辦事處」，並停止直接提供幼兒服務，專注於統籌角色；其後在 2011 年將「鄰里支援幼兒照顧計劃」常規化，利用社區資源推行幼兒服務。

### 社會變化導致幼兒多元化的服務需求增加

5. 隨著社會經濟和人口結構變化，幼兒服務需求亦有所不同。現時本港面對：(i) 生育率和出生嬰兒數目反覆波動<sup>3</sup>，六歲以下兒童人口漸從低位回升<sup>4</sup>；(ii) 女性教育程度上升<sup>5</sup>，令女性不投身工作的機會成本上升；(iii) 女性勞動人口參與率上升<sup>6</sup>；及(iv) 育有零至六歲以下兒童的雙職家庭比例上升。<sup>7</sup> 這四項變化直接或間接導致幼兒服務需求增加，並邁向多元發展。

### 本港幼兒服務的三大不足

6. 本港現時幼兒服務不足之處可從以下三方面討論：(i) 供應量不足；(ii) 政府對幼兒服務承擔不足；及(iii) 對幼兒服務理念遠瞻不足。

#### 供應量不足

7. 2011 年全港兩歲以下幼童數目為 101,659 名，而為兩歲以下幼童提供服務的幼兒中心<sup>8</sup>的名額只有 1,735 個，即平均每 59 名兩歲以下幼兒競爭一個名額，而在 2009-10 至 2013-14 五個財政年度間的名額沒有增加。服務長期供不應求，貧窮住戶較多的地區尤其嚴重。兩歲以下幼兒中心名額與全港同齡幼兒人口比例計算，按社署轄下行政區劃分，五個最懸殊的地區分別是黃大仙及西貢 (1:155)、大埔及北區 (1:122)、觀塘 (1:116)、屯門 (1:109) 及沙田 (1:98)。值得關注的是黃大仙及西貢和觀塘均沒有為兩歲以下幼兒而設的獨立幼兒中心受資助服務名額。

8. 政府認為「社區保姆」計劃具彈性，是幼兒照顧服務的理想模式之一，因此將「鄰里支援幼兒照顧計劃」常規化。然而，政府對「社區保姆」承辦機構的支援欠全面，未能令計劃發揮最大效用，例如資助計劃模式欠彈性。此外，這計劃亦未有設立社區保姆中央登記制度，以確保保姆工作質素，提升保姆服務水平以符合公眾期望，增強家長

<sup>3</sup> 總和生育率由 2003 年的 0.90 升至 2012 年的 1.29，2013 年跌至 1.12，2014 年回升至 1.24。

<sup>4</sup> 六歲以下人口由 2006 年的 268,876 人升至 2011 年的 299,999 人，升幅逾一成。

<sup>5</sup> 本港具中學及以上教育程度的 15 歲及以上女性人口比例，由 1986 年的 50.0%、1996 年的 62.9%、2006 年的 72.0%，上升至 2013 年的 76.9%，累計上升近 27 個百分點。

<sup>6</sup> 女性勞動人口參與率方面，1993 年為 44.3%，升至 2014 年第 4 季的 51.0%，上升了超過六個百分點。

<sup>7</sup> 有零至六歲以下兒童的雙親家庭住戶中，父母雙方均為在職人士的比例由 2001 年的 40.6% 升至 2011 年的 42.9%，上升超過兩個百分點。

<sup>8</sup> 包括獨立幼兒中心及附設於幼稚園的幼兒中心。

使用服務的信心；亦未有就各區實際需要，規劃保姆名額，並忽略拓展保姆在照顧服務市場的潛力及為婦女帶來合適工作機會的可能。

### **承擔不足**

9. 全日制幼兒中心服務收費昂貴，佔一般三人及四人家庭住戶每月收入約15%至18%；即使貧窮戶受惠於「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」，收費亦佔每月收入約7%至9%，令低收入家庭難以負擔。以一個育有一名三歲以下幼兒的三人家庭為例，其每月收入達三人家庭入息中位數27,600元，通過學資處電子通的「幼稚園及幼兒中心學費減免試算機」計算後，該家庭不獲減免，每月需向幼兒中心繳交費用約5,000元，佔其家庭每月入息一成八。再以一個貧窮戶為例，其每月收入相等於三人家庭入息中位數一半，即13,800元。通過同樣的審查後，該家庭雖獲75%減免，但每月仍需向幼兒中心繳交約1,250元，佔其家庭每月入息近一成，可見即使有費用減免機制，但單一的資助模式，對低收入家庭的經濟資助仍屬有限。

10. 政府投放於幼兒照顧服務上的開支，多年來佔本地生產總值和政府總開支比例均持續低於0.1%，反映政府對幼兒服務並不重視，未能配合幼兒多元服務的需求。反觀經濟合作與發展組織成員國的幼兒服務開支，在2011年佔其本地生產總值的平均數為0.37%；亞洲國家當中如南韓和日本，相關百分比分別為0.72%和0.35%。以香港的經濟發展水平而言，投放在幼兒照顧服務上的開支偏低，難以提升潛在和未來的人力資本。

11. 現時本港的幼兒中心當值職員與中心內在場的兒童比例是根據《幼兒服務規例》而定，按年齡劃分，兩歲以下為1:8；兩歲或以上為1:14。為三至六歲以下兒童提供服務的幼稚園，其師生比例則為1:15。綜觀海外地區，職員人手數目均比香港多，例如南韓和日本的正規日間照顧職員與零至三歲的幼兒比例分別為1:4及1:4.5。新加坡的相關比例，兩個月至一歲半為1:5、一歲半至兩歲半為1:8及兩歲半至三歲為1:12。與這些亞洲國家相比，本港的幼兒中心職員照顧兒童的人手數目相對少，反映政府對幼兒服務有欠重視，令幼兒未能接受高質素的服務。

### **遠瞻不足**

12. 幼兒服務質量未如理想，可歸咎於政府承擔不足；承擔不足的原因之一，是政府對幼兒服務的理念過於狹隘，以致未有全面考慮幼兒多元服務的需要，更未能適切回應社會變化，擴闊幼兒服務的範圍。幼兒服務政策未能與時並進，令政府資助的服務與社會實際需要的差距不斷擴大，資源用不得其所。長遠而言，將影響日後勞動力質素。

13. 此外，幼兒服務整體人力資源規劃未如理想，難以挽留人才及吸納新血。現時，幼兒工作人員和幼稚園教師入職前均需修讀幼兒教育高級文憑課程，畢業後可獲認可註冊成為幼兒工作人員或幼稚園教師。然而兩者薪酬待遇有別：在全日制幼稚園任職的教師，平均月薪為 20,904 元；而幼兒工作人員的起薪點則以每月 16,140 元為參考基礎，加上幼稚園的上課時間一般少於幼兒中心，造成兩者工作薪酬待遇及行業前景出現重大差距。長遠而言，幼兒服務行業很可能因人手短缺而萎縮，不利幼兒服務發展。

### **以兒童發展為本，提升女性勞動人口參與率為政策目標**

14. 海外經驗顯示，幼兒服務的理念和定位應以兒童發展為本，提升女性勞動人口參與率則為政策目標之一。本港在幼兒服務方面投放的資源，落後於其他經濟水平相近的地區，雖然各地社會面貌和經濟環境有所不同，但各地政策的理念和目標仍頗具參考價值，尤其是政府角色、資助方式、以至提供服務的模式，可供香港借鏡之處甚多。以亞洲四個地區（日本、新加坡、台灣和南韓）為例，其政府在近年間採取積極措施完善幼兒服務，包括向合資格家長提供育兒現金津貼。

## **研究建議**

15. 智經認為要完善幼兒服務，必須致力推動社會各界合作，共同制定適切的幼兒服務策略及推行多元化的服務，支援有需要的家庭，使下一代在安全、愉快環境中健康成長。在落實各項建議前，社會各界應考慮以下兩項基本原則：(i)「突破幼兒服務理念框架，平衡幼兒成長需要」；(ii)「制定全方位幼兒服務政策和措施，質量並重」。就此，我們從服務供應量、質素、承擔及改變傳統觀念四個策略方向，提出以下 12 項政策建議。

### **策略方向一：提供足夠的幼兒服務，有效釋放婦女勞動力**

#### **擴大社區保姆服務規模，發揮填補服務縫隙作用**

16. 幼兒中心模式的幼兒服務名額有限，未能滿足在職家長需要。具彈性的「鄰里支援幼兒照顧計劃」可發揮填補縫隙作用。智經建議政府深化計劃內容，包括將保姆服務制度化，設立中央登記制度；識別人手的潛在來源，吸納較年輕的長者包括（外）祖父母；提供誘因以招募吸引合適人士入行，例如為社區保姆的「獎勵金」設立調整機制，透過培訓或再培訓課程，支持保姆提升技能、質素及就業能力；按保姆的資歷及經驗，將保姆分成「標準保姆」和「資深保姆」，向「資深保姆」發放較高金額的「獎勵金」拓展保姆職位；甚至可考慮將「資歷架構」擴展至保姆服務業，讓保姆終身學習，不斷求進。粗略估算，擴充社區保姆服務名額至 1,404 個，有關開支涉及每年約 2,362 萬

元。

### **推動社企提供幼兒服務，凝聚跨界別人士服務社會**

17. 近年社企被廣泛推廣，其營運模式正適合應用於促進公眾福祉的事業。政府現時透過「伙伴倡自強」計劃，向合資格機構提供種子基金成立社企，以創造就業機會、凝聚不同界別人士服務社會。智經建議政府在現行對社企的支援框架下，鼓勵社企創業者營運幼兒服務，或開設保姆培訓課程，並善用跨界別資源，發揮創意，提供新穎有價值的主意，促進各範疇的專才合作。

### **多管齊下開拓幼兒照顧服務用地，增加託兒服務**

18. 本港幼兒服務的核心問題，在於託兒服務名額嚴重不足。而增加託兒服務名額的阻力之一，是難以覓得適合用地興建幼兒中心。智經建議公私營機構從以下五類建築物及用地著手，以便適時加快增加幼兒服務。(一) 在政府辦公大樓、醫院、大專院校，預留空間或加建以提供幼兒服務；(二) 於重建及新建的公營房屋，劃出合適用地作幼兒中心；(三) 在公共交通交匯處附近或鐵路站內設立幼兒中心；(四) 於各行業的商會及協會物業中，規劃幼兒服務中心；及(五) 積極推動「私人土地作福利用途特別計劃」，協助社福機構原址擴建或重建，提供多元化的幼兒服務，同時提供更靈活的撥款安排，以供翻新幼兒中心和添置配套設施。

### **優化資源分配，應對各區幼兒服務不同需求**

19. 幼兒服務名額供不應求的情況，在本港部分住戶收入較低的地區尤其嚴重，例如深水埗和黃大仙及西貢的「延長時間服務」使用率高企；黃大仙及西貢和觀塘並無受資助獨立幼兒中心服務名額。智經認為，資源分配不能單按社署轄下行政區而劃分，政府訂立各區服務名額時，應按該區幼兒人口數目、家庭住戶收入等因素，適時地評估當區不同的幼兒服務需求，靈活地調動資源。智經亦建議政府「以區為本」按各區需要分配，以具針對性的應對措施解決問題。在「延長時間服務」方面，當局可考慮於非辦公時間開放社區中心，協調各區的有關政府部門和非政府機構，將各機構負責的幼兒集中照顧。另外，政府可考慮先在距離中心商業區較遠的地區，增設長全日制幼稚園服務名額，並將其他服務模式的名額，轉撥至需求殷切的地區。粗略估算，拓展「延長時間服務」名額至 14,987 個，涉及開支約 2.3 億元。

## **策略方向二：改善幼兒服務水準，提升整體人口質素**

### **重整幼兒服務人力資源規劃，提供清晰發展前景**

20. 有意從事幼兒照顧服務或幼兒教育工作者，現時入職前需修讀的課程相同。由

於幼兒教育行業前景較佳，吸引了不少持有文憑人士。若情況持續，零至三歲以下幼兒照顧服務可能因人手短缺而無法持續發展。智經建議從多方面著手，重整幼兒服務人力資源規劃，措施包括：增聘人手，改善人手比例；檢討及重整幼兒服務工作人員職系，建構清晰可達的晉升階梯，並增設管理人員職級，例如在幼兒中心主任和幼兒工作人員間加設一個高級職位。同時加深公眾對幼兒服務工作人員的認識，了解幼兒服務講求愛心和耐性，讓公眾逐步認同幼兒服務所需的專業技能，提升幼兒服務從業員的社會地位，吸引新血入行。

### **提倡親職教育，共同培育社會未來主人翁**

21. 父母是子女的啟蒙老師，也是子女的模仿對象。根據前線幼兒工作人員反映，家長往往不了解自己在幼兒成長過程中的重要角色。智經認為家長教育不一定以嚴肅的模式進行，亦可採用輕鬆的手法，建議社署、區議會、非政府機構及辦學團體，定期舉辦家長會、講座、工作坊、分享會、遊戲日及聯誼聚餐等，鼓勵家長積極參與照顧幼兒事務；建立支援網絡，邀請專家講解幼兒照顧的知識和技巧，提高家長照顧幼兒的能力；提供心理支援，協助家長處理幼兒問題；設立家長熱線和網上溝通平台，並增加在母嬰健康院和育嬰園內向家長提供的訊息及支援，以深化家長對親職教育的理解，增強家長對幼兒服務資訊的認知。

### **策略方向三：擴闊幼兒照顧資助模式，支援更多有需要家庭**

#### **研究推行「照顧者補助金試驗計劃」，支援家庭兼顧經濟需要及親職責任**

22. 政府一直強調父母應盡量親自照顧幼兒，然而，家長若居家照顧幼兒，便需放棄工作機會及收入，容易影響家庭經濟狀況。為協助紓緩家長的兩難局面，智經建議政府以試驗計劃形式，向合資格的家長發放照顧者補助金。申領補助金的家長需照顧零至兩歲以下幼兒，並通過入息審查，審查標準可按住戶人數劃分的每月住戶收入中位數的75%而定，建議補助金額為每名子女每月2,000元。補助金由幼兒出生月份起計算，定期發放，直至幼兒滿兩歲。粗略估算，有關建議涉及每年開支約為1.2億元。

#### **設立幼兒照顧服務券，紓緩在職家長育兒負擔**

23. 為協助在幼兒出生一段時間後選擇重投勞動市場的家長，智經建議政府推行幼兒照顧服務券，紓緩在職家長需平衡照顧和工作的壓力。政府可向符合資格的家庭，每年發放面值12,000元的幼兒照顧服務券。符合資格的家長須育有兩至三歲以下幼兒，並通過入息審查及「社會需要」審核。服務券可用以支付任何幼兒服務，面值亦可分拆用於不同類型的幼兒服務。這種「錢跟人走」的資助模式除了可減輕基層家庭財政壓力

外，更容許家長彈性選擇合適服務，並將部分需求引導至私營市場，藉此擴大幼兒服務行業及市場，創造更多就業機會。粗略估算，若 10%家長符合申領資格，涉及每年開支約 6,852 萬元；若 50%家長符合申領資格，涉及每年開支約 3.4 億元。

### **增加幼兒服務開支稅項扣除項目，讓邊緣中產人士受惠**

24. 除了基層家庭，社會上仍有一班夾心階層，既無法受惠於各項福利政策，卻要負擔昂貴租金或供樓按揭，他們面對的生活壓力不輕。智經建議政府為育有零至三歲以下幼兒的家長，在薪俸稅下增設每年上限為 30,000 元的幼兒服務開支稅項扣除項目，以惠及更多家庭。粗略估算有關建議涉及每年少收稅款約 1.4 億元。

### **調整幼兒學費減免計劃運作機制，擴闊可獲資助家庭覆蓋面**

25. 「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」適用於使用幼兒中心全日制服務的幼兒。通過入息審查和具「社會需要」的家庭，可按照收入水平，獲得「全部」、「四分之三」或「一半」的學費減免。以上述第九段的三人家庭為例，若家庭每月收入達三人家庭住戶入息中位數，將不獲任何減免。然而，幼兒服務收費高昂，對這收入水平的家庭壓力甚大。智經建議放寬資助計劃的入息審查，例如提高家庭收入上限，擴闊「調整後家庭收入」釐定的資助水平範圍，讓更多家庭受惠。

## **策略方向四：改變傳統觀念，消除女性就業障礙**

### **加強推廣兩性平等分工，提倡男女共同分擔照顧責任**

26. 在傳統文化影響下，女性不論是否就業，一般都要負擔較多的家庭照顧責任。時移勢易，兩性分工的看法有所不同，男女共同分擔照顧責任的安排，有助減輕女性育兒負擔，增加女性就業動力。智經建議政府加強推廣性別平等教育，各界亦應避免宣揚性別定型的觀念，並鼓勵男性分擔照顧責任。長遠而言，社會應致力收窄男性和女性從事受薪工作和無償家務工作的時間差距，逐漸增加男性照顧幼兒的時間，建立更平衡、更多元的勞動力。

### **推動家庭友善文化，營造體諒家庭需要的職場環境**

27. 政府於 1991 年的《社會服務白皮書》中，提出為增加日間託兒服務的彈性，應鼓勵開辦工作地點為本的幼兒中心服務；近日政府亦重提鼓勵企業在工作地點提供託兒服務，反映政府認為循此途徑開拓幼兒服務用地實屬可行。智經建議政府鼓勵及促進擁有物業的企業，在其物業撥出空間，與非政府機構合作以提供幼兒服務，便利僱員。在空間規劃以外，政府可積極推動僱主實施家庭友善措施，例如彈性上班時間，及容許僱員有需要時帶同子女上班，在支援幼兒之餘，可提升員工的歸屬感和忠誠度，以挽留

員工，達致雙贏局面。

## 結語

28. 家長對幼兒服務的需求和期望，隨社會發展而改變。然而，從理念定位、名額及服務涵蓋範圍、以至人手規劃來看，香港幼兒服務的規模未能全面支援有需要的家庭，使不少家長在工作和家庭間疲於奔命。在分配幼兒服務資源方面，政府應衡量幼兒服務使用者的意願和需要，善用各層社會網絡中，不同服務提供者的服務，在滿足服務使用者需要和資源合理分配間，取得平衡。當中所涉及資源分配與期望管理的問題，社會各界必須合力解決，讓幼兒可健康茁壯地成長，迎接未來的挑戰。