

報告撮要

前言

社會福利署（「社署」）委託了香港大學進行一項關於本港幼兒照顧服務長遠發展的顧問研究。研究目的在於檢視和評估香港現有的六項日間幼兒照顧服務，即獨立幼兒中心、附設於幼稚園的幼兒中心、暫託幼兒服務、延長時間服務、互助幼兒中心，以及鄰里支援幼兒照顧計劃，並就其未來規劃和其他範疇提供建議，從而改善幼兒照顧服務的質素和供應。

此研究包含一系列的數據收集方法，顧問團隊進行了詳細的文獻回顧，以檢視香港和六個國際司法管轄區現行的幼兒照顧服務理念和政策方針。此外，有關日間幼兒照顧服務供應的數據經全面盤點和綜合分析的方法整理，並以地域資訊系統進行數據分析。再者，我們訪問了 106 位持份者，並以問卷收集服務使用者和非使用者對幼兒照顧服務的意見。

香港幼兒照顧服務與另外六個司法管轄區在理念和目標方面的比較

香港現行的幼兒照顧服務理念和目標於數十年前開始發展，並以一九九一年的白皮書為指引。白皮書主要以照顧和福利為本，為弱勢兒童提供支援。雖然政府多年來一直盡力為有需要的家庭提供協助，但是現有的幼兒照顧服務仍然未能達到香港因社會經濟和人口結構轉變（例如更多婦女加入勞動人口和單親家庭數目的增加）所帶來的需求。與此同時，隨着國際間對早期兒童腦部發展和幼兒發展的認識日益加深，「幼兒教育及照顧」的政策已從「照顧」和「教育」兩個獨立的體系合而為一，同時提供教育和優質照顧，以推動幼兒的全人發展。然而，研究亦顯示父母的照顧和與幼兒的感情維繫是兒童發展的基石，無論幼兒是在原生家庭、延伸家庭、朋友的家庭，或在幼兒中心接受照顧，所有早期的經驗對兒童均具教育性。

顧問團隊比較了香港和六個司法管轄區在「幼兒教育及照顧」方面的不同政策和相關範疇，基於他們對兒童照顧各有不同的福利體系和目標，顧問團隊有以下的發現：

- 普及幼兒照顧 – 在所檢視的七個司法管轄區中，四個有提供若干形式的普及幼兒照顧（即不論兒童的背景均會為每名兒童提供兒童照顧福利）。有一個司法管轄區計劃在未來推行普及幼兒照顧；另外一個的情況與香港相近，以經濟狀況審查為有需要的家庭提供協助。香港的做法則為集中協助低收入兼有社會需要的家庭。
- 學前教育和服務開支 – 香港的開支按本地生產總值和已知政府開支的百分比計算，是七個司法管轄區中最低的地區之一。

- 合資格幼兒中心照顧員與幼兒的比例 – 雖然有一個司法管轄區沒有規管，但就一般的實際合資格幼兒中心照顧員與幼兒的比例而言，本港的比例在各司法管轄區中為最高，特別是 24 至 36 個月大的幼兒，有關的比例較一些司法管轄區高兩至三倍。
- 規管和監察制度 – 七個司法管轄區中，其中兩個有單一的規管和監察制度。香港與其他四個司法管轄區的情況相似，以兩個不同的條例和規管制度監管學前兒童的照顧和教育。
- 幼兒中心照顧員資歷 – 在此研究中，芬蘭和瑞典對幼兒中心照顧員的資歷要求最高，雖然香港的情況與其他司法管轄區相若，但仍有改善的空間。至於家庭照顧者，香港並無特定的教育和訓練要求，這情況與瑞典和新加坡等地不同。
- 稅率 – 在七個司法管轄區中，香港的稅率最低，為 15%，其餘六個司法管轄區的稅率則為 20% 至 57% 不等。

以供應狀況、方便程度和可負擔性來分析現時的幼兒照顧服務

顧問團隊以全面盤點的方法分析現時香港的幼兒照顧服務，分析結果顯示政府資助和非政府資助的服務在供應狀況(availability)、方便程度(accessibility)和可負擔性(affordability)方面有以下差異：

- 供應狀況(availability) – 0 至 3 歲以下幼兒對政府資助服務名額的需求較非政府資助服務名額殷切。提供予 0 至 2 歲以下幼兒的政府資助服務名額顯著低於為 2 至 3 歲以下幼兒提供的有關服務名額。由圖表顯示，我們可以識別哪些地區有較多或較少的幼兒照顧服務供應。在全港 18 區，供求比率顯示某些地區沒有 0 至 2 歲以下獨立幼兒中心服務名額供應。
- 方便程度(accessibility) – 在較小的地區層面而言，在某些街道或大廈居住的兒童，較難到達幼兒中心。與香港整體情況相比，新界某些住宅大廈與最近幼兒中心的距離明顯較遠。同時，新界區的服務名額需求遠高於香港整體情況。
- 可負擔性(affordability) – 以每月家庭入息中位數除以每月服務費用中位數的百分比計算，可見服務使用者的負擔能力有地域上的差異(spatial variations)。就資助幼兒中心服務而言，負擔能力最低組別的支出中位數為 39%，負擔能力最高組別則為 3%，兩者相距 36%。

估算幼兒照顧服務的需求和規劃比例

- 根據問卷調查結果，從有使用／沒有使用幼兒照顧服務的家庭樣本中，顧問團隊辨識出影響家庭使用服務的主要原因，包括父母就業狀況、家庭結構、服務中心位置和服務質素，而不使用服務的主要因素，是缺乏有關服務供應的資訊。

- 按照預測模型，以家庭的社會經濟地位和家庭組成的特點，加上人口普查數據，顧問團隊進行了邏輯迴歸分析，估算在 2016 年，2 歲以下幼兒需要 32 736 個服務名額，2 至 3 歲以下者則需要 36 568 個服務名額。根據政府統計處的人口預測數據，估算在 2021 至 2031 年，2 歲以下幼兒需要 27 711 至 32 818 個服務名額，2 至 3 歲以下者則需要 30 955 至 36 660 個服務名額。我們須要注意，這些估算沒有考慮服務種類、服務性質和資助模式，而只反映幼兒照顧服務的整體需求。
- 顧問團隊亦進行了情境分析，進一步估算中心為本的資助幼兒照顧服務所需的名額。首先，假設由政府作為單一服務提供者，即由政府負責提供所有中心為本的幼兒照顧服務，在 2016 年須分別為 2 歲以下和 2 至 3 歲以下的幼兒提供 31 099 個和 36 335 個服務名額，相應的規劃比率為每 20 000 人口分別有 85 和 99 個服務名額。另一方面，假設公營和私營界別的供應維持現有比例，政府在 2016 年須分別為 2 歲以下和 2 至 3 歲以下的幼兒提供 16 628 個和 7 557 個服務名額，相應規劃比率為每 20 000 人口分別有 45 和 21 個服務名額。再者，假設現有非政府資助中心服務名額數量維持不變，政府在 2016 年須分別為 2 歲以下和 2 至 3 歲以下的幼兒提供 30 247 個和 13 492 個服務名額，相應規劃比率為每 20 000 人口分別有 82 和 37 個服務名額。

鑑於私人市場對提供 2 歲以下幼兒照顧服務的興趣較低，政府應為此年齡組別擔當較重要的角色，即提供 30 247 個服務名額或每 20 000 人口提供 82 個服務名額。另一方面，私人市場對提供 2 至 3 歲幼兒照顧服務有較大興趣。在不致把其他供應者排除在市場之外的原則下，政府在服務規劃機制上可採取較平衡的做法，即提供 7 557 個服務名額或每 20 000 人口提供 21 個服務名額。總括而言，顧問團隊建議政府採納的規劃比率為每 20 000 人口提供 103 個 3 歲以下服務名額（即每 20 000 人口提供 82 個 2 歲以下服務名額，另加 21 個 2 至 3 歲以下服務名額）。

持份者的觀點

顧問團隊進行了焦點小組訪談，以收集不同持份者的意見，當中包括政府代表、服務提供者(包括管理層和前線員工)、服務使用者、非服務使用者和一般市民。訪談目的在於了解他們的意見、觀點，以及在現有服務形式和資助模式下，家長期望與實際情況之間的落差。

有關訪談所收集的意見可分為八個主題：

- 家長的期望與現有服務之間存有落差；
- 幼兒工作員即使擁有與幼稚園教師相若的資歷，卻未能得到同等報酬；
- 要求降低合資格幼兒中心照顧員與幼兒的比例，並加強員工的培訓和發展；
- 規劃服務時應考慮地理位置、服務目標群組及方便程度；

- 應分別優化互助幼兒中心的服務定位及鄰里支援幼兒照顧計劃的運作；
- 應檢視暫託幼兒服務的定位；
- 分析不使用日間幼兒照顧服務的原因；以及
- 分析政府與私人市場在提供日間幼兒照顧服務上的角色。

研究結果為日後幼兒照顧服務的形式和資助模式的發展帶來啟示，確認了現有幼兒照顧服務存在縫隙。為縮窄服務縫隙，顧問團隊建議從整體上改善幼兒照顧服務的規劃機制、供應狀況、方便程度和可負擔性。顧問團隊亦建議採用較多元化的資助機制，讓幼兒照顧服務變得更易負擔。長遠而言，若可收集更多數據並進行分析後，便可以研究推行以使用者收入為依據的共同付款方式。

建議及總結

眾所周知，兒童需要良好的照顧，才能茁壯成長，如何確保兒童獲得優質照顧，無疑是家長和政策制定者共同關注的事項。有些父母為確保子女得到最佳照顧，決定把事業暫放一旁，留在家中當全職照顧者；有些父母則依賴親戚或外籍家庭傭工照顧子女；另有些父母選用幼兒中心或以義工照顧為本提供的服務。隨着在職婦女、單親家庭和核心家庭的數目增加，再加上對早期兒童腦部發展和幼兒發展的認識加深，現有幼兒照顧服務可能不足以切合現今的環境。透過不同途徑，我們得知各界的期望和現時幼兒照顧服務存在落差。顧問團隊從一個全面的角度，為改善幼兒照顧服務，提供了以下建議，供政府考慮：

1. 增加對幼兒照顧服務的撥款、加強基礎建設，並提供更多資助和放寬申請費用資助的門檻；
2. 改善 0 至 3 歲以下幼兒組別的合資格幼兒中心照顧員與幼兒的比例，這不僅能減輕員工的工作負擔，更能加強他們與幼兒的互動，促進發展；
3. 提升和改善幼兒工作人員的資歷及培訓，並向其他在家居環境內的幼兒照顧者給予培訓，從而為幼兒提供優質照顧；
4. 鼓勵有效地向潛在使用者推廣有關幼兒照顧服務的資訊；
5. 改善鄰里支援幼兒照顧計劃的服務質素，重新界定互助幼兒中心的定位，並檢視暫託幼兒服務的分布；
6. 把幼兒發展和照顧的元素融入幼兒照顧服務的長遠發展中，以提升服務質素；
7. 為幼兒中心服務建立合適的規劃機制，並作持續檢討，以確保名額供應足夠；
8. 加強監管制度、財務管理程序和指引，以減省不必要的工作量；
9. 參照國際慣例，制定一套質素指標，以作監察和評估兒童發展之用；
10. 制定一個更有效率和更具成本效益的資助模式，以配合不同類型家庭的需要，既減輕他們的經濟負擔，亦使政府能作資源調配；以及
11. 定期就幼兒照顧服務進行檢討，審視其發展情況，以作持續改善。

若改善幼兒照顧服務只被視為單一措施，則難以達致成效。社會上所有持份者須共同營造一個家庭友善的環境，為本港幼兒提供整合及全面的支援。