



# 淺談本地幼兒照

**社**會福利署於二〇一六年底委託大學展開「幼兒照顧服務的長遠發展研究」，研究報告將近完成（本文撰寫於2018年8月6日），並將直接影響未來幼兒照顧服務的規劃。然而，研究只集中討論「服務」層面，大大限制討論幼兒照顧政策的空間；事實上，不同國家及地區近年不斷發展家庭友善措施（family friendly policy），透過立法或鼓勵性措施讓職場的工作安排更具彈性，容讓僱員在工作之餘能同時承擔家庭責任。香港社會更需要認真地討論幼兒照顧政策的目標、制定與執行，支援幼兒照顧者。

## 幼兒照顧政策的目標

香港政府在二〇一五年推出的《人口政策——策略與措施》以「人口可持續地配合及推動香港作為亞洲國際都會的社會經濟發展」為目標，訂立包括託兒及家庭友善措施等安排；換句話說，就是社會措施是一種途徑，經濟發展才是最終目標。然而，單從經濟發展作為政策目標或會影響幼兒照顧的質素，最終可能有違家長的照顧意願以及幼兒的照顧需要，整個社會亦要承擔政策失效的惡果。事實上，香港的家長正已承受「不干預」政策的惡果，在資助託兒服務不足及缺乏家庭友善措施的情況下，不少家長被迫辭職擔當全職照顧者。

## 政府的角色

在「不干預」的政策模式下，政府強調家庭應擔起照顧幼兒的責任，政府對照顧者（大部

分是婦女）只作低度支援。正因如此，香港的資助託兒服務名額極少，例如：二〇一六年全港有超過十六萬名0-2歲兒童，卻只有738個相關託兒服務名額，服務比例極低；而幼稚園教育亦以半日制為主，七成學額都是半日制；未能自尋方法（例如聘請外傭）的家長要兼起照顧責任難以抽身工作。按《綜合住戶統計調查按季統計報告——2018年第1季》，女性勞動參與率（55.4%）遠低於男性（68.7%），曾結婚女性的勞動參與率也遠低於從未結婚女性，這可能與婦女難以兼顧家庭照顧與工作有關；《人口政策——策略與措施》亦顯示於二〇一三年須照顧子女的女性勞動人口參與率較無須照顧子女的低20.9%。事實上，隨着社會轉變，人口老化加上出生率下降，以致未來勞動力減少，加上女性學歷提升，香港政府更應改變角色，由過去的「不干預」變得更積極為婦女提供參與勞動市場的選擇。日本同樣面對人口老化及低出生率之情況，其政府近年不斷增加託兒名額，還定下「零等候」（waiting lists to zero）的目標，反觀香港政府仍然未掌握具體託兒需求，會否訂立具體及到位的目標，未來則要看研究報告的結果。

## 政府政策有欠周詳

本地現時的幼兒「照顧」範疇由勞工及福利局負責，幼兒「教育」則由教育局負責，兩個部門各施其職本無不妥。然而，當兩個部門高度分工，則令家長難以得到適切的服務。教育局於二〇一七至一八學年正式推出「免費優質幼稚



# 顧服務與政策

嚴祉琦 亞斯理堂  
本會社會事務關注小組成員

園教育計劃」，教育局堅持三小時幼稚園「教育」對適齡學童經已足夠，「照顧」並非該部門的政策考慮和範疇，因此計劃資助範圍以半日制為主。沒有支援下，半日制幼稚園教育令不少家長缺乏參與勞動市場的選擇，很多母親只能在家照顧幼童。近年在幼兒照顧服務中融合教育和照顧已是全球大趨勢，政府部門分工仍然將「教職」（Educare）分開，最終苦了家長。同樣情況出現在「幼兒照顧服務的長遠發展研究」，由於研究範圍針對幼兒照顧服務，幼稚園的時間安排及規劃當然不是研究範圍，如何理順實是討論幼兒照顧政策的一大課題。

## 家庭友善措施協助照顧

事實上，幼兒照顧政策不一定以「釋放勞動力」為目標，也不只涉及幼兒教育或照顧「服務」。一些國家或地區會透過設立家庭友善的假期，又或是改變工作安排，支援家長照顧幼兒。台灣在有薪產假外，子女不足三歲的父母有權放取兩年無薪親職假照顧幼兒，放取無薪親職假的僱員可以申領「育嬰留職停薪津貼」，津貼由就業保險計劃支付，金額相當於平均月薪的六

成，而每名子女申領有關津貼的期限最長為六個月。育嬰假（parental leave）讓父母在照顧學前幼兒的安排上有更多選擇，可惜香港社會的討論仍然較則重在產假及侍產假的安排上，其他關乎幼兒照顧的假期安排仍未進入社會議程。此外，一些國家如瑞典、英國、加拿大等福利國家會為育有兒童的家庭提供兒童津貼（Child benefits），以支援幼兒在託育或成長的需要。亞洲國家如新加坡亦設有嬰兒獎勵金（Baby Bonus），向新生嬰兒父母分期發放約四萬五千港幣的現金津貼，減輕父母照顧幼兒的經濟負擔。

近年，香港政府特別指出育有兒童的家庭貧窮情況較為嚴重，特別為「在職」而「低收入」且育有兒童的家庭提供津貼，這是否有效減輕低收入家庭在育兒上的經濟負擔尚有待研究。不過，在討論幼兒照顧政策時，我們也不能只看幼兒照顧服務，家庭友善的工作安排和社會的經濟分擔也對政策同樣重要，同時亦會影響父母在幼兒照顧的安排。面對社會結構的轉變以及照顧者未被回應的需要，香港社會在照顧者政策制定上實在刻不容緩。