

「照顧者的支援」民間白皮書

前言

根據政府統計處的數字，現時香港的兒童人口中，十五歲以下的有 797,100 人。¹（政府統計處，2014）兒童是社會未來的棟樑，故此必須確保他們有優質的成長及充份的發展機會。為兒童提供適切照顧的基本單元是家庭，照顧者的責任重大，不但要確保兒童有充足的營養能健康地成長，也要培養其多元智能的發展以期將來能發揮所長貢獻社會。

可惜，目前香港對照顧兒童的支援措施相當缺乏，此問題一直備受公眾關注。在傳統的性別分工的觀念之下，照顧孩子的責任往往落在母親身上。照顧的責任嚴重影響婦女參與勞動市場和公眾事務的參與以及個人的發展。政府在 2013 年在人口政策諮詢文件中指出，女性的勞動人口參與率，仍然低於男性的勞動參與率，反映較多女性選擇脫離工作行列，以照顧家庭。根據《香港的女性及男性－主要統計數字（2014 年版）》的數字，女性勞動人口參與率在 2013 年為 54.5%，而男性為 69.1%。此外，全職照顧者亦以女性為主。現時全港有 656,300 全職照顧者(料理家務者)，女性佔 97.8%。

但事實上，很多女性並非自願選擇脫離工作行列，而是基於性別角色定型，婦女往往被視為必然的照顧者。尤其是基層女性，面對著社會福利不足，又未能負擔聘請外傭，唯有在家擔任照顧者，身心以及家庭經濟上都面對沉重壓力。她們對下一代勞心又勞力的照料和栽培，變相減輕了政府在提供育兒服務方面的負擔，減輕了社會的生產成本。在人口政策督導委員會第九次會議中，督導委員會確定了多項須跟進的政策議題，其中一項是探討透過改善託兒服務和針對婦女需要的再培訓課程，以及鼓勵商界更廣泛採納家庭友善工作間措施，協助婦女平衡家庭和工作；可見社會上對社區託兒服務及政策的不足有清晰的定論。可是，現時政府只對現時服務作出小修小補，根本不能回應婦女的需要，政府實在不應該一直依賴照顧者的無酬勞動，應該對其貢獻有所確認。

現有社會對照顧者支援不足的問題

1. 緊急託兒服務不足 被迫獨留兒童在家

¹ 政府統計處，《表 002：按年齡組別及性別劃分的人口》，http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp150_tc.jsp?tableID=002&ID=0&productType=8

社區的緊急託兒服務乏善足陳，現有的託兒服務除了在時間、地點上未能方便照顧者使用，名額也不足以回應地區上的兒童人口，難以滿足照顧者的託兒需要。現時社會福利署下的幼稚園暨幼兒中心提供的暫託名額只有 2-3 個，容易額滿，而社區保姆卻需家長提早預約保姆、不會即時安排保姆提供託兒服務。除非家長臨時找到鄰里幫忙照顧兒童，否則便沒有任何緊急的託兒支援。在 2014 年 9 月 1 日就有一單新聞講述單親媽媽因身體不適外出求診²，其 15 歲兒子留家照顧 3 名年幼弟妹而未能上學，該單親媽媽涉嫌虐兒被捕。當局在案主出事後，以為單憑拘捕案主便能作警戒作用、杜絕類似問題發生，但問題的癥結在於：為什麼她得不到應有的支援，及政府應怎樣為其提供到位的支援及服務。類似的單親媽媽被捕的個案只是冰山一角。

³各種幼兒照顧服務的服務名額（2014-15 年度）

社署分區	服務名額數目			
	暫託幼兒服務	延長時間服務	互助幼兒中心	鄰里支援幼兒照顧計劃
中西南及離島	42	124	67	954 [註 2]
東區/灣仔	31	152	0	
九龍城/油尖旺	47	124	14	
觀塘	49	122	56	
沙田	29	82	0	
深水埗	25	76	37	
大埔/北區	35	124	14	
荃灣/葵青	55	138	56	
屯門	31	78	14	
黃大仙/西貢	55	140	14	
元朗	35	70	42	
總數	434 [註 1]	1,230	314	

[註 1] 為盡可能善用服務，社署將於諮詢有關營辦者後，因應各區的需求轉變，於 2014 年 9 月重新調配暫託幼兒服務名額的地區分布。暫託幼兒服務的名額總數目將維持不變。

[註 2] 隨着「鄰里支援幼兒照顧計劃」自 2011 年 10 月起常規化及將服務擴展至全港 18 區，每區的營辦者須在年內任何時候提供最少 26 個社區保姆服務名額及 14 個中心託管小組名額，於 2014-15 年度，當局將加強「鄰里支援幼兒照顧計劃」，包括於每區增加最少 13 個社區保姆服務名額，因此，全港將共

² 明報，《教師訪開學缺席生 揭單親母涉虐 4 兒 家居極骯髒 3 姊弟瘦如柴》，2014 年 9 月 2 日

³ 資料來源：立法會財務委員會審核 2014-15 年開支預算管制人員的答覆，問題編號：2810，答覆編號 LWB(WW)0264，www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf

有最少 954 個服務名額，包括 702 個社區保姆服務名額及 252 個中心託管小組名額。

2. 獨立幼兒中心服務名額不足

根據政務司司長林鄭月娥在扶貧高峰會致辭時表示，香港十八歲以下的小朋友每五個大概有一個處於貧窮線之下，3 萬多個託兒名額對比約 80 萬的 14 歲以下兒童來說，可謂杯水車薪，這些兒童的家長，特別是婦女，更難得到託兒服務而外出就業。

現時全港受資助的獨立幼兒中心(0-2 歲託兒服務)約有 722 個位，惟全香港約有 15 萬名 0-2 歲幼兒，提供的服務名額與幼兒人數可謂完全不成比例。政府在 2013 年在獨立幼兒中心增加了 32 個名額，而且都是在現有的中心增加名額，部份地區卻一間中心也沒有，例如整個深水埗區只有 62 個名額，觀塘區更是沒有日間幼兒中心。名額少，輪候時間長，又欠缺長遠規劃。過去區內很多婦女表示，幼兒中心輪候時間極長，約半年至 3 年不等，等待時間足以讓兒童合資格進入幼稚園，令婦女很多都放棄輪候，結果「被迫」成為全職照顧者。

資助獨立幼兒中心的服務名額（2014-15 年度）

社署分區	服務名額數目
	資助獨立幼兒中心
中西南及離島	48
東區/灣仔	104
九龍城/油尖旺	160
觀塘	0
沙田	70
深水埗	62
大埔/北區	48
荃灣/葵青	102
屯門	64
黃大仙/西貢	0
元朗	64
總數	722 [註 1]

3. 教育局政策目標未有照顧託兒需要

2 至 6 歲的幼兒照顧需要，政策上由勞福局及社會福利署負責，但在日常運作上卻由教育局所管理的幼稚園或幼稚園暨幼兒中心推行，兩

者目標不一，令政策混亂。在 2005 年 9 月前，社會福利署負責資助及監管幼兒中心，特別為雙職及單親家庭提供所謂「長全日制」的幼兒照顧及教育服務，每日服務時間為朝 8 晚 6，部分亦設有延長時間服務至晚上 8 時。另一方面，教育局則負責幼稚園，大部分幼稚園都屬於半日制，即使是全日制亦多在下午 4 時放學（下稱「短全日制」），目標並不是協助雙職父母全職工作。教育局較注重兒童的教育需要，較少關注其照顧需要，家長是否因為工作而需要長全日制服務，更不是教育局的考慮，所以在 2005 年所有幼稚園由教育局負責監管後，已沒有新增推行長全日制的幼稚園暨幼兒中心，而居住於新發展區的基層家長自然受到最大影響。

幼稚園暨幼兒中心的服務名額（2014-15 年度）

社署分區	服務名額數目
	幼稚園暨幼兒中心
中西南及離島	3,904
東區/灣仔	3,461
九龍城/油尖旺	4,351
觀塘	1,456
沙田	2,091
深水埗	732
大埔/北區	1,680
荃灣/葵青	2,282
屯門	1,481
黃大仙/西貢	3,050
元朗	1,087
總數	25,575 [註 1]

[註 1] 由教育局所提供截至 2013 年 9 月學年初的數字。

⁴2013/14 學年幼稚園學額及學生人數統計

分區	非牟利(半日)		非牟利(全日)		非牟利(半日)學額使用率	非牟利(全日)學額使用率
	學額	學生	學額	學生		
中西區	4,168	3,473	1,526	1,407	83.3%	92.2%
灣仔	5,251	4,542	1,199	1,107	86.5%	92.3%

⁴ 資料來源：免費幼兒教顧政策意見書，香港保護兒童會，立法會 CB(4)347/14-15(01)號文件
http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ed/ed_fke/papers/ed_fke20150117cb4-347-1-c.pdf

東區	9,348	7,118	3,146	2,801	76.1%	89.0%
南區	2,775	2,025	1,335	1,217	73.0%	91.2%
油尖旺	3,510	2,840	1,662	1,632	80.9%	98.2%
深水埗	7,554	5,586	2,581	2,528	73.9%	97.9%
九龍城	11,327	9,575	3,367	3,034	84.5%	90.1%
黃大仙	5,306	4,158	3,065	2,886	78.4%	94.2%
觀塘	9,642	7,198	4,333	4,151	74.7%	95.8%
西貢	4,929	3,854	2,675	2,496	78.2%	93.3%
沙田	8,742	6,814	3,618	3,447	77.9%	95.3%
大埔	3,319	2,870	2,215	2,161	86.5%	97.6%
北區	9,064	8,731	2,124	2,095	96.3%	98.6%
元朗	12,449	11,219	4,033	3,954	90.1%	98.0%
屯門	8,225	7,174	4,139	4,074	87.2%	98.4%
荃灣	4,419	3,742	1,769	1,689	84.7%	95.5%
葵青	8,100	6,097	3,434	3,169	75.3%	92.3%
離島	2,093	1,514	1,463	1,234	72.3%	84.3%
所有分區	120,221	98,530	47,684	45,082	82.0%	94.5%

⁵本港幼兒教育數目

	長全日幼兒學校	一般幼稚園
營運機構	非牟利	非牟利/牟利
運作時間	早上八時至下午六時(一些中心會有更長的服務時間) 星期六上午八時至下午一時	全日制幼稚園低班及高班的教學活動在四時三十分前結束 半日班提供約3小時服務 星期六一般休假
其他附設服務	暫託幼兒服務 延長時間服務 為有特殊需要的兒童提供兼收弱能兒童服務	--
學校數目	246 間	623 間

4. 課餘託管服務不足，未能配合照顧者需要

社會福利署資助各個非政府機構在各區單位提供課餘託管計劃，為區內有需要家庭的 6-12 歲兒童提供課後託管服務。政府資助、加上非

⁵資料來源：免費幼兒教顧政策意見書，香港保護兒童會，立法會 CB(4)347/14-15(01)號文件
http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ed/ed_fke/papers/ed_fke20150117cb4-347-1-c.pdf

政府機構自付盈虧的名額合共 5,500 個，個別地區的使用率超過九成。今年的施政報告，政府宣佈增加資助名額，並延長課餘託管計劃的服務時間，希望可以更配合地區需要。

可惜的是，這種欠缺長遠目標和規劃，以小修小補的形式改善現行服務，根本未能解決整體 6-12 歲兒童的課後託管需要。課餘託管服務必須以鄰里為本，服務需要鄰近學校或居所，以方便兒童課後使用。惟目前的服務因為欠規宏觀、整體規劃，部份服務遠離學校或居所，又沒有安排接送服務，學校放學時間和服務提供時間又欠協調，假期又暫停服務。在長工時、低工資、假期少的背景下，服務明顯未能配合照顧者的需要。

5. 課後支援與託管服務混淆不清，沒有清晰的託兒目標

由於社會服務的發展落後於社區需要，可提供託兒服務的社區空間不足，故關愛基金近年嘗試在學校內提供「課餘託管試驗計劃」，以處理社區託兒空間不足的問題。

事實上，現時小學提供課後支援服務的計劃繁多，目標亦十分不同。在學校提供的「校本課後學習及支援計劃」，以支援清貧學生安排課後活動為目標，卻沒有處理貧窮的成因，計劃主要為學生溫習功課或提供興趣活動，不同學校則按其能力及評估推行計劃，令各個營運單位的做法不一，有些學校提供每星期 3 日服務，有些一星期 2 日，時間至 5 時左右放學，時間上令照顧者很難外出工作脫貧。

關愛基金設立的「課餘託管試驗計劃」亦遇上差不多的問題，各個營運機構提供服務的時間不一，有的在假期仍繼續提供服務，配合家長需要；而有些則經常因不同安排而暫停服務。更嚴重的是，計劃的檢討由教育局負責，檢討的方向並沒有回應計劃原初的託兒、扶貧的目標⁶。政府在今年施政報告宣佈將向攜手扶弱基金撥款 2 億，為中、小學推動課餘學習等活動。勞福局局長表示基金將有助婦女就業，惟他一直未有澄清「課餘學習」能否成為穩定的託兒服務，「課餘學習」的時間安排如何？學校假期的託管將如何處理？沒有釐清服務的需要，恐怕推行的計劃只是「新瓶舊酒」。

⁶ 關愛基金援助項目「課餘託管試驗計劃」成效檢討報告

<https://www.communitycarefund.hk/download/After-school-care-pilot-scheme-evaluation-report-tc.pdf>

展望及建議

一. 社區規劃及性別角度

我們認為要有效解決兒童照顧及照顧者的問題，改善及落實一些配合的措施是急不容緩。政府應從多方面改善現存的託兒服務，回應照顧者的託兒需要。而照顧者支援不足的最大源頭是，政府施政欠缺性別角度，將照顧兒童責任都放在家庭上，在傳統性別分工下結果就是將照顧責任放在媽媽一人身上。因此我們認為，政府在施政上應重視「性別主流化」，並且加強社會及政府在兒童照顧上的角色，才能有效訂出真正支援照顧者的服務。另一方面，政府近年在社區規劃都欠缺兒童人口推算，令一些新區缺乏相應的兒童服務，亦令照顧者的負擔因而加重。所以，我們認為政府應重新訂立兒童數目相關的政策指標，在社區規劃上能回應社區需要。具體例子如一些社區超過一定的兒童人口應設有獨立幼兒中心，提供穩定的名額。另外應在社區加強緊急支援，讓家長在緊急情況下，可透過熱線等途徑找到即時、適切的託兒支援，令有關服務更穩定，令照顧者可安心使用。

二. 社區裸姆正職化

政府在 2011 年開始推行「鄰里支援幼兒照顧計劃」(簡稱：社區保姆)，以鄰里照顧為目標，由社會服務機構培訓女性成為保姆義工，為有需要支援的家庭提供託兒服務；保姆由於是義工，不受勞工法例監管，也不受最低工資保障，政府只會提供義工津貼。我們認為，這種模式不應視為正規服務的補足，以鄰里互助、義工為名，其實就是剝削女性的照顧勞動價值。再者，以義工形式推行服務，令服務質素欠保障，也難以保證穩定的服務，最終令小朋友的福祉受影響，難令有需要的照顧者安心使用服務外出就業。所以，我們建議發展非牟利托兒服務，參考「家務通」的做法建立「社區裸姆」名冊，將「社區裸姆」職業化，政府亦應資助有需要家庭使用裸姆服教，以紓緩照顧者壓力，讓父母安心出外工作。

三. 早日推行免費教育及全日制幼兒學校

全日制幼兒學校，不單對雙職父母帶來幫助，還影響現時父母對於生育的決定，參考香港保護兒童協會及非牟利幼兒教育機構議會的研究報告⁷，免費全日幼兒學校得到最多家長視為最鼓勵生育措施，顯示家長對免費全日幼兒教育的重視。我們認為研究中顯示家長主要考慮配合工作及減輕經濟負擔亦正是有助減輕照顧者的壓力。故此，我們建議政府應早日推行免費教育及全日制幼兒學校，讓照顧者減輕照顧

⁷ 香港保護兒童會、非牟利幼兒教育機構議會(2014)，《家長的生育意願及託兒服務需求 2014 調查報告》，香港：香港保護兒童會、非牟利幼兒教育機構議會

壓力的同時，亦有空間發展自己的事業或學習。

四. 推行「照顧者津貼」

無論西方或亞洲國家，對兒童的成長非常重視，為他們提供不同形式的照顧。與此同時，對照顧者的支援遠比香港為多。兒童照顧方面，很多國家都有為家庭提供全民性子女津貼，給予 16 歲以下子女或 18 歲以下在學子女支援。例如瑞典有兒童津貼 (Child Allowance)，加拿大有兒童照顧福利 (Universal Child Care Benefit)，英國有兒童福利 (Child Benefit)。而亞洲的例如台灣有保母托育補助及助你好孕育兒津貼，新加坡有子女發展共同儲蓄(嬰兒獎勵)計劃，而日本亦有兒童津貼(Child Allowance)。上述的全民性照顧兒童的措施都是香港所欠缺的。

至於照顧者支援方面，不同國家也有不同形式的支援措施，有助全職照顧者或工作家長減低在照顧方面的壓力。西方國家例如英國有提供照顧者津貼(Carer's Allowance)，瑞典有家長福利(Parental Benefits)。因此，這些國家的出生率及婦女就業率，都相對香港為高。亞洲區方面，例如台灣提供父母未就業家庭育兒津貼及就業者家庭部分托育費用補助。而加拿大則提供與稅制掛鈎的補助，例如為雙親或單親工作家庭兒童照顧補助(Ontario Child Care Supplement for Working Families)及新加坡的在職母親的子女免稅額(Working Mother's Child Relief)等。此外，亦有不少國家為有特殊照顧需要的家庭提供不同程度的支援。例如英國有喪偶家長津貼(Widowed Parent's Allowance)，瑞典有子女照顧津貼(Childcare Allowance)，台灣有弱勢家庭子女托育補助等⁸。照顧者的勞動雖沒有實質的經濟回報，但對社會有重要貢獻，社會除了要確認照顧者的貢獻，政府也應在經濟上為照顧者提供支援。我們建議政府設立「照顧者津貼」，為每名 6 歲以下兒童每月發放 1135 元，金額是參考現時的高齡津貼(俗稱生果金)，以現金形式發放，減輕照顧者的經濟壓力。

五. 整合小學課餘託管服務

正如上文曾指出現時在小學推行課後支援，不同的計劃目標不同，時間不合及名額少讓婦女難以安心外出工作。我們希望政府即使推行不同的課後支援計劃時，加入支援婦女就業的考慮，包括日子不會斷斷續續，在假期或考試期間提供服務，服務時間至少到 6 時，以配合婦女就業所需。不論教育局或社會福利署應加強溝通及配合，以回應婦女就業的需要。

⁸ 梁麗清、香港婦女中心協會、天水圍社區發展網絡，2013，照顧兒童支援計劃研究報告

結語

政府在過往於兒童照顧的角色上一直不肯承擔，認為家庭才是兒童照顧的核心。事實上這種觀念已屬過時及比其他已發展地區為之滯後。我們撰寫本白皮書是期望政府能早日回應照顧者支援不足的問題，回應照顧者的託兒需要，包括：加強緊急支援，在社區增加獨立幼兒中心，增加服務名額；推行免費全日幼兒教育，將現時的社區褓姆正職化，針對 6-12 歲的託管，應在校園中進行課餘託管計劃，名額足以讓所有有需要的兒童均可使用服務，也考慮在職家長的託管需要，訂立服務時間標準及增設學校假期服務。

外國類近的照顧者支援計劃

支援項目	外國類近的支援計劃
全民照顧兒童津貼	<p>1) 加拿大 (Universal Child Care Benefit) 6 歲以下子女，每月\$100 加元</p> <p>2) 瑞典 (Child Allowance) 16 歲以下子女、16 歲以上在學子女: 每月 1050 瑞典克朗</p> <p>3) 英國 (Child Benefit) 16 歲以下子女：首名或獨生子女 £81.2 每名額外子女：£53.6. 16-21 歲仍然在學，約£53-60</p> <p>4) 台灣 (助妳好孕-育兒津貼) 每名未滿 5 歲子女每月發放 2500 新台幣津貼</p> <p>5) 日本 (Child Allowance) 四人家庭收入少於日圓¥9,600,000：3 歲以下子女每月津貼¥15,000；3 歲以上至小學畢業：首次名子女¥10,000，第三名及其後的子女¥15,000；初中學生¥10,000 家庭收入高於¥9,600,000：特別臨時津貼(Special Interim Allowances) 每月¥5,000</p> <p>6) 新加坡(Child Development Co-Savings (Baby Bonus) Scheme) 首名及次名子女: \$4,000 新幣 第三名及第四名子女\$6,000 新幣 每個家庭最多給予四名子女</p>
特殊需要照顧者津貼	<p>1) 英國的 Carer's Allowance。 申請人需要 16 歲或以上，每周照顧有需要家人最少 35 小時，可以領取£58.45，每週照顧最少 20 小時者，可領取 Carer's Credit。</p> <p>2) 日本 (Fatherless and Other Families Childcare) 照顧 20 歲以下殘障兒童：一名兒童，¥41,720；兩名兒童，¥46,720，第二名兒童之後每名兒童增加¥3,000</p>