

香港社區組織協會 婦女就業關注組

疫情下婦女就業及照顧研究報告發佈會

1. 前言

香港社區組織協會及婦女就業關注組基層婦女發佈最新「疫情下婦女就業及照顧情況研究報告」，反映新冠疫症下學校多番停課及改半日課，疫情高峰期社區託管機構大多暫停服務，致使基層婦女無奈辭工留家照顧子女，令婦女及其家庭更陷入貧窮。而婦女疫下照顧家庭時間更高於各國，壓力超標，要求當局盡快訂立疫情託管安排及長遠兒童照顧者政策，優先給予低收入家庭入託，讓失業或開工不足基層婦女出外工作，釋放勞動力及減輕照顧壓力，及減少婦女貧窮。

2. 調查背景

按政府扶貧委員會2021年發佈《2020年香港貧窮情況報告》，本港最新貧窮人口達165.3萬，貧窮率達23.6%(政策介入前)，較前年增加16.2萬人。女性貧窮人口由806,000飆升887,000，貧窮率增至24.2%，上升2.1%¹，升幅較以往高，更比男性貧窮高。女性失業率由2019年2.8%上升2020年5.7%，急增一倍。可見，女性貧窮嚴重，值得關注

3. 調查目的

為了解基層婦女在疫下就業及照顧情況，本會分別於2022年1月至2月、2021年7月至8月及2022年3月進行了三個調查，共訪問了200名基層婦女、72間小學課餘託管機構及26間深水埗託管中心，以了解婦女所面對的就業及照顧家庭狀況、對她們的影響及各託管機構在疫情期間的開放情況，並且就基層婦女就業及照顧困難提出改善建議。調查透過網上問卷及電話訪問形式，主要以量性分析。為進一步研究基層婦女的照顧負荷，是次採用了 Caregiver Strain Index (CSI)量表作檢視。

3.1 綜合調查發現及分析

調查共訪問了200名基層婦女、72間小學課餘託管機構及26間深水埗託管中心

3.1.1 疫情高峰託管幾乎關閉，婦女被逼停工照顧子女

疫情高峰期，學校停課時，75%小學課餘託管服務因應社署/教育局指引隨即暫停；深水埗區，88.9%小學課餘託管中心、100%暫託幼兒及100%學前兒童課餘託管均暫停服務。49.3%受訪者表示幼稚園託管暫停提供服務及47.7%受訪者使用的小學課餘託管暫停提供服務。這都反映平日使用託管及新申請託管家長突然之間失去服務，衍生停課下照顧子女問題，變相學校一停課，婦女即失業。託管原意是為因工作、尋找工作或其他原因而未能照顧子女的家長提供照顧服務，但疫情高峰下卻沒有相關託兒配套，別無選擇下64.5%婦女只能在疫情停課/半日課，因照顧小孩而停止工作，減少收入，而失業及開工不足基層婦女雖急於尋找工作，也要無奈留家照顧年幼子女。

疫情嚴峻，政府極力鼓勵公務員及企業讓員工進行在家工作，但基層婦女多為零散工，以兼職、散工、臨時工，從事飲食、零售、清潔等行業，受工種受限，未能遙距在家工作，既缺乏勞工保障，又沒

有家庭友善政策及任何照顧假期支援。基層家庭網絡通常較鬆散無力，缺乏相熟家人或朋友協助照顧兒童，再者又沒有足夠資金聘請外傭。面對學校關閉、大部份託管機構暫停及減少服務，政府近乎零介入及支援下，婦女根本難以同時兼顧工作與照顧子女。疫情至今，香港女性勞動參與率由 2019 年 50.5% 持續減至 2020 年 49.6%，遠低於男性就業率(67.4%, 2020 年)¹。可見，疫症及託管服務暫停均不利女性參與勞動，影響就業，故政府需積極檢討託管在疫下高峰的服務定位，是緊急服務或完全關閉或混合模式，如何優先支援低收入婦女託兒及就業。

3.1.2 託管追不上疫情，未能解決託兒需求

自疫情爆發，幼稚園及小學改為半日授課，但各託管服務內容未有因應疫下新情況及學校新模式調整。首先，幼稚園方面，沒有提供午飯，解決午餐問題(57.9%)、沒有延長服務時間(57.9%)、沒有提供緊急全日託管服務(54.2%)及半日課情況下提供上/下午託管服務等。小學課餘託管方面，沒有提供緊急全日託管服務(54.2%)、沒有延長服務時間(57.9%)及沒有提供午飯，解決午餐問題(57.9%)。另外，課餘託管調查顯示，疫情期間 77.2% 課餘託管機構未有提早開放時段（多繼續維持 3:00-4:00）及 77.8% 在疫情緩和沒有提供接送服務（疫情前 66.7% 沒有提供接送服務），即接送更因疫情出現減縮。由此可見，現行不少託管機構未有因疫制宜，包括：提供午膳、接送、提早託管開放時間等，以銜接半日放學時段，致使託兒服務與家長需要出現巨大落差，未能解決基層託兒問題。面對變幻莫測疫情，託管服務內容更應追著疫情發展而有所調整，靈活應變回應家長所需，減輕婦女/兒童照顧者工作及照顧壓力。

3.1.3 託管名額不足，疫情下更明顯

據最新 2020/2021 年度課餘及加強課餘託管服務名額，全港共有 5,773 及 515 個名額，預計惠及 6,228 名 6-12 歲學童及其家庭，但全港 6-12 歲的學童有 372,557 名，7-11 歲貧窮兒童高達 83,000 名。而幼兒託管方面，資助獨立幼兒中心、附設於幼稚園的資助幼兒中心、延長時間服務、暫託幼兒服務、互助幼兒中心及鄰里支援幼兒照顧計劃名額，全港分別有 3,248、32,260、2,286、449、261 及 954 個名額，合共提供 39,458 個 0-6 歲幼兒託管名額。全港 0-6 歲幼兒有 382,000 名，當中貧窮幼兒有 77,100 名，²。這都反映託管名額供不應求，杯水車薪，基層獲得託兒服務困難。名額在疫情前本來已不足應付，輪候時間漫長，疫情缺額問題更為嚴重，特別學校停課，大部份小學課餘託管暫停，只餘下鄰里支援社區保姆照顧 0-9 歲學童，未能支援 10-12 歲學童，出現服務空隙，婦女更進一步陷入子女乏人照顧情況。疫情對基層各方面打擊重大，政府除派發津貼外，更需要加強託管支援，穩定婦女及其家庭就業，讓基層收入回復疫情前水平。

3.1.4 學校託管資訊不流通 久缺透明查詢

按教育局指引，「在暫停面授課堂期間，校舍須維持開放，照顧因家中乏人照顧而須安排回

¹ 香港特別行政區政府，政府統計處，2021 年 7 月，香港的女性及男性，主要統計數字，勞動人口特徵 <https://www.censtatd.gov.hk/tc/EIndexbySubject.html?pcode=D5600613&scode=180>

² 香港教育局，2020 /21 學年學生人數統計（幼稚園、小學及中學） https://www.edb.gov.hk/attachment/en/about-edb/publications-stat/figures/Enrol_2020.pdf

校的學生。學校會安排教職員當值，處理校務及回答家長查詢及並要確保學生之間有足夠社交距離，保持校園清潔」。但調查發現，過半(51.5%)受訪者表示疫情期間，子女就讀學校沒有提供託管服務，32.5%不清楚，學校沒有主動通知。誠然，疫情嚴重，教育局亦體諒在職家長照顧子女問題，並安排學校必須開放。不過，部份學校沒有開放及不主動向家長提供託管資訊及查詢，態度不明，在如此不透明公開資訊下，基層家長容易誤解學校在平日課及停課時沒有開放校舍，選擇照顧子女而犧牲工作(經濟)，有損其權益。因此，學校應主動向家長公佈託管詳情及資格，告知他們提出託管請求權利及申請流程，給予家長考慮，且按學校情況善用空間，提供足夠託管名額，解決學童及其家庭照顧所需。

3.1.5 疫下近半基層婦女失業，女性貧窮更嚴重

新冠疫情席捲全球，香港一直採取「張馳有度、能收能放」策略，高峰時就實施嚴格防疫，包括：幼稚園、中小學立即停課、禁晚市堂食、599F 章下表列處所暫停經營等。調查發現，基層婦女多從事飲食及零售業等，屬封鎖措施下打擊最嚴重行業，故疫情期間婦女就業大受影響，45%失業、64.5%因照顧子女停課/平日課而停工等，反映有很大比例的女性在疫情期間離開勞動市場，改為留家照顧子女。基層婦女疫下每月收入中位數為\$3,320，顯然較全港婦女每月收入為\$14,000 低。80.2%婦女收入較疫情前下降，當中 50.9%減少薪金至 50%或以上，當中 41.5%削減至 76-100%。女性失業率由 2019 年 2.8%上升 2020 年 5.7%，急增一倍，而貧窮女性人口由 806,000 飆升 887,000，貧窮率增至 24.2%，上升 2.1%³，升幅較以往高。這揭示疫情嚴重削弱基層婦女經濟和生計活動，令更多女性及單親母親陷入貧窮循環，使女性成為弱勢中弱勢。

3.1.6 疫下 7 成女性工時減一半，基層家庭更難脫貧

研究發現，婦女在疫情下就業不穩定，54%開工不足、45%失業、23%放無薪假。七成(71%)受訪者每星期平均工時較疫情前大幅減少，51.3%減少工時至 50%或以上，當中有 40.2%更減至 76-100%。基層婦女每星期平均工時由疫情前 40 小時，大幅減至 8.4 小時，只有 8.4%工作 41 小時或以上，跌幅驚人，遠低於整體女性工作中位數 42 小時(2020 年)。另外，婦女減少工作，基層家庭總收入亦大減，59.5%受訪者家庭總收入較疫情前減少，當中 15%受訪者家庭減少至 50%或以上，中位數由\$14,125 降至\$11,000。這都反映疫情大大限制婦女參與經濟活動，就業是婦女脫貧途徑，當基層婦女勞動參與率下降，家庭經濟收入減少，基層更難向上流動，容易延續跨代貧窮。

3.1.7 女性無償工作增 1.5 倍，拉闊男女不平等

疫情期間，政府多次關閉所有學校及改上半日課以壓制疫情，婦女需要承擔更多無償育兒責任，甚至被逼離職。調查中，新冠疫情前，73.5%婦女每天花費 10 小時或以下去照顧子女及料理家務，但疫情發生後，女性做更多無償工作，超過 6 成 (61.5%) 女性需要花費 11 小時或以上去照顧家庭，當中更有

³ 香港特別行政區政府，扶貧委員會，2020 年香港貧窮情況報告
https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2020.pdf

30.5%花費時間是 16 小時或以上，每日無償工作平均時數由 9.3 升至 13.3，遠高於 OECD 國家(每日 4.4 小時無償工作⁴)、日本(3.7 小時) 及韓國(3.6 小時)等，甚至高於本港每週工時(42 小時)，處於長期高壓狀態照顧家庭。疫症令基層婦女承擔更多家務和家庭責任，加強傳統性別規範，即女性成為家庭主婦，男性養家活口，加劇了男女性別不平等，有礙婦女出外工作，發揮潛能。

3.1.8 近 10 成女性照顧壓力爆煲，身心俱疲

是次研究使用了 Robinson(1983)設計的照顧者負荷指數，13 分為滿分，超過 7 分就屬於高壓力，結果發現，99.5%受訪者指數超過 7 分，中位數為 13 分及平均分為 12.7，屬於高負荷，顯示照顧壓力巨大，極為疲累，情況值得關注。特別學校停課及半日課期間，他們在照顧子女的不同方面都感到壓力，包括：處理子女情緒(88%)、跟進功課進度/溫習(85%)、管教子女(84.5%)、照顧子女全日起居飲食(78%)、協助子女上網課(75%)、因照顧子女不能出來工作(63.5%)，學校缺乏學習支援(52.5%)等。長期處於高壓，更容易誘發負面情緒，出現失眠、情緒低落、抑鬱(73%)，帶來精神及情緒困擾。據世界衛生最新發佈《精神衛生地圖集》顯示，新冠第一年，全球焦慮或抑鬱發病率大幅增加了 25%，其中女性比男性嚴重⁵。故政府必需正視婦女/兒童照顧者的精神健康，否則為家庭及社會帶來嚴重影響。

3.1.9 香港兒童照顧者政策單一，缺乏全方位支援

現時香港並未設立整全的兒童照顧者支援政策，只有零散社會託管服務提供予幼兒至小學學童。兩年多疫症為香港帶來翻天覆地改變，失業率創歷年新高、經濟衰退、學校停課及改半日、託管機構又暫停等，婦女深受影響，成為隱形照顧者，然而社會甚少了解其困難，只當作家庭主婦應有之義及責任，得不到任何肯定及支援。是次疫情充份揭示兒童照顧者為社會的默默付出，填補託管服務不足及維持社會日常運作。99.5%受訪者希望進入勞動力市場，原因有幫補家計，改善生活(86.5%)、賺錢讓子女參加興趣班/學習班(75.5%)、經濟獨立，不依賴他人(64%)、分擔家庭成員經濟壓力(57.5%)、增廣見聞，充實生活(51%)。不過，現時兒童照顧者政策缺乏多元，只有單一託管，並未全方支援照顧者各方需要，包括：推動基層婦女就業發展、設立兒童照顧者津貼、兒童津貼、家庭友善政策、改革託管服務內容及情緒支援等。是次疫情化作催化劑，將多年來兒童照顧者面對的困境顯現眼前。長遠而言，政府應盡快檢視及制訂兒童照顧者政策，建立照顧者友善社區，支援基層婦女出外工作及減輕壓力，為社會增益。

4. 政府建議

聯合國《消除對婦女一切形式歧視公約》(《婦女公約》) 旨在保障婦女的權益，以及確保婦女能夠

⁴ Organization for Economic Co-operation and Development, Time spent in paid and unpaid work by sex <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=54757#>

⁵ World Health Organization, COVID-19 pandemic triggers 25% increase in prevalence of anxiety and depression worldwide, 2-3-2022 <https://www.who.int/zh/news/item/02-03-2022-covid-19-pandemic-triggers-25-increase-in-prevalence-of-anxiety-and-depression-worldwide>

充份發展。它於一九九六年引入香港。香港特別行政區(香港特區)政府有責任恪守《婦女公約》的原則，並促進市民對《婦女公約》的認識。第十一條 1. 締約各國應採取一切適當措施，消除在就業方面對婦女的歧視，以保證她們在男女平等的基礎上享有相同的權利，但香港政府卻一直未重視基層婦女的需要，令基層婦女難以脫貧。

本會建議改善以下政策:

4.1 制訂長遠兒童照顧者政策，從金錢(津貼)、時間(親職假)及服務(託兒體系)三方面

- 設立兒童照顧者津貼(低收入家庭)提供補助
- 設立兒童津貼，與現時在職家庭津貼的工時脫鉤，按每名小孩計算，低收入及單親家庭可獲額外津貼
- 設立兒童照顧者中央資料庫
- 按地區需要增加各類託兒服務的資助名額
- 設立中央輪候各託管制度，讓家庭得知輪候時間資料
- 推行學校託管(託管、課外活動及功課導三合一)至下午 7 時，提供平日及長假期託管服務
- 社區保姆津貼由 25 元/小時增至最少至最低工資 37.5 元/小時及設立受訓保姆註冊制度
- 推行兒童社區保姆照顧券，支援婦女就業
- 提供多元化就業支援婦女中心
- 加強婦女社區經濟發展
- 所有託兒服務應包括接送服務
- 幼稚園半日制及全日制教育名額，提升至 3:7

4.2 疫下基層家庭支援

- 政府為 12 歲以下兒童的基層家長，因學校或託兒服務關閉而無法工作，提供津貼
- 學校及託管機構須提供緊急託管服務予在職低收入家長
- 設立防疫津貼，購買學童防疫用品，如:快測、口罩等，減輕基層家庭負擔
- 設立防疫照顧津貼，若家庭內成員染疫，可提供津貼作為家庭照顧
- 設立失業補助津貼，發放失業前 8 成工資，上限 1.6 萬，最多 6 個月
- 設立開工不足補助津貼，按開工不足日數層級發放
- 重建疫下經濟，開創更多臨時職位，保留一定比例予基層

4.3 政府應全面制定家庭友善政策及立法推行

- 僱員可彈性上班時間，體恤家庭照顧需要
- 設立法定照顧子女假期，令父母可以因應子女病或家長日等而請有薪家庭照顧假，間接鼓勵生育

4.4 立法制定標準工時、取消外判工作，帶頭將政府的最低工資提升至生活工資水平

4.5 加強零散勞工保障

4.6 再培訓局改善:

- 全日制課程(就業掛鈎)包含半天課堂，應為半天課堂提供津貼，以全日制津貼之一半為基準-- 應增設全半日制就業掛鈎課程，並提供課程津貼及就業跟進
- 非就業掛鈎課程 (兼讀制)，應取消 150 小時限制，只需不能重覆報讀
- 全日制課程應參考半日制課程，「零存整付」證書計劃，減少課程重覆及授課時間
- 課程津貼需要統一及增加，公平對待
- 完善並擴展培訓中心的托兒服務，滿足婦女照顧兒童的需求，例如：在各培訓中心增設托兒服務、推廣社區保姆服務等
- 應設個人素養課程獨立為科，每個學員一生只需修讀一次取畢業證書 - 設計合適家庭主婦及新移民婦女特長及需要的培訓及認證課程

香港社區組織協會 婦女就業關注組

二零二二年五月二日