**香港社區組織協會 兒童權利關注會**

**回應 «免費幼稚園教育委員會報告» 之意見書**

**­**

1. **前言**
   1. 本會多年來致力關注本港貧窮及基層兒童獲得平等教育的權利。**聯合國«兒童權利公約»第28條第1款規定，締約國確認兒童有受教育的權利，為在機會均等的基礎上逐步實現此項權利；第2款(b)項亦規定，締約國應鼓勵發展不同形式的中學教育、包括普通和職業教育，使所有兒童均能享有和接受這種教育，並採取適當措施，諸如實行免費教育和對有需要的人提供津貼。**
   2. 過往幼稚園教育一直被視為學前教育，並未視為教育制度其中一必須部份。不少研究早已指出，完善的學前教育對兒童往後學習及成長有顯著的影響。時至今天，幼稚園教育已成為每名兒童接受基礎教育不可或缺的學習需要，若缺乏充份的學前教育機會，將直接影響兒童日後接受小學、乃至中學教育的情況。**免費幼稚園教育委員會於2015年5月發出以｢兒童優先，給他們一個好的開始｣為願景的報告書(下稱｢報告書｣)，強調為兒童奠定終身學習的基礎為當中一項教育目標。本會認為因應貧窮家庭兒童的經濟困境，當局應針對他們的教育需要，提供相應適時的支援，否則難說以兒童優先，亦無從給窮孩子一個好的開始。**
   3. **本會認同報告書絕大部份改善學前教育的建議，包括:** 當中主要建議免費幼稚園的範圍只包括半日制幼稚園、會為全日制及長全日制服務提供額外資助(即半日制單位資助額的25%至30%)、涵蓋直接與學生學習及營辦學校有關的開支(例如:教師薪金、租金、大型修葺等)。受惠的免費教育的幼稚園必須為非牟利幼稚園、幼稚園需提供本地課程、具良好辦學紀錄、參考現行學券計劃，如須符合師資、質素保證、透明度等。報告建議提高幼師專業水平、增加人手比例、擴大學生活動空間、改善學校管治機制等。
   4. 雖然報告書認同幼兒免費教育的重要性，**惟僅局限於半日制免費教育，對全日制幼兒教育有限度資助卻不足，**不利全面釋放本地勞動力，以支援在職父母；報告亦僅建議政府向經濟上有需要家庭提供額外資助以支付學童的學習或教育開支(例如購買書本和校服等)。**雖然社會對於全日制學前教育是否有利幼童學習未有最終結論，惟在增加家長及學童選擇的大原則，以及配合人力資源政策，當局應為選擇半日制、全日制或長全日制的幼稚園學童提供免費教育。**
   5. 並未有建議規管學校收入項目、或為其他各項雜費提供資助(例如冷氣費、茶點費、美勞費等等)。此外，報告未有建議固定的幼師薪級表，僅建議由學校自訂，恐怕未能為幼師提供穩定及可持續的薪酬機制。以下本會將進一步闡述意見。
2. **本港推行免費教育的狀況**
   1. 香港於1971年實施6歲至12歲六年免費教育，1978年實施小一至中三九年免費教育，免費教育政策三十多年沒有檢討，而且免費教育只免學費，學生仍要支付不少書簿雜費活動費等，直至2008年9月實施小學至高中十二年免費教育，惟幼稚園仍未實施免費教育；縱使幼童家長獲發學劵及可申領學生資助或綜援，貧困幼童家庭仍需大量自費補貼各項學習開支，貧窮學生未能享有平等教育機會。
   2. 行政長官梁振英於2012年7月承諾任內推行十五年免費教育，並諮詢不同持分者意見**，報告書推出至今，政府仍無任何時間表及內容如何推行15年免費教育，教育局只多次表示需要研究，亦未有就學生資助制度進行檢討或改革、午膳津貼未有包括｢半額｣學生資助問題、只推出一次性措施，未有長遠改革，對清貧學生支援缺乏持續性。**惟現時學劵金額仍不足，過半數幼童學童家長需自付學前教育費用；卻**未有檢討學生資助金額及資助範疇**。
   3. 此外，學童在幼稚園及高中學習階段亦衍生不同學習費用(包括：校服費、活動費、制服費、參觀費、勞作費、上網費及各項雜費等)，為兒童的學習造成極大阻礙。這些不利因素，均與提倡藉完善的教育協助兒童脫貧的理念相悖。可見香港特區政策落後，亦未能隨著經濟水平提升，改善整體兒童的生活水平。
3. **調查發現學前貧窮兒童資助不足**
   1. 香港社區組織協會於2012年分別進行「**貧窮兒童學前教育學習開支困難調查｣及｢中小學教育制度及學生資助政策對貧窮兒童影響研究｣** ，訪問貧窮兒童、家長及教育界專業人士等，了解現時教育制度及資助政策問題。是次研究中全面反映貧窮家庭學童在學習開支、學校制度、學校課程所面對的困難，可見貧窮學童在學習上因經濟困難及教育政策而遇到莫大阻礙，**顯示教育制度及資助政策出現很大問題。問題分述如下:**
   2. 現時全港有約970間幼稚園，共有169,843名(2013/2014年度)[[1]](#footnote-1)學生。**幼稚園的教育資助只限學費，而學費資助包括學劵及學生資助或綜援，2014/15學年的學費減免上限（包括學券資助）為半日制幼稚園每名學童每年26,500元，以及全日制幼稚園每名學童每年40,500元。**此外，教育局亦有為參加學劵制的幼稚園設立學費上限。**2014/2015學年學券計劃下的學費上限，以半日制學額計算為每名學童每年30,020元，以全日制學額計算為每名學童每年60,040元。**縱使幼兒學童家長獲得全額資助，家庭仍要自行補貼學費及其他雜費。
   3. 在全港近17萬正接受幼兒教育的兒童中，2013年生活在貧窮線下的3至6歲兒童人口達47,500人，2013/2014年度43,591宗沒有領取綜援個案申請學生資助減費，但只有24,781宗申請個案獲全免學費資助，**即僅五成半(56.8%)在職貧窮家庭的幼兒學費獲全免，其餘貧窮家庭亦要自行負擔學費。**再者，**縱使獲得全額資助，不少幼稚園學費亦會超出學劵上限，對基層家庭經濟構成沉重負擔。**
   4. 全免金額的上限低於普遍幼稚園學費標準，若學費超資助上限，即使全免家庭，其實都要自行補貼學費。而事實上，**大半幼稚園學費都超出政府資助上限。幼稚園學費昂費，非一般家庭可負擔，資助又不足，令不少家庭被迫找質素較差學費較便宜的學校，並謝絕參與所有活動及節衣縮食，嚴重妨礙幼兒學習機會及成長**。而幼稚園資助不包括書簿雜費車船等津貼，除了學費開支，家長還要自付書簿費、茶點費、車船、冷氣費及雜費等，即使綜援，也只津貼書簿費，其他一律欠奉。研究揭示問題如下:
   * **學費資助不足，**根據本會的調查發現，現時**全港很多幼稚園學費超過政府資助上限，全免兒童非全免，至少過萬全免學費貧窮兒童貼學費。**根據2012年本會研究發現，當年在全港使用學劵的幼稚園中(746間)，當中超過一半(55.1%)均超過學劵及學生資助上限(411間)，每年每名兒童半日制者需自行補貼$2,695，全日制者則需自行補貼$4,284，再加上墊支學費及其他開支，令家庭百上加斤，難以支付，影響一家生計。
   * **實施學劵制後，加上通脹，學費上升，學生資助及綜援均不包底，調査顯示無論低收入或綜援每月均要以生活費貼學費**。同時，愈來愈多學校脫離學劵制，貧窮學生少了選擇，亦可見學劵制對貧窮兒童無幫助，不能代替免費教育，推行免費學前教育急不及待。
   * **學生資助不包書簿等費用，家庭節衣縮食支付。**
   * 綜援家庭雖然可以向社署申請學費及書簿津貼，但學費非全包，並不包括幼稚園必要交的茶點費、其他雜費及指定活動費，所以綜援家庭亦要補貼交費，造成生活困難。
   * **近年幼稚園教育不斷發展，學校要求的學習支出年年增加，本調查發現最少有24項收費項目**(包括：書簿費、校服費、旅行費、茶點費、自付學費、學生證、學生手冊、補充習作費、家長教師會費、出外參觀費、美勞費、冷氣費、畢業相、習作方格紙、印刷費、午餐費、畢業證書、課室資助費、校車費、網上習作費用等)，但貧窮家庭收入沒有增加，根本無能力支付，只能延期交費或不參加。
4. **為經濟上有需要家庭的幼稚園學童提供支援不足**
   1. 報告書認同需要確保貧窮幼童獲得教育的機會，但**委員會卻不建議為幼稚園課本及其他學習相關的必須開支提供資助。縱使教育局已就幼稚園向家長收取該等費用訂定規則和指引，然而學校收取該等費用無須獲得教育局的批准。**例如:課本及習作簿、校服及書包、茶點、文具、校巴服務、興趣班、課餘活動等。委員會認為幼稚園教育應強調兒童藉遊戲、親自動手做和感官接觸、以及避免過分依賴課本；更以「鼓勵家長為其子女選擇鄰近地區的學校」為由，拒絕向幼稚園學童提供車船津貼，反映委員會對貧窮基層家庭沉重的經濟負擔置若罔聞。
   2. **本會認為委員會的說法妄顧現實需要。**事實上，絕大部份學校在教學活動中亦需要學童使用教學課本或工作紙，若學童不購買使用，根本難以聽課。縱使參與遊戲、手工藝及感官遊戲活動，活動亦需要學童購買材料費，學童亦不得不購買。**本會認為教育局應嚴格規管各幼稚園機構收費範圍及各項收費金額；任何與學習有關的必需收費項目，必須經教育局批准；當局應同時設立幼稚園學童書簿或學習津貼，協助貧窮家庭幼童應付學習必須開支。**
   3. 在車船津貼方面，雖然不少家長會為兒童選擇與居住同一地區的幼稚園，惟部份地區學位不足，家長才迫不得已安排子女跨區入讀其他區的幼稚園。此外不少家長需跨區上班，為方便接送照顧子女，不少會安排子女在上班區域就學。因此，**為配合家長上下班安排，令幼稚園學童更具彈性地選擇上學地點，當局應向為幼稚園學童提供車船津貼。另外，由於幼稚園學童年紀幼小，不能自行上學，需要專人陪同接送，在以兒童利益為大前題下，當局應同時為符合經濟審查資格的兒童照顧者提供車船津貼。**
5. **對有特殊教育需要的幼稚園學童支援不足**

為增加有特殊教育需要的幼稚園學童的支援，報告書建議增加專職醫療人員的培訓名額，並為幼稚園教育提供更有系統的在職培訓課程，並建議培訓目標是為每所幼稚園應有最少一名教育接受有關培訓。本會認同為所有幼師提供在職培訓的 十分重要性，然而，由於每間學校或有不同具特殊教育需要的學童，需要持續的協助和支援。為此，**本會建議當局若某一幼稚園具有數目的特殊教育需要學童，當局應資助幼稚園設立專職的｢融合教育主任｣** **(Integration Education officer)，**以統籌及定期跟進特殊教育需要學童的學習及康復進度。

1. **整體建議**

基於以上情況，本會整體建議如下:

* 1. **儘快全面推行15年免費教育，包括為半日制、全日制或長全日制課程的幼稚園學童均可獲得免費教育，並增加提供全日制學額，任何涉及學習開支均儘量包括免費教育範圍，並訂立推行全面免費教育的時間表。**
  2. **教育局應規管各幼稚園機構各項收費，任何與學習有關的必需收費項目，必需經教育局批准；若未能推行全面免費教育(即包括所有學習開支)，當局應同時設立幼稚園學童書簿或學習津貼，協助貧窮家庭幼童應付學習必須開支。**
  3. **為配合家長上下班安排，令幼稚園學童更具彈性地選擇上學地點，當局應向幼稚園學童提供車船津貼；並為符合經濟審查資格的接送幼童之兒童照顧者提供車船津貼。**
  4. **爲有特殊教育需要的幼稚園學童制定「個別學習計劃」(IEP)，建議由有社工或輔導訓練人士統籌或協助制定，如「融合教育主任」，提供有關服務。**
  5. **恢復恆常的幼師薪級表，為幼師提供穩定及可持續的薪酬機制，以吸引專業人才投入幼童教育服務。**

**香港社區組織協會 兒童權利關注會**

**二零一五年七月三十日**

1. 香港教育局 香港幼稚園教育統計資料<http://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/publications-stat/figures/kg.html> [↑](#footnote-ref-1)