**尊敬的教育局副局長蔡若蓮博士台鑒:**

**香港社區組織協會 兒童權利關注會 幼稚園教育政策關注組**

**｢免費教育非免費，如何給貧童一個好的開始?｣**

**-- 會見教育局副局長蔡若蓮討論推行免費優質幼稚園教育的問題之立場書**

1. **引言**

2017年香港勞動市場接近全民就業，失業率降至3.1%，惟通脹情況仍舊嚴重，基層收入工資趕不上物價升幅，愈來愈多家庭陷入貧窮中，兒童最受影響。統計資料顯示(2016年)，**現時全港有1,014,500名18歲以下的兒童，當中229,600名兒童生活在貧窮線下，其中68,343名(2016年12月)18歲以下的兒童領取綜援，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮率高達22.6%，換言之，本港約每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮線下。**[[1]](#footnote-1)兒童貧窮率稍為下跌，惟數字仍然高企，亟待社會正視。

1. **《兒童權利公約》有關兒童教育權利的規定**

聯合國《兒童權利公約》自1994年適用於香港，根據《基本法》第三十九條規定，有關各項國際公約在回歸以後繼續在本港生效；兒童權利公約亦在本港繼續有效，根據公約規定，關於兒童的一切行動，不論是由公私社會福利機構、法院、行政當局或立法機構執行，均應以「兒童的最大利益」為首要考慮。[[2]](#footnote-2) **«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。**[[3]](#footnote-3)

此點對於身處經濟及社會環境較差的青年及兒童，情況尤其突出。貧窮青少年若缺乏充足的條件，包括獲得基礎教育、適切的經濟支援，以至經濟發展的機會，則無從享有合理的生活水平。因此，主事教育政策及發展的政府當局及主要持份者，務必為經社條件較差的兒童提供協助，確保他們獲得平等教育學習機會。

1. **香港推行免費教育的進展**

在一九九七年回歸前的殖民地年代，港英政府未有大力發展普及免費教育。自上世紀六十年代(1965年)，港英殖民地政府的教育統籌科發表《教育政策白皮書》，當中提及：「任何教育政策的最終目標，必須能為每一學生提供其所能吸收的最佳教育，而其費用是家長與社會所能承擔者」。[[4]](#footnote-4)直至1971年，香港才開始在所有政府及資助小學推行六年免費教育。而遲至由1978年9月起，政府才提供足夠學位予所有小學畢業生，使他們在官立及資助類別學校升讀三年免費初中課程。及至1980年，學生接受免費教育至15歲的權利進一步獲法例保障，改為9年免費及強迫教育，直至1997年回歸仍是以9年免費教育為基礎教育。直至回歸後十年(2007年)，推行9年免費教育近三十年後，行政長官方於施政報告宣佈由2009/10學年開始落實12年免費教育，將高中課程納入為免費教育的一部份[[5]](#footnote-5)。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。**現屆政府始於行政長官施政報告中，宣佈進一步落實免費幼稚園教育，最終於2017/18學年，即近半世紀，香港才出現名義上的十五年免費教育(即學費免費)。**[[6]](#footnote-6)

教育是脫貧的主要途徑之一，香港於1971起實施6歲至12歲的六年免費，1978年實施小一至中三九年免費教育。經過近三十多年的爭取，直至2008年，政府終於落實小一至高中十二年免費教育，但免費教育只限於學費全免，學生仍然支付其他書簿雜費等。過往，幼稚園教育一直非免費教育，貧窮家庭交學費靠學券及學生資助或綜援補貼，惟政府的資助不足，扣取以上津貼後，近半全免資助學生仍是補貼學費。由於可見，幼稚園學費金額遠超於學券和綜援補貼金額。對於貧窮家庭來說，實在百上加斤。

前任行政長官梁振英於2012年7月承諾推行十五年免費教育，並諮詢不同持分者意見**，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。**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，對全日制幼兒教育資助卻不足，未能幫助家居環境惡劣的兒童，及**在職父母，不利全面釋放本地勞動力，；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)。報告書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。

在2016年，行政長官公佈落實推行幼稚園免費教育，**落實免費優質幼稚園教育政策，向合資格的本地非牟利幼稚園提供基本資助，讓幼稚園為所有合資格兒童提供3年優質半日制服務，預計約七至八成的半日制幼稚園學位將會免費，然而，有關資助並非以全日制為基礎。**

再者，除學費外，家長仍要自行繳付大量書簿費、雜費、校服費、茶點費、車船費、冷氣費等等。雖然綜援家庭可有書簿費及校服費津貼，且關愛基金亦曾推出「幼稚園學童一次過就學開支津貼」，惟部份家長仍要再自行補貼費用，這對幼童的學習構成阻礙，亦有機會妨礙他們享有平等教育和個人發展的機會。新任行政長官林鄭月娥甫一上任，便於2017年7月宣佈**新增50億元教育經常性開支，主要政策包括: 幼稚園: 幼師薪級表制訂「複雜」，須再作詳細研究，更未有善用公共財務資源進一步改革幼稚園教育。**

此外，對於全日制幼稚園學位，政府坦言沒有實質理據支持全日制教育對幼兒發展為佳，所以沒有全面推行。然而，此舉不利全面釋放本地勞動力，以支援在職父母。對貧窮家庭來的，更是缺少了機會賺取額外金錢以幫補家計。

1. **《貧窮家庭對幼稚園教育收費的意見與全港幼稚園收費調查報告》揭示免費教育不足**

為探討免費幼稚園教育的不足之處，香港社區組織協會與兒童權利關注會於2017年7月發佈「貧窮家庭對幼稚園教育收費的意見與全港幼稚園收費調查報告」[[7]](#footnote-7)，指出現時幼稚園的學費和雜費高昂，其收費在幼童貧窮率高的地區更高於全港中位數或平均數。雖然當局由2017/18年度開始推行優質免費幼稚園計劃，惟當局對貧窮幼童資助不足，妨礙他們享有平等教育和個人發展的機會。研究發現問題簡要如下﹕

* 1. **免費幼稚園政策名不符實 亦無將學費全免訂為目標**

首先，**當局並沒有將「確保所有參與優質免費幼稚園教育計劃的幼稚園，其學童均不需自行承擔學費」訂為政策目標，導致仍有幼稚園(半日制、全日制或長全日制)向學童收取學費(2017/18學年學校仍可向家長收取最多9,960元(半日制)或25,890元(全日制或長全日制)的學費。)**當局或會辯稱有設立幼稚園學費減免計劃，惟若決心提供優質「免費」幼稚園教育，便應提供實際上是免費的教育，否則亦只是名不符實的偽免費教育。

根據教育局的資料，2017/18學年(截至2017年10月31日)，在獲得政府資助及學費減免全額資助後，仍要繳付學費的半日制及全日制/長全日制幼稚園學生人數分別為39人及2,313人，每月需自行負擔介乎1至400元的學費，人數相比2016/17學年大幅減少。**惟事實上，2,300多名仍要自付學費的幼童人數並非小數目，再者，以上統計數據亦未包括不符合獲得學費減免全額資助的學生。若政府能將所有入讀參與優質免費幼稚園教育計劃的幼稚園之學童，不需負擔任何學費訂為政策原則，計劃方能名正言順稱得上為免費幼稚園教育，在適齡學童人口減少及出生率不斷不降下，相信所需公共財務承擔甚微，以特區政府現時過萬億儲備而言，實能全力承擔，亦屬投資未來的明智決定。**

* 1. **沒有將提供全日制幼稚園教育作為政策目標**

其次，政府在推行免費幼稚園教育，亦沒有以推行全日制為首要目標。根據免費幼稚園教育委員會報告(2015年5月)，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幼稚園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。雖然報告書**建議幼稚園半日制對全日制學額的比例，由過去的73:25，上調至各50:50，惟仍遠低於實際需要。當局有必要考慮將半日制對全日制學額的比例，進一步上調至30:70。

另一方面，報告書建議為推行全日制、長全日制的幼稚園，較推行半日制的幼稚園，提供額外資助，資助額可訂於半日制單位資助額的25%至30%，以減輕需要此服務的家長的負擔。政府政策文件指出，半日制和全日制／長全日制班級方面，在新政策實施首三年，每名半日制學生與每名全日制／長全日制學生的開支比例，原則上應約為1:1.6至1:2之間，**換言之，全日制額外資助幅度約為25%。**在新政策下，半日制、全日制及長全日制幼稚園所獲得的資助額，由學劵制下每年200萬元，分別增加至約290萬元、400萬元及490萬元，增幅分別為約4成半、1倍及1.4倍。**當局表示會於2019/2020年檢視半日制和全日制的服務和供應情況，再決定應否繼續有關安排。[[8]](#footnote-8)**然而，對於全日制幼稚園而言，**若其營辦上午及下午校的半日制，其獲得的資助或會更高，反映全日制或長全日制的資助額，並不具充份經濟誘因吸引學校營辦全日制或長全日制課程。**

* 1. **全日制學額不足嚴重，作長遠規劃未能配合人力資源政策及社會發展需要**

在缺乏長遠目標下，現時幼稚園全日制學額名額不足問題更難解決。現時全港各區全日制學額嚴重短缺，貧窮家庭和一般家庭亦不容易找到全日制學額幼稚園就讀。根據教育局提供的數據(參見下表)(由於當局至2017年11月仍未能提供2017/18學年的數據，因此以下只能分析2016/17學年之數據) [[9]](#footnote-9)，2016/17學年全港共有745所幼稚園參加數目，當中半日制學額為112,672個、全日制/長全日制學額為46,478個，若以百分比計算，比例約為7比3(即70.7%比29.3%)。另外，在前資助幼兒中心方面，2016/17學年共有246所前資助幼兒中心參與學劵計劃，當中半日幼稚園半日制學額為189個、長全日制學額為23,386個，若以百分比計算，比例約為1比9(即8.8%比91.2%)。由此可見，2016/17學年，幼稚園仍以半日制為主導，全日制/長全日制學額僅為輔助。

若以幼稚園為例，**全日學/長全日制學額僅46,748個，面對全港239,100名該年3至6歲的幼童人口，供應不足20%，縱使連同前資助幼兒中心提供的長全日制學額(23,386個，即合共為70,134個)，亦僅佔全港3至6歲的幼童人口的30%**。再者，該年3至6歲的貧窮幼童人口亦已達48,300人(2016年)，可見若所有貧窮幼童家長選擇讓子女入讀全日制幼稚園，似乎已近耗盡所有全日制學額。

* 1. **學額規劃欠扶貧角度，未有參考各區的幼童貧窮率(3至6歲)作長遠規劃，未能配合人力資源政策及社會發展需要**

另方面，幼稚園**的**學額規劃欠扶貧角度。根據統計資料分析，2016年幼童貧窮率(3至6歲)最高的五個地區依次為觀塘區(31.9%)、深水埗區(28.8%)、葵青區(28.7%)、元朗區(25.8%)及黃大仙區(23.4%)，各主要貧窮地區的貧窮幼童人口普遍多於該區幼稚園提供的全日制/長全日制學額(黃大仙區除外)。再者，由於各該幼稚園在取錄學童時，並不是以家庭經濟狀況為考慮因素，或非唯一的考慮因素[[10]](#footnote-10)，一般家庭幼童亦可報讀該區幼稚園，**因此，全日制/長全日制學額競爭極為激烈，可見貧窮幼童亦未必能成功申請全日制幼稚園。本會在前線接觸中，不少基層家庭亦表示需要尋求數間幼稚園，乃至跨區找幼稚園，方能找到有全日制學額的幼稚園或找不到。這亦揭示當局在長遠規劃幼稚園學額時欠佳扶貧角度，亦未有從人口政策角度考慮，為促進釋放基層家庭勞動力(一般為基層家庭婦女)而增加全日制學額。**

雖然當局在免費幼稚園教育委員會的報告，指出全日制課程不一定比半日制課程更有利於兒童發展，亦未有實證證明全日制課程必定有助所有兒童發展，因而未有主動將全日制納入未來幼稚園教育發展主要方向。[[11]](#footnote-11)然而，不少基層家長早已反映全日制教育有以下好處，包括: 增加幼兒與其他同齡幼兒之相處和互動、讓兒童進行學校活動(例如:做習作、功課等)時可獲教師指導、學校可安排兒童進行更意義的培訓、學會規律和更自立生活、學校校舍可為兒童提供較家中充裕的活動空間等等。此外，全日制教育亦容讓家長可外出從事全職或兼職工作、拓寬人際網絡及交流機會，從而增加收入以改善家庭經濟狀況等。因此，**當局應從多角度考量全日制幼稚園，縱使並非所有幼童選擇入讀全日制幼稚園，當局亦應從政策規劃上積極增加全日制學額的供應，以增加幼童及家長的選擇。**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **區議會****分區** | **2016年** | **2016/17學年參加學前教育****學劵計劃的幼稚園****數目及學額** | **2016/17學年參加學前教育****學劵計劃的前資助幼兒中心****數目及學額** | **2016/17學年沒有參加學前教育****學劵計劃的幼稚園****數目及學額** |
| **3至6歲****(貧窮幼童****人口)** | **3至6歲****(整體幼童****人口)** | **3至6歲****(幼童貧窮率)** | **幼稚園****數目** | **半日制** | **全日制/****長全日制** | **前資助****幼兒中心數目** | **半日制** | **長全日制** | **幼稚園****數目** | **半日制** | **全日制** |
| **（人數）** | **（人數）** | **百分比** | **(數目)** | **(學額)** | **(學額)** | **(數目)** | **(學額)** | **(學額)** | **(數目)** | **(學額)** | **(學額)** |
| **深水埗** | **3,800** | **13,200** | **28.8%** | **42** | **7,580** | **2,793** | **13** | **0** | **1,449** | **7** | **1,206** | **47** |
| **九龍城** | 2,000 | 15,600 | **12.8%** | 42 | 7,372 | 2,844 | 15 | 35 | 1,485 | 56 | 15,809 | 1,373 |
| **觀塘** | **6,800** | **21,300** | **31.9%** | **69** | **9,163** | **4,552** | **24** | **0** | **2,311** | **6** | **864** | **46** |
| **西貢** | 1,600 | 16,900 | **9.5%** | 41 | 4,786 | 2,841 | 13 | 18 | 1,103 | 19 | 2,689 | 257 |
| **黃大仙** | **2,900** | **12,400** | **23.4%** | **45** | **4,589** | **3,365** | **17** | **1** | **1,596** | **3** | **703** | **11** |
| **油尖旺** | 2,300 | 10,900 | **21.1%** | 28 | 3,831 | 1,726 | 14 | 0 | 1,412 | 10 | 1,965 | 290 |
| **中西區** | 400 | 7,400 | **5.4%** | 25 | 4,288 | 1,279 | 9 | 0 | 828 | 18 | 2,048 | 85 |
| **東區** | 2,500 | 18,100 | **13.8%** | 59 | 7,919 | 3,254 | 17 | 60 | 1,435 | 24 | 3,629 | 171 |
| **離島區** | 800 | 6,500 | **12.3%** | 23 | 1,915 | 1,330 | 5 | 12 | 442 | 14 | 1,529 | 336 |
| **南區** | 1,200 | 9,800 | **12.2%** | 18 | 1,885 | 1,218 | 8 | 5 | 741 | 24 | 3,492 | 177 |
| **灣仔區** | 300 | 5,800 | **5.2%** | 14 | 2,113 | 864 | 6 | 0 | 557 | 19 | 5,076 | 507 |
| **沙田區** | 3,100 | 18,100 | **17.1%** | 55 | 9,113 | 3,592 | 20 | 2 | 1,956 | 23 | 3,744 | 430 |
| **葵青區** | **4,700** | **16,400** | **28.7%** | **57** | **7,511** | **3,626** | **19** | **32** | **1,725** | **5** | **1,081** | **0** |
| **荃灣區** | 2,000 | 9,000 | **22.2%** | 32 | 4,975 | 1,842 | 10 | 2 | 1,093 | 9 | 1,457 | 99 |
| **屯門區** | 3,300 | 14,800 | **22.3%** | 60 | 9,046 | 4,047 | 19 | 19 | 1,602 | 7 | 924 | 337 |
| **元朗區** | **5,600** | **21,700** | **25.8%** | **69** | **13,326** | **3,886** | **18** | **2** | **1,824** | **5** | **1,603** | **163** |
| **北區** | 1,800 | 11,400 | **15.8%** | 41 | 9,550 | 1,845 | 10 | 0 | 857 | 7 | 1,593 | 172 |
| **大埔區** | 1,800 | 9,300 | **19.4%** | 25 | 3,710 | 1,844 | 9 | 1 | 870 | 13 | 1,780 | 370 |
| **總和** | **48,300** | **239,100** | **20.2%** | **745** | **112,672** | **46,748** | **246** | **189** | **23,386** | **269** | **51,192** | **4,871** |
|  |  |  |  | **159,420****(100%)** | **(70.7%)** | **(29.3%)** | **23,575****(100%)** | **(0.8%)** | **(91.2%)** | **56,063****(100%)** | **(91.3%)** | **(8.7%)** |

**按全港十八區劃分之幼童(3至6歲貧窮幼童人口、幼童貧窮率)、2016/17學年參加學前教育學劵計劃的幼稚園及前資助幼兒中心的數目及學額(以半日制、全日制/長全日制)劃分**

* 1. **免費幼稚園教育仍未全面覆蓋學費，貧窮家庭又要貼學費**

在2016/17學年，全港有50,500個案向學生資助事務處申請減費，完成處理的申請數目為50,500宗；在40,961宗成功申請個案中，當中只有23,550宗申請獲全免(100%)學費資助；假設每宗申請包括1名幼童，則不足一半幼童申請者獲全免。[[12]](#footnote-12)**由於大部份幼稚園學費都超出政府資助，幼稚園學費昂費，絕非貧窮家庭可負擔，在資助不足下，不少家庭只好找質素較差學費較便宜的學校，無奈放棄參與部份學校舉辦的學習活動和節衣縮食，嚴重妨礙幼兒學習機會及成長**。此外，免費幼稚園教育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，也只津貼書簿費及校服，其他一律欠奉。

* 1. **學生資助申請資格低於官方貧窮線，幼稚園學習開支多，政府支援不足，亦欠監管**

更重要的是，現行涉及申請學費減免、就學開支津貼等學生資助計劃的入息限額，亦未有認真參考官方貧窮線，導致被官方界定為貧窮家庭的兒童，竟然不獲全額(100%)的學生資助，反映當局的兒童教育政策缺乏扶貧角度，令學生資助未能有效針對貧窮家庭的幼童。**儘管政府多次強調「貧窮線不是扶貧線」，當局固然可為收入於貧窮線上的家庭提供支援；惟若被當局定義為貧窮的住戶，在各項資助政策中竟不獲全額資助，實於理不合。**

**此外，現時申請學費減免計劃的入息限額，亦未有參考官方貧窮線(即住戶每月收入低於全港住戶收入中位數的一半)的標準。在2016/17學年方面，**以4人家庭(或3人單親家庭)為例，家庭每月收入為17,427元以下的申請人方可獲全額資助，惟同期的4人住戶的貧窮線為19,000元；換言之，收入介乎17,427元至19,000元的貧窮4人家庭不能獲發全額津助。又以5人家庭(或4人單親家庭)為例，家庭每月收入為18,776元以下的申請人方可獲全額資助，惟同期的5人住戶的貧窮線為19,500元；換言之，收入介乎18,776元至19,500元的貧窮5人家庭亦不能獲發全額津助。

縱使2017/18學年方面亦出現被視為貧窮的住戶，不獲發學生資助的情況。以4人家庭(或3人單親家庭)為例，家庭每月收入為17,914元以下的申請人方可獲全額資助，惟同期的4人住戶的貧窮線為19,750元；換言之，收入介乎17,914元至19,750元的貧窮4人家庭不能獲發全額津助。又以5人家庭(或4人單親家庭)為例，家庭每月收入為19,302元以下的申請人方可獲全額資助，惟同期的5人住戶的貧窮線為20,150元；換言之，收入介乎19,302元至20,150元的貧窮5人家庭亦不能獲發全額津助。**這導致政府認定為貧窮家庭，政策上亦不獲全額津助的不合理情況，反映政策未能全面落實扶助貧窮家庭的目標。**

|  |
| --- |
| **參考2017/18學年學生資助申請資格**[**http://www.wfsfaa.gov.hk/sfo/pdf/common/Form/kcfr/SFO75A.pdf**](http://www.wfsfaa.gov.hk/sfo/pdf/common/Form/kcfr/SFO75A.pdf) |
| **資助幅度** | **調整後家庭收入介乎****（港元）** | **2人家庭** | **調整後家庭收入介乎****（港元）** | **3人家庭****(或2人****單親家庭)** | **調整後家庭收入介乎****（港元）** | **4人家庭****(或3人****單親家庭)** | **調整後家庭收入介乎****（港元）** | **5人家庭** |
| **全免 (100%)** | **0 至 38,603** | **9,651元****或以下** | **0 至 46,733** | **15,578元****或以下** | **0 至 42,995** | **17,914元****或以下** | **0 至 38,603** | **19,302元或以下** |
| **3/4 免 (75%)** | **38,604 至47,287** | **11,822元****或以下** | **46,734 至47,287** | **15,762元****或以下** | **42,995至47,287** | **19,703元****或以下** | **38,604 至47,287** | **23,644元或以下** |
| **半免 (50%)** | **47,288 至 74,644** | **18,661元****或以下** | **47,288 至 74,644** | **24,881元****或以下** | **47,288 至 74,644** | **31,102元****或以下** | **47,288 至 74,644** | **37,322元或以下** |
| **不合資格****(申請不成功)** | **74,644以上** | **18,661元****以上** | **74,644以上** | **24,881元****以上** | **74,644以上** | **31,102元****以上** | **74,644以上** | **36,306元以上** |
| **住戶入息中位數一半以下(貧窮線)** |  | **10,000元** |  | **15,300元** |  | **19,750元** |  | **20,150元** |

本會於2017年7月的調查亦發現[[13]](#footnote-13)，受訪基層家長在學劵以外，於該學年(2016/17學年)仍需要為每名幼稚園學童繳付平均4,000多元的學費，當中更未包括其他學習開支，基層家庭更要每月支付額外補貼數十元至千多元的雜費。儘管實施免費幼稚園後，幼稚園教育亦僅是半日制學費全免，而非真正全面免費教育。雖然當局設立恆常有入息審查的就學開支津貼，惟若各項開支不設立收費金額上限，相信數千元的就學開支津貼亦難以應付各項開支。

* 1. **就學開支津貼申請資格過低 津貼金額未能全面涵蓋就學開支**

除了學費以外，就學開支亦屬幼童接受幼稚園另一重要開支。扶貧委員會於2016年3月通過，由關愛基金撥款，在2016/17學年為每名合資格的幼稚園學生，提供一次過就學開支津貼；此措施旨在2017/18學年推行新的免費優質幼稚園教育政策前，及早支援有需要的家庭應付子女就讀幼稚園除學費以外的其他就學開支。由2017/18學年起，在職家庭及學生資助事務處轄下的學生資助處為合資格的幼稚園學童提供「幼稚園學生就學開支津貼」(就學開支津貼)，以支付學童的幼稚園教育和學習的開支。**在2017/18學年，合資格幼稚園學生(包括就讀全日制及半日制幼稚園的學生)的資助金額為: 3,885元(全額)、2,914元(3/4津貼)及1,943元(半額)。**[[14]](#footnote-14)

如同幼稚園學費減免計劃，**以上申請資格的入息限額均未有考慮官方貧窮線的水平，未能全面照顧貧窮家庭需要。據了解，教育局**就學開支津貼的津貼額主要參考綜援計劃內的「與就學有關的選定項目定額津貼」為標準，以應付與就學有關的選定項目開支（即課本、文具、校服、雜項及一筆過小額開支）。然而，有關標準並未能確保受助學童能應付所有學校要求支付的學習相關開支；**由於各幼稚園可自行訂定以上項目收費，當局同樣未能確保津貼金額能照顧貧窮家庭學童所有就學開支。**

根據本會與基層家長的對話，發現本港現時幼稚園雜費收費多達50多項(見下表)，事實上，根據本會早前(2017年7)調查發現[[15]](#footnote-15)，各區的貧窮家庭被迫負擔介乎3,000至4,000元不等的開支。在2017/18學年優質免費幼稚園計劃推行後，甚至有多達7,000元的情況[[16]](#footnote-16)，造成另一照顧幼兒的經濟重擔，當中仍未包括其他各項學校建議幼童可報讀的興趣性及課外活動費用，這間接令貧窮幼童輸在起跑線，無從獲得平等教育和發展的機會。**當局有必要檢視各區幼兒貧窮率，從扶貧的宏觀角度，確保貧窮幼童獲得可負擔的免費幼稚園教育。**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1. 冬季校服費
 | 20. 冷氣費  | 38. 畢業相/相冊  |
| 1. 夏季校服費
 | 21. 旅行費  | 39.畢業袍  |
| 1. 其他(毛衫、棉褸)
 | 22.網上英語證書  | 40.畢業典禮光碟  |
| 1. 課本
 | 23.校內學習上網費  | 41.畢業證書  |
| 1. 練習簿
 | 24.學生證  | 42.畢業旅行費  |
| 1. 茶點費
 | 25.生日會物資  | 43.興趣班  |
| 1. 美勞費
 | 26.活動車費  | 44.I pad / 平版電腦  |
| 1. 書包
 | 27.英文學習光碟  | 45.額外增聘語文導師  |
| 1. 表演服裝費
 | 28.聖經課本  | 46.行政費及姐姐照顧費 |
| 1. 啦啦隊服裝費
 | 29.親子閱讀小冊子 | 47.主題書  |
| 1. 親子服裝費
 | 30.英文習作  | 48.故事閱讀報告  |
| 1. 文字遊戲書
 | 31.神奇筆  | 49.假期作業  |
| 1. 綜合活動冊
 | 32.文件套(拉鏈袋) | 50.功課袋  |
| 1. 分組計劃書
 | 33.太陽帽  | 51.生日會費用  |
| 1. 分區牌
 | 34.毛巾及毛巾盒  | 52.生日袋  |
| 1. 通告袋 /回條袋
 | 35.杯  | 53.圖書袋  |
| 1. 收費袋
 | 36.智能卡  | 54.智能卡卡套  |
| 1. 課外學習參觀費
 | 37.課外學習交通費  | 55.EVI網上平台學習 |
| 1. 捐款/籌款/獎劵/愛心劵
 |  |  |

* 1. **幼稚園學校收費缺乏監管**
		1. **獲政府資助的學習開支項目仍可向學童家庭收費**

免費幼稚園教育委員會曾在2015年發出的報告書中，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)。在規管學校雜費方面，就是教育局2016年7月20日公佈有關免費幼稚園教育政策的文件中，亦只提及幼稚園校方可使用政府資助的一般營運開支項目，用於常見的學習開支範疇，當中包括(參見文件附錄3附件)(節錄):

*12.學校行政所需的交通費*

*13.所有學生均需參加的常規校內及校外學習活動支出(包括生日會、畢業禮、外出活動、旅行及參觀支出)*

*14.學校運作所需的項目，例如學生手册、學習進度表、學生學習檔案、畢業證書及學生證件*

*15.與教學活動、學校運作和維持教育服務水平有直接關係的其他支出*

然而，當局未有嚴格規定以上各項物品的收費上限。這導致部份幼稚園可以在使用政府資助的基礎上，額外向家長徵收費用；縱使有關開支並非強制繳付，惟絕大部份家長為免其子女不繳交有關費用，只好節衣縮食應付費用。

* + 1. **不獲政府資助的學習開支項目仍可向學童家庭收費 所謂「純屬自願」實為取巧**

此外，對於一些幼稚園常見需要學童購置的學習用物項目，當局卻又未有提供資助。幼稚園向學生售賣教育用品的常見例子包括：課本、練習簿、校服、書包以及茶點。[[17]](#footnote-17)雖然當局強調政府資助和學費(如有)應足以支付與教學和營運的所有開支，包括所有學童均需參加的常規校內及校外學習活動的開支，並建議參加計劃的幼稚園向家長售賣的教育用品或收費服務應盡量減至最少，並呼籲幼稚園進行商業活動時，應遵守教育局通告第16/2013號「幼稚園收取費用、售賣教育用品及提供收費服務」所載的指導原則，並遵守家長購買用品或採用服務與否「純屬自願」的原則。惟事實上，如同上文提及的情況，在絕大部份情況下，家長為確保子女與其他幼童獲同等學習機會，最終節衣縮食、自掏腰包承擔費用；所謂「純屬自願」實為取巧的被迫假自願，所謂優質幼稚園教育，並非真正意義上的免費幼稚園教育。

以下是本會內部份基層家長對其子女入讀之幼稚園收費各項費用的分享:

|  |  |
| --- | --- |
| **校服費** | * 有家長表示為省錢要提早購買較大碼的校服，三年都穿同一套校服
* 有家長反映幼稚園校長及老師向家長施壓，要求不要為子女為省開支而購買較大的衣服，亦不要穿著二手校服，增加家長經濟負擔及心理壓力
* 有家長反映一學年需購買夏季、冬季校服及外套，每學年動輒千元
* 有家長質疑是否必須穿著校服，還是可以透過其他服飾識別學童身份(例如:圍裙)，減省開支。
 |
| **校內上網費** | * 有學校向學童收取每個學期200元校內上網費，讓學童在校內使用互聯網學習唱遊和英語
 |
| **曬相費** | * 生日會要繳交曬相費(每人20元)，要不要也沖晒照片了。
 |
| **雜費** | * 在新學年開始後，某幼稚園仍向家長收取$1,436元雜費
* **有**幼稚園表示仍未獲批准加入免費幼稚園教育計劃，上學期每月向家長收取1,200元學費
 |
| **幼稚園未有主動發放學生資助資料** | * 某家長向某幼稚園請求協助填寫申請學生資助表格時，校方態度冷淡，表示該校學生一般不申請學生資助，似乎不喜歡學生申請資助 。此外，不少幼稚園未有主動告知幼童家長若有需要可申請「學費減免」(如有需要)或「就學開支津貼」。
* 有家長曾反映K3畢業禮，K1及K2的兒童也要出席參與表演，要自行付費購買表演服裝及自付交通費
 |
| **生日會費** | * 新學年(9月)開始仍要求家長/學童每月一次繳費、自費購買蛋糕或其他食物參加生日會
 |
| **親子旅行** | * 學校安排親子旅行到米埔濕地及尖鼻咀，家長每位178元、學童每位138元，學校資助40元給學童，認為負擔太大。聽聞政府只向幼稚園提供每年約5,000元的旅行費用資助。
* 有家長表示學校親子旅行安排到大埔海濱公園、天水圍奇趣樂園，甚或到綠田園，家長每位139元、學童每位99元，收費昂貴。
* 有家長質疑是否有必要花費如此多金錢參加親子旅行。
* 學校旅行安排至新界主題樂園(例如:綠田園)，各項園內活動均要另行收費，貧窮家庭難以負擔。幼稚園需要學童及家長一同去親子旅行，每人收費約200元，惟收費動輒數百元致難以負擔，基層家庭被迫向校方以需照顧其他子女，無瑕出席為由推卻參加親子旅行。
 |
| **畢業旅行** | * 畢業旅行須前往九龍公園、連自助餐，全家動輒數百至上千元(成人自助餐68元、小童58元)，分別向家長及兒童收費240元及180元
 |
| **畢業典禮旅行費用** | * 畢業典禮於主題樂園內舉行，門票每人數百，連同加入典禮費用特別收取費用，一家三至四人隨時動輒一、兩千元，實在難以負責。此外，參加畢業典禮須租用屬於校方的畢業袍，連清潔費合共每件100元，認為學校不應收取租用費，且清潔費也太貴。
 |

* + 1. **容許參加計劃的學校出售物品牟取利潤 有違教育以兒童利益為依歸原則**

更不合理的是，通告第16/2013號另一規定明列:「學校不應在售賣課本中獲取利潤，其他各項目的利潤水平不應超越成本價格的15%。」不少基層幼稚園學童家長均認為，既然參與優質免費幼稚園教育的學校已獲政府資助，沒有理由在計劃下，透過向入讀該校的家長及幼童出售物品而牟取利潤，此乃有違免費教育原則，亦助長幼稚園在提供教育服務中引入商業考量，並非以從向兒童提供最佳教育為依歸。

* 1. **未有設立幼稚園學童交通津貼，無視幼童跨區選校及家長就業需要**

此外，在交通津貼方面，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，亦會安排子女在上班區域就學。

因此，以兒童的最大利益為原則，容讓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。再者，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。

然而，當局表示由於幼稚園的課程及學習模式與中、小學不同，因此認為應「鼓勵家長為其子女選擇鄰近地區的學校」為由，以減少幼兒交通時間；因此認為向幼稚園學童提供學生車船津貼未必適當。以上說法假設設立津貼後，便鼓勵家長固意為領取津貼而安排子女跨區上學，說法本末倒置，事實上，有需要家庭不會因為有津貼需安排子女遠離居所就學，遠離居所就學自有其一定理由。反之，不資助既亦不等於鼓勵在鄰近地區就學，資助亦不等於鼓勵到偏遠地區學習。

當局的理據反映官僚思維未有從人本出發，未能回應社會真正需要，忽略幼童家長因各種原因而需為幼童選擇他區學校的現實(例如:原區缺乏全日制學額幼稚園，家長被迫安排幼童跨區就學；家長心儀他區的幼稚園，認為較適合其子女學習；家長需一併考慮上下班或其他原因接送子女而選擇他區的問題等。) 若政府不設立此津貼，對於有需要的家庭並不合理。

1. **各項學前SEN支援計劃未覆蓋學齡兒童，出現服務斷層**

6歲以下的學前SEN兒童支援政策由社會福利署統籌，無論是「資助學前康復服務」、「為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼」或是「到校學前康復服務試驗計劃」均針對學前兒童，即使服務成效顯著，只要SEN兒童足6歲，其支援政策就開始由教育局統籌，多項支援學前兒童的政策與服務在SEN學童進入學齡階段便驟然停止，令學童和家長無所適從。

1. **整體建議**

基於以上分析，本會建議如下:

* 1. **訂立「確保所有參與優質免費幼稚園教育計劃的幼稚園，其學童均不需自行承擔學費」為免費幼稚園的政策目標。**
	2. **逐步將優質免費幼稚園教育計劃，擴展至幼稚園全額學費及其他學習開支，免費提供書簿、**

**校服及基本必然活動。**

* 1. **為幼稚園學校提供經濟誘因，並檢視全港各區貧窮幼童人口數目，以增加全日制及長全日制的學額供應，建議可以幼童貧窮人口較多或幼童貧窮率較高的地區，作為首要先行地區。**
	2. **將幼稚園學費減費計劃最高學費減免額，訂定於幼稚園學費的第95個百分位數的學費減免水平，處理學費減免申請」，長遠以100%為減免目標，確保所有入讀參與計劃的幼稚園之學童不用繳交學費。**
	3. **幼稚園學費減費計劃入息限額水平應上調與貧窮線一致，確保被評為貧窮線下的貧窮家庭學童，能獲得全額學生資助。**
	4. **幼稚園就學開支津貼訂定金額應訂定必須學習開支項目和費用，調整津貼金額，津貼不足，亦可為合資格家庭提供「實報實銷」認可的學習開支。**
	5. **嚴格規管各項幼稚園收費，或直接由政府提供有關津貼予學校，明文禁止學校收取各項名目之費用，並明文禁止參與免費幼稚園教育的幼稚園透過出售物品牟取利潤。**
	6. **參照現行中小學車船津貼規定，為「需要跨區上學」或「從家中至學校超過十分鐘步行路程」的幼稚園學童及其照顧者，提供幼稚園學童及照顧者交通津貼。**
	7. **利用關愛基金提供先導計劃，將「社會福利署 -為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼項目」和 「到校學前康復服務試驗計劃」的受惠對象擴展至6-12歲的學齡有特殊教育需要兒童。**

**香港社區組織協會**

**兒童權利關注會**

**幼稚園教育政策關注組**

**謹上**

**2017年12月21日**

1. 即按住戶人數劃分居於全港住戶每月入息中位數一半及以下的人口，在2017年第2季(香港統計處 綜合住戶統計調查按季統計報告2017年4月至6月) 全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：8,400元(1人)、20,000元(2人)、30,500元(3人)、39,500元(4人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：4,200元(1人)、10,000元(2人)、15,300元(3人)、19,750元(4人)。另外，各年貧窮兒童人數表列如下：

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年份** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| 全港兒童人口(18歲以下) | 1,274,200 | 1,207,315 | 1,176,900 | 1,157,500 | 1,120,800 | 1,096,500 | 1,073,500 | 1,053,800 |
| 貧窮兒童人口(18歲以下) | 359,900 | 370,799 | 332,900 | 338,500 | 315,300 | 290,600 | 281,900 | 273,400 |
| 兒童貧窮率(%) | 28.3% | 30.7% | 28.3% | 29.2% | 28.1% | 26.5% | 26.3% | 25.9% |
| 年份 | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |  |  |  |  |
| 全港兒童人口(18歲以下) | 1,027,300 | 1,016,900 | 1,026,400 | 1,014,500 |  |  |  |  |
| 貧窮兒童人口(18歲以下) | 249,100 | 246,000 | 246,900 | 229,600 |  |  |  |  |
| 兒童貧窮率(%) | 24.2% | 24.2% | 24.1% | 22.6% |  |  |  |  |

 [↑](#footnote-ref-1)
2. 聯合國《兒童權利公約》第四條 [↑](#footnote-ref-2)
3. 聯合國《兒童權利公約》第二十八條:

1. 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，締約國尤應：

(a) 實現全面的免費義務小學教育；

(b) 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；

(c) 以一切適當方式根據能力使所有人均有受高等教育的機會；

(d) 使所有兒童均能得到教育和職業方面的資料和指導；

(e) 採取措施鼓勵學生按時出勤和降低輟學率。

2. 締約國應採取一切適當措施，確保學校執行紀律的方式符合兒童的人格尊嚴及本公約的規定。

3. 締約國應促進和鼓勵有關教育事項方面的國際合作，特別著眼於在全世界消滅愚昧和文盲，並便利獲得科技知識和現代教學方法。在這方面，應特別考慮到發展中國家的需要。

聯合國«兒童權利公約»第二十九條:

1. 締約國一致認為教育兒童的目的應是：

(a) 最充分地發展兒童的個性、才智和身心能力；

(b) 培養對人權和基本自由以及《聯合國憲章》所載各項原則的尊重；

(c) 培養對兒童父母、兒童自身的文化認同、語言和價值觀、兒童所居住國家的民族價值觀、其原籍國以及不同於其本國的文明的尊重；

(d) 培養兒童本著各國人民、族裔、民族和宗教群體以及原為土著居民的人之間諒解、和平、寬容、男女平等和友好的精神，在自由社會裏過有責任感的生活；

(e) 培養對自然環境的尊重。

2. 對本條第28條任何部分的解釋均不得干涉個人和團體建立和指導教育機構的自由，但須始終遵守本條第1款載列的原則，並遵守在這類機構中實行的教育應符合國家可能規定的最低限度標準的要求。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 《教育政策》，1965年4月，緒言第1段。引述自香港特別行政區政府教育局網站 [資料庫] 九年強迫教育檢討報告

http://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/publications-stat/major-reports/consultancy-reports/9-year-compulsory-edu-review-report/ch4.html [↑](#footnote-ref-4)
5. 施政報告2007/08 第89至90段http://www.policyaddress.gov.hk/07-08/chi/p88.html [↑](#footnote-ref-5)
6. 2013年施政報告 第153段http://www.policyaddress.gov.hk/2013/chi/p152.html [↑](#footnote-ref-6)
7. 香港社區組織協會 兒童權利關注會 貧窮兒童調查系列二十三 - 貧窮家庭對幼稚園教育及收費的意見與全港幼稚園收費調查報告 (2017年7月8日) <http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/kindergarten%20survey_2017_7_8.doc> [↑](#footnote-ref-7)
8. 同註7。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 教育局 給香港社區組織協會查詢的書面回覆 (2017年6月21日) [↑](#footnote-ref-9)
10. 一般幼稚園在是否取錄學童時所考慮因素包括: 兒童表達能力、居住地區、家中是否有兄弟姊妹屬原校生、兒童有沒有家人或親屬為幼稚園的前校友或職工、是否有與辦學團體一致的宗教信仰，以及面試表現等等。 [↑](#footnote-ref-10)
11. 「兒童優先 – 給他們一個好的開始」--- 免費幼稚園教育委員會 報告書 (2015年5月) 第6.1.2段 (第35頁) [↑](#footnote-ref-11)
12. |  |
| --- |
|  幼稚園及幼兒中心學費減免計劃2016/17學年 <http://www.wfsfaa.gov.hk/sfo/tc/schemes/kinder.htm#3>\*\* 2016/17 學年三人家庭和四人家庭可獲全額資助的「調整後家庭收入」上限分別為45,460元和41,824元。 就二人和三人單親家庭而言，有關家庭會分別視為三人和四人家庭，計算「調整後家庭收入」及可獲資助的幅度。 |
| **資助幅度** | **調整後家庭收入介乎（港元）** | **2人家庭** | **調整後家庭收入介乎（港元）** | **3人家庭****(或2人單親家庭)** | **調整後家庭收入介乎（港元）** | **4人家庭****(或3人單親家庭)** | **調整後家庭收入介乎（港元）** | **5人家庭** |
| **全免 (100%)** | **0 至 37,552** | **9,388元****或以下** | **0 至 45,460** | **15,153元****或以下** | **0 至 41,824** | **17,427元****或以下** | **0 至 37,552** | **18,776元或以下** |
| **3/4 免 (75%)** | **37,553 至45,999** | **11,500元****或以下** | **45,460至45,999** | **15,333元****或以下** | **41,924至45,999** | **19,166元****或以下** | **37,553 至45,999** | **23,000元或以下** |
| **半免 (50%)** | **46,000 至 72,611** | **18,153元****或以下** | **46,000 至 72,611** | **24,204元****或以下** | **46,000 至 72,611** | **30,255元****或以下** | **46,000 至 72,611** | **36,306元或以下** |
| **不合資格****(申請不成功)** | **72,611以上** | **18,153元****以上** | **72,611以上** | **24,204元****以上** | **72,611以上** | **30,255元****以上** | **72,611以上** | **36,306元以上** |

若參考同期官方貧窮線(2016年第四季)，每月收入處於貧窮線下的貧窮家庭可獲全免(100%)資助。見下表:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **住戶人數/住戶** | **住戶每月收入中位數 (港元)** | **住戶每月收入中位數 (港元)** **的50% (即貧窮線) (2016年第四季)** |
| **1** | 8,500 | 4,250 |
| **2** | 19,000 | 9,500 |
| **3** | 30,000 | 15,000 |
| **4** | 38,000 | 19,000 |
| **5** | 39,000 | 19,500 |
| **6** | 43,500 | 21,750 |
| **全港家庭整體** | **31,000** | **15,500** |

 [↑](#footnote-ref-12)
13. 香港社區組織協會 兒童權利關注會 貧窮兒童調查系列二十三 - 貧窮家庭對幼稚園教育及收費的意見與全港幼稚園收費調查報告 (2017年7月8日) <http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/kindergarten%20survey_2017_7_8.doc> [↑](#footnote-ref-13)
14. 香港特別行政區在職家庭及學生資助事務處學生資助處網站 各幼稚園教育資助網站http://www.wfsfaa.gov.hk/sfo/tc/preprimary/index.htm [↑](#footnote-ref-14)
15. 香港社區組織協會 兒童權利關注會 貧窮兒童調查系列二十三 - 貧窮家庭對幼稚園教育及收費的意見與全港幼稚園收費調查報告 (2017年7月8日) <http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/kindergarten%20survey_2017_7_8.doc> [↑](#footnote-ref-15)
16. 「免費幼教校 雜費逾7000」 明報 (2017年10月10日)

<https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20171010/s00011/1507572571817> [↑](#footnote-ref-16)
17. 教育局通告第7/2016號 免費優質幼稚園教育 [檔號：EDB/(KGSD)/KE/1/24(C)] http://applications.edb.gov.hk/circular/upload/EDBC/EDBC16007C.pdf [↑](#footnote-ref-17)