

香港社會服務聯會
向立法會教育事務委員會提交的意見書

透過免費幼稚園教育落實社會公義、促進社會流動

2015年1月17日

《兒童權利公約》第三條說明「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一種首要考慮。」，免費幼稚園教育應以兒童的最大利益為首要考慮，從社會公義角度，亦應有效促進社會流動。

社會公義強調道德價值、公義、公平、關懷與尊重（不同種族、階層、性別等），教育政策需要面對人口、文化差異與認同等問題，更需要照顧弱勢（如貧窮、少數族裔、特殊學習需要、家庭支援不足）學生學習上的表現。

香港社會服務聯會（社聯）歡迎免費幼稚園教育委員會認同及採納一套包涵照顧和教育元素的獨特教學方式，但委員會建議以「半日制免費幼稚園教育」作為主軸，必需留意是否能有效促進教育成就公平，以及回應社會結構與經濟的不平等。教育成就公平建基於教師及課程質素的公平性，但政策介入的三至三個半小時，恐怕難以消弭其餘二十一小時階級分殊對幼兒成長帶來的不公平。

若以兒童的最大利益為一種首要考慮，必須了解兒童現時的教育及照顧處境，根據社聯「香港低收入家庭的兒童照顧服務」研究（2014年）：

1. 81.2%貧窮住戶組別、69.2%低收入住戶組別主要由母親照顧兒童，超過一半（58.2%）貧窮住戶組別及接近四成（38.8%）低收入住戶組別表示現時以母親照顧為主的照顧模式、對家庭經濟狀況構成壓力。
2. 至於高收入住戶組別由母親照顧兒童的比率只有36%，超過42%高收入住戶組別僱用外籍家庭傭工照顧兒童。
3. 受訪家庭反映照顧子女最常遇到的困難是：「自己或配偶工時長以致無法協助照顧子女」和「沒有能力教導功課」，「生病時難以找到其他人或託兒服務暫時照顧子女」是不同收入水平家庭普遍面對的困難。
4. 在聚焦小組訪談中，不少低收入家庭的照顧者希望外出工作以幫補家計，但難以在社區獲得合適的照顧服務，當中以0至2歲的兒童服務最缺乏，而長全日制幼稚園暨幼兒中心服務（一般開放時為上午8時至下午6時）的名額也不足，需要長時間輪候。

社聯關注「半日制免費幼稚園教育」對促進貧窮及低收入家庭及其子女社會流動力度不足，亦難以讓兒童處於公平的起跑線上，透過政策介入落實社會公義。長全日幼稚園教育對來自較弱勢的學生及家庭尤其重要，政策假設在三小時以外「家庭可提供的愛與照顧」，就是在較高收入住戶組別，亦難以體現。

社聯建議長全日制的幼稚園應支援不同經濟及家庭背景的學生，關注未來的免費幼稚園教育將不涵蓋整套長全日制幼稚園教育，或接受免費長全日制幼稚園教育必需滿足某些準則（如必須是來自貧窮家庭或有發展障礙幼兒），需要留意所訂準則會否令一般家庭因難以負擔全日制的學費而降低入讀這些幼稚園的機會。

此外，社聯認為以社會公義角度，在全民教育的政策下，以及在以兒童的最大利益為首要考慮，所有有特殊需要的適齡兒童亦應與健全幼兒一樣享有接受免費教育的權利，而及早識別、及早支援對有特殊需要兒童的發展尤其重要。

據政府的資料顯示，於 2011/12 學年，全港公營學校被識別為有特殊教育需要的小一學生人數為 10,859¹，若以 2011 年度共有 42,088 名兒童參加小一入學統籌辦法為計算基礎，則為 25.8% 的小一學生有特殊教育需要。故此，我們估計幼稚園亦有相若比例的有特殊需要的學童，而當中包括以下不同的情況：

1. 未被識別或轉介進行評估的潛藏有特殊需要的學童；
2. 已識別，但正輪候評估的特殊需要的學童；
3. 已做評估，但正輪候學前兒童復康服務的學童；
4. 已做評估及已接受早前教育及訓練中心服務的學童。

雖然不少有特殊需要的兒童已入讀幼稚園，但幼稚園的老師多數未有接受特殊教育訓練，未能掌握有特殊需要兒童行為表現的原因和發展需要，更難運用適切的教學策略和課程及為他們給予適當的支援。此外，政府對接收了有特殊需要的學童的幼稚園未有提供針對性或足夠的資源，以應付不同學習需要學童所需要在學校行政、師生互動文化、家校協作及教學方面的調適。

在今年施政報告中，政府提出推行試驗計劃，透過非政府機構提供到校服務，讓就讀於幼稚園或幼稚園暨幼兒中心有特殊需要的兒童盡早受惠。社聯贊同有關新措施的方向，惟現時仍未有措施的具體內容和運作方式。社

¹ 根據立法會教育事務委員會融合教育小組委員會 2013 年 4 月 30 日的會議文件（立法會 CB(4)599/12-13(02)號文件）。

聯建議新措施可透過推行「學與教」全校參與模式，加強協助有特殊需要學童，提供課堂的調適及支援，並且提供培訓以加強幼稚園老師對各類有特殊需要兒童特徵的認識及掌握切合他們有效學習和發展需要的互動和教育策略。此外，措施亦須包含有不同的專職專業人手，包括具高級特殊幼兒工作人員、臨床心理學家、社工、職業治療師及物理治療師等，以為有特殊需要學生提供適切的支援，讓特殊需要學生在學習和發展方面達致應有的效果。

社聯建議

1. 政府需要重新檢視學前教育及兒童照顧的理念及定位，照顧現時自由市場上幼稚園教育的獨特性及多元性之外，更重要的是了解本地兒童獨特及多元的教育及照顧需要，於香港貧富懸殊的資源分佈狀況下，以平均人人有份形式恐怕未能落實透過教育政策帶動公平發展基本原則，於考慮可持續發展的基礎上，必須就免費幼稚園教育作長遠規劃。
2. 確定現時長全日制幼稚園對促進兒童全人發展、促進社會流動的角色及重要性，對支援家庭和釋放婦女勞動力的作用，從而釐定有關服務的規劃和政府撥款資助的準則，有效回應兒童發展及支援家庭照顧兒童的需要，尤其是低收入家庭。
3. 增設長全日制幼稚園暨幼兒中心名額，特別於新發展、有較多年輕夫婦的地區開設。現時2至6歲長全日制幼稚園暨幼兒中心服務，均沒有清晰的規劃標準，致令多年來沒有按不同地區的人口及社會經濟因素進行有關的規劃，直接影響新發展區的家庭及幼兒。社聯建議政府在《香港規劃標準與準則》中加入相關規劃標準，為未來發展作規劃，並按規劃圖則落實發展。
4. 改善教育學費減免計劃，一方面應提高長全日制幼稚園暨幼兒中心學費資助水平，另一方面應協助夾心階層家庭使用適切的託管服務及長全日制幼稚園暨幼兒中心服務。
5. 於制定免費幼稚園教育政策程序中加入「家庭影響評估」，以確保政策能有效支持家庭承擔家庭責任、強化家庭的穩定性及家庭關係、照顧家庭多元、以及鼓勵家庭參與。
6. 在公佈15年免費教育工作小組的報告後，應充份諮詢相關持分者並作出回應。

《完》

查詢：

社聯兒童及青少年服務總主任姚潔玲

電話：2864 2936