

要求修訂學券計劃以保障所有幼兒接受優質教育的均等機會

香港教育學院 教育政策論壇

提交立法會意見書

2010年12月17日

政府推行學券原意為支援家庭，減輕家長的財政負擔，提升幼兒教育質素，讓所有適齡學童得到費用負擔得來而質素優良的學前教育。但政策實施後，因學券計劃考慮不周，令很多幼教機構、教師、家長和幼兒都未能共享學券計劃所預期帶來的優質教育成果，反而進一步加劇了社會上因貧富懸殊而導致幼兒未能獲得均等的優質教育機會；加重了幼師因為要同時兼顧學校行政及教學工作、並要應付在限期內完成強制進修的壓力；以及引致幼教機構因撥款制度的突變而流失人材，擾亂了學校組織團隊的協作和發展。當前學券計劃未見其利，先見其弊的問題，必須立刻加以糾正。

香港教育學院教育政策論壇在本年初以問卷調查形式，收集了全港約 300 間提供全日服務的幼教機構的 1 萬多名家長意見，研究結果顯示：學券計劃作為全港學前教育的統一政策，在微觀政策實施層面和宏觀政策規劃層面都有需要改善。

學券倉卒推出加劇貧富懸殊，令低收入家庭雪上加霜

屬非入息審查的定額學券資助方案，將政府撥入幼兒教育的經費由學校轉至家長，惟學券計劃只作技術性計算，漠視低收入家庭的實際處境，未能實現政府承諾讓所有學童得到費用負擔得來而質素優良的學前教育：

- 1 雙重申請學券及學費減免，手續繁複，為低收入家庭帶來額外困擾，忽略了原以學費減免作為支援弱勢家庭的措舉；
- 2 學券以半日制經費計算，無顧及提供全日服務的幼教機構成本較高，令有經濟困難家庭不能獲得適切支援以接受優質的全日制幼兒教育服務
- 3 學券資助未能追上學費增幅，只獲部分學費減免的家長被迫攤分增加的學費
- 4 家長不能因學券省下金錢而用於增加學童其他的學習機會，亦不能減輕他們的經濟負擔。

學券動搖全日服務根基，為學校實踐教顧並重理念增設障礙

全日服務在實踐「教育即生活、生活即教育」理想的教育功能，與配合家庭多元需要的角色上，一直備受家長認同。透過統整課程，在自然、富社群性的學習環境及充裕的時間下，全日服務能順應幼兒的發展特性和需要，提供一個合宜的成長空間。另一方面，全日服務亦為雙職父母、缺乏育兒經驗的新任父母、有經濟需要或潛在危機的家庭、單親家庭、新移民家庭等，提供延展、融合教育和暫托

服務。但在只計算學生半日學習運營經費為基礎的學券資助模式下，政策對待提供全日服務的機構欠缺公允，有違社會公義，讓大部分全日制非牟利幼教機構在推動學校發展及教師專業發展上更舉步維艱，此亦與政府承諾提升幼兒教育質素的目的相違。

學券局限於片面短視的政策措施，令幼兒教育目標方向不明

2005 年政府推出「協調學前服務」政策，將社署轄下 3 至 6 歲的幼兒服務交予教育局管理，此舉令原來隸屬福利政策的幼兒全日服務轉為教育政策項目。然而，教育部門並未對全日服務作全面檢視和規劃，政府對協調之後不同學制的教育狀況，仍沿用半日制為計算資助基礎。學券計劃於 2007 年推出以後，全日服務的特性更備受忽略，與政府希望提供多元幼兒教育服務之發展目標背道而馳。

建議

- 1 由調查結果綜合家長建議如下：
 - 推行免費全日服務
 - 改善學校分佈以增加選擇
 - 提供更多學校資訊渠道
 - 增加人手支援學校行政工作及改善教師工作條件
 - 減少教師流動

- 2 從短期政策實施方面作出改進的建議如下：
 - 徹底評估學券政策對全日服務之幼兒、家長及教師，以及營運管理的影響
 - 先扣減學券，再計算學費減免
 - 簡化程序，家長毋須申請學券
 - 按年發放學校設施津貼
 - 設立額外教師津貼，用於專業發展及增聘支援教師
 - 設立恆常校本資助，應付巨大的營運開支和人手壓力，以及改善教師工作環境
 - 檢討全日服務的學校分佈，按各地區個別情況，調節服務的提供
 - 直接資助學校，以穩定營運，以保障全日制幼兒教育質素和多元服務的持續發

- 3 從長遠政策規劃角度建議如下：
 - 政府須盡早檢視幼兒全日服務，重新為其定位
應以兒童利益為首要考慮，1994 年香港簽署了聯合國《兒童權利公約》，承諾兒童接受教育的權利；2000 年聯合國《A Human Rights-Based Approach to Education For All》報告亦申明兒童享有接受優質幼兒教育的權利。根據聯

合國兒童權利委員會 2005 年的報告，香港政府仍未有清晰交代有關以兒童利益為大前提的原則如何於所有政策和措施中實踐。假若再不在這方面盡速改善，實足以令香港蒙羞。

- 政府於制定整體幼兒教育政策時，應從兒童教育權利出發
改變一貫以資源分配為衡量教育事務及制定政策之取向，尤其是牽涉幼兒教育的基礎階段，以保障每一位兒童獲得均等教育機會和優質學習經驗，盡速採取措施，處理因學券計劃引致的不公義問題。
- 對全日服務的持續發展作出規劃
全日服務的發展應與時並進，配合香港的社會的轉變，例如雙職、獨生子女、單親、新來港家庭等，家長工作時數長、經濟壓力，有特殊需要、獨留家中、貧窮兒童家庭問題
- 教育部門須協助發展全日服務的特點和良好基礎
應深入探討全日服務的特點及價值，以完善整體幼兒教育政策及措施，並建立一個更有系統的政策框架，以實踐教顧理念中「教育即生活、生活即教育」的教育理想，並能切合家庭的多元需要，以跨政府部門協調及與社福機構合作之模式，研究如何有效支援有需要家庭。

袁慧筠博士、余惠冰博士
香港教育學院教育政策與領導學系
聯絡電話：