



1. 引言

1.1 腦神經科學的近期研究結果顯示，腦部主要發展區域(例如認知技巧、社交技巧及情緒控制)於兒童成長期的最早 5 年最為活躍，反映幼兒教育及照顧服務("幼教服務")的重要性。¹ 因此，經濟合作與發展組織("經合組織")的許多先進地方，皆致力提供優質和普及的幼教服務，一方面為終身學習奠定堅固基礎，另一方面可促進跨代社會流動。2000 年諾貝爾經濟學獎得主及幼兒教育專家 James J. Heckman 教授指出，成功的學前幼教服務政策，對幼童(特別是來自弱勢背景的兒童)尤為重要。他強調"早期學習促進其後學習；早期成功衍生其後成功"。²

1.2 芬蘭為每名 0-6 歲的兒童提供優質幼教服務，不論其家庭收入或父母就業情況，機會平等，享譽全球。³ 芬蘭政府亦致力確保各學校提供的服務質素均等，深得父母信賴，減少他們的選校煩惱。此外，芬蘭在過去 10 年推行一項名為"Me & MyCity"的教學活動，亦廣受推崇。這個為期一天的社會模擬遊戲，讓芬蘭的 12-13 歲兒童親身體驗經濟如何運作。應教育事務委員會的委託，本資料便覽首先概述芬蘭幼兒教育及照顧制度的重點，然後簡介"Me & MyCity"的情況。

¹ 芝加哥大學的 Timothy Knowles 博士表示，9 成的腦部發展在 0-5 歲進行。請參閱 Organisation for Economic Co-operation and Development (2016) 及 The Economist (2013)。

² Heckman 指出，若把幼兒教育及照顧服務的開支當作是一種社會投資，優質幼教服務每年的投資回報率可高達 7%-10%，遠高於在較後階段才介入所帶來的回報。另外，經合組織亦發現，芬蘭學童早年接受幼教服務的年期與其後期學業表現，呈現緊密的正向關係。請參閱 Economist Intelligence Unit (2012)、Heckman (2000) 及 Organisation for Economic Co-operation and Development (2016)。

³ 根據 2012 年一項全球幼教服務排名，45 個參與比照的地方之中，芬蘭位列榜首。請參閱 Economist Intelligence Unit (2012)。

2. 芬蘭的幼兒教育及照顧政策

2.1 按照法例規定，芬蘭政府須提供幼兒教育及照顧服務，迄今已近半個世紀。《兒童日間照顧法令》於 1996 年修訂後，所有 0-6 歲的芬蘭兒童，皆享有法定權利接受幼教服務。⁴ 這項法令在過去 20 年經過多次修訂，觸及各類規管事宜(例如提高師資及改善相關服務的數據收集工作)。⁵ 自 2013 年起，幼教服務政策的職權範圍，由社會事務及衛生部轉移至教育及文化部，目標是為了更有效地結合教育和照顧服務，並協助兒童於年滿 7 歲時順利由幼兒教育過渡至小學教育。

2.2 就**政策目標**而言，芬蘭幼兒教育及照顧政策的主導原則，是為 0-6 歲的兒童提供橫跨不同專業的"教育及照顧" ("educare")，着重"照顧、教育與教學相輔相成"。⁶ 雖然政策早年或較側重分擔父母照顧子女的責任和協助母親就業，但近年較為聚焦幼童的自身發展。

2.3 **學校教育規定**方面，芬蘭於 2015 年修訂法例後，強制教育於兒童 6 歲時才開始，接受為期 1 年的**學前教育**(合共最少 700 小時)，以便於 7 歲時順利過渡至小學教育。⁷ 儘管芬蘭父母可按意願決定 5 歲及以下的子女是否接受**幼教服務**，但他們通常在幼兒滿 1 歲時開始便行使上述法定權利，為子女安排幼教服務。在此之前，芬蘭的父母可利用產假(最多 105 個工作天)、侍產假(最多 54 個工作天)及親職假(最多 158 個工作天)，在家中親自照顧未滿 1 歲的幼兒。

⁴ 該法令於 1973 年制定，訂明地方政府須負責提供日間託兒服務。1996 年的修訂則訂明所有未達入學年齡的兒童，均有權使用日間託兒服務。2015 年，因應政府削減財政預算，法令再經修訂，把無條件提供的日間託兒服務縮減至每星期 20 小時。然而，很多地方政府在財政狀況許可下均決定繼續提供全日服務。請參閱 Organisation for Economic Co-operation and Development (2000) 及 Salminen (2017)。

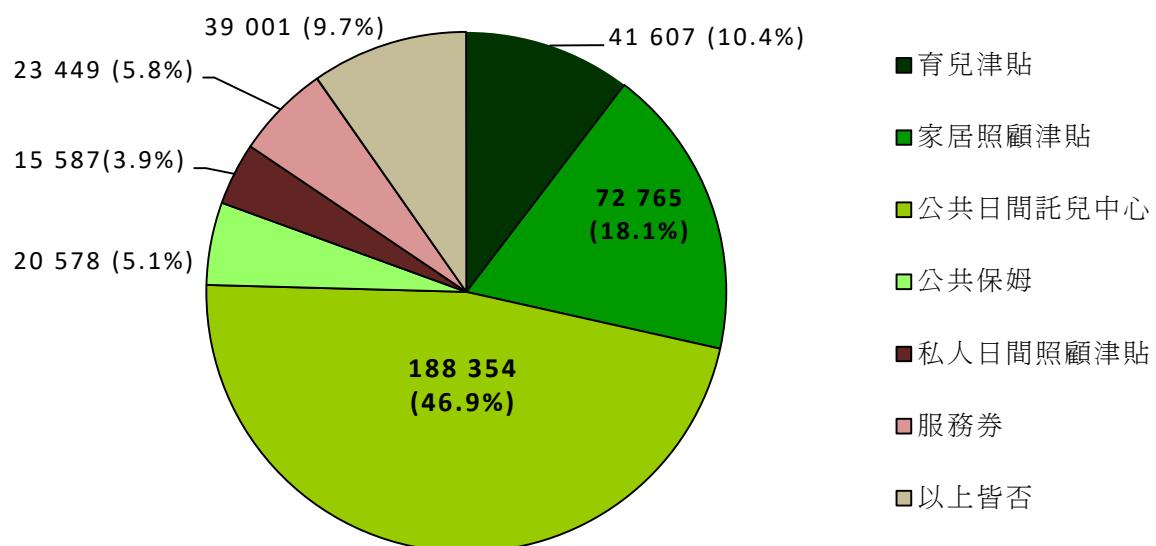
⁵ Finnish National Agency for Education (2019) 及 Ministry of Education and Culture (2019a)。

⁶ Ministry of Education and Culture (2015)。

⁷ 芬蘭正規學前教育為期 1 年，比香港的最少 3 年為短。自 2001 年起，芬蘭地方政府必須為適齡幼童提供免費學前教育，到 2015 年更加改為強制參與。請參閱 Ministry of Education and Culture (2019b)。

2.4 就**幼教服務的財政支援**而言，芬蘭政府向 6 歲及以下兒童的父母發放多項資助。**第一**，父母在上述 3 類假期期間，可以領取"育兒津貼"，數額通常相當於他們收入的 70%。⁸ **第二**，如果他們希望在假期後留在家中照顧子女，可申請"子女家居照顧津貼"，每月基本數額為 338 歐元(3,127 港元)，可領取至子女滿 3 歲。⁹ **第三**，如父母使用私營日間託兒中心，或僱用私人保姆在家中照顧子女，則可每月領取"私人日間照顧津貼"，每名子女可獲數額介乎 63 歐元至 317 歐元(582 港元至 2,932 港元)，視乎家庭財政狀況及兒童的發展需要而定。另外，父母可選擇使用市政府發出的服務券。¹⁰ **第四**，父母可僱用由公營機構管理的保姆，或把子女送往政府資助的日間託兒中心(詳情見下文)。2017 年，芬蘭共有 401 341 名 0-6 歲兒童，當中只有 9.7% 的父母選擇不領取上述任何資助(圖 1)。餘下的 362 340 名兒童，逾半入讀市政府營辦的日間託兒中心。

圖 1——2017 年按幼教服務支援類別劃分的 0 至 6 歲芬蘭兒童分布



資料來源：Social Insurance Institution of Finland (2018)。

⁸ Social Insurance Institution of Finland (2015).

⁹ 首名子女每月可獲得 338 歐元(3,127 港元)的基本津貼額，並可按照家庭財政狀況每月領取最高 181 歐元(1,674 港元)的補助金。然而，隨後每名子女只可獲得 101 歐元(934 港元)的基本津貼額。除此之外，市政府或會提供補助津貼。請參閱 Social Insurance Institution of Finland (2019)。

¹⁰ 私人日間照顧津貼透過全國社會保險計劃發放，而服務券則由市政府發出，各個城市提供的服務券面值有所不同，用以支付特定服務的費用。以赫爾辛基為例，2017 年服務券的面值約為每月 120 歐元(1,058 港元)，可用作參加遊戲小組活動。請參閱 Kumpulainen (2018) 及 Social Insurance Institution of Finland (2015 及 2019)。

3. 芬蘭日間託兒中心的特點

3.1 具體而言，政府資助的日間託兒中心有以下主要特點：

- (a) **由市政府提供服務**：地方政府當局負責(i)透過日間託兒中心提供幼兒教育及照顧服務；及(ii)對這類服務進行質素控制及監督。地方政府有法定責任，在接獲緊急個案申請後兩星期內安排日間託兒學位；¹¹
- (b) **每日提供最多 11 小時服務**：日間託兒中心的服務時間通常甚長，平日約為 11 小時(上午 6 時至下午 5 時或上午 7 時至下午 6 時)，足以讓芬蘭的父母全職工作。部分中心甚至會為須輪班工作的父母，提供延長服務時間、通宵服務及周末服務；
- (c) **政府巨額資助**：日間託兒中心根據(i)家長收入；(ii)家庭成員人數；及(iii)服務時數，釐定服務收費。地方政府提供大額資助，而法例同時規定每月收費上限為 289 歐元(2,673 港元)，即為當地個人收入中位數的約 9.6%。大體而言，父母平均只須繳付服務成本的 14%，而低收入家庭甚至不用繳付任何費用；¹²

近期，芬蘭政府於 2018 年推出一項先導計劃，在 2018-2020 年間為 12 400 名或 20% 的 5 歲兒童提供免費半日服務，初步撥款 500 萬歐元(4,600 萬港元)；¹³

- (d) **日間託兒中心的法定員工比例**：公營及私營日間託兒中心的員工一般均包括(i)教師、(ii)特殊需要教師、(iii)社工及(iv)護士，以提供全面的教育及照顧服務。根據芬蘭法例及指引，成人與兒童的比例對 0-2 歲兒童應為 1:4，對 3-6 歲兒童則為 1:8，而學前班兒童為 1:13；¹⁴

¹¹ Ministry of Social Affairs and Health (2013).

¹² Council for Creative Education (2019) 及 Ministry of Education and Culture (2015 及 2019a)。

¹³ Finnish Education Evaluation Centre (2018).

¹⁴ 實際上，芬蘭每名幼兒(3-6 歲兒童)教師在 2013 年平均只須負責照顧 10 名學生，遠低於經合組織 14 名的平均數。請參閱 Ministry of Education and Culture (2019b)、Organisation for Economic Co-operation and Development (2016) 及 Salminen (2017)。

(e) **師資的法定要求**：芬蘭法律亦訂明，日間託兒中心的教師及其他員工，一般必須具備高中資歷，而學前教師及特殊需要教師等專才，則必須持有學士學位或以上學歷。¹⁵ 事實上，員工的實際資歷通常遠高於最低要求。

芬蘭政府於 2018 年公布，日間託兒中心的學位持有人最低比例，將由現時的三分之一，倍增至 2030 年的三分之二。政府為此在 2017-2021 年間撥款 2,800 萬歐元(2 億 4,700 萬港元)，以擴大教師培訓名額；¹⁶ 及

(f) **靈活及個人化的課程**：2016 年更新的幼兒教育全國核心課程，列出 5 個能力範疇，即語言、藝術、社會、自然環境及個人健康。由於課程文件沒有訂明必修科目或學習成果標準，服務提供者在設計校本課程時享有高度自由。當局一方面鼓勵學校透過遊戲教導學童，另一方面規定學校須與家長討論，為每名兒童訂立個別學習計劃，照顧他們的獨特需要。

3.2 芬蘭用於幼教服務的公共開支，由 1980 年佔本地生產總值 0.6%，提高接近一倍至 2015 年的 1.1%，遠高於經合組織在 2015 年的 0.7% 平均值及香港在 2017-2018 年度的 0.26%。¹⁷ 芬蘭政府能夠對幼教服務作鉅額投資，某程度上有賴其福利國家制度的特高稅率來維持(中央政府及地方政府合計，薪俸稅最高可佔收入約 56%)。1997-2017 年間，入讀日間託兒中心的 1-6 歲芬蘭兒童，比例由 36% 顯著增加至 54%(**圖 2**)。然而，1 歲幼兒接受幼教服務支援的比率只有 34%，因為許多父母利用各項假期和津貼親自照顧小孩。隨著父母陸續重返職場，該項比率在 5 歲急升至 86%。¹⁸

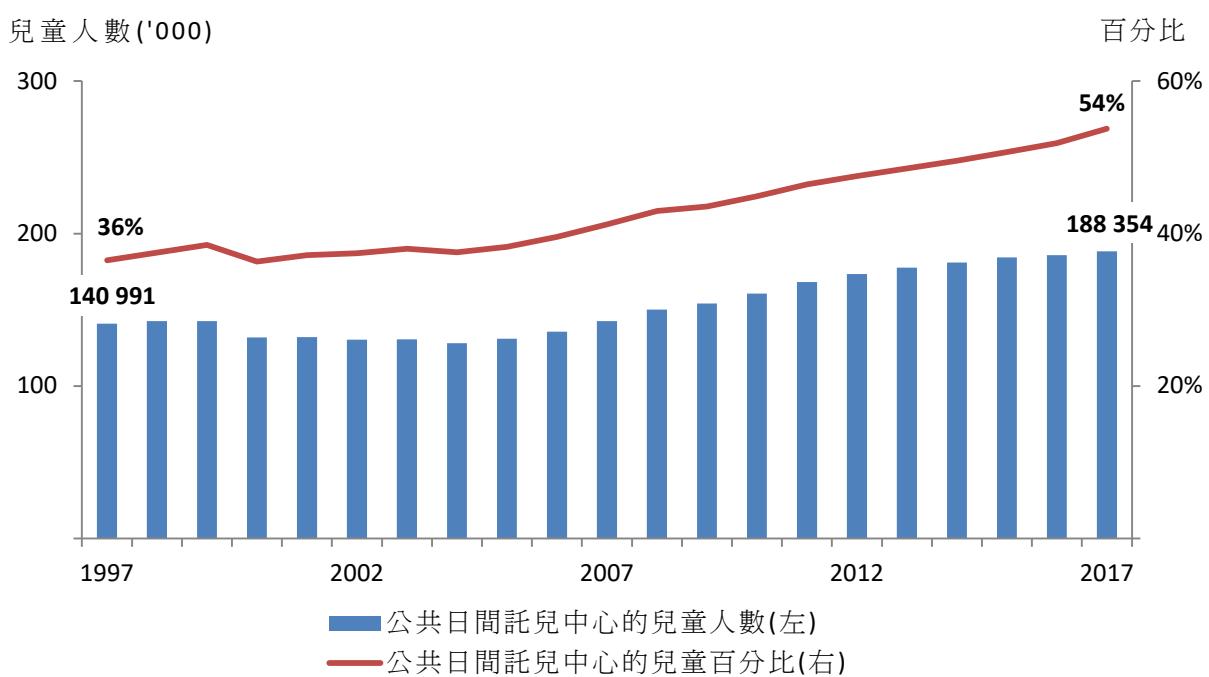
¹⁵ 許多學前教師實際上持有碩士學位。請參閱 Bavarian State Institute for Early Childhood Education (2017) 及 Finnish National Agency for Education (2017)。

¹⁶ European Commission (2018).

¹⁷ 數字包括用於學前教育及幼兒照顧的公共開支。請參閱 Organisation for Economic Co-operation and Development (2019) 及 University of Hong Kong (2018)。

¹⁸ National Institute for Health and Welfare (2018).

圖 2 —— 1997-2017 年間入讀公共日間託兒中心的 1 至 6 歲芬蘭兒童



資料來源：National Institute for Health and Welfare (2018)。

3.3 芬蘭推行幼教服務政策的成效，可反映於下述指標。
第一，日間託兒中心負起照顧兒童的責任，讓芬蘭的母親能夠在生育後重返就業市場。舉例而言，25-54 歲的壯齡芬蘭婦女在 2017 年有多達 84% 投入勞工市場，遠高於經合組織和香港的 73%。¹⁹ **第二**，正如引言部分所述，芬蘭的幼教服務能夠增強兒童的學習成果。根據經合組織於 2016 年完成的分析，芬蘭的 15 歲學生在"學生能力國際評估計劃"(即"PISA")取得傑出的學術成績，可歸因於該國為 0-6 歲兒童提供普及、平等而優質的幼教服務。²⁰ **第三**，根據 2012 年一項有關幼教服務的全球排名，按照"容易負擔"、"容易獲取"及"服務質素"3 大準則評分，芬蘭在參與比照的 45 個地方中高踞榜首。²¹

¹⁹ 經合組織及香港的相關數字分別為 2016 年及 2018 年數據。

²⁰ 自 2000 年以來，芬蘭在 PISA(包括閱讀、科學及數學測驗)的表現一直在前列位置。根據 2012 年一項就 PISA 結果進行的專門研究，芬蘭的 15 歲學生如在年幼時曾接受最少一年的幼教服務，他們在數學測驗的得分會較未接受過同等服務的學生高出 34 分。請參閱 Organisation for Economic Co-operation and Development (2016)。

²¹ Economist Intelligence Unit (2012).

4. 創新教育模式 "Me & MyCity"

4.1 芬蘭近年為 12-13 歲就讀 6 年級(類似香港的小六)的學童，進行一項創新的教育實驗，備受國際注目。概括而言，"Me & MyCity"是為期一天的社會模擬遊戲(或體驗學習)，由名為 "TAT" (意即"經濟與青年")的非牟利組織舉辦，並獲政府和私人慈善基金全額資助。參加的學生須在一個微型社會中扮演模擬角色(例如專業人士、消費者及公民)。這計劃於 2010 推出，最初只有 800 名 6 年級學生參與。到 2016 年，參加人數擴大 55 倍至每年 45 000 名，佔全國 6 年級學生的 70%以上。²²

4.2 這個社會模擬遊戲旨在加深芬蘭兒童對經濟的認識。除了學習全國核心課程所涵蓋的概念外，他們還可藉此從小熟悉企業經營的實況和就業市場的行業要求。²³ 以下是這項計劃的主要特點：²⁴

- (a) **結合課堂教學**：參加計劃的學校會獲提供 10 個課堂的教學材料。該等材料按照全國課程制訂，涵蓋經濟及社會的基礎知識，有助學生預備參與其後的微型城市角色扮演；
- (b) **透過角色扮演從體驗中學習**：為期一天的角色扮演遊戲，在面積約 500 平方米的場地進行，當中設置多個攤位，代表各類機構，每場有多至 80 名學生在導師的協助下從事不同專業，以工作賺取薪酬，同時扮演消費者和公民的角色；²⁵
- (c) **加入真實生活元素**：遊戲中的機構，包括多個真實存在的公司及公營服務提供者。這些機構亦有份參與設計微型城市內各種職業，使學習環境更貼近現實；及

²² Me & MyCity (2014)及 The Atlantic (2016)。

²³ 按照 2016 年修訂的芬蘭全國核心課程，學生須由 4 年級(相當於小四)開始學習財務事宜。舊課程中，這課題到 9 年級(相當於中三)才開始教授。請參閱 University of Vaasa (2016)。

²⁴ EduTAT (2018)及 Me & MyCity (2014)。

²⁵ "Me & MyCity"亦為 9 年級學生開發了一項計劃。學生分組成立公司進行比賽，務求獲取最大利潤和最佳聲譽。請參閱 Deutsche Welle (2018)。

(d) **運用資訊科技**：為了模擬各類金錢交易（例如商業買賣、消費、支薪及繳稅），這項活動運用數碼系統，支援參加者"銀行帳戶"的款項轉移。

4.3 根據芬蘭一所大學進行的研究，"Me & MyCity"成果顯著。超過 75%參加者表示活動能提升他們對經濟事項的興趣。此外，他們在財務知識測驗中的得分，平均提高了 17%，尤其是對於利率、商業利潤及定價對競爭的影響，明顯加深認識。²⁶ 這項計劃亦獲得國際認可，包括因推廣企業家精神而於 2013 年獲歐洲委員會頒發獎項，並因其創新教學方法而於 2014 年在"世界教育創新峰會"獲獎。基於這些成就，這項計劃現已推廣至世界其他地方，包括於 2019 年 7 月在北京推行。

²⁶ University of Vaasa (2016).

參考資料

1. Bavarian State Institute for Early Childhood Education. (2017) *Finland ECEC Workforce Profile*. Available from: http://www.seepro.eu/English/pdfs/FINLAND_ECEC_Workforce.pdf [Accessed August 2019].
2. Council for Creative Education. (2019) *Finland Education Model*. Available from: <https://www.ccefinland.org/finland-education-model-c1yvm> [Accessed August 2019].
3. Deutsche Welle. (2018) *Innovative schooling: Finland's Me & MyCity program*. Available from: <https://www.dw.com/en/innovative-schooling-finlands-me-mycity-program/a-44560289> [Accessed August 2019].
4. Economist Intelligence Unit. (2012) *Starting well: Benchmarking early education across the world*. Available from: <http://graphics.eiu.com/upload/eb/lienstartingwell.pdf> [Accessed August 2019].
5. EduTAT. (2018) *Me & MyCity*. Available from: <https://www.edutat.fi/me-mycity/> [Accessed August 2019].
6. European Commission. (2018) *Finland: National Reforms in Early Childhood Education and Care*. Available from: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-early-childhood-education-and-care-21_en [Accessed August 2019].
7. Finnish Education Evaluation Centre. (2018) *Evaluation of the experiment for free early childhood education and care for five-year-olds*. Available from: <https://karvi.fi/en/early-childhood-education/evaluation-of-the-experiment-for-free-early-childhood-education-and-care-for-five-year-olds/> [Accessed August 2019].
8. Finnish National Agency for Education. (2017) *Finnish education in a nutshell*. Available from: https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/finnish_education_in_a_nutshell.pdf [Accessed August 2019].

9. Finnish National Agency for Education. (2019) *What's cooking? Recent developments in the Finnish education system and policy.* Available from: <https://istp2019.fi/documents/10810921/10916646/Heinonen+1303/1ff7cf3d-5301-72ec-58f5-a0ccdd2a7a0e/Heinonen+1303.pdf> [Accessed August 2019].
10. Heckman, J. (2000) *Invest in the Very Young.* Available from: <https://www.theounce.org/wp-content/uploads/2017/03/HeckmanInvestInVeryYoung.pdf> [Accessed August 2019].
11. Kumpulainen, K. (2018) *Respecting Children and Families: A Case Study of the Finnish Early Childhood Education and Care System.* Available from: <http://ncee.org/wp-content/uploads/2019/03/EA-Finland-Case-Study-022819.pdf> [Accessed August 2019].
12. Me & MyCity. (2014) Available from: https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/My_Generation_at_Work/events_media/Me_MyCity_May_2014.pdf [Accessed August 2019].
13. Ministry of Education and Culture. (2015) *Early Childhood Education and Care in Finland – current situation and recent trends.* Available from: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14819&langId=en> [Accessed August 2019]
14. Ministry of Education and Culture. (2019a) *Early childhood education and care.* Available from: <https://minedu.fi/en/early-childhood-education-and-care> [Accessed August 2019].
15. Ministry of Education and Culture. (2019b) *Pre-primary education.* Available from: <https://minedu.fi/en/pre-primary-education> [Accessed August 2019].
16. Ministry of Social Affairs and Health. (2013) *Child and Family Policy in Finland.* Available from: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/69916/URN_ISBN_978-952-00-3378-1.pdf [Accessed August 2019]

17. National Institute for Health and Welfare. (2018) *Varhaiskasvatus 2017 (Early Childhood Education 2017)*. Available from: http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136962/Tr32_18.pdf?sequence=5&isAllowed=y [Accessed August 2019].
18. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2000) *Early Childhood Education and Care Policy in Finland*. Available from: <http://www.oecd.org/finland/2476019.pdf> [Accessed August 2019].
19. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016) *Starting Strong IV: Early Childhood Education and Care Data Country Note – Finland*. Available from: <https://www.oecd.org/education/school/ECECDC-N-Finland.pdf> [Accessed August 2019].
20. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019) *OECD Family database*. Available from: <http://www.oecd.org/els/family/database.htm> [Accessed August 2019].
21. Salminen, J. (2017) Early Childhood Education and Care System in Finland. *Nauki O Wychowaniu. Studia Interdyscyplinarne*, 2(5), pp. 135-154. Available from: http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.hdl_11089_24953/c/0_9_09-Salminen.pdf [Accessed August 2019].
22. Social Insurance Institution of Finland. (2015) *Home and Family: Benefits for families with children and housing benefits*. Available from: https://www.kela.fi/documents/10180/1978560/2015_Home_family.pdf [Accessed August 2019]
23. Social Insurance Institution of Finland. (2018) *Statistical Yearbook of the Social Insurance Institution 2017*. Available from: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/270222/Kelan_tilastollinen_vuosikirja_2017.pdf?sequence=21&isAllowed=y [Accessed August 2019].
24. Social Insurance Institution of Finland. (2019) *Families*. Available from: <https://www.kela.fi/web/en/families> [Accessed August 2019].
25. The Atlantic (2016). *Where Sixth-Graders Run Their Own City*. Available from: <https://www.theatlantic.com/education/archive/2016/09/where-sixth-graders-run-their-own-city/498257/> [Accessed August 2019].

26. The Economist. (2013) *Little steps - Learning for the very young*. Available from: <https://www.economist.com/international/2013/02/09/little-steps> [Accessible August 2019].
27. University of Hong Kong. (2018) *Consultancy Study on the Long-Term Development of Child Care Services*. Available from: https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/219/en/Final_Report_updated_version_eng.pdf [Accessed August 2019]
28. University of Vaasa. (2016) *Teaching financial skills in primary school is important – game-based learning produces good results*. Available from: <https://www.univaasa.fi/en/news/yrityskyla/> [Accessed August 2019].

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
2019年8月28日
電話：2871 2139

資料便覽為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料便覽作為上述意見。資料便覽的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料便覽作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。本期資料便覽的文件編號為 FSC18/18-19。