

主旨: views on hk population policy
附件: 對人口政策的意見書_社會資本始於幼兒_140210.doc

回應人口政策--社會資本始於幼兒階段的意見書

引言

幼兒是社會永續發展的支柱，同時確認幼兒是社會的共產而非父母的私產。縱觀全球各地政府於過往數十年間，在幼兒教育及照顧工作上，擔當著日益重要的角色，資源投放不斷增加，以期為幼兒奠定終身學習及品德學養的基礎，俾日後成為願貢獻社會的棟才。各國更回應社會變遷與家庭結構的改變，而投放資源支援家庭，釋放婦女使投入勞工市場，及處理不斷下降的生育率、扶貧、和支援弱勢家庭等。對本港廣大市民而言，十五年免費教育絕對是期盼已久的惠民良策，正因為社會有共識。際此正值檢討十五年免費教育及諮詢人口政策的契機，深盼政府能盡快推行三年全面資助半日與全日幼兒教育。

1. 爭取全面資助非牟利全日制幼兒教育的理據

1.1. 兒童權利

幼兒是社會公民，享有均等接受優質教育的權利，透過普及化的幼兒教育，能讓不同文化、宗教及社經背景的幼兒，獲益於持續發展的不同教育階段，既可促進不同群組的社會參與和文化融合，更確保幼兒得到公平的起步點。又幼兒教育是奠定個人品格、公民質素、學習態度和身心社靈各方面健康發展的基石，是政府培育人才的核心。發展幼兒教育，必須堅持公益性和普惠性，保障適齡幼兒接受具品質的幼兒教育。更必須由政府主導，修正長期以來傾斜於市場模式所造成對幼兒的傷害。過去一直受人詬病的偏重智能操練，強調不能輸在起跑點的心態，並未因家長教育程度的提升而改變，反之是不斷的惡化、異化。具承擔及開放的政府，必須立即行動以保障兒童的權利及福祉。

1.2. 全日制幼兒學校的價值

現時全港 246 所全日制幼兒學校(前身屬社會福利署資助的幼兒中心/幼兒園，即教育局稱為長全日的學校)，每年服務約 3 萬名二至六歲幼童。幼兒學校一直扮演倡導優質幼兒教育的關鍵角色，提供全日制幼兒教育與照顧服務，讓雙職、長工時或不定時

工作的家長可安心投入勞動市場。全日制幼兒學校兼備多項支援家庭需要的服務，包括暫託及延長時間服務；而且是推動融合教育的先驅，唯一提供兼收弱能兒童服務計劃的幼兒教育機構。又與社會福利署、衛生署及其他福利團體保持緊密聯繫，為不少有家庭困難或特殊學習需要的幼兒提供適切的協助。更因應幼兒及家庭的特殊需要，率先引入駐校專業輔導服務，從及早辨識、及早介入與家庭本位模式，提供適切到位而無標籤化的校本支援。

2. 現況

2.1. 香港的本土化特色及需要

縱觀全球各地政府在過往數十年雖然採取的幼兒教育方針不盡相同，但無論普及方案，或為特定兒童組群而設的措施，均以當地實況和切實可行為依歸。終極目標乃為幼兒奠定終身學習及品德學養的基礎，為社會投資人力，更同時減少日後的社會承擔，如在教育、醫療、福利，以至懲教方面的支出。本港過去三十年，幼稚園一直維持九成入讀率，甚至近年百分百的殷切需求；對於全日制的需求同樣是持續上升。家長所信賴的，是正規的學校課程，並因應家庭或幼兒需要以選取優質而多元服務模式。近月全城熱話的恐慌性輪候報讀幼稚園現象，已反映問題的嚴重性，逃避規劃與承擔的惡果，使尋常家長群體的緊張現象而引爆成政治議題，政府必須正視，並開放地與業界、家長、學校及地區團體等衷誠協作，以尋求合宜的發展方向。

2.2. 人口老化的壓力

是份人口諮詢政策已是清楚全面的論述，故不在此重複。

2.3. 本港家庭結構的改變

本港離婚數目在過去 10 年增加接近五成，較 20 年前高出 3.1 倍，分別為 2011 年 19 597 宗，2001 年 13 425 宗及 1991 年 6 295 宗。單親家庭的幼兒數字 14 年間上升 69.8%，由 1996 年的 59 000 人（佔人口 4.1%），上升至 2010 年 100 200 人（佔人口 9.1%）；同住家人人數偏少是本港主要的家庭組合模式，住戶平均人數由 2001

年的 3.1 人，下降至 2011 年的 2.9 人。父母皆非香港永久性居民在港所生嬰兒數目，由 2006 年的 16 044 名，五年間多出兩倍至 2011 年的 35 736 名。其他如跨境婚姻、長時間內地工作或重組家庭等多樣複雜性狀況，相信政府亦有全面掌握，也不在此詳述。

2.4. 本港兒童的貧窮問題

兒童貧窮問題的嚴重性，同樣深信政府已掌握最深入而全面數據，謹在此補充一點，根據聯合國的定義，「兒童」指的是 18 歲以下的未成年人，「貧窮」可以指不同狀況，例如低收入、低消費力、居住在破舊住宅或擁擠空間、無法參與健康保育活動及其他未滿足的基本需求等；又談及「兒童貧窮」時，兒童因為貧窮感受到的「相對剝奪感」(relative deprivation) 也應該一併列入，例如家長在兒童成長過程中無法提供一般孩子所需要的情感性與物質性需求。有關的定義，特別適用於本港實況，以現時本港普遍存在的居住空間狹小、社區體藝設施不足、家庭結構的複雜性與及貧富差距擴大等，政府在研究兒童貧窮問題，或規劃未來更合宜的適切幼兒成長的條件與社區時，必須從宏觀及跨界別的角度，從福利也從教育根本去構思完善藍圖。

2.4. 作為終生致志於幼兒教育的筆者，目睹本港幼兒下述的各種現況，尤其焦急憂慮：

2.4.1. 各類特殊教育需要的學童比率持續上升趨勢，包括：

2.4.1.1. 據 2011/12 年資料顯示，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 10,859，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，所佔百分比高達 **26%**；

2.4.1.2. 根據香港特殊學習困難研究小組一項以本地小學生為對象的研究推論，**讀寫障礙的普遍比率為 9.7-12.6%**，當中約 6.2%-8.7%的學童屬於輕度讀寫障礙、約 2.2%-2.3%屬於中度，約 1.3%-1.6%學童屬於嚴重程度；

2.4.1.3. 2010/11 學年，公營學校匯報被評定為有**言語障礙的小一學生達 4,501 人**；

2.4.1.4. 根據專注不足/過度活躍症協會資料顯示，估計約有**超過 40 000 名**本港兒童有專注不足/過度活躍症，但確診的只有 7 000 -8 000 名兒童；

2.4.1.5. 有關三類**幼兒階段的復康服務**，入讀及輪候特殊幼兒中心的總人數，由 207/08 的 2,299 人增加至 2013 年 4 月的 3,231 人；入讀及輪候幼稚園暨幼兒中心兼收計劃，由 2007/08 年的 2,901 人增加至 2013 年 4 月的 3,711 人；入讀及輪候早期教育及訓練中心的人數則由 2006 年 12 月的 3,662 人增加至 2013 年 4 月的 7,154 人。三類服務的輪候數目均超學額 1 倍；

2.4.1.6. 過去五年，在衛生署六間兒童體能智力測驗中心確診為**自閉症譜系**的 2 至 6 歲兒童的新增個案數目按年遞升，由 2007 年的 716 宗增加至 2011 年的 1 410 宗，增幅近一倍；

2.4.1.7. 衛生署資料顯示，接受衛生署兒童體能智力測驗服務的個案數字由 2000 年的 5,574 宗上升至 2010 年的 26,217 宗，升幅高達 5 倍。

2.4.2. 按教育局提供有關 2011/12 學年就讀於 544 所幼稚園的非華語兒童人數，共有 11 570 名。

2.4.3. 根據非牟利幼兒教育機構議會與香港社會服務聯會於 2008 年進行的一項「幼兒家庭潛在危機」的問卷調查顯示，受訪問的 10,247 位學童中，有 18%（近兩成）共 1,865 位幼兒出現不同類型的學習及行為問題。

2.4.4. 2012/13 學年，跨境幼稚園學生有 7,400 多人。教育局公開跨境幼稚園學生的推算數字，預計 2014/15 學年，北區、屯門、大埔及元朗，合共會有 3 400 名 3 歲的跨境學生入讀本港幼稚園，即按年有逾萬跨境幼稚園生。又因跨境衍生的嫫姆、託管、虛報地址，以至長期勞累於交通，甚至影響親子關係、出現文化差異等複雜問題。

2.4.5. 幼兒肥胖問題

據衛生署 2009 年底發表的兒童健康報告顯示，5 歲或以下的超重小胖子多達 17%；在 2 至 5 歲小童中，多達七成每天飲汽水， 13%每日至少吃

一次薯片、糖果、餅乾等零食，即使吃正餐，13%每週有 3 至 5 次會吃煎炸食品，53%每日吃不到半碗蔬菜，49%每日吃不到 1 個水果。

2.4.6. 幼兒蛀牙問題

香港大學牙醫學院在 2011 及 12 年於全港 100 間幼稚園進行口腔衛生推廣活動，替 10 956 名六歲以下學童進行牙齒檢查，發現四成人有蛀牙。負責該活動的牙醫學院助理院長朱振雄醫生表示，根據 2001 年衛生署的學童牙齒健康調查，有一半人蛀牙，今次檢查顯示蛀牙率仍達四成，顯示港孩口腔衛生並無改善。蛀牙除影響儀容及咀嚼與營養吸收外，亦同時障礙幼兒的語言發展，而語言與思維是二而為一的發育，意味幼兒的智能亦受到影響。

2.4.7. 幼兒疲於應付興趣班

香港教育學院兒童研究與創新中心於 2012 年以問卷形式，訪問來自全港 20 間幼稚園的 1 260 名家長，以了解幼兒參加課外興趣班的情況。調查顯示，有三成家長表示，已為子女報讀 3 個或以上的興趣班；又約 55%家長指自己關注幼兒的「體能與健康發展」，但在實際替子女報讀興趣班時，49%會選擇英文班，只有 15%家長會為子女報讀有關體能發展的活動班。

上述的狀況，僅屬冰山一角，但相信已勾劃出教人深切憂慮的圖像，顯示不論是育有幼齡子女的家庭或幼兒，均處身於不健康與失衡狀態，實為人才培育的急切問題。任何單一政策或個別組織均不可能解決個人成長及社會變遷的複雜問題，但學校肯定是接觸及建立信任的最佳媒介，而幼兒學校更是及早支援與倡導優質幼教的理想平台，卻必須得著政府的直接資助與長遠規劃，才能有效發揮專業支援與全人培育的功能。

3. 建議：

3.1. 取消學券制

對非牟利學校給予全面資助，部份學校可保留私立營運形式，維持家長多元選擇；

3.2. 必須制訂長遠而全面的幼兒教育政策

涵蓋範圍包括整全的教育願景及目標；優化課程的策略；財政承擔與分配；專業人員的資歷培訓；不同服務模式的持續性發展；前瞻及規劃機制等；

- 3.3. 確立包括全面資助、半日與全日學制的幼兒教育體系，配合不同幼兒的需要；並及早辨識與介入，讓有特殊教育需要或個別學習需要的幼兒，有良好融合學習與生活學習機會。
- 3.4. 參考資助中、小學的監管模式，制訂適合幼兒教育的規管與完善方案；
- 3.5. 鼓勵「就近入學」，須建立對零至六歲人口的譜圖，以便有效規劃半日及全日制學額及校舍；
- 3.6. 重視幼師專業，完善教師薪酬架構及發展階梯，並提供多元而彈性的在職培訓與校本支援，讓教師更有能力及動力支援兒童的不同/獨特需要。
- 3.7. 確立倡導角色，透過教研並行、資助駐校輔導人員、資助家長教育活動及校本課程發展津貼等措施，推廣優質幼兒教育的重要性及效能，並鼓勵更多學校持續完善課程，及建立家校協作，並教育家長避免盲目吹捧個別名校及某名校集中區域；
- 3.8. 檢視質素評核的專才及目標，以促進業界專業交流並有效輔助弱校，確保幼兒在不同的學校都取得具質素的培育；
- 3.9. 檢視不合時宜的辦學標準，重新訂定校舍空間和設施要求，以貫徹幼兒全人和均衡發展，實踐以「兒童為本」和「教顧並重」為核心的優質課程和教學。校舍規劃更需考慮學校位置和周圍環境、戶外空間設計，以及室內空間用途（如：教學、衛生防護、膳食、作息），應能為幼兒建造一個安全和合適的學校及社區環境，以進行不同課程活動和學習模式，培育健康和社群生活；
- 3.10. 根據新訂定的校舍空間和設施標準，檢視現時學校情況，並予以跟進，包括安排遷校。政府應優先處理弱勢和全日制學校的校舍改善；
- 3.11. 因應本港實際情況，及參考千禧教育藍圖的定位，使用幼兒教育的稱號以取締狹隘的幼稚園，並肯定現時服務二至六歲幼兒學校的功能，給予應有而公平的資助並促進發展；

總結：

日後要有怎樣的優質公民承擔此老年化社會及知識型經濟與全球化競爭，就要看今天政府的魄力及決心，從公民成長的基礎給予合理的投資，帶動整個社會的可持續發展。本港過去曾擁有教改的優良經驗，在經濟及財政匱乏的三十年前，已敢於為社會人才培育而實施免費六年/九年免費教育，能夠將全屬私營辦學、女子沒書讀的惡劣狀態，轉變到現時的公營、津貼、直資及私立等多元模式，經歷三十年的寶貴經驗可供借鑑，及財力與社會共識的正面優勢條件下，必然能夠為優質的十五年免費教育，整全的人才培育規劃，創造另一個舉世稱頌的教育宏圖。