評論：幼兒教育欠承擔，政府奢談競爭力

(2014年6月11日發表於《星島日報》)

蔡蘇淑賢 (香港保護兒童會總幹事)

長久以來，政府一直強調維持香港競爭力的重要性，無論是施政報告、財政預算，以至人口政策諮詢文件，維持競爭力一直是最核心的指導原則。然而，在政府高談如何促進香港競爭力大計之時，卻忽略了最基本應有之付出—人力資本投資，而其中對幼兒教育的承擔更遠遠落後於其他已發展國家。

諾貝爾經濟學獎得主James Heckman的研究指出投資於0-5歲幼兒為社會所帶來的人力資本回報率遠高於大中小學及在職培訓。[1]不過，「香港幼兒發展指標」(ycdi.hkspc.org) 最近公布的「**已發展國家政府對幼兒教育投入程度國際比較**」結果，以三項指標比較香港及一眾OECD國家，可惜香港在所有指標當中，均幾乎敬陪末座。(表一)

政府對於幼兒教育的重視程度，往往見於其對幼兒教育的撥款比率。在2010年，OECD國家平均將整體公共開支的1.06%用於幼兒教育，但香港的數字卻只是0.78%[2]即使是來年預算亦僅微升至0.84%[3, 4]甚至落後於較香港發展水平為低的智利、墨西哥及匈牙利。幼兒教育作為正規教育的起步點，香港顯然已輸在起跑線上。

另一個更影響普羅大眾福祉的指標是幼兒教育公共開支佔整體幼兒教育總開支比率，亦即是說政府為民眾的幼兒教育支出承擔多少。在有數據的27個國家，頭十位的國家的公共開支佔整體幼兒教育開支比率均在9成以上，甚至百分百。而香港的公共開支所佔比率約僅為63.6%，較OECD國家平均值82.6%有一段距離，香港排名僅24，幾乎包尾。[2]2010年，香港每年每名幼兒在幼兒教育平均開支約為4,900美元(以購買力平價PPP計算，下同)*追不上香港的經濟發展水平。以英國及新西蘭為例，前者已達7,000美元，後者更超過11,000美元。[5]不過，若以平均每名幼兒每年在幼兒教育的私人部分開支而言，香港在國際間並不遜色，達1,771美元*，在27國家中排第8位。簡單而言，香港的幼兒教育輸在公共財政投入不足。

目前各OECD國家已視幼兒教育及照顧為公共資產(Public Good)[6]，並透過公營或者資助私立幼稚園加強對幼兒教育的承擔。2011年已有14個OECD國家就讀公立或者依賴政府津助私立學校學生比率達百分之百。反觀香港，到目前為止並沒有一所公立幼稚園，即使由非牟利機構營運仍屬私立。如果將參加學券計劃的學校算為依賴政府津助的私立學校，其學生人數亦只佔整體的86.5%2013/14更跌至79.9%[4]香港2011年在一眾34個國家當中，僅能排25位。香港政府對幼兒教育的承擔，實在令人汗顏。

2014年的施政報告當中強調「幼兒教育是培育青少年成長的重要一環」，而青少年質素卻是影響社會未來競爭力的關鍵因素。政府吝嗇投入人力資源投資的開端—幼兒教育，欠缺應有的承擔，即使不斷強調要加強競爭力，亦實屬奢談。

註：
*香港數據乃作者根據政府文件所公布的數據自行計算

表一：已發展國家政府對幼兒教育投入程度國際比較

		指標1 幼兒教育公共開支佔整體公共開支比率(2010)		指標2 幼兒教育公共開支佔整體幼兒教育總開支比率(2010)		指標3 公立及依賴政府津助幼稚園學生佔整體幼稚園學生比率(2011)	
		比率(%)	排名	比率(%)	排名	比率(%)	排名
香港		**0.78**	**23**	**63.6**	**24**	**86.5**	**25**
國家/地區總數			32		27		34
OECD (次序以國家英文名稱排列)							
1	澳洲	0.18	30	55.8	25	100	1
2	奧地利	1.16	14	72.2	22	100	1
3	比利時	1.18	12	96.4	4	100	1
4	加拿大	數據不詳	—	數據不詳	—	100	1
5	智利	2.30	1	83.1	15	93.7	19
6	捷克	1.11	16	92.0	7	100	1
7	丹麥	1.76	3	86.7	11	100	1
8	愛沙尼亞	1.10	17	98.5	3	97.1	17
9	芬蘭	0.71	25	90.1	10	100	1
10	法國	1.20	11	93.7	6	99.6	16
11	德國	數據不詳	—	數據不詳	—	100	1
12	匈牙利	1.41	8	數據不詳	—	100	1
13	冰島	1.41	9	75.7	20	100	1
14	愛爾蘭	0.15	31	數據不詳	—	2.2	34
15	以色列	1.50	6	78.3	19	89.4	22
16	意大利	0.89	19	91.8	8	69.9	29
17	日本	0.25	29	45.2	27	29.7	32
18	韓國	0.49	28	52.5	26	20.3	33
19	盧森堡	1.74	4	98.8	2	91.2	20
20	墨西哥	2.10	2	83.6	14	86.1	26
21	荷蘭	0.80	21	94.2	5	69.9	30

		指標1 幼兒教育公共開支佔整體公共開支比率(2010)		指標2 幼兒教育公共開支佔整體幼兒教育總開支比率(2010)		指標3 公立及依賴政府津助幼稚園學生佔整體幼稚園學生比率(2011)	
		比率(%)	排名	比率(%)	排名	比率(%)	排名
22	新西蘭	1.47	7	84.8	12	100	1
23	挪威	0.74	24	84.6	13	100	1
24	波蘭	1.14	15	79.0	18	86.7	24
25	葡萄牙	0.79	22	數據不詳	—	82.9	27
26	斯洛伐克	0.99	18	82.3	16	100	1
27	斯洛文尼亞	1.17	13	79.1	17	99.8	15
28	西班牙	1.53	5	73.2	21	88.9	23
29	瑞典	1.36	10	100.0	1	100	1
30	瑞士	0.59	27	數據不詳	—	96.4	18
31	土耳其	0.11	32	數據不詳	—	91.0	21
32	英國	0.62	26	91.4	9	82.3	28
33	美國	0.83	20	70.9	23	55.2	31
	OECD平均	1.06		82.6			

註：
指標A：根據政府文件，香港學前教育公共開支包括「學前教育學券計劃」、「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」、「發還租金、差餉及地租」、「幼兒中心資助計劃」及「校長及教師培訓」
指標B：香港有關「依賴政府津助私立」數據指就讀於有參加學券計劃幼稚園的學生比率
指標C：香港有關「私人開支」部分扣除學券及學費減免後家長需要資付的學費及沒有參加學券計劃幼稚園的學費

資料來源

OECD. *Education at a Glance 2013*. Paris: OECD; 2013. Available at: http://www.oecd.org/edu/eag.htm. Accessed May 16, 2014.
財務委員會審核二〇一二至一三年度開支預算管制人員的答覆. 2012. Available at: www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/fc/fc/w_q/edb-c.pdf. Accessed May 14, 2014.
政府統計處. *香港統計年刊(2013)*. 香港: 政府統計處; 2013. Available at: https://www.censtatd.gov.hk/fd.jsp?file=B10100032013AN13B0100.pdf&product_id=B1010003&lang=2. Accessed December 30, 2013.
The World Bank. The World Bank's Website: Data. Available at: http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG. Accessed March 25, 2011.

參考資料

1. **Heckman Equation** [http://heckmanequation.org/]
2. **香港幼兒發展指標 (YCDI)** [http://ycdi.hkspc.org/]
3. 財政司: **2014-2015財政年度政府財政預算案**. 2014.
4. **財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員的答覆(教育局)**. 2014.
5. OECD: *Education at a Glance 2013*. Paris: OECD; 2013.
6. OECD: *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD; 2006.