

評論：免費優質幼稚園教育平等問題未解決

(本文為發表於2016年9月28日《信報》評論專欄的原稿)

蔡蘇淑賢(香港保護兒童會總幹事暨17間幼兒學校校監)

現任行政長官在競選之時以15年免費教育為政綱之一，事隔幾年，在其任期將屆滿之際，教育局最終釋出有關2017/18年開始推行的免費幼稚園教育具體措施。儘管有關措施備受批評，例如並非「真」免費、缺乏薪級表及資助不足等等，但較之現時的學券制，政府對幼兒教育實有更大承擔，此點絕無疑問。政策草創之初，出現沙石實無可避免，而觀乎政府釋出有關免費幼稚園的文件，不難發現仍有諸多問題尚未解決，而包括公平問題是一大隱憂。本文無意吹毛求疵，而是在肯定目前政策方向的前提下，希望盡早點出政策潛在的問題，及早發現及早修正，以求令免費幼稚園政策精益求精，發揮更大果效。

學制間的不公

教育局發出的最新通告第7/2016號(以下簡稱通告)顯示2017/18年半日制的單位(即每名學生)資助額為33,190元，而全日制的資助為半日制的1.3倍(即43,150元)，長全日則為1.6倍(即53,100元)。這種按學制類別釐訂資助額的措施，較原來學券制「一刀切」劃一資助額的方式明顯更為進步。預料全日及長全日制在新制度的處境會稍為改善，但學制間的不公卻未完全消除。

雖然半日制原則上應免費，但教育局基於合理原因，容許學校收費，因此便訂出學費上限，半日制為9,960、全日及長全日均為25,890元。此種安排會帶來甚麼效果？我們以甲、乙及丙三間學校作為案例說明。甲乙丙三間學校的容額均為110，但分別為長全日、全日及半日制幼稚園，並假設三間學校都收足學生及學校甲及乙獲批收取上限三分之二的學費(即17,260元)，而學校丙完全免費。學費加上政府的基本單位資助，三間學校的許可總營運經費分別為7,739,600、6,645,100及7,301,800元。根據「通知」內的指引，三所學校的各級編制職員總人數分別依次為22.16、16.4及16.4。以「通告」內2017/18年建議薪酬範圍的中位數計算，三所學校的總薪金開支依次為6,831,878、5,083,716及5,083,716元。(表一)

表一：不同學制幼稚園在資助上的差異*



註：

*有關教職員的編制及薪金，乃參考教育局通告第7/2016號，詳細的計算方式可參考

<http://goo.gl/vtavd1>

而表一II項顯示，三所學校當中，薪金部分已佔學校甲(長全日)的88%，較學校丙(半日制)高18%，亦較學校乙(全日)高11%。由於長全日制幼稚園可用資源緊拙，無論是硬件(教學用具及校舍設備)及軟件(挽留優秀人才)方面，可以預期長全日制將處於極度不利狀態，而全日又差於半日制。這便是在實際營運中，除了長全日制外，單純全日制的學校幾乎絕無僅有的原因。長全日學校基於法規及支援雙職家庭的社會使命，難以轉型為半日制幼稚園。政府當初設立長全日幼兒學校時，同時賦予其教育及支援雙職及弱勢家庭的社會使命。然而，在目前的資助制度下，卻對他們不利，令他們自身營運也可能出現困難，實在是一大諷刺。

規模間的不公

由於資助是以學生人數計算，而且沒有基本營運津貼。因此學生人數較多的學校，自然得到較多的資助，然而一些營運基本開支(例如校長薪金及行政開支)並不會因人數增長而等值增加；相反學生人數愈多，便愈能攤薄這些基本開支，亦即更能得到「規模經濟」(Economy of Scale)的好處，造成學校規模間之不公。以下以兩間分別有55及275容額的半日制學校作為說明。

沿用前文的假設，學校丁及戊分別需聘用9.2及39位員工，而總薪金開支佔總營運經費的百分比分別是80%及65%，兩者相差15%，這差異純粹基於學生人數多寡而無關學校質素。(表一)一所學校能獲家長歡迎，自然容易取錄更多學生。不過，即使學校申請入讀者再多，亦不能取錄超出容額限制的學生。情況與中小學不同，不同中學或小學之間規模接近，且資助不以每位學生人數計算，加上絕大部分學生經政府派位毋需

自行收生；但幼稚園的規模差異巨大，而基本資助，甚至維修津貼也以每名學生作為單位計算。如此，對校舍容額少的學校而言極不公平。面對學生人數動輒三百至五百人的大校，小校明顯處於不公平的競爭狀態，而這並非因其自身營運不良，而是制度使然。最終只會造成大者愈強，小者愈弱的局面，這又否是社會所期望出現的情況？

資助政策應早檢討

《免費幼稚園教育委員會》報告將平等作為幼稚園教育使命之一，而上述的資助安排似乎偏離初衷。大部分長全日制幼兒學校屬小校，容額一般約100至120，減去2-3歲班的學生人數，獲資助者只有75至90人左右。再者，其學生當中不少來自匱乏家庭，而物質匱乏（低收入）及時間匱乏（雙職）又佔大多數³。若政府給予長全日制學校更公平的資助，肯定可以令這些學生得到更適切的支援，令社會更趨平等。對於小校的困境，政府亦應提供不以學生人數計算的基本資助，令大小校之間有更均等的資源，讓所有學生能得到同樣優質的教育機會。

雖然新的資助措施仍然有不公之處，但早日推行仍能為家長減輕負擔。現在唯有希望政府早日檢討，屆時撥亂反正，減少不良影響；否則，這將成為免費幼稚園教育政策的一大污點。

註：

1. 關注免費幼兒教育家長聯盟, 非牟利幼兒教育機構議會. 家長對長全日幼兒教育意見調查. 香港保護兒童會-研究及倡議.