評論：財赤危機更應加強幼兒階段人力資本投資

(2014年4月1日發表於「信報論壇」).

蔡蘇淑賢 (香港保護兒童會總幹事)

最近長遠財政計劃小組發表報告指香港有機會最快在7年後出現結構性財赤，並提出包括限制政府開支的7項建議。儘管社會對此有不同意見，但居安思危總是好事。面對可能來臨的財赤，主流的處理方案不離直接的開源節流，卻往往忽略了長遠投資令未來的回報增加，而早期的人力資本投資正正是其中最易受忽視的一環。

雖然本年的財政預算在經濟回顧及展望後便即以競爭力為題，而最近的施政報告首段亦提出「重視長遠規劃」，然而，正如下文所分析，香港政府長期忽略了幼兒階段的投資，缺乏應有的承擔，脫離了國際潮流，已令香港遠遠落後於其他已發展國家，削弱了香港的競爭力。

兒童是重要的公共資產

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]正因如此，不少已發展國家已著力幼兒階段的投資。在OECD國家，以至鄰近的台灣，兒童已被視為社會的「公共財」(Public Good)，教育及照顧兒童是「社會-家庭」的共同責任。[2,3]其背後的原因乃源於培育兒童成長，最大的受益者是社會整體，而非僅止於個人或家庭。

香港幼兒投資被拋離

歐洲國家對培養幼兒十分重視，歐盟專家建議政府在6歲以下的教育與照顧的公共開支應不少於GDP的1%[4]而OECD國家的平均值是0.69%，香港卻只有0.14%。與39個OECD國家比較，香港排在39，僅勝希臘，亦遠低於鄰近韓國(0.71%)及日本(0.41%)(表一)

表一：香港與OECD國家幼兒教育及照顧公共開支佔GDP比率比率

排名	國家/地區	公共開支佔GDP比率(1)
1	冰島	1.71
2	丹麥	1.43
3	瑞典	1.43
4	挪威	1.23
5	英國	1.13
6	法國	1.12
7	芬蘭	1.09
8	新西蘭	1.02
9	荷蘭	0.93

排名	國家/地區	公共開支佔GDP比率(1)
10	以色列	0.93
11	保加利亞	0.76
12	羅馬尼亞	0.76
13	韓國	0.71
14	比利時	0.66
15	匈牙利	0.66
16	意大利	0.66
17	拉脫維亞	0.63
18	墨西哥	0.63
19	智利	0.61
20	立陶宛	0.60
21	澳洲	0.56
22	西班牙	0.55
23	斯洛文尼亞	0.50
24	德國	0.49
25	馬耳他	0.48
26	愛爾蘭	0.43
27	盧森堡	0.41
28	日本	0.41
29	捷克	0.41
30	奧地利	0.40
31	葡萄牙	0.39
32	美國	0.38
33	愛沙尼亞	0.35
34	斯洛伐克	0.35
35	塞浦路斯	0.34
36	波蘭	0.33
37	瑞士	0.23
38	加拿大	0.17
39	**香港**	**0.14(2)**
40	希臘	0.12
	OECD 33- 平均	**0.69**

註：

(1) 香港數據為2012/13年，其他地區為2009年數據。

(2) 包括學前教育開支、鄰里支援幼兒照顧計劃及資助獨立幼兒中心開支

資料來源：

OECD family database http://www.oecd.org/social/soc/oecdfamilydatabase.htm. Accessed May 24, 2013.
立法會文件：財務委員會審核二□一三至一四年度開支預算管制人員的答覆. 2013.

政府缺乏承擔

在已發展國家，幼兒教育及照顧早已視為一體，英文即為Educare或者ECEC(Early Childhood Education and Care)。不過，無論在幼兒照顧，抑或教育方面，香港政府均缺乏承擔。在照顧幼兒方面，政府不斷強調這是父母的責任。即使全港2歲以下人口有10萬之眾，但只有1,025個以專業人手提供照顧的日間育嬰服務名額，即每99位幼兒才有一個託兒名額。且政府僅資助約7%營運成本，絕大部分營運費用由家長自行承擔。為了回應社會日益增加的託兒服務需求，政府近年卻以「鄰里支援幼兒照顧計劃」鼓勵社區人士以義務性質充當褓姆(即社區褓姆)以滿足家長的託兒需求。這類義務性質的託兒服務視作短暫及突發的支援尚可，卻遠非適合長期照顧者。政府將重要培育及恆常照顧幼兒工作置於義工服務的層次，其重視程度可見一斑。如此安排，又如何有效促進幼兒健康成長，釋放婦女勞動力？

在幼兒教育方面，情況亦不見理想。長久以來，本港的義務教育僅包括中小學，即使近年免費教育年期有所擴展，幼兒教育仍然被摒諸門外。近年政府選擇以「學券計劃」而非直接資助幼稚園，更見其怯於承擔。儘管年前政府成立委員會研究免費幼兒教育，但預計至明年中始會提交報告，而最終推行日期及具體模式仍是個未知數。反觀鄰近的澳門及台灣，不單有公營的幼稚園，且已推行免費的幼兒教育。至於過往時常以香港為師的內地，部分城市(例如南京)亦已開始實施免費幼教。香港在免費幼兒教育上，顯然已落後於人。

視幼兒照顧及教育為政府責任

OECD的跨國研究(PISA)顯示幼兒的教育及照顧對未來的人力質素有相當顯著的影響，[5]各國務求提升未來競爭力，莫不增加幼兒階段的投資。香港面對人口老化可能帶來的財赤危機，應如《施政報告》所言「重視長遠規劃，摒棄短期思維」，加強人力資本投資，尤其是已落於人後的幼兒階段，務求為香港培育高質素的未來人口，提升競爭力。

參考文獻

1. Heckman Equation. Available at: http://heckmanequation.org/. Accessed September 9, 2013.
2. OECD. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD; 2006. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org.easyaccess1.lib.cuhk.edu.hk/starting-strong-ii_5l9px1qsw2s0.pdf?contentType=/ns/Book&itemId=/content/book/9789264035461-en&containerItemId=/content/book/9789264035461-en&accessItemIds=&mimeType=application/pdf. Accessed March 18, 2013.
3. 台灣內政部. 人口政策白皮書：少子女化、高齡化及移民. 2013. Available at:

http://www.sfaa.gov.tw/attachment.jspx?cid=293&i=0&t=1384743890149&k=40855cff4f6a52888c125b03ca1462e2. Accessed November 18, 2013.
4. Childcare Resource and Research Unit,. Quality targets in services for young children. Available at: http://www.childcarequality.ca/wdocs/QbD_QualityTargets.pdf. Accessed June 10, 2013.
5. Does participation in pre-primary education translate into better learning outcomes at school? *PISA FOCUS*. 2011;(1):1-4.