

對「免費幼稚園教育委員會報告書」

初步回應

2015年6月



香港保護兒童會

Hong Kong Society for the Protection of Children

引言

月前免費幼稚園教育委員會(以下簡稱「委員會」)發表最後報告，並提出了多項改善幼兒教育的建議。本會成立接近 90 年，一直以促進幼兒福祉為使命，對各委員兩年來的無私付出，為本港幼兒教育發展而努力，衷心感謝。我們在審視報告內容後，初步提出下列意見。

1. 認同報告所列之幼兒教育願景、使命及目標

報告書以「兒童優先，給他們一個好的開始」為願景十分恰當，該願景不單適用於幼兒教育，亦及於所有幼兒服務。此外，報告書強調政策的**持續可行性**、幼兒教育的**獨特性**、**兒童多元需要**，**平等機會接受優質教育**等，均能觸及幼兒教育的核心價值，為日後制訂及執行政策，提供重要的指導原則。

2. 多項的建議有助改善幼兒教育質素

報告書內列出多項改善措施的建議，包括以直接資助學校取代學券計劃、擴大租金發還、加大資助範圍、改善校舍設施及支援非華語學生等等，若政府能採納建議，並切實執行，相信將對幼兒教育有一定助益。

3. 報告存在太多未知數

報告內容涉及多個範疇，全長超過一百頁。委員會多次強調報告是方向性的建議，細節有待進一步討論。然而，正正由於報告未有交待細節安排，對於公眾了解其所建議方向及評估其可行性，造成了巨大障礙。例如，53 頁所提及為有大量資深教師的學校提供安全網，以應付薪金開支，究竟為何物？又例如為長全日制幼稚園提供額外資助聘請 1-3 名人員，資助額究竟是多少？是否足以聘請足夠人手支持長時間營運模式？政府應該盡快公布有關細節建議，讓公眾參與討論，並以此制訂最終措施。再者，立法會亦應持續對此進行監察，確保免費幼稚園教育政策目標能夠在各項相關的措施中切實貫徹執行。

建議一：

政府盡快公布相關建議的細節。

建議二：

立法會「研究落實免費幼稚園教育小組委員會」繼續運作，持續監察相關措施的制訂及施行情況。

4. 報告建議向半日制傾斜

委員會成立的目的乃為免費幼稚園教育提出建議；換言之，**實現免費幼兒教育乃**

最重要的目標。然而，報告書明顯向半日制傾斜，偏離了委員會尊重多元模式的原則。報告建議以半日制服務為基本資助，全日制及長全日制只獲額外 25-30% 的資助，其餘需由家長負擔。委員會預計只有約六成學生可以獲得完全免費，亦即是從一開始便無法達至免費的目標。

報告又同時建議，改善規劃標準逐步將半日及全日制的比率由目前的 7.3:2.5 調整至 5:5，以回應對全日制學額的需求。長遠而言，政府希望有更多兒童入讀全日制，屆時能夠享用免費幼兒教育的比率將由 6 成降至 5 成以下。換言之，有可能出現愈落實有關建議，愈少人享有免費幼稚園教育的荒謬情況。

建議三：

對非牟利的半日制、全日制及長全日制幼稚園全面資助，實現政府免費幼稚園教育的目標。

5. 以服務時數取代服務標準及優質教育的內涵

報告指出「大多數委員認為……高於標準的服務所收取的費用，則應由家長承擔」(42 頁)，然而，報告卻未有提供所謂「標準」的定義。此外，委員會認為幼兒教育的重點在於質素而非課時長度，然而報告卻又未能提供構成優質幼兒教育的重要元素，而只指出「認為對兒童的學習和發展有直接影響的優質幼稚園教育，可透過半日制(約每日三小時)的課程提供」。(43 頁)如此，形同以服務時間取代服務標準及優質教育的內涵，作為判定優質幼兒教育的基本標準，實在難以令人接受。再者，這種以半日制為單一標準的做法，亦與委員會所強調的尊重多元幼兒教育模式背道而馳。

委員會對幼兒教育內涵的自相矛盾：教顧合一還是有教育無照顧？

報告內容有關幼兒教育的內涵充滿自相矛盾，報告 17 頁指出「委員會同意幼稚園教育應同時為兒童提供『教育』與『照顧』服務。」，顯示認同主流對幼兒教育教顧合一的理念。然而，至 42 頁，報告卻又指出「委員會認為全日制及長全日制幼稚園除提供幼稚園課程及學習外，還提供照顧幼兒服務。」這是否表示委員會認為半日制幼稚園只有教育，而沒有照顧功能，並未能達至教顧合一？若委員會認為幼兒教育的內涵只應有教育無照顧，因而採取以半日制為資助標準，則肯定偏離國際主流認知，難以獲得認同。

建議四：

當局應提供具實證支持而清晰可度的服務標準及優質幼兒教育的必備元素。

建議五：

當局應仔細研究幼兒教育的內涵，並確認教育及照顧為幼兒教育的基本元素。

建議六：

政府應提供足夠的資助，讓不同模式的幼稚園皆能平衡發展及提供優質的教育，讓家長有所選擇。

6. 全日/半日制優劣未有定論

本會同意報告書所言，目前的研究對全日及半日制幼稚園孰優孰劣，未有定論，而課程與教師的質素是其中關鍵。(6 頁)換言之，報告亦同意服務時數並不是判別服務質素的關鍵因素。然而，報告卻又只以 3 小時服務作為基本資助的標準，實在難以令人信服。

半日制為幼兒帶來更多與家人的互動？

報告書一個重要的觀點是半日制課程，更能讓兒童有更多時間「與家人在較少規範的環境下遊戲及互動」，為兒童發展帶來好處。本會完全同意家人與幼兒有優質的互動，能促進幼兒發展。然而，半日制課程是否能夠為所有幼兒帶來更多與家人的優質互動，確實存疑。

根據統計處的資料，2001 年在有 0-9 歲兒童的住戶當中，有 22.4% 聘有外籍傭工，至 2011 年已上升至 30.2%。¹ 隨著雙職家庭比率日增，上述數字恐怕再有上升趨勢。我們不能簡單地認為幼兒因為就讀半日制而會製造更多與家人互動的機會，數目可觀的幼兒很可能只能因此獲得更多時間與外傭或者保姆而非家人互動。然而，不論外傭或者保姆，既無血緣關係、亦缺乏穩定性，更無幼兒教顧的專業訓練，這類互動能否有效促進幼兒發展實值得商榷。相反，無論是服務的穩定性，抑或專業水平，全日制及長全日制幼稚園肯定較外傭及保姆為佳，更有效促進幼兒發展。

7. 資助模式將令全日制幼稚園家長受損

優質的幼兒教育對社會貢獻良多，對基層家長尤甚。然而，報告書建議的資助模式，將令全日制及長全日制幼稚園的家長受損。報告書建議對全日制的資助額僅為半日制的 1.25-1.3 倍，其餘部份將由家長自行承擔。在多项改善的措施下(例如改善薪酬)，幼兒教育的營運成本必較現時大幅提高，子女入讀全日制及長全日制的家長可能因此需要付出較現時為多的學費。

¹ 香港社會服務聯會. 社會發展專題資料 - 香港兒童概況. 香港: 香港社會服務聯會; 2013.

此外，報告書建議以教師薪酬幅度的中位數按學生人數撥款，一所學校的資深及高學歷老師的數目越多，其薪金支出超越資助額的機會便越大。有不少校長經已反映，其校大部分老師的薪酬已超越中位數。對於教職員人數較多的大型學校而言，以「拉上補下」的方式尚可維持，但對於佔絕大多數的小校² (尤其是長全日制)而言，教職員人數只十數人或以下，根本是不可能的任務。

眾所周知，優質教育的最重要元素之一乃良好師資。上述建議一旦執行，可以預期幼稚園將面對維持優質教育與限制營運成本之間的矛盾。雖然報告書針對上述情況建議設立安全網，讓學校申請額外資助，但充其量只能解決半日制幼稚園的問題，卻未能處理不獲全面資助的全日制及長全日制幼稚園所面對之困難。

全日制/長全日制幼稚園將面對一大難題：

增加學費挽留資深教師以維持教學質素，但家長負擔增加
Vs
以資淺取代資深老師以維持穩定學費，但教學質素下降。

若推行免費幼稚園教育的結果是令家長的負責增加，肯定非委員會所願，亦絕不會為大眾所接受。同樣，若結果是令教育質素下降，亦絕不會獲得認同³。

建議七：

按學校規模劃分為大、中及小校，對不同規模的學校採取不同的資助安排，以確保較小型的學校獲得充足的資助。

8. 未顧及長全日制的困難及發展

報告有關資助的建議一直以半日制幼稚園為標準，完全忽視當初由政府一手設計的長全日制幼稚園獨特營運模式及服務特色。雖然報告建議全日及長全日制幼稚園獲得額外的 25%-30% 資助，而長全日制會獲得額外資助聘請 1-3 名人員。然而半日制幼稚園每天僅營運 3 小時，長全日制幼稚園按規定必須營運最少 10 小時。營運 3.3 倍時間，卻只獲得約 1.3 倍資助。至於額外資助聘請的 1-3 名人員，由

² 報告書以超過 300 名學生作為大校，而根據教育局向立法會財務委員會提交的文件，2014/15 年參加學券計劃的幼稚園收生人數介乎 17-1276 人之間，中位數只是 144 人。

³ 報告亦指出「幼稚園教育的質素必須比日前在學券計劃下的有顯著提升，否則若政府為幼稚園教育注入更多撥款但其質素卻沒有相應改善，這做法實在沒有太大意義。」(43 頁)

於未見金額及人員資歷要求，亦難以令人安心。如此的資助模式，實難以令長全日制幼稚園難以維持優質服務。

此外，委員會所建議將幼稚園學額的規劃標準從現時每 1000 名適齡兒童設 730 半日制及 250 個全日制學額，逐步改善至 500 個半日制及 500 個全日制學額。當中，卻未有提及長全日制學額。若有關建議一旦成為政策，不只壓縮長全日的發展空間，長遠而言甚至令其萎縮，如此實與委員會一直強調維持多元模式完全相違。

根據「非牟利幼兒教育機構議會」本年初的調查，長全日制幼稚園的學生以來自雙職及基層家庭為主。報告沒有顧及長全日制的困難及發展需要，最終令其服務逐漸消失，屆時將令雙職及基層家長受嚴重影響。

建議八：

改善規劃標準，每 1000 名 3-5 歲幼童，應設 500 個半日制學額、250 個全日制名額及最少 250 個長全日制名額，有關標準應定期作檢討及修訂以配合社會實際需要。

建議九：

考慮長全日制幼稚園的特殊性，以有別於幼稚園的方式資助長全日制幼兒學校，為其提供足夠而穩定的資助，確保有充足的長全日制學額。