

教育事務委員會

研究落實免費幼稚園教育小組委員會

2015年7月4日會議

落實免費幼稚園教育的相關事宜 團體的意見及關注摘要

由教育局委任並由鄭慕智博士擔任主席的免費幼稚園教育委員會(下稱"幼稚園委員會")於2015年5月28日發表報告。小組委員會於2015年7月4日分4節舉行會議，聽取公眾對報告的意見。共有121個團體／個別人士出席會議。小組委員會亦接獲52份意見書。

免費幼稚園教育的範圍

2. 幼稚園委員會表示，現有證據未能達致全日制幼稚園課程較半日制課程對幼兒更為有利的結論。委員會認同，兒童能否得益是視乎幼稚園課程的質素而非長度。幼稚園委員會經考慮兒童的發展需要並參考外國的做法後，建議政府提供的基本資助應涵蓋所有3至6歲的合資格兒童接受的半日制幼稚園服務。

3. 幼稚園委員會承認全日制及長全日制幼稚園的服務需求甚殷，故認為應為提供這些服務的幼稚園分配合適及額外的資源。然而，幼稚園委員會強調必須區分提供服務(即學額供應)及提供資助(即納稅人款項)，並建議向全日制／長全日制幼稚園發放額外資助，資助水平為基本資助額的25%到30%。這可讓需要全日制／長全日制幼稚園服務的家長更容易及以更合理的收費獲得這些服務。考慮到長全日制的額外服務時數，幼稚園委員會建議，除了全日制幼稚園服務的額外資助外，還應向他們提供額外資源，以聘請1至3名人員。幼稚園委員會希望，若其建議獲得落實，約60%就讀於本地非牟利幼稚園的幼稚園學生將無須繳付學費。

- (a) 部分團體關注到，日後若只有60%就讀於本地非牟利幼稚園的幼稚園學生無須繳付學費，提供15年免費教育的目標便難以達到。

- (b) 鑒於全日制／長全日制幼稚園是幼稚園界別不可或缺的一部分，為許多雙職家長的家庭提供重要的服務，因此他們的角色應得到充分肯定。為了兒童的福祉，政府當局應認真考慮在推行免費幼稚園教育時提供"教育及照顧"(Educare)，而不再維持現行的二分政策，由教育局和勞工及福利局分別管理"教育"及"照顧"服務。團體普遍支持除了半日制服務外，全日制／長全日制幼稚園服務亦應獲得全數資助。一些團體促請政府當局制訂全數資助幼稚園教育的時間表。
- (c) 全數資助全日制／長全日制幼稚園服務能夠令更多婦女加入勞動市場，配合政府的釋放本地潛在勞動力人口政策。
- (d) 相當多團體指出，額外資助為基本資助額的25%到30%，並未足以吸引幼稚園增加提供全日制／長全日制學額。部分團體亦質疑把額外資助定於這個水平的基礎。關於向長全日制幼稚園提供額外資助，以聘請1至3名人員的建議，一些團體認為新增的人手應為教學人員。
- (e) 部分團體認為政府當局應考慮把免費教育擴展至對象為2至3歲幼童的學前服務。另有意見指出，為了給予家長真正的選擇，日後的幼稚園教育政策下的合資格幼稚園，不應局限於非牟利幼稚園。
- (f) 一個團體表示，幼稚園委員會的建議切實可行及可持續。該等建議亦符合國際趨勢，因為並非所有司法管轄區都為兒童提供全數資助的幼稚園教育。免費幼稚園教育涵蓋半日制服務作為基本資助，而全日制／長全日制服務的額外費用由政府 and 家長分擔，是合理的做法。

資助安排

資助模式

4. 幼稚園委員會建議，為提高彈性，向個別幼稚園提供的資助，部分可按學生人數發放(即按單位成本方式)，部分則按學校發放，以應付幼稚園或學生的特殊情況。

- (a) 一些團體認為，這資助方式將產生類似學前教育學券計劃的弊端。由於資助按學生人數發放，幼稚園在收生方面的競爭將會十分劇烈，導致幼稚園界別變得商業化及由市場主導。
- (b) 所有幼稚園，不論其規模，均須應付若干基線開支。按學生人數提供資助的建議偏幫大規模的幼稚園。就所獲得的資助額而言，規模較小的幼稚園將會吃虧。大小幼稚園之間的資源差距將進一步擴大。

整筆撥款的相關事宜

5. 幼稚園委員會曾委託顧問研究幼稚園職員薪酬及相關事宜。就職員薪酬的資助安排，顧問認為儘管以整筆津貼的形式提供資助具有一定的彈性，惟應向幼稚園發出清晰指引，以確保對職員薪酬方面的資助會恰當地用於指定用途。

- (a) 鑒於整筆撥款在社會福利界的推行經驗，有意見強烈反對就幼稚園界別採取類似的資助安排。根據建議，整筆撥款中與薪酬有關的款額按相關職級人員的薪金中點釐定。因此，幼稚園未必有足夠的經費支付職員薪酬開支，以致他們不願意聘請資深教師。這將對幼稚園教育的質素造成負面影響。
- (b) 部分團體知悉，幼稚園委員會建議政府探討方法，回應幼稚園界別對資助不足以支付幼稚園薪酬開支的關注，並考慮為幼稚園提供安全網，讓個別幼稚園可就額外資助提出申請。然而，他們關注並無該"安全網"的進一步詳細資料可供考慮。
- (c) 一些團體認為，政府應向幼稚園發還全數教師薪酬開支。

幼稚園員工薪酬

6. 幼稚園委員會並未建議制訂強制性薪級表，以供幼稚園遵從，而是建議政府為幼稚園的每個教學職位和核心支援人員職位釐訂薪酬範圍，讓幼稚園參考。

- (a) 很多團體深切關注到，在欠缺強制性薪級表的情況下，幼稚園教師的經驗或年資，將未能透過他們的

薪酬獲得認可，尤其是當教師由一間幼稚園轉往另一間任教時。一些幼稚園教師表示，他們的薪酬與他們的資歷及職責水平並不相稱。

- (b) 許多團體表示，強制性薪級表不但為幼稚園教師提供公平的薪酬，對維持穩定的教師團隊和吸引及挽留人才亦極為重要。他們認為幼稚園界別應該採用資助中小學的薪酬相關做法。
- (c) 鑒於每個教學職位和支援人員職位的建議薪酬範圍是根據2014年物價水平釐訂，有意見認為，倘若幼稚園教育政策在一段時間後才實施，政府當局便應因應物價水平的變動適當調整薪酬參考範圍。

教職員架構及編制

7. 幼稚園委員會認同幼稚園應為教師提供專業階梯。典型幼稚園的教職員架構應包括管理階層的人員、教學和支援人員。收生多於300名半日制學生的幼稚園應設副校長職位。幼稚園委員會並建議，作為一般指引，取錄約600名半日制學生的幼稚園可聘任最多5名主任，而極小型的幼稚園則不須設有主任。對於收生多於300名半日制學生的幼稚園，幼稚園委員會亦建議應聘用最少一名文員。

- (a) 相當多團體不接受僅只根據收生人數制訂幼稚園教職員架構的構思，因為不論規模大小，所有幼稚園均須執行若干相同的行政及教學職務。他們關注到，就教學及非教學支援而言，小規模幼稚園將會特別吃虧。
- (b) 在制訂幼稚園教職員架構時，除了取錄的學生人數外，亦應考慮其他因素，例如幼稚園的營運開支和服務時數。

8. 幼稚園委員會支持提供優質幼稚園教育，並認為有需要增加教學人手，把師生比例由現時的1:15改善至不遜於1:12。

- (a) 部分團體歡迎改善師生比例，但認為全日制／長全日制幼稚園的師生比例應可進一步改善至1:10，以紓緩教師的工作量和提高教育質素。
- (b) 一些團體促請當局在計算幼稚園的教學人員編制時，除了參考師生比例外，亦應參考班師比例。有

建議提出把半日制、全日制及長全日制幼稚園的班師比例分別定為1:1.25、1:1.3及1:1.4。這樣便可提供額外的人力資源，讓幼稚園教師有時間執行與課堂相關的其他職務，例如課程發展及備課。

- (c) 部分團體表示，全日制／長全日制幼稚園的流失率甚高，難以挽留資深教師。有團體認為，為改善幼稚園教師的事業前途，每間幼稚園的基本教職員編制應包括校長、副校長、主任和教師，而不論其營運規模。
- (d) 一些團體就加強幼稚園的支援人員提出意見。舉例而言，幼稚園委員會建議這方面的比例為約50至60名半日制幼稚園學生設有一名校工。他們認為，考慮到全日制／長全日制幼稚園的較長服務時間和營運需要，每25至30名全日制／長全日制幼稚園學生應設一名校工。

教師專業

9. 幼稚園委員會認為可為幼稚園界別制訂具適切目標的持續專業發展政策。幼稚園委員會建議為幼稚園教師及校長訂立每3年約150小時持續專業發展的軟指標。幼稚園委員會並建議政府擬定目標，將幼稚園教師的入職資歷要求提升至學位水平。

- (a) 團體表示，鑒於幼稚園教師在上課時間的工作十分繁重，幼稚園的員工編制又相對薄弱，政府應提供額外資源，例如發放資助以供聘請代課教師，讓幼稚園教師有時間接受持續專業發展培訓。
- (b) 有意見認為政府當局應為在職幼稚園教師提供免費持續專業發展培訓課程。
- (c) 一些團體指出，現時約30%幼稚園教師已取得學位學歷。為提高幼稚園教育的質素，政府必須在諮詢持份者後制訂時間表，把幼稚園教師的專業資歷提升至學位水平。

照顧多元學習需要

支援有特殊需要的學生

10. 現時，政府當局通過教育局、衛生署、醫院管理局及社會福利署，合力為有發展問題的兒童提供各項服務。幼稚園委員會認為應加強支援有特殊需要的幼稚園學生，並建議設立一個跨政策局／部門的平台，就照顧有特殊需要幼稚園學生的措施提供意見。

11. 幼稚園委員會知悉政府正積極物色適合提供康復服務的用地，並建議在短及中期向家長／家屬資源中心調撥適當資源，進一步支援在輪候資助學前康復服務名單上的殘疾兒童及其家長／照顧者。幼稚園委員會表示欣悉政府將在獎券基金資助的計劃下試行新的服務模式，營辦津助學前康復服務的機構會為就讀幼稚園或幼稚園暨幼兒中心的兒童提供到校康復服務。

- (a) 部分團體認為，融合教育政策有需要擴展至幼稚園界別，從而確保妥善推行5個基本原則(即及早識別、及早支援、全校參與、家校合作及跨界別協作)。
- (b) 一些團體深切關注到，由於輪候時間漫長，有特殊需要的兒童會錯過接受有效及適時協助的最佳時間(即他們年滿6歲前)。有建議認為政府當局應考慮提供資助(例如透過關愛基金)，使經濟上有需要家庭的兒童可向非政府機構購買評估服務。
- (c) 為縮短學前康復服務的輪候時間，有建議指出應訂定服務承諾，把輪候時間限於6個月內。部分團體認為，政府當局應增加幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃(下稱"兼收計劃")的配額，以及把兼收計劃擴展至幼稚園，加強為有特殊需要的兒童提供的服務。
- (d) 團體／個別人士促請政府當局為幼稚園教師提供更多在職培訓課程，以提高他們識別及照顧有特殊需要學生的能力。一些團體認同本地大學和高等院校應提供更多有關支援有特殊需要兒童的有系統課程。

- (e) 團體同意有需要加強支援就讀於幼稚園的有特殊需要兒童。有建議認為應向取錄了6名或以上有特殊需要兒童的幼稚園提供額外資源。教育局應成立包括不同專職醫療人員的跨專業團隊，定期探訪幼稚園，以提供及早識別、評估及輔導服務。
- (f) 多個團體認為政府當局必須提供更多有關提供到校康復服務的詳細資料，包括資格準則、服務量及服務目標。

支援非華語學生

12. 幼稚園委員會建議向取錄了一群(如8名或以上)非華語學生的幼稚園提供額外資源(金額與一名幼稚園教師的薪酬相若)，讓學校加強支援這些學生。幼稚園委員會並建議加強校本專業支援服務，協助幼稚園建立專業能力，促進非華語學生學習中文，以順利過渡至小學。

- (a) 團體／個別人士歡迎幼稚園委員會建議提供額外資源，但有意見認為建議的資助和校本支援不應限於取錄了8名或以上非華語學生的幼稚園，而應提供予所有取錄了非華語學生的幼稚園，用以提供翻譯服務或聘請教學助理。
- (b) 部分團體表示，許多幼稚園不願取錄少數族裔及非華語學生。結果，非華語學生傾向集中入讀某些幼稚園，形成事實上的種族隔離。團體／個別人士對於當局繼續容許幼稚園根據其收生機制酌情自行收生表示關注。
- (c) 有建議認為教育局應就幼稚園收生提供清晰的指導原則，包括程序、準則及語言要求，以確保收生安排不帶歧視成分、公開及公平。
- (d) 一些團體關注幼稚園委員會並未提及須為學前非華語學生設計"中文作為第二語言課程"。他們認為這課程十分重要，可讓非華語學生在年幼時有效學習中文，協助他們由幼稚園順利升讀小學。
- (e) 為確保平等的獲取資訊機會，團體／個別人士促請教育局不要只以中文提供資訊。舉例而言，學與教活動示例、學校推介的優質兒童圖書等只有中文

本。幼稚園及幼稚園暨幼兒中心概覽中的許多重要資料，例如課程資料和學校特色，也是只得中文本。

- (f) 政府當局應推廣與非政府機構合作為3至9歲非華語兒童舉辦的地區為本計劃。此外，透過"大學 — 學校支援計劃"為非華語幼稚園學生提供的到校支援亦應加強。

支援經濟上有需要家庭的學生

13. 幼稚園委員會認為政府的資助水平應足夠讓幼稚園提供優質教育。基本資助應涵蓋學費，以支付直接與學生學習及營辦學校有關的開支。其他高於標準的服務應由家長承擔。為確保學生不會因為經濟困難而未能接受教育，幼稚園委員會認為應維持現行的幼稚園及幼兒中心學費減免計劃(下稱"學費減免計劃")，以便向經濟上有需要家庭的兒童提供財政資助。幼稚園委員會並建議政府向經濟上有需要家庭提供額外資助，以支付學生的學習或教育開支(例如購買書本和校服等)。

- (a) 部分團體建議政府當局檢討學費減免計劃的資格準則，為低收入家庭的幼稚園學生提供全數學費資助，即使他們選擇全日制／長全日制幼稚園服務。
- (b) 一些家長表示，部分幼稚園就文具及茶點等項目收取高昂的費用。有團體認為應提供書簿津貼，減輕家長的經濟負擔。

校舍相關事宜及幼稚園校舍的長遠供應

14. 幼稚園委員會曾委託顧問研究幼稚園的校舍要求及與租金有關的事宜。委員會建議向所有合資格幼稚園提供租金資助，以減輕幼稚園的租金負擔，資助額應按學校發放，上限可參考相若的公共屋邨幼稚園的租金釐定。如實質租金超出政府的資助，幼稚園應獲准收取經教育局核准的費用。

15. 從規劃角度而言，幼稚園委員會建議現行的幼稚園學額規劃標準(即每1 000名3至6歲以下幼兒應設730個半日制學額和250個全日制學額)應循序漸進地改善至每1 000名上述年齡組別幼兒應設500個半日制學額和500個全日制學額。

- (a) 不少團體認同政府當局應採取適當措施，增加由政府擁有的幼稚園校舍，以維持優質幼稚園校舍的穩定供應。這樣，幼稚園便無須租用昂貴的私人處所，以及向家長收取額外費用來應付租金開支。
- (b) 有意見認為，雖然政府當局應負責規劃幼稚園校舍的供應，但中期而言，政府當局應探討推行過渡措施，例如向在商業處所營辦的幼稚園提供全數租金資助或重置幼稚園。
- (c) 然而，一些團體提醒，政府向幼稚園提供租金資助或會帶來意外的後果，推高幼稚園校舍的租金水平。他們認為，如家長選擇的幼稚園設於租金超出了政府資助的處所，家長便應承擔某個程度的財政開支。他們促請當局詳細考慮實施租金資助的事宜。
- (d) 團體普遍贊同現行的規劃標準應循序漸進地增加至每1 000名3至6歲幼兒應設500個半日制學額和500個全日制學額，並認為應訂定清晰的時間表，以達到這些目標。

學校管治

16. 幼稚園委員會認為，在未來的幼稚園教育政策下，政府會大幅增加資助，故須加強幼稚園的管治架構，並確立良好的架構或制度。幼稚園委員會又認為，每間幼稚園均須設立權責分明的校董會。為確保幼稚園根據良好的機制處理各項行政工作，例如學校財務及預算、職員及聘用事宜、收生等，幼稚園委員會建議在未來的幼稚園教育政策下編訂綜合行政指引及營運手冊，以供合資格的幼稚園遵從。

- (a) 有關注認為，上述的指引及手冊不應影響幼稚園的靈活多元性質。當局亦應充分諮詢幼稚園界別。
- (b) 一些團體支持加強家長在學校管治方面的角色。有建議認為，對於取錄了非華語學生的幼稚園，來自不同族裔的家長應加入校董會。

家長參與及教育

17. 幼稚園委員會建議促進家長與幼稚園的伙伴關係，並進一步通過政府、幼稚園及社會各方的三方協作，落實強化措施。委員會並認為除家長研討會／講座外，應採取不同策略，接觸社會、經濟及文化背景迥異的目標家長。

- (a) 團體支持推廣家長教育，使他們加深認知和了解兒童的發展。
- (b) 有建議認為政府當局應在每一個地區設立家長／親屬資源中心，為家長提供更直接的服務。

幼兒教育研究

18. 幼稚園委員會認為，本地現時就幼稚園教育進行的研究有限，故應鼓勵本地進行更多有關幼稚園教育的研究，協助幼稚園界別掌握兒童發展、兒童學習需要及幼稚園教育發展的全球最新趨勢。

- (a) 許多團體不滿幼稚園委員會參考大量海外的做法，卻忽略了本地的情況。他們並關注本地甚少進行有系統及以實證為本的研究。
- (b) 有意見指出，香港具有獨特的社會、經濟及政治環境，故此當局必須積極鼓勵學術界及幼兒教育界進行本地研究，以切合社會的需要。

推行

19. 幼稚園委員會建議政府委任督導委員會，監督未來幼稚園教育政策的實施。

- (a) 團體促請當局盡早委任督導委員會。
- (b) 有建議認為應以常設的形式成立督導委員會，成員包括幼兒教育的不同持份者代表、各專業界別人士和政府官員。

20. 小組委員會就此次會議接獲的意見書，可於以下連結閱覽：

http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ed/ed_fke/papers/fke_c.htm

立法會秘書處
議會事務部4
2015年10月8日