

**立法會教育事務委員會**

**葉建源議員**

**回應《免費幼稚園教育委員會報告》**

**改善資源 • 提升質素**

**發展專業 • 尊重多元**

**2015 年 12 月**

# 目 錄

摘要 .....	1
1. 引言 .....	4
2. 就《免費幼稚園教育委員會報告》所作評論及建議.....	6
2.1 資源投入及資助模式 .....	6
2.2 全日制/長全日制服務 .....	9
2.3 薪酬機制.....	13
2.4 教師專業發展 .....	17
2.5 人手需求及專業階梯 .....	21
2.6 多元學習需要 .....	22
2.7 校舍及租金 .....	26
2.8 學校管治與質素保證 .....	28
3. 總 評 .....	31
附件	
幼師一人一信意見輯錄.....	32
參考資料.....	35

# 回應《免費幼稚園教育委員會報告》

## 摘要

1. 政府在政策和財政上，從來不把幼兒教育放在優先位置，導致幼教一直都追不上社會對教育愈來愈高的需求。特區政府承諾 15 年免費教育，是提升幼兒教育的大好良機，透過增加資源投入與責任承擔，建構一套可以促進社會公平、提高教育質素的幼兒教育系統。
2. 政府委任的免費幼稚園教育委員會(委員會)經過兩年研究，於本年 5 月 28 日提交報告，政府隨後進行了為期兩個月的公眾諮詢，也於 7 月 31 日結束。鑒於立法會「研究落實免費幼稚園教育小組委員會」未能於 2016 年 5 月重新展開工作，繼續跟進有關問題，因此本人提交本意見書以供參考，以便於明年 1 月 26 日前完成本小組委員會的報告。本人將就八大主要範疇提出重點評論及核心要求：

### (1) 資源投入及資助模式

**重點評論：**以薪酬中位數資助的整筆過撥款機制，絕對不能引入幼教界，因社福界實施整筆過撥款以來，社工出現降薪、薪酬上限變為中點薪金、員工年資不被認可，不利專業發展，對服務質素影響深遠。

**核心要求：**反對整筆過撥款，要求參照中小學資助模式，確保為幼稚園提供足夠資源發展優質教育。

### (2) 全日制/長全日制服務

**重點評論：**全日制服務除了具教育功能，還可以釋放婦女勞動力，發揮重大的社會效益。但委員會不建議全額資助全日制服務，將有逾二萬幼兒家長需繳付學費。而建議為全日制額外增撥的三成撥款，並不足以彌補其長時間的服務，學校仍要面對極大的營運困難。

**核心要求：**確立多元資助模式，為半日、全日及長全日制分別計算單位成本資助，確保各種模式的幼稚園獲得充足資源進行合理的營運，讓幼兒同享免費及優質的幼兒教育。

### (3) 薪酬機制

**重點評論：**不設強制性的薪級表，薪酬便不能與學歷及年資等客觀標準掛鉤，將難以扭轉幼師薪酬「海鮮價」的局面，而中位數薪酬資助，更會成為壓抑薪酬的誘因。此外，委員會建議的薪酬水平，與小學文憑教師的起薪點差距仍大，不利吸納專業人才。

**核心要求：**反對任何帶有壓抑幼師薪酬或辭退資深人員的誘因的機制，要求建立強制性的薪級表，由政府「實報實銷」全額資助幼師薪酬，確立年資、學歷和職級，讓所有幼師透過完善的薪酬機制，感到受尊重和公平對待。

#### **(4) 教師專業發展**

**重點評論：**過去無論是幼稚園及幼兒中心資助計劃抑或是學券計劃，均有措施推動幼師資歷提升；但十五年免費教育竟然沒有任何學位化的實質計劃和配套，委員會耗費兩年時間的研究，結果只是將問題推回教育局「日後檢討」，幼師專業發展將更加滯後。

**核心要求：**設立專款鼓勵幼師自發進修，並訂立邁向學位化的時間表。薪級表應訂立文憑與學位薪級，保障教師資歷認可，以確立具前景的幼教專業階梯。

#### **(5) 人手需求及專業階梯**

**重點評論：**2014 年上午及下午班實際的平均師生比例已達 1:10 及 1:8.4，委員會建議的 1:12，其實比學校現有普遍情況為差，不能解決教師現時超高的工作量。而學校收取 300 人方可增設副校長職級的規定，門檻亦過高，不利小校建立專業階梯。

**核心要求：**因應實際需求改善師生比例，並增加額外人手，為教師提供備課及處理校務的時段，減輕教師課後的工作量。檢視副校長職系的收生人數要求，切合小校 / 全日制學校的現實情況。

#### **(6) 多元學習需要**

**重點評論：**現時只有長全日制幼兒學校，才有兼收特殊需要幼兒的服務，但名額至少要輪候一年，而在幼稚園的萬多名確診兒童，教育局並無任何支援。委員會報告提不出整全的融合教育政策，只有零星的措施，完全不足以應對問題。至於非華語學童，幼稚園必須收錄 8 人才可獲資助增加一名教師，或有 6 成幼稚園因人數未達標而得不到支援。

**核心要求：**制訂整全的幼稚園融合政策，加快識別工作，並將兼收計劃擴展至幼稚園，提供駐校專責老師。對收錄較少數非華語學生的幼稚園，也應提供適切支援；並採取更多元的方法，加強幼兒學習中文的能力，全方位協助幼兒融入社會。

## (7) 校舍及租金

**重點評論：**幼稚園沒有足夠公共屋邨或社區公共用地的校舍，主因是政府一直欠缺規劃，導致部分家長未來仍要繳付學費，彌補租金差額，成為免費幼兒教育的一大難題。至於鼓勵辦學團體自購校舍，由於支出過於龐大，可行性不高。

**核心要求：**同意租金資助設立上限，但當局必須立即作具體規劃，包括在發展新市鎮時，預留土地承建校舍，並研究批出土地興建私人物業時，預留政府業權的校舍用地。長遠政府應提供辦學場地，興建優質幼稚園校舍。

## (8) 學校管治與質素保證

**重點評論：**委員會不建議引入中小學的資助模式，卻建議引入中小學的監管機制，例如校董會的組成，以小規模的幼稚園人手，要應付這項要求困難甚大。而建議繼續將質素評核報告上網，無視措施異化為幼稚園帶來的壓力，這規管比中小學更嚴格。

**核心要求：**評估有關要求，令學校增添的工作量，特別是小型的幼稚園，應配備足夠行政人手，避免教師工作量不斷推高，無法集中教學。質素評核應與中小學看齊，取消將報告上網的規定。

3. 綜觀委員會的研究，本人認為有不少值得檢討的地方，例如：委員會的討論過程欠缺透明度；經歷兩年的研究，在多個重要範疇上仍欠缺具體建議，例如教師專業發展，竟然是交回教育局「日後檢討」；在評論全日制服務時只片面引用外國的研究，沒有針對本港人口結構和雙職家庭的特色和需要作研究；顧問公司沒有研究落實薪級表制度的各種可行性，只重申教育局的預設立場，便對薪級表予以否定，是欠業界一個合理交代。
4. 本人支持政府增加資源投入，落實免費而高質素的幼兒教育。但委員會的建議，特別是有關資助模式、全日及長全日制的平等資助、幼師薪酬機制及專業發展，以至對特殊需要兒童的支援，均未能達到「兒童為本、教育均等、優質教育」的目標，無助帶動幼兒教育邁向持續的優質發展，與幼教界和家長對優質幼兒教育的合理期望，落差巨大。
5. 本人期望政府能認真聆聽各持份者的意見，做好政策制訂的工作，加強資源投入，確保兒童有平等機會接受優質的幼兒教育，實踐「兒童優先——給他們一個好的開始」的承諾。

\*\*\*\*\*

# 1. 引言

兒童是社會未來重要的人力資源，培育兒童是社會的整體責任，早於 1982 年《國際顧問團報告書》<sup>1</sup>已指出，幼稚園應成為政府資助的一環。可是，過去二十多年，幼兒教育由「幼稚園及幼兒中心資助計劃」到引入學券制度，在政策和財政上從來不被放在優先的位置，政府的承擔一直都追不上社會對教育愈來愈高的需求。因此，特區政府終於承諾推行 15 年免費教育，是基礎教育的一個突破，更是提升幼兒教育的大好良機，透過增加資源投入與責任承擔，建構一套可以促進社會公平、提高教育質素的幼兒教育系統。

本人認為，本港未來的幼兒教育系統，應符合以下原則：

- 一、 確保每一個兒童都有平等機會，接受適切和高質素的普及幼兒教育；
- 二、 肯定不同類型幼稚園的價值，並獲得合理營運的資源，照顧不同幼兒的獨特性和多元發展的需要；
- 三、 政策能帶動幼兒教育朝向優質及可持續的發展。

政府於 2012 年委任的免費幼稚園教育委員會（委員會），經過兩年研究終於在 2014 年 12 月提交免費幼稚園教育委員會報告（報告）。委員會在報告提出，幼稚園教育的使命是：訂定持續可行政策，以尊重香港幼稚園教育的獨特性，並按兒童多元的需要，予以平等機會，接受優質而全面、能促進個人終身發展的幼稚園教育<sup>2</sup>。這與本人秉持的原則基本一致，但綜觀報告多項重要的政策建議，卻未能實踐所述原則。

在資助模式上，以中位數資助的整筆過撥款，仍然是以市場定位，並且沒有就不同學校的獨特性和需要作出檢視，維持以半日制的單一資助模式，無助減少不同類型幼稚園之間的資源和發展差異，繼續扼殺幼教的多元發展空間。而幼教界一直期望制訂健全的薪酬架構，以穩定幼師團隊持續提升質素，委員會不建議參照中、小學的薪級表制度，卻推薦漠視幼師年資與學歷的薪酬幅度，只保障職級的最低工資，不利推動專業提升，更有可能推高幼師嚴重的流失率，影響幼兒教育邁向持續優質的發展。這都令幼教界極度失望和不滿。

多年來，我所代表的教協會也屢次發動集體行動、約見教育局、提交意見等，並團結業界爭取免費幼兒教育，也參與十五年免費教育大聯盟，與近三十個團體提出清晰訴求，包括為長全日制提供單位成本資助、為幼師重設薪級表等，以提升幼教專業和質素。今年 5 至 6 月期間，近二千名幼師響應教協會呼籲寄回一人一信，主力爭取三大目標。另有 226 位幼師在三大訴求以外提交了補充意見，在附件輯錄了部分內容。而在本文件的第三部分，本人對委員會報告內的其中八大主要範疇，作出現況分析及評論委員會報告的內容，並提出本人的核心要求。

行政長官於 2012 年參選政綱中，向幼教界承諾盡快落實 15 年免費教育，並揚言「行幾大步就行幾大步」。委員會用了足足兩年時間研究，最終提交的報告，免費幼教打了六折，變成「六成學生免費」，政府的態度亦由最初「盡力做好」變為只求「切實可行」，業界對此已感到極度不滿，質疑承諾貨不對辦。

未來，我們希望政府能認真聆聽各持份者的意見，做好制訂政策的工作，確保兒童有平等機會接受優質的幼兒教育，實踐「兒童優先——給他們一個好的開始」的承諾。

\*\*\*\*\*

## 2. 就《免費幼稚園教育委員會報告》所作評論及建議

### 2.1 資源投入及資助模式

#### 2.1.1 現況與問題分析

##### 幼教長期受忽略 資源投入落後

- 本港幼兒教育不屬於強迫教育，並且全屬私營，但多年來幼稚園的入學率已逾百分百，2014 學年本港有 178,119 名適齡幼兒入讀幼稚園。但由於政府一直視幼兒教育為「學前」教育，可有可無，甚至曾經否定其必須性<sup>3</sup>，因此既沒有規劃，資源承擔亦不足，令幼兒教育長期處於赤貧。
- 雖然透過學券計劃增加十多億元撥款，但根據財政預算，2014 年度本港投放於幼兒教育的撥款仍然不足 35 億元，僅佔各個教育範疇總開支的 4.7%，佔本地生產總值更只有 0.16%<sup>4</sup>（表一）。這數字遠低於經濟合作與發展組織（OECD）成員國的平均值 0.6%，個別國家如法國、西班牙和瑞典達 0.7%，均在平均值之上；德國、挪威、紐西蘭均有 0.5%；英國、美國為 0.3%；鄰近國家如韓國也有為 0.2%<sup>5</sup>，香港經濟富裕，財政儲備達 8 千多億，在幼教投資顯然落後於人。

表一：香港政府於幼兒教育的開支

年度	幼兒教育開支（百萬元）	佔教育開支	佔本地生產總值
15/16（預算）	\$4,094	5.2%	0.18%
14/15	\$3,486	4.7%	0.16%
13/14	\$3,222	4.2%	0.15%
12/13	\$2,825	3.7%	0.14%
11/12	\$2,639	3.9%	0.14%
10/11	\$2,429	4.0%	0.14%
09/10	\$2,226	3.8%	0.13%
08/09	\$2,156	2.9%	0.13%
07/08	\$1,710	3.2%	0.10%
06/07	\$1,290	2.7%	0.09%
05/06	\$1,230	2.6%	0.09%

資料來源：立法會財委會歷年審核開支預算答問

- 幼兒教育對兒童全人發展的重要性，以及對社會培育優質人才的高度效益，在國際上已獲認同，諾貝爾經濟學獎得主，芝加哥大學赫曼教授(James Heckman)研究指出，幼兒教育的投資回報率可高達每年 10%，遠高於大中小學及在職培訓；而最佳的投資，是讓零至五歲兒童獲得優質幼兒發展，尤其對於弱勢的兒童及其家庭<sup>6</sup>。



## 學券資助 加劇幼教市場化

- 政府有責任基於社會公義及兒童享有均等教育的權利，發展以「兒童為本」的幼兒教育。可是，政府於 2007 年堅決採納學券制資助模式，向合資格幼兒的家長發出學券，透過家長選擇，以市場力量來加強業界競爭，藉此達至提高質素的目的。這種資助模式，令本已全屬私營並已高度市場化的幼兒教育，再增添競爭元素。結果幼兒教育迎合的是市場需要，非以兒童為本的教育需要，本港幼兒教育因而走向更商品化之途，已引起幼教界極大的非議。

## 學券資助不足 難履行三項目標

- 根據教育局資料，當局以三項目標來訂定學券面值：(1) 抵銷期間的通脹；(2) 教師增薪；及(3) 教師資歷提升所涉及的款項<sup>7</sup>。首輪學券由 2007 學年開始為期 5 年，資助額按年大約提高 10%。可是，這個資助增幅顯然未能應付所需，因此不少幼稚園即使面對劇烈的收生競爭壓力，仍要申請加學費，甚至一些得不到租金發還的幼稚園，因有學費上限不能再加費，而要退出學券計劃。首年參加學券的幼稚園有 768 間，86% 合資格幼兒獲學券資助，但首輪學券 5 年期結束，參加學券的幼稚園減至 735 間，獲資助的幼兒減至 79%，遠遠低於教育局估計學券可涵蓋九成合資格兒童的預期。但第二輪學券開展時，政府竟然不加反減，改為只考慮通脹因素檢討學券面值，導致 2012 及 13 學年學券額每年只提升約 5% (表二)，幼稚園要履行全部三項目標，更是難上加難<sup>8</sup>。教協會及業界積極爭取增加學券面額，特首終於在《施政報告》宣布，連續在 2014 及 2015 兩個學年增加學券額，每年加 2,500 元，平均增幅 13%，作為過渡期的紓緩措施<sup>9</sup>。

表二：學券面額及增幅

學年	學券面額	學券額中 用作教師發展津貼	用作資助學費 (學費資助增幅)
2007	\$ 13,000	\$ 3,000	\$ 10,000
2008	\$ 14,000	\$ 3,000	\$ 11,000 (10.0%)
2009	\$ 14,000	\$ 2,000	\$ 12,000 (9.1%)
2010	\$ 16,000	\$ 2,000	\$ 14,000 (16.7%)
2011	\$ 16,000	\$ 0	\$ 16,000 (14.2%)
2012	\$ 16,800	\$ 0	\$ 16,800 (5.0%)
2013	\$ 17,510	\$ 0	\$ 17,510 (4.2%)
2014	\$ 20,010	\$ 0	\$ 20,010(14.3%)
2015	\$ 22,510	—	\$ 22,510(12.5%)

資料來源：教育局

## 2.1.2 委員會建議摘要

- 有關教學人員的薪酬、支援人員的薪酬及學校其他運作開支的資助，可透過單位資助的形式，即按學生人數向學校發放。為照顧個別幼稚園的特定需要，可向學校提供額外的資助，其中包括租金資助、用作大型修葺的額外津貼等。(7.2.10 段)

## 2.1.3 重點評論

### (1) 整筆過撥款：延續市場導向、打擊幼教專業

- 整筆過撥款於 2000 年引入社福界，政府以薪金中位數計算薪酬，取締原有薪級表制度，問題已經清楚浮現，政府須避免重蹈覆轍，絕對不能將這個極有問題的制度引入幼教界。整筆過撥款的引入，導致社工年資不被承認、資深員工薪酬被削或被裁，嚴重打擊士氣和服務質素，更引發 2007 年三千社工罷工，反對整筆撥款制度<sup>10</sup>。2008 年政府委託的「獨立檢討委員會」公布的《整筆撥款津助制度檢討報告書》<sup>11</sup>，以及 2014 年香港社會工作者總工會發表的《非政府福利機構薪酬及福利機制研究報告》<sup>12</sup>，均指出整筆過撥款引發的問題，反映幼教界的憂慮有事實基礎，當局制訂幼稚園資助模式時務必引以為鑑：

#### 2008 年：獨立檢討委員會《整筆撥款津助制度檢討報告書》：

- (a) 很多非政府機構均把員工薪酬上限設定為對等公務員薪級表的中點薪金……此舉對員工士氣、員工離職率及福利界前景的衍生影響實在重大。(第 25 頁)
- (b) 部分非政府機構基於財政理由削減員工薪金，由於有關機構不但要推行資源增值計劃及節約措施等……所以擔心基準撥款最終可能不敷應用。(第 26 頁)
- (c) 我們（委員會）尤其關注上述做法對年青社會工作者的影響，如他們的前景因不當的人力資源政策而受到影響，將是社會重大損失。(第 28 頁)

#### 2014 年：香港社會工作者總工會《非政府福利機構薪酬及福利機制研究報告》：

- (a) 整筆過撥款推行以來，機構面對財政緊絀的壓力，於是有經驗或將退休的員工被視為財政負累，因感到意興闌珊而離開；機構雖然不愁沒有新畢業社工入職，卻欠承傳，斷層情況嚴重，影響服務發展。(第 29 頁)
- (b) 現時社福界從業員人手極不穩定，過往年資不受認可，前線員工的士氣大受打擊，機構也面對很大的管治困難，而管理層與前線員工的互信亦嚴重減弱，機構內存在著嚴重矛盾，這些都源於新的薪酬機制和機構管治文化的改變，而我們相信它們都與整筆過撥款制度有莫大關連。(第 33 頁)
- (c) 社會服務是建基於人本關懷的信念而推行，從業員對服務的投入、認真關心服務受眾，這才是服務質素的最佳保證。如果機構內未能維持較為穩定的人力，或前

線員工士氣低落，即使用盡不同方法去監管「服務質素」和保證達致「成效指標」，亦只會徒勞無功，服務的延續性和質素定必受到嚴重打擊。(第 33 頁)

- 政府若以薪酬中位數為教育資源封頂，此舉將提供誘因導致機構壓抑員工薪酬，甚至放棄資深員工，幼教一旦缺乏前景，會進一步推高流失率，對幼教質素必定造成打擊。參考社福界於 2000 年引入整筆過撥款制度前後的社工離職率，1999 年為 6.8%，至 05 年已升至 11.1%。而根據《社會工作人力需求聯合委員會報告》顯示，自 2006 至 2011 年度，社工的離職率一直處於 13.5%至 16.5%不等<sup>13</sup>，反映整筆過撥款制度不利於穩定專業團隊的發展，並已達令人擔憂的程度。

## **(2) 按學生人數資助：不利小校發展**

- 按「人頭」發放資助的模式與現學券制度近似，壞處在於鼓吹幼稚園市場競爭，促使幼稚園之間出現無止境地搶收學生的惡性競爭。
- 人頭資助促使資源向大校傾斜，令小規模學校處於更劣勢，因為小校收生人數雖少，但學校營運有基本開支，這資助模式會拉闊學校之間的差距，令學校貧富更趨懸殊。

### **2.1.4 核心訴求：**

#### **參照中小學資助模式 反對整筆過撥款**

- 反對整筆過撥款，或任何延續教育市場化的資助模式；應為幼教重新定位，提升幼教專業的穩定性；參照中小學的資助模式，包括以學生單位成本計算的經常性津貼、因應校本需要而提供的各項非經常性津貼，及按薪級表實報實銷的教師薪酬撥款，確保為幼稚園提供足夠資源發展優質教育。
- 大幅增加對幼兒教育資源的投放，將現時極低的資助水平，長遠增至與小學教育的資助水平相近（2014 學年小學教育開支為 148 億元，佔本地生產總值為 0.67%）。
- 建議參照過去幼稚園資助計劃，採取「按組資助」方式，取代以學生人數計算資助的模式，紓緩學校不斷搶收學生的惡性競爭。

## **2.2 全日制/長全日制服務**

### **2.2.1 現況與問題分析**

#### **全日制幼兒教育成為國際趨勢**

- 世界各地的政府於過去 30 年間，在幼兒教育及照顧工作上，擔當日益重要的角色，在這方面投入的資源亦不斷增加。有關工作重點包括：建立幼兒教育成為兒童未來學

習的基礎、支援家長和鼓勵婦女投入勞動市場、處理不斷下降的出生率、扶貧和支援弱勢家庭。<sup>14</sup>在經濟合作與發展組織成員國 ( OECD ) 當中，一些北歐國家 ( 例如丹麥和瑞典 ) 的生育率明顯地較其他地方高，這些國家推行的政策，以協助婦女兼顧事業和家庭為目的，其家庭支援政策通常有兩類：( 1 ) 直接補助或津貼；( 2 ) 用以減低生育的機會成本的福利，例如資助託兒和課餘託管服務<sup>15</sup>。因此，增加全日班是大勢所趨，美國及歐盟國家入讀幼稚園全日班的適齡幼兒分別達 76% 及 46%<sup>16</sup>。反觀香港，本港現存 246 間以照顧雙職家庭及弱勢兒童為主要目標的「長全日」幼兒學校，數目由 2005 年起已遭凍結，發展空間受嚴重限制。

- 香港人口不斷老化，人口政策督導委員會於 2014 年發表的諮詢文件，表示本港 30 年間勞動人口參與率將下降一成。本港女性教育水平即使提高，但勞動人口參與率只由 2002 年的 48.6% 微升至 2012 年的 49.6%，仍然低於男性的 68.7%。督導委員會分析，這或反映女性為照顧家庭，更多選擇脫離工作行列。女性勞動人口參與率於 30 至 39 歲間，即大多數婦女組織家庭的年齡便急劇下降，足可反映這個論點。因此，督導委員會認為應着眼於締造有利環境，協助婦女同時兼顧工作與家庭。而根據社聯調查發現，有六成受訪家長均期望可享有全日或長全日制幼兒教育服務<sup>17</sup>，可見需求之大，但 2014 學年幼兒入讀學券資助的全日制比率僅為 32.5%<sup>18</sup> ( 表三 )，反映政策落後社會所需。

**表三：學券計劃資助的全日制幼稚園學生人數**

年度	2010	2011	2012	2013	2014
人數	36 069	39 499	41 272	42 516	43 920
(佔學券資助總人數)	(29.4%)	(30.6%)	(31.4%)	(32.3%)	(32.5%)

資料來源：立法會財委會答問

- 本港學券制以單一資助模式，以半日制為基礎，全日制學校的幼兒家長因而需要負擔較高的學費差額。以 2014 學年為例，全日制平均學費 \$37,700，扣除學券資助 (\$20,010) 後，獲批學費減免的家庭中，仍有 38% ( 8,376 人 ) 須繳付 \$4,423-\$8,845 學費<sup>19</sup>，對雙職的基層家庭來說負擔不輕，限制了幼兒享有優質全日制服務的選擇權。

### 全單一資助模式導致全日制營運困難

- 學券制單一的資助模式，特別對於長全日制幼稚園，其服務時間是半日制的三倍或以上 ( 表四 )，成本遠遠高於半日制。由於不公平的資源投入，全日/長全日制面對社會需求增加，但發展空間卻不斷萎縮，機構營運困難，難以競爭人才。根據 2011 年非牟利幼兒機構議會調查顯示，全日制學校教師流失率與空缺率連續三年維持雙位數字，空缺率維持一年以上者由 2008 年的 12.6% 上升至 2010 年的 22.6%，可見全日制教師流失之嚴峻趨向<sup>20</sup>。

表四：三類幼稚園課時比較

主要類別	學校數目	每日課時	每周課時	每年上課月數	全年教育時數
半日制幼稚園	139	3-3.5小時	周一至五	10至12個月	1146小時 上下午班合計
全日制幼稚園	387	7-7.5小時	周一至五	10至12個月	1615小時
長全日制幼兒學校	246	10小時	周一至六	12 個月	2527.5 小時 (未計延時服務)

## 2.2.2 報告摘要

- 有研究指出全日制課程在帶來正面影響的同時存在缺點，包括對兒童有過高期望、過早在幼稚園實行小學課程、兒童出現疲態及分離焦慮、較少時間與他人在較輕鬆和非正規的環境進行非正式的互動、家長的參與減少等等。此外，全日制課程所帶來的潛在好處似乎會隨時間淡化，在小學三年級完結時消失。(2.1.7 段)
- 未來的幼稚園教育應以半日制(三小時)服務，作為基本資助。(7.4.4 段)
- 全日制服務的額外資助水平，建議為半日制服務的基本資助額的 25%到 30%。(7.4.8 段)
- 規劃標準應循序漸進地改善至每 1 000 名三至六歲幼兒應設 500 個半日制學額和 500 個全日制學額。(7.4.7 段)

## 2.2.3 對報告建議的重點評論

### (1) 負面評價全日制 扼殺幼教多元發展

報告訂立幼稚園的其中一項使命，是按兒童多元的需要，予以平等機會，接受優質而全面、能促進個人終身發展的幼稚園教育。而半日、全日及長全日制幼稚園，正是配合幼兒的不同需要而設立。但在報告中，委員會花費了不少篇幅，比較半日制和全日制幼稚園的優劣，卻忽視了一個重要的客觀現實，是無論半日、全日、長全日制，均各有特點，為不同需要的家庭提供多元的選擇，實無必要將三種模式作出比較。而報告對全日及長全日制作出不少片面的負面評價，更令人質疑委員會否定了全日制幼兒服務的價值，扼殺幼兒教育的多元發展。

### (2) 以半日制為資助基礎：全日制服務不納入免費教育

全日制服務除了具教育功能，還可以釋放婦女勞動力，發揮重大的社會效益。而提供具質素及可負擔的幼兒教顧服務，是對雙職基層家庭最直接和有效的支援。然而，委員會表明不會全額資助全日及長全日服務，家長須繳付學費彌補差額，等同否定了全

日制 / 長全日制幼兒享有免費教育的權利。以 2014 學年計算，在 43,920 名受學券資助的全日制學生當中，獲批幼稚園及幼兒中心學費減免計劃的學生有 22,182 人，當中獲全額資助有 13,806 人。換言之，日後即使落實免費幼兒教育，也有逾 2 萬名（49.5%）入讀非牟利全日制班級的幼兒，可能須繳付全額學費。

### (3) 以壓縮的成本釐定資助：全日制資源難獲改善

長全日制服務時間是半日班的三倍以上，但由於有學費減免計劃資助上限的限制，同時主要照顧有「社會需要」的基層家庭，因此學費絕大部分低於 \$40,000。參照 2014 學年全日班的學費中位數為 \$37,700，相對於半日制 \$23,600，全日班約為半日班學費的 1.6 倍<sup>21</sup>；而同樣為非牟利但沒有參加學券計劃的幼稚園，因毋須受學券學費上限的限制，全日制學費中位數為 \$75,900，是半日制中位數學費 \$33,700 的兩倍以上（表五），反映參與學券的全日制幼稚園的現有學費水平，其實是經壓縮營運成本的結果。由於委員會以此為基準，釐定長全日製成本水平，並設定家長平均承擔，因而建議最多 30% 的額外補貼。委員會將全日制被迫壓縮的營運成本，視作平均營運成本，而非重新評估幼兒的不同需要，未必能令這些學校改善資源。相反，由於資源以半日制為基礎，可能令三類幼稚園的資源差距更加擴大。

**表五：2014 年學年全日制與半日制班的學費中位數**

		參加學券計劃的幼稚園	沒有參加學券計劃的非牟利幼稚園
學費中位數	全日制	\$37,700	\$75,900
	半日制	\$23,600	\$33,700

資料來源：2015-16 年度立法會財政預算案答問

### (4) 鼓勵措施欠奉 空談增加全日制學額

報告提出應提供誘因，以鼓勵幼稚園提供更多全日制或長全日制服務，但政策上並無任何具體措施鼓勵加開全日制學額，反而資助上只比半日制多 30%，業界已表明具有收生潛力的幼稚園，會將全日班轉回半日班，以增加收生人數，獲取「大校」較豐富的資源，全日制學額因而會不增反減。

#### 2.2.4 核心訴求：

##### 確立多元資助模式 全日制全額資助

- 不同模式的幼稚園各有功能，必須同時肯定半日、全日和長全日制幼稚園的貢獻，因此應設立多元資助模式，計算不同營運模式的單位成本，讓各類型的幼稚園均可因應服務時間，及針對幼兒和家庭的不同需要，獲得充足資源進行合理的營運，確保幼兒共享免費及優質的幼兒教育。

- 「照顧」、「教育」和「發展」是孕育孩子全人發展息息相關的環節。因此，全日及長全日制服務，不應與教育切割，應視為供家長選擇的其中一種幼兒教育模式，入讀的幼兒應獲得全額的單位成本資助，為雙職家庭提供適時適切的支援。
- 因應全日學額規劃，增加校舍供應及重置舊區校舍，包括在公共屋邨和私人大型屋苑發展項目預留土地作校舍用途，開辦新的長全日幼兒教育服務，切實回應社會訴求，並改善幼稚園校舍及設施，以提供更適合兒童學習及發展的環境。

## 2.3 薪酬機制

### 2.3.1 現況與問題分析

#### 學券制摧毀幼師薪級表制度

- 政府於 2007 年推行學前教育學券計劃前，參與「幼稚園及幼兒中心資助計劃」<sup>22</sup>的幼稚園，須向合格幼稚園教師 (QKT) 提供政府規定的薪酬級別 (公務員總薪級表第 7 至 18 點)。及至學券計劃推出，教育局提出五項網綁性原則，其中一項是：放寬幼師薪酬規管，不再向幼稚園發出建議薪級表<sup>23</sup>。幼師薪酬由市場機制決定，而任職幼兒中心的幼師，則至今仍然沿用原有的建議薪級表制度。
- 學券制引入市場競爭機制，原意是控制成本和改善質素為目的。但幼稚園要在市場機制下，同時達致降低價格和改善教育質素，本質上出現矛盾，因為改善教育很大程度取決於教師質素，而控制成本導致教師薪酬受壓抑，學校難以發展穩定及以質素為先的教學團隊，對學校穩定和質素發展並無好處。
- 根據教育局資料，學券制下只開辦全日班級的幼稚園 (主要是長全日幼稚園) 教師平均月薪為 21,443 元 (表六)，相對於只開辦半日班及同時開辦全日及半日班的幼師，獲取的平均月薪普遍要高，其中一項主要原因是，長全日幼稚園一般仍會沿用建議薪級表支薪。從幼師薪酬差異可見，有薪級表保障的幼師薪酬水平較沒有薪級表普遍為佳。

**表六：2012-14 學年三類型幼稚園幼師的平均月薪**

本地幼稚園教師 平均月薪	只開辦全日班級的幼 稚園	只開辦半日制 班級的幼稚園	同時開辦全日和 半日制班級的幼稚園
2012 學年	\$20,058	\$19,373	\$17,276
2013 學年	\$20,904	\$20,340	\$18,271
2014 學年	\$21,443	\$21,136	\$18,982

資料來源：2015-16 年度立法會財政預算案答問

## 薪酬制度欠缺保障 推高幼師流失率

- 審計署於 2013 年 3 月就「學前教育學券計劃」發表報告，提出「能夠保持一組穩定合格教學人員團隊對幼稚園尤其重要。教師流失率/流動率高對幼稚園教育質素或有負面影響」。而審計署根據教育局資料，比較同一所幼稚園在 2011 及 2010 學年 9 月離職的正規教師人數，發現參加學券計劃的幼稚園流動率平均達 22%，其中有 26 所流動率更超逾 60%<sup>7</sup>。審計署引述教統會的檢討結果，列出教師流動率高的可能成因，反映幼師流動率高企，與學券制撤銷薪級表有莫大關係：

### 2010 年：教育統籌委員會《學前教育學券計劃檢討報告》<sup>14</sup>

- (a) 許多幼稚園教師及校長認為，政府推行學券計劃而撤銷薪級表的決定，令幼稚園教師感到政府沒有給予他們肯定和尊重，打擊他們的士氣及令教師團隊不穩定。
- (b) 部分幼稚園教師及校長表示，缺乏工作的安全感導致幼稚園教師流失率甚高，因而影響學前教育質素，他們認為教育局應按教師的學歷及經驗制訂薪級表。
- 立法會政府帳目委員會於 2013 年進行聆訊，對教育局撤銷幼稚園教師薪級表也深表關注，並認為以下情況不可接受<sup>24</sup>：

### 2013 年：立法會《政府帳目委員會報告：學前教育學券計劃》<sup>24</sup>

- (a) 過往，幼稚園及幼兒中心資助計劃規定須按標準薪級表支付教師薪酬，自學券計劃推行後，學券計劃的幼稚園可全權自行釐定教師薪酬，無須再遵從上述規定。
- (b) 雖然本地幼稚園界別的教師整體流失率由 2006 學年的 11.5% 下跌至 2011 學年的 7.1%，但是在 2010 學年，學券計劃下幼稚園的平均教師流失率達 22%，當中有 26 所的教師流動率更超逾 60%。
- (c) 教師流動率高或會影響學券計劃下幼稚園的質素及穩定性。

## 2.3.2 報告摘要

- 在整筆過撥款模式下，與薪酬有關的一筆過撥款，基本上是按相關職級的薪金中點釐定。(7.2.8 段)
- 如參考「整筆撥款」資助方式，政府應探討方法回應幼稚園業界對資助不足以支付幼稚園薪酬開支的關注，考慮為幼稚園供安全網，讓個別幼稚園可就額外資助提出申請。(7.2.8 段)

教學人員	建議薪酬幅度 (2014 物價水平)
教師	\$18,000 - \$32,000
主任	\$24,000 - \$38,000
副校長(適用於大規模幼稚園)	\$30,000 - \$42,000



二級校長	\$34,000 - \$47,000
一級校長	\$40,000 - \$53,000

### 2.3.3 對報告建議的重點評論

#### (1) 薪酬水平 未顧及幼師資歷提升

- 幼兒教育質素與幼師質素高度相關，要吸引高質素的人投入專業，並長遠地貢獻幼教界，則需要保障幼師的待遇和前景，薪酬水平也須具吸引力。委員會根據 2014 年進行教師統計調查，參加學券計劃幼稚園的全職教師平均薪酬為\$18,800，建議教師級別的薪酬範圍起薪點為 1.8 萬元。若參照政府於 1995 年推出幼稚園及幼兒中心資助計劃時，規定參與學校須向合格幼稚園教師 (QKT) 提供相當於公務員總薪級表第 7 點的起薪點水平，以 2014 年水平計算為\$16,140，對比委員會現時提出的起薪點，增幅不足 12%。當中發現四項重要問題：
  - 一、幼師學歷對比 20 年前年已大幅提升，由 QKT 提升至近百分百持文憑資歷，當中四成更已取得學位，薪酬水平未能充分反映提升的不同學歷；
  - 二、沒有處理全日及長全日制教師服務時間明顯較長的問題；
  - 三、小學文憑教師職位的起薪點為\$21,980 (2014 年水平)，在總薪級表第 12 點，而幼師建議的起薪點為 1.8 萬，兩者相差逾兩成之大；
  - 四、2014 學年獲中位數薪酬(約 1.8 萬元)的幼師，平均年資為 13 年半<sup>25</sup>，表示目前已約有一半幼師的月薪超越 1.8 萬元。他們當中有部分更已達頂薪點，月薪接近 3 萬元 (第 18 點)，他們富教學經驗，不少更已具備學士甚至碩士學位，但委員會建議的薪酬幅度，上限只為 3.2 萬元。參照年資相若的小學文憑教師，其薪級點已大致在總薪級表 25 點或以上，薪酬達 4 萬元或以上。同樣具備本地認可學位及年資，但薪酬水平卻明顯差異甚大。

#### (2) 不設幼師薪級表 幼師持續薪酬海鮮價

- 委員會傾向採用一筆過撥款模式，由學校自訂薪酬；政府提出薪級幅度，但只保障職級的最低工資。本人強烈反對不設立強制性的薪級表，因為政府只建議薪級的幅度，教師的薪酬水平不與學歷及年資這些客觀標準掛鈎，將難以扭轉市場導向下幼師薪酬「海鮮價」的局面，而且教師轉校年資不保，更有機會跌回起薪點，尤其是收生規模小的學校，或在學生人口下降時，教師薪酬受壓抑的機會更大。
- 根據香港教育學院於 2010 年進行的調查顯示，一些任教於公共屋邨學校和學生名額在 100 人或以下的教師表示，薪酬在學券計劃推行首三年減少了或維持不變，令學

校之間的教師薪酬差距擴大<sup>26</sup>。可見，在沒有幼師薪級表保障下，收生人數成為決定薪酬的其中一項重要指標，教學經驗及學歷不受重視，必定嚴重打擊幼師士氣。

- 若幼師轉校怕跌回起薪點，因此唯命是從，自主空間被侵蝕，幼師專業難存。學校在現有質素評核以外還要花大量心力設考績制度評量工作表現，及處理人事申訴；這制度亦會製造學校人事競爭和糾紛，容易破壞團隊協作，最終損害的是學生的利益。

### **(3) 以中位數計算資助 提供誘因壓抑薪酬**

- 整筆過撥款以薪酬中位數提供資助，並非全額資助教師薪酬，由於幼稚園規模比社福機構更小，拉上補下空間更有限。這個限制提供了更大的誘因，促使學校壓抑教師薪酬，甚至將薪酬中位數變為職級的頂薪點，薪酬幅度中的最高薪酬，最終變成空中樓閣。
- 上述情況在社福界推行的整筆過撥款制度中得到證實。根據香港社會工作者總工會 2014 年發表的《非政府社福機構薪酬及福利機制研究報告》，證明不設立薪級表，並以中位數計算整筆過撥款，出現了以下情況，足以為鑑：
  - (a) 前線員工的整體薪酬下調，例如學位社工的職系起薪點比在 MPS 的入職點下調大約 38.2%，而大部分機構將原先職位的中位薪點作為頂薪點計算。
  - (b) 同工轉工時，年資沒有受到機構認可的同工超過一半 ( 53.7% )。
  - (c) 中層的管理和督導工作量不斷增加，不少甚至遠超過合理的水平，但薪酬待遇維持不變或略為提升，其實也是變相減薪。

### **(4) 須額外申請資源 資深教師壓力大**

- 教師隨著年資增長累積教學經驗，本是教育界的珍貴資產。委員會建議為學校提供額外津貼，讓「高齡幼稚園」申請，標準及手續暫時不詳，例如學校運用營運津貼增加額外教師，導致人手編制較教育局的規定為多，會否因此視為超出申請額外資源的標準？若是，學校到底是裁減額外教師來支付資深同工，還是保留額外教師而壓抑資深同工的薪酬？這成為了管理層面對的兩難。而申請若不獲批，資深老師或要凍薪或辭退，此舉不但令學校難以作長遠規劃，對資深老師也構成莫大心理壓力，對教師專業極不尊重。
- 所謂「高齡」幼稚園，即是運作多年的幼稚園，校內不少老師都屬於資深，以累積下來的經驗帶領新人，慢慢促成有效的教學，一個幼教團隊由此而生。而幼師在整筆撥款方式、以及用中位數計算薪酬開支的制度下，失去薪酬保障，幼稚園將難以育成一個健康的團隊生態。

### 2.3.4 核心訴求：

#### 制訂幼師薪級表 反映學歷與年資

- 反對以中位數計算薪酬的整筆過撥款，要建立優秀的教師團隊，必須打破市場化操控，確立一套能穩定教師團隊的薪酬制度，讓幼師在一個穩定的環境中發揮專業，是保留和吸納人才，讓幼兒教育得以持續發展，以及質素提升的關鍵所在。因此，任何帶有壓抑幼師薪酬或辭退資深人員的誘因的機制，本人均會全力反對。
- 參照中、小學現有制度，建立一個與公務員薪級表掛鈎的薪酬機制，並由政府「實報實銷」全額資助幼師薪酬，確立年資、學歷和職級，讓包括半日、全日和長全日制的幼師，都能透過完善的薪酬機制，感到受尊重和公平對待，並能促進專業的持續發展。
- 薪酬水平應具吸引力，以吸納及穩定幼教人才，主任、副校長及校長的起薪及頂薪點應予提高，以逐步收窄幼師與中小學教師的薪級差距；除職級薪點外，應為學位教師提升薪點，以保障教師資歷認可。

## 2.4 教師專業發展

### 2.4.1 現況及問題分析

#### 幼師學位化是國際趨勢

- 提升幼兒教育是國際間的大勢所趨，不少先進地區均要求幼稚園教師持學士學位資歷，作為入職條件。2013 年經濟合作及發展組織國家(OECD)當中，美國、澳洲、芬蘭、瑞士等 25 個國家，均要求幼師持學位資歷，當中法國、意大利等國更要求碩士資歷<sup>5</sup>。即使亞洲鄰近地區如台灣<sup>27</sup>和日本<sup>28</sup>，均規定幼師須持大學學位及完成師訓課程。同為中國特區的澳門<sup>29</sup>，幼師須具備高等專科學位或以上學歷，及幼兒教育範疇的師範培訓。反觀香港，幼師入職要求維持在文憑資歷，雖有近四成幼師自我提升至學位水平，但當局仍未有任何規劃或配套，逐步提升幼師至學位資歷。

#### 本港支援幼師專業發展的措施已全面中斷

- 儘管幼教界一直期望提升水平，但政府對幼教師資並無具體規劃，至 2000 年教育統籌委員會發表《香港教育制度改革建議：廿一世紀教育藍圖》，明確指出幼師和校長的專業水平，直接影響幼兒教育的質素，因而建議從入職要求和培訓兩方面，提升幼兒教育工作者的專業水平，長遠目標是在高等教育體系發展成熟時，評估提升幼師入職學歷要求至學士水平的可行性<sup>30</sup>。在教師專業發展方面，政府歷年曾採取的措施，包括提升入職要求、向幼稚園提供鼓勵措施，另除了教資會的資助學額，也曾提供培

訓資助 (表七)。不過，幼稚園教師離學位化的目標仍然遙遠，進修資助於學券制推行至第五年 (2011 年) 也告終止，校長及教師培訓開支因而大幅度削減至去年的 4.5 百萬元<sup>31</sup> (表八)，政府從此再沒有就持續提升資歷進行任何規劃。

**表七：政府歷年就教師專業發展採取的各項措施**

入職要求：

學年	學歷要求
2001	中學會考五科合格 (包括中英文科)。
2003	新入職幼師必須修畢一年職前合格幼稚園教師 (QKT) 課程。
2009	新任校長必須持幼兒教育學士學位及修畢校長證書課程
2011 學年完結前	<ul style="list-style-type: none"> <li>在職校長完成幼兒教育學士學位及修畢校長證書課程。</li> <li>在職幼師取得幼兒教育證書課程。</li> </ul>

向幼稚園提供的鼓勵措施：

學年	提升聘請學歷
1998	參加幼稚園及幼兒中心資助計劃的學校，最少聘有 50% 的 QKT，聘用比規定人數比例高一成的學校，可獲多一成的資助額。
2000	參加幼稚園及幼兒中心資助計劃的幼稚園，規定的 QKT 比例增至 60%，而 QKT 比例達 80% 或 100% 的學校，資助額會增加。

教師培訓資助：

2007 學年	<ul style="list-style-type: none"> <li>學券計劃推行的首四年，學券面值當中包括「學費資助」及「教師專業發展津貼」兩部分，至 2011 學年，學券面值全數用於學費資助。</li> <li>教師發展津貼用於以下三個範疇：(1) 發還課程費用；(2) 聘用代課教師；(3) 校本培訓項目。津貼額如下：</li> </ul>										
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>學年</th> <th>教師發展津貼額 (以每年每名學生計算)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2007</td> <td>\$ 3,000</td> </tr> <tr> <td>2008</td> <td>\$ 3,000</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>\$ 2,000</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>\$ 2,000</td> </tr> </tbody> </table>	學年	教師發展津貼額 (以每年每名學生計算)	2007	\$ 3,000	2008	\$ 3,000	2009	\$ 2,000	2010	\$ 2,000
學年	教師發展津貼額 (以每年每名學生計算)										
2007	\$ 3,000										
2008	\$ 3,000										
2009	\$ 2,000										
2010	\$ 2,000										

資料來源：教育局

表八：學前教育開支——校長及教師培訓

學年	2010	2011	2012	2013	2014
百萬元	32.0	17.5	7.3	1.0	4.5

資料來源：立法會財委會答問

### 職前培訓學額奇缺 阻礙幼師學位化步伐

- 教育局文件指出，現時每年均有數百名幼兒教育證書畢業生投身專業，應重視這些業界生力軍，但長遠應考慮把幼稚園教師的入職資格提高至學位程度。但自 2011 學年起，教資會資助的幼兒教育學士學額，已由每年逾百個減至只有 18 個，但報讀學生仍有一至二千多人。以致在大學聯招中，這項課程歷來都競爭最激烈，近年更是平均逾百人爭一個學位（表九），成為近年競爭最激烈學科的首一、二位。可見幼教職前學士學額奇缺，人為地窒礙了幼師學位化的進度。

表九：教資會資助的職前幼兒教育學士學位課程的供求比率

學年	學額	報讀人數	報讀人數比率
2015	18	1,908	1:106
2014	18	2,312	1:128
2013	18	2,858	1:159
2012	18	1,283	1: 71
2011	18	1,016	1: 56

資料來源：大學聯合招生辦法網頁及報章資料

## 2.4.2 報告摘要

- 委員會認為將幼稚園教師的專業資歷提升至學位及已受訓水平，有助提高香港幼稚園教育的質素。因此，政府應致力將幼稚園教師的入職資歷要求提升至學位水平。(4.1.6 段)
- 委員會建議當局在日後檢討未來幼稚園教育政策的推行情況時，應同時研究每所幼稚園內學位教師的比例。(4.1.6 段)
- 委員會建議為幼稚園教師及校長訂立每三年約 150 小時的軟指標。幼稚園人員可透過研討會、工作坊等有系統的培訓模式或校內專業分享等其他模式提升其專業能力。(4.1.9 段)

## 2.4.3 對報告建議的重點評論

### (1) 空談幼師學位化 不符社會期望

- 根據社聯 2015 年調查結果，最多家長認為委員會報告最重要處理的問題，就是幼稚園教師師資；另外，也有最多受訪幼師認為，優質幼兒教育最重要的元素，是「具備專業資歷和水平提供適切幼兒發展的教育」。可見，對於未來的免費幼兒教育政策，

家長和教師的意見相當一致，同樣最重視教師專業水平的提升。

- 本港幼師作出重大努力提升專業水平，過去十多年資歷大幅提升，除了回應政府要求，最重要是過去的幼稚園及幼兒中心資助計劃，及現行的學券資助，均有具體措施，推動幼稚園提升入職資歷或提供培訓資助。15 年免費教育理應是幼師專業發展的另一個新里程，可是報告書只空談方向，沒有任何學位化的實質計劃和配套。委員會耗費兩年時間研究，結果將問題推回給教育局「日後檢討」。本港幼師專業發展停滯多年，相對先進地區更加滯後，令家長和幼教界大失所望。

## **(2) 薪酬不反映學歷 專業階梯無從說起**

- 委員會提出的薪酬幅度，不反映學歷提升的增薪，委員會更明言幼師只維持文憑資歷，這對幼師學位化絕對是一個極沉重的打擊。當前，已有近四成幼師持幼兒教育學位資歷，當局理應在政策上給予肯定，幼教界期望政府制訂 15 年免費教育，可在職業階梯及進修支援方面，繼續帶動教師自發進修。可是，委員會表示幼師應邁向學位化，卻沒有任何薪酬配套，專業階梯更無從說起。幼教專業失去前景，會嚴重打擊士氣，人才流失將更加嚴重。

## **(3) 欠缺進修支援 幼師持續發展困難**

- 委員會報告指出，超過 96%的經濟合作及發展組織國家 / 地區為報讀專業發展課程的幼稚園教師提供經濟資助。在本港，教統會於 2010 年檢討報告也曾提出，鑑於專業發展對學前教育的質素有正面影響，教育局應就幼稚園界別提出成立持續專業發展基金，以配合幼稚園教師及校長的發展需要，並支援校本發展計劃的建議，進行深入研究<sup>14</sup>。教統會轄下委員會的研究，一再肯定進修支援的重要，可是，報告竟然沒有就確立專款撥款進行研究或提出任何建議，支援教師專業發展淪為空談。

### **2.4.4 核心訴求：**

#### **專款支援幼師進修 制訂學位化時間表**

- 訂立幼師邁向學位化的時間表，包括設定新入職教師須為學位教師的目標年期，以及提出逐步提升在職幼師至學位資歷的方案，最終達致全面幼師學位化。
- 薪酬表訂立文憑與學位薪級，保障教師資歷認可，確立具前景的幼教專業階梯。
- 設立專項撥款，支援及鼓勵在職幼師自發進修，逐步提升資歷。
- 每三年約 150 小時的軟指標的持續專業發展，應提供配套支援，例如參考學券計劃教師發展津貼的做法，為校本培訓項目提供津貼。

## 2.5 人手需求及專業階梯

### 2.5.1 現況及問題分析

#### 編制人手不足 幼師工作量超標

- 要建立健全的教育專業體系，為教師提供合理的工作環境和待遇，才能維持教師團隊的穩定，持續改善專業質素。可是，根據香港教育學院於 2010 年就學券制推行後對幼師工作影響進行的調查，顯示幼師在不理想的工作環境下，已感到精力耗竭，損害身心健康。教師長期在一個不理想的工作環境下進行教學，例如：欠缺正常午膳和休息時間、沒有空堂去作教學準備、未有合宜的辦公設施、專責班內所有教學活動和評估，並同時兼顧繁重的校務、家長工作和進修學習。全職教師每天平均工作時數已超過 10 小時。教師和家長均建議，政府應提供充足的支援與配套，好讓學校建立穩定的專業團隊和適切的工作環境<sup>26</sup>。

#### 專業前景黯淡 幼師流失嚴重

- 學券計劃取消幼師的薪級表，幼稚園也沒有一致的職級規定，一般幼稚園設教師、主任及校長職級，但規定與薪酬水平均由校本決定，由於年資和學歷不確保可獲承認，難以建立穩定和具前景的專業階梯，而欠缺專業前景與高流失率有直接關係。

### 2.5.2 報告摘要

- 增加約 20% 幼稚園教師人手，使師生比例改善至不遜於 1:12。(5.1.13 段)
- 收生多於 300 名半日制學生的幼稚園應設副校長職位，以協助校長監督幼稚園的管理工作、課程發展和運作的事宜。(5.1.12 段)
- 委員會建議作為一般指引，取錄約 600 名半日制學生的幼稚園可聘任最多五名主任，而極小型的幼稚園(如每班級只有一名教師)則不需設有主任。(5.1.13 段)
- 除了全日制資助外，會提供更多資源以應付較長營運時間和更多上課日。因應學校規模，該筆資助應足夠讓幼稚園聘請一至三名人員。(7.4.9 段)

### 2.5.3 對報告建議的重點評論

#### (1) 改善師生比例 遜於現實情況

現時不少幼稚園均運用額外資源改善師生比例，正如委員會報告也提出，目前幼稚園因應學習活動需要會把學童分組，2014 年上午及下午班實際的平均師生比例分別為 1:10 及 1:8.4，<sup>2</sup>而報告建議由現有比例 1:15 改善至 1:12，其實比學校普遍情況為差，因此透過改善班師比所獲得的 20% 額外人手，根本不能解決教師現時超高的工作量，幼師仍然沒有備課和處理校務的空間，甚至沒有合理的午膳時間。

## **(2) 副校職級門檻過高 專業階梯不利小校**

贊同增設副校長職級，但以錄取 300 名半日制學生為標準，門檻過高，因幼稚園多屬小校，尤其是長全日制學校，很難達到收生的最低要求，遑論 600 人獲 5 名主任的規定。報告完全沒有顧及全日制的換算，即使將收生人數要求減半，長全日制學校能收 150 人仍然是絕無僅有，變相令長全日制學校教師失去晉升副校長的機會，促使教師流失更加嚴重。

## **(3) 全日制額外人手若非教師職級 效用將大減**

- 全日制學校收生較少，而建議各類學校 1:12 的劃一人手編制，難以照顧這類學校營運時間及日數較多的人手困難，因此報告建議為全日及長全日制學校增加 1-3 名額外人手，但卻沒有表明是教師職級。在教育局七月分舉辦的諮詢會，局方也曾表明未必是教師職級，但長全日制學校及團體均回應，學校為保教育質素，即使是延時服務時段，學校也會安排正規教師當值，因此若以其他輔助性質的人員取代，能減輕教師工時或工作量的效用將大減。

### **2.5.4 核心訴求：**

#### **改善編制人手 專業階梯須顧及小校**

- 根據學校現有情況，改善師生比例。同時參照全日制學校的處理方法，提供編制的額外人手，為教師提供備課及處理校務的時段，減少教師課後的工作量，並提供適當的作息時間，全面改善教學條件，提升教學質素。
- 為全日制提供的額外一至三名人員，須為正規教師職系，才能紓緩上課時間及日數較多的額外工作量。
- 檢視副校長及主任職系的收生人數要求，以切合幼稚園規模較小的現實情況，特別是長全日制學校的處理，以免因專業階梯受阻，令全日制教師嚴重流失。

## **2.6 多元學習需要**

### **2.6.1 現況及問題**

#### **有特殊教育需要的幼兒：輪候長、識別遲、支援少**

- 本港現時有 12,200 名確診有發展障礙的 2 至 6 歲幼兒，就讀於一般的幼稚園，不過，教育局並沒有為幼稚園的融合教育提供任何支援。現時設於幼稚園暨幼兒中心的兼收弱能兒童計劃（簡稱「兼收」），由社會福利署提供，服務對象是：輕度弱智；輕度肢



體傷殘及沒有嚴重行動問題；輕度及中度聽覺或視覺受損的幼兒。兼收計劃的名額由 07 年起一直維持 1,860 個，但輪候人數每年均有餘千人，平均輪候時間由 07 年 8.3 個月延長至 2013 年的 14.1 個月<sup>32</sup>（表十）。換言之，兒童即使確診，仍然要輪候超過一年才能入讀兼收計劃的幼稚園，獲得支援服務。

**表十：兼收弱能兒童計劃的輪候時間、輪候人數及服務名額**

年度	平均輪候時間（月）	輪候人數	服務名額
2007/08	8.3	1,041	1,860
2008/09	8.6	911	1,860
2009/10	8.7	1,156	1,860
2010/11	10	1,434	1,860
2011/12	12.2	1,536	1,860
2012/13	12.7	1,779	1,860
2013/14	14.1	1,529	1,860
2014/15	（未有數據）	1,484	1,860

資料來源：2012-13 年度立法會財政預算案答問

- 根據香港保護兒童會及香港教育學院 2014 年一項全港性大型調查發現，幼師懷疑其學生有發展障礙的比率達 7.4%，初步推算有 12,568 名幼稚園學生懷疑有發展障礙。若連同正在輪候及使用復康服務的特殊學習需要幼兒，全港於一般幼稚園就讀的幼兒接近 25,000 人（即七分一）有發展困難<sup>33</sup>，換言之，平均每班有一至兩名特殊需要的兒童，情況非常嚴峻。幼稚園收錄有特殊學習需要的幼兒愈來愈多，但教育局沒有提供支援，幼師缺乏特教專業培訓及相關專科人士的協助，識別及介入感到困難，也不容易說服家長，面對自己子女在發展及成長上出現問題。再加上不理想的師生比例，若有懷疑個案，幼師更加疲於奔命，在課堂管理上也感困難，甚至影響課堂運作。
- 對支援有特殊學習需要兒童的，「及早識別、及早介入」是國際的共同原則。<sup>34</sup>可是，因為缺乏專科團隊支援，在幼稚園潛藏的個案往往延誤了及早識別及介入的時機，大量幼兒白白錯過了 6 歲以前的復康黃金期<sup>33</sup>。根據教育局資料，入讀小一及小二主流學校的特殊教育需要學童中，逾 93% 有特殊學習困難、言語障礙及注意力不足 / 過度活躍的學童，要在小一普及篩選後始被識別。

### **非華語學童：欠缺支援，錯過學習中文的黃金期**

- 現時本港非華語幼稚園學童接近 1.2 萬人，佔全港幼稚園學童的 6.8%（表十一），而其中約有七千人入讀本地幼稚園。他們當中不少來自弱勢家庭，可調配的資源和建立的網絡都非常匱乏，本需得到更多的關顧，但教育局並沒有為幼兒提供中文學習支援。這些兒童若錯過了零至六歲學習和發展的黃金期，日後在升學和社交適應只會難上加難。因此，在幼小階段提升非華語兒童的中文能力，對他們融入社會和日後升學發展都非常重要，更可增加他們在社會的上流機會，有助紓緩跨代貧窮的問題。

- 樂施會於 2014 年的調查，接觸了 44 間本地幼稚園，發現逾半沒有為南亞裔學生提供任何中文學習支援；而幼兒的南亞裔父母，則近三成不懂說中文，難以在學習上協助子女<sup>35</sup>。融樂會於今年的調查也發現，受訪的 239 間幼稚園當中，逾六成沒有為少數族裔學童提供額外中文學習支援；此外更發現，大部分少數族裔幼兒，有高度集中於某些幼稚園的情況，部分學校少數族裔學生的比例高達九成或以上，恐會出現「種族隔離」現象。而不諳中文的家長與幼稚園的溝通亦出現困難，因有逾六成受訪幼稚園只提供中文通告，當中近八成表明不會提供翻譯<sup>36</sup>。兩項研究均反映，非華語兒童及其家長，在幼稚園階段得到的支援都是嚴重不足的。

**表十一：華裔 / 非華語學童在幼兒教育的情況**

2012/13 至 2014/15 學年非華語學生數目			
	2012/13	2013/14	2014/15
非華語學生人數	12,324	12,029	11,933
佔整體學生的百分比	7.5%	7.1%	6.8%

資料來源：《審核 2015-16 年度開支預算》答覆編號 EDB424。

## 2.6.2 報告摘要

- 向取錄了一群(如 8 名或以上)非華語學童的幼稚園提供額外 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童。(8.2.11 段)
- 政府將在獎券基金資助的計劃下試行新康復服務模式，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。委員會知悉，政府在推出上述計劃前，已徵詢相關持份者的意見。(8.3.13 段)
- 應基於計劃的成果，研究將兼收計劃擴展至幼稚園是否可取和可行。(8.3.13 段)
- 為幼稚園教師提供更有系統的在職培訓課程。在初期，每所幼稚園應有最少一名教師接受有關培訓。(8.3.13 段)

## 2.6.3 對報告建議的重點評論

### 有特殊教育需要的幼兒

#### (1) 沒有整全政策 只有零星措施

本港作為先進地區，但在幼稚園推動融合教育卻極其落後，導致數以萬計有發展障礙的幼稚園學童得不到及早介入和支援。藉著幼兒教育納入資助，社會期望有特殊需要的幼兒，也可平等享有優質免費教育。可是，報告仍然沒提出整全的融合教育政策，有的只是零星的措施，投入資源仍然是少之又少，提及的外購專業到校服務，也不過是獎券基金試行的先導計劃，不涉經常性開支，絕大部分面對困難的幼稚園仍得不到具體支援。

## (2) 業界最渴求專責老師 報告只提「研究可行性」

對於識別及支援有發展障礙的幼兒，有調查顯示最多幼稚園認為「增聘具特教經驗的老師」(35.5%)乃最急需的措施<sup>33</sup>。事實上，幼教界一直渴求駐校專責老師，因此建議將在幼稚園暨幼兒中心兼收計劃(即每六名有特殊需要兒童可獲一名專責支援老師)，擴大至全港幼稚園，而這計劃已實行多年並行之有效，深受業界認同，但報告卻只建議「研究是否可取和可行」，表現欠缺承擔令人失望。

## 非華語學童

### (3) 逾六成收取非華語兒童的幼稚園或得不到支援

根據調查顯示，非華語學童高度集中某些幼稚園，按委員會建議，這些幼稚園將可獲得資助，但另有343間幼稚園只收1至9人(表十二)，若只收8名學童或以上才能獲得資助，這數百間只收少量非華語生的學校可能大部分得不到支援，最多佔該類幼稚園的六成。若這些學校放棄錄取非華語生，有可能令這些學童更加集中於某些學校，更難融入社會。而且，非華語學童的支援方式，只以一名教師薪金作估量，方法單一，也欠全面專業支援。

表十二：按學生人數分組列出有非華語學生就讀的幼稚園數量

非華語學生人數	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
1至9人	348	360	357	374	343
10至29人	87	80	100	97	109
30至49人	35	36	28	27	36
50人或以上	68	68	74	74	69
合計幼稚園數目	538	544	559	572	557

資料來源：《審核2015-16年度開支預算》答覆編號EDB053。

## 2.6.4 核心訴求

### 有特殊教育需要的幼兒：制訂整全的融合政策 提供駐校專責老師

- 制訂幼稚園融合教育政策，協調各部門的支援服務，例如加強衛生署及社會福利署的評估及復康服務，在幼稚園推行普及篩選，支援幼稚園識別有特殊需要學生，並安排跨專業的支援團隊定期到訪學校，協助教師為幼兒提供適時適切的輔助，若情況嚴重，應盡早作出合適的轉介。
- 除了跨專業的到校服務，更需盡快將兼收計劃擴大至幼稚園，提供駐校專責老師，以密切地跟進幼兒的學習與輔導，包括為有需要的幼兒安排調適課程、選取適切教學策略等。

- 報告建議初期每校最少一名教師接受在職培訓，當局應提供配套支援，除了提供職前及在職培訓課程，在人力規劃上也要作出實際支援。建議的整體師生比例，應顧及需要增加教學人員，讓幼稚園有空間安排教師參加培訓，或提供資源聘請代課老師，而老師受訓後也要有空間發揮功能，回應不同幼兒的多元學習需要。

### 非華語學童：提供更多元的支援模式

- 對收取較少數非華語學生的幼稚園，也應設法提供支援；並應採取更多元的方法，加強幼兒學習中文的能力，例如建議在幼稚園試行中文加強學習班、為少數族裔幼兒設計教材、提供翻譯服務、加強少數族裔學童家長的教育及社工輔導等，全方位協助這些幼兒打破語言障礙、融入社會，令少數族裔幼兒也有均等機會享有優質免費教育。

## 2.7 校舍及租金

### 2.7.1 現況及問題分析

#### 公共用地校舍不足 學校租金差異大

- 政府從沒有就幼稚園的校舍或學額供求，作出具體規劃，目前幼稚園沒有足夠的公共屋邨或社區公共用地校舍，因此，約半數幼稚園校舍須設在私人物業或租賃商業樓宇，部分要承受私人物業的高昂租金，以致租金金額差異很大，成為當前制訂免費幼兒教育政策的一大難題。對此，幼稚園校舍租金顧問研究結果證實，「在同一區域或不同地區的幼稚園租金有顯著差異，而在不同地區的屋邨及非屋邨的幼稚園租金亦有很大差異」<sup>37</sup>。
- 政府現時設有租金發還計劃，為合資格的本地非牟利幼稚園提供租金資助(表十一)，以2013年為例，在公共屋邨或政府擁有的校舍平均獲得的租金資助是31,250元，但在其他租用物業的平均資助可達99,270元，是前者的三倍<sup>38</sup>。更極端是同一區內，一所幼稚園獲發還的租金為3,100元，但另一所獲發還的租金達141,500元。<sup>39</sup>

表十一：獲幼稚園校舍租金發還的比例

租金資助類別		百分比	備註
獲租金發還		52%	90%設於公共屋邨或政府擁有的校舍 10%在其他租用物業營辦
不獲租金發還	零租金/ 象徵式租金	26%	設於所屬辦學團體或幼稚園本身擁有的處所
	市值租金	22%	設於商業樓宇

資料來源：立法會資料文件

## **被迫捱貴租 不少學校倒閉或退出學券計劃**

- 幼稚園租金發還計劃規定，校舍使用率低於 50%可獲發還 50%的租金，高於 50%可獲發還全數金額。而審批准則當中，包括「地區對幼稚園學額有確切需求」。於 2007 至 2013 年 1 月間，教育局共否決了 27 宗申請，原因是「各區學額均沒有短缺」<sup>7</sup>。而與此同時，由於學券計劃設定學費上限首五年不變（半日制每年 \$24,000、全日制每年 \$48,000），直至 2012 學年才按綜合指數調整，在此之前，不少幼稚園學費已接近或達到上限，特別是未能獲得租金資助的幼稚園，營運壓力大增，2010 年有 280 間（37%）學校錄得淨虧損，當中有部分被迫結業、也有選擇退出學券計劃，參與學券計劃的學校比率顯著下降，相信與此有密切關係，而由 2007 年至 2012 年間，參與學券的幼稚園由 845 間減至 735 間，減幅達 13%<sup>7</sup>。

### **2.7.2 報告摘要**

- 政府可與相關各局或部門研究有關措施，以增加在公共屋邨中由政府擁有的幼稚園校舍，包括在有新需求的新市鎮預留足夠土地作幼稚園校舍用途，以及提供土地以供重置現時位於舊區而校舍和設施須作重大改善的幼稚園。探討在私人屋邨作類似安排的可行性。(6.1.10 段)
- 作為長遠策略，政府可考慮是否需要研究為鼓勵辦學團體／營辦者購置校舍提供誘因的可行性。(6.1.10 段)
- 可探討現有小學或新建小學與幼稚園共用校舍的可能性。(6.1.11 段)
- 如有超出由政府提供的租金資助的部份租金費用亦應由家長承擔。(7.1.10 段)
- 檢視現行的租金發還計劃，幼稚園的租金資助額應取決於使用率。可考慮按照使用率增設更多租金資助層級，防止使用公帑資助過剩的學位。(7.3.29 段)
- 每所合資格幼稚園獲發的資助額應設有上限。位於公共屋邨的相若幼稚園的租金可作為釐定資助額上限的參考。(7.3.29 段)

### **2.7.3 對報告建議的重點評論**

#### **(1) 鼓勵自購校舍 營辦者難以負擔**

報告建議作為長遠策略，可鼓勵辦學團體／營辦者自購校舍辦學。但不少辦學團體已回應指出，租金雖然昂貴，但物業價格更加高昂，購買校舍支出過於龐大，實在難以負擔，建議的可行性不高。

#### **(2) 不作規劃造成惡果 家長承擔租金差額**

導致幼稚園沒有足夠的公共屋邨或社區公共用地校舍，是政府過去讓幼教自生自滅、不作承擔的惡果，以致非牟利幼稚園要在商業處所設校，承受大幅加租的壓力。但為

免資助業主不斷加租，以致日後推行 15 年免費教育，幼稚園獲租金資助，但家長仍要付費承擔租金差額，情況極不理想，因此只能視為過渡期措施，當局必須盡快作校舍規劃。

## 2.7.4 核心訴求

### 立即展開校舍用地的規劃 政府提供辦學場地

- 為確保公帑用得其所，本人同意租金資助設立上限，但當局必須立即展開校舍及學額規劃，包括跨部門策劃在公共屋邨中增加政府擁有的幼稚園校舍，例如檢視改建空置小學校舍的可能性。在發展新市鎮項目時，應預留土地承建校舍，並研究在批出土地興建私人屋苑或商業樓宇時，預留政府擁有業權的校舍用地。長遠而言，政府應提供辦學場地，包括因應不同類型幼稚園的特色，計劃興建優質校舍，供非牟利辦學團體申辦或調遷，避免市場租值影響幼稚園營運，讓所有合資格幼兒均可享真正的免費幼兒教育。
- 檢視全港校舍，以符合職業安全，及提供理想的學習環境為標準，並為未能達標的學校提供資源和時間進行維修工程。如學校環境非一般工程能達標，政府應協助這些學校作遷校安排或優先分配校舍。

## 2.8 學校管治與質素保證

### 2.8.1 現況及問題分析

#### 學校管理：校董會組成無嚴格規限

- 在學校管理方面，按《教育條例》規定，幼稚園須由校董會管理。但現時政府並無嚴格規定幼稚園校董會的組成，因此校董人數差距甚大。根據委員會報告，有部分本地非牟利幼稚園只有一名校董，但另一些卻有超過十名校董<sup>2</sup>。

#### 質素保證：自評外評要求嚴謹導致過大工作量

- 在現行政策下，所有學券計劃的幼稚園均要接受質素保證機制的監督，包括進行自我評估，而教育局則會作質素評核，核實自我評估的結果。自我評估分為兩部分：「學校報告」須就 12 個範疇回顧學生過去一年的發展情況；「學校計劃」則詳列來年學校的發展策略。這模式與中小學質素評核類同。對此，教統會 2010 年報告指出：有許多幼稚園認為質素保證機制對幼稚園和教師帶來沉重的壓力，特別是幼稚園是否符合資格參加學券計劃，取決於質素評核結果。他們認為教育局應有更多質素評核的支援<sup>14</sup>。

- 對幼稚園的質素保證，2013 年審計署報告同樣提到工作量的問題。審計署指出，質素評核有助提升幼稚園教育質素，教育局也建議幼稚園勿作過度準備工作或過多的文件紀錄。可是，一些幼稚園擬備的學校報告及學校計劃，合共仍長達 25 至 30 頁不等，是以校長及教師均認為，學券計劃加重了他們的行政工作。這狀況在中小學同樣出現，而針對這情況，當局於 2008 年將質素評核的表現指標由 29 項減至 23 項。然而，幼稚園的表現指標卻多達 32 項，是以審計署調查了 30 所參與學券計劃的幼稚園，近三分之二認為指標過多及混淆，建議當局參考中小學的經驗，將表現指標加以整合<sup>7</sup>。
- 此外，根據教育局第 15/2012 號通告，學券計劃下的幼稚園應以不同途徑，例如將文件上載學校網站和幼稚園概覽，向家長公布自我評核的結果。由於公布結果容易異化成為學校之間的惡性比較，為學校帶來不必要的重大壓力，當局在中小學已取消上述規定。因此，幼教界一直質疑當局為何在幼稚園保留有關規定，要求比中小學更嚴格。

#### **財政規管：部分幼稚園被評雜費過高**

- 在財政規管方面，教育局有四項主要措施：審評學券計劃幼稚園的學費及午膳費；實地抽查幼稚園，以確保採取足夠會計及內部監控措施；每年查閱經審核的周年帳目；突擊檢查學生人數。審計署於 2010 年就有關措施作出審查，由於部分學券計劃的幼稚園，收取高達學費收入 24%至 44%的雜費，因此，當局曾就規管雜費等進一步提出措施，例如須在周年帳目中列明每項買賣業務的收支及利潤等。

#### **2.8.2 報告摘要**

- 在教育用品或商業活動收取額外費用(或所謂雜費)方面，委員會認為教育局應加強其監察角色，確保幼稚園遵守相關的指引和規則。為此，教育局應就商業活動釐定更清晰的指引。此外，教育局應研究如何進一步加強監察和規管幼稚園利潤的用途。(9.1.10 段)
- 在中期或長期，校董會成員應包括幼稚園不同持份者。校董會宜設有五名或以上的校董，包括學校管理層、辦學團體、教師和家長的代表，及獨立或專業人士。(9.2.5 段)
- 繼續把質素評核報告上網供公眾閱覽，是較為合適的做法。(9.3.11 段)
- 在質素評核隊伍內加入外界獨立人士擔任外間觀察人員，教育局應採取必要的措施避免外間觀察人員與幼稚園之間在質素評核過程中出現利益衝突。(9.3.12 段)

#### **2.8.3 對報告建議的重點評論**

## 參照中小學規管模式 幼稚園工作量成問題

- 委員會不建議引入中、小學的資助模式，卻建議將中、小學規模的監管機制引入幼稚園，例如指定校董會的組成應有五名或以上的校董，包括獨立或專業人士等，這對於小規模的幼稚園來說，一般少至只有一名行政人手，要應付所要求困難甚大，再加上原有的質素保證機制，教師行政工作量恐怕會百上加斤。
- 對於將質素評核報告上網的要求，一直為幼教界質疑和批評，為何不能與中小學看齊，但現在報告仍然維持原有做法，無視這措施並無助學校達致自我提升的目標，反而因措施異化而為幼稚園帶來不必要的壓力。

## 監管濫收雜費 同時確保資助充足

- 同意加強監管幼稚園利潤的用途，但也必須留意幼稚園虧損的情況，2010 學年有 280 間（37%）錄得淨虧損額達 100 萬元至 200 萬元不等，由於現行學券制制訂學費有限制，有幼稚園便要收取高昂的雜費。政府帳目委員會對此曾指出，學券計劃下的幼稚園既然為非牟利，它們到底能否在校舍租金高昂的情況下在一個全私營市場中營運<sup>24</sup>。可見，租金高昂而資助不足，是幼稚園收取高昂雜費的其中一個重要原因。

### 2.8.4 核心訴求

#### 制訂適度的監管措施 關注幼稚園工作量和壓力

- 評估學校管治及質素評核的規定，為學校增添的工作量，特別是小型的幼稚園，應為學校配備足夠的行政人手，避免教師行政工作量不斷推高，無法集中教學工作。
- 應參照中小學的經驗，簡化自評和外評的要求，包括整合表現指標、取消評核報告上網的要求，避免學校花費太多心力處理評核工作，甚至本末倒置。
- 同意加強監察幼稚園避免濫收雜費，但由於幼稚園未來不能收取學費，當局須確保為幼稚園提供足夠的營運資源，避免學校要以雜費補足學校營運開支。



### 3. 總 評

本人絕對支持政府增加資源投入，落實免費而高質素的幼兒教育。但總體而言，委員會報告的建議，特別是資助模式、全日及長全日制的資助水平、幼師薪酬機制及專業發展，以至對特殊需要兒童的支援，均未達到「兒童為本、教育均等、優質教育」的目標，與幼教界和家長對優質幼兒教育的合理期望，落差巨大，致使幼教界和家長須不斷透過集體行動表達訴求和不滿。綜觀委員會的研究，我們認為有不少值得檢討的地方：

- **欠透明度**：委員會由組成到運作，透明度都極不理想。政府委任的二十位成員，只有一名幼稚園教師，即使連同辦學團體，幼教代表也只佔約三分之一，業界質疑其關注和意見能否得到重視。更關鍵的是，委員會連同五個專責小組成員，均須簽訂保密協議，令小組之間不能溝通，令本應環環相扣的幼兒教育政策，討論完全割裂，公眾更無從知悉進度和討論方向。正因如此，爭取十五年免費教育大聯盟才要在去年 4 月收集 2.5 萬個幼師和家長簽名，要求立法會召開小組委員會另行研究和討論。
- **欠具體政策**：社會對落實免費幼教並無爭議，委員會要以兩年時間研究，社會當然期望報告能提出具體政策。但報告在多個重要範疇上並無具體建議，業界關心的課題也沒有周詳考慮。例如：教師學位化問題，研究兩年後竟然是交回教育局日後檢討；設立副校長職級是以半日制 300 名學生為基礎，委員會甚至沒有考慮全日及長全日制的處理。
- **欠本地研究**：報告在評論全日制服務時，只引用外國經驗和研究，表明全日制「令兒童出現疲態及分離焦慮」、「全日制潛在好處會隨時間淡化，並會在小三完結時消失」等，以頗大的篇幅說明全日制不一定比半日制更有利於兒童發展；於立法會專責小組本年 6 月 9 日的會議上，委員會也是引用英國和芝加哥等外國研究，解釋為何以半日制為資助基礎，卻沒有針對本港人口結構和雙職家庭的特色和需要作研究，尤其外國在居住條件及工時等方面都與本港分別很大，單一套用外國經驗難反映實況。其實即使外國研究，也有不少指出全日制服務的重要性，只是委員會選擇性地引述否定全日制的個別研究。
- **欠合理交代**：委員會委託顧問公司進行的調查，並沒有向公眾披露整份報告內容，只提供簡短的摘要。其中對業界影響深遠的薪酬架構，在三頁紙的相關內容裡，顧問公司只重申教育局的預設立場，即是若採用資助學校的薪級表模式，便要受制於一籃子措施，包括開班數目等。顧問公司基本上也沒有交代在薪級表制度上，進行過深入的政策研究。特別是學券制推行之前的幼稚園，以至現時幼兒中心的幼師，都沿用薪級表制度，此行之有效而又不受資助學校班級數目等限制的方法，顧問公司沒有就薪級表的各種可行方式進行研究，便予以否定；委員會報告更表示，靈活釐訂薪酬會更適合幼稚園的情況，完全無視幼教界高度共識的薪級表制度，令人遺憾，局方也欠業界一個合理交代。

## 幼師一人一信意見輯錄

教協會於本年 5 至 6 月期間發起一人一信，邀請幼稚園教師參加，共收到 1966 人交回信件，要求教育局按三大原則落實 15 年免費教育：

- 一、支援全日制：確保半日、全日及長全日制幼稚園獲充足資源，幼兒可同享免費及優質的幼兒教育。
- 二、合理薪酬：提供具吸引力的薪酬水平保留人才。設立強制性的薪級表，保障學歷與年資。反對任何可導致壓抑薪酬或辭退資深教師的機制，例如以薪酬中位數計算資助額的整筆過撥款。
- 三、專業發展：確立幼教專業階梯，提供專款鼓勵幼師進修，並訂立邁向學位化的時間表。

在交回的信件當中，有 226 位幼師提出補充意見，主要關於支援全日制幼稚園、幼師薪酬及專業發展。摘錄如下：

### 合理薪酬機制 ( 頻數：97 ):

- 爭取幼師有強制性薪級表，保障幼師薪酬。幼師工作性質及工作量大，與小學教師相差無幾，近十年幼師師資要求不斷上升，老師工作後夜讀進修，花大量心力、金錢讀取課程，政府應有福利，薪酬上予以支持及肯定！
- 幼兒階段是非常重要的，盼望政府提供足夠的資源支援幼稚園，設立強制性的薪級表，讓幼教工作者得到合理的薪酬，盼望落實 15 年免費教育。
- 三歲定八十，可見幼兒教育的基礎性和重要性，對每位幼兒的影響深遠，對中小學、大學教育及社會的影響亦不容忽視，推行十五年免費教育，重視幼兒教育，提高幼教工作者的薪酬，是香港教育向前邁進的體現！
- 老師在幼兒成長階段佔很重要的角色，負責教導及培育他們的品德。老師另外亦花很多心思和創意，以最好的教學方法，培養他們的知識、體能、藝術、操行等各方面。因此，合理薪酬是不可或缺的理由鼓勵幼師繼續為教育界付出的原因！也不能忽視全日制幼稚園老師的付出和努力！
- 幼師的工作是十分瑣碎的，不單只在課堂上，每個幼兒的家庭教育、家長的身教、情緒亦會影響其子女發展，所以往往幼師亦要處理很多課外的工作，與家長聯絡。希望幼兒健康愉快地成長，而要處理恰當這些事情也需要一定的經驗，故資深教師如能留任，把經驗與新入職的教師分享，整個幼教才能薪火相傳。要吸引資歷較深的教師，其實薪酬也是一個重要的因素。

- 作為幼師，堅守有教無類的信念，堅持於工餘時間進修，為的是提供優質的幼兒教育，希望政策能尊重幼兒工作，制定合理薪酬架構及基本尊重。
- 幼師專業不容漠視，幼師一直以來為著幼兒，為著家長積極努力，默默耕耘，願意犧牲自己生活、家庭時間，努力進修，但政府一直是漠視我們的付出，古語云：三歲定八十，若仍停留幼兒不是必須的階段，實在為落後思想之舉！聆聽幼師的聲音、尊重幼師的專業、訂立認可薪酬、維護學前教育！
- 年資高的同工未能得到保障，反而因資深人士人工較高而遭辭退，轉校後年資又要重新計算，十分不公平。培訓上，沒有資助，從業前景十分令人擔心，希望能改善機制，吸引更多人才入行，服務人群。
- 懇請政府為孩子教育作出重要一步，能夠聽到我們業界的需要，確保學校有足夠資源營運學校，並給予教職員合理的薪酬，讓我們業界可以持續優化學前教育！

### **支援全日制幼稚園 ( 頻數：19 ):**

- 全日制幼稚園的支援不及半日的幼稚園，但全日班可使家長在外工作，請給全日制學校有充足資源，以及提供合理薪級表，讓教師能有所保障。
- 希望局長能理解幼教實況，時代不同了，幼兒教育質素也提升了不少，長全日服務十分重要，除了學術之外，其實在學校還會：自理、社交等，希望局長明白長全日的重要。雖然每年入讀及畢業的人數很多，但因為待遇不理想而放棄入行或不停轉工，會影響幼教服務，希局長正視問題，明白幼師與中小學老師一樣，也是專業的、要被肯定的。
- 本人對教育局的 15 年免費教育建議深感失望。香港的家庭較多為雙職之家長，但反而沒有如實的資助全日制學校。只不停的說要提升師資，但完全沒有資助。
- 政府應實際回應現今社會需要，令全日制幼兒均能獲得全面資助，於計算撥款時，應同時計算一名全日制幼兒相等於兩名半日制學生的資助額，方為合理。好讓學校繼續按市場需求開辦全日制學額，以協助有需要之家庭。

### **教師專業發展 ( 頻數：18 ):**

- 15 年免費教育必須進行，使幼師能有更多資源協助幼兒以及學校發展。另外，特殊學習需要的幼兒更加需要資源，專業培訓（老師）都需要政府（教育局）關注！
- 我們都是一群熱愛幼兒，讓他們快樂成長的教育工作者，期望政府能體諒及明白我們的需要，進修是不斷學習，以提升我們的教學專業，但亦期望薪酬在公平下有所保障，生活上的實際是不容忽視。
- 十五年免費教育很重要，幼師的辛勞需要肯定，合理薪酬是必需的，教育幼兒是學問，需要有資源鼓勵進修，訂立學位化，得益便是幼兒。
- 請政府重視幼兒教育的重要性，包括幼師的地位，確立完善架構及制度。

### 其他 ( 頻數 : 92 ) :

- 在社會，世界各地都重視幼兒教育，如果香港想在一個新的時代，得到一個世界性的確實地位，推動 15 年免費教育是必需的。
- 幼師是孩子最早接觸的老師，在幼兒發展最重要的階段中擔當重要的角色，是最前線的工作者，應給予認同、尊重。
- 希望讓幼兒得到免費教育，讓低收入家庭的孩子亦能享有優質教育。
- 希望政府認真、盡快落實十五年免費教育，不要一拖再拖，作為幼兒教育工作者，多年來未有合理的保障。同時希望政府重視兒童，關注他們不同的發展階段。
- 希望當局對學前教育有更好的規劃，令學前兒童及幼教老師得到公平的待遇！
- 孩子是社會未來的棟樑，社會寶貴的資源，十五年免費教育是孩子打好基礎的關鍵！請尊重學前教育，珍惜和尊重老師！
- 除了以上三大原則需要落實推行外，還應為有照顧特殊需要的學童提供支援。幼師的工時、醫療也建議訂立措施保障，以提升幼師的質素。
- 社會上最常聽到”兒童是社會未來的棟樑”，而這班棟樑確實有賴我們一班學前教育工作者來興建。但若然我們沒有完善的架構及保障，那怎樣能全心全意地興建出優秀的棟樑。現在政府提出的建議，確是有很多很多未完善及含糊不清的細節。因此，請政府不要再欺負我們這班看似渺小，但確實為社會有莫大影響的一班學前教育工作者。

## 參考資料

- 1 Frederick John Llewellyn (1982), 《香港教育透視：國際顧問團報告書》
- 2 免費幼稚園教育委員會 (2015), 《兒童優先—給他們一個好的始》
- 3 教育統籌委員會 (1986), 《教育統籌委員會第二號報告書》
- 4 立法會財務委員會, 《審核2015-16年開支預算》答覆編號：EDB027、EDB058、EDB071
- 5 OECD (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicator*
- 6 Heckman Equation: Invest in Early Childhood Development: Reduce Deficits, Strengthen the Economy  
<http://heckmanequation.org/content/resource/invest-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-economy>
- 7 香港審計署 (2013.3), 《香港審計署報告》第三章：《教育局「學前教育學券計劃」》
- 8 教協報 (2013), 《學券資助不足，幼稚園何以履行政策目標？》，教協會
- 9 香港特區政府施政報告 (2014), <http://www.policyaddress.gov.hk/2014/chi/p92.html>
- 10 am 730 (2007.11.29), 「社福界同工不同酬大罷工. 求見署長與警對峙 6 小時」
- 11 整筆撥款獨立檢討委員會 (2008), 《整筆撥款津助制度檢討報告書》
- 12 香港社會工作者總工會研究委員會 (2014), 《非政府福利機構薪酬及福利機制研究報告》
- 13 社會工作人力需求聯合委員會 (2012), 《社會工作人力需求二零一二年報告書》
- 14 教育統籌委員會 (2010), 《學前教育學券計劃檢討報告》
- 15 人口政策督導委員會 (2014), 《人口政策諮詢文件》
- 16 Child Trends. Full-Day Kindergarten. Child Trends.  
<http://www.childtrends.org/?indicators=full-day-kindergarten>. Accessed September 26, 2014.
- 17 香港社會服務聯會 (2015.5), 政府對幼兒教育的承擔民意調查
- 18 立法會財務委員會, 《審核 2015-16 年開支預算》答覆編號：EDB094
- 19 立法會財務委員會, 《審核 2015-16 年開支預算》答覆編號：EDB092
- 20 非牟利幼兒教育機構議會 (2012.1.10), 《香港優質幼兒教育發展藍圖建議書》。
- 21 立法會財務委員會, 《審核 2015-16 年開支預算》答覆編號：EDB092
- 22 教育局「幼稚園及幼兒中心資助計劃」
- 23 李國章 (2006.12.8), 《一箱蘋果帶來的啓發——學前教育界對學券制的不同反應》
- 24 政府帳目委員會 (2013), 《政府帳目委員會第六十號報告書》
- 25 立法會財務委員會, 《審核 2015-16 年開支預算》答覆編號：EDB203

- 26 Yuen, G., Lai K.C., & Law, K.Y. (2010). *Report on the work early Childhood teachers after the implementation of the Pre-primary Voucher Scheme*. Hong Kong Strategic Planning Office, Hong Kong Institute of Education.
- 27 Ministry of Education, Republic of China. (2015). 高級中等以下學校及幼稚園教師資格檢定考試. Retrieved from <https://tqa.ntue.edu.tw/>
- 28 Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, Japan. (n.d.). *Teacher Training/Licensing System*.
- 29 澳門教育暨青年局網頁：[http://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter\\_main\\_page.jsp?id=46100](http://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=46100)
- 30 教育統籌委員會（2009），香港教育制度改革建議：二十一世紀教育藍圖
- 31 立法會財務委員會，《審核 2015-16 年開支預算》答覆編號：EDB093
- 32 立法會財務委員會，《審核 2012-13 年開支預算》答覆編號：LWB(WW)0079 及 LWB(WW)0087
- 33 香港保護兒童會及香港教育學院特殊學習需要與融合教育中心（2014.11.23），「幼師支援有發展障礙幼兒意見調查」新聞稿
- 34 UNESCO (1994). *Salamanca Statement and Framework for Action*. [www.unesco.org/education/pdf/SALAMA\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF). Accessed July 22, 2015.
- 35 樂施會（2014），《低收入家庭南亞裔幼稚園學生的中文學習挑戰研究調查》，Retrieved from [http://www.oxfam.org.hk/tc/news\\_2639.aspx](http://www.oxfam.org.hk/tc/news_2639.aspx)
- 36 Hong Kong Unison Limited (2015). *Research on Kindergarten Support and Attitude towards Ethnic Minority Students in Hong Kong*. LC Paper No. CB(4)1276/14-15(14)
- 37 CBRE (2015)，幼稚園校舍租金及相關事宜顧問研究（報告概要），立法會 CB(4) 1266/14-15(02) 號文件
- 38 立法會教育事務委員會（2015），研究落實幼稚園教育小組委員會 CB(4)783/14-15(01)號文件
- 39 立法會教育事務委員會（2015），研究落實幼稚園教育小組委員會 CB(4)627/14-15(01)號文件