



香港教育專業人員協會

Hong Kong Professional Teachers' Union

九龍旺角山東街51號中僑商業大廈7樓 7/F., Chung Kiu Commercial Bldg., 51 Shan Tung St., Mong Kok, Kln., Hong Kong ☎2780 7337 傳真Fax: 852-2770 2209  
九龍旺角彌敦道618號好望角大廈8樓 8/F., Good Hope Bldg., 618 Nathan Road, Mong Kok, Kln., Hong Kong ☎2780 7337 傳真Fax: 852-2782 0948  
香港銅鑼灣望奎道西15號永德大廈閣樓 M/F., Wing Tak Mansion, 15 Canal Road West, Causeway Bay, Hong Kong ☎2591 6606 傳真Fax: 852-2838 5836

## 教協會向立法會「兒童權利小組委員會」 就「檢討幼兒照顧服務」提交意見書

2017年12月18日

### 前言

1. 0至6歲是兒童發展的黃金期，在成長過程當中，需要不同層面和程度的支援。教育統籌委員會於2010年發表有關學前教育的報告已指出，世界各地的政府於過去三十年間，在幼兒教育及照顧的工作上，都擔當日益重要的角色，有關工作包括：建立幼兒教育成為兒童未來的學習基礎、支援家長及鼓勵婦女投入勞動市場、處理不斷下降的生育率、扶貧和支持弱勢家庭。
2. 完善的幼兒服務，不但可促進幼兒的福祉，尤其家庭資源不足的幼兒，若得不到適時適切的支援，將影響他們日後身心的健康成長，同時也有助帶動本港出生率、社會共融、婦女勞動參與率，以至整體人口質素及競爭力的提升，對社會帶來的效益不容小覷。
3. 幼兒服務層面很多，包括照顧、托管、護理、教育、輔導、治療、發展等，涉及的政策範疇，亦不止於教育及社會福利，還有家庭、勞工以至人口政策等。本會今次集中探討參與「免費優質幼稚園教育計劃」(下稱計劃)的學校，在幼兒照顧上面對的兩大問題：
  - 一、在教顧服務裡擔當重要角色的全日制及長全日制幼稚園的學額與資源。
  - 二、在幼稚園推行融合教育，為有特殊需要的兒童提供及早識別及介入服務的質素。

### 對雙職 / 匱乏家庭兒童的照顧

#### 全日制名額遠遠落後需求

4. 在新資助計劃下，無論是半日制、全日制及長全日制幼稚園，都擔當著各自不同的重要角色。而隨著社會結構改變，家庭形式趨多元化，來自雙職、單親或低收入

入家庭的幼兒愈來愈多，對較長時間教顧服務的需求不斷增加。根據社聯與前教育學院 2015 年調查，約六成家長期望子女入讀全日及長全日制幼稚園，他們大部分是雙職家庭，但只有半數家長能如願，當中獲得長全日制學額的更只有一成。

5. 根據 2011 年更新的《香港規劃標準與準則》，每一千名 3 至 5 歲幼童設 730 個半日制和 250 個全日制學額。但 2015 年政府委任的免費幼稚園教育委員會提交報告，已提議將標準逐步修訂為每一千名 3 至 6 歲幼童應設 500 個全日制及 500 個半日制學額。儘管逐步增加全日幼兒教育學額，其實已是上屆政府的政綱，但至今仍未見任何增加學額的具體計劃。
6. 幼稚園暨幼兒中心（又稱為長全日幼兒學校）為 2 至 6 歲兒童提供教顧服務，是現行資助計劃中，為幼兒提供教顧時間最長的一種類別，營運時間由早上 9 時至下午 6 時，當中有約一百間有提供延時服務至晚上 8 時。可是，提供這類長全日服務的幼稚園，自 2005 年起便一直被凍結在 246 間，每年只能服務 2.5 至 3 萬名適齡兒童，令發展空間受到嚴重限制。

#### 資源不足 欠誘因加推全日服務

7. 不但如此，政府的新幼稚園資助計劃，基本單位資助是以半日制計算，而全日及長全日資助分別只多三成和六成，但營運時數卻分別是半日制的兩倍及三倍以上。長全日服務主力是支援基層或弱勢家庭，學校普遍遏抑成本避免加收學費，將更難以扭轉營運劣勢。在此情況下，難以有足夠的誘因，鼓勵其他學校提供更多全日或長全日的服務。
8. 建議的對應策略：
  - **修訂學額規劃標準**：修訂《香港規劃標準與準則》，配合幼兒及家庭的需要，增加全日制學額；並按各區人口分布、家庭結構等作出規劃，確保各種服務模式都有足夠學額，滿足不同家庭的需要。
  - **確立多元服務模式**：承認半日、全日及長全日制各有不同的功能，並給予全額資助，讓有長時間教顧需要的幼兒，也可同享免費及優質的幼兒教育，紓緩雙職基層家庭的負擔，達致真正的 15 年免費教育。
  - **增加開設全日制的誘因**：確保各種模式的幼稚園，均獲得充足的資源進行健康營運，並能持續提升軟硬件的質素，例如校舍、設備、師資等，從而提供誘因，鼓勵學校提供更多全日及長全日服務。

## 對有特殊需要兒童的照顧

### 兒童輪候時間長 錯失黃金康復期

9. 全港 2-6 歲確診有發展障礙的幼兒約逾 1.2 萬名，主要由早期教育及訓練中心、特殊幼兒中心，以及幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃提供康復服務。至 2016 年 1 月輪候康復服務的兒童逾 7 千人，平均輪候時間達 13 至 19.6 個月。在輪候兒童當中，約 1,500 人會獲得津貼購買非政府機構自負盈虧的康復服務，但其家庭必須通過入息審查。這反映有特殊需要的幼兒，輪候服務的情況並不理想。
10. 以上數字為確診個案，尚未計算潛在問題的學生。根據保護兒童會及前教育學院於 2014 年的一項大型調查發現，幼師懷疑其學生有發展障礙的比率達 7.4%，推算有 1.3 萬人，連同確診個案即共 2.5 萬人，約等於全港幼稚園學生的七分之一，情況不容忽視。有特殊需要的幼兒若未能及時得到識別，或確診後輪候服務時間過長，都會錯失 6 歲前糾正問題的黃金康復期，也影響到其他幼兒的學習。
11. 社會福利署 2007 年在幼稚園暨幼兒中推出兼收計劃，為輕度弱能的幼兒提供訓練和照顧，除了專業團隊支援，學校每取錄 6 名相關幼兒可獲一名專責支援老師，此計劃成效廣受業界和家長認同。可是服務名額多年來只維持在 1,860 個，而其他幼稚園的幼兒更一直得不到任何相關支援。直至 2015 年，政府才透過獎券基金推出為期兩年的「到校學前康復服務試驗計劃」，由社會服務機構統籌轄下的專業團隊到校，為幼稚園或幼稚園暨幼兒中心有特殊需要的兒童提供康復服務，受惠學校 480 間共 2,925 個名額。試驗計劃於今年初正式納入恆常資助，並會分階段增至 7 千個名額，以達致學前康復服務「零輪候」的政策目標。

### 康復計劃重量不重質 服務成效大減

12. 這計劃的確有助縮短幼兒輪候康復服務的時間，但自其推出之初，業界已指出計劃的一大致命傷，是缺乏校內的人手配套，令計劃成效大減，無法達致質量兼備，而設立幼稚園特教統籌教師的需求也愈來愈大。不過，政府的回應是，為配合有關計劃已將師生比由 1:15 改善至 1:11，同時會制訂教師專業發展架構，提供更有系統的在職培訓，使教師能識別和照顧學童的學習差異。政府表示這些措施能有效協助幼稚園照顧有特殊需要或有發展遲緩危機的學童，因此認為沒有需要開設特教統籌教師一職。
13. 政府今年推出新資助模式並改善師生比例，但幼稚園人手比例的中位數其實已達 1:11，不少幼稚園人手改善不大。參考本會去年 7 月的調查，便有六成半幼

稚園表示按政府的資助，人手比例得不到改善。目前幼師一般全天教學，還要應付資助政策的新增要求，例如加強問責、修訂課程等，難有專責人手與到校的專業隊伍進行協作，例如在課堂時間內與專業團隊溝通，或為幼兒作課程調適或跟進等。教師即使接受了在職培訓，亦無空間發揮所學。

#### 14. 建議的對應策略：

- **增設特教統籌老師：**完善「到校學前康復服務試驗計劃」，在幼稚園現有教師人手比例之外，設立特教統籌老師，讓教師真正有空間加強與跨專業團隊的互相協作，同時可為未及確診的幼兒提供初步識別和及早介入，並統籌校內融合教育的推行，為教師提供支援及加強家校合作等，以提升幼稚園融合教育的效能。本會在今年 3 月的調查，幼教界認為需要投放資源的教育項目裡，「增加特教專責老師」的訴求，平均分高達 9.12 分（10 分為滿分），可見幼教界對此的重大需求，並已成為高度共識。
- **考慮擴展兼收計劃：**幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃已實行多年並行之有效，深受業界認同，當局可考慮提供多元支援模式，將兼收計劃擴展至幼稚園，提供駐校專責老師，以密切跟進幼兒的學習與輔導，讓學校可按校本需要，為幼兒選擇適切的支援。
- **改善幼師編制人手：**加強為教師提供相關在職培訓，但局方應進一步檢討人手編制，並在人力資源上作出改善，幼稚園才能安排教師進行在職培訓，及受訓後也有空間發揮，回應不同幼兒的多元學習需要。
- **整全學前兒童的融合政策：**長遠制訂整全的幼稚園融合教育政策，包括制訂幼兒康復政策，就服務名額、資源、各類服務的轉介機制、專業及輔助人手、地方及設施等作出檢討及長遠規劃，並協調各政府部門，加強評估及復康服務，避免政策混亂或部門之間互相推卸，讓幼兒適時適切得到輔助或轉介。

## 總結

15. 本港幼兒教顧服務的資源投入不足，目前幼稚園的適齡學生人數約 1.8 萬，但幼兒教育總開支（2016 年度）卻只佔 GDP（本地生產總值）的 0.17%，遠低於 OECD（經濟合作與發展組織）建議的 1%。若再看照顧幼兒（0 至 6 歲）的托管服務，以 2013 年度開支總額為例，僅佔 GDP 約 0.006%，也遠低於 OECD 國家平均值 0.37%。相對於本港的經濟發展，本港幼兒教顧服務投放資源的水平偏低，實在有發展和提升的必要，才能持續提升本港未來人力資源的質素。