

2014 年 12 月 16 日會議
資料文件

立法會教育事務委員會

研究落實免費幼稚園教育小組委員會

擬研究的範疇概要及免費幼稚園教育委員會有關工作進展

目的

本文件概述研究落實免費幼稚園教育小組委員會擬研究的下列各個範疇，以及免費幼稚園教育委員會(委員會)就下列範疇的工作進展：

- (a) 免費幼稚園教育的政策及擬議範圍；
- (b) 半日制、全日制及長全日制幼稚園的營運需要及所提供的服務，以及在提供免費幼稚園教育的前提下應如何支援該些幼稚園；
- (c) 與校舍有關的事宜；以及
- (d) 與人手要求及教師專業有關的事宜。

背景

2. 委員會在 2013 年 4 月成立，就如何切實可行地推行免費幼稚園教育向政府提出建議。委員會及轄下五個工作小組¹一直深入研究與幼稚園教育有關的各項議題。作為其工作的一部份，委員會及有關工作小組一直與幼稚園業界保持溝通，向業界匯報工作進展和聽取他們的意見。

¹ 五個工作小組為：目標、教師專業及研究工作小組；營運及管治工作小組；資助模式工作小組；照顧多元學習需要工作小組；以及傳意策略工作小組。

3. 委員會在 2013 年 12 月向教育局提交進度報告，建議採取一些短期支援措施，以回應業界當前的需要。短期措施包括在 2014/15 及 2015/16 兩個學年一次過增加學前教育學券計劃(學券計劃)的學券資助額，增幅為每名學生每學年 2,500 元，並調升幼稚園及幼兒中心學費減免計劃的學費減免上限。教育局已接納並落實這些短期措施，有關詳情已在 2014 年 7 月 16 日向立法會教育事務委員會(事務委員會)匯報[見立法會 CB(4)913/13-14(01)號文件]。

4. 委員會及轄下的五個工作小組自成立以來，已舉行逾 50 次會議，討論與免費幼稚園教育有關的各項事宜。委員會的工作進展已在 2013 年 7 月 9 日、2014 年 2 月 10 日及 7 月 16 日，向事務委員會匯報。過去數月，為促進不同持份者的參與並與他們保持溝通，委員會在 2014 年 9 月及 10 月舉行第二輪聚焦小組²會議。會議全部由委員會副主席主持，委員會及工作小組成員亦有出席。委員會主席及 / 或副主席亦與各區校長會、各政黨、家長教師會聯會及關注組等會面，聽取他們的意見。此外，委員會已製作兩套短片，通過不同的渠道播放，讓公眾知悉其工作進展。

5. 委員會已對若干免費幼稚園教育事宜有初步看法；至於其他意見較紛紜的事宜，則需再作討論。有關人力資源需求及薪酬、校舍及租金事宜會由顧問分別進行三項研究，以期收集更全面的資料和提出建議，供委員會考慮。有關詳情載於下文。

(a) 免費幼稚園教育的政策及擬議範圍

6. 一如立法會 CB(4)913/13-14(01)號文件所載，委員會建議的香港幼稚園教育架構，包含幼稚園教育的願景、使命和目標，以及訂立了五項幼稚園教育的原則，即獨特、平等、優質、多元及持續。委員會相信該些原則能提供方向，以便委員會商議如何制定推行策略，以達致幼稚園教育的目標。

² 委員會已為各持份者(包括辦學團體、幼稚園校長、教師、家長及師資培訓機構)共成立五個聚焦小組。首輪聚焦小組會議在 2013 年 10 月至 12 月期間舉行。

7. 委員會認同幼稚園教育是兒童學習和全人發展的基礎階段，採納一套包涵照顧和教育元素的獨特教學方式。為達致公平，所有三至六歲的合資格兒童均應有機會接受優質的幼稚園教育。在制訂免費幼稚園教育政策時，委員會尊重並重視維持幼稚園教育獨特多元的特色，因為基於這些特色而產生的不同運作模式對照顧兒童的不同需要不可或缺。最後亦同樣重要的是，所訂的政策必須切實且持續可行的。

8. 至於範圍方面，委員會的初步意見認為，政府就免費幼稚園教育提供的資助應涵蓋學費，以支付直接與學生學習及營辦學校有關的開支。為在政府財政影響、家長選擇及經濟負擔、以及以多元為特色的幼稚園界別可以持續及優質發展等的因素之間取得平衡，幼稚園為提供其他項目，以及收費服務和高於標準服務所收取的費用，則應由家長承擔。為確保兒童不會因經濟困難而無法接受幼稚園教育，應向經濟上有需要家庭的兒童提供資助，以應付與幼稚園教育有關的開支。

9. 委員會經考慮兒童的發展需要並參考外國的做法後，初步傾向認為免費幼稚園教育，作為對所有合資格學童提供的基本資助，應涵蓋半日制服務。儘管如此，委員會認同某些家庭或需獲得額外的幼兒服務，但同時認為分開處理服務提供(供應)及資助(運用納稅人款項)是重要的。因此，有意見認為應按需要向符合若干訂明準則的兒童提供免費或資助的全日及長全日制幼稚園學位；有關資格準則仍需從長計議，家庭入息和社會需要似乎是大多數人可以接受的因素。

10. 委員會認為，按照現行做法，免費幼稚園教育政策應涵蓋本地非牟利幼稚園，而不應涵蓋非本地幼稚園³。至於本地私立獨立幼稚園⁴應否涵蓋其中，則有不同意見。有意見認為，本地私立獨立幼稚園可向股東分發利潤及紅利，如把該等幼稚園納入其中，恐怕未能合理解釋和保障公帑的用途；另有意見認為應涵蓋本地私立獨立幼稚園，為家長提供更多選擇。委員會將就此事再作商議。

³ 在 2013/14 學年，本港共有 100 所非本地幼稚園(佔所有幼稚園 10%)，合共有學生約 9 000 名(相當於幼稚園學生總數 5%)。

⁴ 在 2013/14 學年，本港共有 110 所本地私立獨立幼稚園(佔所有幼稚園 11%)，合共有學生約 21 000 名(相當於幼稚園學生總數 12%)。

11. 在諮詢各持份者的過程中，委員會聽到持份者強烈要求在推行免費幼稚園教育時，應保持幼稚園界別多元、充滿活力和獨特的特色。就此，在考慮資助中小學的資助模式是否適用於幼稚園界別時，有一些值得關注的地方，例如，資助模式需要讓幼稚園繼續提供多元服務及保持其運作的靈活性。亦有人關注到，在資助學校現行的資助模式下，當局就開班設有標準班額，因而或會導致縮班，令一些規模甚小的幼稚園在學生人口下降時有停辦的壓力，連帶動搖幼稚園教師團隊的穩定性。另外，有意見認為如幼稚園界別採納資助學校的資助模式，為保公平，亦有需要規劃幼稚園校網以統一分配幼稚園學位，此舉因而會影響業界的整體運作彈性以應付學童數目在不同地區的增加和減少。

12. 有意見認為應採取更具創意的資助模式，以照顧不同幼稚園的運作模式及學生與家長的不同需要。例如，向個別幼稚園提供的資助，部分可按學生發放，部分則按學校發放，並可根據幼稚園或學生的特殊情況提供額外資助。與校舍有關的開支(例如租金)亦應獲得資助。資助模式仍有待進一步商議。

(b) 半日制、全日制及長全日制幼稚園的營運需要及所提供的服務，以及在提供免費幼稚園教育的前提下應如何支援該些幼稚園

13. 幼稚園目前提供多元服務，部分班級屬半日制(每天運作約 3 至 3.5 小時)，部分則屬全日制(每天運作約 7 至 7.5 小時，包括午膳及午睡時間)。有相當數目的幼稚園在同一校舍同時開辦半日制及全日制班級。此外，現時有 246 所幼稚園(前身為由社會福利署資助營運的資助幼兒中心)運作時間較長(每天約 10 小時，每星期 5.5 天)，其中部分更提供輔助服務⁵。這些幼稚園均已參加學券計劃，俗稱長全日制幼稚園。

⁵ 輔助服務包括(1)延長時間服務；(2)暫託幼兒服務；以及(3)兼收服務。延長時間服務為六歲以下兒童而設，以應家庭和在职家長的社會需要。暫託幼兒服務為六歲以下的幼兒提供全日、半日或每節兩小時的服務，以協助須處理突發事情或其他事宜的家長或照顧者。兼收服務為二至六歲的輕度弱能兒童提供訓練及照顧，協助他們將來融入主流教育系統和社會。目前，分別有 97、204 及 208 所長全日制幼稚園，提供延長時間服務、暫託幼兒服務及兼收服務。

14. 委員會知悉，半日制、全日制及長全日制幼稚園各有不同的運作需要。委員會認為，在釐訂各類幼稚園的資助水平時，應考慮其營運時間、服務性質和人手／資源需求。委員會將會把此事與校舍及人手需求相關事宜一併再作商議，其他有關詳情載於下文第 15 至 22 段。

(c) 與校舍有關的事宜

15. 幼稚園在不同類型的校舍運作，租金差距甚大。對於推行免費幼稚園教育來說，幼稚園之間的巨大租金差距是需要處理的關鍵事項。現時，一些幼稚園位於政府分配的校舍(例如公共屋邨)，其他則設於私人處所(例如商業大廈、教堂或由辦學團體擁有的私人土地)。在 2013-14 年度，394 所幼稚園(佔所有非牟利幼稚園約 50%)根據租金發還計劃獲發還租金，金額介乎每月 3,100 元至 350,000 元不等。

16. 至於校舍及設施，《學前機構辦學手冊》(《辦學手冊》)對選址、高度限制、以及空間，均有規定。《辦學手冊》或需作出檢討以切合現今的需要。

17. 委員會認為，應改善幼稚園的校舍及設施，以提供更適合兒童學習及發展的環境。長遠而言，政府應考慮採取措施，確保優質幼稚園校舍的供應穩定。為達致此長遠目標，幼稚園校舍可以由政府提供或由辦學團體購置。委員會認為應考慮某些措施以增加在公共屋邨中由政府擁有的幼稚園校舍，並探討在私人屋邨作類似安排的可行性。亦有意見認為應探討幼稚園與小學共用校舍的可能性。在達致長遠目標前，委員會認為可向合資格的幼稚園提供租金資助。對此，有意見認為，幼稚園應符合某些準則，才合資格獲得資助。另有意見認為，各幼稚園的租金差異甚大，為確保公帑用得其所，每所合資格幼稚園獲發的資助額亦應設有上限。有關的資格準則和資助上限，有待進一步商議。此外，委員會又建議如在發展屋邨和私人大型屋苑提供用地作幼稚園用途時，檢討全日制幼稚園學額的規劃標準，以增加此等學額的供應，配合日益殷切的需求。

18. 有關校舍及租金事宜會由顧問分別進行兩項研究，探討目前幼稚園校舍的情況、聽取和分析持份者的意見，以及就幼稚園校舍及設施

的標準、租金資助準則及上限，提出建議，供委員會考慮。委員會在接到顧問的建議後，會就此等事宜再作商議。

(d) 與人手要求及教師專業有關的事宜

19. 目前，學券計劃下的幼稚園須按照 1:15 的師生比例，聘請足夠數目持有幼兒教育證書的教師。根據 2013 年 9 月進行的教師統計調查，在學券計劃下的幼稚園全日工作的教師，月薪介乎約 8,300 元至逾 71,000 元。

20. 委員會已慎審檢視各項與幼稚園人手需求及教師薪酬有關的事宜。有意見認為 1:15 的師生比例應予改善，讓幼稚園有更大空間增聘教師，以優化課程，並創造空間讓教師參與專業發展活動等。委員會亦認為，為提升幼稚園校長及教師的專業質素，政府應參考將訂定的教師專業能力架構及校長專業能力架構，以制訂幼稚園教師的持續專業發展政策。此外，當局應在課程要求、收生準則、有效期等方面，修改幼稚園校長證書課程。很多委員會委員認為，長遠來說，政府應考慮把幼稚園教師的入職資歷提高至學位程度。

21. 為提供優質幼稚園教育，委員會認同幼稚園應提供具競爭力的報酬及事業階梯，以挽留 / 吸引優秀教師，保持教師團隊穩定。有委員會委員認為應設立主任職位，並在規模較大的幼稚園開設副校長職位，協助校長監督幼稚園的運作。關於教師的薪酬，有意見認為應訂定強制性的教師薪級表，規定幼稚園均須遵從；當教師由一所幼稚園轉職到另一所幼稚園時，其教學經驗亦應得到認可。不過，有反對意見認為，政府只應提供薪酬範圍供幼稚園參考；讓幼稚園按一套公開、透明及具制衡的校本機制釐訂教師薪酬。反對訂定強制性教師薪級表的人士所持的理由，是幼稚園不會刻意壓制教師的薪酬待遇，因為此舉會影響教學質素，並因而連帶影響服務的質素及幼稚園的受歡迎程度。此外，尊重幼稚園自行決定教師薪酬與保持幼稚園界別靈活多元的原則相符。

22. 有關幼稚園教學人員及非教學人員的需求與薪酬，會由顧問進行研究及提出建議。委員會在收到顧問的建議後，會進一步商議有關事宜。

徵詢意見

23. 請委員備悉本文件的內容。

教育局

2014 年 12 月