



救世軍 港澳軍區
The Salvation Army
Hong Kong and Macau Command

致： 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
由： 救世軍
內容： 回應立法會 CB(4)225/14-15(01) 號文件
「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」及
落實免費幼稚園教育政策建議
日期： 2015 年 1 月 8 日

救世軍幼兒教育服務簡介

救世軍為非牟利的辦學團體，營辦幼兒教育超過 40 年。現有 8 所幼稚園，17 所幼兒學校(其中兩所幼兒學校設有育嬰園)，分布於元朗、上水、大埔、沙田、屯門、荃灣、葵涌、油麻地、大角嘴、土瓜灣、深水埗、藍田、油塘、將軍澳、北角及香港仔等地區。合共為 4,160 個家庭提供幼兒教育服務。

對象及服務模式

幼稚園—混合制模式

主要服務對象為 3-6 歲兒童，8 所幼稚園中，有 3 所同時提供 2-3 歲半日制的預備班(Nursery Class)。幼稚園學制主要為半日制，但其中兩所幼稚園同時提供全日制服務，

幼兒學校—全日制模式

主要服務對象為 2-6 歲兒童，學制為全日制，提供幼兒教育及社會支援服務(包括：融合服務、暫托服務及延展服務等)。

育嬰園—全日制模式

主要服務對象為 0-2 歲嬰幼兒，提供全日制照顧嬰幼兒服務。

本軍不單辦學經驗豐富，且所提供的幼兒教育服務涵蓋全面，辦學靈活和多元化，包括全日制、混合制和半日制服務，亦能配合社會的需要，支援有特殊教育需要的兒童，提供融合服務，又為雙職父母及有緊急需要的家長提供延展服務和暫托幼兒服務。

本軍認同免費幼兒教育委員會所倡議的「從小培育 成就出眾」” Investing Early and Wisely”。同時亦認同免費幼稚園教育委員會建議香港幼稚園教育架構包含：幼稚園的願景、使命和目標，以及五項幼稚園教育的原則，即「獨特」、「平等」、「優質」、「多元」及「持續」。

所以免費幼兒教育政策必須維持及發展一個多元、充滿活力、並由持份者共同承擔的幼兒教育體系。基於以上的原則及檢視教育局於 2014 年 12 月向立法會提交的「工作進展」後，本軍有以下的觀點及建議：

(a) 免費幼稚園教育的政策及擬議範圍

新政策關顧不周 恐招致「失之桑榆」的效果

免費幼稚園教育政策已訂定新政策只涵蓋 3-6 歲幼稚園教育，所有關於 2-3 歲或 0-2 歲的教育及照顧等政策或發展已定性為非教育局範疇，歸社會福利署的範疇，所以委員會不會討論和跟進。

本軍明白委員會受著只能規劃 3-6 歲幼稚園教育政策的限制。不過，政府不能漠視現實情況。目前超過三份一可行使學券的幼稚園（包括：長全日、半日制及混合模式的幼稚園）在同一校舍同時提供 2-6 歲的幼兒服務。一旦新政策落實，資源只惠及 3-6 歲的幼稚園教育，有可能出現以下的連鎖反應：

- 營辦者獲取營辦 2-3 歲幼兒班的資源不確定和不足夠，驅使大部分營運成本會轉嫁到家長和營辦者身上；
- 2-6 歲的幼兒教育學位分配重新洗牌，2-3 歲的非牟利學額萎縮，使學位供應失衡；
- 私立 2-3 歲班應運而生，在商言商，質素難有保證，政府監管也困難；及
- 家長因 2-3 歲班學位難求和學費飆升，引致不滿而躁動；

觀點及建議：政府應該就上述的問題進行風險評估，並在 3-6 歲幼稚園教育新政策出台前，對 2-3 歲幼兒教育及照顧的政策要有完善的規劃。否則，新幼稚園教育政策無論如何完美，也只是整個幼兒教育體制的一部份，尚未算完整，所以當政策落實時，只會帶來負面的評價，實在不利新政策的推行，也未能達到新政策期望的效果。再者，如果所預見的問題非教育局能獨力解決，政府有責任組織跨部門來疏理問題。

(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

新政策資源分配不勻 恐招政策認受性低的效果

報告的第 5 頁 1.4 項提到委員會知悉，半日制、全日制及長全日制幼稚園各有不同運作需要，並認為應在「營運時間」、「服務性質」、和「人手/資源需求」等各方面作釐訂各類幼稚園的資助水平。

觀點及建議：

解讀報告：在報告第 3 頁第 9 點提及在範疇方面，委員會初步傾向涵蓋半日服務。換言之，以半日制作為資助的定位，意味著半日制幼稚園可獲政府全數資助，入讀半日班學生可免交學費。其餘學制如：全日制或長全日制未必獲得全數資助，家長有需要交學費！

政府需要考慮委員會在介定籌疇上是否能獲取市民、家長和業界的認同？「免費幼稚園教育」的亮點在於「免費」，如果新政策下，有部份入讀非牟利幼稚園的家長是要交學費，爭議的聲音必定不絕，社會氣氛難有和諧！

建議：

1. 在「平等」和「持續」的大前提下，繼續使本港幼稚園教育具備「獨特」、「優質」及「多元」等特質，免費幼稚園教育便不應囿在「資助涵蓋半日服務」的框框裡。免費幼稚園政策應該為不同學制的幼稚園，按其「營運時間」、「服務性質」和「人手/資源需求」等各方面訂定適切的營運條件，以配合各學制的營運和持續發展的需要。

以下試用圖表概括說明不同學制的分野：

學制	長全日	半日制	混合制	
			全日制	半日制
營運時間	每周提供 55 小時、全年 12 個月服務	分上下午兩個時段。兩個時段合共每周提供 35 小時、全年 10 至 12 個月服務	每周提供 37.5 小時、全年 10 至 12 個月服務	分上下午兩個時段。兩個時段合共每周提供 35 小時、全年 10 至 12 個月服務
服務性質	<ul style="list-style-type: none"> -教學與照顧並重 -為兒童提供整全的生活訓練(如：培養作息定時、良好飲食習慣、餐桌禮儀和生活自理等) -服務雙職家長 -服務有社會需要的家庭，部分學校提供延展和暫托服務 -提供融合服務，幫助輕度弱能兒童回歸主流和發展潛能 	<ul style="list-style-type: none"> -以幼稚園教育為主、照顧和生活自理訓練為次 	<ul style="list-style-type: none"> -教學與照顧並重 -為兒童提供整全的生活訓練(如：培養作息定時、良好飲食習慣、餐桌禮儀和生活自理等) -服務雙職家長 	<ul style="list-style-type: none"> -以幼稚園教育為主、照顧和生活自理訓練為次

因應上述不同學制而建議的營運條件舉隅

學制 營運條件	長全日制	半日制	混合制
教學人員編制	i 按師生比例 1:12 ii 每個課室最少有兩位持幼稚園證書的教師 iii (i) 及(ii)兩者以教師數量多的作準	i 按師生比例 K1(3-4 歲)班 1:12 K2-K3(4-6 歲) 班 1:14 ii 每個課室最少有兩位持幼稚園證書的教師 iii (i) 及(ii)兩者以教師數量多的作準	按兩個學制的收生人數，全日班按「長全日制」的編制；半日班則按「半日制的編制」
非教學人員編制	廚師：1 名 職工：1:20 學生 60 名以下 辦公室助理：1 名 60-80 名學生可增聘 1 名半職會計文員 81-130 名學生可增聘 1 名全職會計文員 131 名或以上學生可增聘 1 名會計文員及 1 名辦公室助理。	職工：1:40 學生 120 名以下 辦公室助理：1 名 120-160 名學生可增聘 1 名半職會計文員 161-260 名學生可增聘 1 名全職會計文員 261 名或以上學生可增聘 1 名會計文員及 1 名辦公室助理。	廚師：1 名(幼稚園自設廚房) 職工：半日班 1:40 全日班 1:20 學生 120 名以下 辦公室助理：1 名 120-160 名學生可增聘 1 名半職會計文員 161-260 名學生可增聘 1 名全職會計文員 261 名或以上學生可增聘 1 名會計文員及 1 名辦公室助理。
教學支援	按學生名額聘有 6 名常額老師(不計算校長和副校長)的學校可聘 1 名教學助理，以支援教學工作，聘用教學助理上限為 3 名	按學生名額聘有 8 名常額老師(不計算校長和副校長)的學校可聘 1 名教學助理，以支援教學工作，聘用教學助理上限為 2 名	按學生名額聘有 8 名常額老師(不計算校長和副校長)的學校可聘 1 名教學助理，以支援教學工作，聘用教學助理上限為 2 名

學制 營運條件	長全日制	半日制	混合制
組織架構	【管理層】 (校長、副校長) 【專業教學人員】 (高級幼兒教師、 幼兒教師) 【專業支援】 (教學助理、專科 教師、專業支援 人員) 【校務及庶務】 (辦公室助理及 會計文員、職 工、*廚師) *廚師是因應全 日制而設立	【管理層】 (校長、副校長) 【專業教學人員】 (高級幼兒教師、 幼兒教師) 【專業支援】 (教學助理、專科 教師、專業支援人 員) 【校務及庶務】 (辦公室助理及會 計文員、職工)	【管理層】 (校長、副校長) 【專業教學人員】 (高級幼兒教師、 幼兒教師) 【專業支援】 (教學助理、專科 教師、專業支援 人員) 【校務及庶務】 (辦公室助理及 會計文員、職 工、*廚師) *廚師是因應全 日制而設立
提供特別服 務	不同學制的學校如果在免費教育政策下提供融合教育/ 支援少數族裔兒童/延展/暫托等特別服務，應獲教育局 提供資源、額外津貼及全數支付聘用與服務相關的教師 或專業支援人員		

上圖列寫不同學制幼稚園所需的營運條件(簡化版)之異同，尚有頗多的細節未有詳列。圖表旨在闡釋政府可以按各類幼稚園的營運開支而給予100%資助。政府實在無須擔心業界會貪圖資助額而將半日學制轉型為全日制幼稚園，因為營辦者不會因為轉型全日制而獲利，不同學制的幼稚園各取所需，而所有資助/開支均能按圖索驥，實報實銷。所以只要教育局轉換思考模式，香港是能夠切實推行「免費幼稚園教育」的。

(c) 與校舍有關事件宜

新政策捨近圖遠 恐未能制燃眉之急

本軍同意檢討 2006 年出版的《學前機構辦學手冊》，使校舍選址、高度限制、空間等更能符合現今需要，以提供理想的幼稚園環境，有利達到優化幼稚園教育的目標。然而對提供校舍的建議有以下意見：

觀點及建議：

1. 委員會提出為確保幼稚園校舍供應穩定，其中一個方案是由辦學團體購置校舍。可是，香港土地缺乏，人盡皆知，樓價也日創新高，加上營辦非牟利幼稚園的學校多是志願團體，本身也是依賴政府資助

和服務收費以維持服務營運，而服務盈餘受嚴格規管。在種種限制下，非牟利志願團體根本沒有財力購置校舍，就算政府貸款，非牟利團體也難保證有償還能力，所以建議不切實際。

2. 報告沒有提及改善現有或老化校舍與學額規劃的方案，實在可惜。本地幼兒學額是足夠的，但因缺乏規劃和未能與人口政策和社區發展掛勾，引致某些地區學位過剩，某些地區學位不足。隨著地區老化，人口遷移，校舍老化的問題日趨嚴重。有見及此，本軍建議：
短期措施(3-5年)：

- i 檢視全港幼稚園校舍，以符合職業安全、衛生防護效能為目標；並為未達標的幼稚園提供維修撥款和資助全港幼稚園更新教學設施，為期三年，以改善和優化校舍和教學條件。
- ii 設立校舍調遷計劃，將位處老化地區的學校調遷至新發展的地區或對幼兒教育學位需求大的地區。
- iii 重新審視《香港規劃標準與準則》，按人口分布、家庭結構等規劃各種學制的學額。

長遠措施(10年)

- i 政府將幼稚園納入土地規劃，興建優質校舍，供非牟利團體申請營辦幼稚園。

(d) 與人手要求及教師專業有關的事宜

新政策迴避訴求 圖添教師怨氣

觀點及建議：

1. 本軍認同幼稚園教師入職資歷提高至學位程度、提供具競爭力的報酬及事業階梯予幼稚園教師，以吸引優秀教師，穩定團隊。
2. 委員會認為強制性教師薪級表窒礙幼稚園的靈活性，減少對幼稚園自決教師薪酬的尊重。而政府只向幼稚園提供薪酬範圍作參考，反而可讓營辦者按一套公開、透明及具制衡的校本機制釐訂教師薪酬。但事實上，政府訂定強制性教師薪酬，便是提供了吸引人才、保持教師團隊穩定的條件，並保障有經驗的教師不會因轉職而減薪酬，使其教學經驗得到承認。同時，強制性薪酬表一樣可以做到公平、公開、透明及具制衡的機制。只要營辦者能客觀、具體地釐訂教師薪酬機制，表現達標的教師才獲增薪，表現未達標的教師不獲增薪，這樣已是其中一種有效驅策教師積極表現的方法。百花齊放的薪酬機制其實不利政府監管，亦容易鼓勵不良的辦學者鑽空子，將原本屬於教師的薪酬轉作其它用途，相信並非是政府和市民樂見的景象。此外，政府應該全數支付幼稚園的員工開支，並加一筆應急款項，讓校方能因應特殊情況，有足夠的資源聘請代課老師或替工，以保持學校的正常運作。

其它意見：

1. 報告沒有提及監管的方案，從營辦者的角度來看，政府應該保留及發展各營辦者建立的督導管理團隊，讓管理團隊繼續發揮管理、督導和發展的功能。同時，認同校董會能發揮監察的功能，不過，本地幼稚園規模各異，政府應該靈活處理，讓規模較少的學校能按本身的資源成立校董會，而規模較大的辦學團體可沿用中央校董會監管屬校運作和發展。
2. 本軍認為推動本土化幼兒教育的教研工作是優化幼兒教育的根本。所以必須設立早期幼兒培育研究與發展中心，培養本土化教育實務與理論兼備的幼兒教育研究人才，促進專業理論與實務基礎，將研究結論應用於師資培訓、家長教育、改進學校的課程和行政管理等方面，並用以制定教育政策，以促進香港優質教育的發展。

結語

政府不應經常用「資源有限」作推搪。「投資教育」不單是善用社會資本，以培育優秀人才，並能穩定社會，更能抗衡因香港人口逐漸老化而衍生的問題。

「從小培育 成就出眾」 ” Investing Early and Wisely”