

2015年2月10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

免費幼稚園教育的範圍

目的

本文件載述幼稚園教育目前的情況，以及免費幼稚園教育委員會(委員會)對免費幼稚園教育範圍的初步看法。

幼稚園教育目前情況

2. 政府自 2007 年起推行學前教育學券計劃(學券計劃)，旨在讓所有合資格的兒童接受質素優良而收費合理的幼稚園教育。所有本地非牟利幼稚園均有資格參加學券計劃。2013/14 學年，在 759 所本地非牟利幼稚園中，有 724 所參加學券計劃，佔總數的 95%。在參加學券計劃的幼稚園中，只開辦半日班、只開辦全日班，以及兼辦半日和全日班的幼稚園，分別有 111、228 及 385 所。在學券計劃下，就讀於該等幼稚園半日班及全日班的學童人數，分別為 84 937 人及 43 451 人。

3. 在 2013/14 學年，約 86% 參加學券計劃的學童在獲得學券資助之後，尚須繳付學費。為確保兒童不會因經濟困難而無法接受幼稚園教育，政府一直在幼稚園及幼兒中心學費減免計劃(學費減免計劃)下為家庭有經濟困難的兒童提供學費減免。在 2014-15 財政年度，政府在學券計劃及學費減免計劃方面的預算開支，分別為 26.043 億元及 5.915 億元。

4. 各幼稚園的運作模式差異甚大。幼稚園的日常運作一向十分靈活，可應對家長及學童的需要，例如：即使幼稚園的基本師生比例要求訂為 1:15¹，但幼稚園通常可按照不同學習活動的需要，靈活地把學童分組。在 2013/14 學年，非牟利幼稚園的平均師生比例為 1:9.4²，而一所幼稚園的實際收生人數由最少的 16 人至最多的 1 353 人不等。參加學券計劃的半日制幼稚園每年學費介乎 10,800 元至 26,260 元，而全日制幼稚園每年學費則介乎 16,400 元至 52,500 元。由於所有幼稚園均為私營，因此可迅速應對不同地區對幼稚園服務的需求，包括對半日制及全日制學額的需求。每年，不同地區會有幼稚園停辦，亦有新的幼稚園開辦。在 2013/14 學年，新辦的幼稚園共有 23 所，停辦的有 11 所。

委員會的意見及討論

5. 一如 2014 年 12 月 16 日會議上所述[立法會 CB(4)225/14-15(01)號文件]，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，並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。在用語方面，委員會備悉，學券計劃採用“學前教育”一詞，而在幼稚園教育界及師資培訓範疇，則普遍採用“幼兒教育”一詞。就委員會在研究免費幼稚園教育方面的職權範圍而言，由於研究範圍主要集中於三至六歲兒童的幼稚園教育，所以採用“幼稚園教育”一詞。儘管如此，委員會亦有研究幼稚園銜接小學教育的事宜。

6. 在制訂建議以切實可行地推展免費幼稚園教育時，委員會最關心的是確保幼稚園教育的質素。委員會尊重並重視維持幼稚園教育現時多元的特色，因為這些多元的特色可以照顧兒童及其家長的不同和獨特需要。保存多元特色對確保及促進幼稚園教育的質素至為重要，因此，為確保政府對幼稚園教育所提供的支援是切實且持續可行，委員會初步認為要政府為現時及將來的幼稚園教育提供每一方面的資助並

¹ 現行幼稚園的師生比例標準首次於教育局通告第 26/2003 號「改善幼稚園的師生比例」中載列。

² 指本地非牟利幼稚園學生總人數與教師總人數(包括校長)的比率。

不可行。委員會認為重要的是政府的資助水平應足夠讓幼稚園提供優質教育。

7. 為此，委員會已討論並同意其中優質幼稚園教育的一些重要元素(例如：改善師生比例，提供專業階梯以保持教師團隊穩定等)。為了平衡各種不同的因素，包括對政府的財政影響、家長的選擇及經濟負擔，以及以多元為特色的幼稚園界別可以持續及優質發展等，政府應考慮提供資助以讓幼稚園可以總體上提供優質幼稚園教育而毋須向家長收取學費。然而，幼稚園選擇租用商業單位作校舍營運而政府租金資助(若有)少於它們支付的市場租金，或幼稚園繼續提供部分家長歡迎的高於標準服務(例如：增聘教師以開辦人數較少的組別等)，由此產生的額外學費便須由家長自費。就此，委員會認為應加強對幼稚園的管治，教育局亦應專業評審幼稚園調整學費的建議申請。無論如何，為確保兒童不會因經濟困難而無法接受幼稚園教育，政府應繼續向家庭有經濟困難的兒童提供資助，讓他們應付幼稚園教育的開支。

8. 關於資助模式方面，委員會認為幼稚園靈活獨特、充滿活力的特性不應受損，同時為家長提供多元服務亦應該保持。在此前提下，委員會已研究可供參考的不同資助模式。主要的觀察所得載列如下：

- (a) 在資助學校的資助模式下，設有嚴格的規劃準則，以確保強迫教育下的資助學額供應充足，並訂立統一的學位分配制度，確保學位安排公平而透明。每所學校的資助額，主要按照核准班級結構釐定，而教職員的人手編制亦按照核准班級結構釐定。為確保公帑運用得宜，符合成本效益，設有標準班額以釐定每所學校獲准開辦的班級數目。
- (b) 在直接資助計劃下，每所學校所得的資助，主要按照每個資助學校學位的平均單位成本及學校的實際收生人數計算。另有部分資助項目並不歸入單位成本之內。
- (c) 在社會福利界採用的「整筆撥款」下，經常撥款(包括員工薪酬及其他費用)以整筆形式發放。員工薪酬的資助與相關職級人員的薪級中點掛鈎。

9. 委員會部分委員贊成採用適用於資助學校的薪酬政策，相信當中的好處包括可穩定教師團隊。不過，委員亦知悉，與薪酬相關的做法實為資助學校劃一資助模式的其中一環，幼稚園不能單獨採用有關做法。事實上，該資助模式包含多個互有關連的部分，例如經核准的開班數目及教師職位數目，以及遵從政府在學位分配制度下為審慎均衡地規劃學位而實施的多項規管措施。舉例而言，教育局須就核准班級結構設有標準班額，這會導致學校縮班及出現教師超額的情況。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。此外，採用劃一資助模式的前提為規劃校網，以確保公平地統一分配學位。幼稚園界別如採取此做法，將無可避免影響該界別在應對不同地區學童人數增減上的整體運作彈性。此外，有別於主要設於官地或免租私人土地上的資助學校，幼稚園主要設於商業處所，要全面規劃其學位，既不切實際，亦不可行。

10. 另一方面，委員會完全知悉業界對於上文所述有關以「整筆撥款」形式資助幼稚園教育的關注，特別是憂慮幼稚園或未有足夠經費支付員工薪酬，又或不願意聘請經驗豐富的教師，以致影響教育質素。委員會將考慮顧問於本年稍後就人力資源需求及薪酬提出的建議，以進一步研究各項幼稚園資助模式的方案。初步意見認為應採取更具創意的資助模式，以配合不同幼稚園的運作模式。

11. 至於免費幼稚園教育應否涵蓋本地私立獨立幼稚園一事，仍存在不同的意見，委員會將再作商議。有意見認為本地私立獨立幼稚園應涵蓋在內，以為家長提供更多選擇。另一方面，亦有一些意見認為，為審慎運用公帑，應只向本地非牟利幼稚園提供經常資助。委員會會妥為考慮以確保公帑運用得宜。

徵詢意見

12. 請委員備悉本文件的內容。

教育局

2015年2月