

香港特別行政區立法會

教育事務委員會 研究落實免費幼稚園教育小組委員會

報告

2016年1月

目 錄

部	段
I. 引言	1-5
II. 本地幼稚園界別	6-15
III. 免費幼稚園教育的政策及範圍	16-31
IV. 資助安排	32-45
V. 與校舍及規劃有關的事宜	46-56
VI. 教師專業及人手需求	57-73
VII. 為有特殊需要學生提供支援	74-88
VIII. 為非華語學生提供支援	89-103
IX. 為經濟上有需要家庭的學生提供資助	104-111
X. 由幼稚園過渡至小學教育	112-122
XI. 幼稚園收生安排	123-130
XII. 規管、學校管治及質素保證	131-146
XIII. 優質幼稚園教育的其他主要元素	147-155
XIV. 建議摘要及未來路向	156-157

附錄

- I. 小組委員會的委員名單
- II. 小組委員會的職權範圍
- III. 曾向小組委員會提出意見的團體及個別人士名單
- IV. 委員提交的書面意見

簡稱

第I部 —— 引言

背景

1.1. 香港自1978年起推行9年免費普及的強迫小學及初中教育。免費教育由2008-2009學年開始伸延至12年，涵蓋高中教育。幼稚園教育一向由私營機構提供，並受教育局訂定的規例監管。香港的幼稚園界別在幼稚園的營運規模、校舍、收取的學費等方面，均存在很大差異。就本報告而言，幼稚園包括幼稚園及幼稚園暨幼兒中心。

2. 眾所周知，幼稚園教育對發展兒童的體能、社交、情緒、美感及早期的語言和認知技巧十分重要。行政長官在2013年施政報告中公布，教育局會成立專責委員會，研究免費幼稚園教育的可行性，並提出具體建議，讓所有兒童都有機會接受優質的幼稚園教育。免費幼稚園教育委員會(下稱"幼稚園委員會")於2013年4月成立，轄下設有5個工作小組，負責研究各項相關事宜，以期就如何切實可行及持續地推行優質免費幼稚園教育提出建議。由鄭慕智博士擔任主席的幼稚園委員會已完成工作，並於2015年5月28日向教育局局長提交報告(下稱"報告")。政府當局表示，經研究報告所載的建議及考慮持份者及公眾的意見後，政府當局便會制訂適當的政策和具體措施，以促進優質幼稚園教育的持續發展。

小組委員會

3. 在2014年4月14日舉行的會議上，教育事務委員會(下稱"事務委員會")決定成立一個專責小組委員會，研究如何推行免費幼稚園教育。研究落實免費幼稚園教育小組委員會(下稱"小組委員會")的委員名單和職權範圍分別載於**附錄I**及**II**。小組委員會於2014年10月展開工作。內務委員會於2015年10月9日根據《內務守則》第26(c)條，批准小組委員繼續工作至2016年1月底。

4. 小組委員會由李慧琼議員擔任主席，共舉行13次會議。除政府當局外，小組委員會亦與幼稚園委員會會晤，就報告所提事宜交換意見。為邀請公眾及持份者參與商議過程，小組委員會舉行了兩次長時間的會議，聽取他們的意見。曾向小組委員會提出意見的團體及個別人士的名單載於**附錄III**。他們提出的主要意見和關注的綜合摘要，以及政府當局的書面回應，可於以下網頁連結閱覽：

http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ed/ed_fke/papers/ed_fke20150117cb4-469-1-c.pdf

http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ed/ed_fke/papers/ed_fke20150117cb4-538-1-c.pdf

http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ed/ed_fke/papers/ed_fke20150704cb4-1432-1-c.pdf

http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ed/ed_fke/papers/ed_fke20150704cb4-163-1-c.pdf

5. 此外，小組委員會在2015年11月20日的會議上商定，個別委員可就免費幼稚園教育的推行提交書面意見。該等意見書將附載於小組委員會的報告。小組委員會就此接獲的意見書，已載於**附件IV**，並可於以下網頁連結閱覽：

http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ed/ed_fke/papers/fke_c1.htm

第II部 —— 本地幼稚園界別

概覽

6. 現時，香港的幼稚園全屬私營機構，分為非牟利幼稚園及私立獨立幼稚園兩類，視乎其辦學團體為志願團體抑或私營機構。在2014-2015學年，非牟利幼稚園佔所有幼稚園約80%，餘下為私立獨立幼稚園。為3至6歲兒童提供的3年學前課程包括幼兒班(下稱"K1")、低班及高班(下稱"K3")。儘管幼稚園教育並非本港免費或強迫教育制度的一環，可是兒童入讀幼稚園的比率逾100%，即基本上所有家長均讓子女入讀幼稚園。

7. 在2005年之前，香港的幼稚園由當時的教育署管轄，而幼兒中心則由社會福利署(下稱"社署")監管。當局在2005年推行協調學前服務，並成立學前服務聯合辦事處(現稱幼稚園及幼兒中心聯合辦事處)，由教育局和社署派員組成，以規管及支援幼稚園暨幼兒中心。自此，所有香港的幼稚園及幼稚園暨幼兒中心均統稱為幼稚園。

8. 在2014-2015學年，香港的幼稚園有90%為本地幼稚園，10%為非本地幼稚園。在760所本地非牟利幼稚園當中，381所(約50%)同時開辦半日制及全日制班級，235所(31%)只開辦全日制班級，144所(19%)只開辦半日制班級。在開辦全日制的幼稚園中，246所為長全日制幼稚園(前身為社署資助的幼兒中心)，每週運作5天半並且服務時間較長。部分這些幼稚園亦提供輔助服務，包括延長時間服務、暫託幼兒服務及幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃(下稱"兼收計劃")¹。

近年一些主要措施

學前教育學券計劃(下稱"學券計劃")

9. 免入息審查的學券計劃於2007-2008學年起推行。學券計劃下的幼稚園必須為非牟利、提供全面的本地課程及收取的學費不超過指定學費上限²。每名年滿2歲8個月的兒童如就讀於

¹ 延長時間服務為6歲以下兒童而設，以配合家庭和在職家長的社會需要。暫託幼兒服務為6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。兼收計劃為2至6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。

² 在2015-2016學年，以半日制和全日制學額計算的學費上限，分別為每名學生每年33,770元及67,540元。

學券計劃下的非牟利幼稚園，可享有學券資助，學券須由有關的幼稚園兌現。家長須繳付的學費(如有的話)為幼稚園收取的學費與學券學費資助額的差額。2014-2015學年及2015-2016學年的學券學費資助額，分別為每名學生每年20,010元及22,510元。

10. 在2014-2015學年，約有95%的本地非牟利幼稚園參加學券計劃，約有80%的幼稚園學生獲學券資助。

幼稚園及幼兒中心學費減免計劃(下稱"學費減免計劃")

11. 為確保沒有兒童會因為經濟困難而被剝奪接受幼稚園教育的機會，在學券計劃下的幼稚園就讀的學生，如他們的家長在經濟上有需要，可透過學費減免計劃申請額外資助。根據學費減免計劃的規定，通過入息審查的低收入家庭合資格申請100%、75%或50%的學費減免。由2014-2015學年起，學費減免計劃的學費減免上限，已由學券計劃下幼稚園學費的加權平均水平提升至第75個百分點。在2014-2015學年，半日制及全日制學額的學費減免上限，分別為26,500元及40,500元。

改善幼稚園教育的質素

12. 在學券計劃的首個5年階段內(即2007-2008至2011-2012學年)，政府為學券計劃的幼稚園訂下特定政策目標，使幼稚園界別從業員的專業能力更上一層樓。在2011-2012學年完結前，以1:15的師生比例為基礎，所有幼稚園教師均須持有幼兒教育證書的學歷。所有新任校長則須持有幼兒教育學士學位、取得學歷後具備最少一年的相關工作經驗，並且已完成幼稚園校長證書課程。在2014-2015學年，約有98.5%的幼稚園教師和校長已持有或正修讀幼兒教育證書課程，而在2006-2007學年則只有56%。

13. 在2000年於幼稚園界別推行的質素保證架構包括學校的自我評估(下稱"學校自評")和外評，後者以質素評核形式進行。所有學券計劃下的幼稚園均須持續進行學校自評和接受質素評核，以達到學校可持續發展及問責的目的。

收生安排

14. 2013年10月初左右，有大批跨境學生的家長到北區和大埔等地區的幼稚園排隊輪候入學申請表格。本地家長亦深切關注K1學額是否足夠，以及某些地區幼稚園學位競爭劇烈。為回應公眾的關注，教育局推行多項特別措施，以期改善幼稚園的收生程序及更善用上述兩區的幼稚園學額。由於這些措施成效

良好，當局將之推展至全港各區，作為2015-2016學年K1的收生安排。主要的改善措施包括 ——

- (a) 申請表格的派發數目不設限制；
- (b) 幼稚園須訂定校本收生機制；
- (c) 為免單一學生同時佔有多於一個學位，幼稚園須以學前教育學券計劃資格證明書作為確認接受取錄的證明文件；及
- (d) 教育局會收集所有幼稚園的K1學位空缺資料，然後以不同渠道公布。

成立幼稚園委員會

15. 教育局於2013年4月委任幼稚園委員會，負責研究各項相關事宜，以期就如何切實可行及持續地推行免費的優質幼稚園教育提出建議³。幼稚園委員會由鄭慕智博士出任主席，轄下設有5個工作小組。幼稚園委員會已完成工作，並於2015年5月28日發表報告⁴。報告載列的建議涵蓋10個主要方面，包括免費幼稚園教育的範圍、教師專業、照顧多元學習需要的撥款安排等。

³ 幼稚園委員會及其5個工作小組的成員名單和職權範圍，可於<http://www.edb.gov.hk/tc/edu-system/preprimary-kindergarten/free-kg-committee/index.html>閱覽。

⁴ 幼稚園委員會的報告可於http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ed/ed_fke/papers/ed_fkecb4-1102-1-c.pdf閱覽。

第III部 —— 免費幼稚園教育的政策及範圍

現況

16. 現時，香港的幼稚園全屬私營機構，在營運規模、收取的學費、校舍、教學支援及所提供的服務方面，均有很大差異。幼稚園可分為非牟利幼稚園或私立獨立幼稚園兩類。非牟利幼稚園辦學機構根據《稅務條例》(第112章)獲稅務豁免，並可在申請修訂學費時在學費預算中預留額外經費(最多相等於開支的5%)，但這筆預留款項必須全數重新投放於教育用途。另一方面，私立獨立幼稚園屬牟利性質，可賺取及向股東攤分10%利潤。

17. 在2014-2015學年，全港共有978所幼稚園。當中，760所屬本地非牟利幼稚園，學生人數約為144 700人；另外114所屬本地私立獨立幼稚園，約有22 000名學生就讀。就參加學券計劃的幼稚園而言，半日制班級的全年學費介乎11,800元至30,020元，全日制則介乎19,400元至60,040元；至於本地非學券計劃幼稚園，半日制班級的全年學費介乎14,100元至99,000元，全日制則介乎23,300元至154,100元。

小組委員會考慮的主要事項

幼稚園教育的目標

18. 小組委員會察悉，教育統籌委員會於2000年發表題為《終身學習·全人發展：香港教育制度改革建議》的報告書，將幼稚園教育定位為終身學習的基礎，旨在讓孩子們在富啟發性及愉快的環境下，培養積極的學習態度與良好的生活習慣。雖然小組委員會未有就幼稚園教育本身的目標訂定唯一或統一的意見，但委員普遍認為 ——

- (a) 在幼稚園教育階段同時提供"教育"和"照顧"對兒童的福祉極為重要；
- (b) 幼稚園教育須為兒童提供適當的支援，使他們健康快樂地成長和發展；及
- (c) 幼稚園教育須切合兒童的多元需要。

對未來免費幼稚園教育政策的期望

19. 小組委員會認同幼稚園教育十分重要，是正規教育的起點。幼稚園教育採納一套包含照顧和教育元素的獨特教學方式。委員一致同意，3至6歲兒童應有平等機會接受優質幼稚園教育。

20. 就這方面，小組委員會察悉幼稚園委員會進行研究時採用的5項原則 ——

- (a) 3至6歲的兒童不應因經濟原因無法接受幼稚園教育；
- (b) 幼稚園教育的質素為首要考慮；
- (c) 日後的免費幼稚園教育政策必須切實且持續可行；
- (d) 必須尊重幼稚園教育獨特、靈活及多元的特色，並應透過不同運作模式照顧兒童的不同需要；及
- (e) 政府的資助應配以幼稚園的良好管治。

21. 小組委員會原則上不反對幼稚園委員會採用的原則。委員認為，在實施免費幼稚園教育的政策時，必須保持幼稚園界別的多元特色。兒童不應因經濟困難而失去接受優質幼稚園教育的機會。

免費幼稚園教育的範圍

提供半日制、全日制及長全日制幼稚園服務

22. 小組委員會研究的其中一個富爭議的事項，是日後提供的免費幼稚園教育的範圍。具體而言，小組委員會曾深入討論免費幼稚園教育應否涵蓋不同類別的幼稚園服務，即半日制、全日制及長全日制服務。

23. 小組委員會察悉，據幼稚園委員會所述，現有的證據未能達致全日制幼稚園課程較半日制課程對幼兒更為有利的結論。幼稚園委員會認為，兒童能否得益是視乎幼稚園課程的質素而非長度。經考慮兒童的發展需要並參考外國的做法後，幼稚園委員會建議，政府提供的基本資助，應涵蓋所有3至6歲的合資格兒童接受半日制服務。幼稚園委員會認同全日制及長全日制幼稚園提供的服務需求甚殷，以及人口政策建議讓更多有

年幼子女的婦女可以重投勞工市場。因此，幼稚園委員會提出以資助形式，向提供全日制及長全日制服務的幼稚園發放額外資源。該項資助可按學生人數計算，款額為半日制幼稚園服務的基本資助額的25%到30%。長全日制幼稚園應獲提供更多資源，以增聘人手。換言之，全日制及長全日制服務的額外費用由政府 and 家長分擔。政府當局亦認同有需要區分服務提供(即學位供應)及資助(即運用納稅人款項)。幼稚園委員會希望如其整套建議獲得落實，約60%就讀於本地非牟利幼稚園的學生將無須繳付學費。

24. 許多團體及小組委員會委員不認同幼稚園委員會的意見，即全日制幼稚園課程不一定比半日制課程更有利於幼兒發展。一些團體表示，增加供應全日制／長全日制幼稚園學額以教育及照顧兒童是全球趨勢。部分委員質疑，從教育角度假設半日制服務已足夠照顧幼兒的發展和學習需要，因而把免費幼稚園教育的範圍局限於半日制服務，這做法是否恰當。他們認為，兒童接受全日制幼稚園教育有其好處，並關注若只有60%就讀於本地非牟利幼稚園的兒童可受惠於日後的免費幼稚園教育政策，將難以達到提供15年免費教育的目標。

25. 小組委員會深明全日制及長全日制幼稚園是幼稚園界別不可或缺的一部分，為許多在職家長的家庭提供重要的服務。部分委員促請政府當局認真考慮在推行免費幼稚園教育時提供"教育及照顧"(Educare)，而不再維持現行的二分政策，由教育局和勞工及福利局分別負責"教育"及"照顧"服務。為配合2015年施政報告公布的人口政策的目標，即釋放本地勞動潛力，有意見認為，政府當局應把全日制及長全日制服務納入免費幼稚園教育的範圍，讓更多婦女可加入勞動市場。就此，一名委員表示，僅全數資助半日制幼稚園教育是較適當的做法，因為全日制及長全日制幼稚園服務涉及提供幼兒服務，而這類服務有別於提供教育服務。

26. 部分委員和團體有同樣的關注，認為額外資助定於基本資助額的25%到30%，並未足以支持幼稚園增加提供全日制／長全日制學額。此外，他們憂慮，日後若只有半日制幼稚園服務免費，許多幼稚園將只會或轉為提供半日制服務，進一步減少全日制／長全日制學額供應，難以滿足在職家長(特別是低收入家庭的在職家長)的需要。

未來政策下的合資格幼稚園

27. 關於未來免費幼稚園教育政策應涵蓋的幼稚園類別，小組委員會察悉，幼稚園委員會建議多項準則，包括該等幼稚園應為非牟利，所提供的本地課程必須遵守教育局發出的幼稚園課程指引。至於其他資格準則，則可參考現行學券計劃的某些做法，例如須符合師資、質素保證和營運透明度等方面的規定。

28. 小組委員會普遍同意新政策應涵蓋本地非牟利幼稚園。然而，有意見認為，當局應考慮涵蓋私立獨立幼稚園，因為所有合資格的兒童，不論是就讀於本地非牟利幼稚園還是本地私立獨立幼稚園，均應享有免費幼稚園教育。委員認為須進行更深入的研究，因此項意見(如跟進的話)將會對政策及資源帶來影響。

資助範圍

29. 幼稚園委員會建議，政府的資助水平應足夠讓幼稚園提供優質教育。故此，基本資助應涵蓋學費，以支付直接與學生學習及營辦學校有關的開支。幼稚園為提供各項教育用品及高於標準服務所收取的其他費用，則應由家長承擔。

30. 有委員詢問，鑒於一些團體指出幼稚園課本經常改版，日後的資助應否一併涵蓋購買課本。教育局表示，課本或其他項目應否獲得資助須進一步商議。有建議提出，政府當局應考慮向家庭收入低於某指定水平(例如低於家庭入息中位數)的兒童提供全數資助，以繳付學費及雜費。政府當局認為，為慎用公共資源，如要落實此類建議，幼稚園收取的學費必須設定上限。

建議

31. 小組委員會認為政府當局應 ——

- (a) 發出清晰的政策聲明，闡述其免費幼稚園教育政策的目標和預期成果；
- (b) 考慮提高向全日制 / 長全日制幼稚園提供的額外資助的水平；

- (c) 倘若免費幼稚園教育初期只涵蓋半日制服務，研究分階段將之擴展至涵蓋全日制及長全日制服務，並在合理時間之內按此制訂時間表；及
- (d) 提供資料說明免費幼稚園教育涵蓋半日制、全日制及長全日制幼稚園服務所需的資源，讓各方討論時能掌握更充分的資料。

第IV部 —— 資助安排

現況

32. 一直以來，香港的幼稚園均為私營及自資。學券計劃自2007年起推行，旨在為所有合資格兒童提供可以負擔的優質幼稚園教育。所有本地非牟利幼稚園皆合資格申請參加學券計劃。家長可自由為子女選擇合資格的幼稚園；如學費超過學券資助額，家長須支付兩者之間的差額。

33. 除了學券計劃的資助外，合資格的非牟利幼稚園還可申請其他政府資助，包括發還租金、差餉及地租。至於前資助幼兒中心(現時俗稱為長全日制幼稚園)，他們都已參加學券計劃，另可獲發還租金、差餉及地租；個別長全日制幼稚園更獲發還管理費及冷氣費。這些幼稚園亦可通過社署向獎券基金申請資助，用以支付翻新、購置傢具及設備等非經常開支。

小組委員會考慮的主要事項

34. 委員就推行免費幼稚園教育與政府當局跟進日後資助幼稚園的模式。他們希望確保幼稚園在當局作出的適當安排下，能夠提供優質的教育。

資源分配

35. 小組委員會察悉政府近年的學前教育開支，詳情如下

財政年度	開支 (10億元)	佔教育開支總額 百分比	佔香港本地生 產總值百分比
2012-2013	2.825	3.7%	0.14%
2013-2014	3.222	4.2%	0.15%
2014-2015	3.486	4.7%	0.16%
2015-2016	4.094	5.2%	0.18%

資料來源：開支預算(歷年)

考慮到經濟合作與發展組織成員國用於學前教育的平均開支水平為本地生產總值的0.6%，小組委員會認為，香港為幼稚園教育撥出的公共資源，遠較其他已發展經濟體系為少。委員促請政府當局作出更大的政策及資源承擔，以提供優質的免費幼稚園教育。

36. 許多團體向小組委員會陳述意見時提出，就長遠的目標而言，幼兒教育的公共開支應逐步增加至香港本地生產總值的1%，而1%這個水平是由歐盟所建議。部分委員認為，免費幼稚園教育推行後，政府當局必須制訂適當的政策和計劃，並提供所需資源，有效地實施該等政策和計劃。

資助模式

參考現有資助模式

37. 不少委員及團體指出，現行的學券計劃提供定額資助，而不論服務的類別(即半日制、全日制及長全日制)，並未能滿足各類幼稚園的營運需要。鑒於全日制及長全日制幼稚園的服務範圍及較長的營運時間，它們未必得到足夠的資助以應付其需要。委員及團體促請政府當局設立有效的資助機制，以取代學券計劃。有意見認為，政府應向幼稚園發還全數教師薪酬開支，這正是資助中小學資助模式的特點。

38. 小組委員會察悉，政府當局及幼稚園委員會對採取資助學校的資助模式有保留，因為該模式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。舉例而言，每所學校獲准開辦的班級數目根據標準班額釐定，倘遇上收生不足的情況，便可能導致縮班。在學生人口下降時，採取類似的班額會對一些規模甚小的幼稚園造成停辦的壓力，連帶動搖幼稚園教師團隊的穩定性。此外，採用資助學校資助模式的前提，是透過規劃校網實行統一的學位分配制度。如就幼稚園的校網進行規劃，並統一分配幼稚園學位，將會削弱幼稚園界別的整體運作彈性，家長選擇幼稚園時亦可能受到地區限制。

39. 很多團體(特別是來自幼稚園界別和教師專業的團體)向小組委員會陳述意見時，均強烈反對參照社會福利界的做法，以整筆撥款形式發放資助。委員同意幼稚園界別所指，若整筆撥款的上限定於幼稚園教師的中點薪金，個別幼稚園將不願聘用年資較長的教師，最終對幼稚園教育的質素造成負面影響。小組委員會認為政府當局必須探討更多元化的模式，支援不同類別的幼稚園。

對幼稚園委員會建議的模式的意見

40. 幼稚園委員會建議，為提高靈活度，向個別幼稚園提供的資助，部分按學生人數發放(即按單位成本方式)，部分則按學校發放，以應付幼稚園或學生的特殊情況。具體而言，關於教

學及支援人員的薪酬和其他運作開支，這方面的資助將會按每名學生的資助額及學生人數發放。額外資助亦會因應個別幼稚園的特殊情況提供。政府當局表示同意此項建議。

41. 小組委員會與部分團體同樣深切關注到，上述的資助方法將產生類似學券計劃的弊端。由於資助按學生人數發放，幼稚園在收生方面的競爭將會十分劇烈，導致幼稚園界別變得商業化及市場主導。再者，所有幼稚園不論其營運規模，均須應付若干基線開支。按學生人數提供資助的建議會向大規模幼稚園傾斜，形成大小幼稚園之間的資源差距進一步擴大。

42. 關於整筆撥款模式，幼稚園委員會建議政府探討方法，回應幼稚園界別對資助不足以支付幼稚園薪酬開支所提出的關注，並考慮提供"安全網"，讓個別幼稚園可申請額外資助。政府當局表示，須分析擬議做法對幼稚園的規劃及政府財政帶來的影響，然後才作最後決定。

資助水平

43. 小組委員會察悉，幼稚園委員會建議免費幼稚園教育的基本資助應涵蓋學費，以支付直接與學生學習及營辦學校有關的開支。資助水平會與提供優質幼稚園教育的成本掛鉤。在釐定幼稚園基本運作的資助時，幼稚園委員會參考過與員工薪酬相關的開支及其他運作開支，以及與幼稚園校舍有關的開支。

44. 小組委員會曾研究幼稚園員工薪酬及校舍的相關事宜，其商議過程載於下文各部。

建議

45. 小組委員會建議政府當局應 ——

- (a) 就社會福利界別推行整筆撥款所受到的批評，避免就幼稚園界別採用相同的資助方式；
- (b) 提供更多詳細資料，說明如何實施幼稚園委員會建議的更具彈性的模式，即部分資助按學生人數發放，部分則按學校發放；
- (c) 制訂切實可行的措施，確保規模較小的幼稚園獲提供足夠的資源維持營運；

- (d) 經仔細研究後，就幼稚園委員會建議提供"安全網"以協助個別幼稚園應付資深員工的薪酬開支一事，作出回應；及
- (e) 參考其他先進國家(例如歐盟及經濟合作與發展組織成員國)用於學前教育開支佔當地生產總值的百份比，考慮日後有序投放更多資源於本港的學前教育。

第V部 —— 與校舍及規劃有關的事宜

現況

46. 有別於全部位於免租處所的資助小學和中學，幼稚園在不同類型的處所營運，包括自置校舍、私人租用校舍、公共屋邨或由辦學團體擁有的校舍。目前，少於50%的幼稚園在政府分配的校舍營辦。

47. 根據《香港規劃標準與準則》，幼稚園設施現行的規劃標準為：每1 000名3至6歲以下幼童應設730個半日制學額和250個全日制學額。現時，規劃署會諮詢教育局的意見，在新的公共屋邨或大型住宅發展項目中，預留用地供教育服務之用。公共屋邨內可供使用的幼稚園校舍，會通過教育局成立的校舍分配委員會分配予幼稚園。部分幼稚園與私人發展商簽訂租約，租用後者的處所。

48. 為紓減非牟利幼稚園在租金方面的開支，教育局自1982年起實施租金發還計劃。教育局根據一套訂明的準則評審所有幼稚園的發還租金申請，批准與否須視乎每項申請的情況及有關地區對幼稚園學額是否有確切需求而定。獲發還的金額取決於差餉物業估價署評定的租值。校舍使用率達50%或以上的幼稚園，可獲發還全數租金，校舍使用率低於50%的幼稚園，只可獲發還50%的租金。在2013-2014年度，394所幼稚園(即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。

小組委員會考慮的主要事項

規劃標準

49. 一如上文各部所討論，委員和團體普遍同意有需要增加全日制及長全日制幼稚園學額，以應付需求。在2015年4月28日舉行的會議上，小組委員會通過議案，促請教育局採取多項措施，包括盡快檢討幼稚園學額的規劃標準，以大幅增加全日制及長全日制幼稚園學額。

50. 小組委員會察悉，幼稚園委員會建議將規劃標準逐步修訂為每1 000名3至6歲幼童應設500個全日制及500個半日制學額。有關建議獲政府當局同意，小組委員會和團體亦支持經修訂的規劃目標，並促請政府當局訂定明確的時間表，以達致該等目標。

提供幼稚園校舍

51. 有委員詢問，政府可否與大型住宅發展項目的私人發展商磋商，把預留作教育用途的處所交予政府分配給幼稚園辦學機構。政府當局指出，此項安排會影響發展商向政府支付的補價金額，因此必須非常小心研究。

52. 部分委員認為，政府當局過分倚賴市場力量，但沒有積極採取步驟增加幼稚園校舍的供應。德怡中英文幼稚園於2014年因租金飆升而無法續租正好反映這問題。委員及團體促請政府當局探討措施，確保幼稚園校舍供應穩定。

53. 政府當局表示同意幼稚園委員會的建議，即就長遠策略而言，應在公共屋邨預留更多空間作幼稚園用途，以滿足新的需求，同時重置校舍須作重大改善的現有幼稚園。政府當局亦會探討其他措施的可行性，例如幼稚園與小學共用校舍，以及增加私人房屋發展項目下的幼稚園空間。小組委員會贊同幼稚園委員會所指，為支援沒有適當或足夠設施的幼稚園，當局應設立區域資源中心，提供安全的教育環境及各種活動為本的學習活動予兒童。小組委員會認為，政府當局應制訂長遠目標，分配由政府擁有的校舍，以供營辦幼稚園，從而紓緩對私人處所的需求及租金上升壓力。

租金資助

54. 鑒於校舍租金是幼稚園其中一個主要開支項目，幼稚園委員會認為，政府應考慮透過經改良的租金資助計劃，向幼稚園提供經常性租金資助，所述計劃應包含以下特點——

- (a) 可考慮按照使用率增設更多租金資助層級；
- (b) 為確保公帑用得其所，應參考位於公共屋邨的相若幼稚園的租金，設定資助上限；及
- (c) 應准許幼稚園收取費用，以彌補實質租金開支超出所獲租金資助的差額。

55. 部分委員及團體支持增設更多資助層級。然而，一名委員表示原則上反對提供租金資助。她認為在城市規劃階段預留用地／處所作教育用途更為重要。另有關注指出，政府提供租金資助或會帶來非預期的後果，推高幼稚園校舍的租金水平。儘管政府當局會提供資助，小組委員會仍然認為，政府當局必須採取措施，增加供應由政府擁有的校舍，作為長遠的策略。

建議

56. 小組委員會認為政府當局應 ——

- (a) 訂定清晰的時間表，把規劃標準修訂至每1 000名3至6歲幼兒應設500個半日制學額和500個全日制學額；
- (b) 公布將會採取的措施，以增加政府幼稚園校舍的供應；
- (c) 盡早公布租金發還計劃的詳細改善建議，例如資格準則、租金資助水平，以及增設更多資助層級；及
- (d) 檢視現有的幼稚園校舍，並按需要考慮協助幼稚園改善校舍和設施。

第VI部 —— 教師專業及人手需求

現況

教師專業

57. 多年來，幼稚園教師和校長的專業水平一直逐步提升。學券計劃下的所有幼稚園均須按1:15的師生比例，聘用足夠持有"幼兒教育證書"的教師。在2014-2015學年，約有98.5%的幼稚園教師和校長已持有或正修讀幼兒教育證書課程，而相比在2006-2007學年只有56%。約82%的幼稚園校長已持有或正修讀幼兒教育學士學位課程。教育局和師資培訓機構亦提供本地及非本地專業發展課程。

員工薪酬

58. 在以往的幼稚園及幼兒中心資助計劃下，幼稚園須根據建議標準薪金表支付教師薪酬。學券計劃於2007年推行後，建議標準薪金表亦已取消，幼稚園可全權決定其教師的薪酬。現時，幼稚園採取不同的做法釐定薪酬，例如基本上跟隨建議標準薪金表或公務員的總薪級表。每年的增薪安排則根據表現、年資、獲取的學歷等校本準則作出。根據2014年9月進行的一年一度教師統計調查，在學券計劃下的幼稚園任教的全職教師的平均月薪約為18,800元。

人手需求

59. 現時，各幼稚園的實際師生比例不盡相同，因為部分幼稚園可能聘請額外的教學人員，以提供不同的學習活動。有部分幼稚園(尤其是下午班)因收生人數少於課室容額，故師生比例會較低。幼稚園目前沒有清晰的教職員架構或教師專業階梯。

60. 除教學人員外，幼稚園亦聘請文書人員及校工等支援人員，協助處理不同的工作，例如學校行政工作、清潔及其他雜務。由於現時並無關於人手需求的特定指引，幼稚園的支援人員數目亦各不相同。

小組委員會考慮的主要事項

提升專業水平

61. 小組委員會認為，所有幼稚園教師應透過持續專業發展機會，掌握幼稚園教育的最新發展，這點極為重要。為此，當局應為幼稚園界別制訂具適切目標的持續專業發展政策。小組委員會察悉，幼稚園委員會建議為幼稚園教師及校長訂立每3年150小時的軟指標。關於如何實施此項軟指標，政府當局表示詳細的安排尚待制訂。為了讓在職幼稚園教師能夠接受持續專業發展培訓，小組委員會與部分團體均認為，當局應採取適當的支援措施，例如發放資助以聘請代課教師，以便在職教師修讀專業發展課程。

62. 小組委員會深明幼稚園教師的專業能力對提供優質幼稚園教育極之重要。委員一方面察悉，部分團體認為幼稚園教師的入職學歷應提高至學位水平(即具備幼兒教育學士學位或同等學歷)，以提高專業水平及吸引人才加入幼稚園界別。另一方面，他們注意到現時不同師資培訓機構提供政府資助的幼兒教育證書課程，每年畢業生人數約為700名，這些畢業生備受幼稚園重視。對現行政策所作出的任何修改不應影響幼兒教育證書課程準畢業生的就業前景。

63. 與此同時，幼稚園委員會建議政府擬定目標將幼稚園教師的入職資歷要求提升至學位水平，同時研究為每所幼稚園訂定學位教師比例。小組委員會原則上同意此項建議，但認為政府當局應諮詢持份者以制訂時間表，把幼稚園教師的專業資歷提升至學位水平。

與薪酬相關的事宜

64. 小組委員會商議的其中一個重要事項，是有否需要為幼稚園教師設立薪酬架構，以維持穩定的幼稚園工作團隊及吸引年輕人投身該專業。委員並察悉，2013年9月進行的教師統計調查結果顯示，在學券計劃下的幼稚園任教的教師，月薪差距甚大，介乎8,300元至71,000元⁵。

65. 許多團體向小組委員會陳述意見時批評取消建議標準薪金表的做法，因為自此以後，教師便要接受不同的薪酬安排。他們特別關注到，當教師由一所幼稚園轉往另一所幼稚園任教時，其經驗往往未能透過他們的薪酬獲得認可。有委員及團體

⁵ 請參閱 [立法會CB\(4\)225/14-15\(01\)號文件](#)。

強烈促請當局制訂強制性薪級表，要求幼稚園遵從及據此訂定幼稚園教師的薪酬。另有建議提出採取適用於資助學校界別的薪酬安排，向幼稚園發還全數教師薪酬，從而把薪酬維持在穩定的水平。

66. 小組委員會察悉，據幼稚園委員會的意見，相對於設立強制性薪級表，提供參考薪酬範圍較為適當，既可確保競爭力，亦可讓幼稚園管理層因應員工的教學經驗、表現、額外職責、資歷和特殊技能等，靈活釐定員工薪酬。幼稚園委員會建議的參考薪酬範圍(以2014年物價水平)涵蓋下述教學職位：教師、主任、副校長(適用於大規模的幼稚園)、二級校長、一級校長，以及文員、校工、炊事員職位⁶。

67. 小組委員會大部分委員同意必須為幼稚園教師設立強制性薪級表，並認為許多幼稚園教師的薪酬與他們的資歷及職責水平並不相稱。在欠缺強制性薪級表的情況下，他們關注有何方法確保幼稚園教師獲得合理的薪酬待遇。然而，一名委員表明不支持以強制性薪級表取代幼稚園在釐定教師薪酬方面現時可行使的酌情權。

68. 政府當局原則上同意應提供具競爭力的薪酬以吸引及挽留人才。然而，政府當局認為，強制性薪級表未必是維持幼稚園界別教師團隊穩定的唯一方法。政府當局同意幼稚園委員會的意見，即就每個職位制訂參考薪酬範圍可保存競爭力之餘，還可給予幼稚園一定的靈活度。為確保政府撥款得到善用，政府當局會擬訂具體的實施指引及清晰的規則和規例，供幼稚園遵行。政府當局並再次確認其立場，表明在資助學校的資助模式下與薪酬相關的做法，不能單獨套用於幼稚園，因為該模式包含其他規管措施，例如經核准的班級數目和統一分配學位等。

教職員架構

69. 小組委員會認同有需要為幼稚園教師提供清晰的專業階梯，並察悉幼稚園委員會建議典型幼稚園的教職員架構應包括一名校長、一名副校長(收生多於300名半日制學生的幼稚園)、主任和教師。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5名主任。幼稚園委員會並參考幼稚園的收生人數，建議文書人員和校工的數目。

⁶ 更詳盡的描述載於報告第7.3.15段。

70. 相當多來自幼稚園界別的團體不完全接受僅參考收生人數制訂幼稚園教職員架構的構思，因為不論規模大小，所有幼稚園均須執行若干相同的行政及教學職務。在制訂教職員架構時，除了學生人數外，亦應考慮其他因素，例如幼稚園的營運開支和服務時數。政府當局向小組委員會澄清，幼稚園委員會建議的名義教職員架構和人手比例，只為計算政府資助之用，而據幼稚園委員會的建議，部分資助會按學生人數發放，另有部分則按學校發放。

改善師生比例

71. 小組委員會和團體原則上歡迎幼稚園委員會建議增加教學人手，把師生比例由現時的1:15改善至不遜於1:12(校長不包括在師生比例內)，從而為教師提供更多空間以發展課程和備課、照顧學習差異和接受專業發展培訓等。校長亦能夠專心處理行政工作和管理幼稚園的日常運作。委員察悉，一些團體建議進一步改善全日制及長全日制幼稚園的師生比例至1:10，以紓緩教師的工作量和提高教育質素。

72. 部分向小組委員會陳述意見的團體表示，在計算幼稚園的教學人員編制時，除了參考師生比例外，亦應參考班師比例。有建議提出把半日制、全日制及長全日制幼稚園的班師比例分別定為1:1.25、1:1.3及1:1.4。小組委員會認為，雖然師生比例將會得到改善，但政府當局應定期進行檢討，並在過程中探討可否參照班師比例。

建議

73. 小組委員會建議政府當局應 ——

- (a) 在諮詢幼稚園界別後，就如何達到幼稚園教師及校長每3年完成約150小時持續專業發展培訓的軟指標，訂定詳細的安排；
- (b) 同時提供適當的支援措施，例如發放資助以聘請代課教師及向幼稚園教師提供學費資助，以便在職教師修讀專業發展課程；
- (c) 在諮詢持份者後制訂時間表，把幼稚園教師的專業資歷提升至學位水平；

- (d) 為幼稚園教師設立強制性薪級表；
- (e) 定期檢討經改善的師生比例，並在過程中探討可否參照班師比例；及
- (f) 諮詢幼稚園界別，並定期檢討營運幼稚園(尤其是規模較小幼稚園)的人手需求，包括教學及非教學人員。

第VII部 —— 為有特殊需要學生提供支援

現況

74. 政府一直透過衛生署、醫院管理局(下稱"醫管局")、社署及教育局，為有發展障礙的兒童提供服務。具體而言，衛生署及醫管局為有發展障礙的兒童安排評估、治療，以及轉介他們接受康復服務。社署為初生至6歲的殘疾兒童提供學前康復服務，並協助這些兒童的家庭。教育局為幼稚園教師提供培訓，以提升他們識別有特殊需要⁷的學生及照顧學生學習差異的能力。衛生署、醫管局、社署及教育局攜手合作，自2005年起分階段推行兒童身心全面發展服務，讓幼稚園教師在取得家長同意後，直接轉介學前兒童到衛生署母嬰健康院作初步評估。

75. 母嬰健康院如懷疑兒童有發展問題，會轉介他們到衛生署或醫管局的兒童體能智力測驗服務(下稱"測驗服務")作跟進及評估。過去3年(即2012至2014年)，差不多所有新的個案都能夠在3星期內獲得初步會見，而83%至90%的新登記個案會在6個月內經衛生署的測驗服務完成評估。完成評估後，家長會收到一份評估摘要。

76. 現時，社署主要透過兼收計劃、早期教育及訓練中心和特殊幼兒中心⁸提供學前康復服務。在2015年3月，特殊幼兒中心、早期教育及訓練中心和兼收計劃，分別提供1 775個、2 991個及1 860個資助學前康復服務名額。在2014-2015年度，輪候有關服務的平均時間介乎13至19.6個月。在本屆政府任期內，預計1 471個額外名額會投入服務。經濟上有需要家庭的兒童在輪候資助服務期間可申請津貼，用以向非政府機構購買康復服務。社署轄下的家長／親屬資源中心提供服務，協助家人／照顧者更了解和接納有殘疾的家庭成員。

小組委員會考慮的主要事項

77. 小組委員會跟進的其中一個主要事項，是為學生(包括有特殊需要學生和非華語學生)提供有效支援，以照顧他們的學習差異。

⁷ 就本報告而言，"特殊需要"一詞可與"特殊教育需要"交互使用。

⁸ 兼收計劃為年齡介乎2至6歲的輕度弱能學前兒童提供訓練和照顧，以協助他們將來融入主流教育及社會。早期教育及訓練中心為初生至6歲的弱能兒童或可能弱能的兒童提供早期教育及訓練。特殊幼兒中心為年齡介乎2至6歲的中度至嚴重弱能兒童，提供深入學前訓練。

政策及協調職責

78. 小組委員會察悉，關於推行融合教育，有別於政府就中小學界別公布的相關政策，現時並沒有在幼稚園界別推行融合教育的既定政策。部分委員關注到，在欠缺明確的政策以照顧有特殊教育需要學生的情況下，各所幼稚園無法根據有系統的計劃獲得所需的指引和能力，以支援學生應付學習上的差異。這些委員認為，隨着免費幼稚園教育的推行，政府是時候研究可否制訂政策，以處理幼稚園教育的各類特殊教育需要，並以及早識別、及早支援和家校合作等原則為本。

79. 鑒於為有特殊需要的學前兒童提供服務的職責，由多個部門／政策局按各自的政策範疇分擔，委員及團體深切關注目前並無任何政策局負責督導，這將產生協調問題。就這方面，小組委員會支持幼稚園委員會的建議，即政府應設立一個跨政策局／部門的平台，包括政府的代表和各持份者，就發展措施以照顧有特殊需要的幼稚園學生提供意見。

加強服務

80. 一些團體深切關注到，懷疑有發展障礙的學前兒童普遍須長時間輪候評估服務，而被評估為有特殊需要的學前兒童，亦要等候一段長時間，方可接受治療或資助康復服務，最終錯過獲得有效協助的最佳時機(即他們年滿6歲前)，這並不符合及早評估和及早支援的目標。小組委員會就此情況與政府當局跟進。

81. 雖然小組委員會察悉政府當局已致力加快提供評估服務，但委員贊同幼稚園委員會的意見，認為應進一步縮短輪候評估服務的時間，以及增加更多康復服務名額。部分團體建議訂定服務承諾，把輪候康復服務的時間限於6個月內。

82. 政府當局提及社署推出兩項措施，以回應對於加強服務的關注。在私人土地作福利用途特別計劃下(於2013年9月推出)，當局鼓勵非政府機構重新發展他們的土地，以提供更多福利服務，包括約3 800個學前康復服務名額。與此同時，政府已從獎券基金取得撥款，用以推行到校學前康復服務試驗計劃(下稱"試驗計劃")。在該計劃下，營辦資助學前康復服務的機構會為就讀於幼稚園或幼稚園暨幼兒中心的兒童提供到校康復服務，並為有關的教師／幼兒工作人員及家長提供專業支援及協助。

83. 部分委員表示歡迎試驗計劃下的新服務模式，但他們亦注意到，由於到校康復服務只提供予被評估為有特殊需要的學生，許多正在等候診斷的兒童未能受惠於試驗計劃。就這方面，他們指出，根據一間非政府機構進行的調查，香港有超過12 000名(約7.4%)幼稚園學生懷疑有特殊需要⁹。委員憂慮倘若懷疑個案得不到適時協助，有關兒童的情況可能會逐漸惡化。

為幼稚園提供額外支援

84. 團體向小組委員會陳述意見時提出多項建議，以令幼稚園能夠支援有特殊需要的學生。有意見認為，取錄了6名或以上有特殊需要學生的幼稚園，應獲提供額外資源。另有團體要求政府當局研究可否開設統籌主任職位，從而更妥善地統籌各項為有特殊需要學生提供的支援措施，並向幼稚園提供社工。一些團體表示應增加兼收計劃的名額，並把兼收計劃擴展至所有幼稚園。

85. 部分團體建議為幼稚園提供額外資助，以供採購支援有特殊需要學生的服務。然而，幼稚園委員會對幼稚園有否足夠的專業知識為學生採購合適的服務有所保留。市場是否有足夠的優質服務供應亦成疑問。反之，幼稚園委員會認為，改善師生比例及建立明確的教職員架構，可加強幼稚園教師照顧學習差異的能力。

為幼稚園教師及家長提供支援

86. 不少團體(特別是來自幼稚園界別及教師專業的團體)認為，免費幼稚園教育推行後，教育局應考慮為幼稚園教師制訂類似中小學教師的培訓架構¹⁰，讓幼稚園教師接受有系統的培訓，以支援有特殊需要的兒童。

87. 鑒於家長在照顧兒童的特殊需要方面扮演重要角色，小組委員會同意團體和幼稚園委員會的意見，認為家長應得到社會各界別的充分支援。舉例而言，委員支持加強家長／親屬資源中心的服務，進一步支援在輪候資助學前康復服務名單上的殘疾兒童及其家長／照顧者。政府當局表示將會在2015-2016年度，動用約320萬元增加這些中心的社工人手，以期提高家長照顧有特殊需要子女的能力。

⁹ 請參閱香港保護兒童會提交的意見書([立法會CB\(4\)245/14-15\(01\)號文件](#))。

¹⁰ 該架構有系統地提供有關照顧有特殊教育需要學生的基礎、高級和專題培訓課程，且訂下具體的培訓目標。

建議

88. 小組委員會建議政府當局應 ——

- (a) 制訂適當的政策，在幼稚園界別推行融合教育，從而更有效照顧學生的學習差異；
- (b) 盡快設立一個跨政策局／部門的平台，包括政府相關代表和各持份者，就發展措施以照顧有特殊需要的幼稚園學生提供意見；
- (c) 訂定服務承諾，例如3個月內讓懷疑有發展障礙的學前兒童接受評估，又例如6個月內讓被評估為有特殊需要的學前兒童接受資助康復服務；
- (d) 制訂措施及推行時間表，以縮短輪候特殊教育需要評估及資助康復服務的時間，從而履行上文(c)項的服務承諾；
- (e) 將兼收計劃擴展至半日制及全日制幼稚園；
- (f) 參照中小學教師的專業發展架構，為幼稚園教師制訂培訓架構，並提供有系統的培訓，以支援有特殊需要的兒童；
- (g) 探討其他方法進一步支援有特殊需要兒童的家長，例如加強家長／親屬資源中心的現有服務；
- (h) 根據幼稚園取錄的有特殊需要兒童人數，向幼稚園提供額外資助；及
- (i) 為幼稚園提供社工，以及開設"有特殊需要學生統籌主任"職位。

第VIII部 —— 為非華語學生提供支援

現況

89. 政府當局表示，當局鼓勵非華語兒童的家長為子女選擇本地幼稚園，讓非華語兒童盡早接觸沉浸的中文語言環境。與本地的學生一樣，非華語學生可獲得學券計劃下的學券資助。家庭有經濟需要的非華語學生可透過學費減免計劃申請減免學費。在2014-2015學年，約有7 000名非華語學生於本地幼稚園就讀，當中約5 000名(超過70%)就讀於學券計劃下的幼稚園。

90. 現時，教師通過修讀教育局舉辦的專業發展課程和校本支援服務，提升照顧非華語學生學習需要的能力。校本支援服務包括大學 —— 學校支援計劃，為取錄了非華語兒童的幼稚園提供中文教與學支援¹¹。

91. 當局按照語文教育及研究常務委員會的建議，並在語文基金的資助下，與非政府機構合作，在非華語學生較集中的地區舉辦地區為本的計劃，對象為3至9歲的非華語兒童。當局期望這些計劃可配合幼稚園的工作。此外，幼稚園可申請優質教育基金的資助，以推行措施照顧非華語學生的需要及學生的學習差異。

92. 關於為非華語兒童的家長提供的支援，教育局提供不同語文版本的資料套，在民政事務處和母嬰健康院派發。當局並舉辦關於幼稚園教育及入學的家長簡介會。

小組委員會考慮的主要事項

幼稚園取錄非華語兒童

93. 小組委員會同意，給予少數族裔兒童平等機會入讀主流幼稚園，對於他們融入本地教育制度及社會非常重要。至於非華語學生及他們的家長是否得到足夠的支援，委員察悉並關注到，根據一個關注組織於2014年12月至2015年4月進行的研究，種族歧視的問題仍然普遍，許多幼稚園均沒有為少數族裔兒童提供支援¹²。

¹¹ 在2014-2015學年，所述計劃支援61所幼稚園，約佔所有取錄非華語學生的幼稚園的11%。

¹² 請參閱香港融樂會有限公司提交的意見書([立法會CB\(4\)996/14-15\(02\)號文件](#))

94. 該團體向小組委員會表示，許多幼稚園(逾60%)只以廣東話進行入學面試。不懂廣東話的少數族裔兒童對主持面試人士的指示無法作出回應，大大降低了他們獲這些幼稚園取錄的機會。部分委員質疑這做法的理據，以及是否公平。

95. 教育局表示，該局已透過通告及簡介會等途徑，提醒學校其校本收生機制應公平、公正、公開，並須符合現行的法例，包括《種族歧視條例》(第602章)。教育局並邀請了平等機會委員會的代表出席2015年6月中舉行的收生安排簡介會，向幼稚園界別講解收生安排上須注意的重要事項，讓該界別更了解《種族歧視條例》。此外，幼稚園應設立有效的溝通渠道，盡量為學生／家長提供協助，例如提供翻譯及／或傳譯服務。儘管教育局已作出解釋，小組委員會仍然關注個別幼稚園採取的收生安排，以及他們在多大程度上能夠遵從教育局提出的要求及意見。

非華語學生集中於數所幼稚園

96. 小組委員會深切關注到，非華語兒童報讀提供本地課程的幼稚園時遇到種種困難。結果，非華語學生傾向集中入讀數所幼稚園。正如上述的研究所描述，這或會形成事實上的種族隔離。委員並察悉，據幼稚園委員會的觀察所得，大約4%學券計劃下的幼稚園所取錄的非華語學生數目，佔其總收生人數50%或以上。幼稚園委員會認為，從教育角度而言，這情況並不理想，尤其是影響了學習中文。

97. 小組委員會從教育局知悉，在2014-2015學年，在學券計劃下的幼稚園就讀的5 000名非華語學生，分布於全港18區約380所學券計劃下的幼稚園。教育局不認同有意見指現時存在種族隔離的問題，並表示非華語學生集中在數所幼稚園的原因，是他們具有獨特的文化和宗教背景，以及基於家長的選擇。至於應否監察所有幼稚園的少數族裔學生比例，以免出現事實上的種族隔離，政府當局指出，這做法實際上會限制一些非華語家長的選擇。

為幼稚園及教師提供額外支援

98. 小組委員會清楚明白到，幼稚園在照顧少數族裔學生方面，有責任符合法定規定和教育局的指引。然而，小組委員會認為應提高幼稚園及教師的能力，使他們能夠取錄非華語學生及協助他們學習。舉例而言，委員表示有些幼稚園沒有足夠的資源擬備中英文通告，或者聘請少數族裔教學助理。委員支持

幼稚園委員會的建議，向取錄了一羣(如8名或以上)非華語學生的幼稚園以津貼形式提供額外資源(金額與一名幼稚園教師的薪酬相若)，以供學校加強支援這些學生及強化家校合作。小組委員會並認為必須提升幼稚園教師在照顧非華語學生學習差異方面的專業知識和教學技能。

學習中文

99. 部分團體及委員詢問，為何幼稚園委員會未有提及有需要為學前非華語學生設計"中文作為第二語言課程"，又或把現時在中小學推行的"中國語文課程第二語言學習架構"擴展至幼稚園。政府當局表示，幼稚園提供豐富的語言環境，讓兒童藉着遊戲、探索和互動學習中文。現時並無任何指定的課程架構訂明以獨立科目形式教授中文。

100. 小組委員會與幼稚園委員會皆認為，政府應考慮採取措施，就非華語學生學習中文，增加優質及針對性的教師培訓課程。小組委員會並贊同應加強校本專業支援服務，協助幼稚園建立專業能力，促進非華語學生學習中文，以順利過渡至小學。

與非華語家長及兒童溝通

101. 委員普遍同意，鑒於並非所有少數族裔家長都熟悉當局為其子女提供的教育服務，因此政府當局應採取積極步驟，接觸本地的少數族裔社羣。有建議認為，政府當局應採取步驟，協助本地的幼稚園了解及尊重非華語學生的傳統、文化及宗教信仰。

102. 一些團體表示，幼稚園及幼稚園暨幼兒中心概覽(下稱"幼稚園概覽")中的許多重要資料，例如課程資料和學校特色，都是只備中文本。為確保各方能獲取資料，他們促請教育局提供中英文版本的官方資料。教育局解釋，該局計劃由2016-2017學年起，以英文提供上述資訊。各種有關幼稚園教育及收生安排的資料，均備有不同少數族裔語言的版本。

建議

103. 小組委員會認為政府當局應 ——

- (a) 繼續並加強向幼稚園推廣公平、公正及公開的收生安排和相關的法定規定；

- (b) 提供有效的渠道或改善現有渠道，以供少數族裔家長就子女入讀幼稚園的事宜尋求協助；
- (c) 在諮詢幼稚園界別後，盡快制訂提供額外資助的細節，以加強支援非華語學生，並定期檢討推行情況；
- (d) 提供學校通告及其他重要文件的中英文範本，以便取錄了非華語學生的幼稚園使用；
- (e) 考慮為非華語學生訂定"中文作為第二語言課程"；
- (f) 採取措施就非華語學生學習中文，增加優質及針對性的教師培訓課程；及
- (g) 發展有效的中文學與教策略，並整理良好做法的資料，分發給所有幼稚園。

第IX部 —— 為經濟上有需要家庭的學生提供資助

現況

104 政府的學生資助政策是要確保學生不會因為經濟困難而未能接受教育。除學券計劃下的免入息審查資助外，來自經濟上有需要家庭的幼稚園學童也可透過須經入息審查的學費減免計劃¹³申請學費減免。在2013-2014學年，受惠於學費減免計劃的幼稚園學生共有36 699名。當中，獲100%、75%和50%學費減免資助的學生人數，分別為23 692人、2 715人及10 292人。由2011-2012學年起，申請學費減免以接受全日制幼稚園教育的學生，再無須通過"社會需要"審查。此外，就讀於全日制幼稚園的學生可獲膳費資助。2014-2015學年的膳費資助上限為每名學生每月480元。

105 領取綜合社會保障援助(下稱"綜援")的家庭的兒童，可獲綜援津貼以支付學費和膳費。幼稚園學生亦獲提供定額津貼(2015-2016學年的金額為3,600元)，用以支付與就學有關的費用，例如課本、文具和校服。

小組委員會考慮的主要事項

106 鑑於幼稚園委員會建議政府的資助水平應足夠讓幼稚園提供優質教育，而高於標準的服務的費用，則應由家長承擔，部份委員深切關注經濟上有需要的家庭能否負擔子女接受優質幼稚園教育(尤其是入讀全日制及長全日制幼稚園)的開支。

對學費減免計劃的意見

107 小組委員會察悉，幼稚園委員會建議維持現行的學費減免計劃，以便向家庭有經濟需要的兒童提供額外資助。小組委員會關注幼稚園學生獲得學費減免的情況。政府當局告知，在2013-2014學年，有95 587名學生入讀半日制班級，其中14%獲得學費減免。與此同時，在21 451名就讀於長全日制幼稚園的學生當中，50%獲得學費減免；而就讀於全日制幼稚園的22 670名學生當中，有55%獲得學費減免¹⁴。

¹³ 有關學券計劃和學費減免計劃的詳情載於第II部。

¹⁴ 請參閱 [立法會CB\(4\)542/14-15\(01\)號文件](#)。

108 一些團體及委員特別指出，就來自4人家庭的幼稚園學生而言，如他／她要符合資格獲得學費減免計劃的全額學費資助，其家庭的每月入息不得超過15,867元。他們認為與目前的生活開支比較，現行的入息上限過低，並促請當局詳細檢討該等上限，讓更多有真正經濟需要的家庭可受惠於學費減免。他們關注到，部分需要全日制／長全日制幼稚園服務的家長，會因為經濟困難而無法讓子女在全日制／長全日制幼稚園就讀。

其他學習或教育開支

109 小組委員會明白幼稚園除了收取學費之外，亦會就其他教育用品(例如課本、習作簿、校服、書包和茶點)和收費服務(例如校巴服務和興趣班)收取費用，這做法很普遍，而家長購買有關教育用品或收費服務純屬自願性質。委員認為，教育局應加強規管幼稚園的收費情況(有關討論見第XII部)，但他們亦同意這些收費項目有部分屬兒童接受幼稚園教育的配套服務。

110 小組委員會察悉，幼稚園委員會建議向經濟上有需要的家庭提供額外資助，以支付購買書本和校服等的開支，資助水平與綜援下的類似資助相若。委員期待知悉提供這項資助的更多詳情。另有建議提出，政府當局應探討其他支援措施，例如把現有的學校書簿津貼計劃(由在職家庭及學生資助事務處轄下的學生資助處管理)擴展至涵蓋有經濟需要的幼稚園學生，以及可否就與幼稚園有關的開支提供稅務寬免。

建議

111 小組委員會認為政府當局應 ——

- (a) 詳細檢討學費減免計劃的現行入息上限，讓那些在現今生活開支下有真正經濟需要的家庭可以獲得資助；
- (b) 盡早制訂及公布向經濟上有需要家庭提供額外資助的細節，以助他們應付購買書本和校服等開支；
- (c) 把現有的學校書簿津貼計劃擴展至涵蓋有經濟需要的幼稚園學生；及
- (d) 考慮就幼稚園的雜費、課本及校巴服務等開支項目向家長提供稅務豁免，並於每個財政年度指明上限。

第X部 —— 由幼稚園過渡至小學教育

現況

112 教育統籌委員會在2000年9月發表《香港教育制度改革建議》，提出加強幼稚園教育與小學教育銜接的建議，其中包括師資培訓機構檢視幼稚園及小學教師的培訓課程，以增強教師對上／下一個育階段的課程、教學法和兒童心理的認識。幼稚園的最低入學年齡定為兩歲八個月。《基礎教育課程指引——各盡所能・發揮所長》和《學前教育課程指引》(2006年)(下稱"《指引》")¹⁵亦有載述幼稚園與小一銜接的事宜。

113 幼稚園界別及小學界別已採取多項措施，例如幼稚園與小學教師進行互訪，協助學生順利升學。幼稚園會在K3學期末安排小一模擬班，讓學生熟習小學教育的若干基本常規。不少小學亦為即將入讀該校的小一新生舉辦實地體驗日。

114 教育局表示，在2013-2014及2014-2015學年，該局為幼稚園提供的到校專業支援服務，以幼稚園與小學銜接事宜為工作重點之一，而該局為家長舉辦的講座也以銜接事宜為重要的主題。教育局並印製了多份有關協助兒童適應小學新的學習環境的單張。

小組委員會考慮的主要事項

對兒童的壓力

115 委員請政府當局注意，據報有些幼稚園在幼稚園階段教授小一課程，以及安排密集的體育、音樂及藝術訓練，以期為兒童作出更佳的準備，以升讀小一及(在某些個案中)接受入學面試。部分委員強調，參加大量學術及非學術活動對幼童造成巨大壓力，可能構成侵犯兒童權利。他們並提到，現今小學的入學申請往往需隨附詳盡的個人檔案。幼稚園學生在接受某些直接資助計劃學校和私立小學舉行的入學面試時，須面對各式各樣的挑戰。

116 政府當局認同幼童不應承受競爭及小一入學面試所帶來的不必要壓力。據一些小學教師表示，他們對小一新生的學

¹⁵ 《指引》由課程發展議會為服務2至6歲兒童的學前機構編訂。

業成績不會有很高期望，但會預期他們在校內能夠照顧自己。許多小學已建議申請人在申請入學時不要提交個人檔案。

學習成果

117. 小組委員會察悉，幼稚園須根據《指引》制訂課程。雖然小組委員會因時間所限，未有機會研究幼稚園教育的課程，但小組委員會相信，幼稚園階段的教與學應以遊戲為本。故此從兒童的發展而言，並不適宜在幼稚園階段引入小學課程。有委員注意到，在某些國家，小一和小二屬幼兒教育的一部分。他認為小一和小二級別的教與學環境，應照顧幼稚園學童升讀小學的過渡及適應需要。

118. 就這方面，小組委員會察悉，幼稚園委員會認為必須協助兒童、學校及家庭／社會為由幼稚園過渡至小學教育作好準備¹⁶。小組委員會原則上不反對幼稚園委員會建議為完成幼稚園教育的兒童訂立學習成果，以期加強幼稚園課程與小學課程的連貫性。這些成果旨在提高幼稚園教師對兒童能力的意識，小學教師亦可更清楚對小一新生應有的期望。委員希望當局確保在訂立學習成果時考慮教師、師資培訓機構、幼兒教育專家及家長的意見。當局並應警惕，避免學習成果被用作幼稚園學生的表現指標，因這樣可能導致不必要的操練。

移交資料

119. 小組委員會認為必須制訂有效機制，盡早向小學提供有特殊教育需要的幼稚園學生的資料，以便安排適時適切的支援。

120. 教育局解釋，該局要求家長根據小一入學統籌辦法為子女報讀學校時，說明他們的子女有何特殊教育需要(如有的話)。在家長的同意下，教育局會安排在開學前把衛生署轄下測驗服務編製的評估報告送交有關的小學。教育局表示，約90%有特殊教育需要學生的家長都同意向取錄他們子女的小學發放評估報告。

121. 小組委員會察悉，現時教育局每年均發出通告，提醒小學在取得家長的同意後，將有特殊教育需要的小六學生的資料盡早移交有關中學。小組委員會認為，免費幼稚園教育推行後，政府當局有需要公布一套常規化的機制，以移交升讀小學的有

¹⁶ 幼稚園委員會認為聯合國兒童基金提出的學校準備就緒的概念，很有參考價值。該概念包括3方面——讓兒童作好準備、讓學校作好準備，以及讓家庭作好準備。

特殊教育需要幼稚園學生的資料。政府當局並應向家長、幼稚園界別及小學界別發出更多實務指引，以便適時通報相關資料。

建議

122 小組委員會建議政府當局應 ——

- (a) 在為已完成幼稚園教育的兒童訂立學習成果時謹慎行事，並加入教師、師資培訓機構、幼兒教育專家及家長的意見；
- (b) 加強家長教育，讓他們了解對於已完成幼稚園教育的兒童應該有的期望；
- (c) 在諮詢各持份者及參考為中小學生採取的現行安排後，制訂妥善的機制，以移交升讀小學的有特殊教育需要幼稚園學生的資料；及
- (d) 向家長、幼稚園界別及小學界別提供更多實務指引，以便適時通報上文(c)項所述的資料。

第XI部 —— 幼稚園收生安排

現況

123 幼稚園一向根據教育局發出的相關規例及指引，自行處理收生事宜。當局要求幼稚園以單張、學校網頁等不同途徑，為家長提供有關學校的資訊¹⁷。此外，教育局每年亦在其網站登載幼稚園概覽，提供各幼稚園的基本資料，包括核准學費、教職員人數及資歷、課程等。

124 教育局已就幼稚園收取的報名費及註冊費設定上限¹⁸。如幼稚園有意收取更高費用，必須事先尋求教育局的批准。

125 在2013年，鑒於公眾關注大埔及北區K1班的收生安排，教育局在該兩區實施了一些特別措施，以改善收生程序及善用幼稚園學額。由於該等措施取得成果，當局在2015-2016學年將之擴展至所有學券計劃下的幼稚園¹⁹，作為取錄K1學生的安排。其中一項措施是避免學童同一時間佔多於一個學額。為此，學券計劃下的幼稚園必須使用學前教育學券計劃資格證明書，作為家長確認接受學額的文件。

小組委員會考慮的主要事項

幼稚園學位的分配機制

126 小組委員會察悉，有建議提出設立統一派位機制，將兒童分派往家居附近的幼稚園。這樣，家長和兒童便無須經過繁複的入學程序，又可減少幼童的交通時間。然而，政府當局和幼稚園都對有關建議大有保留。現有數據顯示，某些地區的實際幼稚園收生人數大幅超出相應的人口推算，意味家長屬意為子女報讀的幼稚園，可能位於他們居住地區以外的地方²⁰。設立幼稚園校網將會令派位制度變得很複雜，並且局限家長的選擇。此外，有別於主要位於由政府擁有或免租私人處所的資助學校，幼稚園有位於商業處所，因此，要全面規劃學額並不可行。

¹⁷ 有關的資訊包括預計錄取的學生人數、核准學費、其他核准收費及學校售賣教育用品／提供收費服務的各項價目(家長可自行決定是否購買)。

¹⁸ 現時，報名費的核准上限是40元。至於註冊費，半日制及全日制班的核准上限分別為970元及1,570元，或每月學費的半數，以金額較低者為準。

¹⁹ 各項改善措施載於第II部。

²⁰ 舉例而言，在2014-2015學年，九龍城區幼稚園的實際入讀人數為22 873人，但在該區居住的3至5歲人口推算數字只有10 100人。

127. 小組委員會完全明白到，如要跟進設立類似小一及中一的統一派位制度，必需處理各種複雜的問題。小組委員會認為政府當局應因應不斷轉變的情況(例如學生人口急升或下降，或者某些地區的幼稚園關閉)，繼續監察幼稚園界別的收生安排。

協助家長

128. 小組委員會察悉幼稚園委員會和政府當局的觀察所得，即統一派位機制不利於幼稚園界別維持高度靈活和充滿活力的特性，並會影響其整體運作彈性。委員不反對幼稚園收生繼續由校本辦理，但認為教育局必須加強支援家長，尤其是那些希望子女入讀家居附近幼稚園的家長，以便他們可為子女覓得幼稚園學位。教育局表示，自2015-2016學年開始推行的改善措施，大致上可解決問題，例如排隊人龍及預留多個K1學額的情況。教育局轄下的區域教育服務處會繼續為家長提供適當的協助。

129. 現時，學券計劃下的幼稚園必須使用學前教育學券計劃資格證明書，作為家長確認接受K1學額的文件。有委員詢問，假設免費幼稚園教育落實後，學券計劃不再推行，日後的收生安排將為何。教育局表示，該局或會考慮使用某些文件確認接受K1學額。該局亦明白到有需要制訂措施，避免出現索取申請表的排隊人龍及預留多過一個學額的情況。

建議

130. 小組委員會認為政府當局應 ——

- (a) 因應不斷轉變的情況(例如學生人口急升或下降，或者某些地區的幼稚園關閉)，繼續監察幼稚園界別的收生安排；及
- (b) 加強支援家長，尤其是那些希望子女入讀家居附近幼稚園的家長，以便他們可為子女覓得幼稚園學位。

第XII部 —— 規管、學校管治及質素保證

現況

對學校運作的規管

131. 幼稚園須根據《教育條例》(第279章)註冊，並須符合有關教職員、校舍、健康及安全等方面的規定。此外，《學前機構辦學手冊》就樓宇設計、家具及設備、健康、衛生、課程與活動及教職員等範疇作出具體的規定，確保提供優良教學服務。

132. 參加學券計劃的幼稚園須進一步符合多項準則，包括獲得非牟利資格、根據《指引》提供全面的本地課程、所收取的學費不得超過指定學費上限，以及按師生比例1:15的要求聘用足夠具備幼兒教育證書資格的教師等。它們還須遵守教育局不時發出的各項財務及行政規定。

133. 幼稚園必須徵得教育局書面批准，才可收取或調整學費。教育局會根據一套準則處理申請，例如有關幼稚園的收支狀況及開支項目是否認可。教育局亦容許幼稚園收取不超出指明上限的報名費及註冊費。此外，幼稚園可向家長收取費用購買用品，例如課本及習作簿、校服、茶點、文具等，或提供收費服務，例如校巴服務及興趣班等。但家長可以自願選擇是否購買該等用品或採用該等服務。雖然收取所述費用無須獲得教育局的批准，但教育局已訂定相關指引²¹。

134. 所有參加學券計劃的幼稚園均須向公眾披露主要營運資料，並同意把該等資料刊載於教育局印製的幼稚園概覽內。為確保公帑運用得宜，教育局已制訂一套措施，以規管學券計劃下的幼稚園的財務營運事宜，包括每年查閱幼稚園的經審核周年帳目、進行實地視察等。

²¹ 舉例而言，根據有關指引，幼稚園不得從售賣課本中獲取任何利潤。從售賣教育用品及提供收費服務所得的利潤，不應超過向供應商購入用品／服務的成本價的15%。

管治架構

135. 根據《教育條例》(第279章)，每所學校須由校董會管理，而校董會須負責確保學校的管理令人滿意。目前政府並無針對幼稚園的管治團體作出嚴格規定。舉例而言，在非牟利幼稚園中，校董會的校董人數差距甚大，由一名校董至超過10名校董不等。

質素保證

136. 幼稚園界別於2000年推行的質素保證架構包括學校自評及外評。自2007年推出學券計劃後，外評正式命名為質素評核。所有參加學券計劃的幼稚園均須持續進行學校自評，並接受質素評核，以促進學校持續發展及問責。

137. 就學校自評而言，幼稚園應參考教育局制訂的《表現指標(學前機構)》(下稱"《表現指標》")，全面檢視校情。當局強烈鼓勵幼稚園把載有學校自評結果的學校報告上載學校網頁。在進行質素評核時，教育局的質素評核隊伍會探訪幼稚園，並參考《表現指標》，就學校的表現作專業評鑒。參加學券計劃的幼稚園，其質素評核報告會上載教育局的網頁，並連結至幼稚園概覽，以便家長參考。

138. 在學券計劃推行的首個5年周期(即2007-2008至2011-2012學年)已進行了兩次檢討²²。教育局根據兩項檢討修訂質素保證架構，以期改善學校自評及質素評核的成效²³。經優化的質素保證架構於2012-2013學年推行。

小組委員會考慮的主要事項

幼稚園收費

139. 許多家長向小組委員會反映，部分幼稚園就文具及其他雜項收取高昂的費用。由於收取雜費無須事先徵得教育局批准，一些委員深切關注會否形成濫收費用的問題，以及當局會否採取適當的規管措施。他們憂慮，倘若個別幼稚園收取高昂的雜費，而雜費又不屬於政府資助的涵蓋範圍，須由家長承擔，這便會違背了免費幼稚園教育的目標。

²² 該等檢討分別為學前教育學券計劃檢討和香港學前教育質素評核效能研究。

²³ 舉例而言，經修訂的學校報告範本可更有效指導幼稚園制訂發展計劃；視乎學校的規模，到校評核工作為期兩天半至三天半。

140 小組委員會察悉，幼稚園委員會亦建議教育局加強其監察角色，確保幼稚園遵守相關的指引和規則，以及要求幼稚園披露所收取的費用種類和數額。政府當局同意有需要制訂妥善機制，監察幼稚園的財務營運。小組委員會贊同政府當局應探討方法防止幼稚園收取高昂的雜費。在這過程中，政府當局應與幼稚園界別保持對話，並考慮各類幼稚園的營運需要。

有需要避免過度規管

141 鑒於提供免費幼稚園教育涉及公共資源，委員原則上同意教育局應加強其規管角色。然而，他們提醒當局切勿過度規管，以致影響幼稚園界別的靈活多元性質。他們關注額外的行政工作(例如擬備及提交申報表等)會加重幼稚園的工作量，特別是支援人員不足的小規模幼稚園。他們促請政府當局精簡各項程序，盡量減少幼稚園為遵從規定而須進行的行政工作。有建議認為政府當局應只規管主要的營運事宜，例如收費。

幼稚園的管治架構

142 小組委員會察悉，幼稚園委員會建議每所幼稚園均應設立角色與職能明確的校董會。在日後的免費幼稚園教育政策下，政府資助會大幅增加，委員原則上同意應加強幼稚園的管治架構。然而，他們與部分團體同樣關注到，鑒於資助學校與幼稚園在資助模式、營運規模及所提供的服務方面均有所不同，將資助學校的現行管治方式(即成立法團校董會)套用於幼稚園，未必可行。教育局表示，該局無意規定幼稚園像資助學校般成立法團校董會。小組委員會認為，當局擬訂合適的管治架構時，必須顧及幼稚園界別的獨有特色。

143 部分委員及團體支持邀請不同持份者加入幼稚園的校董會。有建議提出，對於取錄了非華語學生的幼稚園，當局應考慮讓不同族裔的家長代表擔任該等幼稚園的校董會成員。政府當局表示會在諮詢幼稚園界別後制訂所需的安排。

幼稚園運作的透明度

144 小組委員會認同設立有效的質素保證機制十分重要，可確保幼稚園教育的質素。然而，很多幼稚園指出，在教育局的網頁公開質素評核報告，對他們構成莫大的壓力，因為這會影響收生。有委員表示，中小學的校外評核報告無須於互聯網上公開。他們質疑對幼稚園的透明度所施加的規定，是否過於嚴格。

145. 小組委員會察悉，幼稚園委員會認為應繼續把質素評核報告公開。幼稚園委員會建議，幼稚園應有機會公布其對質素評核報告的回應，以及就須予改善範疇所採取的跟進行動。

建議

146. 小組委員會認為政府當局應 ——

- (a) 制定方法防止幼稚園收取高昂的雜費。在這過程中，政府當局應與幼稚園界別保持對話，並考慮各類幼稚園的營運需要；
- (b) 精簡各項程序，盡量減少幼稚園為遵從規定而須進行的行政工作；
- (c) 在擬訂合適的幼稚園管治架構時，宜盡量精簡，並就成員組合及職權範圍等事宜諮詢幼稚園界別；
- (d) 按需要作出所需的過渡安排，容許幼稚園分階段落實其管治架構；及
- (e) 檢討公開幼稚園的質素評核報告的現行安排，以兼顧提高透明度，及減輕對幼稚園造成不必要的壓力。

第XIII部 —— 優質幼稚園教育的其他主要元素

家長參與

147. 家長在幼兒的成長階段擔當相當重要的角色，而且是兒童的榜樣。有效的幼稚園教育有賴家長與幼稚園為兒童而攜手合作。現時，教育局提供家庭與學校合作活動計劃資助，鼓勵幼稚園成立家長教師會(下稱"家教會")，以及組織家校合作活動(例如家長講座、義務工作等)，藉此推動家長參與學校活動。在2013-2014學年，已有約30%幼稚園成立了家教會。

148. 部分委員認為，家長的參與不應限於家教會或學校活動。當局應採取步驟，消除社會對於"輸在起跑線上"的誤解，以及催迫兒童在年幼時做到樣樣俱能的現象。教育局表示，一些幼稚園邀請家長參與學校活動，例如講故事及擔任義工。教育局察悉委員的關注，並會研究有何途徑傳遞有關兒童發展及幼稚園教育的重要訊息。

幼兒教育研究

149. 現時，本地就幼稚園教育進行的研究有限。小組委員會察悉，幼稚園委員會建議鼓勵進行更多相關研究，協助幼稚園界別更準確掌握幼稚園教育的最新趨勢和發展。

150. 小組委員會與團體同樣關注到，本地甚少就幼兒教育進行有系統及以實證為本的研究。為制訂長遠的幼兒教育政策，部分團體建議教育局成立研究小組，專責研究幼兒教育政策及幼兒發展相關事宜，並以綜合模式推行各項有關8歲及以下幼兒的教育、照顧及醫護政策。

151. 一些委員認為，現時本地學術界往往把精力集中於進行可以在國際期刊上發表的研究，忽略了與本地需要相關的研究。他們促請政府當局擔當更積極的角色，例如以政府撥款成立跨院校研究中心，就幼兒教育進行本地研究。此外，中央政策組應考慮推動本地進行更多這範疇的研究。部分委員亦認為就幼稚園學生進行縱向研究很有用，例如比較入讀半日制幼稚園與入讀全日制／長全日制幼稚園的兒童的發展成果。

152. 政府當局及幼稚園委員會均認同，本地有需要就幼稚園教育進行更多研究，以便幼稚園界別掌握兒童發展及學習需要

的最新趨勢。就促進本地進行更多研究，政府當局強調須作出平衡，政府一方面應擔當更積極的角色，另一方面應確保個別院校可自主進行學術活動。政府當局會考慮委員、公眾及持份者的意見，制訂策略性計劃，鼓勵本地就幼兒教育進行更多研究。

實施

153. 小組委員會同意幼稚園委員會的建議，即政府應委任一個督導委員會，成員包括相關持份者的代表，負責監督免費幼稚園教育的實施。委員並認為，政府當局必須公布推行各項安排的清晰時間表，以落實免費幼稚園教育政策，並向公眾交代所涉及的資源。

154. 委員理解，由於時間所限，小組委員會未及處理個別委員提出的一些相關事宜。就此，有委員建議在適當時候跟進私立獨立幼稚園和非牟利幼稚園的課程，以及這兩類幼稚園的營運模式。她認為在免費幼稚園教育推行後，當局有需要制訂一套優質幼稚園課程，供非牟利幼稚園採用，從而確保所有兒童皆可接受優質幼稚園教育，無論他們是入讀私立獨立抑或非牟利幼稚園。

建議

155. 小組委員會認為政府當局應 ——

- (a) 加強家長教育，並透過適當的途徑(包括家教會及其他活動)邀請家長參與幼稚園學生的學習和發展；
- (b) 鼓勵本地進行更多有關幼兒教育的研究；
- (c) 按照幼稚園委員會的建議，盡快成立督導委員會，成員包括相關持份者的代表，負責監督免費幼稚園教育的實施；及
- (d) 公布推行各項安排的清晰時間表，以落實免費幼稚園教育政策，並向公眾交代所涉及的資源。

第XIV部 —— 建議摘要和未來路向

建議摘要

156. 小組委員會認為政府及有關當局應 ——

關於免費幼稚園教育的政策及範圍(請參閱第31段)

- (a) 發出清晰的政策聲明，闡述其免費幼稚園教育政策的目標和預期成果；
- (b) 考慮提高向全日制 / 長全日制幼稚園提供的額外資助的水平；
- (c) 倘若免費幼稚園教育初期只涵蓋半日制服務，研究分階段將之擴展至涵蓋全日制及長全日制服務，並在合理時間之內按此制訂時間表；
- (d) 提供資料說明免費幼稚園教育涵蓋半日制、全日制及長全日制幼稚園服務所需的資源，讓各方討論時能掌握更充分的資料；

關於資助安排(請參閱第45段)

- (e) 就社會福利界別推行整筆撥款所受到的批評，避免就幼稚園界別採用相同的資助方式；
- (f) 提供更多詳細資料，說明如何實施幼稚園委員會建議的更具彈性的模式，即部分資助按學生人數發放，部分則按學校發放；
- (g) 制訂切實可行的措施，確保規模較小的幼稚園獲提供足夠的資源維持營運；
- (h) 經仔細研究後，就幼稚園委員會建議提供"安全網"以協助個別幼稚園應付資深員工的薪酬開支一事，作出回應；
- (i) 參考其他先進國家(例如歐盟及經濟合作與發展組織成員國)用於學前教育開支佔當地生產總值的百份比，考慮日後有序投放更多資源於本港的學前教育；

關於與校舍及規劃有關的事宜(請參閱第56段)

- (j) 訂定清晰的時間表，把規劃標準修訂至每1 000名3至6歲幼兒應設500個半日制學額和500個全日制學額；
- (k) 公布將會採取的措施，以增加政府幼稚園校舍的供應；
- (l) 盡早公布租金發還計劃的詳細改善建議，例如資格準則、租金資助水平，以及增設更多資助層級；
- (m) 檢視現有的幼稚園校舍，並按需要考慮協助幼稚園改善校舍和設施；

關於教師專業及人手需求(請參閱第73段)

- (n) 在諮詢幼稚園界別後，就如何達到幼稚園教師及校長每3年完成約150小時持續專業發展培訓的軟指標，訂定詳細的安排；
- (o) 同時提供適當的支援措施，例如發放資助以聘請代課教師及向幼稚園教師提供學費資助，以便在職教師修讀專業發展課程；
- (p) 在諮詢持份者後制訂時間表，把幼稚園教師的專業資歷提升至學位水平；
- (q) 為幼稚園教師設立強制性薪級表；
- (r) 定期檢討經改善的師生比例，並在過程中探討可否參照班師比例；
- (s) 諮詢幼稚園界別，並定期檢討營運幼稚園(尤其是規模較小幼稚園)的人手需求，包括教學及非教學人員；

關於為有特殊需要學生提供支援(請參閱第88段)

- (t) 制訂適當的政策，在幼稚園界別推行融合教育，從而更有效照顧學生的學習差異；

- (u) 盡快設立一個跨政策局／部門的平台，包括政府相關代表和各持份者，就發展措施以照顧有特殊需要的幼稚園學生提供意見；
- (v) 訂定服務承諾，例如3個月內讓懷疑有發展障礙的學前兒童接受評估，又例如6個月內讓被評估為有特殊需要的學前兒童接受資助康復服務；
- (w) 制訂措施及推行時間表，以縮短輪候特殊教育需要評估及資助康復服務的時間，從而履行上文(v)項的服務承諾；
- (x) 將兼收計劃擴展至半日制及全日制幼稚園；
- (y) 參照中小學教師的專業發展架構，為幼稚園教師制訂培訓架構，並提供有系統的培訓，以支援有特殊需要的兒童；
- (z) 探討其他方法進一步支援有特殊需要兒童的家長，例如加強家長／親屬資源中心的現有服務；
- (aa) 根據幼稚園取錄的有特殊需要兒童人數，向幼稚園提供額外資助；
- (bb) 為幼稚園提供社工，以及開設"有特殊需要學生統籌主任"職位；

關於為非華語學生提供支援(請參閱第103段)

- (cc) 繼續並加強向幼稚園推廣公平、公正及公開的收生安排和相關的法定規定；
- (dd) 提供有效的渠道或改善現有渠道，以供少數族裔家長就子女入讀幼稚園的事宜尋求協助；
- (ee) 在諮詢幼稚園界別後，盡快制訂提供額外資助的細節，以加強支援非華語學生，並定期檢討推行情況；
- (ff) 提供學校通告及其他重要文件的中英文範本，以便取錄了非華語學生的幼稚園使用；
- (gg) 考慮為非華語學生訂定"中文作為第二語言課程"；

- (hh) 採取措施就非華語學生學習中文，增加優質及針對性的教師培訓課程；
- (ii) 發展有效的中文學與教策略，並整理良好做法的資料，分發給所有幼稚園；

關於為經濟上有需要家庭的學生提供資助(請參閱第111段)

- (jj) 詳細檢討學費減免計劃的現行入息上限，讓那些在現今生活開支下有真正經濟需要的家庭可以獲得資助；
- (kk) 盡早制訂及公布向經濟上有需要家庭提供額外資助的細節，以助他們應付購買書本和校服等開支；
- (ll) 把現有的學校書簿津貼計劃擴展至涵蓋有經濟需要的幼稚園學生；
- (mm) 考慮就幼稚園的雜費、課本及校巴服務等開支項目向家長提供稅務豁免，並於每個財政年度指明上限；

關於由幼稚園過渡至小學教育(請參閱第122段)

- (nn) 在為已完成幼稚園教育的兒童訂立學習成果時謹慎行事，並加入教師、師資培訓機構、幼兒教育專家及家長的意見；
- (oo) 加強家長教育，讓他們了解對於已完成幼稚園教育的兒童應該有的期望；
- (pp) 在諮詢各持份者及參考為中小學生採取的現行安排後，制訂妥善的機制，以移交升讀小學的有特殊教育需要幼稚園學生的資料；
- (qq) 向家長、幼稚園界別及小學界別提供更多實務指引，以便適時通報上文(pp)項所述的資料；

關於幼稚園收生安排(請參閱第130段)

- (rr) 因應不斷轉變的情況(例如學生人口急升或下降，或者某些地區的幼稚園關閉)，繼續監察幼稚園界別的收生安排；
- (ss) 加強支援家長，尤其是那些希望子女入讀家居附近幼稚園的家長，以便他們可為子女覓得幼稚園學位；

關於規管、學校管治及質素保證(請參閱第146段)

- (tt) 制定方法防止幼稚園收取高昂的雜費。在這過程中，政府當局應與幼稚園界別保持對話，並考慮各類幼稚園的營運需要；
- (uu) 精簡各項程序，盡量減少幼稚園為遵從規定而須進行的行政工作；
- (vv) 在擬訂合適的幼稚園管治架構時，宜盡量精簡，並就成員組合及職權範圍等事宜諮詢幼稚園界別；
- (ww) 按需要作出所需的過渡安排，容許幼稚園分階段落實其管治架構；
- (xx) 檢討公開幼稚園的質素評核報告的現行安排，以兼顧提高透明度，及減輕對幼稚園造成不必要的壓力；

關於優質幼稚園教育的其他主要元素(請參閱第155段)

- (yy) 加強家長教育，並透過適當的途徑(包括家教會及其他活動)邀請家長參與幼稚園學生的學習和發展；
- (zz) 鼓勵本地進行更多有關幼兒教育的研究；
- (aaa) 按照幼稚園委員會的建議，盡快成立督導委員會，成員包括相關持份者的代表，負責監督免費幼稚園教育的實施；及
- (bbb) 公布推行各項安排的清晰時間表，以落實免費幼稚園教育政策，並向公眾交代所涉及的資源。

未來路向

157. 提供免費幼稚園教育是香港教育制度的重要里程碑。雖然小組委員會的成立是有時限，但委員明白免費幼稚園教育的政策和推行將持續發展。政府亦已於2016年施政報告中公布新的措施。鑒於此課題影響深遠，小組委員會進一步建議 ——

- (a) 小組委員會完成其工作後，事務委員會應繼續跟進推行免費幼稚園教育的進展；及
- (b) 下一屆立法會可考慮成立研究政策事宜小組委員會，監察免費幼稚園教育的推行情況。

教育事務委員會

研究落實免費幼稚園教育小組委員會

委員名單

主席	李慧琼議員, JP
副主席	葉建源議員
委員	譚耀宗議員, GBS, JP 石禮謙議員, GBS, JP 張宇人議員, GBS, JP 王國興議員, BBS, MH 何秀蘭議員, JP 張國柱議員 葉國謙議員, GBS, JP 葉劉淑儀議員, GBS, JP 梁國雄議員(自2015年10月22日起) 黃毓民議員(自2015年10月22日起) 何俊賢議員, BBS 范國威議員(自2015年10月22日起) 馬逢國議員, SBS, JP 莫乃光議員, JP(至2015年10月22日) 陳志全議員 陳家洛議員 張超雄議員 黃碧雲議員 蔣麗芸議員, JP (至2015年5月5日) 鍾樹根議員, BBS, MH, JP
秘書	楊少紅小姐
法律顧問	王嘉儀小姐

教育事務委員會

研究落實免費幼稚園教育小組委員會

職權範圍

研究及檢討落實免費幼稚園教育的進度、安排、政策及有關事宜，並在有需要時作出建議。

曾向小組委員會提出意見的團體及個別人士名單

2015 年 1 月 17 日的會議

團體

1. 關注學童發展權利聯席
2. 香港明愛 - 學前教育及扶幼服務
3. 香港保護兒童會兒童啟迪中心
4. 長沙灣託兒服務關注組
5. 基督教宣道會社會服務處
6. 公民黨
7. 關注綜援低收入聯盟
8. 非牟利幼兒教育機構議會
9. 民主建港協進聯盟
10. 民主黨
11. 香港幼兒教育行政人員協會
12. 香港中文大學教育學院幼兒教育課程畢業同學會
13. 教育評議會
14. 香港基督教播道會聯會中國基督教播道會天恩幼兒學校
15. 基督教香港信義會社會服務部
16. 香港保護兒童會匯豐銀行慈善基金幼兒學校
17. 香港保護兒童會百佳員工慈善基金幼兒學校
18. 香港浸信會幼稚園教育協會
19. 香港浸會大學幼兒教育學會
20. 香港基督教服務處
21. 香港基督教服務處時代幼兒學校
22. 香港幼兒教育人員協會
23. 香港教育工作者聯會
24. 香港婦女中心協會
25. 香港教育專業人員協會
26. 香港保護兒童會
27. 香港婦女勞工協會
28. 香港基督教女青年會
29. 自由黨
30. 新民黨
31. 世界幼兒教育聯會香港分會
32. 太平洋區幼兒教育研究學會(香港)

33. 竹園區神召會
34. 香港教育學院幼兒教育碩士專業協會有限公司
35. 進步教師同盟
36. 香港民生及法律權益協會
37. 特殊學習需要權益會
38. 香港基督教播道會聯會中國基督教播道會茵怡幼兒學校
39. 香港小童群益會
40. 正言匯社
41. 香港社會服務聯會
42. 獅子山學會
43. 救世軍
44. 基督教香港崇真會社會服務部
45. 天水圍兒童照顧者關注會
46. 天水圍社區發展網絡
47. 幼師起動聯盟
48. 爭取十五年免費教育大聯盟
49. 關心長全日家長會
50. 關注十五年免費教育工作小組

個別人土

51. 陳彩儀女士
52. 陳楚衡女士
53. 陳俊傑先生
54. 陳鳳儀小姐
55. 陳杏英小姐
56. 陳凱雯女士
57. 陳洪先生
58. 陳惠欣小姐
59. 陳月華小姐
60. 鄭啟然先生
61. 鄭瑋先生
62. 張碧雯小姐
63. 張小玲女士
64. 莊振順先生
65. 范志龍先生
66. 馮海晴小姐
67. 馮家俊先生
68. 馮碧儀女士

69. 馮婉婷小姐
70. 洪惠珊小姐
71. 洪燕媚女士
72. 簡美玲女士
73. 關淑玲小姐
74. 黎淑貞小姐
75. 黎韻瑤小姐
76. 黎詠希女士
77. 林劍昌先生
78. 林麗清小姐
79. 林麗華小姐
80. Thomas LEDGER 先生
81. 李智滔先生
82. 梁麗潔女士
83. 梁蔚昕小姐
84. 梁榮盛先生
85. 梁茵小姐
86. 李蘭珠女士
87. 盧超群先生
88. 馬思澄小姐
89. 文煥琮女士
90. 吳曉瑩小姐
91. 吳麗珍女士
92. 彭佩詩女士
93. 蘇冠琮女士
94. 施俊源先生
95. 曾妙芬女士
96. 謝紫華小姐
97. 胡潔慧女士
98. 黃凱羚小姐
99. 黃國基先生
100. 黃麗賢女士
101. 黃佩雯小姐
102. 黃少君女士
103. 胡婉君小姐
104. 楊浩敏小姐
105. 楊位醒先生
106. 葉仲謙先生
107. 余惠冰博士
108. 翁巧香女士

2015 年 7 月 4 日的會議

團體

1. 關注學童發展權利聯席
2. 爭取十五年免費教育大聯盟
3. 香港小童群益會樂緻幼兒園/幼稚園（灣仔）
4. 香港明愛 - 學前教育及扶幼服務
5. 香港保護兒童會兒童啟迪中心
6. 香港保護兒童會兒童及家庭服務中心(深旺區)
7. 基督教宣道會社會服務處
8. 公民黨
9. 家庭學校合作事宜委員會
10. 非牟利幼兒教育機構議會
11. 民主建港協進聯盟
12. 民主黨
13. 香港幼兒教育行政人員協會
14. 教育評議會
15. 東華三院教育科
16. 播道會寶雅幼兒學校
17. 信義會基恩幼兒學校
18. 基督教香港信義會基恩幼兒學校家長教師會
19. 基督教香港信義會天恩幼兒學校
20. 基督教香港信義會社會服務部
21. 香港大學教育學院
22. 離島區家長教師會聯會
23. 五邑工商總會張祝珊幼兒園幼稚園
24. 五邑工商總會張祝珊幼兒園幼稚園家長教師會
25. 五邑工商總會幼兒園幼稚園
26. 協康會同心家長會
27. 香港保護兒童會蝴蝶邨幼兒學校
28. 香港保護兒童會長沙灣幼兒學校
29. 香港保護兒童會滙豐銀行慈善基金幼兒學校
30. 香港保護兒童會新航黃埔幼兒學校
31. 香港基督教服務處
32. 香港基督教服務處智愛家長會
33. 香港基督教服務處幼兒教育服務
34. 香港基督教服務處李鄭屋幼兒學校
35. 香港幼兒教育人員協會
36. 香港婦女中心協會

37. 香港教育專業人員協會
38. 香港保護兒童會
39. 香港融樂會有限公司
40. 香港婦女勞工協會
41. 香港基督教女青年會
42. 香港基督教女青年會宏恩幼稚園
43. 香港基督教女青年會長青幼兒學校
44. 自由黨
45. 街坊工友服務處
46. 新民黨
47. 世界幼兒教育聯會香港分會
48. 樂施會
49. 竹園區神召會將軍澳康樂幼兒學校
50. 竹園區神召會太和康樂幼兒學校
51. 竹園區神召會南昌康樂幼兒學校
52. 進步教師同盟
53. 特殊學習需要權益聯會
54. 香港基督教播道會聯會
55. 香港基督教播道會厚恩堂厚恩幼兒學校
56. 香港小童群益會
57. 正言匯社
58. 香港中國婦女會幼稚園
59. 香港中國婦女會幼稚園暨幼兒園家校協進會
60. 香港中國婦女會幼兒園
61. 香港社會服務聯會
62. 獅子山學會
63. 學前弱能兒童家長會
64. 基督教香港崇真會社會服務部
65. 天水圍社區發展網絡
66. 將軍澳循道衛理幼稚園
67. 基督教香港崇真會安強幼兒學校
68. 東華三院幼兒服務
69. 長全日制校長會
70. 支援幼兒特殊學習需要關注聯席
71. 元朗區幼稚園校長會
72. 竹園區神召會社會服務部
73. 太子學童關注組
74. 天水圍學童關注組
75. 幼師薪酬關注組

- 76. 長全日幼師聯盟
- 77. 基層學童權益會
- 78. 關注十五年免費教育聯盟
- 79. 關心長全日家長會

個人

- 80. 陳楚衡小姐
- 81. 陳珠儀小姐
- 82. 陳歡怡小姐
- 83. 陳鳳儀小姐
- 84. 陳杏英小姐
- 85. 陳坤儀小姐
- 86. 陳美娟小姐
- 87. 陳慧儀小姐
- 88. 鄭芷茵小姐
- 89. 鄭婉彤小姐
- 90. 張展鵬先生
- 91. 張美貞小姐
- 92. 戚本盛先生
- 93. 曹媚嫦小姐
- 94. 莊振順先生
- 95. 秦家恩小姐
- 96. 方國珊女士
- 97. 符杏開小姐
- 98. 許兆豐先生
- 99. 高淑儀小姐
- 100. 高玉萍女士
- 101. 劉子鈞小姐
- 102. 劉詠嫻女士
- 103. 李仲倫先生
- 104. 李曉君小姐
- 105. 李秀蕙小姐
- 106. 李淑怡小姐
- 107. 梁藹華女士
- 108. 梁寶瑜女士
- 109. 梁思韻小姐
- 110. 李風清小姐
- 111. 盧超群先生

- 112. 盧嘉麗小姐
- 113. 蘆嘉慧小姐
- 114. 文煥琮女士
- 115. 吳淑雯小姐
- 116. 顏汶羽先生
- 117. 石景芬女士
- 118. 蘇詠詩小姐
- 119. 司徒慧敏小姐
- 120. 戴秀芳女士
- 121. 丁穎瑜小姐
- 122. 黃國基先生
- 123. 楊秋妹小姐
- 124. 楊嘉祺小姐
- 125. 葉美琪小姐
- 126. 余惠冰博士

在小組委員會的工作過程中

1. 聯署一份意見書的 32 個團體
2. 關注學童發展權利聯席
3. 非牟利幼兒教育機構議會
4. 香港融樂會有限公司
5. 香港保護兒童會
6. 香港社會服務聯會
7. 香港復康聯會
8. 支援幼兒特殊學習需要關注聯席



民建聯 就免費幼稚園教育委員會報告書 的意見

2015 年 8 月

免費幼稚園教育委員會經過兩年研究後，今年五月向教育局提交報告書，提出一系列推行免費幼兒教育的建議。民建聯一直爭取把 12 年免費教育延伸至涵蓋幼兒教育，把幼兒教育正式納入基礎教育的其中一部份。幼兒教育對幼兒的個人成長、學習及全人發展是關鍵的起始點，故此政府有責任確保所有幼童可以按其家庭狀況及個人發展，獲得最合適的優質幼兒教育服務，不應因為家庭的經濟狀況而沒有選擇；政府亦應肯定不同形式的幼稚園在照顧幼兒的功能和貢獻。為此，民建聯經過細心理解和研究該報告後，提出如下意見，盼政府在制定相關政策時可一併考慮。

一．肯定多元培育模式

香港基於歷史發展因素，幼稚園多年來由私營機構營辦，運作十分靈活之餘，亦衍生多元化的服務，包括半日制（每天運作約 3 至 3.5 小時），部份則屬全日制（每天運作約 7 至 7.5 小時），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，亦有二百多所長全日幼稚園，它們前身為社會福利署資助營運的幼兒中心，運作時間多達每天 10 小時，每星期 5.5 天，這些長全日幼稚園還要按政府的要求提供延長時間服務、暫託幼兒服務和兼收服務。這種多元化的學前培育模式，一直為香港不同類形的家庭，特別是雙職家長提供優質的幼兒教育服務，故值得肯定。考慮到雙職家庭的實際需要以及人口政策下釋放婦女勞動力，民建聯要求當局提供半日、全日和長全日制的多元培育模式。

二．為長全日提供充足資源

民建聯認為，基於社會需要和幼兒教育歷史發展的緣故，應肯定和正視長全日幼兒服務對雙職家庭的需要。非牟利的長全日幼兒學校，除了具教育功能之外，更照顧兒童全面成長及均衡發展，幼兒有更長時間留在學校，能在群體生活中建立良好的自理、自律能力，以及培養良好生活習慣及與他人相處的品德和態度；加上長全日服務為基層家長提供教育和照顧並行的幼兒服務，令家長能安心工作，有助釋放更多婦女返回本地勞動市場。

鑑於委員會以半日制為資助基礎，長全日制幼稚園只能保證獲半日制多 30% 的資助，加上委員會建議為長全日提供的額外資助只能用作聘請「一至三名人員」，而並非幼師，就更人憂慮長全日幼稚園日後沒有足夠的資源繼續營運，更莫說提供優質幼兒教育服務。因此，民建聯要求當局肯定長全日服務對社會的貢獻，並為長全日提供資源上的安全網，例如，為社署發牌的長全日幼稚園設定基礎人力架構，或考慮以實報實銷的模式資助額外的幼師薪酬。

三．確保規模較小幼稚園有足夠人手營運

就幼稚園的教職員架構方面，委員會建議取錄多於 300 名半日制學生的幼稚園，才會有兩名文員及一名副校長。這種純以學生人數的多寡來決定教職員人手，局限了規模相對小的幼稚園的教職員人手，也漠視了它們的營運實況。民建聯要求為規模較小的幼兒學校提供充足的人力資源，以維持學校的基本營運條件。

四．為資深幼師提供薪酬保障

委員會建議員工薪酬的資助額可參考相關員工薪酬範圍的中點薪金。這項建議削弱了超逾中點薪金的資深員工加薪機會，漠視了資深員工過往對幼稚園付出的努力，對資深員工有欠公

允，對幼師隊伍的穩定性構成一定的打擊。民建聯要求政府對資深員工的薪酬要有合理的保障，穩定幼師隊伍，並確保資深幼師不會因薪酬被「被封頂」而流失。

五．為幼稚園用地作有效的規劃

現時幼稚園在不同類型的處所營運，例如自置校舍、私人租用校舍、公共屋邨或由辦學團體擁有的校舍，令幼稚園之間的租金開支差距很大。我們認同委員會的看法，只要有穩定的優質幼稚園校舍供應，才可增加無須收取為支付租金開支額外收費的幼稚園數目。

為此，民建聯要求當局作好長遠的規劃，教育局與相關的政策局或部門研究各項可行性措施，預留足夠的土地作幼稚園校舍用途，包括增加在公營房屋中由政府擁有的幼稚園校舍，以及在規劃新市鎮時要預留土地，探討在私人屋邨作類似安排等。

六．設立跨部門平台 加強支援特殊學習需要的學童

在支援有特殊學習需要幼童方面，相關的政策和措施實際上涉及多個政策局和政府部門。具體來說，衛生署及醫管局為有發展障礙的兒童安排評估、診治，以及轉介他們接受康復服務。社署則為初生至六歲的殘疾兒童提供學前康復服務，並協助兒童的家人照顧其特殊需要。而教育局為幼稚園教師提供培訓，以提升他們照顧學童多元學習需要的能力。然而，懷疑有特殊學習需要的幼童，評估及專業診斷的輪候時間冗長，而在輪候服務期間，又得不到任何支援，令他們白白錯失了及早介入的黃金機會。因此，民建聯要求設立一個跨局或部門的平台，專責統籌有特殊學習需要的學童政策。

民建聯一直要求當局貫徹「及早識別、及早介入」的原則，為幼兒的福祉作出更大的承擔，全面支援學習差異的幼童。因此，要求跨局或部門的平台盡快理順有特殊學習需要幼童的服務，增撥資源，加強各類支援服務，縮短幼童評估及輪候接受服務

的時間。

七．為取錄八名或以上幼童提供多一名幼師

另外，由於當局向學校提供的資源十分有限（資源較取錄多名非華語學生所獲得的資源為少），令人質疑當局缺乏承擔。民建聯要求政府參考取錄了多於八名非華語學生的幼師人手安排，為取錄了八名或以上懷疑或已確診幼童的幼稚園，提供多一名額外老師以擔任統籌主任一職，支援學校因應學生的特殊需要而調適課程，及協調到校的支援服務。

八．擴闊「到校復康服務」的服務對象

針對即將推出的試行到校復康服務，要求盡快交代即將試行的「到校復康服務」落實詳情，並把服務對象延伸至懷疑個案，同時包括確診、輪候評估和懷疑幼童，讓未得到全面復康治療前可及早介入。

民建聯又要求當局就設立專業團隊提供到校支援服務，作中期的規劃；專業團隊應有語言治療師、幼兒教育專家、教育心理學家等，有關的專業團隊將協助老師向校內的學習差異兒童給予適當的指導，以貫徹及早介入的原則。

民建聯要求向有學習差異幼兒的家長提供支援，包括資助他們為子女安排的教育心理診斷和支援服務。同時，也要加強向家長提供心理支援，以及提升父母照顧和訓練這些幼兒的能力。

九．支援非華語學生

現時有約一萬多名非華語學童就讀香港的幼稚園，約有一半學生參與學券計劃。然而，仍有不少非華語家長為幼童尋找幼兒學校時遇上困難，包括語言、資訊和被拒入學等。民建聯認為有需要加強對非華語學童的支援，協助他們盡早融入香港的教育制度，沉浸於中文語言的學習環境中。

為此，我們要求教育局設立一個為非華語學生而設的資訊櫃枱，專門為非華語家長提供教育資訊，協助他們尋找學位及申請與教育相關的資助；該櫃枱的職員宜聘請非華語人士出任，以及協助家長申請學前教育的相關資助，例如學券或學費減免等。另外，要求協助非華語學生家長尋找幼稚園學位，在醫院、衛生署母嬰健康院及出入境關口，向非華語家長提供教育局學位分配組的資訊，向家長提供幼稚園教育的資訊。

十·確立幼师專業階梯

雖然委員會建議將幼師的專業資歷提升至學位及已受訓水平，以提高幼稚園教育質素，然而，卻沒有進一步提出方案如何朝著這目標進發，民建聯要求政府探討幼师學位化的進程。

幼師的專業能力直接影響幼稚園教育的質素。而由於幼师學位化、師資培訓和薪酬參考範圍，均是提升幼师專業能力、建立專業階梯不可或缺的環節，因此，要求當局探討建立全面的幼师專業發展階梯，引導幼教團隊邁向專業，長遠提升幼稚園質素。

十一·有足夠人手及設立平台 落實免費幼兒教育

由於委員會報告在落實免費幼兒教育上，仍有多項細節沒有提及，包括由社署發牌的幼兒中心具體營運，以及由僱主自願為僱員設立的職業退休計劃具體安排等，因此，民建聯要求教育局提供足夠的人手以及建立監督平台，與業界共同落實免費幼兒教育。

盡快落實免費幼兒教育 為長全日制提供安全網

家長對免費幼兒教育需求調查結果

2015 年 11 月 15 日

一. 調查簡介

調查目的：了解家長對免費幼兒教育服務的需求

訪問日期：21/9/2015 至 3/10/2015

問題數目：共 7 條

訪問對象：有子女就讀幼稚園的家長

有效被訪家長：5,652 人

二. 簡介

特區政府正就落實免費幼稚園教育政策制定執行細節，而幼兒教育業界和家長在此刻正期待免費幼兒教育的具體落實情況，故現階段仍有需要持續向政府反映家長的心聲，以便進一步完善相關的幼兒教育政策。就此，民建聯在九月下旬至十月上旬，邀請多所幼兒學校和幼稚園協助參與是次調查，有 73 所幼兒學校和幼稚園作出回應，協助把問卷轉交予家長填寫，收回的家長問卷多達 5,652 份，反應積極。問卷的主要結果以下：

有半數的受訪家長表示最想安排子女接受全日制幼兒教育服務，另外亦有四成半家長表示需要長全日服務，而絕大部份雙職父母均選擇全日制和長全日服務，反映家長對這兩類服務的需求是肯定的。鑑於當局一直對長全日服務在社會上的功能有欠缺重視，民建聯促請當局投入適當的資源，肯定長全日服務對社會的貢獻，並為長全日提供資源上的安全網，確保有充足的資源提升其競爭力，為家長提供優質的幼兒服務。

三. 調查結果摘要

1. 有五成(53%)受訪者屬雙職父母,有三成半(38.9%)只有父親工作,其餘為只有母親工作(4.7%)和父母暫沒有工作(3.4%)。
2. 八成(82.1%)被訪家長每月為每名年幼子女支付二千元或以上的教育開支，其

中有三成(29.5%)家長甚至支付四千元以上，反映家長需要為年幼子女付出頗大的教育開支。教育開支包括學費、交通費和雜費等。

3. 扣除住屋開支(租金與供樓)之後，有接近九成（88.2%）家長的子女教育開支佔去其家庭收入的2成以上，而其中有兩成家長更表示佔去收入的五成(19%)或以上。
4. 五成(52%)家長最想安排子女接受全日制服務，另有四成半(45.9%)家長表示最想子女入接受長全日服務。
5. 有半數(52.6%)家長表示政府應對長全日制的幼兒服務提供更多資助，另有四成半(45.8%)表示應對全日制增加資助。

四・詳細數據

一、 請問家長現時的工作狀況如何？

1.雙職父母	2.只有父親工作	3.只有母親工作	4.父母暫沒有工作
53%	38.9%	4.7%	3.4%

二、 除了學童的父母之外，現時屋企主要有那些人幫手照顧子女？

1. 祖父 母/外祖父 母	2. 全職 傭工	3. 鐘點/ 兼職傭工	4 其他親屬	5 朋友或 鄰居	6.沒有人可 幫忙
38.7%	16.7%	0.8%	3.5%	0.8%	39.4%

三、 2015/16 學年，你每月用在一名就讀幼稚園子女身上的教育開支(包括學費、返學交通費、雜費等開支)，大概幾多？

1)1000 元或以下	2)1001-2000 元	3)2001-3000 元	4)3001 元-4000 元	5)4001 元或以上
4.7%	13.3%	26.2%	26.4%	29.5%

四、 在你家庭每月總收入中扣除住屋開支(租金與供樓)之後，你估計所有子女的教育開支（包括就讀幼稚園、小學、中學和大學的子女），佔去你餘下收入幾多成？

1. 1 成或以下	2. 2 成	3. 3 成	4. 4 成	5. 5 成或以上
11.8%	23.5%	28.2%	17.5%	19%

五、 撇除學費的考慮因素，你最想安排子女接受那一類的幼兒教育服務？

1. 半日制	2. 全日制(上午 9 時至下午 4 時)	3. 長全日(上午 8 時至下午 6 時)
2.1%	52%	45.9%

六、政府應對以下那一類幼兒教育服務提供更多資助？

1. 半日制	2. 全日制	3. 長全日
1.6%	45.8%	52.6%

七、你有幾多名子女現正就讀幼稚園或幼兒學校？

1) 1 名	2) 2 名	3) 3 名	4) 4 名或以上
78.1%	20.2%	1.6%	0.1%

五・分析及建議

一・長全日和全日制服務需求殷切

是次調查，有五成 (53%)受訪者屬雙職父母，雙職父母傾向子女接受全日制的幼兒服務，另外，只有母親工作的家庭（可能是單親家庭）傾向子女接受全日制服務，並傾向政府對長全日服務提供更多資助。

現實上，全港有二百多所長全日幼稚園，運作時間多達每天 10 小時，每星期 5.5 天，這些長全日幼稚園還要按政府的要求提供延長時間服務、暫託幼兒服務和兼收服務。這種多元化的學前培育模式，一直為香港不同類型的家庭，特別是雙職家長和單親家長提供優質的幼兒教育服務，故值得肯定。加上非牟利的長全日幼兒學校，除了具教育功能之外，更照顧兒童全面成長及均衡發展，幼兒有更長時間留在學校，能在群體生活中建立良好的自理、自律能力，以及培養良好生活習慣及與他人相處的品德和態度。長全日服務為基層家長提供教育和照顧並行的幼兒服務，令家長能安心工作，有助釋放更多婦女返回本地勞動市場。

是項調查結果正正反映家長對長全日和全日制服務需求殷切，然而當局現時對長全日幼稚園服務的支援十分不足，而日後在落實免費幼稚園教育時，支援成疑，亦不能確定未來有否足夠資源。民建聯要求：

1. 當局在制定免費幼兒教育政策時，應考慮到雙職家庭的實際需要，應提供半日、全日和長全日制的多元培育模式的資助，為這三類的幼兒教育服務提供充裕資源。
2. 早前免費幼稚園教育委員會建議全日幼稚園獲得的資助，只及半日制多 25-30%，另外，該委員會建議長全日的額外資助只能用作聘請「一至三名人員」，並不是指明聘用幼師，這令人憂慮長全日幼稚園日後可能沒有足夠的資源繼續營運，更莫說提供優質幼兒教育服務。因此，要求當局肯定長全日服務對社會的貢獻，確保長全日有充裕的資源持續經營，為

有需要的家庭特別是雙職家長提供優質的幼兒教育服務，並為長全日提供資源上的安全網，例如，為社署發牌的長全日幼稚園設定基礎人力架構，或考慮以實報實銷的模式資助額外的幼師薪酬。

二．為幼兒教育開支提供資助

調查發現，扣除住屋開支，有三成半家長每月支出四成或以上的收入在子女的教育開支上，反映家長需要為年幼子女付出頗大的教育開支。為紓緩家長的教育開支負擔，民建聯建議：

1. 把學校書簿津貼擴展至幼稚園，以支付必須的書簿費用：現時每年政府會支付約 5 億元，津貼有經濟需要學童的書簿開支，而成功獲批津貼的學童多達 16 萬人，但並不涵蓋幼稚園學童；由於幼稚園家長用在書簿費和雜費等開支頗多，建議書簿津貼計劃擴展至幼稚園，協助有經濟需要的家庭。
2. 設立學生開支扣稅，給予家長就在學子女的書簿開支、雜費及保姆車開支申請扣稅，每年每名子女最多一萬元：幼童的書簿開支、雜費及保姆車等開支，加重了一般家庭的經濟負擔，建議讓未符合資格的申領書簿津貼的學童家長，可就上述開支獲最多一萬元的扣稅安排。

三．確保規模較小幼稚園有足夠人手營運

幼稚園的營運經費與學費息息相關，如果政府給予的資助不足，幼稚園又不願增加幼稚園學費、把營運成本轉嫁予家長，那麼幼稚園便要面對經營困難的局面。早前，免費幼稚園教育委員會建議取錄多於 300 名半日制學生的幼稚園，才會有兩名文員及一名副校長。這種純以學生人數的多寡來決定教職員人手，局限了規模相對小的幼稚園的教職員人手，也漠視了它們的營運實況。民建聯要求：

1. 為規模較小的幼兒學校提供充足的人力資源，以維持學校的基本營運條件。
2. 為資深幼師提供薪酬保障：由於免費幼稚園教育委員會建議員工薪酬的資助額參考相關員工的中點薪酬，這會削弱了超逾中點薪金的資深員工加薪機會，漠視了資深員工過往對幼稚園付出的努力，對資深員工有欠公允，對幼師隊伍的穩定性構成一定的打擊。要求政府對資深員工的薪酬要有合理的保障，穩定幼師隊伍，並確保資深幼師不會因薪酬被「被封頂」而流失。

新聞查詢： 民建聯副主席 陳 勇
北區區議員 劉國勳

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》¹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²。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，以穩定幼师團隊持續提升質素，委員會不建議參照中、小學的薪級表制度，卻推薦漠視幼师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，更有可能推高幼师嚴重的流失率，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、為幼师重設薪級表等，以提升幼教專業和質素。今年 5 至 6 月期間，近二千名幼师響應教協會呼籲寄回一人一信，主力爭取三大目標。另有 226 位幼师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³，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%⁴（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%⁵，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⁶。

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⁷。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⁸。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，平均加幅 13%，作為過渡期的紓緩措施⁹。

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¹⁰。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》¹¹，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》¹²，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¹³，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。¹⁴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¹⁵。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%¹⁶。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¹⁷，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%¹⁸ (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¹⁹，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²⁰。

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²¹；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，釐定長全日制成本水平，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」²²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，教育局提出五項綑綁性原則，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²³。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制的幼師，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	只開辦全日制班級的幼 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 推高幼师流失率

- 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%⁷。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，反映幼师流動率高企，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》¹⁴

- (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²⁴：

2013 年：立法會《政府帳目委員會報告：學前教育學券計劃》²⁴

- (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 未顧及幼师資歷提升

- 幼兒教育質素與幼师質素高度相關，要吸引高質素的人投入專業，並長遠地貢獻幼教界，則需要保障幼师的待遇和前景，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、幼师學歷對比 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，而幼师建議的起薪點為 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)的幼师，平均年資為 13 年半²⁵，表示目前已約有一半幼师的月薪超越 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) 不設幼师薪級表 幼师持續薪酬海鮮價

- 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鉤，將難以扭轉市場導向下幼师薪酬「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²⁶。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⁵。即使亞洲鄰近地區如台灣²⁷和日本²⁸，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²⁹，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专业水平，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³⁰。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³¹ (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	- 在職校長完成幼兒教育學士學位及修畢校長證書課程。 - 在職幼師取得幼兒教育證書課程。

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	- 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。 - 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：										
	<table> <tr> <th>學年</th><th>教師發展津貼額 (以每年每名學生計算)</th></tr> <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> </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¹⁴。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²⁶。

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 1:8.4，²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³²（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³³，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。³⁴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³³。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³⁵。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³⁶。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³³。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」³⁷。
- 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³⁸。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。³⁹

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」⁷。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%⁷。

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²。

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¹⁴。

- 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⁷。
- 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²⁴。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。

- 作為幼师，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。
- 幼师專業不容漠視，幼师一直以來為著幼兒，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！聆聽幼师的聲音、尊重幼师的專業、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，明白幼师與中小學老師一樣，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，使幼师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，幼师的辛勞需要肯定，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，包括幼师的地位，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
- 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. 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
- 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

工黨立法會議員 – 何秀蘭、李卓人、張國柱、張超雄

致「研究落實免費幼稚園教育小組委員會」

聯合意見書

前言

立法會研究落實免費幼兒園教育小組自去年成立以來，舉行多次會議，並邀得政府官員、免費幼稚園教育委員會、教育界人員、家長及不同的幼兒教育關注團體出席、回應及分享不同意見供立法會參考。然而，就某些政策範圍，公眾和教育界人士與免費幼稚園教育委員會及教育局的立場和理解有所不同。工黨四位立法會議員（何秀蘭、李卓人、張國柱、張超雄）一直呼籲政府承擔發展幼兒教育的責任，令每個小孩都有機會自幼開始接受優良教育。就此，我們向小組委員會提交聯合意見書，就下列數個我們希望強調的項目重申立場，並予以政府及公眾人士備存。

一、 全數資助全日制 採用中小學資助模式 盡可能原區就讀

全數資助全日制

免費幼稚園教育委員會認為，初期應全數資助半日制幼稚園服務作為基本資助，而又指兒童能否得益是視乎幼稚園課程的質素而非時數，因此拒絕向全日制／長全日制幼稚園服務提供全數資助。我們完全不同意幼稚園委員會的建議，並對政府拒絕考慮向全日制／長全日制幼稚園服務提供全數資助感到失望，反映政府對落實免費幼兒教育承擔不足。

我們認為，從家長角度來說，提供全數資助的半日制、全日制，以及長全日制的幼稚園服務才能提供平等機會予所有家長選擇所需要的幼兒教育服務，而家長亦可因應兒童性格、能力等不同傾向選讀半日制、全日制、又或長全日制的幼稚園服務。

另一方面，從經濟發展及人口政策來看，政府一直強調香港將面對勞動力人口下降，釋放本地勞動潛力的人口刻不容緩，提供全數資助及增加全日制幼稚園學額對協助雙職家庭（特別是有「社會需要」的基層家庭）、鼓勵生育、增加勞動人口有積極及正面的幫助。

從性別平等的觀點來看，婦女作為傳統社會定義下的主要家庭工作者，長期被政府忽視而欠缺足夠的照顧兒童支援政策，全數資助的全日制幼兒教育、托兒和課餘托管服務，才能令婦女作出自主的選擇，真正與男性在職場上平等競爭。

而對幼兒教育界而言，由於在學券計劃下，全日制／長全日制幼稚園的學券資助額與半日制幼稚園相同，以致前者因支援不足及員工流失率高而遇到極大的營運困難。

政府不全數資助全日制／長全日制幼兒教育，令有龐大服務需要的全日制／長全日制服務在較高成本下日後營運更困難、人員流失更大。這些都對挽留資深幼兒教師產生困難，亦影響免費幼兒教育服務的質素。

因此，我們要求政府應向全日制／長全日制幼稚園服務提供全數資助。鑑於現時雙職家庭而住戶入息低於住戶入息中位數的家庭，對全日制／長全日制幼稚園服務需求甚大，政府應根據人口面貌等資料，長遠推算全日制／長全日制幼稚園學額的需求，並按此規劃和分配所需的資源以增加全日制／長全日制的學額。

採用中小學資助模式

免費幼稚園教育委員會的報告提出以整筆過撥款方式資助（員工薪酬及學校其他運作開支）。然而，福利界實施的整筆撥款已帶來惡果，例如：機構為增加累積儲備而不惜裁員減薪、員工薪酬與公務員的薪酬架構及薪級表脫鉤、員工每年的通脹薪酬調整及按工作表現獲增薪的幅度不受保障、年資不被認可、出現專業斷層、以短期合約聘用員工及工作量過重等現象。教育和社福一樣，都是以人為本的行業，以服務「人」為工作本位，是需要大量人力密集的行業，人力資源的管理改變，會最直接打擊服務質素、衝擊服務使用者的利益。如採取整筆撥款模式提供免費幼稚園教育，開支封頂及不設人手編制的情況便會延伸至教育界，政府就是在明知社福界出現種種問題而毫無對策的情況下，再次為香港帶來二次傷害。

因此，我們是堅決反對整筆撥款制度，為維持及提高幼兒教育的服務質素及穩定性，要求政府參照中小學的資助模式，如以學生作單位成本來計算經常性津貼、因應學校需要提供各項非經常性津貼，以及按薪級表進行實報實銷的經常性津貼，來開展全面的免費幼兒教育。

盡可能原區就讀

現時教育局表示由於幼稚園以私營辦學，跟小學及中學不同，故此當局不能強制幼稚園採取就近入學原則。然而，以優質教育著名的北歐國家都不鼓勵家長送幼兒到幼稚園，但香港多雙職父母，加上入讀小一的競爭劇烈，香港家長均早為子女籌謀，3歲便開始學校生活。但幼兒體力所限，根本不適宜每日長途跋涉，故此原區入學是家長選擇學校的首要考慮。對基層家庭來說，跨區就讀對學童及照顧者來說並不理想，不單帶來經濟負擔，於時間及交通安全上亦會有一定影響。因此，我們希望政府長遠能有相關政策，定期收集各區人口變化，盡早計劃各區所需學額，盡可能安排足夠學額予當區學童於原區就讀幼稚園。

二、 制訂人手編制

如前述所言，教育是以人為本的行業，制訂人手編制及薪酬架構對服務提供的影響深遠。可惜，免費幼稚園教育委員會主席鄭慕智曾表示強制推行薪級表會削弱管理層安排薪酬的彈性。我們完全不同意這一看法，所謂提供安排薪酬的彈性，就即是容許

出現現時社福界的同工不同酬、大部分職位的最高薪酬被迫設定在非政府機構一般職位的薪級表的中點薪金以下、甚至部分員工的薪酬低於該薪級表起薪點的惡劣情況。即使幼稚園委員會曾建議政府考慮設立安全網，讓個別幼稚園提出額外撥款申請，以應付資深教師的薪酬開支。但最終而言，這些「彈性」安排就是讓單位對薪酬安排完全不需跟從任何規定或受到當局規管，結果對人手帶來不良後果，特別是導致富經驗及資深員工被辭退。

我們認為政府必須制訂妥善的強制性幼稚園教師薪級表，即按幼稚園教師的年資和學歷計算薪酬，從而認可幼稚園教師的年資或經驗；以及就不同學生人數的學校制訂不同的人手編制。如政府日後在計算師生比例時，應參考幼稚園的每日服務時間，即全日制及長全日制幼稚園的教師人數，應分別為半日制幼稚園的 2 倍及 3 倍。否則，許多幼稚園將選擇提供或轉為提供半日制服務，以致家長及學童皆無機會接受全日制／長全日制幼稚園服務。就合資格的長全日制幼稚園而言，考慮到他們的額外服務時數，除了全日制資助外，還有需要提供額外資源，讓他們因應學校規模聘請 1 至 3 名人員。

三、 照顧 SEN 及非華語學生需要、改善學前檢測服務

根據香港保護兒童會和香港教育學院特殊學習需要與融合教育中心去年 11 月進行了一項研究，估計全港約有 14.6% 學前兒童有特殊教育需要。然而，這些兒童只有大概一半 (12000 至 13000 人) 曾接受相關政府部門／機構的評估，反映幼稚園學童的支援政策不足，出現延遲識別及延後介入，令有特殊教育需要的幼兒錯過 6 歲以前的黃金康復期。

現時，及早識別和評估有特殊教育需要的學前兒童的責任由教育局、衛生署、醫院管理局及社會福利署分擔，而康復服務及幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃的名額，不足以應付被評定為有特殊需要的學生的需求。我們關注現時就輪候評估及康復服務的時間過長、懷疑個案亦全無支援，雖然政府透過獎卷基金推出到校學前康復服務試驗計劃，可令部份處於幼稚園的特殊教育需要學生得到支援，但相關計劃的銜蓋層面仍未能令所有學生受惠，我們認為應盡快納入常規資助及增加服務範圍；而除了有特殊需要的學生的需求外，非華語學童所得到的支援服務亦不足夠。現時，非華語學童報讀本港的幼稚園時亦遇到不少困難，如幼稚園未必有足夠的資源向非華語學生的家長提供雙語通告，或聘請少數族裔教學助理在課堂上協助非華語學生。

我們認為政府應研究如何協助就讀於幼稚園的非華語學生和有特殊教育需要學生的需要，如提供更多資源及培訓使幼稚園教師具備照顧有特殊需要兒童的能力 (如資助教師進修融合教育)、加強幼稚園及早識別及支援的服務，並向幼兒教育界提供額外津貼，如短期成立跨專業專科團隊提供到校支援、設立調適課程、聘用學校社工、購置所需教具或器材，加強照顧上述兒童並協助盡早解決兒童及其家庭問題。政府應立即將融合教育政策擴展至幼稚園教育，確認財政及人力資源投放的需要，及為幼師進行

全面的培訓，從而妥善推行融合教育的 5 個基本原則(即及早識別、及早支援、全校參與、家校合作及跨界別協作)。

四、 妥善處理租金問題

另一項就落實免費幼兒園教育的重要相關事項便是幼稚園的租金問題。去年天水圍的德怡中英文幼稚園因租金問題而不獲續租而被迫停辦，522 名學生因此受到影響；今年初粉嶺嘉寶中英文幼稚園又因租金問題陷入停辦危機，租金問題實令不少幼稚園如在刀口上度日，不少對教育有熱誠和承擔的教師和園長被迫因而失去優秀的教育環境。而如遇上同區幼稚園額滿的情況，更令不少家長為子女學位問題弄得焦頭爛額，徬徨無助。

我們認為政府盡快落實 15 年免費教育對幼稚園和中產及基層家庭來說當然有莫大幫助，但同時大財團實在應該顧及香港的下一代，負上社會責任，取之有道，不應盲目追求盈利趕絕幼稚園。至於長遠來說，作為政策制定和社會資源的分配者，政府實在責無旁貸，應該盡快就幼稚園用地作出規劃，增加用地供應，減低幼稚園依賴私人土地的比率；並重新推行租金管制，限制這些無止境、增加社會成本的貪婪行為。而中短期來說，我們建議政府在公共屋邨撥地予非牟利的幼稚園作永遠校舍；向幼稚園提供的租金資助水平亦應定期調整，甚至一併參考幼稚園的服務時間，例如每日服務時間分別為 6 小時及 9 小時的全日制及長全日制幼稚園所獲得的資助額，會否相當於每日服務時間約為 3 小時的半日制幼稚園的 2 或 3 倍。妥善處理好租金問題，才能令落實免費幼兒園教育的政策效果更高，為本港兒童創造更好的學習環境。

五、 減少收取雜費水平、加強支援低收入家庭、與家長保持緊密溝通

鑒於教育局表示日後將會加強規管幼稚園，我們擔心營運規模較小的幼稚園，未必有足夠的支援人員處理各項行政工作；而如個別幼稚園收取過高的雜費，即使將來家長安排子女入讀獲資助學費的幼稚園，家長仍需負擔一系列茶點費等雜費，還要購買校服，則可能有違免費幼稚園教育的目標。我們認為當局應探討方法，監管加費水平，調低或盡量減少幼稚園收取雜費；並加強收取雜費的透明度，如在學校網頁公布雜費清單。我們亦建議政府當局考慮向家庭收入低於某指定水平（例如低於家庭入息中位數）的低收入家庭兒童提供全數資助，以繳付學費及雜費。此外，現時不少學校提供網上列印表格，但卻不足以惠及基層家庭。由於貧困家庭未必有打印設施，我們認為幼稚園應繼續提供報名表供家長索取，並且不設上限。

此外，我們認為政府既有意在幼稚園設立校董會，家長的參與便不應限於參加家教會或學校活動，校董會須包括幼稚園不同持份者，如學校管理層、辦學團體、教育和家長代表，甚至讓獨立及專業人士提供意見。同樣重要的是，對於那些由於種種原因而無法參加家教會或學校活動的家長，幼稚園亦須建立渠道，與他們保持緊密溝通。

總結

工黨四位立法會議員 (何秀蘭、李卓人、張國柱、張超雄) 一直希望香港能盡快落實 15 年免費教育，希望政府能把社會資源集中至本港的兒童、家長、教師和學校身上，共同創造最大的社會效益，為有需要的家庭和幼兒提供適切協助。落實免費幼兒園教育後，政府亦應定期和家長和教育界共同作定期檢討和緊密交流，並鼓勵本地進行更多有關幼兒教育的基礎研究 (例如兒童的中文教與學) 。

工黨立法會議員

何秀蘭 李卓人 張國柱 張超雄

2015 年 12 月 10 日



自由黨就《研究落實免費幼稚園教育小組委員會》報告書的意見

2016 年 1 月

1. 幼稚園教育是教育的基礎階段，也是很重要的階段，因此將學前教育納入政府的資助範疇，自由黨都非常支持。事實上，政府由 2007-2008 學年開始實施免入息審查的學券計劃，已經向十五年免費教育邁出了一大步，但自由黨認為有必要優化有關計劃，以致做到真正「錢跟人走」的資助模式，即是由家長掌握話事權。
2. 探討幼稚園教育的政策方向，應從宏觀角度分析，尤其必須配合香港人口政策及社會發展，讓社會更加明白幼稚園教育的重要性。根據人口政策督導委員會的預測，香港人口將急劇老化，勞動力亦會急速下降。工作人口萎縮意味著香港原已狹窄的稅基進一步收窄，這將阻礙香港社會及經濟發展。我們有必要給市民傳遞一個清楚的信息，就是人口增長，長遠對社會才有好處，故政府應該資助所有家長在學前教育方面的負擔，才可達到鼓勵生育的目標，以紓緩香港人口急速老化的情況。
3. 然而，現行學券制並不覆蓋私立獨立幼稚園，是香港學券制其中一個嚴重敗筆。優質的私立獨立幼稚園及學費較高的非牟利幼稚園被拒在學券計劃之外，變相亦令經濟能力有限的家庭，難以為子女開拓更多及更好的選擇，與計劃原訂的目標自相矛盾。最為人詬病的是，由於學券制只局限學費不可超過某個限額的非牟利幼稚園才可以受惠，在實行初期，反給積弱的幼稚園所利用，透過轉制得以苟延殘喘，這無疑是損害學前教育的健康生態，激勵學校提高教育質素的誘因完全失效。還有，私立獨立幼稚園未能得到學券資助，連累其幼師所得的資助比在學券學校任教的幼師大為遜色，故香港學券制對家長、幼兒、老師及學校之間，均造成歧視及嚴重分化。
4. 說到底，把多元化、優質幼稚園排斥在學券資助範圍外，甚至造成私立獨立幼稚園走向萎縮，這只會令幼兒教育重蹈覆轍，跟數十年前中小學一樣走錯路，教育質素必然不斷倒退，窒礙了一班用心從事幼兒教育的業界的發展，

最終迫使一些家長另謀出路，猶如今日中小學的直資學校一樣，如歷史般一錯再錯。

5. 因此，自由黨一直強調，學券資助必須涵蓋更多更好的優質學校，包括靈活多元、適應力強及充滿活力的私立獨立幼稚園，才可以令到家長有真正的自由選擇權。投放於學前教育的資源，必須用得其所，適當分配，盡量提高效率，避免好事變為壞事。學券制優勝之處，就是由用家決定資源分配，以發揮市場力量，鼓勵百花齊放，這才可提升幼稚園優質良性競爭。

-完-



公民黨15年免費教育政策倡議書

立法會議員陳家洛

2016年1月



公民黨 15 年免費教育政策倡議書

立法會議員陳家洛

2016 年 1 月

香港幼兒教育在多方面與國際趨勢脫節，主要因為教育局只有十二年免費教育政策，把「學前」幼兒教育交由市場供應，形容是「充滿活力的私人機構（private sector）」，只肯作出極低度管理，公共財政的支持則是見步行步，欠缺政策上的承擔。今天香港政府的幼兒教育開支佔本地生產總值 0.16%，遠低於發達國家平均的 0.6%的水平。

公民黨的教育政綱包括「推行十五年免費教育」，其政策支部及個別成員一直與教育界緊密溝通，研究和合力爭取「兒童為本」和「教顧並重」的免費幼兒教育，以期盡快擺脫種種教育市場化和商品化的敗象。

一般而言，除了要求增撥資源促成免費幼兒教育外，公眾同樣關注公帑能否得到善用。為此，本人於 2013 年至 2015 年間先後進行 4 次關於幼兒教育的實證調查，以瞭解現時幼兒教育的運作情況、幼兒教育界和公眾對免費幼稚園教育政策的期望以及公眾對免費幼稚園教育委員會報告的意見。本報告將總結上述 4 次調查的結果，並據有關結果及社會的關注提出政策建議。讀者可以根據本文的數據和建議，分析及評價政府日後正式推出的政策。

免費幼兒教育政策的理念和選項

一、幼稚園運作現況

本人於 2013 年 6 月公佈有關幼稚園運作現況的調查結果。鑒於免費幼稚園教育政策應只會涵蓋非牟利幼稚園，故是次調查只集中於非牟利幼稚園。整項調查過程中本人向全港所有幼稚園發出問卷，並收回 140 多份來自非牟利幼稚園的問卷。

經整理調查所得的數據後，本人發現非牟利幼稚園在學券制度下面對的最大問題是校舍問題。調查結果顯示僅有 15% 的非牟利幼稚園擁有自置校舍，亦即大部份幼稚園均需要租用校舍辦學，其營運成本受租金升降的影響非常大。雖然大部份幼稚園均是向政府部門、公共機構或非牟利團體租用校舍，但這亦不代表它們均

享有遠比市值租金優惠的租金，租用私人處所作校舍的幼稚園情況自然不問而知。

調查又發現相當部份的幼稚園校舍租約竟短過 3 年，也就是說不少幼稚園學生均需要在就學期間面對最少一次校舍租約期滿的情況。租約期滿反映的問題可以是租金調升甚至拒絕續租。一旦幼稚園校舍業主拒絕續租，受影響的學生便會被迫轉校，出現猶如天水圍德怡幼稚園的情況，令家長和學生徬徨不已。

調查最重要的研究結果，是政府推行免費幼稚園教育政策時必須考慮和回應幼稚園在校舍方面的安排。如何為受資助幼稚園提供租金資助和處理幼稚園校舍的長遠規劃和供應，將會是社會能否接受政府的政策建議的關鍵因素。

二、幼稚園業界的政策期望

於 2014 年 2 月，本人公佈了免費幼稚園教育政策第二階段調查的結果，該次調查主要針對各間非牟利幼稚園的校長，搜集他們對免費幼稚園教育政策下某些具體政策原則的意見。整項調查共收回約 110 份問卷，經分析後本人發現幼稚園業界對部份政策方向均有相當大的共識。

首先，超過八成回應認同免費幼稚園教育政策下對幼稚園的資助模式應該參考現行津貼中小學的資助模式，也就是說受訪者均認為日後政府對幼稚園的資助，應該脫離現時學券制度的思維，改為與資助中小學看齊。

在學位分配模式方面，幼稚園業界的分歧相對較大，約六成受訪者認同可參考官津中小學的學位分配辦法，把大部份學位按學生的居住地區分配，並保留一部份供幼稚園校方自行分配。雖然如此，亦有約三成受訪者認為受資助幼稚園應可自行分配全數學位。

在課程方面，九成受訪幼稚園均認為教育局只宜提出方向性的課程指引，並讓幼稚園享有較大的自由度編訂校本的課程。幼稚園業界在這方面的意見可謂相當一致，政府當局實應予以高度重視並尊重。

同樣獲幼稚園業界接近一致共識的是要求政府推行免費幼稚園教育時，同時制訂適用於所有受資助幼稚園的幼稚園教師薪級表。調查結果顯示九成半的受訪者均認同上述原則。事實上幼稚園業界多年來一直爭取訂立幼師薪級表，不少教育團體亦提出同樣訴求，政府當局在落實相關政策時，不可避免地在這方面需要作出回應。

在校舍方面，受訪者中六成認為政府應向需要租用校舍的受資助幼稚園提供租金津貼，另外亦有約三成半受訪者認為政府當局應為受資助幼稚園安排校舍。綜合上述兩個觀點，可以看出約九成半的受訪者均認同政府在免費幼稚園教育政策下需要在校舍方面對受資助幼稚園提供部份或全面的支援。同時，大部份幼稚園亦表示政府當局應該為幼稚園校舍的面積和設施制訂劃一的標準。

在書簿費和雜費方面，則有近七成幼稚園認同政府當局可以為幼稚園的書簿費和雜費設定上限，這表明大部份幼稚園也願意照顧家長的負擔能力，避免因過高的書簿雜費引致免費幼稚園教育政策變得名不副實，政府當局在提出具體的免費幼教政策時應同時在這方面提出措施，確保家長的經濟負擔真正獲得紓緩。

總的而言，該次調查的結果反映了幼稚園業界對政策的共同期望，包括幼師薪級表、校舍的標準和資助以及資助模式等。我們也應該以此等共識作為審視政府提出的具體政策方案的重要指標和原則。

三、公眾對免費幼教政策的期望

第二階段的免費幼稚園教育政策調查反映幼稚園業界在不少政策原則均表現出相當的共識，本人於 2014 年 6 月進行第三階段調查研究，收集社會大眾對幼稚園業界已達共識的政策措施的意見。整項調查共訪問了 2,029 名市民，調查報告亦於 7 月公佈。調查發現大眾基本上也接受幼稚園業界的共識，也在公眾的角度補充了其他對免費幼稚園教育政策的期望。

幼稚園業界大部份均同意按照官津中小學的學位分配機制分配受資助幼稚園的學位，七成受訪市民亦同意這一點。在課程編制方面，約六成市民認同幼稚園業界在課程編製方面的立場，即由教育局發出統一的課程指引並由個別受資助幼稚

園編訂校本課程。雖然市民對此的同意比例未達壓倒性，但明顯地社會亦不反對把更多的課程自主權交予受資助幼稚園。

在校舍方面，社會大眾的觀點與幼稚園業界相當一致，大部份市民均認為政府應為受資助幼稚園訂立校舍面積和設施的標準。社會在這方面的共識相當明顯，政府當局在考慮為受資助幼稚園提供校舍支援的同時，也應該順應民意制訂校舍質素的標準。

在書簿雜費方面，大部份市民均表示受資助幼稚園的書簿雜費應該經由教育局審批，避免幼稚園透過調升書簿雜費增加學校收入。結果顯示家長均不希望免費幼教政策落實後仍然需要承擔高昂的書簿雜費。如果以此民意方向加上幼稚園業界同意訂立書簿雜費上限，將是政府處理受資助幼稚園書簿雜費水平的重要參考原則。

該次調查亦曾問及市民認為何時是落實免費幼教政策的合適時間，八成受訪者均表明應立即落實有關政策。顯示早在 2014 年中社會已有強烈聲音要求政策盡快落實，也間接反映了對政府和免費幼稚園教育委員會的工作進度的不滿。據此，政府實在不應再拖延落實免費幼教，否則將難以取信於民。

四、幼稚園業界對資助模式的意見

在第二階段的調查中，幼稚園業界在資助幼稚園的模式方面表達了相當一致的共識，希望獲免費幼稚園教育政策資助的幼稚園，應該參考現行津貼中小學的資助模式訂立資助機制。但是隨着免費幼稚園教育委員會的工作不斷進展，社會均意識到政府的取態根本不會考慮以此模式資助幼稚園，而是傾向採取一筆過撥款的模式處理。

有見及此，本人於 2015 年 4 月至 5 月期間，進行了第四階段的調查，向全港幼稚園發出問卷並成功收回 208 份問卷，集中就幼稚園的資助模式搜集意見。調查結果顯示幼稚園大部份均反對以一筆過撥款的形式進行資助，反而幼稚園業界傾向按照幼稚園的營運模式分開訂立資助機制，因半日制、全日制及長全日制幼稚園的成本結構不盡相同，不應以統一機制計算資助水平。

在校舍租金資助方面，調查結果發現業界就租金資助的水平仍未能達致明顯共識。部份幼稚園認為政府應全數資助租金，部份則認為政府可只資助部份租金。有鑒於此，本人認為向受資助幼稚園提供全數或部份租金津貼均應只屬過渡性安排，長遠而言政府應為所有受資助幼稚園安排校舍。這樣，幼稚園便不需要再以租用處所的形式辦學，租金資助水平如何製訂的爭議便可完全避免。

基於本人提出長遠由政府為受資助幼稚園安排校舍的建議，本人認為政府應立即檢討香港的規劃準則內有關幼稚園學位的規定。因為現時的規劃標準指幼稚園學額的半日制和全日制比例為 3 比 1，此比例卻與現實情況相去甚遠。根據最新的統計數字，幼稚園半日制、半日與全日混合制和長全日制的比例是 2 比 5 比 3，因此政府實在有需要重新檢視相關的規劃標準，並按經檢討的規劃標準規劃將來的幼稚園校舍供應，以及訂立供應的時間表。

上述調查結果和衍生的政策考慮補充了第二階段調查結果所建立的政策原則框架。本人認為政府當局應該正視幼稚園業界的清晰訴求，盡力提出符合業界期望的方案。

承擔和勇氣遜預期的梁振英

公民黨認為政府必須正視幼兒教育界和社會的訴求，籌劃公共資源增長幅度和為現行政策造成範式轉移（paradigm shift）。可惜梁振英選擇了欠缺教育政策經驗的吳克儉做教育局局長，因為局長的個人能力及表現一直備受批評，要求他下台的聲音從未間斷，教育局為局長撲火和處理危機而疲於奔命，影響免費幼稚園教育的籌備工作。

2013 年初，政府始決定成立免費幼稚園教育委員會，以兩年的時間研究有關政策並向教育局提交報告，繼而由政府當局決定何時及如何推行免費幼稚園教育政策，期間只會「優化」一些現有措施。委員會運作期間更花了不少時間辯論免費幼兒教育的必要性，讓人感覺政府借委員會來拖延落實社會期待已久的十五年免費教育。

至 2015 年 4 月免費幼稚園教育委員會的報告公佈，該「報告」以「兒童優先 給他們一個好的開始」為題，但縱觀整份報告，當中提出的免費幼稚園政策建議與幼稚園業界和家長的訴求實在相距甚遠，報告從頭到尾都有「期望管理」的意味，因若政府當局完全按照委員會報告的建議落實免費幼教，僅有約六成的非牟利幼稚園的學童能夠真正享受免費幼稚園教育，其他則因就讀長全日制幼稚園或幼稚園校舍需繳付市值租金而仍然需要繳付學費。意味委員會提出的並非真正的免費幼稚園教育，「兒童優先」之說實在不知從何說起。如果政府當局真的把兒童的福祉放在首位，就應該向受惠於政策的幼稚園提供全額資助。

資助模式方面：報告中建議以半日制幼稚園的運作成本計算免費幼稚園教育政策下的資助水平基準，至於全日制（每日 7 小時）或長全日制（每日 10 小時）的幼稚園和幼兒照顧服務則只能獲最多 30%的額外津貼。公民黨認為這樣的計算對全日制或長全日制的幼稚園並不公平，因整份報告中根本沒有提及 30%的比例是根據甚麼理據或研究結果而制訂。單就運作時間而言，長全日制甚至全日制的幼稚園的運作時間比半日制幼稚園多出 50%，以 30%作為額外津貼的上限實在未必能為全日制和長全日制的服務提供足夠的資源，使它們在資源運用上能與半日制學校公平競爭。

委員會既然知悉香港雙職父母對生育和照顧幼兒必須面對的困難，本應了解全日制及長全日制幼稚園學額的客觀需要，加上當政府亦承認要增加此類幼稚園學額的同時，便應該將全日制及長全日制的幼稚園也包含在免費幼稚園教育政策全額資助內，令整個政策達到真正免費、符合公平對待的基本原則。

教師與學生比例方面：報告建議把幼稚園的教師與學生比例由現時的 1 比 15 下調至 1 比 12，並提出幼稚園校長可以不計算入教師與學生比例之中。公民黨原則上支持有關建議，因這可增加受資助幼稚園的教師人手，但公民黨並不同意委員會主張修訂有關比例可以應付全日制和長全日制幼稚園的資源需求的主張。降低幼稚園的師生比例固然可以增加幼稚園的教師人手，但此比例同時適用於所有受資助幼稚園，即學生人數相等的半日制和長全日制幼稚園的教師人數將會一樣，這並不利於全日制或長全日制幼稚園吸納人才，因全日制和長全日制幼稚園若不能聘請更多教師，教師的工時將會很長，再加上這些教師不會獲得額外的薪酬津貼，挽留人才的能力亦相應降低。

因應上述情況，公民黨建議政府當局擴大全日制和長全日制幼稚園的教師編制，在 1 比 12 的師生比例基礎上增加若干名教師的編制至 1 比 10，避免造成全日制及長全日制教師工作量遠高於半日制幼稚園教師的情況。

幼師薪級表方面：根據公民黨曾經進行的調查研究結果，無論是幼稚園業界還是公眾人士，均同意在免費幼稚園教育政策下，政府當局應參照現時中小學教師的模式，訂立幼稚園教師的薪級表，但是委員會的報告則只提出幼稚園教師的薪酬指標。對此，公民黨表示失望，亦質疑此舉缺乏說服力，只會進一步打擊資深幼稚園教師。

教師薪金資助上限：委員會建議受資助的幼稚園的教師薪酬資助上限以幼稚園教師薪酬的中位值計算，這個計算方式參照現時一筆過撥款制度下給予社會服務機構的薪酬資助上限計算方式。根據調查所得，幼兒教育界普遍反對採用近以社會服務界一筆過撥款的資助模式向幼稚園提供資助，因此委員會的建議同樣是違反社會共識的做法。

以教師薪酬水平中位值作為資助模式的計算基礎，變相限制每所受資助的幼稚園資深幼師的數目，因為受資助的幼稚園根本不可能維持一個由超過一半資深幼師組成的教學團隊。這情況下不但幼師的工作穩定性受到衝擊，也不利於幼稚園保留和承傳其教學經驗，就此公民黨反對以薪金水平中點作為薪酬資助上限，而應該以實報實銷的模式，全數資助幼稚園教師的薪金開支。

校舍租金津貼方面：委員會建議以同區公共屋邨的相若幼稚園的租金作為釐定資助額上限的參考，向受資助的幼稚園提供校舍租金津貼，意味着租用私人物業為校舍的幼稚園需要向家長收取租金差額，導致家長不能享受真正的免費幼稚園教育。公民黨認為在政府同意為所有受資助幼稚園安排校舍的前提下，全數資助幼稚園的校舍租金是可以考慮的過渡性安排。

為此，公民黨建議政府立即開展詳細的校舍規劃工作，並訂立完整的時間表，務求安排所有受資助幼稚園於一定時間內遷入由政府當局安排的校舍，這樣不但可以促成真正的免費幼稚園教育，更可以讓政府掌握未來一段租金津貼的預算，減低提供租金津貼可能造成永遠向業主輸送利益的印象。

幼稚園校舍的規劃：委員會建議政府當局需要檢討現行的《香港規劃標準與準則》中有關幼稚園學額供應的規定，公民黨對此表示支持，因現時的規劃準則規定半日制和全日制幼稚園學位供應比例是 3 比 1，但根據最新的統計數據，幼稚園半日制、半日與全日混合制和長全日制的比例是 2 比 5 比 3，因此現行的規劃準則已經追不上學生的要求。公民黨認為政府當局必須立即開展有關修訂工作。

上述各點的分析均說明一點，就是即使推行委員會建議下的免費幼稚園教育政策，仍然有家長因為不同的原因需要承擔幼稚園的營運開支，享受不到他們期望已久的免費幼稚園教育。即使委員會建議政府向經濟有困難的家庭提供額外資助，也改變不了無法落實全面免費幼教的事實。

總括而言，「我要真免費幼教」是公民黨的核心訴求，免費幼稚園教育委員會提出的明顯是偷工減料的貨色。無論是營運開支或是租金津貼，以至幼師的薪級表等，都沒有積極切實回應我們的意見和強烈訴求，而一筆過撥款的模式更會帶來對行業生態的負面影響。我們要求教育局真正落實免費幼稚園教育政策，讓所有兒童真正得到一個好的開始。假免費幼教的推行絕對不能成為梁振英政府已兌現政綱的藉口。

對 2016 年施政報告的要求

近日有消息指特首會在 2016 年施政報告中公佈具體的免費幼稚園教育政策，多間傳媒已率先以政府消息的形式披露政府建議的免費幼稚園教育政策及相關的具體措施。本人將根據上述多個階段的調查結果對該等政策建議作出評論。

首先，政府建議於 2017 年起落實免費幼教政策，本人相信社會對此會甚為失望，因市民早已清晰表達希望立即落實免費幼稚園教育政策。因此，政府當局應考慮能否於 2016 年 9 月開始落實免費幼教政策。

在資助模式方面，據報政府的取向是只會全數資助非牟利半日制幼稚園的開支，資助水平約為每年每名學生 30,000 元，資助額以幼稚園的收生人數計算。這種資助模式其實與現時「錢跟人走」的學券制度思維沒有分別，只是把政府的資助額稍為調高，這明顯與幼稚園業界期望的資助制度存在很大距離。更重要的是若幼

稚園學生人數偏低，幼稚園獲得的資助額將極為有限，不少規模較小的幼稚園將未必能夠獲得足夠的資源，連基本營運亦出現困難，不是向家長收取費用，就是結束經營。

此外，政府建議在基本的半日制資助額之上，為全日制及長全日制幼稚園分別提供額外 30%和 60%的資助。這個方法表面上公平，但如果幼稚園分上午、下午的模式運作，就獲得更多的支持，變相不鼓勵開辦非半日制的幼稚園。本人認為幼稚園業界的訴求相當清晰，除非政府當局詳細解釋額外津貼的建議水平已足夠全日制和長全日制幼稚園正常運作，否則政府應採納幼兒教育界的意見，重新考慮全日制和長全日制幼稚園的全面資助方式。

在校舍租金津貼方面，現時已披露的資料表明政府無意全數資助幼稚園校舍的租金，而是把租金津貼的上限定為幼稚園獲得的基本資助額的 15%或市值租金的一半，並以較低者為準，也就是說幼稚園有可能需要向家長收取附加費用以應付租金，造成家長在實質上未能享受免費幼稚園教育。本人理解要處理這個問題並非容易，不過政府當局長遠必須在社區內提供足夠的幼稚園校舍，使非牟利幼稚園不需要再花費高昂租金租用私人物業為校舍。因此，政府當局應盡快檢討有關幼稚園校舍的規劃準則，並訂立供應幼稚園校舍的時間表。

消息透露的政府建議中，令人最難接受的是政府完全漠視幼兒教育界制訂幼師薪級表的強烈訴求。政府提出的四級幼稚園教職員薪酬水平，並沒有考慮幼稚園教師的年資，結果造成行業難以保留人才，未能晉身較高階層的幼稚園教師很容易跌入薪酬水平的瓶頸，不利於行業的人力資源發展。政府當局應慎重考慮設立幼師薪級表的建議。

結論：幼兒教育的新景象

當然，教育界和公眾的其他關注如融合教育、少數族裔幼童需要、學位分配、課程編訂、校舍標準、雜費安排及推動研究等方面的建議，政府都不能忽視。本人要求政府盡快就這些環節提出更全面及具體的政策措施，名符其實的推動真正的免費幼教政策。

最後，希望政府和議會能認真審視報告反映的意見和建議。政府亦切勿認為今次推出了「半桶水」的方案就可以為十五年免費教育的政策的制訂工作畫上句號。即使用政府最樂觀的估計，今天的方案僅能令約六至七成的學生享受免費幼教，本人促請政府承認有關「免費幼稚園教育」的政策仍未完成，往後仍需認真回應本人在這份報告中重點提及的幼稚園校舍和更具彈性的資助模式予全日和長全日的幼稚園。本人深信社會已經有共識拿出更多的資源進一步發展香港的學前教育，為香港的下一代帶來優質的學習環境。

附錄：公民黨 4 次實證調查結果

參考資料：

教育統籌委員會（2010），《學前教育學券計劃檢討報告》。

《香港規劃標準與準則》（2011 年 3 月版本）。

香港教育學院「教育政策論壇」15 年免費教育工作小組（2012），《全面資助幼兒教育：落實十五年免費教育建議書》。

非牟利幼兒教育機構議會（2012），《全面資助及發展優質非牟利全日制幼兒教育建議書》。

香港教育學院（2012），《家長選擇與學前教育學券計劃的全港性研究》。

香港審計署（2013），《香港審計署報告》第三章：《教育局「學前教育學券計劃」》。

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），《幼師支援有發展障礙幼兒意見調查》。

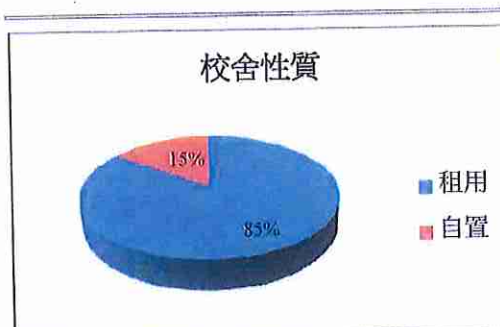
免費幼稚園教育委員會（2015），《兒童優先——給他們一個好的開始》。

免費幼稚園教育大聯盟（2015），《對免費幼稚園教育委員會報告的十大提問》。

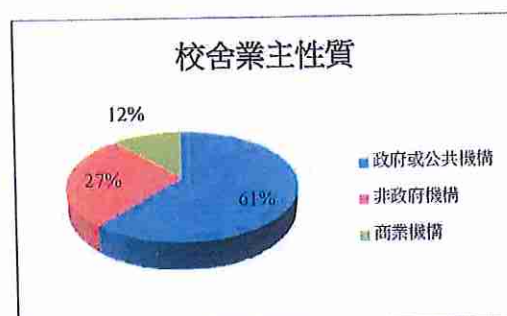
Hong Kong Unison (2015), Research on Kindergarten Support and Attitude towards Ethnic Minority Students in Hong Kong.

第一階段免費幼稚園教育調查數據

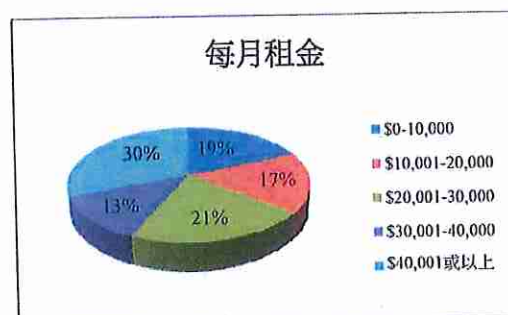
	數目	百分比
校舍性質		
租用	120	85%
自置	21	15%
total	141	100%



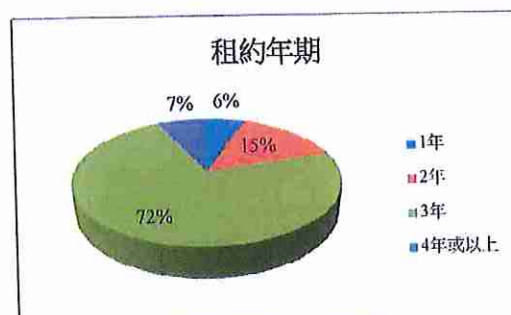
校舍業主性質		
政府或公共機構	85	61%
非政府機構	38	27%
商業機構	16	12%
total	139	100%



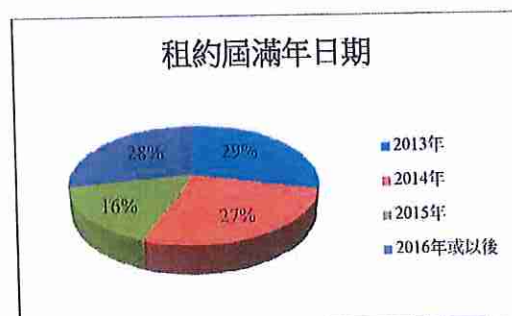
每月租金		
\$0-10,000	18	19%
\$10,001-20,000	16	17%
\$20,001-30,000	20	21%
\$30,001-40,000	12	13%
\$40,001或以上	29	31%
total	95	100%



租約年期		
1年	5	6%
2年	13	15%
3年	63	72%
4年或以上	6	7%
total	87	100%



租約屆滿年日期		
2013年	23	29%
2014年	21	27%
2015年	13	16%
2016年或以後	22	28%
total	79	100%

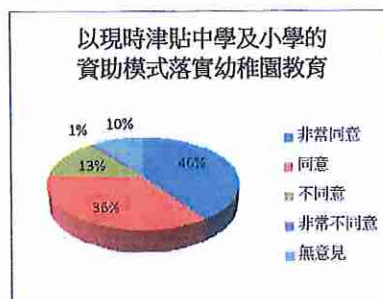


第二階段免費幼稚園教育調查數據

數目 百分比

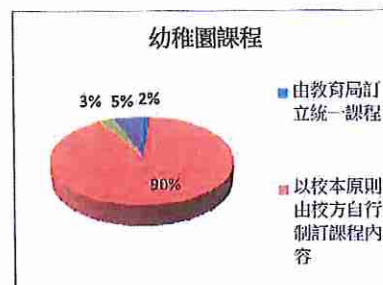
以現時津貼中學及小學的資助模式落實幼稚園教育

非常同意	44	40%
同意	40	36%
不同意	14	13%
非常不同意	1	1%
無意見	11	10%
回應總數	110	100%



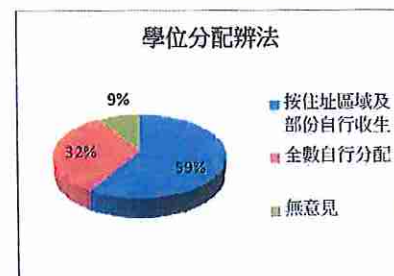
幼稚園課程

由教育局訂立統一課程	2	2%
以校本原則由校方自行制訂課程內容	99	90%
自由訂立課程內容	3	3%
無意見	6	5%
回應總數	110	100%



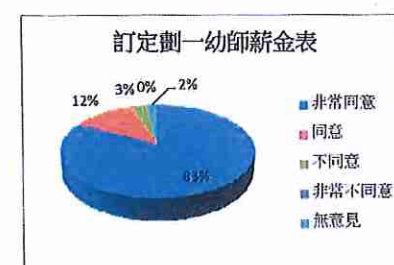
學位分配辦法

按住址區域及部份自行收生	65	59%
全數自行分配	35	32%
無意見	10	9%
回應總數	110	100%



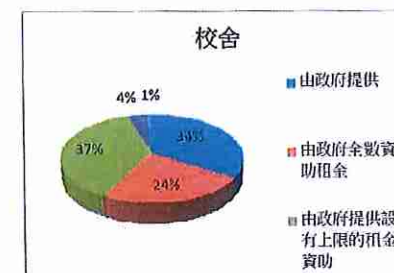
訂定劃一幼师薪金表

非常同意	92	83%
同意	13	12%
不同意	3	3%
非常不同意	0	0%
無意見	2	2%
回應總數	110	100%



校舍

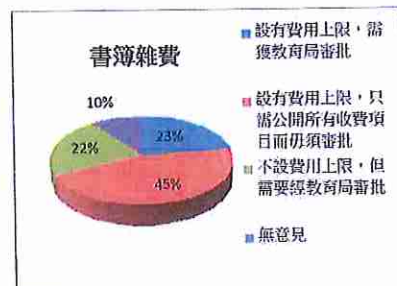
由政府提供	37	34%
由政府全數資助租金	27	24%
由政府提供設有上限的租金資助	41	37%
無意見	4	4%
其他	1	1%
回應總數	110	100%



制訂校舍面積和設備標準		
非常同意	45	41%
同意	56	51%
不同意	3	3%
非常不同意	0	0%
無意見	6	5%
回應總數	110	100%



書簿雜費		
設有費用上限，需獲教育局審批	25	23%
設有費用上限，只需公開所有收費項目而毋須審批	50	45%
不設費用上限，但需要經教育局審批	24	22%
無意見	11	10%
回應總數	110	100%



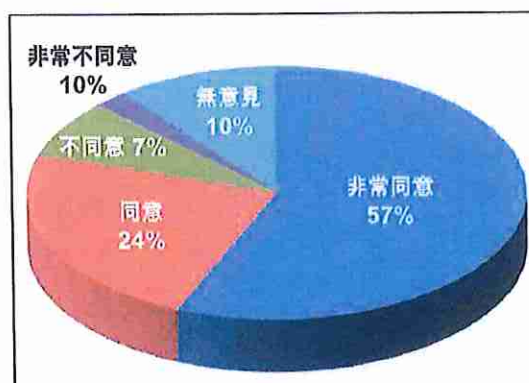


免費幼稚園教育調查數據

數目 百分比

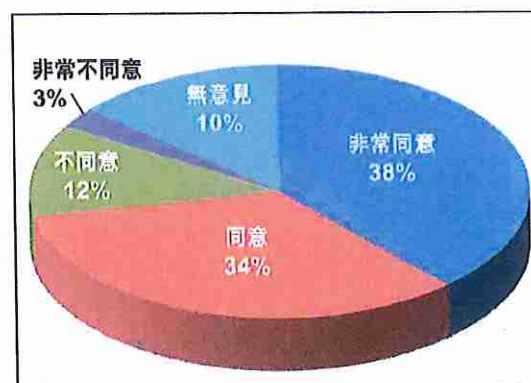
你是否同意香港必須立即落實 免費幼稚園教育？

非常同意	1,149	57%
同意	475	23%
不同意	149	7%
非常不同意	46	2%
無意見	210	10%
回應總數	2,029	100%



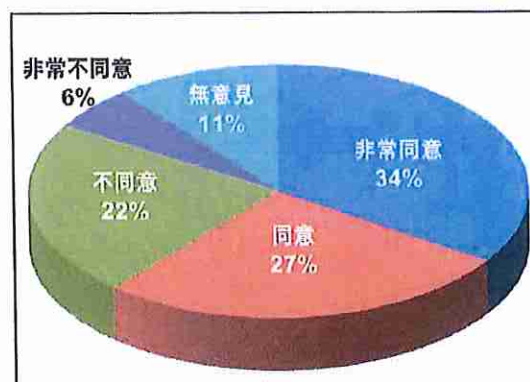
你是否同意受資助的幼稚園應實行 類似現時津貼小學的派位制度？

非常同意	777	38%
同意	683	34%
不同意	239	12%
非常不同意	53	3%
無意見	277	14%
回應總數	2,029	100%



你是否同意受資助的幼稚園必須根據 由教育局制訂的課程指引編訂教材？

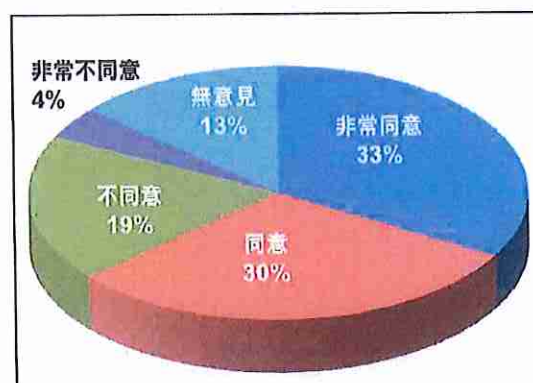
非常同意	697	34%
同意	550	27%
不同意	454	22%
非常不同意	112	6%
無意見	216	11%
回應總數	2,029	100%



數目 百分比

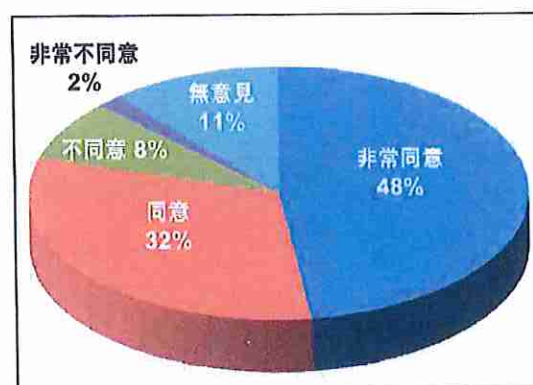
你是否同意政府必須為所有受資助的幼稚園安排校舍？

非常同意	679	33%
同意	613	30%
不同意	382	19%
非常不同意	83	4%
無意見	272	13%
回應總數	2,029	100%



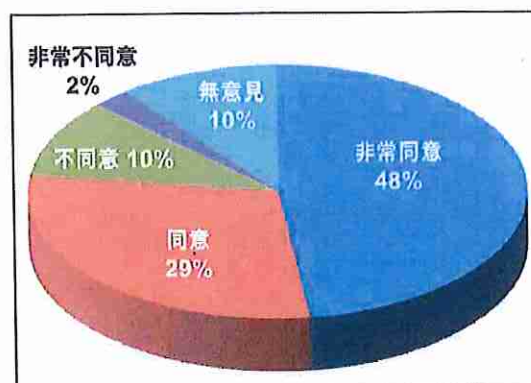
你是否同意受資助的幼稚園必須符合一定的面積和設施標準？

非常同意	975	48%
同意	643	32%
不同意	156	8%
非常不同意	35	2%
無意見	220	11%
回應總數	2,029	100%



你是否同意受資助的幼稚園的書簿費和雜費等必須獲教育局審批？

非常同意	975	48%
同意	594	29%
不同意	202	10%
非常不同意	49	2%
無意見	209	10%
回應總數	2,029	100%

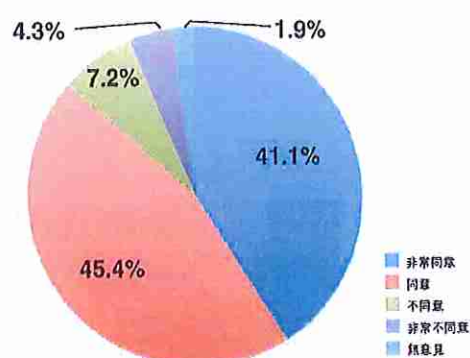




第四階段免費幼稚園教育調查數據

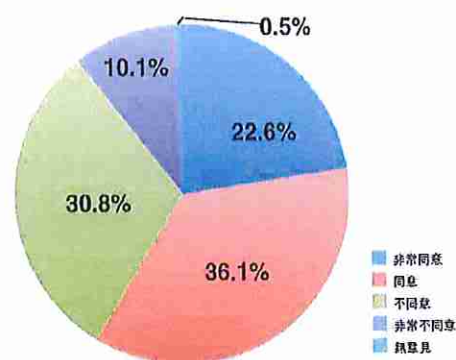
你是否同意政府當局應按照受資助幼稚園的運作模式向半日制、全日制和長全日制提供三個不同水平的資助額？

	數目	百分比
非常同意	85	41.1%
同意	94	45.4%
不同意	15	7.2%
非常不同意	9	4.3%
無意見	4	1.9%
回應總數	207	100%



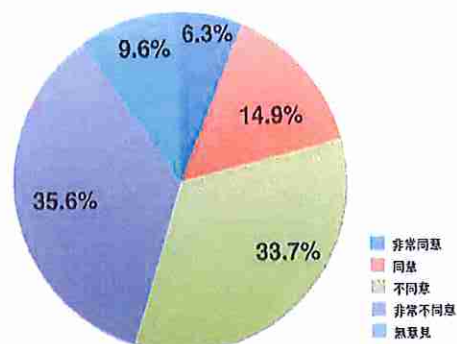
你是否同意以每間受資助幼稚園的學生人數計算每間幼稚園的資助額？

	數目	百分比
非常同意	47	22.6%
同意	75	36.1%
不同意	64	30.8%
非常不同意	21	10.1%
無意見	1	0.5%
回應總數	208	100%



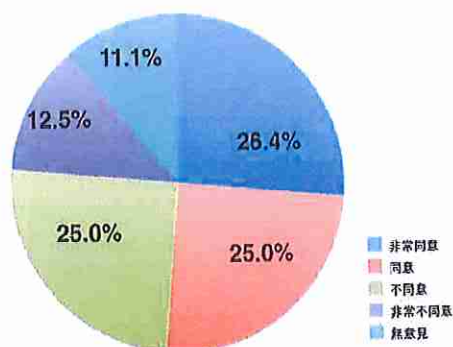
你是否同意落實免費幼稚園教育政策時，參考目前政府資助社會服務機構的做法，以「一筆過撥款」(block grant)的形式向各間受資助幼稚園提供資助？

	數目	百分比
非常同意	13	6.3%
同意	31	14.9%
不同意	70	33.7%
非常不同意	74	35.6%
無意見	20	9.6%
回應總數	208	100%



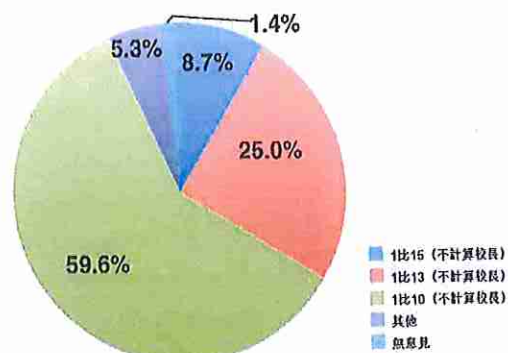
你是否同意政府在未能提供合適校舍的情況下，向受資助幼稚園提供全額(100%)的校舍租金津貼？

	數目	百分比
非常同意	55	26.4%
同意	52	25.0%
不同意	52	25.0%
非常不同意	26	12.5%
無意見	23	11.1%
回應總數	208	100%



你認為幼稚園的師生比例應定為：

	數目	百分比
1比15 (不計算校長)	18	8.7%
1比12 (不計算校長)	52	25.0%
1比10 (不計算校長)	124	59.6%
其他	11	5.3%
無意見	3	1.4%
回應總數	208	100%



簡稱

幼稚園委員會	免費幼稚園教育委員會
報告	免費幼稚園教育委員會報告
事務委員會	教育事務委員會
小組委員會	研究落實免費幼稚園教育小組委員會
K1	幼兒班
K3	高班
社署	社會福利署
兼收計劃	幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃
學券計劃	學前教育學券計劃
學費減免計劃	幼稚園及幼兒中心學費減免計劃
學校自評	學校的自我評估
醫管局	醫院管理局
測驗服務	兒童體能智力測驗服務
試驗計劃	到校學前康復服務試驗計劃
幼稚園概覽	幼稚園及幼稚園暨幼兒中心概覽
綜援	綜合社會保障援助
《指引》	《學前教育課程指引》(2006年)
《表現指標》	《表現指標(學前機構)》
家教會	家長教師會