

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稚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。

#### 1、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。

## 2、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。即使幼稚園委員會會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。

### 3、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)。

#### 4、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。

#### 5、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