

# 全面資助幼兒教育 落實十五年免費教育 建議書

香港教育學院

教育政策論壇

15年免費教育工作小組

二零一二年十一月

# 撮要

1. 全面資助幼兒教育是香港政府推行普及教育的義務。從教育機會均等、優質幼兒教育、長遠發展和管治與問責四個方向考慮，政府均應全面資助幼兒教育。
2. 全面資助學校營運可奠下幼兒教育穩定和持續發展的基礎，全面資助幼兒教育只是在本來單一的私營局面外，加入公營服務的選擇。
3. 健全的專業體系，能為教師提供合適的工作環境、合理的薪酬待遇制度和持續的發展階梯，從而提供優質的幼兒教育。
4. 政府應設立常設、公開和透明的機制，以及提供足夠的本港兒童成長的數據，讓各階層人士進行討論。
5. 實施全面資助幼兒教育，學校在行政運作及財務上，應按照政府的標準及要求承責，具透明度及問責原則，以符合公帑的運用。
6. 長遠而言，幼兒教育的資助應至少佔本地生產總值的 1%，並以半日制模式為計算的基本值。
7. 2 至 4 歲幼兒的師生比例應為 1:10，4 至 6 歲的應為比例 1:15，師生比例不應把校長和主任計算在內。
8. 資助政策應包括重訂幼師薪酬架構，以及訂定教師專業資歷及持續發展的階梯，並建立行政及支援人員的編制。
9. 發展規劃應以能提供多元服務為主，並能改進校舍及設施要求，貫徹幼兒全人和均衡發展。
10. 政府應建立幼兒教育諮議平台，本土研究及中央資料庫，有利於問責及提升質素。
11. 全面資助幼兒教育應分三個階段，以五年時間完成。

## 1. 背景

「教育政策論壇」（下稱「論壇」）是香港教育學院教育政策與領導學系撥款開設的一個議論平台，目的為促進教院師生、學校教師及公眾人士關注香港教育政策的制訂及檢討，讓不同意見得以交流，為香港教育決策廣開言路。

論壇於 2011 年 12 月起由袁慧筠博士領導，成立「十五年免費教育工作小組」（簡稱「F15」，F 即「free」的意思），就落實全面資助幼兒教育具體方案進行本土現況探討與國際發展趨勢比較，並擬備落實資助的框架，以團結業界的訴求。F15 工作小組成員來自大專院校的學者、營辦幼稚園的校長及管理幼兒教育機構的督導級主管，成員包括：

袁慧筠博士

王小鳳校長

梁志堅女士

陳莉莉博士

黃玉卿校長

劉燕琮女士

余惠冰博士

黃少君校長

劉有蓮女士

有關 F15 工作小組的建議書已上載論壇的網址 <http://www.ied.edu.hk/epforum>。歡迎轉載，敬請註明出處。如有查詢，請聯絡袁慧筠博士（電話：2948 7581；電郵：[gwkyuen@ied.edu.hk](mailto:gwkyuen@ied.edu.hk)）或余惠冰博士（電話：2948 8344；電郵：[wbyu@ied.edu.hk](mailto:wbyu@ied.edu.hk)）。

## 2. 引言：平等、公義、社會融和及民主參與是教育的核心價值

學前教育學券計劃（下稱學券計劃）已於 2011/12 學年結束首個推行期，香港的幼兒教育現正面向另一個政策制訂階段，評量所需要選擇的政策手段。在幼兒教育政策爭議上，過往的討論焦點多偏向技術性關注，忽略新政策本身的理據是否能成就教育專業所秉持的願景和原則；把教育議題收窄成技術問題的最大危機是將政策制訂聚焦於微細點上，容易本末倒置，忘記政策制定的背後其實是價值和觀點的取捨；甚或基於個體或組織間的利益衝突，造成傾斜於成人權力爭持而犧牲幼兒福祉。

推行免費幼兒教育，該贊同市場營運還是全面資助模式？究竟資助家長抑或學校？定性幼兒教育是私人還是公共責任？這份建議書立論於平等、公義、社會融和及民主參與的價值觀；關注學生學習成長作為每位教育持份者的核心價值和首要職責。

### 3. 全面資助幼兒教育的理據：人人都應享有均等且優質的教育機會

教育的廣義是培育公民參與，造就共融社會及發展人力資源，無論對個人和社會均有效益。因此，不少政府樂意承擔責任，將基礎教育普及化和公營化。

全面資助幼兒教育是香港政府推行普及教育的義務。將幼兒教育列為非強迫性及免費基礎教育，是進一步提升其對幼兒的重視，使之充份發揮在國際間早已廣泛證實和認同的社會效益，成就教育專業理想，同時邁向先進文明國家的發展軌跡，確認幼兒是一獨立群組、社會公民，有接受適切教育與照顧的權利，政府應積極承擔協助他們學習與健康成長之責任<sup>1</sup>。

可惜，香港政府歷來拒絕把幼兒教育視作公共服務，堅持將之定性為私人責任，鼓吹家長選擇，扭曲了教育中「選擇」的含意，將「選擇」由達至「目標的手段」變為「最終極目標」<sup>2</sup>。市場主導政策促使幼兒教育商品化，將焦點放在家長而非學生身上，滿足成人而非幼兒需要，造成狹隘的教育，出現揠苗助長、學校相互競爭的現象。又家長關心的是個人效益多於長遠社會效益<sup>3</sup>，這種教育對社會的整體福祉並沒有好處。

以下謹從教育機會均等、優質幼兒教育、長遠發展和管治與問責四個方向，就全面資助幼兒教育提出重要的理據：

#### 3.1 教育機會均等

教育機會均等涉及入學機會、教育過程和教育成就，受教育資源投放、資助模式、發展規劃和多元服務供應影響。

##### 3.1.1 教育機會與學習差異

十五年免費教育是實現一個跨學習階段的銜接和完善支援系統的機遇，使在各方面有不同學習差異的學生，都能於一個適切、有連貫性的教育環境中成長。政府應從幼兒教育開始，排除各種影響兒童身心健康發展的障礙，及早拉近個別學習差異；在強化往後階段的學習效能之外，同時促進不同組別，包括弱勢社群的社會參與和文化融合，以消弭社會不均的現象，提升整體教育的成本效益。

香港的幼兒教育長期以市場模式發展，忽視社經地位和文化差異與教育機會的密切

<sup>1</sup> OECD. (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. Paris: OECD.

<sup>2</sup> 「選擇」是指有意義和自主的決定，重視如何透過教育發展個人能力，而非為選擇而選擇。Stein, J. G. (2001). *The cult of efficiency*. Toronto: House of Anansi Press Limited.

<sup>3</sup> Cleveland, G., & Krashinsky, M. (2003). *Financing ECEC services in OECD countries*. Retrieved from <http://occ-archive.org/node/33399>.

關係。市場模式強調個人（家長）按需要和價值觀揀取自身認為最好的選擇，看重「有能力者」，造就階級延續，深層意義是將社會不均合理化，這正是市場模式最不能解決的核心問題<sup>4</sup>。兩項本地研究均發現，社經地位較高的家長普遍認同學券計劃能減輕其經濟負擔，以及為其子女帶來更多其他的學習機會。然而，學券計劃並未能對低社經地位的家庭作出有效的幫助，特別是需要使用全日制服務之家長<sup>5,6</sup>。

學券計劃給予使用半日制及全日制服務的家長劃一的資助額，有需要的家長只能基於財政考慮，放棄使用全日制服務，或是承受沉重的經濟壓力，繼續使用全日制服務。研究顯示，讓子女入讀全日制學校的家長當中，有為數不少是低收入家庭<sup>7</sup>。

政府在學券計劃下保留學費減免計劃，使有經濟需要的家庭獲得額外資助<sup>8</sup>。但政府為學費減免增設上限，根據教育局學校資料顯示，約半數學校之學費已超越了既定的學費減免上限<sup>9</sup>，意味成功申請全免學費的家長需要補貼學費，即最有需要的家長，反而不獲足額資助。可見不公平和不公義的教育現象持續，無助改善社會上貧富懸殊的問題。

至於少數族裔家長在選擇幼兒教育服務時也遇到困難，由於語言障礙經常被本地學校拒絕收錄其子女或在支援子女學習時感到無助<sup>10</sup>。亦有家長表示現時學校的特殊教育學額和服務甚為不足<sup>11</sup>。目前，特殊教育學額和服務只限於全日制學校<sup>12</sup>。對於入讀半日制學校而有特殊教育需要的學童，並不能在關鍵期獲得適切援助，完全剝奪了他們均等的教育機會。

<sup>4</sup> Tronto, J. C. (1993). *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*. London: Routledge.

<sup>5</sup> 家長的社經地位越低，學費和雜費開支佔每月家庭收入的百分比越高；過半數家長（53.1%；848）之比率高於5%，當中有四成多（46.9%；398）更高達11%或以上。社經地位越低的家長同時越偏向認為學券計劃未能提供可負擔和具質素的幼兒教育服務選擇。有使用全日制服務的家長，與低社經地位的家長之看法和情況類同。Yuen, G., Choi, B., & Lam, M. S. (2012). *The implementation of the voucher scheme in Hong Kong: Access to affordable early education*. Manuscript submitted for journal publication

<sup>6</sup> Yuen, G., & Yu, W. B. (2012). *Report on parents' choice in the use of full-day early childhood education service*. Hong Kong: Education Policy Forum, Hong Kong Institute of Education.

<sup>7</sup> 在10,206全日制學校的受訪家長中，過半數（53.7%；5,133）每月家庭平均收入低於2009年政府公佈的全港每月家庭平均收入中位數17,400元。接近六成（58.6%；5,884）家長在學券資助外，仍須申請學費減免或其他政府資助。Yuen, G., & Yu, W. B. (2012). *Report on parents' choice in the use of full-day early childhood education service*. Hong Kong: Education Policy Forum, Hong Kong Institute of Education.

<sup>8</sup> 2011/12學年，政府改善了學費減免申請條件和計算方法。獲學券資助的學童（129,151）裡，有25.8%（33,322）需要申請學費減免。在成功申請個案中，以學費全免的數目（20,580）佔比例最多（61.8%）。財務委員會（2012）：《審核二〇一二至一三年度開支預算。管制人員的答覆·局長：教育局局長》，檢自[http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content\\_927/edb-c.pdf](http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content_927/edb-c.pdf)。

<sup>9</sup> 教育局（2011）：《幼稚園及幼稚園暨幼兒中心概覽》，檢自<http://www.chsc.hk/kindergarten>。

<sup>10</sup> 2011/12學年，入讀幼稚園的非華語學生人數為11,570，佔整體學生人數7.3%。財務委員會（2012）：《審核二〇一二至一三年度開支預算。管制人員的答覆·局長：教育局局長》，檢自[http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content\\_927/edb-c.pdf](http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content_927/edb-c.pdf)。

<sup>11</sup> 有三成多受訪家長表示現時學校的特殊教育學額（34.9%；548）和服務（34.8%；547）均不足以滿足學童需要。Yuen, G., & Lam, M. S. (2012). *Parents' perspectives on choices of early education: The issue of availability*. Manuscript in preparation.

<sup>12</sup> 從幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃（2-6歲）於2011年12月31日的數據顯示，平均一個特殊教育服務學額有1.5位兒童輪候。社會福利署（2011）：《幼稚園暨幼兒中心兼收弱能兒童計劃輪候服務人次一覽表》，檢自[http://www.swd.gov.hk/doc/rehab/Waiting\\_122011.pdf](http://www.swd.gov.hk/doc/rehab/Waiting_122011.pdf)。

### 3.1.2 教育資源投放與資助模式

要達至教育機會均等，政府必須先對幼兒教育的資源投放均等，包括注入額外資源扶助有特別學習需要的學生，才可促成教育過程均等；即透過縮小學校之間與學生之間的差距，給予每位學生質素相若的學習經驗，期望最終實踐教育成就的均等。

由於市場模式是以家長為消費者，假設用家自付，主力承擔教育開支，因此經常出現教育投入不足的問題<sup>13</sup>。學券計劃雖有助家長減輕財政負擔，可是普遍家長仍然建議政府推行免費幼兒教育<sup>14,15</sup>。現時，香港政府對幼兒教育的開支僅佔本地生產總值 0.14%，遠低於國際建議水平，至少佔本地生產總值的 1%<sup>16</sup>。比較三個學習階段總教育開支，中學佔 33.7%（約 230 億元），小學為 18.8%（約 130 億元），幼兒教育僅得 3.9%（約 27 億元）。幼兒教育並沒有單位成本計算，原因是它不屬公營體制。以 2011/12 學年為例，政府給予家長的學券資助面值為 16,000 元，相較政府資助中、小學的單位成本 45,400 元及 39,580 元<sup>17</sup>，教育資源分配之懸殊可見一斑。

多年來的政策辯論顯示，成本與質素兩者之間的關係一直未有被正視。政府對學費雖有監管，卻沒有合理的成本計算。相比中、小學教育，幼兒教育在人手編制、教師薪酬待遇和教學資源等方面均欠缺政策關注。學券計劃更取消原本可以稍為穩定營運和保障教師的措施，包括幼稚園及幼兒中心資助計劃和建議薪級表。學校的學費水平並不能完全反映應有的基本營運開支<sup>18</sup>。

市場模式主張透過競爭提高成本效益和改善質素<sup>19</sup>，對已過度市場化的香港幼兒教育是適得其反。政府多次重申學券計劃是為保留市場的活力和多元性。學券計劃以「資助跟家長走」，且按學生人頭計算，學校需要依賴學費去支持基本運作，故仍以收生和財政為主導，競爭為軸心，難以專注於「兒童為本」的優質教育發展，提供多元化的服務類別。政策加劇全日制、規模較小和老化地區的學校所面對的

<sup>13</sup> Education, Audiovisual and Culture Executive Agent. (2009). *Tackling social and cultural inequalities through early childhood care and education in Europe*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agent.

<sup>14</sup> 在 972 個受訪家長向政府提出的改善建議中，半數以上（53.7%；522）與幼兒教育的可負擔性和資助有關。該研究指出，接近九成（89%；1,188）家長表示政府應推行十五年免費教育。Yuen, G., Choi, B., & Lam, M. S. (2012). *The implementation of the voucher scheme in Hong Kong: Access to affordable early education*. Manuscript submitted for journal publication.

<sup>15</sup> 在全日制服務研究中，約七成（69.5%；7,091）受訪家長認為政府應推行免費全日制服務。Yuen, G., & Yu, W. B. (2012). *Report on parents' choice in the use of full-day early childhood education service*. Hong Kong: Education Policy Forum, The Hong Kong Institute of Education.

<sup>16</sup> OECD. (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. Paris: OECD.

<sup>17</sup> 財務委員會（2012）：《審核二〇一二至一三年度開支預算。管制人員的答覆·局長：教育局局長》，檢自 [http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content\\_927/edb-c.pdf](http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content_927/edb-c.pdf)。

<sup>18</sup> 面對許多不穩定的營運因素，如衛生防護、同行競爭及通漲等，學校需要將成本轉嫁家長，或盡量減低成本開支，尤其是人力資源。也因為考慮收生、家長負擔能力等問題，學校需要控制學費升幅，造成今天在營運和發展上的困局。市場模式假設競爭可帶動品質改善同時令價格下調，可惜這假設並不能用於幼兒教育，因學校質素與成本屬正增長關係。

<sup>19</sup> Moss, P. (2009). *There are alternatives! Markets and democratic experimentalism in early childhood education and care. Working Paper no. 53*. The Hague, The Netherlands: Bernard van Leer Foundation and Bertelsmann Stiftung.

營運困難和不平等競爭。

持續性資源不足導致學校質素存在很大的差異，市場效應衍生「貧者越貧、富者越富」的現象。基於不同的成本計算，現時學校的學費差距可達8-10倍。觀乎本地非牟利學校於2011/12學年之全年學費，半日制可由10,000元至82,100元不等，全日制則由16,400元至134,100元不等<sup>20</sup>，差距之大突顯問題的嚴重性。對於那些有特別學習需要（如：學習障礙、情緒困擾）的學生，學校可能因成本問題而未能有效關顧；弱勢學校更處於兩難局面，令最有需要的學童無法得到適切幫助。

經濟合作發展組織（OECD）總結二十個國家幼兒教育和照顧體系的研究經驗，建議政府直接資助營運，因為無論在成本控制、質素保證、發展規劃、專業提升，及處理教育公平等問題上，遠較資助家長為有效<sup>21</sup>。

有研究市場運作的經濟學者指出，質素好的幼兒教育成本絕不便宜，但卻可發揮重要的教育和社會功能<sup>22</sup>。幼兒教育的服務對象是年幼學童，成本計算與中、小學教育不盡相同，由於前者主要屬小校規模且需要高師生比例，以及處理膳食和照顧幼童的額外人手，形成相對高的營運成本。又經濟合作發展組織依據國際權威所作的成本計算，認為政府需要為幼兒教育投入大量資源，才可確保理想的師生比例（1：10）和高質素的教學團隊。按服務時間作單位類別計算，於2006年所作的合宜估計如下<sup>23</sup>：

半日制（全年）	每位學童	至少 39,000元
全日制（全年）	每位學童	至少 70,200元

**全面資助學校營運可奠下幼兒教育穩定和持續發展的基礎**，讓教育專業得以脫離市場的陰霾，學校課程免受家長意向影響而變得單一化（如：注重學術和活動數量），有助重建學校和教師自主空間，使教育過程和學習結果可更為豐富和多樣化。

直接資助營運不適宜以中、小學教育的直資學校模式推行，因後者的背後理念和設計與學券計劃無太大分別；兩者均不能妥善處理教育機會均等和教師專業的發展等問題<sup>24</sup>。不論是直資學校抑或是學券計劃的資助模式，由於學校軟硬件資源差

<sup>20</sup> 財務委員會（2012）：《審核二〇一二至一三年度開支預算。管制人員的答覆·局長：教育局局長》，檢自 [http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content\\_927/edb-c.pdf](http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content_927/edb-c.pdf)。

<sup>21</sup> OECD. (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. Paris: OECD.

<sup>22</sup> Cleveland, G., B. Forer, D. Hyatt, C. Japel, and M. Krashinsky. (2007). *Final project report: An economic perspective on the current and future role of nonprofit provision of early learning and childcare services in Canada*. Retrieved from <http://childcarepolicy.net/documents/final-report-FINAL-print.pdf>.

<sup>23</sup> OECD. (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. Paris: OECD.

<sup>24</sup> 直資學校與學券計劃資助模式最不同的地方是，前者須提供獎學金予來自低收入家庭的學生。就現時幼兒教育的情況，以半日制學校約25%家庭及全日制學校約60%家庭獲學費減免而言，以直資方式將使學校的負擔十分沉重。若藉增加學費以補貼，即表示由其他家長承擔對低收入家庭的支援，做法極不合理。



異大，起步點不同<sup>25</sup>，若以學生人數劃一投放資源，會令學校間差異擴大，難以確保所有兒童獲得優質教育之餘，亦無法走出因市場模式所帶來的困境。

推行十五年免費教育，並不代表要強化和排斥市場的發展空間。提倡全面資助幼兒教育，重點是讓兒童在各有差異情況下都有均等和具質素的學習機會，塑造一個公義和關愛的社會；私人辦學機構仍可因應市場條件，提供具吸引力的服務，兩者皆可以並存。全面資助幼兒教育只是在本來單一的私營局面外，加入公營服務的選擇，增添學校類別，與政府在中、小學教育推行的多元辦學方向同出一轍。

### 3.1.3 發展規劃與多元服務供應

香港政府於發展中、小學教育時，按照中學「以區為本」、小學「就近入學」的原則進行規劃。儘管幼兒教育牽涉年幼學童，卻無任何原則，更欠缺學校數目、學額及學校分佈的系統性規劃。

有關幼兒家長選擇服務的特性，海外和本地研究的結果均甚為一致，對幼兒教育發展規劃有莫大啟示。「就近入學」是普遍幼兒家長的意向，因方便安排接送，學童也不需長途跋涉上學。其中社經地位會影響家長考慮的重點：家長的社經地位越低，越多考慮家庭和實際因素（如：地點、服務時間、學費）；相反，家長的社經地位越高，越多考慮學童和學校因素，包括教育質素。因此，政府在提供服務時要質與量並重，才可令不同社經地位的學童在「就近入學」的原則下獲得均等教育機會<sup>26</sup>。

然而，香港政府依賴市場力量調節幼兒教育服務的供應，假設市場會把「好」與「不好」的服務進行篩選，而且只會將資源投放於有市場承托力的服務和地區。表面看來是非常具成本效益，但實際上會出現服務供應不均問題，尤其在低社經地位、少數族裔社群聚居、出生率低或偏遠的地區，就算是非牟利辦學團體也未必能維持基本質素的營運<sup>27</sup>。至於成本高昂的服務也難有市場吸引力，全日制、特殊教育服務就是實證例子，容易引致服務種類供應失衡的情況。

<sup>25</sup> 幼兒教育本身並無全面資助模式作基礎，質素參差，與中、小學教育的起步點有明顯差距。

<sup>26</sup> 大部份（87.6%；1,376）受訪家長都不願意年幼子女花太長時間於上學路程（30分鐘內）。低社經地位的家長以選擇15分鐘內路程和步行可達的學校為主。Yuen, G., & Lam, M. S. (2012). *Parents' perspectives on choices of early education: The issue of availability*. Manuscript in preparation.

<sup>27</sup> Cleveland, G., B. Forer, D. Hyatt, C. Japel, and M. Krashinsky. (2007). *Final project report: An economic perspective on the current and future role of nonprofit provision of early learning and childcare services in Canada*. Retrieved from <http://childcarepolicy.net/documents/final-report-FINAL-print.pdf>

研究發現本地幼兒教育服務的確出現供應問題。家長除了認為學校選擇偏少，還表示學校數目和分佈，以及學額未能滿足家庭需要。有家長因為居住地點或鄰近社區缺乏全日制服務提供，而最終要讓學童轉讀半日制<sup>28</sup>。

家長對全日制有需求，大部份是基於父母工作需要、家中沒有合適的成人照顧子女，而且比半日制家長更多考慮學校是否就近居住地點<sup>29</sup>。在香港有六歲或以下兒童的雙親家庭中，約五成母親有外出工作<sup>30</sup>。對於雙職、工時長和低社經地位的家庭，全日服務是給予學童適切學習和發展機會的最直接支援。除可減輕家長在照顧家庭和應付工作上的壓力，且能協助弱勢家庭脫貧<sup>31</sup>。

全日服務需求殷切。近年，全日制學生人數佔學額比率之升幅均較半日制的升幅為高，而且其學生人數增幅較大<sup>32</sup>。目前，用於規劃之全日制和半日制學額比例，與實際需求頗有距離<sup>33</sup>。在 2006/07 至 2010/11 學年期間，新開辦的全日制學校寥寥可數，剔除關閉學校的數目，實質是負增長，市場活力欠奉，未能回應需求，足證此類型營運成本高的服務是難於依賴市場去滿足多元的社會需要，而過往全日學額的增長只限於以半日制為主的學校<sup>34, 35</sup>。

學券計劃進一步忽略全日學校的發展，更動搖其在綜合政策模式上積累已久的優良基礎，實與政府提供多元服務之目標背道而馳。政府在協調服務政策推行前，於社會福利署轄下為 2 至 6 歲全日服務，已建立跨部門與跨專業的系統去支援有不同需要的兒童，這種協作系統和教顧綜合的課程模式本屬幼兒教育發展的一個正確方向<sup>36</sup>。而家長選用全日學校，除了家庭因素和實際考慮，主要期望讓學童在一個共同生活的群體中，學習自理、自律和與人相處；越高家庭收入和學歷的家長越認同這兩項原因<sup>37</sup>。然而，此類全日服務雖已由福利政策轉為教育政策，政府依然沿用半日制為制訂政策的基礎，並未對此類服務進行檢視和規劃。

<sup>28</sup> 接近半數（48.2%，757）受訪家長認為學校選擇少或極少，家長表示學校數目（52.2%；821）、學額（49.4%；777）及學校分佈（46.4%；730）不足。部份家長原來想使用全日制，但最終要讓學童轉讀半日制，其中超過四成半（43.3%；369）指出是因為居住地點或鄰近社區缺乏全日服務提供所致。Yuen, G., & Lam, M. S. (2012). *Parents' perspectives on choices of early education: The issue of availability*. Manuscript in preparation.

<sup>29</sup> Yuen, G., & Lam, M. S. (2012). *Parents' perspectives on choices of early education: The issue of availability*. Manuscript in preparation.

<sup>30</sup> 近年，男女性參與勞動市場的趨勢呈相反方向，女的上升，男的則下降。婦女事務委員會（2010）：《香港女性統計數字 2009》，檢自 [http://www.women.gov.hk/download/library/report/HK\\_Women2009\\_c.pdf](http://www.women.gov.hk/download/library/report/HK_Women2009_c.pdf)。

<sup>31</sup> Children in Scotland. (2010). *Working for inclusion: An overview of European Union early years services and their workforce*. Edinburgh: Children in Scotland.

<sup>32</sup> 以 2011/12 學年為例，全日制的學生人數佔學額比率為 90.1%，半日制則為 79.8%，而且有地區差異。相比 2010/11 學年，前者學生人數增幅為 8.5%，後者為 4.5%。學校教育統計組（2012）：《二零零一/一二零學年學生人數統計》，香港，教育局學校教育統計組。

<sup>33</sup> 每 1,000 名兒童，有 250 全日和 730 半日學額。規劃處（2011）：《香港規劃標準與準則主要修訂一覽表》，檢自 [http://www.pland.gov.hk/pland\\_tc/tech\\_doc/hkpsg/full/ch3/ch3\\_text.htm#2.2.1](http://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/ch3/ch3_text.htm#2.2.1)

<sup>34</sup> 半日制學校的全日服務於下午 4:30 結束，全日制學校則維持至下午 6:00，還可提供延展服務直至晚上 8:00。

<sup>35</sup> Yuen, G., & Lam, M. S. (2012). *Parents' perspectives on choices of early education: The issue of availability*. Manuscript in preparation.

<sup>36</sup> Kaga, Y., Bennett, J. and Moss P. (2010). *Caring and learning together: A cross-national study of integration of early childhood care and education within education*. Paris: UNESCO.

<sup>37</sup> Yuen, G., & Yu, W. B. (2012). *Report on parents' choice in the use of full-day early childhood education service*. Hong Kong: Education Policy Forum, Hong Kong Institute of Education.

## 3.2 優質幼兒教育

優質幼兒教育講求全方位的配合，才可以體現所追求的教育理想：實踐幼兒均衡和全人發展，開放自主、感官和探索學習，推動獨立思考、創意與解難和文化與品格培養等教育目標，發揮學校環境、學習資源、課程與教學的互動作用，充足的資源投放、軟硬件配套支援是基本元素。

### 3.2.1 優質教育的意義

「優質」是一個相對的概念，受社會變遷和文化價值影響<sup>38</sup>。

兒童是幼兒教育中的主要卻經常被忽略的持份者；優質幼兒教育的發展需要依歸「兒童為本」和「教顧並重」的兩個專業核心價值，兒童的聲音和參與亦不可或缺。

幼兒教育的市場生態窒礙了優質教育發展，學校捍衛專業核心價值困難重重。政府最初宣佈推行學券計劃，藉着提升專業資歷，強化質素保證機制和學校營運透明度，以及支援校本發展，期望進一步優化幼兒教育。五年以來，這些新政策措施逐步落實。可惜，校長和教師的專業資歷雖已不斷提升，但他們經常要面對專業操守與市場導向兩者之間的衝突和取捨。不少家長在選擇服務時，仍是以學術表現作為衡量學校質素的基礎<sup>39</sup>。當學校順應家長的訴求，將學術能力和密集式課程變得理所當然時，教師就越難重塑社會對幼兒教育、兒童和幼師專業的看法，更遑論優質教育<sup>40</sup>。

正如前述，全面資助幼兒教育是為消滅過度急功近利的市場掌控，讓學校和教師發揮教育持份者的重要角色，以及專業自主和能力，使教學實踐和創新更貼近學生的需要、興趣和學習進程，是啟動優質教育工程的第一步。

### 3.2.2 校舍環境與配套支援

優質幼兒教育的硬件元素是指幼兒教育所身處的客觀環境，絕對是急需政府正視的問題。香港的幼兒教育是在一個地少人多、寸金尺土的城市中發展，受到不少環境和空間限制。學校座落於各式各樣的位置，例如：公共屋邨、私人屋苑、商業樓宇、社區中心、停車場平台、商場、教會等，佔用面積大少不一，普遍缺乏戶外活動空間，幼兒的體能和其他發展自然受到窒礙。至於室內空間也是一樣的

<sup>38</sup> OECD. (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. Paris: OECD.

<sup>39</sup> Fung, K. H. C., & Lam, C. C. (2011). Empowering parents' choice of schools: The rhetoric and reality of How Hong Kong kindergarten parents choose schools under the voucher scheme. *Current Issues in Education*, 14 (1), 1-46.

<sup>40</sup> Yuen, G., & Grieshaber, S. (2009). Parents' choice of early childhood education services in Hong Kong: A pilot study about vouchers. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 10 (3), 263-279.

不理想，除課室狹小外，由於要共用某些空間和設施，以兼顧各班學生的學習和需要，另要配合日常行政運作，學校被迫減低課程的靈活性和上課時間的彈性，教師和學生均需在既定時限內，迅速地完成指定活動，甚至連作息也受制肘。年幼學童每天上學要進行緊湊的活動和頻密的轉換，實與其學習和發展的特性有明顯衝突。班級人數和師生比例與課室空間的不協調，難於推行有效的個人或小組學習、建構式學習，或關顧幼兒的全面發展以設計出符合上述兩個專業核心價值的課程。

研究指出，香港的幼兒家長十分關注學校環境和資源配套。他們認為學校的戶外、室內及作息空間，以致學習資源均有不足，難於配合學童需要。在家長向政府提出的改善建議中，主要涉及學校環境、設施及教學資源<sup>41</sup>。另外，全日制學校之校舍和設施，於2005/06學年協調服務政策推行後，一直不被關注，對入讀此類學校的學生非常不公平，全日制學校的家長促請政府予以改善<sup>42</sup>。

此外，政府的《學前機構辦學手冊》雖已更新版次，然而絕大部份的內容仍屬七八十年代的標準，實有需要進行全面而認真的檢視，使切合現時香港社會幼兒的學習和成長需要<sup>43</sup>，以及優質幼兒教育的發展。再者，政府有為中、小學教育預留用地作學校建設，讓校舍設計更趨完善，幼兒教育作為基礎教育也應得到同樣的完善校舍規劃。

### 3.2.3 教師專業體系

教師專業能力影響幼兒教育各方面的質素範疇，是優質幼兒教育的軟件元素；當中尤以教學過程質素對學生之學習成果起決定性作用。教學過程質素着重教師與學生的教學關係和互動。而有效的師生關係必須包括關顧每一位學生的整體福祉，並為他們的學習提供專業支援<sup>44</sup>。由於學童年幼，適應力較低，具強烈的心理依附需要，因此師生穩定關係極其重要，教師變動頻密會直接影響他們的成長及學習成效<sup>45,46</sup>。

教師團隊的穩定和質素有賴一個健全的專業體系去維持，藉以保障員工身心健康，維護專業價值和道德規範，鼓勵專業自主判斷和決策，確立專業身份和地位，

<sup>41</sup> 分別有六成(60.4%；950)和過半數(54.4%；855)受訪家長認為戶外及室內空間未能滿足學童需要。另外，也有為數不少家長認為學校學習資源(50%；787)和作息環境(42.6%；670)不足。Yuen, G. (2012). *Thinking about quality: What matters to parents of young children in early childhood education?* Manuscript in preparation.

<sup>42</sup> 七成以上(72.9%；7,436)受訪家長認為政府應增加資源以完善學習環境及設施。Yuen, G., & Yu, W. B. (2012). *Report on parents' choice in the use of full-day early childhood education service*. Hong Kong: Education Policy Forum, Hong Kong Institute of Education.

<sup>43</sup> 如近十年有關衛生監控，預防傳染病感染的嚴格措施（即包括設立隔離室、洗手設施及完善空氣流通等考慮）。

<sup>44</sup> OECD. (2006). *Starting Strong II: Early childhood education and care*. Paris: OECD.

<sup>45</sup> McCartney, K. (2004). *Current research on childcare effect*. Retrieved from <http://www.child-encyclopedia.com/documents/McCartneyANGxp.pdf>.

<sup>46</sup> Sylva et al. (2004). *The effective provision of pre-school education (EPPE) project: Final report*. Retrieved from <http://eprints.ioe.ac.uk/5309/1/sylva2004EPPEfinal.pdf>.

孕育協作教學的開放文化，並展現專業進修機會和前景。健全的專業體系應能為教師提供合適的工作環境、合理的薪酬待遇制度和持續的發展階梯。

然而，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、專責班內所有的教學活動和評估，並同時兼顧繁重的校務、家長工作和進修學習。單在週日，全職教師每天平均工作時數已超過 10 小時，令他們感到精力耗盡<sup>47</sup>。

學券計劃使教師人手轉換頻密<sup>48</sup>，以及教師工作量和壓力增加。研究發現，教師認為該政策令學校招聘新教師或代課教師遇到困難，而同事經常離職令工作量增加<sup>49</sup>。家長對於現時學校教師的穩定性，以及工作量和壓力也甚感關注<sup>50</sup>，而在全日制學校的家長當中，家庭收入越低，越偏向認同這兩方面的政策影響<sup>51</sup>。家長關心教師的工作環境，因對師生關係有直接影響，而師生關係亦是家長定義優質幼兒教育的最關鍵因素<sup>52</sup>。教師和家長均建議政府應致力提供充足支援與配套，好讓學校建設穩定的專業團隊和適切的工作環境。

政府在推行學券計劃時取消保障教師的建議薪級表，任由市場機制調節，使普遍教師有不被重視的強烈感受，潛在士氣低落而影響教學團隊有效發揮的隱憂。一些任教於公共屋邨學校和學生名額 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。年資越長和持有幼兒教育學士或學位教師文憑，對工作待遇最感不滿<sup>53</sup>。2011/12 學年，過半數(58%)

<sup>47</sup> 有 1,261 受訪全職教師在每週一至五平均工作時數已達 53.5 小時，其中 25.4% 更工作 61 小時或以上。接近八成 (78.3%; 1,115) 教師表示每天的工作令他們感到精力耗盡。Yuen, G., Lai, K. C., & Law, K. Y. (2010). *Report on the work of early childhood teachers after the implementation of the Pre-primary Education Voucher Scheme*. Hong Kong: Strategic Planning Office, Hong Kong Institute of Education.

<sup>48</sup> 在學券計劃推行初期，本地幼稚園轉校教師數目佔總教師人數，首兩年分別是 12.5% 和 13%；第三、四年仍然超過 9%；第五年微降至 8.7%。2008 年開始，政府不再把轉任為代課教師的數目計算在本地幼稚園教師流失率內，使已維持至少十年 (1997 至 2007 年) 的雙位數字流失率回落到單位數字水平，教師流動問題更難被察覺。學校教育統計組 (2008)：《二零零七/零八學年幼稚園教師統計》，香港，教育局學校教育統計組。學校教育統計組 (2009)：《二零零八/零九學年幼稚園教師統計》，香港，教育局學校教育統計組。學校教育統計組 (2010)：《二零零九/一零學年幼稚園教師統計》，香港，教育局學校教育統計組。學校教育統計組 (2011)：《二零一零/一一學年幼稚園教師統計》，香港，教育局學校教育統計組。學校教育統計組 (2012)：《二零一一/一二學年幼稚園教師統計》，香港，教育局學校教育統計組。

<sup>49</sup> 四成多的受訪幼師認為該政策令學校招聘新教師或代課教師遇到困難(44%; 625)和同事經常離職令工作量增加(42.6%; 603)。Yuen, G., Lai, K. C., & Law, K. Y. (2010). *Report on the work of early childhood teachers after the implementation of the Pre-primary Education Voucher Scheme*. Hong Kong: Strategic Planning Office, Hong Kong Institute of Education.

<sup>50</sup> 四成的受訪家長認為現時學校教師的穩定性 (41%; 640)，以及其工作量和壓力 (40%; 635)，並未能滿足其學童需要。Yuen, G. (2012). *Thinking about quality: What matters to parents of young children in early childhood education?* Manuscript in preparation.

<sup>51</sup> 過半數的受訪全日制學校家長認為學券計劃使教師人手轉換頻密 (63.1%; 5,764)，以及教師工作和壓力增加 (51.5%; 4,689)。Yuen, G., & Yu, W. B. (2012). *Report on parents' choice in the use of full-day early childhood education service*. Hong Kong: Education Policy Forum, Hong Kong Institute of Education.

<sup>52</sup> Yuen, G. (2012). *Thinking about quality: What matters to parents of young children in early childhood education?* Manuscript in preparation.

<sup>53</sup> 七成以上 (72.3%; 821) 的受訪教師表示雖然過去三年薪酬有所增加，卻普遍不滿工作待遇。八成多 (82.3%; 1,175) 教師認同的感受是：「和中小學教師待遇比較，我感到不受重視」。少於一成 (9.2%; 131) 教師同意市場機制使他們的薪酬更合理。分別有 26.3% 持有幼兒教育學士或學位教師文憑的教師和 28.8% 持有證書資歷或同等資歷的教師，不知道會否在兩年後繼續任教。Yuen, G., Lai, K. C., & Law, K. Y. (2010). *Report on the work of early childhood teachers after the implementation of the Pre-primary Education Voucher Scheme*. Hong Kong: Strategic Planning Office, Hong Kong Institute of Education.

需要負責全日教學的全職教師之月薪只在「總薪級表」第 4-12 點之間<sup>54</sup>。

專業教師欠缺合理的薪酬待遇制度，倍添穩定團隊和挽留人才的困難，不獨浪費培訓資源，更對優質幼兒教育的發展構成嚴重障礙。目前，持有幼兒教育學士學位的人數已佔 2011 年教師總數之 20.2%。可是，此類經過長期專業培訓的教師之流失率在短短幾年內已由 3% 攀升至 13.3%<sup>55,56</sup>。持有幼兒教育學士或證書 / 高級文憑的新教師，一般入職薪級多由「總薪級表」第 7 點開始，兩者資歷有別，但薪酬卻一樣。若再與現時中、小學的學位入職起薪點第 15 點相比，差異更大，反映幼師是處於一個極不平等的教育體制下履行專業職責，政府必須將三個階段的學位教師入職薪酬劃一看待。

十五年免費教育是彰顯幼兒教育與中、小學教育享有同等地位，一樣的重要性，故理應安排相同資歷的教師去給予每一位兒童最好的教育。政府只要求新入職幼師有證書 / 高級文憑資歷，卻略過不提何時落實 2000 年教育改革所提出邁向教師資歷學位化的建議，以至職前培訓資源均集中於證書 / 高級文憑課程。隨着 334 新學制的實施，職前證書 / 高級文憑課程資歷教師培訓會逐漸由 3 年縮減至 2 年，而職前學位教師培訓則由 4 年增至 5 年。可以想像兩者教師於入職時，在年齡、成熟程度、專業能力和教育視野上的極大差異。現今學校需要面對急速的社會變遷和複雜的教育問題，教師包括幼師需要長時間的職前培訓，才可以較適切地處理多樣又多變的學習差異和關顧學生的成長發展。政府過於倚賴在職持續進修途徑去提升資歷，無助改善幼師工作壓力，兼顧家庭和工作責任，也會拖慢專業化和優化幼兒教育的步伐。從中、小學教育之經驗所得，教師資歷學位化可有助穩定專業團隊，減低流失率，對塑造專業前景起一定作用。

幼兒教育的專業發展需要加以擴闊，不應像學券計劃一樣，只為資歷提升而設，一次性的資歷提升以後，已沒有專業培訓資助。政府只為中、小學教師設有持續專業發展機制，讓已入職教師可按本身和學校發展需要，選擇合適的培訓項目進行研習。礙於幼兒教育欠缺持續的發展階梯，學校人手編制和培訓資源亦各有差異，教師無論在規劃個人專業發展和投放時間及金錢於培訓上，都遇到困難和感到吃力。

整體而言，學券計劃除提升了專業資歷外，對建構健全的教師專業體系作用不大，反而促成負面影響，惡化社會不公義的情況。在沒有合適的工作環境、合理的薪酬待遇制度和持續的發展階梯的大前提下，需要教師支持幼兒教育的優質發展將有很大困難。

<sup>54</sup> 財務委員會 (2012)：《審核二〇一二至一三年度開支預算。管制人員的答覆·局長：教育局局長》，檢自 [http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content\\_927/edb-c.pdf](http://www.edb.gov.hk/FileManager/TC/Content_927/edb-c.pdf)。

<sup>55</sup> 學校教育統計組 (2008)：《二零零七/零八學年幼稚園教師統計》，香港，教育局學校教育統計組。

<sup>56</sup> 學校教育統計組 (2012)：《二零一一/一二學年幼稚園教師統計》，香港，教育局學校教育統計組。

### 3.3 幼兒教育長遠發展

教育政策與社會變遷需要互相緊扣，才可以有效發揮預期作用。全面資助幼兒教育，以落實十五年免費教育，實現教育機會均等和優質教育的目標，正是回應現今香港成長中兒童的多元需要、尤其是弱勢社群兒童之起跑點越見落後的問題，以及社會公眾對教育的更高期望。長遠而言，政府應繼續理順和完善幼兒、小學和中學三個學習階段之間的銜接與教師專業體系，積極發展跨部門與跨專業合作的政策框架，並進一步整合零至六歲的教育與照顧服務，以回應當下的社會狀況，例如：整體人口、勞動人口和家庭結構轉變、家庭功能失衡、支援網絡匱乏等。此外，政府亦需鼓勵本土研究和建立中央資料庫，為政策制訂提供具方向性發展的有力基礎。

#### 3.3.1 零至六歲教育與照顧服務整合系統

教育與照顧在幼兒教育專業裡是一個整合概念，英文「educare」一字意思的表達較為清晰，亦完全展現箇中理念，相信無論是那個年齡的兒童都有學習能力，與此同時需要成人提供適切的關顧，從而成就一個更為廣義的教育使命。所謂「生活就是學習」，兒童在學校的社會環境裡，學習建立自我照顧能力、良好生活習慣、正確價值觀、人際技巧、自尊自信等，綜合性的發展是不能與其他學習切割。

香港與其他一些地區將零至六歲兒童的學習和發展劃分兩個政府部門管轄，零至三歲屬照顧服務，三至六歲屬教育服務，這種行政分工對兒童的培育並不理想。聯合國教科文組織（UNESCO）就此問題進行了一項最新研究，並在2010年報告指出教育與照顧兩個服務系統於各方面存在極大差異，例如服務供應、監管、資源和團隊，經常對兒童、家長和員工構成不公平、不銜接等連串問題<sup>57</sup>。

上述報告建議各國政府將零至六歲教育與照顧服務結合成一完整系統，至於安排在那個行政架構就視乎本地情況而定。然就當今社會對教育發展的重視，將之放入教育體制內會較為理想<sup>58</sup>。自八十年代，本港幼兒教育界開始凝聚聲音向政府爭取統一零至六歲教育與照顧服務，所提出的論點與聯合國教科文組織報告中所陳述的論點不謀而合。在爭取的過程中，政府將業界「統一服務」的概念更改為「協調服務」論調，最終於2005年落實政策。學前服務聯合辦事處成立後，教育和照顧服務與過往的行政分工無異。學券計劃加深了教育和照顧服務之間的割裂和不平等，令零至三歲兒童的福祉更脫離政策和公眾討論範圍，將本已為萎縮的發展惡化，有損幼兒教育專業的整全性，以及兒童享有適切教育與照顧的權利。政府以「學前教育」或「幼稚園教育」代替「幼兒教育」，完全暴露了其對此專業和教

<sup>57</sup> Kaga, Y., Bennett, J. and Moss P. (2010). *Caring and learning together: A cross-national study of integration of early childhood care and education within education*. Paris: UNESCO.

<sup>58</sup> Kaga, Y., Bennett, J. and Moss P. (2010). *Caring and learning together: A cross-national study of integration of early childhood care and education within education*. Paris: UNESCO.

育的僵化看法。

### 3.3.2 本土研究與中央資料庫

幼兒教育若要邁向優質發展，政策制訂要適得其所，大力推動本土研究是必需的論證，跟蹤研究也不能或缺。幼兒教育的本土研究於近年是略有增長，普遍是建基於西方理論和知識領域，較為側重學與教的探討，在本土化發展上仍有待注入新動力。政府在制訂政策時也甚少利用研究作參考基礎，推動理性、深層次和公開的討論。

關於香港兒童的成長狀況，多靠民間組織和學術機構發放訊息，資料較為零碎，難於掌握全貌。故此，政府需建立有系統、全方位的中央資料庫，包括統整現存有關兒童各方面成長狀況的資料，以及定時和按需要搜集新數據<sup>59</sup>。資料搜集的對象應涵蓋零至十八歲，這樣才可以拼砌一個香港兒童成長的完整圖像，為幼兒、小學以至中學教育政策，以及其他相關政策（如：家庭、醫療、城市規劃、文化康樂等）提供清晰、長遠的發展軌跡，使有效回應本土化的需要。

### 3.3.3 政策諮詢與公開討論

礙於香港幼兒教育的政策歷史發展軌跡，推行全面資助模式將會遇到不少困難和挑戰，而且極需要不同教育持份者、跨專業人士和跨政府部門的意見和經驗交流，才可以建構一個能貫徹教育機會均等以及優質教育理念的政策框架，於幼兒、小學和中學教育三個階段，確立一個適切和完善的銜接和支援系統。過往的幼兒教育政策均缺乏全盤和長遠的考慮，政府亦未有常設的平台專責其整體發展和諮詢工作。自 2000 年教統會提交香港教育制度改革建議書後，廣泛的教育政策諮詢甚少發生；個別持份者能透過特別會議向政府反映意見，但絕大部份的持份者包括教師和家長（尤其是處於弱勢處境的），以至關心教育的公眾人士，均鮮有表達意見的渠道。教育政策影響個人和社會發展，有常設、公開和透明的機制能讓各階層人士進行討論，是政策制定的重要一環。

## 3.4 管治與問責

由於全面資助幼兒教育牽涉重大變動和未來發展，故亦要關注管治與問責之平衡，並政策諮詢和公開討論。

管治與問責是現階段討論十五年免費教育的敏感議題。市場模式吸引之處是政府監管較少，學校運作較自由，但要承擔較高財政風險。相反，全面資助模式會帶

<sup>59</sup> OECD. (2006). *Starting Strong II: Early childhood education and care*. Paris: OECD.



來較多政府監管，減低營運的靈活性，卻能穩定學校財政狀況。前者賦權於家長，後者則賦權於學校。兩種模式都有其強弱處，關鍵在於業界如何思考教育價值、理想和遠景。

相比其他國家，香港的幼兒教育已具備了三大條件，邁向全面資助模式。第一，辦學機構以非牟利性質為主流，絕大部份提供本地課程，當中也不乏富中、小學辦學經驗的機構。第二，全以中心模式營運（centre-based operation），方便質素改善和發展<sup>60</sup>。第三，在學券計劃下，學校均需通過教育局的質素保證機制，實踐五年已達一定標準。加上政府行之有效的發還租金、差餉和地租之機制，有關管治與問責之疑慮應該是可以消除。

**實施全面資助幼兒教育，學校在行政運作及財務上，自然應按照政府的標準及要求承責，具透明度及問責原則，以符合公帑的運用。**學券計劃之下，政府同時推出的質素評核機制，五年時間已完成逾 700 所有參與計劃的學校。這些外評報告仍有待整理和總結經驗，一方面可作為持續完善學校管治或支援學校的基準，另一方面可向業界及培訓機構提出具建設性的建議，亦有助於未來新一輪的外評規劃。另外，現時的外評隊伍只由教育局官員組成，評審機制欠缺學界和業界的參與和專業意見。英國劍橋大學 John MacBeath 教授在一項有關香港《校外評核效能研究》的終期報告指出，以自評為本、外評為輔的「序列」模式，在國際間被視為最合適的學校發展和問責機制。學校如何把自評完全融入校園生活每個層面和教學工作中，則有賴持續的專業發展，以及政府對外評的架構和性質作出定期檢討和修訂<sup>61</sup>。

---

<sup>60</sup> Yuen, G, Choi, B., & Lam, M. S., (2012). *The implementation of the voucher scheme in Hong Kong: Access to affordable early education*. Manuscript submitted for journal publication.

<sup>61</sup> MacBeath, J. (2008). *The impact study on the effectiveness of external school review in enhancing school improvement through school self-evaluation in Hong Kong – final report*. Retrieved from [http://www.edb.gov.hk/FileManager/EN/Content\\_6467/final\\_report\\_of\\_impact\\_study\\_english\\_0708.pdf](http://www.edb.gov.hk/FileManager/EN/Content_6467/final_report_of_impact_study_english_0708.pdf).

## 4. 全面資助幼兒教育的建議

### 4.1 教育資源投放與資助模式

#### 4.1.1 整體資助

- 政府應根據經濟合作發展組織的建議，大幅度增加對幼兒教育的資源投放。
- 短期目標應將現時幼兒教育極低的資助水平，增至起碼與小學教育資助相近的水平。
- 長遠，政府應邁向幼兒教育開支「至少佔本地生產總值的1%」之指標，使其可以獲得健康和優質的持續發展。

#### 4.1.2 營運資助

- 政府應參考津貼中、小學的撥款機制，並改變過往以半日制模式為計算撥款的唯一方法，轉以半日制模式為計算的基本值，直接資助半日制及全日制的非牟利幼稚園。
- 設定半日制學位的單位成本為1（張/份），全日制學位應為1+1，至於全年及惡劣天氣下仍保持開放的全日制學校，應獲得1+1+0.6（即2.6張/份）的單位成本資助。
- 具體資助方案，謹詳列於後：
  - i) 經常津貼—單位成本計算，實報實銷的資助
    - 薪酬開支：包括教學人員、行政及支援人員的薪酬，估計約佔全校支出的七成。
    - 非薪酬開支：約佔全校三成支出，包括教學資源、水電及電話通訊、小額維修及添置、衛生清潔用品、租金、差餉、膳食等基本開支。
  - ii) 其他資助
    - 非經常津貼：包括大型維修、家具添置或更換、設施更新等，為實報實銷資助。
    - 學校發展津貼：每年一筆過的撥款，用於課程發展及家長教育等重要項目。視乎個別情況，學校可僱用外間服務/或增聘常額編制以外的臨時人手，以達成有關目的。
    - 校本支援計劃津貼：為有特別學習需要的學生（包括新來港或外地回流兒童、非華語兒童及其他學習/發展障礙兒童）提供支援服務，協助其學習、個人發展和社會適應。

## 4.2 學校團隊及教師專業體系

### 4.2.1 教學人員

- 師生比例：建議年紀越小的班級師生比例越高，2 至 4 歲班比例 1:10，4 至 6 歲班比例 1:15。師生比例不應把校長和主任計算在內。
- 校長薪級：建議為總薪級表第 26-32 點（如半日制及全日制學校學額分別達 400 及 200 人或以上，頂薪點上調至 34 點）。
- 教師薪級：參考教師薪級架構，重訂幼師薪酬架構，包括證書 / 高級文憑及學位教師的薪酬。政府應逐步收窄學位幼師與其他學習階段之學位教師的薪級差距，最終達至同等水平。現階段的建議薪級點如下：

職級	薪酬幅度（總薪級表）
證書 / 高級文憑幼師	第 9 -20 點
學位幼師	第 12-23 點
主任	第 15-25 點

### 4.2.2 行政及支援人員

- 主任：半日制註冊學額 300 人以下或全日制學額 150 以下，設主任一名；如半日制學額 300 人或以上或全日制 150 人或以上，再增設一名主任。
- 文職：
  - i) 文員，屬基本全職人手，建議月薪為總薪級表 0-6 點。
  - ii) 會計文員，支援因資助及完善校本管理而衍生的財務程序。建議月薪為總薪級表第 1-8 點。
- 廚師：如有提供全日制學額，即須聘用 1 位廚師，專責學生均衡及健康的膳食。建議月薪為總薪級表第 5-8 點。
- 工友：半日制學生比例 1：60 或全日制學生比例 1：25 計算(包括廚師)，專責清潔、衛生及膳食烹調等工作，提供全日制學額的學校，工友亦須協助餐膳預備和學童午睡床鋪準備等。建議月薪為 9 千至 1.3 萬元。
- 專業督導人員：同一辦學團體若營辦 3 所或以上學校，辦學機構可委派督導人員以確立優質管理系統及為學校提供專業指導和培訓，推展跨校教學交流及協作。建議月薪

為總薪級表第 29-33 點。

- 支援教師：須持證書 / 高級文憑專業資歷，主要用於支援教學工作，使教師有空堂時間以準備教學、聯絡家長及處理校務事宜。建議半日制學校班師比例為 1：1.25，而全日制學校班師比例則為 1：1.30。特別對於長時間開放的全日制學校，註冊學額在 150 以下，應額外增添 1 名支援教師，150 或以上，則可再多聘 1 位(即總有 2 位支援教師)。建議月薪為總薪級表第 7-12 點。

#### 4.2.3 教師專業資歷及持續發展

- 幼師專業資歷應循序漸進地學位化，並訂定實施時間表，提升新入職幼師的資格。
- 參考支援中、小學教師專業發展的安排，讓幼師進修可直接申請或受惠於發展津貼。政府亦可將聘請代課教師的津貼納入教師發展津貼，並確保代課有專項的撥款。
- 按上述新的人手編制，提供不同類型的培訓課程。
- 以教師為本，設立更多樣化的進修途徑和進修課程，讓幼師可更自主地選擇合適的專業發展課程，並可持續專業進修。
- 建立專業平台，孕育業界內公開分享、協作的文化。
- 促進跨學習階段的專業交流，增加幼兒、小學和中學教師之間的溝通，以及對各教育階段的了解和討論。

### 4.3 教育服務及校舍規劃

#### 4.3.1 發展規劃和多元服務

- 參照現時香港整體及各區人口特徵，檢討半日制及全日制服務的供求和分佈情況，並釐定《香港規劃標準與準則》半日制與全日制學額的適切比例。政府亦應對此予以定期檢討和調節，使幼兒教育服務更能貼近因社會變遷而衍生的新需要。
- 以「就近入學」為大原則、個別地區情況作基礎，包括考慮家庭社經地位及家長工作情況對不同服務的需求，規劃半日制及全日制學額和學校。
- 積極發展全日制學校，保留跨部門與跨專業的協作系統、教顧綜合的課程模式。

- 制訂全面政策及支援措施，協助有特別學習需要（如：學習障礙、少數族裔、新來港）的幼兒及其就讀學校，並於幼兒教育階段起建立完善的銜接系統，連接小學及中學階段。
- 在推動全面資助之餘，同時鼓勵私人機構因應市場需要提供具吸引力的私立學校，以維持辦學的多元性。

#### 4.3.2 校舍完善

- 檢視不合時宜的辦學標準，重新訂定校舍空間和設施要求，以貫徹幼兒全人和均衡發展，實踐以「兒童為本」和「教顧並重」為核心的優質課程和教學。
- 校舍規劃需考慮學校位置和周圍環境、戶外空間設計，以及室內空間用途（如：教學、衛生防護、膳食、作息），應能為幼兒建造一個安全和合適的學校及社區環境，以進行不同課程活動和學習模式，培育健康和社群生活。
- 為幼兒教育預留土地，供建設完善校舍之用。
- 根據新訂定的校舍空間和設施標準，檢視現時學校情況，並予以跟進，包括安排遷校。政府應優先處理弱勢和全日制學校的校舍改善。

### 4.4 政策制訂及教育質素發展基礎

#### 4.4.1 幼兒教育諮議平台

- 幼兒教育諮議平台的成立是為了監察、規劃及檢視幼兒教育的發展。
- 透過定期及開放公眾參與的諮詢機制，推動對幼兒教育政策和優質教育的廣泛討論。
- 有關組織應以專業教育工作者為主導，成員包括幼兒教育的各個持份者代表（如政府、學術界、業界、家長）及跨界別專業人士（如醫生、社工、兒童權利組織）。
- 諮議平台的職能是堅守幼兒教育的核心價值和教育理念。
- 諮議平台就幼兒教育的各項議題作出專業討論，從中得出以幼兒福祉為先的共識，包括教師專業發展及晉升機制、評核機制、規管與問責、多元化辦學、校舍空間與設施、發展規劃、小學銜接和零至六歲教育與照顧服務的整合等。

- 諮議平台積極促進政府發展跨部門與跨專業合作的政策框架。

#### 4.4.2 本土研究及中央資料庫

- 撥發資源以鼓勵學術界及業界進行本土研究，藉此促進教育及其他相關政策的制訂，以及發展適合本土發展的課程；同時向公眾推廣研究結果，以提升社會人士對幼兒教育的認識和重視，助長優質教育的推進。
- 設立0至18歲兒童成長發展的中央資料庫，全方位追蹤這個年齡層的發展，以掌握各個階段的成長情況，為香港兒童現時和未來的發展締造實質的政策制訂基礎。

#### 4.4.3 監管與質素提升

- 依照資助中、小學的監管模式，制訂適合幼兒教育的規管方案。
- 簡化行政工作，減少呈交文件，避免增加工作壓力，影響教師與學生的互動及學習規劃，造成本末倒置的負面效果。
- 學校須持續進行自評與外評，確保獲資助的辦學質素有所保證。但須參考中、小學現行的做法，外評報告毋須上網。
- 着力發展學校自評文化和能力，並提供持續專業發展和經濟誘因；除校長領導外，亦可鼓勵學校邀請學者或辦學機構的資深行政人員給予全方位的專業與行政支援。
- 鼓勵學校在提升教育質素時，讓校內幼兒和不同階層的家長有更大參與，透過各種的表達方式，經常有參與討論和給予意見的機會。
- 繼續提供校本支援服務，以提高學與教的效能。應加強協助弱勢學校。
- 提高校外評審團隊的開放性，成員可加入更多來自大學、業界的專業人士，使評審機制更趨公正、專業。
- 整合和總結過往五年的外評報告和經驗，用作檢討和修訂外評的架構，規劃新一輪的學校支援和外評，並向業界及培訓機構提出具建設性的建議。
- 理順和完善幼兒、小學和中學三個學習階段之間的銜接。

## 5. 全面資助幼兒教育路線圖

### 第一階段（2012/13 至 2013/14 學年）

- ✧ 將「學前教育」及「幼稚園教育」正名為「幼兒教育」
- ✧ 成立幼兒教育諮議平台，按本土情況及需要，議定幼兒教育發展藍圖
- ✧ 確立教師薪酬機制
- ✧ 確立學校人手編制

### 第二階段（2013/14 至 2014/15 學年）

- ✧ 確立教師專業資歷和發展制度
- ✧ 落實全面資助幼兒教育
- ✧ 確立專業評核及質素監管制度
- ✧ 檢視和規劃地區半日制及全日制服務供應
- ✧ 確立校舍新標準
- ✧ 成立中央資料庫

### 第三階段（2014/15 至 2016/17 學年）

- ✧ 檢討幼兒教育諮議平台的權責及功能
- ✧ 檢視及跟進校舍情況
- ✧ 推動本土幼兒教育研究
- ✧ 推動跨部門和跨專業協作，以促進幼兒教育的完善發展
- ✧ 計劃零至六歲教育與照顧服務整合系統的進程
- ✧ 完善幼兒、小學和中學三個學習階段之間的銜接

## 6. 總結

2000年，教統會在《二十一世紀教育藍圖》中，正式將幼兒教育定位為全人發展和終身學習的重要階段，在政策上，可說是重大里程碑。2007年，政府推出學券計劃，試圖藉此政策向適齡幼兒提供可負擔和具質素的幼兒教育。無奈，這改革措施仍局限在教育市場中，學券計劃把幼兒教育推向更市場化的局面，嚴重影響教育公平性、教育專業和教師專業的發展。

本建議書旨在倡導政府全面資助幼兒教育，以落實十五年免費教育，期望政府能迫切關注幼兒福祉、未來人才的先備基礎，積極發揮更主導的角色，為這群年幼的社會公民，建構一個屬於他們的教育階段，給予每一位兒童有意義的學習經驗和精彩的成長生活。