

有關「免費優質幼稚園教育政策」 對0-3歲幼兒中心服務及0-6歲留宿幼兒服務的影響及建議應對措施

免費優質幼稚園教育政策將於2017/18學年起實施，幼稚園師生比例將獲改善，教學人員的薪酬範圍及專業階梯亦有明確規定和指引，對確保幼兒教育質素具有正面作用。可是，政府並沒有跟從協調學前服務的原則¹，同時提升幼兒中心的人手比例、幼兒工作人員薪酬及專業階梯，基於幼稚園教師與幼兒工作人員的入職要求早已統一，新政策將導致幼兒中心即時面對人才流失及招聘困難。社聯促請政府採取必要措施，讓幼兒工作人員獲得公平待遇，避免影響服務的持續提供，或增加家長的負擔。

1 0-3歲幼兒中心服務（「長全日」幼稚園暨幼兒中心的2-3歲服務及0-2/3歲獨立幼兒中心）

1.1 幼兒中心為專業幼兒照顧服務的先行者，但多年來缺乏發展

香港的幼兒照顧服務早於19世紀中，由海外宗教團體因應社會需要開展，而政府對幼兒照顧服務作出規管則始自1975年及1976年通過的《幼兒中心條例》及其附屬法例《幼兒中心規例》，訂明幼兒中心（包括服務0-2歲的育嬰園和2-6歲的幼兒園）職員的資歷、工作人員對兒童的比率以及最少面積等各項標準。社會福利署亦相應於1976年成立幼兒中心督導組，負責督導及規管幼兒中心。

1981年政府有見幼兒護理與教育的質素和水準有改善必要，且認為投資在兒童身上，對兒童本身及本港的長遠利益均有深遠價值，遂制訂了《小學教育及學前服務白皮書》。當時學前服務主要包括幼兒中心和幼稚園，而由於幼兒中心各項營運標準已有法律規管，《白皮書》因而主要著墨於提升幼稚園的質素，包括訂立及逐步提升幼稚園需聘用合格教師的比例、課室面積、教師的標準，以及基本傢具及設備。1986年教育統籌委員會發表的第二號報告書，進一步提出統一學前服務的目標，及首要將幼稚園及幼兒中心的標準劃一，使所有幼稚園都聘用受過訓練的教學人員及達到與幼兒中心相近的師生比例。

可見幼兒中心的專業照顧標準，乃政府和業界考慮劃一學前服務標準時認可的參考。政府理應隨著社會發展需要，透過增撥資源及其他支援，進一步提升專業幼兒照顧服務的質素。可是，隨著協調學前服務政策實施及其後政府集中投放資源發展幼兒教育，幼兒照顧服務反被邊緣化及缺乏發展。

1.2 學前服務協調後按年齡劃分（0-3歲以照顧為主，3-6歲以教育為主），政策發展及資源投放以半日幼兒教育為主軸，幼兒照顧服務資源相形見拙。

政府於2004/05學年實施協調學前服務政策²，將3-6歲服務定位為以教育為主，按《教育條例》規管，0-3歲則以照顧為主及福利為本，按《幼兒服務條例規管》。此舉令服務2-6歲的日間幼兒園服務被一分為二，需轉型為「長全日」幼稚園暨幼兒中心。原有對幼兒中心督導人員（「幼兒中心協調主任」職位）的補助，亦不再延續（政府只會對政策實施時在職的協調主任繼續提供資助直至他們退休/離職為止），對幼兒中心服務的質素保證及專業發展構成影響。

¹ 「政府認為幼稚園教師及幼兒工作人員均服務同一年齡組別的學前兒童，而職責也大致相似。在工作條件方面，幼稚園教師及幼兒工作人員兩者之間的差別足以互相抵消…基於上述原因及幼稚園教師及幼兒工作人員的入職學歷條件和訓練將會統一，政府認為幼稚園教師及幼兒工作人員應有一套協調薪級表。」摘自《幼稚園教育工作小組（重組）報告書》，一九九五年十二月。幼稚園教師及幼兒工作人員的入職學歷條件和訓練已於2003/04學年統一。

² 教育署及社會福利署《協調學前服務工作小組諮詢文件》，二零零二年四月。

另一方面，幼稚園教師及幼兒工作人員的入職要求亦進行了劃一（必須具備合格幼稚園教師資格），令兩個原本分割的人力市場合併。因此，當政府於2007/08學年推行以半日幼兒教育為基礎的學券計劃時，此消彼長下，「長全日」幼稚園暨幼兒中心及0-2/3歲獨立幼兒中心服務資源相形見拙，靠有限資助及收費（需平衡家長負擔能力），難以提供具競爭力的薪酬予幼師及幼兒工作人員，且工作條件不及幼稚園（工時長及假期少），在招聘及挽留人才方面已開始面對困難，影響服務營運。

1.3 「免費優質幼稚園教育」政策進一步拉闊幼稚園教師與幼兒工作人員的薪酬待遇差距

「免費優質幼稚園教育」政策及其對幼兒教育提供的優化措施³將於2017/18學年落實，整個學前服務人力市場將以新政策規定的薪酬待遇水平作為指標，勢將令0-3歲幼兒中心服務的競爭劣勢進一步惡化，具體如下：

按教育局通告第7/2016號，新政策建議2017/18學年幼稚園教師之薪酬範圍為\$20,770 - \$36,930，二級校長之薪酬範圍為\$39,240 - \$54,240，與幼兒工作人員及幼兒工作主任的認可薪酬範圍（分別為MPS Pt. 7-17/18及 MPS Pt. 15-22）相差甚遠。

幼兒工作人員與幼稚園教師2017/18學年薪酬比較：

	起薪點 ⁴	頂薪點 ⁵	
		0-2歲服務	2-3歲服務
幼兒工作人員	\$18,392 (MPS Pt.7)	\$32,183 (MPS Pt.17)	\$33,769 (MPS Pt.18)
幼稚園教師	\$20,770 (約為MPS Pt.9 ⁶)	\$36,930 (約為MPS Pt. 20 ⁷)	\$36,930 (約為MPS Pt. 20 ⁸)
差額	\$2,378 (約2個薪級點)	\$4,747 (約3個薪級點)	\$3,161 (約2個薪級點)

幼兒工作主任與幼稚園二級校長2017/18學年薪酬比較：

	起薪點 ⁹	頂薪點 ¹⁰
幼兒工作主任	\$29,162 (MPS Pt. 15)	\$40,924 (MPS Pt.22)
幼稚園二級校長	\$39,240 (約為MPS Pt.21 ¹¹)	\$54,240 (約為MPS Pt.28 ¹²)
差額	\$10,078 (6個薪級點)	\$13,316 (6個薪級點)

晉升階梯方面，新政策建議每5位幼師可提升1位為主任、每3名主任可提升1位為副校長，但現時0-3歲幼兒中心服務缺乏晉升階梯，以獨立幼兒中心為例，一般資深的幼兒工作人員只能等待晉升為每間中心唯一的園長（幼兒工作主任職級）。加上幼兒工作人員工作時間長而假期少、培訓資助及機會也較少、服務前景不明朗等不利因素，幼兒中心服務勢將面臨人才流失的困境，對服務營運甚至持續提供造成威脅。

³ 為3-6歲幼兒提供1:11幼師與學生比例的人力資助，同時提高校長、主任、幼師薪酬水平，亦明確地為幼師提供晉升階梯。

⁴ 以2016/17年度MPS上調4%推算之2017/18金額

⁵ 以2016/17年度MPS上調4%推算之2017/18金額

⁶ 2016/17年度MPS Pt.9 = \$20,060 上調4% = \$20,862

⁷ 2016/17年度MPS Pt.20 = \$35,780 上調4% = \$37,211

⁸ 同上

⁹ 以2016/17年度MPS上調4%推算之2017/18金額

¹⁰ 以2016/17年度MPS上調4%推算之2017/18金額

¹¹ 2016/17年度MPS Pt.21 = \$37,570 上調4% = \$39,073

¹² 2016/17年度MPS Pt.28 = \$51,780 上調4% = \$53,851

1.4 幼兒中心服務使用者經濟條件出現兩極化，不符合政策定位

過去，只有入息低於規定水平並且有社會需要的家庭才可將子女交由幼兒中心照顧。自1981年《小學教育及學前服務白皮書》提出建議後，所有需要日間照顧的兒童均有資格受託於幼兒中心，但低收入家庭的子女仍可優先受託於資助幼兒中心。¹³因應這更新的政策定位，政府亦改變對服務營辦機構提供資助的方式，由對經常開支給予直接財政援助，轉為按照認可名額提供相等於認可收費5%的津貼¹⁴，並推行幼兒服務繳費資助計劃，協助有社會需要的低收入家庭支付幼兒中心的收費。

及至協調學前服務政策推行，政府對幼兒中心提供的「5%資助計劃」以小組津貼代替，資助幅度並無大改變。對家長的資助計劃則有較大變動，主要包括審查入息時不會先扣除租金開支，及以50%，75%及100%三層資助幅度取代以按級遞減的方式計算資助額，後者主要的作用是避免資助計劃在缺乏預設入息上限下，不斷擴闊可獲資助家庭的覆蓋面，而當局引入經改善的「幼稚園學費減免計劃」時，強調資助水平合理並能夠確保兒童不會因經濟困難而失去接受教育和照顧的機會¹⁵。

然而，在資助有限而服務成本年年上升的影響下，現時資助獨立幼兒中心0-2歲服務月費中位數已達\$5,238¹⁶（約為3人家庭月入中位數¹⁷的17%），與一般家庭的負擔能力逐漸脫節，加上「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」申請資格嚴苛（詳見第1.5段），服務使用者的經濟條件因而出現兩極化（可獲全額資助的貧窮家庭以及可負擔高昂收費的高收入家庭），實際上已脫離原來的政策定位—為所有需要日間照顧的兒童提供服務，亦未能配合政府人口政策釋放婦女勞動力的目標，政府實應盡快檢討對服務營辦機構的資助幅度以及學費減免計劃的覆蓋面。

1.5 「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」申請資格嚴苛，對有需要家庭資助不足

根據教育局提交予扶貧委員會的文件¹⁸指出，「學資處的入息審查機制，是按申請人家庭的全年總收入及家庭人數，以評定其領取學生資助的資格及資助幅度。一般而言，如學生的家庭月入約相等於每月住戶入息中位數，即符合資格獲得資助；如學生的家庭月入為每月住戶入息中位數的50%至60%，即符合資格獲得全額資助。」可是現實上「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」下，可獲資助家庭的覆蓋面比上述狹窄得多，以2016/17學年為例，三人及四人家庭的入息略高於有關住戶入息中位數的八成，已不能受惠，詳見下表：

¹³ 幼稚園教育工作小組（重組）報告書，一九九五年十二月。

¹⁴ 《小學教育及學前服務白皮書》，一九八一年七月。

¹⁵ 根據立法會 CB(2)1782/04-05(01)號文件：《2005年幼兒服務（修訂）條例草案》委員會法案委員會會議席上所提事項的跟進，按建議的資助計劃，一個月入達家庭入息中位數的四入家庭，仍可符合資格享有50%減免。

¹⁶ 社會福利署幼兒中心督導組截至二零一六年七月二十七日資料。

¹⁷ 政府統計處：《綜合住戶統計調查按季統計報告》，二零一六年四月至六月。

¹⁸ 扶貧委員會教育、就業和培訓專責小組文件第3/2013號：《為不同教育程度的經濟上有需要學生而設的學生資助計劃》，二零一三年二月二十七日。

2016/17學年三人及四人家庭申領「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」的入息上限

資助幅度 每月 入息上限	全免 (100%)	3/4免 (75%)	半免 (50%)	不合資格 (申請不成功)	2016年第二 季住戶每月 入息中位數 ¹⁹
三人家庭 調整後家庭收入 ²⁰ x (3+1)÷12個月	\$15,153 以下	\$15,153 -\$15,333	\$15,334 -\$24,204	\$24,204以上 (約為住戶每月 入息中位數 81%)	\$30,000
四人家庭 調整後家庭收入 ²¹ x (4+1)÷12個月	\$17,427 以下	\$17,427 - 19,166	\$19,167 - 30,255	\$30,255以上 (約為住戶每月 入息中位數 82%)	\$36,800

2013年9月政府公布了官方貧窮線，按政策介入前每月住戶收入中位數的50%訂立，但學費減免計劃對貧窮家庭支援亦不足，以每月收入處於貧窮線的四人家庭為例(月入\$18,400)，按現行機制只可獲減免75%月費，以資助獨立幼兒中心0-2歲服務月費中位數\$5,238計算，每月仍需自行繳付\$1,310元，佔家庭月入約7.1%。政府必須盡快檢視及調整三層資助幅度的收入上限，恢復政策原意。

社聯認為政府有責任採取措施，避免因為推行免費優質幼稚園教育政策，而令需使用0-3歲幼兒中心服務的幼兒及家長受影響，不論是承擔更高的服務費用，或失去接受服務的機會。亦需按社會發展需要，制定幼兒服務發展藍圖，調整資助幅度以及學費減免計劃的設計及覆蓋面。

2 0-6歲留宿育嬰園及幼兒園服務

留宿育嬰園及幼兒園服務既是學前服務，亦是兒童福利安全網的重要一環，為因種種家庭問題或危機而未能得到家人適當照顧的兒童，提供住宿照顧。基於其福利性質，政府對服務提供全額資助，其中人手開支是按社署認可的人手比例及薪酬範圍的中位數計算。面對「免費優質幼稚園教育」政策的推行，在招聘及挽留幼兒工作人員方面，將同樣面臨難以與幼稚園競爭人才的困境，更甚是留宿服務除了在薪酬、晉升階梯、培訓資助/機會等均落後於幼稚園外，亦需要員工24小時輪班，令招聘倍添困難。

社聯認為政府必須確保留宿育嬰園及幼兒園服務具有穩定的人力資源，否則將直接影響服務提供及對在危兒童的保護。

¹⁹ 政府統計處：《綜合住戶統計調查按季統計報告》，二零一六年四月至六月。

²⁰ 「調整後家庭收入」 = 住戶全年總收入 / (住戶人數+1)。資料來源：學生資助處。

²¹ 同上。

建議

一. 短期措施：

1 調整幼兒工作人員及幼兒工作主任的認可薪酬範圍

政府應貫徹協調學前服務的原則，按「免費優質幼稚園教育」政策建議的幼稚園教學人員薪酬，於2017/18學年開始，相應提升幼兒工作人員及幼兒工作主任的認可薪酬範圍，具體建議如下：

職位	現時認可薪酬範圍	薪酬中點	調整後的薪酬範圍	薪酬中點	參考標準
幼兒工作人員	MPS Pt. 7-17/18	Pt.12	MPS Pt. 9-20	Pt.15	幼稚園教師
幼兒工作主任	MPS Pt. 15-22	Pt.19	MPS Pt. 21-28	Pt.25	幼稚園二級校長

2 支援資助獨立幼兒中心：

於2017/18學年起，發放為期3年的有時限津貼作以下用途，期滿再作檢討：

- 2.1 調整小組津貼：以提升幼兒工作人員中點薪級，由MPS Pt.12至MPS Pt.15，計算方法如下：

$$\text{現時小組津貼額 (每年每組)} + (\text{MPS Pt.15} - \text{MPS Pt.12}) \times 12 \text{個月}$$

- 2.2 調整幼兒工作主任薪酬：至幼稚園二級校長的水平，建議上限為6個薪級點，津貼以實報實銷形式發放。

3 支援長全日幼稚園暨幼兒中心 (2-3歲服務部分)：

於2017/18學年起，發放為期3年的有時限津貼作以下用途，期滿再作檢討：

- 3.1 調整小組津貼：以提升幼兒工作人員中點薪級，由MPS Pt.12至MPS Pt.15，及改善師生比例，由1:14至1:11 (與3至6歲看齊)，計算方法如下：

$$\begin{aligned} & \text{現時小組津貼額 (每年每組)} + (\text{MPS Pt.15} - \text{MPS Pt.12}) \times 12 \text{個月} + \begin{array}{l} \text{幼稚園暨幼兒中心} \\ \text{2-3歲服務月費中位數} \\ \text{x 12個月} \\ \text{x 3人 (每組少收學生人數)} \end{array} \end{aligned}$$

- 3.2 為幼兒學校校長提供責任津貼：由於幼兒學校校長需督導2-3歲幼兒教顧服務，比一般3-6歲幼稚園校長承擔額外的行政、督導工作，建議提供2個薪級點的責任津貼。

4 調整暫託幼兒服務及延長時間服務資助額：

於2017/18學年起，按建議的幼兒工作人員中點薪級 (MPS Pt.15) 計算服務資助。

5 調整0-6歲留宿幼兒服務資助額：

於2017/18學年起，按建議的幼兒工作人員中點薪級 (MPS Pt.15) 計算服務資助，及參考1995年的做法，額外為留宿幼兒工作人員提供「輪值工作津貼」(增加2個薪級點)，為期3年，期滿再作檢討。

6 改善「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」：

按政策原意修訂入息上限，將受資助的門檻定為住戶入息中位數，並取消幼兒中心最高月費減免額，讓有需要的家庭可按經濟能力獲得不同程度的資助，不會因為經濟困難而難以使用和選擇合適服務，具體建議各資助幅度的入息範圍如下：

家庭入息相等於有關住戶入息中位數的百分比	資助幅度
50%-60%	全免(100%)
61%-80%	3/4免(75%)
81%-100%	半免(50%)

7 調整特殊幼兒工作人員職系薪酬及有關服務資助

現時特殊幼兒工作人員的入職要求與幼兒工作人員/幼稚園教師相同，特殊幼兒中心及其他學前康復服務面對「免費優質幼稚園教育」政策的推行，在招聘及挽留特殊幼兒工作人員方面，將同樣面臨難以與幼稚園競爭人才的困境，因此政府需同步於2017/18學年起，調整特殊幼兒工作人員及高級特殊幼兒工作人員的認可薪酬範圍如下：

職位	現時認可薪酬範圍	薪酬中點	調整後的薪酬範圍	薪酬中點	參考標準
特殊幼兒工作人員	MPS Pt. 7-17	Pt.12	MPS Pt. 9-20	Pt.15	幼稚園教師
高級特殊幼兒工作人員	MPS Pt. 18-23	Pt.21	MPS Pt. 21-26	Pt.24	特殊幼兒工作人員調整後薪酬範圍以上6個薪級點

同時，政府應按上述調整後的中點薪級（MPS Pt.15）計算相關服務的資助額。

二. 中長期措施：

1. 在實施短期措施的同時，社署應盡快按協調學前服務的原則，考慮現今社會幼兒發展所需支援、近年幼兒教育的發展步伐等，就資助幼兒中心服務的專業人員薪酬、晉升階梯及人手比例作出檢討。
2. 透過即將開展的幼兒照顧服務顧問研究，檢視幼兒照顧政策理念及目標、各類服務定位及規劃機制，切實處理現時服務存在的問題，包括專業照顧與鄰里照顧服務的錯配、恆常照顧與暫託服務角色的混淆、專業幼兒照顧服務欠缺規劃及政策更新、政府對專業幼兒照顧服務資助不足、服務數量不足等，同時應確立幼兒照顧需符合幼兒發展需要的方針，為幼兒照顧服務發展訂立明確方向及適切配套。
3. 由於「幼兒照顧服務顧問研究」對幼兒照顧服務的未來發展十分重要，故業界建議應成立「顧問研究籌劃指導委員會」會以集思廣益，收集不同背景家庭的需要及不同幼兒照顧服務的狀況。業界認為「顧問研究籌劃指導委員會」應由政府代表、家長和照顧者、婦女組織、社會服務業界代表、幼兒教育界別、醫護界別、兒童發展專家、學者及商界等組成，以便「幼兒照顧服務顧問研究」能全面地回應不同組群家長及幼兒的需要。