

(二〇〇二年七月十一日討論)

婦女事務委員會  
協調幼稚園及幼兒中心

引言

本文件旨在徵詢各委員對「協調學前服務工作小組」提出的建議，並附有關的諮詢文件。

背景

2. 現時，為六歲以下兒童提供的照顧服務和教育服務分別由兩條條例及兩個部門規管。自八十年代初，學前教育工作者已十分關注統一學前服務的事宜。《教育統籌委員會第二號報告書》(一九八六年)及幼稚園教育工作小組(重組)(一九九五年)，均曾詳細討論這個課題。

3. 在一九九九年九月，教育統籌委員會建議政府研究統一日間幼兒園和幼稚園體系(見《教育制度檢討：教育改革建議》第四章第1段)。

建議

4. 當局成立的工作小組由教育署和社會福利署聯合擔任主席。它的建議如下：—

## 入學年齡及規管機構

- | (a)(a) 學前教育的入學年齡應維持在三歲(第 15 段)；
- | (b)(b) 幼稚園應為三至六歲的兒童提供教育與照顧服務，由《教育條例》規管；幼兒中心則應為零至三歲的兒童提供照顧服務，由《幼兒服務條例》規管(第 176段)；
- | (c)(c) 營辦者可在同一地點開設幼稚園及幼兒園，課程及或活動應按兒童的發展需要而設計(第 18 段)；
- | (d)(d) 成立一個聯合辦事處，由教育署管理，並由教育署和社會福利署派員，共同規管在同一地點提供的教育及照顧服務(第 19 段)；
- | (e)(e) 特殊幼兒中心繼續由社會福利署按《幼兒服務條例》規管(第 20 段)；

## 收費及資助及減免收費計劃

- | (f)(f) 將評估幼稚園及日間幼兒園收費的準則進一步合理化(第 21 段)；
- | (g)(g) 將幼稚園資助計劃擴展至幼兒中心，並以它取代現時的「5%資助計劃」。對於日間育嬰園，由於

法定的職員與幼兒的比例是 1:8，資助額會以每八名幼兒一組計算，餘數亦根據現行幼稚園資助計劃計算（第 24 段）；

- (h)(h) 將幼稚園學費減免計劃擴展至幼兒中心，並取代現時的幼兒中心繳費資助計劃。因「社會需要」而在日間育嬰園/日間幼兒園接受全日制服務的兒童，例如單親家長需要出外工作，家長可按幼稚園學費減免計劃申請資助。同時，申請全日制資助額的幼稚園家長，須證明他們的「社會需要」（第 26 及 27 段）；
- (i)(i) 在實施上述(h)項的建議時，按現行的幼稚園學費減免計劃及幼兒中心繳費資助計劃受助的家長，可選擇繼續按現行辦法接受資助，直至他們的子女離開就讀的幼稚園/日間幼兒園/日間育嬰園（第 28 段）；

#### 職員與兒童的比例及營運方面的規定

- (j)(j) 對於兩至六歲的兒童，教師/幼兒工作員與兒童的最低比例為 1:15，對於零至兩歲的幼兒，幼兒工作員與幼兒的最低比例則維持在 1:8；
- (k)(k) 至於對兩至六歲兒童的樓面空間規定，將採用日間幼兒園的現行每名兒童不少於 1.8 平方米（包括所有供兒童活動的面積，但不包括輔助設施）

的標準；對於初生至兩歲的幼兒，現行的規定則維持不變：即每名幼兒不少於 2.8 平方米(包括供幼兒活動的面積)或每名幼兒 3.3 平方米(包括供幼兒活動的面積及輔助設施)。

### 教師及幼兒工作員的資歷

- (+) (l) 幼稚園教師或幼兒工作員的基本入職要求是「合格幼稚園教師」<sup>1</sup> 或同等資格，然而幼稚園和幼兒中心營辦者應鼓勵及協助它們的教師/幼兒工作員獲得更高的資歷，~~例如幼兒教育證書或幼兒教育副學士~~；

### 質素保證

- (+) (m) 由現時日間幼兒園轉為幼稚園的機構，亦須採用現時適用於學前機構的表現指標；
- (+) (n) 幼稚園的質素保證應循兩方面進行：在學校層面進行自我評估，以及在全港學校的層面進行外在評估；
- (+) (o) 現時規管日間育嬰園的機制會繼續適用於以後的幼兒中心；及

---

<sup>1</sup> 將於二零零四/零五學年達到這目標。

## 推行

(p) 成立一個專責小組，統籌推行的細節，並進一步研究提供幼稚園及幼兒中心院舍的規劃機制及有關安全措施與校舍設施的課題。

5. 工作小組提出上述建議的背景和理據，詳述於夾附的諮詢文件。由於第(a)至(i)項建議是業界特別關注的項目，並且與幼兒和家長的需要、服務的範圍及政府的財政支援有直接關係，我們在以下各段加以詳述。

## 理據

### 指導原則

6. 工作小組在討論協調學前服務時，依循以下的原則：—

—

- (a) 首要考慮兒童的成長和教育需要；
- (b) 不減少現有的服務類別和範圍；
- (c) 藉此機會提昇服務的質素；以及
- (d) 進一步提高規管工作的效能。

## 優質的學前服務

7. 不同年齡的兒童有不同的成長特徵和需要。優質學前服務的關鍵，並不在於服務的模式(半日/全日制、服務對象的年齡)或規管的機構/機制，而在於以適當的方法去照顧兒童在不同成長階段的不同需要。為了確保服務機構提供適切的服務，工作小組認為下列工作至為重要：—

- (a) 推廣家長教育，使家長認識到揠苗助長的弊端，以及加深他們對優質學前服務的了解；
- (b) 提高前線工作人員及營辦者的專業水平。營辦者/管理人員應帶領他們的機構朝著正確的方向發展，並協助前線的幼兒工作者掌握有關技巧，為兒童設計適切的活動；
- (c) 加強學前教育與小學教育的銜接，避免對學前服務機構造成不必要的壓力，而對兒童進行過早或過量的操練；以及
- (d) 嚴密監察服務的水準。

## 現時的學前服務：教育及照顧

8. 在二〇〇一年九月<sup>2</sup>，在全港 174,000 名年齡介乎三至六歲的兒童當中（不包括已入讀小學者），85%入讀幼稚園，15%入讀日間幼兒園。
9. 在幼稚園學生當中，超過 95%入讀半日制課程，約三分之二在非牟利幼稚園就讀，其餘三分之一則在私立獨立幼稚園就讀。,
10. 為了滿足兒童和家長的不同需要，現時的幼兒服務包括：—
- (a) 資助日間幼兒園---提供全日制服務以照顧家長的「社會需要」；
  - (b) 非資助日間幼兒園---大多提供半日制服務（請參閱第 11(c)段）；
  - (c) 特殊幼兒中心---為兩至六歲有特殊需要的兒童，提供康復、訓練、教育及照顧服務；
  - (d) 日間育嬰園---為兩歲以下嬰兒和幼兒提供服務；
  - (e) 附設服務---在日間幼兒園、日間育嬰園和特殊幼

---

<sup>2</sup> 以所有年齡組別計算，有 191,65200 名兒童就讀於日間幼兒園或幼稚園，日間幼兒園及幼稚園所佔的比例分別為 18% 及 82%。

兒中心的附屬服務，包括暫託幼兒服務和延長時間服務；

(f) 互助幼兒中心---每所中心為不超過 14 名六歲以下的兒童提供暫託服務；以及

(g) 專人督導託兒服務---由一些非政府機構營辦，而幼兒托管人可的單親家庭中心獲提供若干基本託兒服務，保育員會接受基本的訓練和支援。

11. 這些幼兒服務，主要目的是照顧家長的「社會需要」。但是，工作小組注意到近期有以下的發展：—

(a) 愈來愈多中產家庭是為了讓孩子有更多群體生活，而不是因他們的「社會需要」，而把子女送到資助或私立的日間幼兒園；

(b) 雖然資助日間幼兒園可取錄兩歲的兒童，大約 30% 的兒童到了三歲才進入這些幼兒園；以及

(c) 私立獨立幼稚園在原來的校舍同時開辦日間幼兒園的情況，日漸普遍<sup>3</sup>。一般來說，幼兒在這些日間幼兒園逗留一年後，便會升讀聯繫的幼稚園。

---

<sup>3</sup> 在二〇〇一年九月十五日，共有 51 所私立獨立幼稚園和五所非牟利幼稚園把部分校舍註冊為日間幼兒園。此外，亦有一些私立獨立幼稚園，在其校舍附近營辦日間幼兒園。

## 幼兒的特點

12. 初生至兩歲的幼兒有他們獨有的需要：密切的照顧和個別的關注。他們需要成人迅速的回應、個別的照顧、指導和鼓勵。家庭是他們成長的最好及最自然的地方。
13. 兩歲的兒童精力充沛，但不知危險。因此，他們仍然需要密切的照顧和看管。他們大都以自我為中心，從他們喜歡獨自遊戲或各自遊戲，可見他們還沒有分享的觀念。教育界的專家認為，他們在一對一的環境下會學習得較好。由於他們只懂得少量的詞彙，在小組學習時，可能難以明白有關的指示。因此，兩歲的幼兒並未適合接受學前教育。
14. 三歲的兒童在四肢的協調方面，已發展得較好，專注力也較長，運用詞彙的能力亦較佳，因而能與人進行雙向的溝通。他們較能與朋輩交往和相處，從而培養他們的社交技巧和情緒發展。

## 學前教育的入學年齡

15. 工作小組考慮到兒童的成長和需要（如上文第 12 至 14 段所述），建議學前教育不應早於三歲開始<sup>4</sup>。為了配合小一的入學年齡，幼稚園可彈性取錄在該年八月三十一日或以前年滿兩歲八個月的兒童，但須考慮到他們年紀較小，按他們的需要設計適合的活動。

---

<sup>4</sup> 香港教育學院在一九九九年進行的調查顯示，在十個被研究的國家中，沒有一個國家為三歲以下的兒童提供幼稚園教育。

## 規管的安排

16. 兒童成長是一個持續的過程。因此，由一個機構規管初生至六歲兒童的教育及照顧服務，有助確保學前服務的連貫性、持續性和多元化發展。服務的重點在於教育或照顧，則應按兒童在不同年齡的發展需要而定。

17. 在大部分的國家/地區，幼稚園及幼兒中心是由不同的政府部門（教育部；社會服務部/社會及衛生部）及不同的法例（教育條例；幼兒福利/服務條例）規管。在香港，長遠而言，是否適宜採用一個部門及一套法例的模式，政府仍須進一步研究育嬰服務與幼兒服務之間的銜接，家長的「社會需要」，以及對幼兒服務的需求。因此，工作小組建議需要清楚劃分教育和照顧服務，暫時在現階段仍須繼續以兩條法例和兩個政府部門，分別規管照顧服務和教育服務，從而向家長傳達一個明確的信息：幼兒在三歲以前未適宜接受學前教育。在這個基本原則下，教育署會按《教育條例》，規管幼稚園為三至六歲兒童提供以教育為主的服務，而社會福利署則會按《幼兒服務條例》，規管幼兒中心為三歲以下兒童提供的照顧幼兒服務。當局會修訂這兩條法例，以反映有關的改動。

## 服務的模式

18. 為了讓家長有更多選擇，同時讓營辦者有較大的彈性，提供不同的服務以滿足不同人士的需要，工作小組建議營辦者可在同一地點開設幼稚園及幼兒中心。其實，現時的日間幼

兒園及幼稚園暨幼兒中心已採用了這模式，照顧兩至六歲的兒童（請參閱註 3）。工作小組建議在同一地點營辦的幼稚園部及幼兒園部，毋須各自設置專用洗手間/病房或同類設施。有關課程及活動方面，則應按兒童的成長需要而設計。

### 聯合辦事處

19. 基於上文第 187 段的建議，目前所有日間幼兒園和幼稚園暨幼兒園，會自動受到《幼兒服務條例》和《教育條例》的規管。為了向營辦者和家長提供一站式的服務，工作小組建議成立一個聯合辦事處，管理這些幼稚園暨幼兒園。這聯合辦事處會由教育署管理，並由教育署和社會福利署派員，按《幼兒服務條例》和《教育條例》共同規管這些機構提供的教育及照顧服務。

### 特殊幼兒中心的規管安排

20. 特殊幼兒中心為六歲以下有特殊需要的兒童提供康復服務，有異於一般的學前服務機構。因此，工作小組建議它們繼續由社會福利署按《幼兒服務條例》規管。在特殊幼兒中心接受康復服務的兒童，若被評估為適合，可按年齡和需要，轉入不同的機構包括幼稚園、特殊學校或主流學校的融合課程。

### 費用的評估

21. 為平衡日間幼兒園和幼稚園現行計算收費的辦法，同時考慮合理的因素，工作小組建議日後的幼稚園及幼兒園採用以下的準則評估收費：—

- (a) 在合理情況下，超逾標準的教職員人數可在評估收費時得到認可；
  - (b) 午膳費應另行收取；
  - (c) 空調費應計算在費用總額內；以及
  - (d) 非牟利幼稚園可享有的盈餘上限為 5%，以作為日後提高服務質素的貯備。至於私立獨立幼稚園，工作小組歡迎各界就它們應以 10% 或 15% 作為盈餘的上限提出意見。
22. 現時評估日間育嬰園收費的機制將繼續適用。

#### 爲服務機構提供的財政援助

23. 現時，資助及非牟利日間幼兒園/日間育嬰園及非牟利幼稚園可申請發還租金、差餉及地租。此外，資助日間幼兒園及資助日間育嬰園亦可得到直接的資助，資助額相等於按核准收生人數計算的核准收費的 5%。非牟利幼稚園則可根據幼稚園資助計劃申請津貼，而當局已在二〇〇二年改善這計劃的內容。

24. 由於幼稚園和幼兒中心都是爲學前兒童提供服務，工作小組認爲應以統一的機制計算資助。它建議將幼稚園資助計劃擴展至幼兒中心，取代現時的 5% 資助計劃。在資助額方面，幼稚園及日間幼兒園以 15 人一組計算，日間育嬰園則因爲

法定的職員與幼兒的比例為 1:8，資助額亦以八人一組計算。

### 爲家長提供的財政援助

25. 在幼稚園方面，政府現透過設有入息審查的幼稚園學費減免計劃，爲家長提供資助。半日制及全日制的學生均可符合資格。這計劃會在二〇〇二至〇三學年起得到進一步的改善：設立三級的資助額（50%、75%及 100%的減免），並採用以一套適用於統一的機制爲幼稚園至專上學生應得的資助進行的統一入息審查機制。對於把子女送到日間幼兒園或日間育嬰園接受全日制服務的家長，政府會透過幼兒中心繳費資助計劃，提供直接援助。這計劃亦設有入息審查，但沒有設定入息的上限，家長收入愈高，需要承擔的費用也愈高。

26. 與爲營辦者提供資助一樣，工作小組認爲應以同一的入息審查機制，評估所有學前兒童應得的資助，並建議採用新修訂的幼稚園學費減免計劃的標準。工作小組建議將幼稚園學費減免計劃擴展至幼兒中心的兒童（即適用於所有零至六歲的兒童）。

27. 從教育的角度看，對於三至六歲的兒童，半日制的幼稚園活動已經足夠。因此，幼稚園學費減免計劃的資助額亦應以半日制的學費計算。全日制是加入照顧服務，以配合家長的「社會需要」<sup>5</sup> 或他們的選擇。因此，工作小組建議申請全日制資助額的家長，須證明他們的「社會需要」，例如單親家長需要

---

<sup>5</sup> 評估「社會需要」的準則詳列於諮詢文件第五部分的附錄。

出外工作。至於在日間育嬰園/幼兒園接受全日制服務的幼兒（零至三歲），有「社會需要」的家長亦可申請資助。資助額以非牟利幼稚園/日間幼兒園/育嬰園的加權平均收費或實際收費為上限，兩者以較低者為準。

28. 當實施這建議時，已按幼稚園學費減免計劃或幼兒中心繳費資助計劃獲得資助的家長，可選擇按現行辦法接受資助，直至他們的子女離開現時的幼稚園/幼兒園/育嬰園。

### 諮詢

29. 工作小組共舉行了九次聚焦小組討論，以蒐集培訓機構、營辦者、前線工作人員和家長的意見。此外，工作小組的成員亦從其他途徑，包括簡介會、正式和非正式的會議、書面查詢/建議等，蒐集各界對學前服務未來發展的意見。工作小組在提出建議時，已充分考慮各界所表達的意見。

### 未來工作

30. 工作小組由二〇〇二年五月展開兩個月的公眾諮詢，已延長約三個月諮詢期至二〇〇二年七月三十一日。

### 徵詢意見

31. 請各委員就工作小組的建議提出意見。