

主旨: 人口政策諮詢文件-教協會意見書  
附件: 2014-教協回應人口政策諮詢文件(5).pdf

致：人口政策督導委員會

謹附上教協會意見書，請查收，  
謝謝

教協會  
教育研究部



香港教育專業人員協會

Hong Kong Professional Teachers' Union

九龍旺角山東街51號中僑商業大廈7樓 7/F., Chung Kiu Commercial Bldg., 51 Shan Tung St., Mong Kok, Kln., Hong Kong ☎2780 7337 傳真Fax : 852-2770 2209

九龍旺角彌敦道618號好望角大廈8樓 8/F., Good Hope Bldg., 618 Nathan Road, Mong Kok, Kln., Hong Kong ☎2780 7337 傳真Fax : 852-2782 0948

香港銅鑼灣堅拿道西15號永德大廈閣樓 M/F., Wing Tak Mansion, 15 Canal Road West, Causeway Bay, Hong Kong ☎2591 6606 傳真Fax : 852-2838 5836

## 回應香港人口政策諮詢文件 ——教協會從教育層面作分析與建議

2014 年 2 月 23 日

### 前言

政府發表的人口政策諮詢文件（下稱諮詢文件），指出本港正面對出生率低、工作人口下降、人口老化速度快的問題，如何提升勞動人口的生產力和質素，將是本港未來面對的一項重大挑戰。本港最珍貴的是人力資源，而香港又是全球出生率最低的地區之一，因此透過改善教育提升人力質素至為重要。

本會將從教育層面，就以下七個項目作出分析及建議：

1. 提供幼兒服務，鼓勵女性料理家務者就業；
2. 提倡更長的工作年期（延遲退休）；
3. 少數族裔學生的共融；
4. 基礎教育及幼稚園學額規劃。
5. 職業教育；
6. 專上教育；
7. 改善國際學校學額規劃，吸引外地專才。

### 1. 鼓勵女性料理家務者就業

- 諮詢文件指出，女性教育水平提升，但勞動人口參與率，由 2002 年 2012 年 10 年間，只提升了 1% 至 49.6%，遠低於男性的 68.7%。當中，30 至 39 歲年齡組別女性的參與率急劇下降，反映不少婦女約 30 歲步入結婚及生育階段，便要選擇脫離工作行列以照顧家庭。全日制幼兒服務不足，婦女被迫放棄工作照顧子女，相信也是該年齡層女性勞動人口急降的一個主要原因。
- 本港現設全日制幼稚園暨幼兒中心／幼兒學校，融合了幼兒教育與照顧的功能，為雙職家庭提供長時間全日制的支援服務，此類學校以小校形式運作、

提供全年 12 個月、每周 5 天半及每天 10 小時的教顧服務，全年總時數平均比半日制多約 3 倍，但學券制卻採用單一面值，即使 2014 學年學券增加\$2,500 元至 20,010，全日制扣除學券面值後，家長仍要負擔平均逾 4 成學費【表一】。

表一：2014 學年半日及全日制幼稚園家長負擔學費的比率

|     | 平均學費     | 學券面值     | 扣學券後家長負擔 | 佔學費比率  |
|-----|----------|----------|----------|--------|
| 半日制 | \$21,925 | \$20,010 | \$1,915  | 8.70%  |
| 全日制 | \$35,425 | \$20,010 | \$15,415 | 43.50% |

- 幼兒家長申請學費減免的門檻也相當高，一個 4 人家庭如月入 2.7 萬元已不合資格。加上審批需時，即使合資格也往往要開課後半年才可獲發還退款，對雙職但屬於中下產的家庭來說，負擔相當沉重。在缺乏支援下，婦女只可選擇放棄全日制服務而被迫放棄工作。
- 除了幼兒學校／幼稚園暨幼兒中心、為 6 歲以下的幼兒提供的照顧服務，現時本港還包括資助全日制獨立幼兒中心、非牟利幼兒中心，暫託幼兒服務、互助幼兒中心及鄰里支援幼兒服務計劃等。當中，全日制獨立幼兒中心，按社會福利署 11 個行政區劃分，於 2012 年度已全部呈現飽和。但當局沒有檢討及增加該類中心名額，3 年來一直維持 690 個，原因是其他類型服務的使用率整體仍有 15% 餘額，且過去數年初生嬰兒數目沒有大幅增加等。
- 改善家庭支援政策，提供優質幼兒教育及託兒服務，是消除就業障礙，釋放婦女勞動力的一個重要出路。

## 本會建議：

- (1) **落實 15 年免費教育：**政府必須盡快落實 15 年免費教育，為 4 至 6 歲的適齡幼兒提供全面及具質素的教育服務，特別是提供全日制幼兒服務的幼兒學校及幼稚園暨幼兒中心，必須提供加權資助，減輕家長的負擔，也讓全日制服務機構在公平合理的資助下，解決現時的營運困難，發展更優質的教顧服務；
- (2) **檢討及改善幼兒中心服務：**檢視及增加全日制獨立幼兒中心的名額，及各類幼兒服務的輪候數字，尤其是有餘額的服務，應檢視是需求飽和，還是相關服務有否切合家長實際的需要，例如提供服務的地點、開放時間、費用或其他各種限制。此外，鄰里支援幼兒服務計劃，幾近是義工性質的支援，當局應檢討這類計劃發展成為正規化服務的可行性。
- (3) **完善全日制幼兒教育：**本會特別強調，特首梁振英在參選政綱中，提出「增加對全日制幼兒園和幼稚園的資助，逐步增加全日幼兒教育的學額，優先協助缺乏支援的全職和弱勢家庭」。可是，政府至今仍未展示任何相關的規劃，即使過渡期措施，當局也沒有照顧全日制的困難和需要。本會要求政府更應切實履行政綱，將全日制幼兒教育納入 15 年免費教育的資助架構內，提供加權資助，完善全日制服務，一方面支援全職和弱勢家庭，同時回應社會勞

動力發展的實際需要。

## 2. 提倡更長的工作年期（延遲退休）

- 本港人口老化，教育團隊也不會例外。政府考慮以延遲退休來回應人力資源不足的問題，本會有兩個重點考慮：
  1. 無論校長與教師，由於不屬體力勞動工作，適當延長退休年齡，相信應付能力問題不大，更重要的是，資深校長和教師的豐富經驗和歷練，對教育界的回饋和承傳有相當大的價值。
  2. 學校必須保持健康的人事更替，而延長退休不免會延緩教育團隊的升遷進度。當前，年青教師感到理想職位不足，向上流動路徑受到阻礙。如當局不珍惜和培養年青新血，教育專業後繼人才不足，出現青黃不接的嚴重教師斷層。
- 原則上，教協會不反對延長校長和教師的退休年齡，但以目前的教育大環境，一、年青教師無法入職，二、現職教師大量流失，嚴重浪費人力資源。若政府不先行疏理這兩大問題，本會擔心草率地延長教師退休年齡，只會令教育界更難注入新血，教育生態將更加失衡，老化和斷層問題將更趨嚴重。
- **年青教師無法入職：**近年年青教師入職常額教席越來越困難，合約受聘比例高【表二】，小學有一成半教師是非編制或常額合約受聘，中學更超逾兩成。合約教師職業保障低，或需年年轉校，學校無法承傳教學經驗，造成教師斷層之外，不少教師因前景不明朗而最終要放棄投身教育界：

表二：2012 學年資助學校編制與非編制教師人數

| 資助小學  |               | 分項人數          | 人 數              |
|-------|---------------|---------------|------------------|
| 編制教師  | 常額教師          | 14 066(85.2%) | 14 630           |
|       | 以有時限合約聘請的常額教師 | 564 (3.4%)    | (88.6%)          |
| 非編制教師 |               |               | 1 890<br>(11.4%) |
| 總人數   |               |               | 16 520<br>(100%) |

| 資助中學  |               | 分項人數          | 人 數              |
|-------|---------------|---------------|------------------|
| 編制教師  | 常額教師          | 17 376(78.5%) | 18               |
|       | 以有時限合約聘請的常額教師 | 1 374(6.2%)   | 750(84.7%)       |
| 非編制教師 |               |               | 3 380<br>(15.3%) |
| 總人數   |               |               | 22 130<br>(100%) |

資料來源：2013 年度立法會財政預算答問



- 小學以有時限合約聘請的教師近 2,500 人，政府多年來沒有調整編制以應付新增工作，一方面在職教師工作超標，另一方面青年教師卻難進入常額編制，對教師向上流動造成障礙。根據教育局資料顯示，由 2003 年至 2012 年，小學教師離職的年齡中位數由 45 歲下降至 39 歲，可見小學離職教師已有明顯年輕化的現象。
- 中學情況更為明顯，由於中學仍處於人口下降期，教育局沒有善用教學人手充裕，作為檢討及改善教師編制的一個有利因素，反以縮班減班應付問題，結果教師編制持續凍結甚至萎縮，年青教師無法入職常額，中學合約教師達 4,700 人，是整體中學教師的兩成多，而一個隨時長達十年也無法正常填補新血的行業，何以進行健康的人事更替，教育斷層後果將會相當嚴重。
- 教育局 2006 年推出資助中學教師提早退休計劃，目的之一是協助學校人事更替，但計劃於 2013 學年結束。本會認為計劃不是結束的適當時機，因為中學仍在不斷縮班凍結人手，也未打算增加常額編制，年青教師將更難入職。香港津中議會 2013 年 4 月曾向津貼中學校長發出問卷，回收 278 份(回收率：79%)，接近 9 成校長認為，應繼續推行中學教師提早退休計劃。
- 大學教職員職業穩定日見低落，大學合約化問題愈來愈嚴重。以八大 3 年以下短期合約教職員為例，佔總體人數的百分比由 2010 學年的 44.1% 上升至 2012 學年的 47.3%，連同長期合約的員工，八所大學的教職員接近一半是以合約聘請，比例非常高，將影響人才向上流動，加劇人才外流。
- **現職教師大量流失：**幼兒教育仍未納入為資助教育，幼兒教師的職業保障在教育界中最為薄弱。以 2012 學年為例，整體 8.3% 的流失率當中，67% 是 40 歲以下的年青幼師。一方面學券計劃取消幼師薪級表，在市場主導下，已達文憑水平的幼師，薪酬可以不升反降；加上現有 1:1 的班級與教師比例下，幼師沒有空堂，備課及行政工作在課後或假期進行，對一個以女性為主的行業來說，工時長對兼顧事業和照顧家庭存在困難，尤其是全日制幼師，流失率更為嚴重。
- 提倡延長工作年期，以補足人力資源，大前提是行業缺乏新血，及勝任職位的人才不足，故應以吸納新血及保留人才為優先考慮。

### 本會建議：

- (1) **增加常額編制，讓年青教師發揮所長：**無論專上教育，還是中小學，都應遏止合約化的趨勢，在中小學增加常額編制，在大學增加實缺比例，讓年青教師有機會入職，並在合理的職業保障和穩定的工作環境下，有發展和向上流動的機會，才能保留人才投身教育事業。
- (2) **改善班師比例，提昇教學質素：**在中小學，可透過檢討教師編制，改善班級

與教師比例，以增加常額教師數目，加強師生互動，改善教學質素；當局亦應改變應對中學未來數年學生人口仍大幅下降的策略，推動中學小班教學，取替縮班而凍結學校編制人手的現有安排，讓更多年青教師有入職機會。本會期望，可透過這些方法一方面保留人力資源，為未來學生人口回升做好準備，更可透過改善教育，提升勞動人口的質素。

- (3) **謹慎考慮延長退休年齡，促進年青人向上流動：**考慮延長中小學教師退休年齡，時機並未成熟。但中小學校長，由於須具備相當年資，而有能力並願意接受培訓出任校長者不多，資助學校聘請校長出現困難，因此較符合延長退休的條件。不過本會強調，學校資深管理層已見不足，校長更應從培養人才的角度出發，切勿濫用有時限合約聘用常額教師，並為合約教師及教學助理提供合理待遇，讓年青新血可留校發展所長、累積經驗，否則教學和管理都會斷層嚴重。
- (4) **重訂幼師薪級表，吸引幼教人才：**應考慮提升幼稚園教師的地位，重訂幼師薪級表和直接資助薪酬，以建立具前景的專業階梯；並盡快將幼教納入資助教育，改善教學條件，以吸納更具質素的青年幼教人才，進一步提升幼兒教育的質素。

### 3.少數族裔學生的共融

- 政府一直以來對少數族裔學童的支援嚴重不足，尤其是在中文學習方面，令大量學童因為中文成績不佳而無法繼續升學。對於初入學的少數族裔學童，教育局雖透過學校和非政府機構提供 4 星期的暑期銜接課程，60 小時的適應課程和半年的啟動課程，但這些課程均過於短暫，對他們幫助不大。
- 在中小學階段，少數族裔學生面對更難逾越的障礙。現時全港共有 30 所向少數族裔學生提供特設服務的「指定學校」。由於這些學校的少數族裔學生比例偏高，無法營造中文語言環境，而教授的中文課程水平偏低，學生語文能力難以提升，不利融合。主流學校雖能提供中文環境，但缺乏對少數族裔學生的學習支援。中文老師大多缺乏教授中文為第二語言的訓練，他們亦欠缺對少數族裔文化的認識，較難體察學生的特殊需要。結果，少數族裔學生不但未能提升中文能力，而且因語文能力較弱而拖累整體成績，甚至被迫放棄學業。
- 少數族裔學童在中小學階段無法學好中文，源於欠缺為他們設計的中文課程。少數族裔學生須與中文為母語的學生修讀同樣的課程，應考同一個文憑試，在先天不足，缺乏家庭支援下，他們往往在很早階段已跟不上主流學生的程度。即使其他學科的成績如何出眾，大部份學生都無法在文憑試取得中文科合格，無緣升讀大學。即使改考英國綜合中等教育證書（GCSE），亦因缺乏認受性而幫助不大。既妨礙社會融合，也浪費寶貴人才。

- 由此可見少數族裔學童的升學及就業困局，已屬於「結構性」的問題，並非個別老師、學校或團體所能解決。

### 本會建議：

- (1) **確立「中文作為第二語言」課程及評核：**教育當局最迫切的任務，是為非華語學童推出「以中文為第二語言」的課程，只有訂立清晰的課程及評估，配以合適的師資培訓及教材，少數族裔學生才有望升讀大學及融入社會，擺脫目前的困境。測試可參考國際英語測驗系統(IELTS)分為聽講讀寫四部分，並按考生成績分級別，以便能準確反映少數族裔學生的中文水平。政府、各大專院校和僱主應帶頭認可此一中文能力證明以增加少數族裔學生升學及就業機會。如能增加少數族裔學生入讀大學的機會，不但能幫助他們融入社會，亦為日後增強少數族裔中文教育提供了人力資源的基礎。
- (2) **加強師資培訓及幼教支援：**同時，當局應加強師資培訓，聘請更多具教授中文作第二語言的老師，甚至少數族裔中文教師和教學助理。由於幼兒階段乃兒童語言發展的關鍵期，因此政府應為幼稚園提供更多教學支援，使少數族裔學童能及早接受密集而有系統的語言教育。
- (3) **收集數據了解現況，制訂更合宜政策：**有效的政策建立於準確的數據上。可是教育局一直以來並無有系統地收集少數族裔學生升學和就業情況的數據，使當局推行的措施始終未能針對問題癥結。政府應更有系統地收集少數族裔學生的數據，包括各階段的學生人數、學習的情況、中途輟學的人數和原因等，以了解現行政策的不足之處並制訂改善措施。
- (4) **為少數族裔家長提供資訊及輔導：**另一方面，由於少數族裔家長大多不諳華語，缺乏對香港教育制度的認識，令他們未必能作符合子女最大利益的決定，因此當局必須提供更多資訊並加強諮詢和輔導服務。

## 4. 基礎教育及幼稚園學額規劃

### 小學教育

- 諮詢文件指出，內地雙非孕婦來港產子在 2013 年實施零配額前出生第二類（雙非）嬰兒約 20 萬人，約半數會來港就學，2016 至 2018 學年期間學額的需求將達高峰期，之後回落至正常水平，並稱教育局會採取彈性措施，包括借用鄰校網、空置課室、使用合適的空置校舍，以及增加每班學生人數等，以應付短暫人口的增長。不過，本會強調，構成學額需求增加，不單是雙非學童，還有單非學童以及本地女性所生嬰兒數目也會回升，尤其在 2014 學年入讀幼稚園，及 2017 學年入讀小學的學額，需求更形緊張【表三(A)】，

對於如何較長遠地規劃幼稚園、中小學的學額，將人口震盪對學校和教育質素的衝擊減至最低，諮詢文件卻未有著墨。

表三：本地女性、內地女性(單非、雙非)嬰兒出生數目及入學年份

| 出生年份  | 本地女性所生嬰兒數目 | 內地女性所生嬰兒數目 |        |       |        | 總嬰兒數目  | 入讀幼稚園年份(B) | 入讀小一年份(A) |
|-------|------------|------------|--------|-------|--------|--------|------------|-----------|
|       |            | 「單非」       | 「雙非」   | 不詳    | 小計     |        |            |           |
| 2001  | 40 409     | 7 190      | 620    | -     | 7 810  | 48 219 | 2004       | 2007      |
| 2002  | 39 703     | 7 256      | 1 250  | -     | 8 506  | 48 209 | 2005       | 2008      |
| 2003  | 36 837     | 7 962      | 2 070  | 96    | 10 128 | 46 965 | 2006       | 2009      |
| 2004  | 36 587     | 8 896      | 4 102  | 211   | 13 209 | 49 796 | 2007       | 2010      |
| 2005  | 37 560     | 9 879      | 9 273  | 386   | 19 538 | 57 098 | 2008       | 2011      |
| 2006  | 39 494     | 9 438      | 16 044 | 650   | 26 132 | 65 626 | 2009       | 2012      |
| 2007  | 43 301     | 7 989      | 18 816 | 769   | 27 574 | 70 875 | 2010       | 2013      |
| 2008  | 45 257     | 7 228      | 25 269 | 1 068 | 33 565 | 78 822 | 2011       | 2014      |
| 2009  | 44 842     | 6 213      | 29 766 | 1 274 | 37 253 | 82 095 | 2012       | 2015      |
| 2010  | 47 936     | 6 169      | 32 653 | 1 826 | 40 648 | 88 584 | 2013       | 2016      |
| 2011# | 51 469     | 6 110      | 35 736 | 2 136 | 43 982 | 95 451 | 2014       | 2017      |
| 2012* | 58 144     | 4 698      | 26 715 | 1 756 | 33 199 | 91 343 | 2015       | 2018      |

# 2011 年 4 月 8 日起，醫院管理局屬下醫院停止接受非本地孕婦預約分娩。

\* 2013 年 1 月 1 日起，所有公立醫院和私家醫院均不會接受非本地孕婦的分娩預約。

資料來源：2013.5.28 立法會司法及法律事務委員會會議文件

- 政府一直沒有掌握「單非」和「雙非」的學童數字，沒有追蹤「雙非」學童跨境的趨勢，以致無法估計整體學額是否足夠，結果是逐年張羅學位，導致北區小學學額嚴重失衡，學生要跨區就學而激發中港矛盾。而北區個別小學的空置課室要盡開小一，其後將會因課室不足而減開小一，將形成無法持續、行內稱為「大肚班」的不健康班級結構。此外，北區小一每班學生人數，無論過去是 25 人小班還是 30 人大班教學，2013 學年已劃一加派至每班 33 人，小班教學在北區正全面倒退，學生無法獲得與其他區公平一致的教學質素，而「雙非」學童人數至 2019 年「消失」前或仍會以倍數上升，北區若再加派，隨時回復超大班教學，情況難以接受。
- 「單非」和「雙非」兩類學童性質不同，前者不只集中鄰近邊境校區，人數變化差異也很大，但當局一直將兩類學童混為一談，而影響學額的也不但是跨境學生人數，事實上，本地婦女所生嬰兒未來也有穩定增長的趨勢，當局卻未有作出長遠的學額規劃。政府為未來制訂人口政策，而改善教育是應對未來人口挑戰的重要方向，對提升未來勞動人口的質量起關鍵作用，因此基



礎及幼兒教育的長遠及整體學額規劃，要有必要同步進行的。

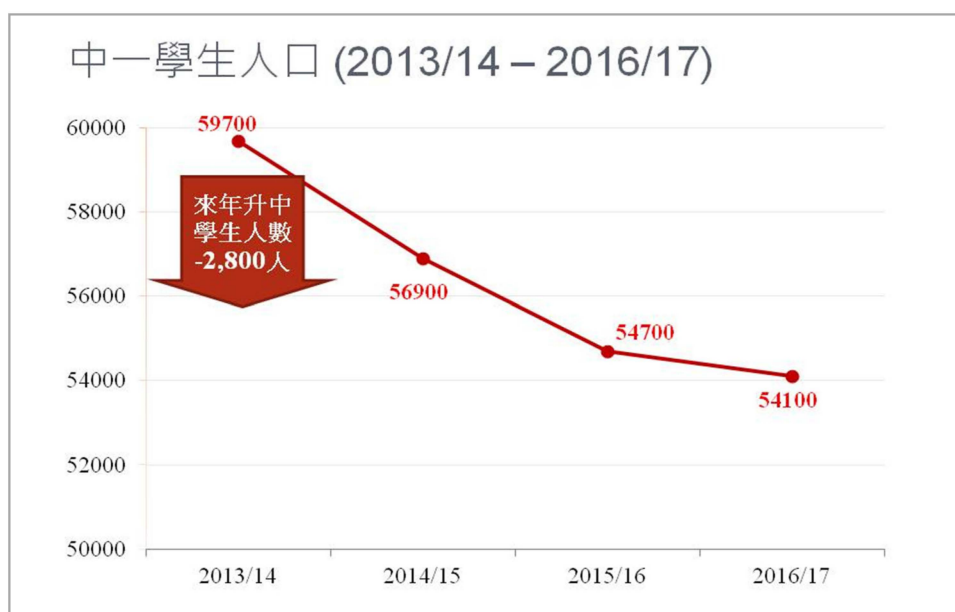
## 幼稚園教育

- 幼稚園學額不足，同樣源於政府毫無準備和規劃，將教育演化為嚴峻的民生問題。幼兒教育並非兒童入讀小一的必要條件，但由 2010 學年開始，幼稚園教育的總入學率已高於 100%，顯示 3 至 5 歲幼兒全數入讀幼稚園。
- 由 2008-2012 的 5 個學年，本地幼稚園學額只增加 3%，但學生人數卻增加 18.2%，學額使用率亦由 74%增至 84%，學額漸趨緊張，而北區學額的使用率更達 94%，其他 3 個主要收取跨境學生的分區，即元朗、屯門和大埔，幼稚園學額使用率也接近 90%。可見，在學額及幼師數量沒有顯著增加的情況下，這些學校已經無力增收更多學生。但本港出生人數，2014 年將是入讀幼稚園的高峰期，有 9.5 萬個兒童有權在本港就讀【表三(B)】，但幼兒班學額只有 6 萬多個，若以學額使用率一般在 8 成左右，只應付 5.1 萬個本地嬰兒也勉強足夠，若 4 萬多名內地女性所生兒童當中，有一成兒童來港就學，北區和元朗等學校的學額供求，便將徹底失衡。
- 在學額供應方面，當局曾經指出，全港各區幼稚園學額整體足夠，有逾 24 萬幼稚園學額，需求估計逾 16 萬，只佔整體學額七成。先不說 24 萬學額當中，有多少是實際可用的，幼稚園跨境學童，只能選擇接連邊境管制站的區分上學，以全港學額去開脫，只顯示當局未有認真應對問題。而在學額需求方面，當局表示 2014 年推算有 6.8%雙非和單非童會來港就讀 K1，是根據 2012 年的相同比率計算，當中沒有同時計算過去每年的增幅。這反映教育局對學額供求數字的統計和推算，是如何粗疏和經不起考驗，令家長失去信心，出現爭位恐慌，要漁翁撒網式地去報讀多間幼稚園。據傳媒近日報導，深圳當局預計跨境學童人數至 2017 年將高達 8 萬人，是現時人數的四倍。若教育局仍然未能依據準確數字作規劃，亂象恐怕會持續出現。
- 跨境學童以外，本地出生的嬰兒，2012 年已達 5.8 萬人，相對 2010 年 1.02 萬人，增幅達 21%，雖未知這是長期還是短暫的增幅，但整體趨勢由谷底回升則可以肯定。這些兒童將於 2014 年入學，可以預見，學額問題下一階段將會由北區演變成全港性的供求緊張問題。而教育局仍然只靠協調學校收生程序，是不足以解決問題的。

## 中學教育

- 中學人口下降，升中學生人數由 2006 年 8.5 萬人減至 2013 年不足 6 萬人。與幼稚園及小學有別，中學現仍處於人口下降期，至 2016 年仍有一成減幅，即將會減少 5,600 人【表四】，對未來 3 年中學收生構成巨大壓力，但於 2017 學年開始，升中人口便會回穩及持續地回升。

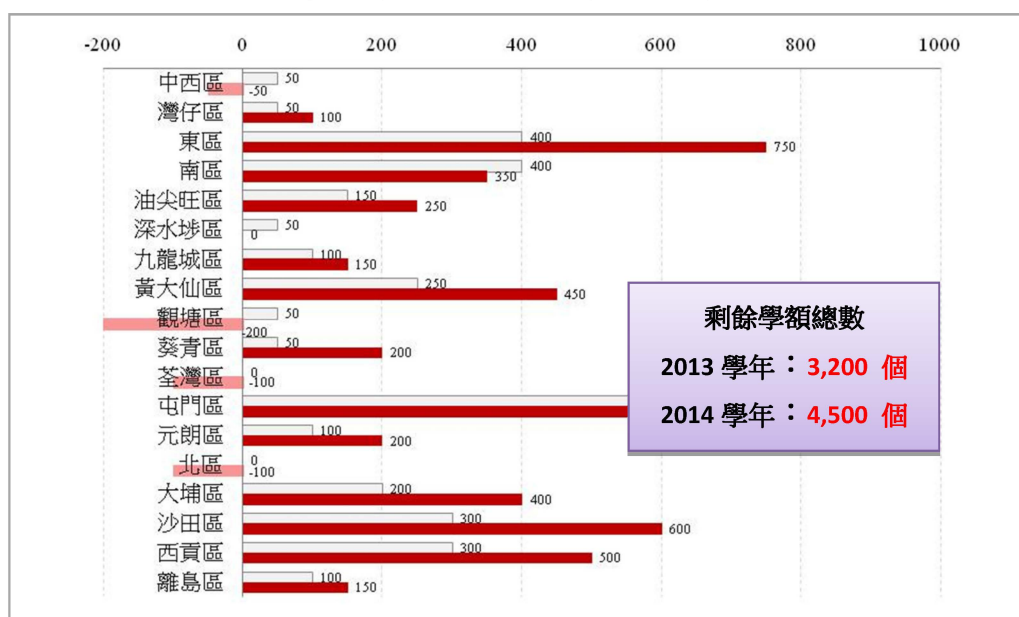
表四：中一學生人口推算 (2013/14 – 2016/17)



資料來源：教育局

- 自中學人口下降期開始，教育局並未善用時機，推動中學小班教學，2006 學年起逐年推出穩定中學的措施，包括連續 3 年每年每班減派 2 人、暫緩殺校一年、推出自願優化班級結構計劃等，但中學仍要縮減 397 班，另 8 所中學停辦；2013 學年當局採用「2-1-1」或「1-1-1」派減方案，不足以抵銷人口跌幅，全港中學縮減 12 班，而空置學額達 3,200 個之多，估計 2014 學年更會增至 4,500 個，而全港共 14 區的空置學額都有所增加【表五】，當中以沙田、東區、屯門、西貢等分區最為嚴重，表示該些地區未來人口下降承受的壓力將會更大。

表五：全港分區剩餘學額（2013 及 2014 年度比較） 實線：2014 年 虛線：2013 年



資料來源：教育局

- 明年參加減派的中學，每班最多只可減派一人，預料部分人口下降嚴重的區域，將有大量學校需要縮班，部分中一開三班或以下的學校，前景不明朗。中學縮班殺校，帶來的負面影響是深遠的，不只波及第三組別學生的學校，上移錯配的問題，也會令第一及第二組別學生的學校，學生差異擴大，教與學的困難大增，教育生態也嚴重受損。因此，中學界正處於極度不安的狀態，敦促教育局加強穩定措施，處理未來 3 年過渡期間人口下降的衝擊。同時，由於有小學的人口數據作基本參考，有利中學長遠和更準確的學額評估和規劃，為未來人口回升作準備，當局不應見步行步，待問題出現後才推出補救措施，重現幼稚園和小學人口回升帶來的混亂局面。
- 學額規劃不應只為短暫應付「雙非」兒童的需求，而是一個長期而持續的整體部署，再按需要作適當調整。首要是確立渠道收集最新及最準確的數據，並完善預測的方法，加強跨部門的合作和協調，做好學額規劃及應對策略，並與學校緊密聯絡，讓學校得以提前規劃，妥善作出安排，減低未來的不明朗性。

### 本會建議：

- (1) **落實 15 年免費教育：**對於幼稚園及小學的年幼學童，由於要保障他們不用舟車勞頓，應秉持學生就近入學的原則；而要確保當局在幼兒教育在學額規劃上，有更明確的角色，及在入學安排上給予幼稚園更到位的支援，對幼兒教育作出承擔，當局必須盡快落實 15 年免費教育，將幼兒教育納入正規的資助教育。
- (2) **完善跨境學童學額規劃：**「雙非」跨境學童人數大起大跌，為免校舍最終荒廢，浪費硬件投資，應盡量避免興建新校舍，改為採用積極分流、完善跨境校網，並協助學校應付因跨境學童帶來的額外負擔，此外加建臨時課室、積極研究活化荒廢的校舍也是可考慮的權宜方法。而當局在規劃學額時，必須關注學校的班級平衡，在增加開班數目時，避免出現大肚班現象，影響學校編制和發展的穩定性，
- (3) **提防擴大班額影響教育質素：**當局必須設法確保班額增加對學校教育質素的負面影響減至最低。由於教育規劃失當，為數不少的小學已在過去十年內「被殺」，減低了整體學額的供應量。現在，當局正要增加班額以應付跨境生帶來的學額需求，作為應應急的權宜之計，當局應設法令學校得以盡快回復小班制，維護穩定的教育質素。
- (4) **制訂跨境學童政策及配套：**由 2008 至 2012 年的 5 年間，就讀於本港中學、小學和幼稚園並通過 6 個陸路邊境管制站來港上學的跨境學生人數，急增 141.7%，達 5.3 萬人，他們以通過羅湖、落馬洲支線和深圳灣管制站為主。在 2012 學年，便有逾 1.6 萬名跨境兒童到本港上學，對本港學額及相關配套，構成重大壓力。當局必須在幼稚園、小學和中學制定適切的跨境學童政策，

充分掌握基本數據和發展趨勢，與相關政府部門做好協調，做好配套工作，尤其是邊境管制站和保姆車接送等交通安排。

- (5) **規劃本地學童學額需求：**處理「單非」及本地婦女所生兒童對學額需求的增長，對策應有不同。由於這些學童屆時可能已經分散各區，不單只集中鄰近邊境校區，因此應立即展開研究，如何有效使用各區空置課室、增加可用課室、完善校網安排等，在落實所有可行對策安排後，便應審慎研究增建學校的可行性，但前提是必須避免因學額需求屬短暫性而導致以後縮班殺校的情況。
- (6) **應對中學人口下降的衝擊：**中學由於仍處於人口下降的階段，至 2017 學年便會回穩，當局在處理中學空置學額的問題上，應從以下方向作出考慮：
- 有利學校和教師安心教學，毋須為惡性競逐收生虛耗心力，真正保留學校和教師的實力；
  - 為下一波人口回升，做好學額及教師人手的規劃，一方面保留學校實力，同時避免青年教師因無法入職而流失，慎防教學斷層及未來學額緊張和教師人手短缺的情況；及
  - 善用教師和學額充裕的有利條件，優化教學環境，並解決教育累積的問題，例如：改善融合教育、減少教師工作量、年青教師入職問題等，有助全面提升教學質素。
- (7) **停止殺校政策，穩定中學發展：**為穩定中學發展，首要是停止殺校政策，以爭取時間妥善處理未來的學額安排。短期可加強區本減派方法、融合生加權計算學額、降低開班線等的可行紓緩措施，長遠應善用人口下降的機會，逐步邁向小班教學，除有助穩定學校，更能為新高中創造更有利的教學條件。
- (8) 就著人口老化，勞動人口增長緩慢，撫養比率上升，當局應採取措施，全面改善勞動人口質素，包括盡快推行 15 年免費教育、小班教學、增加學士學位和副學位的資助學額，以及增加本地年青人修讀研究院課程的機會。

## 5. 職業教育

- 在新學制改革下，學生在升讀傳統學術學位課程以外，理應有更多元化的升學及就業的選擇，以豐富社會人才與技能的類別，提升香港的人力質素及競爭力。然而，改革後的制度依然較為單一，未能照顧不同學生的需要。新學制以「三三四」為結構（三年初中、三年高中及四年大學），但「四年大學」階段並非人人能及，升學競爭激烈，每年約 7 萬多名文憑試考生爭奪 1.5 萬個資助院校學位，未能入讀資助學位的本港學生仍佔大多數，學生對職業教育的需求殷切，但政府投放於職業教育的資源卻偏低，2013 年度的開支只佔本地生產總值 0.11%（約 22 億），大幅落後於高等教育的 1.18%（約 150 億）。此外，職業訓練局的高級技術員／技術員及技工的單位成本分別為 \$78,500



及\$55,700，遠低於資助院校的\$211,380。

- 新高中學制的應用學習（前稱職業導向教育）課程，為非學術型的學生提供另類選擇，然而，相較其他新高中選修科，應用學習在課程、考評、認受及資源方面較為不利，在中學進一步強化重學術而輕職業導向教育的文化。在課程方面，現時應用學習課程只能在中五才開始修讀，修讀年期只有兩年，較其它選修科目的三年修讀期為短，學習內容亦相應減少，影響學習成果。在考評方面，學生在應用學習課程的表現等級，是由課程提供機構建議及由考評局參照核心科目的表現調控分數，令實用科目的成績失去獨立性。在評級方面，即使學生表現卓越，最高也只得取得「達標並表現優異」評級，相等於文憑試選修科目的第3級（文憑試的成績分為7個級別：5\*\*、5\*、5、4、3、2、1）。應用學習的評級機制，削弱學生升學的競爭力，亦窒礙學生修讀意欲。在資源方面，現時教育局向開辦應用學習課程的中學發放「多元學習津貼」，但每校每屆高中課程津貼名額上限為120人次，若超出限額學校需自行支付；首10名人次獲平均課程費用100%資助，餘下110名人次獲平均課程費用75%資助（學校須承擔25%）。換句話說，學生修讀人數越多，學校財政負擔越大，間接不鼓勵應用學習課程的開展。
- 諮詢文件提及，於七十年代實行至今的學徒訓練計劃須作出檢討及改良。根據政府2013-14年度財政預算答問的資料顯示，「學徒訓練計劃」在2012/13年的修讀人數為3,492人，由2009年至2012年的修讀人數維持在3千多人左右。機電工程學徒計劃於2009年至2013年的畢業生就業率高達97%至99%，但在學額充裕的情況下，畢業生人數卻由2009年的964人，下降至2013年的525人，減幅為46%。
- 諮詢文件提及，經濟發展委員會於2013年識別四個具潛力的行業：航運業；會展及旅遊業；製造業、高新科技及文化創意產業；以及專業服務。過往，特區政府也曾提出發展數碼港、中藥港及教育樞紐等行業的建議，但礙於支援不足，現時不少人認為這些行業的發展仍然舉步艱難，對前景並不樂觀。事實上，政府提出的產業發展後，未有提供足夠的支援及完善配套，欠缺長遠的規劃，方向朝令夕改，令職業教育的培訓課程以及學生均無所適從，一方面擔心市場無法吸納職業教育的畢業生，另一方面又擔心在校所學的職業技術知識未及鞏固已迅速過時。職業教育需要跟上行業的發展步伐，讓學員及畢業生有途徑持續進修課程，以應付不斷更新的行業資訊，了解新技術及新產品的動向。

## 本會建議：

- (1) **提昇職業教育的地位：**當局應重新確立職業教育的價值，啟發青少年對職業教育的興趣，改變學生及家長對職業教育的負面觀念，釐清修讀職業課程並不等於提早投身職場，突出職業教育可為學生提供邊做邊學、及早了解行業

知識的特色，提高社會對技術和工藝技術工作的認受程度。我們認為，教育局及學校應加強職業輔導服務，讓學生在初中階段獲得更多的升學及就業的資訊，舉辦更多與職業教育相關的活動，安排學生到提供職業教育的機構參觀，協助學生掌握職業教育的發展及就業方向，了解相關技術性行業的職業前景及晉升機會。

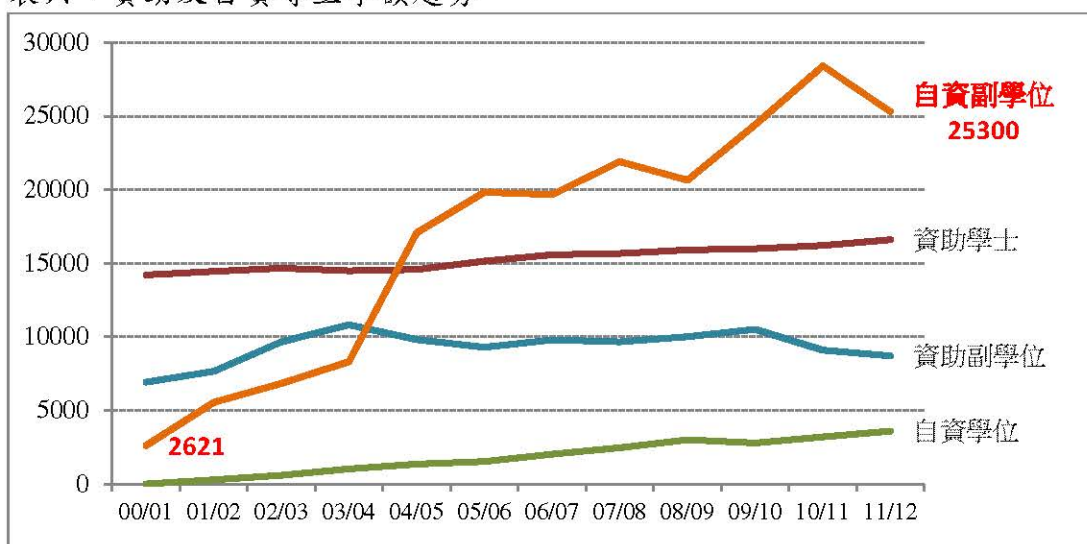
- (2) **改革新高中應用學習課程：**當局應為應用學習課程提供全額資助，免卻學校財政憂慮；提供三年完整的課程，增進學生知識及專業裝備。在評核設計方面，避免側重筆試作為主要方式，重新檢視「達標並表現優異」的評級，不止限於對照選修科目的第三級，科目成績的調整應與核心科目成績脫鉤，保持應用學習科目的獨立性。
- (3) **在中學推廣生涯規劃教育：**現時中學的升學就業輔導工作均由老師以處理課外活動的形式分擔，缺乏專職老師提供生涯規劃教育，我們認為公營中學的教師編制應增加一名常額學位教席，持續照顧校內學生的選科、出路升學輔導需要。
- (4) **增加職業教育的資助，提升職業教育的專業性和認受性：**政府應提供為修讀職業教育的學生提供學費減免、獎學金、增加資助名額及提供免息貸款，為經濟有困難的學生提供助學金，以減輕學生修讀職業教育課程的財政負擔。除了將職業教育課程與資歷架構掛鉤外，亦應釐清技術行業的進修階梯，學員畢業及投入職場後可持續進修的路徑，增加銜接資助學位的學額，連繫更多國際認受的資歷證書及遙距課程，增強學員在本地及海外的專業資格及認受性，增加年青人報讀職業教育的信心。
- (5) **研究職業教育的規劃及發展，加強業界與課程機構的合作和溝通：**我們十分認同職業教育的價值，期望課程內容及所培訓的技術，讓年青人掌握知識及專業技能，拓闊就業選擇，找到與其資歷匹配的工作，在社會向上流動。諮詢文件也提出，部分行業薪酬並不合理，待遇欠佳，欠缺職業前景，難以吸引年青人入行，行業因而出現勞動力錯配，浪費人才及妨礙社會發展。要處理技能配對問題，便要從行業需求及教育培訓方面著手，我們認為政府應推動職業教育的發展，培養人才，為社會長遠的人力資源發展作評估及規劃。
- (6) **搜集數據，檢討職業課程規劃：**我們建議考評局聯同職業訓練局進行職業教育追蹤研究，收集文憑試畢業生，尤其應用學習畢業生升讀銜接職業課程的情況、修畢職業訓練課程學生的就業情況，了解他們是否在本行就業及未來是否打算繼續在行內發展，探究箇中的因由。此外，我們建議政府統計處與業界合作，收集不同行業、不同工種、職級、相關退休人數及新入職人數的統計數字，從而推算未來五年、十年的人力需求，並將有關數據提供予業界及培訓機構，共同規劃課程的發展方向及收生名額，每年檢討，讓計劃報讀及完成課程的學員知悉業界的就業情況及前景，從而紓緩人力錯配、「畢業變失業」及「有工無人做」的情況。

- (7) **推動產業多元化：**長遠而言，政府應投放資源推動職業教育發展及研究工作，提高現有技術及開發新技術，研究新興行業的發展，為行業提供資助及補貼，提供免息貸款專業技術支援，例如發展可改善生態、社會環境及市民生活的回收業，讓產業多元化，開拓更多不同工種讓年青人發揮所長，改善就業前景。
- (8) **提昇行業吸引力，保障勞工權益：**至於某些行業待遇苛刻、工作長及欠缺職業保障的問題，並不能依靠增加職業教育處理，而需要行業及政府改善勞工福利，訂立良好的勞工政策及法例，例如訂立最高工時法例去保障勞工權益。

## 6. 專上教育

- 在知識型經濟的時代，專上教育的發展對培育人才及推動社會經濟發展至為重要。2000 年董建華政府提出「六成大專生」指標，要在 10 年內把高等教育的普及率由 33% 提升至 60%，並於短短數年間「超額」完成，然而新增的學額絕大部分為自資性質，當中膨脹最嚴重的是副學位課程學額，由 2000 年的 2,621 個至 2012 年，25,300 個，升幅近十倍【表六】。自資學額急促膨脹，課程學費高昂，質素卻參差不齊，資歷認受性備受質疑，去年多間大專院校副學位課程更被指超額收生，學生淪為犧牲品。學生修讀後不單未能享有應有的教育成果，在勞動市場找不到合適的工作，更要背負沉重的債務，這對年輕人及他們的家庭都是很大的打擊，對社會來說也是極大的浪費及虛耗。

表六：資助及自資專上學額趨勢



資料來源：大學教育資助委員會及經評審專上課程資料網

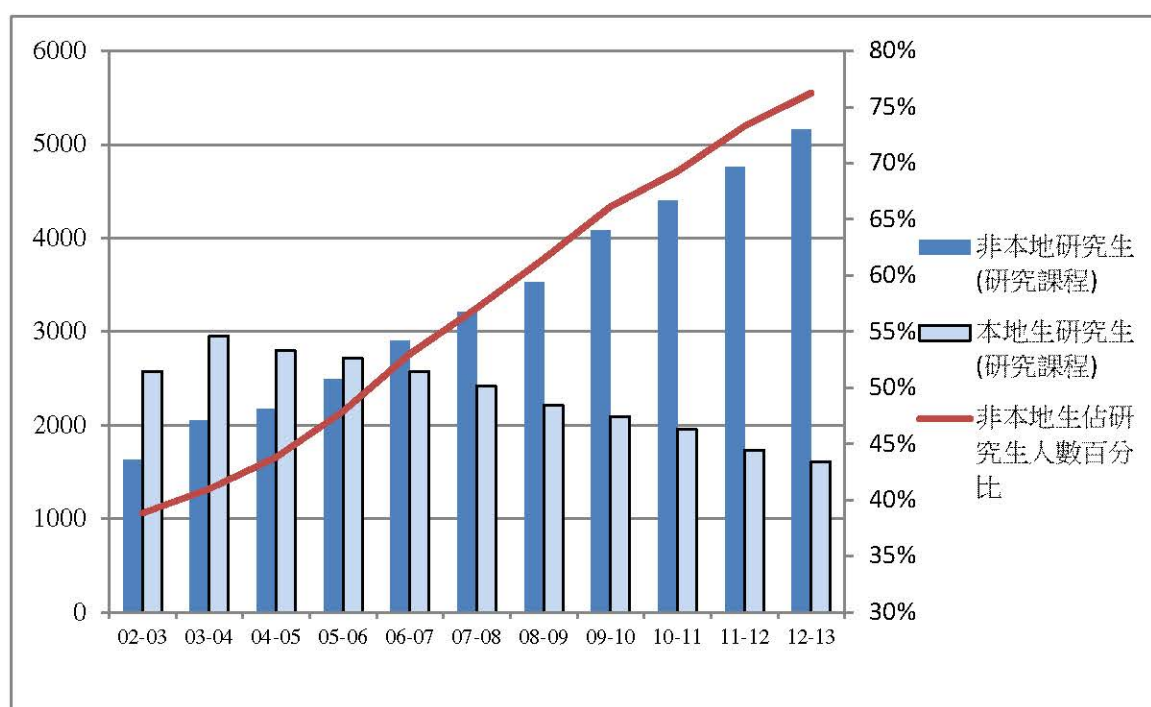
- 相反，資助大學學額多年來未有因應社會需求而增加。上一屆文憑試為例，有多達 28,000 名考生取得「3322」符合入讀大學的資格，但由於現時一年級學額每年只有 15,000 個，亦即有近半合資格的考生未能直接入讀本港大學。



而資助大學學額，與十年前相比，更只增加了 500 個！

- 另外，副學位畢業生銜接大學的學額亦面臨樽頸，即使政府在今年施政報告表示，在未來三年會逐步提高資助高級學士學額到 5,000 個，這根本亦未能滿足預計未來每年有超過二萬名副學位畢業生。
- 培育本地研究生對於發展高增值經濟相當重要。可惜，在 2003 年取消研究生課程的非本地學生限額，令非本地研究生的數目近十年不斷上升。根據大學教育資助委員會的數字顯示，非本地研究生（研究課程）數目，由 2002/03 學年的 1,632 人，升至 2012/13 學年的 5,162 人，並已佔總研究生人數達八成。本地研究生人數無論比例或人數都不斷下跌，跌至今年只有 1,609 人，比十年前少近一千人，令人憂慮【表七】。
- 教育局解釋，本地不少尖子傾向到海外修讀研究生課程，而不選擇在本地繼續升學，又指本地學生的「取錄率」其實高於非本地生。我們認為這種解釋未必準確，只是意圖將本地生比率不斷下降的情況合理化，未有正視本地生升學機會受壓抑的問題。

表七：過去十年本地與非本地研究生人數



資料來源：大學教育資助委員會

- 此外，要提升大專教育的教學質素，為教職員提供一個穩定的工作空間亦很重要。然而，大學教職員職業穩定日見低落，合約化問題愈來愈嚴重。在這樣不穩定的工作環境，將不利教學人員安心教學，影響大專的教育質素。

## 本會建議：

- (1) **加強監管副學位課程質素：**現時由八大院校開辦的自負盈虧副學位課程，由聯校素質檢討委員會(JQRC)負責監察；八大以外院校所提供的副學位課程，則由香港學術及職業資歷評審局(HKCAAVQ)負責監察及評審，但兩者的評審及監管亦不足，部份課程的質素及認受性成疑，政府有必要成立獨立監察機構，同時制訂或修訂相關條例，確保院校的行政及推出的課程質素受到一定保證加強監管。
- (2) **為副學位提供按額資助：**為提升副學位質素，政府應承擔部份責任，而不是任由其從自資方向發展。因此，政府應承擔院校部份的開拔費用，確保院校硬件設施達到一定標準，並給予院校按每名學生人數，每年 30,000 元的按額資助，以資助學生發展服務及課程開支。
- (3) **大幅增加資助學士學額：**要確保香港未來有足夠的人才，提昇整體勞動人口教育水平，長遠而言，應大幅增加資助學士學額，並讓大部份符合資格的考生都可入讀大學。為了讓副學位畢業生能夠銜接大學，政府亦應再增加現時資助高年級學士學額，至少為每年副學位畢業生的三成，讓有能力升讀大學的副學位畢業生可延續其學業生涯。
- (4) **加強培養本地研究生：**政府應正視本地研究生面對的實際困難，扭轉本地生比例不斷下降的現象。當局應與大學資助委員會研究，例如通過獎學金編排，或通過讓本地研究生擔任兼職助教等，讓本地研究生可以解決經濟困難，藉以鼓勵更多本地優秀人才加入研究生行列。
- (5) **挽留專上教學人才：**八大院校教職員的應降低合約員工的百分比，並逐步提升合約員工的薪酬待遇，保障教職員達致「同工同酬」的公平待遇，為教職員提供安穩的教學環境，吸引優秀人才。

## 7. 改善國際學校學額規劃，吸引外地專才

- 諮詢文件提及探討香港如何吸引人才和專才來港工作，其中需要改善的三個範疇，分別為房屋價格、空氣質素，以及國際學校學額。根據教育局於 2012 年 2 月向立法會教育事務委員會提供的資料及「國際學校學額供應和相關的支援措施」文件中提及的顧問研究指出，外商在決定是否拓展業務或是否把其駐港公司遷離本港的考慮因素之一是國際學校學額。有商界人士反映，不少海外人才因擔心無法為子女覓得國際學校學位就讀，而放棄來港發展事業。
- 本港共有 47 所國際學校，合共提供約 37,000 個學額（包括 20,100 個小學學額及 16,900 個中學學額），但輪候入讀國際學校的人數不斷上升。輪候國際學校小學學額的學生人數（包括本地和非本地學生），由 2001/02 年的 2,134 人增至 2011/12 年的 3,918 人；輪候中學學額的學生人數則由 2001/02 年的



200 人增至 2011/12 學年的 452 人。政府預計國際學校學額會出現供不應求的情況，推算在 2016/17 年，將會尚欠 4,203 個小學學額。然而，我們認為，要解決外籍人士難以覓得國際學校學額的問題，必須先檢視國際學校錄取外籍人士及本地生的比例，而不是盲目加建國際學校。

- 國際學校的本意是讓外國僱員的子女就學，但現在不少都以本地學生為主要生源，已經成為本地有經濟能力家庭的選擇，是「高收費學校」身分象徵代名詞，愈來愈沒有國際學校的環境，亦未能解決外籍人士的實際需求。現時香港已有為數不少的國際學校，理應有足夠中、小學學額應付外籍學童需求，但學位仍然短缺，這個現象值得深思。

### 本會建議：

- **設立學額分配機制，優先照顧外籍人士需要：**國際學校設立的目的是為解決外籍來港工作人士其子女居港時的教育需要，因此，政府須研究及檢討錄取外籍人士（包括非以英語為母語的海外家庭的子女）及本地生的比例及學額，訂立分配學額機制，預留學額比例予派駐來港工作的外籍人士子女，在尊重本地學生選擇在國際學校就讀非本地課程意願的同時，適當地設定取錄本地生的上限。

## 總結

政府在 2003 年首次制訂《人口政策專責小組報告書》，當時香港經濟低迷，政府官僚在制訂人口政策時，主要的考慮是如何減少公共財政的負擔。當時報告書建議每年檢討人口政策，以及每 2 至 3 年發表報告一次，可是建議未有落實，導致人口政策一直落後於形勢。2012 年人口政策督導委員會公布《人口政策督導委員會二零一二年進度報告書》，報告政策進展，但整份報告書並沒有策略上的思考，所提出的建議都是修修補補，較重大的政策和社會投資，例如退休保障基金或教育上的改進，更是隻字不提。

這次的人口政策諮詢，觸及的範圍遠較以往廣闊，我們期望政府能認真處理根源問題，特別在教育方面，首要解決學額規劃、改善教育環境，以及正視年青人無法發揮所長、向上流動路徑受阻的問題，制訂真正以人為本的人口政策。