

調查報告摘要

為資助小學超額教師所作的「二零零三年優先聘用安排」

引言

由於香港的出生率持續下降，近年學校招收的適齡學童人數一直減少，資助小學的班數亦相應遞減，因而出現大量超額教師。二零零三年年初，教育統籌局（「教統局」）作出安排（「二零零三年優先聘用安排」），協助在二零零三／零四學年成為超額教師的人員。

2. 上述安排對教育界利益相關人士造成以下影響：現職教師擔心會失去工作；師資訓練院校新一屆畢業生認為這種安排不公平；學校在聘用教師時受到限制，而學生的教育質素最終亦會受到影響。由於預期縮班的趨勢將會持續，超額教師的問題很快便會在中學階段出現，而最終亦可能影響到專上教育層面。有鑑於此，申訴專員根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條，就教統局的「二零零三年優先聘用安排」展開直接調查，審研範圍包括：

- 教統局如何落實這些安排；
- 這些安排對主要利益相關人士的影響；以及
- 對校本管理原則的影響。

背景資料

3. 當學校收生人數下降時，教師便會成為超額人員，這也許是由於某個地區的出生率普遍下降、人口遷移至新市鎮，又或者家長對學校的不同選擇所致。

4. 自一九七五年起，為解決超額教師問題，前教育署（該署的職能已在二零零三年二月二十八日正式撥歸教統局負責）設立了就業輔導

服務，每年都能成功為所有超額教師安排教席。但到二零零二年，在 375 名超額教師當中，有 59 名未能獲得安排教席。教育署繼而安排這些未獲聘用的教師「借調至主要辦學團體的學校」，擔任代課教師。

5. 二零零二年十一月，教育署估計在二零零三年約有 400 名超額教師，另加 940 名應徵者（大部分是新一屆教育學院畢業生）競爭 850 個教席。教育署首長級人員隨而檢討有關超額教師的安排，總結認為應縮減就業輔導服務的規模，而不應提供「就業保證」。二零零三年一月，教育署發出通函第 17/2003 號，要求各學校告知該署有關來年的預計收生人數。該通函亦要求各學校在餘下的學年內，以臨時教師填補所有教師空缺。同時，教育署就擬議的安排與各辦學團體、學校議會、教育團體及教學界代表展開一系列的諮詢工作。

二零零三年的安排

6. 二零零三年三月，教統局發出通函第 45/2003 號，公布為超額教師作出的「二零零三年優先聘用安排」。該通函提出多項要求，其中之一是要求各資助小學根據一套準則（即按學校的需要或「遲來先走」的原則），甄別本身的超額教師，同時又要求辦學團體調配超額教師填補轄下其他學校的空缺。此外，該局更訂立「優先聘用期」，至二零零三年七月初為止。在該段期間內，學校應只聘用超額教師。教統局亦會在二零零三年六月安排集體面試，以便超額教師申請教席。

7. 然而，截至二零零三年六月底，在 542 名超額教師當中，仍有 296 名未獲聘用。在諮詢教學界的意見後，教統局延長「優先聘用期」，進一步鼓勵學校以超額教師填補空缺，並且舉辦「專業會晤」，由教育專業人士組成的專家小組會見有關教師，並向學校推薦合適人選接受面試。在「專業會晤」期間，共有 119 名教師獲得推薦，當中有 45 名獲得聘用。至於餘下的 74 名教師，教統局為他們開設新的職位類別，安排他們以「特設代課教師」身份受聘，支取 65% 薪酬。假如他們在任何一個月份之內，擔任代課教師的時間超逾上課日數的 65%，則另加津貼。上述「優先聘用期」在二零零三年八月八日結束。

利益相關人士的關注

8. 關於超額教師的問題，香港教育專業人員協會（「教協」）認為政府須照顧非因本身犯錯而成為超額教師的人士。教協引用《小學資助則例》附錄 16 指出，校董會只可在教師表現欠佳及警告無效後才可終止聘用該教師。教協認為這項規定並不適用於超額教師。

9. 在這方面，本署留意到該則例的條文有自相矛盾之處：其中一條訂明校董會可給予三個月通知便終止聘用某教師，但附錄 16 卻訂出相當複雜的程序，在終止聘用教師時必須嚴格遵守。

10. 香港教育學院學生認為「二零零三年優先聘用安排」不公平，並反對教統局把「優先聘用期」由二零零三年七月延長至八月。

11. 辦學團體認為有關安排妨礙他們聘用教師，因為該局多次「鼓勵」他們只考慮成為超額教師的應徵者，而他們在「優先聘用期」內又不能聘用其他應徵者。

上述安排的影響

12. 當「二零零三年優先聘用安排」最終在二零零三年十月告一段落時，超額教師獲聘用的情況如下：

獲聘用的超額教師	截至 2003 年 10 月 31 日	
	人數	%
擔任正規教師	320	59.0
擔任臨時教師	105	19.4
擔任特設代課教師	74	13.7
不獲聘用	43	7.9
總計	542	100.0

13. 據香港教育學院的統計資料顯示，在二零零三年的 632 名畢業生當中，有近 80% 找到教學或與教學有關的工作，但只有 59.8% 受聘為全職教師，較前兩年的百分比顯著減少（二零零一年是 88.9%，二零零二年則是 81.8%）。

香港教育學院畢業生在 2001 至 2003 年的就業情況

年底計算	受聘於學校					其他 (%)	總計 (%)
	全職				兼職 (%)		
	教師 (%)	教學 助理 (%)	其他 (%)	小計 (%)			
2001	88.9	0.1	0.35	89.35	0.35	10.3	100
2002	81.8	0.6	1.1	83.5	3.4	13.1	100
2003	59.8	5.2	6.5	71.5	7.8	20.7	100

校本管理

14. 在甄別超額教師方面，教統局的確讓校方決定甄別的準則。然而，在聘請教師方面，教統局通函第 45/2003 號不僅規定「優先聘用期」，而且還要求學校的教職空缺須先由超額教師填補。這與政府自一九九零年代起一直推廣的校本管理原則互相矛盾。教統局曾嘗試在協助超額教師和方便學校招聘合適教師兩方面取得平衡，但事實證明該局傾向於協助超額教師。

調查結果及觀察所得

成效

15. 鑑於有 92.1% 的超額教師找到教席，有關安排可說已大致達到目的，能夠「協助那些有經驗和熱衷教學的超額教師繼續留在教學界」，但這項安排需要由教統局推動，而且過程中遇到不少困難。

16. 校方在甄別超額教師時，普遍採用「遲來先走」的原則，確實保留了大部分年資較長和經驗較豐富的教師，但這並不保證他們的工作表現或對教學的熱誠會比那些超額教師優勝。

對新畢業生是否公平

17. 雖然有約 80% 的香港教育學院新一屆畢業生最終都能在學校找到工作，但其實少於 60% 擔任正規教師。這個比率較前兩年顯著下降。

18. 由於資助小學是香港教育學院畢業生的主要僱主，在「優先聘用期」內，當資助小學不能夠亦不會考慮他們的求職申請時，這些畢業生對就業的憂慮和挫敗感可想而知。教統局在實施「二零零三年優先聘用安排」時，顯然沒有特別考慮到香港教育學院新畢業生的利益。

對學校是否公平

19. 毫無疑問，「二零零三年優先聘用安排」對學校聘請教師作出了規限，有違校本管理精神，特別是當這種僱傭關係是教師與學校而非與政府簽訂的合約。優先聘用安排使學校在聘用超額教師之後，只有很少時間可以另行聘請其他教師，這為學校帶來不便，亦使新的教師沒有太多時間備課，最終受害的則是學生。

對教師是否公平

20. 本署獲悉，許多學校對教師每年一度的工作評核，主要是供教職員培訓之用，不可以作為甄別超額教師的準則。因此，學校在甄別超額教師時，甚少考慮教師的工作表現，一些表現較出色的年輕教師可

能因而流失。在甄別超額教師時採用「遲來先走」的原則雖較簡單，亦為權宜的做法，但並不妥當。一個完善的工作評核制度對於保留能幹的教師和教學界的適當發展，是不可或缺的。

21. 在教師的任期方面，不少人以為資助學校的教師獲得「永久」聘用，但律政司表示事實並非如此。基於這一點，教統局在處理超額教師的問題上，應該可以更好地平衡各有關方面的利益。但是，教統局顯然因為受到教學界的壓力而改變了方向，結果隨後實施的安排傾向於對在職教師有利。

對學生是否公平

22. 由於在甄別超額教師時沒有考慮到教師的能力，而且未能引進掌握新知識的教師（例如曾接受關顧輔導及處理學習障礙等訓練的教師），學生的利益因而受到影響。「二零零三年優先聘用安排」對學校行政造成混亂，令學校的計劃亦受到影響。教統局並沒有充分照顧學生的利益。

運用公帑

23. 在二零零三年九月至二零零四年八月期間，聘請 74 名超額教師為特設代課教師的費用估計為 1,900 萬元。假如這些教師只是純粹受聘為代課教師，則費用是 932 萬元。因此，聘請這批特設代課教師須額外支付 968 萬元。本署注意到，在他們受聘的首六個月期間，有 21% 的特設代課教師獲支付基本薪金（即他們任職正規教師所得薪金的 65%）。換句話說，他們擔任代課教師的上課日數只是正常上課日數的 65%，或者更少，這顯示某些特設代課教師極有可能開工不足。因此，開設這些新職位並非善用公帑。

結語

24. 教統局曾表示，「二零零三年優先聘用安排」的目的，在於留住經驗豐富及熱衷教學的教師，以免他們流失。不過，這項安排似乎只能留住經驗較豐富的教師，而有志於教育事業但資歷較淺的年輕教師卻會被拒諸門外。事實上，有關安排的主要目的，是要維持超額教師的教席，而不理會得以留任的教師的表現。這或會打擊那些潛質優厚的年青人加入教師行列的意欲。

25. 對於教統局在解決超額教師問題上須擔當一定角色，本署並無異議。政府有責任確保在過渡期間學校的運作不會受到不必要的影響，並應權衡事涉各方的利益，為留住及招聘優秀的教師作出適當安排，以及避免浪費公共資源。然而，教統局應該在宏觀層面處理問題，例如制訂適當的政策，而不應直接介入諸如「勸說」學校聘用某類應徵者等運作細節。

26. 雖然以工作表現作為裁減員工先後次序的準則或會引起爭議，但卻幾乎是各行各業的慣常做法。學校若要認真發揮其管理職能，則應在教統局協助下為校內教師訂立一套恰當的工作表現評核制度。我們相信，放棄「遲來先走」的原則，改以工作表現作為甄別及選定超額教師的準則，對於教師、學生、學校及須尋找工作的畢業生而言，都是公平的做法。「二零零三年優先聘用安排」的原意，在於給予學校絕對自由，甄別超額教師。遺憾的是，很多學校（甚至是大部分學校）卻仍然採用「遲來先走」的原則，有些學校更感到備受教統局的「壓力」，在「優先聘用期」內只可聘用超額教師。本署認為，為貫徹校本管理的精神和目的，學校在聘請教師時應有自主權，不應受到干預。

27. 教統局已計劃檢討《小學資助則例》。本署對此表示支持，因為這有助澄清關於聘請及解僱教師的條文。

28. 長遠而言，本署關注到，以年資作為考慮聘用的條件，而無視個人的工作表現及專業水平，這做法對本港年青一代、教師質素以至教學界的專業發展均會造成影響。資歷較淺的教師或會認為工作機會被那些只不過年資較他們長的教師奪去。另一方面，教學專業亦應透過再培訓、精修課程及注入新血來做好準備，以應付香港教育不斷轉變的要求及維持教師的專業水平。

29. 由於超額教師問題勢必蔓延至中學，故此政府必須徵詢辦學團體及教學界人士的意見，從更廣闊的角度分析各項問題，並為學校制訂一套實際可行的人力資源計劃。

30. 政府及辦學團體、校長及教師、師資訓練院校及學生家長，在教育年青一代的工作上是合作夥伴，各方面都應該審慎地重新檢討本身的角色和責任，以培育香港的青少年，讓他們準備好迎接生命的挑戰，並為社會作出貢獻。

教統局的回應

31. 教統局表示，雖然特設代課教師當中有 21% 獲支付基本薪金，但這與他們每月擔任代課教師的上課日數不及正常上課日數的 65% 並無關係。況且，他們是全職教師，不用上課時仍須負責其他與教學有關的工作。本署並不同意這種說法，因為從字面上或定義上來看，特設代課教師的主要職責只是擔當代課教師的工作。有 21% 特設代課教師獲支付基本薪金，這是事實，並不能排除有些教師的代課日數可能不及正常上課日數的 65%。

32. 教統局亦堅稱，聘用特設代課教師能夠維持教學界的穩定性，因此多花 968 萬元只是「小代價」。對於這種看法，本署亦不敢苟同。現時政府財政緊絀，各部門均面對撥款減少及凍結招聘的情況，這筆額外開支是否「小代價」，實在值得商榷。

33. 除上述兩點外，教統局亦就超額教師的問題發表其一般立場的聲明。本署對該局的聲明有以下意見：

- (a) 對於教統局同意該局不應介入超額教師的招聘程序，本署表示歡迎；但對於該局堅持特設代課教師的安排，即使是作為「最後一着」，本署仍有所保留。
- (b) 教統局表示無法準確預測未來教師的供求情況或學童人數的變化；此外，減少教席數目並不符合教育界的長遠利益。本署明白到要準確預測有一定困難，然

而，政府有必要計劃並定期檢討社會的人力需求。本署必須重申，我們並沒有提議減少教席數目。本署認為，教統局、學校和教學界應透過再培訓、精修課程及注入新血，為應付香港教育不斷轉變的需要做好準備。

34. 在慎重考慮教統局的回應後，申訴專員認為，本署原本的建議應維持不變。我們將會監察該局就以下各方面所採取的跟進行動的進度：

- 教統局應重新研究為超額教師所作的安排
- 教統局應集中處理宏觀層面的問題
- 學校應在教統局的指導及協助下制訂恰當的工作表現評估制度
- 學校恰當地實行校本管理
- 學校及教學界應預計並適應轉變
- 教統局應加快檢討《小學資助則例》
- 教統局應為學校制訂實際可行的人力資源計劃
- 教統局應檢討教師培訓課程

申訴專員公署
二零零四年五月