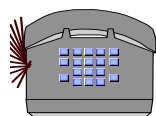


香港申诉专员公署
二零零四 / 零五报告年度第一期
[二零零四年五月二十日]



有关为资助小学超额教师所作的
「二零零三年优先聘用安排」的直接调查

调查报告摘要载于**附件 A**。



查询

如有查询，请与高级外务主任陈锡霞女士联络（电话：
2629 0565）。

香港申诉专员公署
二零零四年五月二十日

二零零四 / 零五年度第一期

调查报告摘要

为资助小学超额教师所作的「二零零三年优先聘用安排」

引言

由于香港的出生率持续下降，近年学校招收的适龄学童人数一直减少，资助小学的班数亦相应递减，因而出现大量超额教师。二零零三年年初，教育统筹局（「教统局」）作出安排（「二零零三年优先聘用安排」），协助在二零零三／零四学年成为超额教师的人员。

2. 上述安排对教育界利益相关人士造成以下影响：现职教师担心会失去工作；师资训练院校新一届毕业生认为这种安排不公平；学校在聘用教师时受到限制，而学生的教育质素最终亦会受到影响。由于预期缩班的趋势将会持续，超额教师的问题很快便会在中学阶段出现，而最终亦可能影响到专上教育层面。有鉴于此，申诉专员根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，就教统局的「二零零三年优先聘用安排」展开直接调查，审研范围包括：

- 教统局如何落实这些安排；
- 这些安排对主要利益相关人士的影响；以及
- 对校本管理原则的影响。

背景资料

3. 当学校收生人数下降时，教师便会成为超额人员，这也许是由于某个地区的出生率普遍下降、人口迁移至新市镇，又或者家长对学校不同选择所致。

4. 自一九七五年起，为解决超额教师问题，前教育署（该署的职能已在二零零三年二月二十八日正式拨归教统局负责）设立了就业辅导

服务，每年都能成功为所有超额教师安排教席。但到二零零二年，在 375 名超额教师当中，有 59 名未能获得安排教席。教育署继而安排这些未获聘用的教师「借调至主要办学团体的学校」，担任代课教师。

5. 二零零二年十一月，教育署估计在二零零三年约有 400 名超额教师，另加 940 名应征者（大部分是新一届教育学院毕业生）竞争 850 个教席。教育署首长级人员随而检讨有关超额教师的安排，总结认为应缩减就业辅导服务的规模，而不应提供「就业保证」。二零零三年一月，教育署发出通函第 17/2003 号，要求各学校告知该署有关来年的预计收生人数。该通函亦要求各学校在余下的学年内，以临时教师填补所有教师空缺。同时，教育署就拟议的安排与各办学团体、学校议会、教育团体及教学界代表展开一系列的谘询工作。

二零零三年的安排

6. 二零零三年三月，教统局发出通函第 45/2003 号，公布为超额教师作出的「二零零三年优先聘用安排」。该通函提出多项要求，其中之一是要求各资助小学根据一套准则（即按学校的需要或「迟来先走」的原则），甄别本身的超额教师，同时又要求办学团体调配超额教师填补辖下其他学校的空缺。此外，该局更订立「优先聘用期」，至二零零三年七月初为止。在该段期间内，学校应只聘用超额教师。教统局亦会在二零零三年六月安排集体面试，以便超额教师申请教席。

7. 然而，截至二零零三年六月底，在 542 名超额教师当中，仍有 296 名未获聘用。在谘询教学界的意见后，教统局延长「优先聘用期」，进一步鼓励学校以超额教师填补空缺，并且举办「专业会晤」，由教育专业人士组成的专家小组会见有关教师，并向学校推荐合适人选接受面试。在「专业会晤」期间，共有 119 名教师获得推荐，当中有 45 名获得聘用。至于余下的 74 名教师，教统局为他们开设新的职位类别，安排他们以「特设代课教师」身份受聘，支取 65% 薪酬。假如他们在任何一个月份之内，担任代课教师的时间超逾上课日数的 65%，则另加津贴。上述「优先聘用期」在二零零三年八月八日结束。

利益相关人士的关注

8. 关于超额教师的问题，香港教育专业人员协会（「教协」）认为政府须照顾非因本身犯错而成为超额教师的人士。教协引用《小学资助则例》附录 16 指出，校董会只可在教师表现欠佳及警告无效后才可终止聘用该教师。教协认为这项规定并不适用于超额教师。

9. 在这方面，本署留意到该则例的条文有自相矛盾之处：其中一条订明校董会可给予三个月通知便终止聘用某教师，但附录 16 却订出相当复杂的程序，在终止聘用教师时必须严格遵守。

10. 香港教育学院学生认为「二零零三年优先聘用安排」不公平，并反对教统局把「优先聘用期」由二零零三年七月延长至八月。

11. 办学团体认为有关安排妨碍他们聘用教师，因为该局多次「鼓励」他们只考虑成为超额教师的应征者，而他们在「优先聘用期」内又不能聘用其他应征者。

上述安排的影响

12. 当「二零零三年优先聘用安排」最终在二零零三年十月告一段落时，超额教师获聘用的情况如下：

获聘用的超额教师	截至 2003 年 10 月 31 日	
	人数	%
担任正规教师	320	59.0
担任临时教师	105	19.4
担任特设代课教师	74	13.7
不获聘用	43	7.9
总计	542	100.0

13. 据香港教育学院的统计资料显示，在二零零三年的 632 名毕业生当中，有近 80% 找到教学或与教学有关的工作，但只有 59.8% 受聘为全职教师，较前两年的百分比显著减少（二零零一年是 88.9%，二零零二年则是 81.8%）。

香港教育学院毕业生在 2001 至 2003 年的就业情况

年底计算	受聘于学校					其他 (%)	总计 (%)
	全职				兼职 (%)		
	教师 (%)	教学 助理 (%)	其他 (%)	小计 (%)			
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. 在甄别超额教师方面，教统局的确让校方决定甄别的准则。然而，在聘请教师方面，教统局通函第 45/2003 号不仅规定「优先聘用期」，而且还要求学校的教职空缺须先由超额教师填补。这与政府自一九九零年代起一直推广的校本管理原则互相矛盾。教统局曾尝试在协助超额教师和方便学校招聘合适教师两方面取得平衡，但事实证明该局倾向于协助超额教师。

调查结果及观察所得

成效

15. 鉴于有 92.1% 的超额教师找到教席，有关安排可说已大致达到目的，能够「协助那些有经验和热衷教学的超额教师继续留在教学界」，但这项安排需要由教统局推动，而且过程中遇到不少困难。

16. 校方在甄别超额教师时，普遍采用「迟来先走」的原则，确实保留了大部分年资较长和经验较丰富的教师，但这并不保证他们的工作表现或对教学的热诚会比那些超额教师优胜。

对新毕业生是否公平

17. 虽然有约 80% 的香港教育学院新一届毕业生最终都能在学校找到工作，但其实少于 60% 担任正规教师。这个比率较前两年显著下降。

18. 由于资助小学是香港教育学院毕业生的主要雇主，在「优先聘用期」内，当资助小学不能够亦不会考虑他们的求职申请时，这些毕业生对就业的忧虑和挫败感可想而知。教统局在实施「二零零三年优先聘用安排」时，显然没有特别考虑到香港教育学院新毕业生的利益。

对学校是否公平

19. 毫无疑问，「二零零三年优先聘用安排」对学校聘请教师作出了规限，有违校本管理精神，特别是当这种雇佣关系是教师与学校而非与政府签订的合约。优先聘用安排使学校在聘用超额教师之后，只有很少时间可以另行聘请其他教师，这为学校带来不便，亦使新的教师没有太多时间备课，最终受害的则是学生。

对教师是否公平

20. 本署获悉，许多学校对教师每年一度的工作评核，主要是供教职员培训之用，不可以作为甄别超额教师的准则。因此，学校在甄别超额教师时，甚少考虑教师的工作表现，一些表现较出色的年轻教师可

能因而流失。在甄别超额教师时采用「迟来先走」的原则虽较简单，亦为权宜的做法，但并不妥当。一个完善的工作评核制度对于保留能干的教师和教学界的适当发展，是不可或缺的。

21. 在教师的任期方面，不少人以为资助学校的教师获得「永久」聘用，但律政司表示事实并非如此。基于这一点，教统局在处理超额教师的问题上，应该可以更好地平衡各有关方面的利益。但是，教统局显然因为受到教学界的压力而改变了方向，结果随后实施的安排倾向于对在职教师有利。

对学生是否公平

22. 由于在甄别超额教师时没有考虑到教师的能力，而且未能引进掌握新知识的教师（例如曾接受关顾辅导及处理学习障碍等训练的教师），学生的利益因而受到影响。「二零零三年优先聘用安排」对学校行政造成混乱，令学校的计划亦受到影响。教统局并没有充分照顾学生的利益。

运用公帑

23. 在二零零三年九月至二零零四年八月期间，聘请 74 名超额教师为特设代课教师的费用估计为 1,900 万元。假如这些教师只是纯粹受聘为代课教师，则费用是 932 万元。因此，聘请这批特设代课教师须额外支付 968 万元。本署注意到，在他们受聘的首六个月期间，有 21% 的特设代课教师获支付基本薪金（即他们任职正规教师所得薪金的 65%）。换句话说，他们担任代课教师的上课日数只是正常上课日数的 65%，或者更少，这显示某些特设代课教师极有可能开工不足。因此，开设这些新职位并非善用公帑。

结语

24. 教统局曾表示，「二零零三年优先聘用安排」的目的，在于留住经验丰富及热衷教学的教师，以免他们流失。不过，这项安排似乎只能留住经验较丰富的教师，而有志于教育事业但资历较浅的年轻教师却会被拒诸门外。事实上，有关安排的主要目的，是要维持超额教师的教席，而不理会得以留任的教师的表现。这或会打击那些潜质优厚的年青人加入教师行列的意欲。

25. 对于教统局在解决超额教师问题上须担当一定角色，本署并无异议。政府有责任确保在过渡期间学校的运作不会受到不必要的影响，并应权衡事涉各方的利益，为留住及招聘优秀的教师作出适当安排，以及避免浪费公共资源。然而，教统局应该在宏观层面处理问题，例如制订适当的政策，而不应直接介入诸如「劝说」学校聘用某类应征者等运作细节。

26. 虽然以工作表现作为裁减员工先后次序的准则或会引起争议，但却几乎是各行各业的惯常做法。学校若要认真发挥其管理职能，则应在教统局协助下为校内教师订立一套恰当的工作表现评核制度。我们相信，放弃「迟来先走」的原则，改以工作表现作为甄别及选定超额教师的准则，对于教师、学生、学校及须寻找工作的毕业生而言，都是公平的做法。「二零零三年优先聘用安排」的原意，在于给予学校绝对自由，甄别超额教师。遗憾的是，很多学校（甚至是大部分学校）却仍然采用「迟来先走」的原则，有些学校更感到备受教统局的「压力」，在「优先聘用期」内只可聘用超额教师。本署认为，为贯彻校本管理的精神和目的，学校在聘请教师时应有自主权，不应受到干预。

27. 教统局已计划检讨《小学资助则例》。本署对此表示支持，因为这有助澄清关于聘请及解雇教师的条文。

28. 长远而言，本署关注到，以年资作为考虑聘用的条件，而无视个人的工作表现及专业水平，这做法对本港年青一代、教师质素以至教学界的专业发展均会造成影响。资历较浅的教师或会认为工作机会被那些只不过年资较他们长的教师夺去。另一方面，教学专业亦应透过再培训、精修课程及注入新血来做好准备，以应付香港教育不断转变的要求及维持教师的专业水平。

29. 由于超额教师问题势必蔓延至中学，故此政府必须征询办学团体及教学界人士的意见，从更广阔的角度分析各项问题，并为学校制订一套实际可行的人力资源计划。

30. 政府及办学团体、校长及教师、师资训练院校及学生家长，在教育年青一代的工作上是合作伙伴，各方面都应该审慎地重新检讨本身的角色和责任，以培育香港的青少年，让他们准备好迎接生命的挑战，并为社会作出贡献。

教统局的回应

31. 教统局表示，虽然特设代课教师当中有 21% 获支付基本薪金，但这与他们每月担任代课教师的上课日数不及正常上课日数的 65% 并无关系。况且，他们是全职教师，不用上课时仍须负责其他与教学有关的工作。本署并不同意这种说法，因为从字面上或定义上来看，特设代课教师的主要职责只是担当代课教师的工作。有 21% 特设代课教师获支付基本薪金，这是事实，并不能排除有些教师的代课日数可能不及正常上课日数的 65%。

32. 教统局亦坚称，聘用特设代课教师能够维持教学界的稳定性，因此多花 968 万元只是「小代价」。对于这种看法，本署亦不敢苟同。现时政府财政紧绌，各部门均面对拨款减少及冻结招聘的情况，这笔额外开支是否「小代价」，实在值得商榷。

33. 除上述两点外，教统局亦就超额教师的问题发表其一般立场的声明。本署对该局的声明有以下意见：

- (a) 对于教统局同意该局不应介入超额教师的招聘程序，本署表示欢迎；但对于该局坚持特设代课教师的安排，即使是作为「最后一着」，本署仍有所保留。
- (b) 教统局表示无法准确预测未来教师的供求情况或学童人数的变化；此外，减少教席数目并不符合教育界的长远利益。本署明白到要准确预测有一定困难，然

而，政府有必要计划并定期检讨社会的人力需求。本署必须重申，我们并没有提议减少教席数目。本署认为，教统局、学校和教学界应透过再培训、精修课程及注入新血，为应付香港教育不断转变的需要做好准备。

34. 在慎重考虑教统局的回应后，申诉专员认为，本署原本的建议应维持不变。我们将会监察该局就以下各方面所采取的跟进行动的进度：

- 教统局应重新研究为超额教师所作的安排
- 教统局应集中处理宏观层面的问题
- 学校应在教统局的指导及协助下制订恰当的工作表现评估制度
- 学校恰当地实行校本管理
- 学校及教学界应预计并适应转变
- 教统局应加快检讨《小学资助则例》
- 教统局应为学校制订实际可行的人力资源计划
- 教统局应检讨教师培训课程

申诉专员公署
二零零四年五月