

學券制

2002 年 4 月 9 日

李敏儀女士
黃麗菁女士

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電 話 : (852) 2869 7735

圖文傳真 : (852) 2525 0990

網 址 : <http://www.legco.gov.hk>

電子郵箱 : library@legco.gov.hk

目錄

	頁
研究摘要	
第 1 部 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	1
研究方法	1
第 2 部 —— 學券制的簡介	3
學券制的目的	3
學券制依據的一般原則	3
佛利民模式 —— 自由市場方式	4
詹克斯模式 —— 社會政策方式	4
學券制的應用	5
不同形式的學券制	6
學券計劃的運作	6
第 3 部 —— 支持及反對學券制的論據	8
引言	8
第 4 部 —— 智利的學券計劃	14
學校與教育	14
小學教育	14
中學教育	14
入學率	14
學券計劃	15
智利學券計劃的背景	15
智利學券計劃的基礎	16
智利學券計劃的特點	16
智利學券計劃的運作	18
對智利學券計劃的評估	19
理想的結果	19
不理想的結果	20
其他結果	23
智利學券計劃在軍政府倒台後的情況	24

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

第 5 部 —— 美國威斯康辛州密爾沃基的學券計劃	25
學校與教育	25
小學教育	25
中學教育	26
收生率	26
學券計劃	26
密爾沃基學券計劃的背景	26
密爾沃基學券計劃的目的	26
密爾沃基學券計劃的特點	27
密爾沃基學券計劃的運作	29
對密爾沃基學券計劃的評估	30
理想的結果	30
不理想的結果	32
其他結果	33
第 6 部 —— 哥倫比亞的學券計劃	36
學校與教育	36
基礎教育	36
高中教育	36
入學率	36
學券計劃	37
哥倫比亞學券計劃的背景	37
哥倫比亞學券計劃的目的	37
哥倫比亞學券計劃的特點	38
哥倫比亞學券計劃的運作	40
對哥倫比亞學券計劃的評估	41
理想的結果	41
其他結果	43
第 7 部 —— 美國俄亥俄州克利夫蘭的學券計劃	45
學校與教育	45
學券計劃	45
克利夫蘭學券計劃的背景	45
克利夫蘭學券計劃的目的	45
克利夫蘭學券計劃的特點	46
克利夫蘭學券計劃的運作	47
對克利夫蘭學券計劃的評估	48
理想的結果	48
不理想的結果	49
其他結果	50

第 8 部 —— 英格蘭的學券計劃	52
學校與教育	52
學前教育	52
入學率	53
學券計劃	53
幼兒教育學券計劃的背景	53
幼兒教育學券計劃的目的	54
幼兒教育學券計劃的特點	55
幼兒教育學券計劃的運作	56
對幼兒教育學券計劃的初步評估	58
對幼兒教育學券計劃的批評	59
撥款來源不穩定	59
幼兒教育學券的價值不足	59
不公平的選擇	59
非真正的選擇	60
不平等的競爭	60
延誤發還幼兒教育學券的款項	60
無法確定教育機會是否有所增加	61
幼兒教育學券計劃的終止	61
第 9 部 —— 澳洲高等教育的資助方式	62
1987 年研究學券制時的考慮	62
1997 年研究學券制時的考慮	62
高等教育分擔費用計劃對高等教育融資的貢獻	63
高等教育分擔費用計劃	63
貸款計劃	63
高等教育分擔費用計劃所涵蓋的課程範圍	63
高等教育分擔費用計劃的運作	63
第 10 部 —— 分析	64
香港可借鏡的地方	64
香港的學校及教育情況	64
就所研究的學券計劃進行的對比分析	64
從所研究的學券計劃汲取的經驗	64
學券與其他資助計劃的比較	68
政策考慮	68
附錄	70
參考資料	82

研究摘要

1. 是項研究旨在深入瞭解智利、密爾沃基、哥倫比亞、克利夫蘭及英格蘭的學券計劃，並討論有關澳洲政府反對在高等教育推行學券制的事宜。
2. 學券制的典型目的是：
 - (a) 讓家長有較多學校選擇；
 - (b) 促進公立及私立學校的競爭；及
 - (c) 讓低收入家庭的學生可入讀私立學校。

簡而言之，學券制旨在改善學校的效率及讓消費者有較多選擇。

智利的學券計劃

3. 在 1980 年，智利政府開始在中、小學教育推行學券計劃。多項有關智利學券計劃的研究均顯示：
 - (a) 教育機會有所增加；
 - (b) 家長有較多選擇；
 - (c) 私立及公立學校之間的競爭增加；
 - (d) 私立資助學校表現較佳，但這可能是把頑劣學生摒諸門外所致；及
 - (e) 雖然學校透過競爭會改善學校質素，但其影響甚微。

然而，該學券計劃亦有不理想的結果，包括：

- (a) 中上階層學生成為主要受惠者；
- (b) 低下階層學生的學業成績退步；及
- (c) 私立資助學校擇優取錄學生。

此外，並無確實的證據顯示：

- (a) 私立資助學校較有成效和優越；及
- (b) 整體的教育質素得到改善。

研究亦發現，在學券計劃推行後成立的私立資助學校，傾向支付較低的教師薪酬。

密爾沃基的學券計劃

4. 在 1989 年，密爾沃基開始在中、小學教育推行學券計劃。多項有關密爾沃基學券計劃的研究均顯示：

- (a) 教育機會有所增加；
- (b) 家長有較多選擇；
- (c) 低下階層學生增加了入讀私立學校的機會；
- (d) 學校以隨機方式取錄學生，不會擇優取錄；及
- (e) 家長較積極參與子女的教育。

然而，該學券計劃亦有不理想的結果，包括：

- (a) 參加計劃的學校因財政狀況不穩健而停辦；
- (b) 參加計劃的學校因沒有廣泛宣傳其學券計劃，加上來自其他教育計劃的競爭，以致沒有用盡學校的學額；及
- (c) 向納稅人徵收較高的物業稅。

此外，並無確實的證據顯示：

- (a) 私立學校的學生表現較佳；及
- (b) 種族羣分的情況得到改善。

哥倫比亞的學券計劃

5. 在 1992 年，哥倫比亞政府開始在中學教育推行學券計劃。多項有關哥倫比亞學券計劃的研究均顯示：

- (a) 教育機會有所增加；
- (b) 家長有較多選擇；
- (c) 低下階層學生增加了入讀私立學校的機會；
- (d) 學校以抽籤方式取錄學生，因而不會擇優取錄；及
- (e) 公立及私立學校均保持相若的教育質素。

由於學券的價值並沒有跟隨通脹而增加，所以其價值不足以支付學費，我們不敢肯定該學券計劃是否會因此而產生任何不理想的結果。

克利夫蘭的學券計劃

6. 在 1996 年，克利夫蘭開始在幼稚園至第八班推行學券計劃。多項有關克利夫蘭學券計劃的研究均顯示：

- (a) 教育機會有所增加；
- (b) 家長有較多選擇；
- (c) 低下階層學生增加了入讀私立學校的機會；及
- (d) 學校以隨機方式取錄學生，因而不會擇優取錄。

然而，該學券計劃亦出現不理想的結果，包括：

- (a) 第四班或以上班級的低收入家庭學生不能因學券計劃而受惠；及
- (b) 行政費用高昂。

此外，並無確實的證據顯示：

- (a) 私立學校的學生表現較佳；及
- (b) 種族羣分的情況得到改善。

英格蘭的幼兒教育學券計劃

7. 英格蘭於 1996 年在學前教育推行學券計劃，但在 1997 年終止該項計劃。對幼兒教育學券計劃的批評包括：

- (a) 資金來源不穩定，影響學校的發展；
- (b) 學券的價值不足，令家長得不到公平的選擇；
- (c) 幼兒園的學額不足，令消費者沒有真正的選擇；及
- (d) 融資安排各有不同，令公立及私立學校不能公平競爭。

此外，並無確實的證據顯示教育機會有所增加。

澳洲高等教育的融資方式

8. 在 1987 年，澳洲政府成立委員會，探討高等教育的可行融資方案。委員會雖然曾研究學券制的可行性，卻建議政府推行貸款計劃，即高等教育分擔費用計劃。這項建議所依據的原則是學生應支付部分費用，因為他們會藉着接受高等教育而直接受惠。在 1997 年，澳洲政府委託另一個委員會檢討高等教育的融資機制和政策，該檢討委員會亦沒有建議推行學券制。

學券制

第 1 部 —— 引言

1. 背景

1.1 在 2001 年 3 月 19 日會議席上，教育事務委員會要求資料研究及圖書館服務部(下稱“本部”)就學券制及海外國家實施學券制的情況進行研究。由於資源所限，本部於 2001 年 12 月中才開始進行是項研究。

2. 研究範圍

2.1 事務委員會要求是項研究應涵蓋美國密爾沃基和克利夫蘭及其他地區實施學券制的經驗，亦應包括若干失敗例子。是項研究除探討密爾沃基和克利夫蘭的學券計劃外，亦研究智利、哥倫比亞和英格蘭的學券計劃。

2.2 智利推行學券計劃由來已久，但該計劃並無帶來學券制倡議者預期的各種理想效果。哥倫比亞於 1992 年推出中學學券計劃，而英格蘭則於 1997 年終止幼兒教育學券計劃。是項研究亦探討澳洲政府分別於 1988 年及 1997 年反對在高等教育推行學券制的原因。

3. 研究方法

3.1. 本研究報告的資料來自互聯網、學界及其他研究機構進行的研究，以及相關的參考資料，包括政府報告。

3.2 由於有關智利及哥倫比亞的教育計劃現時的发展情況的資料有限，本研究報告基本上根據本部所取得由 1980 至 1997 年的資料，就這兩個國家的教育計劃進行分析。

3.3 是項研究不會討論或評估所研究的國家和地區的整體教育制度，而只概述當地已推行或考慮推行學券計劃的相應學習階段。因此，本研究報告會綜述英格蘭的幼兒教育，智利、哥倫比亞、克利夫蘭和密爾沃基的中、小學教育，以及澳洲的高等教育。

第 2 部 —— 學券制的簡介

4. 學券制的目的

4.1 學券制的典型目的是¹：

(a) 讓家長有較多選擇

家長通常都會以其作為父母的權力為子女選擇學校，因此家長才是子女接受教育的真正決策者。根據學券計劃，政府直接提供教育經費予教育消費者（即學生），而非給予教育供應者（即學校）。因此，家長應可替子女‘擇校’入讀。

(b) 促進學校的競爭

部分分析員認為公立學校既官僚又無效率。學券帶來的挑戰可促進競爭，令成本下降，並會提高教育質素及加強教育創意的動力。

(c) 讓低收入家庭學生可入讀私立學校

付帶入學條件的學券應可讓低收入家庭學生有機會入讀私立學校。

5. 學券制依據的一般原則

5.1 簡而言之，學券制旨在提高學校的效率及使消費者有較多的選擇。為達致上述目的，學券已發展出多種模式²。當局制訂這些模式時，若非依據自由市場的方式，就是依據社會政策的方式。

¹ West, Edwin G., "Education Vouchers in Practice and Principle: A World Survey" in *Human Capital Development and Operations Policy Working Papers*, World Bank, February 1996.

² 學券一直是學者和學界的熱門辯論題目，但始終沒有共識，不能肯定哪一個模式最能提高學校的效率及使消費者有較多的選擇。

佛利民模式 —— 自由市場方式

5.2 佛利民(Milton Friedman)³是首位倡議使用學券的經濟學家，他認為這個方法可透過市場力量提高中、小學教育的質素。他相信學券會推動學校回應學生的需要和意願，以及提高教育質素，藉此挽留學生或擴大收生人數。再者，學生和家長可隨意選擇最切合本身需要的學校。

5.3 佛利民認為學券應以下述方式運作：

- (a) 全民適用；
- (b) 所有家長均獲發學券；
- (c) 可在任何達到最低標準的公立或私立學校使用；
- (d) 學券的價值要足夠支付高質素教育的成本；
- (e) 准許學校收取學券以外的'補貼'學費；
- (f) 學生可完全隨意選擇心儀的學校；及
- (g) 學校可完全自由選擇屬意的學生。

詹克斯模式 —— 社會政策方式

5.4 詹克斯(Christopher Jencks)⁴認為，學券是為弱勢社羣學生提供教育機會的方法。他建議應監管參加學券制的學校，以確保弱勢社羣學生也可接受優質教育。

³ 佛利民(1912 -)是近代最具影響力的經濟學家之一，於1976年獲得諾貝爾獎。

⁴ 詹克斯是自由學派社會學家，現時在哈佛大學約翰肯尼迪政府學院擔任馬爾金韋能社會政策講座教授(Malcolm Wiener Professor of Social Policy)一職。

- 5.5 詹克斯倡議的學券計劃有較多限制，包括：
- (a) 學券的價值應等於平均教育成本；
 - (b) 家長無須'補貼'；
 - (c) 學校如有學額空缺，便有責任接收學生；
 - (d) 如學額求過於供，最少半數學額須以抽籤分配；及
 - (e) 低收入家庭除獲發一般的學券外，亦獲得另一張補償學券，以免出現因經濟、宗教和種族因素而形成的障礙，並促進各階層之間的社會流動性。

6. 學券制的應用

6.1 根據本部的研究結果，學者對於應在教育制度哪一個級別實施學券制並無共識。但有學者認為，政府應提供免費的中、小學教育，因為這會產生強大的'鄰舍效應'⁵。據佛利民所述，'鄰舍效應'是指兒童接受教育所累積到的好處，不僅惠及兒童或家長，對社會的其他成員亦有裨益(例如人民有最起碼的讀寫能力及接受一套共同的價值觀，對促進社會穩定及民主十分重要)。因此，政府應提供免費的中、小學教育。事實上，佛利民認為，政府發出學券，是承擔中、小學教育成本的最有效率的方法。

6.2 佛利民又認為，提供免費高等教育產生的'鄰舍效應'較少，因為人們普遍認為高等教育是人力資本的一種投資方式。高等教育的作用是提高個人的經濟生產力，而個人亦會從這項投資獨得大部分回報。因此，個人應分擔高等教育的成本。扼要而言，佛利民認為，政府應否承擔高等教育的成本(意思是向學生發出學券以支付學費)，視乎'鄰舍效應'多大而定。

⁵ Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1982.

7. 不同形式的學券制

7.1 學券制的目標之一，是把家長的選擇擴大至包含公立及私立學校。學券制透過向家長支付款項，讓其子女可入讀心儀的私立學校，從而直接資助私立學校。然而，根據本部的研究結果，實施學券的地區並非全部都恪守佛利民或詹克斯提出的原則。舉例而言，在丹麥和荷蘭，任何一羣家長倘能代表超過某指定人數的學生，便可根據共同的教育理念，成立由國家承擔開支的學校。在法國，獲公帑資助的私立學校須遵守國家頒布的指引，結果令私立學校與公立學校分別不大。

7.2 本研究報告所研究的 5 個學券計劃，大致上均依循佛利民模式(例如智利和英格蘭的學券計劃)或詹克斯模式(例如哥倫比亞、密爾沃基和克利夫蘭的學券計劃)。那些沒有依循佛利民或詹克斯建議的原則的學券計劃，將不在此研究報告討論。

8. 學券計劃的運作

8.1 理論上，政府根據學券計劃向家長發出學券，價值相當於其適齡入學子女接受教育所需的成本。家長可選擇任何一所已參加計劃的公立或私立學校，使用學券支付其子女的學費或其他入學費用。

8.2 每所學校憑收回的學券向有關的政府機構兌換現金，然後把款項用作支付各項開支，例如職員薪金。

8.3 由於學校沒有獲政府提供其他的直接資助，主要靠互相競爭以爭取學生，因此好的學校或會吸引很多學生，收回較多學券，令學校得以蓬勃發展。與此同時，家長傾向摒棄較差的學校，迫使這些學校作出改善，否則最終便須停辦。

8.4 實際上，學券計劃的運作並非如此簡單。當局在實施計劃時，或會加入不同的規例，例如就下述事項施加限制：(a)家長的收入，(b)學券的款額，或(c)學校的類別。這些變數或會令實際效果與預期的結果不同。

8.5 一般而言，政府若推行學券計劃，便不會同時提供其他資助予學生／家長支付學費。根據本部獲得的資料，在是次研究的 5 個國家和地方，政府除發出學券外，並無提供任何資助予學生／家長支付學費。

第 3 部 —— 支持及反對學券制的論據

9. 引言

9.1 各界人士對學券制可否有效提高學校的效率及使消費者有較多的選擇並無共識。表 1 和表 2 臚列支持和反對的論據，綜述在政府直接向學校撥款的傳統制度之外選擇實施學券制的利弊。

表 1 —— 支持學券制的論據

支持的論據
<p>政府官員</p> <p>英國教育及就業司</p> <ul style="list-style-type: none"> “對於子女所接受的教育質素感到不滿的家長，可藉學券選擇其他學校。” <p>(資料來源：Sparkes, J. & West, A., "An Evaluation of the English Nursery Voucher Scheme 1996-1997" in <i>Education Economics</i>, Vol. 6, No.2, 1998.)</p> <p>美國前勞工部長 Robert Reich</p> <ul style="list-style-type: none"> “[學券讓學生可入讀私立學校，而]私立學校面對較少學生行為問題，因為私立學校可要求學生嚴守紀律，這是公立學校沒法辦到的。” <p>(資料來源：Reich, Robert B., "The case for 'Progressive' Voucher" in <i>National Centre for Policy Analysis</i>, 6 September 2000.)</p> <p>英國前教育及就業大臣 Gillian Shephard</p> <ul style="list-style-type: none"> “[學券]着重提高學業水平，鼓勵家長多作選擇，促進多元化，鼓勵家長和學童定下更大的抱負。” <p>(資料來源：House of Commons, <i>Hansard</i>, 22 January 1996.)</p>

支持的論據

學者

諾貝爾得獎者佛利民

- “採用這項安排[學券]會使各類學校更有效地競爭，更有效率地運用資源。政府直接資助私立學校的壓力會得以消除，同時，私立學校亦得以保持獨立性及多元化發展，因為學券讓這些學校可因應公立學校的情況而相對發展。”

(資料來源：Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1982.)

- “學券會令教育界着重創意，競逐教師，更注意教師的質素而非他們的證書。”

(資料來源：Milton and Rose D. Foundation, *Educational Choice*, 網站 [http:// www.friedmanfoundation.org/](http://www.friedmanfoundation.org/).)

荷蘭 Enschede, University of Twente, 高等教育政策研究中心(Centre for Higher Education Policy Studies), Ben Jongbloed 及 Jos Koelman

- “根據學券計劃，教育機構會更着重回應顧客的需要和意願。”

(資料來源：Jongbloed, Ben, and Koelman, Jos, *Vouchers for higher education? A survey of the literature commissioned by the Hong Kong University Grants Committee*, University of Twente, Enschede, June 2000.)

利益團體

英格蘭諾福克郡彩虹日間暫托幼兒學校(Rainbow Daycare and Nursery School)執行董事 William Dickinson

- “從私營服務機構而論，我認為政府推行學券計劃，是明智之舉，讓公營及私營機構可參與擴展學前教育的工作，從而減輕納稅人的整體負擔。學券計劃好比催化劑，使公營和私營機構改善服務，為家長提供真正的選擇。”

(資料來源：Education and Employment Committee of the House of Commons, *Minutes of Evidence Taken Before the Education and Employment Committee of the House of Commons*, 12 March 1997.)

支持的論據

利益團體(續前頁)

澳洲成人及社區教育協會 (Australian Association of Adult and Community Education Inc.)

- “學券制確保弱勢社羣和所有可以受惠的人都有機會入學；支援弱勢社羣學生；確保公平和促進多元化；以及支援全國優先工作範疇的活動。”

(資料來源：Review Committee on Higher Education Financing and Policy, *A Policy Discussion Paper on the Review of Higher Education Financing and Policy*, April 1998.)

學券倡議者

- “低收入家庭會按社會階層聚居，這類家庭的兒童又必然被派往最接近居所的學校就讀。倘若他們想選擇在中產階層地區較佳的公立學校就讀，便必須在那裏購置房子，但高昂的樓房價格令他們不得不打消念頭。學券會有助消除這種障礙，促進流動性。”

(資料來源：West, Edwin G., "Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey" in *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, No.1, February 1997, 83103.)

- “[憑藉學券]，低收入家長可選擇私立學校，摒棄表現差劣的公立學校。”
- “使用學券的學校互相競爭，會迫使公立學校作出改善，否則便會有停辦的風險。”
- “私立學校能以較低成本提供特別設計的服務。”
- “私立學校沒有官僚作風和各種規例的羈絆，無須受公立學校制度的束縛。”
- “學券計劃強調在教育方面的選擇，而非政府強加的規定。”
- “學券讓低收入家長有較多選擇，令他們感到有參與的權力和得到社會接納。”

(資料來源：WestEd, *What We Know About Vouchers*, 1999.)

支持的論據

學券倡議者(續前頁)

- “學券倡議者認為，促進競爭及擴充私立學校的服務，會提高教育的效率和質素，同時可更妥善照顧顧客的需要。”
 - “[學券讓家長有較多選擇，而]家長又最關注子女的教育，因此由他們監察教育的情況，比官僚的規例較有效。家長不需要全都精於挑選，才能營造所需的競爭，推動教育精益求精。雖然可能只有少數人會較細心選擇，但這卻惠及所有顧客。”
- (資料來源：Parry, Taryn Rounds, "Theory Meets Reality in the Education Voucher Debate: Some Evidence from Chile" in *Education Economics*, Vol.5, No. 3, 1997.)

表2 —— 反對學券制的論據

反對的論據

政府官員／議員

美國助理教育部長 Gerald Tirozzi

- “不論提供的款額多少，學券制只能惠及為數甚少的公立學校學生。”
- (資料來源：Clint Bolick, "Nine Lies About School Choice: Answering the Critics", *Policy Review*, May-June 1998.)

英國下議院議員 David Blunkitt

- 要家長有所選擇，必須有各式各樣的教育機構讓家長選擇。
“他們[政府]提供的並非學額，而是一張紙，承諾他們可以在某個沒有學額的地區提供學額.....然後，他們稱之為選擇，但根本沒有任何學額可供他們選擇，更遑論在多個教育機構之間作出選擇.....有誰竟可想出如此荒誕的制度，最終把公帑花費於紙張循環再造？”
- (資料來源：House of Commons, *Hansard*, 22 January 1996.)

反對的論據

學者

荷蘭 Enschede, University of Twente, 高等教育政策研究中心(Centre for Higher Education Policy Studies), Ben Jongbloed 及 Jos Koelman

- “推行學券的長遠影響，會令受歡迎的學校不斷擴充，簽訂協議提供更多校舍、聘用更多職員；但不受歡迎的學校會日漸減少，甚至須要停辦；部分學校只能收到一半學生，其餘的學額無人問津。結果勢必造成浪費，支出增加。”
- “一般而言，學券會令學校面對資金及收生人數大幅波動的衝擊，換言之，教師會受到非專業範疇的干預，沒有職業安全感。”
(資料來源：Jongbloed, Ben and Koelman, Jos, *Vouchers for higher education? A survey of the literature commissioned by the Hong Kong University Grants Committee*, University of Twente, Enschede, June 2000.)

利益團體

美國全國教育協會會長(President, National Education Association), Bob Chase

- “推行學券計劃，會迫使納稅人支持兩套教育制度 —— 公立和私立教育制度。情況更甚者，那些極之需要納稅人支持的學校卻得不到額外金錢。”
(資料來源：Chase, Bob, "Voucher System Would Hurt Schools Not Help" in *News of Wisconsin Education Association Council*, 2 December 1996.)

澳洲的區域大學

- “學券或會導致嚴重的行政問題和高昂的成本；窒礙大學擬定長遠策略的能力；減低學生報讀屬全國優先推動的課程的可能性；對不能隨意遷居或所知不足的離校生也不公平。”
(資料來源：Review Committee on Higher Education Financing and Policy, *A Policy Discussion Paper on the Review of Higher Education Financing and Policy*, April 1998.)

反對的論據

學券反對者

- “.....學券計劃會對鄉郊地區規模細小的學校造成特別嚴重的後果.....”

- “.....由於收生情況不明朗，學券計劃令規劃難以進行.....”

(資料來源：Welsh Affairs Committee of the House of Commons, *Evidence Taken Before the Welsh Affairs Committee on its First Report: The Nursery Voucher Scheme in Wales*, 29 February 1996.)

- “每所使用學券的學校均須按聯邦指引運作，訂立平等機會政策，各類配額制度，教學、招聘及辭退職員政策，揉合不同種族、不同宗教信仰的學生組織。整個制度充斥着聯邦政府的官僚，而州政府的官僚監視每所“私立”學校的情況，自不待言。”

(資料來源：West, Edwin G., "Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey" in *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, No.1, February 1997, 83103.)

- “.....家境較清貧的兒童將更難符合那些挑選學生的學校的入學規定，所謂讓清貧家長有真正的選擇，可能其實並無增加選擇。有些論據認為，學券可能加劇而非減少學生羣分的情況，它只不過是一種手法，把投放在公立學校以栽培較清貧學生的資源，轉撥給私立學校以栽培較富裕的學生。”

- “.....過分依賴學券，讓學生可選擇設有專門課程、有特定文化取向，或專門服務某個組別的學校，會導致國民喪失公民價值觀及削弱國家的共同社會結構。”

(資料來源：King et al., *Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation*, September 1997.)

- “使用學券的學校缺乏問責性和質素管制，這是濫用公帑。”

- “學券會增加整體的成本。一如政府其他承包商，私立學校對公帑日益依賴和苛索，結果耗費更多公帑。”

(資料來源：WestEd, *What We Know About Vouchers*, 1999.)

第 4 部 —— 智利的學券計劃

10. 學校與教育

10.1 智利的教育制度由地方主導。當地的學校分為 3 類：公立學校、私立資助學校及私立收費學校。公立學校由市政府擁有及營辦，每月根據學生出席人數，獲得中央政府按學生人數發放的資助(學券)。入讀這些學校的學生無須繳付學費。部分私立資助學校由致力辦學的宗教或非牟利團體營辦，但其他則為牟利機構，尤其是那些在 1980 年後開辦的學校。這些學校從每名學生獲得的資助，與公立學校獲得的資助金額相同，因此學生亦無須繳付學費。至於私立收費學校，因並無接受政府資助，所以經費全數來自學費。

小學教育

10.2 智利規定 6 至 13 歲兒童須接受強制性小學教育。完成小學教育而成績合格的兒童，可獲發小學畢業證書。

中學教育

10.3 一般中學教育為期 4 年，但它並非強制性教育。學生可選讀人文科學通識教育或技術專業教育課程，前者是為高等教育作準備。完成一般中學教育而成績合格的學生，可獲發中學畢業文憑(Licencia de Educación Media)，或獲授中級技術資格(Técnico de Nivel Medio)。

入學率

10.4 在 60 年代中期，小學教育實際上已全面普及。截至 1998 年，學前教育的入學率為 30.3%，中學教育為 87%，而大專教育則為 26%。⁶

⁶ Delannoy, Françoise, "Education Reforms in Chile, 1980-1998: A Lesson in Pragmatism" in *Country Studies: Education Reform and Management Publication Series*, Vol. 1, No. 1, June 2000. Françoise Delannoy 是世界銀行的教育專家。這篇文章是她借調到智利教育部工作 18 個月期間所撰寫的。

10.5 智利教育制度的一項特色，是私校比率甚高。在 1998 年，約 55.1% 學生就讀公立學校，35.6% 就讀私立資助學校，以及 9.2% 就讀私立收費學校。⁷

11. 學券計劃

智利學券計劃的背景

11.1 在 70 至 90 年代期間，美國政府、世界銀行及國際貨幣基金組織要求發展中國家推行自由市場改革，才能換取經濟援助。⁸ 在此情況下，皮諾切特(Pinochet)軍政府於 1980 年推行小學及中學學券計劃，作為整套“逐步消除政府規管”的自由市場計劃之一。

11.2 當局推行學券計劃，也是為了在經費嚴重緊絀的情況下改善教育質素，以及把財政和教育的決策權交予地方政府和私人辦學團體，藉以減少中央集權。King et al. (1997)指出，學券計劃旨在“迎合不滿中央集權的市民。”⁹

11.3 不過，Delannoy (2000)¹⁰指出，皮諾切特軍政府推行學券計劃，另有隱含的動機。“從表面而言，推行這些‘新秩序’改革措施 [逐步消除政府規管的自由市場計劃]，是為提高效率：即透過市場機制，務求使服務更切合當地市民的需要。然而，此舉背後亦另有強烈的隱含動機，就是分化工人團體和限制它們的力量，從而使智利社會非政治化。”

⁷ 參閱註 6。

⁸ Souther, Sherman, *An Analysis of Chilean Economic and Socioeconomic Policy: 1975-1989*, May 1998 at <http://csf.colorado.edu/students/Souther.Sherman/>.

⁹ Carnoy, Martin, "National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education?" in *Comparative Education Review*, Vol. 42, No. 3, 1998, 309 至 337 頁。

¹⁰ 參閱註 6。

智利學券計劃的基礎

11.4 Carnoy¹¹(1998)指出，智利的學券計劃建基於下列 5 項主張：¹²

- (a) 提供更多學校的選擇，會使有子女入學的家庭受惠；
- (b) 藉教育私營化提供更多選擇，當中涉及的社會成本會極低；
- (c) 教育由私人機構營辦，在本質上會更具效益；
- (d) 公立學校既要互相競爭，又與私立學校爭奪學生，因此會變得更具效益；及
- (e) 私營和有競爭的教育制度，更有可能改善低收入家庭兒童的社會流動性。

智利學券計劃的特點

學生

11.5 所有中、小學生皆可隨意選擇提供中、小學教育的公立及私立資助學校。

參加計劃的學校

11.6 欲參加計劃的學校，必須遵照課程規範及教育部所訂的制度，亦須向學生免費提供教育服務。¹³

11.7 只有公立及私立資助學校參加學券計劃。私立收費學校沒有接受政府資助，因此並無參加計劃。

¹¹ Martin Carnoy 是史丹福大學的教育及經濟學教授。

¹² 參閱註 9。

¹³ 然而，自 1993 年起，私立資助學校除可按學生人數獲得資助外，亦獲准額外收費。

11.8 在學券計劃中，參加的學校另有 3 項特色：

- (a) 政府公立學校的行政權直接轉交市政府，而職業中學的行政權則轉交私人非牟利機構，這些機構往往與某行業有關聯；
- (b) 政府鼓勵私人團體及個人辦學；及
- (c) 參加學券計劃的私立及市立學校由中央政府按總入學人數直接撥款，而非牟利團體營辦的職業學校則獲得一次過撥款。¹⁴

教師

11.9 智利學券計劃的主要特色之一，就是把公立學校教師的合約轉為私人機構合約，以及取消作為談判單位的教師公會。公立學校參加計劃後，校內教師由公務員轉為私人機構員工。由 1983 年起，市政府可代表公立學校聘用及解僱教師，情況與私人機構相若，即無須理會教師的長期聘用合約或遵從公會的合約。

11.10 同時，私立資助學校校長不僅擁有任免教師的實權，更可釐定薪酬水平，以及制定有關調整薪酬及教師晉升的規則。眾所周知，私立資助學校教師的薪酬一般較公立學校為低。¹⁵

學券的價值

11.11 每名學生獲得的資助(學券價值)，與教育部就每名學生的平均開支所釐定的數額相同。¹⁶

¹⁴ 本部未能找到有關如何計算這筆撥款額的資料。

¹⁵ Parry, Taryn Rounds, "Theory Meets Reality in the Education Voucher Debate: Some Evidence from Chile" in *Education Economics*, Vol. 5, No. 3, 1997.

¹⁶ King, E., Rawlings, L., Gutierrez, M., Pardo, C., and Torres, C., *Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation*, The World Bank, September 1997.

智利學券計劃的運作

11.12 學券(或每名學生可得的資助)由中央政府按月向學校支付，接受資助的學校必須符合最基本的安全規定及學生出席紀錄的規定。私立資助學校每名學生可得的資助，與公立學校相同。

11.13 T.R. Parry¹⁷(1997)¹⁸指出，大部分市政府除獲得中央政府按學生人數所發放的資助外，亦須從市政府的公帑撥出額外的教育開支，雖然在大多數情況下，須撥出的款額不大。公立及私立資助學校或會接受家長、教會或商業機構的捐款，但這方面並非主要的收入來源。

11.14 就私立資助學校而言，營辦者按月收到每名學生可得的資助，並可全權決定撥款的用途。如校長能吸引學生入讀及維持學生人數，可獲財政上的獎賞，但若不能吸引足夠的學生入讀，營辦者便會虧損，甚或被迫關閉學校。一般而言，私立資助學校校長擁有控制學校運作的實權。

11.15 與私立資助學校的校長不同，在決定學校開支、調派人員到校內任教或決定教師的薪酬等方面，公立學校校長沒有正式的權力。他們往往嘗試游說市政府增撥資源，以及增加他們控制學校運作的權力。此外，由於每名學生可得的資助由市政府收取，而非由公立學校接受，個別公立學校即使有盈餘(即所收到的每名學生可得的資助較開支為多)，亦不能從中受惠。反之，這些盈餘一般會轉撥給市內其他公立學校以彌補虧損。因此，公立學校既不會因吸引更多學生入讀而獲得獎勵，亦不會因學生人數不足而擔心賠本。

11.16 Parry (1997)¹⁹指出，優質學校(特別是私立學校)取錄學生時極為嚴格。校方會與家長面談，學生則必須通過入學試，獲錄取後亦須在校內保持優異成績。弱勢社羣學生根本無法選讀這些學校，原因是校方會透過面試，挑選社會經濟背景較佳的學生。

¹⁷ Taryn Rounds Parry是美國波士頓喬治亞大學政治系的政治學家。

¹⁸ 參閱註15。

¹⁹ 同上。

12. 對智利學券計劃的評估

12.1 智利於 1980 年推行學券計劃，計劃內容與佛利民建議的條件差不多完全吻合，包括全面提供資助予獲放寬規管的私立學校，與同樣獲放寬規管的公立學校，在近郊的中產階級區和市鎮的貧民區直接競爭，力求羅致學生。下文撮述學術界對智利學券計劃的評估。

理想的結果

家長有較多選擇

12.2 根據智利的學券計劃，公立及私立資助學校一律按學生出席率競逐撥款。由於這兩類學校基本上都是免費的，所以低下階層家庭可將子女送往任何一類學校就讀。

12.3 1980 年，公立小學及中學的收生率約為 79%，私立資助學校為 14%，而私立收費學校則為 7%。1988 年，公立學校的收生比率降至 60%，私立資助學校的收生比率增加至 33%，而私立收費學校則維持在 7%。

提供較多教育機會

12.4 有證據²⁰顯示，智利在推行學券計劃後，優質公立學校及私立資助學校均得以擴展。就公立學校而言，中央政府把學校行政權下放給市政府後，市政府可決定教育的額外開支或擴充本身的教育制度。至於私立資助學校，政府的支援使這些學校可迅速擴展，為更多家庭提供服務。

²⁰ 參閱註 15。

私立資助學校表現較佳

12.5 1990年，有關SIMCE考試²¹的樣本平均分，數學科為56分，西班牙文科為57分。公立學校學生的表現欠佳，兩項考試的平均得分約為53分，低於平均水平；而私立資助學校學生則表現較佳，兩項考試的平均得分約為60分，高於平均水平。

12.6 不過，多項資料研究²²顯示，私立資助學校學生表現較佳的真正原因，或許是這些學校可挑選或吸引資質較佳的學生，而這些學生家長的教育水平較高，社會經濟背景亦較佳。

促進競爭令學校質素得到提高

12.7 資料研究²³顯示，促進競爭是值得試的方法，藉此提高學校質素(以學能測驗得分評量)，但預料其影響輕微。

不理想的結果

12.8 多項資料研究顯示，智利的學券計劃沒有一如學券制倡議者所預料，發揮所有理想效果，而一些不理想的結果亦有浮現。下文臚列部分研究結果。

中上階層學生成為學券計劃的主要受惠人

12.9 Carnoy (1998)²⁴指出，入讀私立資助學校的學生大部分來自中等及高收入家庭。他的研究顯示，學券計劃推行後，大批公立學校學生轉讀私立資助學校，而在私立資助學校就讀的學生中，逾70%來自中等及高收入家庭。

²¹ 智利設有兩項全國劃一的學能成績考試，分別為數學科及西班牙文科。這項考試的簡稱為SIMCE [Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación (教育質素評量制度)]。

²² 參閱註15。

²³ 同上。

²⁴ Carnoy, Martin, *Lessons of Chile's Voucher Reform Movement*, at <http://www.rethinkingschools.org/SpecPub/sos/sosintl.htm>.

12.10 Parry 的研究結果與 Carnoy 的大致相同，前者的研究結果顯示，私立資助學校可挑選及吸引資質較佳的學生，這些學生的家長的教育水平較高，社會經濟背景亦較佳。結果，智利的學券計劃可能沒有令不同階層趨於平等，反而是更不平等。

低下階層學生的學業成績退步

12.11 多項研究均顯示，並非全部學生均可因智利學券計劃而受惠。Schiefelbein (1991)²⁵發現，在 1982 至 1988 年期間，社會經濟背景中上的學生在 SIMCE 考試的得分有進步，但同一期間，不論在市區和郊區，社會經濟背景較差的學生在考試的得分均退步。世界銀行的經濟學家 Juan Prawda 指出，不僅公立學校的低收入家庭學生的考試成績退步，私立資助學校的低收入家庭學生亦如是。與此同時，公立及私立資助學校的中等收入家庭學生的考試得分均稍見上升。²⁶

私立資助學校擇優取錄學生

12.12 儘管所有學生都可隨意選擇心儀的公立或私立資助學校，但私立資助學校取錄學生時極為嚴格。私立資助學校擇優取錄的情況十分普遍。舉例而言，Delannoy²⁷指出，私立資助學校實際上利用入學試、學費、收生程序、校規及校服價格等方法篩選學生。Carnoy 的研究²⁸亦顯示，私立資助學校往往將頑劣及資質較差的學生摒諸門外。此所以私立資助學校往往比公立學校取得更好的考試成績。

12.13 由於公立及私立資助學校須達到學生出席率規定，才可取得每名學生應得的資助，這項安排進一步促使私立資助學校擇優取錄。私立資助學校往往只挑選家庭背景較為穩定的學生，藉此達致較穩定的學生出席率紀錄。

²⁵ Schiefelbein, *The Use of National Assessments to Improve Primary Education in Chile*, UNESCO, 1991.

²⁶ 參閱註 24。

²⁷ 參閱註 6。

²⁸ 參閱註 24。

並無確實證據顯示私立資助學校的成效較佳

12.14 有些分析家聲稱私立資助學校的成效較佳，因為這些學校既可維持相若的 SIMCE 考試得分，而師生比例較高及教師薪酬較低亦令營辦成本下降。²⁹ 然而，Carnoy 並不贊同，因為師生比例較高及教師薪酬較低，不一定表示私立資助學校的成效更佳。與公立學校的學生相比，私立資助學校的學生經過挑選，因此學校在施教時所需的資源和涉及的工作亦較少。他更駁斥，由於私立資助學校不斷“挑選”易於教導的學生，因此公立學校或須縮減每班的學生人數及聘請較多高薪的教師，才可在學術表現上與私立資助學校看齊。³⁰

並無確實證據顯示私立資助學校較優越

12.15 Parry 的研究顯示，私立資助學校不比公立學校優越。她以回歸分析法進行多次分析，並得出下列結果：³¹

- (a) 假設學生家長的教育水平相若，公立學校似乎較私立學校優勝。換言之，如兩類學校學生的家長教育水平相同，則公立學校學生的表現比私立資助學校的優勝。
- (b) 在學生家長具有相同社會經濟背景的情況下來比較學校的表現，所得結果與上述情況大致相同。
- (c) 上述證據支持下述假設：倘若私立資助學校所取錄的學生的家長教育程度較低及／或社會經濟背景較差，這些學校便只能混水摸魚，也就是說，他們向學生提供的教育質素低於公立學校。

²⁹ 參閱註 15。

³⁰ 參閱註 24。

³¹ 參閱註 15。

並無確實證據顯示整體的教育質素得到改善

12.16 Carnoy³²指出，智利政府“沒有就改善學校課程、教學質素或教育管理出一分力，因其假定隨着學校為爭收學生而增加競爭，自然會產生上述效應”。然而，他的研究顯示，這些預期效果一概未有出現。市政府及大部分私立資助學校均欠缺動力提升學生的表現。低收入的市政府的處境尤其不利，因其欠缺財力及資源推行改善學校的計劃。Parry (1997)³³進行的資料研究指出，沒有確實證據顯示智利的整體教育質素因實施學券計劃而有所改善。

其他結果

私立資助學校的教師薪酬較低

12.17 新近成立的私立資助學校有一共通點，就是教師薪酬往往較低。成立已久的私立資助學校，把 70%至 95%來自按學生人數可得的資助用於薪酬開支，而在下放學校行政權過程期間開設的私立資助學校，平均只把約 67%的有關資助用於教師薪酬開支，餘下 33%則撥作營運成本和利潤。³⁴

³² 參閱註 24。

³³ 參閱註 15。

³⁴ 參閱註 9。

13. 智利學券計劃在軍政府倒台後的情況

13.1 1990年，智利軍政府下台。1993年，新當選的政府同意維持現狀，贊成繼續推行由前政府展開的學校行政權下放政策，但亦決定把教育政策重新定位，以公平及優質教育為目標。自1993年起，學券計劃加入下列特點：³⁵

- (a) 郊區學校獲發的按學生人數可得的資助較市區學校為高；
- (b) 為有學習困難的學生增設資助；
- (c) 政府增加對特殊教育的撥款；
- (d) 向本地低收入的優異學生頒發獎學金；
- (e) 推行校內膳食及學校衛生計劃；及
- (f) 私立資助學校除收取按學生人數可得的資助外，亦可另行收費。

13.2 關於智利學券計劃新增特點的成效，由於缺乏這方面的深入研究資料，本部未能肯定新增特點的成效是否比現有成果更勝一籌。

³⁵ 參閱註6。

第 5 部 —— 美國威斯康辛州密爾沃基的學券計劃

14. 學校與教育

14.1 美國的教育政策並非在聯邦層面制訂，而是在州及地方層面制訂。然而，50 個州所提供的教育課程均十分相似，這是由於各州之間存在着許多共通的因素，例如國家在社會及經濟方面的需要、學生及教師經常前往國內不同地方繼續學業和工作，以及國家評審機構在制訂教育措施方面擔當重要的角色。

14.2 各州均強制 6、7 歲至 16 到 18 歲的兒童接受教育。公立學校免收學費，學生最低限度可獲提供小一至完成中學(第十二班)的免費教育。公立學校分為傳統公立學校和特許學校³⁶兩類。前者由公開選舉或委任的官員管理及運作，後者則由家長、教師及社會人士組成的團體或企業管理及運作。公立學校的資金來自物業稅、州的稅收、聯邦的稅收及當地的其他資金。至於私立學校，它們獲州政府發牌及通過評審規則後便可運作，並由個別人士、志願機構或私人企業管理。部分私立學校或會接受聯邦的限額資助作特定用途，但它們的大部分經費都不是來自政府的撥款。

14.3 密爾沃基位於威斯康辛州。在這個州，6 歲的學生開始接受強制性教育，直到他們年滿 18 歲。學生可隨意選擇入讀公立或私立學校。

小學教育

14.4 年滿 6 歲的學生接受過兩年的幼兒教育後，便須接受小學教育。³⁷ 小學教育由小學提供，為期 6 年(第一至六班)。

³⁶ 特許學校是不屬於任何派別的公立學校，亦無須遵從適用於傳統公立學校的種種規例。特許學校成立的目的包括：(a)實現教育理念；(b)爭取自主；及(c)為指定的社羣服務。

³⁷ 第二年的幼兒教育屬強制性質，免收學費。

中學教育

14.5 學生完成小學教育後，可選擇往初級中學或'初級／中級綜合學校'接受中學教育。³⁸ 中學教育同樣為期 6 年。初級中學提供首 3 年的中學教育；其後，學生須在高中完成餘下的 3 年教育。

14.6 密爾沃基的部分小學只設第一至四班。就讀這類學校的學生可選擇前往提供 4 年教育的中學繼續學業。然後，他們必須在高中學校完成餘下的 4 年強迫教育。

收生率

14.7 由於未能取得密爾沃基的學校收生率，故此以威斯康辛州的收生率作為參考。在 2000 至 01 年度，有 86% 的適齡學童入讀公立學校。³⁹

15. 學券計劃

密爾沃基學券計劃的背景

15.1 密爾沃基學券計劃的正式名稱是'密爾沃基家長選擇計劃'，於 1989 年由威斯康辛州的立法機關設立，並於 1990 年開始運作。這計劃是專為密爾沃基的低收入家庭兒童而設，州政府向他們提供資助，使他們可以在私立學校接受幼稚園至第十二班的教育。這計劃是美國的首項大型學券計劃，主要是回應家長對密爾沃基公立學校質素的不滿而設立的。

密爾沃基學券計劃的目的

15.2 密爾沃基學券計劃的目的，是向居住在密爾沃基的低收入家庭學生提供資助，讓他們入讀私立學校。

³⁸ 初級／中級綜合學校的特點是在同一所學校提供由第一至十二班所有級別的課程。

³⁹ Wisconsin Department of Public Instruction, *Basic Facts About Wisconsin's Elementary and Secondary Schools 2000-2001* at <http://www.dpi.state.wi.us/dpi/dfm/sfms/basicpdf.html>.

密爾沃基學券計劃的特點

學生

15.3 學生的受助資格取決於住址、家庭收入和以往的入學紀錄。這計劃要求的資格如下：

- (a) 申請人必須為密爾沃基的居民；
- (b) 申請人的家庭收入不得超過聯邦貧窮線所指的收入水平⁴⁰的 175%；及
- (c) 申請人在上一學年曾入讀(i)密爾沃基的公立學校；或(ii)學券計劃下的學校，或(iii)並無參加學券計劃的私立學校的幼稚園至第三班；或(iv)從未入讀任何學校。⁴¹

參加計劃的學校

15.4 由於學券計劃旨在讓低收入家庭的學生有機會入讀私立學校，因此只限私立學校參加。參加學券計劃的私立學校須符合下列規定：

- (a) 在每個學年內為學生提供最少 875 個教學小時；
- (b) 為 6 個科目制訂循序漸進的教學課程⁴²；
- (c) 最少符合法例訂明的其中一項表現標準⁴³；及
- (d) 符合由聯邦及州政府制訂，並適用於公立及私立學校的所有衛生及安全法例或守則。

⁴⁰ 以 2002 至 03 年度而言，聯邦貧窮線所指的收入水平為：1 人家庭 15,348 美元；2 人家庭 20,744 美元；3 人家庭 26,140 美元；4 人家庭 31,536 美元；5 人家庭 36,932 美元及 6 人家庭 42,328 美元。每增加 1 名成員的相應升幅為 5,396 美元。(家庭成員包括父母、祖父母、所有子女、其他親屬及在兒童家中居住的非親屬人士。)

⁴¹ 如兒童在 2002 年的夏季遷移到密爾沃基，而過往曾在密爾沃基以外的地方的學校就讀，他便沒有資格參加 2002 至 03 學年的密爾沃基學券計劃。

⁴² 該 6 個科目是閱讀、語言藝術、數學、社會研究、科學及健康教育。

⁴³ 表現標準共有 4 項：(a)計劃下的學生中最少有 70%每年升一級；(b)計劃下的學生的平均出席率最少達 90%；(c)計劃下的學生中最少有 80%的學業成績有顯著的進步；或(d)計劃下的學生家庭中最少有 70%符合有關私立學校訂定的家長參與準則。

學券的價值

15.5 在 2002 至 03 年度，學券的價值估計為每名學生 5,785 美元。⁴⁴

15.6 在 1998 至 99 年度以前，一張學券的價值等同威斯康辛州為所有相等於全日制的學生(就讀於密爾沃基的公立學校和學券計劃下的學生)所撥出的平均收入，故此，所有學校均會就每名學生獲發等額的款項。由 1999 至 2000 年度起，受助學生所得的款項相等於下列兩者中金額較小者：

- (a) 在上一學年透過學券計劃為每名學生撥付的款額加上威斯康辛州在本學年分配予每名學生的收入；或
- (b) 參加計劃的學校就每名學生支付的運作及借貸服務費用。

15.7 舉例來說，如果一所學校在每名受助學生身上用去 3,000 美元，經調整後，這所學校將會就每名受助學生獲發 3,000 美元。然而，如果一所學校用於每名受助學生的費用為 6,000 美元，它獲發的學券款額則仍是每名學生 5,785 美元。

15.8 參加計劃的學校須把所得的款額視為受助學生的十足付款，即學生無須'補貼'。有關的款額用以支付的費用項目包括教學、註冊、補習、書簿、教師薪金、建設、保養維修、器材、電腦及畢業必修課程。此外，密爾沃基的公立學校所提供的交通服務或發還學生的交通費亦會計入這筆款項。⁴⁵

計劃的經費

15.9 學券計劃的財政由州政府支持。經費的來源有二：(a)威斯康辛州的一般稅收及(b)重新分配預留給密爾沃基的公立學校的收入。由 2001 年起，這項計劃的 55%資金來自威斯康辛州的一般稅收，餘下的 45%則透過削減州政府預留給密爾沃基的公立學校的一般收入而來。⁴⁶

⁴⁴ State of Wisconsin, Department of Public Instruction, *Milwaukee Parental Choice Program, Frequently Asked Questions - 2002-03 School Year* at <http://www.dpi.state.wi.us/dpi/>.

⁴⁵ 學校可就受助學生的私人物件收取合理的費用，例如毛巾、體操服或校服，或社交及課外活動(如有關的活動並不是規定課程的一部分)。私立學校亦可收取交通費。

⁴⁶ Ritsche, Daniel F., *Budget Briefs*, Legislative Reference Bureau, September 2001.

監察當局

15.10 密爾沃基的學券計劃受州法律及規例規管，威斯康辛州公共教學部(Department of Public Instruction)獲賦權管理這項計劃及監察其成效。

密爾沃基學券計劃的運作

15.11 如要申請學券，家長或監護人須向公共教學部索取申請表格，填妥後把表格直接遞交予參加計劃的學校。學校接獲申請後，須於 60 天內以書面通知家長或監護人他們的子女是否被納入學券計劃。家長亦須進一步向學校提交聯邦入息報稅表或預期入息證明。

15.12 公共教學部其後會發出學券，收券人為受助學生的家長或監護人。家長或監護人須簽收用以支付學費的學券。倘有關學校無法取得上述的簽署，例如學生已退學，校方便須把學券交回公共教學部。公共教學部會在一個學年內，分 4 期發放等額的學券予參加計劃的學校。

15.13 家長可為子女報讀一所以上參加計劃的學校。受助學生亦可在學年與學年之間或學校接受申請期間轉校，但學生欲轉往的那所學校必須尚有學券學額。

15.14 私立學校可取錄的受助學生人數不限。除非申請人數目超過了學額，否則每所參加計劃的學校須取錄所有合資格的申請人。倘學額供不應求，學校須以隨機方式揀選合資格的申請人。以往曾參加學券計劃的學生及已有兄弟姐妹在有關學校就讀的學生，均可獲優先取錄。

15.15 每所私立學校必須在上一學年 5 月 1 日前通知威斯康辛州的公共教學總監是否有意參加學券計劃，並說明可提供的學券學額數目。每所參加計劃的學校須提交年度計劃書，解釋將會採取的收生方法，確保以隨機方式取錄申請人。公共教學部會審議每所學校的計劃書，並確保其內容符合所有法定的規定及遵守建議的指引。如計劃書未有依循建議的指引，公共教學部便會拒絕學校的申請。⁴⁷

⁴⁷ 遭拒絕的計劃的例子包括(a)規定申請人須說明他／她在健康、情緒、社交及學業各方面的需要，以及(b)規定申請人須說明子女受洗的日期及上哪一間教堂。

16. 對密爾沃基學券計劃的評估

16.1 威斯康辛州的立法機關規定公共教學部及立法審計局 (Legislative Audit Bureau)⁴⁸負責評估學券計劃。第一次評估由公共教學部委託獨立研究員進行，目的是評估在 1990 年開始實施計劃後首 5 年的效果。第二及第三次評估則由立法審計局分別於 1995 年及 2000 年進行。

理想的結果

提供較多教育機會

16.2 各次的評估結果均顯示，學券計劃為密爾沃基的低收入家庭學生提供了較多教育機會，因為參加計劃的學校由 1990 年的 7 間上升至 2000 年的 103 間。⁴⁹

家長有較多選擇

16.3 除了有較多私立學校可供選擇外，參加計劃的學校亦提供不同的課程，滿足學生的特別需要。這些課程包括雙語課程、多文化課程、大學預備班及職業課程、為邊緣學生而設的課程，以及採用另類教學方式的課程。參加計劃的學校遍布整個城市，使學生更感方便。總體而言，家長有機會在各學校中揀選最切合他們的要求的學校。

⁴⁸ 立法審計局是一間無黨派的立法服務機構，負責評估及審計州立機構的財務狀況和它們推行的各項計劃。

⁴⁹ Legislative Audit Bureau, *An Evaluation: Milwaukee Parental Choice Program*, February 2000, 第 14 頁。

提高低收入家庭學生入讀私立學校的機會

16.4 評估結果發現，在計劃推行後的首 5 年期間，受助學生家庭的每年平均收入只有 11,340 美元，而公立學校學生家庭在 1991 年的收入則為 22,000 美元⁵⁰，故此，學券計劃提高了低收入家庭學生入讀私立學校的機會。另外，受助學生家庭的平均收入亦少於學券計劃就 2 人或以上家庭所釐定的低收入水平。⁵¹

16.5 根據評估所得，參加計劃的學校均根據有關住址和收入的資格準則揀選符合受助條件的學生，故此，這項計劃已達到為低收入家庭提供其他學校選擇的目標。

學校並無擇優取錄受助學生

16.6 評估結果指出，參加計劃的學校在申請人數多於學券學額的時候，均會按照規定以抽籤方式收生，因此並無出現擇優取錄學生的情況。

家長較積極參與子女的教育

16.7 評估結果反映出，家長對學券計劃感到十分滿意，並積極參與子女的教育。一般而言，私立學校向家長匯報他們的子女的學業成績和行為的次數，較公立學校多，這做法促使家長較頻密地查詢子女在校的情況。此外，家長留在家中陪伴子女做功課和閱讀的時間亦較長。

⁵⁰ US General Accounting Office, *School Vouchers, Publicly Funded Programs in Cleveland and Milwaukee*, August 2001.

⁵¹ 在 1990 年，聯邦貧窮線指引所指的 2 人家庭收入水平的 175%，是相等於 14,735 美元。

不理想的結果

財政不穩的學校也參加學券計劃

16.8 雖然參加計劃的學校須提供經審計的財務年結單以供計算實質的學生費用，但計劃並無規定學校必須提出文件證明財政穩健方可參加。有關人士遂關注財政不穩的學校或會藉參加計劃從中取利。截至 2000 年 2 月，在 96 所參加計劃的學校中，有 4 所因財政困難而要停辦。⁵²

未能盡用學券計劃的學額

16.9 根據多所學校的匯報，學券計劃提供的學額在 1999 至 2000 年度並未用盡。在 1999 年 5 月，有 91 所參加計劃的學校表示可取錄 9 089 名學生，但最終只取錄 7 996 名學生，相等於可提供學額的 88%。⁵³ 學額未能盡用的原因或許是：

- (a) 公眾對學券計劃所知有限⁵⁴；
- (b) 有其他教育計劃可供選擇，例如為密爾沃基的公立學校的少數族裔學生而設的其他綜合資助計劃，讓他們入讀郊區的公立學校；及
- (c) 特許學校亦有學額可供選擇。

密爾沃基的物業稅上升

16.10 雖然密爾沃基的公立學校的總收入減少，但學券計劃對它們的運作卻沒有造成顯著的影響，這是因為密爾沃基的公立學校可利用提高物業稅的方法來抵銷州政府少撥了的收入。可是，物業稅納稅人的負擔亦相應加重，因為實施學券計劃之後，他們便要繳交較多的物業稅款。

⁵² 參閱註 49，第 22 頁。

⁵³ 同上，第 18 頁。

⁵⁴ 大部分家庭只是透過非正式的途徑(例如透過朋友、親屬、傳媒或教會)得知學券計劃和有關學校的資料。申請表格所載的資料有限，又沒有足夠的渠道通知各個家庭他們在計劃下可享有的權利。由於學校取錄了學生後才會向公共教學部提供學生的姓名或地址，因此該部門無法直接聯絡合資格的家庭。

無法確定學生的成績是否有進步

16.11 由於並非所有參加計劃的學校都劃一使用相同的標準測驗，故此難以比較受助學生與密爾沃基的公立學校學生的成績。事實上，以 1998 至 99 學年而言，在 86 所參加計劃的學校中，有 9 所並無採取任何獨立的質素保證措施。⁵⁵

無法確定種族羣分的情況是否有改善

16.12 有關受助學生的種族方面，美籍非裔學生、白種學生及拉丁美洲裔學生的比例，均與密爾沃基的公立學校的數字相若。在 2000 至 01 年度，超過 60% 的受助學生屬美籍非裔，這個比例跟密爾沃基的公立學校的整體收生情況相近。⁵⁶ 無論如何，鑒於缺乏數據作趨勢分析，以上所述的評估沒有探討受助學生及密爾沃基的公立學校學生的種族組合。

其他結果

小學生所佔的比例較大

16.13 與密爾沃基的公立學校學生相比，學券計劃下的學生中有較高百分比屬小學生。可能引致此百分比偏高的原因包括：

- (a) 根據資格準則，只有就讀於沒有參加學券計劃的私立學校的幼稚園至第三班的學生，才符合受助資格，第四班或以上的學生不會獲接納；
- (b) 私立學校的小學學額較高中學額為多；
- (c) 較高班級的學生和密爾沃基的公立學校建立了聯繫之後，便不會輕易轉校；及
- (d) 受助學生的家庭或會認為，密爾沃基的公立學校所提供的較高班級的學額較適合或理想。

⁵⁵ 參閱註 49，第 7 頁。

⁵⁶ 參閱註 46。

私立學校較公立學校受家長歡迎

16.14 在家長的觀念裏，若子女入讀私立學校，他們所接受的教育在質素及種類方面均會較佳，因此家長會為子女報讀私立學校。他們認為私立學校在下列範疇較公立學校優勝：

- (a) 教育水準較高；
- (b) 較多合資格和經驗豐富的教師；
- (c) 較安全及秩序良好；
- (d) 每班人數較少；
- (e) 學校位置就近；
- (f) 提供更全面的照顧；
- (g) 標準測驗成績較佳；
- (h) 設有全日制幼稚園班級；
- (i) 採取特定的教學方法；
- (j) 提供宗教教育；及／或
- (k) 集中發展特設的種族認同課程。

政府用於受助學生的支出較用於公立學校學生的為少

16.15 在 1999 至 2000 年度，政府為每名受助學生支出 5,106 美元，為每名密爾沃基的公立學校學生支出 6,011 美元。⁵⁷ 換言之，政府用於受助學生的支出較用於公立學校學生的為少。

公立學校受到的財政影響有限

16.16 根據評估所得，學券計劃未有對密爾沃基的公立學校造成重大的財政影響。這項發現的背後有兩個原因，第一，計劃沒有從密爾沃基的公立學校搶走大量現有的學生，而只是降低了密爾沃基的公立學校的新生增長率。第二，密爾沃基的公立學校所損失的收入或可由當地的稅收彌補。

⁵⁷ 參閱註 50。

關閉違規的學校

16.17 參加計劃的學校的教育質素，須受法例規管。任何學校如違反有關規定均可能會被取消資格。曾經發生以下事例：城市建設督察認為一所參加計劃的學校的設施未能符合有關的安全守則，公共教育部因而要求該校暫時關閉。

第 6 部 —— 哥倫比亞的學券計劃

17. 學校與教育

17.1 哥倫比亞政府承擔教育的責任，為國民提供第一至第九班的 9 年基礎教育。

17.2 在哥倫比亞，公營及私營機構共同承擔教育的責任。所有公民均可接受免費的公營教育，私營教育的經費則來自學生及私營組織。哥倫比亞全國的教育機構有 40% 屬私營性質。

17.3 哥倫比亞有讀寫能力的人口比率是 88%，是發展中國家之中此比率最高的國家之一。⁵⁸

基礎教育

17.4 哥倫比亞實行強制性的基礎教育，包括小學及初中教育，共分為 9 個級別(第一至第九班)，核心課程以知識及活動的基本範疇為基礎。

高中教育

17.5 哥倫比亞的高中教育相等於美國教育制度中的第十班及第十一班。在完成高中教育後，學生可獲得'中學畢業生'資格(或離校證書)，學生可憑這個資格接受高等教育。

入學率

17.6 1995 年，哥倫比亞約有 37% 的中學生就讀私立學校，其餘 63% 就讀公立學校。⁵⁹

⁵⁸ The British Council, *Education in Colombia* at <http://www.britishcouncil.org.co/english/education/colences.htm>.

⁵⁹ Angrist, J.D., Bettinger, E., Bloom, E., King, E., and Kremer, M., *Vouchers For Private Schooling in Colombia: Evidence From a Randomized Natural Experiment*, NBER Working Paper 8343, June 2001.

18. 學券計劃

哥倫比亞學券計劃的背景

18.1 1992 年，哥倫比亞政府推出中學教育學券計劃(適用於第六至十一班)，這是政府下放權力計劃的一部分。⁶⁰ 這項計劃向學生發放可用於私立學校的學券，以提升小學生升中的比率。學券計劃運用私立學校的學額，解決該國，尤其是大城市，所出現的公立學校學額不足的問題。

18.2 到 1997 年，學券計劃已遍及全國超過五分之一的市政區，約有 2 000 所私立學校參加，超過 10 萬名中學生獲發學券。哥倫比亞的學券計劃可能是全世界同類計劃中最大型之一。⁶¹

哥倫比亞學券計劃的目的

18.3 設立哥倫比亞學券計劃的目的，是為較貧窮的第六至十一班學生提供更多教育機會。哥倫比亞學券計劃的短期目的包括：⁶²

- (a) 透過為數眾多的私立中學，縮減相對偏高的小學入學率與偏低的中學入學率的差距；
- (b) 擴闊較貧窮家庭的子女在接受中學教育方面有限的選擇；及
- (c) 使來自不同背景的學生有較平等的機會。

18.4 長遠而言，哥倫比亞政府相信促進中學互相競爭，會有助提高效率。由於學券計劃最終會造成超額需求，故此供應方面或須增加以作配合，令中學的數目增加。⁶³

⁶⁰ 90 年代初期是哥倫比亞實行整體改革開放的時期。

⁶¹ 參閱註 16。

⁶² Calderón, Alberto Z., "Voucher Program For Secondary Schools: The Colombian Experience" in *Human Capital Development and Operations Policy Working Papers*, the World Bank at <http://www.worldbank.org/>.

⁶³ 同上。

哥倫比亞學券計劃的特點

學生

18.5 哥倫比亞的學券計劃只限低收入家庭的學生參加。領取學券的學生須符合下列條件：

- (a) 年齡在 15 歲或以下；
- (b) 來自 6 個經濟階層中最低的兩個經濟階層；
- (c) 於公立小學畢業；及
- (d) 獲參加計劃的私立中學取錄。

參與學券計劃的機構

18.6 哥倫比亞學券計劃的部分經費由世界銀行透過社會投資基金(Social Investment Fund)資助。此外，尚有 3 個參與機構：

- (a) 負責統籌學券計劃的教育部；
- (b) 負責管理學券計劃的政府機構，即哥倫比亞教育信貸及培訓局(Colombian Institute of Education Credit and Training Board)；及
- (c) 負責發放学券款項的銀行(Banco Central Hipotecario, BCH)。

參加計劃的學校

18.7 哥倫比亞的學券計劃只限私立中學參加，由市政區負責揀選私立中學參加計劃。合資格的學校須設有足夠的衛生及教育設施，並已向教育部長註冊，以獲取頒授中學畢業生的資格。

18.8 為監管參加計劃的學校的質素，在推行學券計劃後成立的學校，須提交一份為期 3 年的課程計劃。自 1996 年起，政府規限只有非牟利私立中學才可參加學券計劃。⁶⁴

學券的價值

18.9 學券的價值，是根據中等至低收入家庭的學生就讀的私立學校的平均學費來釐定，該私立學校須位於哥倫比亞三大城市之一，即波哥大、麥德林及卡利。由於在哥倫比亞其他地區的學費水平一般較三大城市為低，因此學券的價值在這些地區相對會較高。⁶⁵

18.10 學券會根據一個設定的上限來支付學生的學費，即每年的註冊費用加上 10 個月的學費。哥倫比亞教育信貸及培訓局每年會釐定學券的上限金額。市政府支付學券價值的 20%，中央政府則支付其餘的 80%。

18.11 學券價值的上限會按預測的全國通脹率每年調整一次，但不會考慮個別學校學費的實質變動。⁶⁶

18.12 然而，根據近期進行的研究⁶⁷顯示，學券的價值長遠而言未能追上通脹，因此，受助學生須支付學券的價值與學費的差額。以 1998 年而言，學券只可支付私立中學大約一半的學費。

⁶⁴ 因政府發現有質素差劣的學校濫用學券制。Angrist, J.D., Bettinger, E., Bloom, E., King, E., and Kremer, M., *Vouchers For Private Schooling in Colombia: Evidence From a Randomized Natural Experiment*, NBER Working Paper 8343, June 2001.

⁶⁵ 參閱註 62。

⁶⁶ 參閱註 16。

⁶⁷ 參閱註 59。

哥倫比亞學券計劃的行政費用

18.13 哥倫比亞教育信貸及培訓局收取中央政府承擔的學券計劃開支的 3.5% 作為佣金。社會投資基金就學券計劃的整體成本收取少於 0.2% 的費用。BCH 為參加計劃的學校每年進行 3 次交收工作，每次收取 1,000 哥倫比亞元的費用。⁶⁸

哥倫比亞學券計劃的運作

18.14 學券計劃於 1991 年 10 月及 11 月在哥倫比亞十大城市正式推出，並發出約 18 000 張學券。⁶⁹ 只有來自 6 個經濟階層中最低的兩個經濟階層的家庭，才符合資格領取學券。這些家庭須填妥申請表格，有關表格刊登於報章廣告，或向哥倫比亞教育信貸及培訓局辦事處索取。申請家庭亦須提交子女已於公立小學完成教育的證明。由於高收入及中等收入家庭的子女大部分都是在私立學校就讀，而政府不希望這些學生參加學券計劃，因此，這項措施尤其重要，有助確保學券計劃能集中幫助來自低收入家庭的學生。

18.15 每個市政區根據中央政府分配的最高限額，自行決定資助的學券數目。當局根據每個市政區的小學入學人數與公立中學的學額供應量兩者的估計差額，釐定上述的分配限額。

18.16 在任何個別城市，倘若學券的需求高於獲分配的限額，便須透過公眾抽籤選出最終的受惠人。獲選的學生可得到定額的學券，供他們在任何取錄學券學生的私立中學使用。如獲取錄，學生可選擇'免費'的公立學校，也可以選擇私立學校，以學券支付學費。倘若學費高於學券的價值，學生須自行承擔差額。倘若學費少於學券的價值，學校只會獲得實際收取的學費金額。

⁶⁸ 參閱註 16。

⁶⁹ 參閱註 62。

18.17 當局估計，倘若兌現學券的機制複雜，又須依循一般的官僚程序，私立學校便會拒絕取錄持學券的學生入讀，基於這項推測，教育部決定由銀行界負責支付學券款額的實際工作。當局會指示參加計劃的學校的校長在全國 120 家 BCH 分行的任何一家開設免費的銀行戶口，其後只要每 3 個月呈交一次學券受惠人的成績，當局便會把適當的款額存入學校的帳戶。

18.18 只要學生在上一學年成績及格，在他們接受中學教育期間，便可繼續接受資助。學券並不能轉讓予其他學校或學生。⁷⁰

19. 對哥倫比亞學券計劃的評估

19.1 哥倫比亞的學券計劃在設計上以就讀公立學校的貧窮學生為對象，藉以反駁指稱學券是由窮人補貼有錢人的言論。設立學券計劃旨在紓緩公立學校學生過多的情況，但並非取代公立學校。學券計劃的基本目標，是在無須降低質素的情況下增加入學人數。計劃的基本理念，是希望在成本不高昂的情況下，私立學校可迅速增加兒童入讀中學的機會；否則，他們會因為公立學校學額緊絀而無法入讀任何中學。⁷¹

19.2 以下章節撮述各研究人員對哥倫比亞學券計劃的評估。

理想的結果

提供較多教育機會

19.3 世界銀行進行的研究顯示，哥倫比亞的學券計劃有助動員私立學校，紓緩低收入家庭的小學畢業生被緊張的公立中學學額限制他們的升中需求。⁷² 證據顯示，接受學券的學生由 1992 年的 49 573 名增至 1997 年共有超過 10 萬名。

⁷⁰ 參閱註 16。

⁷¹ 同上。

⁷² 同上。

市政區的積極參與

19.4 學券計劃成功地獲得市政區的參與。在 1992 年，共有 78 個市政區參加計劃，到 1997 年，參加的市政區共有 216 個。⁷³ 市政區是否會參加計劃取決於 ——

- (a) 市政區內的公立及私立中學學額的相對供應量；及
- (b) 入讀小學的學生人數，這個數目反映中學教育的潛在需求及是否需要增加中學學額。

19.5 一般而言，小學生較多、公立學校學額較有限，以及私立學校學額較多的大城市市政區，多數會參加學券計劃。⁷⁴

收取的學費接近學券最高限額的私立中學積極參與

19.6 研究顯示，向每名學生收取接近學券最高限額學費的學校，普遍會參加哥倫比亞的學券計劃。然而，收費高於最高限額的學校一般不會參加計劃。收費非常低廉的學校也不會參加計劃，因為即使不參加計劃，貧窮的家庭也可負擔學費。基於學費與學校的質素互有關連，學生或會選擇使用學券入讀質素較佳的學校。⁷⁵

學校並無擇優取錄學生

19.7 當學券的需求高於個別城市獲分配的學券數量，便須公開抽籤以選出最終的學券受惠人。這項安排有助避免那些參加計劃的學校擇優取錄學生。

⁷³ 參閱註 62。

⁷⁴ 參閱註 16。

⁷⁵ 同上。

參加計劃的私立中學質素相若

19.8 由於學券不足以令貧窮的家長可負擔任何一間私立學校的收費，最有興趣參加學券計劃的可能是收費較低的學校。因此，有人憂慮這會影響這些學校向受助學生提供的教育質素。

19.9 若以數學及語文科能力測驗的成績作比較，平均而言，參加計劃的學校的學生表現，最低限度與公立學校的學生相若。換言之，政府只須付出大概相等於公立學校每名學生所需費用的三分之二，便能為貧窮學生提供等同公立學校中學教育的質素。⁷⁶

19.10 比較結果亦顯示，參加計劃的學校中表現最差的十分之一學生，即學業成績最差的學生，並不差於公立學校及不參加計劃的私立學校中成績最差的十分之一學生，至於成績最佳的受助學生，與公立學校的高材生亦不遑多讓。⁷⁷ 究其原因，倘若受助學生在其中一個級別不合格，或會喪失領取學券的資格，所以他們會更用心學習。事實上，研究⁷⁸顯示，受助學生的學業成績較好。

其他結果

19.11 Angrist et al.(2001)指出，基於下列 3 個原因，'精英'私立中學⁷⁹傾向不參加學券計劃：

- (a) 大部分'精英'學校不願與哥倫比亞教育信貸及培訓局的官僚制度打交道；
- (b) 學券的價值不足以支付學費；及
- (c) 部分'精英'學校認為，讓低收入家庭的學生湧入就讀，並非理想的情況。

⁷⁶ 參閱註 16。

⁷⁷ 同上。

⁷⁸ 參閱註 59。

⁷⁹ 一般而言，這些學校的師生比例較低，設施也較完備。

19.12 哥倫比亞學券計劃在設計上避免了其他學券計劃的常見弊端：⁸⁰

- (a) 由於只有貧窮學生才合資格參加，故此可以反駁指稱學券是由窮人補貼有錢人的言論。實際上，根據早期的評估結果，學券計劃最低限度在波哥大能惠及原定的受惠人。
- (b) 由於公立學校學生人數過多，又假設私立學校學額過剩，哥倫比亞學券計劃遂成為以相對較低成本擴大中學入學額的媒介，亦有助減輕公立學校面對的學額壓力。
- (c) 透過非直接資助個別學校的方式鼓勵私立學校的參與，讓家長有較多選擇。
- (d) 由於學券計劃並非旨在把現行的公共教育私營化，而是讓低收入家庭有機會接受私立中學教育，因此計劃能較快捷容易地實施。
- (e) 受助學生基本上因減少留級而可從較佳的成績獲益。

19.13 然而，如上文第 18.12 段所述，學券的價值未能追上通脹，不足以支付學費。由於本部未能取得有關資料，因此不能確定上述情況是否會帶來任何不理想的結果。

⁸⁰ 參閱註 59 及註 62。

第 7 部 —— 美國俄亥俄州克利夫蘭的學券計劃

20. 學校與教育

20.1 克利夫蘭位於俄亥俄州。克利夫蘭的教育制度與密爾沃基的相類似，當地 6 至 18 歲的兒童須接受強制性教育。州政府為就讀公立學校的兒童免費提供 6 年小學教育及 6 年中學教育。兒童亦可選擇入讀私立學校。有關克利夫蘭教育制度的詳情，請參閱第 14.2 段。

21. 學券計劃

克利夫蘭學券計劃的背景

21.1 克利夫蘭學券計劃的正式名稱是'克利夫蘭獎學金及導修計劃'。這計劃由兩項計劃組成：

- (a) 學券計劃 —— 州政府向就讀幼稚園至第八班的低收入家庭的兒童提供撥款，使他們可以入讀克利夫蘭的私立學校，或入讀克利夫蘭校區鄰近地區的公立學校；及
- (b) 導修援助計劃 —— 州政府亦向相等人數的克利夫蘭公立學校的學生提供撥款，使那些未能取得學券的學生獲得導修補助。

21.2 在 1995 年，俄亥俄州的立法機關通過克利夫蘭獎學金及導修計劃，該計劃亦是美國首項容許由宗教團體開辦的學校參加的學券計劃。克利夫蘭的人口以美籍非裔人口居多，市內的問題校區俯拾皆是。這項計劃是因應家長不滿意公立學校的質素而推行。

克利夫蘭學券計劃的目的

21.3 克利夫蘭學券計劃的目的，是向居於克利夫蘭校區內的低收入家庭學生提供教育機會，讓他們入讀市內的私立學校，或入讀克利夫蘭校區鄰近地區的公立學校。

克利夫蘭學券計劃的特點

學生

21.4 所有居於克利夫蘭校區範圍內，在任何公立或私立學校就讀學前預備班或第一班至第三班的兒童，均符合計劃的申請資格。

參加計劃的學校

21.5 所有克利夫蘭的私立學校及克利夫蘭校區鄰近地區的公立學校，只要符合由州政府訂明的某些最低標準，均符合資格參加計劃。

學券的價值

21.6 學券的價值相當於私立學校學費的某個固定百分比。家庭收入處於貧窮線 200%⁸¹或以上的學生，可獲得價值相當於其學費 75%的學券，最高可獲 1,875 美元。家庭收入處於貧窮線 200%以下的學生，可獲得價值相當於其學費 90%的學券，最高可獲 2,250 美元。^{82,83}

21.7 家庭須自行安排支付學費餘額，但學校向低收入家庭收取的學費，不得超過學券最高價值的 10%或既定學費的金額，有關款額以較低者為準。學校須准許低收入家庭透過提供實物或服務，支付超出學券價值的學費餘額。

21.8 參加計劃的郊區公立學校，除接受學券的款額外，也有資格取得州政府就每名由克利夫蘭公立學校校區轉讀該校的學生發放的資助，金額可達 3,300 美元。

21.9 如學生在學年中期決定停止在參加計劃的學校就讀，發給該校的款項便會按比例減少。

⁸¹ 以 1999 年而言，根據聯邦貧窮指引，貧窮線 200% 的 2 人家庭收入為 22,120 美元。

⁸² Neas, Ralph G., *Five Years and Counting: A Closer Look at the Cleveland Voucher Program*, 25 September 2001.

⁸³ 由於本部未能獲得有關資料，因此學券的價值定在 1,875 美元及 2,250 美元的原因不詳。

計劃的經費

21.10 與密爾沃基的情況相似，州政府用其一般稅收及原來預留給克利夫蘭公立學校的收入，資助克利夫蘭實施學券計劃。然而，由於本部未能獲得有關資料，因此兩個來源的撥款比例不詳。

管理當局

21.11 克利夫蘭獎學金及導修局於 1995 年成立，負責管理這項計劃。

克利夫蘭學券計劃的運作

21.12 學券會發給家長或監護人，並須經簽收作實，學校才可將學券兌換，有關資金分兩期付給參加計劃的學校。克利夫蘭獎學金及導修局在支付有關款項前，會就每間參加計劃的學校編製學券付款報告，列出該校現時的受助學生。學校須核實有關報告是否準確或更新有關資料，才可將報告呈交予俄亥俄州教育部以進行付款程序。

21.13 每間參加計劃的學校可取錄的受助學生人數並無上限。然而，倘若擬發給首次申請學券人士的學券數目少於合資格的申請人數目，便會採用隨機抽選程序，低收入申請人可獲優先處理。現有的學生及其兄弟姐妹亦會獲得優先處理。如學券的數目多於低收入申請人的數目，收入高於最低入息限額的申請人可獲發餘下的學券。學生一經獲批參加學券計劃，便可繼續獲發學券修業至第八班。

21.14 在 2001 年，參加學券計劃的私立學校有 51 間⁸⁴，當中約 90%為宗教團體開辦的學校。

⁸⁴ Schiller, Zach, *Cleveland School Vouchers: Where the Students Come From*, A Report from Policy Matters Ohio, 2001.

22. 對克利夫蘭學券計劃的評估

22.1 兩間機構曾就參加克利夫蘭學券計劃的學生的學業成績進行研究。印第安納州評估中心(Indiana Center for Evaluation)受俄亥俄州教育部委聘就學券計劃首兩年的推行情況進行評估，而哈佛大學的教育政策及管治課程(Harvard University's Program on Education Policy and Governance)則自行進行研究。

理想的結果

提供較多教育機會

22.2 當學券計劃於 1996 年開始推行時，受助學生人數為 1 994 人。⁸⁵ 在 2001 至 02 年度，有 4 195 名受助學生在 50 間私立學校就讀。⁸⁶

家長有較多選擇

22.3 由於克利夫蘭的所有私立學校及克利夫蘭校區鄰近地區的公立學校均獲准參加計劃，家長可選擇的學校的範圍不斷擴大。

提高低收入家庭學生入讀私立學校的機會

22.4 在 1999 年，與家庭平均收入為 19,814 美元的公立學校學生相比，受助學生的家庭平均收入為 18,750 美元。兩項數字均符合克利夫蘭學券計劃就 2 人或以上家庭所指的低收入而定義。⁸⁷

學校並無擇優取錄受助學生

22.5 評估結果發現，參加計劃的學校均遵守規定，當申請人數超出可提供的學券時，便會以抽籤方式揀選學生。因此，學校並無擇優取錄學生。

⁸⁵ 參閱註 82。

⁸⁶ Office of Research, Institute for the Transformation of Learning, *Cleveland's Scholarship and Tutoring Program*, Marquette University, 22 October 2001。

⁸⁷ 參閱註 50。

不理想的結果

就讀第四班或以上級別的低收入家庭學生不能受惠

22.6 基於申請資格的規定，申請人只限於正在公立或私立學校就讀學前預備班或第一班至第三班的學生。因此，就讀第四班或以上級別的低收入家庭學生不能受惠。

高收入家庭的學生受惠

22.7 在克利夫蘭，家庭收入低於聯邦貧窮指引所訂的水平 200% 的學生，可優先受惠。然而，如低收入家庭學生沒有悉數用盡學券，家庭收入在低收入指引所訂水平以上的學生，便可使用餘下的學券。在這情況下，中等收入的家庭亦會受惠，因此，資源或許並非撥給最需要的人。

行政費用高昂

22.8 學券計劃自 1996 年開始推行以來，支出已超過 2,800 萬美元。把直接行政費計入後，學券計劃的費用增至 3,300 萬美元⁸⁸，意味着這項計劃涉及大筆行政費用(佔費用總額的 15%)。

無法確定學生的表現

22.9 若干評估結果發現，受助學生與公立學校學生的表現並無分別，而其他研究發現，受助學生在部分科目的考試成績較好。由於研究人員使用不同的研究方法、比較組別及統計測試，而且亦無足夠的數據就學生的特點進行分析，因此並無一項研究結果可視為確定的結果。

⁸⁸ 參閱註 82。

無法確定種族羣分的情況是否有改善

22.10 在 1998 至 99 年度，超過三分之二入讀公立學校及參加學券計劃的學生，均為美籍非裔及其他少數族裔學生。^{89,90} 然而，有關評估既無提述受助學生及公立學校學生的族裔組合可能出現的轉變，亦無就有關的轉變提供任何解釋。

其他結果

從未入學的兒童成為主要受惠者

22.11 根據學券計劃的設計，在任何公立或私立學校就讀學前預備班或第一至第三班的兒童，均符合計劃的申請資格。但結果顯示，參加計劃的學生大部分為從未入學的兒童，原因是很多家長均不願意讓子女轉校。

參加計劃的學校在學券價值不足的情況下仍能取得其他財政支援

22.12 在 1999 至 2000 年度，俄亥俄州用於每名受助學生的費用為 1,832 美元，而用於每名公立學校學生的費用則為 4,910 美元。⁹¹ 參加計劃的學校能以較廉宜的學費提供教育，原因是：

- (a) 這些學校大部分具宗教背景，其使命是為社區內的低收入家庭兒童提供教育，因此學校刻意補貼有關費用，以實踐使命；
- (b) 數間學費較昂貴而無宗教背景的學校，獲得企業或其他贊助人提供資助，支付學券最高金額及學費之間的差額；及
- (c) 俄亥俄州立法機關設定的學券價值(為低收入家庭的學生提供 2,250 美元的資助)令參加計劃的學校只限於學費低廉及具宗教背景的學校。

⁸⁹ 少數族裔指美籍非裔、亞裔、西班牙裔美國人、多種族裔及美國原居民。

⁹⁰ 參閱註 50。

⁹¹ 同上。

對公立學校的財政影響有限

22.13 與密爾沃基的情況相類似。克利夫蘭的公立學校校區獲准提高區內的稅收，以抵銷州政府少撥的收入。

第 8 部 —— 英格蘭的學券計劃

23. 學校與教育

23.1 在英格蘭，教育事務的責任由中央政府的教育及技能部 (Department for Education and Skills)(前稱教育及就業部(Department for Education and Employment))、地方教育當局及個別教育院校的管治團體分擔。教育及技能部的職責範圍包括制定政策、核心課程、評估法定入學年齡的學生、研究及發展，以及設定最低標準。

23.2 雖然兒童可在 4 歲入學，但強制性教育適用於年齡介乎 5 至 16 歲的兒童。

學前教育

23.3 在英格蘭，學前教育是為未滿 5 歲法定入學年齡的兒童而設。接受學前教育純屬自願性質，家長可讓子女接受全日或半日制的學前教育。學前教育的經費有多種來源。地方教育當局及志願機構免費提供不同種類的學前教育。私立幼兒園的經費來自學費或志願機構的資助。提供學前教育的機構主要有 5 類：⁹²

- (a) 由地方教育當局開辦的公帑資助⁹³幼兒學校及幼兒班，通常為 3 歲或以上兒童而設；
- (b) 公帑資助小學的預備班及幼童班，為 4 歲至 5 歲兒童而設(這些班級提供首年強制性教育)；
- (c) 私營獨立機構開辦的幼兒學校或幼兒班；
- (d) 主要由家長及一、兩名受薪員工開辦的遊戲小組，有少數遊戲小組由地方教育當局開辦；及
- (e) 由當地社會服務部門及私營機構開辦的日間幼兒園。

⁹² Sparkes, J. and West, Anne, "An Evaluation of the English Nursery Voucher Scheme 1996-1997" in *Education Economics*, Vol. 6, No. 2, 1998.

⁹³ 這是公帑資助的學校。

入學率

23.4 1994年，約77%的兒童就讀全日或半日制的公帑資助學校，約19%的兒童就讀由私營或志願機構開辦的學校或小組，而約4%的兒童則沒有學額。⁹⁴

23.5 到1998年，政府開始按家長的意願，為他們的4歲子女提供免費的半日制學前教育學額。⁹⁵

24. 學券計劃

幼兒教育學券計劃的背景

24.1 1993年，英國國家教育委員會(National Commission on Education)發表《學習取得成果》報告。該報告載述，為所有3歲及4歲兒童提供優質的學前教育，對個人或社會各層面均大有裨益。然而，政府對學前教育只是酌情撥款，結果由各類機構提供的學前教育零碎分散。該報告建議由國家提供學前教育。

24.2 Sparkes and West(1998)⁹⁶指出，“90年代，學前教育成為政策辯論的重點所在。由於近期的社會及經濟轉變，包括有更多須照顧5歲以下子女的母親加入勞動人口、夫婦同時工作的家庭數目漸多，而單親家庭的數目亦上升，因此，由國家提供學前教育的建議尤其備受重視。”

24.3 在1994年的保守黨大會上，保守黨前首相馬卓安承諾，“只要家長希望獲得學前教育學額，當局便會為每名4歲兒童提供學前教育學額。”他亦表示，“以公帑資助的教育必須為優質的教育，以及必須鼓勵多元化的教育及能讓家長多作選擇。”隨着《1996年幼兒教育及資助學校法令》(1996 Nursery Education and Grant Maintained Schools Act)實施後，當局推行為4歲兒童而設的學券計劃。這亦是英格蘭首次在全國使用學券資助教育學額。⁹⁷

⁹⁴ Education and Employment Committee of House of Commons Session 1996-1997, *Third Report, Operation of the Nursery Education Voucher Scheme*, 12 March 1997.

⁹⁵ 1997年，幼年發展及托兒夥伴計劃取代幼兒教育學券計劃。根據新的安排，政府承諾為所有希望其4歲的子女獲得免費的半日制學額的家長提供學額。

⁹⁶ 參閱註92。

⁹⁷ 同上。

24.4 推行幼兒教育學券計劃的時間亦與當時的政治環境息息相關。Sparkes and West (1998)指出，“有意見認為，保守黨政府在 1997 年的大選前夕，利用學券機制照顧選民的利益。一如 Glennerster (1996)所評論，“學券計劃的設計大致上旨在令居於保守黨地方政府範圍內的富裕家庭受益，因為這些家庭拒絕自行承擔學前教育費用。這是聰明的競選謀略。”

24.5 幼兒教育學券計劃分兩階段推行。1996 年 4 月開始的第一階段所涉範圍包括英格蘭的 4 個地方教育當局⁹⁸：旺茲沃思 (Wandsworth)⁹⁹、威斯敏斯特 (Westminster)¹⁰⁰、肯辛頓 (Kensington) 和切爾西 (Chelsea)¹⁰¹，以及諾福克 (Norfolk)¹⁰²。1997 年 4 月開始的第二階段涵蓋英格蘭及威爾斯的其他地方。蘇格蘭亦會根據另行制定的法例設立類似的計劃。

幼兒教育學券計劃的目的

24.6 當時的保守黨政府認為，學券可賦予家長購買力，從而亦可刺激學前教育的擴展及趨向多元化。“對於子女所接受的教育質素感到不滿的家長，可藉學券選擇其他學校”，因此家長的選擇可視為確保優質教育水平的機制。¹⁰³

幼兒教育學券計劃的目的是：

- (a) 讓兒童在入學方面有更好的開始；
- (b) 為家長提供選擇；及
- (c) 鼓勵多元化。

⁹⁸ 政府邀請所有地方教育當局自願參加第一階段的計劃，但只有 4 個地方教育當局接受邀請。

⁹⁹ 1997 年，旺茲沃思地方教育當局開辦的公帑資助幼兒班或幼兒學校，為 33% 的有關人口提供幼兒教育學額。

¹⁰⁰ 1997 年，威斯敏斯特約半數 3 歲及 4 歲的兒童並無獲得任何一類機構提供學額。

¹⁰¹ 1997 年，在肯辛頓和切爾西，有一家‘主要的私營獨立機構’為約 40% 的 5 歲以下的兒童提供學額。

¹⁰² 諾福克歷來提供的學額‘偏低’，只有 8% 的 3 歲及 4 歲的兒童在地方教育當局開辦的幼兒班或學校就讀。

¹⁰³ 參閱註 92。

幼兒教育學券計劃的特點

學生

24.7 幼兒教育學券計劃只適用於 4 歲兒童。兒童在年滿 5 歲須接受強制性教育之前，有資格領取幼兒教育學券，為期 3 個學期。

參與學券計劃的各方

24.8 除了中央政府的教育及就業部、地方教育當局及學前教育機構的管治團體外，一家名為 **Capita Managed Services**¹⁰⁴ 的私營公司亦參與幼兒教育學券計劃的運作，負責發出及兌換幼兒教育學券的管理工作。

參加計劃的學校

24.9 幼兒教育學券可換取：

- (a) 任何提供幼兒教育的獨立、志願機構或公營機構的半日制學額 —— 每星期 5 節半日制學額；或
- (b) 公立小學預備班的全日制學額(當有學額空缺的時候)；或
- (c) 遊戲小組的半日制或全日制學額；或
- (d) 混合以上各種模式的學額。

¹⁰⁴ Capita Managed Services 負責發出申請表格及幼兒教育學券，以及從機構收回學券以兌換資金。這家公司根據從兒童福利中心(Child Benefit Centre)取得的資料，確定合資格的兒童，並為少數未有自動接獲申請表格的家長開設電話求助熱線服務。資料來源：Department for Education and Employment, *Contractor Appointed for Nationwide Nursery Voucher Scheme*, 14 October 1996.

24.10 如要符合幼兒教育學券計劃的規定，從而可兌換幼兒教育學券，學前教育機構須同意：¹⁰⁵

- (a) 逐步達到由學校課程及評審局(School Curriculum and Assessment Authority)制訂的《兒童接受強制性教育可達到的理想成果》；
- (b) 遵守特殊教育需要工作守則及相關的指引；
- (c) 讓教育水平辦公室(Office for Standards in Education)¹⁰⁶就這些機構提供的教育進行視學；及
- (d) 公布資料讓家長瞭解詳情。

幼兒教育學券的價值

24.11 幼兒教育學券的價值定於 1,100 英鎊，足以支付為 4 歲兒童提供的 3 個學期學前教育所需的學費。幼兒教育學券的價值根據審計委員會(Audit Commission)的計算結果而釐定。計算結果顯示，1,100 英鎊高於遊戲小組學額的價值，處於半日制幼兒班學額費用的上四分位值，以及處於全日制預備班學額費用的下四分位值。¹⁰⁷

幼兒教育學券計劃的運作

24.12 根據幼兒教育學券計劃，家長透過學券代理機構取得幼兒教育學券。社會保障部(Department of Social Security)設有一個數據庫，儲存那些領取由國家發放名為‘兒童福利’¹⁰⁸的福利的家長的資料。學券代理機構從社會保障部取得合資格家長的名單，然後把區內的幼兒教育學券計劃的資料連同有關申請表格，一併寄給家長。擬領取幼兒教育學券的家長須填妥表格，然後交回代理機構，家長其後便可領取一本幼兒教育學券簿。

¹⁰⁵ 參閱註 94。

¹⁰⁶ 教育水平辦公室是負責在英格蘭的學校及地方教育當局進行視學的政府部門。

¹⁰⁷ 參閱註 94。

¹⁰⁸ 如要領取兒童福利(全民適用而無須經入息審查的福利)，家長必須在子女出生後 3 個月內向社會保障部登記子女的資料，否則會延誤發放這項福利。個人沒有責任就這項兒童福利提出申請。當局會支付兒童福利直至他年滿 19 歲，或直至他開始工作，或參加政府的青年培訓計劃，或開始修讀普通教育文憑試高級程度以上水平的課程(學生完成高中教育後會參加這項考試，他們通常為 18 歲的學生)。

24.13 家長領取幼兒教育學券簿後，可使用學券換取由認可機構提供的學額。如私營或志願機構收取的學費較學券的金額為高，家長可自行'補貼'有關的差額，而公帑資助機構的學費與學券的差額，則由地方教育當局負責'補貼'。

24.14 有關機構在加入幼兒教育學券計劃之前，當局不會進行視察，因為中央政府認為此做法'不切實際'。反之，政府讓學校進行初步的自我評審確認程序，然後會在一年內正式進行視察。一如教育及就業大臣所言，當局的用意是設定'寬鬆'的視察制度。然而，教育水平辦公室會較嚴格地視察公帑資助機構營辦的幼兒園及預備班，因為這個政府機構專責視察公立學校。¹⁰⁹

兌換幼兒教育學券

地方教育當局開辦的學校

24.15 地方教育當局開辦的學校，在第一階段與第二階段以不同的方式兌換幼兒教育學券。在第一階段，中央政府向地方教育當局支付一筆款項，款額相當於去年當地 4 歲兒童的數目乘以幼兒教育券的價值。如地方教育當局兌換的幼兒教育學券數目較原訂數目為少，來年可獲的補助金便會按比例減少，反之亦然。中央政府在第一階段增設兩項額外的撥款予地方教育當局，以支付行政費及新設的幼兒班的資本費用。在第二階段，地方教育當局會在每個學期初收到首筆款項，其後會按所收取的幼兒學券數目每兩星期獲得額外的款項。

非公帑資助學校

24.16 非公帑資助學校在每個學期交回幼兒教育學券時領取款項。

¹⁰⁹ 參閱註 92。

25. 對幼兒教育學券計劃的初步評估

25.1 前教育及就業政務次官 Robin Squire(在英格蘭一般稱為‘學校大臣’(‘School Minister’))認為，第一階段的幼兒教育學券計劃成績斐然。

“幼兒教育學券計劃的試驗階段十分成功。單是 4 個推行第一階段的教育當局，已為幼兒教育額外注資 150 萬英鎊。超過 1 100 所學校參加了這項計劃，包括超過 600 所私營及志願機構開辦的學校。超過 14 萬名 4 歲兒童持有及正使用學券。”¹¹⁰

“在 1996 年 4 月至 11 月期間，推行試驗計劃的地方匯報：諾福克開設 800 個新的公帑資助學額、285 個由私營及志願機構提供的學額及新增 1 300 節課；威斯敏斯特擬於未來 3 年開設 1 000 個新學額；肯辛頓和切爾西擬推行兩項新計劃；而在旺茲沃思，兒童就讀幼兒班的人數上升——這個市鎮已確保每名 4 歲兒童均可獲得公帑資助幼兒園學額。”¹¹¹

“這項計劃既便宜，亦易於管理。每張學券的行政費少於 10 英鎊。”¹¹²

25.2 據當時的教育及就業部表示，91%的合資格家長有申請及領取幼兒教育學券。在諾福克、旺茲沃思、威斯敏斯特，以及肯辛頓和切爾西，有關的數字分別為 97%、96%、74%及 70%。

¹¹⁰ Department for Education and Employment, *Evidence Shows Nursery Vouchers Work - Squire*, 18 October 1996.

¹¹¹ Department for Education and Employment, *Squire Tells Playgroups: You Can Profit From Nursery Vouchers*, 16 November 1996.

¹¹² 同上。

26. 對幼兒教育學券計劃的批評

撥款來源不穩定

26.1 部分人士爭辯，學券不能為學校提供穩定及長期的撥款來源。¹¹³ 當局不能指望一推出幼兒教育學券便可一蹴而就，提供優質的教育，包括幼兒教育。學校要提供優質教育，需要建基於長期的撥款及支援，而不是依賴從數目不定的幼兒教育學券所得的短期資金。

幼兒教育學券的價值不足

26.2 選用全國適用的劃一金額幼兒教育學券甚具爭議，因為此舉沒有顧及全國在提供教育方面的成本差異，以及不同地區的需求差別。幼兒教育學券的價值或許足以支付在部分地區開辦幼兒教育學額的費用，但未必足以支付在其他地區的有關費用。舉例而言，在諾福克這個成本低廉的地區，幼兒教育學券的價值足以支付一個學前教育的學額。因此，地方教育當局及家長無須'補貼'。然而，在倫敦這個成本高昂得多的地區，倫敦的地方教育當局及家長須'補貼'幼兒教育學券的金額，以應付較高的教育成本。¹¹⁴

不公平的選擇

26.3 很少私營機構開辦的幼兒學校能以 1,100 英鎊¹¹⁵的價格提供學前教育。由於只是有能力'補貼'幼兒教育學券金額的富裕家庭才能選擇讓子女入讀私立幼兒學校，因此全國適用的劃一金額，以及幼兒教育學券的價值不足，使部分家長在選擇學校時不能獲得公平對待。為解決這問題，其中一項建議(Soskin, 1995)認為，幼兒教育學券的價值，應介乎向高收入家庭提供的 1,000 英鎊及向貧窮家庭提供的 5,000 英鎊之間。¹¹⁶

¹¹³ House of Commons, *Hansard*, 22 January 1996。

¹¹⁴ 參閱註 92。

¹¹⁵ 同上。

¹¹⁶ 同上。

非真正的選擇

26.4 要家長有所選擇，便必須有各式各樣的教育機構讓家長挑選。只有在另有其他選擇的情況下，家長方可摒棄令他們不滿的學校。舉例而言，據報¹¹⁷諾福克尚欠 2 000 個幼兒教育學額。因此，該區的家長或許沒有選擇機會。事實上，在學額求過於供的地區，由於接獲超額申請的學校可擇優取錄學生，因此家長的選擇可能轉變為學校的選擇。

不平等的競爭

26.5 為確保第一階段的 4 個教育當局參與計劃，保守黨政府改變原來的幼兒教育學券計劃政策。當局並非同時向公立及合資格的私立學校發還幼兒教育學券的款項，公立學校可在學年初預先獲得撥款。由於私營及志願機構開辦的學校沒有獲得預先撥款，這程序令公立及私立學校之間沒有平等的競爭。¹¹⁸

延誤發還幼兒教育學券的款項

26.6 一項就諾福克的私立學校進行的調查顯示，由於教育及就業部付款機制的延誤，該區三分之一的日間幼兒園及私立幼兒學校曾出現財政困難。對於取錄大量須兌換學券的兒童及營運成本(如薪金、租金等)較為昂貴的幼兒學校，延誤付款對他們的影響尤其嚴重。由於付款日期不明朗的情況日增，在威斯敏斯特區內至少有一所私立幼兒園預先收取家長 1,100 英鎊的學費，待學券代理機構發還學券款項時才退回學費。¹¹⁹

¹¹⁷ 參閱註 92。

¹¹⁸ 同上。

¹¹⁹ 同上。

無法確定教育機會是否有所增加

26.7 幼兒教育學券計劃旨在透過刺激需求，增加公營、私營及志願機構的學額供應。下議院教育及就業委員會發表的報告載述，其實應從地方教育當局先前擴充學額的決定去理解學校大臣所指的增加幼兒教育機會，幼兒教育學券計劃的效用只是使這些學額提早出現。在私營機構方面，部分學前教育機構擴充學額，而其他則減少學額。因此，委員會不能斷定幼兒教育學券計劃針對這個目標的成效有多大。

27. 幼兒教育學券計劃的終止

27.1 1997年5月22日，工黨政府宣布計劃終止由保守黨推行的幼兒教育學券計劃。1999年6月，政府正式取消這項計劃，改為推行幼年發展及托兒夥伴計劃。根據新的安排，所有地方教育當局均須擬定幼年發展計劃，訂明學前教育所需費用的津貼水平。學前教育機構，不論是公帑資助、私營或志願機構開辦的學校，均須遵守政府制訂的規定，才可獲得政府的津貼。新安排的暫定目標，是為所有希望其4歲子女獲得學額的家長，提供免費的半日制幼兒教育學額。最終的目標是確保所有3歲及4歲兒童獲得優質的免費幼年教育學額。附錄I詳載幼年發展及托兒夥伴計劃的資料。

第 9 部 —— 澳洲高等教育的資助方式

28. 1987 年研究學券制時的考慮

28.1 在 1987 年 12 月，澳洲政府宣布，當局承諾擴展高等教育的學額及提高高等教育界的效益，但因財政預算所限，當局有必要研究經費的來源。就此，澳洲政府成立高等教育融資委員會 (Committee on Higher Education Funding)，探討由學生、畢業生、家長及僱主共同分擔費用的可行方案。委員會雖然曾經研究學券制的可行性，卻建議政府推行高等教育分擔費用計劃(下稱“分擔費用計劃”)。這項貸款計劃建議所依據的原則是，藉着接受高等教育而直接受惠的學生應支付部分費用。

29. 1997 年研究學券制時的考慮

29.1 1997 年 1 月大選過後，新政府決定為高等教育界的長遠發展奠定基礎。政府委託高等教育融資及政策檢討委員會 (Review Committee on Higher Education Financing and Policy)，就高等教育的融資機制及政策進行檢討。檢討委員會向政府提出下述建議：

- (a) 確立個人有終身權利以公帑接受高等教育的原則，因此政府會直接撥款予學生，而非撥款予院校；
- (b) 院校可更靈活地釐定學費及決定取錄的學生人數；及
- (c) 學生可取得貸款，而還款額與入息掛鉤。

29.2 檢討委員會雖然建議直接撥款予學生，而非撥款予院校，但並無明確建議當局實施學券制。

29.3 雖然教育培訓及青年事務部長(Minister for Education, Training and Youth Affairs)同意，採用分散的政策及融資架構，可能更迎合高等教育界的不同需要，以及激勵教育界推陳出新，但他清楚表示，分擔費用計劃會維持不變，而政府亦無意為高等教育融資推行學券制，因為還有其他“行政上較為簡單的方法”，可讓大專學生“有更多選擇”。¹²⁰

30. 高等教育分擔費用計劃對高等教育融資的貢獻

30.1 透過分擔費用計劃，政府把部分費用轉嫁予學生，使高等教育界別在財政緊絀時期仍能繼續擴展。在 2000 至 01 年度，學生透過分擔費用計劃支付的總額估計為 11 億 1,600 萬澳元，相當於政府向高等教育院校提供撥款的 20%。¹²¹

31. 高等教育分擔費用計劃

貸款計劃

31.1 分擔費用計劃是為學生而設的貸款計劃，讓他們可支付高等教育學費。這項計劃公平、公正，確保學生自行分擔高等教育學費，但不會有任何學生因無法即時預繳學費而被迫放棄接受高等教育。

高等教育分擔費用計劃所涵蓋的課程範圍

31.2 分擔費用計劃涵蓋的課程範圍包括政府批准的學位、文憑、副文憑、深造文憑、深造證書、碩士課程預備班課程、碩士課程及博士課程。

高等教育分擔費用計劃的運作

31.3 根據分擔費用計劃，專上學生可選擇即時預繳學費，從而享有 25% 的折扣；或可選擇延遲繳付全數或部分款項，直至他們的收入達到某一水平，屆時便須透過稅制償還有關的款項。在分擔費用計劃下，有關的債項與消費物價指數掛鈎。當局不會就債項收取利息。有關債項亦會在欠債人身故後取消。

31.4 附錄 II 詳載分擔費用計劃的資料。

¹²⁰ Kemp, David, "Strategic Developments in Higher Education - an Address to the OECD Thematic Review Seminar on the First Years of Tertiary Education", Ministry for Education, Training and Youth Affairs, at <http://www.dest.gov.au/archive/ministers/kemp/ks210498.htm>.

¹²¹ Parliamentary Library, *The Higher Education Contribution Scheme*, 4 December 2000.

第 10 部 —— 分析

32. 香港可借鏡的地方

香港的學校及教育情況

32.1 附錄 III 簡述香港的學校及教育情況。

32.2 本港奉行的教育政策，以“不會有學生因經濟問題而喪失接受教育的機會”為目標¹²²。根據附錄 III，香港已設有多項資助計劃，協助有需要的學生應付學校教育方面的開支。

就所研究的學券計劃進行的對比分析

32.3 附錄 IV 載述就智利、密爾沃基、哥倫比亞、克利夫蘭及英格蘭的學券計劃進行的對比分析。

從所研究的學券計劃汲取的經驗

提供教育機會

32.4 智利、密爾沃基、哥倫比亞及克利夫蘭的個案顯示，推行學券制似乎有助刺激教育普及化。但沒有確實的證據顯示，英格蘭推行的幼兒學券計劃與幼兒教育普及化有關連，因為該計劃推行期只有兩年。

香港的情況

32.5 在 2001 年，15 歲或以上人士當中，有 18% 具專上教育程度，而 48% 具有中三或以下的教育程度¹²³。行政長官於《2000 年施政報告》中公布在不同階段增加學習機會的計劃：¹²⁴

¹²² 香港特別行政區立法會，《議事錄》，2001年6月27日。

¹²³ 教育統籌局，立法會資料文件，《2001 年施政報告》，教育及人力事務，2001 年 10 月 12 日。

¹²⁴ 教育統籌局局長，發言稿：《2001 年施政報告》，「優質教育」簡報會，2000 年 10 月 13 日。

- (a) 由 2002/03 學年起，有志及有能力繼續升學的中三學生，均有機會升讀中四或接受職業訓練；及
- (b) 政府承諾由 2002/03 學年起，在 10 年內逐步增加大專學額，目標是讓 60% 的適齡青少年接受大專教育。

32.6 值得注意的是增加學額會受下列因素影響：

- (a) 是否有合適的校舍；
- (b) 是否可以取得資金以提供新的學額；及
- (c) 是否有曾接受培訓的教學人員。

家長的選擇

32.7 學券制旨在透過兩個方法給予家長較多選擇：

- (a) 透過資助教育方面的費用，使更多家長能負擔子女的教育開支；以及
- (b) 透過給予家長直接的購買力，使家長可以選擇最符合他們需要的學校。

32.8 本部分分析所研究的 5 個地方的學券計劃後，確定以下情況對增加給予家長的選擇構成障礙：

- (a) 學券的價值是否足以涵蓋入學的整體費用：如學券的價值不足以涵蓋入學的整體費用，在選擇學校方面，家長便不能獲得公平對待，因為只有富裕的家長才可同時選擇公立及私立學校；
- (b) 學額是否足以應付需求：如家長要作出選擇，必須有教育機構提供學額，也就是說，'沒有學額，便沒有選擇'及
- (c) 在供不應求時，學校可否挑選學生，還是以抽籤方式分配學額：如接獲超額申請的學校獲准擇優取錄學生，選擇權便在校方而非在家長。

香港的情況

32.9 在香港，在不同的教育階段，家長或學生在揀選學校方面均有若干程度的選擇。在學前及專上教育方面，學生入讀甚麼學校大致上取決於家長或學生的選擇，以及學校的收生政策。在中、小學教育方面，政府的派位制度決定學生入讀官立或資助學校，家長或學生可作出有限度的選擇。與此同時，學生若要入讀私立中、小學，則取決於家長的選擇及學校的收生政策。

32.10 倘若把家長有真正的選擇視為香港教育制度須達到的其中一個目標，則須考慮下列事宜：

- (a) 學額是否足以應付需求；
- (b) 是否有不同種類的學校及課程，讓學生有多種選擇；及
- (c) 學額分配制度是否具靈活性，足以令家長可選擇理想的學校。

低收入家庭的學生入讀私立學校的機會

32.11 學券為家庭提供在私立學校接受教育所需的款項。學券的其中一個目標是提高低收入家庭的學生入讀私立學校的機會。智利初期推行的學券計劃，是容許所有學生自由選擇入讀公立或私立資助學校。然而，研究顯示，該項計劃的主要受惠人為來自中上階層家庭的學生，原因有兩項：

- (a) 私立學校除收取學券外，還收取其他費用；及
- (b) 私立學校可篩選學生；私立學校大多選擇父母教育水平較高及／或社會經濟背景較佳的學生。

32.12 哥倫比亞及密爾沃基曾更改學券計劃的原有設計模式，以增加低收入家庭可作出的選擇，包括：

- (a) 只限低收入家庭使用學券；
- (b) 學券的價值足以支付私立學校的學費；及
- (c) 由於接獲超額申請的學校須以抽籤方式取錄學生，私立學校不得擇優取錄學生。

香港的情況

32.13 政府目前已向有需要的學生提供資助，讓他們支付在私立幼稚園就讀所需的費用，但當局沒有為私立中、小學的家長／學生制訂資助計劃，協助他們應付學費開支。然而，香港設有各項資助計劃，讓就讀官立及資助中、小學及大專院校的學生應付學校教育方面的開支。因此，政府在某程度上已達到有關目標，即有志入學的香港學生無論是貧或富，均有機會接受教育。

32.14 如家長／學生可使用公帑繳付私立學校的學費，下述事宜須予以考慮：

- (a) 如私立學校收取公帑，此等學校應否如公立學校般向公眾負責；及
- (b) 如私立學校須就公帑的使用作出交代，應否向此等學校施加政府的規例。然而，此做法或抵觸學券制的其中一項目標，即減少政府干預。

教育質素

32.15 部分分析人員認為公立學校官僚、欠缺效率及成本效益。推行學券制旨在透過在公立及私立學校之間的競爭，令公立學校面對挑戰，從而令教育的整體質素得到改善。

32.16 然而研究顯示，如父母的教育水平、學生的社會經濟背景等因素設定為常數，私立學校表現不一定較公立學校優勝。雖然學券確實促使公立及私立學校展開競爭，但其對教育質素的影響或許輕微。所研究的學券計劃亦無確實的證據顯示整體教育質素有所提高。

香港的情況

32.17 有批評指出，香港的教育質素已下降。本部分分析所研究的 5 個國家及地區的學券計劃後發現，雖然學券制會推動參與的學校互相競爭，但並無確實的證據顯示推行學券制會提高教育質素。

學券與其他資助計劃的比較

學券與助學金(補助金及獎學金)及澳洲高等教育分擔費用計劃

32.18 附錄 V 載述有關的詳情。

政策考慮

32.19 如把學券計劃視為現行資助計劃之外的另一可行選擇，下述因素須予以考慮：

- (a) 學券計劃的成本：學券的價值及數目同樣會影響成本，包括行政費用；
- (b) 學券的供應、受惠人的甄選、向家長及學生宣傳／推廣學券計劃、為有特殊需要的學生提供資助及交通費；

- (c) 學券計劃對私立學校的影響：私立學校接受公帑資助，通常意味着有關的學校須受政府法例規管、處理文件的工作量會增加，以及會出現流動資金的問題。公眾亦期望私立學校取錄來自不同教育背景的學生、維持高水準的課程及聘用合資格的教師。此等情況或會影響私立學校參加學券計劃的意欲；
- (d) 學校於年中停辦的後果，當學校因收取學券不足而在年中停辦時，會嚴重影響學生的學業；
- (e) 規管收生政策，以防止學校擇優取錄學生；
- (f) 資助建造新校舍資本費用的資助制度；
- (g) 有效率的培訓系統及設施，以確保有足夠的合資格教師執教，推廣優質教育。

附錄 I

幼年發展及托兒夥伴計劃

I.1 1997 年大選過後不久，新當選的工黨政府便制訂幼年發展及托兒夥伴計劃，以私營及志願機構為夥伴，合作擴充不同類別的幼兒照顧服務，包括提供幼兒照顧學額。1997 年，政府公布下述目標：

“在 1998 年 9 月或之前，按家長的意願，為他們的 4 歲子女提供免費的優質、半日制的幼年教育學額。”

政府在達到這個目標後，再定下其他目標，在 2004 年或之前擴充學額，讓所有 3 歲兒童享有同等權利。

I.2 工黨政府在幼年發展及托兒夥伴計劃的角色是：

- (a) 設定國家層面的優先次序和目標；
- (b) 建立國家的優質教育架構；
- (c) 按目標範圍的需要提供撥款；及
- (d) 確保幼兒照顧服務的發展與國家其他政策及計劃得到妥善協調。

I.3 每個地區各自設立幼年發展及托兒夥伴計劃，參與的各方包括：

- (a) 地方教育當局；
- (b) 提供幼兒照顧服務的私營及志願機構；
- (c) 僱主；
- (d) 培訓及企業委員會；
- (e) 持續教育院校；
- (f) 學校；
- (g) 衛生當局；
- (h) 聖公會教區及其他宗教當局；
- (i) 特殊教育需要小組；及
- (j) 家長。

I.4 地區的幼年發展及托兒夥伴聯同地方教育當局，負責擬定雙方同意的地區年度計劃。各地區的計劃與國家已訂定為 3 歲及 4 歲兒童提供幼年教育學額的目標相關連，並須訂明如何增加區內的幼兒照顧學額。這些計劃須處理有關各類服務的質素、家長的負擔能力及使用服務的機會等事宜，以及考慮家長如何可獲知所需的資料。地區幼年發展及托兒夥伴計劃會每年更新，並須經教育及就業大臣批准。

I.5 工黨政府承諾在 2002 年或之前，把為英格蘭 3 歲兒童提供的免費幼兒學額的比率倍增至 66%。為擴充學額，政府在 1999 年 9 月至 2002 年 3 月期間共撥款 3 億 9,000 萬英鎊。

I.6 公帑資助機構的學校及幼兒園為 4 歲兒童提供免費幼年教育學額所需的撥款，會按區內的 3 歲或以下的兒童人口，以及由地方教育當局提供資助的 4 歲兒童的人數計算。地方教育當局會決定如何把撥款分配予公帑資助機構的學校及幼兒園。

I.7 私營及志願機構的學校及幼兒園提供有關學額所需的撥款，會按照這些學校及幼兒園所點算的合資格 4 歲兒童的人數計算。由於國家的策略是擴充學額，在 2002 年或之前，讓三分之二的 3 歲兒童獲得免費學額，因此，為 3 歲兒童就讀而提供的撥款不會全國劃一處理，政府會由有最大社會需要的地區開始逐步提供撥款。

資料來源： Tony Bertram and Christine Pascal, *UK Background Report for OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care*, OECD, December 2000.

附錄 II**高等教育分擔費用計劃**

(摘錄自網址：<http://www.hecs.gov.au/hecs.htm>載述的
高等教育分擔費用計劃(下稱“分擔費用計劃”))

甚麼是分擔費用計劃？

分擔費用計劃在 1989 年推行，旨在以公平公正的方法確保學生自行分擔高等教育費用。聯邦政府負擔大部分高等教育費用的同時，規定直接受惠的學生支付部分的費用亦屬合理。免息延遲付款的安排，意味着學生即使無法即時預繳學費，亦不會被迫放棄接受高等教育的機會。透過分擔費用計劃收取的款項，悉數用於高等教育制度上。

根據《1988 年高等教育撥款法令》(Higher Education Funding Act 1988)，分擔費用計劃由教育培訓及青年事務部(Department of Education, Training and Youth Affairs)、澳洲稅務局(Australian Taxation Office)及高等教育院校管理。本文件概述的資料與現行法例一致。然而，經國會兩個議會同意後，可隨時修改這計劃的任何條文。

誰人支付分擔費用計劃的款項？

除非你獲准豁免支付分擔費用計劃的款項，否則，假如你在統計日之前已報讀由聯邦政府資助、頒授高等教育學歷的課程，便必須支付分擔費用計劃的款項。提供這些課程的機構包括：

- 高等教育院校；
- 澳洲國防學院(Australian Defence Force Academy)；
- 國立戲劇藝術學院(National Institute of Dramatic Art)；或
- 澳洲電影、電視及播音學校。

頒授高等教育學歷的課程包括學位、文憑、副文憑、深造文憑、深造證書、碩士課程預備班、碩士及博士等課程。

如你報讀上述課程，又是下述其中一類人士，一般須支付分擔費用計劃的款項：

- 澳洲公民；
- 澳洲永久居民；或
- 新西蘭公民。

誰人無須支付分擔費用計劃的款項？

如你的情況屬於下述其中一類，便無須支付分擔費用計劃的款項：

- 就讀的院校收取學費；
- 技術及持續進修學院的學生；
- 海外學生；
- 持有論優衡平獎學金的人士；
- 持有臨時或暫時簽證的人士；
- 根據研究計劃獲得豁免分擔費用計劃款項的研究生；
- 修讀不頒授學歷課程的人士；
- 修讀為弱勢社羣學生而設的培訓課程；
- 修讀由僱主全額資助的課程；
- 在艾馮戴爾學院(Avondale College)修讀並非由聯邦政府資助的課程；
- 在聖母院大學(University of Notre Dame)修讀並非由聯邦政府資助的課程；
- 在馬庫斯奧爾德曼學院(Marcus Oldman College)修讀課程的人士。

如你修讀一些經院校批准與實習工作有關的工業單元課程，作為整個課程的一部分，你或許無須就該等單元支付分擔費用計劃的款項。

我應該支付多少款項？

如你在 1997 年 1 月 1 日後開始修讀一個新課程，便須按分科制度支付分擔費用計劃的款項，你支付的款額是按你修讀的個別單元而定，而非按整個課程而定。修讀的單元分為 3 個組別，你就每個單元支付的款額，視乎單元所屬組別，以及單元在課程內所佔的學分比重而定。

下列為 2001 年學生每年須分擔的個別全日制科目的費用：

第一組別(3,521 澳元) —— 文科、人文學科、社會學科／行為科學、教育、視覺／表演藝術、護理、司法及法律課程

第二組別(5,015 澳元) —— 數學、電腦、其他醫療科學、農業／可再生資源、建造／環境／建築學、科學、機械工程／處理、行政、商業及經濟

第三組別(5,870 澳元) —— 法律、藥物、醫療學、牙醫、牙科服務及獸醫學

例子

傑姬在 2001 年開始修讀經濟學士學位課程。在首年，8 個單元組成一個標準的全日制修讀量。傑姬報讀 5 個經濟科的單元及 3 個文科單元。有關她 2001 年須支付的分擔費用計劃款項的計算方法如下：
 $[5/8 \times 5,015 \text{ 澳元(第二組別)} + 3/8 \times 3,521 \text{ 澳元(第一組別)}] = 3,134.375 \text{ 澳元} + 1,320.375 \text{ 澳元} = 4,454 \text{ 澳元}$ 。

分擔費用計劃的款項是根據你的修讀量計算。如你修讀的單元多於或少於全日制的修讀量，便須支付按比例計算的分擔費用計劃款項。你向院校查詢，便可獲悉應支付分擔費用計劃款項的準確金額。

我何時支付分擔費用計劃的款項？

根據規管分擔費用計劃的法例，所有報讀及付款安排必須於統計日或之前辦妥。由於標準的首學期統計日為 2001 年 3 月 31 日(星期六)，所有安排需於 2001 年 3 月 30 日(星期五)或之前辦妥。

為何統計日如此重要？

如你在上述日期前仍未辦妥所有報讀及支付分擔費用計劃款項的安排，院校會取消你的修讀資格。如你報讀有關的單元後改變主意，你仍須支付有關款項。法例並無條文以延展每學期的統計日限期。因此，大部分院校均設定較早的日期，方便辦妥每學期的分擔費用計劃的安排。

如何支付分擔費用計劃的款項？

分擔費用計劃的款項按學期支付，你須就每學期報讀的課程支付有關的費用。至於支付分擔費用計劃款項的方式，大部分學生有 3 個選擇，包括：

- 悉數預繳分擔費用計劃的款項，並可即時享有折扣。或
- 即時預繳至少 500 澳元的分擔費用計劃款項，然後延遲支付其餘的費用。只有即時支付的款額會享有折扣。或
- 延遲支付全數的分擔費用計劃款項。

我是否需要填寫付款方案申報表格？

如你須支付分擔費用計劃的款項，並且是首次報讀課程的學生，你必須在院校設定的日期前填妥付款方案申報表格。

由於所有報讀及付款安排須在統計日前辦妥，你不能在該日期過後才遞交付款方案申報表格。有關表格附有一份填表須知，指示你是否須要填寫該表格。在表格 C 部，你須表明支付分擔費用計劃款項的方法。

我可否改變分擔費用計劃的付款方案？

可以，你每學期均可改變分擔費用計劃的付款方案。填妥的付款方案申報表格只是表明你擬選用的付款方案。你在每學期的統計日選擇的付款方案，是根據你在統計日或之前支付給院校的款項及該等款項的總額而決定。舉例而言，如你之前選擇延遲付款，但在本學期擬改變付款方案，即時預繳一筆款項，便無需填寫另一份付款方案申報表格，只需向你就讀的院校支付有關的款項。請緊記，如你延遲支付部分的款項，你必須向院校提供你的稅務檔案號碼。你應向院校查詢，以瞭解改變分擔費用計劃付款方案的安排。

如我退修單元或沒有完成學業，情況會如何？

如你退出正修讀的任何單元，你應參考大學的刊物，例如大學的手冊。在報讀或改變修讀的單元之前，例如退出或暫停修讀有關的單元，你應小心細閱這些刊物。如你在統計日之前沒有正式辦妥退出修讀該單元的手續，你會負上分擔費用計劃的債項。這筆債項不能轉移或延至另一學期才償還。

我何時開始償還債項？

如你的收入達到償還分擔費用計劃強制還款的最低限額時，你便須償還有關債項。在 2000 至 01 財政年度，有關的限額為 22,346 澳元。

你償還分擔費用計劃的收入為：

- 未來一個財政年度的應課稅收入；加上
- 因租賃淨額使應課稅收入減少的任何金額；加上
- 「所得稅預扣付款摘要」列出的應申報附帶福利總金額。

當你的收入達到償還分擔費用計劃最低限額時，澳洲稅務局會計算你在該年度應強制償還的分擔費用計劃款項。償還分擔費用計劃的收入限額按年調整，以反映每周平均收入的變動。

就 2000 至 01 財政年度設定的收入限額及償還率為：

償還分擔費用計劃款項的收入	在此收入範圍內須償還分擔費用計劃的百分比
低於 22,346 澳元	0%
22,346 至 23,565 澳元	3.0%
23,566 至 25,393 澳元	3.5%
25,394 至 29,456 澳元	4.0%
29,457 至 35,551 澳元	4.5%
35,552 至 37,420 澳元	5.0%
37,421 至 40,223 澳元	5.5%
40,224 澳元及以上	6.0%

你被強制償還的分擔費用計劃款額，會隨着你的償還分擔費用計劃收入而增加——你賺取的收入越多，須償還的款額便越高，直至你償還所有債項為止。強制償還的款項只會按你的個人收入計算——而非按你的父母或配偶的收入計算。即使你剛開始或正在就讀有關的課程，如你償還分擔費用計劃的收入高於最低限額，你必須開始償還債項。

我可否延遲償還分擔費用計劃的強制償還債項？

如你相信支付強制償還的分擔費用計劃債項會令你承受嚴重的困苦，又或你有其他特別理由相信當局不應強制要求你償還該筆債項，你可透過書面向稅務處副處長申請延遲償還該筆款項。如你希望申請延遲支付強制償還的分擔費用計劃債項，便需填妥延遲還款的申請表格。該表格要求你詳列收入及支出，以作為你提出申請的理據。

如你無法為自己及／或為家人或你供養的其他人提供食物、住宿、衣服、醫療、教育或其他必需品，這情況便屬於嚴重困苦。

其他特別理由包括任何異常或獨特的情況，雖然這些情況並不屬於嚴重困苦，但足以構成公平合理的理由，讓你無須被強制償還該筆款項。如你認為有其他特別理由，足以支持你無須被強制償還該筆款項，你須清楚列明提出這項要求的原因及理由。

你可隨時遞交延遲還款的申請表格。稅務處副處長會通知你是否接納你的申請。如你對決定感到不滿，可在接獲有關決定 28 天內，向行政上訴審裁處申請覆核該項決定。

我可否自願還款？

可以。如你已選擇延遲償還所有或部分的分擔費用計劃款項，你可以使用票據抬頭為稅務處副處長的澳元支票或匯票，向澳洲稅務局繳交任何金額的自願還款。

自願還款可即時減少你的分擔費用計劃債項。然而，如你欠下一項累積的分擔費用計劃債項，而你的收入高於償還分擔費用計劃最低的強制還款限額，當局仍會向你提出強制還款的要求。除自願還款外，你仍須強制還款。

如我自願還款，可否獲得額外優惠？

可以。如你自願償還 500 澳元或以上，便會獲得 15% 的額外優惠。

在何處可以取得有關我的分擔費用計劃帳戶的資料？

如你的分擔費用計劃帳戶在之前 15 個月內曾有來往紀錄，澳洲稅務局在每年 6 月會向你發出一份分擔費用計劃資料年結單。帳戶來往紀錄的例子包括：

- 新加入的分擔費用計劃債項
- 分擔費用計劃的強制還款部分
- 自願還款部分。

分擔費用計劃款項可否扣稅？

你或你的僱主以外的其他人士作出的分擔費用計劃還款，均不能扣稅。如你的僱主支付你的分擔費用計劃款項，他們或可就有關款項申請扣稅。然而，他們將須就還款繳交附帶福利稅。

如我身故，我的分擔費用計劃債項會如何處理？

如你身故，你的受託人或執行人應呈交所有直至你死亡為止仍未遞交的報稅表。在你死亡日期之前的期間有關的薪俸稅評估通知書內包括的強制分擔費用計劃還款，必須從你的遺產中支付，但餘下的分擔費用計劃債項則會取消。你的家人或受託人均無須替你償還累積的分擔費用計劃債項的餘額。

當局會否就分擔費用計劃債項收取利息？

當局不會就你累積的分擔費用計劃債項收取利息，但該債項會每年隨着生活指數調整。當局在每年 6 月 1 日作出調整，調整後的金額適用於在 1 年或以上的時間內從未償還的債項。

香港的學校與教育¹

	學前教育	小學及中學教育	專上教育
課程的修讀期	~ 3 年。	~ 6 年小學強迫教育及 3 年初中強迫教育。 ~ 最多 4 年的高中教育(中四至中七)。	~ 大學學位課程的修讀期一般為 3 年。
教育機構 ²	~ 幼稚園向教育署註冊；他們較着重教育因素，上課時間相對較短。 ³ ~ 香港所有幼稚園均屬私營，若不屬非牟利幼稚園，即屬私營獨立幼稚園。	~ 5 類學校： (a) 官立學校，由政府全資營辦； (b) 資助學校，由政府全面資助，但由志願團體開辦； (c) 私立學校，當中部分獲政府提供資助； (d) 由英基學校協會營辦的學校；及 (e) 國際學校。	~ 10 所大專院校，當中 8 所透過大學教育資助委員會接受資助，1 所屬公帑資助的院校，餘下 1 所屬自資開辦的院校。 ~ 1 所專上學院(香港樹仁學院)，這所學院財政獨立，但政府以助學金及貸款方式，向合資格學生提供資助。
取錄／甄選準則	~ 家長的選擇；及 ~ 學校收生政策。	~ 小學：(a)官立及資助學校採用小一入學統籌辦法 ⁴ ；及(b)私立小學以家長的選擇及學校收生政策作為甄選基礎。 ~ 初中：官立及資助學校採用中學學額分配辦法，讓家長自由申請初中學額。學校根據學生的校內評核、家長的選擇和學生的居住地點作出甄選(全港有 18 個學校網)。 ~ 高中：官立及資助學校以學生的校內評核及家長的選擇作為甄選基礎，向中三學生分配中四學額。 ~ 私立中學：私立中學以家長的選擇及學校收生政策作為甄選基礎。	~ 學生的選擇； ~ 學生的學業成績及其他特出的表現；及 ~ 學校收生政策。
學費及收費	~ 需要繳費。	~ 接受小學及初中教育無需繳費(只適用於官立及資助學校)。 ~ 接受高中教育需要繳費。	~ 需要繳費。
政府為學生而設的主要資助計劃	~ 幼稚園學費減免計劃。	~ 高中學費減免計劃； ~ 學校書簿津貼計劃； ~ 學生車船津貼計劃；及 ~ 跨網車船津貼計劃。	~ 本地學生資助計劃； ~ 專上學生資助計劃； ~ 免入息審查貸款計劃； ~ 學生資助計劃；及 ~ 學生車船津貼計劃(本地專上學生)。

註：

- 除學前、小學、中學及專上教育外，本港亦為有特殊需要的學生設立特殊教育計劃：例如設立醫院學校，為弱視、弱聽、弱能、情緒有問題及弱智兒童提供學額；設立實用中學，讓無心向學或有學習困難的兒童入讀；以及為有特殊教育需要的兒童開設特殊教育班。
- 截至 2000 年 9 月為止，全港有 789 所幼稚園、816 所小學日校、486 所中學日校、39 所中學夜校、10 所大專院校及 1 所專上學院。
- 現時亦有幼兒中心，為兒童提供學前教育，但其服務較着重照顧因素。幼兒中心向社會福利署註冊。
- 小一入學統籌辦法由 3 個部分組成：學校網、自行分配學位及統一派位。首先，全港分為 56 個「小一學校網」，家長須依照意願將其所屬學校網內可供選擇的小一學額填入申請表內。倘若子女在自行分配學位階段未能獲得一個自己選擇的學額，這些學童會在統一派位階段獲派學額。

附錄 IV

對所研究的學券計劃進行比較分析

學券計劃	背景	目的	特點	對學券計劃的評估	
				理想的結果	不理想的結果
智利 (1980 年至現在)	~ 可能基於下述原因而推行學券計劃：減少政府對學校的監管，以符合國際標準；中央官僚作風的改善；及政治目的：令社會非政治化。	~ 改善教育質素；及 ~ 把提供教育的責任轉移至市場。	~ 所有中、小學生均符合資格； ~ 公立及私立學校均可參加； ~ 學券的價值足以支付所有入學費用；及 ~ 可要求家長'補貼'，但這並非學校收入的主要來源。	~ 教育機會有所增加； ~ 家長有較多選擇； ~ 私立學校之間的競爭增加； ~ 學校之透明及改善學校質素，但其影響甚微； ~ 私立學校的學生表現較佳(可能是把頭等生外所致)。	~ 中階層學生成為主要受惠者； ~ 私立學校的學業成績退步； ~ 並載有確切的證據顯示私立學校的成效並無改善； ~ 並載有確切的證據顯示整體的教育質素並無改善。
密爾沃基 (1989 年至現在)	~ 因應家長不滿意公立學校的質素而推行。	~ 讓低收入家庭的學生有機會入讀私立學校。	~ 學券只限於就讀幼稚園至第十二班的低收入家庭學生； ~ 只許私立學校參加計劃； ~ 學券的價值足以支付所有入學費用；及 ~ 家長不須'補貼'。	~ 教育機會有所增加； ~ 家長有較多選擇； ~ 低收入階層學生增加了入讀私立學校的機會； ~ 學校以隨機方式取錄學生，因而不會擇優取錄； ~ 家長較積極參與子女的教育。	~ 參加計劃的學校因財政狀況不穩健而停辦； ~ 計劃的學校上沒有盡其所能； ~ 計劃的學校沒有廣泛宣傳其計劃； ~ 業稅上升； ~ 並無確切的證據顯示私立學校的學生表現較佳； ~ 並無確切的證據顯示種族羣分的情況並無改善。
哥倫比亞 (1992 年至現在)	~ 政府在 90 年代初實行改革，其比中在改其體。	~ 縮小相對偏高的的小學入學率與偏低的的中學入學率之間的差距； ~ 讓最貧窮的家庭有較多選擇； ~ 促進平等。	~ 學券只限於就讀公立學校的低收入家庭的學生； ~ 只許私立中學參加計劃； ~ 學券的價值足以支付入學費用；及 ~ 要求家長'補貼'，但這並非學校收入的主要來源。	~ 教育機會有所增加； ~ 家長有較多選擇； ~ 低收入階層學生增加了入讀私立學校的機會； ~ 學校以抽籤方式取錄學生，因而不會擇優取錄； ~ 公立及私立學校均保持相若的教育質素。	~ 參閱註 1。
克利夫蘭 (1996 年至現在)	~ 因應家長不滿意公立學校的質素而推行。	~ 讓低收入家庭的學生有機會入讀私立學校。	~ 學券只限於就讀幼稚園至第三班的低收入家庭學生； ~ 幼稚園至第八班的學生可使用學券； ~ 只許克利夫蘭校區內的私立學校及毗鄰地區的公立學校參加計劃； ~ 學券的價值不足以支付入學費用；及 ~ 家長須'補貼'，但限定為學券價值的百分比。	~ 教育機會有所增加； ~ 家長有較多選擇； ~ 低收入階層學生增加了入讀私立學校的機會； ~ 學校以隨機方式取錄學生，因而不會擇優取錄。	~ 第四班或以上的低收入家庭學生受惠； ~ 班級費用高昂； ~ 並無確切的證據顯示私立學校的學生表現較佳； ~ 並無確切的證據顯示種族羣分的情況並無改善。
英國 (1996 至 1997 年)	~ 可能基於下述原因而推行學券計劃：所有兒童應有同等教育機會； (a) 社會呼籲訂立國民學前教育政策；及 (b) 照顧選民的利益。	~ 讓兒童在入學方面有更多選擇；及 ~ 為家長提供多元化。	~ 向所有接受學前教育的 4 歲兒童發出學券； ~ 所有學前教育的機構，不論私營或公營，均可參加計劃； ~ 學券的價值不足以支付若干地區入學費用；及 ~ 家長可能須對學校作出大量'補貼'。	~ 不適用。	~ 資金來源不穩定，影響學校的發展； ~ 學券價值不足，令家長得不到公平選擇； ~ 幼童的學額不足，令消費者沒有真正選擇； ~ 各學校的安插不同，令公立及私立學校的質素不一； ~ 並無確切的證據顯示教育機會有所增加。

註 1 學券的價值最初足以支付學費。然而，近期由 Angrist 及其他人(Angrist et al.(2001))進行的一項研究顯示，截至 1998 年為止，學券的價值僅可支付私立中學約一半的費用。由於本部未能獲得有關資料，因此不能肯定是否會因為學券的價值不足夠而導致不理想的結果。

附錄 V

學券、助學金與澳洲高等教育分擔費用計劃的對比分析

	學券	助學金		澳洲高等教育分擔費用計劃
		補助金	獎學金	
性質	~ 資助。	~ 資助。	~ 獎勵。	~ 貸款。
目的	~ 可選擇的學校較多； ~ 增加學校之間的競爭；及 ~ 提高低收入家庭學生的入學機會，讓他們可一如富裕學生享有同樣的教育質素。	~ 協助低收入家庭學生完成學業。	~ 嘉許學生的學業成績或特出的表現。	~ 協助學生完成高等教育。
資格	~ 所有學生；或 ~ 目標學生，例如來自低收入家庭的學生。	~ 低收入家庭學生。	~ 學業成績出類拔萃或表現特出的學生。	~ 所有學生。
入息審查	~ 可能需要或不需要。	~ 需要。	~ 不需要。	~ 不需要。
申請經常獲批？	~ 是。	~ 不是。	~ 不是。	~ 是。
發給學生的款額	~ 在申請前已知道。	~ 在申請前不知道。	~ 在申請前可能知道或不知道。	~ 在申請前已知道。
是否足夠支付學費？	~ 全費或部分費用，視乎學券的價值而定。	~ 全費或部分費用，視乎申請人的家庭收入而定。	~ 全費或部分費用，視乎獎學金的性質而定。	~ 全費。
學生可選擇的學校	~ 如學券的價值足夠，又有學額，可選擇的學校會較多。 ~ 如學券的價值不足夠，學生又須'補貼'，可選擇的學校便有限；及 ~ 如沒有學額，便全無選擇。	~ 不適用。	~ 不適用。	~ 因支付全費，所以可選擇的學校會較多。
學校之間的競爭	~ 有。	~ 沒有。	~ 沒有。	~ 沒有。

參考資料

1. American Federation of Teacher, at <http://www.aft.org>.
2. Angrist, J.D., Bettinger, E., Bloom, E., King, E., and Kremer, M., Vouchers For Private Schooling in Colombia: Evidence From a Randomized Natural Experiment, NBER Working Paper 8343, June 2001.
3. Bast, Joseph L. Harmer, David and Dewey, Douglas, "Vouchers and Educatinal Freedom: A Debate", Cato Policy Analysis No. 269, 12 March 1997, at <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-269-html>.
4. Bertram, Tony and Pascal, Christine, The OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care: Background Report for the United Kingdom, December 2000.
5. Calderón, Alberto Z., "Voucher Program For Secondary Schools: The Colombian Experience" in Human Capital Development and Operations Policy Working Papers, the World Bank at <http://www.worldbank.org/>.
6. Carnoy, Martin, "National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education?" in Comparative Education Review, Vol. 42, No. 3, 1998, p. 309-337.
7. Carnoy, Martin, Lessons of Chile's Voucher Reform Movement, at <http://www.rethinkingschools.org/SpecPub/sos/sosintl.htm>.
8. Centre for Education Reform, at <http://www.edreform.com/>
9. Centre for Education Reform, Tax Supported K-12 Voucher Programs Key Legislative Provisions, at http://www.edreform.com/school_choice/legislation.htm.
10. Chase, Bob, "Voucher System Would Hurt Schools Not Help" in News of Wisconsin Education Association Council, 2 December 1996.
11. Clint Bolick, "Nine Lies About School Choice: Answering the Critics", Policy Review, May-June 1998.
12. Committee on Education , Crossroads Hearing to learn about what is working and what is not within America's current education system, 12 September 1997, at <http://edworkforce.house.gov/issu...rsight/crossroads/cr912sumhr.htm>.
13. Delannoy, Françoise, "Education Reforms in Chile, 1980-1998: A Lesson in Pragmatism" in Country Studies: Education Reform and Management Publication Series, Vol. 1, No. 1, June 2000.
14. Department for Education and Employment, Contractor Appointed for Nationwide Nursery Voucher Scheme, 14 October 1996.
15. Department for Education and Employment, Early Years Development and Childcare Partnership: Planning Guidance 2001-2002.
16. Department for Education and Employment, Early Years Education, at <http://www.dfee.gov.uk>.
17. Department for Education and Employment, Evidence Shows Nursery Vouchers Work - Squire, 18 October 1996.
18. Department for Education and Employment, Squire Tells Playgroups: You Can Profit From Nursery Vouchers, 16 November 1996.
19. Education and Employment Committee of House of Commons Session 1996-1997, Third Report, Operation of the Nursery Education Voucher Scheme, 12 March 1997.

20. Education and Employment Committee of House of Commons, Minutes of Evidence Taken Before the Education and Employment Committee of House of Commons, 12 March 1997.
21. Education and Manpower Bureau, Information Note for the Legislative Council, 2001 Policy Address, Education and Manpower, 12 October 2001.
22. Education Week, at <http://www.edweek.org/>.
23. Evidence taken before the Welsh Affairs Committee on its First Report, The Nursery Voucher Scheme in Wales, 29 February 1996.
24. Friedman, M., *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, 1982.
25. Higher Education Contribution Scheme (HECS) at <http://www.hecs.gov.au/hecs.htm>.
26. House of Commons, Hansard, 22 January 1996.
27. Jongbloed, Ben and Koelman, Jos, *Vouchers for Higher Education? A Survey of the Literature* Commissioned by the Hong Kong University Grants Committee, June 2000.
28. Kemp, David, "Strategic Developments in Higher Education - an Address to the OECD Thematic Review Seminar on the First Years of Tertiary Education", Ministry for Education, Training and Youth Affairs, at <http://www.dest.gov.au/archive/ministers/kemp/ks210498.htm>.
29. King, E., Rawlings, L., Gutierrez, M., Pardo, C., and Torres, C., *Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation*, The World Bank, September 1997.
30. King, Elizabeth M., Orazen, Peter F., and Wohlgemuth, Darin, *Central Mandates and Local Incentives: The Colombia Education Voucher Program*, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper No. 6, February 1998.
31. Legislative Audit Bureau, *An Evaluation: Milwaukee Parental Choice Program*, February 2000.
32. Legislative Council of Hong Kong Special Administrative Region, Hansard, 27 June 2001.
33. Levin, Henry M.(ed), *Privatizing Education: Can the Marketplace Deliver Choice, Efficiency, Equity, and Social Cohesion?*, Westview Press, 2001.
34. Library of Congress, *Chile: Education* at <http://lcweb2.loc.gov/>.
35. Luengo-Prado, Maria and Volij, Oscar, *Public Education, Communities and Vouchers*, August 1999.
36. Margaret D. Tannenbaum, *Concepts and Issues in School Choice*, Lweiston: E. Mellen Press, c1995.
37. Metcalf, Kim K., *Evaluation of the Cleveland Scholarship Program, 1998-2000*, Indiana Centre for Evaluation, September 2001.
38. Milton and Rose D. Foundation, *Educational Choice*, at <http://www.friedmanfoundation.org/>.
39. Miner, Babara, *Vouchers: Where's the Public Accountability? Or : Public Dollars and Private Schools: A Bad Mix* at <http://www.aft.org/vouchers/miner.htm>.
40. Murphy, Dan, Nelson, F. Howard and Rosenberg Bella, *The Cleveland Voucher Program*, American Federation of Teachers, 1997 at <http://www.aft.org/research/reports/clev/contents.htm>.

-
41. National Centre for education statistics, Digest of Education Statistics, 1999, May 2000 at <http://nces.ed.gov/pubs2000/Digest99>.
 42. National Education Association, at <http://www.nea.org/issues/vouchers/>.
 43. Neas, Ralph G., Five Years and Counting: A Closer Look at the Cleveland Voucher Program, 25 September 2001.
 44. Office of Research, Institute for the Transformation of Learning, Cleveland's Scholarship and Tutoring Program, Marquette University, 22 October 2001.
 45. Parliamentary Library, The Higher Education Contribution Scheme, 4 December 2000.
 46. Parry, Taryn Rounds, "Achieving Balance in Decentralization: A Case Study of Education Decentralization in Chile" in World Development, Vol. 25, 1998.
 47. Parry, Taryn Rounds, "Decentralization and Privatization: Education Policy in Chile" in Journal of Public Policy, Vol. 17, 1997.
 48. Parry, Taryn Rounds, "Theory Meets Reality in the Education Voucher Debate: Some Evidence from Chile" in Education Economics, Vol. 5, No. 3, 1997.
 49. Patrinos, Harry Anthony, Market Forces in Education, World Bank, July 1999.
 50. Peterson, Paul E., The Milwaukee School Choice Plan: Ten Comments on the Witte Reply, Centre for American Political Studies, Occasional Paper 95-3, March 1995.
 51. Reich, Robert B., "The case for 'Progressive' Voucher" in National Centre for Policy Analysis, 6 September 2000.
 52. Review Committee on Higher Education Financing and Policy, A Policy Discussion Paper on the Review of Higher Education Financing and Policy, April 1998.
 53. Ritsche, Daniel F., Budget Briefs, Legislative Reference Bureau, September 2001.
 54. Schiefelbein, The Use of National Assessments to Improve Primary Education in Chile, UNESCO, 1991.
 55. Schiller, Zach, Cleveland School Vouchers: Where the Students Come From, A Report from Policy Matters, Ohio, 2001.
 56. SchoolChoiceInfo.org at <http://www.schoolchoiceinfo.org>.
 57. Secretary for Education and Manpower, Speaking Note: 2000 Policy Address, Briefing on Quality Education, 13 October 2000.
 58. Souther, Sherman, An Analysis of Chilean Economic and Socioeconomic Policy: 1975-1989, May 1998 at <http://csf.colorado.edu/students/Souther.Sherman/>.
 59. Sparkes, J. and West, Anne, "An Evaluation of the English Nursery Voucher Scheme 1996-1997" in Education Economics, Vol. 6, No. 2, 1998.
 60. The British Council, Education in Colombia at <http://www.britishcouncil.org.co/english/education/colences.htm>.
 61. United States Networking for Education Information at <http://www.ed.gov/NLE/USNEI/index.html>.
 62. US General Accounting Office, School Vouchers, Publicly Funded Programs in Cleveland and Milwaukee, August 2001.
 63. West, Edwin G., "Education Vouchers in Practice and Principle: A World Survey" in Human Capital Development and Operations Policy Working Papers, World Bank, February 1996.
-

-
64. West, Edwin G., "Education With and Without the State" in Human Capital Development and Operations Policy Working Papers, World Bank, HCOWP 61.
 65. WestEd, What We Know About Vouchers, 1999.
 66. Wisconsin Department of Public Instruction, Basic Facts About Wisconsin's Elementary and Secondary Schools 2000-2001 at <http://www.dpi.state.wi.us/dpi/dfm/sfms/basicpdf.html>.
 67. Wisconsin Department of Public Instruction, Milwaukee Parental Choice Program, Frequently Asked Questions - 2002-03 School Year at <http://www.dpi.state.wi.us/dpi/>.
 68. Wisconsin Department of Public Instruction, Wisconsin Basic School Facts at <http://www.dpi.state.wi.us/dpi/dltcl/eis/basicfacts.html>.
 69. World Bank, Countries: Chile at <http://www.worldbank.org/html/extdr/offrep/lac/c12.htm>.
 70. World Bank, Does Colombia's Education Voucher System Work?, March 1996.
 71. Zhang, Minxuan, Differential or Flat? A Comparative Study of Tuition Policies in the World, Centre for Research on Comparative Education, The University of Hong Kong, March 2000.