

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)277/06-07(02)號文件

檔 號：CB2/PL/ED

教育事務委員會

立法會秘書處為2006年11月13日會議 擬備的背景資料簡介最新版本

為學前服務機構及學前兒童家長提供資助

目的

本文件旨在綜述教育事務委員會(下稱"事務委員會")就為學前服務機構及學前兒童家長提供資助進行商議的過程。

背景

2. 在《2005年幼兒服務(修訂)條例》獲制定成為法例之前，幼兒中心(包括為2至6歲兒童而設的日間幼兒園及為兩歲以下幼兒而設的日間育嬰園)根據《幼兒服務條例》註冊，並由社會福利署(下稱"社署")負責監管。錄取3至6歲兒童的幼稚園則根據《教育條例》(第279章)註冊，並由教育統籌局(下稱"教統局")負責規管。由於日間幼兒園和幼稚園的服務對象相若，所提供的服務亦相近，有意見認為，日間幼兒園和幼稚園在營辦方面應符合相若的規定，並根據同一條例註冊，由同一機構監管。

3. 1999年9月，教育統籌委員會建議政府當局應研究統一日間幼兒園和幼稚園體系的事宜。教統局與社署於2000年成立協調學前服務工作小組，就有關協調學前服務的事宜向政府提供意見。工作小組於2002年4月就其建議發出諮詢文件。工作小組其後根據蒐集所得的意見修訂其建議。其中一項主要建議，是將幼兒中心重新定義為一些為3歲以下兒童提供照顧和看管服務的學前機構；這些機構應繼續由社署規管。另一項主要建議，是理順為學前服務機構及學前兒童家長提供的資助。

4. 推行工作小組的建議涉及修訂《幼兒服務條例》的工作，亦須修改當局為學前服務機構及家長分別提供的資助計劃。政府當局於2005年3月14日就資助計劃的修改建議諮詢事務委員會。為作出相關立法修訂而擬備的《2005年幼兒服務(修訂)條例草案》，於2005年4月27日提交立法會審議。雖然當局就各項資助計劃提出的修改建議屬行政性質，不在條例草案的範圍內，但為研究該條例草案而成立的法案委員會曾討論，當局就各項資助計劃提出的修改建議對服務機構和家長所帶來的財政影響。

事務委員會及法案委員會的商議過程

5. 事務委員會及法案委員會就為學前服務機構及學前兒童家長提供資助的相關事宜進行商議的過程，現綜述於下文各段。

為服務機構提供的資助

6. 根據5%資助計劃，為零至6歲兒童提供服務的非牟利幼兒中心，可獲社署發放等同於按認可名額核准收費計算5%的直接資助。此外，這些幼兒中心亦符合資格獲社署發還租金、差餉和地租。

7. 就為3至6歲兒童而設的幼稚園而言，教統局為非牟利的營辦者提供兩種形式的資助——

- (a) 發還租金、差餉和地租；及
- (b) 通過幼稚園資助計劃提供補助金。

8. 當局推行幼稚園資助計劃，是為了鼓勵幼稚園聘用更多合格幼稚園教師，以提升其教學隊伍的資歷，而無須大幅增加學費。根據幼稚園資助計劃，教統局以每15名學生為一組，計算每段上課時間(上午班、下午班或全日制)每級(幼兒班、幼稚園低班及幼稚園高班)的小組數目，並按此數目發放補助金。參加幼稚園資助計劃的幼稚園必須在所有班級按1:15的師生比例，聘請100%的合格幼稚園教師。

9. 在實施協調學前服務的措施後，為幼兒中心而設的5%資助計劃已告取消，而幼稚園資助計劃則改稱為幼稚園及幼兒中心資助計劃，其涵蓋範圍亦擴大至包括幼兒中心。根據幼稚園及幼兒中心資助計劃，2至6歲兒童的資助額以每15名兒童(或未滿15名兒童)為一組的組別數目計算。至於零至2歲兒童的資助額，考慮到日間育嬰園法定的職員與兒童比例是1:8，資助額以每8名兒童(或未滿8名兒童)為一組的組別數目計算。

10. 部分委員關注到，按照幼稚園及幼兒中心資助計劃的擬議資助水平，許多幼稚園暨幼兒中心和幼兒中心可能會遇到財政困難。他們指出，由於學生人口下降，不少幼稚園及幼稚園暨幼兒中心可能會在實施協調後以小班形式開班。按學生人數比例計算的資助額，將不足以應付開辦只有9名或更少學生的小班所導致的開支。

11. 政府當局解釋，幼兒中心的平均收生率約為80%。如幼兒中心的收生率達70%或以上，它們在幼稚園及幼兒中心資助計劃之下所獲得的資助額，將會高於其在5%資助計劃之下所獲得的資助額。政府當局在諮詢期間接獲的意見當中，只有極少數意見反對協調學前服務，以及擔心該措施對現有幼兒中心的運作所帶來的財政影響。在大約480所幼兒中心當中，約有390所已表明有意在實施協調後註冊為幼稚園。政府當局進而解釋，倘若非牟利幼兒中心及幼稚園符合若干準則，例如提供全日制課程或服務至下午6時，並在學校假期及惡劣天氣情況下仍然提供服務，這些幼兒中心及幼稚園可向獎券基金申請撥款。

為家長提供的資助

12. 有子女在日間育嬰園及日間幼兒園就讀的家長，倘能證明其有照顧幼兒的"社會需要"(例如父母均需工作)，便可根據幼兒中心繳費資助計劃申請學費資助。最高資助額為幼兒中心的實際收費，或經社署核准的最高收費水平，金額以較低者為準。合資格家長實際可得的資助額，會根據家庭入息審查結果按比例計算，入息越高的家長要承擔的學費便會越高，有關入息審查不設預定上限。

13. 至於有子女在幼稚園(全日制和半日制)就讀的家長，他們可根據幼稚園學費減免計劃申請資助。家長無須證明有"社會需要"，也有資格根據幼稚園學費減免計劃提出申請。最高資助額為幼稚園的實際收費，或所有非牟利幼稚園的加權平均學費，金額以較低者為準。幼稚園學費減免計劃的申請人亦須接受入息審查。該計劃提供3個級別的資助，資助額為學費的100%、75%或50%。

14. 在進行協調後，當局取消了幼兒中心繳費資助計劃，並推行一套統一的入息審查機制，以釐定所有學前兒童根據經改善的幼稚園學費減免計劃(改稱為幼稚園及幼兒中心學費減免計劃)應得的資助額。幼稚園及幼兒中心學費減免計劃涵蓋以下類別的兒童——

- (a) 因有社會需要而就讀全日制幼兒中心的3歲以下兒童，符合資格獲得全日制學費資助；
- (b) 因有社會需要而就讀全日制幼兒中心或幼稚園的3至6歲兒童，符合資格獲得全日制學費資助；及
- (c) 就讀全日制(但沒有社會需要)或半日制幼兒中心或幼稚園的3至6歲兒童，符合資格獲得半日制學費資助。

15. 根據幼稚園及幼兒中心學費減免計劃計算學費資助額時，膳食費及空氣調節費用均包括在月費之內。政府當局承諾，就幼兒中心繳費資助計劃及幼稚園學費減免計劃的現有受助人採用"不減少資助"原則；換言之，按幼稚園及幼兒中心學費減免計劃所得資助較少的家長，可選擇繼續按之前的幼兒中心繳費資助計劃及幼稚園學費減免計劃接受資助，直至有關的兒童離開就讀的幼稚園／日間幼兒園／日間育嬰園並入讀小一為止。

16. 雖然委員歡迎政府當局承諾就幼兒中心繳費資助計劃的受助人採用"不減少資助"原則，但大部分委員均關注這項措施對日後申請資助的家庭所帶來的財政影響。

17. 為釋除委員的疑慮，政府當局以一個4人家庭或3人單親家庭為例，就6個不同的目標組別比較上述家庭在入息水平不同的情況下，分別獲幼兒中心繳費資助計劃和幼稚園及幼兒中心學費減免計劃提供的減免額。根據政府當局提供的資料，委員察悉，入息相對較低的家庭(例如入息水平介乎8,056元至11,000元)即使因社會需要而讓子女接

受全日制服務，他們根據幼稚園及幼兒中心學費減免計劃獲得的資助額可能會較少。委員擔心，這些家庭或會因經濟困難而被迫讓子女接受半日制服務。

18. 政府當局解釋，在劃一學前服務的學費減免制度後，低收入家庭將繼續符合資格獲得100%、75%或50%的學費減免額。綜合社會保障援助計劃的受助家庭如有社會需要，需把子女送往日間幼兒園和日間育嬰園，將可獲發特別補助金，以繳付全數學費。以實際金額而言，一個4人家庭的每月入息水平若在8,055元或以下，將會獲得全數減免額；每月入息水平介乎8,056元至11,710元，將會獲得75%減免額；而每月入息水平介乎11,711元至21,512元，則會獲得50%減免額。

19. 財務委員會於2005年6月24日批准"幼稚園及幼兒中心資助計劃"和"幼稚園及幼兒中心學費減免計劃"。由於申請資助的低收入家庭將會因當局修改資助計劃而受到影響，因應委員的要求，政府當局承諾探討有何可行措施，可為這些申請家庭提供支援，並會就合理可行的建議向事務委員會匯報。

取消"社會需要"審查

20. 在2006年4月10日及7月21日的會議上，事務委員會跟進討論劃一學前服務學費減免機制的影響，並聽取代表團體的意見。所有代表團體均關注到，政府當局於協調學前服務後，在幼稚園及幼兒中心學費減免計劃下採用"社會需要"審查，以評估申請人是否有資格獲得全日制服務。委員要求政府當局澄清採用"社會需要"審查的原因。

21. 政府當局解釋，社署自80年代初便採用"社會需要"審查，以評估幼兒中心繳費資助計劃申請人的申請資格，而在協調學前服務後，幼稚園及幼兒中心學費減免計劃亦採用相同的"社會需要"審查機制，評估就讀於幼稚園和幼兒中心的所有合資格兒童。政府當局認為，現時沒有教育理據支持3至6歲的兒童接受全日教育。全日幼稚園和幼兒中心是因應有"社會需要"的家庭或家長的選擇而增添的照顧服務。因此，為幼稚園及幼兒中心學費減免計劃的家長提供的資助額應以幼稚園半日班的學費為計算基礎。申請全日資助額的家庭必須通過"社會需要"的審查，才獲發放全日資助額。當局曾就這項規定諮詢學前服務界，亦曾在2003年2月13日和2005年3月14日舉行的事務委員會會議席上就此進行討論。這項規定最後在2005年6月24日獲得財務委員會批准。

22. 委員指出，在財務委員會會議席上，他們基於一項先設條件而贊成有關"社會需要"審查的準則。這項條件就是，政府當局會探討可否採取措施，以支援會受到資助計劃改變所影響的低收入家庭申請者。委員察悉並關注到，據稱，不少家長因無法通過"社會需要"審查而決定不讓子女入讀日間幼兒園及幼稚園全日班。委員要求政府當局由2006-2007學年起，取消幼稚園及幼兒中心學費減免計劃的"社會需要"審查。

23. 政府當局解釋，當局現正進行學前教育檢討，當中包括對家長資助的安排。由於預期這項檢討將於2007年年中或之前完成，政府當局認為不宜在此之前，對家長的資助計劃作零碎的修改。在此段期間，政府當局會較彈性審核申請家庭的"社會需要"、簡化申請程序，以及改善幼稚園及幼兒中心學費減免計劃的行政安排。教統局估計，在調整後的審查準則下，約80%現時未能獲得全日制學費資助的申請人將可獲得學費資助。

24. 雖然委員歡迎政府當局推行改善措施，但他們仍然認為，當局應取消幼稚園及幼兒中心學費減免計劃的"社會需要"審查。

最新進展

25. 在2006-2007年度《施政報告》中，行政長官宣布在教育方面推行一項新措施，就是以學券形式資助幼兒教育。根據政府當局的擬議安排，由2007-2008學年起，當局會以學券形式直接資助家長，為他們在符合資格的幼稚園或幼稚園暨幼兒中心就讀的子女繳付學費。在2007-2008學年，學券的面值為13,000元，並會逐年遞增至2011-2012學年的16,000元，以計算這幾年間將出現的通脹、教師增薪及資歷逐漸提升等因素。在為數13,000元的資助額中，最少10,000元必須用作減低學費，其餘3,000元則用以資助教師進修。到了2011-2012學年，學券的全數資助額將用作減低學費。

26. 根據擬議計劃，任何本地的非牟利幼稚園只要每名學生每年收費不超過24,000元，都可按收生人數兌現"學券"。在2011-2012學年，當計劃全面實施後，只有獲質素認證的非牟利幼稚園才可兌現學券。

27. 教育統籌局局長就行政長官2006-2007年度《施政報告》作簡報時，委員曾就擬議的學券制提出多方面關注。下文綜述委員所發表的主要意見及關注。

資格準則

28. 委員認為，推行學券制的其中一項目的，是藉此增加家長的選擇。根據當局建議的先決條件，只有每年收取不多於24,000元學費的非牟利幼稚園才合資格兌現學券。這項先決條件會對家長為子女選擇適合的幼稚園造成限制。由於全港90%年齡介乎3至6歲的學童將受惠於這項擬議計劃，而合資格兌現學券的幼稚園將達到80%，委員促請政府當局微調這項擬議計劃，令餘下10%的學生亦可從中受惠。委員認為，只要有關的幼稚園達致政府當局所釐定的質素標準，不論牟利與否，均應合資格兌現學券。

29. 政府當局解釋，其一貫政策是只資助幼兒教育界別的非牟利幼稚園。非牟利幼稚園須把營運盈餘再投資，以改善教育質素，但牟利幼稚園卻可自行運用其盈餘。由於牟利幼稚園在運用盈餘方面不受規管，政府當局認為，為善用公帑起見，當局應制訂先決條件，訂明只有每年收取不超過24,000元學費的非牟利幼稚園才合資格兌現擬議的學券。

30. 政府當局並預期，牟利幼稚園如擬成為合資格兌現學券的幼稚園，定會積極籌謀，務求在過渡期內轉以非牟利方式經營。政府當局估計，約有150所牟利幼稚園會轉以非牟利方式經營。政府當局會根據汲取所得的經驗，於2011-2012年度檢討學券計劃的推行情況。

學費

31. 由於兌現學券的金額多寡視乎收生人數而定，委員關注到，幼稚園可能會為增加收生人數而動用龐大資源進行各類招生宣傳活動，以致幼稚園須增加學費，彌補這方面的開支。

32. 政府當局解釋，在各項資助計劃下接受資助的學前教育機構須遵守各項有關學費調整及教職員行政管理事宜的規則及規例。這些機構須提交增加學費的建議及理據供教統局審批。在考慮個別幼稚園提出在2007-2008學年增加學費的建議時，當局會以有關幼稚園2006-2007學年的學費及教職員薪金為基礎。

質素控制

33. 委員對合資格兌現學券的幼稚園的辦學質素表示關注。擬議學券制可能會間接造成"汰強留弱"的情況，即協助那些並無良好辦學往績的非牟利幼稚園得以繼續經營，但卻令辦學質素優良的牟利幼稚園面對收生問題。

34. 政府當局解釋，新措施的目的是為家長提供直接資助、提升學前教育的質素和提升校長及教師的專業水平，以及長遠而言，制訂完善的質素保證機制。當學券計劃於2011-2012學年全面實施後，只有獲質素認證的非牟利幼稚園才可兌現學券。教統局會為幼稚園提供支援，以提高其水平。政府當局亦已預留6,800萬元，於2007-2008學年為所有幼稚園提供一筆過撥款，以購買教學資源、圖書及其他學習配套。

薪津水平

35. 委員察悉，在推行學券計劃後，當局將會解除對學前教育教師薪金的規管。委員關注到，這項安排不利於幼兒教育的發展。委員促請政府當局藉此機會，理順幼稚園教師的薪津安排，以進一步提升幼兒教育的質素。

36. 政府當局認為，應由市場決定幼稚園教師的薪津水平，因為部分營辦機構歡迎當局在薪金方面採取較靈活的做法，並希望提出更具競爭力的薪金，以招聘持有教育學士學位或在教學上有傑出表現的教師。政府當局指出，在2011-2012學年全面推行學券制前，當局會為在非牟利幼稚園及牟利幼稚園任職的所有教師和校長提供資助，以提升他們的專業發展水平。

有關學券制的資料研究

37. 應事務委員會的要求，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部曾於2002年就選定海外地方所推行的學券制進行研究。研究範圍包括美國的密爾沃基和克利夫蘭、英國、智利及哥倫比亞。研究報告已於2002年4月15日提交事務委員會。有關研究報告及2002年4月15日會議的紀要已於2006年10月23日隨立法會CB(2)139/06-07號文件再次送交委員參閱。為方便委員閱覽有關資料，現將該研究報告中有關5個選定地方的學券計劃的比較分析節錄部分載於**附錄I**。

有關文件

38. 立法會網站所載的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年11月9日

教育事務委員會
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：減少國際經濟援助，以符合中央官僚作風；及 (a) 符合市民及政治目的； (b) 為社會非政治化。	~ 改善教育質素；及 ~ 把提供教育的責任轉移至市政府。	~ 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； ~ 私立及公立學校之間的競爭增加； ~ 私立學校透過競爭改善學校質素，但其影響甚微；及 ~ 私立學校的學門表現較佳(可能是把頑劣學生撥到門外所致)。	~ 中上階層學生成為主要受惠者； ~ 私立學校擇優取錄學生； ~ 低下階層學生的學業成績退步； ~ 並無確實的證據顯示私立學校的成效較佳及較優越；及 ~ 並無確實的證據顯示整體的教育質素得到改善。
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； ~ 低下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；及 ~ 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； ~ 不參加計劃的學校因沒有廣泛其教育計劃，加上來自其他學校的競爭，以致沒有物盡業稅上升； ~ 並無確實的證據顯示私立學校的學生表現較佳；及 ~ 並無確實的證據顯示種族羣分的情況得到改善。
哥倫比亞 (1992年至現在)	~ 政府在90年代初期實行一項改革，在放寬其比較在改革時放。	~ 縮減相對偏高的中小學入學率與貧窮家庭的差距； ~ 讓學券最貧窮家庭有較多選擇； ~ 促進平等。	~ 學券只限於就讀公立學校的低收入家庭的小學畢業生； ~ 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； ~ 低下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；及 ~ 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； ~ 只許鄰近克利夫蘭校區內的公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一成。	~ 教育機會有所增加； ~ 家長有較多選擇； ~ 低下階層學生增加了入讀私立學校的機會；及 ~ 學校以隨機方式取錄學生，因而不會擇優取錄。	~ 第四班或以上班級的低收入家庭受惠； ~ 費用高昂； ~ 行政無確實的證據顯示私立學校的學生表現較佳；及 ~ 並無確實的證據顯示種族羣分的情況得到改善。
英國 (1996至1997年)	~ 可能基於下述原因而推行學券計劃： (a) 為所有兒童提供廣泛的好處； (b) 社會呼籲訂立國民學前教育政策；及 (c) 照顧選民的利益。	~ 讓兒童在入學方面有更美好的開始； ~ 為家長提供選擇；及 ~ 鼓勵多元化。	~ 向所有接受學前教育的4歲兒童發出學券； ~ 所有提供學前教育的機構，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的入學費用；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； ~ 學券的價值不足，令家長得不到公平的選擇； ~ 學券的價值不足，令消費者沒有真正的選擇； ~ 私立學校的排他性，令公立及私立學校不能公平競爭；及 ~ 並無確實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。

教育事務委員會

為學前服務機構及學前兒童家長提供資助

相關文件一覽表

立法會／委員會	會議日期	文件／報告
教育事務委員會	15.04.2002	RP06/01-02 CB(2)1861/01-02
教育事務委員會	14.3.2005	CB(2)1324/04-05 CB(2)1030/04-05(01) CB(2)1240/04-05(01)
《2005年幼兒服務(修訂)條例草案》 委員會	12.5.2005	CB(2)1689/04-05 HWF CR2/5091/05 Pt. 2 CB(2)1536/04-05(01)
《2005年幼兒服務(修訂)條例草案》 委員會	23.5.2005	CB(2)1790/04-05
《2005年幼兒服務(修訂)條例草案》 委員會	31.5.2005	CB(2)2067/04-05 CB(2)1712/04-05(01)
《2005年幼兒服務(修訂)條例草案》 委員會	6.6.2005	CB(2)2120/04-05 CB(2)1782/04-05(01)

立法會／委員會	會議日期	文件／報告
財務委員會	24.6.2005	FC125/04-05 FCR(2005-06)23
教育事務委員會	10.4.2006	CB(2)1881/05-06 CB(2)1667/05-06(03)
教育事務委員會	12.6.2006	CB(2)2643/05-06 CB(2)2700/05-06(01)
教育事務委員會	21.7.2006	CB(2)18/06-07 CB(2)2796/05-06(03)
教育事務委員會	19.10.2006	CB(2)28/06-07(01) 題為"以民為本 務實進取"的2006-2007年度施政報告小冊子 (第11至13頁第43至48段) 2006-2007年度《施政綱領》小冊子 (第38至42頁)

立法會秘書處
 議會事務部2
 2006年11月9日