

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)665/09-10(06)號文件

檔 號：CB2/PL/ED

教育事務委員會

立法會秘書處為2010年1月11日會議
擬備的最新背景資料簡介

學前教育學券計劃

目的

本文件綜述委員就學前教育學券計劃(下稱"該計劃")提出的關注事項。

背景

2. 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資助幼兒教育的新措施。根據政府當局的建議，由2007-2008學年開始，每名年滿2歲8個月的兒童，如就讀於非牟利幼稚園(包括為有特殊教育需要學童開設的幼稚園)，而以一個半日制學額計算，該幼稚園的學費水平不超過每名學童每年24,000元，或以一個全日制學額計算，不超過每名學童每年48,000元，有關兒童便可享有學券資助。學券須由有關的幼稚園兌現。

3. 在2007-2008學年，學券的面值為每名學童每年13,000元，逐年遞增至2011-2012學年的每名學童每年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元必須用作學費資助，餘額則用作提升教師的專業水平，包括聘請代課教師替代參加培訓課程的教師、發還課程費用，或開展校本專業發展計劃。到了2011-2012學年，學券的全數資助額將用作學費資助。所有幼稚園須經質素保證機制評審，而由2012-2013學年起，只有符合指定標準的幼稚園才可兌現學券。

4. 政府當局表示，推出該計劃的目的，在於增加投放於學前教育的資源，以減輕合資格家長的財政負擔並改善學前教育的質素，而無須施加傳統資助模式的廣泛監管措施，使幼稚園得以繼續靈活運作，適應需求。

5. 財務委員會在2006年12月15日的會議上批准該計劃。

事務委員會的商議過程

6. 教育事務委員會(下稱"事務委員會")曾舉行6次會議，討論該計劃，並在其中3次會議上聽取代表團體的意見。委員就該計劃提出的關注事項綜述於下文各段。

私立獨立幼稚園參加該計劃的資格

7. 委員認同不少代表團體提出的關注，認為該計劃只涵蓋非牟利幼稚園，其資格準則實過於局限。委員認為，家長應有權選擇最適合其子女就讀的幼稚園，而不論有關幼稚園屬牟利還是非牟利，並認為符合指定準則的私立獨立幼稚園均應符合資格兌現學券。

8. 政府當局表示，在幼兒教育方面的一貫政策，是只資助非牟利幼稚園。非牟利幼稚園須把營運盈餘再投資，以改善教育質素，但私立獨立幼稚園的最高利潤幅度為10%，並可自行運用。由於這些幼稚園在運用盈餘方面不受規管，政府當局認為不宜以公帑資助私立獨立幼稚園的運作。儘管如此，政府當局向學前教育界作進一步諮詢後同意修訂該計劃，即為私立獨立幼稚園設立為期3年的過渡期，直至2009-2010學年完結為止。私立獨立幼稚園可以在學童就讀該校期間，兌現家長的學券，但這些學童必須在2007-2008學年已就讀於該幼稚園各個年級，而有關的私立獨立幼稚園除並非以非牟利模式經營外，必須符合該計劃所有其他指定要求。

延長過渡期

9. 委員認為修訂後的建議雖較原建議有所改善，但仍未足以釋除委員提出的所有疑慮。委員仍然認為，應讓家長選擇其子女入讀的幼稚園，並認為強迫私立獨立幼稚園轉以非牟利模式營辦，才合資格參加該計劃，並非恰當的做法。委員指出，私立獨立幼稚園的數目縮減，不利於學前教育的健全發展。委員要求當局設立為期5年的過渡期。

10. 政府當局解釋，該計劃的原則及資格準則獲學前教育界普遍接納，當局亦須尊重財務委員會就該等原則及資格準則所通過的決定。由於部分家長已為子女選定於2006-2007學年及2007-2008學年入讀的私立獨立幼稚園，設立過渡期旨在釋除這些家長的疑慮。截至2008年12月，在大約980所幼稚園中，共有838所參加了該計劃，當中749所為非牟利幼稚園，89所是在3年過渡期安排(至2009-2010學年完結為止)下的合資格私立獨立幼稚園。由於不少私立獨立幼稚園已轉以非牟利模式營辦，政府當局認為，不適宜在過渡期結束前改變已獲批准的原則及資格準則，因為任何改變都可能會造成混亂，而部分持份者或會認為，有關改變對他們並不公平。

學費上限

11. 由於半日制及全日制學額的幼稚園學費上限水平分別為每年24,000元及每年48,000元，委員要求當局提供資料，述明當局以這些學費上限水平作為其中一項指定資格準則的理據。有意見認為，當局應取消學費上限，以鼓勵私立獨立幼稚園轉以非牟利模式營辦，並在提高教育質素方面投放更多資源。

12. 政府當局表示，2006年的幼稚園學費約為每年10,000元。因此，當局建議將2007-2008學年的學券面值定於13,000元，其中10,000元應用於學費資助，而餘額則用於教師的專業發展。政府當局建議將幼稚園學費上限水平定於一個半日制學額每年24,000元的水平時，已考慮到資助額會逐步增加至2011-2012學年的16,000元。鑒於幼稚園的學費水平參差，當局亦已設定8,000元的差額。政府當局認為有必要設定幼稚園學費上限，以確保在該計劃下，學童可受惠於費用負擔得來而質素優良的學前教育，並確保公帑用得其所。政府當局曾進行幼稚園營辦成本分析，以確定學券額足夠讓幼稚園持續提供優質教育。在釐定學費上限時，當局已考慮到有需要改善學前教育質素、資助學前教育工作人員自我提升，以及改善幼稚園的學習設施和環境。

13. 委員察悉並關注到，在2007-2008學年，部分幼稚園的學費增幅高達60%。他們關注到，當局有否制訂按通脹幅度調整學券額的機制。政府當局表示，在設計該計劃時，當局已顧及通脹因素。若通脹持續上升，當局會考慮是否有需要調整學券額。

14. 至於部分幼稚園的學費大幅增加，政府當局澄清，自該計劃實施後，過往在幼稚園及幼兒中心資助計劃(下稱"資助計劃")下獲得資助的幼稚園，須把學費資助額反映在2007-2008學年的學費調整中。由此或可解釋，為何某些幼稚園須大幅增加學費。政府當局並表示，在該計劃推行後收緊了審批幼稚園增加學費申請的程序，以確保任何建議的學費加幅均有合理理據。

年齡限制

15. 委員察悉，合資格獲取學券的學童年齡下限為2歲8個月。有委員關注到，部分家庭(如單親家庭)需要讓年齡低於該下限的子女入讀全日制幼兒中心。部分代表團體要求將該計劃的涵蓋範圍擴展至包括2至3歲並就讀於幼兒中心的幼童。

16. 政府當局表示，現時沒有教育理據支持3歲以下幼童應接受正規教育，以鞏固其學前時期的成長。政府當局認為，對3至6歲的兒童來說，半日制的學前教育已屬足夠及恰當，因為這個年齡的兒童應在家庭環境下與家長和家人共處較長時間。從這個角度而言，政府一貫採取的政策，是資助3至6歲兒童以半日制形式接受學前教育。政府當局承認，部分家長有需要讓2至3歲的子女入讀幼兒中心，以及讓3至6歲子女就讀於全日制幼稚園。倘若這些家長通過入息審查，當局會透過其他資助計劃(如幼稚園及幼兒中心學費減免計劃(下稱"學費減免計劃"))資助這些家長。政府當局沒有計劃將年齡低於2歲8個月的幼童納入該計劃內。

薪金

17. 凡參加資助計劃的幼稚園，須根據建議標準薪級表支付教師薪酬，作為接受資助的條件之一。委員察悉，幼稚園教師對當局在推行該計劃後取消建議標準薪級表所帶來的負面影響感關注。委員認為，繼續推行幼稚園教師標準薪級表，對維持穩定而質素優良的學前教育工作隊伍及提升學前教育質素，至為重要。他們促請政府當局為學前教育機構的校長及教師制訂薪酬架構，以配合分階段提升其資歷的要求。有建議認為，當局應為幼稚園教師提供資歷津貼，讓他們的資歷得到基本的尊重。

18. 政府當局指出，在推行該計劃前，建議標準薪級表只適用於前資助計劃下的幼稚園，並不適用於學前教育界別內所有幼稚園。當局認為，幼稚園應在訂定教師及校長的薪金方面享有絕對的自主權。政府當局對學前教育作出了重大的財政承擔，隨着當局透過該計劃注入新資源，幼稚園應有足夠能力自行訂定薪級表及為教師提供資歷津貼。政府當局的立場是，鑒於學前教育是由私營機構提供，幼稚園教師的薪金應由市場決定。根據教育局向幼稚園進行問卷調查收集所得的數據，在2009-2010學年，在提供本地課程的幼稚園教授半日班及全日班的全職教師(不包括校長)的平均月薪分別為9,800元及16,300元。政府當局並表示，參加該計劃的幼稚園必須在幼稚園概覽披露幼稚園主要運作項目的資料，包括教師薪金及其他開支項目。這項安排將會加強透明度，並讓家長得悉幼稚園的開支模式，從而在掌握充分資料的情況下作出選擇。

提升專業水平

指定資歷

19. 委員歡迎提升學前教育工作隊伍的專業水平，並將之列為該計劃其中一個不可或缺的部分。根據該計劃，當局期望所有在職幼稚園教師在5年內(即2011-2012學年完結前)取得幼兒教育證書資格。為鼓勵任職於選擇不參加或不合資格參加該計劃的私立獨立或非牟利幼稚園的教師提升專業水平，這些教師可就一項認可的幼兒教育文憑或學位課程，申請發還最多50%的學費，資助上限為60,000元。至於幼稚園校長方面，由2009-2010學年開始，所有新任幼稚園校長必須在受聘前(在特殊情況下可於受聘的首年內)持有幼兒教育學士學位並修畢一項證書課程。

20. 委員察悉，為在指定限期前達到提升專業水平的要求，每所幼稚園內有更多學前教育教師正在修讀幼兒教育證書課程。由於當局並沒有指定幼稚園的教師對班級比例，而幼稚園亦不設"空堂"，以致幼稚園教師須在上學時間內持續不斷地工作。由於該計劃所衍生的行政工作量增加，委員促請政府當局透過改善幼稚園的人手比例，為幼稚園教師提供"空堂"。部分幼稚園代表團體要求當局延長取得幼兒教育證書資格的5年期規定。

21. 政府當局解釋，根據初步統計數字，在2009-2010學年，約有9 060名教師(包括校長)任教於本地幼稚園，並具備合格幼稚園教師或以上的資歷，其中約4 680名教師持有幼兒教育證書，約880名教師持有幼兒教育學士學位。由於超過80%的在職教師已修畢或正在修讀幼兒教育證書課程，政府當局相信，過渡性問題將會在未來數年間逐步獲得解決。政府當局希望學前教育工作隊伍協力同心，共度這段過渡期，以達致提升專業水平的目標。政府當局一直尋求減輕幼稚園行政工作及教師工作量的方法，包括修訂標準表格，以支援幼稚園備存紀錄及呈報改變。由於每張學券均包含教師發展津貼，幼稚園可利用這筆津貼聘請代課教師，以支援須修讀提升專業水平課程的教師。

22. 部分委員認為，幼稚園人手問題並非過渡性而是結構性問題。由於推行該計劃後，甚多在職幼稚園教師修讀提升專業水平的課程，才令這問題更趨嚴重。聘請短期的代課教師，不能解決學前教育界所面對的結構性問題。當局必須制訂幼稚園的教師對班級比例，此問題才可解決，而這個比例應獲得學前教育界同意。

教師發展津貼

23. 委員察悉，每張學券所包含的3,000元教師發展津貼，將於2009-2010學年減少至2,000元，至2011-2012學年更會減至0元。有意見認為，政府當局應將教師發展津貼維持於3,000元，直至2011-2012學年為止。政府當局解釋，當局希望學前教育工作人員可在最短時間內修畢提升專業水平的課程。然而，如有需要，政府當局會考慮，將發放教師發展津貼的時限延長，是否可取的做法。

24. 由於符合資格獲取學券的學童年齡下限為2歲8個月，若教師所教授的學童年齡低於此下限，將不合資格申請專業發展津貼。委員促請政府當局以一視同仁的方式對待教授2至3歲學童的教師，以及監察幼稚園如何運用指定作教師專業發展用途的學券額。

25. 政府當局解釋，只教授2至3歲學童的教師為數甚少。他們大部分亦同時教授3至6歲的學童，因此亦可受惠於該計劃。政府當局將會確保，所有在職幼稚園教師均獲得相同的鼓勵和機會，在2011-2012學年完結前達到提升資歷的指標。至於當局有何安排，以監察幼稚園如何運用指定作教師專業發展用途的學券額，政府當局指出，幼稚園須向教育局提交每年的教師專業發展計劃，其中除其他事項外，還須列明教師培訓的時間表，並須在其經審計帳目中清楚說明作教師發展用途的學券額的使用情況。幼稚園並須另設帳目，記錄使用撥款作教師發展的情況。在2011-2012學年完結時未動用的餘款須經教育局退還給政府。

質素評核

26. 委員察悉。由2012-2013學年開始，只有符合指定標準的本地非牟利幼稚園，才可兌現學券。若幼稚園屆時經質素評核後被指為不符合指定標準，便可能要停辦。據教育局表示，質素評核以推動學校不斷改善求進為主要目的，以閱覽文件、觀課和與幼稚園持份者討論的形式進行，並要求幼稚園提交周年學校計劃和學校報告。由於學前教育教師須在2011-2012學年前取得幼兒教育證書資格，而當局可能在教師取得有關資歷前已進行質素評核，部分委員要求當局將幼稚園須符合指定標準的限期延長，以免對幼稚園教師造成過大壓力。

27. 政府當局解釋，質素保證架構是該計劃不可或缺的部分，以確保幼稚園以具效益的方式運用公共資源，以及提升學前教育的質素。質素評核建基於一套早於2000年已與學前教育界別共同磋商制訂的表現指標，並已於過去數年在幼稚園界別實施。根據質素評核，教育局會考慮多項表現指標，包括個別幼稚園的教學

質素及學習環境。政府當局沒有計劃將幼稚園須符合參加該計劃的指定標準的限期延長。截至2009年4月，政府當局已對320所幼稚園進行質素評核，佔參加該計劃的幼稚園的41.2%。質素評核報告已上載到教育局網站，方便家長查閱。

全日制幼稚園的資助額

28. 委員認同不少幼稚園代表團體提出的關注，認為在該計劃下，全日制幼稚園的待遇有欠公平。根據該計劃，為幼稚園提供的資助額按收生人數計算，而不論幼稚園是全日制還是半日制。由於全日制幼稚園的學生人數相對較少，以致全日制幼稚園獲得的資助額遠低於半日制幼稚園的資助額。在工時較長而資助較少的情況下，任職於全日制幼稚園的教師的流動率相當高。委員認為，全日制幼稚園有其存在必要，以照顧雙職家庭的需要，並促請政府當局即時解決向全日制及半日制幼稚園發放津貼有欠公平的問題。

29. 政府當局承認部分家庭的確因實際需要而須讓子女入讀全日制幼稚園，並承諾研究此事。

學費減免額上限

30. 委員曾詢問，推行該計劃後，在學費減免計劃下為貧困學童提供資助的情況。政府當局表示，學童的實際學費減免額將會是合資格參加學費減免計劃的幼稚園所收取的實際學費(全日制幼稚園班級的上限為每名學童每年25,400元，半日制幼稚園班級則為16,000元)與該學年用作學費資助的學券額之間的差額。在合資格幼稚園內就讀全日制班級的貧困學童將會繼續領取膳費津貼。如果家長選擇讓其子女入讀學費超過上限的合資格幼稚園，他們便須按照現行的做法補足學費差額。入讀私立獨立幼稚園或不符合資格兌現學券的非牟利幼稚園，並在2006-2007學年獲得學費減免的學生，將可繼續獲得學費減免，直至他們完成學前教育為止。

31. 委員察悉並關注到，半日制幼稚園及全日制幼稚園的學費減免額上限須維持於現有水平，直至2011-2012學年完結為止。由於過去兩年幼稚園學費上升，以致在推行該計劃後，部分低收入家庭反而要支付更多幼稚園學費。委員促請政府當局即時調整學費減免額上限。

32. 政府當局承認，在2006-2007學年，即推行該計劃前，在根據學費減免計劃獲全額學費資助的幼稚園學童當中，有78%全日制和76%半日制的學童無須自行支付學費差額。在2008-2009學年，上述百分比分別下降至46%和64%。

33. 在聽取不同持份者的意見及建議後，政府當局同意由2009-2010學年起，每年按獲准參加該計劃的半日制及全日制非牟利幼稚園的加權平均學費，調整幼稚園的學費減免上限。當局於2008-2009學年按加權平均學費調整學費減免上限後，在根據學費減免計劃獲全額學費資助的幼稚園學童中，有71%全日制和75%半日制的學童無須自行支付學費差額。

提供15年免費教育或為學前教育提供直接資助

34. 不少委員認為，學前教育對兒童的全人發展極為重要，並促請政府當局檢討其政策，長遠而言，當局應提供15年免費教育(包括學前教育)。除此以外，委員亦建議政府當局或可考慮為學前教育提供直接資助，一如中小學教育的情況。這項安排可貫徹該計劃的精神，令學校體系既能以自由、靈活、自主及多元方式發展，同時給予家長更多選擇。

35. 政府當局強調，現行政策是提供12年免費中小學教育。當局在推出該計劃時曾考慮提供免費學前教育的問題，當時已達成共識，就是不會提供免費學前教育。當時作出的政策決定，是透過推行該計劃，為家長提供一定水平的學費資助。政府當局並指出，政府的財政狀況不容許在學前教育方面投放更多資源。提供免費學前教育必須與其他政策措施一併考慮。

36. 委員強調，當局提交該計劃的建議予事務委員會考慮時，並沒有提供其他選擇方案。事務委員會接受該計劃，並不代表事務委員會不支持當局提供免費學前教育。

最新發展

37. 政府當局於2009年6月宣布，決定於2009年稍後時間開展該計劃的檢討工作。當局於2009年10月在教育統籌委員會轄下成立工作小組，負責檢討該計劃。工作小組由高彥鳴教授出任主席，負責蒐集持份者對該計劃的實施情況的意見，並就改善該計劃向政府提出建議。工作小組計劃在2010年年底向教育統籌委員會提交報告，然後向政府作出建議。

有關文件

38. 立法會網站所載的相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2010年1月6日

有關學前教育學券計劃的文件

會議	會議日期	文件
教育事務委員會	19.10.2006	會議紀要 議程
教育事務委員會	13.11.2006 (議程項目IV)	會議紀要 議程
教育事務委員會	21.11.2006 (議程項目I)	會議紀要 議程
立法會	6.12.2006	立法會會議過程正式紀錄 第34至67頁(質詢)
財務委員會	15.12.2006	會議紀要 FCR(2006-07)29 FC19/06-07(02)
財務委員會	20.3.2007	政府當局就初步問題的書面答 覆(答覆編號EMB098、EMB136 及EMB152)
立法會	9.5.2007	立法會會議過程正式紀錄 第6至12頁(質詢)
教育事務委員會	9.7.2007	會議紀要
教育事務委員會	18.10.2007	會議紀要 議程
立法會	7.11.2007	立法會會議過程正式紀錄 第73頁(質詢)
教育事務委員會	14.1.2008 (議程項目IV)	會議紀要 議程

會議	會議日期	文件
教育事務委員會	20.3.2009	會議紀要 議程 事務委員會在2009年3月20日的特別會議上就議程項目"檢討學前教育學券計劃"通過的議案
立法會	27.5.2009	[第三項質詢] 由張文光議員提問 學前教育學券計劃的問題 答覆
立法會	10.6.2009 (議案)	"立即檢討學前教育學券計劃" 立法會議事錄(中文本) (第126頁) 進度報告
教育事務委員會	22.6.2009 (議程項目I)	會議紀要 議程
立法會	9.12.2009	[第十二項質詢] 由張國柱議員提問 檢討學前教育學券計劃 答覆
立法會	16.12.2009	[第二項質詢] 由張文光議員提問 幼稚園教師薪酬 答覆

立法會秘書處
 議會事務部2
 2010年1月6日