

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1986/10-11(02)號文件

檔 號：CB2/PL/ED

教育事務委員會

立法會秘書處為2011年6月13日會議
擬備的最新背景資料簡介

檢討學前教育學券計劃

目的

本文件綜述教育事務委員會(下稱"事務委員會")就學前教育學券計劃(下稱"學券計劃")相關事宜提出的關注事項。

背景

2. 學券計劃是由2007-2008學年開始實施，目的是紓緩家長的財政負擔及提高幼稚園教育的質素。在學券計劃下，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，有關兒童便享有學券資助。學券須由有關的幼稚園兌現。私立獨立幼稚園獲提供為期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，必須符合學券計劃所有其他指定要求。

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。截至2010-2011學年，在951所幼稚園中，有757所(約80%)參加學券計劃，當中111所原為私立獨立幼稚園，但自2007-2008學年起轉以非牟利模式營辦。在2010-2011學年，約有123 600名幼稚園學童在學券計劃下獲學費資助。

4. 自學券計劃於2007-2008年度推出後，在幼稚園及幼兒中心學費減免計劃(下稱"學費減免計劃")下，通過入息審查的家庭的學費減免上限定為：每名半日制學童每年為16,000元及每名全日制學童每年為25,400元。為確保有合理數目的合資格並收費相宜的幼稚園可供家長選擇，政府當局恢復每年調整學費減免上限的機制，由2009-2010學年起，每年按獲准參加學券計劃的半日制及全日制非牟利幼稚園的加權平均學費，調整學費減免上限。現時半日制和全日制幼稚園學費減免額(包括學券資助)分別是每名學童每年18,700元和30,200元。

5. 教育局於2009年10月在教育統籌委員會轄下成立了一個工作小組，負責檢討學券計劃。工作小組的職權範圍包括蒐集持份者對學券計劃的實施情況的意見，並就改善學券計劃向政府提出建議。工作小組的主席由高彥鳴教授擔任，成員來自社會不同界別。工作小組於2010年12月向教育統籌委員會提交報告(下稱"該報告")。工作小組的建議摘要載於**附錄I**。

事務委員會的商議過程

6. 事務委員會於2006年10月至2010年12月期間曾舉行多次會議，討論有關學券計劃的事宜及聽取代表團體的意見。委員提出的主要關注事項綜述於下文各段。

學費上限

7. 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學券計劃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。

8. 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。政府當局建議將半日制學額的幼稚園學費上限水平定於每年24,000元時，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，以確保在學券計劃下，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。在設計學券計劃時，當局已顧及通脹因素。在學券計劃推行後，政府當局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。若通脹持續上升，政府當局會考慮是否有需要調整學券額。

年齡限制

9. 符合申請學券計劃資格的學童年齡下限定為2歲8個月。有代表團體指出，若干家庭(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，他們要求將學券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，委員對此表示支持。

10. 政府當局認為，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。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個月的幼童納入學券計劃內。

幼稚園教師的薪金

11. 委員察悉並關注到，在推行學券計劃後，政府當局取消建議標準薪級表及准許所有幼稚園在訂定教師的薪金方面享有絕對的自主權。根據幼稚園及幼兒中心資助計劃(下稱"資助計劃")的資助條件，幼稚園須根據建議標準薪級表支付教師薪酬。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。亦有建議認為，當局應為幼稚園教師提供資歷津貼，讓他們的資歷得到應得的承認。

12. 政府當局指出，在推行學券計劃前，建議標準薪級表只適用於前資助計劃下的幼稚園，而並不適用於學前教育界別內所有幼稚園。由於政府當局對學前教育作出了重大的財政承擔，並透過學券計劃注入新資源，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。

13. 對於工作小組並無就制訂幼稚園教師的薪級表提出任何建議，委員表示失望。工作小組主席解釋，工作小組既已作出定論，認為學券計劃是資助學前教育的適當機制，便應尊重學券計劃的政策原意，避免過度規管該界別。依委員之見，制訂薪級表可與學券計劃並行不悖。委員促請政府當局考慮持份者的要求，制訂幼稚園教師的薪級表，以期挽留優秀教師。

提升專業水平

指定資歷

14. 委員歡迎提升學前教育工作隊伍的專業水平，並將之列為學券計劃其中一個不可或缺的部分。根據學券計劃，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學券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。由2009-2010學年起，所有新任校長均須持有幼兒教育學士學位，並須修畢幼稚園校長證書課程。截至2010年8月，約490名幼稚園校長／教師已修畢幼稚園校長證書課程。

15. 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。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。由於學券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。

16. 政府當局表示，在2010-2011學年初，逾90%的幼稚園教師持有幼兒教育證書或正在修讀有關課程。隨着已提升資歷的教師人數增加，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，以方便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，以支援須修讀有關提升專業水平課程的教師。

17. 部分委員認為，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

18. 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，當局希望學前工作人員可在最短時間內修畢提升專業水平的課程。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。

19. 由於符合學券計劃資格的學童年齡下限為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他們。政府當局解釋，只教授年齡介乎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，因此亦可受惠於學券計劃。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。

20. 委員關注當局有何安排，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。政府當局回應時指出，幼稚園須每年向教育局提交教師專業發展計劃，列明多項事宜，當中包括教師培訓時間表，並須在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。幼稚園並須就該筆撥款的運用情況另設帳目。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

21. 委員關注到，由於幼稚園教師必須於2011-2012學年或之前取得幼兒教育證書資格，但當局可能在教師取得有關資歷前已進行幼稚園質素評核，以致他們的工作量甚為沉重。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。

22. 政府當局解釋，質素保證架構是學券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。

23. 政府當局告知委員，截至2010年9月，約80%參加學券計劃的非牟利幼稚園已接受教育局的質素評核。質素評核報告已上載到教育局網站，供家長及市民參閱。根據質素評核後的問卷調查結果，約80%回覆問卷的人士同意，質素評核可準確評估學校的表現；約90%同意質素評核有助策劃學校發展；87.6%同意質素評核的過程是公開和透明的。政府當局並沒有計劃將幼稚園參加學券計劃須符合指定標準的限期延長。

全日制幼稚園的資助額

24. 委員認同不少代表團體提出的關注，認為在學券計劃下，全日制幼稚園的待遇有欠公平。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。鑒於全日制幼稚園有其存在必要，以照顧雙職家庭的需要，委員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。

25. 對於該報告並無回應持份者的要求，增加對全日制幼稚園的資助，委員表示失望。委員看不到在學券計劃下向全日制幼稚園提供校本津貼以紓解其困難有何問題。鑒於工作小組並無就全日制還是半日制幼稚園對幼兒較佳作出結論，委員認為政府當局在考慮全日制幼稚園與半日制幼稚園的優點時，有需要顧及家長的需要及對幼兒發展的影響。

26. 政府當局解釋，全日制幼稚園的學費包括教育及幼兒照顧的元素。因應對全日制幼稚園的學費減免上限提出的關注，當局已作出迅速回應，恢復每年調整學費減免上限的機制，按獲准參加學券計劃的半日制及全日制非牟利幼稚園的加權平均學費，調整學費減免上限。當局亦為領取綜合社會保障援助的家庭簡化了學費減免申請程序。政府當局將會詳細研究該報告的建議，然後才作出結論。

提供15年免費教育或為學前教育提供直接資助

27. 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。這項安排可貫徹學券計劃的精神，令學校體系一方面能以自由、靈活、自主及多元方式發展，另一方面亦給予家長更多選擇。

28. 政府當局強調，現行政策是提供12年免費中小學教育，而並非免費學前教育，而且沒有計劃改變現狀。然而，政府當局致力協助學前教育的發展。當局在2009年用於學券計劃的經常開支約為每年16億元，預計該項經常開支會增加至每年20億元。

29. 在2010年12月17日的特別會議上，委員重申要求政府當局盡快就學前教育進行全面檢討，以期推行15年免費教育。部分委員指出，既然香港近年有結構性盈餘，政府當局應利用盈餘推行15年免費教育，以解決制訂幼稚園教師薪級表及增加全日制幼稚園資助額等問題。

30. 政府當局表示，財政能力不應是提供15年免費教育的唯一考慮因素，還須詳細規劃整個幼稚園制度的管理，以及提供所需的支援設施。幼稚園向來都是由私營界別營辦，故政府當局須小心研究該報告的建議，包括其他國家的幼兒教育經驗，才會作出結論。

學費減免

31. 在2010年12月17日的特別會議上，事務委員會察悉工作小組建議，應在計算學費減免的百分比時先扣除學券資助，以及申請全日制幼稚園學費減免的清貧幼兒家長應無須接受"社會需要"評估。與會團體代表普遍歡迎該等建議。

32. 政府當局察悉代表團體的意見及關注事項。當局會詳細研究該報告，並會跟進工作小組的建議，但須視乎該等建議是否切實可行及資源是否許可。

最新發展

33. 教育局於2011年6月2日發出立法會參考資料摘要(檔案編號：EDB(QA)/SCH/3/13/11R)，當中載述將會就學券計劃採取的改善措施。

34. 政府當局將於2011年6月13日舉行的會議上，向事務委員會匯報當局就該報告的建議所作的考慮。

有關文件

35. 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
2011年6月9日

檢討學前教育學券計劃 建議摘要

建議1

由於學券計劃可顧及本地學前教育的特色，工作小組認為學券計劃是資助學前教育的適當機制，因此建議在2011/12學年後繼續推行學券計劃，但須定期予以檢討。因應宏觀環境的發展，在適當時候進一步檢討幼兒教育。

建議2

工作小組建議保留幼稚園參加學券計劃的三項資格準則，但每年在考慮通脹因素後檢討學費門檻資格的上限。

建議3

工作小組建議每年在考慮通脹因素後檢討學券的面值。

建議4

工作小組建議在繼續推行現行的幼稚園及幼兒中心學費減免計劃，為來自經濟上有需要的家庭並就讀半日制或全日制幼稚園的學童提供學券以外的資助的同時，學費減免百分率應先扣除學券資助後才計算。工作小組亦建議在經濟上有需要的家庭為其子女申請全日制幼稚園學費減免時，應無須接受「社會需要」評估。

建議5

工作小組建議在現有管治架構的基礎上繼續進行質素評核，以及採取下列措施：(i)識別有助增加透明度及向公眾(尤其是家長)宣揚成功經驗的資料；(ii)邀請業界的專業人士參與改善質素評核的工作，並以改進學校質素為目標；以及(iii)設立機制以關注長期表現欠佳的幼稚園。

建議6

工作小組建議加強家長教育，以便支援家長為子女選擇切合需要的幼稚園。教育局亦應鼓勵家長與幼稚園合作，以促進兒童的學習和發展。

建議7

工作小組建議鼓勵就本地學前教育的最新發展進行研究，俾能在日後發展優質學前教育時借鑑有關的經驗。

建議8

工作小組建議參加學券計劃的幼稚園如按教師與學童的比率1:15計算，已有足夠數目的教師具有幼兒教育證書資格，他們可繼續聘用具有合格幼稚園教師資格或教育局常任秘書長認可資格的教師，以切合其個別需要。當局應在2012/13學年及以後繼續為沒有幼兒教育證書的在職教師提供在職訓練，以便他們提升專業水平。在兩年的過渡期間，以及在特殊情況下，教育局在評定幼稚園是否達到教師與學童比率1:15的要求時，可考慮把正在進修以取得幼兒教育證書資格的教師計算在內。

建議9

工作小組建議教育局應繼續為幼稚園教師及校長提供專業發展支援。工作小組亦鼓勵幼稚園向優質教育基金申請資助，以推行校本發展計劃。

建議10

工作小組建議成立諮詢組織，以便就有關幼稚園長期發展及質素的事項(例如幼稚園教師及校長的參考薪級表，以及他們的持續專業發展)提供專業意見。

建議11

工作小組建議修訂向幼稚園發放学券資助的期數，以配合幼稚園收取學費期數的安排，藉以減少幼稚園在處理行政及會計工作方面的困難。

建議12

工作小組建議繼續推行有關向幼稚園發還租金、差餉及地租的現行政策和安排，而不應把這些開支項目歸入學券資助。

附註：節錄自教育統籌委員會學前教育學券計劃檢討報告(2010年12月)。

立法會秘書處

議會事務部2

2011年6月9日

**學前教育學券計劃
相關文件**

委員會	會議日期	文件
教育事務委員會	19.10.2006	議程 會議紀要
教育事務委員會	13.11.2006 (議程項目IV)	議程 會議紀要
教育事務委員會	21.11.2006 (議程項目I)	議程 會議紀要
立法會	6.12.2006	立法會會議過程正式紀錄 第34 – 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 – 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	議程 會議紀要
立法會	7.11.2007	立法會會議過程正式紀錄 第68頁(質詢)

委員會	會議日期	文件
教育事務委員會	14.1.2008 (議程項目IV)	議程 會議紀要
教育事務委員會	20.3.2009 (議程項目I)	議程 會議紀要 CB(2)1151/08-09(01)
立法會	27.5.2009	立法會會議過程正式紀錄 第18 – 23頁(質詢)
立法會	10.6.2009	立法會會議過程正式紀錄 第126 – 174頁(議案) 進度報告
教育事務委員會	22.6.2009 (議程項目I)	議程 會議紀要
立法會	9.12.2009	立法會會議過程正式紀錄 第67 – 68頁(質詢)
立法會	16.12.2009	立法會會議過程正式紀錄 第12 – 18頁(質詢)
教育事務委員會	8.2.2010 (議程項目IV)	議程 會議紀要
教育事務委員會	17.12.2010 (議程項目I)	議程 會議紀要 學前教育學券計劃檢討報告

立法會秘書處
議會事務部2
2011年6月9日