

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1077/08-09(02)號文件

檔 號：CB2/PL/ED

## 教育事務委員會

### 立法會秘書處為2009年3月20日特別會議 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)，而以一个半日制學額計算，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4次會議，討論該計劃，並在其中兩次會議上聽取共32個代表團體的意見。雖然所有代表團體均支持當局資助學前教育，但他們對該計劃的若干安排提出關注。委員就該計劃提出的關注事項綜述於下文各段。

### 資格準則

7. 由於該計劃只涵蓋非牟利幼稚園，委員認同各代表團體提出的關注，認為該計劃的資格準則過於局限。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。此外，某些地區附近不一定設有非牟利幼稚園，以致家長在別無選擇的情況下唯有讓子女入讀就近的私立獨立幼稚園。有關非牟利的擬議資格準則，將會令大約10%育有學前兒童的家長不符合資格獲得資助。委員強烈認為，任何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，私立獨立幼稚園的規模大小不一，營辦模式各異。政府當局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。全港約有1 030所非牟利幼稚園，其分布位置應可照顧個別地區家庭的需要。政府當局預期，私立獨立幼稚園如擬參加該計劃，定會積極籌謀，務求在過渡期內轉以非牟利方式經營。

9. 委員不接納政府當局的解釋，並促請當局取消有關非牟利的資格準則。政府當局向學前教育界作進一步諮詢後建議修訂該計劃，即為私立獨立幼稚園訂立為期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。此外，當局會以發還墊款的方式，向每所合資格的私立獨立幼稚園發放一筆過的轉制津

貼，以應付轉以非牟利模式經營的過程中所需的各項費用；該筆津貼的上限為30,000元，而有關幼稚園必須在2007年8月或之前提出申請。

### 延長過渡期

10. 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。長遠而言，當局應提供免費的學前教育。在2008年1月14日的事務委員會會議上，委員要求當局把過渡期最少延長至5年。

11. 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。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。政府當局答允於2011-2012學年檢討該計劃。

12. 有關私立獨立幼稚園轉以非牟利模式營辦的情況，政府當局告知委員，截至2007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。在142所沒有參加該計劃的幼稚園中，有些仍未作出決定，而有些最終或許不會參加該計劃。在2006-2007學年，約有40所幼稚園停辦。政府當局會與私立獨立幼稚園商討轉以非牟利模式營辦時所遇到的行政及運作問題，以及在適當時候評估情況，並會在評估時考慮到，已決定繼續以私立獨立模式營辦的幼稚園的數目。就目前情況而言，當局無意為學前教育提供全面資助。

### 學費上限

13. 根據該計劃，以一個半日制學額及一個全日制學額計算，非牟利幼稚園的學費水平必須分別不超過每年24,000元及每年48,000元，方符合資格參加該計劃。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。

14. 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。

15. 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。

16. 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，政府當局會考慮是否有需要調整學券額。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。

### 年齡限制

17. 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。部分代表團體要求政府當局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。

18. 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。政府當局沒有計劃在未來5年內將年齡低於2歲8個月的幼童納入該計劃內。

## 薪金

19. 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。於2007-2008學年推行該計劃後，為合資格的非牟利幼稚園而設的資助計劃將會繼續推行多一年，以照顧尚未為參加該計劃作好準備的幼稚園。委員察悉，學前教育教師對取消建議標準薪級表所帶來的負面影響感關注。委員認為，繼續推行學前教育教師標準薪級表，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建議。

20. 政府當局認為，應由市場決定幼稚園教師的薪津水平。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。部分幼稚園營辦機構歡迎當局在薪金管理方面採取較靈活的做法。政府當局歡迎由學前教育界訂定教師及校長薪級表，但不會在此方面作出干預。

## 提升專業水平

### *指定資歷*

21. 委員歡迎當局建議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，而由2012-2013學年開始，參加了該計劃的幼稚園必須符合指定標準。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。

22. 由於優質學前教育對促進兒童學習極為重要，有意見認為，幼稚園教師最好持有幼兒教育的學士學位。政府當局表示，當局鼓勵所有在職幼稚園校長取得幼兒教育學士學位。在2007-2008學年，約240名幼稚園校長正修讀幼兒教育學士學位課程。自2009-2010學年起，新任幼稚園校長均須持有幼兒教育學士學位、在取得學歷後最少有一年的相關工作經驗，以及已完成校長證書課程。考慮到現有學前教育工作人員的資歷，以及本地大學所提供的幼兒教育學士學位課程學額，當局必須以按部就班的方式逐步提升學前教育工作隊伍的專業水平。待所有教師均取得幼兒教育證書，而所有幼稚園校長均取得幼兒教育學士學位的資歷後，政府當局或會考慮進一步提升學前教育教師的資歷至學士學位水平。

23. 委員關注到，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”，以致學前教育教師須在上學時間內持續不斷地工作。此外，參加了該計劃的幼稚園必須進行自評，以及接受由教育局進行的校外質素評核。由於教師的工作量增加，部分委員促請政府當局檢討幼稚園的人手編制，並參照中小學的做法，為幼稚園制訂適當的教師對班級比例。

24. 政府當局解釋，與公營學校不同，學前教育機構一直在資源管理及教職員的行政管理上享有高度自主權。政府當局承認，在這段過渡期內修讀提升專業水平課程的在職幼稚園教師數目眾多，可能因而產生不少問題。由於每張學券均包含教師專業發展津貼，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。政府當局希望，這個短期的人手問題會在過渡期結束後獲得解決。

25. 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。

#### *教師專業發展津貼*

26. 委員察悉，每張學券所包含的3,000元教師專業發展津貼，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，政府當局應將教師專業發展津貼維持於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，將發放教師專業發展津貼的時限延長，是否可取的做法。

27. 委員察悉，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。

28. 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，因此亦會受惠於該計劃。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

29. 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。

30. 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。教育局為學前教育校長和教師舉辦了約40個有關質素評核的工作坊，並就如何擬備周年學校計劃和學校報告以供進行評核，向他們提供意見。若有必要，教育局會舉辦更多有關質素評核的工作坊。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。

### 為貧困家庭提供學費減免

31. 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。政府當局會確保，現有學生的學費減免額不會因該計劃的推行而減少，直至他們完成學前教育為止。

## 有關文件

32. 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  
2009年3月13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	<a href="#">會議紀要</a> <a href="#">議程</a>
教育事務委員會	13.11.2006 (議程項目IV)	<a href="#">會議紀要</a> <a href="#">議程</a>
教育事務委員會	21.11.2006 (議程項目I)	<a href="#">會議紀要</a> <a href="#">議程</a>
立法會	6.12.2006	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄 第34至67頁(質詢)</a>
財務委員會	15.12.2006	<a href="#">會議紀要</a> <a href="#">FCR(2006-07)29</a> <a href="#">FC19/06-07(02)</a>
財務委員會	20.3.2007	<a href="#">政府當局就初步問題的書面答 覆(答覆編號EMB098、EMB136 及EMB152)</a>
立法會	9.5.2007	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄 第6至12頁(質詢)</a>
教育事務委員會	9.7.2007	<a href="#">會議紀要</a>
教育事務委員會	18.10.2007	<a href="#">會議紀要</a> <a href="#">議程</a>
立法會	7.11.2007	<a href="#">立法會會議過程正式紀錄 第73頁(質詢)</a>
教育事務委員會	14.1.2008 (議程項目IV)	<a href="#">會議紀要</a> <a href="#">議程</a>