

學前教育學券計劃

A. 引言

審計署曾就學前教育學券計劃("學券計劃")監管下所提供的幼稚園教育服務進行審查。學券計劃由教育局於2007-2008年度¹起推行，以紓緩家長的經濟壓力及提升幼稚園教育的質素。學券計劃不設入息審查，以學券形式向家長提供直接學費資助，以便選擇所有參加學券計劃的幼稚園("學券計劃下的幼稚園")。就2007-2008至2010-2011的首4個學年而言，學券計劃下的幼稚園須把學券內除去資助學費部分所餘的款額用作提高幼稚園教師及校長的專業水平。

2. 在香港，幼稚園教育是指為3至6歲兒童而設的3年幼稚園課程。雖然幼稚園教育不屬於強迫教育的一環，但大部分家長會為子女報讀幼稚園課程。香港的幼稚園全屬私營，可分為非牟利幼稚園或私立獨立幼稚園。除2007-2008至2009-2010的3個學年的過渡期外，只有本地非牟利幼稚園才符合資格參加學券計劃。截至2012年9月(2012-2013學年開始時)，按幼稚園計的參與率為77%(在861所本地幼稚園中有735所)，按學童計則為79%(在164 000名學生中有129 000人)。

3. 各幼稚園在營運規模、校舍及設施、租金及其他營運成本、教師資歷及人數、員工薪酬及學費等方面，差異甚大。家長可按家庭需要，自由選擇合適的幼稚園。截至2012年9月(2012-2013學年開始時)，本港共有957所幼稚園(較截至2007年9月的989所為少)，當中約380所(40%)規模細小，每所聘請的教師不足13人，入讀的學生不足100人。在這957所幼稚園中，861所提供本地課程(即本地幼稚園)，96所提供國際課程(即非本地幼稚園)。

4. **梁繼昌議員**申報，他的兒子曾經就讀於學券計劃下的幼稚園。

¹ 除非另有說明，本報告書提述的所有年度均指學年，而每學年由每年9月1日起至翌年8月31日止。

學前教育學券計劃

5. 教育局局長吳克儉先生在序辭中表示：

- 教育局歡迎審計署肯定學券計劃在減輕家長的財政負擔和提高幼稚園校長及教師的專業水平方面的貢獻；
- 在學券計劃下，政府並非透過津貼形式把公帑撥予幼稚園，而是直接向家長提供資助。由於推行學券計劃須投放大量資源，教育局已制訂一系列措施，規管學券計劃下幼稚園的財務運作，以防可能出現的濫用情況，並確保幼稚園的開支用於支援教與學活動。為保障家長的利益，學券計劃下的幼稚園須在教育局不時編製的幼稚園概覽中向公眾公布其營運的主要資料，例如所收取的雜費；
- 自學券計劃於2007-2008學年推行以來，教育局曾於2009年及2010年就該計劃進行檢討。在檢討後，當局提出一系列改善措施，以期確保幼稚園教育的質素。教育局會繼續與幼稚園界別及其他持份者緊密合作，進一步優化學券計劃。審計署就學券計劃提交的報告提供良機，讓教育局可進一步優化該計劃。教育局會詳細考慮審計署的建議，並採取適當的跟進行動；
- 提供切實可行的15年免費教育及優質的幼稚園教育，是現屆政府其中一項重點工作。就此方面而言，審計署有關學券計劃的審查結果及建議，尤其在學券計劃下幼稚園的管治方面，提供了寶貴的參考資料；及
- 免費幼稚園教育委員會於2013年4月8日成立，就以切實可行的方式落實免費幼稚園教育向教育局提出具體建議。該委員會稍後會研究審計署的建議。

教育局局長的序辭全文載於 **附錄11**。

學前教育學券計劃

B. 學券計劃及其財務特點概要

學券計劃下的幼稚園收取學費及雜費

6. 委員會認為，儘管政府在2007-2008至2011-2012的5個學年用於學券計劃的開支約為85億元，但學券計劃未能完全達到其目標之一，即紓緩家長的經濟壓力。下述事實足以證明此點：據審計署署長報告書第2.19(b)段所述，在2012-2013學年，有68所學券計劃下幼稚園所收取的學費少於16,800元的學費資助。換言之，在735所學券計劃下的幼稚園中，只有68所幼稚園的學童家長無須支付任何學費。據審計署署長報告書第2.25段所述，部分學券計劃下的幼稚園收取高達其學費收入24%至44%的雜費，令情況惡化。

7. **教育局局長**回應時表示，學券的面值有助家長支付幼稚園教育的大部分學費(即家長在2012-2013學年就半日制班級繳付的平均學費為每名學童每年3,500元，而在2007-2008學年(即學券計劃推行前)，相應的學費為15,169元)。就此，教育局認為，在紓緩家長的經濟壓力方面，學券計劃已在首階段取得成功。

8. **教育局副秘書長葉曾翠卿女士**補充，以及**教育局局長**在其2013年5月31日的書面回覆(**附錄12**)中向委員會闡述：

- 學券計劃於2007-2008學年推出時，只有4所學券計劃下幼稚園所收取的學費少於每名學童每年10,000元的學費資助上限，即家長在2007-2008學年所須支付的學費平均為每名學童每年7,200元(以半日制班級計算)，而在2006-2007學年則為15,169元；
- 正如審計署署長報告書第2.6段所示，由於自2007-2008學年起根據學券計劃提供的學費資助遞增的幅度已超越部分學券計劃下幼稚園的學費增幅，所以在2012-2013學年，有68所學券計劃下幼稚園學童家長無須支付任何學費，而在2007-2008學年則只有4所；
- 為確保在學券計劃下有合理數目又負擔得來的合資格幼稚園可供經濟上有需要的家庭選擇，政府由

學前教育學券計劃

2009-2010學年起，恢復每年調整幼稚園及幼兒中心學費減免計劃("學費減免計劃")下學費減免上限的機制，按學券計劃下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；

- 為進一步配合學券計劃的推行，當局於2011-2012學年起修改學費減免計劃，為經濟上有需要的家庭在幼稚園教育方面提供更佳援助，當中包括：
 - (a) 修訂學費減免計劃的學費減免額計算方法，為經濟上有需要的家庭提供學券面值(即學券資助額)以外的額外資助；
 - (b) 取消對全日制學費減免的申請人進行社會需要審查；及
 - (c) 按甲類消費物價指數，每年調整就讀於學券計劃下的全日制幼稚園而經濟上有需要的學童的膳費減免上限；
- 由2012-2013學年起，學費上限及學券資助額按綜合消費物價指數("綜合指數")每年調整。為減少學券計劃下的幼稚園在處理行政及會計工作方面的困難，當局由2012-2013學年起按幼稚園收取學費的期數發放学券資助；及
- 除上述改善措施外，教育局計劃向學券計劃下所有幼稚園發放一筆過的津貼，供幼稚園進行維修工程及購置學習資源，以改善教學環境及設施，從而提升幼稚園教與學的效能。如建議獲立法會財務委員會批准，該筆津貼將於2013-2014學年向所有合資格的幼稚園發放。

9. 關於學券計劃下幼稚園收取的雜費，**教育局副秘書長**表示，以及**教育局局長**在其2013年5月31日的書面回覆(附錄12)中闡述：

學前教育學券計劃

-
- 為保障家長及學生的利益，教育局在考慮幼稚園的調整學費申請時，只會接納跟教與學、學校營運及維持教育服務有直接關係的開支。在釐定核准學費水平時，當局會考慮所有學生均須參加的常規校內及校外學習活動的支出(包括生日會、畢業禮、外出活動、旅行及參觀等支出)，以確保學費調整合理；
 - 雖然幼稚園可就售賣自選學校物品和提供收費服務收取雜費，無須事先獲得教育局批准(學費和午膳費須獲教育局批准)，但教育局規定學券計劃下的幼稚園須遵從以下一套有關從事商業活動的原則，以及在夾附於經審核周年帳目的"商業活動利潤／虧損報表"中，呈報就商業活動所收取的雜費，因此，就幼稚園賺取的利潤有否超逾上限，便可一目了然：
 - (a) 幼稚園不應強迫學童家長購買任何學校物品或接受任何收費服務，並應向家長說明，購買或接受與否，純屬自願；
 - (b) 各項物品及收費服務應盡可能以最低價格出售或提供，而價格不應高於一般市價；
 - (c) 幼稚園在接受營辦商／供應商提供的捐贈或利益時，須按照現行教育局通告辦理；
 - (d) 幼稚園不得從售賣教科書獲取任何利潤；
 - (e) 幼稚園在售賣學校物品(教科書除外)和提供各項收費服務所得的利潤，不得超過有關成本價的15%；及
 - (f) 幼稚園必須就一切商業活動保存正確記錄；
 - 為免學券計劃下的幼稚園把全部或部分雜費收入撥入"其他營運收入"項目下，從而或可無須遵守指定的利潤上限規定，亦無須接受教育局查核該等收費是否有充分理據支持，以及水平是否在合理範圍內，教育局會修訂有關指引，說明應如何記錄商業活動的收入。具體而言，教育局會：

學前教育學券計劃

- (a) 清楚界定何謂"商業活動"；
 - (b) 提供例子說明哪些項目應在經審核周年帳目內呈報為"其他營運收入"，以便學券計劃下的幼稚園會把各項雜費收入作適當分類，並按要求在其經審核周年帳目中妥為呈報；
 - (c) 提醒學券計劃下的幼稚園須遵從審計署署長報告書附錄C所載的學費支出項目清單，而不應就這些項目收取額外費用；及
 - (d) 在有需要時，要求學券計劃下的幼稚園及其核數師在經審核周年帳目中提供有關商業活動收入的註釋及詳情；
- 當局會在每年11月發出周年通函，提醒學券計劃下的幼稚園須遵從修訂的指引提交經審核周年帳目；及
 - 當局將分別於2013年11月及2014年2月舉辦有關幼稚園財務管理及學費調整的簡介會，講解有關商業活動收入的修訂指引。

學券計劃下幼稚園的財務狀況

10. 委員會指出，部分學券計劃下的幼稚園因在營運中錄得淨虧損，而要收取高達其學費收入24%至44%的雜費。委員會知悉，未經教育局審批，學券計劃下幼稚園的學費不能提高，並且不能超逾該局訂定的上限。據審計署署長報告書第5.12段所述，在2010-2011學年，約280所(37%)學券計劃下的幼稚園錄得淨虧損，而當中有20所各錄得的淨虧損額達100萬元至200萬元不等。委員會提出疑問，學券計劃下的幼稚園既然必定是非牟利幼稚園，它們到底能否在校舍租金高昂的情況下在一個全私營的市場中營運。

學前教育學券計劃

11. 教育局局長回應時表示：

- 雖然在2010-2011學年，約280所(37%)學券計劃下的幼稚園錄得淨虧損，但同期卻有440所(59%)學券計劃下的幼稚園錄得淨盈餘，以及約30所(4%)收支平衡；
- 在學券計劃下的幼稚園中，部分辦學團體表明即使錄得虧損，仍會繼續營辦幼稚園，因為其宗旨是向當區居民提供教育服務；
- 很多學券計劃下的幼稚園一直甚有創意，想出減少營運成本的方法，例如向房屋委員會租用公共屋邨的空間，又或向收取較低租金以吸引幼稚園經營者在其處所營辦幼稚園的私人發展商租用商場空間；
- 教育局推行了一項幼稚園租金發還計劃，以發還租金、差餉及地租的方式，向非牟利幼稚園(包括學券計劃下的幼稚園)提供資助。政府每年支付約2億元，用以發還該等開支，當中約85%用於發還租金開支。在2012-2013學年，有392所學券計劃下的幼稚園獲發還租金；及
- 當局應如何資助幼稚園，將會是免費幼稚園教育委員會將會研究的其中一項課題，該委員會並會就如何以切實可行的方式落實免費幼稚園教育提出具體建議。免費幼稚園教育委員會及其轄下5個小組委員會亦會研究審計署署長報告書的建議，以便在免費幼稚園教育的層面上提出改善建議。免費幼稚園教育委員會及其轄下5個小組委員會的職權範圍及成員組合，載於教育局局長在2013年5月31日致委員會的書面回覆(附錄12)的附錄。

12. 教育局副秘書長補充，部分學券計劃下的幼稚園在某學年錄得淨虧損，未必意味它們全部均在虧損情況下營運。在這些學券計劃下的幼稚園中，部分其實可能有累計盈餘。有累計盈餘的部分學券計劃下幼稚園之所以在某學年仍錄得淨虧損，是因為教育局在考慮其調整學費申請時，建議它們降低或撤回擬議學費增幅，並把盈餘投放於資助幼稚園的營運上。

學前教育學券計劃

13. 應委員會的要求，**教育局局長**在聆訊後提供下列資料，以證明學券計劃下幼稚園的財務狀況多年來已有所改善：

	學年／財政年度			
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
各學年錄得淨虧損的學券計劃下幼稚園的數目及該數目佔學券計劃下幼稚園總數的百分比	387 (47%)	430 (53%)	357 (45%)	279 (37%)
各財政年度用於學券計劃的政府開支(百萬元)	914.1	1,523.9	1,628.9	1,854.3

14. 至於教育局將如何協助錄得淨虧損的學券計劃下幼稚園，**教育局副秘書長**表示：

- 在279所於2010-2011學年錄得淨虧損的學券計劃下幼稚園中，只有17所(6%)於同一學年就半日制及／或全日制學額收取達學費上限的學費，而其餘的262所則正收取低於學費上限的學費。在這262所幼稚園中，許多所收取的學費亦低於學券計劃下半日制及全日制幼稚園的加權平均學費。上述262所學券計劃下的幼稚園如在獲得學券計劃的學費資助(2012-2013年度為16,800元)及其他收入後，在營辦幼稚園方面有財政困難，可考慮申請增加學費；
- 有鑒於此，在2010-2011學年，學費上限與學券計劃下幼稚園錄得淨虧損兩者之間並無關連；及

學前教育學券計劃

- 由2012-2013學年起，學券計劃的學費上限會按綜合指數的按年變動率每年調整，從而讓所有幼稚園(包括收取上限學費的幼稚園)可相應修訂學費水平。

15. 據審計署署長報告書第5.11段所述，雖然學券計劃自2012-2013學年起已按綜合指數調整學費上限，但在學券計劃下的幼稚園中，有24%就半日制學額所收取的學費貼近學費上限，故學費可因應通脹以外的其他因素而調整的幅度有限。委員會要求教育局局長提供資料，述明開辦半日制及全日制班級、只開辦半日制班級及只開辦全日制班級的學券計劃下幼稚園的數目及百分比分別為何，以及在2010-2011學年，只根據所收取的學費計算，在這些學券計劃下的幼稚園中，錄得虧損、盈餘及收支平衡的數目分別為何。

16. **教育局局長**在聆訊後作出以下回應：

- 要評核學券計劃下幼稚園的營運業績，如只根據所收取的學費而不考慮以下因素，便不能中肯地說明它們的營運情況：
 - (a) 學券計劃下幼稚園的經審核周年帳目所反映的營運開支，是經核數師核實的實際開支。然而，部分學券計劃下幼稚園的開支可能是教育局在考慮這些幼稚園的增加學費申請時，未有確認為可全部扣除的開支。舉例而言，高於差餉物業估價署("估價署")所評定租值的租金、捐贈支出及沒有充分理據支持的管理費等開支項目，會在考慮調整學費的申請時被剔除；及
 - (b) 學券計劃下的幼稚園依賴不同類別的收入營運。除向學生收取的學費及雜費外，學券計劃下的幼稚園亦會獲得利息收入、捐贈收入、其辦學團體的補貼等收入。這些收入用於支付學券計劃下幼稚園的營運費用，並有助減輕學費上升的壓力；及

學前教育學券計劃

- 學券計劃下的幼稚園全屬私營。學券計劃下幼稚園的經審核周年帳目雖然按公認會計原則編製，但其經審核帳目的具體形式會有所差異。部分學券計劃下的幼稚園並無在2010-2011年度經審核帳目中提供全部收支詳情。因此，鑒於上文所載列的因素，教育局並未能掌握所需資料，以全面評估學券計劃下幼稚園的營運狀況。

17. 雖然如此，**教育局局長**在下文提供2010-2011學年在整體上錄得虧損、盈餘或收支平衡的學券計劃下幼稚園的分布情況。

2010-2011學年	學券計劃下的幼稚園							
	只開辦 全日制班級		只開辦 半日制班級		開辦半日制及 全日制班級		總計	
	數目	%	數目	%	數目	%	數目	%
淨盈餘	139	63%	87	60%	214	55%	440	59%
收支平衡 (淨盈餘低於學校總收入的1%)	14	6%	7	5%	13	3%	34	4%
淨虧損	67	31%	50	35%	162	42%	279	37%
總計	220 (29%)	100%	144 (19%)	100%	389 (52%)	100%	753 (100%)	100%

設定學券面值

18. 委員會詢問，由2007-2008至2011-2012學年，學券計劃下的每年學費資助額都是參考通脹、教師增薪及資歷提升調整，為何由2012-2013學年開始，這項目(即學券面值)改為按綜合指數按年變動率每年調整。

19. **教育局常任秘書長謝凌潔貞女士**解釋，以及**教育局局長**在其2013年5月31日的書面回覆(附錄12)中向委員會闡述：

學前教育學券計劃

- 學券計劃在2007-2008學年推出時，其政策原意並非提供免費教育。因此，學券的目的不是支付幼稚園收取的全數學費。有經濟困難的家庭可透過須經入息審查的學費減免計劃申請學費減免，從而獲得額外的財政支援。為紓緩家長的經濟負擔，學券計劃下學費資助額參考加權平均學費設定。在2007-2008學年，半日制班級的加權平均學費為每名學童每年17,200元，當中，學券計劃下的學費資助約佔60%；
- 當局預計，學券計劃下幼稚園的大部分校長和教師於2011-2012學年完成提升他們的專業水平。因此，首4年資助額的漸進幅度，已計及教師在提升水平後獲得的薪酬加幅；
- 學前教育學券計劃檢討工作小組(下稱"工作小組")在2010年認為，不設入息審查的學券計劃資助加上學費減免計劃，一方面可讓大部分學童獲得幼稚園教育資助，另一方面又可為低收入家庭提供重點支援；及
- 為達到支援家長以減輕其經濟負擔的既定目標，學券面值應參考通脹每年檢討，並由2012-2013學年起實施。根據工作小組的建議，教育局建議由2012-2013學年開始，每年按綜合指數調整學券面值，此項建議其後獲立法會財委會批准。

設定學費上限

20. 委員會認為，除綜合指數外，當局每年調整學費上限時，亦應充分考慮幼稚園的實際營運成本，例如教師薪酬和租金。委員會知悉，在推行學券計劃的首5年，當局根據學券計劃的資助水平設定學費上限。據審計署署長報告書第2.7段所述，在2007-2008至2011-2012學年，半日制學額的學費上限為每名學童每年24,000元。當局釐定此數額時，已考慮到資助額會逐步增加至2011-2012學年的16,000元，以及因應幼稚園學費水平的參差而設定50%的差額(即8,000元)。

學前教育學券計劃

21. **教育局常任秘書長**回應時表示：

- 按幼稚園收取的平均學費調整學費上限，等同追趕市場，並非慎用公帑的做法；
- 由2012-2013學年開始每年按綜合指數調整學費上限的安排，已獲立法會財委會批准；及
- 倘若幼稚園界別及其他持份者對設定學費上限的現行機制有任何意見，教育局會根據既定程序檢討該機制。如須修改該機制，教育局會尋求立法會財委會的批准。

學券計劃參與率下降

22. 委員會認為，當局只按綜合指數每年調整學費上限，也許正是學券計劃參與率下降的原因。據審計署署長報告書第2.30及7.5段所述，學券計劃於2007-2008學年推出時，教育局估計80%的幼稚園會參加學券計劃，涵蓋90%的合資格學童。截至2012年9月，按幼稚園計的參與率為77%，按學童計則為79%。在2012年10月，有14所學券計劃下的幼稚園通知教育局，擬由2013-2014學年起退出學券計劃。據審計署署長報告書第5.13段所述，在14所選擇於2012-2013學年退出學券計劃的幼稚園中，5所隨即把半日制學額的學費上調至超逾每名學童每年25,200元的學費上限，當中兩所更把學費由每名學童每年24,000元(即學券計劃下的幼稚園在2011-2012學年的學費上限)上調至2012-2013學年的38,000元。

23. **教育局局長**強調，學券計劃參與率跌幅不大。在2007-2008學年，本地共有780所非牟利幼稚園，當中768所參與學券計劃，參與率為98%。在2012-2013學年，本地共有757所非牟利幼稚園，當中735所參與學券計劃，參與率為97%。

24. 應委員會要求，**教育局局長**在其2013年5月31日的書面回覆(附錄12)中，向委員會提供學券計劃自2007-2008學年推行以

學前教育學券計劃

來，參與及退出計劃的本地非牟利幼稚園數目及百分比，詳見於下表：

學年	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
本地非牟利幼稚園總數	780	788	774	769	763	757
參與學券計劃的本地非牟利幼稚園數目及百分率	768 (98%)	776 (98%)	762 (98%)	757 (98%)	751 (98%)	735 (97%)
退出學券計劃的本地非牟利幼稚園數目及百分率	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	14 (1.9%)
學券計劃下的學生人數	119 700	117 900	119 100	122 900	129 100	129 400*

* 截至2012年9月中的臨時數字

C. 幼稚園校長及教師的專業發展

提升專業水平方面的進展

25. 委員會知悉，學券計劃的主要目的之一，是通過提供培訓津貼，資助在職幼稚園校長及教師的專業發展，從而提升幼稚園教育質素。培訓津貼包含在學券面值之內，金額按每名學童每年計算，在2007-2008至2010-2011學年發放。這筆津貼可用於發還課程費用、聘用代課教師替代正修讀認可進修課程的教師，以及開展校本專業發展培訓計劃。非學券計劃下的幼稚園亦獲得培訓資助，讓其教學人員亦可申請發還課程費用。據審計署署長報告書第2.12段表二所述，由2007-2008至2011-2012學年的5年期間，用於提供教師專業發展資助的撥款約為10億元。

學前教育學券計劃

26. 委員會進一步知悉，教育局在2007年1月公布下列提升全體幼稚園校長及教師專業水平的政策目標。這些政策目標適用於學券計劃及非學券計劃下的幼稚園：

- **校長** 由2009-2010學年起，所有新任的校長均須持有幼兒教育學士學位，並修畢幼稚園校長證書課程。教育局鼓勵所有在職校長考取幼兒教育學士學位資歷，並期望他們在2011-2012學年完結前，修畢上述校長證書課程；及
- **教師** 由2007-2008學年起，所有新任的教師均須具備幼兒教育證書或同等學歷。當局期望所有在職教師在2011-2012學年完結前，取得幼兒教育證書。

根據學券計劃的條件，由2012-2013學年起，每所學券計劃下的幼稚園均須按"持有幼兒教育證書教師與學生"1：15的比率計算，聘用足夠具備該等學歷的教師。

27. 委員會關注到，上述政策目標在2011-2012學年完結前尚未完全達到。據審計署署長報告書第3.8段所述，截至2012年9月(2012-2013學年開始時)，在698名學券計劃下的幼稚園校長當中，有13名(2%)尚未取得校長證書課程的資歷，而在8 517名學券計劃下的幼稚園教師當中，有1 203名(14%)仍未具備幼兒教育證書或同等學歷。

28. **教育局副秘書長**回應時表示，以及**教育局局長**在其2013年5月31日的書面回覆(附錄12)中闡述：

- 截至2012年9月，有13名學券計劃下的幼稚園校長尚未取得校長證書課程的資歷，當中6名已報讀或計劃報讀該證書課程。由於這13名校長於2009-2010學年之前受聘，他們繼續擔任校長並無違反學券計劃的條件。教育局已向餘下7名校長發出勸諭信，鼓勵他們在可行的情況下盡快取得有關資歷；
- 至於截至2012年9月仍未具備幼兒教育證書或同等學歷的1 203名學券計劃下的幼稚園教師，教育局並沒有

學前教育學券計劃

資料顯示他們當中有多少人已報讀幼兒教育證書或同等課程。教育局從有關的學券計劃下幼稚園得悉，部分教師未有修讀提升專業水平的課程，主要原因是即將退休及須負起其他家庭責任；

- 一 教育局會確保學券計劃下的幼稚園按教師與學生1:15的比率計算，聘用足夠持有幼兒教育證書／正在修讀幼兒教育證書課程的教師。事實上，若幼稚園不符合上述要求，教育局不會批准它們參加或繼續參加學券計劃；
- 一 在2012-2013學年，在8 517名學券計劃下的幼稚園教師當中，7 314名(86%)已取得幼兒教育證書。根據開辦幼兒教育課程的大專院校所提供的資料，在2012-2013學年，有1 384名本地幼稚園教師正在修讀幼兒教育證書課程。然而，這些教師當中有多少名在學券計劃下的幼稚園任教，教育局則沒有這方面的進一步資料；及
- 一 無須擔心幼稚園界別會出現人手不足的問題。根據開辦幼兒教育課程的大專院校所提供的資料，預計未來兩年在本地取得幼兒教育學士學位或幼兒教育證書的畢業生人數分別如下：

幼兒教育在職課程的畢業生

學年	2012-2013	2013-2014
幼兒教育學士學位或同等學歷*	831	819
幼兒教育證書	577	476

幼兒教育職前課程的畢業生

學年	2012-2013	2013-2014
幼兒教育學士學位或同等學歷*	144	133
幼兒教育證書	727	1 184

* 包括學位教師教育文憑(幼兒教育)

學前教育學券計劃

29. 委員會知悉，雖然非學券計劃下的幼稚園無須如學券計劃下的幼稚園般，按教師與學生1：15的比率計算，聘用足夠持有幼兒教育證書的教師，但據審計署署長報告書第3.8段所指出，在非學券計劃下的幼稚園方面，截至2012年9月，在103名在職校長中，有59名(57%)尚未取得幼稚園校長證書課程資歷；而在1 701名在職教師中，有461名(27%)仍未具備幼兒教育證書或同等學歷。這點值得教育局注意。

30. 委員會詢問，鑒於學券計劃下的培訓津貼已在2011-2012學年完結時終止，教育局將採取哪些措施／會探討哪些方法，支援幼稚園校長和教師提升專業水平。

31. **教育局副秘書長**回應時表示，以及**教育局局長**在其2013年5月31日的書面回覆(附錄12)中確認，教育局會為學券計劃下幼稚園修讀幼兒教育證書課程的教師和修讀校長證書課程的校長提供課程費用資助，惟他們必須在2012-2013學年仍在修讀有關課程，並將於2013-2014學年完結前修畢有關課程。當局會在本學年結束前向幼稚園公布有關費用資助的詳情。

幼稚園教師的流動率

32. 儘管本地幼稚園界別的教師流失率由2006-2007學年的11.5%下跌至2011-2012學年的7.1%，但委員會知悉，審計署發現在2010-2011學年，學券計劃下幼稚園的平均教師流動率(按個別幼稚園計算)達22%，而26所學券計劃下幼稚園的教師流動率更超逾60%。委員會關注到，教師流動率偏高或會影響學券計劃下幼稚園的質素及穩定性。委員會質疑，流動率偏高是否學券計劃下幼稚園教師的薪酬與他們的工作量不相稱所致。

33. **教育局常任秘書長**回應時表示，以及**教育局局長**在其2013年5月31日的書面回覆(附錄12)中闡述：

- 幼稚園常聘教師不再在同一所幼稚園留任幼稚園常聘教師的原因，可以是教師轉職(由一所幼稚園轉職至另一所幼稚園)、在同一所幼稚園留任但負責的工作性

學前教育學券計劃

質有所改變(例如由幼稚園常聘教師轉任代課教師／幼兒工作員、原來的幼稚園教席減少，或教師離職)。上述種種情況都關乎個別教師的決定或校本安排；

- 關於審計署署長報告書第3.19(d)段所指的個別學校，它們的員工流動率相對較高(即超逾60%)，這或與人事管理等多項因素有關。到現時為止，該26所學券計劃下幼稚園的情況已有所改善；
- 須注意的是，據審計署署長報告書所述，非學券計劃下幼稚園的平均流動率高於學券計劃下的幼稚園，即學券計劃下幼稚園為22%，非學券計劃下幼稚園為27%。這顯示"偏高"的流動率與學券計劃無直接關係，亦不是學券計劃下幼稚園獨有的問題；
- 儘管如此，人事管理屬管理與組織的範疇，而教育局在進行質素評核以核實學券計劃下的幼稚園的自我評估結果時，會審視管理與組織的範疇。如個別幼稚園的常聘教師離職出現令人關注的情況，教育局會作出研究並建議幼稚園採取適當改善措施，以確保教育服務質素；及
- 政府的政策一般是關注界別的整體情況，不會監察／干預資助或私營界別個別單位的員工流動率。就這方面，教育局會繼續監察全港幼稚園教師的供求情況，確保界別內有足夠的合資格幼稚園教師。

34. 應委員會的要求，**教育局局長**於聆訊後在其2013年5月31日的書面回覆(附錄12)中向委員會提供以下資料(詳見於其書面回覆的(h)及(i)項)：

- 學券計劃下及非學券計劃下幼稚園教師過去5年的最長、最短工時及其中位數；及
- 學券計劃下及非學券計劃下幼稚園教師過去5年的最高、最低月薪及其中位數。

學前教育學券計劃

D. 質素保證機制

35. 委員會知悉，為提升幼稚園教育質素，教育局要求所有學券計劃下的幼稚園接受質素保證機制的監督。根據該機制，學券計劃下的幼稚園須進行自我評估，而教育局則定期進行質素評核，以核實學券計劃下的幼稚園的自我評估結果。由2012-2013學年起，學券計劃下的幼稚園必須符合教育局的質素評核標準，方可繼續參加學券計劃。

學前教育的表現指標

36. 據審計署署長報告書第4.6段所述，學券計劃下的幼稚園須按一套共32項表現指標進行自我評估。這些表現指標提供衡量幼稚園服務的通用標準。委員會詢問，當局依據甚麼基礎制訂該32項學前教育的表現指標，以及有何指引協助學券計劃下的幼稚園按這些表現指標進行所需的自我評估。因應上述提問，**教育局局長**在其2013年5月31日的書面回覆(附錄12)中向委員會表示：

- 當局配合幼稚園教育的目標制訂各項表現指標，用以作為學校的自我評估和質素評核的參照。當中24項表現指標屬範疇I至III(I — 管理與組織、II — 學與教、III — 機構文化及給予兒童的支援)，統稱為過程指標，用以評估學校能否提供合適的學習環境以發展優質教育。其餘8項屬範疇IV(兒童發展)的表現指標為產出指標，涵蓋兒童各方面的發展。在評估個別幼稚園的表現時，4個範疇間均互為影響，與幼稚園的運作有密切關連；
- 當局建議學校靈活地使用該32項表現指標，整體檢視學校表現的現況。各項表現指標互有關連，不應獨立地使用單一表現指標判斷幼稚園的表現。這套詳盡的表現指標對於幼稚園推行質素保證及發展自我評估工作初期尤為重要。幼稚園可參考相關的表現指標，以更全面的方式進行自我評估；
- 教育局已為所有學券計劃下的幼稚園舉辦工作坊，以提高學校自我評估的技巧，包括應用表現指標的技

學前教育學券計劃

巧。此外，載有應用表現指標詳細資料的《學前機構自我評估手冊》已上載教育局的網站，供學校參考。教育局會繼續加強支援幼稚園應用表現指標來進行自我評估。就這方面，教育局會舉辦培訓工作坊和分享會，以及為幼稚園提供校本支援；及

- 幼稚園教師提升專業水平後，他們在評核學生進度及計劃課程方面的能力已有所改進。

未能按時完成有關質素評核機制成效的顧問檢討報告

37. 據審計署署長報告書第4.14段所述，教育統籌委員會在2010年的檢討報告建議，邀請幼稚園界別的專業人士參與改善質素評核的工作，並以促進學校持續改善求進為目標。2010年6月，教育局委託顧問進行研究，以檢討質素評核機制的成效及其對學前教育的影響。根據工作時間表，該顧問研究應在2011年8月完成。然而，該檢討報告到2013年3月底尚未定稿。委員會詢問為何未能按時完成有關質素評核機制成效的顧問檢討報告。

38. **教育局副秘書長**解釋：

- 由於顧問所擬備的質素評核機制成效檢討報告的撰寫方式尚有改善空間，以致報告未能按時完成。此外，教育局必須與身處海外的顧問及其團隊溝通，而教育局間中須邀請顧問來港討論，因而造成進一步延誤；
- 教育局會加快為檢討報告定稿的過程；及
- 有一點必須注意，就是顧問已與教育局分享其研究建議，因此，雖然檢討報告尚未發表，但教育局已因應該等顧問研究建議，在由2012-2013學年開始的第二個5年期的質素評核周期推出多項改善措施。

學前教育學券計劃

E. 規管措施

39. 委員會知悉，教育局已制訂一系列措施，以規管學券計劃下幼稚園的財務運作，詳情如下：

- 審批學費及午膳費，以確保所有學券計劃下幼稚園所收取的學費及午膳費均有充分理據支持，而幅度也在合理範圍內；
- 每年查閱經審核周年帳目，以確保所有學券計劃下的幼稚園按教育局的規則運用從兌現學券得來的款項；
- 實地查核經選定的學券計劃下幼稚園，以確保幼稚園採取足夠的會計及內部監控措施；及
- 突擊點算經選定的學券計劃下幼稚園的學生人數，以核實與呈報的學券計劃學生人數是否相符。

40. 委員會就教育局如何設定學費上限及規管學券計劃下的幼稚園從商業活動賺取的收入所提出的關注，以及教育局所作回應，分別載於上文第20至21段及第6至9段。

部分學券計劃下的幼稚園獲教育局發還租金

41. 校舍租金往往是學券計劃下的幼稚園主要開支項目之一。教育局在推行學券計劃前，早已以發還租金、差餉及地租的方式，向非牟利幼稚園提供資助。政府每年支付約2億元，用以發還該等開支，當中約85%用於發還租金開支。學券計劃下幼稚園的校舍可設於辦學團體自置的地方，亦可設於向政府、房屋委員會、香港房屋協會、非政府機構或私人業主租用的地方。發還予幼稚園的所有租金金額，均依據估價署評定的租金額，或房屋委員會或香港房屋協會實際收取的租金而定。

42. 委員會詢問，為何幼稚園租金發還政策並非劃一適用於所有學券計劃下的幼稚園，以及當局會否考慮把該政策的適用範圍擴大，以涵蓋更多學券計劃下的幼稚園。

學前教育學券計劃

43. 教育局副秘書長回應時表示：

- 租金發還計劃在1982年推出，所有非牟利幼稚園都可申請。當學券計劃推出時，當局在政策上無意徹底改變租金發還計劃。每宗申請會根據以下的一套既定準則考慮：
 - (a) 幼稚園的營辦水準；
 - (b) 幼稚園的課程水準；
 - (c) 嚴格遵照《教育條例》(第279章)及《教育規例》(第279章，附屬法例A)、各項消防／樓宇規定和行政指令的規例營辦；及
 - (d) 其他因素(包括所屬地區對幼稚園學額的確實需求、收生情況、學費水平及租金水平等)；及
- 教育局在研究免費幼稚園教育時，會一併檢討幼稚園租金發還計劃。

44. 委員會知悉，當局在審批新的發還租金申請時，提出申請的幼稚園所屬地區的幼稚園學額必須短缺，申請方會受理，但申請一旦獲批，幼稚園學額短缺與否，再不會影響幼稚園日後是否繼續合資格獲發還租金。委員會詢問，為何即使有關幼稚園所在地區的幼稚園學額短缺問題不再存在，這些幼稚園仍獲發還租金。

45. 教育局副秘書長解釋：

- 對於現正獲發還租金的幼稚園，教育局每兩年會根據上文第43段所述的同一套準則檢視它們的資格。然而，教育局不會單單因為有關幼稚園所屬地區的幼稚園學額沒有短缺，便終止向該等幼稚園發還租金；及
- 即使有關地區的幼稚園學額短缺問題不再存在，教育局也會繼續向合資格的幼稚園發還租金，以維持幼稚園穩定運作，同時避免對提高學費造成過大壓力，因

學前教育學券計劃

而影響家長。教育局會根據收生率調整發還給個別幼稚園的租金額。收生率達50%或以上的幼稚園，會獲發還全數租金；收生率低於50%的幼稚園，則只會獲發還50%租金。

學券計劃下幼稚園支付大額租金

46. 委員會從審計署署長報告書第5.38段知悉，學券計劃下的幼稚園並非受資助機構，它們應可繼續靈活運作，切合市場需求。不過，根據學券計劃的條款及條件，學券計劃下的幼稚園不得以任何形式，把盈餘轉撥給所屬的辦學團體或其他關連機構。委員會詢問，學券計劃下的幼稚園是否仍可向所屬的辦學團體或其他關連機構租用地方。委員會關注到，學券計劃下的幼稚園向所屬的辦學團體或關連機構支付過高的租金，會增加幼稚園的營運成本，因而減低其儲備水平。

47. **教育局副秘書長**回應時表示：

- 教育局不會禁止學券計劃下的幼稚園向所屬的辦學團體或其他關連機構租用地方。然而，該局會提醒學券計劃下的幼稚園，在申請調整學費時及在經審核的周年帳目中，適當披露關連人士交易；及
- 倘若學券計劃下的幼稚園在調整學費申請中呈報的租金似乎過高，教育局便會要求估價署評估有關的租金，確保租金合理，然後才決定核准學費水平。

適時完成每年查閱經審核的周年帳目的工作

48. 據審計署署長報告書第5.40段所述，學券計劃下的幼稚園須於有關學年完結後的翌年2月前，向教育局提交經審核的周年帳目。審計署留意到，在2007-2008至2010-2011的4個學年，約半數學券計劃下的幼稚園逾時提交其經審核的周年帳目。就2009-2010學年的經審核周年帳目而言，有380所學券計劃下的幼稚園在2011年2月的限期過後才提交帳目。委員會詢問，為何教

學前教育學券計劃

育局未能適時完成對學券計劃下幼稚園的經審核周年帳目的查閱工作，以及該局已經／將會採取甚麼措施處理這問題。

49. **教育局首席助理秘書長(財政)陳妙如女士**回應時表示，以及**教育局局長**在其2013年5月31日的書面回覆(附錄12)中闡述：

- 一 由於學券計劃下的幼稚園逾時提交經審核周年帳目，加上教育局必須於每年8月完成的周年學費調整工作的時限更為緊迫，以致教育局人員須分階段查閱經審核周年帳目。教育局通常會在每年3至8月就經審核周年帳目進行中期查閱。如在中期查閱過程中發現任何違規個案或幼稚園核數師發出具保留審計意見的個案，教育局會立即與相關幼稚園跟進。整項查閱工作通常在翌年4月完成；
- 一 不過，教育局已致力加快查閱學券計劃下幼稚園的2010-2011學年經審核周年帳目，並於2012年11月底前完成，較先前的查閱工作早了5個月。學券計劃下的幼稚園準時提交經審核周年帳目將有助教育局更妥善地安排查閱工作。在教育局的緊密跟進下，未有在限期前提交經審核周年帳目的學券計劃下幼稚園佔整體的百分比，已由2007-2008學年的64%顯著下降至2011-2012學年的34%；而逾時甚久(即限期過後3個月)才提交經審核周年帳目的幼稚園的比例，亦已由2007-2008學年的20%顯著下降至2011-2012學年的2%。為加強監管，教育局除每年向學券計劃下的幼稚園發出通告，要求它們提交經審核周年帳目外，由明年開始，該局還會在限期前一個月向幼稚園發信，催促他們須於限期前提交經審核周年帳目；及
- 一 為加快完成每年查閱經審核周年帳目的工作，教育局會進一步協調有關檢視學券計劃下幼稚園的學費調整申請及查閱其經審核周年帳目的工作。

學前教育學券計劃

F. 披露資料和提高透明度

50. 幼稚園必須符合當局所訂有關披露資料和提高透明度的要求，方可參加學券計劃。其中一項要求是幼稚園須向公眾披露他們的主要營運資料，並同意把有關資料刊載於教育局不時向公眾發表的幼稚園概覽內。如上文第6段所述，部分學券計劃下的幼稚園收取款額頗大的雜費。據審計署署長報告書第6.4段所述，教育局只要求學券計劃下的幼稚園在幼稚園概覽披露學費、午膳費(如適用)和4項主要學校物品的價格資料。審計署分析了曾接受審計署問卷調查的121所學券計劃下幼稚園所提供的價格資料，發現這些幼稚園在2011-2012學年收取的雜費，在幼稚園概覽沒有披露的雜費款項佔整體雜費款項的60%。

51. 委員會知悉，教育局局長將會：

- 要求學券計劃下的幼稚園在幼稚園概覽公布更多雜費項目，以提高幼稚園運作的透明度，並加強資料披露；及
- 鼓勵學券計劃下的幼稚園把學校報告及／或學校計劃上載學校網站，並為幼稚園提供額外的支援和所需的協助。

G. 未來路向

52. **教育局局長**表示，教育局會考慮審計署的建議，並按事情的迫切程度採取適當的跟進行動，例如繼續支援幼稚園教師提升專業水平、制訂幼稚園教師薪酬管理制度及協助幼稚園應付高昂的租金。**教育局局長**在其2013年5月31日的書面回覆(附錄12)中向委員會進一步表示，教育局已把審計署署長報告書提出的事宜轉交免費幼稚園教育委員會考慮。該委員會會與幼稚園界別保持溝通，以聽取他們的意見，並會探討短、中期措施，協助幼稚園應付挑戰。政府亦會積極考慮予以配合。

學前教育學券計劃

H. 結論及建議

53. 委員會：

整體意見

— 知悉以下情況：

- (a) 提供切實可行的15年免費教育及優質的幼稚園教育，是現屆政府其中一項重點工作；
- (b) 政府於2013年4月成立免費幼稚園教育委員會，探討落實免費幼稚園教育的可行性，並提出建議；及
- (c) 在此期間，教育局會繼續推行學前教育學券計劃("學券計劃")；

— 對下述情況表示強烈不滿及失望：儘管政府在2007-2008至2011-2012的5個學年用於學券計劃的開支約為85億元，但學券計劃未能完全達到其目標，即(i)紓緩家長的經濟壓力及(ii)提升幼稚園教育的質素，原因如下：

- (a) 雖然學券的面值有助家長支付幼稚園教育的大部分學費(即家長在2012-2013學年就半日制班級繳付的平均學費為每名學童每年3,500元，而在2007-2008學年(即學券計劃推行前)，相應的學費為15,169元)，但部分參加學券計劃的幼稚園("學券計劃下的幼稚園")收取的雜費可高達學費的24%至44%，這是由於教育局疏於監管學券計劃下的幼稚園在其經審核周年帳目中呈報的雜費收入所致；及
- (b) 雖然學券計劃下為數約10億元的教師專業發展資助已在2011-2012學年完結時終止，但截至2012年9月(2012-2013學年開始時)，在學券計劃下幼稚

學前教育學券計劃

園任職的13名校長及1 203名教師尚未完成他們的專業水平發展；

- 對下述情況表示強烈不滿及失望：學券計劃下的幼稚園由2007-2008學年的843所持續減少至2012-2013學年的735所，這可歸因於營運成本的增幅超越學費的增幅，而學費上限由2012-2013學年起僅只參考綜合消費物價指數("綜合指數")每年調整；
- 對下述情況深表關注：幼稚園學童根據學券計劃獲得學費資助的百分比，由2007-2008學年的86%下跌至2012-2013學年的79%；
- 認為學費上限若未能上調以應付租金並將薪酬訂於可吸引和挽留優秀員工(特別是幼稚園教師)的水平，或學券的面值若未能上調以顧及上述情況，則部分學券計劃下的幼稚園將被迫採取以下一個或以上的方案，因而影響學券計劃：
 - (a) 退出學券計劃；
 - (b) 壓抑員工薪酬；
 - (c) 收取更高及／或更多種類的雜費；或
 - (d) 關閉；
- 促請教育局盡快制訂適當機制，除綜合指數的變動外，還須因應其他因素，定期檢討學費上限，以提升靈活性，並令業界得以靈活應對環境的轉變；
- 對下述情況深表關注：學券計劃下幼稚園的常聘教師流動率偏高(即2010-2011學年為22%)，或會影響學券計劃下幼稚園的質素及穩定性；
- 促請教育局留意學券計劃下幼稚園的教師的流動率，查明2010-2011學年流動率偏高是否出於系統性問題，以及向個別流動率偏高的學券計劃下幼稚園提供意見，以確保其教育服務質素不會因此受到負面影響；

學前教育學券計劃

-
- 歡迎教育局答允研究，儘管學券計劃下的教師專業發展資助已在2011-2012學年完結時終止，當局可如何資助在學券計劃下的幼稚園任職並正在修讀課程以獲取所需專業資格的校長及教師；
 - 知悉教育局為確保學券計劃下的幼稚園在經審核周年帳目中把雜費作適當分類，已承諾(i)制訂更明確的指引，列明須受教育局行政指令規管的買賣業務類別，並研究如何加強監管從買賣業務賺取的利潤；及(ii)提醒學券計劃下的幼稚園在經審核周年帳目中把雜費作適當分類，而教育局亦會加強查閱在經審核周年帳目中呈報的雜費；
 - 對下述情況深表不滿，並認為不可接受：雖然部分學券計劃下的幼稚園獲發還租金(即在學券計劃範圍之外向幼稚園提供的另一形式的資助)，但它們收取的學費水平，與同區不獲發還租金的其他學券計劃下的幼稚園所收取的學費水平相若。此舉令各幼稚園未能獲得平等而公平的待遇，對於為幼稚園界別提供公平的競爭環境並無助益；
 - 對下述情況深表不滿，並認為不可接受：發還租金的申請一旦獲批，幼稚園學額短缺與否，再不會影響該幼稚園日後是否繼續合資格獲發還租金；
 - 對下述情況深表不滿，並認為不可接受：部分學券計劃下的幼稚園向所屬的辦學團體或關連機構支付過高的租金，這會增加幼稚園的營運成本及減低其儲備，但這些關連人士／機構的交易為教育局所容許，有時並沒有在經審核的周年帳目中披露；
 - 促請教育局檢討向幼稚園發還租金的做法，從而為學券計劃下的幼稚園提供公平競爭的環境，並確保政府每年為發還幼稚園租金、差餉及地租而提供的約2億元撥款用得其所；
 - 對下述情況表示強烈不滿及失望：教育統籌委員會在2010年的檢討報告指出，學券計劃下的質素保證機制

學前教育學券計劃

加重了學券計劃下幼稚園校長和教師的行政工作，這會削弱學券計劃下幼稚園在管治方面的自主權；

- 明白香港的學前教育制度既多元化又充滿活力，是應予以保持並持續發展的優勢，以及促請教育局不要過度干預非學券計劃下幼稚園的管治及運作；
- 促請教育局檢討學券計劃下的質素保證機制，一方面保障學券計劃下幼稚園在管治方面的自主權，另一方面繼續確保學券計劃的成效；
- 察悉以下情況：
 - (a) 由教育局成立的免費幼稚園教育委員會將會探討並建議，在本港落實免費幼稚園教育之前，可採取甚麼短、中期措施，以處理推行學券計劃過程中已知的問題，供教育局考慮；及
 - (b) 教育局會積極考慮予以配合；

具體意見

學券計劃及其財務特點概要

- 知悉以下情況：
 - (a) 儘管幼稚園教育對下一代影響深遠，但學券計劃在2007-2008學年推出後，政府投放於學前教育的資源，僅由2006-2007財政年度佔教育經常開支總額的2.7%，增至2011-2012年度的4.8%；
 - (b) 學券計劃的學費資助是向家長提供，而非幼稚園，計劃旨在加強家長的負擔能力，讓家長有更多選擇，同時維持學券計劃下幼稚園的靈活性；
 - (c) 除了減輕家長的財政負擔外，學券計劃亦旨在通過提供培訓資助，提高幼稚園校長及教師的專業水平，以及藉着質素保證機制確保只有符合指定

學前教育學券計劃

標準的幼稚園才可參加／繼續參加學券計劃，從而提升幼稚園教育質素；及

- (d) 由於自2007-2008學年起，學費資助遞增的幅度已超越部分學券計劃下幼稚園的學費增幅，所以在2007-2008學年，有4所學券計劃下幼稚園學童家長無須支付任何學費，因該等幼稚園所收取的學費少於每名學童每年10,000元的學費資助，而到2012-2013學年，有68所學券計劃下幼稚園學童家長無須支付任何學費，因該等幼稚園所收取的學費少於每名學童每年16,800元的學費資助；

- 一 對下述情況深表關注，並認為不可接受：不受學券計劃下的學費資助涵蓋的學費，加上高達學費24%至44%的雜費，或會對子女在學券計劃下幼稚園就讀的許多家長造成沉重的經濟負擔；

幼稚園校長及教師的專業發展

- 一 對以下情況深表關注，並認為不可接受：
- (a) 過往，幼稚園及幼兒中心資助計劃(由2008-2009學年開始停止適用於幼稚園)規定須按標準薪級表支付教師薪酬。自學券計劃推行後，學券計劃下的幼稚園均可全權自行釐定教師薪酬，無須再遵從上述規定；
- (b) 雖然學券計劃下的教師專業發展資助已在2011-2012學年完結時終止，但截至2012年9月(2012-2013學年開始時)，在學券計劃下幼稚園任職的13名校長及1 203名教師尚未完成他們的專業水平發展；
- (c) 雖然本地幼稚園界別的教師整體流失率由2006-2007學年的11.5%(學券計劃推行前)下跌至2011-2012學年的7.1%，但是在2010-2011學年，學券計劃下幼稚園的平均教師流動率(按個別本地幼稚園計算)達22%，非學券計劃下的幼稚園則

學前教育學券計劃

達27%，而26所學券計劃下幼稚園及13所非學券計劃下幼稚園的教師流動率更超逾60%；及

(d) 教師流動率高或會影響學券計劃下幼稚園的質素及穩定性；

- 知悉教育統籌委員會在2010年的檢討報告中建議成立諮詢組織，以便就有關幼稚園教育長遠發展及質素的事項，包括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。另外，教育局局長表示免費幼稚園教育委員會將在適當時候研究這些事項；

質素保證機制

- 對以下情況深表關注，並認為不可接受：

(a) 教育統籌委員會在2010年的檢討報告中匯報，學券計劃下的幼稚園校長及教師認為，學券計劃加重了他們的行政工作。此外，教育局的質素評核對學券計劃下的幼稚園構成沉重壓力，因為幼稚園一旦不能通過質素評核，便會喪失參加學券計劃的資格；及

(b) 教育局制訂32項表現指標，以協助學券計劃下的幼稚園進行自我評估。然而，由於許多學券計劃下的幼稚園規模甚小，當中部分幼稚園認為難以利用該32項表現指標進行自我評估；

規管措施

- 對以下情況深表關注：

大部分學券計劃下幼稚園所收取的學費接近教育局訂定的學費上限

(a) 在2012-2013學年，有126所(24%)學券計劃下的幼稚園就半日制學額所收取的學費的水平已接近教育局訂定的學費上限(即每名學童每年25,200元)。

學前教育學券計劃

在這126所學券計劃下的幼稚園中，有26所正收取上限學費，而在這26所學券計劃下的幼稚園中，有12所在2010-2011學年經審核的周年帳目中申報錄得營運虧損；

- (b) 根據學券計劃下幼稚園的2010-2011學年經審核周年帳目，37%學券計劃下的幼稚園錄得淨虧損；
- (c) 學券計劃並未設有機制，因應通脹以外其他可能影響學券計劃下幼稚園營運成本的因素(例如幼稚園教師薪酬及校舍租金上升)，對學費上限作出定期檢討；

教育局對學券計劃下的幼稚園從商業活動賺取收入的規管及該等幼稚園在經審核周年帳目內把雜費收入呈報為"其他營運收入"

- (d) 學券計劃下幼稚園收取的學費和午膳費如須予以調整，須經教育局審批，但它們收取的雜費則無須教育局審批。雖然教育局就售賣自選學校物品和提供收費服務訂定了從事商業活動的原則，但學券計劃下的幼稚園經常偏離該等原則，教育局每年查閱學券計劃下幼稚園經審核的周年帳目和進行實地查核時，不時發現違規情況；
- (e) 部分學券計劃下的幼稚園所收取的雜費款額頗大，可以相當於學費收入的24%至44%不等；
- (f) 許多學券計劃下的幼稚園在經審核周年帳目內，把全部或部分雜費收入撥入"其他營運收入"項目下。因此，它們無須遵守有關規定，在"商業活動利潤／虧損報表"(須與經審核的周年帳目一併提交教育局)中呈報該等收入，從而免受利潤上限的規管，教育局亦無從查核該等收費是否有充分理據支持，以及水平是否在合理範圍內；
- (g) 就學券計劃下幼稚園在"其他營運收入"項目下呈報並經審計署審閱的雜費項目而言，當中大部分應涵蓋在學費之內或列作"商業活動收入"；

學前教育學券計劃

部分學券計劃下的幼稚園獲教育局發還租金，部分則不獲發還租金

- (h) 政府每年支付約2億元，用以向幼稚園發還差餉及地租，當中約85%用於發還租金開支。在2012-2013學年，392所學券計劃下的幼稚園獲發還租金。審計署留意並關注到，在該392所學券計劃下的幼稚園中，41所獲發還的租金金額達每月50,000元或以上。在該41所學券計劃下的幼稚園中，有9所每年向辦學團體(校舍的業主)合共繳付1,620萬元租金；
- (i) 校舍租金往往是學券計劃下幼稚園重要開支項目之一。教育局在學券計劃範圍之外推行的幼稚園租金發還計劃，為幼稚園提供另一形式的資助。然而，部分學券計劃下的幼稚園獲發還租金，部分則不獲發還租金，但兩者均須遵從學券計劃下相同的條款及條件。此外，部分獲發還租金的學券計劃下幼稚園的學費水平，與同區不獲發還租金的其他幼稚園所收取的學費水平相若。此舉令各幼稚園未能獲得平等而公平的待遇，對於為幼稚園界別提供公平的競爭環境並無助益；
- (j) 當局在審批新的發還租金申請時，提出申請的幼稚園所屬地區的幼稚園學額必須短缺，申請方會受理。不過，幼稚園的發還租金申請一旦獲批，有關幼稚園所屬地區的幼稚園學額短缺與否，再不會影響幼稚園日後是否繼續合資格獲發還租金。結果，在同一地區，部分學券計劃下的幼稚園獲發還租金，部分則不獲發還租金；

學券計劃下幼稚園支付大額租金及其披露情況

- (k) 教育局設有非常嚴謹的學費審批機制，以考慮學券計劃下幼稚園提出的調整學費申請，並會以差餉物業估價署("估價署")評定的租金額而非學券計劃下幼稚園呈報的租金額作為可扣除的開支，以計算學費調整。不過，教育局沒有就經審核的

學前教育學券計劃

周年帳目所呈報的過高租金採取任何跟進行動，尤其是向關連人士／機構支付租金的個案；

- (1) 在部分個案中，幼稚園所呈報的租金與估價署評定的租金之間的差額頗大。在部分情況下，幼稚園向關連人士／機構支付過高租金，但卻沒有在經審核的周年帳目中披露相關交易；及

適時完成每年查閱經審核的周年帳目的工作

- (m) 教育局未能適時完成對學券計劃下幼稚園的經審核周年帳目的查閱工作。在2007-2008至2009-2010的3個學年，教育局每年都在提交帳目限期過後超逾12個月才完成查閱帳目的工作；
 - 知悉教育局局長在審計署署長報告書第7.13(a)段表達的意見，即政府的政策原意並非對私營的學券計劃下幼稚園實施過多規管，學券計劃的學費資助是向家長提供，而非幼稚園。適用於中小學傳統資助模式中的廣泛監管項目，並不適用於學券計劃下的幼稚園；
 - 知悉以下情況：
 - (a) 在2010-2011學年，從買賣業務賺取超逾上限利潤的學券計劃下幼稚園數目，已較2009-2010學年減少三分之一，可見多年來已有所改善；
 - (b) 教育局承諾會提醒支付過高租金的學券計劃下幼稚園留意有關情況，而教育局亦會注視學券計劃下幼稚園的儲備水平；及
 - (c) 教育局已加快對學券計劃下幼稚園提交的經審核周年帳目進行每年查閱工作，並就違規情況適時向學券計劃下的幼稚園發出更多勸諭信；以及促請教育局繼續努力；

學前教育學券計劃

披露資料和提高透明度

- 一 對以下情況深表不滿，並認為不可接受：
 - (a) 雖然學券計劃旨在加強學券計劃下幼稚園的資料披露和提高其透明度，但審計署的調查發現，學券計劃下幼稚園收取的雜費中，有60%並未在教育局不時向公眾發表的幼稚園概覽中披露，因此，家長為子女報讀學券計劃下的幼稚園時，未必知道全部所需費用；及
 - (b) 學券計劃下的幼稚園甚少把學校報告及學校計劃上載至其網站；

未來路向

- 一 對以下情況表示強烈不滿及失望：
 - (a) 學券計劃推出時，教育局估計80%的幼稚園會參加計劃，涵蓋90%的合資格學童。然而，截至2012年9月(2012-2013學年開始時)，按幼稚園計的參與率為77%，按學童計則為79%；
 - (b) 正如審計署署長報告書附錄F顯示，沒有參加學券計劃的幼稚園由2007-2008學年的146所增加至2012-2013學年的222所，包括22所本地非牟利幼稚園及104所本地私立獨立幼稚園。此外，14所學券計劃下的幼稚園會由2013-2014學年起退出學券計劃；及
 - (c) 儘管教育局的原意是透過學券計劃增加家長的選擇和確保大部分學童符合資格，但幼稚園及學童參加計劃的比率未如預期，且不斷減少；
- 一 知悉以下情況：
 - (a) 教育局局長會考慮審計署在審計署署長報告書第7.11段提出的建議，並採取適當的跟進行動；及

學前教育學券計劃

(b) 教育局於2013年4月成立免費幼稚園教育委員會，以聽取各持份者對現行幼稚園教育政策(包括學券計劃)的意見，找出有待改善之處，並因應審計署署長報告書提出的各項建議，探討各項方案，以及就未來路向向教育局提出建議；

— 促請教育局局長考慮審計署在審計署署長報告書中提出的建議，以及在免費幼稚園教育委員會就免費幼稚園教育提出建議之前採取步驟，在中期加強學券計劃，確保學券計劃繼續有效地符合不同持份者的期望；

— 察悉以下情況：

(a) 由教育局成立的免費幼稚園教育委員會將會探討並建議，在本港落實免費幼稚園教育之前，可採取甚麼短、中期措施，以處理推行學券計劃過程中已知的問題，供教育局考慮；及

(b) 教育局會積極考慮予以配合；及

跟進行動

— 希望當局繼續向其報告落實審計署各項建議的進展，以及免費幼稚園教育委員會進行檢討的結果。