

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)225/14-15(02)號文件

檔 號：CB4/PS/1/13

教育事務委員會

研究落實免費幼稚園教育小組委員會

2014年12月16日會議

提供免費幼稚園教育的相關事宜 背景資料簡介

目的

本文件概述議員就本港幼稚園業界及提供免費幼稚園教育的相關事宜表達的主要意見和關注。

背景

幼稚園業界概覽

2. 目前，本港提供12年免費中小學教育。學前教育則由向教育局註冊的私營幼稚園及幼稚園暨幼兒中心(統稱"幼稚園")提供。現時大部分的幼稚園開辦高班、低班及幼兒班。根據教育局於2014年9月提供的資料，2013-2014學年開辦半日制班級、全日制班級，以及同時開辦半日制及全日制班級的本地幼稚園數目分別為193(22.2%)、236(27.2%)及440(50.6%)¹。

3. 香港的幼稚園全屬私營機構，由志願團體或私人開辦，分非牟利幼稚園及私立獨立幼稚園兩類。

資助

學前教育學券計劃(下稱"學券計劃")

4. 免入息審查的學券計劃由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

¹ 請參閱立法會CB(4)1074/13-14(01)號文件。

劃下，每名年滿2歲8個月的兒童，如就讀於非牟利幼稚園，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，或以一个全日制學額計算，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。在2013-2014學年，參加學券計劃並開辦半日制班級及全日制班級的幼稚園所收取的加權平均學費，分別為21,400元及34,600元。至於沒有參加學券計劃的本地私立獨立幼稚園及非牟利幼稚園，半日制班級的加權平均學費分別為47,000元及33,000元，全日制班級則分別為60,000元及86,900元²。

5. 在學券計劃下，家長須繳付的學費為幼稚園在該學年獲批准收取的學費與學券學費資助額的差額。在2007-2008學年，學券資助額最初定於每名學童每年13,000元，其後逐步增加至2012-2013學年的每名學童每年16,800元。2013-2014學年的學券資助額已按綜合消費物價指數按年變動率增至每名學童每年17,510元。

6. 行政長官在2014年施政報告中公布，學券計劃下的學券資助額會在2014-2015及2015-2016兩個學年增加，每名學童每年加2,500元。有關撥款建議其後於2014年2月21日獲財務委員會(下稱"財委會")通過。

一筆過學校發展津貼(下稱"發展津貼")

7. 根據行政長官在2013年施政報告中作出的公布，政府當局於2013年6月建議在2013-2014學年向每所參加學券計劃的幼稚園發放15萬至25萬元的發展津貼，供他們改善校舍環境設施和學習資源。發放發展津貼涉及的款項總額約為1億6,500萬元。每所幼稚園可有3個學年的時間運用發展津貼，如幼稚園在2015-2016學年完結時尚有餘款，將須退回政府。有關的撥款建議其後於2013年7月5日獲財委會通過。

幼稚園及幼兒中心學費減免計劃(下稱"學費減免計劃")

8. 在合資格參加學券計劃的幼稚園就讀的學童，如他們的家長在經濟上有需要，可透過學費減免計劃申請額外資助。如學券的學費資助未能全數應付幼稚園收取的學費，家長可向學費減免計劃申請額外的資助。若申請人能通過入息審查，當局會按他們的審查結果(即其減免幅度)，計算其學費減免額。2014年施政報告亦公布調高學費減免的上限，協助有需要的家庭。有關撥款建議其後於2014年2月21日獲財委會通過。

² 請參閱立法會 CB(4)1074/13-14(01)號文件。

免費幼稚園教育委員會

9. 教育局於2013年4月8日公布成立免費幼稚園教育委員會，並委任鄭慕智博士出任主席，其餘19名成員包括幼稚園業界、辦學團體、師訓機構、教育統籌委員會、教師及家長的代表，以及業外人士等，還有一名教育局代表。當局期望免費幼稚園教育委員會可以在兩年內完成工作，並向教育局提出具體建議。期間，免費幼稚園教育委員會會探討一些短、中期措施，以協助幼稚園業界。政府將會積極考慮予以配合。

10. 免費幼稚園教育委員會轄下設有5個工作小組，研究特定範疇，分別為：

- (a) 目標、教師專業及研究工作小組；
- (b) 營運及管治工作小組；
- (c) 資助模式工作小組；
- (d) 照顧多元學習需要工作小組；及
- (e) 傳意策略工作小組。

11. 免費幼稚園教育委員會於2013年12月提交進度報告，向政府建議若干短期支援措施，包括建議在未來兩個學年每名學童每年增加學券計劃的學券資助額2,500元。

就相關事宜進行的商議

12. 教育事務委員會一直關注幼稚園業界及提供15年免費教育的相關事宜。第五屆立法會展開後，事務委員會舉行了數次特別會議，就免費幼稚園教育的議題聽取130多個團體的意見。當局曾向事務委員會簡介免費幼稚園教育委員會的工作。委員亦與教育局討論與此議題有關的幼稚園學額供求情況。

推行免費幼稚園教育

13. 行政長官在2013年1月發表的2013年施政報告中公布，教育局將會成立專責委員會，研究免費幼稚園教育的可行性，並提出具體建議，讓每個兒童都有機會接受優質的幼稚園教育。部分委員質疑，成立專責委員會是否只是拖延甚或擱置推行免費幼稚園教育的手段。政府當局向委員確認，提供切實可

行的15年免費教育及更優質的幼稚園教育是現屆政府其中一項重點工作。然而，由於幼稚園之間在各方面存在很大差異，各持份者亦有不同的意見和期望，政府當局認為審慎的做法是成立專責委員會研究此事，確保有關措施不會影響幼稚園業界的靈活性，以及其為家長提供的多元服務。

14. 事務委員會贊同各團體達致的廣泛共識，認為應盡快推行15年免費教育。一些委員認為應把幼稚園教育視為基礎教育的一部分。事務委員會促請政府當局考慮各團體及委員提出的意見和關注，特別是下列事項——

- (a) 應以資助幼稚園教育取代現有的學券計劃。然而，私立獨立幼稚園應獲准繼續營辦，為家長提供選擇；
- (b) 應制訂幼稚園教師薪級表，以穩定幼稚園教師團隊，並對他們的經驗和資歷給予充分的肯定；
- (c) 應為就讀於半日制幼稚園及全日制幼稚園的學童提供不同水平的資助；
- (d) 為確保教育質素，幼稚園2至4歲年齡組別的師生比例應為1:10，而4至6歲年齡組別則為1:15；
- (e) 應加強教學及行政方面的支援，以減輕幼稚園教師的行政職責，讓他們可專注於其專業角色；
- (f) 應就幼兒教育進行更多本地研究，以及加強發展適當的教學資源；
- (g) 應設立質素保證機制，以期發展幼稚園的自我評核能力；及
- (h) 在此期間，當局應考慮提高學券計劃下的學券面值，以紓緩家長的經濟負擔。

對免費幼稚園教育委員會工作的關注

15. 有委員質疑免費幼稚園教育委員會及其工作小組的成員組合，以及各持份者是否獲得充分的代表。舉例而言，部分委員指出，免費幼稚園教育委員會及其工作小組各只有一名幼稚園教師成員，家長和業外成員的人數遠多過幼稚園教師。有

建議認為應委任多些前線幼稚園教師加入目標、教師專業及研究工作小組和照顧多元學習需要工作小組。

16. 教育局表示，該等成員來自社會不同界別，包括管理、會計及傳媒，他們各自的專門知識對免費幼稚園教育委員會及其工作小組十分有用。如有需要，當局會邀請相關持份者參與專題小組討論，提出他們的意見。對於委員認為應讓更多幼稚園教師參與檢討工作，政府當局表示察悉。

17. 部分委員關注到，由於免費幼稚園教育委員會及其工作小組的討論文件和商議過程均會保密，以致他們的工作欠缺透明度。這些委員認為此項安排無助市民進行更深入的討論。政府當局認為，由於商議工作正在進行，現階段披露詳情或會過早。當局有需要在保持公眾知情與確保免費幼稚園教育委員會工作具效率之間取得平衡。在適當情況下，免費幼稚園教育委員會或其轄下的工作小組會在會後發出公布。

18. 事務委員會在2013-2014年度會期聽取政府當局匯報免費幼稚園教育委員會的最新工作進展時，部分委員認為並無任何實質工作進展。對於完成免費幼稚園教育委員會工作的時間表，以及可否在本屆政府任期內(即2017年年中前)推行免費幼稚園教育，他們表示關注。

19. 一如政府當局所解釋，鑒於涉及的事宜複雜，免費幼稚園教育委員會約需兩年時間完成工作，然後向政府提交建議。在2014年7月的事務委員會會議上，委員察悉，據政府當局所述，免費幼稚園教育委員會於2015年年中將報告提交政府考慮的計劃依然不變。與此同時，免費幼稚園教育委員會將於完成研究前，探討並提出一些短、中期措施，以協助幼稚園面對當前的挑戰。在適當情況下，政府當局將會積極考慮予以配合。

20. 部分委員認為免費幼稚園教育委員會有需要在擬定報告前進行公眾諮詢。政府當局表示，由2014年9月起，免費幼稚園教育委員會及其轄下的5個工作小組會就各自職權範圍下的主題／題目徵詢持份者的意見。

政府帳目委員會(下稱"帳委會")就學券計劃所作的考慮

21. 審計署曾就學券計劃監管下所提供的幼稚園教育服務進行審查，其意見載於審計署署長第六十號報告書第3章(在2013年4月17日立法會會議席上提交)。帳委會經研究相關的章節後發表其結論及建議，詳情載於帳委會第六十號報告書第4部第3章(在2013年7月10日立法會會議席上提交)。

22. 帳委會認為學券計劃未能完全達到紓緩家長的經濟壓力的目標。帳委會發現學券計劃的管理引起多個問題，須採取跟進行動。舉例而言，當局應制訂適當機制，因應租金及加薪等因素上調學券計劃下的學券面值，從而吸引和挽留優秀員工。否則，學券計劃下的幼稚園或會退出學券計劃。帳委會察悉，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。此外，14所幼稚園會由2013-2014學年起退出學券計劃。帳委會亦深切關注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%。

23. 關於披露資料和提高透明度，帳委會認為審計署調查發現的以下情況不可接受：學券計劃下幼稚園收取的雜費中，有60%並未在教育局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，未必察知全部所需費用。

24. 帳委會促請教育局考慮審計署署長報告書提出的建議，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。

全日制幼稚園的相關事宜

25. 許多事務委員會委員關注全日制幼稚園，尤其是服務時間長的幼稚園(下稱"長全日制幼稚園")面對的營運困難。他們促請政府當局向長全日制幼稚園發放較半日制幼稚園為高的學券資助額。有建議認為，政府當局應訂定方法，應付全日制及長全日制幼稚園的高昂營運成本。

26. 政府當局表示，免費幼稚園教育委員會及其轄下的工作小組明白全日制幼稚園和長全日制幼稚園的營運需要，並須在制訂未來路向之前，全盤審視相關事宜。至於對全日制及長全日制幼稚園的支援，政府當局扼要表示，在2014-2015及2015-2016兩個學年，每名學童每年會增加學券計劃的學券資助額2,500元，令學券計劃下的所有幼稚園受惠。

27. 委員亦關注到，由於許多雙職家長送子女入讀全日制幼稚園，政府當局應即時採取措施，以滿足對全日制和長全日制幼稚園學位的殷切需求，尤其在深水埗和葵涌等地區。就此，教育局告知委員，就讀學券計劃下全日制幼稚園的學生約有43 400名，當中超過21 000名入讀長全日制幼稚園。免費幼稚園

教育委員會將研究方法，在確保教育質素的同時滿足對全日制和長全日制幼稚園學位的需求。

對學前兒童的其他支援

28. 委員關注為有特殊教育需要的幼稚園學生提供的支援(如有的話)，因為不論是免費幼稚園教育委員會的進度報告還是該等短期支援措施，皆沒有回應這事宜。有建議認為，政府當局應考慮撥出額外資助，以供幼稚園設立內部的特殊教育需要統籌主任職位，負責監督及統籌為有特殊教育需要學生提供的支援服務。委員亦關注到，當局會否把現時由社會福利署監管為幼稚園2至6歲輕度弱能兒童提供康復服務的兼收計劃，列為免費幼稚園教育的一部分，以及會否增加該計劃的學額。

29. 據政府當局所述，免費幼稚園教育委員會轄下的一個工作小組將會研究與學生的學習差異和支援有特殊教育需要學生有關的事宜。教育局一直與其他政策局／部門(包括勞工及福利局及衛生署)緊密合作，向有殘疾和特殊教育需要的兒童提供適當協助及支援。

30. 關於會否制訂政策，以便非華語學生融入本地幼稚園及升讀小學，政府當局察悉委員的關注，並表示免費幼稚園教育委員會亦正研究與支援非華語學生有關的事宜。

幼稚園教師及校長的薪級表和提升他們的專業水平

31. 對於團體代表關注當局在推行學券計劃後，取消建議標準薪級表，准許幼稚園在訂定教師的薪金方面享有絕對的自主權，事務委員會亦有同感。帳委會在其第六十號報告書中亦對此項安排深表關注，並認為不可接受³。

32. 事務委員會察悉，教育統籌委員會在其2010年的檢討報告中建議成立諮詢組織研究長遠的事宜，例如幼稚園教師及校長的參考薪級表⁴。委員普遍認為，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幼稚園的校長及教師制訂薪酬架構，同時要求他們分階段提升其資歷。他們亦扼要表示，政府當局如打算改善目前的師生比例，便有需要未雨綢繆，確保有足夠的受訓教師供應。政府當局察悉委員的意見，以供免費幼稚園教育委員會進一步考慮。

³ 請參閱帳委會第六十號報告書第4部第3章內的"結論及建議"。

⁴ 該報告於2010年12月提交政府當局，並已上載教育統籌委員會的網站<http://www.e-c.edu.hk>。

33. 至於提升專業水平，事務委員會察悉，根據教育局在2013年2月6日立法會會議上回覆陳家洛議員的書面質詢時提供的臨時統計數字，在2012-2013學年，擁有幼兒教育學士或相關學歷的幼稚園教師為3 471人，擁有幼兒教育證書則有6 411人。

幼稚園的收生安排及幼稚園學額的供應情況

34. 事務委員會完全明白家長對為子女取得幼稚園學位(尤其是北區和大埔)的恐慌，已於2013年10月28日舉行的特別會議上，與政府當局討論幼稚園學額供求情況的相關事宜。據教育局所述，在2014-2015學年，全港幼稚園預計可提供約241 000個學額，以滿足約168 000個幼稚園學額的預計需求。教育局到2014年2月取得2013-2014學年幼稚園的實質收生資料後，便能夠就2014-2015及2015-2016學年的幼稚園學額整體供求作出更切合實際情況的推算。政府當局表示，內地婦女在香港所生嬰兒數目在2011年達到高峯，並由2012年開始下降。教育局預計跨境學童對幼稚園學額的需求在2016年後會逐步減少。

35. 委員察悉，為釋除家長對大埔和北區幼稚園學額的憂慮，政府當局採取6項特別臨時措施，致力完善區內幼稚園的收生程序，並善用區內幼稚園學額。在2013年10月28日的會議上，事務委員會通過議案，促請教育局推行多項措施，包括完善幼稚園入學機制，確保幼兒可入讀就近的幼稚園，以及盡快落實15年免費教育。

36. 在2014年2月10日會議上，委員察悉免費幼稚園教育委員會提出的多項措施，以改善幼稚園的收生安排。委員歡迎將會在學券計劃下的幼稚園推行的措施，確保一名兒童只能保留一個而非多個幼稚園學位。他們認為有需要把類似的收生措施擴展至非學券計劃下的幼稚園。政府當局表示會鼓勵非學券計劃下的幼稚園採取相若的措施，並會與他們商討所需的行政安排。

幼稚園的校舍

37. 委員請政府當局留意是否有需要立即採取行動，滿足幼稚園業界對校舍的需要，並積極探討幼稚園與小學共用校舍的可行性。

38. 政府當局表示，幼稚園現時全屬私營機構，規劃設施安排差別甚大。幼稚園可在自置校舍、私人租用校舍、公共屋邨或由辦學團體擁有的校舍營運。免費幼稚園教育委員會將審視

包括提供租金津貼及幼稚園與小學共用校舍在內的各項建議的可行性。

未來路向

39. 為審視及監察推行免費幼稚園教育的進度，事務委員會在2014年4月14日的會議上同意成立小組委員會，研究免費幼稚園教育的落實情況。

相關文件

40. 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4
2014年12月4日

相關文件

委員會	會議日期／ 發出日期	文件
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
教育事務委員會	13.6.2011 (議程項目IV)	議程 會議紀要 CB(2)2513/11-12(01)號文件
財務委員會	8.7.2011 (議程項目5)	FCR(2011-12)38 會議紀要
立法會	28.11.2012	立法會會議過程正式紀錄 第91至93頁(第18題)
教育事務委員會	25.1.2013	議程 會議紀要 CB(4)318/12-13(01)號文件
立法會	6.2.2013	立法會會議過程正式紀錄 第92-97頁(第13題)
教育事務委員會	19.3.2013	議程 會議紀要 CB(4)486/12-13(01)號文件
教育事務委員會	26.3.2013	議程 會議紀要
立法會	17.4.2013	審計署署長第60號報告書 第三章
立法會	17.4.2013	立法會會議過程正式紀錄 第11-13頁(第1項質詢)

委員會	會議日期／ 發出日期	文件
教育事務委員會	10.6.2013 (議程項目IV)	議程 會議紀要 CB(4)756/12-13(01)號文件
教育事務委員會	9.7.2013 (議程項目II)	議程 會議紀要 CB(4)852/12-13(01)號文件
立法會	10.7.2013	政府賬目委員會第60號報告書第四部第三章
教育事務委員會	28.10.2013	議程 會議紀要 CB(4)80/13-14(01)號文件 CB(4)210/13-14(01)號文件
教育事務委員會	27.1.2014	議程 CB(4)323/13-14(01)號文件
教育事務委員會	10.2.2014 (議程項目IV)	議程 會議紀要
教育事務委員會	14.4.2014 (議程項目VII)	議程 會議紀要
教育事務委員會	16.7.2014 (議程項目III)	議程 CB(4)913/13-14(01)號文件 CB(4)1074/13-14(01)號文件

立法會秘書處
議會事務部4
2014年12月4日