

## 第 3 章

### 教育局

#### 學前教育學券計劃

香港審計署  
二零一三年三月二十八日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港  
灣仔  
告士打道 7 號  
入境事務大樓 26 樓  
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 學前教育學券計劃

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.4
學前教育學券計劃	1.5 – 1.8
審查工作	1.9 – 1.10
教育局的整體回應	1.11
鳴謝	1.12
第 2 部分：學券計劃及其財務特點概要	2.1
學券計劃的目的	2.2
學券計劃概要	2.3 – 2.15
審查結果	2.16 – 2.30
第 3 部分：幼稚園校長及教師的專業發展	3.1 – 3.6
審查結果	3.7 – 3.22
第 4 部分：質素保證機制	4.1 – 4.5
審查結果	4.6 – 4.15
第 5 部分：規管措施	5.1 – 5.8
審查結果	5.9 – 5.43

	段數
<b>第 6 部分：披露資料和提高透明度</b>	6.1 – 6.3
審查結果	6.4 – 6.11
<b>第 7 部分：未來路向</b>	7.1
學券計劃取得的成績	7.2 – 7.4
學券計劃參與率下降	7.5 – 7.9
未來的挑戰	7.10
審計署的建議	7.11
教育局的回應	7.12 – 7.14
<b>附錄</b>	<b>頁數</b>
A：審計署的調查	72 – 73
B：教統會的建議 (二零一零年十二月)	74 – 75
C：幼稚園學費的支出項目清單	76
D：四所學券計劃下的幼稚園收取的雜費 (2010/11 學年)	77
E：向幼稚園發還租金、差餉及地租	78 – 79
F：幼稚園參加學券計劃的情況 (2007/08 及 2012/13 學年)	80

# 學前教育學券計劃

## 摘要

1. 在香港，幼稚園教育是指為三至六歲兒童而設的三年幼稚園課程。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。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。教育局由 2007/08 學年起，推行學前教育學券計劃(學券計劃)。政府的遠景是為所有適齡學童提供收費合理和優質的幼稚園教育。

2. 根據學券計劃，政府以學券形式向幼稚園學童的家長提供學費資助，支付部分學費，以期減輕家長的財政負擔，以及利便家長選擇幼稚園。在 2007/08 至 2010/11 首四個學年，當局預期幼稚園會把學券內除去資助學費部分所餘的款額，用作提升幼稚園校長及教師的專業水平。在 2007/08 至 2011/12 的五個學年，政府在學券計劃的開支約 85 億元。由 2012/13 學年起，學券計劃每年涉及的開支超逾 20 億元。鑑於推行學券計劃須投放大量資源，審計署最近審查了學券計劃監管下所提供的幼稚園教育服務。

### 學券計劃的貢獻

3. 現今的家長十分重視幼稚園教育。香港幼稚園的入學率約為 100%。審計署認同學券計劃對減輕家長的財政負擔有所貢獻。在 2007/08 學年，計及學券計劃提供的每名學童每年 10,000 元學費資助後，家長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 2006/07 學年(推出學券計劃前)，家長平均須支付的學費則為 15,169 元。由於自 2007/08 學年起，學費資助遞增的幅度，已超越部分參加學券計劃的幼稚園的學費增幅，審計署發現，在 2012/13 學年，68 所學券計劃下的幼稚園學童家長無須支付任何學費，相比起在 2007/08 學年，則只有四所(第 2.17 至 2.19 段)。

### 幼稚園校長及教師的專業發展

4. 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（見上文第 2 段）。雖然培訓津貼已在 2011/12 學年終止，但截至二零一二年九月（2012/13 學年開始時），在學券計劃下幼稚園任職的 13 名（2%）校長及 1 203 名（14%）教師尚未完成他們的專業水平發展（第 3.2 及 3.8 段）。

5. 能夠保持一組穩定的合格教學人員團隊對幼稚園尤其重要。教師流失率／流動率高，對幼稚園教育質素或有負面影響。學券計劃推出後，本地幼稚園界別的教師流失率由 2006/07 學年的 11.5% 下跌至 2011/12 學年的 7.1%。不過，審計署留意到，在 2010/11 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%。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，教育局須予以關注（第 3.14、3.15、3.19 至 3.21 段）。

### 規管措施

6. 教育局已制定數項措施，以規管學券計劃下的幼稚園的財務運作。這些措施包括審批學費及午膳費、每年查閱經審核的周年帳目、以及到幼稚園進行實地查核和突擊點算學生人數（第 5.2 段）。

### 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上限

7. 學券計劃下幼稚園的學費須經教育局審批，並且不能超逾該局訂定的學費上限。在 2010/11 學年，約 280 所（37%）學券計劃下的幼稚園錄得淨虧損。審計署亦發現，在 2012/13 學年，大部分學券計劃下幼稚園的半日制學額所收取的學費已接近上限（即每名學童每年 25,200 元），當中有 24% 的幼稚園是收取每名學童每年學費超逾 23,000 元。在 26 所正收取上限學費的幼稚園中，12 所在 2010/11 學年錄得營運虧損。此外，審計署留意到，學券計劃與非學券計劃下的幼稚園的學費差幅甚大（第 5.10、5.11 及 5.14 段）。

### 部分學券計劃下的幼稚園收取款額頗大的雜費

8. 為保障家長及學生的利益，教育局規定學券計劃下的幼稚園，須遵從一套有關從事買賣業務的原則（例如利潤上限），以及在夾附於經審核的周年帳目的“買賣業務利潤／虧損報表”中，列明就買賣業務所收取的雜費，就幼稚園賺取的利潤有否超逾上限，便可一目了然。通過它的規管檢查，教育局發現有個案顯示學券計劃下的幼稚園（例如在 2010/11 學年約有 120 所學券計劃下的幼稚園），就售賣自選教育用品和提供收費服務，賺取超逾指定上限的利潤（第 5.19 及 5.20 段）。

9. 幼稚園的學費和午膳費須經教育局審批，但就買賣業務（例如售賣自選教育用品和提供收費服務）收取的雜費，則無須教育局審批。審計署發現，部分學券計劃下的幼稚園所收取的雜費，合計款額頗大。在部分極端個案中，個別幼稚園的雜費收入，相當於其學費收入的 24% 至 44% 不等。審計署亦發現，學券計劃下的幼稚園，在經審核周年帳目內，是把雜費收入撥入“其他營運收入”及／或“買賣業務收入”項目下。把雜費收入撥入“其他營運收入”項目，無須在“買賣業務利潤／虧損報表”中呈報該等收入（見上文第 8 段），因此可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，及水平是否在合理範圍內。審計署亦關注到該等費用是否應已涵蓋在學費之內（第 5.18、5.24、5.25 及 5.27 段）。

### 部分學券計劃下的幼稚園獲教育局發還租金

10. 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（第 5.29 及 5.32 段）。

11. 當局在審批新申請時，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，申請一旦獲批，幼稚園學額短缺與否，不會影響幼稚園日後是否繼續有資格獲發租金津貼。在此情況下，幼稚園所屬地區即使學額不再短缺，仍可繼續獲發租金津貼。根據教育局的記錄，在 2012/13 學年，392 所學券計劃下的幼稚園獲發租金津貼，而其餘則沒有。不過，審計署留意

## 摘要

---

到，沒有收取租金津貼的幼稚園與其他獲發租金津貼的幼稚園，均須遵從學券計劃下相同的條款及條件 (第 5.32 段)。

### 披露資料和提高透明度

12. 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營運的主要資料，並同意把有關資料刊載於教育局在不時編製的幼稚園概覽，並向公眾公布。如上文第 9 段所述，部分學券計劃下的幼稚園所收取的雜費款額頗大。然而，審計署留意到，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) 和四項主要教育用品的價格資料。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 2011/12 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% (第 6.3、6.4 及 6.6 段)。

### 學券計劃參與率下降

13. 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。在 2007/08 學年，按幼稚園計的參與率為 78% (不包括 75 所參加計劃的私立獨立幼稚園)，按學童計則為 86%。截至二零一二年九月 (2012/13 學年開始時)，按幼稚園計的參與率為 77%，按學童計則為 79%。截至二零一二年九月，有 22 所本地非牟利幼稚園沒有參加學券計劃。二零一二年十月，14 所學券計劃下的幼稚園通知教育局，擬由 2013/14 學年起退出學券計劃 (第 7.5、7.7 至 7.9 段)。

### 未來的挑戰

14. 香港特別行政區行政長官在《二零一三年施政報告》宣布，教育局將成立專責委員會，研究免費幼稚園教育的可行性，並提出具體建議，讓每位學童都有機會接受優質的幼稚園教育 (第 1.8 段)。



### 審計署的建議

15. 審計署的建議，載於本報告書第 7 部分。本摘要只列出主要建議。審計署建議教育局局長應：

#### *學券計劃的貢獻*

- (a) 檢討學券計劃，以期優化該計劃，使其能繼續有效地達到各持份者的期望 (第 7.11(a) 段)；

#### *幼稚園校長及教師的專業發展*

- (b) 研究在學券計劃以外，有何方法可為尚未修畢專業水平提升課程的幼稚園校長及教師提供進一步協助 (第 7.11(b) 段)；
- (c) 留意幼稚園教師的流動率，以及向流動率偏高的學券計劃下的幼稚園提供意見 (第 7.11(d) 段)；

#### *規管措施*

- (d) 在即將進行的幼稚園教育檢討中，按情況制定適當的機制，定期檢討學費上限，使其除按通脹外，還須因應其他情況的變化作出特別的調整 (第 7.11(h) 段)；
- (e) 制定更明確的指引，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 (第 7.11(i) 段)；
- (f) 提醒學券計劃下的幼稚園在經審核周年帳目中把雜費收入適當分類，以及加強查閱學券計劃下幼稚園的經審核周年帳目中呈報的雜費收入 (第 7.11(k) 段)；
- (g) 在即將進行的幼稚園教育檢討中，一併檢討教育局向幼稚園發還租金的做法，並在有需要時作出修訂 (第 7.11(l) 段)；

#### *披露資料和提高透明度*

- (h) 要求學券計劃下的幼稚園在幼稚園概覽公布額外的雜費項目，以提高透明度並加強資料披露 (第 7.11(o) 段)；及

## 未來路向

- (i) 留意幼稚園及學童的學券計劃參與率變化，以及在即將進行的幼稚園教育檢討中，研究如何處理學券計劃下的幼稚園及家長所面對的挑戰(第 7.11(q) 段)。

## 教育局的回應

16. 教育局局長表示，衷心感謝審計署進行這項審查，教育局會考慮有關的建議，並採取適當的跟進措施。他又表示，將於二零一三年四月成立的免費幼稚園教育委員會，會研究有關免費幼稚園教育的各項事宜，找出有待改善之處，並因應本審計報告提出的各項建議，探討各項方案，以及就未來路向向教育局提出建議。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

### *幼稚園教育的重要性*

1.2 政府的現行政策是提供 12 年免費中小學教育，包括九年強迫小學及初中教育。在香港，幼稚園教育是指為三至六歲兒童而設的三年幼稚園課程。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。根據教育局的資料，香港幼稚園所提供的教育，旨在培育兒童在德、智、體、羣、美各方面的全面發展，養成良好的生活習慣，以及激發兒童學習的興趣和培養積極的學習態度。眾所周知，幼稚園教育是為兒童終身學習及全人發展奠定基礎的一個重要階段。

### *香港的幼稚園*

1.3 香港的幼稚園全屬私營，可分為：

- (a) 非牟利幼稚園 (即根據《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條獲豁免繳稅)；  
及
- (b) 其他以外的幼稚園，即私立獨立幼稚園。

所有幼稚園須根據《教育條例》(第 279 章) 向教育局註冊。幼稚園暨幼兒中心 (註 1) 受《教育條例》和《幼兒服務條例》(第 243 章) 規管，兩項服務可設於同一地點，為零至六歲兒童提供服務。教育局督學定期到訪幼稚園 (包括幼稚園暨幼兒中心的幼稚園班級)，就課程、教學方法和校務，向校長及教師提供意見。此外，教育局對幼稚園的財務運作實施數項規管措施。

---

註 1： 幼兒中心由日間幼兒園及日間育嬰園組成，為兩歲以下的幼童及兩至六歲的兒童提供服務，須向社會福利署 (社署) 註冊。為方便說明，本審計報告把幼稚園暨幼兒中心為三至六歲兒童而設的班級，一概視為幼稚園。

## 引言

1.4 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。截至二零一二年九月 (2012/13 學年開始時——註 2)，本港共有 957 所幼稚園 (較截至二零零七年九月的 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。如表一所示，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)。

表一

入讀本地幼稚園及非本地幼稚園的學生數目  
(2012/13 學年)

入讀學生人數	本地幼稚園	非本地 幼稚園	總計	
			數目	百分率
<50	66	32	98	10%
50 - <100	257	28	285	30%
100 - <200	256	27	283	30%
200 - <300	157	5	162	17%
300 - <400	62	3	65	7%
400 - <500	30	—	30	3%
≥500	33	1	34	3%
總計	861	96	957	100%

資料來源：教育局的記錄

註 2： 除非另有說明，本審計報告提述的年度均指學年；每學年由每年九月一日起，至翌年八月三十一日止。

## 學前教育學券計劃

1.5 2005-06 財政年度，政府投放於學前教育的資源，只佔教育經常開支總額的 2.8%。當時，政府推行幼稚園及幼兒中心資助計劃(註 3)，為合資格的幼稚園提供資助，鼓勵幼稚園聘用更多合格幼稚園教師，以提升其教學隊伍的資歷，而又無須大幅增加學費。鑑於幼稚園教育對兒童的發展有重大影響，政府認為宜增加投放於幼稚園教育的資源。香港特別行政區行政長官在《二零零六至零七年施政報告》公布一項重要的財政承擔，承諾在幼稚園教育投放更多資源，以進一步加強幼稚園教育。

1.6 二零零六年十一月，行政長官會同行政會議通過由 2007/08 學年起，推行學前教育學券計劃(學券計劃)。二零零七年一月，教育局宣布落實學券計劃。根據學券計劃，政府以學券形式向幼稚園學童的家長(而非幼稚園)提供學費資助，支付部分學費，以期減輕家長的財政負擔，以及利便家長選擇幼稚園。在 2007/08 至 2010/11 推行學券計劃的首四個學年，當局預期幼稚園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，藉以提升幼稚園教育質素。政府的遠景是為所有適齡學童提供收費合理和優質的幼稚園教育：

- (a) 讓家長自行選擇幼稚園——以學券形式向家長提供直接學費資助，並提高幼稚園運作的透明度；
- (b) 確保教學人員具備適當資歷——資助教師提升專業資歷，並為他們提供持續專業發展機會；及
- (c) 加強校方責任承擔——設立包括自我評估和教育局質素評核的質素保證機制。

在二零零六及二零零七年的數次會議上，教育局告知立法會，政府推行學券計劃的主要目的，是增加投放於學前教育的資源。政府直接向家長提供學費資助，可避免向幼稚園施加傳統資助模式的廣泛監管，使幼稚園得以繼續靈活運

---

註 3：根據幼稚園及幼兒中心資助計劃，在 2006/07 學年，合資格幼稚園每年所得的資助額，以每 15 名學童為一組計算，每組的資助額為 30,018 元；剩餘部分不足 15 名學童的小組，資助額為每人 3,002 元。由 2008/09 學年起，幼稚園及幼兒中心資助計劃改稱為“幼兒中心資助計劃”，不再適用於幼稚園，但仍適用於幼兒中心。

作，適應需求。政府希望能同時維持幼稚園界別的市場應變能力和提高幼稚園教育的質素。

1.7 為推行學券計劃，教育局，包括該局轄下的學生資助辦事處（學資處——註 4），已在其編制下開設約 50 個非首長級公務員職位，每年涉及的員工開支約 2,300 萬元。

### 較近期的發展

1.8 2012-13 財政年度，政府投放於學前教育的資源，佔教育經常開支總額的 4.8%。當局表示，幼稚園教育是現屆政府其中一項重點工作。行政長官在《二零一三年施政報告》宣布下列措施：

- (a) 教育局即將成立一個委員會，研究免費幼稚園教育的可行性，並提出具體建議，讓每位學童都有機會接受優質的幼稚園教育；及
- (b) 為協助參加學券計劃的幼稚園改善教學環境設施，政府會於 2013/14 學年發放一筆過的額外津貼，供幼稚園進行小型維修工程、購置家具和學習資源。

### 審查工作

1.9 鑑於政府投放大量資源推行學券計劃，審計署在二零一二年年中展開對學券計劃監管下所提供的幼稚園教育服務的審查，有關的調查工作在二零一二年十二月完成。本審計報告的重點集中於以下範疇：

- (a) 學券計劃及其財務特點概要 (第 2 部分)；
- (b) 幼稚園校長及教師的專業發展 (第 3 部分)；
- (c) 質素保證機制 (第 4 部分)；
- (d) 規管措施 (第 5 部分)；
- (e) 披露資料和提高透明度 (第 6 部分)；及

---

註 4：學資處負責評核學券計劃申請人是否符合資格，並負責執行幼稚園及幼兒中心學費減免計劃（學費減免計劃）。

- (f) 未來路向(第7部分)。

審計署在本報告指出某些範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項改善建議。

1.10 在是次審查中，審計署在二零一二年年底，就幼稚園售賣教育用品和提供收費服務所收取的雜費，以問卷方式調查了188所學券計劃下的幼稚園。此外，審計署又在二零一二年年中訪問了30所學券計劃下的幼稚園，包括四所已退出學券計劃的幼稚園。該兩項調查的詳情載於附錄A。

### 教育局的整體回應

1.11 教育局局長表示，衷心感謝審計署進行這項審查，並就改善學券計劃提出建議。教育局會考慮有關的建議，並採取適當的跟進工作。他又表示：

- (a) 政府在二零零七年推出學券計劃，旨在減輕家長的財政負擔，以及提升幼稚園教育質素。干預由私人營辦的幼稚園界別的運作，並非當局的政策原意。計劃的推行詳情，包括規管及監察措施，必須以政策為本。因此，當局在制定與學券計劃同時推出的規管及監察措施時，以配合該計劃的政策目標為依歸。簡言之，這些措施不得有礙減輕家長負擔、促進幼稚園教育質素提升、保障公帑免被濫用等政策目標；
- (b) 教育局感謝審計署在審計報告提出的意見及建議。該局會視乎情況，加強監管措施和加強支援學券計劃下的幼稚園，以提升其問責性及透明度，為家長提供更多選擇，確保幼稚園教育的質素；及
- (c) 免費幼稚園教育委員會將於二零一三年四月成立，研究如何落實免費幼稚園教育，並提出具體建議加以落實。具體而言，委員會會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，並因應本審計報告提出的各項建議，探討各項方案，以及就未來路向向教育局提出建議。

### 鳴謝

1.12 在審查期間，教育局人員充分合作，審計署謹此致謝。



## 第 2 部分：學券計劃及其財務特點概要

2.1 本部分概述學券計劃及其財務特點。

### 學券計劃的目的

2.2 學券計劃推行前，幼稚園學童的家長須支付核准學費全數。學券計劃推行後，每名合資格學童可獲發學券，學券由學券計劃下的幼稚園兌現。學券計劃推出的首四年，學券面值大部分用於資助學費，餘額則供幼稚園教師專業發展之用。由 2011/12 學年起，學券面值悉數用於學費資助(見第 2.6 段)。如第 1.6 段所述，學券計劃的目的是減輕家長的財政負擔，以及通過提供培訓資助，提高幼稚園校長及教師的專業水平，從而提升幼稚園教育質素。學券計劃的運作有別於之前的幼稚園及幼兒中心資助計劃(見第 1.5 段)。不同之處在於：

- (a) 幼稚園及幼兒中心資助計劃(2006-07 財政年度涉及的開支為 1.8 億元)直接為幼稚園提供資助，鼓勵幼稚園聘用更多合格幼稚園教師，以提高其教學隊伍的資歷，而又無須大幅增加學費。根據該計劃，有關的幼稚園必須為非牟利幼稚園，並須按標準薪級表支付教師薪酬，以及須按合格幼稚園教師(註 5)與學生 1 比 15 的比率，聘請 100% 的合格幼稚園教師；及
- (b) 學券計劃(2012-13 財政年度涉及的開支為 22 億元)直接向家長提供學費資助。根據學券計劃：
  - (i) 每名年滿兩歲八個月的兒童(註 6)，如就讀學券計劃下的幼稚園，便可享有學券資助，學券由有關的幼稚園兌現；及
  - (ii) 所有學券計劃下的幼稚園可全權自行釐定教師薪酬。不過，由 2012/13 學年起，幼稚園須按持有幼兒教育證書(註 7)的教師與學生 1 比 15 的比率，聘請足夠數量持有該等證書的教師。

---

註 5：合格幼稚園教師是指修畢 360 小時幼稚園教師基本培訓課程的教師。

註 6：與小學一年級的最低入學年齡(即五歲八個月)銜接。

註 7：幼兒教育證書課程是為期三年的在職培訓課程，旨在增進教師的知識和提升技巧，培養稱職、有愛心及有自省能力的學前教育工作者。



## 學券計劃概要

### 學券計劃的主要特點

- 2.3 自 2007/08 學年以來，學券計劃按以下原則運作：
- (a) 除 2007/08 至 2009/10 三個學年的過渡期 (註 8) 外，只有本地非牟利幼稚園才符合資格參加學券計劃；
  - (b) 本地非牟利幼稚園如要兌現學券，所收取的學費須符合規定，即以半日制學額計算，不得超過每名學童每年 24,000 元，以全日制學額計算，不得超過每名學童每年 48,000 元。上述學費上限一直沿用，至 2012/13 學年才分別調整至 25,200 元和 50,400 元。之後，學費上限會參考綜合消費物價指數 (綜合指數) 每年調整；
  - (c) 學券計劃下的幼稚園須符合教育局所訂定有關披露資料和提高透明度的一切要求；
  - (d) 所有學券計劃下的幼稚園須經質素保證機制評審。由 2012/13 學年起，只有符合指定標準的幼稚園才可兌現學券；及
  - (e) 所有學券計劃下的幼稚園均可全權自行釐定教師薪酬。
- 2.4 教育局在二零零六年十一月告知立法會教育事務委員會，學券計劃應按下列條件運作：
- (a) 應確保大部分學童符合資格參加計劃，但學券不應被視為一項應有的權利，因為根據現行的公共政策，學前教育並不是強迫教育；
  - (b) 應在一個完全私營的市場運作，但為配合現行政策，即讓所有公帑均投放在學生身上，只有非牟利幼稚園才合資格參加計劃 (註 9)；
  - (c) 應與質素保證機制掛鈎，確保只有符合指定標準的幼稚園才可參加計劃；

---

註 8： 私立獨立幼稚園獲准在 2007/08 至 2009/10 三個學年的過渡期內，參加學券計劃，但有關的私立獨立幼稚園除並非以非牟利模式營辦外，必須符合所有適用於學券計劃的既定條件。

註 9： 非牟利幼稚園可預留儲備，以應現金周轉所需，但這筆儲備必須全數重新投放於幼稚園的運作。

## 學券計劃及其財務特點概要

- (d) 不設入息審查，令大多數家長可選擇眾多的幼稚園。如幼稚園所收取的學費高於學券面值，則家長須自行支付其中的差額；及
- (e) 幼稚園須提高運作的透明度。

2.5 每名適齡兒童，如擁有香港居留權、入境權或不附帶任何逗留條件的有效香港居留許可，並就讀於學券計劃下的幼稚園，便可享有學券資助。學券由學童就讀的幼稚園兌現。合資格學童的家長須申請資格證明書。資格證明書的有效期由一年至三年不等，視乎學童年齡及就讀級別而定。學券計劃下的幼稚園可根據已取錄學生的資格證明書，向政府兌現學券。

## 學券面值一覽表

2.6 2007/08 至 2011/12 學年，學券計劃的學券面值為以下數額：

學年	學券面值 (元)	用於學費資助 的學券額 (註) (元)	用於教師發展 的學券額 (元)
2007/08	13,000	10,000	3,000
2008/09	14,000	11,000	3,000
2009/10	14,000	12,000	2,000
2010/11	16,000	14,000	2,000
2011/12	16,000	16,000	0

註：教育局告知立法會教育事務委員會，學費資助額大約按年提高 10%，以抵銷期間的通脹、教師增薪及資歷提升所涉及的款項。

如幼稚園收取的學費高於學費資助水平，家長須自行支付差額。經濟上有困難的家庭，可根據設有入息審查的學費減免計劃（在學券計劃推出前早已經設立），申請學費減免，以獲得額外資助。由 2012/13 學年起，學費資助按綜合指數每年調整（見第 2.3(b) 段）。

### 設定學費上限

2.7 根據《教育條例》和《教育規例》(第 279A 章)，所有幼稚園(包括學券計劃下的幼稚園)須把其學費及擬調整學費的建議提交教育局，以待批准。為免學券計劃下的幼稚園反覆增加學費，教育局為 2007/08 至 2011/12 學年的學費設定上限如下：

學費上限	
半日制學額 (每名學童每年)	全日制學額 (每名學童每年)
24,000 元	48,000 元

當局根據學券計劃的資助水平設定學費上限。明確地說，2007/08 至 2011/12 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 2011/12 學年的 16,000 元(見第 2.6 段)，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)。由 2012/13 學年起，學費上限及學券面值亦會按綜合指數每年調整(見第 2.3(b) 及 2.11(b) 段)。

### 學券計劃的主要改善措施

2.8 因應各持份者對學券計劃推行後所表達的關注，立法會教育事務委員會在二零零八及二零零九年召開了一連串會議，以討論學券計劃和聽取各界代表的意見。會上曾討論多項議題，包括下列各項：

- 延長私立獨立幼稚園轉為非牟利幼稚園的過渡期
- 制定按通脹調整學券面值的機制
- 繼續為幼稚園教師訂立建議標準薪級表
- 幼稚園教師須於 2011/12 學年之前及教師專業發展資助在 2011/12 學年完結時終止之前，達到提升專業水平的要求
- 由於就讀全日制幼稚園的學童人數較少 (註)，這些幼稚園獲得的資助遠較半日制幼稚園為少
- 就學費減免上限而言，半日制班級的上限為每名學童每年 16,000 元，全日制班級則為每名學童每年 25,400 元。這個上限不會隨通脹調整

註： 2009/10 學年，有 119 000 名學童就讀於學券計劃下的幼稚園並領取學券資助，當中約 34 000 名 (29%) 學童就讀於全日制班級。

二零零九年六月，立法會通過動議，促請政府設立委員會，以調整學費減免計劃的學費減免上限，以及立即檢討學券計劃。

2.9 二零零九年年中，教育局推出一項學費減免計劃改善措施。鑑於經濟上有需要的家庭關注到，在學券計劃下，是否有足夠數量收費合理的幼稚園可供選擇，為釋除他們的疑慮，當局由 2009/10 學年起，恢復學費減免計劃下每年調整學費減免上限的機制，按學券計劃下半日制及全日制幼稚園的加權平均學費，每年調整學費減免上限。

2.10 二零零九年十月，教育局在教育統籌委員會 (教統會——註 10) 下成立工作小組，收集各持份者對推行學券計劃的意見，並向政府提出改善建議。檢討工作在二零一零年十二月完成。教統會的結論是，在政府現行政策下，學券計劃一方面可以加強家長的負擔能力及讓家長享有更多選擇，同時亦可維持幼稚園的靈活性，應繼續推行。不過，教統會認為學券計劃應在其框架內，進一步協助幼稚園界別提高專業和管治水平。此外，亦應協助更多經濟上有需要的家庭安排子女接受收費合理和優質的學前教育。就此，教統會提出 12 項改善建議 (詳情見附錄 B)，教育局已全部加以考慮，並按情況予以實施。

---

註 10：教統會在一九八四年成立，屬非法定機構，負責按社會需要，就整體教育發展向政府提供意見。

2.11 因應教統會的建議，當局在獲得立法會通過後制定了下列學券計劃改善措施：

- (a) 由 2011/12 學年起，為經濟上有需要的家庭就讀幼稚園的子女提供更佳援助，方法為：
  - (i) 修訂學費減免計劃的學費減免額計算方法；
  - (ii) 取消對全日制學費減免的申請人進行社會需要審查；及
  - (iii) 按甲類消費物價指數，調整就讀於全日制幼稚園而經濟上有需要的學童的午膳費津貼上限；及
- (b) 由 2012/13 學年起，作出下列調整：
  - (i) 每年按綜合指數調整學券面值和幼稚園參加學券計劃的學費上限；及
  - (ii) 按幼稚園收取學費的期數發放学券資助，藉以減少他們的行政及會計工作。

實施上述改善措施後，學券計劃能更靈活地應對通脹。2012/13 學年，學券計劃作出以下調整：

調整項目	半日制班級 (每名學童每年)	全日制班級 (每名學童每年)
學券面值	16,800 元	16,800 元
學費上限	25,200 元	50,400 元

### 學券計劃的開支

2.12 在 2007/08 至 2011/12 的五個學年，政府在學券計劃的開支約為 85 億元，當中 75 億元用於學費資助，10 億元用於教師專業發展資助（見表二）。由 2012/13 學年起，學券計劃每年涉及的開支超逾 20 億元。

表二

學券計劃下的幼稚園所兌現的資助  
(2007/08 至 2011/12 學年)

學年	學費資助 (a)		教師專業發展資助 (b)		總額 (c)=(a)+(b)	
	每名學童 (元)	總計 (百萬元)	每名學童 (元)	總計 (百萬元)	每名學童 (元)	總計 (百萬元)
2007/08	10,000	1,071	3,000	153	13,000	1,224
2008/09	11,000	1,229	3,000	226	14,000	1,455
2009/10	12,000	1,419	2,000	252	14,000	1,671
2010/11	14,000	1,704	2,000	229	16,000	1,933
2011/12	16,000	2,037	沒有	203(註)	16,000	2,240
總計	—	7,460	—	1,063	—	8,523

資料來源：教育局的記錄

註：學券計劃下的幼稚園可在 2011/12 學年完結前使用教師專業發展資助。

如第 2.6 段所述，經濟上有需要的家庭可向學費減免計劃申請額外的學費資助，彌補學券計劃在補貼學費方面的不足。

2.13 根據教育局的記錄，在 2007/08 至 2012/13 的六個學年，在學券計劃下已領取／正領取學費資助的幼稚園學童人數如下：

學年開始時	領取學券資助的學童人數 (千人)
2007/08	120
2008/09	118
2009/10	119
2010/11	123
2011/12	129
2012/13	129 (註)

資料來源：教育局的記錄

註：2012/13 學年的數字須於該學年完結時再作調整。

從上文可見，合資格領取資助的學童人數由 2007/08 學年的 120 000 人增至 2012/13 學年的 129 000 人，增幅為 8%。

2.14 截至二零一二年九月，在第 1.4 段所述的 861 所本地幼稚園中，735 所已參加學券計劃。這些學券計劃下的幼稚園有下列特色：

- 395 所開辦半日制及全日制班級，219 所只開辦全日制班級，121 所只開辦半日制班級。
- 由 243 個辦學團體營辦，其中 7 個辦學團體各營辦 16 至 47 所學券計劃下的幼稚園，合共 179 所 (佔 735 所的 24%)。
- 包括 103 所前私立獨立幼稚園 (見第 2.3(a) 段註 8)，其後為參加學券計劃而轉為非牟利幼稚園。
- 282 所 (佔 735 所的 38%) 規模細小，就讀的學生不足 100 人，教師不足 13 人。只有 25 所有 500 名或以上學生就讀。
- 在 10 288 名任職於本地幼稚園的教師當中，有 8 517 名教師 (83%) 於學券計劃下的幼稚園任教。

資料來源：教育局的記錄

2.15 政府在 2007/08 學年為學券計劃提供了總共 12.24 億元資助，資助額於 2011/12 學年增至 22.4 億元 (見第 2.12 段表二)。在 2006-07 至 2011-12 財政年度，政府投放於學前教育的資源，由佔教育經常開支總額的 2.7% 增至 4.8%。

## 審查結果

2.16 在是次審查中，審計署發現學券計劃有助促進幼稚園教育，以及減輕家長的財政負擔 (見第 2.17 至 2.20 段)。不過，審計署亦發現某些可予改善之處 (撮述於第 2.21 至 2.30 段)。

## 學券計劃的貢獻

2.17 現今的家長十分重視幼稚園教育。二零一二年十一月，教育局告知立法會，香港幼稚園的入學率約為 100%。教統會亦在二零一零年的檢討報告中 (見第 2.10 段) 指出，約 85% 的幼稚園學童通過學券計劃獲得直接學費資助，而



## 學券計劃及其財務特點概要

根據先前的幼稚園及幼兒中心資助計劃，則只有約 50% 學童獲得資助。教統會的結論是，學券計劃建基於現有的優勢(即幼稚園界別多元化及充滿活力)，一方面加強了家長的負擔能力，讓家長有更多選擇，同時亦維持了幼稚園的靈活性，增強幼稚園持續完善的動力。

2.18 審計署留意到學券計劃對減輕家長的財政負擔有所貢獻，分析如下：

2006/07 學年，以每名學童每年計算，幼稚園半日制班級的加權平均學費為 15,169 元，全日制班級則為 25,311 元。有關款額在 2007/08 學年分別增至 17,200 元及 28,000 元。如下文所示，2007/08 學年，在計及學券計劃所提供的 10,000 元學費資助(見第 2.6 段)後，家長平均所須支付的學費已經減少，分析如下：

學年	學費資助 (每名學童每年) (a)	加權平均學費 (每名學童每年) (b)	家長支付的金額 (每名學童每年) (c) = (b) - (a)
2006/07 學年			
半日制班級	沒有	15,169 元	15,169 元
全日制班級	沒有	25,311 元	25,311 元
2007/08 學年 (推行學券計劃)			
半日制班級	10,000 元	17,200 元	7,200 元
全日制班級	10,000 元	28,000 元	18,000 元

2.19 二零零六年十一月，教育局告知立法會教育事務委員會，根據非牟利幼稚園的現行開支，建議中的學費上限(見第 2.7 段)應足夠涵蓋優質幼稚園教育的支出，並有許多幼稚園可供大多數家長選擇。隨學費資助由 2007/08 學年的每名學童每年 10,000 元增加至 2012/13 學年的每名學童每年 16,800 元，審計署留意到推行學券計劃六年以來(2007/08 至 2012/13 學年)的一些情況，現臚列如下：



- (a) 在 2007/08 學年，只有四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。這是由於在 2007/08 學年，以每名學童每年計算，半日制班級的加權平均學費增加了 13.4% 至 17,200 元，而全日制班級則增加了 10.6% 至 28,000 元 (註 11)；及
- (b) 如下文所示，自 2007/08 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須經教育局審批的學費增幅：

	2007/08 學年	2012/13 學年	
	(a)	(b)	(c) = $\frac{(b)}{(a)} \times 100\%$
學券計劃下的學費資助	10,000 元	16,800 元	168%
學費 (加權平均數)	(半日制) 17,200 元	(半日制) 20,300 元	118%
	(全日制) 28,000 元	(全日制) 32,800 元	117%

因此，審計署發現，於 2012/13 學年，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，於 2012/13 學年，68 所學券計劃下的幼稚園學童家長無須支付任何學費，而 2007/08 學年，則只有四所 (見上文 (a) 段)。

## 2.20 教育局告知審計署：

- (a) 學券計劃提供了更多收費合理的幼稚園供家長選擇和提升了幼稚園及教師的專業水平，持續完善以回應外界對優質幼稚園服務的需求。教育局一向按行政長官會同行政會議批准的政策權責，以及立法會財務委員會通過的涵蓋範圍，推行學券計劃；及

註 11：學券計劃下的幼稚園如曾參加先前的幼稚園及幼兒中心資助計劃，須把以往由後者支付的開支 (每名學童每年 2,300 元)，反映在學費上，因此導致幼稚園學費在學券計劃於 2007/08 學年推出時，明顯增加。

- (b) 按政策的設計，政府一方面致力藉學券計劃為家長提供更多選擇，同時力求維持幼稚園界別靈活運作及適應市場需求，以提供多元服務，切合學童及其家長不斷轉變的需求。

### *幼稚園校長及教師的專業發展 (具體詳情載於第 3 部分)*

2.21 學券計劃的主要目的之一，是通過提供培訓資助，供所有學券計劃下幼稚園的在職校長及教師的專業發展，從而提升幼稚園教育質素。培訓資助包含在學券面值之內，金額按每名學童每年計算(見第 2.6 段)，在 2007/08 至 2010/11 的四個學年發放。不過，截至二零一二年九月，仍有在學券計劃下幼稚園學任職的 13 名 (2%) 校長及 1 203 名 (14%) 教師尚未完成專業水平發展，但教師專業發展資助則已在 2011/12 學年終止。

2.22 眾所周知，幼稚園界別向來均為私營，學券計劃下的幼稚園營運模式無須受教育局廣泛監管。學券計劃推出後，本地幼稚園界別的教師流失率由 2006/07 學年的 11.5% 下跌至 2011/12 學年的 7.1%；但學券計劃下的幼稚園正規教師在 2010/11 學年的平均流動率(即教師離任個別幼稚園的百分率)達 22%，非學券計劃下的幼稚園則達 27%。教育局或須對幼稚園教師流動率偏高的問題予以關注。

### *質素保證機制 (具體詳情載於第 4 部分)*

2.23 教育局的質素保證機制，包括學券計劃下的幼稚園自我評估和教育局的質素評核兩部分，有助提升幼稚園教育質素。不過，教統會在二零一零年的檢討報告指出，很多幼稚園認為質素保證機制對幼稚園和教師帶來沉重的壓力，特別是因為幼稚園是否有資格參加學券計劃取決於質素評核結果。儘管教育局已在 2011/12 學年優化了質素保證機制，但根據審計署在二零一二年年中進行訪問時，在 30 所受訪的學券計劃下幼稚園中，仍有 19 所認為該機制複雜。因此，教育局須定期檢討該機制。由於不少學券計劃下的幼稚園規模細小，教育局須加強支援，協助幼稚園進行自我評估，以及向家長公布自我評估的結果。

### **學券計劃下的幼稚園收取的雜費 (具體詳情載於第 5 部分)**

2.24 教育局已制定一系列措施，以規管學券計劃下的幼稚園的財務運作，包括審批學費及午膳費 (亦適用於非學券計劃下的幼稚園)、每年查閱經審核的周年帳目，以及到被挑選的幼稚園進行實地查核和突擊點算學生人數。通過這些規管措施，教育局發現有個案顯示，學券計劃下的幼稚園 (例如在 2010/11 學年約有 120 所) 就買賣業務 (即售賣自選教育用品和提供收費服務) 賺取超逾上限的利潤。

2.25 雖然家長通過學券計劃獲得全額或部分學費資助，但仍須支付幼稚園或會收取的雜費。為保障家長及學生的利益，教育局規定學券計劃下的幼稚園，須遵從一套有關從事買賣業務的原則，以及在夾附於經審核周年帳目的“買賣業務利潤／虧損報表”中，列明就買賣業務所收取的雜費，幼稚園賺取的利潤有否超逾上限，便可一目了然。幼稚園的學費和午膳費須經教育局審批，但就買賣業務收取的雜費，則無須教育局審批。審計署發現，部分學券計劃下的幼稚園所收取的雜費款額頗大，相當於其學費收入的 24% 至 44% 不等。部分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”(而非“買賣業務收入”)項目下。把雜費收入撥入“其他營運收入”項目，可無須遵守指定的利潤上限規定，亦無須接受教育局審查有關收費是否有充分理據支持及水平是否在合理範圍內。

### **部分學券計劃下的幼稚園獲教育局發還租金 (具體詳情載於第 5 部分)**

2.26 教育局在推行學券計劃前，早已推行租金發還計劃，以發還租金、差餉及地租的方式，向非牟利幼稚園提供資助。學券計劃推出後，租金發還計劃仍然繼續運作。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。根據教育局的記錄，在 2012/13 學年，392 所學券計劃下的幼稚園獲發租金津貼，而其餘的則沒有。不過，沒有收取租金津貼的幼稚園與其他獲發租金津貼的幼稚園，均須遵從學券計劃下相同的條款及條件。

2.27 教統會在二零一零年的檢討報告表示，應根據現行政策，繼續推行幼稚園租金發還計劃，以及不時檢討有關政策。不過，審計署發現，自學券計劃推出以來，教育局一直未有修訂租金發還政策。審計署認為，教育局在即將進行的幼稚園教育檢討 (見第 1.11(c) 段) 中，須一併檢討發還租金的做法，以配合近年情況的變化。

### *披露資料和提高透明度 (具體詳情載於第 6 部分)*

2.28 教育局每年九／十月在其網站公布幼稚園概覽，讓家長選擇幼稚園時參考。為了符合學券計劃有關提高透明度的要求，學券計劃下的幼稚園須在幼稚園概覽披露學費、午膳費(全日制班級適用)，以及四項主要教育用品的參考價目。

2.29 審計署分析了 121 所曾接受審計署問卷調查的學券計劃下幼稚園所提供有關教育用品和收費服務的價格資料，發現這些幼稚園在 2011/12 學年收取的雜費，在二零一二年幼稚園概覽沒有披露的雜費款項佔整體雜費款項的 60%。數項常見和必要的項目(例如課本及練習簿費、茶點費)尤其未有在幼稚園概覽列明。因此，當局有需要進一步加強在學券計劃下有關披露資料和提高透明度的要求。

### *學券計劃的參與率下降 (具體詳情載於第 7 部分)*

2.30 學券計劃的設計是鼓勵廣泛參與，以便家長有更多幼稚園可供選擇，因此，當局鼓勵所有合資格的幼稚園參加學券計劃。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。不過，審計署留意到，截至二零一二年九月(2012/13 學年開始時)，有 22 所本地非牟利幼稚園沒有參加學券計劃。至於 126 所本地幼稚園餘下的 104 所因屬於私立獨立幼稚園，所以並不符合參加學券計劃訂明的要求。截至二零一二年九月，按幼稚園計的參與率為 77%，按學童計則為 79%。另有 14 所學券計劃下的幼稚園在二零一二年十月通知教育局，擬由 2013/14 學年起退出學券計劃。

## 第 3 部分：幼稚園校長及教師的專業發展

3.1 本部分探討幼稚園教學人員在專業發展方面的進展。幼稚園教學人員的專業發展是學券計劃的一環，旨在提升幼稚園教育質素。

### *幼稚園校長及教師的專業發展*

3.2 幼稚園校長及教師的專業發展對優質幼稚園教育十分重要。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(見第 2.6 段)，在 2007/08 至 2010/11 學年發放。

3.3 學券計劃推出前，教育局要求所有幼稚園須符合下列的要求：

- (a) 按合格幼稚園教師與學生 1 比 15 的比率計算所需的人手編制，聘請 100% 的合格幼稚園教師(由 2004/05 學年起)；及
- (b) 校長須持有幼兒教育證書(由 2005/06 學年起)，所有教師則須具備合格幼稚園教師資格(見第 2.2(a) 段)。

上述對教師資歷的要求，其後成為學券計劃下幼稚園的條款及條件，適用於 2007/08 至 2011/12 的五個學年。

3.4 **適用於所有幼稚園的政策目標** 二零零七年一月，教育局再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：

- (a) **校長** 由 2009/10 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(註 12)。教育局鼓勵所有在職校長考取幼兒教育學士學位資格，並期望他們在 2011/12 學年完結前，修畢上述校長證書課程；及

---

註 12：幼稚園校長證書課程，課時合共 120 小時，修業期為六至九個月。課程旨在提升在職校長的知識、技巧及態度，並培養有志成為校長的人士的領導才能。該課程於 2011/12 學年的學費為 12,000 元至 16,000 元不等。



- (b) **教師** 由 2007/08 學年起，所有新任的教師均須具備幼兒教育證書或同等資格 (註 13)。當局期望所有在職教師在 2011/12 學年完結前，取得幼兒教育證書資格。

根據學券計劃的條款及條件，由 2012/13 學年起，每所學券計劃下的幼稚園均須要按持有幼兒教育證書教師與學生 1：15 的比率計算，聘用足夠具備該等資格的教師。

3.5 教統會在二零一零年有關學券計劃的檢討報告中提出下列建議：

- (a) 學券計劃下的幼稚園如按持有幼兒教育證書教師與學生 1 比 15 的比率計算，已聘用足夠具有該等資格的教師，可切合其個別需要繼續聘請尚未持有幼兒教育證書的合格幼稚園教師，或資歷獲教育局常任秘書長認可的教師；及
- (b) 在兩年過渡期間，以及在特殊情況下，教育局在評定幼稚園是否達到持有幼兒教育證書教師與學生比率 1 比 15 的要求時，可考慮把正在修讀幼兒教育證書課程的教師計算在內。

教育局贊同上述建議，並於二零一一年十月公布有關安排 (見第 3.11 段)。當局認為有關安排有助幼稚園逐步提升專業水平，讓所有教師能以循序漸進方式取得幼兒教育證書。

3.6 根據學券計劃，當局在 2007/08 至 2010/11 學年，為學券計劃下幼稚園的在職校長及教師，提供四年教師發展資助 (從學券面值撥付)，以提升其專業水平 (見第 2.6 段)。這筆資助可用於發還課程費用、聘請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，讓其教學人員申請發還課程費用 (註 14)。如第 2.12 段表二所述，在 2007/08 至 2011/12 的五個學年，當局合共撥款約 10 億元，作為教師專業發展資助。

---

註 13：同等資格或包括幼兒教育深造文憑及幼兒教育學士學位。

註 14：非學券計劃下的幼稚園校長或教師，每人可向教育局申請發還認可幼兒教育文憑或學位課程的學費，發還額最多可達學費的 50%，但以 60,000 元為限。

## 審查結果

3.7 在學券計劃下幼稚園校長及教師均受惠於當局為專業發展提供的資助。此外，幼稚園界別的專業知識及水平近年亦見明顯提升。如教統會於二零一零年檢討報告中指出，幼稚園教師過去十年以來已作出重大努力，以回應政府要求他們提升專業水平及持續專業發展的政策。

### 提升專業水平方面的進展

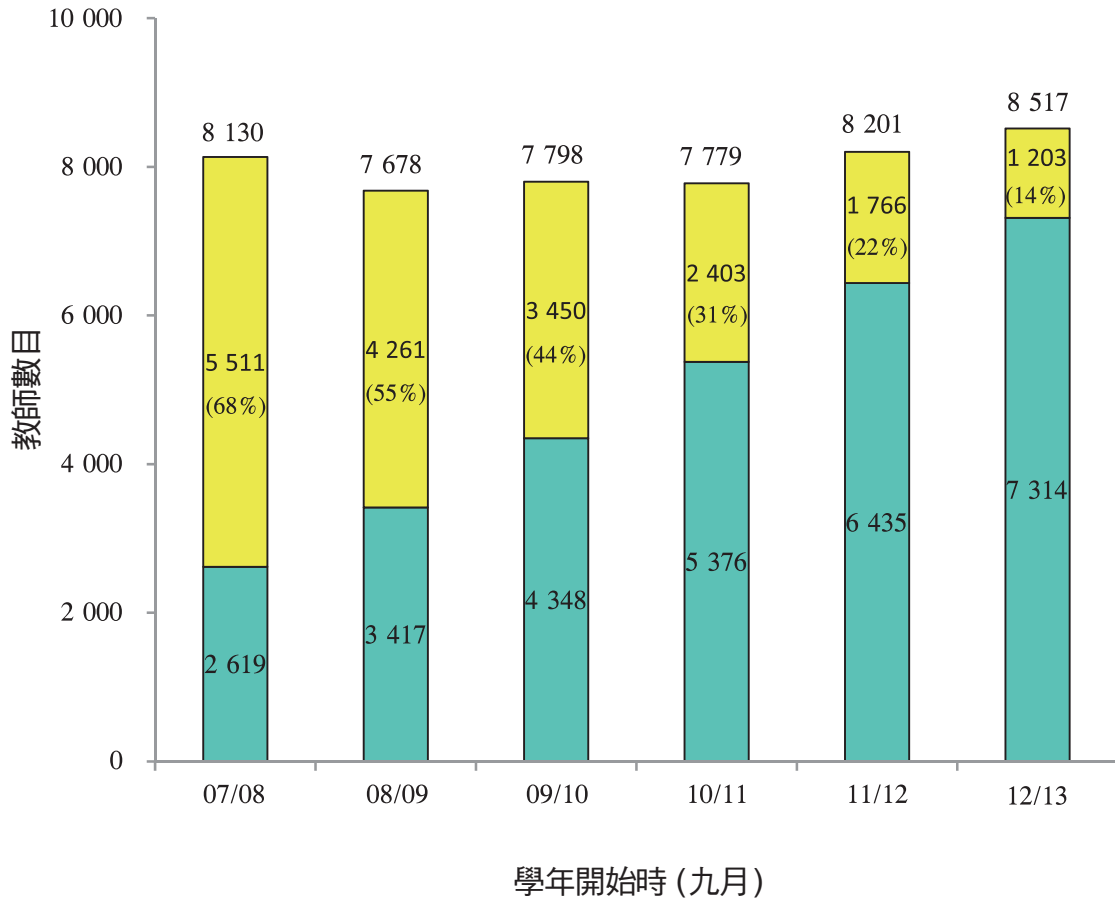
3.8 審計署發現，當局就學券計劃下的幼稚園對校長及教師所訂的政策目標（見第 3.4 段），在 2011/12 學年完結前尚未完全達到。根據教育局的記錄，截至二零一二年九月（2012/13 學年開始時），學券計劃下的幼稚園在達到政策目標方面的進展如下：

- (a) 在 698 名在職幼稚園校長中，542 名 (78%) 已取得幼兒教育學士學位。有 685 名 (98%) 已修畢幼稚園校長證書課程，但仍有 13 名 (2%) 尚未取得該證書課程的資格；及
- (b) 在 8 517 名在職幼稚園教師中，1 203 名 (14%) 仍未具備幼兒教育證書或同等資格（見圖一）。

至於非學券計劃下的本地幼稚園，截至二零一二年九月，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格；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資格。

圖一

學券計劃下的幼稚園教師  
已具備／尚未具備幼兒教育證書資格的情況  
(2007/08 至 2012/13 學年)



說明： ■ 尚未具備幼兒教育證書或同等資格的合格幼稚園教師  
■ 已具備幼兒教育證書或同等資格的合格幼稚園教師

資料來源：教育局的記錄



3.9 正如教統會指出(見第3.7段)，儘管學券計劃推行初期曾遇到一些問題，過去十年來，幼稚園教師團隊已作出重大努力，以回應政府要求他們提升專業水平的政策。教統會檢討報告指出：

- (a) 在職幼稚園教師須於 2011/12 學年完結前取得幼兒教育證書學歷的要求，對教師構成龐大壓力，原因是部分教師因家庭或其他原因，未能在指定時間內完成培訓；及
- (b) 幼稚園體系的能力未能適應突如其來的挑戰。就專業能力而言，在學券計劃推出時，幼稚園體系仍未完全準備就緒。學券計劃帶來的轉變，以及幼稚園界別要應付這些轉變時尚需的專業裝備，或許是引起關注及壓力的來源。

3.10 為處理各關注事項，教統會在二零一零年提出下列建議(見附錄 B 第 8 項)：

- (a) 學券計劃下的幼稚園如按持有幼兒教育證書教師與學生 1 比 15 的比率計算，已有足夠數目的教師持有幼兒教育證書資格，可繼續聘用合格幼稚園教師，或教育局常任秘書長認可資格的教師；
- (b) 在 2012/13 學年及之後，繼續為尚未具備幼兒教育證書資格的在職教師提供在職培訓，以提升其專業水平；及
- (c) 在 2012/13 及 2013/14 兩個學年的過渡期內，以及在特殊情況下，教育局在評定幼稚園是否達到師生比率 1 比 15 的要求時，可考慮把正在修讀幼兒教育證書課程的教師計算在內。

3.11 教育局贊同教統會上述建議，並在二零一一年十月告知學券計劃下的幼稚園，由 2012/13 學年起實施新安排(見第 3.5 段)。

### **提升專業水平的資助於 2011/12 學年完結時終止**

3.12 如第 3.6 段所述，為學券計劃下的幼稚園而設的教師專業發展資助，以及為非學券計劃下的幼稚園而設的發還課程費用安排，已在 2011/12 學年完結時終止。在 2011/12 學年完結時，當局用於前者的撥款約為 10 億元，用於後者的撥款則約為 1,900 萬元。由 2012/13 學年起，學券計劃下幼稚園的教學人

## 幼稚園校長及教師的專業發展

---

員，只可申請發還短期課程費用，上限為每所幼稚園 2,000 元及每名教學人員可獲發還 50% 的課程費用 (註 15)。

3.13 如第 3.8(a) 及 (b) 段所述，截至二零一二年九月，在學券計劃下幼稚園任職的 13 名 (2%) 校長及 1 203 名 (14%) 教師，尚未完成專業水平發展。教統會在二零一零年的檢討報告中建議，教育局應繼續為幼稚園校長及教師提供專業發展支援 (見附錄 B 第 9 項)。鑑於部分在職幼稚園校長及教師尚未完成他們的專業水平發展，教育局須研究以新方法鼓勵他們完成有關課程。

### 幼稚園教師的流失率及流動率

3.14 能夠保持一組穩定的合格教學人員團隊對幼稚園尤其重要。教師流失率／流動率高對幼稚園教育質素或有負面影響。幼稚園的教學人員分為正規教師及代課教師兩類。當正規教師獲准休假／受訓時，代課教師會暫代其職。幼稚園亦可聘用幼兒工作員，以照顧兩至三歲的幼童。

3.15 根據教育局的記錄，在 2006/07 至 2011/12 的六個學年內，本地幼稚園界別教師的整體流失率如下：

學年	流失率
2006/07	11.5%
2007/08	10.6%
2008/09	8.3%
2009/10	6.8%
2010/11	6.9%
2011/12	7.1%

---

註 15：發還短期課程費用的安排在二零零零年推出，適用於所有本地幼稚園，以及所有本地私立中小學。

從上表可見，推行學券計劃後，教師流失率已有所回落。教育局告知立法會財務委員會，流失率的計算方法是：在有關學年九月中之前的 12 個月內沒有／預計不再在幼稚園任教的教師佔上一學年教師總數的百分率。

3.16 二零一一年六月，立法會教育事務委員會一名委員留意到，部分全日制幼稚園的教師流動率高達 40%，擔心高流動率會對學前教育質素有負面影響。教育局在回應該名委員的提問時，告知立法會教育事務委員會，在 2009/10 及 2010/11 兩個學年，本地幼稚園教師的整體流動率分別為 6.8% 及 6.9%。在該次會議上，立法會教育事務委員會主席要求當局定期提供半日制及全日制幼稚園教師的流動率資料，以便委員會跟進。

3.17 二零一二年六月，教育局向立法會教育事務委員會匯報，在 2011/12 學年，本地幼稚園教師的整體流動／離職率為 7.1%，分項數字如下：

流動／離職率	百分率
• 開辦半日制班級的幼稚園	7.1%
• 開辦全日制班級的幼稚園	6.7%
• 開辦半日制及全日制班級的幼稚園	7.2%

資料來源：教育局的記錄

3.18 不過，審計署留意到，教育局匯報的流失率是不再在本地幼稚園界別任職的教師百分率，有別於流動率。流動率指教師從一所本地幼稚園轉職至另一所的百分率。就此，教育局向審計署解釋，該局計算幼稚園教師流動率／流失率的方法，與計算所有普通及特殊學校教師流動率／流失率的方法一致，亦與國際組織（例如經濟合作與發展組織）所用的方法一致。教育局在其管制人員報告和答覆立法會的查詢中已表明，流失率指在有關學年九月中之前的 12 個月內沒有／預計不再在幼稚園任教的教師佔上一個學年教師總數的百分率。自推行學券計劃以來，流失率已由 2006/07 學年的 11.5% 下降至 2011/12 學年的 7.1%（見第 3.15 段）。

3.19 審計署發現，如按個別本地幼稚園計算，教師流動率會頗高（要考慮到部分幼稚園規模細小、只聘請數名教師）。審計署根據教育局每年教師統計調查所得的資料，計算 2010/11 學年個別幼稚園的教師流動率，方法是比較同一

## 幼稚園校長及教師的專業發展

---

所幼稚園在二零一一年九月及二零一零年九月(學年開始時)離職的正規教師人數。所得結果如下：

- (a) 學券計劃下個別幼稚園的正規教師流動率平均為 22%，非學券計劃下的幼稚園則為 27%；
- (b) 337 所 (45%) 學券計劃下的幼稚園的正規教師流動率超逾 20%(見表三)，其中 26 所的流動率超逾 60%(見下文 (d) 項)；
- (c) 105 所 (54%) 非學券計劃下的幼稚園的正規教師流動率超逾 20%(見表三)，其中 13 所的流動率超逾 60%；

表三

幼稚園正規教師流動率  
(2010/11 學年)

個別幼稚園 的正規教師 流動率 (註)	學券計劃下的幼稚園		非學券計劃下的幼稚園	
	數目	百分率	數目	百分率
0%	114	15%	47	24%
> 0% 至 10%	100	13%	12	6%
> 10% 至 20%	200	27%	31	16%
> 20% 至 30%	149	20%	23	12%
> 30% 至 40%	92	12%	36	18%
> 40% 至 50%	47	6%	25	13%
> 50% 至 60%	23	3%	8	4%
> 60% 至 80%	20	3%	8	4%
> 80% 至 100%	6	1%	5	3%
總計	751	100%	195	100%

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

註：審計署藉比較二零一零年九月及二零一一年九月各幼稚園向教育局申報的正規教師名單，計算出教師的流動率。據教育局表示，流動率或包括在 2011/12 學年擔任正規教師，但在 2011/12 學年留任同一所幼稚園並轉任代課教師／幼兒工作人員的人員。不過，審計署得悉這類個案數目不多(見下文 (d) 及 (e) 項)。

## 幼稚園校長及教師的專業發展

- (d) 在少數極端個案中（如下表所示），某些學券計劃下的幼稚園在 2011/12 學年，有 60% 或以上的正規教師離開原有幼稚園正規教師的工作：

學券計劃下的幼稚園	2010/11 學年開始時聘請的正規教師人數	2010/11 學年離任的正規教師	
		人數	百分率
幼稚園 1	25	15	60%
幼稚園 2	25	15	60%
幼稚園 3	14	12	86%
幼稚園 4	9	7	78%
幼稚園 5	13	8	62%

資料來源：教育局的記錄

上述五所學券計劃下幼稚園正規教師的離任原因深入分析如下；及

學券計劃下的幼稚園	轉職至另一所幼稚園	離開幼稚園界別	轉任為同一所幼稚園的代課教師／幼兒工作員	總計
幼稚園 1	5	9	1	15
幼稚園 2	13	2	0	15
幼稚園 3	8	4	0	12
幼稚園 4	7	0	0	7
幼稚園 5	7	1	0	8

資料來源：教育局的記錄

- (e) 審計署仔細研究 70 所學券計劃下幼稚園的教師流動率。在 2010/11 學年，這 70 所幼稚園合共聘請了約 800 名正規教師。審計署發現，在這 800 名教師中，313 名 (39%) 已離任，當中 174 名 (56%) 轉任為其他幼稚園的正規教師，詳見表四。

表四

313 名教師從 70 所學券計劃下幼稚園辭任後的方向  
(2010/11 學年)

詳情	人數 (百分率)
• 174 名 (56%) 正規教師轉任為其他幼稚園 (158 所學券計劃下的幼稚園及 16 所非學券計劃下的幼稚園) 的正規教師，包括 20 名調職至附屬幼稚園工作。這 174 名正規教師大部分 (150 名) 已持有幼兒教育證書或更高資格。	174 (56%)
• 84 名 (27%) 正規教師因轉往其他行業工作或家庭需要等種種原因而離開幼稚園界別。	84 (27%)
• 35 名 (11%) 正規教師轉任幼兒工作員 (30 名在學券計劃下的幼稚園任職，5 名則在非學券計劃下的幼稚園任職)。	35 (11%)
• 20 名 (6%) 正規教師轉任代課教師 (8 名在同一所幼稚園任職，12 名則在另一所學券計劃下的幼稚園任職)。	20 (6%)
總計	313 (100%)

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

3.20 審計署留意到，推出學券計劃後，幼稚園教師的整體流失率已有所回落 (見第 3.15 段)，但在 2010/11 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) 達 22% (見第 3.19(a) 段)。審計署明白到幼稚園界別向來均為私營，而學券計劃下幼稚園的營運無須受教育局廣泛監管。教師的流動也可能是由於私人理由，而與校本事宜無關。不過，審計署認為，教育局須對整體的情況予以關注。就此教育局告知審計署：

- (a) 教育局一直密切監察全港幼稚園教師的供求情況，包括教師離開幼稚園界別的情況。從政策角度而言，幼稚園教師正常流動，有助促進同業交流，而幼稚園亦須為吸引和挽留人才而改善教師的服務條款及條件，從而讓整個幼稚園界別得以健康發展；及
- (b) 除壟斷或寡頭壟斷的界別外，政府的政策一般只會專注於界別的整體情況，不會監察／干預私營界別個別單位的員工流動率。個別



幼稚園的流動率相對較高，或與人事管理等多項因素有關，教育局不宜干預。

3.21 由於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(例如對符合持有幼兒教育證書教師與學生 1:15 的比率有影響)，審計署認為，負責監督幼稚園界別的教育局須監察教師流動率的趨勢，找出高流動率的箇中真正原因，釐清是否由於系統性問題所致。教統會的檢討結果或有助查明教師流動率高的可能成因，理由如下。

3.22 教統會在二零一零年的檢討報告中指出：

- (a) 為鼓勵幼稚園聘請和挽留經過培訓的教師，政府根據先前的幼稚園及幼兒中心資助計劃，向幼稚園提供資助，支付部分的教師薪金開支，從而減輕學費上升的壓力。當時，參與該計劃的幼稚園須根據建議的薪級表聘請教師。2006/07 學年薪級表訂明，合格幼稚園教師的月薪介乎 12,000 元至 22,000 元。教育局推出學券計劃後，不再向幼稚園發出建議薪級表；
- (b) 學券計劃下的幼稚園可全權釐定教師薪酬，並積極及靈活地運用自由度為教師提供具競爭力的薪酬及增薪。根據教育局向幼稚園進行問卷調查收集所得的數據顯示，在 2009/10 學年，本地幼稚園半日制及全日制班級的全職教師(不包括校長)，平均月薪分別為 9,800 元及 16,300 元；
- (c) 許多幼稚園教師及校長認為，政府因推行學券計劃而撤銷建議薪級表(見上文(a)項)的決定，令幼稚園教師感到政府沒有給與他們肯定和尊重，打擊他們的士氣及令教師團隊不穩定；及
- (d) 部分幼稚園教師及校長表示，缺乏工作的安全感導致幼稚園教師流失率甚高，因而影響學前教育質素。他們認為教育局應按教師的學歷及經驗制定薪級表。

教統會在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(見附錄 B 第 10 項)。



## 第 4 部分：質素保證機制

4.1 本部分探討質素保證機制作為學券計劃的一部分，對提升幼稚園教育質素的成效。

### *學券計劃的質素保證機制*

4.2 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（見第 2.3(d) 段）。根據該機制，學券計劃下的幼稚園須進行自我評估，而教育局則對幼稚園作質素評核。由 2012/13 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。

4.3 **學券計劃下的幼稚園進行自我評估** 為符合自我評估的要求，學券計劃下的幼稚園須於每年九月一日（每學年開始時）前擬備兩份文件，即學校報告和學校計劃：

- (a) **學校報告** 幼稚園須在報告中概述他們在 12 個範疇的表現，並回顧學生在過去一年的發展情況，報告內容應以學校取得的成績和跟進改善計劃為主；及
- (b) **學校計劃** 幼稚園須在學校計劃內詳列來年學校的發展策略，包括按優次訂定的各項工作、預期取得的成果、成功準則、評估方法、負責人、所需的資源，以及每項工作所需的時間等。

在 2011/12 學年年終完成首個五年周期的質素評核後，教育局修訂了學校報告範本，供所有幼稚園在 2012/13 學年使用。經修訂的範本結合了學校報告和學校計劃，以便學校記錄自我評估結果和制定來年的發展計劃。

4.4 **教育局進行的質素評核** 教育局定期進行質素評核，以核實學券計劃下的幼稚園的自我評估結果。在進行質素評核時，教育局督學會核實幼稚園的自我評估結果，審視該等結果如何有助幼稚園持續改善。督學亦會就幼稚園的表現給予客觀意見。表五摘述教育局的質素評核程序。

表五

質素評核程序摘要

- (a) 學券計劃下的幼稚園向教育局呈交下列資料／文件：
- 上學年的自我評估結果；
  - 學校基本資料；
  - 教師資料；
  - 各持份者(家長、教師及非教學人員)的問卷調查結果；
  - 周年課程計劃；及
  - 各幼稚園班級的時間表。
- (b) 教育局進行評核前探訪：
- 解釋質素評核的工作安排；及
  - 與幼稚園校長進行非正式會面，以了解幼稚園的自我評估結果(由2012/13學年起，半天的評核前探訪會與到校評核一併進行)。
- (c) 教育局進行到校評核：
- 核實自我評估結果；
  - 了解幼稚園的日常工作；
  - 視察學習活動；
  - 與學童、教師、家長及校監會晤；及
  - 審閱文件及學童的習作。
- (d) 進行到校評核後四星期，教育局會向幼稚園發出質素評核報告初稿，以供參閱和回應，並會附上質素評核後問卷，以收集教學人員的意見。
- (e) 進行到校評核後十星期，如學券計劃下的幼稚園獲評為符合標準，教育局會把其質素評核報告定稿上載教育局網站；如幼稚園被評為不符標準，教育局會向幼稚園發出勸諭信。
- (f) 如有需要，教育局會進行跟進質素評核。所有跟進評核報告均會上載教育局網站。

資料來源：教育局的記錄

教育局的質素評核工作一般需時三至四個月方可完成。教育局會把質素評核報告上載該局網站(見表五(e)項)，並與幼稚園概覽連結，以便家長參閱。

4.5 教育局的質素評核有助提升幼稚園教育質素。不過，教統會在二零一零年的檢討報告指出，有許多幼稚園認為質素保證機制對幼稚園和教師帶來沉重的壓力，特別是因為幼稚園是否有資格參與學券計劃取決於質素評核結果。他們認為教育局應提供更多質素評核後的支援。鑑於教統會建議邀請專業人士參與改善質素保證機制(見附錄 B 第 5 項)，教育局在 2011/12 學年優化了質素保證機制，使質素評核以促進學校持續改善求進為目標。在學校自我評估方面，教育局推出結合了學校報告及學校計劃的修訂範本，由 2012/13 學年起供學校使用，以便學校記錄自我評估結果和制定來年的發展計劃(見第 4.3 段)。教育局亦鼓勵幼稚園把自我評估融入學校的日常運作之中，並善用學校現有的資料作自我評估之用，避免不必要的文件記錄和準備工作。

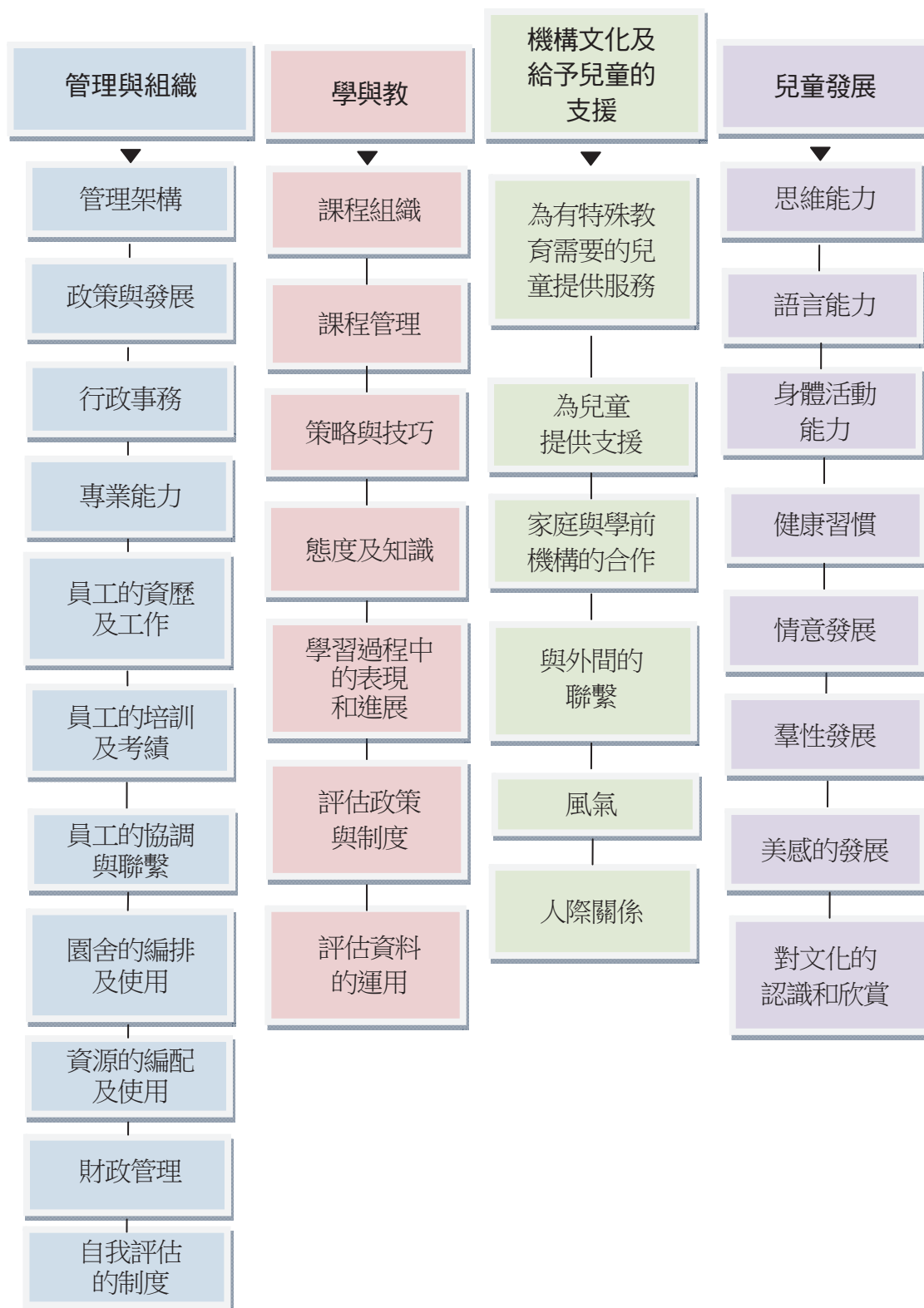
## 審查結果

### 衡量服務的表現指標

4.6 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 32 項表現指標在二零零零年制定，並在二零零一至二零零三年期間修訂，旨在訂立衡量幼稚園服務的通用標準(見圖二)。教育局為幼稚園校長及教師舉辦工作坊及培訓課程，使他們熟習自我評估機制(包括表現指標)。

圖二

學前教育的表現指標



資料來源：教育局的記錄

4.7 儘管教育局已建議幼稚園切勿作出過度準備工作或過多的文件記錄，一些幼稚園擬備的學校報告及學校計劃合共仍長達 25 至 50 頁不等。正如教統會在二零一零年的檢討報告指出，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，他們又關注到教育局的質素評核對學券計劃下幼稚園的校長及教師構成沉重壓力，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。

4.8 審計署在二零一二年年中訪問了 30 所學券計劃下的幼稚園（見附錄 A），其中 19 所認為表現指標過多，部分頗為混淆。他們部分的意見摘述如下。

- 表現指標過多，而且過於仔細。
- 部分指標看似相若，幼稚園教師難以分辨其中差別。
- 應根據幼稚園的規模，靈活採用表現指標。

4.9 審計署了解，這 32 項表現指標是評估輔助工具，旨在協助學券計劃下的幼稚園進行自我評估。據教育局表示，一套周詳的表現指標對學券計劃下的幼稚園不可或缺，尤其是在制定自我評估方式初期，更為重要。由於部分學券計劃下的幼稚園認為難以使用該 32 項表現指標進行自我評估，教育局或須繼續為他們提供適當的培訓及支援，並不斷提醒他們切勿準備過多的文件記錄。教育局或可參考 2008/09 學年把適用於中小學的表現指標由 29 項減至 23 項的經驗，日後考慮整合部分表現指標。

### 公布自我評估結果

4.10 據教育局表示，自我評估有助促使幼稚園持續改善求進。自我評估是邁向自我改進的重要一步，也是質素保證機制的重要一環。教統會一方面肯定學券計劃要求計劃下的幼稚園進行自我評估是一大成就，同時亦指出幼稚園人員對要符合有關的質素標準感到受壓。

4.11 如教育局通告第 15/2012 號所載，教育局鼓勵學券計劃下的幼稚園以不同途徑，例如學校網站和幼稚園概覽，讓各持份者閱覽學校報告。不過，審計署留意到，學券計劃下的幼稚園甚少把學校報告或學校計劃上載學校網站。學校報告及／或學校計劃亦未有見諸教育局網站的幼稚園概覽。審計署訪問了五所學券計劃下的幼稚園，以了解他們如何向家長公布學校的自我評估結果。他們告知審計署，沒有把學校報告或學校計劃發給家長，而是通過學校通訊或在家長日作出公布，讓家長得知學校的重大發展和計劃。

4.12 鑑於很多幼稚園規模細小，他們對進行自我評估或經驗不足，而且或尚未掌握把自我評估結果上載學校網站的專門知識及技術。教育局須加強支援，協助學券計劃下的幼稚園進行自我評估，並向家長公布自我評估結果。

4.13 二零一三年三月，教育局告知審計署，該局會繼續提供適當的培訓及支援，協助學券計劃下的幼稚園更能了解如何使用表現指標進行自我評估，以及向家長公布自我評估結果。教育局亦會繼續提醒學券計劃下的幼稚園通過各種途徑，向各持份者公布學校報告及學校計劃，包括把有關資料上載學校網站。

### **未能按時完成有關質素評核機制成效的顧問檢討報告**

4.14 教統會在二零一零年的檢討報告建議，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。二零一零年六月，教育局委託顧問進行研究，以檢討質素評核機制的成效及對學前教育的影響。根據工作時間表，該顧問研究應在二零一一年八月完成。然而，該檢討報告到二零一三年三月底尚未定稿(註 16)。

4.15 二零一三年三月，教育局告知審計署，顧問研究已於二零一二年完成，該局正為顧問報告定稿。因應顧問報告的建議，教育局已在 2012/13 學年開始的第二個五年期的質素評核周期推出下列改善措施：

---

註 16：教育局在二零一零年七月成立委員會，由一名教育局首席助理秘書長擔任主席，以監督顧問研究工作的進展。截至二零一二年十二月，委員會共召開七次會議。

- (a) 調整用於到校質素評核的時間，以便加強評核隊伍與學券計劃下的幼稚園的溝通；
- (b) 優化學校報告範本，以方便幼稚園進行自我評估(見第 4.5 段)。教育局容許學券計劃下的幼稚園更靈活進行整體表現檢討，以便幼稚園按本身特定情況，進行全面檢討及重點評估；及
- (c) 在幼稚園質素評核數據系統增設分析工具，進一步加強其功能，方便幼稚園向各持份者進行問卷調查，從而減輕學券計劃下的幼稚園在收集、整理和分析教師、非教學人員及家長意見的行政工作。

審計署對教育局的改善措施表示歡迎，並認為教育局須盡快完成顧問研究報告。



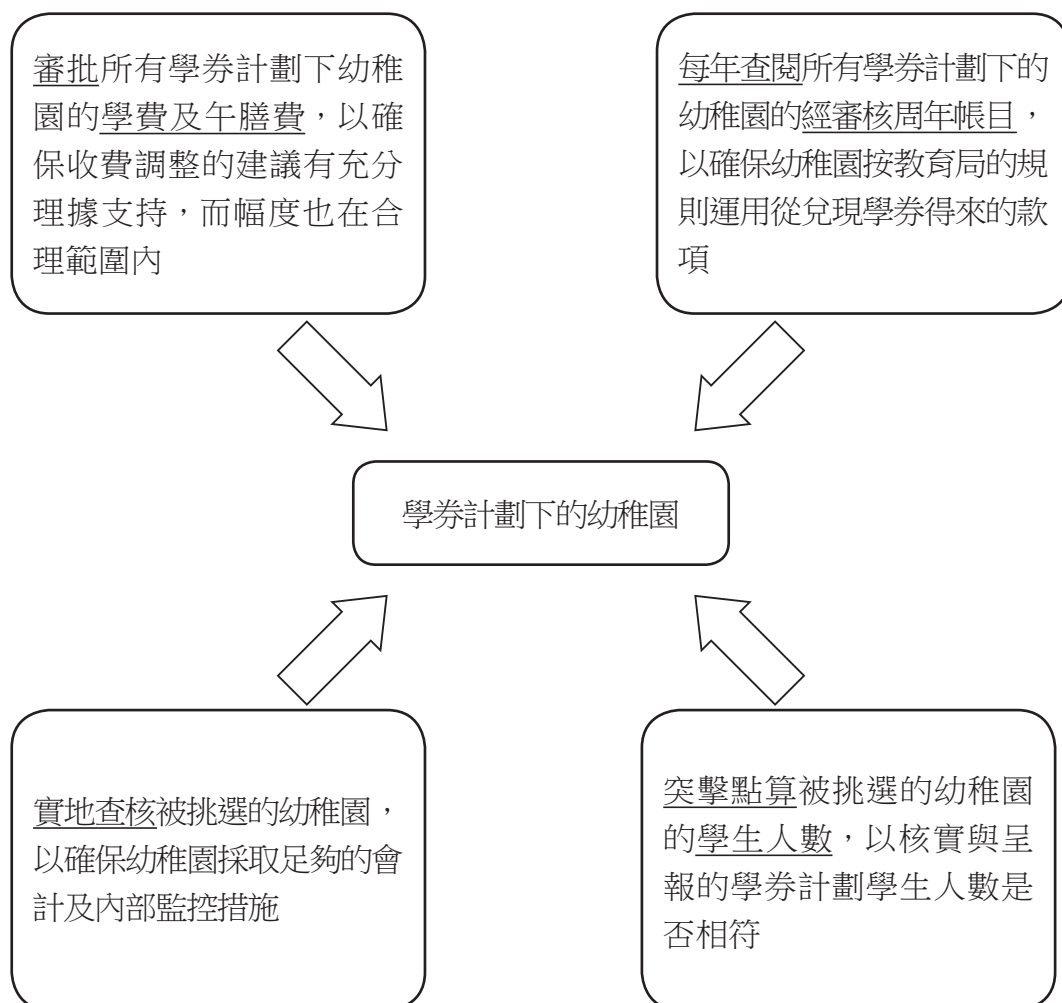
## 第 5 部分：規管措施

5.1 本部分探討教育局規管學券計劃下的幼稚園財務運作的措施。

5.2 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，因此學券計劃下由私人營辦的幼稚園不會被視為受資助機構，規管受資助機構的標準規定亦不適用於學券計劃下的幼稚園。不過，由於推行學券計劃須投放大量資源，教育局認為須制定規管措施，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。因此，如圖三所示，教育局已制定一系列措施，以規管學券計劃下幼稚園的財務運作。學券計劃下的幼稚園如未能符合質素標準或屢次違規，或會遭教育局取消參加計劃的資格。

圖三

### 對學券計劃下幼稚園採用的規管措施



### 對學券計劃下幼稚園採用的規管措施

5.3 **審批學費和午膳費** 根據《教育條例》和《教育規例》，所有幼稚園(包括學券計劃下的幼稚園)須向教育局提交任何關於調整學費和午膳費的申請，以待審批(註 17)。教育局設有嚴謹的學費／收費審批機制，根據有關機制，教育局會仔細檢視調整學費／收費的申請，以確保調整的建議有充分理據支持，而幅度也在合理範圍內。

5.4 幼稚園須向教育局提交預算收支結算表及主要開支項目(例如校舍租金及新增固定資產)報表，為學費調整的申請提供理據。根據教育局向幼稚園發出的指引，學費收入應用以支援教與學活動、營辦幼稚園和維持教育服務水平(詳情載於附錄 C)。就調整全日制班級的午膳費而言，幼稚園或須向教育局提供餐單，為增加收費的建議提供理據。

5.5 教育局在考慮幼稚園調整學費的申請時，會研究多項因素，包括建議的加幅、幼稚園持有的累積盈餘以及下學年的預算營運收入(包括學費、營運收入及其他收入)及營運開支。教育局可把若干開支項目剔除在考慮之列或予以調整。該等開支包括跟教與學活動或學校營運沒有直接關係的開支，例子如下：

- 就付款予非教學人員(例如學校顧問及神職人員)而向辦學團體支付過多的管理費
- 商標使用費
- 員工膳食津貼
- 員工福利及康樂開支

註 17：教育局會就核准學費和午膳費(如有)向有關幼稚園發出收費證明書，根據《教育規例》的規定，有關幼稚園須於校舍的當眼位置展示該證明書。

## 規管措施

---

5.6 **每年查閱經審核的周年帳目** 所有學券計劃下的幼稚園須每年向教育局提交經審核的周年帳目、校監證明書(確認帳目所載的資料正確無誤)及幼稚園核數師報告。教育局會查閱經審核的周年帳目以確定幼稚園有否遵從該局的規定(包括學券計劃的條款及條件,以及從事買賣業務的原則—見第5.18段)。教育局會將發現的違規情況概述於查閱報告,並會向有關的幼稚園發出勸諭信,要求予以糾正。教育局在查閱2007/08至2009/10三個學年的經審核周年帳目時,平均每年發出約200封勸諭信。教育局在2010/11學年的經審核周年帳目中,發現有違規情況的幼稚園數目減少,因此發出的勸諭信數目減至約140封。

5.7 **實地查核** 教育局會挑選部分學券計劃下的幼稚園進行實地查核,以確保他們採取有效與足夠的會計及內部監控措施,並遵守教育局的規定。教育局會對被發現有違規情況的幼稚園,發出管理建議信。在二零零九年二月至二零一二年十二月期間,教育局進行了約240次實地查核(即查核了三分之一學券計劃下的幼稚園),平均每年發出約60封管理建議信。

5.8 **突擊點算學生人數** 教育局也會挑選部分學券計劃下的幼稚園,突擊點算其學生人數,以核實與呈報的學券計劃學生人數是否相符。教育局如發現幼稚園在兌現學券方面規管不足,會發出勸諭信。有關的幼稚園在隨後一個學年會再度被挑選接受突擊點算。在2007/08至2011/12的五個學年期間,教育局進行了約550次點算(即查核了大約三分之二學券計劃下的幼稚園),未有發現嚴重違規情況。

## 審查結果

5.9 教育局已制定數項措施,以規管學券計劃下的幼稚園的財務運作。審計署發現教育局須對下列事宜予以關注:

- (a) 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上限(第5.10至5.15段);
- (b) 教育局對學券計劃下的幼稚園從買賣業務賺取收入的規管(第5.16至5.22段);
- (c) 學券計劃下的幼稚園在經審核周年帳目內把雜費收入撥入“其他營運收入”項目下(第5.23至5.28段);
- (d) 部分學券計劃下的幼稚園獲教育局發還租金(第5.29至5.34段);

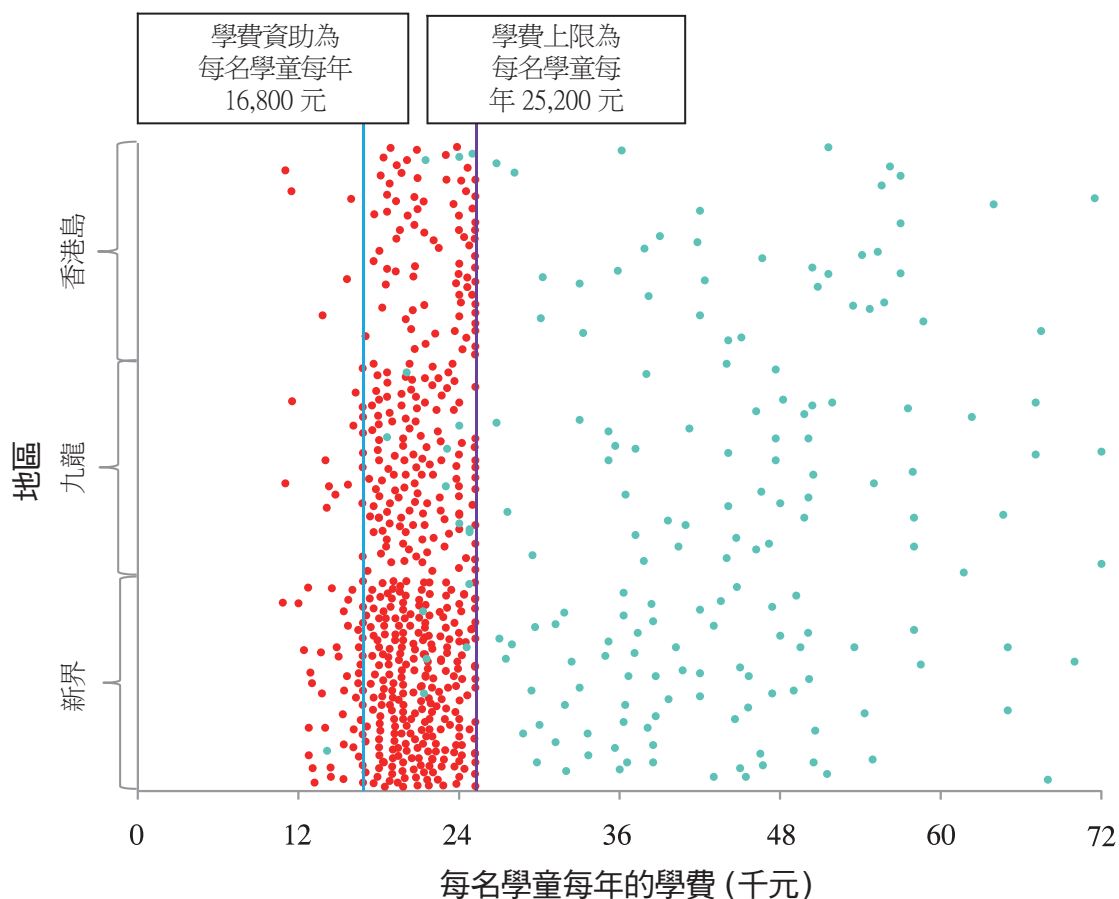
- (e) 學券計劃下幼稚園支付的租金款項和披露 (第 5.35 至 5.39 段)；及
- (f) 適時完成每年查閱經審核的周年帳目的工作 (第 5.40 至 5.43 段)。

### **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上限**

5.10 如第 2.7 及 5.3 段所述，任何學費的調整須經教育局的審批，而且學券計劃下的幼稚園所收取的學費不能超逾教育局訂定的學費上限 (2012/13 學年，半日制學額的學費上限為每名學童每年 25,200 元，全日制學額的學費上限則為每名學童每年 50,400 元)。不過，如圖四所示，大部分學券計劃下幼稚園的半日制學額所收取的學費已接近上限，而學券計劃與非學券計劃下的幼稚園所收取的學費差幅甚大。

圖四

學券計劃與非學券計劃下幼稚園的半日制學額所收取的學費  
(2012/13 學年 — 註 1)



說明：

- 一個紅點代表一所學券計劃下的幼稚園
- 一個綠點代表一所非學券計劃下的幼稚園 (註 2)

資料來源：教育局的記錄

註 1：2012/13 學年，在 129 000 名參加學券計劃的幼稚園學童當中，約 88 000 名 (68%) 就讀於半日制班級。

註 2：上圖不包括 34 所學費介乎每名學童每年 72,710 元至 117,000 元的非學券計劃下的半日制幼稚園。

5.11 雖然學券計劃自 2012/13 學年起已按綜合指數調整學費上限 (見第 2.11(b) (i) 段)，但審計署的分析發現該學年的情況如下：

- 在 516 所 (395+121) 開辦半日制班級的學券計劃下幼稚園中 (見第 2.14 段)，126 所 (24%) 就半日制學額所收取每名學童每年的學費超逾 23,000 元 (即接近每名學童每年 25,200 元的上限)。
- 在這 126 所幼稚園中，26 所就半日制學額所收取的學費為每名學童每年 25,200 元 (即學費上限)。

由於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，因此，學費可因應通脹以外的其他因素而調整的幅度有限。審計署留意到，在 26 所就半日制學額正收取上限學費的幼稚園中，12 所在 2010/11 學年經審核的周年帳目申報錄得營運虧損 (教育局的記錄尚未有其後學年經審核的周年帳目)。

5.12 根據教育局的記錄，在 2010/11 學年，440 所 (59%) 學券計劃下的幼稚園錄得淨盈餘 (註 18)，約 280 所 (37%) 錄得淨虧損，及約 30 所 (4%) 收支平衡。五所學券計劃下的幼稚園的淨盈餘率更超逾 30%，分別錄得的淨盈餘達 50 萬元至 560 萬元不等。約 300 所學券計劃下的幼稚園的淨盈餘率不足 10%。至於錄得虧損的學券計劃下幼稚園，有 20 所各錄得的淨虧損達 100 萬元至 200 萬元不等。

5.13 雖然學券計劃規定每年可按綜合指數調整學費上限，但並沒有機制，可因應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)，而對學費上限作出檢討。事實上，審計署留意到，在 14 所選擇於 2012/13 學年退出學券計劃的幼稚園中 (見第 7.6 段)，五所隨即把半日制學額的學費上調至高出每名學童每年 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 2011/12 學年的學費上限) 上調至 2012/13 學年的 38,000 元。

註 18：淨盈餘／虧損指學券計劃下的幼稚園從營辦幼稚園錄得的盈餘／虧損及從事買賣業務 (即售賣自選教育用品和提供收費服務) 錄得的利潤／虧損。

## 規管措施

---

5.14 審計署認為，教育局在即將進行的幼稚園教育檢討中，須按情況制定適當的機制，除按綜合指數的變化外，還須因應其他因素，定期檢討學費上限，以提升規管學費上限的靈活性。

5.15 二零一三年三月，教育局告知審計署，按綜合指數每年調整學費上限的現行政策權責，獲立法會財務委員會通過賦予。然而，教育局表示，免費幼稚園教育委員會在即將進行的研究中，會考慮此項議題。

### 教育局對學券計劃下的幼稚園從買賣業務賺取收入的規管

5.16 **學券計劃下幼稚園的收入** 學券計劃下幼稚園的主要收入來源包括：

- 學費收入
- 來自午膳費的收入 (適用於全日制班級)
- 其他營運收入 (見第 5.17 段)
- 買賣業務收入 (見第 5.18 段)

5.17 學券計劃下的幼稚園的其他營運收入包括政府發還的租金、差餉及地租 (見第 5.29 至 5.34 段)、雜費收入，以及捐款／辦學團體的資助 (註 19)。審計署發現，在經審核的周年帳目中，學券計劃下的幼稚園通常把雜費收入撥入“買賣業務收入”及“其他營運收入”項目下，有關情況於第 5.18 至 5.28 段深入探討。

5.18 **從買賣業務賺取的雜費收入** 學券計劃下的幼稚園就售賣自選教育用品和提供收費服務所收取的雜費，無須事先獲得教育局批准。雖然教育局在考慮幼稚園的調整學費申請時，不會把該等雜費收入納入考慮之列，但規定幼稚園仍須把從買賣業務賺取的盈餘再投資於幼稚園的運作上。此外，為保障家長及學生的利益，教育局規定所有幼稚園 (包括學券計劃下的幼稚園) 在從事買賣業務時，須遵從局方行政指令訂明的下列原則。

---

註 19：2010/11 學年，171 所學券計劃下的幼稚園獲得 1,230 萬元捐款／辦學團體的資助。



## 從事買賣業務的原則

- 幼稚園不應強迫學生購買任何教育用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。
- 各項用品及收費服務應盡可能以最低價格出售／提供，而價格不應高於一般市價。
- 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。
- 幼稚園在售賣課本中不得獲利。
- 幼稚園在售賣教育用品（課本除外）和提供各項收費服務所得的利潤，不得超過成本價的 15%。
- 幼稚園對一切買賣業務，必須保存正確記錄。

5.19 為規管雜費收入，教育局已進一步制定下列措施：

- 就幼稚園（包括學券計劃下的幼稚園）在經審核的周年帳目中列為“買賣業務收入”的雜費收入，教育局規定各幼稚園須在夾附於經審核的周年帳目的“買賣業務利潤／虧損報表”中，列明每項買賣業務的收支及利潤。因此，幼稚園賺取的利潤有否超逾上限（即就售賣課本賺取的利潤及／或就售賣課本以外的教育用品賺取超逾 15% 的利潤），便可一目了然。
- 教育局通過發備忘錄、在教育局網站上載資料及舉辦有關幼稚園財務管理的周年簡介會，提醒學券計劃下的幼稚園遵從有關利潤上限及相關通告的規定。
- 幼稚園備有恰當的財務管理，是參加／繼續參加學券計劃的考慮準則之一。當局在審批幼稚園參加／繼續參加學券計劃的申請時，會審視各項因素，包括有關買賣業務的已知違規情況。有關的幼稚園須確認違規情況將予糾正，並且令教育局滿意，申請方會受理。

5.20 **教育局在查閱經審核的周年帳目時發現的違規個案** 雖然教育局已發出指引和採取各項措施，審計署留意到，教育局在查閱經審核的周年帳目時，仍不時發現學券計劃下的幼稚園在售賣自選教育用品和提供收費服務時，沒有遵從從事買賣業務的原則，詳情如下：

- 在 2009/10 學年，教育局發現有 177 所學券計劃下的幼稚園從買賣業務賺取的利潤，超逾教育局訂明的上限。不過，2010/11 學年的情況已有改善，只有約 120 所 (16%) 幼稚園賺取利潤超逾上限。
- 由於教育局未能適時完成學券計劃下幼稚園的經審核周年帳目的查閱工作 (見第 5.40 段)，以致就 2007/08 及 2008/09 學年經審核的周年帳目中所發現的違規情況，於二零一一年六月才向有關幼稚園發出勸諭信，要求予以糾正。至於就 2009/10 學年經審核的周年帳目中所發現的違規情況，勸諭信在二零一二年六月才發出。在二零一三年一月，教育局已就 2010/11 學年經審核的周年帳目中所發現的違規情況，發出所有勸諭信，可見情況已有改善。

5.21 **實地查核時發現的違規個案** 如第 5.7 段所述，教育局曾實地查核約 240 所學券計劃下的幼稚園，發現 78 所 (33%) 從買賣業務賺取的利潤超逾上限。教育局已向有關幼稚園發出管理建議信，要求糾正違規情況。據教育局表示，從這些幼稚園的 2010/11 學年經審核周年帳目可見，當中 18 所從買賣業務賺取的利潤已不再超逾上限，另有 11 所的利潤已降低。至於其餘 49 所是否採取行動糾正有關的違規情況，須待教育局查閱其 2011/12 學年的經審核周年帳目 (該帳目至二零一三年年初尚未備妥)，方可得知。

5.22 在參加學券計劃前，許多幼稚園無須向教育局提交經審核的周年帳目及“買賣業務利潤／虧損報表”。因此，部分幼稚園在學券計劃實施初期的數年，未能完全遵從教育局有關從事買賣業務的原則，是可以理解。教育局須考慮制定更明確的指引，列明須受該局行政指令規管的買賣業務類別，並研究如何加強監管幼稚園賺取超逾上限的利潤。教育局亦須提醒學券計劃下的幼稚園，須遵從該局有關從事買賣業務的行政指令。

**學券計劃下的幼稚園在經審核周年帳目內把雜費收入撥入“其他營運收入”項目下**

5.23 **審計署的問卷調查** 審計署在二零一二年年底進行問卷調查，收集 121 所學券計劃下的幼稚園在 2011/12 學年收取雜費的資料（見附錄 A）。根據所得的資料，所有接受問卷調查的幼稚園均收取多於四項雜費。每所幼稚園所收取的雜費，平均為每名學童每年 3,000 元左右。就學券計劃下的幼稚園半日制學額而言，所收取的常見雜費如下：

雜費項目	每名學童每年 (元)
• 課本	920
• 夏季校服	360
• 冬季校服	490
• 書包	90
• 學習材料	480
• 練習簿	560
• 茶點	900
• 雜項	130
總計	<u>3,930</u>

5.24 審計署審閱了該 121 所學券計劃下幼稚園的 2010/11 學年經審核周年帳目後，進一步發現其中 56 所幼稚園分別把雜費收入撥入“買賣業務收入”及“其他營運收入”項目下，另有 64 所只把雜費收入撥入“其他營運收入”項目下，其餘一所則只把雜費收入撥入“買賣業務收入”項目下。

5.25 **審計署審閱經審核的周年帳目** 審計署隨機挑選了 100 所學券計劃下的幼稚園，審閱其 2010/11 學年的經審核周年帳目，結果發現以下情況：

- (a) 學券計劃下的幼稚園通常收取雜費（學費及午膳費以外的費用），並在帳目中把該等雜費收入撥入“其他營運收入”及／或“買賣業務收入”項目下。此等雜費收入的例子如下：

學券計劃下的幼稚園  
在經審核周年帳目載列的雜費收入  
(2010/11 學年)

撥入 “其他營運收入”	撥入 “買賣業務收入”
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 報名費</li> <li>• 冷氣費</li> <li>• 畢業禮費</li> <li>• 生日會費</li> <li>• 註冊費</li> <li>• 學生的學習歷程檔案</li> <li>• 文具費</li> <li>• 學生活動收入</li> <li>• 校車費</li> <li>• 茶點費</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 售賣課本</li> <li>• 售賣練習簿</li> <li>• 茶點費</li> <li>• 學習材料費</li> <li>• 校車費</li> <li>• 售賣校服</li> <li>• 售賣書包</li> <li>• 特別課程費用</li> </ul>

資料來源：教育局有關學券計劃下的幼稚園的經審核周年帳目記錄

- (b) 在該 100 所學券計劃下的幼稚園中，64 所 (64%) 在經審核周年帳目的“其他營運收入”項目下申報已收取的雜費合共 2,200 萬元；及
- (c) 在部分個案中，個別學券計劃下的幼稚園的雜費收入相當於其學費收入的 24% 至 44% 不等。下表所示的例子摘錄自 2010/11 學年經審核的周年帳目：

學券計劃下 幼稚園	學費收入 (a) (千元)	午膳費收入 (千元)	雜費收入			雜費收入 (d) 佔學費收入 (a) 的百分率 (e) = $\frac{(d)}{(a)} \times 100\%$
			撥入“其他 營運收入” (b) (千元)	撥入“買賣 業務收入” (c) (千元)	總計 (d)=(b)+(c) (千元)	
半日制 幼稚園 11	2,266	—	690	251	941	42%
幼稚園 12	1,367	—	499	103	602	44%
<b>幼稚園 13</b>	<b>5,041</b>	<b>—</b>	<b>948</b>	<b>242</b>	<b>1,190</b> (見第 5.26 段)	<b>24%</b>
半日制及 全日制						
幼稚園 14	3,781	166	944	414	1,358	36%
幼稚園 15	4,824	204	648	562	1,210	25%

5.26 幼稚園 13 的雜費收入 (119 萬元) 分析表列如下，以作示例：

幼稚園 13 的雜費收入  
(2010/11 學年)

撥入“其他營運收入”		撥入“買賣業務收入”	
	(千元)		(千元)
• 學生慶祝活動收入	577	• 課本	210
• 課程收入	355	• 練習簿	12
• 報名費	16	• 校服	20
總計	948	總計	242

學券計劃下的幼稚園收取雜費的其他例子載於附錄 D。

## 規管措施

---

5.27 教育局在審批學券計劃下幼稚園提交的調整學費申請時，會考慮撥入“其他營運收入”項目下的雜費收入。不過，把雜費收入撥入“其他營運收入”項目或會令人混淆，以為該等雜費收入跟全體學生參與的日常教與學活動有關。審計署亦關注到該等費用是否應已涵蓋在學費之內。此外，把雜費收入撥入經審核周年帳目的“其他營運收入”項目，可無須要在“買賣業務利潤／虧損報表”(須與經審核的周年帳目一併提交教育局)中呈報該等收入的規定(見第 5.19 段)，因此可免受利潤上限的規管(見第 5.18 段)。教育局亦無從查核該等收費是否有充分理據支持，及水平是否在合理範圍內。

5.28 二零一三年三月，教育局告知審計署：

- (a) 第 5.25(a) 及 5.26 段提述“其他營運收入”項目下的大部分教育用品，應涵蓋在學費之內或列作“買賣業務收入”。教育局網站所載的《開支範圍的主導原則》(見附錄 C) 清楚列明學費所涵蓋的支出項目。教育局每年發出有關幼稚園提交調整學費申請的通告時，均會提醒幼稚園注意該學費支出項目清單；
- (b) 在列作“其他營運收入”的雜費收入項目當中，報名費及註冊費受教育局通告第 12/2005 號規管。該通告訂明這些收費的核准上限，幼稚園可視該通告為教育局批准收取該等費用的批准書。儘管如此，教育局會檢討有關收取學費、報名費、註冊費及從事買賣業務的指引，並提醒學券計劃下的幼稚園遵從有關的規則及規例；及
- (c) 教育局會繼續密切跟進有關學券計劃下的幼稚園的違規個案。

### 部分學券計劃下的幼稚園獲教育局發還租金

5.29 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。校舍租金往往是學券計劃下的幼稚園重要開支項目之一。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(詳情見附錄 E)。所有幼稚園獲發還的租金額，均依據差餉物業估價署(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。



5.30 教育局按一套既定準則(註 20)，審批幼稚園參加租金發還計劃的申請。幼稚園首次申請發還租金時，須同意在學費中減去與租金相稱的款額。為確保公帑用得其所，教育局設有監察制度，每兩年一次評審所有獲發租金津貼的幼稚園是否仍符合資格。

5.31 學券計劃在 2007/08 學年推出時，教育局決定幼稚園租金發還計劃應按現行政策繼續運作，並會不時檢討有關政策。教統會在二零一零年的檢討報告中表示，把租金發還項目納入學券計劃所引致的繁複行政工作超越其好處，建議繼續推行租金發還的現行政策及安排，以及不時檢討有關政策。因此，幼稚園租金發還計劃未有納入學券計劃範圍之內，但仍然屬於為幼稚園(包括學券計劃下的幼稚園)提供的另一形式的資助。不過，審計署發現幼稚園租金發還政策近年未有修訂。

5.32 政府每年支付約 2 億元，用以發還幼稚園的租金、差餉及地租，當中約 85% 用於發還租金開支。在是次審查中，審計署留意到下列情況：

- (a) 735 所學券計劃下幼稚園的租金、差餉及地租支出差異頗大。根據教育局的記錄，在 2012/13 學年，392 所學券計劃下的幼稚園獲發租金津貼，601 所獲發還差餉，269 所獲發還地租。而其餘 343 所(735 減 392)則沒有收取租金津貼，當中有部分無須繳交租金或只須繳交較低廉的租金(例如校舍由政府以批地方式提供或由辦學團體免費提供或收取象徵式租金)，亦有部分須繳交較高昂的市值租金；
- (b) 根據發還租金的既定準則，當局在審批新申請時，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，申請一旦獲批，幼稚園學額短缺與否，不會影響幼稚園日後是否繼續有資格獲發租金津貼。在此情況下，即使所屬地區學額不再短缺，幼稚園仍可繼續獲發租金津貼。審計署審查了教育局的記錄後，發現本港在二零零七年九月至二零一三年一月期間，各區的幼稚園學額均沒有短缺。期間，教育局共否決了 27 宗新申請。審計署審查了其中八宗申請，發現七宗因提出申請的幼稚園所屬地區沒有學額短缺而遭否決，其餘一宗則因未符合其他要求而遭否決；

---

註 20：教育局的評審委員會由一名首席教育主任擔任主席，負責按既定準則，考慮每宗新申請。有關的準則包括幼稚園的營辦及課程水準和校舍水準(具體詳情載於附錄 E)。



- (c) 在 2012/13 學年獲發租金津貼的 392 所學券計劃下的幼稚園中(見上文(a)段)，41 所獲發的租金津貼為每月 50,000 元或以上，最高款額為每月 348,000 元(註 21)。在這 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(每月各繳付租金額為 60,000 元至 348,000 元不等)；及
- (d) 在學券計劃下，未獲發租金津貼的幼稚園與其他獲發租金津貼的幼稚園，均須遵從相同的條款及條件。事實上，部分獲發租金津貼(仍為幼稚園的重要資助來源)的學券計劃下的幼稚園，其學費水平與同區未獲發租金津貼的學券計劃下的幼稚園相若。

5.33 如第 5.31 段所述，教育局承諾會不時檢討向幼稚園發還租金的政策，教統會亦認為發還租金的政策須予檢討。教育局在即將進行的幼稚園教育檢討中，宜一併檢討向幼稚園發還租金的做法，並在有需要時作出修訂，以確保有關做法更為一致。

5.34 二零一三年三月，教育局告知審計署：

- (a) 幼稚園租金發還計劃在一九八二年推出，而學券計劃則在二零零七年推出。當學券計劃推出時，沒有政策意圖要徹底改變租金發還計劃。在對租金發還計劃作出任何改變前，必須進行政策檢討，並獲有關當局批准；
- (b) 教育局在執行學券計劃時，首要任務是確保家長的負擔能力不會受影響。任何超逾發還額的租金支出，不能作為支持調高學費的開支項目，以保障家長的利益。此外，教育局會確保租金發還額不超逾估價署評定的金額，以確保公帑用得其所；及
- (c) 儘管如此，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。

---

註 21：根據教育局的記錄，在 2010/11 學年，該 41 所學券計劃下的幼稚園中，有 30 所錄得淨盈餘(其中 6 所的淨盈餘超逾 100 萬元)，而其餘 11 所學券計劃下的幼稚園則錄得淨虧損。

### 學券計劃下幼稚園支付的租金款項和披露

5.35 如第 5.3 段所述，教育局設有嚴謹的學費審批機制，以考慮調整學費的申請。第 5.29 段亦提及校舍的租金支出往往是幼稚園 (包括學券計劃下的幼稚園) 的重要營運開支項目之一。在處理調整學費的申請時，如選定的個案涉及租金，教育局會諮詢估價署的意見，以確定呈報的租金是否合理 (註 22)。如學券計劃下的幼稚園的租金被估價署評定為過高 (即高於市值租金)，教育局會以估價署評定的租金額而非呈報的租金額，作為計算學費調整的依據。

5.36 審計署留意到，教育局在審批 2007/08 至 2012/13 學年調整學費的申請時，曾把 182 宗個案轉介估價署，以評估其租金是否合理。估價署評定其中 30 宗個案的租金過高，而教育局在考慮有關幼稚園的調整學費申請時，均以估價署評定的租金額而非呈報的租金額作為可扣除的開支。不過，教育局沒有就有關幼稚園在經審核的周年帳目中呈報的租金，採取其他跟進行動。就此，二零一三年三月，教育局向審計署解釋，租金是業主與租客根據私人合約而釐定，因此，估價署評定的租金額與實際租金額 (受市場因素影響) 有異，在所難免。教育局認為，要求所有學券計劃下的幼稚園按估價署的評估結果繳付租金，並不合理，而且正如第 5.35 段已指出，該局在審批幼稚園調整學費的申請時，不會接納過高的租金為開支項目，反而會以估價署評定的租金來作計算。

5.37 審計署留意到部分個案所呈報的租金與估價署評定的租金，差額頗大。以下臚列數例：

---

註 22：教育局每年會把涉及租金而又符合若干準則的個案轉介估價署評估。有關準則或會不時修訂。

## 規管措施

學券計劃下的幼稚園	呈報的月租 (a) (元)	估價署評定的月租 (b) (元)	差額	
			金額 (c) = (a) - (b) (元)	百分率 (d) = $\frac{(c)}{(b)} \times 100\%$
幼稚園 24	120,750	65,500	55,250	84%
幼稚園 28	126,340	73,000	53,340	73%
幼稚園 29	90,000	53,000	37,000	70%
幼稚園 31	260,000	160,000	100,000	63%

審計署又留意到，有時過高的租金是由學券計劃下的幼稚園向關連人士支付的，但相關交易卻沒有在經審核的周年帳目中披露。

5.38 據教育局表示，學券計劃下的幼稚園並非受資助機構，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。此外，幼稚園如向所屬的辦學團體或關連機構支付過高的租金，會增加營運成本及減低盈餘及儲備。

5.39 二零一三年三月，教育局告知審計署，該局會提醒支付過高租金的學券計劃下幼稚園留意有關情況，並會繼續注視學券計劃下幼稚園的儲備水平，特別是支付過高租金的幼稚園。教育局亦表示，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。

### 適時完成每年查閱經審核的周年帳目的工作

5.40 **逾時提交經審核的周年帳目和未能適時完成查閱帳目的工作** 學券計劃下的幼稚園須於有關學年完結後的翌年二月前，向教育局提交經審核的周年帳目。審計署留意到，在 2007/08 至 2010/11 的四個學年，約半數學券計劃下的幼稚園逾時提交經審核的周年帳目。就 2009/10 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二零一一年二月的限期過後才提交帳目。在這 380 所幼稚園中：

- (a) 307 所 (81%) 在限期過後 3 個月內提交帳目；
- (b) 61 所 (16%) 在限期過後 3 至 6 個月提交帳目；及
- (c) 12 所 (3%) 在限期過後 6 至 13 個月提交帳目。

審計署亦留意到，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 2007/08 至 2009/10 的三個學年，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。就 2010/11 學年的經審核周年帳目查閱工作而言，教育局在提交帳目限期過後不足 12 個月內完成有關工作，可見情況已有改善，詳情如下：

經審核周年帳目 涉及的學年	提交帳目 限期	教育局完成查閱帳目 工作的時間
2007/08	2009 年 2 月	2010 年 4 月
2008/09	2010 年 2 月	2011 年 4 月
2009/10	2011 年 2 月	2012 年 4 月
2010/11	2012 年 2 月	2012 年 11 月

5.41 教育局每年完成查閱工作後，會編製查閱報告，概述查閱工作所得的整體結果。如第 5.40 段所述，查閱報告在有關學年完結後一段長時間才完成編製，教育局因此在違規事宜及個案發生後一段時間才能作出跟進。舉例說，就 2007/08 及 2008/09 學年的經審核周年帳目中所發現的違規個案，教育局於二零一一年六月 (即 2007/08 學年查閱報告發表後 14 個月) 才向有關的幼稚園發出勸諭信，要求解釋。至於就 2009/10 學年的經審核周年帳目中所發現的違規個案，教育局於二零一二年六月才向有關的幼稚園發出勸諭信。

5.42 二零一三年二月，教育局告知審計署，由於學券計劃下的幼稚園逾時提交經審核的周年帳目，加上該局須進行時限更緊迫的周年學費調整工作，該局人員須分階段查閱經審核的周年帳目。教育局通常會在每年三至八月就經審核的周年帳目進行中期查閱。期間，該局會跟進違規個案和幼稚園核數師發出具保留審計意見的個案。最終的查閱工作通常在學費調整審批工作結束後約八個月 (即翌年四月) 完成。不過，教育局已致力加快完成 2010/11 學年經審核周年帳目的周年查閱工作，並於二零一二年十一月底前完成有關工作，較先前在翌年四月完成查閱工作的周期早了五個月。

## 規管措施

---

5.43 審計署得悉教育局已加快進行 2010/11 學年的查閱工作，並於二零一三年一月向學券計劃下的幼稚園，發出勸諭信。審計署對此表示認同，並促請教育局繼續努力，進一步精簡查閱程序。

## 第 6 部分：披露資料和提高透明度

6.1 本部分探討教育局執行學券計劃有關披露資料和提高透明度的要求的工作成效(見第 2.3(c) 段)。

### *披露資料和提高透明度的要求*

6.2 教育局每年九／十月公布幼稚園概覽，讓家長在選擇幼稚園時能掌握更多相關資訊。幼稚園概覽網上版會在九月份上載教育局網站，而編印本則會放置在教育局各區域辦事處和多個其他政府辦事處，以供查閱(註 23)。

6.3 幼稚園必須符合當局訂定有關披露資料和提高透明度的要求，方可參加學券計劃(見第 2.3(c) 段)。其中一項要求是幼稚園須向公眾披露他們營運的主要資料(包括任何可自由選擇的教育用品／收費服務的附加費用)，並同意把有關資料刊載於教育局不時編製的幼稚園概覽，並向公眾公布。圖五顯示二零一二年幼稚園概覽所披露的資料。

---

註 23：市民可在民政事務總署各諮詢服務中心、衛生署轄下的母嬰健康院、社署轄下的綜合家庭服務中心及公共圖書館查閱印行本。

圖五

二零一二年幼稚園概覽



個別學券計劃下的幼稚園披露的主要運作詳情

- 校監及校長姓名
- 校長及教學人員數目、資歷及薪酬幅度
- 學生人數
- 學校課程
- 學校特色及活動
- 學校開支資料
- 核准學費
- 核准午膳費(全日制幼稚園適用)
- 主要教育用品的參考價目：
  - 夏季校服
  - 冬季校服
  - 書包
  - 學習材料

資料來源：教育局的記錄



## 審查結果

### 學券計劃下的幼稚園披露收費資料

6.4 如第 5.25(c) 段所述，部分學券計劃下的幼稚園收取的雜費（學費及午膳費除外）款額頗大。在部分個案中，雜費收入相當於其學費收入的 24% 至 44% 不等。然而，審計署留意到，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）和四項主要教育用品的價格資料（見第 6.3 段圖五）。

6.5 表六列出幼稚園概覽內披露的教育用品／收費服務，以及其他沒有披露的教育用品／收費服務的例子。

表六

二零一二年幼稚園概覽內披露和沒有披露的收費項目

披露的收費項目例子	沒有披露的收費項目
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 學費</li> <li>• 午膳費</li> </ul> } 須經教育局批准	其他雜費： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 課本費</li> <li>• 練習簿費</li> <li>• 文具費</li> <li>• 茶點費</li> <li>• 校車費</li> </ul>
四項主要教育用品： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 冬季校服價格</li> <li>• 夏季校服價格</li> <li>• 書包價格</li> <li>• 學習材料費</li> </ul>	

資料來源：審計署對教育局記錄的分析

## 披露資料和提高透明度

6.6 審計署分析了在二零一二年年底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(見附錄 A)，發現所有接受問卷調查的幼稚園在 2011/12 學年均有收取雜費。然而，有關幼稚園沒有在幼稚園概覽或學校網站披露所有收費資料。審計署發現，在 2011/12 學年，在 121 所接受問卷調查的學券計劃下幼稚園中，在幼稚園概覽沒有披露的雜費款項佔整體雜費款項的 60% (註 24)。下文載列數例。

學券計劃下的幼稚園	每名學童每年的雜費 (百分率)		
	已在二零一二年幼稚園概覽披露 (a)	沒有在二零一二年幼稚園概覽披露 (b)	總計 (c) = (a)+(b)
<b>半日制班級</b>			
幼稚園 35	1,294 元 (36%)	2,330 元 (64%)	3,624 元 (100%)
幼稚園 36	1,092 元 (41%)	1,566 元 (59%)	2,658 元 (100%)
幼稚園 37	1,415 元 (41%)	2,015 元 (59%)	3,430 元 (100%)
<b>全日制班級</b>			
幼稚園 38	1,330 元 (24%)	4,154 元 (76%)	5,484 元 (100%)
幼稚園 39	888 元 (27%)	2,361 元 (73%)	3,249 元 (100%)
幼稚園 40	193 元 (14%)	1,230 元 (86%)	1,423 元 (100%)

資料來源：審計署的問卷調查

註 24：計算方法是假設家長為子女購買學券計劃下的幼稚園售賣的所有教學用品及收費服務。

為方便說明，幼稚園 39 在 2011/12 學年收取的雜費分析如下：

幼稚園 39 收取的雜費  
(2011/12 學年)

教育用品／ 收費服務	雜費（註） （每名學童每年）		
	已在二零一二 年幼稚園概覽 披露 （元）	沒有在二零 一二年幼稚園 概覽披露 （元）	總計  （元）
夏季校服	310	—	310
冬季校服	444	—	444
書包	60	—	60
學習材料	74	—	74
練習簿	—	203	203
茶點	—	720	720
雜項（例如餐 具及毛巾盒）	—	102	102
課本	—	887	887
寢具	—	200	200
文具及勞作	—	249	249
總計	888 (27%)	2,361 (73%)	3,249 (100%)

資料來源：審計署的問卷調查

註： 雜費不包括學費及午膳費（見第 5.25(a) 段）。

## 披露資料和提高透明度

---

6.7 審計署明白幼稚園概覽只擬提供基本價格資料，供家長參考，或未能盡列各項代辦教育用品及收費服務。儘管如此，審計署認為，盡可能披露更多的教育用品及收費服務的收費資料是理想的做法。

6.8 為加強資料披露和提高透明度，教育局可考慮除四項主要教育用品外，盡量向學券計劃下的幼稚園收集數項其他常見和必需的教育用品及收費服務的價格資料，並在幼稚園概覽公布。舉例來說，該等項目可包括：

半日制	全日制
<ul style="list-style-type: none"><li>• 課本費</li><li>• 練習簿費</li><li>• 茶點費</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 課本費</li><li>• 練習簿費</li></ul>

6.9 二零一三年三月，教育局告知審計署，該局會在幼稚園概覽增加數項其他常見教育用品／收費服務的價格資料，以供家長參閱。該局一向鼓勵學券計劃下的幼稚園藉其他有效的方法(例如單張)，披露其他自選教育用品／收費服務的價格資料。

### 披露幼稚園的表現

6.10 教統會在二零一零年的檢討報告表示，幼稚園的營運具透明度，以及把質素評核報告上載教育局網站，能為家長提供資訊，讓他們為子女挑選幼稚園時作出選擇。對於幼稚園關注到質素評核報告未必能反映有關幼稚園的最新發展，教統會認為幼稚園應把學校報告及學校計劃上載其網站，為家長提供幼稚園的最新資料。

6.11 如第 4.11 段所述，學券計劃下的幼稚園甚少把學校報告及／或學校計劃上載其網站。教育局在二零一三年三月告知審計署，並非所有學券計劃下的幼稚園均設有網站，而且借鑑小學界別的發展情況，加上幼稚園的工作量和設置網站的情況，教育局預期學券計劃下的幼稚園或需要一段時間方可習慣此做法。儘管如此，教育局一直藉發給學校的通告和到校訪問，鼓勵學券計劃下的幼稚園把學校報告／學校計劃上載其網站。該局會繼續進行這方面的工作。

## 第 7 部分：未來路向

7.1 本部分探討推行學券計劃的未來路向。

### 學券計劃取得的成績

7.2 雖然幼稚園的運作須受教育局的規例規管，但預期幼稚園可在完全私營的市場運作，受市場因素、家長需求及同業競爭等影響。自學券計劃推出以來，約 80% 的幼稚園學童通過學券直接獲得學費資助，而受惠於先前的幼稚園及幼兒中心資助計劃的學童只有約 50%。如第 2 部分所述，學券計劃有助減輕家長的財政負擔。在學券計劃下，幼稚園校長及教師同樣受惠於當局為專業發展提供的資助。幼稚園業界的專業水平明顯得到提升。

7.3 教統會在二零一零年的檢討報告總結學券計劃取得下列成績：

- (a) 學券計劃建基於現有的優勢，增加了家長的選擇和提升了幼稚園校長及教師的專業水平，並且持續完善，以回應外界對優質教學的訴求；
- (b) 雖然家長根據學券計劃可享有的選擇並非無限，但仍有眾多的幼稚園符合資格。幼稚園是在“準市場”的環境中營辦，並受到政府的監管架構規管。有關的監管架構一方面促進靈活性和多元化，另一方面亦以確保質素為目標。學前教育服務既多元化又充滿活力，可兼顧家長的不同需要，政府須繼續保持此優勢並持續發展；及
- (c) 另一項重要成果，是要求所有幼稚園進行自我評估，並輔以教育局的質素評核。

7.4 就未來路向而言，教統會認為，學券計劃下一個發展階段應進一步協助家長獲得收費合理和優質的幼稚園教育，並提升業界優化幼稚園教育方面的能力，以確保持續發展。

### 學券計劃參與率下降

7.5 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。截至二零零七年九月，全港共有 989 所幼稚園，當中包括 913 所

## 未來路向

---

本地幼稚園。學券計劃在 2007/08 學年推出時，參加計劃的本地幼稚園有 843 所，包括 768 所非牟利幼稚園及 75 所私立獨立幼稚園。本地非牟利幼稚園的參與率為 78% (註 25)。截至二零一二年九月，學券計劃下的幼稚園數目為 735 所 (見第 2.14 段)。附錄 F 顯示在 2007/08 及 2012/13 學年，幼稚園參加學券計劃的情況。

7.6 在 2007/08 至 2012/13 學年期間，參加學券計劃的本地非牟利幼稚園淨減少共 33 所 (768 減 735)，詳情如下：

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>+ 32 所私立獨立幼稚園轉型為非牟利及變為符合參加資格</li><li>+ 16 所幼稚園參加學券計劃</li><li>— 66 所幼稚園停辦</li><li>— 14 所幼稚園選擇於 2012/13 學年退出學券計劃</li><li>— 1 所幼稚園被取消參加資格</li></ul> |
|--|

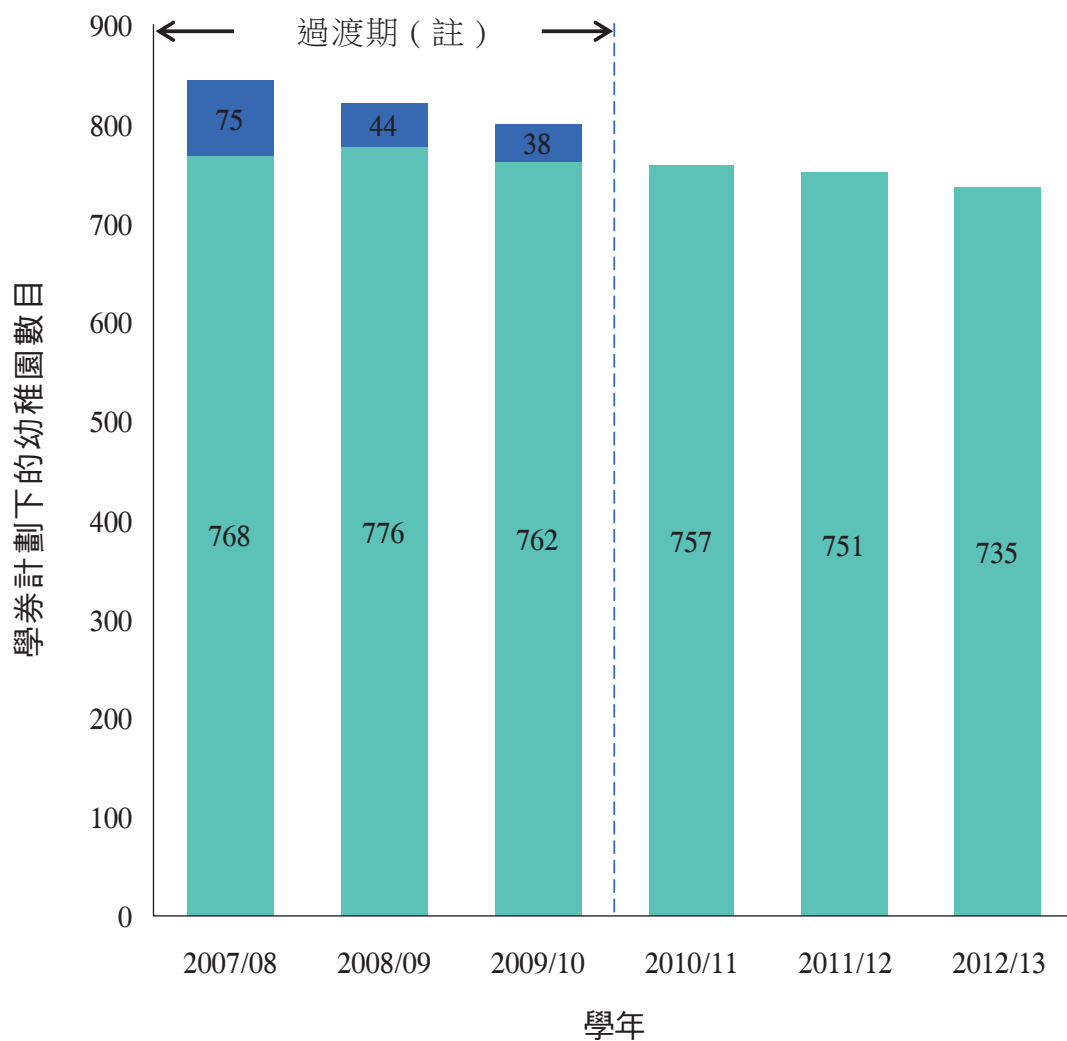
圖六顯示在 2007/08 至 2012/13 學年幼稚園參與學券計劃的情況。

---

註 25：全港有 989 所幼稚園，其中 768 所本地非牟利幼稚園參加學券計劃，本地非牟利幼稚園參與率為 78%。

圖六

幼稚園參與學券計劃的情況  
(2007/08 至 2012/13 學年)



說明：  
■ 學券計劃下的私立獨立幼稚園  
■ 學券計劃下的非牟利幼稚園

資料來源：教育局的記錄

註：在 2007/08 至 2009/10 學年，私立獨立幼稚園根據過渡安排，獲准參加學券計劃（見第 2.3 (a) 段註 8 及附錄 F）。



## 未來路向

7.7 截至二零一二年九月，全港共有 957 所幼稚園，當中包括 861 所本地幼稚園。共有 735 所本地非牟利幼稚園參加學券計劃，而沒有參加計劃的本地非牟利幼稚園則有 22 所（見附錄 F）。幼稚園的參與率為 77%。

學券計劃下的幼稚園	非學券計劃下的幼稚園	總計
735	222(註)	957
77%	23%	100%

資料來源：教育局的記錄

註：數字包括 126 所本地幼稚園（其中 22 所為非牟利幼稚園）和 96 所非本地幼稚園。

二零一二年十月，14 所學券計劃下的幼稚園通知教育局，擬由 2013/14 學年起退出學券計劃。把選擇在 2012/13 學年退出學券計劃的 14 所幼稚園（見第 7.6 段）計算在內，在 2012/13 及 2013/14 的兩個學年，共有 28 所（14+14）幼稚園已退出或將退出學券計劃。

7.8 2007/08 學年，120 000 名幼稚園學童根據學券計劃獲得學費資助，而 2012/13 學年，則有 129 000 名幼稚園學童根據學券計劃獲得學費資助，詳情如下（見相關的第 2.13 段）：

2007/08 學年 (截至二零零七年九月)			2012/13 學年 (截至二零一二年九月)		
參與學券計劃的學童	沒有參與學券計劃的學童	總計	參與學券計劃的學童	沒有參與學券計劃的學童	總計
120 000(註)	19 000	139 000	129 000	35 000	164 000
86%	14%	100%	79%	21%	100%

資料來源：教育局的記錄

註：數字包括在 768 所參與學券計劃的本地非牟利幼稚園就讀的 110 000 名學童，以及在 75 所參與學券計劃的私立獨立幼稚園就讀的 9 000 名學童（見第 7.5 段）。

7.9 數字顯示雖然大部分本地非牟利幼稚園仍然參加計劃，但學券計劃下的幼稚園數目從 2007/08 學年的 768 所減少至 2012/13 學年的 735 所，而幼稚園的參與率亦有下跌（由 78% 跌至 77% —— 見附錄 F）。雖然同期領取學券資助的幼稚園學童人數由 120 000 名增至 129 000 名，但學童參與率則由 86% 下跌至 79%。鑑於教育局原意是為家長提供更多選擇，當局須對幼稚園及學童參與率下降的情況，予以關注。教育局須留意幼稚園參與計劃的趨勢，以及查明參與率下跌的原因。

## 未來的挑戰

7.10 教育局局長宣布，作為《二零一三年施政報告》的主要教育措施之一（見第 1.8 段），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。教育局局長提及的具體措施如下：

- (a) 教育局將成立專責委員會（見第 1.11(c) 段），研究如何落實免費幼稚園教育，並提出具體建議；及
- (b) 教育局將在 2013/14 學年，為學券計劃下的幼稚園提供一筆過的額外津貼，供幼稚園進行小型維修工程、購置家具和學習資源等。

## 審計署的建議

7.11 鑑於幼稚園教育對下一代影響深遠，將於二零一三年四月成立的免費幼稚園教育委員會，會研究有關幼稚園教育的各項事宜，包括找出有待改善之處和就未來路向提出建議。就學券計劃，審計署建議教育局局長應：

### *第 2 部分：學券計劃及其財務特點概要*

- (a) 檢討學券計劃，以期優化該計劃，使其能繼續有效地達到各持份者的期望（第 2.17 至 2.20 段）；

### *第 3 部分：幼稚園校長及教師的專業發展*

- (b) 研究在學券計劃以外，有何方法可為尚未修畢專業水平提升課程的幼稚園校長及教師提供進一步協助（第 3.13 段）；
- (c) 繼續監察幼稚園教師的流失率，確保幼稚園教師的供應不會受高流失率影響（第 3.15 段）；

- (d) 留意幼稚園教師的流動率，查明 2010/11 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 (第 3.21 段)；
- (e) 跟進教統會在二零一零年檢討報告提出的建議，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 (第 3.22 段)；

### *第 4 部分：質素保證機制*

- (f) 提供適當的培訓及支援，以協助學券計劃下的幼稚園進行自我評估，並向家長公布自我評估結果 (第 4.12 段)；
- (g) 盡快完成有關質素評核機制成效的顧問研究報告 (第 4.14 段)；

### *第 5 部分：規管措施*

- (h) 在即將進行的幼稚園教育檢討中，按情況制定適當的機制，定期檢討學費上限，使其除按綜合指數的變化外，還須因應其他情況的變化作出特別的調整 (第 5.14 段)；
- (i) 制定更明確的指引，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 (第 5.22 段)；
- (j) 提醒學券計劃下的幼稚園須遵從教育局有關從事買賣業務的行政指令 (第 5.22 段)；
- (k) 提醒學券計劃下的幼稚園按教育局的指引，在經審核周年帳目中把雜費收入適當分類；加強查閱學券計劃下幼稚園的經審核周年帳目中呈報的雜費收入，如有需要，要求有關的幼稚園予以糾正或提交補充資料 (第 5.27 段)；
- (l) 在即將進行的幼稚園教育檢討中，一併檢討教育局向幼稚園發還租金的做法，並在有需要時作出修訂 (第 5.33 段)；
- (m) 提醒學券計劃下的幼稚園須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 (第 5.39 段)；
- (n) 繼續致力適時完成每年查閱經審核周年帳目的工作，以及研究如何進一步精簡查閱程序 (第 5.43 段)；

*第 6 部分：披露資料和提高透明度*

- (o) 要求學券計劃下的幼稚園在幼稚園概覽公布額外的雜費項目，以提高幼稚園運作的透明度，並加強資料披露 (第 6.8 段)；
- (p) 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 (第 6.11 段)；

*第 7 部分：未來路向*

- (q) 留意幼稚園及學童的學券計劃參與率變化，查明參與率下跌的原因，以及在即將進行的幼稚園教育檢討中，研究如何處理學券計劃下的幼稚園及家長所面對的挑戰 (第 7.10 段)；及
- (r) 借鑑推行學券計劃的經驗，並根據本審計報告的審查結果及建議，在合適的時候對學券計劃作出適當的改善。

## 教育局的回應

7.12 教育局局長表示會考慮審計署上述建議，並採取適當的跟進措施。如上文所述，免費幼稚園教育委員會將於二零一三年四月成立，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，並因應本審計報告提出的各項建議，探討各項方案，以及就未來路向向教育局提出建議。

7.13 教育局局長的具體回應如下：

- (a) 學券計劃的學費資助是向家長提供，而非幼稚園。因此，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。雖然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，但教育局已制定適當的制衡機制，以防濫用和把過度的開支轉嫁到學費。學券計劃下的幼稚園既須遵守《教育條例》及《教育規例》，亦須遵從教育局不時公布的指令，還須接受質素保證機制 (包括學校自我評估及教育局的質素評核) 的監督，以及須按教育局的規定，公開和披露運作詳情，向各持份者問責 (見第 6 部分)；

- (b) 對於審計署建議檢討學券計劃是否繼續有效，以及借鑑推行該計劃的經驗(見第 7.11(a) 及 (r) 段)，教統會已在二零一零年對該計劃進行全面檢討。此外，教育局已定期檢討該計劃的施行情況，並在二零零九、二零一一及二零一二年推出改善措施，確保在經濟上有需要的家庭可接受收費合理的優質幼稚園教育(見第 2.9 及 2.11 段)；
- (c) 同意審計署在第 7.11(b) 段的建議，即教育局應探討在學券計劃以外有何方法可進一步協助尚未修畢專業水平提升課程的幼稚園校長及教師；
- (d) 備悉審計署在第 7.11(c) 段的建議，即教育局須繼續監察幼稚園教師流失率，確保幼稚園教師的供應不會受高流失率影響；
- (e) 對於審計署在第 7.11(d) 段的建議，由於人事管理屬幼稚園自我評估機制下“管理與組織”的範疇(見第 4.6 段圖二)，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，會審視人事管理問題。如個別幼稚園的正規教師流失情況令人關注，教育局會作出研究並建議幼稚園加以改善，以確保教育服務質素；
- (f) 備悉審計署在第 7.11(e) 段所述有關幼稚園教育長遠發展及質素事宜的關注，包括教師及校長的參考薪級表，以及他們的持續專業發展事宜。審計署在第 7.11(h)、(q) 及 (r) 段提出的建議，免費幼稚園教育委員會將在適當時候加以研究；
- (g) 接納審計署在第 7.11(f)、(j)、(k)、(m) 至 (p) 段提出的建議，以及原則上接納審計署在第 7.11(i) 段所提出的建議；及
- (h) 教育局會按審計署在第 7.11(l) 段提出的建議，在研究免費幼稚園教育時，一併檢討幼稚園租金發還計劃。

7.14 就第 5 部分的規管措施，教育局局長又表示：

- (a) 教育局藉到校訪問、實地審查和每年查閱經審核的周年帳目，監察學券計劃下的幼稚園遵從規定的情況。如發現違規情況，該局會向有關的幼稚園發出管理建議信／勸諭信，要求予以糾正，並會作出跟進，確保適時糾正不符規定／不當的情況。學券計劃下的幼稚園如未能糾正違規情況，或不許參加／繼續參加學券計劃；

- (b) 對於審計署指出的違規情況及有待改善之處，教育局認為考慮到大部分學券計劃下的幼稚園規模細小，應給予合理時間讓這些幼稚園建立所需的制度及程序，以符合教育局的規定及指引。自學券計劃在 2007/08 學年推行以來，幼稚園的管理工作已見改善，例如在 2010/11 學年從買賣業務賺取超過上限利潤的幼稚園數目，已較 2009/10 學年減少三分之一，此外，幼稚園在按時提交經審核的周年帳目方面亦有改善；及
- (c) 除履行監察職能外，教育局還通過專業發展計劃、校本支援服務和在到校訪問時提供專業意見等途徑，協助學券計劃下的幼稚園提升教育質素。



## 審計署的調查

### A. 二零一二年年底進行的問卷調查 (註)

1. 目的： 收集學券計劃下的幼稚園除學費及午膳費之外向學生所收取的雜費詳情。
2. 調查方法： 致函獲挑選接受問卷調查的學券計劃下的幼稚園 (見下文第 3 段)，附上問卷和回郵信封。每所學券計劃下的幼稚園獲邀請向審計署提供在 2011/12 學年向每名學生所收取的雜費詳情。審計署在信函中向他們保證，所收集的資料會絕對保密，不會披露個別幼稚園名稱。
3. 挑選準則： 在 2012/13 學年獲批參加學券計劃的 735 所幼稚園中，隨機挑選 188 所 (26%)。獲挑選接受問卷調查的學券計劃下的幼稚園，規模各有不同，遍佈全港 18 區。
4. 回應率： 在 188 所接受問卷調查的學券計劃下的幼稚園中，121 所作出回覆，包括 68 所同時開辦全日制及半日制班級的幼稚園、36 所全日制幼稚園和 17 所半日制幼稚園。在這些有作出回覆的學券計劃下的幼稚園中，44 所 (36%) 規模細小，學生人數不足 100 名。

### B. 二零一二年年中進行的訪問調查 (註)

1. 目的： 聽取學券計劃下的幼稚園對學券計劃推行情況的意見。
2. 調查方法： 審計署兩名人員訪問 30 所獲挑選接受訪問的學券計劃下的幼稚園的每位校長／校監。之後，以電郵寄回他們對學券計劃推行情況所提出的意見撮要，以供確認。審計署向接受訪問的學券計劃下的幼稚園保證不會披露其名稱。



## 附錄 A

(續)

(參閱第 1.10、4.8、  
5.23 及 6.6 段)

3. 挑選準則：在 2011/12 學年獲批參加學券計劃的幼稚園中，隨機選出合共 30 所幼稚園，當中包括 26 所在 2012/13 學年繼續參加學券計劃的幼稚園，以及 4 所在 2012/13 學年已選擇退出學券計劃的幼稚園。

註： 兩次調查都有諮詢教育局的意見，以及把調查結果告知教育局 (但沒有披露個別學券計劃下的幼稚園的名稱)。

教統會的建議  
(二零一零年十二月)

1. 在 2011/12 學年後繼續推行學券計劃，但須定期予以檢討，並須因應宏觀環境的發展，在適當時候進一步檢討幼兒教育。
2. 保留幼稚園參加學券計劃的三項資格準則，但應每年在考慮通脹因素後檢討學費上限。
3. 每年在考慮通脹因素後，檢討學券的面值。
4. 應繼續推行學費減免計劃，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，學費減免的百分比應先扣除學券資助後才計算。此外，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。
5. 教育局須繼續進行質素評核，並在現有管治架構的基礎上，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，以及邀請幼稚園界別的專業人士參與改善質素評核的工作，並以改進學校質素為目標。此外，亦應設立機制以關注長期表現欠佳的幼稚園。
6. 加強家長教育，以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。
7. 鼓勵就本地學前教育的最新發展進行研究，供日後發展優質學前教育時借鑑有關經驗。
8. 學券計劃下的幼稚園如按 1 比 15 的師生比率計算，已有足夠數目的教師具有幼兒教育證書資格，可繼續聘請具有合格幼稚園教師資格或教育局認可資格的教師，以切合其個別需要。當局應繼續為沒有幼兒教育證書的在職教師提供在職訓練。在兩年的過渡期內，以及在特殊情況下，教

## 附錄 B

(續)

(參閱第 2.10、3.10、  
3.13、3.22 及 4.5 段)

育局在評定幼稚園是否達到教師與學生比率 1 比 15 的要求時，可考慮把正在進修以取得幼兒教育證書的教師計算在內。

9. 教育局應繼續為幼稚園教師及校長提供專業發展支援，並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。
10. 成立諮詢組織，就有關幼稚園教育長遠發展及質素的事項，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。
11. 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。
12. 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，不應把這些開支項目歸入學券資助。

資料來源：教統會轄下工作小組在二零一零年撰寫的《學前教育學券計劃檢討報告》

### 幼稚園學費的支出項目清單

在運用來自學費的資源時，幼稚園應審慎並時刻以學生的利益為首要考慮因素。以幼稚園學費支付的開支應用以支援教與學活動、營辦幼稚園和維持教育服務水平。各支出項目詳列如下：

- (a) 受僱教學人員及非教學人員的薪金、公積金、強制性公積金供款及長期服務金；
- (b) 學校校監酬金；
- (c) 校舍租金、管理費、差餉及地租；
- (d) 供學校使用作為教學用途的家具及設備，以及圖書、參考書籍和教師及學生用的工作紙等教具；
- (e) 修葺、保養及改善校舍和設備，包括安裝冷氣機、雙層玻璃窗及抽氣扇、維修合約，以及保持消防、燃氣、電氣裝置及樓宇安全而進行檢查等的費用；
- (f) 水費、電費(包括冷氣費)、電話、傳真機及互聯網的費用；
- (g) 清潔費用，包括清潔合約及提供給學生的清潔用品的費用；
- (h) 教學活動所需的印刷、紙張、教師文具等費用及其他教學所需的消耗用品；
- (i) 郵費及書刊開支；
- (j) 保險費，以及急救工具和消防安全設備開支；
- (k) 核數費或其他因校務而支付的服務費用；
- (l) 因校務而支付的交通費；
- (m) 所有學生均須參加的常規校內及校外學習活動支出(包括生日會、畢業禮、外出活動、旅行及參觀等支出)；
- (n) 學生手冊、學習進度表、畢業證書及學生證件；及
- (o) 與教學活動、營辦幼稚園和維持所提供的教育服務水平有直接關係的其他支出。

資料來源：教育局的記錄

附錄 D  
(參閱第 5.26 段)

四所學券計劃下的幼稚園收取的雜費  
(2010/11 學年)

撥入“其他營運收入”		撥入“買賣業務收入”	
<b>幼稚園 6</b>			
	元		元
註冊費	56,495	課本費	73,555
外出活動費	135,303	影碟／光碟費	252,800
畢業禮	93,225	校車費	2,263,264
照片沖曬費	12,160	茶點及蛋糕費	1,057,910
冷氣費	376,500	雜項	2,361,973
	<u>673,683</u>		<u>6,009,502</u>
總計	<u>673,683</u>	總計	<u>6,009,502</u>
<b>幼稚園 16</b>			
註冊費	33,900	練習簿及文具費	569,094
		校服及書包	139,674
		小食部收入	234,190
		活動收入	538,836
	<u>33,900</u>		<u>1,481,794</u>
總計	<u>33,900</u>	總計	<u>1,481,794</u>
<b>幼稚園 17</b>			
課外活動費	3,200	課本及文具費	113,762
畢業禮	9,490	茶會費	95,386
照片及小額收入	2,711		
註冊費	600		
留位費	6,864		
	<u>22,865</u>		<u>209,148</u>
總計	<u>22,865</u>	總計	<u>209,148</u>
<b>幼稚園 18</b>			
興趣小組收入	265,860	課本及雜項	227,430
校車費	73,858	校服	54,593
活動收入	4,084		
	<u>343,802</u>		<u>282,023</u>
總計	<u>343,802</u>	總計	<u>282,023</u>

資料來源：教育局的記錄

## 向幼稚園發還租金、差餉及地租

1. 教育局自一九八二年起，以發還租金及差餉的方式，向非牟利幼稚園提供資助，並自一九九七年起發還地租 (如適用)。

### 發還租金

2. 所有根據《稅務條例》獲得豁免繳交稅項的非牟利幼稚園均可申請參加租金發還計劃。幼稚園如首次申請發還租金，須提交下列文件：已填妥的申請表格、租約、租單、免繳稅證明書，以及經業主確定物業可作分租用途及收取租金的證明文件。

3. **參加租金發還計劃的資格** 教育局的一個內部評審委員會 (由首席教育主任擔任主席) 會根據下列準則評審每宗新申請：

- (a) 營辦水準；
- (b) 課程水準；
- (c) 校舍標準；
- (d) 嚴格遵守《教育條例》及《教育規例》和教育局的行政指令的規例營辦；及
- (e) 客觀條件 (包括該區對幼稚園學額的需求、收生情況、財政承擔、學費水平及租金水平等)。

4. 申請參加租金發還計劃的幼稚園，須首先符合下列兩項條件：

- (a) 所收取的學費水平不可高於教育局所訂定的學費分界點；及
- (b) 每名學童每年的平均租金成本不得高於教育局所訂定的租金額分界點。

附錄 E  
(續)  
(參閱第 5.29 及  
5.30 段)

半日制班級現時的學費分界點為每名學童每年 25,200 元，全日制班級則為每名學童每年 50,400 元。至於現時的租金額分界點，視乎校舍地點及類別而定，介乎每名學童每年 4,609 元至 10,896 元不等。

5. 除校舍由校舍分配委員會(註)分配的幼稚園外，教育局只會在該區有確實幼稚園學額需求的情況下，才會考慮幼稚園發還租金的新申請。

6. 教育局全權決定幼稚園的發還租金申請。為確保所申報的租金合理，發還租金額須經估價署評核。只有由估價署建議的租金額，才可獲得發還。如申請獲批准，幼稚園須在學費中減去與租金相稱之款額。

7. **獲發還的租金額** 實際獲發還的租金額會取決於幼稚園校舍的使用率(即全校總學生人數 ÷ 容額證明書上的課室總容額 × 100%)。校舍使用率達 50% 或以上的幼稚園，可獲發還經教育局認可的全數租金；校舍使用率低於 50% 的幼稚園，則只可獲發還經教育局認可的 50% 租金。

8. **監察制度** 為確保公帑用得其所，教育局已設有監察制度，每兩年一次評審所有參加租金發還計劃的幼稚園是否合資格繼續獲發還租金。監察制度採用上文第 3 及 4 段臚列的準則。獲發還租金的實際款額會按第 7 段所述的校舍使用率計算。在完成評審後，教育局會以書面通知未能符合準則的幼稚園，並給予他們足夠的時間作出改善。如這些幼稚園在指定的時間內仍未能作出改善，教育局會在下一學起停止發還租金或將其獲發還的租金額減半。

### **發還差餉及／或地租**

9. 非牟利幼稚園如設於認可的校舍(即只是學校部分)，便合資格申請發還差餉及／或地租。幼稚園在提出申請時，須把徵收差餉及地租通知書連同申請書一併遞交。新申請發還差餉及地租的幼稚園須提交免繳稅證明書，以資證明。

資料來源：教育局的記錄

註： 校舍分配委員會由教育局一名副秘書長擔任主席，負責以競爭方式把政府興建的校舍及建校用地分配給辦學團體。



附錄 F  
(參閱第 7.5  
至 7.9 段)

幼稚園參加學券計劃的情況  
(2007/08 及 2012/13 學年)

幼稚園類別	幼稚園數目	
	2007/08 學年	2012/13 學年
學券計劃下的幼稚園		
— 本地非牟利	768 (78%)	735 (77%) (註)
— 本地私立獨立	75	—
小計	843	735
非學券計劃下的幼稚園		
— 本地非牟利	12	22
— 本地私立獨立	58	104
— 非本地	76	96
小計	146	222
總計	989 (100%)	957 (100%)

資料來源：教育局的記錄

註：數字包括為參加學券計劃而轉作非牟利性質的 103 所本地私立獨立幼稚園（見第 2.14 段）。