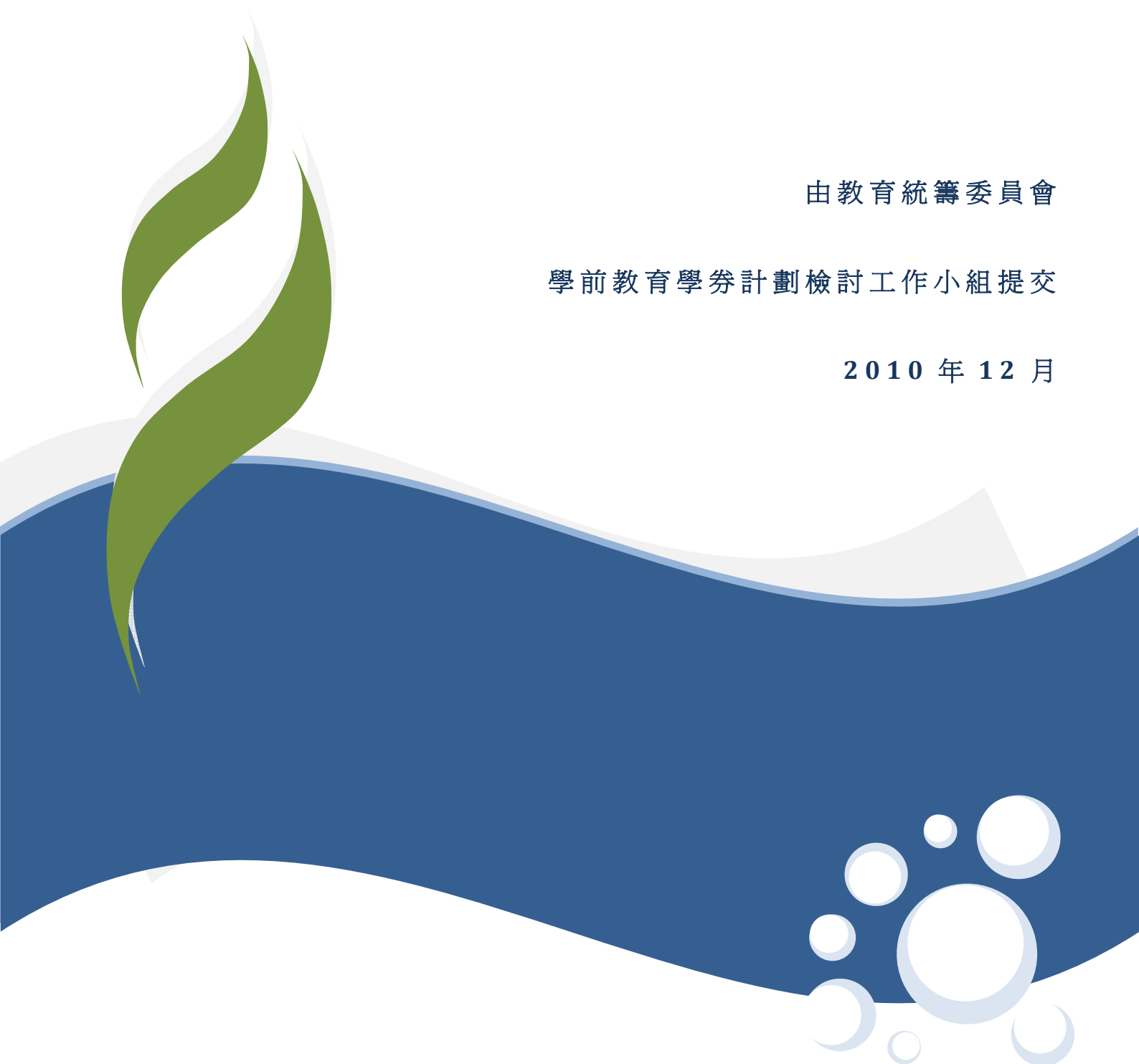


學前教育學券計劃檢討報告

由教育統籌委員會

學前教育學券計劃檢討工作小組提交

2010 年 12 月



前言

工作小組自 2009 年 11 月起展開學前教育學券計劃（下稱「學券計劃」）的檢討工作。主要持份者抱持開放的態度來表達他們的關注，實在給我們留下深刻印象。幼稚園教師和校長對工作的投入，以及他們對追求優質學前教育的熱誠，我們更深表敬意。首輪諮詢工作結束後，我們清楚體會業界懷著滿腔熱誠和擁有專業知識，毅然接受推行學券計劃所帶來的挑戰，在短短數年已取得顯著成果。隨著專業素養和能力的提升，早期對學券計劃的憂慮，部分至今已不復存在，或其嚴重程度已見減低。

然而，不少憂慮仍然存在。工作小組在檢討過程中，對問題的複雜性知所警惕。由於各持份者意見紛紜，關注要點及對工作輕重緩急的要求也各有不同。此外，工作小組也接獲不少與學券計劃無直接關係的意見和訴求，更超出我們的職權範圍。

要對學前教育學券計劃進行具前瞻性的全面檢討之餘，又不逾越我們的職權範圍，要取得平衡實不容易。我們最後採用了一套原則進行討論，並相信這套原則是為香港建立一個多元、充滿活力及優質學前教育制度的要素。

須知處理複雜的問題，往往不能一蹴而就。工作小組深信所提出的十二項建議，能帶領業界走向正確的發展方向。這些建議主要著眼於務實的項目及如何付諸實行，至少亦應有助各持份者能聚焦地就幼兒學習及發展，進行更深入的討論。無論如何，促進幼兒的學習和成長是我們的共同目標。

教育統籌委員會
學前教育學券計劃檢討工作小組主席
高彥鳴教授，BBS，JP

鳴謝

本報告得以順利完成，有賴各界人士的幫助和意見。我們謹此表示衷心謝意。我們感謝主要持份者，包括幼師培訓機構、辦學團體、校長、教師和家長於多次聚焦小組會議中，就學前教育學券計劃提出寶貴的意見和建議。我們亦感謝秘書處及參與協助諮詢工作的教育局同僚。

最後，我們衷心感謝立法會議員提供了多角度的意見，亦感謝其他持份者向我們提交意見書。工作小組已就收集所得的意見作詳細考慮，並盡可能於本報告反映出來。

* * * * *

	目 錄	頁 次
第一章	學券計劃檢討的背景和諮詢架構	4
第二章	國際和本地學前教育	7
第三章	學前教育學券計劃的主要特色及目前發展狀況	13
第四章	工作小組的指導原則、持份者的意見與關注事項，工作小組的審議及建議	18
第五章	總結	33
附件		
1	學前教育學券計劃檢討工作小組成員名單	35
2	參考資料	36
3	工作小組活動簡介	37
4	諮詢問題大綱	38
5	西方國家的幼兒教育制度	40
6	亞洲地區的幼兒教育制度	42
7	工作小組收集意見概覽	44
8	建議摘要	52

* * * * *

第一章 學券計劃檢討的背景和諮詢架構

背景

1.1 香港特別行政區政府於 2006 年宣布一項重大財政承擔，透過學前教育學券計劃（下稱「學券計劃」）的推行，從而進一步提升學前教育的質素。學券計劃的主要目的，是讓本港所有適齡兒童¹接受可負擔及質素優良的學前教育。政府以學券形式直接向家長提供學費資助，減輕家長的財政負擔，增加其子女入讀幼稚園的選擇。學券計劃亦為幼稚園教師和校長提供財政支援，提升專業資歷，並確立結合幼稚園的自我評估及教育局的校外評核的質素保證機制。政府更於 2006／07 學年向所有幼稚園發放一筆過的津貼，支援學校發展。

學前教育學券計劃檢討工作小組及其職權範圍

1.2 政府本擬於 2011／12 學年就學券計劃推行所得的經驗作出檢討。由於不同持份者向政府表示關注，政府遂於 2009 年 10 月在教育統籌委員會（下稱「教統會」）轄下成立工作小組，開展有關的檢討工作。其職權範圍如下－

- － 就學券計劃的推行，收集各持份者的意見；及
- － 向政府提出建議，改善學券計劃。

工作小組成員名單載列於附件 1。

1.3 自學券計劃推行以來，主要持份者（包括立法會議員）表達了他們的意見和關注。在此基礎上，工作小組召開了一系列的聚焦小組會議，進一步了解本地高等教育院校的學者、幼稚園教師、校長、辦學團體及家長的觀點。工作小組也參閱了相關的政策文件及文獻，一覽表載列於附件 2。工作小組並邀請各界提交意見書，使能掌握更多資料以便討論。工作小組活動簡介載列於附件 3。

¹ 於新學年 9 月 1 日入讀幼稚園幼兒班前年滿 2 歲 8 個月或以上，並擁有香港居留權、入境權或不附帶任何逗留條件的有效香港居留許可的兒童，均可申請資格證明書。

諮詢問題

1.4 為促進相關議題的討論，工作小組制訂了有關學券計劃的主要諮詢問題，其中包括－

- － 在國際層面，甚麼是良好的學前教育政策？香港學前教育制度的提供、教師和校長的專業資格及質素保證制度等，與之相比又有何優劣？
- － 甚麼是優質學前教育的重要元素？
- － 教統會於 2000 年報告書中所提出的建議，有多大程度照顧了在香港建立學前教育新文化的需要？
- － 自從學券計劃推出以來，察覺到有甚麼正面或負面的轉變？這些轉變背後的原因又是甚麼？有哪些具體行動可以協助改善學券計劃，甚或學前教育制度？
- － 家長對子女的學前教育有甚麼期望？這些期望有多少能夠達成？
- － 從運作角度來看，有甚麼具體措施，可使優質學前教育能在以下幾方面持續發展
 - 學前教育體系的穩定性；
 - 教師和校長的專業進修；及
 - 質素保證？
- － 哪裏出現落差？針對這些情況又有甚麼改善建議？可從資源、先決條件及業界已否作好準備等方面說明。

1.5 檢討架構下其他諮詢問題的概略載列於附件 4。

報告的規劃

1.6 第一章提供學券計劃的背景、目標和用作了解持份者意見的諮詢問題。第二章從國際視野概述學前教育的主要範疇及本港的發展情況。第三章勾劃學券計劃的主要特色和發展現況。第四

章列述檢討工作的指導原則、總結持份者的意見和關注事項，以及工作小組提出的改善建議。第五章是總結。

* * * * *

第二章 國際和本地學前教育

國際概況

2.1 工作小組先就學前教育的不同議題作全面了解。為展開檢討學券計劃及討論時，能掌握更多資料，工作小組參考了海外的學前教育發展研究，並檢視香港學前教育的政策文件。就學券計劃提出改善建議時，除參考外地經驗外，也兼顧本地的實際情況。

學前服務的方針

2.2 世界各地的政府於過往三十年間，在幼兒教育及照顧工作上，擔當著日益重要的角色，在這方面所投放的資源亦不斷增加。有關工作重點包括建立幼兒教育成為兒童未來學習的基礎、支援家長和鼓勵婦女投入勞動市場、處理不斷下降的生育率、扶貧及支援弱勢家庭。然而，個別國家採取的幼兒教育方針卻有所不同，包括由普及²方案，以至為特定兒童組群而設的針對性措施。現時，國與國之間，甚至同一國家的不同地方的幼兒教育服務措施都各有差異，尚未有一致性的通行模式。儘管如此，制定政策的一個普遍主要考慮因素，是必須顧及當地實況的需要，而制定的目標亦應該切實可行。

服務背景

2.3 某些國家將所有幼兒教育服務交由單一部門負責。亦有國家會按年齡組別管理幼兒項目，例如 3 歲以下幼童組別由社福部門負責，3 至 6 歲組別則交由教育部門負責。

2.4 從資料所得的大部分國家和地區，強制教育主要是在兒童 6 歲入讀小學時開始。用作描述小學教育前的早期教育，亦有不同的名稱，包括幼兒教育、學前教育、幼兒照顧及教育、幼兒教育及照顧，或以突顯照顧、培育及學習融為一體的「教顧」服務。某些國家提供的幼兒服務涵蓋了保健、營養、認知、體能、社交及情緒等發展，並與家庭服務融合。除此之外，有關服務模式亦有多樣化的安排，由日間家居照顧服務至以機構中心規模營辦，當中包括以學年制或全年開放模式提供半日或全日服務。此外，

² 大部分國家的幼兒教育均屬非強制性質。在此情況下，普及方案指如家長願意，其子女均可獲得接受幼兒教育的機會。

越來越多人認同，家長對兒童在不同照顧服務下能持續有效學習所擔當的重要角色。因此，家校合作顯得更形重要，某些國家更會聘請專家支援兒童發展。

2.5 基於幼兒教育的多元性，每個國家的幼兒教育制度發展各有不同，並受每個國家的國情和本身的經驗所影響。然而，各國普遍認為－

- (a) 幼兒早期的教育經驗，奠定兒童智力、情緒、健康及道德發展的基礎，對於經濟上有需要的家庭的孩子尤甚；
- (b) 從兒童發展的角度來看，「照顧」、「教育」和「發展」是孕育孩子全人發展息息相連的環節；
- (c) 幼兒教育應包括符合幼兒發展的教學法，並為兒童過渡至小學階段提供支援；
- (d) 家長的配合及他們對幼兒教育的參與均十分重要；及
- (e) 不論服務的安排模式如何，學前教育質素為首要考慮。

撥款及質素保證

2.6 在撥款模式方面，部分國家會對特定計劃提供直接資助、或向家長提供資源購買所需服務，或提供稅項減免等。雖然大多數國家會撥款資助學前教育計劃，但是與免費強制教育制度相比，學前教育一般會有不盡相同的安排，家長通常需要支付一定的費用。³ 有些國家會在強制教育開始前提供一年免費教育，而另一些國家會為幼兒提供免費的半日教育服務。然而，大部分國家都會推行政策以鼓勵經濟上有需要的家庭讓子女接受學前教育。資助方案通常都會附帶一系列措施，例如透過規管班級人數、教師與兒童的比例、教職員的專業資格和設施等，以及設立質素保證架構，監察和改善學前教育的質素，以達致教學成果。

師資培訓

2.7 各界均認同培訓幼兒教師，並為其專業職能作好裝備，是非常重要的。不少國家亦正在加強在職專業發展計劃，讓在職的幼兒教師學習最新的技巧，包括家長參與，以便能有效地提供幼兒服務。

³ *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. OECD, Paris. (第110頁)。

2.8 附件 5及附件 6載列 12 個地方的幼兒教育制度簡表。

本地情況

2.9 在香港，學前教育是專指兒童於強制小學教育前，接受的三年幼稚園課程。這個階段獲認同是「為終身學習和全人發展奠定基礎的重要階段，是學生接受正規教育的起步點」。⁴

教統會 2000 年報告的政策方向

2.10 自從 1981 年出版《學前服務及小學教育白皮書》後，學前教育的支援得以逐步加強。教統會在 2000 年發表《香港教育制度改革建議－二十一世紀教育藍圖》，進一步建議下列改善學前教育的方向－

- (a) 通過培訓及提升入職要求，促進幼兒教育工作者的專業水平；
- (b) 加強質素保證機制，並訂定具體時間表，要求所有幼兒教育機構接受校外評估；
- (c) 學校應公開自我評估和校外評估的結果，以增加透明度；
- (d) 研究由一個統一的監管機構負責監管幼稚園和幼兒中心的可行性，藉以提高監管的成效；
- (e) 加強幼兒教育和小學教育的銜接；及
- (f) 須確保所有幼童不會因家庭經濟困難而失去接受幼兒教育的機會，新資源的投放應優先用作增加對家長的資助。⁵

2.11 本地幼兒教育的發展強調師資培訓、質素保證、幼稚園的透明度及問責性、為幼童升讀小學前作好準備、規管機制及支援經濟上有需要的家庭。這些發展均顯示我們與國際上的幼兒教育發展方向一致。

⁴ 《學前教育課程指引》(課程發展議會，2006 年)。

⁵ 就資助模式而言，由於教統會認為全面資助幼兒教育並不能保證幼兒教育的質素，故並不建議政府全面資助幼兒教育。

規管

2.12 2005年之前，幼稚園及日間幼兒園的服務對象相若，所提供的服務亦相近：幼稚園錄取3至6歲的兒童，並根據《教育條例》的規定註冊；幼兒中心(包括服務2至6歲兒童的日間幼兒園及服務初生至2歲兒童的日間育嬰園)則根據《幼兒服務條例》的規定註冊。多年來，幼稚園及幼兒中心已進行多方面協調，包括教職員的專業資格、設施和職員與兒童的比例。2005年，政府推出協調學前服務的政策，肯定了兒童在不同階段的發展是一個持續的過程，幼兒在3歲以前不宜開始接受學前教育。自2005／06學年推行協調學前服務政策後，為3至6歲兒童提供以教育為主的服務由《教育條例》規管，並由幼稚園提供這些服務。為3歲以下幼兒而設並以照顧為主及福利為本的服務，則由《幼兒服務條例》規管，並由幼兒中心提供這些服務。幼稚園暨幼兒中心為初生至6歲的兒童提供服務，雖然受不同條例規管，但兩項服務可於同一地點設立，並根據《教育條例》和《幼兒服務條例》進行雙重註冊。自2005年起，政府設立學前服務聯合辦事處，由教育局和社會福利署(下稱「社署」)的職員組成，旨在為幼稚園暨幼兒中心提供一站式服務。⁶

2.13 幼兒中心繼續為有需要的家庭提供服務，照顧3歲以下兒童。部分幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心亦提供暫託幼兒服務和延長時間服務，以配合家長的不同需要。

2.14 特殊幼兒中心根據《幼兒服務條例》發牌，並由社署規管，為2至6歲中度及嚴重殘疾兒童提供特別的訓練，讓他們為小學教育作好準備。這些中心由政府資助，並向家長收取標準月費。社署亦資助兼收弱能兒童計劃，在普通幼稚園暨幼兒中心內，為輕度殘疾兒童提供訓練，以協助他們將來融入主流教育及社會。在兼收弱能兒童計劃下，家長只須支付正常幼稚園學費，並可為子女申請學券資助。

設置標準

2.15 教育局的有關規例及學前機構辦學手冊列明學前機構的樓宇設計、傢具和設備、每名兒童的最低人均樓面面積、安全措施、

⁶ 截至2009／10學年，本港共有約460所幼稚園暨幼兒中心，即於同一院舍營辦幼稚園和幼兒中心。幼稚園暨幼兒中心為3至6歲兒童提供教育課程，並為3歲以下幼兒提供照顧服務，須分別按《教育條例》和《幼兒服務條例》註冊為幼稚園暨幼兒中心。

健康、衛生、營養和膳食、課程與活動、教師與學童的比例、開放時間等要求，作為營辦者確保設置和程序質素的指引。

課程指引

2.16 2006 年，課程發展議會向學前機構發出《學前教育課程指引》。該指引著重於「兒童發展」和「兒童學習」的基本原則，並主張採用以兒童為本的方式配合其發展需要。根據該指引，幼兒在幼稚園的學習經歷，主要在培養兒童的學習興趣和獲取基本的學習能力，為步入正規教育階段建立良好的基礎。雖然幼稚園高班教師需要參閱小學的課程內容，但不應提前在幼稚園階段預先實施小學課程，以免給予學前幼兒不必要的壓力。

質素保證

2.17 教育局經與學前教育界和社署進行諮詢後，於 2000 年完成編製《表現指標（學前機構）》（於 2003 年修訂），提供一個共同的平台以監督服務水準。為了支持學前機構持續完善，當局鼓勵學前機構進行自我評估，並輔以校外評核提升質素。

師資培訓

2.18 教師的專業能力是優質教育的要素。推出學券計劃前，當局已積極推行提升教師專業水平計劃，於 2003 年 9 月將幼師入職要求提升至合格幼稚園教師資歷。幼稚園聘用合格幼稚園教師的比率更由 1997／98 學年的 40%，增加至 2004／05 學年的 100%。自 2002 年 9 月起，所有新入職幼稚園校長必須取得幼兒教育證書，而在任的幼稚園校長必須於 2005／06 學年完結前取得有關學歷。

學校支援服務

2.19 除課程指引外，當局亦定期舉辦不同主題的專業發展計劃，以配合教師和校長的發展需要。當局會建立和收集課程資源和學與教活動示例，以供各幼稚園參考。

學前教育的資助

2.20 幼稚園是私立學校，須收取學費。根據《香港規劃標準與準則》，每 1,000 名 3 至 6 歲以下幼童應設 760 個半日制學額和 210 個全日制學額。在發展屋邨和私人大型屋苑時，已考慮提供這些設施的需要，因此已撥出用地配合。屋邨內撥作幼稚園的房舍會通過公開申請，以及按教育局的校舍分配機制分配予營辦者。幼稚

園營辦者可於非專為學校用途而設但經適當改動後的房舍經營幼稚園，惟必須遵守《教育條例》列明的規定。假如有關地區的幼稚園學額不足，政府可考慮向區內非牟利幼稚園發還租金。在學券計劃推行之前，政府自1982年起已為低收入家庭兒童提供入息審查學費資助計劃，以免兒童因未能支付學費而失去入讀幼稚園的機會。

學前教育入學年齡

2.21 幼稚園的最低入學年齡為年滿 2 歲 8 個月。家長需直接向有關幼稚園遞交入學申請。幼稚園不應早於新學年前一年的 11 月開始新學年的收生程序。

幼稚園種類

2.22 大部分幼稚園均為非牟利幼稚園，有些則為私立獨立幼稚園。在 2006／07 學年學券計劃推行前，3 至 6 歲組別中有 96.3% 兒童入讀幼稚園。雖然設有全日制課程以供家長選擇⁷，但大部分兒童均入讀半日制課程。部分幼稚園會提供非本地課程。各類別的幼稚園為家長提供多元化的選擇，以配合不同家庭的需要。

2.23 工作小組注意到，政府於推行學券計劃前，已基本上落實教統會於 2000 年報告書所提出的建議。就此，工作小組認為對推行學券計劃進行檢討工作和提出改善建議時，應適當考慮本土的情況，以學前教育的質素為中心，繼續致力支援經濟上有需要的家庭和加強體系的能力，以提供優質學前教育為目標。

* * * * *

⁷ 截至 2009／10 學年，約有 28% 兒童入讀全日制課程。其開放時間由每日 7 個半小時至 10 個小時不等。部分幼稚園更會接受社署資助，提供延長時間服務或暫託幼兒服務，為兒童提供各樣的服務。

第三章 學前教育學券計劃的主要特色及目前發展狀況

學券計劃的主要特色

3.1 學券計劃自 2007／08 學年起開始實施，是一項在現行幼稚園政策下運作⁸的資助模式。在推行學券計劃前，香港的幼稚園教育已一直由私營機構提供，具靈活適應、多元化及充滿活力的特性。家長一向可以自由選擇合適的幼稚園，而經濟上有需要家庭的兒童，亦一直以來獲得學費減免計劃的支援。兒童入讀學前教育的入學率很高，而幼稚園的競爭亦十分激烈。

政策目標

3.2 政府透過學券計劃，在學前教育投放更多資源，同時希望保持學前教育界別的靈活性，並進一步提升學前教育的質素。計劃的理念是讓本港所有適齡兒童均能獲得質素優良而可負擔的學前教育。並透過以下的工作方向實踐－

- (a) 方便家長的選擇 － 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) 裝備教學人員 － 為教師提供資助，提升教師的專業資歷，並為他們提供持續專業發展機會；以及
- (c) 講求責任承擔 － 設立包括自我評估和校外評核的質素保證機制。

參加資格

3.3 學券計劃以下列原則運作－

- (a) 除過渡期安排外⁹，只有就讀本地非牟利幼稚園或本地非

⁸ 《香港教育制度改革建議－二十一世紀教育藍圖》(教育統籌委員會，2000 年)第八章。

⁹ 訂立為期 3 年的過渡期，直至 2009／10 學年完結為止，讓私立獨立幼稚園可以在學童就讀該校期間，兌現學券，但這些學童必須在 2007／08 學年已就讀於該幼稚園的各個級別；而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合資格兌現學券的非牟利幼稚園所須遵守的既定條件。

牟利幼稚園暨幼兒中心有關班級的學童，才符合資格參加學券計劃；

- (b) 本地非牟利幼稚園所收取的學費須符合規定，即以半日制學額計算，不超過每名學童每年 24,000 元，以全日制學額計算，不超過每名學童每年 48,000 元，才可兌現學券；
- (c) 同時，幼稚園須符合一切有關披露資料和提高透明度的既定條件；
- (d) 所有幼稚園須經質素保證機制評審，從而使到由 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) 所有幼稚園均享有完全自主權，按市場情況釐定教師的薪酬。

不設入息審查的學券資助及學費減免

3.4 為確保大部分學童符合學券資助資格，學券計劃對家長的資助並不設入息審查。除了學券資助外，經濟上有需要的家庭可另外申請學費減免，以便接受學前教育。原先估計學券計劃會吸引 80% 的幼稚園參加，並涵蓋 90% 的合資格幼稚園學童。

提升專業水平的要求

3.5 學券計劃鼓勵所有在職校長取得幼兒教育學士學位學歷。為了達致這個目標，由 2009／10 學年起，所有新任校長均須持有幼兒教育學士學位，及最少一年取得學歷後的相關工作經驗。另外，為加強幼稚園校長的領導角色，由 2009／10 學年起，所有新任校長均須在受聘前，或在特殊情況下於受聘的首年內，修畢校長證書課程。至於現任校長，則預期在 2011／12 學年完結前修畢該課程。政府亦預期所有在職教師會在 2011／12 學年完結前，取得幼兒教育證書資歷。

質素保證

3.6 自 2007／08 學年推出學券計劃後，所有參加計劃的幼稚園，均須進行自我評估及接受教育局的校外評核。於 2011／12 學年後，只有符合教育局質素評核標準的幼稚園，才可以參加學券計劃。質素評核報告及其他提高學校透明度的資料會上載至教育

局網頁，以供家長參閱，並方便家長為子女選擇幼稚園。

推行學券計劃

參加學券計劃的幼稚園及學童數目

3.7 在 2009／10 學年，有 800 所（或約 84%）幼稚園參加學券計劃。當中 114 所前身為私立獨立幼稚園，但自 2007／08 學年起改以非牟利模式經營。於 2009／10 學年，在 140,500 名幼稚園學童當中，約 119,000 名（即 85%）獲學券計劃下的學費資助。¹⁰ 有關學券面值一覽表載列如下－

學年	學券面值 (元)	用於資助學費 的學券額 (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	—

提升教師及校長專業水平

3.8 由 2009／10 學年起，所有新任校長均須持有幼兒教育學士學位，並須修畢校長證書課程。截至 2009 年 9 月，在 872 名幼稚園校長當中，約 303 名（即 35%）校長¹¹已修畢或正在修讀校長證書課程。截至 2009 年 9 月，約 90%的幼稚園教師已持有或正在修讀幼兒教育證書，而於 2006／07 學年，只有約 56%的幼稚園教師持有或正在修讀有關學歷。

學校自我評估及質素評核

3.9 所有參加學券計劃的幼稚園，均已制訂學校自我評估機制以評核學校的表現，並參考由教育局公佈的學前機構表現指標進行自評。截至 2009／10 學年，教育局已完成約 81%參加學券計劃非牟利幼稚園的質素評核。有關質素評核報告已上載至教育局網頁，以供家長及市民大眾參考。幼稚園及幼稚園暨幼兒中心概覽每年更新一次，以讓家長為學童選擇合適的幼稚園。除了必要的

¹⁰ 於學券計劃推出前，2006／07 學年有 52%的幼稚園及約 50%的幼稚園學童受惠於過往推行的幼稚園及幼兒中心資助計劃。

¹¹ 另有 152 名幼稚園教師曾修讀或正在修讀幼稚園校長證書課程。

營運及課程資料外，參加學券計劃的幼稚園亦須披露各主要開支範圍的支出比例。有關學童發展及幼稚園學習的小冊子亦已透過幼稚園向家長派發。

校本支援服務

3.10 語文學習、認知發展、社交與情緒發展、體能發展及課程領導等方面的校本支援服務已投入運作。中層管理人員及校長均可參加有關學校自我評估及學校發展計劃的工作坊。

為經濟上有需要的家庭提供額外支援

3.11 學券計劃原先將對半日制幼稚園每名學童每年提供的學費減免上限¹²定於 16,000 元，全日制幼稚園則為 25,400 元，由 2007/08 學年起至 2011/12 學年止，為期 5 年。為回應經濟上有需要的家庭在學券計劃下須維持有可負擔的幼稚園以供選擇的關注，政府已由 2009/10 學年起，恢復每年調整幼稚園學費減免上限的機制，調整是以半日制及全日制非牟利幼稚園加權平均學費為基準。在 2009/10 學年，半日制幼稚園學生的學費減免上限已上調至每名學童每年 18,000 元，而全日制幼稚園學生的學費減免上限則上調至每名學童每年 29,300 元。此舉有助加強對經濟上有需要的家庭提供財政支援，讓他們有更多幼稚園可供選擇。

教師薪酬

3.12 幼稚園可全權釐定教師薪酬。根據教育局於各幼稚園進行的問卷調查，數據顯示於 2009/10 學年，提供本地課程的半日制及全日制班級幼稚園全職教師（不包括校長）的平均月薪分別為 9,800 元及 16,300 元。於主要辦學團體進行的調查則顯示，大部分受訪辦學團體仍以先前的幼稚園教師建議薪級表¹³來釐訂教師薪酬，並因應個別需要而作出修訂。

3.13 除主要持份者（包括立法會議員）在較早前表達了他們的意見及關注之外，工作小組亦就有關議題會見聚焦小組，討論議

¹² 有財政困難的家庭可參加幼稚園及幼兒中心學費減免計劃，通過入息審查後申請學費減免，取得額外的財政支援。

¹³ 為鼓勵幼稚園聘請及挽留經過培訓的教師，政府自 1995 年起以幼稚園資助計劃向幼稚園提供資助，支付部分教師的薪金開支，從而減輕學費上升的壓力，減輕家長的財政負擔。參與計劃的幼稚園須根據建議的薪級表聘請教師，而合資格幼稚園教師的薪酬為總薪級表第 7 點至第 18 點，至於幼稚園校長則為總薪級表第 14 點至第 22 點/24 點。在入讀學童人數超過 560 名的幼稚園任職的校長，薪酬可達總薪級表第 24 點。教育局於 2007/08 學年引入學券計劃後，不再向幼稚園發出建議薪級表。

題包括外國的學前教育、推行學券計劃以來的改變及其原因、優質學前教育的構成元素等，及聽取他們對於改善學券計劃運作的意見。在此基礎上，工作小組進一步集中探討一些備受關注的議題，包括有關香港學前教育的發展、學前教育在學券計劃推行前後的情況，以及提供優質學前教育的必要條件。諮詢結果及工作小組的審議詳情，會在下一章論述。

* * * * *

第四章 工作小組的指導原則、持份者的意見與關注事項，工作小組的審議及建議

重要議題及關注事項

4.1 本章列出有關推行學券計劃的重要議題，並審視向學券計劃主要持份者收集所得的回應，以及他們所提出的關注事項。雖然諮詢的問題有助把與持份者的討論集中於某些重點，但持份者所提出的部分意見，並非直接與學券計劃相關。即使工作小組擬全面檢討學券計劃，以找出問題所在，但亦要確保不至偏離本身的職權範圍，即負責檢討學券計劃的推行情況，而不是全面檢討學前教育。因此，工作小組需要表明本報告在某些問題上未能回應持份者所提出的意見。

問題的分析

4.2 工作小組在檢討時會研究學券計劃是否一個可行的資助模式，其達致特定目標的程度及主要的問題所在。工作小組知悉，雖然持份者提出各種關注事項，但普遍並無主流意見要終止學券計劃。學券計劃自 2007／2008 學年起推行後，已有約 85% 的幼稚園學生直接從學券獲得學費資助，遠超過受惠於先前幼稚園及幼兒中心資助計劃的約 50% 幼稚園學生。幼稚園教師及校長的專業資格亦一直有所提高，而幼稚園的自我完善能力亦持續提升。

4.3 然而，就諮詢期間所得，在學券計劃推出時，就幼稚園體系的專業能力而言，仍未完全準備就緒迎接將要帶來的挑戰。在學券計劃推行並取代幼稚園及幼兒中心資助計劃後，政府、幼稚園與家長之間的關係有所改變，尤其是幼稚園認為家長的選擇影響了其財政收入來源，連其專業地位也受到削弱。此外，學券計劃令幼稚園面對多方面的要求，一方面來自家長，另一方面則是政府要求幼稚園提升專業水平、進行質素評核、提高透明度，以及加強行政問責性。部分持份者表示透過由市場主導的學前教育來提升質素，成效存疑。

4.4 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。換言之，幼稚園教育體系的能力未能適應突如其來的挑戰。在提出改善建議時，工作小組會考慮一些方案，以加強整個界別的專業能力，或

減低挑戰，或同時達致這兩個目的。工作小組亦提醒自己須注意整個業界的專業能力自 2007 年以來已有所提升，另外，建議的改善措施不應衍生新的問題。

工作小組的指導原則

4.5 工作小組在審議各項改善方案時會參照下列原則－

- (a) 政府的現行政策是學前教育屬非強制性並由私營界別提供；
- (b) 學前教育服務應力求多元化，並應提供選擇以滿足家長的不同需要；
- (c) 學前教育雖屬自願性，但政府應提供支援，讓學童得到優質服務，並確保不會有學童因經濟困難而未能接受學前教育；
- (d) 政府的撥款需配合有效規管，俾能持續改善質素；
- (e) 學前教育課程的質素至為重要，不論是以學期制或全年模式運作，或以半日制或全日制模式開辦；
- (f) 發展方案應切合實際、可持續推行及有利於保持和發展一個具多元和活力的體系為目標；及
- (g) 賦權學前教育界別以加強其自身能力，以達致優質服務的目標。

4.6 工作小組會在下文各段載述有關學券計劃的主要議題，並就每項議題，撮述從持份者所收集得到的支持論點及關注的事項，然後根據這些意見及工作小組的指導原則，闡述工作小組如何分析有關問題及提出建議。工作小組所整理的意見，撮述於附件 7。

學券

(A) 透過學券計劃為學前教育投放資源

支持

4.7 政府透過學券計劃投放資源於學前教育獲廣泛支持，而大部分人士認為，投放新資源代表政府對優質幼兒教育及家庭支援作出了財政承擔。由於學券計劃不設入息審查，因此大部分適齡學童均受惠於是項計劃。部分人士認為，政府對學前教育的財政投資可為學童在接受正規教育前提供一個良好的起步點，同時亦可為學童的全人發展及終生學習奠定基礎。

關注

4.8 儘管學券計劃獲評價為踏出正面的一步，但由於計劃是直接對家長提供資助而非直接資助幼稚園，因此有人質疑，投放的資源能否對優質學前教育發揮最大的影響。不少人關注市場主導模式的學前教育，認為這無助提升質素。部分人士更憂慮，為符合家長的期望，幼稚園可能放棄他們認為高效能的教學方式。因此，他們質疑學券計劃是否最合適的資助模式，並主張直接資助幼稚園，以讓幼稚園重拾及保持專業教學的自主權。不少人亦認為幼稚園教育應訂為強制及免費教育，並確認納入為基礎教育的一部分，所以政府應全面資助學前教育。另外，部分人士認為政府應先行全面資助幼稚園高班，而幼兒班及低班則可獲部分資助。亦有意見指出，政府應為 2011/12 學年後的學券計劃設定清晰的藍圖，以便幼稚園制訂短期及長期的學校發展計劃。

工作小組的審議

4.9 根據工作小組觀察所得，香港的幼稚園是在「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。這個多元化及充滿活力的學前教育體系，既能兼顧家長的不同需要，亦能靈活地回應外界的需求及轉變。學券計劃除了向大部分的家庭提供直接資助外，當局亦為在經濟上有需要的家庭提供額外支援，以擴大他們選擇幼稚園的範圍。

4.10 工作小組認同本地的學前教育體系是多元化並且充滿活力，因此認為應繼續維持這些強項並持續發展。事實上，香港的幼稚園能因應家庭的不同需要而提供不同種類的服務。另一方面，幼稚園學費幅度的差異也正反映各類服務的提供。若幼稚園

以資助界別的規管模式運作，相信不可能有這樣多元化的服務。

4.11 雖然有持份者要求政府全面資助學前教育，但工作小組認為這需要對學前教育作出全面並透澈的檢視，是超越其職權範圍。不過，工作小組相信待學券計劃累積更多經驗，有關全面資助的建議日後須予以充分討論，而當局亦應廣泛徵詢社會的意見。

4.12 所以，工作小組認為，由於大部分的意見均支持學券計劃，因此在 2011/12 學年之後展開的下一個發展階段應進一步協助家長獲得優質和可負擔的學前教育，並提升業界優化學前教育方面的能力，以確保持續發展。在改善學券計劃時應研究進一步推廣計劃的方法必須是切實可行的，並應維持切合家長對各類學前教育服務的需要，包括半日制或全日制幼稚園、服務開放時間、學期時段及配合家長需要的延長時間服務等以供家長選擇。然而，工作小組認為，不宜在以學生為單位的學券資助以外，同時提供以校本為單位的雙重資助模式，惟卻應為在經濟上有需要的家庭提供進一步的資助。

4.13 工作小組收集到一些超越其職權範圍的議題，包括將學前教育納入強制性教育及全面資助學前教育，及制訂學前教育的遠景，包括幼稚園教師的專業資格，學券計劃延伸至 3 歲以下的幼兒中心。亦有意見認為，應由一個部門統一協調所有幼兒教育服務。工作小組認為雖然有關意見超出其職權範圍，但在諮詢過程所引發的討論可作日後參考。工作小組認為，鑑於宏觀環境的轉變，政府可在適當時候進一步考慮有關建議。

建議 1

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

(B) 幼稚園參加學券計劃的資格準則

關注

4.14 學券計劃規定只有非牟利、學費不超過每名學童每年 24,000 元（半日制學額）或不超過每名學童每年 48,000 元（全日制學額），以及提供本地課程的幼稚園，方能參加計劃。儘管部分人士同意有必要設立 24,000 元及 48,000 元的學費門檻，以防學費

暴增，但亦有意見認為上述三項資格準則會限制家長的選擇，並令幼稚園受到更多制肘，而非推動實際市場環境中的競爭。另有意見認為，私立獨立幼稚園轉為非牟利形式營辦，以符合資格參加學券計劃，實際上已削弱服務的多元化和減少家長的選擇。

4.15 部分持份者認為設定學費門檻令部分收費已達門檻水平的幼稚園處於困境，原因是幼稚園只可收取門檻以下的學費，一旦超出門檻，幼稚園便不符合資格參加學券計劃。因此，幼稚園難以提升教師薪酬和推動學校發展。雖然有持份者關注撤銷學費門檻會助長學費上升，但是亦有意見認為教育局應寬鬆處理增加學費的申請。

工作小組的審議

4.16 工作小組知悉各地的教育學券計劃在實施時會以不同形式推行。一般來說，教育學券的目的是透過增加家長的選擇、公營學校與私立學校之間的競爭及資助低收入家庭的子女入讀私立學校，藉以改善效率。

4.17 工作小組認為，香港的學券計劃已取得重大的進展，包括有更多的幼稚園提供給家長選擇，以及有更多的幼稚園學童獲政府資助。¹⁴ 自學券計劃推行以來，114 所私立獨立幼稚園已轉為以非牟利形式營辦，並加入學券計劃。其餘沒有參加學券計劃的幼稚園主要是那些提供非本地課程或收取的學費高於門檻。家長讓子女入讀學費高於門檻的幼稚園，實際上是選擇毋須接受學券資助。

4.18 工作小組認為須審慎平衡各項關注，包括資格準則、家長選擇、家長負擔能力及保障政府資助完全用於學童。工作小組認為，雖然家長根據學券計劃可享有的選擇並非不受限制，但仍有眾多數目的幼稚園符合資格。工作小組亦審慎平衡了以下考慮因素：增加家長在幼稚園方面的選擇、家長支付幼稚園教育的能力、學券的資助直接投放於學童身上，以及教育局現行的資助政策。工作小組因此不建議取消有關資格準則，但認為應考慮調整學費

¹⁴ 在學券計劃推行前，約 52% 的幼稚園或 72% 的非牟利幼稚園參加教育局的幼稚園及幼兒中心資助計劃(資助計劃)；根據該計劃，每名學童每年可獲資助 2,300 元。收取學費高於全日制班級加權平均學費 1.5 倍的幼稚園，均不合資格參加資助計劃(全日制班級學費限額是全日制班級學費限額的兩倍)。截至 2009/10 學年為止，約 84% 的幼稚園及約 85% 的幼稚園學童參加學券計劃。

門檻，俾能鼓勵幼稚園以具成本效益的方式營辦的同時，亦有眾多符合資格的幼稚園數目，為家長提供各類學前教育服務的選擇。

建議 2

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

(C)學券資助額及學費減免

支持

4.19 持份者對每名學童每年的資助，由以往的幼稚園及幼兒中心資助計劃下的平均 2,300 元增加至學券計劃下 2007／08 學年的 10,000 元，逐步上調至 2011／12 學年的 16,000 元表示歡迎。對於由 2009／10 學年起恢復調整學費減免上限的機制，大部分人士認為，在很大程度上已回應對經濟上有需要的家庭選校的關注。

關注

半日制幼稚園與全日制幼稚園

4.20 不少持份者表示，將學券資助金額以半日制幼稚園為參考，對於全日制幼稚園和需要全日制服務的家長並不公平。因此，部分人士認為，需要入讀全日制幼稚園的兒童，應較入讀半日制幼稚園學童獲得較高的學券計劃資助。部分人士指出，全日制及全年模式運作的幼稚園，在支援在職父母、提供幼兒服務及促進幼兒發展各方面提供服務，政府應向他們發放學校津貼。

為經濟上有需要的家庭提供額外資助

4.21 有些持份者認為，雖然學券計劃為所有兒童提供資助，但經濟上有需要的家庭及其子女，尤其是新移民及少數族裔人士，因未獲額外資助而未能受惠。

擴大差距

4.22 有持份者關注學券計劃可能會擴大富裕家庭與貧窮家庭之間的差距，因為從中獲益的家庭未必是最需要資助的家庭。部分家長在獲得學費資助後，把省下的款項為子女安排其他課後活動。

工作小組的審議

4.23 工作小組認為，由於幼稚園課程種類繁多，而且學費水平非常參差，以學券計劃涵蓋所有幼稚園的 100%學費，是不切實際的。工作小組認為，免入息審查的學券計劃資助加上學費減免計

劃，已能兼顧擴大資格範圍和重點資助低收入家庭這兩個目標。

4.24 工作小組知悉，整體而言，有關研究全日制及半日制幼稚園服務模式成效的結果似乎並無定論。一些有關全日制還是半日制幼稚園能否讓學童受惠更多的研究，其結果各異。工作小組亦知悉，與入讀半日制幼稚園比較，入讀全日制幼稚園的學童在下一階段的學習及發展成果，受多種因素影響，上課時間的長短只是影響幼稚園學童學習經歷的其中一環。

4.25 工作小組洞悉家庭在幼兒發展過程中須承擔主要的責任，因此認為不應強制推行全日制學前教育。工作小組同意，不論幼稚園是以全日制還是半日制模式運作，課程質素最為重要。因此，工作小組認為，政府應保持多元化的服務並繼續讓服務機構享有彈性，以照顧家長的不同需要，並應由家長自行選擇。

4.26 至於有持份者建議為全日制幼稚園提供特別津貼，以確認這些幼稚園在幼兒服務及發展方面的功能，工作小組知悉，香港的全日制幼稚園有不同的營辦模式，包括全年或學年制、服務時間為每天 7 個半小時至 10 小時、每星期 5 天至 5 天半，以及提供或不提供延長時間或暫託服務。由於這眾多服務現時所收取的學費水平應已全面反映其經營成本，因此來自學費的收入，包括政府提供的學券資助和學費減免，以及在其他情況下由家長所支付超逾學券資助額的部分學費，應已反映這些機構維持服務所需的經費。因此，工作小組不建議在學券計劃以外同時提供多一項校本津貼。工作小組認同這些幼稚園暨幼兒中心能配合家長的工作時間，為家庭提供多種服務以應需要，並了解他們為經濟上有需要的家庭提供針對性支援服務而須面對的挑戰。工作小組認為應考慮進一步加強對這些家庭的支援，從而為提供有關服務的機構開拓更多空間。

4.27 為了達到既定目標：為家長提供資助，以減輕其財政壓力，當局應檢討學券的面值。在分配資源時，政府應優先改善向經濟上最有需要的家庭提供的資助。

建議 3

工作小組建議每年在考慮通脹因素後檢討學券的面值。

建議 4

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

服務水平及質素保證

(D) 管治架構、質素評核、透明度規定及家長參與

支持

4.28 幼稚園透過學校自評及外評機制，藉以建立幼稚園自我反思的文化及內部問責的目標，深受支持。大部分持份者同意，此舉有助提升教學質素及促進學校發展。

關注

4.29 然而，部分持份者認為，利用質素評核結果評定參加學券計劃的資格，並且將質素評核報告上載至教育局網頁，會為幼稚園及教師帶來龐大壓力。幼稚園同工為符合質素標準而感到受壓。不少幼稚園投訴未有得到額外資源支援行政工作。部分幼稚園則認為難以符合外評的準則，特別是部分評核準則與家長的期望並不一致。亦有幼稚園認為因當局在進行外評時採用了不同的準則而感到無所適從。

4.30 其他持份者則建議，為完善質素保證機制，2011／12 學年以後的質素評核應更專注於學校自評。在此基礎上，校外評核只須以隨機抽樣的方式進行。在進行質素評核後，應加強校本支援。表現指標亦應予以同步檢討，以切合不同的轉變。校外評核隊伍的組成應包括學者及幼稚園界代表。亦有意見認為，長遠而言，教育局宜逐步淡出在質素評核方面的角色，並由業界的自我評估取代。

4.31 部分持份者認為，家長對學前教育的取態，未必與高效能的教學方式一致。另有意見認為，家長會作出明智選擇，教育局應該協助家長更易獲得幼稚園的資訊，並推廣家長教育，進一步支援家長。

工作小組的審議

管治及質素保證

4.32 工作小組認為，監察及評核是良好管治的必需部分，用以輔助積極的政策導向、政策文件(例如課程及表現指標)、員工培訓、校本支援、幼兒發展研究等。此外，工作小組知悉質素保證的重點可集中在設置(包括幼稚園校舍及設施、人手編制、師資等)、過程(師生互動的質素、教學法等)和達致課程的目標等範疇。

4.33 本港參與學券計劃的幼稚園均已受《教育條例》(制定設置標準)、《學前教育課程指引》(制定課程要求)和質素評核機制(制定質素保證程序)的架構規管。

4.34 學券計劃的一項重要成果，是要求所有幼稚園進行自評，並由教育局進行質素評核。工作小組認為，在這個管治架構基礎上，幼稚園透過自評及校外評核建立持續發展的能力，至為重要。面前的挑戰可能是在於審慎平衡質素評核下給予支援和紓緩壓力所發揮的效用，以進一步加強幼稚園回應優質服務的需求。由於通過質素評核並符合要求的幼稚園方可獲准在 2011/12 學年後參加學券計劃，因此，2011/12 學年以後的質素評核在有效的管治架構下，應專注於協助學校提升推行優質學前教育的能力。教育局應定期檢討質素評核機制，以期進一步簡化有關程序，並與幼稚園夥伴合作以促進優質學前教育。

表現欠佳的幼稚園

4.35 對於經質素評核評定為表現欠佳的幼稚園，教育局可考慮進行跟進評核，並委任外界成員加入評核小組。教育局應設立機制，以考慮如何處理一直表現欠佳的幼稚園。

透明度

4.36 工作小組認為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，讓他們在為子女挑選幼稚園時作出選擇。工作小組知悉幼稚園關注到質素評核報告未必能反映有關學校的最新發展，因而認為幼稚園應把周年計劃及學校報告上載其網站，為家長提供更多資料。幼稚園可在其周年計劃及學校報告內闡述改善措施，以說明如何就需要改善的範疇作出回應。為方便家長獲得幼稚園的資料，質素評核報告應以家長易明的方式撰寫。此外，教育局應公布及宣揚幼稚園的成功經驗，作為推廣及家長教育的一部分。工作小組亦知悉有持份者建議設

立家長教育基金，以及為幼稚園提供專業支援，以加強幼稚園與家長的夥伴關係。

家長的參與

4.37 家長作為幼稚園的夥伴，在優質學前教育方面擔當重要的角色。雖然家長教育的不足並非源於學券計劃的實施，而當局亦正透過各種途徑及計劃，積極處理這問題，家長教育仍是不容忽視的。

4.38 工作小組認為應向家長加強宣傳兒童發展，並透過研討會及家校合作活動，讓家長參與支援兒童的成長。當局應鼓勵社會團體及學術機構開辦有關家長教育的綜合培訓課程。優質教育基金可考慮以家長教育及家長參與學前教育作為值得資助項目的主題。

建議 5

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

建議 6

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

建議 7

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

專業發展

(E) 提升幼稚園教師及校長的专业水平

支持

4.39 大部分意見同意，提升幼稚園教師的專業水平，對優質學前教育相當重要。在學券計劃下，幼稚園教師及校長均受惠於當局為專業發展提供的財政資助，而幼稚園業界的專業水平亦見明

顯提升（見第 3.8 段）。

關注

於 2011／12 學年完成培訓

4.40 有強烈意見認為，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，未能在規定時間內完成培訓。已完成培訓的教師，則對他們已獲取較高學歷但未獲加薪感到困惑。

4.41 不少持份者深切關注部份幼師會因未能修讀幼兒教育證書而不獲准於 2011／12 學年後留任，雖然他們已成為「合資格幼稚園教師」，並獲校方認為他們具備教學經驗且有能力勝任幼稚園教師一職。

教師發展資助與學券的掛鉤

4.42 不少持份者強烈反對將學券與教師專業發展津貼掛鉤，原因是這種形式的資助對全日制幼稚園並不公平。此舉導致全日制幼稚園難於挽留及聘請教師。部分意見認為，這種做法對於在不參加學券計劃的幼稚園任職的教師及校長不公平，因為他們並未獲得與參加學券計劃的幼稚園的同工等同的資助作專業發展。

支援持續專業發展

4.43 部分幼稚園教師認為，目前培訓資助的制肘太多，以致局限了他們的選擇。他們認為，參加學券計劃的幼稚園，應可保留未動用的教師發展津貼至 2011／12 學年以後。部分持份者建議，應成立專業發展基金，以鼓勵教師於 2011／12 學年以後，繼續尋求專業發展。

4.44 有意見認為，政府應為幼稚園教師和校長制訂 2011／12 學年以後的專業發展藍圖，並提供所需支援，以達成目標。幼兒教育的培訓學額應予增加，而全日制教育學士學位課程的學額亦應予擴充。為締造教師的專業發展空間，以及改善教師的工作條件，政府應繼續提供資助，讓幼稚園聘請代課教師。亦有意見認為，提升專業發展的資助，應擴展至在幼稚園暨幼兒中心屬下幼兒中心部分內照顧 2 至 3 歲幼童的同工。

幼稚園教師及校長的薪級表

4.45 許多意見認為，政府因推行學券計劃而撤銷建議薪級表的決定，令幼稚園教師感到政府沒有給予他們肯定及尊重，打擊他們的士氣及令教師隊伍不穩。部分持份者認為，缺乏工作的安全感，已導致幼稚園教師不斷流失，因而影響學前教育的質素。教育局應按教師的學歷與經驗制訂薪級表。

持續發展

4.46 有持份者批評鑑於缺乏長遠規劃，因此有必要設立正式機制，制訂學前教育的發展藍圖，包括教師的持續專業發展、學前教育的資助模式、教育服務的質素管治、跨專業合作、本地研究及家長教育等。

工作小組的審議

專業資格的要求

4.47 教師的專業能力是優質學前教育的重要元素。工作小組知悉，幼稚園教師在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追求專業發展的政策。所得的成果是兒童因為學習環境的改善及學前教育質素的提高而受惠。工作小組經考慮及審慎平衡各方面的不同意見，包括提升教師專業水平的要求、教育局現時對教師與學童比率的最低要求、體系穩定性，以及容許幼稚園有更多學校層面的酌情權等，提出下列建議－

建議 8

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

4.48 工作小組認為，上述安排有助達致順利過渡，使所有教師能以循序漸進方式取得幼兒教育證書資格，亦可讓幼稚園靈活聘請所需人手，以提供各種服務，並為教師創造空間。

為教師的持續專業發展提供支援

4.49 工作小組知悉，教師發展津貼是一項一次過的安排，而未

動用的撥款須在 2011／12 學年完結時歸還政府。工作小組認為，把教師發展津貼的發放與學券互相捆綁的做法存在問題，教育局日後進行策劃時須留意幼稚園界別的意見和關注。鑑於專業發展對學前教育的質素有正面影響，教育局應就幼稚園界別提出成立持續專業發展基金以配合幼稚園教師及校長的發展需要，並支援校本發展計劃的建議，進行深入研究。教育局亦應為非學券計劃的幼稚園教師及校長提供足夠的專業培訓機會。

建議 9

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

幼稚園教師的薪金

4.50 業界強烈要求政府訂定幼稚園教師薪級表。工作小組認為，由於學券計劃的政策原意是透過直接資助家長，推動學前教育在私營界別的發展，所以避免過分規管及不訂定幼稚園員工薪級表是配合上述目標和政策精神。因此，工作小組不建議在學券計劃下直接資助教師的薪金，以免作出雙重資助。幼稚園可全權決定教師的薪酬，並積極及靈活地運用自由度為教師提供具競爭力的薪金及增薪。幼稚園界別可互通資料，並就教師的薪酬結構共同訂立安排。

建議 10

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

學券計劃的運作

(F) 繼續創造有利環境及提供以客為本的服務

關注

4.51 不少持份者認為學券計劃對幼稚園及教師帶來龐大的工作量。他們提出政府應資助學校聘用文書提供支援，以減輕教師的行政工作量。此外，應為幼稚園教師制訂空堂時間。政府亦應優化申請學券及學費減免的行政程序，簡化兌現學券的過程，以減輕幼稚園的工作量。在這方面，學前服務聯合辦事處、學校支援

服務及視學隊伍應加強相互之間的協作，對幼稚園提供全面的支援。

4.52 業界對於建議將租金、差餉及地租納入學券範疇表示極度關注。他們擔心，這種做法會減少現時營辦學校的津貼。亦有意見認為，幼稚園應繼續獲得校本津貼，以提升設施及設備。

4.53 部分持份者認為，對於領取綜合社會保障援助（下稱「綜援」）的家庭來說，須同時向學生資助辦事處申請學券及社署申請學費資助，手續並不簡便。

工作小組的審議

4.54 工作小組知悉幼稚園可主動在其學費調整建議中提出理據，證明其人力需求及相關開支的合理預算。工作小組認同在眾多因素中，良好的管治、幼稚園校舍的設施、員工的專業資格及家長的參與是提供優質學前教育的先決條件。工作小組亦知悉，教育局已為幼稚園和家長簡化學券計劃的運作程序，以回應有關工作量的關注。工作小組認為，教育局可重新檢視現行學券付款期數安排，以進一步發掘為幼稚園及教師創造空間的機會。工作小組亦認為，在兌現學券的過程中，可以電子方式收集學生的就學資料，以簡化有關工作流程，而學生資助辦事處應為申請人進一步探討如何簡化學費減免申請程序。

4.55 工作小組知悉位於不同地區、設於不同房舍的幼稚園在租金、差餉及地租方面的開支差異很大，把這些開支項目歸入學券計劃所引致的繁複行政工作超越其好處。因此工作小組認為發還租金、差餉及地租的計劃應繼續按現行政策推行，但應不時予以檢討。

4.56 工作小組亦知悉，教育局在諮詢社署後，已在 2007 年探討可否把需要學前教育資助的綜援家庭轉介學生資助辦事處，以統一資助學前教育的機制。經試行及考慮幼稚園的回應和運作經驗後，教育局採用了要求所有家長（包括綜援家庭的家長）申請學券的現行安排。根據這項安排，由 2009／10 學年起，綜援家庭會透過社署獲得學券以外的幼稚園學費額外資助。

建議 11

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

建議 12

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

工作小組的各項建議，撮述於附件 8。

4.57 持份者在諮詢過程中提出的主要議題包括家長的選擇、讓兒童接受優質和適當的學前教育，以及為在經濟上有需要的家庭的子女提供適切的支援。為進一步在學前教育的管治架構的穩固基礎上發展，當局應着力協助幼稚園教師和校長發揮專業效能，從而提升幼稚園和整個學前教育體系提供優質服務的能力。

4.58 與持份者結為夥伴，以及有策略地推行有關措施，可為幼稚園和整個幼兒教育體系創造空間，以應付各種挑戰，包括改善質素、提升教師專業水平、提供切合需要、負擔得來和可供選擇的學前教育服務，以及進一步強化管治架構。

第五章 總結

5.1 工作小組的職權範圍是就學券計劃的推行，收集各持份者的意見；及向政府提出建議，改善學券計劃。在其職權範圍內，工作小組首先全面了解幼兒教育的議題，所得資料作為檢討及討論時的參考。

5.2 工作小組很高興得悉香港的學前教育能配合國際幼兒教育發展趨勢，也因應本地的需要予以適當調整。尤其在過去十年，本港學前教育體系發展蓬勃並趨向多元化，實有賴幼稚園同工共同努力。學券計劃自 2007／08 學年推行以來，建基於現有的優勢，增加了家長的選擇及提升了幼稚園質素和幼師的專業能力，並持續完善，以回應外界對優質教學的訴求。

5.3 自學券計劃推行以來，無論是讓更多幼稚園學童獲得政府資助、提升幼稚園幼師和校長專業資格，還是透過質素保證機制及提高幼稚園運作透明以促進問責承擔等方面，均見到顯著進步。在現行政策下，學券計劃一方面可以加強家長的負擔能力及享有更多選擇，同時亦維持幼稚園的靈活性。

5.4 雖然本報告是就學券計劃的主要環節作出審視，如學券計劃是否一個可行的資助模式、學券計劃達致既定目標的程度，以及計劃的主要問題所在，報告內的建議同時具前瞻性。

5.5 緊隨 2011／12 學年之後，每年檢討學券面值和改善學費減免計劃的建議，將可進一步支援家長支付及選擇所需幼稚園教育，與此同時亦加強對經濟上有需要的家庭的支援。質素保證機制應以改善學校質素為目標，藉着推動教師持續專業發展，漸次提升他們的專業水平，使能運用配合兒童發展需要的教學法推行課程。教育局按年檢討學券計劃的學費門檻和簡化學券計劃的行政工作，有助進一步為幼稚園騰出空間，讓其與家長和其他持份者協作以提供優質教育。這個發展方向對維持及發展一個多元化、充滿活力、並由持份者共同承擔的學前教育體系有莫大裨益。

5.6 第四章簡載了於聚焦小組會議中提出的其他議題，這些議題對日後就學前教育的討論是同樣重要的。然而，工作小組整理各議題以制定未來方向時，認為所提出的改善建議非但要具體可

行，且須切合本地現時發展階段的环境條件。工作小組完全肯定持份者的熱誠和了解他們的關注，但認為改善建議應建基於現有的優勢，不應衍生新的問題，以致現時體系不能應付。在對學券計劃運作提出改善建議的同時，工作小組強調未來的發展規劃需要引用本地研究所得，以切合本地需求。

5.7 除此之外，部分持份者提倡將私營幼稚園納入受資助界別。工作小組認為此舉會對現時學前教育的狀況構成影響，而且現時的體系是否已對制度上的轉變作好準備，均應該仔細考慮。因此，工作小組建議，長遠來說應在適當時候，因應宏觀環境的發展，進一步檢討幼兒教育。

5.8 工作小組承認，部分幼稚園暨幼兒中心在提供教育、幼兒關顧以至家庭支援等一連串服務面對的限制與困難。各界需要更深入討論如何提供全面及綜合的服務，以支援幼兒學習和發展。建議應交由諮詢組織跟進各項有關幼兒教育長期發展和質素提升的議題，例如供幼师參照的薪級表，以及教師持續專業發展的計劃。

5.9 雖然持份者於諮詢期間提出的問題無法全面納入是次檢討範圍，工作小組有信心十二項建議是切合實際並具前瞻性，亦能指向正確的發展方向。

5.10 最後，於整個諮詢過程中，對主要持份者坦誠表達他們的意見及關注，工作小組再一次表示衷心謝意。雖然大家對某些議題抱有不同看法，但我們在致力為香港的學童提供優質學前教育的目標上是一致的。

* * * * *

學前教育學券計劃檢討工作小組成員名單

主席：高彥鳴教授，BBS，JP
成員：李榮安教授，MH
梁志堅女士
羅乃萱女士，MH，JP
黃寶財教授，MH
鄧貴泰先生（至 2009 年 12 月 31 日止）
張勇邦先生（由 2010 年 1 月 1 日起）
秘書：教育局首席助理秘書長（質素保證）
鄧發源先生

* * * * *

參考資料

1. Bennett, John and Tayler, Collette P. (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. OECD, Paris.
2. Elliott, Alison (2006). *Early Childhood Education—Pathways to quality and equity for all children*. ACER Press: Australian Council for Educational Research.
3. Fung, C. K. H. (2009). The complexities in promoting play-based kindergarten curriculum in Hong Kong: One teacher's story. *Canadian Children*, 34(2), 16-24.
4. Fung, C. K. H., & Lam, C. C. (2009). The Pre-primary Education Voucher Scheme of Hong Kong: A promise of quality education provision? *Education Journal*, 36(1-2), 153-170.
5. Li, H., et al. Affordability, accessibility, and accountability: Perceived impacts of the Pre-primary Education Vouchers in Hong Kong, *Early Childhood Research Quarterly* (2009), doi: 0110.1016/j.ecresq.2009.09.004.
6. New, Rebecca S. & Cochran, Moncrieff (2006). *Early childhood education (volumes 4) : an international encyclopedia*. Westport, Conn.: Praeger Publishers.
7. Spodek, Bernard & Saracho, Olivia N. (2005). *International perspectives on research in early childhood education*. Greenwich: Information Age Publishing.
8. The Work of Early Childhood Teachers After the Implementation of the Pre-primary Education Voucher Scheme, *Education Planning Digest*, November 2010, Issue 2.
9. UNESCO International Bureau of Education (2006). *Country profile prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2007 Strong Foundations: Early Childhood Care and Education: Singapore Early Childhood Care and Education (ECCE) programmes*. Author: Geneva.
10. 《1981 年小學教育及學前服務白皮書》，香港教育署。
11. 《協調學前服務工作小組諮詢文件》(教育署及社會福利署，2002 年)，香港。
12. 《香港教育制度改革建議 — 二十一世紀教育藍圖》(教育統籌委員會，2000 年)，香港。
13. 馮潔皓、林智中(2008)。《香港幼稚園教師的課程決策:專業自主與市場導向》。文章發表於「課程決策:第十屆兩岸三地課程理論研討會」，香港。
14. 《學前教育課程指引》(課程發展議會，2006 年)，香港。

* * * * *

工作小組活動簡介

與主要持份者會面（參加人數）

○ 2009 年 12 月 15 日	幼師培訓機構	(7)
○ 2010 年 1 月 18 日	辦學團體	(20)
○ 2010 年 1 月 18 日	家長代表	(6)
○ 2010 年 1 月 25 日	幼稚園校長	(16)
○ 2010 年 1 月 25 日	幼稚園教師	(13)
○ 2010 年 3 月 3 日	教育局職員	(6)
○ 2010 年 4 月 19 日	非牟利幼兒教育機構議會	(22)
○ 2010 年 7 月 6 日	幼稚園教育諮詢委員會	(12)
○ 2010 年 10 月 27 日	第二輪諮詢會	(95)

探訪學校

- 於 2010 年 3 月及 4 月安排探訪四間學校，包括不參加學券計劃的私立獨立幼稚園、參加學券計劃的非牟利幼稚園、參加學券計劃的非牟利幼稚園暨幼兒中心及根據過渡安排參加學券計劃的私立獨立幼稚園。

諮詢意見

- 接獲 39 份意見書
 - 幼師培訓機構 — 8
 - 辦學團體 — 3
 - 家長 — 1
 - 幼稚園校長 — 2
 - 幼稚園教師 — 2
 - 幼兒教育團體 — 23

* * * * *

諮詢問題大綱

1. 原則

- 對於在香港建立一個優質幼兒教育體系，有甚麼長遠目標？
- 現有政策（2000 年教育統籌委員會報告書）及原則（讓幼兒接受學前教育的方便程度、負擔能力及問責）對達到有關目標有甚麼幫助？

2. 資助

- 政府應否資助幼兒教育界別？有何利弊？
- 如果不予資助，是否要繼續推行學券計劃？有哪些重點改善措施，可以令計劃取得更大成效？
- 除資助模式外，還有哪些問題需要處理？推出學券計劃，對這些問題有何損益？

3. 全日制與半日制

- 研究顯示全日制與半日制幼兒教育的成效有何分別？
- 對兩者的資助是否不公平？如何不公平？對誰不公平？怎樣才是「公平」的制度？如需改善現行的學券計劃處理這些問題，會對資源調配有甚麼影響？

4. 校長與教師的專業發展

- 專業發展的關鍵要素是甚麼？如何最適切地提供？
- 彈性處理提升專業水平的限期有何利弊？如值得改善，應如何改善？

5. 質素評核

- 現時情況如何？應怎樣改善？
- 應怎樣平衡公眾問責及發展方面的回應？

6. 家長教育

- 哪類資料對家長最爲有用？如何最適切地提供資料？
- 家長教育有甚麼需要？如何最適切地提供協助？

7. 薪級表

- 不設立薪級表會有哪些重大問題？
- 有甚麼可行的其他方法？政府能否推行年薪調查，並公布數據？

8. 工作量

- 在校長、教師及家長目前需要處理的行政程序之中，有哪些是繁瑣而可以簡化的？

9. 經濟上有需要的家庭

- 一些經濟上有需要的家庭，認爲學券計劃對他們的資助減少了，原因何在？

* * * * *

西方國家的幼兒教育制度

	澳洲	芬蘭	意大利	瑞典	英國	美國
主要主管機構	教育、就業及勞資關係部	社會事務和衛生部 教育部負責 6 歲幼兒的學前教育	教育部負責 3 歲至 6 歲幼兒的教育 各地區及市政當局負責 3 個月至 3 歲幼兒的教育	教育及科學部	孩童、學校及家庭部	衛生與人力服務部及教育部
強制教育年齡	6 歲	7 歲	6 歲	7 歲	5 歲	6 歲
於強制教育前 主要兒童服務 種類	- 日間家庭託兒、全日託兒所、學前中心或幼稚園（每日 3 至 6 小時）。 - 幼兒在開始強制教育前，政府一般向 5 歲幼兒提供一年公立幼稚園服務。	- 日間託兒所及家庭日間託兒所均為整年全日開放。 6 至 7 歲的學前課程為半日制，並配合日間託兒服務。	- 幼稚園向 3 至 6 歲幼兒提供服務，時間靈活，每日服務時間普遍為每天 8 小時。 - 配合幼兒教育及照顧服務的綜合服務，如遊樂園地、託兒所及家居服務。	學前教育中心為 1 至 6 歲幼兒提供全日制託兒服務，並釐清服務時間，配合在職家長的不同需要。	0 至 3 歲託兒所主要由當地社會服務部開辦。 - 國營的幼兒學校提供 3 至 4 歲幼兒的教育課程，時間靈活，以半日制或全日制開設。	- 為 0 至 6 歲幼兒提供大量半日制及全日制課程。 - 一年制政府資助幼稚園課程（主要對象是 5 歲幼兒）及向低收入家庭提供計劃（對象主要是 3 至 4 歲幼兒）。
資助	- 幼兒資助金為家長提供財務支援。 - 政府資助小一前一年的學費。	- 由政府及地方當局稅項資助。 - 家長支付部分學費，低收入家庭不需支付學費。	- 國營及市立幼稚園均為免費，除膳食除外。 - 私人營辦者可能會收取更高昂的費用，但多為非牟利營辦者。	- 市政當局提供日間託兒所的大部分學前準備課程。 - 家長需繳交學費，有經濟困難的家庭可免繳學費。	- 為營辦者提供創業成本及使用者提供稅項優惠。 - 費用主要由市場釐定。為確保學生可以接受學前服務，當局建議為接受政府資助的學前機構設收費上限。	私營機構提供大部分託兒服務及教育。現時，各州在托兒及實施學前教育及高危學童介入課程方面，逐步擔當主導的角色。
教師培訓 (要求)	- 約 55% 全日託兒所會僱用已受訓（通常為期兩年）及未培訓的員工。 - 與學校連繫的學前機構教師均已接受全面培訓，並須持有教育學位。	- 幼稚園教師須完成幼兒教育學位。 - 現行政策致力維持各類中心的跨專業團隊功能，職員有不同的專業任務及職責。	- 逐步落實託兒所負責人須持有大學學位，以及其他職員須持有三年制專上文憑。 - 未來的幼稚園教師須持有大學學位。	- 中心負責人須持有大學學位或教師資格。 - 大部分幼兒助理已完成三年制專上教育專業文憑。	- 國家資助的幼兒學校及預備班教師須持有學士學位。 - 幼兒看護需完成當地政府認可的入職課程。	- 不同州份有不同要求，並無建立幼兒教育員工資歷的全國性制度。 - 公立學校的要求與托兒學校更為嚴格。

	澳洲	芬蘭	意大利	瑞典	英國	美國
監管及評估	▶ 依照全國質素保證制度每兩年半檢查一次。	▶ 幼兒教育及託兒服務的質素及督導計劃，旨在加強當地、區域及全國的督導及評核制度。	▶ 幼稚園的教育方法高度自主。	▶ 每年由國家教育署審核。	▶ 須接受英國教育標準署督察檢查，以及逐步實施3年一次的全國檢查。	▶ 全國幼兒教育協會、全國幼兒計劃評審委員會及全國家庭託兒協會制訂自願的指引。 ▶ 聯邦政府為啓蒙計劃制訂嚴格的營運標準。
最新發展	▶ 於2016年，3至6歲幼兒的教師職員比例為1:11。 ▶ 及至2014年，一半職員須持有幼兒教育文憑，其餘職員則須持有幼兒教育證書 III。 ▶ 實施全國平級制度，各幼兒教育機構須出示准許證及評級資料。相關評級資料亦會於互聯網刊載。	▶ 芬蘭的幼兒教育及託兒服務十分完善及穩定。自1990年起，全國國民均可使用日間託管服務。	▶ 以3至6歲幼兒為對象的幼兒教育及照顧服務營辦者非常多元化，私營服務亦在逐步發展。	▶ 瑞典現正將幼兒教育及照顧服務與教育範疇合併，體制已顯著擴展及革新。	▶ 由2004年起，英國政府制訂十年託兒計劃，加強政策配合、擴展使用者範疇、僱用員工、培訓、質素保證及檢查、支援在職家庭以及資助幼兒服務。	▶ 隨著各州增加投資，幼兒教育及託兒服務發展蓬勃，入讀公共計劃的4至5歲幼兒人數可望增加，提升計劃質素及鞏固管理結構。

參考資料：

1. Starting Strong II: Early Childhood Education and Care, 2006, OECD.
2. National Quality Standard for Early Childhood Education and Care and School Age Care, December 2009, Council of Australian Governments.

* * * * *

亞洲地區的幼兒教育制度

	中國	日本	韓國	香港	新加坡	台灣
主要主管機構	教育部	文部科學省	教育及人力資源開發部與性別平等及家庭部	教育局	教育部及社區發展、青年及運動部	教育部 社會福利部
強制教育年齡	6 歲	6 歲	6 歲	6 歲	6 歲	6 歲
於強制教育前 主要兒童服務 種類	▶ 幼兒園及託兒所提供教育及託管服務。	▶ 幼兒可入讀每日 4 小時的幼兒園 (3 至 5 歲) 或每日多於 8 小時的保育園 (0 至 5 歲)	▶ 幼兒園 (3 至 6 歲) 大多只提供半日制服務。部分幼兒園亦有提供全日制或延長時間服務。	▶ 幼兒園 (3 至 6 歲) 及幼稚園暨幼兒中心 (6 歲以下)。	▶ 幼稚園提供一星期 5 日的服務，每日 3 至 4 小時。大部分每日都會分至少兩節進行。	▶ 由教育機關管理幼稚園 (4 至 6 歲兒童)。設有公立及私營幼稚園。
資助	▶ 幼兒園由各省及地方政府、社區及獨立團體經營。 ▶ 學費因省份而異。	▶ 幼兒園教育需收費，但政府或會向私營幼稚園提供津貼。 ▶ 向家長提供財政資助。	▶ 家長可申請幼稚園、託管服務費用稅項減免。 ▶ 根據審查準則，例如家庭每月入息、成員數目及總資產，向家庭提供資助。	▶ 透過學前教育學券計劃 (學券計劃) 向家長提供直接資助。 ▶ 向在經濟上有需要的家庭提供額外學費減免。	▶ 根據幼稚園僱用的受訓教師人數，向幼稚園提供定期撥款。 ▶ 在經濟上有需要的家庭如通過入息審查，即可獲得資助。	▶ 向未入讀小學的 5 歲學前幼兒提供資助。 ▶ 根據家庭收入及幼兒數目發放不同資助金額。
教師培訓 (要求)	▶ 幼兒園校長須在幼兒教育機構畢業或擁有更高學歷、具備充足的幼兒教育工作經驗及持有校長證書。 ▶ 幼兒園教師須具備教師資格規例所列的資格。	▶ 幼稚園教師須持有幼稚園證書。	▶ 66% 的公立幼稚園教師持有大學學位，88% 的私營幼稚園教師持有兩年制文憑。	▶ 在參加學券計劃的幼稚園任職的教師須獲得「合格幼稚園教師」的資格，而校長則須持有幼兒教育證書。 ▶ 自 2009/10 學年起的新任校長須持有幼兒教育學士學位及校長證書。	▶ 自 2008 年起，所有學前教師須最少持有學前教育證書，每 4 位教師中須有 1 位持有學前教育文憑。	▶ 須持有教育部頒發的教師證書。
監管及評估	▶ 中央政府制定了質量架構，包括課程規管及指引，以確保幼兒教育質量。	▶ 幼稚園須根據文部科學省的指引進行自我評核，以及連同持份者進行第三方評估。	▶ 並沒有針對幼兒教育及託管課程質素的體系層級評估。	▶ 幼稚園推行自我評核及教育局進行質素評核。	▶ 自 2011 年起，幼兒教育會推行自願質素保證及認證架構。	▶ 每 3 至 6 年對幼兒教育及託兒所營辦者的營辦水準進行定期檢查。

	中國	日本	韓國	香港	新加坡	台灣
最新發展	➢ 十年教育改革及發展綱要，其中概述— ○ 2020 前，全國幼兒可獲得一年學前教育、某些地區提供二年學前教育，以及富足地區提供三年學前教育； ○ 專注發展農村及貧窮地區的學前教育；及 ○ 透過專業發展提升幼师學歷。	➢ 文部科學省將進一步致力加強及擴展幼稚園教育功能，例如整頓及提升家庭及社區的教育功能，鞏固根基以支援學前教育。	➢ 幼稚園及託兒所受兩項不同法案規管。 ➢ 自 1997 年起，幼兒教育及照顧需求大增，用呈報方式代替註冊，以簡化申領牌照程序。	➢ 學券計畫提供財政資助，支援幼稚園校長及教師提升專業水平。 ➢ 所有幼稚園須執行學校自我評估機制。	➢ 自 2009 年 1 月起，教育部將提高學前教育教師的最低學歷要求。	➢ 台灣正逐步為接受強制教育前的幼兒整合教育及照顧服務。 ➢ 在審查體系改革後，新評估措施將於 2010 年秋季於全國頒佈。新審查制度將分為兩個階段：每年進行基本評估及每二至三年進行深入評估。所有審查都會向公眾刊發及公佈。

參考資料：

1. 中華人民共和國規劃綱要工作小組辦公室《國家中長期教育改革與發展規劃綱要（2010—2020 年）》2010 年 2 月 23 日。
2. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers – Japan Country Background Report, 2005, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, Japan.
3. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers – Final Report: Teachers Matter, 2005, OECD.
4. Fact Sheet – Current Provision and Organization of Services for Early Years Care and Education for Young Children in Japan, 2009, The Japanese National Committee of OMEP.
5. Starting Strong II: Early Childhood Education and Care, 2006, OECD.
6. Early Childhood Education and Care Policy in Republic of Korea, 2004, OECD.
7. Pre-school Education, Website of Ministry of Education, 2010, Singapore.
8. Pei-jung Lin, Policy and Practices to Raise the Quality of Early Childhood Education and Care in Taiwan, Presentation at OECD 2010 Conference.

* * * * *

工作小組收集意見概覽

A. 幼師培訓機構的意見

1. 資源分配

- (a) 學券計劃向學前教育界別投放新資源，因而廣獲好評。
- (b) 政府向幼稚園提供一次性資助，改善教學設備，以及提供財政資助，支援教師及校長提升專業水平，措施值得讚揚。但仍需檢討一些基本問題，例如學券計劃是否最好的資助方法。
- (c) 在學券計劃下，大部分額外資金用於向家長提供學費資助，主要是重新分配撥款，未能促進優質幼兒教育的發展。家長為子女選擇學校，未必符合優質幼兒教育的教學原則。
- (d) 當消費者無法全面掌握所有資訊，透過學券計劃推廣優質學前教育並不是有效的做法。全面資助學前教育也是可以考慮的選擇。
- (e) 部分意見表示鑑於業界的服務多元化，目前並不適宜全面資助學前教育，但有關做法仍可納入考慮範疇，例如在學券計劃推行十至二十年後，可以再次審視當時的業界發展情況。

2. 提升體系能力方面的管治

- (a) 有效的管理架構是改善香港學前教育的關鍵。將取得學券的資格與質素評核的標準結合起來，是有待解決的問題。幼稚園界別在政府標準（即質素評核的規定）及市場（即家長的選擇）之間進退維谷。採取後者或會令幼稚園不能實行業界認同的專業教育。家長為子女選擇幼稚園，期望他們能入讀名牌小學，使學前教育服務營辦者及教師感到不安及備受壓力。
- (b) 家長與幼稚園之間的矛盾，以及帶有風險的質素評核與對幼稚園相應增加的工作量／壓力之間的矛盾，確是難以解決的問題。對幼稚園及教師來說，同時面對質素評核、提升專業水平、學券計劃所增添的工作量及新課程指引，實為操之過急及負擔沉重。

- (c) 不僅幼稚園及教師在準備質素評核上需要加強，政府亦需確保具備充足能力（包括教育局的專業能力）為幼稚園提供支援以提升其質素，從而應付需求。

3. 學前教育

研究指出，優質全日制學前教育課程，對幼兒長遠成長及發展均見成效。

4. 學前教育的發展

基於許多本港家長需長時間外出工作，家長會傾向選擇全日制課程。加上出生率不斷下降，政府更應鼓勵以全日制學前教育課程取代半日制課程，藉以穩定幼稚園的發展。

B. 辦學團體的意見

1. 學前教育發展

- (a) 部分認同政府透過學券計劃，向業界投放大量資源。提升教學專業水平方面的教師發展津貼，亦有助優質學前教育的發展。
- (b) 部分認為學券計劃並非資助學前教育的最佳機制。3 至 6 歲幼兒應享有免費教育，作為十五年基礎教育的一部分，因此，政府應全面資助學前教育。
- (c) 部分辦學團體擔心，某些幼稚園為符合家長期望，或會採用並無成效的教學模式。
- (d) 自學券計劃實施之後，家長的選擇成為幼稚園的收入來源，此舉使幼稚園的收入轉為被動，不利優質學前教育的發展。
- (e) 政府不應對個別幼兒發放津貼，而應就整體幼稚園營運發放校本津貼。
- (f) 租金、差餉和地租不應計入學券資助。所有幼稚園，不論在私人物業或屋邨內營辦，均應享有資助。

2. 全日制幼稚園

- (a) 以半日制幼稚園課程為基礎提供資助，對全日制幼稚園並不公平。全日制幼稚園為吸引學生入讀，在行政及宣傳工作上，承受著繁重的工作負擔。

- (b) 根據入學人數發放的教師發展津貼，是對半日制幼稚園傾斜的政策。此舉令全日制幼稚園在挽留職員處於不利境況。
- (c) 與半日制幼稚園教師相比，全日制幼稚園教師的工時較長，工作量亦較沉重，但所得的培訓津貼卻較少。故此，大部分會選擇轉任代課教師或離開教育界。
- (d) 全日制幼稚園提供長時間服務、全年服務及延長時間服務。因此，政府應向全日制幼稚園提供額外校本津貼，以支援在職父母及經濟上有需要的家庭。
- (e) 政府應直接向全日制幼稚園提供資助，以確保能夠將經濟上有需要的家庭納入安全網。

3. 專業發展

- (a) 教師提升專業至幼兒教育證書學歷的限期應予延長。
- (b) 因專業培訓應持續進行，教師發展津貼應以經常性為基礎發放。

4. 行政程序

如經濟上有需要的家長有子女正在就讀合資格幼稚園，則應容許他們就學券及學費減免資助提交一份申請。

5. 質素評核

- (a) 幼稚園質素評核能促進自我評估文化及加強專業發展。
- (b) 將質素評核報告上載於網頁，並將質素評核與學券計劃的資格相連，均對幼稚園及教師帶來沉重壓力。
- (c) 質素評核的目的，應該是幫助幼稚園作出改善，並對表現欠佳的幼稚園加強各項跟進行動。

6. 家長教育

- (a) 家長過份重視閱讀、書寫及識數。因此，幼稚園已逐漸偏離有效的教學模式，以滿足家長的期望。
- (b) 有關幼兒發展的家長教育應予加強。

7. 薪級表

- (a) 政府應恢復因應教師資歷及經驗而制訂的薪級表，以供業界參考。

8. 工作量及壓力

- (a) 除教學及提升專業水平外，幼稚園教師亦要面對學券計劃衍生的沉重行政工作。學券計劃下的行政程序應該簡化，並為幼稚園設置電腦體系，減輕幼稚園及教師的工作量。
- (b) 雖然部分教師發展津貼可用作聘請代課教師，減輕現有幼稚園教師的工作量，但儘管學生人數相同，全日制幼稚園獲得的津貼金額卻遠少於半日制幼稚園所得的津貼金額。

9. 經濟上有需要的家庭

- (a) 學券計劃推行後，低收入家庭獲得的津貼比以往減少，而學券計劃及學費減免的申請程序相當複雜。
- (b) 學費限額的規定，令此類家庭的選擇受到限制。

C. 幼稚園教師及校長的意見

1. 學前教育發展

- (a) 學券計劃為業界提供額外資源，有助改善人力資源及學校設施。
- (b) 政府應就學前教育制訂長遠政策，並促進業界多元化發展。
- (c) 政府應直接資助幼稚園界別。
- (d) 學前教育應是基礎教育的一部分。學券計劃的範圍應涵蓋至 2 歲的幼兒。
- (e) 部分幼稚園未能符合參加學券計劃的資格，令家長的選擇受到限制。所有幼稚園都應列入學券計劃之內。

2. 全日制幼稚園

- (a) 以半日制幼稚園為基礎的學券額，對於提供教顧服務、長時間服務及延長時間服務的全日制幼稚園並不公平，政府應向這些幼稚園提供額外的資助。
- (b) 這些幼稚園的教師因工作時間長，導致他們的流失率甚高。
- (c) 部分代表建議就讀於全日制幼稚園的學童的資助應為兩倍。

3. 專業發展

- (a) 教師發展津貼不應只是有時限的資助，而應是經常性的。
- (b) 五年的培訓限期，增添幼稚園專業的壓力，應延長有關限期。
- (c) 應設立專業發展基金，持續提升幼稚園專業。
- (d) 部分資深及合資格的幼稚園教師，因為不同的理由不再進修幼兒教育證書課程。政府應准許他們於 2011／12 學年後繼續留在業界。
- (e) 所有教師，無論是否在合資格參加學券計劃的幼稚園任教，應享有等額培訓津貼。

4. 質素評核

- (a) 質素評核對幼稚園及教師帶來沉重壓力。
- (b) 教育局應提供質素評核後的支援服務。
- (c) 部分幼稚園對於質素評核標準不一感到疑慮。

5. 薪級表

- (a) 取消薪級表，打擊了幼稚園教師的士氣。部分教師認為他們不獲尊重，因為他們已取得更高學歷，卻不獲加薪。
- (b) 政府應重新設立薪級表，以對應教師的學歷及經驗，並表示對幼稚園專業的重視，從而令業界更為穩定，並提升業界質素。

6. 工作量及壓力

- (a) 學券計劃令幼稚園及教師的行政工作量大增。
- (b) 政府應清楚訂明代課教師的職責，以減輕受訓教師的工作量。
- (c) 政府應提供文書支援資助，以減輕教師處理行政工作的工作量。

7. 經濟上有需要的家庭

- (a) 學費限額的規定，令此類家庭的選擇受到限制，有關規定

應每年調整。

- (b) 學券計劃推行後，低收入家庭獲得的津貼比以往減少，而學券計劃及學費減免申請程序更為複雜，必須簡化。

D. 家長的意見

1. 對家長的支援

- (a) 對家長發放学券計劃津貼，減輕了家長的財政負擔。
- (b) 政府應為兩歲起的幼兒，提供學前教育全面資助。
- (c) 家長為幼兒選擇幼稚園時，於提取幼稚園的資訊感到困難。政府可在各區舉辦幼稚園展覽，以方便家長獲得有關資訊。

2. 全日制幼稚園

- (a) 全日制幼稚園家長與半日制幼稚園家長所得津貼金額相同，對於支付較昂貴學費的全日制幼稚園家長並不公平。
- (b) 全日制幼稚園提供長時間服務及其他服務，例如延長時間服務，對單親家庭及在職父母有很大幫助。政府應為全日制幼稚園及就讀此類幼稚園的幼兒的家長提供額外津貼。

3. 專業發展

家長了解業界面對的壓力，因此不反對延長提升專業水平的限期。

4. 經濟上有需要的家庭

學券計劃推行後，低收入家庭未有獲得額外資助，卻因學費增加而需要支出更多。家長亦認為申請學券計劃資助及學費減免的程序相當複雜。

E. 其他持份者的意見

1. 學券計劃的發展

- (a) 政府應提供 2011／12 學年後學券計劃的清晰藍圖，讓幼稚園得以制訂短期及長期學校發展計劃。
- (b) 政府應全面資助學前教育，並向幼兒提供十五年免費教育。

(c) 全日制課程和半日制課程能夠照顧不同家長的需要。現時爭拗全日制課程是否較半日制課程可取並無意義。

(d) 學券有效期為三年。為了顧及有特殊教育需要的學童，有意見認為應將學券的有效期延長一年。

2. 專業發展

(a) 長遠而言，幼稚園教師的學歷應提升至學位水平。

(b) 應設立專業發展基金，持續提升幼稚園教師質素，並為支持本地學前教育研究項目提供資源。未使用的教師發展津貼撥款應轉撥作 2011／12 學年後幼稚園教師專業發展的獨立基金。

(c) 政府應持續提供津貼，讓幼稚園聘請代課教師，穩定幼稚園人手。

3. 校本津貼

(a) 應持續向幼稚園提供校本津貼，以提升設備及設施。

(b) 政府應為全日制幼稚園提供相等於全校整年開支 15% 的校本津貼，原因是全日制幼稚園的服務時間較長、服務年終無休及提供延長時間服務，支援須外出工作的家長及經濟上有需要的家庭。

4. 家長教育

(a) 家長教育是一個長期以來的問題。這個問題並非源於學券計劃，但必須加強這方面的工作。政府應推廣家長教育，幫助家長掌握資訊，從而為子女選擇優質幼稚園。

(b) 建議增撥資源，讓學前教育機構聘請專責教師提供家長教育及家庭關顧服務。

5. 質素評核

(a) 應於質素評核後加強校本支援。

(b) 應鼓勵幼稚園保持校內評估及校外評核的文化。

(c) 校外評核隊伍應包羅學術界的專業人員及業界代表。

6. 全日制幼稚園

- (a) 參照全日制及半日制幼稚園學費限額的規定，半日制及全日制幼稚園學券額比例應是 1:1.65。

7. 薪級表

- (a) 隨著幼稚園教師和校長的學歷提升，業界應採用資助小學和中學的薪級表。
- (b) 設立薪級表時，應同時取得政府、業界和家長的共識。

8. 其他

- (a) 應設立諮詢組織，就學前教育優質發展事宜向政府提供意見。
- (b) 應放寬增加學費準則，並容許幼稚園保留收入，作為學校維修及發展用途儲備。
- (c) 加強學前服務聯合辦事處、學校支援服務及視學隊伍之間的合作，為幼稚園提供全面支援。

* * * * *

建議摘要

建議 1

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

建議 2

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

建議 3

工作小組建議每年在考慮通脹因素後檢討學券的面值。

建議 4

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

建議 5

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

建議 6

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

建議 7

工作小組建議鼓勵就本地學前教育的最新發展進行研究，俾能在

日後發展優質學前教育時借鑑有關的經驗。

建議 8

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

建議 9

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

建議 10

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

建議 11

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

建議 12

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

* * * * *