

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。