

香港构建普惠性 学前教育公共服务体系的经验^①

刘焱,郑孝玲

(北京师范大学,北京 100875)

摘要:近年来,香港以清晰的非营利制度设计为前提,逐渐加大公共财政投入,通过资助非营利性幼儿园提供普惠性学前教育服务、加强对参与政府资助计划的幼儿园的监管、提高教师待遇与教师专业发展水平等一系列政策措施,积极推动普惠性学前教育公共服务体系的建设,为我国内地构建普惠性学前教育公共服务体系提供了可借鉴的经验。

关键词:香港学前教育;非营利性幼儿园;普惠性学前教育;公共服务体系;政府资助计划

中图分类号:G615 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2021)02-0030-10

DOI:10.16697/j.1674-5485.2021.02.005

建设普惠性学前教育公共服务体系是我国当前发展学前教育的重点任务之一。我国香港从20世纪80年代开始,大力发展学前教育,特别是在回归祖国以后,政府采取了一系列政策措施积极发展学前教育,迄今已基本形成了较为完善的普惠性学前教育公共服务体系。香港在引导与支持非营利性幼儿园向社会提供普惠性服务方面所采取的政策措施,可以为我国内地建设普惠性学前教育公共服务体系提供有益的经验。

一、普惠性学前教育公共服务体系建构的前提:非营利制度设计

香港的幼儿园分成非营利性幼儿园和营利性幼儿园两大类,政府在税收政策、政府资助、政府管制等方面对两类幼儿园的管理各有不同。清晰

的非营利制度设计是香港普惠性学前教育公共服务体系得以建构的重要前提。

(一)税收政策

税收待遇是香港管理非营利性幼儿园和营利性幼儿园最主要的区别。非营利性幼儿园可免缴香港税务条例(第112章)所征收的税项。幼儿园要获得“非营利”身份,需向税务局申请。税务局根据税务条例(第112章)第88条对幼儿园是否符合免税资格进行确认。该条款规定,慈善团体所从事的行业或业务要属于公共性质,其经营所获利润纯粹作慈善用途且大部分在香港使用。经确认后,税务局签发证明书或确认书,幼儿园的“非营利”身份才能得到政府认可。

(二)政府资助

在香港,只有非营利性幼儿园才能参加政府

收稿日期:2020-10-15

①基金项目:2018年度国家社科基金重大项目“我国普惠性学前教育公共服务体系建设的路径和机制研究”(18ZDA337)。

作者简介:刘焱,北京师范大学教育学部教授,博士生导师;郑孝玲,北京师范大学教育学部博士生。

的各种资助计划。香港针对幼儿园的资助计划种类繁多,如学前教育学券计划(以下简称“学券计划”)、租金、差饷和地租返还计划、炊事员资助计划等,这些计划都只允许非营利性幼儿园申请参加。

从1995—1996学年开始,香港共施行了三次规模大、覆盖面广的学前教育资助计划。最早实施的是“幼儿园及幼儿中心资助计划”(以下简称“资助计划”),该计划实施时间为1995—1996学年至2008—2009学年,但从2008—2009学年开始,该计划更名为“幼儿中心资助计划”,不再适用于幼儿园,但仍适用于幼儿中心。2007—2008学年,香港开始实施适用于幼儿园的“学券计划”。到2017—2018学年,“免费优质幼儿园教育计划”(以下简称“免费教育计划”)取代了此前的“学券计划”。从实施“学券计划”开始,教育局有意借着政府资助计划引导绝大多数营利性幼儿园转为非营利性幼儿园。^[1]以“免费教育计划”为例,申请参加该计划有三点要求:首先,必须是非营利性幼儿园;其次,幼儿园需提供全面的本地课程,即幼儿园中的幼儿班(小班)、幼儿园低班(中班)和幼儿园高班(大班)各班级均需按照《幼儿园教育课程指引》进行课程安排;第三,参加免费计划的幼儿园需通过质量评估。^[2]政府对申请参加“免费教育计划”的幼儿园的性质、课程和质量都进行了限定,这意味着将所有营利性幼儿园和实施非本地课程(一般为国际课程)的幼儿园排除在外。

教育局的这一做法起到了明显的成效。1999—2000学年,香港共有769所幼儿园,其中470所为非营利性幼儿园,已参加“资助计划”的幼儿园共有286所,约占香港非营利性幼儿园数量的61%。^[3]到2017—2018学年,香港共有1030所幼儿园,其中818所为非营利性幼儿园,占比为79.42%;符合参加“免费教育计划”资格的幼儿园约773所(即提供本地课程的非营利性幼儿园),参加此计划的幼儿园为748所,约占符合资格幼儿园数量的97%。^[4]

(三)政府管制

一直以来,香港政府认为要让私营学校在自由市场经营及发展,需要给学校一定程度的空间。^[5]因此,无论是对非营利性幼儿园还是营利性幼儿园,政府的监管都只是确保它们能遵守教育

条例(第279章)与教育规例(第279A章)中有关校舍安全、师资及收费等方面的规定。在校舍安全方面,要求遵守建筑及消防安全等的规定;在师资方面,要求教师必须符合指定资格,并向教育局注册;在收取费用方面,学费必须经教育局批准;等等。^[6]除了必要的监管外,政府还致力于增加幼儿园运营的透明度以回应家长的需求。为帮助家长了解幼儿园情况,以便家长为子女选择合适的幼儿园,从1999—2000学年开始,香港教育署(2003年并入香港教育统筹局,2007年更名为香港教育局)每年都出版《幼儿园概览》,用于刊登香港幼儿园的基本资料。^[7]该制度实施后,广受家长欢迎,教育署建议无论是非营利性幼儿园还是营利性幼儿园都需披露包括幼儿园学费在内的基本资料,但不做强制要求。

香港对营利性和非营利性幼儿园管制的区别主要体现在幼儿园的注册与开办、盈余比例规定等方面。首先,在注册与开办上,对于营利性和非营利性幼儿园的注册申请,由香港教育局根据相同的准则审批,即幼儿园只需符合一般学校注册要求,便可开办。^[8]但开办营利性幼儿园,除按照教育条例的规定注册外,还必须办理商业登记,受有关公司条例及税务条例的规管。^[9]其次,在盈余比例上,两类幼儿园需遵守不同的规定。营利性幼儿园每年赚取不超过10%的利润,并可以用于股东分红;而非营利性幼儿园每年赚取的利润不得超过5%,举办者不能将利润据为己有或用于分红,而应将利润用于学校发展。^[10]

当前,香港主要是从是否参与“免费教育计划”这个角度对非营利性幼儿园进行有区别的管制,体现在质量监管、财务管理等方面。例如,在质量监管上,香港教育局要求参与计划的幼儿园必须通过质素评核,对于没有参加计划的非营利性幼儿园则不做硬性要求。在财务管理的要求方面,政府对参与计划的幼儿园有着严格的要求。参与计划的幼儿园需要遵守经费使用、记录、单据保留、审计等方面的规定。

二、普惠性学前教育公共服务体系建构的基石:济困与普惠结合

2000年9月,《香港教育制度改革建议》中指出,政府对幼儿教育的资助应致力于保障每位儿

童都有接受幼儿教育的机会,新资源投放的重点应放在增加对家长的资助上,使更多家庭受惠。^[11]根据该报告,政府对幼儿教育的资助逐渐调整为致力于扩大家长受惠面。在之后的普惠性学前教育公共服务体系的建构中,呈现出济困与普惠相结合的特点,主要表现在两个方面:一是通过资助计划优先保障来自经济困难家庭的幼儿接受学前教育的机会;二是以公共财政为主为公众提供普惠性学前教育服务。

(一) 优先保障经济困难家庭幼儿接受学前教育的机会

香港在构建普惠性学前教育公共服务体系的过程中,为家长提供了额外的经济援助,以确保所有儿童不会因为家庭经济困难而失去接受学前教育的机会。早在1982年,香港就推出“小学学前服务缴费资助计划”,有子女受托于幼儿中心或入读幼儿园的低收入家庭可申请缴费资助。此后,学费减免计划一直被保留下来,以保障家庭困难幼儿入读幼儿园的机会。

现行的“幼儿园及幼儿中心学费减免计划”为有经济困难的家庭提供就学开支津贴(用于支付幼儿接受幼儿园教育的学习开支)、学费减免和一次过津贴资助^[12],家长可根据需要进行申请,但幼儿必须在参加了“免费教育计划”或“学券计划”的幼儿园就读。政府会对申请人的家庭经济状况进行入息审查,根据申请人家庭总收入及受供养家庭成员人数计算“调整后家庭收入”,并以此确定是否符合资助资格及其标准。资助标准分别有全免、3/4免和1/2免三种类型。除了减免学费外,政府还为经济上有需要的幼儿减免膳食费。从保障人数和资助总额来看,政府是保障来自经济困难家庭的幼儿接受学前教育的责任主体和主导力量。2017—2018学年和2018—2019学年,政府分别为39671名和37311名(截至2019年4月30日)幼儿提供就学开支津贴,支出总额分别为1.25亿港元和1.17亿港元^[13];分别有25388名和24619名(截至2019年4月17日)幼儿成功申请学费减免,政府资助总额分别为27.6亿港元和22.82亿港元。^[14]

(二) 以公共财政为主提供普惠性学前教育公共服务

香港通过对参与政府资助计划的幼儿园提供

财政资助以引导非营利性幼儿园提供普惠性的服务。以最新的“免费教育计划”为例,政府对学前教育的投入从之前的向家长提供学费资助变更为向幼儿园直接提供津贴。该政策从2017—2018学年开始全面落实。香港教育局按学生人数,向参与计划的非营利性幼儿园提供每人33190港元的“基本半日制单位资助”,该资助涵盖半日制幼儿园教学人员的工资和其他营运支出,如公积金、长期薪酬等^[15]。申请参加该计划的全日制及长全日制幼儿园每生的资助额分别为43150港元和53100港元,比“基本半日制单位资助”分别多了三成和六成。获准参加“免费教育计划”的幼儿园,还可根据幼儿园的实际情况申请其他的资助项目,包括炊事员资助、幼儿园聘请高薪教师的过渡期津贴、校舍维修资助、代课教师津贴、一笔过启动津贴、教职员放取有薪产假及代职人员津贴等。教育局对各类津贴的使用范围、津贴额度计算方式、资助的用途均进行了详细的说明。以“一笔过的启动津贴”为例,该津贴目的在于协助幼儿园做好参与“免费教育计划”准备工作。该笔启动津贴设置了基础金额与上限,每所幼儿园可获得的额度计算公式为“20000港元+800港元/生×2016—2017学年学生人数”,津贴总额上限为300000港元。参加计划的幼儿园可把启动津贴用于聘请额外人手以改善师幼比(由1:15改善至1:11)、雇佣服务、为增聘的教师购置家具和设备等。^[16]该计划推行一年后,吸引了超过97%的提供全面本地课程的非营利性幼儿园参与计划。参加“免费教育计划”的748所幼儿园中约有500所提供半日制课程,其中约90%免费;约610所提供全日制/长全日制课程,其中约70%的每月学费少于1000港元。^[17]“免费教育计划”的政策目标是期望为家长提供能够负担的、优质的、有更多选择机会的幼儿园教育。^[18]从已有数据来看,该计划的推行有效减轻了家长的负担,扩大了家长受惠面。

从“资助计划”到“学券计划”再到“免费教育计划”,政府每年用于学前教育领域的经常开支在逐年增加,特别是实行“学券计划”以来,香港形成了以公共财政为主提供普惠性学前教育的特点。2007—2008学年香港学前教育的政府经常开支为16.88亿港元,到2017—2018学年已增加至57.29亿港元;学前教育的政府经常开支占教育经常开

支的比例也从2007—2008学年的3.6%提高到了2017—2018学年的7.15%。^[19]从政府经常开支的

绝对值看,2017—2018学年是2007—2008学年的3.43倍。相关情况见图1。

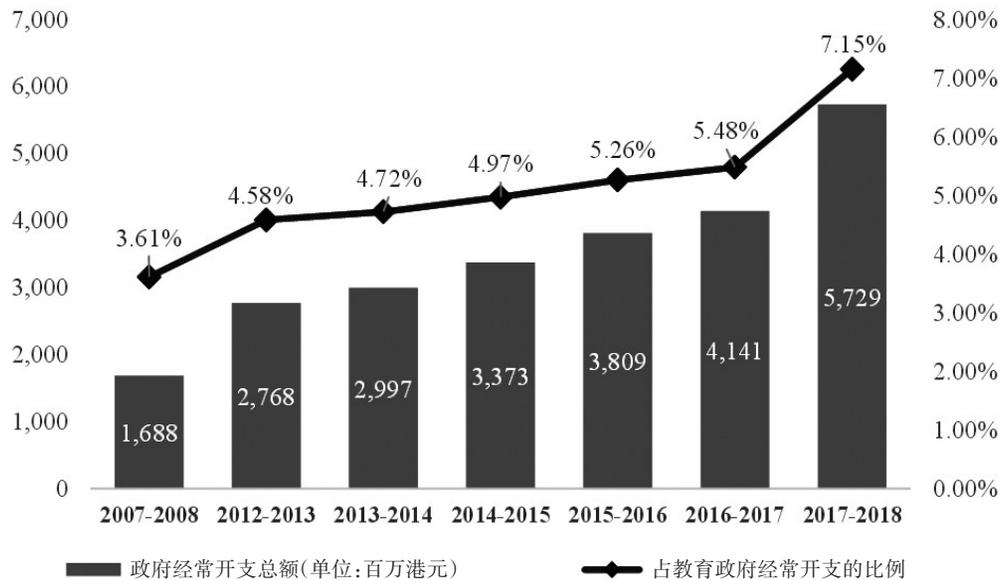


图1 2007—2008学年至2017—2018学年香港政府学前教育经常性开支总额及占比

注:根据香港教育局网站公开资料整理而成

三、普惠性学前教育公共服务体系建构的保障:完善的内部管理架构与严格的外部监管体系

完善的内外部治理与监管体系是香港普惠性学前教育公共服务体系的重要保障。香港通过加强幼儿园内部管理和外部监管两方面形成了较为完善的内外部治理与监管体系,并形成了一个相对清晰明确的管理架构。^[20]香港在构建普惠性学前教育公共服务体系的过程中,逐步加强了对参与计划幼儿园的监管,通过立法、颁布行政法令等手段逐渐完善监管框架。以下主要以“免费教育计划”为例说明香港对参与计划幼儿园的管理架构与具体措施。

(一)完善的内部管理架构

在内部管理上,香港通过法律、行政法令等方式不断完善幼儿园的内部管理架构,形成了由校董会、质素保证机制组成的较为合理有效的内部管理结构。

首先,通过法律规范幼儿园的办学行为。香港所有幼儿园都受教育条例和教育规例规管。依法治校是香港对教育调控的途径之一。^[21]教育条

例和教育规例等对与办学相关的事项有着具体而明确的规定。例如,教育条例中对学校注册、校董的注册、学校设法团校董会或不设法团校董会的管理、教员注册与招聘、招生、学校上诉等都有详细的规定。教育规例是对教育条例的进一步补充与细化,主要是对学校的场地、校舍、设备的标准与要求,学校防火措施、健康与卫生、收费,校董会及法团校董会的章程、教员的聘用、假期及其他一般事项的规定,为幼儿园的规范办学提供指引。

其次,推行校本管理制度,每所幼儿园均须由校董会管理。校董会是幼儿园的管理机构,设有校监和校长。校董会的目的是让更多的利益相关者参与到幼儿园的管理中,如校长、办学团体或营办机构代表、独立人士或其他利益相关者(家长、教师等)。^[22]根据教育条例(第33条)的规定,校董会要遵守教育条例等相关法律法规,依法对学校进行管理^[23],以确保幼儿园可以正常运转。教育条例中对校董会的角色及责任、组成,校监和校长的任用、注册及职责等,均有严格规定,学校内部管理运作有法可依。所有校监和校长的注册与任用都需要由香港教育局审批,校监是学校法人代

表,使学校的管理具有制约性,校长既对校董会负责,也对教育局负责,保证了政府对私立学校的监督管理。^[24]

第三,通过颁布行政法令规范政府资助资金的管理。香港教育局公布了一系列文件以约束并规范政府资助资金的管理,如香港廉政公署防止贪污处编写的《防贪锦囊:学校管制与内部监控》《幼儿园校董及职员行为守则范本》,香港教育局编写的《免费优质幼儿园教育计划幼儿园采购程序指引》,以及教育局发出的“免费优质幼儿园教育”(教育局通告第7/2016号)、“投资时的银行选择”(教育局通告第14/2015号)等通告、通函。这些文件从不同层面对参与计划幼儿园的资金使用与财务管理做出了详细且明确的指引。香港教育局将包含上述相关文件在内的法律、行政法令汇编成《幼儿园行政手册》以方便幼儿园处理行政工作。该行政手册包含幼儿园管理结构、财务与人事管理、课程、学生事务、家长工作、申请及退出幼儿园计划的行政安排等内容。在该手册中对幼儿园财务及会计等各个方面均有详细且明确的说明,包括资助种类与金额、学校经费的来源、会计及财务监管、拟备财务预算、内部财务监管、经审核(审计)的周年账目及财务合数、会计记录的保存、物品及财务的采购、办学团体参与幼儿园采购活动内容。^[25]以记账方式为例,政府要求幼儿园采用会计分类账的方式对幼儿园获得的“免费教育计划”资助与其他渠道获得的经费进行分类记账。即幼儿园在会计账内分拆为“幼儿园计划账”和“学校账”,前者记录来自教育局资助的开支情况,后者记录其他资助的收支情况。再以经费的支出为例,参与计划的幼儿园须开设与幼儿园名称相符的银行账户。该账户的所有支出必须由校董会指定的两名或多名授权人联名批准或签署。此外,政府规定“基本单位资助”的60%属于教学人员的薪酬部分,不得挪作他用。

第四,所有参加计划的幼儿园都需要按照质素保证架构的要求进行持续的自我评估,以促进幼儿园教育质量的提升。质素保证架构包含幼儿园的自我评估与教育局组织的质素评核两个部分。所有参与计划的幼儿园必须依照“表现指标”(2017年修订)对幼儿园的工作成效进行持续的自我评估,并以自评结果为依据制定下一学期的工

作计划。自我评估的目的在于使学校通过“计划(Planning)—推行(Implementation)—评估(Evaluation)”的循环,推动教育质量不断改善。教育局鼓励每所幼儿园将质素自评报告上传至幼儿园网站,以供家长查阅参考。

(二)严格的外部监管

在外部监管上,教育局和审计署同为监管主体,监管重点为政府资助资金的使用以及幼儿园的教育质量。

教育局负责幼儿园收费调整的审批、审阅幼儿园上交的由经注册的职业会计师审核的周年账目、开展质素评核、调查投诉或违规行为等事项。参加政府各项学前教育计划的幼儿园必须符合多项准则及规定。特别是从2017—2018学年开始由政府直接向参加计划的幼儿园提供资助,香港教育局对这些参与计划的幼儿园提出了更为严格的要求。政府在准入、收费、质量、财务、信息公开等方面设置了多项条件,加强对参与计划幼儿园的外部监管。

1. 限定准入资格

在准入条件上,必须为提供全面本地课程的非营利性幼儿园。同时,还必须达到政府提出的相关要求,如通过幼儿园质素评核等。

2. 划定学费上限,严格审查收费调整或新增收费申请

在学费方面,参与计划的幼儿园不可超过政府设定的学费上限。政府每年会根据消费物价指数对学费上限进行调整。2017—2018学年,参加“免费教育计划”的幼儿园在扣除政府提供的资助外,半日制学费不得超过9960港元/年·生,全日制或长全日制不得超过25890港元/年·生。参与计划的幼儿园如要调整或新增收费必须先获得教育局批准。香港教育局制定了一整套申请调整收费的程序。首先,幼儿园需提交收费调整申请,之后教育局根据幼儿园提交的已审计的周年账目,审核幼儿园的开支预算,在确认所有开支合理且幼儿园给出的理由充分和有数据支持时才给予批准。^[26]在当前的资助政策下,香港教育局对学费调整的申请格外审慎。因为他们认为政府的资助足以让幼儿园提供高质量的半日制服务,因此参加计划的幼儿园不应就半日制服务收取学费。而对于提供全日制或长全日制服务的幼儿园而言,尽

管基于政府与家长共同分担成本的原则家长需要缴纳一部分学费,但因为政府已经提供了额外的津贴,所以学费也应该维持在低水平。^[27]

3. 所有参与计划的幼儿园均需通过质素评核并公开评核报告

香港教育局制定了质素评核程序,所有参与计划的幼儿园必须经过质素保证机制评审(见图2)。质素评核以“表现指标”(2017年修订)为依据,教育局组织评核队伍对幼儿园各项工作进行评定。通过评审的幼儿园可获参与“免费教育计划”的资格;未通过评审的幼儿园则需在规

内向教育局提交质素改进计划并申请跟进视学;再次评审未通过或在评审未通过后不申请跟进视学的幼儿园,教育局将考虑撤销其参与计划的资格并停止发放政府津贴。此外,教育局也一直致力于提升质素保证架构的透明度。每所幼儿园的评核报告均会在教育局网站公开,以供家长在选择幼儿园时参考。从2000年以来,香港的质素保证机制日趋完善,并借助政府资助计划,形成了具有普遍性和强制性特点的幼儿园机构质量评价体系。^[28]

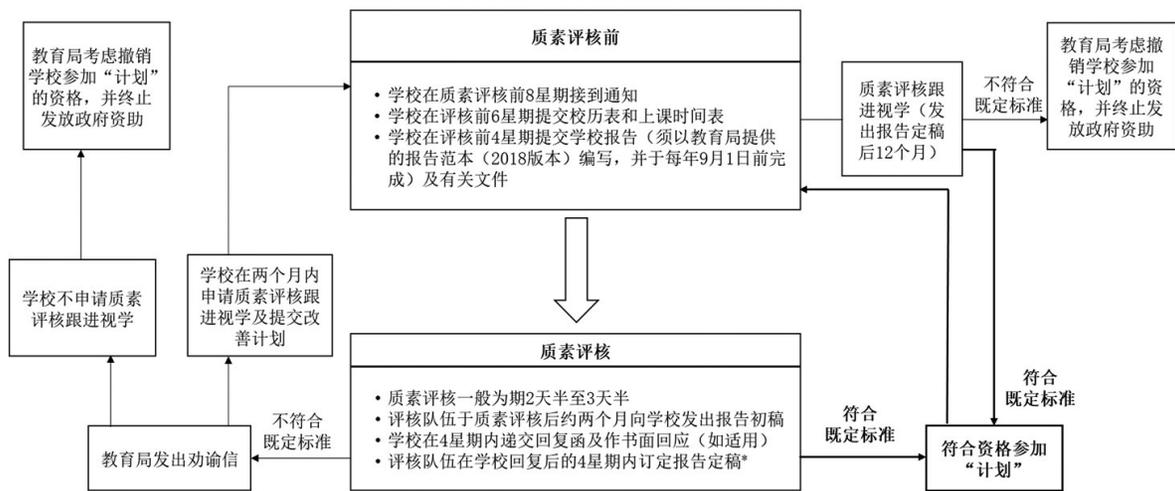


图2 幼儿园质素评核程序^[29]

注:*表示符合既定标准的幼儿园的质素评核报告将上传教育局网站,未符合既定标准的幼儿园须将质素评核报告公开,让教师和家长阅览;如未符合既定标准的幼儿园不申请质素评核跟进视学,其质素评核报告会上传教育局网站;所有质素评核跟进视学报告会上传教育局网站

4. 教育局审核会计账目并要求幼儿园公开运营资料

在财务方面,幼儿园需要遵守以下两项规定:一是从2017—2018学年开始,所有参与计划的幼儿园每年都需要向教育局提交会计账目。这些会计账目必须由持有职业证书的会计师进行审核。同时,幼儿园需将政府资助及非政府经费的账目及记录分开存放。在计划有效期内及其后最少7年内,幼儿园需保留这些账目、记录、相关收据、发票,以供审核。若教育局发现参加计划的幼儿园将资助挪作他用,将责令其将已领取的资助返还给政府,并取消其参加计划的资格。二是参与计划的幼儿园需披露幼儿园运营的主要资料,并同

意将资料在教育局的网站公开。须公开的资料包括但不限于幼儿园的收费、课程、设施、财政资料等。

香港审计署也是重要的监管主体,它主要是对教育局使用公共财政支援学前教育的情况进行审查。2012年审计署审查了“学券计划”的实施情况,审查内容包括“学券计划”及其财务特点概要,幼儿园校(园)长及教师的专业发展、质素保证机制、规管措施,披露资料和提高透明度以及未来发展方向等方面。^[30]在这份报告书中,审计署肯定了“学券计划”的贡献,认为该计划减轻了家长的负担,但同时指出部分幼儿园收取的杂费额度较大、披露的资料不全、“学券计划”参与率下降等问题。

四、普惠性学前教育公共服务体系建构的支撑:促进教师专业发展和保障合理薪酬

教师是教育发展的关键资源。香港幼儿教育一直以来都面临着幼儿教师工资待遇偏低、流动率较高等问题,为此从20世纪90年代开始,政府出台了一系列政策和制度促进幼儿教师福利待遇的改善。^{[31][32]}概括而言,香港主要是通过为教师搭建专业发展阶梯和保障教学人员获得合理薪酬两个途径以挽留和吸引优秀教师,保持幼儿园教师队伍的稳定。

在为教师搭建专业发展阶梯方面,主要是从提高幼儿园教师和校(园)长的学历与资历要求以及为校(园)长和教师的培训与进修提供条件保障两方面完善制度建设。一方面政府逐步提高对幼儿教师和校(园)长的学历与资历要求。从1995年至2011—2012学年,对幼儿园教师入职学历的最低要求经历了从初中毕业到高中毕业考试两科合格成绩、五科合格成绩再到需要取得幼儿教育证书(相当于内地学前教育大专)的变化过程。^{[33][34]}香港回归后,对校(园)长的专业资历要求也在不断升高。自2009—2010学年起,新入职校(园)长除必须满足“幼儿教育学士学位或同等学历”这一学历要求外,还增加了必须具备相关工作经验及取得校(园)长证书的要求,而在2002—2003学年,新任校(园)长的入职条件仅为取得幼儿教育证书。^[35]幼儿园教师和校(园)长的学历层次逐渐得到改善。2018—2019学年,分别有94.4%和50.9%的在本地幼儿园任教的教师持有幼儿教育证书和幼儿教育学士学位,而在2005—2006学年持有幼儿教育证书的教师比例仅为23.8%;2018—2019学年,85.8%的在职本地幼儿园校(园)长持有幼儿教育学士学位,在2005—2006学年该比例仅为12.8%。^{[36][37]}另一方面香港通过政府资助为幼儿园校(园)长和教师的培训与进修提供条件保障。包括扩大现有高等院校招生规模和开展幼儿教师培训课程^[38]以及为教师提供发展津贴等方式。在师资培养方面,有多所大学提供相关职前和在职的培训课程,涵盖了幼儿教育证书、幼儿教育学士学位以及学位教师教育文凭(幼儿教育)等多种学历层次的培训。以“幼儿教育证书培训课程”为例,2014—2015学年只有4所高校设有职前幼儿教

育证书培训课程,到2018—2019学年增加至12所;在招生规模上也略有增长,如香港专业教育学院2014—2015学年的招生规模为481人,2018—2019学年为552人。^[39]为鼓励教师积极进修各类幼儿教育培训课程,提升教师专业水平,2007—2008学年至2010—2011学年期间,每张“学前教育学券”均包括了教师专业发展津贴。这笔资金优先用于教师进修所产生的费用与组织校本专业发展培训。进修所产生的费用主要包括进修课程的学费、为正在修读进修课程的教师聘请代课教师等。在这期间,用于教师专业发展资助的公共财政支出约为10亿港元,约占“学券计划”的公共财政总支出的11.76%。^[40]

在保障幼儿园教师获得合理薪酬方面,香港通过“建议薪级表”和限定幼儿园教师薪酬占基本运营经费比例等方式督促参与计划的幼儿园为教师支付合理薪酬。早在1990年香港回归之前,香港教育署为各类幼儿园教师提供了一套建议薪级表,鼓励幼儿园的举办者按照这套薪级表支付幼儿园教师的工资。由于幼儿园都属于私营性质,建议薪金并非强制执行,因此大部分已受训练的幼儿园教师都未能获得建议薪级表的薪金。1995年开始实施“资助计划”后,香港要求加入该计划的幼儿园必须按照建议薪级表支付教师薪金。^[41]有研究者认为参照公务员薪酬水平标准制定的“建议薪级表”从政府层面认可了幼儿园教师的专业地位并发挥了稳定教师队伍的作用。^[42]但从2007—2008学年正式开始实行“学券计划”以后,政府取消了对参加计划的幼儿园必须遵照薪级表支付教师薪酬的强制规定。从统计数据来看,本地幼儿园教师的流失率从2012—2013学年的8.3%上升到了2017—2018学年的10.5%。其中,受过训练幼儿园教师的流失率比未受训练教师流失率的增长幅度要大得多。未受训练教师流失率2012—2013学年为26.9%,2017—2018学年为26.8%,变化幅度很小。在受过训练的幼儿园教师中,幼儿教育证书或以上教师2012—2013学年的流失率为5.9%,2017—2018学年的流失率为9.2%,涨幅为3.3%;合格幼儿园教师及合格助理幼儿园教师2012—2013学年的流失率为14.2%,2017—2018学年的流失率为26%,涨幅为11.8%。在“免费教育计划”政策下,尽管政府规定基本单位资助的

60%属于薪酬部分,以确保幼儿园教师可以获得合理的薪酬,但近年来不断有相关人士呼吁要再次设立幼儿园教师薪级表。香港立法会教育事务委员会承诺将会评估、反思已有幼儿园教师薪酬制度,评估设立幼儿园教师薪级表可能带来的影响,探究设立薪级表的可行性。^[43]

五、借鉴

一直以来,非营利组织在香港的社会服务历史中发挥了重要作用。随着香港非营利组织的发展,政府与非营利组织建立了长期合作伙伴关系,并从“无形的信任”走向了严格的监督与控制,不断完善监控保障机制促使政府资助和非营利组织服务提供过程的透明度不断提高,为双方的合作提供了保障。^[44]在这样的背景下,香港以规范、完善的非营利制度设计为前提,通过法律、经济手段引导和支持非营利性幼儿园提供普惠性服务,并以公共财政为主优先保障来自经济困难家庭儿童的入学机会,逐渐加大公共财政投入,形成了以公共财政投入为主提供普惠性服务的格局特点。香港政府通过严格的监管与治理机制为香港普惠性学前教育公共服务体系的建立与完善提供了重要保障,不断促进教师专业水平的提升,为香港普惠性学前教育公共服务的建构提供了重要支撑。

当前我国内地正处于普惠性学前教育公共服务构建的关键时期,在管理体制机制、普惠性资源、教师、幼儿园质量等方面都存在一定程度的问题。尽管内地的社会背景与香港存在差异,但在以下几个方面香港的经验仍值得内地借鉴。首先,各级政府需充分认识到政府的重要职责之一是保障人人享有基本公共服务^[45],因此各级政府要承担起在教育服务中的基本公共服务提供以及监管的责任。在引导非营利性幼儿园提供普惠性学前教育公共服务时,需要做到资助与监管并行。其次,为非营利性幼儿园的生存与发展营造良好的制度环境,逐步完善法律、登记、税收等配套的非营利制度建设,以吸引更多的非营利组织、公民举办非营利性幼儿园。制度环境的完善也可促使更多处于观望状态的民办幼儿园的举办者选择登记为非营利。再次,政府应进一步健全资助保障体系,以激励更多的非营利性幼儿园提供普惠性的学前教育服务。此外,政府应当优先考虑处境

不利儿童的受教育权,优先保障来自经济困难家庭的幼儿接受学前教育的机会。第四,加快依法落实幼儿园教师待遇的步伐,打破我国当前幼儿教师队伍“数量不足”“素质不高”“待遇偏低”的因果循环链^[46],不断促进幼儿教师专业水平的提升,为构建普惠性学前教育公共服务体系提供重要保障。

参考文献:

- [1][33][38][42]李辉.展望内地幼教体制改革之路——从香港经验说起[J].幼儿教育(教育科学版),2007(1):1-7.
- [2]香港特别行政区教育局.教育局通函第165/2018号-申请参加计划(2019/20学年)[EB/OL].(2018-10-31)[2019-04-13].<https://www.edb.gov.hk/tc/edu-system/preprimary-kindergarten/free-quality-kg-edu/index.html>.
- [3][8]香港特别行政区教育局.幼稚园学额的供求(立法会问题第十三条)[EB/OL].(2000-05-24)[2019-04-13].<https://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/press/legco/replies-written/2012/20040129119031.html>.
- [4]香港特别行政区政府教育局.2017/18学年学生人数统计(幼稚园、小学及中学程度)[EB/OL].(2018-06)[2019-04-25].https://www.edb.gov.hk/attachment/en/about-edb/publications-stat/figures/Enrol_2017.pdf.
- [5][6][9]香港特别行政区教育局.对国际学校的监管(立法会问题第八条)[EB/OL].(2001-11-21)[2019-04-13].<https://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/press/legco/replies-written/2012/20040129116631.html>.
- [7]香港特别行政区教育局.幼儿园在《幼稚园概览》内公布资料(立法会问题第十三条)[EB/OL].(2001-04-25)[2019-04-13].<https://www.edb.gov.hk/tc/about-edb/press/legco/replies-written/2012/20040225117661.html>.
- [10]中华人民共和国香港特别行政区立法会.教育事务委员会学前教育的新措施立法会CB(2)277/06-07(01)号文件[EB/OL].(2006-11-13)[2019-04-15].<https://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ed/papers/ed1113cb2-277-1-c.pdf>.
- [11]教育统筹委员会.香港教育制度改革建议

- [EB/OL].(2000-09)[2019-04-15].http://www.e-c.edu.hk/sc/publications_and_related_documents/rf1.html.
- [12]香港特别行政区政府在职家庭及学生资助事务处学生资助处.幼稚园及幼儿中心学费减免计划[EB/OL].(2019-04-20)[2019-05-15].<https://www.wfsfaa.gov.hk/sfo/tc/preprimary/kcfr/overview.htm>.
- [13]幼稚园学生就学开支津贴统计数字[DB/OL]. [2019-05-06].https://data.gov.hk/tc-data/dataset/hk-wfsfaa-sfo_01-grantkg-stats.
- [14]幼稚园及幼儿中心学费减免计划统计数字[DB/OL]. [2019-05-06].https://data.gov.hk/tc-data/dataset/hk-wfsfaa-sfo_01-kcfr-stats.
- [15][18][27]香港特别行政区教育局.教育局通告第7/2016号免费优质幼稚园教育[EB/OL].(2016-07-20)[2019-04-26].<http://applications.edb.gov.hk/circular/upload/EDBC/EDBC16007C.pdf>.
- [16]中华人民共和国香港特别行政区立法会.教育事务委员会迈向免费优质幼稚园教育立法会CB(4)79/16-17(03)号文件[EB/OL].(2016-11-14)[2019-04-26].<https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/ed/papers/ed20161114cb4-79-3-c.pdf>.
- [17][43]中华人民共和国香港特别行政区立法会.教育事务委员会落实免费优质幼稚园教育[EB/OL].(2018-01-05)[2019-04-26].<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ed/papers/ed20180105cb4-427-2-c.pdf>.
- [19]香港特别行政区政府教育局.《香港统计年刊2018年版》第12节“教育”[EB/OL].(2018-10)[2019-04-26].<https://www.statistics.gov.hk/pub/B10101232018AN18B0100.pdf>.
- [20]林榕,王海英,陈红敏.放耶,御耶?——从香港经验看非营利性民办幼儿园管理[J].教育发展研究,2018(8):38-44.
- [21]罗瑛.香港教育现状与面临的课题[J].扬州大学学报·高教研究版,1997(3):13-15.
- [22][23][25]香港特别行政区教育局.幼稚园行政手册(2017/18学年)[EB/OL]. [2019-04-26].<https://www.edb.gov.hk/attachment/en/edu-system/preprimary-kindergarten/free-quality-kg-edu/Ad-min%20Guide%20Chi%201718%201.0.pdf>.
- [24]全国人大教科文卫委员会教育室,香港大学中国教育研究中心.民办教育研究与立法探索[M].广州:广东高等教育出版社,2001:375.
- [26]香港特别行政区政府教育局.教育局通函第2/2019号参加2019/20学年幼稚园教育计划的幼稚园/幼稚园暨幼儿中心及设有幼稚园班级的学校申请调整学费[EB/OL].(2019-01-29)[2019-04-26].<https://applications.edb.gov.hk/circular/upload/EDB-CM/EDBCM19002C.pdf>.
- [28]张霞.港台两地学前教育机构质量评价:特点及启示[J].教育测量与评价(理论版),2014(12):19-23.
- [29]香港特别行政区教育局.幼稚园质素评核手册[EB/OL].(2018-08-31)[2019-04-27].https://www.edb.gov.hk/attachment/tc/edu-system/preprimary-kindergarten/quality-assurance-framework/qr-handbook_on_qr_chi.pdf.
- [30][40]香港特别行政区政府审计署.审计署署长第六十号报告书[EB/OL].(2013-03)[2019-04-27].https://www.aud.gov.hk/sc/pubpr_arpt/rpt_60.htm.
- [31]庞丽娟,夏婧,韩小雨.香港幼儿教师法律与政策研究:特点及其启示[J].教师教育研究,2011(1):49-54.
- [32]庞丽娟,夏婧,韩小雨.香港学前教育财政投入政策:特点及启示[J].教育发展研究,2010(11):34-39.
- [34]李子建,尹红彪.香港学前教育的现状及其发展趋势[J].学前教育研究,2007(12):28-34.
- [35]香港特别行政区政府教育局.香港幼稚园教育概览[EB/OL].(2018-08-31)[2019-04-27].<https://www.edb.gov.hk/tc/edu-system/preprimary-kindergarten/overview/index.html>.
- [36][39]中华人民共和国香港特别行政区立法会.财务委员会审核二〇一九至二〇二〇年度开支预算管制人员的答复(答复编号:EDB419、EDB437)[EB/OL]. [2019-04-28].https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w_q/edb-c.pdf.
- [37]中华人民共和国香港特别行政区立法会.财务委员会审核二〇〇七至〇八年度开支预算管制人员的答复(答复编号:EMB101)[EB/OL].(2007-

03-15) [2019-04-28]. https://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/fc/fc/w_q/emb-c.pdf.

[41] 中华人民共和国香港特别行政区立法会. 教育事务委员会 资料文件 幼稚园资助计划的检讨 [EB/OL]. (1998-01) [2019-04-28]. https://www.legco.gov.hk/yr97-98/chinese/panels/ed/papers/ed1601_4.htm.

[44] 王名, 李勇, 黄浩明. 香港非营利组织 [M]. 北

京: 社会科学文献出版社, 2015: 37-137.

[45] 国务院关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知 (国发[2017]9号) [EB/OL]. (2017-03-01) [2019-04-29]. http://www.gov.cn/jzhengce/content/2017-03/01/content_5172013.htm.

[46] 刘焱. 切实提高幼儿教师待遇 [N]. 中国教育报, 2018-03-11(2).

(责任编辑: 徐治忠; 责任校对: 张德诚)

The Experience of the System Construction of Public-interest Preschool Education in Hong Kong

LIU Yan, ZHENG Xiaoling

(Beijing Normal University, Beijing 100875)

Abstract: In recent years, based on a series of clear non-profit policies, Hong Kong has adopted many measures to promote the public service system construction of public-interest preschool education, such as increasing public finance to subsidize the non-profit-making kindergartens which can provide public-interest preschool education, strengthening supervision of participating kindergartens, and improving teacher's salary and professional development and so on. The Hong Kong approach and policies provide lessons for Chinese mainland to build public service system of public-interest preschool education.

Key words: Hong Kong preschool education; non-profit-making kindergartens; public-interest preschool education; public service system; government funding schemes