



申訴專員公署



主動調查報告
教育局對幼稚園
收取報名費的監管

2016年12月19日

目錄

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
調查過程	1.3 – 1.4
2 教育局的審批機制和監管制度	
幼稚園概況	2.1
對報名費的限制	2.2 – 2.6
審批超限報名費的程序和準則	2.7 – 2.10
違規收取超限報名費的情況	2.11 – 2.12
教育局的解釋	2.13 – 2.23
教育局所提出的改善措施	2.24 – 2.25
3 本署的調查所得、評論及建議	
調查所得及評論	3.1 – 3.14
結語	3.15 – 3.17
建議	3.18
鳴謝	3.19

背景

1.1 根據教育局所發布的《幼稚園及幼稚園暨幼兒中心概覽二〇一五／一六學年》，全港有 36 間幼稚園獲該局批准收取超越 40 元上限的報名費。有傳媒報道，有些幼稚園所收取的報名費相當高昂。據教育局所稱，該局批准幼稚園收取超越上限的報名費前，均有考慮園方所提供的理據。然而，社會上有意見認為，部分幼稚園收取超越上限很多倍的報名費，可能是由於教育局審批機制有欠嚴謹，縱容幼稚園隨意收費。

1.2 家長付出報名費後，不論其子女最終是否獲取錄，都不會獲幼稚園發還報名費。有不少家長為子女報考多間幼稚園，以增加獲得取錄的機會。亦有家長為求子女能入讀心儀的幼稚園，即使報名費有多高，亦在所不惜。故此，報名費若不合理地高昂，對家長所造成的負擔會很重，而且是有欠公允的。本署十分關注教育局對幼稚園收取超限報名費的規管是否得力。有見及此，申訴專員於二〇一六年五月十二日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條，向教育局展開主動調查，以探究現時的審批機制和監管制度是否存在不足。

調查過程

1.3 本署審研了教育局所提供的文件和檔案，包括上述 36 宗幼稚園獲准收取超限報名費個案的審批文件，亦有在調查過程中與該局舉行會議，交換意見。此外，本署也有邀請公眾提供資料／意見，以作參考。

1.4 二〇一六年十月二十五日，本署將調查報告的初稿送交教育局，請其置評。經考慮該局的意見後，本署於十二月十四日完成這份報告。

2

教育局的審批 機制和監管制度

幼稚園概況

2.1 幼稚園為三至六歲兒童提供教育服務。根據《教育條例》，幼稚園須獲教育局註冊及受該局監管。全港幼稚園均屬私營，是由志願團體或私人開辦，兩者所營運的分別是非牟利幼稚園和私立獨立幼稚園。在課程方面，則分本地（「本地幼稚園」）及非本地（「國際幼稚園」）兩類。

對報名費的限制

2.2 根據《教育規例》，學校（包括幼稚園）須得到教育局常任秘書長（「常秘」）的書面批准，才可收取費用（包括報名費及學費），而該局主管級人員獲「常秘」委派負責審批／覆核學校的申請。

2.3 教育局的前身是教育署。在二〇〇〇年前，幼稚園如欲收取或調整任何數額的報名費，均須先得到該署的批准。根據當時申請個案的資料，幼稚園收取報名費的金額主要介乎 10 元至 30 元之間。為簡化幼稚園的行政程序和工作，教育署在參考了上述資料後，向所有幼稚園發出行政通告第 44/2000 號：將幼稚園報名費的核准上限訂為 30 元，作用是讓收取不超過該金額報名費的幼稚園無須向該署作出申請。

2.4 教育局向本署解釋，釐定報名費上限的基本原則是：

- (1) 容許幼稚園收取費用以彌補有關報名和收生安排的開支；
- (2) 該費用須在合理水平，不會對家長構成太大的額外負擔。

2.5 教育局於二〇〇五年檢視了上述上限，並參考了綜合消費物價指數的變動，決定維持上限不變。二〇一四年，該局根據綜合消費物價指數由二〇〇五年至二〇一四年的按年變動幅度，把 30 元的報名費上限調整至 **40 元**，並發出行政通告第 4/2014 號通知所有幼稚園。該通告註明，幼稚園如欲收取超逾該上限的報名費，須事先獲「常秘」批准，但在獲得批准後，便無須再逐年申請。

2.6 截至二〇一六年十月，全港有 36 所幼稚園獲得批准收取超逾上限的報名費，佔全港約 1,000 所幼稚園的 4%，報名費金額由 50 元至 3,700 元（是上限之 92.5 倍）不等，當中 17 所幼稚園收取 1,000 元（上限之 25 倍）或以上的報名費。在 36 所幼稚園中，30 所是國際幼稚園，它們以外語授課或提供非本地課程，所收取的報名費介乎 300 元至 3,700 元。餘下的 6 所是本地幼稚園，它們提供本地課程，所收取的報名費均在 90 元水平或以下。

審批超限報名費的程序和準則

2.7 教育局解釋，全港幼稚園均屬私營；不同幼稚園的個別需要、營運情況、收生安排及相關開支等方面存在一定差異，而家長在不同時期對幼稚園所提供的服務有不同需求。故此，該局在審批幼稚園超限報名費的申請時，會考慮每宗申請的實際情況及園方所提出的理據及資料，以確保幼稚園所收取的報名費合理地反映與其收生程序直接有關的實際開支。

2.8 教育局在收到有關申請後，會經由其不同職級的教育專業人員整理及分析個案資料、翻查和參考過往審批記錄及個案，然後上呈主管級人員覆核及審批，以確定審批的理據充足，以及在過程中有內部制衡，例如在有需要時由首長級人員作覆核及／或作內部協調討論。

2.9 對大部分幼稚園來說，所收取的報名費主要用於：

- 聘請額外行政人員；

- 整理報讀生的資料；
- 印刷及派發報名表格及相關學校刊物等。

惟個別幼稚園會因應其校本情況訂定安排，收取報名費以抵償以下項目的開支：

- 為報讀生安排／聘請專業人員作出評估；
- 與家長面談；
- 舉辦校園導覽／資訊日；
- 設立網上報名電腦系統及其後進行保養及維修；
- 整存報讀生的資料庫；
- 設立網上繳費系統等。

2.10 教育局會評估：

- (1) 幼稚園所估算／申報的項目開支是否合理；
- (2) 所收取的報名費有否牟利成份；
- (3) 由報讀生家長承擔園方在處理報名申請的行政成本是否符合「用者自付」的原則；
- (4) 其他類近幼稚園的情況，以審視有關開支和收取費用是否合理。

違規收取超限報名費的情況

2.11 幼稚園如獲批准收取超逾上限的報名費，須按《教育規例》的要求，在其報告板或園內的顯眼處展示批准書。教育局亦會透過到園視察、探訪、與園方的日常接觸及接獲家長查詢等不同的渠道了解幼稚園收取報名費的情況。如有違規，例如收取超限報名費前未得該局批准，該局會視乎情況採取行動，例如發出口頭／書面勸諭、書面警告、要求園方退款，以及要求園方修正有關報名費的公開資料等。

2.12 二〇〇九年一月至二〇一六年十月期間，教育局曾處理 18 所幼稚園涉嫌違規收取超限報名費的個案。經了解和查證後，其中 16 所幼稚園的個案屬實。該局合共發出了 11 次口頭／書面勸諭，1 次書面警告，並要求該些幼稚園作出修正及跟進。全部經查證屬實個案的幼稚園已修正其報名費的公開資料，向該局提交申請及／或作出退款安排。

教育局的解釋

2.13 就教育局如何評估幼稚園所聲稱的收生開支是否合理，該局有以下的解釋。

2.14 報名費包括幼稚園處理報名申請及遴選新生程序中所涉的開支。不同幼稚園的營運情況和相關開支存在一定差異，處理報名申請及遴選新生程序差別亦大，故哪些項目是否必須、開支是否合理，實難以一概而論，應由園方提供理據以支持其申請。該局會按園方所提供的資料及理據作出考慮，從而決定應否批准超限申請。該局不會以核數方式稽核幼稚園報名費所包含的細項開支和可能會產生的盈餘，但幼稚園須向家長說明報名的收費及其用途。

2.15 此外，個別幼稚園的報名收費出現盈餘並不能簡單地視作牟利行為。該局審批時是基於幼稚園所提供的收生預算支出，而幼稚園每年收生的實際收入和支出均受不同因素影響，如報名人數的變動、員工薪酬開支等。因此，幼稚園最終是否有盈餘實難有定論。由於幼稚園屬私營機構，無須提交財政資料供該局審核，該局難以確保園方所獲的報名費收入會完全與申請時的預算支出吻合。然而，該局如接獲家長對幼稚園的相關投訴，包括收取未經批准的金額或收生所提供的服務與申請時提供的資料不符，該局會作出處理及跟進。

2.16 獲准收取超限報名費的 36 所幼稚園，當中 30 所是國際幼稚園（**第 2.6 段**）。它們雖屬同類，但在課程、教學、收生對象、師資聘任方面各有其特色。因此，在收生時，它們亦各有獨特安排，例如為報讀生進行的個人化評估（包括語文能力、為有特殊教育需要的報讀生作出評估）、為報讀生家庭舉辦的校園導覽活動、校園開放日及試讀體驗日等。

2.17 有些以外語（例如英語、德語、法語）教授非本地課程的國際幼稚園篩選報讀學生的程序尤其仔細：基於對學生語文能力有一定要求，它們會透過個人面試和小組任務由教師／副校長／校長評估申請人的語文能力。部分幼稚園更會再按報讀生的不同需要由專責人員如教育心理學家、語言治療師、學習支援專責人員、學生輔導主任等檢視報讀生所需的支援服務。相當多國際幼稚園亦會由課程主任／副校長／校長與學生和家長深入面談，一方面了解家庭

支援，另一方面讓家長明白學校的課程和教學模式。

2.18 大部分國際幼稚園因接到大量申請而須投入額外資源，以作出上述甄選安排。教育局認為，按「用者自付」的原則（**第 2.10(3)段**），有關申請入學的開支應向報讀生家長收取，而不應由已入讀的學生之家長分擔。

2.19 本署留意到，教育局所出版的《幼稚園及幼稚園暨幼兒中心概覽》（「《概覽》」）及該局所發給幼稚園的行政通告第 4/2014 號（**第 2.5 段**），只註明幼稚園如欲收取超限費用（包括報名費）須事先獲得「常秘」批准，而並無列出該局審批該些超限申請的準則。因此，幼稚園及公眾均沒有途徑了解該局的審批準則。就這問題，該局解釋，幼稚園如欲了解審批準則，可直接聯絡該局人員，以便該局按個別情況提供建議和具體回覆。該局認為如此做法具有彈性；而幼稚園一般的收生程序相對簡單，該局不預期大量幼稚園會因收生程序較複雜而需申請收取超限報名費。

2.20 教育局以兩宗幼稚園的申請個案解釋該局如何評估有關開支項目是否合理（**第 2.10(1)段**）。

申請個案甲

2.21 某國際幼稚園向教育局申請收取 2,000 元報名費時，說明收生程序包括：

- 聘請能操英語及中文的專責人員處理收生事宜，與報讀生家長解釋學位空缺情況，並發放該幼稚園資料套給報讀生，再由該專責人員個別接待報讀生及其家庭到園參觀，闡述該幼稚園特色及回應詢問。
- 教師及副校長／校長為報讀生進行個人及小組評估，包括報讀生的英語水平及適應能力，並因應報讀生的特殊學習需要安排人手提供評估。

2.22 園方向該局解釋：上述收生安排確保家長明白幼稚園的課程及對學生的期望，同時讓園方甄選合適的學生；相關的報名費是用以彌補處理報名申請及甄選新生程序中所涉及的開支。

申請個案乙

2.23 某國際幼稚園向教育局申請收取 3,000 元報名費，理據包括：

- 該幼稚園近年接獲的申請數目大增，需聘請額外專責人員處理收生工作。
- 收生工作包括回覆報讀生家長的查詢、安排校園導覽活動、整存報讀生資料庫、安排面試及評估等。
- 教師會以英語或普通話與報讀生進行個人面談及小組任務，以評估報讀生的語文能力，科組主管亦會與報讀生面談，副校長和校長更會與報讀生家長會面，為報讀生家庭提供融入學校生活的支援，讓他們決定報讀生是否入讀該校。

教育局所提出的改善措施

2.24 基於公眾對幼稚園教育及收費事宜日益關注，教育局於二〇一六年二月成立工作小組，負責檢視幼稚園報名費的有關安排，以及就審批幼稚園收取超限報名費的申請制訂工作指引，釐定具體的審批原則讓局內人員參考，縮減審批差異。

2.25 教育局要求所有幼稚園在《概覽》網上版內公布所收取的報名費金額，並於二〇一六年九月出版的網上版《概覽》落實。就已獲批准收取超限報名費的幼稚園，該局已提醒該些幼稚園把報名費所包含的分項用途向家長披露，以及日後當有關分項用途有所變更時，須主動知會該局。

3

本署的調查所得、 評論及建議

調查所得及評論

3.1 經審研教育局所提供的資料及解釋，以及截至二〇一六年十月 36 個獲准收取超限報名費個案的檔案，本署有以下的發現及評論。

審批制度欠嚴謹 — 準則不一、方法粗疏

3.2 教育局容許幼稚園收取超逾上限的報名費，當中原因包括讓幼稚園彌補有關報名和收生安排的開支（**第 2.4(1)段**）。這本屬未可厚非。然而，本署發現，該局審批超限報名費申請時，並無既定的具體審批准則，以致不同職員審批申請個案時出現不一致的情況，亦導致未能準確評估幼稚園所估算／申報的項目開支是否合理（**第 2.10(1)段**）。

3.3 根據教育局所提供的檔案資料，有 17 所幼稚園向該局提出申請時，均有列明每個項目的開支。但其餘 19 所獲批的幼稚園均只籠統列出處理入學申請的流程及相關人手安排，而該局未有要求該些幼稚園提供每個項目的開支，便批准了他們的申請。

3.4 教育局一方面聲稱會就某些申請個案主動要求幼稚園提供詳細項目開支，但另一方面卻明言不會以核數方式稽核幼稚園報名費所包含的細項開支和可能會產生的盈餘（**第 2.14 段**），本署建議該局派員抽查幼稚園收生的過程，以確定園方申請超限報名費時所提出的理據是否屬實，或有否向家長提供其承諾的服務，但該局亦

以人手不足為由予以拒絕。本署認為，教育局目前的審批方法過於粗疏，根本無法評定幼稚園的報名費是否合理，亦無從確定幼稚園有否藉收取報名費牟利，不符合其所訂立審批超限報名費的準則「幼稚園所估算／申報的項目開支是否合理」(第 2.10(1)段)，以及幼稚園「所收取的報名費有否牟利成份」(第 2.10(2)段)。

沒有質疑人手開支的計算方法

3.5 本署發現，對於幼稚園報稱的巨額開支，尤其是教職員參與收生工作所涉的額外薪酬支出，教育局並無要求園方提供實質證據。

3.6 一般而言，教職員受聘於幼稚園工作，處理收生事宜是份內事。如教職員是在辦公時間內處理收生事宜，又或者僱傭合約註明其職責包括收生事宜，而園方根本上沒有提供額外薪酬，本署相信該些教職員的薪酬可能已算入幼稚園的日常收支帳目，園方的學費及其他日常收益已足以抵償其薪酬支出。那麼，把該些教職員的薪酬某些部分算入收生開支，便是雙重計算，成為園方的額外收入。本署發現，部分收取 1,000 元以上報名費的幼稚園將教職員／校長的薪酬／時間成本計算入收生開支成本內，致令收生開支上升。然而，教育局從不質疑有關教職員尤其是校長的薪酬／時間成本，應否如此入帳。

3.7 本署又留意到，有一所本地幼稚園(「幼稚園 A」)非常克己。其報名人數多達 2000，職員須超時工作處理報讀生的申請文件，於下班時間後須舉行簡介會，以及連續 3 次於星期六全日進行面試，然而幼稚園 A 僅向教育局申請提高報名費至 50 元，當中並沒有將所有負責處理收生事宜的教職員／校長的薪酬／時間成本計算入收生的開支成本內。

3.8 對於其他某些幼稚園(第 3.6 段)，教育局卻容許它們把教職員的薪酬／時間成本計算入收生開支，讓該些幼稚園可收取更高昂的報名費，加重家長的負擔。

沒有質疑收取高昂報名費是否有牟利成份

3.9 本署在教育局審批申請的檔案發現，有一所國際幼稚園(「幼稚園 B」)向教育局提供上一個學年的報名人數及詳細收生開支資料，以申請收取未經批准的超限報名費。單看該些資料，幼稚

園 B 所收取的報名費收入總額已遠超其開支成本，有過百萬元的盈餘，但該局未有質疑該幼稚園的報名費是為抵償收生開支，抑或是藉以牟利，便批准其申請。就該筆盈餘如何處理，該局全無過問。本署認為，即使該筆盈餘最終是用於已入讀的學生身上，對於繳付高昂報名費的報讀生家長亦屬不公，等於是向報讀生津貼已入讀的學生。雖然教育局辯稱幼稚園每年收生的實際收入和支出均受不同因素影響，幼稚園最終是否有盈餘實難有定論（第 2.15 段），但在幼稚園 B 於上一個學年獲得高額盈餘的情況下，該局仍不作查問，便批准其申請，實沒有履行其職責去探討幼稚園的報名費有否牟利成份。假使幼稚園 B 在隨後一年的報名人數下降或開支成本上升，以致其財政收支不平衡，園方到時亦大可再向該局申請調高報名費。

3.10 此外，幼稚園 B 所提供的資料顯示，該幼稚園的其中一項收生開支為場地及設施共逾十萬元，但根據園方網頁的資料，其校舍佔地數千平方米，總樓面面積超過一萬平方米，而且設施齊全，教育局卻沒有履行其職責去評估所申報開支是否合理，即質疑該幼稚園為何要另租場地，便批准其超限報名費申請。

3.11 本署亦留意到，幼稚園 B 申請收取過千元報名費時，把設立網上報名系統（約 70 萬元）列為其中一項收生開支。在批准幼稚園的申請時，教育局完全沒有考慮到，設立網上報名系統其實是一次性項目，沒有理由計算作收生的經常性開支。超限報名費的申請一經批准後便無須再逐年申請（第 2.5 段），幼稚園 B 因此便以後每年均可收取與實際支出不符的報名費。

沒有嚴正處理超收報名費的個案

3.12 此外，本署發現，教育局曾分別於二〇一二年五月、十月和十一月要求／提醒 3 所國際幼稚園停止收取未獲該局批准的超限報名費，其後該 3 所幼稚園至二〇一三年十月、十二月和二〇一四年三月方獲該局分別批准收取超限報名費。然而，在審批它們的申請期間，該局並無調查該些幼稚園是否仍然繼續收取超限報名費，亦沒有要求該些幼稚園退還多收的款項給所有報讀生的家長，而只是向該些幼稚園發出口頭勸諭。

3.13 教育局在二〇〇九年至二〇一四年期間所曾處理的 18 宗超收報名費的個案當中，僅向了 1 所幼稚園發出書面警告（第 2.12 段）。發出該書面警告的原因也主要源自家長投訴，事情是該幼稚

園收取超逾上限但未經該局批准的報名費，以及沒有妥善處理家長的退還報名費的要求。及至有家長向教育局投訴及要求園方退還報名費，該幼稚園才把報名費退還給有關家長。

3.14 事實上，即使教育局發現有幼稚園未經批准超收報名費，亦不會要求園方把多收的款項退還給所有報讀生的家長，除非有家長表示不滿（**第 3.13 段**），否則該局不會主動作出跟進。對於不知道可要求退款的家長而言，這殊不公允。而該局如此被動不去盡力履行其規管報名費的責任，實難辭其咎。

結語

3.15 個別幼稚園有其獨特的營運及教學模式（**第 2.16 段**），並投放大量資源及透過精心製作的程序以招收及篩選報讀生，那些均屬幼稚園的商業決定，本署不予評論。本署的關注點是：**教育局在審批超限報名費申請時，有否嚴謹地行使法例賦予他們的權力去審批申請，以確保報名費保持在合理水平，不會對家長造成太大的額外負擔。**假如幼稚園是在教育局的既定政策下以及已經過該局嚴格審核而獲准收取較上限為高的報名費，以抵償收生程序的開支，這情況基本上是未可厚非。

3.16 事實上，報讀生的家長是有賴教育局在審批超限報名費申請時詳細稽核幼稚園所收取的報名費是否確實只是收回成本，以確保收費是公平、公正且符合法例精神，而非讓幼稚園可以巧立名目開闢的牟利途徑。從教育局提供的檔案及本署所收集的公眾意見可見，不少家長對幼稚園收取高額報名費感到不滿，家長普遍認為幼稚園的篩選及行政程序簡單，當中所涉成本相信不高，但園方卻收取高額報名費並獲取巨額盈餘；有幼稚園甚至在收取高昂報名費後沒有安排所有申請人進行面試，但又不退款給不獲面試者。

3.17 教育局一方面聲稱其角色是監管幼稚園收取報名費只可用以彌補有關報名和收生安排的開支，但審批申請時往往沒有嚴格審查幼稚園所收取的報名費有否牟利成份。該局的辦事方式顯然是名不符實。從個案可見，有幼稚園不單只收回成本，更可藉收取報名費賺取過百萬盈餘，即使幼稚園如實告知該局有盈餘，負責審批的各級職員卻居然視若無睹，盲目批准其申請，處事非常粗疏（**第 3.9 段**）。本署認為，教育局就超限報名費的規管相當鬆散，並沒有做好把關的工作，往往任由幼稚園多報支出以收取更高的報名費，

亦令該局所謂「用者自付」的原則（**第 2.10(3)段**）形同虛設，而且又沒有統一的審批標準；如此漠視家長利益的情況，亟須改善。

建議

3.18 綜合以上的分析，申訴專員敦促教育局：

- (1) 盡快完成制訂具體的工作指引，務求職員在審批超限報名費申請時嚴謹、公平、公正（**第 2.24及 3.2段**）；
- (2) 要求幼稚園清楚說明每項預算開支的詳情，並提供詳細實質證據，尤其是涉及參與收生工作的人手、巨額或全年開支項目，幼稚園亦須保留有關報名費開支及收入記錄供該局查閱（**第 3.5段**）；
- (3) 若申請的預算案已顯示園方將會從收取報名費獲得盈餘，或有值得商榷的開支項目（包括非必要及非經常性的開支項目），向園方提出質疑甚或予以拒絕（**第 3.9至 3.11段**）；
- (4) 若有人舉報幼稚園虛報報名費的開支項目，或幼稚園並沒有向申請人家長提供其所承諾的服務，該局便須嚴正處理及跟進；若查明屬實，該局便須對園方撤回就超限報名費的批准，並規定園方在再提交超限報名費申請時，必須提供更詳盡的資料，包括上一個學年的開支或核數報告，供該局審核，並交代報名費盈餘的去向／用途，以確保該園方並無藉收取報名費牟利（**第 3.9至 3.11段**）；
- (5) 規定未獲該局批准收取超限報名費的幼稚園，必須將違規超收的費用發還給家長，並從速按例禁止該些幼稚園繼續收取違規的超限報名費（**第 3.12段**）；

鳴謝

3.19 本署進行調查期間，獲教育局通力合作，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/373

二〇一六年十二月