



申诉专员公署



主动调查报告
教育局对幼稚园
收取报名费的监管

2016年12月19日

目录

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
调查过程	1.3 – 1.4
2 教育局的审批机制和监管制度	
幼稚园概况	2.1
对报名费的限制	2.2 – 2.6
审批超限报名费的程序和准则	2.7 – 2.10
违规收取超限报名费的情况	2.11 – 2.12
教育局的解释	2.13 – 2.23
教育局所提出的改善措施	2.24 – 2.25
3 本署的调查所得、评论及建议	
调查所得及评论	3.1 – 3.14
结语	3.15 – 3.17
建议	3.18
鸣谢	3.19

1

引言

背景

1.1 根据教育局所发布的《幼稚园及幼稚园暨幼儿中心概览二〇一五 / 一六学年》，全港有 36 间幼稚园获该局批准收取超越 40 元上限的报名费。有传媒报道，有些幼稚园所收取的报名费相当高昂。据教育局所称，该局批准幼稚园收取超越上限的报名费前，均有考虑园方所提供的理据。然而，社会上有意见认为，部分幼稚园收取超越上限很多倍的报名费，可能是由于教育局审批机制有欠严谨，纵容幼稚园随意收费。

1.2 家长付出报名费后，不论其子女最终是否获取录，都不会获幼稚园发还报名费。有不少家长为子女报考多间幼稚园，以增加获得取录的机会。亦有家长为求子女能入读心仪的幼稚园，即使报名费有多高，亦在所不惜。故此，报名费若不合理地高昂，对家长所造成的负担会很重，而且是有欠公允的。本署十分关注教育局对幼稚园收取超限报名费的规管是否得力。有见及此，申诉专员于二〇一六年五月十二日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条，向教育局展开主动调查，以探究现时的审批机制和监管制度是否存在不足。

调查过程

1.3 本署审研了教育局所提供的文件和档案，包括上述 36 宗幼稚园获准收取超限报名费个案的审批文件，亦有在调查过程中与该局举行会议，交换意见。此外，本署也有邀请公众提供资料 / 意见，以作参考。

1.4 二〇一六年十月二十五日，本署将调查报告的初稿送交教育局，请其置评。经考虑该局的意见后，本署于十二月十四日完成这份报告。

2

教育局的审批 机制和监管制度

幼稚园概况

2.1 幼稚园为三至六岁儿童提供教育服务。根据《教育条例》，幼稚园须获教育局注册及受该局监管。全港幼稚园均属私营，是由志愿团体或私人开办，两者所营运的分别是非牟利幼稚园和私立独立幼稚园。在课程方面，则分本地（「本地幼稚园」）及非本地（「国际幼稚园」）两类。

对报名费的限制

2.2 根据《教育规例》，学校（包括幼稚园）须得到教育局常任秘书长（「常秘」）的书面批准，才可收取费用（包括报名费及学费），而该局主管级人员获「常秘」委派负责审批 / 复核学校的申请。

2.3 教育局的前身是教育署。在二〇〇〇年前，幼稚园如欲收取或调整任何数额的报名费，均须先得到该署的批准。根据当时申请个案的资料，幼稚园收取报名费的金额主要介乎 10 元至 30 元之间。为简化幼稚园的行政程序和工作，教育署在参考了上述资料后，向所有幼稚园发出行政通告第 44/2000 号：将幼稚园报名费的核准上限订为 30 元，作用是让收取不超过该金额报名费的幼稚园无须向该署作出申请。

2.4 教育局向本署解释，厘定报名费上限的基本原则是：

- (1) 容许幼稚园收取费用以弥补有关报名和收生安排的开支；
- (2) 该费用须在合理水平，不会对家长构成太大的额外负担。

2.5 教育局于二〇〇五年检视了上述上限，并参考了综合消费物价指数的变动，决定维持上限不变。二〇一四年，该局根据综合消费物价指数由二〇〇五年至二〇一四年的按年变动幅度，把 30 元的报名费上限调整至 **40 元**，并发出行政通告第 4/2014 号通知所有幼稚园。该通告注明，幼稚园如欲收取超逾该上限的报名费，须事先获「常秘」批准，但在获得批准后，便无须再逐年申请。

2.6 截至二〇一六年十月，全港有 36 所幼稚园获得批准收取超逾上限的报名费，占全港约 1,000 所幼稚园的 4%，报名费金额由 50 元至 3,700 元（是上限之 92.5 倍）不等，当中 17 所幼稚园收取 1,000 元（上限之 25 倍）或以上的报名费。在 36 所幼稚园中，30 所是国际幼稚园，它们以外语授课或提供非本地课程，所收取的报名费介乎 300 元至 3,700 元。余下的 6 所是本地幼稚园，它们提供本地课程，所收取的报名费均在 90 元水平或以下。

审批超限报名费的程序和准则

2.7 教育局解释，全港幼稚园均属私营；不同幼稚园的个别需要、营运情况、收生安排及相关开支等方面存在一定差异，而家长在不同时期对幼稚园所提供的服务有不同需求。故此，该局在审批幼稚园超限报名费的申请时，会考虑每宗申请的实际情况及园方所提出的理据及资料，以确保幼稚园所收取的报名费合理地反映与其收生程序直接有关的实际开支。

2.8 教育局在收到有关申请后，会经由其不同职级的教育专业人员整理及分析个案资料、翻查和参考过往审批记录及个案，然后上呈主管级人员复核及审批，以确定审批的理据充足，以及在过程中有内部制衡，例如在有需要时由首长级人员作复核及 / 或作内部协调讨论。

2.9 对大部分幼稚园来说，所收取的报名费主要用于：

- 聘请额外行政人员；
- 整理报读生的资料；
- 印刷及派发报名表格及相关学校刊物等。

惟个别幼稚园会因应其校本情况订定安排，收取报名费以抵偿以下项目的开支：

- 为报读生安排 / 聘请专业人员作出评估；
- 与家长面谈；
- 举办校园导览 / 资讯日；
- 设立网上报名电脑系统及其后进行保养及维修；
- 整存报读生的资料库；
- 设立网上缴费系统等。

2.10 教育局会评估：

- (1) 幼稚园所估算 / 申报的项目开支是否合理；
- (2) 所收取的报名费有否牟利成份；
- (3) 由报读生家长承担园方在处理报名申请的行政成本是否符合「用者自付」的原则；
- (4) 其他类近幼稚园的情况，以审视有关开支和收取费用是否合理。

违规收取超限报名费的情况

2.11 幼稚园如获批准收取超逾上限的报名费，须按《教育规例》的要求，在其报告板或园内的显眼处展示批准书。教育局亦会透过到园视察、探访、与园方的日常接触及接获家长查询等不同的渠道了解幼稚园收取报名费的情况。如有违规，例如收取超限报名费前未得该局批准，该局会视乎情况采取行动，例如发出口头 / 书面劝谕、书面警告、要求园方退款，以及要求园方修正有关报名费的公开资料等。

2.12 二〇〇九年一月至二〇一六年十月期间，教育局曾处理 18 所幼稚园涉嫌违规收取超限报名费的个案。经了解和查证后，其中 16 所幼稚园的个案属实。该局合共发出了 11 次口头 / 书面劝谕，1 次书面警告，并要求该些幼稚园作出修正及跟进。全部经查证属实个案的幼稚园已修正其报名费的公开资料，向该局提交申请及 / 或作出退款安排。

教育局的解释

2.13 就教育局如何评估幼稚园所声称的收生开支是否合理，该局有以下解释。

2.14 报名费包括幼稚园处理报名申请及遴选新生程序中所涉的开支。不同幼稚园的营运情况和相关开支存在一定差异，处理报名申请及遴选新生程序差别亦大，故哪些项目是否必须、开支是否合理，实难以一概而论，应由园方提供理据以支持其申请。该局会按园方所提供的资料及理据作出考虑，从而决定应否批准超限申请。该局不会以核数方式稽核幼稚园报名费所包含的细项开支和可能会产生的盈余，但幼稚园须向家长说明报名的收费及其用途。

2.15 此外，个别幼稚园的报名收费出现盈余并不能简单地视作牟利行为。该局审批时是基于幼稚园所提供的收生预算支出，而幼稚园每年收生的实际收入和支出均受不同因素影响，如报名人数变动、员工薪酬开支等。因此，幼稚园最终是否有盈余实难有定论。由于幼稚园属私营机构，无须提交财政资料供该局审核，该局难以确保园方所获的报名费收入会完全与申请时的预算支出吻合。然而，该局如接获家长对幼稚园的相关投诉，包括收取未经批准的金额或收生所提供的服务与申请时提供的资料不符，该局会作出处理及跟进。

2.16 获准收取超限报名费的 36 所幼稚园，当中 30 所是国际幼稚园（第 2.6 段）。它们虽属同类，但在课程、教学、收生对象、师资聘任方面各有其特色。因此，在收生时，它们亦各有独特安排，例如为报读生进行的个人化评估（包括语文能力、为有特殊教育需要的报读生作出评估）、为报读生家庭举办的校园导览活动、校园开放日及试读体验日等。

2.17 有些以外语（例如英语、德语、法语）教授非本地课程的国际幼稚园筛选报读学生的程序尤其仔细：基于对学生语文能力有一定要求，它们会透过个人面试和小组任务由教师 / 副校长 / 校长评估申请人的语文能力。部分幼稚园更会再按报读生的不同需要由专责人员如教育心理学家、语言治疗师、学习支援专责人员、学生辅导主任等检视报读生所需的支援服务。相当多国际幼稚园亦会由课程主任 / 副校长 / 校长与学生和家长深入面谈，一方面了解家庭支援，另一方面让家长明白学校的课程和教学模式。

2.18 大部分国际幼稚园因接到大量申请而须投入额外资源，以作出上述甄选安排。教育局认为，按「用者自付」的原则（**第 2.10(3)段**），有关申请入学的开支应向报读生家长收取，而不应由已入读的学生之家长分担。

2.19 本署留意到，教育局所出版的《幼稚园及幼稚园暨幼儿中心概览》（「《概览》」）及该局所发给幼稚园的行政通告第 4/2014 号（**第 2.5 段**），只注明幼稚园如欲收取超限费用（包括报名费）须事先获得「常秘」批准，而并无列出该局审批该些超限申请的准则。因此，幼稚园及公众均没有途径了解该局的审批准则。就这问题，该局解释，幼稚园如欲了解审批准则，可直接联络该局人员，以便该局按个别情况提供建议和具体回复。该局认为如此做法具有弹性；而幼稚园一般的收生程序相对简单，该局不预期大量幼稚园会因收生程序较复杂而需申请收取超限报名费。

2.20 教育局以两宗幼稚园的申请个案解释该局如何评估有关开支项目是否合理（**第 2.10(1)段**）。

申请个案甲

2.21 某国际幼稚园向教育局申请收取 2,000 元报名费时，说明收生程序包括：

- 聘请能操英语及中文的专责人员处理收生事宜，与报读生家长解释学位空缺情况，并发放该幼稚园资料套给报读生，再由该专责人员个别接待报读生及其家庭到园参观，阐述该幼稚园特色及回应询问。
- 教师及副校长 / 校长为报读生进行个人及小组评估，包括报读生的英语水平及适应能力，并因应报读生的特殊学习需要安排人手提供评估。

2.22 园方向该局解释：上述收生安排确保家长明白幼稚园的课程及对学生的期望，同时让园方甄选合适的学生；相关的报名费是用以弥补处理报名申请及甄选新生程序中所涉及的开支。

申请个案乙

2.23 某国际幼稚园向教育局申请收取 3,000 元报名费，理据包括：

- 该幼稚园近年接获的申请数目大增，需聘请额外专责人员处理收生工作。
- 收生工作包括回复报读生家长的查询、安排校园导览活动、整存报读生资料库、安排面试及评估等。
- 教师会以英语或普通话与报读生进行个人面谈及小组任务，以评估报读生的语文能力，科组主管亦会与报读生面谈，副校长和校长更会与报读生家长会面，为报读生家庭提供融入学校生活的支援，让他们决定报读生是否入读该校。

教育局所提出的改善措施

2.24 基于公众对幼稚园教育及收费事宜日益关注，教育局于二〇一六年二月成立工作小组，负责检视幼稚园报名费的有关安排，以及就审批幼稚园收取超限报名费的申请制订工作指引，厘定具体的审批原则让局内人员参考，缩减审批差异。

2.25 教育局要求所有幼稚园在《概览》网上版内公布所收取的报名费金额，并于二〇一六年九月出版的网上版《概览》落实。就已获批准收取超限报名费的幼稚园，该局已提醒该些幼稚园把报名费所包含的分项用途向家长披露，以及日后当有关分项用途有所变更时，须主动知会该局。

3

本署的调查所得、 评论及建议

调查所得及评论

3.1 经审研教育局所提供的资料及解释，以及截至二〇一六年十月 36 个获准收取超限报名费个案的档案，本署有以下的发现及评论。

审批制度欠严谨 — 准则不一、方法粗疏

3.2 教育局容许幼稚园收取超逾上限的报名费，当中原因包括让幼稚园弥补有关报名和收生安排的开支（**第 2.4(1)段**）。这本属未可厚非。然而，本署发现，该局审批超限报名费申请时，并无既定的具体审批准则，以致不同职员审批申请个案时出现不一致的情况，亦导致未能准确评估幼稚园所估算 / 申报的项目开支是否合理（**第 2.10(1)段**）。

3.3 根据教育局所提供的档案资料，有 17 所幼稚园向该局提出申请时，均有列明每个项目的开支。但其余 19 所获批的幼稚园均只笼统列出处理入学申请的流程及相关人手安排，而该局未有要求该些幼稚园提供每个项目的开支，便批准了他们的申请。

3.4 教育局一方面声称会就某些申请个案主动要求幼稚园提供详细项目开支，但另一方面却明言不会以核数方式稽核幼稚园报名费所包含的细项开支和可能会产生的盈余（**第 2.14 段**），本署建议该局派员抽查幼稚园收生的过程，以确定园方申请超限报名费时所提出的理据是否属实，或有否向家长提供其承诺的服务，但该局亦以人手不足为予以拒绝。本署认为，教育局目前的审批方法过于粗疏，根本无法评定幼稚园的报名费是否合理，亦无从确定幼稚园

有否藉收取报名费牟利，不符合其所订立审批超限报名费的准则「幼稚园所估算 / 申报的项目开支是否合理」(第 2.10(1)段)，以及幼稚园「所收取的报名费有否牟利成份」(第 2.10(2)段)。

没有质疑人手开支的计算方法

3.5 本署发现，对于幼稚园报称的巨额开支，尤其是教职员参与收生工作所涉的额外薪酬支出，教育局并无要求园方提供实质证据。

3.6 一般而言，教职员受聘于幼稚园工作，处理收生事宜是份内事。如教职员是在办公时间内处理收生事宜，又或者雇佣合约注明其职责包括收生事宜，而园方根本没有提供额外薪酬，本署相信该些教职员的薪酬可能已算入幼稚园的日常收支账目，园方的学费及其他日常收益已足以抵偿其薪酬支出。那么，把该些教职员的薪酬某些部分算入收生开支，便是双重计算，成为园方的额外收入。本署发现，部分收取 1,000 元以上报名费的幼稚园将教职员 / 校长的薪酬 / 时间成本计算入收生开支成本内，致令收生开支上升。然而，教育局从不质疑有关教职员尤其是校长的薪酬 / 时间成本，应否如此入账。

3.7 本署又留意到，有一所本地幼稚园(「幼稚园 A」)非常克己。其报名人数多达 2000，职员须超时工作处理报读生的申请文件，于下班时间后须举行简介会，以及连续 3 次于星期六全日进行面试，然而幼稚园 A 仅向教育局申请提高报名费至 50 元，当中并没有将所有负责处理收生事宜的教职员 / 校长的薪酬 / 时间成本计算入收生的开支成本内。

3.8 对于其他某些幼稚园(第 3.6 段)，教育局却容许它们把教职员的薪酬 / 时间成本计算入收生开支，让该些幼稚园可收取更高昂的报名费，加重家长的负担。

没有质疑收取高昂报名费是否有牟利成份

3.9 本署在教育局审批申请的档案发现，有一所国际幼稚园(「幼稚园 B」)向教育局提供上一个学年的报名人数及详细收生开支资料，以申请收取未经批准的超限报名费。单看该些资料，幼稚园 B 所收取的报名费收入总额已远超其开支成本，有过百万元的盈余，但该局未有质疑该幼稚园的报名费是为抵偿收生开支，抑或

是藉以牟利，便批准其申请。就该笔盈余如何处理，该局全无过问。本署认为，即使该笔盈余最终是用于已入读的学生身上，对于缴付高昂报名费的报读生家长亦属不公，等于是由报读生津贴已入读的学生。虽然教育局辩称幼稚园每年收生的实际收入和支出均受不同因素影响，幼稚园最终是否有盈余实难有定论（第 2.15 段），但在幼稚园 B 于上一个学年获得高额盈余的情况下，该局仍不作查问，便批准其申请，实没有履行其职责去探讨幼稚园的报名费有否牟利成份。假使幼稚园 B 在随后一年的报名人数下降或开支成本上升，以致其财政收支不平衡，园方到时亦大可再向该局申请调高报名费。

3.10 此外，幼稚园 B 所提供的资料显示，该幼稚园的其中一项收生开支为场地及设施共逾十万元，但根据园方网页的资料，其校舍占地数千平方米，总楼面面积超过一万平方米，而且设施齐全，教育局却没有履行其职责去评估所申报开支是否合理，即质疑该幼稚园为何要另租场地，便批准其超限报名费申请。

3.11 本署亦留意到，幼稚园 B 申请收取过千元报名费时，把设立网上报名系统（约 70 万元）列为其中一项收生开支。在批准幼稚园的申请时，教育局完全没有考虑到，设立网上报名系统其实是一次性项目，没有理由计算作收生的经常性开支。超限报名费的申请一经批准后便无须再逐年申请（第 2.5 段），幼稚园 B 因此便以后每年均可收取与实际支出不符的报名费。

没有严正处理超收报名费的个案

3.12 此外，本署发现，教育局曾分别于二〇一二年五月、十月和十一月要求 / 提醒 3 所国际幼稚园停止收取未获该局批准的超限报名费，其后该 3 所幼稚园至二〇一三年十月、十二月和二〇一四年三月方获该局分别批准收取超限报名费。然而，在审批它们的申请期间，该局并无调查该些幼稚园是否仍然继续收取超限报名费，亦没有要求该些幼稚园退还多收的款项给所有报读生的家长，而只是向该些幼稚园发出口头劝谕。

3.13 教育局在二〇〇九年至二〇一四年期间所曾处理的 18 宗超收报名费的个案当中，仅向了 1 所幼稚园发出书面警告（第 2.12 段）。发出该书面警告的原因也主要源自家长投诉，事情是该幼稚园收取超逾上限但未经该局批准的报名费，以及没有妥善处理家长的退还报名费的要求。及至有家长向教育局投诉及要求园方退还报

名费，该幼稚园才把报名费退还给有关家长。

3.14 事实上，即使教育局发现有幼稚园未经批准超收报名费，亦不会要求园方把多收的款项退还给所有报读生的家长，除非有家长表示不满（**第 3.13 段**），否则该局不会主动作出跟进。对于不知道可要求退款的家长而言，这殊不公允。而该局如此被动不去尽力履行其规管报名费的责任，实难辞其咎。

结语

3.15 个别幼稚园有其独特的营运及教学模式（**第 2.16 段**），并投放大量资源及透过精心制作的程序以招收及筛选报读生，那些均属幼稚园的商业决定，本署不予评论。本署的关注点是：教育局在审批超限报名费申请时，有否严谨地行使法例赋予他们的权力去审批申请，以确保报名费保持在合理水平，不会对家长造成太大的额外负担。假如幼稚园是在教育局的既定政策下以及已经过该局严格审核而获准收取较上限为高的报名费，以抵偿收生程序的开支，这情况基本上是未可厚非。

3.16 事实上，报读生的家长是有赖教育局在审批超限报名费申请时详细稽核幼稚园所收取的报名费是否确实只是收回成本，以确保收费是公平、公正且符合法例精神，而非让幼稚园可以巧立名目开辟的牟利途径。从教育局提供的档案及本署所收集的公众意见可见，不少家长对幼稚园收取高额报名费感到不满，家长普遍认为幼稚园的筛选及行政程序简单，当中所涉成本相信不高，但园方却收取高额报名费并获取巨额盈余；有幼稚园甚至在收取高昂报名费后没有安排所有申请人进行面试，但又不退款给不获面试者。

3.17 教育局一方面声称其角色是监管幼稚园收取报名费只可用以弥补有关报名和收生安排的开支，但审批申请时往往没有严格审查幼稚园所收取的报名费有否牟利成份。该局的办事方式显然是名不符实。从个案可见，有幼稚园不单只收回成本，更可藉收取报名费赚取过百万盈余，即使幼稚园如实告知该局有盈余，负责审批的各级职员却居然视若无睹，盲目批准其申请，处事非常粗疏（**第 3.9 段**）。本署认为，教育局就超限报名费的规管相当松散，并没有做好把关的工作，往往任由幼稚园多报支出以收取更高的报名费，亦令该局所谓「用者自付」的原则（**第 2.10(3)段**）形同虚设，而且又没有统一的审批标准；如此漠视家长利益的情况，亟须改善。

建议

3.18 综合以上的分析，申诉专员敦促教育局：

- (1) 尽快完成制订具体的工作指引，务求职员在审批超限报名费申请时严谨、公平、公正（**第2.24及3.2段**）；
- (2) 要求幼稚园清楚说明每项预算开支的详情，并提供详细实质证据，尤其是涉及参与收生工作的人手、巨额或全年开支项目，幼稚园亦须保留有关报名费开支及收入记录供该局查阅（**第3.5段**）；
- (3) 若申请的预算案已显示园方将会从收取报名费获得盈余，或有值得商榷的开支项目（包括非必要及非经常性的开支项目），向园方提出质疑甚或予以拒绝（**第3.9至3.11段**）；
- (4) 若有人举报幼稚园虚报报名费的开支项目，或幼稚园并没有向申请人家长提供其所承诺的服务，该局便须严肃处理及跟进；若查明属实，该局便须对园方撤回就超限报名费的批准，并规定园方在再提交超限报名费申请时，必须提供更详尽的资料，包括上一个学年的开支或核数报告，供该局审核，并交代报名费盈余的去向 / 用途，以确保该园方并无藉收取报名费牟利（**第3.9至3.11段**）；
- (5) 规定未获该局批准收取超限报名费的幼稚园，必须将违规超收的费用发还给家长，并从速按例禁止该些幼稚园继续收取违规的超限报名费（**第3.12段**）；

鸣谢

3.19 本署进行调查期间，获教育局通力合作，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案：**OMB/DI/373**

二〇一六年十二月