

第 4 章

香港特別行政區政府

政府一般收入帳目

政府總部

教育統籌局

政府部門

教育署

學生資助辦事處

社會福利署

政府對幼稚園教育的支援及管理

政府對幼稚園教育的支援及管理

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2
政府對幼稚園教育的支援及管理	1.3–1.4
近期事件	1.5–1.6
帳目審查	1.7–1.8
當局的整體回應	1.9
第 2 部分：幼稚園雜費的管制	2.1
幼稚園收取學費及雜費的管制	2.2–2.4
收取雜費的指引	2.5–2.6
審計署對雜費管制的審查	2.7–2.10
審計署對雜費管制的意見及建議	2.11–2.12
當局的回應	2.13–2.14
第 3 部分：教署轄下的輔導視學處提供的服務	3.1
幼稚園教育的目標及原則	3.2–3.3
輔導視學處的職能	3.4–3.5
視學組的組織	3.6
視學制度	3.7–3.8
審計署對視學制度的意見	3.9–3.14
審計署對視學制度的建議	3.15
當局的回應	3.16
幼稚園視學工作	3.17–3.20
幼稚園的表現	3.21–3.24
教署提高幼稚園教育質素的措施	3.25–3.26
審計署對幼稚園表現的意見	3.27–3.28
審計署對幼稚園表現的建議	3.29
當局的回應	3.30–3.31
第 4 部分：發還租金、差餉及地租和幼稚園資助計劃	4.1
發還租金、差餉及地租的背景	4.2–4.6
審計署對獲發還款項的幼稚園的營辦利潤的分析	4.7–4.8

目 錄 (續)

	段數
<i>審計署對獲發還款項的幼稚園的營辦利潤的意見及建議</i>	4.9—4.10
<i>當局的回應</i>	4.11
幼稚園資助計劃的背景	4.12—4.13
參加幼稚園資助計劃而表現欠佳的幼稚園	4.14—4.15
<i>審計署對參加幼稚園資助計劃而表現欠佳的幼稚園的意見及建議</i>	4.16—4.18
<i>當局的回應</i>	4.19
第 5 部分：幼稚園教育的管理資料	5.1
幼稚園教育的管理資料	5.2—5.5
<i>審計署對幼稚園教育管理資料的建議</i>	5.6
<i>當局的回應</i>	5.7
第 6 部分：幼稚園學費減免計劃	6.1
幼稚園學費減免計劃的背景	6.2
申領準則	6.3—6.5
申請人申報的收入	6.6
核實申報的收入	6.7—6.8
<i>審計署對核實申報的收入的意見及建議</i>	6.9—6.12
<i>當局的回應</i>	6.13
受供養家屬	6.14—6.16
<i>審計署對受供養家屬的意見及建議</i>	6.17—6.19
<i>當局的回應</i>	6.20
領取綜援的申請人	6.21—6.23
審計署進行的資料核對工作	6.24—6.25
審計署進行的個案研究	6.26
<i>審計署對領取綜援的申請人的意見及建議</i>	6.27—6.29
<i>當局的回應</i>	6.30—6.32
內部服務表現基準的測定	6.33
<i>審計署對內部服務表現基準的測定的建議</i>	6.34
<i>當局的回應</i>	6.35
附錄 A：1998—99 年度 50 間幼稚園的雜費收入	
附錄 B：1998—99 年度從售賣學校物品所得的利潤超過成本價 15% 的幼稚園	
附錄 C：1994—95 至 1998—99 年度幼稚園視學相隔的時間	
附錄 D：1994—95 至 1998—99 年度幼稚園表現資料的分析	

目 錄 (續)

附錄 E：每月平均收入組別的得分

附錄 F：家屬的得分

附錄 G：受供養家屬對學費減免申請結果的影響的實例

附錄 H：中文版從略

政府對幼稚園教育的支援及管理

撮要及主要審計結果

A. 引言 在香港，年齡介乎三至六歲的兒童一般會接受幼稚園教育。香港的幼稚園全屬私營機構，並可分為非牟利幼稚園和私立幼稚園兩類。一九九九年九月，共有 171 000 名兒童在 756 間幼稚園就讀。政府力求在非強制私營學校制度下，促進優質幼稚園教育的發展。這個目標藉幼稚園教育支援計劃達致，這包括：(a) 根據《教育條例》(第 279 章) 為所有幼稚園註冊，以確保有關法例規定獲得遵守；(b) 就課程事宜向幼稚園辦學人提供意見；(c) 提高幼稚園教師及校長的資歷；(d) 向非牟利幼稚園發還租金、差餉和地租；(e) 協助有需要的家長繳付幼稚園學費；及 (f) 直接資助合資格的幼稚園 (第 1.2 至 1.4 段)。

B. 帳目審查 審計署就政府對幼稚園教育的支援及管理進行審查 (第 1.7 至 1.8 段)。審查結果撮述於下文 C 至 I 段。

C. 幼稚園雜費的管制 雖然幼稚園學費必須經教育署 (教署) 評核及批准，但幼稚園所收取的雜費則無類似的管制。由於雜費欠缺管制，很多幼稚園從雜費取得豐厚利潤。經審計署抽查的幼稚園，從雜費收入所得的利潤率平均達 159%。雖然教署已發出指引，把售賣學校物品的利潤上限定為 15%，但很多被抽查的幼稚園均沒有遵守有關指引。教署發出的指引沒有清楚說明利潤上限是否也適用於提供收費服務方面 (例如舉行生日會及畢業禮) (第 2.2 至 2.11 段)。

D. 教署轄下的輔導視學處提供的服務 教署轄下的輔導視學處 (視學組) 負責監察、評估和提高幼稚園教學質素。雖然獲政府資助的非牟利幼稚園在教學方面的表現較佳，但視學組卻較着重視察這些幼稚園。過去五年，對表現優異或良好的幼稚園平均每 2.9 年視學一次；而對表現欠佳的幼稚園則平均 3.2 年才視學一次 (第 3.4 至 3.12 段)。

E. 很多幼稚園持續被視學組評定為表現欠佳，這顯示視學組在協助這些幼稚園提高教育質素方面，成效有欠理想。審計署察覺到，視學組未有及時對表現欠佳的幼稚園進行跟進視察，而且又沒有提供視學後的支援。此外，在幼稚園教育方面，視學組亦只擔當輔導角色 (第 3.17 至 3.28 段)。

F. 發還租金、差餉及地租 發還租金、差餉及地租的目的，是資助非牟利幼稚園應付租金開支，使其毋須向家長增收學費。1999-2000 年度，這方面的政府開支總

額達 1.6 億元。審計署注意到，由於有些幼稚園取得的營辦利潤遠高於獲發還的租金及差餉，因此政府應否繼續資助這些幼稚園，實屬疑問 (第 4.2 至 4.9 段)。

G. 幼稚園資助計劃 該計劃為非牟利幼稚園提供直接資助，讓其聘請曾受專業訓練的教師，以符合政府規定的合格幼稚園教師最低比例，而毋須大幅提高學費。1999–2000 年度，幼稚園資助計劃的開支達 1.13 億元。參加幼稚園資助計劃的幼稚園必須符合的條件之一，是在管理和教學兩方面，均能維持令人滿意的辦學水準。審計署注意到，1998–99 年度，共有 13 間參加幼稚園資助計劃的幼稚園被評定為表現欠佳。在這 13 間幼稚園中，有 6 間自 1990–91 年度起經常獲得這樣的評級。教署除向其中一間幼稚園發出警告信外，並無對其餘五間幼稚園採取任何行動 (第 4.12 至 4.17 段)。

H. 幼稚園教育的管理資料 教署欠缺足夠管理資料以助高層管理人員規劃及決策。舉例來說，教署沒有足夠管理資料，概述不同類別的幼稚園表現及其在一段期間的表現趨勢 (第 5.2 至 5.5 段)。

I. 幼稚園學費減免計劃 幼稚園學費減免計劃由學生資助辦事處管理，目的是藉減免學費為有困難的家長提供資助，使其子女能接受幼稚園教育。1999–2000 年度，學費減免的開支總額為 3.11 億元。所有減免學費申請均須接受入息審查。審計署發現，很多申請人以自行認證的收入聲明證明收入，這些聲明不盡可靠，而學生資助辦事處並沒有特別針對這些申請人進行家訪，以核實這些減免學費申請的詳情 (第 6.2 至 6.11 段)。學生資助辦事處並未規定申請人須遞交受供養父母和其他受供養子女的證明文件，以證明申請表內所填報的資料。在一些個案中，有關受供養父母的聲明未經核實 (第 6.14 至 6.18 段)。學生資助辦事處及社會福利署均有處理學費資助的申請。審計署注意到，有些個案有不符規定之處和多付資助的情況。審計署又注意到，學生資助辦事處可就其管理的多個學生資助計劃，進行內部服務表現基準測定工作，以改善其運作表現 (第 6.21 至 6.27 及 6.33 段)。

J. 審計署的建議 審計署提出下列主要建議：

——教育署署長應：

- (i) 把 15% 利潤上限的適用範圍擴大至包括幼稚園提供的所有收費服務 (第 2.12(a) 段)；
- (ii) 向不遵守教署指引、售賣學校物品及提供收費服務而獲利超過利潤上限的幼稚園辦學人，發出警告信及採取更嚴厲懲罰措施 (第 2.12(c) 及 (d) 段)；
- (iii) 更頻密地視察表現欠佳的幼稚園 (第 3.15 段第一分段)；

- (iv) 及時進行跟進視察，以確保幼稚園已按照教署的建議採取所需的改善措施 (第 3.29 段第一分段)；
- (v) 為表現欠佳的幼稚園提供視學後的支援 (第 3.29 段第二分段)；
- (vi) 設立機制，處理表現持續欠佳的幼稚園 (第 3.29 段第三分段)；
- (vii) 檢討需否向利潤豐厚的幼稚園發還租金及差餉 (第 4.10 段第二分段)；
- (viii) 向參加幼稚園資助計劃而表現欠佳的幼稚園發出警告信，以及對未見改善的幼稚園採取適當懲罰措施 (第 4.18 段第一及第三分段)；
- (ix) 設立一套電腦管理資料系統，以便分析和檢索重要管理資料 (第 5.6 段第二分段)；及
- (x) 改善重要管理資料，並提供予教署高層管理人員參考 (第 5.6 段第三分段)；

—— 學生資助辦事處監督應：

- (i) 設法使申請人盡量少以自行認證的收入聲明證明收入，以及針對易有欺詐成分的個案進行家訪 (第 6.12 段第一及第二分段)；
- (ii) 在一些合適的個案，要求申請人遞交受供養家屬的證明文件，以及考慮用社會福利署所保存的記錄覆核申請表的資料 (第 6.19 段)；及
- (iii) 就學生資助辦事處所管理的學生資助計劃，進行內部服務表現基準測定工作，以確定可予改善之處 (第 6.34 段第一分段)；

—— 社會福利署署長應盡快採取行動，查明及糾正按綜合社會保障援助計劃發放的學費資助的不符規定之處，並向員工提供足夠指引，以確保他們熟悉幼稚園學費減免計劃 (第 6.28 段)；及

—— 學生資助辦事處監督和社會福利署署長應設定電腦程式，以便核對及核實資料 (第 6.29 段第二分段)。

K. 當局的回應 當局大致上接納審計署的建議。教育統籌局局長表示，她歡迎審計署報告提出了一些可改善的地方，這有助糾正幼稚園現時的不當做法。

第 1 部分：引言

1.1 本部分敘述香港幼稚園教育的背景及本帳目審查的目的及範圍。

背景

1.2 香港的幼稚園教育是指為年齡介乎三至六歲的兒童所提供的教育。香港的幼稚園全屬私營機構，分為非牟利幼稚園或私立幼稚園兩類，由志願團體或私營企業開辦。一九九九年九月，共有 171 000 名兒童在 756 間幼稚園就讀，詳情如下：

幼稚園	數目	兒童人數	兒童所佔百分比
非牟利	468	110 000	64%
私立	288	61 000	36%
總計	756	171 000	100%

政府對幼稚園教育的支援及管理

1.3 政府力求在非強制私營學校制度下，促進優質幼稚園教育發展。這個目標藉下列幼稚園教育支援計劃達致：

- 根據《教育條例》(第 279 章) 為所有幼稚園註冊 教育署 (教署) 督學定期視察已註冊的幼稚園，以確保有關法例規定 (例如收取的學費已獲教署批准、每班學童人數最高限額及安全水平) 獲得遵守；
- 就課程事宜向幼稚園辦學人提供意見 教署轄下的輔導視學處經常到各幼稚園進行視學，並就課程及教學方法等事宜，向校長及教師提供意見；及
- 提高幼稚園教師及校長的資歷 自一九九五年九月起，新入職的幼稚園教師的最低入職資格提高至須完成中五課程，並在香港中學會考至少考取兩科及格，而其中一科必須是中國語文或中國文學。自一九九七年九月起，所有幼稚園亦須至少有 40% 教師曾受專業訓練，成為合格幼稚園教師。這個比率按年提高。由二零零零年九月起，每間幼稚園須至少有 60% 教師為合格幼稚園教師。任何人士如欲成為合格幼稚園教師，必須完成教署認可的一年制兼讀

培訓課程。由二零零二年九月起，所有新聘用的幼稚園校長必須完成幼稚園教育證書課程才能受聘。

1.4 儘管政府沒有營辦幼稚園，但卻透過以下形式撥款資助幼稚園教育：

- *向非牟利幼稚園發還租金、差餉和地租* 自一九八二年起，非牟利幼稚園申請一經批准，便可獲教署以發還租金和差餉的形式提供資助。這些幼稚園毋須向家長增收學費，以應付租金開支。自一九九七年起，地租亦可獲得發還。1999–2000 財政年度發還上述開支所需撥款為1.6億元；
- *協助有需要的家長繳付幼稚園學費* 幼稚園學費減免計劃由一九九零年起實施，目的是藉減免學費為有困難的家長提供資助，使其子女能接受幼稚園教育。該計劃由學生資助辦事處管理。1999–2000 財政年度，該計劃的撥款為3.11億元；及
- *直接資助合資格的幼稚園* 自一九九五年起，非牟利幼稚園可透過幼稚園資助計劃獲得資助。該計劃讓幼稚園辦學人能僱用合格幼稚園教師，並按政府建議的薪金支付薪酬，以提高幼稚園教育質素及減低因增加學費對家長造成的影響。1999–2000 財政年度，該計劃的撥款為1.13億元。

近期事件

1.5 一九九九年年年初，傳媒廣泛報道某些幼稚園被指稱未經註冊。這些幼稚園亦被指稱超額收生、濫收學費及取錄未適齡學童。一九九九年十一月，申訴專員公署完成了對教署所監管的幼稚園註冊及視察事宜的調查。申訴專員提出了多項建議。在審計署審查時，教署正實施申訴專員的建議。本帳目審查並無涵蓋申訴專員已調查的事宜。

1.6 一九九九年年年初，教育統籌委員會(教統會)就整體教育制度進行全面檢討，其中包括幼兒教育。幼兒教育的檢討集中於專業水平、質素保證機制及監管體系，以及幼兒與小學教育的銜接等各方面。二零零零年七月，教統會完成了整體教育制度改革方案的最後階段公眾諮詢工作。就幼兒教育而言，教統會旨在研究未來的發展，以期在二十一世紀為香港樹立幼兒教育新文化。本帳目審查並無涵蓋教統會已作出建議的範疇。

帳目審查

1.7 審計署就政府對幼稚園教育的支援及管理進行檢討。審計署察覺到，教署可就下列範疇作出改善：

- 幼稚園收取雜費的管制(第2部)；
- 輔導視學處提供的服務(第3部分)；及

——發還租金、差餉和地租事宜及幼稚園資助計劃的管理(第4部分)。

此外，審計署亦審查幼稚園教育的管理資料是否足夠(第5部分)。

1.8 關於學生資助辦事處方面，審計署察覺到，幼稚園學費減免計劃的管理尚有可改善的地方(第6部分)。

當局的整體回應

1.9 當局大致上接納審計署的建議。教育統籌局局長表示：

——歡迎審計署報告提出了一些可改善的地方，這有助糾正幼稚園現時的不當做法。教育統籌局肯定幼兒教育對個人發展十分重要，並承諾確保沒有人會因為經濟問題而失去接受幼兒教育的機會，這點與教統會對香港教育制度的檢討一致；及

——教育統籌局亦承諾會透過一套措施，提高幼兒教育質素。有關措施包括加強監察、更嚴格執行法例、提高幼稚園概覽和辦學的透明度、釐定表現指標、藉自我評估和總體視學達致質素保證、加強教師和校長的培訓和提高其資歷、推廣最佳做法，以及促進家庭與學校之間的合作。

第 2 部分：幼稚園雜費的管制

2.1 本部分檢討教署對幼稚園雜費的管制是否足夠。

幼稚園收取學費及雜費的管制

2.2 為確保幼稚園收取的學費合理，不會過高，《教育條例》第 14(1)(d) 條及《教育規例》第 65 條授權教育署署長管制並批准幼稚園收取的學費。幼稚園如擬增加學費，必須向教署申請批核。

2.3 根據教署的學費評核機制，學費水平按幼稚園的收支預算釐定，非牟利幼稚園的利潤上限為開支的 5%，而私立幼稚園則為開支的 10%。

2.4 雖然幼稚園學費必須經教署評核及批准，但售賣學校物品及提供其他收費服務所收取的雜費，則不受類似的管制措施所監察。這些收費雜項包括：

- 售賣學校物品，例如課本、習作簿、校服、書包及文具；及
- 提供收費服務，例如舉行生日會、畢業禮、聖誕聯歡會及其他慶祝活動。

收取雜費的指引

2.5 教署自一九七五年起頒布守則，就幼稚園向學生售賣學校物品的收費，向各幼稚園作出指引。該署定期修訂該守則，而最近一次在一九九五年作出。如幼稚園直接或間接向學生售賣這些物品，教署建議幼稚園遵守指引，即從售賣學校物品所得的利潤，應不超過幼稚園向供應商購貨的成本價的 15%，而且不得強迫家長購買。提供收費服務方面，一九九五年的守則並沒有作出明確指引。

2.6 二零零零年四月，教署發出通告，告知各幼稚園向學生售賣學校物品或提供收費服務時須遵守的其他指引，其重點包括：

- 有關物品或服務必須專供教與學之用。營辦幼稚園所需的物品(學生手冊、成績表、教具等)的費用，應由營辦費用支付；及
- 幼稚園須書面通知家長，購買學校物品或採用收費服務與否，純屬自願，並須把這些物品或服務的收費，清楚告知家長。

審計署對雜費管制的審查

2.7 審計署已進行審查，以確定教署對收取雜費的管制是否足夠。審計署隨機抽選了 50 間幼稚園提交教署的 1998-99 年度 (註 1) 經審核帳目，並加以分析。所選的經審核帳目限於獲幼稚園資助計劃資助的非牟利幼稚園的帳目。這些幼稚園須提交經審核帳目，以便教署能核實該計劃的資助是否全用以支付教師薪金。不過，獲准發還租金、差餉及地租的非牟利幼稚園，以及私立幼稚園，通常毋須向教署提交經審核帳目。

2.8 審計署在所分析的 50 個帳目中，發現雜費收入利潤率可高達 445%。平均利潤率為 159%。審計署的分析詳情載於附錄 A。雜費收入平均佔幼稚園總收入 (包括學費、雜費及政府資助) 的 18%。

2.9 雜費利潤率偏高的情況，值得關注。為確定這些幼稚園有否遵照教署的建議，即從售賣學校物品所得到的利潤，應不超過幼稚園向供應商購貨的成本價的 15%，審計署分析了 40 間幼稚園的帳目 (在上文第 2.7 段所述的 50 個帳目中選出)，因這些經審核帳目有足夠的資料。(註：上文第 2.5 段指出，教署沒有就提供收費服務，例如舉行聯歡會及慶祝會，的利潤上限發出明確指引)。

2.10 審計署發現，這 40 間幼稚園均沒有遵照教署的建議，把利潤上限定為 15%。31 間幼稚園的利潤甚至超過有關成本的一倍。從售賣學校物品所得的利潤平均達到有關成本的 141%，遠遠超過教署建議的 15% 上限。審計署的分析詳情載於附錄 B。

審計署對雜費管制的意見及建議

2.11 幼稚園收取的學費必須經教署評核及批准，但雜費則無類似的管制。由於雜費欠缺管制，很多幼稚園從雜費取得豐厚利潤。如上文第 2.8 段指出，經選出的幼稚園 (即獲幼稚園資助計劃資助的非牟利幼稚園)，從雜費收入所得的利潤率平均達 159%。雜費的利潤愈高，家長須付的費用便愈多。雖然教署已就售賣學校物品的利潤上限發出指引，很多被抽查的幼稚園均沒有遵守有關指引。此外，教署沒有就提供收費服務 (例如舉行聯歡會及慶祝會) 的利潤上限發出明確指引。雖然審計署沒有其他幼稚園的資料，但從被發現沒有遵照教署建議的幼稚園比率偏高這點，可見情況並非完全令人滿意。

2.12 審計署建議教育署署長應：

- (a) 把 15% 利潤上限的適用範圍擴大至包括幼稚園提供的所有收費服務；
- (b) 通過抽查若干幼稚園的記錄，確保幼稚園遵守教署的通告或守則所訂明，有關售賣學校物品及提供收費服務的最高利潤率指引；

註1：除另有說明外，本審計署報告所指的年度均為學年(即九月至翌年八月)。

- (c) 向不遵守教署指引，售賣學校物品及提供收費服務而獲利超過利潤上限的幼稚園辦學人，發出警告信；
- (d) 對屢次不理會教署建議的幼稚園採取更嚴厲懲罰措施 (例如公布其校名或撤回政府資助)；及
- (e) 對那些長期不理會教署建議及警告信，以及屢勸不改的幼稚園，考慮取消其註冊，作為最終的懲罰措施。

當局的回應

2.13 教育統籌局局長表示，她知道雜費是灰色地帶，常被謀取暴利的幼稚園所利用。教署會重新界定學費的定義，以包括教育兒童所必需的雜費，使這些雜費日後亦須獲教育署署長批准才能收取。

2.14 教育署署長表示：

- (a) 雜費並不屬於學費一部分，而是透過買賣活動收取的。幼稚園辦學人提供教育服務，應當自律和對家長負責，確保從買賣活動中所取得的利潤合理。雖然買賣活動與教育無關，毋須教署批准，但教署在一九九五年及二零零零年就售賣學校物品及提供收費服務發出的守則及通告，提供了清晰指引，幼稚園辦學人進行這類買賣活動時必須遵守；
- (b) 教署會修訂一九九五年發出的指引，訂明學校提供收費服務的利潤上限為15%，並在視學時再提醒幼稚園辦學人留意15%的利潤上限。此外，教署會更清楚界定學費所包含的項目，以防幼稚園把一些必要項目的費用當作雜費收取。這些項目包括空氣調節的電費、由學校製備的附加閱讀材料／工作紙、教具和學生證正本等，有關規定會在2001-02年度執行。學費內所包含的必要項目清單會上載至教署網頁，並會納入幼稚園概覽之內，供家長參閱；
- (c) 鑑於雜費是家長在買賣活動中自願付予學校的，因此，教署認為，向家長提供更多資料以提高收取雜費的透明度及推廣家長教育，對監察這類活動會更具效率和效益。為此，教署正與消費者委員會合作，希望藉此幫助家長運用消費者權利，並公布嚴重違反規定的幼稚園的校名。教署亦會把雜費的資料納入2000-01年度幼稚園概覽之內，供家長參閱。教署邀請幼稚園提供資料，刊登在2000-01年度幼稚園概覽後，亦會檢討其反應。至於根據幼稚園資助計劃／發還租金及差餉計劃而獲政府資助的幼稚園，若屢次違反指引規定，教署會考慮撤回資助；
- (d) 若有需要，教署不排除會考慮修訂《教育規例》，強制規定學校必須提供雜費的資料；

- (e) 教署不會抽查若干幼稚園從售賣學校物品及提供收費服務所得的利潤情況，而會推行一系列其他監察措施，詳情如上文分段 (b)、(c) 及 (d) 所述。採取了這些措施後，幼稚園便無法就必要項目收取費用，因為這些項目的開支將納入學費之內。提高透明度，再加上公布那些嚴重違反規定的幼稚園的校名，對收取高昂雜費的幼稚園將有足夠的阻嚇作用。若有需要，教署在推行各種措施時，會檢討有關情況，並找出在這方面可進一步改善的地方。對於那些被發現收取過高雜費的幼稚園，教署會考慮要求它們提交額外的雜費資料；
- (f) 同時，教署會繼續透過以下途徑，致力監察幼稚園的營辦情況：
 - (i) 視察有關售賣學校物品及提供收費服務的學校記錄，以確保家長購買這些物品及採用有關服務時，純屬自願；
 - (ii) 若收到書面投訴，指有幼稚園違反指引，則進行調查；及
 - (iii) 向證實違反規定的幼稚園發出警告信；及
- (g) 同時，教署會繼續敦促幼稚園辦學人必須遵守教署指引。事實上，今年八月初為幼稚園辦學人舉辦的註冊及管理事宜工作坊的論題中，亦包括收取雜費這項。教署會繼續定期舉辦同類工作坊。

第 3 部分：教署轄下的輔導視學處提供的服務

3.1 本部分檢討教署轄下的輔導視學處的工作。

幼稚園教育的目標及原則

3.2 《學前教育課程指引》在一九九六年由課程發展議會 (註 2) 審定，並已發給各幼稚園作為指引。該指引說明：

“ 幼稚園教育的整體目標是培育兒童德、智、體、群、美各方面的均衡發展。 ”

該指引亦說明：

- 幼稚園課程應按着兒童的發展特徵和需要有計劃地編排，透過感官接觸、觀察、實驗等方式進行，以誘發學習興趣；
- 刻板式的課本教學或強記式的背誦使所學到的知識流於表面，扼殺了兒童的創作和思考能力，亦不能保證他們會牢記及運用所學到的知識；及
- 因此，要讓兒童在自然愉快的環境中學習，透過各項活動及生活體驗，得到各方面均衡的發展。

3.3 該指引訂明，幼稚園應按以下主要原則編訂課程：

- 兼顧兒童在體能、智能、語言、情緒及群育方面的整體發展；
- 着重激發兒童對事物的好奇心及求知慾，提高人際互動、鼓勵獨立思考的能力；
- 兼顧不同學習範疇的知識、技能及態度的培養；及
- 讓兒童有自我表達、自由創作及享受活動樂趣的機會。

輔導視學處的職能

3.4 根據《教育條例》第 80 條，教育署署長及任何學校督學均可視察任何學校，以確定該學校是否遵守該條例及學校運作是否令人滿意。

3.5 教署轄下的輔導視學處幼稚園組 (下稱視學組) 負責監察、評估和提高幼稚園教學質素。視學組確保幼稚園按照幼稚園教育的目標及原則教學。為了履行以上職責，視學組執行下列三類主要工作：

註 2：課程發展議會透過教育署署長，就幼稚園至中六階段與課程發展有關的事宜，向政府提供意見。課程發展議會是一個三層架構組織，並透過協調委員會的制度運作。課程發展議會及其轄下協調及科目委員會的成員包括校長、教師、專上學院講師、香港考試局和職業訓練局代表、家長及僱主。

- **幼稚園視學** 視學組經常到幼稚園進行全面視學，以評估教與學的水平、找出教學的優點和缺點，並提供改善意見。視學組如有需要，亦進行其他方式的視學，如跟進視察及在接獲投訴後進行視察；
- **在職教師培訓** 視學組以工作坊及研討會形式舉辦在職教師培訓課程，協助教師掌握新教學法及認識課程新意念；及
- **輔導及支援服務** 為了加強對幼稚園課程的支援，視學組提供各項教育服務，例如編製課程參考材料。

視學組的組織

3.6 視學組由一名首席督學主管，下設多名督學和助理督學。一九九九年九月三十日，視學組人員職級及數目如下：

職級	編制人數	在職人數
首席督學	1	1
督學	5	5
助理督學	4	3
總計	10	9

視學制度

3.7 視學組藉視學評估幼稚園教學質素、汲取成功經驗後推廣良好做法，以及協助表現欠佳的幼稚園。視學組調配最多人手負責視學工作 (見下文第3.13段表二)。1998–99年度，視學組進行了298次全面視學和37次其他方式的視學。

3.8 視學組首席督學根據本身對各幼稚園的認識和經驗，決定視察幼稚園的頻密程度和先後次序，並每半年擬備一份視學工作計劃，交由主管輔導視學處的教育署助理署長(總督學)審批。視學工作計劃臚列了未來半年每名督學需要進行全面視學的幼稚園名單。

審計署對視學制度的意見

3.9 審計署分析過1998–99年度經視學組挑選，以接受全面視學的298間幼稚園的類別，詳情載於下文表一。

表一

1998–99 年度被挑選接受全面視學的幼稚園

幼稚園類別	被挑選 接受全面視學 的幼稚園數目	幼稚園總數	接受視學的幼稚園的 百分比
	(a)	(b)	(c)=(a) ÷ (b) × 100%
非牟利			
• 政府資助	208	396	53%
• 沒有政府資助	20	59	34%
私立	70	289	24%
總計	298	744	

資料來源：教署的記錄

3.10 從上文表一可見，獲政府資助的非牟利幼稚園接受視學 (53%) 多於沒有政府資助的非牟利幼稚園 (34%) 和私立幼稚園 (24%)。

3.11 不過，審計署注意到，根據視學組的評核，獲政府資助的非牟利幼稚園在教學方面的表現，普遍比其他類別的幼稚園為佳 (幼稚園的表現在下文第 3.21 至 3.28 段闡述)。舉例來說，從下文第 3.21 段表三可見，獲政府資助的非牟利幼稚園中，有 91% (即 208 間中有 189 間) 被評定為表現“良好”(註 3)。不過，沒有政府資助的非牟利幼稚園則只有 65% (即 20 間中有 13 間)，而在私立幼稚園方面則只有 44% (即 70 間中有 31 間) 被評定為表現“良好”。上述評核結果令人懷疑視學組現行做法，即較着重視察政府資助非牟利幼稚園，是否恰當。

3.12 審計署又注意到，過去五年，即由 1994–95 至 1998–99 年度，表現“優異”或“良好”的幼稚園平均每 2.9 年視學一次。不過，表現“欠佳”的幼稚園，則相隔較長時間，即 3.2 年，才予視學一次 (計算詳情見附錄 C)。審計署認為，這樣的做法未盡完善。為使視學組能及早敦促表現“欠佳”幼稚園的管理人員作出改善，應更頻密視察這些幼稚園，而非表現較佳者。

註 3：幼稚園的表現大致可分為“優異”、“良好”及“欠佳”。

3.13 除了訂定半年視學工作計劃，臚列須予全面視學的幼稚園名單外 (見上文第 3.8 段)，首席督學亦擬備一份計劃，撮述視學組現有人手及調配人手執行該組各項工作的情況。審計署對視學組 1996-97 至 1998-99 年度這三年內人手調配的分析，載於下文表二。

表二

1996-97 至 1998-99 年度督學執行各項工作所用時間的百分比

視學組的工作	1996-97	1997-98	1998-99
	(%)	(%)	(%)
主要工作			
幼稚園視學	55	48	49
在職教師培訓	11	9	7
輔導及支援服務	14	20	17
小計	80	77	73
行政及員工發展			
行政及辦公室日常事務	16	19	22
員工發展	4	4	5
小計	20	23	27
總計	100	100	100

資料來源：教署的記錄

3.14 從上文表二可見，過去三年，用於每項工作的時間所佔百分比變動不定。舉例來說，用於行政及辦公室日常事務的時間所佔百分比，由 16% 增至 22%，而用於更重要的視學工作的時間所佔百分比，則由 55% 減至 49%。由於視學組的職責是確保幼稚園教育質素，分配給視學的資源有所減少的情況，值得關注。

審計署對視學制度的建議

3.15 鑑於視學的目的，是確保幼稚園教育質素，審計署建議教育署署長應：

- 更頻密地視察表現欠佳的幼稚園；
- 考慮設立視學評分制，以決定視察幼稚園的先後次序和頻密程度；
- 在設立評分制時，考慮以下因素：
 - (i) 過去的視學結果；
 - (ii) 入學人數；
 - (iii) 接獲的投訴；及
 - (iv) 教師人數及資歷；及
- 就所建議的評分制，檢討撥予視學工作的資源是否足夠。

當局的回應

3.16 教育署署長表示：

- 教署會根據過去三年在中、小學進行質素保證視學的經驗，由2000-01年度起，對幼稚園採用新的視學模式——質素保證視學。該署將根據幼稚園過往的表現，以分層隨機抽樣方式揀選幼稚園進行質素保證視學，以全面反映全港幼稚園的整體表現。教署計劃由2001-02年度起，向市民公開質素保證視學報告。這有助提高學校的透明度和問責性，從而鼓勵幼稚園不斷改善。教署並會發表質素保證視學周年報告，着重反映在幼稚園進行視學時所找到的優點及缺點。這些報告亦會概述接受視學的幼稚園各方面的表現，並就幼稚園教育質素提供有用資料，從而反映整體監察制度的成效；
- 教署相信，為了監察和提高學校教育質素，最有效的方法是採取“施壓與支援”的方法。其實，這亦與其他地方的最佳做法一致。到個別幼稚園進行視學，可作為推行優質課程的外來壓力。同時，教署亦提供各項支援措施，鼓勵學校自我改善。提供支援服務(例如發出指引及課程參考資料、制訂表現指標供幼稚園參考、為幼稚園教師籌辦有關課程推行的研討會／工作坊，以及為幼稚園分批舉辦有關課程各方面事宜的講座)必然會增加行政工作。視學組亦就政策和課程事宜，為教署首長級人員提供意見和專業支援。此外，視學組處理公眾的查詢日漸增多，而這些查詢都需要專業意見。結果，用於行政和辦公室日常事務的時間有所增加；及

——雖然如此，鑑於將會採用新的質素保證視學模式，教署會檢討分配予視學工作的資源是否足夠。

幼稚園視學工作

3.17 督學進行全面視學時會獲得指引，以評核幼稚園是否能達到教育目標 (見上文第 3.2 及 3.3 段)。全面視學通常就以下六個主要範疇加以評核：

- (a) 管理與統籌；
- (b) 課程組織與策劃；
- (c) 課堂教學；
- (d) 學生的學習表現；
- (e) 學生習作及成績評估；及
- (f) 教學資源。

3.18 督學每次視學後，均須撰寫視學報告。報告詳載下列各項：

- 幼稚園在上述六個範疇的優點及缺點；
- 在視學時，以口頭方式向幼稚園校長提供有關改善教學的意見及建議；
- 幼稚園的整體表現 (即優異、良好及欠佳)；及
- 如有需要，應進行的跟進工作 (例如跟進視察)。

3.19 視學報告只供教署內部參考，並不會發給有關幼稚園或向市民公開。

3.20 視乎幼稚園的規模及特點而定，全面視學平均需時約兩個半工作天，這包括籌備、視學、交通及撰寫報告所需時間。

幼稚園的表現

3.21 1998-99 年度，視學組為 298 間幼稚園進行全面視學。這 298 間幼稚園的表現載於下文表三。

表三

1998–99 年度幼稚園的表現

幼稚園類別	表現							
	優異		良好		欠佳		總計	
	(數目)	(%)	(數目)	(%)	(數目)	(%)	(數目)	(%)
非牟利								
• 政府資助	5	2%	189	91%	14	7%	208	100%
• 沒有政府資助	1	5%	13	65%	6	30%	20	100%
	6	3%	202	88%	20	9%	228	100%
私立	2	3%	31	44%	37	53%	70	100%
總計	8	3%	233	78%	57	19%	298	100%

資料來源：教署的記錄

3.22 從上文表三可見，非牟利幼稚園的整體評級高於私立幼稚園。非牟利幼稚園只有 9% 被評定為表現欠佳，而私立幼稚園則有 53% 被評定為表現欠佳。

3.23 審計署審查了 57 間表現欠佳的幼稚園 (見上文表三) 的教署視學檔案，以確定表現欠佳的原因。審計署從視學報告中獲悉，這些幼稚園在教學方面有部分下列缺點 (按視學組所評核的六個主要範疇分類——見上文第 3.17 段)：

管理與統籌

- (a) 幼稚園管理鬆懈。教師缺乏監督及指導；
- (b) 沒有經常舉行校務會議，亦沒有妥善保存會議記錄；
- (c) 教師之間協調不足；

課程組織與策劃

- (d) 沒有策劃課程，或課程策劃與組織鬆散；
- (e) 課程並非為配合兒童全面發展而策劃；
- (f) 課程完全以學習資料所列課本為主導，側重教授讀、寫及計算等學術知識。課程十分着重死記硬背、重複機械式抄寫及背誦；

- (g) 教與學課程並非為配合兒童多元化的能力、需要及興趣而設計。有些幼稚園過分着重學習英語，有些學習計劃所定程度並非兒童能力所及；

課堂教學

- (h) 教學質素因教師而異，曾受訓練的教師表現通常較未受過訓練的教師為佳；
- (i) 教師教導幼童的知識及技巧不足，而維持課堂紀律的能力極弱；
- (j) 課堂教學由教師主導，側重教授課本知識。教學活動策劃欠妥善且乏味。教師未能善用教具以達致教學目的；

學生的學習表現

- (k) 主要靠死記硬背學習。兒童在課堂時留心但被動。課室的氣氛沉悶；
- (l) 給兒童自由發揮的學習活動的機會極少，以致兒童難以發展多元化及具創意的思維能力；
- (m) 兒童被迫按同一速度學習，而個別需要則遭忽視；

學生習作及成績評估

- (n) 兒童的堂課及家課太多。這類習作主要屬機械式抄寫練習。幼稚園對書寫能力要求甚高，非兒童能力所及；
- (o) 兒童的能力，主要藉默書、測驗及考試評估；

教學資源

- (p) 教學及遊戲教材的資源，在質、量及種類方面均非常有限；及
- (q) 學校的學習環境未能引起學生的學習興趣。課室的佈置欠吸引力。興趣角設備不足，使用率偏低。

3.24 審計署亦注意到，57間被評定為表現欠佳的幼稚園中，有31間（佔54%）在1990-91至1998-99年度，經常獲得上述評級。在這段期間，視學組對這31間幼稚園（即10間非牟利幼稚園及21間私立幼稚園）共進行了113次視學，其中108次的評級為表現欠佳。

教署提高幼稚園教育質素的措施

3.25 教署已積極推行一連串措施提高幼稚園教育質素。教署已與學者及幼兒教育工作者合作，制訂一套幼稚園表現指標。教署現正在數間被揀選的幼稚園就表現指標的使用

進行試驗計劃。表現指標可作為幼稚園自我評估及自我完善的工具。視學組亦會由二零零零年九月起，按表現指標評核幼稚園的表現。

3.26 教署亦打算由二零零零年九月起，每次視學後，向幼稚園發給視學報告，以供參考及進行跟進工作，而不再只是口頭通知幼稚園校長在視學時觀察到的缺點。此外，由二零零一年九月起，教署會在互聯網上公布視學報告，供家長及市民參考。

審計署對幼稚園表現的意見

3.27 很多幼稚園持續被評定為表現欠佳，這顯示視學組在協助這些幼稚園提高教育質素方面，成效有欠理想。審計署歡迎教署採取措施提高幼稚園教育質素。不過，審計署認為視學組在以下三方面可作出改善：

- **未有及時進行跟進視察** 督學如發現幼稚園在教學方面有不足的地方，可在視學報告中建議進行跟進視察。不過，審計署注意到，在 31 間經常被評定為表現欠佳的幼稚園中(見上文第 3.24 段)，只有對 5 間進行跟進視察。對其他幼稚園未有進行跟進視察，是因為督學沒有作出有關建議，或雖有作出建議，卻沒有真正進行。下文表四列舉在下一次全面視學前，未有進行跟進視察的個案舉例。

表四

沒有進行跟進視察的個案舉例

幼稚園	建議作跟進視察的時間	下一次全面視學的時間	兩次全面視學相距的時間
A	一九九五年十二月	一九九九年五月	41 個月
B	一九九六年二月	一九九九年五月	39 個月
C	一九九六年六月	一九九九年六月	36 個月
D	一九九六年五月	一九九九年四月	35 個月
E	一九九六年六月	一九九九年三月	33 個月

資料來源：教署的記錄

從上文表四可見，下一次全面視學約在三年後才進行。由於沒有適當的跟進工作，視學組無法確保表現欠佳的幼稚園及時作出改善。此外，遲遲未有跟進，亦相當於向幼稚園發出錯誤信息，以為毋須急於改善；

—— **缺乏視學後的支援** 儘管督學在視學時一再提出改善建議，但有些幼稚園一直沒有作出任何改善。這可能由於這些幼稚園缺乏有關知識，無從改善。在這方面，審計署注意到，教署輔導視學處有為中小學提供視學後的支援，但對幼稚園則不然。視學後的支援包括：

- (i) 為學校提供校本支援服務，特別是在工作策劃和教與學方面；
- (ii) 建立教師網絡，舉辦經驗分享研討會，以協助學校加強特定科目的教與學；及
- (iii) 透過經驗分享會、研討會及工作坊等途徑，推廣在質素保證視學中確定的良好做法。

審計署認為，向表現欠佳的幼稚園提供類似的視學後支援，會對其有幫助；及

—— **視學組只擔當輔導角色** 如幼稚園在教學方面表現欠佳，督學會以口頭方式把其缺點告知校長，並要求作出改善。在隨後的視學中，督學如仍發現該幼稚園表現欠佳，則會再以口頭勸諭其改善。審計署注意到，很多幼稚園(見上文第3.24段)持續被評定為表現欠佳。根據《教育條例》第22條，教育署署長獲授權，如覺得校董會在管理學校方面並不令人滿意，或並無以適當方式促進學生教育，則可取消該校的註冊。儘管有些幼稚園表現持續未達規定水平，但教署並無根據《教育條例》第22條要求這些幼稚園作出改善。

3.28 根據上文第3.25段所述，教署預計由二零零零年九月起，幼稚園會按有關的表現指標進行自我評估和自我完善。在幼稚園培養自我評估的風氣，會有助改善其表現，從而提高幼稚園教育的整體質素。教署推行自我評估計劃後，須密切監察計劃的成效，以確保該計劃達到預期效果。

審計署對幼稚園表現的建議

3.29 審計署建議，教育署署長應制定策略，以確保幼稚園採取措施，改善在視學時發現的缺點。教育署署長尤其應：

- 確保視學組及時進行跟進視察，以確定那些教學欠佳的幼稚園已按照教署的建議採取所需的改善措施；
- 為表現欠佳的幼稚園提供視學後的支援；
- 設立機制，處理表現持續欠佳的幼稚園。該機制應包括以下措施：
 - (i) 向有關幼稚園發出警告信，要求在合理時間內採取改善措施；及

- (ii) 若情況嚴重，有關幼稚園屢勸不改，無視教署的改善建議，則應援引《教育條例》第 22 條，取消該幼稚園的註冊；及
- 推行自我評估計劃後，密切監察計劃的成效，以確定該計劃是否達到預期效果。

當局的回應

3.30 教育統籌局局長表示，她同意加強行動處理表現欠佳的幼稚園，包括更頻密的視學、監察幼稚園有否進行跟進改善工作，及採取懲罰措施對付表現持續欠佳的幼稚園，以收阻嚇之效。

3.31 教育署署長則表示：

- 教署會採用雙管齊下的視學方法。教署除採用新的質素保證視學方法(見上文第 3.16 段第一分段)外，還會進行跟進視察，繼續監察表現欠佳的幼稚園的表現。教署會用一套新的表現指標評核幼稚園的表現(見上文第 3.25 段)。在編排日後跟進視察的先後次序時，教署會先考慮視察有若干重要表現指標被評為欠佳的幼稚園，或有很大比例的表現指標被評為欠佳的幼稚園。不過，要指出的是，幼稚園亦應設法在各個範疇作出改善，例如職員資歷、教師人手的穩定性、健康及安全措施、學校環境及資源，作為自我完善過程的一環。教署會提供意見及協助幼稚園改善表現；
- 為幼童提供優質教育，一向是教署的主要目標。為達到這個目標，教署會繼續採用“施壓與支援”方法。教署會透過以下方法提供支援：加強向幼稚園提供校本支援服務；透過各種途徑(如舉辦工作坊及研討會)推行有效改善措施；以及推廣良好做法，讓學校能自我評估、自我發展及作出改善；
- 教署會向表現持續欠佳的幼稚園發警告信。對於以幼稚園資助計劃或發還租金及差餉形式接受政府資助的幼稚園，教署會考慮撤回資助。如有需要，教署不排除會取消幼稚園的註冊；及
- 在推廣幼稚園自我評估的風氣後，區域教育服務處人員在視察時將會與幼稚園商談，並提供專業支援，協助其推行自我改善措施。教署會留意幼稚園接受每年自我評估及為自我完善訂定發展計劃的程度，從而監察推廣幼稚園自我評估的成效。學校自我評估及質素保證視學，是質素保證機制中兩個相輔相成的過程，旨在令學校不斷改善。學校改善的情況會反映在《質素保證視學周年報告》內，該報告提供幼稚園整體表現的資料。

第4部分：發還租金、差餉及地租和幼稚園資助計劃

4.1 本部分檢討教署對發還租金、差餉及地租事宜和幼稚園資助計劃的管理是否足夠。

發還租金、差餉及地租的背景

4.2 自一九八二年起，政府根據一九八一年發表的《小學教育及學前服務白皮書》，以發還租金及差餉形式資助非牟利幼稚園。發還上述開支的目的是資助幼稚園，使其毋須向家長增收學費應付租金開支。白皮書載述政府察覺到，在非牟利教育機構而言，樓宇租金是決定收費的其中一個較重要因素。然而，租金的差距往往很大，如公共屋邨內非牟利機構的月租為每平方呎五角，而位於屋邨以外的，每月租金則為每平方呎五元或以上。當局認為在服務相若，水準相等的情況下，非牟利學前教育機構彼此的收費應大致相同，但由於租金方面的差距甚大，此點顯然難以辦到。為求達到上述目標及鼓勵有關方面設立更多非牟利學前教育機構，當局擬發還非牟利幼稚園所繳交的租金，無論是否位於公共屋邨內。此外，政府亦會向非牟利幼稚園發還差餉。自一九九七年起，非牟利幼稚園亦可獲發還地租。

4.3 教署審核非牟利幼稚園的租金發還申請的準則如下：

- 經營水準；
- 課程水準；
- 遵守《教育條例》及《教育規例》的規定營辦；
- 客觀因素 (包括該區對幼稚園學額的需求、收生情況及財政支出)；及
- 合乎標準的幼稚園校舍。

教署設有委員會，根據以上準則對每份申請作個別考慮。為確保所申報的租金合理，租金發還的申請須由差餉物業估價署評核。只有由差餉物業估價署建議的租金款額，才可獲發還。如申請獲批准，幼稚園須在學費中減去與租金相稱之款額。

4.4 教署如評定獲發還租金的幼稚園表現欠佳，會發信警告該幼稚園，必須採取改善措施。如在下次視學時仍發現該幼稚園表現欠佳，便會暫停向該幼稚園發還租金。表現欠佳的幼稚園在接獲警告後，在其後視學期間的表現通常都會有所改善。

4.5 至於地租及差餉方面，非牟利幼稚園如設於認可的校舍，便合資格獲得發還有關支出。

4.6 1999-2000年度，獲發還租金、差餉及地租的幼稚園分別有299，373及103間 (部分幼稚園同時得到這三項資助)。1999-2000財政年度，這方面的政府開支總額達1.6億元，其中發還的租金佔最大比重，達1.45億元，佔開支總額的91%。

審計署對獲發還款項的幼稚園的營辦利潤的分析

4.7 審計署就獲發還租金及／或差餉及／或地租(下稱獲發還租金及差餉) 幼稚園的經審核帳目，進行分析，以確定這些幼稚園獲政府資助的程度。

4.8 獲發還租金及差餉的幼稚園毋須如參加幼稚園資助計劃的幼稚園那樣，向教署遞交經審核帳目，以供監察之用(見上文第 2.7 段)。不過，由於很多獲發還租金及差餉的幼稚園亦參加了幼稚園資助計劃，因此，審計署取得這些幼稚園的經審核帳目作審查之用。根據所得到的 133 個獲發還租金及差餉幼稚園的經審核帳目，審計署注意到，有 12 間幼稚園(佔 9%) 在 1998-99 年度的營辦利潤超過 100 萬元。這 12 間幼稚園在 1996-97 至 1998-99 年度的營辦利潤及平均獲發還的租金及差餉詳情，載於下文表五。

表五

1996-97 至 1998-99 年度 12 間幼稚園的營辦利潤分析

幼稚園	1998-99 年度 的營辦利潤	1996-97 至 1998-99 年度 的平均營辦利潤	1996-97 至 1998-99 年度 每年發還租金及 差餉的平均金額	利潤與租金 及差餉的比率
	(a)	(b)	(c)	(d)=(b)÷(c)
	(元)	(元)	(元)	
F	2,360,929	2,169,665	462,853	4.7
G	2,326,667	1,527,575	57,575	26.5
			(只限差餉)	
H	1,594,603	1,621,369	369,853	4.4
I	1,510,223	1,459,655	1,454,313	1.0
J	1,434,141	1,329,576	527,121	2.5
K	1,408,669	1,463,882	467,128	3.1
L	1,299,078	1,184,130	197,675	6.0
			(只限差餉)	
M	1,169,201	1,174,710	344,190	3.4
N	1,155,471	1,091,895	539,205	2.0
O	1,053,018	763,875	448,657	1.7
P	1,040,292	717,999	517,735	1.4
Q	1,006,266	299,678	925,680	0.3

資料來源：教署的記錄

審計署對獲發還款項的幼稚園的營辦利潤的意見及建議

4.9 從上文表五可見，很多幼稚園的營辦利潤遠遠超過政府發還的租金及差餉。審計署注意到，發還款項的目的是資助幼稚園應付租金開支，使其毋須增收學費。由於有些幼稚園取得的營辦利潤遠高於獲發還的租金及差餉，因此政府應否繼續資助這些幼稚園，實屬疑問。

4.10 審計署因此建議教育署署長應：

- 規定所有獲發還租金及差餉的幼稚園每年向教署遞交經審核帳目，以供監察之用；
- 檢討需否向利潤豐厚的幼稚園發還租金及差餉；及
- 考慮把因發還租金及差餉的個案減少而節省的款項，重新分配，以提高幼稚園教育質素。

當局的回應

4.11 教育署署長表示：

- 為着鼓勵辦學團體開設非牟利學校，根據現行政策，所有非牟利學校，包括幼稚園和中小學，均合資格獲發還差餉。基於這個目的及為公平起見，教署認為應保留現行發還差餉的做法。然而，教署會考慮按獲發還差餉的數額，相應調整參加發還差餉計劃的幼稚園的學費，與發還租金的處理方法一樣（見上文第 4.3 段最後一句）；
- 至於發還地租方面，教署亦會考慮應否按獲發還數額，相應調整參加發還地租計劃的幼稚園的學費；及
- 鑑於發還租金計劃旨在津貼學費，教署如削減或取消獲利豐厚的幼稚園的租金津貼，這些幼稚園的學生可能須繳付較高的學費。不過，為確保公帑得以善用，教署會檢討現行發還租金予幼稚園的政策，詳細考慮可能造成的影響。教署在檢討有關政策時，亦會考慮規定所有獲發還租金的幼稚園，每年向教署提交經審核帳目，以供監察之用。

幼稚園資助計劃的背景

4.12 當局為提高幼稚園教育質素，在一九九五年九月推行幼稚園資助計劃。該計劃為非牟利幼稚園提供直接資助，讓其聘請曾受專業訓練的教師，以符合政府規定的合格幼稚園教師最低比例，而毋須大幅提高學費。由一九九九年九月起，每間幼稚園須最少有 50% 教師是合格幼稚園教師，這個比例由二零零零年九月起須提高至 60%。幼稚園資助

計劃的資助額是按班級數目而計算的。1999–2000年度，每班每年的資助額為34,700元。如幼稚園聘用的合格幼稚園教師人數超過政府最低要求一成或以上，則可獲較高的41,000元資助額。在1999–2000年度，在香港的756間幼稚園中，有287間參加了幼稚園資助計劃。1999–2000財政年度，該計劃的開支達1.13億元。

4.13 參加幼稚園資助計劃的幼稚園必須符合下列主要資助條件：

- (a) 按政府的規定，聘用最低比例的合格幼稚園教師；
- (b) 按政府建議的薪級表，支付教師薪金；
- (c) 接納教署按照政府的資助額，相應調整獲批准的學費；
- (d) 把政府的資助全數用於支付教師薪金；
- (e) 遵從現行《教育條例》及《教育規例》；及
- (f) 在管理及教學方面，維持令人滿意的辦學水準。

如幼稚園未能履行上述條件，政府可要求其悉數退還資助金額。

參加幼稚園資助計劃而表現欠佳的幼稚園

4.14 1998–99年度，視學組共進行了298次全面視學。在這298次視學中，有146次(佔49%)是視察已參加幼稚園資助計劃的幼稚園。這146間參加幼稚園資助計劃的幼稚園的視學結果，載於下文表六。

表六

1998–99年度到參加幼稚園資助計劃的幼稚園全面視學的結果

表現	學校數目	百分比
優異	3	2%
良好	130	89%
欠佳	13	9%
	<u>146</u>	<u>100%</u>

資料來源：教署的記錄

4.15 審計署注意到，在13間被評定為表現欠佳的幼稚園中，有6間自1990–91年度起經常獲得這樣的評級。詳情載於下文表七。

表七

參加幼稚園資助計劃而在 1990–91 至 1998–99 年度期間表現經常欠佳的幼稚園

參加幼稚園資助 計劃的幼稚園數目	在這段期間視察 (a) 欄每間幼稚園的總數	給予 (a) 欄每間幼稚園 表現欠佳評級的總數
(a)	(b)	(c)
2	6	5
3	5	5
1	4	4
6		

資料來源：教署的記錄

審計署對參加幼稚園資助計劃而表現欠佳的幼稚園的意見及建議

4.16 部分參加幼稚園資助計劃的幼稚園表現持續欠佳的情況值得關注。如上文第 4.13 段最後一段所述，參加幼稚園資助計劃的幼稚園所須符合的條件之一，是在管理及教學兩方面，均能維持令人滿意的辦學水準。如未能符合這項條件，政府可要求幼稚園退還資助金額。就 1998–99 年度而言，該六間持續被評定為表現欠佳的幼稚園便已接受了共達 160 萬元資助。不過，審計署注意到，教署除在二零零零年四月向其中一間幼稚園發出警告信外，並無對其餘五間幼稚園採取任何行動。

4.17 審計署注意到，教署在處理獲發還租金而表現欠佳的幼稚園時，採取不同的做法。在這類情況，教署會暫停向有關幼稚園發還租金 (有關發還租金的安排詳情見上文第 4.3 及 4.4 段)。1998–99 至 1999–2000 年度期間，教署曾停止向一間幼稚園發還租金。

4.18 審計署建議教育署署長應：

- 向參加幼稚園資助計劃而表現欠佳的幼稚園發出警告信，規定其在指定期間內採取改善措施；
- 及時進行跟進視察，以確保有關幼稚園已採取改善措施；及
- 對未見改善的幼稚園採取適當懲罰措施 (例如撤回政府資助及 / 或要求退還資助金)。

當局的回應

4.19 教育署署長表示，教署自一九九五年幼稚園資助計劃設立以來，一直不時檢討該計劃。教署知道有些參加幼稚園資助計劃的幼稚園，並無在課程中採用適當的教與學活動。事實上，教署已不斷加強這方面的監管行動。作為第一步行動，教署已向部分幼稚園發出警告信。教署會按情況所需繼續採取這項措施，並會及時進行跟進視察，以確保有關幼稚園已採取適當行動改善教學。對於屢勸不改的幼稚園，教署會考慮採取進一步懲罰措施，例如撤回幼稚園資助計劃的資助。

第 5 部分：幼稚園教育的管理資料

5.1 本部分檢討幼稚園教育的管理資料是否足夠。

幼稚園教育的管理資料

5.2 為使教署的高層管理人員能制訂管理策略，以促進優質幼稚園教育的發展，重要的管理資料不可或缺。這類資料有助教署高層管理人員關注以下事項：

- 教署在支援幼稚園教育時遇到什麼問題；
- 資源是否有效率和效益地獲得分配，以提高幼稚園教育質素；
- 如何能進一步提高幼稚園教育的質素；及
- 教署在支援幼稚園教育方面有什麼成效。

5.3 不過，審計署注意到，教署欠缺足夠管理資料以助高層管理人員規劃及決策。舉例來說，如有足夠分析資料，概述不同類別的幼稚園表現及其在一段期間的表現趨勢，對高層管理人員會有助益。審計署分析了1994–95至1998–99年度期間幼稚園的表現，詳情載於附錄 D。下列為這項分析所得的有用管理資料的例子：

- 在這段期間，非牟利幼稚園的整體表現 (附錄 D 圖一) 較私立幼稚園為佳 (附錄 D 圖二)；
- 私立幼稚園的表現有下降現象。獲評定為表現優異或良好的幼稚園有所減少，而被評定為表現欠佳的幼稚園則有增多 (附錄 D 圖二)；及
- 在這段期間，被評定為表現良好的幼稚園數目有所增加。不過，被評定為表現優異的幼稚園的整體數目，則由 11% 減至 3% (附錄 D 圖三)。

5.4 上述管理資料分析有助教署高層管理人員制定策略，以提高幼稚園教育質素。其他有用管理資料的例子包括：

- 有關幼稚園各類缺點的資料 (例如在管理及學生學習方面)，以及有這些缺點的幼稚園數目的資料；及
- 教署支援幼稚園教育的十足成本 (例如提供視學服務和推行幼稚園資助計劃的成本等) 及在一段時間內的成本趨勢的資料。

5.5 教署並沒有經常提供如上文第 5.3 及 5.4 段所述的有用管理資料。如有需要，有關資料可由人手編製而成。

審計署對幼稚園教育管理資料的建議

5.6 為提高幼稚園教育質素，審計署建議教育署署長應：

- 確定一些有用的管理資料，以助教署高層管理人員制訂和推行策略；
- 設立一套電腦管理資料系統，以便分析和檢索重要管理資料；及
- 改善從電腦系統檢索的重要管理資料，並提供予教署高層管理人員參考。

當局的回應

5.7 教育署署長表示，為能有效地管理資料，教署把握每個機會改善現有管理資料系統。教署同意，對於有多層架構的機構而言，綜合資料系統是有效工具，可供整個機構妥善收集、更新及使用資料。為此，教署現正發展一個中央“學校資料庫”系統。幼稚園重要資料將會包括在內，以供在進行策略性管理工作時檢索及分析。

第 6 部分：幼稚園學費減免計劃

6.1 本部分研究學生資助辦事處對幼稚園學費減免計劃的管理是否足夠。

幼稚園學費減免計劃的背景

6.2 幼稚園學費減免計劃由一九九零年起實施，目的是藉減免學費為有困難的家長提供資助，使其子女能接受幼稚園教育。幼稚園學費減免幅度分為半免和全免兩種。學費減免額以幼稚園實際收費或非牟利幼稚園加權平均學費計算，兩者以數額較小者為準。加權平均學費每年調整一次。1999–2000 年度，半日制幼稚園最高減免學費額為每月1,024元，全日制則為每月1,916元。1999–2000 財政年度，該計劃的開支總額為3.11億元。

申領準則

6.3 幼稚園學費減免計劃申請人必須是有關學生的家長 (或法定監護人)。家長如有子女符合下列規定，可申請減免學費：

- 本身是香港居民；
- 年滿三歲；及
- 在已向教育署註冊的幼稚園就讀。

6.4 由於幼稚園學費資助經已納入社會福利署發放的綜合社會保障援助 (綜援) 範圍內，任何人士如已領取綜援，其減免學費申請將不獲考慮。所有減免學費申請均須接受入息審查。學生資助辦事處會根據學費減免計分準則評定申請資格及減免幅度。

6.5 上述學費減免計分準則，是根據申請人每月平均家庭收入 (按申請減免學費日期之前的 12 個月收入計算) 和申請人家屬人數給分。申請人如取得 5 至 17 分，可獲半免學費；如取得 18 分或以上，則可獲全免。九成以上的申請人取得18或以下的分數，並獲減免一半學費。1999–2000 年度，每月平均收入逾 23,200 元的家庭，通常不合資格獲得資助。不同的每月平均收入組別的得分載於附錄 E，而家屬的得分則載於附錄 F。

申請人申報的收入

6.6 申請人在遞交學費減免申請時，必須就申報的家庭收入提供證明。根據學費減免申請指引所載，申請人可提供以下三類收入證明：

- 提供如糧單、薪俸稅單及顯示領取薪金的銀行自動轉帳記錄等證明文件。如屬獨資或合資經營業務人士，則可提供如損益表及利得稅通知書等證明文件；

- 如無法提供證明文件，則可填妥收入證明書。申請人及申請人配偶的僱主須在證明書上註明及證實他們的收入；及
- 如無法提供證明文件及收入證明書(例如從事自僱行業或無固定收入而無法提供任何收入證明的人士)，則可填妥自行認證的收入聲明，申報申請人及其配偶的收入。

核實申報的收入

6.7 對於以自行認證收入聲明方式證明收入的申請人，學生資助辦事處會根據政府統計處所公布的各行業收入統計數字，審核其申報的收入是否合理。學生資助辦事處如發現申報的收入低於政府統計處所公布的收入統計數字，則會把該申請人的收入調高。下文以真實個案為例，說明學生資助辦事處如何調整申請人的收入：

本個案的申請人一家四口，報稱為建築工人，年薪10,800元(即每月900元)，與家人同住在公共屋邨，月租1,190元。除自行認證的收入聲明外，申請人不能提供其他收入證明。學生資助辦事處參考過政府統計處公布的建築工人收入統計數字後，把申請人的每年收入評定為103,000元(即每月8,583元，約為自行認證數額的九倍)。

6.8 此外，學生資助辦事處每年都會進行30至45次家訪，以核實學費減免申請的資料。受訪家庭是隨機抽選的。

審計署對核實申報的收入的意見及建議

6.9 以自行認證的收入聲明證明收入，可信性遠較證明文件及收入證明書為低。把這些收入聲明與政府統計處的收入統計數字核對時，便往往會發現這些聲明並不真確。雖然學生資助辦事處已根據政府統計處的收入統計數字調整收入，但仍未能保證經調整的收入便是申請人的真正收入。因此，過分依賴自行認證的收入聲明作為考慮是否批核學費減免的根據，並不妥善。

6.10 審計署隨機抽查了3 526宗(註4)在1998-99年度獲批准的申請，以評估有多少申請人以自行認證的收入聲明證明收入。審計署注意到，在這3 526宗獲批准的申請中，有1 545宗(佔44%)申請是以自行認證的收入聲明證明收入；而在這1 545宗申請中，有800宗(佔52%)申請所申報的收入並不能通過合理標準驗證，並已由學生資助辦事處根據政

註4：學生資助辦事處現時並無記錄顯示以自行認證的收入聲明證明收入的申請數目。該處接受香港18個地區的學費減免申請，範圍遍及港島、九龍、離島及新界。該處把1998-99年度所有申請存放在305個檔案箱內。審計署從18個地區中，每區隨機抽查一個檔案箱。這18箱檔案共收存了3 526宗獲批准的申請。

府統計處的收入統計數字調高。收入須作調整的個案數目眾多，顯示自行認證的收入聲明不盡可靠。

6.11 此外，審計署研究過核實申報收入的制度，並注意到下列不足之處：

- 申請人在提出申請時，可從學生資助辦事處提供的三種形式(即證明文件、收入證明書及自行認證的收入聲明)中任擇其一，證明收入。審計署認為不應鼓勵這種做法，因為某些申請人即使有可能提供其他更可靠的收入證明，也會選擇以自行認證的收入聲明證明收入；
- 儘管很多申請是以自行認證的收入聲明證明收入，但學生資助辦事處並沒有特別針對這些申請進行家訪，而只是以隨機方式進行家訪；及
- 學生資助辦事處每年只進行30至45次家訪，並不足夠。1998-99年度，該處只進行了35次家訪，佔該年度67 513宗獲批准的申請不足0.1%。即使家訪次數這樣少，但該處已發現有兩宗個案以自行認證的收入聲明申報不真確的收入。雖然收入聲明已載明，任何人士如以欺詐手段取得資助，一經定罪，可判處監禁，但該處至今仍未就任何欺詐個案提出檢控。

6.12 審計署建議學生資助辦事處監督應：

- 如申請人以自行認證的收入聲明證明收入，則要求其解釋因何不能提供更可靠的收入證明，使申請人盡量少用這種方式；
- 改變現行以隨機方式進行家訪的做法，轉而針對易有欺詐成分的個案，多查訪以自行認證的收入聲明證明收入的申請人；
- 於進行家訪而有發現不符規定之處時，確定現時每年只進行30至45次家訪的做法，是否足夠，因而考慮有否需要更頻密進行家訪；及
- 對懷疑涉及欺詐的申請人提出檢控，以防有人少報收入。

當局的回應

6.13 學生資助辦事處監督表示：

- 學生資助辦事處無意讓申請人可選擇提供哪一類收入證明，以支持其申請。但是，總有些申請人堅稱無法提供其他證明，而另一些申請人則因為其職業性質，只能以自行認證方式作收入聲明。無論如何，他亦同意審計署的意見，認為學生資助辦事處應盡可能防止申請人以自行認證方式作收入聲明，尤以可能有其他收入證明者為然。為進一步闡明哪類是適合遞交的收入證明，學生資助辦事處將會修訂2001-02年度幼稚園學費減免計劃申請指引，並在申請

表格或收入聲明表格內加入一個部分，供申請人列明不提供較可靠證明的理由；

- 現行隨機抽選家訪對象的做法，是根據廉政公署的意見訂定的。不過，他同意針對易有欺詐成分的個案而調查的方法，較為合適，特別是對於以自行認證方式作收入聲明而又獲准減免學費的個案而言，他會就如何落實這種做法最為妥善，徵詢廉政公署的意見。由於申請是根據申請人遞交的文件批核的，他認為家訪是有用的覆查方法，以核實申請人就申請作出的聲明的真偽。就幼稚園學費減免計劃而言，學生資助辦事處的編制只有七名教育行政助理，因此所作的家訪次數偏低，並不表示該處無意多進行家訪，而是顯示人手不足，難以應付這項需要大量時間和人力的工作。他明白必需多進行家訪，並會在二零零一年資源分配工作為此爭取撥款；及
- 學生資助辦事處如發現有涉嫌欺詐的情況，會毫不猶豫提出檢控。有關本報告第6.11段第三分段所提及的幼稚園學費減免計劃兩宗個案，表面證據不足以顯示有欺詐意圖，故毋須把個案轉交警方進一步調查。不過，學生資助辦事處明白某些個案可能會有欺詐成分，並會按情況所需，積極提出檢控。

受供養家屬

6.14 由於使用學費減免計分準則 (見上文第 6.5 段及附錄 F) 計算學費減免時，會計及家屬人數，學生資助辦事處規定申請人須遞交自己、配偶及就讀幼稚園的子女的身分證明文件副本，以供核實。

6.15 至於其他受供養家屬 (即申請人及其配偶的受供養父母和其他受供養子女)，學生資助辦事處並未規定申請人須遞交他們的身分證明文件副本作為書面證明。只有在選定向申請人進行家訪時，該處才會核實受供養家屬的身分。

6.16 1998-99 年度，約有 50 000 宗個案的申請人聲稱至少有一名受供養父母或受供養子女。由於學生資助辦事處在 1998-99 年度進行了 35 次家訪，因此只核實了這 35 個家庭的其他受供養家屬的身分。該處在進行這 35 次家訪時，並沒有發現申請人的受供養父母及其他受供養子女有任何不符規定之處。

審計署對受供養家屬的意見及建議

6.17 審計署注意到，由於申請人只要在入息審查中取得 5 至 17 分，便可獲減免學費 (見上文第 6.5 段)，大部分申請均獲批准。故此，申請人如實填報受供養家屬人數，是很重要的，因為入息審查會根據這些資料計分。在批准與否只差一線的個案中，所申報的受供養家屬的得分會影響學費減免申請的結果。有關例子載於附錄 G。如入息審查中不計及身分未核實的受供養家屬，該申請便不會獲批准。

6.18 審計署亦注意到，被隨機抽查的 3 526 宗在 1998–99 年度獲批准的申請中 (見上文第 6.10 段)，有 154 名申請人遞交了受供養父母的身分證副本 (雖然學生資助辦事處並沒有要求他們這樣做)。審計署以社會福利署保存的綜援記錄覆核這 154 宗申請，發現在兩宗申請中，申請人的受供養父母向社會福利署聲明並沒有接受申請人任何金錢資助，而他們正領取社會福利署的綜援。審計署又注意到，他們並非與申請人同住。從上述證據可見，這些父母的經濟並沒有獲申請人以任何形式支持，他們是否確屬“受供養父母”，實令人懷疑。審計署認為，對於上述兩宗申請，學生資助辦事處不應就受供養父母給予分數。

6.19 審計署建議學生資助辦事處監督應：

- 在批准與否只差一線的個案中，要求學費減免申請人遞交其受供養父母及其他受供養子女的身分證明文件 (例如身分證及出生證明書副本)，以證實申請表內所填報的資料；及
- 考慮用社會福利署所保存的綜援記錄覆核申請表的資料，以確保完全核實申請人因供養父母而取得的分數 (亦見第 6.29 段最後一個分段有關資料核對部分)。

當局的回應

6.20 學生資助辦事處監督表示：

- 在 1998–99 年度前，申請人於遞交申請時，必須一併出示家屬的身分證明文件副本；但為了更符合《個人資料 (私隱) 條例》(第 486 章) 的規定，這個做法已在 1998–99 年度更改，原因是進行入息審查時，即使其他受供養家屬也計算在內，所得分數也未必能影響申請減免學費資格或學費減免幅度。至於批准與否只差一線的個案，學生資助辦事處會在每年一月 / 二月進行覆查工作時，跟進這些個案，並以分批形式跟進幼稚園學年餘下時間獲批准的申請；及
- 他樂意與社會福利署署長研究制訂一套合適的電腦程式，用以覆核社會福利署保存的綜援記錄，以確保核實申請人因受供養父母而取得的分數。

領取綜援的申請人

6.21 根據學生資助辦事處的申領準則，任何人如領取由社會福利署發放的綜援，其學費減免申請將不獲考慮。這是因為綜援金已包括對幼稚園學費的資助，而綜援也包含了其他不同種類的資助，例如學費資助、租金資助及水費資助。根據幼稚園學費減免計劃，學生資助辦事處可給予的學費資助，金額可達到幼稚園的實際收費或非牟利幼稚園的加權平均學費，兩者以金額較小者為準。社會福利署按綜援計劃給予學費資助時，亦以此

為準則。不過，在特殊情況下，如有充分理由證明學生入讀學費較高的幼稚園是合理的，社會福利署可行使酌情權，給予高於加權平均學費的學費資助。為了確保學生資助辦事處及社會福利署不會同時給予學費資助，學生資助辦事處規定申請學費減免的人士在申請表所載下列聲明中，選擇一項，加以確認：

——聲明一：“本人的家庭並無接受由社會福利署發放的綜援。”；或

——聲明二：“本人的家庭已申請由社會福利署發放的綜援，結果未知。”；或

——聲明三：“本人的家庭現正接受由社會福利署發放的綜援。”

6.22 如申請人確認聲明二，學生資助辦事處會與社會福利署核實資料，以確定申請人是否獲發放綜援，當中包括學費資助。學生資助辦事處只會在社會福利署證實申請人並無學費資助的情況下，才會減免學費。

6.23 每年二月左右(學年中期)，學生資助辦事處會在所有申請中，隨機抽選 500 個獲批准的申請，根據社會福利署的綜援記錄核實資料。這是額外採取的管制措施，以防止幼稚園學費減免計劃遭濫用。

審計署進行的資料核對工作

6.24 為了查明幼稚園學費減免計劃有否遭濫用，審計署以電腦核對資料，把 1998-99 年度學生資助辦事處的學費減免記錄與社會福利署的綜援個案記錄互相對照。

6.25 核對結果顯示，在 67 513 名獲學生資助辦事處減免學費的申請人中，有 3 748 名(佔 6%)同樣獲社會福利署發放綜援。雖然這 3 748 名申請人同時獲得減免學費及領取綜援，但實際上未必獲得雙重學費資助。在大部分個案中，社會福利署在計算綜援時可能已扣減了獲減免的學費。社會福利署在處理綜援申請時，先會確定申請人是否獲減免學費，例如與有關幼稚園核對資料。如申請人已獲學生資助辦事處減免全部學費，社會福利署通常不會在發放給申請人的綜援中包括學費資助。

審計署進行的個案研究

6.26 審計署在這 3 748 宗個案中，隨機抽選了 100 宗作進一步研究。審計署注意到有 21 宗個案或可能有不符規定之處。詳情如下：

——有四宗個案的申請人已向學生資助辦事處申請減免學費，但其後申請綜援時卻沒有向社會福利署披露此事。在這四宗個案中，社會福利署並沒有與有關幼稚園核實申請人是否獲減免學費。結果，申請人同時獲學生資助辦事處和社會福利署發放學費資助。截至 1998-99 年底為止，這四宗個案多付的資助額由 1,023 元至 5,258 元不等；

- 有一宗個案的申請人已申請減免學費，而其後申請綜援時亦有告知社會福利署。不過，社會福利署向有關幼稚園查詢後，得知上述學費減免申請仍未批出，於是按綜援計劃給申請人發放學費資助。申請人的學費減免申請最終獲得批准，他於是同時從學生資助辦事處和社會福利署獲得學費資助。可是，社會福利署之後並沒有從綜援金中扣除已減免的學費，所涉多付款額為 1,500 元；及
- 有 16 宗個案的情況是，學生資助辦事處已按非牟利幼稚園的加權平均學費減免申請人的學費，但社會福利署在沒有任何臚列理據的文件支持下，給予相等於實際學費，即高於加權平均學費的資助。鑑於社會福利署只應在特殊情況下，才行使酌情權提高資助額，在這 16 名申請人中，有些似乎獲過多資助。在這些個案中，可能多付的資助額由 88 元至 918 元不等。

審計署對領取綜援的申請人的意見及建議

6.27 審計署注意到，在選作研究的個案中，有或可能有不符規定之處的佔 21%。這可以顯示在未被選作研究的個案中，出現類似不符規定之處的程度。審計署根據個案研究的結果提出下列意見：

- 由於有些申請人沒有向社會福利署披露其學費減免申請已獲學生資助辦事處批准，因此同時獲學生資助辦事處和社會福利署發給學費資助，出現雙重資助的情況。社會福利署如發現多付資助，會調整發給該綜援受惠人的學費資助額，或要求退還多收的款項；
- 在指出的 16 宗個案中，社會福利署並無就發放高於加權平均學費的資助，書面說明所持理據。這顯示社會福利署有些員工或不熟悉學費減免計劃的規定。結果，在這 16 宗個案中，有些申請人可能已多收資助；及
- 目前，學生資助辦事處每年會隨機抽選 500 宗獲批准的學費減免申請，與社會福利署核對資料，但這個做法收效不大。1998-99 年度，在 500 宗核對的個案中，學生資助辦事處只查出一宗 (佔 0.2%) 有多付款項的問題。假如學生資助辦事處能以電腦程式，核對同時獲得減免學費和領取綜援的申請人，藉以找出更多“相配”的申請供隨後核實，則可從中查出更多有多付資助的個案。審計署進行了電腦配對工作，即能在所選取以作核實的個案中，發現了 21% 的個案有或可能有不符規定之處。

6.28 審計署建議社會福利署署長應：

- 盡快採取行動，糾正在審計署個案研究中所發現的不符規定之處；
- 考慮覆檢沒有包括在審計署個案研究中其餘的個案，以查明有否其他不符規定之處，並加以糾正；

- 提醒社會福利署員工按綜援計劃發放學費資助時，只須支付加權平均學費。發放高於加權平均數的學費資助，必須有充分理由及適當地以書面臚列理據；及
- 向其屬下員工提供足夠指引，以確保他們熟悉幼稚園學費減免計劃。

6.29 審計署建議學生資助辦事處監督和社會福利署署長應：

- 考慮對懷疑以欺詐手段取得利益的申請人提出檢控，以收阻嚇作用；及
- 設定電腦程式，以便就學生資助辦事處申請人的記錄及綜援資料庫的記錄，核對及核實資料。

當局的回應

6.30 教育統籌局局長表示歡迎審計署的建議，學生資助辦事處和社會福利署之間應以電腦核對資料。事實上，為使發放資助制度健全，如只由一間機構負責發放同類資助，則多付資助或給予雙重資助的機會將會大減。教育統籌局打算進一步研究此事。

6.31 學生資助辦事處監督表示：

- 學生資助辦事處會按情況所需，積極提出檢控。就幼稚園學費減免計劃申請個案中所發現的資料不一致情況而言，學生資助辦事處會加強申報這類個案的程序，以便擔任副監督職級的人員能就應否把個案轉交警方調查，作出適當決定；及
- 他知悉審計署的意見，即把 500 宗獲批准的幼稚園學費減免計劃申請個案的資料與社會福利署的資料進行核對的做法，未必能確定有多少受惠人同時獲得幼稚園學費減免計劃減免學費並領取綜援，因而不符規定，享有雙重福利。他樂意與社會福利署署長研究審計署的建議，制訂一套合適的電腦程式，以找出須予核實的“相配”申請人。

6.32 社會福利署署長表示：

- 她已要求有關的社會保障辦事處對發現有不符規定之處的 21 宗個案，採取適當跟進行動。如發現有多付資助的情況，社會福利署會採取適當行動追回。此外，社會保障辦事處亦會在定期覆核個案時，查看其他沒有經審計署研究的個案，如發現不符規定之處，便加以糾正；
- 她對審計署的研究結果甚表關注，因有關結果顯示社會福利署部分前線人員可能不熟悉標準程序。為提醒前線人員遵守有關指引，她會再次發出這些指引供前線人員傳閱。此外，她亦會建議前線人員參考下列方法，以改善工作表現：

- (i) 社會保障辦事處主任／副主任應定期舉行簡報會，說明需要改善的地方；
 - (ii) 為員工，特別是缺乏經驗的人員，提供更多在職訓練；
 - (iii) 社會保障辦事處各職級人員必須熟讀《社會保障程序手冊》；及
 - (iv) 成立研習小組，加強員工對工作程序的認識；
- 如確定個案有欺詐成分，社會福利署會考慮把其交警方採取法律行動；及
 - 她同意與學生資助辦事處進行資料核對的做法，會有效防止申請人重覆申請資助。她會與學生資助辦事處聯絡，作出所需安排。

內部服務表現基準的測定

6.33 除了管理幼稚園學費減免計劃，學生資助辦事處亦負責管理其他學生資助計劃，例如高中學費減免計劃。雖然這些計劃的處理程序未必完全可作比較，但應確定負責執行計劃的員工的生產力水平，以衡量及監察服務表現。為此，該處可進行內部服務表現基準測定工作，以衡量所管理的學生資助計劃的運作表現，並確定可予改善之處。測定內部服務表現基準的目的，是要確定並研究組織內部可採取哪些最佳做法，以達良好表現。組織在研究這些做法時，可知道如何並定出方法改善運作。此外，測定服務表現基準有助教育行政人員，並可用作釐訂策略發展的機會。因此，學生資助辦事處有需要進行內部服務表現基準測定工作。

審計署對內部服務表現基準的測定的建議

6.34 審計署建議學生資助辦事處監督應：

- 就學生資助辦事處所管理的學生資助計劃，進行內部服務表現基準測定工作，以確定可予改善之處；及
- 在測定服務表現基準的工作完成後，審慎評估學生資助辦事處的人力需求。

當局的回應

6.35 學生資助辦事處監督表示：

- 學生資助辦事處每年均就所有資助計劃的程序進行檢討，並根據這些檢討結果，每年修訂《行政及運作手冊》，供日後處理申請之用。在這些檢討中，學生資助辦事處會確定可改善服務和盡量簡化程序之處，並從員工編制方面加以考慮，以應付每年增加的申請個案的方法；及
- 學生資助辦事處會進行內部服務表現基準測定工作，以監察各組的表現，以及按情況所需，監察各資助計劃的工作表現，並在資助計劃的一般管理方面，謀求適合採用的最佳做法。

附錄 A
二之一
(參閱第 2.8 段)

1998–99 年度 50 間幼稚園的雜費收入

幼稚園	雜費				總收入 (註) (千元)	雜費佔總 收入的百分比 (f) = (a) ÷ (e) × 100%
	收入	成本	利潤	利潤率		
	(a) (千元)	(b) (千元)	(c) = (a) - (b) (千元)	(d) = (c) ÷ (b) × 100%		
1	900	165	735	445%	3,313	27%
2	1,695	338	1,357	401%	6,208	27%
3	833	187	646	345%	3,435	24%
4	250	65	185	285%	992	25%
5	678	185	493	266%	4,629	15%
6	410	112	298	266%	3,882	11%
7	417	114	303	266%	2,722	15%
8	1,499	411	1,088	265%	4,741	32%
9	876	251	625	249%	3,987	22%
10	857	250	607	243%	4,421	19%
11	942	275	667	243%	5,057	19%
12	976	289	687	238%	5,224	19%
13	666	201	465	231%	3,143	21%
14	813	250	563	225%	4,669	17%
15	601	190	411	216%	3,123	19%
16	1,584	510	1,074	211%	7,002	23%
17	203	66	137	208%	2,328	9%
18	852	286	566	198%	4,253	20%
19	333	112	221	197%	3,477	10%
20	1,921	683	1,238	181%	7,536	25%
21	1,394	505	889	176%	6,992	20%
22	909	337	572	170%	4,795	19%
23	576	214	362	169%	4,721	12%
24	372	144	228	158%	1,858	20%
25	914	355	559	157%	4,985	18%
26	946	383	563	147%	5,547	17%

附錄 A
二之二
(參閱第 2.8 段)

幼稚園	雜費				總收入 (註) (千元)	雜費佔總 收入的百分比 (f) = (a) ÷ (e) × 100%
	收入	成本	利潤	利潤率		
	(a)	(b)	(c) = (a) – (b)	(d) = (c) ÷ (b) × 100%		
	(千元)	(千元)	(千元)			
27	347	136	211	155%	2,042	17%
28	467	188	279	148%	3,127	15%
29	1,208	500	708	142%	6,531	18%
30	985	409	576	141%	5,384	18%
31	1,015	422	593	141%	5,431	19%
32	1,897	792	1,105	140%	8,918	21%
33	689	293	396	135%	4,143	17%
34	847	373	474	127%	2,988	28%
35	1,368	612	756	124%	5,383	25%
36	507	233	274	118%	3,706	14%
37	465	217	248	114%	3,000	16%
38	219	104	115	111%	1,514	14%
39	994	473	521	110%	5,437	18%
40	1,071	525	546	104%	6,120	18%
41	368	185	183	99%	4,802	8%
42	383	194	189	97%	2,264	17%
43	799	407	392	96%	5,365	15%
44	816	421	395	94%	4,324	19%
45	417	246	171	70%	1,846	23%
46	758	486	272	56%	3,153	24%
47	682	445	237	53%	6,236	11%
48	337	228	109	48%	2,909	12%
49	620	438	182	42%	3,480	18%
50	389	284	105	37%	10,400	4%
	<u>40,065</u>	<u>15,489</u>	<u>24,576</u>	<u>159%</u>	<u>221,543</u>	<u>18%</u>

資料來源：教署保存的幼稚園經審核帳目

註：總收入包括學費、雜費及政府資助例如獲發還的租金及差餉。

附錄 B
二之一
(參閱第 2.10 段)

1998–99 年度從售賣學校物品所得的利潤超過成本價 15% 的幼稚園

幼稚園 (註)	銷售	銷售成本	銷售利潤	利潤佔成本的百分比
	(a)	(b)	(c) = (a) – (b)	(d) = (c) ÷ (b) × 100%
	(元)	(元)	(元)	(%)
1	388,878	81,580	307,298	377%
38	186,229	45,202	141,027	312%
16	950,854	232,309	718,545	309%
14	213,714	54,643	159,071	291%
32	1,207,820	310,459	897,361	289%
5	678,443	185,221	493,222	266%
2	892,812	244,813	647,999	265%
6	1,012,710	296,856	715,854	241%
27	176,000	57,214	118,786	208%
7	604,315	206,381	397,934	193%
10	480,160	164,496	315,664	192%
41	245,403	85,496	159,907	187%
11	527,390	194,994	332,396	170%
35	767,804	292,845	474,959	162%
4	134,913	51,660	83,253	161%
13	355,505	136,597	218,908	160%
15	247,577	96,459	151,118	157%
19	467,346	188,062	279,284	149%
8	505,380	203,959	301,421	148%
29	1,208,250	499,681	708,569	142%
3	577,918	241,690	336,228	139%

附錄 B
二之二
(參閱第 2.10 段)

幼稚園 (註)	銷售	銷售成本	銷售利潤	利潤佔成本的百分比
	(a)	(b)	(c) = (a) – (b)	(d) = (c) ÷ (b) × 100%
	(元)	(元)	(元)	(%)
18	489,481	213,831	275,650	129%
26	523,305	228,804	294,501	129%
12	777,950	344,955	432,995	126%
20	564,671	255,394	309,277	121%
23	411,867	187,219	224,648	120%
28	696,743	317,045	379,698	120%
21	383,953	181,096	202,857	112%
25	495,555	235,639	259,916	110%
34	520,481	256,748	263,733	103%
30	611,175	302,323	308,852	102%
24	147,042	74,317	72,725	98%
43	680,536	367,680	312,856	85%
46	374,049	216,296	157,753	73%
37	13,824	8,444	5,380	64%
45	301,725	184,906	116,819	63%
31	603,232	391,685	211,547	54%
47	485,272	340,319	144,953	43%
33	619,955	438,480	181,475	41%
48	257,157	202,828	54,329	27%
	<u>20,787,394</u>	<u>8,618,626</u>	<u>12,168,768</u>	<u>141%</u>

資料來源：教署保存的幼稚園經審核帳目

註：本附錄為每間幼稚園所定的編號，是指附錄A編號相同的幼稚園。

1994–95 至 1998–99 年度
幼稚園視學相隔的時間

表現 “ 優異 ” 或 “ 良好 ” 的幼稚園

過去 5 年 的視學次數	視學 相隔的時間	幼稚園數目	總相隔時間	平均 相隔時間
(a)	$(b) = \frac{5}{(a)}$ (年)	(c)	$(d) = (b) \times (c)$ (年)	$(e) = \frac{(d) \text{項總和}}{(c) \text{項總和}}$ (年)
5	1.00	7	7.0	
4	1.25	48	60.0	
3	1.67	152	253.8	
2	2.50	191	477.5	
1	5.00	172	860.0	
		570	1,658.3	2.9

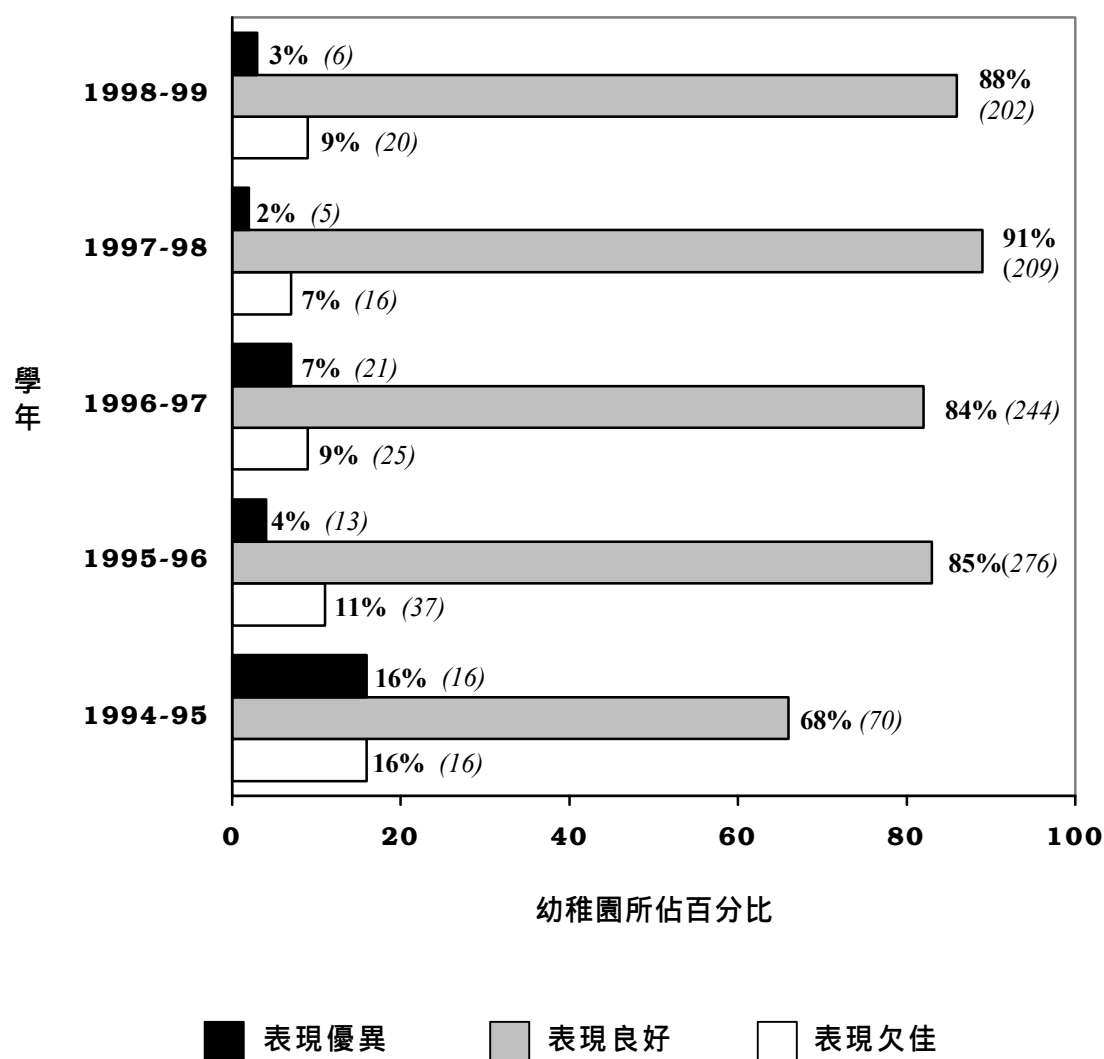
表現 “ 欠佳 ” 的幼稚園

過去 5 年 的視學次數	視學 相隔的時間	幼稚園數目	總相隔時間	平均 相隔時間
(a)	$(b) = \frac{5}{(a)}$ (年)	(c)	$(d) = (b) \times (c)$ (年)	$(e) = \frac{(d) \text{項總和}}{(c) \text{項總和}}$ (年)
5	1.00	3	3.0	
4	1.25	2	2.5	
3	1.67	13	21.7	
2	2.50	54	135.0	
1	5.00	39	195.0	
		111	357.2	3.2

資料來源：教署的記錄

圖一

1994-95 至 1998-99 年度
幼稚園表現資料的分析
非牟利幼稚園



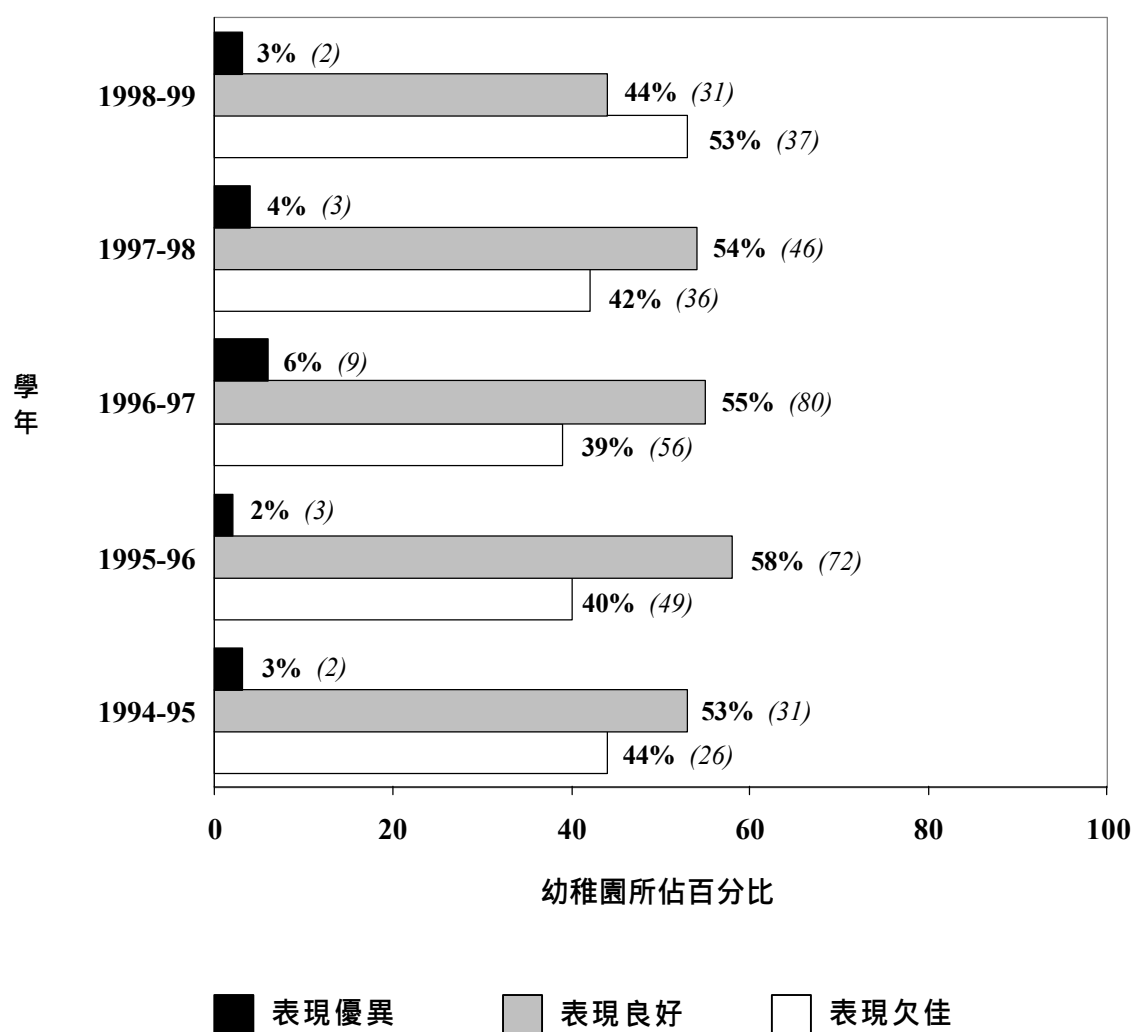
資料來源：教署的記錄

註1：幼稚園的表現大致可分為“優異”、“良好”及“欠佳”。

註2：經視學組視學的幼稚園數目載於括號內。

圖二

1994-95 至 1998-99 年度
幼稚園表現資料的分析
私立幼稚園



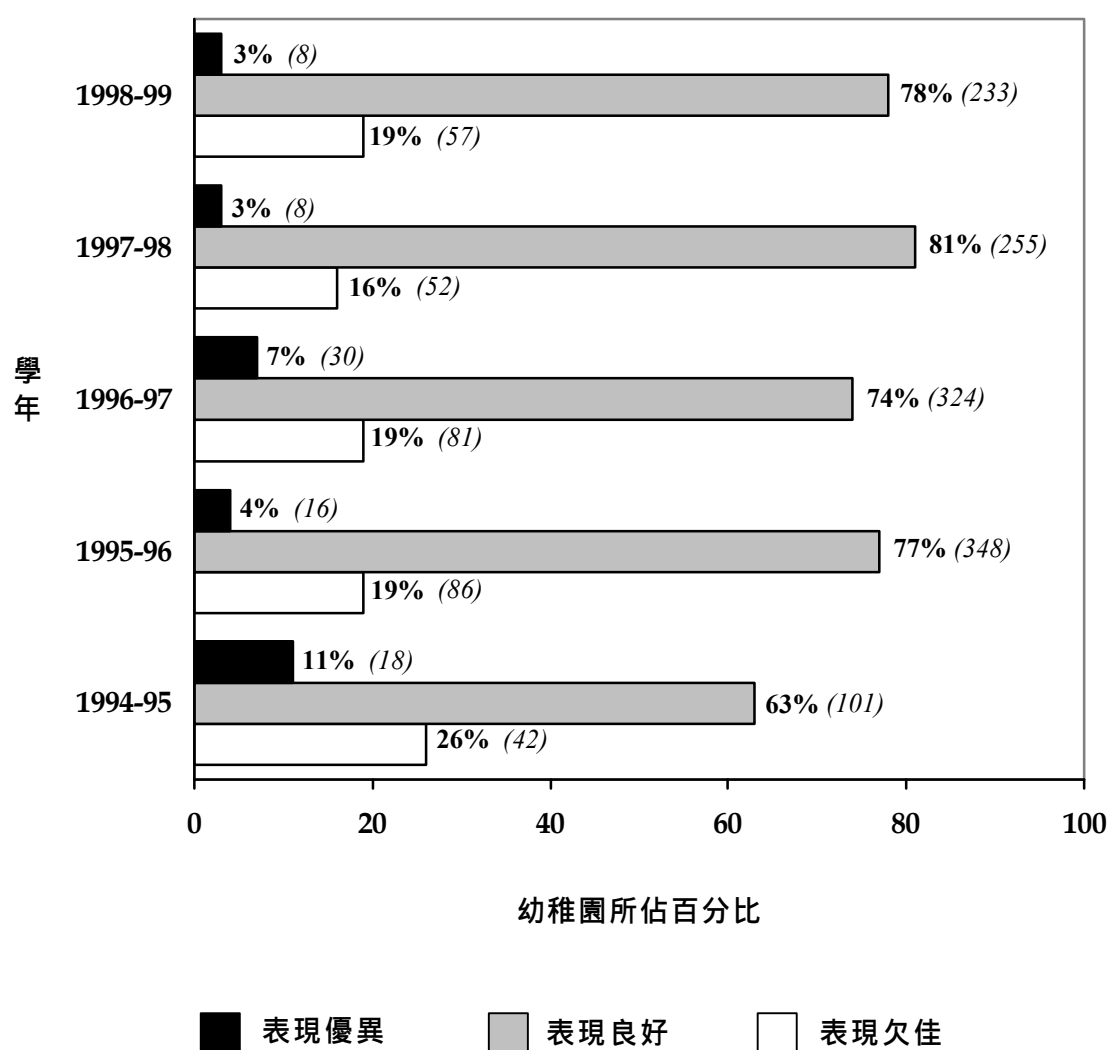
資料來源：教署的記錄

註1：幼稚園的表現大致可分為“優異”、“良好”及“欠佳”。

註2：經視學組視學的幼稚園數目載於括號內。

圖三

1994-95 至 1998-99 年度
幼稚園表現資料的分析
非牟利幼稚園及私立幼稚園



資料來源：教署的記錄

註1：幼稚園的表現大致可分為“優異”、“良好”及“欠佳”。

註2：經視學組視學的幼稚園數目載於括號內。

附錄 E
(參閱第 6.5 段)

每月平均收入組別的得分

每月平均收入 (元)	得分
≤ 4,800	20
4,801 — 6,500	16
6,501 — 8,300	12
8,301 — 10,000	8
10,001 — 11,700	5
11,701 — 13,400	4
13,401 — 14,700	3
14,701 — 16,000	2
16,001 — 17,400	1
17,401 — 18,800	0
18,801 — 20,400	-1
20,401 — 22,200	-2
22,201 — 23,200	-3
逾 23,200	沒有資格獲得任何資助

資料來源：學生資助辦事處

附錄 F
(參閱第 6.5 段)

家屬的得分

家屬	得分	
申請人配偶	1	
申請人或申請人配偶的每名受供養父母	1	
每名受供養子女：	18 歲以下	18 歲或以上
修讀全日制高中課程	3	3
接受全日制教育至學士學位程度 (包括幼稚園、小學至初中、 香港專業教育學院等)	2	2
修讀夜間課程 / 部分時間制課程或並非在學	1	0

資料來源：學生資助辦事處

受供養家屬
對學費減免申請結果的影響的實例

申請人在1998–99年度申請減免學費。他是司機，而妻子則是工廠工人。他們全年的家庭收入是261,000元(即每月約21,750元)。申請人聲稱有兩名受供養父母、兩名子女，其中一名在幼稚園就讀，而另一名則接受中三以下程度全日制教育。申請人所得分數如下。

申請人所得分數

	分數
家庭收入	-2 (註)
配偶	1
受供養父母	2
在幼稚園就讀的子女	2
接受中三以下程度教育的另一名子女	2
總分數	5

資料來源：學生資助辦事處

註：每月收入在20,401元至22,200元之間者，被扣兩分，見附錄E。

申請人獲得5分，因而可獲半免學費(見第6.5段)。在這宗個案中，學生資助辦事處既沒有要求申請人遞交證明文件，以支持他要求在受供養父母及接受中三以下程度教育的子女兩項獲得的分數，亦沒有進行家訪以核實該等受供養人士的身分。如在計分時，不把有關受供養人士計算在內，申請人只會得1分(即家庭收入-2分加配偶1分及在幼稚園就讀子女2分)，因而沒資格獲減免學費。