

小學教育——小學的管理

撮要及主要審計結果

A. 引言 政府的政策，是為所有6至15歲的兒童提供九年免費的普及基礎教育。小學教育涵蓋免費普及基礎教育的頭六年，目的是協助年青一代學習知識、建立價值觀和掌握技能，以應付繼續升學和個人發展的需要。2001-02學年年初，香港約有478 000名小學生，分別就讀於690所資助學校、41所官立學校和63所私立學校。政府為每名學生提供免費小學教育的平均成本約為每年26,000元。2002-03財政年度，小學教育的經常財政撥款為117億元(第1.2及1.3段)。

B. 帳目審查 審計署最近對小學教育進行衡工量值式審查。審查範圍分為三大項，分別是小學學位的規劃和提供、小學的管理和提供有成效的小學教育。本報告審查的事項是小學的管理(第1.7段)。

C. 帳目審查的目的，是為了確定資助和官立小學的主要管理工作是否妥善，足以協助提供優質小學教育。在進行審查時，審計署從全港18區隨機選出了18所小學，即每區選出一所小學，作為審查對象(第1.10至1.12段)。審計署指出多個可予改善的地方，現撮述於下文D至H段。

D. 策略性規劃和財務管理 審計署注意到下列範疇有可予改善的地方：

(a) 策略性規劃 為確保各學校保證在運用資源方面符合經濟效益，並能夠維持教育服務的質素，教育署規定學校須擬訂周年校務計劃書和制訂較長期策略性計劃。審計署研究過所探訪的18所學校的校務計劃書，發現有16所學校沒有擬訂較長期的策略性計劃。有四所學校沒有評估可能會影響學校未來發展的人口變化因素。另有九所學校沒有根據校務計劃書評核活動計劃的成效(第2.2至2.8段)；

(b) 學校發展津貼 二零零零年十一月，立法會轄下財務委員會批准發放學校發展津貼，讓學校增聘人手及／或僱用服務，以減輕教師的工作量。一所開辦少於19班的學校每年的津貼額定為45萬元。審計署認為，教育署無須向班數較少的學校(例如只開設兩班的學校)全數發放45萬元的津貼額。審計署估計，如果為學校發展津貼增加一個津貼額級別，每年可節省2,600萬元(第2.11至2.18段)；

- (c) **學校保留的津貼餘款** 為使學校可更靈活運用資源，以推動校本管理的發展，教育署容許學校保留未用的津貼餘款，數額最高可達12個月的津貼額。學校每年所得的經常津貼，基本上已足夠支付所有經常開支。審計署注意到很多學校沒有就如何運用未用的餘款，定出具體計劃，而部分學校保留了很大比例的餘款。倘若所有學校均只可保留最多三個月津貼額的餘款，則教育署便可收回約8,800萬元(第2.21至2.27段)；
- (d) **電費開支的撥款** 教育署向一所學校批出用以支付電費開支的撥款，數額遠高於學校實際需要，但該校卻沒有主動把餘款交還教育署。反之，該校把部分餘款轉撥以支付其他開支項目(第2.30至2.35段)；及
- (e) **外聘核數安排** 根據《小學資助則例》，資助小學的帳目必須由合資格的外聘核數師審核。審計署審查了所探訪的16所資助學校的外聘核數安排(審計署所探訪的另外兩所學校為官立學校)。審計署發現大部分學校的現任外聘核數師已僱用多年，而在聘用他們前並無經過任何遴選程序，這些學校亦沒有與外聘核數師議定委託條款。另外，有些核數師並沒有遵從教育署就外聘核數安排訂明的規定(第2.44至2.51段)。

E. **人力資源管理** 審計署研究過所探訪的18所學校的人力資源管理方法和程序，發現下列各方面有可予改善的地方：

- (a) **招聘教學人員** 教育署已訂定學校教學人員招聘指引。不過，審計署注意到，有一所學校在聘請教師前，沒有在報章刊登廣告，亦沒有組成遴選委員會。有一些學校的校董會成員沒有參與面試工作，這違反了教育署的指引。有十所學校未經校董會事先批准，便直接聘用申請人，這個做法違反了《教育規例》(第279A章)的規定(第3.2至3.9段)；
- (b) **學校假期的編排** 教育署准許學校在每個學年放取90天學校假期。學校的普遍做法是把大部分學校假期安排在夏季。有些學校校長向審計署表示，較理想的做法是縮短暑假和延長其他學期終假期，讓教師好好利用較長的學期終假期評估和籌劃教學工作，又可縮短暑期的清閒時間。不過，這些校長認為教育署通常不會批准學校大幅修訂學校假期的編排。審計署認為，重新編排學校假期以配合教學需要，實有其可取之處(第3.12至3.15段)；
- (c) **主任級教師降為班主任的安排** 根據《小學資助則例》，如學校減少班數，多出的主任級教師須降為較初級的班主任，並且履行班主任的職務。不過，如取得教育署批准，降級的主任級教師可繼續領取主任級教

師的薪金。在審計署到訪的其中一所學校，有一名降為較初級職位的主
任級教師雖然只須履行班主任的職務，但仍可按照主任級教師的薪級表
獲得增薪。審計署認為這個安排有欠妥善，因為該名主任級教師履行的
職務與所領取的薪金並不相稱(第 3.17 至 3.20 段)；及

- (d) **校工的管理** 學校校工的人員編制，是依據在校舍中開辦的班數／課室
及特別室的數目計算。學校可選擇外判校工服務。審計署注意到，在所
探訪的18所學校中，只有一所學校把校工服務外判。這所學校的十名校
工原本的工作量，大部分只需要五名合約工人便處理得到。審計署評
估，如果所有學校均把部分校工服務外判，較長遠來說，每年可節省一
億元左右(第 3.23 至 3.30 段)。

F. **採購程序及資產管理** 資助及官立小學採購貨品及服務的非經常開支，每年
約為 2.52 億元。審計署注意到下列事項有可予改善的地方：

- (a) **貨品及服務的採購** 學校在採購貨品及服務時必須遵從教育署的指引。
審計署研究過所到訪的18所學校的採購安排，察覺到有數所學校經常不
索取報價便採購貨品及服務。有些學校會自行訂定索取報價的金額限
制，而不遵從教育署訂定的限制。有些學校沒有為採購事宜記錄所得報
價的詳情及所作建議(第 4.2 至 4.8 段)；
- (b) **為學生及家長提供採購服務** 在探訪學校期間，審計署注意到學校有時
會為學生及家長提供採購服務(例如提供校巴服務)。不過，有15所學校
卻沒有採用競爭性招標程序，以保障學生／家長的利益。這些學校在採
購某些貨品或服務時只選一家供應商，然後推薦給學生／家長(第4.11至
4.13 段)；及
- (c) **出租校舍** 教育署容許學校把校舍出租，作為一種社區服務，藉以加強
學校與社區之間的合作。所得的收入可用來為校內學生舉辦教育活動。
審計署注意到，很多學校都沒有把校舍出租。儘管有慈善及社區服務組
織曾提出申請，但有兩所學校在沒有適當理由的情況下，沒有把校舍出
租。另一方面，有一所學校卻把校舍出租給一間私營機構，而且沒有收
取費用，而該機構的活動被認為會對學生的正常活動造成妨礙(第4.16至
4.21 段)。

G. 學生事務管理 審計署留意到，以下關於學生事務的範疇可予改善：

- (a) **辦學團體及相關團體售賣學校用品** 為保障學生利益，教育署規定學校售賣學校用品給學生時，銷售所得的利潤不得超過成本價格的15%，而在一般情況下售賣課本更不應牟取利潤。然而，審計署留意到其中一所學校的相關團體藉售賣學校用品獲得可觀利潤(第5.2至5.8段)；
- (b) **學校接受捐贈** 為免學校須向供應商作出回報，教育署對學校接受供應商捐贈訂立管制。在探訪18所學校時，審計署注意到有些學校曾接受貨品或服務供應商的捐贈，而這些學校沒有向其他供應商招標或索取報價。審計署察覺到，學校往往以“贊助學生活動”為理由，接受供應商及課本出版商的捐贈(第5.11至5.17段)；
- (c) **經營食物部** 教育署鼓勵學校設立食物部，為學生提供服務，並規定學校確保食物部的經營須以學生的利益為前提。審計署留意到有一所學校向食物部經營者收取高昂的租金，導致學生向該經營者購買用品時須多付金錢。該食物部經營者已在該學校經營食物部超過十年。不過，該學校沒有試圖重新招標承辦食物部(第5.20至5.29段)；及
- (d) **書包的重量** 根據教育署發出的指引，過重的書包可能對學生的健康造成不良影響。審計署注意到，一些先進國家的衛生組織及一些本港醫學界專家均建議，學童書包的重量不應超過其體重的10%。審計署在探訪18所學校時，檢查了490名學童的書包的重量，發現其中約三分一學童的書包的重量超過他們體重的15%。當中四名學童的書包更重達其體重的31%至35%。審計署認為，學校應採取更多措施，減輕書包的重量(第5.32至5.40段)。

H. 教育署對學校的支援 教育署為學校提供各類支援，協助學校提高教與學的質素。學校核數組會到學校進行財務審計視察，並提出改善會計和內部監控程序的意見。審計署促請教育署注意以下事項：

- (a) **校長就教育署的支援提出的意見** 在審計署探訪18所學校期間，有些校長表示，教育署為學校提供的支援仍有可予改善的地方，例如：教育署應加強支援規模較小的學校，幫助他們執行《學校行政手冊》的指引，另外亦應把多份通告／指引合併，務求更加簡潔和全面(第6.2及6.3段)；及

- (b) **教育署的學校核數組** 由於審計署發現監控制度有欠妥善，教育署的學校核數組進行視察時，有需要多留意學校的財務管理及貨品和服務的採購安排(第 6.6 至 6.9 段)。

I. **審計署的建議** 審計署提出以下主要建議，指教育署署長應：

策略性規劃

- (a) 向學校推廣良好做法指引，協助他們制訂策略性計劃(第 2.9(b) 段)；

學校發展津貼

- (b) 考慮為開辦不同班數的學校增設更多學校發展津貼的津貼額級別(第 2.19(b) 段)；

學校保留的津貼餘款

- (c) 進行檢討，根據學校的運作需要，確定學校可保留的津貼餘款是否過多(第 2.28(a) 段)；

電費開支的撥款

- (d) 找出是否有其他學校獲批用以支付電費開支的撥款遠高於實際開支，並採取行動收回餘款(第 2.36(b) 段)；

外聘核數安排

- (e) 要求資助學校定期邀請核數師行投標或報價承聘為外聘核數師(第 2.52(a) 段)；
(f) 要求資助學校與外聘核數師議定核數委託條款，並應把條款記錄於核數委託書內(第 2.52(b) 段)；

招聘教學人員

- (g) 確保學校訂立妥善的招聘制度，包括進行公開遴選、成立遴選委員會，並以書面記錄招聘準則及對候選人的評核(第 3.10(a) 段)；

學校假期的編排

- (h) 促請學校檢討是否有需要更平均地編配全年學校假期，以配合教學需要(第 3.15 段)；

主任級教師降為班主任的安排

- (i) 採取行動，把須降級的主任級教師調往其他有適當空缺的學校任教 (第 3.21(a) 段)；
- (j) 考慮准許須降級的教師繼續領取主任級教師的薪金，但須暫停增薪，直至該名教師全面履行主任級教師的職務為止 (第 3.21(b) 段)；

校工的管理

- (k) 要求學校評估把校工服務外判的成本及效益 (第 3.31(a) 段)；

貨品及服務的採購

- (l) 提醒學校在採購貨品及服務時應取得最理想的價格，適當記錄所索取的報價，以及遵從教育署訂定的金額限制 (第 4.9 段)；

為學生及家長提供採購服務

- (m) 要求所有學校採用競爭性招標及索取報價的做法，以保障學生及家長的利益 (第 4.14 段)；

出租校舍

- (n) 提醒各學校，牟利團體是沒有權利免費使用校舍的 (第 4.22(c) 段)；

辦學團體及相關團體售賣學校用品

- (o) 採取措施，以確保學校的辦學團體及相關團體在售賣學校用品時，所得利潤不會過高 (第 5.9(b) 段)；

學校接受捐贈

- (p) 要求接受課本出版商捐贈的學校清楚記錄，有何必要接受捐贈 (第 5.18(b) 段)；
- (q) 把學校如無必要不應接受課本出版商捐贈的教育署的規定，擴至所有其他供應商 (第 5.18(c) 段)；

經營食物部

- (r) 規定學校須公開招標承辦食物部 (第 5.30(b) 段)；

書包的重量

- (s) 在徵詢衛生署署長的意見後，考慮在教育署的指引中訂明書包重量的基準 (第 5.41(a) 段)；
- (t) 促請學校及家長採取更多措施 (例如多編排同一科目連續上兩課)，減輕書包的重量 (第 5.41(c) 段)；

校長就教育署的支援提出的意見

- (u) 留意校長的意見，並採取適當的跟進行動 (第 6.4(a) 及 (b) 段)；及

教育署的學校核數組

- (v) 確保學校核數組多留意學校的財務管理及貨物和服務的採購安排 (第 6.10 段)。

J. 當局的回應 當局大致上同意審計署的建議。