

Management practices of the Vocational Training Council

職業訓練局的管理措施

主席：

政府帳目委員會現在就審計署署長第33號報告書第4章，即「職業訓練局的管理措施」進行聆訊。應邀出席的證人包括職業訓練局主席楊啟彥先生、職業訓練局執行幹事李鏗教授、職業訓練局財政主任盧楊小苓女士、教育統籌局局長王永平先生、教育統籌局副局長祝建勳先生、教育統籌局首席助理局長李國彬先生及建築署署長鮑紹雄先生。現在由梁劉柔芬議員提出第一項問題。梁劉柔芬議員。

梁劉柔芬議員：

主席。今天我們會就職業訓練局的管理在各層次上所出現的一些問題進行探討。但在未開始討論或詳細詢問這些問題前，請問教育統籌局局長作為審批撥款、監察其服務質素和要求等各方面的負責人，在看過這份報告書後，尤其是對多年以來的撥款所得的經濟效益或監管程度，局長的滿意程度如何？局長可先向本委員會表達意見，好讓我們能夠從該角度跟進。

主席：

王局長。有關職業訓練局的整體表現。

教育統籌局局長王永平先生：

主席。教育統籌局負責撥款予職業訓練局，每年的支出相當龐大，超過20億元，所以近年我們確實對職業訓練局的行政架構和內部管理非常關注。若在座中有曾是96-97年度的立法會議員，應該記得我們在96年委任了一間顧問公司，就職業訓練局的架構和管理模式進行全面檢討，並提出多項建議。在檢討後，我們在理事會，即“Council”進行了一些改動，例如我們委任了楊啟彥先生為職業訓練局主席；在組成方面，又把約6至7個職業訓練局轄下訓練委員會主席委入理事會；我們亦委任數位立法會議員以個人名義進入理事會。我們會繼續跟進顧問公司在96年經檢討後所提出、並經理事會接納的建議的進展情況。

審計署署長報告書提到的行政管理安排方面，我們現已極積進行研究，希望能夠在本財政年度完結前，政府以教統局為代表，與職業訓練局簽署有關行政管理安排，包括撥款模式，例如由“不敷補足”的模式轉為“酌情補助”的模式，同時亦希望能夠特別就成效和表現方面，釐訂一些客觀的指標，使教統局與職業訓練局將來的關係更清晰，使我們和立法會每年可以更容易就職業訓練局的資源支出及成本效益作出評估。

主席：

我知道大家也希望局長給予一個很詳盡的答案，但因為時間只有一個多小時，若過了時限便可能要再進行另一次聆訊，由於今天的題目很多，我希望大家能夠把握時間。梁劉柔芬議員。

梁劉柔芬議員：

主席。聽完局長的一番話後，我想先從報告書第4章第5部分整體角度來討論，接著由各位同事提問。我知道本委員會亦有多位委員想就有關內容提問，若主席同意，我希望先從一個較為概括的角度討論這個問題。

主席：

即先從總體角度來提問。

梁劉柔芬議員：

是的，好嗎？

主席：

第5部分是有關架構協議及表現指標。我相信大家不會介意先討論這部分，然後再討論細節問題。

梁劉柔芬議員：

若委員想就細節方面即時跟進，我亦不介意。

主席：

好的。梁劉柔芬議員。

梁劉柔芬議員：

局長剛才已表示會盡快考慮架構協議。請問局長，現時有很多類似的機構正在運作，並且運作了很多年，但他們仍未確實有架構協議，然而，他們的工作和表現卻很有成績，並沒有因為未達成架構協議而出現問題，我這樣說對嗎？

主席：

王局長。

教育統籌局局長：

首先，我們和職業訓練局均認為有需要制定《行政安排備忘錄》。這備忘錄是源自96年顧問報告書的建議，亦得到職業訓練局理事會同意。如果沒有《行政安排備忘錄》和架構協議，是否便表示我們不須負上政策上和資源上的監管責任？當然不是。因為職業訓練局是一個法定機構，有關條例說明了它的宗旨和職能。而在擬備每年的財政預算時，職業訓練局都需要讓政府知道它來年的工作目標，資源的分配等，亦需經立法會審議。其間若出現問題，我們當然亦會向立法會人力事務委員會匯報或進行討論。但簡單來說，《行政安排備忘錄》是較為仔細。我們完全理解職業訓練局的立場，他們希望在運用資源方面有較大彈性，即剛才所說的由“不敷補助”轉為“酌情補助”，職業訓練局便可更有彈性地運用其資源。以教統局的立場來說，我們亦希望更仔細瞭解其運作是否良好，這正是我剛才所指的“成效指標”和“表現指標”。

讓我舉一兩個簡單的例子，我們給予職業訓練局這麼多資源開辦課程，畢業學員的就業率如何？能否有指標讓我們知道是七成還是八成？有多少學生中途退學？有多少學生能完成課程？我認為法例不可能寫得那麼清楚，但將來若有了《行政安排備忘錄》，在雙方同意下，便可以把指標清楚列出，讓政府和立法會可就這些指標，更準確地評估職業訓練局的成效。

主席：

劉慧卿議員。

劉慧卿議員：

我希望職業訓練局主席楊啟彥先生發表一些意見。這件事曾引起很多“風雨”和傳媒的廣泛報道，這件事的處理方法亦頗為混亂，政府監管不足。我相信議員亦會就這方面提問。聽說今次是楊先生主動提出出席聆訊，我希望楊先生能夠向公眾解釋，雖然他未必需要負上全部責任，因為有些問題是在他出任職業訓練局主席前發生的。楊先生可否整體地告訴我們，為何有這麼多問題產生，令人感到好像是“人治”，好像沒有甚麼制度似的？

Management practices of the Vocational Training Council

職業訓練局的管理措施

主席：

楊先生其實並不是“vote controller”，“vote controller”是“Executive Director”，故我們原只邀請李鏗教授，但楊先生亦很樂意到來協助我們。

劉慧卿議員：

我們很多謝楊先生到來。

主席：

我要特別說明楊先生今天到來的原因。請楊主席發言。

職業訓練局主席楊啟彥先生：

多謝各位讓我有機會作出回應。我希望就剛才教育統籌局局長的發言作出補充。在職訓局成立時已與政府訂下一份《行政安排備忘錄》，但內容只有一頁紙那麼長，只是關於當時成立這個法定機構的有關部門，搖身一變成為法定機構的理事會的轉接安排。到了93年，職訓局再提出另一套《行政安排備忘錄》，但後來似乎失掉了。96年的顧問報告書強烈批評職訓局工作表現欠佳、對人力市場和經濟狀況欠缺觸覺和未能善用有限資源。我們收到顧問報告書後，花了至少兩年時間來研究為甚麼會有這些批評，而審計署亦察覺到我們以往在運用資源方面所採取的行動有不足之處。把這兩份報告書合併來看，可以看到一些表面的問題，但內中有其癥結所在，就是政府以甚麼模式向職訓局撥款，讓我花少許時間作出解釋。

一般來說，政府向任何機構提供津貼有兩種模式，第一種是“不敷補助金”，英文是“deficiency grant”。這意味著一切的開支也要由政府批准，接受津貼的機構可以制定其開支和收入的預算，但要得到政府承認，在承認的過程中，政府會要求此機構在薪酬和福利各方面跟從政府，最低限度不能超過政府公務員所享的薪酬和福利。無論理事會如何制訂開支和收入預算，最終也要得到政府批准。這套安排最適用於大規模的教育服務，這些服務提供基本教育，因為此等服務十分重要和廣泛，政府希望握有高度的控制權。故此，所有津貼中學和小學均引用這種模式。另一種模式是“酌情補助金”，此項安排較適用於成熟的機構，所有專上院校也是沿用這種模式。在這種安排下，政府每年提供的經常補助是有上限的，但當受津貼的機構接受了這筆補助金後，在運用資源方面會較有彈性，因為補助是有上限的。

職業訓練局的管理措施

我認為現時職訓局已是一個成熟的機構，從82年至今已有十多年歷史，但目前我們仍以“deficiency grant”的模式接受撥款，亦即是說，職訓局理事會通過任何開支預算也要提交政府審批，政府或會作出修改。若補助金有餘額，明年的“subvention”便會調整，換言之，不會有儲備和缺乏彈性。

一般來說，理事會可能根據以往的經驗而形成了一種心態，便是不論審批甚麼，最終仍是由教統局決定、庫務局撥款，即須經過這兩個政策局同意，理事會才能取得撥款。然而專上院校卻不同，專上院校是透過大學撥款委員會獲得撥款，未來3年的撥款額已固定，院校薪酬調整，政府也不予理會，政府只要求他們在未來3年內提供多少個學位；如何運用撥款是大專院校的問題。換言之，專上院校理事會的責任感可能會較大。我曾經參與過數間大學、理工院校的理事會，我認為他們的監管較為嚴謹，因為他們在處理資源分配方面有較大彈性。

我認為職訓局既然是一個成熟的機構，應該把津貼的安排從“deficiency grant”轉為“discretionary grant”，即“酌情補助金”的模式。讓我舉一個簡單的例子，在報告書第2部分指出，專上院校自1995年起，把約滿酬金由25%減至15%，他們這樣做是為了收縮開支，因為政府的撥款是不會增加的。而當時職訓局仍然是以“deficiency grant”的模式接受撥款，若當時政府沒有要求我們修改福利條件，又有那個理事會成員敢提出為了節省金錢，而把約滿酬金從25%降低至15%？如果當時的理事會想在沒有津貼上限的情況下這樣做，很可能會引起工潮。若將來的津貼安排可以改為“discretionary grant”，每年的津貼可以設有上限的話，我相信監管程度會較為嚴謹。

主席：

好。

職業訓練局主席：

對不起，我花了很多時間講述背景，我只是想說出問題的癥結。

主席：

不要緊，大家也明白不能把職訓局與其它專上院校直接比較，我們亦理解職訓局將由現時的“input control”走向“output control”，這是兩種截然不同的管理方法。
劉慧卿議員。

劉慧卿議員：

主席。多謝楊先生的解釋，如果改變資助方式能使監管更為嚴謹，我們必定支持。有立法會議員身兼職訓局理事會成員，若他們辦事不力，我相信是應該受到公眾的譴責，現在發生了這麼多事情，首當其衝的必定是以楊先生作為主席的理事會，他們究竟有否進行監管呢？不過，我想特別提出楊先生剛才提到93年那份失了蹤的架構協議批稿。在報告書第5.10段提到“職訓局考慮過架構協議批稿後，於1993年8月把經修訂的批稿交回教育統籌局局長考慮。”當時王永平先生是否出任教育統籌局局長？在93年8月把經修訂的批稿交回教育統籌局局長考慮後，便正如楊啟彥先生所說“失了蹤”。我希望王永平局長可以解釋為何該份經修訂的批稿會失了蹤？若報告書第5.9段所提協議的範疇可以落實，那麼今天我們所見到的混亂情況，是否可以避免？希望王局長在回覆後，楊先生可作補充，若當時那份協議沒有失蹤，是否可以解決很多事情呢？

主席：

我肯定王局長當時不是教育統籌局局長。

劉慧卿議員：

但他已出任教育統籌局局長很久。

教育統籌局局長：

我確是出任教育統籌局局長很久，但我是在95年9月才開始出任局長，95年至今已很久了，我同意劉議員的說法。

主席：

不要緊，你可以代表教統局回應。

教育統籌局局長：

請讓我回去翻查資料。據我理解，教統局在93年8月確已收到該份經修訂的批稿。既然要制定一份架構協議，我們應就職訓局的管理架構及服務範圍等作出全面的檢討。我上任後的第一項工作，就是在96年委聘顧問公司就此作全面檢討。我們很願意把93年的協議找出來讓各位參閱，楊主席稍後亦可作出補充。有關行政管理安排，我們承諾在本財政年度完成這件事，不過，我並不清楚93年的協議是否包括我和楊主席都提到的由“不敷補助”改為“酌情補助”，或是否包括我們所希望見到的成效表現指標。若主席同意，我希望楊先生可以作出補充。

Management practices of the Vocational Training Council

職業訓練局的管理措施

主席：

在我未同意前，劉慧卿議員很想知道你們如何處理該份93年的協議，並不是想看該份協議。

劉慧卿議員：

正是。這實在太奇怪。當時並不是王先生出任局長，報告書第5.8段提到1993年5月教統局已制定了一份架構協議批稿交予職訓局考慮，究竟職訓局是否接受和作過何種考慮？當職訓局考慮過後，把該份經修訂的批稿交回教統局後，當時的局長沒有作出處理，到了95年王先生當局長時又不理會該協議，卻花了不知幾多千萬元再重新委聘顧問公司來作檢討。那麼93年5月把該份架構協議批稿交予職訓局的用意是甚麼呢？是否在93年便應委聘顧問公司進行研究？教統局制定一份架構協議批稿予職訓局考慮，研究討論後落實，但兩年後又重新委聘顧問公司進行研究，這種做法是否恰當？

主席：

若王局長不能即時回答，便請他回去翻查紀錄。

教育統籌局局長：

是。

劉慧卿議員：

主席。對於他不能即時回答，我感到很奇怪，因為他應該看過審計署署長報告書第5.8至5.11段，即使楊先生不提出“失蹤”的事，這些問題我們也必然會提問的。為何工作已接近完成階段，但若干年後又再委聘顧問公司作出研究？

主席：

劉議員。王局長剛才已表示不清楚，可能他翻查後亦未必找到答案，我只是給他們疑點好處，而楊主席亦希望再作回應，我們最重要的是證供清楚。不知道便是不知道，讓他有多一次機會找出答案。楊主席。

職業訓練局的管理措施

職業訓練局主席：

我可以理解為何該份經修訂的協議批稿會失蹤。我相信它並不是失蹤。在報告書第5.9段內所列的項目，每個人也可以從法案中抄錄出來，意義並不大，在《行政安排備忘錄》中這些大項目的安排是必然有的。我估計當時政府總部可能認為把法例抄錄，反映職訓局每年的工作、資源運用和草擬收入開支預算的程序，像說故事，並沒有多大意義。將來的備忘錄卻不同，是雙方提出本身的要求，這是十分重要的，首先要確定政府是以甚麼條件撥款予職訓局？採用何種制度？是否設立上限？撥款時我們的薪酬和福利是否不能超越政府公務員？在甚麼情況下可以有“exception”？剩餘的補助金可否儲蓄起來，以開辦急須的課程？這些條件必須說明。第二，政府應該要求職訓局每年提供多少個和多少種學位？在教育及工業訓練方面提供哪些學位？以及提供那個層次的學位？第三，政府要求職訓局表明達到目的的“success rate”成功率，以及找到工作的“placement rate”？這些我們已有紀錄，這些都是撥款的條件。反之，我們亦會向政府總部反映職訓局的要求，我們在調動資源時會根據這機制。這亦是政府部門運用資源的機制。此外，我們還希望在預算中進行監管，可以使資源在某種情況下調動，由經常開支轉為非經常開支，但非經常開支卻不能轉為經常開支項目。第四，我們可能向政府要求，我們提出的課程要按照一連串“training board”訓練小組的建議，提供何類學位和工業訓練。換言之，這項安排要反映政府和職訓局雙方的要求，這需要清晰地列明，在這個機制下，大家都可以做到。

主席：

多謝楊主席提出有用的建議，不過，我們也要尋根究底，找出93年的協議。如果局長確曾考慮那份協議，我們便需要知道曾在哪個會議考慮過，有沒有會議紀錄，以及有甚麼結論。我們需要一些文書或會議紀錄來作證據或證供，以查看你們曾否處理這事情。我們當然關注這件事。王局長，請你回去翻查這些資料。

教育統籌局局長：

好的，我會回去翻查紀錄然後回覆委員會。

主席：

劉江華議員。

劉江華議員：

主席，剛才就撥款模式對監管的影響討論了很長時間，但審計署署長認為無論是哪一種模式的撥款，監管也是需要的。我有兩個個案希望向職業訓練局執行幹事李鏗教授提問，第一，根據報告書第2.40段，有關高級人員的特殊個案處理；第二是報告書第3.5段有關沙田分校擴建工程委聘顧問。就聘請高級人員的個案，明顯地，所謂全包的薪酬福利條件，毋需入住宿舍，有關的房屋福利仍被兌現又可以按月取得約滿酬金，雖然你已指出此種特殊待遇的原因，但似乎難令人信服，在報告書第2.40段的第二行指出：“由於難以招聘具備適當才能的人士填補這個重要職位”，那時並非96、97年，而是在98年，這是一個非常高薪的職位，請問李先生，當時經過怎樣的程序使你感到難以聘請適當的人士？原先是否預算聘用1年，但現在改為兩年呢？

主席：

李教授。

職業訓練局執行幹事李鏗教授：

多謝主席。第一，那個高級職員的職級我們稱為D1級，換而言之，其起薪點是92,000元。當時的程序是，我們首先向“獵頭公司”及與市場推廣有關的公司查詢如何吸引人才應徵這職位。其中以全包式的建議，即入職薪金92,000元再加其他福利，吸引力便會增加。我還要提出一點，96年“施高域顧問報告”亦指出我們十分需要以這個定位來招聘人才，協助職訓局推動學科。故此，我作出這個決定，然後提交理事會通過。

至於任期是一或兩年的問題。最初我們內部曾提出考慮，但當我把方案提交到理事會時，便已清楚明確地這份是兩年的合約。

主席：

劉江華議員。

劉江華議員：

主席。我不清楚政府一般的招聘程序如何，他似乎一開始便向“獵頭公司”查詢，但為何不作公開招聘呢？有沒有進行這個程序呢？

職業訓練局的管理措施

職業訓練局執行幹事：

對不起，這是公開招聘的，讓我再把詳細情況說清楚。當我決定了以全包的薪酬福利條件和兩年制合約招聘一位D1的人才後，便向理事會申請開設這個職位，然後公開招聘。

劉江華議員：

主席，我的意思是在此之前。現在是先決定了以全包的薪酬福利條件後進行公開招聘，這情況很特殊，我所針對的是，你若先以92,000元的薪金進行公開招聘後仍找不到合適人選，才應考慮以全包的薪酬福利條件招聘，但現在卻沒有經過這個程序，為甚麼呢？

主席：

李教授。

職業訓練局執行幹事：

主席，我認為用我們所決定採用的薪酬福利，吸引力會較大。

劉江華議員：

當然再增加10萬元，吸引力便會更大，但李教授沒有以92,000元為入職薪金進行公開招聘，便認為難以聘請合適人才，請問你如何得出這個結論？

職業訓練局執行幹事：

這是我根據市場上有關行業的需求來估計，若以全包薪酬福利條件會較為吸引。

劉江華議員：

這只是你的估計。

職業訓練局執行幹事：

這便是我的解釋。

職業訓練局的管理措施

主席：

我們可否索取李教授向理事會交代這件事或理事會進行討論的一些紀錄來查看，讓我們知道當時理事會討論的過程。我同意劉江華議員的主要論點，當你未作出這建議前，似乎過於依靠個人的判斷，雖然曾向“獵頭公司”查詢有關情況，但主要亦是靠個人的判斷，而未嘗在市場上公開招聘，這點我們會“take note”，劉江華議員是否需要繼續提問。

劉江華議員：

我會繼續。

職業訓練局執行幹事：

第二個個案是沙田分校擴建工程委聘顧問的問題。在報告書第3.7段提到沒有經過招標程序。報告書亦提到，職訓局自82至98年底，同類的工程也沒有以投標形式招聘工程顧問，加上職訓局的財政條例第11章第1A條明文規定，不需透過投標的程序來進行某種項目，因此我們處理這些工程的方式便不採用招標程序。審計署署長報告書第3.5和3.6段交代了當時整個程序，最重要是指出在98年根據我們的財政條例，容許這些工程不需要經過招標程序，而報告書第3.16段建築署署長亦回應謂，像職訓局這樣的受資助機構無須依循政府部門採用的招標方式。

劉江華議員：

主席。縱使你們沒有依循政府部門採用的招標方式，但從報告書第3.5和3.6這兩段得悉，你接觸了5家建築事務所，從中篩選了這家規模較小的建築事務所，令人有“度身訂造”的感覺。根據報告書第3.6段第4行，“委聘其中一間公司為工程顧問，原因是該建築事務所曾承辦數個教育機構及其他院校建築物的工程”。請問尋找這間公司的整個過程是怎樣的呢？經過甚麼委員會通過呢？李先生在當中又扮演甚麼角色呢？有甚麼人參與決定挑選這間公司呢？

職業訓練局執行幹事：

整個程序是由職訓局產業管理主任負責，正如報告書第3.5段所述，最初有5家建築事務所可作選擇，隨後產業管理主任向執行幹事發出內部便箋，表示其中3家可予考慮，職訓局內部在提交建議予產業管理委員會前，已就此舉行了數次會議才作出決定，例如有一間公司已開始進行另一項工程。委員會覺得現時被選中的一間是最為適合，委員會後來透過便箋通知我，他們決定委聘被建議的建築事務所作為工程顧問，在程序上我曾詢問單一提名是否符合職訓局的內部規格，得到的回應是符合的。

職業訓練局的管理措施

這在我們的內部文件內亦有詳細交代，然後向產業管理委員會推薦此單一顧問公司承辦該項工程。

劉江華議員：

在整個揀選過程中，李先生有沒有提出任何意見？

職業訓練局執行幹事：

當然有給予意見，我曾交代這是一間相當適合的公司。

劉江華議員：

主席。我需要翻看有關文件，請問李先生可否提供？

主席：

請問李教授有沒有文件？因為根據報告書第3.6段，審計署署長查看過的文件顯示，最初產業管理部向李教授詢問究竟提交3家建築事務所還是1家的名單，但報告書中卻突然變成只提交1家名單予產業管理委員會，我不清楚當中的過程是否有文書的紀錄，剛才聽李教授所言，似乎只是口頭上的討論，究竟在這方面是否有文字的紀錄？

職業訓練局執行幹事：

有的。

主席：

若有，我們便希望你可以提供有關文件。請李華明議員提問。

李華明議員：

主席。審計署署長報告書提出了很多點，有關約滿酬金、員工貸款計劃、假期兌換為現金、招標、聘請高級職員時沒有經過理事會、重置泳池、空置宿舍等問題。即使王局長自95年才開始當局長，但這麼多年來，教統局亦有代表參與理事會，任何時候也有政府的代表參與理事會。究竟那些代表有沒有盡責地表達政府的立場？剛才楊主席亦說過，我相信這是一般的政策，庫務局也會同意，津貼機構，包括大學和職訓局等，甚至志願機構，即福利機構，員工福利條件是不可以高於政府公務員，這原

Management practices of the Vocational Training Council

職業訓練局的管理措施

則是清晰的，但現在卻明顯看到，職訓局的員工福利優於政府，包括貸款不問理由，任何職員，甚至文員也可以向職訓局申請貸款，長期不須清還，只還利息。公務員是沒有這種福利的。以現金兌換累積的假期這做法亦是公務員所沒有的。這些福利明顯比公務員優勝，請問政府的代表有沒有發揮其監察的作用？職訓局在多年來發生這麼多問題，為何一直沒有被察覺？甚至招標等問題，開設給一位名叫孫士述的高級顧問D3的職位，似乎沒有經過理事會批准。我希望這些指控可以獲得澄清。請問王局長，你們的代表一直有參與理事會，究竟他們有沒有注意到職訓局的員工福利偏離了公務員的福利？

主席：

最主要的問題是，政府的代表發揮了甚麼角色和功能？至於D3那職位，我不想文字上爭拗，讓我們先就這些疑問查察紀錄，似乎是經過批准的，但不需要就此再糾纏下去。王局長。

教育統籌局局長：

主席。教統局確有代表出席職訓局的理事會，將來理事會提交給委員會的文件可反映代表曾提出過的意見。我們要針對審計署每一項的批評，例如聘請職員，把該職位的薪酬和福利合併起來作為招聘條件，是否經過某些程序和提交理事會審批，可以參考李鏗教授將來提供的文書紀錄。至於資助機構員工的薪酬和福利，整體來說不可以超越公務員，在這原則之下其實很多資助機構是獨立運作的，他們可以就不同情況作彈性處理。據我理解，有些資助機構的某些福利亦是合併在薪酬中計算，這類彈性是容許的，資助機構員工的薪金並非逐項計算，而是整體計算。當然，若某一種做法，例如招聘或其他事情的程序上出現問題，這又另作別論。我們是否不容許資助機構彈性處理薪酬待遇呢？不是的，但整體的薪酬福利是不可以超越公務員。

主席：

李華明議員，你最後提出的個案，在報告書內沒有提及，我看要以書面跟進。

李華明議員：

那我集中在第一點。

主席：

好。

職業訓練局的管理措施

李華明議員：

主席。局長說是看整體薪酬福利，職訓局需要政府額外撥款以支付員工的假期兌換為現金，但職訓局並沒有先獲得政府批准就實行。作為政府代表，現在回看，是否同意這種做法並認為這樣是健康的？

主席：

王局長。

教育統籌局局長：

我想知道，現在是否針對報告書第2.22段有關假期兌換現金的問題？

主席：

王局長。我亦想跟進李華明議員所提出的問題，審計署署長報告書確實指出有數個項目職訓局並沒有經過教統局的批准，而這些項目原需經教統局批准才能實行的。教統局事後的態度十分重要，你們是否有追認這些問題呢？現在好像還有很多懸疑未決的情況，李華明議員只是指出其中一項。即使你們後來追認，我們亦要知道你們追認的理據，以及為何當時你們不表示意見，這就是主要的關鍵。我相信不需要逐項提出。

李華明議員：

正確的，主席。我只是舉一個例子。

主席：

請王局長回去後以書面作整體答覆，因為整份報告書有多處地方亦有同樣的情況。好嗎？王局長。

教育統籌局局長：

好。

主席：

楊主席是否有補充？

職業訓練局的管理措施

職業訓練局主席：

是的。謝謝主席。我同意局長的看法，根據我以往在財政科的經驗，我可以“confirm”局長剛才的說法，津貼的規則是政府訂定一些條件，規定接受津貼的機構所提出的薪酬和福利的“價格”不能超越同一職級公務員的薪酬和福利，但在形式上並非不可改變。例如公務員退休的條件並不需要公務員本人供款，因為公務員隊伍並沒有公積金制度，但不論是教育、福利或醫療等津貼機構，他們卻設有公積金制度。故此，即使採用“deficiency grant”的模式，也不一定要完全依循。換言之，與同一職級公務員薪酬福利的“價格”比較是對的，但並不表示接受津貼的機構不能靈活變通，這是第一點。單看專上院校的薪酬和福利與職訓局及津貼中小學已經有很大的差異。

第二點值得注意的是，審計署署長報告書內指出，這是脫離了目前“不敷補助金”的津貼安排的說法是對的，每一個案應該先獲得財政局的批准。剛才我提到經理事會批准後，由於形式上與一般不同，故也應諮詢政府以“total cost”招聘是否可行？這類“case”應該再諮詢財政局，但並不表示財政局不能批准，有需要時，我相信政府當局也會批准。

主席：

明白。現時我們是從兩個角度探討問題。第一是職訓局沒有向政府當局提出申請；第二是政府有代表參與理事會，明知有問題卻沒有作出提醒和表示態度，政府代表究竟有沒有發揮應有的功效呢？當然，事後的態度我們亦需要檢討，但我們亦明白楊主席的意思。劉慧卿議員。

劉慧卿議員：

多謝主席。我也是想跟進報告書內提出其中兩項沒有進行公開招標的事項。一項是在報告書第3.11段有關批出職訓局建築物的保安服務合約：“自1989年11月起，有關的保安服務合約曾續期6次，而大部分保安服務並無公開招標。在1998年的招標行動中，有15名投標者遞交投標書承投合約，顯示保安服務的競爭是十分劇烈的。”審計署認為，沒有進行招標程序是不恰當的。而第3.12段提到在1998年，推廣及公共事務總監沒有根據《財務規則》招標，直接採用一家電視廣播公司的宣傳組合，費用32萬元。更有趣的是在第3.13段內指出“職訓局的高層管理人員其後向職訓局理事會取得了事後批准。”他們明顯知道這是錯誤的，需要作出糾正，為何工作程序會是這樣？為何需要公開招標的工作卻沒有進行招標？主席，上次我們的聆訊也遇到類似的問題，廉政公署亦曾介入，今次卻似乎沒有，否則，審計署署長在報告書內亦會說明。但我也順帶詢問，廉政公署有否介入？為何這麼基本的工作也不做，而理事會事後又會批准。故此，剛才主席要求提交有關文件的做法很正確。請問理事會事後是基於甚麼理由，批准這些錯誤的做法呢？

主席：

請李鏘教授先回答。

職業訓練局執行幹事：

有關保安服務合約沒有進行招標的問題，是89至96年的事。在續約前，我們參考過市場價格，經過投標委員會與保安公司商討降低價格的過程，並且成功地把價格降低，然後通知投標委員會有關事宜，才與該公司簽訂合約。到98年，我們採用招標程序，當時所選取的保安公司是第二最低投標價，因為投標價最低的保安公司的服務質素欠佳，所以決定揀選第二最低投標價的保安公司。至於透過電視媒介宣傳方面沒有經過招標程序，報告書內已就有關原因作出解釋，我們知悉有關情況後便直接向理事會交代，讓理事會批准，該程序就是行使另一條《財務規則》，即經過這種情況而不需要招標也獲得批准，但一定要經理事會批准。

主席：

劉慧卿議員。

劉慧卿議員：

主席。我不明白李先生所說，指投標委員會與保安公司商討是否可以降低價格。但透過公開招標的價格可能會更低、服務質素會更好。單與一間公司商討減價以決定是否續約，這究竟是甚麼方法？那又是甚麼投標委員會？該委員會是負責與保安公司商討價格，還是只負責審批？又或是兩項都需負責？第二，你們曾否被廉政公署查詢。第三，有關宣傳職訓局課程事宜，推廣及公共事務總監解釋謂由於她是新上任，因此不熟悉職訓局的採購程序。你們真的十分混亂，一個不懂程序的新人擁有這麼大的採購權力，事後又為她作出補救，這究竟是個甚麼機構？

主席：

當中包含了一些意見和問題，李先生可否一併回應？

職業訓練局執行幹事：

我已解釋過續約可以不經過投標程序。

劉慧卿議員：

為何投標委員會可與保安公司商討，又可批准該公司在減價後續約而不公開招標，那究竟是個甚麼委員會？該委員會的成員包括哪些人？

主席：

劉慧卿議員。這部分請楊主席回應。

劉慧卿議員：

他是否有參與？

主席：

他沒有參與，但我們可以聽取他事後的意見，這樣可以全面探討，大家亦知道楊先生很熟悉政府在這方面的程序。

職業訓練局主席：

我初步的看法是，職訓局理事會轄下有數個功能委員會，一個是“estate committee”，負責處理產業；另一個負責一般的行政，包括員工薪酬、行政費用和購物等。我初步認為職訓局需要一套更完善、更劃一的採購規則，目前職訓局的“Financial Rule”需要修訂和“update”，每個“committee”當以“tender board”的身份執行工作時，也需要統一運用這套規則，我有意與李教授一起檢討現存的“Financial Rule”，研究如何修改。

劉慧卿議員：

主席。我希望他可以提供資料，讓我們知道當時整件事是如何發生的，為何會如此混亂？我明白現在時間有限，報告書第3.11段所述的事件是如何發生？那個投標委員會如何與保安公司商討減價後，決定不進行公開招標便與之簽訂保安服務合約，這是需要作出解釋的。為何理事會事後來確認那未經招標，便以32萬元採用一家電視廣播公司的宣傳組合？有關這些事件，是否可以向我們提供多些資料？

主席：

可否提供有關的會議紀錄、來往書信，尤其是B公司的投標書出價最低，但遭拒絕，你們究竟對此公司作過甚麼表現的評估，導致不採用該公司的服務？因為邀請他們參與投標，但中標後又不選擇他們，根據投標程序，這是非常不合理的。

職業訓練局執行幹事：

這方面我可以補充，我們有紀錄文件。

主席：

我希望你所提供的文件可以解釋當中情況，投標前不是經過預選程序，才邀請公司參與嗎？及至中了標又被評估為表現未如理想而不獲揀選，政府便不會發生這種情況。楊主席。

職業訓練局執行幹事：

公開招標時若有多人投標，政府多會以價格最低者中標的，但這卻非必然情況，該公司還需要符合政府的條件才能中標，否則價值與政府要求的條件不能相符。在某種情況下，政府收到最低標價後，仍需與中標者談判，我知道政府的規則內，在特殊的情況下，標價最低的中標者，有關部門仍需與該公司進行談判，因為如果投標者少，有關部門可能認為最低標價依然偏高。

主席：

劉慧卿議員。

劉慧卿議員：

請問廉政公署有沒有向你們查詢？

主席：

廉署有沒有介入？

職業訓練局執行幹事：

沒有。

劉慧卿議員：

那麼廉署人員必定是睡著了！

主席：

我有數個問題想提出，有3位議員表示想發問，連我在內共有4位，我們盡可能於15分鐘內完成。故此，希望大家可以掌握時間。梁劉柔芬議員。

梁劉柔芬議員：

我想繼續跟進剛才李華明議員提出的問題。整體而言，我們看到職訓局發生了很多非常混亂的事情，這點我相信大家都沒有異議，因為所有的回應都同意審計署的建議，但就個別的情況，我希望職訓局可以向我們提供一些文件，使我們知道實際的情況有多壞。我們剛才的討論都圍繞着為何會出現這麼多混亂的情況，這似乎是監管或管理上出現了問題，牽涉到理事會的層次，現在理事會主席是楊主席。其實今天對李教授和楊主席可能有些不公平，因為很多事情是發生在他們上任前。

主席：

亦未必的。

梁劉柔芬議員：

教統局有代表出席理事會，究竟他的角色作用何在？相信稍後會得到回應，我們日後再研究，至於理事會的監管，剛才楊主席提出了一個理由，似乎說因為撥款是以“deficiency grant”的模式，故此在入不敷支的情況下，政府便要填補，在此情況下，又沒有人想做“壞人”。不過，我並不同意此理論，因為在此階段，作為理事會的成員應該按規則辦事，要負上監察的職責，必定要從社會資源的角度來看。李教授作為職訓局的執行幹事，在管理的層次上，發現了這麼多問題，請問你的看法如何？是否在管理上已出現了問題，你可否就此盡量提出多些意見。

主席：

我想不要“盡量”了，因為我們還有些具體的問題要提問。故此，發表的意見一定要精簡，意見可以書面或其他方法表達，但我們只餘下十多分鐘，請李教授把握時間，否則，我們便需要再召開另一次聆訊以跟進其他未完成的事項。

職業訓練局的管理措施

梁劉柔芬議員：

主席。我希望能讓他有機會發表意見，因為他們差不多承認所有錯誤，但我希望了解這是由於下層工作人員做得不好、不妥當，抑或是李教授在領導方面有問題，還是有其他問題導致你未能施展領導能力。

職業訓練局執行幹事：

讓我簡單回應。我認為基本上施高域顧問報告帶出很多問題，這些問題很多亦與審計署署長報告書相同。我自97年6月上任後，花了很多時間跟進顧問報告提出的問題，研究在架構和管理的層面可以如何作出改進。我不能說成效很高，但基本上我已盡力而為，研究各方面如何作出改革以達到改進的目標和目的。過程中就如楊主席剛才所說，監管及招標過程的系統暫時較為鬆散，導致出現很多這類問題。由於這是90年代，甚至是80年代的管理架構，故我一直與楊主席商討及透過“Council”研究如何逐步改進組織和管理架構，我只可以這樣回應。

主席：

梁劉柔芬議員。

梁劉柔芬議員：

主席。根據報告書第2.17段提到有關貸款目的，1999年3月前，職訓局員工須在貸款申請表上註明貸款用途，雖然有些原因是不能原因，在報告書第6頁第一行指出“自1999年3月起，員工不再須要在貸款申請表上註明貸款用途。”這是否新的管理手法或有其他原因呢？

職業訓練局執行幹事：

當時行政科的同事認為，在申請表上作刪改，只是一個很簡單的程序，他們認為可以跟從其他大學的做法，故此，他們並沒有向我諮詢，便把該項申請貸款條件刪除。這可能便是剛才梁劉柔芬議員所說的下層行政人員工作不妥當。當時的行政科認為這是屬於很小和很皮毛的刪改。

主席：

吳亮星議員是否想跟進此問題？

吳亮星議員：

我想跟進有關貸款的問題。報告書第2.12段提到職訓局的角色，“職訓局實際上是充任擔保人”，日後是否可以提供職訓局與銀行簽了擔保協議，充當擔保人的資料？第二，報告書第2.15段指出，由於舊公積金計劃結束，所有借款人須於1999年3月前償還貸款。請問是否有數據顯示貸款的償還情況？那些逾期尚未償還的貸款，由3月至12月這9個月內，尚未清還的貸款會如何處理？最後，就如梁劉柔芬議員所說，為何不再在申請表上註明申請貸款的理由？是否正如李教授剛才回應謂，這是一項簡單事宜，因此，執行人員沒有經過批准便刪除了在貸款申請表上註明貸款用途的條件。報告書內多個段落皆提到“這安排是否符合員工的長遠利益，實成疑問”。第2.19段更指“由於對貸款用途是否合理不加審查，員工貸款計劃會使員工易陷於不應有的債務”。既然有這個評價，是否可以這麼草率地讓一般執行人員自行決定不須要繼續填寫貸款用途？從1996年4月至99年3月的一段長時間內，均需要填寫貸款用途，無論該資料的實際效用有多大，為何可以草率地決定不需繼續填寫貸款理由呢？若今後仍不需再填寫貸款用途，有否進行評估其產生的影響？

主席：

大家需要精簡一些，涉及的是約1.5億元的擔保，請楊主席。

職業訓練局主席：

多謝主席。這項貸款計劃並沒有動用政府公帑，職訓局確是擔任擔保人，與銀行有適當安排。至於為何刪去申請貸款理由這一欄，據我理解，原因是由銀行貸出款項，是否貸款和貸款額多少由銀行決定，而不是職訓局，職訓局只是作擔保人，讓銀行知道職訓局員工的公積金內有這筆款項作為“collateral”。職訓局不想壟斷銀行的功能，因為我們根本不可能評估該職員的信貸，這是銀行的功能。但我們接受審計署的建議，還息不還本的政策是行不通的，因為當員工退休而需要歸還本金時，他便會沒有儲備。

主席：

是的，這點我們清楚。

職業訓練局主席：

故此，我們接受這點，剛才李教授說刪除提出貸款的理由，一方面是跟隨其他專上院校的做法，另一方面是不想壟斷了銀行應有的功能。

Management practices of the Vocational Training Council

職業訓練局的管理措施

主席：

但連執行幹事也不知道這個決定，是否太草率呢？這是另一個問題。

職業訓練局主席：

如果職訓局自行提供借貸，我們會扮演借貸銀行的角色，但我們是擔當“guarantor”，有可能重覆了銀行的功能。

主席：

但職訓局始終要負上風險的責任。作為1億多元的擔保人，這不是一個高級管理人員可以自行承擔的。

職業訓練局主席：

我會把問題帶到理事會作詳細考慮。

主席：

吳亮星議員，最後一個跟進問題。

吳亮星議員：

多謝楊主席的答案，我始終不明白報告書第2.13段，這是一個有列明條件的員工貸款計劃，我相信有部分條款銀行是不能介入的，例如只需要還利息，我若是銀行，我不會接受只償還利息，所以這項可能是職訓局與員工之間所訂立的已有條款，銀行只是充當某種角色，但由於有擔保人，故對於這件事情，在處理上可能有較特別的安排。但我始終認為，收取優惠利率等並不是一般銀行對私人貸款的慣常做法，這只是“可能”，因為有些資料尚未充足，職訓局可否以提供資料讓我們進行研究，使我們對報告書有更能深入了解？

主席：

看情形我們可能需要再召開聆訊。我們亦需要瞭解有關貸款的章程是否容許這些事情。

主席：

劉江華議員，最後一個問題。我還有數個問題要跟進，但我讓你先提問，因為有很多問題是要弄清楚的。

劉江華議員：

多謝。我想就泳池的使用率方面問一些資料。報告書第4.18段指出，1996-97學年中，平均每日使用泳池的人數為8至15人不等。而在第4.23段中，職訓局的回應表示，1998-99年度內泳池的使用率已大大提高。可否告知現時每天有多少人使用泳池及泳池每天的運作費用是多少？可否稍後提供有關資料？另外一項是有關宿舍空置問題，在報告書第4.39段，李鏗先生表示會就審計署的建議採取措施。請問採取甚麼相應措施？

主席：

李教授。

職業訓練局執行幹事：

多謝主席。有關泳池的資料，我們稍後會提供有關數據作交代。

主席：

剛才吳亮星議員亦問及有關新的數據，這方面可否提供資料？

職業訓練局執行幹事：

我們會作出跟進。至於宿舍空置的情況，現時約有15個空置單位，我們在有關的回應中提到兩點：第一，我們會請職訓局員工考慮是否有興趣以市價租住宿舍，除了有房屋津貼的員工之外，對其他的員工也會作出詢問；第二，我們亦諮詢政府可否把宿舍租予外間人士，我們仍在等待政府的回覆。

職業訓練局主席：

主席，我想作出補充。

主席：

楊主席。

職業訓練局的管理措施

職業訓練局主席：

現時的措施只是暫時性的，將來政府若可以提供居所資助計劃，我相信會如公務員隊伍般，大部分有資格的員工都會放棄宿舍，寧願申請資助以自置居所，因此，這些宿舍的空置率可能會越來越高，那時我便會向理事會建議把宿舍交回政府。即使以往可能在興建時，單位面積大了些或過於美觀，但資產仍然存在，我們沒有需要時是可以交回政府的。

主席：

時間已經差不多，很抱歉，今天我作為主席的效率亦不佳，但我仍想提出3個問題，今天同事就多個問題要求很多跟進的資料，我們稍後會根據那些回應資料來考慮，才決定是否需要召開另一次聆訊。我有3個與理事會的決定有關的問題，楊主席，請你考慮現在回答，還是回去翻查資料後才回覆。

第一，根據報告書英文版第2.6段，關於“gratuity rate”約滿酬金方面，職訓局行政委員會已就此作過數次討論，決定將之視作長遠目標，沒有立即開始行動，亦沒有清楚解釋為何當時沒有立即執行。這是否即楊主席所指，有些改革不想由職訓局帶領，因為款項可以向政府取回有關。我希望可以取得有關的會議紀錄，若楊主席可以即時解釋也可以。

第二，根據報告書第4.7段關於在柴灣興建高級職員宿舍引起很大的爭議，所需金額亦較多，在第4.5段提到，根據顧問建築師的可性研究報告，估計需1.7億元，但在這個數字還未確實前，理事會已匆匆批准興建計劃，興建完畢後發覺要多花8,500萬元。為何只根據一份可行性研究報告所得的粗略數據，便提交理事會申請撥款？楊先生應該知道，一間管理嚴格的公司是會找可靠的顧問工程師審核有關數據後，有了實質的估價才提交董事局批准，為何要如此匆忙，提交一個粗略的數字予理事會要求批准呢？在程序上是否出現問題呢？

第三，我稍後再作建議，請你先回應以上兩個問題。

職業訓練局主席：

好的，我先回應第二個問題。據我理解，1億7,000萬元的預算是很初步的估計，這個數字提交理事會時，理事會只是原則上通過，只是一個“note”，因為所有工程在未知道詳細設計和外圍因素時，不可以定下一個批准的預算“approved project estimate”，當時理事會只是原則上批准進行。據我更深入的瞭解，後期詳細設計完成後，確實的數字是2億5,500萬元，這才是理事會批准的項目預算。結果，開支總額是2億三千多萬元，仍然是在2億5,500元的預算之內，而審計處批評這項計劃有一個特別

職業訓練局的管理措施

的安排，若當時政府撥出“capital subvention”給職訓局興建宿舍，理事會必然會詢問政府是否願意撥款，政府自然會把這件事提交立法會的財務委員會審批撥款。但當時的安排很特殊，政府在經常資助方面有額外的撥款，幫助員工繳付租金，職訓局收到租金後便還錢給銀行，換言之是間接“finance”這個計劃。

主席：

這方面我完全明白。

職業訓練局主席：

故此無需要“capital subvention”，但是否應該告知政府，興建費用由1億7,000萬元增至2億5,500萬元，這點我絕對同意審計處的觀點，我們是應該告訴政府的代表，又或當他們出席理事會會議時亦應提出質詢，至於要加長還款期兩年的問題，無論他們是否忽略這一點，職訓局也應該先徵得政府的同意。我們沒有獲得政府同意便進行這件事，確實是有疏忽，這點我絕對同意。但我想強調這並不是超支的問題，而是沒有知會政府的問題，但政府既然每年願意額外撥款給我們，我相信政府亦已經間接同意了我們的安排。還有一點值得考慮的是，究竟有沒有浪費金錢？我認為是沒有超支，因為2億5,500萬元和1億7,000萬元的差額，即8,500萬元，其中有七成的工程是要應付環保署的要求，只有約三成是屬於額外開支，即是說相對於政府宿舍，柴灣職訓局宿舍的條件是略為優勝，但我想強調，若我們實行居所資助計劃，這些宿舍是會交回政府，雖然多花了些興建費用，但政府最終亦可收回一件高價值的資產。

主席：

這方面牽涉到很多問題。審計署署長第報告書內並沒有詳細載述撥款的程序，但既然楊主席提出，我當然相信確有其事，或許稍後我請審計署署長或該署同事替我們在這方面做多一些工作。

審計署署長陳彥達先生：

我們現時可以回覆主席。剛才楊主席已表示應該知會政府，而我們的意見是除了知會政府的代表外，其實當時他們沒有代表在場，只有“ASD”在場，所以還需要一份正式的文件來知會當局。

主席：

這方面的意見，主席是接受了，但理事會批准的程序若是真的話，那麼便較報告書內所載述的為多，這是事實。

審計署署長：

是，這是事實。

職業訓練局主席：

我想回應有關“contract gratuity”那點。

主席：

好。

職業訓練局主席：

關於“contract gratuity”這點，約一個小時前，我已說過當時政府和專上院校的資助安排是不同的。

主席：

明白。

職業訓練局主席：

還有一點，當時的環境亦有些不同，1995年專上院校已達到目標，停止擴充。該年大學撥款委員會要求專上院校在未來3年，即跟著的“triennium”要削減10%或5%，因為他們的資助安排很有彈性。

主席：

明白。

職業訓練局主席：

每間院校的理事會也有權在不同項目削減開支，他們想到的方法便是減“contract gratuity”。

主席：

明白。

職業訓練局的管理措施

職業訓練局主席：

但自95年開始，職訓局因為要接管6 000個高級文憑學位，由於擴充便需要聘請職員，在這情況下，既然一方面要擴充，二方面要聘請職員，三方面我們接受“deficiency grant”，需要跟隨政府的福利安排，試問會有那一個理事會這麼膽大，決定擴充歸擴充，硬要把“contract gratuity”從25%減至15%，我相信就算不引起工潮，有很多理事也會感到不妥當。還有一點，到99年初，我們知道政府的財務狀況欠佳，已聽聞來年亦須被削減開支，於是理事會便主動在99年3月，比政府還早3個月，把約滿酬金由25%減至15%。換言之，我們比政府早3個月實行。審計署認為在95-97年，職訓局能及早把約滿酬金水平調低至15%，相信可省回幾千萬元，實是見仁見智，但我剛才解釋，這幾年的環境是可以理解當時理事會為何沒有主動把約滿酬金削減。

主席：

我們會充分考慮你的意見，我們給機會執行幹事回應，但執行幹事沒有回答。現在你給我們新的資料，我們是會充分考慮。我有一個很簡單建議，看看職訓局主席的看法如何，或許回去加以考慮。無論職訓局以“不敷資助”或“酌情資助”的資助模式，良好的管治是必要的，如果採用“不敷資助”的模式，最終吃虧的是政府，因為要政府填補；採用“酌情資助”的模式，若撥款運用不當，會影響服務質素，最終受害的是學生，雖然政府的撥款沒有增多，但處理得不好，所提供的服務質素便會受到影響，故無論如何也是很重要的。從報告書中，我們看到很多管理上的問題，未必是理事會可以處理得來，很多上市公司、受監管機構和公營機構也有一些“audit committee”，即審核委員會，專責應付和具體跟進每一項工作，很多大學已設有“audit committee”，我不清楚職訓局有沒有這類委員會，若沒有的話，會否積極考慮設立？因為這是一個較長遠的根治問題方法。

職業訓練局主席：

主席。職訓局有“internal auditor”，但只是一個人，而不是“audit committee”，我會考慮成立一個“audit committee”。

主席：

“Audit committee”是指那些由非執行董事組成的委員會，正如上市公司的構思，我相信大家也明白。

職業訓練局主席：

我明白。

Management practices of the Vocational Training Council

職業訓練局的管理措施

主席：

好，我真的希望職訓局能夠切實考慮這個建議。今天的時間遲了很多，因為我希望可以避免重開聆訊，我們收到大量的書面回覆後，便會考慮是否需要重開聆訊，今天的公開聆訊到此為止。多謝各位證人出席。

Management practices of the Vocational Training Council

職業訓練局的管理措施
