

2017年11月21日

會議文件

立法會人力事務委員會

持續進修基金的檢討及注資建議

目的

本文件向委員簡介持續進修基金（基金）的檢討結果及提升基金運作的擬議優化措施，並向基金注資15億元的建議。

基金檢討

2. 政府於2002年6月成立基金，通過提供持續教育和培訓資助，鼓勵本地勞動人口持續進修，以配合香港轉型至知識型經濟及應對日趨全球化的經濟。基金共獲撥款62億元¹。

3. 為探討措施提升基金的運作，基金辦事處於2016年6月委聘顧問進行基金檢討²。顧問研究包括文獻分析³、聚焦小組討論及使用者調查。透過與250名持份者舉行逾50場聚焦小組討論，及進行涉及超過2 000名參與者的使用者調查，顧問收集了學員、培訓機構、僱主及非政府機構等對基金運作多方面的意見。顧問在2017年9月完成研究，並作出載於附件A的多項建議。整體來說，政府接受顧問的建議，相關的理據詳列於下文各段。

¹ 總撥款包括分別於2002年的50億元初次注資及2009年的12億元再次注資。

² 上一次就基金進行的主要檢討為2007年，政府於當年5月向本委員會匯報。政府亦於2009年6月就上一次向基金注資及進一步加強基金運作的改善措施諮詢本委員會。另外，政府於2010年7月，就基金註冊課程的監管向本委員會作出匯報。

³ 文獻分析包括檢視多個經濟體中以促進持續進修為目標的計劃。這些經濟體和相關計劃均與香港有一定相關度，以期制訂提升基金措施的參考點。

擬議的優化措施

4. 經考慮顧問研究的結果、顧問提出的建議以及檢討期間從不同團體和公眾收集到的意見後，我們建議下列優化措施：

- (A) 放寬基金申請人的年齡上限由65歲至70歲，以推動積極樂頤年；
- (B) 擴大基金課程的範疇，以更好地切合不斷轉變的社會及職業需要，以及香港的長遠發展；
- (C) 為基金申請人提供更大的靈活性，包括撤銷對申領發還款項的有效期及次數上限的限制，並簡化其他行政安排；以及
- (D) 加強對基金課程的質素保證及保障基金申請人的措施。

基金現行安排與擬議優化措施的比較一覽表載於附件 B。

(A) 年齡限制

5. 我們建議基金申請人的年齡上限由65歲提升至70歲⁴。根據顧問研究結果，持份者一般認為現時65歲的年齡上限太低，並建議放寬限制至70歲。鑑於預期壽命越來越長，推算65歲或以上人士佔整體人口的比例，將由2016年的16%（即117萬人），增至2066年的34%（即263萬人）。2015年1月公布的《人口政策－策略與措施》報告指出，政府的政策目標是「建設友待長者的環境、推廣積極樂頤年，並善用長者組群的寶貴資源」。而已被政府接納的《安老服務計劃方案》，當中亦建議應提供機會鼓勵長者發揮所長，推廣積極的生活模式，並鼓勵他們積極參與社區；應為長者提供更多支援以參與持續學習，並推廣其他學習活動，例如放寬基金的年齡限制。放寬年齡限制的建議符合上述目標和建議。

⁴ 現時基金申請人的年齡資格為18至65歲。鑑於不少年齡介乎60至65歲的人士仍屬於勞動人口，自2007年9月起，年齡上限由60歲放寬至65歲。

粗略估計，在年齡上限放寬至70歲後，合資格申請基金資助的人數將增加大約390 000人。

(B) 基金課程範疇

6. 我們建議基金課程範疇由現時的八個指定範疇⁵和《能力標準說明》為本（「能力為本」）課程⁶，擴大至所有在資歷名冊登記的課程。資歷架構就學術、職專及持續教育界別適用的資歷制訂清晰而客觀的標準，其要旨為推動終身學習，以持續提升本港勞動人口的質素、專業水平及競爭力。所有在資歷架構獲認可並在資歷名冊登記的學術及職業課程（即培訓課程），不論所屬行業或範疇，均由具自行評審資格的大學⁷提供或獲得香港學術及職業資歷評審局（評審局）⁸評審。擴大建議落實後，基金將不再設有指定課程範疇。凡已在資歷名冊登記⁹，分屬廣闊的不同領域或技能的課程均可以登記成為基金課程。

7. 顧問研究結果顯示，部分受訪人士認為現有的課程範疇欠缺彈性又不合時宜。例如，商業服務及金融服務範疇的課程均沒有涵蓋金融科技的內容。而基金課程的涵蓋範圍應定期更新，以便把嶄新及新興的行業包括在內。大部分意見建議增加的範疇，包

⁵ 八個指定範疇為：商業服務、金融服務、物流、旅遊、創意工業、設計、語文和工作間的人際及個人才能。

⁶ 目前可於資歷名冊下登記為「能力為本」課程的行業共有 19 個，分別為：汽車業、銀行業、美容業、美髮業、餐飲業、機電業、安老服務業、進出口業、資訊科技及通訊業、保險業、珠寶業、物流業、製造科技業(模具、金屬及塑膠)、印刷及出版業、物業管理業、零售業、保安業、檢測和認證業、鐘錶業。

⁷ 根據《學術及職業資歷評審條例》(第 592 章)附表 2，香港的自行評審營辦者為：香港中文大學、香港城市大學、香港浸會大學、香港教育大學(只限師範教育進修計劃)、香港理工大學、香港科技大學、嶺南大學、香港公開大學和香港大學。

⁸ 評審局獲認可為學術及職業資歷評審架構下的資歷名冊當局。

⁹ 資歷名冊下登記課程包括：(a)資歷架構下制定的《通用(基礎)能力說明》(簡稱「通用能力」)課程，該說明列出資歷架構級別一至四級的基礎能力，涵蓋四種通用技能：英語、中文(包括粵語及普通話)、資訊科技及運算；(b)能力為本課程(已包含基金課程之下)；(c)所有並非能力為本或通用能力為本課程，當中分為 14 個學習及培訓範疇：(i)建築及城市規劃；(ii)藝術、設計、表演藝術；(iii)商業及管理；(iv)電腦科學及資訊科技；(v)教育；(vi)工程及科技；(vii)人文科學；(viii)語言及相關科目；(ix)法律；(x)大眾傳媒及傳播、新聞及公共關係；(xi)醫學、牙醫學及健康科學；(xii)理學科；(xiii)服務(例如家居服務、安老服務、酒店及旅遊等)；(xiv)社會科學(例如保安及紀律部隊研究、社會服務等)。

括健康護理、資訊及通訊科技和環境研究。其他建議課程範疇包括職業安全；科學、科技、工程和數學（STEM）領域；藝術和音樂；幼兒教育及服務等。

8. 事實上，為讓市民加強裝備自己，以把握現時和未來香港社會及經濟發展帶來的機遇，並提高香港的長遠競爭力，我們認為基金的目標應該邁進為鼓勵香港居民透過持續進修以豐富知識，包括加強其家庭和社會凝聚技巧及文化修養，以及提升他們可貢獻社會的工作能力和潛能。此外，擴大基金課程範疇有助提高香港的能力，以應對人口老化帶來的挑戰、改善長者的體魄及健康、締造一個善待長者的社會，以及發展銀髮市場。

9. 如擴大建議落實，在現有的7 800項已登記的基金課程之上，將有額外約4 000項現時在資歷名冊登記的課程¹⁰，會符合登記為基金課程的資格。這基本上可涵蓋持份者建議的所有課程範疇，並大大增加學員的選擇。擴大課程範疇的建議不單增加學員的選擇，亦可為舉辦基金課程的培訓機構提供誘因，能按社會及學員不斷轉變的需要而更新基金課程的內容。建議亦有助增進市民及各行業對資歷名冊的認知和認可。

(C) 申領有效期、次數上限及其他行政安排

10. 目前，每名基金帳戶持有人在四年有效期內，或在其達到年齡上限前（以較早者為準）¹¹，可申領發還款項最多四次。我們建議撤銷申領次數及有效期的限制。舉例說明，在現行安排下，一名現年60歲的基金申請人需在其開立帳戶當日起計的4年內就其選讀的基金課程申領發還款項最多4次，以用盡一萬元資助，並必須於年滿65歲前完成。如本放寬建議落實，一名申請人於60歲時成功開立基金帳戶，並修畢第一項基金課程後，可選擇隨時遞交多於4次發還款項申請，直至其年滿70歲，或用畢一萬元資助為止（以較早者為準）。新措施為申請人提供更大的靈活性，切合自身學習需要，有助達致鼓勵終身學習的政策目標。

¹⁰ 這些課程不包括大學資助委員會資助的課程和僱員再培訓局提供的課程。

¹¹ 在2007年以前，每名基金帳戶持有人在兩年有效期內或在其已屆年齡上限前，可申領發還款項最多兩次。在2007年檢討基金運作時，已延長了申領期限至四年，而可申領發還款項的次數亦增加至四次。每次申領發還款項可申報超過一項基金課程。

11. 我們亦建議放寬現行申請程序的規定，容許申請人於成功修畢第一項基金課程後，一併遞交開戶及第一次申領發還款項的申請。此建議免除現時申請人須在開課前遞交申請的要求。此舉將簡化申請流程，減少申請人遞交申請的次數。為便利學員填寫及遞交申請，基金辦事處亦正研發網上遞交基金申請的系統，預計將於2019年年中推出。

(D) 基金課程的質素保證及保障申請人的措施

12. 自2008年資歷架構及資歷名冊推出以來，所有申請登記為基金課程的新課程，均須獲資歷架構認可及在資歷名冊登記。為進一步提升基金課程的質素，我們建議要求在2008年資歷架構推出前登記，並由本地非自行評審培訓機構營辦的約1 800項基金課程，必須在四年的過渡期內通過評審，以在資歷名冊下取得登記，方可繼續登記為基金課程。我們亦建議就每項基金課程的登記施加不多於四年有效期，或直至其在資歷名冊的登記屆滿為止（以時期較短者為準）。培訓機構在辦理續期申請時，亦須通過一項更嚴格的文件審核制度。為更有效遏止違反基金條款及條件的行為，我們建議在現行發出警告信及取消登記的規管措施之上，引入「受觀察名單」制度，記錄屢次或嚴重違反基金條款及條件的個別培訓機構，並在基金網頁公布。此外，培訓機構亦須設立恆常渠道，讓學員就相關基金課程表達意見。

13. 建議的優化措施已考慮到顧問研究中反映受訪持份者的意見，他們認為規定基金課程須通過評審局的評審，份屬保障學員權益的有效方式。如落實這些擬議優化措施，所有基金課程都將受到嚴謹的評審，確保課程質素獲得保證¹²。所有在資歷名冊登記的課程，均會由適當的評審當局（即評審局或具自行評審資格的大學）提供質素保證。這些課程的主要特點為可頒授資歷、設有正式評估，及／或根據資歷名冊的《資歷級別通用指標》¹³評級。

¹² 培訓機構及相關課程須通過評審局進行的質素保證程序，方可在資歷名冊下登記。評審局的質素保證程序一般包括「初步評估」、「課程評審」、「學科範圍評審」及「定期覆審」。培訓機構如欲為其課程取得認可，須提交證明(透過遞交相關的證明文件及現場視察)以顯示其課程符合「質素保證程序」中所訂明的標準。

¹³ 在資歷架構的七級資歷框架下，每一項課程／資歷的「資歷級別」乃按照一套《資歷級別通用指標》去釐定。《資歷級別通用指標》說明各個級別所應達致的成效標準。

14. 我們會諮詢評審局，制訂時間表和方式，以協助有關培訓機構為其課程接受評審，並推出「受觀察名單」。資歷架構基金下的學術評審資助計劃為舉辦自資課程的培訓機構提供部分或全數評審資助，對象包括提供基金課程的培訓機構。

資助上限

15. 顧問亦建議政府應檢討資助上限。此外，有公眾意見認為應考慮通貨膨脹因素調整資助上限，以維持基金資助的「購買力」。部分人要求調升上限範圍至12,000元甚至40,000元。目前，香港居民¹⁴修畢基金課程後，可申請發還課程學費的80%，或獲發還資助上限1萬元（以金額較少者為準）。經審慎考慮後，我們建議維持現時一萬元的資助上限及要求學員共付20%課程費用的安排。

16. 自基金於2002年成立以來，累計已有約760 000名符合資格的香港居民開立基金帳戶，相等於18至65歲合資格人士中的15%。換言之，在合資格人口中的大部分，即約416萬潛在合資格學員未曾使用基金，如計入將年齡上限建議提升至70歲這項因素，相關數字更會增加至455萬人。因此，我們認為優先的工作是鼓勵更多合資格人口展開終身學習，從而受惠於我們為提升基金運作而建議的優化措施。此外，我們注意到總數666 000個已結束帳戶的基金受惠人¹⁵當中，超過一半（或約380 000個帳戶）實際上沒有用畢1萬元的資助。

擬議實施安排

17. 倘若向基金注資撥款的建議（請見以下第 18 及 19 段）獲立法會財務委員會（財委會）批准，優化措施將分兩階段實施：

¹⁴ 「香港居民」的定義為擁有香港居留權、或香港入境權、或有權在香港逗留而不受任何逗留條件限制；或持單程證從內地來港定居的人士。

¹⁵ 當帳戶有效期屆滿、申領款項次數已達四次、已申領最高資助額或帳戶持有人已屆年齡上限的時候，該基金帳戶便會結束。

首階段：2018 年 4 月 1 日或於自財委會批准撥款曆月的首天起

放寬年齡限制、撤銷遞交申領次數上限及有效期的限制，以及簡化遞交申請程序的規定（即上文(A)部及(C)部第 5、10 及 11 段所載建議），將於 2018 年 4 月 1 日起在首階段實施。在實施當日基金帳戶仍然未結束的帳戶持有人可繼續遞交申請發還款項，直至用畢一萬元的資助金額或他/她已屆 70 歲的新年齡上限。

我們的目標是於 2018 年第一季就向基金額外注資的建議向財委會尋求及期望獲批准，從而令首階段可於 2018 年 4 月 1 日開始實施。如需要對電腦系統作出的改動能夠早於預期完成，我們將會把首階段優化措施的實施日期訂於財委會批准撥款曆月的首天。

次階段：在 2018 年底前

次階段將涵蓋上文(B)部及(D)部（即第 6-8 及 12-14 段）所載其餘擬議優化措施，特別與基金課程的範疇及質素保證有關。政府需時擬訂相關運作的最終細則，而培訓機構亦需要就遵從新的條款及條件作準備。

向基金注資的建議

18. 截至2017年9月底，基金的總承擔金額約為52億元¹⁶，以及可用結餘約10億元。假設基金按現行安排運作（即不計入擬議的優化措施），基金結餘會在2020年用盡。為了維持基金的運作，政府在2017年1月的《施政報告》及2017-18年度《財政預算案》中公布，將於2017-18年度向基金額外注資15億元。

19. 若注資獲財委會批准，基金的總撥款額將由62億元增至77億元，基金將用於支付資助及基金的行政費用。基金的實際現金

¹⁶ 包括約 44 億元已向學員發放的資助和行政成本，以及預留 8 億元予已開戶但在 4 年有效期內，學員仍未申領發還之款額。

流及使用期限，將視乎合資格申請人因應優化措施而前來申領發還費用的速度及申領的金額。為方便說明及預算，我們估計在獲15億元的注資後，假如新申請的數目按現時步伐增長，可令基金繼續運作至2024年底。然而，假如有明顯增幅，例如50%（即由每年35 000增至52 500人），基金則可運作至2022年。

推廣及宣傳

20. 我們會加強宣傳擬議的優化措施，使公眾加深了解優化措施的內容，以及鼓勵更多合資格香港居民持續進修。基金辦事處稍後會訂出全面宣傳計劃。

未來路向

21. 在獲得委員的意見後，我們計劃於2018年第一季向財委會尋求批准向基金注資15億元的建議。我們亦會籌備落實上文第5至14段所述的各項優化措施。與此同時，當局會繼續密切監察基金經優化後的外間反應及運作，以確保公帑得以善用，並保障基金學員的利益。

徵詢意見

22. 請委員省覽上文所載的擬議注資建議及基金優化措施，並提出意見。

勞工及福利局
2017年11月

持續進修基金(基金)的檢討
顧問提出的建議摘要

- (a) 鑑於基金帶來的正面影響，政府應繼續注資基金，提供財政上動機，以激勵更多人持續進修。
- (b) 基金的年齡上限應由 65 歲提高至 70 歲。
- (c) 建議基金增設三個新範疇，分別為健康護理、資訊及通訊科技，以及環境研究。
- (d) 應採取措施，利用資訊及通訊科技簡化申請程序，務求一方面可便利申請人和申領人，另一方面便利舉辦課程的培訓機構。
- (e) 政府應加強監察培訓機構舉辦基金課程的運作安排及基金課程的質素，並應考慮設立機制，讓基金申請人和申領人可就基金反饋意見。
- (f) 政府應透過大眾媒體和社交媒體加強推廣基金的工作，特別是以長者及僱主為推廣目標。
- (g) 未來推廣活動的重點應為向市民更清楚地解釋申請基金資助的程序，以及向僱主宣傳持續進修對其僱員的重要性。
- (h) 持續進修對於幫助個人應付不斷轉變的工作要求十分重要。在這個基礎和發揮持續進修精神的大前提下，建議政府應檢討資助上限，藉此鼓勵更多人繼續持續進修。在考慮是否調整資助上限時，通貨膨脹因素應在參考因素之列，以維持基金資助的「購買力」。

附件 B

持續進修基金(基金)現行安排與擬議優化措施的比較

現行安排	擬議優化措施
a) 年齡限制 - 18 歲至 65 歲之間	- 18 歲至 70 歲之間
b) 基金課程範疇 - 在基金八個指定範疇之內； - 資歷名冊下登記的《能力標準說明》為本(「能力為本」)課程	- 所有在資歷名冊下登記的課程，包括「能力為本」課程、《通用(基礎)能力說明》為本(「通用能力為本」)課程；以及分屬 14 個學習及培訓範疇的非「能力為本」/「通用能力為本」課程
c) 申領有效期、次數上限及其他行政安排 <u>遞交申領基金申請的有效期</u> - 自開立基金戶口起四年內	- 不設有效期
<u>遞交申領基金申請的最多次數</u> - 申領四次	- 不設限制
<u>申請程序</u> - 在申請人須在第一項報讀的基金課程開課前遞交開戶申請	- 申請人可於成功修畢第一項基金課程後，一併遞交開戶申請及第一次申領發還費用的申請

現行安排	建議優化措施
d) 基金課程的質素保證及保障基金申請人的措施	
<u>基金課程在資歷名冊下登記</u> <ul style="list-style-type: none"> - 2008 年 5 月前未有登記要求 - 自 2008 年 5 月起，所有新的基金課程必須已在資歷名冊下登記 	<ul style="list-style-type: none"> - 所有新的基金課程必須已在資歷名冊下登記 - 2008 年 5 月前登記的基金課程須在為期四年的過渡期內取得資歷名冊登記
<u>基金課程登記的有效期</u> <ul style="list-style-type: none"> - 若課程已在資歷名冊下登記，其基金登記有效期，會於其在資歷名冊下的登記有效期終止日當天屆滿 - 其他基金課程不設登記有效期 	<ul style="list-style-type: none"> - 所有基金課程將設有為期四年的登記有效期，或直至其在資歷名冊下登記的有效期屆滿為止(以較短時期者為準) - 課程續期程序將實施更嚴格的文件審核制度
<u>遏止違反基金條款及條件的行為</u> <ul style="list-style-type: none"> - 就違反條款及條件發警告信 - 就嚴重違規情況，取消有關課程的登記，或將個案轉交執法機關展開正式調查 	<ul style="list-style-type: none"> - 在現行規管措施以外，制訂「受觀察名單」，記錄屢次或嚴重違反基金條款及條件的培訓機構，並在基金網頁公布