財務委員會討論文件

2018 年 4 月 27 日

總目 173－在職家庭及學生資助事務處
分目 700 一般非經常開支
項目 508 持續進修基金

請各委員批准把總目 173「在職家庭及學生資助事務處」項下持續進修基金的 62 億元非經常承擔額增加 100 億元至 162 億元。

問題

我們預計持續進修基金(下稱「基金」)的尚餘可用承擔額將在 2020 年前用盡，而且不足以配合實施基金優化措施。

建議

2. 勞工及福利局局長建議向基金注資 100 億元，作為一次過安排，使基金能夠在未來一段時間繼續接受新申請和處理重新啟動帳戶持有人的申請，並配合實施各項優化措施。

理由

基金檢討

3. 政府在 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。過往的顧問研究結果均反映基金課程有助引起學員對持續進修的興趣。為提升基金的運作，在職家庭及學生資助事務處轄下的基金辦事處在 2016 年 6 月委聘顧問進行基金檢討(顧問研究)。顧

問研究於 2017 年 9 月完成，指出逾 80% 曾申領基金資助的受訪者認同基金課程有助提升他們的知識和技能。整體來說，我們接受顧問的建議。我們認為基金已達致建立持續進修的文化，並持續提升勞動人口的整體競爭力。我們認為基金的目標，應邁向鼓勵香港居民透過持續進修以豐富知識，進一步裝備自己，包括加強家庭和社會凝聚技巧及文化修養，提升他們貢獻社會的工作能力和潛能，以助他們把握現時和未來香港社會及經濟發展帶來的機遇。

優化措施

4. 經考慮顧問研究的結果和建議，以及檢討期間從不同團體、立法會人力事務委員會(事務委員會)和公眾收集到的意見，我們擬議一系列的優化措施。這些措施包括如財政司司長在 2018-19 年度《財政預算案》中公布，包括提高基金的資助上限(由現時每人 10,000 元增加至 20,000 元[1])、將申請人的年齡上限由 65 歲提高至 70 歲[2]、擴大基金課程範疇至所有在資歷名冊登記的合資格課程[3]、就申領發還款項撤銷有效期 4 年及最多四次的上限[4]，以及加強對基金課程的質素保證監管[5]。這些措施將大大增加學員進修的選擇及靈活性、簡化行政安排、加強保障學員的權益，而透過提高資助上限，更可進一步鼓勵市民持續進修，更好地裝備自身以應對急劇轉變的職業、科技及社會經濟發展。

---

[1] 在實施 20,000 元這新的資助上限後，適用於第二筆 10,000 元資助的學員共付比率為 40%，而第一筆 10,000 元資助的共付比率則維持不變(即 20%)。

[2] 合資格的申請人數增加約 390 000 人。

[3] 雖然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，但擴大課程範疇後將令合資格基金課程由現時約 7 800 項增至最少約 11 800 項。

[4] 目前申請人須於開立帳戶後四年的有效期內完成相關基金課程，並只可在期內申領資助最多四次。

[5] 過去未有於資歷名冊登記的基金課程須在四年過渡期內取得資歷名冊登記，方可繼續維持基金課程資格。所有基金課程續期時亦將受更嚴格的文件審核制度規管。

5. 因應建議將資助上限倍增至 20,000 元，我們建議，作為一次過的酌情安排，容許所有已結束的帳戶[6]重新啟動，讓帳戶持有人可使用原有的 10,000 元資助的結餘(如有)，以及受惠於新增的 10,000 元資助。截至 2017 年 12 月底，已結束的基金帳戶的總數為 680 000 個，當中超過一半(或約 395 000 個)尚未用畢每人 10,000 元的資助。這些已結束帳戶涉及的未用畢資助總額約為 27.6 億元。

附件1 6. 上文第 4 及第 5 段所述的優化措施的詳情載於附件 1。

增加撥款的需要

7. 基金自 2002 年成立至今共獲撥款 62 億元(詳見下文第 14 段)。截至 2017 年 12 月底，基金的總承擔額約為 52 億元[7]，而可用承擔額尚餘約 10 億元。即使不實施任何優化措施，基金的尚餘可用承擔額將於 2020 年前用盡。

8. 為實施上文第 4 及 5 段所述的優化措施，並使基金能持續運作，財政司司長在 2018-19 年度《財政預算案》中，建議在 2017-18 年度《財政預算案》公布的 15 億元注資以外，向基金再注資 85 億元。共 100 億元的注資令基金能夠在未來一段時間接受新申請，並同時為基金產生餘裕，作為一次過的安排，接受重啟已結束帳戶持有人的申請。基金得到建議的注資後，預計可繼續運作至 2026 年年中，並將惠及共約 610 000 名學員[8]。

---

[6] 在現行制度下，如申請人用畢 10,000 元資助，或已申領共 4 次資助，或其帳戶的 4 年有效期已屆滿或已超出年齡上限，其基金帳戶即告結束。

[7] 包括約 44 億元已向學員發還的資助和行政成本，以及預留 8 億元予已開戶但在 4 年有效期內仍未申領發還款額的學員。

[8] 估算的 610 000 名學員包括－(a) 150 000 名現時有效基金帳戶的持有人；(b)已結束帳戶中 15% 會重新啟動帳戶並申請資助的帳戶持有人，即 100 000 名學員；以及 (c) 360 000 名在優化措施實施後會開立新帳戶的學員(即每年約 52 500 名，比現時數字增加 50%)。

對財政的影響

9. 如建議獲委員批准，基金的尚餘可用承擔額將由 10 億元(截至 2017 年 12 月底)增至 110 億元，用以支付發還予合資格申請人修讀基金課程的資助及基金的行政費用，使用情況如下－

		(百萬元)
(a)	向合資格申請人發還的資助	10,680
(b)	行政開支(包括基金辦事處的員工開支、辦公地方及其他運作開支)	320
	總計	11,000

10. 在行政開支方面，基金辦事處負責處理基金的資助申請和發還款項予合資格的申請人。為配合推行相關優化措施及處理大量的申請，所需的行政開支平均約為每年 3,700 萬元[9]，當中包括預計由 2019-20 年度起需要額外員工[10]每年所涉的開支。

11. 基金的實際現金流量及使用年限，須視乎合資格申請人因應優化措施而申領資助的速度及申領的資助金額。為規劃和制訂預算，估計現金流量需求載於附件 2。我們已在 2018-19 年度預算草案中預留足夠撥款，並會在未來有關財政年度的預算草案中預留所需款項，以應付有關需求。

附件2

[9] 行政開支包括增聘人手以處理大量的申請(即現時有效的基金帳戶、重啟的基金帳戶及新開立的帳戶)及管理所有基金帳戶、為新增人手提供辦公地方所需的開支及其他日常運作的開支。

[10] 為方便處理大量的申請(即現時有效的基金帳戶、重啟的基金帳戶及新開立的帳戶)及管理所有基金帳戶，基金辦事處估計由 2019-20 年度起需要額外人手，令人手增至 100 多人。

優化措施實施時間表

12. 各項優化措施，包括增加資助上限至 20,000 元、調整共付比率，以及重新啟動已結束帳戶及其未動用結餘，並非基金辦事處原有系統可處理的現有功能，基金辦事處須檢視及大幅修改運作流程和電腦系統，以應付重啟、轉換及核實約 680 000 個已結束帳戶的數據，以及持續管理及有系統地檢索所有(包括重啟的、現時生效的及新開立的)帳戶的資料[11]。我們預期在注資建議獲得批准後，所有優化措施(包括新的資助上限、重新啟動已結束帳戶及結餘)將由 2019 年 4 月 1 日起實施，並適用於在當日或以後開課的基金課程。

公眾諮詢

13. 我們已先後在 2017 年 11 月 21 日及 2018 年 3 月 20 日就基金優化措施及注資建議諮詢事務委員會，委員支持把撥款建議提交財務委員會(下稱「財委會」)審批。我們亦已就事務委員會對優化措施提出的其他意見及通過的 2 項動議，另行作出回應。

背景

14. 財委會在 2002 年 4 月通過撥款 50 億元成立基金(請參閱 FCR(2002-03)6 號文件)，並在 2009 年 7 月通過撥款 12 億元增加基金的承擔額(請參閱 FCR(2009-10)35 號文件)，因此基金現時的核准承擔額為 62 億元。

---

[11] 更新電腦系統的開支，已納入在職家庭及學生資助事務處的綜合學生資助系統開發計劃中。該計劃在 2010 年 4 月向財務委員會申請批准撥款，詳情載於 FCR(2010-11)4 號文件。換言之，更新有關的電腦系統並不涉及額外資源。

15. 目前，年齡介乎 18 至 65 歲的香港居民，不論其教育程度、就業及經濟狀況，在修畢基金登記課程後，可向基金申請發還 80% 的學費，每名申請人可獲發還的資助上限為 10,000 元。申請人可向基金辦事處申領發還款項最多 4 次，並須在與該辦事處開立帳戶當日起計 4 年內就修畢的課程提出申領。屬於 8 個指定範疇(即商業服務、金融服務業、物流業、旅遊業、創意工業、設計、語文，以及工作間的人際及個人才能)的培訓課程及在資歷架構下的「能力標準說明」為本課程，在通過香港學術及職業資歷評審局的評核和經勞工及福利局批准後，可以登記成為基金的可獲發還款項課程。

勞工及福利局
2018 年 4 月

持續進修基金擬實施的優化措施

我們擬為持續進修基金(下稱「基金」)實施下列的優化措施：

(a) **提高資助上限**及調整共付比率；

(b) **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；

(c) **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；

(d) **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

(e) **加強對基金課程的質素保證**及保障基金申請人的措施。

附錄　基金現行安排與擬實施的優化措施比較的一覽表載於附錄。

(a) <u>提高資助上限及調整共付比率</u>

2. 財政司司長在 2018-19 年度《財政預算案》中宣布，建議將基金資助上限由現時每名申請人 10,000 元增加至 20,000 元，期望藉此進一步鼓勵市民持續進修，更好地裝備自身以應對急劇轉變的職業、科技及社會經濟發展。與此同時，因應建議將資助上限倍增至 20,000 元，我們將容許所有已結束的帳戶重新啟動，作為一次過的酌情安排。換言之，過去已用畢 10,000 元資助的申請人，可重啟帳戶以受惠於新增的 10,000 元資助；而尚未用畢 10,000 元資助的申請人，則可重啟帳戶並使用原有的 10,000 元資助的結餘，再加上新增的第二筆 10,000 元資助。

3. 根據現行安排，學員修畢基金課程後可申領發還課程費用的 80%，資助上限為 10,000 元。換言之，以學員須共付課程費用的 20% 計算，報讀收費 12,500 元的課程可全取 10,000 元資助。我們留意到基金推出初期，有一些培訓機構的課程費用即時提升至約 12,500 元，追貼基金設置的資助上限，惟課程內容未見重大改動。而在目前，學費在 12,500 元以下的課程，約佔所有基金課程的 78%。故此，在實施 20,000 元這新的資助上限後，為避免新增的資助帶來類似的情況，我們建議把第二筆 10,000 元資助的學員共付比率增加至 40%，而第一筆 10,000 元資助的共付比率則維持不變(即 20%)。

(b) <u>年齡限制</u>

4. 基金申請人的年齡上限將由 65 歲提升至 70 歲[1]。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。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」。政府已接納的《安老服務計劃方案》亦建議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；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。放寬年齡限制符合上述目標和建議。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約 390 000 人。

---

[1] 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。

(c) 基金課程範疇

5. 基金課程範疇將由現時的 8 個指定範疇[2]和資歷架構下的《能力標準說明》為本(下稱「能力為本」)課程[3]，擴大至所有在資歷名冊登記的合資格課程[4]。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提供或獲得香港學術及職業資歷評審局(下稱「評審局」)評審。基金將不再設有指定課程範疇。不同領域或技能的課程，只要已在資歷名冊登記[5]，均可以登記成為基金課程。除現有的 7 800 項已登記的基金課程外，將有額外約 4 000 項現時在資歷名冊登記的課程符合登記成為基金課程的資格(即合資格的基金課程數目將增加至最少 11 800 項)。這基本上可涵蓋持份者建議的所有課程範疇。擴大課程範疇不單大大增加學員的選擇，亦可為舉辦基金課程的培訓機構提供誘因，按社會及學員不斷轉變的需要而更新基金課程的內容。這亦有助增進市民及各行業對資歷名冊的認知和認可。

---

[2] 8 個指定範疇為－商業服務、金融服務業、物流業、旅遊業、創意工業、設計、語文和工作間的人際及個人才能。

[3] 目前可於資歷名冊下登記為「能力為本」課程的行業／界別共有 20 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、保安服務業、檢測和認證業、鐘錶業及人力資源管理。

[4] 不包括獲大學教育資助委員會資助的課程和僱員再培訓局提供的課程。

[5] 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**》**為本**(下稱「通用能力為本」)**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)。

(d) 申領有效期、次數上限及其他行政安排

6. 目前，每名基金帳戶持有人在 4 年有效期內，或在達到年齡上限前(以較早者為準)[6]，可申領發還款項最多 4 次。我們將撤銷申領次數及有效期的限制。舉例來說，在現行安排下，現年 60 歲的基金申請人需在開立帳戶當日起計 4 年內就選讀的基金課程申領發還款項最多 4 次，以用盡 10,000 元資助，並必須於年滿 65 歲前完成。放寬措施落實後，新申請人於 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，直至年滿 70 歲，或用畢 20,000 元資助為止(以較早者為準)。新措施為申請人提供更大靈活性，切合自身學習需要，有助達致鼓勵持續學習的政策目標。

7. 我們亦將放寬現行申請程序的規定，容許申請人在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[7]。這將免除現時申請人須在開課前遞交申請的規定。此舉將簡化申請流程，減少申請人遞交申請的次數。

(e) 基金課程的質素保證及保障基金申請人的措施

8. 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，我們將加强質素保證，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 4 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。我們亦將就每項基金課程的登記施加 4 年的有效期，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，亦須通過更嚴格的文件審核制度。為更有效遏止不遵從基金條款及條件的行為，除發出警告信及取消登記的現有規管措施外，我們將引入「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，供學員就相關基金課程表達意見。

---

[6] 2007 年前，基金帳戶持有人在 2 年有效期內或已屆年齡上限前，可申領發還款項最多 2 次。2007 年推行了優化措施，延長申領期限至 4 年，而可申領發還款項次數亦增至 4 次，每次可就超過 1 項基金課程申領發還款項。

[7] 為確保優化措施實施後，能有效處理大量的申領發還款項的申請及更好地管理大量基金帳戶，申請人必須在修畢 1 項基金課程後的 1 年內遞交申領發還款項的申請。

9. 落實這些優化措施後，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[8]。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》[9]評級。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」。此外，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，可供提供基金課程的培訓機構申請。

---

[8] 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。有關程序一般包括「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。

[9] 在資歷架構的 7 級資歷框架下，課程／資歷的「資歷級別」乃按照《資歷級別通用指標》釐定。《資歷級別通用指標》說明各個級別所應達至的成效標準。

持續進修基金的現行安排
與所有擬實施的優化措施的比較

所有擬實施的優化措施，將一律應用於新開立的、現時有效的及已結束的帳戶。優化措施只適用於實施日期或以後開課的持續進修基金(下稱「基金」)課程。學員報讀實施日期前開課的基金課程，仍按照現行安排。

現行安排	擬實施的優化措施
(a) 資助上限	
– 每名申請人 10,000 元	– 每名申請人 20,000 元
(b) 學員的共付比率	
– 課程費用的 20%	– 課程費用的 20%(適用於第一筆 10,000 元)；以及 – 課程費用的 40%(適用於第二筆 10,000 元)
(c) 現時已結束的基金帳戶	
– 個別基金帳戶結束當日起失效	– 將獲重新啟動 – 可重新申請未使用的結餘，學員的共付比率為 20% – 將獲增加 10,000 元資助，學員的共付比率為 40%
(d) 年齡限制	
– 18 歲至 65 歲	– 18 歲至 70 歲
(e) 基金課程範疇	
– 在基金 8 個指定範疇之內； – 資歷名冊下登記的《能力標準說明》為本(下稱「能力為本」)課程	– 所有在資歷名冊下登記的合資格課程[1]，包括「能力為本」課程、《通用(基礎)能力說明》為本(下稱「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

[1] 不包括獲大學資助委員會資助的課程和由僱員再培訓局提供的課程。

現行安排	擬實施的優化措施
(f) 申領有效期、次數上限及其他行政安排	
(i) 基金帳戶的有效期 – 自開立基金帳戶起 4 年內	– 不設有效期
(ii) 向基金遞交申領申請的次數上限 – 申領 4 次	– 不設限制
(iii) 申請程序 – 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 [2]
(g) 基金課程的質素保證及保障基金申請人的措施	
(i) 基金課程在資歷名冊下登記 – 2008 年 5 月前未有此項要求 – 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	– 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 4 年的過渡期內在資歷名冊下登記
(ii) 基金課程登記的有效期 – 在資歷名冊下登記而設有登記有效期的課程，基金登記有效期會於其在資歷名冊下的登記有效期終止當天屆滿 – 其他基金課程不設基金登記有效期	– 所有基金課程將設有為期 4 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
(iii) 遏止不遵從基金條款及條件的行為 – 就違反基金條款及條件發出警告信 – 就嚴重違規情況，會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	– 在現行規管措施以外，制訂「受觀察名單」，記錄屢次／嚴重違反基金條款及條件的培訓機構，並在基金網頁公布

---

[2] 為確保這優化措施實施後，能有效處理大量的申領發還款項的申請及更好地管理大量基金帳戶，申請人必須在修畢 1 項基金課程後的 **1 年內**遞交申領發還款項的申請。

持續進修基金的估計現金流量需求

	財政年度(百萬元)						
	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24及其後	總計
向合資格申請人發還的資助	177	1,030	1,530	1,248	1,190	5,505	10,680
行政開支	25	34	44	39	36	142	320
總計	202	1,064	1,574	1,287	1,226	5,647	11,000