

新加坡“技能創前程計劃”對澳門終身學習的啟示

區耀榮*

一、前言

著名管理學大師Peter Drucker在《後資本主義社會》（Post-capitalist society）一書中曾指出，知識已經取代勞力、自然資源，以及資金，成為企業的主要生產資源，意味着知識型經濟時代已來臨。¹在知識型經濟的時代，社會成員的知識水平不單只決定着自身職業和企業組織的競爭力，同時亦影響着整個城市、民族以至國家的發展前景，從這個角度看，如何建設學習型社會，促使人們持續不懈地學習、獲取更多有用知識是現今政府推動可持續發展的核心課題。

近年，澳門特區政府亦將構建學習型社會列為重要的施政目標，並推行了不少促進終身學習的政策措施。其中，最主要的政策之一是於2011年推行的首階段為期3年、鼓勵市民終身學習的“持續進修發展計劃”（下稱“持續計劃”），以提升市民的人文素質和競爭力、推動經濟多元發展。該計劃實施至今已經進入第三階段，雖然取得了一定的成效，但同時亦有不少值得檢討和改進之處，如何借鑑外地的先進經驗，進一步完善有關終身學習計劃是澳門構建學習型社會下一階段需要攻克的難關。在眾多推行終身學習政策、構建學習型社會的地區中，筆者認為新加坡是比較成功的例子，其政府在2015年推出的“技能創前程計劃”（Skillsfuture）（下稱“SF計劃”），無論在教育資源的投入和利用、學習和職業發展的指導、知識和技能的認可等方面都頗有值得澳門借鑑之處。為此，本文試從學習型社會的概念入手，論述終身學習對構建學習型社會的重要性，繼而透過分析新加坡的“SF計劃”，探討對完善澳門“持續計劃”、促進終身學習的啟示。

* 中國人民大學管理學博士。

1. Drucker, P. F. (1993). *Post Capitalist Society*. New York: Harper Collins, p.8.

二、學習型社會的理念

學習型社會一詞最早是由奧地利的學者Karl Bednarik提出的，其後由美國著名教育學者、時任芝加哥大學校長的Robert Hutchins展開全面的論述。他在1968年發表了一本名為《學習型社會》（*The Learning Society*）的經典著作，提倡社會的最主要目標是讓人成功地實現價值轉換，即學習、自我實現和成為真正意義上的人，而所有的社會制度均以此為目標。² Hutchins的主張引領了社會對學習的重新認識。他認為知識的獲取不應該局限於教育機構中，也不應被傳統的上課、培訓模式所困，同時學習的知識應該是多元的，不應局限於某一學科或領域，所以他認為在學習型社會中，每個人都可以從小在教育機構開始接受博雅教育（*Liberal Education*）³，並且不受這些機構所限，在社會任何地方都可持續地接受博雅教育。⁴ 可見，在Hutchins眼中，學習型社會就是提供這樣全面的學習機會、讓人成功實現價值轉換的場所。

學習型社會理念的提出引起了不少學者的關注和研究，進一步豐富此理念的內涵和意義。著名教育學者Torsten Husen在其1986年發表的《再論學習型社會》（*The Learning Society Revisited*）著作中，便將學習與社會流動連繫起來理解和分析，他視學習型社會為教育社會（*Educative Society*），在這個社會中，個人的社會向上流動很大程度上取決於攀登教育階梯的機會和能力，也就是說，一個教育程度較高的人會擁有較高的社會地位，例如一個農村青年獲得的教育程度越高，其遷移至城市的機會則越大。⁵ 從這個角度看，學習型社會就是提供建基於知識的自我實現機會，促進人的向上流動的社會。

除了社會流動，Husen認為另一個驅使人們不斷學習的原因是知識存在時效性問題，由於現今社會信息科技發達、轉變一日千里，許多知識可能很快會變得過時，所以人們必須透過不斷學習，時刻更新

2. Hutchins, R.M. (1968). *The Learning Society*. The New American Library, Inc., p.134.

3. 博雅教育又被稱為全人教育、通才教育、通識教育等，是一種以增長學生跨學科知識、促進其全人發展為宗旨的教育方式。

4. Hutchins, R.M. (1968). *The Learning Society*. The New American Library, Inc., p.134.

5. Husen, T. (1986). *The Learning Society Revisited*. Pergamon Press, p.136-137.

知識水平，以適應和應對社會變化。學者Stewart Ranson也持相似的觀點，他在1998年出版的《置於學習型社會中》（*Inside the Learning Society*）專著中，指出學習型社會就是要在轉變中學習轉變的社會，是一個需要全民參與、瞭解其自身特點和變化規律，以及學會改變學習方法和學習條件的社會。⁶總之，在社會環境、信息科技迅速變化的年代，學習型社會是必然的發展趨勢，而持續學習的目的是要推動社會朝向一個合適的方向轉變。正如當代哲學家Donald Schon所言：“我們必須學會理解、引領、影響和管理社會變遷，並使之成為我們自己和我們制度的一部份。換言之，我們必須善於學習。”⁷

學術界提出的學習型社會理念得到了不少國際組織的認同和提倡。例如，歐盟委員會（European Commission）在1995年發表了一份名為《教與學——走向學習型社會》白皮書，指出未來社會必然會走向學習型社會，知識和技能是獲得發展機會的前提，教育和培訓將成為自我認識（Self-awareness）和自我實現（Self-fulfillment）的主要手段。⁸聯合國教科文組織（UNESCO）在2005年發表的《邁向知識社會》報告中，將學習視為知識社會的關鍵價值（Key Value），認為學習作為一種現象可以普及到社會的各個層面，指導着我們制度的時間、工作和生活管理，教育和學習不再局限於既定和固定的時空，而是可以在人的一生中進行。⁹經濟合作發展組織（OECD）在2000年出版的《學習型社會中的知識管理》一書中，更將學習型社會視為學習型經濟（Learning Economy），強調學習是推動經濟發展的關鍵因素，學習的行為是跨行業、跨機構、跨世代，要推動經濟可持續發展，有必要重視審視和加強學習制度和環境的角色和作用。¹⁰

綜上，我們可以將學習型社會的基本內涵和目標理解為：全體社會成員能夠有效利用社會提供的終身、多元和無界限的學習機會，實現價值創造，以應對和引領社會經濟變革，促進可持續發展。根據上述分

6. Ranson, S. (1998). *Inside the Learning Society*. Cassell, p.2.

7. Schon, D.A. (1973). *Beyond the Stable State. Public and Private Learning in a Changing Society*. Harmondsworth: Penguin, p.28.

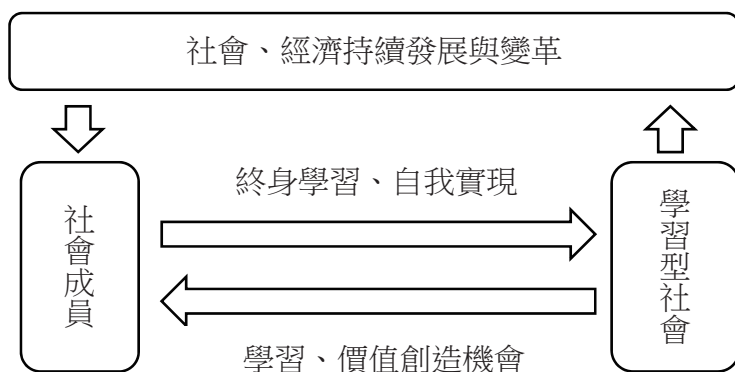
8. European Commission. (1995). *Teaching and Learning: Towards the Learning Society*. European Union White Paper.

9. UNESCO. (2005). *Towards Knowledge Societies*. UNESCO Report.

10. OECD. (2005). *Knowledge Management in the Learning Society*. OECD Publications.

析，我們可以大致掌握學習型社會、社會成員與社經發展之間的基本關係（見圖1）：學習型社會為社會成員提供學習和價值創造機會，面對社會、經濟的發展和轉變對知識技能的要求不斷提高，社會成員有必要把握這些機會，透過終身學習、發揮所學，從而推動學習型社會的持續建設，並引領社會、經濟的持續發展與變革。引伸教育學家顧明遠的說法¹¹，學習型社會的精髓就是以終身學習求可持續發展。

圖1 學習型社會、社會成員與社經發展之間的基本關係



來源：作者自繪

三、構建學習型社會的關鍵——終身學習

從上述分析可知，學習型社會的建設除了要依靠學習機會的持續和有效提供外，更關鍵的是取決於社會成員的終身學習（Lifelong Learning）行為，因為學習機會能否得到有效利用、創造應有價值和實現社會變革，最終還要視乎個人能否將學習的理念持續地付諸實行，換言之，個人作為學習者在學習型社會中仍然處於主導的地位，其終身學習行為是支持學習型社會持續建設的基石。

終身學習與學習型社會理念的興起都是始於上世紀60、70年代，當時社會經歷了二次大戰後，經濟發展和轉型加快，知識和技術創新

11. 顧明遠、石中英：“學習型社會：以學習求發展”，《北京師範大學學報》（社會科學版）第1期，2005年，第5-14頁。

成為了發展的新動力。在此背景下，人們過去所學的知識已難以應對日新月異的發展需要，對新知識的掌握和更新變得越來越重要，為了適應新時代的發展要求，學習已經成為“衣食住行”以外、人類生存的基本需要之一，必須在一生中持續進行。終身學習就是一輩子地持續吸收知識的過程，它的提倡就是要打破傳統學習模式的樊籬，包括學習內容、時間、空間等局限，將學習的主導權賦予給學習者本身，使學習不再是少數精英或特定年齡階層的專利，而是每一個人都享有的權利和應盡的責任。¹²更重要的是，持續學習可以為人們帶來更多發展機會，改變自己的命運，正如聯合國教科文組織在1972年發表的名為《學會生存——教育世界的今天和明天》（*Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow*）的報告所指：“一旦學習得以持續進行，人們對成功和失敗的看法將會改變。即使一個人在學習生涯中的某一階段經歷失敗，他仍然會有其他的機會，而不會再把自己的失敗歸於厄運。”¹³的確，有不少實證研究指出終身學習能夠有效提高人們的收入水平和再就業機會¹⁴，更有研究發現終身學習有助提升人們的社會參與（例如義務工作）和增加人際間的信任，對社會發展有重要的正面影響。¹⁵

諾貝爾經濟學獎得主Stiglitz更將創建學習型社會視為經濟增長和社會進步的新引擎，認為政府的政策均須以創建學習型社會為目標，故提倡政府要採取多元的政策手段來鼓勵終身學習的行為。¹⁶基於終身學習的重要性，過去不少國家均相繼推出以保障和鼓勵終身學習為

12. UNESCO. (1972). *Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow*. UNESCO Report.

13. UNESCO. (1972). *Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow*. UNESCO Report.

14. Field, J. (2012). Is lifelong learning making a difference? Research-based evidence on the impact of adult learning. In David Aspin, Judith Chapman, Karen Evans and Richard Bagnall (eds.). *Second International Handbook of Lifelong Learning*. Springer, Dordrecht, pp.887-897.

15. Vera-Toscano, E., Rodrigues, M. & Costa, P. (2017). Beyond educational attainment: The importance of skills and lifelong learning for social outcomes. Evidence for Europe from PIAAC. s. *European Journal of Education*, 52, 217-231.

16. Stiglitz, J.E. & Greenwald, B.C. (2015). *Creating a Learning Society : A New approach to Growth, Development, and Social Progress*. Columbia University Press.

核心原則的政策法規或行動綱領，例如韓國在1999年頒佈實施《終身教育法》，保障每位公民都有均等的終身學習機會；中國於2003年黨的十六大正式提出“形成全民學習、終身學習的學習型社會，促進人的全面發展”的目標，明確將建設學習型社會納入國家的重大政策之中，並提高到戰略高度¹⁷；德國教育審議會在1970年制定了《教育結構計劃》，確立以終身教育為核心原則，明確提出繼續教育是教育的第四領域，與學校教育具有同等的價值；挪威在1976年頒佈了《成人教育法》，正式使用終身教育的概念並以之為基本原則，促進成人教育的發展；法國在1971年通過了《終身職業教育法》，規定獲得終身職業繼續教育是每個公民的基本權利，並要求僱主主要為其員工提供一定的職業教育經費；¹⁸美國在1976年《終身學習法》，將成人基礎教育、獨立學習、雙親教育、職業教育及工作訓練等多種教育形式均列為終身教育的範疇，明確地保障了不同職業、民族、性別等背景的公民的終身學習權。¹⁹

近年，特區政府亦趕上了這股推動終身學習的潮流，在2012年的《非高等教育發展十年規劃（2011至2020年）》中指出要積極發展社區教育、家庭教育和職業技術教育與培訓，構建靈活、開放的終身學習體系，以進一步形成學習型社會。而在促進終身學習方面，最重要的政策之一是在2011年推行的“持續計劃”，該計劃資助年滿15歲的澳門居民持續進修或考取認證，以提升個人素養和技能，從而配合經濟產業多元發展及營造學習型社會。事實上，不少國家和地區都有針對提升在職人士的技能水平而推出類似的資助計劃。澳門的“持續計劃”已實施了第三期，雖然取得了一定成效，但與外地有關政策相比，仍然有不少值得改進之處。如何借鑑外地經驗完善有關計劃是澳門學習型社會下一階段建設的重點。對此，筆者認為新加坡的“SF計劃”無論在教育資源的投入和利用、學習和職業發展的指導、知識和

17. 顧明遠、石中英：“學習型社會：以學習求發展”，《北京師範大學學報》（社會科學版）第1期，2005年，第5-14頁。

18. 朱敏，高志敏：“終身教育、終身學習與學習型社會的全球發展回溯與未來思考”，《開放教育研究》第20(1)期，2014年，第50-66頁。

19. 李潔：“美國老年教育立法及其啟示”，《河北師範大學學報》第17(1)期，2015年，第79-84頁。

技能的認可等方面都頗有值得澳門借鏡的地方，故以下將會介紹和分析新加坡的“SF計劃”，繼而探討對完善澳門的“持續計劃”、促進終身學習的政策啟示。

四、新加坡“技能創前程計劃”

新加坡與澳門一樣是自然資源匱乏的城市，主要是依賴人力資本來推動經濟發展，因此，新加坡政府十分重視人才的質素，並投放不少資源來提升國民的知識和技能。在推動經濟轉型發展上，面對資訊科技的變革、新經濟模式的興起，近年新加坡政府強調的已不再是傳統求學階段的正規教育，而是以整個職業生涯發展為導向的終身學習。新加坡副總理在2015年的預算案辯論會中曾明確指出終身學習將決定國家發展的未來，國民應該摒棄對學位、學歷的過分追求和依賴的思維，並迎接終身學習的時代，因為過往所學的知識很容易與經濟發展步伐脫節，只有終身學習才能滿足經濟轉型發展對技能的動態需求，讓國民獲取所需的技能，建立自己事業、實現豐盛人生。²⁰ “SF計劃”正是新加坡政府在2015年為促進國民終身學習而推行的重要政策，官方將其視為一場全民參與提升生產力的全國性運動（**National Movement**），目的是：“為不同年齡層的新加坡人提供一生中發揮最大潛能的機會。通過這場運動，每個人的技能、熱情和貢獻將推動新加坡的下一個發展階段走向發達經濟和包容性社會。”²¹

為了做好“SF計劃”的發展規劃，新加坡政府在2014年成立了由副總理兼經濟及社會政策統籌部長擔任主席，由產業界、工會、僱主、學術機構代表組成的“技能創前程委員會”（**Skillsfuture Council**），商討計劃的具體發展方向和任務。同時，為配合“SF計劃”的推行，新加坡政府亦對教育部（**Ministry of Education**）和人力部（**Ministry Of Manpower**）進行了架構調整：一方面，在教育部

20. Shanmugaratnam, T. (2015). Budget Speech 2015 - section C: Developing Our People. http://www.singaporebudget.gov.sg/budget_2015/pc.aspx

21. Ministry of Education. (2015). SkillsFuture Council Begins Work: Driving National Effort to Develop Skills for the Future. <http://www.mom.gov.sg/employment-practices/skills-training-and-development/skillsfuture>

成立了新加坡精深局（SkillsFuture Singapore）（下稱精深局），專責推動與統籌“SF計劃”、推廣終身學習文化，並讓其承擔私立教育委員會（Council for Private Education）的職能，令精深局可以全面掌握成人教育和培訓行業的狀況，加強與私立教育和培訓機構夥伴合作，共同打造一個高質量、與行業相關的培訓環境，推動“SF計劃”成為一個全方位終身學習體系的一部份。另一方面，將人力部轄下的新加坡勞動力發展局（Singapore Workforce Development Agency）重組為新加坡勞動力局（Workforce Singapore）（下稱勞動力局），專責發展具競爭力的勞動力隊伍，促進勞動市場的就業配對，滿足企業對人才的需求，例如透過與精深局的合作，協助勞動者提升業界所需的技能，以及在不斷變化的就業環境中找到最適合自己職業發展的工作，從而確保整體人力供應與行業需求的匹配。²² 簡言之，精深局為新加坡人提供全面的終身學習機會，勞動力局則協助他們在職業生涯上實現自我價值，兩者相互促進，共同推動學習型社會的建設。

為配合“SF計劃”的推行，新加坡政府在持續教育及培訓課程方面的開支，由2010年至2015年間的每年約6億新元，增加至2015年至2020年間的每年超過10億新元。²³ 上述一系列的組織改革和財政投入反映出新加坡政府對“SF計劃”的重視，亦突顯出該計劃對教育、就業、經濟發展等方面的多重意義。

（一）計劃內容

在計劃內容上，“SF計劃”是由一系列的工作項目或計劃所組成，目標是實現以下四大關鍵任務²⁴：（1）幫助個人在教育、培訓和職業上做出明智的選擇；（2）建立、整合優質的教育和培訓體系，以滿足不斷變化的行業需求；（3）協助個人獲得僱主的認可和基於能力

22. Ministry of Manpower. (2016). New Statutory Boards to Sharpen Focus on Skills and Employment. <http://www.mom.gov.sg/newsroom/press-releases/2016/0112-new-statutory-boards-to-sharpen-focus-on-skills-and-employment>

23. 數據來自新加坡2015年財政預算，參見網址https://www.singaporebudget.gov.sg/data/budget_2015/download/annexa2.pdf。

24. 詳見“SF計劃”官方網址<http://www.skillsfuture.sg/AboutSkillsFuture>。

的職業發展；（4）培養支持和讚揚終身學習的文化。以下會就每項任務涉及的主要項目或計劃內容作出概括。

1. 提供全面的學習和職業指導服務

掌握充足的資訊是理性決策的基礎。為了協助新加坡人在學習和職業發展選擇上作出明智的決定，“SF計劃”設有不同的項目提供相關的諮詢和指導服務，主要包括：（1）“教育和就業指導”（Education and Career Guidance）項目，該項目對象包括學生和在職人士。學生方面，教育部會招募經精深局培訓的“教育與職業指導員”，並將之分配到各小中學、初級學院、大專學院，向不同階段的學生提供針對性的諮詢和指導服務，例如對小學生的指導以幫助其培養興趣為主，對中學生則以協助其探索未來學習和職業發展方向為目標，對大專生就以輔助其做好升學或就業的規劃和決定為重點。另外，在職人士亦可接受與其工作相關的職業指導和培訓諮詢服務，解決職業上面對的問題。²⁵（2）“技能創前程就業培訓指導工作坊”（SkillsFuture Advice Workshop），它是一項由精深局會與社區發展委員會和其他社區夥伴合辦的社區外展計劃，旨在幫助新加坡人提升對職業和技能規劃需求的認識，參與者可免費報讀一小時半的工作坊，掌握未來就業趨勢，並學習如何善用各種資源和工具，進行職業規劃與技能提升。²⁶（3）“技能創前程職業顧問計劃”（SkillsFuture Career Advisors Programme），該計劃是與各行各業的中介（例如行業協會和商會、專業機構）合作，招募一些來自通訊科技、教育、酒店等行業的資深人士，利用他們的專業知識和經驗，幫助計劃參與者加深對行業技能需求的瞭解，從而做出明智的職業決策。

2. 建立多元、開放的優質教育和培訓體系

為了向全整體國民提供多元化的終身學習機會，“SF計劃”亦投入了不少教育和培訓資源，建立了多元、開放的優質教育和培訓體系。其中，在2015年推出的“創新學習2020”（Innovative Learning

25. 詳見“SF計劃”官方網址<http://www.skillsfuture.sg/ecg>。

26. 詳見“SF計劃”官方網址<http://www.skillsfuture.sg/advice>。

2020) 項目，在三年內撥款2,700萬新元支持培訓機構打造創新學習環境，重點之一是開發有效結合網上與課堂學習的培訓模式，旨在改變持續教育和培訓的設計、開發和提供，以建立靈活、及時且與個人和企業相關的學習文化。項目的具體目標是在2020年，令培訓機構提供的勞動力技能資格 (Workforce Skills Qualification, WSQ) 課程有至少75%是結合網上與課堂學習的混合式學習 (Blended Learning) 模式，讓每個人在課室外和職場都可透過網絡進行自主學習，從而加強學習的自主性和多元化，形成一個良好的持續教育與培訓生態環境，使到課堂、網上和職場的學習相輔相成。²⁷

“SF計劃”合共資助了超過18,000門、涵蓋各專業領域的課程讓新加坡人報讀，當中包括大規模開放在線課程 (Massive Open Online Courses, MOOCs)。MOOCs作為一種遙距教育模式，讓廣大群眾可以透過網絡來修讀世界各地教育機構²⁸提供的課程，並根據自己的需要和進度在線上課，使學習變得更加靈活和開放。MOOCs已成為了新加坡人尤其年青一代最受歡迎的學習模式之一，據統計，MOOCs佔整體“SF計劃”資助課程的12%。²⁹

“SF計劃”亦擴大了青年學以致用的機會，設立了青年人才計劃 (Young Talent Programme)，讓工作實踐，尤其取得國際經驗，成為了優質培訓體系的一部份。該計劃擴大了學生到海外實踐的機會，除了大學生外，也資助理工學院和工藝教育學院的職業類學生參與海外實習或工讀計劃，以培養更多國際化的青年人才，為未來應對國際市場競爭做好準備。

3. 促進技能的認可和職業實踐

除了讓國民學習未來發展所需的技能外，新加坡政府亦十分重視技能的認可問題，因為技能的認受性是人們獲得就業實踐機會的前

27. 詳見勞動力局和精深局網址http://www.ssg-wsg.gov.sg/new-and-announcements/2015/28_Oct_2015.html。

28. 提供MOOCs的教育機構包括Coursera、Udemy、SIM University、新加坡國立大學等。

29. 詳見勞動力局和精深局網址http://www.ssg-wsg.gov.sg/new-and-announcements/08_Jan_2017.html。

提。為此，“SF計劃”其中一個重要的制度配套是勞動力技能資格（WSQ）體系。它是一個國家認證體系，用於培訓、開發、評估和認證勞動力的技能和能力，旨在促進技能和能力的認可、掌握和流動，推動勞動力的全面發展，支持經濟發展和行業轉型等。WSQ體系的核心是技能框架（Skills Framework），它是由政府、僱員、行業協會、工會和專業團體合作制定的，具有一定的權威性，提供有關就業、職業發展、工作角色、技能和能力，以及相關教育和培訓的最新資訊。技能框架的基本組成部份是職業技能、行業技能和就業技能³⁰，它涵蓋了財務、電子、飲食、零售、酒店、訊息科技、教育、航空等多個重要行業，涉及數百個職業範疇的技能。個人可以參照技能框架提升職業發展所需的技能。僱主可以利用技能框架識別員工所需的技能，並就技能投資作出合適的決定。培訓機構可以使用技能框架開發行業相關的培訓計劃，以便快速回應僱主和個人的需求。³¹

由此可見，技能框架為各行業的員工、僱主和培訓機構提供了一套重要的技能標準。WSQ根據這套標準對具備特定專業技能的人士進行認證，獲WSQ認可的人士會獲精深局授予WSQ資格證書。有關資格分為6個不同等級³²，以反映不同職業對技能和知識的複雜性及熟練程度的要求。

除了能力的認證，“SF計劃”亦設有計劃協助新加坡人在勞動市場中實踐所長。例如，“技能創前程在職培訓計劃”（SkillsFuture Earn and Learn Programme）為工藝教育學院和理工學院畢業生提供工作配對，畢業後到企業工作並接受系統化的在職培訓與指導，該計劃涵蓋20多個行業，為來自理工學院和工藝教育學院的畢業生提供了一個與其學科相關的職業生涯發展機會。參與的學生可獲5,000新元的獎勵，聘用的僱主亦可獲最高15,000新元的補助。又如，“就職培訓計劃”（P-Max Programme）就協助具備一定學歷或工作經驗、正在

30. 以會計師為例，職業技能是財務會計的專業知識，行業技能是對金融行業、法律制度等知識，就業技能是溝通、運算能力等。

31. 詳見精深局網址<http://www.ssg.gov.sg/wsqa/skills-framework.html>。

32. 六個等級分別是：證書(Certificate)、高等證書(Higher Certificate)、高級證書(Advanced Certificate)、文憑(Diploma)、專家文憑(Specialist Diploma)、畢業文憑(Graduate Diploma)。

尋找工作的專業人士、經理和執行人員，在中小企業裡擔任適合的職務，同時，亦協助中小企採用有效的人力資源措施留住這些人才。成功聘用這些人才達6個月的中小企可獲發5,000新元的津貼。

4. 塑造終身學習的文化觀念

“SF計劃”最主要目的是透過各種措施向國民灌輸一種“技能是資產、學習決定未來”的文化觀念：“無論你選擇哪條路徑，你未來的成功都不會僅僅取決於你的學歷。相反，你的人生目標會緊隨你探索終身學習的機會，幫助你掌握深厚的技能，並逐漸成長為一個行業的專家。隨着你繼續發展相關的知識和技能，未來是開放的，因為你的技能是你最寶貴的資產。”³³ 為此，“SF計劃”亦採取了經濟激勵的手段，塑造這種終身學習的文化觀念。其中之一是推出了“技能創前程培訓補助”（SkillsFuture Credit）計劃，為每名年滿25歲或以上的新加坡人開設帳戶，並發放500新元的補助金，用來報讀公共部門、高等院校、網上平台、私人機構等開辦的各類課程。補助金不設使用期限，可以累積使用，日後還會定期發放，以鼓勵成年人積極參與學習活動、提升技能。

除了上述補助金外，考慮到中年人士往往需要接受再培訓、掌握新技能，但面對着機會成本高昂的問題，新加坡政府還會向40歲以上的新加坡人提供補貼，這些人士若報讀“SF計劃”核准的課程，可獲最高90%的資助。³⁴ 換言之，新加坡的中年人只需支付小部份的費用便可修讀相關課程，有助他們積極學習新技能，應對新時代發展對技能的要求。

除了針對一般人士的補助外，對於在終身學習上表現優秀的人士，“SF計劃”亦有設有“技能進修獎”（The SkillsFuture Study Awards），頒發給一些發展未來經濟發展所需的專業技能的新加坡人。同時，它亦會給予那些致力發展其他領域技能的專業人士。獲獎人士可獲5,000新元的進修獎金。獎項開放給個人報名，也可以僱主

33. 詳見精深局網址<http://www.skillsfuture.sg/ProgrammesForYou#section1>。

34. 詳見精深局網址<http://www.skillsfuture.sg/enhancedsubsidy>。

提名的方式申請，並不設年齡上限。新加坡政府的目標是每年頒發約2,000個進修獎，以表揚和支持那些致力於發展和深化關鍵行業技能的新加坡人。³⁵ 例如，在2016年，進修獎便頒發給多名南洋理工大學“中國高級領袖研修班”的新加坡學員。

除了上述的項目和計劃，“SF計劃”亦為每個計劃參與者開設一個技能創前程個人資源庫（Skillsfuture Portal），提供一站式的技能培訓與就業相關資訊及服務，包括自我評估與職業規劃工具，讓用戶發掘自己的工作取向，並透過資源庫尋找適合的培訓課程，資源庫也會連接全國職業庫（Jobs Bank），為用戶提供一個綜合平台，以獲取與就業、教育和技能培訓相關的資源。

（二）計劃的成效、問題與挑戰

雖然新加坡政府推行“SF計劃”的時間不長，但卻取得了一定的成效和好評。在2017年，已經有超過16萬名國民使用了“技能創前程培訓補助”，比2016年的12.5萬人增加了一倍，短短兩年間合共有28.5萬人使用，即約每8名合資格人士中便有1人使用。³⁶ 單在2016年，便有41.8萬人次報讀了95萬個獲當局津貼的培訓課程，當中涉及的資訊與通訊、服務業和教育培訓三大領域³⁷，也是推動新加坡經濟發展的重要行業。根據精深局在2016年進行的WSQ課程評估調查，僱主方面，有96.7%的僱主表示WSQ課程加強了員工的技能應用，有92.9%表示課程提升了員工的工作成效；學員方面，有97.2%的學員表示可以學到新技能，有71.5%指培訓有助找工作，45.8%認為接受培訓後，工作職責有所增加。³⁸ 另外，在2017年，有超過2,400人獲得了“技能進修獎”。³⁹

35. 詳見精深局網址<http://www.skillsfuture.sg/studyawards>。

36. Straitstimes News, Website: <https://www.straitstimes.com/singapore/manpower/285000-singaporeans-have-used-skillsfuture-credit-with-more-doing-so-in-2017>

37. 詳見精深局網址http://ssg-wsg.gov.sg/new-and-announcements/14_Sep_2017.html。

38. 詳見精深局網址http://ssg-wsg.gov.sg/new-and-announcements/14_Sep_2017.html。

39. Straitstimes News, Website: <https://www.straitstimes.com/singapore/manpower/285000-singaporeans-have-used-skillsfuture-credit-with-more-doing-so-in-2017>

雖然“SF計劃”取得了上述的成效，但同時亦面對着一些問題和挑戰，主要有以下幾方面。首先是計劃的實用主義和功利色彩較強，忽略職業以外的知識和價值的灌輸。⁴⁰新加坡推行的“SF計劃”主要是為了提升國民的人力資本、推動經濟發展，因此，計劃倡導的學習過於重視與工作相關的技能，WSQ涉及的課程大多是以培訓重點行業的相關職務技能為主。這種以產業、職業發展為導向的學習模式並非學習型社會所提倡的全面內容，正如上文所述，學習是要讓人成功地實現價值轉換，成為真正意義上的人，職業發展只是人生價值實現的其中一個方面，人生還有很多其他的追求和實現的價值，因此，從學習的意義上來說，其他學科或領域的知識（如哲學、人文歷史、生活知識等）也有其重要的價值，過分專注職業上的技能提升會不利於人的全面發展和公民意識的培養，繼而影響社會生態的多元性和平衡發展。

第二，社會重視正規教育多於終身學習。努力考取功名、入讀名校是華人社會的傳統文化觀念，作為華人社會的新加坡也一樣，其社會對正規學歷尤其大學學位是優先看重的，職業教育方面的技能往往受到忽視或次等看待。⁴¹事實上，“SF計劃”的推行正正是要改變國民這種文化觀念，令其摒棄對學位的終身依賴，培養終身學習的文化意識。可是，華人社會數千年來的文化價值要頃刻改變並非易事。

第三是補助金的濫用問題。“SF計劃”涉及大量的財政資源投入，難免會存在一些資助被違規濫用的問題。的確，在2017年初，精深局發現約4,400人提交了虛假申請，在沒有參加任何課程的情況下兌現了他們的“技能創前程培訓補助”。其後，精深局亦加強了審計和執法的監管工作。⁴²未來，隨着計劃的參與人數和資助金額的增加，如何做好監管工作、確保學習資源用得其所也是一項重要的挑戰。

40. Tan, C. (2017). Lifelong learning through the SkillsFuture movement in Singapore: challenges and prospects. *International Journal of Lifelong Education*, 36 (3), 278-291.

41. Tan, C. (2017). Lifelong learning through the SkillsFuture movement in Singapore: challenges and prospects. *International Journal of Lifelong Education*, 36 (3), 278-291.

42. 詳見精深局網址http://www.ssg-wsg.gov.sg/new-and-announcements/24_Feb_2017.html。

五、對澳門的啟示

（一）“持續計劃”的概況

“持續計劃”是特區政府在2011年推出的政策，目的是透過資助澳門居民持續進修，加強本澳的學習氛圍，形成崇尚學習的價值觀，並提升個人素養和技能，從而配合經濟產業多元發展及營造學習型社會。該計劃由教育暨青年局（下稱教育局）負責執行，至今已實行了三個階段，每階段為期3年，期間教育局會為每名年滿15歲、參與計劃的澳門居民提供上限6,000澳門元⁴³的進修資助，市民可利用資助支付經教育局審批的、本地機構或外地機構的持續教育課程、高等教育課程或證照考試費用。

根據官方統計數據，“持續計劃”的參與度取得了不錯的成績。例如，在2014-2016“持續計劃”中，共有超過38萬人次參與，參與人數亦有近17萬人，使用的金額達7.4億元。參與人數亦涵蓋不同的年齡階層，其中15至24歲的比例為23.9%，25至39歲的比例為41.8%，40至59歲的比例為25.2%。可見，參與群體主要集中在25-59歲組別，反映計劃吸引了不少勞動人口的參與，有助提升整體勞動力的質素。另外，在課程提供方面，計劃一共吸引367間本地機構參與，合共提供超過9萬個課程、100萬個名額供市民報讀，課程供應數量十分充足。在課程類別方面，職業技能類和博雅藝術類課程分別有19.7萬和14.3萬人次參與，反映市民在選擇課程上亦相對平衡，沒有過於偏向職業技能的課程。⁴⁴

在課程成效方面，教育局曾委託機構對首兩個階段的“持續計劃”進行了評估，根據《2014-2016“持續計劃”中期評估》報告，有超過7成的參與者認為課程有助提升個人素養、技能，增進知識，以及提高了持續進修的興趣，亦有超過6成的人認為有助改善個人生活素質和人生態度。對社會的影響方面，有9成以上的受訪者認為該計劃能

43. 第一階段為5,000元。

44. 數據來自澳門新聞局資料：“2014-2016‘持續進修發展計劃’的參與及監察情況”，參見網址www.gcs.gov.mo。

夠帶動社會的學習及持續進修的風氣，亦有約8成的人認為可以提升居民的競爭力及為澳門未來發展提供合適的人才，反映出市民普遍認同“持續計劃”有助推動本澳社會、經濟的可持續發展。⁴⁵

與新加坡相似，為了加強上述計劃的激勵性，特區政府亦推出了“終身學習獎勵計劃”，向積極參與終身學習活動的15歲或以上的市民頒發4個不同等級的獎項，依次為“熱愛學習獎”、“積極學習獎”、“終身學習獎”和“終身學習楷模獎”，這些學習活動可以是“持續計劃”核准的開辦的專業培訓、興趣班、工作坊、研討會、講座等。參與兩個學習項目或以上，達到一定學習時數的市民便可獲獎，參與的項目越多，時數越長，獲得的獎項級別越高。除了獎項，獲獎者還會得到250或500澳門元的圖書券。在2016年和2017年的“終身學習獎勵計劃”，分別有279人次和243人次獲獎。⁴⁶

另外，為了鼓勵極積提升專業技能的認受性，凡累積三次參加“持續計劃”批准的證照考試且合格的話，便可獲教青局局長簽發“證照能人”證書，以示鼓勵。

（二）啟示

雖然澳門的“持續計劃”取得了一定的成效，但借鏡新加坡的“SF計劃”經驗，仍有不少值得改進的地方，包括以下幾方面。

首先是加強“持續計劃”相關的職能部門的協作，提升計劃在促進終身學習中的作用。目前，澳門教育和培訓政策領域的工作主要由三個職能部門負責，分別是主責非高等教育事務的教育暨青年局、主責高等教育事務的高等教育輔助辦公室和主責就業及職業培訓事務的勞工事務局。前二者是隸屬社會文化司，而勞工事務局則隸屬經濟財政司。可見，特區政府是將市民的學習生涯區分為非高等教育、高等教育和職業技能教育三個階段，並安排不同範疇的部門負責有關工

45. 政策二十一有限公司：“2014-2016‘持續進修發展計劃’中期評估”，參見https://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/addon/upload/Upload_viewfile_page.jsp?id=46023&sid=&，2016年

46. 數據來自教青局網頁，參見<http://portal.dsej.gov.mo/>。

作。雖然“持續計劃”涉及不同的學習階段的課程，但目前專責制定和執行的機構僅是教育局。從終身學習的多重意義角度來看，該計劃的實行似乎欠缺了其他相關部門的有效參與和協作，未能充份體現和發揮其在促進終身學習、以至社會經濟發展中的作用。舉例說，市民參與“持續計劃”中的職業培訓課程情況會影響到本澳的就業及職業培訓政策的制定和發展，因此，勞工事務局也有需要對計劃的設計和執行提出相關的意見；又如，本澳的不同年齡層或行業的失業情況很大程度上與勞動人口的技能有關，因此“持續計劃”亦有需要針對不同行業或年齡層人士的就業狀況而作出調整，這方面是需要經濟局和勞工事務局的參與和意見。

要加強與計劃相關的職能部門的參與和協作，可從改革相關諮詢組織入手。目前，在澳門教育領域的諮詢組織中，只有非高等教育委員會負責就非高等教育政策提出意見，該委員會涉及的職能部門亦只有教育暨青年局和高等教育輔助辦公室。參考新加坡設立“技能創前程委員會”的經驗，建議擴大該委員會的職能和組成，即賦予其就終身學習的不同階段（包括非高等教育、高等教育、持續教育和職業培訓等）的施政方針、政策制定和執行等方面的討論和提出意見的職能，以及加入其他涉及培訓和經濟發展的部門（例如勞工事務局、經濟局、旅遊局等）的代表商討有關政策。長期而言，建議考慮從促進終身學習的角度，重新整合相關部門的教育和培訓職能，以便更好地按照各個學習階段之間的連貫性和促進作用，全面地規劃和整合“持續計劃”及相關的教育培訓政策，有序推進學習型社會的建設。

第二，建立適合澳門的職業技能認證制度。如上文所述，技能的認可是市民得以實踐所學的重要保障。目前，澳門不少職業缺乏完善的技能認證制度，阻礙了相關專業人才的發展機會。事實上，特區政府亦意識到技能認證的重要性，並已在部份行業着手建立技能認證制度。未來，隨着市民參與持續進修活動、掌握的技能不斷增加，需要認證的技能種類及相關的認證指標也會相應增加。因此，特區政府可參考新加坡WSQ體系中各行業的技能框架內容，在一些共通性較強的行業（如零售、酒店服務、飲食等）引入類似的技能框架，並依此對具備相關能力的市民進行認證。同時，對於一些未必完全適用於本

澳行業的技能認證框架，特區政府可以與本地企業和行業專家合作，對其框架內容作出適當調整，使之本地化，例如加入具備本地工作經驗、修讀過本地相關課程作為標準，從而建立適合本地各行業的技能認證制度，為“持續計劃”和其他培訓政策的制定提供參考依據。

第三，加強資助措施的針對性和差異化，並提供相應的指導服務。新加坡“SF計劃”的特點之一是包含了很多針對不同年齡人士的項目或計劃，能夠滿足其多元化的學習需求。目前，澳門“持續計劃”是劃一向所有合資格的市民給予相同的資助，並讓他們自由選擇報讀課程，但沒有因應不同市民的需求差異提供相應的資助和指導服務。事實上，處於不同學習階段的市民會有不同程度的學習需求和機會成本。例如，對於有家庭支持的學生來說，他們需要的主要是與未來職業發展相關的學習指導；對於作為家庭經濟支柱、面臨行業轉型的中年人來說，他們往往需要更多的資助才有動力去學習新的行業知識和考取更高的專業資格；對於臨近退休的人士來說，他們最需要的並非職業的技能，而是其他方面的知識（如退休生活安排、個人健康等），學習這些知識所需的成本也不高。因此，參考新加坡的經驗，建議從人的生命週期（Life-cycle）出發，針對不同年齡人士的學習需求差異，為“持續計劃”訂定不同的資助金額，同時輔以相應的學習指導和支援服務，以促進全民終生學習。

第四，提供更靈活、彈性的個人化學習模式。近年，資訊科技的迅速發展為學習模式帶來革命性的轉變，令學習行為不再局限於課室、演講廳等傳統場所，而是可以透過互聯網絡、智能手機等工具隨時隨地進行，大大提升了學習的靈活性和開放性，為實現個人化學習提供了有利的條件。新加坡的經驗顯示，有效利用網上教學資源是成功吸引年青人參與“SF計劃”的重要原因。反觀澳門，目前“持續計劃”核准的課程以傳統學習模式為主，即有固定的上課時間和地點，然而，澳門作為一個博彩旅遊的國際城市，不少市民都需要從事輪班工作，實在很難定期地騰出時間到學校或機構上課，這樣會減少了他們的學習機會。另一方面，隨着特區政府逐步推進智慧城市的建設，可以預期資訊科技的應用將會普及至社會民生的各個層面，智慧學習亦會成為未來學習發展的大趨勢。有鑑於此，“持續計劃”亦應加強

資訊科技在學習中的應用，以提升學習的便利性和個人化程度。例如，可以參考新加坡的經驗，將遙距、在線學習的課程（如MOOCs）納入資助的範圍，同時為參與計劃的市民開設網上學習帳戶，提供一站式的技能培訓資訊及諮詢服務，讓市民在獲得充足資訊的情況下，選擇合適自己的課程和學習方式，以滿足其多元化的學習需求。

第五，加強與大灣區的企業、教育和培訓機構的合作。新加坡“SF計劃”成功的其中一個重要原因是它能有效整合各類企業、教育和培訓機構的資源，為市民建立了優質的教育和培訓體系。澳門雖然是國際城市，但由於地方細小和產業過於單一，企業、教育和培訓機構欠缺適度的多元化，大大制約了優質的教育和培訓體系的建立，要克服此局限，必須加強區域合作。事實上，澳門鄰近地區擁有大量的創新科技企業、著名學府等重要資源，中央政府在2017年提出要發展粵港澳大灣區、深化粵港澳合作，正好為澳門建立優質的教育和培訓體系提供了有利的條件。因此，澳門必須把握機遇，加強與大灣區的企業、教育和培訓機構合作，利用他們豐富的教育和培訓資源為澳門市民提供更多元化的學習和實踐機會。例如，政府可將大灣區優質的企業、教育和培訓機構所提供的課程納入“持續計劃”的資助範圍；提供補助、協助完成課程的市民在大灣區內尋找合適的工作實踐機會；促進本澳與其他大灣區城市的企業、教育和培訓機構之間的合作，透過聯合舉辦課程，加強區內的優質教育和培訓資源的共享；舉辦就業和培訓工作坊，邀請大灣區內各行業的資深人才為參與“持續計劃”的市民提供相關的諮詢和指導服務等等。

第六，加強對終身學習者的獎勵。要改變市民對終身學習的觀念，適當的激勵措施是十分重要的。新加坡的“SF計劃”除了向市民提供500新元的進修補助，以及為參與特定項目的人士給予額外的津貼外，更會向獲得“技能進修獎”的市民提供額外5,000新元的進修獎金，金額是基本補助的十倍。從激勵性的角度來看，新加坡對優秀終身學習者的獎勵明顯較澳門吸引，有助推動市民積極學習、持續提升技能。因此，未來“持續計劃”亦應該適度地加強措施的激勵性，建議除了現時的獎狀和圖書券外，亦可考慮加大對表現優秀的終身學習者的獎勵，例如給予他們更多的進修資助，提供赴其他地方學習和交流的機會等。

第七，加強對計劃執行的監管工作。隨着參與“持續計劃”的市民數目、培訓機構和課程種類的增加，計劃執行時出現違規、虛報情況的可能性亦會上升，參考新加坡的經驗，建議加強對計劃的審計和執法力度，包括加大檢查和審計的範圍和頻率，利用數據分析檢測異常的情況，加大對違規的市民和機構的處罰等，以確保資源真正用得其所。

六、結語

在現今知識驅動發展的新時代，終身學習已成為推動社會發展和進步的新動力。目前，澳門正處於由快速發展轉向可持續發展的關鍵時期，要實現社會經濟可持續發展，毫無疑問，推動市民終身學習、建設學習型社會是必由之路。特區政府在2011年實施的“持續計劃”是推動本澳學習型社會建設的一個里程碑。然而，要充分改變市民終身學習的態度和行為，發揮學習型社會在引領社經發展和變革的促進作用，未來仍然有一段很長的路要走。本文介紹的新加坡“SF計劃”對澳門推動終身學習方面有很多值得借鑑的地方。文中提出的觀點主要是方向性的政策建議，具體落實措施還有待日後進一步深化和加強。無論如何，在建設學習型社會的過程中，政府和市民都必須堅持學習的態度，擺脫對單一學歷、技能或行業的過分依賴，正確把握學習型社會和終身學習的理念和要義，提升多元學習、全面發展的能力，並時刻向外地先進國家和地區取經，共同打造澳門成為世界一流學習城市。