

澳門“持續進修發展計劃”可持續發展建議——新加坡“技能創前程計劃”對澳門的啟示

高勝文*

一、前言

為終身學習創造有利條件，鼓勵澳門特別行政區居民參與計劃，藉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，澳門特區政府自 2011 年推出“持續進修發展計劃”（下文簡稱“計劃”）。“計劃”為所有年滿 15 歲的澳門居民提供 6000 澳門元的進修資助，居民可利用此項資助，參與“計劃”舉辦期間開始且獲批准的本地教育機構或外地教育機構所開辦的高等教育課程、持續教育課程或證照考試。

隨着第 16/2011 號行政法規《持續進修發展計劃》、第 10/2014 號行政法規《二零一四年至二零一六年持續進修發展計劃》及第 10/2017 號行政法規《二零一七年至二零一九年持續進修發展計劃》的公佈，標誌着“計劃”從初步探索試點階段到進入逐步制度化的新階段。

不可否認，“計劃”自推出以來，取得了顯著的成效，如形成了服務於居民的多種學習通道、滿足了居民多樣化的學習和培訓需求、有效促進了個人的多樣化發展及有力推進了澳門學習型社會建設；¹ 但與此同時，“計劃”亦有不少有待完善之處，如有建議指出，需擴大適用對象範圍、提高資助金額與調整資助形式等，以及教育暨青年局（下文簡稱教青局）未有貫徹執行對參與“計劃”機構的巡查機制，令監察工作未能達致預期目的、對保證金制度未作出有效監管、對於“後備報名方案”防止盜用他人資料未有建立

* 行政學博士，現任國際（澳門）學術研究院院長。

¹ 安雪慧：“澳門‘持續進修發展計劃’的實施與成效”，《中國成人教育》第 1 期，山東省教育廳，2018 年，第 100-104 頁。

機制、存在導師報讀自己任教課程的情況。鑑於早前審計報告已揭示“計劃”4項審計發現的改善情況，其中仍有3項存在不足。² 政府根據審計報告建議正對“計劃”進行全面整頓，澳門特區行政長官賀一誠進一步指出，要將公帑用得其所，讓需要持續進修的市民能真正學習，“計劃”不會停止，但會在整頓後才會再開展。³

對此，本文分析“計劃”之成效及有待完善之處，通過考察、借鑒新加坡“技能創前程計劃”的經驗，並結合實際情況，提出一系列可行的建議，以促進“計劃”的可持續發展。

二、澳門“持續進修發展計劃”之成效⁴

如表1所示，“計劃”至今已舉辦了三階段，總參與人數約48.5萬人，總資助金額達20.5億澳門元，大大促進了澳門持續教育的發展，並已取得以下顯著的成效。

表1 各階段持續進修發展計劃概況

持續進修發展計劃階段	舉行時間	資助金額* (澳門元)	總參與人數	總資助金額 (澳門元)
第一階段“持續進修發展計劃”	2011-2013	5000	超過14.5萬人	5億
第二階段“持續進修發展計劃”	2014-2016	6000	超過16萬人	7億
第三階段“持續進修發展計劃”	2017-2019	6000	約18萬人	8.5億

資料來源：根據澳門教育暨青年局歷年“持續進修發展計劃”資料，自行整理所得

*計劃期內，每名年滿15歲或以上居民可獲相應的資助金額

（一）形成了多種學習渠道

據《2017-2019“持續進修發展計劃”中期評估報告》（下文簡稱《報告》）資料顯示，最多受訪個人申請項目參與者現正進行或已完成的課程 /

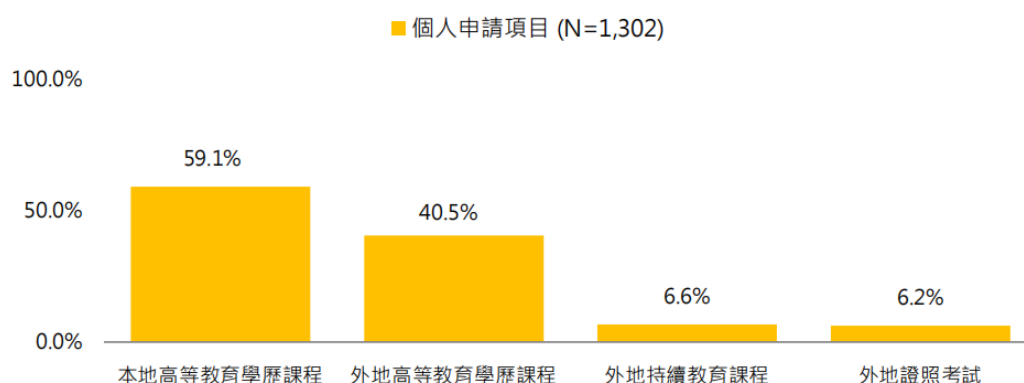
² 有關問題詳見澳門審計署於2020年2月公佈的《跟進歷年審計報告——持續進修發展計劃》。

³ 賀一誠：“全面整頓持續進修發展計劃”，《力報》，2020年4月20日。

⁴ 除特別說明外，本節之引用數據均引自《2017-2019“持續進修發展計劃”中期評估報告》。

證照考試類別為本地高等教育學歷課程（59.1%），其次為外地高等教育學歷課程（40.5%）。而外地持續教育課程和外地證照考試則分別佔 6.6% 和 6.2%（見圖 1）。

圖 1 個人申請項目學員現正進行 / 已完成的課程 / 證照考試類別(多選)



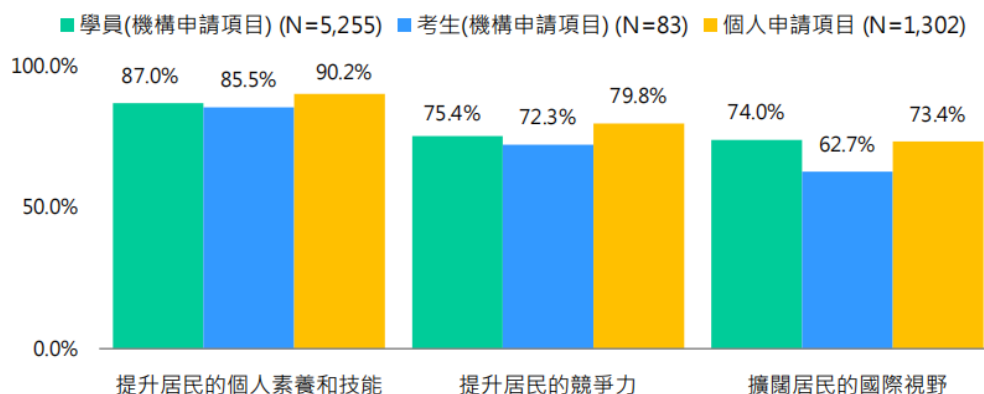
資料來源：《2017-2019 “持續進修發展計劃” 中期評估報告》

居民可透過“計劃”參與本地教育機構或外地教育機構所開辦的高等教育課程、持續教育課程或證照考試。“計劃”在具體的資助路徑上，一是居民直接參與由澳門本地機構開辦的持續教育課程或證照考試，其學費或證照考試費的資助金額直接從個人進修帳戶扣除；二是居民個人先自行支付學費或證照考試費，再向教青局申請資助，以支持居民參與澳門本地及外地高等教育課程、外地持續教育課程或外地證照考試。可見，“計劃”形成了多種學習渠道。

（二）提升了居民的質素

據《報告》資料顯示，受訪學員（機構申請項目）、考生（機構申請項目）和個人申請項目的參與者中，超過八成半（87.0%，85.5%，90.2%）認同“計劃”能提升居民的個人素養和技能；超過七成認同“計劃”能提升居民競爭力。此外，有超過七成的受訪學員（74.0%）和個人申請項目的參與者（73.4%）認同“計劃”能擴闊居民的國際視野；超過六成受訪考生（62.7%）認同“計劃”能擴闊居民的國際視野（見圖 2）。

圖 2 推出“計劃”對提升居民質素的影響程度



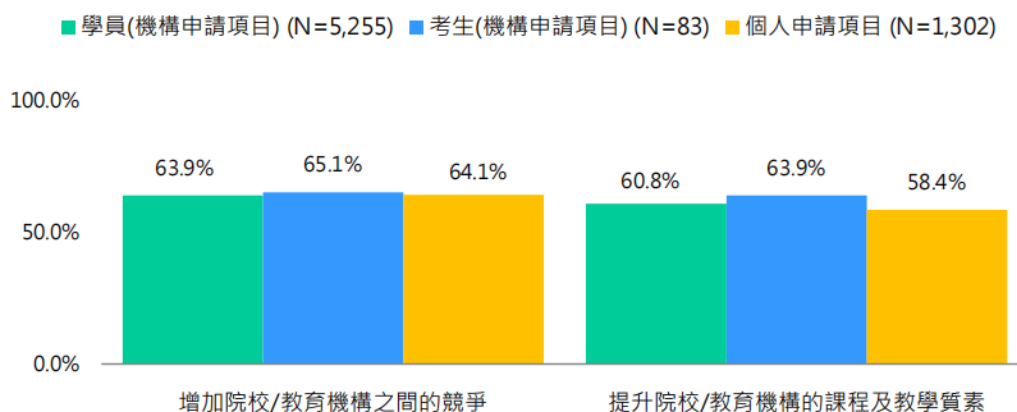
資料來源：《2017-2019“持續進修發展計劃”中期評估報告》

“計劃”為每位年滿 15 歲居民開立個人進修帳戶，可以一次或多次使用資助金額，用以繳納參與課程的學費及證照考試費，從而提升了居民的質素，也擴闊了居民的國際視野。

（三）提升院校／教育機構課程及教學質素

據《報告》資料顯示，受訪學員（機構申請項目）、考生（機構申請項目）和個人申請項目的參與者中，超過六成（63.9%，65.1%，64.1%）的參與者認同“計劃”能增加院校／教育機構之間的競爭；近六成（60.8%，63.9%，58.4%）的參與者認同“計劃”能提升院校／教育機構的課程及教學質素（見圖 3）。

圖 3 推出“計劃”對提升居民質素的影響程度



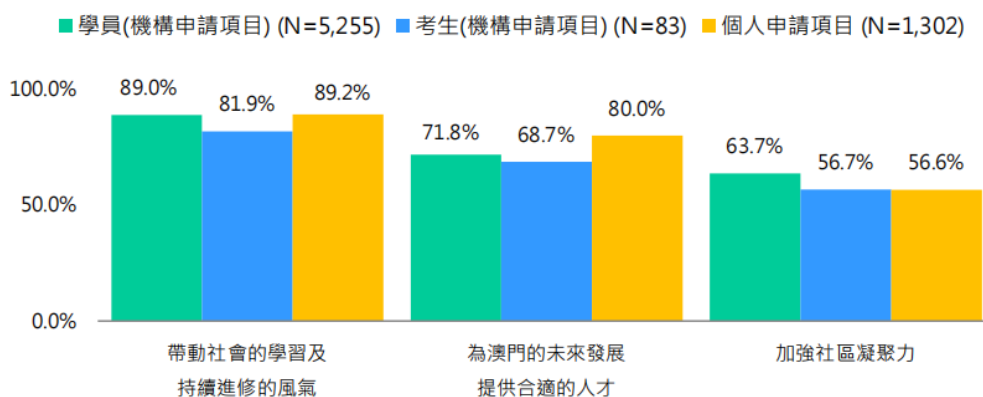
資料來源：《2017-2019“持續進修發展計劃”中期評估報告》

“計劃”能增加院校／教育機構之間的競爭，各院校／教育機構定必提高教學質素，以吸引更多居民參與。因此，“計劃”可提升院校／教育機構課程及教學質素。

（四）有助學習型社會的建設

據《報告》資料顯示，受訪學員（機構申請項目）、考生（機構申請項目）和個人申請項目的參與者中，超過八成（89.0%，81.9%，89.2%）的參與者認同“計劃”能帶動社會的學習及持續進修的風氣；近七成（71.8%，68.7%，80.0%）的參與者認同“計劃”能為澳門的未來發展提供合適的人才。此外，超過五成（63.7%，56.7%，56.6%）的受訪者認同“計劃”能加強社區凝聚力（見圖4）。

圖4 推出“計劃”對社會的學習及持續進修風氣的影響程度



資料來源：《2017-2019“持續進修發展計劃”中期評估報告》

“計劃”帶動社會的學習及持續進修的風氣，同時為澳門的未來發展提供合適的人才，以及加強社區凝聚力，從而有助學習型社會的建設。

三、澳門“持續進修發展計劃”有待完善之處

對於已推行接近 10 年的“計劃”，相信很多居民也曾是其受惠者，自“計劃”推出以來，確實能夠鼓勵本澳居民利用課餘或工餘時間參與持續進修，以增長自身的知識，並提升個人素養和技能，也有利澳門學習型的社會的建設。但與此同時，“計劃”也有不少有待完善之處，需整頓後才能再開

展。本文嘗試在“計劃”全面整頓期間，總結有待完善之處，主要涉及“計劃”協調功能有待建立、“計劃”內容有待調整、“計劃”監管有待加強及“計劃”方向有待重新思考，共四個方面。

（一）“計劃”協調功能有待建立

從“計劃”的目的及意義來看，“計劃”如要有效實行，達致發揮其在促進終身學習、以至社會經濟發展中的作用，必須得到其他相關部門的有效參與和協作。然而，涉及到不同學習階段課程的“計劃”，僅由教青局專責制定和執行。可見，“計劃”缺乏其他相關部門的有效參與和協作，協調功能有待建立。

（二）“計劃”內容有待調整

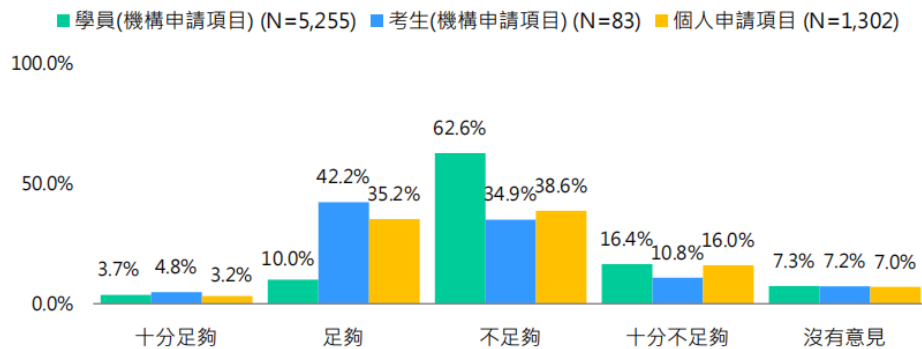
在“計劃”內容方面，有建議指出，諸如對象範圍、資助金額與資助形式等，均有待調整。

首先，“計劃”之受益對象為所有年滿十五歲的澳門居民，旨在為終身學習創造有利條件，鼓勵澳門特別行政區居民參與計劃，藉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。因應“計劃”之宗旨，是否應該擴大適用對象範圍，才能達到鼓勵本澳居民持續進修的目的？

其次，在資助金額方面，從調查結果來看，有 79.0% 受訪機構申請項目學員、45.7% 考生和 54.6% 受訪個人申請項目參與者認為“計劃”現時 6000 澳門元資助金額不足夠或十分不足夠（見圖 5）。其中，不適合的主要原因為現時課程 / 證照考試的收費較貴、資助金額不足以支付報讀高階 / 進階課程或延續性的課程。

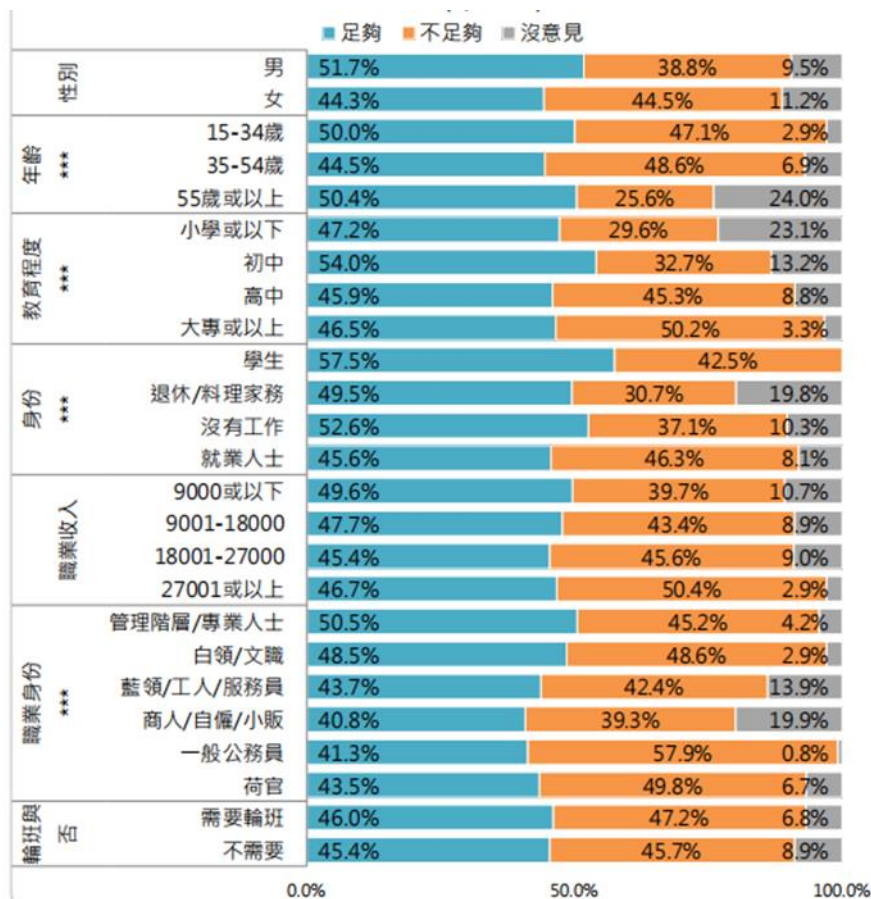
此外，從人口特徵分析發現，35-54 歲、教育程度及職業收入越高、就業人士及一般公務員的受訪居民認為現時資助金額不足夠的比率相對較高（見圖 6）。可見，這類正處於學習、職業技能提升時期的群體，更期望“計劃”能加大資助金額。

圖 5 “計劃”現時資助金額(6000 元)足夠程度評價



資料來源：《2017-2019 “持續進修發展計劃” 中期評估報告》

圖 6 不同人口特徵受訪居民：“計劃”現時資助金額(6,000 元) 足夠程度評價



資料來源：《2017-2019 “持續進修發展計劃” 中期評估報告》

最後，在資助形式上，關於居民使用資助的情況，不少受訪者指出，正因為有“計劃”資助進修，居民在繳交學費時減少了考慮，甚至對上課缺乏責任感，未知課程是否適合而隨便選讀，因此一些學員在修讀課程時，會因失去興趣而時常缺席，這樣便浪費了課程學額和公共資源。另外，“計劃”雖有保證金扣除機制，但保證金始終不是由居民支付，對他們並無約束力，以致學員缺課的情況有所增加。因此，部份居民對資助形式，如是否需要墊支費用等議題上，仍存有不少爭議。

綜上所述，政府未來在推行“計劃”前，宜先對“計劃”的執行效能作出進一步審視，同時，應充分了解當前各類課程的價格水平，在此基礎上，重新對“計劃”的對象範圍、資助金額與資助形式等，作出專項評估及調整，以確保資助金額能合理使用。

（三）“計劃”監管有待加強⁵

“計劃”的目的，是希望鼓勵居民透過持續進修增長知識，以提升個人素養和技能，從而促進整體社會的進步和發展。在當年的審計期間，教青局由 2011 年 7 月推出“計劃”至 2012 年 6 月所支付的金額約為 1.5 億澳門元，之後經過三期的變化，截至 2018 年 12 月 31 日，相關總金額已達 17.8 億澳門元，如此鉅額的支出，可見完善的執行及監管工作，對“計劃”的成效至為重要。

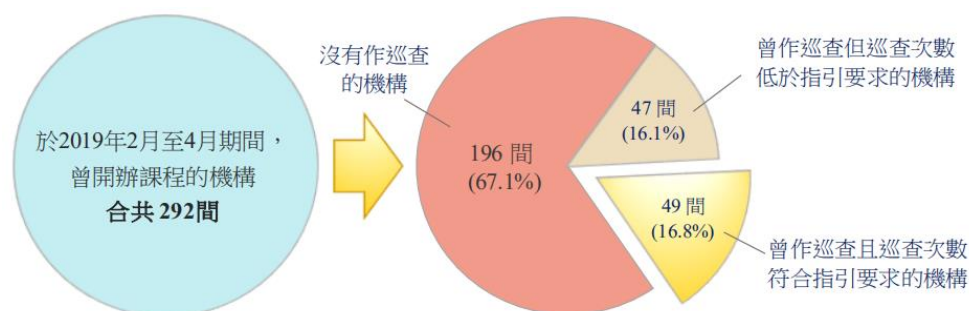
據澳門審計署於 2020 年 3 月公佈的《跟進歷年審計報告——持續進修發展計劃》衡工量值式審計報告顯示，在“計劃”監管方面，諸如實地巡查工作、後備報名方案及保證金制度的執行情況等，在不同方面仍存在不足之處，均有待加強。

首先，在實地巡查工作方面，審計署發現，教青局計算 2019 年 1 月的評級結果，因人為疏忽引致計算錯誤，令部份機構評級出錯。而教青局在巡查安排上，2019 年 2 至 4 月期間有開辦課程的機構共 292 個，當中僅 49 個

⁵ 本小節根據澳門審計署 2020 年 3 月公佈之《跟進歷年審計報告——持續進修發展計劃》衡工量值式審計報告之資料整理而成。

符合指引要求的巡查次數（見圖 7）。批評執行情況明顯不理想，對實地巡查的監察上明顯存在不足。

圖 7 機構巡查比率



資料來源：《跟進歷年審計報告——持續進修發展計劃》衡工量值式審計報告

在巡查工作的執行方面，審查共 379 份“筆錄表”中，有 6 份存在錯誤填寫資料的情況，而其他方面則未有發現存在問題。教育局在實地巡查時，已按既定程序執行資料收集工作，情況較過往有所改善。

另外，教育局在欠缺學員身份資料下，難以核實出席表內是否存在他人冒簽的情況，審查亦發現仍存在導師未有按身份證式樣簽署的情況，但當局未有發現。倘若有其他人在筆錄表或出席表簽署了原申報導師的名字，按現時審查方法，當局人員亦不會對該導師簽名產生懷疑而進行核實，故現時核實機制效果並不理想。

從是次審計結果可見，教育局在上述所指的每個環節，僅巡查工作的執行方面得到了改善。至於在其他方面，仍存在機制設置上的不足、欠缺監察措施，或是未有貫徹執行監察工作的情況，在整個實地巡查機制中不少重要環節仍存在問題，由此可見，目前實地巡查工作的成效仍然不理想，難以達至確保課程的教學質量，以及防止公帑被不合理運用的預期目的。

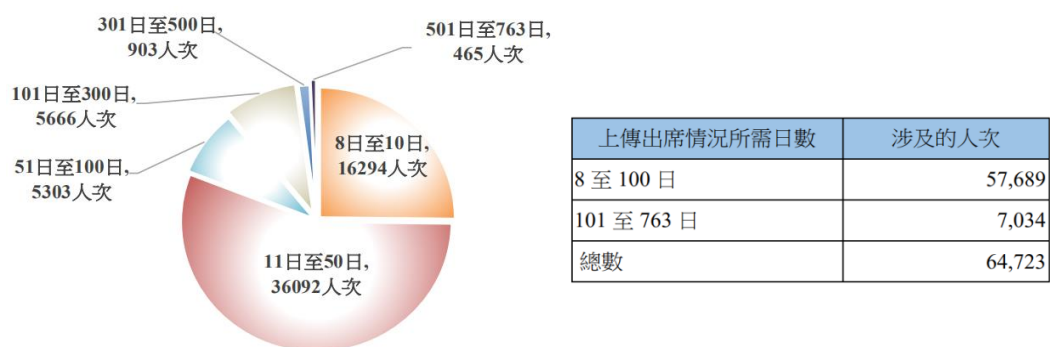
誠言，實地巡查是檢查機構是否按已獲批的申請條件開辦課程，以確保課程的教學質量，同時亦是預防及阻嚇機構不合理運用公帑的重要措施。因此，對於實地巡查工作的每個環節，包括對機構的評級及巡查安排、巡查工作的執行、對巡查所發現問題作出跟進，以及導師身份的核實，都是環環相

扣，互為影響。因此，應嚴格按照指引規定貫徹執行工作，才能確保實地巡查的機制有效運作。

其次，在後備報名方案方面，教青局推出插卡報讀方式，旨在遏制不法人士偽造報讀者資料以騙取政府資助的情況。而後備報名方案，是在特定情況下作為插卡報讀的替代方案。然而，由於教青局並未就後備方案的使用制定管理及監察措施，造成現時有機構恆常使用後備方案，但局方並不知悉有關存在，亦未有作出跟進的情況。至於教青局對後備方案的監察，教青局雖然自 2019 年 2 月起改為以風險導向作抽樣，然而，審查發現某機構存在報讀不同課程，但卻為 82 人次（涉及學員 47 人及課程 43 個）使用相同電話號碼為學員登錄於教青局的“計劃”的報讀系統中。由於電話抽訪的監察工作是根據機構在使用後備報名方案時所輸入的電話號碼聯絡學員，因此機構所登錄的電話號碼是否屬學員本人，確實存在疑問。

最後，在保證金制度的執行情況方面，審計署審查了由“2017 至 2019 年計劃”開始，截至 2019 年 3 月 31 日完成的課程，發現仍然存在機構延遲輸入，影響保證金的釋放。審查發現在 223596 人次學員⁶ 中，158873 人次（71.1%）的出席情況是機構在課程完結後 7 日內上傳的，其餘 64723 人次（28.9%）的出席情況，機構在課程完結後超過 7 日才上傳，有關上傳日期由 8 日至長達 763 日不等（見圖 8）。

圖 8 課程完結後超過 7 日才上傳的學員數目及所需日數的詳細分佈



資料來源：《跟進歷年審計報告——持續進修發展計劃》衡工量值式審計報告

⁶ 不計算駕駛課程。

另外，審查發現有 12 項課程共 24 名學員的出席率不足，未達退回保證金的規定，但機構仍填報為已完成課程，符合最低出席率的要求，並退回保證金，按課程金額計算，涉及應扣而沒有扣的保證金金額為 15600 澳門元。

值得注意的是，教青局面對審計監督時，總是強調巡查人手不足，故未能貫徹落實監督責任，但多年來“計劃”的規模卻有增無減，甚至在外地不斷擴展，在無法確保制度健全和妥善執行監督工作的情況下不斷擴張覆蓋範圍，人手不足的說法即顯得自相矛盾。另一方面，自“計劃”推出以來，不斷有教育機構以違規經營、冒簽或偽造文件、詐騙等方式以身試法，因情節嚴重要由司法機關跟進的也有數十宗，不但反映“計劃”的執行過程存在漏洞，更顯示這種大灑金錢、遍地開花的使用公帑方式有其不足之處，持續令心存僥倖的教育機構鋌而走險，儘管教青局曾公開強調嚴重違規的比例不高，但立意良好的進修補助衍生出犯罪問題，始終不是政府及公眾願意見到的結果，而且這些案件也會加重教青局及司法機關的工作負擔，消耗寶貴的資源，這一系列問題伴隨“計劃”的出現而產生，教青局是不能不正視的。

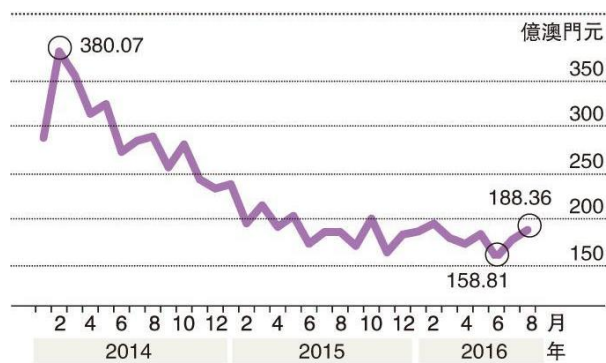
綜觀今次跟進審計，教青局在落實審計意見和建議的力度不夠，效力不彰，但數以億計的公帑卻持續花費，反映相關工作的管理與執行欠缺積極而有效的檢查機制，有必要進行深入整改，再決定日後如何更好地推行“計劃”。

（四）“計劃”方向有待重新思考

澳門回歸後，博彩業一直保持強勁的增長趨勢，從 2000 到 2013 年，年均增長高達 28%。但是，受全球經濟放緩、同行競爭、內地反腐、博彩中介信任危機、銀聯卡監管的加強、內地收緊“自由行”等多方不利因素影響下，澳門博彩業受到了嚴重的衝擊。自 2014 年 6 月以來，博彩毛收入出現

26 個月連跌的趨勢，是回歸以來最長的跌幅，至 2016 年 8 月才有輕微增長（見圖 9）。⁷

圖 9 2014-2016 年澳門博彩收入走勢



資料來源：筆者根據澳門博彩監察協調局資料，自行整理所得

目前，澳門的經濟發展受周邊經濟環境不明朗因素影響，博彩業業績呈下降趨勢。據澳門博彩監察協調局公佈資料顯示，12 月份博彩毛收入 228.38 億澳門元，按年跌 13.7%，連跌 3 個月，而 2019 年全年累計博彩毛收入 2924.55 億澳門元，按年跌 3.4%（見表 2）。2020 年初，受新冠肺炎疫情肆虐，嚴重衝擊賭場生意，4 月份博彩毛收入僅 7.54 億澳門元，按年急瀉 96.8%，為連續 7 個月下跌，創下有紀錄以來最大跌幅，超過了 2 月份 88% 的按年降幅，若按月計，亦大挫 85.65%，而今年首 4 個月累計賭收 312.4 億澳門元，按年跌 68.7%。⁸ 預期未來的經濟形勢將持續低迷，澳門面對產業結構調整的壓力更大，但可以預見，博彩業以外的行業可望重現活力，使澳門整體經濟平穩發展。

隨着“一帶一路”倡議的提出及《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的出台，澳門特區政府正積極配合中央政策，逐步落實“一中心、一平台、一基地”的功能定位、融入及共建粵港澳大灣區、參與國家“一帶一路”倡議建設。為進一步推動經濟適度多元發展，特區政府正通過結合教育，大力發展

⁷ 高勝文：“‘一帶一路’，澳門的機遇、優勢與發展策略”，《澳門公共行政雜誌》第 121 期，澳門，行政公職局，2018 年，第 9 頁。

⁸ 每月幸運博彩統計資料，引自澳門博彩監察協調局網頁 <http://www.dicj.gov.mo>。

會展、金融、中醫藥及文化創意等產業。⁹ 然而，根據第三階段“計劃”課程資料顯示，課程類別主要分為 5 大類，包括職業技能類、教育學術類、博雅藝術類、長者教育類及駕駛實習類，現有課程並非完全配合特區政府經濟適度多元發展的步伐。因此，當局應重新思考“計劃”方向，以配合澳門的發展模式。

表 2 2019 年及 2018 年每月幸運博彩毛收入（單位：百萬澳門元）

	月份毛收入			累計毛收入		
	2019年	2018年	變動率	2019年	2018年	變動率
一月份	24,942	26,260	-5.0%	24,942	26,260	-5.0%
二月份	25,370	24,300	+4.4%	50,312	50,560	-0.5%
三月份	25,840	25,950	-0.4%	76,152	76,510	-0.5%
四月份	23,588	25,728	-8.3%	99,739	102,239	-2.4%
五月份	25,952	25,489	+1.8%	125,691	127,727	-1.6%
六月份	23,812	22,490	+5.9%	149,503	150,217	-0.5%
七月份	24,453	25,327	-3.5%	173,956	175,544	-0.9%
八月份	24,262	26,559	-8.6%	198,218	202,103	-1.9%
九月份	22,079	21,952	+0.6%	220,297	224,055	-1.7%
十月份	26,443	27,328	-3.2%	246,740	251,383	-1.8%
十一月份	22,877	24,995	-8.5%	269,617	276,378	-2.4%
十二月份	22,838	26,468	-13.7%	292,455	302,846	-3.4%

資料來源：筆者根據澳門博彩監察協調局資料，自行整理所得

四、新加坡“技能創前程計劃”對澳門的啟示¹⁰

世界各地政府多推行各項持續進修計劃，鼓勵國民終身學習，裝備自己，以應付現今急速多變的職場所帶來的挑戰。例如，歐洲委員會曾在 2007 年至 2013 年間推行金額達 70 億歐羅（650 億港元）的“終身學習計劃（Lifelong Learning Programme）”，為處於人生不同階段的學員提供機會，

⁹ 高勝文：《“一帶一路”倡議及粵港澳大灣區背景下 澳門的發展範式與推進路徑》，澳門，科教文出版社，2019 年，前言。

¹⁰ 本節根據以下資料整理而成（特別標註出處之文獻資料除外）：

1. 香港立法會秘書處資料研究組於 2017 年 11 月 17 日發佈的《香港的持續進修情況》；
2. 區耀榮：“新加坡‘技能創前程計劃’對澳門終身學習的啟示”，《澳門公共行政雜誌》第 121 期，澳門，行政公職局，2018 年，第 57-76 頁；
3. “新加坡富有特色的‘技能創前程’計劃”，《中國組織人事報》，2019 年 6 月 13 日。

讓他們在歐洲各地進修和接受培訓，而“終身學習計劃”的大部份項目繼續在 2014 年至 2020 年間開展的 Erasmus+ 計劃下推行。

除西方國家外，亞洲許多國家和地區，亦有推行持續進修計劃及政策。綜合比較及考察世界各地眾多推行的地區中，筆者認為新加坡政府在 2015 年開展的“技能創前程計劃（Skills future）”（下文簡稱“S 計劃”），是比較成功的例子，其成功經驗，對澳門以下的啟示作用。

（一）參與機構多元且分工明確

為了做好“S 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的“技能創前程委員會”，對“S 計劃”進行構想和規劃，委員會成員包括來自政府、行業、工會和培訓機構的各界代表。計劃的順利實施是多方共同參謀的成果。技能創前程計劃的口號是“你的技能，你的資產，你的未來。”每個人都是利益相關者。計劃正式施行前，成立技能創前程委員會作為決策方。計劃施行初期，由新加坡教育部下屬的技能精深發展局作為法定委員會全權管理，隨後，新加坡勞動力發展局、新加坡標新局和新加坡資訊通信媒體發展管理局等部門都參與了計劃管理和課程的提供。其中，技能精深發展局負責計劃的整體把控，勞動力發展局負責人力資源的分配。

學校、企業以及兩方之間的合作也為計劃的順利實施作出了貢獻。包括新加坡國立大學、南洋理工大學、新加坡理工大學、新加坡管理學院和新加坡工藝教育學院在內的十餘所新加坡的高等教育學府，作為技能課程的提供者和培訓者，為學生提供實習和海外留學的機會，對學生的學習成果進行評估並頒發學位。同時，企業尤其是中小企業也為學習者提供了實習和接受培訓的平台。與此同時，新加坡的全體公民都是計劃的參與方，是他們的學習興趣、學習技能的熱情和終身學習的主動性給新加坡政府以信心，使得計劃能夠持續發展。

（二）資金來源為政府投入輔以社會籌集

為配合“S 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 億新加坡元（35 億港元），增加至

2015 年至 2020 年間的每年超過 10 億新加坡元（58 億港元）。上述一系列的組織改革和財政投入反映出新加坡政府對“S 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。

除了政府的資金投入以外，來自新加坡社會各界的資金捐贈也為“S 計劃”的實施打了一針強心劑。例如，2014 年 11 月成立的技能創前程禧年基金，就是由僱主、工會、公眾和政府進行捐款，用於發放技能創前程獎學金。

（三）資助形式多樣

根據“S 計劃”規定，年滿 25 歲或以上的新加坡公民可在開始時獲取首筆 500 新加坡元（2895 港元）的補助金（**Skills Future Credit**），而政府會定期增發補助金。“S 計劃”補助金不設時限，而且可以累積，供學員用來支付已獲政府津貼後與技能相關的核准課程（包括網上課程）的費用。

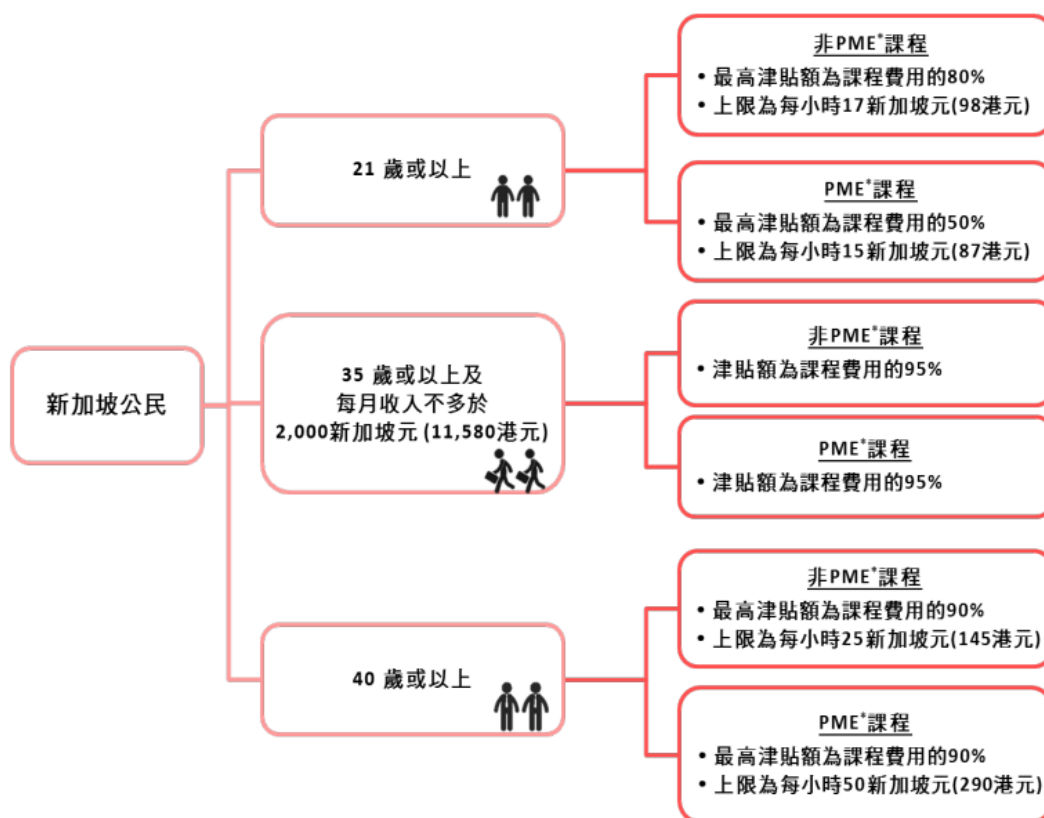
新加坡近年推行的“S 計劃”，藉善用經濟誘因來鼓勵僱主及僱員參與持續進修，計劃獲經合組織評為成功的例子。一方面，為確保國民能夠負擔培訓費用，許多核准課程由新加坡政府大力資助支持，而向自資進修的人士所提供的津貼金額相等於課程費用的 50% 至 95%（見圖 10）。

另一方面，由僱主資助的培訓課程，新加坡政府同樣會向僱主提供相等於課程費用 50% 至 95% 的津貼。僱主亦可獲得相等於僱員基本時薪 80% 的缺勤薪金補貼（**Absentee Payroll**），就中小型企業而言，上限為每小時 7.5 新加坡元（43.4 港元），非中小企的上限則為每小時 4.5 新加坡元（26.1 港元）。此外，根據“就業培訓計劃（**Workfare Training Support Scheme**）”，僱主可就每月收入不多於 2000 新加坡元（11580 港元）的 35 歲或以上僱員，申領有關僱員基本時薪 95% 的缺勤薪金補貼。

（四）特別注重扶持新興產業

隨着資訊化時代和“工業 4.0”的到來，新興的行業產業嶄露頭角，為人們提供了更豐富的學習和就業機會，也賦予了“S 計劃”新的責任和使命。

圖 10 2017 年 “S 計劃” 向自資進修的人士提供的課程費用津貼



資料來源：新加坡 “S 計劃”

* PME 課程為符合專業人士、經理及行政主管程度的課程

新加坡政府十分重視新興產業的發展，不斷豐富計劃內容，鼓勵人們學習新興技能，接觸更廣闊的職業領域。同時加大對企業尤其是中小企業，以及跨國公司的扶持。2018 年 3 月，新加坡方面宣佈將對 300 個來自各領域的中小企業與跨國公司給予資助，並利用新加坡經濟發展局所開發的新加坡工業智能指數進行評估，協助它們加速向“工業 4.0”轉型。

此外，為了迎合新興產業的出現，相應的技能框架亦隨之不斷更新。2018 年，新加坡技能創前程網站先後公佈了批發貿易行業、食品生產行業和傳媒行業的新技能框架。2019 年 1 月，推出了社會服務技能框架，為個人提供就業或轉行的契機，幫助僱主明確員工技能升級的方向。

五、澳門“持續進修發展計劃”可持續發展建議

不可否認，“計劃”促進了澳門持續教育的發展。一方面，“計劃”取得了顯著成效，如形成了多種學習渠道、提升了居民的質素、提升院校／教育機構課程及教學質素及有助學習型社會的建設；但另一方面，“計劃”亦存有未完善之處，如“計劃”協調功能有待建立、“計劃”內容有待調整、“計劃”監管有待加強及“計劃”方向有待重新思考。有見及此，本文通過考察、借鑒新加坡“S計劃”的經驗，並結合實際情況，提出一系列可行的建議，以促進“持續進修發展計劃”的可持續發展。

（一）建立“計劃”協調功能

從協調功能上來看，澳門和新加坡頗為不同，澳門的“計劃”僅由教育局專責制定和執行，缺乏其他相關部門的有效參與和協作；而新加坡的“S計劃”得到相關部門及社會各界的有效參與和協作，使得計劃能夠持續發展。

因此，我們首先要建立“計劃”協調功能，加強與“計劃”相關的職能部門的參與和協作，我們可參考新加坡設立“技能創前程委員會”的經驗，參照特區政府現時設立的諮詢組織的模式，設立“持續進修發展計劃委員會”，匯集社會各界力量（如教育暨青年局、勞工事務局、經濟局、旅遊局、學校、企業、社團、機構等代表），通過參與、協調、合作及檢討，促進“計劃”的發展，就“計劃”涉及到的各個範疇，提出施政方針、政策制定和執行等方面的討論和提出意見的職能。

（二）調整“計劃”內容

調整“計劃”內容涉及對象範圍、資助金額與資助形式等方面。

在對象範圍方面，本文建議特區政府可以考慮將適用對象的年齡擴大，即由現時只容許年滿 15 歲的澳門居民申請，下調至年滿 7 歲的澳門居民（即小學生亦適用），因為該計劃的目的是鼓勵本澳居民終身學習，而他們作為本澳居民的一份子，亦應具有這個權利利用政府的資助，在課餘時間去進修他們有興趣的課程，如音樂、語言、藝術和運動等，而這些課程正正就

需要從小培養，並須逐級地考取專業的證照，這又正好符合特區政府加大力度支援居民考取證照的目標。同時，此舉亦可適當減輕家長的財政負擔，從而避免小孩不會因家庭的經濟困難而被迫放棄參加課餘進修，令他們的天份被埋沒。¹¹

在資助金額方面，“計劃”的進修資助由 2011 年每期 5000 元，到 2014 年提升至每期 6000 元，但至今一直沒有調整，因應現時課程 / 證照考試的收費較貴、資助金額不足以支付報讀高階 / 進階課程或延續性的課程，居民期望“計劃”能加大資助金額。本文建議特區政府參照新加坡“S 計劃”，擴大資金來源，形成政府投入與社會籌集相結合的模式，同時，根據社會經濟的通脹率、相關課程及證照之價格水平等因素，適當加大進修資助的金額。

在資助形式方面，新加坡的“S 計劃”善用經濟誘因來鼓勵僱主及僱員參與持續進修，計劃獲經合組織評為成功的例子，“S 計劃”以處於不同求學或就業階段的新加坡公民為對象，為他們提供一系列覆蓋面甚廣的支援措施。如年滿 25 歲或以上的新加坡公民可在開始時獲取首筆 500 新加坡元（2895 港元）的補助金，而政府會定期增發補助金。該補助金不設時限，而且可以累積，方便國民支付報讀與技能相關的核准課程（包括 MOOCs¹²）的費用；另外，為確保國民能夠負擔培訓費用，許多核准課程由新加坡政府大力資助支持，自資進修的人士可獲提供的津貼金額相等於課程費用的 50% 至 95%。至於由僱主資助的培訓課程，新加坡政府同樣會向僱主提供相等於課程費用 50% 至 95% 的津貼，而僱主亦可獲得相等於僱員基本時薪 80% 至 95% 的缺勤薪金補貼。上述資助形式，值得澳門學習和借鑒。

¹¹ “‘持續進修發展計劃’可完善之處”，《訊報》，2016 年 3 月 31 日。

¹² MOOCs（英文全稱：Massive Open Online Courses），即大規模在線公開課程，透過網路，把課程開放給大量線上使用者學習。據統計，MOOCs 佔整體“S 計劃”資助課程的 12%。當中大部份的學員為 25 至 39 歲年齡組別人士。最受歡迎的 10 個 MOOCs 包括“MBA 全面課程”（An Entire MBA in 1 Course）、“Python 程式編寫特訓”（Complete Python Bootcamp）、“搜尋引擎最佳化課程”（How I Hit #1 on Google: The Complete 2015 SEO Course），以及與資訊科技相關的課程。

對此，本文建議借鑒新加坡“S 計劃”資助形式方面的經驗，作出以下建議：一是建議取消保證金制度，改為居民墊支部份費用，從而解決居民因缺席課程而造成的資源浪費現象，以及保證金制度的執行情況問題；二是建議把遙距課程、網上課程（如 MOOCs）等納入資助的範圍，因此類課程應適用以工時長及輪班工作制見稱的澳門；三是建議“計劃”的進修資助可以累積，這使居民便可按照自己的實際情況，靈活地運用進修資助，從而選擇合適自己的課程和學習方式。

（三）加強“計劃”監管

在“計劃”監管方面，面對近年課程量增大，教青局表示，將來有意通過電子化把系列措施辦得更好，在電子化基礎上繼續優化，加強監察力。通過電子化，減省機構行政工作，可避免機構做假或行政上延遲，有信心解決不少問題。¹³

在實地巡查工作方面，建議堅持嚴格的監察機制，持續監管保障課程質量。一方面持續監察價目收費、成效、課程內容，提升課程的質量與時間合理性；另一方面，按現時實際監察的需求，對評級及巡查指引作出修訂，令監察人員有據可依及按照指引貫徹執行，與此同時，也應增加突擊檢查次數、定期檢查次數，重視實名和匿名舉報，加強與相關機構的溝通，設立及執行清晰的賞罰機制，以切實發揮“計劃”的效果。

在後備報名方案方面，應建立機制，分析及監察各機構對後備報名方案使用情況，防止出現濫用，並檢討現時的監察措施，堵塞當中存在的漏洞。建議持續優化報名申請系統及流程，為居民提供更完善、便捷的電子化申請環境（如增設 24 小時網上報名功能），以推進電子政務發展，配合本澳智慧城市的建設。此外，“計劃”宜推出電子簽到系統，取代現行的紙本簽到，以即時掌握出席情況，也避免了因機構延遲輸入，影響保證金的釋放。

¹³ “第四階段四月開辦推電子簽到”，《澳門日報》，2020 年 1 月 14 日。

（四）重新思考“計劃”方向

根據教青局公佈的數據，截至 2018 年 5 月 31 日，居民在參與第三階段“計劃”本地持續教育課程中，以職業技能類¹⁴ 較多，約佔參與人數的 55%，其次為博雅藝術類¹⁵ 的課程。結合以上數據顯示，“計劃”雖能夠貼合居民的需求，提升職場或個人素質，但現有課程並非完全配合特區政府經濟適度多元發展的步伐。相對而言，新加坡政府十分重視新興產業的發展，“S 計劃”不斷豐富計劃內容及特別注重扶持新興產業。對此，本文建議借鑒新加坡“S 計劃”的經驗，重新思考“計劃”方向，在貫徹多元化定位目標、促進課程種類百花齊放的同時，也應配合本澳經濟適度多元發展。

首先，我們可配合《粵港澳大灣區發展規劃綱要》“一中心、一平台、一基地”的建設，針對性地把會展、金融、中醫藥及文化創意等產業之相關課程，以及熟悉內地、東南亞、葡語系和歐盟等國家事務的綜合能力人才培訓課程納入“計劃”，以進一步增加“計劃”的社會效益，增強其直接服務於社會經濟建設的能力；其次，因應粵港澳三地經濟一體化加速，未來可考慮將粵港澳大灣區建設相關的課程、證照考試和本地執業資格證照考試納入至“計劃”中，鼓勵居民積極地投入到大灣區建設，提升本地人才競爭力，為澳門整體經濟提供更大的發展空間；最後，可在培訓需求方面投放更多資源，鼓勵居民報讀相關新興產業的課程，如增加修讀有關課程的資助金額及宣傳、制定激勵性的獎勵措施、提供赴外地學習和交流的機會等，以推動市民積極學習、持續提升技能。通過上述方案，藉此配合特區政府施政方針，推動本澳經濟適度多元發展。

¹⁴ 職業技能類開辦的課程包括運輸服務、獸醫、建築工程、醫學、旅遊及會展業、製造與加工、工程學和工程行業、護理、醫療服務、旅館及餐飲業、養生保健、電腦科學、商業和管理、建築學與城市規劃、社會工作等。

¹⁵ 博雅藝術類開辦的課程包括設計、美術、書畫刻印藝術和視聽藝術、音樂、戲劇、舞蹈、雜技、其他個人服務、農業等。

六、總結

筆者建議，應通過建立“計劃”協調功能、調整“計劃”內容、加強“計劃”監管及重新思考“計劃”方向，以促進“持續進修發展計劃”的可持續發展。然而，本文所提出的建議，還有待進一步深化與完善，期望推行下一階段“計劃”時，能提供更多元化的課程及證照考試，以及探討將“計劃”發展成恆常性措施的可行性，從而提升個人素養和技能，配合經濟適度多元發展及營造學習型社會，以早日實現“教育興澳”、“人才建澳”之目標。