

調查報告摘要

有關僱員再培訓局提供再培訓課程 的若干問題的直接調查

背景

去年七月，本署注意到，一份報章報道一宗有關一個製鞋技工度身訂造再培訓課程的投訴。該課程是由製衣業訓練局、僱員再培訓局（以下簡稱「再培訓局」）及一家鞋廠首次合辦。根據上述報道，參加的學員從課程中學習所得的知識有限，同時，學員在接受實習訓練時，均成為廉價勞工。這事令公眾關注到再培訓局的職責，以及這類再培訓課程的質素和效用。為了公眾利益，申訴專員決定根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii) 條，就此事進行直接調查。

調查的目的及範圍

2. 進行這項直接調查的目的，在於研究再培訓局執行有關提供再培訓課程方面的法定職能的機制，評估該局執行這些法定職能的成效，以及評估該局是否有需要採取改善措施。
3. 調查的範圍包括審研：
 - (a) 再培訓局、其屬下委員會與工作小組及其行政辦事處的組織結構和職能；
 - (b) 再培訓局、其屬下委員會與工作小組及其行政辦事處分別履行課程管理及發展方面的職責的機制；
 - (c) 與去年七月報章的報道有關，以及由該次報道引起有關課程管理及發展的若干問題；以及

(d) 再培訓局已經或將會採取的有關改善措施。

僱員再培訓局及其行政辦事處的組織結構和職能

4. 當局於一九九二年根據法例成立再培訓局，以便推行僱員再培訓計劃。該項計劃的目的，是為符合資格的工人提供再培訓，幫助他們學習新的技能或更佳的技能，俾能適應經濟環境的轉變。再培訓局提供多種全日、半日和晚間再培訓課程。該局提供的 160 多種課程，大致可分為以下幾類：轉業錦囊課程、基本技術課程、職業技術課程和度身訂造課程。再培訓局透過多個培訓機構在全港所設的逾 135 個再培訓中心提供上述各項課程。

5. 再培訓局屬下的課程發展委員會負責監察培訓機構的運作，以及訂定和檢討再培訓計劃的整體方針和發展策略、制訂成效指標和檢討課程的整體效益。課程審核專責小組則協助課程發展委員會監察個別再培訓計劃的效益，並獲授予權力，審批有關加入培訓機構行列和開辦新課程的申請。

6. 僱員再培訓局行政辦事處（以下簡稱「行政辦事處」）是該局的行政部門。行政辦事處設有一名行政總監，並僱用了約 52 名全職人員。

課程管理及發展方面的機制

7. 新的再培訓課程由再培訓局、培訓機構、相關的行業團體／僱主商會、專業組織和工會合作策劃和發展。根據課程發展委員會制定的課程審批程序，申請開辦新課程的培訓機構，須就該項課程提交詳細的建議書和財政預算。行政辦事處會根據課程發展委員會所訂定的一套準則進行審批，然後將審批結果連同其建議一併提交課程審核專責小組考慮。經課程審核專責小組核准的新課程，初期會以試辦形式開辦。行政辦事處會向課程審核專責小組報告試辦課程的成效。小組會檢討該項課程的效益，然後決定應否再開辦同類的課程。如小組對該項課

程的成效和效益感到滿意，則會授權行政辦事處的行政總監和副行政總監審批續辦同類的課程。

8. 申辦課程的培訓機構，必須按照經課程審核專責小組核准的課程建議書和財政預算開辦再培訓課程。其後，如作出任何修改，必須事先經行政辦事處或課程審核專責小組考慮和批准。由於資源所限，行政辦事處通常不會以進行視察的方式，監察授課的情況及／或課程的成效。不過，行政辦事處會派員前往再培訓中心，監察一般的課程管理工作，以及調查所接到的投訴。視察人員會擬備一份報告，並會將這份報告的副本送交該局的有關人員參考，以便這些人員決定是否採取跟進行動。

9. 課程評估的工作分四個層次進行：受訓學員、僱主、培訓機構、行政辦事處和再培訓局。首先，在課程結束時，再培訓局會要求學員填寫一份課程評估表格，以便就課程內容、培訓設施，以及教學水平等各方面作出評估。此外，培訓機構和行政辦事處亦會因應需要進行調查，以了解僱主對畢業學員的表現和再培訓課程的效益的意見。在課程結束後，培訓機構須向行政辦事處報告有關課程成效的統計數據，並編製一份學員評估報告摘要。行政辦事處會定期監察有關課程成效的統計數據。最後，再培訓局（課程審核專責小組／課程發展委員會）每年和每季都會就課程的成效和培訓的效益作出評估。

10. 課程發展委員會已訂定一套成效指標，以便在成本效率、課程效益，以及有關人士對課程的滿意程度方面，評估課程的整體成效。這些成效指標包括：

- (a) 藉以衡量課程成本效率的學位使用率、課程出席率和學員單位成本；
- (b) 藉以衡量課程效益的就業率、留職率和結業成績評核／考試或技能測驗的合格率；以及
- (c) 藉以衡量主要的有關人士對課程的滿意程度的受訓學員、僱主及公眾意見調查結果。

11. 為方便進行監察，再培訓局選擇以學位使用率、課程出席率和就業率作為主要的成效指標，並為這些成效指標訂出相應的目標比率。倘若課程在上述各方面的成效不能達到所訂定的目標比率，行政辦事處會要求有關的培訓機構作出解釋，以及提出建議，採取補救措施。

度身訂造課程的管理及發展

12. 再培訓局會靈活設計度身訂造課程，以期達到符合資格的僱主在人力方面的特定要求，因為這些僱主通常會僱用一定比率的畢業學員（通常是 80%）。除了接受入職前的培訓外，一些度身訂造課程的學員在就業後，亦會接受一段時間的在職培訓，學習一些實際的技能和取得工作經驗。學員可獲發放在職培訓津貼和薪酬。

13. 培訓機構在申請開辦新的度身訂造課程時，必須向再培訓局提供有關工作性質、職位空缺數目，以及畢業學員的薪酬及服務條件等方面的額外資料。如申請提供在職培訓，則須提供進一步的有關資料。課程發展委員會已訂定審核在職培訓計劃的準則。

14. 為了審研再培訓局就發展、審核、審批、監察和評估再培訓課程訂定的程序，本署曾詳細研究三個度身訂造課程，其中兩個與造鞋業有關，一個與荳品製造業有關。在這三個課程中，其中一個便是與上文第 1 段所提及的報章報道有關。

改善措施

15. 鑑於去年七月報章曾報道一宗有關度身訂造課程的投訴，再培訓局檢討了有關舉辦這類課程的情況，並於去年十一月開始採取下列各項改善措施：

- (a) 制訂一套有關舉辦和監察度身訂造課程的詳細指引，並將這套指引分發給各培訓機構，以供參考；

- (b) 擬備諒解備忘錄，說明再培訓局、各培訓機構和贊助開辦課程的僱主在提供度身訂造課程和有關的在職培訓方面的權利和責任。在課程開辦之前，上述各方須就備忘錄的內容正式達成協議，並在備忘錄上簽署；
- (c) 改善有關報告、監察和評估度身訂造課程的機制；
- (d) 定期前往度身訂造課程的上課地點進行實地視察，並將視察結果加以整理分析，以便日後評估課程時作為參考之用；
- (e) 加強度身訂造課程中的軟性技能訓練，藉此改善受訓學員的工作態度；以及
- (f) 就所有度身訂造課程進行學員留職調查。

觀察所得及意見

16. 關於這項調查，申訴專員有以下觀察所得及意見：

課程發展及審核

- (a) 一般而言，度身訂造課程的建議書中有關在職培訓計劃的資料並不多，因此，再培訓局難以有效監察和評估其成效。
- (b) 該局並無印製標準申請表格和指引，以供申請開辦在職培訓計劃的培訓機構填寫和參考。

課程審批及檢討

- (c) 當時的審核及監察工作小組尚未檢討試辦課程的成效，行政辦事處便批准開辦第二個製鞋技工度身訂造課程。這樣做違反了課程審批程序的規定。（註：審核及監察工作小組已改名為課程審核專責小組。）

- (d) 課程審核專責小組就試辦課程所作的檢討及監察大體上均有不足之處。
- (e) 課程審批程序訂明，課程建議書及財政預算獲批准後，如有任何修改，必須事先獲得該局書面批准。然而，本署留意到，有關方面有時並沒有遵守這項規定。

課程監察

- (f) 該局的視察人員曾多次前往舉辦首個製鞋技工度身訂造課程的工廠視察，可是，卻未能及早發現諸如設備不足和缺乏支援人員等運作問題。這些問題對授課是否暢順總有一定的影響。
- (g) 本署在調查期間發現，根據該局的視察制度，行政辦事處只在收到投訴或接到有關不當情況的報告後，才須實地視察授課情況。
- (h) 該局並沒有向視察人員發出有關須查核事項的清單或指引/指示，提醒他們視察時應注意哪些事項，因而影響到這些視察的效用。

課程評估

- (i) 本署審研該局提供的度身訂造課程樣本時，發現在計算學位使用率、就業率和留職率方面有差異。
- (j) 該局未能清楚界定各項就業率和留職率，以正確和客觀地反映畢業學員的就業情況。本署注意到，在一項豈品製造學徒度身訂造課程中，17名學員獲安排就業，其中10名學員於在職培訓展開一天後便離職，但該局仍當作已安排他們就業計算。
- (k) 由去年十一月開始，該局要求培訓機構就所有度身訂造課程進行留職調查。然而，對於其他同樣有就業安

排的全日制課程，該局只在認為有需要時，才要求培訓機構進行留職調查。同時，這些留職調查所蒐集的資料非常有限，因而影響到調查的效用。

- (l) 該局在其年報中，只公布其中幾項籠統的就業率。
- (m) 該局在其年報中並無公布所蒐集的其他成效指標。
- (n) 該局只記錄和監察全日制課程畢業學員的整體就業情況，卻沒有公布和監察其他較具體的就業率，例如學員投身與所接受訓練有關行業的就業率。
- (o) 該局並無就在職培訓計劃訂定主要成效指標和達到目標比率，以監察這些計劃的成效。
- (p) 由於培訓機構只須以統計數字形式提交學員對課程的評估摘要，該局因而未能有系統地分析學員的評估和意見。
- (q) 至於度身訂造課程和相關的在職培訓計劃的成效方面，該局只是隨意蒐集贊助開辦課程的僱主的意見，並無訂立機制，藉以有系統地蒐集、分析和評估僱主對度身訂造課程和相關的在職培訓計劃的意見，以便對課程作出評估和改善。
- (r) 度身訂造課程的評估報告表格的設計，以及報告制度本身，均有不足之處，培訓機構可能因而未能對課程作出有用的評估。該局並無提供指示或指引，說明應如何填寫評估報告，以供培訓機構參考。
- (s) 只有舉辦度身訂造課程的培訓機構，才須向該局提交詳細的課程評估報告。至於舉辦其他課程的培訓機構，則只須向該局報告有關課程成效的統計數字，並以統計數字形式提交學員對課程的評估摘要。本署認為這樣的評估制度有欠全面。

- (t) 培訓機構的職員可能對評估課程的指引和程序並不十分熟悉。

結論

17. 概括來說，本署的結論如下：

- (a) 有證據顯示，再培訓局並無依照有關審批及檢討試辦課程的機制及程序行事；
- (b) 在該局及其行政辦事處履行課程管理及發展的職責方面，尤其是有關監察及評估再培訓課程的職責方面，現行的機制和程序均有欠妥善；以及
- (c) 雖然該局於去年十一月已開始推行一些改善措施，但在度身訂造課程及在職培訓計劃的發展及管理方面仍有問題，該局及其行政辦事處必須多加留意。

建議

18. 鑑於上文第 16 段所述的觀察所得及意見，申訴專員提出下列 20 項建議，供再培訓局考慮：

課程發展及審核

- (a) 該局應要求培訓機構在諮詢贊助開辦課程的僱主後，提交其擬議的在職培訓計劃的詳情，以便審核、監察和評估這些計劃；
- (b) 該局應設計標準的申請表格及指引，供培訓機構申請開辦在職培訓計劃時使用；

課程審批及檢討

- (c) 在課程審批程序中提述關於在試辦培訓課程後續辦同類課程的審批權時，顯然有前後不一致的情況，該局應盡快予以檢討及糾正；
- (d) 該局應確保各方面均遵照既定的程序，由課程審核專責小組先檢討試辦課程，然後授權行政辦事處的行政總監及副行政總監審批續辦課程；
- (e) 該局應確保各方面在修改已批准的課程建議書及撥款預算時，均遵照既定的程序；

課程監察

- (f) 在管理度身訂造課程及在職培訓計劃方面，該局應與培訓機構、贊助開辦課程的商會及僱主保持更緊密的聯絡，並加強監察這些課程；
- (g) 為了保持再培訓課程的質素，該局應加強其課程視察工作，並研訂有系統的課程視察策略及計劃，監察各類再培訓課程及培訓機構；
- (h) 該局應制訂適當的指引、指示及覆核清單，協助其屬下視察人員執行職務；並應改良實地視察報告的格式，向視察人員提供更清晰的指引；

課程評估

成效指標

- (i) 該局應檢討成效指標的定義及計算方法，以免計算時有差異；
- (j) 該局應覆檢和修訂各項就業率及留職率的定義，以期更加準確和客觀地反映畢業學員的就業情況；

- (k) 為方便深入評估僱員再培訓計劃的長遠效益，以及制訂再培訓政策，該局應把留職率的調查範圍擴大至包括所有全日制有就業安排的再培訓課程，以期蒐集更多有關畢業學員獲安排職位後的就業情況的詳細資料；
- (l) 該局應在其年報內，公布更具體的就業率，並說明所引用的各項就業率的定義；
- (m) 該局應在其年報內，公布更多成效指標，藉以提高其透明度及問責性；

主要成效指標及達到目標比率

- (n) 為更有效地評估各類全日制再培訓課程的成效，該局應訂定明確及適用於這些課程的其他就業率的達到目標比率；
- (o) 該局應就在職培訓計劃制訂主要成效指標及達到目標比率，以便客觀地評估這些計劃的成效和效益；

學員、僱主及培訓機構對課程的評估

- (p) 該局應為培訓機構制訂適當的指引和指示，指導這些機構如何有系統地分析和評估學員就再培訓課程提出的意見，以期令評估更有用；
- (q) 該局應為培訓機構制訂一套更周密的機制及程序，以便這些機構有系統地蒐集、分析和評估贊助開辦課程的僱主對度身訂造課程及在職培訓計劃的意見；
- (r) 該局應檢討和修訂度身訂造課程評估報告的格式，並發出適切的指示或指引，協助培訓機構填寫評估報告；

- (s) 該局應制訂一項計劃，規定培訓機構須就各類再培訓課程，而非只是度身訂造課程，提交全面的課程評估報告，令課程評估程序更有效益；以及
- (t) 該局應向有關的培訓機構人員提供適切的訓練或簡介，使他們完全熟悉與課程評估工作有關的指引及程序，令課程評估程序更有效益。

僱員再培訓局的回應

19. 初時，除上文第 17(a)段所載的結論和第 18(i)、(j)、(n)及(s)段所載的建議外，再培訓局已接納第 17 及 18 段所載的各項結論和建議。關於第 17(a)段所載的結論，再培訓局堅稱，課程審批程序並不適用於度身訂造課程，因為這些課程必須在短時間內籌辦和靈活設計，以切合僱主在人力方面的特定需求，而且這些課程通常是臨時開辦的。基於這個理由，行政辦事處才會在審核及監察工作小組檢討試辦課程前，便已批准開辦第二個製鞋技工度身訂造課程。

20. 關於拒絕接納第 18(i)段所載的建議一點，該局堅稱，在計算成效指標時所出現的其中一個差異，是由於屬下一名人員一時疏忽計算錯誤所致，與成效指標的定義和計算方法無關。至於第 18(j)段所載的建議，再培訓局表示只接納其中一部分。該局認為，該局對「就業」一詞所作的定義是恰當的，而且這個定義已為其他機構（例如勞工處）普遍採納。就業率是根據已經證實的職位數目，以及僱主的詳細資料和就業模式計算出來的。至於第 18(n)段所載的建議，再培訓局表示亦只接納其中一部分。該局認為，究竟學員是否願意受聘於曾經接受再培訓的行業，純屬個人的選擇，而且受許多外在因素影響，並非有關的培訓機構所能控制。因此，再培訓局認為，除了要求培訓機構在整體就業率達到所訂定的目標之外，該局不宜要求這些機構在舉辦職業技術課程後，達到某個指定的就業率。至於第 18(s)段所載的建議，再培訓局表示接納，但有所保留。該局堅稱，有關課程評估的現行安排，已能顯示出課程的效益，因此認為沒有需要規定培訓機構就各類全日課程提交全面的課程評估報告，而且這樣做亦有一定的困難。

結語

21. 申訴專員知悉，上文第 16(d)段所述的觀察所得（即課程審核專責小組在檢討試辦的再培訓課程方面有不足之處），並非限於指度身訂造課程而言。本署認為，課程審核專責小組在檢討試辦課程方面的職能，與其在審核和審批開辦新課程的申請方面的職能同樣重要。因此，申訴專員認為沒有理由修改或撤回第 17(a)段所載的結論。

22. 有關上文第 18(i)段所載的建議，再培訓局堅稱，其中一個差異是由於其屬下人員一時疏忽計算錯誤所致，可是，對於本署發現的其他差異，該局卻沒有解釋其成因。由於這些差異有可能是由於該局就成效指標的定義和計算方法所作的指示不清晰所致，本署願意將這項建議的字眼修訂為「該局應檢討及修訂有關成效指標的定義和計算方法的指示，以免計算時有差異。」

23. 有關上文第 18(j)段所載的建議，本署了解，再培訓局為就業一詞下定義時，把學員自行覓得的工作和自僱亦計算在內，勞工處則不然，因此，兩者實在難以互相比較。不過，有些畢業學員於在職培訓計劃展開一天後便離職，該局仍當作已安排他們就業計算。本署認為這樣做既不合理，亦不可以接受。本署建議再培訓局為就業一詞下定義時，應就僱用期及每星期工作時數設最低規定，目的是不把那些極端的個案計算在內，避免歪曲畢業學員就業的情況。

24. 至於上文第 18(n)段所載的建議，本署認為，倘若再培訓局在全日制職業技術課程及度身訂造課程方面採用多些主要成效指標和達到目標比率，則可更準確地評估這些課程在協助畢業學員覓得與所接受訓練有關的工作方面的效益。該局不一定要用這些新的成效指標和達到目標比率，來監察開辦這些課程的培訓機構的表現，否則，本署便會建議該局規定舉辦職業技術或度身訂造課程的培訓機構須達到指定的就業率。這並非本署作出這項建議的用意。

25. 有關上文第 18(s)段所載的建議，本署想強調一點，就是再培訓局確有需要制訂一個適當的計劃，並切實考慮培訓機構的人手情況，逐步予以推行。本署欣悉，行政辦事處已經增加視察培訓機構的次數，以確保其所提供的課程質素良好；並已舉行多次「縱向研究小組」聚會，以及計劃進行大型的用家意見調查，以便更全面地收集學員和僱主對再培訓課程的意見。

26. 正如上文所述，再培訓局起初對本署提出的其中四項建議表示有所保留，但在獲悉本署的回應後，該局最後同意接納本署提出的全部建議。申訴專員欣悉，在再培訓局批准實施上述建議後，行政辦事處將會成立一個專責小組，負責監察實施建議的情況。實際上，行政辦事處已經或現正把其中多項建議付諸實行。申訴專員希望再培訓局通知本署有關實施建議的進度。該局在提供與這項調查有關的培訓課程的政策和做法方面如有重大的修改，亦希望該局告知本署。最後，申訴專員感謝再培訓局在本署進行調查期間衷誠合作，盡力提供協助。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/WP/14/1 S.F. 68

二零零零年九月