

僱員再培訓局

摘要

1. 1992年，僱員再培訓局(再培訓局)根據《僱員再培訓條例》(第423章)成立為法定組織。根據該條例，再培訓局具多項職能，包括研究提供再培訓課程及附屬培訓計劃，以協助合資格僱員掌握新的職業技能或提高其職業技能從而適應就業市場的變化，並研究該等課程及計劃的管理事宜及供應情況；以及延聘培訓機構提供或舉辦再培訓課程。自2007年12月起，再培訓局擴大服務對象範圍，涵蓋15歲或以上、具副學位或以下教育程度的人士。理事會是再培訓局的決策機構。再培訓局設有6個專責委員會和1個投資小組，負責處理不同範疇的工作。截至2019年12月31日，再培訓局有195名常額人員和60名合約及臨時員工。2018-19年度，再培訓局的收入為6.373億元，開支為9.493億元。審計署最近對再培訓局進行了審查。

培訓服務的管理

2. **入讀再培訓局課程的青年人次下降** 審計署留意到，在2014-15至2018-19年度期間：(a)入讀再培訓局培訓課程的15至29歲青年佔整體學員人次的百分比不高(介乎8.4%至12.2%不等)；(b)該等青年的人次及百分比，由2014-15年度的13 423人次(12.2%)下降至2018-19年度的10 695人次(8.4%)；及(c)青年培訓課程的入讀人次偏低，介乎374人次至508人次不等，平均為441人次，並由2014-15年度的508人次下降至2018-19年度的412人次，減幅為19%(第2.5及2.6段)。

3. **入讀再培訓局課程的少數族裔人士人次下降** 審計署分析在2014-15至2018-19年度特定服務對象課程計劃學額的使用情況，留意到：(a)入讀的少數族裔人士人次偏低，由2014-15年度的374人次下降至2018-19年度的225人次；(b)少數族裔人士課程計劃學額的使用率由2014-15年度的47%下降至2018-19年度的28%；及(c)雖然被使用的計劃學額不足一半，而且入讀的少數族裔人士人次有所下降，但計劃學額數目沒有予以調整(第2.8段)。

4. **需要檢討就業掛鈎課程的再培訓津貼** 就為期7天或以上的就業掛鈎課程而言，出席率達80%或以上的學員方符合獲發放再培訓津貼的資格。各類

摘要

課程和學員的每日再培訓津貼額介乎 30 元至 153.8 元不等。審計署留意到現行各項再培訓津貼額自 2009 年 4 月起一直未有檢討，至今已逾 10 年。鑑於入讀再培訓局培訓課程的青年人次下降，再培訓局需要檢討現行各項再培訓津貼額 (第 2.10、2.12 及 2.13 段)。

5. **開發新課程方面有可予改善之處** 就 2014–15 至 2018–19 年度期間獲批的 274 項新課程，審計署審查了其中 16 項，留意到：(a) 課程建議書和提交予課程及服務發展委員會的文件沒有包括市場上類似課程的供應情況，以及建議課程與市場現有課程的競爭力比較的資料；及 (b) 再培訓局和培訓機構開發課程的建議書並不一致。培訓機構須載述建議舉辦的培訓班數目，但再培訓局的課程建議書則無須包括該等資料 (第 2.16 段)。

6. **部分培訓課程多年來沒有開班但未有停辦** 根據再培訓局的指引，為一般學員而設的培訓課程如連續 3 年沒有開班，再培訓局會考慮予以停辦。審計署發現有 36 項課程在 2014–15 至 2016–17 年度連續 3 年沒有開班，課程管理工作小組批准其中 34 項 (94%) 課程不予停辦。至於餘下 2 項 (6%) 課程，沒有證據顯示獲課程管理工作小組批准不予停辦。審計署亦留意到，再培訓局沒有向課程及服務發展委員會和課程審批委員會提供停辦課程的資料 (第 2.18、2.21 及 2.22 段)。

7. **部分課程申請人輪候時間冗長** 培訓機構在各區的培訓中心舉辦培訓課程。培訓中心各自備存所辦培訓課程的申請人輪候名單。截至 2019 年 12 月 31 日，輪候名單上共有 52 659 名申請人 (包括 10 661 名就業掛鈎課程申請人和 41 998 名非就業掛鈎課程申請人)。審計署發現：(a) 在 10 661 名就業掛鈎課程申請人中，2 172 人 (20%) 已排在輪候名單上逾 4 個月 (即服務承諾所訂的輪候時間)；及 (b) 在其餘 41 998 名非就業掛鈎課程申請人中，14 526 人 (35%) 已排在輪候名單上逾 5 個月 (即服務承諾所訂的輪候時間)(第 2.27 段)。

8. **部分培訓課程未達主要成效指標的目標** 審計署分析在 2014–15 至 2018–19 年度的主要成效指標表現，留意到部分培訓課程未達標：(a) 在該段期間舉辦的 2 525 項培訓課程中，336 項 (13.3%) 未達所定的 85% 目標學額使用率；(b) 在該段期間完成培訓班的 2 516 項培訓課程中，230 項 (9.1%) 未達所定的 80% 目標出席率；(c) 自 2015–16 年度起，畢業率列為主要成效指標。在 2015–16 至 2018–19 年度完成培訓班的 2 020 項培訓課程中，159 項 (7.9%) 未達所定的 80% 目標畢業率；及 (d) 在 744 項一般人士、殘疾及工傷康復人士就

摘要

業掛鈎課程和青年培訓課程中，52 項 (7%) 未達所定的 70% 目標就業率。在 118 項少數族裔人士、更生人士和新來港人士就業掛鈎課程中，31 項 (26.3%) 未達所定的 50% 目標就業率 (第 2.33 至 2.37 段)。

9. **部分培訓課程未達參考指標的目標** 審計署分析在 2014–15 至 2018–19 年度期間參考指標的表現，發現部分培訓課程的表現未達標，而且整體留職率亦下降：(a) 在 825 項適用的就業掛鈎課程中，602 項 (73%) 未達所定的 60% 目標與培訓課程相關就業率；(b) 在 2015–16 至 2018–19 年度期間舉辦、以全職工作為目標的 190 項就業掛鈎課程中，60 項 (32%) 未達所定的 60% 目標持續就業率；及 (c) 就業掛鈎課程的整體留職率由 2014–15 年度的 64% 下降至 2018–19 年度的 61% (第 2.40 至 2.43 段)。

質素保證

10. **未有按照再培訓局的指引進行周年審計** 根據再培訓局的指引，培訓機構如於最近 2 年連續在再培訓局所進行的周年實地審計中取得第一組別評級，可獲 1 年自行評審資格。審計署留意到，在 2014–15 至 2018–19 年度期間進行的 367 次周年審計中，127 次 (35%) 屬自行評審。然而，在該 127 次自行評審中的 60 次 (47%)，培訓機構並未於過去 2 年連續在再培訓局進行的周年實地審計中取得第一組別評級 (第 3.3 及 3.4 段)。

11. **未有對部分培訓中心進行課堂突擊巡查** 根據再培訓局的質素保證指引，該局選出有開辦再培訓局課程的培訓中心，對其進行每年最少一次課堂突擊巡查，惟審計署發現，在 2016–17 至 2018–19 年度期間，每年有 2 間培訓中心並沒有進行所規定的巡查 (第 3.7 及 3.8 段)。

12. **需要改善期末考試** 審計署審查在 2015–16 至 2018–19 年度期間由再培訓局進行的 50 次期末考試觀試結果，發現其中 10 次不符合評核指引。審計署發現再培訓局就觀試結果的跟進工作有可改善之處 (第 3.11 段)，例子如下：

- (a) **點心製作員基礎證書課程** 根據期末考試指引，考生應在限定時間內完成考試。就在 2017–18 年度的點心製作員基礎證書課程，再培訓局發現學員獲准在考試開始前預製奶黃餡料。再培訓局其後

摘要

又發現，該評估員自 2015 年 6 月起讓學員在考試開始前預製餡料，涉及 5 個培訓班。該些學員並沒有被安排重考 (第 3.11(a) 段)；及

- (b) **保健員證書課程** 根據觀試報告，在 2015–16 年度舉行的保健員證書課程實務試未有按照再培訓局的指引進行，詳情如下：(i) 未有測試 1 名學員的抽痰技巧；(ii) 評估員准許 1 名學員口述傷口換症程序；(iii) 評估員未有核實 2 名學員在藥物派發測試的準確程度；及 (iv) 未有測試學員能否提取準確的藥水分量。再培訓局未有進行巡查，以跟進培訓機構是否已採取改善措施 (第 3.11(b) 段)。

13. **通過評審的培訓課程數目和百分比下降** 審計署審查有學員報讀的培訓課程，並分析當中通過香港學術及職業資歷評審局評審的課程所佔的百分比。審計署發現，在 2014–15 至 2018–19 年度期間：(a) 通過評審的課程數目由 469 項下降至 308 項；及 (b) 在有學員報讀的課程中，通過評審的課程所佔的百分比由 95% 下降至 58% (第 3.18 段)。

培訓支援服務

14. **接獲的承辦服務中心及服務點投標書不多** 再培訓局以局限招標形式採購服務以營辦服務中心及服務點。在招標工作中，再培訓局向符合承辦服務中心及服務點的訂明要求和條件的準服務供應商發出招標邀請書，而該些要求和條件須經再培訓局課程及服務發展委員會批准。審計署審查在 2011 至 2019 年間就承辦服務中心 (天水圍) 和各個服務點進行的招標工作，發現在 2015 至 2019 年間服務供應商反應冷淡 (第 4.5 及 4.6 段)：

- (a) **服務中心 (天水圍)** 2011 年，再培訓局就承辦服務中心 (天水圍) 發出 95 份招標邀請書，共接獲 10 份投標書 (當中只有 5 份符合招標要求)。2015 年，該局發出 96 份招標邀請書，只接獲 2 份投標書。該 2 份投標書中，只有現有服務供應商所遞交的 1 份投標書符合招標要求。在 2019 年招標中，該局發出 51 份招標邀請書，只接獲現有服務供應商所遞交的 1 份投標書 (該份標書符合招標要求) (第 4.6(a) 段)；
- (b) **服務點 (葵青及荃灣)** 在 2015 年招標中，再培訓局就承辦服務點 (葵青及荃灣) 發出 19 份招標邀請書，共接獲 5 份投標書 (當中只有 1 份符合招標要求)。2019 年，該局發出 13 份招標邀請書，只

摘要

接獲現有服務供應商所遞交的 1 份投標書 (該份標書符合招標要求) (第 4.6(b) 段)；

(c) **服務點 (九龍西)** 2017 年，再培訓局就承辦服務點 (九龍西) 發出 35 份招標邀請書，只接獲 2 份投標書 (2 份標書均符合招標要求) (第 4.6(c) 段)；及

(d) **服務點 (九龍東)** 2018 年，再培訓局就承辦服務點 (九龍東) 發出 21 份招標邀請書，只接獲 1 份投標書 (該份標書符合招標要求) (第 4.6(d) 段)。

15. **需要致力改善“樂活一站”營運機構的表現** 再培訓局與“樂活一站”的“樂活中心”營運機構簽訂的營運合約訂明服務目標。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間“樂活一站”的整體年度服務目標的表現，發現：(a) 在該 5 年均未達登記空缺數目的整體年度服務目標；(b) 在 2016–17 和 2018–19 年度，未達填補空缺數目的整體年度服務目標；及 (c) 除 2017–18 年度外，在其餘 4 年均未達成功轉介學員數目的整體年度服務目標。審計署進一步審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間個別“樂活中心”的年度服務目標表現和規定的年度整體表現評分，發現有 5 至 10 個“樂活中心”未達登記空缺數目的年度服務目標，4 至 7 個“樂活中心”未達填補空缺數目的年度服務目標，以及 4 至 8 個“樂活中心”未達成功轉介學員數目的年度服務目標。有 2 至 5 個“樂活中心”的年度整體表現評分未達規定的 90 分 (第 4.13、4.15 及 4.16 段)。

16. **需要密切監察“樂活一站”營運機構的表現** 根據“樂活一站”的運作守則，如營運機構的整體表現評分在年度其中兩季少於 80 分，再培訓局可考慮終止合約，除非該營運機構有所改善，並在書面要求後的下一個月份獲得至少 80 分，方作別論。審計署審查 8 個“樂活中心”的營運機構在 2019–20 年度首兩季所得評分，發現其中 3 間營運機構獲得少於 80 分：(a) 營運機構 A 在第一季和第二季分別獲得 67 分和 68 分；(b) 營運機構 B 在第一季和第二季分別獲得 69 分和 67 分；及 (c) 營運機構 C 在第一季和第二季分別獲得 75 分和 67 分。在 2019–20 年度首兩季，該 3 間營運機構均未能在 3 個服務目標的任何一個目標中達標 (第 4.19 及 4.20 段)。

17. **未符合“陪月一站”主要成效指標的部分服務要求** 再培訓局與“陪月一站”營運機構簽訂的營運合約訂明 6 項主要成效指標的服務要求，如營運機構的表現未達主要成效指標，再培訓局可視之為基本性違約。審計署審查在

摘要

2016–17 至 2018–19 年度期間營運機構的服務要求表現，發現營運機構未能符合 2 個主要成效指標的服務要求：(a) 在該 3 年期間，營運機構一直未能符合登記空缺數目的服務要求；及 (b) 在 2016–17 年度，營運機構未能符合僱主對新畢業學員的滿意度的服務要求 (第 4.25 及 4.27 段)。

機構管治及行政事宜

18. **延遲傳遞理事會／委員會會議議程** 審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間理事會／委員會共 129 次會議的記錄，發現有 14 份 (10.9%) 會議議程是在會議舉行前不足 1 星期才傳遞予成員參閱，延遲了 1 至 3 天不等 (平均為 2 天)，違反再培訓局的指引 (第 5.4 段)。

19. **延遲發出理事會／委員會會議記錄** 2011 年，再培訓局表示會確保理事會／委員會會議記錄初稿在會議舉行後 1 個月內發出。審計署留意到，再培訓局的指引並沒有訂明目標時限。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間理事會／委員會會議記錄初稿的記錄，發現在 129 份會議記錄初稿中，有 10 份 (7.8%) 並非在會議舉行後 1 個月內發出，延遲了 1 至 10 天不等 (平均為 4 天) (第 5.5 及 5.6 段)。

20. **需要改善理事會／委員會成員申報利益的程序** 根據再培訓局的指引，成員 (包括理事會主席、理事會／委員會成員和委員會增選委員) 在獲委任或續任時，須以書面向再培訓局辦事處申報利益。審計署審查在 2015–16 至 2019–20 年度期間的申報利益記錄，發現以下情況 (第 5.10 及 5.11 段)：

- (a) **沒有適時發出申報利益的要求** 再培訓局在理事會成員獲委任或續任後 22 天至 228 天 (平均為 74 天) 才向其發出申報利益的要求。至於委員會非理事會成員的增選委員，這項要求在其獲委任後 2 天至 196 天 (平均為 57 天) 才提出。在 2015–16 至 2019–20 年度 (截至 2019 年 10 月 31 日) 舉行的 118 次會議中，31 次 (26.3%) 會議在成員申報利益的限期前舉行 (第 5.11(a) 段)；及
- (b) **延遲提交利益申報表** 在 2015–16 至 2019–20 年度期間，理事會／委員會成員提交共 92 份利益申報表，其中 17 份 (18.5%) 在再培訓局規定的限期過後才提交。延遲日數由 1 至 160 天不等，平均為 43 天 (第 5.11(b) 段)。

摘要

21. **需要留意員工流失率上升** 截至 2019 年 10 月 31 日，再培訓局的職員編制有 268 個職位，實際在職員工數目為 252 人。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間的年度員工流失率，發現流失率由 2014–15 年度的 8.3% 下降至 2017–18 年度的 5.4%，但在 2018–19 年度大幅回升至 10.4% (第 5.15 及 5.16 段)。

22. **需要改善高層人員的薪酬福利檢討** 根據行政安排備忘錄，再培訓局應每隔不逾 3 年向勞工及福利局局長提交檢討報告，檢討最高三層人員的薪酬福利條件，以確保該等高層人員的薪酬福利條件恰當。審計署審查最新的高層人員薪酬福利檢討報告，留意到再培訓局在檢討報告中只包括現金薪酬，但同屬員工薪酬福利條件的非現金福利和退休福利則沒有包括在內 (第 5.18 及 5.20 段)。

23. **需要監察再培訓局的財務狀況** 2014 年 2 月，政府向僱員再培訓基金 (再培訓基金) 注資 150 億元，主要作為種子基金，賺取投資收入以長期支持再培訓局的服務和運作。審計署審查在 2014–15 至 2018–19 年度期間再培訓局的財務狀況，留意到：(a) 再培訓局每年皆出現虧損，由 1.42 億元至 4.01 億元不等 (平均為 2.96 億元)；及 (b) 再培訓基金的結餘由 2014 年 4 月 1 日的 162.8 億元跌至 2019 年 3 月 31 日的 148.02 億元，減少 14.78 億元 (9%)。再培訓局估計，再培訓基金的結餘在 2026 年 2 月會再跌至 83.3 億元 (第 5.26 至 5.28 段)。

24. **未能討回大部分可追討的資助** 為鼓勵有需要的人士報讀課程，並為他們提供援助，再培訓局以再培訓津貼和減免學費的方式，分別為就業掛鉤課程學員和非就業掛鉤課程學員提供資助。再培訓局會向出席率不足 80% 的非就業掛鉤課程學員和虛報資料的學員追討所提供的資助。審計署發現再培訓局在追討資助方面有以下可予改善之處 (第 5.32 及 5.33 段)：

(a) **需要探討有效措施，以鼓勵學員提高出席率和防止他們虛報資料** 在 2014–15 至 2018–19 年度期間，可追討的資助的撇帳款額為 1,200 萬元，每年介乎 220 萬元至 260 萬元不等。再培訓局估計，約 70% 可追討的資助最終撇帳。再培訓局未能討回大部分可追討的資助，顯示其措施對鼓勵學員出席課堂和防止他們虛報資料的成效頗成疑問 (第 5.34 及 5.35 段)；

(b) **需要合理調整再培訓局的跟進行動** 再培訓局轄下 3 個組別 (即財務及會計組、課程行政組和質素促進組) 負責採取行動，向學員追

摘要

討資助。審計署留意到，該3個組別所採取的跟進行動有別(第5.36段)；及

- (c) **需要加強工作，把虛報資料的個案轉介執法機關** 根據《僱員再培訓條例》和《盜竊罪條例》(第210章)，不誠實地虛報資料可構成罪行。審計署審查再培訓局在2014-15至2018-19年度期間的記錄，留意到再培訓局沒有把任何虛報資料的個案轉介執法機關採取法律行動。儘管再培訓局的指引訂明，在需要時，再培訓局會把懷疑詐騙個案轉介相關機關採取可能的法律行動，但截至2020年3月，再培訓局並沒有發現這類個案(第5.38段)。

25. **需要改善庫存盤點程序** 根據再培訓局的《庫存控制指引》，庫存持有人或其指定人員會進行盤點(包括全面盤點和突擊盤點)。該做法有欠獨立性，亦無助於有效管制庫存(第5.43及5.44段)。

審計署的建議

26. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議再培訓局行政總監應：

培訓服務的管理

- (a) 加強工作，令青年培訓服務更受歡迎(第2.23(b)段)；
- (b) 加強工作，提高少數族裔人士培訓服務的吸引力(第2.23(d)段)；
- (c) 檢討現行各項再培訓津貼額(第2.23(e)段)；
- (d) 在課程建議書和提交予課程及服務發展委員會的文件內，載述有關建議課程競爭力的資料，並理順有關再培訓局和培訓機構開發課程的建議書中所需要載述的資料(第2.23(f)及(g)段)；
- (e) 確保課程根據再培訓局的指引停辦(第2.23(h)段)；
- (f) 縮短申請人入讀課程的輪候時間(第2.29段)；
- (g) 繼續監察培訓課程在各項主要成效指標和參考指標的表現(第2.45(a)段)；

摘要

質素保證

- (h) 確保按照再培訓局的指引進行周年實地審計和自行評審 (第 3.13(a) 段)；
- (i) 確保按照再培訓局的指引對培訓中心進行課堂突擊巡查 (第 3.13(c) 段)；
- (j) 確保培訓機構按照再培訓局的指引舉行期末考試 (第 3.13(d) 段)；
- (k) 對在未有按照再培訓局的指引舉行的考試中通過評核的學員，考慮是否須採取補救行動 (第 3.13(f) 段)；
- (l) 增加通過評審的培訓課程數目 (第 3.20 段)；

培訓支援服務

- (m) 加強服務中心及服務點招標工作的競爭性 (第 4.9 段)；
- (n) 改善“樂活一站”營運機構的表現 (第 4.30(a) 段)；
- (o) 提高“陪月一站”的普及程度，以及改善營運機構的表現 (第 4.30(c) 段)；

機構管治及行政事宜

- (p) 適時向理事會／委員會成員傳遞會議議程，並訂立發出會議記錄初稿的目標時限 (第 5.12(a) 及 (b) 段)；
- (q) 改善理事會／委員會成員申報利益的程序 (第 5.12(e) 段)；
- (r) 留意員工流失率，如流失率持續高企，應探討可行的應對措施 (第 5.21(a) 段)；
- (s) 把非現金福利和退休福利包括在高層人員薪酬福利檢討報告內 (第 5.21(b) 段)；
- (t) 聯同勞工及福利局監察再培訓局的財務狀況 (第 5.29 段)；
- (u) 探討其他有效措施，以鼓勵學員提高出席率和防止他們虛報資料 (第 5.39 段)；及
- (v) 考慮改善庫存盤點程序，並盡可能提高庫存盤點的成效 (第 5.45(b) 段)。

摘要

再培訓局和政府的回應

27. 再培訓局行政總監同意審計署的建議。勞工及福利局局長表示，勞工及福利局會就與其有關的建議採取適當跟進行動，並會為再培訓局推行建議的改善措施提供所需支援。