

持續進修基金

摘要

1. 持續進修基金(基金)於2002年6月1日推出,為有志進修的成年人提供持續進修和培訓資助,以配合日趨全球化和香港轉型為知識型經濟的發展。勞工及福利局(勞福局)由勞工及福利局局長擔任首長,負責監督基金的運作。在職家庭及學生資助事務處(職學處)處長為基金的管制人員。該處轄下的持續進修基金辦事處(基金辦事處)負責基金的行政工作。香港學術及職業資歷評審局(評審局)就基金的推行情況提供諮詢服務,包括就基金課程登記、續期和修訂申請進行評核,以及監察可獲發還款項課程的質素。自基金於2002年6月1日推出至2022年5月31日期間,職學處共批核721 209宗發還款項申請,發放的資助金額共52.4億元。審計署最近就基金進行審查。

監察可獲發還款項課程和培訓機構

2. **需要縮短處理登記申請的時間** 勞福局訂明完成處理有關基金課程登記、課程續期和課程修訂的申請所需時間(第2.3段)。審計署留意到:
- (a) **處理基金課程登記申請** 在2022年1至3月期間開始處理的申請有51宗,其中45宗是已在資歷名冊登記的課程登記申請,每宗的處理時間均較指定時間60天為長,介乎116至203天不等(平均為133天)。餘下6宗是未在資歷名冊登記的課程登記申請,資歷名冊登記和基金課程登記的處理時間分別為179天和132天,較分別為98至140天和37天的指定時間為長(第2.4段);
 - (b) **處理基金課程續期申請** 在2021年9月至2022年3月期間開始處理的申請有39宗。在20宗無須進行覆審的課程申請中,有14宗(70%)的處理時間較指定時間60天為長,介乎65至231天不等(平均為145天)。在餘下19宗申請中,有18宗(95%)的覆審處理時間較指定時間98至140天為長,介乎159至240天不等(平均為169天),課程續期處理時間也較指定時間37天為長,介乎76至136天不等(平均為84天)(第2.5段);及
 - (c) **處理基金課程修訂申請** 2022年1月開始處理的申請有57宗。在已完成處理程序的54宗申請中,有53宗(98%)的處理時間較指定時間60天

摘要

為長，介乎 111 至 233 天不等 (平均為 129 天)。尚未完成處理程序的餘下 3 宗申請，截至 2022 年 8 月 31 日的處理時間介乎 216 至 237 天不等 (平均為 226 天)(第 2.6 段)。

3. **需要提醒培訓機構按時提交基金課程續期申請** 培訓機構須在基金課程登記屆滿前最少 4 個月申請課程續期；倘若課程須進行覆審，則須在資歷名冊登記屆滿前 11 個月申請。審計署留意到，在 2021 年 9 月至 2022 年 3 月期間接獲的全部 39 宗申請均逾期提交，逾期日數介乎 5 至 153 天不等 (平均為 43 天)。在該 39 宗申請中，22 宗 (56%) 的續期處理程序於基金課程登記屆滿後才完成，較屆滿日期遲 12 至 187 天不等 (平均為 62 天)(第 2.9 段)。

4. **登記無效的課程被列為已登記的可獲發還款項課程** 已在資歷名冊登記的基金課程登記會於批准日期起計 4 年後，或其在資歷名冊的登記屆滿／提早終止時屆滿，以較早者為準。於 2022 年 7 月 1 日，可獲發還款項課程名單顯示，共有 5 239 個課程是在資歷名冊登記有效的課程。審計署檢視了其中 150 個課程，並留意到當中有 9 個 (6%) 的資歷名冊登記其實已被終止。因此，該 9 個課程並非登記有效的可獲發還款項課程，也不應在名單上被列為登記有效的課程 (第 2.11 段)。

5. **需要不時檢視可供學員報讀的已登記可獲發還款項課程數目** 於 2022 年 7 月 1 日，共有 7 298 個已登記的可獲發還款項課程。審計署留意到，在 2023 年 3 月 31 日後，已登記的可獲發還款項課程數目或會大幅減少，原因是 3 174 個 (43%) 未有在資歷名冊登記的課程，其基金課程登記將於 2023 年 3 月 31 日屆滿。再者，新登記課程數目由 2019–20 年度的 2 225 個減至 2021–22 年度的 360 個，減幅為 84%。2021 年 10 月，可獲發還款項課程範圍擴大至涵蓋合資格的網上課程。然而，截至 2022 年 6 月 30 日，當局並沒有接獲網上課程登記申請 (第 2.15 段)。

6. **須對更多培訓機構進行預定巡查，因而減少了突擊巡查次數** 自 2009–10 年度以來，職學處每年進行的登記後巡查 (包括預定巡查和突擊巡查) 目標次數定為 252 次。進行預定巡查的次數取決於有多少培訓機構被認為需要實地核實涉及的發還款項的申請，而突擊巡查的次數等於 252 次減去預定巡查的次數。因此，就達致 252 次的目標次數而言，需要進行的預定巡查次數愈多，職學處進行突擊巡查的次數也就愈少。預定巡查的次數由 2020–21 年度的 132 次增加 5.3% 至 2021–22 年度的 139 次。結果，進行突擊巡查的次數在沒有理據下由 2020–21 年度的 120 次減少 5.8% 至 2021–22 年度的 113 次 (第 2.22 及 2.23 段)。

摘要

7. **由評審局進行的突擊巡查呈報次數包括未能完成的巡查** 勞福局每年均會為評審局訂立全年突擊巡查的目標次數。審計署留意到，在 2017–18 至 2021–22 年度期間：(a) 在已進行的全部 357 次突擊巡查中，有 156 次 (43.7%) 未能完成。如剔除未能完成的巡查，五年期間的每年巡查次數均未能達至全年目標。整體而言，已完成的巡查次數達到目標的 50.3% (每年介乎 16.5% 至 73.3% 不等)；及 (b) 評審局表示，如突擊巡查未能完成，便需要安排在下個年度再次巡查有關的培訓機構。然而，在 2017–18 至 2020–21 年度期間未能完成的全部 118 次巡查中，有 99 宗 (84%) 個案評審局並沒有在其後的年度 (即由 2018–19 至 2021–22 年度) 安排跟進突擊巡查。此外，跟進巡查的次數被計入當年進行的巡查以達至目標巡查次數，而非算作補償前一年未能完成的巡查 (第 2.25 及 2.26 段)。

8. **需要檢討就未能完成的巡查所支付的服務費用** 就進行突擊巡查支付給評審局的服務費用，計算方法是根據進行突擊巡查的次數、每次巡查的標準時間 (以小時計) 和每小時收費 (即巡查次數乘以每次巡查的標準時間乘以每小時收費)。審計署留意到，未能完成的突擊巡查採用同一標準時間 (即 2017–18 年度的 14.5 小時及 2018–19 至 2021–22 年度的 14.25 小時) 計算服務費用。審計署認為，就未能完成的突擊巡查而言，當中部分工作 (例如巡查後的跟進、撰寫報告及報告定稿) 所需的時間理應少於已經完成的突擊巡查 (第 2.28 及 2.29 段)。

9. **評審局的突擊巡查工作有可予改善之處** 審計署留意到，在 2017–18 至 2021–22 年度期間：(a) 雖然審計署審查的全部 23 次突擊巡查均發現培訓機構有違規事項，但沒有記錄顯示評審局人員曾通知培訓機構有關的違規事項和須採取的補救行動；(b) 評審局表示，在下一次巡查時需要跟進培訓機構的違規事項和補救行動。然而，評審局在 2017–18 至 2020–21 年度期間進行的巡查中，有 83 次發現培訓機構有違規事項而需要進行跟進巡查，但就其中的 39 次 (47%)，評審局沒有在其後的年度 (即 2018–19 至 2021–22 年度) 進行跟進巡查；及 (c) 2018 年 7 月，勞福局同意評審局有關進行課堂巡查的建議，巡查旨在評估課程的教學質素。然而，截至 2021–22 年度，評審局並沒有進行課堂巡查 (第 2.31 段)。

10. **宣傳可獲發還款項課程的檢查工作需要改善** 在 2017–18 至 2021–22 年度期間，職學處和評審局分別進行了 702 次預定巡查和 201 次成功完成的突擊巡查，審計署審查了當中 228 份預定巡查和 23 份突擊巡查報告。審計署留意到：(a) 就着職學處的 228 份巡查報告和評審局的 23 份巡查報告，發現在其中 41 份 (18%) 和 1 份 (4%)，有關的巡查人員表示培訓機構沒有提供宣傳資料以供查核。沒有任何文件證據顯示巡查人員曾採取其他方法，以審查培訓機構有否遵從關於宣傳課程的規定；(b) 就着 84 次涉及 1 個以上課程的巡查，當中 65 次 (77%)，巡查人員只檢

摘要

查了其中 1 個受查核課程的宣傳資料，而沒有檢查所有受查核的課程；及 (c) 職學處和評審局的巡查人員按規定只須檢查宣傳單張和培訓機構網站，因此在全部 228 次預定巡查和 23 次突擊巡查中，有關巡查人員均沒有檢查宣傳單張和培訓機構網站以外的宣傳資料 (第 2.33 段)。

11. **部分可獲發還款項課程的宣傳資料不符合條款及條件** 審計署審查了 5 間培訓機構有關 5 個課程的宣傳資料，留意到該等培訓機構沒有完全遵從有關宣傳可獲發還款項課程的基金條款及條件。有 1 個 (20%) 課程的宣傳小冊子未有採用指定統一字眼，有 2 個 (40%) 課程的宣傳資料未有加上基金標誌，有 3 個 (60%) 課程的宣傳資料未有加上基金課程編號，而有 4 個 (80%) 課程未有註明資歷名冊登記號碼及登記有效期 (第 2.40 段)。

12. **可獲發還款項課程以移民鋪路策略作招徠** 基金的目的是配合日趨全球化和香港轉型為知識型經濟的發展。然而，審計署留意到，一些培訓機構在互聯網上把可獲發還款項課程以移民鋪路策略作招徠，此舉與基金的目的是不相符 (第 2.42 段)。

13. **發出提示信及警告信的做法不一致** 職學處會根據巡查期間發現違規情況的嚴重性，向有關培訓機構發出提示信、警告信或譴責信。審計署發現，職學處就近似的違規情況發出提示信及警告信的做法不一致。舉例而言：(a) 2 間培訓機構共 2 次違反按月定額收取學費的規定。職學處向其中 1 間機構發出警告信，對另 1 間機構卻發出提示信；(b) 2 間培訓機構共 2 次違反規定，沒有在宣傳單張內採用指定統一字眼，註明基金課程的狀況。職學處向其中 1 間機構發出警告信，對另 1 間機構卻發出提示信；及 (c) 1 間培訓機構共 3 次錯誤計算評核分數。職學處就第二次失誤發出警告信，但就第三次失誤只發出提示信 (第 2.46 及 2.47 段)。

發還款項申請

14. **大量發還款項申請未納入實際處理時間與服務表現目標的比較** 在 2019–20 至 2021–22 年度的三年期間，未有納入實際處理時間與服務表現目標比較的申請分別有 8 332 宗、12 391 宗和 19 491 宗，佔已處理申請總數的 41.3%、38.4% 和 39.5%。該等申請未有納入比較，原因是職學處需要收集更多資料及／或證明文件，方可處理 (第 3.6 段)。

摘要

15. **需要加強監察接獲申請與發放資助的相隔時間** 在 2021–22 年度，職學處監察處理時間的申請有 29 840 宗。審計署就該 29 840 宗申請分析了接獲申請與發放資助的相隔時間並發現：(a) 接獲申請與開始處理申請的相隔時間為 20.7 天，而完成處理申請與發放資助的相隔時間為 11.5 天，分別佔接獲申請與發放資助相隔時間的 54.8% 和 30.4%；及 (b) 用於處理申請的 5.6 天僅佔接獲申請與發放資助相隔時間的 14.8%，遠少於服務表現目標所訂處理現有基金帳戶持有人發還款項申請的 6 星期和處理開設基金帳戶連同首次發還款項申請的 8 星期 (第 3.5、3.8 及 3.9 段)。

16. **需要確保按照申請資格準則審批發還款項申請** 申請人須在可獲發還款項課程開課時年滿 18 歲，才符合資格向基金申請發還款項。審計署發現，在 2021 年 7 月至 2022 年 6 月期間，職學處曾錯誤批准 11 個課程的發還費用申請，當中涉及的 6 名申請人在課程開課時未滿 18 歲 (第 3.12 段)。

17. **需要從一宗根據無效文件獲批准的申請個案中汲取經驗** 審計署留意到，職學處可從一宗於 2018 至 2019 年期間發生的個案中汲取經驗。在該個案中，職學處根據誤發的成功修畢課程證明信件和錯誤核證的申請表，批准了一宗發還款項申請。審計署認為，若該培訓機構在發現誤發成功修畢課程證明信件或在錯誤核證申請時通知職學處，職學處便會拒絕有關申請，並不會發放資助 (第 3.13 段)。

18. **每次巡查時核對的發還款項申請記錄的數目差異甚大** 根據職學處的定義，“發還款項申請記錄”是指申請人就其報讀的每項可獲發還款項課程提交的申請。每宗由申請人提交的申請，可就超過 1 個課程申請發還款項。職學處在 2021–22 年度進行了 139 次預定巡查，審計署審查其中 17 次 (12%)，並留意到每次巡查時核對的發還款項申請記錄的數目差異甚大，由 1 至 27 項不等 (平均為 11 項)(第 3.17 及 3.18 段)。

19. **提交巡查報告需時甚久** 審計署就職學處在 2021–22 年度進行的全部 139 次巡查，分析該處是否按時提交報告。審計署留意到很多巡查報告並非按時提交。平均而言，該 139 份報告是在巡查後 27.7 天 (介乎 1 至 324 天不等) 提交。在 139 份巡查報告中，35 份 (25%) 是在巡查後 30 天以上才提交 (第 3.21 段)。

20. **需要改善巡查後發出提示信／警告信的情況** 在審計署審查的 30 份巡查報告中，職學處發出 28 封提示信／警告信。審計署留意到有 3 封 (10.7%) 提示信，未有涵蓋巡查期間發現的全部違規事項。職學處沒有就巡查後發出提示信／警告信

摘要

的時間性制訂指引。平均而言，該 28 封提示信／警告信是在巡查後 85.4 天（介乎 5 至 468 天不等）發出（第 3.24 段）。

21. **需要確保培訓機構按時進行核實工作** 職學處要求培訓機構在 1 個月內向其提交核實結果。審計署就 2021 年 6 月至 2022 年 2 月期間進行的最新一輪核實工作，分析培訓機構是否按時提交核實結果。審計署留意到，在全部 116 間培訓機構中，有 37 間（32%）沒有在 1 個月內提交核實結果（第 3.28 及 3.31 段）。

22. **需要鼓勵基金申請人於網上提交發還款項申請** 職學處自 2020 年 3 月 31 日起接受網上提交發還款項申請。審計署留意到，使用網上方式提交申請的比率偏低，在 2020–21 和 2021–22 年度接獲的申請中，分別只佔 7% 和 6%。審計署進一步留意到，職學處在 2021/22 學年推出全新的電子表格。該電子表格會預填過往曾就同一項資助計劃提交申請的申請人的部分申請資料。然而，職學處未有為基金申請人提供該電子表格（第 3.37 及 3.39 段）。

其他事宜

23. **需要加強規管涉及國家安全的事宜** 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（《香港國安法》）於 2020 年 6 月 30 日實施。《香港國安法》訂明對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國家安全的事宜，香港特別行政區政府應當採取必要措施，加強宣傳、指導、監督和管理。審計署留意到，基金為培訓機構訂立的條款及條件並沒有加入與維護國家安全相關的指引和規定（第 4.2 及 4.4 段）。

24. **需要確保非公務員合約僱員的聘用符合公務員事務局的规定** 於 2022 年 6 月 1 日，基金辦事處共有 87 名員工，包括 4 名公務員、82 名非公務員合約僱員和 1 名中介公司僱員。公務員事務局表示，部門首長有責任確保非公務員合約僱員的聘用符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍，並且不時檢討是否更適宜採用其他方式應付有關的運作及服務需求。在 2017–18 至 2021–22 年度期間，於每年 3 月 31 日，在基金辦事處工作的非公務員合約僱員的百分比逾 90%，由 91% 至 94% 不等。於 2022 年 3 月 31 日，80 名非公務員合約僱員中，有 25 人（31%）已任職 3 年或以上。職學處需要不時檢討基金辦事處的人手需求（第 4.7 至 4.9、4.11 及 4.14 段）。

摘要

25. **需要優化基金網站** 2022年6月和8月，審計署審視基金網站並留意到：(a) 2022年6月中，2個外部連結（連接至培訓機構的網站）無法運作。在該2個連結中，1個（50%）在2022年8月中仍然未能運作；(b) 基金網站的內容不能自動作出調整，以符合某些流動裝置的屏幕尺寸；及(c) 部分資料只提供英文版，而非中英文版兼備，另有一些資料只備有英文版和繁體中文版，但沒有提供簡體中文版。此外，2022年9月，審計署檢查基金網站內10個網頁的流動友善程度，並發現其中4個（40%）網頁並不方便流動裝置用戶使用（第4.18及4.19段）。

26. **需要不時檢討進一步推動基金運作數碼化的事宜** 財政司司長在《2022–23年度財政預算案》演辭表示，政府一直鼓勵公私營界別積極應用科技，達到利民、便民的目標。審計署留意到基金在運作上有空間可推行數碼化。例如，發還款項申請主要以紙本而非電子方式提交（第4.33及4.34段）。

審計署的建議

27. 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：

(a) 勞工及福利局局長應：

監察可獲發還款項課程和培訓機構

- (i) 確保按時處理有關基金課程登記、課程續期和課程修訂的申請（第2.17(b)段）；
- (ii) 確保登記無效的可獲發還款項課程不會被列為登記有效的可獲發還款項課程（第2.17(c)段）；
- (iii) 不時檢視可獲發還款項課程的數目，並在有需要時採取措施，增加可供學員選擇的課程（第2.17(d)段）；
- (iv) 確保為評審局訂立的全年突擊巡查目標次數均能達標（第2.35(a)段）；
- (v) 確保只有已經完成的巡查才可包括在計算達至全年突擊巡查目標的次數（第2.35(b)段）；
- (vi) 就未能完成的巡查，檢討服務費用的計算方法（第2.35(e)段）；

摘要

- (vii) 確保評審局以書面形式通知培訓機構在突擊巡查中發現的違規事項和須採取的補救行動，並安排跟進巡查 (第 2.35(f) 及 (g) 段)；
 - (viii) 確保評審局進行議定的課堂巡查，以評估課程的教學質素 (第 2.35(h) 段)；及
 - (ix) 制訂檢查培訓機構宣傳資料的方法 (第 2.35(i) 段)；及
- (b) 職學處處長應：

監察可獲發還款項課程和培訓機構

- (i) 提醒培訓機構按時提交基金課程續期申請 (第 2.18 段)；
- (ii) 理順訂立職學處突擊巡查和預定巡查目標次數的基礎 (第 2.36 段)；
- (iii) 確保培訓機構遵從有關宣傳可獲發還款項課程的基金條款及條件，並且確保其宣傳可獲發還款項課程的方式與基金的目的相符 (第 2.44(a) 及 (b) 段)；
- (iv) 理順向培訓機構發出提示信和警告信的工作 (第 2.49 段)；

發還款項申請

- (v) 考慮修訂有關處理申請時間的服務表現目標，使該目標涵蓋的處理申請時間由收齊全部所需資料和文件當天起計算 (第 3.15(a) 段)；
- (vi) 把所有發還款項申請納入實際處理時間與服務表現目標的比較 (第 3.15(b) 段)；
- (vii) 監察接獲申請與開始處理申請的相隔時間，以及完成處理申請與發放資助的相隔時間 (第 3.15(c) 段)；
- (viii) 檢討有關處理申請時間的服務表現目標 (第 3.15(d) 段)；
- (ix) 確保按照申請資格準則審批發還款項申請 (第 3.15(e) 段)；
- (x) 考慮要求培訓機構在發現誤發有關發還款項申請的證明文件，又或在錯誤核證發還款項申請時，通知職學處 (第 3.15(f) 段)；
- (xi) 就每次巡查時核對的發還款項申請記錄的數目，提供指引 (第 3.26(a) 段)；

摘要

- (xii) 確保職學處人員按時提交巡查培訓機構的巡查報告 (第 3.26(c) 段)；
- (xiii) 確保提示信／警告信涵蓋巡查期間發現的全部違規事項，以及考慮就發出提示信／警告信的時間性制訂指引 (第 3.26 (d) 及 (e) 段)；
- (xiv) 確保培訓機構按時進行核實工作 (第 3.35(b) 段)；
- (xv) 鼓勵基金申請人於網上提交發還款項申請，以及探討提升網上提交申請系統的可行性以便利基金申請人 (第 3.41(a) 及 (b) 段)；

其他事宜

- (xvi) 就涉及維護國家安全的事宜加強規管 (第 4.5 段)；
- (xvii) 不時檢討基金辦事處的人手需求，以確定是否需要以公務員職位取代有關的非公務員合約僱員崗位 (第 4.15(a) 段)；
- (xviii) 確保基金辦事處聘用非公務員合約僱員的做法符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍 (第 4.15(b) 段)；
- (xix) 參考政府資訊科技總監辦公室的指引，優化基金網站 (第 4.21 段)；及
- (xx) 不時檢討進一步推動基金運作數碼化的事宜 (第 4.36 段)。

政府的回應

28. 勞工及福利局局長及職學處處長同意審計署的建議。