

行政摘要

目的

在再工業化的浪潮和激烈的區域人才競爭之下，香港青年競爭力下降的問題受到社會的高度關注。現行的教育制度未能支持多元發展，推動社會及經濟的進步；為支持知識型社會的可持續發展，社會必須透過靈活的教育模式培養未來人才。推動教育改革已經成為世界各國的共識，如《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》便明確承諾將加大人力資源投資，深化商校合作，並培養具有高端技能的人才。為了令每個人都能在新時代中保持競爭力，政府必須建構終身學習的生態，促進院校及僱主合作共融，並糅合課堂及職場的學習。

經濟合作與發展組織(OECD)指出，未來20年內超過一半的工種都將被人工智能取代。這個從冗餘到創造新職位的循環意味着教育的意義已超越培養青年人才，成為人力資源持續升級轉型的方式。故此，終身學習必須以跟以往不一樣的目光來看待：

它再也不是興趣班，而是保持競爭力，乃至事業發展的重要一環。本報告認為，應用教育可成為連接僱主、能力需求和學術標準之間的橋樑，在提升人才競爭力方面發揮關鍵的作用。

本報告認為，香港特區政府(政府)需改革香港的教育制度，以達至以下目標：

- 1) 為新一代人才提供**社會所需的知識與技能**；及
- 2) 建構**學習型社會**，讓全民在社會創新之際**升級轉型**。

背景

香港的人才在全球競爭中逐漸落後。國際管理發展學院(IMD)的《2020年世界人才排名》顯示，在63個國家和地區中，香港人才排名第14位，比起2016年的第十位有所下滑；同期新加坡從第15位上升至第九位。在投資與發展人才方面，香港排名僅為第23位；教育公共開支更低至第53位。人才競爭力下滑，凸顯出香港培養新一代人才及協助在職人士升級轉型的迫切性。

學習者和僱主所需的技能脫節：58%企業表明人才短缺為企業升級轉型最大的掣肘，高達75%的僱主則表示難以招聘具合適技能的人才。同時，現有的商校合作項目及其涵蓋範圍不足，只限於部分職專教育院校及課程。此外，行業培訓諮詢委員會所制定的《能力標準說明》本應成為行業標準，但實際上對資歷架構下的課程影響不大，因此未能藉此提升社會的專業技能。

在瞬息萬變的社會中，終身學習將是保持人才競爭力、推動事業發展的關鍵。然而，香港的終身學習文化薄弱，反映教育制度並未能提供靈活、多元化的持續學習。儘管政府二十年前已經推行持續進修基金(CEF)，香港的持續學習參與率仍停滯於20%，與新加坡的49%相形見绌。CEF所涵蓋的持續專業培訓課程有限，很多時候都被公眾視為閒娛活動。同時，業界和學界資歷未能有效銜接，減低了公眾自我增值、獲取相關資歷的意願。

本報告提出三大政策建議，希望以一個多元、靈活的政策框架培養人才，支持社會的發展；需要注意的是，針對不同的行業特性，不可能以單一框架應對，而須靈活變通。**新興**行業需要政府更積極地進行規劃及支持；相比之下，**成熟**行業有既定的行業標準，應該加強與資歷認證的配合，推動技能的持續提升。相對於以寡頭企業主導的**集中性**行業，**分散性**行業由小型及初創企業組成，需要提供更多財政誘因，去參與商校合作以及終身學習。

政策方針

1. 管治架構

教育政策的制訂過程必須與社會發展環環相扣，其中包括以下幾點：

首先是產業政策的制訂。現有的高層次跨部門組織，例如行政長官創新及策略發展顧問團及由財政司司長領導的創新、科技及再工業化委員會等，至今未見有實際的產業規劃；相較之下，新加坡未來經濟理事會推出的產業轉型藍圖正是由官員及行業領導者帶領專責小組落實策略性規劃的一個例子。上述政策不僅包括建構產業生態的措施，更着重培育行業發展所需的人才及技能。在香港不斷推動諸如藝術科技、生物科技、物流和建築等行業升級轉型之際，政府必須推動課程更新，為產業生態的可持續發展提供所需的技能。

其次，產業的策略不能只考慮本地的發展；教育政策亦應考慮到區域發展的人才需求，尤其是粵港澳大灣區(下稱「大灣區」)，這樣方能確保本港的人才能夠在區內保持競爭力。

其三，教育策略需要考慮到相關的產業政策及情況。本報告指出，由政務司司長領導的人力資源規劃委員會應按照產業策略制訂相應的人才和培訓政策。委員會應在專責行政部門支持下協調各政府部門及法定機構，將產業政策轉化為教育政策，協助院校專精於特定領域(如應用學位)、分配資源，並促進商校合作。在完善的管治架構下，商會能扮演更重要的角色，評估業界技能需求，參與設計和評審學術課程。

社會及人才的可持續發展，有賴一個全面的終身學習系統，以及時提供、審視及更新相關課程。然而，政府目前並沒有就全民技能提升制定策略，難以支持香港建構學習型社會。在公營機構之中，僱員再培訓局(ERB)專注於為期較短、為即時就業而設的職專課程，而職業訓練局(VTC)亦只以自資方式為少數行業提供在職培訓。

終身學習的不足，關係到經濟以及勞動力的競爭力，實在不容忽視。因此，本報告建議政府以業界主導的策略促進在職人士的技能提升。政府可審視現行ERB、VTC、CEF等相關機構或計劃的定位，以調整、整合和拓展其課程。政府需要賦權一個機構主導社會的技能提升，整合現有的財政及課程資源，令政策支持更為全面。要真正樹立終身學習的概念，必須建立一套可以讓學習者多階進出的學習系統。

2. 資歷認證

現時的資歷認證系統靈活性不足，學術資歷和應用資歷互不相通。以大專院校的收生制度為例，依靠僵化的收生準則降低輟學率，保障院校撥款，不但令院校錯失具相關專長的人才，更會提升畢業生和所修學科錯配的機率。因此，本報告認為課程的質素保證和撥款機制應着重學習成效而非入學成績，以才能為本收生的比例可提高至30至50%，應用課程尤其更甚。收生制度的改革將為學習者建立應用資歷的階梯，貫通文憑試應用學習科目、高級文憑及應用學位。

資歷除了提供學習機會外，本身也需要成為職場招聘及院校收生互通的標準。資歷架構(下稱“QF”)須從學術主導變為業界主導，融合學術資歷與行業標準。商會、院校及香港學術及職業資歷評審局應傾力合作，由商會及僱主識別業內的關鍵技能，讓院校提供相應課程；評審機構則應將行業技能與學術標準掛勾。同理，模塊化的學習和企業內部培訓也可與院校的學分要求掛勾，將資歷認證與就業能力結合。本報告呼籲政府以身作則，將QF等級納入其人才招聘、晉升、採購及發牌等要求之中，以提升應用資歷的認受性，並鼓勵業界跟從。

資歷認證應支援區域發展，並為香港青年創造機遇。香港及大灣區設立資歷互認互通機制，不但能支持國家的教育發展規劃(如教授互聘及學分互認等)，更能支持學習者的跨境培訓、資歷認可及就業。評審局應與內地資歷評審機構及立足內地的香港企業共同推動資歷互認，由單一資歷的認可逐漸向訂立基準、跨境互通的方向發展。與此同時，各商會可身體力行，聘用具跨境資歷的人才。

3. 財政資助

香港的教育公共開支以正規及學術型教育為主，其中終身學習的撥款僅不足1%，遠低於英國、德國、新加坡等國家。然而，在社會發展的趨勢下，終身學習不再單是向弱勢社群發還學費的機制，而是全民在經濟轉型之時學習新技能、自我增值的契機。因此，本報告建議政府向18至65歲的市民提供十萬港元的終身技能發展補助金，以助他們發揮潛能。報告亦建議政府改革CEF，擴大課程種類，放寬申請資格，並以前瞻性的思維推進未來技能及產業發展。

目前，職專教育在中學和副學位階段僅佔教育公共開支約20%。本報告建議政府將資源聚焦於最貼近市場需求的課程，並提供誘因以鼓勵業界參與人才培訓。例如，政府應檢討「指定專業/界別學習資助計劃」(SSSDP)的資助模式及範圍，並涵蓋兼讀制課程。計劃的撥款需更具針對性，以支持成本較高但具殷切需求的課程。

政府也應以撥款提升業界參與。香港的商校合作不多，不是限於大型的集中性行業(如企業技術學院網絡)，就是規模有限；新興產業中的初創公司的參與度尤其低。本報告呼籲政府提供財政誘因，如補助金、稅務減免及缺勤薪金補貼等，深化業界在課程設計、營辦及評審過程中的參與；業界與學界的緊密合作可逐漸令賽馬會CLAP-TECH及職業訓練局Earn & Learn等職學計劃普及化。政府亦應以數碼支援等方式，鼓勵中小企在招聘過程之中採納業界技能框架，並提供更多持續專業培訓。

如果香港的人才要在國際競爭中持續領先，那麼教育制度必須改革，才可以支持每個人在不同的人生階段靈活地持續增值。本報告指出，教育(包括課程規劃、授課、評核及資歷認可等)需要院校、業界及社會之間共同合作，以打破教育和就業之間的傳統壁壘。政府需要更重視人力資源的發展、以身作則，優化現有政策措施，推動終身學習文化，從而建構一個可持續的學習型社會。

主要政策建議

建議一：制訂人才培訓政策藍圖以支持並貫通經濟、人力資源及技能發展，打造以產業為主導的終身學習體系

- 1.1. 以跨部門經濟檢討及產業政策為基礎，由人力資源規劃委員會釐定業界人才發展的優次並實施相關政策
- 1.2. 協調和整合終身學習的課程財政及資源，為學習者完善多階進出的進修系統，供市民升級轉型並掌握未來所需技能

建議二：建構與業界結合的資歷認可機制，為市民提供多元升學就業階梯

- 2.1. 上調自資院校副學位課程中「才能為本收生」的比率至30%，並將應用學位先導計劃的「才能為本收生」比率設為50%
- 2.2. 邀請更多業界機構及專家參與香港學術及職業資歷評審局的課程質素保證，以提升業界參與

- 2.3. 根據行業技能需求配對企業與院校，開辦雙方認可的應用型課程
- 2.4. 由政府牽頭於進行招聘、晉升、投標程序時認可資歷架構下的課程與技能，提高其認受性，以此鼓勵業界及求職者獲取及認可相關資歷
- 2.5. 將微證書課程按業界所需技能納入資歷架構、頒授相應級別，並鼓勵院校對相關證書賦予學分
- 2.6. 建立粵港澳大灣區學術及專業資歷的互認互通機制，為青年拓展前路

建議三：建立具針對性的撥款機制，促進全民終身學習，滿足未來技能需求

- 3.1. 提供十萬港元的終身技能發展補助金，讓每位市民提升技能，支持未來事業發展
- 3.2. 改革持續進修基金，透過定期行業趨勢預測、更廣泛的課程選擇、更寬鬆的申請資格，以及具時限的注資等方式支持創新產業發展

- 3.3. 優化指定專業/界別課程資助計劃，針對性加強對具發展前景行業的支持，並將計劃下的副學位名額由2,000人增至4,000人，涵蓋兼讀制課程
- 3.4. 設立補助金支持商校共同設計及教授應用型課程，攜手締造晉升階梯
- 3.5. 通過土地資源、資金津貼及數碼支援等方式，鼓勵中小企於招聘、培訓和晉升過程中採納行業技能框架(例如能力標準說明)
- 3.6. 以免稅額及缺勤薪金補貼等財政誘因，鼓勵業界以更大力度推行持續專業發展及在職培訓