

香港天主教勞工事務委員會

電話: 2772 5918

電郵: hkccla@hkccla.org.hk

網址: <http://www.hkccla.org.hk>

議事及立場文件

資歷架構的實施情況及對勞工的衝擊與影響

雖然進修學習是提高僱員受聘能力的有效途徑，「資歷架構」所強調的「持續進修」卻不能解決因勞工政策及措施不足而導致的失業及在職貧窮問題。同時，長時間工作及微薄的收入已嚴重剝削僱員進修學習權利。本會質疑在長期勞資關係失衡下，「資歷架構」內的級別能力標準更將成為僱主剝削僱員的工具，讓其伺機迫使僱員按「資歷架構」的能力要求持續進修，甚至以此與員工的任用、升遷及薪酬掛勾，並借意壓低工資，更甚的造成無理解僱。

同時，我們擔心「資歷架構」的設立會加強社會「持續進修」氣氛，進而增加僱員的資歷要求。當這種文憑及資歷主義興起之時，最弱勢的年長及低技術勞工，將會因經濟及議價能力不足而被排拒於持續進修的制度之外，再次被邊緣化及成為剝削的對象。況且，現行的「資歷架構」機制對僱員極為不利，加上僱員對「資歷架構」的內容認識不足，因此在沒有完善保障勞工權益的情況下，我們反對推行「資歷架構」。

我們認為，要解決香港的失業及在職貧窮問題，政府不應只從僱員持續進修及再培訓入手。政府必須制定長遠的勞工政策，如集體談判權、最低工資、標準工時、全民退休保障、失業保險、反年齡歧視等，使僱員有足夠的議價能力與僱主在平等的關係上合作發展，並得到公平的對待。我們相信人力資源是每個經濟體系持續發展的根本因素，若勞工有穩定的工作及合理的工時及收入，才能享有進修和閒暇機會，安居樂業，這不但可提升勞工的生活及工作質素，還可有利生產及社會持續發展。

經濟全球一體化，交通和資訊網絡發達，跨國企業穿越各國市場，紛紛把生產工序轉移到成本較低的國家及地區進行貿易投資發展。結果一些原以次級工業生產為主的已發展地區，勞工失業及開工不足情況嚴重。各地政府為求協助國家轉型，改善營商環境，便透過鼓勵終身學習及提供持續性的培訓等措施，改善人力資源，以應付高增值、高知識市場要求。

二零零四年二月，香港特別行政區行政會議通過成立一個跨界別的七級資歷架構及相關的質素保證機制，以清楚說明不同資歷的水平，並確保不同資歷的質素及為不同程度的資歷提供銜接階梯，藉此提高人力資源質素，配合本港長遠的發展。經過多年的討論，二零零七年五月立法會正式通過《學術及職業資歷評審條例草案》，同時政府亦分階段為不同行業組成行業培訓諮詢委員會(諮委會)，以制定業內各級能力標準。¹二零零八年初，政府便率先於印刷及出版業、鐘錶業及美髮業，這首三個已制訂「能力標準說明」的行業推行為期兩年的「資歷架構」試行計劃，並於一年後作中期檢討。

「資歷架構」推行如箭在弦，其政策措施及具體推行細則將會對香港人力資源的發展產生深遠的影響。本文將先剖析資歷架構產生的社會經濟背景，並簡述其內容，最後探討資歷架構的實施對勞工的影響。

我們強調若政府以「資歷架構」為非強制性機制，而拒絕對僱員提供任何支援，「資歷架構」將不可能達到協助僱員持續進修的目的，反之卻成為僱主剝削員工的工具。我們認為政府有責任保障勞工的權益，因此我們建議政府改善現行「資歷架構」的機制，否則我們反對「資歷架構」的推行。

¹教育局現正分階段為不同行業成立由業內僱主、僱員及有關專業團體代表組成的行業培訓諮詢委員會(諮委會)。至今已十二個行業已成立了諮委會，分別是印刷及出版業、鐘錶業、中式飲食業、美髮業、物業管理業、機電業、珠寶業、資訊科技及通訊業、汽車業、美容業、物流業，以及銀行業。

(一) 社會經濟背景與資歷架構的實施

面對全球資源競逐，各國政府為造就國內的營商環境，紛紛以人力資源培訓作為推動國內經濟發展的主要政策。以持續進修為口號的「資歷架構」計劃亦因著全球的經濟衝擊而應運而生。

香港是世界有名的富裕城市，是亞洲四小龍之一，八十年代的香港生產總值，每年平均實質增長達 5%，失業率一直徘徊在 1.1% 至 4.5% 之間。²但自 90 年代末，在中國大陸逐步施行改革開放下，香港經濟結構轉型，本土製造業生產性工序迅速的外移至中國及東南亞等低工資水平國家，造成本港非工業化的現象，大量低技術工人亦因此面臨失業的威脅。

一九九七年一場金融風暴擊破了本港經濟持續增長的神話，全民就業的歷史一夜幻滅。香港經濟逐步走向衰弱，失業及在職貧窮問題迅即凸現。2003 年，本港的失業率更一度上升至 8.6% 的歷史高點³，失業人數逾二十九萬。

在失業率反覆向上的同時，就業市場持續惡化，出現了結構性勞動力與職位錯配，即「有人無工做，有工無人做」的現象。在香港經濟結構轉型下，香港經濟發展不再依賴六七十年代勞工密集式的工業生產，取而代之是高增值、高技術及資本密集式的行業發展。一些技術及教育程度較低或中老年的勞工於是在這高技術、高知識的勞工市場中被逐步淘汰。

同時，本港的製造業，如製衣、五金、電子等相繼北移，使低技術職位持續減少。根據政府統計處資料，80 年代製造業仍佔本地生產總值約百分之二十二，但踏入 90 年代，製造業佔本地生產總值一直下跌，至 2003 年有關比率已減少至百分之五。製造業的職位空缺亦由 1996 年 12 月的 5 千 2 百 40 個下跌至 2005 年 9 月的 1 千 9 百 83 個。製造業空缺不足使行業失業率持續攀升，由 1996 年的 3.7% 上升至 2005 的 6.3%。⁴

受到金融風暴的經濟打擊，政府及不少的僱主為縮減勞工成本，推行減薪及減福利的措施，缺乏勞工保障的合約、兼職工亦不斷湧現，使傳統穩定的僱傭關係被彈性的僱傭模式取代，勞動力成為市場上的商品，可被隨意更替交換。

² 政府統計處資料顯示，1982 年失業率為 3.6%，1983 年為 4.5%，1984 年為 3.9%，1985 年為 3.2%，1986 年 2.8%，1987 年為 1.7%，1988 年 1.4%，1989 年 1.1%。

³ 根據統計處二零零三年十月二十日發表的最新勞動人口統計數字，經季節性調整的失業率由二零零三年六月至八月的 8.6%，下降至二零零三年七月至九月的 8.3%(臨時數字)，而就業不足率由 4.0% 下降至 3.6%(臨時數字)。資料來源：政府統計處(2003)《綜合住戶統計調查報告》。

⁴ 資料來源：香港統計處網頁 http://www.info.gov.hk/censtatd/chinese/hkstat/fas/labour/labour_index.html

政府卻一直採取積極不干預的原則，不介入勞工市場的運作，認為經濟發展應由市場主導，勞工政策應以不影響自由市場運作機制為目標。⁵於是政府一直把勞工問題視在經濟政策的一部份，各種勞工政策均以支援商界人力及經濟發展出發，而其他一切被視為增加商界營運成本，影響競爭力的勞工立法與措施，諸如最低工資、標準工時、集體談判權等，均遭政府及立法會內功能組別商界勢力所否決。

政府亦相信提升人力資源質素，提倡終身學習，才是協助勞工轉型，應付知識型經濟發展及急速轉型的勞動市場的有效方法。事實上，於經濟低迷之時，政府一直呼籲市民努力適應新經濟的要求，鼓勵市民自我增值，持續進修，甚至放下身段接受低薪工作或甚至鼓勵市民北上工作創業。這種說法就是強調政府對市場的干預越少越好，個人的生存之道乃自力更新、力爭上游，並有意把貧窮及失業問題歸因於個人的能力不足或缺乏工作動機。

2003 年特區政府的人口政策專責小組，就發表了《人口政策報告》，指出本地人口質素為本港知識型經濟發展的關鍵，因此建議政府鼓勵和協助各界人士提升技能及終身學習，並就人力規劃和發展，採取策略性和協調性的方法，以應付不斷轉變的經濟需要。⁶同年的 6 月，教育統籌局就發表了《二零零七年人力資源推算》，認同在世界貿易及投資一體化下，全球及地區性的經濟競爭會越趨激烈，同時香港會轉向以服務為主及知識為本的經濟發展，人力需求將全面向上移動，僱主傾向僱用較高教育程度及技術水平的員工，而較低教育程度及技術水平的人士則較難適應人力需求的轉變，因此認為「香港需要培養一批教育程度良好、訓練有素和熟練的勞工，以抓緊商機及維持經濟增長。」

2004 年的七級資歷架構及相關的質素保證機制的提出⁷，正正回應了當時經濟及社會氣氛與切合政府的勞工政策思維。政府希望藉自願性參與的「資歷架構」，一方面整合主流教育、職業培訓和持續進修方面的資歷，一方面就是在經濟轉型中，促使市民持續進修學習，增強就業機會，同時加強本港人力資源的質素，促進本港的經濟發展。此外，「自願性」的資歷架構推行亦配合了政府經濟主導的勞工政策，因這既不會增加商界的營運成本，反之把工作及就業問題約化成勞工個人問題，故藉鼓勵僱員的持續進修，提升其質素，乃至本港的生產力及競爭力。

⁵ 黃洪(2000)。《勞工政策》。刊於社會政策年報。

⁶ 資料來源：人口政策專責小組(2003)。《人口政策報告書》。香港特別行政區政府。2003 年 2 月 27 日。

⁷ 二零零四年二月，行政會議通過成立一個跨界別的七級資歷架構及相關的質素保證機制。政府設立資歷架構的目的，是要清楚說明不同資歷的水平、確保這些資歷的質素，以及為不同程度的資歷提供銜接階梯。教育統籌局（教統局）現正分階段為不同行業成立由業內僱主、僱員及有關專業團體代表組成的行業培訓諮詢委員會（諮委會）。至今已為十二個行業成立了諮委會，分別是印刷及出版業、鐘錶業、中式飲食業、美髮業、物業管理業、機電業、珠寶業、資訊科技及通訊業、汽車業、美容業，以及物流業。

(二) 資歷架構的內容

資歷架構是一個資歷等級制度，用以整理和支持主流教育、職業培訓和持續進修方面的資歷。資歷架構的資歷由一至七級的資歷等級組成。每一個級別都設有「資歷級別通用指標」，這適用於所有行業界別，並能貫通主流教育、職業培訓和持續進修多方面的資歷。

政府指出，這個七級「資歷級別通用指標」已詳細標示出每一級別的要求，其中包括四個範疇：「知識及智力技能」、「過程」、「應用能力、自主性及問責性」及「溝通能力、運用資訊科技及運算能力」。所以不同行業可根據通用指標的指引，制訂出業內具體的能力要求及標準，即行業之「能力標準說明」。

現時，教育局已分階段為不同行業成立行業培訓諮詢委員會(諮委會)，並按「資歷級別通用指標」編制其行業的「能力標準說明」，訂明資歷架構下業內各級的能力標準。根據資歷架構政策，行業的「能力標準說明」通過諮詢及定稿後，培訓機構可根據這些行業標準設計合適的培訓課程。這些課程需通過**香港學術及職業資歷評審局**的審核評級，才能成為資歷架構下認可的資歷及課程。同時，經審核評級的課程，可載列在資歷名冊中，以便市民根據資歷名冊選讀適當的課程。

僱員除可經過「讀書進修」獲得學歷和培訓資歷外，僱員可根據在所屬行業所積累的技能、知識和相關工作經驗，透過由「**過往資歷認可**」機制獲得職業資歷確認。根據<<學術及職業資歷評審條例>>，教育統籌局將負責委任進行「過往資歷認可」的評估機構。目前，職業訓練局被委任為三個率先試行「資歷架構」的評核機構之一。

僱員可憑有效的年資證明文件，例如僱主就工作及職位的證明、商業登記或其他輔助資料，包括培訓機構簽發的證書及文憑、工會就其會員工作及職位證明、國內或外相關牌照及資歷等，作為其行業內工作的年資及相關經驗的證據，而毋需進行任何評核而獲得與其相關經驗的第一至二級的能力標準認可。在認可第三級或以上的資歷架構資歷時，僱員就需要較高標準的證明，這除要考慮僱員在相關能力所具備的年資外，僱員需要接受包括面試、技能示範及實務考核等評估。建議中的「過往資歷認可」機制的實施年限為五年。換言之，僱員必須於五年內以憑其年資證明文件按相關經驗及技能，進行「資歷架構」的資歷級別認可。

目前，有關「過往資歷認可」評估的收費水平未有定案。根據教育統籌局2007年6月回應立法會人力事務委員會的資料文件的建議，僱員以年資及相關

經驗申請資歷架構第一至第二級資歷認可時，有關申請費用擬定為每次不超過 300 元。⁸

政府強調，「資歷架構」能促進學術、職業及持續教育的互通，同時可助僱員根據「資歷架構」的七級標準認清其所擁有的知識和技能，由於架構提供資歷銜接的途徑，故僱員及僱主可以根據此資歷級別，訂定其或僱員的進修目標及路向，持續進修，而「過往資歷認可」機制則讓背景各異的從業員按所具備的知識、技能和經驗，在資歷架構下獲得正式確認，並使有志進修的行業僱員更容易了解在行業內透過經驗或以往工作上所獲得的能力，從而確定進修的起點，避免重複受訓，而是選修較高級別的課程，使培訓更能符合其實際需要。

(三) 「資歷架構」的潛在問題與影響

1. 終身學習被簡化為工作技能提升及再培訓

為協助本港經濟轉型，提升人力資源質素，政府不斷提出「終身學習」口號，而「資歷架構」就成為僱員「終身」工作技能提升及再培訓的指標。持續進修固然能提升僱員的工作技能及增加僱員的受聘能力，然而「資歷架構」卻不能解決因勞工法例保障不足而導至失業、在職貧窮、年齡歧視等勞工問題。反之，「資歷架構」再次將失業及在職貧窮責任完全推諉於勞工個人工作技能之不足，無視勞工政策及就業措施之缺失。「資歷架構」亦過份強調工作層面的持續進修，完全抹殺了僱員在其他方面興趣的學習權利及機會，忽視個人多元的價值與發展。

2. 工時長工資低，僱員無法持續進修

政府認為「設立一個自願性的資歷架構，鼓勵終身學習...幫助個人選擇自己的路向和實踐理想，不斷自我提升.....」可是面對長工時、低工資的就業處境，基層勞工根本沒有平等機會享有持續進修及教育的權利。在政府及僱主不提供任何的支援下，僱員「自我增值」「持續進修」的遠境根本無法實踐。

二零零七年第三季綜合住戶按季統計調查就顯示，各主要行業的僱員每周工作時數中位數達 48 小時。同年十二月統計處一份「僱員工作時數模式」的調查就發現，二百五十多萬在非政府機構工作的僱員中，約有 64 萬人(26.4%)每天工作 8 小時以上至 10 小時，17 萬 6 千多人工作 10 小時以上。其中每天工作 10 小時以上的僱員更以非技術工人為主，其次為服務工作及商店銷售人員與機器操作

⁸ 資料來源: 教育統籌局(2007)。“有關在香港發展及推行資歷架構的撥款建議”。2007 年 6 月。

員。⁹可見，長時間工作已佔去基層僱員大部份的時間，工人既無暇休息及享受家庭生活，更遑論有時間持續進修參與學習。

再者，現時本港有 30 多萬在職貧窮勞工，每月收入不足 5000 元，微薄收入教他們無法額外支付高昂的持續進修學費。相反，教育程度較高、收入理想及對所從事行業及職業前景較樂觀的僱員則有較大能力及意欲參加與工作有關培訓課程。¹⁰這反映個人能否獲得持續進修的機會很大程度取決於個人的經濟能力。在「資歷架構」下，社會對僱員資歷要求將無可避免地增強，文憑主義興起，經濟能力最脆弱的中老年低學歷勞工，將會再次被排拒於「持續進修」制度外，造成「貧者越貧、富者越富」的局面。

3. 造成「持證上崗」及無理解僱

「資歷架構」雖屬自願的性計劃，但在勞資關係不衡、勞工議價能力不足的形勢底下，一旦僱主鼓勵僱員參與「資歷架構」，要求僱員持續進修，僱員實在難於倖免。再者，勞工界一直擔心一些僱主會藉「資歷架構」之名，製造商機，要求僱員參加由公司自資開辦之培訓課程，並從僱員的薪金中扣減學費，賺取利潤。有的僱主或會解僱未能考取「資歷架構」下相關行業資歷的僱員，甚至向薪金較高但又未獲資歷認可的員工開刀，變相造成「持證上崗」，為工友的就業帶來威脅。此外，由於本港沒有就業年齡歧視立法，因此工友即使獲得認可資歷，亦有機會因年齡而不獲聘用。

4. 量化的能力標準，漠視行業實際環境與僱員的工作技能

「資歷架構」亦過份強調成效標準，僱員需要符合行業內相關等級的指標，才被認可擁有相關資歷，然而有關指標卻漠視行業的實際工作環境，矮化行業僱員實際的工作技能。

舉例，中式飲食業的能力標準說明，要求屬二級資歷的樓面部及提供水吧服務的從業員能認識茶葉的製造方法、從茶葉形狀辨別茶業種類、茶葉沖泡後的色澤、中式茶及酒品的文化。這反映有關要求較偏重學術資歷，偏離了大部份中式飲食的樓面從業員的實際工作及其服務需要，同時這把「過往資歷認可」的門檻大大提高，因為一般樓面從業員根本難以從實際工作經驗中全面累積以上能力。結果這可能使大部份具實際工作經驗而學歷稍遜的中式飲食從業員於「過去資歷認可」中僅被評為一級資歷，抹殺了他們其他未被認可的實際行業的知識與技

⁹ 資料來源：香港統計處(2007)。從綜合住戶統計調查搜集所得的社會資料-第四十六號專題報告書-僱員工作時數模式。香港：香港統計處。

¹⁰ 資料來源：香港統計處(2002)。主題性住戶統計調查第十三號報告書-勞動人口對就業的關注事項及培訓需要。香港：香港統計處。

能。這亦反映了「資歷架構」簡單的把學習及工作經驗量化為可評核計算的價值，卻忽視了不可量化的個人能力，如批判思考、應變經驗、溝通與人際關係。

5. 諮委會由行業僱主及學術代表主導，工人代表不足

雖然政府於設立所屬行業委員會時聲稱已吸納各方代表，但有行業工會反映行業諮詢委員會內工友代表不足，工友意見不能充分反映。¹¹事實上，教育統籌局在推行「資歷架構」時並無清晰的交代勞方、資方及學術機構代表有平等參與的權利，只一直強調勞資雙方代表應以「共識」達致結論。然而在勞、資及學術界代表數目不等的情况下，勞方意見往往被受忽視。事實上，工會代表反映，「資歷架構」制度由設計至推行完全從屬於工商界對僱員資歷需要，數個首先試行資歷架構的行業委員會均由企業、僱主及學術界的代表主導，培訓機構及工會代表於所屬業界的諮委會中只屬少數團體。

在商界及學術界壟斷下，「資歷架構」可淪為僱主的工具，以此塑造其「優質」僱員標準，建構其人力資源的政策，促使員工按其要求進修學習，有的甚至將之與僱員的聘用、升遷及薪酬掛勾，這不但大大局限員工在其他方面進修及學習的可能，並為僱員造成就業壓力，結果以持續進修為本的「資歷架構」只淪為僱主/商界培育人才的人力資源政策。

學術機構則未必能充分掌握行業情況，其次為鞏固其主流學術知識的領導地位，可能於「資歷架構」制定以至實施的過程中，過份強調理論及文本知識的重要，輕視僱員的實際的工作技能及經驗，令「資歷架構」變成學術主導。這不但未能達到把學術及職業資歷融匯的目的，反之卻強化主流學術教育的霸權地位及學歷要求，為缺乏正式學術資歷基層僱構成壓力，大大減低他們持續進修的意欲。

6. 「過往資歷」難以證明

為了保障業界具經驗及技能人士能在「資歷架構」中得到合理的資歷地位確認，政府已於「資歷架構」條例內，引入「過往資歷認可」。根據「資歷架構」，申請第一至第二級的「過去資歷認可」的從業員只要能提供有效的年資證明作檢查，就可作為擁有相關能力的證據，而毋需進行任何評核而獲得與其經驗相關的第一或第二級的能力標準認可。在認可資歷架構第三及第四級別時，則要求申請人在相關能力具有的年資外，申請人還需要參加包括面試、技能示範及實務考核等評核。

¹¹ 行業諮詢委員會成員由僱主、僱員及專業團體代表組成，而有關成員皆以個人身份獲委任。根據教育統籌局的說法，諮委會的運作是透過成員互相討論，反覆研究，以互讓互諒的精神達成共識，而非以投票來解決問題。

雖然「過往資歷認可」讓從業員有機會把所具備的技能和知識得到確認，但「過往資歷認可」要在僱員提供「年資證明」的前提下，才能確認僱員有關工作年資。可是很多諸如美髮、飲食業等行業僱員流動性大，轉職頻仍，而他們一般沒有向僱主索取或保留過去從事職位「年資證明」的習慣。若遇上企業及商戶因經濟環境而倒閉，僱員亦難以提出完整的行業服務「年資證明」。一旦發生勞資糾紛，僱主甚至拒絕為僱員簽發年資證明文件，或以此作為「和解」條件或抵銷賠償，故此基層僱員往往難以保存完整的「年資證明」記錄。

雖然目前「資歷架構」認可培訓機構或工會為會員提供行業服務等的「年資證明」，但此乃輔助證明，能否得到評核機構的確認實是未知之數。換言之若僱員未能提供有效及被認可的「年資證明」，僱員未必得到相關的資歷認證，而「過往資歷認可」最終可能變成一紙空文，未能真正使具經驗及技能的行業從業員在「資歷架構」得到年資確認，還迫使僱員轉而從「讀書進修」重複受訓。

7. 「過往資歷認可」評核員資格學歷要求過嚴，容易造成學術主導

為處理「過往資歷認可」工作，教育統籌局已委任職業訓練局擔任「過往資歷認可」的評核機構。職業訓練局亦開始徵聘相關行業的專業人士出任「過往資歷認可」的評核員。有工會意見卻指出，有關評核員資格的學歷要求過嚴，抹殺資深行業從員參與「過往資歷認可」的評核工作的機會，並容易造成學術界及僱主的主導情況，不能讓更多具經驗行業僱員透過評核員工作，以行業實際經驗，反映「過往資歷認可」的利弊，完善「過去資歷認可」的機制。

舉例，職業訓練局要求擔任印刷及出版業、美髮業及鐘錶業擔任第一至第二級能力的評核員需要具備相關的文憑或高級證書或同等專業資歷，及於取得資歷後有至少六年至十年的相關工作經驗。沒有相關學歷資格的評核員，則需有超過十五年的相關工作經驗，而其中五年必須為管理或培訓級別。評估資歷架構第三及至第四級能力的評核員的要求就至少達到學位或文憑程度，並要求於取得資歷後分別至少有六年及十年的工作經驗。¹²

工會意見反映，有關資格側重學歷要求，同時指出只有行業的高層人員或僱主才能同時具備相關行業的工作及管理經驗，因此工會代表擔心有關評核員組成將再次被學術界代表及業界僱主壟斷，由於上述人士對僱員的學歷資格要求一般

¹² 根據職業訓練局文件，評估資歷架構第一至第二級能力的評核員需要：(1)持有相關的文憑或高級證書或同等專業資歷，及於取得資歷後有不少於六年的相關工作/培訓經驗；或(2)持有相關的職業技術證書或同等專業資歷，及於取得資歷後有不少於十年的相關工作/培訓經驗；或(3)有超過十五年的相關工作經驗；其中五年必須為管理培訓級別。評估資歷架構第三及第四級能力的評核員需要：(1)持有相關的文憑或高級證書或同等專業資歷，及於取得資歷後有不少於十年的相關工作/培訓經驗；或(2)持有相關的職業技術證書或文憑或同等專業資歷，及於取得資歷後不少於十五年的相關工作/培訓經驗；或(3)有超過二十年的相關工作經驗，其中八年必須為管理培訓級別。

較嚴，這可能會大大提高「過往資歷認可」評級的門檻，使具經驗的僱員難以藉「過往資歷認可」得到資歷確認，最後要轉而讀書進修，重複受訓。

8. 弱勢社群的就業權益受到忽視

「資歷架構」亦對一些弱勢社群，如單親、殘疾和有特殊學習困難人士的就業造成影響。這些人士一般的教育程度較低，部份擁有的技能較為單一。若僱主根據「能力標準說明」和「資歷級別通用指標」聘用員工，資歷架構中最低的指標便有可能成為既定的入行標準，間接導致他們難以入行。

(四) 推行「資歷架構」之條件

完善勞工政策才是解決經濟轉型問題之關鍵。勞工失業及在職貧窮問題主要源於社會的權力及資源分配不均，針對個人工作技能的「終身學習」及「持續進修」並不是解決勞工失業及在職貧窮問題的處方。要抗衡失效的勞工市場，使資源重獲合理分配，保障勞工權益及持續發展，制定長遠的勞工政策才是上上之策。政府應立法制定集體談判權、最低工資、標準工時、全民退休保障、失業保險、反年齡歧視等措施，為僱主及僱員建立公平的平台合作發展。這不但可重構一個合理的勞工交易市場，使勞工有尊嚴的工作，避免因市場失衡的機制受到不公平的對待，還可為社會多設一道保障社會的安全網，讓企業承擔社會責任，建立理想的僱傭制度，保障勞工基本的勞動權利。人力資源是每個經濟體系持續發展的根本因素，若勞工有穩定的工作及合理的工時及收入，才可享受進修和閒暇機會，安居樂業，這不但能提升勞工的生活及工作質素，還可有利生產及社會持續發展。

我們指出，若政府以「資歷架構」乃非強制性機制，而拒絕對僱員提供任何支援，「資歷架構」將不可能達到協助僱員持續進修的目的，反之卻成為僱主剝削員工的工具。我們認為政府有責任保障勞工的權益，因此我們建議政府就下述的建議改善現行「資歷架構」的機制，否則我們反對「資歷架構」的推行。

1. 不強制在所有行業實施資歷架構

香港很多傳統行業均採用「師徒制」的方式培訓僱員，例如補鞋、參茸海味店及藥材店賣買及銷售工作等，都是由師父以口耳相傳、世代傳承的方式向徒弟傳授技藝，所以員工的工作能力取決於其經驗而非學歷。同時，如強行於一些非專業及低技術工種，如清潔、運輸等設立「資歷架構」評級，將使該等行業的技能劃分過份狹窄，造成工作「機械化」、「標準化」，而不利僱員的通用能力及創意思維的發展。因此，我們建議政府應諮詢及按各行業及工種的實際情況，並在工會、勞工團體及商會的認同及支持下，才於個別行業中推行「資歷架構」計劃。

2. 「能力標準說明」應由僱主及僱員共同制定

為更好地確保業界利益及充分表達僱員的意見，政府在各行業全面實行「資歷架構」前，必須充分諮詢行業的意見，並確保在行業諮詢委員會內勞方、資方及學術界代表有均衡的參與機會，同時確保在擬訂行業的「能力標準說明」時，勞工界對職業教育的意見能獲得充份考量，以制定更切合業界及實際工作情況的能力評級指標。透過均衡參與，相信可避免僱主或學術機構壟斷行業諮詢委員會，使「資歷架構」成為他們評定僱員表現及進升或強化學術資歷的工具，令整個職業的規劃變得功利及短視，最終影響本港的人力質素發展。

3. 簡化「過往資歷認可」，健全教育機制，肯定僱員的職業技能

我們認為「過往資歷認可」機制的實施不應對在職基層僱員造成困難。根據二零零六年中期人口統計，香港勞動人口中，逾 190 多萬人只具小學或以下程度的教育水平，其中 45 至 55 歲以上的中年人口，具小學或以下程度的教育水平者多達 150 多萬人，佔整體勞動人口的 25.7%。換言之，這批較低教育程度的勞動人口的資歷應大多是來自實際的工作經驗，而非由正式的學習獲取。因此估計選擇接受「過去資歷認可」評估的僱員，亦多屬低學歷及低技術/半技術工人，而他們大多會屬於「資歷架構」中較低級別的資歷的僱員(資歷架構的第一至二級)。若因為「過去資歷認可」繁瑣的審核及年資證明機制導致他們不能按相關能力與經驗而得到相應的資歷認可，即變相迫使他們讀書受訓，這不但對其構成進修讀書的壓力，並間接否定其過去的行業經驗與知識。

此外，由於建議中的「過去資歷認可」機制實施期限僅有五年，所以僱員必須於五年內憑其年資證明文件按相關經驗及技能，進行「資歷架構」的資歷級別認可，否則於「過往資歷認可」實施期限過後，無論有經驗或新入職的僱員都只有「讀書進修」一途。因此，我們認為政府宜採靈活及寬鬆的措施，在僱員能提供相關能力經驗的年資證明下，處理較低級別資歷(資歷架構第一至二級)的「過往資歷認可」申請，並放寬「過往資歷認可」機制的實施年限，以讓更多合資格的在職僱員能得到「過往資歷認可」，並以此作為持讀進修的起點。長遠而言，政府亦應立法，規定所有僱主必須為僱員簽發年資證明文件，以便配合「資歷架構」中「過往資歷認可」的推行。

此外，「資歷架構」實施意味著主流教育、職業培訓和持續進修各方面的學習可按級享有同等的資歷地位。然而，在過去中學教育中，多由主流的文法學校主導，不少職業訓練學校或職業先修學校不被社會重視，有的甚已亦轉為主流的文法學校。為配合「資歷架構」的發展，政府必須於「三三四」高中教育體制中，發展多元的學術和職業導向以及銜接課程，讓學生選擇適合的途徑學習及持續進修。

4. 「過去資歷認可」評估費不宜大高

「過往資歷認可」評估的收費水平雖未有最後定案¹³，但有關「過往資歷認可」所涉及的行政費用不宜訂得過高，因為僱員的職業生涯中或從事多個行業或任職於同一個行業的不同工種。換言之，他們有需要以「過往資歷認可」機制確認「資歷架構」多個不同個別級別的不同單元的資歷。若「過往資歷認可」評估的收費水平過高，而工友又要確認多個不同級別單元的資歷時，相信會使特別是低收入僱員百上加斤，構成經濟壓力。

由於目前僱員可憑有效的年資證明文件證明其在行業內工作的相關經驗，並免試得到第一至二級的能力標準認可，而在認可第三級或以上的資歷架構資歷時，才需要較高標準的證明及接受包括面試、技能示範及實務考核等評估，因此我們建議同等級別內所有單元資歷認可劃一收費，並在認可較低級別的「過往資歷認可」時，評估收費應該較低，以減輕基層僱員的負擔。

5. 提供配套設施及加強市場資歷認可課程的監管

因「持續進修」及「終身學習」的口號，坊間的進修及培訓課程如雨後春筍，同時課程費用不菲，這實為基層階員工帶來沉重的經濟壓力。基層勞工工時長已是不爭的事實，工作時間太長根本不能讓勞工有自我增值的時間。以最先施行資歷架構的美髮行業為例，業內普遍員工的工作時間動輒十多小時，睡眠、娛樂及陪伴家人的時間已嚴重不足，根本沒有額外時間進修。

政府必須制定措施支援及扶助在職人士持續進修，例如為僱主提供稅務優惠，以吸引更多僱主向僱員提供有薪進修假期和學費資助，此外政府應鼓勵企業為僱員提供進修或讀書假期，並立法設定全港性的標準工時制度等，配合「資歷架構」下「持續進修」理念。

「資歷架構」全面推動後，估計坊間的進修及培訓課程必大量推出。雖然「資歷架構」能讓僱員有清晰的進修的方向，但坊間提供的課程質素、收費、學歷受認可程度等問題仍舊存在，政府有必要設立機制去監管市面上的資歷認可課程。同時這不可由單一機構壟斷某一些行業的進修課程及考核，政府應加強對坊間進修機構的課程內容、收費、師資及整體質素等監管，令進修者的利益得以保障。

¹³ 根據 2007 年 6 月教育統籌局回應立法會人力事務委員會，有關在香港發展及推行資歷架構的撥款建議文件指出，在 2008 年初三個已訂「能力標準說明」的行業試行「過去資歷認可」機制。教育統籌局委任的評核機構會以非牟利形式營運，而僱員以年資及相關經驗申請資歷架構第一至第三級的資歷認可，而無須經過評估時，有關申請費用擬定為每次不超過 300 元。同時，教統局建議將為每名修畢一項資歷架構認可培訓課程的僱員發還 100% 的「過去資歷認可」評估費用，並將每名僱員的資助上限訂為 1000 元。

資料來源: <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/mp/papers/mpcb2-2172-1-c.pdf>

6. 擴大持續進修基金資助範圍及金額

雖然持續進修基金已由最初只供非學位持有人擴大至現時可供任何 18-65 歲及副學位程度或以下的合資格僱員的香港居民申請。不過，政府卻沒有對可申請的資助金額有所提升，仍舊維持最高一萬元及課程的八成津貼為限。由於社會上許多進修課程學費昂貴，所以申請基金者往往在報讀一至二個進修課程後就已耗盡基金的津貼，這與政府提倡的「資歷架構」及終身學習的理念背道而馳。

同時，基金申請手續繁複，而且強制申請人只可在開立基金戶口後的四年內申請津貼，否則會被視作放棄申請，令申請人不能在其職業生涯中的不同時期選擇適合的課程持續進修。

現時政府正積極為九個本地行業推行「資歷架構」計劃，包括印刷及出版業、鐘錶業、中式飲食業、美髮業、物業管理業、機電業、珠寶業、資訊科技及通訊業及汽車業，但反觀現時持續進修基金可供申請的學科範圍，只包括物流、金融服務、商業、旅遊、語文、設計及創意工業等幾個學科，未能涵蓋「資歷架構」計劃下已成立諮委會的 12 個行業。因此持續進修基金對這 12 個行業的從業員來說，作用有限。至於將來「資歷架構」擴大至其他行業後，這種情況就更形突出。有見及此，政府應增加持續進修基金的津貼金額、擴大可涵蓋的課程，以及放寬申請手續，令「資歷架構」推行時能夠對各行業的從業員有足夠的支援。

7. 為弱勢社群設立特別安排

我們認為，資歷架構應為該等人士設有特別安排，在「能力標準說明」和「資歷級別通用指標」下設有初級資歷，以便把他們納入資歷架構的系統內。同時，政府應積極的透過教育及培訓協助弱勢社群，包括單親、殘疾和有特殊學習困難人士提升技能，讓他們可達到一級別的能力並獲取有關資歷。此外，教統局應向所有核準評估機構和培訓機構發出實務指引，明確的列明有關機構的教學模式、評估標準、服務及設施上，特別為不同類別的殘疾和有特殊學習困難人士作出彈性安排。

(五) 總結

「資歷架構」整理了主流教育、職業培訓和持續進修方面的資歷，讓僱員各方面學習的資歷得到認同，並統一了持續進修的階梯，以加強本港人力資源的質素。

本會質疑在長期勞資關係失衡下，「資歷架構」內的級別能力標準更將成為僱主剝削僱員的工具，讓其伺機迫使僱員按「資歷架構」的能力要求持續進修，甚至以此與員工的任用、升遷及薪酬掛勾，這不但大大局限員工在其他方面進修及學習的可能，並為僱員造成就業壓力，讓僱主趁機，壓低員工工資，更甚的造成無理解僱。若政府以「資歷架構」乃非強制性機制，而拒絕對僱員提供任何支援措施，相信基層僱員是無法享有「自我增值」「持續進修」的機會，反之卻淪為商界培育其人力資源的工具。

同時，我們擔心「資歷架構」的設立會加強社會的「持續進修」氣氛，進而增加僱員資歷要求。當這種文憑及資歷主義興起之時，經濟及議價能力最弱的年長及低技術勞工，往往因長工時及低工資的限制而被排拒於持續進修的制度之外，再次被邊緣化及成為剝削的對象。況且，現行「資歷架構」的部份機制對僱員極為不利，加上僱員對「資歷架構」的內容認識不足¹⁴，在沒有完善保障勞工權益情況下，我們反對推行「資歷架構」。

我們認為，要解決香港的失業及在職貧窮問題，政府不應只從僱員持續進修及再培訓入手。政府必須制定長遠的勞工政策，如集體談判權、最低工資、標準工時、全民退休保障、失業保險、反年齡歧視等，使僱員有足夠的議價能力與僱主在平等的關係上合作發展，並得到公平的對待。我們相信人力資源是每個經濟體系持續發展的根本因素，若勞工有穩定的工作及收入，享有進修和閒暇機會，安居樂業，不但提升勞工的生活及工作質素，還可有利生產及社會持續發展。

我們認為政府有責任保障勞工的權益，避免基層勞工繼續被邊緣化，因此我們建議政府改善現行「資歷架構」的機制，否則我們反對「資歷架構」的推行。

我們建議：

(一) 按行業實際情況，並在工會、勞工團體及商會的認同及支持下，才於個別行業推行「資歷架構」機制；

¹⁴ 2006年11月25日職工盟的調查發現，約六的受訪者不知道何謂資歷架構。
資料來源：<http://www.hkctu.org.hk/contentr.php?orgtopicid=725>

(二) 在制定行業「能力標準說明」時，應充份諮詢及考量勞工代表的意見，以制定切合業界的能力等級指標；

(三) 採取靈活及寬鬆的機制，在僱員能提供相關能力經驗的年資證明下，確認其於「資歷架構」下較低級別的資歷；並放寬「過往資歷認可」的實施年期，以讓更多基層僱員可按其年資得到相關的級別認可；

(四) 立法規定所有僱主須為僱員簽發年資證明文件，以配合「資歷架構」中「過往資歷認可」的推行；

(五) 「過往資歷認可」的評估收費不宜過高，並實施同級別所有單元的資歷認可劃一收費，而認可較低級別的資歷時收費應該較低；

(六) 立法制訂標準工時、最低工資等，配合「資歷架構」持續進修的理念；

(七) 加強監管市場上的資歷認可課程，對其課程內容、收費、師資及整體質素進行監管；

(八) 增加「持續進修」基金的津貼金額、擴大可涵蓋課程及放寬申請手續，令「資歷架構」推行時，為各行業的從業員提供足夠的支援；

(九) 在「資歷架構」中，為弱勢社群人士提供特別安排，及通過教育及培訓協助弱勢社群達到一級或以上能力的資歷級別。

政策研究組成員

謝義德 (委員、政策研究組召集人)

黃惠珍 (委員會副主席)

鄭秉仁 (委員)

鄭育麟 (委員)

鄺士衡 (委員)

黃良喜 (委員)

黃紹佳 (組員)

藍麗貞 (組員)

何春儀 (組員)

黃奕清 (組員)

羅佩珊 (政策研究幹事)

2008年4月15日