

# 澳門職業培訓政策的回顧與展望

孫家雄\* 孔令彪\*\*

隨著經濟的持續發展及產業結構的轉變，勞動市場的規模與就業人口從事的行業、職業分佈均發生較大的變化，同時，勞動市場對人力資源的要求亦不斷提高。在過去十多年，特區政府因應有關的發展和轉變，除了輸入外地僱員作為本地人力資源不足或缺乏時的補充外，更重要的是，不斷透過調整各項職業培訓政策及投入大量資源，為不同階層的勞動人士創設多元學習機會，以及對通過技能測試的人士頒發職業技能證明等，以提升人力資源的就業競爭力，促進勞動力向上流動。

本文除了回顧多年來實施的各項職業培訓政策及有關成果外，並根據現時澳門建設成為世界旅遊休閒中心，經濟適度多元發展，以及深化區域合作等的發展定位及發展目標，提出了澳門職業培訓的未來發展路向，包括強化核心技能的培訓、提升人力資源的國際溝通能力（英語）、推動發展型或主動型的職業培訓模式，以及促進企業大力支持及鼓勵員工參加職業培訓。相信透過有關政策可使職業培訓成效獲得進一步提升，為澳門培養更多配合經濟發展的各類高素質人才；同時，將“人資培訓及職業發展”的理念逐步推廣為一個公認的社會價值，讓人力資源充分發展潛能，為澳門經濟可持續作出更多的貢獻。

## 一、澳門總體經濟概況

澳門回歸後，尤其自2002年開放幸運博彩經營權後，外來直接投資持續激增，加上內地“個人遊”政策的範圍逐步擴大，來澳旅客不

---

\* 澳門生產力暨科技轉移中心理事長。

\*\* 澳門勞工事務局職業培訓廳廳長、澳門生產力暨科技轉移中心常務理事。

斷增加，使旅遊博彩及其他相關服務業得以迅速發展。幸運博彩毛收入由2001年的22.6億美元升至2011年的334.8億美元，並有力推動本地生產總值的實質增長持續上升。現在的澳門，已由一個回歸前連續四年錄得經濟實質負增長的地區，到回歸十二年後一變成為本地生產總值達365.1億美元（下同），較十年前增長了4.6倍的一個經濟高速增长的世界博彩中心。

**表1 澳門社會經濟變動情況**

項目	2001年	2011年	變動%
本地生產總值GDP	65.4億美元	365.1億美元	+458.5
政府固定資本形成總額	1.1億美元	11.4億美元	+931.8
外來直接投資累計總額	22.0億美元	136.3億美元 (2010年)	+520.4
第三產業佔GDP比率	87.1%	92.6% (2010年)	+5.5百分點
幸運博彩毛收入	22.6億美元	334.8億美元	+1,380
來澳旅客人數	1,027萬人	2,800萬人	+172.6
失業率	6.4%	2.1%	-4.3百分點
外地僱員人數	25,925人	94,028人	+262.7
就業人口每月收入中位數	582.3美元	1,250.0美元	+114.7
人均本地生產總值	15,007美元	66,311美元	+341.9

資料來源：統計暨普查局網頁

雖然澳門經濟發展較為順利，但亦非一帆風順，回歸後的十多年期間，受到週邊不利因素的多次衝擊，例如：亞洲金融風暴、非典型肺炎（SARS沙士）禽流感疫症和國際金融危機等，澳門經濟出現了較大的起伏，而勞動市場亦受到嚴重的影響。

## 二、澳門勞動市場概況

經濟的快速發展促使勞動市場對無論在產業的橫向或垂直方面的人力資源需求不斷增加。在橫向方面，澳門的人口基數小，行業缺人

情況相對嚴重，為了補充本地人力資源的缺乏或不足，支持各行業的持續發展，需要適當地輸入外地僱員。2011年勞動人口達336,300人，較2001年的219,000人增加117,300人，增幅為53.6%。失業人口錄得僅有8,700人，失業率跌至2.1%的歷史新低，至於外地僱員的人數，截至2011年約有94,000人，人數為2001年的3.6倍。在垂直方面，現時本地人的勞動力分佈呈橢圓狀態，即高水平的管理和技能職位，澳門居民較難進入，另一方面，層次較低或勞動力較強的工作，澳門居民亦不願意擔任，以至大部份的本澳人力資源都集中在橢圓的中游部份。此外，由於大量入行門檻較低但收入相對高的博彩業莊荷職位，政府現時規定必須由本地人擔任，更形成了一張保護傘，令很多年青人都樂於進入這個舒適區，從而減少對知識或技能的進一步追求，使本地人力資源結構從橢圓轉變為倒三角形存有較大的困難，因此，必須透過政策大力推動本地人力資源重燃奮發向上的決心和動力。

### （一）就業人口的行業分佈變化

隨著產業結構的改變，旅遊博彩的興旺，製造業的式微，使就業人口的行業和職業分佈亦起了較大的變化。按行業分析，2001年製造業是最多就業人口從事的行業，約有44,600人，佔總就業人口的21.8%，但到了2011年，則僅有不足13,000人，只佔總就業人口的4%。至於發展最快的行業則是含博彩業的團體及個人服務業，2011年共有82,000人從事，其餘就業人口較多的行業為住宿餐飲業和批發零售業，各有4萬多人，這三個行業共佔了逾五成的總就業人口。

表2 按行業統計的就業人口（單位千人）

行業	製造	建築	批發零售	住宿餐飲	運輸貯藏通訊	金融	不動產、租賃	教育	醫療衛生	團體/個人服務	其他	總計
2001年	44.6	17.1	30.5	22.7	14.7	6.1	10.8	8.2	5.1	22.4	22.8	205.0
2011年	12.8	28.2	43.4	46.1	16.0	8.1	28.0	12.3	8.5	82.0	42.2	327.6
+/-%	-71.3	+64.9	+42.3	+103.1	+8.8	+32.8	+159.3	+50.0	+66.7	+266.1	+85.1	+59.8

資料來源：統計暨普查局網頁

## (二) 就業人口的職業分佈變化

按職業分析，現時最多人擔任的是含莊荷在內的文員以及服務銷售人員，分別有90,400人和75,100人，共佔總就業人口的五成；非技術工人、專業人員和技術/輔導人員的就業人口數量亦有較大的增幅，在2001至2011年期間，增幅在58%至95%之間；至於機台、機器操作員、司機及裝配員則是唯一就業人口不斷減少的職業，在約十年期間減少近一半，佔總就業人口的比重亦由2001年的15%減少至2011年的4.6%。

表3 按職業統計的就業人口（單位千人）

職業	領導/ 經理	專業 人員	技術/輔 導人員	文員	服務、 銷售 人員	漁農 熟練 工作者	工業 工匠 及手 工藝 工人	機台、 機器操 作員、 司機及 裝配員	非技術 工人	總計
2001年	10.7	6.2	17.4	37.3	40.7	1.3	25.1	30.0	36.3	205.0
2011年	16.6	12.0	30.5	90.4	75.1	1.5	28.9	15.2	57.4	327.6
+/-%	+55.1	+93.5	+75.3	+142.4	+84.5	+15.4	+15.1	-49.3	+58.1	+59.8

資料來源：統計暨普查局網頁

## 三、澳門職業培訓政策的回顧

從以上所述的情況可以瞭解，澳門的就業人口結構有重大的轉變，而經濟在過去10年來一直高速增長，然而，由於澳門屬出口導向的微型經濟體系，發展很容易因為周邊因素而變動，而為了配合經濟的發展，澳門除了輸入外地僱員以作為人力資源不足或缺乏的補充外，特區政府亦因應社會經濟結構的轉變，不斷調整相關職業培訓政策以提升本澳的人力資源素質。

## （一）橫向的多元職業培訓

### 1. 配合博彩業發展的人才培訓計劃

自博彩業的專營權於2002年開放後，為配合有關行業的人力資源發展定位，確保本澳居民可盡快享受到經濟發展成果，特區政府規定所有的莊荷職位必須由澳門居民擔任，故於2003年設立“澳門旅遊博彩技術培訓中心”，專責提供莊荷職前和在職培訓，以及其他旅遊博彩相關的培訓課程，及後因應博彩業的發展，該中心於2009年結束並改為成立“博彩教學暨研究中心”。另一方面，在賭權開放初期，特區政府亦與有關行會合辦大量“博彩操作從業員培訓課程”，日夜間課程均有，方便有意投身博彩業的人士入讀，及至2006年中，鑒於有關行會在政府的協助下，對課程的行政運作、教學安排及就業跟進等已建立了良好的機制，為更有效地發揮民間團體的功能，所有的莊荷操作培訓課程從當時起由相關行會自行開辦。

### 2. 增強人力資源的就業適應力

特區政府深明社會經濟的發展不能單靠博彩旅遊業，還須其他行業的多元發展配合，因此，積極打造條件推動澳門經濟適度多元發展。為兼顧各行業的人力資源需求，特區政府於2007年推出“第二技能培訓計劃”，積極鼓勵在職人士循序漸進地學習本業以外的新技能和知識，加強競爭能力，從而拓闊就業的選擇和發展空間，並減少因經濟環境變動引起的衝擊。

### 3. 針對結構性失業推出的就業輔助計劃

隨著澳門產業結構的轉變，使部分勞動者的職業技能未能配合就業市場的需要而長期失業或開工不足，因此，特區政府分別於2006年推出持續的“中壯年人士就業輔助培訓計劃”。目的是通過為就業能力較薄弱的中壯年人士提供合適的培訓課程，以提升其綜合職業素質的能力，課程包括語言及溝通能力培訓，資訊技術應用基礎培訓，儀容護理培訓，顧客服務培訓等。該計劃對幫助中壯年人資向上流動有十分正面的作用，推出至今共有27,000人次入讀，學員大多認為課程

能提升他們的就業能力，不少學員更參加了多項課程，顯示終身學習的理念已經逐步在社會中形成。

#### 4. 協助青少年增強自身裝備

特區政府為青少年提供理論與實踐相互結合的職前培訓及教育，透過在校學習與在企業工作實習的模式，使青年人在融入社會及投身勞動市場前作好充份的準備，課程所涉的工種包括工程技術，旅遊餐飲，零售、個人服務，服裝車縫及設計、資訊科技應用等，提供有關課程的單位包括勞工事務局，澳門生產力暨科技轉移中心，旅遊學院，以及多間職業技術教育中學等。此外，特區政府自2009年起推出“高等院校畢業生內地實習計劃”，有關計劃的考慮是從人才培養及區域共融的角度為出發點，目的是協助剛從高等院校畢業的澳門年青人到內地具規模及管理完善的企業進行實習。隨著澳門與內地愈趨緊密的合作關係，澳門企業與內地企業總有機會成為合作伙伴或競爭對手，因此，讓剛畢業的澳門高等院校學生借助實習計劃的機會來拓寬視野，熟悉國情及了解內地企業文化和運作。將對澳門整體經濟發展及實習學員日後數十年的職業生涯均有正面的影響。

#### 5. 具有穩定社會功能的職業培訓課程

當經濟不穩，勞動市場的失業情況嚴峻時，舉辦有補助津貼或生活津貼的培訓課程，除了能提升人力資源的素質外，更可以舒緩失業者或受經濟影響的在職者的經濟困難，穩定失業人士的緊張或不安情緒，讓特區政府在較穩定的社會環境中全力發展經濟，改善就業情況。特區政府所開辦的有津貼培訓課程主要有“文化進修課程”，“4億元培訓課程計劃”，“有津貼特困行業從業員培訓計劃”，“建造業就業不足人士短期援助計劃”及“漁民休漁期培訓計劃”等。

表4 特區政府主要舉辦的有津貼培訓課程

年份	開辦原因	培訓課程	成效
2001至2004年	失業率持續高企	文化進修課程	紓解經濟困難

年份	開辦原因	培訓課程	成效
2002至2004年	幫助失業人士提升文化水平和就業、轉業競爭力	4億元培訓課程計劃	提升就業競爭力 穩定社會
2003至2004年	周邊地區發生疫症導致一些行業出現經營困難	有津貼特困行業從業員培訓計劃	
2010年	建造業因國際金融危機而持續放緩	建造業就業不足人士短期援助計劃	
從2009年開始 每年持續開辦	每年兩個半月休漁期使漁民出現經濟困難	漁民休漁期培訓計劃	

## （二）垂直的專業進修培訓

### 1. 促進人力資源向上流動的專業進修培訓

隨著知識、技術不斷發展，社會對人力資源的專業素質要求不斷提高，而澳門經濟的高速增長，亦促使勞動市場對高技能人才的需求持續增加，因此，特區政府除了積極開辦橫向的各類職業培訓課程外，亦致力協助不同行業的從業員在其自身的工作領域深化知識和技能，並考取本地或國際認可的專業技能證書。

### 2. 提升本澳勞動人士的職業技能水平

於2001年開始，旅遊學院與旅遊業界共同努力，引入一系列工種的技能認可基準，並鼓勵業界從業員參加技能測試，考取職業技能證明書。2006年，勞工事務局亦開始為涉及技術操作層面的工種推出職業技能證明制度，使更多行業和工種的從業員皆可參加技能測試。實施有關制度的目的，主要有以下三方面：

（1）為技術操作人員提供一套可通過自身努力而達到事業發展目標的機制，因為社會對技術操作人員著重的不是學歷而是能力，而本澳的職業技能證明制度就是量度能力水平的機制；

(2) 使公眾可按要求選擇不同水平的服務，保障享用到合格的服務素質；

(3) 使僱主增強對僱員能力的理解和認同，提升企業的服務素質和生產力。

### 3. 配合區域人力資源開發的合作

與鄰近地區共同開發人力資源，可為澳門的經濟發展提供強而有力的支持。為了可以快速和有效地擴大職業技能測試覆蓋的工種，使更多澳門居民可按自身意願參加不同工種和不同水平的職業技能測試，以及推動職業技能證明制度的標準逐步與周邊地區水平接軌，勞工事務局與澳門生產力暨科技轉移中心協議凡經該中心取得國家職業資格證書的本澳居民，可獲得勞工事務局發出同一工種及級別的職業技能證明書。

而隨著《粵澳合作框架協議》的推出，把本澳的中小企帶到更廣大的市場，面對更大的發展機遇，同時亦加快了粵澳人力資源開發合作的速度。特區政府正與廣東省積極研究把兩地的職業技能鑒定機制共融，並以不同的工種為試點進行“一試三證”，即透過一次技能測試，合格者可同時獲發澳門的職業技能證明書，國家的職業資格證書和國際認可的技能證書，有關的嘗試使區域人力資源的開發合作，發揮了優勢互補、資源共享的作用。

### 4. 為中小企提供管理顧問服務

本澳企業以中、小及微型為主，在面對經濟急速發展及區域合作所帶來的機遇時，這類型企業往往受著組織制度和管理不夠規範、財務管理基礎薄弱、專業人材缺乏、技術相對落後、較難實現規模經濟效益，以及搜集、處理及分析資訊能力較差等多方面的制約，使業務的營運未能與時並進。針對上述現象，特區政府透過不斷完善營商管理培訓系列，協助企業建立正規的會計系統，並實現運作電子化及管理系統化，此外，並協助企業考取國際管理標準認證，使其管理及服務質量達到國際水平，進一步提升企業的競爭及長遠發展的能力。

## 5. 積極推動終身學習

為配合社會的快速發展，特區政府一直推動及鼓勵澳門市民終身學習，致力構建學習型社會，以維持及提升澳門的整體競爭力，例如勞工事務局開辦的培訓課程大部份免費，只有極少數需收取部份成本費用，部份課程更有津貼提供。為進一步支持澳門居民持續學習，特區政府於2011年推出“持續進修發展計劃”，資助年滿15歲的居民進修，在為期三年的時間內，每名澳門居民可獲上限為澳門幣5,000的學費/考試費用資助。此外，為鼓勵在職人士把握自我增值的機會，積極參與專業培訓系列課程，特區政府自2002年起亦推出了多項鼓勵計劃，當中包括“人力資源提升培訓計劃”、“人力資源提升獎勵計劃”及“終身學習獎勵計劃”等，凡成功完成公開課程的學員，可根據其出席率及學習成績而獲得學費退還或學習獎勵券以作鼓勵。

## 四、澳門職業培訓政策的展望

澳門正全力籌建成為世界旅遊休閒中心，推進經濟適度多元發展，以及深化區域合作，因此澳門職業培訓的發展必然要與落實上述目標的人力資源政策緊密結合，為澳門可持續發展提供有力保障。根據國際勞工組織（ILO）在2008年提出：要達致社會的可持續發展，對於地區的人力資源培養，應提升其就業能力，而就業能力是由三大技能板塊組成，包括核心技能（core skills）、高階技能（higher-level skills）及可攜性技能（portability of skills），即個人的技能在不同的職位、行業、地區均可被應用及確認。上述的定義，正好為澳門職業培訓的未來發展提供了指引。展望未來，澳門業培訓的發展方向可考慮為：

### （一）強化核心技能的培訓

為配合澳門經濟的可持續發展，特區政府除了通過垂直多元及橫向多元的職業培訓，來提升人資的高階技能及可攜性技能外，還需加強核心技能的培訓。因為職業技能的提升固然可使就業者收入增加，

但核心技能的強化可保障就業者擁有較鞏固的就業能力，對社會的穩定及可持續發展更有利。核心技能是構成職業能力的最基礎部份，包括資訊運用、外語應用、人際溝通及合作、解決問題，以及學習與工作的態度等，這些能力使人力資源能夠在多變的經濟環境中，很快地適應變化及重新獲得所需的職業/專業技能或知識，從而保持就業的競爭力，因此，強化核心技能的培訓應是本澳未來人力資源培訓的重點。

## （二）提升人資的國際溝通能力

澳門經濟財政司譚伯源司長於2012年3月指出，提升人力資源素質是澳門持續發展需解決的瓶頸問題，要將澳門發展成為“世界旅遊休閒中心”、“國際旅遊城市”、“商貿服務平台”、“世界級新經濟區域”，需要各式各樣的技能人才，但所有人才都有一共通點，就是必須具備與本地區以外人士溝通的能力，即國際溝通能力，考慮到英語現時是國際上最通用的語言，因此本文所指的國際溝通能力定義為英語溝通能力。根據統計暨普查局的資料，現時從事與旅遊、商貿服務等行業相關的工作職位絕大部份有普通話及英語的要求，情況如下：

特區政府 發展目標	對應行業	要求懂得普 通話的職位 空缺比例	要求懂得 英語的職位 空缺比例	數據年度
世界旅遊休閒中心 國際旅遊城市	博彩業	92%	71.9%	2011第四季
	酒店餐飲業	58.7%	41.9%	2012第一季
	批發及零售業	65.9%	43.4%	2011第四季
商貿服務平台	銀行業	91.5%	88.3%	2012第一季
	保險業	85%	95%	2012第一季

由於地緣、文化的關係，加上近年內地遊客大增，所以絕大部份的澳門人對於普通話不陌生，使用普通話與人溝通的問題不大。但在使用國際語言（英語）與外地人士溝通時便出現較大的困難。

由於人力資源所掌握的國際溝通能力（英語）是城市國際化的指標，因此，不少地區或國家均十分重視英語的教育。在大中華地區，學童由小開始學習英語，但社會仍垢病剛離校的大學生或在職人士的英語水平不足，可見只依靠學校正規教育學習英語，勞動人士的英語水平難以滿足在職需要。為此，不同的地區或國家採取了不同的措施，致力提高本地人才的國際溝通能力。例如新加坡選擇英語作為第一語言，而大中華地區中，中國內地設立“全國大學英語四、六級考試”及“全國英語等級考試”，分別客觀地評定大學生的英語水平，以及全民的英語溝通能力水平；台灣於2000年推出針對在校學生及一般社會人士之“全民英語能力分級檢定測驗”，香港於2005年推出針對在職人士之“職業英語基準”及“職業英語運動”。現時澳門人力資源的國際溝通能力不足，除了會拖慢社會整體的國際化步伐之外，更會成為勞動者個人職業生涯發展的障礙。雖然澳門現時亦有多種不同層次的英語測試系統，但要找出大部份企業都願意接受的測試系統則需要先對企業進行調研、溝通和遊說後，才能推出全面統一的量度和提升“國際溝通能力（英語）”的計劃，使澳門居民的語言能力能配合國際化城市的形象及要求。

### （三）推動發展型或主動型的職業培訓模式

在過往十多年，本澳的職業培訓課程或計劃都是集中於技術補充和應急需要的培訓，看見員工欠缺那種技術就加以訓練，是一種較被動的培訓模式，主要是按行業或社會經濟發展的需要而為員工制訂的培訓計劃。但今天，澳門的經濟發展已到了一個相對成熟的階段，只有技術補充型的培訓已不能滿足社會的需要，取而代之的應是發展型的培訓模式，結合企業發展和員工個人職業生涯規劃，由員工來思考到底那些能力才可以滿足顧客和市場需要，以及瞭解那些知識和技術才可使自己朝著希望達致的事業成就推進。勞動者必須定期反覆思考相關的問題，不斷尋求合適的訓練來提升自己，是一種主動型的培訓模式。當然，有關的理念還是需要時間讓社會大眾認同和接受，如何在社會上建構這種學習型文化的氛圍是很值得探討的課題。

#### （四）促進企業大力支持及鼓勵員工參加職業培訓

企業是人力資源的主要使用者，所以特區政府的人資培訓政策必須要有企業的積極配合才可收事半功倍之效，但如何使企業認同員工的培訓會令企業獲益是值得研究的。每個企業最重視的就是生產力的提升，而生產力的提升除了依靠適當的工具設備配合和適當的管理制度執行外，最重要的還是需要有積極主動的人力資源作出貢獻。一向以來本澳企業對員工的在職培訓都是較為隨意和欠缺系統性，雖然在賭權開放後，企業對員工的在職培訓相對重視，但仍有不少改善空間。為了推廣及倡導以“人資培訓及職業發展”為本的企業文化，同時加強鼓勵僱員自我增值，特區政府可考慮制訂嘉許政策，表揚對“人資培訓及職業發展”有出色表現的企業，目的是希望透過政策，把相關的理念推廣為一個公認的社會價值，讓人力資源充份發展潛能。獲嘉許的企業既可提升企業形象、增加員工歸屬感及吸引人才加盟，並可在求才若渴的勞動市場中，對穩定企業的人力資源產生宏大的效益。

### 五、結語

衡量一個城市或國家競爭力，人力資本必然是其中一個主要指標，因為人才是經濟得以持續發展的最重要及具有乘數效果的因素，而有關人才的開發、培育、利用、發展等皆與職業培訓息息相關，因此，澳門的職業培訓政策必須與社會經濟的發展緊密結合，才可為特區的可持續發展提供有力保障，並讓澳門居民整體生活素質持續得到提升。

特區政府致力澳門實現經濟適度多元，深化區域合作發展，以及成為世界旅遊休閒中心，在面對未來更廣闊的發展空間和充滿機遇的市場，我們必須調整固有思維和培訓模式，全力培養與本地區發展相配對的、更有學習能力和適應能力的人力資源。澳門未來的人力資源培訓發展，從個人層面考慮，應以深化本業技能、發展一專多能、鞏固核心技能這三個方向作為主軸，全力推動終身學習及主導型的培訓模式；從整個社會層面考慮，應以提升本地人力資源的“就業力

Employability) ”及企業的“生產力 (Productivity) ”為工作重點，從而形成全方位、多層次的人力資源培訓，進一步促進本地居民的就業及向上流動的能力，共享澳門經濟發展的成果。

最後要強調的是，所有人資培訓的工作需要社會各階層通力合作。若要成功落實上述政策，還必須依賴政府、企業和個人這三方面的共同努力和配合才能達至。三方須合力構建一個公平的、多勞多得的工作環境和機制，讓每一個願意努力的人士都可以得到公道的回報。政府方面需致力創造多元學習機會，營造終身學習的氛圍，並提供具公信力的技能測試或考核機制；企業方面需要認同員工持續參加技能培訓是提升企業生產力的主要因素，並對獲得認可能力的從業員給與相應的職位及薪酬；而個人方面則應為自身的理想而努力學習及力求達至更高的層次或目標。

