

第 10 章

勞工及福利局
社會福利署

兒童發展基金

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第七十三號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

兒童發展基金

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.14
審查工作	1.15 – 1.16
政府的整體回應	1.17
鳴謝	1.18
第 2 部分：推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排	2.1
推出計劃的籌劃工作	2.2 – 2.16
審計署的建議	2.17
政府的回應	2.18
營辦機構的委託安排	2.19 – 2.32
審計署的建議	2.33
政府的回應	2.34
第 3 部分：計劃的推行事宜	3.1
推行計劃的做法	3.2 – 3.21
審計署的建議	3.22
政府的回應	3.23
監察計劃的財務狀況	3.24 – 3.32
審計署的建議	3.33
政府的回應	3.34
達到預定服務量和成效的情況	3.35 – 3.41
審計署的建議	3.42
政府的回應	3.43

	段數
第 4 部分：管治及其他行政事宜	4.1
管治事宜	4.2 – 4.11
審計署的建議	4.12
政府的回應	4.13
宣傳及其他支持活動	4.14 – 4.26
審計署的建議	4.27
政府的回應	4.28
未來路向	4.29 – 4.34
審計署的建議	4.35
政府的回應	4.36
附錄	頁數
A：勞工及福利局：組織圖（摘錄） (2019 年 3 月 31 日)	63
B：社會福利署：組織圖（摘錄） (2019 年 3 月 31 日)	64
C：服務量指標和標準 (適用於 2015 年或之後推出的兒童發展基金計劃)	65
D：兒童發展基金計劃申請的強制性規定	66
E：兒童發展基金計劃申請質素評估的考慮因素	67 – 68
F：按地區劃分的兒童發展基金計劃數目和參加者人數 (2019 年 6 月 30 日)	69

兒童發展基金

摘要

1. 2008 年 4 月，政府成立兒童發展基金（基金），首筆撥款為 3 億元。基金旨在：(a) 支援弱勢社羣兒童的長遠發展；(b) 鼓勵這些兒童規劃未來和培養正面積極的人生觀；(c) 為他們提供更多個人發展機會；及 (d) 協助他們訂立和實踐個人發展規劃，養成建立資產的習慣，並同時累積財政和非財政資產。2015 年，政府對基金的財政承擔額增加 3 億元，並於 2018 年再增加 3 億元。政府預計，基金共達 9 億元的財政承擔額，可令大約 3 萬名兒童受惠。非政府機構和學校可申請撥款，以營辦基金計劃。參加計劃的兒童來自弱勢社羣，年齡介乎 10 至 16 歲（或就讀小四至中四），且從未參加過基金計劃。每個計劃為期 3 年。基金計劃的主要元素之一是目標儲蓄計劃。根據目標儲蓄計劃，每名參加者須訂下儲蓄目標，並累積儲蓄以實踐其個人發展規劃。基金計劃營辦機構（營辦機構）會獲得資助，金額按參加者人數計算。

2. 基金的管理涉及以下各方：(a) 勞工及福利局（勞福局）——負責管理基金的決策局；(b) 兒童發展基金督導委員會（督導委員會）——負責就基金計劃設計事宜提供政策導向，並監督和監察基金的推行情況；(c) 評審委員會——負責審核基金計劃申請的質素；及 (d) 社會福利署（社署）——負責協助勞福局執行基金計劃的日常行政管理工作，以及監察計劃的推行。截至 2019 年 6 月 30 日，基金共推出 193 個計劃，參與計劃的兒童有 18 140 名。審計署最近就兒童發展基金進行了審查。

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

3. **推出計劃的籌劃工作** 根據勞福局於 2008 和 2009 年向立法會提供的資料，預期最少 13 600 名兒童（即參加者）可受惠於政府為基金開立首筆為數 3 億元的財政承擔額，而各批基金計劃將於 3 至 5 年內全面推行（第 2.5 段）。審計署留意到以下問題：

- (a) **需要向立法會提供基金的最新資料** 2017 年，基金參加者人數累計至 14 796 人，達到了預期的 13 600 名參加者人數。然而，自第一批基金計劃於 2009 年推出，已過了 8 年時間，這似乎與預期於

摘要

3 至 5 年內全面推行基金計劃的時間表不符。2019 年 9 月，勞福局及社署告知審計署 (第 2.6 及 2.7 段)：

- (i) 立法會獲告知的時間表，即各批基金計劃將於 3 至 5 年內全面推行，只屬非常粗略估算。當局及後修訂了其後各批基金計劃的推出時間表 (第 2.7(a) 及 (b) 段)；及
- (ii) 基金對每名參加者的資助額於 2014 和 2016 年有所調高。每名參加者的資助額增加後，參加者人數便會少於原先估計的 13 600 名。勞福局在 2015 和 2018 年就申請增加基金財政承擔額一事向立法會提交文件時，為簡化文件所載資料，並無提及首筆撥款所惠及參加者總數的最新估計數字 (第 2.7(c) 及 (e) 段)。

根據一篇於 2019 年 3 月在慶祝基金成立 10 周年的典禮上發表的演辭，參加者總數 (即受惠於 9 億元財政承擔額的參加者人數) 的估算更新為 3 萬人。不過，當局並無把上述經更新的數字另行告知立法會。很多兒童 (11 860 人，即 3 萬人減去 18 140 人 (見第 2 段)) 仍未受惠於基金推出的計劃，勞福局需要留意是否需要加快推出日後的基金計劃。審計署認為，在推出基金計劃方面，勞福局應向立法會匯報最新資料，以加強向公眾負責 (第 2.7 至 2.9 段、2.11 及 2.12 段)；及

- (b) **需要定期推出非政府機構計劃** 2013 年 4 月，勞福局把推出新計劃的年度目標 (即每年推出 20 個新計劃，讓 2 000 至 2 300 名新參加者參與) 告知立法會。審計署留意到，在 2013 至 2019 年的 7 年期間，有 2 年 (即 2013 和 2016 年) 並無推出非政府機構營辦的計劃。每批非政府機構計劃之間相隔的期間不一，由 18 至 21 個月不等。另一方面，基金已作出安排，自 2014 年起每年推出學校營辦的校本計劃。勞福局及社署於 2019 年 8 月和 9 月告知審計署，已擬訂日後定期推出非政府機構計劃和校本計劃的時間表 (第 2.13 及 2.14 段)。

4. **營辦機構的委託安排** 非政府機構計劃和校本計劃分不同批次推出。對於每批計劃，勞福局會就擬推出的計劃數目訂定目標。就非政府機構計劃而言，社署把目標數目編配予不同地區。地區獲編配的計劃數目即為地區配額。基金計劃的申請須符合基本規定 (即社署訂立的“強制性規定”)，並須通過質素評估 (第 2.19 段)。審計署留意到以下問題：

摘要

- (a) **部分地區的申請數目超額** 就 2009 年 4 月至 2019 年 6 月期間推出的基金計劃而言，在非政府機構計劃的申請個案中，不獲批者所佔比例相當高 (35% 或 62 宗申請)。在 62 宗不獲批申請中，有 51 宗雖符合強制性規定並通過質素評估，但計劃不獲批准，原因是申請數目已達到或超過有關地區的配額。相比之下，有兩個地區 (於上述期間各涉及推出一批非政府機構計劃) 並沒有非政府機構遞交申請，因此並無使用有關配額 (第 2.21、2.22 及 2.24 段)；
- (b) **需要改善地區配額釐訂方法** 社署的記錄顯示，非政府機構計劃的地區配額是根據兩項準則釐訂，即各區依靠綜合社會保障援助 (綜援) 的兒童 (10 至 16 歲) 人數，以及地區在過往批次中營辦的計劃數目。審計署留意到，上述方法並無計及其他非依靠綜援而合資格參與基金計劃 (例如家庭收入少於家庭住戶每月收入中位數 75%) 的弱勢社羣兒童人數。審計署又留意到，這類兒童人數眾多 (即約有 15 萬人)(第 2.25 及 2.26 段)；及
- (c) **需要改善校本計劃申請的質素評估** 在校本計劃方面，質素評估並無設定及格分數。相比之下，非政府機構計劃的質素評估則以總分 50% 作為及格分數 (第 2.29 段)。

計劃的推行事宜

5. **推行計劃的做法** 2019 年 6 月和 7 月，審計署探訪了 5 間營辦機構，以審查其推行計劃的情況。審計署審查了共 10 個已完成的計劃 (第 3.2 段)，留意到以下問題：

- (a) **需要確保遵行服務協議的規定** 社署就每個基金計劃與營辦機構簽訂服務協議，當中訂明服務範疇和撥款條件。審計署留意到，在 10 個經審查的計劃中，有 6 宗違反保險和採購規定的事件。儘管社署曾到有關營辦機構進行實地訪查，但在該 6 宗事件中，有 4 宗的違規情況在實地訪查期間未被社署發現 (第 3.3 至 3.5 段)；
- (b) **需要確保有效運用培訓撥款** 營辦機構會獲提供培訓撥款，金額按參加者人數計算。審計署分析了 50 個以培訓撥款舉辦的培訓活動，發現在活動類型 (例如午膳／晚膳活動和海外交流團) 和活動費用 (每人 28 元至 6,773 元不等) 兩方面，均存在很大差異。2019 年 9 月，社署告知審計署，就 2018 年起推出的計劃而言，社署已規

摘要

定營辦機構把培訓撥款的 60% 直接用於參加者身上。然而，審計署留意到，社署並無發出指引，列明使用培訓撥款的其他原則（例如所舉辦活動的類型和費用）（第 3.7 至 3.10 段）；及

- (c) **需要推廣有關監察參加者使用目標儲蓄的良好做法** 就 10 個經審查的計劃而言，審計署分析了營辦機構在監察參加者使用目標儲蓄方面的做法。在所涉及的 5 間營辦機構中，有 4 間就參加者使用目標儲蓄購買物品／服務採取了控制措施（即施加有關報價數目的規定、就購買某些物品／服務設定上限及／或要求參加者在使用目標儲蓄購買物品／服務前向營辦機構申請）。有一間營辦機構並無採取任何這類控制措施，情況有欠理想（第 3.13 及 3.14 段）。

6. **監察計劃的財務狀況** 營辦機構須就基金計劃提交經審核財務報告。提交報告的限期載於服務協議（第 3.24 段）。審計署留意到以下問題：

- (a) **需要確保按時提交報告** 審計署分析了營辦機構有否按時就 83 個已完成的基金計劃提交經審核財務報告。截至 2019 年 7 月 31 日，在 295 份須提交的報告中，有 247 份（84%）逾期提交，遲交日數由 1 至 1092 天不等（平均為 229 天）。就 10 個經審查的計劃（見第 5 段）而言，社署並無對遲交個案採取足夠跟進行動（例如該 10 個計劃共有 30 份逾期提交的報告，社署並無向當中 24 宗（80%）個案發出催辦信）。營辦機構遲交經審核財務報告，會妨礙社署監察基金計劃的財務狀況（第 3.25、3.26 及 3.28 段）；及
- (b) **需要確保適時收回撥款盈餘** 就 10 個經審查的計劃而言，經審核財務報告顯示其中 6 個有撥款盈餘。審計署留意到，社署並無盡快收回這些撥款盈餘，而且需要頗長時間（例如有一個計劃需時 956 天）才完成審閱經審核財務報告。截至 2019 年 7 月 31 日，該 6 個計劃中，只有 2 個的撥款盈餘已收回（第 3.31 段）。

7. **達到預定服務量和成效的情況** 每個基金計劃的服務協議均訂明服務量和成效指標，並就每項指標列明協定標準。營辦機構透過提交統計數據報表，向社署匯報達到該等標準的進度（第 3.35 段）。審計署留意到以下問題：

- (a) **需要改善達到預定服務量和成效的情況** 就 83 個已完成的計劃（見第 6(a) 段）而言，每份服務協議訂明了 10 或 11 項指標，合共達 895 項指標。審計署留意到，在這 895 項指標中，有 136 項（15%）未達協定標準（第 3.36 段）；及

摘要

- (b) **需要採取足夠補救措施** 根據社署內部指引，對於未達服務量標準及／或成效標準的計劃，署方會採取跟進行動（例如要求營辦機構擬訂改善計劃）。審計署審查了 3 個所達標準少於一半的計劃，留意到社署的跟進行動有欠理想（第 3.39 及 3.40 段）。

管治及其他行政事宜

8. **管治事宜** 為基金成立的兩個委員會包括督導委員會和評審委員會（第 4.2 段）。審計署留意到以下問題：

- (a) **需要向督導委員會匯報基金計劃的進度** 督導委員會獲提供一系列資料（例如有關服務量和成效指標的統計數據），以便委員會監察基金的情況。審計署留意到，計劃推出的批次隨年漸增，但向督導委員會提供有關計劃的資料則有所減少。2019 年 9 月和 10 月，勞福局解釋，隨着有更多批基金計劃推出，向督導委員會提供資料的重點已有所改變，例如改為側重匯報基金的主要變動。審計署認為，在督導委員會對資料的需求有所改變時，需要確保能為該會提供所需資料（第 4.3 至 4.6 段）；及
- (b) **申報利益做法有可予改善之處** 勞福局及社署已制定處理利益衝突的指引。審計署留意到，在一宗個案中，有一名督導委員會委員所申報的利益並無按規定載於會議記錄內。此外，記錄並無顯示勞福局曾根據民政事務局局長於 2005 年發出的通函，不時檢討督導委員會的申報利益制度。根據該通函，各決策局及部門應不時檢討其轄下諮詢及法定組織的申報利益制度（第 4.7 至 4.10 段）。

9. **宣傳及其他支持活動** 勞福局進行一系列支持基金的活動，包括增進市民對基金認識的一般宣傳活動、針對持份者和合作伙伴的目標推廣活動，以及擴闊參加者視野的增值活動（第 4.14 段）。審計署留意到以下問題：

- (a) **需要加強推廣工作** 2017 年 3 月完成的顧問研究建議當局加強宣傳及推廣工作，以增進學校和教師對基金計劃的認識。2017 年 3 月，督導委員會得悉當局會因應有關建議採取跟進行動（例如勞福局及社署會尋求機會，通過有關組織（例如教師團體）接觸教師和校長，並會安排經驗分享會）。審計署留意到，截至 2019 年 8 月 15 日，自上次在 2018 年 2 月舉辦分享會／協作會議以來已過了約

摘要

17 個月。此外，當局並無按照原定計劃通過有關組織接觸教師和校長 (第 4.15、4.16 及 4.18 段)；及

- (b) **需要繼續致力安排增值活動** 2015 年，勞福局告知立法會福利事務委員會，局方將加強安排增值活動。審計署留意到，在 2014 至 2018 年期間，增值活動總數由 2016 年的高位 38 個，減至 2018 年的 31 個，減幅為 18%。參加者總數也由 2017 年的高位 2 602 人，減至 2018 年的 1 973 人，減幅為 24% (第 4.24 及 4.25 段)。

10. **未來路向** 基金於 2008 年成立，財政承擔額共達 9 億元，預計可惠及 3 萬名弱勢社羣兒童。截至 2019 年 6 月 30 日，基金推出的計劃只惠及約 18 000 名兒童。2017 年，當局委託顧問進行“兒童發展基金計劃參加者的長遠發展跟進研究”(跟進研究)。2019 年 10 月，該項研究仍在進行。審計署認為，考慮到多年來在推行基金計劃方面所獲得的經驗，基金所訂的一些準則 (例如預定參加者人數、計劃推出時間表，以及服務量和成效標準) 值得政府重新審視。勞福局需要留意跟進研究的結果，並考慮基金的未來路向 (第 4.29、4.31、4.33 及 4.34 段)。

審計署的建議

11. 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。審計署建議勞工及福利局局長應：

- (a) 向立法會匯報基金推行進度的最新相關資料 (第 2.17(a) 段)；
- (b) 留意是否需要加快推出日後的基金計劃 (第 2.17(b) 段)；
- (c) 採取措施，根據所訂時間表定期推出各批新的非政府機構計劃 (第 2.17(c) 段)；
- (d) 向督導委員會適當匯報基金計劃的進度 (第 4.12(a) 段)；
- (e) 把委員會委員所申報的利益載於會議記錄內 (第 4.12(b) 段)；
- (f) 根據民政事務局局长於 2005 年發出的通函，按需要檢討督導委員會的申報利益制度 (第 4.12(c) 段)；
- (g) 採取措施，加強向非政府機構和學校推廣基金 (第 4.27(a) 段)；

摘要

- (h) 採取措施，繼續致力為基金參加者安排增值活動 (第 4.27(b) 段)；及
 - (i) 留意現正進行的跟進研究的結果，並在計及其他相關因素 (包括這項審查工作的結果) 後，考慮基金的未來路向 (第 4.35 段)。
12. 審計署建議社會福利署署長應：
- (a) 在釐訂基金計劃的地區配額時，充分考慮相關因素 (第 2.33(a) 段)；
 - (b) 在徵詢評審委員會的意見後，考慮就校本計劃的質素評估設定及格分數 (第 2.33(b) 段)；
 - (c) 更盡力確保營辦機構在推行計劃時遵行服務協議的規定 (第 3.22(a) 段)；
 - (d) 考慮發出指引，列明使用培訓撥款的原則 (第 3.22(b) 段)；
 - (e) 考慮推廣在使用目標儲蓄方面的良好做法，供營辦機構廣泛採用 (第 3.22(c) 段)；
 - (f) 密切監察經審核財務報告的遲交情況，並對遲交個案採取足夠跟進行動 (第 3.33(a) 段)；
 - (g) 採取措施，加快收回撥款盈餘 (第 3.33(b) 段)；及
 - (h) 密切監察計劃在達到服務量和成效標準方面的情況，並確保對未達標準的計劃採取足夠補救措施 (第 3.42(a) 及 (b) 段)。

政府的回應

13. 勞工及福利局局長和社會福利署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 政府十分重視香港的貧窮問題和扶貧工作。2005 年，政府成立諮詢委員會（即前扶貧委員會——註 1），以處理貧窮問題。委員會於 2006 年提出成立兒童發展基金的建議。

1.3 2008 年 4 月，政府成立兒童發展基金（基金），首筆撥款為 3 億元（註 2）。基金旨在：

- (a) 支援弱勢社羣兒童的長遠發展；
- (b) 鼓勵這些兒童規劃未來和培養正面積極的人生觀；
- (c) 為他們提供更多個人發展機會；及
- (d) 協助他們訂立和實踐個人發展規劃，養成建立資產的習慣，並同時累積財政和非財政資產。

1.4 2015 年，政府在其開支預算內對基金的財政承擔額增加 3 億元，並於 2018 年再增加 3 億元。增加財政承擔額旨在確保基金可持續發展。政府預計，基金共達 9 億元的財政承擔額，可透過其計劃令大約 3 萬名弱勢社羣兒童受惠（見第 1.5 段）。

註 1：委員會由財政司司長擔任主席，其他成員包括立法會議員、商界人士、社區領袖、非政府機構的代表和學者。委員會於 2007 年解散前提交了報告，就支援弱勢社羣提出建議。政府於 2012 年重新成立扶貧委員會。

註 2：2007 年 2 月，財政司司長在 2007-08 年度財政預算案演辭中，宣布政府會預留 3 億元以成立兒童發展基金。2008 年 4 月，立法會財務委員會批准開立一筆為數 3 億元的新承擔額以設立兒童發展基金，作為勞工及福利局在政府一般收入帳目下的非經常開支項目。

基金計劃

1.5 非政府機構和學校(小學、中學和特殊學校)可向基金申請撥款，以營辦基金計劃。基金計劃具下列特點：

- (a) **宗旨與目標參加者** 基金計劃旨在促進兒童的長遠發展，並鼓勵他們養成建立資產的習慣，從而減少跨代貧窮。參加基金計劃的兒童來自弱勢社羣(註3)，年齡介乎10至16歲(或就讀小四至中四)，且從未參加過基金計劃；
- (b) **計劃年期和要點** 每個計劃為期3年，並由以下3個主要元素組成：
 - (i) **個人發展規劃** 個人發展規劃讓參加者確立自己的長遠發展方向，並鼓勵他們着手實踐短期內可達到的目標：
 - 在計劃首2年內，為每名參加者提供指導，協助他們訂立個人發展規劃；
 - 規劃須兼具短期和長期發展目標，並為實踐目標訂立具體行動項目。發展目標應有助提升能力、增進與某種嗜好／興趣相關的知識或技能，或為升學或未來事業奠下基礎；及
 - 參加者可於計劃第三年運用目標儲蓄(見下文第(iii)項)來實踐其個人發展規劃(註4)。基金計劃營辦機構(營辦機構)(即非政府機構或學校)會監察其實踐規劃的進度；
 - (ii) **師友配對** 就為期3年的計劃而言，每名參加者會獲營辦機構編配一名義務友師。友師會在各項事宜上(例如協助參加者訂立個人發展規劃、啓迪參加者志向，以及協助參加者建立自信和鍛鍊抗逆能力)陪伴參加者和給予指導，並每月至少接觸參加者一次；及

註3：屬以下任何一種情況的參加者可視為來自弱勢社羣：

- (a) 其家庭正領取社會福利署管理的綜合社會保障援助、在職家庭津貼辦事處管理的在職家庭津貼，或學生資助辦事處管理的各項學生資助計劃的全額津貼；或
- (b) 其家庭收入少於政府統計處編制的家庭住戶每月收入中位數的75%。

註4：視乎情況所需，參加者可於計劃第二年年中開始運用儲蓄來實踐其個人發展規劃。

- (iii) **目標儲蓄計劃** 每名參加者須訂下儲蓄目標，並在兩年內累積儲蓄，以實踐其個人發展規劃。同時，營辦機構會向捐助者徵集 1:1 的配對捐款。此外，基金會提供資助 (即特別財政獎勵)；由 2016 年起，這項資助按“儲蓄／特別財政獎勵” 1:1 的比例提供 (見第 1.6 段表一)。舉例而言，假如參加者訂下每月儲蓄 200 元的目標 (即基金許可上限)，屆時將有 14,400 元 (即 (200 元 + 200 元 + 200 元) × 24 個月) 可用作實踐其個人發展規劃 (註 5)；及
- (c) **其他服務** 營辦機構就不同課題 (例如理財、溝通技巧和人生規劃) 為參加者、家長和友師提供培訓與指導。

1.6 為資助推行計劃，基金除了提供特別財政獎勵 (見第 1.5(b)(iii) 段) 外，還為營辦機構提供培訓撥款 (見第 1.5(c) 段) 和行政費用 (供營辦計劃之用)，金額按參加者人數計算。基金會在考慮相關因素 (例如通脹) 後，不時調整資助金額。基金計劃多年來的資助金額載於表一。

註 5：參加者可訂下每月低於 200 元的目標。儘管儲蓄目標較低，政府仍會向每名完成兩年儲蓄計劃的參加者，提供最少 3,000 元的特別財政獎勵。

表一

基金計劃的資助金額

計劃推行時間	按每名基金計劃參加者計算的資助		
	培訓撥款	行政費用	特別財政獎勵
2008 (基金成立年份) 至 2013 年	15,000 元	1,500 元	3,000 元
2014 和 2015 年	20,000 元	2,000 元	3,000 元
2016 至 2018 年	22,000 元	2,200 元	配對資助 (按與目標 儲蓄 1:1 比例提供)， 最低金額為 3,000 元 (見第 1.5(b)(iii) 段)
2019 年	23,100 元	2,310 元	

資料來源：勞工及福利局的記錄

宣傳及其他支持活動

1.7 政府進行一系列支持基金的活動：

- (a) **宣傳和推廣** 政府舉辦了多項活動，以增進市民對基金計劃的認識和了解，並邀請持份者及合作伙伴 (例如營辦機構) 參與。這些活動也有助吸引市民、商界和其他社區團體協助基金招募友師，並支持為基金提供配對捐款。已舉辦的活動包括為表彰已完成計劃的成果和推出新計劃而舉行的基金啓動暨頒獎典禮，以及為慶祝基金成立 10 周年而在 2018 年 4 月至 2019 年 3 月期間舉行的全年活動 (見照片一)；及

照片一

基金 10 周年旗艦活動
(2018 年 4 月)



資料來源：兒童發展基金網站

- (b) **增值活動** 基金與支持機構合辦了多項活動，以擴闊參加者的視野，並協助他們為人生和職業作出明智規劃。過去舉辦的活動包括帶領參加者參觀各行各業、探討藝術、音樂和文化，以及向參加者灌輸理財和人生規劃知識。照片二展示某項增值活動。

照片二

增值活動：小老師教室
(2016 年 11 月)



資料來源：兒童發展基金網站

基金的管理和運作

1.8 基金的管理涉及以下各方：

- (a) **勞工及福利局 (勞福局)** 勞福局是監督基金推行和運作的決策局。該局也負責宣傳工作和安排增值活動 (見第 1.7 段)，以配合基金的推行。截至 2019 年 3 月 31 日，基金的管理涉及 4 名勞福局人員 (即基金小組)(註 6)。基金小組也為兒童發展基金督導委員會 (督導委員會——見下文第 (b) 項) 提供秘書處服務。勞福局的組織圖 (摘錄) 載於附錄 A；
- (b) **督導委員會** 2008 年，勞福局就成立基金一事申請撥款批准時，告知立法會將設立督導委員會，負責就基金計劃設計事宜提供政策導向，並監督和監察基金的推行情況。督導委員會於同年成立，由勞工及福利局常任秘書長擔任主席 (註 7)；
- (c) **評審委員會** 2008 年，勞福局也告知立法會，將設立評審委員會，專責審議有意營辦基金計劃的機構所提交的服務建議書。為此，該局成立了評審委員會，成員包括勞福局及社會福利署 (社署——見下文第 (d) 項) 的代表，負責審核基金計劃申請的質素；及
- (d) **社署** 社署協助勞福局推行基金計劃。社署在轄下的青年及感化服務科設立了基金辦事處，負責執行基金計劃的日常行政管理工作和監察基金計劃的推行。有關工作包括：
 - (i) 接受基金計劃申請，並負責初步評審工作；
 - (ii) 協助評審委員會審核和揀選計劃申請；
 - (iii) 擬備服務協議，並與營辦機構簽訂協議；

註 6： 勞福局管理基金的開支被歸入“社會福利”綱領。在 2019-20 年度，該綱領的人手編制為 96 人，預算開支為 5.18 億元。

註 7： 督導委員會由 1 名主席、13 名非官守委員和 1 名官守委員 (社會福利署署長的代表) 組成，其職權範圍如下：

- (a) 監督和監察基金的推行情況；
- (b) 監督基金的推廣工作，以促進社會的參與；
- (c) 監督和監察基金的顧問研究工作；及
- (d) 審議與基金有關的其他事宜。

- (iv) 向營辦機構發放資助，並監察資助款項的運用；及
- (v) 就計劃的推行事宜向營辦機構提供協助及／或意見，並監察營辦機構的表現。

截至2019年3月31日，社署有13名人員負責管理基金計劃(註8)。
社署的組織圖(摘錄)載於附錄B；

1.9 基金於2008年成立時，所有計劃均由非政府機構營辦。為加強社區支援基金計劃的能力，以及擴大計劃範圍讓更多弱勢社羣兒童受惠，基金由2013/14學年起採用了校本模式。現時，基金計劃由非政府機構和學校營辦。

監察營辦機構的服務表現

1.10 每個基金計劃的服務協議(見第1.8(d)(iii)段)均訂明：

- (a) **服務範疇** 服務協議界定所提供的服務，例如招募參加者和友師；為參加者、家長和友師提供培訓與指導；徵集捐款；處理與計劃有關的投訴；以及為計劃進行全面評估；
- (b) **服務量指標** 服務協議就計劃的服務量訂定多項指標(例如“參加者總人數”和“友師總人數”)，並就每項指標列明協定標準。附錄C載列9項適用於2015年或之後推出的基金計劃的服務量指標及其標準(註9)；及
- (c) **成效指標** 服務協議就計劃的成效訂定兩項指標。對於在2015年或之後推出的計劃(另見上文(b)段註9)，該兩項指標分別為“能完成兩年儲蓄計劃的參加者所佔比例”和“在計劃第三年能使用其部分目標儲蓄來達到個人發展規劃所訂短期目標的參加者所佔比例”。上述兩項指標所列明的協定標準均為“70%或以上”。

1.11 社署採取了多項措施，以監察營辦機構的服務表現：

註8：社署管理基金計劃的開支被歸入“青少年服務(政府機構)”綱領。在2019-20年度，該綱領的人手編制為25人，預算開支為1.1億元。

註9：社署不時修訂服務量指標和成效指標，以及該等指標所列明的協定標準。在進行審查時，基金所採用的是適用於2015年或之後所推出計劃的指標／標準。

- (a) **營辦機構定期匯報** 營辦機構須提交季度和年度統計數據報表，說明是否達到服務量和成效標準，並就撥款條款和條件的遵行情況提供經審核財務報告（經由兩名獲營辦機構授權的人士和一名會計師核證）；
- (b) **實地訪查和使用者的滿意度調查** 社署會進行預告和非預告訪查，以評估營辦機構的服務質素、查究所發現的問題和跟進投訴事宜。如有需要，社署也會就營辦機構轄下有關的服務單位進行使用者滿意度調查；
- (c) **指引** 社署會向營辦機構發出指引（例如“有關訂立個人發展規劃和按照個人發展規劃使用目標儲蓄的一般指引”），以供採用和分發給有關各方（例如友師）；
- (d) **簡介會和分享會** 社署會於計劃接受申請時，為有意申請的機構安排簡介會，並為成功申請機構再辦簡介會，闡述服務協議各主要部分。社署也會安排分享會，讓營辦機構分享推行計劃的經驗；及
- (e) **匯報計劃進度** 如有需要，社署會邀請營辦機構於督導委員會會議上匯報計劃進度。

計劃推行進度

1.12 “一加一”模式 基金計劃是分批推出的。勞福局及社署表示，一些非政府機構如未能確定是否可在一段較長的時間內獲批基金計劃，便難以就計劃作出長遠規劃。為方便非政府機構作前瞻規劃和資源分配，自推出第五批非政府機構營辦的計劃，基金便採用“一加一”模式。根據這個模式，每間成功申請機構會獲批兩個連續的分別為期3年的計劃。第二個計劃能否推行，視乎非政府機構在推行第一個計劃的表現是否令人滿意，而該次表現會在中期評估時評核（註10）。

1.13 截至2019年6月30日，基金共推出193個計劃，參與計劃的兒童有18 140名（見表二）。

註10：中期評估在第一個計劃的第三年進行，並根據計劃在服務協議所載的服務量和成效指標的表現來進行評核。

表二

基金計劃和參加者數目
(2019 年 6 月 30 日)

批次	計劃展開日期 (註 1)	計劃數目 (註 2)	參加者數目 (註 3)
非政府機構計劃			
1	2009 年 4 月	7	750
2	2010 年 10 月	15	1 518
3	2012 年 1 月 (註 4(a))	18	2 155
4	2014 年 1 月	21	2 247
5	2015 年 7 月 (註 4(b))	27	2 898
6	2017 年 4 月	27	2 856
7	2018 年 12 月 (註 4(c))	27	2 814
小計		142	15 238
校本計劃			
1	2014 年 1 月 (註 4(d))	7	457
2	2015 年 11 月	10	556
3	2016 年 11 月	13	756
4	2017 年 11 月	11	603
5	2018 年 11 月	10	530
小計		51	2 902
總計		193	18 140

資料來源：勞福局及社署的記錄

註 1： 所有計劃為期 3 年。

註 2： 計劃由 32 間非政府機構和 50 間學校營辦。

註 3： 每個非政府機構計劃有 81 至 132 名參加者 (平均為 107 名)，而每個校本計劃則有 50 至 113 名參加者 (平均為 57 名)。

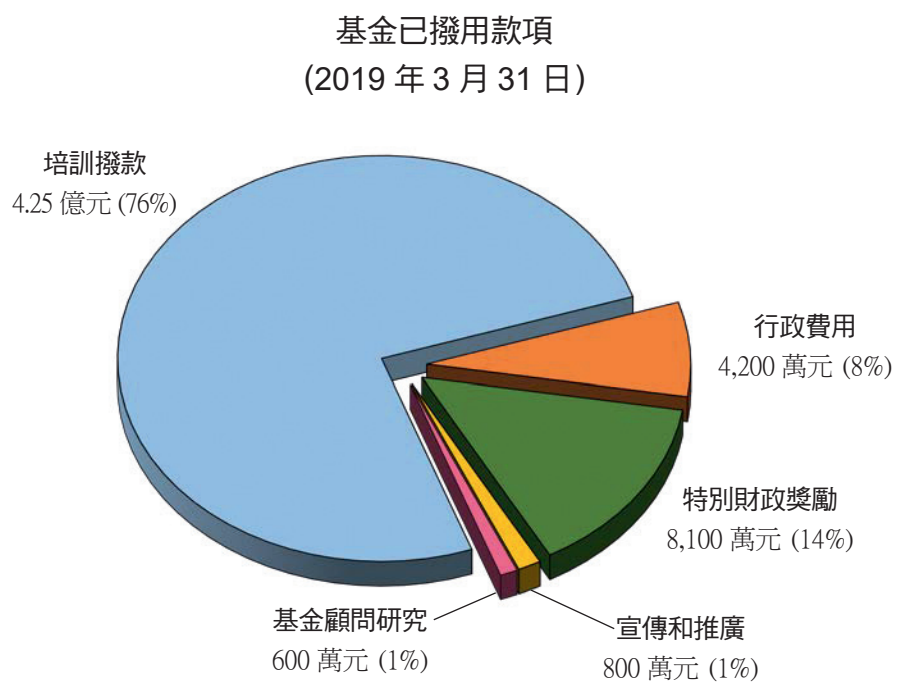
註 4： 部分計劃在展開日期之後才開始：

- (a) 18 個計劃中，有 2 個在 2012 年 4 月展開；
- (b) 27 個計劃中，有 7 個在 2015 年 10 月展開；
- (c) 27 個計劃中，有 7 個在 2019 年 3 月展開；及
- (d) 7 個計劃中，有 2 個在 2014 年 4 月展開。

撥款的使用

1.14 截至 2019 年 3 月 31 日，基金的 9 億元撥款中（見第 1.4 段），已撥用了 5.62 億元（註 11），結餘為 3.38 億元。圖一顯示基金已撥用款項的分項數字。

圖一



資料來源：勞福局的記錄

註 11：已撥用款項包括：

- (a) 累計開支 3.45 億元；及
- (b) 計劃承擔額 2.17 億元。這筆款項於基金計劃批出時撥用。基金在 2019 年 3 月 31 日之後會分期發放款項予有關計劃。

審查工作

1.15 2019 年 4 月，審計署展開審查工作，以審查基金的管理。這項審查工作集中於以下範疇：

- (a) 推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排 (第 2 部分)；
- (b) 計劃的推行事宜 (第 3 部分)；及
- (c) 管治及其他行政事宜 (第 4 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

1.16 在進行這項審查工作時，審計署分析了勞福局及社署的有關數據，並審查了該局和部門的記錄。審計署也探訪了 5 間營辦機構，以審查這些機構推行 10 個計劃的記錄 (見第 3 部分)：

- (a) 為進行審查探訪，審計署按機構營辦計劃的數目，把機構分為 3 個類別，分別為“類別 A” (即已完成 1 個計劃)、“類別 B” (即已完成 2 或 3 個計劃) 和“類別 C” (即已完成 4 至 8 個計劃)(註 12)。表三載列已探訪的營辦機構和經審查的計劃 (按類別劃分)；及

註 12：截至 2019 年 6 月 30 日，7 批共 105 個計劃經已完成。由於首 2 批非政府機構計劃 (共 22 個) 屬先導性質，社署用以監察該等機構表現的資料庫尚未全面開發。至於其餘 83 個 (即 105 個－22 個) 基金計劃，則由 45 間營辦機構推行。根據審計署的分類，這 45 間營辦機構中，27 間屬類別 A，11 間屬類別 B，7 間屬類別 C。

表三

審計署到營辦機構進行的探訪
(2019 年 6 月和 7 月)

營辦機構的 類別	已探訪的 營辦機構數目	經審查的 計劃數目
A	2 (註 1)	2
B	2 } (註 2)	5
C	1 }	3
總計	5	10

資料來源：審計署到營辦機構進行的探訪

註 1： 營辦機構為學校。

註 2： 營辦機構為非政府機構。

- (b) 審查探訪期間，主要審查事項包括營辦機構有否遵行服務協議的規定，以及營辦機構如何使用撥款和監察參加者使用目標儲蓄。

政府的整體回應

1.17 勞工及福利局局長和社會福利署署長感謝審計署進行這次審查，並就基金的行政管理工作提出建議。他們表示：

- (a) 感謝審計署在這次審查中提出的意見和建議；及
- (b) 勞福局及社署會按情況跟進及落實有關建議。

鳴謝

1.18 在審查期間，勞福局、社署和接受探訪的營辦機構人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

2.1 本部分探討基金計劃的推出事宜，集中檢視下列範疇：

- (a) 推出計劃的籌劃工作 (第 2.2 至 2.18 段)；及
- (b) 營辦機構的委託安排 (第 2.19 至 2.34 段)。

推出計劃的籌劃工作

2.2 2008 年 4 月，勞福局就成立基金一事申請撥款批准時，告知立法會：

- (a) 首批基金計劃將包括 7 個先導計劃；
- (b) 餘下的計劃會因應實際經驗在日後分批推出；及
- (c) 首批先導計劃的建議營運模式如獲採納，以 3 億元承擔額開立的基金將可讓最少 13 600 名兒童受惠。

2.3 2008 年 5 月，勞福局透過社署接受首批基金計劃的申請，該批計劃定於 2009 年推出 (即展開)。2009 年 7 月，兩位立法會議員向政府查詢隨後各批基金計劃的具體推行時間表。勞福局在回應時表示，預計各批基金計劃將於 3 至 5 年內全面推行。該局並表示會因應首批先導計劃的實際推行經驗，檢討推出其後各批基金計劃的時間表。

2.4 2013 年 4 月，勞福局進一步告知立法會，政府的目標是每年推出 20 個新計劃，讓 2 000 至 2 300 名新參加者參與。

需要向立法會提供基金的最新資料

2.5 根據勞福局於 2008 和 2009 年向立法會提供的資料，預期最少 13 600 名兒童 (即參加者) 可受惠於政府為基金開立首筆為數 3 億元的財政承擔額 (見第 2.2(c) 段)，而各批基金計劃將於 3 至 5 年內全面推行 (見第 2.3 段)。

2.6 2017 年，基金參加者人數累計至 14 796 人 (見表四)，達到了預期的 13 600 名參加者人數 (即受惠於首筆 3 億元財政承擔額的人數——見第 2.5 段)。然而，自第一批基金計劃於 2009 年推出，已過了 8 年時間，這似乎與預期於 3 至

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

5 年內全面推行基金計劃的時間表不符 (見第 2.5 段)。有關定出估計參加者人數 (即 13 600 名參加者和因基金財政承擔額其後增加而額外惠及的參加者人數)，以及計劃推出時間表的事件時序表載於表五。

表四

已推出的基金計劃和計劃參加者的累計數字 (2019 年 6 月 30 日)

年份	計劃				參加者	
	年內推出的計劃數目			自 2009 年起已推出的計劃 累計數字	年內 新參加者 人數	自 2009 年 起參加者 累計數字
	非政府 機構計劃 (a)	校本 計劃 (註 1) (b)	總計 (c)=(a)+(b)			
2009	7	不適用	7	7	750	750
2010	15	不適用	15	22	1 518	2 268
2011	0	不適用	0	22	0	2 268
2012	18	不適用	18	40	2 155	4 423
2013	0	不適用	0	40	0	4 423
2014	21	7	28	68	2 704	7 127
2015	27	10	37	105	3 454	10 581
2016	0	13	13	118	756	11 337
2017	27	11	38	156	3 459	14 796
2018	20	10	30	186	2 682	17 478
2019	7	0 (註 2)	7	193	662	18 140

資料來源：勞福局及社署的記錄

註 1：校本計劃於 2014 年 1 月首次推出。

註 2：上表所列數字顯示截至 2019 年 6 月 30 日的情況。勞福局及社署表示，2019 年 11 月會再推出一批共 14 個校本計劃。

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

表五

有關定出估計基金參加者人數和計劃推出時間表的
事件時序表
(2008 年 4 月至 2019 年 6 月)

日期	事件
2008 年 4 月	(a) 政府成立基金，首筆撥款為 3 億元 (見第 1.3 段)。 (b) 勞福局告知立法會，以 3 億元承擔額開立的基金將可讓最少 13 600 名兒童受惠。
2009 年 4 月	(c) 推出首批基金計劃 (即 7 個非政府機構計劃)。
2009 年 7 月	(d) 勞福局告知立法會，預期各批基金計劃將於 3 至 5 年內全面推行，並表示政府會在參考首批先導計劃的實際推行經驗後，考慮有關如何把基金進一步發展為長遠模式的時間安排。
2015 年 5 月	(e) 政府對基金的財政承擔額增加 3 億元 (見第 1.4 段)。 (f) 勞福局告知立法會，增加的財政承擔額將用於日後各批在 2015 年之後推出的計劃，可讓額外 9 700 名參加者受惠。
2017 年 12 月	(g) 實際參加者人數累計至 14 796 人 (見表四)。 (h) 累計人數達到並超出預期的 13 600 名參加者 (即估計可受惠於首筆承擔額的人數)。
2018 年 5 月	(i) 政府對基金的財政承擔額再增加 3 億元 (見第 1.4 段)。 (j) 勞福局告知立法會，增加的財政承擔額將用於日後各批計劃，可讓額外 9 000 名參加者受惠。
2019 年 3 月	(k) 在公布有關紀念基金成立 10 周年的資料時，勞福局於計及各批計劃下基金對每名參加者的資助額後，更新了估計基金參加者人數的資料。受惠於 9 億元財政承擔額的參加者總數估計為 3 萬人。
2019 年 6 月	(l) 基金計劃的實際參加者人數累計至 18 140 人 (見表四)。11 860 名兒童 (即估計總數 3 萬人減去 18 140 名參加者) 仍未受惠於基金推出的計劃。

資料來源：審計署對勞福局記錄的分析

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

2.7 2019年9月，審計署尋求釐清截至2008年4月、2015年5月和2018年5月基金預定惠及的參加者總數（見第2.6段表五第(b)、(f)和(j)項），以及為這些參加者推出計劃的時間表（見第2.6段表五第(d)、(f)和(j)項）。勞福局及社署在回應時告知審計署：

- (a) 立法會於2009年獲告知的時間表，即各批基金計劃將於3至5年內全面推行（見第2.6段表五第(d)項），只屬非常粗略估算。當局曾於2009年7月向立法會解釋，政府會在參考首批先導計劃的實際推行經驗後，考慮有關如何把基金進一步發展為長遠模式的時間安排；
- (b) 參考了首3批基金計劃的實際推行經驗，當局及後修訂了其後各批基金計劃的推出時間表；
- (c) 基金對每名參加者的資助額於2014和2016年有所調高（見第1.6段表一）。原先估計的13 600名參加者人數（見第2.6段表五第(b)項），是按較低的對每名參加者的資助額計算得出，每名參加者的資助額增加後，參加者人數便會少於原先估計的人數；
- (d) 鑑於對每名參加者的資助額會不時調整而令參加者總數有變，因此預期參加者總數屬“估計總人數”，而非“預定人數”；及
- (e) 勞福局在2015和2018年就申請增加基金財政承擔額一事向立法會提交文件時，為簡化文件所載資料，聚焦於所增加的撥款可資助的額外參加者人數，並無提及首筆撥款所惠及參加者總數的最新估計數字。

審計署又留意到，根據香港特別行政區行政長官於2019年3月在慶祝基金成立10周年典禮上（見第1.7(a)段）發表的一篇演辭，受惠於9億元財政承擔額的參加者總數的估算更新為3萬人（見第2.6段表五第(k)項）。不過，當局並無把上述經更新的數字另行告知立法會。

2.8 審計署認為，勞福局可更妥善地向立法會匯報基金的最新資料。這些資料包括最新估計參加者人數、為這些參加者推出計劃的時間表，以及已受惠於基金計劃的兒童的最新數字。審計署又留意到，勞福局可更妥善地向立法會說明基金的年度目標評估基準（見第2.14(b)和2.15(b)段）。

2.9 審計署認為，為加強向公眾負責，勞福局需要繼續向立法會匯報基金推行情況和計劃推出進度的最新相關資料（見第2.8段）。

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

2.10 在這方面，審計署留意到，截至 2019 年 3 月 31 日，基金的 9 億元財政承擔額中，有 3.38 億元 (38%) 為未撥用結餘款項 (見第 1.14 段)。該筆結餘款項相等於以下兩項的總和：

- (a) 2018 年 5 月開立的整筆 3 億元承擔額 (見第 2.6 段表五第 (i) 項)；及
- (b) 2015 年 5 月開立的 3 億元承擔額的 13% (即 3,800 萬元)(見第 2.6 段表五第 (e) 項)。

2.11 截至 2019 年 6 月 30 日，很多兒童 (11 860 名) 仍未受惠於基金推出的計劃 (見第 2.6 段表五第 (l) 項)。基金的財政承擔總額達 9 億元，包括在 2015 年 5 月開立的 3 億元承擔額，當中有很大筆金額 (即 3,800 萬元) 自該承擔額開立以來超過 3 年仍未撥用。

2.12 審計署認為，勞福局需要根據計劃的實際推行經驗 (見第 3 部分)，留意是否需要加快推出日後的基金計劃，以期更妥善利用基金，讓合資格兒童受惠。

需要定期推出非政府機構計劃

2.13 2013 年 4 月，勞福局把推出新計劃的年度目標 (即每年推出 20 個新計劃，讓 2 000 至 2 300 名新參加者參與——見第 2.4 段) 告知立法會。審計署留意到：

- (a) 在 2013 至 2019 年的 7 年期間，有 3 年 (即 2013、2016 和 2019 年) 未達到該年度目標 (見表六)：
 - (i) 其中 2 年 (即 2013 和 2016 年) 並無推出非政府機構營辦的計劃。在 2013 至 2019 年期間推出的各批非政府機構計劃，每批之間相隔的期間不一，由 18 至 21 個月不等 (平均為 20 個月)；及
 - (ii) 另一方面，基金已作出安排，自 2014 年起每年推出學校營辦的校本計劃 (例如記錄顯示，在 2016 至 2019 年期間，基金每年 3 月邀請學校就校本計劃遞交申請，以便計劃可於同年 11 月推出)；及

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

- (b) 在 2014、2015、2017 和 2018 年推出了多個非政府機構計劃 (見表六)。記錄顯示，主要由於推出這些非政府機構計劃的緣故，有關年份的新計劃數目和參加者人數得以達標甚至遠超目標。例如，在 2017 年推出了 27 個非政府機構計劃，參加者共有 2 856 名 (見第 1.13 段表二)，超出了所訂 20 個新計劃和 2 000 至 2 300 名新參加者的目標。

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

表六

2013 至 2019 年
新計劃數目和參加者人數
每年達標情況
(2019 年 6 月 30 日)

年份	年內推出的 新計劃數目			新計劃 參加者 總數	是否達到 年度目標	
	非政府 機構 計劃 (a)	校本 計劃 (註 1) (b)	總計 (c)=(a)+(b)		20 個 新計劃 (是 ✓ / 否 ×)	2 000 至 2 300 名 新參加者 (是 ✓ / 否 ×)
2013 年 1 月至 2019 年 6 月期間 推出的計劃						
2013	0	不適用	0	0	×	×
2014	21	7	28	2 704	✓	✓
2015	27	10	37	3 454	✓	✓
2016	0	13	13	756	×	×
2017	27	11	38	3 459	✓	✓
2018	20	10	30	2 682	✓	✓
2019	7 (註 2)	0	21	1 377 至 1 478 (註 3)	✓	×
2019 年 7 至 12 月期間 推出的計劃						
2019	0	14 (註 4)				

資料來源：勞福局及社署的記錄

註 1：校本計劃於 2014 年 1 月首次推出。

註 2：7 個非政府機構計劃共有 662 名參加者 (見第 1.13 段表二註 4(c))。

註 3：這是 7 個已於 2019 年推出的非政府機構計劃的參加者人數 (即 662 名參加者——見上文註 2)，以及 14 個擬於 2019 年推出的校本計劃的參加者人數 (即 715 至 816 名參加者——見下文註 4) 的總和。

註 4：14 個校本計劃擬於 2019 年 11 月推出，預期有 715 至 816 名參加者參與。

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

2.14 勞福局及社署於 2019 年 8 月和 9 月回覆審計署查詢時表示：

- (a) 關於推出各批非政府機構計劃相隔的期間：
 - (i) 推出每一批非政府機構計劃時，均已考慮到過往推行各批基金計劃的經驗 (例如招募參加者／友師和非政府機構的能力)；
 - (ii) 如推出各批計劃之間相隔的期間縮短，預期營辦的非政府機構將難以及時招募足夠的參加者和友師，未必能令每年平均參加者人數增加；及
 - (iii) 在徵詢社署的意見後，勞福局已擬訂日後定期推出非政府機構計劃和校本計劃的時間表；及
- (b) 關於推出 20 個新計劃，讓 2 000 至 2 300 名新參加者參與的年度目標：
 - (i) 考慮到非政府機構計劃的特點，勞福局認為該年度目標應按平均基準而非按曆年來評估達標情況；及
 - (ii) 在 2013 至 2018 年期間，基金平均每年為 2 176 名參加者推出計劃。這個數字達到了平均 2 000 至 2 300 名新參加者的年度目標。

審計署留意到，截至 2019 年 9 月 30 日，勞福局仍未向立法會提供資料，說明評估年度目標達標情況的基準 (見上文第 (b)(i) 項)。

2.15 審計署認為：

- (a) 關於推出各批非政府機構計劃相隔的期間 (見第 2.14(a) 段)，非政府機構計劃是推行基金計劃的重要一環。推出更多非政府機構計劃 (如評估後認為運作上切實可行)，在計劃數目和參加者人數方面，可令更多合資格兒童受惠；及
- (b) 關於推出 20 個新計劃，讓 2 000 至 2 300 名新參加者參與的年度目標 (見第 2.14(b) 段)，雖然勞福局已澄清應以平均基準來評估達標情況，但為免生疑問，勞福局需要向立法會說明該評估基準 (見第 2.9 段)。

2.16 審計署認為，勞福局需要採取措施，根據所訂時間表定期推出各批新的非政府機構計劃，並需要根據計劃的實際推行經驗（見第3部分），繼續致力達到平均年度目標。

審計署的建議

2.17 審計署建議勞工及福利局局長應：

- (a) 繼續向立法會匯報基金推行情況和計劃推出進度的最新相關資料；
- (b) 根據計劃的實際推行經驗，留意是否需要加快推出日後的基金計劃；
- (c) 採取措施，根據所訂時間表定期推出各批新的非政府機構計劃；及
- (d) 根據計劃的實際推行經驗，繼續致力達到年度目標（即平均每年推出20個新計劃，讓2 000至2 300名新參加者參與）。

政府的回應

2.18 勞工及福利局局長同意審計署的建議，並表示勞福局會：

- (a) 繼續在適當時向立法會匯報有關基金的資料和推行進度（例如最新估計參加者人數、為這些參加者推出計劃的時間表、至今已受惠於基金計劃的兒童的最新數字和年度目標評估基準）；
- (b) 根據計劃的實際推行經驗，留意是否需要加快推出日後的基金計劃；及
- (c) 繼續致力達到平均年度目標，並監督社署有否根據所訂時間表，推出各批新的非政府機構計劃。

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

營辦機構的委託安排

2.19 非政府機構計劃和校本計劃分不同批次推出。對於每批非政府機構計劃或校本計劃，勞福局會就擬推出的計劃數目訂定目標（即批次目標）。社署按所訂的批次目標，邀請營辦機構（即非政府機構或學校）就營辦計劃遞交申請：

- (a) **非政府機構計劃** 社署把所推出的非政府機構計劃的批次目標數目編配予不同地區（註13）。地區獲編配的計劃數目即為地區配額。社署按所備存的相關非政府機構名單，發電郵邀請這些機構就營辦計劃遞交申請。社署在編配地區配額時，會考慮各區對計劃的需求（見第 2.25 至 2.28 段）；及
- (b) **校本計劃** 社署並無為校本計劃設定地區配額。全港所有合資格學校（即公營學校和直接資助計劃學校），均可根據有關批次校本計劃的目標數目申辦計劃。社署表示會發電郵邀請所有合資格學校申辦計劃。

根據社署的記錄，基金計劃（包括非政府機構計劃和校本計劃）的申請須符合基本規定（即社署訂立的“強制性規定”——見附錄 D），並須通過質素評估（見附錄 E）。評估結果（即是否符合強制性規定和質素評估的結果）須呈交評審委員會（見第 1.8(c) 段）審議和考慮。

2.20 截至 2019 年 6 月 30 日，基金已推出 7 批非政府機構計劃和 5 批校本計劃（見第 1.13 段表二）。社署共接獲 231 份申請，並批出 193 個計劃予申請機構。該 193 個計劃和計劃參加者在全港各區的分布情況載於附錄 F。

部分地區的申請數目超額

2.21 就 2009 年 4 月至 2019 年 6 月期間推出的基金計劃而言，在非政府機構計劃的申請個案中，申請不成功者（即不獲批計劃）所佔比例相當高（35%）（見表七）。

註 13：截至 2019 年 6 月 30 日，共有 12 個有關地區，2 個位於港島和離島，5 個位於九龍和 5 個位於新界。該等地區按社署的行政地區來劃分。

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

表七

基金計劃申請數目
(2009 年 4 月至 2019 年 6 月期間推出的計劃)

批次	批次目標 (計劃數目)	申請數目		
		接獲	申請成功 (即獲批計劃)	申請不成功 (即不獲批計劃)
非政府機構計劃				
1	7	16 (100%)	7 (44%)	9 (56%)
2	15	41 (100%)	15 (37%)	26 (63%)
3	21	31 (100%)	18 (58%)	13 (42%)
4	20 (註 1)	27 (100%)	21 (78%)	6 (22%)
5	20 (註 1)	32 (100%)	27 (84%)	5 (16%)
6	25 (註 1)	30 (100%)	27 (90%)	3 (10%)
7	20	不適用 (註 2)		
整體		177 (100%)	115 (65%)	62 (35%)
校本計劃				
1	10	7 (100%)	7 (100%)	0 (0%)
2	8	13 (100%)	10 (77%)	3 (23%)
3	10	13 (100%)	13 (100%)	0 (0%)
4	10	11 (100%)	11 (100%)	0 (0%)
5	10	10 (100%)	10 (100%)	0 (0%)
整體		54 (100%)	51 (94%)	3 (6%)
整體		231 (100%)	166 (72%) (註 3)	65 (28%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：社署因應所接獲建議書的質素，修訂了個別地區的計劃數目，因此獲批計劃的數目高於批次目標。

註 2：在“一加一”模式下(見第 1.12 段)，在中期評估後，第五批共 27 個非政府機構計劃的營辦機構獲准在第七批計劃中繼續推行計劃。因此，第七批計劃並無接受申請。

註 3：2009 年 4 月至 2019 年 6 月期間共推出 193 個計劃，包括上表所示的 166 個計劃，以及 27 個在“一加一”模式下於第七批推出的計劃(另見上文註 2)。

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

2.22 審計署留意到，非政府機構計劃有 62 宗不獲批的申請，其中 51 宗：

- (a) 雖符合強制性規定並通過質素評估 (即達到或高於定為總分 50% 的及格分數)，但計劃不獲批准；及
- (b) 來自 11 個地區。每個地區的不獲批申請個案有 1 至 10 宗不等。

社署的記錄顯示，就該 51 宗申請而言，鑑於該 11 個地區的申請數目已達到或超過有關地區的配額，基金遂把計劃批予區內其他得分較高的申請。

2.23 2019 年 9 月，社署在回覆查詢時告知審計署，就非政府機構計劃而言：

- (a) 考慮到所接獲申請的質素後，第四至第六批的獲批計劃數目超過批次目標 (另見第 2.21 段表七註 1)。例如，就第六批計劃而言，有 3 個地區 (計劃申請數目超過地區配額) 每區獲多批 1 個計劃；及
- (b) 撇除第一批計劃，不獲批申請個案數目呈下降趨勢 (即由 63% 降至 10% ——見第 2.21 段表七)。

儘管社署已為申請數目超額的地區採取上述措施，令不獲批申請個案的數目減少，但審計署留意到，在釐訂地區配額方面仍有可予改善之處 (見第 2.25 至 2.28 段)。

2.24 在這方面，審計署又留意到，有兩個地區 (即沙田和元朗) 分別在推出第五和第六批非政府機構計劃時並沒有機構遞交申請。因此，該兩個地區並無使用有關配額。相比之下，有些地區對計劃的需求卻甚為殷切。在第 4 部分，審計署留意到，在向非政府機構和學校推廣基金方面有可加強的空間 (見第 4.15 至 4.22 段)。

需要改善地區配額釐訂方法

2.25 社署的記錄顯示，非政府機構計劃的地區配額 (見第 2.19(a) 段) 是根據兩項準則釐訂：

- (a) 對基金計劃的需求，這是按各區依靠綜合社會保障援助 (綜援) 的兒童 (10 至 16 歲) 的人數估算；及

(b) 地區在過往批次中營辦的計劃數目。

2.26 審計署留意到，上述方法並無計及其他非依靠綜援的弱勢社羣兒童人數。這類兒童的例子包括家庭收入少於家庭住戶每月收入中位數 75% 的兒童 (另見第 1.5(a) 段註 3)。審計署又留意到：

- (a) 根據社署的記錄，截至 2019 年 6 月，依靠綜援的兒童 (10 至 16 歲) 共有 29 678 人；及
- (b) 根據勞福局的最新估算，合資格參與基金計劃的兒童共有約 186 000 人 (註 14)。

因此，這類兒童人數眾多，即約有 15 萬人 (上文第 (a) 項與第 (b) 項的差額)。

2.27 2019 年 8 月，社署在回覆審計署的查詢時表示，署方在釐訂地區配額時，除了第 2.25 段所述兩項準則外，還考慮其他因素 (例如個別地區在過往批次中的招募情況和地區覆蓋範圍)。

2.28 審計署認為，社署在釐訂基金計劃的地區配額時，需要充分考慮非依靠綜援的弱勢社羣兒童人數 (見第 2.26 段) 及其他相關因素 (見第 2.27 段所載例子)，以便更妥善地評估各區對基金計劃的需求。

需要改善校本計劃申請的質素評估

2.29 基金計劃申請須符合強制性規定和通過質素評估 (見第 2.19 段)。審計署留意到，在校本計劃方面：

- (a) 質素評估並無設定及格分數；及
- (b) 由於所接獲的申請數量不多，有些在質素評估中得分低於 50% 的申請也獲批計劃。就 2014 年 1 月至 2019 年 6 月期間推出的校本計劃而言，51 宗成功申請 (見第 2.21 段表七) 中，有 6 宗 (12%) 於質素評估中得分低於 50% (介乎 47% 至 48%)。

註 14：2015 年 1 月，有立法會議員要求政府提供基金目標參加者人數與貧困兒童人數比例的資料。勞福局在回應時表示，在 2014 年，約有 186 000 名兒童或合資格參與基金計劃。

推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排

相比之下，非政府機構計劃的質素評估則以總分 50% 作為及格分數（見第 2.22(a) 段）。審計署認為，社署需要考慮就校本計劃設定及格分數，以改善該等計劃的質素評估。

2.30 關於所接獲的校本計劃申請數量不多，審計署留意到，截至 2019 年 6 月 30 日，共有 50 間學校曾營辦校本計劃（註 15）。根據教育局在 2019 年 7 月公布的資料，全港有超過 1 000 間合資格學校。

2.31 2019 年 9 月，勞福局在回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 儘管合資格學校有超過 1 000 間，但未必表示所有學校都有足夠數目的合資格兒童；
- (b) 非政府機構計劃和校本計劃的參加者均為學生。有些學校不選擇營辦校本計劃，而屬意安排合適的學生參加非政府機構計劃；及
- (c) 勞福局無意使所有或大部分學校申辦校本計劃。

2.32 審計署認為，營辦計劃的學校所佔比例很小（僅約 5%）。在第 4 部分，審計署留意到，勞福局可加強向非政府機構和學校推廣基金（見第 4.15 至 4.22 段）。

審計署的建議

2.33 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 在釐訂基金計劃的地區配額時，充分考慮相關因素，以便更妥善地評估各區對基金計劃的需求；及
- (b) 在徵詢評審委員會的意見後，考慮就校本計劃的質素評估設定及格分數。

註 15：該 50 間學校參與 51 個校本計劃。有些計劃由超過一間學校合辦，而有部分學校曾營辦超過一項計劃（在不同批次中的計劃）。

政府的回應

2.34 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 在徵詢政府統計處的意見後，將涉及低收入家庭兒童的其他相關數字（例如家庭收入少於相關家庭住戶每月收入中位數 75%，且有 10 至 16 歲兒童的家庭數目）納入考慮之列，以釐訂日後非政府機構計劃的地區配額；及
- (b) 在徵詢評審委員會的意見後，就校本計劃申請的質素評估設定及格分數。

第 3 部分：計劃的推行事宜

3.1 本部分探討基金計劃的推行事宜，集中檢視下列範疇：

- (a) 推行計劃的做法 (第 3.2 至 3.23 段)；
- (b) 監察計劃的財務狀況 (第 3.24 至 3.34 段)；及
- (c) 達到預定服務量和成效的情況 (第 3.35 至 3.43 段)。

推行計劃的做法

3.2 基金計劃的營辦機構包括非政府機構和學校。2019 年 6 月和 7 月，審計署探訪了 5 間營辦機構，以審查其推行計劃的情況 (見第 1.16 段)。審計署審查了共 10 個已完成的計劃 (見表八)。

表八

審計署已探訪的營辦機構和經審查的計劃
(2019 年 6 月和 7 月)

營辦機構		經審查的 計劃數目	參加者人數
A	非政府 機構	3	350
B		3	286
C		2	201
D	學校	1	50
E		1	57
總計		10	944

資料來源：審計署到營辦機構進行的探訪

需要確保遵行服務協議的規定

3.3 社署就每個基金計劃與營辦機構簽訂服務協議（見第 1.10 段），當中訂明服務範疇和撥款條件。服務協議載列多項主要規定，包括：

- (a) **保險規定** 營辦機構須投購保險並保持保單有效，以承保因推行計劃而引致或導致任何人（包括僱員、義工、友師、參加者和第三者）受到人身傷害或死亡而須承擔的法律責任；及
- (b) **採購規定** 物品和服務均須以公開和具競爭性的方式購置，並只可向非相聯者採購。若物品和服務的價值超過 5,000 元，便須取得書面報價。價值超過 50 萬元者，則須採用公開招標方式採購（註 16）。營辦機構應選用符合採購規定且報價最低的供應商，否則須提出充分理由並妥為記錄在案。

3.4 審計署留意到，在 10 個經審查的計劃中，有違反上述規定的情況（見表九）。

註 16：服務協議就物品／服務採購事宜，訂明按下列不同總值須取得書面報價或採用公開招標方式的規定：

- (a) 多於 5,000 元但不超過 1 萬元者，須取得至少 2 家供應商的書面報價；
- (b) 多於 1 萬元但不超過 5 萬元者，須取得至少 3 家供應商的書面報價；
- (c) 多於 5 萬元但不超過 50 萬元者，須取得至少 5 家供應商的書面報價；及
- (d) 多於 50 萬元者，須採用公開招標方式。

表九

保險和採購方面的違規情況
(2012 年 1 月至 2018 年 10 月)

營辦機構	違規詳情	
	保險	採購
A	不適用 (沒有違規情況)	(4) 有 2 宗個案 (涉及 1 個計劃) 沒有就分別價值約 9,300 元和 7,500 元的服務取得報價，也沒有把違規理由記錄在案。
B	(1) 有 3 個計劃的每個活動受保人數為 50 人，少於參加者、友師和家長總人數 (就該 3 個計劃而言，總人數有 198 至 264 人不等)。	(5) 在 3 宗個案中 (涉及 3 個計劃)： — 個案 A：向某相聯社企採購 1 項價值 157,000 元的清潔服務，並且無取得其他報價； — 個案 B：就 1 個價值約 385,000 元的交流團取得 5 份書面報價，但沒有選用報價最低者；及 — 個案 C：沒有就 1 項價值約 25,000 元的宿營服務取得任何報價。 沒有把違規理由記錄在案。
	(2) 該 3 個計劃 (見上文第 (1) 項) 中，有 2 個的保單在 2016 年 10 月至 2017 年 10 月期間只涵蓋 15 至 70 歲人士。該 2 個計劃共有 69 名 15 歲以下的參加者 (即在該段期間不受保單保障者)。	
C	不適用 (沒有違規情況)	不適用 (沒有違規情況)
D	(3) 有 1 個計劃在首 20 個月沒有安排為友師和家長投保 (友師和家長人數分別為 48 和 49 人)。	不適用 (沒有違規情況)
E	不適用 (沒有違規情況)	(6) 向合辦的非政府機構 (註) 的相聯社企採購價值 9,400 元的設計／印刷和攝影服務，但沒有把違規理由記錄在案。

資料來源：審計署對營辦機構的記錄的分析

註：有關非政府機構與營辦機構 E 合作，為計劃舉辦培訓活動。

3.5 記錄也顯示，社署曾到該 10 個經審查的計劃的營辦機構進行實地訪查(見第 1.11(b) 段)。審計署留意到，在 6 宗違規事件(見第 3.4 段表九第 (1) 至 (6) 項) 中：

- (a) 有 2 宗(表九第 (1) 和 (3) 項) 的違規情況是在實地訪查期間被社署發現。社署已提醒營辦機構須遵行相關規定；及
- (b) 有 4 宗(表九第 (2) 項和第 (4) 至 (6) 項) 的違規情況則在實地訪查期間未被社署發現。

3.6 審計署認為，社署須加強確保營辦機構在推行計劃時遵行服務協議的規定。

需要確保有效運用培訓撥款

3.7 營辦機構會獲提供資助(即培訓撥款和行政費用——見第 1.6 段)，金額按參加者人數計算。

3.8 就該 10 個經審查的計劃而言，營辦機構以培訓撥款舉辦了共 726 個培訓活動(註 17)。審計署分析了 50 個在 2012 年 1 月至 2018 年 10 月期間以培訓撥款舉辦的培訓活動(即 10 個計劃各 5 個活動)，發現在活動類型(例如工作坊、午膳／晚膳活動和海外交流團)和活動費用(每人 28 元至 6,773 元不等)兩方面，均存在很大差異。審計署的分析載於表十。

註 17：該 10 個計劃的行政費用主要包括員工薪酬和審計費用。

表十

審計署對 50 個培訓活動的分析
(2012 年 1 月至 2018 年 10 月)

活動類型	數目			涉及的 費用總額 (千元)	每人費用 (元)
	活動	涉及的 計劃	涉及的 營辦機構		
(a) 工作坊	10	6	4	3 至 27	28 至 712
(b) 午膳／ 晚膳活動	9	6	3	27 至 60	164 至 337
(c) 訓練營 (註 1)	9	6	2	6 至 30	106 至 1,489
(d) 典禮	8	5	4	16 至 108	94 至 1,105
(e) 海外交流團 (註 2)	7	4	2	163 至 385	3,890 至 6,773
(f) 其他 (註 3)	7	5	3	6 至 13	231 至 2,359
整體	50	10	5		

資料來源：審計署對營辦機構記錄的分析

註 1： 訓練營日數由 2 至 3 天不等。

註 2： 海外交流團日數由 4 至 5 天不等。

註 3： 其他活動的例子包括聖誕聯歡會、樂器班和一天遊。

3.9 2019 年 9 月，審計署查詢有關培訓活動在類型和費用方面均存在很大差異一事。社署告知審計署：

- (a) 營辦機構已獲發有關個人發展規劃、目標儲蓄和師友配對（基金 3 個主要元素）等方面的指引。因此，這些機構應能充分了解基金宗旨，並按此為參加者、家長和友師設計和舉辦合適的培訓活動；
- (b) 只要營辦機構的培訓活動能符合基金宗旨和服務量規定，而且不會為政府帶來額外開支，應盡量給予該等機構自主權和靈活度，

以便舉辦度身訂做或創新的培訓活動，更好地切合參加者的需要；
及

- (c) 就 2018 年起推出的計劃而言，社署已規定營辦機構把培訓撥款的 60% 直接用於參加者身上，以特別切合參加者的培訓需要。

3.10 儘管社署已訂立新規定，要求營辦機構把培訓撥款直接用於參加者身上（見第 3.9(c) 段），但審計署留意到，社署並無發出指引，列明使用培訓撥款的其他原則（例如以培訓撥款所舉辦活動的類型和費用）。審計署認為，這不能確保有關方面向公眾負責和有效運用培訓撥款，特別是因為：

- (a) **敏感開支** 部分開支項目性質敏感（註 18），例如午膳／晚膳活動和海外交流團（見第 3.8 段表十第 (b) 和 (e) 項）；及
- (b) **金額龐大** 參加海外交流團等活動的費用，可高達每人 6,773 元（見第 3.8 段表十第 (e) 項），佔一名參加者所得培訓撥款相當大的比例（即 2 萬元的 34%）。

3.11 審計署認為，社署須考慮發出指引，列明使用培訓撥款的原則。

需要推廣有關監察參加者使用目標儲蓄的良好做法

3.12 根據目標儲蓄計劃，每名參加者在首兩年每月可儲蓄多達 200 元，然後於第三年按其短期個人發展規劃使用目標儲蓄（見第 1.5(b)(i) 和 (iii) 段）（註 19）。社署已發出有關使用目標儲蓄的指引（見第 1.11(c) 段）。根據指引，營辦機構須評估參加者使用目標儲蓄的建議是否與達到個人發展規劃所訂的短期或長期發展目標有關。

註 18：敏感開支指涉及使用公帑並容易引起公眾關注的開支。可列為潛在敏感開支的例子包括用膳和海外交流團的開支。公眾期望這類開支應合乎適度和保守原則。

註 19：根據勞福局於 2013 年 4 月向立法會提供的資料，參加者的個人發展規劃大多與教育（例如學習語言和參加遊學團）、技能提升（例如體育方面的訓練、參加音樂或電腦課程）和職業訓練（例如參加美容護理和烹飪班）有關。

計劃的推行事宜

3.13 就 10 個經審查的計劃而言，審計署分析了營辦機構在監察參加者使用目標儲蓄方面的做法 (註 20)。表十一顯示，在所涉及的 5 間營辦機構中，有 4 間就參加者使用目標儲蓄購買物品／服務採取了下列至少一項控制措施：

- (a) **報價規定** 施加有關報價數目的規定 (例如：營辦機構 B 規定參加者須就每個費用超過 1,500 元的購買項目取得 2 份報價)；
- (b) **購買限額** 就購買某些物品／服務設定上限 (例如：營辦機構 B 規定參加者不得使用超過 60% 的目標儲蓄購買電子設備／周邊設備)；及
- (c) **審批申請** 要求參加者在使用目標儲蓄購買物品／服務前，向營辦機構申請，然後由營辦機構審批。

表十一

五間營辦機構就目標儲蓄使用事宜採取的控制措施 (2012 年 1 月至 2018 年 10 月)

營辦機構	採取控制措施 (有 ✓ / 沒有 ×)		
	報價規定	購買限額	審批申請
A	×	×	✓
B	✓	✓	✓
C	✓	×	✓
D	×	×	✓
E	×	×	×

資料來源：審計署對營辦機構記錄的分析

3.14 審計署認為，審批申請 (見第 3.13 段表十一) 是良好做法，有助確保目標儲蓄使用得宜。營辦機構 E 並無就目標儲蓄使用事宜採取第 3.13 段所述的控制措施，情況有欠理想。

註 20：為進行分析，審計署審查了 90 名參加者 (即經審查的 8 個非政府機構計劃各 10 名參加者和 2 個校本計劃各 5 名參加者) 的目標儲蓄記錄。

3.15 2019 年 9 月，社署在回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 營辦機構須監察參加者實踐其個人發展規劃所訂的短期發展目標。營辦機構可按需要自行釐訂目標儲蓄使用準則；及
- (b) 為改善計劃的推行，2017 年舉辦了兩場基金計劃良好做法分享會（見第 4.17 段表十八第 (2) 和 (3) 項）。

3.16 審計署認為，社署須繼續鑑辨營辦機構在使用目標儲蓄方面的良好做法，並考慮推廣有關做法，供其他營辦機構廣泛採用。

需要就目標儲蓄事宜清楚釐訂營辦機構的責任

3.17 社署已制定有關處理目標儲蓄的指引：

- (a) 根據社署的“有關訂立個人發展規劃和按照個人發展規劃使用目標儲蓄的一般指引”並無強制規定目標儲蓄須於計劃第三年全數用完（註 21）；及
- (b) 根據社署的“有關處理目標儲蓄餘款的一般指引”，在 3 年計劃期完結後：
 - (i) 如參加者及其家長決定不繼續實踐其個人發展規劃，應把目標儲蓄餘款交還參加者；及
 - (ii) 如參加者及其家長在計劃完結後欲繼續實踐其個人發展規劃，營辦機構應與他們商討，就如何處理目標儲蓄餘款達成協議。

3.18 就 10 個經審查的計劃而言，審計署對營辦機構的做法所作的分析（見第 3.13 段）也顯示，在 5 間營辦機構中，有 3 間（即營辦機構 A、D 和 E）（涉及 5 個計劃）已把目標儲蓄餘款悉數交還參加者，因此在計劃期後並無再監察參加者使用目標儲蓄的情況（註 22）。

註 21：社署表示，在某些情況下，參加者需要在 3 年計劃期後運用目標儲蓄來實踐其個人發展規劃。舉例說，如參加者的個人發展規劃是立志當巴士司機，他／她在年滿 18 歲前都未必需要使用目標儲蓄來報讀駕駛訓練課程。

註 22：營辦機構 B 和 C 在計劃期後繼續監察參加者使用目標儲蓄的情況。

計劃的推行事宜

3.19 審計署留意到，該 3 間營辦機構的做法（見第 3.18 段）雖合乎“有關處理目標儲蓄餘款的一般指引”（見第 3.17(b)(i) 段），但似乎並不符合“有關訂立個人發展規劃和按照個人發展規劃使用目標儲蓄的一般指引”所載的另一項規定，即營辦機構有責任並可酌情審慎作出評估，確保參加者在第三年之後使用目標儲蓄的計劃對實踐其個人發展規劃是合理和必需的。

3.20 2019 年 9 月，社署在回覆查詢時澄清，根據上述規定（見第 3.19 段），營辦機構在 3 年計劃期內協助參加者訂立個人發展規劃時，才須履行有關責任並可酌情作出評估。

3.21 為免生疑問，審計署認為，社署需要就計劃期後的目標儲蓄使用事宜清楚釐訂營辦機構的責任。

審計署的建議

3.22 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 更盡力確保營辦機構在推行計劃時遵行服務協議的規定；
- (b) 考慮發出指引，列明使用培訓撥款的原則；
- (c) 繼續鑑辦營辦機構在使用目標儲蓄方面的良好做法，並考慮推廣有關做法，供營辦機構廣泛採用；及
- (d) 就計劃期後的目標儲蓄使用事宜清楚釐訂營辦機構的責任。

政府的回應

3.23 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署會：

- (a) 繼續密切監察基金計劃的推行情況和檢討實地視察安排，以便在計劃推行期間識別任何不尋常情況或違規個案，並適時作出跟進；
- (b) 制訂指引，列明可助營辦機構有效運用培訓撥款的一般原則；
- (c) 向營辦機構發出和推廣有關推行基金計劃良好做法的指南，以供參考（該等良好做法包括監察目標儲蓄的使用），以及繼續鑑辦營辦機構的良好做法，從而改善計劃的推行；及

- (d) 為免生疑問和誤解，修訂指引以清楚訂明：
- (i) 在計劃期第三年，營辦機構有責任評估參加者在 3 年計劃期後使用目標儲蓄的擬議計劃 (如有的話) 對實踐其個人發展規劃是否屬合理和必需；及
 - (ii) 在 3 年計劃期後，營辦機構雖無義務但也可在與參加者及其家長達成協議後，繼續為參加者保管目標儲蓄餘款，以便參加者繼續實踐其個人發展規劃。

監察計劃的財務狀況

3.24 營辦機構須就基金計劃提交經審核財務報告 (註 23)。提交報告的限期載於服務協議。

需要確保按時提交報告

3.25 審計署分析了營辦機構有否按時就 83 個已完成的基金計劃提交經審核財務報告 (另見第 1.16(a) 段註 12)，留意到截至 2019 年 7 月 31 日，在 295 份須提交的報告中 (註 24)，有 247 份 (84%) 逾期提交，遲交日數由 1 至 1 092 天不等 (平均為 229 天)。表十二顯示遲交情況。

註 23：營辦機構所委聘的審計師須發表意見，說明財務報告在各要項上是否依據帳簿和服務協議的規定妥為擬備，以及所涉開支是否按照服務協議作出。

註 24：就較早批次的計劃而言，營辦機構須提交 4 份經審核財務報告。由第五批非政府機構計劃和第二批校本計劃開始，營辦機構須提交 3 份經審核財務報告。

表十二

83 個已完成計劃的經審核財務報告遲交情況
(2019 年 7 月 31 日)

計劃類別	計劃數目	報告數目		遲交日數	
		須提交	逾期	介乎 (天)	平均 (天)
非政府機構計劃	66	237	205 (86%)	1 至 1 013	224
校本計劃	17	58	42 (72%)	4 至 1 092	254
合計	83	295	247 (84%) (註)	1 至 1 092	229

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註：在 247 份逾期提交的報告中，有 16 份截至 2019 年 7 月 31 日仍未提交。該 16 份報告已逾期 92 至 1 003 天不等 (平均 268 天)。

3.26 審計署又留意到，就 10 個經審查的計劃 (見第 3.2 段) 而言，社署並無對遲交個案採取足夠跟進行動：

- (a) 該 10 個計劃共有 30 份逾期提交的報告，社署並無向當中 24 宗 (80%) 個案發出催辦信；及
- (b) 根據服務協議所載，如營辦機構未能依時提交報告，政府有權不發放撥款。然而，社署並無停止發放撥款。

3.27 2019 年 9 月，社署在回覆審計署的查詢時表示，該署會預先發信提醒營辦機構提交報告；至於逾期仍未提交的報告，則主要透過電話及／或電郵催辦。

3.28 審計署認為，營辦機構遲交經審核財務報告，不僅妨礙社署監察基金計劃的財務狀況，也阻礙該署收回撥款盈餘 (見第 3.30 至 3.32 段)。

3.29 審計署認為，社署須密切監察經審核財務報告的遲交情況，並對遲交個案採取足夠跟進行動。

需要確保適時收回撥款盈餘

3.30 根據社署的做法，經審核財務報告會交由其財務科審閱和審核 (註 25)。審閱和審核工作完成後，社署轄下的基金辦事處會發信通知營辦機構須退還撥款盈餘 (下稱“通知書”)。根據服務協議，營辦機構須於政府發出通知書當日起計的 14 天內，把所有撥款盈餘退還政府。

3.31 就 10 個經審查的計劃而言，最後經審核財務報告顯示其中 6 個有撥款盈餘 (註 26)。審計署留意到，社署並無盡快收回這些撥款盈餘。表十三顯示社署需要頗長時間 (例如計劃 1 需時 956 天) 才完成審閱經審核財務報告。截至 2019 年 7 月 31 日，該 6 個計劃中，只有 2 個 (計劃 1 和 2) 的撥款盈餘已收回，其他 4 個 (計劃 3 至 6) 的撥款盈餘則尚未收回。

註 25：社署表示，如經審核財務報告被發現不符合匯報要求，營辦機構須作修訂並重新提交。

註 26：截至 2019 年 7 月 31 日，該 10 個計劃中，有 9 個已提交計劃期最後一年的經審核財務報告 (即最後經審核財務報告)。報告顯示 6 個計劃有撥款盈餘，3 個出現虧絀。

表十三

收回 6 個計劃的撥款盈餘
(2019 年 7 月 31 日)

計劃	經審核財務報告的提交限期	提交報告 (a) (提交限期後起計的日數)	財務科完成審閱報告 (註 1) (b) (提交報告後起計的日數)	發出通知書 (c) (財務科完成覆檢報告後起計的日數)	總計 (d) = (a)+(b)+(c) (日數)
已發出通知書					
1	2015 年 4 月 30 日	4	956	18	978
2	2017 年 3 月 31 日	217	195	25	437
尚未發出通知書					
3	2017 年 3 月 31 日	104	748 (註 2)	尚未發出	852
4	2018 年 12 月 31 日	29	183	尚未發出	212
5	2019 年 3 月 31 日	16	106	尚未發出	122
6	2019 年 4 月 30 日	77	15 (註 3)	尚未發出	92

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：如審閱工作尚未完成，此欄數字則指由提交報告當日至 2019 年 7 月 31 日之間相隔的期間。

註 2：社署表示，報告的審閱工作其後於 2019 年 8 月 28 日完成。

註 3：社署表示，報告的審閱工作其後於 2019 年 9 月 23 日完成。

附註：根據最後經審核財務報告的資料，社署須就該 6 個計劃收回約共 657,000 元撥款盈餘。

3.32 審計署認為，社署須研究為何向個別營辦機構收回撥款盈餘的工作需時甚久，並採取措施，加快收回撥款盈餘。

審計署的建議

3.33 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 密切監察經審核財務報告的遲交情況，並對遲交個案採取足夠跟進行動；及
- (b) 研究為何向個別營辦機構收回撥款盈餘的工作需時甚久，並採取措施，加快收回撥款盈餘。

政府的回應

3.34 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示社署：

- (a) 會繼續密切監察經審核財務報告的遲交情況，並採取措施加緊監察；及
- (b) 認同有需要在切實可行情況下，盡快收回基金計劃的撥款盈餘：
 - (i) 各批計劃的匯報要求不一。就早期批次的基金計劃而言，同批計劃的經審核財務報告會先經由基金辦事處收集和審核，然後才一次過送交財務科，確保審閱工作連貫一致。因此，如營辦機構遲交報告，會影響同批計劃內其他報告的處理時間；
 - (ii) 除了需時跟進同批計劃內仍未提交的經審核財務報告，社署還花了大量時間，反覆多次要求營辦機構就報告內不清晰的格式或不準確的數字作出澄清。營辦機構修訂或重新提交報告需時甚久的情況並不罕見；及
 - (iii) 社署會檢討基金辦事處與財務科之間的工作流程，並提供更多指引協助營辦機構擬備經審核財務報告，以及採取措施加緊監察經審核財務報告的遲交情況。

達到預定服務量和成效的情況

3.35 每個基金計劃的服務協議均訂明服務量和成效指標，並就每項指標列明協定標準（見第 1.10 段）。營辦機構透過提交季度和年度統計數據報表，向社署匯報達到該等標準的進度。

需要改善達到預定服務量和成效的情況

3.36 就 83 個已完成的計劃（另見第 1.16(a) 段註 12）而言，每份服務協議訂明了 10 或 11 項指標（註 27），合共達 895 項指標。審計署留意到，在這 895 項指標中，有 136 項（15%）未達協定標準（見表十四）。

註 27：社署不時修訂服務量標準和成效標準。2014 年或之後推出的計劃每項均訂明 9 項服務量標準和 2 項成效標準。

表十四

83 個已完成計劃
達到服務量標準和成效標準的情況
(2012 年 1 月至 2018 年 10 月)

指標	指標總數		
	83 個已完成 計劃所訂明的 指標	達到 標準	未達 標準
服務量指標 (見附錄 C)			
1. 參加者總人數	83	77 (93%)	6 (7%)
2. 配對捐款金額	83	83 (100%)	0 (0%)
3. 友師總人數	83	82 (99%)	1 (1%)
4. 在計劃第二年年底已訂立個人發展規劃的參加者總人數 (註 1)	65	54 (83%)	11 (17%)
5. 為參加者提供的核心活動總數和出席率	83	74 (89%)	9 (11%)
6. 為家長提供的核心活動總數和出席率	83	70 (84%)	13 (16%)
7. 為友師提供的核心活動總數和出席率	83	60 (72%)	23 (28%)
8. 分享會總數和出席率	83	55 (66%)	28 (34%)
9. 友師與參加者聚會總數目	83	44 (53%)	39 (47%)
成效指標 (見第 1.10(c) 段)			
1. 完成兩年的儲蓄計劃的參加者	83	82 (99%)	1 (1%)
2. 使用其部分目標儲蓄來達到個人發展規劃的參加者 (註 2)	83	78 (94%)	5 (6%)
整體	895	759 (85%)	136 (15%)

資料來源：審計署對社署記錄的分析

註 1：社署不時修訂服務量標準和成效標準。服務量指標第 4 項不適用於首三批非政府機構計劃。

註 2：就首三批非政府機構計劃而言，這項成效指標只計及達到個人發展規劃所訂短期目標的參加者所佔比例。

計劃的推行事宜

3.37 審計署又留意到，在 83 個已完成的計劃中，有 26 個 (31%) 達到所訂的全部服務量標準和成效標準，其餘 57 個 (69%) 僅達到部分標準，當中有 3 個只達到少於一半標準。

3.38 審計署認為，個別計劃在達到服務量和成效標準方面有可予改善之處。審計署認為，社署須密切監察計劃在達到服務量和成效標準方面的情況，以便採取適時和有效的補救措施 (見第 3.39 至 3.41 段)。

需要採取足夠補救措施

3.39 根據社署內部指引，對於未達服務量標準及／或成效標準的計劃，署方會採取以下跟進行動：

- (a) 要求營辦機構就每項未達到的標準擬訂改善計劃；
- (b) 社署會密切留意營辦機構在推行改善計劃方面的進度；
- (c) 如營辦機構的表現持續欠佳或懷疑有問題，社署會考慮展開實地評估以便深入研究有關問題，並會考慮按情況採取更嚴厲的監察措施；及
- (d) 計劃完結後，社署會致函營辦機構，要求對方就表現欠佳一事呈交書面解釋，以便記錄在案。

3.40 審計署審查了 3 個所達標準少於一半的計劃 (見第 3.37 段)，留意到社署的跟進行動有欠理想。其中一宗個案載於個案一。

個案一

跟進未達服務量標準的情況
(2015 至 2019 年 4 月)

1. 營辦機構 F 在 2015 年 7 月至 2018 年 6 月期間營辦一個基金計劃。營辦機構 F 每年提交報表，匯報截至該年 6 月 30 日的 12 個月內達到協定標準的情況。報告須於每年 7 月 15 日或之前遞交 (註)。
2. 第一年年報 (截至 2016 年 6 月 30 日) 匯報有 5 項服務量標準未達到。2017 年 3 月 (即報告期後超過 8 個月)，社署要求營辦機構 F 提交改善計劃。
3. 第二年年報 (截至 2017 年 6 月 30 日) 匯報有 6 項服務量標準未達到。2018 年 5 月 (即報告期後超過 10 個月)，社署要求營辦機構 F 提交改善計劃，並在同月收到該改善計劃。
4. 2018 年 6 月，即要求營辦機構 F 提交改善計劃後 1 個月，計劃結束。
5. 計劃完結後，社署在 2019 年 4 月要求營辦機構 F 就 4 項指標未達標一事提供書面解釋。事實上，根據營辦機構 F 提交的年度報表，營辦機構 F 未達標的指標有 6 項 (而非 4 項)。

審計署的意見

6. 2016 和 2017 年，社署在報告期結束後 8 個月和 10 個月後才要求營辦機構 F 提交改善計劃，因此該署應加快採取跟進行動。2019 年，社署要求營辦機構 F 就 4 項 (而非 6 項) 指標未達標一事提供書面解釋，其跟進行動有不足之處。
7. 雖然計劃有很多指標未達標，但社署並無對計劃加強採取監察措施 (見第 3.39(c) 段)。

資料來源：審計署對社署的記錄的分析

註：社署的記錄並無顯示實際提交報告的日期。

3.41 審計署認為，社署須確保對未達服務量及／或成效標準的計劃採取足夠補救措施。

審計署的建議

3.42 審計署建議社會福利署署長應：

- (a) 密切監察計劃在達到服務量和成效標準方面的情況；及
- (b) 確保對未達標準的計劃採取足夠補救措施。

政府的回應

3.43 社會福利署署長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 社署的既定做法是在審閱營辦機構的年度報表後，要求未達到服務量標準及／或成效標準的營辦機構提交改善計劃，以監察其服務表現。社署會加快向有關營辦機構取得改善計劃，務求加緊監察；及
- (b) 社署會考慮採取進一步跟進行動，以監察屢未達到服務量標準及／或成效標準的營辦機構。

第 4 部分：管治及其他行政事宜

4.1 本部分探討基金的管治及其他行政事宜，集中檢視下列範疇：

- (a) 管治事宜 (第 4.2 至 4.13 段)；
- (b) 宣傳及其他支持活動 (第 4.14 至 4.28 段)；及
- (c) 未來路向 (第 4.29 至 4.36 段)。

管治事宜

4.2 當局成立督導委員會，負責就基金計劃設計事宜提供政策導向，並監督和監察基金的推行情況。督導委員會每年舉行 1 至 3 次會議。至於評審委員會，則負責審議有意營辦基金計劃的非政府機構和學校所提交的建議書，並審核基金計劃申請的質素。評審委員會按需要舉行會議。在 2018–19 年度，督導委員會和評審委員會分別舉行了 2 次和 1 次會議 (註 28)。

需要向督導委員會匯報基金計劃的進度

4.3 當局向督導委員會提供一系列資料，以便委員會監察基金的情況。記錄顯示，截至 2019 年 6 月 30 日，就各批基金計劃而提供的 3 類主要資料為：

- (a) **服務量指標** 勞福局提供有關 9 項服務量指標的統計數據 (見附錄 C)；
- (b) **成效指標** 勞福局提供有關 2 項成效指標的統計數據 (見第 1.10(c) 段)；及
- (c) **其他與計劃有關的資料** 社署邀請營辦機構於督導委員會會議上匯報計劃進度。此外，社署不時就計劃的服務量和成效訂立新表現指標和修訂現有指標。勞福局把新訂及修訂指標的資料提供予督導委員會參閱和審議。

表十五和表十六載列當局就截至 2019 年 6 月推出的各批計劃所提供的主要資料。

註 28：該 2 次督導委員會會議的整體出席率為 83% (個別會議出席率為 80% 和 87%)，而該次評審委員會會議的出席率則為 100%。

表十五

向督導委員會提供的主要資料
(截至 2019 年 6 月推出的非政府機構計劃)

主要資料	已就計劃批次 提供主要資料／作出匯報 (是 ✓ ／否 ×)						
	批次						
	1	2	3	4	5	6	7
服務量指標 (見附錄 C)							
參加者總人數	✓	✓	✓	✓	✓	×	×
配對捐款金額	✓	✓	✓	×	×	×	×
友師總人數	✓	✓	✓	✓	✓	×	×
已訂立個人發展規劃的參加者總人數	不適用 (未採用指標)			×	×	不適用 (計劃 進行中)	
有關核心活動、分享會和聚會／ 溝通活動的指標 (合共 5 項指標)	✓	✓	×	×	×		
成效指標 (見第 1.10(c) 段)							
能完成兩年儲蓄計劃的參加者所 佔比例	✓	✓	×	×	×	不適用 (計劃 進行中)	
在計劃第三年能使用其部分目 標儲蓄來達到個人發展規劃所 訂短期目標的參加者所佔比例 (註 1)	✓	✓	×	×	×		
其他與計劃有關的資料							
營辦機構匯報計劃情況	✓	✓	×	×	×	×	×
訂立新表現指標	✓	✓	不適用 (註 2)	×	不適用 (註 2)		
修訂現有表現指標	不適用 (註 2)		✓	✓	×	不適用 (註 2)	

資料來源：審計署對勞福局及社署記錄的分析

註 1：就首批計劃而言，這項成效指標只計及達到個人發展規劃所訂短期目標的參加者所佔比例。

註 2：這些批次的計劃沒有訂立新指標，也沒有修訂現有指標。

表十六

向督導委員會提供的主要資料
(截至 2019 年 6 月推出的校本計劃)

主要資料	已就計劃批次 提供主要資料／作出匯報 (是 ✓／否 ×)				
	批次				
	1	2	3	4	5
服務量指標 (見附錄 C)					
參加者總人數	✓	✓	✓	×	×
配對捐款金額	✓	×	×	×	×
友師總人數	✓	✓	×	×	×
已訂立個人發展規劃的參加者 總人數	✓	×	不適用 (計劃進行中)		
有關核心活動、分享會和聚會／ 溝通活動的指標 (合共 5 項指標)	✓	×			
成效指標 (見第 1.10(c) 段)					
能完成兩年儲蓄計劃的參加者 所佔比例	✓	×	不適用 (計劃進行中)		
在計劃第三年能使用其部分目 標儲蓄來達到個人發展規劃所 訂短期目標的參加者所佔比例	✓	×			
其他與計劃有關的資料					
營辦機構匯報計劃情況	✓	×	×	×	×
訂立新表現指標	×	不適用 (註)			
修訂現有表現指標	✓	×	不適用 (註)		

資料來源：審計署對勞福局及社署記錄的分析

註： 這些批次的計劃沒有訂立新指標，也沒有修訂現有指標。

4.4 從表十五和表十六可見，計劃推出的批次隨年漸增，但向督導委員會提供有關計劃的主要資料則有所減少。審計署留意到，雖然當局已向督導委員會提供有關第一和第二批非政府機構計劃的全部主要資料，但就隨後批次的非政府機構計劃所提供的主要資料則有所減少。校本計劃方面，雖然有關第一批計劃的主要資料大致上已提供予督導委員會，但卻沒有提供有關第四和第五批計劃的主要資料。

4.5 2019 年 9 月和 10 月，勞福局在回覆審計署的查詢時解釋：

- (a) 鑑於首兩批非政府機構計劃和首批校本計劃屬先導性質，該局向督導委員會提供較多有關資料；及
- (b) 隨着有更多批基金計劃推出，在考慮推行這些計劃所得的經驗後，向督導委員會提供資料的重點已有所改變，例如改為側重匯報基金的主要變動及其他相關事宜。

4.6 審計署認為，向督導委員會匯報每批計劃的進度，可助委員會有效監察基金。在督導委員會對資料的需求有所改變時，需要確保能為該會提供所需資料，勞福局應繼續採取措施（見第 4.5(b) 段），向督導委員會適當匯報基金計劃的進度。

申報利益做法有可予改善之處

4.7 勞福局及社署已制定處理利益衝突的指引。有關指引規定督導委員會和評審委員會的委員均須申報實際、潛在或觀感上的利益衝突：

- (a) **申報時間** 主要規定如下：
 - (i) **督導委員會** 委員如在委員會審議的事項上有潛在利益衝突，須全面披露其利益；及
 - (ii) **評審委員會** 每項評審工作均透過一次或多次委員會會議來處理。委員須在評審工作開始前申報，以確認並無利益衝突（註 29）。委員如在評審工作過程中發覺有任何利益衝突，須馬上申報；及

註 29：委員如要作出申報，須填寫並簽署申報表格。勞福局的記錄顯示，截至 2019 年 6 月 30 日，所有委員均已申報並無任何利益衝突。

(b) *處理申報利益個案的程序* 主要規定如下：

- (i) 就督導委員會和評審委員會而言，如有委員於會議上申報有利益衝突，主席須決定該委員可否就有關事項發言或表決、可否留在席上旁聽，或應否避席；及
- (ii) 所有於會議上申報個案均須載於會議記錄內。

4.8 審計署留意到，在一宗個案中，有一名督導委員會委員所申報的利益並無按規定載於會議記錄內（見個案二）。

個案二

申報利益事宜並無載於會議記錄內 (2018 年)

1. 2018 年 12 月，勞福局就策略伙伴名單提出建議並進行檢視，以期表揚對基金有重大貢獻的機構。督導委員會在同月舉行的會議上，商討了納入為策略伙伴的準則，以及提名 4 間機構 (包括機構 X) 為策略伙伴的事宜。共有 13 名委員 (包括委員 A) 出席會議。
2. 經會議討論後，有關的納入準則獲得通過。2019 年 3 月，機構 X 和另外 2 間機構按該準則獲納入為策略伙伴。
3. 根據機構 X 網站公布的資料，上述督導委員會會議舉行時，委員 A 是機構 X 轄下委員會的成員。根據勞福局的指引，在下列情況應申報潛在利益衝突：
 - (a) 督導委員會的委員擔任某會社、協會、聯會或機構的董事、合夥人或顧問；及
 - (b) 該會社、協會、聯會或機構與委員會所審議的事項有關連或牽涉其中。
4. 督導委員會的會議記錄並無顯示委員 A 已申報其與機構 X 有聯繫。2019 年 10 月，勞福局在回覆審計署的查詢時表示，委員 A 已在會議開始時申報其與機構 X 有聯繫。

審計署的意見

5. 委員 A 所申報的潛在利益衝突並無載於會議記錄內，做法有違勞福局的規定 (見第 4.7(b)(ii) 段)。

資料來源：審計署對勞福局記錄和機構 X 網站的分析

4.9 審計署也留意到，民政事務局局長於 2005 年發出題為“諮詢及法定組織——申報利益”的通函，當中載述兩套申報利益制度，即：

- (a) **一層申報利益制度** 董事會或委員會的成員如察覺其在董事會或委員會審議的事項上有潛在利益衝突，須全面披露其利益；及
- (b) **兩層申報利益制度** 適用於在政策或財政事宜方面具有廣泛權力的董事會及委員會。根據這個制度，董事會及委員會的成員須在獲委任時和其後每年披露其一般金錢利益，並須在遇有利益衝突時申報。

根據該通函，各決策局及部門應不時檢討其轄下諮詢及法定組織的申報利益制度，確保有關制度切合組織的需要。

4.10 在這方面，審計署留意到，督導委員會採用了一層申報利益制度。記錄並無顯示勞福局曾根據 2005 年通函所載，不時檢討督導委員會的申報利益制度。至於評審委員會，2019 年 9 月，社署在回覆審計署的查詢時表示，該會並非 2005 年通函所述的諮詢及法定組織。因此，該通函不適用於評審委員會，但評審委員會委員如有利益衝突，則仍須申報。

4.11 審計署認為，勞福局應根據其指引的規定，把委員會委員所申報的利益載於會議記錄內。勞福局也需要根據民政事務局局長發出的通函，按需要檢討督導委員會的申報利益制度。

審計署的建議

4.12 審計署建議勞工及福利局局長應：

- (a) 繼續採取措施，向督導委員會適當匯報基金計劃的進度；
- (b) 把委員會委員所申報的利益載於會議記錄內；及
- (c) 根據民政事務局局長於 2005 年發出的通函，按需要檢討督導委員會的申報利益制度。

政府的回應

4.13 勞工及福利局局長同意審計署的建議，並表示勞福局會：

- (a) 繼續向督導委員會匯報基金計劃的進度，以便監察基金；
- (b) 把委員會委員所申報的利益載於會議記錄內；及
- (c) 根據民政事務局局長於 2005 年發出的通函，不時檢討督導委員會的申報利益衝突制度。

宣傳及其他支持活動

4.14 勞福局進行一系列支持基金的活動。根據勞福局的記錄，這些活動包括增進市民對基金認識的一般宣傳活動、針對持份者和合作伙伴的目標推廣活動，以及擴闊參加者視野的增值活動。表十七顯示 2018 年舉辦的主要活動。

表十七

基金的宣傳及其他支持活動
(2018 年)

主要活動	數目
一般宣傳活動	
派發單張和海報	54 045
在基金網站和社交媒體平台 (例如 Facebook 和 Instagram) 上載短片	85
目標推廣活動	
典禮	1
為營辦機構舉辦分享會／協作會議	1
出版通訊	1
增值活動	
參觀和體驗活動	16
藝術和文化活動	3
理財和人生規劃活動	12

資料來源：審計署對勞福局記錄的分析

需要加強推廣工作

4.15 勞福局不時委託顧問就基金進行研究 (見第 4.31 段)。2017 年 3 月完成的顧問研究建議當局加強宣傳及推廣工作，以增進學校和教師對基金計劃的認識。

4.16 記錄顯示，2017 年 3 月，督導委員會得悉當局會因應上述建議採取跟進行動：

- (a) **加強向學校推廣** 勞福局及社署會尋求機會，通過有關組織 (例如教師團體、校長團體和學校議會) 接觸教師和校長，以鼓勵更多學校考慮成為營辦機構，並轉介合資格的學生參加基金計劃；及

管治及其他行政事宜

- (b) **安排營辦機構分享經驗** 舉辦周年會議，讓營辦機構代表就營辦基金計劃事宜交流心得和做法，並為教師和校長安排經驗分享會，另通過基金通訊推廣良好做法。

4.17 2019 年 8 月，勞福局及社署在回覆審計署在有關跟進行動進度方面的查詢時表示，已為非政府機構和學校安排 4 場分享會／協作會議（見表十八）。

表十八

為非政府機構和學校安排的分享會／協作會議
(2017 年 3 月至 2019 年 8 月)

	日期	活動性質	參與的 非政府機構／學校數目	參與機構的 出席人數
1.	2017 年 3 月	經驗分享會	2 間非政府機構和 31 間學校	40
2.	2017 年 9 月	基金計劃良好做法分享會	29 間非政府機構	65
3.	2017 年 10 月	基金計劃良好做法分享會	22 間學校	28
4.	2018 年 2 月	協作會議（註）	25 間非政府機構和 22 間學校	76

資料來源：審計署的查詢和勞福局及社署提供的資料

註：活動包括：(a) 社署簡介基金資料；(b) 兩間辦學團體及合辦的非政府機構分享合作經驗；(c) 問答環節；(d) 與會者進行小組討論，以分享經驗，並探討合辦基金計劃的機會；以及 (e) 與會者建立聯繫網絡。

4.18 審計署留意到，截至 2019 年 8 月 15 日：

- (a) 自上次在 2018 年 2 月舉辦分享會／協作會議（見第 4.17 段表十八）以來已過了約 17 個月，但當局並無再為非政府機構和學校舉辦分享會／協作會議；及
- (b) 自督導委員會在 2017 年 3 月獲告知擬採取的跟進行動（見第 4.16 段）以來已過了約 28 個月，但當局並無按照原定計劃經由有關組織接觸教師和校長。

4.19 2019 年 9 月，勞福局及社署在回覆審計署的查詢時表示，雖然並未有經由有關組織接觸學校教師和校長，但已通過 2017 年 3 月舉辦的經驗分享會和 2018 年 2 月舉辦的協作會議，接觸暫未營辦校本計劃的學校和校長。

4.20 審計署認為，鑑於經驗分享會和協作會議的出席人數不多，當局宜尋求機會（例如經由有關組織）接觸更多學校。

4.21 在這方面，審計署也留意到，若干個別地區出現沒有非政府機構申辦基金計劃的情況（見第 2.24 段），而至今只有少數學校申辦基金計劃（見第 2.30 段）。

4.22 審計署認為，勞福局及社署應在徵詢教育局的意見後採取措施，加強向非政府機構和學校推廣基金，例如增加舉辦分享會／協作會議的次數。

需要繼續致力安排增值活動

4.23 增值活動有助擴闊基金計劃參加者的視野，並協助他們為人生和職業作出明智規劃（見第 1.7(b) 段）。勞福局表示，這類活動一向都受營辦機構和參加者歡迎。

4.24 2015 年，勞福局告知立法會福利事務委員會，局方將加強安排增值活動。表十九顯示在 2014 至 2018 年期間，增值活動總數和參加者總數均整體上升：

- (a) 增值活動總數由 2014 年的 5 個，增至 2018 年的 31 個，增幅達 520%；
及
- (b) 參加者總數由 2014 年的 130 人，增至 2018 年的 1 973 人，增幅達 1 418%。

表十九

為基金參加者安排的增值活動
(2014 至 2018 年)

活動類別	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
活動數目					
參觀和體驗活動 (註 1)	5	3	34	16	16
藝術和文化活動 (註 2)	—	8	3	8	3
理財和人生規劃活動 (註 3)	—	—	1	1	12
總計	5	11	38	25	31
參加者人數					
參觀和體驗活動	130	470	1 690 (註 4)	491	958
藝術和文化活動	—	457	350	1 585 (註 5)	357
理財和人生規劃活動	—	—	50	526	658
總計	130	927	2 090	2 602	1 973

資料來源：審計署對勞福局記錄的分析

- 註 1： 參觀和體驗活動讓參加者加深了解各行各業，對他們的長遠發展可起啓迪作用。
- 註 2： 藝術和文化活動讓參加者有機會發掘他們在藝術、音樂和文化方面的興趣，可助他們確定是否希望從事藝術和文化工作。
- 註 3： 理財和人生規劃活動有助參加者掌握有關理財和人生規劃的知識。
- 註 4： 勞福局表示，年內安排了大量參觀政府部門及有關設施的活動（例如參觀海關訓練學校）。
- 註 5： 勞福局表示，年內舉辦了大型表演和放映活動。尤其局方在某機構的支持和協助下，安排了許多（約 760 名）參加者出席古典音樂會。

- 4.25 儘管多年來增值活動數目和參加者人數均整體上升，審計署留意到：
- (a) 增值活動總數由 2016 年的高位 38 個，減至 2018 年的 31 個，減幅為 18%；及
 - (b) 參加者總數也由 2017 年的高位 2 602 人，減至 2018 年的 1 973 人，減幅為 24%。

審計署認為，當局需要繼續致力安排增值活動。

- 4.26 審計署認為，勞福局應採取措施（例如呼籲政府部門和機構支持舉辦增值活動——見第 4.24 段表十九註 4 和 5），繼續致力為基金參加者安排增值活動。

審計署的建議

- 4.27 審計署**建議**勞工及福利局局長應：
- (a) 與社署合作，在徵詢教育局的意見後採取措施，加強向非政府機構和學校推廣基金；及
 - (b) 採取措施，繼續致力為基金參加者安排增值活動。

政府的回應

- 4.28 勞工及福利局局長同意審計署的建議，並表示勞福局：
- (a) 已不時與社署合作，為非政府機構和學校舉辦分享會。就學校分享會而言，教育局曾協助向校長和教師發布分享會詳情。勞福局會因應情況，與社署和教育局合作，繼續採取措施，加強向非政府機構和學校推廣基金；及
 - (b) 會採取措施，繼續致力為基金參加者安排增值活動。

未來路向

4.29 基金於 2008 年成立，財政承擔額共達 9 億元，預計可透過計劃惠及 3 萬名弱勢社羣兒童，並促進他們的長遠發展，從而達到紓緩跨代貧窮的最終目標。儘管基金的成效需要一段時間才能完全顯現，但截至 2019 年 6 月 30 日，基金推出的計劃只惠及約 18 000 名兒童。這項審查工作發現多個範疇有可予改善之處：

- (a) **推出計劃的籌劃工作和營辦機構的委託安排** 截至 2019 年 6 月 30 日，很多兒童 (11 860 名) 仍未受惠於基金推出的計劃。雖然非政府機構計劃是主要有助達到新計劃數目和新參加者人數的年度目標的計劃，但這類計劃並非定期推出。營辦基金計劃的學校所佔比例也小 (僅約 5%)。勞福局可更妥善地向立法會匯報基金推行情況和計劃推出進度的最新資料 (例如最新估計參加者人數、為這些參加者推出計劃的時間表、已受惠於基金計劃的兒童的最新數字和年度目標評估基準)(見第 2 部分)；
- (b) **計劃的推行事宜** 推行計劃方面，有營辦機構並無遵行服務協議的規定。此外，營辦機構的做法 (例如在監察參加者使用目標儲蓄方面) 也各有不同，當中包括一些值得推廣的良好做法，可供營辦機構廣泛採用。至於監察財務狀況方面，有營辦機構遲交財務報告，以致阻礙社署收回撥款盈餘。達到計劃服務量和成效方面也有可予改善之處。在 83 個經審計署審查的已完成計劃中，只有 26 個 (31%) 達到所訂的全部服務量標準和成效標準 (見第 3 部分)；及
- (c) **管治及其他行政事宜** 當局仍可加強向非政府機構和學校推廣基金 (見第 4 部分)。

4.30 有立法會議員和市民對基金表示關注，而其中一個受關注的範疇，是基金參加者未必是最有迫切需要的兒童。根據傳媒的報道和立法會議員的查詢，參加基金計劃屬自願性質，參加者很可能都是一些主動積極的兒童。這會令較被動的兒童 (其實是最有迫切需要去規劃未來的一羣) 未能參加基金計劃。在這方面，審計署留意到，督導委員會已獲告知，當局會鼓勵更多學校考慮成為營辦機構，以便轉介更多合資格的學生參加基金計劃 (見第 4.16(a) 段)。

4.31 勞福局不時委託顧問就基金進行研究：

- (a) “兒童發展基金先導計劃評估研究”於2012年完成。研究發現，基金有助營造有利條件，幫助參加者解決跨代貧窮問題；
- (b) “兒童發展基金計劃參加者的較長遠發展研究”於2017年完成。研究發現，基金計劃能有效提升弱勢社羣兒童擺脫貧窮的能力；及
- (c) 2017年，當局委託顧問進行“兒童發展基金計劃參加者的長遠發展跟進研究”(跟進研究)。2019年10月，該項研究仍在進行。

4.32 行政長官在《二零一七年施政報告》中公布，政府計劃成立兒童事務委員會(註30)，匯聚相關決策局／部門和長期關心兒童權益的團體，集中處理兒童在成長中面對的問題。根據政府公布的資料，委員會的工作會與現有的平台(包括基金)互相配合。

4.33 基金自2008年成立至今已超過10年，在推行基金計劃方面累積了相當多的經驗。審計署認為，考慮到多年來所獲得的經驗，基金所訂的一些準則(例如預定參加者人數、計劃推出時間表、計劃的申請資格、計劃的資助金額、計劃年期，以及服務量和成效標準)值得政府重新審視。

4.34 根據勞福局的最新資料，跟進研究(見第4.31(c)段)要到2019年12月才完成。審計署認為，勞福局需要留意該項顧問研究的結果，並在計及相關因素(包括這項審查工作的結果、公眾關注的範疇、是否需要與相關持份者(例如兒童事務委員會——見第4.32段)合作，以及第4.33段所載的審計署意見)後，考慮基金的未來路向。

審計署的建議

4.35 審計署建議，勞工及福利局局長應留意現正進行的跟進研究的結果，並在計及其他相關因素(包括這項審查工作的結果)後，考慮基金的未來路向。

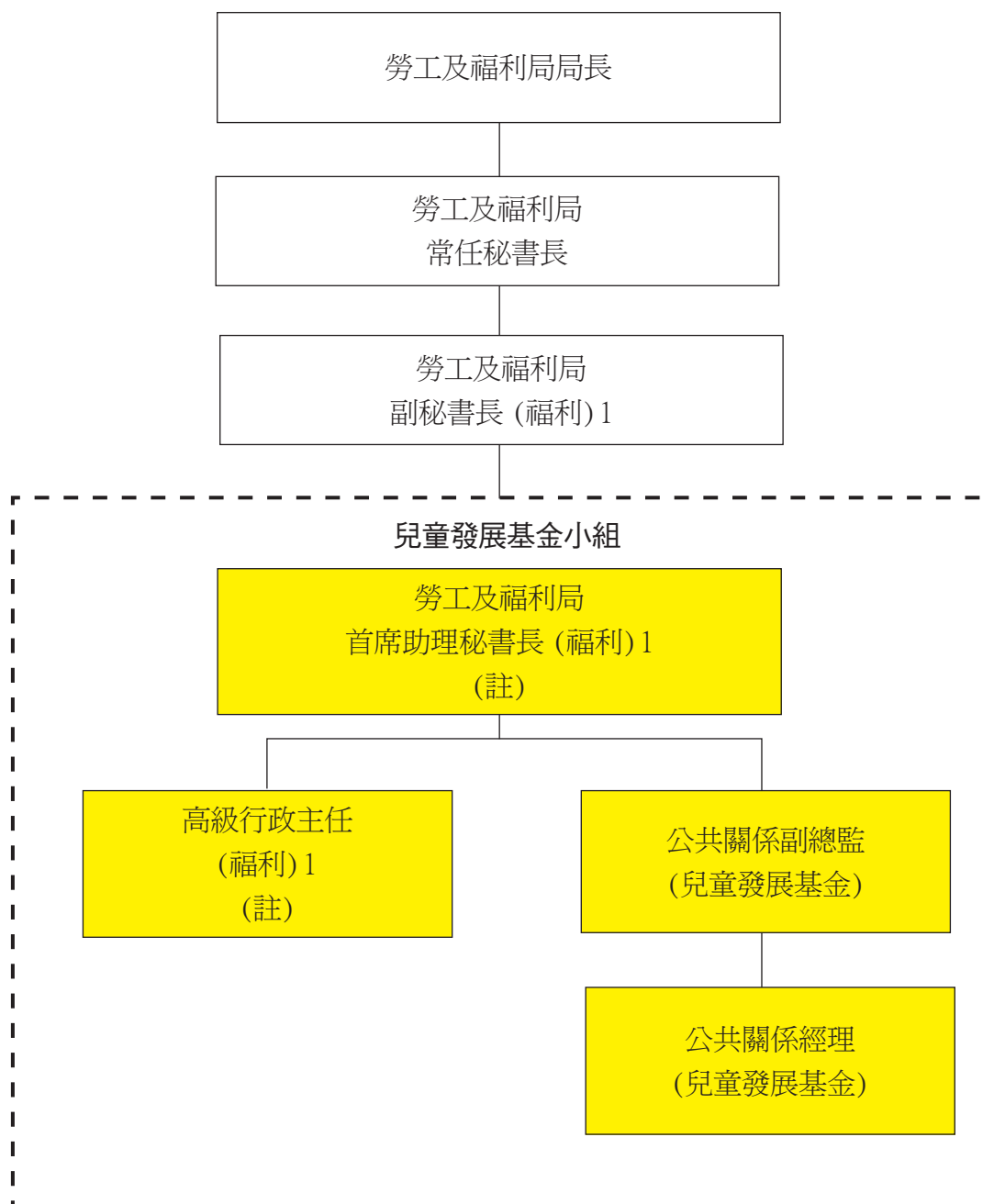
註30：兒童事務委員會於2018年6月1日成立，由政務司司長擔任主席，勞工及福利局局長擔任副主席。委員會另有30名委員，當中21名為非官守委員，9名為官守委員(社會福利署署長是其中一名官守委員)。

政府的回應

4.36 勞工及福利局局長同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.8(a) 段)

勞工及福利局：
組織圖 (摘錄)
(2019 年 3 月 31 日)

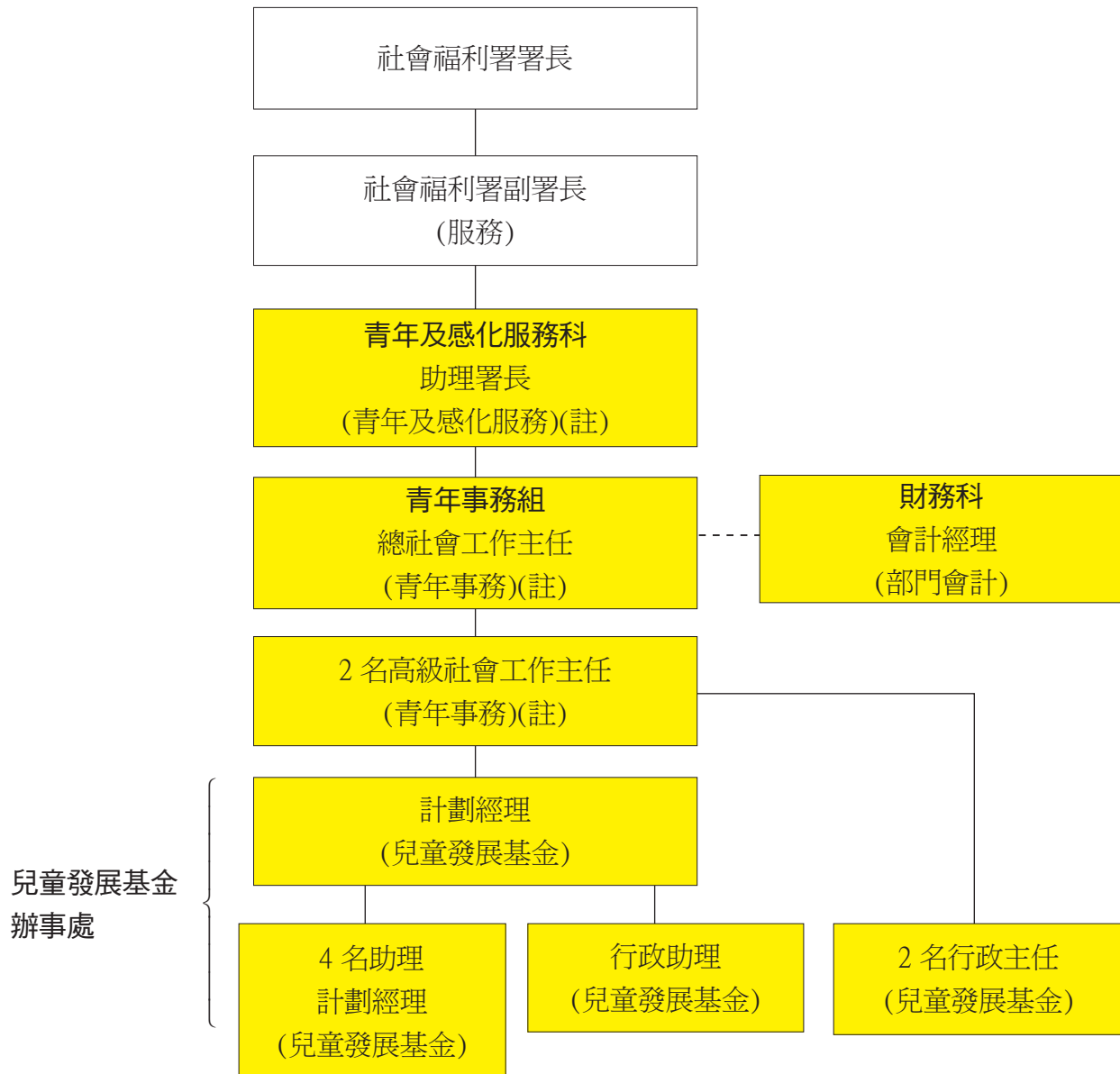


資料來源：勞福局的記錄

註： 有關人員負責兒童發展基金的管理工作，以及其他與勞福局職能相關的職務。

附錄 B
(參閱第 1.8(d) 段)

社會福利署：
組織圖 (摘錄)
(2019 年 3 月 31 日)



資料來源：社署的記錄

註：有關人員負責管理兒童發展基金計劃，以及其他與青年和感化服務相關的工作。

附錄 C
(參閱第 1.10(b)、
3.36 及 4.3 段)

服務量指標和標準
(適用於 2015 年或之後推出的兒童發展基金計劃)

服務量指標		標準
1.	參加者總人數	非政府機構計劃：每個計劃 ≥ 100 人；14 至 16 歲的參加者 ≥ 50% 校本計劃：每個計劃 ≥ 50 人
2.	配對捐款金額	每名參加者的“儲蓄／捐款”比例為或至少為 1:1
3.	友師總人數	“友師／參加者”的比例至少為 1:3
4.	在計劃第二年年底已訂立個人發展規劃的參加者總人數	≥ 80% 的參加者
5.	為參加者提供的培訓／社會服務機會的核心活動總數	• 10 個核心活動 • ≥ 80% 的參加者在 10 個核心活動中已出席至少 7 個活動
6.	為協助家長／監護人參與訂立參加者的人生規劃和財務規劃安排而提供有關培訓的核心活動總數	• 5 個核心活動 • ≥ 70% 的家長／監護人在 5 個核心活動中已出席不少於 4 個活動
7.	為友師提供培訓和指導的核心活動總數	• 5 個核心活動 • ≥ 70% 的友師在 5 個核心活動中已出席不少於 4 個活動
8.	為參加者、家長／監護人、友師和捐助者等人士舉辦的分享會總數	• 首兩年每年一個 • 每個分享會所有參加者、家長／監護人、友師和捐助者的出席率 ≥ 70%
9.	友師與參加者之間的聚會／溝通活動總數目	• 參加者與友師須每月進行聚會／溝通活動 • ≥ 70% 的參加者／友師組合須每月進行至少 1 次聚會／溝通活動

資料來源：社署的記錄

附註：社署不時修訂服務量指標和標準。本附錄所示的指標／標準適用於審查進行時正在營辦的計劃。

兒童發展基金計劃申請的強制性規定

只有符合下述所有規定的申請，才會獲基金考慮進行計劃質素評估。現行對每份申請的強制性規定如下：

- (a) 申請機構及合辦機構 (如有) 必須是：
 - (i) 非政府機構計劃：根據《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條在香港獲豁免繳稅的慈善機構；或
 - (ii) 校本計劃：公營學校或直接資助計劃學校。除官立學校外，所有申請學校及合辦學校必須持有《教育條例》(第 279 章) 第 3 條所指的“註冊證明書”；
- (b) 申請機構及合辦機構不曾也不會就擬議計劃申請／接受任何公帑資助 (兒童發展基金除外)；
- (c) 提出申請的非政府機構及合辦的非政府機構在過去 5 年一直在本港提供兒童和青少年服務 (只適用於非政府機構計劃)；
- (d) 提出申請的非政府機構及合辦的非政府機構正申請在同區營辦 2 個連續計劃 (只適用於“一加一”模式下的非政府機構計劃)；
- (e) 擬議計劃由 3 個主要元素組成，分別是個人發展規劃、師友配對和目標儲蓄計劃；
- (f) 擬議計劃：
 - (i) 非政府機構計劃：提供不少於 100 個名額。14 歲或以上參加者的比例不低於 50%；或
 - (ii) 校本計劃：在計劃期內首個學年為就讀小四至中四的學生提供不少於 50 個名額；
- (g) 擬議計劃的友師與參加者比例須符合 1:3 的最低規定；
- (h) 擬議計劃的配對捐款比例須符合 1:1 的規定；
- (i) 申請表格須由下列人士簽妥：
 - (i) 非政府機構計劃：申請機構的董事會主席或首長；或
 - (ii) 校本計劃：申請學校的校長 (須蓋上校印)；及
- (j) 申請須在截止日期前以指定申請表格提交。

資料來源：社署的記錄

兒童發展基金計劃申請 質素評估的考慮因素

現時，基金在進行質素評估時，會考慮下列與申請人相關的因素：

相關經驗和場地

- (a) 過去 5 年在香港為兒童和青少年籌辦師友配對／個人發展計劃的相關經驗；
- (b) 過去 5 年在香港提供兒童和青少年服務的相關經驗（只適用於非政府機構計劃）；
- (c) 在服務地區是否有可用的選址／場地（只適用於非政府機構計劃）；

招募／挽留目標兒童／合適的友師和提供計劃服務的能力

- (d) 目標參加者人數和招募參加者的能力（只適用於非政府機構計劃）；
- (e) 招募足夠友師以達到所承諾的友師與參加者比例的能力／措施；
- (f) 為參加者、家長／監護人及友師提供服務／計劃／活動的能力；
- (g) 在整個計劃期內挽留參加者和友師並鼓勵他們參與培訓／社會服務／分享會的能力／措施；
- (h) 是否有支援網絡，以及在營辦計劃方面，與區內其他機構建立和維繫有效網絡的能力；

覓得配對捐款的能力

- (i) 尋求現有網絡、商業機構和／或個人捐助者提供 1:1 配對捐款的能力；

財務管理

- (j) 監察參加者和所得捐款的帳戶的能力；

人力資源管理

- (k) 與計劃有關的投訴處理機制；
- (l) 招募／調派有相關經驗的合適人員以推行和監察計劃的能力；

與服務表現和監察有關的增值措施

- (m) 提供整體計劃評估／監察，以及利用資訊科技的能力；
- (n) 所訂服務量／成效指標的達標水平及／或是否訂有額外指標；

計劃的協同作用

- (o) 推行 2 個連續基金計劃 (只適用於“一加一”模式下的非政府機構計劃) 所發揮的協同作用；
- (p) 善用學校的可用資源／網絡以協助營辦計劃 (只適用於校本計劃) 的能力和計劃；及

銜接安排

- (q) 讓在基金計劃 (只適用於校本計劃) 完成前已離校的參加者可繼續參加基金計劃的能力。

資料來源：社署的記錄

附錄 F
(參閱第 2.20 段)

按地區劃分的兒童發展基金計劃數目和參加者人數
(2019 年 6 月 30 日)

地區 (註)	計劃數目			參加者人數		
	非政府 機構 計劃 (a)	校本 計劃 (b)	總計 (c) = (a) + (b)	非政府 機構 計劃 (d)	校本 計劃 (e)	總計 (f) = (d) + (e)
荃灣和葵青	21	7	28 (14%)	2 198	377	2 575 (14%)
港島	15	4	19 (10%)	1 650	223	1 873 (10%)
九龍城和 油尖旺	16	2	18 (9%)	1 740	101	1 841 (10%)
觀塘	11	11	22 (11%)	1 209	599	1 808 (10%)
深水埗	12	5	17 (9%)	1 371	262	1 633 (9%)
元朗	10	9	19 (10%)	1 063	543	1 606 (9%)
屯門	10	7	17 (9%)	1 095	469	1 564 (9%)
大埔和北區	14	1	15 (8%)	1 513	50	1 563 (9%)
西貢	9	2	11 (6%)	955	120	1 075 (6%)
東涌	9	1	10 (5%)	909	50	959 (5%)
黃大仙	9	1	10 (5%)	880	57	937 (5%)
沙田	6	1	7 (4%)	655	51	706 (4%)
總計	142	51	193 (100%)	15 238	2 902	18 140 (100%)

資料來源：社署的記錄

註：非政府機構計劃按推行計劃的地區來分析，校本計劃則按有關學校所在的地區來分析。