

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18140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13600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14796人，達到了預期的13600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 13600 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 (11860 人，即 3 萬人減去 18140 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 2000 至 2300 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。