

扶貧委員會
兒童及青少年專責小組
促進兒童發展 — 兒童發展基金

目的

本文件旨在研究外國設立兒童發展基金的經驗，並提供相關資料，以便委員考慮香港是否適合設立兒童發展基金，以促進兒童及青少年的健康均衡發展及減低跨代貧窮風險。

背景

2. 兒童及青少年是我們未來的希望。確保年輕一代(特別是來自弱勢社羣的兒童及青少年)的健康均衡成長，是扶貧委員會的首要工作之一。扶貧委員會轄下的兒童及青少年專責小組負責檢討現行的政策及措施，並制訂政策建議，以減低跨代貧窮風險，其中包括研究兒童發展基金是否適宜在香港推行。

兒童發展基金 — 海外的經驗

3. 把兒童發展基金列為主流／全國性計劃，是近年的發展，當中以英國和美國的例子最為人熟識。英國政府在二零零三年公布有關計劃，並在二零零五年設立兒童信託基金(Child Trust Fund)。美國在二零零四年動議《美國個人投資、退休及教育儲蓄法》(American Saving for Personal Investment, Retirement and Education Act)，該法例建議設立兒童投資及發展儲蓄帳戶(Kids Investment and Development Savings Account)。有關英國、美國、加拿大和台灣的計劃的主要特點，載於**附件A**。**附件B**則載有這些計劃的比較，供委員參考。下文第4至8段概述兒童發展基金在外地的發展。

何謂兒童發展基金？

4. 有別於一些公眾的誤解，兒童發展基金不應只被視為另一項為兒童及青少年提供即時支援服務的基金或計劃。相反，兒童發展基金是一項鼓勵**對兒童作長遠投資的新方法**，即培養下一代及其家人(包括來自低收入家庭的人士)的儲蓄習慣和增進其理財知識，以及在家庭和社區網絡灌輸在兒童發展方面**自行承擔**和**共同承擔責任**的觀念。

5. 英國和美國模式的主要特點包括 —

(a) 政府初期的供款不多(例如在英國／美國，所有在指定日期後出生的兒童最初可獲一筆 250 英鎊／500 美元的供款，低收入家庭可獲得小額的額外供款)。基金的增長主要視乎投資回報和兒童父母、家人及朋友的私人供款，以及私營機構的對等供款而定。

(b) 所儲蓄的款項¹是為兒童長大後投身社會作準備，故他們在年滿 18 歲前是不可動用有關款項。在英國，這類款項的具體用途並無限制，而在美國則只可作某些用途(例如專上教育、購置居所)。

資產為本政策

6. 兒童發展基金深受九十年代以來資產為本政策的廣泛發展影響²。該政策主要關注以被動入息支援和要求資產審查的公共援助計劃，對鼓勵自力更生所帶來的限制。資產為本政策雖然是頗為近期的措施，但採用不同形式的個人帳戶（以兒童／家庭為單位的帳戶；或針對教育、房屋、退休等特別用途的帳戶）以鼓勵個人為未來建立資產及人力資本的方向，漸被廣泛接受。

¹ 美國有估計顯示，假設供款額不多但穩定，一個典型低收入家庭的貧困兒童到 18 歲時可獲得約 20,000 美元。

² Sherraden(1991) — 資產為本的福利理論。他就資產為本和兒童信託基金發表的演說全文，可於 http://gwbweb.wustl.edu/csd/Publications/2002/UK_speech2002.pdf 下載。

由下而上的發展及社區支援

7. 值得注意的是，英國和美國所實行的全國性計劃，最初都是由社區推動，包括由非政府機構、私人基金及／或地區金融機構推行較小規模的計劃。以美國為例，致力為弱勢社羣拓展謀生機會的非牟利組織“企業發展公司”(Corporation for Enterprise Development)於一九九六年展開了一個名為“American Dream Demonstrations”的儲蓄試驗計劃。其後，美國政府開始參與，並制定有關的政策模式，把成功的計劃轉為主流計劃並納入規管，以及為相關稅務優惠提供法律依據，以鼓勵儲蓄。不過，這類計劃亦不一定需要政府的資助和相關法律依據，台北市所推行的試驗計劃便是其中的例子(見附件 A)。

8. 此外，由於兒童發展基金的主要目的是培育正確的理財觀念，該等基金皆須要社會上多項的支援措施配合。舉例來說，金融機構和非政府機構會提供財政和人力資源的輔助，讓市民對儲蓄的好處有更深入的認識，以及藉金錢誘因鼓勵儲蓄。此外，學校也會將個人理財教育納入主流課程。

海外經驗對香港的參考作用

9. 由於兒童發展基金鼓勵人們為未來建立資本，而並非即時消費和依賴公共援助，故該等基金在外地受到社會和政界廣泛的支持。此外，兒童基金也有助在家庭、政府，非政府機構和私營機構培養共同承擔責任的精神及推動各方面的參與。這種以資產為本的社會政策亦能夠從小向年青一代灌輸積極的人生觀，培養他們的個人責任和鼓勵他們計劃將來，從而加強他們的心理素質，避免跨代貧窮。

10. 在香港推行兒童發展基金的概念時，我們需要考慮多項因素。

(i) 政策目標

11. 基本上，外國的兒童發展基金是一項培育兒童養成儲蓄習慣及向他們灌輸個人責任觀念的長期工作，因此，在兒童長大成人之前，基金是不會被動用。換言之，這類基金並非用來滿足來自弱勢社羣的兒童的即時發展需要。這些海外模式都建基於家庭、其他社會機構和政府對兒童發展的共同承擔，而並非依賴後者承擔大部分的責任。我們如要仿效外地的做法，就必須考慮：

- (a) 各主要有關各方(包括家長和兒童本身)是否有決心，能在兒童長大成人之前不動用該筆發展基金；以及
- (b) 社會上是否有共識並支持以基金吸引各方的資助，以確保可達成所定的目標（參閱上文第 8 段）。

(ii) 與現有服務的關係

12. 在考慮於香港成立兒童發展基金時，我們必須考慮基金與現有服務的關係，避免工作重疊。一如在過去的會議所討論，目前政府已提供多項服務及支援，以照顧在不同發展階段的兒童及青少年的需要，包括幼兒發展、教育、課外活動、就業及培訓等(見 **附件 C**)。此外，除了強制的免費教育外，也有很多來自政府和其他社會機構的資金，可用於促進兒童發展及持續教育，儘管目前以資產為本的計劃並不十分普遍。我們考慮在香港設立兒童發展基金時，亦須考慮應否跟隨英國自由調配基金款項的做法，抑或仿效美國，指定款項的用途。如採用後者的做法，則須考慮我們應以兒童發展基金應付何種需要或現時服務未能涵蓋的地方。

(iii) 全民的或有特定對象的

13. 正如在過去的專責委員會會議所討論，制定適用於全港兒童及青少年的計劃，輔以一些為有需要人士而設的特定措施，對促進社會共融和減少標籤效應來說，會是較可取的做法。英美兩國制定全民計劃並為低收入家庭提供輔助措施，而加拿大所推行的計劃和台北市的試驗計劃則以低收入家庭的青少年為對象。不過，台北市的試驗計劃屬自願性質，有很濃厚的社區特色。

14. 此外，我們必須指出英美兩國推出兒童發展基金時，全國的儲蓄率正在下跌，這某程度上解釋了其計劃為何涵蓋在指定日期後出生的全國兒童。香港的儲蓄率較西方國家為高，反映其社會特質較接近其他亞洲地區。

徵詢意見

15. 政府致力確保兒童及青少年有健全、健康和均衡的發展。我們亦同意有必要制訂措施，以照顧來自弱勢社羣的兒童及青少年的需要。因此，政府對任何可以減低跨代貧窮風險並適用於本地情況的建議，

都會積極考慮。有關在香港成立兒童發展基金一事，在我們考慮應否跟從其他地方的做法時，請委員就下列事項提供意見：

- (a) 這項措施的政策目標和達到這些目標所需具備的條件(第 9 及 11 段)；
- (b) 擬議基金與現有服務的關係(第 12 段)；及
- (c) 有關計劃應為所有市民而設抑或為特定對象推行(第 13 至 14 段)。

待有關計劃的細節落實前，請委員考慮擬議措施的實際影響，例如可能要成立負責的機構和制定相關法例等。

委員會秘書處
二零零六年五月

兒童發展基金—主要特點

英國 — 兒童信託基金

目的

兒童信託基金由《二零零四年兒童信託基金法》(Child Trust Funds Act 2004)成立，是為兒童而設的長期儲蓄及投資帳戶。自二零零五年四月六日起，每名在二零零二年九月一日或以後出生的兒童都擁有一個兒童信託基金帳戶。兒童信託基金的主要目的是(i)確保兒童擁有自己的資產／儲蓄，以供在 18 歲踏進成年後生活之用；(ii)鼓勵儲蓄；以及(iii)讓兒童明白個人理財的觀念(理財教育是兒童信託基金的重要部分)。

供款

政府在兒童出生時會提供 250 英鎊的首筆供款，低收入家庭(合資格全數獲得兒童稅務抵免的家庭)的兒童會額外獲撥 250 英鎊。政府會在兒童七歲時再撥付 250 英鎊，而低收入家庭兒童則會獲發 500 英鎊。父母、家人及朋友為基金作出的私人供款可免稅，每年最高免稅額共為 1,200 英鎊。從兒童信託基金帳戶款項及投資所得的收入都可免稅。

款項的用途

兒童在年滿 18 歲時可提取款項。他們如何使用兒童信託基金帳戶的款項，並無任何限制。

管理

英國皇家稅務及海關總署負責支付計劃的費用和管理事宜。對兒童負有父母職責的人士會在認可金融機構開立兒童信託基金帳戶，而該帳戶會由該人管理，直至有關兒童年滿 16 歲為止。兒童年滿 16 歲後，就可管理自己的兒童信託基金帳戶。

美國 — 兒童投資及發展儲蓄帳戶

目的

與英國的情況相似，兒童投資及發展儲蓄帳戶(兒童帳戶)亦是為兒童而設的長期儲蓄及投資計劃，旨在鼓勵儲蓄、增進理財知識，以及為年輕的成年人拓展機會。待《美國個人投資、退休及教育儲蓄法》獲得通過後，每名在二零零六年十二月三十一日以後出生的兒童都會自動擁有一個兒童投資及發展儲蓄帳戶。

供款

政府會自動把 500 美元的首筆供款轉入為初生嬰兒開立的帳戶。來自入息低於國民收入中位數的家庭的兒童，最多可獲得 500 美元的額外供款。私人供款(每年以 1,000 美元為上限)是指除稅後的款項，其來源不受限制。政府每年最多會就首 500 美元的私人供款給予配對資助。每名帳戶持有人由 30 歲開始須償還該筆 500 美元種子款項。從兒童帳戶供款所賺取的收入無須納稅。

款項的用途

帳戶持有人在年滿 18 歲前不得提取基金的任何款項。有關款項只可作與投資有關的用途，即專上教育、購置居所及退休。

管理

兒童帳戶基金由財政部轄下的兒童帳戶基金委員會管理。家長和合法監護人會擔任帳戶託管人及作出投資決定，直至帳戶持有人年滿 18 歲為止。兒童帳戶的結餘在任何時候都必須不少於政府初期供款額，直至退休年齡為止，目的是使帳戶一直都可用作為提供退休保障的儲蓄平台。

加拿大 — 加拿大學券

目的

加拿大學券基本上是一項教育儲蓄計劃，目的是協助低收入家長，為子女的專上教育作好準備。在二零零三年十二月三十一日之後出生的低收入家庭兒童(包括合資格申領國家兒童福利補助金的兒童)將會受惠。

供款

加拿大學券為符合資格準則的兒童提供首筆 500 加元的供款，然後每年分期供款最多為 100 加元，直至他們年滿 15 歲為止。父母、家人或朋友可作出私人供款。政府會就首 500 加元供款給予每加元最多四角的配對資助。儲蓄利息無須納稅。

款項的用途

基金款項只可作教育用途，例如支付修讀學徒計劃、商貿學校、學院或大學全日制或部分時間制課程的費用。如有關款項在帳戶持有人年滿 26 歲時仍未使用，有關款項就會交還政府，而私人供款則會退回帳戶持有人。

管理

家長或監護人須透過核准的金融機構設立註冊教育儲蓄計劃。

台北市 — 出人頭地發展帳戶專案

目的

“出人頭地發展帳戶專案”（專案）¹是台北市為低收入家庭中 16 至 23 歲的青少年而設的儲蓄試驗計劃（名額約有 100 個²），為期三年（由二零零三年至二零零六年）。計劃的目的是鼓勵年輕一代儲蓄，作教育和就業準備的用途。

供款

參加專案屬自願性質。政府並沒有供款。專案款項主要來自帳戶持有人每月的私人供款，每月的儲蓄上下限分別為 4,000 元新台幣和

¹這是根據台灣當局由二零零零至二零零三年在台北為在職貧窮人士推行的另一項儲蓄試驗計劃“家庭發展帳戶專案”而制定的。雖然兩個專案的運作大致相同，但“家庭發展帳戶專案”的款項是用於首度購屋、高等教育和小本創業。

²根據台北市政府社會局提供的數字，截至二零零四年十二月三十一日，共有 85 人參加該計劃。

2,000 元新台幣。專案在三年後會按總儲蓄額作出 1 比 1 的配對資助，而該配對資助會由一個慈善基金提供³。

專案款項用途

專案款項只可作高等教育或就業準備的用途。帳戶持有人可按規定限額提取帳戶的存款。帳戶持有人也須在參加計劃一年內提交專案款項使用計劃書。

管理

所有參加者都必須在台北銀行開設帳戶。

委員會秘書處
二零零六年五月

³由台北銀行公益慈善基金會提供 14,400,000 元新台幣。

兒童發展基金 — 特色概覽

國家／城市	英國	美國	加拿大	台北
建立資產計劃	兒童信託基金 (Child Trust Fund)	兒童投資及發展儲蓄帳戶 (Kids Investment and Development Savings Account)	加拿大學券 (Canada Learning Bond)	出人頭地發展帳戶專案
開始年份	在二零零五年根據《二零零四年兒童信託基金法》(Child Trust Funds Act 2004)設立	在二零零五年提交《二零零五年美國個人投資、退休及教育儲蓄法》(ASPIRE Act 2005)	在二零零四年根據《加拿大教育儲蓄法》(Canada Education Savings Act)設立	由二零零三至二零零六年
性質	儲蓄及投資	儲蓄及投資	儲蓄	儲蓄
對象	在二零零二年九月一日或之後出生的兒童	在二零零六年十二月三十一日之後出生的兒童	只限於在二零零三年十二月三十一日之後出生的低收入家庭兒童	來自低收入家庭的 16 至 23 歲青少年(屬自願性質)
主要目標	<ul style="list-style-type: none"> • 鼓勵儲蓄； • 為青少年拓展機會； • 以及 • 增進兒童的理財知識 	與英國相同	<ul style="list-style-type: none"> • 為兒童儲蓄專上教育的經費 	與英國相同
政府首筆供款	<p>✓</p> <p>(出生時 250 英鎊)</p> <p>(年滿七歲時 250 英鎊)</p>	<p>✓</p> <p>(500 美元)</p>	<p>✓</p> <p>(500 加元)</p>	<p>✗</p>

國家／城市	英國	美國	加拿大	台北
為低收入家庭提供的額外供款	✓ (250 英鎊／兩次)	✓ (最高為 500 美元／一次)	✓ (100 加元／15 次)	×
配對資助	×	✓	✓	✓
私人供款	✓ (每年上限：1,200 英鎊)	✓ (每年上限：1,000 美元)	✓	✓ (強制性：每月 2,000 元至 4,000 元新台幣)
用途限制	×	專上教育、置業及退休	專上教育	專上教育及就業準備
帳戶管理	認可金融機構	財政部轄下的董事會	認可金融機構	指定銀行
理財教育	✓	✓	×	✓

委員會秘書處
二零零六年五月

現時有關促進兒童發展的措施

自二零零五年五月成立以來，扶貧委員會兒童及青少年專責小組一直都在研究減低跨代貧窮危機的有效方法。成員雖然察覺到物質支援有其重要性，但他們認為要協助兒童(尤其是弱勢社群的兒童)在社會階梯上力爭上游，脫離貧窮，關鍵是為他們提供發展機會。據成員觀察所得，現時已有多項計劃照顧兒童不同階段的發展需要¹。

(i) 兒童早期發展需要

2. 以及早識別問題和及早提供介入服務為重點，政府自二零零五年七月起開展了兒童身心全面發展服務。這是一項以社區為本的計劃，目的是透過醫療衛生、教育及社會服務的更佳整合，加強母嬰健康院現有的全面服務，以便能及早識別初生至五歲幼童及其家庭的各種需要，並適時向他們提供合適的服務。至今，試行計劃的進度令人鼓舞，不但強化各界別的協調和配合，更讓服務對象更容易獲取有關的服務。我們已增撥資源以改善兒童身心全面發展服務試行計劃。視乎在二零零六年第三季檢討計劃的試行情況，我們會逐步把這項計劃推展至其他社區。

(ii) 教育需要

3. 教育對促進個人發展和提升能力至為重要。多年來，政府一直投放大量資源，以照顧兒童及青少年的教育需要。政府亦確保沒有兒童因為經濟困難而喪失接受教育的機會。由學生資助辦事處管理的各項資產審查計劃，為有需要的中小學生提供車船津貼、書簿津貼、學費減免和公開考試費用減免等資助。參加政府資助和自資課程的合資格本地全日制專上學生，在適當情況下可申請助學金及／或低息貸款等資助，以應付學費、學業方面的費用和生活費。政府會繼續研究如何進一步提高教育素質和市民(尤其是貧困人士)的負擔能力。

¹詳情請參閱扶貧委員會兒童及青少年專責小組文件第 1/2005 號“現有與跨代貧窮有關的兒童及青少年服務概述”(www.cop.gov.hk)。

(iii) 就業及培訓需要

4. 政府當局一直積極照顧青少年(包括待業待學青少年)在培訓和就業方面的需要。舉例來說，“職業導向課程”、職業訓練局提供的課程、“青年職前綜合培訓－展翅計劃”和“青少年見習就業計劃”，都是政府為青少年拓展培訓和就業機會的重要措施²。此外，持續進修基金也為有志持續進修及參加培訓課程的成人提供資助。

(iv) 其他發展需要

5. 除提供學校教育和培訓外，政府亦致力在多方面為兒童及青少年提供足夠的優質發展和改善機會，讓他們可以面對日後在求學／就業時遇到的挑戰。此外，校本課後學習及支援計劃為清貧學生提供額外協助，藉此提高他們的學習效能及擴闊他們在課堂以外的學習經驗。其他政府政策局和部門，例如民政事務局、民政事務總署和社會福利署，也正與有關機構和地區的非政府機構緊密合作，提供不同的發展計劃，以培育青少年及促進他們的均衡發展³。此外，為加強以地區為本的扶貧工作而新增的撥款，亦會用於支持以預防和解決跨代貧窮為目標的計劃⁴。

委員會秘書處

二零零六年五月

² 詳情請參閱扶貧委員會文件第 17/2005 號“青少年的培訓和就業機會”(www.cop.gov.hk)。

³詳情請參閱扶貧委員會文件第 12/2005 號“跨代貧窮”(www.cop.gov.hk)。

⁴詳情請參閱地區為本扶貧工作專責小組文件第 1/2006 號“就可持續的扶貧措施為地區提供額外撥款”(www.cop.gov.hk)。