

扶贫委员会 促进儿童发展 — 未来路向

目的

本文件报告二零零六年十一月十日儿童发展论坛（论坛）¹的讨论（下文第 5 至 12 段），并请委员就加强促进儿童（特别是弱势社羣的儿童）发展的未来路向提供意见（下文第 13 至 21 段）。

背景

2. 扶贫委员会儿童及青少年专责小组负责研究外地设立儿童发展基金的经验²，并考虑如何进一步加强现时对儿童（特别是弱势社羣的儿童）及其家人的支持。专责小组特别举办了儿童发展论坛，收集各主要有关方面，包括非政府机构、学校、学术界，商界及政策制定者的意见，以便进一步讨论。

主要意见

3. 论坛的其中一项主要目的，是让各主要有关方面及公众对外地所采用的儿童发展基金模式有更深入的了解，并就外地的相关经验和以资产为本的发展策略是否适用于香港进行讨论。参加者理解到儿童发展基金并非只关乎金钱，而是以较为进取的模式，帮助儿童为未来作好计划和准备。

4. 下文第 5 至 12 段撮述参加者在论坛上对各主要讨论事项的意见。

(I) 模式：建立资产

5. 对大部分参加者来说，帮助贫困人士建立资产是颇为新颖的概念。尽管如此，他们认为这个方法有助我们重新思考扶贫政策，特别是在预防跨代贫穷方面。参加者普遍认为，预防跨代贫穷的政策应着重提升儿童本身

¹ 有关儿童发展论坛的详情，请浏览论坛的网页（www.cdf.gov.hk）。

² 详情请参阅专责小组文件第 3/2006 号。

的能力和抗逆力。虽然入息支持和被动性质的援助在某程度上有助纾缓和预防贫穷，但参加者同意应探讨可否以资产为本的发展策略作为**额外措施**，从而鼓励弱势社羣的儿童及其家人建立资产，计划未来。

(II) 资产 — 财务与非财务资产

6. 参加者表示，资产应包括有形的财务资产，以及无形的非财务资产，例如积极的思想、人力资本和社会资本等。参加者察悉，根据外地经验，建立财务资产可改变贫困人士的想法和行为，减少无力感，鼓励他们作出较积极及长远的想法，从而**推动其它各类建立资产的活动**，例如发展人力及社会资本。换言之，儿童发展基金可达致**多种目的**，既可以是最终目标（例如鼓励储蓄、应付教育费用、购置居所或创业），亦可以被视为一种手段，以促进其它资产发展（例如人力及社会资本）。

(III) 政策目标

7. 参加者留意到儿童发展基金的架构安排和设计，需视乎设立基金的目的和政策目标而定。在决定基金的细节（例如储蓄额、提款和用途方面的限制等）前，社会各界必须就有关在香港设立儿童发展基金的目的取得明确共识。

8. 在论坛上，参加者曾就有关在香港设立儿童发展基金的几个目的进行讨论：（i）培养储蓄习惯；（ii）促进教育及其它发展机会；以及（iii）鼓励积极态度和建立社会资本等。参加者大都同意，第（ii）和第（iii）个目标较第（i）个目标重要。他们认为香港的儿童发展基金应用以资助教育和为儿童提供发展机会，并应容许儿童在其不同的成长和发展过程中提取款项。参加者又认为，为儿童及其家人提供适当的培训和指导，协助他们善用基金的款项，至为重要。

9. 参加者留意到，英国和加拿大的国民储蓄率偏低，他们设立儿童发展基金，目的是配合鼓励储蓄的经济政策和促进儿童发展的社会政策。他们大都认为如儿童发展基金规定儿童年满 18 岁才可使用其在基金的储蓄，并不切合香港目前的需要。有鉴于亚洲的储蓄率偏高，部分参加者认为，香港不应为鼓励储蓄而设立儿童发展基金，否则是**变相扩大强制性公积金计划**。另一方面，部分参加者留意到，香港的储蓄率偏高，可能只限于非贫困人士而言。故此，他们建议推行鼓励贫困人士储蓄的措施。

(IV) 全民或有特定对象的计划

10. 参加者对于香港应考虑设立儿童发展基金涵盖所有儿童，还是只以家境最贫困的儿童为对象持不同意见。外地的经验显示，为贫困人士提供较多诱因的全民计划可避免造成卷标效应，从制度上来说，亦较以社区或项目为本的模式更为全面。不过，有些参加者却认为，家境富裕的儿童无需政府的支持，采用有特定对象的模式可更善用资源。

(V) 各界担当的角色

11. 在探讨儿童发展基金的模式时，参加者认为须审慎考虑政府、非政府机构、商界、儿童及其家人所担当的角色。他们的意见如下：

政府 — 参加者普遍认为，政府应带头探讨和推展这项构想，例如提供初期供款，或以一对一的形式鼓励来自弱势社群的儿童供款。不过，他们关注到，政府过分参与可能会带来强烈的福利意味，违反设立儿童发展基金的原意 — 鼓励贫困人士自力更生，筹划未来。

非政府机构 — 参加者认为非政府机构发挥举足轻重的作用，因为他们可透过适当的指导和支持计划，鼓励儿童及其家人善用款项。虽然社会各界需要时间就儿童发展基金的目的，模式和细节等达成共识，但我们应鼓励非政府机构先推行更多试验计划，让社会人士知道建立资产的做法所带来的正面影响。

私营机构 — 参加者认为私营机构应在这方面担当重要角色，因为这些机构亦肩负发展本港人力资本的重任。儿童发展基金可作为平台，让私营机构作出额外捐款以资助日后的儿童发展工作，例如透过等额捐款，以鼓励储蓄。金融界亦可就基金管理和财务教育等方面提供协助。

儿童及其家人 — 部分参加者关注到，贫困人士可能没有余钱储蓄。我们明白这项工作并不容易，但外地的经验显示，透过适当的鼓励和指导，即使是贫困人士也可累积一些资产，从而改变他们的消费模式，使他们的生活得以逐步改善。儿童及其家人的积极参与，是落实儿童发展基金这个模式的重要因素，即改变他们的想法，由被动的受助人变为积极的参与者，为自己建立资产和创建未来。

(VI) 加强对家庭的支持

12. 参加者留意到，儿童发展基金只是处理跨代贫穷问题的其中一项可行措施。他们同意在考虑如何有效促进儿童发展时，不应只把注意力集中在儿童身上，而应同时顾及其家庭的需要及所面对的挑战。他们亦支持政府设立一个综合、全面、高层次的家庭事务委员会，以及从家庭的角度，考虑为家庭提供支持的政策和措施的政策方向。

未来路向

13. 预防跨代贫穷的工作成效取决于多项因素——满足日常生活所需、培养稳定及良好的家庭关系、建立关爱的环境，以及提供良好的发展机会，让儿童可健康茁壮成长。我们须鼓励儿童计划未来，并掌握机会力争上游。不过，对于弱势社羣的儿童，尤其是他们身处香港这个富裕的社会，他们和其家人可能会感到被边缘化，以及在适应社会急速转变的需求时感到无助。因此，除提供被动性质的援助这种传统模式外，以资产为本的发展策略能否提高预防跨代贫穷的工作成效亦值得研究。

14. 对香港来说，以资产为本的发展策略（特别是采用这个模式来协助贫困人士）是颇为新颖的概念。为了让公众就有关在香港设立这类基金的政策目的及可行设计模式进行更多讨论，我们建议就以下三大模式征询公众的意见：

(a) 儿童培育基金

(b) 儿童目标储蓄基金

(c) 儿童信托基金

(a) 儿童培育基金

15. 这个基金会用作资助以社区为本的计划，目的是促进儿童的个人发展。这个模式无须儿童及其家人储蓄以建立财务资产，而是以自愿性质，鼓励弱势社羣的儿童提交个人发展计划，并为实现计划订立目标，然后让儿童参与有关的活动及课程，提高个人能力。这个模式着重累积非财务资产，并采取由下而上的方式，鼓励非政府机构及社会团体尝试推行不同的儿童培育计划。

(b) 儿童储蓄基金

16. 儿童储蓄基金与儿童培育基金颇为相似，两者均是自愿性质及用来资助以社区为本的计划，从而促进弱势社羣儿童的个人发展。不过，这个模式需要儿童及其家人累积财务资产，即储蓄，作为某些特定的个人发展用途。为鼓励贫困家庭储蓄，当局应提供诱因（例如由政府或私营机构作等额供款）。

(c) 儿童信托基金

17. 这个基金与英国的模式相似，是一项全民计划，目的是鼓励为所有儿童进行较长远的财务储蓄和投资，并提供额外诱因，以鼓励为弱势社羣的儿童储蓄。基金的设计细则（例如储蓄额、提款及用途方面的限制）须经社会各界讨论后才订定。儿童及其家人可以在儿童不同的成长阶段提取款项，尽管这将会影响储蓄的总额。基金可与其它鼓励累积非财务资产（建立正确想法、社会资本等）的儿童发展计划相辅相成。

18. 上述三大模式的主要特点载于 *附件*。

中期措施

19. 社会各界可能需要一段时间，才能就哪个模式最能切合香港的需要取得共识。根据外地的经验，发展如儿童信托基金等涉及立法和其它必要安排的全民计划需时。推行儿童培育基金及以儿童储蓄基金在行政上会较为容易执行。不论社会各界对这三个模式的反应如何，作为一个开始，我们建议鼓励推行更多以资产为本的试验计划。这样有助政府和整体社会总结本港的经验和考虑哪个模式最切合本港儿童及青少年的需要。我们会探讨适当的拨款渠道，资助这些以资产为本的计划，并在有需要时注入更多资源。

处理跨代贫穷问题的其它措施

20. 政府致力处理跨代贫穷问题，并探讨儿童发展基金模式的可行性。同时，我们会继续在教育和其它发展机会方面投放大量资源，以提升儿童的能力及其提高社会经济地位的机会³。当局对任何有关促进儿童发展和处

³ 有关政府现时在促进儿童发展方面的工作概况，请浏览儿童发展论坛网页（www.cdf.gov.hk）的背景部分。

理跨代贫穷问题的建议，都采取开放态度。我们欢迎各界提出意见和建议，以加强和改善在促进儿童（特别是弱势社羣的儿童）发展方面的工作。

21. 社会上部分人士并不认同建立资产模式，并认为政府应提供更多的直接资助，帮助弱势社群儿童参与课外活动，例如增拨更多资源与校本课后学习及支持计划或资助由非政府机构为弱势儿童举办的地区为本活动。

征询意见

22. 请委员就以下各项提出意见：

- (a) 在二零零六年十一月十日儿童发展论坛讨论所得的主要意见（上文第 5 至 12 段）；
- (b) 建议就上述三大模式咨询公众对未来路向的意见（上文第 13 至 18 段）；
- (c) 推行中期措施，以鼓励各界推行更多为弱势社羣的儿童而设的建立资产计划（上文第 19 段）；以及
- (d) 任何有关加强现时在促进儿童发展方面的工作的其它意见（上文第 20-21 段）。

扶贫委员会秘书处
二零零六年十一月

儿童发展基金 —
鼓励建立资产的可行模式

儿童培育基金

- 以社区为本的自愿计划，而非全民计划。
- 对象：弱势社羣的儿童。
- 目的：促进个人发展及能力提升。
- 需拟订个人发展计划及订立目标。
- 期限：取决于计划的设计。一年或以上较理想。

儿童储蓄基金

- 以社区为本的自愿计划，而非全民计划。
- 对象：弱势社羣的儿童。
- 目的：鼓励就特定目标储蓄，以进行个人发展及能力提升活动。设有政府或私营机构等额供款的机制。
- 需拟订个人发展计划及订定储蓄的用途。
- 期限：取决于计划的设计。一年或以上较理想。

儿童信托基金

- 为所有儿童而设的全民计划，并提供额外诱因（例如等额供款），以鼓励弱势社羣的儿童储蓄。
- 目的：长远个人发展及培养储蓄习惯。
- 储蓄额、提款及用途方面的限制须待社会各界讨论后才订定，并可于儿童不同的成长阶段提取款项。
- 可与其它鼓励累积非财务资产的儿童发展计划相辅相成。