

扶貧委員會
促進兒童發展 — 未來路向

目的

本文件報告二零零六年十一月十日兒童發展論壇（論壇）¹的討論（下文第 5 至 12 段），並請委員就加強促進兒童（特別是弱勢社羣的兒童）發展的未來路向提供意見（下文第 13 至 21 段）。

背景

2. 扶貧委員會兒童及青少年專責小組負責研究外地設立兒童發展基金的經驗²，並考慮如何進一步加強現時對兒童（特別是弱勢社羣的兒童）及其家人的支援。專責小組特別舉辦了兒童發展論壇，收集各主要有關方面，包括非政府機構、學校、學術界，商界及政策制定者的意見，以便進一步討論。

主要意見

3. 論壇的其中一項主要目的，是讓各主要有關方面及公眾對外地所採用的兒童發展基金模式有更深入的了解，並就外地的相關經驗和以資產為本的發展策略是否適用於香港進行討論。參加者理解到兒童發展基金並非只關乎金錢，而是以較為進取的模式，幫助兒童為未來作好計劃和準備。

4. 下文第 5 至 12 段撮述參加者在論壇上對各主要討論事項的意見。

(I) 模式：建立資產

5. 對大部分參加者來說，幫助貧困人士建立資產是頗為新穎的概念。儘管如此，他們認為這個方法有助我們重新思考扶貧政策，特別是在預防跨代貧窮方面。參加者普遍認為，預防跨代貧窮的政策應着重提升兒童本身

¹ 有關兒童發展論壇的詳情，請瀏覽論壇的網頁（www.cdf.gov.hk）。

² 詳情請參閱專責小組文件第 3/2006 號。

的能力和抗逆力。雖然入息支援和被動性質的援助在某程度上有助紓緩和預防貧窮，但參加者同意應探討可否以資產為本的發展策略作為**額外措施**，從而鼓勵弱勢社羣的兒童及其家人建立資產，計劃未來。

(II) 資產 — 財務與非財務資產

6. 參加者表示，資產應包括有形的財務資產，以及無形的非財務資產，例如積極的思想、人力資本和社會資本等。參加者察悉，根據外地經驗，建立財務資產可改變貧困人士的想法和行為，減少無力感，鼓勵他們作出較積極及長遠的想法，從而**推動其他各類建立資產的活動**，例如發展人力及社會資本。換言之，兒童發展基金可達致**多種目的**，既可以是最終目標（例如鼓勵儲蓄、應付教育費用、購置居所或創業），亦可以被視為一種手段，以促進其他資產發展（例如人力及社會資本）。

(III) 政策目標

7. 參加者留意到兒童發展基金的架構安排和設計，需視乎設立基金的目的和政策目標而定。在決定基金的細節（例如儲蓄額、提款和用途方面的限制等）前，社會各界必須就有關在香港設立兒童發展基金的目的取得明確共識。

8. 在論壇上，參加者曾就有關在香港設立兒童發展基金的幾個目的進行討論：（i）培養儲蓄習慣；（ii）促進教育及其他發展機會；以及（iii）鼓勵積極態度和建立社會資本等。參加者大都同意，第（ii）和第（iii）個目標較第（i）個目標重要。他們認為香港的兒童發展基金應用以資助教育和為兒童提供發展機會，並應容許兒童在其不同的成長和發展過程中提取款項。參加者又認為，為兒童及其家人提供適當的培訓和指導，協助他們善用基金的款項，至為重要。

9. 參加者留意到，英國和加拿大的國民儲蓄率偏低，他們設立兒童發展基金，目的是配合鼓勵儲蓄的經濟政策和促進兒童發展的社會政策。他們大都認為如兒童發展基金規定兒童年滿 18 歲才可使用其在基金的儲蓄，並不切合香港目前的需要。有鑑於亞洲的儲蓄率偏高，部分參加者認為，香港不應為鼓勵儲蓄而設立兒童發展基金，否則是**變相擴大強制性公積金計劃**。另一方面，部分參加者留意到，香港的儲蓄率偏高，可能只限於非貧困人士而言。故此，他們建議推行鼓勵貧困人士儲蓄的措施。

(IV) 全民或有特定對象的計劃

10. 參加者對於香港應考慮設立兒童發展基金涵蓋所有兒童，還是只以家境最貧困的兒童為對象持不同意見。外地的經驗顯示，為貧困人士提供較多誘因的全民計劃可避免造成標籤效應，從制度上來說，亦較以社區或項目為本的模式更為全面。不過，有些參加者卻認為，家境富裕的兒童無需政府的支援，採用有特定對象的模式可更善用資源。

(V) 各界擔當的角色

11. 在探討兒童發展基金的模式時，參加者認為須審慎考慮政府、非政府機構、商界、兒童及其家人所擔當的角色。他們的意見如下：

政府 — 參加者普遍認為，政府應帶頭探討和推展這項構想，例如提供初期供款，或以一對一的形式鼓勵來自弱勢社群的兒童供款。不過，他們關注到，政府過分參與可能會帶來強烈的福利意味，違反設立兒童發展基金的原意 — 鼓勵貧困人士自力更生，籌劃未來。

非政府機構 — 參加者認為非政府機構發揮舉足輕重的作用，因為他們可透過適當的指導和支援計劃，鼓勵兒童及其家人善用款項。雖然社會各界需要時間就兒童發展基金的目的，模式和細節等達成共識，但我們應鼓勵非政府機構先推行更多試驗計劃，讓社會人士知道建立資產的做法所帶來的正面影響。

私營機構 — 參加者認為私營機構應在這方面擔當重要角色，因為這些機構亦肩負發展本港人力資本的重任。兒童發展基金可作為平台，讓私營機構作出額外捐款以資助日後的兒童發展工作，例如透過等額捐款，以鼓勵儲蓄。金融界亦可就基金管理和財務教育等方面提供協助。

兒童及其家人 — 部分參加者關注到，貧困人士可能沒有餘錢儲蓄。我們明白這項工作並不容易，但外地的經驗顯示，透過適當的鼓勵和指導，即使是貧困人士也可累積一些資產，從而改變他們的消費模式，使他們的生活得以逐步改善。兒童及其家人的積極參與，是落實兒童發展基金這個模式的重要因素，即改變他們的想法，由被動的受助人變為積極的參與者，為自己建立資產和創建未來。

(VI) 加強對家庭的支援

12. 參加者留意到，兒童發展基金只是處理跨代貧窮問題的其中一項可行措施。他們同意在考慮如何有效促進兒童發展時，不應只把注意力集中在兒童身上，而應同時顧及其家庭的需要及所面對的挑戰。他們亦支持政府設立一個綜合、全面、高層次的家庭事務委員會，以及從家庭的角度，考慮為家庭提供支援的政策和措施的政策方向。

未來路向

13. 預防跨代貧窮的工作成效取決於多項因素 — 滿足日常生活所需、培養穩定及良好的家庭關係、建立關愛的環境，以及提供良好的發展機會，讓兒童可健康茁壯成長。我們須鼓勵兒童計劃未來，並掌握機會力爭上游。不過，對於弱勢社羣的兒童，尤其是他們身處香港這個富裕的社會，他們和其家人可能會感到被邊緣化，以及在適應社會急速轉變的需求時感到無助。因此，除提供被動性質的援助這種傳統模式外，以資產為本的發展策略能否提高預防跨代貧窮的工作成效亦值得研究。

14. 對香港來說，以資產為本的發展策略（特別是採用這個模式來協助貧困人士）是頗為新穎的概念。為了讓公眾就有關在香港設立這類基金的政策目的及可行設計模式進行更多討論，我們建議就以下三大模式徵詢公眾的意見：

- (a) 兒童培育基金
- (b) 兒童目標儲蓄基金
- (c) 兒童信託基金

(a) 兒童培育基金

15. 這個基金會用作資助以社區為本的計劃，目的是促進兒童的個人發展。這個模式無須兒童及其家人儲蓄以建立財務資產，而是以自願性質，鼓勵弱勢社羣的兒童提交個人發展計劃，並為實現計劃訂立目標，然後讓兒童參與有關的活動及課程，提高個人能力。這個模式着重累積非財務資產，並採取由下而上的方式，鼓勵非政府機構及社會團體嘗試推行不同的兒童培育計劃。

(b) 兒童儲蓄基金

16. 兒童儲蓄基金與兒童培育基金頗為相似，兩者均是自願性質及用來資助以社區為本的計劃，從而促進弱勢社羣兒童的個人發展。不過，這個模式需要兒童及其家人累積財務資產，即儲蓄，作為某些特定的個人發展用途。為鼓勵貧困家庭儲蓄，當局應提供誘因（例如由政府或私營機構作等額供款）。

(c) 兒童信託基金

17. 這個基金與英國的模式相似，是一項全民計劃，目的是鼓勵為所有兒童進行較長遠的財務儲蓄和投資，並提供額外誘因，以鼓勵為弱勢社羣的兒童儲蓄。基金的設計細則（例如儲蓄額、提款及用途方面的限制）須經社會各界討論後才訂定。兒童及其家人可以在兒童不同的成長階段提取款項，儘管這將會影響儲蓄的總額。基金可與其他鼓勵累積非財務資產（建立正確想法、社會資本等）的兒童發展計劃相輔相成。

18. 上述三大模式的主要特點載於**附件**。

中期措施

19. 社會各界可能需要一段時間，才能就哪個模式最能切合香港的需要取得共識。根據外地的經驗，發展如兒童信託基金等涉及立法和其他必要安排的全民計劃需時。推行兒童培育基金及以兒童儲蓄基金在行政上會較為容易執行。不論社會各界對這三個模式的反應如何，作為一個開始，我們建議鼓勵推行更多以資產為本的試驗計劃。這樣有助政府和整體社會總結本港的經驗和考慮哪個模式最切合本港兒童及青少年的需要。我們會探討適當的撥款渠道，資助這些以資產為本的計劃，並在有需要時注入更多資源。

處理跨代貧窮問題的其他措施

20. 政府致力處理跨代貧窮問題，並探討兒童發展基金模式的可行性。同時，我們會繼續在教育和其他發展機會方面投放大量資源，以提升兒童的能力及其提高社會經濟地位的機會³。當局對任何有關促進兒童發展和處

³ 有關政府現時在促進兒童發展方面的工作概況，請瀏覽兒童發展論壇網頁（www.cdf.gov.hk）的背景部分。

理跨代貧窮問題的建議，都採取開放態度。我們歡迎各界提出意見和建議，以加強和改善在促進兒童（特別是弱勢社羣的兒童）發展方面的工作。

21. 社會上部分人士並不認同建立資產模式，並認為政府應提供更多的直接資助，幫助弱勢社群兒童參與課外活動，例如增撥更多資源與校本課後學習及支援計劃或資助由非政府機構為弱勢兒童舉辦的地區為本活動。

徵詢意見

22. 請委員就以下各項提出意見：

- (a) 在二零零六年十一月十日兒童發展論壇討論所得的主要意見（上文第 5 至 12 段）；
- (b) 建議就上述三大模式諮詢公眾對未來路向的意見（上文第 13 至 18 段）；
- (c) 推行中期措施，以鼓勵各界推行更多為弱勢社羣的兒童而設的建立資產計劃（上文第 19 段）；以及
- (d) 任何有關加強現時在促進兒童發展方面的工作的其他意見（上文第 20-21 段）。

扶貧委員會秘書處
二零零六年十一月

兒童發展基金 —
鼓勵建立資產的可行模式

兒童培育基金

- 以社區為本的自願計劃，而非全民計劃。
- 對象：弱勢社羣的兒童。
- 目的：促進個人發展及能力提升。
- 需擬訂個人發展計劃及訂立目標。
- 期限：取決於計劃的設計。一年或以上較理想。

兒童儲蓄基金

- 以社區為本的自願計劃，而非全民計劃。
- 對象：弱勢社羣的兒童。
- 目的：鼓勵就特定目標儲蓄，以進行個人發展及能力提升活動。設有政府或私營機構等額供款的機制。
- 需擬訂個人發展計劃及訂定儲蓄的用途。
- 期限：取決於計劃的設計。一年或以上較理想。

兒童信託基金

- 為所有兒童而設的全民計劃，並提供額外誘因（例如等額供款），以鼓勵弱勢社羣的兒童儲蓄。
- 目的：長遠個人發展及培養儲蓄習慣。
- 儲蓄額、提款及用途方面的限制須待社會各界討論後才訂定，並可於兒童不同的成長階段提取款項。
- 可與其他鼓勵累積非財務資產的兒童發展計劃相輔相成。