

扶贫委员会
儿童及青少年专责小组
促进儿童发展 — 儿童发展基金

目的

本文件旨在研究外国设立儿童发展基金的经验，并提供相关资料，以便委员考虑香港是否适合设立儿童发展基金，以促进儿童及青少年的健康均衡发展及减低跨代贫穷风险。

背景

2. 儿童及青少年是我们未来的希望。确保年轻一代(特别是来自弱势社羣的儿童及青少年)的健康均衡成长，是扶贫委员会的首要工作之一。扶贫委员会辖下的儿童及青少年专责小组负责检讨现行的政策及措施，并制订政策建议，以减低跨代贫穷风险，其中包括研究儿童发展基金是否适宜在香港推行。

儿童发展基金 — 海外的经验

3. 把儿童发展基金列为主流 / 全国性计划，是近年的发展，当中以英国和美国的例子最为人熟识。英国政府在二零零三年公布有关计划，并在二零零五年设立儿童信托基金(Child Trust Fund)。美国在二零零四年动议《美国个人投资、退休及教育储蓄法》(American Saving for Personal Investment, Retirement and Education Act)，该法例建议设立儿童投资及发展储蓄帐户(Kids Investment and Development Savings Account)。有关英国、美国、加拿大和台湾的计划的主要特点，载于**附件A**。**附件B**则载有这些计划的比较，供委员参考。下文第 4 至 8 段概述儿童发展基金在外地的发展。

何谓儿童发展基金？

4. 有别于一些公众的误解，儿童发展基金不应只被视为另一项为儿童及青少年提供实时支持服务的基金或计划。相反，儿童发展基金是一项鼓励 *对儿童作长远投资的新方法*，即培养下一代及其家人(包括来自低收入家庭的人士)的储蓄习惯和增进其理财知识，以及在家庭和社区网络灌输在儿童发展方面 *自行承担*和 *共同承担责任*的观念。

5. 英国和美国模式的主要特点包括 —

(a) 政府初期的供款不多(例如在英国 / 美国，所有在指定日期后出生的儿童最初可获一笔 250 英镑 / 500 美元的供款，低收入家庭可获得小额的额外供款)。基金的增长主要视乎投资回报和儿童父母、家人及朋友的私人供款，以及私营机构的对等供款而定。

(b) 所储蓄的款项¹是为儿童长大后投身社会作准备，故他们在年满 18 岁前是不可动用有关款项。在英国，这类款项的具体用途并无限制，而在美国则只可作某些用途(例如专上教育、购置居所)。

资产为本政策

6. 儿童发展基金深受九十年代以来资产为本政策的广泛发展影响²。该政策主要关注以被动入息支持和要求资产审查的公共援助计划，对鼓励自力更生所带来的限制。资产为本政策虽然是颇为近期的措施，但采用不同形式的个人帐户（以儿童 / 家庭为单位的帐户；或针对教育、房屋、退休等特别用途的帐户）以鼓励个人为未来建立资产及人力资本的方向，渐被广泛接受。

¹ 美国有估计显示，假设供款额不多但稳定，一个典型低收入家庭的贫困儿童到 18 岁时可获得约 20,000 美元。

² Sherraden(1991) — 资产为本的福利理论。他就资产为本和儿童信托基金发表的演说全文，可于http://gwbweb.wustl.edu/csd/Publications/2002/UK_speech2002.pdf下载。

由下而上的发展及社区支持

7. 值得注意的是，英国和美国所实行的全国性计划，最初都是由社区推动，包括由非政府机构、私人基金及 / 或地区金融机构推行较小规模的计划。以美国为例，致力于为弱势社羣拓展谋生机会的非牟利组织“企业发展公司”(Corporation for Enterprise Development)于一九九六年展开了一个名为“American Dream Demonstrations”的储蓄试验计划。其后，美国政府开始参与，并制定有关的政策模式，把成功的计划转为主流计划并纳入规管，以及为相关税务优惠提供法律依据，以鼓励储蓄。不过，这类计划亦不一定需要政府的资助和相关法律依据，台北市所推行的试验计划便是其中的例子(见附件 A)。

8. 此外，由于儿童发展基金的主要目的是培育正确的理财观念，该等基金皆须要社会上多项的支持措施配合。举例来说，金融机构和非政府机构会提供财政和人力资源的辅助，让市民对储蓄的好处有更深入的认识，以及藉金钱诱因鼓励储蓄。此外，学校也会将个人理财教育纳入主流课程。

海外经验对香港的参考作用

9. 由于儿童发展基金鼓励人们为未来建立资本，而并非实时消费和依赖公共援助，故该等基金在外地受到社会和政界广泛的支持。此外，儿童基金也有助在家庭、政府，非政府机构和私营机构培养共同承担责任的精神及推动各方面的参与。这种以资产为本的社会政策亦能够从小向年青一代灌输积极的人生观，培养他们的个人责任和鼓励他们计划将来，从而加强他们的心理素质，避免跨代贫穷。

10. 在香港推行儿童发展基金的概念时，我们需要考虑多项因素。

(i) 政策目标

11. 基本上，外国的儿童发展基金是一项培育儿童养成储蓄习惯及向他们灌输个人责任观念的长期工作，因此，在儿童长大成人之前，基金是不会被动用。换言之，这类基金并非用来满足来自弱势社羣的儿童的发展需要。这些海外模式都建基于家庭、其它社会机构和政府对儿童发展的共同承担，而并非依赖后者承担大部分的责任。我们如要仿效外地的做法，就必须考虑：

- (a) 各主要有关各方(包括家长和儿童本身)是否有决心，能在儿童长大成人之前不动用该笔发展基金；以及
- (b) 社会上是否有共识并支持以基金吸引各方的资助，以确保可达成所定的目标（参阅上文第 8 段）。

(ii) 与现有服务的关系

12. 在考虑于香港成立儿童发展基金时，我们必须考虑基金与现有服务的关系，避免工作重叠。一如在过去的会议所讨论，目前政府已提供多项服务及支持，以照顾在不同发展阶段的儿童及青少年的需要，包括幼儿发展、教育、课外活动、就业及培训等(见 **附件 C**)。此外，除了强制的免费教育外，也有很多来自政府和其它社会机构的资金，可用于促进儿童发展及持续教育，尽管目前以资产为本的计划并不十分普遍。我们考虑在香港设立儿童发展基金时，亦须考虑应否跟随英国自由调配基金款项的做法，抑或仿效美国，指定款项的用途。如采用后者的做法，则须考虑我们应以儿童发展基金应付何种需要或现时服务未能涵盖的地方。

(iii) 全民的或有特定对象的

13. 正如在过去的专责委员会会议所讨论，制定适用于全港儿童及青少年的计划，辅以一些为有需要人士而设的特定措施，对促进社会共融和减少标签效应来说，会是较可取的做法。英美两国制定全民计划并为低收入家庭提供辅助措施，而加拿大所推行的计划和台北市的试验计划则以低收入家庭的青少年为对象。不过，台北市的试验计划属自愿性质，有很浓厚的社区特色。

14. 此外，我们必须指出英美两国推出儿童发展基金时，全国的储蓄率正在下跌，这某程度上解释了其计划为何涵盖在指定日期后出生的全国儿童。香港的储蓄率较西方国家为高，反映其社会特质较接近其它亚洲地区。

征询意见

15. 政府致力确保儿童及青少年有健全、健康和均衡的发展。我们亦同意有必要制订措施，以照顾来自弱势社羣的儿童及青少年的需要。因此，政府对任何可以减低跨代贫穷风险并适用于本地情况的建议，

都会积极考虑。有关在香港成立儿童发展基金一事，在我们考虑应否跟从其它地方的做法时，请委员就下列事项提供意见：

- (a) 这项措施的政策目标和达到这些目标所需具备的条件(第 9 及 11 段)；
- (b) 拟议基金与现有服务的关系(第 12 段)；及
- (c) 有关计划应为所有市民而设抑或为特定对象推行(第 13 至 14 段)。

待有关计划的细节落实前，请委员考虑拟议措施的实际影响，例如可能要成立负责的机构和制定相关法例等。

委员会秘书处
二零零六年五月

儿童发展基金—主要特点

英国 — 儿童信托基金

目的

儿童信托基金由《二零零四年儿童信托基金法》(Child Trust Funds Act 2004)成立，是为儿童而设的长期储蓄及投资帐户。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后出生的儿童都拥有一个儿童信托基金帐户。儿童信托基金的主要目的是(i)确保儿童拥有自己的资产 / 储蓄，以供在 18 岁踏进成年后生活之用；(ii)鼓励储蓄；以及(iii)让儿童明白个人理财的观念(理财教育是儿童信托基金的重要部分)。

供款

政府在儿童出生时会提供 250 英镑的首笔供款，低收入家庭(合资格全数获得儿童税务抵免的家庭)的儿童会额外获拨 250 英镑。政府会在儿童七岁时再拨付 250 英镑，而低收入家庭儿童则会获发 500 英镑。父母、家人及朋友为基金作出的私人供款可免税，每年最高免税额共为 1,200 英镑。从儿童信托基金帐户款项及投资所得的收入都可免税。

款项的用途

儿童在年满 18 岁时可提取款项。他们如何使用儿童信托基金帐户的款项，并无任何限制。

管理

英国皇家税务及海关总署负责支付计划的费用和管理事宜。对儿童负有父母职责的人士会在认可金融机构开立儿童信托基金帐户，而该帐户会由该人管理，直至有关儿童年满 16 岁为止。儿童年满 16 岁后，就可管理自己的儿童信托基金帐户。

美国 — 儿童投资及发展储蓄帐户

目的

与英国的情况相似，儿童投资及发展储蓄帐户(儿童帐户)亦是为儿童而设的长期储蓄及投资计划，旨在鼓励储蓄、增进理财知识，以及为年轻的成年人拓展机会。待《美国个人投资、退休及教育储蓄法》获得通过后，每名在二零零六年十二月三十一日以后出生的儿童都会自动拥有一个儿童投资及发展储蓄帐户。

供款

政府会自动把 500 美元的首笔供款转入为初生婴儿开立的帐户。来自入息低于国民收入中位数的家庭的儿童，最多可获得 500 美元的额外供款。私人供款(每年以 1,000 美元为上限)是指除税后的款项，其来源不受限制。政府每年最多会就首 500 美元的私人供款给予配对资助。每名帐户持有人由 30 岁开始须偿还该笔 500 美元种子款项。从儿童帐户供款所赚取的收入无须纳税。

款项的用途

帐户持有人在年满 18 岁前不得提取基金的任何款项。有关款项只可作与投资有关的用途，即专上教育、购置居所及退休。

管理

儿童帐户基金由财政部辖下的儿童帐户基金委员会管理。家长和合法监护人会担任帐户托管人及作出投资决定，直至帐户持有人年满 18 岁为止。儿童帐户的结余在任何时候都必须不少于政府初期供款额，直至退休年龄为止，目的是使帐户一直都可用作提供退休保障的储蓄平台。

加拿大 — 加拿大大学券

目的

加拿大大学券基本上是一项教育储蓄计划，目的是协助低收入家长，为子女的专上教育作好准备。在二零零三年十二月三十一日之后出生的低收入家庭儿童(包括合资格申领国家儿童福利补助金的儿童)将会受惠。

供款

加拿大大学券为符合资格准则的儿童提供首笔 500 加元的供款，然后每年分期供款最多为 100 加元，直至他们年满 15 岁为止。父母、家人或朋友可作出私人供款。政府会就首 500 加元供款给予每加元最多四角的配对资助。储蓄利息无须纳税。

款项的用途

基金款项只可作教育用途，例如支付修读学徒计划、商贸学校、学院或大学全日制或部分时间制课程的费用。如有关款项在帐户持有人年满 26 岁时仍未使用，有关款项就会交还政府，而私人供款则会退回帐户持有人。

管理

家长或监护人须透过核准的金融机构设立注册教育储蓄计划。

台北市 — 出人头地发展帐户项目

目的

“出人头地发展帐户项目” (项目)¹是台北市为低收入家庭中 16 至 23 岁的青少年而设的储蓄试验计划(名额约有 100 个²)，为期三年(由二零零三年至二零零六年)。计划的目的是鼓励年轻一代储蓄，作教育和就业准备的用途。

供款

参加项目属自愿性质。政府并没有供款。项目款项主要来自帐户持有人每月的私人供款，每月的储蓄上下限分别为 4,000 元新台币和

¹这是根据台湾当局由二零零零至二零零三年在台北为在职贫穷人士推行的另一项储蓄试验计划“家庭发展帐户项目”而制定的。虽然两个项目的运作大致相同，但“家庭发展帐户项目”的款项是用于首度购屋、高等教育和小本创业。

²根据台北市政府社会局提供的数字，截至二零零四年十二月三十一日，共有 85 人参加该计划。

2,000 元新台币。项目在三年后会按总储蓄额作出 1 比 1 的配对资助，而该配对资助会由一个慈善基金提供³。

项目款项用途

项目款项只可作高等教育或就业准备的用途。帐户持有人可按规定限额提取帐户的存款。帐户持有人也须在参加计划一年内提交项目款项使用计划书。

管理

所有参加者都必须在台北银行开设帐户。

委员会秘书处
二零零六年五月

³由台北银行公益慈善基金会提供 14,400,000 元新台币。

儿童发展基金 — 特色概览

国家 / 城市	英国	美国	加拿大	台北
建立资产计划	儿童信托基金 (Child Trust Fund)	儿童投资及发展储蓄帐户 (Kids Investment and Development Savings Account)	加拿大大学券 (Canada Learning Bond)	出人头地发展帐户项目
开始年份	在二零零五年根据《二零零四年儿童信托基金法》(Child Trust Funds Act 2004)设立	在二零零五年提交《二零零五年美国个人投资、退休及教育储蓄法》(ASPIRE Act 2005)	在二零零四年根据《加拿大教育储蓄法》(Canada Education Savings Act)设立	由二零零三至二零零六年
性质	储蓄及投资	储蓄及投资	储蓄	储蓄
对象	在二零零二年九月一日或之后出生的儿童	在二零零六年十二月三十一日之后出生的儿童	只限于在二零零三年十二月三十一日之后出生的低收入家庭儿童	来自低收入家庭的 16 至 23 岁青少年(属自愿性质)
主要目标	<ul style="list-style-type: none"> • 鼓励储蓄; • 为青少年拓展机会; • 以及 • 增进儿童的理财知识 	与英国相同	<ul style="list-style-type: none"> • 为儿童储蓄专上教育的经费 	与英国相同
政府首笔供款	<p style="text-align: center;">✓</p> <p style="text-align: center;">(出生时 250 英镑) (年满七岁时 250 英镑)</p>	<p style="text-align: center;">✓</p> <p style="text-align: center;">(500 美元)</p>	<p style="text-align: center;">✓</p> <p style="text-align: center;">(500 加元)</p>	x

国家 / 城市	英国	美国	加拿大	台北
为低收入家庭提供的额外供款	✓ (250 英镑 / 两次)	✓ (最高为 500 美元 / 一次)	✓ (100 加元 / 15 次)	✗
配对资助	✗	✓	✓	✓
私人供款	✓ (每年上限：1,200 英镑)	✓ (每年上限：1,000 美元)	✓	✓ (强制性：每月 2,000 元至 4,000 元新台币)
用途限制	✗	专上教育、置业及退休	专上教育	专上教育及就业准备
帐户管理	认可金融机构	财政部辖下的董事会	认可金融机构	指定银行
理财教育	✓	✓	✗	✓

委员会秘书处
二零零六年五月

现时有关促进儿童发展的措施

自二零零五年五月成立以来，扶贫委员会儿童及青少年专责小组一直都在研究减低跨代贫穷危机的有效方法。成员虽然察觉到物质支持有其重要性，但他们认为要协助儿童(尤其是弱势社群的儿童)在社会阶梯上力争上游，脱离贫穷，关键是为他们提供发展机会。据成员观察所得，现时已有多项计划照顾儿童不同阶段的发展需要¹。

(i) 儿童早期发展需要

2. 以及早识别问题和及早提供介入服务为重点，政府自二零零五年七月起开展了儿童身心全面发展服务。这是一项以社区为本的计划，目的是透过医疗卫生、教育及社会服务的更佳整合，加强母婴健康院现有的全面服务，以便能及早识别初生至五岁幼童及其家庭的各种需要，并适时向他们提供合适的服务。至今，试行计划的进度令人鼓舞，不但强化各界别的协调和配合，更让服务对象更容易获取有关的服务。我们已增拨资源以改善儿童身心全面发展服务试行计划。视乎在二零零六年第三季检讨计划的试行情况，我们会逐步把这项计划推展至其它社区。

(ii) 教育需要

3. 教育对促进个人发展和提升能力至为重要。多年来，政府一直投放大量资源，以照顾儿童及青少年的教育需要。政府亦确保没有儿童因为经济困难而丧失接受教育的机会。由学生资助办事处管理的各项资产审查计划，为有需要的中小學生提供车船津贴、书簿津贴、学费减免和公开考试费用减免等资助。参加政府资助和自资课程的合资格本地全日制专上学生，在适当情况下可申请助学金及 / 或低息贷款等资助，以应付学费、学业方面的费用和生活费。政府会继续研究如何进一步提高教育素质和市民(尤其是贫困人士)的负担能力。

¹详情请参阅扶贫委员会儿童及青少年专责小组文件第 1/2005 号“现有与跨代贫穷有关的儿童及青少年服务概述”(www.cop.gov.hk)。

(iii) 就业及培训需要

4. 政府当局一直积极照顾青少年(包括待业待学青少年)在培训和就业方面的需要。举例来说,“职业导向课程”、职业训练局提供的课程、“青年职前综合培训—展翅计划”和“青少年见习就业计划”,都是政府为青少年拓展培训和就业机会的重要措施²。此外,持续进修基金也为有志持续进修及参加培训课程的成人提供资助。

(iv) 其它发展需要

5. 除提供学校教育和培训外,政府亦致力在多方面为儿童及青少年提供足够的优质发展和改善机会,让他们可以面对日后在求学/就业时遇到的挑战。此外,校本课后学习及支持计划为清贫学生提供额外协助,藉此提高他们的学习效能及扩阔他们在课堂以外的学习经验。其它政府政策局和部门,例如民政事务局、民政事务总署和社会福利署,也正与有关机构和地区的非政府机构紧密合作,提供不同的发展计划,以培育青少年及促进他们的均衡发展³。此外,为加强以地区为本的扶贫工作而新增的拨款,亦会用于支持以预防和解决跨代贫穷为目标的计划⁴。

委员会秘书处

二零零六年五月

² 详情请参阅扶贫委员会文件第 17/2005 号“青少年的培训和就业机会”(www.cop.gov.hk)。

³ 详情请参阅扶贫委员会文件第 12/2005 号“跨代贫穷”(www.cop.gov.hk)。

⁴ 详情请参阅地区为本扶贫工作专责小组文件第 1/2006 号“就可持续的扶贫措施为地区提供额外拨款”(www.cop.gov.hk)。