

財務委員會討論文件

2010 年 5 月 28 日

總目 151－政府總部：保安局

分目 700 一般非經常開支

新項目「向禁毒基金注資」

請各委員批准一筆為數 30 億元的新承擔額，用以向
禁毒基金注資。

問題

我們需要擴大禁毒基金的資本基礎，以帶來更豐厚的資金，支持社會上各團體推行持續的禁毒工作。

建議

2. 保安局局長建議開立一筆為數 30 億元的新承擔額，用以在 2010-11 年度向禁毒基金注資，支持社會各界持續和長期打擊毒禍。

理由

3. 政府高度重視打擊吸毒問題，而遏止青少年吸毒更是首要工作。政府已增撥資源處理這個問題，並加強了多方面的工作。向禁毒基金注資是長遠使抗毒運動持續成為全民運動不可或缺的措施。

青少年吸毒問題惡化

4. 過去 5 年，經呈報青少年吸毒者(21 歲以下)人數大幅上升 54%，由 2004 年約 2 200 人，上升至 2009 年約 3 400 人，而青少年吸毒者佔整體吸毒人口的百分比，亦由 2004 年的 14.7%，上升至 2009 年的 24%。

5. 為了蒐集本港學生吸毒的最新趨勢和模式的資料，政府每 4 年委託機構進行一次詳細調查。最近一次調查(即「2008／09 年學生服用藥物情況調查」(下稱「2008／09 年調查」))的結果在 2010 年 2 月公布。調查是在 2008／09 學年進行，涵蓋全港約 20% 的中學生，並自 20 多年前進行首次調查以來，第一次包括小四至小六及專上學生。2008／09 年調查結果反映多項趨勢，最令人憂慮的包括：青少年吸毒情況日趨普遍、吸毒者愈趨年輕化、吸食危害精神毒品的數字持續上升，以及青少年吸毒的隱蔽性質。

6. 在中學生當中，4.3% 受訪者表示曾吸毒，與 2004／05 學年的調查結果比較，上升了 1%。聲稱曾吸毒的中學生當中，36.2% 表示在朋友家中吸毒，而 25% 則在自己家中吸毒，這項調查結果顯示青少年吸毒的隱蔽性質。當中特別令人感到憂慮的，是 75% 吸毒者並沒有尋求協助。

藉禁毒基金推動社會參與

7. 吸毒往往是個人、家庭和社會等深層問題的一個表徵。由於與青少年吸毒問題相關的許多風險因素均涉及社會上多類持份者，因此相關各方必須多方面通力合作。

8. 行政長官訂出循 5 個策略方向，加強和加快步伐打擊青少年吸毒問題。社會動員和社區支援是其中兩個方向，其他方向包括測檢、治療和執法。除了針對有關情況推出的多項措施外(例如校本自願驗毒計劃)，當局還致力與社區組織和非政府機構合作，加強並持續進行打擊青少年吸毒問題的工作。

9. 禁毒基金於 1996 年成立，是加強社區推行禁毒工作的一個行之有效的途徑。基金利用投資所得收入，提供穩定且持續的經費來源，資助值得推行並由社區主導的禁毒計劃。禁毒常務委員會和當局透過持續監察制度、定期調查和與禁毒界別的聯繫，釐定優先考慮的範疇或當前須處理的問題，而禁毒基金可靈活調撥資源，資助有關計劃。獲資助的計劃主要可歸類為：預防教育及宣傳、戒毒治療及康復服務、研究和及早辨識吸毒者等範疇。基金自成立至今，資助了大約 480 項計劃，資助總額約 2 億 4,000 萬元。每年獲批撥款的計劃數目和資助金額，載列於附件。

10. 禁毒基金受 3 億 5,000 萬元資本基礎的金額所限，加上基金必須維持資本基礎不變，因此只可運用有限的資金。一如附件所載的統計數字顯示，在周年撥款計劃中，平均只有約 15% 的申請獲得撥款。為了應付日趨惡化的青少年吸毒問題，基金在 2008 年和 2009 年的周年撥款計劃中，分別撥出 3,300 萬元和 2,300 萬元。此外，基金自 2008 年起已批出 1,800 萬元，以推行青少年毒品問題專責小組(下稱「專責小組」)的建議。有關撥款額實際上已超過從現有的資本基礎上所得的一般預計收益(詳情見下文第 21 段)。

建議注資的效益

11. 建議注資的 30 億元，可把禁毒基金的資本基礎由 3 億 5,000 萬元增加至 33 億 5,000 萬元。假設長遠的平均投資回報率每年約為 4% 至 5%，基金的 33 億 5,000 萬元估計每年可帶來約 1 億 3,400 萬元至 1 億 6,800 萬元的投資收益。這將可讓禁毒基金向禁毒計劃提供更多財政資助，並且即使在市場波動和投資收益起伏的時候，也可持續地為各項計劃提供資助。現時每宗申請可獲撥款的上限一般為 300 萬元(特殊個案為 500 萬元)，而每個機構可獲撥款的上限則為 600 萬元。注資後，我們會考慮提高撥款上限，並會就撥款的適當上限，諮詢禁毒常務委員會及禁毒界別。

12. 撥款額提升後，可獲資助禁毒計劃的範圍將會更廣，禁毒基金將更能回應社會的需要。我們預期，注資建議將可為抗毒運動帶來下述的主要效益。

加強預防教育及宣傳

13. 預防教育是五管齊下打擊吸毒問題策略中的重要一環。就普及預防的層面來說，實有必要加強有關各方在預防青少年吸毒方面的角色和技巧，以強化保護因素和減低風險因素。當局會鼓勵家長、學校和社會羣策羣力，預防和處理青少年吸毒問題。在針對性預防層面，主動接觸高危青少年，加強他們抗毒的決心，甚為重要。由於不少高危青少年和戒毒康復者均需定下人生方向，因此，能動員社區組織及人士並有效借助他們的資源在這方面協助年輕人的計劃，十分重要。禁毒基金如能提供較高金額的資助，即可為家長教師會、學校、青少年團體和非政府機構等社會上相關各方作出更佳支援，舉辦社區為本、學校為本和實證為本的禁毒計劃。

資助戒毒治療及康復中心

14. 禁毒基金於 2002 年以 2,300 萬元設立了藥物倚賴者治療康復中心特別撥款計劃(下稱「特別撥款計劃」)，以便在其他資助來源外，為有關機構提供補充資源，協助戒毒治療及康復中心進行基本工程，使符合《藥物倚賴者治療康復中心(發牌)條例》(第 566 章)^註所訂發牌標準。據粗略估計，視乎項目的規模和複雜程度，各有關中心的基本工程費用總額可能達 2 億元。目前，考慮到可動用資金的數額，每間中心最多只可獲撥款 300 萬元，而每個非政府機構為轄下所有中心最多可獲撥款共 600 萬元。

15. 截至 2010 年 4 月底，受上述條例涵蓋的戒毒治療及康復中心共有 40 間，其中 19 間已獲發牌，21 間按社會福利署署長發出的豁免證明書營運。在該 21 間獲發豁免證明書的中心當中，15 間表示可能會申請撥款，其餘的中心部分已從禁毒基金或其他撥款渠道得到資助，或並未表示需要協助。這些中心不少在規劃、土地事宜、遷置或項目推行方面遇到困難，當中部分需要專業人士代為擬備須提交的規劃和土地文件、建築圖則和其他技術文件。部分中心亦需要經費支持，以進行所需基本工程、處所改善工程或購置新設備。

^註 法定發牌制度的目的，是提升戒毒治療及康復中心的服務水平，同時確保正接受治療的藥物倚賴者可以在管理妥善和安全的環境中接受服務。

16. 遷置和擴建戒毒治療及康復中心，以及為這些中心進行改善工程以符合發牌標準，對確保提供足夠和適切的戒毒治療及康復服務，至為重要。注資建議讓禁毒基金可擴大特別撥款計劃的範圍，以涵蓋更多方面，例如委聘認可專家及專業人士的費用，以加快規劃和推行政程序；為增加住院戒毒治療及康復服務名額和提高服務深度的計劃；以及讓有意加入服務行列的機構設立新的戒毒治療及康復中心。我們可大幅提高每宗申請和每個機構可獲撥款的上限。我們會因應戒毒治療及康復中心的實際需要和成本預算，就這方面的安排進一步諮詢禁毒常務委員會及禁毒界別。

資助嶄新及具創意的戒毒治療及康復計劃

17. 青少年吸食危害精神毒品日趨普遍，必須制訂具針對性、創意及有效的戒毒治療及康復計劃。令已康復的吸毒者重返主流學校和社會，對幫助他們遠離毒品，起着重要作用。禁毒基金是資助推行先導或具創意的戒毒治療及康復計劃和模式的重要資金來源之一，這些計劃包括住院或社區為本的戒毒治療及康復計劃，以及包含跨專業合作元素的重返社會計劃。擴大資本基礎令收入增加後，禁毒基金可發揮更大作用，資助較大規模的計劃，進行更有系統的評估和研究。禁毒基金也可促進和資助提供連貫性戒毒治療及康復服務的計劃。

支持包含禁毒元素的健康校園政策

18. 隨着建議的注資，禁毒基金可加強對有效的校本計劃的支持，以增進學生的抗毒知識和技巧，例如增強學生的生活技巧、拒絕技巧和心理社交技巧。這些計劃與現時所推行的預防教育工作，相輔相成。禁毒基金也可資助為及早辨識吸毒者，並為經辨識的吸毒者提供下游支援的嶄新措施及工具。校本自願驗毒計劃便是可給予資助的範疇之一。

進行研究以助制訂禁毒策略

19. 具質素的研究提供實證為本的研究結果，有助制訂有根據和有效的禁毒政策和措施。禁毒基金可資助更多就受關注範疇進行的研究，例如小學生、專上學生和在職青年吸毒模式研究，也可資助有關防禦毒禍、及早介入和戒毒治療及康復計劃的大型追縱性研究。

投資準則和管控機制

20. 禁毒基金會是為管理禁毒基金而成立的公司，採取審慎的投資策略，投資於本地和海外的股票和債券，以多元化的投資組合管理風險。禁毒基金會轄下設有投資小組委員會，成員包括來自商界、金融和會計界的非官方委員，負責就投資策略提供意見。

21. 為確保審慎財務管理，禁毒基金會在規劃上把禁毒基金周年撥款計劃的撥款總額上限訂為 1,400 萬元，或禁毒基金 3 億 5,000 萬元資本基礎的 4%，並會因應當前毒品問題形勢、申請的數目及質素、戒毒治療及康復中心在尋求規劃和其他相關許可的進度，以及禁毒常務委員會的意見，釐定實際批核的總額。

22. 禁毒基金會就禁毒基金應撥款資助的優先範疇，定期諮詢禁毒常務委員會。在建議注資後，禁毒基金會會繼續按照慣常做法，在決定禁毒基金撥款予不同的計劃前，先行徵詢禁毒常務委員會的意見。儘管長遠而言，禁毒基金會會在切實可行範圍內，維持基金的資本基礎不變，我們認為，如某一年的投資回報連累積儲備不足以應付撥款需求，准許禁毒基金會動用部分資本基礎，是恰當的做法。這可確保持續推行的禁毒工作不會因投資市場短期波動而受影響。

23. 為確保有效運用資源，禁毒基金會已就基金和撥款的使用制訂全面的監察制度。在建議注資後，我們會按專責小組的有關建議，繼續改善禁毒基金的行政和管理。經諮詢禁毒常務委員會後，我們會考慮日後採取下列措施，提高禁毒基金的透明度和成效－

- (a) 禁毒常務委員會及轄下小組委員會成員就每輪撥款計劃成立評審小組，研究和審核申請，以評估有關申請是否切合應付當前吸毒情況的需要。對於需要大筆撥款或為期超過兩年的計劃，當局會考慮邀請 2 至 3 名禁毒常務委員會委員跟進有關計劃，以監察推行進度。由保安局轄下禁毒處人員組成的禁毒基金秘書處，會為委員提供行政支援，包括評審申請和監察計劃；
- (b) 現時，獲撥款者須提交所有現金收據和其他證明文件，以申請發放撥款。獲資助 500,000 元或以上的計劃，亦須擬備經審計帳目。為進一步精簡申請發放撥款的程序，獲撥款者無須再提交現金收據。不過，無論獲批撥款的數額多少，他們均

須每年擬備經審計帳目，而審計費用可納入為禁毒基金所批撥款的發還項目。獲撥款者會先獲發放部分批核撥款，而禁毒基金在收到獲撥款者的經審計帳目後，會進一步發放撥款。獲撥款者仍須保存有關現金收據，以供日後核實之用；

- (c) 禁毒基金秘書處會安排培訓，協助獲撥款者進行自我評估。如有需要，會安排更多交流會，讓獲撥款者就有效規劃和推行計劃交流經驗；
- (d) 當局會進行檢討，研究增加秘書處人手或僱用機構或人員的需要，以加強評審、監察和評估計劃，以及管理禁毒基金和進行投資；
- (e) 禁毒基金秘書處會考慮每年舉行兩輪而非只是一輪撥款計劃，方便有意人士提出申請；以及
- (f) 獲撥款者每半年須擬備進展報告，以及在計劃完成後提交詳盡報告。為確保透明度，這些報告可能會放在香港賽馬會藥物資訊天地和禁毒處網頁，以供閱覽。

對財政的影響

24. 我們建議在 2010-11 年度向禁毒基金一次過注資 30 億元。因管理和營運禁毒基金而增加的工作量，初步會由禁毒處和庫務署的人員承擔。我們會因應建議注資後的實際經驗，檢討長遠的人手需求，並按需要作出跟進。

公眾諮詢

25. 我們在 2010 年 2 月 26 日和 3 月 16 日諮詢禁毒常務委員會。禁毒常務委員會認為有迫切需要加強禁毒基金的效能，以支援社會各界打擊毒禍。委員支持注資建議，並認同注資建議體現了當局對持續抗毒的承擔。他們建議加強評審、監察和評估計劃，確保基金用得其所。

26. 當局在 2010 年 4 月 13 日諮詢立法會保安事務委員會(下稱「事務委員會」)。事務委員會委員對注資建議和把建議提交財務委員會審批並無異議。關於戒毒治療及康復中心特別撥款計劃下的每項計劃和每個機構的最高撥款額，一名委員建議當局應說明可能批出的最高撥款額。我們將會徵詢禁毒常務委員會和禁毒界別對最高撥款額的意見，並會把結果通知事務委員會。

背景

27. 1996 年 3 月，立法會通過撥款 3 億 5,000 萬元，用以一次過向禁毒基金注資。這個資本基礎須維持不變。禁毒基金利用投資所得收入資助多項禁毒計劃，與政府當局和非政府機構所採取的多管齊下策略，相輔相成。

28. 禁毒基金會於 1996 年根據《公司條例》(第 32 章)成立，以管理禁毒基金。禁毒基金會管理委員會負責管理禁毒基金，並按禁毒常務委員會的意見，決定如何使用禁毒基金。管理委員會由保安局常任秘書長出任主席，並有 3 名非官方成員和 2 名官方成員。官方成員分別為禁毒專員和庫務署署長。庫務署署長負責管理禁毒基金的財政和投資事宜。

29. 財政司司長在《2010-11 年度政府財政預算案》中公布，為禁毒基金注資的建議預留了 30 億元，以加強與社區合作，長期協力打擊青少年吸毒問題。

保安局

2010 年 5 月

禁毒基金資助金額的統計數字
(1996 至 2010 年)

周年撥款計劃

批核年份 #	接獲 申請數目	批核 申請數目	申請 撥款總額 (百萬元)	發放撥款總額 (百萬元) (佔申請撥款百分比)
1996	44	24	59.5	8.7(15%)
1997	88	30	116.3	11.8(10%)
1998	89	45	69.6	18.1(26%)
1999	153	49	117	19.8(17%)
2000	121	29	104.6	16.6(16%)
2001	121	36	107.7	19(18%)
2002	144	25	139	19.7(14%)
2003	131	16	115.4	5.5(5%)
2004	56	15	46.4	6.9(15%)
2005	53	20	50	7.7(15%)
2006	73	18	79.3	9.8(12%)
2007	75	25	86.9	15.4(18%)
2008	117	59	125.2	32.9(26%)
2009	157	68	169.9	22.8(13%)
總計	1 422	459	1,386.8	214.7(15%)

2010 年的周年撥款計劃正在進行，因此仍未有該年撥款的資料。

戒毒治療及康復中心特別撥款計劃

批核年份	接獲 申請數目	批核 申請數目	申請 撥款總額 (百萬元)	發放撥款總額 (百萬元) (佔申請撥款百分比)
2005	3	3	4.7	3.8(81%)
2008	1	1	10.8	6(56%)
2010 (截至 4 月)	1*	1*	0.3	0.2(67%)
總計	5	5	15.8	10(63%)

* 增加撥款申請

資助推行青少年毒品問題專責小組所訂措施和相關計劃的特別撥款計劃

批核年份	接獲 申請數目	批核 申請數目	發放撥款總額 (百萬元)
2008	9	2	2.9
2009	15	15	13.1
2010 (截至 4 月)	6	1	2
總計	30	18	18
