

二零一零年四月十三日
討論文件

立法會保安事務委員會 向禁毒基金注資的建議

目的

本文件旨在諮詢委員有關二零一零至一一財政年度向禁毒基金注資 30 億元的建議。

建議

2. 正如財政司司長在二零一零年二月二十四日的財政預算案演辭所述，當局建議開立為數 30 億元的非經常開支新承擔額，以在二零一零至一一財政年度向禁毒基金注資，令禁毒基金以後可以有更豐厚的資金，支持社會各界持續和長期打擊毒禍。

理據

3. 禁毒基金於一九九六年成立，以在政府資助金以外，提供穩定及長期的額外經費來源，資助值得推行的禁毒計劃。基金資助預防教育及宣傳、戒毒治療及康復服務、研究和及早辨識範疇值得推行的禁毒計劃。基金成立至今，獲批撥款計劃數目和資助金額，載於**附錄**。

青少年吸毒問題惡化

4. 青少年吸毒問題近年日趨嚴重，引起社會各界關注。過去五年，21 歲以下被呈報青少年吸毒者人數，大幅上升 54%，由二零零四年約 2 200 人，升至二零零九年約 3 400 人。事實上，青少年(21 歲以下)吸毒者佔整體吸毒人口的百分比，由二零零四年的 14.7%，上升至二零零九年的 24%。二零零八年十一月，由律政司司長領導的高層次跨部門青少年毒品問題專責小組(專責小組)在其報告中提出了 70 多項建議，涵蓋將於短期內

推行的措施，以及中長期持續和全面推行的策略，以打擊有關問題。

5. 自二零零八年六月加強全民抗毒運動以來，21 歲以下被呈報吸毒者人數有所下降，與二零零八年比較，二零零九年減少了 3%(由 3 460 人減至 3 360 人)。不過，有關統計數字仍反映以下趨勢－

- 以學校作為吸毒地點的人數大幅上升 18%(由 56 名被呈報吸毒學生升至 66 名)；
- 被呈報吸毒學生人數上升 5%(由 932 人升至 976 人)；
- 被呈報的 21 歲以下女性吸毒者人數上升 6.8%(由 1 072 人升至 1 145 人)；以及
- 首次被呈報的 12 至 15 歲女性吸毒者人數上升 28%(由 261 人升至 335 人)。

6. “二零零八／零九年學生服用藥物情況調查”(調查)結果確證青少年吸毒情況日趨普遍。調查在二零零八／零九學年進行，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。在中學生當中，4.3%受訪者表示曾吸毒，與二零零四／零五學年的調查結果比較，上升了 1%。至於在 12 歲或以下的中學生中，表示曾吸毒的學生所佔百分比，四年間由 2.4%上升至 4.6%。調查印證吸毒者有年輕化趨勢。

7. 調查顯示，吸食危害精神毒品青少年人數持續上升。聲稱曾吸毒的小學生當中，37.5%吸食咳藥水，30.7%吸食天拿水。至於中學生，接近一半聲稱曾吸毒者表示曾吸食氯胺酮(49.4%)，其次是大麻(35.6%)。調查並確定青少年吸毒的隱蔽性質：聲稱曾吸毒的中學生當中，36.2%表示是在朋友家中吸毒，25%在自己家中吸毒，約四分之一則在娛樂場所吸毒。大部分吸毒者(75%)並沒有尋求協助。

持續抗毒的需要

8. 吸毒往往是個人、家庭和社會等深層問題的一個表徵。打擊毒禍不可能一蹴而就，或透過短期工作便能解決。再者，由於青少年吸毒性質隱蔽，吸毒學生缺乏求助動機，以及有不少涉及社會相關各方的風險因素，因此必須動員整個社會，方能有效解決青少年吸毒問題。相關各方(包括學校、家長、社區

組織、青少年組織、專業團體、商界和禁毒界別等)必須通力合作，從多方面處理吸毒問題。

9. 專責小組在二零零八年十一月發表的報告提出了 70 多項建議，部分建議需要持續和長期推行。行政長官訂下循五個策略方向，即社會動員、社區支援、測檢、康復及執法，以加強和加快步伐打擊青少年毒品問題。當局會按專責小組的建議和上述策略方向，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毒品問題的工作。吸毒問題也隨着時間而有所改變，例如最近數個月出現多宗關於年輕成年人吸毒的媒體報道。當局必須制訂策略和措施，及時回應毒品問題的新發展。

10. 禁毒基金是加強社區推行禁毒工作的一個行之有效的途徑。基金提供主要資助來源，支持各項由社區推行、有助解決毒品問題的有效或創新計劃，並透過持續監察制度、定期調查和與禁毒界別的聯系，靈活地調撥資源至禁毒常務委員會和當局認為須優先考慮的範疇或當前須處理的問題。基金亦利用投資所得收入，提供持續的經費來源，支援各項計劃。非政府機構可貢獻他們在禁毒和青少年工作方面的構思、專長和知識。獲資助的計劃包括學校和社區的預防教育計劃、戒毒治療和康復計劃、研究和及早辨識計劃。

11. 政府當局致力帶頭打擊青少年毒品問題，並與社會上相關各方緊密合作，推展專責小組報告所載的多項建議。目前，受基金的 3.5 億元資本基礎金額所限，加上必須維持基金的資本基礎不變，因此可用以資助值得推行的計劃的收入一向有限。一如載於附錄的統計數字顯示，在周年撥款計劃中，只有約 15% 的撥款申請獲得批。

12. 為了應付日趨惡化的青少年毒品問題，基金在二零零八年和二零零九年的周年撥款計劃，分別撥款 3,300 萬元和 2,300 萬元。此外，基金已批出 1,800 萬元以推行專責小組的建議。必須指出，這些撥款額已超過從現有的資本基礎上所得的一般預計收益。為回應社會的需要，基金需要一個更大的資本基礎，以獲得更多的投資收益。

13. 注資建議可把禁毒基金的資本基礎由 3.5 億元增加至 33.5 億元。基於長遠而言每年的平均投資回報率約為 4% 至 5% 的假設，基金每年可賺取約 1.34 億元至 1.68 億元的投資收益。收入水平提高，既可為值得推行的禁毒計劃提供足夠的財政資助，亦可讓禁毒基金建立所需儲備，緩和因市場波動而導致收益的起

伏，以確保基金可持續地為各項計劃提供穩定而足夠的資助。根據過往的撥款申請記錄，以及預期撥款需求將會增加，這個收入水平份屬恰當。

14. 注資建議體現當局對長遠打擊青少年毒品問題的承擔，並有助動員社會各界人士，運用他們的構思、知識和技能，合力推動禁毒工作。

禁毒基金未來用途

15. 禁毒基金會(為管理禁毒基金而成立的公司)會繼續現行做法，在決定禁毒基金撥款與值得推行的計劃前，先行徵詢禁毒常務委員會的意見。禁毒基金會定期諮詢禁毒常務委員會，因應當前的毒品問題，制定禁毒基金應撥款資助的優先範疇。在注資建議獲批後，大幅增強的禁毒基金在初期可用以資助以下各個主要範疇的工作。

預防教育及宣傳工作

16. 預防教育是打擊吸毒問題的五管齊下策略中重要一環。就普及預防的層面來說，實有必要加強有關各方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，預防和處理青少年毒品問題。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，更為重要。由於不少高危青少年和戒毒康復者均須訂定人生方向，因此，能動員社會人士並有效借助他們的力量在這方面協助年輕人的計劃，是十分重要。禁毒基金是其中一個主要經費來源，以支持社會上相關各方，例如家長教師會、學校、青少年團體和非政府機構等，舉辦社區為本、學校為本和實證為本的禁毒計劃。

向戒毒治療及康復中心撥款

17. 禁毒基金於二零零二年設立藥物倚賴者治療康復中心特別撥款計劃(特別撥款計劃)，預留了 2,300 萬元，以在其他資助來源外，提供補充資源，以協助戒毒治療及康復中心進行基本工程，冀符合《藥物倚賴者治療康復中心(發牌)條例》(第 566

章)¹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加起來可能達 2 億元。目前，由於資金有限，每間中心最多只可獲撥款 300 萬元，而每間非政府機構可為轄下所有中心最多獲撥款 600 萬元。

18. 截至二零一零年二月底，受上述條例涵蓋的戒毒治療及康復中心共有 40 間，其中 17 間已獲發牌，23 間獲社會福利署署長發出豁免證明書以營運。在該 23 間獲發豁免證明書的中心當中，七間已從禁毒基金或其他來源取得資助，一間已向特別撥款計劃提交申請，15 間表示可能會申請撥款。這些中心不少在規劃、土地事宜、遷置或推行項目方面，遇到困難。有些無法在禁毒基金的資助以外，籌得足夠經費或捐款進行所需基本工程。有些同時需要專業人士代為擬備所須提交的規劃和土地文件、建築圖則和其他技術文件。部分中心也可能需要資金，進行處所改善工程或購置新設備。

19. 為戒毒治療及康復中心進行改善工程以符合發牌標準、重置及／或擴建這些中心，對確保向戒毒者提供足夠和適切的戒毒治療及康復服務，至為重要。注資建議為禁毒基金提供額外資源，加強在這方面對戒毒治療及康復中心的資助。隨著當局建議向禁毒基金注資令收入來源增加，特別撥款計劃的範圍也可予以擴大至資助委聘認可專家及其他必要的專業人士的費用，以助加快規劃和推行政序。

20. 除協助有關中心符合法例規定的計劃外，特別撥款計劃也可資助進一步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。舉例說，已取得正式牌照的戒毒治療及康復中心可向禁毒基金尋求資助，增加服務名額或改善院舍。我們也可資助有意加入服務行列的機構，設立和營運新戒毒治療及康復中心。現時每間戒毒治療及康復中心和每間機構可獲撥款的上限，分別為 300 萬元和 600 萬元，我們預期在注資 30 億元後的額外投資收益，可用以提高上限。

21. 我們會因應戒毒治療及康復中心的實際需要和成本預算，就撥款的適當水平，進一步諮詢禁毒常務委員會及禁毒界別。

¹ 法定發牌制度的目的，是提升戒毒治療和康復中心的服務水平，同時確保入住中心的藥物倚賴者得以在管理妥善及安全的環境下接受治療和康復服務。

針對青少年吸毒者的嶄新及具創意的戒毒治療及康復計劃

22. 青少年吸食危害精神毒品日趨普遍，必須制訂具針對性、創新及有效的戒毒治療及康復計劃。禁毒基金是重要資金來源之一，資助推行先導或具創意的戒毒治療及康復計劃和模式，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。然而，禁毒基金可以擔當的角色，受制於基金的財政資源。擴大資本基礎令收入增加後，禁毒基金可資助較大規模的先導計劃，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。

23. 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。禁毒基金可資助由非政府機構推行的計劃，利用這些計劃建立的完善社區網絡，動員社區資源和專業知識，鼓勵和幫助青少年吸毒者重返主流學校或社會，如提供實習或職業訓練計劃等。

在學校推行次級預防、及早辨識和介入的新措施及工具

24. 學校是禁毒教育的橋頭堡。注資建議令收益水平得以提高後，禁毒基金可加強支持對在增進學生的抗毒知識、掌握有關技巧及態度方面有效的計劃。有關措施可包括推動健康校園政策、發展和增強學生的生活技巧和拒絕技巧。禁毒基金也可鼓勵和資助推動和協助學校運用有效工具的計劃，以向高危學生灌輸抗毒知識和教導他們心理社交技巧。這些計劃與現時的預防教育工作，相輔相成。

25. 禁毒基金可資助推行嶄新措施及工具，加強預防工作，培育和鞏固校園無毒文化，及早辨識吸毒者，並為經辨識的吸毒者提供下游支援。可給予資助的範疇之一，是校本自願驗毒計劃這個創新工具。基金也可資助其他有效的及早辨識計劃，以及為有需要的學生提供相關支援服務。

研究計劃

26. 具質素的研究提供實證為本的研究結果，有助制訂有效的禁毒政策和措施。禁毒基金可資助更多就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縱向研究。

管理和維持禁毒基金的規定

27. 為確保審慎投資和財務管理，禁毒基金會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 3.5 億元資本的 4%。訂定 1,400 萬元的基準，只是為規劃目的。基金每年可供撥用的金額視乎投資市場表現而定。實際批核的總額，取決於當前毒品問題形勢、申請的數目及質素、戒毒治療及康復中心在規劃和其他相關批核的進度、禁毒常務委員會的意見，以及禁毒基金會的決定。事實上，儘管近年投資收益有所波動，但鑑於毒品問題日趨惡化，再考慮到值得支持的申請數目，禁毒基金在二零零八年和二零零九年的撥款總額均高於上述基準。

28. 禁毒基金會轄下設有投資小組委員會，成員包括來自自由商界、金融和會計界的非官方委員，負責就投資策略提供意見。禁毒基金會採取審慎的投資策略，投資於本地和海外的股票和債券市場，以多元化的投資組合管理風險。禁毒基金會自成立以來，經徵詢禁毒常務委員會的意見，一共資助了 480 項計劃，資助總額約 2.4 億元。截至二零一零年二月底，基金的市值約為 5.32 億元。

29. 禁毒基金會將繼續確保有足夠現金流量，供發放與獲批核的計劃。長遠而言，該會會在切實可行範圍內，維持基金的資本基礎不變。基金會已聘用外界專業基金經理和顧問負責基金的投資，今後亦會繼續這項安排。為使基金會得以在市場大幅波動期間，可靈活地資助值得推行的計劃，我們建議，如某一年的投資回報連累積盈餘不足以應付撥款需求，基金會可動用部分資本基礎。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。

管理和監察

30. 我們會繼續監察基金的使用情況，並按專責小組的建議，落實改善禁毒基金的行政和管理。經諮詢禁毒常務委員會後，我們建議考慮日後採取下列措施，提高禁毒基金在運用方面的透明度和成效：

- (a) 禁毒常務委員會及轄下小組委員會成員可考慮於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適當，切合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

二至三名禁毒常務委員會委員跟進當中一項計劃，以監察推行進度。至於由禁毒處人員組成的禁毒基金秘書處，則會為委員提供行政支援，包括評審申請和監察計劃；

- (b) 進一步精簡申請發放撥款的程序。現時，獲撥款者須提交所有現金收據和其他佐證文件，以申請發放撥款。獲資助 50 萬元或以上的計劃，亦須擬備經審計帳目。為了簡化有關安排，建議所有獲資助 5 萬元以上的獲撥款者，須每年擬備經審計帳目一次，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。禁毒基金會在收到獲撥款者的經審計帳目後進一步發放撥款，無需獲撥款者再提交現金收據。獲撥款者仍須保存有關收據，以供日後核實；
- (c) 當局會考慮提高每項申請的最高撥款額(目前一般為 300 萬元而特別情況為 500 萬元)，以及每個機構的最高撥款額(目前為 600 萬元)。當局會就適切的最高水平進一步徵詢禁毒常務委員會及禁毒界別的意見；
- (d) 至於資助戒毒治療和康復中心進行改善/重置/擴展工程的特別撥款計劃，我們會檢討和可能提高每項計劃和每個機構可得的最高撥款額。我們會在考慮戒毒治療及康復中心的實際需要和成本預算後，就撥款的適當水平，進一步諮詢禁毒常務委員會和禁毒界別；
- (e) 為協助獲撥款者進行自我評估，禁毒基金秘書處會為他們舉辦培訓。如有需要，會安排更多交流會，就有效規劃和推行計劃交流經驗；
- (f) 為確保受資助計劃的成效，並與盡量減低獲撥款者和政府的行政工作量兩者之間取得平衡，當局將會進行檢討，研究增加人手的需要，或僱用機構或人員加強評審、監察和評估計劃；以及協助禁毒基金的管理和投資工作；以及
- (g) 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，以便有意人士提出申請。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，這些報告建議放在藥物資訊天地和保安局禁毒處網頁，以供閱覽。

對財政的影響

31. 我們建議在二零一零至一一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。在注資建議獲批後，我們會檢討是否需要加強禁毒處和庫務署的人手，並在有需要時，按既定程序尋求額外資源。

公眾諮詢

32. 我們於二零一零年二月二十六日和三月十六日徵詢禁毒常務委員會的意見。禁毒常務委員會支持注資建議，以及上文第 16 至 26 段所載列的主要資助範疇。他們認為有迫切需要強化禁毒基金，以支援社會各界抗禦毒禍，並讚許注資建議體現了當局對持續進行禁毒工作的承擔。委員建議加強評審、監察和評估計劃，以確保基金用得其所。

背景

33. 一九九六年三月，當局通過撥款 3.5 億元，用以一次過向禁毒基金注資。這個資本基礎一直維持不變。禁毒基金利用投資所得收入資助禁毒計劃，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。

34. 禁毒基金會在一九九六年根據《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，決定如何使用基金。管理委員會由保安局常任秘書長出任主席，並有三名非官方成員和兩名官方成員，分別為庫務署署長和禁毒專員。庫務署署長負責管理禁毒基金的財政和投資事宜。

35. 財政司司長在《二零一零至一一年度政府財政預算案》中，為注資禁毒基金的建議預留了 30 億元，以加強與社區合作，長期協力打擊青少年毒品問題。

徵詢意見

36. 請委員就向禁毒基金注資的建議提出意見。視乎委員的意見，我們計劃在二零一零年五月徵求立法會財務委員會批准撥款。

附錄

禁毒基金統計數字(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	117.0	19.8 (17%)
2000	121	29	104.6	16.6 (16%)
2001	121	36	107.7	19.0 (18%)
2002	144	25	139.0	19.7 (14%)
2003	131	16	115.4	5.5 (5%)
2004	56	15	46.4	6.9 (15%)
2005	53	20	50.0	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%)

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	6.0 (56%)
2010	1*	1*	0.3	0.2 (72%)
總計	5	5	15.8	10.0 (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	6	1	2
總計	30	18	18