

第 12 章

禁毒基金和組織支援

禁毒基金

(A) 背景

12.1 打擊毒禍須要社會上有關各方通力合作。非政府機構和專上院校是政府禁毒工作的主要伙伴。

12.2 不少非政府機構正致力在預防教育、戒毒治療及康復工作方面提供計劃和服務。專上院校為專門知識一個重要來源，可以自行或聯同相關的非政府機構展開禁毒計劃和與毒品有關的研究。

12.3 經常資助金和政府撥款是上述工作的主要經費來源。很多機構和院校會同時依靠或根本完全依靠社會資源和其他資源來推行工作。這情況在多方面具有重要意義，特別是在運用社會本身的資源來應付社會上的問題。此外，政府也承擔一定角色。禁毒基金是政府在這方面所作的主要承擔，旨在提供一個穩定的額外經費來源，增加政府的資助，以支持值得推行的禁毒計劃。

12.4 一九九六年，當時的立法局批准一次過撥出3.5億元成立禁毒基金。當局的計劃，是維持禁毒基金的資本基礎不變，只透過投資所得的收入應付開支。基金每年撥出的實際款額，會取決於所得的收入和接獲申請的質素。禁毒基金迄今資助了395項計劃，共批出撥款1.964億元。

12.5 禁毒基金會是一家非牟利擔保有限公司，負責管理禁毒基金。該會在決定如何運用禁毒基金時，會考慮禁毒常務委員會的意見。

12.6 禁毒基金會由管理委員會管理。該委員會由保安局常任秘書長擔任主席，並由三名非官方成員和兩名官方成員（禁毒專員和庫務署署長）組成。禁毒處為禁毒基金會提供秘書處服務。

(B) 禁毒基金的運用

12.7 禁毒基金通常每年接受申請一次。禁毒常務委員會和管理委員會可因應當前的吸毒趨勢，訂定具體的優先範疇，以徵求計劃項目。舉例說，二零零八至零九年度撥款計劃的優先範疇之一，是資助預防教育和宣傳計劃，以配合專責小組建議推行的全港青少年禁毒運動（建議 4.3）。

12.8 過去多年間，禁毒基金也設立特別撥款計劃，以配合具體需要。二零零二年，禁毒基金設立專項計劃，協助戒毒治療及康復中心進行改善或重置設施的基本建設工程，以符合《藥物倚賴者治療康復中心（發牌）條例》（第 566 章）的發牌規定。二零零八年年初，禁毒基金設立專項計劃，資助專責小組建議推行的措施。已推出或正在籌劃的計劃包括—

- 家長教育資源套（建議 4.4）
- 學校禁毒資源套（建議 5.5）
- 為醫生而設的禁毒培訓（建議 6.16）
- 校本毒品測試計劃研究（建議 7.7）
- 估算吸毒人口的方法檢討（建議 11.2）
- 香港待學待業青少年吸毒情況研究（建議 11.4）
- 濫用藥物輔助監察系統的定性模組（建議 11.5）
- 了解吸食危害精神毒品禍害和影響的深入研究（建議 11.6）

(C) 持續改善

12.9 多年來，當局一直致力改善禁毒基金的運作。專責小組留意到，禁毒基金正推行幾項支持其工作的新措施。

(a) 改善評審程序

12.10 當局制訂了一系列因素作為評審準則（見附件 7）。當中一項是擬議計劃是否具創意和能否傳播全面的禁毒知識。有關準則更訂明，合資格申請政府資助和為期兩年以上的一般非基本建設工程計劃，通常不獲考慮。每項計劃可獲得的撥款，一般不

會超過 300 萬元。如計劃別具創意，則最高撥款額可達 500 萬元，資助期也可長達三年。

12.11 從事禁毒工作的相關各方曾經反映，指以具有創意作為評審申請的因素，令不少值得推行的計劃難以獲得資助。有些非政府機構指出，由於在本質上（例如禁毒信息）或形式上（例如派發小冊子、禁毒大使計劃）可創新的空間有限，因此難以制訂“具創意”的計劃。也有意見認為，部分獲禁毒基金批准的計劃，雖然好處和效果明顯，但由於不獲禁毒基金繼續資助，又未能覓得其他經費來源，因此在資助期滿後不得不終止。

12.12 另一些意見認為，現行的評審準則很重要，可確保只有值得推行的計劃才會獲得資助。

(i) 評審程序

12.13 禁毒處和相關政府機關（例如社會福利署和教育局）負責初步評審向禁毒基金提出的申請，在考慮申請時會依據申請文件所提供的資料。

12.14 每個政府部門會各自進行評審。所有評審結果會在整理後交給由禁毒常務委員會及其小組委員會組成的評審小組考慮。研究項目的申請由研究諮詢小組負責審議。評審小組會根據評審準則考慮申請，並建議是否批准撥款。如禁毒常務委員會表示支持，有關建議會呈交管理委員會通過。

(ii) 制訂改善措施的考慮

12.15 創意只是其中一項評審準則，與準則中任何其他因素一樣，不應被視為壓倒性因素。雖然別具創意的計劃應獲得鼓勵，但其他值得推行的禁毒計劃也應各按本身的優點獲得考慮，而可取的計劃應獲資助推行。在評審的各個階段，有關各方須採取“整體方式”考慮所有相關因素。

12.16 實際上，評審程序有時可能會在無意中妨礙了值得推行的計劃，或沒有對這些計劃給予充分的考慮。有時可能會側重了某些因素，沒有恰當地作整體考慮。協調各方不同的做法，對整體審核工作會有幫助。

12.17 再者，有些計劃可能需要超過兩年時間，即長於一般資助期，方能充分顯示成效或價值，尤其是一項計劃在推行若干時

日後，可能須要調整以持續推行，而這情況在規劃階段可能不易預計。在未能證實計劃成效的情況下，有關機構或難以向政府或其他撥款來源尋求長期資助。

12.18 程序方面，可能需要最妥善的籌備規劃，方能及時顯示出計劃的成效，以及配合到相關的政府財政預算周期，令一項值得推行的計劃可以持續推行而不出現資助銜接問題。對很多非政府機構來說，這樣的安排不容易辦到。如果一項已受資助的計劃尚待進一步顯示成效或正申請其他長期資助而結果未知，有關機構可以就此向禁毒基金申請暫時延續計劃¹，根據評審準則，這些計劃不會事必受到否決。不過，評審程序可能無法經常充分顧及這些計劃的合理要求或其他撥款來源的機制。

(iii) 改善現行做法

12.19 考慮上述各點後，禁毒基金在二零零八至零九年度撥款計劃的評審程序採取了以下改善措施—

- (a) 在進入每一階段的審核前，禁毒處會為參與各方（包括政府部門、評審小組和禁毒常務委員會）重申禁毒基金的理念，強調以整體方式來應用評審準則，並尋求解決在評審程序中對問題理解的分歧。
- (b) 禁毒處也會提醒有關各方，須充分考慮與過去核准計劃相類似的禁毒基金申請。這些申請應該是為充分證明過去計劃的成效，或者是在長期資助安排得出結果前需要銜接撥款。為免禁毒基金遭濫用為經常資助金的替代撥款渠道，這些申請應如新申請一樣，須經過相同的審批程序。
- (c) 為方便評審工作，如申請資料不足，令仔細的評審難以進行，禁毒處會要求申請人作出適當澄清或提供補充資料，也可能會要求有關部門提供意見。

¹ 評審準則一覽表訂明，已完成的計劃及在評審程序完成之前開展的計劃，通常不予考慮，目的是避免追溯資助在核准前已推行或正在推行的計劃，但應不會在申請內容十分可取的情況下，拒絕資助某項曾獲核准計劃的續期部分。這些曾獲核准的計劃可能最先曾獲禁毒基金或其他撥款來源資助。

(b) 改善工作表現評估

12.20 二零零二年，審計署對禁毒基金進行了審計檢討，禁毒處和管理委員會也進行了內部檢視。其後評估機制採取了下列改善措施—

- (a) 禁毒基金申請人須在申請書內提出一套用以評估擬議計劃效率和成效的工作表現指標。
- (b) 禁毒處制訂了自我評估指引（見**附件 8**）。申請人可因應計劃的性質，在成果、成效、影響及效益等方面，訂定適當的工作表現指標。
- (c) 禁毒處和相關部門評審申請時，會考慮申請人提出的自我評估方法。有關意見會提交評審小組。
- (d) 獲撥款人須在計劃完成後提交詳盡報告，以便根據工作表現指標評估其計劃。
- (e) 禁毒處已進一步在網站發放資訊，包括公布申請表格和指引、獲資助計劃的資料及統計數字撮要，提高了禁毒基金的透明度。已完成計劃的最後報告存放於香港賽馬會藥物資訊天地，供公眾取閱。

(i) 自我評估

12.21 根據自我評估方法，獲撥款人可按照計劃的性質和資源，靈活訂定評估方法，無須為此面對太大負擔。這方法平衡了兩方面的需要，既能對計劃作出有系統的評估，又能顧及資源限制的問題。

12.22 自我評估機制的確實成效，很大程度取決於個別機構的資源、知識、技巧和承擔。雖然有些機構已制訂完備的工作表現評估機制，但有些機構只能粗略了解自我評估的概念和方法。

12.23 為改善獲禁毒基金資助計劃的自我評估工作，禁毒處正準備落實以下措施：

- (a) 為有意申請者提供培訓（例如研討會），介紹自我評估的概念、做法和技巧。禁毒處可能會委託具備相關專門

知識的大專院校或非政府機構進行。培訓課程的教材也會上載至禁毒處的網站，以供參考；以及

- (b) 舉辦更多交流會，讓過去成功申請撥款的機構與有意申請者講述自我評估的經驗。

(ii) 最後報告

12.24 目前，所有研究計劃的最後報告一律須經研究諮詢小組審核。至於其他計劃，最後報告按一貫做法呈交禁毒基金會秘書處通過。撥款通常會按發還款項形式支付（間中會預先支付）。除非計劃未能取得成果，否則這些程序大致上會順利通過。為加強對自我評估工作的監察，禁毒處正計劃落實以下措施－

- (a) 可能抽樣要求獲撥款人向一些工作小組簡介最後報告。這些小組由管理委員會、禁毒常務委員會或其下小組委員會幾名成員組成，他們負責通過有關報告²；以及
- (b) 小組的意見應讓獲撥款人知悉，並應記錄在案，供日後參考，尤其是用來辨識可作楷模或有成效的計劃。

(iii) 透明度及資源庫

12.25 透明度非常重要，可鼓勵獲撥款人作出可靠的工作表現評估，並有助確定和推廣具效益的做法和計劃。除最後報告外，計劃的其他成品，例如研究結果、刊物、影音材料（如禁毒話劇和電影的歌曲和錄像）等，可以是非常有用的參考資料。這些資料現時可於藥物資訊天地內找到，但不一定完整，也沒有上載互聯網。為增加透明度和推廣具效益的做法，禁毒處正準備就禁毒基金已資助的計劃建立網上資源庫，以便各方取閱和參考。

(iv) 禁毒基金的整體效益

12.26 除評估個別計劃外，我們也須要評估禁毒基金的整體效益。上次的全面檢討於一九九九年進行。視乎其他迫切工作的推行情況（特別是必須優先推行的其他改善措施），禁毒處正計劃在稍後時間進行另一次全面檢討。如合適的話，這次檢討可以委聘外間機構進行。

² 在抽樣要求獲撥款人作上述簡介時，可考慮多個因素，例如撥款金額（例如只針對撥款超過 100 萬元的計劃）、禁毒常務委員會委員在評審申請時特別關注的事項、計劃的創新元素等。

(c) 鼓勵研究項目申請資助

12.27 禁毒基金資助的研究項目由於性質獨特，所以一直與其他類別的禁毒基金計劃有不同的處理。研究諮詢小組負責評審和監察申請資助的研究項目。透過禁毒基金的資助，研究人員進行了多項重要的研究，並提供了寶貴的實證，對打擊本港吸毒問題貢獻良多。

12.28 來自學術界的研究人員曾經反映，進行禁毒基金的研究項目需要大量時間，因為這類研究通常相當複雜，涉及大量的行政和分析工作。此外，由於沒有暫替的人手，研究項目增添他們日常職務以外的工作。因此，很多研究人員不願向禁毒基金提交申請。禁毒處在物色優秀研究人員進行特定工作時，遇到不少困難。研究項目的申請資助宗數多年來一直偏低³。

12.29 這情況不大可能獲得紓緩，因為專責小組已建議進行多項重要研究，作為整體禁毒策略的一部分。禁毒基金是這些研究的主要資助來源（見上文第 12.8 段）。研究結果對本港禁毒工作的未來路向具有重大影響。

改善措施

12.30 為鼓勵更多學術研究機構向禁毒基金提交優質申請，並為促進有關程序的運作，禁毒處正計劃－

- (a) 制定安排，容許根據適當條件聘請暫替教員，作為研究建議的合理要求之一；以及
- (b) 訂定適用於研究建議的指引和申請表格，列出具體要求，包括研究方法、進度表和中期成品須符合的細節。

(D) 總結

12.31 專責小組留意到，禁毒基金是政府支持由社區伙伴提出或進行的禁毒工作的主要工具。禁毒基金在政府資助以外提供一種靈活的資助辦法，協助禁毒界工作者和社區推行新活動、先導

³ 這類申請只佔申請總數的 4.8%。曾有 13 宗獲得批准，約佔全部批出計劃的 6%。

計劃、研究項目，以及其他自發採取的措施或支持政府重要新猷的計劃，以回應轉變中的毒品情況，並迎接新威脅的挑戰。

12.32 專責小組期望禁毒基金計劃持續推行，有效支持社會各界參與禁毒工作。

建議 12.1

專責小組支持目前用以改善禁毒基金運作的新措施，並建議循這方向繼續努力，盡量善用禁毒基金計劃，支持社會各界參與禁毒工作。

已推行的措施

禁毒基金現正改善運作以—

- (a) 更集中支持值得推行的計劃；
- (b) 從已批核的計劃辨識卓越的項目和方法，並加以推廣；以及
- (c) 鼓勵研究項目。

組織支援

(A) 禁毒處

12.33 政府的五管齊下禁毒政策橫跨多個決策局和部門的政策和運作範疇，包括執法、社會福利、醫療服務、教育、社區事務等。社區也有眾多持份者，牽涉學校、非政府機構、教師、社會工作者、醫護人員、家長等等。一直以來，保安局禁毒處擔當中央政策制訂和統籌的角色。禁毒處以禁毒專員為首，她是禁毒處內唯一的首長級人員。

12.34 爲了支援專責小組和禁毒專員的工作，當局臨時開設了一個屬於首長級的首席助理秘書長編外職位。

(B) 加強人手的需要

12.35 在專責小組完成工作後，有關的決策局和部門會各自努力和合力協作，全力落實有關建議。禁毒專員和禁毒處會繼續擔當重要的角色，協調各決策局、部門、非政府機構和社會上相關各方的工作。他們需要持續地長期推動專責小組建議的全面策略，解決多項涉及政策、法律、資源和其他範疇的複雜事宜。

12.36 專責小組認為，打擊青少年毒品問題，以至更廣泛的毒品問題，並非短期或有時限的工作。有關任務的性質，需要首長級層面加強的督導、投入參與和協調。

建議 12.2

專責小組建議，應盡快在禁毒處開設一個首長級首席助理秘書長常額職位，以輔助禁毒專員，務求加強首長級層面的支援，打擊毒品問題，特別是要落實專責小組各項建議。

已推行的措施

當局正計劃尋求立法會批准，於二零零八至零九立法年度內，在禁毒處開設建議的首長級職位。

