



# 報告摘要

優化檢討關愛基金援助項目的顧問研究

2014年3月



## 背景

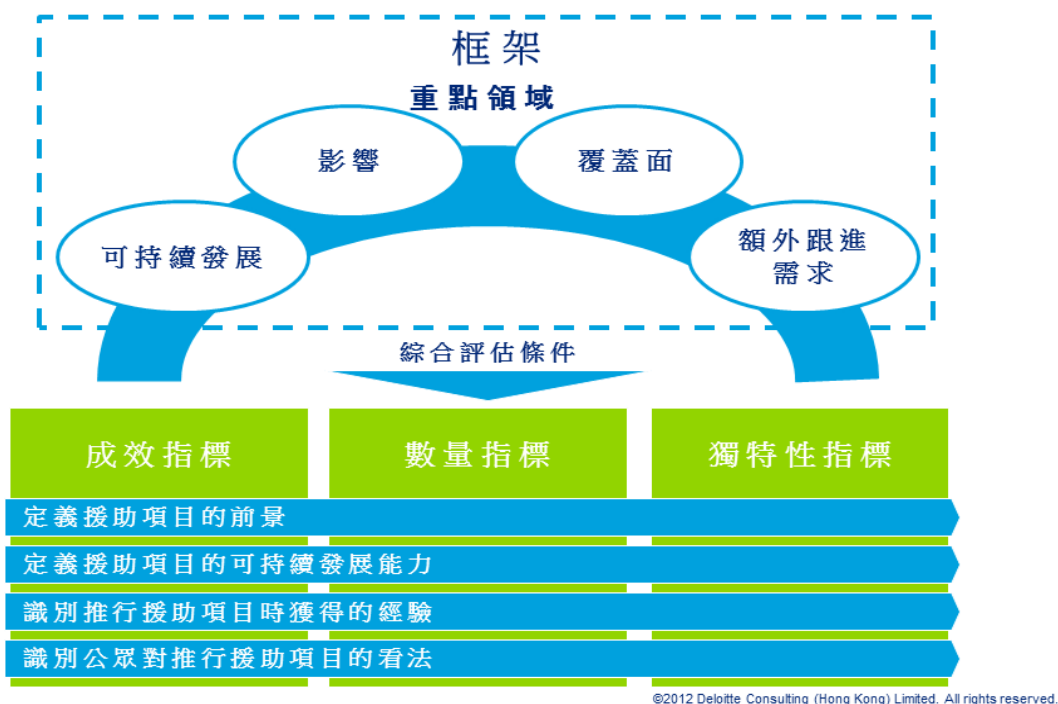
1. 關愛基金(以下簡稱「基金」)於二零一一年年初成立。其成立的主要目的是為經濟上有困難的市民提供援助，特別是那些未被納入社會安全網，或身處安全網卻又有一些特殊需要未能受到照顧的人。此外，基金亦可發揮先導作用，協助政府研究有哪些措施可考慮納入政府常規的資助。
2. 基金已就各個範疇，包括教育、民政、房屋、醫療和福利，先後推出了多個援助項目，惠及不同的目標群組。
3. 每一個援助項目均由受委託的政府部門或其他機構負責推行（以下簡稱「執行單位」）。所有執行單位皆需定期向扶貧委員會轄下的關愛基金專責小組提交進展和財務報告以審視項目。
4. 此外，執行單位也需要對其負責推行的援助項目進行成效檢討。有關檢討一方面有助基金專責小組考慮如何優化或調整援助項目以更好實現項目的目標，而另一方面，亦能協助政府考慮應否及如何將有關項目在未來納入常規資助。

## 顧問研究的目的

5. 民政事務局轄下的關愛基金秘書處委任德勤企業管理諮詢（香港）有限公司（以下簡稱「德勤諮詢」或「我們」）作為顧問，審視執行單位現有或計劃中的檢討工作，並就檢討提出優化建議。本顧問研究項目（以下簡稱「顧問研究」）的目的包括：
  - 審視執行單位現有的檢討機制及方法並提出意見，以及對如何優化有關檢討工作提出建議；
  - 就將合適援助項目納入常規資助所應考慮的條件和因素提供意見；以及
  - 制定「影響評估」的框架和工作方法，並建議不多於三個援助項目將來可進行有關「影響評估」。

## 評估執行單位採用的檢討機制的框架

6. 在審視援助項目的運作和檢討機制/計劃後，我們注意到援助項目的多元性，並在考慮了不同援助項目的獨特性以及其他非牟利機構或項目所採用的檢討因素後，制定了一個評估框架。下圖說明了用以評估執行單位的檢討工作的框架：



7. 本評估框架涉及兩大層面(即**重點領域**和**指標**)，作為推行檢討的基礎和指引。

### 重點領域 / 指標的定義

8. 評估的標準包括以下**重點領域**：
- **可持續發展** – 在對援助項目的運作、人手及財務方面不帶來過度承擔之下，其推行模式是否有利於向受惠人士提供津貼；
  - **影響** – 可否實現援助項目的目標，並對受惠人士及整體社會安全網帶來顯著改變；
  - **覆蓋面** – 援助項目的實際受惠人數是否佔潛在受惠總人數一個顯著的比重（純定量性質）；
  - **額外跟進需求** – 為了更好的推行援助項目，是否需要任何補充行動或政策作配合（純定性性質）。
9. 以下**指標**可反映各重點領域的情況：
- **成效指標** – 顯示推行援助項目對受惠人士帶來的改變，以及有關的觀察和經驗；
  - **數量指標** – 顯示實際及潛在受惠人數，以及其他定量因素。指標必須是具體、可衡量和可實現的；
  - **獨特性指標** – 顯示援助項目的服務範圍是否不是現有社會安全網所覆蓋或其他社會福利機構所提供的。

## 評估框架

10. 下表列出一個由 4 個**重點領域**和 3 個**指標**組成的評估框架：

重點領域 \ 指標	成效指標	數量指標	獨特性指標
<b>可持續發展</b>  可供使用的人力和財務資源(如項目常規化後,可否持續提供服務)	有否檢討資源是否恰當調配?有否列出及留意任何改善空間?	援助項目的行政成本是否符合預先設定的上限?	援助項目能否善用現有福利制度的架構以分發津貼或提供服務?
<b>影響</b>  能否實現援助項目的目標,並對受惠人士及整體社會安全網帶來顯著改變	制定援助項目目標的理據(為甚麼要服務有關群組)?	哪一個收入群組獲得最多的援助?	援助項目能否成功地向目標受惠人士提供服務(以項目的最終結果作證明)?
<b>覆蓋面</b>  實際受惠人數與潛在受惠總人數的比例		實際受惠人數佔潛在受惠總人數的百分比。	證明目標受惠群組為適當 - 為何選定該目標受惠群組,如何識別及估算其人數的方法。
<b>額外跟進需求</b>  為了達到預定的目標,在推行援助項目時,是否需要任何補充行動或政策?有關項目是否一次性?	未來有否其他可識別的受惠人士?		在推行援助項目時,哪些是未獲受理的邊緣個案?為何這些個案最初被排除在項目之外?

- 我們利用以上評估框架以評估每個援助項目的檢討工作。
- 在審視相關執行單位所採用的檢討機制後,我們根據對個別援助項目的觀察和分析,填寫上表 (**重點領域**和**指標**的交叉點)。我們亦建議如何優化個別援助項目的檢討工作。
- 我們進一步對實際檢討運作(包括數據收集方法、數據整理和分析等)提出建議,供個別執行單位考慮。

## 對常規化援助項目提出建議

- 上一節提及的評估框架闡述了執行單位應在檢討工作中如何收集有助檢討的細節。評估框架亦有助辨識應否將援助項日常規化而需要考慮的因素。以下是幾個關鍵問題：
  - 「在推行援助項目時獲得甚麼經驗?」
  - 「援助項目的可持續發展能力為何?」
  - 「公眾對援助項目有甚麼意見?」
  - 「援助項目的前景如何?」

## 評估援助項目的檢討工作

15. 我們的顧問研究範圍包括下列 15 個援助項目：

參考號	執行單位	援助項目
1	教育局	校本基金 (境外學習活動) 以資助低收入家庭的中小學生參加境外學習活動
2		課餘託管試驗計劃
3		為低收入家庭的全日制小學生提供在校午膳津貼
4	民政事務總署	資助非在學少數族裔和內地新來港定居人士報考語文考試
5		為非在學少數族裔及內地新來港定居人士提供語文課程津貼
6	醫院管理局 (食物及衛生局負責 監督援助項目)	資助醫院管理局病人使用尚未納入撒瑪利亞基金安全網但迅速累積醫學實證及相對效益略高的特定自費癌症藥物類別
7		資助未能受惠於撒瑪利亞基金但有經濟困難的醫院管理局病人使用撒瑪利亞基金涵蓋的藥物
8	社會福利署	為嚴重殘疾人士提供特別護理津貼
9		為輪候綜合家居照顧服務 (普通個案) 的長者提供家居清潔及陪診服務津貼
10		為租住私人樓宇的綜合社會保障援助住戶提供津貼
11		為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼
12		為領取綜合社會保障援助的租者置其屋住戶提供津貼
13	民政事務局	為租住私人樓宇的低收入長者提供津貼
14	屋宇署 / 發展局	為因屋宇署執法行動而須遷出工業大廈劏房的合資格住戶提供搬遷津貼
15	香港牙醫學會 (食物及衛生局負責 監督援助項目)	長者牙科服務資助項目

16. 我們根據前述的評估方法就個別援助項目撰寫報告。

17. 下表列出我們對援助項目評估機制的主要意見：

重點領域	指標	成效指標	數量指標	獨特性指標
<p><b>可持續發展</b></p> <p>可供使用的人力和財務資源(如項目常規化後,可否持續提供服務)</p>	<p>有否檢討資源是否恰當調配?有否列出及留意任何改善空間?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 援助項目的運作如涉及外方單位(例如非政府組織或其他機構),我們建議執行單位重點說明這些外方單位的參與程度,以及收集他們對援助項目安排的意見。</li> <li>• 有部分執行單位沒有在原有的檢討機制涵蓋這些外方單位的意見。他們其後用補充問卷收集有關單位的意見。</li> <li>• 我們亦建議執行單位總結推行援助項目時所獲得的運作經驗。有關經驗有助設計新援助項目的運作模式。</li> </ul>	<p>援助項目的行政成本是否符合預先設定的上限?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 應反映規劃及執行援助項目時所使用的資源(就財務和人手安排方面)。</li> <li>• 應說明是否符合援助項目的行政費用應少於估計津助金額百分之五的要求。</li> </ul>	<p>援助項目能否善用現有福利制度的架構以分發津貼或提供服務?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 有些執行單位指其負責推行的援助項目是非常獨特。我們建議有關執行單位說明於目前福利制度下其援助項目的獨特性。</li> <li>• 部分援助項目實際是延伸目前正在推行的服務或津貼。我們建議相關執行單位提供現行服務或津貼的資料,以及說明這些援助項目有其獨特的目標及範圍可補足現行的服務或津貼。</li> </ul>	
<p><b>影響</b></p> <p>能否實現援助項目的目標,並對受惠人士及整體社會安全網帶來顯著改變</p>	<p>制定援助項目目標的理據(為甚麼要服務有關群組)?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 大多數執行單位均有計劃直接向受惠人士進行問卷調查,內容包括對有關援助的滿意程度、援助是否足夠、對項目安排細節的評價以及其他意見。</li> <li>• 我們對問卷的格式及形式提出意見。我們認為執行單位在問卷內應多選用開放式問題來收集更全面的意見。</li> <li>• 對於未有計劃在檢討中接觸受惠人士的執行單位,我們建議他們考慮有關做法,或是如項目經由第三者發放援助,應間接收集受惠人士的意見。</li> </ul>	<p>哪一個收入群組獲得最多的援助?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 大部分執行單位均會收集受惠人士平均獲得的津貼、受惠人士總數以及其他統計數據(如申請總數、待審批的申請數目等)。</li> </ul>	<p>援助項目能否成功地向目標受惠人士提供服務(以項目的最終結果作證明)?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 我們認為對於個別援助項目來說,傳統收集意見的方式(即意見調查或公眾諮詢)可能成本過高,甚至可能導致成本高於效益的結果。</li> <li>• 執行單位通常會記錄公眾/潛在受惠人士通過電話熱線所作的查詢。我們建議執行單位摘錄有關的查詢作為公眾意見的其中一個來源。</li> </ul>	

重點領域	指標	成效指標	數量指標	獨特性指標
<b>覆蓋面</b>  實際受惠人數與潛在受惠總人數的比例		實際受惠人數佔潛在受惠總人數的百分比。	證明目標受惠群組為適當 - 為何選定該目標受惠群組，如何識別及估算其人數的方法。	<ul style="list-style-type: none"> <li>我們建議執行單位記錄接觸潛在受惠人士比率及回應率作為主要指標，以反映有關援助項目的受歡迎程度。</li> <li>部分執行單位指難以定義潛在受惠人士。其他一些執行單位則解釋由於其援助項目是由第三方服務提供者推廣，所以他們認為較難確定合資格受惠人士的人數。如執行單位未能提供有關指標，我們建議他們列出理由。</li> </ul>
<b>額外跟進需求</b>  為了達到預定的目標，在推行援助項目時，是否需要任何補充行動或政策？有關項目是否一次性？	未來有否其他可識別的受惠人士？	<ul style="list-style-type: none"> <li>部分執行單位認為其援助項目為試驗計劃，所以預測趨勢和估算未來需求並非重要。我們建議這些執行單位可參考實際受惠人數以估算趨勢及未來需求。</li> <li>部分援助項目的設計是根據已有的框架作藍本，執行單位因而可收集較可靠的統計數據以預測趨勢及未來需求。我們建議有關執行單位應善用這些資料。</li> <li>部分援助項目是一次性項目。我們認為本指標並不適用於這些援助項目，所以建議有關的執行單位毋須採用這個指標。</li> </ul>	在推行援助項目時，哪些是未獲受理的邊緣個案？為何這些個案最初被排除在項目之外？	<ul style="list-style-type: none"> <li>一些執行單位計劃向申請未能成功的人士進行問卷調查，希望了解他們的需要。我們亦建議應收集有關資料。</li> <li>部分執行單位沒有計劃向申請未能成功的人士進行調查，但他們都能夠識別申請未獲接納的幾個常見原因。我們建議應包括有關資料於檢討內。然而，向未成功的申請者進行調查是較佳的做法。</li> <li>就一些援助項目，有合資格人士最終自願放棄受助。我們建議相關的執行單位應記錄那些放棄受助個案的比例及其放棄的原因。</li> </ul>

## 將來設計援助項目檢討機制時可考慮的事宜

18. 在評估執行單位就其援助項目採用的檢討機制後，我們提出以下幾點意見，讓基金將來設計援助項目時作參考：
- 由於執行單位有各自的經驗背景，他們對檢討援助項目的工作存有不同的理解，而這種差異有可能會削弱檢討結果的可比性。因此，我們建議執行單位可在推展項目的早期時段(例如籌劃援助項目時)及早參考標準框架以設計檢討機制；
  - 檢討計劃應盡可能在援助項目開展時已準備就緒 - 盡早準備檢討計劃可確保在推展項目時及早收集合適的資料及統計數據，有助援助項目日後的檢討工作。目前沒有規定執行單位必須在開展援助項目時備有一個正式的檢討計劃。我們建議執行單位將來在開展援助項目前應盡可能先準備好檢討計劃。對於那些在制定檢討計劃時遇到困難的執行單位，他們可以考慮參考其他援助項目的檢討方案；
  - 向受惠人士收集意見對於確定援助項目是否達致預期的目標至為重要。除因向受惠人士直接收集意見會有困難的情況外，檢討工作的範圍應包括收集受惠人士的意見；
  - 第三方服務提供者投放在援助項目的努力和時間應被視作推行項目的一種社會成本，所以在評估項目的成效時，應該一併考慮他們對服務提供模式的意見。審核項目的服務模式時，亦應考慮這種跟第三方服務提供者合作的方式是否可持續；以及
  - 公眾普遍認同那些成效顯著和為社會帶來持續而正面影響的援助項目應考慮納入政府常規的援助。執行單位應盡早制定決定是否和如何「常規化」援助項目的考慮因素，這有助訂定合適和有意義的檢討機制。

## 關於「影響評估」的意見

19. 我們注意到部分援助項目值得更深入的研究，以確定它們對受惠人士和社會的影響，以及它們如何協助基金達致其整體目標。考慮到援助項目的獨特性，我們相信「社會投資回報」的框架是多種不同的影響評估方法中最為合適和全面的工具以評估項目的影響。
20. 「社會投資回報」是一個著明的工具框架，用以衡量與核算項目的社會、環境和經濟因素，並以「價值」量度成果。目前全球已經有很多相關人員或機構正在廣泛使用此評估框架。「社會投資回報」框架指導用戶衡量項目帶來的改變，而這些改變須與該項目的相關人士或機構有所關連。這框架亦評估持份者對「影響」的意見，最終達致對項目的整體影響評估。
21. 就將來制定基金項目的「社會投資回報」影響評估框架，我們建議幾項原則，包括：
- 盡量邀請更多持份者（即每個對相關援助項目有利益關係或興趣的人士）參與其中；
  - 盡量準確理解項目對於每個持份者組別的「影響」為何；以及
  - 盡可能就關鍵的成果設定價值（也被稱為「價值量化原則」）。
22. 我們提出的「社會投資回報」影響評估框架只是討論的基礎。我們預計框架需經執行單位和基金秘書處作出調整，才可予以應用。



## 調整「社會投資回報」框架以更適用於基金情況

23. 我們提出以下的調整，以制定更合適基金項目應用的「社會投資回報」框架：

- 定性(非價值量化)方面的考慮亦應為基金援助項目影響評估的重點 - 雖然「價值量化」為「社會投資回報」框架的重要工具，但我們認為在評估援助項目對社會帶來的影響時，定性方面的考慮亦為重要；以及
- 展望未來 - 基金援助項目的影響評估應反映執行單位推行援助項目的經驗和教訓，讓執行單位和基金在將來設計援助項目時有更多的參考。

## 基金援助項目影響評估的推行步驟

24. 影響評估工作應涉及三個主要階段，包括：

- **第一階段（建立）** - 識別援助項目的相關持份者以及項目對他們的潛在影響；
- **第二階段（落實）** - 確認在前一階段所識別對持份者的影響是否確切；以及
- **第三階段（評估）** - 評核援助項目帶來的影響，並建議援助項目的經驗可如何改善將來其他項目的推行。

## 影響評估的資格

25. 影響評估有助進一步理解援助項目如何對社會帶來更廣泛的影響。因此，我們應考慮個別援助項目是否適合進行這樣全面的評估。我們認為，在選擇援助項目進行影響評估時應考慮以下因素：

- 檢討工作的**廣泛性**；
- 公眾的**接受程度**；
- 有否**未來需求**及是否合理；以及
- 援助項目的**整體全面性**

因應以上因素評估所有援助項目後，我們建議如基金將來選定項目以進行影響評估時，以下三個項目應為合適：

1. 課餘託管試驗計劃
2. 長者牙科服務資助項目
3. 為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼

## 關於德勤

Deloitte（“德勤”）是一個品牌，在這個品牌下，具獨立法律地位的全球各地成員所屬下數以萬計的德勤專業人士聯合向經篩選的客戶提供審計、企業管理諮詢、財務諮詢、風險管理及稅務服務。這些事務所均為德勤有限公司（一家根據英國法律組成的私人的擔保有限公司，以下稱“德勤有限公司”）的成員。每一個成員所在其所在的特定地區提供服務並遵守所在國家或當地的法律及專業規則。德勤有限公司並不參與向客戶提供服務。德勤有限公司及其每一個成員所乃獨立及獨特的法律實體，相互之間不因對方而承擔任何責任。德勤有限公司及其每一個成員所僅對其自身作為或遺漏承擔責任，而對相互的行為或遺漏不承擔任何法律責任。德勤有限公司的每一個成員所的结构各自根據其所在國家或當地法律、法規、慣例及其他因素而設定，並且可以在其經營所在地透過從屬機構、關聯機構及/或其他實體提供專業服務。

德勤為各行各業的上市及非上市客戶提供審計、稅務、企業管理諮詢及財務諮詢服務。德勤成員所網路遍及全球逾 150 個國家，憑藉其世界一流和高品質專業服務，為客戶提供應對最複雜業務挑戰所需的深入見解。德勤擁有約 200,000 名專業人士致力於追求卓越，樹立典範。