

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)490/11-12(03)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2011年12月12日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

創業展才能計劃

目的

本文件旨在概述福利事務委員會(下稱"事務委員會")就創業展才能計劃進行的討論，以及其他委員會就殘疾人士就業機會進行的相關討論。

背景

2. 財政司司長在2001-2002年度財政預算案中宣布，向非政府機構提供5,000萬元的一筆過撥款，為殘疾人士創造就業機會。社會福利署(下稱"社署")於2001年推出創業展才能計劃，透過向非政府機構提供撥款資助作為種子基金，協助這些機構開設小型企業／業務，讓殘疾人士得以就業。

3. 凡根據《稅務條例》(第112章)第88條認可為真正慈善團體的非政府機構，並積極參與福利及慈善活動至少5年，均符合資格申請資助，以開設業務。自2006年11月23日起，每項業務須僱用殘疾人士的比例，由不少於僱員總數的60%，修訂為不少於僱員總數的50%；僱主與殘疾僱員之間應存在正式的僱傭關係；資助期亦由最多一年延長至兩年，但每項業務200萬元的資助上限維持不變。

委員曾進行的商議

推出創業展才能計劃的建議

4. 在2001年6月11日的會議上，當局就有關開立一筆為數5,000萬元新承擔額的撥款建議諮詢事務委員會，以推行創業展

才能計劃，協助非政府機構開辦及經營一些以殘疾人士為僱員的小型業務。雖然委員支持此項促進殘疾人士就業的建議，但他們關注到，鑒於每項業務計劃最高可獲撥款200萬元，當局所提供的5,000萬元，可惠及的人數實在不多。

5. 政府當局認為，透過審慎挑選非政府機構開辦業務，創業展才能計劃將可惠及相當多的殘疾人士。特別是當局將會成立一個由商人、財經／會計界人士、殘疾人士及政府官員組成的評審小組，以便在評核時提供所需的商業、財經、專業及政策上的意見。評審小組在審批撥款申請時，會考慮擬開辦的業務是否可行；申請機構是否具備管理能力，包括經驗、資歷及過往的業務成績；及殘疾人士的受惠程度。非政府機構最高可就每項業務獲撥款200萬元，以支付購買器材、進行裝修工程等費用，以及最初創業所需的營運資金，以購買存貨和支付最初營辦業務的開支(通常不超過12個月)，以便籌備業務或組織市場策劃隊伍。因此，受資助的業務理應有能力以自負盈虧的方式經營。

6. 據政府當局表示，創業展才能計劃下各項業務的營運模式，有助殘疾人士在一個悉心安排和互相體諒的工作環境中獲得真正的就業機會，解決殘疾人士經常要轉換不同的培訓及工作環境，以及難以在公開市場上持續工作的問題。

7. 部分委員關注到，如非政府機構獲批准開辦聘用殘疾人士的小型業務，社署將會為這些機構提供甚麼支援，以及有何措施防止殘疾人士遭私營機構的僱主剝削。

8. 政府當局表示，受資助的業務必須聘用殘疾人士，不論在任何時間，他們所佔的數目不應低於總僱員人數的60%。社署會隨時視察有關業務，並會監察業務的運作至少3年。期間，經營者須在有需要時向當局提交進度報告、業務計劃、財務報告及經審計的報告等。有關業務將會按照若干指標予以評核，例如所聘用的殘疾人士數目，以及受聘於有關業務的殘疾人士的收入等。

9. 委員又獲悉，當局將會成立一個由具備從商經驗人士及殘疾人士組成的諮詢委員會，帶領社署轄下的康復服務市場顧問辦事處(下稱"辦事處")工作。辦事處將負責督導創業展才能計劃的推行。營辦這些業務計劃所得的利潤，必須用作加強業務或用於有關非政府機構所營辦的康復服務或其他福利服務上。

殘疾人士的就業機會

10. 在第三屆立法會成立的研究為有特殊教育需要的兒童提供寄宿學額、高中教育及就業機會的有關事宜小組委員會曾探討多項事宜，包括政府當局為殘疾人士開創更多就業機會的支援措施，並曾研究此等促進殘疾人士就業的措施的成效。小組委員會報告的相關節錄載於**附錄I**。事務委員會又曾討論促進殘疾人士就業機會的措施，以及協助他們在勞工市場尋找工作的支援措施。委員的意見綜述於下文第11至16段。

11. 委員認為，政府當局作為本港最大的僱主，應以身作則，牽頭參與為殘疾人士創造及提供就業機會的計劃，而不應依靠非政府機構及私營機構。部分委員認為，政府應預留特定的服務合約，批予聘用殘疾人士的非政府機構。

12. 政府當局強調，政府部門非常樂意聘用殘疾人士。除此以外，只要不違反公開及公平競爭的原則，政府部門會盡量嘗試將採購服務的標書批予聘用殘疾人士的非政府機構。

13. 部分委員關注到，政府當局會否採取局限性投標的做法，以促進殘疾人士就業。政府當局表示，多個非政府機構已透過局限性投標成功投得政府服務合約，並在創業展才能計劃下開設小型企業，包括在政府部門管理的場地經營零售商店或小食亭。當局又鼓勵各政策局及部門透過局限性投標，把更多服務合約批給參與創業展才能計劃的非政府機構。一份載列已參與創業展才能計劃的非政府機構名單，已分發各政策局局長及部門首長參考。

14. 在商議過程中，委員從政府當局方面得悉，截至2007年年底，有20家非政府機構在創業展才能計劃下成立45項不同性質的企業，創造了537個就業機會，其中390個是專為殘疾人士而設的職位。鑒於過往6年僅動用了該筆撥款中的2,480萬元，委員促請社署加強宣傳，鼓勵各機構在創業展才能計劃下推出更多業務計劃。委員又察悉，在2004年至2007年期間，辦事處只協助殘疾人士覓得39份全職和17份兼職工作，為各項康復服務取得的工作訂單和招標合約，總值僅有3,941萬元，成績令人失望。委員認為辦事處須盡快檢討其工作，以找出可予改善之處。

15. 部分委員認為，當局或須按循序漸進的方式實施就業配額，先由政府政策局及部門開始，再供政府資助機構、法定團體及私營企業跟隨。

16. 政府當局對引入配額制度有所保留，因為海外國家在實施配額制度以協助殘疾人士就業方面未見成功。政府當局重申其立場，即殘疾人士應憑藉他們的工作能力而非缺陷就業。此外，在私人市場中，大部分公司均為中小型企業。倘向這些企業施加就業配額，將會對其營運構成負面影響。政府認為，透過鼓勵及其他措施，例如優先採購殘疾人士製造的產品及使用他們提供的服務，以促進殘疾人士就業，才是較適當的做法。據政府當局表示，在2009年，殘疾公務員約有3 200人。多間福利機構均支持殘疾人士就業政策。東華三院所聘用的殘疾僱員比例已由1.64%增至2.01%，而仁濟醫院和博愛醫院亦以提高殘疾僱員人數至約2%為目標。

創業展才能計劃的推行情況

17. 在2010年6月14日的事務委員會會議上，當局向委員匯報，截至2010年5月底，創業展才能計劃批出約3,600萬元，資助進行61項小型社會企業計劃，並為殘疾人士創造約500個就業機會。辦事處除協助非政府機構成立社會企業和小型業務外，亦曾舉行推廣殘疾人士工作能力的市場拓展活動和宣傳活動。

18. 在2011年10月21日的事務委員會會議上，當局進一步向委員匯報，截至2011年3月，創業展才能計劃共成立了66個業務，創造了超過520個專為殘疾人士而設的職位。

最新發展

19. 一如2011-2012年度施政報告所宣布，政府將會向創業展才能計劃注資1億元，以期加強協助殘疾人士就業。該計劃的資助期會由最多兩年延長至3年。政府當局會在事務委員會於2011年12月12日舉行的下次例會上，向委員簡介有關的撥款建議。

相關文件

20. 相關文件一覽表載於**附錄II**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年12月6日

節錄自研究為有特殊教育需要的兒童提供寄宿學額、
高中教育及就業機會的有關事宜小組委員會報告
(立法會CB(2)2140/07-08 號文件)
第VI章 —— 殘疾人士的就業機會

引言

6.1 小組委員會曾深入探討有特殊教育需要的學生離校後的出路，以及現有的措施是否足夠幫助他們覓得具生產力和有酬勞的工作。委員明白有些學生的殘疾令他們難以跟隨主流途徑，他們需要協助，以期盡量做到自力更生及融入社會。

6.2 委員察悉，職業訓練局和社署現時為有不同能力的殘疾人士提供多項職業訓練和康復服務，包括技能訓練中心、綜合職業訓練中心、庇護工場、輔助就業及綜合職業康復服務中心。勞工處展能就業科提供切合個人需要的就業服務，協助殘疾人士公開就業。

6.3 委員認為只要政府當局給予足夠支援，加上得到社會人士接納，許多殘疾人士都能就業以賺取收入。最重要是落實支援措施，為殘疾人士創造更多就業機會。小組委員會曾研究為提高殘疾人士就業機會的各項措施是否有效。

創業展才能計劃

6.4 財政司司長在2001-2002年度的財政預算案中宣布，向非政府機構提供5,000萬元的一筆過撥款，為殘疾人士創造就業機會。創業展才能計劃的資助來自該筆撥款，並由社署負責執行。非政府機構可獲提供種子基金，用作開設小型企業／業務，讓殘疾人士可在一個細心安排和互相體諒的環境中真正就業。資助條件是每家企業所僱用的殘疾人士，不應少於其僱員總數的50%，僱主與殘疾僱員之間應存在正式的僱傭關係。

6.5 委員察悉，截至2007年年底，有20家非政府機構在創業展才能計劃下成立45項不同性質的企業，創造了537個就業機會，其中390個是專為殘疾人士而設的。這些業務包括清潔、飲食、汽車清潔、按摩保健治療、零售店服務、蔬菜批發和加工、家居服務、旅行社等。鑒於6年來只用去該筆撥款中的2,480萬元，委員促請社署加強宣傳，鼓勵各機構推出更多創業展才能計劃。

康復服務市場顧問辦事處

6.6 康復服務市場顧問辦事處(下稱"辦事處")由社署設立，目的是以創新、具效率及效益的業務發展和市場策略，提高殘疾人士的就業和訓練機會。辦事處協助非政府機構運用創業展才能計劃提供的資助成立社會企業和小型業務、推廣殘疾人士製作的產品和提供的服務，以及協調非政府機構爭取工作訂單。

6.7 委員察悉，在2004至2007年間，辦事處只協助殘疾人士覓得39份全職和17份兼職工作，為各項職業康復服務取得的工作訂單和招標合約，總值只有3,941萬元，成績令人失望。委員認為辦事處須盡快檢討其工作，以找出可改善之處。

社會企業

6.8 社會企業的社會目標，是為殘疾人士創造直接的訓練和就業機會。這些企業賺取的盈餘會再投資在加強殘疾人士的就業和訓練的工作上。儘管財政司司長在2006-2007年度財政預算案演辭中承諾進一步協助社會企業的發展，利便他們參與競投政府合約，但政府各部門於2006-2007年度透過辦事處向社會企業提供的服務合約只得6份，合約金額總數為660,110元；有關詳細資料載於**附錄XI**。

6.9 委員認為政府當局應帶頭聘用殘疾人士，為非政府機構、公共團體及私營企業樹立良好的榜樣。政府各部門透過辦事處向社會企業提供少量服務合約，根本不配合政府公布的提倡社會企業政策。鑒於財經事務及庫務局負責就政府部門的服務採購事宜制訂政策和訂定指引，小組委員會向財經事務及庫務局局長建議規定個別政府部門以局限性招標方式，向社會企業採購某個最低百分比或數量的服務。

6.10 財經事務及庫務局局長在致小組委員會的覆函中說明，根據政府的採購政策，採購必須以公平及公開競爭、合乎經濟效益、具透明度和向公眾負責為原則。政府現行的採購制度已容許各政策局和部門靈活處理，他們可通過局限性招標，向僱用殘疾人士的非政府機構採購服務。舉例而言，康樂及文化事務署已預留9個場地的飲食零售店／小食店作上述用途，而社署的預定名單上共有36家非政府康復機構。教育局和民政事務總署也各自提供一處相類的場地，供該36家非政府康復機構進行局限性投標。有些服務合約的評分制度會向聘用較多殘疾人士的投標者給予額外分數。由於政府採購的服務／產品種類繁多，要求財經事務及庫務局規定所有政策局／部門在採購服務時，把某個百分比或數量的合約判給僱用殘疾人士的非政府機構或社會企業，這種做法既不實際，也不恰當。

稅務優惠

6.11 為鼓勵私人機構僱用殘疾人士，部分代表團體建議提供稅務優惠。委員要求政府當局研究引入稅務優惠，作為推動僱用殘疾人士的積極鼓勵措施的可行性。政府當局認為，根據《稅務條例》(第112章)的現行條文，在計算僱主的應評稅利潤時，已可扣除僱用員工(包括殘疾人士和健全人士)的所有相關開支。為僱用殘疾人士提供更優惠的扣稅額，並

不符合基本稅務原則。在香港的低稅率環境下，提供稅務優惠所帶來的稅額減免亦不會太多。

就業指標

6.12 小組委員會認為，政府當局身為本港最大的僱主，應帶頭聘用殘疾人士，幫助他們融入社會。然而，截至2007年3月31日，殘疾公務員只有3 263名，佔整體公務員人數約2.1%，而按非公務員條款受聘的殘疾人士則為310名。

6.13 委員認為，政府資助機構和法定團體聘用殘疾人士的情況更加令人失望。由2003年5月開始，勞工及福利局動員所有相關政策局，鼓勵逾360家政府資助機構和法定團體制訂僱用殘疾人士的政策和指標，並在其年報內公布僱用殘疾人士的統計數字。當局進行了跟進調查，以瞭解上述工作的成果。最近一次於2007年12月進行的跟進調查涵蓋共272家政府資助機構和法定團體，合共接獲201個回覆。只有64家機構(32%)制訂有關僱用殘疾人士的政策和程序；13家機構(6%)制訂就業指標，平均為2%；以及17家機構(8%)在其年報內公布僱用殘疾人士的統計數字。

6.14 為糾正上述不理想的情況，委員建議政府資助機構應在3年內達到聘用2%殘疾僱員的目標，未能達標的政府資助機構將須承受被削減資助額的後果。

6.15 康復諮詢委員會及其轄下的就業小組委員會曾討論小組委員會的建議。他們認為以懲罰的方式，尤其是削減未能達到僱用殘疾人士目標的政府資助機構的資助額，並非推動該等機構僱用更多殘疾人士的恰當措施。削減資助額只會影響為使用者(包括殘疾人士)提供的服務的質和量。

6.16 為回應對削減資助額的關注，委員提出替代建議：從僱員人數達50人或以上的政府資助機構和法定團體的每年資助額中扣起2%，直至他們達到聘用2%殘疾僱員的目標。至於僱員人數少於50人的政府資助機構和法定團體，應規定他們運用2%的每年資助額向殘疾人士採購服務。

6.17 康復諮詢委員會轄下的就業小組委員會在其2008年4月18日的會議上，討論小組委員會的替代建議。就業小組委員會委員再一次認為，這項替代建議並非達到推動聘用殘疾人士的積極和恰當的措施。他們認為倘若採用這項替代建議，殘疾人士會被視為社會的負累，以致難以得到同事接納。反之，就業小組委員會委員建議採用積極的鼓勵措施，例如嘉許良好僱主和分享良好的處事方式，在推動政府資助機構和法定團體聘用殘疾人士方面會更為有效。

6.18 鑒於只有少數政府資助機構和法定團體制訂僱用殘疾人士的政策和指標，以及訂立就業指標，情況令人失望，委員認為，勞工及福利局進行跟進調查所涵蓋的政府資助機構和法定團體的名稱、他們的回應或不回應，應該全部公開。此舉將會是一項積極措施，既可適當嘉許已採取行動推動殘疾人士就業機會的政府資助機構和法定團體，與此同時，對於拒絕在這方面自願採取措施的上述機構和團體產生阻嚇力。

就業配額

6.19 部分小組委員會委員認為，倘若非強制性就業指標未能達到原定目的，可能需要考慮立法實施殘疾人士就業配額。就業配額應按循序漸進的方式實施，由政府政策局及部門開始，政府資助機構、法定團體及私人企業則陸續跟隨。另一建議是，在就業配額制度下，每家機構每聘用50名僱員，便應聘用兩名殘疾人士。

6.20 政府當局對引入配額制度有所保留。據政府當局表示，海外國家實施配額制度以協助殘疾人士就業，未見成功。舉例而言，英國於檢討配額制度的成效後，已予廢除。強制性的就業制度會令殘疾人士被視為社會的負累，以致難以得到同事接納。社會應幫助殘疾人士憑着他們的能力覓得合適的工作，而非因為殘疾情況而獲得就業。況且，私人公司大部分屬中小型企業，實施配額制度有損其業務營運。如這些公司獲得豁免，則配額制度難以取得理想的成果。

X X X X X

建議

就業機會

- (38) 帶頭鼓勵政府部門、政府資助機構和法定團體聘用殘疾人士；
- (39) 考慮規定政策局及部門以局限性招標方式，向僱用殘疾人士的社會企業採購某個百分比或數量的服務；
- (40) 探討向私人機構提供稅務優惠的可行方案，以鼓勵他們聘用殘疾人士；
- (41) 規定政府資助機構和法定團體分階段達到聘用2%殘疾僱員的目標；
- (42) 公布已達到及尚未達到聘用目標的政府資助機構和法定團體的名稱；
- (43) 定期公布殘疾人士失業率，以反映支援殘疾人士求職的各項措施是否有效；
- (44) 加強支援殘疾人士公開就業，例如增加勞工處展能就業科提供的工作種類；延長向該科登記的殘疾人士的個人檔案保留期；透過職訓局技能訓練中心提供課程，以配合人力市場；以及恢復推行青年大使計劃，提供機會予參加者提升公開就業所需的技能；
- (45) 加強教育公眾認識殘疾人士的才能和就業能力；及
- (46) 考慮成立跨部門小組，負責協調和監督為殘疾人士提供的職業訓練。

X X X X X

創業展才能計劃

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2001年6月11日 (議程第V項)	議程 會議紀要
財務委員會	2001年6月22日	會議紀要 FCR(2001-02)16
福利事務委員會	2006年7月6日* (議程第II項)	議程 會議紀要
財務委員會	2008年4月2日	政府當局就委員對審核2008-2009年度開支預算的書面提問作出的答覆
研究為有特殊教育需要的兒童提供寄宿學額、高中教育及就業機會的有關事宜小組委員會	-	小組委員會向內務委員會提交的報告
人力事務委員會	2010年4月26日 (議程第III項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2010年6月14日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2011年10月21日 (議程第I項)	議程

* 與人力事務委員會舉行的聯席會議