

A. 引言

審計署就社區投資共享基金("基金")進行審查，主要集中於以下範疇：

- 基金的管治；
- 社會資本的發展；
- 計劃的評審及監察；及
- 受資助者運用撥款的情況。

2. **李慧琼議員**申報，她是一些可能曾申請基金撥款的機構的名譽主席或成員。

3. **陳茂波議員**申報，他曾參與不同慈善機構的工作，而這些機構可能曾申請基金撥款。

4. **勞工及福利局局長張建宗先生**在2010年11月30日的公開聆訊上發表序辭。他的序辭全文載於**附錄28**。

B. 社會資本的發展

基金撥款的使用

5. 委員會察悉，政府於2002年成立3億元資金的基金。作為一項種子基金，基金透過社區團體、商界等機構之間的協作計劃，鼓勵市民互相關心，推動社區參與及跨界別合作，從而建立"互信"、"社羣網絡"、"合作精神"、"社區凝聚力"等社會資本。基金的目標和定位，是透過向社會各界推廣社會資本的概念，發揮催化作用，推動社會資本發展，而並非一般福利性或發放經濟援助的基金。

6. 據審計署署長報告書第1.8段所述，截至2010年5月，基金共批准了213項計劃，批出撥款總額為2億1,200萬元。

7. 基於上述背景，委員會詢問：

- 過去8年，政府及基金委員會汲取了甚麼教訓，以及日後會如何利用以往的經驗，務求更善用基金；及
- 過去有否犯了任何錯失，以及採取了甚麼改進措施。

8. **勞工及福利局局長**表示：

- 社會資本的概念並不易瞭解，雖然基金已成立了8年，但仍有一些人不明白此概念；
- 有別於其他基金，基金是一項種子基金，旨在香港促進及建立社會資本。基金不會為"一次性的活動"計劃及那些對社區發展沒有長遠效益的計劃提供資助。基金相當重視計劃在基金資助期完結後的可持續發展。由於不少人對基金的目標認識不深，基金在成立初期收到很多不合資格的申請，因此評審申請的工作進度緩慢；
- 針對上述問題，基金已建立一套更清晰和更具體的評審準則及程序，例如在第十六期申請的評分制度中加入各項比重，以促進評審申請的效率。每項獲批的計劃亦獲委派一名基金委員會委員作為計劃導師，聯同基金秘書處在計劃推行期間協助向計劃小組提供指引及支援；及
- 勞工及福利局("勞福局")及基金委員會會推介表現良好的計劃的成功經驗(例如關於在屋邨建立"樓長／層長"制度的計劃)，並把這些計劃推廣至全港其他地區。

9. **基金委員會主席楊家聲先生補充：**

- 雖然過去8年曾犯錯失，但都不是嚴重的錯失。在基金成立初年，申請的成功率約只有7%至8%，原因是大部分申請者對基金的目標認識不深。因此，幾乎所有申請均由社會福利機構作出，而這些機構期望會獲得基金經常撥款。當時的基金工作進度緩慢，而基金的推廣亦不容易。直至近年，才出現了民、商、官三方的合作，也有更多的商業機構參與；及
- 基金成立後的8年間，社區內居民之間守望相助的關係有所加強，例如基督教聯合醫院("醫院")推行的計劃已令輪候醫院服務的人數減少。另一項由香港電腦商會推展的計劃，則是一項富有創意的計劃，令參與計劃的青少年提升自信，並加強他們獨立解決問題的能力。

10. **委員會詢問：**

- 政府為何需要8年的時間，學習如何運用基金；
- 為何基金的3億元資金未有全數盡用，以及基金的申請數目由首兩年超過200宗，急劇下跌至其後各年度為數約100宗或以下；及
- 基金是否已達到目標。

11. **勞工及福利局局長答稱：**

- 基金成立的目標，旨在推廣社會資本的概念，透過實踐凝聚社會力量，並希望對社區的社會資本發展起到長期的效用。鑑於社會資本是一個較新的概念，政府需要時間進行探索，並透過成功例子作出推廣。在近三至四年，基金已建立清晰的方向，並總結了一些成功計劃的經驗(其中有部分促進了跨界別協作)，以便在其他地區作進一步發展。透過整個社會網絡，這些跨界別協作已為社會資本建立基礎；

- 勞福局及基金委員會在評審申請時秉持審慎運用公帑的原則。由於基金是一項種子基金，基金委員會重視計劃在推動多方協作及社會資本發展方面的效益，而非着眼於獲批計劃的數目。黃大仙竹園救世軍所開展的計劃，便是優質計劃的其中一例，該計劃動員了一羣長者經營"長者專門店"，並由一些婦女組織清潔服務隊。該計劃不單是經營一門生意，更提升該區不同組羣之間的合作和協作。雖然基金對該計劃的撥款在2007年已完結，但該計劃現時仍獲得盈利；及
- 勞福局及基金委員會已加強宣傳工作，以推廣基金，藉此鼓勵更多合資格的申請者提出申請。有關工作包括邀請所有有興趣的團體出席簡介會，以及安排路訊通及電視台的訪問。除了宣傳成功的計劃外，勞福局及基金委員會亦推動團體合作，共同推行計劃。

12. 基金委員會主席補充：

- 世界銀行和亞洲發展銀行均認為，若不發展社會資本，人們只會不斷要求提供福利，而這正正是設立基金的原因。基金委員會全體委員及他均認為基金非常成功，因為在8年間只撥出一小筆款項(即2億1,200萬元)，便將21 000名接受援助的人轉化為提供協助的人；
- 一項由多間本地大學的學者組成的研究隊伍就基金運作和受資助計劃所進行的研究，肯定了基金在發展社會資本策略方面的成效，並反映社會資本是一個新概念，值得推廣。基金每年均舉辦座談會，邀請海外嘉賓參加及分享有關社會資本的經驗。這些嘉賓均反映香港在建立社會資本方面所採用的模式是有效的；
- 勞福局於2010年委託了獨立顧問，就基金的效益展開另一次外間檢討。有關檢討將於2012年年初完成，屆時勞福局會就基金的未來路向，向政府提交文件；

- 為推廣基金，他透過民政總署向18區區議會主席交代基金的工作進度。區議會主席及區議員協助在地區推廣基金；
- 2002年共有229宗申請，獲批核的有17宗，獲批的數字偏低，是因為大部分申請都不符合要求。此外，基金委員會拒絕了一些申請者的申請，因為他們未能在財政上達致可持續發展。隨着時間過去，人們開始明白基金不是一個常設撥款的基金，申請數字便出現減少，維持在每年50至80宗之間。雖然申請數字減少，但成功率則相對地有所增加；及
- 基金經過多年的運作後，他預期基金不會像成立初期般有那麼多創新的計劃。

社會資本的概念

13. 委員會察悉人們對社會資本的概念認識不深，並詢問：

- 根據世界銀行和亞洲發展銀行，"社會資本"的定義為何；及
- 基金所採用的定義與世界銀行和亞洲發展銀行所採用的定義有何不同。

14. **勞工及福利局局長**在其2010年11月29日的函件(**附錄29**)中表示：

- 基金對社會資本的定義乃依據世界銀行於網上發布的資料而制訂，"社會資本"是指一些制度、關係和標準，社會互動能力的質與量就是憑這些關係和體制而形成的。社會資本包括社會規範(個人態度及社會價值觀)、網絡和制度。發展社會資本所應用的"策略"包括"認知"、"關係"和"結構"3個層面，融合了"角色轉化"和"社會互信"等心理學及社會學的概念，從橫向角度發展，在不同背景的羣體之間"搭橋鋪路"，而從縱向角度發展，通過協作"連結"跨界別和不同權力階層的

夥伴。社會資本不僅是社會上的各種制度及個人才能的總和，更把各種制度緊緊凝聚起來，並團結社會各界人士，為謀求共同的福祉而努力；及

- 亞洲發展銀行在社會資本定義上着墨並不多，社會資本包含了網絡、組羣、互信、相互理解、個人態度、社會價值觀及制度，基本上與世界銀行的定義類近。

15. 委員會進一步詢問，政府當局在委任各界人士成為基金委員會委員之前，有否考慮這些人士對社會資本的認識，以及有否為新加入委員作出有關社會資本概念的簡介。

16. **勞工及福利局局長及基金委員會主席**在公開聆訊上表示及**勞工及福利局局長**在其2010年11月29日的函件中答稱：

- 政府當局在委任基金委員會委員時，會仔細考慮各相關因素，包括他們對社會資本的認識及實踐經驗，以及他們能否肩負推動社會資本發展的使命等，以決定個別人士是否適合出任基金委員會委員；
- 政府當局向新加入委員發出委任書時，會夾附一份政府當局於2002年基金成立時向立法會財務委員會申請撥款的文件，文件載列社會資本簡介、基金的成立背景、目標、營運模式及評審準則等，以供新委員參考；及
- 為整合有關社會資本的本地實踐經驗及更有效地促進社會資本的發展，基金設立了一個稱為"社會資本摯友"的網絡(Social Capital.Net)，其會員已有100人，他們均清楚掌握社會資本的概念。勞福局及基金委員會現正推廣這個摯友網絡，以招收更多會員，透過社會網絡，在社區中推廣社會資本的概念。

基金的外間檢討

17. 委員會察悉勞福局已委託獨立顧問展開第二次外間檢討，以評審基金的效益，並詢問該項檢討會由誰進行，以及檢討的時間表為何。

18. **基金委員會主席**在公開聆訊上回答及**勞工及福利局局長**在其2010年12月17日的函件(**附錄30**)中答稱：

- 該檢討由基金委員會推薦並由勞福局透過公開招標方式委託的兩間大學進行，已於2010年10月展開，並預期於2012年年初完成，顧問須提交中期報告及最後報告；及
- 該兩間大學會分別研究不同的課題，其中一間負責深入研究在天水圍區展開的約20項計劃，這些計劃是回應數年前在該區發生的多宗慘劇而推行的。

基金申請的評審

19. 委員會提述勞工及福利局局長在其2010年11月29日的函件中提供有關2002年的基金申請評審程序及準則指引。該指引訂明，鑑於基金的性質、效益及目標均具創新性，基金須承受較大的風險。基金委員會所面對的風險包括：預期的效果是嶄新，可能難以具體說明、實現、監察和衡量；而評審準則和程序嶄新，且未經測試。委員會詢問，經過這麼多年的實踐經驗，基金委員會是否更瞭解有關的風險。

20. **基金委員會主席**回應時表示：

- 基金委員會難以確定是否可以達致預期的成果，因為存在很多變數，例如持份者在計劃推行期間退出。儘管如此，基金委員會會竭盡所能，履行其職責；

- 申請者以往的經驗亦會影響計劃會否失敗或延誤。基金委員會有能力處理受資助者未能繼續推行其計劃的風險；及
- 基金一直檢討評審準則，以確定其是否合適。

21. 委員會提述第十六期申請所採用的經修訂評審準則。委員會關注到，對申請機構的領導才能及機構能力的要求會不利於小型機構申請基金。委員會詢問，是否有一些由小型機構開展的計劃成功獲批的例子。

22. **基金委員會主席**回應時表示，由小型機構展開而獲基金撥款的計劃為數不多，約佔計劃總數的20%，而且往往要與其他持份者合作推行。由於基金不想過於倚賴社會福利機構來達到其目標，所以一直鼓勵商界的中小型公司申請基金。然而，這些公司對申請基金撥款的興趣不大。

23. 委員會提述一份由基金秘書處就基金評審小組委員會(現稱評審及評估小組委員會)("評審小組委員會")在2002年9月20日的第一次會議所擬備的"基金計劃：評審程序及準則"的討論文件(勞工及福利局局長在其2010年11月29日的函件中提供該份文件)。一如夾附於該份討論文件的評審表格所述，評審基金申請的其中一項準則是"其他負面因素"，當中包括"政治考慮因素"這項草擬指標。委員會詢問，為何將此項指標包括在內，而基金委員會曾否運用此項指標評審任何申請。

24. **勞工及福利局局長**在其2010年12月17日的函件中回應時表示：

- 根據在2002年9月20日舉行的評審小組委員會會議的紀錄，委員並沒有就此項草擬指標作出討論；
- 基金委員會在2002年9月24日舉行的會議曾就評審程序及準則作出討論，並通過由評審小組委員會負責在2002年10月下旬進行"評審實習"，就評審小組委員會

所建議的評審準則的應用方法和評審程序的詳細工作安排建立共識；

- 評審小組委員會其後於2002年10月29日舉行的第二次會議就評審程序及準則作進一步討論，而會議文件夾附的評審表格已作出修訂，並已剔除"政治考慮因素"這項草擬指標；
- 基金委員會在2002年12月9日就第一期申請進行審批，當時的評審表格已沒有"政治考慮因素"這項指標。因此，基金自處理第一期計劃申請開始，已沒有以"政治考慮因素"作為審批申請的其中一項評審指標；及
- 基金其後已再對評審表格作出修訂，而最新修訂本亦沒有"政治考慮因素"這項指標。

計劃的可持續發展

25. 據審計署長報告書第3.13段所述，在10項已完成的計劃中，有7項的持續發展存有疑問。委員會詢問，基金委員會有否作出檢討，以確定該7項計劃不能持續發展的原因。

26. **勞工及福利局局長**在其2010年12月17日的函件中答稱：

- 勞福局及基金委員會相信審計署主要指計劃未能在財政方面持續發展，例如仍需要接受其他的資助；
- 基金委員會認為應從較廣義的角度闡釋持續發展的概念，計劃不一定要按其原有運作模式繼續推行。事實上，若執行機構可採取有效的社會資本策略推行計劃，計劃所締造的社會成果便能得以持續。這些社會成果包括參加者通過角色轉化令能力得到提升、鄰里之間成功建立互助支援網絡，以及通過多方協作為社會創造更多發展機會等；

- 勞福局及基金委員會認為審計署署長報告書提出的10項計劃當中，有9項在社會成果方面均能持續發展。餘下的一項計劃於2005年完結，負責推行計劃的相關職員已離開，受資助機構表示無法提供資料以作評估；及
- 基金委員會不時檢視計劃持續發展的整體成效，並曾在2004年至2006年期間委託本地5間院校合作為基金進行成效評估研究。該項研究肯定了基金在建立鄰里守望相助關係、民商官協作模式及社區參與等多方面的成果。基金亦已委託獨立顧問於2010年10月展開第二次研究及評估，預期於2012年年初完成。

27. 委員會進一步詢問：

- 基金委員會會否訂立一個可量化的指標，例如以能持續發展的計劃佔計劃總數的70%作衡量；及
- 基金會否為一些在社會上能持續發展，但在財政上需要較長時間達到持續發展的計劃留有調整的空間。

28. **基金委員會主席回應時表示：**

- 他難以保證所有已完成的計劃均會持續發展，因為有很多變數會影響計劃的持續發展，例如人事變動等。不過，計劃的持續發展將是基金工作的重點。事實上，基金委員會一直跟進在2002年開展並已完成的計劃的持續發展情況；及
- 在基金成立初期，其資助對象是一些需時兩至三年發展的計劃。因此，只有大型機構才有能力推行這些計劃。基金已對其資助對象作出調整，會批核一些為期1年的計劃。在計劃完成及進行檢討後，基金會鼓勵有能力的機構就他們的計劃繼續申請撥款。

申請基金撥款或推行基金計劃時遇到的困難

29. 據審計署署長報告書第3.5段所述，部分受資助者反映推行計劃涉及沉重的行政工作量(例如擬備計劃每季進度報告)及高昂的行政費用。委員會亦知悉，部分受資助者在申請提前發放撥款用作營運／啟動資金，以及在推行計劃期間要求批准重新調撥款項時遇到困難。委員會詢問，與類似的政府基金相比，基金委員會就受資助者匯報計劃進度的機制為何。

30. **基金委員會主席**在公開聆訊上及**勞工及福利局局長**在其2010年11月29日及2010年12月17日的函件中答稱：

- 根據基金撥款協議，受資助者在計劃推行期間，每年須提交4次季度報告，以便基金秘書處適時作出監察，並在有需要時向受資助者提供意見及支援，協助他們順利完成計劃。為方便執行機構匯報計劃表現，基金秘書處已於2010年年初更新了季度表現匯報表格，清晰列出各項需要呈報的項目，讓執行機構更易於填寫及掌握基金要求。基金秘書處亦會於每次提交報告的限期前約半個月透過電郵發放指引，提醒受資助者準時提交報告及需要注意的事項；及
- 基金是一項旨在促進及推廣社會資本發展的種子基金，目標與定位清晰。基金的資金並不是為個別人士提供財政支援或用作支持各項社福計劃，因此並不適宜與其他政府基金的運作互作比較。

31. 委員會提述在每季進度報告的表格中，要求受資助者匯報建立社會資本之整體成效及目的表現評估，並要求受資助者分享計劃參加者的回應，例如參加者的正面轉變、動人故事、嘉許或投訴等。委員會詢問受資助者在填寫進度報告前，會否先與其計劃導師商討。

32. **基金委員會主席**回應時答稱：

- 每項基金計劃均由基金秘書處的一位計劃主任跟進，有關的計劃主任清楚知道計劃的發展情況，並會核對由受資助者提交的每季進度報告；
- 計劃導師聯同計劃主任會視乎需要進行實地觀察，並與計劃小組舉行檢討會議，討論小組關注的事宜及計劃表現。一般而言，如導師發現有計劃表現良好，他們會向其他受資助者分享有關計劃的經驗；及
- 在213項獲批的計劃中，大部分均符合預期目標，26%屬於表現理想的旗艦項目，12%表現未如理想／有改善空間。基金會因應各項計劃的情況釐定其優先次序，並給予適度的協助。

33. 就提前發放撥款用作營運／啟動資金一事，委員會詢問：

- 是否所有申請者均有資格申請提前發放撥款；
- 基金由2002年成立至今，受資助者獲提前發放撥款的計劃數目為何，以及在這些計劃中，墊支款項佔核准撥款總額的百分比為何；及
- 基金委員會的提前發放款項機制(包括審批墊支申請的準則)與類似政府基金相比的情況為何。

34. **勞工及福利局局長**在其2010年12月17日的函件中答稱：

- 基金由2002年成立至今共批核了229項計劃，當中有4項計劃曾獲基金委員會批准提前發放部分資助金，墊支款項佔核准撥款總額的百分比介乎5%至13%；
- 基金撥款主要以定期發還款項的方式發放。為避免公帑被濫用，基金委員會只會在特殊的情況下，按個別申請考慮及處理其提前發放撥款的要求，所涉及的金額一般不會超過計劃首3個月的預算開支。過去所批准的4項申請中，基金委員會主要的考慮因素包括申

請者的往績、其預先墊付開支的承擔能力，以及需要提前發放資助金的支出項目和所涉及金額的合理性；及

- 基金性質獨特，目標與定位清晰，是一項旨在促進及推廣社會資本發展的種子基金。基金的資金並不是為個別人士提供財政支援或用作支持各項社福計劃，因此並不適宜與其他政府基金的撥款安排互作比較。

35. 委員會進一步詢問，基金會否按照計劃的實際情況，審批就預算中不同開支項目之間進行重新調撥款項的申請；以及基金委員會會否考慮放寬其部分行政要求和程序，以方便受資助者推行計劃，並鼓勵財政實力較遜，但具有創新意念的團體申請基金。

36. **基金委員會主席**回應時表示：

- 基金訂有一套既定機制，讓受資助者可在理據充分的情況下修改預算。受資助者可重新調撥不超過開支項目核准款額的15%，但如重新調撥的款項超過15%，則須取得基金委員會批准。如重新調撥款項的理據充分，基金委員會通常都會批准有關要求；
- 由於基金的資金來自公帑，基金委員會和當局在執行行政要求和程序時，必須秉持審慎的原則。舉例而言，基金秘書處須確保已取得足夠的證明文件，才會向受資助者發還開支款項；
- 基金秘書處過去或會要求申請者修改其計劃建議書，以增加獲基金委員會批核的機會。然而，部分申請者卻將秘書處職員的好意，誤以為是強迫他們修改建議書，因而增加其行政工作量。為改善有關情況，基金委員會已安排個別申請者與基金委員會委員會面，讓他們可就計劃構思及內容交換意見，以期提高計劃建議書的質素；及

- 為減輕申請者的行政工作量，基金已於前一季簡化了基金撥款申請表。基金委員會身處兩難之間，既要確保基金撥款獲得善用，又要方便申請者或執行機構。基金已不時檢討其申請流程。基金秘書處亦聘請了一名電腦系統分析／程式編製主任，以期循數碼化的方式簡化流程。他相信數碼化有助騰出更多人手執行其他工作。

C. 計劃的評審及監察

37. 委員會提述基金秘書處為2002年10月29日的小組委員會會議所擬備的撥款建議(勞工及福利局局長在其2010年11月29日的函件中提供了相關資料)。鑑於有3項計劃(申請編號分別為11-1、17-1及113-1)的租金開支看來佔預算總額相當大的比重，委員會詢問：

- 該3項計劃租金開支偏高的原因為何；及
- 勞福局或基金委員會曾否探討協助有關計劃的受資助者利用空置政府產業的可行性，以減低租金開支。

38. **勞工及福利局局長**在其2010年12月17日的函件中答稱：

- 申請編號11-1：計劃期望在葵青區物色一個固定場地設立"耆網吧"，為區內的長者提供一個互助認識的平台；
- 申請編號17-1：計劃期望在深水埗富昌邨物色一個固定場地提供課餘託管；及
- 申請編號113-1：計劃期望在寶田中轉屋附近的商場租用一個鋪位，作為推行計劃的職員辦公室及凝聚中轉屋居民的地點。

39. 關於預算租金開支偏高的原因，**勞工及福利局局長**在同一函件中表示：

- 基金一直鼓勵申請者與地區持份者建立互助網絡，以貫徹發展社會資本的理念。在3項申請中，申請編號11-1最終未獲基金委員會接納；
- 至於另外兩項申請(即申請編號17-1及申請編號113-1)，小組委員會在討論申請時認為計劃書有發展社會資本的潛質，但留意到租金項目預算開支偏高，因此鼓勵申請者與區內持份者合作，有效利用現有的社區資源，以減少不必要的租金開支；
- 兩名申請者積極與區內團體商討，並成功獲地區持份者借出場地，達致社區資源共享。兩項申請(即申請編號17-1及申請編號113-1)在修訂預算開支後獲基金委員會正式批核；及
- 基金會繼續秉承在社區建立社會資本的宗旨，鼓勵申請者積極與地區上的持份者(包括政府部門)一同合作推行計劃。

D. 社區投資共享基金的管治及受資助者運用撥款的情況

基金的管治

公布表現資料

40. 據審計署署長報告書第2.15段所述，基金秘書處已編製17項表現資料，以供基金委員會內部使用，但在基金網頁及／或向立法會福利事務委員會提交的定期進度報告中，卻只公布9項資料。委員會詢問：

- 該17項表現資料為何；
- 為何只公布其中9項而隱去其餘8項資料；及
- 因應審計署署長報告書第2.16(g)段所載的審計署建議，基金採取了甚麼跟進行動，以公布更多表現資料。

41. **勞工及福利局局長**在公開聆訊上及其2010年11月29日的函件中答稱：

- 截至2010年11月25日，基金的17項表現資料如下：
 - (a) 16期申請的獲批計劃為數共有213項；
 - (b) 16期申請的批出撥款金額超過2億1,000萬元；
 - (c) 共有超過560 000名參加者；
 - (d) 21 000名參與者轉化角色，由受助者變為助人者；
 - (e) 提升超過5 000名人士的自信和能力，協助他們重投勞動市場；
 - (f) 支援逾14 500個家庭；
 - (g) 建立逾450個互助網絡；
 - (h) 成立超過20個自務組織；
 - (i) 勸員超過5 000個合作夥伴；
 - (j) 計劃推行地區：基金資助的計劃覆蓋全港18區，其中在天水圍推展的計劃最多，共有28項；其次是深水埗區，佔23項；
 - (k) 計劃對象分類：主要包括"兒童及家庭網絡"、"建構社區能力"、"青少年發展"、"社會共融(少數族裔及新移民服務)"、"社區健康網絡"、"跨代共融"及"長者充能"等；
 - (l) 計劃表現分類：在213項獲批計劃中，約26%屬於表現理想的旗艦項目，62%符合預期目標，其餘12%表現未如理想／有改善空間；
 - (m) 就每項基金計劃每季發還款項的金額；
 - (n) 累積發放撥款金額超過1億2,000萬元；

- (o) 計劃表現報告提交的紀錄；
 - (p) 計劃年度審計報告提交的紀錄；及
 - (q) 實地探訪的出席紀錄及取消的原因(如適用)；及
- 基金秘書處並無刻意隱去第(j)至(q)項表現資料，只是沒有如上述第(a)至(i)項資料般透過不同途徑發放予公眾。因應審計署的建議，基金秘書處將會上載上述17項資料至基金網頁，並會定期作出更新，以供公眾閱覽。

42. 委員會進一步詢問，在上文提及12%表現未如理想／有改善空間的計劃中，是否大部分均由小型機構推行。

43. **基金委員會主席及勞工及福利局局長**回應時表示，在該12%表現未如理想／有改善空間的計劃中，部分是由大型機構營辦，部分則由小型機構營辦。基金承認小型機構在推行計劃時，或會基於其財政能力有限而遇到困難。舉例而言，其中一項計劃是由大澳一個小型機構營辦，最終有部分項目便基於人事變動及其他因素而暫時停辦。基金委員會曾協助該計劃作出重組，讓其他機構可繼續推行有關計劃。

報告社會資本發展的成果

44. 一如審計署長報告書第3.19段所載的3個個案反映，部分受資助者所報告的成果並不準確，並且不能全部證實。舉例而言，個案一便有同一名義工被計算13次。此外，部分受資助者對表現指標有不同的詮釋，因此報告的成果不能按同一基準作出比較。委員會詢問：

- 除了審計署長報告書所提及的3個個案外，基金委員會有否追查過往是否也有其他類似個案，以及基金委員會將採取甚麼行動，以避免問題重演；及
- 基金曾否界定"義工"的涵義。

45. **基金委員會主席及勞工及福利局局長**表示：

- 由於人手不足，基金並無追查以往曾否出現類似個案，但基金會因應審計署的建議，抽查受資助者計劃成果報告內的資料是否準確無誤；及
- 基金沒有就"義工"一詞提供定義。為免受資助者再次把參與人數及參與人次混為一談，基金已在經修訂的每季進度報告的表格內就此提供清晰指引。

委員會委員申報利益的情況

46. 委員會詢問基金委員會是否已因應審計署長報告書第2.16(a)段所載的審計署建議，採用兩層申報利益制度，以供委員會委員申報利益。**勞工及福利局局長**答稱有關建議已經落實。

受資助者運用撥款的情況

"一次性"的活動的開支

47. 據審計署長報告書第5.16(a)段所述，如一次性的活動對社會資本發展有長遠效益，仍有可能獲基金秘書處批准。委員會詢問：

- 一次性活動的長遠效益為何；及
- 除了審計署所審查的6項計劃外，基金秘書處曾否拒絕其他一次性活動的申請，以及申請被拒的原因為何。

48. **勞工及福利局局長**在其2010年11月29日的函件中答稱，基金是採用向受資助者發還款項的形式，按季發還撥款。基金申請表註明"單次性而不符合建立社會資本理念及對計劃的發展缺乏長遠果效的消費活動支出，一般不獲資助(例如飲宴、嘉年華會和旅行的開支等)。如申請者認為個別單次性活動有推行的必要，請闡述有關單次性活動如何建立社會資本及符合成本效益，並提供相關活動之支出及收入預算"。在考慮是否發還個別

活動開支時，基金秘書處主要會考慮活動的性質是否與計劃目標相符，以及活動如何促進社會資本發展。在申請發還款項時，受資助者需要就活動性質、出席紀錄、活動的成效及活動開支提出合理的理據。

資產管理

49. 委員會詢問：

- 在計劃下採購的資產(如電腦設備)會否在計劃完成後交還基金；
- 基金如何管理受資助者交還的資產；及
- 基金秘書處現時的人手編制，是否足以妥善履行其管理資產的職責，包括推行審計署署長報告書第5.23段所載的審計署建議。

50. **勞工及福利局局長**在其2010年12月17日的函件中表示：

- 基金撥款協議已就受資助者進行採購及資產管理作出規定。勞福局和基金委員會接納審計署署長報告書第5.23段有關資產管理的建議，並會研究進一步完善資產管理機制；及
- 基金在2002年成立時，相關的立法會財務委員會文件表明，當時的衛生及福利局(由2007年7月起為勞工及福利局)會為基金提供秘書處服務。因應計劃數量不斷增加及基金的發展，當局在過去數年已撥出額外資源，以加強秘書處的人手。秘書處的職員人數由2002年成立時的5人增至現時的11人。當局會因應基金的未來發展，繼續密切留意秘書處的人手情況及需求。

51. 委員會提述審計署署長報告書第5.18段及5.24段，並詢問基金就以下事項制訂指引的最新進展：

- 審批對社會資本發展並沒有長遠效益的"一次性"活動的發還開支申請；及
- 資產超越哪個價值金額須記錄在資產登記表內。

52. **勞工及福利局局長**在其2011年1月7日的函件(**附錄31**)中答稱：

- 基金秘書處已於2011年1月向員工發出有關處理發還活動款項申請的內部指引，讓他們在審批"一次性"活動的發還開支申請時，有更清晰的指引及一致的準則。該內部指引清楚訂明基金不會資助"一次性"而對社會資本發展缺乏長遠效益的活動，以及在審批發還活動開支申請時須符合的條件；及
- 基金秘書處已於2011年1月完成修訂"推行基金計劃備忘"，並已發送予現時仍受基金資助的機構／團體，提醒他們須按基金撥款協議所載的核准家具及設備清單進行採購；每項價值為港幣1,000元或以上的家具及設備，均須記錄在固定資產登記表，並於每季提交予秘書處。受資助機構／團體並須委任一名資產管理人負責管理計劃資產，秘書處會在有需要時派員檢查。

E. 結論及建議

53. 委員會：

- 對以下情況表示關注：
 - (a) 雖然社區投資共享基金("基金")自2002年成立以來已運作超過8年，但發放款項的速度一直緩慢，而且獲批申請的數字偏低。截至2010年6月，基金的尚餘可用款額為8,800萬元，佔3億元總撥款額的29%；

- (b) 由於未有對已完成的受基金資助計劃進行跟進檢討，以評估其成效，包括它們在社會及財政方面的持續發展，因此未能確定有關計劃在多大程度上能夠成功促進和建立社會資本；及
- (c) 基金的運作方式和規定，例如其撥款安排(即以發還款項的方式發放撥款，而不鼓勵提前發放款項的要求)、須提交計劃每季進度報告的規定，以及對計劃在資助期屆滿後可持續發展的重視，未必有利於鼓勵規模較小的機構申請基金撥款；

— 察悉：

- (a) 勞工及福利局("勞福局")已委託獨立顧問在2010年10月展開第二次外間檢討，以評審基金能否達到目標和是否需要計劃注資以維持基金的社會功能，而該項檢討預期於2012年年初完成；及
 - (b) 勞福局會與基金委員會磋商，參考2010年外間檢討的結果，研究及制訂基金的未來路向；
- 促請勞工及福利局局長和基金委員會，在上述外間檢討完成之前，審慎地檢討基金整體上能否達到目標，並考慮是否有其他撥款來源可支持社會資本的發展，以制訂基金的未來路向，以及就這事項諮詢福利事務委員會；

社會資本的發展

— 對以下情況表示關注：

- (a) 勞工及福利局局長和基金委員會未有盡力向社區宣傳社會資本的概念及基金的目標；
- (b) 基金由2002年4月至2010年6月僅接獲943宗申請，遠少於原來估計在8年內可接獲約3 200宗申請之數(即每年400宗)；

- (c) 部分受資助者表示，他們在申請基金撥款時遇到困難，而且由於推行基金計劃涉及沉重的行政工作量及高昂的行政費用，他們可能不會再申請基金撥款；
- (d) 雖然基金相當重視計劃在資助期完結後的持續發展，但在評審基金申請所用的評分制度中，計劃的持續發展只佔10%的比重；
- (e) 基金秘書處並沒有把對已完成的計劃進行跟進檢討訂為慣常做法，以確定計劃有否達到促進和建立社會資本的目標及有否持續發展。基金秘書處亦未能提供證據，以支持部分有關計劃持續發展的報告資料；
- (f) 一些在資助期屆滿後完成的計劃未能在財政方面持續發展；
- (g) 部分受資助者報告其計劃成果時，有疏漏或不準確的情況。舉例而言，部分受資助者對不同計劃採用不同的"義工"定義，因此難以公正地比較各項計劃成果；及
- (h) 要求受資助者自己在計劃每季進度報告的表格中分享計劃參加者的回應，例如參加者的正面轉變、動人故事、嘉許或投訴等，可能不切實際，因為受資助者可能會以私利為出發點，選擇性地分享回應；

— 察悉：

- (a) 勞工及福利局局長和基金委員會：
 - (i) 同意審計署署長報告書第3.7、3.16、3.21及3.27段所載的審計署建議；及
 - (ii) 已加強宣傳工作，透過不同方法推廣基金；及

(b) 基金自2002年12月處理第一期計劃申請開始，並沒有以"政治考慮因素"作為審批申請的其中一項評審指標；

— 促請勞工及福利局局長和基金委員會：

(a) 更積極地向社區宣傳社會資本的概念及基金的目標，並鼓勵更多合資格機構申請基金撥款，尤其是有能力建立社會資本的機構，例如專業團體和中產階層團體；

(b) 探討簡化行政程序的可行性，例如降低提交進度報告的頻密程度，以及更寬鬆地考慮受資助者的提前發放款項要求，從而鼓勵更多申請；

(c) 繼續確保不會以"政治考慮因素"作為審批計劃申請的其中一項評審指標；

(d) 建立有效的評估工具，在質和量方面衡量計劃的成果，並在開發這類工具時邀請學者協助；

(e) 優先就表現指標提供清晰的定義，例如界定"義工"的涵義及跟進"義工"有否參與其他計劃，從而確保對計劃成果作出公正和一致的報告；及

(f) 促進與其他受資助者和準申請者分享成功計劃的良好運作模式及經驗；

計劃的評審及監察

— 對以下情況表示關注：

(a) 對於探討建議基金計劃與其他政府資助計劃是否存在資源重疊的問卷，有政策局／部門給予"無意見"的回應，基金秘書處並沒有要求有關的政策局／部門作出澄清；及

(b) 部分受資助者遲交經審計帳目；

社區投資共享基金

- 察悉勞工及福利局局長和基金委員會已同意審計署署長報告書第4.5、4.10及4.14段所載的審計署建議；
- 促請勞工及福利局局長和基金委員會主動協助計劃申請者與地區上的持份者(包括政府部門)一同合作推行計劃，並在有需要時協助減低推行成本；

社區投資共享基金的管治及受資助者運用撥款的情況

- 對以下情況表示關注：
 - (a) 儘管基金委員會在發放3億元的基金撥款方面享有高度自主權，而且其委員往往與申請機構有聯繫，採用兩層申報利益制度較為合適，但基金卻採用了一層申報利益制度；
 - (b) 部分基金委員會委員有利益申報不一致的情況，但基金秘書處並沒有要求有關委員澄清；
 - (c) 基金秘書處並沒有編製衡量基金運作效率及效益的表現資料；
 - (d) 部分受資助者曾在沒有公開招聘或只是有限度地宣傳職位空缺的情況下僱用計劃員工；
 - (e) 沒有既定指引供基金秘書處依循，以供審批對社會資本發展沒有長遠效益的一次性活動的發還開支申請；及
 - (f) 曾有一些在沒有取得報價的情況下購買貨品／服務的個案，以及沒有任何指引，訂明資產超越某一金額便須記錄在固定資產登記表；
- 察悉：
 - (a) 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署署長報告書第2.16、5.5、5.9、5.13及5.27段所載的審計署建議；及

(b) 基金秘書處已於2011年1月發出：

- (i) 一套關於處理發還活動開支申請的內部指引；及
- (ii) 經修改的"推行基金計劃備忘"，以提供指引，訂明資產超越某一金額便須記錄在固定資產登記表；
- 促請勞工及福利局局長和基金委員會盡快推行上述審計署建議；

跟進行動

— 希望政府當局繼續向其報告：

- (a) 勞工及福利局局長和基金委員會就是否在外間檢討完成之前，檢討基金整體上能否達到目標，並制訂基金的未來路向，所作出的決定；
- (b) 有關獨立顧問進行第二次外間檢討，以評審基金能否達到目標和是否需要計劃注資以維持基金的社會功能，所得的檢討結果；
- (c) 就簡化行政程序以鼓勵更多申請所採取的措施；
- (d) 採取甚麼行動，向社區宣傳社會資本的概念及基金的目標，並鼓勵更多合資格機構申請基金撥款；
- (e) 就建立有效的評估工具，在質和量方面衡量計劃的成果所採取的措施；
- (f) 就表現指標提供清晰的定義，以確保對計劃成果作出公正和一致的報告的有關進展；
- (g) 就促進與其他受資助者和準申請者分享成功計劃的良好運作模式及經驗所採取的措施；
- (h) 採取甚麼行動，協助計劃申請者與地區上的持份者一同合作推行計劃，以助減低推行成本；及
- (i) 落實各項審計署建議所取得的進展。