

推動社會企業的發展

A. 引言

背景

社會企業(下稱"社企")是一盤用以達致某種社會目的的生意，從中所得利潤主要用作再投資於本身業務，以達到既定的社會目的，而非分派給股東。多個政策局／部門，包括民政事務局(下稱"民政局")、民政事務總署(下稱"民政總署")及社會福利署(下稱"社署")，均曾推出各項計劃，以支持本港社企的發展。關乎社企的職責由民政局肩負，並由民政總署提供支援。

2. 審計署曾就政府推動社企發展的工作進行審查，並發現以下情況：

- 在推行社署的創業展才能計劃和民政總署的"伙伴倡自強"社區協作計劃(下稱"伙伴倡自強計劃")方面，有可予改善之處；
- 有需要多做工夫，在各政策局／部門為社企推行的計劃之間締造協同效應；及
- 對於社企欠缺清晰定義，社企業界和立法會均表關注。

委員會的報告書

3. 委員會的報告書載列向證人蒐集所得的證據。報告書分為以下各部分：

- 引言(第A部)(第1至5段)；
- 政府的社企政策(第B部)(第6至19段)；
- 創業展才能計劃(第C部)(第20至48段)；
- 伙伴倡自強計劃(第D部)(第49至73段)；

推動社會企業的發展

- 宣傳及推廣工作(第E部)(第74至77段)；及
- 結論及建議(第F部)(第78至80段)。

披露

4. **陳克勤議員**披露，他所屬的新界社團聯會可能曾申請創業展才能計劃和伙伴倡自強計劃的撥款。

公開聆訊

5. 委員會於2014年5月5日舉行了一次公開聆訊，向證人取證。**民政事務局局長曾德成先生**在公開聆訊開始時致序辭。他的序辭全文載於**附錄34**。

B. 政府的社企政策

6. 委員會從審計署署長報告書第1.2段知悉，政府對社企沒有統一的定義。委員會進一步知悉，有別於許多海外司法管轄區(例如英國)，香港政府發展社企的焦點，主要着眼於為弱勢社羣創造的職位數目，而非視社企為具有社會目的的企業。委員會認為，下述情況證明本港欠缺支持社企發展的整體策略和政策：不同的資助計劃重複批出撥款，資助在同一場地開設同類業務的社企，從審計署署長報告書第2.32段所提述的個案二可見一斑；在香港沒有類似**Jamie Oliver**所創辦的社企，讓年青失業人士透過親身體驗，學習在餐飲業工作；及不同政策局／部門為不同社會／政策目的而推行的資助計劃¹欠缺協調。委員會詢問，為確保本港社企可長期持續發展，當局會否考慮制訂完整及全面的社企政策，例如為社企設下定義及訂立規管架

¹ 除載列於民政局的社企網站由社署管理的創業展才能計劃、由民政總署管理的伙伴倡自強計劃、由勞工及福利局(下稱“勞福局”)管理的社區投資共享基金，以及由發展局管理的活化歷史建築伙伴計劃(見審計署署長報告書第5.17段)外，另有3項由政府推行以支援設立社企的資助計劃，即扶貧委員會轄下的社會創新及創業發展基金、由社署管理的攜手扶弱基金，以及由環境局管理的環境及自然保育基金(見審計署署長報告書第5.19至5.20段)。

推動社會企業的發展

構，一如英國所採用的社會公益公司²形式，向社企提供稅務優惠，以及對社企進行社會效益評估。

7. 民政事務局局長回應如下：

- 政府訂有整體的社企政策。一如在民政局的社企網站所述，以及審計署署長報告書第1.3段所轉載，政府推動社企發展，旨在讓弱勢社羣通過就業達致自力更生，並以企業思維及創新方法，滿足不同社羣的需要，以孕育關懷文化，凝聚社會各界，發揮互助精神。民政局亦已於2010年1月成立社會企業諮詢委員會(下稱"社企諮委會")³，就社企發展向政府提供意見；
- 市民過往對社企認識不多，但在政府、商界及社會人士的共同努力下，近年情況已大有改善；目前全港營運中的社企共有400多間，由此可見一斑。正如許多海外司法管轄區般，本港的社企若非由非牟利組織經營(當中一些是政府撥款資助成立的)，就是由牟利組織經營。這些社企從事不同行業，並不局限於為弱勢社羣提供職位，同時亦為滿足社會需要，例如為新任母親提供陪月服務，以及為體弱長者營辦的士服務。香港不乏創業成功的社企，iBakery便是一個好例子；
- 政府不視社企為福利事業。社企是一盤用以達致特定目標的生意，包括但不限於為弱勢社羣創造就業機會，故此發展社企的任務屬於民政局和民政總署的職權範圍。起初，資助非政府機構開設社企的目的，是為弱勢社羣提供就業機會。這是可以理解的，因為香港當時處於經濟困難時期。隨着時間過去及經濟

² 社會公益公司是英國政府在2005年根據《2004年公司(審計、調查和社區企業)法》(Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act 2004)引入的新公司類型，專為擬將利潤及資產用於公益的社企而設。社會公益公司的構思重點在於容易開設，並具有公司形式的一切靈活性和確定性，但同時兼具一些特點，以確保其為社會利益而運作。

³ 社企諮委會由民政事務局局長擔任主席，成員包括社企從業員、商界和學術界人士，以及來自民政局、民政總署、勞福局和商務及經濟發展局的政府代表。

推動社會企業的發展

復甦，受政府資助的社企的目標越趨多元化，例如保護環境和提供長者服務；

- 一 至於須否為社企設下法律定義的問題，社企諮委會偶有討論。部分委員認為，社企應獲准將部分盈餘分派給其股東或擁有人，從而更能提高投資於社企的吸引力；另有委員則認為，所有盈餘應再投資於社企。至於應准予分派給股東或擁有人的盈餘的最大百分比，社企諮委會亦有進行辯論。經商議後，社企諮委會認為，就社企定下嚴謹的定義，會局限仍處於起步階段的社企業界的發展，尤其鑒於本港社企十分多元化，所從事的行業、業務規模、發展階段及營運模式，均各有不同。政府已考慮社企諮委會的意見。政府至今仍一貫致力鼓勵和支持由業界主導的措施，以加深公眾對社企的認識，例如在2011年8月舉辦社企獎勵計劃⁴，以表揚在香港經營並帶來社會效益的成功社企。獎勵計劃亦為社企提供一個平台，讓他們分享良好的作業模式；
- 一 政府沒有就社企設下法律定義，並非表示其不重視本港的社企發展。在制訂涉及公共資源的新措施以支援個別社企時，社企諮委會通過了一個在運作層面的社企定義(見審計署署長報告書第5.35(b)段)。這定義讓民政局在進一步審議支援個別社企的措施時，顧及有需要支援牟利的社企；
- 一 然而，民政局同意有需要留意應否採用更精確的社企定義。如審計署署長報告書第5.36至5.37段所述，民政局已委託進行一項獨立的調查研究，以了解香港社企的現況。有關研究現已進入最後階段。研究的初步結果與社企諮委會的意見不謀而合，指出由於社企業界現時規模不大且正在健康成長，暫無迫切需要對社企作出任何形式的規管。現階段政府應維持審計署署長報告書第5.39段所述現時為社企設下定義的方法；

⁴ 社企獎勵計劃2011年及2013年的得獎名單載於**附錄35**。一如民政局所述，所有得獎社企仍在營運中。

推動社會企業的發展

- 鑒於上文所述的調查研究將提供最新參考資料，以探討在社企發展方面需要進行的工作，政府當局現計劃於2014年年底前，一俟有關研究完成後，便向立法會福利事務委員會作出匯報；
- 除伙伴倡自強計劃外，審計署署長報告書第5.17段表十所列的資助計劃旨在達致不同的政策目標，例如環境保護、改善殘疾人士的就業情況等。雖然社企可申請其他資助計劃並獲得資助，但這些計劃並非專為社企發展而設。因此，就任何資助計劃提出的申請，須交由負責相關政策目標的政策局／部門處理及審批。這解釋了為何民政局／民政總署不得為其他資助計劃統籌處理及審核工作；
- 不過，他同意審計署的建議，即民政局和民政總署應就相關政策局／部門在推動社企發展方面的工作，定期檢視進度和成果，特別是為成立社企而設立的資助計劃，從而推廣良好的作業模式，找出服務可予改善之處，以及締造協同效應。就此，民政局一直均有檢視政府各項可惠及社企的措施，並把這些資料上載到社企網站及載述於民政局提交立法會的報告內。民政局會繼續邀請社企、持份者及政策局／部門參與有關工作，以期建立伙伴關係及發揮協同效應；及
- 政府 and 社企諮委會均深信，社企是改善社會、經濟、文化及環境的重要一環，香港值得進一步發展社企。

8. 委員會從民政事務局局長於2013年4月21日在民政局網站登載的文章《由社會企業到社企金融》(載於**附錄36**)知悉其看法，並詢問民政事務局局長會否考慮在社企諮委會的協助下，為香港創造有利環境，以仿效英國的做法，採取社會融資的方式，進一步發展社企。

9. **民政事務局局長**回應時表示，香港是一個國際金融中心，可考慮探討從社會着手為社企融資的可行性，例如發行社會效益債券。鑒於社會企業家在實踐社會融資方面擔當重要角色，民政局已投放大量資源培育社會企業家，譬如與本地大專院校

推動社會企業的發展

聯絡，舉辦社會企業家課程及贊助研討會和工作坊，以鼓勵年青人培養對社企的興趣和認識，並培育他們的社會企業家精神。

10. 鑒於社企諮委會的成員包括商界人士，委員會詢問當局採取了甚麼措施，以管理利益衝突的問題。

11. **民政事務局局長**表示，社企諮委會在處理潛在利益衝突方面，遵循適用於所有諮詢及法定組織的常規做法。社企諮委會委員在獲委任時，須申報一般金錢利益，其後除在出現利益衝突時須作出申報外，每年亦須申報一次。社企諮委會委員亦須在每次會議／傳閱文件時就審閱的事宜申報潛在利益衝突。倘有委員作出利益申報，主席可要求該名委員在討論時避席，並把有關決定載於會議紀錄中。

12. 關於不同的資助計劃重複批出撥款，資助在同一場地設立同類業務的社企，**民政事務總署署長陳甘美華女士**表示，民政總署和社署已各自更改其社企資料庫的格式，並加強相互通報，以避免再有此問題出現。

13. **社會福利署署長葉文娟女士**補充：

- 自2012年4月起，社署已修訂其創業展才能計劃指南第2.3段，訂明屬於以下性質的申請原則上視作不符合申請資格：由另一機構在同一場地營辦新業務，以取代此前獲得創業展才能計劃撥款而性質相同的業務；
- 在社署與民政總署設立的互相查核機制下，如果有機構申請創業展才能計劃撥款，社署職員會將申請副本交給民政總署職員查閱，看看同一機構曾否申請伙伴倡自強計劃撥款，以在同一場地設立同類性質的社企，反之亦然；及
- 除審計署署長報告書個案二所列舉的兩個場地外，其他個案均不涉及重複撥款在同一場地設立同類業務。

推動社會企業的發展

14. 委員會認為，在發展社企的同時，政府應注意不可對中小型企業(下稱"中小企")造成不公平的競爭。

15. **民政事務局局長**回應時表示，民政局在發展社企時已聽取中小企的意見，確保市場上有公平的競爭環境。至今為止，民政局沒有察覺中小企曾提出任何投訴，指政府的社企政策損害其利益。

16. 關於政府如何能確保社企會把利潤再投資於本身業務的問題，**民政事務局局長**答稱：

- 據他了解，儘管當局未有為社企訂立規管架構，但並沒有發現有任何社企把所有利潤分派給其股東或擁有人；
- 香港社會企業總會有限公司目前營辦一個屬自願性質的社企認證系統，向成功通過社企能力評核的社企頒發社企標誌；及
- 他同意審計署的建議，即民政局和民政總署有需要因應社會經濟環境的轉變及相關海外經驗，調整推動香港社企發展的策略。就此，一如上文第7段所述，民政局已委託進行一項關於社企最新發展的研究，以勾劃本地社企的現況，確定公眾對社企的觀感，以及找出經營社企的良好作業模式和創新方法。

17. 政府在2008年推出一項先導計劃，讓社企優先競投選定的政府服務合約，作為推動社企發展的政策支援。根據先導計劃，合資格的社企會首先獲邀競投選定的合約。只有在未能物色到合適社企承擔合約時，才會邀請非社企的服務供應商參與競投。關於先導計劃的管理，民政局負責督導政策，民政總署則負責協調計劃的推行及編訂合資格社企名單。

18. 委員會從審計署署長報告書第5.13段知悉，民政總署於2012年7月決定停辦讓社企優先競投選定的政府服務合約的

推動社會企業的發展

先導計劃。委員會進一步從審計署署長報告書第5.14段知悉，雖然民政總署一直有向立法會福利事務委員會匯報先導計劃的推行情況，但卻未有就停辦計劃一事通知事務委員會。委員會詢問停辦先導計劃及不把此事通知立法會福利事務委員會的原因。

19. 民政事務局副秘書長(1)傅小慧女士回應時表示：

- 鑒於先導計劃已完成任務，使參與計劃的政策局／部門熟悉社企，並對社企履行合約要求的一般能力具有信心，加上考慮到政府公平、公開競爭的採購原則，民政總署總結稱，該計劃應為一項過渡措施，僅用以協助社企自立，故此在2012年7月進行檢討後，決定停辦先導計劃；
- 民政局於2012年12月通知各政策局／部門先導計劃停辦時，鼓勵各政策局／部門繼續支持推動社企發展的工作，把社企加入採購物料及服務的邀請報價名單；及
- 當上文第7段提述的調查研究在2014年年底之前完成時，民政局／民政總署會就社企發展向立法會福利事務委員會匯報最新情況，包括停辦讓社企優先競投選定的政府服務合約的先導計劃一事。

C. 創業展才能計劃

20. 2001年3月，財政司司長在2001-2002年度財政預算案中公布一系列加強照顧殘疾人士的措施，當中包括一次過撥款5,000萬元，協助非政府機構為殘疾人士創造就業機會。經立法會財務委員會(下稱"財委會")在2001年6月核准後，為數5,000萬元的非經常開支新承擔額得以開立，以便社署在2001年9月推出創業展才能計劃。

21. 2011年10月，根據獲轉授權力，創業展才能計劃的承擔額獲增加400萬元至5,400萬元，以應付迫切的現金流需要。為鼓勵

推動社會企業的發展

更多非政府機構參與創業展才能計劃，再接再厲為殘疾人士創造更多就業機會，此計劃的承擔額獲進一步增加1億元至1億5,400萬元，並於2012年1月獲財委會核准批出。

22. 申請創業展才能計劃撥款的機構必須為真正屬慈善團體的非政府機構，並根據《稅務條例》(第112章)第88條具有獲豁免繳稅的地位。申請機構全年均可遞交申請。

23. 在創業展才能計劃下每個核准項目最高可獲200萬元撥款資助，分為資本開支撥款和營運開支撥款兩部分。為資助社企從開業日期起的營運而批出的撥款，只限於資助期內給予(目前為3年⁵)，預期在資助期結束後，受資助社企可以自負盈虧。合約期⁶內，受資助社企須提交進度報告。

24. 受資助社企所僱用的殘疾人士，人數必須佔員工總數至少50%⁷。此舉旨在確保達致計劃所訂改善殘疾人士就業機會的目標，但同時顧及在若干情況下，確實有需要僱用健全人士，以確保業務營運暢順。

25. 社署成立了促進殘疾人士就業諮詢委員會，以協助管理創業展才能計劃。該諮詢委員會由16名非官方成員(包括主席在內)及兩名官方成員組成。應委員會的要求，**社會福利署署長**提供了該諮詢委員會在評核及推薦創業展才能計劃申請時所採用的準則(載於**附錄37**)。

⁵ 一如審計署署長報告書第2.6段註6所報告，資助期在創業展才能計劃於2001年9月推出時定為1年，其後於2006年11月修訂為兩年，並於2012年4月進一步修訂為3年。

⁶ 一如審計署署長報告書第2.6段註7所報告，合約期在創業展才能計劃於2001年9月推出時定為3年，即1年資助期加兩年監察期。其後於2012年4月修訂為4年，即3年資助期加1年監察期。

⁷ 一如審計署署長報告書第2.7段註9所報告，創業展才能計劃於2001年9月推出時，僱用殘疾人士的比例定為60%，其後於2006年11月修訂為50%。

根據社署的資料，受創業展才能計劃資助的社企所僱用的殘疾人士當中，48%是精神病康復者，36%是智障人士，6%是肢體傷殘人士，4%是視障人士，其餘6%則是有聽障、言語障礙或其他類型殘疾的人士。

推動社會企業的發展

創業展才能計劃的成效

受資助社企的可持續發展能力

26. 委員會從審計署署長報告書第2.30段知悉，由於有關業務和所開設的職位在資助期結束後須以自資方式維持下去，因此申請機構能否獲得創業展才能計劃資助，主要視乎該機構是否有充分理據證明其業務在商業上具營運能力。截至2013年9月，在81個核准項目當中，有69個的資助期已屆滿。在該69個資助期已屆滿的社企當中，有24個(35%)已經結業。委員會從審計署署長報告書第2.31段進一步知悉，截至2013年9月30日，45間社企在資助期結束後尚在營運(當中不包括24個已結業的項目和12個仍處於資助期內的項目)。關於這45間社企，審計署從他們向社署提交的最後一份進度報告中得悉，16間(36%)仍有營業虧損。委員會質疑創業展才能計劃是否未能達到其預期的社會及經濟效益。

27. **民政事務局局長**回應時表示，本港大多數社企均以小企業或微企業的規模經營，與商業企業相比，營運期並不算短。有些社企甚至比商業企業經營得更出色。這可能是因為營辦社企的人大多是有心人，希望藉此帶來社會效益，所以他們願意付出很多，亦不太計較要取得同樣的回報。另外，一些市民是"良心消費者"，較樂意光顧社企，使用社企所生產的貨品和提供的服務。

28. **社會福利署署長**補充：

- 截至2014年4月30日，88個核准項目中有59個(67%)尚在營運。在26個已結業的核准項目當中，約70%是由於場地合約期滿而結業⁸；及
- 在尚在營運的59個受資助企業當中，有四分之一經營了超過9年，現時仍繼續運作。

⁸ 根據社署的資料，截至2013年9月30日，共有16個核准項目是因場地合約期滿而結業。在這16個項目當中，有6個屬餐飲業務。

推動社會企業的發展

29. 委員會從審計署署長報告書第2.30段知悉，有24間受資助企業已結業，160名殘疾人士曾受僱其中。委員會詢問社署有否追蹤這些殘疾人士的去向。

30. **社會福利署署長**回應時表示：

- 社署只會追蹤在資助期內離職的受資助企業的殘疾僱員的去向，所以並無追蹤受僱於該24間在資助期後結業的受資助企業的殘疾人士的去向；及
- 所有希望有更佳工作機會的殘疾人士，均可向社署營辦的各類復康服務求助。

為殘疾人士創造的職位

31. 委員會詢問，創業展才能計劃在達成其目的方面(即為殘疾人士創造就業機會，從而幫助他們自力更生，融入社會)，成效如何。委員會從審計署署長報告書第2.33段知悉，根據社署就截至2013年9月30日尚在營運的項目進行的調查，52個營運中的項目⁹ 實際提供的殘疾人士職位數目，較目標數目少42個(10%)。

32. **社會福利署署長**解釋，經過多年的營運，部分受資助的業務須調整營運模式，以應對不斷轉變的情況，例如市場情況及營商環境等。業務進行架構重整及／或縮減規模往往須削減整體僱員人數，包括殘疾僱員。以某個清潔業務項目為例，在高峰期曾僱用逾50名殘疾僱員，但後來因失去了一項由大企業提供的服務合約，目前只能繼續僱用兩名殘疾僱員。

33. **社會福利署署長**又表示，根據社署向截至2013年9月尚在營運的52個項目蒐集所得數據而編纂的管理資料顯示，該等項目共開設了385個殘疾人士職位，自開業以來先後僱用了

⁹ 一如審計署署長報告書第2.33段表三註1所報告，截至2013年9月30日，共有57個營運中的項目(24個已結業的項目除外)。由於當中5個是最近獲核准但尚未開業的項目，是項社署調查只涵蓋52個項目。

推動社會企業的發展

1 882名殘疾人士，其中49人獲得受資助社企僱用後，已停止領取綜合社會保障援助。這充分顯示殘疾人士能藉着受資助社企提供的就業，自力更生。

34. 委員會從審計署署長報告書第2.38段知悉，就所有81個核准項目而言(截至2013年9月30日)，每個擬開設的殘疾人士職位的撥款額介乎12,500元至368,800元不等，相距甚大。委員會詢問為何撥款額有如此大的差距。

35. **社會福利署署長解釋：**

- 審計署署長報告書所計算每個殘疾人士職位的平均撥款額，並沒有區分資本開支的比例，而這比例對每個職位的平均撥款額有很大影響。審計署署長報告書所載每個殘疾人士職位平均撥款額為12,500元的業務，是一家提供清潔服務的公司，而每個殘疾人士職位平均撥款額為368,800元的則屬餐飲服務。前者只獲21,000元的資本開支撥款，用作添置器材；後者則獲批資本開支撥款共1,385,000元，用作裝修處所及購買器材。由此可見，業務性質及營商模式會影響每個殘疾人士職位的平均撥款額。至於一些勞動密集和不涉處所的業務，每個殘疾人士職位的平均撥款額會相對較低；及
- 此外，審計署署長報告書所計算每個職位的平均撥款額，亦沒有計算獲創業展才能計劃資助的業務提供予健全人士的職位。因此，每個職位的平均撥款額應較審計署署長報告書所載的金額為低。

36. 委員會從審計署署長報告書第2.33段知悉，在截至2013年9月30日實際錄得的385個殘疾人士職位當中，有115個(30%)屬全職職位。委員會詢問這些全職職位有多少個屬管理職位。

推動社會企業的發展

37. **社會福利署署長**回應如下：

- 以往統計創業展才能計劃所資助業務的就業數據時，並無收集有關管理職位的資料；及
- 社署自2014年4月起開始收集這項資料；截至2014年4月，在132名全職的殘疾僱員中，共有6人擔任管理職位。

38. 關於創業展才能計劃所資助業務的殘疾僱員薪金水平，**社會福利署署長**表示，薪金水平由業務營辦機構經考慮市場價格及個別僱員的能力後釐定。無論如何，所訂的薪酬必須符合相關僱傭條例，包括《最低工資條例》(第608章)。

處理申請

39. 一如審計署署長報告書第2.9段所報告，社署處理申請需時甚久，由遞交申請至簽訂撥款合約平均需時184天。委員會認為，處理申請需時甚久，會阻延業務開展，亦會阻延為殘疾人士創造就業機會的安排。此外，撥款須待合約簽訂後才可發放，申請機構獲發放撥款的時間亦會因此而延遲。就此，委員會詢問，社署有否／會否檢討有關程序，以精簡流程。

40. **社會福利署署長**表示，自2012年4月開始，社署已實施以下監察機制，以加快處理申請：

- 在收到完整的申請資料後，於5個星期內召開評核委員會會議；及
- 在評核委員會召開會議後，如申請機構無須遞交補充資料，會於3個星期內獲通知審批結果。

41. **社會福利署署長**進一步表示，就自2012年4月以來所有核准項目而言，由收到申請機構的相關資料至通知評核結果的兩個月期限，已獲嚴格遵守。

推動社會企業的發展

42. 應委員會的要求，**社會福利署署長**提供了資料，說明處理創業展才能計劃以下4類申請所需的時間，以及這些申請獲批或被拒的原因(載於附錄37)：

- 每個殘疾人士職位平均撥款額最高的項目的獲批申請；
- 已停業項目的獲批申請；
- 營運中的項目的獲批申請；及
- 不獲批准的申請。

釐定資本開支撥款和營運開支撥款

43. 一如審計署署長報告書第2.22段所報告，雖然社署一般會按虧損釐定營運開支撥款，用以應付資助期間的營運虧損，但實際上做法有欠一致。假若有關項目均按虧損釐定營運開支撥款，審計署估計所涉及的營運開支撥款總額，可減少約300萬元。有鑒於此，委員會詢問，為免含糊不清，並確保所有申請機構均得到公平對待，社署已經／將會採取甚麼行動。

44. **社會福利署署長**回應如下：

- 鑒於創業展才能計劃的申請指南並無詳述釐定營運開支撥款的準則，過去曾採用不同的計算方式；及
- 自2012年4月起，當局已劃一採用"虧損總額"的計算方式來評核所有申請。當局會作出安排，在創業展才能計劃指南內清楚闡述此計算方式。

45. 一如審計署署長報告書第2.17段所報告，資本開支撥款按每個開支項目逐一審批，但創業展才能計劃指南並無說明哪些開支項目符合資格獲批撥款。審計署發現，在經審查的29個從事零售業務的核准項目當中，有8個項目包含可退還的按金，所涉款額合共為53萬元。委員會詢問社署已經／將會採取甚麼行動，以解決有關問題。

推動社會企業的發展

46. **社會福利署署長**回應時表示，社署會在創業展才能計劃指南闡明原則上不會批出可退還按金的資助，但如因特別需要而批出撥款作此用途，便須在社署與受資助機構所簽訂的協議中加入特別條款，註明受資助機構在獲發還按金後，須即時向社署退還有關款項。

47. 委員會從審計署署長報告書第2.19段知悉，雖然營業存貨成本屬於營運開支，用作計算營運虧損，而營運虧損應由營運開支撥款資助，但在經審計署審查的29個從事零售業務的核准項目當中，部分營業存貨成本同時獲得資本開支撥款和營運開支撥款的雙重資助。委員會認為，社署有需要訂立指引，確保營業存貨成本不會重複計算，而有關開支亦不會同時獲得資本開支撥款和營運開支撥款的雙重資助。

48. **社會福利署署長**回應時表示，評核委員會早於2010年5月的會議上已決定營業存貨不應獲得資本開支撥款資助，故自2010年8月起，社署已沒有批出資本開支撥款以支付營業存貨成本。

D. 伙伴倡自強計劃

49. 財政司司長在2006-2007年度財政預算案演辭中公布會預留1億5,000萬元，用以在2006-2007年度至2010-2011年度加強以地區為本的扶貧工作，包括為社企提供援助。該筆撥款隨後用作推行由民政總署管理的伙伴倡自強計劃。

50. 政府在2009-2010年度施政報告中表示會致力鼓勵進一步推動社企發展，並透過推行伙伴倡自強計劃，加強以地區為本的扶貧工作。2010年5月，民政總署向財經事務及庫務局提交申請，要求增撥1億5,000萬元額外撥款，以便在2011-2012年度至2015-2016年度5年期間，繼續推行伙伴倡自強計劃。2010年9月，政府當局批准為數1億5,000萬元的有時限撥款，以延續該計劃。

推動社會企業的發展

51. 在伙伴倡自強計劃下申請撥款的機構必須為真正屬慈善團體的非政府機構，並根據《稅務條例》(第112章)第88條具有獲豁免繳稅的地位。該計劃全年均接受申請，但大約每半年截算申請一次，以便分批處理所收到的申請¹⁰。

52. 每個核准項目最高可獲300萬元撥款資助，當中包括資本開支撥款和營運開支撥款。目前，資助期為3年，由撥款協議簽訂日期起計¹¹。在資助期內，受資助機構須向民政總署提交進度報告；監察期為3年¹²。

53. 民政局成立了伙伴倡自強社區協作計劃諮詢委員會(下稱"伙伴倡自強計劃諮詢委員會")，協助局方管理伙伴倡自強計劃。伙伴倡自強計劃諮詢委員會由1名主席及21名非官方成員(來自社會不同界別)，以及3名官方成員(來自民政總署、勞工處及社署)組成。應委員會的要求，**民政事務總署署長**提供了伙伴倡自強計劃諮詢委員會在評核及推薦伙伴倡自強計劃申請時所採用的準則(載於**附錄38**)。

伙伴倡自強計劃的成效

受資助社企的可持續發展能力

54. 一如審計署署長報告書第3.35段所報告，伙伴倡自強計劃於2006年推出，至今已推行了超過7年。伙伴倡自強計劃的成效如何，可根據所成立的社企的可持續發展能力及為弱勢社羣創造的職位予以評估。截至2013年9月，在145個核准項目當中，有25個(17%)¹³已在資助期屆滿後結業。此外，一如審計署署長

¹⁰ 根據審計署署長報告書第3.4段提述的註13，截至2013年9月，伙伴倡自強計劃已推出了14期，第14期的申請尚在處理階段，而第13期的申請已於2012-2013年度完成處理。

¹¹ 根據審計署署長報告書第3.5段提述的註14，在第1至第9期，資助期為兩年，由撥款協議簽訂日期起計。從第10期起，資助期則為3年。

¹² 根據審計署署長報告書第3.5段提述的註15，在第10至第12期，監察期為資助期結束後兩年。至於其他期數(即第1至第9期，以及從第13期起)，監察期為3年。

¹³ 在25個已結業的項目當中，有6個(24%)在資助期屆滿時結業、17個(68%)在監察期內結業及兩個(8%)在監察期屆滿後結業。

推動社會企業的發展

報告書第3.38段所報告，截至2013年9月30日，在120個營運中的項目當中，有41個仍處於資助期內，另有79個的資助期已經結束。在這79個項目當中，有39個(49%)有營業虧損。委員會質疑伙伴倡自強計劃是否未能達到其預期的社會及經濟效益。

55. **民政事務總署署長**回應時表示，以下數字足可證明伙伴倡自強計劃是成功的：

- 截至2014年5月5日，在150個營運中的項目當中，有105個的資助期¹⁴已經結束，而在這105個項目中，接近80%的項目營運了5或6年；及
- 根據民政總署於2013年對獲資助項目進行的調查，在78個受訪的受資助機構當中，約有60%表示轄下社企於過去一年在營運上錄得盈餘或至少達至收支平衡。調查結果又顯示，在監察期內營運的項目當中，約有70%錄得盈餘或達至收支平衡。

56. 應委員會的要求，**民政事務總署署長**提供了豐盛社企學會所發表題為"Social Return on Investment of Enhancing Self-Reliance Through District Partnership Projects"的研究報告(載於**附錄39**)。

受資助社企開設的職位

57. 一如審計署署長報告書第3.41段所報告，開設職位的實際數目低於目標，全職職位較預期少39%，兼職職位則較預期少22%。委員會詢問開設職位的數目低於目標的原因，以及民政總署已經／將會採取甚麼行動，以解決有關問題。

58. **民政事務總署署長**回應如下：

- 伙伴倡自強計劃下的社企須兼顧兩個必要目標，即經濟及社會目標。倘要達到此雙目標，參與計劃的

¹⁴ 資助期最初為兩年，其後則改為3年。

推動社會企業的發展

社企須在持續經營與創造職位之間取得平衡。為了持續經營，社企尤其需要不時因應市場狀況調整營運策略，包括員工數目；

- 審計署署長報告書第3.40段所述99間參與伙伴倡自強計劃的社企所開設的職位數目，僅是這些選定社企於某一刻僱用的員工數目，未能反映整體狀況。如把這些社企於營運期內員工流轉的人數計算在內，將呈現一個較全面的景象，就是受惠人數會遠遠超出所開設的職位數目。研究中的99間社企所開設的職位，至今已僱用超過2 900人；及
- 研究中99間參與伙伴倡自強計劃的社企在第一年營運期內開設的職位數目，已達預期目標約90%，但由於社企預計在第二年營運期內業務會有擴充，故提高了開設職位的目標。這就是第二年開設的職位數目雖與第一年大致相若，但與目標之間卻有較大差距的原因。民政總署會提醒申請機構日後在申請中訂定較務實的目標。

59. 委員會從審計署署長報告書第3.44段知悉，每個職位的平均撥款額介乎9,000元至36萬元不等，差距甚大。委員會詢問為何撥款額有如此大的差距。

60. **民政事務總署署長**解釋如下：

- 每個職位的平均撥款額，以每個項目擬開設並由伙伴倡自強計劃下的社企直接聘任的職位數目計算。伙伴倡自強計劃諮詢委員會¹⁵在審批撥款申請時，亦會考慮這些社企會否創造其他就業機會。舉例而言，部分社企會以自僱形式提供為服飾加工、寄賣自家製成品、短期服務大使等間接就業機會。就審計署

¹⁵ 一如審計署署長報告書第3.3段所報告，民政局成立了伙伴倡自強計劃諮詢委員會，負責審核申請並建議是否予以批准、監察及評估核准項目的成效，以及就管理該計劃的事宜向政府提供意見。伙伴倡自強計劃諮詢委員會由1名主席及21名非官方成員(來自社會不同界別)，以及3名官方成員(來自民政總署、勞工處及社署)組成。

推動社會企業的發展

署長報告書中提及每個擬開設職位平均撥款額最高的3間參與計劃的社企而言，如把所開設的間接工作職位數目(約為直接聘任職位數目的4倍)也計算在內，則每個擬開設職位的平均撥款額會大大減少；及

- 此外，社企每個擬開設職位的平均撥款會因應業務性質而有所不同。有些社企因所屬業務性質而需要較高開業成本，飲食業便是一例；有些社企則可提供較多就業機會，例如家居服務業。雖然如此，資助不同業務性質的社企，提供多元化就業機會，以切合不同弱勢社羣的需要，是民政總署的目標之一。儘管如此，按照一貫做法，伙伴倡自強計劃諮詢委員會在審批申請時，會考慮擬開設的職位數目。

處理申請

61. 一如審計署署長報告書第3.22段所報告，民政總署處理申請需時甚久，由遞交申請至簽訂協議，平均需時239天。委員會詢問，民政總署有否檢討有關程序，以精簡流程。

62. **民政事務總署署長**表示：

- 民政總署過往一直採取措施，致力縮短處理撥款申請所需的時間，例如在要求申請機構提供補充資料時設定限期(一般為14天)、預先訂定主要事項的推行目標日期，如評審小組與申請機構會面日期等。就上一期於2013年10月31日截止的申請而言，雖然處理申請期間橫跨聖誕及農曆新年假期，但與過往各期平均需時126天相比，民政總署仍能在112天內就合資格的申請批出撥款；及
- 民政總署會繼續尋求方法進一步縮短處理申請所需的時間，例如若情況許可，會同步處理申請過程中某些工序，而非逐步進行。

推動社會企業的發展

63. 應委員會的要求，**民政事務總署署長**提供了資料，說明處理伙伴倡自強計劃以下4類申請所需的時間，以及這些申請獲批或被拒的原因(載於附錄38)：

- 每個殘疾人士職位平均撥款額最高的項目的獲批申請；
- 已停業項目的獲批申請；
- 營運中的項目的獲批申請；及
- 不獲批准的申請。

釐定資本開支撥款和營運開支撥款

64. 一如審計署署長報告書第3.31段所報告，伙伴倡自強計劃在決定批出項目營運開支撥款時以虧損或開支作基準，做法有欠一致。委員會詢問當局已經／將會採取甚麼行動，以解決不一致的情況。

65. **民政事務總署署長**回應時表示，不一致的情況曾於2010年前獲批的項目中出現。自2010年起，伙伴倡自強計劃諮詢委員會已於指引內清楚訂明有關釐定營運開支撥款的統一基準(詳情載於審計署署長報告書第3.30段)。換言之，自此以後再沒有出現不一致的情況。

66. 至於有何措施防止伙伴倡自強計劃以資本開支撥款資助可退還按金及營運存貨，**民政事務總署署長**表示：

- 租金和公用設施按金是開業常見的開支項目。伙伴倡自強計劃作為提供種子基金的撥款計劃，民政總署認為有需要撥款資助這些開支項目，以協助社企開業。然而，考慮到按金可予退還，當業主或公用機構退回按金時，民政總署會要求受資助機構向政府退還有關款項；及

推動社會企業的發展

- 民政總署同意審計署的意見，認為不應以資本開支撥款資助營業存貨。民政總署會修訂其指引，以落實有關措施。

67. 至於民政總署有否要求於伙伴倡自強計劃資助期後結業的社企向其退還所得盈餘，**民政事務總署署長**表示，若社企於資助期或監察期內結業，政府可要求受資助機構退還所得盈餘。直至目前為止，僅有一間社企在總結賬目後錄得盈餘，該社企已把盈餘(21,212元)全數退回政府。

伙伴倡自強計劃諮詢委員會成員的利益衝突

68. 一如審計署署長報告書第3.20(a)段所報告，伙伴倡自強計劃諮詢委員會成員須於兩年任期開始時申報利益，並於其後每年申報一次。成員亦須在諮詢委員會會議上討論有關申請之前申報可能出現的利益衝突。2008年9月，民政總署提醒各成員有關規定，說明成員如在某宗申請上可能出現利益衝突，則必須在會議討論該宗申請時避席，或由主席決定有關成員須否避席。此外，一如審計署署長報告書第3.21段所報告，審計署留意到，在2008年9月以後召開的4次諮詢委員會會議上，有5宗申請有成員申報可能出現利益衝突，但他們全部均沒有避席。不過，會議紀錄沒有明確記載主席裁定有關成員是否需要在會議討論有關申請時避席。委員會詢問為何有關成員當時沒有避席。

69. **民政事務總署署長**解釋：

- 有關成員沒有在審計署署長報告書第3.21段所述的4次會議上避席，是由於他們與會議上所討論的申請其實並無利益衝突。舉例而言，其中部分成員是申請伙伴倡自強計劃撥款的非政府機構的前任成員，他們申報該履歷的原因，是為了確保有關申請獲得公平審批；及
- 自2014年起，民政總署要求伙伴倡自強計劃諮詢委員會的秘書在會議紀錄中載明主席就有關成員是否需要在會議討論有關申請時避席作出的裁決。

推動社會企業的發展

撥款安排

70. 一如審計署署長報告書第3.9段所載，其他政策局／部門透過同類資助計劃提供種子基金用作成立社企時，每次都在預算中開立一個非經常開支承擔額項目，以交代有關開支。由於所涉款額超逾1,000萬元，因此每次都須尋求財委會批准。委員會詢問為何民政總署把伙伴倡自強計劃的撥款記入經常開支分目，藉以免卻尋求財委會批准的需要，這與其他政策局／部門的慣常做法並不一致。

71. **民政事務總署署長**解釋：

- 社區建設一直是民政總署的主要工作範疇之一。考慮到有關撥款是供伙伴倡自強計劃推動地區為本的扶貧工作，藉以加強部門在這範疇的工作，民政總署決定把該筆撥款納入經常開支項下，作為部門持續進行以地區為本的社區建設工作中不可或缺的部分；及
- 民政總署一向有就伙伴倡自強計劃的推出、延續及撥款事宜向立法會匯報，包括於2006年6月向立法會轄下的減貧事宜小組委員會提交資料文件，闡述伙伴倡自強計劃的推行情況，並於2011年4月告知立法會福利事務委員會將會繼續推行伙伴倡自強計劃及增加撥款。

72. 委員會要求當局提供資料，解釋屬政策局／部門核心政策範圍內有時限的計劃或項目，把有關開支記入經常開支分目或非經常開支分目的安排，包括權限、理念依據及利弊。

73. **財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)謝曼怡女士**表示：

- 一如審計署署長報告書第3.12段所示，政府一般收入帳目項下的開支項目，可記入以下3類分目之中：

推動社會企業的發展

- (a) *經常開支分目* —— 主要包括具經常性質的開支項目，例如公務員薪酬、機構的經常資助金等；
 - (b) *非經常開支分目* —— 主要包括一次過項目而每項為15萬元以上的開支，但不牽涉購買或興建實質資產，例如注資或推行一次過的大型項目／計劃等；及
 - (c) *非經營帳目分目* —— 包括非經營開支項目，例如小型基本工程、購置汽車、小艇及汽艇等；
- 政策局／部門用於屬核心政策範圍內有時限的計劃或項目的開支項目，可記入經常開支分目或非經常開支分目。管制人員有責任並需根據不同開支項目的性質，將之記入適當的分目；
 - 所有政府一般收入帳目的開支項目，不管是在經常還是非經常開支分目項下獲得撥款，都須經《公共財政條例》(第2章)(下稱"該條例")所訂的法定程序審批。根據該條例第6條，每年開支預算內的開支項目會與《撥款條例草案》一併提出，並須由立法會批准。《撥款條例草案》為相關財政年度申請的撥款，大部分作政府服務經常開支之用。此條例草案是政府每年最重要的條例草案之一，審議程序相當嚴謹；
 - 根據該條例第8條，如財政司司長建議就核准開支預算作出任何修改，須經財委會批准。這些於年中所作的修改可包括開立新總目或分目、在經核准的分目或新分目中追加備付款項、提高非經常開支承擔額等；及
 - 一項撥款計劃應列為經常項目還是非經常項目，取決於其所屬的性質，以及該計劃是否切合相關管制人員報告內的既定綱領。從財經事務及庫務局的角度來看，首要考慮的是動用公帑進行有時限計劃，是否合乎衡工量值的標準，以及是否依循內部恰當程序及法定要求獲得正式授權。無論採用甚麼會計安排，

推動社會企業的發展

管制人員都應採取措施，確保公帑的運用具問責性及透明度。

E. 宣傳及推廣工作

74. 一如審計署署長報告書第4.25段所報告，民政總署贊同審計署的建議，會善用社企網站，發布社企推廣活動的最新消息。委員會詢問當局已經／將會採取的改善措施。

75. **民政事務總署署長**回應時表示：

- 民政總署正檢視其社企網站的內容，務求令其更豐富。在資源許可的情況下，社企網站的設計會予以改良，使其更具吸引力；及
- 民政總署希望盡快重整其社企網站，目標是於6個月內完成有關工作。

76. 2008年，民政總署推出社會企業伙伴計劃(下稱"伙伴計劃")，以加強跨界別協作，推動社企發展。伙伴計劃下設有師友計劃和配對平台，由民政總署的社會企業支援小組負責推行。委員會詢問當局會否考慮把伙伴計劃下的師友計劃推展至創業展才能計劃及其他為支持社企成立而設的政府資助計劃。

77. **民政事務總署署長**回應時表示，由於資源有限，民政總署認為師友計劃應優先考慮伙伴倡自強計劃下的社企，尤其是新成立的社企。再者，在各項資助計劃下成立的社企有不同的營運模式及業務性質，例如保育、活化歷史建築及協助殘疾人士等，因此，負責資助計劃的政策局／部門如認為有需要，應考慮及開展各自的師友計劃，會較為合適。民政總署樂意與各政策局／部門分享經驗。

F. 結論及建議

整體意見

78. 委員會：

政府的社會企業(下稱"社企")政策

— 認為：

- (a) 如果民政事務局(下稱"民政局")及其執行部門民政事務總署(下稱"民政總署")不把社企僅視為福利業務或福利事業，用於社企的公帑在解決社會問題方面可以並且應該更見成效；及
- (b) 民政局／民政總署是時候進行大規模改革，推動社企作為肩負社會或環保使命的業務，讓香港可從社企獲得最大益處；

— 知悉：

- (a) 民政局／民政總署致力推動社企發展，從以下情況可見一斑：
 - (i) 民政局／民政總署會就相關政策局／部門在推動社企發展方面的工作，定期檢視進度和成果，特別是為成立社企而設立的資助計劃，從而推廣良好的作業模式，找出服務不足之處，以及締造協同效應；及
 - (ii) 民政局已委託進行一項獨立的調查研究，以提供最新參考資料，探討在社企發展方面需要進行的工作。民政局／民政總署計劃於2014年年底前，一俟有關調查研究完成後，便向立法會福利事務委員會作出匯報；及
- (b) 從民政事務局局長題為《由社會企業到社企金融》的文章(載於附錄36)可見，局長有意把香港打造

推動社會企業的發展

成有利培育社會企業家精神及推動社會創新的地方；

- 熱切期待調查研究的結果和建議，以及民政局／民政總署擬採取的跟進行動，藉以透過更有效和積極的方式推動社企發展；

創業展才能計劃及"伙伴倡自強"社區協作計劃(下稱"伙伴倡自強計劃")

處理申請

- 對下述情況表示關注：社會福利署(下稱"社署")平均需時184天才能完成處理創業展才能計劃的申請，而民政總署則平均需時239天才能完成處理伙伴倡自強計劃的申請。處理申請的程序需時甚久，不但會令申請機構的熱忱減退，而在瞬息萬變的經濟環境中，亦會削弱其把握機會的能力；
- 知悉以下情況：
 - (a) 社署已於2012年4月作出指示，規定由收到申請機構的相關資料至通知評核結果須於兩個月內完成，有關期限一直獲嚴格遵守；及
 - (b) 民政總署會繼續尋求方法進一步縮短處理申請所需的時間，例如若情況許可，會同步處理申請過程中某些工序，而非逐步進行；
- 促請社署及民政總署繼續監察處理申請的程序，並在有需要時採取適當行動，防止有關處理程序需時過久；

重複批出種子基金予不同的非政府機構在同一場地開設社企

- 對下述情況深表關注：在不同政策局／部門所管理的各項資助計劃下，由於在處理及審批為不同社會目標而成立社企的申請方面欠缺協調，結果出現不同的

推動社會企業的發展

資助計劃重複批出撥款，資助成立社企在同一場地設立同類業務的情況(見審計署署長報告書第2.32段所提述的個案二)；

- 一 知悉下述情況：社署及民政總署已採取改善措施，防止社署所管理的創業展才能計劃及民政總署所管理的伙伴倡自強計劃重複批出撥款，資助成立社企在同一場地設立同類業務；

釐定資本開支撥款和營運開支撥款

- 一 關於創業展才能計劃批出的撥款(當中包括資本開支撥款和營運開支撥款)，對以下情況深表關注：
 - (a) 雖然社署一般會按虧損釐定營運開支撥款，用以應付資助期間的營運虧損，但實際上做法有欠一致。假若有關項目均按虧損釐定營運開支撥款，審計署估計所涉及的營運開支撥款總額，可減少約300萬元；
 - (b) 創業展才能計劃指南並無說明哪些開支項目符合資格獲批資本開支撥款，因而曾經出現以資本開支撥款資助可退還按金的情況。審計署發現，在經審查的29個核准項目當中，有8個項目包含可退還的按金，所涉款額合共為53萬元；及
 - (c) 雖然營業存貨成本屬於營運開支，用作計算營運虧損，而營運虧損應由營運開支撥款資助，但在經審計署審查的29個核准項目當中，部分項目的營業存貨成本同時獲得資本開支撥款和營運開支撥款的雙重資助；
- 一 知悉以下情況：
 - (a) 自2012年4月起，當局已劃一採用"虧損總額"的計算方式來評核所有申請。當局會作出安排，在創業展才能計劃指南內清楚闡述此計算方式；

推動社會企業的發展

- (b) 社署會在創業展才能計劃指南闡明原則上不會批出可退還按金的資助，但如因特別需要而批出撥款作此用途，便須在社署與受資助機構所簽訂的協議中加入特別條款，註明受資助機構在獲發還按金後，須即時向社署退還有關款項；及
 - (c) 評核委員會早於2010年5月的會議上已決定營業存貨不應獲得資本開支撥款資助，故自2010年8月起，社署已沒有批出資本開支撥款以支付營業存貨成本；
- 促請社署盡快更新其創業展才能計劃指南，確保以劃一方式就項目釐定營運開支撥款，並且原則上不會以資本開支撥款資助可退還的按金；
 - 關於伙伴倡自強計劃批出的撥款(當中包括資本開支撥款和營運開支撥款)，對以下情況深表關注：
 - (a) 在決定批出項目營運開支撥款時以虧損或開支作基準，做法有欠一致；及
 - (b) 曾經出現以資本開支撥款資助可退還按金，以及有營業存貨成本同時獲得資本開支撥款和營運開支撥款雙重資助的情況；
 - 知悉以下情況：
 - (a) 民政總署已於2010年制訂有關釐定營運開支撥款的指引，自此以後再沒有出現不一致的情況；
 - (b) 當業主或公用機構退回按金時，民政總署會要求受資助機構向政府退還有關款項；及
 - (c) 民政總署將會修訂其指引，清楚訂明不應以資本開支撥款資助營業存貨；
 - 促請民政總署盡快更新其指引，以確保適當地批出資本開支撥款和營運開支撥款；

推動社會企業的發展

撥款安排

- 認為民政總署宜為伙伴倡自強計劃的非經常開支開立承擔額，並尋求立法會財務委員會(下稱"財委會")批准；及
- 促請民政總署盡量考慮就日後類似的項目開立非經常開支承擔額，並按情況尋求財委會批准。

具體意見

79. 委員會：

創業展才能計劃

- 對下述情況深表關注：根據創業展才能計劃指南，營運開支撥款應按虧損釐定。不過，並非所有項目均按虧損釐定營運開支撥款；
- 對以下情況表示關注 ——
 - (a) 社署處理申請需時甚久(平均需時184天)才能完成，這不但會阻延項目的開展，亦會阻延為殘疾人士創造就業機會的安排；
 - (b) 近年核准項目的數目及擬開設的殘疾人士職位的目標數目均呈現下降趨勢；
 - (c) 在81個核准項目當中，有24個已經結業。至於該45個在資助期結束後尚在營運的項目，有16個(36%)仍有營業虧損；
 - (d) 這些項目實際提供的殘疾人士職位數目較目標數目少10%，此情況對於在監察期結束後尚在營運的項目尤其顯著；
 - (e) 每個擬開設的殘疾人士職位的平均撥款額介乎12,500元至368,800元不等；

推動社會企業的發展

- (f) 社署並無蒐集資料，以了解殘疾人士離開項目所提供的職位的原因，從而確定他們有否轉往公開市場就業，抑或重新接受其他康復服務；
- (g) 不少受資助機構逾期提交進度報告及周年審計帳目，此情況對項目監察並不理想；及
- (h) 社署沒有採取適當的跟進行動，向受資助機構收回尚未使用的營運開支撥款；

— 知悉以下情況：

- (a) 社署將於2014年年中前，在創業展才能計劃指南內提供詳細的指引，以回應審計署所發現的問題；
- (b) 社會福利署署長已同意實行審計署署長報告書第2.14、2.23、2.42、2.43及2.53段所述的審計署建議；及
- (c) 民政事務總署署長亦已同意實行審計署署長報告書第2.43段所述的審計署建議；

伙伴倡自強計劃

- 知悉民政總署沒有就伙伴倡自強計劃的開支開立非經常開支承擔額，因而無須尋求立法會財委會的撥款批准；
- 對下述情況深表關注：營運開支撥款一般按虧損或開支釐定，但所採用的準則有欠一致。此外，在釐定核准項目的營運開支撥款方面，所採用的準則和理據亦未必一定會清楚記錄在案；
- 對以下情況表示關注：
 - (a) 民政總署處理申請需時甚久(平均需時239天)才能完成，這不但會令申請機構的熱忱減退，而在瞬息萬變的經濟環境中，亦會削弱其把握機會的能力；

推動社會企業的發展

- (b) 在145個核准項目當中，有25個已經結業。至於該79個在資助期結束後尚在營運的項目，有39個(49%)仍有營業虧損；
 - (c) 這些項目實際提供的職位數目較目標數目少27%，此情況令人懷疑伙伴倡自強計劃為弱勢社羣創造就業機會的成效；
 - (d) 每個擬開設的職位的平均撥款額介乎9,000元至36萬元不等，差距甚大；
 - (e) 伙伴倡自強計劃指引並無清楚訂明，該計劃為哪個組別的弱勢社羣人士開設職位；
 - (f) 受資助機構逾期提交進度報告，加上民政總署花費頗長時間才敲定進度報告，導致營運開支撥款延遲發放；及
 - (g) 民政總署沒有對尚未使用營運開支撥款的受資助機構，採取適當的跟進行動；
- 知悉民政事務總署署長已同意實行審計署署長報告書第3.16、3.24、3.33、3.51及3.62段所述的審計署建議。

宣傳及推廣工作

- 對以下情況表示關注：
- (a) 民政總署的社企網站並無提供社企推廣活動的最新消息；
 - (b) 師友計劃限定只招募伙伴倡自強計劃下的社企為學員，剝削了其他社企參加師友計劃的機會；及
 - (c) 配對平台進行的活動並不多，所接獲由商界提出與社企建立伙伴關係的建議亦寥寥可數；
- 知悉以下情況：

推動社會企業的發展

- (a) 民政局會繼續善用各種途徑(網上平台及刊物)，發布關於社企的實用資料，供市民參閱；
- (b) 民政事務局局長已同意實行審計署署長報告書第4.22段所述的審計署建議；及
- (c) 民政事務總署署長已同意實行審計署署長報告書第4.23及4.40段所述的審計署建議。

未來路向

一 知悉以下情況：

- (a) 自2010年1月成立以來至2013年9月，社會企業諮詢委員會(下稱"社企諮委會")主要參與推行多項措施(例如社企獎勵計劃)。現正是適當時候，由社企諮委會就推動香港社企發展所需的最新策略、計劃及活動，向政府提供意見；
- (b) 民政局及民政總署有需要檢視各項為協助社企成立而提供開業資金的政府資助計劃，在多大程度上有助於社企發展，並找出社企目前所面對的挑戰，從而推廣良好的作業模式、找出服務不足之處、締造協同效應，以及在必要時向社企提供所需的協助；及
- (c) 政府宜採用一個更精確的社企定義，以便制訂支援策略及計劃，並且賦予社企一個明確的身份，從而加深公眾對社企的認識和接納；

一 對以下情況表示關注：

- (a) 當局已於2012年7月停辦有關讓社企優先競投選定政府服務合約的先導計劃，但一直未有向立法會福利事務委員會匯報此事的最新發展；及

推動社會企業的發展

- (b) 創業展才能計劃的推行受2006年推出的伙伴倡自強計劃所影響，因為兩者的目標對象互相重疊，而伙伴倡自強計劃的條款亦較為優越；及

一 知悉以下情況：

- (a) 社署會與民政總署合力探討創業展才能計劃和伙伴倡自強計劃之間的協同作用；
- (b) 民政事務局局長已同意實行審計署署長報告書第5.9、5.15、5.27、5.38及5.42段所述的審計署建議；
- (c) 民政事務總署署長已同意實行審計署署長報告書第5.27、5.28及5.42段所述的審計署建議；及
- (d) 社會福利署署長已同意實行審計署署長報告書第5.28段所述的審計署建議。

跟進行動

80. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實審計署各項建議的進展情況。