

第 11 章

勞工及福利局

社區投資共享基金

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十五號報告書》共有 11 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：enquiry@aud.gov.hk

社區投資共享基金

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.9
帳目審查	1.10
當局及基金委員會的整體回應	1.11
鳴謝	1.12
第 2 部分：社區投資共享基金的管治	2.1
管治方法	2.2 – 2.3
審計署的意見及建議	2.4 – 2.16
當局及基金委員會的回應	2.17
第 3 部分：社會資本的發展	3.1
社區參與	3.2
審計署的意見及建議	3.3 – 3.7
當局及基金委員會的回應	3.8
計劃的持續發展	3.9
審計署的意見及建議	3.10 – 3.16
當局及基金委員會的回應	3.17
報告社會資本發展的成果	3.18
審計署的意見及建議	3.19 – 3.21
當局及基金委員會的回應	3.22
發放款項的速度	3.23 – 3.24
審計署的意見及建議	3.25 – 3.27
當局及基金委員會的回應	3.28
第 4 部分：計劃的評審及監察	4.1
避免資源及服務重疊	4.2 – 4.3
審計署的意見及建議	4.4 – 4.5
當局及基金委員會的回應	4.6
審查受資助者的經審計帳目	4.7 – 4.8
審計署的意見及建議	4.9 – 4.10
當局及基金委員會的回應	4.11
進行實地視察	4.12
審計署的意見及建議	4.13 – 4.14
當局及基金委員會的回應	4.15

	段數
第 5 部分：受資助者運用撥款的情況	5.1
審計署的審查	5.2
預算管制	5.3
審計署的意見及建議	5.4 – 5.5
當局及基金委員會的回應	5.6
員工招聘	5.7
審計署的意見及建議	5.8 – 5.9
當局及基金委員會的回應	5.10
保險保障	5.11
審計署的意見及建議	5.12 – 5.13
當局及基金委員會的回應	5.14
“一次性”的活動的開支	5.15
審計署的意見及建議	5.16 – 5.17
當局及基金委員會的回應	5.18
採購及資產管理	5.19 – 5.20
審計署的意見及建議	5.21 – 5.23
當局及基金委員會的回應	5.24
宣傳物品	5.25
審計署的意見及建議	5.26 – 5.27
當局及基金委員會的回應	5.28

	頁數
附錄	
A：社區投資共享基金組織圖(二零一零年六月一日)	44
B：十項已完成計劃的狀況(二零一零年七月)	45 – 46

第1部分：引言

1.1 本部分闡述就社區投資共享基金(基金)所作審查的背景，並概述審查的目的及範圍。

背景

基金的成立及目標

1.2 行政長官在《二零零一年施政報告》中宣布成立3億元資金的社區投資共享基金。基金於二零零二年四月成立，目標如下：

- (a) 推動社區參與，鼓勵市民守望相助，互相支持，促進社會融合，並加強社區網絡。這將有助增強市民對社區的歸屬感，鞏固個人和家庭之間的社會網絡，擴大對彼此的支援和協助解決共同關心的問題。這些社區網絡、人與人之間穩固的關係、對社區的歸屬感與守望相助的精神，就是社會資本(註1)的基礎；及
- (b) 鼓勵和促進不同性質的機構及不同界別的機構的互相合作，以建立社會網絡和推行社區支援計劃。

1.3 為達到這些目標，基金向合資格的機構(包括福利機構、教育機構及私人公司)提供種子基金，用以資助促進社會資本發展的計劃。

基金的組織架構

1.4 **基金委員會** 基金由基金委員會監督，負責審批撥款申請、決定每宗獲批申請的撥款額，以及監察和評估受資助計劃的成效。此外，基金委員會亦會就促進本港社會資本發展最恰當和有效的方法，以及有關基金管理的所有事宜，向勞工及福利局局長提出意見。

1.5 **基金委員會轄下的小組委員會** 基金委員會在兩個小組委員會的協助下履行其職能：

註1： 根據基金的資料，社會資本是指一些制度、關係和標準。社會的互動能力及質素就是憑着這些關係和體制而形成的。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。

- (a) **評審及評估小組委員會** 該小組委員會主要負責評審基金的撥款申請，並就每宗申請擬備建議，供基金委員會審批。此外，該小組委員會亦負責檢討個別受資助計劃的表現，並在有需要時就應採取的行動提出建議 (例如終止表現欠佳的計劃)，以供基金委員會考慮；及
- (b) **推廣及發展小組委員會** 該小組委員會主要負責就推廣、市場和聯繫策略，以及就推動社會資本進一步發展的新措施，向基金委員會提供意見。

1.6 **基金秘書處** 基金秘書處為基金委員會、評審及評估小組委員會和推廣及發展小組委員會提供支援，並負責基金的日常運作，包括初步審核基金申請、向評審及評估小組委員會建議可批出撥款的計劃、監察受資助計劃的進度，以及向評審及評估小組委員會和基金委員會報告計劃表現。

1.7 基金秘書處隸屬勞工及福利局。截至二零一零年六月一日，秘書處由勞工及福利局一名首席助理秘書長掌管，轄下編制共有十名非公務員合約僱員 (見附錄A的組織圖)，另有一名勞工及福利局助理秘書長，協助為秘書處提供行政支援。秘書處的營運費用由勞工及福利局承擔。在 2009–10 年度，有關費用為 560 萬元，當中包括員工薪酬 (75%)、宣傳開支 (20%) 及雜項支出 (5%)。

獲批的基金計劃

1.8 基金的3億元資金由政府一般收入帳目 (1億元) 及獎券基金 (2億元) 撥出。財政司司長在 2009–10 年度的財政預算案演辭中宣布，政府會在有需要時注資，以確保基金繼續發揮其社會功能。基金自二零零二年四月創立以來，截至二零一零年六月，已接受 16 期申請，並批准 213 項計劃，詳情如下：

接受申請期數	:	16 (第十六期於二零零九年十二月接受申請)
獲批計劃數目	:	213 (第十六期於二零一零年五月獲批)
批出撥款總額	:	2.12 億元
獲批計劃的推行時間	:	9 至 45 個月
獲批計劃的覆蓋範圍	:	全港 18 區
個別計劃撥款額	:	15 萬元至 250 萬元 (沒有設定最高金額)
獲批計劃類別	:	• 課餘託管 • 跨代共融 • 師友計劃 • 鄰里互助網絡 • 自務組織 • 社會共融 • 三方協作
資助模式	:	以發還款項方式每季付款予受資助者

兩個獲批的基金計劃例子載於照片一及二。

照片一

加強不同文化背景人士之間
互相了解及支援的基金計劃



資料來源：基金網頁

照片二

促進華富邨住戶之間
互相幫助及支援的基金計劃



資料來源：基金網頁

基金取得的成績

1.9 二零零四年，當時的衛生福利及食物局委託一支研究隊伍就基金運作和受資助計劃進行一項聯校研究，成員為來自五間本地大學的學者。該項研究於二零零六年完成，肯定基金在發展社會資本策略方面的成效。

帳目審查

1.10 審計署最近就基金進行審查，並發現以下範疇有改善的空間：

- (a) 基金的管治 (第 2 部分)；
- (b) 社會資本的發展 (第 3 部分)；
- (c) 計劃的評審及監察 (第 4 部分)；及
- (d) 受資助者運用撥款的情況 (第 5 部分)。

當局及基金委員會的整體回應

1.11 勞工及福利局局長和基金委員會歡迎審計署就基金的管理進行衡工量值研究，並感謝審計署在研究中提出寶貴意見和建議。勞工及福利局會與基金委員會合作，跟進及推行審計署的建議。

鳴謝

1.12 在帳目審查期間，勞工及福利局、基金秘書處和審計署曾到訪的受基金資助者的人員，都給予協助和充分合作，審計署謹此致謝。

第2部分：社區投資共享基金的管治

2.1 本部分探討基金的管治事宜。

管治方法

管治架構

2.2 截至二零一零年七月，基金委員會(見第1.4段)由以下人士組成：

- (a) 來自社會不同界別的18名非官方委員(包括主席和副主席各一名)，由勞工及福利局局長根據行政長官轉授的權力委任(任期最長三年，可再度獲委任三年)；及
- (b) 由勞工及福利局、社會福利署(社署)和民政事務總署三名代表出任的官方委員。

基金委員會每年舉行約四次會議。

2.3 評審及評估小組委員會和推廣及發展小組委員會的委員都是基金委員會委員，自行選擇加入這些小組委員會。截至二零一零年七月，評審及評估小組委員會有12名委員，而推廣及發展小組委員會則有11名委員(不包括身兼兩個小組委員會當然委員的基金委員會主席和副主席)。兩個小組委員會每年各舉行約兩次會議。

審計署的意見及建議

利益衝突的處理

2.4 **申報利益制度** 政府已訂立諮詢及法定組織成員申報利益的指引。申報利益制度通常分為兩類：

- (a) **一層申報利益制度** 這個制度規定成員在遇有任何利益衝突時應予申報；及
- (b) **兩層申報利益制度** 這個制度規定，成員除了在遇有利益衝突時予以申報外，亦應在獲委任／再獲委任時及其後每年向有關委員會申報其利益。

2.5 根據民政事務局的指引，如公營機構的諮詢／法定組織具有下列一項或以上的特色，便應採用兩層申報利益制度：

- (a) 在管理及財政上享有高度自主權；
- (b) 在公眾利益事宜上擁有廣泛的行政權力；
- (c) 對制定主要政府政策發揮重大影響力；或
- (d) 負責控制和發放龐大公帑。

2.6 現時，基金採用一層申報利益制度，亦即委員須在會議上申報利益衝突。審計署認為，採用兩層申報利益制度對加強公眾對基金運作的信心有好處，因為：

- (a) 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（見第 2.5(a) 及 (d) 段）；及
- (b) 基金的目標申請者繁多，基金委員會／小組委員會委員與申請機構有聯繫（例如屬機構委員會的成員）的情況並非不普遍。舉例來說，基金委員會曾於二零零九年十月舉行會議，考慮第十五期撥款申請。當時有 15 名委員出席，其中五名委員申報與 42 個申請機構中的五個有聯繫。

2.7 **委員會委員申報利益的情況** 按照慣例，主席會在委員會會議開始時提醒委員填寫申報利益表格，然後提交基金秘書處。審計署曾審查委員會委員就第十五期基金撥款申請申報的利益衝突，卻發現部分申報資料前後不一致（見表一）。

表一

申報利益資料前後不一致之處
(二零零九年九月和十月)

(評審及評估 小組委員會和 基金委員會) 委員	申報利益	
	2009 年 9 月 2 日 舉行的 評審及評估小組委員會 會議	2009 年 10 月 15 日 舉行的 基金委員會 會議
<i>評審／批核新的基金申請</i>		
A	- 申請機構 1 的委員會委員 - 申請機構 2 的榮譽顧問	只擔任申請機構 1 的委員會委員
B	- 申請機構 2 的主席 - 申請機構 3 的主席	只擔任申請機構 2 的主席
C	無申報利益	委員 C 擔任校長的學校與申請機構 4 (另一間學校) 隸屬同一個辦學團體
<i>評審／批核延長現有的基金計劃</i>		
D	無申報利益	- 申請機構 5 的顧問 - 申請機構 6 的顧問

資料來源：審計署對勞工及福利局記錄的分析

2.8 由於基金秘書處並沒有要求有關的委員澄清，審計署不能確定上述資料不一致的問題是由於遺漏申報還是委員狀況有變所致。基金秘書處有需要監察委員申報利益的情況，日後如再發現資料有不一致的問題，須盡快要求有關的委員澄清。

委員會會議的法定人數

2.9 訂立委員會會議的法定人數，是良好的管治方法。這樣做可避免以委員會的名義作出沒有代表性的決定。

2.10 就基金委員會的會議而言，基金規定法定人數為委員人數的 50%。不過，評審及評估小組委員會和推廣及發展小組委員會會議的法定人數則沒有訂明。審計署認為基金有需要為兩個小組委員會的會議訂明法定人數。

會議記錄

2.11 在每次會議結束後盡快擬備委員會會議記錄，並趁委員記憶猶新時供他們傳閱，以便提供意見，是良好的管治方法。不過，審計署在審查基金委員會／小組委員會 2009-10 年度的會議記錄時，發現擬備會議記錄所需時間由 21 天至 195 天不等（見表二）。

表二

草擬會議記錄所需時間
(2009-10 年度)

委員會	舉行會議次數	所需時間 (由會議日期起計 所需日數)
基金委員會	3	26、86 及 195
評審及評估小組委員會	1	21
推廣及發展小組委員會	2	30 及 119

資料來源：審計署對勞工及福利局記錄的分析

2.12 審計署亦注意到，基金委員會及小組委員會在 2009-10 年度所有獲通過的會議記錄均沒有加上簽署。

表現管理

2.13 作為表現管理的工具，衡量服務表現提供了方法顯示機構的表現，並有助提高其透明度及加強責任承擔。

2.14 **編製表現資料** 基金秘書處編製有關基金工作成果的表現資料 (例如獲批基金計劃的數目及批出撥款的金額)，並向評審及評估小組委員會和基金委員會作出報告。不過，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 (例如管理一項基金計劃所需的成本、有關計劃在社會資本發展方面的可持續發展程度，以及受基金資助者的滿意程度)。

2.15 **公布表現資料** 雖然基金秘書處已編製 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 (立法會事務委員會) 提交的定期進度報告中，卻只公布下列九項資料：

- 在 15 期申請中獲批的計劃數目：約 200 項
- 在 15 期申請中批出的撥款金額：約 2 億元
- 合共超過 53 萬人參與計劃
- 使 2 萬人由接受幫助變為幫助他人
- 超過 5 000 名人士因自信和能力有所提升而得以重投勞動市場
- 支援了 14 000 多個家庭
- 建立了 440 多個互助網絡
- 成立了 20 個自務組織
- 動員超過 4 700 個合作伙伴，其中約三分之一為商界伙伴

資料來源：立法會事務委員會文件及基金網頁

對持份者而言，部分已編製 (但沒有公布) 的表現資料對評核基金的表現同樣有用 (例如按地區及目標對象列出的計劃分布情況)。為提高透明度及加強對公眾的責任承擔，基金應考慮公布所有已編製的表現資料。

審計署的建議

2.16 審計署建議基金應：

利益衝突的處理

- (a) 考慮採用兩層申報利益制度，以供委員會委員申報利益；
- (b) 監察委員會委員申報利益的情況，如發現資料有不一致之處(包括第 2.7 段所述者)，應要求有關的委員澄清；
- (c) 定期提醒委員會委員須在委員會會議上申報利益衝突；

委員會會議的法定人數

- (d) 為評審及評估小組委員會和推廣及發展小組委員會訂明會議的法定人數；

會議記錄

- (e) 盡快擬備會議記錄擬稿，並由基金有關委員會的主席在獲通過的會議記錄上簽署；

表現管理

- (f) 編製和公布用以衡量基金運作效率及效益的表現資料；及
- (g) 公布更多表現資料(例如已編製但沒有公布的基金統計數字)。

當局及基金委員會的回應

2.17 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示基金秘書處會：

- (a) 每年邀請基金委員會所有委員填寫和更新其申報利益資料，並規定委員須在委員會及小組委員會每次會議上申報利益；
- (b) 設計和採用個人申報表，供個別委員在每次會議上申報利益，以確保申報資料前後一致；
- (c) 定期傳閱指引，提醒委員須在委員會會議上申報利益；
- (d) 徵求基金委員會同意，在下次基金委員會會議上為評審及評估小組委員會和推廣及發展小組委員會訂明會議的法定人數；及

- (e) 公布更多表現資料，包括已編製和在會議上向委員匯報的表現資料。秘書處亦會考慮編製和公布用以衡量基金運作效率及效益的表現資料。

第3部分：社會資本的發展

3.1 本部分探討基金在發展社會資本方面的情況。審計署發現以下範疇有改善的空間：

- (a) 社區參與 (第 3.2 至 3.8 段)；
- (b) 計劃的持續發展 (第 3.9 至 3.17 段)；
- (c) 報告社會資本發展的成果 (第 3.18 至 3.22 段)；及
- (d) 發放款項的速度 (第 3.23 至 3.28 段)。

社區參與

3.2 如第 1.3 段所述，福利機構、教育機構及私人公司均符合資格申請基金撥款，但必須：

- (a) 是獲《稅務條例》(第 112 章) 第 88 條認可的非牟利機構；或
- (b) 已根據《公司條例》(第 32 章) 或《社團條例》(第 151 章) 註冊。

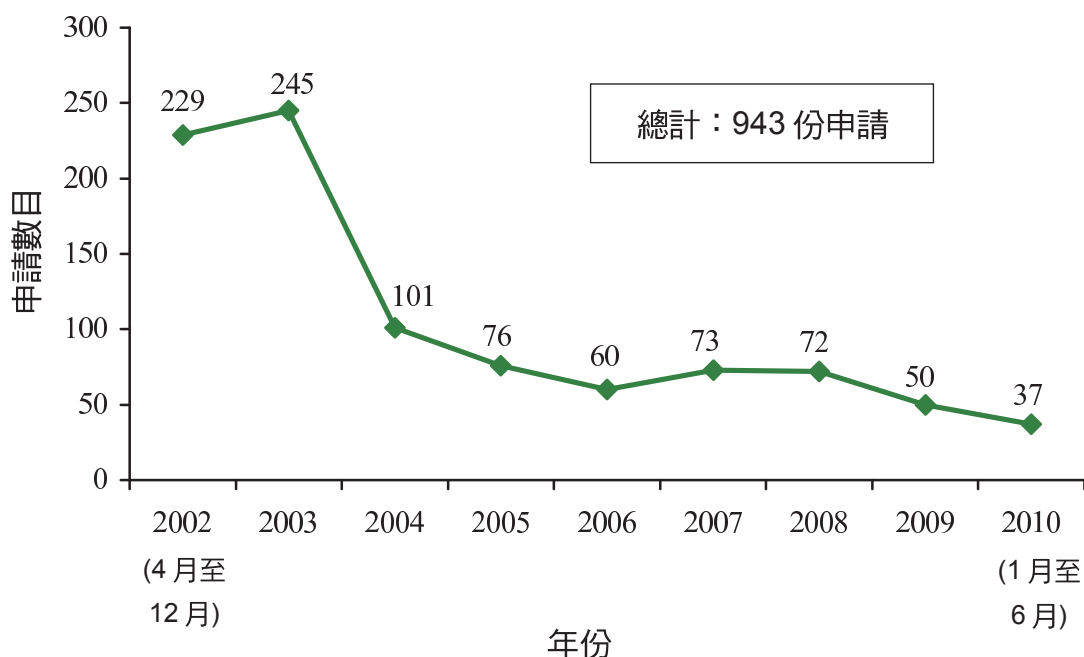
截至二零一零年三月，香港有逾 1 萬間根據《稅務條例》第 88 條註冊的非牟利機構，連同根據《公司條例》及《社團條例》註冊的公司及社團，成為基金的大批準申請者。

審計署的意見及建議

3.3 **申請少於預期** 二零零二年一月，當時的衛生福利局告知立法會事務委員會，基金資助非政府機構的規模將與其他基金（如何東爵士慈善基金——何東基金）大致相近，而這些基金每年資助 100 至 200 宗申請。鑑於社區投資共享基金的範圍較廣，當局預期基金每年可資助約 400 宗申請。然而，審計署發現，基金由二零零二年四月至二零一零年六月僅收到 943 份申請（見圖一）。

圖一

基金申請數目
(二零零二年至二零一零年)



資料來源：基金記錄

- 3.4 勞工及福利局和基金秘書處在二零一零年八月回應查詢時告知審計署：
- (a) 當局起初參考何東基金的情況，並告知立法會事務委員會，基金每年可為 400 宗申請提供資助。不過，基金並非像何東基金般為“一次性的活動”計劃及“消費計劃”（例如購買設備）提供資助，而是種子基金，目的是在本港推廣和建立社會資本。在二零零二年四月，基金委員會決定基金不會為“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；及
 - (b) 二零零二年及二零零三年收到較多基金申請（見圖一），是因為當時大部分申請者對社會資本概念及基金的目標認識不深。基金委員會須拒絕未達標準／不合資格的申請。由於當局不斷努力加強準申請者對基金的認識，所收到的申請質素已有所改善，而自二零零五年起，申請數目亦維持在頗為平穩的水平。

3.5 **受資助者對基金運作的意見** 二零一零年四月至七月，審計署訪問了16項計劃的受資助者，收集他們對基金運作的意見。部分受資助者告知審計署，他們在申請基金撥款或推行基金計劃時遇到困難。有些受資助者表示因為有這些困難，他們不會再申請基金撥款。接受審計署訪問的部分受資助者意見如下：

- 在申請基金撥款時，受資助者須在計劃建議書中述明計劃每季的預期成效(例如計劃的參加人數)。由於涉及眾多假設及估計，實在難以非常準確地估計每季的預期成效。雖然如此，如預期成效與實際成效有重大偏差，受資助者須在事後作出解釋。
- 即使受資助者已獲批撥款，但有時仍會被要求修改建議書，而擬備和修改計劃建議書需要很多時間(例如五個月)和工夫。
- 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和向基金申請發還款項)，相關的行政費用亦高昂。
- 規定每季報告進度的做法缺乏彈性，並不適合需要時間發展的計劃(例如藝術發展計劃)。
- 基金秘書處和受資助者有時會對促進社會資本發展的方式持不同意見。舉例來說，在一項有關社區商店的計劃中，受資助者邀請少數族裔人士參與，由他們自行製作和售賣產品。基金秘書處提醒受資助者，有需要以自給自足形式經營商店，並確保商店業務能配合社區需要。然而，受資助者卻認為基金與受資助者之間以伙伴形式合作，對發展社會資本來說會更為有效。

資料來源：審計署向受資助者進行的訪問

3.6 由於基金只可以透過推行受資助者的計劃達到其目標，因此必須：

- (a) 鼓勵更多合資格機構申請基金撥款；及
- (b) 透過向受資助者提供有效的指引及支援，在基金與受資助者之間建立更鞏固和有效的伙伴關係。

審計署的建議

3.7 審計署建議基金應：

- (a) 監察申請數目；
- (b) 鼓勵更多合資格機構申請基金撥款；及
- (c) 提供有效的指引及支援，協助受資助者解決問題及改善計劃的表現。

當局及基金委員會的回應

3.8 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 已加強宣傳工作，透過不同方法推廣基金，例如接受路訊通及電視台的訪問。為鼓勵更多合資格的機構申請基金撥款，他們亦已邀請更多機構出席在二零一零年八月為第十七期申請舉行的簡介會。簡介會的出席人數為 200 人——是過去五年的記錄新高。基金秘書處會繼續密切監察申請數目，並致力鼓勵更多合資格的申請者申請基金；及
- (b) 根據現時的既定做法，每項獲批的計劃均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。秘書處及有關的委員會委員 (即計劃導師) 會視乎需要進行實地視察 (見第 4.12 段)，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。他們會透過鼓勵有興趣的社會資本摯友 (註 2) 成員擔任計劃導師／顧問，加強對計劃小組的支援。

計劃的持續發展

3.9 由於基金只提供種子基金以支援計劃 (見第 1.3 段)，基金相當重視計劃能在基金資助期完結後可持續發展。事實上，基金認為計劃的持續發展是使該基金與其他政府基金有所區別的一個因素。勞工及福利局已向立法會事務委員會表示，計劃的持續發展包括以下兩個要素：

註 2：基金於二零零八年十一月成立社會資本摯友，旨在鞏固本地的社會資本實踐經驗，深化社會資本的發展。摯友成員來自不同背景，包括基金委員會委員、計劃統籌員、協作者、學者及地區持份者。

- (a) **社會方面的持續發展** 這是指計劃能否為社區帶來長遠利益。舉例來說，如計劃能把需要援助的計劃參與者改變為充滿自信的計劃義工，使他們在基金資助期完結後仍可協助維持和擴大計劃所建立的鄰里互助網絡，該計劃便會被視為在社會方面可持續發展；及
- (b) **財政方面的持續發展** 這是指計劃在基金撥款支援終止後仍可自給自足，繼續運作的能力。除自負盈虧外，如計劃所提供的服務在計劃完成後融入受資助者的主流運作內，則該計劃會被視為在財政方面可持續發展。同樣地，如計劃通過與地區持份者作進一步合作而得以延續，該計劃亦會被視為在財政方面可持續發展。然而，基金並不希望計劃只是尋求其他外來撥款資助(例如其他政府撥款)，以代替基金撥款。

審計署的意見及建議

評審計劃的持續發展

3.10 基金的原意是支持長遠來說可持續發展的計劃。審計署審查了基金就第十五期申請所作的評審(二零零九年)，以及所採用的評分制度，並發現：

- (a) 在九項獲批計劃中，有八項計劃的整體評分達評分制度的合格水平，但在計劃的持續發展方面，在“0 至 5”分的評級中只取得“1 或 2”分；及
- (b) 計劃的持續發展在評分制度的比重，由第十五期申請的 12.5% 下調至二零一零年第十六期申請的 10%。

二零一零年八月，基金秘書處告知審計署，第十六期的評分制度已加入三項新準則(即“有效及創新的介入模式及網絡策略”、“關鍵性協作伙伴參與，有效發揮協同效應”，及“機構的財務管理能力及穩健性”)，以便為基金申請進行更全面的評審。這些新增的準則亦與評審計劃的持續發展有關。審計署注意到基金的努力，並認為基金有需要定期檢討評分制度的比重，以確保有關比重能適當反映計劃的持續發展的重要性。

就計劃的持續發展作出報告和檢討

3.11 **就計劃的持續發展作出報告** 二零零八年三月，基金在回應立法會事務委員會的查詢時，就計劃的持續發展報告下列資料：

表三

基金計劃的持續發展
(二零零八年三月)

計劃達致持續發展的方法	計劃數目
(a) 進入第二階段 (獲基金進一步撥款)的計劃	32
(b) 以自行管理及自負盈虧方式運作的計劃	26
(c) 納入機構的主流服務的計劃	12
(d) 獲其他撥款計劃資助的計劃	5

資料來源：立法會事務委員會文件

3.12 審計署審查了基金所報告的資料，並發現以下範疇有改善的空間：

- (a) 基金秘書處未能提供證據，作為所報告資料的證明。秘書處表示，有關資料是基於助理計劃管理主任 (見附錄 A) 對計劃的所知及透過電話向受資助者查詢所得而編製的；及
- (b) 鑑於基金並不希望計劃尋求外來撥款以繼續資助其運作 (見第 3.9(b) 段)，是否可把該五項報稱獲其他撥款計劃資助的計劃 (表三 (d) 項) 視為可持續發展，實屬疑問。

3.13 二零一零年七月，審計署探訪了十項已完成計劃的受資助者 (見附錄 B)。審計署發現，在這些計劃中，有七項計劃的持續發展存有以下疑問：

- (a) 基金於二零零八年三月報告，有一項計劃 (附錄 B 的計劃 3) 以自行管理及自負盈虧方式運作 (表三 (b) 項)。受資助者表示，計劃持續發展至二零零六年年中。不過，受資助者並無跟進計劃所建立的社區網絡其後有否繼續運作；
- (b) 有兩項計劃 (附錄 B 的計劃 1 及 2) 透過其他政府來源獲得資助 (例如區議會提供的撥款)；及
- (c) 有四項計劃 (附錄 B 的計劃 4 至 7) 的受資助者向審計署表示，其計劃正利用計劃收入及／或其他非政府款項繼續運作。然而，計劃的運作亦由受資助者的員工提供支援，而這些員工的薪酬部分是由社署給予受資助者的資助所支付的。

3.14 **就計劃的持續發展作出檢討** 基金秘書處並沒有對已完成的計劃進行跟進檢討的慣例，以確定計劃能否持續發展。秘書處告知審計署，基金一直倚靠外間評估（即二零零六年的研究及於二零一零年九月展開的另一次評估——見第 1.9 及 3.26 段）來達到這個目的。

3.15 鑑於計劃的持續發展十分重要，而外間評估只是每隔幾年才進行一次，審計署認為基金有需要更頻密檢討計劃的持續發展。檢討結果會對基金及準基金申請者有所裨益，讓他們知悉提升計劃的持續發展的方法。此外，基金亦有需要編製和公布有關計劃的持續發展的表現資料，以提高透明度和加強責任承擔（同時見第 2.14 段）。

審計署的建議

3.16 審計署建議基金應：

- (a) 定期檢討基金申請評分制度的比重，以確保有關比重能適當反映計劃的持續發展的重要性；
- (b) 確定呈交立法會事務委員會的基金資料真確無誤（特別是與計劃的持續發展相關的資料）；
- (c) 更頻密地定期檢討計劃的持續發展；及
- (d) 編製和公布表現資料時，加入計劃的持續發展（同時見第 2.16(f) 段的審計署建議）。

當局及基金委員會的回應

3.17 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示會考慮設立機制，跟進檢討已完成的計劃，以確定計劃的持續發展，並會在向立法會事務委員會呈交與基金有關的資料前，確定這些資料真確無誤。

報告社會資本發展的成果

3.18 受基金資助者須：

- (a) 在撥款協議（由基金與個別計劃受資助者簽訂）中具體述明，用以報告社會資本發展成果的表現指標。常用的表現指標包括參加計劃的義工人數，以及服務接受者成為計劃義工的人數；及
- (b) 每季向基金報告上述成果。

審計署的意見及建議

3.19 為進行這項審查，審計署選定了六項計劃(註3)進行實地審核。在審查受資助者就六項選定計劃作出的成果報告時，審計署發現：

需要報告成果

- (a) 在三項計劃中，有關受資助者沒有報告參加計劃的義工人數或服務接受者成為計劃義工的人數，這樣並不符合撥款協議的規定；

需要提高報告成果的準確性

- (b) 在兩項計劃中，所報告的成果並不準確，並且不能全部證實(見個案一及二)；及

個案一及二

不準確報告成果的情況

個案一

1. 一項計劃的受資助者的目標是招募 600 名義工。
2. 有關計劃在二零零九年十一月完成後，受資助者報告計劃招募了 661 名義工。審計署審查了受資助者的記錄，結果發現：
 - (a) 計劃申報的其中 70 名義工的資料無法核實，因為他們的姓名及聯絡資料均無記錄；及
 - (b) 至於其餘的義工(姓名在記錄內載列)，有些被計算一次以上(多達 13 次)。在略去重複的姓名後，僅有 410 名義工。

個案二

3. 另一項計劃的受資助者擬發展一個互助支援及可持續發展的網絡，網絡約有 150 名成員(如義工及導師)。
4. 該計劃在二零零九年四月完成後，受資助者報告計劃招募了 2 018 名成員。如上文個案一，報告中的數字出現重複計算及無法證實的個案。

資料來源：受資助者的記錄及審計署的分析

註3：為反映受基金資助的計劃種類繁多，六項選定的計劃分屬三個不同的類別(見第1.8段)，覆蓋五個不同的地區，而獲批款項由 90 萬元至 180 萬元不等。在進行審計工作時(二零一零年七月)，其中四項計劃已經完成，其餘兩項仍在進行中。

需要界定表現指標

- (c) 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。個案三是其中一個例子。

個案三

不同計劃中有關“義工”的定義

1. 在申報義工人數時，一項計劃的受資助者把曾在計劃中提供義工服務的所有人士都計算在內。
2. 另一項計劃的受資助者則只計算曾提供兩次或以上義工服務的人士。此外，由於加入計劃的義工增多，受資助者修改申報基準，有關人士必須曾提供至少十小時義工服務，才當作義工計算。

審計署的意見

3. 由於不同計劃對採用“義工”的定義有所不同，因此難以公正地比較各項計劃成果。

資料來源：受資助者的記錄

3.20 自二零一零年四月起，基金秘書處採用經修訂的每季報表，供受資助者報告其計劃成果及衡量計劃成效。審計署歡迎基金採取措施改善受資助者報告表現的質素。

審計署的建議

3.21 審計署建議基金應：

- (a) 定期提醒受資助者應遵守撥款協議內關於報告計劃成果的規定；
- (b) 要求受資助者保存記錄，作為向基金申報的資料的證明文件；
- (c) 促請受資助者確定將作出報告的計劃成果真確無誤 (例如確保並無重複計算義工人數)；
- (d) 抽查受資助者計劃成果報告內的資料是否準確無誤；及
- (e) 就受資助者使用的表現指標提供清晰的定義，以確保計劃成果可按一致的基準作出報告。

當局及基金委員會的回應

3.22 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 會每季發出通知，提醒受資助者須遵守撥款協議的規定；
- (b) 基金秘書處會檢討並視乎需要考慮修訂撥款協議內的有關條款，規定受資助者須保存記錄，作為向基金申報的資料的證明文件；及
- (c) 秘書處會修訂每季報表，為受資助者提供指引，以便受資助者使用報表所載指標報告他們的計劃表現及成果。秘書處在審查每季報告時，亦會按需要要求受資助者確定所申報的資料是否準確。

發放款項的速度

3.23 立法會事務委員會委員不時關注到基金發放款項速度緩慢和獲批申請數字偏低的情況。就此，基金在二零零五年至二零零七年期間舉行的立法會事務委員會會議上告知委員：

- (a) 鑑於社會資本在本港仍是嶄新的概念，準申請者需要一段時間了解基金的目標。然而，在基金委員會及基金秘書處致力推廣社會資本的概念後(例如通過研討會及經驗分享論壇)，滾雪球效應正逐漸形成。各界人士已普遍開始認識社會資本的重要及優點，而獲批申請的比例已有所增加；
- (b) 由於基金的首要目標是動員社區資源及義工，以鼓勵市民守望相助及建立社區支援網絡，基金計劃並不涉及巨額款項。當局亦沒有就何時須用罄基金款項設定時間表；及
- (c) 在評審申請時堅守審慎運用公帑的原則是十分重要的。

3.24 在二零零九年年中，基金委員會認為須因應委員會及基金秘書處的資源，就基金運作訂立最佳規模。基金委員會決定基金應：

- (a) 把進行中的計劃數目維持於 80 至 100 項之間的水平；
- (b) 把每期申請批出的計劃數目限制於 15 項之內(之前並無此限制)。這做法有助把進行中的計劃數目由二零零九年高峯時的 122 項減至二零一一年的 80 項；
- (c) 每八個月而非每六個月接受申請一次；及

(d) 支持有效促進社會資本的計劃。

審計署的意見及建議

3.25 截至二零一零年六月，基金共批出款項 2.12 億元 (71%)。基金的申請獲批比率由二零零二年的 7.4% 增至二零零七年的 63%，但其後卻由二零零八年的 45.8% 跌至二零零九年的 18% 及二零一零年上半年的 24.3%。表四顯示二零零二年至二零一零年獲批比率及批出的款項。

表四
基金申請獲批比率及批出的款項
(二零零二年四月至二零一零年六月)

年份	接獲的 申請 (a) (數目)	獲批的 申請 (註) (b) (數目)	獲批比率 $(c) = \frac{(b)}{(a)} \times 100\%$	批出的 款項 (百萬元)
2002 (由 4 月至 12 月)	229	17	7.4%	12
2003	245	32	13.1%	30
2004	101	21	20.8%	17
2005	76	34	44.7%	19
2006	60	28	46.7%	18
2007	73	46	63.0%	57
2008	72	33	45.8%	37
2009	50	9	18.0%	8
2010 (截至 6 月)	37	9	24.3%	14
總計				212

資料來源：審計署對基金記錄的分析

註：在獲批申請中，有 16 宗其後撤回或取消。

3.26 截至二零一零年六月，基金的尚餘可用款額為 8,800 萬元。鑑於基金已運作約八年，而最近一次評估於二零零六年完成，因此現在是再次進行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社會功能的適當時候。按基金委員會的建議，勞工及福利局委託了獨立顧問在二零一零年九月展開另一次外間檢討。視乎檢討結果，基金或亦有需要重新考慮其運作規模 (例如重新評審每期申請批出計劃的數目)。

審計署的建議

3.27 審計署**建議**基金應與勞工及福利局磋商：

- (a) 檢討基金整體上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；及
- (b) 視乎檢討結果，重新考慮基金的運作規模。

當局及基金委員會的回應

3.28 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示，勞工及福利局會與基金委員會磋商，參考二零一零年外間檢討的結果 (見第 3.26 段)，研究及制訂基金的未來路向。他們亦會根據外間檢討的結果和建議檢討基金的運作情況。

第4部分：計劃的評審及監察

4.1 本部分探討基金計劃的評審及監察工作。審計署發現以下範疇有改善的空間：

- (a) 避免資源及服務重疊 (第 4.2 至 4.6 段)；
- (b) 審查受資助者的經審計帳目 (第 4.7 至 4.11 段)；及
- (c) 進行實地視察 (第 4.12 至 4.15 段)。

避免資源及服務重疊

4.2 立法會事務委員會委員不時就基金資助計劃可能與政府資助的其他類似計劃出現資源及服務重疊的情況，表示關注。為避免這種情況，基金秘書處會就每項基金申請向有關決策局／部門 (註 4) 發出問卷，徵詢其意見，以確定建議的基金計劃：

- (a) 現時有否接受該決策局／部門的撥款；
- (b) 有否重複了政府或受政府資助的非政府機構的資源或現有工作；及
- (c) 有否違反政府的現行政策 (例如有關決策局／部門訂定的工作優先次序或指示)。

4.3 此外，基金秘書處亦將建議計劃的名單送交三個公共基金的秘書處，以確定有關計劃是否曾向其申請撥款。這三個公共基金是可持續發展基金 (註 5)、“伙伴倡自強”社區協作計劃 (註 6) 及攜手扶弱基金 (註 7)。

註 4：視乎建議基金計劃的性質，有關的決策局／部門可能包括教育局、勞工及福利局、民政事務總署、勞工處、康樂及文化事務署和社署。

註 5：可持續發展基金集中資助那些有助加深市民認識可持續發展概念，並鼓勵市民在香港實踐可持續發展原則的措施。環境局是可持續發展基金的秘書處。

註 6：“伙伴倡自強”社區協作計劃旨在推動可持續的地區扶貧工作，助人自助，特別是協助社會上的弱勢社羣自力更生。民政事務總署是“伙伴倡自強”社區協作計劃的秘書處。

註 7：設立攜手扶弱基金的目的，一方面是鼓勵社福界擴展其網絡，以爭取商業機構參與扶弱工作；另一方面是鼓勵商界承擔更大的社會責任，合力建立一個團結和諧、充滿愛心的社會。社署是攜手扶弱基金的秘書處。

審計署的意見及建議

4.4 審計署選定了第十五期基金申請，以審查基金在避免資源及服務重疊方面的工作。該期申請有 49 項新的建議計劃，以及一項現有計劃尋求額外撥款。審計署發現：

需要提供完整的資料以供查核

- (a) 送交“伙伴倡自強”社區協作計劃進行查核的名單遺漏了四項新的計劃，而送交可持續發展基金和攜手扶弱基金的名單則分別遺漏了一項新的計劃。儘管這些計劃最終不獲批准，基金秘書處仍有需要採取措施，確保送交三個基金的名單資料完整，以便進行查核；

需要跟進表示無意見的回應

- (b) 若干決策局／部門就 49 項新建議計劃回答問卷的三條問題（見第 4.2(a) 至 (c) 段）時表示“無意見”，情況如下：

表五

在交回問卷中表示“無意見”的回應

問題	獲“無意見” 回應的 計劃數目 (a)	獲“無意見” 回應的 計劃百分比 $(b) = \frac{(a)}{49} \times 100\%$
(i) 建議計劃現時有否接受該決策局／部門的撥款？	13	27%
(ii) 有關計劃有否重複了政府或受資助的非政府機構的資源或現有工作？	34	69%
(iii) 有關計劃有否違反政府的現行政策？	18	37%

資料來源：審計署對基金記錄的分析

- (c) 基金秘書處在把有關計劃提交基金委員會考慮之前，並沒有要求給予“無意見”回應的有關決策局／部門作出澄清。這些計劃中，有四項最終獲批撥款（當中兩項計劃在表五的三條問題中全部回應均為“無意見”），所涉金額由 786,000 元至 118 萬元不等；
- (d) 在問卷中提供“無意見”的方格作為其中一個答案（表五問題 (ii) 及 (iii)），無助於基金取得明確的答案；

需要對尋求額外撥款的計劃進行查核

- (e) 基金秘書處批核一項現有計劃的額外撥款申請前，並無再向有關決策局／部門和該三個公共基金進行查核以避免出現資源／服務重疊的情況；及

需要把批核涉及資源重疊的計劃的理據記錄在案

- (f) 二零零二年，評審及評估小組委員會同意不應自動拒絕可能涉及政府資源重疊的計劃，而應評審計劃的增值效益並據此作出考慮。二零零九年六月，教育局告知基金秘書處，表示一項計劃（涉及 100 萬元，旨在提升青少年的潛能，協助他們為就業作好準備）的服務範疇，與該局轄下多個組別提供的服務相似。結果，該項基金計劃獲批，但批核理據卻並無記錄在案。

審計署的建議

4.5 審計署建議 基金應：

- (a) 確保交予可持續發展基金、“伙伴倡自強”社區協作計劃及攜手扶弱基金查核的計劃名單資料完整，以免出現資源及服務重疊的情況；
- (b) 要求就問卷所載問題給予“無意見”回應的有關決策局／部門作出澄清；
- (c) 改善交予有關決策局／部門填寫的問卷的設計，舉例來說，刪除問題的答案部分中“無意見”的方格；
- (d) 考慮就尋求額外撥款的現有基金計劃再向有關決策局／部門和該三個公共基金進行查核，以免出現資源及服務重疊的情況；及
- (e) 對於已透過其他政府來源獲得資助的計劃，把批核計劃的理據記錄在案。

當局及基金委員會的回應

4.6 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示會按建議修訂用以諮詢相關決策局／部門和秘書處的問卷，並會由第十七期申請開始，就沒有提供資料或給予“無意見”的回應，要求有關決策局／部門作出澄清。與批核計劃有關的所有書面記錄和理據亦會妥為記錄在案。

審查受資助者的經審計帳目

4.7 根據撥款協議，受資助者獲計劃撥款如超過 25 萬元，須向基金提交以下資料：

- (a) 在每個財政年度結束後四個月內提交經審計的周年帳目 (涵蓋有關計劃的財政狀況)；及
- (b) 在計劃完成日期起計四個月內提交最後一份經審計帳目 (涵蓋期間為上次經審計帳目的日期至計劃完成日期)。

4.8 受資助者的核數師須就受資助者有否遵守撥款協議的各項規定提出意見。經審計帳目亦可讓基金秘書處把有關計劃的實際開支與向受資助者發還的季度款項進行核對。

審計署的意見及建議

4.9 二零零九年，受資助者到期提交 57 份經審計的周年帳目及最後一份帳目。審計署審查了 30 個帳目的樣本，並注意到：

遲交經審計帳目

- (a) 受資助者有遲交經審計的周年帳目及最後一份帳目的情況 (見表六)。

表六

在二零零九年到期但遲交經審計帳目的情況
(截至二零一零年六月十四日)

遲交日數	周年帳目數目	最後一份帳目數目
1 至 100 天		
• 1 – 20 天	3	2
• 21 – 40 天	2	0
• 41 – 80 天	0	0
• 81 – 100 天	3 8	1 3
101 至 200 天	3	1
201 至 300 天	5	0
301 至 400 天	0	0
超過 400 天	3	0
總計	19	4

資料來源：審計署對基金記錄的分析

此外，在已審查的 30 宗個案中，有四宗個案的受資助者沒有提交經審計的周年帳目，只提交涵蓋整個計劃資助期長達二至三年的經審計帳目。審計署注意到，基金秘書處自二零一零年三月起設立按時再行提出的制度，以找出逾期仍未提交經審計帳目的個案。基金秘書處在二零一零年三月及四月亦有向未提交經審計帳目的受資助者發出催辦信。審計署歡迎基金秘書處作出的努力。不過，在審計署審查了的樣本中，截至二零一零年六月中，仍有一個受資助者未提交任何經審計帳目 (逾期超過 400 天)；

沒有從發還款項的申請中扣除收入

- (b) 根據撥款協議，受資助者除須提交收據及相關文件，作為發還季度款項申請的證明外，亦須提交發還款項申請表，列出計劃的收入 (例如銀行利息) 及開支。基金秘書處會把呈報的收入及開支與受資助者其後提交的經審計周年帳目核對。如發現差異，秘書處會在其後發還季度款項時作出調整。審計署發現，在 30 宗個案

中，其中一宗個案的受資助者過去三年所提交的經審計帳目顯示，利息收入分別為 1,612 元、1,630 元及 266 元，而這些收入並沒有在之前提交的發還款項申請表中呈報 (註 8)。不過，秘書處並沒有在其後發還款項時作出任何調整；及

沒有提供核數師對計劃有否遵守撥款協議的意見

- (c) 撥款協議規定，如某項計劃的審計工作並非獨立進行，而是納入受資助者帳目的審計工作之內，則計劃的收入及開支須在受資助者的經審計帳目中獨立顯示。核數師的報告須包括核數師對計劃有否遵守撥款協議規定的意見。審計署發現，在一宗個案中，受資助者把計劃帳目納入其經審計帳目一併提交，但沒有提供所要求的核數師對有關計劃的意見。

審計署的建議

4.10 審計署建議 基金應：

- (a) 促請受資助者依時提交其經審計的周年帳目及最後一份帳目；
- (b) 考慮對屢次遲交經審計帳目的受資助者採取規管行動 (例如暫緩發還季度款項 —— 註 9)；
- (c) 把受資助者發還款項申請表與其經審計的帳目進行核對，如情況合適，須在其後發還款項時作出調整；及
- (d) 提醒那些把計劃帳目納入其經審計帳目一併提交的受資助者 (見第 4.9(c) 段)，須就計劃有否遵守撥款協議的規定取得核數師的意見。

當局及基金委員會的回應

4.11 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示會：

- (a) 檢討撥款協議和考慮採取適當行動以加強對計劃的監察；及
- (b) 提醒基金秘書處的負責人員，在有需要和情況合適時，應核實受資助者提交的資料，以確保資料準確和一致。

註 8：自二零一零年四月起，基金秘書處在發還款項申請表中加入附註，提醒受資助者須呈報與計劃有關的收入及開支。

註 9：基金有時會暫緩向表現未如理想或未能遵守撥款協議的受資助者發放款項。

進行實地視察

4.12 為監察計劃進度和受資助者的表現，受基金資助者須向基金提交每季進度報告，並在計劃完成後提交最後表現報告。此外，基金秘書處人員 (有時會由基金委員會或小組委員會的委員陪同) 會視察每個受資助者至少一次，以確定其計劃是否妥善地推行。視察次數會按需要而決定 (例如可能會對表現有問題的計劃進行較多視察)。

審計署的意見及建議

4.13 在選定進行實地審核的六項計劃 (見第 3.19 段) 中，其中一個受資助者向審計署表示，歡迎基金更頻密視察，因為這樣做有助改善溝通，從而提升計劃的表現。不過，審計署發現，基金雖然曾多次計劃視察該受資助者，但只有一次視察落實成行。個案四載列有關詳情。

個案四

計劃視察受資助者但未成行的情況

一項在水圍建立社區網絡的計劃獲基金撥款 150 萬元，資助期為二零零六年十二月至二零零九年十一月。在一名基金委員會委員的陪同下，基金秘書處人員曾在二零零七年二月視察該受資助者。在其後就該項計劃進行的檢討中，基金秘書處多次發現計劃的進度緩慢，須再視察該受資助者(見下文所載基金秘書處的意見)，但沒有再進行視察。該項計劃最終被基金評為表現“一般”。

受資助者的進度報告 涵蓋期間	基金秘書處提出的意見 (經檢討進度報告後)
二零零八年七月至九月	計劃表現欠佳，因此應在二零零九年一月或二月進行實地視察。
二零零八年十月至十二月	計劃進度緩慢。早應進行實地視察，應再安排於二零零九年三月視察(即在提交下一份每季進度報告之前)。
二零零九年一月至三月	計劃在制訂有效的社會資本發展策略及項目方面遇到困難。計劃的進度值得關注。須採取緊急的跟進行動，包括進行實地視察和最後一年的檢討，受資助者才會獲發還款項。

資料來源：基金記錄

審計署的建議

4.14 審計署建議 基金應：

- (a) 確定在個案四中(在二零零七年二月的視察後)沒有再實地視察受資助者的理由；
- (b) 按照計劃視察受資助者；及
- (c) 建立按時再行提出的制度，以確保進行已計劃的視察工作。

當局及基金委員會的回應

4.15 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 在個案四中沒有按原定計劃實地視察受資助者，是由於基金秘書處有人事變動，因而忽略了此事。他們已採取了改善措施，加強內部溝通，以確保未完成的工作會妥為記錄和適時跟進；及
- (b) 已設立按時再行提出的制度，定期檢討實地視察的進度。有關機制運作暢順，而秘書處至今都能按時間表視察受資助者。他們會繼續採用這制度，以確保所有實地視察工作都會按編定的時間表進行。

第5部分：受資助者運用撥款的情況

5.1 本部分探討受基金資助者運用撥款的情況。

審計署的審查

5.2 有關六項選定計劃(見第 3.19 段)，審計署於二零一零年四月至七月期間探訪有關的受資助者(共有七個受資助者，因為其中一項計劃由兩個受資助者共同營辦)，以審查他們運用基金撥款的情況。審計署發現以下範疇有改善的空間：

- (a) 預算管制(第 5.3 至 5.6 段)；
- (b) 員工招聘(第 5.7 至 5.10 段)；
- (c) 保險保障(第 5.11 至 5.14 段)；
- (d) “一次性”的活動的開支(第 5.15 至 5.18 段)；
- (e) 採購及資產管理(第 5.19 至 5.24 段)；及
- (f) 宣傳物品(第 5.25 至 5.28 段)。

預算管制

5.3 受資助者可在基金核准預算中不同開支項目之間重新調撥款項。不過，為有效實施預算管制，撥款協議規定受資助者：

- (a) 如重新調撥的款項不超過轉出款項的開支項目核准款額的 15%，應在合理可行的情況下盡快以書面通知基金；及
- (b) 如重新調撥的款項超過 15%，應事先以書面向基金申請批准。

基金營運手冊亦進一步規定，如重新調撥的款項超過 15% 但不高於 30%，須得到基金秘書處批准；而如重新調撥的款項超過 30%，則須得到基金委員會的批准。

審計署的意見及建議

5.4 審計署就六項計劃的重新調撥款項情況進行審查，發現：

需要就重新調撥款項取得適當批核當局的事先批准

- (a) 二零零九年，有一個受資助者的重新調撥款項超過核准款額的 30%。不過，在承付開支前，受資助者並未就重新調撥款項取得

事先批准。受資助者在基金處理發還款項申請時被發現有未經許可的重新調撥款項情況後，才申請事後批准。此外，該事後批准是由基金秘書處（而非按基金營運手冊規定由基金委員會）發出；及

需要適時處理重新調撥款項申請

- (b) 在另一項計劃中，受資助者在二零零九年五月底就重新調撥款項（超過核准款額的30%）提交申請。在二零零九年七月初，基金秘書處告知受資助者，基金委員會將於二零零九年九月底前就有關申請作出決定。不過，審計署未能找到基金委員會作出有關決定的任何記錄。二零一零年八月，基金秘書處告知審計署，基金委員會已於二零零九年十月中批准重新調撥的款項（提交申請後的四個半月），而受資助者獲口頭通知有關結果。

審計署的建議

5.5 審計署建議 基金秘書處應：

- (a) 定期提醒受資助者，須根據既定程序就重新調撥款項取得事先批准；
- (b) 把重新調撥款項的申請交由適當的批核當局批准；
- (c) 適時處理有關重新調撥款項的申請；及
- (d) 將重新調撥款項的批准資料記錄在案。

當局及基金委員會的回應

5.6 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示，基金秘書處經常以適時處理重新調撥款項的申請作為優先工作。第5.4(b)段引述的例子實屬特別個案，因為該宗個案涉及處理受資助者的盈餘（收入較預算的為多）。秘書處就申請尋求基金委員會的意見和批准前，需要較多時間與申請者查核及確定有關資料真確無誤。他們會繼續適時處理重新調撥款項的申請。

員工招聘

5.7 受資助者可招聘一名主任（通常為註冊社工）及一至兩名助理，負責管理每項計劃運作，費用由基金支付。審計署所審查的六項計劃招聘了七名主任及十名助理。

審計署的意見及建議

5.8 審計署就六項計劃的招聘工作所進行的審查顯示：

需要更廣泛宣傳職位空缺

- (a) 儘管撥款協議規定招聘程序必須公開公平，但在二零零九年六月，一個受資助者在沒有公開招聘的情況下僱用了一名計劃主任，以一名為計劃參與者提供語言培訓的人士填補職位空缺；
- (b) 受資助者一般會在本地報章、在受資助者的網頁或通過勞工處的招聘服務宣傳其職位空缺。然而，在一項計劃中，受資助者只是有限度地宣傳其計劃助理的職位空缺 (見個案五)；

個案五

公布計劃助理職位空缺

二零零六年年底，一個受資助者擬就其計劃招聘一名計劃助理。該受資助者只在其公共屋邨辦事處外的告示板張貼招聘啓事。只有一名申請者應徵並獲錄用。

資料來源：受資助者的記錄

需要就招聘工作申報利益衝突

- (c) 撥款協議訂明，受資助者在進行招聘工作時應避免利益衝突。然而，一個受資助者並無設立制度讓參與招聘工作的員工申報利益衝突。另有三個受資助者表示，他們設有相關制度，但未能提供證明文件供審計署審查；及

需要查核發還員工薪酬的申請

- (d) 二零零八年，一個受資助者僱用了一名計劃主任為一項基金計劃工作，同時亦為另一項由社署資助的計劃工作。該名計劃主任的月薪有超過 90% 由基金計劃的撥款支付，但無文件證明他為基金計劃工作的實際時間。審計署注意到，自二零一零年四月起，基金要求受資助者申報為推行基金計劃所聘用的全職／兼職員工和他們涉及的工時。

審計署的建議

5.9 審計署建議基金應：

- (a) 促請受資助者恰當宣傳其員工職位空缺 (例如在報章及受資助者的網頁)；
- (b) 促請受資助者為招聘工作設立申報利益衝突的制度 (並訂定書面的程序指引)；及
- (c) 要求第 5.8(d) 段所述的受資助者確定其計劃主任的薪酬由基金撥款支付的比例是否正確。

當局及基金委員會的回應

5.10 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 會檢討和視乎需要修訂在簽署撥款協議後發給受資助者的指引，加入重要信息，以供受資助者參考。他們亦會修訂每季向受資助者發出的通知，提醒他們須完全遵守撥款協議的規定；及
- (b) 已向第 5.8(d) 段所述的受資助者發信，要求提供其計劃主任的薪酬由基金撥款支付的比例，現正等候回覆。

保險保障

5.11 撥款協議規定受資助者須：

- (a) 維持一份投保額經基金批准的保單，以承保因推行計劃引致任何人 (包括受資助者的僱員、計劃義工及第三者) 人身傷害或死亡而須承擔的一切責任；及
- (b) 在展開計劃前或在雙方議定的其他日期前，向基金提供有關保單的核證副本。

為符合撥款協議在保險方面的規定，受資助者通常會購買僱員補償保險和公眾責任保險。

審計署的意見及建議

5.12 有關選定供審查的六項計劃，審計署發現：

- (a) 在五項計劃中，受資助者在整段計劃期內都未能提交撥款協議規定的保單副本；及
- (b) 其中一項計劃遲了為僱員補償保險和公眾責任保險續保，以致計劃有五天不受保險保障。

審計署的建議

5.13 審計署建議基金應：

- (a) 規定受資助者適時為須投購的保單續保；
- (b) 促請受資助者準時提交保單副本；及
- (c) 設立制度跟進受資助者提交保單的情況。

當局及基金委員會的回應

5.14 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示基金秘書處會：

- (a) 每季向受資助者發出通知，提醒他們須完全遵守撥款協議的規定；及
- (b) 制訂及設立內部制度(例如指引或核對表)，以便其人員監察受資助者提交保單的情況。

“一次性”的活動的開支

5.15 基金(在撥款協議和基金網頁)已告知受資助者，飲宴、嘉年華會及旅遊等活動(基金稱為“一次性”的活動)的開支，由於對社會資本發展並沒有長遠效益，因此一般不會獲基金發還款項。

審計署的意見及建議

5.16 審計署審查了六項計劃的開支，並發現：

- (a) 在五項計劃中，受資助者就 46 項一次性的活動的開支提交了發還款項的申請，個別款額由 151 元至 6,720 元不等。基金秘書處已批准所有申請。基金秘書處就審計署的查詢作出解釋，表示如一次性的活動對社會資本發展有長遠效益，仍有可能獲得批准；

- (b) 在其中一項獲批的發還款項申請中，基金秘書處曾質疑相關一次性的活動對社會資本發展是否有長遠效益，但該項申請仍獲批准（見個案六）；

個案六

獲批的一次性的活動發還款項申請

一個受資助者於二零零八年七月和八月舉辦了四次一次性的活動（例如聚餐及旅遊），並於二零零八年十月申請發還 6,166 元。基金秘書處質疑有關活動對發展社會資本的成效，並要求受資助者解釋其相關性。二零零八年十二月，基金秘書處批准有關申請，但提醒受資助者該等活動對社會資本發展沒有長遠效益。不過，鑑於活動成本低和參加者分擔部分費用，有關申請獲得批准。

資料來源：受資助者的記錄

- (c) 基金秘書處即使質疑受資助者的活動對發展社會資本的成效，亦不會經常要求受資助者作出解釋（見個案七的例子）；

個案七

沒有就有懷疑的發還款項申請要求解釋

在二零零六年六月至二零零九年五月期間，一個受資助者每季都舉行一次性的活動，並提交了發還有關活動的款項申請，個別款額由 563 元至 4,721 元不等（合共約 50,700 元）。雖然基金秘書處數次表示對這些活動在發展社會資本方面的成效有所保留，但仍批准所有申請而沒有要求受資助者解釋。

資料來源：受資助者的記錄

- (d) 雖然基金秘書處考慮到活動成本及參加者分擔費用(見個案六)，因而批准發還部分一次性的活動的開支申請，但並無既定指引訂明何謂可以接受的成本及費用分擔水平。審計署分析了十宗與該 46 項一次性的活動(見上文(a)項)有關的獲批發還款項申請，發現這些活動的成本及參加者分擔費用的水平有差異(見表七)；及

表七

十宗獲批的一次性的活動發還款項申請

一次性的活動	款額幅度
(a) 活動成本	705 元 至 6,720 元
(b) 活動成本(每名參加者)	12 元 至 287 元
(c) 參加者分擔費用(總計)	0 元 至 8,480 元
(d) 參加者分擔費用(每人)	0 元 至 100 元

資料來源：審計署對基金記錄的分析

備註：活動成本為扣除參加者分擔費用後的淨額。

- (e) 其中一項計劃的受資助者申請發還二零零九年一月至七月的膳食支出 7,065 元，但沒有提供詳細資料(如活動性質)。不過，基金秘書處卻批准申請，既沒有就此提出問題，亦沒有解釋批准的理由。

審計署的建議

5.17 審計署建議基金應檢討現時批核發還一次性的活動開支申請的安排，以便為基金秘書處的人員訂定一套指引，以供遵從。

當局及基金委員會的回應

5.18 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們會修訂基金營運手冊，並為基金秘書處人員制訂指引。

採購及資產管理

採購

5.19 為確保採購工作在公開、公平和物有所值的原則下進行，撥款協議規定，受資助者如購買價格高於 5,000 元的貨品及服務，須取得不少於三份書面報價。

資產管理

5.20 根據撥款協議，以基金撥款購買的資產如家具及設備擁有權，仍屬基金所有。基金秘書處已發出指引，規定受資助者須在資產登記表記錄資產，並須每季提交一份最新的資產登記表。

審計署的意見及建議

採購

5.21 審計署審查了六項選定計劃採購貨品及服務的情況，發現其中一項計劃在進行以下兩次採購時沒有取得所需報價（見表八）。

表八

沒有取得報價的購買個案

購買日期	購買的貨品／服務	金額 (元)
2008 年 1 月 8 日	為計劃參與者提供補習服務	5,400
2009 年 11 月 9 日	印刷和釘裝宣傳物品	6,446

資料來源：受資助者的記錄

資產管理

5.22 審計署審查了六項計劃的資產管理工作，發現：

- (a) 其中一項計劃的受資助者沒有為在計劃下購買的家具／設備備存記錄，當中包括一套乒乓球桌（價值 2,785 元）和紅外線探熱器（價值 550 元）；

- (b) 另一項計劃的受資助者只就每項價值 1 萬元或以上的資產備存記錄。由於受資助者以基金撥款購買的所有資產項目價值都低於 1 萬元，因此並無備存基金資產的記錄。為計劃購買的資產，例子包括三部縫紉機 (總值 2,550 元) 及摺桌連四張椅子 (價值 699 元) 等；及
- (c) 儘管基金擁有在計劃下購買的資產，但卻准許受資助者保留有關資產。不過，審計署注意到，受資助者購買的部分資產 (例如兩台價值 1,176 元的可攜式無線擴音器系統) 在計劃完成後閒置不用。

審計署的建議

5.23 審計署建議基金應：

採購

- (a) 促請受資助者遵守撥款協議的規定，就貨品及服務的購買取得書面報價；

資產管理

- (b) 在資產管理指引中訂明超越某一金額的資產便須記錄；
- (c) 提醒受資助者就在基金計劃下購買的資產備存登記表，並每季提交最新的登記表；及
- (d) 要求受資助者在計劃完成後報告資產的調動情況，並探討如何把閒置不用的資產作更佳用途 (例如在基金網頁設立資產資料庫，以便有興趣的受資助者借用)。

當局及基金委員會的回應

5.24 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們表示：

- (a) 會檢討和修訂在簽署撥款協議後發給受資助者的指引，亦會每季發出通知，提醒受資助者須完全遵守撥款協議的規定；
- (b) 會考慮在資產管理指引中訂明須記錄資產的最低金額，亦會就此每季發出通知提醒受資助者；及
- (c) 基金秘書處正參考其他政府撥款計劃採用的做法／安排，以制訂一套指引供受資助者遵守。

宣傳物品

5.25 受基金資助者可利用宣傳物品如單張及橫額宣傳其計劃活動。為確保在宣傳物品上適當鳴謝基金的支持，基金要求受資助者：

- (a) 在所有相關的宣傳物品展示基金標誌，並表明所宣傳的活動由基金資助；及
- (b) 把宣傳物品提交基金秘書處，以供批准。

受資助者亦可在宣傳物品上印上勞工及福利局的標誌，但須得到基金秘書處的批准。

審計署的意見及建議

5.26 審計署從六項進行審查的計劃中各隨機挑選一項宣傳物品 (例如小冊子或環保袋)，發現六項宣傳物品全部均沒有取得批准。

審計署的建議

5.27 審計署建議基金應提醒受資助者，在製作宣傳物品前應就有關物品向基金秘書處申請批准。

當局及基金委員會的回應

5.28 勞工及福利局局長和基金委員會同意審計署的建議。他們會檢討和修訂在簽署撥款協議後發給受資助者的指引，並會每季發出通知，提醒他們須完全遵守撥款協議的規定。

附錄 A
(參閱第 1.7 及 3.12(a) 段)

社區投資共享基金
組織圖
(二零一零年六月一日)



資料來源：基金記錄

附錄 B
(參閱第 3.13 段)

十項已完成計劃的狀況
(二零一零年七月)

	計劃類別	資助期	計劃狀況
1.	課餘託管、 鄰里互助網絡	2003 年 9 月 1 日至 2007 年 7 月 31 日	兩項計劃均已停辦，但計劃所建立的社區網絡則以其他政府撥款 (例如區議會提供的撥款) 繼續運作。
2.	師友計劃、 自務組織	2003 年 4 月 1 日至 2006 年 3 月 31 日	
3.	鄰里互助網絡、 跨代共融	2003 年 11 月 22 日至 2005 年 12 月 31 日	計劃已停辦。不過，受資助者並無跟進計劃所建立的社區網絡有否繼續運作，亦不知道以什麼形式支持其運作。
4.	師友計劃	2004 年 5 月 18 日至 2006 年 8 月 31 日	計劃仍在運作，以捐款和其他非政府撥款資助，並由接受社署資助的受資助者員工 (受資助員工) 提供支援。
5.	課餘託管	2003 年 4 月 1 日至 2006 年 3 月 31 日	計劃仍在運作，以捐款和受資助者轄下的義工協會的收入資助，並由受資助員工和受資助者轄下義工協會的成員提供支援。
6.	自務組織	2004 年 5 月 10 日至 2007 年 5 月 9 日	計劃仍在運作，以本身 (從提供長者服務) 所得的收入資助，並由受資助員工和計劃義工提供支援。

附錄 B
(續)
(參閱第 3.13 段)

	計劃類別	資助期	計劃狀況
7.	自務組織	2005 年 5 月 1 日至 2008 年 4 月 30 日	計劃仍在運作，以受資助者服務隊伍 (從提供服務，例如家務助理服務) 所得的收入資助，並由受資助員工和計劃義工提供支援。
8.	師友計劃、 三方協作	2007 年 5 月 1 日至 2008 年 4 月 30 日	計劃仍在運作，以學費和贊助資助，並由受資助者的員工和計劃義工提供支援。
9.	課餘託管	2005 年 4 月 1 日至 2008 年 3 月 31 日	兩項計劃仍在運作，以額外的基金撥款資助。
10.	鄰里互助網絡	2005 年 5 月 16 日至 2008 年 5 月 15 日	

資料來源：審計署的探訪