

推動社會企業的發展

摘要

1. 社會企業(社企)是一盤用以達致某種社會目的的生意。它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。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。民政事務局(民政局)、民政事務總署(民政總署)、社會福利署(社署)、勞工及福利局，以及發展局均曾推出各項計劃，以鼓勵及支持社企的發展。政府在二零零七年七月重組後，關乎社企的職責由民政局肩負，並由民政總署提供支援。審計署最近就政府推動社企發展的工作進行審查。

創業展才能計劃

2. 創業展才能計劃於二零零一年由社署推出，為非政府機構提供資助，用以成立及經營社企，聘用殘疾人士。每個核准項目最高可獲 200 萬元撥款資助，當中包括資本開支撥款和營運開支撥款。截至二零一三年九月，創業展才能計劃共接獲 137 宗申請，當中 81 宗 (59%) 獲得批准，資助總額為 6,200 萬元(第 2.2、2.6 及 2.16 段)。

3. **處理申請** 社署處理申請，往往需時甚久，方能完成。由遞交申請至簽訂撥款協議，平均需時 184 天。這情況既會阻延業務開展，亦會令致撥款延遲發放。此外，在釐定核准項目的資本開支撥款和營運開支撥款方面，亦有可予改善之處(第 2.9 至 2.11 段及第 2.16 至 2.22 段)。

4. **創業展才能計劃的成效** 創業展才能計劃的成效如何，可根據所成立社企的可持續發展程度及為殘疾人士創造的職位予以評估。在計劃運作的 12 年間，核准的項目共有 81 個，開設殘疾人士職位的目標數目為 622 個。平均來說，每年獲得核准的項目只有 7 個(開設 52 個殘疾人士職位)。另外，該 81 個核准項目的殘疾人士職位平均每個撥款額介乎 1.2 萬元至 37 萬元不等，相距甚大。截至二零一三年九月，在 81 個核准項目當中，有 24 個已經結業，其餘 57 個尚在營運。根據社署所編纂的資料，截至二零一三年九月，57 個營運中項目當中的 52 個，共開設了 385 個殘疾人士職位，自開業以來先後聘用了 1 882 名殘疾人士。就這些項目而言，實際開設的殘疾人士職位的總數，較目

摘要

標數目少 10%。社署有需要加強宣傳工作，邀請更多非政府機構參加創業展才能計劃。社署亦有需要找出為何不少殘疾人士在獲聘後離職，以找出需否採取額外措施，以提升創業展才能計劃的成效(第 2.25、2.26、2.28、2.34 及 2.38 至 2.40 段)。

5. **監察項目** 審計署揀選了 15 個項目作出審查，結果顯示，截至二零一三年九月，不少受資助機構逾期提交它們的進度報告及周年審計帳目。雖然社署曾就部分個案發出催辦通知書，但審計署認為，逾期提交進度報告的情況並不理想(第 2.48 段)。

“伙伴倡自強”社區協作計劃(伙伴倡自強計劃)

6. 伙伴倡自強計劃於二零零六年由民政總署設立，為合資格的機構提供資助，用以成立社企，藉此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。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。截至二零一三年九月，伙伴倡自強計劃共處理了 459 宗申請，當中 145 宗(32%)獲得批准，資助總額為 1.58 億元(第 3.2 及 3.26 段)。

7. **處理申請** 民政總署處理申請，往往需時甚久，方能完成。由遞交申請至簽訂撥款協議，平均需時 239 天。這情況既會令致申請機構的熱忱減退，亦會削弱其把握機會的能力。此外，在釐定核准項目的資本開支撥款和營運開支撥款方面，亦有可予改善之處(第 3.22、3.23 及 3.26 至 3.32 段)。

8. **伙伴倡自強計劃的成效** 伙伴倡自強計劃的成效如何，可根據所成立社企的可持續發展程度及為弱勢社羣創造的職位予以評估。在計劃運作的七年間，核准的項目共有 145 個，開設職位的目標數目為 2 287 個。平均來說，每年獲得核准的項目有 21 個(開設 327 個職位)。另外，該 145 個核准項目的職位平均每個撥款額介乎 9,000 元至 36 萬元不等，相距甚大。截至二零一三年九月，在 145 個核准項目當中，有 25 個已經結業，其餘 120 個尚在營運。就營運中的項目而言，實際開設職位的總數，低於目標數目，全職職位少 39%，兼職職位少 22%(第 3.35、3.41 及 3.44 段)。

摘要

9. **監察項目** 審計署審查了 90 份進度報告，發現有 55 份 (61%) 報告逾期提交。民政總署亦花費頗長時間 (平均而言 267 天)，才能敲定進度報告，然後始發放營運開支撥款。進度報告逾期提交，加上敲定進度報告受到延誤，導致營運開支撥款延遲發放 (第 3.54 及 3.55 段)。

宣傳及推廣工作

10. 民政局及民政總署推出多項措施，推動社企發展。舉例而言，民政總署推出社會企業伙伴計劃 (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。師友計劃目的是為社企與義務導師建立師友關係。由二零一二年三月開始，民政總署實行臨時措施，限定只招募伙伴倡自強計劃下的社企為學員。此舉剝削了其他社企的機會。至於配對平台，其目的是建立伙伴關係，讓商業機構可採購社企的服務和產品，以及向社企提供協助。配對平台自二零零八年推出以來，所進行的活動一直不多。民政總署有需要檢討配對平台的成效及研究改善措施 (第 4.2、4.26、4.27、4.32 至 4.34 及 4.39 段)。

未來路向

11. 二零一零年一月，民政局成立了社會企業諮詢委員會，就制定政策及策略以支援香港社企持續發展，並就促進社企發展的計劃／活動，向政府提供意見 (第 5.2 段)。

12. **不同決策局及部門的資助計劃** 社企要達成的社會目的，不一而足，並可能橫跨不同決策局／部門的工作範疇，當中有若干資助計劃提供開業資金，協助社企成立。民政局和民政總署在制訂政策和策略以推動社企發展時，有需要就不同決策局／部門在推動社企發展方面的工作，檢視進度和成果，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，當中尤須探討創業展才能計劃與伙伴倡自強計劃之間的協同作用，以改善兩項計劃日後的運作 (第 5.17、5.18 及 5.26 段)。

13. **為社企設下更精確的定義** 政府的用意，並非單方面就社企設下嚴謹的定義和全面的名單，以免局限社企業界在初期的發展。由於本地及海外的社企

摘要

發展迅速，業界和立法會對社企是否訂有清晰的定義，均表關注。審計署認為，為了讓社企長期持續發展，政府宜採用一個更為精確的社企定義，以便制訂支援策略及計劃，並且賦予社企一個明確的身分，從而加深公眾對社企的認識和接納(第 5.34 至 5.36 段)。

審計署的建議

14. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議社會福利署署長應：

創業展才能計劃

- (a) 加快處理創業展才能計劃的申請，清楚說明以何準則釐定資本開支撥款和營運開支撥款，並且採取措施，確保對所有項目申請均採用同一準則處理(第 2.14(a) 及 2.23(c) 段)；
- (b) 鼓勵更多非政府機構參與創業展才能計劃，並加強社署的宣傳工作，推廣創業展才能計劃(第 2.42(b) 及 (c) 段)；
- (c) 加強監察受資助社企為殘疾人士開設職位的情況，並提供所需的意見和協助，幫助該些社企達到擬開設職位的目標數目(第 2.42(f) 段)；及
- (d) 採取措施，以確保受資助機構準時提交進度報告(第 2.53(a) 段)。

15. 審計署建議民政事務總署署長應：

伙伴倡自強計劃

- (a) 採取措施，以加快處理申請，並清楚說明為每個核准項目釐定營運開支撥款的準則和理據(第 3.24(b) 及 3.33(c) 段)；
- (b) 加強監察受資助社企開設職位的情況，並提供所需的意見和協助，幫助該些社企達到擬開設職位的目標數目(第 3.51(b) 段)；
- (c) 採取措施，以確保受資助機構準時提交進度報告，以及進度報告在合理時限內敲定(第 3.62(a) 段)；

摘要

宣傳及推廣工作

- (d) 留意是否有需要將師友計劃開放，讓伙伴倡自強計劃資助項目以外的其他社企參加 (第 4.40(c) 段)；
- (e) 審視配對平台的成效，並研究措施，推動社企與商界建立伙伴關係 (第 4.40(f) 段)；及

未來路向

- (f) 與社會福利署署長合力檢討伙伴倡自強計劃和創業展才能計劃，從而探討兩項資助計劃之間的協同作用，以改善兩項計劃日後的運作 (第 5.28 段)。
16. 有關未來路向，審計署建議民政事務局局长應：
- (a) 就不同決策局／部門在推動社企發展方面的工作，定期檢視進度和成果，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 (第 5.27 段)；及
 - (b) 留意是否有需要為社企設下一個更精確的定義及制定一份正式的社企名單，以促進社企長期持續發展 (第 5.38 段)。

當局的回應

17. 當局同意審計署的建議。