

**2014 年 12 月 16 日
討論文件**

立法會工商事務委員會

在創新及科技基金下推出新的企業支援計劃 以取代小型企業研究資助計劃

目的

委員在 2014 年 3 月 18 日的會議席上，支持有關在創新及科技基金(基金)下設立企業支援計劃，以取代小型企業研究資助計劃的建議。本文件載述企業支援計劃的進一步詳情，包括該計劃的主要特點、資助範圍及撥款安排、預期效益等，以供委員考慮。

背景

小型企業研究資助計劃

2. 當局在 1999 年成立 50 億元的基金，以資助有助提升製造和服務業創新及科技水平的項目。在基金轄下四個主要計劃之中，小型企業研究資助計劃是唯一一個資助由私營機構進行內部研發的計劃。

3. 小型企業研究資助計劃在 1999 年推出。該計劃旨在向小型科技企業提供財政支援，以進行商業性的研發活動。在計劃早期階段，每個項目可以等額出資方式獲得最高 200 萬元的資助。其後，每個項目的政府資助上限提高至 600 萬

元。如項目在商業上取得成功，政府會逐步向該公司收回所投入的資金。

4. 小型企業研究資助計劃多年來不斷改進，以迎合當前的情況。計劃的主要優化措施摘列於附件一。

小型企業研究資助計劃的表現

5. 截至 2014 年 10 月 31 日，小型企業研究資助計劃共有 1 836 宗申請，其中 394 宗獲批准，涉及資助總額達 4 億 7,140 萬元。過去三年，我們每年收到約 100 宗申請，有關數字載於下列表 1。

表 1：2011 至 2013 年小型企業研究資助計劃
接獲和批准的申請宗數以及批出的資助額

年度	接獲申請 宗數	批准申請 宗數	批出 資助總額 (百萬元)
2011	85	19	\$25.0
2012	91	6	\$9.3
2013	111	23	\$50.7

6. 就 2014 年而言，截至 10 月 31 日，我們共接獲 84 宗申請。申請宗數略低，可歸因於有些公司正期待企業支援計劃推出。

7. 如下列表 2 所載，大部分小型企業研究資助計劃項目涉及資訊及通訊科技(53%)、電氣及電子(22%)以及生物科技(10%)範疇。

表 2：按科技範疇劃分的小型企業研究資助計劃項目

科技範疇	獲批准項目數目 及百分比	批出資助額 (百萬元)
資訊及通訊科技	209 (53.0%)	229.3
電氣及電子	87 (22.1%)	106.0
生物科技	39 (9.9%)	68.2
製造科技	20 (5.1%)	20.6
材料科學	13 (3.3%)	17.7
環境科技	13 (3.3%)	13.9
納米科技	4 (1.0%)	9.4
中醫藥	1 (0.3%)	0.4
其他	8 (2.0%)	5.9
總計	394	471.4

審計署 2013 年就小型企業研究資助計劃進行的審計工作

8. 審計署在 2013 年對基金進行審核，審核範圍亦包括小型企業研究資助計劃，特別是在以下方面－

- (a) 收回政府就小型企業研究資助計劃項目投入的資金；以及
- (b) 處理小型企業研究資助計劃申請及監察獲批項目。

9. 有關結果載於 2013 年 11 月提交予立法會的《審計署署長第六十一號報告書》第 9 和第 10 章。有關小型企業研究資助計劃的部分主要建議如下－

- (a) 創新科技署應加強跟進工作，收回政府就小型企業研究資助計劃項目所投入的資金，包括向未能匯報有關收益／投資的公司適時採取行動，以及諮詢律政司就沒有遵從計劃資助協議的公司採取法律行動的可行性；以及

- (b) 創新科技署應密切監察小型企業研究資助計劃項目的進度，並採取措施確保獲款公司按照計劃資助協議訂明的時間表，適時提交報告。

10. 創新科技署正跟進審計署的建議。我們在檢視小型企業研究資助計劃之下獲款公司仍有未完成責任的個案時，會採取平衡的做法，一方面要充分保障政府的權益，另一方面以適當及體恤的態度對待有關公司。

11. 我們亦已完成小型企業研究資助計劃的全面檢討工作，以了解計劃在現今環境下能否為業界提供支援。在過程中我們考慮了各項因素，亦參考了香港以外地區支援創新及科技的措施。我們發現現行的計劃有若干不足之處，詳情載於下文第 12 至 15 段。

小型企業研究資助計劃的不足之處

收回資助款額的規定

12. 根據小型企業研究資助計劃指南和資助協議，政府會向獲款公司收回下列款項，直至完全收回政府投入的資金為止－

- (a) 項目帶來總收益的 5%；以及

- (b) 第三者向獲款公司注入投資額的 10%。

13. 獲款公司須向創新科技署匯報因小型企業研究資助計劃項目成果帶來的收益及第三者投資而須退還的款額。不過，創新科技署在核實所匯報的須收回款額是否真確無誤時遇到困難。舉例說：

- (a) 未必一定能確定收益中有多少是因小型企業研究資助計劃項目成果而帶來的，尤其是當計劃項目成果只構成最終商品化產品的一部分。因此，很難確定須向獲款公司收回的正確資助額；以及
- (b) 當在香港註冊成立的第三者機構投資於獲款公司時，創新科技署或仍可透過公司註冊處等機構取得公共資料，以核實投資額。不過，如有關投資是由個人或在其他司法管轄區註冊成立的機構作出的，則有關資料或許難以獲取。

14. 此外，創新科技署面對若干實際操作困難，例如獲款公司延遲或未能匯報項目收益及第三者投資，以及退還款項等。由於在完全收回政府投入的資金之前，收回資助款額的規定仍然適用，因此創新科技署當下所監察的個案數目與日俱增。

小型企業研究資助計劃的其他不足之處

15. 現時，超過 80% 透過創新及科技支援計劃和大學與產業合作計劃而獲基金資助的研發項目，均由指定本地公營科研機構進行。對有意尋求基金資助進行內部研發的其他公司來說，小型企業研究資助計劃是目前唯一的資助來源。不過，小型企業研究資助計劃在下述方面，或會被視為較創新及科技支援計劃和大學與產業合作計劃遜色－

- (a) **收回資助款額的規定**－創新及科技支援計劃和大學與產業合作計劃沒有就資助項目訂立收回資助款額的規定，但小型企業研究資助計劃的獲款公司在項目獲取收入或獲第三者投資的情況下，卻須向政府歸還資助款額。有意見認為，這項收回資助款額的規定或會削弱小型企業研究資助計劃獲款公司爭取成功的意欲；

- (b) **公司規模** – 小型企業研究資助計劃只適用於符合以下條件的中小型企業(中小企)：員工人數少於 100 人；以及並非主要由上市公司擁有或控制的附屬公司。規模較大的公司一般不能獲資助進行內部研發。此舉會削弱這些規模較大的公司在本港投資創新及科技的興趣；以及
- (c) **資助上限** – 與指定本地公營科研機構合作進行的研發項目每個最多可獲基金資助 3,000 萬元，但是每個小型企業研究資助計劃項目的資助上限則只有 600 萬元。

私營機構在香港的研發投資

16. 本港公營(即政府及高等教育機構)與私營機構的研發開支比例約為 55:45。相對而言，在大多數具競爭力的經濟體系中，有關比例接近 30:70，即私營機構的研發開支佔大部分。私營機構積極參與研發工作，會有助建立更穩健的生態系統，促進創新及科技發展。我們希望企業支援計劃能鼓勵更多公司在本港進行研發投資。

新計劃 – 企業支援計劃

17. 為了改善小型企業研究資助計劃的不足之處，以及鼓勵私營機構增加在創新及科技方面的投資，我們會以新的企業支援計劃取代小型企業研究資助計劃。新計劃下經優化的特點如下 –

- (a) **公司規模** – 在香港註冊的有限公司不論規模大小，均符合資格申請；

- (b) **資助上限** – 每個獲批項目會按等額的出資方式獲批最高 1,000 萬元資助。申請公司應投入不少於項目總成本 50% 的資金；
- (c) **知識產權安排** – 與小型企業研究資助計劃的情況相同，申請公司會擁有項目的知識產權；
- (d) **收回資助款額的規定** – 與小型企業研究資助計劃不同，新計劃不設有關收回政府資助的規定。這項安排會加強對企業進行研發投資的鼓勵作用；以及
- (e) **利益分配模式** – 利益分配安排並非強制性。詳細的說明見下文各段。

18. 在制定企業支援計劃時，我們已審慎檢視應否就計劃訂立利益分配的安排；若訂立這項安排，則應屬強制性抑或非強制性。

19. 作為背景資料，我們在 2005 年就成立研發中心一事徵求立法會財務委員會批准時，認為隨着研發中心日後的運作漸上軌道，各中心會透過研發項目的知識產權以及把項目成果商品化產生收益。這些收益會撥入基金，預留供支付新項目的開支。這是實行利益分配的背景及依據。

20. 我們審慎考慮了小型企業研究資助計劃多項不足之處，尤其是完全收回原有資助款額的規定頗為繁重。雖然小型企業研究資助計劃設立時已設有收回資助款額的規定，但過去十多年來所得的經驗顯示有以下問題 –

- (a) 多年來，小型企業研究資助計劃下共有 394 個項目獲批准，涉及資助額達 4 億 7,100 萬元，至今只收回約 2,500 萬元，佔小型企業研究資助計劃批出資助總額的很小百分比(約 5%)；

- (b) 收回資助款額的規定，令小型企業研究資助計劃實際上成為了一項貸款。有意見認為，政府應提供更多資助；而在商品化的早期階段強制規定收回資助款額會大大打擊投資意欲；以及
- (c) 政府會收回小型企業研究資助計劃的撥款，即收取項目成果所產生總收益的 5%，以及第三方向獲款公司作出投資額的 10%，直至完全收回政府投入的資金為止。不過，我們留意到有些小型企業研究資助計劃的參與公司似乎不願向創新科技署匯報其收益或其成功獲得第三方投資的情況。就創新科技署現有的架構及人力資源而言，要有效監察和跟進所有個案在運作上實在會有困難，尤其是收回資助款額的規定會持續適用，直至完全收回政府投入的資金為止，可維時達十年以上。

事實上，這是上文第 8 至 9 段所提及審計署在 2013 年進行的審核工作的其中一項主要結果。簡而言之，要有效執行收回資助款額的規定有相當難度。

21. 我們以企業支援計劃取代小型企業研究資助計劃的主要政策目的是—

- (a) 促使大量科技公司成立、協助降低科技初創企業的入場門檻，以及緩和失敗的後果。如獲款公司業務成功，便顯示我們的支援措施湊效；而不論最終的商業成果如何，所有持分者均會獲得寶貴的經驗；以及
- (b) 如不設收回資助款額的規定，我們將能締造更有利的環境，鼓勵私營機構投資內部研究，亦可增加研發項目的數量。我們要有大量初創企業及科技公司，才有機會出現更多的成功個案。然而，強制性的利益分配規定會使企業支援計劃成為無異於小型企業研究資助計劃的貸款計劃，削弱其預期成效。

22. 鑑於以上所述，在新計劃下不設強制性的利益分配規定似乎較為合理。然而，我們注意到此舉會與研發中心現行的做法不一致，因為研發中心與私營機構進行合作項目時，須遵從利益分配的規定。事實上，除了業界贊助水平等其他指標之外，透過知識產權特許授權及轉讓、特許權使用費、合約服務及利益分配所獲得的收入，亦是評定各中心商品化工作表現的指標之一。

23. 鑑於上述複雜的考慮因素，我們提出一個平衡兼顧的方案－

- (a) 為了不削弱私營機構投資研發活動的意欲，企業支援計劃下的利益分配規定並非強制性。不過，如企業支援計劃的申請公司對其商業前景抱有信心，因而提出利益分配，我們在評審有關申請時會予以考慮。計劃並沒有任何預設的利益分配計算方式，申請公司可彈性提出適合其公司情況的利益分配方式，例如在項目成果商品化後，於限定期間內支付固定的金額；以及
- (b) 至於研發中心項目方面，各有關董事局或科技委員會經考慮所有相關因素，例如擬進一步開發的核心技術的效益、公眾利益、私營機構協作者的背景及研發中心所投入的資源等，可自行決定是否及如何就與私營機構進行的個別合作項目，實施利益分配的安排。

24. 推行企業支援計劃無疑會為各研發中心帶來影響，我們會與各研發中心檢視有關安排以作配合。

25. 企業支援計劃與小型企業研究資助計劃主要特點的比較載於附件二。

資助範圍及撥款安排

26. 一般而言，企業支援計劃的資助範圍及撥款安排會依從基金現行的做法，包括－

- (a) **資助範圍** – 為了加強支援下游研發及商品化活動，以及更全面發揮本地產業的技術優勢，企業支援計劃的資助範圍會涵蓋研發活動以及系統整合、工業設計、符合性測試及臨牀測試；
- (b) **研發工作的地點** – 目前，基金准許受資助項目最多50%的研發工作可於香港境外進行，惟須提出理據並事先得得到創新科技署的批准。雖然我們一般會鼓勵與其他經濟體系合作進行研發，但申請公司須證明有關合作會如何為本地產業及社會帶來相當裨益，亦即須從香港的角度審視合作安排；以及
- (c) **發放資助及項目期** – 資助通常會每半年分期發放予每間獲款公司。每次發放的款額會按項目的估計現金流而定。款項會在確認獲款公司投入等額資金及圓滿地完成項目階段成果後才發放。項目期一般不應超過24個月。

評審申請及監察獲批項目

27. 評審申請及監察獲批項目的工作亦會依從基金的一般做法 –

- (a) **申請及評審** – 創新科技署會成立評審小組，以評審及甄選可獲企業支援計劃資助的申請項目。評審小組會由來自學術界、業界、創業投資界等的專家組成，以確保申請項目的評審過程公正持平。評審小組會根據創新及科技內容、商品化機會、項目小組的能力及承擔，以及項目能否配合政府政策或對整體社會有利等評審準則，制訂建議提交創新科技署署長，再由後者考慮是否批准申請。

計劃不設上訴機制。不過，創新科技署會把評審小組的意見告知申請不獲批准的申請公司。申請公司可根據這些意見修改申請，然後再提交評審小組考慮；

- (b) **監控機制** – 所有獲批項目會由創新科技署按申請書所訂明的階段成果進行監察。獲款公司須每六個月提交進度報告，直至完成項目為止。在完成項目後，獲款公司亦應向創新科技署提交經審核帳目；以及
- (c) **項目完成後評估** – 在獲企業支援計劃資助的研發項目完成後兩年，或成功把項目成果商品化後（以較早日期為準），獲款公司須向創新科技署提交「項目完成後評估問卷」。公司須在問卷中說明商品化工作的進度，分享成功經驗（如適用），以及就企業支援計劃提出意見。有關意見會有助我們日後對計劃進行檢討。

預期效益

28. 企業支援計劃的預期效益如下－

- (a) **提高成功商品化的機會** – 除了資助小型科技公司及初創企業進行的研發項目外，企業支援計劃亦會資助較具規模的公司。業內規模較大的企業往往更能掌握市場需要，因而得以就其科技產品的推出進行相應的規劃，所以其研發項目會有較大機會成功進行商品化；
- (b) **提高受資助項目所屬科技範疇的多元性** – 由於資助上限會由 600 萬元提升至 1,000 萬元，以及會取消對公司規模的限制，因此企業支援計劃可迎合範疇更廣的研發項目。舉例說，可能會有更多製藥及生物科技公司有興趣申請資助進行研發；

- (c) **促進私營機構的研發投資** – 計劃將能為不論規模大小的公司提供更強的誘因從事內部研發活動，繼而推動私營機構增加在本港的研發開支。一方面，對科技初創企業或中小企而言，建議的措施可降低應用研發工作的門檻，有助它們將科技轉化成具市場價值的產品或服務。另一方面，跨國公司或大型企業或會更加樂意利用企業支援計劃的資助，在本港進行研發項目。此外，獲企業支援計劃資助的公司可能較易吸引其他投資者投資；
- (d) **推動科技商品化** – 能推動更多商品化活動，繼而帶動研發投資，尤其是來自在私營機構方面的投資。這有助匯聚大量優秀人才、企業、資本和知識產權等，長遠而言可打造一個更強大的創新及科技界別；
- (e) **創造更多就業機會** – 私營機構的研發工作增加，亦會創造更多職位。除了本地公司所提供的職位外，跨國公司和內地企業的本港辦事處所提供的就業機會，對本港的年輕科學及工程畢業生來說亦具吸引力；以及
- (f) **本地產業升級** – 能鼓勵企業利用本土及外地開發的創新科技來增強他們的產品／服務類型，有助他們朝高增值方向發展，從而在整體上提升本地產業的創新能力和競爭力。

估計個案數目及撥款要求

29. 由於企業支援計劃是一項新設的資助計劃，因此現時未必能就有關的個案數目及撥款要求作出估計。雖然企業支援計劃更具彈性並會提供更大的支援，企業仍可能需要時間熟悉新計劃的內容才提交資助申請。與基金轄下小型企業研究資助計劃及其他資助計劃的情況相若，我們並不建議就每年處理的申請宗數設定限制。實際獲批資助額將視乎獲批申

請宗數而定。下列表 3 所示的參考數字顯示企業支援計劃首年(2015 年)接獲申請宗數較小型企業研究資助計劃增加 30% 的情況，以及次年(2016 年)接獲申請宗數增加 20% 的情況。因此，估計政府提供的資助額分別約為 5,600 萬元和 6,600 萬元。

表 3：2015 及 2016 年企業支援計劃
估計申請個案數目及估計批出資助額

年度	估計接獲申請宗數 (a)	獲批申請所佔平均百分比 ¹ (b)	估計獲批申請宗數 (c)=(a)x(b)	每宗申請的平均批出資助額 (百萬元) ² (d)	估計批出資助額(百萬元) (e)=(c)x(d)
2015	131 ³	21%	28	\$2	\$56
2016	157 ⁴	21%	33	\$2	\$66

30. 因推出企業支援計劃及跟進未完成的小型企業研究資助計劃個案所產生的工作量，會由創新科技署的資源應付，而獲批項目所需的撥款則會由基金下的核准撥款承擔。

31. 我們會在企業支援計劃推出後，密切監察推行情況，包括個案數目、獲批申請的比率、批出資助額等。我們會在適當時間就計劃進行檢討，並在有需要時推出優化措施。

¹ 根據 1999 年 11 月至 2014 年 10 月底小型企業研究資助計劃接獲及批出的申請宗數，假設企業支援計劃一年批出的申請宗數約為接獲申請宗數的 21%。

² 根據自 2012 年至今小型企業研究資助計劃批出的資助額(現行就每個獲批項目所提供的資助上限為 600 萬元，見上文表 1)，估計每宗企業支援計劃申請的平均批出資助額約為 200 萬元。

³ 根據上文表 1 及第 6 段所載的小型企業研究資助計劃統計資料，2014 年小型企業研究資助計劃接獲的申請宗數預計為 101 宗。與 2014 年小型企業研究資助計劃接獲的申請宗數比較，企業支援計劃在首年(2015 年)接獲的申請宗數估計會增加 30%。因此，131 = 101 x 1.3。

⁴ 與 2015 年比較，企業支援計劃在第二年(2016 年)接獲的申請宗數估計會增加 20%。因此，157 = 131 x 1.2。

落實推行

32. 如獲立法會工商事務委員會支持，創新科技署會擬定申請指南及表格，以及着手委任評審小組的成員。我們會在 2015 年年初，安排簡介會向有意申請的公司介紹企業支援計劃的特點和運作方式。在企業支援計劃推出後，小型企業研究資助計劃會停止接受申請。該計劃的目標推出日期為 2015 年第一季。

33. 在企業支援計劃推出之前，小型企業研究資助計劃會繼續運作，而計劃的現有個案仍會按其現行的規則處理。

34. 除了財政支援外，獲款公司如符合現行申請資格，亦可參加香港科技園公司目前推行的創業培育計劃。我們會就此與香港科技園公司訂定銜接細節。

徵詢意見

35. 請委員支持擬議的企業支援計劃。視乎事務委員會的意見，創新科技署會在 2015 年年初推出該計劃。

創新科技署

2014 年 12 月

小型企業研究資助計劃多年來的主要優化措施

- 2008 年：
 - (i) 合資格的公司規模由「員工人數不多於 20 人」擴大至「員工人數不多於 100 人」；
 - (ii) 兩個階段的申請制度已簡化為單一階段制度。在此之前，申請公司須把項目的初期試驗階段限定為不超過六個月，其後須再為第二階段的項目申請資助；
 - (iii) 推出一項新措施，即獲款公司向創新科技署提交項目的最後報告和經審核帳目後，當局才會發放政府扣起的 10% 資助額；以及
 - (iv) 就逾期向政府還款所加徵的罰款基準比率由「以最優惠利率作為計算所有到期欠款總額的罰款比率」改為「以 5%、10% 或 15% 作為計算所有到期欠款總額的罰款比率」，視乎逾期還款時間長短而定。
- 2009 年，每個項目的資助上限由 200 萬元提高至 400 萬元。
- 2012 年：
 - (i) 每個項目的資助上限由 400 萬元進一步提高至 600 萬元；

- (ii) 合資格公司的範圍擴大至涵蓋曾獲創業資金投資的企業；以及
 - (iii) 除了僅涵蓋研發活動的原有範疇外，可獲資助的項目活動範疇更擴大至包括工業設計、原型測試及認證、臨牀試驗等。
- 現時，小型企業研究資助計劃的主要特點包括－
 - (i) 以等額出資方式向員工人數少於 100 人的小型科技公司提供政府資助，以在兩年內進行研發項目；
 - (ii) 獲資助項目須具有創新科技成分，以及具有相當機會能成功開發可引入市場的新產品、工序或服務；
 - (iii) 獲款公司將會擁有項目產生的所有知識產權；以及
 - (iv) 當項目獲取收益或第三者向獲款公司作出投資，政府應逐步向該公司收回所投入的資金。

附件二

企業支援計劃與小型企業研究資助計劃主要特點的比較

	小型企業研究資助計劃	企業支援計劃
公司規模	中小型企業如員工人數少於 100 人，以及並非主要由上市公司擁有或控制的附屬公司，便符合資格申請。	在香港註冊的公司不論規模大小，均符合資格申請。
資助上限	每個獲批項目的資助上限為 600 萬元。	每個獲批項目的資助上限為 1,000 萬元。
收回資助款額的規定	完全收回政府原先投入的資金－ <ul style="list-style-type: none">• 項目帶來總收益的 5%；以及• 第三者向獲款公司注入投資額的 10%。	不設收回資助款額的規定。
利益分配模式	不設利益分配(因已有完全收回政府撥款的安排)。	非強制性及具彈性的安排，讓申請公司可建議和政府在一定時間內的利益分配安排。