

創新及科技基金：整體管理

摘要

1. 創新及科技是促進經濟發展和競爭力的動力，政府十分重視創新及科技對香港經濟及工業發展作出的重大貢獻，並於一九九九年十一月成立創新及科技基金(基金)，以提供資助予有助提高製造及服務業的創新及科技水平的研究及發展(研發)項目。截至二零一三年六月三十日，基金項目獲批的資助金額達 75 億元。基金轄下有四個資助計劃，即創新及科技支援計劃、小型企業研究資助計劃、大學與產業合作計劃及一般支援計劃，當中創新及科技支援計劃及小型企業研究資助計劃的項目佔了基金撥款的 90%。二零零六年四月，政府成立了五所研發中心，統籌選定科技範疇內的研發工作。創新科技署負責管理基金。

2. 審計署最近就基金進行審查，審查結果分別載於兩份審計報告書內：(a) 創新及科技基金：整體管理(本章的主題內容)；及(b) 創新及科技基金：項目管理(《審計署署長第六十一號報告書》第 10 章)。

基金的檢討和表現監察

3. **基金的檢討** 一九九九年七月，當局向立法會財務委員會(財委會)尋求批准成立基金時，承諾會：(a) 定期檢討基金，比方說每三年一次；(b) 選取個別項目進行影響力研究，以探討項目的長遠成效。然而，審計署留意到，自二零零四年以來，除於二零零九年對五所研發中心進行中期檢討及於二零一一年對五所研發中心進行全面檢討外，創新科技署並未對基金進行曾承諾的全面性綜合檢討或影響力研究。截至二零一三年十一月，基金已運作達 14 年。審計署認為創新科技署需要就基金進行全面檢討，勿再拖延，並應為檢討擬訂時間表，訂明目標完成日期，使基金能適時作出調整，以迎合不斷轉變的社會需要(第 2.4 至 2.10 段)。

4. **創新及科技支援計劃項目完成後的評估** 創新科技署在項目完成六個月後對每個項目進行項目完成後評估。審計署審查了創新及科技支援計劃下由研發中心進行的 25 個項目，留意到：(a) 有 13 個項目尚未進行表現評估；(b) 其餘全部 12 個項目，評估結果顯示項目沒有在“技術突破”及“成功商品化”這

摘要

兩方面取得成果，而且只有兩個項目的成果獲得業界採用。再者，12 個項目當中八個項目仍獲創新科技署評為“成功”。此外，審計署認為，在項目完成六個月後便進行項目完成後評估，時間或許太短，可能有需要進行跟進評估。創新科技署需要檢討創新及科技支援計劃項目完成後評估的時限及改善有關項目完成後評估的方法(第 2.11 至 2.13 段)。

5. **在整體計劃層面衡量表現** 創新科技署藉匯報以下指標衡量基金的表現：(a) 在政府周年預算中各計劃的表現指標(例如接獲和處理的申請數目)(見第 1 段)；及 (b) 在提交給立法會工商事務委員會的周年進度報告中每所研發中心的表現指標(例如新項目數目)。審計署曾研究外地研發機構所使用的表現指標，發現創新科技署的表現指標可予改善，以便就基金在計劃層面的表現提供更全面的資料(第 2.16 及 2.17 段)。

研發中心的表現

6. 研發中心未能達到二零零五年訂定的財務表現指標。二零零五年六月，在尋求批准從基金撥出 2.739 億元(不包括給予通訊技術研發中心的撥款，有關資助會另行發放)成立五所研發中心時，政府告知財委會：(a) 每所研發中心的首個營運期為五年，五年期屆滿後則應自負盈虧，故必須有能力向業界取得足夠的贊助和賺取收入，以支付營運成本；(b) 預期中心在營運至第五年時，最多可獲得業界提供 40% 的贊助予研發項目；及 (c) 每所研發中心的預算營運成本平均佔該中心的總研發成本約 16%(第 3.4 段)。

7. 二零零九年六月，政府尋求財委會批准從基金進一步撥款 3.69 億元，以支持五所研發中心繼續營運至 2013-14 年度。各中心的業界贊助目標由 40% 大幅下調至 15%，並會於日後再作檢討。二零一二年五月，政府再尋求財委會批准從基金撥款 2.753 億元，以支持研發中心繼續營運。當局把業界贊助目標進一步調整至：(a) 就三所中心而言，在第二個五年期為 20%；及 (b) 就未達 15% 目標的兩所中心而言，在 2011-12 及 2012-13 年度兩年間為 18%(第 3.6 及 3.7 段)。

8. 審計署評估了個別研發中心的表現，觀察到：(a) 中心的表現結果與二零零五年向財委會尋求批准撥款成立中心時預計的情況有很大落差；(b) 在即將進行的基金全面檢討中，是適當時機檢討中心的業界贊助水平；及

(c) 在短期內要達到自負盈虧的目標機會十分渺茫。創新科技署需要嚴格檢討各中心的營運情況，以及為中心的營運訂定更切合實際情況的表現目標(第 3.19 段)。

基金項目成果商品化

9. **把創新及科技支援計劃項目的成果商品化** 創新及科技支援計劃主要資助中游及下游研發項目。在 2009–10 至 2012–13 年度，五所研發中心所得的特許費用每年總收入介乎 20 萬元至 1,200 萬元，為相關年度研發項目總成本的少於 1% 至約 9%。審計署審查了創新及科技支援計劃下研發中心進行的 15 個項目，留意到：(a) 各研發中心訂定特許費用的做法有差異；(b) 研發中心與公營研究機構之間攤分收入的安排不盡相同，審計署無法確定釐定攤分安排的依據；及 (c) 在收取特許費用方面有可予改善的空間。至於創新及科技支援計劃下的非研發中心項目，雖然基金在 1999–2000 至 2012–13 年度期間的有關開支達 28 億元，但創新科技署沒有系統記錄其項目商品化的資料(第 4.5、4.6、4.10、4.14 及 4.15 段)。

10. **把小型企業研究資助計劃項目的成果商品化** 小型企業研究資助計劃以等額出資的方式，向以科技為本和創業主導的小型公司提供資助，以便進行具創新及科技內容，且有商業潛力的研發項目。小型企業研究資助計劃對每個項目的最高資助額為 600 萬元。如小型企業研究資助計劃項目在商業上取得成功，即獲款公司能從項目賺取收益，或吸引第三者作出跟進投資，政府會向其收回資助。審計署發現，截至二零一三年五月三十一日，政府只收回了 2,280 萬元，相當於 3.34 億元撥款額的 7%。審計署分析了 239 個已完成項目，留意到：(a) 145 個 (60%) 項目沒有還款；及 (b) 61 個 (26%) 項目的資助收回率低至 10% 或以下。創新科技署在追查獲款公司所取得收益及投資方面需要提高警惕，並更加主動偵查懷疑濫用資源的個案，以保障公帑(第 4.19、4.20、4.22、4.23 及 4.30 段)。

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本審計報告書第 5 部分。本摘要只列出主要建議。審計署建議創新科技署署長應：

基金的檢討和表現監察

- (a) 對基金進行全面檢討，勿再拖延，並為檢討擬訂時間表，訂明目標完成日期 (第 5.6(a) 段)；
- (b) 檢討及改善現有創新及科技支援計劃項目完成後的評估機制，以及採取行動擬訂更有系統和更協調的方法，以評估項目在達到研發目標方面的成效 (第 5.6(b) 段)；
- (c) 檢討及改善現有衡量基金表現的方法，包括訂定更多表現目標，以衡量基金對業界作出貢獻的程度 (第 5.6(c) 段)；

研發中心的表現

- (d) 基於審計署對五所研發中心指出的表現結果，檢討其成本效益 (第 5.8(a) 段)；
- (e) 檢討研發中心須達到的業界贊助目標水平，並檢視個別研發中心長遠而言達致自負盈虧目標的可行性 (第 5.8(b) 段)；
- (f) 就研發中心的營運訂定切合實際情況的表現目標，包括數量和質量的目標 (第 5.8(c) 段)；

基金項目成果商品化

- (g) 與各研發中心合作，就創新及科技支援計劃研發中心項目及非研發中心項目特許費用的訂定、特許費用收入的攤分及收取事宜，共同制訂一套原則及政策 (第 5.10(a) 段)；
- (h) 建立妥善系統，監察及跟進創新及科技支援計劃非研發中心項目商品化的工作 (第 5.10(c) 段)；
- (i) 考慮定期向創新科技署的高級管理層及創新及科技督導委員會匯報基金項目商品化的進展 (第 5.10(d) 段)；及
- (j) 加強創新科技署監察收回政府資助小型企業研究資助計劃項目的跟進工作 (第 5.10(e) 段)。

摘要

當局的回應

12. 創新科技署署長歡迎為基金進行的衡工量值式審計，並同意審計署的建議。