

工業貿易署支援中小型企業的工作

摘要

1. 政府把中小型企業(中小企業)界定如下：(a) 從事製造業而在本港僱用少於 100 人的企業；或(b) 從事非製造業而在本港僱用少於 50 人的企業。於 2018 年 3 月 31 日，香港的中小企業逾 33 萬家，佔本港商業單位總數 98% 以上，並為 130 萬人(約 45% 的私營機構僱員) 提供就業機會。工業貿易署(工貿署) 負責提供支援服務，以促進本港中小企業的發展和協助提高其競爭力。在 2017-18 年度，工貿署支援中小企業和工業的開支為 4.767 億元。審計署最近就工貿署支援中小企業的工作進行了審查。

管理中小企業信貸保證計劃和特別信貸保證計劃

2. **需要監察中小企業信貸保證計劃(信貸保證計劃) 獲批申請數目不斷下跌的情況** 信貸保證計劃旨在透過提供信貸保證，協助中小企業向參與計劃的貸款機構(貸款機構) 取得貸款，用作購置營運設備和器材，以及應付營運資金需求。在 2011 年 7 月，信貸保證總承擔額由 200 億元增加至 300 億元。不過，在信貸保證計劃下獲批的申請數目則由 2008 年的 1 381 宗下跌至 2017 年的 744 宗，跌幅為 46%；而在 2012 至 2017 年間批出的信貸保證額，平均每年為 12.6 億元。截至 2018 年 3 月 31 日，批出的信貸保證總額為 250 億元，佔信貸保證總承擔額的 83%。工貿署須監察信貸保證計劃獲批申請數目不斷下跌的情況，確保該計劃能繼續有效協助中小企業(第 2.2 及 2.4 至 2.6 段)。

3. **需要提供網上查詢服務以方便中小企業查看可使用的保證餘額** 在信貸保證計劃下，政府為每家中小企業獲批的貸款額提供 50% 的信貸保證，保證期最長為 5 年，信貸保證額上限為 600 萬元。中小企業可使用的保證餘額可因其申請新的貸款或清還獲批信貸保證的貸款而相應調整。然而，工貿署並沒有為中小企業提供網上查詢服務，以供查看其在信貸保證總額下可使用的保證餘額。在 2013 至 2017 年期間，工貿署每年從中小企業平均收到 87 宗(由 63 宗至 142 宗不等) 有關可使用保證餘額的書面查詢(第 2.7 及 2.8 段)。

4. **需要清辦長期積壓而尚待解決的壞帳索償申請** 如借款人未能償還貸款，而該債項在還款日期 61 天後仍未清繳，貸款機構便可向工貿署提交壞帳

摘要

索償申請。有關貸款機構須在所拖欠貸款的相關還款日期後 6 個月內，提交要求付款表格和證明文件（例如信貸評核和檢討報告，以及採取追討欠款行動的證據）。在信貸保證計劃和已於 2011 年 1 月 1 日停止接受申請的特別信貸保證計劃下，有大量尚待解決的壞帳索償申請。審計署留意到：(a) 在 2001 年 12 月推出信貸保證計劃至 2018 年 3 月 31 日期間，壞帳索償申請共有 1 418 宗（不包括貸款機構其後撤回的 203 宗申請，以及借款人已清還欠款的 593 宗申請），涉及的金額為 5.97 億元。工貿署仍未就 596 宗（1 418 宗的 42%）支付補償金，涉及的金額為 2.94 億元，而這些個案平均積壓 7 年（由 5 天至 15.9 年不等）而尚待解決；及 (b) 在 2008 年 12 月推出特別信貸保證計劃至 2018 年 3 月 31 日期間，壞帳索償申請共有 1 247 宗（不包括貸款機構其後撤回的 41 宗申請，以及借款人已清還欠款的 243 宗申請），涉及的金額為 10.09 億元。工貿署仍未就 359 宗（1 247 宗的 29%）支付補償金，涉及的金額為 2.92 億元，而這些個案平均積壓 4.6 年（由 10.5 個月至 8.2 年不等）而尚待解決。工貿署須採取措施，處理長期積壓而尚待解決的壞帳索償申請（第 2.3、2.11、2.12 及 2.14 段）。

管理中小企業市場推廣基金和中小企業發展支援基金

5. **中小企業市場推廣基金（市場推廣基金）的管理有可予改善之處** 市場推廣基金於 2001 年 12 月推出，旨在透過撥款資助中小企業參與出口推廣活動，協助中小企業擴展香港境外市場。就每宗獲批核申請而言，最高資助額為申請企業就有關活動繳付的核准開支總費用的 50%，而每宗申請設有資助上限。自 2018 年 8 月 1 日起，每宗申請的資助上限由 5 萬元提高至 10 萬元，每家中小企業的累計資助上限則由 20 萬元提高至 40 萬元（第 3.2 及 3.3 段）。審計署留意到下列事宜：

- (a) **申請數目不斷下跌** 2015 年 6 月，立法會工商事務委員會的委員對市場推廣基金接獲的申請數目由 2010 年的 27 000 多宗減至 2014 年的 17 000 多宗表示關注。然而，接獲的申請數目由 2014 年的 17 672 宗進一步減至 2017 年的 10 895 宗，減少 6 777 宗（38%）。工貿署須採取補救措施（第 3.4 及 3.6 段）；
- (b) **累計資助的使用率偏低** 在 2013 年 6 月，每家中小企業的累計資助上限由 15 萬元提高至 20 萬元。截至 2018 年 3 月，在市場推廣基金推出以來獲批資助的 47 082 家中小企業中，只有 3 087 家（6.5%）獲批 150,001 至 200,000 元的資助，當中只有 640 家（1.4%）中小企業獲批 20 萬元的全額資助（第 3.7 段）；

摘要

- (c) **需要加強對關連中小企業的查核** 申請資助的中小企業如擁有相近的商業登記資料，會被視為關連企業。疑似有關連的中小企業如能夠證明屬獨立營運，而業務性質各不相同，工貿署便不會視該等企業為有實際關連的中小企業。一組關連中小企業所獲的累計資助額不得超逾 20 萬元的累計資助上限，與單一中小企業的相同。然而，在 2010 至 2016 年期間，工貿署向 5 組關連中小企業批出的累計資助超逾 20 萬元上限(資助額由 204,628 元至 261,434 元不等)，總額為 117 萬元(第 3.8 及 3.10 段)；及
- (d) **需要考慮要求所有市場推廣基金申請企業提供資格證明** 申請資助的中小企業必須在香港有實質業務運作，才符合資格申請資助。然而，除非工貿署要求，否則申請者無須提供證明文件，以證明有關中小企業在香港有實質業務運作。在 2015 至 2017 年期間接獲的 36 707 宗申請中，工貿署悉數要求申請資助而成立時間為 6 個月或以下的 483 家 (1.3%) 中小企業提供證明。至於餘下的 36 224 宗資助申請，工貿署則就隨機抽選的 351 宗 (0.97%) 要求有關中小企業提供證明。在上述 483 和 351 宗申請中，分別有 99 宗 (20%) 和 50 宗 (14%) 未能提供在香港有實質業務運作的證據。這些申請如沒有被選中接受查核，則應已獲得批核(但須符合其他審批標準)(第 3.12 至 3.14 段)。

6. 中小企業發展支援基金(發展支援基金)的管理有可予改善之處 發展支援基金旨在資助可提升中小企業競爭力的項目。審計署留意到下列事宜：

- (a) 截至 2018 年 7 月 31 日，在 2013 至 2017 年期間接獲的申請中，共有 78 個項目獲批，當中有 51 個項目須向評審委員會秘書處提交進度報告、46 個項目須提交總結報告，以及 43 個項目須提交項目完成後的評估報告。審計署留意到，進度報告、總結報告和項目完成後的評估報告遲交的百分比分別為 77%、50% 和 37%；
- (b) 獲資助機構須在提交項目的最終經審計帳目後 1 個月內，把剩餘撥款退還給政府。截至 2018 年 7 月 31 日，在 48 個已完成項目中，42 個的剩餘撥款已經退還，其餘 6 個的剩餘撥款則尚未到期退還。在這 42 個項目中，20 個 (48%) 逾期退還剩餘撥款；及
- (c) 秘書處會向評審委員會提交已完成項目的報告，載述秘書處對每個項目的評估。工貿署沒有就提交該報告設定時限。在 2013 至 2017 年期間，秘書處就 66 個已完成項目擬備了 8 個報告。從收到獲資

摘要

助機構的項目完成後評估報告到提交已完成項目的報告，平均相隔 23 個月。就 22 個 (33%) 已完成項目而言，秘書處需時超過 24 個月才提交報告 (第 3.19 至 3.21 及 3.23 至 3.26 段)。

中小企業支援與諮詢中心

7. **需要監察中小企業支援與諮詢中心 (支援與諮詢中心) 訪客人數和該中心網站瀏覽次數偏低的情況** 支援與諮詢中心為中小企業提供免費的資訊和諮詢服務。審計署留意到：(a) 支援與諮詢中心的訪客人數由 2008 年的 35 653 人減至 2017 年的 3 519 人，減少 32 134 人 (90%)；及 (b) 支援與諮詢中心網站的瀏覽次數由 2008 年的 699 170 次減至 2017 年的 548 984 次，減少 150 186 次 (21%) (第 4.2 及 4.5 段)。

8. **需要推廣支援與諮詢中心的會員服務** 審計署留意到：(a) 大部分中小企業的代表未有登記成為支援與諮詢中心的會員。截至 2018 年 5 月 31 日，支援與諮詢中心有 56 083 名會員，當中 14 323 名 (26%) 在登記成為中心會員時提供了其公司的名稱。這 14 323 名會員來自 9 994 家公司。即使假設餘下的所有 41 760 名會員來自不同的中小企業，支援與諮詢中心的會員數目仍僅佔香港 33 萬多家中小企業的一個小數目；及 (b) 登記後，支援與諮詢中心會員會定期收到中心的電子通訊和電郵通知。然而，每年均有數百名會員中止訂閱電子通訊和電郵通知。在 2013 至 2017 年期間，每年平均有 927 名會員 (由 623 名至 1 497 名不等) 取消訂閱支援與諮詢中心的電子通訊和電郵通知 (第 4.10 段)。

9. **參考圖書室所收藏營商刊物和視聽資料的使用率偏低** 支援與諮詢中心設有參考圖書室。截至 2018 年 6 月 30 日，參考圖書室藏有 3 236 份營商刊物 (550 份放在開放書架，2 686 份放在閉架) 和 130 項視聽資料。在支援與諮詢中心於 2015 年 10 月中遷址至 2018 年 7 月這段期間，該中心沒有訪客要求閱讀放在閉架的刊物。此外，要求觀看視聽資料的訪客寥寥可數。舉例來說，中心在 2016 和 2017 年只分別接獲 17 和 16 項觀看視聽資料的要求 (第 4.11 及 4.12 段)。

10. **部分支援與諮詢中心研討會的出席率偏低** 支援與諮詢中心定期舉辦研討會，以擴闊中小企業的商業知識並提升其營運技巧。審計署的調查發現：(a) 工貿署沒有就研討會的出席率訂定任何目標；及 (b) 在 2016 年 1 月 1 日至

摘要

2018年5月31日期間，支援與諮詢中心舉辦了74場研討會。雖然平均出席人數為90人，平均出席率為66%，但有13場(18%)研討會的出席率介乎28%至49%(第4.14及4.15段)。

11. **為業務諮詢服務申請人安排進行諮詢會面需時甚久** 工貿署並沒有就安排與業務諮詢服務申請人進行諮詢會面所需的時間訂定目標。在諮詢會面期間，業務諮詢服務申請人可免費徵詢支援與諮詢中心策略伙伴所推薦的顧問專家的意見。審計署留意到，就2017年所接獲申請而安排的95次諮詢會面，平均是在收到申請24個工作天後(由0至196個工作天不等)進行。在該95宗申請中，審計署審視了其中4宗相隔時間最長的個案，發現工貿署用了超過90個工作天，為這4宗的申請人安排進行諮詢會面(第4.20、4.25及4.26段)。

12. **需要公開以靈活方式處理中小企業“營商友導”計劃申請的有關安排** 根據工貿署網站所述的準則，如要符合資格申請“營商友導”計劃，該人必須是企業東主和營運者，而該企業：(a)已根據《商業登記條例》在香港辦理商業登記；(b)成立少於5年；及(c)在香港聘用少於20名僱員。工貿署的內部指引訂明，雖然該署在處理不符合申請資格準則的申請時，會給予較低的優先次序，但如申請人可提供解釋，以證明他們確有需要參與計劃，該等申請也會予以考慮。審計署留意到，除非公眾人士查詢，否則有關安排不會公開。在2011和2012、2014和2015，以及2016至2018年舉行的3屆中小企業“營商友導”計劃中，分別有196、214和191宗申請獲批。在這些獲批申請中，分別有23宗(12%)、21宗(10%)和55宗(29%)申請不完全符合工貿署網站所公布的申請資格準則(第4.28至4.30段)。

13. **需要研究可否持續接受中小企業“營商友導”計劃的申請** 中小企業“營商友導”計劃旨在讓業務處於起步階段(即業務成立少於5年)的中小企業東主透過一對一的免費諮詢安排，向導師學習營商技巧，並接受指導。審計署留意到，過去3屆“營商友導”計劃分別在2011年2月、2014年2月和2016年11月推出。換言之，任何人如有意參與“營商友導”計劃而未有在先前一輪計劃提出申請，便須等候數年(第4.31段)。

14. **需要鼓勵中小企業“營商友導”計劃的導師和學員至少會面3次** 根據發給導師和學員的指引，中小企業“營商友導”計劃鼓勵每組經配對的導師和學員在為期12個月的期間內，至少會面3次。審計署留意到，就2014/15計劃

摘要

而言，在 46 名評估問卷的回應者中，只有 10 名 (22%) 曾與導師會面 3 次或以上 (第 4.34 段)。

管治和行政事宜

15. **中小型企業委員會 (中小企業委員會) 的管治有可予改善之處** 中小企業委員會於 1996 年 7 月成立，負責就影響中小企業發展的事宜向行政長官提供意見，並建議所需採取的措施，以支援和促進中小企業的發展。現屆中小企業委員會共有 28 名委員，包括 22 名非官守委員和 2 名官守委員。審計署留意到下列事宜：(a) 審計署審查了 2009 至 2018 年 (截至 8 月 31 日) 的 5 屆任期內，合共 21 次會議的出席情況。就非官守委員而言，審計署發現，每屆任期均有 2 至 10 名委員出席少於一半的會議 (出席率由 0% 至 40% 不等)；及 (b) 中小企業委員會會議並沒有有關法定人數的規定 (第 5.2、5.3 及 5.5 段)。

16. **評審委員會的管治有可予改善之處** 評審委員會負責就與發展支援基金和發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金下機構支援計劃有關的事宜，向工業貿易署署長提供意見和建議。審計署發現下列範疇有可予改善之處：(a) 在 2013 至 2018 年 (截至 8 月 31 日) 期間，共有 22 次會議舉行。現屆評審委員會由 1 名當然委員和 14 名非官守委員組成。審計署發現，每年均有數名委員 (1 至 3 名) 沒有出席任何會議或只出席該年度其中一次會議。部分會議涉及超過 1 個在不同日子舉行的會議環節。如委員至少出席 1 節會議，工貿署在計算會議的出席率時，便會將其計算在內。上述 22 次會議涉及 42 節會議。每年有 3 至 8 名委員只出席一半或少於一半的會議環節。由於評審委員會的其中一項職能是審批發展支援基金的撥款申請，具備合適相關背景的委員出席評審委員會的會議十分重要；及 (b) 評審委員會會議並沒有有關法定人數的規定 (第 5.11 至 5.16 段)。

摘要

審計署的建議

17. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議工業貿易署署長應：

管理中小企業信貸保證計劃和特別信貸保證計劃

- (a) 監察信貸保證計劃獲批申請數目不斷下跌的情況，並在必要時採取措施，確保該計劃能繼續有效協助中小企業從貸款機構取得貸款(第 2.9(a) 段)；
- (b) 考慮提供網上查詢服務，以方便中小企業查看其在信貸保證計劃信貸保證總額下可使用的保證餘額(第 2.9(b) 段)；
- (c) 採取措施，在信貸保證計劃和特別信貸保證計劃的貸款機構未能提供對審核壞帳索償申請屬必要的資料時，適時終止提交已久的申請(第 2.19(a) 段)；
- (d) 針對成為不活躍個案超過兩年的壞帳索償申請，定期向有關的信貸保證計劃和特別信貸保證計劃貸款機構發信，以確定該等機構對重啟申請的意向，並採取適當的跟進行動(第 2.19(b) 段)；

管理中小企業市場推廣基金和中小企業發展支援基金

- (e) 監察市場推廣基金的申請數目，如申請數目繼續減少，須制訂有效措施，鼓勵更多中小企業提出申請(第 3.17(b) 段)；
- (f) 留意市場推廣基金資助的使用情況，並加強推行措施，鼓勵中小企業充分利用可用的資助(第 3.17(c) 段)；
- (g) 加強查核疑似有關連的中小企業並採取措施，確保關連中小企業獲批的市場推廣基金資助不超逾資助上限(第 3.17(d) 段)；
- (h) 考慮可否要求所有市場推廣基金的申請者提供證據，證明其在香港有實質業務運作(第 3.17(e) 段)；
- (i) 採取措施，確保發展支援基金的獲資助機構按照項目協議準時提交報告(第 3.28(a) 段)；
- (j) 採取措施，確保發展支援基金的獲資助機構準時退還剩餘撥款(第 3.28(b) 段)；

摘要

- (k) 加快擬備發展支援基金的已完成項目的報告，並盡力適時向評審委員會提交報告 (第 3.28(c) 段)；

中小企業支援與諮詢中心

- (l) 繼續採取適當措施，增加支援與諮詢中心的訪客人數和該中心網站的瀏覽次數 (第 4.18(b) 段)；
- (m) 向中小企業推廣支援與諮詢中心的會員服務，查明為何有會員中止訂閱支援與諮詢中心的電子通訊和電郵通知，並採取措施，鼓勵會員訂閱支援與諮詢中心的電子通訊和電郵通知 (第 4.18(c) 及 (d) 段)；
- (n) 查明參考圖書室的刊物和視聽資料是否符合中小企業的資訊需要，並在必要時考慮加強對中小企業的支援，以符合其需要 (第 4.18(e) 段)；
- (o) 加強推廣支援與諮詢中心的研討會，以提高出席率；(第 4.18(f) 段)；
- (p) 監察安排業務諮詢服務諮詢會面所需的時間，並採取適當行動，跟進未能在合理時間內安排諮詢會面的申請個案 (第 4.35(c) 段)；
- (q) 讓擬提出申請的人士知悉，只要計劃尚有名額，而申請人又可提供解釋，以證明確有需要參與計劃，不符合中小企業“營商友導”計劃申請資格準則的申請人仍會獲得考慮 (第 4.35(d) 段)；
- (r) 研究可否持續接受中小企業“營商友導”計劃的申請，以期為業務處於起步階段的中小企業東主提供適時支援 (第 4.35(e) 段)；
- (s) 採取措施，鼓勵導師與學員在為期 12 個月的中小企業“營商友導”計劃中至少會面 3 次 (第 4.35(g) 段)；

管治和行政事宜

- (t) 採取措施，提高中小企業委員會非官守委員的出席率 (第 5.9(a) 段)；
- (u) 就中小企業委員會會議制訂法定人數的規定 (第 5.9(b) 段)；
- (v) 採取措施，鼓勵非官守委員出席評審委員會會議並盡量出席會議的各個環節，以審批發展支援基金的撥款申請 (第 5.17(a) 段)；及

摘要

(w) 就評審委員會會議制訂法定人數的規定(第 5.17(b) 段)。

政府的回應

18. 政府整體上同意審計署的建議。