

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)684/17-18(04)號文件

檔號：CB1/PL/CI

工商事務委員會

2018 年 3 月 20 日的會議

有關中小型企業支援措施的 最新背景資料簡介

目的

本文件提供有關政府當局目前為中小型企業("中小企")推行的一系列支援措施的最新背景資料，包括 3 項中小企業資助計劃(即中小企業信貸保證計劃("信貸保證計劃")、中小企業市場推廣基金("市場推廣基金")及中小企業發展支援基金("發展支援基金"))，以及中小企業融資擔保計劃("擔保計劃")及其特別優惠措施。本文件亦提供有關發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金("專項基金")的最新背景資料，並綜述委員在過往討論該等課題時表達的意見及關注。

背景

2. 現時本港共有約 33 萬家中小企，¹ 佔全港企業總數逾 98%，合共聘用了約 46% 的私營機構僱員。² 因此，中小企的蓬勃發展與商業表現對本港經濟的發展尤為重要。多年來，政府當局一直因應當前的經濟環境，透過多項資助計劃協助中小企，以支援其持續發展。

¹ 根據工業貿易署("工貿署")提供的資料，中小型企業("中小企")指任何從事製造業而在本港僱用少於 100 人的企業；或任何從事非製造業而在本港僱用少於 50 人的企業。

² 工貿署提供的數字更新至 2017 年 9 月。

中小企業資助計劃

3. 為協助中小企取得融資、拓展出口市場、提升人力資源及提升競爭力，政府當局在 2001 年 12 月至 2002 年 1 月期間成立了多項中小企業資助計劃，分別為信貸保證計劃、³ 市場推廣基金、⁴ 發展支援基金⁵ 和中小企業培訓基金⁶。在 2008 年年底，政府當局進一步推出特別信貸保證計劃("信保計劃")，由政府提供信貸擔保，為個別企業在全球金融危機中提供信貸保證，以協助企業向參與計劃的貸款機構("參與貸款機構")取得貸款，用作支付一般業務用途的開支，解決資金周轉問題。信保計劃後來於 2010 年年底完結。⁷

4. 為協助中小企業把握經濟機遇和提升競爭力，財政司司長在 2018-19 年度財政預算案⁸中宣布就市場推廣基金及發展支援基金推

³ 中小企業信貸保證計劃旨在由政府提供信貸擔保，協助中小企向參與計劃的貸款機構取得貸款，用作購置營運設備及器材，以及營運資金。每家中小企可獲得的保證額為獲批貸款額的 50%，最高為 600 萬元。信貸保證額可運用於營運設備及器材貸款與營運資金貸款。保證期最長為 5 年。截至 2018 年 2 月 28 日，累積申請數目為 33 995 宗，當中 30 968 宗獲得批准，批出資助金額逾 520 億元。

⁴ 中小企業市場推廣基金直接資助中小企參與出口推廣活動，包括參加本地或境外貿易展覽會、外地商業考察團，以及在以出口貿易市場為目標對象的印刷貿易刊物或貿易網站上刊登廣告，從而鼓勵企業擴展出口業務。每宗成功申請最高的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% 或 5 萬元，以較低者為準。截至 2018 年 2 月 23 日，累積申請數目為 254 820 宗，當中 215 479 宗獲得批准，批出資助金額逾 32 億元。

⁵ 中小企業發展支援基金旨在資助非分配利潤組織推行項目，以提升香港中小企整體或個別行業的競爭力。每個獲批項目最高可獲發展支援基金資助 500 萬元，或該項目獲批支出的 90%，以金額較低者為準。獲資助機構須自行承擔項目總支出的 10%，形式可以是現金、實物或贊助。每個項目必須於 3 年內完成。截至 2018 年 1 月 31 日，累積申請數目為 1 142 宗，當中 284 宗獲得批准，批出資助金額逾 3 億 4,500 萬元。

⁶ 中小企業培訓基金("培訓基金")於 2002 年 1 月推出，旨在資助中小企僱主和僱員報讀與本身業務有關的培訓課程。由於培訓基金與其他可獲政府資助的中小企僱主和僱員培訓和教育計劃有很大的重疊之處，因此政府由 2005 年 7 月起已停止接受新的培訓基金申請。

⁷ 截至 2018 年 2 月 28 日，在特別信貸保證計劃下，合共有 39 275 宗申請獲得批准，批出貸款金額逾 940 億元。

⁸ 財政司司長亦宣布向香港貿易發展局自 2018-19 年度起的五個財政年度增撥合共二億五千萬元，協助香港企業(特別是中小企)把握"一帶一路"和粵港澳大灣區機遇、推動電子商貿，並提升香港作為國際高端會議展覽及採購中心的地位。

出下列改善措施：

- (a) 為市場推廣基金及發展支援基金注資10億元；及
- (b) 將市場推廣基金的企業累計資助上限，由20萬元增至40萬元，並取消現時最後5萬元資助額的使用條件限制。

過往的討論

5. 政府當局曾在2015年6月16日的會議上，向工商事務委員會("事務委員會")簡介其建議，即向市場推廣基金及發展支援基金注資15億元；將發展支援基金每個項目的資助上限，由200萬元增加至500萬元，並將每個項目的執行年期上限由2年增至3年；以及擴大市場推廣基金的資助範圍，以涵蓋更多種類的出口推廣活動。上述建議獲事務委員會支持，財務委員會("財委會")在2015年7月17日批准撥款。政府當局又在2017年4月18日及10月17日向事務委員會匯報這些中小企資助計劃的最新推行進度。議員提出的意見及關注綜述於下文各段。

6. 在2015年6月16日的事務委員會會議上，委員關注到，市場推廣基金的申請宗數由2010年的27 000多宗，降至2014年的17 000多宗。政府當局表示，由於自2008年年底環球金融海嘯引發全球經濟衰退後，傳統歐美出口市場表現疲弱，中小企在進行出口推廣時更加謹慎，或減少推廣活動。政府當局亦觀察到，隨着使用互聯網進行推廣出口活動的技術發達和普及，中小企採用傳統方式進行出口市場推廣活動有所減少。

7. 委員又關注到，發展支援基金的申請成功率偏低(在2014年4月至2015年2月期間，僅有50%的申請獲批)，並詢問發展支援基金的目標與專項基金的目標是否有重疊之處(有關專項基金的詳情，載於第21至37段)。政府當局表示一直有鼓勵非分配利潤組織申請發展支援基金，尤其是工商組織。申請被拒的申請者會獲告知被拒的原因，並會獲安排與有關方面舉行會議，以助申請者按其意願修改申請並再行提交。不少被拒的申請最終都獲批准。政府當局進一步解釋，專項基金的企業支援計劃旨在幫助本港企業開拓及發展內地市場，而專項基金的機構支援計劃則向非分配利潤組織提供資助，以推行有助香港企業發展品牌、升級轉型及拓展內地內銷市場的項目。另一方面，發展支援基金向非分配利潤組織提供資助，以推行可提升中小企競爭力的項目，包括開拓海外市場，並且沒有任何地域限制。

8. 在 2017 年 10 月 17 日的政策簡報會及會議上，政府當局察悉委員建議，對於關乎"一帶一路"的出口推廣及商業考察活動，應提高市場推廣基金的資助金額；以及放寬該資助計劃的限制，使其更具彈性；根據有關限制，資助金額中最後的 5 萬元資助額，必須用於參與企業未曾獲基金首 15 萬元資助額資助的出口推廣活動。

中小企業融資擔保計劃

9. 香港按揭證券有限公司("按揭證券公司")在 2011 年 1 月 1 日推出擔保計劃；該計劃由市場主導，並以自負盈虧方式運作，旨在協助香港企業(特別是中小企)取得融資，以應付業務需要。在擔保計劃下，按揭證券公司就企業從參與貸款機構取得的核准貸款提供最高七成的信貸擔保。參與貸款機構/企業須繳付擔保費。每筆貸款的利率均屬參與貸款機構的商業決定。

10. 鑑於外圍經濟環境不明朗，為協助企業(特別是中小企)解決可能因信貸收緊而面對的信貸緊縮問題，政府提供總數 1,000 億元的信貸保證承擔額，供按揭證券公司於 2012 年 5 月 31 日在擔保計劃下推出有時限的特別優惠措施⁹。在特別優惠措施推出後，企業可獲提供八成信貸擔保，而擔保費亦大幅降低。

11. 由 2016 年 6 月 1 日起，政府把措施的擔保費年率降低一成，並取消了措施 0.5% 的最低擔保費。

12. 特別優惠措施的申請期原定為 9 個月，至 2013 年 2 月底止。鑑於外圍經濟環境充滿挑戰，政府五度延長擔保計劃下特別優惠措施的申請期至 2018 年 2 月底。為進一步協助中小企提升競爭力，財政司司長在 2018-19 年度財政預算案中，宣布延長擔保計劃下特別優惠措施的申請期至 2019 年 2 月 28 日。

13. 據政府當局表示，特別優惠措施的整體成功申請率偏高(截至 2017 年 2 月 28 日，比率高達 99.3%)，顯示措施能有效協助中小企取得銀行貸款。此外，特別優惠措施有助降低借貸成本，在特別優惠措施下獲批的貸款，平均總借貸成本為年利率 5.32%(包括平均借貸利率 4.82% 及平均擔保費年率 0.50%)，這與在擔保計劃下獲提供五成/六成/七成信貸保證的貸款的平均借貸總成本的年利率 6.81%(包括平均整體利率 5.26% 及平均擔保費年率 1.55%)相比，更為優惠。

⁹ 每家企業及其關連公司共同在特別優惠措施下可獲擔保的貸款總額最高為 1,200 萬元(包括循環貸款)，而每筆核准貸款的擔保期最長為 5 年。

14. 根據香港金融管理局的資料，截至 2017 年 12 月 31 日，按揭證券公司在特別優惠措施下共批出 12 844 宗申請，涉及總貸款額約為 512 億元。在獲批的申請中，逾 70% 的申請人來自非製造業，另約 22% 來自製造業。

過往的討論

15. 事務委員會曾在 2013 年 4 月 16 日、2014 年 10 月 21 日及 2017 年 4 月 18 日的會議上討論為中小企提供的支援措施，包括擔保計劃。委員亦曾在財委會審議 2017-18 年度開支預算的 2017 年 4 月 6 日特別會議上，討論擔保計劃下特別優惠措施的成效。

16. 在 2013 年 4 月 16 日的事務委員會會議上，部分委員詢問政府當局有否採取任何行動，與參與貸款機構商討息率事宜。政府當局表示，擔保計劃(包括特別優惠措施)是一個由市場主導的貸款擔保計劃。每宗商業貸款的息率都是參與貸款機構考慮過一籃子因素(包括借款人的營運、財政及還款能力；信貸類別和性質；以及任何抵押品的類別和質素)而作出的商業決定。政府當局暫時沒有計劃與貸款機構商討息率事宜。

17. 在 2014 年 10 月 21 日的事務委員會會議上，部分委員表示，為金額最高為 1,200 萬元的貸款提供保證的信貸保證計劃和擔保計劃不能惠及中小型零售商，因為大部分中小企可能只需要金額少於 100 萬元的小額貸款，最好免利息及能迅速取得，以便解決迫切的現金周轉問題。政府當局表示，信貸保證計劃和擔保計劃為任何金額不多於 1,200 萬元的貸款提供擔保。在舉行會議當時，在擔保計劃特別優惠措施下批出的個案中，超過 1 400 宗涉及金額 100 萬元或以下的貸款。

18. 在 2017 年 4 月 18 日的事務委員會會議上，部分委員反映，許多企業認為，由於在特別優惠措施下申請借貸需要繳付擔保費，成本高昂。委員繼而促請政府當局考慮再次推行於 2010 年結束的信保計劃；該計劃免費接受申請，所以廣受企業歡迎。政府當局指出，擔保計劃特別優惠措施下的平均貸款額(逾 398 萬元)較信保計劃下的平均貸款額(約 235 萬元)為高。至於擔保計劃特別優惠措施下獲批貸款的借貸成本，考慮到 97% 的獲批貸款申請無須抵押，年利率亦相對為低。

19. 在 2017 年 4 月 6 日的財委會會議及 2017 年 4 月 18 日的事務委員會會議上，部分委員指出，過去 3 年，在擔保計劃下接獲及

批准的申請宗數和獲批申請所涉及的貸款額均見下降。委員詢問政府當局於 2016 年 6 月把擔保費年率降低及取消最低擔保費後，有關數字有否回升。政府當局表示，在 2016 年第二季開始，按揭證券公司經與參與貸款機構協調後已簡化部分申請程序，並就擔保計劃推出宣傳活動。2016 年下半年的特別優惠措施申請宗數比上半年增加了 15%；而 2017 年第一季與 2016 年同期相比，亦增加了 45%。

20. 部分委員察悉，在擔保計劃下接獲合共 775 宗淨壞帳索償申請，當中只有 175 宗獲批准及獲得補償(截至 2017 年 2 月 28 日)，而按揭證券公司在 2016 年只完成處理 94 宗索償個案，他們促請政府當局加快處理未解決的索償個案。政府當局回應時表示，當按揭證券公司收到壞帳索償申請後，在一般情況下會於 10 個工作天內回覆參與貸款機構。按揭證券公司一直積極處理尚未完成處理的壞帳索償，而按揭證券公司未能完成審核這些申請的主要原因，是由於有關的參與貸款機構尚未能提供所有所需資料及文件，以供其作盡職審查之用。

發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金

21. 國家"十二五"規劃強調擴大內需及產業轉型升級。為了協助香港企業把握國家"十二五"規劃的機遇，時任行政長官在 2011-12 年施政報告中建議成立一項 10 億元的專項基金，幫助企業透過發展品牌、升級轉型及拓展內地內銷，開拓及發展內地市場。

22. 財委會於 2012 年 5 月 11 日批出撥款後，專項基金於 2012 年 6 月 25 日推出。視乎資助餘額，當局初步計劃專項基金公開申請期為 5 年，而申請期可於有需要時作出檢討及延長。截至 2017 年 2 月底，專項基金下未使用的承擔額約為 4 億 5,900 萬元(佔總承擔額 45.9%)。財政司司長在 2017-18 年度財政預算案中，宣布把專項基金的申請期延長 5 年至 2022 年 6 月，繼續協助香港企業發展內地的業務。專項基金設有兩項計劃，分別是企業支援計劃及機構支援計劃。

23. 財政司司長在 2018-19 年度財政預算案中，進一步宣布建議為專項基金注資 15 億元，並建議加強專項基金下的企業支援計劃，有關詳情載於下文各段。

企業支援計劃

24. 企業支援計劃向個別本港企業提供資助，推行項目以發展品牌、升級轉型及拓展內地市場銷售，從而提升企業在內地市場的競爭力及促進其在內地市場的業務發展。所有按照《商業登記條例》(第 310 章)在香港登記，並在香港有實質業務運作的非上市企業，均符合資格申請企業支援計劃的資助。財政司司長在 2018-19 年度財政預算案中，宣布建議將企業支援計劃的資助地域範圍由內地擴大至東南亞國家聯盟("東盟")。

25. 企業支援計劃的資助會按對等原則提供，即政府最多資助個別項目總核准開支的 50%，而企業須以現金形式承擔不少於該項目總核准開支的 50%。在專項基金的申請期內，每家企業最多可獲資助 3 個核准項目。每個項目須於 24 個月內完成。財政司司長在 2018-19 年度財政預算案中，宣布每家企業在企業支援計劃下的累計資助上限將由 50 萬元增加至 100 萬元，以資助企業推行拓展內地和東盟市場項目。

26. 在 2015 年 8 月推出的"ESP 申請易——簡易申請計劃"("ESP 申請易")下，申請企業只須填妥簡化的申請表格。資助會按照對等原則在項目完成後發放，而每個項目最多可獲 20 萬元的資助，並須於 12 個月內完成。"ESP 申請易"下獲批項目的資助金額會計入每家企業在企業支援計劃下的累計資助上限，每間企業在企業支援計劃(包括"ESP 申請易")下可合共獲資助最多 3 個項目。

27. 當局亦於 2016 年 10 月在一般申請途徑下推出"支援易"。在 "支援易"下，若企業選擇不領取首期撥款，最早可以在提交申請後翌日即開展項目，並無須另外開設項目帳戶。

28. 截至 2017 年 2 月底，當局已處理合共 2 087 宗申請。在該 2 087 宗申請中，撇除 493 宗企業後來撤回的申請後，共有 1 594 宗申請，其中 806 宗申請獲得資助，總資助額約為 2 億 8,700 萬元。

機構支援計劃

29. 機構支援計劃向非分配利潤組織提供資助，以推行有助香港整體或個別行業的企業發展品牌、升級轉型及拓展內地內銷市場的項目，從而提升他們在內地市場的整體競爭力。

30. 每個獲批項目的最高資助額為 500 萬元或項目核准開支的 90%，以金額較低者為準。申請者須負責餘下 10% 的項目開支，並

可以現金、實物或贊助形式支付。每個項目必須在 3 年內完成。

31. 截至 2018 年 1 月 31 日，累積申請數目共有 200 宗，當中 70 宗獲得批准，89 宗不獲批准，撤回的申請則有 35 宗。批出資助金額合共逾 2 億 2,300 萬元。

過往的討論

32. 事務委員會曾在 2017 年 4 月 18 日的會議上討論專項基金的最新推行進度。委員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

33. 委員察悉，專項基金有龐大的未動用款項，而儘管委員在 2015 年 3 月 17 日的事務委員會會議上建議進行推廣及宣傳，以加強企業對企業支援計劃的申請要求和程序的了解，但企業支援計劃的申請成功率仍然偏低。委員詢問政府當局加強相關宣傳及推廣工作後成功率如此低的原因，並建議增加每年接受申請的批次，以及提高資助水平，從而善用資助款項。政府當局表示，在推出多項改善措施後，所接獲的企業支援計劃申請數目及整體申請成功率均有所增加。

34. 部分委員察悉，一些協助中小企申請企業支援計劃的公司就所提供的服務收取高昂費用。他們促請政府當局在申請過程中為申請企業提供更多協助，使該等企業不必求助於中介公司，並可將所批資助有效地用於項目的推行。

35. 政府當局回應時表示，在企業支援計劃下，企業可申請資助，以委聘合資格的服務提供者協助制訂全盤業務發展計劃，而政府當局在審批申請時，已特別注意與委聘顧問有關的開支，確保這些開支在項目獲批的資助額中所佔比例不會不合理地偏高。

36. 部分委員詢問，獲資助企業會否分享他們推行獲資助項目的經驗、項目對其業務發展帶來的實際裨益，以及成功申請須注意的事項。政府當局表示已出版一本專案集(該專案集已上載於企業支援計劃的網頁，並免費派發)，輯錄不同行業的企業在企業支援計劃下推行獲資助項目方面的經驗及成效。此外，當局亦曾邀請獲資助企業與其他有興趣的企業分享推行獲資助項目的經驗，以及項目對其業務發展帶來的實際裨益。

37. 部分委員詢問，專項基金可如何協助遭受電子商貿增長不利影響的企業。政府當局答稱，企業可申請資助推行個別可有效幫助企業在內地提升競爭力或拓展內地市場的特定活動，包括建立或優化網頁或網上商店。

立法會質詢

38. 在 2016 年 5 月 26 日的立法會會議上，林健鋒議員提出一項書面質詢，當中問及多項事宜，包括政府當局有否就協助中小企度過經濟不景氣作充分準備及制訂應對措施，以及政府會否重新推出信保計劃。

39. 政府當局回覆，為協助中小企在商業信貸市場上取得貸款，並減低其借貸成本，財政司司長在 2016-17 年度財政預算案中宣布，政府當局會延長擔保計劃下特別優惠措施的申請期至 2017 年 2 月 28 日。政府當局亦會繼續推行各項中小企資助計劃，以協助中小企融資、拓展市場及提升競爭力，包括專項基金。面對外圍經濟環境不穩，政府當局已在擔保計劃下推出特別優惠措施，中小企亦可在常設的信貸保證計劃下取得貸款，故此政府當局認為無須重推信保計劃。

最新情況

40. 政府當局將於 2018 年 3 月 20 日向事務委員會匯報各項資助計劃(包括專項基金及擔保計劃下特別優惠措施)的推行進度，以及尋求委員支持就資助計劃提出的優化措施的財務建議。政府當局亦會在會議上聽取團體就該等課題表達意見。

相關文件

41. 相關文件一覽表載於附錄。

立法會秘書處
議會事務部 1
2018 年 3 月 14 日

附錄

相關文件一覽表

會議日期	會議	文件
16/4/2013	工商事務委員會	<p>政府當局就"支援中小企業的措施"提交的文件 (立法會 CB(1)832/12-13(07)號文件)</p> <p>立法會秘書處就為中小型企業提供的支援措施擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)832/12-13(08)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)1280/12-13 號文件)</p>
15/4/2014	工商事務委員會	<p>政府當局就"發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金的推行進度報告"提交的文件 (立法會 CB(1)1236/13-14(03)號文件)</p> <p>立法會秘書處就發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金擬備的最新背景資料簡介 (立法會 CB(1)1236/13-14(04)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)1593/13-14 號文件)</p>
21/10/2014	工商事務委員會	<p>政府當局就"政府對受'佔領中環'影響的中小型企業提供的協助"提交的文件 (立法會 CB(1)53/14-15(08)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)212/14-15 號文件)</p>

會議日期	會議	文件
17/3/2015	工商事務委員會	<p>政府當局就"發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金的推行進度報告"提交的文件 (立法會 CB(1)632/14-15(03)號文件)</p> <p>立法會秘書處就發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)632/14-15(04)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)819/14-15 號文件)</p>
16/6/2015	工商事務委員會	<p>政府當局就"為中小企業發展支援基金及中小企業市場推廣基金注資及推行優化措施"提交的文件 (立法會 CB(1)971/14-15(05)號文件)</p> <p>立法會秘書處就增加中小企業發展支援基金及中小企業市場推廣基金的承擔額及推行改善措施擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)971/14-15(06)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)1223/14-15 號文件)</p>
17/7/2015	財務委員會	<p>政府當局就"中小企業市場推廣和發展支援基金"提交的文件 (FCR(2015-16)26)</p> <p>會議紀要 (立法會 FC67/15-16 號文件)</p>
21/4/2016 (發出日期)	工商事務委員會	政府當局就"中小企融資擔保計劃－特別優惠措施"提交的文件 (立法會 CB(1)831/15-16(01)號文件)

會議日期	會議	文件
25/5/2016	立法會	林健鋒議員就"協助中小企應對經濟不景氣"提出的第十項質詢 (議事錄) (第 7395 至 7399 頁)
18/4/2017	工商事務委員會	政府當局就"發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金及中小企融資擔保計劃下特別優惠措施的推行進度報告及延長申請期的安排"提交的文件 (立法會 CB(1)779/16-17(05)號文件) 立法會秘書處就中小型企業支援措施擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)779/16-17(06)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1145/16-17 號文件)
12/6/2017 (發出日期)	財務委員會	政府當局就"延長發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金的申請期"提交的文件 (FCRI(2017-18)7)