

第 4 章

工業貿易署

四項中小企業資助計劃

香港審計署

二零零六年十月二十三日

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第四十七號報告書》共有 11 章，全部載於審計署網頁 (網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：enquiry@aud.gov.hk

四項中小企業資助計劃

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2
設立四項中小企業資助計劃	1.3 – 1.4
在二零零三年及二零零五年獲批額外撥款	1.5 – 1.7
四項中小企業資助計劃的管理和使用情況	1.8
帳目審查	1.9
當局的整體回應	1.10 – 1.11
鳴謝	1.12
第 2 部分：中小企業市場推廣基金	2.1
背景	2.2 – 2.3
資助條件	2.4
市場推廣基金申請的處理及有關監管措施	2.5 – 2.8
有需要建立健全的制度以防止可能出現的濫用情況	2.9 – 2.17
審計署的意見	2.18 – 2.20
有需要改善支援市場推廣基金運作的電腦系統	2.21 – 2.22
審計署的意見	2.23 – 2.24
有需要設立機制以評估市場推廣基金的成效	2.25
審計署的意見	2.26 – 2.29
審計署的建議	2.30
當局的回應	2.31 – 2.32
第 3 部分：中小企業培訓基金	3.1
背景	3.2 – 3.4
資助條件	3.5
審查程序不足以防止可能出現的濫用情況	3.6 – 3.18
審計署的意見	3.19 – 3.21
審計署的建議	3.22
當局的回應	3.23

	段數
第 4 部分：中小企業信貸保證計劃	4.1
背景	4.2 – 4.3
信貸保證計劃的運作	4.4 – 4.6
管理壞帳風險	4.7 – 4.8
<i>審計署的意見</i>	4.9 – 4.15
審核就壞帳提出的索償申請	4.16
<i>審計署的意見</i>	4.17
加強信貸保證計劃對本地經濟所起的作用	4.18
<i>審計署的意見</i>	4.19 – 4.25
評估信貸保證計劃的成效	4.26
<i>審計署的意見</i>	4.27
<i>審計署的建議</i>	4.28
當局的回應	4.29 – 4.30
第 5 部分：中小企業發展支援基金	5.1
背景	5.2 – 5.5
發展支援基金申請的處理	5.6
有需要繼續留意中小企業的支援需要	5.7
<i>審計署的意見</i>	5.8 – 5.9
有需要監察中小企業採用獲資助項目成果的情況	5.10
<i>審計署的意見</i>	5.11 – 5.12
有需要把獲資助項目的成果更廣泛推廣至更多中小企業	5.13 – 5.14
<i>審計署的意見</i>	5.15
有需要設立機制評估發展支援基金的成效	5.16
<i>審計署的意見</i>	5.17 – 5.18
<i>審計署的建議</i>	5.19
當局的回應	5.20

	頁數
附錄	
A : 個案研究 A	44
B : 個案研究 B	45 – 46
C : 個案研究 C	47 – 48
D : 2006-07 年度管制人員報告衡量服務表現的準則	49 – 50
E : 個案研究 D	51
F : 個案研究 E	52
G : 在營運設備及器材信貸保證計劃和信貸保證計劃下 可提供予中小企業由政府信貸保證的詳情	53
H : 政府批出的信貸保證詳情 (二零零六年三月三十一日)	54
I : 個案研究 F	55 – 56
J : 個案研究 G	57 – 58
K : 個案研究 H	59
L : 個案研究 I	60
M : 個案研究 J	61
N : 個案研究 K	62 – 63

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項帳目審查的背景，並概述其目的及範圍。

背景

1.2 行政長官在二零零一年的施政報告指出，中小企業在經濟轉型過程中扮演舉足輕重的角色。他公布多項協助中小企業提升競爭力的措施，包括實施中小型企業委員會 (註 1) 提出的 30 項建議。

設立四項中小企業資助計劃

1.3 立法會財務委員會 (下稱“財委會”) 在二零零一年十一月批准按中小型企業委員會的建議，設立四項中小企業資助計劃。該四項計劃如下：

- (a) 中小企業營運設備及器材信貸保證計劃 (下稱“營運設備及器材信貸保證計劃”)，由政府提供最高達 66 億元的保證額，預計的最高開支為 10 億元；
- (b) 中小企業培訓基金 (下稱“培訓基金”)，承擔額為 4 億元；
- (c) 中小企業市場推廣基金 (下稱“市場推廣基金”)，承擔額為 3 億元；及
- (d) 中小企業發展支援基金 (下稱“發展支援基金”)，承擔額為 2 億元。

上述四項資助計劃的預計最高開支為 19 億元。

1.4 政府界定中小企業是任何在本港聘用少於 100 名員工的製造業企業或聘用少於 50 名員工的非製造業企業。根據二零零一年十一月的財委會文件所述，中小企業佔本港商業機構總數逾 98%，為約 60% 的全港就業人口 (不包括公務員) 提供就業機會，對推動本港經濟有重大貢獻。當局認為，該四項資助計劃能夠在各方面 (例如營商環境、財政及融資和人力資源) 幫助中小企業鞏固實力、改善不足之處，從而提升其長遠競爭能力。

註 1：中小型企業委員會由 1 名主席和 25 名委員組成，成員包括中小企業經營者、商界人士、銀行家、學者、為中小企業提供支援服務的機構代表、工業貿易署署長，以及工商及科技局副秘書長 (工商)。委員會的職責是就影響本港中小企業發展的事宜向行政長官提出意見，並建議所需採取的措施，藉此支援及促進中小企業的發展。

在二零零三年及二零零五年獲批額外撥款

1.5 四項資助計劃在二零零一年十二月至二零零二年一月期間推出。二零零三年一月，財委會批准對營運設備及器材信貸保證計劃、培訓基金及市場推廣基金作出修訂，以增強政府對中小企業的支援。為反映營運設備及器材信貸保證計劃下的政府信貸保證範圍已經擴大，該計劃改名為“中小企業信貸保證計劃”(下稱“信貸保證計劃”)。

1.6 二零零三年，香港爆發嚴重急性呼吸系統綜合症(下稱“非典型肺炎”)，不少中小企業的業務遭受打擊，其競爭力也受到影響。有鑑於此，財委會在該年六月批准透過匯集培訓基金、市場推廣基金及發展支援基金三項資助計劃的資源，把三項基金合併，並撤銷各個基金的承擔額上限。當局認為，這有助政府因應中小企業的實際需要，靈活調配資源。

1.7 二零零五年五月，財委會批准把信貸保證計劃的信貸保證承擔額進一步提高 40 億元，即增至 106 億元，而預計最高開支則減至 8 億元。此外，財委會亦通過當局的建議，批准不再延續培訓基金，以及把市場推廣基金和發展支援基金的承擔額提高 5 億元，即增至 14 億元(當中包括培訓基金的承擔額)。

四項中小企業資助計劃的管理和使用情況

1.8 四項中小企業資助計劃屬工商及科技局掌管的政策範圍，由工業貿易署(下稱“工貿署”)負責管理。截至二零零六年三月底，政府在四項中小企業資助計劃的總開支為 9.35 億元。表一撮述四項中小企業資助計劃截至二零零六年三月底的撥款及使用情況。

表一
四項中小企業資助計劃的撥款及使用情況
(二零零六年三月三十一日)

計劃	核准承擔額 (百萬元) (a)	批出的信貸 保證額 (佔 (a) 的百分比) (百萬元) (b)	批出的資助額 (佔 (a) 的百分比) (百萬元) (c)	支出總額 (百萬元) (d)
信貸保證計劃	10,600 (預計最高 開支：800)	7,300 (69%)	不適用	45
市場推廣基金 培訓基金 (註) 發展支援基金	1,400	不適用	1,000 (71%)	577 227 86 } 890
總計				935

資料來源：工貿署的記錄

註：工貿署由二零零五年七月一日起停止接受新的培訓基金資助申請。

帳目審查

1.9 審計署最近就四項中小企業資助計劃的效率和成效進行帳目審查，詳情如下：

- (a) 中小企業市場推廣基金 (第 2 部分)；
- (b) 中小企業培訓基金 (第 3 部分)；
- (c) 中小企業信貸保證計劃 (第 4 部分)；及
- (d) 中小企業發展支援基金 (第 5 部分)。

審計署發現上述計劃在管理方面可改善的地方。

當局的整體回應

1.10 工業貿易署署長大致上同意審計署的建議。他表示：

- (a) 四項中小企業資助計劃，是在行政長官接納中小型企業委員會於二零零一年六月提出支援中小企業措施的建議後推行(註2)。四項資助計劃的政策目的，是協助中小企業(包括新成立的中小企業)取得貸款用以購置營運設備及器材、應付營運資金需要、開拓海外市場、提升人力資源，以及加強整體競爭能力。中小型企業委員會和商界普遍認同，中小企業，特別是新成立的中小企業，礙於人手、規模、經驗和資源有限，需要更大支援，才可迎接新挑戰和把握新商機。新成立的中小企業尤其容易受經濟衝擊及周期起伏影響(例如亞洲金融風暴和非典型肺炎)。當局無意針對新成立的中小企業實施更多限制性措施，否則便無法達到資助計劃的政策目的；及
- (b) 在評估四項資助計劃的成效時，工貿署須在各方面，包括有需要確保公共開支用得其所、研訂簡便申請程序、削減繁瑣規則和減輕中小企業的行政負擔，以及可供處理資助申請的資源之間，求取恰當的平衡。

1.11 工商及科技局常任秘書長(工商)表示，整體而言，工商及科技局支持審計署的建議。工商及科技局感謝審計署提出的建議，並向審計署保證會繼續與工貿署致力完善監管機制，確保各項中小企業資助計劃有效達到政府的政策目的。此外，他表示：

- (a) 如工業貿易署署長在第1.10(a)段指出，各項中小企業資助計劃在二零零一年推出，目的是協助中小企業創業、立足和發展。中小型企業委員會和商界普遍認同，中小企業，特別是新成立的中小企業，需要更大支援，才可迎合不斷改變的經濟環境、發展新的業務和提升企業的競爭能力。資助計劃的設計切合中小企業的需要，並提供一定程度的靈活性；及
- (b) 工商及科技局因而設法在審慎管理公共資源，與有需要確保中小企業便於使用資助計劃之間，求取平衡。任何計劃，尤其是新推行的計劃，難免會出現一些濫用情況，因為沒有一種設計是全無

註2：二零零零年，行政長官委託中小型企業委員會，就便利創業、協助立足和促進發展三方面，探討進一步支援中小企業發展的可行方案。委員會於二零零一年六月向行政長官呈交報告書，提出30項支援中小企業的建議(見第1.2段)。

漏洞的。儘管這樣，工商及科技局完全同意，當局應更嚴格管理風險和密切監察資助計劃，以減少可能出現的濫用情況。

鳴謝

1.12 在帳目審查期間，工貿署人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：中小企業市場推廣基金

2.1 本部分探討中小企業市場推廣基金的運作和成效。

背景

2.2 市場推廣基金在二零零一年十二月推出，詳情如下：

目的	市場推廣基金旨在鼓勵中小企業積極參與出口市場推廣活動，例如本地及海外的商品展銷會和貿易考察團，藉此協助企業擴展業務。
申請資格	所有在本港註冊的中小企業均合資格申請 (須符合第 2.4 段所述的資助條件)。
評審準則和程序	推廣活動必須由經驗豐富且信譽良好的機構主辦，而活動本身也須與申請企業所經營的業務直接相關。中小企業須提供有關推廣活動詳情和主辦機構概況的資料。此外，還須提交資料詳盡的小冊子或單張，以支持申報的出口推廣活動的資料，並提供主辦機構名稱、活動名稱及細節、舉行日期等資料。
獲批撥款	二零零一年十一月，財委會批准撥款 3 億元，以設立市場推廣基金。二零零三年六月及二零零五年五月，財委會先後批准把培訓基金、市場推廣基金及發展支援基金的撥款合併，以及向合併基金注資 (見第 1.3、1.6 及 1.7 段)。
每家中小企業的最高資助額	每家中小企業的累計資助總額上限為 8 萬元 (在二零零三年二月前有關上限為 1 萬元，在二零零三年二月至二零零三年五月期間則為 4 萬元)，以及每項獲批申請的資助上限為 3 萬元 (在二零零三年二月前有關上限為 1 萬元，在二零零三年二月至二零零三年五月期間則為 2 萬元) 或獲資助項目開支總額的 50%，以金額較低者為準。
可獲資助的開支項目	參與市場推廣活動的開支，例如主辦機構收取的參展費、交通費和酒店住宿費，均可獲得資助。

2.3 截至二零零六年三月三十一日，工貿署批准了 15 000 家中小企業提出共 35 000 項申請，涉及的市場推廣基金資助額為 6.15 億元。每家中小企業的平均資助額為 41,000 元。截至二零零六年三月三十一日，工貿署在市場推廣基金的資助開支為 5.77 億元。

資助條件

2.4 根據申請指引，中小企業必須符合下列條件，才合資格申領市場推廣基金的資助：

- (a) 申請企業必須按照《商業登記條例》(第 310 章) 在香港登記，並符合政府訂明的中小企業的定義(見第 1.4 段)；
- (b) 由二零零四年十月起，申請企業必須在香港有實質業務運作(註 3)；
- (c) 出口推廣活動必須由經驗豐富且信譽良好的機構／公司籌辦，而活動本身也須與申請企業所經營的業務直接相關；
- (d) 申請企業必須以商品展銷會／展覽的參展商或考察團成員身分參與有關活動。申請企業必須直接由其東主及／或本地僱員親身以申請企業名義參與。以其他任何形式，包括委託第三者參與，均不獲批准；及
- (e) 申請企業不得就同一出口推廣活動獲得其他本地及／或海外公共資助計劃的資助(不論該計劃是否由政府提供)。

中小企業申請市場推廣基金資助時，須提交資助申請表。表格由一名獲授權人士(即申請人)簽署，申請人一般為申請企業的擁有人(獨資東主、合夥人或主要股東)或高層人員(例如董事)。

註 3：二零零四年十月七日，工貿署發出補充指引，訂明資助條件之一，是申請企業須在香港積極從事其業務運作。二零零五年七月一日，工貿署把中小企業必須在香港有實質業務運作這項條件載於申請指引。

市場推廣基金申請的處理及有關監管措施

2.5 **一般審批程序** 工貿署接獲市場推廣基金的資助申請後，由文書人員負責審核申請人的資格和夾附的證明文件是否妥當，再由貿易助理覆檢申請並批核資助。如申請不符合資助條件，貿易助理會把個案轉交貿易主任審議。處理申請的其中一項程序，是由首席貿易主任和貿易主任就獲批的資助申請進行監督審查。

2.6 **工貿署自二零零四年十月起加緊審查** 自二零零四年十月起，工貿署加強對市場推廣基金申請的監督審查工作。首席貿易主任每日會抽樣覆檢若干項資助申請。每月，首席貿易主任及貿易主任會詳細審查選定的發放資助申請。審查工作包括向主辦機構查證，核實申請企業有參與有關的出口市場推廣活動，以及向強制性公積金(下稱‘強積金’)計劃受託人查證，核實參與活動代表是受僱於申請企業。自二零零五年七月起，工貿署加強監管措施，特殊個案(例如涉及成立日子短的中小企業的個案)須經貿易主任批核。對於這些個案，工貿署或會要求申請人提供額外資料，例如申請企業業務活動的證明(下稱“業務證明”)。

2.7 **二零零五年七月前須取得原則性批准** 在二零零五年七月前，擬申請市場推廣基金資助的中小企業，在參與推廣活動前須先向工貿署取得原則性批准。獲批資助額會在申請企業遞交發放資助申請表後發放。二零零五年七月，工貿署取消申請企業須取得原則性批准的規定，並由當時起准許中小企業在參與相關推廣活動後，申請市場推廣基金的資助。

2.8 **二零零五年七月後中小企業須提交額外資料** 二零零五年七月，工貿署簡化申請程序，並修訂資助申請表，規定申請人須提供表二所示的額外資料。

表二

中小企業須提交的額外資料

二零零五年七月前	二零零五年七月起
<p>(a) 無須提供有關擁有權的資料 工貿署沒有向申請企業收集有關其東主 / 合夥人 / 主要股東的詳細資料。</p>	<p>須提供有關擁有權的資料 (例如東主 / 合夥人 / 主要股東) 申請人須在資助申請表填報東主 / 合夥人 / 主要股東 (個人持股量達 30% 或以上) 的姓名及香港身分證 / 護照號碼, 並須提交商業登記冊內資料的核證摘錄 (稅務局商業登記署備存的記錄) 及 / 或送交公司註冊處存檔的周年申報表。</p>
<p>(b) 無須提供參與代表的資料 申請人只須填報代表企業參與出口推廣活動的本地僱員人數, 無須提供參與代表的僱傭證明。</p>	<p>須提供參與代表姓名及證明其受僱於申請企業的證據 申請人須提供參與出口推廣活動代表的姓名, 以及顯示這些代表為申請企業東主及 / 或本地僱員的證據 (註)。</p>
<p>(c) 只須提交已付開支的證明 申請人須提供證明文件 (例如收據) 證明已付的受資助項目費用。</p>	<p>須提交完成參與活動的證明 除了提交已付開支的發票 / 收據外, 申請人須提供證據, 證明已完成參與有關活動 (例如考察團成員名單、附詳細資料的參展商名錄、顯示參展商名稱和攤位編號的展覽攤位相片、參展商入場證, 以及東主 / 本地僱員參展時的交通和住宿證明)。</p>

資料來源：工貿署的記錄

註：有關證明文件包括稅務局商業登記署商業登記冊記錄的東主資料，以及強積金計劃受託人發出的強積金記錄。

有需要建立健全的制度以防止可能出現的濫用情況

由開業至結業相隔時間短暫的中小企業

2.9 當局曾在不同場合告知立法會，市場推廣基金旨在協助中小企業擴展業務。然而，審計署發現，直至二零零四年十月，工貿署才把申請企業必須在香港積極從事／有實質業務運作，訂為一項資助條件(見第 2.4(b) 段)。雖然這項規定自二零零四年十月起已列為資助條件之一，但工貿署沒有要求企業在申請時提交文件證據，證明企業積極從事／有實質業務運作，而只是對某些選定個案，要求申請企業提供業務證明(見第 2.6 段)。

2.10 審計署就中小企業從開業日期至提交第一項市場推廣基金資助申請日期所相隔的時間進行分析，結果顯示，由市場推廣基金設立至二零零六年三月底為止，共有 15 000 家中小企業獲批市場推廣基金的資助，當中有 7% (1 026 家)在申請時開業不足六個月。表三顯示就這些中小企業所進行的分析。

表三

1 026 家中小企業的分析

從開業日期至 第一項市場推廣基金 申請日期所相隔的時間	中小企業數目 (註)	截至 2006 年 3 月 31 日 獲資助總額 (千元)
同一日	2	44
1 至 7 日	28	918
8 日至不足 1 個月	108	4,113
1 至不足 2 個月	155	5,910
2 至不足 3 個月	168	6,593
3 至不足 6 個月	565	20,049
總計	1 026	37,627

資料來源：審計署就工貿署的記錄進行的分析

註：這些中小企業在開業後六個月內提交資助申請。

2.11 表三顯示，138 家中小企業提交第一項資助申請時開業不足一個月。審計署在二零零六年四月查閱商業登記冊的資料時，進一步發現在該 138 家申請企業當中，有 30% (41 家) 已於二零零六年四月前結業 (註 4)，其中 16% (22 家) 的企業壽命不足一年。這 41 家申請企業中，有 12% (5 家) 在取得最後一筆資助前已經結業，20% (8 家) 在取得最後一筆資助後不足三個月結業，49% (20 家) 則在一年內結業。

2.12 如第 2.11 段所述，有些中小企業開業只有一段短時間，即申請市場推廣基金的資助，並在取得最後一筆資助後不久便告結業。這些中小企業為何在取得資助後不久便結業，原因不得而知。關於這方面，審計署注意到，在二零零三年六月舉行的立法會工商事務委員會會議上，當審議把市場推廣基金、培訓基金及發展支援基金的資源合併的建議時，一名立法會議員表示，關注有關安排可能會引致“不良分子”成立空殼公司申請基金，濫用政府資源。他建議當局定期檢討三個基金的資助上限及撥款安排，堵塞可能出現的漏洞。

二零零五年七月前申請企業無須提供參與代表的詳細資料

2.13 資助條件之一是申請企業必須透過東主及 / 或本地僱員以企業的名義參與出口推廣活動 (見第 2.4(d) 段)。然而，審計署留意到，在二零零五年七月前，申請企業無須提供代表企業參與活動的人士的詳細資料 (例如參與代表的姓名)，以及提交參與代表為申請企業東主或本地僱員的證明 (下稱“僱傭證明”)。工貿署在二零零五年七月作出改善，修訂資助申請表，要求申請企業註明參與代表姓名和提供其僱傭證明 (見第 2.8 段表二 (b) 項)。

中小企業集團申領市場推廣基金的資助

2.14 有些商業集團的申請人以不同中小企業的名義提交申請，合共取得的資助，超過每家企業 8 萬元上限。表四的分析顯示，截至二零零六年三月三十一日，約 1 800 個中小企業集團 (註 5) 以這種方式取得市場推廣基金的資助。這些集團涉及 4 198 家中小企業，佔取得市場推廣基金資助的 15 000 家中小企業的 28%。

註 4：已結業的中小企業指已根據《商業登記條例》第 8(2) 條通知稅務局商業登記署其業務已結束的中小企業。

註 5：就是項分析而言，中小企業集團指那些主要由同一批人 (即企業的股東 / 東主 / 合夥人 / 獲授權人士) 擁有或管理的中小企業，而且屬同一集團的所有或大多數企業，均使用同一營業地址和經營同類業務。

表四

中小企業集團取得的市場推廣基金資助
(二零零六年三月三十一日)

集團內有連繫的 中小企業數目	取得資助的 中小企業集團數目	有關中小企業集團 取得的市場推廣 基金資助總額 (千元)
8 家	5	1,443
7 家	3	434
6 家	17	3,809
5 家	19	4,433
4 家	59	10,944
3 家	276	35,890
2 家	1 438	120,929
總計	1 817	177,882

} 379 } 56,953

資料來源：審計署就工貿署的記錄進行的分析

2.15 上述 1 817 個中小企業集團中，有 379 個各以三家或以上中小企業的名義取得資助。這 379 個中小企業集團獲發放的資助總額達 5,700 萬元 (見表四)。就這些中小企業集團取得的市場推廣基金資助額所進行的分析進一步顯示，這 379 個中小企業集團中，有部份集團取得大額資助。舉例來說，有 8 個中小企業集團各得超過 32 萬元資助 (註 6)，另有 26 個集團各得 240,001 元至 32 萬元資助。

2.16 審計署審視上述由 1 300 家中小企業組成的 379 個中小企業集團，察覺到有 173 家企業 (13%) 在開業後六個月內便提交資助申請。審計署就這 173 家申請企業作進一步研究，發現下述情況：

註 6：其中一個中小企業集團取得 58 萬元資助 (見附錄 A 個案研究 A)，另一個取得 469,000 元，其餘六個各得 320,001 元至 40 萬元資助。

- (a) 47 家 (27%) 已於二零零六年四月前結業；
- (b) 34 家 (20%) 在開業首月即提交資助申請，其中 16 家 (47%) 已於二零零六年四月前結業；及
- (c) 上文 (b) 項所述的 16 家企業當中，有 8 家 (50%) 的企業壽命不足一年。這 16 家企業中，有 3 家在取得最後一筆資助前已經結業，另有 6 家在取得最後一筆資助後三個月內結業。

雖然該 34 家在開業首月即提交資助申請的企業 (上文 (b) 項)，很大可能沒有實質業務運作，但在大部分個案中，工貿署沒有核實申請企業的業務活動。

2.17 第 2.16 段所述審計署就 379 個中小企業集團的分析，顯示過去可能有一些申領資助的個案有可疑。然而，審計署察覺到，工貿署對很多這些個案並無進行充分審查和核證。個案研究 A、B 及 C (見附錄 A、B 及 C) 是懷疑濫用資助個案的例子。

審計署的意見

2.18 工貿署以往沒有健全的制度，以防止市場推廣基金被濫用，因而出現了一些有可疑的申領個案。二零零四年十一月，工貿署向中小型企業委員會報告，發現一些涉及以數家中小企業名義申領資助的濫用個案。工貿署自二零零四年十月起才加強監管工作，包括在資助條件訂明中小企業必須在香港積極從事其業務運作 / 有實質業務運作，規定中小企業在申請資助時須提交更多資料，以及加強審查及核證程序 (見第 2.4(b)、2.6 及 2.8 段)。

2.19 審計署察覺到工貿署自二零零四年十月以來所作的努力，並且認為工貿署應繼續致力完善其制度，以及監察有關情況。特別是，工貿署應評估濫用的風險，並在有需要時採取適當行動，進一步強化制度 (例如確定中小企業在申請市場推廣基金資助時，有實質業務運作)。

2.20 此外，工貿署有需要重新審查一些已發放資助的申請 (例如中小企業在開業當日即提交資助申請)，以找出明顯違規的個案，並採取行動追回已付的資助。

有需要改善支援市場推廣基金運作的電腦系統

2.21 市場推廣基金的運作是由一套電腦系統支援。該系統就申請企業提供的資料進行各項審核，其中一項系統功能，是審查申請企業有否足夠的資助餘額。

2.22 審計署就電腦系統儲存的市場推廣基金資料進行抽樣審查時，發現一些不妥善的情況。舉例來說：

- (a) 該系統接受了 145 項載有不正確香港身分證 / 護照號碼的申請記錄；
- (b) 該系統沒有剔出一項沒有商業登記號碼的申請記錄和九項載有不正確商業登記號碼的申請記錄；及
- (c) 一家中小企業取得的資助總額雖已超逾 8 萬元的資助上限，但該系統沒有剔出其資助申請。

不完整及不正確的資料，會妨礙系統進行資助申請的審查 (例如查核申請人曾以多少家中小企業的名義申領市場推廣基金的資助——註 7)。由於有這些不妥善的情況，審計署也注意到在數宗個案中，申請企業獲發放超額的市場推廣基金資助。

審計署的意見

2.23 審計署察覺到該支援市場推廣基金運作的電腦系統存在不妥善的情況，並已促請工貿署加以留意。二零零六年八月，在本帳目審查接近完成時，工貿署正採取行動，糾正電腦系統的各種毛病，以及追回已支付予申請企業的超額資助。

2.24 審計署認為，工貿署應定期從電腦系統抽取特殊的個案作跟進覆檢。表三及表四 (見第 2.10 及 2.14 段) 載列從電腦系統抽取的資料。工貿署應定期抽取這類資料以供檢視和跟進。

有需要設立機制以評估市場推廣基金的成效

2.25 二零零一年十一月，財委會批准撥款 3 億元成立市場推廣基金時，得悉按照每家中小企業 1 萬元的資助上限計算，最少會有 3 萬家中小企業受惠於該計劃。隨着在二零零三年二月及六月推出改善措施，每家中小企業的資助上限由 1 萬元調高至 8 萬元。截至二零零六年三月，已有 15 000 家中小企業受惠 (見第 2.3 段)。

註 7：該電腦系統儲存了代表中小企業提交申請的申請人姓名及香港身分證 / 護照號碼。由二零零五年七月起，工貿署已進一步要求中小企業在申請書內提供企業東主 / 合夥人 / 主要股東姓名及香港身分證 / 護照號碼 (見第 2.8 段表二 (a) 項)。這些資料有助系統找出累計已取得大額市場推廣基金資助的申請人。

審計署的意見

有需要增訂衡量服務表現的準則

2.26 在2006-07年度管制人員報告，工貿署根據三個衡量服務表現的目標及一個指標(見附錄D)，匯報市場推廣基金的成績。有關目標和指標只着重匯報工作量和服務質素，並沒有衡量基金的成效。根據財經事務及庫務局在二零零五年十月發出的指引，服務表現目標最好能衡量成效。審計署認為，由於欠缺成效目標和指標，工貿署無法衡量市場推廣基金的效率和成效。審計署認為，為符合財經事務及庫務局的指引，工貿署應增訂服務表現目標和指標，以協助衡量市場推廣基金在達到其設立目的方面的表現。該署可考慮把受惠於基金的中小企業數目(見第2.25段)列為衡量服務表現的指標，在管制人員報告中匯報。

2.27 審計署發現，舉例來說，澳洲以出口市場拓展資助計劃所增加的出口及就業機會來衡量該計劃是否成功。

有需要設立機制監察效益

2.28 為協助確定基金的附加作用，審計署認為工貿署應設立機制，以收集關於中小企業預期參與出口推廣活動後有何得益的資料，並監察中小企業實際的得益。自二零零三年二月起，工貿署透過資助申請表，收集中小企業為擴展與出口推廣活動有關的業務而擬增聘的人手數目。這是邁向正確方向的一步。

2.29 截至二零零六年三月三十一日，合併後的市場推廣基金/發展支援基金仍有5.1億元(14億元減8.9億元)撥款可供使用(見第1.8段表一)。如第2.25段指出，相對於二零零一年十一月的財委會文件估計會有3萬家中小企業受惠，截至二零零六年三月，有15 000家中小企業受惠於市場推廣基金。在設立監察機制，並自二零零三年二月開始收集累計的服務表現數據後(見第2.28段)，工貿署應在合適時候檢討市場推廣基金的成效，以評估基金在達到其設立目的方面的表現。

審計署的建議

2.30 審計署建議工業貿易署署長應：

- (a) 繼續致力完善工貿署的制度，以及監察有關情況。工貿署應評估濫用的風險，並在有需要時採取適當行動，進一步強化制度(見第2.19段)；

- (b) 重新審查一些已發放資助的申請，以找出明顯違規的個案，並採取行動追回已付的資助 (見第 2.20 段)；
- (c) 盡快糾正工貿署電腦系統的各种毛病 (見第 2.23 段)；
- (d) 定期從電腦系統抽取特殊的個案作跟進覆檢 (見第 2.24 段)；
- (e) 增訂服務表現目標和指標，以協助衡量市場推廣基金在達到其設立目的方面的表現 (見第 2.26 段)；
- (f) 設立機制，以收集關於中小企業預期參與出口推廣活動後有何得益的資料，並監察其實際的得益 (見第 2.28 段)；及
- (g) 在合適時候檢討市場推廣基金的成效 (見第 2.29 段)。

當局的回應

2.31 工業貿易署署長表示：

整體回應

- (a) 市場推廣基金在二零零一年十二月推出時，容許中小企業一次過取得最多 1 萬元的資助。二零零三年二月及二零零三年六月，經財委會批准，累計資助上限先後增至 4 萬元及 8 萬元。自此，申請數目大幅增加。工貿署已根據過往處理申請的實際經驗，主動加強監管機制、改善風險管理策略，以及加強審查程序，以防止可能出現的濫用情況。這些措施在這項帳目審查展開前已經推行，而本審計報告書也予以確認 (見第 2.6 至 2.8、2.18 及 2.19 段)；

審計署在第 2.30 段提出的建議

- (b) 工貿署接納審計署在第 2.30(a) 段提出的建議。事實上，該署一直經常檢討有關的監管制度，並會繼續致力防止可能出現的濫用情況。為確保公共開支用得其所，多年來工貿署不斷改善其風險管理及針對性的監控方法，詳情如下：
 - (i) 工貿署知悉有些人關注到在二零零四年十月前，未有把中小企業須有實質業務運作的規定列為批核條件。在設計及推出市場推廣基金時，工貿署認為參與出口市場推廣活動涉及頗多籌備及跟進工作 (例如設立展覽攤位；指派員工管理攤位和接收買家的訂單；當商品展銷會或展覽在香港以外地方舉行

時的交通安排；以及其後完成訂單)。這些活動足可作為積極從事業務運作的實質證據；

- (ii) 工貿署知悉，隨着資助上限在二零零三年二月及六月兩度調高，部分申請人可能會誇大申領額或開設新公司以規避資助上限。由二零零三年年底起，工貿署已針對可疑的個案，要求申請人提交額外的證明文件。該署在二零零四年十月發出補充指引，訂明資助條件之一是申請企業須積極從事其業務運作(見第 2.4(b) 段註 3)。由二零零五年一月起，工貿署已提升有關電腦系統的功能，讓系統可在過往的記錄中，找出載有相同資料(例如獲授權人士的香港身分證號碼、地址、電話號碼 / 傳真號碼 / 電郵地址)的申請。一經發現，申請人須提交業務 / 僱傭證明以支持其申請；及
- (iii) 工貿署認為，中小企業有合理的商業理由開展或結束業務，也有不少個別人士基於各種商業目的開設不同公司。不過，由二零零五年七月起，工貿署已進一步採取重要監管措施，規定所有申請人須提交申請企業東主 / 董事的香港身分證的全部資料(見第 2.8 段表二 (a) 項)。有了這些資料，工貿署便可識別以不同中小企業名義提交申請的人士。該署對於相信是為了規避資助上限而成立的中小企業，一向都會拒絕其申請；
- (c) 工貿署同意審計署在第 2.30(b) 段提出的建議。該署已着手重新審查中小企業在辦理商業登記後一個月內即提交資助申請的個案，從而確定是否涉及濫用資助，如發現濫用情況，便會採取行動追回不當地申領的款項；
- (d) 至於審計署在第 2.30(c) 段提出的建議，工貿署已改善電腦系統的程序，從而糾正所發現的毛病；及
- (e) 工貿署大致上同意審計署在第 2.30(d) 至 (g) 段提出的建議。

2.32 財經事務及庫務局局長表示知悉審計署在第 2.30(e) 段提出的建議，即當局應增訂服務表現目標和指標，以協助衡量各項中小企業資助計劃在達到設立目的方面的表現。就這方面而言，正如第 2.26 段指出，財經事務及庫務局已在二零零五年十月向各局長及管制人員發出通函，提醒他們注意多項事宜，其中需要着重以成效(而非以成果或投入的資源)衡量“目標”。有關通函並載列指引，以協助管制人員在管制人員報告制訂適當的服務表現目標和指標。

第 3 部分：中小企業培訓基金

3.1 本部分探討中小企業培訓基金的運作和成效。

背景

3.2 培訓基金在二零零二年一月推出，詳情如下：

目的	培訓基金旨在向中小企業的東主及僱員提供財政資助，讓他們參加與業務相關的培訓課程，從而提升中小企業的人力資源。設立基金的主要目的，是協助提升中小企業的實力和競爭力。
申請資格	所有在本港註冊的中小企業均合資格申請(須符合第 3.5 段所述的條件)。參加培訓的人士須為香港居民，並應為申請企業的東主或本地僱員。
獲批撥款	二零零一年十一月，財委會批准撥款 4 億元，以設立培訓基金。二零零三年六月，財委會進一步批准把培訓基金、市場推廣基金及發展支援基金的撥款合併(見第 1.3 及 1.6 段)。
資助範圍	培訓基金資助的項目包括本地或海外專業培訓機構開辦的培訓課程(包括遙距學習和網上學習課程)，以及申請企業自行委託本地或海外專業培訓機構或個別導師按企業特殊需要開辦的培訓課程。
每家中小企業的最高資助額	企業成功申請可獲發還 70% 的培訓費用(在二零零三年七月前為 50%)。每家中小企業就東主培訓可獲的資助上限為 1 萬元(在二零零三年三月前為 5,000 元)，員工培訓的資助上限則為 2 萬元(在二零零三年三月前為 1 萬元)。
可獲資助的開支項目	與申請企業業務直接相關的培訓課程的學費。

3.3 **不再延續培訓基金** 二零零五年五月，由於培訓基金與其他培訓相關措施重疊之處很多，而中小企業的東主及僱員亦可透過這些措施取得政府資助以提升技能，因此，當局在取得中小型企業委員會和財委會同意後，決定不再延

續培訓基金。工貿署已由二零零五年七月一日起，停止接受新的培訓基金資助申請。

3.4 *使用情況* 截至二零零六年三月三十一日，政府批准了 32 000 家中小企業提出共 73 000 項申請，涉及資助額為 2.71 億元。每家中小企業取得的平均資助額為 8,500 元，受惠於培訓基金的東主和僱員約有 56 000 人。截至二零零六年三月三十一日，工貿署在培訓基金的資助開支為 2.27 億元。

資助條件

3.5 根據申請指引，中小企業必須符合下列條件，才合資格申領培訓基金的資助：

- (a) 申請企業必須按照《商業登記條例》在香港登記，並符合政府訂明的中小企業的定義(見第 1.4 段)；
- (b) 自二零零四年十二月起，申請企業必須有業務運作，而且必須積極從事其業務運作，同時有關培訓課程必須與其業務運作直接相關(註 8)；
- (c) 接受培訓的人士須為香港居民。在東主培訓類別下，受訓人必須是經常參與申請企業業務的東主、合夥人或股東；在員工培訓類別下，受訓人必須是申請企業的受薪員工。受訓人只可獲東主培訓或員工培訓類別資助，不能在兩個類別內獲取資助；
- (d) 申請企業須確保企業本身及受訓人於培訓課程的整段期間，以及申請資助的整個過程中，均符合有關的申請資格；及
- (e) 成功申請的企業或受訓人，不得就同一培訓項目接受其他公共資助計劃的資助金或貸款，不論該計劃是否由政府提供。

審查程序不足以防止可能出現的濫用情況

由開業至結業相隔時間短暫的中小企業

3.6 一如市場發展基金的情況，本應規定中小企業先有實質業務運作，才可申請培訓基金資助。然而，審計署發現，直至二零零四年十二月，工貿署才把申請企業必須有業務運作，訂為一項資助條件(見第3.5(b)段)。儘管中小企業

註 8：二零零四年十二月十五日，工貿署發出申請指引補註，說明資助條件，沒有業務運作的不合資格申請培訓基金的資助，以及工貿署在有需要時，會要求申請企業提供額外文件以證明其業務運作。

申請培訓基金資助時必須有業務運作這項規定，自二零零四年十二月起已列為資助條件之一，但工貿署沒有要求企業在申請時提交業務證明，而只在某些選定個案（例如有關申請資料觸及一項或多項工貿署的“預警參數”——註9），才會要求申請企業提供業務證明。

3.7 審計署就中小企業從開業日期至提交第一項培訓基金資助申請日期所相隔的時間進行分析，結果顯示，由培訓基金設立至二零零六年三月底為止，共有 28 200 家中小企業取得培訓基金的資助，當中有 8% (2 315 家) 是在開業後六個月內提交第一項資助申請。詳情載於表五。

表五

2 315 家中小企業的分析

從開業日期至 第一項培訓基金申請 日期所相隔的時間	中小企業數目 (註)	截至 2006 年 3 月 31 日 獲資助總額 (千元)
同一日	5	25
1 至 7 日	97	1,073
8 日至不足 1 個月	389	4,033
1 至不足 2 個月	486	4,964
2 至不足 3 個月	350	3,219
3 至不足 6 個月	988	8,662
總計	2 315	21,976

資料來源：審計署就工貿署的記錄進行的分析

註：這些中小企業在開業後六個月內提交資助申請。

註 9：資助申請觸及“預警參數”包括申請是在中小企業開業後短期內提交、申請由使用住址作商業登記的企業提交，以及有關申請會一次過用盡該中小企業可享有的 1 萬元東主培訓 / 2 萬元員工培訓的最高資助額。

3.8 表五顯示，491 家中小企業提交第一項資助申請時開業不足一個月。審計署在二零零六年四月查閱商業登記冊的資料時，進一步發現，有 56% (275 家) 已於二零零六年四月前結業，其中 38% (188 家) 的企業壽命不足一年。這 275 家申請企業中，有 14% (38 家) 在取得最後一筆資助當日或之前已結業，25% (70 家) 在取得最後一筆資助後不足三個月結業，以及 49% (135 家) 則在一年內結業。一如市場推廣基金的情況，有些中小企業開業只有一段短時間，即申請培訓基金的資助，在取得最後一筆資助後不久便告結業。

3.9 個案研究 D (見附錄 E) 的示例，說明一家公司在開業後不久即一次過申領培訓基金最高資助額，並在取得資助 18 個月後結業。然而，並無文件證據顯示工貿署曾採取行動，核實該企業在申請資助時有否業務運作。

3.10 在工貿署於二零零四年十二月把中小企業必須有業務運作訂為資助條件，以及在某些選定個案要求申請企業提供業務證明 (見第 3.6 段) 後，取得培訓基金資助的新成立中小企業 (開業不足一個月) 數目大幅減少。審計署發現，在 491 家新成立並取得培訓基金資助的中小企業 (見表五) 當中，只有 72 家 (15%) 與二零零四年十二月後的資助申請有關。

對受訓人的詳細資料審查不足

3.11 如第 3.5(c) 段所述，中小企業遞交培訓基金資助申請時，身為東主的受訓人必須經常參與企業的運作，而身為僱員的受訓人必須是企業的現職受薪員工。另一項資助條件則訂明，受訓人只可獲東主培訓或員工培訓類別資助，不能在兩個類別內獲取資助。

3.12 審計署注意到，一如市場推廣基金在二零零五年七月前的情況，工貿署沒有要求申請企業提交證明文件，證明東主類別受訓人的東主身分及員工類別受訓人的受聘身分。受訓人及申請人只須簽署申請資助表格的聲明部分，確認他們是申請企業的東主 / 僱員。工貿署只在某些選定個案 (例如有關申請觸及工貿署的“預警參數”——見第 3.6 段註 9)，才會要求申請企業提交證明文件。

3.13 工貿署沒有實施監管措施，防止同一受訓人以同一家申請企業的“東主”和“員工”兩種身分，申領培訓基金的資助。審計署就截至二零零六年三月底發放的培訓基金資助所進行的分析顯示，有 144 名受訓人以同一家申請企業的“東主”及“員工”兩種身分取得培訓基金的資助，發放給這些受訓人的資助合共 100 萬元。當中有一個案，受訓人悉數領取該申請企業可享有的 3 萬元最高資助額。

個別人士可透過不同中小企業申領超額的培訓基金資助

3.14 審計署審查已發放的培訓基金資助結果顯示，截至二零零六年三月底，約有 2 000 名受訓人以多於一家中小企業的名義，申領發放培訓基金的資助，以付還培訓費用，涉及的款額達 2,570 萬元，詳情如表六所示。

表六

受訓人以多於一家中小企業的名義取得培訓基金的資助
(二零零六年三月三十一日)

受訓人取得培訓 基金資助所透過 的申請企業數目	涉及的 受訓人人數	取得的培訓基金資助 總額 (千元)
6 家	4	244
5 家	20	702
4 家	28	919
3 家	167	3,652
2 家	1 715	20,177
總計	1 934	25,694

} 219 } 5,517

資料來源：審計署就工貿署的記錄進行的分析

表六顯示，有 219 名受訓人曾以三家或以上的中小企業的名義取得資助，款額合共 550 萬元 (見表六)。審計結果亦顯示，有些受訓人取得大額資助，例如有三名受訓人各得逾 7 萬元資助，另有 13 人各得 50,001 元至 6 萬元資助。詳情載於表七。

表七

發放予 219 名受訓人的培訓基金資助的分析
(二零零六年三月三十一日)

取得的培訓基金資助額	受訓人人數	取得的培訓基金資助總額 (千元)
70,000 元以上	3	229
50,001 元至 70,000 元	13	709
30,001 元至 50,000 元	58	2,207
30,000 元或以下	145	2,372
總計	219	5,517

資料來源：審計署就工貿署的記錄進行的分析

3.15 審計署審視發放予 219 名受訓人的資助，發現以下情況：

- (a) 為受訓人申請培訓基金資助的中小企業，許多都使用同一營業地址，顯示這些企業互有關連；
- (b) 為該 219 名受訓人申領資助的 693 家中小企業當中，有 170 家 (25%) 在開業後六個月內提交資助申請；
- (c) 上述 170 家企業當中，有 42 家 (25%) 在開業首月即提交資助申請。審計署發現這 42 家企業中，34 家 (81%) 已於二零零六年四月前結業，當中包括 27 家的企業壽命不足一年；及
- (d) 上述 42 家在開業首月即申請資助的中小企業，有可能沒有實質業務運作。在大部分個案中，工貿署沒有核實申請企業的業務活動。

3.16 第 3.15 段所述審計署就 219 名受訓人的分析，顯示過去可能有一些申領資助的個案有可疑。然而，工貿署對很多這些可疑的個案並無進行充分審查和核證。個案研究 E (見附錄 F) 是這類個案的例子。

3.17 審計署發現，培訓基金以往沒有健全的制度，以防止可能出現的濫用情況。但是，自二零零四年六月發現一些懷疑濫用個案後，工貿署已加緊審查和核證工作。二零零四年十二月，該署進一步把中小企業必須有業務運作才可申請培訓基金資助，訂為基金的資助條件(見第 3.5(b) 段)。

工貿署知悉可能出現濫用情況

3.18 二零零五年一月，工貿署建議不再延續培訓基金。該署告知中小型企業委員會，除了培訓基金與政府其他培訓相關措施有很多重疊之處(見第3.3 段)外，約有 1% 的申請涉及懷疑濫用資助。工貿署又指出，懷疑濫用情況包括以多家中小企業的名義、空殼公司，以及利用東主和員工身分，申領資助，並有約 8% 的申請來自新成立的中小企業(成立不足六個月)。鑑於工貿署每月須處理大量申請，工作沉重，而很多申請所涉金額較低(30% 所申請的資助在 1,000 元以下)，以及 15% 的申請觸及工貿署的“預警參數”(見第 3.6 段註 9)，工貿署須調配大量人力資源，以維持培訓基金的運作。中小型企業委員會同意不再延續培訓基金。

審計署的意見

3.19 審計署注意到，工貿署在二零零五年五月公布(由二零零五年七月一日起)停止接受新的培訓基金資助申請，資助申請數目隨即激增。二零零五年六月，該署接獲超過 15 000 項申請，與前五個月(即二零零五年一月至五月)平均接獲的申請數字相比，增加 600%。

3.20 工貿署回應審計署在二零零六年七月的查詢時表示，截至二零零六年七月二十五日，工貿署仍有約 2 600 項已批的資助申請，有待受訓人完成培訓課程後遞交發放資助申請，涉及合共 2,000 萬元的培訓資助。此外，仍有 500 項資助申請，有待受訓人提供額外資料，涉及合共 450 萬元的培訓資助。

3.21 截至二零零六年三月三十一日，工貿署已發放 2.27 億元培訓基金資助(見第 3.4 段)。審計署認為，工貿署應重新審查這些已發放資助的申請，以找出明顯違規的個案(例如受訓人以同一中小企業的東主和僱員身分申領培訓基金資助)，並採取行動盡可能追回任何不當地申領的款項。審計署也認為，工貿署應重新審查第 3.20 段提及的 3 100 (2 600 + 500) 項尚未發放資助的申請，以確定所申領的培訓基金資助是恰當的。

審計署的建議

3.22 審計署建議工業貿易署署長應：

- (a) 重新審查已發放培訓基金資助的申請，以找出任何明顯違規的個案（例如受訓人以同一中小企業的東主和僱員身分申領培訓基金資助），並採取行動盡可能追回任何不當地申領的款項（見第 3.21 段）；及
- (b) 徹底審查截至二零零六年七月底尚未發放資助的 3 100 項申請，以確定所申領的資助是恰當的（見第 3.21 段）。

當局的回應

3.23 工業貿易署署長表示：

整體回應

- (a) 二零零三年二月及二零零三年六月實施的改善措施（即把資助上限由 15,000 元增加至 3 萬元，以及把補助水平由 50% 提高至 70%），令申請數目顯著增加。工貿署已根據過往處理申請的實際經驗，加強審查 / 核證工作和風險管理機制；
- (b) 二零零四年六月，工貿署推行新的監管機制。在新機制下，資助申請觸及一項或以上工貿署的“預警參數”時，中小企業須提交證明文件支持其申請。二零零四年十二月，該署在申請指引訂明，資助條件之一是申請企業必須積極從事其業務運作 / 有實質業務運作。由於接獲的申請數目龐大（每月 2 000 至 3 500 項），該署認為這針對性方法有效，至今已有一萬多項申請（約佔所收申請的 20%）因這些參數而“落入”審查範圍，其中約 200 項不獲批准，原因是有關中小企業未能妥為提供證明支持其申請。工貿署認為上述機制在防止濫用情況方面，卓有成效；
- (c) 工貿署知悉審計署的意見。工貿署並無任何計劃，推行類似培訓基金的中小企業資助計劃；

審計署在第 3.22 段提出的建議

- (d) 關於審計署在第 3.22(a) 段提出的建議，工貿署會就已發放培訓基金資助的申請，重新審查其中涉及受訓人以同一中小企業的東主和僱員身分申領資助的個案，並會採取行動盡可能追回任何不當地申領的款項；及

- (e) 至於審計署在第 3.22(b) 段提出的建議，工貿署會重新審查尚未發放資助的申請。由於在二零零四年六月後處理的申請已通過“預警參數”機制的審查，因此，該署會集中審查在二零零四年六月前處理但尚未發放資助的申請。

第 4 部分：中小企業信貸保證計劃

4.1 本部分探討中小企業信貸保證計劃的運作和成效。

背景

4.2 政府於二零零一年十二月成立營運設備及器材信貸保證計劃，以協助中小企業購置與所經營業務有關的營運設備及器材。本港註冊的中小企業可根據該計劃向參與貸款機構申請貸款，購置營運設備及器材。截至二零零六年三月三十一日，該計劃共有 43 家參與貸款機構。政府提供的保證額，最高為貸款額的 50%。

4.3 二零零三年三月，政府把營運設備及器材信貸保證計劃改名為中小企業信貸保證計劃，並擴大政府信貸保證範圍，以涵蓋下列各種貸款：

營運設備及器材貸款	一如營運設備及器材信貸保證計劃，中小企業可把這項貸款用於購置與所經營業務有關的營運設備及器材。
以聯繫方式提供的營運資金貸款	已獲參與貸款機構提供營運設備及器材貸款的中小企業，可向同一參與貸款機構申請聯繫式營運資金貸款，用以支付信貸保證計劃下購置營運設備及器材而增加的營運開支。
應收帳融資貸款	有應收帳的中小企業可向參與貸款機構申請貸款，以應付其營運資金的需要。

對於之前在營運設備及器材信貸保證計劃下所提供並仍然生效的信貸保證，政府會繼續承擔有關的責任和義務。附錄 G 載列在營運設備及器材信貸保證計劃和信貸保證計劃下可提供予中小企業由政府信貸保證的詳情。

信貸保證計劃的運作

4.4 在二零零三年一月的財委會文件中(見第 1.5 段)，當局告知財委會，信貸保證計劃基本上會沿用營運設備及器材信貸保證計劃的安排，並會按市場導向、風險分擔、風險限制和精簡行政程序等原則運作。該文件載明，計劃的受惠對象為有信譽、記錄良好並能顯示其業務有發展潛力的中小企業。

4.5 工貿署信賴參與貸款機構在評估申請企業的信用可靠程度時，會按其一貫做法，運用專業知識，作出審慎判斷。中小企業直接向參與貸款機構提出申請，而參與貸款機構會評估中小企業的信用可靠程度，然後安排貸款條款，繼而向工貿署申請政府信貸保證。申請一經工貿署批准，參與貸款機構便會向中小企業提供貸款，並跟進還款事宜。假如申請企業拖欠還款，參與貸款機構可向政府索償。

4.6 截至二零零六年三月三十一日，工貿署在信貸保證計劃下共接獲 17 641 項政府信貸保證申請，當中 16 075 項獲得批准，涉及的信貸保證總額為 73 億元，受惠的中小企業約有 8 400 家。政府批出的信貸保證詳情，撮錄於附錄 H。

管理壞帳風險

4.7 二零零一年十一月，財委會批准撥款 10 億元，作為當時的營運設備及器材信貸保證計劃的最高開支，用以應付計劃下的貸款壞帳，並批准假設整體壞帳率(註 10) 為 15%，以計算政府在計劃下可承擔的最高信貸保證額。按此計算，當時的營運設備及器材信貸保證計劃的最高信貸保證額為 66 億元。二零零五年五月，財委會得悉，截至二零零五年三月底，信貸保證計劃的壞帳率為 1.6%，但這個壞帳率未能反映可能出現的壞帳率，因為信貸保證計劃下的大部分貸款仍未到期清還。財委會也獲告知，截至二零零五年三月三十一日，已停止接受申請的中小型企業特別信貸計劃(下稱“特別信貸計劃”——註 11) 的實際貸款壞帳率為 6.4%。財委會批准把信貸保證計劃的假設壞帳率由 15% 調低至 7.5%。

4.8 截至二零零六年三月三十一日，壞帳率增加至 2%。工貿署共接獲 568 項參與貸款機構就中小企業拖欠還款而提出的索償申請。截至二零零六年三月三十一日，工貿署就壞帳索償支付的淨開支為 4,500 萬元(註 12)。

註 10：壞帳率相等於參與貸款機構提出的壞帳索償額除以政府批出的信貸保證總額。

註 11：特別信貸計劃於一九九八年八月推出，一如信貸保證計劃，政府會為參加計劃的中小企業擔任保證人。當局在檢討特別信貸計劃後，決定由二零零零年四月八日起停止接受新申請。

註 12：截至二零零六年三月三十一日，工貿署支付了 4,800 萬元賠償，但經參與貸款機構向借款企業追回 300 萬元，因此淨開支為 4,500 萬元。

審計署的意見

有需要定期編製資料作風險管理用途

4.9 工貿署並沒有按中小企業的規模、經營年期及業務性質等不同參數，定期編製壞帳率分析。審計署認為，這些分析可提供有用資料作風險管理用途。舉例來說，隨着信貸保證計劃日趨成熟，這類資料可幫助工貿署評估計劃現時的假設壞帳率是否仍然恰當。就此，審計署曾分析截至二零零六年三月三十一日參與貸款機構借出的保證貸款的壞帳率。

4.10 表八顯示截至二零零六年三月三十一日的壞帳率。雖然信貸保證計劃下的貸款，大部分仍處於還款初期，但從表中可見，有三家參與貸款機構借出的保證貸款的壞帳率已超過 15%，遠高於 7.5% 的假設壞帳率，顯示工貿署需要密切留意有關情況。

表八

參與貸款機構借出的保證貸款的壞帳率
(二零零六年三月三十一日)

壞帳率	參與貸款機構數目	百分比
0%	14	33%
0.1 – 5%	21	50%
5.1 – 10%	4	10%
10.1 – 15%	無	無
15% 以上	3	7%
總計	42 (註)	100%

資料來源：審計署就工貿署的記錄進行的分析

註：信貸保證計劃共有 43 家參與貸款機構，其中一家沒有借出任何保證貸款。

向有連繫的中小企業提供信貸保證的風險

4.11 政府就每家中小企業可獲得的信貸保證額設定上限(見附錄 G)。然而，個別人士可透過由他註冊的不同中小企業，取得信貸保證計劃下數項政府信貸保證，只要不超過每家中小企業的保證上限。

4.12 根據現行程序，工貿署沒有規定申請保證貸款的中小企業須提供東主資料(例如主要東主的個人資料和每名東主在業務中所佔股份)。因此對於有關政府向一些由同一主要東主擁有的有連繫中小企業提供的信貸保證總額，該署沒有這方面的詳細資料。

4.13 審計署審查了 100 宗壞帳個案，注意到在 17 宗個案中，有些主要東主擁有超過一家同一行業的公司，並藉這些企業取得數項政府信貸保證。由於有連繫的中小企業屬同一行業，並由同一主要東主管理和控制，因此業內如出現不景氣或東主管理不善，這些有連繫的企業全部都會受到影響。因此，審計署認為，向同一主要東主擁有的有連繫中小企業提供政府信貸保證，可能會增加整體的壞帳風險。工貿署需要評估向同一主要東主擁有的有連繫中小企業提供信貸保證所涉及的風險，以及採取有效措施處理這類風險。

4.14 個案研究 F 和 G (見附錄 I 及 J) 是有連繫中小企業取得的政府信貸保證總額，超過每家中小企業的保證上限的例子。這些有連繫的中小企業最終拖欠還款，而工貿署須向有關的參與貸款機構支付賠償。

4.15 審計署注意到，自二零零五年七月起，工貿署規定中小企業在提交市場推廣基金資助申請時，須披露主要東主的資料。所得資料用以識別哪些是主要東主以所擁有的不同中小企業名義提出的多項申請(見第 2.8 段表二 (a) 項)。審計署認為，工貿署應在信貸保證計劃中實施類似的審查程序。

審核就壞帳提出的索償申請

4.16 《銀行業條例》(第 155 章) 訂明的所有認可機構均合資格參與信貸保證計劃。參與計劃的 43 家貸款機構，每家均與政府簽訂協議。政府信賴參與貸款機構評估中小企業的信用可靠程度(見第 4.5 段)。如中小企業拖欠保證貸款，工貿署會進行審核，查證參與貸款機構在審批貸款時是否已盡了應盡的責任，運用專業知識，作出審慎判斷。工貿署一般會要求參與貸款機構提供有關中小企業信貸評估的資料(例如信貸評估報告及經審計財務報表)，以供審核。審核工作亦會包括其他評核，例如審查參與貸款機構就變賣抵押品所採取的行動。

審計署的意見

4.17 表九顯示截至二零零六年三月三十一日，信貸保證計劃的壞帳索償個案的分析。

表九
信貸保證計劃下壞帳索償個案分析
(二零零六年三月三十一日)

還款期內出現壞帳的時間	個案數目	百分比
首 6 個月內	110	19%
6 個月後至 1 年內	197	35%
1 年後至 2 年內	204	36%
2 年後	57	10%
總計	568	100%

} 54%

資料來源：審計署就工貿署的記錄進行的分析

表九顯示有 54% 的壞帳個案是在中小企業開始還款後一年內出現。這顯示有關的中小企業在作出貸款承諾時財政狀況可能已不穩健。對於這些個案，審計署認為，工貿署須徹底審核壞帳索償申請，查證有關的參與貸款機構有否適當地評估申請企業的信用可靠程度。然而，工貿署沒有經常向參與貸款機構取得足夠資料，以審核壞帳個案。結果，在一些個案中，不能肯定參與貸款機構在批出貸款前，有否適當地查證申請企業的信用可靠程度。個案研究 H 和 I (見附錄 K 及 L) 顯示工貿署可能並未取得足夠證據，以確定參與貸款機構是否已以應有的謹慎態度，查證申請企業的信用可靠程度。

加強信貸保證計劃對本地經濟所起的作用

4.18 獲信貸保證計劃幫助的中小企業必須以香港作為營運基地。政府預期這些中小企業普遍計劃擴充其運作和生產設施。即使這些企業在香港境外設立生產設施，但由於香港是其基地，表示有關企業仍需在香港進行許多支援性質的商業交易。政府相信這會令香港經濟受惠。

審計署的意見

從事服務業的中小企業

4.19 審計署就信貸保證計劃批出的信貸保證所作的分析顯示，截至二零零六年三月三十一日，從事製造業的中小企業取得的保證額達 59 億元，佔信貸保證計劃的總保證額 73 億元的 81%。

4.20 由於批予中小企業的保證貸款，大部分用以購置資本設備和器材，因此政府的信貸保證主要批給從事製造業的中小企業。然而，現時香港的經濟以服務業為主，製造業在本港的機構數目和就業人數方面所佔比例少於 10%。審計署認為，工貿署應在徵詢工商及科技局的意見後，檢討應否投放更多信貸保證計劃的資源，協助從事服務業的中小企業。

在香港有實質業務運作

4.21 審計署發現，儘管獲信貸保證計劃幫助的中小企業必須以香港作為營運基地，工貿署沒有要求合資格的申請企業證明他們在香港有實質業務運作。因此，令人懷疑有些取得政府信貸保證的中小企業是否在香港營運，以及他們能否如政府預期令香港經濟受惠。為了讓本地經濟從信貸保證計劃中獲益，審計署認為，工貿署有需要採取措施，確保只有在香港有實質業務運作的中小企業，才可獲信貸保證計劃的幫助。

4.22 個案研究 J 及 K (見附錄 M 及 N) 顯示，工貿署的措施不足以確保在信貸保證計劃下申請信貸保證的中小企業在香港有實質業務運作。在兩個個案中，工貿署向一些在香港似乎沒有實質業務運作的中小企業提供政府信貸保證。這些中小企業會否令香港經濟受惠實屬疑問。

創造的額外職位數目

4.23 當局沒有規定中小企業在信貸保證計劃下取得政府信貸保證後，必須創造額外職位。然而，由二零零三年三月三十一日起，工貿署收集有關因為政府提供信貸保證而為香港帶來的額外職位資料。中小企業申請政府信貸保證時，須在申請表上註明，因應隨之而來的業務發展需要，在隨後的六個月內將會增聘的僱員人數。審計署審查工貿署在二零零三年三月三十一日至二零零六年三月三十一日期間批准的 12 006 項申請，發現在 893 項申請中，申請企業聲稱會在六個月內增聘共 3 700 名僱員。換言之，大約 7% 的成功申請可協助創造額外本地職位。表十顯示這些額外職位在獲批的政府信貸保證申請的分布情況。

表十

估計中小企業會創造的額外本地職位
(二零零三年三月三十一日至二零零六年三月三十一日)

額外 職位數目	成功申請數目	額外 職位總數
無	11 113	—
1 至 5 個	738	} 893 1 698
6 至 10 個	104	
11 個或以上	51	
總計	12 006	3 664
		(約 3 700)

資料來源：審計署就工貿署的記錄進行的分析

4.24 政府提供的信貸保證，大部分均未能為香港創造額外職位，這情況令人關注。部分申請企業創造的新職位數目不多，令人懷疑他們在香港有否實質業務運作。

4.25 工貿署要求中小企業註明，在取得政府信貸保證後擬增聘的僱員人數，希望藉此計算所創造的額外職位。如第 4.23 段所述，預期可創造的額外本地職位有 3 700 個。然而，工貿署沒有跟進實際創造的新職位數目。審計署認為，工貿署應跟進有關成效（例如實際創造的額外本地職位數目），以評估信貸保證計劃能否達到有關附加作用的目標。

評估信貸保證計劃的成效

4.26 信貸保證計劃的目的，是協助中小企業提升競爭力和應付新挑戰。截至二零零六年三月底，約 8 400 家中小企業受惠於信貸保證計劃，參與貸款機構批出的保證貸款總額為 160 億元。工貿署在 2006-07 年度管制人員報告中，就一個服務表現目標“在三個工作日內審理信貸保證申請”，以及一個指標“政府發放的保證額數目”，匯報在二零零四年和二零零五年的工作成績。該兩個目標及指標均着重工貿署的工作量和服務質素（見附錄 D）。

審計署的意見

4.27 審計署認為，由於欠缺成效目標和指標，上述服務成績不能充分協助相關人士評估信貸保證計劃的效率，特別是其成效。先進國家的政府均有訂立清晰的目標，從各方面衡量類似計劃的附加作用，以評估有關計劃是否成功。該等目標包括創造的額外職位數目、如沒有有關計劃便不會提供的保證貸款比例、中小企業的存活率，以及對本地生產總值所起的作用等。一如市場推廣基金的情況（見第 2.26 段），審計署認為，工貿署須增訂服務表現目標和指標，以協助衡量信貸保證計劃在達到其設立目的方面的表現。

審計署的建議

4.28 審計署建議工業貿易署署長應：

管理壞帳風險

- (a) 按不同參數（例如中小企業的規模、經營年期及業務性質），定期編製壞帳率分析，以掌握相關資料，作風險管理用途（見第 4.9 段）；
- (b) 密切監察參與貸款機構借出的保證貸款的壞帳率（見第 4.10 段）；
- (c) 評估政府向同一主要東主擁有的有連繫中小企業提供信貸保證所涉及的風險，以及採取有效措施處理這類風險（見第 4.13 段）；
- (d) 在中小企業申請信貸保證時，收集其主要東主的詳細資料，並實施審查程序，以助找出由同一主要東主擁有的有連繫中小企業獲政府批出的多項信貸保證（見第 4.15 段）；

審核就壞帳提出的索償申請

- (e) 在向參與貸款機構作出賠償前，徹底審核壞帳索償申請。工貿署尤其應確保已取得足夠證據，以確定參與貸款機構有否謹慎評估申請企業的信用可靠程度（見第 4.17 段）；

加強信貸保證計劃對本地經濟所起的作用

- (f) 在徵詢工商及科技局局長的意見後：
 - (i) 檢討政府應否投放更多信貸保證計劃的資源，協助從事服務業的中小企業（見第 4.20 段）；及

- (ii) 採取措施，確保只有在香港有實質業務運作的中小企業，才可獲信貸保證計劃的幫助(見第 4.21 段)；
- (g) 跟進推行信貸保證計劃的成效(例如創造的額外本地職位數目)，以評估該計劃能否達到有關附加作用的目標(見第 4.25 段)；

評估信貸保證計劃的成效

- (h) 增訂服務表現目標和指標，包括成效目標，以充分協助相關人士評估信貸保證計劃在達到其設立目的方面的效率和成效(見第 4.27 段)；及
- (i) 參照外地類似計劃在衡量表現和匯報方面的經驗，從而訂立關於信貸保證計劃的附加作用的目標(見第 4.27 段)。

當局的回應

4.29 工業貿易署署長表示：

整體回應

- (a) 信貸保證計劃的政策目的，是協助中小企業籌措購置營運設備 / 器材的資金和營運資金。鑑於不少本地中小企業已把生產運作遷離香港，但總部的工作仍在本地進行，這些企業的成敗對香港的就業情況和經濟繁榮會有重大影響；
- (b) 信貸保證計劃基本上是按市場導向、風險分擔、風險限制和精簡行政程序的原則運作。根據信貸保證計劃契約的條款，政府規定參與貸款機構必須按照良好銀行業的做法，盡應盡的責任和運用專業判斷，審理貸款申請。工貿署留意到，現行 2% 的壞帳率，遠低於政府向財委會提交的文件所載的 7.5% 假設壞帳率(見第 4.7 段)；
- (c) 一如市場推廣基金和培訓基金的情況，工貿署沒有對新成立的中小企業實施更多限制性措施，原因是這些企業向貸款機構借款時，一般會遇到較大困難；

管理壞帳風險

- (d) 工貿署贊同審計署的意見。為進一步加強風險管理，該署贊同審計署在第 4.28(a) 段提出的建議，並會按中小企業的規模、經營年期及業務和行業性質等參數，定期編製壞帳率分析；
- (e) 關於審計署在第 4.28(b) 段提出的建議，工貿署現時每星期均會監察各參與貸款機構的壞帳率。該署同意，進行更密切的監察有助加強風險監控。該署會編製更詳細的管理報告，以密切監察壞帳率；
- (f) 至於審計署在第 4.28(c) 及 (d) 段提出的建議，根據香港金融管理局發出的《監管政策手冊》，參與貸款機構應比對有連繫借款人／保證人的資料，以便分組評估和審批信貸融資申請。工貿署相信，在大部分個案中，參與貸款機構都已在審批貸款時考慮有連繫借款人／保證人的相關資料。然而，該署贊成仿效市場推廣基金的做法，在中小企業申請信貸保證時收集其主要東主的資料。這會有助防止個別人士規避保證上限，濫用信貸保證計劃；

審核就壞帳提出的索償申請

- (g) 關於審計署在第 4.28(e) 段提出的建議，工貿署已就處理索償申請擬定詳盡的行動一覽表 (包括檢視參與貸款機構編製的信貸評估報告)，以確保參與貸款機構在批出貸款時已作出審慎判斷，並盡了應盡的責任。如有懷疑，該署會尋求參與貸款機構解釋，並在有需要時要求查閱該機構的貸款檔案。除非參與貸款機構能向該署提供充分解釋，否則該署不會繼續處理有關索償申請；

加強信貸保證計劃對本地經濟所起的作用

- (h) 關於審計署在第 4.28(f) 段提出的建議，工貿署會在徵詢中小型企業委員會和工商及科技局的意見後，檢討應否投放更多資源，協助從事服務業的中小企業。受惠於信貸保證計劃的中小企業如能繼續生存、成長並發展，會對相關支援服務行業的就業市場起乘數效應，這正是香港經濟增長的主要動力；及

評估信貸保證計劃的成效

(i) 工貿署大致上同意審計署在第 4.28(g) 至 (i) 段提出的建議。

4.30 財經事務及庫務局局長表示知悉審計署在第 4.28(h) 段提出的建議。他已在第 2.32 段提出相關意見。

第 5 部分：中小企業發展支援基金

5.1 本部分探討中小企業發展支援基金的運作和成效。

背景

5.2 發展支援基金在二零零一年十二月推出，詳情如下：

目的	發展支援基金旨在資助合資格的支援機構所推行的發展項目，以提高整體或個別行業的中小企業的競爭力。
申請資格	凡屬非分配利潤的支援組織、工商組織、專業團體和研究院所，不論其為法定組織或根據香港法例註冊的組織，均符合資格申請。已取得其他公帑資助的項目則不會獲得資助。
獲批撥款	二零零一年十一月，財委會批准撥款 2 億元，以設立發展支援基金。二零零三年六月及二零零五年五月，財委會先後批准把培訓基金、市場推廣基金及發展支援基金的撥款合併，以及向合併基金注資 (見第 1.3、1.6 及 1.7 段)。
資助項目	建議項目須有助提高整體或個別行業的中小企業的競爭力，例如調查研究、獎勵計劃、最佳經營守則、資料庫、會議，以及各項支援設施和服務。
最高可獲資助額	資助項目可得的資助額最高為 200 萬元或項目費用總額的 90%，以金額較低者為準。
可獲資助的開支項目	資助項目的員工開支、器材費用和所需的其他直接費用 (例如消耗品、審計費和顧問費等開支)，均可獲資助。間接費用如租金等則不在資助之列。

5.3 *使用情況* 截至二零零六年三月底，工貿署批核了 87 個發展支援基金項目，涉及資助總額為 9,900 萬元。在 87 個獲資助項目當中，28 個 (32%) 適用於整體中小企業，59 個 (68%) 則適用於個別行業，包括資訊科技業界的 14 個項目。截至二零零六年三月三十一日，工貿署在發展支援基金的資助開支為 8,600 萬元。

5.4 **申請程序** 在二零零六年一月前，發展支援基金通常每年接受資助申請兩次。自二零零六年一月起，工貿署修訂程序，改為全年均接受申請。

5.5 **評審申請** 所有申請均由中小企業發展支援基金評審委員會負責評審。評審委員會由工業貿易署署長擔任主席，成員包括中小型企業委員會委員、製造業和服務業的業界代表、學者及專業人士。評審委員會負責評審申請和監察獲資助項目的成本效益。

發展支援基金申請的處理

5.6 工貿署負責初步評核申請。接獲申請後，工貿署人員會查核有關證明文件，並就建議項目進行評核，然後把申請連同評核報告提交評審委員會；如有需要，也會一併提交外間專家的意見。評審委員會評審有關申請，然後建議工貿署應否給予批准。

有需要繼續留意中小企業的支援需要

5.7 發展支援基金在二零零一年十二月成立時，獲撥款 2 億元資助發展項目。截至二零零六年三月三十一日，共批核了 87 個項目，資助總額為 9,900 萬元，佔 2 億元撥款的 50%。

審計署的意見

5.8 二零零二年至二零零六年期間，工貿署接獲的發展支援基金申請數目有所減少，詳情載於表十一。

表十一

工貿署接獲的發展支援基金申請
(自發展支援基金設立至二零零六年六月三十日)

詳情	接獲的申請數目
第一輪 (2001年12月14日 – 2002年2月18日)	291
第二輪 (2002年9月9日 – 2002年11月11日)	109
第三輪 (2003年9月1日 – 2003年10月31日)	72
第四輪 (2004年12月1日 – 2005年1月28日)	76
第五輪 (2005年7月11日 – 2005年8月31日)	58
2006年首六個月	17
總計	623

資料來源：審計署就工貿署的記錄進行的分析

5.9 在2006–07年度管制人員報告中，工貿署預計在二零零六年會接獲150項發展支援基金申請。截至二零零六年六月底，工貿署只接獲17項申請。審計署認為，工貿署須密切監察申請的數目、評估中小企業需要發展支援基金項目所提供的支援是否有所減少，以及評估署方是否需要採取更積極的方式，協助支援機構找出可予推行的項目。

有需要監察中小企業採用獲資助項目成果的情況

5.10 根據申請指引，申請機構須於項目完結後六個月內提交項目完成評估報告，匯報宣傳項目成果的工作，並以量化形式衡量業界採用其項目成果的情況。

審計署的意見

5.11 審計署就項目完成評估報告進行抽樣審查時，發現申請機構並非經常按照申請指引的規定，以量化形式衡量業界採用其項目成果的情況。舉例來說，不少情況是申請機構只是匯報了出席研討會或獲發有關手冊或報告的中小企業數目，作為項目成果，甚少匯報採用了項目成果的中小企業數目。

5.12 審計署認為，工貿署應採取措施，確保申請機構必須以量化形式衡量業界採用其項目成果的情況。

有需要把獲資助項目的成果更廣泛推廣至更多中小企業

5.13 工貿署在其中小企業網頁備存一個關於發展支援基金所有獲資助項目的記錄冊。記錄冊載有關於每個獲資助項目的名稱、目標行業、項目成果、推行時間、申請機構及資助金額等資料。該記錄冊可集中為申請機構及中小企業提供參考資料。

5.14 發展支援基金的獲資助項目十分多元化，而項目的發展提供了許多有價值和有用的成品，包括設立網頁、製備指引及手冊、舉行研討會，以及派發對中小企業有用的參考資料。

審計署的意見

5.15 為了更有效地分享資訊和經驗，似乎較理想的做法是工貿署安排在其中小企業網頁提供合適的超連結至相關網頁，並在獲資助項目的記錄冊載列相關的指引／研究資料，包括聯絡人的資料，從而更廣泛推廣獲資助項目的成果。審計署認為，在工貿署的中小企業網頁設立備存有用資料的中央資料庫，有助進一步宣傳獲資助項目的成果。

有需要設立機制評估發展支援基金的成效

5.16 設立發展支援基金的目的，是協助香港的中小企業鞏固實力、改善不足之處，以及應付當前的挑戰。發展支援基金推出時，曾預計基金初期的2億元撥款，可至少為100個項目提供資助。假設每個獲資助項目平均可令200家中小企業受惠，合共便會有2萬家中小企業受惠於該計劃。截至二零零六年三月，共有87個項目獲得批准，涉及資助總額為9,900萬元。然而，實際受惠的中小企業數目，則沒有加以計算。

審計署的意見

5.17 工貿署在2006-07年度管制人員報告中，根據一個服務表現目標及一個指標(見附錄D)，匯報發展支援基金的成績。有關目標及指標着重匯報工作量和服務質素，工貿署並沒有衡量基金的成效。審計署認為，由於沒有任何成效目標和指標，工貿署無法衡量基金的效率和成效。根據財經事務及庫務局的指引，目標最好能衡量成效(見第2.26段)。審計署認為，為符合有關指引，工貿署應增訂目標和指標，以協助衡量發展支援基金在達到其設立目的方面的表現。舉例來說，工貿署在管制人員報告匯報時，可考慮把受惠於發展支援基金的中小企業數目(見第5.16段)，列為目標。

5.18 在增訂目標和指標後，工貿署應設立妥善機制，監察該署在達到有關目標和指標方面的工作，並在合適時候檢討發展支援基金的成效，以評估基金在達到其設立目的方面的表現。

審計署的建議

5.19 審計署建議工業貿易署署長應：

- (a) 密切監察申請的數目、評估中小企業需要發展支援基金項目所提供的支援是否有所減少，以及評估工貿署是否需要採取更積極的方式，協助支援機構找出可予推行的項目(見第5.9段)；
- (b) 採取措施，確保申請機構必須按照申請指引的規定，以量化形式衡量業界採用其項目成果的情況(見第5.12段)；
- (c) 考慮在工貿署的中小企業網頁設立備存有用資料的中央資料庫，以進一步宣傳獲資助項目的成果(見第5.15段)；
- (d) 增訂目標和指標，以協助衡量發展支援基金在達到其設立目的方面的表現(見第5.17段)；及
- (e) 設立妥善機制，監察工貿署在達到增訂的目標和指標方面的工作，並在合適時候檢討發展支援基金的成效，以評估基金在達到其設立目的方面的表現(見第5.18段)。

當局的回應

5.20 工業貿易署署長大致上同意審計署的建議。他表示：

- (a) 工貿署一直採取積極方式，與有意申請的機構商討發展項目的範圍。如有需要，工貿署會向他們提供合適意見修訂申請，以免其申請與其他同類項目重疊；及
- (b) 關於審計署在第 5.11 段提出，申請機構並非經常以量化形式衡量業界採用其項目成果的情況，工貿署認同以量化形式衡量採用項目成果的情況，對評估項目有好處。然而，在某些情況下，項目的成果屬於一些參考書籍或提供資訊的網頁，要量化“採用”情況並不切實可行。

個案研究 A

八家有連繫的中小企業取得 23 項合共 58 萬元的市場推廣基金資助

個案詳情

八家中小企業 (中小企 A1 至中小企 A8) 主要由同一批股東擁有，以及全部均從事製衣和進出口貿易業務。其中三家企業的公司名稱十分近似，另有兩家的公司名稱也極為相似。八家企業中，四家使用相同的營業地址。

審查結果

在二零零二年十一月至二零零六年三年的三年半期間，上述八家有連繫的中小企業提交了 26 項資助申請，其中 23 項獲得批准。該八家企業取得市場推廣基金合共 58 萬元的資助，當中六家悉數申領了每家中小企業可得的 8 萬元最高資助額。

三家企業 (中小企 A6 至中小企 A8) 於二零零四年開業，全部均在開業後不久即提交資助申請。中小企 A6 及中小企 A7 分別在開業後一個月內及四個月內提交第一項資助申請，兩者並在開業後約六個月提交三項資助申請，及均取得 8 萬元的最高資助額。工貿署處理兩家企業的申請時，只有一次要求提供業務證明。中小企 A8 在開業當月提交第一項資助申請。當工貿署要求提供業務及僱傭證明時，公司把該申請撤回。

在上述 23 項獲批的資助申請中，有 16 項申請是在二零零二年十一月至二零零四年十月提交。工貿署處理該 16 項申請時，均沒有要求提供業務及僱傭證明，因此，在大多數個案中，無法得知有關企業提交申請時在香港是否有實質業務運作，以及參與出口推廣活動的代表是否真正在申請企業工作。工貿署處理其餘 7 項 (23 項減 16 項) 在二零零四年十月後提交的申請時，並無要求每宗個案的申請企業提供業務及僱傭證明。

二零零五年十二月，當處理中小企 A8 的第三項資助申請時，工貿署致函該公司，表示注意到其東主亦為中小企 A1、中小企 A2 及中小企 A4 的主要負責人，並已取得共達 26 萬元的資助。工貿署在信中要求中小企 A8 提出證據，證明該公司在香港有實質業務運作，以及其運作與另外三家中小企業完全不同及各自獨立。根據工貿署的記錄，截至二零零六年九月底，中小企 A8 尚未回覆工貿署。

資料來源：工貿署的記錄及審計署的研究

個案研究 B

一名東主以三家中小企業的名義
取得 12 項合共 221,000 元的市場推廣基金資助

個案詳情

- (a) 根據工貿署的記錄，東主 1 擁有三家中小企業 (中小企 B1 至中小企 B3)。三家企業均從事進出口貿易業務，並使用同一營業地址經營。三家企業的名稱十分近似。東主 1 在不足三年內 (二零零二年十一月至二零零五年六月)，以該三家企業的名義，提交 12 項資助申請，至二零零五年九月，已取得市場推廣基金合共 221,000 元的資助。
- (b) 中小企 B1 是一家有限公司，於一九八七年開業，東主 1 持有該企業 99% 的股權。至二零零四年十二月，該企業已取得市場推廣基金 8 萬元最高資助額。
- (c) 中小企 B2 由東主 1 獨資擁有，於二零零三年九月開業。同月，東主 1 提交一項資助申請，並先後在二零零三年十月及二零零四年四月，提交第二項和第三項資助申請。中小企 B2 在二零零四年八月結業。工貿署沒有要求提供業務證明，便批核了全部三項申請。東主 1 以中小企 B2 的名義取得市場推廣基金合共 69,000 元的資助。
- (d) 中小企 B3 由東主 1 及其女兒共同擁有，於二零零四年十一月開業，與中小企 B2 結業的時間相距不足三個月。二零零四年十二月，即開業後兩星期，東主 1 提交第一項資助申請，並先後在二零零五年四月及二零零五年六月，提交第二項和第三項資助申請。東主 1 以中小企 B3 的名義取得市場推廣基金合共 72,000 元的資助。中小企 B3 在二零零五年十一月結業。

審查結果

中小企 B2 在取得最後一筆資助前結業，而中小企 B3 則在取得最後一筆資助後不足兩個月結業。中小企 B2 和中小企 B3 的企業壽命均為一年。雖然中小企 B2 開業不足一個月即提交第一項資助申請，但工貿署沒有要求提供業務證明。

中小企 B2 和中小企 B3 只有短短一年的企業壽命，但各自卻差不多悉數申領了 8 萬元的最高資助額，令人懷疑兩家企業在提交資助申請時，在香港是否有實質業務運作。

資料來源：工貿署的記錄及審計署的研究

個案研究 C

一名東主以五家中小企業的名義
取得 14 項合共 344,000 元的市場推廣基金資助

個案詳情

東主 2 擁有五家中小企業 (中小企 C1 至中小企 C5)。五家企業均從事家庭用品貿易。四家使用同一營業地址經營，其餘一家則使用住宅地址經營。中小企 C3 與中小企 C1 的名稱相同。

審查結果

東主 2 在不足兩年間 (二零零三年九月至二零零五年一月)，已以該五家中小企業的名義，提交了 15 項市場推廣基金申請，並就 14 項申請取得市場推廣基金合共 344,000 元的資助。

三家中小企業 (中小企 C3 至中小企 C5) 於二零零四年開業。東主 2 在這三家企業開業後六個月內，為每家企業提交三項資助申請。中小企 C5 全部三項資助申請均在開業後不足一個月提交。

在上述 14 項獲批的資助申請中，有八項 (大部分於二零零四年十月前提交) 工貿署並無審查申請企業在香港是否有實質業務運作，也無核實參與出口推廣活動的代表是否申請企業的真正僱員。

在業務證明方面，中小企 C3 在開業後六個月內提交三項資助申請，並在兩年內結業，令人懷疑該企業提交三項資助申請時是否有實質業務運作。此外，由於中小企 C3 與中小企 C1 的名稱相同，因此難以分辨中小企 C1 與中小企 C3 的業務證明。至於中小企 C4，工貿署曾要求提供報稅表，但東主 2 表示該企業剛成立，並無報稅表。

在僱傭證明方面，東主 2 告知工貿署，由於申請企業剛成立，而參與代表是臨時和義務性質為申請企業工作，因此並無所需的強積金記錄。簡言之，儘管東主 2 取得 14 項市場推廣基金資助，卻沒有提供任何僱傭證明支持其申請。

附錄 C
(續)
(參閱第 2.17 段)

雖然工貿署在二零零六年一月曾就東主 2 以不同中小企業的名義超額申領市場推廣基金資助表示關注，但仍批准他以中小企 C4 名義提交的資助申請。工貿署回應審計署在二零零六年七月的查詢時表示，該項申請獲得批准，是因為申請是在二零零四年十二月提交，而該署只不過是在兩個月前，才把中小企業必須在香港有實質業務運作明文訂為資助條件 (見第 2.4(b) 段)。

資料來源：工貿署的記錄及審計署的研究

附錄 D
(參閱第 2.26、
4.26 及 5.17 段)

2006–07 年度管制人員報告衡量服務表現的準則

服務表現目標	目標	2004 年 (實際)	2005 年 (實際)
中小企業市場推廣基金			
· 在 7 個工作日內審理資助申請 (%)	100	91	92 (註 1)
· 在 30 個工作日內發放資助 (%)	100	90	91 (註 1)
· 在 30 個工作日內審理資助申請 (%)	100	不適用	98 (註 2)
中小企業培訓基金			
· 在 12 個工作日內審理資助申請 (%)	100	71	不適用 (註 3)
· 在 30 個工作日內發放資助 (%)	100	63	不適用 (註 3)
中小企業信貸保證計劃			
· 在 3 個工作日內審理信貸保證申請 (在收到參與貸款機構完整的申請 後) (%)	100	99.6	99.5
中小企業發展支援基金			
· 在 70 個工作日內審理資助申請 (由截止提交申請的日期起計) (%)	100	100	100

附錄 D

(續)

(參閱第 2.26、
4.26 及 5.17 段)

指標	2004 年 (實際)	2005 年 (實際)
中小企業市場推廣基金		
· 接獲並審理的申請數目	15 075	10 110 (註 4)
中小企業培訓基金		
· 接獲並審理的申請數目	33 149	27 194 (註 3)
中小企業信貸保證計劃		
· 政府發放的保證額數目 (百萬元)	2,153	1,908
中小企業發展支援基金		
· 接獲並審理的申請數目	74	134

資料來源：2006-07 年度管制人員報告

註 1：這是截至二零零五年六月三十日的數字。自二零零五年七月一日簡化申請手續後，中小企業只須在參與出口推廣活動後 60 個曆日內提交一次資助申請。

註 2：這是自二零零五年七月一日實施簡化申請手續後的數字。

註 3：工貿署已由二零零五年七月一日起停止接受培訓基金的申請。該署在二零零五年六月接獲超過 15 000 項申請，與前五個月平均接獲的申請數字相比，大幅增加 600%。工貿署已通知有關申請企業需要較長時間審理最後一批申請，並預期可在二零零六年第一季或之前完成審理所有申請。

註 4：在二零零五年七月一日實施簡化申請手續後，工貿署不再接受就尚未展開的出口推廣活動遞交的原則性批准申請，因此，二零零五年的申請數目有所減少。

個案研究 D

一家中小企業在開業後不久 即一次過申領培訓基金最高資助額

個案詳情

- (a) 中小企 D1 於二零零三年八月二十六日開業，登記營業地址為一個公共屋邨的住址。
- (b) 二零零三年九月三日，中小企 D1 提交兩項申請，分別申領 1 萬元東主培訓資助及 2 萬元員工培訓資助，以供其經理以東主的身分，以及其推銷員及文員以兩名僱員的身分，參加一個名為“創業規劃及小型企業管理”的課程。課程費用為每名受訓人 15,000 元。該企業把課程小冊子副本連同申請表格一併提交。
- (c) 二零零三年九月十七日，工貿署就培訓基金資助向中小企 D1 發出原則性批准通知書。
- (d) 二零零三年十一月二十七日，中小企 D1 提交兩項發放資助申請，並附上該三名受訓人獲發的收據正本，以及東主和一名僱員的出席證明。
- (e) 二零零四年一月二十六日，中小企 D1 獲分別發放培訓基金 1 萬元東主培訓資助及 2 萬元員工培訓資助。
- (f) 中小企 D1 在二零零五年七月二十日結業。

審查結果

審計署關注到，中小企 D1 在開業後不久即提交資助申請、一次過申領最高資助額，並在取得資助 18 個月後結業。

中小企 D1 開業後短短數天即提交資助申請，儘管這樣，沒有證據顯示工貿署已核實有關申領是否恰當，包括核實中小企 D1 提交申請時在香港是否有實質業務運作，以及受訓人是否中小企 D1 的東主和僱員。

資料來源：工貿署的記錄及審計署的研究

個案研究 E

以六家經營期甚短的 中小企業的名義申領培訓資助

個案詳情

東主 3 擁有六家中小企業 (中小企 E1 至中小企 E6)，全部均使用同一住址營業。其中三家企業從事美容服務業，有關資助申請均用以資助東主 3 以東主身分修讀課程。另外三家企業從事工程業務，有關資助申請均用以資助同一名僱員修讀一項碩士學位課程中的不同課程。

審查結果

東主 3 以中小企 E1 至中小企 E3 的名義提交 12 項申請，並以中小企 E4 至中小企 E6 的名義提交 8 項申請。在 20 項申請中，有 4 項是在開業後不足一個月提交，另有 11 項在開業後六個月內提交。六家申請企業均在開業後一年內結業。東主 3 取得 28,590 元東主培訓資助，及 54,475 元員工培訓資助。

由於大部分資助申請是在二零零四年十二月前提交，工貿署只有三次要求提供業務證明及 / 或僱傭證明。就中小企 E5 的申請，東主 3 在工貿署要求提供僱傭證明後，才參加一項強積金計劃。至於中小企 E6 的申請，該企業提交了八份用打印機列印的報價單 (全部沒有顯示顧客是否接納)，作為業務證明。

資料來源：工貿署的記錄及審計署的研究

在營運設備及器材信貸保證計劃和信貸保證計劃下
可提供予中小企業和政府信貸保證的詳情

類別	可提供予每家中小企業和政府信貸保證	
	營運設備及器材信貸保證計劃 (由二零零一年十二月十四日至二零零三年三月三十日)	信貸保證計劃 (由二零零三年三月三十一日起)
營運設備及器材信貸保證	100 萬元，或參與貸款機構提供的貸款額的 50%，以金額較低者為準；及 保證期最長為三年。	200 萬元，或參與貸款機構提供的貸款額的 50%，以金額較低者為準；及 保證期最長為五年。
以聯繫方式提供的營運資金信貸保證	—	100 萬元，或相關的營運設備及器材信貸保證額或參與貸款機構以聯繫方式提供的營運資金貸款兩者中金額較少者的 50%，以金額較低者為準；及 保證期最長為兩年。
應收帳融資信貸保證	—	100 萬元，或參與貸款機構提供的應收帳融資貸款額的 50%，以金額較低者為準；及 保證期最長為兩年。

資料來源：財委會文件

附錄 H
(參閱第 4.6 段)

政府批出的信貸保證詳情
(二零零六年三月三十一日)

類別	數目	款額 (億元)	平均保證期
營運設備及器材信貸保證	13 779 (86%)	63 (86%)	2.8 年
以聯繫方式提供的營運資金信貸保證	1 098 (7%)	2 (3%)	2 年
應收帳融資信貸保證	1 198 (7%)	8 (11%)	2 年
整體	16 075 (100%)	73 (100%)	2.6 年

資料來源：工貿署的記錄

個案研究 F

向兩家有連繫的中小企業提供保證貸款

個案詳情

- (a) 中小企 F1 及中小企 F2 均為有限公司及從事成衣製造和貿易。東主 4 與其兄弟的妻子，即東主 5，共同持有兩家中小企業的所有股份。兩名東主亦是企業的董事。
- (b) 二零零三年五月，中小企 F1 從參與貸款機構 1 取得一筆保證貸款，以購置縫紉機器。政府提供 128 萬元信貸保證。
- (c) 二零零三年七月，中小企 F2 從參與貸款機構 2 取得一筆保證貸款，以購置縫紉機器，並取得另一筆貸款，以支付因購置縫紉機器而增加的營運開支。政府就兩筆貸款分別提供 88 萬元及 44 萬元信貸保證。
- (d) 東主 4、東主 5 及其丈夫也分別為每筆保證貸款作出個人擔保。中小企 F1 及中小企 F2 更為彼此的保證貸款作出公司擔保。經工貿署核准，兩家申請企業把購置的機器放在設於內地的兩間有限公司，其中一間由中小企 F1 全資擁有。
- (e) 二零零四年二月十七日，中小企 F2 未能償還保證貸款。二零零四年三月十六日，中小企 F1 也未能償還保證貸款。參與貸款機構聯絡不上保證人。
- (f) 二零零五年六月，工貿署支付 100 萬元予參與貸款機構 1 作為賠償。二零零五年十月，工貿署支付 110 萬元予參與貸款機構 2 作為賠償。

審查結果

中小企 F1 及中小企 F2 是兩家有連繫的公司。兩者從事相同業務，並由相同東主管理和控制。

審計署注意到，工貿署批出政府信貸保證時，並不察悉兩家申請企業的關係。兩家申請企業合共取得政府 216 萬元信貸保證 (即 128 萬元加 88 萬元) 以購置縫紉機器，超過每家中小企業可獲得的 200 萬元保證上限。

審計署進一步留意到，參與貸款機構 2 評估中小企 F2 的信用可靠程度時，曾評核中小企 F1 的財務狀況是否穩健。然而，參與貸款機構 2 在信貸評估報告中並無提及中小企 F2 曾為中小企 F1 作出公司擔保，也無提及中小企 F1 曾取得保證貸款，因此不能肯定參與貸款機構 2 在考慮中小企 F2 的貸款申請時是否知悉這些資料。

資料來源：工貿署的記錄及審計署的研究

個案研究 G

向兩家有連繫的中小企業提供保證貸款

個案詳情

- (a) 某東主全資擁有一個企業集團，從事紗線貿易和織造。集團有兩家設於香港的中小企業，即中小企 G1 及中小企 G2，以及一間在內地的有限公司。
- (b) 東主為中小企 G2 及內地企業的董事。兩家企業合共聘用約十名員工。
- (c) 二零零二年五月，中小企 G1 從參與貸款機構 3 取得一筆保證貸款，以購置紗線加工機器。政府提供 91 萬元信貸保證。
- (d) 二零零三年二月，中小企 G2 從參與貸款機構 4 取得一筆保證貸款，以購置一台發電機。政府提供 75 萬元信貸保證。
- (e) 二零零三年七月，中小企 G1 從參與貸款機構 5 取得一筆保證貸款，以購置另一台發電機。政府提供 109 萬元信貸保證，為貸款額的 45%。中小企 G1 因此合共取得政府 200 萬元信貸保證 (即 91 萬元加 109 萬元)，相等於保證上限。
- (f) 東主與其兒子分別為參與貸款機構 4 及參與貸款機構 5 提供的保證貸款作出個人擔保。一家並非集團成員的有限公司也為參與貸款機構 4 提供的貸款作出公司擔保。該有限公司由東主及其妻子全資擁有。
- (g) 二零零五年四月十七日，中小企 G1 未能向參與貸款機構 5 還款。二零零五年五月三日，中小企 G1 向參與貸款機構 3 支付最後一期還款。二零零五年五月七日，中小企 G2 最終未能向參與貸款機構 4 還款。其東主後來破產。作出公司擔保的有限公司也被清盤。參與貸款機構 4 及參與貸款機構 5 聯絡不上其餘的保證人。

- (h) 二零零五年十一月，工貿署支付 22 萬元予參與貸款機構 4 作為賠償。二零零五年十二月，工貿署支付 58 萬元予參與貸款機構 5 作為賠償。
- (i) 二零零六年一月，中小企 G1 結業。

審查結果

中小企 G1 及中小企 G2 是其東主獨資擁有及全權控制所屬業務的採購部門。兩家企業面對類似的商業風險。

審計署注意到，工貿署在二零零三年七月批出政府信貸保證予中小企 G1 時，並不察悉兩家企業互有關連。兩家企業合共取得政府 275 萬元信貸保證 (即中小企 G1 取得的 200 萬元加中小企 G2 取得的 75 萬元)，超過每家中小企業可獲得的 200 萬元保證上限。

審計署從參與貸款機構 5 編製的信貸評估報告中進一步留意到，參與貸款機構 5 評估中小企 G1 的信用可靠程度時，曾評核東主擁有的其他企業的財務狀況是否穩健。有關企業包括在內地的生產部門及東主與其妻子共同擁有的有限公司。然而，參與貸款機構 5 並無評核中小企 G2，在信貸評估報告中也無提及中小企 G2，因此不能肯定參與貸款機構 5 是否知悉中小企 G2 的存在，以及該企業已取得的保證貸款。

資料來源：工貿署的記錄及審計署的研究

個案研究 H

向信用可靠程度存疑的一家中小企業提供保證貸款

個案詳情

- (a) 有關中小企業是一間有限公司。二零零四年一月，該企業從參與貸款機構 6 取得兩筆保證貸款，以購置營運設備及器材，並支付因購置有關設備及器材而增加的營運開支。政府提供 81 萬元信貸保證。該兩筆貸款在二零零四年十一月及十二月被拖欠。
- (b) 工貿署審查參與貸款機構 6 對該企業的信貸評估，注意到該企業的審計師對用作信貸評估的財務報表提出保留意見。有關審計師未能核實價值 174 萬元的存貨數目。
- (c) 參與貸款機構 6 回應工貿署的查詢時表示，由於該企業的營業額為 1,250 萬元，有關存貨對該企業的財政狀況並無重大影響。該機構進一步表示，與上年比較，該企業的存貨沒有顯著變動，並指出存貨數目有誤對該企業的盈利影響甚微。
- (d) 二零零五年七月，工貿署支付 63 萬元予參與貸款機構 6 作為賠償。參與貸款機構 6 其後向該企業的董事追回 90 萬元，並向工貿署付還 45 萬元。因此，政府的淨損失為 18 萬元。

審查結果

參與貸款機構 6 的解釋並非完全合理。由於該企業的稅前純利只有 20 萬元，而股東資金也只有 120 萬元，因此，價值 174 萬元的存貨數目並非不重要。任何有關存貨數目的錯誤陳述，都可能對該企業的整體財政狀況有重大影響。

雖然有關審計師提出保留意見(見上文(b)項)，但工貿署向參與貸款機構 6 作出賠償前，沒有要求該機構再作任何解釋，也沒有要求查閱該機構的貸款檔案，以確定該機構在審批貸款時是否已作出了審慎判斷。

資料來源：工貿署的記錄及審計署的研究

個案研究 I

向信用可靠程度存疑的一家中小企業提供保證貸款

個案詳情

- (a) 有關中小企業是一間有限公司。在二零零三年三月至二零零四年六月期間，該企業從參與貸款機構 7 取得九筆保證貸款，以購置營運設備及器材，並支付因購置有關設備及器材而增加的營運開支。政府提供合共 144 萬元信貸保證。該企業的董事 (擁有該企業 99.9% 股份的大股東) 亦為上述貸款作出個人擔保。該企業在二零零四年六月十一日取得最後一筆貸款後，即拖欠全部九筆貸款的還款。有關董事在二零零四年七月破產。
- (b) 工貿署審查參與貸款機構 7 對該企業的信貸評估，注意到用作信貸評估的經審計財務報表顯示，該企業能否持續經營，存在基本的不明朗因素，而且必須得到股東及有連繫公司提供財政支援，才可在可見的將來應付負債和繼續運作。
- (c) 參與貸款機構 7 回應工貿署的查詢時告知，已注意到該企業的基本不明朗因素。該機構聲稱亦已考慮其他因素，例如該企業近年的營業額及純利有所增長、銀行透支安排使用率偏低，以及準時還款記錄。
- (d) 二零零五年十二月，工貿署支付 105 萬元予參與貸款機構 7 作為賠償。參與貸款機構 7 其後出售抵押的機器，收回 14 萬元，並向工貿署付還 7 萬元。政府的淨虧損為 98 萬元。

審計結果

該企業在取得最後一筆貸款後，差不多立即便拖欠還款。參與貸款機構 7 從該企業的經審計財務報表中，應注意到該企業的股東及有連繫公司的支援，是企業能否應付即時債務的關鍵。然而，工貿署沒有要求參與貸款機構 7 澄清，是否已確定該企業各股東的財政狀況，以及有連繫公司的背景和實力。工貿署沒有要求查閱參與貸款機構 7 的貸款檔案，以核實該機構有否在這方面採取行動。

資料來源：工貿署的記錄及審計署的研究

個案研究 J

開設新的中小企業以取得保證貸款

個案詳情

- (a) 二零零三年一月，一名獨資東主在內地開設一家工廠。二零零五年八月二十日，工廠與一家供應商簽訂購買機器的合約。
- (b) 二零零五年十月十二日，東主與另一名合夥人在香港開設一家中小企業。該企業聘有兩名員工。
- (c) 設於香港的中小企業於二零零五年十月十四日，即成立後兩天，申請保證貸款，以便按上述在二零零五年八月二十日簽訂的合約，支付有關機器的費用。該企業聲稱上述合約是內地的工廠在其成立前代為簽訂的。該企業在其信貸保證申請中更註明，在未來六個月不會在香港增聘任何員工。
- (d) 該企業取得 480 萬元保證貸款 (政府提供 200 萬元信貸保證)，用以支付有關機器的費用。經工貿署核准，該企業把有關機器運往內地的工廠。

審查結果

該企業在申請政府信貸保證前僅開業兩天，令人懷疑企業當時在香港是否有任何實質業務運作。該企業在香港只聘用兩名員工，又沒有計劃增聘人手，顯示企業不打算在香港擴展運作。

工廠的獨資東主可能實際上以開設該企業為工具，為內地工廠購置機器籌措資金，原因是早於企業成立之前，該東主已安排購置有關機器。基於該企業只是籌措資金的工具，而且不打算在香港擴展運作，審計署認為，向該企業提供政府信貸保證，可能不會為香港經濟帶來裨益。

資料來源：工貿署的記錄及審計署的研究

個案研究 K

開設新的中小企業以取得額外保證貸款

個案詳情

- (a) 二零零四年三月，東主 6 及東主 7 以合夥形式於香港開設一家中小企業 (中小企 K1)。中小企 K1 從事紡織及製衣業，在香港聘有三名員工。
- (b) 二零零四年四月十六日，中小企 K1 與一家供應商簽訂購置六台紡織機器的合約。中小企 K1 先後在二零零四年六月及二零零四年九月，取得兩筆合共 510 萬元的保證貸款，以支付有關機器的費用。政府提供合共 200 萬元信貸保證，是一家中小企業為購置營運設備及器材可得最高信貸保證額。經工貿署核准，中小企 K1 把購置的機器運往其在內地的生產部門。該生產部門是東主 6 擁有的另一家企業。
- (c) 二零零五年四月二十日，中小企 K1 與同一家供應商簽訂購置多三台紡織機器的合約。由於中小企 K1 已獲提供 200 萬元的最高信貸保證，因此未能再取得政府信貸保證，以購置有關機器。
- (d) 二零零五年七月二十七日，東主 6 登記開設一家新的中小企業 (中小企 K2)，由他獨資擁有。中小企 K2 與中小企 K1 共用同一個地址，並報稱從事紡織及製衣業，在香港聘有兩名員工。
- (e) 中小企 K2 於二零零五年七月二十八日，即成立後翌日，申請政府信貸保證，以便取得貸款，清付上述在二零零五年四月二十日所訂合約的款項。中小企 K2 聲稱該合約是中小企 K1 在其成立前代為簽訂的。中小企 K2 在其信貸保證申請中註明，在未來六個月不會在香港增聘任何員工。
- (f) 中小企 K2 在二零零五年十一月取得 360 萬元保證貸款 (政府提供 180 萬元信貸保證)，用以清付上述合約的款項。經工貿署核准，所購置的機器運往東主 6 擁有的同一生產部門。

審查結果

中小企 K2 在成立後翌日即申請政府信貸保證，令人懷疑企業當時在香港是否有任何實質業務運作。

中小企 K1 與中小企 K2 是同一業務中的兩個部分。中小企 K2 似乎被用作讓東主 6 和東主 7 的業務取得超逾上限的政府信貸保證的工具。有關業務因此獲得政府提供合共 380 萬元信貸保證，超逾一家中小企業可獲得的 200 萬元信貸保證限額。

資料來源：工貿署的記錄及審計署研究