

財務委員會討論文件

2016 年 7 月 8 日

創新及科技基金

總目 111－創新及科技

新分目「創科創投基金公司」

總目 184－轉撥各基金的款項

分目 992 給予創新及科技基金的款項

請各委員批准開立－

- (a) 在「創新及科技基金」項下開立新的分目，承擔額為 20 億元，用以資助建議的「創科創投基金」；以及
- (b) 在總目 184 分目 992「給予創新及科技基金的款項」項下追加轉撥金額 20 億元，並相應地在總目 106「雜項服務」分目 789「額外承擔」下刪除一筆相等的數額作為抵銷，以落實(a)項。

問題

本港的創新及科技(下稱「創科」)初創企業在成長期時，普遍較難找到私營機構提供足夠的投資資金。為締造充滿活力的初創企業生態環境，我們需鼓勵更多私營機構、風險投資(下稱「風投」)基金及天使投資者在創科作出投資。

建議

2. 創新科技署署長建議向「創新及科技基金」注資 20 億元，為建議的「創科創投基金」提供資金。創新及科技局局長支持這項建議。

理由

科技初創企業資金短缺

3. 2013 年，香港的研究及發展(下稱「研發」)總開支為 156 億元。私營機構的研發開支總額為 70 億元，佔研發總開支 45%，其餘 55% 則來自公營機構。據觀察所得，國際上公營機構與私營機構的研發開支比例一般約為 40：60，以私營機構的資金佔大多數；這與本港的情況有異。私營機構對科技的投資不足，是香港創科發展的一大挑戰。

4. 創科初創企業在成立初期，通常要經過多個增長及發展階段，所需投資額亦會隨着企業成長而遞增。各個投資階段一般包括：前種子期、種子期、前 A 輪投資期，以及 A、B、C 輪投資期等¹。各期融資的投資額視乎不同行業及國家而定，亦會隨市場情況而變動。大部分初創企業投資者，均視最終能進行初次公開招股、被其他公司收購或進入其後的融資期為退出相關投資的出路。

5. 在香港，創科初創企業在前種子期至種子期並不缺乏資助。舉例說，在「創新及科技基金」下的「大學科技初創企業資助計劃」，每間初創企業每年最多可獲資助 120 萬元，為期不超過 3 年。有關資助可作為種子資金，用於成立及營辦創科初創企業、進行研發工作，以及宣傳和市場推廣。「數碼港創意微型基金」為每間公司提供 10 萬元資助，以開發與資訊及通訊科技相關的創新原型產品或服務。不同的大學資助計劃亦為教職員／學生提供種子期融資，讓他們透過成立創科初創企業，把研究成果商品化。

6. 就前 A 輪投資期的融資而言，香港科技園公司(下稱「科技園公司」)已成立 5,000 萬元的「科技企業投資基金」，對極具發展潛力並屬科學園租戶或培育公司的科技初創企業作出早期投資。科技園公司會以配對形式，與私人基金共同就每間公司投資不多於 800 萬元。此外，數碼港亦計劃撥出 2 億元成立「數碼港投資創業基金」，投資於數碼港內的資訊及通訊科技初創企業，協助他們吸引更多投資資金。該基金預期在 2016 年下半年推出。「創新及科技基金」下的「企業支援計劃」亦直接為創科企業提供資助。根據該計劃，政府會提供與創科企業私人研發

¹ 前種子期至種子期的融資大概介乎 10 萬至 80 萬元，主要用於制定初期業務計劃。前 A 輪投資期的融資介乎 80 萬元至大約 800 萬元。A 輪投資期的融資介乎 800 萬至 4,000 萬元，而 B 輪投資期的融資則介乎 4,000 萬至 8,000 萬元。其後融資期的投資金額一般會進一步增加。

投資額相等的公帑資助，上限為每項目 1,000 萬元。這些資助計劃的概要列於附件 1。

7. 在私營界別，處於早期階段的企業可從一些個人或家族基金(統稱「天使投資者」)獲得資金。雖然天使投資者的數目正不斷增加，但大部分只提供種子期至前 A 輪投資期的融資，而且大多不會向初創企業提供全面支援，例如網絡建立、業務營運及市場推廣等。在風投基金方面，雖然香港有風險投資者，唯大部分均於整個內地或亞洲市場尋找投資機會。香港的銀行及金融機構一般較傾向於抵押貸款多於為創科初創企業提供融資。

8. 鑑於上述的融資情況，香港創科初創企業的資金來源相對是不足的，尤其是對於處於 A 輪及 B 輪發展階段的企業。

香港百花齊放的初創企業環境

9. 以三藩市為基地的研究公司 Compass 的 2015 年全球初創企業生態環境排名研究顯示，香港初創企業生態環境的增長位列全球首五名，香港亦是全球 25 大初創企業樞紐之一。上述研究與投資推廣署在 2015 年 8 月完成的香港初創企業生態環境調查的結果一致。2015 年，香港初創企業(+46%)、員工(+56%)及工作站(+60%)的數目較上年顯著上升。截至 2015 年 8 月，在受訪的 24 個共用工作空間及 6 個創業培育中心／加速器營運的初創企業約有 1 600 間，涉及超過 3 700 名員工和 4 500 個工作站²，而這些初創企業有過半數屬創科界別。根據 Compass 的研究，雖然香港在風投基金方面的發展仍然落後，但投資者成功退出風險投資的個案正在增加，亦有跡象顯示傳統保守的投資者對投資香港初創企業的興趣日增。現時正是政府推出相應措施的最佳時機，以推動風險投資者投資於本地初創企業。

² 投資推廣署的調查包括公營及私營創業培育中心／加速器及共用工作空間。不過，這些數字並不完全反映實況，因為尚未包括調查範圍以外或沒有就調查作出回應的創業培育中心／加速器。

設立「創科創投基金」

10. 有見及此，2016 年的《施政報告》宣布政府會預留 20 億元成立「創科創投基金」，以鼓勵風投基金投資於本地創科初創企業。建議成立的「創科創投基金」的主要考慮因素、體制安排及管理框架³，闡述於下文第 11 至 14 段。

主要考慮因素

11. 「創科創投基金」的主要目的並非為政府帶來金錢回報，而是激發私營機構對本地創科初創企業的投資，以及增加項目流。我們的主要考慮因素如下－

(a) **涵蓋更多風投基金以控制風險**

政府可透過與更多優質的風投基金合作，而非僅伙拍一兩家基金公司，控制可能面對的風險。為確保伙伴風投基金謹守審慎理財的原則，須規定他們作出較大份額的投資。我們的目標，是達至政府資金與風投基金約 1:2 的整體配對投資比例；

(b) **預定投資年期及最高承擔額**

為吸引私營機構投資，以及增加在投資科技初創企業方面的項目流，政府須預定投資年期及最高的資金承擔額，以便與各風投基金進行配對；

(c) **為風投基金提供更大誘因**

我們應以附帶權益，以及按預先協定價格購買政府股份的認購權等方式提供誘因，鼓勵專業風投公司參與共同投資；

(d) **在調整計劃及與基金經理合作方面具有彈性**

我們認為在伙拍風投基金上，需要有彈性，不希望長時間被鎖定與個別風投基金合作。我們亦認為政府需要保留彈性，在不影響伙伴風投基金的運作及它們原有投資策略的情況下，拒絕不符合政府政策的投資項目(例如在香港可能違法的業務)；以及

³ 我們就建議的「創科創投基金」制定框架安排時，參考了「應用研究基金」的經驗，以及一些政府於海外經濟體(例如以色列和新加坡)實行的共同投資計劃。

(e) 把行政程序減至最少

政府在作出投資決定時，應充分利用風投基金的商業觸覺。擬投資的項目必須迅速處理，把內部流程及程序減至最少。

體制安排

12. 政府會根據《公司條例》成立一間名為「創科創投基金公司」的有限公司，處理「創科創投基金」的監察及行政工作。該公司為專責公司，負責發放共同投資基金款項、持有獲投資公司股權、從獲投資公司收取股息，以及在出售有關股權後收取所得銷售收益。我們會在創新科技署成立專責小組，為該專責公司提供秘書處服務，以開展「創科創投基金」。我們亦會委任商界和投資界翹楚，聯同專業人士和學者組成諮詢委員會，就伙伴風投基金的甄選及「創科創投基金」的運作，在策略及政策層面提供獨立意見。不過，諮詢委員會將不會就個別投資項目，作出決定。

13. 政府會邀請風投基金提交合作申請，由諮詢委員會評審，評審準則包括投資團隊的背景和經驗、投資於創科企業的往績、可提供的商業網絡和增值服務等。獲選伙伴風投基金的基金經理，會負責揀選投資對象，並對其進行商業及法律盡職審查。除了從商業角度監察投資外，基金經理亦應協助獲投資公司增長及擴充業務。就風投基金建議的任何投資，政府有拒絕共同投資的優先權。政府會是被動投資者，應風投基金的邀請，與其同時直接投資於初創企業。然而，我們預期在第 14(e)段

附件 2

所述的情況下不會作出投資。擬議的體制安排載述於附件 2。

投資管理框架

14. 政府會與伙伴風投基金簽訂主協議，訂明合作詳情和雙方的權利及義務。我們計劃按下列概括條款擬定該主協議－

- (a) 風投基金的資格－必須是投資範圍包括香港⁴，而未投資的資本餘額最少達 1 億 2,000 萬元的創科風投基金⁵。合資格的風投基金可在 2 年內申請參與計劃；

⁴ 例如大中華基金或亞洲基金。

⁵ 新成立及現有的風投基金均可申請該計劃。

- (b) 獲投資公司的資格 – 必須是香港的創科初創企業，在本港有足夠業務運作。詳細資格將於稍後擬定，並列於主協議之內；
- (c) 活躍投資期及配對投資總額上限 – 風投基金在獲選後 5 年內，須邀請政府共同投資於合資格項目。政府就每家風投基金所作的總配對投資，將以 4 億元為上限，以避免風險過度集中；
- (d) 政府在個別投資項目的投資總額上限 – 上限須不多於投資對象在有關項目中所要求投資總額的 40% 或 3,000 萬元(以金額較低者為準)。為規限對個別初創公司投資所承擔的損失，政府於個別初創企業的累計投資總額會以 5,000 萬元為上限；
- (e) 政府可於某些情況下拒絕風投基金投資建議的要約，包括但不限於 –
 - (i) 建議的投資對象未能符合香港創科初創企業在本港有足夠業務運作的條件；
 - (ii) 建議的投資對象的業務與政府現行或計劃中的政策或法例出現衝突；
 - (iii) 有理由認為建議的投資對象可能涉及或會令政府聲譽受損的活動；或
 - (iv) 建議的投資違反與伙伴風投基金協定的其他條款；
- (f) 對伙伴風投基金的誘因⁶ – 須提供具競爭力的附帶權益⁷，以及在 5 年內以本金加上合適的溢價認購政府股份的認股權。我們將於稍後擬定這些優惠措施的詳細條款；以及
- (g) 投資及退出條款 – 政府與風投基金將按照相同的投資及退出條款，共同投資於個別初創企業。

⁶ 這些與表現掛鈎的誘因，必須在成功及有利潤地退出投資時才可獲發放。這項利潤分享安排，常見於其他地方的風投基金協議。

⁷ 附帶權益是在風險投資者投入投資對象的投資額以外，向風險投資者支付的投資項目或投資基金利潤分帳。實際上，附帶權益是一種獎勵表現的費用。

15. 為應付營運需要及配合風險投資業的轉變，有關計劃或會作進一步微調。在現階段難以評估「創科創投基金」會為期多久，因為基金結餘的使用，要視乎獲選的風投基金建議的投資項目數量，以及每個項目的額度等因素。假若「創科創投基金」的安排和管理框架有重大改變(例如調整個別投資項目及／或個別初創企業的投資總額上限)，我們會諮詢立法會的相關事務委員會。

管控及檢討機制

16. 我們會制定適當的管控及檢討機制，以監察「創科創投基金」的表現。正如上文第 12 段所述，我們亦會委任諮詢委員會，就伙伴風投基金的甄選及「創科創投基金」的運作，提供策略層面和政策層面的意見。我們會制定嚴謹的程序及資格，以公開及公平的機制甄選風投基金。伙伴風投基金須與政府簽訂主協議，訂明雙方的權利及義務(見上文第 14 段)。該主協議亦包括適當的條款及條件，以保障政府的利益。伙伴風投基金須適時向政府匯報獲投資公司的最新情況，並提交年度財務報表。政府會按照主協議的條款管理「創科創投基金」及製作年度綜合財務報表。載有基金投資表現的管理報告，亦會定期提交予「創科創投基金」的諮詢委員會。我們亦會委任外聘審計師，對基金的財務報表進行年度審計工作，以及會視乎情況檢討基金的運作，並向立法會的相關事務委員會作出匯報。

預期效益

17. 建議的「創科創投基金」有助填補本地創科初創企業在成長期的資金短缺。我們初步預期，在計劃初期能夠伙拍四至五個風投基金，並於活躍投資期內，大約共同投資於 40 至 50 間創科初創企業。不過，實際的伙伴風投基金數目及投資的步伐，必然會受到高度波動及難以預料的市場環境及投資氣氛所影響。長遠而言，更多科技公司可望於香港成立，從而為本港青年創造更多高增值職位。更多初創企業亦有助吸引海外風投基金，從而建立有活力及能夠持續發展的風投市場。從較宏觀的角度來看，有關建議亦有助促進鼓勵創科應用的營商環境，有利香港發展成為知識型經濟體系。

對財政的影響

18. 我們建議向「創新及科技基金」注資 20 億元，為「創科創投基金」提供資金。「創科創投基金」並非產生財務回報的工具，而是整體創科發展基礎設施的一部分。任何投資回報，包括股息及退出有關投資所得的利潤，將會存入「創科創投基金公司」的專用銀行帳戶，用作進一步投資。「創科創投基金」的實際年度撥款及運作期，將視乎共同投資項目的實際數目、獲批投資額及投資回報而定，而創新科技署會考慮當前的市場狀況及業界需要，定期進行檢討。

19. 「創科創投基金」每年需要額外經常開支 910 萬元，以應付基金秘書處的薪酬開支、法律費用及其他行政及宣傳費用。為此，創新科技署 2016-17 年度的預算已預留有關款項，以應付有關開支。

20. 如獲委員批准，我們將在總目 111「創新及科技」項下新開立專屬的分目，為「創科創投基金」提供資金。技術上，這包括在總目 184「轉撥各基金的款項」項下，從政府一般收入帳目轉撥金額 20 億元予「創新及科技基金」，而同時在政府一般收入帳目總目 106「雜項服務」分目 789「額外承擔」下刪除一筆相等的數額，以作抵銷。

推行時間表

21. 建議如獲財委會批准，我們將計劃在 2017 年上半年推出基金。

公眾諮詢

22. 我們已在 2016 年 6 月 21 日向立法會工商事務委員會作出簡介。委員會大致支持有關建議。我們在敲定執行細節時會考慮委員的意見。

背景

23. 「創新及科技基金」是政府以資助形式推動創科發展的主要工具之一。該為數 50 億元的法定基金在 1999 年成立，以資助有助提升本港製造和服務業創科水平及業界發展的項目，從而促進本港的經濟發展。財務委員會在 2015 年再次注資 50 億元，以及在 2016 年 6 月再注資 20 億元作為資本，透過其產生的投資收入，資助大學教育資助委員會所資助大學的中游研發計劃項目。除「大學科技初創企業資助計劃」、「企業支援計劃」及「大學與產業合作計劃」會直接向創科企業提供資助外，該基金的其他計劃主要是為研發中心及／或大學的研發項目提供資助。目前，政府沒有為創科初創企業提供 A 輪融資的資助計劃⁸。

24. 創新及科技局在 2015 年 11 月 20 日宣布，該局的工作重點之一是鼓勵更多私營機構、風投基金及天使投資者投資創科。行政長官其後在 2016 年《施政報告》中宣布，政府會預留 20 億元成立「創科創投基金」，以鼓勵風投基金投資本地創科初創企業。

創新及科技局
創新科技署
2016 年 6 月

⁸ 應用研究基金(政府在 1993 年成立的創業資本基金)旨在資助企業推行具有商業發展潛質的科技開發及科研項目。政府在 2015 年 1 月諮詢工商事務委員會後，決定逐步結束該基金的運作。因此，該基金已沒有新的投資。

直接惠及創新及科技企業的資助計劃

提供資助的機構	資助計劃	目標受惠人	資助上限	備註
由創新科技署管理的創新及科技基金*	大學科技初創企業資助計劃	大學教職員／學生	每年可獲金額上限為 120 萬港元，為期不超過 3 年	
	企業支援計劃	進行內部研發項目的創科企業	每個項目的最高資助額為 1,000 萬港元	有關款額會以等額出資方式批出，只供特定的研發項目(不可用於支付一般的商業營運開支)
	大學與產業合作計劃	與本地大學合作研發項目的創科企業	每個項目的最高資助額為 3,000 萬港元	有關款額會以等額出資方式批出，只供與本地大學合作的特定研發項目(不可用於支付一般的商業營運開支)
數碼港	數碼港創意微型基金	與資訊及通訊科技範疇有關的初創企業或商業概念	每間公司可獲 10 萬港元的資助額	
	數碼港投資創業基金	數碼港的資訊及通訊科技初創企業	將於稍後擬定	預期在 2016 年下半年推出

提供資助的機構	資助計劃	目標受惠人	資助上限	備註
香港科技園公司	科技企業投資基金	科學園內的科技初創企業或參與其培育計劃的初創企業／畢業公司	每間公司的最高資助額為 800 萬港元	以配對形式，與私人基金共同投資
本地大學	個別大學對種子期融資的資助	有意透過成立創科初創企業，把研究成果商品化的大學教職員／學生	一般為 100 萬港元以下	資助上限及使用範圍視乎個別資助計劃的規定

* 創新及科技基金下尚有其他資助計劃，但資助的受惠者大部分為大學、研發中心及業界支援機構。

建議的體制安排

