

財務委員會討論文件

2008 年 11 月 14 日

總目 181－工業貿易署

分目 700 一般非經常開支

新項目「中小企業特別信貸保證計劃」

請各委員批准在總目 181「工業貿易署」項下一筆總值 70 億元的新信貸保證承擔額，預計最高開支為 7 億元，以供政府在中小企業特別信貸保證計劃下提供信貸保證，以及應付有關信貸保證所帶來的或有負債。

問題

在目前的全球金融危機中，中小企業正面對嚴重的資金周轉問題。在現有的中小企業信貸保證計劃外，我們須要提供進一步的支援，以便他們從商業貸款市場借貸，即時紓緩現金周轉問題。

建議

2. 工業貿易署署長建議設立有時限的中小企業特別信貸保證計劃(下稱「特別信貸保證計劃」)，在計劃運作期間的任何特定時間，提供總值 70 億元的信貸保證承擔額，預計最高開支為 7 億元。在此計劃下，政府會為合資格的中小企業提供高達 70% 的信貸保證，以便他們向參與貸款機構貸款。商務及經濟發展局局長支持這項建議。

理由

3. 中小企業佔香港商業機構總數的 98%，在私營機構中僱用約 50% 的就業人口，是香港經濟的支柱。過去數月，商業貸款市場因目前的

全球金融危機而收緊信貸，導致中小企業面對嚴重的資金周轉問題。雖然業界對於財務委員會在 2008 年 10 月 28 日就現時的中小企業信貸保證計劃通過的各項加強措施均表示歡迎，但他們亦同時指出，現時的信貸保證計劃，貸款機構須就個別申請承擔 50% 的壞帳風險，因而不願意批出貸款，故很多中小企業仍會面對財政困難。業界因此向政府提出提高信貸保證比例的訴求。目前金融市場波動，各界信心備受考驗，我們預期，隨着政府在特別信貸保證計劃下提供 70% 的信貸保證，將可為中小企業提供另一途徑，讓他們較易取得信貸融資。

4. 我們認為，特別信貸保證計劃對於業績理想和業務前景明朗的中小企業在融資方面尤其有幫助，他們可從而繼續經營業務，並能渡過因目前全球金融危機所帶來的困難。視乎實際貸款數額，我們預計有 1 萬至 1 萬 5 000 家中小企業受惠。

建議計劃

主導原則

5. 特別信貸保證計劃會依循以下原則運作 –

(a) 市場主導

與政府現有和之前為中小企業推出的信貸保證計劃相似，特別信貸保證計劃的運作將以市場主導，目的在於協助因信貸緊縮而難以向貸款機構融資的中小企業，惟有關中小企業須信用良好、業績理想，並能證明業務前景明朗。我們會倚靠參與計劃的貸款機構運用所應具備的謹慎和專業判斷，審批中小企業的貸款申請。我們會與每間貸款機構簽立契約，訂明雙方的權利和責任。

(b) 共同承擔風險

由貸款機構與政府共同承擔壞帳風險，以確保貸款機構在審核貸款申請時會謹慎處理。

(c) 有時限

特別信貸保證計劃是一個獨立和有時限的計劃，藉以解決當前信貸緊縮問題，與現有的信貸保證計劃並行。

主要特點

6. 依據上述原則，我們建議特別信貸保證計劃應具備以下主要特點－

- (a) 在特別信貸保證計劃運作期間的任何特定時間，政府的信貸保證承擔額上限為 70 億元；
- (b) 政府會為貸款機構¹所批出的貸款提供 70% 信貸保證。就有期貸款而言，每家中小企業可獲的最高信貸保證額為 70 萬元。換言之，每家中小企業在特別信貸保證計劃下從貸款機構所獲得的最高貸款額為 100 萬元。由於政府須承擔的壞帳風險比例提高，我們預期貸款機構會較為願意向中小企業提供信貸安排，而同時繼續會以專業和謹慎的態度審批貸款申請。由於特別信貸保證計劃是為協助中小企業解決現金周轉問題而設的特別及有時限的計劃，我們建議不為個別貸款機構設定信貸保證指示性上限，以提供更大彈性；
- (c) 在 100 萬元最高貸款額之內，每家中小企業可從貸款機構取得最多 50 萬元的循環信貸²。鑑於獲批貸款的最高信貸保證比例為 70%，故就這項循環信貸而言，政府為每家中小企業提供的最高信貸保證額為 35 萬元或 70%，以較低者為準³。這項信貸安排可提供更大彈性，有助對市場注入更多流動資金，以應付中小企業的需要；

¹ 《銀行業條例》下的所有認可機構，包括銀行、有限制牌照銀行和接受存款公司，均合資格參加特別信貸保證計劃。

² 就循環信貸而言，有關中小企業只需持續還款，便可以重覆使用若干限額的信貸保證額。這可能包括透支貸款、支援貿易融資的循環使用信用狀限額等。相比有期貸款，循環信貸的優點是，除了所涉及的承諾費和手續費外，貸款機構通常不會就尚未使用的貸款額收取利息，借貸企業如有需要，可以隨時動用有關貸款額。銀行通常把循環信貸歸類為活期放款，即銀行一旦要求借貸企業繳還未清餘額，借貸企業須即時還款。

³ 鑑於貸款風險不會因為接近到期還款日而有所減少，故涉及的風險較大。因此建議就循環信貸設定較低的信貸保證上限。

- (d) 所有在香港註冊並有實質業務的中小企業⁴均可申請，不限行業或業務種類，惟須受下文第7段所載的保障措施規管；
- (e) 申請期由實施當日起計，為期6個月，亦可於檢討後延長；
- (f) 容許6個月的寬限期，期間借貸企業可以只償還利息；寬限期後，貸款須於最長24個月內清還。因此，每筆貸款(包括有期貸款和循環信貸安排)的信貸保證期最長為30個月(在首次支用貸款後計)，或直至2011年12月31日(以較早者為準)；以及
- (g) 利息將由個別貸款機構按商業原則決定。

防止濫用的保障措施

7. 鑑於政府所提供的信貸保證比例有所提高，我們認為有需要採取足夠保障措施，以確保只有真正有需要和具有合理業務前景的中小企業才會受惠於建議計劃。具體而言，我們建議將以下規定納入特別信貸保證計劃－

- (a) 中小企業東主須作個人擔保，或就有限公司而言，須由持有該中小企業共50%以上股本權益的股東作個人擔保⁵；
- (b) 中小企業在有關計劃實施當日必須最少已營運一年⁶；
- (c) 中小企業不得在其他貸款機構有壞帳⁷；以及

⁴ 「中小企業」的定義為任何從事製造業而在本港僱用少於100名僱員的企業，或任何從事非製造業而在本港僱用少於50名僱員的企業。

⁵ 政府現時建議就中小企業向參與貸款機構所取得的貸款，提供70%的信貸保證並承擔更高的壞帳風險。在這情況下，要求中小企東主就本身業務提供個人擔保實屬合理。

⁶ 為防止僅為取得特別信貸保證計劃下的貸款而成立中小企業的情況。

⁷ 「壞帳」指超過到期還款日60天後，仍未能按照貸款的條款與條件還款。考慮到審慎理財原則和對公眾負責，我們認為政府不應向信貸記錄不良的中小企業提供信貸保證。

(d) 貸款不得用於償還、重組或重新包裝其他貸款⁸。

對財政的影響

8. 推行特別信貸保證計劃需要一筆總數為 70 億元的信貸保證承擔額。在規劃預算方面，假設壞帳率為 10%⁹，政府方面的預計最高開支為 7 億元，並可能於 2010-11 年度開始在最少兩個財政年度攤分。為了堅守審慎理財的原則，除非得到委員進一步批准，在貸款保證承擔額達到 70 億元或貸款機構索償壞帳的開支將達到 7 億元時(視乎何者較早)，我們將不會提供進一步的信貸保證。

9. 工業貿易署會運用現有資源，應付實施上述建議措施所需的額外人手。

10. 有關建議不影響工業貿易署的服務收費。

推行計劃

11. 如上文第 2 段所述的建議獲委員批准，在完成所需的程序和法律文件後，預期特別信貸保證計劃可於 2008 年 12 月推出。

⁸ 參考審計署署長就 1998 年推出的特別信貸計劃所作出的建議，我們在目前的中小企業信貸保證計劃已實施了這項保障措施；制訂此一規定，是為了預防貸款機構透過特別信貸保證計劃，把已有的壞帳和不良貸款轉嫁至政府身上。

⁹ 政府目前和以往的信貸保證計劃下的壞帳率如下－

- (a) 在 1998 年的亞洲金融風暴期間，特別貸款擔保計劃的壞帳率為 5.7% (政府對所有界別的中小企業提供 70% 的保證額)；
- (b) 在 2003 年嚴重急性呼吸系統綜合症肆虐期間，特別貸款擔保計劃的壞帳率為 4.9% (政府對 4 個特定界別的企业提供 100% 的保證額)；以及
- (c) 在目前的中小企業信貸保證計劃下，壞帳率為 2.8% (政府對所有界別的中小企業提供 50% 的保證額)。

鑑於經濟展望和中小企業的狀況或營商表現均不明朗，我們認為假設特別信貸保證計劃的壞帳率為 10% 是恰當的。

公眾諮詢

12. 商務及經濟發展局局長於 2008 年 10 月 23 日召開中小企高峰會，出席人數超過 40 人，當中包括立法會議員、各業界代表、主要商會代表和各中小企業協會的代表。業界普遍希望政府可協助中小企業取得信貸，特別是增加政府的貸款擔保比例。我們亦諮詢了部分參與現有中小企業信貸保證計劃的貸款機構，有關機構對建議反應積極。

13. 在分別於 2008 年 10 月 21 日及 27 日舉行的立法會工商事務委員會會議上，我們曾就政府如何向中小企業提供進一步支援一事諮詢委員，並聽取了業界代表的意見。我們亦於 2008 年 11 月 6 日諮詢中小型企業委員會。

14. 我們在 2008 年 11 月 12 日就特別信貸保證計劃諮詢工商事務委員，委員對建議表示支持。就着委員對貸款機構是否準備在特別信貸保證計劃下向中小企業批出貸款、處理貸款申請所需時間及獲批貸款的適用利率等問題的關注，我們正與香港金融管理局及香港銀行公會跟進。委員又要求進一步澄清為防止濫用而設定的保障措施。有關這方面的進一步資料見附註 5 至 8。

背景

15. 工業貿易署現推行的中小企業信貸保證計劃，幫助中小企業從商業借貸市場取得貸款。在信貸保證計劃下，政府為獲批貸款的最多 50% 擔任保證人。每家中小企業可獲的信貸保證上限為 600 萬元(即每家中小企業最多可向貸款機構貸款 1,200 萬元)。直至 2008 年 10 月底，政府在信貸保證計劃下已批出超過 20 000 宗申請，涉及約 103.6 億元的信貸保證額。

16. 政府於 2008 年 10 月 28 日獲得財務委員會批准，推行以下信貸保證計劃的加強措施，為中小企業在借款和還款方面提供更強的支援—

- (a) 撤銷營運設備及器材信貸和營運資金貸款的個別上限，但保留每家中小企業 600 萬元的整體信貸保證上限；
- (b) 容許每家中小企業可循環使用一次已全數清還的信貸保證(即每家中小企業在營運期間最多可獲 1,200 萬元的信貸保證)；
以及

- (c) 每家貸款機構的信貸保證額指示性上限，由 12.5 億元提升至 15 億元，為貸款機構提供額外「配額」，以便批出貸款。

我們亦將營運資金貸款的最長保證期由兩年延長至 5 年。所有的加強措施已於 2008 年 11 月 6 日實施。

17. 政府分別於 1998 和 2003 年，在亞洲金融風暴和嚴重急性呼吸系統綜合症肆虐期間，推行兩項特別貸款計劃。該兩項計劃的保證比率分別為 70%¹⁰與 100%。

商務及經濟發展局
工業貿易署
2008 年 11 月

¹⁰ 在計劃推行的初期，保證比率為 50%，及後增加至 70%。