

立法會參考資料摘要

中小型企業特別信貸計劃

引言

在一九九九年十月二十六日的會議上，行政會議建議，行政長官指令，如獲得立法會財務委員會的批准，把中小型企業特別信貸計劃（該計劃）已批准的承擔額提高至 50 億元，以增加該計劃下的貸款保證額；以及根據下文第 13 段及 14 段，修改該計劃的實施條款。長期而言，在考慮到經濟復蘇和中小型企業普遍財政狀況等有關因素後，我們打算在適當時候終止該計劃。

背景和論據

背景

2. 該計劃是政府在一九九八年六月公布的紓解民困措施之一，旨在紓緩當時中小型企業面對的信貸收縮問題。在這項撥款額共 25 億元的計劃下，政府為中小型企業的貸款擔任保證人。

3. 一九九九年五月該計劃被修訂，把政府分擔風險的比率由以往的 50%提高至 70%，以及把最長保證限期由一年延長至兩年。自實施這些修訂後，該計劃的取用率已大幅增加。截至一九九九年八月三十一日，該計劃下的所有撥款已經批出。此後提出的申請，均列入候補名單。每當有保證金額解除其保證責任並供循環使用，則會按先到先得的原則，再行處理有關申請個案。

4. 截至一九九九年十月二十一日，獲批的申請共有 7 050 宗，所涉及的累計保證額和貸款額分別為 26.24 億元和 44.24 億元。候補的申請數目共有 2 452 宗，所需的保證額為 6.62 億元。當中共有 29 宗壞帳個案，而政府已支付 2,700 萬元作為賠償。此外，尚有 40 宗個案可能出現壞帳的情況，所涉的保證額達 4,700 萬元。

短期的考慮因素

5. 儘管銀行流動資金情況大有改善，但許多中小型企業仍很難取得融資。我們認為，問題主要涉及銀行和中小型企業兩方面。在銀行方面，它們在評估中小型企業貸款上，普遍欠缺經驗／專門知識。此外，本港銀行審批貸款時，往往在極大程度上以抵押品為依歸，而不大習慣按業務建議書的內容作出審核。在中小型企業方面，它們大多數在擬備業務計劃書和財政報告方面都有困難，因而令銀行的評估工作更加棘手。

6. 在目前經濟復蘇的初期，我們須繼續關注中小型企業的困難。但同時，該計劃原為了紓解一九九八年的嚴重信貸收縮問題，這個問題已見紓緩。

7. 我們曾考慮應否讓該計劃順其自然地運作下去，即是說，在解除保證責任後，我們才可運用騰出的撥款處理保證貸款申請。由於該計劃並不賺取利息，亦難免會出現不履約的貸款，以致貸款機構向該計劃提出申索的情況，計劃可運用的撥款會因此日漸減少。此外，鑑於取用率大部分集中在過去六個月，即在最長保證限期由一年增至兩年的時候，因此，在未來數月，保證責任的解除率很可能頗低。綜合上述兩項因素，在未來數月相信要暫停處理很多申請。

8. 有見及此，我們建議把該計劃可提供的保證額上限倍增至 50 億元。迄今，在該計劃下，壞帳的比率相當低(約 2.2%)。由於該計劃實施只有一年左右，而且很多保證貸款仍未到期，現時就日後壞帳的情況作出最後結論，實屬言之過早。因此，我們只有盡量參照銀行在商業信貸上的經驗。我們曾非正式地從若干主要銀行收集資料，結果顯示中小型企業壞帳的比率，可由 1.2%至 8.9%不等*。雖然該計劃所保證貸款的壞帳率可能較高，但應該仍有空間容許在已批准的 25 億元最高承擔額下，把保證額最少增加一倍，讓更多中小型企業從中受惠。不過，就技術上而言，為了符合《公共財政條例》的規定，即使政府在該計劃下所擔保的貸款全部都不履約的可能性極低，但也要把已批准的承擔額增至 50 億元，以應付萬一出現上述的情況。

* 不同的銀行對中小型企業有不同的界定。

9. 我們打算把該計劃的最高累計開支維持在去年原先批准的 25 億元水平。為此，我們會繼續注視該計劃的取用率和壞帳情況。比方說，如果有跡象顯示整體壞帳率以不尋常的速度上升，則即使該計劃仍有撥款可供運用，我們也會停止處理任何新的保證貸款申請。更重要的是，我們最終會終止該計劃（見下文第 17 段）。不過，須注意的是，儘管實行上述措施，但該計劃的實際支出仍有可能超過 25 億元：倘若在該計劃保證下的貸款出現壞帳，則須賠償所有有關該計劃保證貸款的申索。

10. 我們也檢討了該計劃的實施條款。我們建議重申該計劃下列的基本原則 —

(a) 市場導向

該計劃必須按以市場為導向的原則推行。因此，評審貸款申請的工作，會繼續由核准的貸款機構負責。

(b) 風險分擔

壞帳及延誤付款的風險會由貸款機構和該計劃共同分擔。

(c) 風險限制

政府根據該計劃所提供的信貸保證總額會設有上限，而每間公司可從政府獲取的最高保證額亦會設有上限。

(d) 行政簡易

計劃會務求簡單和易於管理。

11. 我們曾考慮可否把政府與參與計劃的貸款機構的分擔風險比率由 70:30 修訂為 60:40，以減低取用貸款速度。不過，把政府所佔比率提高至 70%，是回應公眾的強烈要求。我們認為，目前的分擔風險比率應予保留。

12. 至於該計劃的其他實施條款，我們認為大致上應維持不變。不過，我們建議作出下列兩項修訂。

13. 我們建議，在增加貸款保證額上限後，也相應把個別參與計劃貸款機構的保證額上限，由 2 億元調高至 4 億元。保證額上

限是該計劃於一九九八年八月推出時設定的，作用是確保較周全的風險管理，和較公平的撥款分配。

14. 根據該計劃的原定設計，政府須應持牌銀行（不包括有限制牌照銀行和接受存款公司）的要求，把一筆相等於保證額的款項存入有關銀行，以紓緩銀行體系當時面對的流動資金緊絀問題。由於銀行體系流動資金緊絀的問題已大為紓緩，銀行對等額存款的需求一直維持在很低的水平，我們認為毋須再作出這項安排。我們建議撤銷提供等額存款的選擇方案。

較長遠的考慮因素

15. 中小型企業融資問題的癥結，在於本地銀行缺乏評估無抵押貸款所需的專門知識，而中小型企業本身又對現代財務管理認識不足。近期進行的一項顧問研究顯示，本地銀行的貸款業務大部分集中在有抵押貸款。我們又知悉，銀行向中小型企業索取用以評估其信貸狀況所需的基本資料時，往往遇到不少困難。在這情況下，貸款機構一般不願意或無法評估有關的中小型企業的業務效益，而有意借款的中小型企業，亦無法提交適切的業務計劃書甚或財政報告。

16. 因此，長遠來說，銀行界以及中小型企業本身均須改變它們的營商文化。在銀行界方面，政府會推行一連串的市場改革和開放市場的新措施，以加強銀行的競爭力，以及提高其風險管理和評估能力。長遠來說，這些改革和新措施應可使銀行對提供貸款予中小型企業的態度有所改變。至於中小型企業方面，政府一直與各個工業支援機構（例如貿易發展局和香港生產力促進局）攜手合作，推動本地中小型企業實行更專業化的管理。我們會繼續加強這方面的工作，並會探討各項方案的可行性，包括一些新的活動，例如有成功的中小型企業家參與的經驗分享計劃。

17. 我們亦有審慎考慮過，是否存在經濟上的理據，為中小型企業設立一般性的長期資助計劃。我們的結論是否定的。長期設立一般性的資助計劃以協助中小型企業的做法，並不大可行，因為所涉及的公司數目眾多。這個做法，亦與我們奉行的自由市場和審慎理財原則並不一致。事實上，當有明顯跡象顯示經濟的確復蘇的時候，支持推行特別紓困措施的理據便會消失。因此長遠來說，我們打算，在考慮到中小型企業的意見同時，只要情況許可，便會盡快終止該計劃。確實日期則須待考慮壞帳趨勢及中小型企業普遍財政狀況等因素後，才可決定。

對財政和人手的影響

18. 為使政府能夠在該計劃下為 50 億元的貸款作出合約上的承擔，我們需要請財務委員會批准把該計劃已批准的承擔額由 25 億元提高至 50 億元。如果所有借款人都出現壞帳情況(出現這種情況的機會極微)，則 50 億元貸款保證額便須全數用以賠償壞帳。

19. 事實上，政府最終的財政承擔只會相等於實際壞帳個案的數額，因而可能遠低於 50 億元。這些個案總數取決於多項因素，例如整體經濟情況和推行該計劃的時間長短。後者是因為所收取的還款會以新保證額循環使用，因此涉及壞帳個案的總額會不斷增加。

20. 這項建議不會導致政府需要增加人手。

對經濟的影響

21. 對該計劃作出擬議的修改，短期來說有助更多中小型企業向貸款機構取得貸款。不過，當整體經濟情況和銀行流動資金情況逐漸回復正常後，中小型企業在申請一般的商業信貸時，不應繼續依賴政府的保證支持。

公眾諮詢

22. 政府已在撥款全部批出後，把該計劃的進展情況告知中小型企業委員會。委員會其中一名委員亦提出了與沿用現有撥款提高貸款保證額相若的構思。

宣傳安排

23. 我們會在一九九九年十月二十九日發出新聞稿，並會安排發言人解答傳媒和公眾的查詢。

查詢

24. 如對這份摘要有任何疑問，請撥電 2918 7460 或傳真 2869 4420，向工商局首席助理局長鄭錦榮先生查詢。

工商局
一九九九年十月廿九日