

FCR(1999-2000)45

財務委員會討論文件

1999 年 11 月 12 日

貸款基金

總目 275－中小型企業

分目 101 中小型企業特別信貸計劃

請各委員批准把中小型企業特別信貸計劃的承擔額由 25 億元提高至 50 億元，以增加該計劃下的保證貸款數目；另外，亦請委員批准對該計劃的實施條款作出兩項修訂。

問題

1999 年 8 月底，中小型企業特別信貸計劃(下稱「該計劃」)現有的核准承擔額已經全數批出。

建議

2. 我們建議－

- (a) 把該計劃的核准承擔額由 25 億元提高至 50 億元，使我們可在該計劃下提供總額達 50 億元的貸款保證；
- (b) 把個別參與計劃的貸款機構的保證額上限，由 2 億元調高至 4 億元；以及
- (c) 停止向參與計劃的貸款機構提供相等於保證額的存款。

理由

為中小型企業提供資金

3. 鑑於去年本港流動資金緊絀的情況十分嚴重，政府在同年推出中小型企業特別信貸計劃，為中小型企業解困。資金緊絀的問題現時已見紓緩。不過，儘管銀行的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，它們普遍欠缺評估中小型企業貸款的經驗／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據，而不太習慣評審業務建議書的內容。至於中小型企業，很多公司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艱辛。

4. 在目前經濟復蘇的初期，我們仍須繼續關注中小型企業面對的困難。然而，我們認為，該計劃只是一項特別的紓困措施，實不能賴以解決中小型企業對資金的持續需求。

短期的考慮因素

5. 我們曾考慮讓該計劃按原定安排繼續運作，這即是說，我們須在保證責任解除後，可以運用騰出的承擔額時，才會處理其他信貸保證申請。不過，該計劃的核准承擔額有限，加上難免會有公司不履約償還貸款，導致貸款機構向計劃提出申索，計劃可供運用的款項因而會日漸減少。此外，鑑於信貸保證申請大多在過去六個月獲批，貸款保證期為兩年¹，因此，在未來數月，保證責任可獲解除的貸款數目很可能會頗低。綜合上述兩項因素，相信在未來數月會有很多申請須暫停處理。

6. 有見及此，我們建議把核准承擔額提高至 50 億元，使該計劃可提供的保證總額增加一倍。迄今，在該計劃下，壞帳比率相當低（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

¹ 財務委員會在 1999 年 4 月審議修改該計劃的建議後，批准對該計劃作出多項改動，包括把最長保證期由一年延長至兩年。

期，現時就日後壞帳的情況作出定論，實屬言之過早。因此，我們只有盡量參考銀行在商業信貸方面的經驗。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的壞帳比率，可低至 1.2%，但亦可高至 8.9%²。雖然該計劃所保證的貸款的壞帳比率或會較高，但我們仍可把保證總額上限最少提高一倍，而不致令政府須承受有關開支超逾 25 億元核准承擔額的重大風險。這樣，便有更多中小型企業可從中受惠。不過，為了符合《公共財政條例》有關保證的規定，即使政府在該計劃下所保證的貸款全部不履約償還的可能性極低，但技術上也要把核准承擔額增至 50 億元，以防萬一出現上述情況。

7. 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，我們會密切監察該計劃貸款的取用率和壞帳情況。比方說，如果有迹象顯示整體壞帳正以不尋常的速度上升，則即使政府提供的貸款保證仍未達到承擔額的上限，我們也會停止處理任何新的信貸保證申請。更重要的是，我們最終會終止該計劃(見下文第 14 段)。不過，即使實施上述各項措施，該計劃的實際支出仍有可能超逾 25 億元，因為若有公司拖欠獲該計劃保證的貸款，政府便須履行所作的保證，就有關申索作出賠償。

8. 我們也因應過去六個月保證貸款取用率偏高的情況，檢討該計劃的實施條款。我們建議重申該計劃的基本原則如下－

(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認可的貸款機構負責。

(b) 風險分擔

壞帳和延誤付款的風險，會由貸款機構與該計劃共同分擔。

² 銀行對中小型企業的定義各有不同。

(c) 風險限制

政府根據該計劃所提供的貸款保證總額會設有上限，而每間公司可獲政府提供的最高保證額亦會設有上限。

(d) 行政簡易

計劃務求簡單和易於管理。

9. 我們曾考慮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，以確保風險的分擔安排更為妥善。不過，把政府所承擔的風險比率提高至 70%，是順應公眾的強烈要求，況且，我們亦無意長久推行該計劃。經權衡各方面的因素後，我們認為，目前的分擔風險比率應維持不變。

10. 至於該計劃的其他實施條款，我們認為大致上應沿用過往的安排。不過，我們建議作出下列兩項修訂。

11. 首先，我們建議，在增加該計劃的貸款保證總額上限後，也相應把個別參與計劃的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在 1998 年 8 月推出時設定的，作用是確保風險管理更加周全，而款項分配亦更為公平。

12. 其次，根據該計劃的原定構想，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。由於這個問題已大為紓緩，銀行對等額存款的需求一直維持在很低的水平，我們認為無須再作出這項安排。因此，我們建議不再提供等額存款作為貸款保證。

較長遠的考慮因素

13. 鑑於銀行和中小型企業在處理／申請貸款方面遇到困難，故長遠來說，銀行界和中小型企業本身均須改變其營商文化。在銀行界方面，政府會實施一連串改革和開放市場的措施，以提高銀行的競爭力，以

及加強其風險管理和評估能力。長遠而言，這些措施應有助改變銀行對提供貸款予中小型企業的態度。至於中小型企業方面，政府一直與貿易發展局和香港生產力促進局等工業支援機構攜手合作，為本地中小型企業培養更專業的管理文化。我們會繼續加強這方面的支援工作，並會探討各項可行的方法，包括推行一些新的活動，例如經驗分享計劃，由成功的中小型企業家講述他們的成功之道。

14. 我們也曾從經濟角度，審慎考慮應否為中小型企業設立一般的長期融資計劃，所得的結論是否定的。由於涉及的公司數目眾多，長期推行一般的融資計劃以協助中小型企業的做法不大可行。這個做法亦有違我們一貫奉行的自由市場和審慎理財原則。事實上，如有明確迹象顯示經濟真正復蘇，推行特別紓困措施的理據便不再存在。因此，長遠來說，我們會先考慮中小型企業的需要，如情況許可，便會盡快終止該計劃，而確實的終止日期則視乎壞帳趨勢和中小型企業普遍的財政狀況等因素而定。

對財政的影響

15. 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，我們須把該計劃的核准承擔額由 25 億元增加至 50 億元。如該計劃的所有借款人均不履約償還款項(出現這種情況的機會極微)，我們便須向參與計劃的貸款機構清付全數的貸款保證額，即最高達 50 億元。

16. 事實上，政府最終的財政支出只會相等於實際壞帳個案的累計數額，因而可能遠低於 50 億元，甚至低於原先所承擔的 25 億元。這些壞帳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。壞帳個案與推行計劃時間的長短有關，是因為收回的還款會以新保證額的形式循環使用，因此涉及壞帳個案的總額會持續增加。

背景資料

17. 該計劃是政府在 1998 年 6 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資金緊絀問題。

18. 1998年7月31日，財務委員會批准撥出為數25億元的承擔額，用以設立該計劃。1999年4月23日，財務委員會批准對計劃作出多項改動，包括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。到1999年8月31日，該計劃下的所有承擔額已經批出。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可供循環使用，便會按先到先得的原則，再行處理候補申請個案。

19. 截至1999年10月21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。候補的申請共有2 452宗，所需的保證額為6.62億元。壞帳個案共有29宗，而政府已支付2,700萬元作為賠償。

工商局

1999年11日