

第 5 章

香港特別行政區政府

貸款基金

政府總部

工商及科技局
財經事務及庫務局

政府部門

工業貿易署
庫務署

中小型企業特別信貸計劃

香港審計署

二零零二年十月十五日

中小型企業特別信貸計劃

目 錄

	段數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1 – 1.6
該計劃的設計	1.7
該計劃的管理	1.8
帳目審查	1.9
當局的整體回應	1.10
第 2 部分：將貸款轉嫁至該計劃	
政府旨在協助信用良好的中小企	2.1
倚靠貸款機構評審貸款申請	2.2 – 2.3
保證貸款的批出日期	2.4
政府不會干預貸款機構的貸款決定	2.5
有關契約不能有效地保障政府的利益	2.6 – 2.8
只有信用良好的中小企才應獲得援助	2.9
對該計劃可能被濫用來轉嫁貸款的憂慮	2.10 – 2.11
一些銀行家於一九九八年建議方法以防止該計劃受到濫用	2.12 – 2.13
金管局建議採取方法以防止將壞帳轉嫁至該計劃	2.14 – 2.16
就“無過期貸款”作出聲明的規定於一九九九年年初予以取消	2.17 – 2.20
庫務署於一九九九年年底重申有需要禁止轉嫁壞帳	2.21 – 2.23
金管局同意庫務署的建議	2.24 – 2.27
工商及科技局對庫務署的建議表示保留	2.28 – 2.29
沒有訂立保障措施以防止將貸款轉嫁至該計劃	2.30 – 2.31
審計署就保證貸款進行的個案研究	2.32
審計署對將貸款轉嫁至該計劃的意見	2.33 – 2.36
審計署對將貸款轉嫁至該計劃的建議	2.37 – 2.38
當局的回應	2.39 – 2.41
第 3 部分：將無法追討的保證金撇帳	
將無法追討的保證金撇帳的權力	3.1 – 3.3
審計署對將無法追討的保證金撇帳的意見	3.4

目 錄 (續)

	段數
<i>審計署對將無法追討的保證金撇帳的建議</i>	3.5
<i>當局的回應</i>	3.6
第 4 部分：為數 5 萬元的保證貸款	
工業貿易署對小額保證貸款的意見	4.1 – 4.2
政府在一九九九年審批了大量為數 5 萬元的貸款保證申請	4.3 – 4.5
為數 5 萬元的保證貸款的拖欠比率甚高	4.6
<i>審計署對為數 5 萬元的保證貸款的意見</i>	4.7 – 4.8
<i>審計署對為數 5 萬元的保證貸款的建議</i>	4.9
<i>當局的回應</i>	4.10
附錄 A：二零零二年三月三十一日保證金結餘	
附錄 B：中文版從略	

中小型企業特別信貸計劃

撮要及主要審計結果

引言

A. 一九九八年八月二十四日，政府推出中小型企業特別信貸計劃(該計劃)，以協助信用良好、業績理想並能夠證明業務前景明朗的中小型企業(中小企)向貸款機構借取足夠資金。根據該計劃，政府會為參與計劃的貸款機構(貸款機構)批予中小企的貸款擔任保證人，遇有拖欠保證貸款的情況，政府會向貸款機構支付款項，以履行根據該計劃所作的保證。政府的最高承擔額原本為 25 億元，現已增至 50 億元。政府為協助每家中小企而提供的最高保證額為 200 萬元或保證貸款的 70%，以較低者為準(原本為 200 萬元或保證貸款的 50%，以較低者為準)。至於最長保證期限則為兩年(原本為一年)。庫務署署長負責管理該計劃。政府與每家貸款機構簽訂的契約(有關契約)訂明雙方的權利和責任，以及處理交易的適當機制。二零零零年三月，該計劃下的所有款項已經批出，政府停止提供新的保證額。當時向中小企批出保證貸款的申請共有 11 968 宗。庫務署計算了“保證期已屆滿或保證責任已解除的保證額的欠款比率”(欠款比率)，以反映保證貸款的欠款情況。截至二零零二年八月二十九日，欠款比率為 7.6% (第 1.2 至 1.6 及 1.8 段)。

帳目審查

B. 審計署就該計劃的推行情況進行了審查，目的為研究：(a) 該計劃是否有足夠的保障措施，以確保為中小企提供的保證符合該計劃的目的，以及政府的利益是否獲得充分保障；及 (b) 將付予貸款機構而無法追討的保證金撇帳的現有安排是否妥善(第 1.9 段)。審查結果撮述於下文第 C 至 K 段。

沒有訂立保障措施以防止將貸款轉嫁至該計劃

C. 儘管政府完全倚靠貸款機構評估中小企的保證貸款申請，但貸款機構無須向庫務署提交有關中小企信用狀況的資料。庫務署接獲已填妥的申請表格後，通常會在一個工作天內把申請結果通知貸款機構(第 2.3 及 2.4 段)。

D. 有關契約不能有效保障政府的利益。根據有關契約，貸款機構須運用專業知識和判斷，謹慎處理每家中小企的申請，並須按照現行的良好銀行慣例行事。此外，倘若貸款機構提供任何虛假、有欺詐成分或誤導的資料，或不真誠地行事，便須向政府退還保證金。不過，律政司表示，根據有關契約，貸款機構須犯有錯失，才會

受到懲處。律政司亦指出，有關貸款機構提供任何虛假、有欺詐成分或誤導的資料，或不真誠地行事的條文，是與貸款機構提出的申索事宜有關，而並非關於其獲批給保證前的行為(第 2.7 及 2.8 段)。

E. 關於保證貸款的用途，包括利用有關貸款償還貸款機構所批出的其他貸款，並無任何限制。庫務署、香港金融管理局和財經事務及庫務局認為，當局有需要禁止貸款機構將壞帳轉嫁至該計劃，並已就此提出建議。不過，工商及科技局並不贊成在有關契約內增訂條文，以禁止貸款機構將壞帳轉嫁至該計劃。政府不能阻止貸款機構將現有貸款轉嫁至該計劃，尤其是當貸款機構知道有關的中小企可能無法償還現有貸款，更可能會這樣做。日後如有拖欠還款的情況，政府亦不能拒絕貸款機構的賠償申索(第 2.15、2.18、2.20 至 2.30 及 2.34 段)。

F. 在某些個案中，當有關的借款人申請保證貸款時，貸款機構並無充分理據支持應將有關中小企評為信用良好。此外，在某些個案中，貸款機構在庫務署發出申請結果通知書前，已向有關中小企批出保證貸款(第 2.32 段)。

G. 根據個案研究的結果，審計署認為該計劃的推行有欠妥善，原因有三。首先，向未完全符合信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗這三項準則的中小企批出保證貸款，有違該計劃的目的。第二，向信用欠佳的中小企批出保證貸款，會令其他完全符合這三項準則的中小企失去獲批貸款的機會，以致無法應付繼續經營業務的真正需要。第三，如信用欠佳的中小企在獲批保證貸款後拖欠還款，貸款機構亦可減少本身的損失，因為政府必須履行有關的保證，作出賠償(第 2.34 段)。

H. 在日後推行類似計劃時，審計署認為需審慎評估貸款人將壞帳轉嫁至有關計劃的風險，以充分保障政府的利益。根據風險評估的結果，政府應決定是否准許借款人使用新的貸款償還由同一貸款人批出的現有貸款(第 2.35 段)。

I. 為確保公帑用得其所，審計署認為，庫務署應審慎覆檢審計署已予審查的六宗保證貸款申索個案，以及所有其他類似的申索個案，以確定貸款機構有否違反有關契約的規定(第 2.36 段)。

有需要檢討庫務署署長撇帳的權力

J. 二零零二年二月，為了簡化程序和提高效率，當時的庫務局局長授權庫務署署長親自批核將該計劃下每筆超過50萬元的無法追討保證金撇帳。鑑於撇帳個案數目甚多，而須予撇帳的無法追討保證金數額龐大，同時考慮到有關的保證申請最初是由庫務署批核，審計署認為，有需要檢討是否有充分理據轉授有關權力(第 3.2 至 3.4 段)。

沒有就批出為數 5 萬元的保證貸款施加限制

K. 工業貿易署在一九九九年四月提交立法會財務委員會的檢討報告中，表示對就小額貸款批出保證有所保留，但該計劃下的保證貸款並無設定最低貸款額。截至二零零二年八月二十九日，每宗為數5萬元的保證貸款的欠款比率為23.9%，是所有保證貸款的欠款比率(7.6%)的三倍以上。審計署認為，政府應就該計劃的保證貸款設定最低貸款額(第 4.2、4.7(c) 及 4.8 段)。

審計署的建議

L. 審計署提出以下主要建議：

沒有訂立保障措施以防止將貸款轉嫁至該計劃

- (a) 政府如在日後推行的類似計劃，為私營機構所批出的貸款擔任保證人，工業貿易署署長應：
- (i) 聯同工商及科技局局長審慎評估貸款人濫用這些計劃轉嫁壞帳的風險，以及根據風險評估的結果，決定政府應否准許借款人使用新的貸款償還由同一貸款人批出的現有貸款(第 2.37(a) 段)；
 - (ii) 如政府准許借款人使用新的貸款償還由同一貸款人批出的現有貸款，應要求貸款人向政府提供有關借款人的必要信貸資料，以便政府在批給保證前，能夠對借款人進行全面的信貸評審(第 2.37(b) 段)；及
 - (iii) 如政府不准許借款人使用新的貸款償還由同一貸款人批出的現有貸款，並倚靠由貸款人對借款人進行信貸評審：
 - 在有關的法律文件內訂明計劃的目的，以及向借款人批出貸款的準則；
 - 列出“壞帳”的明確定義；及
 - 在有關的法律文件內，清楚訂明貸款人不可將壞帳轉嫁至有關計劃(第 2.37(c) 段)；
- (b) 庫務署署長應：
- (i) 覆檢審計署已予審查的六宗保證貸款申索個案，以及所有其他類似的申索個案，以確定貸款機構有否違反有關契約(第 2.38(a)段)；及

- (ii) 如發現貸款機構違反有關契約的規定，向貸款機構追討已支付的款項，以及拒絕尚在處理中的個案的申索 (第 2.38(b) 段)；

有需要檢討庫務署署長撤帳的權力

- (c) 財經事務及庫務局局長應：

- (i) 檢討是否有充分理據授權庫務署署長親自批核將該計劃下每筆超過 50 萬元的無法追討保證金撤帳 (第 3.5(a) 段)；及

- (ii) 根據檢討結果，決定應否繼續轉授有關權力 (第 3.5(b) 段)；及

沒有就批出為數 5 萬元的保證貸款施加限制

- (d) 日後如推行類似的計劃，工商及科技局局長和工業貿易署署長應審慎評估設定最低貸款額是否可取 (第 4.9 段)。

當局的回應

- M. 當局大致贊成審計署的建議。

第 1 部分：引言

背景

1.1 一九九八年六月，政府公布推行一系列紓解民困的特別措施，以紓緩香港經濟調整所造成的問題。其中一項措施是推行中小型企業特別信貸計劃(該計劃)，協助中小型企業(中小企)向貸款機構借取貸款(註1)。工業貿易署(註2)負責統籌政府各有關部門的工作，以訂定該計劃的細則，並協助推行該計劃，例如進行宣傳和推廣工作。

1.2 一九九八年七月，立法會財務委員會(財委會)通過撥出為數25億元的承擔額設立該計劃。該計劃旨在協助中小企向貸款機構借取足夠資金，但有關的中小企須符合下列三項準則：

- (a) 信用良好；
- (b) 業績理想；及
- (c) 能夠證明業務前景明朗。

一九九八年八月初，政府邀請《銀行業條例》(第155章)所載列的全部認可機構參與該計劃。一九九八年八月二十四日，政府開始推行該計劃。

1.3 根據該計劃，政府會為參與計劃的貸款機構(貸款機構)批予中小企的貸款擔任保證人。這些貸款，在下文內稱為保證貸款。除了貸款機構就保證貸款的運用訂定的限制外，該計劃不會對保證貸款的用途施加任何特定限制。遇有拖欠保證貸款的情況，政府會向貸款機構支付款項(下稱保證金)，以履行根據該計劃所作的保證。

1.4 自該計劃於一九九八年八月推出後，政府曾就該計劃作出若干修訂，詳情撮述於下文表一。

註 1：在本報告中，“貸款”一詞指各種信貸融通，包括有期貸款及透支貸款。

註 2：工業貿易署在二零零零年七月一日成立前，由工業署負責為工業界及中小企提供一般支援。

表一

該計劃的修訂

	由一九九八年八月 至一九九九年三月	由一九九九年四月 至十月	由一九九九年 十一月起
政府的最高承擔額	25 億元	25 億元	50 億元
政府為每家中小企 提供的最高保證額	200 萬元或保證 貸款的 50% , 以較低者為準	200 萬元或保證 貸款的 70% , 以較低者為準	200 萬元或保證 貸款的 70% , 以較低者為準
最長保證期限	一年	兩年	兩年

資料來源：工商及科技局的記錄

1.5 二零零零年三月，該計劃下的所有款項已經批出，政府停止提供新的保證額。當時向中小企批出保證貸款的申請共有 11 968 宗，而政府提供的保證總額則為 58 億元 (註 3)。

1.6 庫務署計算了“保證期已屆滿或保證責任已解除的保證額的欠款比率”(欠款比率)，以反映保證貸款的欠款情況。該欠款比率是以迄今的申索淨額(即申索額減去收回款項中政府所佔的部分)佔保證期已屆滿或保證責任已解除的保證金總額的百分率計算。截至二零零二年八月二十九日(即二零零二年八月最後一個星期四)，在政府所提供的 58 億元保證總額當中，有 99.2% 的保證期已屆滿或保證責任已解除，而欠款比率則為 7.6%。庫務署已處理 548 宗就拖欠保證貸款而提出的申索，並向貸款機構支付了 2.373 億元保證金。庫務署仍在處理 1 446 宗貸款機構就拖欠保證貸款而提出的申索(註 4)，申索總額達 1.998 億元。

註 3：政府提供的 58 億元保證總額超逾已核准的 50 億元最高承擔額。這是由於該計劃可用作提供保證的款項屬循環性質，因此，當先前提供的保證額的保證期已屆滿或保證責任已經解除，政府便可運用有關款項為新的貸款提供保證。

註 4：其中包括 1 141 宗就拖欠為數 5 萬元保證貸款而提出的申索個案，申索總額達 3,170 萬元(見下文第 4.6(c) 段)。

該計劃的設計

1.7 一九九八年七月，工商及科技局（註5）向財委會提交文件（一九九八年財委會文件），徵求財委會批准推行該計劃，並告知財委會該計劃是按照以下四項原則擬定：

- (a) **市場導向** 該計劃必須按市場導向的原則推行，目的在於協助因信貸緊縮而不獲貸款機構提供足夠資金的中小企，但這些企業必須符合信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗這三項準則；
- (b) **風險分擔** 欠款和延遲還款的風險應由貸款機構和政府共同分擔；
- (c) **風險限制** 政府根據該計劃提供的保證總額會設有上限，而每家中小企可從政府獲取的最高保證額亦會設有上限；及
- (d) **行政簡易** 該計劃應務求簡單和易於管理。

該計劃的管理

1.8 庫務署署長負責管理該計劃並擔任控制撥款管制人員。貸款機構負責向中小企發放款項和收取還款。政府與每家貸款機構簽訂的契約（有關契約）訂明雙方的權利和責任，以及處理交易的適當機制。

帳目審查

1.9 審計署就該計劃的推行情況進行了審查，目的為研究：

- (a) 該計劃是否有足夠的保障措施，以確保為中小企提供的保證符合該計劃的目的，以及政府的利益是否獲得充分保障；及
- (b) 將付予貸款機構而無法追討的保證金撇帳的現有安排是否妥善。

審計署發現有若干可予改善的地方，並就有關問題提出了一些建議。

當局的整體回應

1.10 工商及科技局局長和工業貿易署署長歡迎審計署對該計劃進行衡工量值式審計工作和提出改善建議，並同意日後如推行類似計劃，會注意審計署的建議。他們表示：

註5：二零零零年七月一日，“Trade and Industry Bureau”改稱為“Commerce and Industry Bureau”，但其中文名稱仍為工商局。在問責制實施後，工商及科技局由二零零二年七月一日起接管工商局的法定職能。

- (a) 該計劃的基本目的，是紓緩中小企在一九九八年所面對前所未有的流動資金緊絀的問題。該計劃的原則是，獲政府提供貸款保證的中小企，必須信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗。此外，該計劃亦按照以下四項同等重要的基本原則運作：市場導向、風險分擔、風險限制及行政簡易。這些原則已於一九九八年七月獲財委會通過。在評估該計劃的成本效益時，除須完全明白推行該計劃的背景外，亦須充分考慮到需要在該計劃的目的與運作原則兩者之間取得平衡；
- (b) 在通過一九九八年財委會文件時，根據風險分擔的原則，財委會完全知悉政府可能無法收回根據該計劃所批出的全部或部分資本承擔額。財委會於一九九九年十一月通過有關把政府的承擔額由25億元增至50億元的建議時，已獲悉萬一所有根據該計劃借取貸款的中小企都拖欠還款，政府將須向有關貸款機構全數支付該 50 億元已予保證的款項；及
- (c) 由於該計劃的基本目的是紓緩中小企在一九九八年所面對的流動資金嚴重緊絀的問題，因此，評估該計劃是否達到這個目的，亦合情合理。在這方面，共有9 912家中小企因該計劃而受惠。截至二零零二年九月十二日，欠款比率為 7.6% ，而有關貸款機構亦已就批予 1 880 家中小企的保證貸款（合共 4.4 億元）提出申索。換言之，共有超過 92% 的保證貸款屬履約或已經全數償還的貸款。此外，該計劃亦曾協助約 8 000 家中小企解決流動資金緊絀的問題。

第 2 部分：將貸款轉嫁至該計劃

政府旨在協助信用良好的中小企

2.1 如上文第 1.7(a) 段所述，在一九九八年財委會文件中，工商及科技局已通知財委會，政府推行該計劃的目的，是協助因信貸緊縮而不獲貸款機構提供足夠資金的中小企，但這些企業必須信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗。

倚靠貸款機構評審貸款申請

2.2 在一九九八年財委會文件中，工商及科技局指出：

- (a) 政府倚靠貸款機構以一貫審慎而專業的判斷，評審貸款申請者的信用狀況；及
- (b) 貸款機構會根據其慣常審慎的方法審批貸款申請。

2.3 有關契約第 7.8 條訂明貸款機構審批貸款申請的責任，內容如下：

“ 貸款人明白，政府完全倚靠貸款人作為審慎貸款人所應有的專業知識、判斷及謹慎的態度。貸款人須運用其專業知識和判斷，謹慎處理每名借款人的申請，並須按照銀行界現行的良好銀行慣例行事。 ”（審計署的重點）

貸款機構無須向庫務署提交有關中小企信用狀況的資料，以支持該中小企的保證貸款申請。

保證貸款的批出日期

2.4 庫務署接獲貸款機構已填妥的申請表格後，通常會在一個工作天內把申請結果通知貸款機構。根據有關契約第 2.6 條，保證貸款須在庫務署發出申請結果通知書當日起計的 14 天內批出。

政府不會干預貸款機構的貸款決定

2.5 在該計劃開始推行前，財政司司長在一九九八年八月曾致函貸款機構，並指出：

- (a) 貸款機構會有很大的酌情權，以決定應否根據該計劃向中小企批出貸款；
- (b) 雖然政府不會干預貸款機構的貸款決定，但期望貸款機構以慣常方式進行信貸評審；及
- (c) 政府會盡量減少行政程序，並主要倚靠貸款機構的專業技能。

不過，財政司司長並沒有向貸款機構明確傳達該計劃的目的，而據財委會所知，該計劃的目的是協助那些信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗的中小企向貸款機構取得足夠資金（見上文第 1.7(a) 段）。

有關契約不能有效地保障政府的利益

2.6 政府倚靠貸款機構以慣常審慎而專業的判斷，評審貸款申請者的信用狀況（見上文第 2.2(a) 段）。按照有關契約，貸款機構須運用其專業知識和判斷，謹慎處理貸款申請，並須按照現行的良好銀行慣例行事（見上文第 2.3 段）。不過，有關契約並無訂明，貸款機構只應向信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗的中小企批出保證貸款。

2.7 一九九八年八月，工業貿易署告知工商及科技局，有關契約內已訂有下列條文，以保障政府的利益：

- (a) 第 7.4 條規定，貸款機構須從速向政府披露可能會影響政府的權利、利益、義務或責任的所有重要事實及資料；
- (b) 第 7.8 條規定，貸款機構須運用專業知識和判斷，謹慎處理每名借款人的申請，並須按照現行的良好銀行慣例行事；及
- (c) 第 9.1 條規定，倘若貸款機構提供任何虛假、有欺詐成分或誤導的資料，或不真誠地行事，便須立即向政府退還已發放的款項。

2.8 不過，審計署留意到，有關契約不能有效保障政府的利益。律政司於一九九八年八月所作的評論足可證實這點。當時，律政司評論有關契約就防止出現濫用情況訂立的保障措施，並指出：

- (a) 根據第 7.8 及 9.1 條，貸款機構須犯有錯失，例如行事疏忽、罔顧後果或有欺詐成分，才會受到懲處；及
- (b) 第 9.1 條有關貸款機構提供任何虛假、有欺詐成分或誤導的資料或不真誠地行事的條文，是與貸款機構提出的申索事宜有關，而並非關於其獲批給保證前的行為。

只有信用良好的中小企才應獲得援助

2.9 一九九九年一月，工業貿易署就該計劃製備了一份檢討報告。一九九九年四月，工商及科技局向財委會提交該報告，並徵求財委會批准實施該報告內的若干建議。工業貿易署在報告內指出：

- (a) 該計劃的目的是協助一些信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗的中小企向貸款機構取得足夠資金；及
- (b) 由於要確保公帑用得其所，工業貿易署仍然認為該計劃只應向信用良好和能夠繼續經營下去的中小企提供援助。

對該計劃可能被濫用來轉嫁貸款的憂慮

2.10 政府於一九九八年六月公布推行該計劃後不久，不少人士表示憂慮貸款機構可能會濫用該計劃來轉嫁貸款。由一九九八年年中至一九九九年年底，多位銀行家、政府各局和部門及香港金融管理局(金管局)曾多次討論有關防止濫用該計劃的措施是否足夠的問題。

2.11 在討論期間，各方對於防止將壞帳(註6)轉嫁至該計劃的措施是否足夠的問題，發表了不同的意見。各方的意見詳載於下文第2.12至2.28段。

一些銀行家於一九九八年建議方法 以防止該計劃受到濫用

2.12 政府於一九九八年六月公布推行該計劃後不久，一些銀行家表示憂慮貸款機構可能會濫用該計劃來轉嫁壞帳。

2.13 一九九八年七月初，一位銀行家向工商及科技局表示，他憂慮該計劃可能會受到濫用。一家貸款機構可能會根據該計劃向一位現有客戶借出額外款項，以償還該貸款機構已批予該客戶的一筆現有貸款，尤其是當該貸款機構知道該客戶可能無法償還現有貸款時，更可能會這樣做。由於政府會分擔一半損失，該貸款機構的損失便會減少。因此，該位銀行家建議，該計劃只應准許貸款機構向新客戶批出保證貸款。另一位銀行家認為，政府應覆核根據該計劃批出的保證貸款，以防止銀行將壞帳轉嫁至該計劃。他建議，中小企如已借取被列為次級、呆滯或虧損的貸款(見下文第2.14(c)、(d)及(e)段)，便不應獲批保證貸款。

金管局建議採取方法以防止將壞帳轉嫁至該計劃

2.14 根據金管局發出的指引，貸款可分為以下各類(註7)：

註6：“壞帳”一詞廣為銀行界使用。據金管局表示，銀行界在提述不良貸款時，會交替使用“壞帳”、“不履約的貸款”和“問題貸款”等詞語。這些詞語通常用於(a)逾期三個月未償還的貸款；(b)重整債務的貸款；(c)已暫緩或停止計算利息的貸款；及(d)特定分類貸款。

註7：有關指引是金管局所建議的一般原則，並非“貸款質素”的法律定義。

- (a) *履約貸款* 這類貸款指借款人目前有履行還款責任，同時全數償還利息及本金的機會也不成疑問；
- (b) *需要關注的貸款* 這類貸款指借款人正面對困境，可能會影響貸款人收回貸款的本金及利息。除非情況持續惡化，否則，在這個階段預期不會出現最終虧損。貸款人應特別監察借款人的情況；
- (c) *次級貸款* 這類貸款指借款人的還款能力正出現明顯問題，有可能影響其還款情況。一般而言，利息或本金逾期償還超過三個月的貸款，均屬這類貸款。這類貸款包括重整債務的貸款，即因借款人的財政狀況惡化，或借款人無法按原定的還款表償還貸款，而需予重整的債務或重新議定的貸款；
- (d) *呆滯貸款* 這類貸款不大可能全數收回，而且貸款人在計算抵押品的可變現淨值後，仍預期會蒙受利息或本金的虧損。這類貸款一般包括利息或本金逾期償還超過六個月的貸款；及
- (e) *虧損貸款* 這類貸款指在用盡所有追討欠款方法後仍被視為無法收回的貸款。

凡屬次級、呆滯或虧損的貸款，都統稱為特定分類貸款。

2.15 一九九八年七月二十四日，金管局向工業貿易署指出，必須制定若干保障措施，以防止貸款機構將壞帳轉嫁至該計劃，這點至為重要。金管局建議該計劃包括以下規定：

- (a) 借款人從保證貸款所得的款項，不得用作償還同一貸款機構所批出的現有貸款；
- (b) 貸款機構審批保證貸款時，須進行適當的信貸評審；及
- (c) 貸款機構須讓政府就其批出的保證貸款不時進行細節調查。

2.16 一九九八年七月二十七日，工業貿易署評論金管局的建議時表示，該計劃不應訂立太多保障措施，理由如下：

- (a) 該計劃是根據以誠信為本的信用制度運作。增訂條款，要求貸款機構在審批保證貸款時進行適當的信貸評審，似乎是多此一舉；
- (b) 政府一旦插手保證貸款的運用和申請等細節，可能會遇到一些棘手的問題。舉例來說，政府須解釋為何保證貸款可用來償還另一家貸款機構債項，但卻不可用來償還同一家貸款機構的債項；及
- (c) 政府所進行的任何細節調查，實際上是對貸款機構所作的評審加以審查。關於這方面，貸款機構即使有將壞帳轉嫁至該計劃的不誠實意圖，也會由於專業知識和判斷等問題，以致難以察覺。

就“無過期貸款”作出聲明的規定於一九九九年年初予以取消

2.17 自該計劃在一九九八年八月推行後，貸款機構向政府提交中小企的保證貸款申請時，必須聲明申請者在提出申請前12個月內無拖欠還款超過60天。倘若申請者在該段期間曾過期償還貸款，貸款機構須向政府提供有關過期償還貸款的詳細資料。一九九九年一月，工業貿易署建議取消就“無過期貸款”作出聲明的規定，理由如下：

- (a) 這項聲明旨在協助政府有效地確保申請者的業績理想，從而減少貸款機構把可能成為壞帳的貸款轉嫁給政府的可能性。不過，這項規定似乎令貸款機構更趨保守；及
- (b) 該計劃的整體設計，是讓貸款機構以專業的判斷，評審申請者的信用狀況。政府不會進行第二輪評審。

2.18 一九九九年三月三日，庫務署就工業貿易署建議取消就“無過期貸款”作出聲明的規定作出回應。庫務署建議為保障政府的利益，應在有關契約內增訂條文，訂明如有關申請者在申請保證貸款時，其所欠的債項已被有關貸款機構評定為次級、呆滯或虧損的貸款(見上文第 2.14 段)，有關貸款機構便不得向該申請者批出保證貸款。

2.19 一九九九年三月十三日，工業貿易署表示反對庫務署的建議，理由如下：

- (a) 關於被列為呆滯或虧損的貸款，有關契約內載有三項條文，用以禁止貸款機構將這類貸款轉嫁至該計劃，它們包括：第 7.4 條規定貸款機構須從速披露可能會影響政府利益的資料，第 7.8 條規定貸款機構須按照專業的判斷和良好的銀行慣例行事，以及第 9.1 條規定貸款機構須真誠行事。將特定分類貸款轉嫁至該計劃即等於不真誠行事；及
- (b) 關於次級貸款，若政府禁止將這類貸款轉嫁至該計劃，將會令該計劃受到更大的限制，以致不能協助一些因抵押品在金融風暴後貶值而受影響的中小企。

2.20 一九九九年三月十七日，工商及科技局通知庫務署，有關須就“無過期貸款”作出聲明的規定應予取消，而該局亦不會跟進庫務署提出在有關契約內增訂條文的建議。一九九九年四月底，財委會通過取消就“無過期貸款”作出聲明的規定。自此之後，貸款機構無須向政府聲明申請者在提出申請前的 12 個月內並無拖欠還款超過 60 天。

庫務署於一九九九年年底重申有需要禁止轉嫁壞帳

2.21 一九九九年十月十五日，庫務署重申，有需要在有關契約內增訂條文，禁止貸款機構將壞帳轉嫁至該計劃。庫務署指出：

- (a) 有關契約規定，貸款機構必須按照良好的銀行慣例行事。然而，有關契約既沒有提及轉嫁壞帳的問題，或載列“壞帳”的定義，亦沒有提述轉嫁壞帳(例如透過重整過期貸款)是違反良好銀行慣例；及
- (b) 有關契約並無載列有關禁止轉嫁壞帳的明確條文，因此，要阻止貸款機構將壞帳轉嫁至該計劃，或拒絕貸款機構日後就借款人拖欠還款而提出的申索，即使並非不可能，亦不容易。

2.22 一九九九年十月二十二日，財經事務及庫務局(註8)表示同意庫務署所說，認為應在有關契約增訂條文，明確界定何謂“壞帳”，以及禁止將壞帳轉嫁至該計劃。

2.23 一九九九年十月二十七日，工商及科技局對庫務署的意見表示保留，並指出：

- (a) 該計劃的基本原則之一，是應倚靠貸款機構評審貸款申請。因此，凡有關增設保障措施或限制的建議，均須符合這項原則；及
- (b) 有關契約訂有條文，規定貸款機構必須按照良好銀行慣例行事。至於該條文是否如庫務署所指，不足以防止貸款機構將壞帳轉嫁至該計劃，則未能肯定。

金管局同意庫務署的建議

2.24 一九九九年十一月五日，金管局就庫務署的建議發表意見，並指出：

- (a) 若有關契約內並無載列條文，禁止轉嫁壞帳，同時又取消須就“無過期貸款”作出聲明的規定，可能會令貸款機構以為：
 - (i) 它們可獲准在該計劃內包括過期貸款；及
 - (ii) 這種行為並無違反有關契約所規定的良好銀行慣例；及
- (b) 工商及科技局或需清楚說明在該計劃內包括過期貸款是否可予接受和並無違反良好銀行慣例。

2.25 一九九九年十一月八日，工商及科技局對金管局的意見作出以下回應：

- (a) 除非“特定分類貸款”已有明確的定義，否則貸款機構在審批這類貸款時或會較審批正常的商業貸款更加保守，這將有違該計劃的目的；

註8：在問責制實施後，財經事務及庫務局由二零零二年七月一日起接管庫務局各項法定職能。

- (b) 如“特定分類貸款”並無明確的定義，庫務署在決定某宗申請是否違反擬議條文時或會有實際的困難；及
- (c) 該增訂的條文或會被視作行政限制，妨礙中小企根據該計劃獲得保證。

2.26 一九九九年十一月十一日，庫務署對工商及科技局於上文第 2.25 段所述的意見作出回應，並指出：

- (a) 有關契約並無載列“壞帳”的定義。除非有關契約所規定的現行良好銀行慣例能夠提供足夠的指引，否則政府會讓貸款機構運用酌情權，以決定不應將哪類貸款轉嫁至該計劃；
- (b) 如有關契約清楚訂明“壞帳”的定義，並載列禁止轉嫁壞帳的條文，庫務署便會要求貸款機構證實已遵守有關契約，才會支付其申索的款項；及
- (c) 關於“壞帳”的定義，可參考金管局的指引。如沒有這個定義，庫務署將很難採取行動，對付該等或許已將壞帳轉嫁至該計劃的貸款機構。

2.27 一九九九年十一月十五日，金管局向工商及科技局指出：

- (a) 借款人如有過期還款的記錄，通常顯示其還款能力下降；
- (b) 一般來說，銀行必須具有充分的理據，才會向有過期還款記錄的借款人提供貸款；
- (c) 由於當局沒有明確規定貸款機構不得在該計劃內包括過期貸款，貸款機構或會以為可獲准在該計劃內包括過期貸款；
- (d) 庫務署建議在有關契約內增訂條文，防止貸款機構轉嫁壞帳，這項建議看來十分合理。金管局又建議，有關契約除載列須按照良好銀行慣例行事的現行規定外，還應包括一項明確的規定，訂明該計劃不應包括被列為次級、呆滯或虧損的貸款，因為有關良好銀行慣例的現行規定過於寬鬆，可作不同的詮釋；及
- (e) 貸款機構在理解“特定分類貸款”的定義方面，應沒有問題，因為自一九九四年起，貸款機構已須向金管局匯報各類貸款組合的分項數字。

工商及科技局對庫務署的建議表示保留

2.28 一九九九年十一月十七日，工商及科技局向金管局表示，對庫務署的建議有所保留，詳情如下：

- (a) 由於該計劃規定貸款機構須為該計劃的貸款保存獨立的帳戶，因此，實際上，有關貸款在批出時，不會是次級、呆滯或虧損的貸款。上述各類貸款在批出

時並不存在，而只會在其後才告出現。因此，如規定不得在該計劃內包括特定分類貸款，將會有實際的困難；

- (b) 很難將轉嫁特定分類貸款的做法與“提供喘息空間”兩者加以區分，而後者更可說是並非不符合該計劃的目的；及
- (c) 很難在不違反行政簡易的原則下制訂防止轉嫁特定分類貸款的監察安排。

2.29 有關契約並無予以修訂，以包括禁止將特定分類貸款轉嫁至該計劃的條文。

沒有訂立保障措施以防止將貸款轉嫁至該計劃

2.30 二零零二年四月，庫務署回覆審計署就將貸款轉嫁至該計劃所提出的查詢，並指出：

- (a) 該計劃下款項的用途，包括利用有關貸款償還貸款機構所批出的其他貸款，並無任何限制。因此，在處理貸款機構根據該計劃向政府提交的保證申請時，庫務署並無採取任何措施或程序，以防止貸款機構利用保證貸款抵銷其批出的其他貸款，但貸款機構必須符合申請表所列明的其他各項規定；及
- (b) 在處理貸款機構就拖欠保證貸款提出的賠償申索時，如貸款機構利用保證貸款抵銷其批出的其他貸款，庫務署亦不會拒絕作出賠償，但貸款機構必須遵守有關契約所訂的各項條文。

2.31 二零零二年六月，工業貿易署告知審計署，關於將壞帳轉嫁至該計劃的做法，並無任何特定限制。不過，工業貿易署亦指出：

- (a) 有關契約第7.8條訂明，貸款機構必須運用專業知識和判斷，謹慎地按照良好的銀行慣例處理貸款申請；及
- (b) 政府如發現貸款機構不履行有關契約所訂的責任，遇有拖欠保證貸款的情況，政府或會拒絕向貸款機構作出賠償，並可能要求貸款機構退還已發放的賠償。

審計署就保證貸款進行的個案研究

2.32 為確定貸款機構曾否批出保證貸款給未能完全符合信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗這三項準則的中小企，以償還其已批予該等中小企的現有的貸款，審計署從庫務署備存的記錄中，選取了多宗個案進行研究。審計署在研究有關個案時，已考慮以下因素：

- (a) 政府完全倚靠貸款機構評審借款人的信用是否良好 (見上文第 2.2 及 2.3 段)；及

- (b) 金管局認為，借款人如有過期還款的記錄，通常顯示其還款能力下降。一般來說，銀行必須具有充分的理據，才會向有過期還款記錄的借款人提供貸款（見上文第 2.27(a) 及 (b) 段）。

有關個案研究顯示，當借款人提出保證貸款申請時，貸款機構其實並無充分理據支持將借款人評為信用良好。此外，在兩宗個案研究中（個案2及個案3），貸款機構更在接獲庫務署的申請結果通知書前，便向有關中小企批出保證貸款。下文列舉了審計署所研究的一些個案。

個案 1

個案詳情

1. 一九九九年十二月中，貸款機構 -1 提交貸款保證申請書，要求政府為批予 A 公司的 290 萬元貸款提供保證。一九九九年十二月十五日，庫務署批准為該筆貸款提供 200 萬元的保證，並向貸款機構 -1 發出申請結果通知書。一九九九年十二月二十八日，A 公司支用該筆保證貸款。二零零零年十二月，貸款機構 -1 通知庫務署，A 公司未能償還貸款，並要求庫務署支付 200 萬元，以履行就該筆貸款所作的保證。二零零二年五月，庫務署支付 200 萬元予貸款機構 -1。
2. 審計署審查該宗個案後，發現貸款機構 -1 將 A 公司的現有壞帳轉嫁至該計劃。一九九九年十二月，當 A 公司申請該筆保證貸款時，尚欠貸款機構 -1 一筆 390 萬元的貸款和一筆 160 萬元的透支，而 A 公司更已逾期償還其現有貸款超過八個月。A 公司自從在一九九九年三月二十五日最後一次償還款項後，便未能償還餘下的貸款。貸款機構 -1 把尚欠的貸款和透支重整為該筆 290 萬元保證貸款和另一筆並非根據該計劃批出的 260 萬元貸款。一九九九年十二月，貸款機構 -1 批出該筆保證貸款時，在信貸評審中把 A 公司評為“次級”。

審計署的意見

3. 審計署認為，A 公司在申請該筆保證貸款時，貸款機構 -1 並無充分理據支持應將 A 公司評為信用良好。

資料來源：庫務署的記錄

個案 2

個案詳情

1. 一九九九年八月初，貸款機構-2 提交貸款保證申請書，要求政府為批予 B 公司的 110 萬元貸款提供保證。一九九九年八月十二日，庫務署批准為該筆貸款提供 80 萬元的保證，並向貸款機構-2 發出申請結果通知書。然而，一九九九年八月十日 (即在庫務署發出申請結果通知書前兩天)，B 公司已支用該筆保證貸款。二零零零年十月，貸款機構-2 通知庫務署，B 公司未能償還貸款，並要求庫務署支付 60 萬元，以履行就該筆貸款所作的保證。二零零二年七月，庫務署諮詢律政司、工商及科技局和工業貿易署，經計算變賣該筆保證貸款的抵押品所得的收入後，便支付了 50 萬元予貸款機構-2，以履行就該筆貸款所作的保證。

2. 審計署審查該宗個案後，發現貸款機構-2 將 B 公司一筆現有的壞帳轉嫁至該計劃。一九九九年八月，當 B 公司申請該筆保證貸款時，貸款機構-2 正向 B 公司追討一筆 140 萬元欠款 (已過期 195 日)。貸款機構-2 把該筆欠款重整為前述的 110 萬元保證貸款和一筆由 B 公司償還的 30 萬元款項。一九九九年九月，貸款機構-2 取得一項雙方同意的法庭命令。根據該項命令，鑑於貸款機構-2 接納一個新的還款表，故 B 公司及其他保證人同意向貸款機構-2 提供一項物業的第二法定按揭。B 公司自從在一九九九年九月償還第一個月的款項後，便未能在其後的按月還款到期日償還欠款。二零零零年五月，B 公司償還了原本已在二零零零年二月到期的按月還款。自此之後，B 公司便再沒有償還欠款。

審計署的意見

3. 審計署認為，B 公司在申請該筆保證貸款時，貸款機構-2 並無充分理據支持應將 B 公司評為信用良好。再者，B 公司在一九九九年八月十日 (即在庫務署發出申請結果通知書前兩天)，已支用該筆保證款貸，其做法亦違反了有關契約。

資料來源：庫務署的記錄

個案 3

個案詳情

1. 一九九九年五月，貸款機構-2 (即個案 2 的同一貸款機構) 提交貸款保證申請書，要求政府為一筆 270 萬元的貸款提供保證，該筆貸款是用來償還貸款機構-2 借給 C 公司的一筆現有按揭貸款。一九九九年六月一日，庫務署批准為該筆貸款提供 190 萬元的保證，並向貸款機構-2 發出申請結果通知書。然而，一九九九年五月二十七日 (即庫務署發出申請結果通知書前五天)，C 公司已支用該筆保證貸款。二零零零年八月，貸款機構-2 要求庫務署支付 100 萬元，以履行就該筆貸款所作的保證。二零零零年九月，庫務署諮詢工商及科技局、工業貿易署和金管局，經計算 C 公司其後償還的款項和出售按揭物業所得收入後，支付了 100 萬元予貸款機構-2，以履行就該筆貸款所作的保證。

2. 審計署審查該宗個案後，發現貸款機構-2 將 C 公司一筆現有的壞帳轉嫁至該計劃，因為該筆保證貸款是用來償還一筆現有的按揭貸款。一九九九年二月，法庭就 C 公司的按揭貸款作出判決，貸款機構-2 勝訴。一九九九年五月，當貸款機構-2 提交保證貸款的申請時，C 公司尚欠的現有按揭貸款和過期未償還的款項為 270 萬元。而根據當時的估值，有關按揭物業的價值可能已下跌 120 萬元。一九九九年八月，貸款機構-2 通知庫務署，C 公司已拖欠到期的保證貸款 20 多天。一九九九年十月，貸款機構-2 取消有關按揭物業的贖取權。

審計署的意見

3. 審計署認為，C 公司在申請該筆保證貸款時，貸款機構-2 並無充分理據支持應將 C 公司評為信用良好。再者，C 公司在一九九九年五月二十七日 (即庫務署發出申請結果通知書前五天) 已支用該筆保證貸款，其做法亦違反了有關契約。

資料來源：庫務署的記錄

個案 4

個案詳情

1. 二零零零年一月中，貸款機構 -1 (即個案 1 的同一貸款機構) 提交貸款保證申請書，要求政府為批予 D 公司的 50 萬元貸款提供保證。二零零零年一月十七日，庫務署批准為該筆貸款提供 30 萬元的保證，並向貸款機構 -1 發出申請結果通知書。二零零零年一月二十一日，D 公司支用該筆保證貸款。D 公司償還了第一期欠款後，便未能償還第二期 (於二零零零年二月到期) 及餘下各期欠款。二零零零年八月，庫務署就貸款機構 -1 有否違反有關契約的問題，諮詢工商及科技局、工業貿易署及金管局。二零零二年四月，庫務署支付 30 萬元予貸款機構 -1，以履行就該筆貸款所作的保證。

2. 審計署審查該宗個案後，發現貸款機構 -1 將 D 公司一筆經重整的貸款轉嫁至該計劃。根據金管局的指引，重整後的貸款屬次級貸款 (見上文第 2.14(c) 段)。一九九八年十一月，D 公司無法償還貸款機構 -1 所批出的一筆分期付款購買貸款，並要求貸款機構 -1 把該筆貸款重整為一筆短期貸款，分 24 個月償還。其後，貸款機構 -1 在信貸評審中把 D 公司評為“高風險”。一九九九年一月，貸款機構 -1 批出一筆 80 萬元的短期貸款予 D 公司，分 24 期償還。一九九九年十二月，D 公司要求貸款機構 -1 再次把原有的短期貸款重整為每月還款額較低的保證貸款，以紓解現金周轉的問題，當時貸款機構 -1 在信貸評審中把 D 公司再次評為“高風險”。D 公司重整債務後，每月還款額較先前減少 16,000 元。

審計署的意見

3. 審計署認為，D 公司在申請該筆保證貸款時，貸款機構 -1 並無充分理據支持應將 D 公司評為信用良好。

資料來源：庫務署的記錄

個案 5

個案詳情

1. 一九九九年二月初，貸款機構-3提交貸款保證申請書，要求政府為批予E公司的400萬元貸款提供保證。一九九九年二月四日，庫務署批准為該筆貸款提供200萬元的保證，並向貸款機構-3發出申請結果通知書。一九九九年二月五日，E公司支用該筆保證貸款。E公司自從在一九九九年三月償還第一期欠款後，便未能償還第二期及餘下各期欠款。二零零二年三月，庫務署支付200萬元予貸款機構-3，以履行就該筆貸款所作的保證。

2. 審計署審查該宗個案後，發現貸款機構-3將一筆現有貸款轉嫁至該計劃。貸款機構批給E公司的該筆保證貸款，其實是用來償還貸款機構-3較早前批予F公司的一筆現有貸款。該筆貸款的還款已逾期超過兩個月。E公司與F公司的關係十分密切。E公司的唯一擁有人X先生擁有F公司51%股權，其至親則擁有餘下49%股權。一九九六年八月，貸款機構-3批出一筆610萬元的貸款予F公司。一九九九年一月，X先生通知貸款機構-3，F公司的業務因整體市道不景而陷於困境，當時F公司尚欠的貸款餘額為380萬元。X先生要求貸款機構-3重整尚欠的貸款，並要求貸款機構-3讓E公司擔任該筆經重整的貸款的借款人，因為E公司才是有關抵押品的擁有人，而該抵押品是在內地的一部生產機器。

審計署的意見

3. 審計署認為，由於E公司與F公司的關係十分密切，E公司在申請該筆保證貸款時，貸款機構-3並無充分理據支持應將E公司評為信用良好。

資料來源：庫務署的記錄

個案 6

個案詳情

1. 一九九九年七月，貸款機構-4提交貸款保證申請書，要求政府為批予G公司的50萬元貸款提供保證。一九九九年七月二十九日，庫務署批准為該筆貸款提供30萬元的保證，並向貸款機構-4發出申請結果通知書。一九九九年七月三十一日，G公司支用該筆保證貸款。二零零零年六月，貸款機構-4通知庫務署，G公司未能償還貸款。二零零零年九月，庫務署就貸款機構-4有否違反有關契約的問題，諮詢工商及科技局、工業貿易署及金管局。二零零零年十月，庫務署支付30萬元予貸款機構-4，以履行就該筆貸款所作的保證。

2. 審計署審查該宗個案後，發現貸款機構-4將一筆現有的壞帳轉嫁至該計劃。貸款機構-4曾批出按揭貸款予G公司兩名股東，以供購入物業作投資用途，而上述的保證貸款是用來償還該筆現有的按揭貸款。一九九九年年初，G公司兩名股東承認財政出現困難。為減少按揭貸款的累算利息，貸款機構-4同意出售有關按揭物業，並把出售物業所得收入與尚欠的本金之間的差額轉為有期貸款。批出該筆保證貸款的目的，是幫助G公司兩名股東解決現金周轉的問題，使他們能夠繼續經營業務。

審計署的意見

3. 審計署認為，G公司在申請該筆保證貸款時，貸款機構-4並無充分理據支持應將G公司評為信用良好。

資料來源：庫務署的記錄

審計署對將貸款轉嫁至該計劃的意見

2.33 審計署注意到：

- (a) 該計劃旨在協助一些完全符合信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗這三項準則的中小企，向貸款機構借取足夠資金(見上文第1.2段)。然而，有關契約並無訂明，貸款機構只可向這些中小企批出保證貸款(見上文第2.6段)；
- (b) 儘管政府完全倚靠貸款機構評審中小企的保證貸款申請，但貸款機構無須向庫務署提交有關中小企信用狀況的資料(見上文第2.3段)。由一九九九年四月底起，貸款機構無須向政府聲明中小企在提出申請前的12個月內並無拖欠還款超過60天(見上文第2.20段)；
- (c) 根據律政司在一九九八年八月提供的法律意見，有關契約不能有效保障政府的利益(見上文第2.8段)；
- (d) 關於保證貸款的用途，包括利用貸款償還貸款機構所批出的其他貸款，並無任何限制(見上文第2.30(a)段)；
- (e) 庫務署、金管局和財經事務及庫務局認為有需要作出限制，並建議禁止貸款機構將壞帳轉嫁至該計劃(見上文第2.15、2.18、2.21、2.22、2.24、2.26及2.27段)。然而，工商及科技局不同意在有關契約內增訂條文，禁止貸款機構將壞帳轉嫁至該計劃。該局所提出的其中一個理由是，很難將轉嫁壞帳的做法與“提供喘息空間”兩者加以區分，而後者更可說是並非不符合該計劃的目的(見上文第2.28(b)段)。結果，有關契約並無載列明確條文，限制貸款機構將壞帳轉嫁至該計劃(見上文第2.31段)；
- (f) 在某些個案中，當有關的借款人申請保證貸款時，貸款機構並無充分理據支持應將該中小企評為信用良好(見上文第2.32段)；及
- (g) 在某些個案中，貸款機構在庫務署發出申請結果通知書前，已向中小企批出保證貸款(見上文第2.32段)。

2.34 在推行該計劃時，政府不能阻止貸款機構向未完全符合信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗這三項準則的中小企批出保證貸款。而且，政府亦不能阻止貸款機構將現有貸款轉嫁至該計劃，尤其是當貸款機構知道有關的中小企可能無法償還現有貸款，更可能會這樣做。日後如有拖欠還款的情況，政府亦不能拒絕貸款機構的賠償申索。審計署認為，推行該計劃的安排有欠妥善，原因是：

- (a) 向未完全符合信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗這三項準則的中小企批出保證貸款，有違該計劃的目的；

- (b) 由於政府已為該計劃設定最高的承擔額 (見上文第1.4段表一)，因此，向信用欠佳的中小企批出保證貸款，會令其他完全符合這三項準則的中小企失去獲批貸款的機會，以致無法應付繼續經營業務的真正需要；及
- (c) 如信用欠佳的中小企在獲批保證貸款後拖欠還款，貸款機構亦可減少本身的損失，因為政府必須履行有關的保證，作出賠償。

2.35 審計署認為，政府應參考庫務署處理根據該計劃向中小企批出保證貸款所汲取的經驗，在日後推行類似計劃時，需審慎評估貸款人將壞帳轉嫁至有關計劃的風險，以充分保障政府的利益。根據風險評估的結果，政府應決定是否准許借款人使用新的貸款償還由同一貸款人批出的現有貸款 (包括壞帳)。

2.36 為確保公帑用得其所，審計署認為，庫務署應審慎覆檢上文第2.32段所述的六宗保證貸款申索個案，以及所有其他類似的申索個案 (包括已支付索償款項及處理中的申索個案)，以確定貸款機構有否違反有關契約所訂的任何規定，特別是第2.6、7.4、7.8及9.1條 (見上文第2.4及2.7段)。

審計署對將貸款轉嫁至該計劃的建議

2.37 政府如在日後推行的類似計劃為私營機構所批出的貸款擔任保證人，為了確保有足夠的措施保障政府的利益，審計署建議工業貿易署署長應：

- (a) 聯同工商及科技局局長：
 - (i) 參考庫務署處理根據該計劃向中小企批出保證貸款所汲取的經驗，審慎評估貸款人濫用這些計劃轉嫁壞帳的風險；及
 - (ii) 根據風險評估的結果，決定政府應否准許借款人使用新的貸款償還由同一貸款人批出的現有貸款；
- (b) 如政府准許借款人使用新的貸款償還由同一貸款人批出的現有貸款，應要求貸款人向政府提供有關借款人的必要信貸資料，而不應單靠貸款人評估借款人的信用是否良好，以便政府在批給保證前，能夠對借款人進行全面的信貸評審。這些資料應包括：
 - (i) 借款人是否貸款人的現有客戶，如是的話，其現有貸款的還款記錄，包括借款人在提出申請前的12個月內曾否拖欠還款超過60天；
 - (ii) 申請新貸款的原因，以及會否使用貸款償還現有貸款；及
 - (iii) 借款人尚欠的債項總額相對於其資產總值；及

- (c) 如政府不准許借款人使用新的貸款償還由同一貸款人批出的現有貸款，並倚靠由貸款人對借款人進行信貸評審：
 - (i) 在有關的法律文件內訂明計劃的目的，以及向借款人批出貸款的準則；
 - (ii) 參照金管局發出的貸款分類指引，並參考庫務署處理根據該計劃向中小企批出保證貸款所汲取的經驗，列出“壞帳”的明確定義；及
 - (iii) 在有關的法律文件內，清楚訂明貸款人不可將壞帳轉嫁至有關計劃。

2.38 審計署建議庫務署署長應：

- (a) 覆檢就上文第2.32段所述的六宗保證貸款申索個案，以及所有其他類似的申索個案，以確定貸款機構有否違反有關契約所訂的任何規定，當中包括：
 - (i) 規定貸款機構必須在庫務署發出申請結果通知書當日起計的14天內向借款人批出保證貸款(見上文第2.4段)；
 - (ii) 規定貸款機構必須從速向政府披露可能會影響政府在該計劃下的權利、利益、義務或責任的所有重要事實及資料(見上文第2.7(a)段)；
 - (iii) 規定貸款機構必須運用專業知識及判斷，謹慎處理借款人的申請，並須按照良好的銀行慣例行事(見上文第2.7(b)段)；及
 - (iv) 規定貸款機構不得向政府提供虛假、有欺詐成分或誤導的資料，亦不得真誠地行事(見上文第2.7(c)段)；

庫務署署長在進行上述工作時，應按情況所需，就法律問題諮詢律政司，以及就銀行慣例徵詢金管局的意見；及

- (b) 如發現貸款機構違反有關契約的任何規定，向貸款機構追討已支付的款項，以及拒絕尚在處理中的個案的申索。

當局的回應

2.39 工商及科技局局長和工業貿易署署長接納審計署的建議，並表示：

該計劃的目的是協助信用良好的中小企

- (a) 鑑於審計署的關注，工商及科技局和工業貿易署日後推行類似計劃時，會考慮發信給貸款機構，並以更明確的條款列明政府目的是令哪類中小企從中受惠。工商及科技局和工業貿易署亦會諮詢律政司，共同研究是否把這些條款納入契約內；

- (b) 政府已在有關契約第7.8條，傳達貸款機構只應向信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗的中小企批出保證貸款的規定。第7.8條訂明，貸款機構應運用專業知識及判斷，謹慎處理每名借款人的申請，並應按照現行的良好銀行慣例行事。工商及科技局和工業貿易署相信，實際上，貸款機構如遵行第7.8條的規定，並以專業眼光作出判斷，便只會向信用良好、業績理想，並能夠證明業務前景明朗的中小企批出保證貸款(註9)；
- (c) 律政司於一九九八年八月表示，根據第7.8及9.1條，貸款機構如被發現行事疏忽、罔顧後果或有欺詐成分，將會受到懲處。由於政府屬意完全倚靠貸款機構審批貸款申請及評估中小企的信用狀況，因此，工商及科技局和工業貿易署認為，貸款機構須犯有錯失，才會根據上述條文受到懲處，實屬公平。

增訂條文以防止把貸款轉往該計劃

- (d) 政府在日後推行類似計劃時，應審慎評估貸款機構將壞帳轉嫁至這些計劃的風險，並採取最適當的措施，以防這些計劃受到濫用。事實上，這是政府沿用的做法，日後繼續這樣做應無困難。不過，有關保證的申請應由政府進行全面審核而不應倚靠貸款機構處理的建議，工商及科技局和工業貿易署則認為不易實行。政府如接納這項建議，實際上便須擔當貸款機構的角色，負責審批貸款申請。這樣的話，工商及科技局和工業貿易署將須動用額外資源，並須借助外界的專才；
- (e) 政府是有意決定不明文禁止貸款機構把貸款轉往該計劃。該計劃的基本目的是協助中小企在流動資金緊絀時，取得融資。根據商界反映的意見，當時，許多中小企最常面對的其中一個問題，是嚴重的現金周轉問題。財委會對此亦表認同。事實上，不少中小企均無法如期償還現有的貸款。如政府不准貸款機構把貸款轉往該計劃，貸款機構便會乾脆要求借款人還款，導致很多中小企被迫結業。這將與該計劃為中小企提供喘息空間以紓緩流動資金緊絀情況的宗旨背道而馳。此外，即使中小企在一九九八年流動資金緊絀期間逾期未能償還貸款，亦未必屬慣常所指的信用破產。工商及科技局和工業貿易署認為，該計劃與其把所有這些中小企拒諸門外，倒不如讓貸款機構決定個別中小企是否信用良好，這樣做更為適當(註10)；

註9：金管局曾向工商及科技局指出，有關良好銀行慣例的規定過於寬鬆，可作不同的詮釋(見上文第2.27(d)段)。

註10：應予注意的是，金管局曾向工商及科技局指出，向有過期還款記錄的借款人批出貸款的風險，以及向這類借款人批出貸款，必須具有充分的理據(見上文第2.27(a)及(b)段)。

- (f) 事實上，很多中小企在根據該計劃向政府申請保證時，均有過期還款的記錄，但最終均能悉數清還貸款。這顯示，工商及科技局和工業貿易署在該計劃下完全倚靠貸款機構決定哪些中小企信用良好的做法是正確的，同時亦在審慎理財與行政簡易兩者之間取得了平衡；及
- (g) 工商及科技局和工業貿易署注意到，對於報告內所提述的六宗保證個案，審計署對有關公司的信用是否良好，有所保留。值得注意的是，在所有這些個案中，貸款機構均十分熟悉有關的中小企，並相信其財政困難只屬短暫性質，可透過重整債務作出改善，因此才決定向其貸款。

2.40 庫務署署長贊成審計署的建議，就是庫務署應審查處理中的申索個案和覆檢已支付索償款項的個案，以確定貸款機構有否違反有關契約所訂的任何規定。

2.41 金管局總裁大致贊成審計署的建議，尤其是有關日後推行類似計劃時，需加入足夠保障措施以免貸款機構濫用這些計劃的建議。金管局總裁亦贊成，庫務署應審查處理中的申索個案和覆檢已支付索償款項的個案，以確定所有申索個案是否符合有關契約所訂的賠償條款，從而確保公帑用得其所。

第3部分：將無法追討的保證金撇帳

將無法追討的保證金撇帳的權力

3.1 遇有拖欠保證貸款的情況，政府會向貸款機構支付保證金。向中小企追討所得的任何款項，均會根據政府提供的保證額佔貸款總額的比率，由政府與貸款機構按比例攤分。截至二零零二年三月三十一日，經扣除向中小企追討所得的款項總額中政府所佔的部分，以及2001-02年度的1,060萬元撇帳額後，保證金結餘為1.849億元(見附錄A)。

3.2 根據二零零零年六月五日發出的財務通告第6/2000號，遇有公帑遺失的事件，如不涉及公職人員欺詐或疏忽的情況，部門首長或管制人員可就每宗個案或由於某一原因，親自批核將有關款額撇帳，最高金額為50萬元。二零零二年一月，預計撇帳個案約共1200宗，須予撇帳的無法追討保證金總額約為4.3億元，有鑑於此，財經事務及庫務局認為：

- (a) 按照當時的安排，庫務署署長須徵求當時的庫務局局長批核，才可將每次超過50萬元的無法追討保證金撇帳，但這類個案的數目甚多；及
- (b) 為了簡化程序和提高效率，由庫務局局長授權庫務署署長親自批核將該計劃下每筆超過50萬元的無法追討保證金撇帳，會更具效率。

3.3 二零零二年二月，庫務局局長授權庫務署署長親自批核將該計劃下每筆超過50萬元的無法追討保證金撇帳。庫務署署長每半年便須向庫務局局長提交一份報表，列出該半年內根據所授權力將每項無法追討的保證金撇帳的詳情(包括撇帳的原因)。二零零二年三月，庫務署署長批核將為數達1,030萬元的無法追討保證金撇帳，當中包括七筆由80萬元至190萬元的款項。

審計署對將無法追討的保證金撇帳的意見

3.4 鑑於撇帳個案數目甚多，而須予撇帳的無法追討保證金數額龐大(見上文第3.2段)，同時考慮到有關的保證申請最初是由庫務署批核，審計署認為，有需要檢討是否有充分理據轉授有關權力。

審計署對將無法追討的保證金撇帳的建議

3.5 審計署建議財經事務及庫務局局長應：

- (a) 檢討是否有充分理據授權庫務署署長親自批核將該計劃下每筆超過50萬元的無法追討保證金撇帳；及
- (b) 根據檢討結果，決定應否繼續轉授有關權力。

當局的回應

3.6 財經事務及庫務局局長同意檢討應否繼續現有的安排，授權庫務署署長親自批核將該計劃下每筆超過 50 萬元的無法追討保證金撇帳。

第 4 部分：為數 5 萬元的保證貸款

工業貿易署對小額保證貸款的意見

4.1 一九九八年八月，即財委會通過該計劃後不久，工業貿易署與中小企代表舉行會議時，工業貿易署表明，政府經考慮批出保證貸款在管理方面的複雜情況及成本等因素後，決定不會根據該計劃為只需要小額融資的中小企提供保證。

4.2 工業貿易署在一九九九年四月提交財委會的檢討報告中指出：

- (a) 有建議認為，應為小額貸款 (例如不超過 20 萬元或 50 萬元) 制訂一個較為簡單的計劃及申請程序，以協助只需小額融資的中小企。不過，制訂兩級制度，並訂立不同的資格標準及申請程序，會令人感到混淆；
- (b) 就政府方面而言，申請保證的程序已非常簡單；
- (c) 關於小額貸款 (例如不超過 10 萬元)，市場上已有各類個人信貸融通；及
- (d) 中小企如無法向財務機構借取小額貸款，其信用狀況及業務前景似乎頗成疑問。

結果，該計劃下的保證貸款並無設定最低貸款額。

政府在一九九九年審批了大量為數 5 萬元的貸款保證申請

4.3 一九九九年前，庫務署並無接獲就每宗為數 5 萬元的貸款保證申請。在一九九九年六月至二零零零年一月期間，庫務署共審批了逾 4 400 宗就每宗為數 5 萬元的貸款保證申請，這些申請來自兩家屬同一銀行集團的貸款機構 (貸款機構 -5 及貸款機構 -6)。該兩家貸款機構以劃一的銀行產品形式，向中小企提供每宗為數 5 萬元的保證貸款。

4.4 一九九九年九月底，工業貿易署通知貸款機構 -5 和貸款機構 -6：

- (a) 庫務署不會接受新提出的每宗為數 5 萬元的貸款保證申請；及
- (b) 庫務署會繼續處理已接獲的每宗為數 5 萬元的貸款保證申請。

4.5 一九九九年十一月，工業貿易署通知立法會貿易及工業事務委員會：

- (a) 貸款機構 -5 和貸款機構 -6 已停止向庫務署提交每宗為數 5 萬元的貸款保證申請；及
- (b) 政府會向各貸款機構發出指引，訂明貸款機構應按市場需求向中小企提供保證貸款，而不應為吸引準顧客而把保證貸款轉化為商品。

為數 5 萬元的保證貸款的拖欠比率甚高

4.6 截至二零零二年八月二十九日，有關每宗為數5萬元而保證期已屆滿或保證責任已解除的保證貸款：

- (a) 已批出的保證總額達 1.555 億元；
- (b) 政府已就拖欠保證貸款，(向貸款機構-5及貸款機構-6) 支付共550萬元申索淨額；
- (c) 庫務署正處理 1 141 宗拖欠保證貸款的申索個案 (由貸款機構 -5 及貸款機構 -6 提交)，申索總額達 3,170 萬元；及
- (d) 欠款比率 (見上文第 1.6 段) 為 23.9% (即 (550 萬元 + 3,170 萬元) / 1.555 億元)。

審計署對為數 5 萬元的保證貸款的意見

4.7 審計署注意到：

- (a) 雖然工業貿易署對為小額貸款批出保證有所保留，但並無就該計劃的保證貸款設定最低貸款額 (見上文第 4.1 及 4.2 段)；
- (b) 在一九九九年六月至二零零零年一月期間，庫務署共審批逾 4 400 宗就每宗為數 5 萬元的貸款保證申請 (見上文第 4.3 段)；及
- (c) 截至二零零二年八月二十九日，每宗為數 5 萬元的保證貸款的欠款比率為 23.9%，是該計劃下所有保證貸款的欠款比率 (7.6%) 的三倍以上 (見上文第 1.6 及 4.6(d) 段)。

4.8 審計署認為，政府應就該計劃的保證貸款設定最低貸款額，因為正如工業貿易署在一九九九年四月提交財委會的檢討報告中所述：

- (a) 市場上有各類的個人信貸融通可提供小額貸款 (例如不超過 10 萬元)；及
- (b) 中小企如無法向財務機構借取小額貸款，其信用狀況及業務前景似乎頗成疑問 (見上文第 4.2 段)。

審計署對為數 5 萬元的保證貸款的建議

4.9 審計署建議，日後如推行類似的計劃，工商及科技局局長和工業貿易署署長應顧及市場上是否已有小額貸款服務，以及無法向財務機構借取小額貸款的借款人的信用狀況和業務前景，審慎評估設定最低貸款額是否可取。

當局的回應

4.10 工商及科技局局長和工業貿易署署長表示：

- (a) 工商及科技局和工業貿易署接納審計署的建議，政府日後如推行類似計劃，除了設定貸款額上限外，亦應審慎評估是否需要設定最低的貸款額。如出現上述情況，政府在作出評估時，會考慮所有相關的因素；
- (b) 工商及科技局和工業貿易署得悉，審計署關注到每宗為數5萬元的保證貸款拖欠比率相對較高的情況；
- (c) 上文第4.1段提及，工業貿易署與中小企代表舉行會議，而該次會議是在該計劃推行前舉行，當時，政府尚在制訂該計劃的推行細節，工業貿易署可能只在內部考慮有關小額貸款的問題。不過，該計劃其後推行時，政府並未就符合該計劃申請要求的貸款設定最低限額，這足以顯示政府是有意決定不進一步跟進有關建議；
- (d) 政府確實有多個合理的理由，不為該計劃設定最低貸款額。回顧當時的情況，在該計劃推行時，市場上雖有提供不超過10萬元小額貸款的個人信貸融通，但這並不表示中小企商人當時借取這些貸款，會較借取商業貸款容易。事實上，流動資金緊絀使整個借款市場都受到影響。再者，中小企商人通常無法如受僱人士般提供穩定的入息證明，因此，他們向財務機構申請私人貸款時，未必會獲得積極的回應。這種情況在一九九八年流動資金緊絀期間尤其顯著；及
- (e) 對於當局接獲貸款機構 -5 及貸款機構 -6 提出每宗為數 5 萬元的貸款保證申請，工業貿易署較為關注的是，這些貸款能否真正協助中小企，以及貸款機構是否審慎處理這些劃一的貸款產品的申請，而非貸款金額本身。

附錄 A
(參閱第 3.1 段)

二零零二年三月三十一日保證金結餘

	(千元)
保證金總額	206,107
向中小企收回的款項總額	(10,685)
	<hr/>
	195,422
無法追討的保證金撇帳總額	(10,552)
	<hr/>
結餘	<u>184,870</u>

資料來源：庫務署的記錄