

## 第 5 章

香港特别行政区政府

贷款基金

政府总部

工商及科技局  
财经事务及库务局

政府部门  
工业贸易署  
库务署

中小型企业特别信贷计划

香港审计署  
二零零二年十月十五日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。  
如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

# 中小型企业特别信贷计划

## 目 录

	段数
撮要及主要审计结果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1 – 1.6
该计划的设计	1.7
该计划的管理	1.8
帐目审查	1.9
<i>当局的整体回应</i>	1.10
第 2 部分：将贷款转嫁至该计划	
政府旨在协助信用良好的中小企	2.1
倚靠贷款机构评审贷款申请	2.2 – 2.3
保证贷款的批出日期	2.4
政府不会干预贷款机构的贷款决定	2.5
有关契约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应获得援助	2.9
对该计划可能被滥用来转嫁贷款的忧虑	2.10 – 2.11
一些银行家于一九九八年建议方法以防止该计划受到滥用	2.12 – 2.13
金管局建议采取方法以防止将坏帐转嫁至该计划	2.14 – 2.16
就“无过期贷款”作出声明的规定于一九九九年年初予以取消	2.17 – 2.20
库务署于一九九九年年底重申有需要禁止转嫁坏帐	2.21 – 2.23
金管局同意库务署的建议	2.24 – 2.27
工商及科技局对库务署的建议表示保留	2.28 – 2.29
没有订立保障措施以防止将贷款转嫁至该计划	2.30 – 2.31
审计署就保证贷款进行的个案研究	2.32
<i>审计署对将贷款转嫁至该计划的意见</i>	2.33 – 2.36
<i>审计署对将贷款转嫁至该计划的建议</i>	2.37 – 2.38
<i>当局的回应</i>	2.39 – 2.41
第 3 部分：将无法追讨的保证金撇帐	
将无法追讨的保证金撇帐的权力	3.1 – 3.3
<i>审计署对将无法追讨的保证金撇帐的意见</i>	3.4

## 目 录 (续)

	段数
<i>审计署对将无法追讨的保证金撤帐的建议</i>	3.5
<i>当局回应</i>	3.6
<b>第 4 部分：为数 5 万元的保证贷款</b>	
工业贸易署对小额保证贷款的意见	4.1 – 4.2
政府在一九九九年审批了大量为数5 万元的贷款保证申请	4.3 – 4.5
为数5 万元的保证贷款的拖欠比率甚高	4.6
<i>审计署对为数5 万元的保证贷款的意见</i>	4.7 – 4.8
<i>审计署对为数5 万元的保证贷款的建议</i>	4.9
<i>当局回应</i>	4.10
附录A：二零零二年三月三十一日保证金结余	
附录B：中文版从略	

# 中小型企业特别信贷计划

## 撮要及主要审计结果

### 引言

A. 一九九八年八月二十四日，政府推出中小型企业特别信贷计划(该计划)，以协助信用良好、业绩理想并能够证明业务前景明朗的中小型企业(中小企)向贷款机构借取足够资金。根据该计划，政府会为参与计划的贷款机构(贷款机构)批予中小企的贷款担任保证人，遇有拖欠保证贷款的情况，政府会向贷款机构支付款项，以履行根据该计划所作的保证。政府的最高承担额原本为25亿元，现已增至50亿元。政府为协助每家中小企而提供的最高保证额为200万元或保证贷款的70%，以较低者为准(原本为200万元或保证贷款的50%，以较低者为准)。至于最长保证期限则为两年(原本为一年)。库务署署长负责管理该计划。政府与每家贷款机构签订的契约(有关契约)订明双方的权利和责任，以及处理交易的适当机制。二零零零年三月，该计划下的所有款项已经批出，政府停止提供新的保证额。当时向中小企批出保证贷款的申请共有11 968宗。库务署计算了“保证期已届满或保证责任已解除的保证额的欠款比率”(欠款比率)，以反映保证贷款的欠款情况。截至二零零二年八月二十九日，欠款比率为7.6% (第1.2至1.6及1.8段)。

### 帐目审查

B. 审计署就该计划的推行情况进行了审查，目的为研究：(a)该计划是否有足够的保障措施，以确保为中小企提供的保证符合该计划的目的，以及政府的利益是否获得充分保障；及(b)将付予贷款机构而无法追讨的保证金额撤帐的现有安排是否妥善(第1.9段)。审查结果撮述于下文第C至K段。

### 没有订立保障措施以防止将贷款转嫁至该计划

C. 尽管政府完全倚靠贷款机构评估中小企的保证贷款申请，但贷款机构无须向库务署提交有关中小企信用状况的资料。库务署接获已填妥的申请表格后，通常会在一个工作天内把申请结果通知贷款机构(第2.3及2.4段)。

D. 有关契约不能有效保障政府的利益。根据有关契约，贷款机构须运用专业知识和判断，谨慎处理每家中小企的申请，并须按照现行的良好银行惯例行事。此外，倘若贷款机构提供任何虚假、有欺诈成分或误导的资料，或不真诚地行事，便须向政府退还保证金。不过，律政司表示，根据有关契约，贷款机构须犯有错失，才会

受到惩处。律政司亦指出，有关贷款机构提供任何虚假、有欺诈成分或误导的资料，或不真诚地行事的条文，是与贷款机构提出的申索事宜有关，而并非关于其获批给保证前的行为(第2.7 及2.8 段)。

E. 关于保证贷款的用途，包括利用有关贷款偿还贷款机构所批出的其他贷款，并无任何限制。库务署、香港金融管理局和财经事务及库务局认为，当局有需要禁止贷款机构将坏帐转嫁至该计划，并已就此提出建议。不过，工商及科技局并不赞成在有关契约内增订条文，以禁止贷款机构将坏帐转嫁至该计划。政府不能阻止贷款机构将现有贷款转嫁至该计划，尤其是当贷款机构知道有关的中小企可能无法偿还现有贷款，更可能会这样做。日后如有拖欠还款的情况，政府亦不能拒绝贷款机构的赔偿申索(第2.15、2.18、2.20至2.30及2.34段)。

F. 在某些个案中，当有关的借款人申请保证贷款时，贷款机构并无充分理据支持应将有关中小企评为信用良好。此外，在某些个案中，贷款机构在库务署发出申请结果通知书前，已向有关中小企批出保证贷款(第2.32段)。

G. 根据个案研究的结果，审计署认为该计划的推行有欠妥善，原因有三。首先，向未完全符合信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗这三项准则的中小企批出保证贷款，有违该计划的目的。第二，向信用欠佳的中小企批出保证贷款，会令其他完全符合这三项准则的中小企失去获批贷款的机会，以致无法应付继续经营业务的真正需要。第三，如信用欠佳的中小企在获批保证贷款后拖欠还款，贷款机构亦可减少本身的损失，因为政府必须履行有关的保证，作出赔偿(第2.34段)。

H. 在日后推行类似计划时，审计署认为需审慎评估贷款人将坏帐转嫁至有关计划的风险，以充分保障政府的利益。根据风险评估的结果，政府应决定是否准许贷款人使用新的贷款偿还由同一贷款人批出的现有贷款(第2.35段)。

I. 为确保公帑用得其所，审计署认为，库务署应审慎覆检审计署已予审查的六宗保证贷款申索个案，以及所有其他类似的申索个案，以确定贷款机构有否违反有关契约的规定(第2.36段)。

#### **有需要检讨库务署署长撇帐的权力**

J. 二零零二年二月，为了简化程序和提高效率，当时的库务局局长授权库务署署长亲自批核将该计划下每笔超过50万元的无法追讨保证金撇帐。鉴于撇帐个案数目甚多，而须予撇帐的无法追讨保证金数额庞大，同时考虑到有关的保证申请最初是由库务署批核，审计署认为，有需要检讨是否有充分理据转授有关权力(第3.2至3.4段)。

## 没有就批出为数 5 万元的保证贷款施加限制

K. 工业贸易署在一九九九年四月提交立法会财务委员会的检讨报告中,表示对就小额贷款批出保证有所保留,但该计划下的保证贷款并无设定最低贷款额。截至二零零二年八月二十九日,每宗为数5万元的保证贷款的欠款比率为23.9%,是所有保证贷款的欠款比率(7.6%)的三倍以上。审计署认为,政府应就该计划的保证贷款设定最低贷款额(第4.2、4.7(c)及4.8段)。

## 审计署的建议

L. 审计署提出以下主要建议:

### *没有订立保障措施以防止将贷款转嫁至该计划*

- (a) 政府如在日后推行的类似计划,为私营机构所批出的贷款担任保证人,工业贸易署署长应:
- (i) 联同工商及科技局局长审慎评估贷款人滥用这些计划转嫁坏帐的风险,以及根据风险评估的结果,决定政府应否准许借款人使用新的贷款偿还由同一贷款人批出的现有贷款(第2.37(a)段);
  - (ii) 如政府准许借款人使用新的贷款偿还由同一贷款人批出的现有贷款,应要求贷款人向政府提供有关借款人的必要信贷资料,以便政府在批给保证前,能够对借款人进行全面的信贷评审(第2.37(b)段);及
  - (iii) 如政府不准许借款人使用新的贷款偿还由同一贷款人批出的现有贷款,并倚靠由贷款人对借款人进行信贷评审:
    - 在有关的法律文件内订明计划的目的,以及向借款人批出贷款的准则;
    - 列出“坏帐”的明确定义;及
    - 在有关的法律文件内,清楚订明贷款人不可将坏帐转嫁至有关计划(第2.37(c)段);
- (b) 库务署署长应:
- (i) 覆检审计署已予审查的六宗保证贷款申索个案,以及所有其他类似的申索个案,以确定贷款机构有否违反有关契约(第2.38(a)段);及

(ii) 如发现贷款机构违反有关契约的规定，向贷款机构追讨已支付的款项，以及拒绝尚在处理中的个案的申索(第2.38(b)段)；

*有需要检讨库务署署长撤帐的权力*

(c) 财经事务及库务局局长应：

(i) 检讨是否有充分理据授权库务署署长亲自批核将该计划下每笔超过50万元的无法追讨保证金撤帐(第3.5(a)段)；及

(ii) 根据检讨结果，决定应否继续转授有关权力(第3.5(b)段)；及

*没有就批出为数5万元的保证贷款施加限制*

(d) 日后如推行类似的计划，工商及科技局局长和工业贸易署署长应审慎评估设定最低贷款额是否可取(第4.9段)。

**当局的回应**

M. 当局大致赞成审计署的建议。

## 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纾解民困的特别措施，以纾缓香港经济调整所造成的问题。其中一项措施是推行中小型企业特别信贷计划(该计划)，协助中小型企业(中小企)向贷款机构借取贷款(注1)。工业贸易署(注2)负责统筹政府各有关部门的工作，以订定该计划的细则，并协助推行该计划，例如进行宣传和推广工作。

1.2 一九九八年七月，立法会财务委员会(财委会)通过拨出为数25亿元的承担额设立该计划。该计划旨在协助中小企向贷款机构借取足够资金，但有关的中小企须符合下列三项准则：

- (a) 信用良好；
- (b) 业绩理想；及
- (c) 能够证明业务前景明朗。

一九九八年八月初，政府邀请《银行业条例》(第155章)所载列的全部认可机构参与该计划。一九九八年八月二十四日，政府开始推行该计划。

1.3 根据该计划，政府会为参与计划的贷款机构(贷款机构)批予中小企的贷款担任保证人。这些贷款，在下文内称为保证贷款。除了贷款机构就保证贷款的运用订定的限制外，该计划不会对保证贷款的用途施加任何特定限制。遇有拖欠保证贷款的情况，政府会向贷款机构支付款项(下称保证金)，以履行根据该计划所作的保证。

1.4 自该计划于一九九八年八月推出后，政府曾就该计划作出若干修订，详情撮述于下文表一。

---

注1： 在本报告中，“贷款”一词指各种信贷融通，包括有期贷款及透支贷款。

注2： 工业贸易署在二零零零年七月一日成立前，由工业署负责为工业界及中小企提供一般支援。

表一

## 该计划的修订

	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
政府的最高承担额	25 亿元	25 亿元	50 亿元
政府为每家中小企 提供的最高保证额	200 万元或保证 贷款的50% ， 以较低者为准	200 万元或保证 贷款的70% ， 以较低者为准	200 万元或保证 贷款的70% ， 以较低者为准
最长保证期限	一年	两年	两年

资料来源：工商及科技局的记录

1.5 二零零零年三月，该计划下的所有款项已经批出，政府停止提供新的保证额。当时向中小企批出保证贷款的申请共有11 968 宗，而政府提供的保证总额则为58 亿元（注3）。

1.6 库务署计算了“保证期已届满或保证责任已解除的保证额的欠款比率”（欠款比率），以反映保证贷款的欠款情况。该欠款比率是以迄今的申索净额（即申索额减去收回款项中政府所占的部分）占保证期已届满或保证责任已解除的保证金总额的百分率计算。截至二零零二年八月二十九日（即二零零二年八月最后一个星期四），在政府所提供的58亿元保证总额当中，有99.2%的保证期已届满或保证责任已解除，而欠款比率则为7.6%。库务署已处理548宗就拖欠保证贷款而提出的申索，并向贷款机构支付了2.373亿元保证金。库务署仍在处理1 446宗贷款机构就拖欠保证贷款而提出的申索（注4），申索总额达1.998亿元。

---

注3： 政府提供的58亿元保证总额超逾已核准的50亿元最高承担额。这是由于该计划可用作提供保证的款项属循环性质，因此，当先前提供的保证额的保证期已届满或保证责任已经解除，政府便可运用有关款项为新的贷款提供保证。

注4： 其中包括1 141宗就拖欠为数5万元保证贷款而提出的申索个案，申索总额达3,170万元（见下文第4.6(c)段）。

## 该计划的设计

1.7 一九九八年七月，工商及科技局(注5)向财委会提交文件(一九九八年财委会文件)，征求财委会批准推行该计划，并告知财委会该计划是按照以下四项原则拟定：

- (a) **市场导向** 该计划必须按市场导向的原则推行，目的在于协助因信贷紧缩而不获贷款机构提供足够资金的中小企，但这些企业必须符合信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗这三项准则；
- (b) **风险分担** 欠款和延迟还款的风险应由贷款机构和政府共同分担；
- (c) **风险限制** 政府根据该计划提供的保证总额会设有上限，而每家中小企可从政府获取的最高保证额亦会设有上限；及
- (d) **行政简易** 该计划应务求简单和易于管理。

## 该计划的管理

1.8 库务署署长负责管理该计划并担任控制拨款管制人员。贷款机构负责向中小企发放款项和收取还款。政府与每家贷款机构签订的契约(有关契约)订明双方的权利和责任，以及处理交易的适当机制。

## 帐目审查

1.9 审计署就该计划的推行情况进行了审查，目的为研究：

- (a) 该计划是否有足够的保障措施，以确保为中小企提供的保证符合该计划的目的，以及政府的利益是否获得充分保障；及
- (b) 将付予贷款机构而无法追讨的保证金撤帐的现有安排是否妥善。

审计署发现有若干可予改善的地方，并就有关问题提出了一些建议。

## 当局的整体回应

1.10 工商及科技局局长和工业贸易署署长欢迎审计署对该计划进行衡量值式审计工作和提出改善建议，并同意日后如推行类似计划，会注意审计署的建议。他们表示：

---

注5：二零零零年七月一日，“Trade and Industry Bureau”改称为“Commerce and Industry Bureau”，但其中文名称仍为工商局。在问责制实施后，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职能。

- (a) 该计划的基本目的,是纾缓中小企在一九九八年所面对前所未有的流动资金紧绌的问题。该计划的的原则是,获政府提供贷款保证的中小企,必须信用良好、业绩理想,并能够证明业务前景明朗。此外,该计划亦按照以下四项同等重要的基本原则运作:市场导向、风险分担、风险限制及行政简易。这些原则已于一九九八年七月获财委会通过。在评估该计划的成本效益时,除须完全明白推行该计划的背景外,亦须充分考虑到需要在该计划的目的与运作原则两者之间取得平衡;
- (b) 在通过一九九八年财委会文件时,根据风险分担的原则,财委会完全知悉政府可能无法收回根据该计划所批出的全部或部分资本承担额。财委会于一九九九年十一月通过有关把政府的承担额由25亿元增至50亿元的提议时,已获悉万一所有根据该计划借取贷款的中小企都拖欠还款,政府将须向有关贷款机构全数支付该50 亿元已予保证的款项; 及
- (c) 由于该计划的基本目的是纾缓中小企在一九九八年所面对的流动资金严重紧绌的问题,因此,评估该计划是否达到这个目的,亦合情合理。在这方面,共有9 912家中小企因该计划而受惠。截至二零零二年九月十二日,欠款比率为7.6%,而有关贷款机构亦已就批予1 880 家中小企的保证贷款(合共4.4 亿元) 提出申索。换言之,共有超过92%的保证贷款属履约或已经全数偿还的贷款。此外,该计划亦曾协助约8 000家中小企解决流动资金紧绌的问题。

## 第 2 部分：将贷款转嫁至该计划

### 政府旨在协助信用良好的中小企

2.1 如上文第1.7(a)段所述，在一九九八年财委会文件中，工商及科技局已通知财委会，政府推行该计划的目的是协助因信贷紧缩而不获贷款机构提供足够资金的中小企，但这些企业必须信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗。

### 倚靠贷款机构评审贷款申请

2.2 在一九九八年财委会文件中，工商及科技局指出：

- (a) 政府倚靠贷款机构以一贯审慎而专业的判断，评审贷款申请者的信用状况；及
- (b) 贷款机构会根据其惯常审慎的方法审批贷款申请。

2.3 有关契约第7.8条订明贷款机构审批贷款申请的责任，内容如下：

*“贷款人明白，政府完全倚靠贷款人作为审慎贷款人所应有的专业知识、判断及谨慎的态度。贷款人须运用其专业知识和判断，谨慎处理每名借款人的申请，并须按照银行界现行的良好银行惯例行事。”*（审计署的重点）

贷款机构无须向库务署提交有关中小企信用状况的资料，以支持该中小企的保证贷款申请。

### 保证贷款的批出日期

2.4 库务署接获贷款机构已填妥的申请表格后，通常会在一个工作天内把申请结果通知贷款机构。根据有关契约第2.6条，保证贷款须在库务署发出申请结果通知书当日起计的14天内批出。

### 政府不会干预贷款机构的贷款决定

2.5 在该计划开始推行前，财政司司长在一九九八年八月曾致函贷款机构，并指出：

- (a) 贷款机构会有很大的酌情权，以决定应否根据该计划向中小企批出贷款；
- (b) 虽然政府不会干预贷款机构的贷款决定，但期望贷款机构以惯常方式进行信贷评审；及
- (c) 政府会尽量减少行政程序，并主要倚靠贷款机构的专业技能。

不过，财政司司长并没有向贷款机构明确传达该计划的目的，而据财委会所知，该计划的目的是协助那些信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗的中小企向贷款机构取得足够资金(见上文第1.7(a)段)。

### **有关契约不能有效地保障政府的利益**

2.6 政府倚靠贷款机构以惯常审慎而专业的判断，评审贷款申请者的信用状况(见上文第2.2(a)段)。按照有关契约，贷款机构须运用其专业知识和判断，谨慎处理贷款申请，并须按照现行的良好银行惯例行事(见上文第2.3段)。不过，有关契约并无订明，贷款机构只应向信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗的中小企批出保证贷款。

2.7 一九九八年八月，工业贸易署告知工商及科技局，有关契约内已订有下列条文，以保障政府的利益：

- (a) 第7.4条规定，贷款机构须从速向政府披露可能会影响政府权利、利益、义务或责任的所有重要事实及资料；
- (b) 第7.8条规定，贷款机构须运用专业知识和判断，谨慎处理每名借款人的申请，并须按照现行的良好银行惯例行事；及
- (c) 第9.1条规定，倘若贷款机构提供任何虚假、有欺诈成分或误导的资料，或不真诚地行事，便须立即向政府退还已发放的款项。

2.8 不过，审计署留意到，有关契约不能有效保障政府的利益。律政司于一九九八年八月所作的评论足可证实这点。当时，律政司评论有关契约就防止出现滥用情况订立的保障措施，并指出：

- (a) 根据第7.8及9.1条，贷款机构须犯有错失，例如行事疏忽、罔顾后果或有欺诈成分，才会受到惩处；及
- (b) 第9.1条有关贷款机构提供任何虚假、有欺诈成分或误导的资料或不真诚地行事的条文，是与贷款机构提出的申索事宜有关，而并非关于其获批给保证前的行为。

### **只有信用良好的中小企才应获得援助**

2.9 一九九九年一月，工业贸易署就该计划制备了一份检讨报告。一九九九年四月，工商及科技局向财委会提交该报告，并征求财委会批准实施该报告内的若干建议。工业贸易署在报告内指出：

- (a) 该计划的目的是协助一些信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗的中小企向贷款机构取得足够资金；及
- (b) 由于要确保公帑用得其所，工业贸易署仍然认为该计划只应向信用良好和能够继续经营下去的中小企提供援助。

### 对该计划可能被滥用来转嫁贷款的忧虑

2.10 政府于一九九八年六月公布推行该计划后不久，不少人士表示忧虑贷款机构可能会滥用该计划来转嫁贷款。由一九九八年年中至一九九九年年底，多位银行家、政府各局和部门及香港金融管理局(金管局)曾多次讨论有关防止滥用该计划的措施是否足够的问题。

2.11 在讨论期间，各方对于防止将坏帐(注6)转嫁至该计划的措施是否足够的问题，发表了不同的意见。各方的意见详载于下文第2.12至2.28段。

### 一些银行家于一九九八年建议方法

#### 以防止该计划受到滥用

2.12 政府于一九九八年六月公布推行该计划后不久，一些银行家表示忧虑贷款机构可能会滥用该计划来转嫁坏帐。

2.13 一九九八年七月初，一位银行家向工商及科技局表示，他忧虑该计划可能会受到滥用。一家贷款机构可能会根据该计划向一位现有客户借出额外款项，以偿还该贷款机构已批予该客户的一笔现有贷款，尤其是当该贷款机构知道该客户可能无法偿还现有贷款时，更可能会这样做。由于政府会分担一半损失，该贷款机构的损失便会减少。因此，该位银行家建议，该计划只应准许贷款机构向新客户批出保证贷款。另一位银行家认为，政府应复核根据该计划批出的保证贷款，以防止银行将坏帐转嫁至该计划。他建议，中小企如已借取被列为次级、呆滞或亏损的贷款(见下文第2.14(c)、(d)及(e)段)，便不应获批保证贷款。

### 金管局建议采取方法以防止将坏帐转嫁至该计划

2.14 根据金管局发出的指引，贷款可分为以下各类(注7)：

---

注6：“坏帐”一词广为银行界使用。据金管局表示，银行界在提述不良贷款时，会交替使用“坏帐”、“不履约的贷款”和“问题贷款”等词语。这些词语通常用于(a)逾期三个月未偿还的贷款；(b)重整债务的贷款；(c)已暂缓或停止计算利息的贷款；及(d)特定分类贷款。

注7：有关指引是金管局所建议的一般原则，并非“贷款质素”的法律定义。

- (a) **履约贷款** 这类贷款指借款人目前有履行还款责任，同时全数偿还利息及本金的机会也不成疑问；
- (b) **需要关注的贷款** 这类贷款指借款人正面对困境，可能会影响贷款人收回贷款的本金及利息。除非情况持续恶化，否则，在这个阶段预期不会出现最终亏损。贷款人应特别监察借款人的情况；
- (c) **次级贷款** 这类贷款指借款人的还款能力正出现明显问题，有可能影响其还款情况。一般而言，利息或本金逾期偿还超过三个月的贷款，均属这类贷款。这类贷款包括重整债务的贷款，即因借款人的财政状况恶化，或借款人无法按原定的还款表偿还贷款，而需予重整的债务或重新议定的贷款；
- (d) **呆滞贷款** 这类贷款不大可能全数收回，而且贷款人在计算抵押品的可变现净值后，仍预期会蒙受利息或本金的亏损。这类贷款一般包括利息或本金逾期偿还超过六个月的贷款；及
- (e) **亏损贷款** 这类贷款指在用尽所有追讨欠款方法后仍被视为无法收回的贷款。

凡属次级、呆滞或亏损的贷款，都统称为特定分类贷款。

2.15 一九九八年七月二十四日，金管局向工业贸易署指出，必须制定若干保障措施，以防止贷款机构将坏帐转嫁至该计划，这点至为重要。金管局建议该计划包括以下规定：

- (a) 借款人从保证贷款所得的款项，不得用作偿还同一贷款机构所批出的现有贷款；
- (b) 贷款机构审批保证贷款时，须进行适当的信贷评审；及
- (c) 贷款机构须让政府就其批出的保证贷款不时进行细节调查。

2.16 一九九八年七月二十七日，工业贸易署评论金管局的建议时表示，该计划不应订立太多保障措施，理由如下：

- (a) 该计划是根据以诚信为本的信用制度运作。增订条款，要求贷款机构在审批保证贷款时进行适当的信贷评审，似乎是多此一举；
- (b) 政府一旦插手保证贷款的运用和申请等细节，可能会遇到一些棘手的问题。举例来说，政府须解释为何保证贷款可用来偿还另一家贷款机构债项，但却不可用来偿还同一家贷款机构的债项；及
- (c) 政府所进行的任何细节调查，实际上是对贷款机构所作的评审加以审查。关于这方面，贷款机构即使有将坏帐转嫁至该计划的不诚实意图，也会由于专业知识和判断等问题，以致难以察觉。

就“无过期贷款”作出声明的规定于一九九九年年初予以取消

2.17 自该计划在一九九八年八月推行后，贷款机构向政府提交中小企的保证贷款申请时，必须声明申请者在提出申请前12个月内无拖欠还款超过60天。倘若申请者在该段期间曾过期偿还贷款，贷款机构须向政府提供有关过期偿还贷款的详细资料。一九九九年一月，工业贸易署建议取消就“无过期贷款”作出声明的规定，理由如下：

- (a) 这项声明旨在协助政府有效地确保申请者的业绩理想，从而减少贷款机构把可能成为坏帐的贷款转嫁给政府的可能性。不过，这项规定似乎令贷款机构更趋保守；及
- (b) 该计划的整体设计，是让贷款机构以专业的判断，评审申请者的信用状况。政府不会进行第二轮评审。

2.18 一九九九年三月三日，库务署就工业贸易署建议取消就“无过期贷款”作出声明的规定作出回应。库务署建议为保障政府的利益，应在有关契约内增订条文，订明如有有关申请者在申请保证贷款时，其所欠的债项已被有关贷款机构评定为次级、呆滞或亏损的贷款(见上文第2.14段)，有关贷款机构便不得向该申请者批出保证贷款。

2.19 一九九九年三月十三日，工业贸易署表示反对库务署的建议，理由如下：

- (a) 关于被列为呆滞或亏损的贷款，有关契约内载有三项条文，用以禁止贷款机构将这类贷款转嫁至该计划，它们包括：第7.4条规定贷款机构须从速披露可能会影响政府利益的资料，第7.8条规定贷款机构须按照专业的判断和良好的银行惯例行事，以及第9.1条规定贷款机构须真诚行事。将特定分类贷款转嫁至该计划即等于不真诚行事；及
- (b) 关于次级贷款，若政府禁止将这类贷款转嫁至该计划，将会令该计划受到更大的限制，以致不能协助一些因抵押品在金融风暴后贬值而受影响的中小企。

2.20 一九九九年三月十七日，工商及科技局通知库务署，有关须就“无过期贷款”作出声明的规定应予取消，而该局亦不会跟进库务署提出在有关契约内增订条文的建议。一九九九年四月底，财委会通过取消就“无过期贷款”作出声明的规定。自此之后，贷款机构无须向政府声明申请者在提出申请前的12个月内并无拖欠还款超过60天。

## 库务署于一九九九年年底重申有需要禁止转嫁坏帐

2.21 一九九九年十月十五日，库务署重申，有需要在有关契约内增订条文，禁止贷款机构将坏帐转嫁至该计划。库务署指出：

- (a) 有关契约规定，贷款机构必须按照良好的银行惯例行事。然而，有关契约既没有提及转嫁坏帐的问题，或载列“坏帐”的定义，亦没有提述转嫁坏帐(例如透过重整过期贷款)是违反良好银行惯例；及
- (b) 有关契约并无载列有关禁止转嫁坏帐的明确条文，因此，要阻止贷款机构将坏帐转嫁至该计划，或拒绝贷款机构日后就借款人拖欠还款而提出的申索，即使并非不可能，亦不容易。

2.22 一九九九年十月二十二日，财经事务及库务局(注8)表示同意库务署所说，认为应在有关契约增订条文，明确界定何谓“坏帐”，以及禁止将坏帐转嫁至该计划。

2.23 一九九九年十月二十七日，工商及科技局对库务署的意见表示保留，并指出：

- (a) 该计划的基本原则之一，是应倚靠贷款机构评审贷款申请。因此，凡有关增设保障措施或限制的建议，均须符合这项原则；及
- (b) 有关契约订有条文，规定贷款机构必须按照良好银行惯例行事。至于该条文是否如库务署所指，不足以防止贷款机构将坏帐转嫁至该计划，则未能肯定。

## 金管局同意库务署的建议

2.24 一九九九年十一月五日，金管局就库务署的建议发表意见，并指出：

- (a) 若有关契约内并无载列条文，禁止转嫁坏帐，同时又取消须就“无过期贷款”作出声明的规定，可能会令贷款机构以为：
  - (i) 它们可获准在该计划内包括过期贷款；及
  - (ii) 这种行为并无违反有关契约所规定的良好银行惯例；及
- (b) 工商及科技局或需清楚说明在该计划内包括过期贷款是否可予接受和并无违反良好银行惯例。

2.25 一九九九年十一月八日，工商及科技局对金管局的意见作出以下回应：

- (a) 除非“特定分类贷款”已有明确的定义，否则贷款机构在审批这类贷款时或会较审批正常的商业贷款更加保守，这将有违该计划的目的；

---

注8：在问责制实施后，财经事务及库务局由二零零二年七月一日起接管库务局各项法定职能。

- (b) 如“特定分类贷款”并无明确的定义，库务署在决定某宗申请是否违反拟议条文时或会有实际的困难；及
- (c) 该增订的条文或会被视作行政限制，妨碍中小企根据该计划获得保证。

2.26 一九九九年十一月十一日，库务署对工商及科技局于上文第2.25段所述的意见作出回应，并指出：

- (a) 有关契约并无载列“坏帐”的定义。除非有关契约所规定的现行良好银行惯例能够提供足够的指引，否则政府会让贷款机构运用酌情权，以决定不应将哪类贷款转嫁至该计划；
- (b) 如有关契约清楚订明“坏帐”的定义，并载列禁止转嫁坏帐的条文，库务署便会要求贷款机构证实已遵守有关契约，才会支付其申索的款项；及
- (c) 关于“坏帐”的定义，可参考金管局的指引。如没有这个定义，库务署将很难采取行动，对付该等或许已将坏帐转嫁至该计划的贷款机构。

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) 借款人如有逾期还款的记录，通常显示其还款能力下降；
- (b) 一般来说，银行必须具有充分的理据，才会向有逾期还款记录的借款人提供贷款；
- (c) 由于当局没有明确规定贷款机构不得在该计划内包括过期贷款，贷款机构或会以为可获准在该计划内包括过期贷款；
- (d) 库务署建议在有关契约内增订条文，防止贷款机构转嫁坏帐，这项建议看来十分合理。金管局又建议，有关契约除载列须按照良好银行惯例行事的现行规定外，还应包括一项明确的规定，订明该计划不应包括被列为次级、呆滞或亏损的贷款，因为有关良好银行惯例的现行规定过于宽松，可作不同的诠释；及
- (e) 贷款机构在理解“特定分类贷款”的定义方面，应没有问题，因为自一九九四年起，贷款机构已须向金管局汇报各类贷款组合的分项数字。

#### 工商及科技局对库务署的建议表示保留

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，对库务署的建议有所保留，详情如下：

- (a) 由于该计划规定贷款机构须为该计划的贷款保存独立的帐户，因此，实际上，有关贷款在批出时，不会是次级、呆滞或亏损的贷款。上述各类贷款在批出

时并不存在，而只会在其后才告出现。因此，如规定不得在该计划内包括特定分类贷款，将会有实际的困难；

- (b) 很难将转嫁特定分类贷款的做法与“提供喘息空间”两者加以区分，而后者更可说是并非不符合该计划的目的；及
- (c) 很难在不违反行政简易的原则下制订防止转嫁特定分类贷款的监察安排。

## 2.29 有关契约并无予以修订，以包括禁止将特定分类贷款转嫁至该计划的条文。

### 没有订立保障措施以防止将贷款转嫁至该计划

2.30 二零零二年四月，库务署回复审计署就将贷款转嫁至该计划所提出的查询，并指出：

- (a) 该计划下款项的用途，包括利用有关贷款偿还贷款机构所批出的其他贷款，并无任何限制。因此，在处理贷款机构根据该计划向政府提交的保证申请时，库务署并无采取任何措施或程序，以防止贷款机构利用保证贷款抵销其批出的其他贷款，但贷款机构必须符合申请表所列明的其他各项规定；及
- (b) 在处理贷款机构就拖欠保证贷款提出的赔偿申索时，如贷款机构利用保证贷款抵销其批出的其他贷款，库务署亦不会拒绝作出赔偿，但贷款机构必须遵守有关契约所订的各项条文。

2.31 二零零二年六月，工业贸易署告知审计署，关于将坏帐转嫁至该计划的做法，并无任何特定限制。不过，工业贸易署亦指出：

- (a) 有关契约第7.8条订明，贷款机构必须运用专业知识和判断，谨慎地按照良好的银行惯例处理贷款申请；及
- (b) 政府如发现贷款机构不履行有关契约所订的责任，遇有拖欠保证贷款的情况，政府或会拒绝向贷款机构作出赔偿，并可能要求贷款机构退还已发放的赔偿。

### 审计署就保证贷款进行的个案研究

2.32 为确定贷款机构曾否批出保证贷款给未能完全符合信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗这三项准则的中小企，以偿还其已批予该等中小企的现有的贷款，审计署从库务署备存的记录中，选取了多宗个案进行研究。审计署在研究有关个案时，已考虑以下因素：

- (a) 政府完全倚靠贷款机构评审借款人的信用是否良好(见上文第2.2及2.3段)；及

- (b) 金管局认为，借款人如有过期还款的记录，通常显示其还款能力下降。一般来说，银行必须具有充分的理据，才会向有过期还款记录的借款人提供贷款（见上文第2.27(a)及(b)段）。

有关个案研究显示，当借款人提出保证贷款申请时，贷款机构其实并无充分理据支持将借款人评为信用良好。此外，在两宗个案研究中(个案2及个案3)，贷款机构更在接获库务署的申请结果通知书前，便向有关中小企批出保证贷款。下文列举了审计署所研究的一些个案。

### 个案 1

#### 个案详情

1. 一九九九年十二月中，贷款机构-1 提交贷款保证申请书，要求政府为批予A公司的290万元贷款提供保证。一九九九年十二月十五日，库务署批准为该笔贷款提供200万元的保证，并向贷款机构-1发出申请结果通知书。一九九九年十二月二十八日，A公司支用该笔保证贷款。二零零零年十二月，贷款机构-1通知库务署，A公司未能偿还贷款，并要求库务署支付200万元，以履行就该笔贷款所作的保证。二零零二年五月，库务署支付200万元予贷款机构-1。

2. 审计署审查该宗个案后，发现贷款机构-1将A公司的现有坏帐转嫁至该计划。一九九九年十二月，当A公司申请该笔保证贷款时，尚欠贷款机构-1一笔390万元的贷款和一笔160万元的透支，而A公司更已逾期偿还其现有贷款超过八个月。A公司自从在一九九九年三月二十五日最后一次偿还款项后，便未能偿还余下的贷款。贷款机构-1把尚欠的贷款和透支重整为该笔290万元保证贷款和另一笔并非根据该计划批出的260万元贷款。一九九九年十二月，贷款机构-1批出该笔保证贷款时，在信贷评审中把A公司评为“次级”。

#### 审计署的意见

3. 审计署认为，A公司在申请该笔保证贷款时，贷款机构-1并无充分理据支持应将A公司评为信用良好。

资料来源：库务署的记录

## 个案 2

### 个案详情

1. 一九九九年八月初，贷款机构-2 提交贷款保证申请书，要求政府为批予B公司的110 万元贷款提供保证。一九九九年八月十二日，库务署批准为该笔贷款提供80 万元的保证，并向贷款机构-2 发出申请结果通知书。然而，一九九九年八月十日(即在库务署发出申请结果通知书前两天)，B 公司已支用该笔保证贷款。二零零零年十月，贷款机构-2通知库务署，B公司未能偿还贷款，并要求库务署支付60万元，以履行就该笔贷款所作的保证。二零零二年七月，库务署谘询律政司、工商及科技局和工业贸易署，经计算变卖该笔保证贷款的抵押品所得的收入后，便支付了50 万元予贷款机构-2 ，以履行就该笔贷款所作的保证。

2. 审计署审查该宗个案后，发现贷款机构-2 将B公司一笔现有的坏帐转嫁至该计划。一九九九年八月，当B 公司申请该笔保证贷款时，贷款机构-2 正向B 公司追讨一笔140 万元欠款(已过期195 日)。贷款机构-2 把该笔欠款重整为前述的110 万元保证贷款和一笔由B公司偿还的30万元款项。一九九九年九月，贷款机构-2取得一项双方同意的法庭命令。根据该项命令，鉴于贷款机构 -2接纳一个新的还款表，故B 公司及其他保证人同意向贷款机构-2 提供一项物业的第二法定按揭。B 公司自从在一九九九年九月偿还第一个月的款项后，便未能在其后的按月还款到期日偿还欠款。二零零零年五月， B 公司偿还了原本已在二零零零年二月到期的按月还款。自此之后， B 公司便再没有偿还欠款。

### 审计署的意见

3 审计署认为，B公司在申请该笔保证贷款时，贷款机构-2并无充分理据支持应将B公司评为信用良好。再者，B公司在一九九九年八月十日(即在库务署发出申请结果通知书前两天)，已支用该笔保证款贷，其做法亦违反了有关契约。

资料来源：库务署的记录

## 个案 3

### 个案详情

1. 一九九九年五月，贷款机构-2 (即个案2 的同一贷款机构) 提交贷款保证申请书，要求政府为一笔270 万元的贷款提供保证，该笔贷款是用来偿还贷款机构-2 借给C 公司的一笔现有按揭贷款。一九九九年六月一日，库务署批准为该笔贷款提供190 万元的保证，并向贷款机构-2 发出申请结果通知书。然而，一九九九年五月二十七日(即库务署发出申请结果通知书前五天)，C 公司已支用该笔保证贷款。二零零零年八月，贷款机构-2要求库务署支付100万元，以履行就该笔贷款所作的保证。二零零零年九月，库务署谘询工商及科技局、工业贸易署和金管局，经计算C公司其后偿还的款项和出售按揭物业所得收入后，支付了100万元予贷款机构-2，以履行就该笔贷款所作的保证。

2. 审计署审查该宗个案后，发现贷款机构-2 将C公司一笔现有的坏帐转嫁至该计划，因为该笔保证贷款是用来偿还一笔现有的按揭贷款。一九九九年二月，法庭就C 公司的按揭贷款作出判决，贷款机构-2 胜诉。一九九九年五月，当贷款机构-2 提交保证贷款的申请时，C 公司尚欠的现有按揭贷款和逾期未偿还的款项为270万元。而根据当时的估值，有关按揭物业的价值可能已下跌120万元。一九九九年八月，贷款机构-2通知库务署，C公司已拖欠到期的保证贷款20多天。一九九九年十月，贷款机构-2 取消有关按揭物业的赎取权。

### 审计署的意见

3. 审计署认为，C公司在申请该笔保证贷款时，贷款机构-2并无充分理据支持应将C公司评为信用良好。再者，C公司在一九九九年五月二十七日(即库务署发出申请结果通知书前五天) 已支用该笔保证贷款，其做法亦违反了有关契约。

资料来源：库务署的记录

## 个案 4

### 个案详情

1. 二零零零年一月中，贷款机构-1 (即个案1 的同一贷款机构) 提交贷款保证申请书，要求政府为批予D公司的50万元贷款提供保证。二零零零年一月十七日，库务署批准为该笔贷款提供30 万元的保证，并向贷款机构-1 发出申请结果通知书。二零零零年一月二十一日，D 公司支用该笔保证贷款。D 公司偿还了第一期欠款后，便未能偿还第二期(于二零零零年二月到期) 及余下各期欠款。二零零零年八月，库务署就贷款机构-1有否违反有关契约的问题，谘询工商及科技局、工业贸易署及金管局。二零零二年四月，库务署支付30万元予贷款机构-1，以履行就该笔贷款所作的保证。

2. 审计署审查该宗个案后，发现贷款机构-1 将D 公司一笔经重整的贷款转嫁至该计划。根据金管局的指引，重整后的贷款属次级贷款(见上文第2.14(c) 段)。一九九八年十一月，D公司无法偿还贷款机构-1 所批出的一笔分期付款购买贷款，并要求贷款机构-1 把该笔贷款重整为一笔短期贷款，分24 个月偿还。其后，贷款机构-1 在信贷评审中把D 公司评为“高风险”。一九九九年一月，贷款机构-1 批出一笔80 万元的短期贷款予D 公司，分24 期偿还。一九九九年十二月，D 公司要求贷款机构-1 再次把原有的短期贷款重整为每月还款额较低的保证贷款，以纾解现金周转的问题，当时贷款机构-1 在信贷评审中把D 公司再次评为“高风险”。D 公司重整债务后，每月还款额较先前减少16,000 元。

### 审计署的意见

3. 审计署认为，D公司在申请该笔保证贷款时，贷款机构-1并无充分理据支持应将D 公司评为信用良好。

资料来源：库务署的记录

## 个案 5

### 个案详情

1. 一九九九年二月初，贷款机构-3 提交贷款保证申请书，要求政府为批予E 公司的400 万元贷款提供保证。一九九九年二月四日，库务署批准为该笔贷款提供200万元的保证，并向贷款机构-3发出申请结果通知书。一九九九年二月五日，E公司支用该笔保证贷款。E公司自从在一九九九年三月偿还第一期欠款后，便未能偿还第二期及余下各期欠款。二零零二年三月，库务署支付200 万元予贷款机构-3 ，以履行就该笔贷款所作的保证。

2. 审计署审查该宗个案后，发现贷款机构-3将一笔现有贷款转嫁至该计划。贷款机构批给E 公司的该笔保证贷款，其实是用来偿还贷款机构-3 较早前批予F 公司的一笔现有贷款。该笔贷款的还款已逾期超过两个月。E公司与F公司的关系十分密切。E公司的唯一拥有人X先生拥有F公司51% 股权，其至亲则拥有余下49% 股权。一九九六年八月，贷款机构-3批出一笔610万元的贷款予F公司。一九九九年一月，X 先生通知贷款机构-3 ， F 公司的业务因整体市道不景而陷于困境，当时F 公司尚欠的贷款余额为380 万元。X 先生要求贷款机构-3 重整尚欠的贷款，并要求贷款机构-3 让E 公司担任该笔经重整的贷款的借款人，因为E 公司才是有关抵押品的拥有人，而该抵押品是在内地的一部生产机器。

### 审计署的意见

3. 审计署认为，由于E 公司与F 公司的关系十分密切， E 公司在申请该笔保证贷款时，贷款机构-3 并无充分理据支持应将E 公司评为信用良好。

资料来源：库务署的记录

## 个案 6

### 个案详情

1. 一九九九年七月，贷款机构-4 提交贷款保证申请书，要求政府为批予G公司的50 万元贷款提供保证。一九九九年七月二十九日，库务署批准为该笔贷款提供30万元的保证，并向贷款机构-4发出申请结果通知书。一九九九年七月三十一日，G公司支用该笔保证贷款。二零零零年六月，贷款机构-4 通知库务署，G公司未能偿还贷款。二零零零年九月，库务署就贷款机构-4有否违反有关契约的问题，谘询工商及科技局、工业贸易署及金管局。二零零零年十月，库务署支付30万元予贷款机构-4，以履行就该笔贷款所作的保证。

2. 审计署审查该宗个案后，发现贷款机构-4将一笔现有的坏帐转嫁至该计划。贷款机构-4 曾批出按揭贷款予G公司两名股东，以供购入物业作投资用途，而上述的保证贷款是用来偿还该笔现有的按揭贷款。一九九九年年初，G公司两名股东承认财政出现困难。为减少按揭贷款的累算利息，贷款机构-4 同意出售有关按揭物业，并把出售物业所得收入与尚欠的本金之间的差额转为有期贷款。批出该笔保证贷款的目的，是帮助G公司两名股东解决现金周转的问题，使他们能够继续经营业务。

### 审计署的意见

3. 审计署认为，G公司在申请该笔保证贷款时，贷款机构-4并无充分理据支持应将G 公司评为信用良好。

资料来源：库务署的记录

## 审计署对将贷款转嫁至该计划的意见

### 2.33 审计署注意到：

- (a) 该计划旨在协助一些完全符合信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗这三项准则的中小企，向贷款机构借取足够资金(见上文第1.2段)。然而，有关契约并无订明，贷款机构只可向这些中小企批出保证贷款(见上文第2.6段)；
- (b) 尽管政府完全倚靠贷款机构评审中小企的保证贷款申请，但贷款机构无须向库务署提交有关中小企信用状况的资料(见上文第2.3段)。由一九九九年四月底起，贷款机构无须向政府声明中小企在提出申请前的12个月内并无拖欠还款超过60天(见上文第2.20段)；
- (c) 根据律政司在一九九八年八月提供的法律意见，有关契约不能有效保障政府的利益(见上文第2.8段)；
- (d) 关于保证贷款的用途，包括利用贷款偿还贷款机构所批出的其他贷款，并无任何限制(见上文第2.30(a)段)；
- (e) 库务署、金管局和财经事务及库务局认为有需要作出限制，并建议禁止贷款机构将坏帐转嫁至该计划(见上文第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关契约内增订条文，禁止贷款机构将坏帐转嫁至该计划。该局所提出的其中一个理由是，很难将转嫁坏帐的做法与“提供喘息空间”两者加以区分，而后者更可说是并非不符合该计划的目的(见上文第2.28(b)段)。结果，有关契约并无载列明确条文，限制贷款机构将坏帐转嫁至该计划(见上文第2.31段)；
- (f) 在某些个案中，当有关的借款人申请保证贷款时，贷款机构并无充分理据支持应将该中小企评为信用良好(见上文第2.32段)；及
- (g) 在某些个案中，贷款机构在库务署发出申请结果通知书前，已向中小企批出保证贷款(见上文第2.32段)。

2.34 在推行该计划时，政府不能阻止贷款机构向未完全符合信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗这三项准则的中小企批出保证贷款。而且，政府亦不能阻止贷款机构将现有贷款转嫁至该计划，尤其是当贷款机构知道有关的中小企可能无法偿还现有贷款，更可能会这样做。日后如有拖欠还款的情况，政府亦不能拒绝贷款机构的赔偿申索。审计署认为，推行该计划的安排有欠妥善，原因是：

- (a) 向未完全符合信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗这三项准则的中小企批出保证贷款，有违该计划的目的；

- (b) 由于政府已为该计划设定最高的承担额(见上文第1.4段表一),因此,向信用欠佳的中小企批出保证贷款,会令其他完全符合这三项准则的中小企失去获批贷款的机会,以致无法应付继续经营业务的真正需要;及
- (c) 如信用欠佳的中小企在获批保证贷款后拖欠还款,贷款机构亦可减少本身的损失,因为政府必须履行有关的保证,作出赔偿。

2.35 审计署认为,政府应参考库务署处理根据该计划向中小企批出保证贷款所汲取的经验,在日后推行类似计划时,需审慎评估贷款人将坏帐转嫁至有关计划的风险,以充分保障政府的利益。根据风险评估的结果,政府应决定是否准许借款人使用新的贷款偿还由同一贷款人批出的现有贷款(包括坏帐)。

2.36 为确保公帑用得其所,审计署认为,库务署应审慎覆检上文第2.32段所述的六宗保证贷款申索个案,以及所有其他类似的申索个案(包括已支付索偿款项及处理中的申索个案),以确定贷款机构有否违反有关契约所订的任何规定,特别是第2.6、7.4、7.8及9.1条(见上文第2.4及2.7段)。

审计署对将贷款转嫁至该计划的建议

2.37 政府如在日后推行的类似计划为私营机构所批出的贷款担任保证人,为了确保有足够的措施保障政府的利益,审计署建议工业贸易署署长应:

- (a) 联同工商及科技局局长:
  - (i) 参考库务署处理根据该计划向中小企批出保证贷款所汲取的经验,审慎评估贷款人滥用这些计划转嫁坏帐的风险;及
  - (ii) 根据风险评估的结果,决定政府应否准许借款人使用新的贷款偿还由同一贷款人批出的现有贷款;
- (b) 如政府准许借款人使用新的贷款偿还由同一贷款人批出的现有贷款,应要求贷款人向政府提供有关借款人的必要信贷资料,而不应单靠贷款人评估借款人的信用是否良好,以便政府在批给保证前,能够对借款人进行全面的信贷评审。这些资料应包括:
  - (i) 借款人是否贷款人的现有客户,如是的话,其现有贷款的还款记录,包括借款人在提出申请前的12个月内曾否拖欠还款超过60天;
  - (ii) 申请新贷款的原因,以及会否使用贷款偿还现有贷款;及
  - (iii) 借款人尚欠的债项总额相对于其资产总值;及

- (c) 如政府不准许借款人使用新的贷款偿还由同一贷款人批出的现有贷款，并倚靠由贷款人对借款人进行信贷评审：
  - (i) 在有关的法律文件内订明计划的目的，以及向借款人批出贷款的准则；
  - (ii) 参照金管局发出的贷款分类指引，并参考库务署处理根据该计划向中小企批出保证贷款所汲取的经验，列出“坏帐”的明确定义；及
  - (iii) 在有关的法律文件内，清楚订明贷款人不可将坏帐转嫁至有关计划。

2.38 审计署建议库务署署长应：

- (a) 覆检就上文第2.32段所述的六宗保证贷款申索个案，以及所有其他类似的申索个案，以确定贷款机构有否违反有关契约所订的任何规定，当中包括：
  - (i) 规定贷款机构必须在库务署发出申请结果通知书当日起计的14天内向借款人批出保证贷款(见上文第2.4段)；
  - (ii) 规定贷款机构必须从速向政府披露可能会影响政府在该计划下的权利、利益、义务或责任的所有重要事实及资料(见上文第2.7(a)段)；
  - (iii) 规定贷款机构必须运用专业知识及判断，谨慎处理借款人的申请，并须按照良好的银行惯例行事(见上文第2.7(b)段)；及
  - (iv) 规定贷款机构不得向政府提供虚假、有欺诈成分或误导的资料，亦不得真诚地行事(见上文第2.7(c)段)；

库务署署长在进行上述工作时，应按情况所需，就法律问题谘询律政司，以及就银行惯例征询金管局的意见；及

- (b) 如发现贷款机构违反有关契约的任何规定，向贷款机构追讨已支付的款项，以及拒绝尚在处理中的个案的申索。

当局的回应

2.39 工商及科技局局长和工业贸易署署长接纳审计署的建议，并表示：

*该计划的目的是协助信用良好的中小企*

- (a) 鉴于审计署的关注，工商及科技局和工业贸易署日后推行类似计划时，会考虑发信给贷款机构，并以更明确的条款列明政府目的是令哪类中小企从中受惠。工商及科技局和工业贸易署亦会谘询律政司，共同研究是否把这些条款纳入契约内；

- (b) 政府已在有关契约第7.8条，传达贷款机构只应向信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗的中小企批出保证贷款的规定。第7.8条订明，贷款机构应运用专业知识及判断，谨慎处理每名借款人的申请，并应按照现行的良好银行惯例行事。工商及科技局和工业贸易署相信，实际上，贷款机构如遵行第7.8条的规定，并以专业眼光作出判断，便只会向信用良好、业绩理想，并能够证明业务前景明朗的中小企批出保证贷款(注9)；
- (c) 律政司于一九九八年八月表示，根据第7.8及9.1条，贷款机构如被发现行事疏忽、罔顾后果或有欺诈成分，将会受到惩处。由于政府属意完全倚靠贷款机构审批贷款申请及评估中小企的信用状况，因此，工商及科技局和工业贸易署认为，贷款机构须犯有错失，才会根据上述条文受到惩处，实属公平。

#### *增订条文以防止把贷款转往该计划*

- (d) 政府在日后推行类似计划时，应审慎评估贷款机构将坏帐转嫁至这些计划的风险，并采取最适当的措施，以防这些计划受到滥用。事实上，这是政府沿用的做法，日后继续这样做应无困难。不过，有关保证的申请应由政府进行全面审核而不应倚靠贷款机构处理的建议，工商及科技局和工业贸易署则认为不易实行。政府如接纳这项建议，实际上便须担当贷款机构的角色，负责审批贷款申请。这样的话，工商及科技局和工业贸易署将须动用额外资源，并须借助外界的专才；
- (e) 政府是有意决定不明文禁止贷款机构把贷款转往该计划。该计划的基本目的是协助中小企在流动资金紧绌时，取得融资。根据商界反映的意见，当时，许多中小企最常面对的其中一个问题，是严重的现金周转问题。财委会对此亦表认同。事实上，不少中小企均无法如期偿还现有的贷款。如政府不准贷款机构把贷款转往该计划，贷款机构便会干脆要求借款人还款，导致很多中小企被迫结业。这将与该计划为中小企提供喘息空间以纾缓流动资金紧绌情况的宗旨背道而驰。此外，即使中小企在一九九八年流动资金紧绌期间逾期未能偿还贷款，亦未必属惯常所指的信用破产。工商及科技局和工业贸易署认为，该计划与其把所有这些中小企拒诸门外，倒不如让贷款机构决定个别中小企是否信用良好，这样做更为适当(注10)；

---

注9: 金管局曾向工商及科技局指出，有关良好银行惯例的规定过于宽松，可作不同的诠释(见上文第2.27(d)段)。

注10: 应予注意的是，金管局曾向工商及科技局指出，向有过期还款记录的借款人批出贷款的风险，以及向这类借款人批出贷款，必须具有充分的理据(见上文第2.27(a)及(b)段)。

- (f) 事实上，很多中小企在根据该计划向政府申请保证时，均有逾期还款的记录，但最终均能悉数清还贷款。这显示，工商及科技局和工业贸易署在该计划下完全倚靠贷款机构决定哪些中小企信用良好的做法是正确的，同时亦在审慎理财与行政简易两者之间取得了平衡；及
- (g) 工商及科技局和工业贸易署注意到，对于报告内所提述的六宗保证个案，审计署对有关公司的信用是否良好，有所保留。值得注意的是，在所有这些个案中，贷款机构均十分熟悉有关的中小企，并相信其财政困难只属短暂性质，可透过重整债务作出改善，因此才决定向其贷款。

2.40 库务署署长赞成审计署的建议，就是库务署应审查处理中的申索个案和覆检已支付索偿款项的个案，以确定贷款机构有否违反有关契约所订的任何规定。

2.41 金管局总裁大致赞成审计署的建议，尤其是有关日后推行类似计划时，需加入足够保障措施以免贷款机构滥用这些计划的建议。金管局总裁亦赞成，库务署应审查处理中的申索个案和覆检已支付索偿款项的个案，以确定所有申索个案是否符合有关契约所订的赔偿条款，从而确保公帑用得其所。

### 第 3 部分：将无法追讨的保证金撇帐

#### 将无法追讨的保证金撇帐的权力

3.1 遇有拖欠保证贷款的情况，政府会向贷款机构支付保证金。向中小企追讨所得的任何款项，均会根据政府提供的保证额占贷款总额的比率，由政府与贷款机构按比例摊分。截至二零零二年三月三十一日，经扣除向中小企追讨所得的款项总额中政府所占的部分，以及2001 - 02 年度的1,060 万元撇帐额后，保证金结余为1.849 亿元(见附录A)。

3.2 根据二零零零年六月五日发出的财务通告第6/2000 号，遇有公帑遗失的事件，如不涉及公职人员欺诈或疏忽的情况，部门首长或管制人员可就每宗个案或由于某一原因，亲自批核将有关款额撇帐，最高金额为50 万元。二零零二年一月，预计撇帐个案约共 1 200宗，须予撇帐的无法追讨保证金总额约为4.3亿元，有鉴于此，财经事务及库务局认为：

- (a) 按照当时的安排，库务署署长须征求当时的库务局局长批核，才可将每次超过50 万元的无法追讨保证金撇帐，但这类个案的数目甚多；及
- (b) 为了简化程序和提高效率，由库务局局长授权库务署署长亲自批核将该计划下每笔超过50 万元的无法追讨保证金撇帐，会更具效率。

3.3 二零零二年二月，库务局局长授权库务署署长亲自批核将该计划下每笔超过50 万元的无法追讨保证金撇帐。库务署署长每半年便须向库务局局长提交一份报表，列出该半年内根据所授权力将每项无法追讨的保证金撇帐的详情(包括撇帐的原因)。二零零二年三月，库务署署长批核将为数达1,030 万元的无法追讨保证金撇帐，当中包括七笔由80 万元至 190 万元的款项。

#### 审计署对将无法追讨的保证金撇帐的意见

3.4 鉴于撇帐个案数目甚多，而须予撇帐的无法追讨保证金数额庞大(见上文第3.2 段)，同时考虑到有关的保证申请最初是由库务署批核，审计署认为，有需要检讨是否有充分理据转授有关权力。

#### 审计署对将无法追讨的保证金撇帐的建议

3.5 审计署建议财经事务及库务局局长应：

- (a) 检讨是否有充分理据授权库务署署长亲自批核将该计划下每笔超过50万元的无法追讨保证金撇帐；及
- (b) 根据检讨结果，决定应否继续转授有关权力。

## 当局的回应

3.6 财经事务及库务局局长同意检讨应否继续现有的安排，授权库务署署长亲自批核将该计划下每笔超过 50 万元的无法追讨保证金撇帐。

## 第 4 部分：为数 5 万元的保证贷款

### 工业贸易署对小额保证贷款的意见

4.1 一九九八年八月，即财委会通过该计划后不久，工业贸易署与中小企代表举行会议时，工业贸易署表明，政府经考虑批出保证贷款在管理方面的复杂情况及成本等因素后，决定不会根据该计划为只需要小额融资的中小企提供保证。

4.2 工业贸易署在一九九九年四月提交财委会的检讨报告中指出：

- (a) 有建议认为，应为小额贷款(例如不超过20万元或50万元)制订一个较为简单的计划及申请程序，以协助只需小额融资的中小企。不过，制订两级制度，并订立不同的资格标准及申请程序，会令人感到混淆；
- (b) 就政府方面而言，申请保证的程序已非常简单；
- (c) 关于小额贷款(例如不超过10 万元)，市场上已有各类个人信贷融通；及
- (d) 中小企如无法向财务机构借取小额贷款，其信用状况及业务前景似乎颇成疑问。

结果，该计划下的保证贷款并无设定最低贷款额。

### 政府在一九九九年审批了大量为数5 万元的贷款保证申请

4.3 一九九九年前，库务署并无接获就每宗为数5万元的贷款保证申请。在一九九九年六月至二零零零年一月期间，库务署共审批了逾4 400 宗就每宗为数5 万元的贷款保证申请，这些申请来自两家属同一银行集团的贷款机构(贷款机构-5 及贷款机构-6)。该两家贷款机构以划一的银行产品形式，向中小企提供每宗为数5 万元的保证贷款。

4.4 一九九九九年九月底，工业贸易署通知贷款机构-5 和贷款机构-6：

- (a) 库务署不会接受新提出的每宗为数5 万元的贷款保证申请；及
- (b) 库务署会继续处理已接获的每宗为数5 万元的贷款保证申请。

4.5 一九九九九年十一月，工业贸易署通知立法会贸易及工业事务委员会：

- (a) 贷款机构-5 和贷款机构-6 已停止向库务署提交每宗为数5 万元的贷款保证申请；及
- (b) 政府会向各贷款机构发出指引，订明贷款机构应按市场需求向中小企提供保证贷款，而不应为吸引准顾客而把保证贷款转化为商品。

## 为数 5 万元的保证贷款的拖欠比率甚高

4.6 截至二零零二年八月二十九日，有关每宗为数5万元而保证期已届满或保证责任已解除的保证贷款：

- (a) 已批出的保证总额达1.555亿元；
- (b) 政府已就拖欠保证贷款，(向贷款机构-5及贷款机构-6) 支付共550万元申索净额；
- (c) 库务署正处理1 141 宗拖欠保证贷款的申索个案(由贷款机构-5 及贷款机构-6 提交)，申索总额达3,170万元；及
- (d) 欠款比率(见上文第1.6段) 为23.9% (即(550万元+3,170万元) / 1.555亿元)。

## 审计署对为数 5 万元的保证贷款的意见

### 4.7 审计署注意到：

- (a) 虽然工业贸易署对为小额贷款批出保证有所保留，但并无就该计划的保证贷款设定最低贷款额(见上文第4.1及4.2段)；
- (b) 在一九九九年六月至二零零零年一月期间，库务署共审批逾4 400宗就每宗为数5 万元的贷款保证申请(见上文第4.3段)；及
- (c) 截至二零零二年八月二十九日，每宗为数5 万元的保证贷款的欠款比率为23.9%，是该计划下所有保证贷款的欠款比率(7.6%) 的三倍以上(见上文第1.6及4.6(d)段)。

4.8 审计署认为，政府应就该计划的保证贷款设定最低贷款额，因为正如工业贸易署在一九九九年四月提交财委会的检讨报告中所述：

- (a) 市场上有各类的个人信贷融通可提供小额贷款(例如不超过10万元)；及
- (b) 中小企如无法向财务机构借取小额贷款，其信用状况及业务前景似乎颇成疑问(见上文第4.2段)。

## 审计署对为数 5 万元的保证贷款的建议

4.9 审计署建议，日后如推行类似的计划，工商及科技局局长和工业贸易署署长应顾及市场上是否已有小额贷款服务，以及无法向财务机构借取小额贷款的借款人的信用状况和业务前景，审慎评估设定最低贷款额是否可取。

## 当局的回应

### 4.10 工商及科技局局长和工业贸易署署长表示：

- (a) 工商及科技局和工业贸易署接纳审计署的建议，政府日后如推行类似计划，除了设定贷款额上限外，亦应审慎评估是否需要设定最低的贷款额。如出现上述情况，政府在作出评估时，会考虑所有相关的因素；
- (b) 工商及科技局和工业贸易署得悉，审计署关注到每宗为数5万元的保证贷款拖欠比率相对较高的情况；
- (c) 上文第4.1段提及，工业贸易署与中小企代表举行会议，而该次会议是在该计划推行前举行，当时，政府尚在制订该计划的推行细节，工业贸易署可能只在内部考虑有关小额贷款的问题。不过，该计划其后推行时，政府并未就符合该计划申请要求的贷款设定最低限额，这足以显示政府是有意决定不进一步跟进有关建议；
- (d) 政府确实有多个合理的理由，不为该计划设定最低贷款额。回顾当时的情况，在该计划推行时，市场上虽有提供不超过10万元小额贷款的个人信贷融通，但这并不表示中小企商人当时借取这些贷款，会较借取商业贷款容易。事实上，流动资金紧绌使整个借款市场都受到影响。再者，中小企商人通常无法如受雇人士般提供稳定的入息证明，因此，他们向财务机构申请私人贷款时，未必会获得积极的回应。这种情况在一九九八年流动资金紧绌期间尤其显著；及
- (e) 对于当局接获贷款机构-5 及贷款机构-6 提出每宗为数5 万元的贷款保证申请，工业贸易署较为关注的是，这些贷款能否真正协助中小企，以及贷款机构是否审慎处理这些划一的贷款产品的申请，而非贷款金额本身。

附录 A  
(参阅第3.1段)

二零零二年三月三十一日保证金结余

	(千元)
保证金总额	206,107
向中小企收回的款项总额	(10,685)
	—————
	195,422
无法追讨的保证金撇帐总额	(10,552)
	—————
<b>结余</b>	<b>184,870</b>
	=====

资料来源: 库务署的记录