



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

第二常設委員會  
第 2/V/2014 號意見書

事由：《修改關於批准澳門特別行政區政府承擔債務的第 5/2003 號法律》

法案

I- 引言

澳門特別行政區政府於二零一四年一月二日將《修改關於批准澳門特別行政區政府承擔債務的第 5/2003 號法律》法案提交予立法會，立法會主席於二零一四年一月六日，根據《立法會議事規則》的規定，透過第 7/V/2014 號批示接納該法案。

上述法案於二零一四年一月二十三日在立法會全體會議上經引介以及進行一般性討論和表決後，獲得一般性表決通過。

立法會主席於同日透過第 104/V/2014 號批示，將細則性審議本法案的工作交予本委員會，並要求於二零一四年二月二十四日前完成審議工作和提交意見書。由於委員會工作安排上的關係，將審議法案的期限延長至二零一四年三月三十一日。

為此，委員會分別於二零一四年二月十八日、二月二十六日以及三月二十八日舉行了會議，政府代表列席了二零一四年二月二十六日所舉



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

行的委員會會議，並就若干問題作出了解釋。

在會議中，委員會特別參考了經濟局負責編製的《中小企業信用保證計劃》執行情況、《中小企業專項信用保證計劃》執行情況和《中小企業專項信用保證計劃》行業分類統計表，以及由立法會顧問團所編製的分析圖表，對本法案進行了分析、討論，並就法案中的一些事宜提出了意見或建議。

## II - 引介

為更好地分析和討論本法案的內容，在此有必要對提出本法案的立法背景以及第 5/2003 號法律《批准澳門特別行政區政府承擔債務》的制定和修改過程作一簡要的引介。

根據法案的理由陳述：“澳門特區政府於二零零三年針對嚴重呼吸道綜合症——非典型肺炎 (SARS) 對本澳經濟帶來的衝擊，推出“中小企業信用保證計劃”及“中小企業專項信用保證計劃”，目的是協助中小企業較容易取得銀行融資貸款，以克服經濟困境。因實施上述計劃可能產生的債務由澳門特區政府承擔，第 5/2003 號法律《批准澳門特別行政區政府承擔債務》規定“中小企業信用保證計劃”提供的保證金額上限為澳門幣二億元，而“中小企業專項信用保證計劃”提供的保證金額上限為澳門幣一億元。”。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

*[Handwritten signatures and initials in the top right corner]*

法案理由陳述接著進一步說明，“二零一零年，澳門特區政府為舒緩金融危機對中小企業造成的營運壓力，支持中小企業技術改造，以及推動該等企業改善經營和轉型升級，通過第 5/2010 號法律《修改關於批准澳門特別行政區政府承擔債務的第 5/2003 號法律》，將“中小企業信用保證計劃”的保證金額上限調升為澳門幣五億元，但仍維持“中小企業專項信用保證計劃”的保證金額上限為澳門幣一億元。”。

此外，根據經濟財政司司長在引介法案時所作的發言，“二零零三年至二零一三年底，“中小企業信用保證計劃”的批准個案為三百七十六宗，“中小企業專項信用保證計劃”批准個案為六十宗，兩個計劃尚餘的可保證金額分別約六千一百八十萬元和九千零一十七萬元。”

在此背景下，為繼續落實對中小企業的輔助政策並增強其力度，特區政府認為有必要對經第 5/2010 號法律所修改的第 5/2003 號法律再次進行修改，以進一步提高政府對中小企業向銀行申請貸款而提供保證的債務總額上限，對此正如法案的理由陳述最後所強調，“隨著扶助中小企業的政策實施多年，本澳的中小企業在數量及規模方面逐漸增多和壯大，現時澳門特區政府可透過提供貸款保證而承擔債務的總額不足以貫徹落實扶助中小企業的政策措施。此外，近年歐美地區的經濟波動亦增加了本澳經濟環境的不明朗因素。基於上述原因，為更有效落實澳門特區政府扶持中小企業政策及確保“中小企業信用保證計劃”的延續性，澳門特區政府有必要加大扶助中小企業的力度。建議將“中小企業信用保證計劃”的保證金額的上限由澳門幣五億元提高至九億元，但仍維持“中小企業專項信用保證計劃”的保證金額上限為一億元。因此，澳門政府



*[Handwritten signatures and initials]*

可透過為中小企業向獲准在澳門營運的銀行機構貸款提供保證而承擔債務的總額上限，由澳門幣六億元提高至十億元。”。

### III - 一般性分析

扶助中小企業，促進經濟協調發展，特別是重點舒緩中小企業融資困難，支持中小企業技術、管理和制度創新，是特區政府在經濟領域的一項施政重點和長期政策。為具體落實該項政策，澳門 2003 年受“非典”衝擊，特區政府推出兩項保證計劃，以助中小企較易融資貸款，故制訂了第 5/2003 號法律<sup>1</sup>，規定在“中小企業信用保證計劃”下所提供的信用保證金額上限為 2 億元，在“中小企業專項信用保證計劃”下所提供的信用保證金額上限則為一億元。2010 年，再因應國際金融危機而修法，將在“中小企業信用保證計劃”下所提供的信用保證金額上限調升至 5 億元，同時通過修改第 19/2003 號行政法規，將政府對每一中小企業申請銀行貸款額的最高信用保證比例由五成升至七成，金額上限亦由一百五十萬元升至三百五十萬元。而“中小企業專項信用保證計劃”下的信用保證額的上限以及對每一中小企業申請銀行貸款額的信用保證額度則維持不變。

<sup>1</sup> 第 5/2003 號法律 - 批准澳門特別行政區政府承擔債務。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

對此，委員會對法案中調升信用保證金額上限的必要性與合理性，與提案人展開了討論。政府代表對此回應指出，之所以建議調升信用保證金額的上限，是基於上述第 5/2003 號法律中所設立的信用保證計劃已實施多年，澳門中小企數量及規模逐漸增大，現有計劃的保證金總額已不足以貫徹、落實扶助中小企業的政策措施。另一方面，近年歐美經濟波動，增加了澳門經濟環境的不明朗因素，故今年再建議修改相關法律，以提高特區政府所提供的信用保證額上限，但對每一中小企業所提供的信用保證最高比例及最高金額不變。

對於特區政府為扶持本地區中小企業，協助中小企業成功轉型升級，而加強對中小企業的資金扶持力度的策略，委員會一般性表示認同和支持，並期望透過資金支持政策增強中小企業的實力，使中小企業在本地區經濟中繼續扮演重要的角色。

本法案建議將《中小企業信用保證計劃》的金額上限由澳門幣 5 億元提高至 9 億元，同時，維持《中小企業專項信用保證計劃》金額上限 1 億元不變，因此，特區政府為中小企業向本澳銀行機構貸款提供保證的承擔總額上限由澳門幣 6 億元提高至 10 億元。與第 5/2003 號法律<sup>2</sup>原來的規定相比較，法案所擬定的信用保證總額升幅為 66.66%，而《中小企業信用保證計劃》額度升幅為 80%。

對於這一升幅，政府所給出的理由是：由 2003 年至 2013 年底，“中小企業信用保證計劃”的批准個案為三百七十六宗，“中小企業專項信用

<sup>2</sup> 第 5/2010 號法律 - 修改關於批准澳門特別行政區政府承擔債務的第 5/2003 號法律。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

*[Handwritten signatures and initials in the top right corner]*

保證計劃”批准個案為六十宗，兩個計劃尚餘的可保證金額分別約六仟一佰八十萬元和九仟零一十七萬元。因此導致需要增加保證金總額。政府表示，估計提高4億元後<sup>3</sup>，最少可保證約一百一十個申請個案，可應付未來兩年多需求。而就“中小企業專項信用保證計劃”，法案並不做任何變動。政府的解釋是，參照以往實際發生的申請數目而言，在正常預期的範圍內尚足以應對，因此暫時無需增加其信用額。委員會對政府的解釋表示接受。

在細則性審議層面，委員會還對上述法律至實施以來的執行情況，特別是政府所提供信用保證的行業分佈等問題，向政府代表提出了問題。政府表示，過往在申請兩項計劃方面，尤以建築及公共工程、批發行業個案最多，約占四成半，其餘尚有飲食、零售及出入口等行業。

委員會有議員認為，現時本澳中小企已壯大，經濟市道向好，是否有必要運用公帑為中小企業承擔債務，又會否過於向中小企業傾斜。政府回覆指出，從環球經驗來看，各國政府在扶持中小企業，協助中小企業轉型升級，尤其是從融資方面提供協助，是一種較為普遍的做法，也是最為有效的措施。至於政府所承擔債務的風險，政府代表認為，雖然存在卻也是可以避免，而且是值得承擔的。因為兩項信用保證計劃均通過銀行融資貸款，銀行會把第一關，這些企業通常是銀行認為值得貸款的客戶。另外，過往理賠的數額低，主要是由商界及專業人士組成的評審委員會發揮了作用，會對企業的過往幾年業績、具體的企業業務評語

<sup>3</sup> 按每一個申請個案最高金額為五百萬元，當中三成屬銀行貸出，政府需要保證的金額為七成，即每一個案政府保證金額最高三百五十萬元。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

作分析。政府每半年亦會收到銀行報告，跟進貸款企業個案的實情。由於政府只是對銀行向中小企業貸款額的七成提供信用保證，而不是提供全額保證，相信銀行必嚴謹審批。若貸款企業不能償還金額，政府會向銀行理賠的同時，亦會根據行政法規，向財政局要求進行強制徵收程序，確保公帑的妥善使用和資金安全。

關於融資企業的違約情況，政府補充說明，兩項信用保證計劃推出十年來，共收到兩個需要理賠的個案，其中 1 宗為中小企信用保證計劃，政府需理賠 264 萬元，另一宗是中小企專項信用保證計劃，理賠金額為 45 萬元，目前這兩宗個案正處於由財政局向相關企業進行債務追討程序中。

委員會也留意到，根據資料顯示，“在 2012 年年底，中小企業貸款餘額較去年同期減少，而貸款使用比率亦隨之溫和收縮。然而，由澳門特別行政區政府推行的中小企業信用保證計劃下的貸款於 2012 年卻錄得相當的增長。從中小企業貸款佔本地私人部門貸款及本地企業貸款的比例反映，前者在本地銀行貸款組合中的重要性在 2012 年下降。與此同時，拖欠比率下跌，加上撇帳比率徘徊在極低的水平，顯示中小企業借貸的素質在調查期內維持良好<sup>4</sup>”。但委員會還是提醒政府須注意債務的實際履行情況，以求最大限度地保護公共資產的安全。

最後，委員會認為，此次擬對第 5/2003 號法律的修改，僅涉及提高“中

<sup>4</sup> 《2012 年中小企業信貸統計報告》- 澳門金融管理局研究暨統計辦公室。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

小企業信用保證計劃”下的信用保證金額，該法律其他條款維持不變。這表明所有關於批給權限、監察制度、償還方法等規範繼續適用。然而，委員會希望政府加強相關的監察，務求達到立法政策的目標。

#### IV – 財政分析

1. 在 2014 年財政年度施政報告經濟財政範疇中，關於扶持中小企業的部分，建議修改關於批准澳門特別行政區政府承擔債務的第 5/2003 號法律，將“中小企業信用保證計劃”政府承擔的金額上限，由 5 億元提高至 9 億元，以滿足中小企業對信貸的需求。(2014 年財政年度施政報告第 78 頁)

2. 在本法案的理由陳述中，回顧了澳門特區政府在 2003 年為了應對“嚴重呼吸道綜合症——非典型肺炎 (SARS) 對本澳經濟帶來的衝擊”，推出“中小企業信用保證計劃”及“中小企業專項信用保證計劃”，設定承擔債務保證金額上限分別為澳門幣 2 億元和澳門幣 1 億元。之後於 2010 年，澳門特區政府為舒緩金融危機(2008 至 2010 年)對中小企業造成的營運壓力，支持中小企業技術改造，以及推動該等企業改善經營和轉型升級，“中小企業信用保證計劃”的保證限額調升至澳門幣 5 億元，而“中小企業專項信用保證計劃”的保證金額仍維持為澳門幣 1 億元。

3. 根據現實的情況，以及法案的理由陳述，可得知“隨著上述扶助中小企業的政策實施多年(從 2003 年起)，本澳的中小企業在數量及規





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

模方面逐漸壯大，故現時澳門特區政府可透過提供貸款保證而承擔債務的總額不足以貫徹落實扶助中小企業的政策措施。此外，近年歐美地區的經濟波動亦增加了本澳經濟環境的不明朗因素。”基於此，澳門特別行政區政府建議其“可透過為中小企業向獲准在澳門特別行政區營運的銀行機構貸款提供保證而承擔債務的總額上限，由澳門幣 6 億元提高至 10 億元”。

4. 儘管該兩項關於中小企業的信用保證計劃已實施十年(2003 年-2013 年)，但在提交本法案時，除了理由陳述之外，並沒有附同其他統計資料或補充說明資料。事實上，透過這兩項計劃最近十年的實施經驗，政府理應向立法會提交有關該兩項計劃起初的目的及實施成效的總結報告，以體現所謂的“問責”或帳目的提交。

5. 因此，本意見書財政分析部分首要工作是搜集關於特區政府向本澳中小企業給予財政資助的重要統計資料，當中的資料主要源自澳門金融管理局公佈的“中小企業信貸統計報告”(澳門金融研究季刊)，以及負責管理給予中小企業資助的工商業發展基金的財務活動(資料來源:經濟局網頁，工商業發展基金預算及帳目)。

6. 經過收集最近五年(2009 年-2013 年)有關銀行信用保證計劃以及其他有關資助中小企業的財政資料後，得出以下圖表，當中還分別包括工商業發展基金 2008 年至 2012 年期間的管理帳目以及其 2013 年至 2014 年期間預算的資料。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

*Handwritten notes and signatures in the top right corner.*

表 1  
澳門特別行政區中小企業發展信託基金計劃  
(2009年12月31日至2014年12月31日)

項目	2009		2010		2011		2012		2013		2014 延續
	6月30日	12月31日	6月30日	12月31日	6月30日	12月31日	6月30日	12月31日	6月30日	12月31日	
1 中小企業信託基金總額	19,544,992	20,654,073	22,450,075	24,949,480	30,637,215	33,649,976	30,840,843	31,856,385	32,044,985	40,423,607	26.9%
2 應付信託計劃(資產總額)佔總額70%			14.9%	20.9%	36.5%	34.9%	0.8%	-5.3%	6.9%		
2.1 信託計劃總額	200,000	200,000	200,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000
2.2 信託計劃總額佔總額	16,959	106,222	208,946	263,831	282,661	283,040	326,763	30,062	326,763	30,062	
2.3 可能併賬總額 (2.1 - 2.2)	183,041	93,778	-9,949	236,169	217,339	216,960	175,217	159,933			
3 應付信託計劃											
3.1 專項信託計劃總額	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000
3.2 信託計劃總額	1,491	19,661	12,806	10,621	10,722	7,395	9,621	6,804			
3.3 應用信託總額 (3.1 + 3.2)	95,809	90,739	87,134	89,379	89,728	92,605	91,376	93,106			
4 信託計劃總額	300,000	300,000	300,000	600,000	600,000	600,000	600,000	600,000	600,000	600,000	600,000
5 中小企業信託基金總額											
6 中小企業信託基金總額佔總額之比	0.11%	0.55%	0.99%	1.10%	0.96%	0.86%	1.08%	1.09%			
7 應用信託總額佔總額 (2.3 + 3.3)	278,650	186,617	77,165	335,548	307,067	309,565	266,593	253,039			
8 中小企業信託基金	432,965	510,034	483,370	526,320	430,103	513,204	428,456	301,015	165,243	144,503	
9.1 未償還中小企業貸款	2,22%	2.47%	2.15%	2.11%	1.49%	1.53%	1.39%	0.94%	0.50%	0.36%	
9.2 未償還中小企業貸款佔總額											
工商發展基金預算和管理項目	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014				
工商發展基金總額 (10-3 MOP) (a)	323,641	368,090	132,810	129,215	270,792	300,000	300,000	300,000			
中獎期票款 - 總額 (10-3 MOP) (c)	17,287	33,020	99,415	144,250	151,491	145,000	162,000	162,000			
中獎期票款佔總額 (10-3 MOP) (d)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd			
未償還中小企業貸款佔總額	451	0	0	0	1,050	60,000	60,000	60,000			
保證例佔信託計劃總額	2.1%	0.00%	0.00%	0.00%	0.30%						

nd - 沒有資料 - 因無法公佈的計算  
 (\*) 新訂2010新法律 - 修改關於批准澳門特別行政區政府承擔債務的法律 (23-08-2010澳門特區政府公報第一組第34冊)法律。  
 (b) 截至9/2009執行財政法公報後，中小企業信託計劃於19-05-2013期間內實施，及截至2006年、2009年及2012年作出修訂。現時該計劃可給予八年期并上限為澳門幣60萬單項貸款。沒有就信託基金上項。貸款於19-04-2013期間內實施。  
 (c) 資本收益 - 中獎期票款 11-04-00 - 工商發展基金信託計劃和本身信託計劃所作出的數目。  
 (d) 參見第5項於2003年-2014年關於工商發展基金信託計劃和本身信託計劃所作出的數目。  
 資料來源: 中小企業信託基金信託計劃 - 澳門金融管理局, 工商發展基金信託計劃, 其預算及賬目。



F  
V  
M  
18  
J  
W  
B

## 保證計劃的統計資料及其財政重要性

7. 根據第 5/2003 號法律第三條的規定，提供信用保證的目的是協助中小企業較容易取得用作發展業務的銀行融資貸款。透過分析 2012 年底有關批給中小企業的銀行貸款的統計資料，得悉已批給的銀行貸款的總額結餘<sup>5</sup>為澳門幣 318 億 5 仟 6 佰萬元，而同期由澳門特區政府提供予中小企業的信用保證金額合共澳門幣 3 億 4 仟 7 佰萬元，佔銀行批給中小企的貸款總額的 1.1%。

8. 根據澳門金融管理局最新資料所顯示，2013 年銀行提供予中小企業的貸款錄得顯著升幅，直到該年底金額高達澳門幣 404 億 2 仟 4 佰萬元(較 2012 年+27%)。由此可知特區政府為何建議把可承擔債務的保證總額由澳門幣 6 億元調升至 10 億元，主要是因為直至為 2012 年底中小企業信用保證計劃的適用率出現較大上升(68%)。有關兩項信用保證計劃的使用率，我們未能從政府取得較新的資料，但就“中小企業信用保證計劃”項下提供的保證，可以得出的結論是，按照 2013 年預算執行情況中期報告，直至 2013 年 6 月 30 日所錄得的未償還貸款約為澳門幣 3 億 8 仟萬元，使用率相等於 76%。需要強調的是，行政當局根據本法案擬將“中小企業信用保證計劃”的上限由澳門幣 5 億元調升至澳門幣 9 億元，同時維持“中小企業專項信用保證計劃”的保證金額上限為澳門幣 1 億元(至 2012 年 12 月 31 日止，這個計劃的使用率僅為 7%)。

<sup>5</sup> 已批給銀行貸款(借款)總額結餘=已批給貸款(累計)-已償還貸款(累計)，以截至指定日期計算，即等於未償還貸款餘額。已批給貸款(借款)是指在指定期間新批給貸款。已償還貸款為已批給貸款(借款)當中已經攤還的部份。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the name 'M. N. P.' and several illegible signatures.

9. 就批給中小企業的銀行貸款品質而言，值得注意的是，拖欠貸款結餘<sup>6</sup>與已批給貸款結餘之間的比率，自 2009 年底(該比率為 2.47%) 至到現時為止 (2013 年 12 月錄得比率為 0.36%)，一直呈現有利態勢和偏低的數值。而在兩項保證計劃管理範疇方面，涉及中小企業無法償還貸款的個案只曾出現兩宗，分別記錄於工商業發展基金 2009 年(澳門幣 45 萬 1 千元)和 2012 年(澳門幣 1 佰零 5 萬元)的管理帳目中，以公共開支名義而作出的信用保證。相比實際提供的保證結餘，上述數值明顯地偏低，這也符合提供予中小企業的銀行貸款品質較佳的趨勢。

10. 在工商業發展基金預算方面，需要指出的是，在 2014 年預算資本開支中，分別為兩個中小企業信用保證計劃設定了一項為澳門幣 3 仟萬元的備用撥款，但該等撥款只應視作為用作預算的防範性措施，而非必會出現的資本開支。工商業發展基金 2013 年預算已載入該備用撥款，是否沒有更多因中小企業無償還貸款而須作出保證的個案，有待 2013 年工商業發展基金管理帳目證實。

11. 圖表一亦包含有關在 2003 年 5 月由第 9/2003 號行政法規所設立的“中小企業援助計劃”的資料，此計劃在特定條件下向中小企業提供中期免息償還的資助(免息貸款)。透過比較在 2013 年 6 月 30 日未償還貸款宗數 (5375 宗)與中小企業信用保證計劃的貸款申請數目(270 宗)，似

<sup>6</sup> 拖欠貸款(借款)=到期後仍未償還的貸款(借款)=到期但沒有償還貸款(借款)=違約貸款(借款)。根據澳門金融管理局，以到期日起計算，違約貸款(借款)根據拖欠期的長短可分類為：(i) 3 至 12 個月；(ii) 12 至 18 個月；以及 (iii) 18 個月以上。[“中小企業信貸統計報告-2012 年”-表三：中小企業貸款質素(澳門金融管理局)]



乎援助計劃錄得的使用率較高(資料來源自 2013 年預算執行中期報告)。從關聯性角度而言,同期(2013 年 6 月 30 日)錄得的未償還免息貸款金額(澳門幣 9 億 8 仟 7 佰萬元)遠高於透過“中小企業信用保證計劃”所承擔的保證金額結餘(澳門幣 3 億 8 仟萬元)。根據 2013 年及 2014 年工商業發展基金的預算,預計免息貸款的使用將錄得非常顯著的增長,可從有待批給貸款和須償還貸款預計數值之間的差異來看。

12. 同樣需注意,澳門特區私營企業,當中包括中小企業,在滿足若干條件後,可申請企業融資貸款利息補貼(第 16/2009 號行政法規,關於企業融資貸款利息補貼),以及其他在 2014 年政府施政報告所提及的,並由經濟局(工商業發展基金)負責管理的融資和稅務資助。此外還須提出的是,提供予澳門中小企業財政資助不僅限於前述的兩種銀行貸款保證計劃,此外,若要對於整體現況作出全面的評估,須要進一步探討相關統計資料和作出深入的財務分析,然而,這項工作卻超出了本次財政分析的範圍,且最適合進行類似分析工作的莫過於是特區政府。

### 澳門中小企業的重要性

13. 無論如何,中小企業的業務無疑對於促進澳門經濟的增長十分重要,更有助產品和服務業更多元、吸納私人投資、本地銀行業發放貸款,以及創造就業和使到勞動市場更多元化。中小企業的數目與其提供的就業職位之關係呈列於圖表二。此外,設立“中小企業援助計劃”(免息貸款)的第 9/2003 號行政法規第七條已就中小企業作出了相關定義。該法規立法者沒有採用其他標準,諸如銷售額或資產價值等,而選用了



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

*Handwritten notes and signatures in the top right corner.*

以企業僱用人員數目，以一百人為界限來劃分企業是否屬於“中小企業”。

表 2  
向社會保障基金供款企業  
至 2012 年末按照僱員人數規模劃分

		企業		僱員	
		數目	%	數目	%
	總計	19 885	100.00	263 055	100.00
1	微型企業 少於 10 名僱員	16 591	83.43	51 353	19.52
2	小型企業 10 至 49 名僱員	2 764	13.90	52 074	19.80
3	中型企業 50 至 99 名僱員	278	1.40	19 057	7.24
4	中小企業 (1+2+3) #	19 633	98.73	122 484	46.56
5	多於 100 名僱員	252	1.27	140 571	53.44

# 根據第 9/2003 號行政法規之規定。

除可採用其他規模標準劃分之外(如銷售額及資產)，按照歐洲共同體標準，僱員人數少於 250 名為中小企業。

僱員人數少於 10 名為微型企業。

僱員人數少於 50 名為小型企業。

資料來源：社會保障基金擬年度報告-2012 年 及 2003 年 5 月 6 日歐洲共同體指引文件

14. 上圖所列的為中小企業在澳門整體私營僱傭機構中 (98.7%) 的重要性，該等企業所創造出的就業職位佔私營勞動市場的 46.6%。尤其是在總計 1 萬 9 仟 6 佰家中小企業當中，多數為少於十名員工的企業或微型企業 (合共 1 萬 6 仟 6 佰家，佔總就業大約 20%)。要強調的是，本澳企業的經營規模受到本地內部市場狹小所局限。此外，與博彩業等大型企業以及其他透過專營批給方式或有限競爭的經營者相比，本地中小企業一般是在較易受到競爭所影響的產品或服務業市場進行經營，其業務附加值較小，且利潤增長較低。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

*Handwritten notes and signatures in the top right corner.*

中小企業融資的需求

15. 另一方面，從經濟局電子網頁所提供的資料當中可以搜集 2003 年至 2012 期間經由工商業發展基金批准的資助申請數目，以及 2013 年透過兩項信用保證計劃和免息貸款援助計劃給予中小企業資助的資料（圖表三和圖表四）。

表 3  
2003-2012 期間工商業發展基金給予中小企業援助  
按中小企業界別/活動發放資助

按中小企業界別/活動	中小企業信用保證計劃 上限 70% (a)		中小企業專項信用保證計劃 額度 100% (b)		中小企業援助計劃 免息貸款 #	
	由 18/08/2013 起		由 18/08/2013 起		由 19/05/2013 起	
	(澳門幣 1,000)	%	(澳門幣 1,000)	%	(澳門幣 1,000)	%
<b>總計</b>	<b>492 332</b>	<b>100.00</b>	<b>45 737</b>	<b>100.00</b>	<b>1 481 396</b>	<b>100.00</b>
獲批准申請	295		56		6 223	
<b>加工業</b>	<b>54 346</b>	<b>11.04</b>	<b>11 950</b>	<b>26.13</b>	<b>91 505</b>	<b>6.18</b>
紡織，成衣	22 755	4.62	3 900	8.53	21 455	1.45
紙，印刷及刊物出版業	12 072	2.45	5 300	11.59	14 975	1.01
其他加工業	19 519	3.96	2 750	6.01	55 075	3.72
<b>不動產業</b>	<b>154 014</b>	<b>31.28</b>	<b>4 000</b>	<b>8.75</b>	<b>331 987</b>	<b>22.41</b>
建築及公共工程	122 141	24.81	3 000	6.56	228 865	15.45
不動產活動及對公司之服務	31 873	6.47	1 000	2.19	103 122	6.96
<b>商業</b>	<b>204 282</b>	<b>41.49</b>	<b>23 587</b>	<b>51.57</b>	<b>728 833</b>	<b>49.20</b>
批發業	82 128	16.68	6 800	14.87	149 040	10.06
零售業	87 384	17.75	12 387	27.08	509 746	34.41
出入口業	34 770	7.06	4 400	9.62	70 047	4.73
<b>服務業</b>	<b>79 690</b>	<b>16.19</b>	<b>6 200</b>	<b>13.56</b>	<b>329 071</b>	<b>22.21</b>
酒樓或餐廳及酒店	25 900	5.26	2 700	5.90	152 021	10.26
運輸及貨倉	29 170	5.92	2 000	4.37	47 233	3.19
其他服務	24 620	5.00	1 500	3.28	129 817	8.76

# 2003 年至 2012 年累計數值。有關數值有別於政府所作保證額結餘或免息信貸結餘，而這些結餘金額未有在經濟局網頁或工商業發展基金帳目中予以公佈。

資料來源：經濟局網頁 <http://www.economia.gov.mo> (日期 29/01/2014)。

16. 根據上圖所示，透過“中小企業信用保證計劃”提供的資助，明



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

*Handwritten notes and signatures in the top right corner.*

顯地較“中小企業專項信用保證計劃”突出，這主要是由於前者所包含的覆蓋範圍較為廣泛，旨在“協助中小企業取得其發展所需的銀行融資”(第19/2003號行政法規第九條)。

表 4  
2013 年工商業發展基金給予中小企業援助  
按中小企業界別/活動發放資助

(已獲批准金額) #

按中小企業界別/活動	中小企業信用保證計劃 上限 70% (a)		中小企業專項信用保證計劃 額度 100% (b)		中小企業援助計劃 免息貸款 (c)	
	(澳門幣 1,000)	%	(澳門幣 1,000)	%	(澳門幣 1,000)	%
<b>總計</b>	<b>157 329</b>	<b>100.00</b>	<b>3 900</b>	<b>100.00</b>	<b>264 432</b>	<b>100.00</b>
獲批准申請	81		4		815	
<b>加工業</b>	<b>5 250</b>	<b>3.34</b>	<b>1 900</b>	<b>48.72</b>	<b>8 570</b>	<b>3.24</b>
紡織, 成衣	3 500	2.22	0	0.00	0	0.00
紙, 印刷及刊物出版業	1 050	0.67	900	23.08	2 850	1.08
其他加工業	700	0.44	1 000	25.64	5 720	2.16
<b>不動產業</b>	<b>66 005</b>	<b>41.95</b>	<b>0</b>	<b>0.00</b>	<b>83 872</b>	<b>31.72</b>
建築及公共工程	54 144	34.41	0	0.00	57 160	21.62
不動產活動及對公司之服務	11 861	7.54	0	0.00	26 712	10.10
<b>商業</b>	<b>66 348</b>	<b>42.17</b>	<b>0</b>	<b>0.00</b>	<b>111 630</b>	<b>42.21</b>
批發業	34 252	21.77	0	0.00	28 540	10.79
零售業	25 449	16.18	0	0.00	78 770	29.79
出入口業	6 647	4.22	0	0.00	4 320	1.63
<b>服務業</b>	<b>19 726</b>	<b>12.54</b>	<b>2 000</b>	<b>51.28</b>	<b>60 361</b>	<b>22.83</b>
酒樓或餐廳及酒店	13 510	8.59	0	0.00	26 800	10.13
運輸及貨倉	3 850	2.45	1 000	25.64	5 860	2.22
其他服務	2 366	1.50	1 000	25.64	27 701	10.48

# 2013 年核准數值。不要混淆有關金額與向中小企業提供的信用保證金額和免息貸款結餘。後者沒有在經濟局網頁或工商業發展基金帳目中予以提供。

- (a) 信用保證為銀行貸款 70% 并以澳門幣 350 萬元為上限。保證期最長為 5 年。
- (b) 信用保證為銀行貸款 100% 并以澳門幣 100 萬元為上限。保證期最長為 5 年。
- (c) 免息貸款, 上限為澳門幣 60 萬元。最長還款期為 8 年。

資料來源: 經濟局網頁 <http://www.economia.gov.mo> (瀏覽日期 29/01/2014)。

17. 根據 2013 年獲批資助的圖表所顯示, 確實 “中小企業信用保證





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large signature and several smaller marks.

計劃”比“中小企業專項信用保證計劃”的使用率為高。而從資助規模看，更為突顯還有“中小企業援助計劃”（免息貸款），因為透過這個計劃獲取資助的申請數目為上述兩類保證計劃之十倍。然而，以獲批資助數額看，“中小企業信用保證計劃”（澳門幣 1 億 5 仟 3 佰萬元）與提供免息貸款的援助計劃（澳門幣 2 億 6 仟 4 佰萬元）所批數額相約，因為透過後者申請資助的金額局限於每家企業只能獲取最多澳門幣 60 萬元。

18. 將 2013 年“中小企業信用保證計劃”獲批資助申請以行業劃分，顯示不動產業（42%）和商業（42%）所占比重較大。而類似情況，儘管有所差別，也見於“中小企業援助計劃”。

19. 根據圖表三所顯示，基於 2013 年加工業在前述三類資助計劃遜於其他中小企業的界別，這意味著，有賴於《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（下稱“更緊密合作安排”協定），澳門輸出中國內地的本地出口仍存在非常龐大的擴展空間。“更緊密合作安排”協定自 2004 年 1 月 1 日開始生效，訂定眾多源自澳門的工業生產的貨品可以享有豁免關稅進入中國內地市場（“協定附件一”），及後該豁免範圍從 2005 年 1 月 1 日起增至 501 種貨品。

20. 然而，自 2003 年至 2012 年，澳門本地出口總值由原來的澳門幣 162 億 6 仟 1 佰萬元降至澳門幣 22 億 8 仟 5 佰萬元，主要由於輸往昔日受到配額限制的美國和歐盟國家市場的成衣貨品出口量大幅減少所致。同期輸往中國內地的本地出口僅由澳門幣 1 億 2 仟 3 佰萬上升至澳門幣 3 億零 2 佰萬元。加之，這個輸往中國內地的出口總值當中，只有



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

相當於澳門幣 1 億零 4 佰萬元是屬於“更緊密合作安排”協議下享有關稅豁免的出口（2013 年 1 月至 9 月，澳門幣 7 仟 3 佰萬元）。

**提供中小企業信貸保證金額上限調升法案及承擔公共債務的可能性**

21. 澳門特區《基本法》第七十一條第三款的規定將批准政府承擔債務的權限賦予立法會。故此，澳門特區政府將名為“修改關於批准澳門特別行政區政府承擔債務的第 5/2003 號法律”的法案提交予立法會審議。

22. 本法案所指的公共債務承擔是指，當中小企業沒有償還取得的銀行貸款時，由澳門特區政府履行其對該貸款作出的信用保證所產生之債務。因應現時澳門特區公共財政實況有別於 2003 年以及特區成立前的情況，有需要就澳門特區政府所作的信用保證與公共債務之間的關係，以本分析的《特別備註》加以闡述。

23. 《特別備註》

**特別備註**

**澳門特區政府對中小企業所作出個人信用保證**

**與承擔公共債務之可能性**

需要注意的是，從澳門特區政府所作出的信用保證的性質來看，



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Z  
V  
N  
J  
M  
W

特區政府需要履行承擔公共債務的可能性極低（甚至可說是徒有其表的），而事實上，自澳門特區成立以來特區政府從沒有需要承擔債務。在澳門的預算執行一直錄得可觀盈餘的情況下（相關預計數值已列於澳門特區預算中），倘若政府真有需要履行所作出的個人保證——公共開支——有關支付可透過工商業發展基金預算中的可動用資金作出，亦即是透過動用該預算中為“中小企業信用保證計劃”及“中小企業專項信用保證計劃”設有的，分別登錄於 09-01-05-00-02 及 09-01-05-00-03 項目的備用性開支撥款作支付，金額分別為澳門幣 3 仟萬元。如果工商業發展基金的可動用資金不足，還可動用總預算第 12 章的開支備用撥款（澳門幣 7 億元），又或可調動 2014 年中央帳目預算執行預計所得結餘的金額（澳門幣 641 億 6 仟 1 佰萬元）。但不論什麼情況均無需由特區政府負債（承擔公共債務）。澳門的特殊公共財務狀況確實是國際間經濟體系難以相比的。將政府提供個人保證稱之為（倘若的）承擔公共債務，其前提是預算帳目達至平衡（預算收支零結餘）或出現赤字，因為在這條件下，當預算錄得額外開支（基於履行保證的關係）時，財務上只能夠以承擔公共債務形式支付這項開支。值得注意的是，自 2003 年起，僅錄得兩宗因中小企業沒有償還銀行貸款導致政府須履行



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

保證義務的個案，牽涉金額分別為澳門幣 45 萬 1 仟元（2009 年）以及澳門幣 1 佰零 5 萬元（2012 年），皆由工商業發展基金預算承擔支付。總括而言，立法會現在核准的是調升政府作為中小企業取得銀行貸款的擔保人（保證人）而間接承擔因此所產生的債務金額的上限。倘有需要履行有關信用保證（作出開支），可透過工商業發展基金預算中的可動用款項作支付，而在極端的情況時，甚至可透過在中央預算削減相應數額作支付之用。

24. 最後，經過對本法案作出財政分析，現提出下列思考／建議：

(a) 當日後對預算綱要法進行修訂時，建議當局考慮在該綱要法規定，不論是否需要承擔公共債務，每當特區政府作出個人信用保證時須說明其性質和金額上限；

(b) 如果政府極有可能需要透過承擔公債方式履行其所作出的信用保證，必須遵照澳門特區《基本法》第七十一條第三款的規定，提交相關法案予立法會；

(c) 當無需透過承擔公共債務（例如，因為預算錄得盈餘或負責管理信用保證履行的實體具備足夠財政資源），在此情況下，政府只需在預



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

*[Handwritten signatures and initials in the top right corner]*

算案中的特定條文訂定提供個人信用保證的上限以及相關性質和目的；

(d) 然而，如在預算執行期間需要修訂信用保證上限，又或需要承當公共債務時，政府只能通過提交相關法案予立法會後為之；

(e) 如存有用作履行信用保證的備用撥款，理應登錄於負責信用保證計劃的公共管理實體的預算之中（如同現時，將之登錄在工商業發展基金 2014 年預算內），並以百分比訂定信用保證金額上限（例如，5%-10%）；

(f) 第 8/2003 號行政法規把更多職責和權限賦予工商業發展基金，特別是向中小企業提供財政上的資助方面——諸如，特區政府提供信用保證、批出利息補貼以及中期免息償還資助等。這意味著該基金負有更多的義務，例如有責任就所動用的公共財政資源及其成效“提交帳目”，不應採用類似其他公共實體所用的公共帳目格式。除了按照公共會計規範的收支帳目格式以外，還須考慮制定一套財務資產帳目的格式（按照現金收付制度），以便政府就給予中小企業的資助製作財務報表，當中包括免息償還資助以及倘有的拖欠貸款的結餘，以及在兩類中小企業信用保證計劃下，由特區政府向中小企業取得的銀行貸款所提供的信用保證結餘金額等；

(g) 最後，基於工商業發展基金在促進本澳企業提升競爭力及經濟發展所享有的職責和責任，而因此須要涉足巨大公共財政資源，該基金有必要編製向外公開的年度報告（猶如社會保障基金的做法）。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures on the right side of the page, including the name '梁家傑' (Leong Ka-ki) and other illegible marks.

## V - 結論

委員會經審議及分析法案後認為：

- 1) 本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- 2) 建議邀請政府委派代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

— 二零一四年三月二十八日

委員會

陳澤武

(主席)



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

蕭志偉

(秘書)

馮志強

崔世昌

吳國昌

麥瑞權

唐曉晴



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

梁榮仔

陳虹

施家倫