

第三常設委員會

意見書第 2/ II / 2003 號

事由：《批准澳門特別行政區政府承擔債務》法案。

I. 引言

《批准澳門特別行政區政府承擔債務》法案於本年度四月十一日由澳門特別行政區政府提交，並於同日由立法會副主席根據《立法會議事規則》予以接納。

該法案於四月二十二日在立法會全體會議上獲一般性通過，並於同日被分發給第三常設委員會以進行細則性分析及提交有關的意見書。

委員會分別於四月二十四日、二十八日和五月九日召開會議，政府代表列席了於四月二十八日舉行的委員會會議，並給予了相應的合作。在這合作的基礎上，政府提交了有關該法案的新文本。

II. 概括性審議

- 1. 根據政府在提交法案時所附的理由陳述，促使政府提交本法案的理**

由在於政府決意推行援助澳門中小企業的措施，該等措施將通過“中小企業信用保證計劃”以及“中小企業專項信用保證計劃”加以實現。政府將藉此落實在立法會審議二零零三年施政方針時所宣佈的刺激以及振興經濟的有關措施，特別是考慮到當前嚴重呼吸道綜合症——非典型肺炎（SARS）將給澳門經濟所帶來的不利影響時，該等措施就更顯急迫及適宜。

2. 政府認為，援助中小企業的最適當方式是通過為這些企業向銀行借款時提供擔保，以方便該等企業向銀行借款，這樣一來，企業無論是進行一般的經營活動，還是為開拓市場或者為設施及裝備的現代化等目的而進行新的項目，都較容易得到銀行的融資。在政府對有關借貸提供保證的前提下，商業企業主就可以較為容易地從銀行獲得經營發展所必要的資金，以克服現時經濟環境所帶來的問題。

3. 委員會認為，政府推行該等措施的目標應得到支持，並相信此舉將有利於經濟增長，有助於企業的現代化以及活躍澳門的企業組織。委員會也相信，政府為向銀行借貸的企業提供擔保，在企業不履行還款時負責賠償，將有利於銀行界增強為企業發展提供必要資金的信心；另一方面，因有關的融資只有在政府適當審查有關的計劃或項目後方獲批准，所以此種援助方式也將促使被擔保的融資能夠得到審慎的利用。

委員會認為，因為中小企業在澳門經濟中的主導地位，政府對中小企

業的援助計劃非常重要；另一方面，與通常所說的“無償基金”的刺激手段不同，現在我們正在討論的刺激方式將迫使企業承擔其應有的責任，規定其必須在一定期限內分期攤還由政府擔保的借款，在違約時將被施以處罰，因而這種刺激方式也是非常適當的。

4. 根據基本法所賦予立法會在澳門特別行政區政府承擔債務事宜上的權限，並依照八月十九日第 23/96/M 號法律中所規定的“本地區給予保證的法律制度”，委員會對法案作出了分析，認為該法案中的規定並不充分，與第 23/96/M 號法律所規定的前提並不協調且沒有以清晰及客觀方式指明法律的宗旨與意圖。

委員會深知，現在的經濟現實與決定制定第 23/96/M 號法律時已有所不同，而且政府在當下所欲提供的貸款保證的財政種類及其廣度也有差別。另外，委員會也認識到，調整該等事宜的憲制性規範與以往的相關規定已經不同，但即使如此也不可對現時生效的制度置之不理，因為有若干事宜例如在企業不履行時政府所享有的擔保、政府對因保證而受惠企業的監察權、決定提供保證的權限等，將之規範於將來的法律中仍然具有意義。另一方面，委員會也認為法律應清楚界定其範圍與標的，以便於將來的使用者能清楚理解法律的內容及立法目的。

有鑒於此，在得到提案人的緊密配合下，委員會為充實法案中的規定進行了努力，這種努力現已體現於政府重新提交予立法會的新文本中，在

進行細則性審議時我們將進行分析。

III. 細則性審議

除上述概括性審議外，根據立法會《議事規則》第一百一十八條的規定，委員會亦對法案的具體內容是否與法案的立法精神相符進行審議，並確保有關法律規定在法律技術層面無不妥之處。因此，在得到提案人的緊密合作下，委員會對法案進行了細則性分析，對法案中的若干問題進行了討論，並在原來的法律條文中加入了相關的如下內容：

第一條——批准

在該規定中立法會批准政府承擔總額為澳門幣 \$ 300,000,000.00 的債務。因為只有在獲得信貸保證的企業違反其與銀行間的協議時，政府方須承擔債務，因而這種債務屬間接債務，換句話說，本批准並不意味著政府即刻承擔任何債務，對於由自己所擔保且認為能滿足企業需要的項目，只有在企業一方不履行，政府才對銀行實體承擔責任，負責支付由銀行所給予的貸款。

委員會認為該項規範應僅規定批准承擔債務以及相應的債務總額，從立法技術角度講，有關企業申請信用保證的計劃，為將來法律制定行政規章以及行政長官的參予，更適宜在法案中分開加以規定。另一方面，在法

案中應訂明，僅對獲准在澳門經營的銀行實體而非任何其他信貸或金融機構所給予的信貸由政府提供保證，這一點非常重要。政府接受委員會意見，並重新擬定了第一條的條文。

第二條——範圍

原來提交予立法會的法案並沒有澄清政府僅對所給予貸款的本金負責提供保證還是對由借款所產生的利息、因借款攤還所引致的負擔以及因法律、慣例以及當事人的約定而產生的其他費用一並提供保證。對於委員會所產生的疑問，政府解釋本法案旨在對中小企業在法案最初文本第一條所指計劃範圍內取得的貸款本金提供保證。就政府所作的解釋，委員會建議以更為清晰的方式界定本法的範圍，政府因而將之納入新文本中的第二條。

第三條——目的

該條明確指出了法案的立法目的。政府欲藉本法案協助中小企業取得銀行貸款，該種貸款或者用於企業的營運並可以通過“中小企業信用保證計劃”加以申請，或者用於特定項目的發展與落實並由企業通過“中小企業專項信用保證計劃”要求政府提供保證。根據保證貸款是用於企業的營運或是用於具特定目的的項目落實，這些計劃有不同的目的。

第四條——權限

該條規定行政長官具有作出信用保證的權限。該事宜原規定於法案最初文本的第一條第三款，但是適宜將之獨立規定。

第五條——負擔

第五條規定在企業一方不履行其對銀行所承擔的新文本第三條所指的計劃範圍內的協議時，政府將承擔其責任，通過工商業發展基金保證支付還款，並為此將向該基金轉移必要的款項。根據政府向委員會所作的介紹得知，現時正對有關該基金權限的法規作出修改，以便於將來能支付因提供保證所產生的負擔。

第六條——監察

委員會認為，在法案中有必要規定特別行政區對因其提供信用保證而受惠的企業活動有權進行監察，這種監察權體現了對特別行政區的保證，因為此舉有助於明確保證借款以何種方式被使用，企業的財務穩定性以及相應的管理和財務程序等等。政府接受委員會的建議並在法案的新文本中規定了政府對企業的監察權，因而法案吸納了第 23/96/M 號法律的相關規定。

第七條——優先受償權

委員會認為，對於因所提供的信用保證而必須支付的款項，澳門特別行政區的利益應得到維護。或者說，假如澳門特別行政區對於因自己提供的保證而須向銀行支付全部或部分借款，將會擁有何種手段向受惠企業取得賠償？在與提案人分析了有關事宜後，認為適宜在將來的法律中加入第23/96/M 號法律的相關規定，因此規定了澳門特別行政區對於保證的受惠企業的財產享有動產一般優先受償權（企業財產中的全部動產）。也就是說，對於因提供擔保而實際支付的款項，享有優先於其他債權人而受償的權能。

然而對於民法典第七百三十七條關於優先債權受償順序的規定，有必要規定對於因提供本法案所規定的信用擔保而產生的債權，將與因稅項而產生的澳門特別行政區的債權，具有同樣的優先受償順序，因為根據民法典第七百三十九條 a) 項規定，澳門特別行政區僅對因稅項而產生的債權享有優先於其他債權人的優先受償權。

該條規定不僅有利於保護澳門特別行政區的利益，也因為其所具有的懲戒性質，使受惠企業不能免除其還款責任。

第八條——規範

該條規定將“中小企業信用保證計劃”及“中小企業專項信用保證計劃”的制度由行政法規加以核准，有關內容載於法案最初文本第一條第二款。

第九條——生效

基於該問題的急切性，以及企業界的熱切期待，法律在其公佈翌日即生效是適當的。

IV 結論

委員會經審議及分析法案後，作出結論如下：

- a) 認為本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- b) 在細則性表決本法案的全體會議中，建議政府派代表列席以提供必需的解釋。

二零零三年五月 日於澳門

委員會

鄭志強
(主席)

歐安利

高開賢

許世元

許輝年

張立群

鄭康樂

容永恩
(秘書)