



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

公共財政事務跟進委員會

第 7/VI/2018 號報告書

事由：跟進工商業發展基金的貸款、還款狀況及審批程序

一、引言

1. 公共財政事務跟進委員會(以下簡稱“委員會”)根據經第 1/2004 號決議、第 2/2009 號決議、第 1/2013 號決議、第 1/2015 號決議及第 2/2017 號決議修改的第 1/1999 號決議所通過的《立法會議事規則》的第二十九條而設立。
2. 2017 年 11 月 1 日，委員會根據《立法會議事規則》第七十七條第一款和第八十八條的規定，議決通過了委員會的運作規則，即第 1/2017 號議決的附件《公共財政事務跟進委員會的運作規則》(以下簡稱《運作規則》)。
3. 根據上述《運作規則》第九條第一款的規定：“當完成對某事項



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

的跟進後，委員會應編製一份報告書或意見書，並得就其認為對所分析事宜屬適當的措施提出建議”。

4. 為跟進工商業發展基金的貸款、還款狀況及審批程序，委員會於今年7月26日召開會議。經濟局局長戴建業、經濟局副局長劉偉明、經濟局產業發展廳廳長邱潤華、經濟局行政及財政處處長梁仕仁、經濟局顧問高級技術員趙詠瑩、經濟局顧問高級技術員徐秀玲、經濟局顧問高級技術員謝偉延、經濟局技術員何梓洋以及黃顯輝律師事務所代表鄭德法律師出席了上述會議。
5. 同時，亦有四位議員列席參與上述會議。
6. 委員會已完成對工商業發展基金的貸款、還款狀況及審批程序的相關跟進工作。為此，提交本報告書。

T
Z
L
C
W
H
L
W



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "Clara" and various scribbles.

二、工商業發展基金的貸款、還款狀況及審批程序

7. 政府代表指出，工商業發展基金成立於1979年，由於當年正值工業起飛的時期，為協助工商業改善其經營、推廣市場以及提升其競爭力，因而成立工商業發展基金。而基金更於1983年及2003年先後進行兩次改組：第一次改組於1983年進行，當時為進一步擴大工商業發展基金的職能，因而決定對基金進行首次改組；而第二次改組則於2003年進行，當年正值SARS期間，面對經濟下滑的情形，當局認為有需要推出中小企業援助計劃，並決定對工商業發展基金的權責進行改組，將其職能範圍再進一步擴大，非僅是協助工商界提升經營能力，而是更大範圍地協助其改善經營，以穩定經濟，促進經濟發展。
8. 會上，政府代表首先對所提交的資料作出介紹。
9. 就財務報表方面，政府代表表示工商業發展基金每月均會對賬目進行管理，以將相關的賬目款項呈給工商基金管理委員會進行審議，例如，銀行賬戶結餘調節表，其清楚列出現時工商業發展基金於銀行的結餘。
10. 拖欠賬款方面，政府代表指出，青年創業援助計劃於2013年推出



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

後，合共批出 1262 宗個案，涉及金額為 2.95 億，當中尚未收回款項而需送交財政局進行徵收的個案為 90 宗，涉及金額為 2,039 萬；而中小企業援助計劃於 2003 年推出後，合共批出 9638 宗個案，涉及金額為 28 億，當中尚未收回款項而需送交財政局進行徵收的個案為 505 宗，涉及金額為 1.1 億元。

11. 對於工商業發展基金對申請的審批流程方面，政府代表介紹指，工商業發展基金可接收任何工商界提出的關於提升其經營並有助提升經濟發展的資助或申請。當收到申請時，首先會審查該申請是否屬於中小企業援助計劃或青年創業援助計劃等專項計劃中所指的範圍，若符合的話，則以相關計劃的法定申請流程作審查。
12. 若涉及中小企業援助計劃或青年創業援助計劃的申請，該申請將交予由 7 人組成的評審委員會（分別來自工商界代表、金融界代表、政府代表以及其他專業人士）作審查並由其作出具約束力的建議後，工商業發展基金再依照其建議提供援助，換而言之，工商業發展基金並沒有自身的決議，而是依照評審委員會的具約束力的建議作為依據，從而執行相關審批工作。
13. 而其他非屬中小企業援助計劃或青年創業援助計劃等專項計劃範



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

圍的申請，則按照工商業發展基金自身所具的權限，根據其宗旨並履行其職責作研究分析，作出建議後呈交工商業發展基金管理委員會審議該申請是否獲批。

14. 工商基金管理委員會根據第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》第五十六條以及相關行政程序，先對申請金額是否屬其權限範圍作出審議，再依法定程序作出審批。根據相關規定，若申請金額不超過 50 萬，則由工商基金管委會作出審批；當超過 50 萬的話，需送交監督實體作審批；若申請金額超過 900 萬的話，則由行政長官審批。因此，政府代表指出，工商業發展基金對申請的審批程序是雙軌並行且是三級制的。

15. 政府代表指出，當時的工商業發展基金管理委員會由 4 人組成，包括經濟局局長，財政局代表，經濟局研究及規劃廳廳長以及行政財政處處長，直至 2003 年增至 5 名委員。工商業發展基金管理委員會現任委員包括經濟局局長，以及由行政長官委任的財政局代表及另外三位人員（現時三位人員均為經濟局人員，包括行政及財政處處長、產業發展廳廳長以及對外貿易及經濟合作廳廳長）。當必要時亦會邀請專業人士列席會議討論相關的資助。



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

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

16. 有委員會成員就工商業發展基金如何跟進及管理拖欠賬款的情況表示關注，政府代表回應指，工商業發展基金設有內部的管理制度以及完善的資訊系統，對每筆申請金額的償還日期及計算等均有既定的時間表，即使是某一時刻的欠款情況均可透過電腦系統查看報表，當局人員亦會定期檢視有關款項。另外，就財務管理方面，現時工商業發展基金是根據第 6/2006 號行政法規所述的財務會計制度而執行相關工作。

17. 政府表示，現時透過中小企業援助計劃申請的貸款拖欠率為 3.95%，數值較小。而透過青年創業援助計劃申請的貸款拖欠率則為 7%，數值上較中小企業援助計劃的貸款拖欠率較大，但自 2013 年推出該計劃以來，該比例是一個較為穩定的比例數字，由於批出的貸款個案上升，且每年均累積計算，因此，每年的比例變化不大，所以拖欠率的情況並沒有惡化。

18. 對於還款方面，當局透過第 6/2006 號行政法規中的行政程序進行追討，對於應收但未能追回的款項，會透過法定的行政程序通知財政局的稅務執行處代為追收，以保障貸出的公帑得以追回。

19. 另外，委員會成員就工商業發展基金追收貸款的程序要求政府作



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

解釋。政府代表解釋指，透過中小企業援助計劃及青年創業援助計劃申請的貸款若於預定期限內未能還款，會先給予一期限讓其返還，若超過 9 個月仍未返還相關款項則會取消其批給，再通知相關人士於 30 日內全數返還。若於訂定期間內未返還相關款項，則送交財政局進行強制徵收，並會計算法定利息。

20. 另外，大部份委員會成員均對工商業發展基金未能向非凡航空公司追回所貸出二億一千二百萬元的款項表示關注。委員會成員質疑非凡航空公司向政府借貸二億一千二百萬，卻僅用 5 張本票（非銀行本票）作為上述債權的擔保，該做法是否恰當，並就相關個案的追討方法提出疑問。

21. 政府代表解釋稱，就該擔保事件，由於 2008 年發生金融海嘯，對經濟造成巨大影響，鑑於當時情況緊急及形勢所需，需急切對審批作評估，因此，綜合考慮到航空業為澳門的支柱產業，且當時 GDP 下跌及勞動市場的失業率上升情況，為挽救市場及維持經濟穩定，避免經濟進一步惡化及為穩定經濟，故決定對非凡航空公司提供援助。

22. 政府指出，當非凡航空公司於 2010 年開始未能返還款項時，部門



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

T
到
果
Cler
was
→
→
林
u

已立即進入相關追收程序，按照貸款協議進行追討。

23. 政府代表律師先就工商業發展基金現時在澳門進行中的執行程序作如下解釋。

24. 相關的執行程序中，工商業發展基金持有 5 張本票，涉及的金額為澳門幣二億一千二百萬，5 張本票均由鷹揚航空公司作為擔保人。代表律師因應工商業發展基金的要求向初級法院提起針對鷹揚航空公司的訴訟。進行追討的程序自 2010 年 8 月 10 日開始，代表律師先通知鷹揚航空公司該訴訟於澳門進行中，鷹揚航空公司有權利依法提出異議或履行義務返還款項，但鷹揚航空公司並沒有提出任何異議或履行義務返還款項。

25. 律師團隊於 2011 年透過法院了解鷹揚航空公司在澳門所持有的財產。根據資料顯示，鷹揚航空公司於澳門並沒有具價值的財產，較有價值的財產正處於香港，分別為兩個銀行賬戶中的餘款，約四萬美元及約七萬港幣。

26. 律師團隊望透過法院申請批准直接執行於香港的款項，但由於澳門與香港之間沒有簽署司法合作的協議，不可進行直接追討，因而未能執行對其資產的查封。



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

F / 2
2
Chen
林

27. 亦曾透過獨立的公司調查鷹揚航空公司於香港是否持有其他財產，但並沒有資料顯示鷹揚航空公司於香港持有可查封的財產。
28. 另外，於澳門亦同步進行相關程序，律師團隊按照基金的指示申請查封鷹揚航空公司於澳門所持有的非凡航空的股份，亦對其進行拍賣，但拍賣並未成功，律師團隊因應該情況請求法官以私人磋商方式對被查封的股份進行變賣，但至今仍未能變賣相關股份。
29. 最後由於考慮到案件被歸檔，非凡航空公司已被宣告破產，不太可能有人願意購入其股份的情況，為了不作出無用的訴訟行為，法院於近期作出批示，對變賣其股份的期限不予以延長。
30. 政府代表對此作出承諾，將持續跟進事件，如查找鷹揚航空公司尚有的資產。
31. 此外，委員會成員亦對當局批出貸款的法律依據提出疑問，政府解釋指，是以第 8/2003 號行政法規《工商業發展基金》及第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》作為其審批的法律依據。
32. 有委員會成員就工商業發展基金對相關事件的檢討表示關注。政府代表表示，就改善措施方面，當局於 2015 年已因應上級指示作了相應的改善措施並進行檢討。



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

33. 隨著法院的歸檔批示，當局有關的審批機制亦變為更制度化，包括改善以下兩個機制：第一，資產審查機制，當局主動審查受助人的資格及能力，尤其是核實其經營能力，包括相關公司的管理層、架構、股東及董事人員的背景及其財政負擔能力、經營模式、資產情況等作為審批貸款的重要考慮因素，此外，對所經營事業的行業前景必須作出全面評估，尤其是受助人企業的營業額、市場佔有率、競爭對手的情況及相關行業在本澳的產業結構中所佔的比例，以衡量援助是否有利於整體的產業發展。

34. 第二，擔保機制，在提供保證人方面，需提供本澳居民為保證人，另外，保證人必須具備一定的財務能力，以備必要時可針對保證人採取措施，財務能力可以包括其資產、現金、權利、知識產權、專利等。此外，擔保方式亦擴展至可要求其提供物之擔保，物之擔保包括可以查封不動產或權利。在現行的民法典及商法典的規定下，因應貸款的金額及年期等因素選擇適當金額的物之擔保（包括抵押及出質），適當的人之擔保（即保證人）；亦會因應貸款的情況及其規模，除要求該公司的股東作保證人外，亦要提供額外的自然人作為連帶保證人，以綜合提升確保債權的實現的改善措施。



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

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large checkmark and several illegible signatures.

35. 政府代表強調，自 2008 年起，工商業發展基金的成員均有對相關事件進行討論，已注意到該類型的批給需要以謹慎的態度處理，為避免將來再發生相同情況，於 2015 年再次對相關情況作檢討。

36. 會上，有委員會成員建議非凡航空公司向政府借貸的事件應循刑事方面追究並重新檢視非凡航空公司的賬目，以查核是否存在借貸後非法轉移資產或其他蓄意詐騙成份。並建議將相關個案提交獨立第三方作重新審查。

37. 政府代表對此表示，在五筆貸款共十次的支付中，工商業發展基金管理委員會均有對整個審批過程及其營運情況作出跟進，但未發現非凡航空公司向工商業發展基金申請的貸款涉及蓄意詐騙情況，而法院亦沒有發現相關的違規情況，但承諾會對相關建議進行研究。

38. 另外，亦有委員會成員關注事件中是否有相關的行政管理機關成員或股東需要負責。政府代表律師稱，按照澳門的訴訟規則，由於目前是提起執行之訴，只可追究執行名義上視為債務人的人士，其他的行政管理機關成員或股東等並不屬於可追究的範圍。案件中亦曾提出要求鷹揚航空公司負責人參與案件並為相關債務負責，



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

但初級法院法官對該申請並不予以批准，其以澳門的訴訟規則、法律依據及法制等理由認為該措施並非可行的措施。

39. 政府強調，非凡航空公司是至今唯一一宗經工商業發展基金管理委員會審批貸款的個案，其他貸款均經由中小企業援助計劃及青年創業援助計劃批出。當局承認審批程序有很大的進步空間，對於當年的評審及評估風險的確存有不足之處，但基於情況緊急，若不在短時間內作決定的話，相信會為社會帶來更大的損失。現時，當局已完善相關審批及擔保制度，加強風險評估的管理，並採用新的本票格式，承諾日後不會再有同類事件發生。

T
e
/

Clan
W
W
W
W
W
W



三、財務分析

40. 應委員會的要求，政府向委員會提交了以下參考資料：

- 一、 《工商業發展基金的 2017 年度及截至 2018 年 6 月銀行結餘調節表》；
- 二、 《工商業發展基金的 2017 年度及截至 2018 年 6 月的月度試算表》；
- 三、 《非凡航空貸款明細》；
- 四、 《工商業發展基金的拖欠帳目分析表》；
- 五、 《兩項援助計劃貸款返還表》；
- 六、 《工商業發展基金的送交財政局強徵待收回貸款》；以及
- 七、 《審批條件、程序及相關文件》。

但並沒有提交委員會要求的《工商業發展基金的應收貸款清單包括過期賬齡分析表、還款時間表及壞賬清單》。

41. 工商業發展基金提交給委員會的財務報表是月度試算表，不是財務會計的損益表和資產負債表。工商業發展基金的會計制度採用



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

現金收付制，即貸款視為支出，收到的還款視為收入。而不在會計賬目上記錄應收貸款。但通過電腦資訊系統建立了軟件程式管理應收貸款。由於會計制度不是採用權責發生制，在賬目上無法提供資產負債表。換句話說，亦沒有辦法將應收貸款反映在賬目上。

42. 雖然工商業發展基金通過電腦資訊程式管理應收貸款，但會計賬目不能夠記錄，因此財務報表不夠完整，未能提供全面的財務會計信息。

43. 根據及第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》及第 15/2017 號法律新的《預算綱要法》，工商業發展基金不是特定機構，不採用權責發生制，不需要編製資產負債表。但貸款是工商業發展基金極之重要的環節，若無法提供此類訊息，工商業發展基金的財務報表利用價值便大打折扣，無法提供使用者最需要了解的信息。

44. 社會保障基金在 2014 年前也是採用現金收付制會計制度，但發現賬目無法顯示社會保障基金的資產，特別是資產金額巨大的投資資產，因此社會保障基金在 2013 年向財政局申請成為特定機構，



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

改用權責發生制記錄會計賬目，並得到當局的同意。自 2014 年社會保障基金的賬目提供了社會大眾關心的基金資產信息—澳門人養老保障的投資資產資訊。

45. 工商業發展基金作為獨立的法人機構及自治基金，應選擇採用適合的會計制度，反映其主要業務的財務資訊，特別是應收貸款的款項，而不是將應收貸款放置在賬目以外，僅通過電腦資訊程式管理。

46. 工商業發展基金未能提供過期賬齡分析表，這是一般財務會計必須編製的文件財務報表，但工商業發展基金不採用權責發生制記錄賬目，故此沒有編製此報表。政府代表承諾將於會後補交此項文件。以便委員會了解及分析拖欠款項裡超過六個月、一年及兩年以上的金額。但到撰寫報告書之日仍未收到此項文件。

47. 基本上工商業發展基金通過中小企業援助計劃及青年創業援助計劃批出貸款。非法航空的貸款不是通過上述兩項援助計劃批給，而是通過工商業發展基金的自身的工作職責及權限作出批給，也是唯一一項不通過其管轄下的貸款計劃批出。

48. 第 9/2003 號行政法規中小企業援助計劃自 2003 年實施，目的是

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large checkmark and several illegible signatures.



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 a large 'Z' and several illegible signatures.

透過批給須償還的免息援助款項，向中小企業提供援助。第 12/2013 號行政法規青年創業援助計劃自 2013 年實施，目的是藉批給一筆須償還的援助款項，為澳門的創業青年經營的商業企業提供協助。兩項計劃的援助對象都不涵蓋非法航空。

49. 自 2003 年推出中小企業援助計劃後，工商業發展基金通過該計劃批出 9638 宗個案，涉及金額為 28 億。中小企業援助計劃當中尚未收回款項而需送交財政局進行徵收的個案為 505 宗，涉及金額為 1.1 億元。拖欠賬款的比率大約為 3.93%。

50. 青年創業援助計劃於 2013 年推出後，合共批出 1262 宗個案，涉及金額為 2.95 億，當中尚未收回款項而需送交財政局進行徵收的個案為 90 宗，涉及金額為 2,039 萬。拖欠賬款的比率大約為 6.91%。

51. 有關非的航空的貸款，詳細貸款金額如下：

| 序號 | 貸款批出年份 | 貸款金額(MOP) |
|-------------|--------|--------------------|
| 1 | 2008 | 80,000,000 |
| 2 | 2008 | 40,000,000 |
| 3 | 2009 | 56,000,000 |
| 4 | 2009 | 24,000,000 |
| 5 | 2009 | 12,000,000 |
| 貸款金額 | | 212,000,000 |



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

[Handwritten signatures and initials]

52. 因為不屬於工商業發展基金既定的援助計劃，貸款便沒有外界參與的評審委員會的審查，所採用的本票擔保格式非中小企業援助計劃自 2003 年所採用的格式：即要求三個澳門居民作出擔保本票的全數金額。
53. 令人詫異的是 2003 年貸款金額上限澳門元二十萬的中小企業援助計劃尚需要三位澳門居民作出擔保，2008 年金額高達 2.12 億的非凡航空貸款反而不需跟隨此種格式。非凡航空的貸款於 2008 年批給，當時中小企業援助計劃已運行了五年且擔保本票格式已有此要求。
54. 本票的價值取決於與作出承諾的人或擔保人是否有足夠的資產償還本票的承諾金額。若承諾人或擔保人無相應的資產，此本票便沒有任何內在價值。建議政府未來在作出援助時，嚴格規定本票的擔保人必須為澳門居民，且必須審核擔保人的財務能力。



四、意見和建議

55. 建議非凡航空公司向政府借貸的事件應循刑事方面追究並重新檢視非凡航空公司的賬目，以查核是否存在借貸後轉移資產或存在蓄意詐騙的成份。並建議將相關個案提交獨立第三方作重新審查。
56. 建議政府研究是否將工商業發展基金定為特定機構，使該基金有條件採用權責發生制記錄應收貸款，賬目能夠反映全面的財務信息，特別是自治機構的資產、社會關注的以公帑批出的政府貸款以及貸款收回的程度。
57. 建議工商業發展基金編製過期貸款賬齡分析表，全面掌握拖欠款項過期的時間如已超過還款日期半年、一年及兩年以上的款項各是多少。
58. 完善貸款計劃的審批流程，對於不隸屬任何援助計劃的貸款，也須訂定審批流程，加強貸款的風險管理。特別是在擔保方面是否不應比貸款額上限的計劃要求的寬鬆。
59. 委員會並向政府索取以下資料：政府的審批委員會人員名單和賬齡分析表清單以及澳中致遠投資發展有限公司的資助資料。

A
3
1/2
Cler
的
A
黃
林
u



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

60. 委員會收齊工商業發展基金於會上承諾的文件後，將就上述事項適時作出跟進。

五、總結

61. 委員會總結如下：

- i. 將本報告書提交予立法會主席，並建議派發予全體議員；
- ii. 將本報告書送交特區政府。

二零一八年八月十四日於澳門

委員會

麥瑞權

(主席)

梁孫旭

(秘書)



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

吳國昌

陳澤武

陳亦立

陳虹

黃潔貞



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]

[Handwritten signature of Hu Zujie]

胡祖杰

[Handwritten signature of Lin Yufeng]

林玉鳳

[Handwritten signature of Chen Huaqiang]

陳華強