

## 第 6 章

商務及經濟發展局

香港出口信用保險局

香港審計署

二零一一年三月三十一日

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十六號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港  
灣仔  
告士打道 7 號  
入境事務大樓 26 樓  
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 香港出口信用保險局

## 目 錄

	段數
<b>第 1 部分：引言</b>	1.1
背景	1.2 – 1.6
一九九二年對信保局的審查	1.7
帳目審查	1.8 – 1.9
當局的整體回應	1.10
信保局的整體回應	1.11
鳴謝	1.12
<b>第 2 部分：企業管治</b>	2.1
信保局的管治架構	2.2 – 2.5
審計署的意見及建議	2.6 – 2.7
當局的回應	2.8
策略規劃	2.9
審計署的意見及建議	2.10 – 2.11
信保局的回應	2.12
諮詢委員會和投資委員會會議	2.13
審計署的意見及建議	2.14 – 2.20
信保局的回應	2.21
<b>第 3 部分：資本及儲備</b>	3.1
資本及儲備的增加	3.2 – 3.5
審計署的意見及建議	3.6 – 3.12
當局的回應	3.13
<b>第 4 部分：出口信用保險</b>	4.1
保單承保	4.2 – 4.5
審計署的意見及建議	4.6 – 4.13
信保局的回應	4.14
信用限額管理	4.15
審計署的意見及建議	4.16 – 4.26
信保局的回應	4.27
保險賠償	4.28
審計署的意見及建議	4.29 – 4.36
信保局的回應	4.37

	段數
賠款歸還	4.38
審計署的意見及建議	4.39 – 4.45
信保局的回應	4.46
再保險	4.47
審計署的意見及建議	4.48 – 4.52
信保局的回應	4.53
保險服務的範圍	4.54
審計署的意見及建議	4.55 – 4.58
當局的回應	4.59
<b>第 5 部分：人力資源管理</b>	5.1
員工流失	5.2
審計署的意見及建議	5.3 – 5.5
信保局的回應	5.6
員工招聘	5.7
審計署的意見及建議	5.8 – 5.11
信保局的回應	5.12
新的薪酬制度	5.13
審計署的意見及建議	5.14 – 5.17
信保局的回應	5.18
當局的回應	5.19
<b>第 6 部分：財務及行政事宜</b>	6.1
財務預算	6.2
審計署的意見及建議	6.3 – 6.6
當局的回應	6.7
離港進行職務訪問的審批	6.8
審計署的意見及建議	6.9 – 6.11
當局的回應	6.12
外判合約的管理	6.13 – 6.14
審計署的意見及建議	6.15 – 6.30
信保局的回應	6.31

	頁數
附錄	
A : 香港出口信用保險局組織架構圖 (二零一零年十二月三十一日)	51
B : 信保局的出口信用保險業務運作	52
C : 判給 A 公司的外判合約 (二零零七年八月至二零零九年九月)	53 – 54
D : 外判承辦商員工的增薪情況 (二零零七年八月至二零零九年九月)	55



## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查的背景，並概述審查的目的和範圍。

### 背景

1.2 香港出口信用保險局（信保局）根據《香港出口信用保險局條例》（信保局條例）（第 1115 章）於一九六六年成立，目的是為向放帳予海外買家或客戶的貨物和服務出口商提供出口信用保險服務，保障出口商因商業或政治事故而未能收回款項的風險，從而鼓勵及支援香港的出口貿易。受保的未能收回款項風險主要有兩類：

- (a) 買家風險（包括破產或無力償還債務、拖欠貨款及買家拒絕提貨）；  
及
- (b) 國家風險（包括外匯禁制或阻延、貨物被禁入口、入口證被取消、延遲償還外債，以及戰爭、革命、暴動或天災）。

1.3 多年來，信保局向出口商提供保險服務，為香港經濟作出貢獻。從表一可見，受保業務款額由 2005–06 年度的 355.57 億元增至 2009–10 年度的 641.48 億元，增幅為 285.91 億元 (80.4%)。

表一

信保局的財政表現  
(2005–06 至 2009–10 年度)

	2005–06 年度 (百萬元)	2006–07 年度 (百萬元)	2007–08 年度 (百萬元)	2008–09 年度 (百萬元)	2009–10 年度 (百萬元)
受保業務	35,557	39,299	42,947	47,180	64,148
承保收入／ (虧損)(a)	69.21	47.10	44.06	(0.30)	25.91
投資收入／ (虧損)(b)	48.71	67.75	99.35	(29.60)	90.32
溢利／(虧損)(c) (c)=(a)+(b)	117.92	114.85	143.41	(29.90)	116.23
截至年底的 資本及儲備	892.44	1,026.84	1,163.12	1,091.28	1,256.77

資料來源：信保局的記錄

1.4 政府分別於一九六六及一九七四年向信保局注入兩筆資本，每筆為數 1,000 萬元。截至二零一零年十二月三十一日，信保局的資本維持於 2,000 萬元。根據信保局條例，如因訂立的保險合約招致損失及賠償，該局須支付的全部款項，概由政府擔保。截至二零一零年十二月三十一日，經立法會批准的這類擔保最高限額為 300 億元。

1.5 信保局沒有接受任何政府補助。根據信保局條例，該局須依循一項旨在確保所得收入足以支付其一切可恰當地在收入帳報銷的開支的政策。如表一顯示，在 2009–10 年度，信保局錄得溢利 1 億 1,623 萬元，包括承保收入 2,591 萬元 (22.3%) 及投資收入 9,032 萬元 (77.7%)。截至二零一零年三月三十一日，信保局的資本及儲備達 12 億 5,677 萬元。



1.6 商務及經濟發展局(註1)負責為信保局的工作制訂整體政策。當局根據信保局條例成立諮詢委員會，就信保局處理其業務的事宜，向該局提供意見。截至二零一零年十二月三十一日，信保局有115名員工，由商務及經濟發展局局長根據行政長官授予的權力委任的總監領導。信保局的組織架構圖載於附錄A。

### 一九九二年對信保局的審查

1.7 根據信保局條例第26條，審計署署長可以審查信保局的帳目。一九九二年三月，審計署報告有關釐定信保局的資本及儲備，以及有關盈餘用途的衡量值式審計結果(一九九二年三月《核數署署長第十八號報告書》)。審計署在該項帳目審查中，提出多項改善建議(見第3.4段)。政府帳目委員會審議該份審計報告後，把委員會本身的建議納入其一九九二年六月份報告。當局隨後實施報告提出的各項建議。

### 帳目審查

1.8 信保局在支援香港的出口貿易方面，擔當重要的角色。該局表示，在二零零八年下半年及二零零九年全球出現金融危機期間，商業保險人大幅縮減保障範圍，信保局卻繼續擴大其保障範圍，令該局的整體受保業務錄得顯著增長。

1.9 鑑於政府為信保局提供數額龐大的擔保(截至二零一零年三月三十一日為215億元)，審計署最近對信保局進行了另一次審查。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 企業管治(第2部分)；
- (b) 資本及儲備(第3部分)；
- (c) 出口信用保險(第4部分)；
- (d) 人力資源管理(第5部分)；及
- (e) 財務及行政事宜(第6部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關問題提出多項建議。

---

註1：政府總部於二零零七年七月重組後，成立商務及經濟發展局，接手前工商及科技局的制訂政策責任。在本報告書中，凡提到工商及科技局之處，均以商務及經濟發展局代之。

## 當局的整體回應

1.10 商務及經濟發展局局長整體上同意審計署的建議，並認為審計署對信保局運作進行的衡工量值式審計工作，有助進一步提升信保局的管治和運作水平。

## 信保局的整體回應

1.11 信保局總監整體上同意審計署的建議，並對審計署進行是次審查，表示謝意。他表示：

- (a) 信保局致力鼓勵和支援出口貿易，並在企業管治方面持守崇高的原則。該局於二零一零年二月設立內部審計組，而諮詢委員會轄下的審計委員會則於二零一一年二月成立；
- (b) 過去多年，信保局已訂立新的管理制度和工作流程、行為守則及清晰的權力架構，以促進良好的管理和依循既定的政策及程序。信保局深信要持續改善，尤其着重提高機構的透明度和問責能力；及
- (c) 諮詢委員會於二零一一年二月十七日召開特別會議，討論信保局就這份審計報告內的意見及建議所作的回應。經詳細諮詢商務及經濟發展局和諮詢委員會後，信保局會就未能即時執行的審計署建議訂定新措施。至於能夠即時作出改善的地方，信保局已經推行所需措施。該局會向商務及經濟發展局和諮詢委員會匯報有關推行各項措施的進展。

## 鳴謝

1.12 在帳目審查期間，商務及經濟發展局和信保局的人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：企業管治

2.1 本部分探討有關企業管治的事宜。

### 信保局的管治架構

#### 諮詢委員會

2.2 信保局須根據信保局條例的規定營運。根據該條例，信保局的權力、職能及職責可由總監以該局的名義和代表該局行使或執行。諮詢委員會根據該條例成立，就信保局處理其業務的事宜，向該局提供意見。根據該條例，諮詢委員會由下述人士組成：

- (a) 保險業監理專員或其代表；
- (b) 香港貿易發展局總裁或其代表；及
- (c) 不超過 10 名的其他成員，須由行政長官委任 (註 2)，每次任期不超過三年。

2.3 諮詢委員會並非信保局的管治委員會。根據信保局條例，信保局不受諮詢委員會的意見約束。截至二零一零年十二月三十一日，委員會有 12 名委員，包括 2 名當然委員 (見第 2.2(a) 及 (b) 段)、1 名商務及經濟發展局首席助理秘書長，以及 9 名來自金融、保險、貿易及工業界別的委員。

#### 其他委員會

2.4 信保局條例沒有明文規定須在諮詢委員會之下設立其他委員會。一九九八年十二月，諮詢委員會以小組委員會形式設立投資委員會，就信保局處理其投資的事宜，向該局提供意見，以及更密切監察該局的資金管理表現。截至二零一零年十二月三十一日，投資委員會內有五名諮詢委員會委員。為加強信保局的企業管治，由四名諮詢委員會委員組成的審計委員會於二零一一年二月成立。

#### 政府的監察機制

2.5 政府主要通過下述機制，監察信保局的工作和表現：

- (a) 委派一名商務及經濟發展局首席助理秘書長和保險業監理專員或其代表，擔任諮詢委員會的政府代表；

---

註 2：行政長官已把委任諮詢委員會委員的權力轉授予商務及經濟發展局局長。

- (b) 商務及經濟發展局每半年與信保局召開內務管理會議，會議由商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)主持。會議上，信保局向常任秘書長匯報該局的財政表現、法定最高擔保限額的使用情況、人力資源事宜，以及出口信用保險業的整體情況；及
- (c) 信保局的年報(當中匯報信保局的業務和財政表現)，在提交立法會審議前，先經商務及經濟發展局局長批准。

### 審計署的意見及建議

2.6 審計署認為，政府須定期檢討信保局的管治和商務及經濟發展局的監察機制，理由如下：

- (a) **信保局業務增長迅速** 信保局的業務大幅增長。在過去 20 年，該局的受保業務由 1990–91 年度的 140 億元增至 2009–10 年度的 640 億元，而政府擔保的最高限額亦由一九九一年三月三十一日的 75 億元增至二零一零年三月三十一日的 300 億元。如第 1.9 段所述，截至二零一零年三月三十一日，政府的擔保額為 215 億元；
- (b) **諮詢委員會的角色** 如第 2.3 段所述，諮詢委員會並非信保局的管治委員會。雖然商務及經濟發展局向審計署表示，信保局已遵從並推行諮詢委員會提供的一切意見，但信保局條例訂明，信保局不受諮詢委員會的意見約束。由於諮詢委員會在角色上的限制，加上沒有指引訂明哪類事項應提交諮詢委員會以供省覽、討論或通過(見第 2.14 段)，商務及經濟發展局在監察信保局的工作和表現，以及監督其管治上，扮演很重要的角色；
- (c) **商務及經濟發展局的角色** 二零零八年十二月發出的總務通告第 8 / 2008 號《政府持有或資助法定機構的管治》中指出，決策局的角色和責任是確保有完善的匯報及監察制度，以加強內部監控和增加透明度。審計署注意到，雖然信保局的周年企業計劃／財務預算均由諮詢委員會(當中兩名委員為政府代表)通過(見第 2.10 段)，但卻無須經政府正式批准；
- (d) **信保局條例訂明的信保局服務範圍** 信保局條例第 9(3) 條訂明，信保局不得就通常由商業保險人承保的風險訂立保險合約。信保局在一九六六年成立時，該局是香港唯一為中小型企業(中小企)提供出口信用保險的機構。該局表示，時至今天，香港已有商業保險人提供出口信用保險保障。商務及經濟發展局須確保信保局根據信保局條例訂立的規定運作(見第 4.54 至 4.58 段)；

- (e) **監察信保局的工作和表現** 信保局在每半年舉行一次的內務管理會議上，向商務及經濟發展局匯報其財政和業務表現。商務及經濟發展局表示，該局通過查核信保局的受保出口業務額、保單數目，以及提供的保險保障範圍，評核信保局在履行其公眾使命方面的程度。不過，商務及經濟發展局或須考慮再加強其監察功能，以評核信保局在履行其公眾使命的成績；及
- (f) **行政方面有不當** 二零零九年，顧問公司在研究信保局的內部監控程序時發現，信保局部分外判合約有不當情況 (見第 6.13 及 6.14 段)。雖然商務及經濟發展局和信保局均加強了對信保局企業管治的監控，但兩者都須定期檢討並進一步提升信保局的企業管治。

### 審計署的建議

#### 2.7 審計署建議 商務及經濟發展局局長應聯同信保局總監：

- (a) 定期檢討信保局的管治，以及商務及經濟發展局藉以監察信保局工作和表現的機制；
- (b) 考慮商務及經濟發展局應如何進一步評定信保局的表現 (例如訂立適當的成果主導的表現指標)，以確保信保局有效履行其支援出口貿易的公眾使命；及
- (c) 監察本報告所載的審計署建議是否獲適當跟進。

### 當局的回應

#### 2.8 商務及經濟發展局局長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 商務及經濟發展局會聯同信保局檢討信保局的管治，以及藉以監察信保局工作和表現的機制；
- (b) 雖然商務及經濟發展局目前沒有微觀管理信保局的日常運作，但會要求信保局向其及諮詢委員會徵詢意見，並根據信保局條例及既定程序，就廣泛類別事宜取得商務及經濟發展局批准。根據信保局條例，信保局須就如改變用以釐定或有事項儲備金的方法、修定投資指引，以及改變服務範圍等事宜，徵求行政長官、財政司司長或商務及經濟發展局局長 (按獲授予的權力) 批准。除就法例訂明的範疇尋求商務及經濟發展局批准外，信保局亦不時就鼓勵和支援出口貿易的新措施及服務，徵詢商務及經濟發展局意見，以便為香港出口商提供保險服務，保障因商業及政治事故而

未能收回款項的風險。在 2008–09 年度，全球出現金融危機期間，信保局與商務及經濟發展局緊密合作，設計和推行多項支援措施（例如豁免周年保費及提供免費買家信用評估服務），以照顧出口界別（特別是中小企）的需要；

- (c) 信保局總監的工作表現每年由評核委員會評核，評核委員會會議由諮詢委員會主席主持，出席者包括諮詢委員會委員。評核委員會的報告須經商務及經濟發展局批准；
- (d) 信保局通過在公眾領域發放年報，定期匯報如何履行公眾使命。信保局自一九九三年起，訂立多項服務承諾，並每半年向商務及經濟發展局匯報一次在達成服務承諾方面取得的成績。此外，信保局亦制定主要表現指標，作為量度內部表現的準則，並向諮詢委員會匯報在達成指標方面取得的成績。儘管如此，商務及經濟發展局會考慮如何進一步加強信保局匯報其在履行公眾使命方面的表現；及
- (e) 商務及經濟發展局會確保審計署的建議得到妥善跟進，一如其跟進一九九二年核數署署長報告書（見第 1.7 段）內所載的各項建議。

## 策略規劃

2.9 有效的策略規劃對機構能否滿足新需求和應付環境不斷改變的挑戰，十分重要。機構須定期檢討業務目標，審視本身的長處、弱點、市場定位和策略方針，以及制定策略計劃，藉以達成其欲在某段期間達到的目標。

## 審計署的意見及建議

2.10 信保局每年均擬備企業計劃，列明下一個財政年度的各項計劃和活動，以及財政預測和預算。周年企業計劃於每年三月提交諮詢委員會通過。不過，信保局沒有擬備中長期（例如三至五年）策略計劃，訂明策略目標和方針。完善的策略規劃有助信保局：

- (a) 預早計劃三至五年的較長期策略；
- (b) 培育具前瞻性、創新和能激勵不同職能人員互相合作的文化；及
- (c) 以正面和靈活的思維積極面對出口及保險市場。

審計署認為，為符合良好的管治做法，信保局宜制定中長期（例如三至五年）的策略計劃。

### 審計署的建議

2.11 審計署建議信保局總監應考慮制定中長期策略計劃，以訂明信保局的使命、理想、策略目標和擬取得成效的主要工作範圍。

### 信保局的回應

2.12 信保局總監同意審計署的建議。他表示：

- (a) 在發生全球金融危機後，信保局於二零零九年九月檢討其危機後的定位和策略；及
- (b) 自二零一零年十一月起，信保局開始討論一項為期三年的策略計劃。第一份推出的三年滾動計劃及周年企業計劃將於二零一一年提交諮詢委員會通過。

### 諮詢委員會和投資委員會會議

2.13 諮詢委員會和投資委員會通常每年分別舉行三次及四次會議。二零零七至二零一零年期間，諮詢委員會舉行了 13 次會議，而投資委員會則舉行了 16 次會議。

### 審計署的意見及建議

#### 提交予諮詢委員會和投資委員會審議的事項

2.14 審計署注意到，信保局提交例如每季業務和投資表現等常規事項予諮詢委員會和投資委員會審議。然而，非常規事項全由總監酌情決定是否提交。該局並沒有指引，訂明哪類事項應提交予諮詢委員會或投資委員會，以供省覽、討論或通過。舉例說，二零零六及二零零七年就再保險安排所作的某些修改，並沒有向諮詢委員會匯報(見第 4.50 及 4.51 段)。為確保諮詢委員會或投資委員會能適時知悉重要事項，信保局須制定適當指引，決定哪類事項應提交諮詢委員會和投資委員會審議，以及提交事項的適當時限。

**委員在諮詢委員會／投資委員會會議的出席情況**

2.15 諮詢委員會和投資委員會能否有效履行職責，很大程度取決於委員的知識、經驗和能力，但最重要的是委員對出席會議的承擔。審計署審查二零零七至二零一零年的會議出席記錄後，發現部分委員的出席率偏低，詳情如下：

- (a) **諮詢委員會會議** 二零零七至二零一零年，諮詢委員會有 19 名委員。在這段期間，3 名委員 (委員 A、B 和 C) 的整體出席率分別為 29%、42% 和 46% (見表二)；及

表二

三名委員在諮詢委員會會議的出席率  
(二零零七至二零一零年)

委員	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	整體
A	50%	0%	50%	不適用 (註)	29%
B	0%	67%	25%	67%	42%
C	67%	33%	25%	67%	46%

資料來源：審計署對信保局記錄的分析

註：委員 A 在諮詢委員會的任期於二零零九年六月屆滿。



- (b) **投資委員會會議** 二零零七至二零一零年，投資委員會有九名委員。在這段期間，兩名委員(委員 A 和 D)的整體出席率分別為 43% 和 33% (見表三)。

表三

兩名委員在投資委員會會議的出席率  
(二零零七至二零一零年)

委員	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	整體
A	100%	50%	0%	不適用 (註 1)	43%
D	不適用 (註 2)	不適用 (註 2)	50%	25%	33%

資料來源：審計署對信保局記錄的分析

註 1：委員 A 在投資委員會的任期於二零零九年六月屆滿。

註 2：委員 D 在二零零九年七月加入投資委員會。

### 諮詢委員會／投資委員會的會議程序

2.16 一家管治良好的機構，會為委員會制訂清晰明確的會議工作程序，然後把各項程序妥為記錄，並向所有委員公布。審計署注意到，信保局沒有為諮詢委員會／投資委員會的會議制訂詳細的規管程序(例如會議次數、會議的法定人數和提交討論文件的時限)。因應審計署在二零一零年七月的查詢，信保局已分別在二零一零年八月和十月公布《諮詢委員會會議規則及程序》和《投資委員會會議規則及程序》。

### 諮詢委員會／投資委員會文件的提交情況

2.17 按照良好的管治做法，機構應確保委員會的委員在委員會會議舉行前，適時收到全部所需資料，讓他們可以詳細審視會議上將要討論的事項。二零一零年十二月，信保局告知審計署在二零零七至二零一零年期間：

- (a) 諮詢委員會文件必須在會議舉行至少七天前送交委員；及
- (b) 投資委員會文件必須在會議舉行前送交委員 (但沒有註明會議舉行前多少天)。

2.18 審計署審查二零零七至二零一零年諮詢委員會／投資委員會文件的提交情況後，注意到下列事項：

- (a) 63 份諮詢委員會文件中有 12 份 (19%) 在會議舉行不足七天前送交委員；及
- (b) 44 份投資委員會文件中有 17 份 (39%) 在會議舉行不足七天前送交委員。

### 企業管治指引

2.19 近年，審計署對多個受資助機構進行審查，發現各機構的企業管治都有不足之處。為協助處理審計報告提出的問題，效率促進組於二零一零年五月發出《受資助機構企業管治指引》。該指引載列與企業管治有關的原則及最佳做法，並就引起關注的事宜提供意見。受資助機構可利用指引評核本身現時的表現，並決定是否需要作出改變 (註 3)。審計署認為，信保局須按指引載列的最佳做法，制定本身的安排。

### 審計署的建議

2.20 審計署建議信保局總監應：

- (a) 徵詢商務及經濟發展局局長的意見，考慮制定指引，以決定提交予諮詢委員會 (及其小組委員會) 通過的事項類別 (及適當時限)。制定指引時，宜考慮第 2.7(a) 段所載商務及經濟發展局檢討的結果；
- (b) 採取措施，改善諮詢委員會／投資委員會委員出席會議的情況；
- (c) 確保分別於二零一零年八月及十月公布的諮詢委員會及投資委員會會議規則及程序，均獲妥為遵從；

---

註 3： 該指引主要為接受政府經常資助的機構而編寫。然而，效率促進組亦鼓勵接受非經常補助金、非現金優惠或一次過款項的機構和政府持有股份的公司，參考該指引載列的最佳做法。

- (d) 確保諮詢委員會／投資委員會的文件可於會議舉行前，適時提交各委員；及
- (e) 參考效率促進組《受資助機構企業管治指引》所載列的最佳做法，以加強信保局的企業管治。

## 信保局的回應

2.21 信保局總監同意審計署的建議。他表示信保局：

- (a) 已諮詢商務及經濟發展局，並會擬備指引於 2011-12 年度推行，藉以決定哪些非常規事項應提交諮詢委員會通過；
- (b) 定期提醒委員有關他們出席會議的記錄，並會考慮採取其他措施(例如安裝視像會議／來電會議設施)，方便委員參與諮詢委員會的討論。如委員連續缺席兩次會議或出席率低於 50%，便會收到諮詢委員會秘書發出的提示信；
- (c) 會審核諮詢委員會及投資委員會會議的規則和程序有否得到遵守，並向兩個委員會提交周年報告；
- (d) 嚴格遵守向諮詢委員會提交文件的既定時限(除非出現不能預知的情況)。至於投資委員會，所有文件應在會議三天前發出。有關遲交的文件，主席會在會議上決定是否應把文件押後至下次會議討論；及
- (e) 已參考《受資助機構企業管治指引》，並已推行當中所載超過 90% 的最佳做法。該局會考慮如何進一步推行其餘的最佳做法。

### 第3部分：資本及儲備

3.1 本部分探討有關資本及儲備的事宜。

#### 資本及儲備的增加

3.2 信保局的資本及儲備總額(相等於資產淨值)，由二零零六年三月三十一日的 8 億 9,244 萬元，大幅增加至二零一零年三月三十一日的 12 億 5,677 萬元，增幅達 3 億 6,433 萬元 (40.8%) (見表四)。

表四

資本及儲備  
(二零零六至二零一零年)

	2006年 3月31日 (百萬元)	2007年 3月31日 (百萬元)	2008年 3月31日 (百萬元)	2009年 3月31日 (百萬元)	2010年 3月31日 (百萬元)
資本	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00
或有事項儲備金(註1)	513.40	555.76	637.68	687.33	1,039.47
非保險儲備金(註2)	52.47	54.58	61.88	67.31	70.91
公平價值儲備金(註3)	34.89	54.43	47.30	5.36	54.62
保留溢利	271.68	342.07	396.26	311.28	71.77
總計	892.44	1,026.84	1,163.12	1,091.28	1,256.77

資料來源：信保局的記錄

註 1：設立或有事項儲備金，旨在承擔信保局訂立的保險合約的未過期風險。

註 2：設立非保險儲備金(相等於信保局一年的營運開支)，旨在應付承保業績或投資表現異常差劣的情況。

註 3：設立公平價值儲備金，旨在反映投資的未變現增值。

3.3 根據信保局條例第 12(1)(d) 及 (e) 條，信保局就下列事宜而依循的政策，須經財政司司長批准 (註 4)：

- (a) 信保局在財務上的組織及對該局所獲取的盈餘的用途作出的決定；及
- (b) 在考慮信保局訂立的保險合約所承擔的風險的款項後，對該局所需的資本及儲備的總額的釐定。

#### 信保局盈餘的用途

3.4 在一九九二年三月發表的《核數署署長第十八號報告書》(見第 1.7 段)，審計署建議政府應：

- (a) 按信保局的業務檢討其資本和儲備需要，以便制定一項各有關方面均可接納的公式供日後使用；及
- (b) 定期監察信保局的運作結果，以確定是否有盈餘出現，若有盈餘，應如何善加運用。

3.5 一九九五年，因應政府帳目委員會所作的建議(見第 1.7 段)，政府完成了對信保局的財政需要(包括資本和儲備需求)的顧問研究。根據顧問研究的結果，信保局找出超出所需的資產。一九九六年五月，商務及經濟發展局批准運用信保局盈餘的計劃。根據該計劃，盈餘應先用於應付信保局儲備方面的需求(見第 3.2 段表四)，而餘下的盈餘則應用於：

- (a) 以降低保費率和改善整體服務的形式，為香港出口商提供實際支援；
- (b) 推行新措施，例如直接承保票據貼現、為各類服務行業制定度身設計的保單，以及為貨物和服務出口提供中期保險保障；及
- (c) 經由信保局的基金經理或由信保局自行作審慎投資。

---

註 4： 財政司司長的權力已轉授予商務及經濟發展局局長。

## 審計署的意見及建議

### *儲備超出所需*

3.6 二零零八年二月，信保局委託顧問進行研究，檢討其資本及儲備是否足夠。顧問研究於二零零八年十月完成，發現截至二零零七年三月三十一日，信保局持有的資本及儲備總額達 10 億 2,684 萬元 (見第 3.2 段表四)，足以應付償債能力規定有餘。顧問建議，信保局應與政府商討，並就如何運用超出所需的款項尋求政府批准。

3.7 二零零九年八月，信保局進行另一項顧問研究，檢討自 1995–96 年度起採用的或有事項儲備金所需款額釐定方法。根據二零零九年十一月的研究報告，顧問發現信保局的業務結構有所轉變，現有用作釐定或有事項儲備金款額的方法不再合適。顧問建議採用新方法，釐定或有事項儲備金的所需款額。二零一零年十二月，商務及經濟發展局批准信保局採用新方法的建議。根據信保局按新方法的計算，截至二零一零年三月三十一日，或有事項儲備金的所需款額會有相當大額的減少，而盈餘則會相應增加。審計署認為，商務及經濟發展局須與信保局商議，檢討有關如何善用盈餘的計劃 (見第 3.5 段)。

### *退還政府的注資*

3.8 一九六六年就成立信保局動議條例草案時，財政司司長告知立法會，該局應以無所損益的原則經營保險業，讓商界受惠。財政司司長表示，當信保局累積足夠的儲備，便應向政府退還原來的資本，成為完全自負盈虧的機構。

3.9 一九九九年，商務及經濟發展局就信保局考慮如何運用超出所需的資產一事，徵詢信保局對退還政府注資的意見。信保局回應時認為政府不宜收回注資。信保局告知商務及經濟發展局，該局需要有足夠儲備以增強出口商的信心，並供其採取更主動積極的政策，為支援出口商而提供更多優質服務和覆蓋範圍更全面的保險保障。商務及經濟發展局同意信保局的意見，但認為信保局應於 2003–04 年度重新檢討此事。

3.10 二零零二年二月，商務及經濟發展局要求信保局重新檢討上述事宜。商務及經濟發展局於二零一一年二月回覆審計署的查詢時表示：

- (a) 由於市場情況多年來出現不少變動，直至二零一零年十二月才能確定使用的檢討準則；及
- (b) 信保局在完成 2010–11 年度的財務審計後，會於 2011–12 年度重新檢討是否可以退還政府的注資。

3.11 審計署注意到，截至二零一零年三月三十一日，政府的 2,000 萬元注資，僅佔信保局 12 億 5,677 萬元資本及儲備總額 (見第 3.2 段表四) 的 1.6%。因此，退還注資對信保局的運作或信用可靠程度，影響輕微。商務及經濟發展局和信保局須適時重新檢討此事，理由如下：

- (a) 財政司司長曾向立法會表明，信保局應向政府退還原來的資本，並在本身累積足夠儲備後，成為完全自負盈虧的機構；及
- (b) 信保局實際上在一九九六年已累積足夠儲備 (見第 3.5 段)，至今已有一段時間。

### 審計署的建議

3.12 審計署建議商務及經濟發展局局長應在諮詢信保局總監後：

- (a) 檢討有關如何善用信保局盈餘的計劃，包括運用盈餘以改善信保局為出口商提供的服務；及
- (b) 適時重新檢討向政府退還 2,000 萬元注資事宜。

### 當局的回應

3.13 商務及經濟發展局局長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 信保局不時與政府討論有關盈餘用途或退回資本事宜。多年來，信保局認為保持足夠盈餘能增強出口商的信心，使該局可以採取更主動積極的政策，為支援出口商而提供更多優質服務和覆蓋範圍更全面的保險保障。二零零八年的顧問研究報告，評定信保局截至二零零七年三月三十一日持有的資本及儲備總額，足以應付償債能力規定有餘 (見第 3.6 段)。信保局於二零零八年十月檢討該報告，認為鑑於全球經濟下滑和賠償個案有所上升，有關事宜應進一步檢討。信保局其後於二零零九年八月，按照該局的外聘核數師建議，委聘顧問就其或有事項儲備金進行研究 (見第 3.7 段)。該研究建議新的或有事項儲備金計算方法，而這方法已於二零一零年十二月獲商務及經濟發展局批准。鑑於當前的最新發展，信保局將於二零一一年與商務及經濟發展局商討有關信保局盈餘的最適當用途；及

- (b) 商務及經濟發展局自二零零二年二月起，已要求信保局檢討有關退還政府給信保局的注資。待檢討有結果後，商務及經濟發展局會與其他相關的政府決策局和部門，一同考慮此事。



## 第 4 部分：出口信用保險

4.1 本部分探討以下有關提供出口信用保險的事宜：

- (a) 保單承保 (第 4.2 至 4.14 段)；
- (b) 信用限額管理 (第 4.15 至 4.27 段)；
- (c) 保險賠償 (第 4.28 至 4.37 段)；
- (d) 賠款歸還 (第 4.38 至 4.46 段)；
- (e) 再保險 (第 4.47 至 4.53 段)；及
- (f) 保險服務的範圍 (第 4.54 至 4.59 段)。

信保局的出口信用保險業務運作流程圖載於附錄 B。

### 保單承保

4.2 “保單承保”一詞涵蓋不同工作，用以釐定以下各項：

- (a) 是否可以接受為某項出口業務提供保險保障；及
- (b) 保費率、附加保費，以及保險保障的基本條款及條件。

4.3 出口商如要申請保險保障，必須填妥投保申請書。投保申請人須在投保申請書內提供商業登記號碼、買家簡介及擬保障的出口營業額等資料。投保申請書須：

- (a) 載有投保人就會影響保障風險問題提供真實及正確的答案；及
- (b) 附有投保申請人的聲明，表明其接受以投保申請書作為最終保險合約的依據。

4.4 信保局利用規範化的決策支援系統審核投保申請書，並查核提供的資料是否足夠。如投保申請書符合信保局的規定，該局便會發出報價單。報價單是信保局就投保申請書作出的投保要約。投保申請人一旦接納有關報價單，以及繳付保單按金及保單年費，便成為保戶，信保局會向其發出保單。

4.5 信保局按所承擔的風險收取保費。信保局的保費制度包括基本保費表(註5)及附加保費表(註6)，以計及不同程度的風險。信保局表示，不同保單的風險質素及分佈可以相差很大。因此，基本保費率須藉着附加保費作出調整，以反映可受保業務額，以及買家質素和出口商的信用監控等其他因素。信保局人員須就用以評估附加保費的因素給予評級。

## 審計署的意見及建議

### *接納報價單*

4.6 根據信保局的指引，該局發出的報價單有效期為發出後的14天。該有效期或可延長。審計署審查了10張在二零零九年四月至二零一零年十月期間發出，並在有效期屆滿後60天或以上才獲準保戶接納的報價單。在這10張報價單中，有8張沒有記錄顯示信保局有提供理據，同意保戶在有效期屆滿後才接納報價單(見表五)。

---

註5： 保費表內的保費率根據放帳期的長短及海外市場的評級而有所不同。

註6： 附加保費是按保費表內基本保費率額外增加的保費，以百分點表示。

表五

## 無記錄顯示理據而獲接納的報價單

報價單	有效期屆滿的日期 (a)	報價單獲接納的日期 (b)	有效期屆滿後的日數 (c) = (b) - (a)
1	2.10.2009	3.12.2009	62
2	23.12.2009	1.3.2010	68
3	11.1.2010	12.3.2010	60
4	13.1.2010	24.3.2010	70
5	19.2.2010	19.5.2010	89
6	7.5.2010	23.7.2010	77
7	19.5.2010	27.7.2010	69
8	28.7.2010	13.10.2010	77

資料來源：審計署對信保局記錄的分析

### 保單生效日期

4.7 根據信保局的指引，如報價單在曆月的第 15 日前發出，而準保戶又提出要求，保單可在同月第一日生效，惟生效日期不得早於投保申請書的日期。

4.8 審計署審查了 10 張在二零零九年四月至二零一零年十一月期間，於曆月第一日生效的保單。審計署注意到，該等保單的報價單均在同月第 15 日前發出，但其中一張保單的生效日期較投保申請書的日期早了一星期。

### 可受保業務的釐定

4.9 準保戶須在投保申請書內註明預計的每年放帳營業額 (即可受保業務額)，該金額會用以釐定附加保費。信保局人員在進行評估後，或會就在投保申請書內填報的預計營業額作出調整。根據信保局的指引，該局人員在作出調整前，應先與準保戶闡釋。

4.10 審計署審查了 30 份在二零零九年四月至二零一零年十月期間收到的投保申請書。審計署注意到，有 11 份申請書的預計營業額被下調 33% 至 78% 不等。在這 11 份申請書中，有 5 份沒有記錄顯示信保局人員在作出調整前曾與準保戶作出闡釋。

#### **進行評估以釐定附加保費**

4.11 審計署注意到，截至二零一零年十二月，信保局尚未就釐定新保單或保單續保的附加保費因素的評估(見第 4.5 段)，發出指引。因應審計署的查詢，信保局公布了一套指引，並由二零一一年一月一日起實施。

4.12 審計署審查了於二零零九年四月至二零一零年十月期間生效的 20 張保單(10 張新保單和 10 張續保保單)中信保局所作出的評估。審計署注意到，信保局沒有就評估時曾考慮因素所給予評級的理據備存記錄。為便利管理層覆核就釐定附加保費所作的評估，審計署認為信保局須確保評估記錄妥為保存，作為憑證。

#### **審計署的建議**

4.13 審計署建議信保局總監應確保：

- (a) 準保戶在報價單有效期內接納報價單。至於涉及在有效期屆滿後才接納報價單的個案，則應妥為保存有關理據的記錄；
- (b) 信保局人員按照指引釐定保單的生效日期，以適當反映信保局承擔的風險；
- (c) 信保局人員在調整投保申請書內填報的資料前，先與準保戶闡釋，並記錄有關結果；
- (d) 信保局人員遵守有關釐定新保單或保單續保的附加保費的因素評估指引；及
- (e) 所有記錄均妥為保存，以作為釐定附加保費的評估證明。

#### **信保局的回應**

4.14 信保局總監同意審計署的建議。他表示：

- (a) 信保局會修訂現有工作手冊，更新電腦系統，並提醒員工有關的修訂和更新；

- (b) 信保局已提升現有的保單處理系統，確保保單生效日期不早於投保申請書的日期；及
- (c) 信保局計劃在二零一一年之內進一步提升保單處理系統，以便加強監察和監控，確保員工依從各項指引和妥為保存記錄。

### 信用限額管理

4.15 在接到保戶提交的信用限額申請後，承保部人員會評估就保戶的買家應批出的信用限額。信用限額是信保局就該買家所須承擔的最高損失金額，其作用是將信保局因向保戶損失承擔的責任，限定於某個金額內。

### 審計署的意見及建議

#### 信用限額申請的審批

4.16 在二零零九年十一月至二零一零年十月期間，信保局收到 32 893 份信用限額申請。審計署審查了信保局在該段期間的管理報告，發現在每個月的月底，平均有 944 份信用限額申請尚待審批，而其中 61 份申請超過 30 天而仍未審批 (見表六)。信保局表示，有多種原因導致該等個案良久仍未審批，例如等待信用調查機構的信用調查報告、就所需額外資料等待保戶回覆，以及信保局人員工作上的延誤等。

表六

截至月底為止  
良久仍未審批的信用限額申請平均數目  
(二零零九年十一月至二零一零年十月)

仍未審批的日數	信用限額申請數目
31 至 50 天	43
51 至 70 天	15
71 至 97 天	3
總計	61

資料來源：審計署對信保局記錄的分析

4.17 審計署審查了 10 份超過 30 天而仍未審批的信用限額申請，並注意到當中有 7 份申請是因為信保局人員在索取所需資料時出現延誤。其中一個例子載於個案一。

### 個案一

1. 二零一零年九月七日，信保局接獲信用調查機構提供有關買家的信用調查報告，但當中所載的買家姓名及地址與信用限額申請表上填報的資料不符。
2. 二零一零年九月二十二日，信保局要求保戶提供買家的補充資料。保戶在二零一零年九月二十四日提供了所需資料，但信保局卻在一個月後，即二零一零年十月二十五日才把有關資料轉交信用調查機構。
3. 信保局於二零一零年十一月九日接獲信用調查機構作出澄清的報告後，批准該宗信用限額申請。

#### 審計署的意見

4. 審計署認為，假如信保局當時有迅速採取行動，審批時間或可縮短。

資料來源：審計署對信保局記錄的分析

### 覆核信用限額申請的審批工作

4.18 信保局每月都會覆核信用限額申請的審批工作，目的在於查核各宗信用限額申請是否根據信保局的營運程序審批，以及主要的風險因素 (例如買家背景及財政負擔能力) 是否已在信用評估中予以考慮。

4.19 信保局有三個承保部。不過，審批的覆核工作亦由批核信用限額申請的同一部負責。三個部之間沒有跨部查核機制。審計署審核 198 宗在二零一零年八月至十月期間獲批准的信用限額申請的審批覆核工作後，亦發現：

- (a) 有 16 宗申請的覆核工作由批准申請的人員負責；及
- (b) 有 25 宗申請由高層管理人員批准，但由較低級別的人員進行覆核。

### 買家風險評級

4.20 二零零九年十一月，信保局推出新的風險監察制度。根據該制度，信保局會按照其給予買家的風險評級，將他們分為五類，而風險較高的買家會接受較多次數的檢討。

4.21 截至二零一零年九月三十日，70% 的活躍買家已被信保局根據新制度予以評級。審計署注意到，沒有記錄顯示信保局人員以何種方法評估買家的風險評級。因應審計署的查詢，信保局由二零一零年十二月九日開始施加新規定，信保局人員須保存工作文件，作為評估的證明。

### 買家風險的檢討

4.22 對信用限額予以定期和密切監察十分重要，因為此舉有助避免承受過大風險，並確保擁有良好的信用風險組合。信保局會按設定的時間表，定期檢討買家狀況，範圍包括買家的信用可靠程度和信用限額使用情況。檢討完畢後，信保局會決定是否需要更改信用限額。如收到有關買家的負面資料，信保局人員會把維持風險在可接受水平而採取／將採取的緩解行動，記錄在案。不過，如決定不調整信用限額，信保局人員則無須保存有關決定，包括理據的記錄。

### 信用資料

4.23 根據信保局的採購指引：

- (a) 凡單項採購的物品或服務價值超過 100 萬元，並可由多個供應商／服務提供者提供，便須公開招標；及
- (b) 如沒有進行公開招標，有關的採購工作須有理據支持、妥為記錄在案和正式獲得批准。

4.24 信保局在不同國家聘用了 47 間信用調查機構，負責提供買家的信用調查報告。有一家提供信用資料服務的信用調查機構自一九八一年起受聘。審計署注意到，根據信保局與該機構簽訂的 2010-11 年度訂購協議（該協議經由總監擔任主席的信保局財務委員會通過），信保局以超過 100 萬元的費用訂購信用調查報告。信保局在二零一零年四月與該機構續約時，並沒有公開招標，但無證據顯示有關方面已就不公開招標一事取得批准。信保局在二零一一年二月回覆審計署的查詢時表示，一般性質的物品或服務易於找到和比較，但不同信用調查機構提供的信用資料服務在報告內容／成本／回覆時間方面而言，都會有很大差異。這類服務可供作比較的選擇有限，有時甚至沒有選擇。信用資料服務的性質獨特，公開招標並不可行。

4.25 根據良好的採購做法，審計署認為，任何偏離採購指引的做法，都必須有理據支持、妥為記錄在案和正式獲得批准。

#### 審計署的建議

4.26 審計署建議信保局總監應：

- (a) 確保信保局人員適時審批信用限額申請；
- (b) 確保由適當職級的人員進行獨立的信用限額申請的審批覆核工作；
- (c) 確保信保局人員妥為保存檢討買家狀況的記錄，包括不調整信用限額的理據；及
- (d) 遵守採購指引的規定，就價值超過 100 萬元的合約公開招標。如沒有進行公開招標，有關個案須有理據支持、妥為記錄在案和正式獲得批准。

#### 信保局的回應

4.27 信保局總監同意審計署的建議。他表示，除了修訂現有工作手冊和更新電腦系統外，信保局亦會提醒員工留意有關的更新。此外，他又表示：

- (a) 目前，各承保部主管會收到仍未審批的信用限額申請的每日統計數字及良久仍未審批的信用限額申請的每月報告，以便作出監察。信保局計劃在二零一一年之內推行增訂措施 (例如設立改良的提示制度，把良久仍未審批的個案轉交各部主管)，確保能適時處理各宗信用限額申請；
- (b) 為提高信用限額申請覆核工作的獨立性：
  - (i) 信保局由二零一一年一月開始，訂立跨部查核程序；及
  - (ii) 信保局將由二零一一年四月開始，修改挑選樣本的準則，防止出現個案經高層管理人員批准，而由較低級別人員進行覆核的情況；
- (c) 為確保買家狀況的檢討工作妥為記錄，信保局人員由二零一零年十二月二十八日開始，須記錄檢討結果。信保局計劃在二零一一年內，進一步改善買家狀況的檢討制度，確保檢討結果 (包括調整／不調整信用限額承擔的理據及須採取的行動) 均記錄在案；及



- (d) 信保局會遵照採購程序，確保如在沒有進行招標時，會提供理據和取得書面批准。該局會向諮詢委員會轄下的審計委員會提交採購信用資料服務的周年報告，以供省覽。

### 保險賠償

4.28 信保局須按照保單的條款和條件支付賠償。在 2009–10 年度，信保局就 335 宗個案支付賠償，賠償總額為 1 億 3,950 萬元。

### 審計署的意見及建議

4.29 審計署審查了二零零九年四月至二零一零年十月期間支付賠償的 30 宗個案。審查結果載於第 4.30 至 4.35 段。

#### 爭議個案的賠償

4.30 根據信保局的保單，買家如對其須付款的責任提出爭議，信保局不會支付賠償，直至有關事宜已有最終判決，可在買家的國家向買家採取執法行動，或有關爭議已按信保局批准的其他方式解決。根據信保局的指引，信保局會考慮有關證據，以評估是否有理據駁回買家提出的聲稱。如個案具充分理據，支付賠償前會徵求高層管理人員批准。

4.31 審計署審查了 30 宗個案（見第 4.29 段），發現有 11 宗個案涉及爭議。當中的四宗爭議個案，雖然信保局告知審計署支付賠償的決定乃根據各個案的理據而作出，但審計署注意到，個案在支付賠償前未獲高層管理人員批准。

#### 保戶匯報逾期未收貨款

4.32 根據信保局保單的條款和條件，保戶在獲悉可能造成損失的事件發生後，須立即通知信保局，並匯報在付款限期超過兩個月後仍未支付的貨款數額。在審查的 30 宗個案中，審計署注意到，有 15 宗涉及保戶遲報逾期未收的貨款，延誤時間由 10 至 243 天不等（見表七）。

表七

延遲匯報逾期未收貨款

延誤時間	個案數目
10 至 20 天	2
21 至 30 天	5
31 至 40 天	3
41 至 70 天	3
71 至 200 天	0
逾 200 天 (註)	2
<b>總計</b>	<b>15</b>

資料來源：審計署對信保局記錄的分析

註：延誤時間最長為 243 天。

4.33 遲報逾期未收貨款會影響成功向買家追討欠款的機會。審計署審查了上述 15 宗向保戶作出賠償的個案，發現 3 名保戶雖然屢次遲報逾期未收貨款，但仍獲支付賠償。其中一個例子載於個案二。

## 個案二

1. 一名保戶遲了 60 天才匯報逾期未收貨款。信保局在二零一零年一月向該保戶支付 20 萬元賠償。
2. 審計署再深入審查時發現，由二零零九年十一月至二零一零年三月，該保戶在另外三宗賠償個案中也涉及遲報逾期未收貨款，遲報時間由 26 至 87 天不等。信保局就這三宗個案合共支付 100 萬元賠償。

### 審計署的意見

3. 向買家取回貨款的機會，隨時間減少。遲報逾期未收貨款或會妨礙信保局迅速採取跟進行動。審計署認為，信保局須提醒保戶有關適時匯報逾期未收貨款的規定。在支付賠償前，信保局亦須確定同一保戶有否屢次違反保單條款和條件。

資料來源：審計署對信保局記錄的分析

二零一一年二月，信保局告知審計署，支付賠償的決定乃根據各個案的理據而作出，而個案二的情況屬頗為例外。

### 遺漏申報

4.34 遺漏申報指保戶未有向信保局申報可受保交易。根據信保局的指引，遺漏申報意味着損失保費收入，可視為嚴重違反保單條款和條件的行為。如遺漏申報個案獲接納，信保局會提醒保戶有關的保單條款和條件，並要求保戶申報漏報的貨物出口，同時亦會監察有關個案，以查核保戶其後有否申報有關貨物出口。如遺漏申報個案被拒，信保局會通知保戶，該局不會對漏報的貨物出口承擔責任。

4.35 審計署審查了 30 宗個案(見第 4.29 段)，發現有 12 宗涉及遺漏申報。審計署注意到，信保局接納 8 宗遺漏申報個案，並要求保戶申報漏報的貨物出口。在該 8 宗個案當中，3 宗在二零零九年四月至二零一零年一月期間獲支付賠償，但截至二零一零年十月，漏報的貨物出口仍未申報。

### 審計署的建議

4.36 審計署建議信保局總監應：

- (a) 確保信保局人員就爭議個案支付賠償前，須遵照指引事先取得批准；

- (b) 採取措施，確保保戶按照保單的條款和條件，匯報逾期未收的貨款 (例如拒絕他們的索償)；
- (c) 在支付賠償前，確定同一保戶有否屢次違反保單條款和條件；
- (d) 採取措施，確保保戶適時申報所有可受保交易；及
- (e) 確保漏報的貨物出口其後已經申報 (例如扣發賠償，直至漏報的貨物出口已經申報為止)。

### 信保局的回應

4.37 信保局總監同意審計署的建議。他表示：

- (a) 在批准支付賠償前，所有個案均須由賠償組主管或相關的副總經理審核；
- (b) 信保局在其指引和手冊中，找到處理爭議個案的某些不一致之處。該局會於二零一一年內修訂有關指引和手冊；
- (c) 信保局會加強目前的做法，以提醒保戶有關適時匯報逾期未收貨款的規定；
- (d) 有關違反保單條款和條件的個案，信保局的一貫做法是向保戶發警告信。信保局會考慮於 2011-12 年度提升其系統，以找出屢次違反保單條款和條件的保戶；
- (e) 信保局在不同時機，提醒保戶有關申報可受保交易的規定。該局將於二零一一年進行研究，以加強有關的提示制度；及
- (f) 第 4.35 段提及的三宗漏報貨物出口個案，保戶其後於二零一一年一月申報，並且繳付保費。信保局自二零一一年一月起推行新措施，把賠償款項扣起，直至漏報的貨物出口已經申報為止。

### 賠款歸還

4.38 截至二零一零年十月三十一日，未償付的賠款歸還個案有 905 宗，已支付的賠償總額為 5.16 億元。這些個案未償付的總額為 4.7 億元 (見表八)。

表八

未償付的賠款歸還個案  
(二零一零年十月三十一日)

未償付時間	個案數目	款額 (百萬元)
≤ 2 年	419 (46%)	185 (39%)
> 2 年至 4 年	172 (19%)	77 (16%)
> 4 年至 6 年	99 (11%)	42 (9%)
> 6 年至 8 年	69 (8%)	30 (6%)
> 8 年至 10 年	76 (8%)	78 (17%)
> 10 年至 12 年	47 (5%)	37 (8%)
> 12 年至 14 年	17 (2%)	17 (4%)
> 14 年至 18 年	6 (1%)	4 (1%)
總計	905 (100%)	470 (100%)

資料來源：審計署對信保局記錄的分析

### 審計署的意見及建議

4.39 在 905 宗未償付的賠款歸還個案中，審計署審查了其中 20 宗。審查結果載於第 4.40 至 4.44 段。

#### 檢討未償付的賠款歸還個案

4.40 根據信保局的指引，所有未償付的賠款歸還個案應在每年三月底檢討，以確定追討進度和追償機會。二零一一年一月，信保局告知審計署，該局人員每年三月會檢討個案，以便在年終前釐定預計的賠款歸還金額，以及評估來年

預計的賠款歸還金額。不過，沒有記錄顯示信保局已檢討每宗未償付的賠款歸還個案，以確定追討進度和追償機會。

### **跟進未償付的賠款歸還個案**

4.41 根據信保局的指引，拖欠／拒絕提貨個案應每六個月跟進一次。在審計署審查的 20 宗未償付的賠款歸還個案中，12 宗被信保局歸類為拖欠／拒絕提貨個案。在該 12 宗個案中，有 8 宗沒有記錄顯示曾每六個月跟進一次。其中一個例子載於個案三。

### **個案三**

1. 一九九九年一月，信保局就一宗賠償個案向保戶支付 370 萬元。
2. 二零零一年六月，第一家債務追討公司因未能向買家追償款項而結束該個案。
3. 二零零二年六月，第二家債務追討公司通知信保局，表示他已向保戶建議向買家提出訴訟。
4. 二零零四年十一月，第一家債務追討公司通知信保局，表示向買家追償機會渺茫。
5. 信保局在二零零九年十月前一直沒有採取跟進行動。二零零九年十一月，第二家債務追討公司通知信保局，表示向買家提出訴訟的最後期限為二零零四年八月。

### **審計署的意見**

6. 假如信保局根據本身的指引每六個月跟進個案的進度，或許不會錯過向買家提出訴訟的最後期限。審計署認為，信保局須定期跟進所有未償付的賠款歸還個案，並密切監察各項追償行動的期限。

資料來源：審計署對信保局記錄的分析

### **轉售未提貨物**

4.42 根據信保局的保單條款和條件，如買家沒有提貨，貨物會被轉售。所有獲償款項由信保局與保戶分攤。

4.43 在審計署審查的 20 宗個案中(見第 4.39 段)，7 宗涉及轉售未提貨物。在該 7 宗個案中，信保局沒有適時跟進 2 宗未提貨物的轉售。其中一個例子載於個案四。

#### 個案四

1. 一九九九年一月，信保局就一宗賠償個案向保戶支付 450 萬元。
2. 二零零零年一月，信保局注意到買家沒有提取的貨物已被轉售。自二零零零年一月起，信保局一直與保戶聯絡，希望取得有關轉售收益的詳細資料。不過，截至二零一零年十月，保戶仍沒有向信保局提供有關轉售收益的詳細資料。

#### 審計署的意見

3. 根據保單的條款和條件，保戶須把信保局應得的追償款項退還給信保局，最遲不得超過保戶收到追償款項當日起計的一個月。審計署認為，信保局應採取更積極的行動，與保戶跟進個案，以取回應得的追償款項。

資料來源：審計署對信保局記錄的分析

#### 註銷賠款歸還個案

4.44 根據信保局的指引，如完全沒有追償機會或機會渺茫，便應在切實可行的範圍內盡快註銷個案。審計署注意到，在審查的 20 宗個案當中，有 3 宗個案的追償機會甚微。不過，截至二零一零年十月，這三宗個案仍未被註銷。這三宗不同個案的詳情如下：

- (a) 在第一宗個案中，債務追討公司在二零零五年九月通知信保局，表示已於三年多前結束該個案；
- (b) 在第二宗個案中，涉及有關買家的另一宗賠償個案已於二零一零年三月被註銷，原因為買家的財產受託人通知信保局，表示不會從買家的財產償還債款；及
- (c) 在第三宗個案中，涉及有關買家的另一宗賠償個案已於二零一零年三月被註銷，原因為買家的債務償還安排獲得批准，並在買家與所有無抵押債權人之間具有約束力。根據該安排，買家不會再償還債款。

### 審計署的建議

#### 4.45 審計署建議信保局總監應：

- (a) 根據指引的規定，定期檢討所有未償付的賠款歸還個案；
- (b) 從速採取跟進行動追償賠款；
- (c) 密切跟進未提貨物的轉售，以免損失任何追償款項；及
- (d) 如完全沒有追償機會或機會渺茫，便應在切實可行的範圍內盡快註銷個案。

### 信保局的回應

#### 4.46 信保局總監同意審計署的建議。他表示信保局：

- (a) 會繼續定期檢討所有未償付的賠款歸還個案。信保局會定期舉行賠款歸還檢討會議，以進一步加強追償賠款的功能。此外，該局亦會在 2011-12 年度提升電腦系統，以便賠償組主管可以更密切監察定期檢討的進度；
- (b) 會從速採取跟進行動追償賠款；
- (c) 會在 2011-12 年度提升電腦系統，標示出未提貨物的個案，以便有關人員可以優先處理；
- (d) 已檢討全部 910 宗在二零一一年一月三十一日仍未償付的賠款歸還個案。如個案有追償機會，該局在過去 12 個月內已與保戶或債務追討公司／清盤人跟進最少一次。信保局正就 660 宗個案採取跟進行動，其餘 250 宗沒有追償機會的個案，將於 2011-12 年度上半年註銷；及
- (e) 已於二零一一年二月註銷個案三 (見第 4.41 段)，因為沒有追償機會。至於個案四 (見第 4.43 段)，信保局正採取跟進行動。如保戶仍不提供有關轉售收益的資料，信保局會就所應採取的適當跟進行動，諮詢法律意見。

### 再保險

4.47 信保局通過與再保險公司訂定“成數分保”合約，購買再保險保障，以減低該局所須承擔的風險。根據合約，信保局與再保險公司按預先協定的百分率，分擔與買家風險有關的所有保費、索償及賠償歸還款項。



## 審計署的意見及建議

### 檢討分出比例

4.48 根據信保局的指引，與再保險公司訂定的再保險合約須每年檢討，確保能取得最理想的條款及效益。該局亦須就合約條款及再保險安排，進行內部檢討，以研究該局可保留的買家風險，訂在什麼比例最為適當。是項內部檢討應考慮以下各項因素的變動：

- (a) 業務組合；
- (b) 風險承擔程度；及
- (c) 提供中長期保障的再承保能力。

4.49 一九九五年三月，信保局知會諮詢委員會，根據該局就“成數分保”合約中最適當分出比例(即再保險公司所佔份數)的檢討結果，該局把合約內其可保留的百分比增加，屬適當和審慎的措施。自該次增加後，信保局的保留百分比未有改變。審計署審查了信保局由2006–07至2010–11年度再保險合約的續期記錄。審計署注意到，沒有記錄顯示信保局曾按照所訂的指引，就最適當的分出比例進行詳細檢討。

### 向諮詢委員會匯報再保險合約的重大修改

4.50 二零零五年，信保局認為須加強再保險安排，以擴大該局在大額保障方面的業務能力。二零零六年，信保局與再保險公司修改“成數分保”合約，對於大筆承擔額，訂出不同的分出比例，以控制該局承保的最高風險。雖然信保局就已修改的“成數分保”合約通知商務及經濟發展局，但卻沒有知會諮詢委員會。

4.51 除“成數分保”合約外，信保局多年來亦購買“超額賠款”再保險，以便保障個別巨額賠償。二零零七年，信保局決定停止“超額賠款”合約。同樣，信保局雖已通知商務及經濟發展局，但卻沒有知會諮詢委員會。

### 審計署的建議

4.52 審計署建議信保局總監應確保：

- (a) 根據信保局的指引，定期檢討再保險的分出比例是否最適當，並把結果妥為記錄；及

- (b) 與再保險公司訂定的再保險合約如有重大修改，須向諮詢委員會匯報。

### 信保局的回應

4.53 信保局總監同意審計署的建議。他表示：

- (a) 由二零一一年開始，信保局會把對再保險合約的最適當分出比例所作的分析記錄在案；及
- (b) 由 2011-12 年度開始，除商務及經濟發展局外，信保局亦會每年把再保險合約的主要條款告知諮詢委員會。

### 保險服務的範圍

4.54 信保局的使命是支援出口貿易。信保局條例第 9(3) 條訂明，信保局不得就通常由商業保險人承保的風險訂立保險合約。

### 審計署的意見及建議

4.55 信保局表示，截至二零一零年十二月，有七名商業保險人在本港提供出口信用保險保障。審計署注意到，有些原本向信保局投保的出口商沒有續保，因為他們已轉向商業保險人投保。

4.56 審計署曾詢問信保局有關信保局條例第 9(3) 條所定的規限對該局的服務有何影響。信保局於二零一零年十二月回覆時表示：

- (a) **出口商不一定全部都可向商業保險人投保** 商業保險人會根據市場情況和他們的商業策略選擇客戶(首選大型出口商)，因此中小型出口商可能難以向這些保險人投保。另一方面，信保局則向所有出口商提供保險服務，不論其規模如何。此外，信保局的標準承保範圍較廣，例如會承保商業保險人一般不會承保因買家拒絕提貨而招致的未能收回款項風險，以及國家風險；
- (b) **信保局的存在十分重要** 二零零八年下半年和二零零九年全球出現金融危機期間，商業保險人大幅縮減保障範圍，但信保局繼續擴大保障範圍，使該局的整體受保業務錄得顯著增長(見第 1.8 段)。當時，信保局並沒有全面提高保費率，但據悉商業保險人已全面調高保費率；及

- (c) **目前市況令信保局的角色得到確認** 信保局每月都會收集和檢視市場資訊和商業保險人的資料，包括其產品。收集所得的資料，確認了信保局作為本港出口信用保險服務的主要提供機構的地位。

4.57 審計署審查信保局向出口商提供的保險服務，發現：

- (a) 信保局沒有向員工公布任何指引，訂明在訂立保險合約前，應確定合約涵蓋的風險並非通常由商業保險人承保的風險；及
- (b) 信保局沒有定期檢討其服務，以確保該局的保險合約涵蓋的風險，並非通常由商業保險人承保的風險。

信保局須確保該局根據信保局條例第 9(3) 條運作。

#### **審計署的建議**

4.58 審計署**建議**商務及經濟發展局局長應：

- (a) 評估信保局條例第 9(3) 條對信保局現有服務的影響，包括諮詢法律意見；及
- (b) 在有需要時，採取措施糾正情況，以確保信保局服務的範圍符合信保局條例第 9(3) 條的規定。

#### **當局的回應**

4.59 商務及經濟發展局局長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 商務及經濟發展局曾於二零零七和二零一零年，就商業保險人可否提供信保局的服務諮詢保險業監理專員。保險業監理專員告知商務及經濟發展局，因買家拒絕提貨而招致的未能收回款項風險(即拒提風險)，通常都沒有涵蓋在商業保險人提供的標準保障內，但或會按個別情況提供。市場早已熟知，信保局是這類保險保障的主要提供者。商務及經濟發展局亦明白，商業保險人通常沒有提供國家風險的保險保障，但這類風險是信保局保單內的標準保障；
- (b) 保險業監理專員亦告知商務及經濟發展局，信用保險屬高度波動的業務。商業保險人在承擔風險方面的意欲和能力，以至出口商的需求，均極受市場情緒和經濟前景影響。因此，市場上是否有

某類保險產品提供，均時有不同。此外，類似信保局的其他海外政府或半政府機構的成立目的，都是為了支援出口貿易和填補商業市場的供應空隙；

- (c) 信保局的大部分保戶為中小企，從這類保戶所得的保費收入數額較小，但所需的服務成本相對較高。信保局的 3 800 名保戶中，超過 85% 的平均受保業務 (即銷售額) 低於 500 萬元。如第 4.56(b) 段所述，在最近的全球金融危機期間，當商業保險人大幅縮減保障範圍之際，信保局繼續擴大保障範圍，使該局的整體受保業務錄得顯著增長。如第 1.3 段表一顯示，信保局的受保業務由 2008-09 年度的 471.8 億元增至 2009-10 年度的 641.48 億元，即增加了 169.68 億元 (36%)；
- (d) 本港雖然有商業保險人提供出口信用保險服務，但每名保險人提供保障的細節各有不同。舉例說，他們通常不會就國家風險和掙搥風險提供保障，也不會提供貨物出口前的保障。信保局無意與私人市場競爭，該局提供的服務旨在填補因私營商業界別所提供的服務有限，或不足以支援香港出口商 (特別是中小企) 的需要而出現的市場空隙。信保局會在切實可行的範圍內，只提供市場通常不易找到的保險服務；及
- (e) 基於上文 (a) 至 (d) 段所述的理由，商務及經濟發展局認為信保局提供的服務，是在信保局條例第 9(3) 條所訂明的範圍以內。儘管如此，商務及經濟發展局會諮詢法律意見，以再確定信保局提供的服務符合信保局條例第 9(3) 條的規定。如有需要，會採取行動把情況糾正。

## 第5部分：人力資源管理

5.1 本部分探討有關人力資源管理的事宜。

### 員工流失

5.2 員工流失率偏高通常會令機構的運作大受干擾。機構亦因員工流失，須招聘替任人員以填補空缺，因而招致額外開支。

### 審計署的意見及建議

5.3 在2007-08至2009-10年度，信保局的員工流失率由14.2%至21.8%不等(見表九)。

表九

員工流失率  
(2007-08至2009-10年度)

年度	離職員工人數	流失率
2007-08	17	17.5%
2008-09	15	14.2%
2009-10	24	21.8%

資料來源：信保局的記錄

5.4 過去三年，信保局因員工流失率偏高而面對人力資源方面的壓力。員工流失率由2008-09年度的14.2%，大幅上升至2009-10年度的21.8%。截至二零一零年十月三十一日，信保局人員當中，43%在該局的服務年資不超過三年。員工流失率偏高對信保局的運作造成下述不良影響：

- (a) 信保局在招聘和培訓新員工方面，須承擔更大的開支，並調配更多的人力資源；及
- (b) 富經驗的員工離職，或會影響信保局為客戶提供服務的質素。

### 審計署的建議

5.5 審計署建議信保局總監應調查員工流失率偏高的原因，並制定措施應付問題。

### 信保局的回應

5.6 信保局總監同意審計署的建議。他表示：

- (a) 自二零零九年十月起，信保局已與所有辭職員工進行離職面談。該局會在二零一一年向諮詢委員會匯報上述面談結果。如情況適合，會建議採取跟進行動；及
- (b) 信保局定期檢討該局的薪酬制度，以確保員工薪酬與市場薪酬一致。在 2010-11 年度，信保局委聘顧問進行這項定期檢討。該局會覆核顧問的建議，並徵詢諮詢委員會和商務及經濟發展局的意見，以期在 2011-12 年度採取所需行動，應付員工流失率偏高的問題。

### 員工招聘

5.7 由於員工流失和開設新職位(註 7)，信保局不時進行員工招聘工作。根據信保局的《人力資源管理手冊》，招聘和甄選員工時，須按有關職位或工作的具體要求，以公平、公正和按才幹及能力公開競爭等主要原則為基礎。

### 審計署的意見及建議

5.8 審計署審查了信保局在二零零八至二零一零年期間進行的 10 次招聘工作的記錄，發現在員工招聘方面有可予改善之處。

5.9 良好的招聘員工做法，是根據申請人的學歷和經驗進行初步篩選，而只有入選的應徵者才應獲邀參加甄選試和面試。審計署注意到，二零零九年十二月，信保局人員在完成甄選程序後，取得總監批准聘用某位應徵者擔任招聘的職位。不過，在發出聘書前，才發現該應徵者沒有相關的工作經驗，而信保局認為就該職位而言，擁有相關的工作經驗會較為理想。換句話說，該應徵者不應獲得篩選並被選中。因此，需要再尋求總監批准，聘用另一位應徵者。審計署認為信保局須從這個案汲取教訓。

---

註 7： 在二零零八年四月至二零一零年十一月期間，信保局開設了 23 個新職位(包括 7 名常額人員和 16 名合約人員)。

5.10 審計署也注意到，經審查的該 10 次招聘工作，全都曾進行初步篩選。不過，信保局沒有清楚訂明和記錄初步篩選的準則 (例如多少年工作經驗)。在該 10 次招聘工作當中，有 9 次沒有記錄負責擬備和批核初步篩選名單的人員的職級和職位。

### **審計署的建議**

5.11 審計署建議信保局總監應公布指引，以便在招聘工作中初步篩選應徵者時使用。有關指引應特別訂明，在每次招聘工作中：

- (a) 清楚列出初步篩選的準則；及
- (b) 妥為記錄負責擬備和批核初步篩選名單的人員的職級和職位。

### **信保局的回應**

5.12 信保局總監同意審計署的建議。他表示：

- (a) 信保局同意應清楚列出初步篩選準則。信保局已改善甄選程序，以防再次出現類似第 5.9 段所述個案的不當情況；及
- (b) 自二零一一年二月起，信保局已開始記錄負責甄選程序的人員的職級和職位。

### **新的薪酬制度**

5.13 二零零八年四月前，信保局的員工薪酬制度與公務員體制的薪酬制度掛鉤。信保局委聘顧問在二零零六年進行薪酬制度檢討，新的薪酬制度獲商務及經濟發展局批准在二零零八年四月一日實施。根據新的薪酬制度，信保局人員的薪酬待遇包括大概相當於市場平均薪金水平的基本月薪，以及視乎公司業務表現和個人工作表現而發放的每年獎金。信保局人員在 2008-09 和 2009-10 年度獲發的獎金，分別約為 674,000 元和 852,000 元。

### **審計署的意見及建議**

#### **署任津貼發放安排**

5.14 根據信保局的《人力資源管理手冊》，該局可委派人員署任暫時缺勤的實任人員職位，以應付管理或運作上的需要，或藉此測試某人員的工作表現以評估他是否適合實任較高職位。署任達 30 個曆日或以上的人員，有資格領取

署任津貼。信保局人員在 2008–09 和 2009–10 年度獲發的署任津貼，分別約為 550,000 元和 295,000 元。

5.15 信保局發放署任津貼的做法與公務員體制的安排相若。由於信保局的薪酬制度已在二零零八年四月一日與公務員體制的薪酬制度脫鉤，轉為與市場水平掛鉤，信保局須確定繼續採用上述署任津貼安排是否符合市場慣例。

#### **信保局車輛作往返住所與辦公室的用途**

5.16 信保局一向允許總監免費使用信保局車輛往返住所與辦公室，但商務及經濟發展局核准的信保局總監《服務條件說明書》並無包括免費使用信保局車輛的條款。信保局須諮詢商務及經濟發展局，檢討總監免費使用信保局車輛往返住所與辦公室的作法。

#### **審計署的建議**

5.17 審計署建議信保局總監應在諮詢商務及經濟發展局局長後：

- (a) 因應市場慣例，檢討發放署任津貼的安排；及
- (b) 檢討總監免費使用信保局車輛往返住所與辦公室的作法。

#### **信保局的回應**

5.18 信保局總監同意審計署的建議。他表示：

- (a) 信保局會因應市場慣例，檢討現行發放署任津貼的安排；及
- (b) 二零零六年的顧問報告(見第 5.13 段)曾檢討信保局允許總監免費使用信保局車輛往返住所與辦公室的作法，認為該作法與市場作法一致。信保局的指引載有總監可免費使用信保局車輛往返住所與辦公室的條款，但該條款沒有載於信保局總監《服務條件說明書》內。二零一一年二月，信保局向商務及經濟發展局提交申請，要求把總監可免費使用信保局車輛往返住所與辦公室的條款列入上述說明書內。

#### **當局的回應**

5.19 商務及經濟發展局局長表示，第 5.18(b) 段所述的信保局申請已於二零一一年三月獲得批准。



## 第 6 部分：財務及行政事宜

6.1 本部分探討財務及行政事宜。

### 財務預算

6.2 每年三月，信保局會編製來年的財務預算，然後提交諮詢委員會討論和通過。

### 審計署的意見及建議

#### *財務預算所載資料不足*

6.3 信保局的財務預算只提供六個開支項目，包括僱員成本、經濟及信用資料(註 8)、折舊、業務發展開支、辦公室管理和專業服務費用。財務預算沒有就這些開支項目提供更詳盡的資料，分析開支預算的組成部分(例如僱員成本的分項數字如薪金及其他福利，包括公積金供款、獎金和津貼)。因此，諮詢委員會難以審核預算，以確保開支用得其所。

#### *超額開支的審批*

6.4 2008-09 和 2009-10 年度，以下開支項目的實際開支數額，超逾經諮詢委員會通過的財務預算所載數額：

- (a) **2008-09 年度** 經濟及信用資料的實際開支為 11,967,891 元，較預算數額 10,100,000 元超逾 1,867,891 元 (18.5%)。業務發展開支的實際開支為 5,666,497 元，較預算數額 4,550,000 元超逾 1,116,497 元 (24.5%)；及
- (b) **2009-10 年度** 辦公室管理的實際開支為 5,046,587 元，較預算數額 5,000,000 元稍微超出 46,587 元 (0.9%)。

6.5 審計署注意到，信保局沒有尋求諮詢委員會通過超逾預算數額的開支，而只向總監尋求批准並獲得接納。審計署認為，原本的財務預算經諮詢委員會通過，因此，信保局亦應尋求諮詢委員會通過超逾預算數額的開支。

### 審計署的建議

6.6 審計署建議商務及經濟發展局局長應要求信保局：

---

註 8：此項開支主要是關於向信用調查機構訂購買家的信用調查報告費用(見第 4.24 段)。

- (a) 就財務預算開支項目的組成部分，向諮詢委員會提供更詳盡的資料，以供審議和通過財務預算；及
- (b) 就超逾預算數額的開支尋求諮詢委員會通過。

#### 當局的回應

6.7 商務及經濟發展局局長同意審計署的建議。她表示：

- (a) 商務及經濟發展局已要求信保局就有關其財務預算的開支向諮詢委員會提供更詳盡資料，以及就超逾預算數額的開支尋求諮詢委員會通過；及
- (b) 信保局由二零一一年開始，會就列入財務預算開支項目的組成部分，向諮詢委員會提供更詳盡的資料，並會就超逾預算數額的開支尋求諮詢委員會通過。

#### 離港進行職務訪問的審批

6.8 公職人員離港進行職務訪問，涉及公帑和公共資源。由於這類開支性質敏感，因此必須提供充分理據。二零零五年七月，行政長官向政策局發出具體指示，規定每項涉及公帑和人力資源的職務訪問，均須：

- (a) 在需要和時間長短等方面，有充分理據運用所需的金錢和人力資源；及
- (b) 獲適當當局明確批准。法定機構如向管治委員會匯報工作，該機構首長的職務訪問應由委員會的主席審批。

行政長官指示，法定機構的首長應獲告知有關規定。

#### 審計署的意見及建議

6.9 審計署注意到，商務及經濟發展局沒有向信保局轉達行政長官的指示。根據信保局的記錄：

- (a) 自二零零三年九月起，前信保局總監已沒有就離港進行職務訪問，尋求商務及經濟發展局的審批或通知該局；及
- (b) 二零零八年一月一日至七月十一日期間，前信保局總監進行了 25 次職務訪問，主要前往內地。

6.10 為加強對職務訪問的管制，商務及經濟發展局在二零零八年七月二十四日通知信保局，由該日起，總監(或署理總監)須事先就所有職務訪問尋求商務及經濟發展局的批准，並知會諮詢委員會主席。自此，信保局已跟從商務及經濟發展局的指示。

### 審計署的建議

6.11 審計署建議商務及經濟發展局局長應確保：

- (a) 適時向信保局轉達所有關乎管制職務訪問的改善措施；及
- (b) 信保局嚴格遵守管制措施。

### 當局的回應

6.12 商務及經濟發展局局長同意審計署的建議，她表示商務及經濟發展局會繼續確保信保局嚴格遵守於二零零八年七月推行的管制措施。

### 外判合約的管理

6.13 在二零零八年八月的諮詢委員會會議上，委員會建議信保局考慮，是否適宜委聘局外人士檢討該局的內部監控程序。二零零九年一月，信保局委聘一名顧問(顧問1)檢討多個範疇，包括交通費及酬酢開支，以及資訊科技開發及顧問項目的招標及支款事宜。顧問1在二零零九年五月完成檢討。信保局於二零零九年六月通知諮詢委員會，該局接納顧問1的建議，並會在推行有關改善內部監控政策/程序的建議時，考慮諮詢委員會的意見。二零零九年九月，另一名顧問(顧問2)受聘檢討信保局已採取的行動是否恰當，以及進行執行情況審查。顧問2在檢討報告中指出，信保局已充分落實所有建議。

6.14 顧問1的檢討報告指出，判給一家位於內地的公司(A公司)的部分外判合約中，存在不當情況(註9)。2007-08年度，信保局把七份合約(合約1至7——見附錄C)判給A公司。該公司在內地成立外判資訊科技中心，以便提供承辦的服務。所有七份合約均在二零零九年十月前完成或中止，支付予

---

註9： 此等不當情況包括：

- (a) 信保局並無提供充分理據，解釋為何選擇A公司作為這項服務的供應商；
- (b) 所擬備的合約條款過於寬鬆，使某些條文和條款留有空間，可按個別情況磋商；及
- (c) 信保局曾把款項支付予A公司其中一名股東的個人銀行戶口。

A 公司的款項總額達 1,230 萬元 (包括 100 萬元為合約沒有涵蓋的款項，以支付解僱員工及其他費用)。

### 審計署的意見及建議

6.15 審計署審查信保局在外判合約的管理時，集中檢視判給 A 公司的七份合約，以確定該局在管理合約方面，是否有可予改善之處。審查結果載於第 6.16 至 6.29 段。

### 甄選過程的缺失

6.16 信保局在二零零七年八月至二零零八年一月期間把各份合約判給 A 公司時，並無既定的採購政策或程序，用於採購物料及服務。該局在選擇 A 公司前，只曾對三家服務供應商作出評估，而沒有進行招標工作。

6.17 審計署注意到，A 公司是一家新公司，由之前為信保局提供服務的承辦商的一名僱員成立。由於表現未如理想，這家承辦商的合約提早於二零零七年七月中止。這家承辦商共有 15 名員工。在 A 公司 17 名負責為信保局提供服務的員工中，有 14 名是上述承辦商的前僱員。假如信保局事先考慮 A 公司的背景，應會質疑該公司是否有能力為信保局提供令人滿意的服務。

### 評估 A 公司的能力

6.18 信保局向 A 公司批出該七份合約前沒有評估其能力。二零零七年八月，當合約 1 批給該公司後，信保局在內地以 15,000 元委聘一名人士 (A 人士)，負責評估該公司的人手安排，以及該公司員工在開發合約 1 內所述的新資訊科技系統的實驗設計方面，是否具備所需的技術知識。A 人士只評估 A 公司兩名員工的技能及專業操守後，表示他們有能力勝任目前的工作。信保局根據 A 人士的評估報告，認為 A 公司有足夠人手和具備所需的技術知識，為該局開發合約 1 內所述的資訊科技系統。

6.19 信保局在批出合約 1 後才評估 A 公司的能力，這樣的做法並不理想，因為：

- (a) 信保局在批出合約前沒有取得全部所需資料，確保 A 公司有能力的提供可靠服務；
- (b) A 人士只評核了 A 公司兩名員工的能力，其理據不足以證明 A 公司具有開發有關的資訊科技系統的能力；及

- (c) 信保局經 A 公司的推介而聘用 A 人士，並一直通過 A 公司與 A 人士溝通。因此，A 人士的獨立性及其評估報告的可信性均令人十分質疑。

### *批出合約 2 的不當之處*

6.20 A 人士在其二零零七年九月的評估報告中，建議信保局就有關資訊科技系統的設計規劃進行另一項研究。根據此建議，信保局向 A 公司批出合約 2，以便為開發資訊科技系統一事提供顧問服務。該合約為期六個月，每月的費用為 40,000 元。

6.21 審計署注意到：

- (a) 信保局在二零零七年十月二十五日決定向 A 公司批出合約 2，並在二零零七年十月三十一日與該公司簽約。然而，合約生效日期卻追溯至二零零七年十月一日。雖然 A 公司在二零零七年十月並沒有提供服務，但信保局由二零零七年十月一日開始每月支付 40,000 元的合約款項；
- (b) A 人士其後獲 A 公司聘用，以便按合約 2 提供顧問服務。A 人士似乎是為自己度身訂造顧問合約，有嚴重利益衝突的情況；及
- (c) 信保局支付的所有合約收費，均沒有 A 公司發出的正式發票作為證明。因應 A 公司的要求，信保局通過 A 公司其中一名股東的香港個人銀行戶口，把合約款項支付給該公司（見第 6.14 段註 9(c)）。

### *擬備合約方面的不足之處*

6.22 顧問 1 審查合約 3、4 及 5 後，認為擬備的合約條文未夠詳盡。某些條文和條款留有空間，可按個別情況磋商，使信保局承受不必要的風險。

6.23 信保局在簽訂合約前，沒有安排把合約送交律師審核。審計署注意到，合約內容並不包括：

- (a) 訂明工作範疇、主要成果／產品、項目的主要進度目標／交貨時間表，以及成果／產品的驗收標準和程序等標準項目（合約 7 除外）；
- (b) 在表現未如理想的情況下扣發／削減合約款項的條件和安排；及
- (c) 提早中止合約的彌償安排。

### **難以監察履行合約的表現**

6.24 由於合約並沒有訂明主要成果／產品，以及項目的主要進度目標／交貨時間表，信保局與 A 公司之間對服務要求的期望，可能會有差距。信保局難以監察 A 公司及其員工在提供合約服務方面的表現。在七份合約當中，因有六份是以按“時間收費”而非“一筆過”形式付款，令 A 公司有更大機會延長完成項目的時間，以收取較多合約款項。為此，信保局或需因為 A 公司員工超時工作以修補程式錯誤和完成進度較預期慢的工作，而向該公司支付額外費用。此外，信保局只依賴 A 公司提供的員工每月值勤時間表，作為每月支付合約收費的依據。沒有記錄顯示，信保局曾核證該些時間表是否準確。審計署注意到，雖然 A 公司一名員工因表現差劣而遭解僱，但信保局仍然就該員工支付約 40,000 元的解僱費用。

### **外判員工的薪酬**

6.25 合約生效後只有數個月，外判員工便獲得增薪，而個別員工的議定月薪亦不斷變動（見附錄 D）。增加的薪金由信保局承擔。審計署注意到，信保局根據該局對個別員工的工作表現評估而增加薪酬。不過，薪酬增加只以內部檔案紀要為證明，信保局與 A 公司之間並沒有簽訂更改要求／合約附約。

6.26 審計署審查外判員工獲增薪的理據。審計署注意到，在二零零七年九月舉行的高層管理人員會議上，信保局發現 A 公司在根據合約 1 提供外判服務方面，有嚴重的管理問題。在會議上，信保局的高層管理人員同意，假如 A 公司的表現沒有改善，信保局可考慮中止與該公司訂立的合約。儘管如此，在同一會議上，據報五名外判員工（附錄 D 所載的員工 1 至員工 5）在合約 1 內的工作有良好表現。信保局決定由二零零七年十月一日起把他們的薪金提高 9.5% 至 66.7%。在該五名員工當中，有一名（員工 2）更由二零零七年十一月一日起再獲增薪 12.9%。

6.27 信保局既然認為 A 公司在合約 1 內提供的服務質素未如理想，卻又增加外判員工的薪酬，使付給 A 公司的合約款項增加，做法並不符合邏輯。由於沒有關於該五名員工的工作表現評估記錄，在合約生效後只有兩個月便增薪的做法，似乎沒有充分理據支持。

### **合約規劃不足**

6.28 審計署注意到，在 7 份合約中，有 4 份基於種種原因（例如工作量或外判資訊科技服務減少），在合約日期屆滿前中止（由 10 至 31 個月不等——見附錄 C）。

6.29 上述四份合約(合約3至6)提早中止，反映合約規劃有不足之處。由於合約並沒有條文說明提早中止合約和解僱員工的彌償安排，信保局與A公司磋商後，合共支付560,000元，用以解僱員工。

### 審計署的建議

6.30 審計署建議信保局總監應確保：

- (a) 合約經投標程序批出，而非只憑評估承辦商能力而揀選承辦商；
- (b) 在評估承辦商是否有能力提供合約服務時，應考慮所有可能影響承辦商服務質素的因素；
- (c) 如需要第三方就服務供應商的服務質素或能力提供意見，第三方應是獨立人士，而且沒有利益衝突；
- (d) 合約生效日期定於簽署合約當日，而且不得追溯；
- (e) 合約的內容應仔細詳盡，並由法律專業人士妥為審核。合約文件尤其應清楚訂明標準項目的要求(包括工作範圍、主要成果、項目的主要進度目標，以及合約表現未如理想的情況的補救方法等)；
- (f) 根據承辦商實際提供的服務和信保局實際取得的服務支付合約款項；
- (g) 如修改合約條款和條件(例如合約款項)，必須有合理理由，並且訂定合約附約，以妥為證明；及
- (h) 批出外判合約前，妥為評估服務需求，避免要提早中止合約。

### 信保局的回應

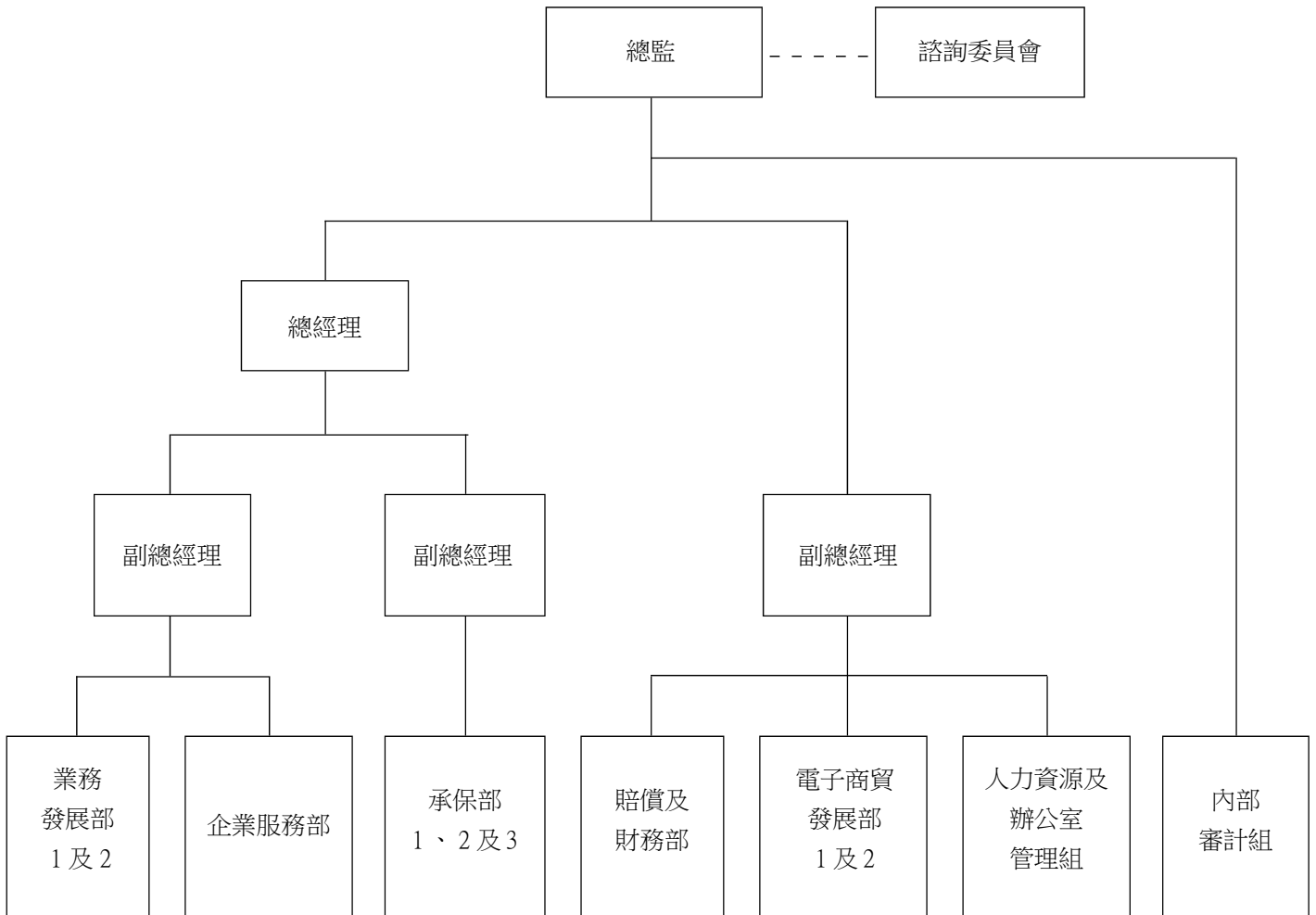
6.31 信保局總監同意審計署的建議。他表示信保局與諮詢委員會和商務及經濟發展局商議後，自二零零八年起已採取行動，加強其內部監控程序。此外，信保局亦收緊其內部指引。他又表示：

- (a) 該局於二零零八年十月二日發出有關採購及合約管理的新編工作手冊，確保採購和合約管理會以一致的方式進行，以及妥為記錄；
- (b) 審計署的建議大部分已經列入現有工作手冊內。至於有關合約生效日期的建議，信保局最近已將之列入工作手冊內；

- (c) 自二零零八年八月起，所有款項均支付予承辦商和服務提供者的公司戶口。為加強監控，財務及會計組主管每周隨機抽查各項付款；及
- (d) 信保局已安排定期為職員講解有關採購的事宜，並會繼續確保所有採購工作完全遵照已改善的程序進行。



香港出口信用保險局  
組織架構圖  
(二零一零年十二月三十一日)

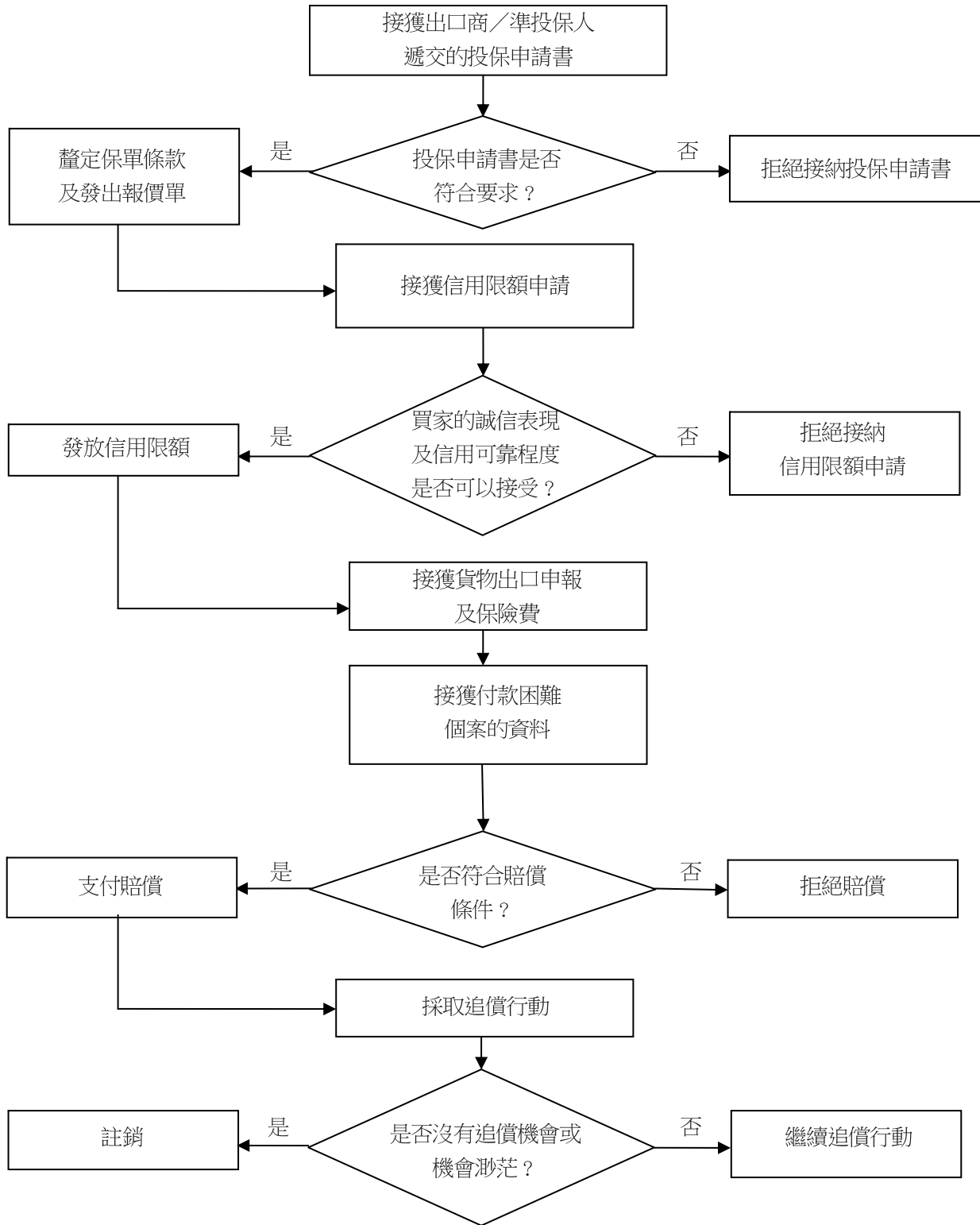


主要工作：

拓展新業務 鞏固現有業務 服務客戶	新聞及媒體關係 對外事務關係 企業傳訊 品質管理	買家風險承保 國家風險承保 再保險	賠償及賠款歸還 財務及會計	電子商貿發展 維護資訊科技系統	人力資源管理 辦公室管理及行政	內部監控 內部審計及法規遵從
-------------------------	-----------------------------------	-------------------------	------------------	--------------------	--------------------	-------------------

資料來源：信保局的記錄

信保局的出口信用保險業務運作



資料來源：審計署對信保局記錄的分析

附錄 C  
(參閱第 6.14 及  
6.28 段)

判給 A 公司的外判合約  
(二零零七年八月至二零零九年九月)

合約	合約期	服務範圍	服務收費基礎	付款總額 (百萬元)
合約 1 (註 1)	1.8.2007 至 31.7.2010	開發電腦軟件和業 務推廣服務	以派出的員工數目 計算月費 (註 2)	1.13
合約 2	1.10.2007 至 31.3.2008	就開發數據倉庫和 商業智能引擎電腦 系統提供顧問服 務	每月收費 40,000 元	0.24
合約 3 (註 1)	1.11.2007 至 31.7.2010 (於 30.9.2009 提早中止)	開發電腦軟件	以派出的員工數目 計算月費 (註 2)	5.74
合約 4 (註 1)	1.11.2007 至 31.7.2010 (於 30.11.2008 提早中止)	開發數據倉庫和商 業智能引擎電腦系 統	以派出的員工數目 計算月費 (註 2)	2.28
合約 5 (註 1)	1.11.2007 至 31.7.2010 (於 31.12.2007 提早中止)	業務推廣服務	以派出的員工數目 計算月費 (註 2)	0.23

附錄 C  
(續)  
(參閱第 6.14 及  
6.28 段)

合約	合約期	服務範圍	服務收費基礎	付款總額 (百萬元)
合約 6	1.1.2008 至 31.7.2010 (於 31.3.2009 提早中止)	資料輸入及分析	以派出的員工數目 計算月費 (註 2)	1.41
合約 7	於 31.1.2008 簽訂合約， 在 20 個工 作日內執行 相關工作	就數據倉庫電腦系 統的規劃提供顧問 服務	一筆過收費 280,000 元	0.28
總計				11.31

資料來源：信保局的記錄

註 1：合約 1 涵蓋不同類別的工作。該份合約在二零零七年十一月一日分拆成三份獨立合約 (即合約 3、4 及 5)。

註 2：收費由兩部分組成，即雙方協議的個別員工每月薪金支出 (包括實際月薪、其他附帶福利及員工相關開支)，另加定額收費 (每名員工 7,850 元)。

附錄 D

(參閱第 6.25 及 6.26 段)

外判承辦商員工的增薪情況  
(二零零七年八月至二零零九年九月)

員工	增薪生效日期	與對上一次增薪 相隔的 時間  (月)	信保局 每月承擔的 薪金支出  (元)	薪金支出的 增加／(減少) 百分比  (%)	薪金支出累計的 增加／(減少) 百分比  (%)
員工 1	1.8.2007	不適用	17,500	不適用	20.0%
	1.10.2007	2	21,000	20.0%	
	1.1.2008	3	27,150	29.3%	
	1.6.2008	5	21,000	(22.7%)	
員工 2 (註)	1.8.2007	不適用	13,000	不適用	34.6%
	1.10.2007	2	15,500	19.2%	
	1.11.2007	1	17,500	12.9%	
員工 3	1.8.2007	不適用	4,500	不適用	66.7%
	1.10.2007	2	7,500	66.7%	
員工 4	1.8.2007	不適用	9,000	不適用	22.8%
	1.10.2007	2	11,050	22.8%	
員工 5	1.8.2007	不適用	21,000	不適用	(2.4%)
	1.10.2007	2	23,000	9.5%	
	1.6.2008	8	20,500	(10.9%)	
員工 6	1.8.2007	不適用	20,000	不適用	35.8%
	1.1.2008	5	27,150	35.8%	
員工 7	1.8.2007	不適用	11,500	不適用	26.1%
	16.1.2008	5.5	14,500	26.1%	
員工 8	1.8.2007	不適用	9,500	不適用	36.8%
	1.6.2008	10	13,000	36.8%	
員工 9	8.10.2007	不適用	12,000	不適用	20.8%
	1.6.2008	7.8	14,500	20.8%	

資料來源：審計署對信保局記錄的分析

註：員工 2 因工作表現良好而在二零零八年七月再獲發 5,665 元獎金。