

香港出口信用保險局

A. 引言

審計署曾就香港出口信用保險局("信保局")進行審查。

2. 委員會並無就此事舉行公開聆訊，但要求當局對其查詢作出書面回應。

B. 信保局的管治架構

3. 審計署署長報告書第1.2段題述信保局於1966年根據《香港出口信用保險局條例》(第1115章)("《信保局條例》")成立。據第2.2及2.3段所述，諮詢委員會根據《信保局條例》成立，就信保局處理其業務的事宜，向該局提供意見。諮詢委員會並非信保局的管治委員會，而根據《信保局條例》，信保局不受諮詢委員會的意見約束。

4. 為確認信保局的管治架構(包括諮詢委員會的角色)與現時的海外做法是否相符，委員會詢問有關肩負與信保局相若職能的海外同類機構的管治架構為何。

5. **商務及經濟發展局局長**在其2011年5月12日的函件(附錄15)中提供列表，比較信保局與亞太地區、歐洲和北美洲10個不同國家的其他出口信用機構所提供的產品和服務，並對其管治架構作出說明。他亦表示：

- 列表所載的信用機構均由相關政府100%全資擁有(新加坡除外，新加坡出口信用機構已於2003年被私有化)，並且是信用保險業國際總會的成員。信用保險業國際總會是一個具領導地位的國際組織，由提供出口信用和投資保險服務的公營和私營機構組成；
- 所列的出口信用機構以不同形式設立，例如政府部門、公營機構、銀行或上市公司。然而，沒有一間出口信用機構與信保局的職能完全相同。它們所提供的產品和服務(包括貸款、項目融資、投資保險和銀行擔保)均較信保局廣泛；

香港出口信用保險局

- 新西蘭的出口信用機構所肩負的職能與信保局最為類似，而當地亦是沿用諮詢委員會的架構；及
- 鑒於信保局提供較集中的服務，商務及經濟發展局認為信保局現行的管治架構是合適的。

6. 儘管商務及經濟發展局認為信保局現行的管治架構是合適的，但委員會察悉審計署在審計署署長報告書第2.7段建議，政府需要定期檢討信保局的管治和商務及經濟發展局的監察機制。有見及此，委員會向商務及經濟發展局詢問：

- 信保局現行的管治架構可如何處理審計署在審計署署長報告書第2.6段提出的事宜；及
- 因應商務及經濟發展局局長在審計署署長報告書第2.8(a)段所作的承諾，商務及經濟發展局將如何對信保局的管治及藉以監察其工作和表現的機制展開檢討。

7. **商務及經濟發展局局長**在其2011年5月23日的函件(附錄16)中告知委員會，就審計署提出的事宜，信保局和商務及經濟發展局已根據信保局現行的管治架構採取或正在實施以下行動：

業務的迅速增長

- 商務及經濟發展局和信保局的諮詢委員會將繼續密切留意信保局受保業務的增長，並確保政府的擔保限額將仍足夠讓信保局有效履行其法定職責。商務及經濟發展局知悉，隨着全球經濟逐漸復蘇，市場對信保局服務的需求增長已顯著放緩；

諮詢委員會的角色

- 信保局正檢討其指引。有關指引訂明哪類事項(及其時間表)須提交予諮詢委員會及其轄下委員會，以便徵詢意見。在檢討完成後，信保局會就新指引尋求諮詢委員會的支持。此外，諮詢委員會已在2011年3月23日

香港出口信用保險局

的會議上，討論及同意就編定於2011-2012年度舉行的所有會議上提交予諮詢委員會備悉及徵詢意見的事項；

商務及經濟發展局的角色

- 根據現行機制，信保局能透過在諮詢委員會的討論把政府的意見納入其周年企業計劃／財務預算中，但商務及經濟發展局已要求信保局由今年起在得到諮詢委員會支持後，提交其周年企業計劃／財務預算予商務及經濟發展局局長正式批准；

《信保局條例》訂明的信保局服務範圍

- 商務及經濟發展局已因應審計署署長報告書第4.58段的建議徵詢法律意見。法律意見再次確認信保局提供的服務符合《信保局條例》第9(3)條的真正原意、意思和精神；

監察信保局的工作和表現

- 目前，商務及經濟發展局沒有微觀管理信保局的日常運作。然而，該局最近曾檢討有關情況，並已進一步加強其監察機制，要求信保局自今年起在得到諮詢委員會支持後，提交其周年企業計劃／財務預算予商務及經濟發展局局長正式批准。至於商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)與信保局每半年召開一次的內務管理會議，信保局除了匯報其業務和財務表現外，也會定期匯報其管理及營運事宜，包括內部審計、人力資源管理、再保險安排和新服務的發展計劃。商務及經濟發展局將繼續透過周年企業計劃／財務預算、日常與信保局的溝通，以及與信保局舉行的內務管理會議，評核信保局履行其公共使命的成效；及

行政不當的事宜

- 在2009年，信保局委託顧問就信保局內部監察程序的數個範圍進行研究，當中包括資訊科技開發及顧問項

香港出口信用保險局

目的招標及支款事宜。該項研究發現了一些行政不當的事宜。顧問就糾正行政不當的事宜提出的所有建議，在審計署展開對信保局的帳目審查前已於同年落實執行。自此，信保局定期檢討其內部管治。內部審計組於2010年成立，就信保局每個部門的運作進行內部審計，並計劃於3年內完成整個信保局的內部審計。該組會就每個部門的內部審計結果向諮詢委員會轄下的審計委員會提交報告。審計委員會將會就每個內部審計報告提出建議，供諮詢委員會全體成員考慮。

8. 關於其在審計署署長報告書第2.8(a)段所作的回應，**商務及經濟發展局局長**在2011年5月23日的函件中表示，他在先前的函件中向委員會提供有關海外出口信用機構的管治架構及運作的研究結果，是以網上資訊和公眾可取閱的文件為依據。商務及經濟發展局會要求信保局致函這些出口信用機構索取更多資料，讓該局更瞭解有關機構的管治和運作。從這些機構取得額外資料後，商務及經濟發展局會進一步檢討信保局的管治架構，並向立法會工商事務委員會匯報檢討結果。

9. 委員會詢問完成檢討及向工商事務委員會匯報的時間表。**商務及經濟發展局局長**在其2011年5月26日的函件(**附錄17**)中表示，商務及經濟發展局計劃在2011年年底前向工商事務委員會匯報有關檢討信保局管治架構的結果。

C. 結論及建議

10. 委員會察悉商務及經濟發展局局長的上述回覆。鑒於信保局成立於1966年，委員會關注到，《信保局條例》為其訂明的管治架構未必符合現今的做法及要求。由於商務及經濟發展局沒有微觀管理信保局的日常運作，委員會認為由諮詢委員會擔當管治委員會的角色，監察信保局的工作和表現，以及監督其管治，這點尤其重要。委員會建議商務及經濟發展局局長應因應委員會的關注，盡快檢討信保局的管治，並於2011年年底前向工商事務委員會匯報檢討結果。

香港出口信用保險局

11. 委員會亦希望政府當局繼續向其報告檢討的進展及結果，以及落實審計署各項建議的進展。

香港特別行政區政府

商務及經濟發展局
工商及旅遊科

香港金鐘道八十八號
太古廣場第一期二十九樓



COMMERCE, INDUSTRY AND TOURISM BRANCH
COMMERCE AND ECONOMIC
DEVELOPMENT BUREAU

GOVERNMENT OF THE HONG KONG
SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION

LEVEL 29, ONE PACIFIC PLACE
88 QUEENSWAY
HONG KONG

[譯本]

電話: 2918 7450

傳真: 2877 5650

香港中區

昃臣道八號

立法會大樓

立法會

政府帳目委員會秘書

韓律科女士

韓女士：

審計署署長第五十六號報告書
衡工量值式審計結果
香港出口信用保險局（信保局）

謝謝你於本年四月十九日的來信。

從網上可得到的資訊和公眾可以取閱的文件，我們參考了 10 個在亞太地區、歐洲和北美洲國家的出口信用機構的運作。這些出口信用機構全都是由相關政府 100% 全資擁有（新加坡除外，在 2003 年新加坡出口信用機構已被私有化），並且是信用保險業國際總會的成員。信用保險業國際總會是一個具領導地位的國際組織，成員是提供出口信用和投資保險服務的公營和私營機構。

這些被列出的出口信用機構是以不同的形式設立，包括政府部門、公營機構、銀行或上市公司。但是，沒有一家出口信用機構與信保局

的職能完全相同。它們所提供的產品和服務（包括貸款、項目融資、投資保險和銀行擔保）都比信保局廣泛。有關信保局和 10 家出口信用機構所提供的產品和服務及其管治架構的比較載於附件。值得一提的是新西蘭的出口信用機構所肩負的職能與信保局最為類似，而它亦是沿用諮詢委員會的架構。

基於信保局提供較集中的保險服務，我們認為信保局現行的管治架構是合適的。

隨函附上中文譯本，有關文件的軟複本亦已發送給你。如有疑問，請隨時與本人或梁肇麟先生（電話：2918 7473）聯絡。

商務及經濟發展局局長
(楊陳惠敏 代行)

副本送： 香港出口信用保險局總監（傳真：2311 8446）
財經事務及庫務局局長（傳真：2147 5239）
審計署署長（傳真：2583 9063）

二零一一年五月十二日

***委員會秘書附註：本函件即末段所述的中文譯本。**

香港出口信用保險局和 10 個海外出口信用機構

經濟體/國家的名稱 出口信用機構名稱		管治架構	提供的產品和服務											
			A ¹	B ²	C ³	D ⁴	E ⁵	F ⁶	G ⁷	H ⁸	I ⁹	J ¹⁰	K ¹¹	
1.	香港 香港出口信用保險局 (信保局)	法定機構，設有諮詢委員會 <ul style="list-style-type: none"> 諮詢委員會在 1966 年根據《香港出口信用保險局條例》成立，就處理信保局業務的事宜，向信保局提供意見。委員會有 9 位分別來自製造業、銀行業、保險業、服務業、出入口業的成員，1 位商務及經濟發展局的官員，以及 2 位代表香港貿發局及保險業監理處的當然成員。 	✓	✓										
2.	新西蘭 New Zealand Export Credit Office (NZECO)	政府部門，設有諮詢委員會 <ul style="list-style-type: none"> 於 2001 年設立，NZECO 的諮詢委員會有 3 位來自商界的成員，為新西蘭庫務局局長 (Secretary to the Treasury) 提供意見，包括 NZECO 的運作和表現，風險管理策略的有效性，以及審計和匯報方面的要求等。所有交易必須先由 NZECO 承保部門的員工作出評估，然後向 NZECO 的諮詢委員會提交其建議。如果交易得到 NZECO 的諮詢委員會所接納，有關建議將會提交新 	✓	✓					✓					

經濟體/國家的名稱 出口信用機構名稱		管治架構	提供的產品和服務												
			A ¹	B ²	C ³	D ⁴	E ⁵	F ⁶	G ⁷	H ⁸	I ⁹	J ¹⁰	K ¹¹		
		西蘭庫務局局長（或其代表）予以批准。													
3.	英國 Export Credits Guarantee Department (ECGD)	<p>政府部門，設有管理委員會</p> <ul style="list-style-type: none"> 於 1919 年設立，ECGD 是英國政府內的一個獨立部門，並向英國的商業、創新及技能大臣（Secretary of State for Business, Innovation & Skills）負責。管理委員會由 1 位非執行主席，5 位非執行董事及 5 位執行董事（包括 ECGD 的行政總裁）組成。ECGD 的管理委員會就 ECGD 的運作向 ECGD 的行政總裁提供意見及協助，它亦需向英國的商業、創新及技能大臣就監督 ECGD 的行政總裁及其高級管理層的工作負責。 	✓	✓	✓			✓					✓		
4.	澳洲 Export Finance and Insurance Corporation (EFIC)	<p>公營機構，設有董事局</p> <ul style="list-style-type: none"> 於 1957 年設立，EFIC 由一個有 9 位成員的董事局管治。除了董事總經理是由董事局經過和貿易部長（Minister for Trade）商討後委任的全職員工外，其他所有董事局成員 	✓	✓	✓	✓	✓	✓						✓	

經濟體/國家的名稱 出口信用機構名稱		管治架構	提供的產品和服務										
			A ¹	B ²	C ³	D ⁴	E ⁵	F ⁶	G ⁷	H ⁸	I ⁹	J ¹⁰	K ¹¹
		<p>都是由貿易部長所委任的非執行董事。董事局大部分成員都是來自私營機構。澳洲政府則由外交事務及貿易局局長（Secretary of the Department of Foreign Affairs and Trade）代表政府為董事局成員。董事局負責 EFIC 的企業管治，管理其事務和運作，當中包括策略制訂，衡量風險負擔程度，監控表現，就資本應用作出決定，以及向澳洲政府就股息分派提供建議。</p>											
5.	<p>加拿大 Export Development Canada (EDC)</p>	<p>公營機構，設有董事局</p> <ul style="list-style-type: none"> 於 1944 年設立，董事局負責督導 EDC 的策略和管理。董事局負責監督 EDC 工作計劃的策略方向，以確保其用最有效的方式達致公共政策目標。董事局透過加拿大國際貿易部部長（Minister for International Trade）向加拿大國會作出匯報。董事局的 12 位成員由加拿大政府所委任，大部分來自私營機構。除了行政總裁，其他董事局是非執行成員。董事局和管理層的责任分配會 	✓	✓	✓	✓		✓					✓

經濟體/國家的名稱 出口信用機構名稱		管治架構	提供的產品和服務											
			A ¹	B ²	C ³	D ⁴	E ⁵	F ⁶	G ⁷	H ⁸	I ⁹	J ¹⁰	K ¹¹	
		定期檢討。												
6.	丹麥 Eksport Kredit Fonden (EKF)	公營機構，設有董事局 • 於 1996 設立，EKF 的董事局的八位成員由經濟及商業業務部長（Minister for Economic and Business Affairs）所委任。大部分董事局的成員皆來自商業界別。他們是以他們的專業背景及對於 EKF 所運作的市場的認識獲委任。為了保障商業及貿易方面的政策利益得以得到推廣，經濟及商業業務部（Ministry of Economic and Business Affairs），財務部（Ministry of Finance）以及外交部都在 EKF 的董事局有其代表。	✓	✓	✓			✓	✓			✓		
7.	印度 Export Credit Guarantee Corporation of India Ltd (ECGC)	公營機構，設有董事局 • 於 1957 年設立，ECGC 董事局負責 ECGC 的策略和運作。董事局會議由 1 位全職的主席兼董事總經理主持。除了主席兼董事總經理，董事局的其他成員都是非執行董事。印	✓	✓	✓	✓				✓	✓			

經濟體/國家的名稱		管治架構	提供的產品和服務										
出口信用機構名稱			A ¹	B ²	C ³	D ⁴	E ⁵	F ⁶	G ⁷	H ⁸	I ⁹	J ¹⁰	K ¹¹
		度政府負責所有董事局成員的委任，當中包括主席兼董事總經理。											
8.	日本 Nippon Export and Investment Insurance (NEXI)	公營機構，設有董事局 <ul style="list-style-type: none"> 在 2001 年 4 月，NEXI 以法人行政機關的模式成立。NEXI 由 4 位成員所組成的董事局所管理。4 位都是 NEXI 的執行董事，包括主席及行政總裁，2 位副主席，和 1 位企業核數師。 	✓	✓	✓			✓				✓	
9.	馬來西亞 Export-Import Bank of Malaysia Berhad (EXIM Malaysia)	銀行，設有董事局 <ul style="list-style-type: none"> 於 1977 年設立，董事局負責其政策和策略方面的擬訂，以及審查其財務表現和信用運作。董事局分別有 7 位來自商界及政府的成員。 	✓	✓	✓	✓		✓					✓
10.	美國 Export Import Bank of the United States (US EXIM)	銀行，設有董事局 <ul style="list-style-type: none"> 於 1934 年設立，董事局需要採納，並不時修改其內部章程，以達致銀行的妥善管理和運作，並需要在內部章程指定副總裁和其他官員以及他們的職務。董事局有 7 位成員包括該銀 	✓	✓		✓			✓				✓

經濟體/國家的名稱 出口信用機構名稱		管治架構	提供的產品和服務											
			A ¹	B ²	C ³	D ⁴	E ⁵	F ⁶	G ⁷	H ⁸	I ⁹	J ¹⁰	K ¹¹	
		行的主席，由他擔任董事局的主席，及 2 位當然成員（商務部部長及美國貿易代表）。部分董事局成員由美國總統在參議院給予意見和同意下委任。												
11.	新加坡 ECICS Limited (ECICS)	<p>曾經是官方的出口信用機構，現由上市公司所擁有，並設有董事會</p> <ul style="list-style-type: none"> • ECICS 原為公營出口信用機構。 • 於 2003 年設立，ECICS 是一間私人公司，並提供一系列的信用保險產品，以及保函和擔保服務。其股份 100% 皆由上市公司 IFS Capital Limited (IFS) 所持有。IFS 是一間認可的金融機構，專門提供短期及長期的融資服務。ECICS 的運作必須依循新加坡的《保險條例》（第 142 章）和保險規例。現時，新加坡政府並沒有參與 ECICS 的業務。 	✓	✓			✓	✓		✓				

註

1. 出口信用保險是一種保障出口商因商業或政治事故，未能向海外買方收回貨款，或買方拒絕提貨的風險的保險。
2. 擔保是擔保人負責繳付債項，或履行一些原債務人所承擔的責任之承諾。
3. 投資保險為對海外投資的價值或表現有潛在影響之長期政治風險提供保障。投資保險一般根據相同法則訂定，保障投資者的海外投資所面對的政治風險，但保險內容細節可能因不同國家而異。
4. 融資服務包括直接貸款及項目融資。
5. 保函與銀行擔保類同。
6. 保函保險透過見索即付保函，保障出口商面對買方「無理索求」的風險。本保險之「無理索求」可於買方因該國政治事件的發生提出不合理的索求，保障出口商的權利。
7. 出口貸款是向出口公司，在其海外買家無力向其銀行貸款購買出口商的产品和服務之下，提供的貸款。
8. 國內的信用保險就一系列的商業風險提供保障，當中包括顧客拒絕付錢或接收產品、破產和取消合同。
9. 出口保理是指融資公司（即保理商）透過購入賣方的應收帳款並承擔信用風險（分為對賣方有追索權或無追索權兩種）提供的短期融資。
10. 項目融資保險是一種可向項目供應商及其國際客戶提供的擔保方案，以安排有限追索貸款。
11. 項目融資以向供應商及承包商直接支付貸款的形式，支持投資者及承包商開發海外項目。這些項目一般為基建、製造及其他發展項目。

香港特別行政區政府

商務及經濟發展局
工商及旅遊科

香港金鐘道八十八號
太古廣場第一期二十九樓



COMMERCE, INDUSTRY AND TOURISM BRANCH
COMMERCE AND ECONOMIC
DEVELOPMENT BUREAU
GOVERNMENT OF THE HONG KONG
SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION
LEVEL 29, ONE PACIFIC PLACE
88 QUEENSWAY
HONG KONG

[譯本]

電話: 2918 7450
傳真: 2877 5650

香港中區
昃臣道八號
立法會大樓
立法會
政府帳目委員會秘書
韓律科女士

韓女士：

審計署署長第五十六號報告書 衡工量值式審計結果

香港出口信用保險局（信保局） 第六章

謝謝你於本年五月十八日的來信。

就審計署在審計報告第 2.6 段所提出的事項，我們在此闡述信保局和商務及經濟發展局根據信保局現行的管治架構所採取的行動，當中包括已經採取和正在實施中的行動。

業務的迅速增長

商務及經濟發展局和信保局的諮詢委員會會繼續留意信保局的受保業務的增長，以確保政府的擔保限額能足夠讓信保局有效地履行其法定職責。我們知悉隨着全球經濟的逐漸復甦，市場對信保局服務的需求的增長出現了顯著的放緩。

諮詢委員會的角色

信保局在審計報告第 2.21(a)段回應表示它們正就一些指引作出檢討。有關指引訂明那類事項需提交並徵詢諮詢委員會及轄下的委員會意見（及其時間表）。信保局並會在檢討完成後，會就新指引尋求諮詢委員會的支持。此外，諮詢委員會已經在二零一一年三月二十三日的會議討論及同意將於 2011-12 年度提交予諮詢委員會備悉及徵詢意見的事項。

商務及經濟發展局的角色

根據現行的機制，信保局能通過在諮詢委員會的討論知悉政府的意見並將有關意見反映在其周年企業計劃／財務預算中。不過，我們已經由今年起要求信保局在得到諮詢委員會支持後，正式提交其周年企業計劃／財務預算給商務及經濟發展局局長批准。

信保局條例訂明信保局的服務範圍

商務及經濟發展局已經一如其對審計報告第 4.58 段建議的回應徵詢法律意見。法律意見再次確定信保局提供的服務符合信保局條例(第 1115 章)第 9(3)條的真正原意、意思和精神。

監察信保局的工作和表現

目前，商務及經濟發展局沒有微觀管理信保局的日常運作。不過，我們最近檢討並加強了現行監察機制，並已經要求信保局自今年起在得到諮詢委員會支持後，正式提交其周年企業計劃／財務預算給商務及經濟發展局局長批准。有關商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)與信保局每半年召開的內務管理會議，信保局除了匯報其業務和財務表現，也會定期匯報其管理及營運的事項，包括內部審計、人力資源管理、再保險安排和新服務的發展計劃。我們會繼續通過周年企業計劃／財務預算，日常與信保局的溝通，以及與信保局的內務管理會議，評核信保局在履行其公共使命的有效性。

行政不當的事宜

在 2009 年，信保局委託了顧問就數個範疇進行內部監察程序的研究，包括資訊科技開發及顧問項目的招標及支款事宜，並發現一些行政不當的事宜。所有顧問提出糾正行政不當的事宜的建議，在審計署展開對信保局的衡工量值式審計之前，已於同年全部落實執行。自此，信保局定期檢討其內部管治。內部審計組於 2010 年成立，就信保局每個部門的運作

進行內部審計，並打算在三年內完成整個信保局的內部審計。它會就每個部門的內部審計的結果向諮詢委員會轄下的審計委員會提交報告。審計委員會亦會就每個內部審計報告提出建議，供諮詢委員會考慮。

政府當局在報告書第 2.8(a)段的回應

正如我們在二零一一年五月十二日給政府帳目委員會的信件指出，有關出口信用機構的運作的研究是基於網上可得到的資訊和公眾可以取閱的文件。我們將會要求信保局去信這些出口信用機構取得多些資料，讓我們更了解他們的管治及運作。在收到這些資料後，我們會進一步檢討信保局的管治架構，並向立法會工商事務委員會報告有關檢討結果。

我希望上述能回應政府帳目委員會的關注。

商務及經濟發展局局長

(楊陳惠敏 代行)

副本送： 香港出口信用保險局總監 (傳真：2311 8446)
財經事務及庫務局局長 (傳真：2147 5239)
審計署署長 (傳真：2583 9063)

二零一一年五月二十三日

香港特別行政區政府

商務及經濟發展局
工商及旅遊科

香港金鐘道八十八號
太古廣場第一期二十九樓



COMMERCE, INDUSTRY AND TOURISM BRANCH
COMMERCE AND ECONOMIC
DEVELOPMENT BUREAU
GOVERNMENT OF THE HONG KONG
SPECIAL ADMINISTRATIVE REGION
LEVEL 29, ONE PACIFIC PLACE
88 QUEENSWAY
HONG KONG

[譯本]

電話: 2918 7450
傳真: 2877 5650

香港中區
昃臣道八號
立法會大樓
立法會
政府帳目委員會秘書
韓律科女士

韓女士：

審計署署長第五十六號報告書
衡工量值式審計結果

香港出口信用保險局（信保局）
第六章

謝謝你於本年五月二十五日的來信。

政府當局計劃在2011年年底前向立法會工商事務委員會報告有關檢討信保局管治架構的結果。

商務及經濟發展局局長
(楊陳惠敏 代行)

二零一一年五月二十六日

副本送： 香港出口信用保險局總監（傳真：2311 8446）
財經事務及庫務局局長（傳真：2147 5239）
審計署署長（傳真：2583 9063）