

證監會向立法會財經事務委員會提交的意見書

有關：於 2005 年 1 月 3 日的會議

議程 V—就建議修訂《證券及期貨條例》（“《證券及期貨條例》”）的進一步討論—將證監會主席職位分拆為主席及行政總裁兩個職位的建議

---

1. 我們很高興有此機會，就政府當局有關更改證監會管治架構的建議向列位議員提出本會的意見。

政府當局的建議

2. 如政府當局於 2004 年 11 月 4 日發表的文件（“當局於 11 月的文件”）中所述，政府當局建議由一名非執行主席（“證監會主席”）領導證監會董事局，並由一名行政總裁（“行政總裁”）領導證監會管理層，藉以改善證監會的管治架構。建議中證監會主席的角色應與執行管理層分開，以加強證監會的內部制衡。此舉的目的是提升管治團體的獨立性，使管治團體可以更有效地履行對高級管理層的監督職能。
3. 證監會主席的建議職責載於當局於 11 月的文件第 8 段。根據建議，非執行證監會主席將不會參與日常規管工作（例如審核個別上市申請和調查可能違反《證券及期貨條例》的個案等），亦不應該影響執行管理層就有關個案的決定。為確保證監會主席一職的獨立性，建議證監會主席在任職期間，不應：
  - (a) 擔任香港任何上市公司的董事；
  - (b) 於上市公司或從事由證監會規管的活動的人士或機構的任何主要業務活動中擁有重大權益，或參與任何該等主要業務活動。
4. 建議的行政總裁職責載於當局於 11 月的文件第 9 段。概括而言，根據建議，行政總裁須對證監會的日常運作負起行政職責，推行經證監會的管治團體所議定的策略，並促進管治團體的有效運作。

證監會的歷史及現行的管治架構

5. 回顧證監會的歷史以及其現行的機構管治架構背後的理念可能會有所啓示。本會歷史及管治理念可溯源於 1988 年的《戴維森報告》，當時《戴維森報告》批評證券事務監察委員會及商品交易事務監察委員會的兼任角色，由於“屬兼任性質，因此未能恰如其分地履行法定職責，無法每日監察兩間交易所的運作及確保投資者的利益受到保障”（第 9.26 段）。關於日後成立為證監會的管治團體的多個相關部分載於第 9.37 至 9.41 段 [附錄 1]。該報告主要預期董事局由 4 名全職成員組成，其中包括主席及

副主席各一人，另設 3 名非執行董事。《證券及期貨條例》已修訂該項安排，使非執行董事的人數超過執行董事。

### 證監會的組成

6. 證監會董事局的組成，包括其處事程序的規定，載於《證券及期貨條例》附表2第1部。董事局所有成員均由香港特區行政長官委任，《證券及期貨條例》規定過半數成員須為非執行董事。董事局的組成方式確保證監會的執行職能受到獨立監督。
7. 現時董事局由12名成員組成：5名全職執行董事，包括主席，以及7名非執行董事。

### 證監會如何運作

8. 董事局每月定期舉行會議，並會於需要時召開額外會議。所有重要政策都經過董事局商議及批准。在董事局會議上，部門職員會向成員解釋政策建議，並向成員定期匯報其工作進度及重要的政策及運作事宜。各成員亦可自行接觸高級管理層及部門職員，以獲取他們所需的有關任何政策建議的額外資料。所有成員均可聯絡證監會秘書長，其職責是確保證監會會議是按照有關程序而進行的。
9. 成員亦會收到載列預算、收支及預測等詳情的每月財務報表，從而獲悉證監會的財政狀況。證監會的財務報表須先經稽核委員會審閱，並經董事局批准後，方會在季度報告及年報內發表。每年度的經修訂及建議預算案在經財政預算委員會及董事局審閱後都會呈交財政司司長批准，並提交立法會省覽。
10. 證監會的非執行董事在確保本會具備問責性及透明度方面發揮關鍵作用。財政預算委員會主席一職由一名非執行董事出任，薪酬委員會及稽核委員會的全體成員都由非執行董事出任，而本會主席、營運總裁及其他執行董事只會應邀列席，上述委員會的建議其後會提交證監會董事局全體成員核准。此外，主席及營運總裁會視乎特別情況，定期就重要的人事、風險管理及管治事宜諮詢非執行董事的意見。

### 制衡力量

11. 證監會非常重視機構管治，並一直致力加強本會對公眾的問責性及工作的透明度。本會採納及實施的機構作業方式符合適用於公營機構的最高標準。
12. 本會所有重要政策都經由董事局商議及決定，如上文所述，本會董事局過半數成員都是由香港特區行政長官委任的非執行董事。

13. 證監會每年會委任一名外部顧問，進行年度內部監控覆檢。內部監控覆檢計劃由稽核委員會核准。
14. 證監會亦受制於多種外間的制衡力量，以確保本會以公平及具透明度的方式履行職能及達致其規管目標：
- 由程序覆檢委員會（“該委員會”）定期覆檢，該委員會是於 2000 年 11 月由行政長官成立的獨立非法定委員會，負責覆檢證監會的內部運作程序，包括該等為確保公平及貫徹地執行有關政策而設立的程序（證監會是首個引進程序覆檢委員會的證券事務規管機構）；
  - 由廉政公署定期覆核證監會的程序及作業方式；
  - 來自傳媒、申訴專員公署、政府當局及立法會的監察；
  - 本會許多規管決定均可由高等法院法官擔任主席的證券及期貨事務上訴審裁處作全面覆核；
  - 司法覆核；
  - 與證監會所設立的及成員主要來自市場的外部人士的諮詢委員會、公眾股東權益小組及其他協商委員會共同評核本會的政策措施；
  - 香港特區行政長官可指示證監會如何履行其職能；
  - 在行使若干權力前須諮詢財政司司長；
  - 香港特區行政長官可隨時罷免主席及董事局內任何其他成員；
  - 如證監會規管市場的方式與本港作為國際金融中心的地位不符，將會面對國際輿論的批評。

現時適用於證監會的制衡力量運作良好，證監會內部並無任何無須面對問責的決策人。

15. 證監會的所有機構管治政策及作業方式載於本會各份年度報告內。本會在年度報告內就機構管治政策及作業方式作出的披露，曾三度榮獲香港會計師公會的嘉許。

#### 證監會對政府當局的方案的意見

16. 證監會已就政府當局的方案諮詢所有董事局成員的意見，並已在日期為 2004 年 10 月 26 日致政府當局的函件中簡述了董事局的意見，該函件副本附載於當局於 11 月的文件內。簡而言之，我們原則上同意分拆證監會主席及行政總裁兩項職能的建議，因為這符合機構管治的原則。然而，關於證監會主席應否像現時般是全職及負責執行，還是像政府當局建議般是兼職及無須負責執行一事，眾成員意見紛紜。
17. 為易於參閱，我們在下文扼要地列出董事局成員的意見：
- 所有成員均認同證監會現行的管治架構運作良好。在此情況下，若干成員質疑為何需要在目前及這麼短的時間內作出改變。

- 幾乎所有成員均同意分拆職能的構思沒有可爭議之處，但真正而實際的問題在於應如何將證監會的實際職能劃分為由證監會主席及行政總裁所分別負責的部分。實際上，鑑於證監會在履行規管機構角色時所涉及的複雜性，要分拆營運責任與政策責任會有困難，因為兩項責任是互相關連的。
- 鑑於證監會需要處理的政策及規管事宜既複雜且層面廣泛，大多數成員質疑證監會主席能否以兼職形式履行職務。就問責性、在公眾心目中的形象及觀感方面而言，證監會主席仍然是本會在公眾眼裏的代表，及需要就證監會的管理事宜及其在政策及規管方面的決策負責。這些工作需要主席的全職投入。事實上，證監會主席有需要積極地參與本會的工作。
- 大多數成員關注到，作為規管者，證監會主席若（在其他機構）擔任其他職位，便難以物色完全沒有任何實際的或被認為的利益衝突的適當人選。另一方面，若所需的是全職執行的證監會主席，便可能會局限了合適人選的數目。

## 國際經驗

18. 我們注意到政府當局在 11 月的文件內列出了有關數個海外規管機構的組織架構的有用資料。立法會秘書處亦被要求就相關海外規管機構的情況擬備參考資料。
19. 為進一步協助各議員了解有關情況，本會希望與各位分享我們就某些主要的海外規管機構的管治架構所進行的研究。有關詳情已載於附錄 2。以下是其中一些值得注意的事項：
  - 概括地說，英國金融服務管理局（“英國金管局”）及新加坡金融管理局（“新加坡金管局”）的主席均無須就其機構的日常營運履行正式的執行職務。然而，美國證券交易委員會、澳大利亞證券及投資事務監察委員會、德國聯邦金融事務監察局、中國證券監督管理委員會及澳大利亞審慎監管局（“澳洲審監局”）全都設有執行主席一職。
  - 英國金管局由 2003 年 9 月起才開始將主席職能分拆，因此該局在十分近期才有這方面的經驗。此外，值得注意的是，英國金管局是一個超級規管機構（即其負責規管英國的整個金融體系，包括銀行業、證券業及保險業），因此，儘管現時未可下結論，但分拆職能的模式可能較為適合這種規模龐大的機構。儘管英國金管局的主席並沒有被正式稱為執行主席，但他收取的報酬相當可觀，並且須花大部分的工作時間向英國國會作出闡釋、管理董事局、制定政策及各項工作的優先次序，以及在當地和國際層面上代表英國金管局。因此，英國金管局現任主席事實上是一名負有執行職責的全職主席，以及該職位所提供的執行人員薪酬足以吸引最優秀的人才。

- 由於新加坡金管局的主席過往曾擔任副總理，而目前又是新加坡前總理，因此這不是適合的比較對象。
  - 澳洲自從澳洲興業保險(HIH Insurance)倒閉後，HIH 事件皇家調查委員會（HIH Royal Commission）於 2003 年 4 月 3 日發表報告。基於該委員會專員奧雲大法官(Honourable Mr. Justice Owen)的建議，澳洲審監局的管治架構已有所改變。澳洲審監局的非執行董事局（由非執行主席領導及該局唯一的執行成員是行政總裁）其後由一個執行小組取代，該小組由執行主席及兩名執行專員組成，他們須就澳洲審監局的營運及表現承擔責任及就此向政府負責。請參閱附錄 2 第 19 至 24 頁《HIH 事件皇家調查委員會報告》的相關摘要。
20. 本會認為，沒有單一種模式可適用於所有情況，儘管香港將會與之比較的大多數證券規管機構的主席一職明顯地都是由全職執行人員所擔任。以下是奧雲大法官的語錄（《HIH 事件皇家調查委員會報告》第 6.6 段）：

*“對我來說，達致良好的機構管治的關鍵在乎實質而非形式。機構管治關乎公司董事如何創立和發展適用於該公司的特殊情況的模式，然後定期檢討其實際效用。機構管治關乎董事如何駕馭由他們所確立並需對其承擔責任的制度。這些理念難以利用例如最佳常規守則等來具體指明...*

*無論採用哪一種模式，公眾必須了解該模式並明白它實際上如何運作。任何機構管治制度都應以披露作為一項核心特點。.... 年度報告及現時的公司網站都是作出披露的重要途徑。*

*董事如能認真地對待公開、廉潔穩健及問責性這些根本理念，並能謹記〔本報告〕中討論的事項，便不難做到良好的機構管治。”*

21. 值得注意的是，以市值計算，香港是全球十大證券市場之一。這點已獲得充分認同，由證監會目前是國際證監會組織技術委員會（國際證券事務監察委員會組織內釐定準則的組織）的成員，並獲一致推舉為該委員會的主席可見一斑。自該委員會成立以來，香港已兩度出任其主席的職位。由於技術委員會的主要成員（負責規管全球最大或發展最完善的市場）他們本身全都是執行主席或專員；因此，我們必須承認香港在這個圈子內得到平等看待。
22. 據知，技術委員會歷屆主席都是執行主席。

## **結語**

23. 根據公共機構的機構管治最佳常規建議，我們原則上同意分拆證監會主席與行政總裁的職能。然而，任何關於該方案的討論和處理手法最終不應該損害到證監會的聲望或權威，也不應削弱香港在國際證券業所享有

的適當地位，這點是很重要的。任何建議都不應視為反映出證監會現時的管治模式有任何不妥之處，相反該模式一向行之有效而且具有高透明度，並且在本地及國際市場深受尊崇。

24. 證監會明白分拆證監會主席與行政總裁的職能是一項完全屬政府當局的管理範疇的政策決定。本文件旨在提出多項相關論點，以供當局在作出該重大決定時加以考慮。

證券及期貨事務監察委員會

2004年12月17日

Governing body

9.37. Given the breadth of its operations, it would be inappropriate to vest the powers and responsibilities in a single person. He would be both too powerful and undesirably stretched, even with the Exchanges undertaking much of the day-to-day supervision.

9.38. We recommend that the new SC should be governed by a small board, preferably with seven members: a chairman, deputy chairman, two other full-time directors and three non-executive directors.

9.39. While carrying full responsibility for the management of the Commission, the four full-time SC board directors should not be too closely involved in detailed day-to-day business, although of necessity they would be close to major issues. They must be free to see the wood for the trees, to manage the agency and its various departments and to steer a course based on a clear set of policies. The day-to-day work would therefore fall to their supporting staff.

9.40. We see a role for non-executive directors on the board to keep the full-time directors on their toes and to bring an independent eye to the SC's management. They should take a primary interest in the areas of management and organisation, rather than policy and operational supervision and would not therefore need securities market experience or expertise. They should not be actively involved in the securities industry.

9.41. Given the considerable commercial sensitivity of the information in the SC, the non-executive directors should not have an automatic right to see sensitive papers on individual cases.

## 海外監管機構的管治架構

### 英國金融服務管理局

英國金融服務管理局(英國金管局)自 2001 年 12 月 1 日起成為英國金融服務業的單一監管機構。英國金管局受英國財政部委任的董事會規管。大部分的董事會成員都屬於非執行董事。除主席及行政總裁外，目前董事會由 3 名董事總經理及 12 名非執行董事組成，當中一名非執行董事是英倫銀行副行長(金融穩定)，而他亦是當然成員。此外，其中一名非執行董事是副主席兼“首席”非執行董事。

英國金管局向財政部長負責，並透過財政部長向議會負責。法例規定，英國金管局必須每年向財政部匯報其達致有關法定目標的情況。然後，財政部長必須將有關報告提交議會省覽。

自戴維斯爵士(Sir Howard Davies)於 2003 年 9 月辭任英國金管局主席兼行政總裁的職務後，該局將上述最高職位分開由不同人士執掌：Callum McCarthy 先生獲委任為英國金管局主席，而 John Tiner 先生則獲委任為行政總裁。

就英國金管局的日常運作而言，主席並沒有任何屬執行性質的職責。他的主要職責為：

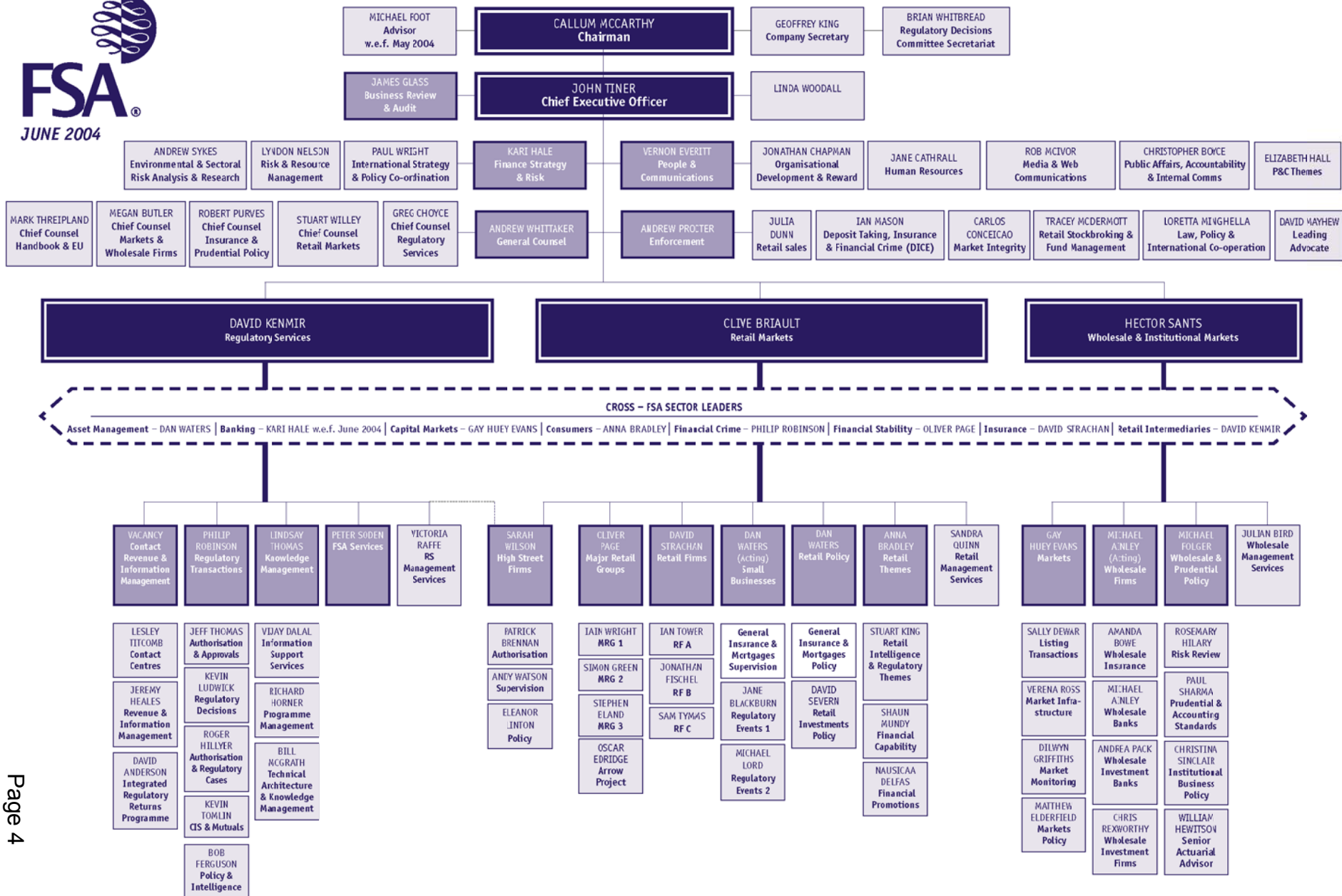
- 設立並發展一個有效的董事會；
- 領導董事會，群策群力；
- 計劃並管理董事會的事務；
- 訂立英國金管局的首要任務；
- 與英國金管局行政總裁維持及發展具建設性的合作關係，並負責招聘行政總裁的事宜；
- 會同行政總裁，向不同界別傳遞英國金管局的政策；
- 在某些全國或國際金融機構內代表英國金管局；
- 與世界各地頂尖金融機構的高層人員建立並保持聯繫；
- 作為英國金管局的問責核心、擔任周年公眾大會的主席、向專責委員會提供證據，以及以書面方式向財政大臣匯報(如有需要)在 2001 年 12 月正式互換承諾書後，所出現的最重大事宜；
- 代表英國金管局，與財政大臣及英倫銀行行長出席三方聯席常務委員會的最高層會議。

行政總裁負責實施經董事會通過的策略，並且在董事會的籌組上擔當重要角色。行政總裁須根據其獲英國金管局董事會轉授的權力，就英國金管局的事務履行屬執行性質的職責。其主要職責為：



- 定期向董事會匯報合適、合時及優質的信息，讓董事會能夠有效地履行其職責；
- 就所有對董事會而言屬重大的事宜通知主席並徵詢主席的意見，讓主席及董事會能夠合宜地履行各自的職責；
- 制訂及宣布與董事會協定的策略性目標；
- 如重大的營運變動及主要資本開支超越其獲轉授的權力，便須向董事會提出建議；
- 清晰地向高級管理人員分派職責，並監察有效的風險管理及監控系統的設立；
- 招聘、培訓及挽留優秀人才為英國金管局工作；尤其是設立穩健的管理小組，並對管理小組作出公平而全面的評核；
- 將與董事會協定的英國金管局的各項策略性目標及價值觀傳遞至整個英國金管局，並確保有關目標可實際達到；
- 與英國金管局主席及高級管理層其他成員分擔將英國金管局的信息對外發放的責任；
- 在若干國際金融機構中代表英國金管局；
- 所有英國金管局職員(除主席的直屬職員及公司秘書外)最終向行政總裁匯報(見組織架構圖)。

## Appendix 2



## 美國證券交易委員會

美國證券交易委員會(“美國證交會”)於 1934 年由美國國會設立，負責執行證券法，其主要使命為保障投資者及維持證券市場的廉潔穩健。

美國證交會的運作由以 5 名委員組成的委員會掌管，並由主席作領導。美國證交會的總部位於華盛頓，並且分為 4 個部門及設有 17 個辦事處。此外，美國證交會亦在全國設有 11 個區域及地區辦事處(見組織架構圖)。

美國總統指派該 5 名委員之一出任主席，亦即是該委員會的最高執行人員。現任美國證交會主席是 William H. Donaldson 先生。其餘 4 名委員分別是 Cynthia A. Glassman 女士、Harvey J. Goldschmid 先生、Paul S. Atkins 先生及 Roel C. Campos 先生。

5 名委員均由總統徵詢參議院的意見及獲得同意後委任。委員的任期為 5 年並互相交錯，使每年有一名委員的任期於 6 月 5 日屆滿。為確保該委員會維持無黨派的身分，不可有多於 3 名委員屬於同一政黨。各委員除了出任為委員外，不得從事任何其他業務、職業或被僱用。

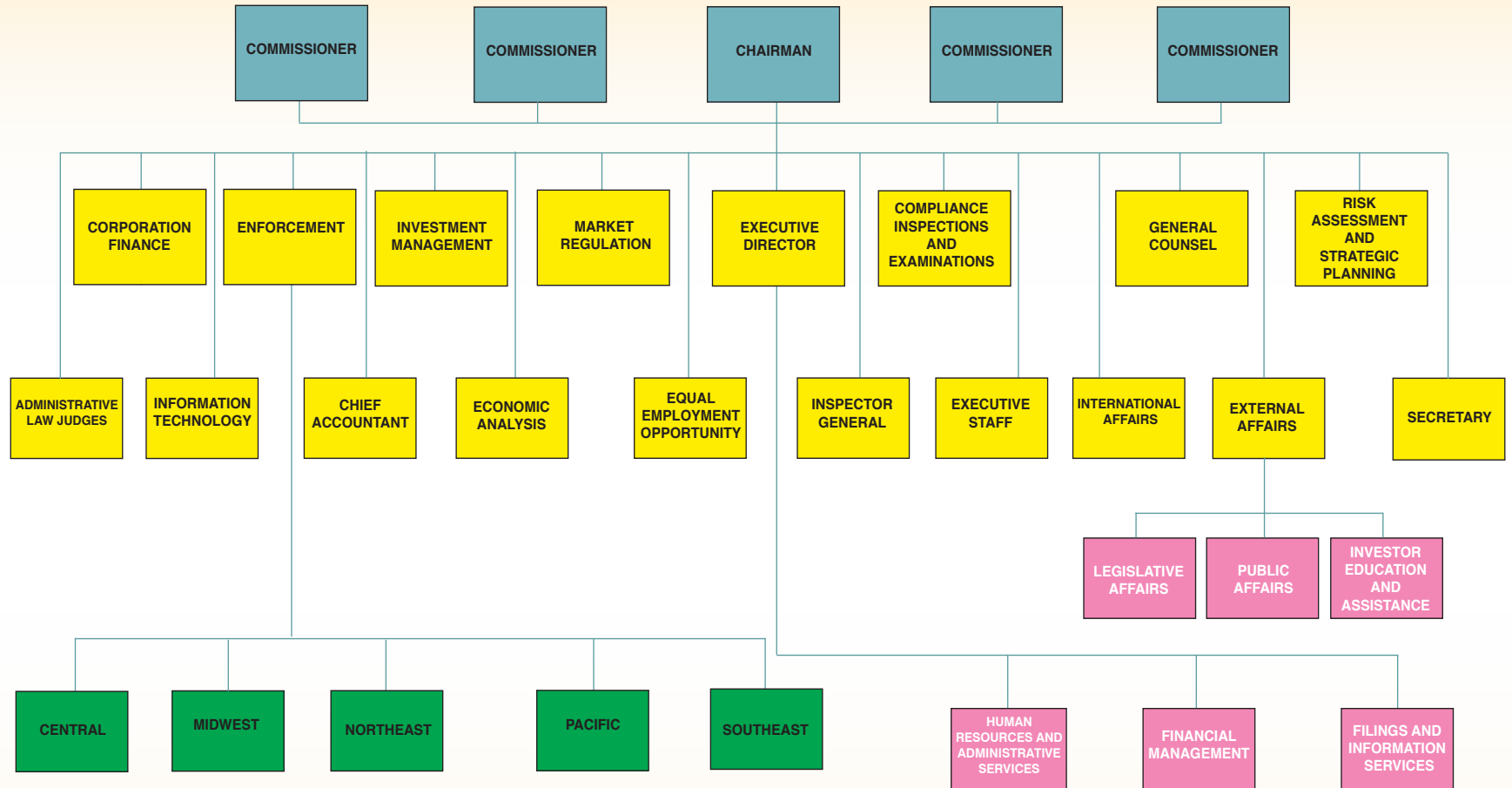
主席由主席辦公室協助制訂美國證交會的方向及落實新的舉措。主席辦公室由 3 名管理執行人員組成，包括：政策及職員管理執行人員、外務管理執行人員，以及營運及監管管理執行人員。

委員須開會商討及解決由職員向委員會反映的各項事宜。在會議上，委員將會：

- 詮釋聯邦證券法；
- 修訂現有規則；
- 建議制訂新規則以應付不斷轉變的市況；及
- 執行法規。

除非有關會議涉及機密事項(例如是否展開執法調查)，否則上述會議是公開讓公眾及新聞媒體列席的。

# U.S. Securities and Exchange Commission



## 澳大利亞證券及投資事務監察委員會

澳大利亞證券及投資事務監察委員會(澳洲證監會)於 1989 年成立，負責執行及監管公司及金融服務法，以保障消費者、投資者及債權人的利益。

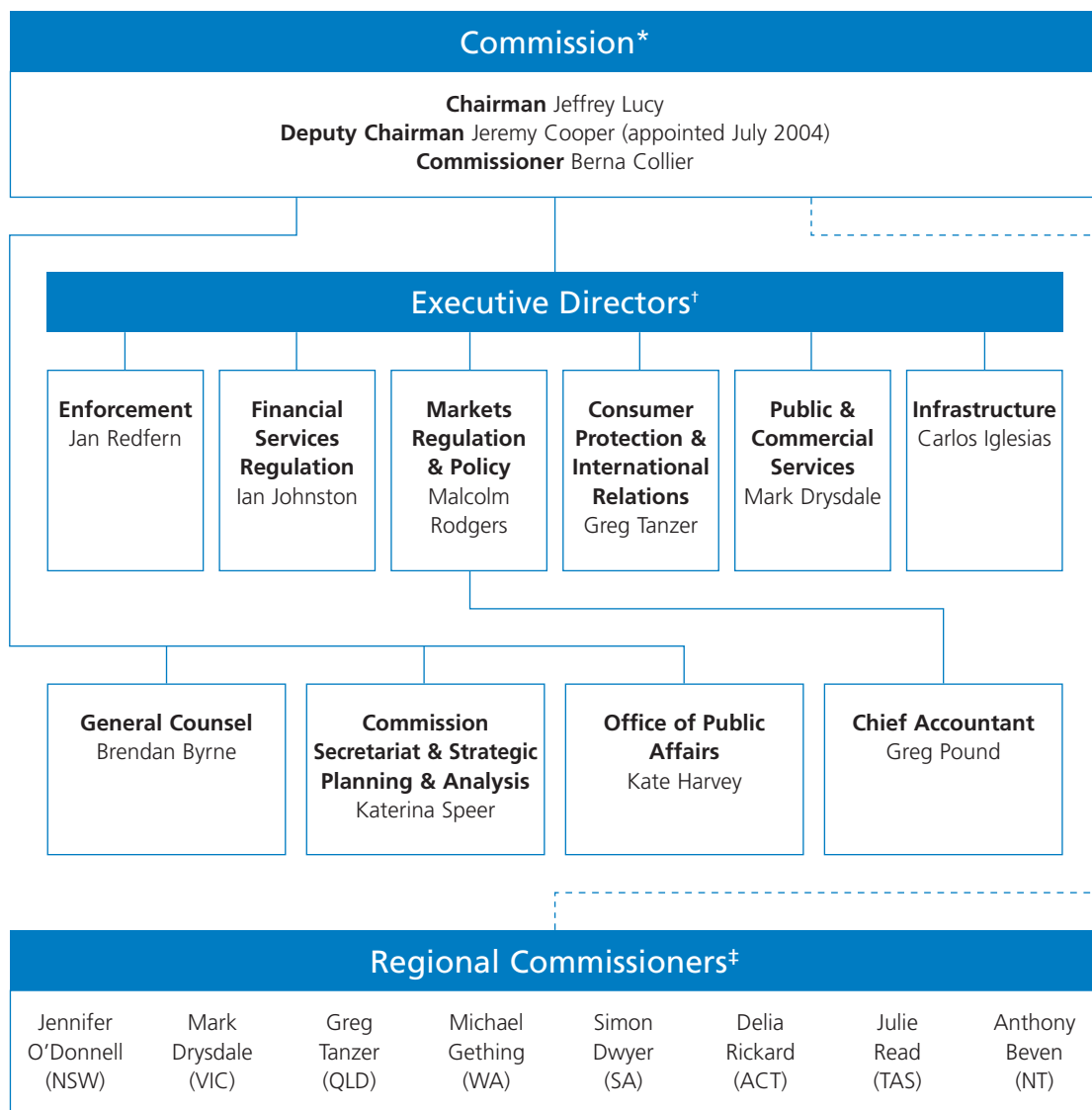
澳洲證監會依據 3 名全職執行委員的指示運作。有關委員由總督根據財政部長的提名而委任。澳洲證監會向澳洲聯邦議會、財政部長及財政部長的議會秘書匯報。

總督委任 3 名委員之一為主席，另一名為副主席。現任澳洲證監會主席是 Jeffrey Lucy 先生，副主席是 Jeremy Cooper 先生。第三名委員是 Berna Collier 教授。3 名委員均是全職執行人員，負責就澳洲證監會的事務發出指令。

除了 3 名委員外，澳洲證監會的高級管理層由 7 名營運董事組成，並由執行董事領導(見組織架構圖)。此外，地區委員在各省及屬地代表澳洲證監會。

該委員會舉行正式會議以考慮並制定有關目標及策略，包括澳洲證監會的策略計劃及董事事務計劃。有關會議亦會檢討營運、財務及審計委員會的報告，以及影響人力資源、管治及職能轉授的主要事項。

澳洲證監會的執行委員會是為各委員及執行董事而設的高級管理層論壇。執行委員會每月召開會議，討論現存及正在浮現的事項，並為整個澳洲證監會規劃及制定政策。



\* Commissioners' biographies, see page 47.

† Executive Directors' details, see relevant directorate chapters.

‡ Regional Commissioners' details, see page 55.

## **新加坡金融管理局**

新加坡金融管理局(新加坡金管局)於 1971 年 1 月 1 日成立，負責執行各項有關貨幣、銀行業、保險、證券及整個金融界的法規。新加坡金管局於 2002 年 10 月 1 日與貨幣專員委員會(Board of Commissioners of Currency)合併後，亦兼負發行貨幣的職能。

新加坡金管局按照其董事會的指示營運，而董事會則由總統委任。總統依據內閣的建議委任董事會主席。現任新加坡金管局主席是國務資政吳作棟先生。

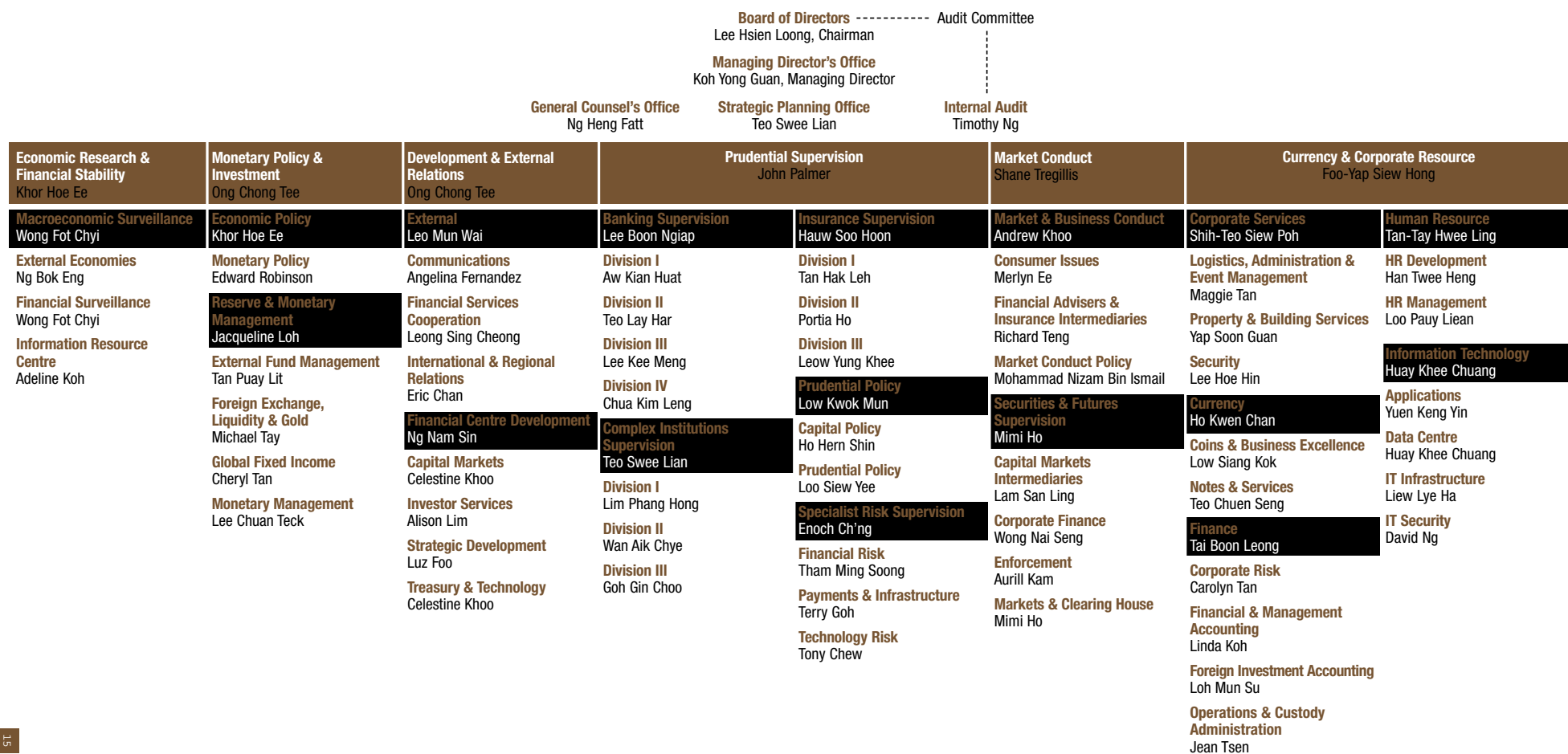
董事會負責新加坡金管局的政策及各項事宜和事務的整體管理，並知會政府有關新加坡金管局的銀行及信貸政策。董事會透過專責新加坡金管局事務的部長向新加坡議會負上最終責任。

董事會由主席會議、貨幣及投資政策會議、核數委員會及風險委員會提供協助。

主席會議就監管架構及監督政策的重大改變作出決定。該會議亦會核准涉及金融中心發展、國際及區內關係的政策及策略上的主要更改。

至於日常的行政，《新加坡金管局法》賦權董事總經理作出決策及行使一切新加坡金管局可以行使的權力。現任新加坡金管局董事總經理是許永源先生，其本身亦是董事會成員之一。

# Organisation Chart



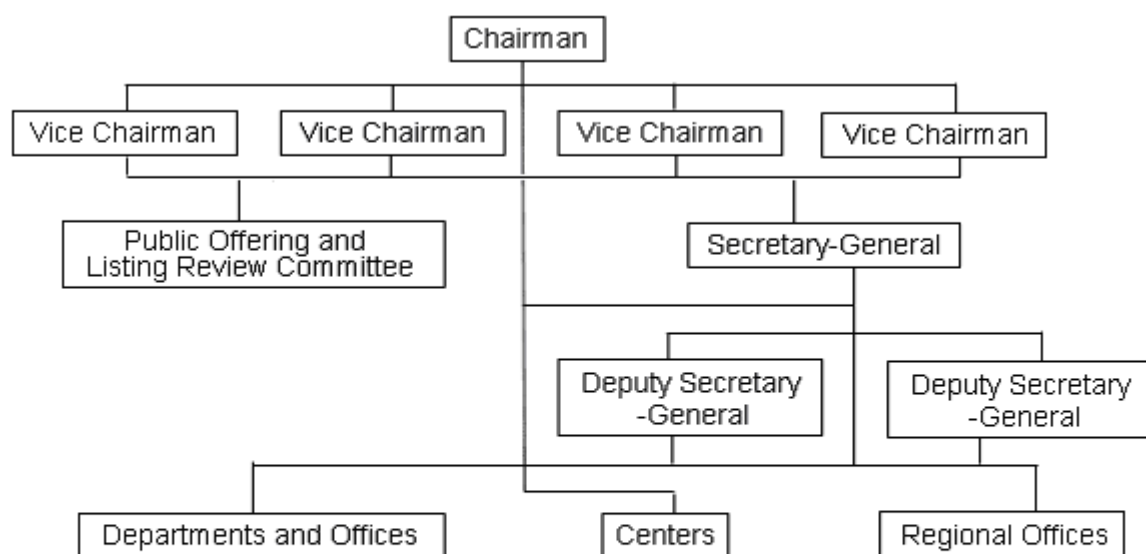


## 中國證券監督管理委員會

中國證券監督管理委員會(中國證監會)於 1992 年成立，是直屬國務院的部級單位，負責規管中國的證券期貨市場。

中國證監會設有 1 位主席、4 位副主席、1 位秘書長及兩位副秘書長。中國證監會有 13 個職能部門或辦事處、3 個附屬中心及 1 個特別委員會。此外，該會亦於內地的主要城市設立了 10 個區域辦事處，並且在各省、自治區、直接受國務院管轄的城市，以及於國家經濟規劃中享有省級地位的城市設立派出機構。

## Organizational Structure of the CSRC



## 德國聯邦金融事務監察局

德國聯邦金融事務監察局(德國金監局)於 2002 年 5 月 1 日成立，是負責監察信貸機構、金融服務機構、保險公司及證券交易的單一監管機構。

德國金監局直接向聯邦政府負責，並受聯邦財政部的法律及職能監管。

德國金監局的領導人是主席 Jochen Sanio，協助他的是副主席 Karl-Burkhard Caspari。3 個董事會各有其主管，稱為首席執行董事：Helmut Bauer 是銀行監察董事會的主管、Thomas Steffen 博士是保險監察董事會的主管，而 Georg Dreyling 則是證券／資產管理監察董事會(設於法蘭克福)的主管。

直屬於主席辦公室的是防止洗黑錢及恐怖分子集資小組。此外，直接向主席匯報的還有出版及宣傳／內部資訊管理辦事處、主席私人辦公室、內部稽核辦事處，以及項目管理辦事處。

中央行政部(Z 部)如跨界別部門一樣，直接向副主席匯報。此外，中央行政部的工作亦包括處理德國金監局的財政預算、成本業績會計、人事及資訊科技事宜。

整體而言，德國金監局分為 17 個部門、3 個組別、大約 130 個分部及 4 個辦事處。

**Dienststelle:**  
 53117 Bonn  
 Graubelfendorfer Str. 10B  
 Georg-von-Boeselager Str. 25  
 Friedrich-Wohler-Str. 2  
 Friedrich-Wohler-Str. 69  
 60439 Frankfurt  
 Lurgiallee 12  
 Sebastian-Kneipp-Str. 41

Fon: +49(0) 2 28 41 08 – 0  
 Fax: +49(0) 2 28 41 08 – 15 50 (Bonn)  
 +49(0) 2 28 41 08 – 1 23 (Frankfurt)  
 +49(0) 2 28 41 08 – 2 00 (Ad-hoc-Mitteilung)

poststelle@bafin.de  
[www.bafin.de](http://www.bafin.de)



## 澳大利亞審慎監管局

澳大利亞審慎監管局(澳洲審監局)於 1998 年 7 月 1 日成立，是澳洲金融服務業的審慎監管機構。澳洲審監局負責監察銀行、信貸互助社、建築協會、一般保險及再保險公司、壽險、互助保險協會，以及退休金業的大部分成員。

在 2003 年 7 月 1 日之前，澳洲審監局由獲財政部委任、成員大部分屬非全職非執行人員的董事會進行監督。在 9 名董事會成員之中，有 8 名是非執行董事。6 名董事會成員，包括主席及行政總裁，是由財政部長委任，任期最長為 5 年。此外，有兩名及 1 名當然成員分別由澳洲儲備銀行行長及澳大利亞證券及投資事務監察委員會主席所委任。

董事會的主要職能為：

- 決定澳洲審監局的政策(包括目標、首要工作、策略及行政政策)；
- 確保澳洲審監局妥善、有效率及有效益地履行其職能；及
- 確保澳洲審監局的營運顧及到《1998 年澳洲審監局法》第 8 條 所述的該局的目的。

澳洲審監局的規管架構自 Owen 大法官(Honourable Mr. Justice Owen)提出有關建議後已有所改變。Owen 大法官獲委任領導皇家調查委員會(Royal Commission)調查澳洲興業保險(HIH Insurance)在臨時清盤人被委任前導致該保險公司違責的原因及有關情況。

Owen 大法官在 2003 年 4 月 3 日發表的皇家調查委員會報告中表示：“澳洲審監局的規管架構對像它這類機構而言並非最佳的架構。它的董事會在某方面而言與商業機構的董事會相似。我並不認為這是必需的。控制權及隨之而來的職責應只操控在少數的全職執行人員手中。此舉可使澳洲審監局更有效率，並且更加能夠履行其職責。(HIH 事件皇家調查委員會報告(HIH Royal Commission Report)內題為“*澳洲興業保險的失當——關鍵性的評核*”(“*The Failure of HIH: a critical assessment*”)一章內第 40 頁)”。

Owen 大法官認為在行政總裁與財政部長之間加設管治委員會的做法，可能會使問責關係變得模糊，尤其是因為行政總裁的職責是由董事會而非財政部長所訂定的。基於有關的調查結果，Owen 大法官建議由執行小組取代澳洲審監局的非執行董事會，而該小組須就澳洲審監局的營運及表現承擔責任及就此向政府負責。

透過修訂《澳洲審監局法》，澳洲審監局的全新管治架構由 2003 年 7 月 1 日起生效。全職的執行小組由主席 John Laker 博士、副主席 Ross Jones

先生及成員 Stephen Somogyi 先生組成。執行小組由財政部長委任，負責制訂澳洲審監局的目標、首要任務及策略。

執行小組每月召開正式會議，並按需要而增加會議次數，以討論及解決澳洲審監局當前面對的主要政策、監管及策略事宜。執行小組亦至少每周與澳洲審監局的高級管理層就高層人員的信息分享，及較為例行的監督及組織的決定事宜召開管理小組會議。

# BOARD

Jeffrey Carmichael (Chair),  
Graeme Thompson, Rod Atfield, Berna Collier,  
David Knox, John Laker, Ian Macfarlane,  
Don Mercer and Marian Micalizzi.

*Risk Management and  
Audit Committee*

## CEO

Graeme Thompson

Company Secretary  
**Thea Rosenbaum**

Executive General Manager  
Diversified Institutions  
**Tom Karp**

Executive General Manager  
Specialised Institutions  
**Brandon Khoo\***

Executive General Manager  
Policy, Research and  
Consulting  
**Charles Littrell**

Head of Public Affairs  
**Susan Morey**

General Manager  
Branch 1  
**Senthamangalam  
Venkatramani**

General Manager  
Rehabilitation and  
Enforcement  
**Darryl Roberts\*\***

General Manager  
Policy Development  
and Statistics  
**Greg Brunner**

Chief Financial Officer  
**Jim Flaye**

General Manager  
Branch 2  
**David Lewis**

General Manager  
Central Region  
**(tba)**

General Manager  
Risk Analysis  
and Research  
**Wayne Byres**

General Manager  
Human Resources  
**Peter Vodicka**

General Manager  
Branch 3  
**Mark Baxter**

General Manager  
Northern Region  
**Puay Sim\*\*\***

General Manager  
Consulting Services  
**Graham Johnson**

Chief Information Officer  
**Colin Cayless**

General Manager  
Branch 4  
**Keith Chapman**

General Manager  
South West Region  
**Stephen Glenfield**

General Counsel  
**Chris Fogarty**

General Manager  
Technical Advice  
and Support  
**Helen Martin**

General Manager  
Risk Assessment and  
Internal Audit  
**Peter O'Callaghan**

General Manager  
Quality Assurance  
and Consistency  
**John Doble**

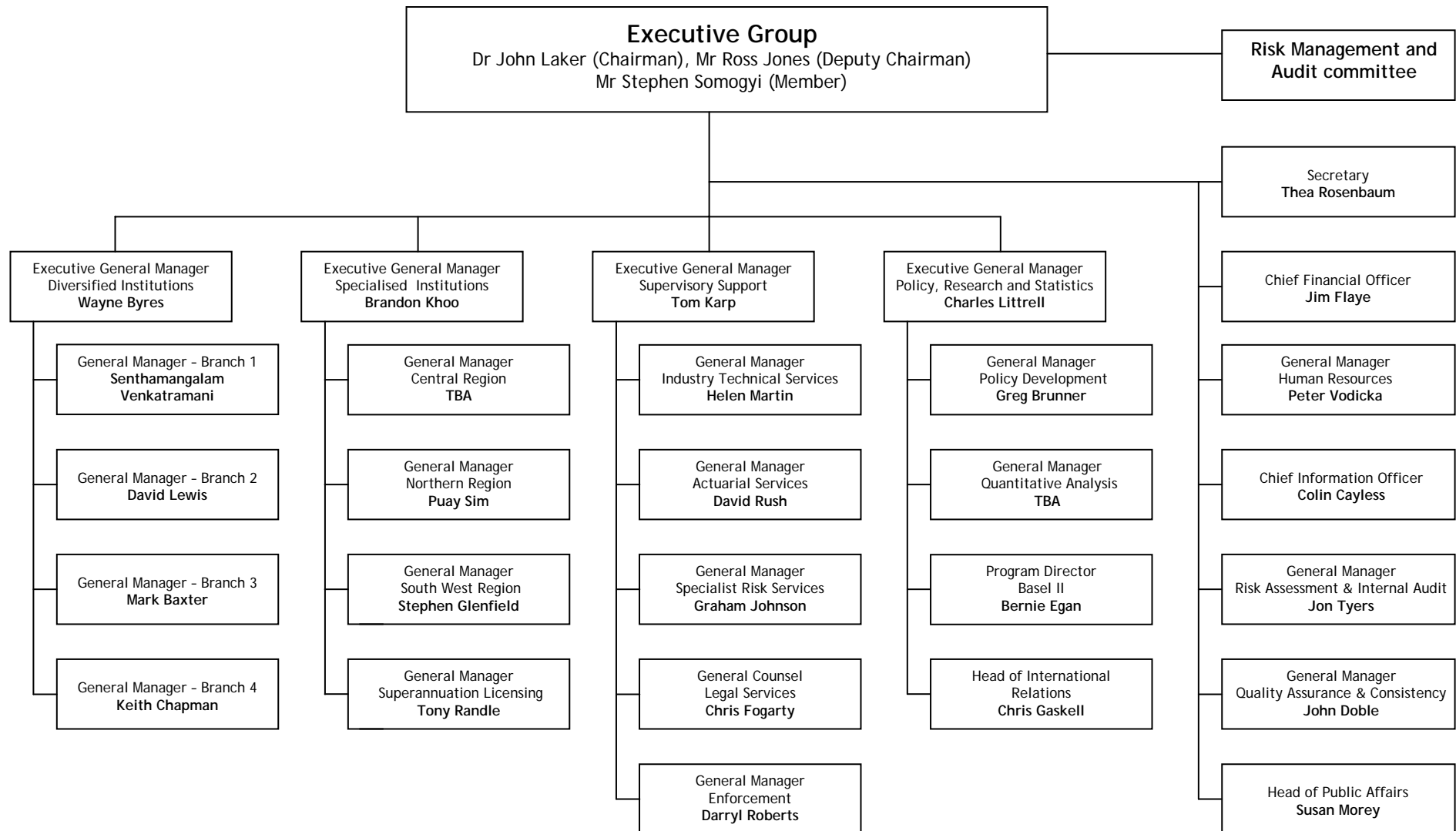
\*Les Phelps retired on 16 August 2002

\*\*Bill Gole retired on 4 October 2002

\*\*\*Puay Sim was appointed on 13 September 2002



# ORGANISATION CHART





# **THE FAILURE OF HIH INSURANCE**

## **Volume I**

### **A corporate collapse and its lessons**

**April 2003**

© Commonwealth of Australia 2003

This work is copyright. Apart from any use as permitted under the Copyright Act 1968, no part may be reproduced by any process without prior written permission from the Commonwealth available from the Department of Communications, Information Technology and the Arts. Requests and inquiries concerning reproduction and rights should be addressed to the Commonwealth Copyright Administration, Intellectual Property Branch, Department of Communications, Information Technology and the Arts, GPO Box 2154, Canberra ACT 2601 or posted at <http://www.dcita.gov.au/cca>.

**National Library of Australia Cataloguing-in-Publication data:**

Australia. HIH Royal Commission.

The failure of HIH Insurance.

ISBN 0 9750678 0 X (volume I)

ISBN 0 9750678 5 0 (set)

1. HIH Insurance. 2. Insurance companies—Australia.

3. Insurance—Australia. 4. Business failures—Australia.

I. Title.

368.006594

Printed by National Capital Printing, Canberra  
Canberra Publishing and Printing



## **The HIH Royal Commission**

**The Hon Justice Owen  
Commissioner**

4 April 2003

His Excellency the Right Reverend Dr Peter Hollingworth AC OBE  
Governor-General of the Commonwealth of Australia  
Government House  
Dunrossil Drive  
Yarralumla ACT 2600

Your Excellency

In accordance with the Letters Patent issued to me on 29 August 2001, as amended by Letters Patent issued on 6 February 2002, 2 May 2002 and 23 January 2003, I have inquired into and prepared a report on the reasons for and the circumstances surrounding the failure of the HIH insurance group.

I now present to you my report and return the Letters Patent.

Yours faithfully



The Hon Justice Owen

*The Landmark, 345 George St, Sydney NSW Postal Address: GPO Box 4014, Sydney NSW 2001  
Telephone: (02) 8270 6216 Facsimile: (02) 9200 5444 Email: justice.owen@hihroyalcom.gov.au*

## Explanatory notes

The report consists of three volumes.

This first volume ‘tells the story’ of the failure of HIH in order to answer the question: why did HIH collapse? It also canvasses changes that are desirable if we are to minimise the risk of another failure of a large insurance company. Discussion of the evidence is kept to a minimum in this volume, but this does not mean that I have proceeded without a close analysis of the evidence on which my findings are based.

Volumes II and III provide a detailed recitation and critical examination of the evidence.

The following notes clarify practices adopted for the preparation of the report.

### References to people

As a general rule, after the first mention people are referred to simply by their family name. This has been done in the interest of efficiency: no disrespect is intended.

### 8.5.1 Governance

Under the *Australian Prudential Regulation Authority Act 1998* APRA is overseen by a board of largely part-time non-executive members appointed by the Treasurer. The board is presently comprised of a number of people with expertise in the various industries regulated by APRA, although they do not formally represent the interests of those industries. Section 19 of the APRA Act requires that the board include a representative from ASIC and two from the Reserve Bank of Australia, one of whom must be either the governor or deputy governor of the RBA. The board's primary functions, as set out in s. 17, are to:

- determine APRA's policies (including goals, priorities, strategies and administrative policies)
- ensure that APRA performs its functions properly, efficiently and effectively
- ensure that APRA's operations are conducted having regard to its purpose as stated in s. 8 of the APRA Act.

Section 36 of the APRA Act states that the chief executive has the duties that the board determines. But the board does not appoint the chief executive; that is a matter for the Treasurer.

The APRA Act provides the board with the power to do anything that is necessary or convenient to be done for or in connection with the performance of its functions (s. 18). The board may also delegate some of its functions to a board member (including the chief executive) or member of the staff (s. 20).

APRA is subject to the *Commonwealth Authorities and Companies Act 1997*. In particular this Act places duties on board members of Commonwealth authorities to:

- exercise powers with the degree of care and diligence that a reasonable person would exercise in that position (s. 22(1)). A person will be taken to have met the requirement under s. 22(1) if in respect of business judgments he or she makes the judgment in good faith for a proper purpose; does not have a material interest in the subject matter of the judgment; informs himself or herself about the subject matter to the extent reasonably appropriate; and rationally believes the judgment is in the best interests of the Commonwealth authority (s. 22(2))
- act in good faith in the best interests of the relevant authority and for a proper purpose (s. 23)
- not improperly use their position to gain an advantage for himself or herself or another person or to cause detriment to the authority or to another person (s. 24)
- not improperly use information obtained in undertaking their role to gain advantage for himself or herself or another person or to cause detriment to the authority or another person (s. 25).

These duties are comparable to those imposed on directors under the Corporations Act.

APRA's governance arrangements largely follow the recommendations of the Wallis report. I note, however, that the Wallis report recommended that APRA's chief executive be directly responsible for enforcement actions and not be required to act in those matters under board direction. The Wallis report also recommended that APRA's chief executive be a statutory officer appointed on the nomination of the Treasurer.

The board as constituted has the powers and responsibilities of a governance board rather than the advisory model that the Wallis report appears to have had in mind. Nevertheless, the appointment of the chief executive, which is one of the key responsibilities of a governing board, is not the responsibility of APRA's board. This places the board in a potentially invidious position.

In principle, governance arrangements should ensure that the allocation of responsibility for a function is clear and coincides with the accountability for the performance of that function. The relevant person or body should be set clear and appropriate objectives and be held responsible for meeting those objectives. In APRA's case there is some dissonance and lack of clarity.

The imposition of a governance board between the chief executive and the Treasurer has the potential to cloud the line of accountability, especially as it is the board and not the Treasurer that sets the duties of the chief executive.

The chief executive is answerable to the board—although it does not appoint him or her—as well as to the Treasurer. At the same time, the board carries responsibility for the performance of APRA but does not appoint the person who runs the organisation on its behalf.

While individuals of the kind who are appointed to APRA's board would no doubt be able to play a valuable advisory role—including acting as a commercial sounding board—there is a question as to the utility of non-executive board input into how a regulatory body such as APRA carries out its statutory role.

My preferred model would vest responsibility for the performance of APRA's functions in a small full-time executive comprising a chief executive and two or three commissioners appointed by the government. This model, akin to the way ASIC is governed, would provide more clarity in and definition of lines of accountability.

The model of a small full-time executive would allow some flexibility in working arrangements with scope for collegial decision making as well as some allocation of functional or sectoral responsibilities among commissioners.

There would no longer be a need for APRA to have a governing board. It would be desirable that APRA's chief executive should be given the power to create an advisory board or boards to provide advice on matters such as prudential standards and other policy or commercial advice.

I am aware of the review currently being conducted by John Uhrig of governance arrangements for Commonwealth statutory authorities and office holders. It will be necessary to consider my views on this subject in the light of the outcome of that review.

#### **Recommendation 18**

I recommend that the *Australian Prudential Regulation Authority Act 1998* be amended to replace APRA's non-executive board with an executive group. This group would comprise the chief executive officer and two or three executive commissioners and would carry the responsibility, and account to government, for the operation and performance of APRA.

#### Recommendation 19

I recommend that the *Australian Prudential Regulation Authority Act 1998* be amended to provide the chief executive with the power to establish an advisory board.

#### ***RBA and ASIC representation***

The Wallis report recommended that ‘the financial regulatory agencies should have substantial board cross-representation to encourage cooperation and foster a common perspective about the needs and dynamics of the financial system’.<sup>[8]</sup>

In the event, APRA has a representative of ASIC and two representatives of RBA on its board. There is no reciprocal representative of APRA on the other agencies.

While the aim of promoting cooperation and a broader perspective was laudable, the concept of the representation of agencies at board level was, I believe, misconceived. On the basis of this inquiry I have reservations too about its utility in practice. Requiring a person who is responsible for running one regulatory agency to become involved in the governance of another agency can only tend to cloud and complicate his or her focus. In my view the APRA model also places the chief executive of APRA in a difficult position. Not only does the chief executive have to account to a board, as well as the Treasurer, but there is a co-agency executive assessing conduct.

There is also a risk that the participation of RBA and ASIC representatives on the APRA board may impede as much as improve coordination between the agencies at working level. There was some indication in the evidence I heard that staff may have assumed that necessary exchange of information would be occurring at board level obviating the need for communication at a working level.

Effective coordination of activities and exchange of information between relevant agencies should be part of the operational responsibility of those who run the agencies. This should be developed through regular formal and informal mechanisms involving agency staff at various levels. At a broader level, a mechanism such as the Council of Financial Regulators, which has representation from the Treasury as well as the agencies, would seem to me to be a more appropriate forum for the strategic consideration of issues affecting the financial services sector.

#### Recommendation 20

I recommend that the direct involvement of representatives of the Australian Securities and Investments Commission and the Reserve Bank of Australia in the governance of the Australian Prudential Regulation Authority be discontinued. This will require amendment of the *Australian Prudential Regulation Authority Act 1998*.