

二零一一年十二月二十日會議

討論文件

立法會工商事務委員會

香港出口信用保險局(信保局)的管治

目的

本文件向議員匯報商務及經濟發展局就信保局的管治進行檢討的結果。

背景

2. 在二零一一年四月十三日提交予立法會《審計署署長第五十六號報告書》(報告書)第 6 章中第 2.7(a)段建議，商務及經濟發展局局長應聯同信保局總監定期檢討信保局的管治，以及商務及經濟發展局監察信保局工作和表現的機制。

3. 為回應報告書，我們在二零一一年五月二十三日及二十六日曾向政府帳目委員會解釋因應審計署的審查結果及建議已採取的行動或準備實行的措施。我們亦承諾會在二零一一年年底前，向立法會工商事務委員會匯報有關檢討信保局的管治的結果。

檢討結果

海外出口信用機構的管治

4. 我們曾研究六所位處亞太地區、歐洲和北美洲的出口信用機構的管治架構及運作。挑選這些機構的原因，是該等機構被視為業界經驗最豐富的出口信用機構，又或其背景與信保局的背景相似。它們都是

信用保險業國際總會或轄下分會的成員。信用保險業國際總會是一個國際組織，成員是提供出口信用和投資保險服務的公營和私營機構。

附件 檢討結果的摘要載於附件。

5. 與信保局相類似，我們研究的出口信用機構大部分都有超過四十年歷史。它們大都曾經擴大其任務和服務種類以滿足市場的需要。大部分海外出口信用機構皆現時或曾經在有關政府的相關部委或部門其下以公共機構形式運作。只有英國的 Export Credits Guarantee Department (自二零一一年十一月起用 United Kingdom Export Finance 為營運名稱)和新西蘭的 New Zealand Export Credit Office (NZECO) 以政府部門形式運作。

6. 位處英國和新西蘭的出口信用機構分別由一個管理委員會和技術諮詢委員會(之前稱為諮詢委員會)管治，就其運作、風險管理策略和審計的要求向其政府提供意見。其餘四所出口信用機構，其中三所屬公共機構（除了新加坡的 ECICS 在數年前被改為上市公司全資擁有的子公司外）。他們都是由董事局管治。該等董事局獲法律賦予權力，而董事局所作的決定具有法律約束力。董事局獲轉授的權力主要包括審查預算、監管運作和策略，以及就某些重大交易作出決定等。

7. 因應我們的查詢，部分出口信用機構指出它們的管治結構曾因應運作需要和市場對它們的產品及服務的需求而演變至現時的狀況。舉例說，澳洲早於一九五七年透過立法成立出口信用機構，為通常不獲私營機構受保的出口商提供信用保險，而公司的運作則由其總監監管。為擴大其金融及保險服務範圍，該出口信用機構於一九七四年將其名字由 Export Payments and Insurance Corporation 轉為 Export Finance and Insurance Corporation (EFIC)。EFIC由董事局監管；該董事局擁有權力，可在諮詢澳洲貿易部長後，委任EFIC的董事總經理。在日本，貿易及投資保險計劃最初於一九五零年制訂，屬日本政府出口市場推廣政策的一部分。二零零一年，日本 Nippon Export and Investment Insurance (NEXI)以行政法人形式成立，屬100%全資國有機構，提供出口信用和投資保險，以及項目融資擔保。新的組織由董

事局所管理，四位成員分別是主席／行政總裁，兩名副主席和一名企業核數師。主席／行政總裁由經濟產業省任命。

8. 沒有一家出口信用機構的職能與信保局完全相同。信保局主要提供短期信用保險和擔保服務，而除了 NZECO，大部分出口信用機構都會提供多元產品，例如信用保險(短期、中期及長期)、保函及擔保、政治風險保險、投資保險和直接貸款及融資服務。因此，這些出口信用機構提供的產品和服務都比信保局為廣。

信保局的管治

9. 信保局於一九六六年根據《香港出口信用保險局條例》(第 1115 章)(條例)成立，目的是為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。信保局必須根據條例訂明的要求運作。商務及經濟發展局局長根據條例獲授權委任信保局的總監。

10. 信保局諮詢委員會根據條例第 10(1)條成立，就信保局處理其業務的事宜提供意見。現時，諮詢委員會的成員包括保險業監理專員或其代表、香港貿易發展局總裁或其代表，商務及經濟發展局的代表，以及九名從銀行、會計、服務、製造、保險、貿易及工業界別挑選出來並由商務及經濟發展局局長獲授權委任的委員。雖然條例沒有明文規定諮詢委員會之下須設立事務委員會，但其下亦設立了兩個小組委員會—投資委員會及審計委員會，成員包括來自諮詢委員會的委員，負責就有關投資及內部審計事宜提出意見。

11. 目前，雖然商務及經濟發展局並沒有監督信保局的日常運作，但是信保局和商務及經濟發展局一直保持恆常的溝通。商務及經濟發展局每半年與信保局舉行會議檢討信保局的表現，以及討論其他管理和營運事宜，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。

12. 與其他海外出口信用機構相比較，信保局提供的服務範圍相當狹窄。由於信保局只提供出口信用保險及擔保服務，因此所面對的風險也較低。有鑑於此，我們認為信保局現行的管治架構能夠為信保局的業務提供足夠的支持，並沒有需要進行重大的改動。然而，為加強諮詢委員會的功能，信保局自二零一一年八月起制訂指引，藉以釐定哪類事項(及適當時限)應提交諮詢委員會及其小組委員會省覽或提出意見。該等指引在經過諮詢委員會的討論和支持後已經公布。此外，自二零一一年三月起，信保局亦每年提交未來三年的計劃給諮詢委員會，以徵求委員意見及支持。有關計劃訂明信保局的使命、理想、策略目標和擬取得成效的主要工作範圍。

13. 信保局不得提供通常可在私營機構得到的服務是政府的一貫政策。信保局的任務是以填補市場服務不足為原則，透過承擔出口信用風險支持出口商。至於海外出口信用機構提供的其他服務，例如保函、擔保和直接的貸款，一般是由在香港的商業保險公司和銀行提供。

結論

14. 基於研究所得的結果，我們考慮信保局的業務性質後，認為信保局現行的管治架構是合適的。儘管如此，我們會不時檢討有關的情況。有關檢討會充分考慮其他出口信用機構的經驗以及信保局提供的產品和服務範圍是否有變更。

15. 請議員閱悉上述檢討結果。

商務及經濟發展局

二零一一年十二月

海外出口信用機構的管治架構和功能

出口信用機構	狀況	管治機構	提供的產品
New Zealand Export Credit Office (NZECO) 新西蘭	政府部門	新西蘭庫務局局長 #	<ul style="list-style-type: none"> ● 出口信用保險¹ ● 擔保² ● 保函保險³
Export Credits Guarantee Department (ECGD) 英國	政府部門	管理委員會 *	<ul style="list-style-type: none"> ● 出口信用保險¹ ● 擔保² ● 保函保險³ ● 投資保險⁴ ● 項目融資保險⁵
Export Development Canada (EDC) 加拿大	公營機構	董事局	<ul style="list-style-type: none"> ● 出口信用保險¹ ● 擔保² ● 保函保險³ ● 投資保險⁴ ● 項目融資⁷ ● 融資服務⁹

技術諮詢委員會(之前稱為諮詢委員會)會就 NZECO 的運作向新西蘭庫務局局長提供建議。

* 部分事項取決於有關政府機構的決定。

Export Finance and Insurance Corporation (EFIC) 澳洲	公營機構	董事局	<ul style="list-style-type: none"> ● 出口信用保險¹ ● 擔保² ● 保函保險³ ● 投資保險⁴ ● 保函⁶ ● 項目融資⁷ ● 融資服務⁹
ECICS Limited (ECICS) 新加坡	上市公司 全資擁有的 子公司	董事局	<ul style="list-style-type: none"> ● 出口信用保險¹ ● 擔保² ● 保函保險³ ● 保函⁶ ● 國內的信用保 險⁸
Nippon Export and Investment Insurance (NEXI) 日本	公營機構	董事局	<ul style="list-style-type: none"> ● 出口信用保險¹ ● 擔保² ● 保函保險³ ● 投資保險⁴ ● 項目融資保險⁵

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. 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。此保險可於買方因該國政治事件的發生提出不合理的索求時，保障出口商的權利。
4. 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。
5. 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。
6. 保函與銀行擔保類同。
7. 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。
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. 融資服務包括直接貸款及項目融資。