

香港出口信用保險局

摘要

1. 香港出口信用保險局(信保局)是根據《香港出口信用保險局條例》(《條例》——第1115章)於1966年設立的法定機構，旨在為香港出口商提供保險保障，承保他們因商業或政治事故而未能收回款項的風險，從而鼓勵和支援出口貿易。《條例》訂明，政府須就信保局所應支付的一切款項的支付作出擔保，而信保局根據保險合約所負的或有法律責任，在任何時間不得超過立法會釐定的指定款額。在2020–21年度，信保局受保業務款額及溢利分別為1,306.88億元及2.1263億元。根據《條例》設立的諮詢委員會，就信保局處理其業務的事宜向該局提供意見。信保局與商務及經濟發展局(商經局)保持定期的雙向溝通。信保局總監由香港特別行政區行政長官委任。於2021年12月31日，信保局有106名員工(包括總監)。

企業管治及績效管理

2. **諮詢委員會成員的委任有可予改善之處** 審計署審查了在2016–17至2021–22年度期間(直至2021年12月)諮詢委員會成員的委任，發現：(a) 諮詢委員會主席在2017年4月再獲商經局委任，任期兩年。當時該主席已獲委任為8個諮詢及法定組織的成員，其再獲委任違反了政府的原則，即任何人士不得同時獲委任為多於6個諮詢及法定組織的非官方成員(即“六會限制”)；及(b) 政府的目標是把青年成員(即18至35歲人士)在各政府委員會整體所佔比例提升至15%的水平。在2017年10月至2021年12月期間，委員會有4名新委任的非官方成員，惟當中沒有人在獲委任時的年齡介乎18至35歲。於2021年12月31日，在全部9名非官方成員中，沒有人的年齡介乎18至35歲(第2.4段)。

3. **諮詢委員會成員延遲宣誓** 審計署審查了在2015–16至2020–21年度期間獲委任的非官方成員所作出的全部31次宣誓(包括首次獲委任的成員所作出的10次宣誓和再獲委任的成員所作出的21次宣誓)，發現：(a) 在首次獲委任的成員所作出的10次宣誓中，有2次(20%)分別在其任期開始2天和6天後才作出；及(b) 在再獲委任的成員所作出的21次宣誓中，有4次(19%)在其任期開始4至62天(平均20天)後才作出。在該4宗個案中，有1宗的成員在宣誓前已獲傳閱委員會文件(第2.6段)。

摘要

4. **轄下委員會成員的委任有可予改善之處** 諮詢委員會由轄下兩個委員會 (即審計委員會和投資委員會) 提供支援。審計署留意到：(a) 投資委員會成員卸任後，並非每次均適時由新成員替任；及 (b) 信保局在 2021 年 1 月向諮詢委員會成員發出邀請書，邀請他們表達對填補審計委員會成員席位的興趣。然而，沒有文件證據顯示信保局曾按照規定，在發出邀請書前，就審計委員會成員的知識及經驗組合與諮詢委員會主席和商經局磋商 (第 2.11 段)。
5. **延遲向諮詢委員會提交企業計劃草案** 信保局每年會擬備企業計劃草案，當中包括信保局財政預算及計劃和活動。信保局《財務及會計手冊》訂明，財政預算應在每個財政年度開始前提交諮詢委員會審議。審計署留意到，在 2017–18 至 2021–22 年度的 5 個年度中，有 4 個年度的企業計劃草案是在下一個財政年度開始 15 至 47 天 (平均 31 天) 後才提交諮詢委員會審議 (第 2.13 至 2.15 段)。
6. **延遲提交企業計劃草案和舉行內務管理會議** 在 2017–18 至 2021–22 年度的 5 個年度中，有 4 個年度的企業計劃草案是在財政年度開始 22 至 153 天 (平均 67 天) 後才提交商經局審批。結果，在財政年度開始 33 至 177 天 (平均 93 天) 後，企業計劃草案才獲審批。審計署亦留意到，商經局與信保局在 2019 年 12 月舉行內務管理會議後，信保局再沒有向商經局提交半年度報告，雙方也沒有舉行內務管理會議。2021 年 6 月 (即上次會議後 1.5 年)，信保局向商經局提交一份報告 (涵蓋 2020 年 4 月至 2021 年 3 月期間)，並與商經局舉行了一次內務管理會議，討論該份報告 (第 2.19 段)。
7. **需要定期檢討服務範圍** 《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。審計署留意到，信保局在 2013 年 10 月向諮詢委員會提交一份有關香港出口信用保險市場的文件。該文件的內容包括信保局保險產品與其他保險商所提供的產品比較。然而，自 2013 年起，信保局再沒有將其保險產品與其他保險商所提供的產品進行相若的比較，也沒有向諮詢委員會報告有關結果。信保局需要採取措施，確保《條例》第 9(3) 條的規定得到遵守 (第 2.21、2.25 及 2.26 段)。
8. **需要披露高級行政人員的薪酬** 信保局沒有在其年報內披露高級行政人員的薪酬政策及分組列出該等人員的薪酬總額。為了提高透明度，信保局需要考慮在其年報內披露該等資料的做法是否可取 (第 2.28 段)。

摘要

9. **需要對信保局的管治架構進行定期檢討** 商經局在 2011 年對信保局的管治進行檢討。商經局告知立法會，該局會不時檢討信保局的管治架構。審計署留意到，自 2011 年檢討後，商經局或信保局均沒有再檢討信保局的管治架構。信保局業務在過去 10 年迅速擴展，該局現行管治架構在香港以外地方的出口信用機構中亦並不常見。商經局需要就信保局的管治架構進行檢討，以進一步改善信保局現行管治架構 (第 2.29 至 2.31 段)。

10. **需要加快修訂關鍵績效指標** 信保局在 2020 年 2 月完成關鍵績效指標顧問檢討。在 2020 年 4 月的諮詢委員會會議上，信保局承諾在諮詢商經局後，就檢討報告的意見及建議制訂實施建議書，以便修訂關鍵績效指標。然而，建議書在 2021 年 11 月 (即信保局承諾制訂建議書後 1.5 年) 的會議上才提交諮詢委員會通過 (第 2.37 及 2.38 段)。

提供出口信用保險服務

11. **需要縮短由收到至完成處理投保申請書所相隔的時間** 根據信保局訂立的一項服務承諾，自收到填妥之投保申請書及足夠資料時起計，該局會在 2 個工作天內完成處理投保申請書及簽發報價單。信保局在 2016–17 至 2020–21 年度期間，均能實現這項承諾，但為處理投保申請書而收集所需資料，需時卻遠超 2 個工作天。在 2020 年 4 月至 2021 年 9 月期間，信保局共為 753 份投保申請書簽發報價單。由收到投保申請書至簽發報價單，所相隔的時間 (按曆日計) 平均為 20 天，由 1 至 103 天不等。審計署審查了 5 宗相隔時間超過 60 天的個案，發現信保局應可更迅速地採取行動，避免不必要的延誤 (第 3.5 至 3.7 段)。

12. **需要改善處理尚待接納的待辦報價單的工作** 在 2020 年 4 月至 2021 年 9 月期間，信保局向申請者簽發 753 份報價單，當中 447 份 (59%) 獲申請者接納。信保局在處理尚待申請者接納的待辦報價單時，有可予改善之處。舉例而言，在審計署審查的一宗個案中：(a) 有關報價單的有效期曾多次獲准延長，但每次延長有效期時，均沒有提供讓申請者有更多時間考慮報價單的理據；(b) 申請者獲通知報價單已失時效，但其實不然；及 (c) 雖然報價單已失效 20 天，信保局仍准許申請者接納該報價單 (第 3.9 及 3.10 段)。

13. **需要加快向保戶簽發信用限額** 根據信保局訂立的一項服務承諾，自獲得足夠資料時起計，該局會在 4 個工作天內完成處理 100 萬元以上的信用限額申請及

摘要

簽發信用限額，100 萬元或以下的信用限額申請則為 3 個工作天內。信保局在 2016–17 至 2020–21 年度期間均能實現這項承諾，但為處理信用限額申請而收集所需資料，需時卻遠超 3 或 4 個工作天。在 2020 年 4 月至 2021 年 9 月期間，由收到信用限額申請至簽發信用限額或拒絕申請，100 萬元或以下的信用限額申請（共 25 096 宗）所相隔的時間平均為 5.4 天（由 0 至 86 天不等），100 萬元以上的信用限額申請（共 26 221 宗）所相隔的時間平均為 7.7 天（由 0 至 90 天不等）。審計署審查了 3 宗相隔時間最長的信用限額申請，發現當中 2 宗有可予改善之處，信保局應更迅速地採取行動索取所需資料（第 3.15 至 3.17 段）。

14. **檢討買家狀況的工作有可予改善之處** 信保局會檢討買家狀況。根據信保局的指引，檢討工作須在收到信用調查報告和足夠資料後 5 個工作天內完成。信保局在 2016–17 至 2020–21 年度期間均能實現這項承諾。然而，就 2020 年 4 月至 2021 年 9 月期間進行的共 15 593 次檢討而言，由收到信用調查報告至完成檢討，所相隔的時間平均為 6.2 天（由 0 至 247 天不等）。審計署審查了 5 次相隔時間超過 90 天的檢討，發現信保局在索取檢討所需資料時有可予改善之處（第 3.18 至 3.20 段）。

15. **保戶延遲申報貨物出口** 在 2021 年 4 月至 9 月期間有 179 611 宗貨物出口申報，當中 4 608 宗（3%）屬延遲申報，平均延遲 27 天，由 1 至 787 天不等。信保局在該段期間發現 19 名保戶屬於“頻繁延遲申報保戶”，負責人員須就該等保戶提交評估結果和行動建議。審計署留意到：(a) 就該 19 名保戶中的 17 名（89%）而言，相關行動建議是提醒他們按時申報貨物出口的規定。然而，沒有文件證據顯示信保局曾提醒該 17 名保戶中的 3 名（18%）；及 (b) 至於其餘 2 名保戶（11%），負責人員並沒有提供行動建議（第 3.24 及 3.26 段）。

16. **保戶在給予可能損失的通知時有可予改善之處** 根據保單條款，保戶須在 5 個工作天內把付款困難個案通知信保局。在 2020 年 4 月至 2021 年 9 月期間，信保局接納了 2 宗遲報的付款困難個案，而該 2 宗個案的保戶曾在先前的賠償個案中，遲報付款困難個案。然而，沒有文件證據顯示信保局曾按照規定安排跟進會面，加深有關保戶對保單條款及條件的了解，亦沒有就同一目的向有關保戶發出書面提示（第 3.35 至 3.38 段）。

17. **保戶追討債務的工作有可予改善之處** 在 2020 年 4 月至 2021 年 9 月期間，信保局向 119 宗賠償個案的保戶支付賠償。審計署發現：(a) 如保戶就聘請債務追收公司尋求發還其後招致的任何開支或費用，須在聘請有關公司前取得信保局的書

摘要

面批准。保戶須要求債務追收公司受聘前在指定表格內，就與買家的任何實際或觀感上存在，或潛在的利益衝突作出申報。審計署審查了 119 宗賠償個案中的 5 宗，發現有 2 宗個案的保戶在取得信保局書面批准和填妥指定表格前，已聘請債務追收公司；(b) 保戶在接受買家的任何有關債務重整或重訂付款安排之建議前，須取得信保局的書面批准。在經審查的 5 宗個案中，有 1 宗的保戶在接受買家提出的減額付款建議前，未有取得信保局的書面批准；及 (c) 根據信保局的指引，如毫無機會追償或進一步追償，又或追償機會過於渺茫，須在切實可行範圍內早日註銷個案。截至 2022 年 1 月 31 日，有 59 宗未償付的賠款歸還個案已列作有待註銷超過 4 個月。審計署審查了 59 宗個案中的 3 宗，留意到該等個案在先前 3 或 4 次檢討已總結為有待註銷，並已列作有待註銷約 1.3 年或以上 (第 3.39 至 3.41 及 3.43 至 3.45 段)。

行政事宜

18. **員工流失率偏高** 審計署發現，在 2016–17 至 2020–21 年度期間：(a) 各年度的整體員工流失率偏高，由 2017–18 年度的 12.5% 至 2019–20 年度的 22.6% 不等，該 5 個年度整體員工流失率平均為 17.1%；及 (b) 各年度離職員工的服務年資平均超過 4 年，由 4.8 至 7.9 年不等 (第 4.3 段)。

19. **需要按時進行薪酬結構檢討** 根據信保局的《薪酬管理指南》，該局須每 3 至 5 年，或當有跡象顯示市場曾有大幅變動時進行一次全面薪酬水平檢討，以便不時檢討和調整每個薪酬級別的薪幅。審計署發現：(a) 最近兩次的全面薪酬水平檢討分別在 2013 年 9 月和 2020 年 6 月完成，前後相隔近 7 年；及 (b) 截至 2021 年 12 月 31 日，信保局仍在與商經局討論 2020 年 6 月完成的檢討結果，故此有關結果尚待提交諮詢委員會通過 (第 4.6 及 4.7 段)。

20. **電腦軟件及硬件盤點的涵蓋率不足** 根據信保局的規定，負責人員須根據固定資產登記冊的資料，每年兩次檢查固定資產是否確實存在。審計署審查了 2016–17 至 2020–21 年度期間進行的全部 10 次盤點工作記錄，發現：(a) 從固定資產登記冊中選取檢查的電腦軟件及硬件樣本，沒有涵蓋帳面淨值最高的所有 10 件物品，此舉並不符合信保局的抽樣指引；及 (b) 各次盤點工作涵蓋的電腦軟件及硬件的帳面淨值出入頗大。儘管 2016–17 年度盤點工作涵蓋帳面淨值總額的 24%，但在 2017–18 年度盤點工作選取的所有物品，帳面淨值均為零 (第 4.12 及 4.13 段)。

摘要

21. **採購程序有可予改善之處** 根據信保局的規定，價值超過 50 萬元的採購須進行招標。只有在可接受的情況下，並經由高層管理人員審批，上述規定方可獲得豁免，而相關理據須妥為記錄在案。審計署留意到，在 2016–17 至 2020–21 年度期間共 33 宗價值超過 50 萬元的採購中：(a) 有 26 宗 (79%) 獲批准豁免按規定進行招標，採購改以書面報價方式進行。其中一次尋求豁免規定是在 2020 年 8 月，當時是根據 100 萬元的估算費用而尋求豁免。然而，該估算金額結果卻遠低於 260 萬元的實際費用；及 (b) 自 2010 年起，信保局每年批准以單一報價方式就一個廣告牌位置與同一供應商簽訂合約，並無按規定進行局限性招標。沒有文件證據顯示並無類似廣告位置可供選擇，以及為何信保局不能向其他供應商索取報價或標書 (第 4.17 至 4.19 段)。

審計署的建議

22. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議信保局總監應：

企業管治及績效管理

- (a) 確保諮詢委員會成員在任期開始前宣誓 (第 2.33(a) 段)；
- (b) 在切實可行範圍內，當轄下委員會有成員即將卸任時，盡快物色替任人選 (第 2.33(d) 段)；
- (c) 在邀請諮詢委員會成員加入審計委員會前，就審計委員會成員的知識及經驗組合與諮詢委員會主席和商經局磋商 (第 2.33(e) 段)；
- (d) 在下一個財政年度開始前把企業計劃草案提交諮詢委員會通過 (第 2.33(f) 段)；
- (e) 確保信保局遵守《條例》第 9(3) 條的規定 (第 2.33(h) 段)；
- (f) 考慮在其年報內披露高級行政人員的薪酬政策及分組列出該等人員的薪酬總額 (第 2.33(i) 段)；
- (g) 加快實施有關修訂關鍵績效指標的顧問建議 (第 2.41(a) 段)；

提供出口信用保險服務

- (h) 迅速採取行動，收集所需資料和文件，以便處理投保申請書和信用限額申請，以及檢討買家狀況 (第 3.11(a)、3.21(a) 及 (b) 段)；

摘要

- (i) 公布清晰詳盡的指引，闡明如何妥為處理待辦報價單 (第 3.11(b) 段)；
- (j) 提醒“頻繁延遲申報保戶”按時申報貨物出口的規定 (第 3.32(a) 段)；
- (k) 把針對延遲申報所採取的行動建議記錄在案 (第 3.32(b) 段)；
- (l) 確保就付款困難個案而實施的管制措施得到遵守 (第 3.46(a) 段)；
- (m) 處理保戶不遵守保單條款的問題 (第 3.46(b) 段)；
- (n) 在切實可行範圍內早日註銷已列作有待註銷的個案 (第 3.46(c) 段)；

行政事宜

- (o) 制訂措施應對員工流失率偏高的問題 (第 4.10(a) 段)；
- (p) 制訂有關進行全面薪酬水平檢討次數的清晰指引，並加快通過和落實 2020 年全面薪酬水平檢討的建議 (第 4.10(b) 及 (c) 段)；
- (q) 確保有關人員根據規定進行盤點工作 (第 4.25(a) 段)；及
- (r) 制訂指引，說明初時估算費用與實際採購價值出現重大差異時的處理方法，以及在哪些情況下可豁免遵守採購招標規定 (第 4.25(c) 及 (d) 段)。

23. 審計署亦建議商務及經濟發展局局長應：

企業管治及績效管理

- (a) 確保“六會限制”得到遵守，並委任更多青年人加入諮詢委員會 (第 2.32(a) 及 (b) 段)；
- (b) 確保信保局及時提交企業計劃草案和有關該局績效及營運的半年度報告，並按時每半年一次舉行內務管理會議 (第 2.32(c)(i) 及 (ii) 段)；及
- (c) 就信保局的管治架構進行檢討 (第 2.32(d) 段)。

政府及香港出口信用保險局的回應

24. 商務及經濟發展局局長和信保局總監整體上同意審計署的建議。