

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1708/08-09號文件

檔號：CB1/PL/FA

**財經事務委員會
2009年6月1日會議**

有關加強存款保障計劃下的存款保障 的背景資料簡介

目的

本文件旨在載述推行存款保障計劃(下稱"存保計劃")的背景，以及綜述議員在立法會及其委員會的會議上討論此議題時曾提出的意見及關注事項。

背景

2. 香港金融管理局(下稱"金管局")於2000年4月就加強香港的存款保障展開顧問研究。當局於2000年10月發表諮詢文件，邀請各界就設立存保計劃以增強銀行體系承受外來衝擊的應變能力發表意見。2000年12月，立法會通過一項議案，促請政府盡快落實一套存保計劃，為小額存戶提供有效保障，並制訂適當的配套措施，以減低道德風險。

3. 2001年4月24日，行政長官會同行政會議原則上批准設立存保計劃，並要求金管局就該計劃草擬詳細的設計特點。2002年3月，當局就金管局的詳細建議進行第二輪公眾諮詢，以集中研究存保計劃的擬議架構。所接獲的意見普遍支持金管局的建議，但亦有建議要求減低存保計劃的成本，例如縮減基金規模、延長基金達到有關規模的時間及政府作出更大承擔。

4. 當局在2003年1月6日向財經事務委員會簡介存保計劃的擬議主要特點。《存保計劃條例》(第581章)於2004年5月制定，而香港存款保障委員會(下稱"存保委員會")則於2004年7月成立。

5. 金管局在2005年11月7日及2006年2月6日的財經事務委員會會議上，向事務委員會簡報該局的工作，並同時匯報有關籌備

工作的最新進展。事務委員會察悉，監管存保計劃運作規則的草擬工作已大致完成，當時正測試賠款系統，並已制訂推行存保計劃的宣傳策略。存保委員會於2006年9月投入運作。

存款保障計劃的主要特點

6. 存保計劃的主要特點如下：

- (a) 除非獲存保委員會豁免，否則所有持牌銀行均為存保計劃的成員。有限制牌照銀行及接受存款公司均不是存保計劃的成員。
- (b) 存保計劃的資金來自計劃成員的供款。收到的供款用作建立存款保障計劃基金(下稱"存保基金")。存保基金的目標基金水平為所有計劃成員的受保障存款總額的0.3%(約15億港元)。根據存保委員會的最新推算，該基金預計可於2012年達致目標基金水平。
- (c) 個別計劃成員每年的供款額是根據該計劃成員上年截至10月20日的受保障存款金額和金融管理專員給予該成員的監管評級¹而釐定。
- (d) 若干存款類別不受存保計劃保障，例如年期超過5年的定期存款、結構性存款(如外幣掛鈎存款和股票掛鈎存款)、用作抵押的存款(如抵押予銀行以獲得信貸的存款)、不記名票據(如不記名存款證)及海外存款。若某一金融產品被描述為存款，但不受存保計劃保障，計劃成員須就此通知客戶該產品不受保障。
- (e) 存保計劃的補償上限為每家銀行每名存戶10萬港元。如某一計劃成員遭飭令清盤，或金融管理專員決定應由存保計劃作出補償並已就此向存保委員會發出通知，存保基金應向該計劃成員的存戶發放補償。
- (f) 如有需要就計劃成員發放存保計劃的補償，存保計劃會根據一項備用信貸安排向外匯基金借款，以發放補償予存戶。外匯基金向存保計劃提供的備用信貸額度為400億港元。存保計劃會在倒閉的計劃成員清盤期間向該成員追討發放予存戶的補償款項，以償還向外匯基金借取的款項。向外匯基金借貸的成本、任何已

¹ "CAMEL評級"是金管局目前採用的監管評級制度，從資本(Capital)、資產質素(Asset quality)、管理(Management)、盈利(Earning)及流動資金(Liquidity)這幾個範疇評估認可機構的財政實力與整體穩健程度。

發放但未能在清盤過程中收回的補償款項，以及存保計劃於發放補償時招致的行政費用，一概由存保基金支付。

7. 在存保計劃開始運作前，議員曾在2003及2006年討論該計劃，並提出下列意見及關注事項：

- (a) 委任金管局為代理以執行存保計劃的日常管理工作，可能會帶來負面影響，削弱該計劃的公信力和獨立性，而金管局本身是銀行的監管機構，擔任代理或會出現角色衝突；
- (b) 如境外註冊銀行的註冊地已設有類似計劃，可保障其香港辦事處接受的存款，該銀行會獲豁免參與存保計劃。這項措施或會鼓勵香港的存戶把存款轉往海外銀行。獲豁免的銀行須通知其存戶或準存戶，該銀行不是存保計劃的成員；
- (c) 由於存保基金所收取的供款會按銀行的監管評級計算，而取得較高評級的銀行向基金繳付的供款比率較低，因此獲較低評級的銀行或會被迫從事較高風險的業務，藉以收回所付出的較高成本；
- (d) 銀行會否試圖向客戶增收費用以收回推行存保計劃的成本，以及有何措施確保銀行不會把存保計劃的成本轉嫁予其客戶；
- (e) 10萬元的承保上限相對較低。雖然委員注意到，承保上限越高，道德風險越大，但部分委員關注存保計劃所提供的保障是否與海外司法管轄區的類似計劃相若；及
- (f) 應盡早發放補償，並且必須制訂應變安排(例如檢索所需資料及向公眾提供查詢服務)，以免在銀行倒閉時可能出現混亂情況。

加強存款保障的措施

金管局在維持銀行體系穩定顧問報告中有關存保計劃的建議

8. 金管局於2008年7月發表了一份有關金管局維持銀行體系穩定工作的顧問報告，當中載有兩項關於存保計劃的建議：

- (a) 存保委員會應檢討在香港提供的存款保障水平，以及在無須增加年度保費的情況下提高保障額的可行性；及
- (b) 存保委員會應研究英國在北岩銀行事件後對當地存款保險計劃所作的修訂，以及最新的國際存款保險原則，以考慮這些修訂及原則是否適用於香港。

9. 在2009年1月5日的財經事務委員會會議上，金管局委聘的顧問向事務委員會簡介其研究結果及建議。

臨時百分百存款保障

10. 為防患未然及加強公眾對香港銀行體系的信心，財政司司長於2008年10月14日宣布參照存保計劃的原則，運用外匯基金為存放於香港所有認可機構的客戶存款提供擔保，直至2010年年底為止。

11. 政府當局在2008年10月17日的財經事務委員會特別會議上，向事務委員會簡介百分百存款保障。雖然事務委員會委員支持推出措施以保障銀行體系穩定，但部分委員關注當中涉及的道德風險，因為該措施或會削弱銀行進行審慎風險管理的意欲。事務委員會部分委員亦關注2010年停止實施新措施對本港在國際金融市場的信貸評級造成的影響，以及導致資金從香港外流的可能性。在2009年1月5日及2009年2月2日舉行的財經事務委員會會議上，事務委員會委員關注臨時百分百存款保障的涵蓋範圍，因為他們察悉該計劃並不保障某些存款，例如具透支功能的儲蓄帳戶存款。在審核2009-2010年度開支預算的財務委員會特別會議上，有委員亦提出類似的關注。

近期發展

12. 存保委員會於2009年4月底就"加強存款保障計劃下的存款保障"展開了為期兩個月的公眾諮詢。存保委員會建議在2009年6月1日的財經事務委員會會議上，就諮詢文件的建議諮詢事務委員會。

相關文件

13. 相關文件載於以下連結：

http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/fa/papers/fa_m2e.htm#0708

立法會秘書處

議會事務部1

2009年5月27日