

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2344/09-10號文件

檔 號：CB1/BC/5/09

《2010年存款保障計劃(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2010年存款保障計劃(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 《存款保障計劃條例》(第581章)(下稱《存保條例》)在2004年5月制定，而香港存款保障委員會(下稱"存保委員會")亦於2004年7月成立，負責創立和管理存款保障計劃(下稱"存保計劃")。在規管存保計劃運作的規則制訂後，存保計劃在2006年9月開始在香港實施。

3. 存保計劃的主要特色綜述如下：

- (a) 除非獲存保委員會豁免，否則所有持牌銀行均為計劃成員，從計劃成員收取的供款須存入存款保障計劃基金(下稱"存保基金")。存保基金現時的基金目標金額是所有有關存款總額的0.3%；
- (b) 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；
- (c) 在以下情況下，可向有關計劃成員(下稱"無力償付成員")的每個存款人支付不超過10萬元補償：已被頒予

¹ 根據《存保條例》第2條，編配予計劃成員的監管評級，反映金融管理專員對該計劃成員的整體財務狀況及該計劃成員的管理質素作出的評估。"CAMEL評級"是香港金融管理局(下稱"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。

清盤令，或金融管理專員(下稱"專員")已向存保委員會送達通知，指示應從存保基金支付補償；

- (d) 根據《存保條例》附表1第1條，若干類別的存款不受存保計劃保障，例如年期超過5年的定期存款、結構性存款，以及用作抵押的存款；及
- (e) 存保計劃會從外匯基金借款，以支付存款人關乎無力償付成員的須支付補償。存保計劃亦會在無力償付成員清盤期間向該成員追討發放予存款人的補償款額。至於向外匯基金借貸的成本、任何已支付但未能在清盤期間收回的補償款額，以及存保計劃招致的行政費用，一概由存保基金支付。

4. 因應自2007年環球金融危機爆發以來國際及本地金融市場的相關發展，以及根據自2006年營運存保計劃以來所得的經驗，存保委員會在2009年完成對存保計劃的檢討，並曾就檢討結果分兩個階段諮詢公眾人士。在進行檢討後，存保委員會提出若干改善存保計劃的建議，以符合市民對獲得更佳存款保障的期望。鑒於改善存保計劃的建議普遍獲得公眾及有關團體的支持，存保委員會建議修訂《存保條例》及《公司條例》(第32章)，使有關改善建議得以有效實施。

條例草案

5. 政府當局在2010年4月9日向立法會提交條例草案。條例草案的主要條文涵蓋下列範疇：

保障的水平和範圍

- (a) 修訂《存保條例》中"存款"的定義，以擴大存保計劃的涵蓋範圍，把用作抵押的存款納入存保計劃的保障範圍，即亦包括受關於提供有關銀行或金融服務的任何保證所規限的"存款"。(第3條)
- (b) 把每名存款人根據存保計劃獲得補償的總款額的上限由10萬港元提高至50萬港元。(第4條)

融資安排

- (c) 賦權存保委員會取得所需資料，以便按存款淨額評估計劃成員應繳付的供款。(第9條)

- (d) 改變基金目標金額，由相等於現時相關存款總額的0.3%調整至0.25%；將用以計算計劃成員每年須繳付的建立期徵費的百分比減低65%；容許計劃成員自存款人的受保障存款中扣除存款人的負債後，才申報有關存款款額作供款評估之用。(第13條)

補償計算程序

- (e) 賦權存保委員會在指明的情況下，可藉作出合理及適當的估計，釐定累算的利息、年金價值和將來及或有負債的價值。(第4條)
- (f) 作出所需修訂，以協調存款人可獲支付補償的最高款額及存保委員會因應上文(e)項提述的擴大權力而可向存戶討回向其多付的款額。(第5及7條)
- (g) 賦權存保委員會可向不同存款人或不同類別存款人作出不同款額的中期付款。(第6條)
- (h) 容許存保委員會委員以電子方式參與會議和通過書面決議。(第12條)

申述、披露及確認規定

- (i) 賦權存保委員會增訂規則，訂明與受保障及不受保障存款產品有關的申述、披露及確認規定。(第10條)

對《公司條例》作出相應修訂

- (j) 修訂《公司條例》第265條，使在銀行清盤中存款人的優先索償權上限與《存保條例》第27條所訂的補償款額上限一致，以及採用《存保計劃條例》中"存款"和"存款人"的定義。(附表第2條)

法案委員會

6. 在2010年4月23日內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會，負責研究本條例草案。法案委員會由陳鑑林議員擔任主席，並曾與政府當局舉行3次會議審議條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄**。

法案委員會的商議工作

7. 法案委員會支持本條例草案。條例草案旨在加強存保計劃對存款人的保障和提高其營運效率。法案委員會曾詳細研究條例草案，其商議工作綜述於下文各段。

就條例草案的建議進行諮詢

8. 法案委員會曾要求政府當局詳述存保委員會如何就條例草案的建議進行諮詢。政府當局表示曾於2009年分兩個階段進行公眾諮詢。存保委員會透過傳媒舉辦宣傳活動，鼓勵市民參與有關的諮詢活動，並設立公眾查詢熱線。在諮詢期內，存保委員會曾邀請相關業界組織及專業團體，包括香港銀行公會、香港會計師公會、香港律師會、消費者委員會及其他相關組織就有關建議提出意見。在諮詢期內，當局共接獲超過800個回應。存保委員會亦委託香港中文大學進行意見調查，以評估市民對有關建議的意見²。公眾諮詢文件及兩個階段的諮詢報告已在網上公布。鑒於存保委員會在2009年已就條例草案的建議進行廣泛的公眾諮詢，法案委員會在首次會議上商定，法案委員會沒有需要就條例草案進一步徵詢公眾的意見。

生效日期(條例草案第2條)

9. 法案委員會察悉，一俟條例草案通過成為法例後，條例草案的大部分條文將於2011年1月1日開始實施，其他條文將會在2010年10月20日或在條例草案刊憲成為條例當日開始生效。由於臨時百分百存款擔保³將於2010年年底終止，法案委員會認為條例草案的改善建議必須適時生效，以配合撤銷臨時百分百存款擔保安排，此點實屬重要。法案委員會支持條例草案訂定的擬議開始生效日期。

10. 委員曾關注到，或會有大量資金由香港外流至百分百存款擔保或經優化的存款擔保在2011年1月1日後繼續生效的其他國家。政府當局就此表示，香港的臨時百分百存款擔保是一項有時間的安排，到2010年年底，當局會因應國際金融狀況，決定應否延續該項安排。新加坡、馬來西亞、汶萊及台灣是現正實施百分百存款擔保的東南亞地區，而它們均表示擬於2010年年底撤銷百分百存款擔保。金管局與新加坡及馬來西亞的中央銀行已成立三方聯絡小組，協調三地撤銷百分百存款擔保的時間。在現階段，三方聯絡小組的各方一致認為沒有需要延續臨時百分百存款擔

² 政府當局已提供此意見調查報告的副本和調查結果的摘要(隨立法會CB(1)1906/09-10(01)號文件發出)，供委員參閱。

³ 全球金融危機發生期間，財政司司長在2008年10月14日宣布運用外匯基金為存放於香港認可機構的客戶存款提供百分百擔保，該項擔保將於2010年年底終止。

保。應法案委員會的要求，政府當局已提供有關其他司法管轄區的存款保障安排的資料。⁴

存款的"定義"(條例草案第3條)

11. 法案委員會曾研究現時不受存保計劃保障但將會在條例草案下被納入計劃保障範圍的存款類別。政府當局表示，擬議新定義旨在擴大存保計劃的涵蓋範圍，把用作抵押的存款納入存保計劃的保障範圍。"存款"的擬議新定義指明，只要規限存款的保證(包括任何形式的產權負擔、押記、按揭、質押、留置權及抵銷權)是關於提供任何銀行或金融服務，該存款即納入存保計劃下的存款類別。下列為擬被納入存保計劃的保障範圍而用作抵押的存款類別例子 ——

- (a) 在第三方本身非為有關銀行的前提下，為取得銀行就第三方承諾支付租金作出保證而用作抵押的存款；
- (b) 為取得銀行的證券交易服務而用作抵押的存款；及
- (c) 為取得銀行的信用證而用作抵押的存款。

另一方面，支付予銀行的以下類別款項，現時不受存保計劃保障，日後即使在"存款"的擬議新定義下亦將不會受計劃保障 ——

- (a) 為承租一項由銀行本身擁有的物業而讓銀行收取的按金；
- (b) 為進行證券交易結算而存放在銀行的款項；
- (c) 存放在保證金帳戶的款項，而該款項是用以支付保證金交易的服務費；及
- (d) 為向第三方付款的特定目的而存放在銀行的款項(即使該筆款項最終因未能達至該特定目的而沒有付予第三方)。

獲得補償的權利(條例草案第4條)

12. 法案委員會曾要求政府當局澄清引入擬議第27(4)(c)及(d)條的政策意向。該兩項擬議條文賦權存保委員會在指明的情況下，可藉作出合理及適當的估計，釐定累算的利息、年金價值和將來及或有負債的價值。政府當局表示，根據現行《存保條例》，

⁴ 立法會CB(1)1906/09-10(01)號文件附件A。

存保委員會在釐定一名人士結欠未能償付的存保計劃成員的負債、年金和將來及或有負債的價值，以及存款或債務累算的利息款額時，須引用破產法的現行規則。預料進行此項工作需要相當時間，或會阻延向有權獲得補償的人支付補償。擬議條文旨在賦權存保委員會估計補償額，讓計算補償額的過程更具彈性，從而縮短向存款人支付補償的時間。

13. 委員關注到，是否有任何機制讓存款人可就存保委員會引用擬議第27(4)(c)或(d)條釐定的補償款額提出上訴。政府當局表示，根據《存保條例》第41(1)條，任何人倘因存保委員會根據《存保條例》第32(5)(b)條作出的決定而感到受屈，可向存款保障上訴審裁處(下稱"審裁處")申請覆核該決定。《存保條例》第32(5)(b)條提述存保委員會決定存款人根據《存保條例》第5部第2分部有權獲得的補償款額，而《存保條例》第5部第2分部涵蓋第27、28、29、30及31條。因此，存保委員會引用擬議第27(4)(c)或(d)條而釐定存款人有權獲得的補償款額，可由審裁處予以覆核。政府當局已確認此點與其政策意向一致。

中期付款(條例草案第6條)

14. 根據現行《存保條例》第36條，一旦計劃成員無力償債，倘存保委員會認為—

- (a) 按照《存保條例》支付予該存款人的補償的全部款額未能確定；或
- (b) 確定須按照《存保條例》支付予該存款人的補償的全部款額需時甚久，將會不當地阻延存保委員會向該存款人支付補償，

則存保委員會可向該存款人支付補償的中期付款，款額視存保委員會認為適當而定。

15. 條例草案新增擬議第36(2)條旨在修訂第36條，以賦權存保委員會可向不同存款人或不同類別存款人支付不同款額的中期付款，款額視存保委員會認為適當而定。

16. 委員(包括劉健儀議員及余若薇議員)關注到，現行第36條已列出存保委員會在決定是否支付中期付款時可以考慮的兩項因素，但條例草案並沒有訂明任何準則(例如政府當局在法案委員會會議中所提及的個別存款人的財政狀況)，以供存保委員會根據擬議第36(2)條行使酌情權。委員認為，假如政策的意向是使存保委員會根據第36條行使酌情權時須把存款人的財政狀況及／或其他

因素納入考慮之列，政府當局應進一步修訂第36條，以訂明此等準則。

17. 政府當局澄清，《存保條例》現行第36條的意向是讓存保委員會可向不同存款人支付不同款額的中期付款。為了更清晰地反映政策意向，擬議第36(2)條進一步規定，存保委員會有權在符合擬議第36(1)條指明的任何一種情況下(即《存保條例》第36條中的現行條件)，向不同存款人或不同類別的存款人支付不同款額的中期付款，款額視存保委員會認為適當而定。政府當局無意更改《存保條例》第36條現時指明的條件。在該等條件下，存保委員會可支付中期付款，或行使酌情權以決定中期付款的款額。不過，在不限制存保委員會現時根據《存保條例》第36條決定支付予存款人的中期付款的款額時可考慮的因素範圍的情況下，政府當局同意動議一項委員會審議階段修正案，特別表明存款人的財政狀況是在決定向其支付中期付款款額時可能會被考慮的其中一項因素。

18. 委員(包括劉健儀議員及余若薇議員)質疑，存保委員會根據《存保條例》第36條作出支付中期付款的決定，是否可受審裁處的覆核。委員就此指出，據政府當局所述，按照擬議第27(4)(c)或(d)條作出的估計，可受到審裁處的覆核，而此等估計可以影響存保委員會根據第36條釐訂的中期付款款額。政府當局表示，存保委員會根據《存保條例》第36條作出的支付中期付款的決定，並不屬《存保條例》第41(1)條中可受到審裁處覆核的決定。第36條並無規定存保委員會必須支付中期付款，亦沒有指明應如何決定向存款人支付的中期付款的款額，讓存保委員會可按其認為就存款人的情況而言最適當的方式決定有關款額，其中或會牽涉對存款人有權獲得的補償款額作出的合理估計。政府當局確認無意將存保委員會根據《存保條例》第36條所作的決定(包括在中期付款時就存款人有權獲得的補償款額作出合理估計所採用的方法而作出的決定，不論有關方法是否與擬議第27(4)(c)或(d)條下採用的方法相同)列為可受審裁處覆核的決定。

存保委員會討回付款(條例草案第7條)

19. 條例草案第7條旨在修訂《存保條例》第37條，以協調存保委員會可因應其獲擴大的權力而根據《存保條例》擬議第27(4)(c)或(d)條作出估計以釐定累算的利息的款額、年金價值和將來及或有負債的價值向存戶討回向其多付的款額。法案委員會察悉，擬議第37(5)條形容根據擬議第27(4)(c)或(d)條作出估計而向有關存款人支付的補償款額為"已支付款額"，而假若當時沒有作出估計便應已支付予該存款人的補償款額則被形容為"有權獲得的款額"。委員關注到，這些形容方式會否引起爭議，因為存保委員會

根據擬議第27(4)(c)或(d)條作出的估計結果而支付的賠償款額，並非擬議第37(5)條中的"有權獲得的款額"，亦非第32(5)(b)條所指的"有權獲得的補償款額"，因而令此項估計並不屬於審裁處根據第41(1)條的司法管轄權範圍。

20. 政府當局解釋，擬議第37(5)條旨在澄清，為了施行第37(1)條，存保委員會可向存款人收回因根據擬議第27(4)(c)或(d)條作出的估計而多付予存款人的補償款額。因此，擬議第37(5)條並不影響《存保條例》的其他條文，亦不會將存保委員會在根據擬議第27(4)(c)或(d)條所作估計而作出的決定自審裁處的司法管轄權中豁除。不過，為釋除法案委員會的疑慮，政府當局同意動議一項委員會審議階段修正案，把擬議第37(5)條中的"有權獲得的款額"，更改為"參照款額"，以消除任何可能出現的混淆情況。

存款產品保障地位的披露(條例草案第10條)

21. 法案委員會關注到，當局會否及如何告知市民，當臨時百分百存款保障在2011年1月1日屆滿及經優化存保計劃開始實施後，他們的存款的保障地位將會有所改變，及此等改變的詳情。存放於有限制牌照銀行及接受存款公司⁵的存款，現時受臨時百分百存款保障所保障，但由2011年年初開始，這些存款將回復以往不受保障的地位，因此，委員尤其關注到，當局會否規定有限制牌照銀行及接受存款公司須適當地通知客戶其存款保障地位的改變，以及如何規定他們必須這樣做。

22. 政府當局向法案委員會保證，金管局及存保委員會將會採取適當措施，確保市民及所有認可機構(包括所有存保計劃的成員，以及接受存款公司及有限制牌照銀行)的客戶，均清楚獲悉香港的存款保障安排即將發生的改變，包括由2011年1月1日開始，存放於有限制牌照銀行及接受存款公司的存款，將不會受到任何形式的存款保障安排所保障(即回復至引入百分百存款保障前的狀況)。此舉旨在讓有關客戶可適時籌劃過渡安排(如他們認為有此需要)。

23. 政府當局亦表示，在條例草案第10條對《存保條例》第51條作出的修訂獲得制定後，存保委員會將會以附屬法例的方式訂定有關披露存款保障地位的增訂規則，而這些附屬法例將須進行先訂立後審議的程序。制定增訂的披露規則後，計劃成員將須向其客戶就他們的受保障及不受保障的存款作出披露。存保委員會亦會就香港的存款保障安排即將發生的改變進行宣傳推廣活動。

⁵ 有限制牌照銀行及接受存款公司均非《存保條例》中的存保計劃成員。條例草案並沒有提出改變此安排的任何建議。

24. 有關認可機構應採取甚麼措施，以告知他們的客戶因臨時百分百存款保障的撤銷及經優化的存保計劃的實施而令存款保障安排出現改變，政府當局表示尚未決定有關披露應以向每名客戶發信的方式還是以其他方式進行。金管局在諮詢業界後，將會決定是否就此向認可機構發出法定指引。余若薇議員認為，關於告知市民及存款人有關存款保障安排改變的措施，至少應如2008年年底實施臨時百分百存款保障時所採取的措施般全面而資料齊備。政府當局備悉此項意見。

25. 關於在條例草案獲得通過後根據《存保條例》第51條增訂的披露規則，政府當局表示增訂規則將對計劃成員實施下列披露規定：

- (a) 除了向機構及就自動續期的交易作出的披露不受限制外，須就每宗交易作負面披露(即有關存款在存保計劃下不受保障)；
- (b) 須符合指定的規定及在指定的時限內作正面披露(即有關存款在存保計劃下受到保障)；
- (c) 披露聲明須按照指定的尺寸及位置標準顯眼地展示；及
- (d) 除非有關存款符合《存保條例》中"結構性存款"的定義⁶，否則不得稱為"結構性存款"。

委員會審議階段修正案

26. 法案委員會贊同政府當局動議的委員會審議階段修正案。法案委員會並沒有就條例草案提出任何委員會審議階段修正案。

建議

27. 法案委員會支持在2010年6月30日恢復條例草案的二讀辯論。

⁶ 對於銀行如何命名其存款產品，現時並沒有任何限制。部分銀行將其受保障存款命名為結構性存款(《存保條例》附表1第1(aa)條及第2A條訂明，結構性存款屬不受保障存款的類別)。根據擬議第56(3)條，新訂的規則只適用於新存款；現時已被稱為"結構性存款"的存款將不受新規則影響，並會容許其隨時間過去而逐漸到期。

徵詢內務委員會

28. 法案委員會已於2010年6月18日諮詢內務委員會，並獲後者支持法案委員會在第27段提出的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2010年6月23日

《 2010年存款保障計劃(修訂)條例草案 》委員會

委員名單

主席 陳鑑林議員, SBS, JP

委員 何俊仁議員
李國寶議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP
李華明議員, SBS, JP
劉健儀議員, GBS, JP
張宇人議員, SBS, JP
余若薇議員, SC, JP
黃定光議員, BBS, JP
湯家驊議員, SC
詹培忠議員

(總數 : 10名議員)

秘書 薛鳳鳴女士

法律顧問 盧志邦先生