

存款保障第二次公開諮詢結果

香港金融管理局（金管局）在 2002 年 3 月就加強香港的存款保障進行第二次公開諮詢。第二次諮詢主要集中於金管局提出有關擬在香港推行的存款保障計劃的結構的建議。

2. 第二次諮詢共收到 20 份意見書，分別來自銀行業、破產管理業、消費者委員會及其他有關人士。下文載有提交意見書的機構清單。附件載有所收到的主要意見摘要及金管局的回應。

就存款保障第二次公開諮詢提出意見的機構清單

銀行業

1. 香港銀行公會
2. 中國農業銀行
3. 亞洲商業銀行
4. 美國銀行（亞洲）有限公司
5. 法國巴黎銀行
6. 浙江第一銀行
7. 大新銀行
8. 香港上海滙豐銀行有限公司
9. 廖創興銀行
10. 蘇格蘭皇家銀行
11. 上海商業銀行
12. 渣打銀行
13. 瑞士銀行
14. 永亨銀行
15. 永隆銀行

其他組織

16. 消費者委員會
17. 加拿大存款保險公司
18. 香港民主促進會
19. 畢馬威會計師事務所
20. 破產管理署

第二次公開諮詢中收到的意見摘要¹

意見	金管局的回應
成立存款保障委員會	
- 消委會支持成立具有法定地位的獨立存款保障委員會（存保委員會）的建議。消委會認為存保委員會與監管機構在管治上保持獨立可避免出現利益衝突及有助提高對公眾的問責性及透明度。不過，為減低計劃的運作成本，消委會支持存保委員會將計劃的日常管理工作外判予金管局。但存保委員會應負責監察計劃的運作。 - 香港銀行公會建議可考慮將存保計劃的行政管理功能置於金管局現有架構內，並由金管局的整體預算提供有關資金。公會認為此舉可加強金管局監管銀行、作為最後貸款人等各項功能與存保計劃的「賠款箱」功能之間的協調，亦有助維持精簡及有效率的行政管理架構。消費者委員會在其於 2002 年 10 月 30 日的函件中表示，支持由金管局負責計劃的行政管理的建議。 - 一個政治團體表示反對成立新的法定實體管理擬推行的存保計劃。該團體關注近幾年出現眾多這類法定實體，認為應由金管局管理計劃。	在 2000 年進行的諮詢所收到的意見顯示，大部分提出意見的人士均支持設立獨立法律實體管理存保計劃。此舉有助提高對公眾的問責性及透明度。此外，值得一提的是，美國、英國及加拿大等其他金融中心通常都會設立獨立的存款保險機構。 然而，鑑於業界對成本的憂慮，金管局已採納消委會及銀行公會的建議，即存保委員會應將計劃的日常管理工作外判予金管局，以節省支出。根據「用者自付」的原則，金管局管理存保計劃的支出會由存保基金支付。 (見存保計劃條例草案第 6 條)

¹ 本表應連同金管局於 2002 年 3 月刊發的第二份諮詢文件一併閱讀。該諮詢文件可以自金管局網站下載，網址為<http://www.hkma.gov.hk>。

意見	金管局的回應
成員 – 豁免境外銀行分行	
- 破產管理署提出，要確保獲豁免海外計劃提供的保障不遜於香港的存保計劃可能是相當複雜的事情，特別是涉及不同地區的不同稅制時（例如就存款賺取的利息的稅項）。 - 多家銀行均反對就香港的境外銀行分行建議的豁免安排，因為擔心與本地銀行相比，獲豁免銀行會因此而擁有競爭優勢。此外，設立豁免安排會帶來額外支出，原因是需要評估及監察海外計劃。同時，決定註冊地計劃的保障是否與香港的計劃的保障相近，亦會增加計劃的複雜性。	金管局認為推出這項安排原則上是適當的做法，因為這使境外銀行分行不須為相同的存款支付雙重保費。這項安排亦有利維持香港作為國際金融中心的吸引力。透過對有關銀行收取合理的豁免費，有助支付授予及監察豁免地位涉及的費用。 (見存保計劃條例草案第 12 條)
成員 – 披露受保障成員身分	
消委會認為除了規定並非存保計劃成員的認可機構要披露其不受保障身分外，成員銀行也應該在其營業地點以某種方式展示正式的存保計劃標誌，讓客戶能辨別成員及非成員機構。	金管局同意應制定措施，確保存戶可隨時確定認可機構是否計劃成員。存保法例會載有條文，規定計劃成員應披露其存保計劃成員身分，及禁止就成員身分作出虛假或欺詐陳述。存保法例將會載有條文賦予存保委員會權力制定有關存保計劃成員身分的陳述的規則。 (見存保計劃條例草案第 47 及 49(1)(e)條)

意見	金管局的回應
觸發賠款條件	
銀行公會提出為減低主觀成分，存保計劃的觸發條件應直接與參與銀行沒有能力償付存款，而並非與金管局對銀行體系穩定性的判斷掛鉤。公會指出建議中對觸發條件的寬鬆定義違反者自付原則，並增加所有參與銀行的潛在財政負擔。公會強調要用清晰客觀的準則。	將存保計劃觸發條件與銀行體系的穩定性掛鉤，可讓金融管理專員有較大靈活性處理危機。然而，有關規定可能會損害受影響銀行的債權人及股東的利益。此外，值得一提的是，加拿大與英國的計劃的觸發條件純粹與參與銀行償付存款的能力有關。為與其他存款保險機構的做法一致，金管局接納銀行公會的意見，認為存保計劃的觸發條件不應與監管機構對銀行體系穩定性的判斷有關。 然而，觸發條件不可能完全客觀。舉例來說，其中一項觸發條件是金融管理專員認為機構可能會無力履行其義務。有需要定下這項條件，是因為有時候問題銀行在履行其義務方面沒有出現即時問題，但金融管理專員認為長遠而言該銀行可能會無力履行其義務。這正是 1991 年發生的香港國商銀行事件的情況。因此觸發條件有需要存在某程度的主觀成分。此設計與金融管理專員可運用其於《銀行業條例》第 52 條下的權力委任經理人的理據相同。 (見存保計劃條例草案第 21 條)

意見	金管局的回應
保障範圍 – 特殊類別帳戶	
- 銀行公會關注為計算客戶帳戶及信託帳戶的受保障存款，需進行大規模的系統提升，並涉及大量的人手計算。公會指出建議的處理客戶帳戶的方法對運作及支出會有嚴重影響，而有關每年披露帳戶的受益人數目及其各自的權益所涉及的工作會累及律師及其他專業公司。公會亦指出，若帳戶持有人為信託人或其他專業人士，根據定義他們的客戶並非銀行客戶，因此可能會出現私隱及保密問題。公會建議保障範圍不應包括這些特殊類別帳戶，或推出比較簡單的處理方法。同時，公會亦希望金管局澄清銀行或代理人在計算供款時，若沒有包括委託人的潛在索償權時，是否需要承擔責任。 - 破產管理署及一家破產管理公司認為，就每類特殊帳戶建議的處理方法，符合法例的一般規定。破產管理署亦同意《公司條例》第 265 條應予修訂，以反映建議處理方法。該破產管理公司指出有關客戶帳戶的建議會對銀行及帳戶持有人構成額外行政負擔，但認為為保障客戶利益，實有其必要。	要處理這個問題，最好是把可享有賠償的權利及供款評估分開來看。保障客戶帳戶的基本受益人原則上是正確的，不包括這些帳戶在保障範圍內會影響計劃的成效。英國、美國及加拿大等地的存保計劃亦向這類帳戶提供保障。 然而，金管局明白到銀行對披露規定的關注以及有關規定對系統提升及其他專業公司的行政負擔的影響。有關客戶帳戶的建議披露規定只是為了方便計算供款。考慮到公會指出的困難，金管局認為應簡化計算供款的方法，將客戶帳戶的持有人當作獨立存戶看待，無需識別各受益人。此舉可能會令受保障存款數字減少，因而令存保計劃的供款亦相應減少。然而，減少的數額不會很大，因為預計這些帳戶的結餘不會佔總存款基礎的很大比例。 這項有關計算供款的簡化辦法不應影響享有賠款的實際權利。在賠款時，基本受益人仍應獲得賠償，但其在客戶帳戶所享有的權利要與其於銀行的其他存款合併計算，才能決定所獲得的賠償額。 由於被動信託帳戶及代理人帳戶與客戶帳戶類似，因此這項有關計算供款的方法亦應適用於這些帳戶。 (見存保計劃條例草案附表 4 第 1(2)條有關供款計算的規定，及第 27 條有關被動信託、代理人及客戶帳戶獲賠款的權利)

意見	金管局的回應
保障範圍 – 累計利息的處理	
- 銀行公會支持諮詢文件第 3.10 段建議對累計利息的處理方法，即修訂《公司條例》第 227E 條，規定以觸發存保計劃賠款之日為該條文所指的有關日期。這樣清盤人與存保計劃對累計利息會採取相同的處理方法，有助減低清盤費用。 - 然而，破產管理署不贊成修訂《公司條例》第 227E 條，令觸發存保計劃賠款之日成為該條文所指的有關日期，以應用於存保計劃在委出臨時清盤人之前作出賠款的情況。其他破產管理公司亦對建議修訂有保留，認為有關建議可能會損害其他債權人的利益。	就指定觸發存保計劃賠款之日為《公司條例》第 227E 條所指的有關日期的建議所收到的意見不一。銀行業支持有關建議，因為可避免把存保計劃賠款分配至存戶的不同帳戶，但部分破產管理公司則表示對此建議有強烈保留。它們指出這個建議會影響倒閉銀行的其他債權人的利益。 鑑於上述意見，金管局已重新考慮存保計劃處理累計利息的方法。即使清盤程序尚未展開，存保計劃亦應有能力迅速向存戶賠款。若存保計劃在清盤估值日（通常為委出臨時清盤人之日）之前作出賠款，存保計劃的資金成本會增加，原因是存保計劃會在清盤程序早段賠款。同時，存戶亦有可能得到雙重利益，因為他們會收到存保計劃的賠款，但同時其存款又會繼續累計利息。 為解決這個問題，金管局建議存保計劃應藉代位取得存戶就其基本存款所享有的權利。存保計劃只需作出賠款（以承保上限為限），並有權自存戶對倒閉銀行資產的最終索償權中收回所支付的款額。這會透過代位而非原本建議的轉讓方式達致。這個方法可避免要把賠款分配至存戶的不同帳戶。 為了就其款項的時間價值補償予存保計劃，以及減低存戶會得到的雙重利益，存保計劃所作出的賠款會累計利息。有關利息會按標準利率，就存保計劃作出賠款之日起至清盤估值日止的期間計算。在代位方法下，存保計劃會自清盤中銀行欠存戶的款額中收回有關利息（以及賠款的本金）。為了保持計算方法簡單，金管局亦建議就存保計劃賠款累計的利息的標準利率應為有關期間的港元儲蓄存款平均

意見	金管局的回應
	利率。 (見存保計劃條例草案第 36 條)
保障範圍 – 不受保項目	
● 多家銀行要求金管局澄清就貸款作為抵押品的存款是否完全不受保障，或只會在有關貸款被動用時才不受保障。 ● 一家破產管理公司建議，作為抵押品的存款不受保障的部分，應以該存款用作涵蓋有關債務的部分為限。	金管局認為為保持計劃簡單，應剔除這項不受保障項目。值得一提的是，無論現有的優先索償制度或其他海外計劃（如加拿大、美國及英國）均沒有這項不受保障項目。將抵押存款列入存保計劃的保障範圍不會顯著增加賠償額，原因是所有賠償均會在全面抵銷的基礎上作出。 (見存保計劃條例草案附表 1)
● 有幾家銀行建議，既然存保計劃是保障小額存戶，那麼公司實體（至少大型機構）、香港及海外銀行、其他金融機構、多邊組織及政府機構均不應受到保障。它們指出，把機構客戶包括在保障範圍內會影響香港銀行同業貨幣市場的活動，以及損害香港作為主要金融中心的地位。	金管局在制定存保計劃的設計建議時，曾考慮過多個方法以分別「批發」存款及「小額」存款。我們發覺似乎有兩種方法把批發存款從存保計劃的保障範圍中剔除，第一個方法是註明超過某個存款額（例如 50 萬元）即被視為「批發」存款，因此不會受到保障。雖然這個方法很簡單，但會引起不公平現象（例如某位存戶的存款總額剛好略為低於指定限額，他便會得到保障；另一位存戶的存款總額剛好略為高於指定限額，他便不會得到保障）。有見及此，金管局並不支持這個方法。 另一個方法是採用英國計劃目前採用的辦法，即不保障大型公司、商號（獨資商號或小型企業除外）、海外金融服務機構及集體投資計劃等。這個方法若要切實可行，「大型公司」、「小型企業」及「金融服務機構」等用語必須清楚界定，但這絕非易事，並可能會引起不少爭議。此外，併入這些不受保項目亦可能會不必要地令存保計劃變得更為複雜，最終可能會影響存保計劃迅速向合資格存戶作出賠款的能力。

意見	金管局的回應
	基於上述的實際理由，金管局希望維持不在「小額」及「批發」存款之間作出區分。鑑於計劃只會就該等大額存款的首 10 萬元計算供款，因此相信把這些存款列入保障範圍應不會對銀行構成重大財政負擔。 不過，銀行同業存款不列入存保計劃保障範圍內卻是合理的做法。因此金管局建議並非香港認可機構的海外銀行亦應不受保障。此舉與認可機構的存款的處理方法一致(該等存款同樣不受存保計劃保障)。 (見存保計劃條例草案附表 1「豁除人士」的定義)

意見	金管局的回應
目標基金規模	
- 銀行公會認為 99.8%的置信區間及 15 億元的目標基金似乎偏高，並提出 10 億元左右是比較適合的目標，因這個金額已足以應付因 1 家中型銀行及 1 家規模較小的中型銀行倒閉所引起的虧損。 - 銀行公會質疑提出 15 億元目標的理據。公會認為以資本比率及投資級別為基準不一定適當，因為計劃的公信力會來自政府的流動資金支持。公會又指出根據 2001 年 9 月的討論文件，要應付兩家中型銀行倒閉所作出的賠款，無論如何都會超過 15 億元。因此在缺乏實質客觀準則的情況下，似乎有空間調低有關數字。 - 消委會並不支持進一步調低目標基金規模，認為可能會進一步削弱對存戶的保障。	金管局建議目標基金規模定於銀行業的受保障存款總額的 0.3%。以目前的存款水平計，約相當於 16 億元。這個目標基金規模是根據就設立存保計劃向金管局提供意見的顧問公司制定的統計模型定出。建議基金規模的主要考慮因素為： - 建議基金規模對應的償付能力水平符合 BBB-投資級別評級；及 - 建議基金規模能應付兩家中型銀行同時倒閉的情況。國際貨幣基金組織把這個因素定為評估存款保障基金是否足夠的基準。 進一步調低基金規模會對存保計劃的公信力造成負面影響，同時與其他採用類似方法設定基金規模的計劃比較時亦會顯得不恰當。
消委會質疑把上限由+30% 調低至 +15%會否仍能為存保計劃提供原本認為有需要的足夠緩衝。	建議基金規模已足以提供足夠緩衝。定出上下限主要是為了減低出現供款不穩定情況的可能性，即減少收取附加保費及退款的次數。因此，調低上限至+15%不會對存保計劃應付虧損的能力造成重大影響。
資金來源	
- 銀行公會指出政府應提供初期資本，並承擔計劃的行政支出以避免耗用存保基金資源。公會表示既然存保委員會的設立最終由政府控制，若政府須向計劃提供直接資助，便會更積極控制計劃的支出。 - 然而，破產管理署認為政府不應負擔對存保計劃的資本供款。	根據「用者自付」原則，金管局仍然認為除了提供備用流動資金外，政府不宜對計劃提供任何形式的直接資助。不過，金管局已採納銀行公會的建議，即存保委員會應把計劃的日常管理工作外判予金管局，以節省支出。 (見存保計劃條例草案第 6 條)

意見	金管局的回應
<u>供款</u>	
<u>定義</u> 銀行公會指出諮詢文件並未界定「受保障存款」一詞的涵義。	有關用語的定義會在法例中清楚定明。 (見存保計劃條例草案附表 1)
<u>淨額結算</u> 銀行公會建議淨額結算原則應延伸至供款計算，使所支付的供款額與賠款額一致，以及避免不必要地增加目標基金規模。	金管局建議按總存款額的基礎計算供款額，是基於以下原因： - 抵銷只會在清盤時發生； - 為計算供款而申報的淨結餘額可能會與存保計劃被觸發賠款時的數額相去甚遠； - 若要匯報淨存款數額，需要進行大規模系統修訂或引致重大行政負擔；及 - 美國聯邦存款保險公司、英國財經事務管理局及加拿大存款保險公司等主要存款保險機構雖然以淨額或部分抵銷基礎賠償予存戶，但它們均按照總存款額的基礎收取供款。 金管局認為上述理據仍然適用。
<u>累計利息</u> 銀行公會指出要在計算受保障存款結餘時計及有關的累計利息，便需要提升系統，因而會引致龐大支出。公會指出累計利息通常佔存款本金的比例相當小，因此不包括累計利息在內應不會對目標基金規模構成重大影響。	金管局同意公會的意見，鑑於涉及金額較小，而且又存在技術困難，因此無需於計算受保障存款以決定目標基金規模及供款額時把累計利息包括在內。 (見存保計劃條例草案附表 4 第 1(2) 條)

意見	金管局的回應
<u>最低供款額</u> 銀行公會認為對參與銀行或新加入的銀行來說，建議的 1 萬元最低供款額過低。公會建議把最低供款額提高至 10 萬元，以反映有關銀行較大程度的承擔。	最低供款額可以視作計劃所收取的一項管理費，因為無論受保障存款是多少，都會出現行政支出。同時，英國及加拿大的主要存保計劃亦有收取管理費及定有最低供款額。 金管局同意目前建議的 1 萬元最低供款額略為偏低。提高最低供款額可以增加存保計劃的收入，以抵銷行政支出。然而，金管局不希望把最低供款額定於太高的水平，因為此舉會對大多數受保障存款基礎的規模比較小的銀行造成影響。金管局認為把最低供款額提高至 5 萬元比較適合。 (見存保計劃條例草案附表 4 第 7 條)
<u>供款比率範圍</u> - 多家支持按劃一比率供款的銀行要求金管局再次考慮每級別供款比率應相距多少，及清楚列舉建議比率範圍（5 基點、8 基點、11 基點及 14 基點）的理據。 - 一家主要存款保險機構指出建議的供款比率相距不夠大，未能有效推動銀行爭取升上較佳的級別。	金管局明白支持劃一供款比率的銀行希望收窄每級別供款比率之間的差距，但與加拿大及美國等地的主要計劃比較，有關差距已相當溫和。 鑑於銀行所關注的情況，我們要力求取得平衡。在建議的供款範圍下，銀行升上較佳級別後所節省的開支仍然頗為可觀。

意見	金管局的回應
<u>遞增比率</u> 銀行公會認為有關建立期供款及預計損失供款的遞增比率（即 CAMEL 評級降至下一級別時，供款比率便會增加）應該一致。	建立期供款及預計損失供款的遞增比率之間的差距是因為作出了輕微修訂而引致，有關修訂是為了剔除餘數使供款比率保持簡單而作出。建議的預計損失供款的加權平均數約為 1 基點，這與存保基金的年度預計損失相若。因此金管局認為應保持建議的供款比例不變。
<u>CAMEL 評級</u> 有幾家境外銀行表示銀行的整體信貸評級是評估違約風險較有效的準則。它們認為以境外註冊銀行而言，機構的整體信貸評級（反映其付款的一般能力）而非僅於本地所得的評估結果會比較適合。它們又指出信貸評級比 CAMEL 評級更能提供有效的區分，因為大部分銀行的 CAMEL 評級都是 2。它們建議 CAMEL 評級只應用作區分沒有獲得公認評級機構給予評級的銀行。	以 CAMEL 評級來評估供款與美國聯邦存款保險公司的現行做法相近，不過該公司亦有考慮資本充足程度。加拿大存款保險公司則根據監管評級以及多項客觀因素（例如盈利及資產質素）來區分銀行。金管局相信使用 CAMEL 評級是適當的起點，因為 CAMEL 評級制度已推出一段時間，一直行之有效，銀行對制度亦充分了解。此外，作為銀行監管機構，金管局可能會取得評級機構無法取得的資料。再者，信貸評級會受到主權國評級的影響，而且並非所有銀行都有信貸評級。不過，隨着運作經驗增加，存保委員會可檢討供款評估基準，把信貸評級及其他客觀因素列入考慮之列。
<u>外幣存款</u> 銀行公會及一家銀行均建議容許銀行使用其本身的買入外幣匯率來計算外幣存款價值，以便計算供款。每日買入外幣匯率是用作把所有外幣資產及負債轉換為註冊地貨幣，以編製會計報表。如屬境外銀行，買入匯率通常是由總辦事處提供的劃一匯率。該銀行表示若要使用其他匯率，便需要以人手操作。	諮詢文件沒有提及在計算受保障存款結餘以評估供款時所用的匯率。金管局對於應用哪個匯率沒有特別意見，但認為所有銀行應使用一致的方法。原則上，有關方法應為銀行易於採用，以及不會輕易被操控。至於銀行應採用其本身的買入外幣匯率，或填寫銀行業申報表時採用的市場收市電匯中間匯率，金管局會在制定有關的運作規則時予以考慮。

意見	金管局的回應
<u>申報日期</u> - 銀行公會認為應避免採用曆月的15日，因為許多僱主都是每兩星期支付薪金一次。 - 一家銀行對採用一年中的某一日的受保障存款額來決定下一年度應支付的供款額有保留。該銀行擔心這個方法會促使銀行積極管理其存款，以便盡可能減少其供款額，因而引致不必要的資金流動，造成銀行體系不穩的情況。	金管局曾考慮採用受保障存款某種形式的「平均」結餘。不過以加拿大存款保險公司及英國財經事務局為例，它們都是以某一日的存款數字，而非「平均」結餘，來評定一年的供款額。一般認為匯報平均結餘涉及的額外支出，會抵銷提高準確性所帶來的好處。 有見及此，金管局認為以上一年的某一日的受保障存款結餘來評估下一年的供款額比較適合。考慮到銀行業關注的問題，金管局建議以「10月20日」而非「10月15日」的存款數字來作為評估基礎。 (見存保計劃條例草案附表 4)
<u>臨時賠款</u> 銀行公會指出，倒閉銀行的會計記錄及財務報表一般並不妥善完備。因此建議對臨時賠款的百分比採取比較保守的態度，並要定有補救措施，以應付最終發現存戶的存款大為低於其對銀行的負債的情況。	金管局同意倒閉銀行的數據與記錄可能未能為存保委員會提供全部所需資料，以進行臨時賠款。因此金管局建議存保計劃有權（但並非有義務）決定作出不過過本金結餘的 25%或 25,000 元（以較低者為準）的臨時賠款。此外，臨時賠款應盡可能在抵銷存戶的負債後才作出。臨時賠款的詳細資料會列載於存保委員會根據存保法例制定的規則內。至於補救措施方面，存保法例會賦予存保委員會酌情權，收回存戶無權得到的任何款項。 (見存保計劃條例草案第 34、35 及 49(1)(b)條)

意見	金管局的回應
實施時間 銀行公會指出目前並非實施存保計劃的適當時機，同時根據諮詢文件所提及的實施時間，銀行可能沒有足夠時間作出系統上的準備。公會表示在實施時間上保持某程度的靈活性對各方均有好處。公會建議可考慮定出客觀準則或情況，以決定實施或押後實施存保計劃。	金管局已清楚表明實施存保計劃並非一朝一夕的事情。我們需要經過立法程序，先成立存保委員會以確保其系統、運作及程序以及銀行均已準備好配合計劃的實施。同時還要有足夠時間確保所需基礎設施已準備就緒，才會要求銀行作出供款。我們要備妥有關法律架構，這樣才能在適當時間實施計劃。
通知客戶 銀行公會建議金管局應負責通知公眾人士有關條例的任何修訂的影響，無需銀行向客戶發出個別通知。	這屬於運作事項，須待存保委員會成立後予以研究。