

二零零三年九月十七日會議
資料文件

《存款保障計劃條例草案》委員會

承保上限

目的

委員在二零零三年七月十八日的委員會會議上，要求政府當局就下述事宜提供意見，就是倘若建議的香港存款保障計劃(存保計劃)的承保上限，由 100,000 港元提高至 150,000 或 200,000 港元，對計劃的保障範圍及銀行成本的影響。本文件提供委員所要求的資料¹。

承保範圍

2. 現時建議的存保計劃承保上限定為 100,000 港元。按此水平計算，約有 84% 的存戶可完全受到存保計劃的保障，而受保存款額百分比為 16%²。

3. 如表 1 所顯示，把承保上限由 100,000 港元提高至 150,000 港元，會有額外 4% 的存戶完全受到存保計劃的保障，而受保存款額百分比亦會增加 5% 至 21%。

表 1

承保上限 (港元)	完全受保障 的存戶百分比	受保存款額 百分比
100,000	84%	16%
150,000	88%(+4%)	21%(+5%)
200,000	90%(+6%)	24%(+8%)

4. 倘若承保上限由 100,000 港元增至 200,000 港元，則會有多 6% 的存戶完全受到保障，而受保存款額百分比亦會增加 8% 至 24%。

¹ 本文件須與有關與海外計劃的比較的文件第 IV 部分一併閱讀。該文件更詳細解釋建議承保上限定為 100,000 港元的原因。

² 這些估計數字從二零零零年進行的香港存戶狀況調查取得。

對成本的影響

5. 在二零零零年負責進行顧問研究的顧問公司制定了一個統計模型來估計存保計劃的成本。根據這個模型，當局預料以 100,000 港元承保上限計，目標基金水平約為 16 億港元，或受保存款總額的 0.3%，便足以應付存保計劃所蒙受的大部分虧損。存保計劃基金倘達到這個款額水平，便可符合國際貨幣基金組織的基準，即能應付兩家中型銀行同時倒閉引致的虧損。這亦大致符合巴塞爾資本協定所訂，銀行資本充足比率至少須達 8% 的規定。

6. 金管局建議在五年內達到目標基金水平。這表示銀行在基金建立期所須支付的供款比率的中間數，每年定為受保存款的 0.08%。此後，供款比率的中間數將調低至每年為受保存款的 0.01%。按這兩個供款比率計，銀行在基金建立期每年作出的供款總額為 3.9 億港元，以後則為 5,400 萬港元。

7. 在討論承保上限倘若提高至 150,000 或 200,000 萬港元對銀行成本的影響前，我們須指出一個重要事項。把存保計劃的承保上限定為 100,000 港元的重要原因，是為與《公司條例》(第 32 章)下的優先索償上限一致。該條例第 265 條訂明，在銀行清盤時，存戶有權就其存款總額優先獲得償付，上限為 100,000 港元。訂定存保計劃的承保上限，使之與優先索償上限一致，會確保存保計劃可向每名獲該計劃支付補償的存戶收回同等數額的優先索償。這是為減低計劃成本而定的必要措施。為進行下述討論起見，我們假設承保上限如有所提高，優先索償上限會相應調整。否則，存保計劃將面對遠遠大於原定計劃的差額風險³，而該計劃的成本亦會大幅上升⁴。

8. 假設承保上限與優先索償上限相應調整，根據顧問的統計模型，預料存保計劃成本會因應計劃下受保存款總額，按比例增加⁵。倘若承保上限提高至 150,000 或 200,000 港元，受保存款總額會分別增加 24% 及 45%。按此，所需目標基金水平及銀行每年所支付的供款總額，亦會按相同比例增加(見下表 2)。

³ 差額風險指在清盤時變現的資產可能不足以應付存戶的索償。

⁴ 如優先索償上限並無相應調整，假設在倒閉銀行清盤時資產收回比率為 50%，而承保上限由 100,000 港元增至 150,000 港元，存保計劃目標基金水平會提高約 300%；如承保上限增至 200,000 港元，則目標基金水平會提高約 500%，而計劃的成本亦會相應上升。

⁵ 這是因為，假設資產收回比率是 50%，而承保上限為 150,000 港元或 200,000 港元，存保計劃不會蒙受任何差額損失。存保計劃的成本主要來自與向存戶付款相關的融資費用。

表 2

承保上限 (港元)	所需目標 基金水平* (10 億港元)	銀行每年支付的供款總額 (百萬港元)	
		在基金 建立期內	在基金 建立期之後
100,000	1.65	390	54
150,000	2.05(+24%)	484(+24%)	66(+24%)
200,000	2.39(+45%)	564(+45%)	77(+45%)

* 這些估計數字是根據二零零三年五月的存款數字計算出來。目標基金水平倘達到這些水平，便可符合國際貨幣基金組織的基準，即能應付兩家中型銀行同時倒閉引致的虧損，這亦大致上符合巴塞爾資本協定所訂，銀行資本充足比率至少須達 8% 的規定。

總結

9. 在任何提高承保上限的建議中，應同時相應調整優先償付上限，否則存保計劃會承受極高的虧損風險。不過，提高優先償付上限會影響其他無抵押債權人的利益。自優先償付制度在一九九五年推行以來，100,000 港元的實際價值已稍為上升⁶。因此，似乎難有充分理據支持對優先償付上限作任何大幅上調。

10. 即使假設存保計劃的承保上限和優先償付上限同時相應調整，我們仍須衡量這個做法的成本和效益。從上述討論可見，把承保上限提高至 150,000 港元或 200,000 港元，會大幅增加存保計劃的成本，然而不能顯著增加被納入保障範圍的存戶數目。此外，承保上限越高，道德風險越大。考慮到公眾希望把成本保持在低水平和必須把道德風險減至最低這兩個因素，金管局相信把承保上限定為 100,000 港元，是較為適當的。

香港金融管理局

財經事務及庫務局

二零零三年九月四日

⁶ 二零零三年七月的綜合消費物價指數為 91.1，而一九九五年的相應數字為 92.9。

《存款保障計劃條例草案》委員會

與海外計劃比較

I. 引言

本文就香港建議推行的及海外國家已推行的存款保障計劃(存保計劃)的主要特色進行比較。這是應委員於 2003 年 7 月 18 日委員會會議上的要求擬備。

2. 選作比較對象的海外計劃包括：英國金融服務補償計劃、美國聯邦存款保險公司、加拿大存款保險公司，和新加坡擬設立的存保計劃¹。首 3 個計劃已實行了一段頗長的時間²，並被普遍視為全球主要的同類計劃。新加坡建議的計劃亦在比較之列，原因是香港地理上與其接近，而且兩地的經濟狀況亦有很多相近之處。

3. 本文件只會集中討論存保計劃較重要的特色，全文共分為 7 節，逐一探討以下各項：

- 存保計劃的體制結構及職能;
- 成員資格及豁免安排;
- 保障範圍;
- 賠款額的釐定(包括觸發賠款條件及抵銷安排);
- 資金來源與供款;
- 基金投資；及
- 上訴機制。

4. 每節起首會以表列形式比較所選計劃的有關設計特色，然後說明海外計劃的具體做法，以及建議在香港推行的計劃應採取有關設計特色的原因。

¹ 新加坡金融管理局在 2001 年進行研究，建議在新加坡設立存保計劃。在 2002 年 8 月，該局發表諮詢文件，列出有關新加坡擬設立的存保計劃應採取何種結構的建議。

² 英國、美國及加拿大的計劃分別在 1979 年、1934 年及 1967 年設立。

II. 存保計劃的體制結構及職能

表 II-A

計劃	存保計劃的體制結構	職能範圍	履行職能
香港	獨立公營機構	狹窄	建議的存款保障委員會將會透過金融管理專員履行職能
英國	獨立公營機構	狹窄	英國、美國及加拿大的存保機構均聘請本身的職員以協助執行其職能
美國	獨立公營機構	廣泛	
加拿大	獨立公營機構	廣泛	
新加坡	正在研究	正在研究	正在研究

體制結構

5. 存保計劃的體制結構是影響整個制度的管治的主要設計特色。如表 II-A 所示，英國、美國及加拿大的計劃均由獨立公營機構管理。

6. 為與主要計劃採用的做法一致，建議香港存保計劃的整體管理應交由一個在《存款保障計劃條例草案》下成立的新的法定機構（即存款保障委員會(存保委員會)）負責。這項安排將會提高存保計劃對公眾的問責性及透明度，此建議在 2000 年年底進行的首次公開諮詢中獲得廣泛支持。

職能範圍

7. 美國及加拿大存款保險機構具備廣泛的授權，因此負責範圍較大的職能。它們不但負責存款保障制度的運作，亦與銀行監管機構聯手肩負某些監管職能。

8. 另一方面，英國的計劃的授權較狹窄，僅以「賠款箱」的形式運作。該計劃的職能大致上只限於收集成員機構的供款，並在發生銀行倒閉後向存戶支付賠償。英國的計劃不需承擔任何規管職責。

9. 正如金融穩定論壇指出³，並沒有一種可適用於所有存款保險機構的授權。每家存款保險機構的授權應視乎有關國家或地區的具體情況而定。鑑於香港銀行體系規模相對較小，銀行倒閉的事件亦較罕見，因此金管局相信英國的模式（即「賠款箱」制度）較適合香港。將存保委員會的角色局限於「賠款箱」的形式，亦有助減少存款保障的成本，以及避免與銀行監管機構的職能重疊。

履行職能

10. 目前所有主要的計劃均設有本身的職員，以協助履行職能。但在金融服務補償計劃於 2001 年成立前，英國的存款保障計劃是由當時的存款保障委員會負責管理，並先後由英倫銀行及財經事務管理局提供人力支援⁴。

11. 金管局研究過各主要計劃的做法後，最初建議香港的存保計劃亦應自聘職員。但由於銀行界擔心這項安排的成本效益，因此不支持有關建議。銀行界提出的反建議是，存保委員會應把計劃的日常行政工序外判予金管局負責，以節省成本。消費者委員會亦提出類似的意見。

12. 金管局相信業界的建議有助減少計劃的行政支出。建議的安排讓存保委員會可以利用金管局現有的資訊科技、人事及辦公室行政管理資源。同時，這項安排亦讓委員會無需維持龐大人手編制，以應付發生銀行倒閉事件時的工作量，而這些人手安排在正常時間是不必要的。根據這項安排，金管局實際上是存保委員會的代理，負責管理存保計劃，並在此方面受到存保委員會的監察。為符合「用者自付」的原則，金管局可按照財政司司長決定的比率，從存保計劃基金中收回管理該計劃所招致的費用。破產欠薪保障基金亦採用類似的安排。如上所述，建議的安排與英國的計劃原來的做法一致，此安排已獲得外匯基金諮詢委員會批准。

³ 金融穩定論壇是亞洲金融危機後在國際結算銀行的支持下成立，主要目的是促進國際金融穩定、改善市場的運作功能及減少系統性風險。鑑於存款保險逐漸成為金融安全網的主要組成部分，金融穩定論壇於 2001 年發表一套有關制定有效的存款保險制度的指引。

⁴ 英倫銀行以往負責英國的銀行監管工作，但這項職能已於 1998 年 6 月轉授予財經事務管理局。目前財經事務管理局是英國唯一的金融監管機構，負責監管所有金融中介機構，包括銀行、證券經紀及保險公司。

III. 成員資格及豁免安排

表 III-A

計劃	參與形式	涵蓋機構類別	豁免安排
香港	強制	只限於持牌銀行	有
英國	強制	銀行、建屋合作社及 信貸合作社 ⁽¹⁾	有
美國	強制	銀行及儲蓄協會 ⁽²⁾	無
加拿大	強制	銀行、信託公司及貸款公司	無
新加坡	強制	只限於全面銀行及持牌財務公司 ⁽³⁾	諮詢文件沒有 提及

註：(1) 英國金融服務補償計劃設有 3 個附屬計劃，分別為接受存款附屬計劃、保險附屬計劃及投資業務附屬計劃。顧名思義，這些附屬計劃分別為存戶、保單持有人及投資者提供保障。本文件只會集中討論接受存款附屬計劃。

(2) 美國聯邦存款保險公司負責管理兩個存款保險基金，計為銀行保險基金及儲蓄協會保險基金。前者涵蓋的範圍是商業銀行及儲蓄銀行，後者涵蓋的範圍則是儲蓄協會。除非另有訂明，否則本文件內提及美國的計劃僅指銀行保險基金所提供的保障。

(3) 截至 2003 年 7 月 17 日，新加坡只有 4 家持牌財務公司。過去幾年這類公司的數目驟降。於 2001 年 3 月 31 日，持牌財務公司的數目是 11 家。

參與形式

13. 金融穩定論壇及國際貨幣基金組織（基金組織）均認為，強制性質的成員資格是使存保計劃取得公信力的重要規定。相反，自願參與形式的計劃可能會引起逆向選擇的問題，即只有風險較大的銀行才會選擇參加。若危機臨近，自願參與形式的計劃更可能會加劇銀行體系的不穩定，原因是存戶會把資金轉存至受保障的銀行。因此，所有選作比較對象的海外計劃一律採取強制性質的成員資格，這點並不令人感到意外。金管局認為香港的計劃沒有明顯理由要偏離這廣為接受的做法。

受保機構類別

14. 從為存戶提供最佳保障的角度而言，存款保障制度應包括愈多類別的接受存款機構愈好。這項原則正好說明為何英國、美國及加拿大的計劃把受保範圍擴展至銀行及非銀行的金融機構。

15. 但是，我們應比較把存保計劃成員資格擴展至銀行以外的機構所取得的好處，和所涉及的費用。若非銀行金融機構不得接受小額存款，則存保計劃包括這些機構的理據便會較薄弱。以新加坡為例，批發銀行及離岸銀行均不得經營新加坡元儲蓄戶口，亦不得接受金額少於 25 萬新加坡元的定期存款⁵。因此，新加坡建議的計劃認為不應包括這兩類機構。另一方面，由於持牌財務公司可接受低於建議保障限額（即 2 萬新加坡元）的存款，因此被包括在建議的計劃內。

16. 香港的情況與新加坡接近。由於有限制牌照銀行及接受存款公司不得接受少於 10 萬元的存款，因此沒有強烈理由要把這兩個級別的機構包括在原意只是保障小存戶的計劃內。此外，申請成為持牌銀行的市場准入準則已於 2002 年大幅度放寬。若有限制牌照銀行及接受存款公司希望得到存保計劃的保障，它們可申請升格為持牌銀行。

17. 另一點應注意的是，並非所有有限制牌照銀行及接受存款公司都有興趣參與香港的存保計劃。正是為了這個原因，存款公司公會建議有限制牌照銀行及接受存款公司不應被拒諸於計劃外，而是應容許它們選擇是否參與。如上所述，存保計劃的成員資格必須屬強制性質，以免出現逆向選擇的問題。若強制銀行參與計劃，但卻容許有限制牌照銀行及接受存款公司自願參與，顯然並不恰當，亦不公平。

豁免安排

18. 在歐洲聯盟（歐盟）內，為來自其他成員國的銀行提供豁免安排是相當普遍的。因此，一家在西班牙經營分行的比利時銀行可選擇不參加西班牙的計劃，原因是該分行所接受的存款已受到比利時本國的計劃保障，而兩國的計劃所保障的水平是相近的。

⁵ 應注意新加坡建議的計劃只包括新加坡元存款，見以下第 IV 節。

19. 有些歐盟國家（如英國）更將這項安排擴展至非歐盟銀行。若某歐盟區外的銀行受註冊地相若的計劃保障，它便可尋求豁免參與英國的計劃。在亞洲區，台灣的計劃亦提供類似的靈活安排。

20. 美國和加拿大的情況則有所不同。在這兩個國家，境外銀行若要吸納受保存款，便須以本地附屬機構⁶的形式經營，並成為聯邦存款保險公司或加拿大存款保險公司的成員。因此，這兩個國家並沒有必要設立境外銀行「分行」的豁免安排。

21. 金管局相信，原則上，若某家境外註冊銀行在香港的辦事處所接受的存款獲得該銀行註冊地的存保計劃保障，而該計劃提供的保障範圍及水平並不低於香港存保計劃所提供者，容許該銀行申請豁免參與存保計劃是恰當的。這項安排可避免重覆收取保費，同時有助維持香港作為國際金融中心的吸引力。但應規定獲豁免的銀行要通知存戶或準存戶其本身並非香港存保計劃的成員，因此該銀行接受的任何存款均不受存保計劃保障。此外，該銀行應提供其註冊地計劃所提供的保障詳情，包括保障水平及受保存款類別。

⁶ 換言之，境外銀行的業務應透過一家在美國或加拿大（視適用情況而定）註冊成立的公司，而不是該境外銀行的分行來進行。

IV. 保障範圍

表 IV-A

計劃	承保上限	保額相對人均本地生產總值的倍數 ⁽²⁾	完全受保障的存戶百分比	受保存款額百分比
香港	100,000 港元	0.5 倍	84%	16%
英國	31,700 英鎊 ⁽¹⁾	1.8 倍	資料不詳	資料不詳
美國	100,000 美元	2.8 倍	99%	65%
加拿大	60,000 加元	1.6 倍	85-90%	36%
新加坡	20,000 新加坡元	0.5 倍	86%	資料不詳

表 IV-B

計劃	保障基礎	外幣存款受到保障	聯保
香港	以每家銀行每名存戶計	是	無
英國	以每家銀行每名存戶計	是	有 ⁽¹⁾
美國	以每家銀行每名存戶計	是	無
加拿大	以每家銀行每名存戶計	否	無
新加坡	以每家銀行每名存戶計	否	無

註 (1) 英國的計劃的保障上限於 2001 年被調整。目前首 2,000 英鎊獲得 100%保障，其餘的 33,000 英鎊獲得 90%保障，保障總額為 31,700 英鎊（100%乘以 2,000 英鎊，再加 90%乘以 33,000 英鎊）。在調整前，英國的計劃的保障上限是 18,000 英鎊（90%乘以 20,000 英鎊），這約相當於人均本地生產總值的 1 倍，完全受保障存戶所佔比率約 70%。

(2) 人均本地生產總值數字為 2002 年的數字。

承保上限

22. 承保上限指存戶可向存保計劃追討的最高賠償。根據基金組織提供的指引，結構完善的存保計劃的目的應該是保障小存戶。這類存戶往往是低收入、不太熟悉銀行運作方式，並且缺乏時間、資訊及工具來評估其銀行的狀況。不將較大額存戶列入保障範圍，使其承受虧損的風險，會促使這些存戶小心監察銀行的狀況，

從而使銀行在市場壓力下維持穩健。這種自律作用有助監管機構鼓勵銀行維持穩健的工作。

23. 有見及此，基金組織建議對每家銀行每名存戶提供的保障總額應該相對較低。作為起點，保障範圍可考慮定在相當於人均本地生產總值的 1 或 2 倍的水平，但具體上限可透過分析存款數額大小的分布情況較準確定出。在存款數額的分布範圍內，保障上限應能包括大部分的存款（例如，存款數目的 80%至 90%），但只包括存款總額中的較小百分比（例如，所有存款額的 20%）。

24. 根據這些標準，英國及加拿大的保障上限似乎恰當，美國的保障水平則可能偏高。另一方面，若以人均本地生產總值的倍數計，香港及新加坡建議的計劃的保障上限相對較低，但以完全受保障的存戶所佔百分比計則屬合理。

25. 為定出香港存保計劃的適當的保障上限，金管局研究過公眾及銀行界的意見。在 2000 年年底進行的首輪公眾諮詢期間，大部分回應者在表示支持香港引入存保計劃的構思時，均強調應降低成本及盡量減少道德風險。事實上，立法會議員在 2000 年 12 月 13 日動議辯論這個議題時，亦表達相同的關注⁷。

26. 基於這些意見，金管局相信將承保上限定在 10 萬港元較為適合（此數額亦與《公司條例》所定清盤中對存戶優先償付的現有限額一致）。若將承保上限提高(例如至 20 萬港元)，將會顯著增加銀行的成本，並可能增加對外匯基金的流動資金的需求，但卻不會顯著增加納入保障範圍的額外存戶數目⁸。此外，若提高保障上限，道德風險亦會增加。應注意的是，消費者委員會同意在初期將承保上限定於 10 萬港元的水平，但該機構亦認為建議的上限應於較遲階段檢討。

⁷ 立法會於 2000 年 12 月 13 日以大比數通過動議，促請政府「盡快落實一套具成本效益、存戶又易於理解的存保計劃，為小額存戶提供有效保障，並制定適當的配套措施，以減低道德風險」。

⁸ 承保上限設於 15 萬港元及 20 萬港元受保存戶所佔的百分比，以及牽涉的成本於另一份文件內討論。

保障基礎

27. 採用以「每家銀行每名存戶」計的保障上限，普遍被認為較以「每個戶口」計的做法為佳。後者會鼓勵存戶在同一銀行內分拆戶口，因而增加存保計劃的行政費用，並抵銷設立保障上限的好處。基於這個原因，建議香港的計劃的保障上限應以每家銀行每名存戶計，正如所有選作比較的海外計劃的做法一樣。

外幣存款

28. 選作比較的計劃的做法在這方面各有不同。英國及美國的計劃包括外幣存款，但加拿大的計劃及新加坡建議的計劃則只限於保障本地貨幣存款。

29. 正如基金組織指出，決定是否包括外幣存款視乎每個國家的具體情況而定。若大部分交易均以本地貨幣進行，而零售外幣存款總額較小，有關當局可在不影響計劃的成效的前提下選擇不將保障範圍擴展至外幣存款。另一方面，若外幣存款被廣泛使用，存款保險制度可保障外幣存款，以促進金融穩定。

30. 由於在香港客戶存款總額中超過 40%均以外幣形式持有，建議香港的存保計劃應同時包括本地貨幣及外幣存款。不包括外幣存款可能會使香港的存保計劃無法發揮成效。

聯保

31. 聯保是指存戶須分擔部分虧損的安排（如存保計劃賠償額只佔存戶受保存款的一部分）。在選作比較的 4 個海外計劃中，只有英國的計劃採納這種做法。

32. 聯保具備維持銀行體系內的市場自律的優點，但卻有違保障小存戶的基本目的。由於建議的承保上限已相對較低，似乎不適宜向小存戶支付少於其受保存款 100%的賠償。無論如何，持有超過承保上限的存款的存戶數目應足以對銀行發揮市場自律的作用。

V. 賠款額的釐定

表 V-A

計劃	觸發賠款條件
香港	– 法庭已就有關銀行發出清盤令；或 – 已根據《銀行業條例》委任經理人或臨時清盤人，及金融管理專員經諮詢財政司司長後通知委員會有關銀行可能會無力償債或可能會無力履行其義務。
英國	– 財經事務管理局認為參與公司無法滿足對其提出的受保障索償；或 – 司法當局作出裁決，停止合資格債權人向參與公司提出索償。
美國	– 監管當局決定機構不再適合繼續經營（例如銀行資本嚴重不足，或流動資金不足）；及 – 美國聯邦存款保險公司認為賠款予存戶是解決銀行倒閉問題最低成本的方法。
加拿大	– 已發出清盤令；或 – 加拿大存款保險公司基於以下情況決定賠款： (i) 持有存款的成員機構因法庭命令或監管當局採取的行動而無法向存戶付款；或 (ii) 持有存款的成員機構的存款保險成員資格被終止或取消（例如被加拿大存款保險公司終止或取消）。
新加坡	考慮中。

表 V-B

計劃	抵銷安排	作出臨時賠款的靈活安排
香港	全面抵銷	有
英國	全面抵銷	有
美國	部分抵銷	沒有
加拿大	部分抵銷	有。存戶面對極之困難的情況，加拿大存款保險公司會按個別情況考慮提前賠款。
新加坡	考慮中	諮詢文件沒有提及此點。

觸發賠款條件

33. 存保計劃的觸發點是指在發生銀行倒閉事件後，存保計劃需要向存戶賠款的時間。如表 V-A 所示，香港存保計劃的建議觸發條件大致上與英國、美國及加拿大的做法是一致的。然而，值得

一提的是，在美國及加拿大，決定觸發賠款的權力由存款保險公司掌握，至於在英國及香港，決定權由或將會由監管當局掌握。這個分別是因為後兩者的計劃是以「賠款箱」的形式運作。

抵銷安排

34. 存款保障計劃下的抵銷安排是指存保計劃從存戶的受保存款中扣除其對倒閉銀行的負債，以決定其賠款額的程序。是否進行抵銷，以及抵銷的程度是重要的因素，會影響對存戶的賠款，以及存保計劃的成本。

35. 在不同程度上，所有主要計劃於決定存戶的賠款額時都會進行抵銷。美國及加拿大的計劃採用部分抵銷方法，即只會從存戶的存款中扣除已到期或所拖欠的負債。英國則採用全面抵銷方法。

36. 金管局已探討過香港的計劃是否可以採用部分抵銷方法，並就此進行廣泛諮詢。原則上，部分抵銷更能符合存保計劃的目的，因為對存戶的現金流量造成的干擾最低（即由於無需自存戶的存款中扣除未到期債務，因此存戶自存保計劃收取的賠款額會較高。）然而，這個方法與現行的破產法例不相符，因為破產法例是採用全面抵銷概念⁹。若要採用這個方法，便要對現行的破產法例作出若干修訂，否則存保計劃便會面對較大的差額風險，計劃成本亦會增加。然而，這些修訂卻會引起不少爭議。金管局曾與破產業人士及公司法改革常務委員會討論過這個問題，但他們都不支持修訂破產法例。因此，金管局建議香港的存保計劃應按照現行的破產法例及慣例，採用全面抵銷方法以決定對存戶的賠款額。

臨時賠款

37. 如表 V-B 所示，英國與加拿大的計劃都獲賦予權力向存戶作出臨時賠款。

⁹ 《破產條例》第 35 條規定，在清盤中，破產人與其債權人或債務人的相互信貸、相互債項或相互交易會互相抵銷。

38. 金管局認為存保委員會若能與英國及加拿大的計劃一樣，有權向存戶作出臨時賠款，是適當的安排。這樣存保委員會便能在存保計劃被觸發後的一段短時間內向存戶賠款，以紓緩銀行倒閉對存戶造成的現金週轉問題。

VI. 資金來源與供款

表 VI-A

計劃	籌集保費方式	目標基金規模 ⁽¹⁾	退還保費及附加保費制度	政府支持
香港	事先	0.3%	有	只提供流動資金支持
英國	事後	不適用	不適用	沒有
美國	事先	1.25%	有 ⁽³⁾	只提供流動資金支持 ⁽⁴⁾
加拿大	事先	沒有設定目標 ⁽²⁾	沒有	只提供流動資金支持
新加坡	事先	0.3%	有	只提供流動資金支持

表 VI-B

計劃	評估供款制度	供款額（佔受保存款百分比）
香港	非劃一供款制度，參考監管評級釐定	建立期供款比率：0.05 – 0.14 預期損失供款比率：0.0075 – 0.02
英國	劃一供款制度	視乎計劃需要向存戶作出的賠款額而定
美國	非劃一供款制度，參考監管評級及資本比率釐定	0 – 0.27 ⁽⁵⁾
加拿大	非劃一供款制度，參考監管評級及資本充足比率、資產回報及不履行貸款額等客觀因素釐定	0.02 – 0.16
新加坡	非劃一供款制度，參考監管評級釐定，如屬海外銀行分行，亦會參考資產維持比率	0.025 – 0.3

註 (1) 以受保存款總額的百分比表示。

(2) 於 2003 年 3 月 31 日，加拿大計劃的實際基金規模為 10.9 億加拿大元，約佔受保存款總額的 0.3%。

(3) 聯邦存款保險公司於 2001 年檢討美國的存款保險制度。其中一項建議是加強現行的退還保費及附加保費機制。

(4) 美國政府在聯邦存款保險公司最初於 1934 年成立時向該公司提供初期資本，並承擔因 80 年代期間儲蓄及貸款公司危機引致的部分損失。不過，聯邦存款保險公司現時已再沒有接受政府任何撥款。

- (5) 現行法例規定聯邦存款保險公司在保險基金超過受保存款的指定儲備比率(即 1.25%)的情況下，不可向評級理想的銀行收取保費。因此，目前只有 8%的銀行及儲蓄存款機構須支付保費。

籌集資金方法

39. 存款保障制度可以透過事先籌集資金的方法建立儲備或基金，或具備權力可以在有需要時在事後籌集資金。事後籌集資金方法的缺點是，在發生銀行倒閉事件後，才要求成員銀行承擔全部費用，但這時可能正是銀行最無力承擔有關支出的時候，而倒閉銀行則無需承擔保障的成本。預先成立基金，就可以在銀行體系仍然穩健的期間按預先設定的比率收集供款，又可以讓銀行更有效估計日後的資金需求。鑑於事先籌集資金的模式具有多方面的好處，所以用作比較的大部分海外計劃都選用這種方法。金管局建議香港計劃亦採用這個優良的做法。

目標基金規模

40. 雖然事先籌集資金方法普遍被視為比較可取，但採用這種方法的計劃對事先建立的基金的適當規模有不同的評估。美國的計劃將目標基金規模設定為受保存款總額的 1.25%。這個數字在聯邦存款保險公司法案內予以定明。然而，加拿大的計劃並沒有定下目標基金規模。香港計劃與新加坡計劃則同時建議將目標基金規模定為受保存款總額的 0.3%。

41. 美國計劃與香港及新加坡計劃的目標基金規模存在頗大差距，部分原因是計劃的設計有所不同。美國計劃的保障水平遠高於香港及新加坡計劃建議的保障水平是其中一個原因，另一個原因可能是根據過去的數據分析，相對來說，美國發生銀行倒閉事件的機會率比上述兩個亞洲經濟體系高。

42. 金管局認為把目標基金規模定於受保存款總額的 0.3%是適當的做法，按目前的受保存款總額計算，約相當於 16 億港元。這個水平的存保計劃基金符合基金組織提出可應付兩家中型銀行同時倒閉所引致的損失的基準¹⁰。建議的目標基金規模亦大致與巴塞爾資

¹⁰ 有一點要注意的是，設立存保計劃基金的目的是應付計劃可能會蒙受的潛在損失，而不是應付賠款與存戶所需的流動資金。後者會由向外匯基金或銀行同業市場借款應付。

本協定¹¹對銀行的 8%最低資本要求相符。進一步提高目標基金規模會不必要地增加銀行的財政負擔，另一方面若大幅調低目標基金規模（如香港銀行公會較早前所建議）則會損害計劃的公信力。

43. 金管局建議分 5 年達到目標基金水平。即是說，在基金的建立期內，銀行應支付的供款比率的中間數為每年 0.08%。當基金達到目標水平後，供款比率的中間數可調低至約每年 0.01%。

退還保費及附加保費機制

44. 退還保費及附加保費機制的目的是要維持存保計劃基金在預定範圍內。若沒有退還保費機制，在經過一段長時間後仍然無需賠款，存保計劃基金便可能會無止境地增長。另一方面，我們亦需要有附加保費制度，以便在賠款後補充資金。

45. 上文已提過，美國聯邦存款保險公司在 2001 年對美國的存款保險制度進行了一次全面檢討。檢討提出的其中一項建議，是加強現行的退還保費及附加保費機制。雖然美國聯邦存款保險公司目前仍在進行有關實施這項建議的工作，不過香港與新加坡已能從中受惠，將建議的要點納入其各自的計劃內。

46. 按照目前的建議，香港的計劃在存保計劃基金餘額降至低於目標基金水平的 70%，便會向成員機構收取附加保費。另一方面，若存保計劃基金餘額超過目標基金水平的 115%，存保計劃便會向成員機構退款¹²。釐定目標基金範圍（即目標基金規模的-30%及+15%）會減低退還保費及收取附加保費的次數，因而能減低年度供款額的波幅。

政府支持

47. 在美國、加拿大及新加坡，政府提供予存款保險計劃的支持一般限於提供備用流動資金。這與金管局的建議一致，即一旦

¹¹ 巴塞爾資本協定是評估銀行資本充足水平的國際公認的架構。根據現行的資本協定，銀行須維持其資本與風險加權資產的比率在最低 8%的水平。

¹² 金管局原來的建議是把目標基金範圍定為+/-30%。不過在第 2 次公開諮詢時，銀行公會認為建議的目標基金範圍過闊，尤其是上限過高。因應銀行公會的意見，金管局建議採用不對稱目標範圍，把上限調低至+15%，下限則維持在-30%的水平。這項安排會增加退款的機會率及次數，從而有助減輕計劃對銀行造成的財政負擔。

發生銀行倒閉事件，外匯基金可向存保計劃提供資金支持，以便能迅速向存戶賠款。海外計劃的做法亦支持政府的決定，即不接納銀行公會的建議，向存保計劃提供任何形式的直接資助（例如向存保計劃基金提供初期資本或承擔計劃的行政費用）。

評估供款

48. 用作比較的 4 個海外計劃中，有 3 個都採用或有意採用非劃一制度以評估供款。正如金融穩定論壇指出，非劃一保費制度比較可取，能防範道德風險及減少銀行之間交叉補貼的情況。

49. 金管局亦贊成採用非劃一保費制度。事實上，這也是第 1 次公開諮詢中收到的主流意見。金管局認為可以在一開始就推出比較簡單的非劃一供款制度，參考個別銀行的 CAMEL 評級來釐定保費。這個制度的目標是要分辨銀行的風險程度，雖然方法比較粗略，但卻能獎勵表現較佳的銀行，讓它們可調低供款額，同時又能鼓勵其他銀行作出改善。

50. 使用 CAMEL 評級評估供款，與美國聯邦存款保險公司目前採用的方法大致相同，不過該公司還會考慮資本充足水平。加拿大存款保險公司除了參考監管評級外，還會考慮多項客觀因素（例如資產回報及資產質素）來區分銀行。金管局認為開始時採用 CAMEL 評級是適合的做法，因為 CAMEL 評級制度已沿用了一段時間，銀行對這個制度都很熟悉。在存保委員會累積更多經驗後，將來可以考慮採用比較精密的方法。

供款比率範圍

51. 美國聯邦存款保險公司目前收取的風險為本保費由 0% 至 0.27% 不等。加拿大計劃收取的保費由 0.02% 至 0.16% 不等。新加坡的建議計劃收取的保費會由 0.025% 至 0.3% 不等。

52. 香港方面，我們建議採用以下的供款結構：

銀行的 CAMEL 評級	應付供款比率 (佔受保存款百分比)	
	建立期內	建立期後
1	0.05%	0.0075%
2	0.08%	0.01%
3	0.11%	0.015%
4 及 5	0.14%	0.02%

53. 在 2002 年進行的第 2 次公開諮詢中，部分支持劃一保費制度的回應機構表示希望收窄供款比率的範圍。另一方面，加拿大存款保險公司則指出供款額的建議範圍不夠闊。金管局認為開始時供款比率的範圍比較窄會較為審慎。根據建議的供款結構，銀行若能升上較佳的評級組別，仍能達到節省成本的效果。

VII. 基金的投資

表 VII-A

計劃	投資政策
香港	投資項目僅限於安全穩健的金融工具，例如外匯基金存款、外匯基金票據及短期美國國庫券。
英國	正如上文第 VI 節提到，英國的計劃採用事後籌集資金的模式，因此只維持一筆數額很小的基金以應付日常支出。基金主要存入銀行作定期存款。
美國	投資僅限於美國政府證券。
加拿大	加拿大存款保險公司可投資於廣泛的金融工具，但必須考慮到有關金融工具的流動性、風險及回報。
新加坡	諮詢文件沒有提及此點。

54. 正如金融穩定論壇指出，存款保險公司應確保其資金得到妥善管理，並且在有需要時能隨時動用以支付損失。這表示在投資存款保障基金時，最重要的是保本及流動性的考慮。另一項重要原則是，除了用作應付日常支出的部分外，不應把資金存入銀行，即計劃的保障對象。

55. 所有主要計劃都奉行此一做法，它們在管理基金時都採用了審慎的投資策略。金管局相信香港的存保計劃以賠款箱的形式運作，在投資權限方面亦應該受到限制。按照以上的原則，金管局建議存保計劃基金應只可投放於外匯基金存款、外匯基金票據、短期美國國庫券以及為對沖而需要的外匯及利率合約（包括衍生工具產品）。

VIII. 上訴機制

表 VIII-A

計劃	上訴機制
香港	如不滿存保計劃委員會的決定與評估，特別是與釐定賠款有關的決定，可以向根據存保計劃法例成立的存款保障上訴審裁處上訴。
英國	沒有獨立的上訴審裁處。存戶如不滿金融服務補償計劃的決定，又希望繼續追討賠償，便要對金融服務補償計劃採取法律行動。
美國	與英國的情況相若。
加拿大	與英國的情況相若。
新加坡	諮詢文件沒有提及此點。

56. 從表 VIII-A 可見，英國、美國及加拿大均沒有獨立的上訴機制。儘管如此，金管局仍然認為設立獨立審裁處覆核存保委員會及金融管理專員根據存保計劃法例作出的決定是恰當的做法。與法院制度相比，審裁處能更迅速進行聆訊，同時亦更具成本效益，因此較合乎有關各方的利益。存款保障上訴審裁處的建議結構與根據《證券及期貨條例》成立的證券及期貨上訴審裁處大致相同。

IX. 總結

57. 從上文的討論可見，香港存保計劃的建議結構大致上與英國、美國及加拿大的主要計劃相同。遇到國際上有不同的處理方法時，金管局已選擇最切合香港情況的設計特色，並留意維持低成本及盡可能減低潛在道德風險的重要性。

X. 參考資料

參考資料見英文版。