

二零零三年十月三日會議
討論文件

《存款保障計劃條例草案》委員會

有關承保上限的掛鈎安排

背景

委員在 2003 年 9 月 17 日的委員會會議上指出，美國現正考慮將承保上限與通脹掛鈎，並要求政府當局就承保上限與通脹掛鈎的正反觀點提供文件。

美國的建議

2. 聯邦存款保險公司在 2001 年就美國的存款保險制度進行檢討，其中一項建議是以掛鈎制度取替現時不定期修訂承保上限的做法，使承保上限按照通脹自動調整。源自上述檢討的建議現已轉化成爲草擬法律，目前正由美國國會審議。

3. 美國考慮推行的掛鈎制度的主要特色如下：

- (i) 承保上限按照「個人消費開支連續型態指數」（一項常用作量度通脹的指標）調整；
- (ii) 承保上限每五年調整一次；
- (iii) 任何會令承保上限下降的調整均不予理會；及
- (iv) 經調整的承保上限會被修訂至最接近的一萬美元。

掛鈎制度的正反觀點

4. 聯邦存款保險公司提出承保上限與通脹掛鈎的建議，在美國引起頗大爭議。支持建議的論據主要有兩點：

- (i) 建議的制度可避免承保上限受到通脹侵蝕，以致影響存款保險制度的成效；及
- (ii) 自動調整機制可省卻每次修訂承保上限均要修改法律的需要。

5. 另一方面，反對建議的論據如下：

- (i) 承保上限是存款保險制度最重要的設計特色，其不單影響制度的成效，還影響有關費用及道德風險水平。基於這個原因，就承保上限作出任何調整均應進行徹底及廣泛的討論；
- (ii) 除非具備妥善的指標，使實際的承保上限貼近適當水平，否則設定自動調整承保上限的機制並不合適。然而，要制定這樣的一個指標其實極度困難。因此，自動調整機制可能較現時不定期調整承保上限的做法更不理想；
- (iii) 就上一點而言，有些經濟學家指出單是通脹率本身並不是適當的指標，其他如實質本地生產總值的增長、儲蓄行為模式的變化及金融創新的步伐（這會影響家庭將財富分配於存款與其他金融資產的比例）等因素，均應包含於有關指標內。然而，部分上述因素難以量化計算，若要化為可以理解的文字寫入法律中便會更加困難；及
- (iv) 自動調整機制可能會對銀行界與存戶造成不明朗因素。銀行進行財務規劃會較困難，存戶則可能對當前的承保上限感到混亂。

6. 由於推行完善的掛鈎制度存在很多困難，至今只有少數國家¹採用這種制度。國際貨幣基金組織（基金組織）在其名為《存款保險：實際與良好手法》一文中亦指出，將承保上限掛鈎可能不是良策。基金組織認為，最理想的情況是通脹處於低水平，使上限能在相對較長的一段時間內保持穩定。在此情況下，公眾可明確知道承保上限的水平，而以計劃涵蓋的存戶數目與存款額而言，上限亦可保持於合適水平。

政府當局的意見

7. 政府當局同意基金組織的看法（即承保上限不應經常調整，調整時亦應酌情處理）。由於承保上限對存款保障計劃很重要，因此就承保上限作出調整前進行廣泛的公眾討論，是較恰當的做法。上一節的討論亦顯示，合適的承保上限受多個因素影響，自動調整機制亦有本身的問題。鑑於這方面的海外經驗尚屬有限，香港不宜在公眾仍未熟悉建議中的存保計劃的結構時引入掛鈎制度。

香港金融管理局
財經事務及庫務局
二零零三年九月

¹ 例如羅馬尼亞及薩爾瓦多。這些國家大部分都正在或曾面對高通脹的情況。

參考資料

1. *Deposit Insurance - Actual and Good Practices, Occasional Paper 197*, International Monetary Fund, Gillian G.H. Garcia, 2000
2. *A Guide to Deposit Insurance Reform, Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Third Quarter, Antoine Martin
3. *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Financial Stability Forum, September 2001
4. *Keeping the Promise: Recommendations for Deposit Insurance Reform*, Federal Deposit Insurance Corporation, April 2001