

立法會 *Legislative Council*

立法會LS96/02-03號文件

2003年5月2日內務委員會會議文件

《存款保障計劃條例草案》

法律事務部報告

I. 摘要

1. 條例草案目的
旨在就設立存款保障計劃(下稱“存保計劃”)、相關的管理及行政機關、財政安排、獲得補償的權利及支付補償，以及附帶及相應的事宜訂定條文。
2. 意見
 - (a) 金融管理專員將會是存款保障委員會的行政機關，其招致的費用及開支將從外匯基金撥付，而外匯基金則會從存款保障基金收回有關款項。金融管理專員亦會是決定何時從存款保障基金支付補償的機關。
 - (b) 存保計劃將為強制性計劃。存款保障基金將會由銀行的供款積存。
3. 公眾諮詢
當局曾於2000年年底及2002年3月進行公眾諮詢。
4. 諮詢立法會事務委員會
當局曾在財經事務委員會2003年1月6日的會議上曾就此立法建議進行諮詢。
5. 結論
條例草案是為保障存款人邁出的重要一步，亦可能會改變銀行業運作的法律及營商環境。議員或擬成立法案委員會，詳細研究條例草案的條文。

II. 報告

條例草案目的

旨在就設立強制性存款保障計劃(下稱“存保計劃”)以就在指明情況下向存款人提供補償的事宜訂定條文；就設立存保委員會及存保基金訂定條文；就向存保基金供款、獲得存保基金支付補償的權利及從存保基金支付補償訂定條文；以及就附帶及相應事宜訂定條文。

立法會參考資料摘要

2. 請參閱財經事務及庫務局財經事務科於2003年4月16日發出的B9/2/2C號文件。

首讀日期

3. 2003年4月30日。

意見

4. 立法會於2000年12月13日通過一項議案，促請政府當局盡快落實一套具成本效益，存戶又易於理解的存款保險制度，為小額存戶提供有效保障，並制定適當配套措施，以減低道德風險。擬議的存保計劃似乎是對該項籲請的回應。

5. 存保計劃將會是香港所有銀行必須參加的強制性計劃。如有關銀行是在香港以外成立為法團，並在其成立為法團的司法管轄區已參加一項類似的計劃，則可申請豁免。此計劃將涵蓋所有存款，但不包括存款期超過5年的定期存款、具保證的存款、在香港以外接受的存款、為外匯基金的帳戶持有的存款、任何不記名票據，以及銀行及其關連公司的存款。存保計劃成員或其關連公司的人員在緊接該成員的經理人獲委任前，或要求將該成員清盤的呈請作出前，作出的存款，亦不會被涵蓋。此計劃涵蓋的存款稱為“受保障存款”。

6. 存保計劃將由存款保障委員會(下稱“委員會”)負責維持。委員會將會是一個永久延續的法人團體，由財經事務及庫務局局長(或其代表)及金融管理專員(或其代表)擔任當然委員、委員會的行政總監擔任執行委員，並有4至7名非執行委員。除當然委員外，所有委員均須由行政長官委任。行政長官亦會委任一名非執行委員擔任委員會主席。公職人員不具有被委任為非執行委員的資格。

7. 委員會須透過金融管理專員執行其職能。金融管理專員須作出所有為實施委員會的決定而有需要作出的作為及事情，其就此方面招致的所有費用及開支，會首先從外匯基金撥付。財政司司長可決定

從存保基金付予外匯基金的款額。行政長官可基於公眾利益的理由，就委員會職能的執行向委員會發出書面指示。

8. 當局將設立一項存款保障基金(下稱“該基金”)，並由委員會負責管理。存保計劃每名成員(下稱“計劃成員”)均須向該基金供款。有關供款由建立期徵費、預期損失徵費及附加費組成。

9. 計劃成員須每年繳付建立期徵費，直至達到基金目標金額為止，其後則須維持該基金目標金額。基金目標金額將定於在緊接的上一年度的10月20日當日存放於所有計劃成員的受保障存款總額的0.3%。計劃成員須繳付的建立期徵費的計算方法，是將上一年的10月20日當日存放於該計劃成員的受保障存款款額(基礎款額)，乘以根據其專員監管評級決定的適用指明百分比所得出的款項。專員監管評級由金融管理專員編配予計劃成員，並反映金融管理專員對該計劃成員的整體財務狀況及其管理質素作出的評估。

10. 在首次達到基金目標金額後，計劃成員須每年繳付預期損失徵費，但如基金目標金額因計算該金額的指明百分比有所改變而增加，則屬例外。計劃成員須繳付的有關徵費的計算方法，是基礎款額乘以根據其專員監管評級決定的適用指明百分比所得出的款項。

11 在首次達到基金目標金額後，以及該基金在緊接的上一年度的10月20日當日的結餘少於有關基金目標金額的70%的情況下，計劃成員須繳付附加費。所有計劃成員須就任何一年繳付的附加費總款額，是以下兩個款額相差之數：所有計劃成員須就該年繳付的建立期徵費的總款額，以及所有計劃成員須就該年繳付的預期損失徵費的總款額。附加費總款額的經常上限，是該年的基金目標金額超逾該基金在緊接的上一年度的10月20日當日的結餘款額的30%。

12. 在存保計劃下，如某計劃成員發生指明事件，則該成員的存款人將獲支付補償。以下情況屬指明事件：原訟法庭已就該計劃成員作出清盤令，或金融管理專員已就其作出有關向該計劃成員的存款人支付補償的決定，向委員會送達通知(以較早發生者為準)。如就某計劃成員而言，已有經理人根據《銀行業條例》(第155章)第52條被委任，或已有臨時清盤人被委任，而金融管理專員認為該計劃成員無力償債、或相當可能會無能力履行它的義務、或即將中止向其存款人付款，則金融管理專員在諮詢財政司司長後，可向委員會送達上述通知。

13. 每名計劃成員的存款人可獲支付的最高補償款額為10萬元，不論有多少筆存款或存款款額為何。被動受託人、代理人或以客戶帳戶為任何人持有的存款，將視作該人作出的存款。如存款由2個或多於2個人共同持有，除非有證明令委員會信納有關人士中的每一人在該受保障存款中並非佔相等份額，否則該等人中的每一人均當作在該受保障存款中佔相等份額。然而，就從該基金獲得補償的權利而言，合夥是單一及延續的團體，須與不時屬該合夥的成員的人區別。

14. 如委員會從該基金向任何存款人作出補償付款，委員會將藉代位取得該存款人就他存放於有關無力償付成員的全部存款(不論是否屬於受保障存款)的所有權利及補救，代位的範圍是該筆付款及累算利息的全數，而相對該存款人的權利及補救，以及藉代位取得有關權利及補救的人的權利及補救，委員會享有優先權。

15. 如在香港以外的銀行要求獲得豁免、或存款人因委員會根據有關條文作出的決定而感到受屈，又或計劃成員不同意委員會就其須繳付的供款款額作出的評估，均可要求存款保障上訴審裁處(下稱“審裁處”)作出覆核。

16. 審裁處將由一名主席及兩名小組成員組成。主席將由行政長官按終審法院首席法官的建議委任一名法官出任，而小組成員將會由行政長官委任，他們的任期不得超過3年。任何人不得僅以遵從審裁處作出或給予的命令、通知、禁令或要求可能會導致他入罪為理由，而獲豁免遵從該命令、通知、禁令或要求。任何證據、答案或資料如可能會導致提供該證據、答案或資料的人入罪，均不得在法院進行的刑事法律程序中獲接納為針對該人的證據，但如該人被控犯作假證供罪或被控犯條例草案第40(3)條所訂罪行，則屬例外。由審裁處向上訴法庭提出的上訴，只可就法律論點提出。

17. 政府當局預期開展期約需12至18個月，然後委員會才能開始提供存款保障。當局在決定何時開始實施此計劃時，會考慮當前經濟環境及銀行界的意見。條例草案第1(2)條容許財經事務及庫務局局長在不同的日期實施所制定條例的不同部分。

公眾諮詢

18. 當局曾於2000年年底及2002年3月進行公眾諮詢。據政府當局表示，首輪公眾諮詢的結果顯示，公眾普遍支持在香港設立存保計劃。有關存保計劃的結構的詳細建議是第二輪公眾諮詢工作的重點，而該等建議受到所諮詢團體的普遍支持。香港銀行公會曾就擬議計劃提出多項具體建議。政府當局似乎並無接受全部建議。

諮詢立法會事務委員會

19. 當局曾於財經事務委員會2003年1月6日舉行的會議上就此項立法建議徵詢意見。

20. 雖然財經事務委員會普遍支持擬議的存保計劃，部分委員提出以下的關注／意見：

- (a) 在註冊當地已有類似存保計劃保障香港分行存款的境外銀行可獲豁免的建議，將會吸引存戶將存款轉往境外銀行；

- (b) 由於存保計劃基金所收取的供款會按銀行的“CAMEL評級”計算，取得較低評級的銀行會被迫從事較高風險的業務，藉以收回所付出的較高成本；
- (c) 存保計劃會涉及道德風險的問題，而銀行可能向客戶增收費用以收回該計劃的成本；及
- (d) 委任香港金融管理局（“金管局”）作為代理，負責執行存保計劃日常管理工作的建議，可能會削弱該計劃的公信力和獨立性。金管局作為銀行的規管機構，擔當這角色會引起衝突。一旦發生大規模銀行倒閉事件，金管局未必能夠調配足夠人手執行所需工作。

21. 關於(a)項，金管局表示，由於香港的存保計劃基本上是為了小額存戶而設的保障計劃，小額存戶不大可能會被上述因素吸引而將存款轉往境外銀行。

22. 關於(b)項，金管局指出，市民在公眾諮詢中贊同就供款評級採用不同的制度。鑒於銀行會嘗試改善其風險管理及資產質素，以期爭取較高的CAMEL評級，從而減少向基金支付的款項，擬議的供款機制將有助減低存保計劃可能引起的道德風險。

23. 關於(c)項，金管局認為銀行如何向客戶收取費用屬商業決定。金管局預計在存保計劃實施後，將有更多銀行服務供存戶選擇。

24. 關於(d)項，金管局認為，要求存保委員會維持足可應付銀行倒閉事件帶來的工作量但平日卻用不着的人手編制，並不符合成本效益。關於角色衝突的問題，把金管局在規管銀行業及管理存保計劃兩方面的職責分工便可解決。倘若發生大規模銀行倒閉事件，金管局可考慮外判其中一些工作，並聘用外間的專業人士。

結論

25. 法律事務部已就多項法律及草擬方面的問題要求政府當局作出澄清。條例草案是為保障存款人邁出的重要一步，並可能改變銀行業運作的法律及營商環境。議員或擬成立法案委員會，詳細研究條例草案的條文。

立法會秘書處
助理法律顧問
顧建華
2003年4月28日