

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)1710/05-06(02)號文件

檔號：CB1/SS/3/05

### 研究《存款保障計劃條例》下4項附屬法例的 小組委員會

#### 背景資料簡介

#### 目的

本文件載述推行存款保障計劃(下稱“存保計劃”)的背景，並綜述議員在財經事務委員會2006年3月6日會議上討論有關課題時提出的主要意見。

#### 背景

2. 在1991年香港國際商業信貸銀行倒閉及接連發生銀行擠提後，政府在1992年進行了一次全面的公眾諮詢，當時曾公開討論存款保障的課題。然而，其後基於成本、公平和道德風險幾方面的問題，設立存保計劃的建議被否決。

3. 1997至98年的亞洲金融危機，凸顯了外來衝擊和傳言可對個別銀行乃至整個銀行體系的信心產生不良影響。在1998年進行的“銀行業顧問研究”中，顧問公司認為現行的保障安排似乎未能充分提高公眾在危機中的信心水平，以避免出現銀行擠提，所以有充分理據加強現行安排。在國際上，以明確方式訂明存款保障亦是國際金融體系的大勢所趨。鑑於這些發展，香港金融管理局(下稱“金管局”)於2000年4月就加強香港的存款保障展開顧問研究。當局於2000年10月發表諮詢文件，邀請各界就設立存保計劃以增強銀行體系承受外來衝擊的應變能力發表意見。2000年12月，立法會通過一項議案，促請政府盡快落實一套存保計劃，為小額存戶提供有效保障，並制訂適當的配套措施，以減低道德風險。

4. 2001年4月24日，行政長官會同行政會議原則上批准設立存保計劃，並要求金管局就該計劃草擬詳細的設計特點。2002年3月，當局就金管局的詳細建議進行第二輪公眾諮詢，集中研究存保計劃的擬議架構。所接獲的意見普遍支持金管局的建議，儘管亦有建議要求透過縮減基金規模、延長基金達到有關規模的時間及政府作出更多承諾，以減低存保計劃的成本。

5. 政府當局在2003年1月6日向財經事務委員會簡介存保計劃的建議主要特點。委員沒有就有關建議提出任何反對，但卻就有關計劃的部分內容提出多項問題，例如存保計劃的管理工作及豁免參與存保計劃的安排。

6. 2003年4月30日，政府當局向立法會提交《存保計劃條例草案》。立法會為此成立法案委員會，審議條例草案。該條例草案通過後，《存保計劃條例》(第581章)於2004年5月制定，香港存款保障委員會(下稱“存保會”)亦於2004年7月成立。其後，存保會制訂了設立存保計劃的項目計劃，並展開數項主要籌備工作。

7. 政府當局在2006年3月6日向財經事務委員會簡介存保會在推行存保計劃方面的進展，包括對《存保計劃條例》附表1及4的擬議修訂，以及存保會將以附屬法例的形式發出的兩套規則(《支付供款規則》及《申述規則》)。

8. 2006年5月19日，政府當局在憲報刊登以下4項附屬法例：

- (a) 《2006年存款保障計劃條例(修訂附表1及4)公告》(下稱“《修訂公告》”);
- (b) 《存款保障計劃(計劃成員及受存保計劃保障的金融產品的申述)規則》(下稱“《申述規則》”);
- (c) 《存款保障計劃(繳付供款及逾期繳付費及支付回扣)規則》(下稱“《供款規則》”); 及
- (d) 《2006年〈存款保障計劃條例〉(生效日期)公告》(下稱“《生效日期公告》”).

上述4項附屬法例在2006年5月24日提交立法會進行先訂立後審議的程序。在內務委員會2006年5月26日會議上，議員同意成立小組委員會，研究該4項附屬法例。

## **存款保障計劃的推行**

### 存款保障計劃的主要特點

9. 《存保計劃條例》旨在就存保會設立存保計劃以就存放於屬存保計劃成員的銀行的存款在某些情況下向存款人提供補償、設立一個存保基金以支付該等補償，以及向存保基金供款、獲得存保基金支付補償的權利及從存保基金支付補償等事宜，訂定條文。

10. 存保計劃的主要特點如下：

(a) 存保會的職能

存保會須設立及維持存保計劃，以及管理存保基金。存保會透過金管局執行職能，但金管局可根據“用者自付原則”，向存保基金收回這方面的開支。

(b) 存保計劃的成員

除非獲存保會給予豁免，否則每一持牌銀行均是存保計劃的成員。

(c) 存保基金

- (i) 存保計劃的每個成員均須向存保基金作出年度供款。存保會會按照存放於成員的有關存款的款額，以及金融管理專員所給予的監管評級<sup>註</sup>，評估該成員須繳付的供款的款額；
- (ii) 以“每家銀行每名存戶”10萬元承保上限計，預期會在5年內達到目標基金規模，建立約16億元或受保障存款總額的0.3%的基金，並足以應付存保計劃所蒙受的大部分虧損。按此水平計算，84%存戶的總存款額可完全受到保障，而受保障存款總額則為16%；及
- (iii) 如法院已發出清盤令或金管局已決定作出賠償，便須從存保基金中向存款人支付補償。行政長官會同行政會議有權覆核金管局的決定。

(d) 上訴審裁處

該條例設立獨立的存款保障上訴審裁處，負責聆訊存款人及存保計劃成員針對存保會及金管局就在存保計劃下獲得補償的權利、豁免參與存保計劃的申請及計劃成員須繳付的供款款額所作的決定而提出的上訴。

## 與存保計劃運作有關的附屬法例

11. 行政長官會同行政會議根據《存保計劃條例》第54條訂立《修訂公告》。該公告旨在澄清結構性產品不受存保計劃所保障，以及作出雜項修訂以改善該條例附表1及4的運作。

12. 存保會根據《存保計劃條例》第51條訂立《申述規則》及《供款規則》。《申述規則》規管存保計劃成員(下稱“計劃成員”)就其成員資格及其金融產品是否受到保障應作出的申述。《供款規則》訂明計劃成員向存保會繳付供款及逾期繳付費的方式，以及存保會向計劃成員支付供款回扣的方式。

<sup>註</sup>

“CAMEL評級”是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)這幾個範疇來評估認可機構的財政實力與整體穩健程度。

13. 鑑於推行存保計劃的籌備工作的進展，財經事務及庫務局局長發出《生效日期公告》，使整套《存保計劃條例》全面生效，並指定2006年9月25日為《存保計劃條例》尚未實施的條文開始實施的日期。

### **議員在財經事務委員會2006年3月6日會議上提出的主要意見**

14. 財經事務委員會原則上支持《存保計劃條例》附表1及4的擬議修訂，以及擬議《申述規則》和《供款規則》的主要內容。

15. 2006年3月6日財經事務委員會會議紀要摘錄載於**附錄I**。

### **參考資料**

16. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2006年6月9日

## 2006年3月6日財經事務委員會會議紀要摘錄

\* \* \* \* \*

### VI. 存款保障計劃的推行進展

(立法會CB(1)997/05-06(06)號文件——香港存款保障委員會提供的文件

立法會CB(1)997/05-06(07)號文件——立法會秘書處擬備的背景資料簡介)

香港存款保障委員會(下稱“存保委員會”)作出簡介

47. 應主席之請，香港存款保障委員會總裁(下稱“存保委員會總裁”)利用電腦投影片簡介存保委員會在籌備推行存款保障計劃(下稱“存保計劃”)方面所取得的進展。他特別提到在以下的主要籌備工作方面所取得的進展：

(a) 評估供款制度

- 存保委員會已設立一套制度，按存保計劃成員的有關存款總額及金管局給予的監管評級等資料，評估該成員應支付的年度供款額。
- 存保計劃成員已向存保委員會提交首份“有關存款”申報表，金管局亦已提供存保計劃成員的相關監管評級。根據這些資料，存保委員會已準備就緒，可於2006年評估存保計劃成員須支付的供款額。

(b) 制訂規管存保計劃運作的規則及指引

- 《存保計劃條例》賦權存保委員會及金融管理專員制訂規管存保計劃運作的規則。存保委員會將會發出的兩套規則為《支付供款規則》及《申述規則》。金融管理專員會負責發出《維持資產規則》。這些規則將以附屬法例的形式頒布，須提交立法會進行先訂立後審議的程序。

- 除上述規則外，存保委員會亦已於2006年2月發出資訊系統指引。有關指引要求存保計劃成員以指定格式保存及向存保委員會提供資料，以確保存保委員會可迅速決定補償金額及向合資格存款人支付補償。

(c) 賠款機制

- 賠款系統開發工作進展理想，現正進行用戶驗收測試。
- 存保委員會將會編製全面的賠款程序手冊，以列明主要的賠款程序及各項賠款活動。

(d) 宣傳計劃

- 存保計劃要有效鞏固銀行體系的穩定，有賴公眾對計劃的信心。為此，在存保計劃即將正式推行前會展開宣傳計劃，例如電視及電台廣告、透過存保計劃成員的分行網絡派發資料單張，以及在大型商場和地鐵站舉辦展覽。
- 存保委員會會制訂長期策略，確保公眾人士充分認識存保計劃。

(e) 其他

- 存保委員會建議修訂《存保計劃條例》附表1，藉以訂明所有結構性產品在初期均不受存保計劃保障。該委員會亦就有關檢討定出一套量化的觸發基準，若檢討結果顯示不保障結構性產品會明顯影響存保計劃的功效，便會將結構性產品列入受《存保計劃條例》保障的產品之內。
- 存保委員會又建議修訂《存保計劃條例》附表1及4。該等修訂旨在使存保計劃成員在評估供款時可無須剔除某些豁免人士持有的存款；澄清首年供款將會按時間比例評估；及指定若該年的10月20日為公眾假期，存保計劃成員應申報之前一日的存款狀況。

48. 關於未來路向，存保委員會總裁表示，餘下的工作預期可於未來6個月內完成，若一切順利，存保計劃將於2006年下半年開始推行。

## 討論

### 將成本轉嫁客戶

49. 湯家驛議員察悉，存保計劃基金將由成員銀行的供款設立，他關注到銀行會否試圖向客戶增收費用以收回實施存保計劃的成本。就此，湯議員詢問當局會否制訂措施及指引，確保銀行不會將存保計劃的成本轉嫁客戶。劉慧卿議員對他所提的關注亦有同感。

50. 存保委員會總裁回應時表示，銀行如何向客戶收取費用屬商業決定，存保委員會或金管局不宜干預該等決定。不過，他指出，鑑於基金建立期預計約為5年，其間銀行每年的平均供款比率低至僅為受保存款的0.08%，而其後的平均供款比率則會降至0.01%，故此對成員銀行的成本影響不大。此外，存保計劃推行後，預料銀行會傾向於較積極爭取小額存款。因此，市場競爭會對銀行構成壓力，抑制銀行轉嫁成本。財經事務及庫務局首席助理秘書長(財經事務)5補充，政府當局一直透過代表政府擔任存保委員會當然委員的財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)，積極參與存保計劃的籌備工作。她表示，政府當局贊同存保委員會總裁的意見，認為銀行不大可能會把存保計劃的成本轉嫁客戶。

### 存保計劃基金的管理

51. 劉慧卿議員對存保計劃基金的管理表示關注。她尤其關注的問題是如何應付存保計劃的運作成本、如何釐定基金的投資策略，以及由誰負責進行該等投資活動。

52. 存保委員會總裁回應時表示，存保計劃基金將由存保委員會管理。由於建議的目標基金規模為銀行體系的受保存款總額的0.3%(按2002年8月份的受保存款水平計算，相等於約16億元)，預期基金的投資回報將足以應付存保計劃的運作成本。存保委員會轄下的投資委員會將會負責基金的投資安排。他又表示，投資產品的範圍受到《存保計劃條例》的相關條文所規限，只可投資於外匯基金存款、外匯基金票據、美國國庫券，以及匯率及利率合約等。倘若投資回報不足以應付運作成本，則會以存保計劃成員的供款填補差額。

### 存款保障金額及支付補償

53. 劉慧卿議員及湯家驛議員對存保計劃所訂的存款保障金額表示關注。劉議員察悉承保上限為每家銀行每名存戶10萬元，她關注存保計劃所提供的保障是否與海外

司法管轄區的類似計劃相若。存保委員會總裁回答時表示，由於84%存款人的總存款在銀行一旦倒閉時可獲得十足保障，10萬元的承保上限被認為可以接受。

54. 劉慧卿議員亦關注一旦有銀行倒閉時向存款人支付補償所需的時間。她認為必須在存保計劃下迅速支付有關款項，這對恢復存戶對銀行體系的信心十分重要。存保委員會總裁表示，所需的實際時間將視乎有關銀行的資訊系統的質素及資料庫的完整性而定，這些因素會影響存保委員會對存款人的申索所作出的評估。存保委員會的目標是在銀行倒閉後的兩星期內向存款人發放最高為其應得賠償的25%的臨時賠款，並於6星期內向存款人全數支付其應得賠償。他指出，這些付款時間是存保委員會的目標而非服務承諾。

#### **豁免參與存保計劃**

55. 存保委員會總裁回應主席就豁免境外註冊銀行參與存保計劃所提的關注時解釋，持牌銀行參與存保計劃屬強制性。然而，若境外註冊銀行香港分行的存款已受到該銀行註冊地的計劃保障，而該計劃的保障範圍及水平又不遜於香港的存保計劃就該等存款所提供的保障，則該境外銀行可申請豁免參與存保計劃。不過，他預計只有少數在香港營運的境外銀行有資格獲豁免參與存保計劃。

56. 對於成員銀行的本地分行須展示存保計劃成員標誌的規定，劉慧卿議員關注到可能會令公眾產生混淆，以為他們存放於獲豁免參與存保計劃的銀行的款項完全不受保障。存保委員會總裁表示，獲豁免銀行必須通知存款人或準存款人它們並非存保計劃的成員銀行，以及提供有關其註冊地的計劃所提供的保障詳情，包括保障水平及受保存款的種類。

#### **投訴／上訴機制**

57. 譚香文議員詢問，存保計劃下有何機制處理小存戶的投訴及／或上訴。存保委員會總裁回應時表示，存款人可直接向存保委員會提出有關計劃成員的投訴。此外，存款人及成員銀行亦可向獨立的存款保障上訴審裁處(下稱“審裁處”)提出上訴，以覆核存保委員會作出的決定。存保委員會副總裁(營運)補充，審裁處於2005年1月成立，前高等法院上訴法庭副庭長獲委任為主席，同時亦設有一個由6名來自不同專業的人士組成的小組。財政司司長可從該小組中委任審裁處成員。

## 總結

58. 由於委員並無提出進一步問題，主席總結討論。他表示，事務委員會原則上支持規管存保計劃運作的擬議規則及《存保計劃條例》附表1及4的擬議修訂。至於何時將3套規則提交立法會進行先訂立後審議的程序，委員察悉，存保委員會的目標是在切實可行的範圍內盡快展開立法程序。

\* \* \* \* \*

## 附錄II

### 存款保障計劃的推行

#### 相關文件一覽表

(截至2006年6月9日的情況)

文件	立法會文件編號
有關“加強香港存款保障”的立法會參考資料摘要	—— (於2000年11月6日財經事務委員會會議上討論)
《加強香港存款保障諮詢文件》	CB(1)111/00-01 (於2000年11月6日財經事務委員會會議上討論)
2000年11月6日財經事務委員會會議紀要	CB(1)295/00-01
金管局提供有關“存款保險計劃的進度”的資料文件	CB(1)1114/01-02(02) (於2002年2月發給財經事務委員會委員參閱)
金管局提供有關“在香港設立存款保障計劃”的資料文件	CB(1)588/02-03(03) (於2003年1月6日財經事務委員會會議上討論)
2003年1月6日財經事務委員會會議紀要	CB(1)919/02-03
消費者委員會於2002年10月30日就存款保險計劃致金管局的函件	CB(1)655/02-03 (於2003年1月8日發給財經事務委員會委員傳閱)
有關《存款保障計劃條例草案》的立法會參考資料摘要	——
香港存款保障委員會提供有關“存款保障計劃的推行進度”的文件	CB(1)997/05-06(06) (於2006年3月6日財經事務委員會會議上討論)
立法會秘書處就“存款保障計劃的推行進度”擬備的背景資料簡介	CB(1)997/05-06(07) (供2006年3月6日財經事務委員會會議之用)
2006年3月6日財經事務委員會會議紀要	CB(1)1337/05-06 (議程第VI項)