

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)997/05-06(07)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2006年3月6日會議

存款保障計劃的推行進度 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2003年1月6日會議及《存保計劃條例草案》委員會會議上討論有關課題時所提出的主要意見及關注事項。

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。鑒於這些發展，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(“存保委員會”)亦於2004年7月成立。其後，存保委員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。

存款保障計劃的推行

存款保障計劃的主要特點

7. 《存保計劃條例》旨在就存保委員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。

8. 存保計劃的主要特點如下：

(a) 存保委員會的職能

存保委員會須設立及維持存保計劃，以及管理存保基金。存保委員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

除非獲存保委員會給予豁免，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。存保委員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^註，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

^註 “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。

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委員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。

存保委員會的籌備工作進度

9. 2005年5月，存保委員會向財經事務委員會提供資料文件，載述推行存保計劃方面的籌備工作進展(附錄I)。所取得的進展綜述如下：

- (a) 已完成制訂存保計劃成員須繳付的供款款額的評估制度；
- (b) 有關評估及支付補償予存款人的賠款程序的制訂工作及相關資訊系統的開發工作進展順利，一名顧問及一間資訊科技公司已獲委任就這方面提供協助；
- (c) 5套規管存保計劃運作的規則的制訂工作進展順利。這些規則會以附屬法例的形式發出，並會提呈立法會進行先訂立後審議的程序；及
- (d) 存款保障上訴審裁處已於2005年1月成立。該審裁處會按需要進行聆訊。

10. 在2005年11月7日及2006年2月6日的財經事務委員會會議上，事務委員會聽取金管局的工作簡報時，進一步獲知籌備工作的最新進展。在後述會議上，事務委員會察悉，規管存保計劃運作的規則的草擬工作已大致完成，目前正測試賠款系統，並已制訂推行存保計劃的宣傳策略。預期存保計劃將於2006年下半年開始收集供款及提供存款保障。

議員提出的主要意見及關注事項

11. 議員在2003年1月6日財經事務委員會會議及《存保計劃條例草案》委員會會議上提出的主要意見及關注事項綜述如下：

- (a) 委任金管局為代理，執行存保計劃的日常管理工作，可能會帶來負面影響，削弱該計劃的公信力和獨立性，而金管局既為銀行監管機構，此舉或會令金管局出現角色衝突；

- (b) 如境外註冊銀行的註冊地已設有類似計劃，保障其香港辦事處接受的存款，該銀行會獲豁免參與存保計劃。該項豁免或會鼓勵香港存款人把存款轉往海外銀行。獲豁免的銀行須通知其存款人或準存款人，它不是存保計劃的成員；
- (c) 由於存保基金所收取的供款會按銀行的監管評級計算，而取得較高評級的銀行向基金繳付的供款比率較低，取得較低評級的銀行或會被迫從事較高風險的業務，藉以收回所付出的較高成本。若銀行試圖向客戶增收費用以收回存保計劃的成本，便可能會引起道德風險的問題；
- (d) 10萬元的承保上限相對較低。然而，可以注意到，承保上限越高，道德風險越大；及
- (e) 應盡早發放補償，而且必需制訂應變安排，例如檢索所需資料及向公眾提供查詢服務，以避免一旦有銀行倒閉時可能出現混亂情況。

12. 2003年1月6日財經事務委員會會議紀要的摘錄載於**附錄II**。

最新發展

13. 存保委員會將於2006年3月6日向財經事務委員會匯報在推行存保計劃方面的籌備工作進展。

參考資料

14. 相關文件一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部1
2006年3月2日

參考資料

立法會財經事務委員會

設立存款保障計劃

引言

《存款保障計劃條例》(第 581 章)於二零零四年五月通過。香港存款保障委員會(存保委員會)在香港金融管理局(金管局)協助下,正進行在推出存款保障計劃(存保計劃)前必須完成的籌備工作。本文件匯報存保委員會至目前為止所取得的進展。

存保委員會的成立

2. 在《存保計劃條例》通過後,行政長官於二零零四年七月一日委任陳志輝教授為存保委員會主席,並委任在會計、銀行業、資訊科技及破產法例等範疇具有專業知識的四名人士為存保委員會委員。連同兩名當然委員,即金融管理專員¹及財經事務及庫務局局長²在內,存保委員會目前有七名成員。

3. 自二零零四年七月成立以來,存保委員會已舉行過七次會議,制定了設立存保計劃的詳細項目計劃,並展開下文所述數項主要籌備工作。

評估供款額的制度

4. 存保計劃的資金來自銀行業。每名計劃成員都要向存保基金作出年度供款。存保委員會會按照存放於計劃成員的有關存款款額,以及金融管理專員所給予的監管評級,評估計劃成員應支付的供款額。存保委員會已制定年度報表,讓計劃成員申報有關存款款額。計劃成員將於二零零五年十二月提交第一份申報表,所載資料為於二零零五年十月二十日的有關存款款額。此外,存保委員會與金管局亦已合作制定機制,讓金管局可向存保委員會提供個別計劃成員的監管評

¹ 根據《存保計劃條例》第 4(1)(b)條,金融管理專員已委任金管局副總裁(銀行)為代表,出任委員會的當然委員。

² 根據《存保計劃條例》第 4(1)(a)條,財經事務及庫務局局長已委任財經事務及庫務局常任秘書長(財經事務)為代表,出任委員會的當然委員。

級。這兩項元素構成評估計劃成員應支付的供款額的制度。

制定賠款程序及系統

5. 在存保計劃可開始提供存款保障前須完成的多項籌備工作中，最複雜的是制定一套賠款程序及開發相關的資訊系統，以評估及支付補償予存款人。為確保能順利完成這項工作，存保委員會已委任一名對存款保險運作有實際經驗的顧問提供協助。此外，存保委員會亦已聘請一間資訊科技公司開發必要的資訊系統(賠款系統)。

6. 這方面的工作正如期進行。顧問已定出賠款程序的整體架構，在接下來的幾個月裏，顧問會在存保委員會的其他人員及金管局的協助下，擬定詳細的賠款程序。與此同時，賠款系統的用戶要求已經定明，有關資訊科技公司正制定系統的功能規格。預期賠款程序及系統將可於二零零六年上半年進行測試。

訂立規則

7. 《存保計劃條例》賦予存保委員會及金融管理專員權力，訂立規則規管存保計劃的運作。有關規則應以附屬法例的形式發出，因此應提呈立法會進行先訂立後審議的程序。有關規則須在存保計劃開始提供存款保障前備妥。

8. 存保委員會及金融管理專員合共須訂立五套規則，分別為 –

存保委員會訂立的規則

- (i) 規管計劃成員就其是否存保計劃成員及存保計劃的保障範圍須作出的披露的規則；
- (ii) 有關計劃成員繳付供款予存保基金的方式的規則；
- (iii) 有關計劃成員為促使存保委員會能迅速支付補償予存款人而須維持的資訊系統及記錄的規則；
- (iv) 有關向存款人支付補償的方式的規則；及

金融管理專員訂立的規則

- (v) 規管計劃成員須在香港維持資產的規則。

9. 訂立上述規則的工作進展順利，存保委員會及金融管理專員已諮詢銀行業有關將會併入該等規則的主要原則。預期上述規則將於二零零五年底或二零零六年初分批提呈立法會，以進行先訂立後審議的程序。

設立存款保障上訴審裁處

10. 根據《存保計劃條例》，「存款保障上訴審裁處」可就存保委員會與金融管理專員作出的若干決定³作出覆核。該審裁處已於二零零五年一月成立，行政長官委任了前高等法院上訴法庭副庭長梅賢玉先生為審裁處主席，並已委出六人小組，從該小組中財政司司長可以委任審裁處成員。審裁處會按需要進行聆訊，若審裁處接到覆核存保委員會或金融管理專員的決定的申請，主席連同至少兩位由財政司司長委任的成員會就有關個案進行聆訊。

諮詢銀行業

11. 存保委員會一直有知會銀行業有關存保計劃項目的進展，並已設立一個包括十三名業界代表的諮詢委員會。該委員會是存保委員會與銀行業就共同關注的事項交換意見的有效渠道。例如，諮詢委員會的成員就訂立規管存保計劃運作的規則向存保委員會提供了許多具參考價值的意見。

開始提供存款保障

12. 直至目前為止，存保委員會在設立存保計劃方面取得良好的進展。存保委員會在未來一年將會繼續制定賠款程序與系統，以及規管存保計劃運作的規則。此外，存保委員會亦會制定策略，在推出存保計劃前，向公眾闡明有關存保計劃所提供的保障。存保委員會預期存保計劃可望於二零零六年下半年準備好提供存款保障。

香港存款保障委員會 二零零五年五月

³ 這些決定包括下述存保委員會的決定：境外銀行分行可否獲豁免參與存保計劃、計劃成員應支付的供款額及應支付予存款人的補償款額；以及下述金融管理專員的決定：對計劃成員施加維持資產的規定。

2003年1月6日財經事務委員會會議紀要摘錄



經辦人／部門

IV 設立存款保障計劃的進展

(立法會CB(1)588/02-03(03)號文件)

8. 應主席所請，香港金融管理局助理總裁(銀行業拓展部)(下稱“金管局助理總裁(銀行業拓展部)”)向事務委員會簡介金管局對建議在香港設立的存款保障計劃(下稱“存保計劃”)的結構的最新建議。

存保計劃主要設計特點的建議及實施安排

9. 金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，金管局在諮詢期間收集到的大部分意見均贊成，存保計劃的角色應限於一個“付款箱”。此外，亦有意見認為應成立獨立的法律實體，監察該計劃的運作，藉此提高問責性。因此，金管局建議成立一個法定機構——香港存款保障委員會(下稱“存保委員會”)，負責管理存保計劃，以及委任金管局為代理，執行該計劃的日常管理工作。存保委員會的決定將由獨立的存款保障上訴審裁處審核。金管局助理總裁(銀行業拓展部)補充，持牌銀行會被強制參與該計劃。承保上限將會定為每家銀行每名存戶10萬元。至於存保計劃的資金來源，金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，當局會以個別銀行按“CAMEL評級”作出的供款建立存保計劃基金。平均而言，在達到目標基金水平的首年之前，銀行須支付的供款比率為0.08%，以後則為0.01%。預期約需5年時間，便可達到建議的目標基金水平，即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約為16億元)。金管局助理總裁(銀行業拓展部)進一步表示，金管局現正就條例草案擬稿諮詢銀行界。預期條例草案可於2003年上半年度提交立法會審議。視乎所需籌備工作的進度，預計可於2005年推行存保計劃。

與議員進行討論

豁免參與存保計劃

10. 陳智思議員注意到，根據有關建議，若境外註冊銀行香港分行的存款已受到該銀行註冊地的存保計劃保障，而保障的範圍及程度不遜於香港的存保計劃，該

境外銀行可申請豁免參與香港的存保計劃。他詢問，香港有多少間境外註冊銀行符合豁免資格。

11. 金管局助理總裁(銀行業拓展部)回答時表示，少數在註冊地設有存保計劃的境外註冊銀行會為其境外分行的存款提供保障。德國設立的存保計劃，是少數提供此類保障的制度之一。因此，預計只有少數在香港經營的境外銀行有資格獲豁免參與存保計劃。

12. 胡經昌議員關注到，擬為境外銀行提供的豁免及海外存保計劃可能提供的較高賠償額，將會吸引存戶將存款轉往境外銀行。金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，由於香港的存保計劃基本上是為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。

存款保障上訴審裁處

13. 吳亮星議員查詢擬成立的存款保障上訴審裁處的成員組合及職權範圍。金管局助理總裁(銀行業拓展部)答稱，審裁處會由行政長官從相關界別委任的獨立成員組成。審裁處會獲授權審核存保委員會的決定，包括有關訂定賠償款額、豁免參與存保計劃及訂定銀行須支付的供款額的決定。至於胡經昌議員關注審裁處同時負責裁定賠償額及受理上訴可能會出現角色衝突，金管局助理總裁(銀行業拓展部)強調，存保委員會及審裁處是兩個獨立的實體。存保委員會決定賠償額，而審裁處則受理不服存保委員會決定的上訴。兩者並不存在角色衝突。

銀行供款及CAMEL評級制度

14. 由於存保計劃基金所收取的供款會按銀行的“CAMEL評級”計算，而且取得較高評級的銀行向基金支付的供款比率較低，何俊仁議員擔心，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。

15. 金管局助理總裁(銀行業拓展部)回應時表示，採用非劃一供款制度在公眾諮詢中獲得支持。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。

16. 至於胡經昌議員查詢按CAMEL評級制度的各個評級劃分的銀行數目，金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，大部分銀行取得第二級評級。關於不服所得的

CAMEL評級的銀行可否向存款保障上訴審裁處提出上訴的問題，金管局助理總裁(銀行業拓展部)解釋，CAMEL評級由金融管理專員決定，審裁處將不獲授權覆核金融管理專員對評級的決定。

17. 劉慧卿議員察悉，存保計劃基金約於5年內便可達到16億元的目標水平，她詢問若屆時未能達到目標，對銀行的供款比率將有何影響。金管局助理總裁(銀行業拓展部)答稱，倘若未能達到目標基金水平，供款比率(平均)會維持於0.08%的水平。達到目標後，有關比率會減至0.01%。

道德風險問題

18. 陳鑑林議員察悉，把擬議承保上限設於每家銀行每名存戶10萬元的水平，可使84%的存戶在存保計劃下獲得十足保障，而相對於香港存款總額則只佔其中的16%，故他對存保計劃所衍生的道德風險問題表示關注。鑒於中額及大額存戶將不會獲得保障，而香港的存款總額大部分均來自這些存戶，加上銀行會向客戶增收費用以收回該計劃的成本，陳議員擔心中額及大額存戶會因補貼存保計劃的小額存戶而令本身利益受到損害。就此方面，李卓人議員擔心銀行會將存保計劃的成本轉嫁小額存戶，並詢問有否措施保障他們的利益。

19. 金管局助理總裁(銀行業拓展部)回答時表示，曾有爭議指大額存戶有較多資源保障本身的利益，並會審慎選擇銀行，因此在香港設立存保計劃的主要作用是保障小額存戶。不過，必須注意的是，中額及大額存戶同樣會受到存保計劃保障，因為該計劃會為他們的首10萬元存款提供十足保障。

20. 對於顧客所需承擔的費用的關注，金管局助理總裁(銀行業拓展部)強調，銀行如何向客戶收取費用屬商業決定，金管局不宜作出干預。不過，金管局的研究及海外經驗已顯示，規模較小的銀行傾向更積極爭取小額存戶。因此，預計在存保計劃實施後，將有更多銀行服務供存戶選擇。

香港存款保障委員會的管理工作

21. 關於委任金管局作為存保委員會的代理，負責執行存保計劃日常管理工作的建議，劉慧卿議員關注到，此舉可能會帶來負面影響，削弱該計劃的公信力和獨立性，而且金管局作為銀行規管機構，擔當這角色會引起衝突。鑒於金管局會從存保計劃基金中收回其招致

的全部費用，她對此建議能否減低存保計劃的行政費用表示懷疑。另一項關注是，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。劉議員進而查詢海外地區在管理存保計劃方面的經驗。

22. 金管局助理總裁(銀行業拓展部)回應時表示，視乎存保計劃的保障範圍，海外司法管轄區的存保計劃的管理機構各有不同架構。舉例而言，美國的存保計劃的運作方式並非只是一個付款箱，因此有關機構的編制較大。在制訂現時的建議時，金管局曾參考英國的經驗，當地的存保計劃亦是一個付款箱，英倫銀行獲委任為代理，負責管理該計劃。金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，以一個付款箱計劃來說，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，很可能不符合成本效益。他表示，香港銀行公會及消費者委員會均支持此建議。關於角色衝突的問題，金管局助理總裁(銀行業拓展部)解釋，依照海外地區的做法，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，便可解決這問題。至於委員關注一旦發生大規模銀行倒閉事件時的人手調配，金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，金管局可考慮外判其中一些工作，並在發生這些情況時聘用外間的專業人士擔任有關工作。

23. 應劉慧卿議員的要求，金管局答應提供消費者委員會對此建議的意見，供委員參閱。

(會後補註：消費者委員會於2002年10月致金管局的函件，已於2003年1月8日隨立法會CB(1)655/02-03號文件送交委員傳閱。)

向存戶發放臨時賠款

24. 曾鈺成議員查詢有關向存戶發放臨時賠款的建議。金管局助理總裁(銀行業拓展部)回應時解釋，有關建議旨在於銀行倒閉後的10日內向存戶提供高達其應得賠償的25%的款項(但不按累計利息作出調整)。這項建議將有助恢復存戶對銀行體系的信心，而且遇到某些需要長時間才能確定賠償款額的情況時，亦不致延誤向存戶發放賠款。他補充，倘若臨時賠款額超出應得賠償額，當局亦可依據法律條文向存戶追討有關款項。

* * * * *

存款保障計劃的推行

相關文件一覽表
(截至2006年3月2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	——
立法會秘書處擬備的“《存款保障計劃條例草案》委員會報告”	CB(1)1303/03-04 (2004年3月19日內務委員會會議文件)
香港存款保障委員會提供有關“設立存款保障計劃”的資料文件	CB(1)1666/04-05(01) (於2005年5月發給財經事務委員會委員參閱)