

立法會財經事務委員會

保障銀行體系穩定的兩項措施

引言

本文提供有關運用外匯基金就存放於香港所有認可機構的客戶存款提供擔保，以及設立備用銀行資本安排（備用安排），在有需要時向本地銀行提供額外資本的資料。

背景

2. 在現行架構下，維持香港銀行體系穩定的措施包括對銀行實行風險為本的審慎監管、在銀行體系整體及個別機構層面提供流動資金支持的安排，以及以存款保險形式提供的安全網確保香港銀行體系保持穩健。然而，目前這場金融危機令國際金融市場持續面對壓力，其中以美國市場尤甚，近期的形勢更有所加劇。香港作為自由開放的國際金融中心，這個發展對香港銀行體系及貨幣與金融體系的穩定健全帶來了新風險。為審慎起見，我們有需要作出額外安排，以保障香港銀行體系的穩定。為此，財政司司長在 2008 年 10 月 14 日公布了兩項措施。

存款保障

3. 先進經濟體系的銀行業面對的壓力增加、這些地區發生的銀行倒閉事件，以及其後這些地區所採取加強存款保障的措施，可能會引致一些沒有這類安排的地區的存款跨境轉移至有這類安排的地區，以致香港有必要檢討其存款保障水平。儘管香港的銀行保持穩健，平均資本充足比率高於14%、不良貸款比率不足1%，以及流動資金比率超過40%，但單憑這些基本因素可能仍不足以維繫存款人對銀行的信心。最近一間本地銀行發生擠提的事件顯示，在目前的形勢下，心理因素可能比基本因素來得更重要。因此在這個動盪時期，我們應防患未然，推出預防措施加強存款保障，讓我們能更有效防止問題發生。
4. 財政司司長經諮詢外匯基金諮詢委員會後，決定參照現行的存款保障計劃的原則，運用外匯基金就存放於香港所有認可機構的客戶存款提供擔保。除「持牌銀行」外，這項擔保還包括「有限制牌照銀行」及「接受存款公司」，有效期直至2010年底，適用於存放於香港認可機構（包括外資銀行香港分行）的港元及外幣存款¹，同時將涵蓋超出目前存款保障計劃下的受保存款上限的存款。
5. 最近發表有關「金管局就維持銀行體系穩定工作前瞻性研究」的報告建議應檢討香港的存款保障水平，以及

¹ 這項擔保涵蓋香港法例第581章《存款保障計劃條例》所界定的所有受保存款，就如該條例適用於所有認可機構一般。

研究提高保障上限（現時為每間銀行每名存款人 10 萬港元）的可能性。存款保障委員會已展開有關檢討，並會於未來幾個月內諮詢銀行業及市民後，提出建議。如要更改存款保障上限，必須修訂《存款保障計劃條例》，屆時立法會將會全面參與有關工作。

備用銀行資本安排

6. 香港的本地註冊持牌銀行（本地銀行）的資本狀況是全球最強健之一。按《資本協定二》所訂標準計算，本地銀行的資本充足比率平均約為 14%，國際最低要求則為 8%。然而，先進市場金融體系持續受壓，且影響不斷擴散，若這種情況繼續下去甚或惡化的話，有可能會影響到其他目前未受影響地區的銀行的資本基礎，包括香港的本地銀行，令它們可能需要在一個難以覓得資金的時期籌集額外資本。雖然目前這個風險還很低，但這個情況一旦發生，所造成的影響可能會對香港銀行體系的穩定造成極大風險，損害香港的國際金融中心地位。

7. 無論風險有多低，審慎的做法是防患未然。設立備用安排是有效的方法，可以在本地銀行提出要求時及在作出監管審視後，向有關銀行提供額外資本（備用資本）。備用安排會一直實行至 2010 年底，我們希望到時先進市場金融體系所面對的壓力已減退，國際金融狀況亦回復正常。香港金融管理局（金管局）會在 2010 年底前作出檢討，決定是否

需要繼續實行備用安排。提供備用資本的形式及條款將會根據個別情況決定，接受備用資本支持的本地銀行將須同意遵守金管局認為適當的條件或限制，以保障對備用安排的財務承擔。

8. 對本地銀行注入備用資本所需的資金將會來自外匯基金。財政司司長經諮詢外匯基金諮詢委員會後，已批准設立備用安排。

9. 政府是在考慮到國際金融市場的危機所引發非常特殊及嚴峻的情況後，決定推出這兩項措施的。這些是短期措施，並與全球及區內各地為恢復及鞏固銀行體系信心及穩定金融市場而採取的行動一致。我們推出這些措施並不是因為香港有任何問題，香港的銀行體系保持穩健，我們只是作好防範，以免國際金融形勢進一步惡化影響香港。這些措施符合外匯基金根據《外匯基金條例》有關保持香港貨幣金融體系穩定健全的法定目的。

10. 政府在推出這些措施時，已考慮過兩個問題：若存款擔保被觸發或本地註冊銀行決定啟動備用機制尋求注資，需要從外匯基金作出大額撥款的可能性；以及推出存款擔保後出現道德風險以致影響銀行的風險管理工作的可能性。

11. 就第一點而言，香港的銀行體系保持穩健，資本充足水平遠高於國際標準。我們並不預期需要啓動有關安排。這些措施屬預防性質，目的是要在全球金融體系持續受壓期間進一步鞏固信心。推出備用安排後，一旦本地銀行需要資金補充資本基礎，我們就可以透過這個安排向有關銀行提供額外資本，從而鞏固存款人就銀行能夠繼續經營的信心。因此，需要從外匯基金作出大額撥款的可能性極低。相反，若我們不推出這些預防措施，以防止問題出現，銀行陷入困境的機會或會增加，因而有可能導致政府為應付有關情況以維持貨幣與金融穩定時，需要承受更大的財政負擔。

12. 至於引起道德風險以致影響銀行風險管理工作的可能性，目前這場國際金融危機的嚴峻程度已不容許我們以擔心道德風險為理由而遲遲不採取行動。10月14日所公布的存款擔保是一項短期措施，到了2010年底香港的存款保障安排便會回復到存款保障計劃所提供的保障（視乎在上文第5段提及的檢討後有否作出任何修訂）。因此長遠而言應不會出現道德風險的問題。在現階段來說，金管局會按照現行的風險為本監管架構加強監管力度，這將有助確保認可機構不會過分倚賴存款擔保而冒過多風險。

香港金融管理局

2008年10月17日