



香港存款保障委員會
HONG KONG DEPOSIT
PROTECTION BOARD

加強存款保障計劃下的存款保障
公開諮詢報告

2009年8月

加強存款保障計劃下的存款保障 公開諮詢報告

目錄

引言.....	1
接獲的意見及本會的回應	
1. 保障額.....	2
2. 補償計算基準.....	4
3. 受保障產品範圍.....	5
4. 受保障機構類別.....	7
5. 融資安排.....	9
6. 其他意見.....	11
未來路向.....	12

[此頁特意留為空白]

引言

1. 存款保障委員會（存保會）於 2009 年 4 月 27 日發表一份諮詢文件，當中載有一系列加強存款保障計劃（存保計劃）下的存款保障的建議。該等建議乃從存保會於 2009 年第一季完成對存保計劃進行的第一階段檢討所得出。
2. 諮詢文件中的主要建議包括：
 - 將存保計劃的保障額由現時的 10 萬港元增至 50 萬港元；
 - 將因與提供銀行及金融服務相關的用作抵押的存款納入存保計劃的保障範圍；
 - 將用作計算向銀行收取供款的徵費比率減半，從而抵銷提高保障額對成本造成的影響；及
 - 保持存保計劃的若干特點不變：包括以存款淨額計算補償、不保障存放於非持牌銀行之存款及不保障結構性存款。
3. 存保會於兩個月的諮詢期內作出了廣泛的宣傳，鼓勵市民提出意見。在諮詢期完結前，存保會委任了一獨立研究機構進行了一次全港性的意見調查，以便了解公眾對有關建議的整體反應。除了向公眾收集意見外，存保會亦主動向多個有關團體作出諮詢，包括銀行業界、專業組織、消費者權益組織、學術界及立法會等。
4. 存保會合共接獲約 800 份來自市民及各界人士的意見，並收到主要有關團體提出的意見。是次踴躍的回應，反映諮詢達到引發社會廣泛討論有關課題的目的。
5. 整體而言，諮詢結果顯示存保會提出的建議得到公眾廣泛支持。本報告將概述就各項建議所收到的主要意見，以及存保會的回應與結論。

接獲的意見及本會的回應

1. 保障額

存保會的建議

建議將存保計劃的保障額由現時的10 萬港元增至50 萬港元，而非金管局顧問在顧問報告中所建議的20 萬港元。

建議將存戶在《公司條例》下可享優先索償金額的水平修訂為與存保計劃保障額掛鈎。如不作此修訂，調高保障額所牽涉的成本會十分高昂。

公開諮詢所得的意見

6. 公眾及主要有關團體普遍贊同有需要提高存保計劃的保障額。公眾普遍歡迎諮詢文件內所建議的較高保障額。一如所料，許多人士都希望將保障上限調升至 50 萬元以上或甚至不設上限。雖然如此，意見調查的結果顯示，約 80%的受訪者表示 50 萬港元保障額的建議可以接受。此建議亦獲得主要有關團體的支持，當中包括銀行業及消費者委員會。存保會亦收到一些不同的建議，例如將保障上限設於 50 萬元以下，以便更有效控制道德風險及成本；以及為 50 萬元以上的存款提供局部保障。
7. 有關將存戶在《公司條例》下可享優先索償金額的水平與存保計劃保障額掛鈎的建議，公眾的關注程度相對較低。不過，多個有關團體均認同此建議對控制提供存款保障的成本相當重要。會計界的專業人士向存保會提出，於修訂《公司條例》時須顧及銀行清盤時其他有關人士的權益。

存保會的回應及結論

8. 存保會完全理解存戶一般希望有較高的保障額甚或不設上限的保障。但根據存保會的分析顯示，若把存保計劃的保障額提高至 50 萬港元以上，將會使道德風險增加，亦會令成本不成比例地遞增。存保會欣然見到，絕大部分接受意見調查的公眾人士均認為存保會的建議可以接受。
9. 至於有關將保障上限設於 50 萬港元以下的建議，存保會欣然知悉公眾認同控制道德風險與成本的重要。由於存保會所建議的保障上限與其他主要國家的保障水平大致相符，而香港具有審慎而穩健的銀行規管與監察制度，故存保會相信隨附有關保障上限的道德風險應仍處於可受控水平。同時，存保會將採取減低成本的措施以緩和和提高保障額對成本造成的影響。至於對存款提供局部保障的建議，英國在北岩事件後的改革經驗顯示，雖然局部保障安排下的共同承保元素或有助減低道德風險，但卻無助於避免因謠言引發的擠提。
10. 就修訂《公司條例》對銀行清盤時其他有關人士的影響而言，提高優先索償金額可為小存戶提供較佳保障，但大存戶及其他債權人則會因此增加負擔。然而，預期大存戶及其他債權人可因債權人數目減少而受惠於清盤成本的減省及更快獲得賠償。由於現時的優先索償金額乃大約於 15 年前設定，故此應有充分理據更新有關金額，以維持它對小存戶提供的保障的真實價值。為確保兩項同為保障小存戶的安排的一致性，將《公司條例》下的優先索償金額與存保計劃保障額掛鉤是合符邏輯的做法。事實上，存保會亦已就此諮詢法律界的專業人士、相關政府部門及諮詢委員會，並無收到對修訂《公司條例》之建議的反對意見。
11. 根據諮詢結果，存保會認為本會的建議可於維持存保計劃的成效、道德風險與成本三者之間取得較佳的平衡，同時亦較能符合公眾的期望。

2. 補償計算基準

存保會的建議

存保會不建議改變現時存保計劃採用的抵銷方法（全面抵銷）。不過，存保會會繼續留意國際間的發展並檢討有關做法。

公開諮詢所得的意見

12. 維持抵銷方法不變的建議所獲得的公眾回應，較就諮詢文件內的其它建議所收到的意見為少。收到的意見中大部分表示支持存保會的建議，而意見調查的大多數受訪者亦認為此項建議可以接受。
13. 存保會所諮詢的主要有關團體普遍接納保持抵銷方法不變，但有部分團體建議存保會應繼續注視國際間在這方面的發展。對於改變存保計劃的抵銷方法，以及就《公司條例》下的優先索償權作出相應調整，會計界的專業人士與存保會有相同的憂慮，認為可能會導致香港的破產制度出現重大變化，影響存戶與其他債權人之間的利益之平衡。

存保會的回應及結論

14. 鑑於此項建議在諮詢之中獲普遍支持，存保會的結論是應該將存保計劃的抵銷方法保持不變。然而，如部分有關團體所建議，存保會將會繼續注視國際間在這方面的發展。

3. 受保障產品範圍

存保會的建議

建議將因與提供銀行及金融服務有關而不符合現時《銀行業條例》下「存款」定義的用作抵押的存款納入存保計劃的保障範圍。

建議修訂存戶於《公司條例》下可享優先索償的存款的定義，使之與經修訂的《存保條例》下存款的定義一致。

存保會不建議將結構性存款納入存保計劃的保障範圍。

公開諮詢所得的意見

15. 公眾普遍支持將用作抵押的存款納入存保計劃的保障範圍，大部分更希望存保計劃的保障範圍可擴大至包括其它種類的不受保障存款，例如結構性存款、年期超過 5 年的定期存款，甚至非存款投資，如股票、債券、保險單、儲蓄計劃及單位信託基金。意見調查的結果顯示，超過一半的受訪者同意保障用作抵押的存款，但不保障結構性存款。
16. 由於將用作抵押的存款納入保障範圍能有助提高存保計劃的清晰度和效用，主要的有關團體普遍同意此項建議。對於在現階段不將結構性存款納入存保計劃的保障範圍，大部分的團體表示支持，但提出存保會須注意該等存款於零售存戶之間的普及程度，以評估是否有需要就其保障地位作出檢討。另外，有意見認為不應該將結構性存款納入存保計劃的保障範圍，原因是此舉或會誤導風險承受能力較低的客戶買入高風險的產品。
17. 銀行業向存保會表示，銀行須就保障用作抵押的存款進行一連串的籌備工作。一些法律界及會計界的專業人士則指出，在界定用作抵押的存款以賦予其受保障地位時可能存在的複雜情況，尤其考慮到此舉將對其它條例中「存款」的定義的詮釋有所影響。

存保會的回應及結論

18. 鑑於將用作抵押的存款納入存保計劃的保障範圍獲得普遍支持，存保會將展開修訂《存保條例》及《公司條例》下的「存款」定義的工作，以落實有關改動。期間，存保會將徵詢法律意見，以確保有關修訂可有效達到預期目標，同時確保不會對其它相關條例的運作造成不協調的情況。當法例草案備妥時，存保會將諮詢業界及其它有關團體有關草案是否恰當。存保會亦準備與業界進行討論，以了解銀行為落實對用作抵押的存款提供保障而需作出的預備工作，並在經諮詢業界後為實施有關建議制定適當的時間表。
19. 公眾希望將存保計劃的保障範圍進一步擴大至包括其它種類的不受保障存款，甚至非存款投資，是完全可以理解的。將若干存款豁除於存保計劃，原因是為了使到存保計劃的保障與存戶在《公司條例》下可享優先索償權一致，目的是確保存保計劃的成本可維持於受控水平。由於部分不受保障存款（例如年期超過 5 年的定期存款）在市場上並不常見，將之納入保障範圍並不會對提高存保計劃的成效有顯著的作用，但卻牽涉到須對香港的破產制度作出調整。故存保會認為無需要在現階段將有關存款納入保障範圍。然而，存保會將繼續注視該等存款的普及性（尤其於小存戶的層面），以評估是否有需要對其保障地位作出檢討。在將來考慮應否擴大保障範圍至包括結構性存款時，存保會亦會特別留意有關改動會否引致保守客戶被誤導買入高風險產品。
20. 對非存款投資提供保障並不符合存保計劃向小存戶及缺乏投資經驗的存戶提供保障的目標和使命。其他國家的存款保障計劃甚少向存款以外的投資產品提供保障，而投資者一般受到其他補償計劃所覆蓋，例如投資於在香港交易所買賣的產品的投資者，便受到證券及期貨事務監察委員會轄下的投資者賠償基金所保障。

4. 受保障機構類別

存保會的建議

存保會不建議將存保計劃的保障範圍擴大至包括存放於有限制牌照銀行及接受存款公司的存款。

公開諮詢所得的意見

21. 出乎意料地，只有少數公眾人士要求將存保計劃的保障範圍擴大至包括存放在有限制牌照銀行及接受存款公司的存款。事實上，就此議題所收到的公眾意見之中，大部分同意繼續將有限制牌照銀行及接受存款公司豁除於存保計劃的成員範圍。而意見調查所得的數據亦顯示逾半數的受訪者認為存保會的建議可以接受。公眾對此議題的關注程度相對較低，可能反映有限制牌照銀行及接受存款公司的零售存戶數目極少。
22. 存保會所諮詢的有關團體大部分認同在現階段暫不需要擴大存保計劃的成員範圍至包括有限制牌照銀行及接受存款公司，但有部份要求存保會在參考金管局檢討認可存款機構三級制度得出的結果後再檢討有關安排。然而，接受存款公司公會並不同意將全部有限制牌照銀行及接受存款公司豁除，並要求至少應容許該等於日常銀行業務中牽涉存款之機構參加存保計劃。有一個信貸聯盟亦提出要求參加存保計劃。
23. 接受存款公司公會提出若存保計劃的保障額被提高至 50 萬港元，由於接受存款公司不能接受 10 萬港元以下存款而將之豁除於存保計劃之理據便不再成立。該會亦指出由於市況變化，其部分會員難以透過若干過往慣用的融資渠道取得資金，因而對零售存款的依賴程度越來越高。該會認為，其會員如持牌銀行一樣受到金管局的審慎監管，故無論在過往或未來均不會對銀行體系構成道德風險。另外，容許有限制牌照銀行及接受存款公司加入存保計劃將有助促進競爭，可為存戶帶來裨益，此觀點亦獲消費者委員會認同。接受存款公司公會亦質疑以一間機構獲完全保障的存戶百分比作為評估存款保障的成效之論是否成立，原因是大小存戶均有可能會於非常時期將存款提走。

存保會的回應及結論

24. 存保會十分清楚有限制牌照銀行及接受存款公司與持牌銀行一樣受到金管局的高水平審慎監管，亦不認為它們會對金融系統帶來較持牌銀行為高的道德風險。提出於現階段暫不將有限制牌照銀行及接受存款公司納入保障範圍之建議，主要是從此舉是否有助存保計劃達到其目標的角度作出考慮。
25. 根據國際公認的原則，一個存款保險計劃的保障範圍必須能包括絕大部分的存戶，才可有效避免因謠言引發擠提。保障的重點亦應落在該等在一般情況下並不具備條件和充份資料評估其交托資金的銀行之倒閉風險的人士。因此，小存戶數目偏低的機構一般而言並非存款保險計劃的目標。另一方面，雖然存款保險計劃的運作可能有助營造更佳的競爭環境，但促進競爭一般並非存款保險計劃的主要目標。存款保險乃一安全網安排，於銀行倒閉時為存戶提供保障，從而協助維持公眾對銀行體系的信心和其穩定性。
26. 根據存保會於 2009 年 6 月收集的統計數據，於接受存款公司持有 50 萬港元以下存款的存戶只有約 40%。因此，難以確定將存保計劃的保障範圍擴大至包括接受存款公司，會否對加強銀行業的穩定有所幫助。然而，存保會注意到金管局對認可存款機構三級制度作出之檢討，可能會對有限制牌照銀行及接受存款公司的運作模式造成影響。若金管局的檢討所提出的改動會令存保計劃因不包括非銀行類別接受存款公司而對其成效造成不利影響，存保會承諾會對存保計劃的成員範圍進行檢討。
27. 就一信貸聯盟提出加入存保計劃之要求，存保會的理解是該等信貸聯盟並不獲准接受公眾存款。信貸聯盟通常透過向特定受限制組群內的成員（如工會會員）募集資金，從而向有關成員提供貸款。信貸聯盟並非銀行體系的一部分，而有別於一些海外的信貸聯盟，本地的信貸聯盟並不如銀行般受到審慎規管及監察。因此，存保會並不認為將信貸聯盟納入存保計劃的保障範圍有助加強銀行業的穩定性。

5. 融資安排

存保會的建議

建議容許計劃成員選擇在其認為合適的情況下按存款的淨額匯報受保障存款以評估供款。

建議將存保基金的目標基金規模由現時受保障存款總額的0.3% 調整至0.25%。

建議維持計劃成員的年度供款金額於大致等同現時的水平。用作計算向計劃成員收取建立期徵費的供款比率因此需要減半。

公開諮詢所得的意見

28. 公眾向存保會提出有關減低成本措施方面的意見並不多，原因可能是這個議題相對較為技術性。而於問卷調查之中，逾半數的受訪者對存保會的建議表示贊同。
29. 存保會所諮詢的主要有關團體普遍贊同建議，惟有部分團體關注到，存保基金的目標基金規模由受保障存款總額的 0.3%調低至 0.25%及基金的目標水平須延遲達到，對存保計劃的成效造成的影響，尤其是在目前的經濟環境仍然波動的情況下。亦有一些團體表示關注讓銀行選擇根據淨額匯報受保障存款以評估供款可能會造成混亂，及此安排會否對於那些進行淨額計算能力較低的銀行不公平。
30. 銀行業歡迎存保會有意減低銀行的負擔，但提出供款比率應調低 75%，而非諮詢文件中所建議的 50%，以全面抵銷落實改善存保計劃的保障水平和保障範圍所引致的成本負擔。業界亦要求就存保基金的規模設定 28 億港元的上限，並希望提高釐定諮詢文件中融資安排所應用之方法和機制的透明度，以及要求存保會在日後調整基金目標規模時須諮詢業界。

存保會的回應及結論

31. 雖然存保會建議將存保基金的目標規模由現時受保障存款總額的 0.3% 調整至 0.25%，但由於受保障存款的基礎將會擴大，故估計基金規模將由 15 億港元增至 28 億港元。就成效而言，按建議調整後，存保基金將具備與以往相同的資本充足水平，可應付新保障額下所需發放補償的費用。儘管如此，存保會完全明白若累積存保基金所需資本的時間延長，可能會損害公眾對存保計劃的信心。
32. 由於根據存款淨額匯報受保障存款金額的安排是自願性質而非強制規定，故該等認為進行淨額計算並不符合經濟原則的計劃成員可沿用原來方法按總額進行匯報。存保會會對選擇淨額方式匯報的計劃成員作出清晰指引，以避免出現混亂情況。
33. 存保會留意到業界關注諮詢文件提出的減低成本措施，不一定能全數抵銷實施有關建議所產生的成本。正如諮詢文件提到，存保會十分關注建議對銀行的成本所造成的影響，因為如有關成本過高的話，會增加銀行將保障存款的成本轉嫁至存戶的可能性。若有證據顯示因有關建議而產生的成本會顯著高於預期，存保會願意在不會過度延誤為存保計劃累積所需資本的情況下，與業界研究進一步減低有關建議對成本造成的影響的可行方法。
34. 然而，存保會並不認為業界要求將存保基金規模的上限設定於 28 億港元合符邏輯。將存保基金的目標規模設定為受保障存款金額的一個百分比，是為了確保基金累積的財政資源會隨存保計劃所保障的存款金額及計劃因而可能須履行的財務責任的改變而增減。若為存保基金的規模設定上限，當存款市場規模擴大時，存保計劃便會出現資金不足的問題。
35. 在發表諮詢文件的同時，存保會亦已在網站發表用於估計存保基金的目標基金規模之融資模型的設定和假設。此外，存保會的年報亦可在網上取得，當中載有存保基金的收入與支出。除保密資料外，存保會樂意向業界提供有助其理解存保計劃融資金額乃如何定出的資料。

6. 其他意見

公開諮詢所得的意見

36. 消費者委員會指出目前市場上有少數結構性存款實際上受到存保計劃的保障，而該等存款被銀行稱為結構性存款，可能會使到公眾感到混淆。因此，該會要求存保會針對銀行所提供的結構性存款之保障地位，為存戶提供更明確的訊息。
37. 亦有意見指出存保會應推行適當的公眾教育活動，令公眾注意到雖然目前有限制牌照銀行及接受存款公司中的存款獲政府所提供的全面存款擔保所保障，但於全面存款擔保在 2010 年底屆滿後，在有關機構的存款並不會獲存保計劃保障。

存保會的回應及結論

38. 存保會同意消費者委員會的意見，認為結構性存款的申述安排應作出改善。就此，存保會將另行作出建議。
39. 存保會同意必須及早令大眾注意到於全面存款擔保屆滿後，在有限制牌照銀行及接受存款公司的存款將不會獲存保計劃保障，以便公眾及金融機構就有關轉變作好準備。存保會會在解釋對存保計劃作出的改動的宣傳活動中適當地指出有關轉變。

未來路向

40. 由於諮詢顯示各項建議均獲得廣泛支持，存保會將展開工作，制定有關提高存保計劃保障額、擴大其保障範圍至包括用作抵押的存款，以及對存戶在《公司條例》下可享優先索償權作出相應調整的法例修訂。就融資安排方面，存保會將著手草擬法定規則，為選擇按存款淨額匯報受保障存款以評估供款提供指引。存保會將收集更多數據，以評估實行各項改善建議對銀行帶來的成本負擔，並會與業界進一步討論，嘗試就對存保計劃的供款安排所需作出的調整達成共識。
41. 存保會希望可於 2010 年第一季向立法會提交立例議案，以落實諮詢得出的改動。
42. 對於該等存保會建議在現階段維持不變的存保計劃設計特點，存保會將繼續留意本地及國際的相關市場發展，以及會在適當時間評估是否有需要再作檢討。

— 完 —