

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)977/09-10號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2010年2月1日會議

有關"檢討存款保障計劃"的背景資料簡介

目的

本文件闡述檢討存款保障計劃(下稱"存保計劃")的背景資料，並綜述委員在財經事務委員會會議上商議有關議題時曾表達的意見及關注事項。

背景

實施存保計劃

2. 《存款保障計劃條例》(下稱"存保計劃條例") (第581章) 於2004年5月制定，而香港存款保障委員會¹ (下稱"存保委員會") 則於2004年7月成立。在規管存保計劃運作的規則制定後，存保計劃於2006年9月開始運作。

3. 存保計劃的主要特點包括 ——

- (a) 除非獲存保委員會豁免，否則所有持牌銀行均為存保計劃的成員。有限制牌照銀行及接受存款公司均不是存保計劃的成員；
- (b) 存保計劃的資金來自計劃成員的供款。收到的供款用作建立存款保障計劃基金(下稱"存保基金")。存保基金的目標基金水平為所有計劃成員的受保障存款總額的0.3%；²

¹ 香港存款保障委員會是根據《存保計劃條例》成立的法定機構，職責為設立及管理存保計劃。

² 據存保委員會於2009年4月發出的諮詢文件所述，按現時10萬港元的保障額和目標基金水平為受保障存款總額的0.3%計算，存保基金的目標基金水平估計約為15億港元。存保委員會至今已收取約10億港元的供款。根據目前每年大約收取3億至3億5,000萬港元供款的比率計算，存保基金預計可於2012年達致目標基金水平。

- (c) 個別計劃成員每年的供款額是根據該計劃成員上年截至10月20日的受保障存款金額和金融管理專員給予該成員的監管評級³而釐定；
- (d) 若干存款類別不受存保計劃保障，例如年期超過5年的定期存款、結構性存款(如外幣掛鈎存款和股票掛鈎存款)、用作抵押的存款(如抵押予銀行以獲得信貸的存款)、不記名票據(如不記名存款證)及海外存款。若某一金融產品被描述為存款，但不受存保計劃保障，計劃成員須就此通知客戶該產品不受保障；
- (e) 存保計劃的補償上限為每家銀行每名存戶10萬港元。如某一計劃成員遭飭令清盤，或金融管理專員決定應由存保計劃作出補償並已就此向存保委員會發出通知，存保基金應向該計劃成員的存戶發放補償；及
- (f) 如有需要就計劃成員發放存保計劃的補償，存保計劃會根據一項備用信貸安排向外匯基金借款，以發放補償予存戶。外匯基金向存保計劃提供的備用信貸額度為400億港元。存保計劃會在倒閉的計劃成員清盤期間向該成員追討發放予存戶的補償款項，以償還向外匯基金借取的款項。向外匯基金借貸的成本、任何已發放但未能在清盤過程中收回的補償款項，以及存保計劃於發放補償時招致的行政費用，一概由存保基金支付。

臨時百分百存款保障

4. 在2008年年底全球金融危機發生期間，為防患未然及加強公眾對香港銀行體系的信心，財政司司長於2008年10月14日宣布兩項措施，即運用外匯基金為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向本地銀行提供額外資本。這兩項措施會一直生效至2010年年底，屆時當局會因應國際金融狀況，決定應否延續措施。

5. 在2008年10月17日的財經事務委員會特別會議上，香港金融管理局(下稱"金管局")向事務委員會簡介該兩項新措施。關於提供百分百存款保障一事，委員察悉，該措施將參照存保計劃的原則實施，但包括有限制牌照銀行、接受存款公司及持牌銀行，並且適用於存放在香港的認可機構(包括外資銀行的香港分行)的所

³ "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)這幾個範疇評估認可機構的財政實力與整體穩健程度。

有港元及外幣存款。雖然委員普遍支持推出該兩項措施以保障銀行體系穩定，但部分委員關注當中涉及的道德風險，因為有關措施或會削弱銀行進行審慎風險管理的意欲。部分委員亦關注在2010年後停止實施新措施或會對本港在國際金融市場的信貸評級造成嚴重影響，以及可能導致資金從香港外流。

6. 金管局承認該兩項鞏固香港銀行體系信心的預防措施可能有負面風險，但表示處理有關風險的最佳方法是讓持份者完全瞭解該等風險。金管局向委員保證會密切監察情況，並採取適當的監管行動。此外，金管局表示會與採取類似措施的司法管轄區的有關當局聯繫，以制訂與國際做法大致相若的可行方法，在2010年後撤銷百分百存款保障。

7. 委員其後曾多次在財經事務委員會會議上討論關乎銀行體系穩定的事宜，其間察悉該項保障並未涵蓋某些存款(例如用作結算證券交易或具有透支功能的存款帳戶)，因而表示關注臨時百分百存款保障的涵蓋範圍，以及認可機構有否就不同的金融產品是否受到保障向客戶作足夠的宣傳和披露。此外，委員詢問政府當局將會採取甚麼措施，使並非存保計劃成員的認可機構在臨時百分百存款保障計劃取消後可維持其資金水平和穩健性。

檢討存款保障計劃

8. 因應存保計劃的運作經驗和國際及本地金融市場在全球金融危機發生後的發展情況，存保委員會於2008年第四季開展存保計劃的檢討，以期提升該計劃的成效及效率。檢討分為兩個階段，首階段的檢討集中處理存保計劃在下述範疇的可予改善項目：保障額、補償計算基準、受保障產品範圍、受保障機構類別及融資安排。第二階段則集中處理技術性的改善項目，藉着提高發放補償的效率及受保障產品範圍的透明度，以加強存保計劃的成效。

首階段的檢討

9. 存保委員會於2009年4月27日發出有關"加強存款保障計劃下的存款保障"的諮詢文件。該諮詢文件提出的主要建議包括

-
- (a) 將存保計劃的保障額由現時的10萬港元增至50萬港元；
 - (b) 將與提供銀行及金融服務相關的抵押存款納入存保計劃的保障範圍；

- (c) 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
- (d) 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的存款，以及不保障結構性存款。

10. 財經事務委員會在2009年6月1日的會議上聽取了該等建議的簡介。個別委員提出以下意見及關注事項：

- (a) 在推行改善建議時，應考慮在盡量加強保障與盡量降低成本之間求取平衡；
- (b) 把保障額提高至50萬元後，存戶可能會傾向於把存款分拆以取得更多保障，存保計劃的成效可能因而受到影響；
- (c) 若把保障額增加至50萬元，90%的存戶會受存保計劃完全保障，但若有銀行倒閉的傳言，餘下10%的存戶可能會從銀行提取50萬元以外的餘額存款，這些存戶提取存款或會影響銀行體系的穩定性和存保計劃的成效；
- (d) 關於存戶是否知悉其存款是否受到保障一事，當局仍有空間可改善申述規定，要求計劃成員通知客戶哪部分的存款不受保障。存保委員會亦應加強宣傳，尤其應向公眾解釋如結構性存款等較複雜的概念；及
- (e) 關於存保基金的投資策略及回報，政府當局／存保委員會可考慮應否如財政儲備般把存保基金的款項存放於外匯基金作投資，並就投資收入採用"固定比率"分帳的安排。

11. 在2009年6月1日的會議後，存保委員會提供了補充資料(**附錄I**)，說明存保基金的投資策略、持有不受保障存款的存戶所佔的百分比、在保障額提高至20萬元或50萬元這兩種情況下受保障存戶所佔的百分比分別為何，以及在有限制牌照銀行及接受存款公司開立的存款帳戶數目。

12. 存保委員會於2009年8月18日發出諮詢報告，並於同日發函通知財經事務委員會，存保委員會在兩個月的諮詢期內收到市民提出的逾800份意見，並接獲主要的持份者組織所提交的意見。在諮詢期完結前，存保委員會進行了全港性的意見調查，以便瞭解公眾對有關建議的整體意見。整體而言，諮詢結果顯示存保委員會提出的建議得到公眾廣泛支持。

第二階段的檢討

13. 2009年8月18日，存保委員會就第二階段的檢討發出有關"強化存款保障計劃的運作"的諮詢文件。該諮詢文件提出的主要建議包括(i)簡化存保委員會的議事程序及補償計算程序，從而加快向存戶發放補償；及(ii)強化存保計劃的申述制度，以提高保障範圍的透明度。建議概要載於**附錄II**。存保委員會於2009年11月30日發出公開諮詢報告。有關的新聞稿載於**附錄III**。

近期發展

14. 鑑於存保委員會的建議在公眾諮詢中得到廣泛支持，該委員會已開始草擬法例修訂，藉此落實經兩個階段的檢討總結得出的改善措施。政府當局將於2010年2月1日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介有關的立法建議。

相關文件

15. 相關文件可透過以下連結瀏覽：

有關"加強存款保障計劃下的存款保障"的諮詢文件(2009年4月)
<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/facb1-1428-c.pdf>

有關"加強存款保障計劃下的存款保障"的背景資料簡介
<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/fa0601cb1-1708-c.pdf>

財經事務委員會2009年6月1日會議紀要(第9至25段)
<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/minutes/fa20090601.pdf>

有關"加強存款保障計劃下的存款保障"的公開諮詢報告(2009年8月)
<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/facb1-2491-2-c.pdf>

有關"強化存款保障計劃的運作"的諮詢文件(2009年8月)
<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/fa/papers/facb1-2491-3-c.pdf>

有關"強化存款保障計劃的運作"的公開諮詢報告(2009年11月)
<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/papers/facb1-532-2-c.pdf>

立法會秘書處
議會事務部1
2010年1月28日

就立法會財經事務委員會的跟進問題的回應

加強存款保障計劃下的存款保障

- (1) 就陳茂波議員對存款保障計劃基金（存保基金）的投資策略和回報提出的關注，要求政府當局/香港存款保障委員會（存保會）考慮及建議應否將存保基金如政府財政儲備般存放於外匯基金作投資，以收取固定比率的回報。

存保基金的主要投資目標為保本和確保有足夠的流動資金以應付發放補償的成本。與此等目標相符，《存款保障計劃條例》（《存保條例》）規定存保基金只可投資於以下類別的金融工具：

- (a) 存於外匯基金的存款；
- (b) 外匯基金票據；
- (c) 美國國庫券；
- (d) 為對沖而持有的匯率合約或利率合約；及
- (e) 財政司司長批准的任何其他投資。直至目前為止，獲財政司司長批准的投資包括，在指定的限額下，年期不超過兩年的外匯基金債券和美國國庫債券，及因投資政府債券而需要維持的銀行存款。

另外，《存保條例》訂明存保會須負責存保基金的管理和行政。為履行此職能，存保會已成立了投資委員會。該委員會由具有投資、銀行業務和會計等專業知識的委員組成。鑑於存保基金的投資目標及範圍相當有限，存保基金的投資運作在投資委員會的指導下一直十分暢順。

外匯基金的職責範圍並不包括為其他機構提供基金管理及投資服務。現時，外匯基金是按市場利率對存保基金的存款支付利息。與政府的財政儲備不同，存保基金的款項並非公帑而是來自銀行的供款。若外匯基金向存保基金的存款提供如財政儲備般的固定利息，將可能構成外匯基金對私人出資的存保計劃作出補貼的情況。

- (2) 就涂謹申議員對百分百存款保障提出的關注，要求存保會在所有認可機構於 2009 年 5 月底前向持有不受保障存款的存款人作出申述的期限屆滿後，提供有關該等存款人數目的最新資料。

根據香港金融管理局於 2008 年 12 月發出的法定指引，所有的認可機構須在 2009 年 5 月底前向持有不受保障存款的存款人作出申述。根據主要零售銀行在完成發出該等通知後提供的統計數字，估計只有少於 5%

的存款人持有不受保障存款。

(3) 回應涂謹申議員對存保計劃的保障額的關注，要求存保會提供以下資料：

- (a) 如存保計劃的保障額增至 20 萬港元，受保障的存款人和受保障金額的比率（在已考慮存款人因存保計劃的保障額提高而分拆賬戶的情況下）；及
- (b) 如存保計劃的保障額增至 50 萬港元，受保障的存款人和受保障金額的比率和不受保障的存款人和不受保障金額的比率（在已考慮存款人因存保計劃的保障額提高而分拆賬戶的情況下）。

根據主要零售銀行就存保會的一項調查所提供的數字顯示（以 2008 年 10 月底的狀況為參考），估計若提高保障額至 20 萬港元和 50 萬港元，獲完全保障存款人的百分比將分別為 84% 和 90%，而受保障存款金額的百分比則分別為 17% 及 27%。然而，有關估算並沒有考慮存款人因保障額提高而可能分拆存款的行為。

根據存保會以往進行的意見調查的結果顯示，在現行的 10 萬港元保障額下，存款人分拆存款於不同銀行的行為並不普遍。在較高的保障額下，存款人會否分拆存款取決於多項因素，例如銀行業的穩定性和競爭環境、分拆存款對個別存款人的成本及好處。因此，推測存款人分拆存款的行為存在一定的難度。不過，存保會會透過定期的意見調查繼續監察有關趨勢和行為模式。

現行的存保計劃之設計在一定程度上已可應付存款人分拆存款的行為。由於銀行是按照存放於它們的受保障存款金額的某個百分比作出供款，如受保障存款金額因存款分拆行為而上升，供款亦會相應增加。故此，除非分拆存款的行為變得非常普遍，存保計劃的有效性將不會受到明顯的影響。如前所述，存保會會不斷留意有關發展。

(4) 回應主席對存保計劃的受保障機構類別的關注，要求存保會提供有限制牌照銀行和接受存款公司的存款戶口的數目，並列明存款額在 50 萬港元或以下和高於 50 萬港元的戶口數目。

存保計劃的補償金額是按每名存款人計算的，即補償是按存款人在不同賬戶中持有的存款的總額計算。因此，應以受保障存款人數目，而非戶口數目，去衡量存保計劃的有效性。為避免由謠言引發的銀行擠提，存保計劃必須能為大部分存款人提供完全保障。在 50 萬港元的保障額下，多於 90% 的銀行存款人將會獲得存保計劃的完全保障。

由於有限制牌照銀行只可接受 50 萬港元或以上的存款，它們並沒有少於 50 萬港元存款的存款人。換言之，在 50 萬港元的保障額下，沒有有限制牌照銀行的存款人可獲得完全保障。

接受存款公司按法例的規定只可接受 10 萬港元或以上的存款。根據存保會的統計數字，在 27 間接受存款公司之中，只有 8 間有多於 10 名存款人。平均而言，大約有 60%的接受存款公司的存款人持有多於 50 萬港元以上的存款，持有 50 萬港元或以下存款的存款人則只有約 40%。這確認了即使提高保障額至 50 萬港元，存保計劃亦未能為接受存款公司的大部分存款人提供完全保障。

香港存款保障計劃委員會
2009 年 6 月

建議概要

1. 補償計算程序

- 建議容許身處香港以外地點的存保會委員透過電子渠道參與存保會會議。
- 建議賦予存保會權力，可於其認為累算利息金額未能確定，或根據《存保條例》確定該金額需時之久會不當地阻延存保會向存戶支付補償之時，決定該累算利息金額。
- 建議賦予存保會權力，可於其認為存戶的年金或將來或或有負債之價值未能確定，或根據《存保條例》確定該等價值需時之久會不當地阻延存保會向存戶支付補償之時，決定該等價值。
- 建議在《存保條例》內更清楚闡明存保會可向不同類別的存戶作出不同金額的中期付款的權力。

2. 申述安排

- 建議除自動續期的交易之外，計劃成員須按每宗交易作出負面披露和獲得客戶確認。
- 建議計劃成員須就其存款的保障地位作出正面披露：透過賬戶訂立的存款，須於開戶之時作出披露；非透過賬戶訂立的存款，須於每次進行交易時作出披露；現有賬戶或存款，須作出一次性披露。
- 建議規定計劃成員須於指定時間內以指定形式回應存戶對正面披露的要求。

- 建議規定計劃成員作出的正面及負面披露須符合若干有關字體大小及位置的標準，以確保該等披露足夠明顯，容易讓存戶察覺。
- 建議禁止計劃成員將不符合《存保條例》所指的結構性存款的金融產品稱為結構性存款。

(資料來源：存保委員會於2009年8月18日發出有關"強化存款保障計劃的運作"的諮詢文件的附錄)

新聞稿

存保會發布存款保障計劃第二階段檢討報告

香港存款保障委員會（存保會）今日（星期一）發布存款保障計劃（存保計劃）第二階段檢討的公開諮詢報告，其中亦載有存保會就第一階段檢討諮詢時尚未定案，有關存保計劃融資安排應作出的調整的決定。

繼就第一階段檢討有關加強存款保障的建議之公開諮詢結束後，存保會於 2009 年 8 月中就第二階段檢討的建議向公眾進行諮詢，有關建議的範圍集中於提高存保計劃發放補償的效率及其保障範圍的透明度。為期兩個月的諮詢，已於 2009 年 10 月 17 日結束。

有關簡化發放補償程序的建議在諮詢中獲得普遍的支持。接獲的意見主要是要求建議所增添的彈性，須以負責任、公平及具透明度的方式執行，並需輔以恰當的制衡措施。至於強化存保計劃申述制度的建議，其令存戶充份知悉存款的保障地位之精神，亦得到公眾以及業界的廣泛認同。但存保會亦留意到業界憂慮在執行部分建議時可能會遇到實際的困難。因此，存保會準備在不影響達到原有的政策目標的情況下，在實施有關建議時引入彈性，以回應業界的合理憂慮。

於進行第二階段檢討諮詢工作的同時，存保會繼續與銀行業界商討如何調整存保計劃的融資安排，以抵銷提高存保計劃保障額對成本產生的影響。經與業界討論後，存保會認為將供款比率¹如業界所建議調低 75% 並不恰當，因此舉會導致佔有大部分受保障存款的銀行繳交過低的保費和大幅延遲存保基金達到目標基金規模的時間。然而，為更有效地消除存款保障的成本被轉嫁予存戶的可能性，存保會決定將供款比率削減 65%。此減幅乃參考存保會於去年年底作出的估算及其後存款市場錄得的明顯增幅而決定。

存保會主席陳志輝教授表示：「隨著對第二階段檢討的諮詢圓滿結束，存保會於 2008 年第四季對存保計劃展開的兩輪檢討已告一段落。本會衷心感謝公眾、業界及其他人士所提出的寶貴意見，尤其是在諮詢過程甚為緊湊的情況之下。」

存保會總裁李令翔先生補充：「完成檢討及諮詢工作後，下一個里程碑是展開立法程序，以落實檢討得出的修改建議。存保會已著手草擬相關的法例修訂議案，並將繼續爭取有關團體的支持及徵詢他們的意見，以確保有關規定的細節能達到原本的政策目標，而實施時不會產生過高的成本與負擔。」

存保會期望盡快引入於第一階段及於第二階段檢討得出的改善項目，最佳能於2010年底前生效，讓市民在政府提供的百分百存款擔保屆滿時能受惠於一個更佳的存保計劃。

第二階段檢討的諮詢報告的全文載於存保會的網址（www.dps.org.hk）。

¹供款比率指於建立存保基金初期用作計算徵收計劃成員的建立期徵費的比率。

附件：強化存款保障計劃的運作公開諮詢報告

有關新聞稿的查詢，請聯絡：

高級經理（支付與傳訊）蔡耀基先生，電話 2878 1060；或
經理（傳訊）黎慧明小姐，電話 2878 1305

有關一般查詢，請致電存保會熱線 1831831。

香港存款保障委員會

2009年11月30日