

2015 年 5 月 4 日  
討論文件

## 立法會財經事務委員會

### 優化存款保障計劃建議

#### 目的

本文件旨在向委員簡介就優化存款保障計劃(「存保計劃」)的立法建議，以在一旦有銀行出現危機時加快向受影響存款人發放補償。

#### 背景

2. 存保計劃根據《存款保障計劃條例》(《存保條例》)(第 581 章)於 2006 年全面推行，旨在為存款人提供保障，並透過減低銀行擠提的風險及由銀行危機引發的潛在連鎖反應，促進銀行體系的穩定性。存保計劃由根據《存保條例》成立的法定機構香港存款保障委員會(「存保委員會」)管理。所有持牌銀行(獲存保委員會豁免者除外)皆屬存保計劃的成員(「計劃成員」)。現時，每位存款人在同一計劃成員內的存款保障上限為 50 萬港元，香港約 90% 的存款人正受全面保障。一般而言，大部分存款，包括人民幣及其他外幣存款，均為存保計劃所覆蓋的「受保障存款」。結構性存款、離岸存款、不記名存款及年期超過 5 年的定期存款則不受保障。存保計劃的資金來自計劃成員的供款，而目前存保計劃基金款額約為 24 億港元。存保計劃自設立以來從未被觸發。

3. 存戶對銀行體系的信心建基於有效的存款保障制度及其他市場監管架構下的防禦措施。作為銀行體系安全網的一環，穩健的存款保障制度在 2007/08 年的全球金融危機中顯得尤其重要。金融危機以後，主要金融市場的存款保險機構均重點增強其在遇到銀行倒閉時迅速發放補償的能力。鑑於相關的國際

發展及國際貨幣基金組織近期的評估結果<sup>1</sup>，政府就加快存保計劃發放補償速度的建議在 2014 年 9 月進行公眾諮詢，建議包括 –

- (a) 按受保障存款總額釐定存保計劃下的補償金額，即在計算及發放補償金額時，存款人於有關銀行的存款無需與其在同一銀行的負債互相抵銷，以存保計劃的保障額為限；
- (b) 提高用作計算存款補償金額的參考日期的確定性；及
- (c) 當觸發存保計劃發放補償時，容許存保委員會除使用傳統的書面通訊方法外，可以電子通訊渠道向存款人發出有關補償安排的通知。

## 建議立法修訂

### I. 按受保障存款總額釐定補償金額

4. 根據 2004 年通過的《存保條例》，當本港觸發存保計劃，在釐定支付予存款人的補償金額時，會先將存款人受的保障存款總額與其在該銀行內的債務結欠(如透支、個人貸款、按揭、信用卡及貿易融資貸款等引起的未償還債務)及或然負債(如擔保及外匯期權相關風險承擔)互相抵銷，並加上或減去存款或負債的任何應計利息。存保委員會根據存保計劃發放補償予存款人後，可藉代位取得有關存款人在該計劃成員的所有權利及補救(在補償付款的淨額及利息的範圍內)，並向該計劃成員或其清盤人從計劃成員的資產中索取全數已付補償金額。換言之，存保委員會釐定發放予存款人的補償金額及收回所支付的補償都是按淨額基準進行。

5. 在全球金融危機過後，主要市場的存款保險機構均進行了多項改革，加強其存款保險制度，以減低由危機引發或日

---

<sup>1</sup> 2013 年，由國際貨幣基金組織領導的金融體系評估計劃，完成檢視香港的危機管理及銀行處置框架，包括檢視存保計劃對促進香港金融穩定的作用。金融體系評估計劃的總結指出存保計劃具高透明度及可靠。該評估建議香港有關當局考慮在存保計劃釐定補償時，由現時的「全面抵銷」改為「按總額計算」，以加快當觸發存保計劃時發放補償的速度。

後出現危機時可能造成的影響。當中，金融穩定理事會<sup>2</sup>的多個成員地區已直接採用總額計算方法或由淨額計算轉用總額計算，以加快發放補償程序。目前，超過半數的金融穩定理事會成員地區已採納按存款總額作為其存款保險制度計算補償的方法<sup>3</sup>。由於推行此項改革及其他優化措施，這些存款保險機構的平均發放補償目標時間已由平均 2 至 3 個月，大幅縮短至少於 1 個月，甚或 1 個星期左右。

6. 有見及此，儘管本港的銀行系統及監管制度十分穩健，存保委員會在過去數年已落實多項改進措施，包括與香港金融管理局(「金管局」)建立預警機制，要求銀行遞交資料時更快及更齊備，以及提升系統處理能力，以便一旦觸發存保計劃時，可增加發放補償的效率。然而，現行的抵銷安排對縮短向存款人發放補償的時間至 7 日(此發放補償的目標時間，與其他情況相近的市場(如英國及新加坡)的存款保險計劃的目標相約)仍然構成障礙。

7. 因此，我們建議將《存保條例》下釐定補償的方法由按淨額基準轉為按總額基準進行。我們預期採用總額補償方法(即在計算補償金額時無須將存款人的受保障存款及其債務作出抵銷)可讓存保委員會在大部分情況下於 7 天內向存款人支付全數補償，相比現時所定的目標(即視乎銀行的營運複雜程度，在兩個星期內發放中期補償及大約在 6 個星期內向存款人發放餘下補償)為快。相應地，我們建議存保委員會可從有關計劃成員的資產中索回向存款人發放的補償總額，以及按有關存款的總額為基準收取計劃成員向存保基金的供款。

8. 實施按總額計算補償的方法後，如存保計劃被觸發，存款人將有權收取其存放於有關計劃成員中的受保障存款總數，以存保計劃保障額(目前為每人在每一計劃成員的 50 萬元存款)為上限。至於超出存保計劃保障額的存款金額，將會繼續根據有關法律與存款人在該計劃成員的債務結欠互相抵銷。

---

<sup>2</sup> 金融穩定理事會由二十國集團成立，為推廣金融穩定及金融監管改革的主要國際組織。香港是金融穩定理事會的成員，積極推行金融穩定理事會提出的改革。

<sup>3</sup> 這些成員地區包括阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、法國、日本、墨西哥、荷蘭、新加坡、西班牙、瑞士、土耳其及英國。最近，歐盟於 2014 年 4 月發佈經修訂的存款保障計劃指令後，預期更多國家(包括德國及意大利)亦會轉用按總額發放補償。中國內地於 2015 年 5 月實施的存款保障制度亦將會按受保障存款總額釐定補償。

9. 採用建議的總額補償方法並不會解除存款人未償還予有關計劃成員的債務。存款人在收到存保委員會的存款補償後，仍須履行責任向該銀行或其清盤人繳付任何未償還的債務。在《公司(清盤及雜項條文)條例》下，現適用於銀行破產情況的債權人等級將維持不變。理論上，如存款人在取得補償後出現債務違約，未能向倒閉銀行償還債務，則該銀行清盤人可用作分派予債權人的算定資產或有機會減少。然而，從本港主要零售銀行收集所得的統計數據顯示，大部份存款並無債權負擔，因而不受抵銷的約束。此外，香港銀行的撇賬率向來偏低，因此預期因存保計劃採納總額補償方法而引致算定資產減少的幅度並不顯著，而清盤人就清盤的額外成本亦不會因而大幅增加。

10. 由於按總額補償方法釐定補償金額的程序較為簡單易明，當觸發存保計劃時，存款人可較快獲得受保障存款的補償，並得到更有效的保證。此舉能鞏固存保計劃作為維持銀行體系穩定的安全網一部分的效用，以及減低任何銀行危機可能造成的連鎖效應。儘管我們並沒有建議調整現時適用於計劃成員的保費水平<sup>4</sup>，部分計劃成員的供款額或會因為按總額基準計算而有所增加，但增幅應該並不顯著。個別銀行應可受惠於總額補償方法下較精簡的資料處理要求，得以節省資訊系統開支和合規成本。

## **II. 提高截算日的確定性**

11. 存保計劃下的補償包括受保障存款的本金結餘及其累計利息。若存款按港元以外的貨幣計值，應支付予存款人的補償會轉換為港元。目前釐定受保障存款的累計利息款額及外幣存款轉換為港元的匯率時均會參照「截算日」。換言之，利息將累計至截算日為止，而轉換非港元存款時則採用截算日當天的市場匯率。現時《存保條例》第 25 條界定截算日為有關銀行委任臨時清盤人的日期，除非存保委員會在符合以下條件下另行指明截算日為存保計劃的觸發日—

(a) 存保委員會知悉不會有臨時清盤人獲委任；

---

<sup>4</sup> 根據《存保條例》附表 4，計劃成員應支付的建立期保費及預期損失保費分別介乎有關存款的 0.0175% 至 0.049% 及 0.0075% 至 0.02%，當中因應金管局給予計劃成員的監管評級而分為四個級別。

- (b) 存保委員會認為未能斷定會否有臨時清盤人獲委任；或
- (c) 存保委員會認為委任臨時清盤人需時之久會不當地阻延存保委員會向該計劃成員的存款人支付補償。

採取上述做法的原因是為了盡量讓截算日與存保計劃在破產制度下計算就收回已付出的補償所採用的參考日期相符，以把任何由釐定存保委員會應支付的補償與其及後從清盤銀行處收回有關付還款項兩者所使用之日期的差異而產生的差額損失減到最低。

12. 由於委任臨時清盤人涉及多項行政及法律程序，委任臨時清盤人可能會在觸發存保計劃後的一至兩星期內方能完成。即使採納總額補償方法，這仍會妨礙存保委員會迅速發放補償。雖然《存保條例》賦權存保委員會在上文第 11 段訂明的情況下指明存保計劃的觸發日為截算日，但現時的安排仍會對存保委員會運用這項權力計算補償金額時構成不確定性。這是因為我們預料在實際情況下，存保委員會或難以在銀行危機發生時知悉或斷定委任臨時清盤人的可能及其確實的委任日期。存保委員會就上文第 11 段(a)至(c)項的認知或判斷所作的決定亦可能會受到挑戰。

13. 為了消除現時參考截算日去釐定存保計劃補償付款時牽涉的不確定性，我們建議修訂《存保條例》，將截算日訂明為《存保條例》第 22 條下就「指明事件」觸發存保計劃作出補償的日期。根據該條，指明事件是在以下情況發生：(a)原訟法庭已就該計劃成員作出清盤令；或(b)金融管理專員已向存保委員會送達觸發存保計劃作出的決定的通知<sup>5</sup>。將截算日與指明事件的日期自動掛勾可以消除與發放補償過程中釐定補償金額有關的不確定性。

---

<sup>5</sup> 根據《存保條例》第 22 條第(2)款，金融管理專員在諮詢財政司司長後，可決定從存保基金中向該計劃成員的存款人支付補償，並向存保委員會送達金融管理專員的決定的書面通知。這情況必須是一

- (a) 已有一
  - (i) 《銀行業條例》(第 155 章)第 2(1) 條所指的經理人根據該條例第 52 條就某計劃成員委任；或
  - (ii) 臨時清盤人就某計劃成員委任；而
- (b) 金融管理專員認為該計劃成員一
  - (i) 相當可能會無能力履行它的義務；
  - (ii) 即將中止向其存款人付款；或
  - (iii) 無力償債、已停止在業務的通常運作中支付其債項或不能在其債項到期時予以償付。

## 除書面通知外發出電子通知

14. 根據《存保條例》，如觸發存保計劃，存保委員會須在切實可行的情況下盡快通知相關存款人其應得補償及其他詳情。對存款人作出的通知須按《存保條例》第 32(7)條以書面方式個別發出。按目前建立的機制，存保委員會會以郵遞方式向每名存款人寄出付款通知書，連同一張備有存款人應取款額的支票。隨着科技發展，以及電子通訊方式的普及，預期運用電子通訊方式將有助存保委員會更迅速地向存款人發出通知。我們建議就《存保條例》作輕微修訂，賦權存保委員會可就補償決定以任何合適的電子方式向存款人發出通知。此舉可改善發放補償的效率，縮短存款人收到存保計劃補償的時間。

15. 存保委員會在決定是否向受影響的存款人發出電子通知時，會考慮在相關銀行所獲得的資料以及有關存款人的個別情況(特別是存款人與銀行之間的電子通訊的有效性及使用程度，以及特定電子渠道的保安水平)，以能信納在合理情況下，有關存款人能收取發出的電子通知。有關的電子通知會載有主要付款詳情，並在有關支付技術是可行及可靠的情況下，隨附電子支票或其他合適的支付工具<sup>6</sup>以支付補償。

16. 為確保在觸發存保計劃時所有受影響的存款人能穩妥地收到通知，建議的電子通知將會發送予慣常收取有關銀行發出的電子通訊的存款人，作為他們和其他受影響的存款人收到傳統的書面通知以外的額外通知。就未被識別為適合接收電子通知的存款人(包括不使用電子銀行服務的受影響的存款人)，存保委員會會維持現行向他們發送書面通知的安排。發放補償後，存保委員會會向先前收到電子通知的存款人發送書面通知作紀錄用途。

## 諮詢

17. 我們就上述第 4 至 16 段的建議在 2014 年 9 月至 12 月進行為期 3 個月的公眾諮詢，並收到 17 份回應。回應者包括香港銀行公會、香港會計師公會、消費者委員會以及一些銀行、金融機構、會計師事務所和個別人士。回應普遍支持有關建議。

---

<sup>6</sup> 《2014 年電子交易條例(修訂附表 1)令》已賦予電子支票與傳統實物支票同等法律地位。

18. 當中，銀行業界表示採納總額補償方法能提高發放補償效率及加快補償程序，並且可精簡銀行在有關存款人債務方面的資料管理工作。有些回應者亦認同總額補償方法對銀行的清盤制度影響輕微。

19. 此外，回應者同意提高截算日的確定性的建議將有助促進計算補償的程序。回應者亦支持賦予存保委員會權力，在發放補償程序中向存款人發出電子通知。另有數位回應者提出了一些有關運作方面的建議，以確保電子通訊可靠、安全及有效。我們將會發出諮詢總結，回應有關的意見及建議。

## 未來路向

20. 政府正就上述建議草擬條例草案以修訂《存保條例》，並計劃於今年稍後時間提交立法會。請委員察悉本文件所述的立法建議。

財經事務及庫務局  
香港金融管理局  
2015年4月