

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)296/15-16(02)號文件

檔號：CB1/BC/4/15

《2015年存款保障計劃(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述關於香港存款保障計劃(下稱"存保計劃")的背景資料，並綜述財經事務委員會在2014-2015年度會期討論相關事宜時，委員所表達的主要意見和關注事項。

背景

《存款保障計劃條例》及存款保障計劃

2. 《存款保障計劃條例》(第581章)(下稱"《存保計劃條例》")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。存保計劃於2006年9月開始運作，務求為存款人提供保障，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，以加強銀行體系的穩健性。

3. 存保計劃的主要特點如下：

- (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²；
- (b) 從存保計劃成員收取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

¹ 存保委員會是根據《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 有限牌照銀行及接受存款公司均不是存保計劃的成員。

水平為所有存保計劃成員的受保障存款總額的0.25%，約為43億港元；

- (c) 港幣、人民幣或任何其他貨幣的存款均受保障³；
- (d) 存保計劃的保障上限為每家銀行每名存款人50萬元⁴。香港約90%的存款人正受全面保障。如某一存保計劃成員遭飭令清盤，或香港金融管理局(下稱"金管局")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，存保基金應向該存保計劃成員的存款人發放補償；
- (e) 存款人的補償金額以淨額計算。釐定補償時，會將存款人在一所銀行的受保障存款金額減去存款人尚欠該銀行的債務金額(即淨額發放的方式)；及
- (f) 如有需要就存保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，以發放補償予存款人。外匯基金提供的備用信貸額度為400億元。存保計劃會在倒閉的銀行清盤期間向該銀行追討發放予存款人的補償款項，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。

檢討存款保障計劃

4. 存款人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。據政府當局所述，自2007-2008年度的全球金融危機以來，在向存款人作出補償時，有更多海外司法管轄區，尤其是金融穩定理事會的成員地區(如英國、荷蘭、新加坡及澳洲)，逐漸趨向由淨額發放轉用或直接採用總額發放的方式，以加快發放補償程序。2013年，國際貨幣基金組織推行的金融體系評估計劃，完成檢視香港的危機管理

³ 根據《存保計劃條例》第34條，不論有關的受保障存款是以何種貨幣為單位，須支付的補償以港元支付。若干存款類別不受存保計劃保障，包括年期超過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)、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，存保計劃成員須就此通知客戶該產品不受保障。

⁴ 在制定《2010年存款保障計劃(修訂)條例》後，由2011年1月1日起，存保計劃的保障額由原本10萬元提升至50萬元。

及銀行處置框架，並建議香港考慮各項措施，包括透過更改現行在釐定補償時的抵銷安排，以加快發放補償。

5. 財經事務及庫務局和金管局於2014年9月展開為期3個月的諮詢工作，就優化存保計劃運作的建議邀請公眾提出意見，諮詢建議旨在更迅速和有效地向存款人發放補償。據政府當局所述，諮詢期間收到的回應顯示有關建議得到普遍支持。

《2015年存款保障計劃(修訂)條例草案》的立法建議

6. 《2015年存款保障計劃(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")於2015年11月13日刊憲，並於2015年11月25日的立法會會議上首讀。條例草案的主要建議包括：

- (a) 採用總額發放的方式，釐定存保計劃下的補償金額，即在發放補償金額時，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截算日⁵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。

7. 條例草案主要條文的詳情載於立法會參考資料摘要第10段(於2015年11月11日發出，檔案編號：B9/2/2C)，以及有關條例草案的法律事務部報告第4至11段(立法會LS14/15-16號文件)。條例草案如獲通過，將於修訂條例在憲報刊登當日起實施。

⁵ 現時《存保計劃條例》第25條界定截算日為倒閉的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；
- (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。

委員表達的主要關注及意見

8. 政府當局於2015年5月4日就優化存保計劃的立法建議向財經事務委員會作出簡介。下文各段綜述委員所表達的主要關注及意見。

總額發放的方式

9. 關於委員就存保計劃採用總額發放的方式釐定補償金額對存款人有何好處的提問，政府當局回應時解釋，根據現行淨額發放的方式，存款人在倒閉銀行的一切債務，需要與存款人在該銀行的存款總額互相抵銷。淨額發放的方式較為複雜費時，因為涉及仔細的計算，又需要覆核大量相關紀錄，因此是迅速發放補償的一大障礙。當局預期採用總額發放的方式會令到存保委員會可以在一個星期左右向存款人支付全數補償，而按淨額發放的方式則需時6個星期。因此，總額發放的方式令到受影響的存款人更容易得到流動資金，加強存款人對於銀行體系的信心，繼而減低銀行危機可能造成的連鎖效應。

10. 關於國際間在存款保障安排方面的最新發展，政府當局表示，包括澳洲、加拿大、法國、新加坡、瑞士及英國在內的多個金融穩定理事會成員地區，已經由淨額發放轉為總額發放的方式，以加快發放補償程序。歐洲聯盟已於2014年發出在短期內採用總額發放的方法的指令。此外，內地於2015年5月實施的存款保障制度亦是採用總額發放的方式釐定補償金額。

11. 部分委員關注到採用總額發放的方法對銀行清盤的影響。特別是，倘若存款人在取得補償後出現債務違約，而存款人無法向銀行清還未償還債務，可用作分派予銀行債權人的算定資產便會減少。政府當局解釋，採用總額發放的方式並不會解除存款人未償還予銀行的債務。存款人在收到存款補償後，仍須履行責任向銀行或其清盤人繳付任何未償還的債務。此外，超出50萬元的存款金額仍會用以抵銷存款人尚未償還銀行的債務。由於在同一家銀行做存款和負有債務的存款人數目不多、適用於銀行破產情況的債權人等級將維持不變，加上香港銀行的撇賬率向來偏低，因此總額發放的方式對於因可用作分派予債權人的算定資產有機會減少而產生的清盤的影響相當輕微。

對存款保障計劃基金的影響

12. 部分委員關注到，存保基金現時的24億元款項是否足以應付在總額發放的方式下的潛在補償金額。政府當局表示，由於在同一家銀行敘做存款和負有債務的存款人數目不多，預料在總額發放的方法下須支付的補償金額不會大幅增加。事實上，存保基金的主要作用是應付在發放補償過程中所招致的開支。外匯基金為存保委員會準備了一筆備用信貸，以應付發放補償款項的資金需求。

截算日的釐定

13. 委員詢問，有關釐定截算日的建議，如何有助加強保障存款人。政府當局表示，存款補償包括受保障存款的本金結餘及其累計利息。若存款是以外幣計值，則須按照市場匯率轉換成為港元。因此，有需要定出截算日，以釐定受保障存款的累計利息款額，以及將外幣存款轉換為港元時所採用的匯率。不過，現行對於截算日的定義可能會對在釐定截算日方面造成某些不確定性，以致在向存款人發放補償款項時造成延誤。為確保能夠迅速發放補償款項，政府建議修訂有關截算日的定義，將截算日訂明為原訟法庭作出清盤令的日期，或金管局向存保委員會送達觸發存保計劃的通知的日期，以較先者為準。

發出電子通知

14. 委員詢問政府當局有何措施確保存保委員會，就存保計劃的補償安排向存款人發出的電子通知可靠、安全和有效。政府當局指出，當局會採用加密和密碼保護等技術方面的保障，以確保電子通訊可靠、安全。當局只會向備有有效電郵地址及一貫有接收銀行發出的電子訊息的存款人發出電子通知。在電子通知以外，有關的存款人仍會收到傳統的書面通知。

存款保障計劃的保障額

15. 委員詢問政府有否計劃就存保計劃50萬元的現行存款保障上限作出檢討，並就定期檢討存款保障上限設定機制。政府當局表示，存保計劃於2006年實施之時，每名存款人在每家銀行的存款保障上限是10萬元，該個上限於2011年提高至50萬元。現時的上限已為香港大約90%存款人提供全面保障。政府考慮是否調整存款保障上限時，會考慮多項因素，當中包括為存款人提供全面保障的程度、銀行體系的穩建程度、有助維持

金融穩定的其他措施，以及主要國際金融市場在存款保障安排方面的最新發展等。政府認為現時的存款保障上限屬於適當，暫時未有計劃作出調整。

最新發展

16. 在2015年11月27日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究條例草案。

相關文件

17. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2015年12月15日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2010年2月1日	財經事務委員會會議	背景資料簡介 (立法會 CB(1)997/09-10號文件) 財經事務及庫務局和存保委員會擬備的文件 (立法會 CB(1)978/09-10(04)號文件) 會議紀要 (第39至52段) (立法會 CB(1)1493/09-10號文件)
2010年6月30日	立法會通過《2010年存款保障計劃(修訂)條例草案》	議事錄 獲通過的條例草案 法案委員會報告 (立法會 CB(1)2344/09-10號文件)
2010年11月10日	《2010年存款保障計劃(計劃成員及受存保計劃保障的金融產品的申述)(修訂)規則》小組委員會向內務委員會提交報告	報告 (立法會 CB(1)391/10-11號文件)
2014年9月	就優化存款保障計劃展開公眾諮詢	新聞稿 諮詢文件

日期	事件	文件／會議紀要
2015年5月	發表優化存款保障計劃諮詢總結	新聞稿 諮詢總結
2015年5月4日	財經事務委員會會議	財經事務及庫務局和金管局擬備的文件 (立法會 CB(1)780/14-15(05)號文件) 會議紀要 (第50至64段) (立法會 CB(1)1070/14-15號文件)
2015年11月25日	提交《2015年存款保障計劃(修訂)條例草案》	條例草案 立法會參考資料摘要 (檔案編號：B9/2/2C) 法律事務部報告 (立法會LS14/15-16號文件)