

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)460/15-16號文件

檔號：CB1/BC/4/15

2016年1月22日內務委員會會議文件

《2015年存款保障計劃(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2015年存款保障計劃(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

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。存款保障計劃(下稱"存保計劃")於2006年9月開始運作，旨在於特定的情況下，向存戶就其存放於屬存保計劃的成員銀行的存款作出補償，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水平為所有存保計劃成員的受保障存款總額的0.25%，

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 有限制牌照銀行及接受存款公司均不是存保計劃的成員。

或大約43億港元(以受保障存款總額的現行水平計算)；

- (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。如原訟法庭對某存保計劃成員發出清盤令，或香港金融管理局(下稱"金管局")決定應以存保基金向有關存保計劃成員的存款人作出補償並已就該局的決定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；及
- (e) 在(d)項的情況下觸發存保計劃時，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)。

存保計劃自2006年推出以來從來未曾觸發。

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，有更多金融穩定理事會的成員地區(如內地、英國、荷蘭、新加坡及澳洲)逐漸趨向直接採用或由淨額發放轉用總額發放的方式，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月就優化存保計劃運作以便更迅速和有效地向存款人發放補償的建議諮詢公眾。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。

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，存保計劃的保障額上限由原本的10萬元提升至50萬元。

《存保計劃條例》的擬議修訂

6. 基於上述背景，政府當局建議修訂《存保計劃條例》，以 ——

- (a) 採用總額發放的方式，釐定存保計劃下支付予存款人的補償金額，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。

《2015年存款保障計劃(修訂)條例草案》

7. 條例草案於2015年11月13日刊登憲報，並於2015年11月25日的立法會會議上首讀。條例草案的主要條文如下

- (a) 條例草案第3條修訂《存保計劃條例》第25條，將"截算日"的定義改為"指明事件"的日期；
- (b) 條例草案第4條修訂《存保計劃條例》第27條，規定在釐定某人有權從存保基金中獲得的補償款額時，無須考慮該人拖欠有關銀行的債務；
- (c) 條例草案第5條修訂《存保計劃條例》第32條，使存保委員會能向受影響的存款人發出電子通知；
- (d) 條例草案修訂《存保計劃條例》第38條，讓存保委員會有權從有關銀行或其資產中追討已按總額

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以存保計劃的觸發日為截算日——

- (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。

計算法支付予存款人的補償總額。任何關於抵銷或具抵銷效力的法律、權利或責任不適用於存保委員會藉代位取得存款人的權利及補救(以有關合計總額為上限)；

(e) 條例草案第6至9及11條載有對《存保計劃條例》第35、37、38及48條及附表4的相應修訂；及

(f) 條例草案第10條訂定過渡事宜。

條例草案並無包括生效日期的條文。根據《釋義及通則條例》(第1章)第20(2)(a)條，條例草案如獲通過，將會在經制訂的條例在憲報刊登的當天開始生效。

法案委員會

8. 在2015年11月27日舉行的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究該項條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。法案委員會由張華峰議員擔任主席，並舉行一次會議，與政府當局討論條例草案的內容。法案委員會曾邀請相關機構／團體、公眾，以及18區區議會就條例草案提交意見書。曾向法案委員會提出意見的機構／團體名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

9. 法案委員會支持條例草案。下文各段載述法案委員會的主要商議工作。

銀行業界對於總額發放方式的意見

10. 委員察悉，部分銀行的受保障存款水平或會由於按總額基準計算而上升，導致其向存保基金所作的年度供款有所增加。為確定銀行業界在多大程度上支持條例草案，吳亮星議員要求當局提供資料，載述政府當局就總額發放方式諮詢持牌銀行時，持牌銀行方面曾經表達的意見。

11. 政府當局表示，當局在2014年9月至12月進行公眾諮詢期間，銀行業界方面表示支持擬議的總額發放的方式，以在《存保計劃條例》下計算存款補償款額。當中，香港銀行公會(下稱"銀行公會")指出，總額發放方式可簡化及加快發放補償

過程，並有助提高發放補償效率；建議亦會使銀行無需繼續向存保委員會提供存款人的負債資料，有助銀行精簡資料管理方面的工作。據政府當局所述，香港銀行公會同意條例草案所載的條文。

12. 政府當局又表示，現行適用於銀行的保費比率水平⁶不會由於實施總額發放方式而有所調整。考慮到降低保費比率可能會延遲存保基金達致其目標規模，政府當局認為採用總額發放方式而不調整保費比率是合適的做法。至於部分銀行的受保障存款水平或會由於按總額基準計算而上升，導致年度供款有所增加的問題，政府當局估計，即使年度供款有所增加，增幅應屬溫和，平均來說會較現行的淨額發放方式增加大約10%。另一方面，銀行的資訊科技及合規成本卻可由於較精簡的資訊處理、申報及核實等要求而減少。政府當局認為，總額發放方式對銀行整體成本的影響並不顯著。

對存款人的影響

13. 法案委員會曾經研究，在擬議的總額發放方式下，銀行清盤對銀行債務人將會有何影響。何俊賢議員關注到，若存款人同時是某倒閉銀行的債務人(例如是按揭借款人)，採用擬議的總額發放方式會否影響有關存款人的權利。梁君彥議員指出，若要倒閉銀行的債務人(特別是現金緊絀的年輕業主，以及中小型企業)向清盤人立即償還債項，殊不容易，因為此等債務人或須向其他財務機構作出借貸用以還款，以致需要承擔額外的利息開支。就此方面，法案委員會要求當局提供資料，列出擬議的修訂法例通過的話，存款人(尤其是欠下銀行債項的存款人，例如按揭借款人)可能會面對的種種情況。

14. 政府當局表示，採用建議的總額發放方式並不會解除存款人未償還予有關銀行的債務。超出存保計劃保障額的存款金額，將會繼續依據相關法律與存款人在銀行的債務互相抵銷。存款人在收到存保委員會的存款補償後，仍須履行責任按照債務條款向倒閉銀行繳付任何未償還的債務。

15. 在總額發放的方式下，當存保計劃被觸發時，每名存款人會就其存放於倒閉銀行的所有受保障存款自存保計劃獲得不多於當時存保計劃保障上限(現時為50萬港元)的補償，而不

⁶ 根據《存保計劃條例》附表4，銀行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各自分為4個級別。目前，存保基金的資產總值約為28億港元。

論該名存款人是否在該銀行有任何未償還款項。一般而言，銀行清盤不會影響該銀行與客戶之間的任何現有合約(例如貸款或按揭)的效力。以按揭為例，無論按揭人是否同時亦為該銀行的存款人，他仍須依照按揭合約的條款向倒閉銀行的清盤人繼續供款。除非清盤人援引按揭合約內有關按揭人不遵從或違反按揭的條款及條件(如按揭人未能繳付供款)，否則清盤人不可隨意收回按揭。

16. 政府當局又表示，實際上，由於按揭的還款期一般較長，倒閉銀行的清盤人以債權人的利益為依歸時，或會根據按揭契據條款將現有按揭變賣套現。在這情況下，按揭人的權利及責任將不會受影響，按揭人將根據按揭條款向新承按人償還按揭。若相關的按揭合約許可，銀行清盤不會阻礙按揭人提早全數還款，或尋求與另一銀行訂立新的按揭安排，以償付其在倒閉銀行的按揭。

對銀行清盤程序的影響

17. 法案委員會曾經研究擬議的總額發放方式會對銀行的清盤程序構成多大程度的影響，並察悉在理論上，如存款人於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。梁君彥議員建議政府當局擬訂政策和指引，以規管清盤人處理債務人欠下倒閉銀行的債項的做法。

18. 政府當局表示，採用建議的總額發放的方式旨在加快存保計劃下發放補償的程序。雖然存款人的存款無須與其在該銀行的負債作抵銷(以當時存保計劃的保障額為上限)，現行在《公司(清盤及雜項條文)條例》(第32章)下適用於銀行破產情況的債權人等級及清盤程序將繼續維持不變。政府當局又表示，從本港主要零售銀行收集所得的統計數據顯示，大部分存款並無債權負擔及不受抵銷的約束。此外，香港銀行的撇賬率向來偏低，因此預期總額發放的方式對倒閉銀行的算定資產的影響並不顯著。

條文草擬事宜

《存保計劃條例》第38(1)(a)條(條例草案第8條)的草擬方式

19. 根據《存保計劃條例》現行第38(1)(a)條，存保委員會藉代位取得該存款人就其存放於某銀行的全部存款的所有權利及補救，代位的範圍是該筆補償款額；而相對於(a)該存款人就

該等存款的權利及補救及(b)任何人藉代位(不論該代位是否早於存保委員會的代位)取得該存款人就相關存款的權利及補救而言，存保委員會享有優先權。梁家傑議員接受存保委員會的代位安排，但他認為擬議的第38(1)(a)條(經條例草案第8(1)條作出修訂)中"即使有任何法律規則"一句似乎有凌駕香港所有其他法例的作用。他要求政府當局檢討該項擬議條文所使用的有關詞句是否適當。

20. 政府當局表示，現有的《存保計劃條例》第38(1)(a)條中"即使有任何法律規則"一句用詞目前具有確保存保委員會的代位不受任何法律規則(包括任何成文法、普通法規則及衡平法)影響的效力，因而使存保委員會享有優先權從該銀行或其資產中討回已向存款人支付的補償款額。條例草案第8(1)條旨在修訂該現行條文，以反映存保委員會在總額發放的方式下的代位範圍涵蓋新增第(7)款(藉條例草案第8(8)條加入的新條文)所定義的補償的"合計總額"。

21. 政府當局解釋，當局藉着草擬條例草案這個機會，將條例英文文本中"notwithstanding"一詞改為"despite"(中文文本中"即使"一詞維持不變)，以符合律政司最新的草擬常規。條例草案第8(1)條中"即使有任何法律規則("despite any rule of law")一句建議用詞，不會影響條例第38(1)(a)條在修訂前已適用的有關代位的概念。經審視該條文的草擬行文後，律政司認為現時的擬訂條文在反映上文所述用意方面最為合適，因此，政府當局認為無需修訂條例草案第8(1)條。

其他草擬事宜

22. 法案委員會已逐項審議條例草案的條文，並察悉法案委員會法律顧問就若干草擬方面的事宜提出的問題⁷，以及政府當局就有關事宜所作出的回應⁸。

未來檢討

23. 法案委員會亦察悉消費者委員會(下稱"消委會")提出的意見。消委會認為當局應定期檢討存保計劃的保障上限，以確保存保計劃在保障香港存款人方面的成效，並認為存保計劃的保障範圍應予擴大，以納入存放於有限制牌照銀行及接受存款公司的存款。政府當局回應時表示，當局不時檢討存保計劃的

⁷ 已隨立法會CB(1)320/15-16(01)號文件送交委員。

⁸ 已隨立法會CB(1)377/15-16(01)號文件送交委員。

保障上限，以確該保計劃的成效。經上一次檢視後，由2011年起，存保計劃的保障額已由10萬港元提高至現時50萬港元。現時，全港約九成的存款人正受到存保計劃的全面保障，與當局按現行最佳國際做法的政策目標一致，即確保大多數存款人得到全面保障。政府當局又表示，由於大部分有限制牌照銀行及接受存款公司都沒有從事零售業務，而且這兩類機構的整體存款佔市場總額不足1%，擴大存保計劃至包括這些機構的存款人不會顯著地提升香港存款保障方面的成效。存保委員會會繼續教育公眾認識存保計劃提供的保障範圍。

條例草案恢復二讀辯論

24. 法案委員會不會就條例草案動議任何委員會審議階段修正案，對於條例草案在2016年2月3日的立法會會議上恢復二讀辯論亦無異議。

徵詢意見

25. 謹請議員察悉上文所述法案委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2016年1月21日

《2015年存款保障計劃(修訂)條例草案》

委員名單

主席 張華峰議員, SBS, JP

委員 陳鑑林議員, SBS, JP
林健鋒議員, GBS, JP
梁君彥議員, GBS, JP
何秀蘭議員, JP
梁家傑議員, SC
陳偉業議員
吳亮星議員, SBS, JP
何俊賢議員, BBS
單仲偕議員, SBS, JP
鍾國斌議員

(合共11名委員)

秘書 羅英偉先生

法律顧問 戴敬慈小姐

《2015年存款保障計劃(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提出意見的團體名單

1. 消費者委員會
2. 香港大律師公會
3. 存款公司公會
4. 香港銀行公會