

2003年1月6日會議
參考文件

立法會財經事務委員會

在香港設立存款保障計劃

目的

本文件列載香港金融管理局（金管局）對建議中的存款保障計劃¹（存保計劃）的結構的最新建議。

背景資料

2. 在 2000 年底進行的廣泛諮詢的結果顯示，公眾普遍支持在香港設立存保計劃。立法會在 2000 年 12 月 13 日通過動議，促請政府「盡快落實一套具成本效益、存戶又易於理解的存保計劃，為小額存戶提供有效保障，並制定適當的配套措施，以減低道德風險。」

3. 行政長官會同行政會議考慮過諮詢結果後，在 2001 年 4 月 24 日原則上通過在香港設立存保計劃，並要求金管局制定計劃的詳細設計特點。

4. 得到行政長官會同行政會議的批准後，金管局對存保計劃的結構安排進行了深入研究，並特別留意如何盡量減低計劃的成本及可能引起的道德風險。在 2002 年 3 月發出第二份諮詢文件，列載了金管局的詳盡建議。諮詢期已在 2002 年 5 月 31 日結束。

5. 是次諮詢共收到 20 份意見書，分別來自銀行界、破產管理業人士、消費者委員會及其他有關人士。所收到的意見普遍支持金管局的建議，然而香港銀行公會提出了一些進一步減低存保計劃的成本的建議。

¹ 原本的用語是「存款保險計劃」。不過，律政司指出，從草擬法例的角度而言，採用「存款保障計劃」一詞比較適合。因此，「保費」一詞亦會改為「供款額」。上述用語上的變動不會影響提供予存戶的保障。

有關主要設計特點的建議

6. 金管局考慮過諮詢期間收到的意見後，就存保計劃的主要設計特點提出以下建議。

(A) 成立存款保障委員會

- (i) 金管局在諮詢工作中收集到的大部分意見，都支持香港的存保計劃應只限於作為「付款箱」的角色，以減低存款保障的成本及避免與金管局作為銀行業監管機構的職能重疊。此外，亦有意見認為應成立獨立法律實體管理存保計劃，以提高問責性及透明度。
- (ii) 有鑑於此，金管局建議立法成立一家法定機構，管理香港的存保計劃，該機構可稱為「香港存款保障委員會」（委員會）。委員會的職能會與公開諮詢中收集到的意見一致，即僅限於收集供款、管理存保計劃的資金、評估對存保計劃基金提出的索償、向存戶作出賠償及自倒閉銀行的資產索回支付予該倒閉銀行的存戶的款項。（有關委員會的詳細職能，見附件 A）。
- (iii) 委員會應由不少於 7 名但不超過 10 名委員組成，委員應由香港特區行政長官委任，包括獨立人士（佔大多數）及 3 名當然委員。3 名當然委員為財經事務及庫務局局長（或其代表）、金融管理專員（或其代表）及委員會的行政總裁。委員會主席應由行政長官自獨立委員中委任。
- (iv) 存保計劃的法例將會載有條文，授權委員會委任金管局為其代理，以處理存保計劃的日常管理工作。此舉是為了節省成本，因為這項安排讓委員會可以利用金管局現有的資訊科技、人

手及辦公室行政管理資源。同時，這項安排亦讓委員會無需維持龐大人手編制，以應付發生銀行倒閉事件時的工作量，而這些人手安排在正常時間是不必要的。根據這項安排，金管局實際上是委員會的代理，負責管理存保計劃，並在此方面受到委員會的監察。為符合「用者自付」的原則，財政司司長會獲授權指示金管局按財政司司長決定的比率，自存保計劃的資金（存保基金）中收回因管理存保計劃所引致的費用。破產欠薪保障基金亦採用類似的安排。這項安排得到消費者委員會的支持，並獲外匯基金諮詢委員會批准。

- (v) 委員會會奉行高水平的企業管治，其帳冊與帳目會定期接受審計，而年度預算亦須經財政司司長審批，此外，委員會亦須每年編製年報，並呈交立法會。
- (vi) 委員會的決定，特別是有關賠款的決定，會由獨立的審裁處審核，該審裁處名為「存款保障上訴審裁處」。審裁處成員由行政長官委任。

(B) 存保計劃的成員

- (i) 持牌銀行會被強制參與存保計劃。這是非常重要的設計特點，可以確保存保計劃的可行性，及避免只有風險高的銀行選擇參與計劃而出現逆向選擇的問題。
- (ii) 存款公司公會建議，有限制牌照銀行及接受存款公司不應被排除在存保計劃之外，而應讓它們選擇是否參與計劃。金管局已評估過這項建議。鑑於在現行的三級制發牌制度下，有限制牌照銀行與接受存款公司均不可接受小額存款，因此沒有強烈理據支持將僅為保障小額存戶而設的存保計劃擴展至這兩類認可機構。此外，申請成為持牌銀行的市場准入準則近期已被放寬。若有限制牌照銀行及接受存款公司希

望得到存保計劃的保障，它們可以申請升格為持牌銀行。基於以上原因，金管局維持其建議，即存保計劃的成員資格應以持牌銀行為限。

- (iii) 若存於境外註冊銀行香港分行的存款已受到該銀行註冊地的存保計劃保障，而保障的範圍與程度並不遜於香港存保計劃所提供的保障，則該等境外銀行香港分行可申請豁免參與香港的存保計劃。然而，獲豁免銀行須通知其存戶或可能成為其存戶的人士，該銀行並非存保計劃的成員，因此存於該銀行的存款不會受到香港存保計劃的保障。有關銀行亦應向存戶提供其註冊地計劃的保障詳情，包括保障的程度與受保存款的類別。

(C) 保障範圍

- (i) 港元及外幣存款均會受到存保計劃保障。承保上限初期定為每家銀行每位存戶 10 萬元，並涵蓋可受保存款的本金及有關存款的累計利息，該等利息一般會累計至就倒閉銀行委任臨時清盤人之日²。在日後適當時候，委員會會研究應否對承保上限作出檢討及調整。公開諮詢收到的意見（例如來自銀行及消費者委員會）支持承保上限初時設於 10 萬港元的水平。這個限額可全面保障 84% 的合資格存戶。
- (ii) 與現有的優先償付制度一致，銀行同業存款及關連存款（例如倒閉銀行董事及經理的存款）等不會受到存保計劃保障。有關不受保障存款的詳情載於附件 B。

² 然而，在某些情況下，這安排可能並不適當，例如法庭決定不會委任臨時清盤人，或委員會不能確定會否委任臨時清盤人，或認為等待有關委任會不合理地延誤存保計劃作出賠款。在這些情況下，利息會累計至存保計劃被觸發賠款之日（見 D 部分）。

- (iii) 存保計劃的法例將會載有條文，列明計劃會如何處理聯名、信託及客戶帳戶等有多位受益人的帳戶（請參與閱附件 C）。

(D) 觸發條件

- (i) 當法庭就有關銀行發出清盤令，存保計劃賠款便會自動被觸發。此外，在下述情況下存保計劃亦須向存戶作出賠款：(a) 金融管理專員已根據《銀行業條例》第 52 條委任經理人接管有關銀行，或法庭已就有關銀行委任臨時清盤人；及 (b) 金融管理專員經諮詢財政司司長後向委員會送達通知書，通知委員會他認為有關銀行可能會無力履行其義務，或有關銀行無力償債，或即將中止向存戶付款。

(E) 淨額結算及向存戶賠款

- (i) 存保計劃有權在清盤過程中，自存戶對倒閉銀行資產的最終淨索償額，收回向有關存戶支付的款項。存保計劃就有關存款發放的賠款，享有優先索償地位。
- (ii) 金管局建議，存保計劃在釐定應支付的賠款額時，應先行將存戶對倒閉銀行的負債與其受保障存款全面抵銷（全面抵銷），以決定存戶在計劃下可享有的賠款額。此舉與現行的破產法例一致，同時亦可減少存保計劃向存戶作出的賠款超過其可自清盤中收回的款項的風險（因存保計劃與清盤人所採用的抵銷方法不同而引起）。全面抵銷方法得到公司法改革常務委員會、律政司、破產管理署署長及主要的破產管理業人士支持。
- (iii) 從恢復存戶對銀行體系的信心，以及盡早解決銀行危機的角度來看，金管局建議賦予委員會權力，在未能確定申索人的淨索償額，或在確定有關款額時需要較長時間，以致會不合理地

延誤向存戶賠款的情況下，向存戶作出臨時賠款。

(F) 資金來源

- (i) 存保計劃會以事先籌集資金模式建立基金。金管局建議，目標基金水平定於銀行體系的受保存款總額的 0.3%，根據 2002 年 8 月份的受保存款水平計，0.3% 約相當於 16 億元。金管局在釐定基金的適當規模時，目標是要確保存保計劃有足夠資金承受其可能面對的虧損³，而不是應付向存戶作出賠款時所需動用的流動資金。後者會透過向外匯基金（見本節第(iv)點）或市場借款應付。
- (ii) 鑑於銀行盈利所受的壓力越來越大，銀行公會曾提出，是否有調低目標基金水平的空間。金管局考慮過銀行公會的建議，決定維持目標基金水平不變，原因是根據金管局的估計，建議的目標基金水平與有關存款保障基金水平是否充足的國際標準一致。若大幅調低目標基金水平，便有可能會損害存保計劃的公信力。
- (iii) 目標基金範圍應為目標基金水平的+15%及-30%。若存保基金結餘在目標基金範圍以外，存保計劃便會向參與銀行作出退款或收取附加供款，使基金回復至目標範圍內。
- (iv) 外匯基金會為存保計劃提供備用資金，以便委員會可迅速向存戶賠款。外匯基金會以貸款形式向存保計劃提供資金，委員會須償還有關貸款連同參考市場利率計算的利息。

(G) 供款額評估

³ 有關虧損主要來自兩方面：自倒閉銀行的資產收回的款額不足以彌補向存戶作出的賠款總額，以及存保計劃在獲得自倒閉銀行的財產中收回的款項前為作出賠款所借取的款項的融資成本。

- (i) 存保計劃會採用以個別銀行的「CAMEL 評級」⁴為基礎的非劃一供款制度，以評估每家銀行應支付的供款額。在達到目標基金水平的首年之前及之後，銀行須支付的供款比率如下：

銀行的 CAMEL 評 級	應支付的供款比率 (為受保存款結餘的百分比)	
	在達到目標基金 水平的首年之前	在達到目標基金 水平的首年之後
1	0.05%	0.0075%
2	0.08%	0.01%
3	0.11%	0.015%
4 及 5	0.14%	0.02%

- (ii) 根據上表計算，預期約需 5 年時間，便可達到建議的 16 億目標基金水平。
- (iii) 採用非劃一供款制度在公眾諮詢中獲得支持。此安排可獎勵管理穩健及資產質素良好的銀行，從而減低存保計劃可能引起的道德風險。

(H) 存保基金的投資

- (i) 為保本及維持資金流動性，存保計劃基金只可投資於以下項目：(a)外匯基金存款；(b)外匯基金票據；(c)短期美國國庫券；及(d)為對沖而須作出的匯率及利率合約，包括衍生工具。

實施

7. 金管局與律政司及財經事務及庫務局合作，擬定了實施建議中的存保計劃的條例草案草稿。金管局現正就條例草案草稿諮詢業界。視乎業界是否尚其他的意見及行政長官會同行

⁴ 「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) 這幾個範疇來評估認可機構的財政實力與整體穩健程度。

政會議批准與否，預期條例草案可於 2003 年上半年提呈立法會。

8. 條例草案經立法會通過後，存保計劃便會進入開展階段。首先會成立存款保障委員會以監察整個項目的進展。在開展階段需要完成的主要籌備工作包括：

- (i) 就委員會的運作細則(例如評估及收集供款的程序，以及一旦發生銀行倒閉事件時作出賠款的步驟等)制定一套規則⁵；
- (ii) 具體列明銀行須維持的資訊系統的最低要求，以便委員會可迅速向存戶賠款；及
- (iii) 制定有效的賠款機制和系統。

9. 金管局預期開展階段約需時 12 至 18 個月⁶，然後委員會才能開始提供存款保障。假設存保計劃條例草案能夠在 2003 年底前通過，預期委員會可於 2004 年上半年成立，存保計劃則可於 2005 年開始運作。

香港金融管理局
2002 年 12 月

⁵ 這些規則大部分會以附屬法例的形式制定,因此需要充分時間草擬。

⁶ 金管局在 2002 年初委託了加拿大存款保險公司協助制定存保計劃的賠款機制。根據其建議，設立存保計劃的賠款系統需時約 12 至 18 個月才能完成。這是籌備工作中最耗時的環節。

存款保障委員會的職能

金管局建議，委員會的主要職能為按存保法例定立的準則，向存戶就其受保障存款所蒙受的損失作出賠償。具體來說，委員會應具有以下職能：

- (i) 向成員銀行收取供款；
- (ii) 管理及運用存款保障計劃基金（存保計劃基金）；
- (iii) 評估對存保計劃基金提出的索償，並決定存戶是否符合資格及可獲賠償的數額；
- (iv) 按計算所得向合資格存戶作出賠償；及
- (v) 自倒閉銀行的資產索回支付予該倒閉銀行的存戶的款項。

不受保障存款

金管局建議，以下類別的存款不會受到存款保障計劃保障：

- (i) 存戶在最近所議定的現行存款期超過 5 年的定期存款；
- (ii) 以有關銀行的資產為抵押的存款；
- (iii) 不記名債務工具；
- (iv) 由有關銀行境外辦事處吸納的存款；
- (v) 外匯基金持有的存款；
- (vi) 由《銀行業條例》附表 3 第 1 段所界定的多邊發展銀行持有的存款；
- (vii) 由持有有關銀行的控股公司¹、有關銀行的附屬公司或該控股公司的附屬公司持有的存款；

¹ 在現有優先償付制度下，由持有有關銀行全部股份的控股公司持有的存款不會享有優先索償權。金管局建議，將控股公司持股量的限額調低，使持有有關銀行 50% 以上股份的公司（即《公司條例》第 2 條所界定的控股公司）持有的存款亦不會得到存保計劃的保障。《公司條例》第 265 條的有關規定亦會作出類似修訂。

(viii) 有關銀行、有關銀行的附屬公司、有關銀行的控股公司或該控股公司的附屬公司的董事、控權人、行政總裁或經理持有的存款；

(ix) 認可機構持有的存款；及

(x) 並非香港認可機構的境外銀行持有的存款。

2. 以上不受保障項目主要是以《公司條例》下的優先償付規定所剔除的項目為根據。在現行優先償付制度下，沒有被剔除的項目包括「以有關銀行的資產為抵押的存款」及「不記名債務工具」。前者被列入不受保項目是參照英國計劃類似的安排，後者則根據基金組織及金融穩定論壇存款保險工作小組的建議，這兩家機構均支持剔除存款證等不記名債務工具，以避免以存戶為基礎的承保上限被濫用。此外，由並非香港認可機構的境外銀行持有的存款亦不受保障，這與由認可機構持有的存款的處理方法一致。

有多位受益人的帳戶的處理方法

要提供以存戶為基礎的存款保障，便需要研究承保上限應如何應用於有多位受益人的帳戶，例如是聯名、信託及客戶帳戶。解決此問題的關鍵在於如何在公平對待存戶及維持簡單有效的制度之間取得平衡。

2. 下文列出金管局就如何處理這些帳戶的建議：
- (i) 信託帳戶 – 如屬主動信託，信託人應被視為獨立存戶，有權以其存戶的身分獲得賠償。如屬被動信託（即受益人為信託人所持財產絕對及唯一的擁有者），每名受益人均可按其對帳戶的權益索償，但在決定是否已達到承保上限時，該項索償會與有關受益人在倒閉銀行的其他帳戶的結餘合併計算；
 - (ii) 客戶帳戶 – 委託人而非以其名義持有有關帳戶的代理人，會被視為有權就有關客戶帳戶的結餘獲得賠償。在決定是否已到達承保上限時，帳戶內每名委託人的權益會與該名委託人在倒閉銀行的其他帳戶結餘合併計算；
 - (iii) 聯名帳戶 – 若沒有充分證據證明聯名帳戶的每名持有人在有關帳戶的結餘中各自應佔的份額，則應視所有帳戶持有人均佔相同份額。每名帳戶持有人按上

述方法分配所得的份額會與其各自的其他權益合併計算,以確定是否已達到承保上限；及

(iv) 合夥帳戶 – 這些帳戶會視為聯合索償，與個別合夥人的索償分開處理。

3. 附圖列明有關多名受益人帳戶的建議處理方法。

有多名受益人的帳戶的建議處理方法

