

香港存款保障委員會  
HONG KONG DEPOSIT  
PROTECTION BOARD

## 加強存款保障計劃下的存款保障

諮詢文件

2009年4月



# 加強存款保障計劃下的存款保障

## 目錄

引言 .....	1
1. 保障額.....	9
2. 補償計算基準.....	18
3. 受保障產品範圍 .....	23
4. 受保障機構類別.....	28
5. 融資安排.....	31

### 附錄 建議概要

本諮詢文件的網上版本載有本會就存款保障計劃符合巴塞爾委員會建議的有效存款保險制度主要原則之程度所進行的自我評估的結果，以及存款保障計劃融資模型的設定和假設。有關資料可於 [www.dps.org.hk](http://www.dps.org.hk) 瀏覽。

[此頁特意留為空白]

## 引言

1. 本諮詢文件建議優化存款保障計劃，以加強對香港存戶的保障。在制定有關建議時，已考慮自成立計劃於 2006 年以來所得的營運經驗，以及近期國際及本地金融市場的發展。

## 存款保障計劃

2. 存款保障計劃（存保計劃）於 2006 年 9 月起在香港推行。該計劃是根據《存款保障計劃條例》（《存保條例》）（第 581 章）設立，藉以保障存戶利益及維持香港銀行體系的穩定。
3. 當遇有銀行倒閉時，存保計劃將向銀行的存戶作出補償。存戶明白到存款受到保障，可減低他們對謠言作出過敏的反應而爭相提款的可能性。這有助減少發生由謠言引起的擠提以及在金融危機出現時防止擠提情況蔓延至其它銀行，因而可促進銀行體系的穩定。
4. 香港存款保障計劃委員會（存保會）是根據《存保條例》成立的法定機構，職責為設立及管理存保計劃。
5. 存保計劃的主要特點包括：
  - 除非獲存保會豁免，否則所有持牌銀行均屬存保計劃成員（計劃成員或銀行）。有限制牌照銀行及接受存款公司均**不屬**存保計劃成員。
  - 存保計劃的資金來自計劃成員的供款。從計劃成員所收取的供款用作建立存款保障計劃基金（存保基金）。存保計劃的一切行政費用及開支均由存保基金支付。
  - 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%（約 15 億港元）。根據存保會的最新推算，目標基金水平預計將可於 2012 年達到。
  - 個別計劃成員於每年度應作出的供款，乃根據計劃成員於上一年度 10 月 20 日的受保障存款金額和金融管理專員給予計劃成員的監管評級釐定。
  - 存保計劃的補償上限為每家銀行每名存戶 10 萬港元。
  - 存保計劃下的補償按存款淨額計算，即存保會釐定存戶應得的補償金額時，會將存戶的受保障存款金額減去存戶欠倒閉計劃成員的債務金額。

- 計算補償金額時將包括存款和債務的本金和利息。
- 《存保條例》採納《銀行業條例》（第 155 章）中存款的定義，以界定一項金融產品是否合資格獲得保障。
- 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。
- 若一金融產品被描述為存款，但並不受存保計劃保障，計劃成員須就此通知客戶該產品不受保障。
- 若干存款人所持存款不受保障，該等存款人包括認可機構、銀行及關連人士（如倒閉計劃成員的董事、控權人或經理）。
- 如計劃成員被頒予清盤令，或金融管理專員決定應從存保計劃發放補償及已就此向存保會發出通知，存保基金應向存戶作出補償。
- 當存保計劃須就計劃成員發放補償時，存保計劃將會由外匯基金提供的備用信貸借款，以便向存戶發放補償。外匯基金向存保計劃提供的備用信貸的額度為 400 億港元。
- 存保計劃會從倒閉計劃成員的清盤過程中收回對存戶發放的補償以償還向外匯基金的借款。向外匯基金借貸的成本（財務成本）、任何已發放但未能於清盤中收回的補償部分（差額損失），以及存保計劃於發放補償時產生的行政費用，一概由存保基金支付。
- 如遇有未能確定應向存戶發放的補償的確實金額的情況，又或由於確定有關金額需時而可能導致延誤付款，存保會可向存戶發放中期補償。

- 當存保計劃向存戶發放補償後，存保會會藉代位取得存戶就其存放於倒閉計劃成員的全部存款的所有權利及補救，而代位的範圍為補償的金額。因此，於倒閉計劃成員清盤時，存保會可享有存戶就其存款在《公司條例》（第 32 章）第 265（1）（db）條下的優先索償權利。目前，存戶於《公司條例》下可享的優先索償權利最高達 10 萬港元，此與存保計劃的保障額相同。



## 優化存保計劃的架構

6. 自存保計劃於 2006 年投入運作以來，存保會一直致力在《存保條例》設定的框架內完善其運作。當中特別著重監察保障範圍是否足夠，完善就發放補償作出的準備，以及提高公眾對存保計劃的認知和對其主要特點的了解。
7. 儘管存保會於存保計劃的各運作範疇均取得進展，存保會察覺到如能對計劃的架構作出調整，將可進一步加強計劃的運作，以回應一些於計劃制定時未能預計的情況，尤其是就發放補償的效率及受保障產品範圍的透明度而言。
8. 除了從運作存保計劃時觀察到的改善空間外，存保會亦有一直密切留意國際及本地金融市場的發展對香港的存保計劃的運作的影響。
9. 自 2007 年 8 月美國爆發次按危機後，多個國家先後就改革本身的金融監管和存款保險制度提出方案。在 2008 年 3 月，美國財政部發表了將美國金融監管結構現代化的藍本。至於英國，有關當局亦在北岩銀行於 2007 年 9 月發生擠提事件後，在 2008 年 1 月就改革英國金融監管及存款保險安排等建議展開了諮詢。國際金融論壇（一個雲集各國金融監管機構、中央銀行及國際金融機構的著名國際論壇）在 2008 年 4 月發表了多項改善金融市場及金融機構穩健性的建議，促使國際結算銀行的巴塞爾銀行監管委員會（巴塞爾委員會）發展出一套關於有效存款保險系統的建議主要原則，並於 2009 年 3 月就有關建議進行諮詢。2008 年 12 月，歐洲議會對規範歐洲聯盟（歐盟）中的存款保險計劃的指引作出了一系列修訂。另外，多個國家於 2008 年下半年相繼推出了一些非常措施（如注資銀行、提供全面存款擔保），以應付環球金融市場危機持續深化的情況。
10. 在本港，香港金融管理局（金管局）於 2008 年 7 月發表一份有關其維持銀行體系穩定工作的顧問報告（金管局顧問報告），其中有兩項建議與香港的存保計劃有關：

- (i) 存保計劃應檢討在香港所提供的存款保障水平，以及在無需增加年度保費的情況下提高保障額的可行性；及
  - (ii) 存保計劃應研究英國在北岩銀行事件後對當地存款保險計劃作出的修訂，以及最新的國際存款保險原則，以考慮這些修訂及原則是否適用於香港。
11. 參考其他國家的改革經驗及新近的國際存款保險原則，存保會認為香港現行的存保計劃之設計特點已大致符合國際最佳做法。舉例而言，香港的存保計劃於成立時已顧及到北岩銀行事件中所顯露英國制度的不足之處 — 香港存保計劃所需資金乃是事先籌集的；存戶並不需要在任何共同擔保安排下承擔任何損失；香港的存保計劃已設有一個可靠而能夠快速發放補償的架構；存保會一直有作出廣泛宣傳來提高公眾對存保計劃的認知及了解。此外，存保計劃的設立亦大致符合目前正在進行諮詢，巴塞爾委員會就有效存款保險系統建議的主要原則（對該等主要原則符合程度的自我評估結果載於本諮詢文件的網上版本，見於 [www.dps.org.hk](http://www.dps.org.hk)）。然而，海外有關改革存款保險制度的建議亦對改善香港的存保計劃有所啓示。
12. 本諮詢文件就改善存保計劃提出的建議是根據以下假設及受到以下限制：
- (i) 存保會將不會檢討或建議其他安全網提供者應如何履行其職能，如銀行監管機構及最後貸款人；
  - (ii) 為防患未然，香港特區政府在 2008 年 10 月宣布參照存保計劃的原則，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，直至 2010 年底（百分百存款擔保）。本諮詢文件的內容不會對政府就存款擔保可作出的決定造成任何規範；及
  - (iii) 存保會的檢討不會覆蓋存保計劃在《存保條例》下被設定為「賠款箱」類型計劃所應包括的職能以外的範疇，如怎樣監管銀行以減低風險或損失及解決問題銀行的措施等。

13. 本檢討發現的存保計劃可予改善的項目之複雜程度並不盡相同，對不同相關人士的影響程序亦有所差別。預料部分的建議不但牽涉修訂《存保條例》，亦有可能須修訂《銀行業條例》及《公司條例》，因而在推行上可能會較為複雜。
14. 由於就改善建議進行的諮詢及作出相關法例修訂需時，故存保會將可予改善項目分作兩個部分。該些對提高存保計劃的效用或效率較重要的建議將會被優先處理。至於那些屬於輔助性及較為技術性的建議則會包括在第二部分，並預計將於 2009 年下半年可進行諮詢。
15. 本諮詢文件載列包括在第一部分存保計劃可予改善的項目，並涵蓋以下範疇：
  - 保障額 (P.9 – 17)
  - 補償計算基準 (P.18 – 22)
  - 受保障產品範圍 (P.23 – 27)
  - 受保障機構類別 (P.28 – 30)
  - 融資安排 (P.31 – 33)

視乎諮詢工作的進度，存保會期望將包括在兩部分的改善項目儘快引入，最佳能於 2010 年底前生效，讓市民在百分百存款擔保屆滿時能受惠於存保計劃提供的更佳保障。

## 就本諮詢文件的建議進行諮詢

16. 歡迎公眾人士於 2009 年 6 月 26 日前透過以下方式向存保會提交意見：

郵遞： 香港存款保障委員會  
香港中環金融街 8 號  
國際金融中心二期 78 樓  
(參考：檢討存保計劃)

傳真： 2290 5168

電子郵件： [dps\\_review@dps.org.hk](mailto:dps_review@dps.org.hk)

網頁： [www.dps.org.hk](http://www.dps.org.hk)

17. 為提高諮詢過程的透明度，在適當的情況下，存保會可能會在其刊發的諮詢報告內，複製、引述或綜合在諮詢期間收到的意見的內容。同時，除非提出意見的組織或人士在意見內申明要求將身分或意見保密，否則存保會亦會在適當情況下申明所複製、引述或綜合的意見是由有關組織或人士提供。

## 保障額

18. 存款保險計劃的保障額是否適當，必須與所涉及的成本和道德風險一併考慮。
19. 完全受保障存款人的百分比，即持有相等或低於保障額存款的存款人的百分比，是衡量一個存款保險計劃有效性的一項重要指標。隨著保障額增加，由謠言引發擠提而導致銀行倒閉的可能性會相對減低，原因是更多存戶會獲得完全保障，他們對謠言反應過敏的機會亦會相應減低。因此，較高的保障額能更有效防止上述銀行倒閉的情況，亦可避免擠提情況由一家銀行蔓延至整個體系，從而有助促進銀行體系的穩定。
20. 存款保障的成本主要包括存保計劃於發放補償時所承擔的財務成本和差額損失。財務成本指因要借款向存戶發放補償（就香港的存保計劃而言，這是指向外匯基金借款），而在向存戶支付補償起直至從銀行清盤中收回款項期間所需承擔的借款利息支出。差額損失指存保計劃賠付的金額與自銀行清盤變賣資產後可收回的金額兩者之間的差額。一般而言，以上成本會隨著保障額的增加而上升。除財務成本及差額損失外，由於向存戶發放補償時需要聘用專業人士處理補償的計算和支付工作，故亦會產生一定的行政費用。
21. 道德風險指由於設立存款保障而令到銀行和存戶對承擔風險變得過份進取。存款保障的存在或會使存戶在選擇銀行時疏於理會風險問題。銀行亦可能在免除了存戶提走資金的威脅下，而獲鼓勵承受較高風險，以向存戶提供較高利息。此情況會扭曲銀行之間的競爭及增加銀行體系整體的風險。一般而言，上述風險會隨著保障額增加而上升。為控制上述風險，存款保險的推行必須輔以有效的銀行業監管措施。

22. 整體而言，保障額越高，獲完全保障存款人的百分比便越高，因而存款保障的成效也較大。但這亦帶來較高的成本和道德風險。雖然道德風險基本上難以量化，為協助檢討保障額，存保會已就調整保障額對獲完全保障存款人的百分比和存保計劃成本之影響作出分析。

#### 獲完全保障存款人的百分比

23. 存保計劃現時的保障額為 10 萬港元，此乃經過詳細研究及廣泛諮詢而設定的。根據金管局於 2000 年 10 月發出有關成立存保計劃的諮詢文件，該保障額估計可完全保障 84% 的存款人及涵蓋 20% 的存款金額，相當接近當時的國際水平。該保障額的設定於 2000 年及 2002 年進行的兩輪公眾諮詢獲得廣泛的公眾支持。
24. 為準確評估調整保障額對獲完全保障存款人的百分比和受保障存款金額的影響，存保會向 21 家零售銀行進行了一項有關在不同保障限額下，存款結餘低於限額的存款人數目和受保障存款金額的調查（調查）。接受調查的銀行佔本地銀行業整體存款額約四分之三。下表顯示調查的結果：

保障額	21 家銀行獲完全保障存款人的百分比	21 家銀行受保障存款金額的百分比	21 家銀行受保存款總額（以 10 億港元計）
10 萬港元	76.9	11.0	486
20 萬港元	83.9	16.8	724
50 萬港元	90.9	27.1	1,125
80 萬港元	93.8	33.2	1,348
100 萬港元	95.1	36.2	1,455

如上表所示，當保障額上升時，獲完全保障存款人的百分比的邊際增幅將會遞減。

## 提供存款保障的成本

25. 為評估調整保障額對存保計劃總成本（即財務成本及差額損失）的影響，存保會沿用了金管局於設計存保計劃時採用的統計模型（存保計劃融資模型）。簡單而言，該模型基於評級機構評定的評級及違約可能性模擬在眾多不同可能發生的組合下出現一家或多家銀行倒閉的情況。根據相同而經審定仍為穩妥和審慎的假設（包括選用足以涵蓋99.8% 模擬結果的準則來估計成本）及在更新計劃成員受保障存款金額和信貸評級後，存保會以該模型重新推算（融資模型所採用的設定和假設之描述載於本諮詢文件的網上版本，見於 [www.dps.org.hk](http://www.dps.org.hk)）。**值得強調的是，該模型並非預測任何計劃成員將會倒閉，而只是基於若干假設下，估計銀行倒閉對存保計劃帶來的後果。**
26. 下表顯示融資模型估計在不同保障額下提供存款保障的總成本：

保障額	總成本 (以 100 萬港元計)	估計所有銀行的受 保障存款總額 (以 10 億港元計)	總成本佔受保障 存款總額的百分 比
10 萬港元	724	495	0.15
20 萬港元	1,582	739	0.21
50 萬港元	2,551	1,149	0.22
80 萬港元	4,981	1,378	0.36
100 萬港元	5,455	1,488	0.37

如上表所示，以提供保障的總成本佔受保障存款總額的百分比計算，提供保障的成本將隨保障額增加而上升。

27. 就對總成本的成分進行的詳細分析顯示，除非保障額處於非常高的水平（如接近 100 萬港元），存保計劃因承受差額損失而引致的成本並不明顯。這是由於融資模型假設若保障額提高，存保計劃於銀行清盤時可藉代位自存戶取得在《公司條例》下的優先索償金額亦會隨之而調升。這表示存保計劃從倒閉計劃成員清盤時變賣的財產中追討已付予存戶的所有補償時，可享有較無抵押債權人優先的索償地位。若補

償金額並非獲優先索償金額的完全支持，存保計劃就未獲優先索償權支持的申索部分將會與無抵押債權人的索償處於同地位，而該等索償成功與否將視乎清盤銀行的資產收回率。例如，若保障額被調高至 20 萬港元，但優先索償金額繼續維持於現時的 10 萬港元水平，存保會估計差額損失可高達 50 億港元。因此，提高保障額但不同時對優先索償金額作出相應調整，會引致難以接受的高昂成本。

28. 存保基金現時的目標基金規模為受保障存款總額的 0.3%（約 15 億港元）。然而，存保計劃融資模型重新進行計算的結果顯示，維持 10 萬港元保障額的相應目標基金規模應為受保障存款總額的 0.15%，或 7.24 億港元，即現時目標基金規模的一半。這減少主要是由於自十年前經該模型計算並定出 0.3% 的目標基金規模至今，多家銀行的信貸評級均有所改善，使到違約的可能性下降，從而令到存保計劃預期需負擔的成本亦相應減少。
29. 根據存保會於發放補償演習中所得的經驗，就一家中小型銀行而言，發放補償所涉及的行政費用估計約為 6,000 萬至 7,000 萬港元。與財務成本及差額損失一樣，該等成本亦由存保基金支付。因此，存保基金應該加上一筆約 1.5 億港元的金額，以確保有足夠資金可處理兩家中小型規模的計劃成員同時倒閉的情況。這與國際貨幣基金會提議有關存款保險計劃應達的國際標準相符。

### *建議的保障額*

30. 一般而言，釐定保障額涉及在加大保障與減低成本及道德風險之間尋求平衡。調查結果及存保計劃融資模型重新計算所得的估計成本證明了存保計劃的保障範圍的確有不時檢討的需要。雖然如此，存保會亦不應經常更改保障額，以免令公眾感到混淆，為維持公眾信心的公眾教育工作增添困難。從公眾教育的角度來看，一個完整易記的數字一般較為理想。



31. 根據現正進行諮詢，巴塞爾委員會就有效存款保險系統建議的主要原則，存款保險計劃的保障水平應足以覆蓋大多數存戶，惟該委員會並未指明存款保險計劃應對多少百分比的存款人提供全面保障。國際貨幣基金會於過去刊發的討論文件之中曾提到以覆蓋 80% 至 90% 的存款人數目及 20% 的存款額作為基準。不過，設有存款保險計劃的海外國家之中，有公布獲其計劃完全保障存款人的百分比的最新統計數字者並不多。
32. 自存保計劃推行以來，存保會一直透過分析從與計劃成員進行的模擬測試取得的統計數字，密切監視在存保計劃下獲完全保障存款人的百分比，並以 80% 作為保障水平是否足夠的參考指標。由於在 2007 年收集到的數據顯示該百分比已趨近有關的參考水平，存保會在 2008 年初已決定就檢討保障額作出準備。存保會更在 2008 年 6 月決定展開檢討，並在 2008 年 10 月完成制訂檢討保障額的工作計劃。
33. 在金管局顧問報告中，有關顧問建議，若將存保計劃的保障額增加（如增至 20 萬港元）可使到獲完全保障存款人的百分比大幅增加，而無須調高保費的話，存保會便應適當地提升保障額。消費者委員會於回應該顧問報告時指目前的 10 萬港元保障額偏低，並建議應檢討保障，但同時應小心考慮所產生的成本對存戶造成的影響。部分公眾人士亦曾表示，保障額應增至 50 萬港元或 100 萬港元，又或不應對保障設任何上限。銀行業則表示，只要不會導致保費上升，他們並不反對檢討保障額。
34. 於 2008 年，面對環球金融危機持續深化，很多國家均已提高其存款保險計劃的保障額，又或推出全面存款擔保，以加強對存戶的保障。例如，美國便暫時性地將其保障額由 10 萬美元調高至 25 萬美元，英國亦將其保障額由 3 萬 5 千英鎊增至 5 萬英鎊，而適用在歐盟國家的保障下限亦已由 2 萬歐羅增至 5 萬歐羅。
35. 鑑於存保會進行之檢討所得結果，以及仔細考慮公眾、業界、消費者委員會及其他有關方面的意見，存保會考慮可將存保計劃的保障額由 10 萬港元提高至如金管局顧問報告中建議的 20 萬港元或至 50 萬港元。

### *提高保障額至 20 萬港元的考慮因素*

36. 提高保障額至 20 萬港元的優點如下：

- (a) 就獲完全保障存款人的百分比而言，存保計劃的成效可回復至最初設計計劃時的水平；
- (b) 提供保障的總成本與現時的目標基金規模相約，所以無需增減保費；及
- (c) 獲完全保障存款人和受保障存款的百分比與設計存保計劃時的水平相約，所以道德風險的增幅應屬可以接受。

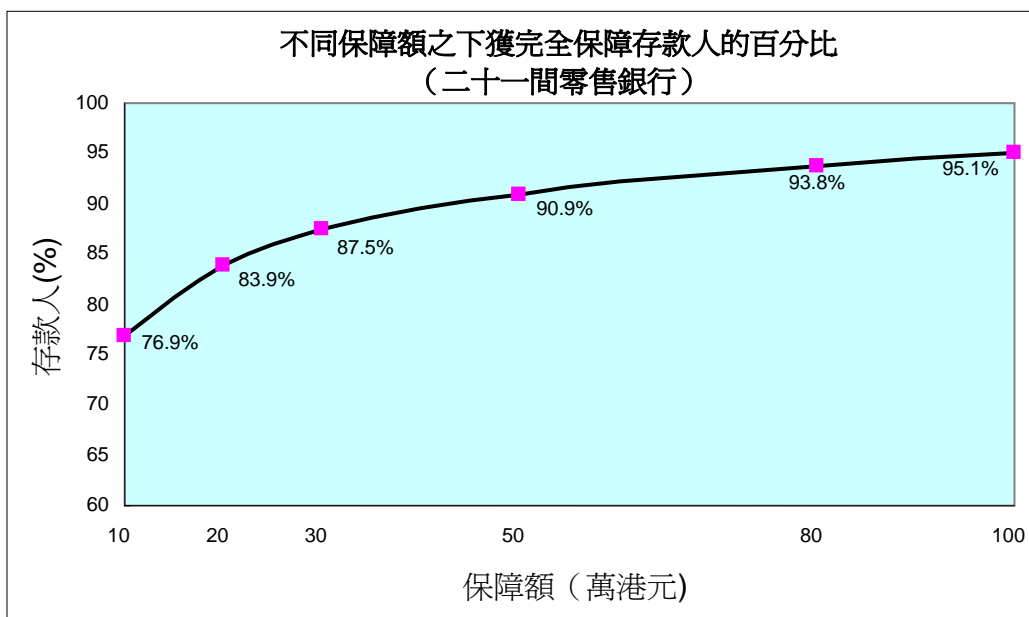
不過，此建議有幾項不足之處：

- (a) 獲完全保障存款人的百分比為 84%，這與存保會訂下須對保障額進行檢討的 80% 參考基準很接近，故存保會有可能需於數年內再次檢討保障額。經常修改保障額會有礙促進公眾對存保計劃的認知和了解；及
- (b) 在現時的金融危機下，國際間的標準和公眾的期望已提高。很多國家，如美國、英國和歐盟已相繼提高它們的保障額。

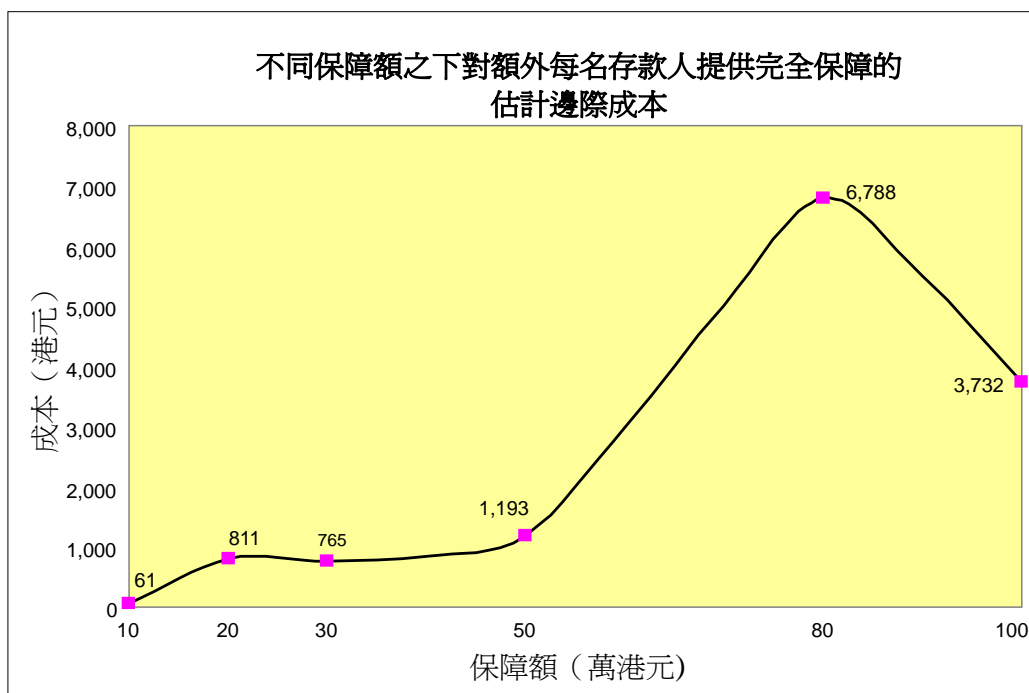
### *提高保障額至 50 萬港元的考慮因素*

37. 經過詳細的考慮，存保會認為將保障額提高至 50 萬港元較為合適。在此水平，存保計劃將能提供較理想而又合乎成本效益的保障，同時亦能兼顧控制道德風險及易於讓公眾認受的因素。

38. 根據調查結果顯示，在 50 萬港元的保障額之下，約 90% 的存款人將可獲得完全保障，這與存保會訂下須對保障額進行檢討的參考基準（即 80%）相距約 10%。這可避免需要於短期內再度檢討保障額，有利於建立公眾對存保計劃的信心。由於獲完全保障存款人的百分比的邊際增幅會隨著保障額增加而下降（見下圖），將保障額提高至 50 萬港元以上並不能顯著地提高存保計劃的成效。



39. 根據存保計劃融資模型對成本的估計，提供保障的成本將會隨著保障額的調高而上升（見下圖）。當保障額超越 50 萬港元的水平後，為額外每名存戶提供完全保障的邊際成本會顯著上升，這表示當保障額超過 50 萬港元後，提供保障之成本會大幅增加。上升的成本將增加銀行的負擔及令成本轉嫁予存戶的可能性提高。



40. 存保會明白，提升存款保障水平會使到道德風險增加。由於將保障額調高至 50 萬港元已能夠在符合成本效益的情況下帶來足夠的保障，因此存保會對建議將保障額提升至高於 50 萬港元的水平有所保留。鑑於香港銀行界的企業管治水平相當高，加上本港銀行受到完善的審慎監管，故存保會相信其建議調高保障額所涉的道德風險應處於可控水平。
41. 就保障額的絕對水平及其相對於人均國內生產總值的比率而言，提高保障額至 50 萬港元可使到本港存戶所獲得的保障與主要國家的保障水平看齊（見下表）：

	美國	英國	歐盟的 保障下限	新加坡	香港
按當地貨幣計算 之保障額 ('000)	250 <sup>1</sup>	50	50	20	500 (建議)
港元等值保障額 (‘000)	2,000	550	500	104	
相對人均國內生 產總值比率	5.5 <sup>2</sup>	2.2	2	0.4	2.1

註 1: 有效期為 2008 年 10 月至 2009 年 12 月；於 2008 年 10 月前為 10 萬美元

註 2: 若以 10 萬美元計算，該比率為 2.2

42. 存保計劃融資模型顯示，如果存戶在《公司條例》下可享的優先索償金額沒有作出相應調整的話，調高保障額的成本將會十分高昂。假如保障額為 50 萬港元，而優先索償金額維持在低於此保障額 10 萬港元至 40 萬港元的水平，存保會估計存保計劃的差額損失會上升到 30 億港元至 138 億港元。換言之，為額外每 100 港元存款提供保障的成本將達到 0.5 港元至 2.1 港元。因此，若調整保障額，則必須相應調整優先索償金額，而最理想的做法是將優先索償金額與存保計劃的保障額掛鈎，令優先索償金額自動跟隨保障額轉變。

#### 提高保障額至超越 50 萬港元的考慮因素

43. 存保會亦曾考慮將保障額提高至超越 50 萬港元的水平。無疑此舉可令受完全保障存款人的百分比進一步提高，但受惠存款人數目的增幅會逐步下降，成本則會不成比例地遞增，而所引致的道德風險亦更難控制。

### **就保障額的建議**

建議將存保計劃的保障額由現時的 10 萬港元增至 50 萬港元，而非金管局顧問在顧問報告中所建議的 20 萬港元。

建議將存戶在《公司條例》下可享優先索償金額的水平修訂為與存保計劃保障額掛鈎。如不作此修訂，調高保障額所牽涉的成本會十分高昂。

## 補償計算基準

44. 金管局顧問報告建議存保會研究英國存款保險制度於北岩銀行倒閉後的變化，以及最新的國際存款保險原則，並考慮它們如何可在香港的環境中應用。於該報告中，顧問特別提到英國建議將存款補償計算基準由淨額計算改為總額計算，並示意存保計劃可詳細研究有關建議。
45. 對存款保險而言，淨額計算補償指在釐定存戶應得補償金額時，會將存戶的受保障存款金額減去存戶欠倒閉銀行的債務。是否以淨額計算補償及實際施行時的程度，均會影響到存戶可得到的補償及提供存款保障的成本。
46. 理論上，在計算存戶的補償時，可考慮對存戶欠銀行的債務作不同程度的抵銷，包括將存戶的存款減去其所有的負債（全面抵銷），或者不作任何抵銷，直截了當地按存款總額支付補償。在這兩者之間，可作局部抵銷，即僅將存戶的部分負債從其存款中扣除。
47. 雖然不同國家所採取的抵銷方法各有不同，很多國家均會進行一定程度的抵銷。舉例而言，美國、加拿大及日本均採取局部抵銷，而英國、新加坡及南韓等其他國家則實行全面抵銷。按存款總額發放補償（不作任何抵銷）並不是一個普遍的做法。就國際組織方面而言，似乎並未就哪種抵銷方法較為可取達成共識。金融穩定論壇的存款保險工作小組所發表的報告指出部分國家強調抵銷的重要性，而有些國家則認為抵銷可能會導致不公平的情況。在容許抵銷時，有多個問題需要考慮，這包括抵銷是否適用於所有貸款，或僅適用於已到期或違約貸款。抵銷亦會受到於銀行倒閉時，存戶的優先索償權所影響。該等問題一般涉及在公共政策目標之間作出取捨，不同國家須因應其情況作出決定。

48. 在香港，存保計劃採用的全面抵銷方法是經過充分諮詢後才實施的。在計算存戶應得的補償時，其所有負債均會從存款中扣除。採用這個方法的主要原因是令存保計劃能與本港的破產制度相符，以避免存保計劃於銀行清盤索償時出現差額損失。
49. 英國於 2009 年 1 月發表有關改革英國存款保險制度的最新建議，有關當局提議進行多項修改以加快發放補償的速度，以及推行多項措施以提高公眾對存款保障的認知。該等建議的諮詢剛於 2009 年 4 月初結束。
50. 英國當局所提出有關加快發放補償的建議，主要涉及簡化釐定補償金額的程序，以及加快發放補償的過程。通過實施有關建議，英國當局的目標是於接受存款機構倒閉後 7 日內向大部分合資格存戶發放補償，而估計現時則需時六個月。該等建議預期可讓存戶快速取得流動資金，減輕因銀行倒閉對他們造成的困境，從而有助促進市民對存款保險制度的信心。
51. 存保會深明能迅速發放補償對提升市民對存保計劃的信心是極為重要的。自 2004 年成立以來，存保會一直努力提升存保計劃能夠迅速發放補償的能力。其實，存保會早已按適合香港的模式實行了大部分英國所提出的建議。舉例而言，英國建議更改接受存款機構及存款保險提供者的資訊科技系統，以加快計算補償的工作。在香港，存保會已發展出一套內部資訊科技系統（發放補償系統）以計算補償，並規定銀行須確保其數據符合發放補償系統所能接受的標準和能按時遞交數據。該等規定與英國的建議有相同的功效。存保計劃亦進行定期的模擬測試及發放補償演習，以確保發放補償程序及系統與銀行的有關程序均準備就緒以應付發放補償的要求。存保會預期，就一間中小型銀行而言，可於存保計劃被觸發後兩個星期內發放補償。

52. 香港已實施高效率的資訊科技系統，配合存保計劃以合理及快速的速度發放補償。然而，鑑於英國的方案對加快發放補償速度的重視程度，存保會亦有考慮應否調整香港在計算補償時所用的抵銷方法，以進一步提高發放補償的速度。
53. 目前，香港的銀行須根據存保會發出的法定指引，將客戶數據及提交該等數據的必要程序準備妥當，以備發放補償時使用。擁有大量存戶的銀行必須能夠根據指引的規定向存保會提交所有存款及客戶負債紀錄作好準備。有關指引旨在確保存保會的發放補償系統於需要發放補償時可迅速處理該等紀錄。
54. 存保會相信，若可完全摒除抵銷的規定，存保計劃發放補償的工作將可加快。根據存保會於發放補償演習與模擬測試所得經驗，發放補償時所需處理之客戶負債紀錄數目往往超逾存款紀錄數目。即使在發放補償系統的協助下，計算補償時要處理如此大量的紀錄仍要花上十分冗長的時間，更遑論要耗費時間去核實客戶負債的條款及細則以確定須作抵銷的具體數字。若可取消現時抵銷的做法以減低所需處理的數據數量，存保會認為即使在大型銀行發生倒閉的情況下，亦可達到在兩個星期內發放補償的目標，至於較小型的銀行，發放補償所需時間亦將可進一步縮短。
55. 理論上，簡化抵銷制度亦有助改善存戶的流動資金狀況，從而促進存保計劃的成效。實際上，在實施全面抵銷的方法下，存戶如對銀行有任何負債仍可獲得所有存款的總值，只是其存款會首先用於抵償其債務；然而，由於部分債務可能仍未到期繳付，以存款抵銷債務等同加快該等負債的償付，會對存戶的流動資金狀況造成不利的影響。這可能足以導致存戶因謠言而提取存款，因而削弱存保計劃維持銀行體系穩定的功效。
56. 另一方面，若發放的補償是以存款總額釐定，這可能被評為過分有利於存戶。舉一個極端的例子，存戶即使未償還到期的信用卡債務仍可獲得補償，這會令存保計劃和其他債權人在銀行清盤時處於一個不利的位置。這可能是其他地方的存款保險計劃很少以存款總額釐定補償的原因。相對而言，將已到期的欠款作部分抵銷會是一個較公平的做



法。但這未必可達到以存款總額釐定補償下迅速發放補償的目的。原因是，在部分抵銷的情況下，處理顧客負債紀錄仍是必要的。視乎有關紀錄的完備程度，在進行部分抵銷時有可能需要進行額外的程序去確定和抽取那些到期負債的紀錄。

57. 根據存保會與多家零售銀行進行的模擬測試所得的統計數字，平均少於 30% 的存戶同時對存款銀行負有債務。另一觀察到的現象是，該等存戶的平均存款總結餘較其負債為低，這有可能表示該等存戶於有關銀行維持有存款結餘主要是為償還負債，而非為儲蓄。因此，改變抵銷方法未必可以大幅改善整體存戶的流動資金狀況。
58. 在成本方面，收窄抵銷範圍即表示存保計劃將需要支付較大筆的補償金額，並會帶來較高的財務成本。此外，若更改存保計劃的抵銷方法，而存戶於《公司條例》下可享的優先索償金額的計算方法卻沒有作出相應修訂，存保計劃可能須承擔重大的差額損失。若存保計劃以存款總額計算補償（不作任何抵銷），但全面抵銷的方法仍應用於優先索償方面，則存保計劃不能藉代位方式就超出按全面抵銷方法計算及發放的補償取得優先索償的地位。根據調查結果，就中小型零售銀行所可能需要發放的補償而言，有關超出的金額可高達 30 億港元。此情況將會導致存保基金出現重大耗損（按 50 萬港元保障額計算，存保基金的規模約為 28 億港元），以致有需要向銀行收取額外徵費。
59. 存保會明白根據香港的破產法，於公司清盤時，破產人與其債權人及債務人的相互信貸和債項會作抵銷。改變計算優先索償金額的抵銷方法等同對香港的破產制度作出改動及於銀行清盤時給予存戶更優先的獲償地位。為控制有關轉變造成的影響，英國的方案建議於銀行清盤時只取消對存款保險限額以下金額的存款作出抵銷。存保會明白這已在英國引起極大的爭議，亦未見有明朗的發展方向。根據英國就有關事項作出的前一輪諮詢的結果顯示，很少人支持改變破產制度以令致存戶獲得更優先的獲償地位。意見並指出，有關當局在作出任何對破產制度改變的建議時，應作慎重考慮。

60. 總括而言，存保會不建議改變現時存保計劃採用的抵銷方法（全面抵銷）。原因是：
- a. 在香港的情況下，按存款總額發放補償只能縮短發放補償所需的時間數天，其效益並不如在英國般顯著；
  - b. 在某些情況下，按存款總額發放補償會造成不公平。雖然部分抵銷較為公平，但它未必對加快發放補償有明顯幫助；
  - c. 香港存戶向其儲蓄銀行以外的銀行借貸的情況較為常見。如果這是事實，按存款總額發放補償對加強存保計劃有效性的幫助並不明顯；及
  - d. 要令按存款總額發放補償從成本角度變得可行，適用於銀行的破產安排必須作出改變。這正是英國的方案中引起極大爭議的事項。繼續留意英國的發展可能會有所啓示。在現階段，似乎沒有必要作出這樣一個根本性的改變。

#### **就補償計算基準的建議**

存保會不建議改變現時存保計劃採用的抵銷方法（全面抵銷）。不過，存保會會繼續留意國際間的發展並檢討有關做法。

## 受保障產品範圍

### 用作抵押的存款

61. 根據《存保條例》，除少數存款類別外，所有符合《銀行業條例》下存款的定義之存款均合資格受存保計劃的保障。事實上，存保計劃的受保障產品範圍相當廣泛。
62. 存保會留意到，自從百分百存款擔保於 2008 年 10 月推出以來，公眾對存保計劃的保障範圍之關注程度顯著上升。由於百分百存款擔保是根據存保計劃的原則提供保障，故上述情況是可理解的。不過，近來有部分公眾人士關注到綜合戶口內的存款可能因戶口提供的綑綁式服務被用作抵押，因而在客戶不知情下成為不受保障的存款。此問題亦引起一些客戶誤以為他們與銀行其他業務上的關係會使其存款變成不受保障。消費者委員會在回應金管局顧問報告時亦有提出有關情況。香港銀行公會在回應報告時亦表示存保計劃下的受保障存款的定義複雜，並建議將之修訂。
63. 根據公眾意見及存保會於評估金融產品的保障地位時所取得的經驗，其中包括來自發放補償演習和模擬測試以及處理銀行及存戶致電存保會查詢熱線的個案的經驗，存保會認為產生有關誤解的原因是部分存戶並不理解其存款是否已抵押予銀行。此外，時下銀行及金融服務的提供手法亦使存戶難以直接分辨存款是否已成為抵押品。
64. 存戶抵押存款以獲取銀行提供信貸或其他服務，不論存款是否持有在綜合戶口中，這些存款已不符合《銀行業條例》下存款的定義，故均不受存保計劃保障。根據《銀行業條例》，如一筆貸款的條款乃關於財產或服務的提供者，則該貸款並不構成存款。當存戶將存款抵押予銀行以取得信貸，該存款將被視作關乎提供該信貸之貸款（存款乃屬存戶向銀行的貸款）因而超出存款的定義。因此，該存款亦不再受存保計劃的保障。其他國家如英國及新加坡亦有不保障已用作抵押存款的做法。

65. 可能由於科技進步及金融創新，現時部分銀行可以以一籃子的形式向客戶提供綜合銀行及金融服務。該等綜合服務可能受一份單一協議或多份互相關連的協議約束，當中部分的安排可能會使到客戶的存款成為抵押品，因而不受存保計劃保障；而另外的一些安排則可能會對存款產生抵銷或留置的限制，但一般不會影響到存款是否受保障。根據公眾的意見，一些存戶感到難以分辨其存款是否受任何產權負擔所規限。事實上，銀行同時間向客戶提供多項服務亦引起存款會否因與該等服務相連而變成不受保障的猜疑。
66. 不過，根據《存保條例》的申述規定，銀行須就不受存保計劃保障的存款通知存戶。在對存款的條款作出會導致其不受保障的修訂之前，如在存款上加上押記，銀行必須通知客戶及獲客戶確認知悉。
67. 雖然存款只會在非常有限的情況下變成不受保障，且銀行須按規定就不受保障存款向客戶作出通知，存保會意識到有關的誤解與疑慮可能會削弱公眾對存保計劃的信心，並損害其效益，尤其是在危機發生時。存保會認為有需要採取適當的措施，進一步釐清及確立存保計劃的受保障產品範圍。
68. 除了對公眾信心可能造成負面影響外，存保會亦注意到將用作抵押的存款剔除於存保計劃保障範圍，可能會對存保計劃的成效造成不良影響。
69. 存戶將存款抵押以獲得信貸，未必會經常完全用盡其信貸額度。在此情況下，存戶一般可以提取已動用信貸額度以外的抵押存款。如該部分存款不受存保計劃保障，存戶於遇有銀行不穩的謠言時，將會有誘因提取該部分的存款，因而會增加由謠言造成擠提的機會及影響。由於提供有關服務日益普遍，並似乎已形成市場趨勢，若存保計劃的保障範圍「遺漏」該等存款，對其成效的負面影響將日益嚴重。

70. 存保會並無權要求銀行停止提供可導致客戶對其存款保障地位產生誤會的服務，例如停止提供綜合戶口。事實上，存保會並不認為應該作出如此規定，因這可能會抑制金融界推出有利於客戶的創新金融產品。為免除對存保計劃保障範圍的誤解及憂慮，以及消弭由於不保障用作抵押存款而對存保計劃的成效造成的不良影響，存保會建議重新界定存保計劃的保障範圍，令用作抵押存款亦受到保障。
71. 經考慮多個重新界定存保計劃保障範圍的方案後，存保會認為不宜修改《銀行業條例》下存款的定義（即現時《存保條例》引用於界定合資格受保障存款的定義）。因為此舉可能會有礙《銀行業條例》監管銀行及接受存款活動之廣泛功能。故此，存保會建議修改《存保條例》下存款的定義，從而將用作抵押的存款納入保障範圍。
72. 存保會預期，優化《存保條例》下存款的定義，有助提高銀行就其金融產品的保障地位作出的申述的質素和申述獲接納的程度。
73. 將《存保條例》的保障範圍擴大至包括用作抵押的存款，將會增加應付予存戶之補償金額，因此亦會增加發放補償的財務成本。然而，在鞏固存保計劃有效性之前提下，有關成本增幅應屬合理。根據存保會的數據，估計銀行中用作抵押的存款應少於總存款的 10%。由於部分用作抵押的存款可能已超出保障額，或由持有受保障存款的存戶同時持有，故此存保計劃應不需要就全部用作抵押的存款發放補償。需發放的補償金額可能由於用作抵押的存款被存戶的負債抵銷而進一步減低。因此，由於須就用作抵押的存款發放補償而引起的額外財務成本應該不會太顯著。
74. 與修訂存保計劃保障額的情況一樣，對受保障產品範圍作出任何修改的同時，也須對存戶於《公司條例》下可享優先索償的範圍提出相應改動。由於《公司條例》亦採納了《銀行業條例》下存款的定義以界定優先索償的範圍，故用作抵押的存款亦不獲優先賠償。事實上，括除於《存保條例》保障範圍的不受保障存款和存戶的類別是經刻意安排，使它們與存戶在銀行清盤時不享有優先索償地位的類別看齊。此安排的用意在於確保存保計劃可藉代位完全獲得存戶享有之優先索償地位，從而可於銀行清盤時收回已付予存戶的補償。雖然就用作抵押

的存款所需發放額外補償而引致的財務成本可能不會太顯著，但由於存保基金的規模相對於受保障存款而言較小（以 50 萬港元的建議保障額計算，存保基金的目標規模僅為受保障存款的 0.25%，見第 97 段），若存保計劃不能就額外的補償於清盤時優先獲得賠償，存保計劃將有機會蒙受重大的差額損失。所產生的損失最終將會以附加費的形式轉嫁至銀行。若損失金額龐大，有可能會進而轉嫁給存戶。

### *結構性存款*

75. 雖然近期公眾對存保計劃保障範圍的討論集中於用作抵押的存款，但亦有人對存保計劃就結構性存款的處理方法提出意見。在對金管局顧問報告作出的回應中，消費者委員會指出結構性存款包含「存款」字眼可能會有潛在的問題，並建議應持續檢討存保計劃對結構性存款的處理方法。
76. 由於很多結構性存款均不符合存款的定義，而一般而言難以確定它們是否符合存款的定義，所以這些存款不在存保計劃的保障範圍。為向存戶提供最高的清晰度，存保計劃已將該等存款從保障範圍剔除。由於存保計劃的目標是保障經驗較淺的小存戶，故此將主要由經驗較多的大存戶持有的結構性存款從保障範圍剔除應與存保計劃的目標相符。根據存保會於發放補償演習所得之經驗，一般而言，在結構性存款到期前計算其價值存在一定的困難。若要就該等存款計算應付的補償金額，存保會將需花上相當的時間及不成比例的努力。因此，將結構性存款納入保障範圍並不符合快速發放補償的目標。
77. 自存保計劃開始運作以來，存保會一直密切注視結構性存款於小存戶間的普及程度。將結構性存款於存保計劃保障範圍剔除的同時，存保會已根據持有結構性存款的小存戶佔全部存款人的百分比設下觸發檢討該等存款保障地位的水平（即持有各類結構性存款的小存戶佔所有存款人的 3% 或持有個別種類結構性存款的小存戶佔所有存款人的 2%）。一旦結構性存款於小存戶中變得相當普及，而繼續將之剔除會嚴重影響存保計劃的成效，存保會會就結構性存款的保障地位進行檢討。

78. 不過，根據存保會於 2007 年進行的調查顯示，持有結構性存款的小存戶佔全部存款人的百分比（即 0.5%）遠低於存保會所設下的觸發檢討該等存款保障地位的水平。因此，存保會認為無急切需要檢討應否將結構性存款納入存保計劃的保障範圍。
79. 鑑於結構性存款較類近於投資，有關存款於小存戶之中未見普及，且難以就該等存款快速發放補償，存保會不建議於現階段將之納入存保計劃的保障範圍。然而，存保會會繼續監察此類產品於小存戶之間的普及性，以評估是否有需要就其保障地位進行檢討。

### **就受保障產品範圍的建議**

建議將因與提供銀行及金融服務有關而不符合現時《銀行業條例》下「存款」定義的用作抵押的存款納入存保計劃的保障範圍。

建議修訂存戶於《公司條例》下可享優先索償的存款的定義，使之與經修訂的《存保條例》下存款的定義一致。

存保會不建議將結構性存款納入存保計劃的保障範圍。

## 受保障機構類別

80. 根據《存保條例》，持牌銀行是存保計劃的必然成員。持牌銀行是金融管理專員根據《銀行業條例》認可可於香港進行銀行業務或接受存款業務的三類認可金融機構之一（該制度一般被稱為認可存款機構三級制度）。其他兩類認可機構包括有限制牌照銀行及接受存款公司，兩者均不屬存保計劃成員。
81. 在認可存款機構三級制度下，只有持牌銀行可進行全面的銀行業務，包括經營往來及儲蓄戶口業務，接受公眾任何數額與期限的存款，以及支付或接受客戶簽發或存入的支票。概括而言，持牌銀行可進行全面的零售及批發銀行業務。
82. 有限制牌照銀行及接受存款公司不可進行銀行業務，而他們可接受的公眾存款亦受到限制。有限制牌照銀行可接受公眾 50 萬港元或以上的活期、通知或定期存款，而存款期並無限制。接受存款公司只可接受 10 萬港元或以上的存款，存款期或通知期最少為 3 個月。有限制牌照銀行及接受存款公司一般涉及專門的業務範疇，如商人銀行、資本市場業務、消費者貸款、貿易融資或證券業務。一般而言，除了少數從事消費者貸款業務的接受存款公司外，普通存戶於零售層面接觸到其他有限制牌照銀行及接受存款公司的情況十分有限。
83. 於 2008 年底，香港有 145 家持牌銀行、27 家有限制牌照銀行及 28 家接受存款公司。有限制牌照銀行及接受存款公司整體的客戶存款佔認可機構整體的客戶存款總額約 0.5%。
84. 因應於 2000 年就存保計劃進行的諮詢工作，接受存款公司公會曾建議容許有限制牌照銀行及接受存款公司加入存保計劃。然而，由於此舉是否符合存保計劃保障小存戶的目標存疑（該等機構並不能接受小額存款），當時並無將保障擴大至包括有限制牌照銀行及接受存款公司。以上安排亦符合國際最佳做法，即存款保險計劃的成員制度的設計應與保障小存戶的目標相符。再者，若有限制牌照銀行及接受存款公司希望受到存保計劃保障，他們亦可尋求升級為持牌銀行。



85. 在很多外地國家，一些業務集中而規模較小的地區性接受存款機構亦受到存款保險保障，例如信貸聯盟、儲蓄協會、房屋貸款機構及勞工銀行。有別於香港的有限制牌照銀行及接受存款公司，該等機構一般獲准以直接存款或透過認購股份的方式接受小存戶存款。
86. 香港特區政府於 2008 年 10 月推出的百分百存款擔保覆蓋所有三類認可機構（即所有持牌銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司）。有限制牌照銀行及接受存款公司應否納入存保計劃的保障範圍的問題因而再度引起關注。由於百分百存款擔保的有效期至 2010 年底屆滿，有憂慮當百分百存款擔保到期後，有限制牌照銀行及接受存款公司不再受保障可能會造成的影響。在回應金管局顧問報告時，消費者委員會指出，部分公眾人士可能會認為有限制牌照銀行及接受存款公司在 2010 年底以後仍會受到保障，並受該等認可機構提供的高利率所吸引而存款。因此，有需要儘早就此作出澄清。消費者委員會亦建議，為向香港的存戶提供最佳的保障，存保計劃應研究將保障範圍擴大至包括有限制牌照銀行及接受存款公司的可行性。該會亦建議，存保會應根據金管局顧問報告中有關簡化認可存款機構三級制度的建議而可能導致市場策略的演變和消費者行為的轉變，持續檢討受存保計劃保障的認可機構的類別。
87. 有別於百分百存款擔保，存保計劃的設計並非為了應付短暫的系統性危機。它旨為一個長期及可持續的安排，在合理的成本和可受控的道德風險水平下，透過提供完全保障予大多數存戶，減低他們對謠言反應過敏的機會，從而達到維持銀行體系穩定的目的。
88. 在認可存款機構三級制度下，有限制牌照銀行及接受存款公司並不獲准接受小存戶的存款（即少於 10 萬港元的存款）。因此，即使保障額提高至 50 萬港元，它們的存戶之中，只有極少數可獲完全保障。此並無助於防止由謠言引發的擠提情況。事實上，有限制牌照銀行及接受存款公司的資金很大程度是依賴來自銀行及其他專業投資者（客戶存款佔其資金少於 20%，而客戶存款佔持牌銀行的資金則約 60%）。鑑於有限制牌照銀行及接受存款公司持有的客戶存款總額僅佔整體銀行業的存款總額約 0.5%，預料將他們納入保障範圍對提升存保計劃的整體成效作用不大。

89. 經審慎檢討將有限制牌照銀行及接受存款公司納入存保計劃的保障範圍之益處後，存保會認為自十年前訂立現行的計劃成員制度至今，這些機構的性質及經營範圍未有任何重大改變而令到存保計劃有需要重新訂定成員的組合。
90. 由於將保障範圍擴大至包括有限制牌照銀行及接受存款公司之得益並不明顯，故存保會不建議於現階段將兩者納入存保計劃的保障範圍。
91. 存保會留意到金管局顧問報告中提到金管局應對認可存款機構三級制度作出檢討的建議，並會留意此方面的發展。如該制度的任何轉變預計會對存保計劃的成效，相關成本和道德風險帶來重大影響，存保會會就存保計劃的成員制度展開檢討以平衡這些影響。

#### **就受保障機構類別的建議**

存保會不建議將存保計劃的保障範圍擴大至包括存放於有限制牌照銀行及接受存款公司的存款。

## 融資安排

92. 現時，為支付存保計劃發放補償的成本所需的資金，即存保基金的目標規模，是由收取計劃成員的年度供款所累積的。個別計劃成員所應繳付，用以建立存保基金的供款（建立期徵費），是按存放於計劃成員的受保障存款金額和金融管理專員給予計劃成員的監管評級而釐定。
93. 按現時 10 萬港元的保障額，而目標基金規模為受保障存款總額的 0.3% 計算，存保基金的目標基金規模估計約為 15 億港元。直至目前，存保會已收取約 10 億港元供款。根據目前每年約 3 億至 3.5 億港元的收取供款率計算，估計存保基金將可於 2012 年達到目標基金規模。
94. 為用作抵押的存款提供保障及提高保障額的建議，預料會令受存保計劃保障的存款金額增加。由於計劃成員應付的年度供款是按存放於其的受保障存款金額計算，若以上兩項建議均落實進行，計劃成員則須支付額外供款。
95. 存保會留意到若建議對計劃成員帶來沉重的成本負擔，有關成本轉嫁至存戶的機會將會增加。金管局顧問報告及公眾對該報告的回應中亦曾提及此方面的關注。有見及此，存保會認為應採取減低成本的措施配合兩項建議的實行，以舒緩計劃成員的負擔，從而減低有關成本被轉嫁予存戶的可能性。
96. 為控制因保障用作抵押的存款對成本構成的影響，存保會建議將評估供款的基準與計算補償的基準劃一。目前，計劃成員須按存款總額匯報存放於其的受保障存款以評估供款，即不需就存戶的負債進行抵銷；另一方面，存保計劃的補償則根據存款淨額計算。存保會認為一個較為公平的做法是容許計劃成員在他們認為符合成本效益的情況下，按淨額匯報受保障存款以評估供款。在此情況下，計劃成員僅須就可獲發放為補償的受保障存款支付供款。在現行 10 萬港元保障額

之下，部分計劃成員或會認為所能減省的供款，並不足以抵償進行抵銷的行政費或系統改動成本。然而，當保障額按建議提高至 50 萬港元，所能減省的供款會更顯著。根據存保會的資料，因此而令匯報作評估供款的受保障存款金額的減少大致上可抵銷因保障用作抵押的存款（估計遠低於 10%）而增加的受保障存款，因而可中和對供款造成的影響。

97. 至於發放補償時的財務成本及差額損失方面，在存戶於《公司條例》下可享的優先索償金額能獲同時調整至相同水平的假設下，存保計劃的融資模型估計存保基金的規模應擴大至 26 億港元，才可吸納提供 50 萬港元保障的成本。加上預計約 2 億港元的行政成本後，存保計劃的目標基金規模將為 28 億港元，約相等於受保障存款總額 0.25%。
98. 假設現行供款比率維持不變而保障額則由 10 萬港元增至 50 萬港元，由於受保障存款金額將會增加稍多於一倍，即由現時的 4,950 億港元增至 11,490 億港元，計劃成員應繳付之建立期徵費<sup>1</sup>總額亦會等幅增加。
99. 為控制調高保障額對成本的影響，存保會建議將建立期徵費的徵收比率減半，使計劃成員應繳付的年度供款金額大致上維持不變（見下表）。

監管評級	現行的建立期徵費 (按受保障存款的百分比計算)	建議的建立期徵費 (按受保障存款的百分比計算)
1	0.05	0.025
2	0.08	0.04
3	0.11	0.055
4 及 5	0.14	0.07

存保會相信，將建立期徵費比率減半，調高保障額將不會為計劃成員增添重大的財政負擔。由於保障每港元存款的年度成本會因而下降，計劃成員應該不會有任何新增的壓力將成本轉嫁予存戶。事實上，自存保計劃於 2006 年實施至今，存保會並未察覺有任何報導指計劃成員將存款保障的成本轉嫁予存戶。

<sup>1</sup> 建立期徵費指在存保基金在最初建立階段，計劃成員須繳交，用作累積基金以達至目標規模的供款。

100. 減低供款比率的取舍是存保基金需要較長的時間方可達到目標規模。在供款收取率只輕微上升至每年 3.5 億港元至 4 億港元的情況下，預計約需 4 年時間方可累積到為提供額外保障所需的 13 億港元（即現時 10 萬港元保障額所需的 15 億港元目標基金規模以外所需的資金）。根據存保會的預測，提供 50 萬港元保障之目標基金規模將可於 2016 年達到，而現時 10 萬港元保障額之目標基金規模則可於 2012 年達到。
101. 計劃成員在存保基金出現重大耗損時，如發放補償後，它們須繳付的附加費亦會受建立期徵費的水平所限。因此，減低收取建立期徵費的供款比率亦會延長在發放補償後填補已耗損的基金所需的時間。
102. 存保會亦已檢討在存保計劃下計劃成員須支付的其他收費，並認為無須調整該等收費。

#### **對融資安排的建議**

建議容許計劃成員選擇在其認為合適的情況下按存款的淨額匯報受保障存款以評估供款。

建議將存保基金的目標基金規模由現時受保障存款總額的 0.3% 調整至 0.25%。

建議維持計劃成員的年度供款金額於大致等同現時的水平。用作計算向計劃成員收取建立期徵費的供款比率因此需要減半。

[此頁特意留為空白]

## 建議概要

### 1. 保障額

- 建議將存保計劃的保障額由現時的 10 萬港元增至 50 萬港元，而非金管局顧問在顧問報告中所建議的 20 萬港元。
- 建議將存戶在《公司條例》下可享優先索償金額的水平修訂為與存保計劃保障額掛鈎。如不作此修訂，調高保障額所牽涉的成本會十分高昂。

### 2. 補償計算基準

- 存保會不建議改變現時存保計劃採用的抵銷方法（全面抵銷）。不過，存保會會繼續留意國際間的發展並檢討有關做法。

### 3. 受保障產品範圍

- 建議將因與提供銀行及金融服務有關而不符合現時《銀行業條例》下「存款」定義的用作抵押的存款納入存保計劃的保障範圍。
- 建議修訂存戶於《公司條例》下可享優先索償的存款的定義，使之與經修訂的《存保條例》下存款的定義一致。
- 存保會不建議將結構性存款納入存保計劃的保障範圍。

#### **4. 受保障機構類別**

- 存保會不建議將存保計劃的保障範圍擴大至包括存放於有限制牌照銀行及接受存款公司的存款。

#### **5. 融資安排**

- 建議容許計劃成員選擇在其認為合適的情況下按存款的淨額匯報受保障存款以評估供款。
- 建議將存保基金的目標基金規模由現時受保障存款總額的 0.3% 調整至 0.25%。
- 建議維持計劃成員的年度供款金額於大致等同現時的水平。用作計算向計劃成員收取建立期徵費的供款比率因此需要減半。