

加强存款保障计划下的存款保障

问与答

A. 有关检讨的一般问题

Q1. 存保会为何要检讨存保计划?

A1. 一个存款保障计划的保障范围应不时作出检讨，以确保它可持续有效地达到其目的。存保计划一直有效地为存户作出保障及维持银行体系的稳定。鉴于市场的发展，存保会决定作出是次检讨以加强存保计划的成效。

Q2. 是次检讨是否因应去年发生的银行挤提事件、政府推出的百分百存款担保及近期公众对综合户口的关注而作出?

A2. 于去年发生银行挤提事件（2008 年 9 月）、百分百存款担保的推出（2008 年 10 月）及近期公众对综合户口的关注浮现（2009 年第一季）之前，存保会已决定进行是次检讨（2008 年 6 月）。虽然如此，存保会于进行检讨时亦已全面考虑该等市场发展。

Q3. 存保会如何厘定检讨范围?

A3. 存保会于厘定检讨范围时考虑了以下因素及自存保计划成立以来的市场发展：

- 自 2006 年存保计划成立以来所得的营运经验；
- 本地及海外有关存款保险的改革建议和最新的国际存款保险原则；及
- 银行业的发展。

Q4. 存保会为何将检讨项目分为两部分?

A4. 检讨所涉项目之复杂程度不尽相同，所需咨询时间亦有差异。因此，第一部分包括那些对提高存保计划的效用或效率较重要的项目。优先处理这些项目的原因，是避免因要同一时间处理所有项

目而今到它们的实施受到阻延。

Q5. 第一部分的检讨项目包括些什么？

A5. 保障额、补偿计算基准、受保障产品范围、受保障机构类别及融资安排。

Q6. 第二部分的检讨项目包括些什么？将于何时就该等修订进行咨询？

A6. 第二部分的检讨主要包括一些较为技术性的项目，如发放补偿的行政安排、存保会就执行存保计划的规则及指引的权力。预计有关建议将可于 2009 年下半年进行咨询。

Q7. 建议修订将于何时生效？

A7. 于收集公众意见后，存保会计划于 2010 年初开始就有关的建议修订进行立法工作。视乎立法工作的进度，存保会期望改善建议可于 2010 年底前生效，让市民在百分百存款担保届满时能受惠于存保计划提供的更佳保障。

Q8. 咨询文件就加强存保计划作出什么主要的建议？

A8. 咨询文件就加强存保计划作出两项主要建议：

- 将存保计划的保障额由现时的 10 万港元增至 50 万港元；及
- 将存保计划的保障范围扩大至包括用作抵押的存款。

Q9. 虽然存保会建议采取减低成本的措施，但银行会否仍将存款保障的成本转嫁予存户？

A9. 会否将存款保障的成本转嫁予存户，是银行的商业决定。市场的竞争会对银行将成本转嫁予存户造成规限。

由于减低征费比率会令到保障每港元存款的年度成本下降，计划成员应该不会有任何新增的压力将成本转嫁予存户。事实上，自存保计划于 2006 年实施至今，存保会并未察觉有任何报导指计划成员将存款保障的成本转嫁予存户。

Q10. 存保会将如何鼓励公众参与咨询？

- A10. 存保会将展开宣传活动，使公众知悉正在进行的咨询以及提供意见的渠道。宣传活动覆盖所有主要大众传播渠道，如电视、报章、电台、互联网及公共交通工具。存保会将积极鼓励所有有兴趣及相关人士参与咨询，并听取他们就咨询项目发表的意见。

B. 保障额

Q11. 将保障额增至 50 万港元，会对存保计划的成效造成什么的影响？

- A11. 根据存保会向 21 家主要零售银行进行的一项调查所得的统计数字，将保障额增至 50 万港元后，获完全保障存款人的百分比将由目前 10 万港元保障额下的 77% 增至约 90%。

Q12. 若将保障额增至 50 万港元，受保障存款金额会额外增加多少？

- A12. 受保障存款金额将由目前 10 万港元保障额下的约 5,000 亿港元增至 11,150 亿港元，即占业界约 20% 的存款总金额会受到保障。

Q13. 存保会为何建议将保障额增至 50 万港元？

- A13. 存保会希望在成本及道德风险许可的情况下向存户提供最佳保障。

在此保障水平，存保计划将能提供较理想（约 90% 的存款人将可获得完全保障）而又合乎成本效益的保障，同时亦能兼顾道德风险的控制及易于让公众认受的因素。此外，这亦可提供足够的缓冲空间（高于触发检讨保障额的 80% 参考基准），以避免需要于短期内再度检讨保障额。此保障额符合国际标准（国际货币基金会议议的 80-90%）。并且，就保障额的绝对水平及相对于人均国内生产总值的比率而言，亦与主要国家的保障水平相约。

另一方面，将保障额提高至超越 50 万港元的水平并不能显著地提高存保计划的成效，但会产生不成比例的高昂成本，而所引致的道德风险亦较难控制。

虽然 20 万港元的保障额下产生的成本及道德风险较低，但未必能够满足已提高的公众期望和国际标准。同时，获完全保障存款人的百分比仅为 84%，这与触发对保障额进行检讨的 80% 参考基准很接近，故存保会有可能需于短期内再次检讨保障额，这将有碍于建立公众对存保计划的信心。

Q14. 存保会为何认为 50 万港元的建议保障额所涉的道德风险处于可受控水平之内？

A14. 由于 50 万港元这建议保障额的保障水平与主要国家的水平相近，所涉道德风险亦应大致相若。鉴于香港银行监管水平甚高，且银行业有能力有效抵御金融危机，故存保会相信香港银行业应有较佳的能力管控建议的保障额所涉的道德风险。

Q15. 因应存保计划保障额的调整而对存户在《公司条例》下可享优先索偿金额作出相应调整有何重要性？

A15. 存保计划依靠存户于银行清盘时可享的优先索偿权之支持，以确保可于清盘时收回已付予存户的补偿。若非受优先索偿权完全支持，存保计划将有机会蒙受重大差额损失，因而须向银行额外征费。若损失金额庞大，更有机会增加成本转嫁予存户的可能性。

优先索偿权及存保计划为香港存款保障安排的重要支柱。由于两者均旨在保障存户，调整两者的保障至同一水平亦属合理的做法。

Q16. 如提高存户在《公司条例》下可享的优先索偿的金额，会对哪些人士造成影响？

A16. 提高存户在《公司条例》下可享的优先索偿的金额，会令存户于银行清盘时可获优先偿付的索偿金额增加。这表示倒闭银行清盘变卖的资产之中可供分派予大额存户及债权人的价值将会减少。

然而，提高优先索偿金额应有助减少银行清盘时的债权人数目，且大额存户及债权人亦可受惠于行政成本的减低及更快获发赔偿。

C. 补偿计算基准

Q17. 存保会为何检讨存保计划的补偿计算基准？是否现行的全面抵销方法存在问题？

A17. 存保计划已作好充足的准备，可按存款净额发放补偿。

金管局顾问报告中一项有关存保计划的建议是研究英国的改革方案，其中的一个重点是将存款补偿计算基准由全面抵销改为不作任何抵销（以总额发放补偿）。

Q18. 为何香港的存保计划会采用全面抵销方法？

A18. 采用全面抵销方法的主要原因是令存保计划能与本港的破产制度相符，而该制度规范了应如何厘定存户的优先索偿金额。这安排使到存保计划可藉代位完全获得存户享有之优先索偿地位，从而可于银行清盘时收回已付予存户的补偿，减低出现差额损失的风险。

Q19. 存保会为何不建议改变现时存保计划采用的抵销方法？

A19. 按存款总额发放补偿有机会造成不公平，并可能须对香港的破产制度作出根本性的改变。英国提出按存款总额发放补偿的理据是能加快付款速度（预期可由 6 个月缩短至 7 日），这理据对香港而言并不适用，原因是存保会已实施有效措施确保可快速及有效率地发放补偿（就一家中小型银行而言，可于两个星期内发放补偿）。

Q20. 若存保计划的抵销方法维持不变，会否置香港存户于不利位置？

A20. 国际间似乎并未就哪种抵销方法较为可取达成共识。按存款总额发放补偿并不是一个普遍的做法。事实上，只有英国提出采用这个方法。一般而言，不同国家会因应其本身情况采用合适的抵销方法。

英国提出为加快计算补偿而改为按存款总额发放补偿的建议之咨询刚于 4 月初结束，其未来的发展方向尚未明确。英国于上一轮公众咨询时收到的意见显示，公众并不支持更改英国的破产制度。

D. 受保障产品范围

Q21. 为何要将存保计划的保障范围扩大至包括用作抵押的存款？这是否由于目前的保障范围未能提供足够的保障？

A21. 现行的存保计划的受保障范围已相当广泛，存款只会在非常有限的情况下变成不受保障。此外，银行亦须就不受存保计划保障的存款通知存户。

不过，存保会留意到，由于银行提供与其它银行及金融服务相连的存款产品日益普遍，一些存户可能感到难以分办其存款的保障

地位会否因其与银行的其它业务上的关系而受到影响。为消除这些不明确因素及向存户提供最高的清晰度，存保会认为将用作抵押的存款纳入存保计划的保障范围是合适的。

Q22. 在扩大存保计划保障范围的建议下，哪类存款会被纳入存保计划的保障范围？因综合户口下的透支信贷作抵押及证券交收户口的存款会否因而受到保障？

A22. 在扩大保障范围的建议下，与各种银行及金融服务相连的用作抵押的存款将会被纳入存保计划的保障范围。为取得信贷（包括综合户口的透支额）及证券交收服务等金融服务而抵押的存款将会受存保计划保障。然而，详细的保障范围须待草拟及咨询有关法例修订时后方可落实。

Q23. 由于存户已受惠于将存款用作抵押而获得的益处，保障用作抵押的存款会否造成不公平？

A23. 由于存保计划下的补偿是按存款净额计算，当存款被用作信贷或服务之抵押品，存户只会就超出其已动用信贷额或有关服务下之负债的存款部分获得补偿。一般而言，存户可提取超出支持已动用信贷额所需存款之金额，例如调低信贷额或取消该信贷服务。

Q24. 若要保障用作抵额的存款，受保障存款金额会增加多少？

A24. 存保会估计受保障存款金额的增幅应少于 10%，而实际所需支付的补偿金额应更少。原因是该等存款之中，部分的存款金额可能超过 50 万港元或由持有受保障存款的存户同时持有。另外，在计算补偿时需进行抵销。

虽然受保障存款金额的增幅并不显著，但将用作抵押的存款纳入保障范围，对厘清及确立存保计划的保障范围会有显著成效。

Q25. 有意见认为应规定银行就所有受保存款作出正面披露。存保会是否有意引入此等规定？

A25. 改善《存保条例》下存款的定义之清晰度和明确性，应有助提高银行就其金融产品的保障地位作出的申述的质素和申述获公众接纳的程度

然而，存保会亦会考虑，在存保计划下存款的新定义生效时，是否适合同时引入一些辅助性的申述规定。

Q26. 为何存保会不考虑将结构性存款纳入保障范围?

A26. 结构性存款类近于投资多于存款，而有关存款于小存户之中未见普及。况且，在发放补偿时难以迅速确定该等存款的价值，故存保会不建议于现阶段将之纳入存保计划的保障范围。

Q27. 若结构性存款在 50 万港元保障额下于存户之中变得普遍，存保会会否考虑将它纳入保障范围?

A27. 存保会会透过定期调查继续监察结构性存款的普及性，并会以新保障额为基础，收集有关统计数字以了解该等存款的普及性和考虑继续将之剔除于保障范围会否对存保计划的成效造成重大影响。

E. 受保障机构类别

Q28. 为何存保会不建议将存保计划的保障范围扩大至包括有限制牌照银行及接受存款公司?

A28. 将保障范围扩大至包括该等机构，对提高存保计划保障小存户及维持银行体系稳定的成效的帮助不大。

受存款保险计划所覆盖的机构类别，应与计划的目标相符。存保计划的目标在于透过为大部分小存户提供全面保障，以维持银行体系的稳定。然而，有限制牌照银行及接受存款公司的客户存款总额仅占整体银行业的存款总额极小部分（0.5%），且它们的存户之中只有极少数可获完全保障。

Q29. 金管局顾问报告中提到应对认可存款机构三级制度作出检讨的建议。该制度将会有何转变？有关转变将如何影响存保计划的受保障机构类别？

A29. 如何改变认可存款机构三级制度乃属金管局的决定。

如认可存款机构三级制度的任何转变预计会对存保计划的成效、相关成本和道德风险带来重大影响，存保会会就存保计划的成员制度展开检讨，从而研究是否需要作出调整以平衡这些影响。

F. 融资安排

Q30. 将保障额增至 50 亿港元会对成本造成什么影响？

A30. 由于有更多存款会受到存保计划保障，存保计划须向存户发放的补偿金额亦会随之增加，而提供保障的成本亦会上升。因此，有需要累积更大笔的资金（存保基金），以应付提供保障的成本。存保基金的规模预计将由 15 亿港元（在 10 亿港元保障额下的规模）增加至 28 亿港元。

Q31. 各项建议会否为银行带来沉重的财政负担，尤其在现时的经营环境下会否令银行百上加斤？

A31. 存保会相信，将建立期征费的征收比率减半，成员应缴付的年度供款金额大致上可维持不变。因此，应不会为计划成员增添重大的财政负担。

Q32. 将存保计划的保障范围扩大至包括用作抵押的存款，对成本会造成什么影响？

A32. 存保会预期，因将用作抵押的存款纳入保障范围而需要额外发放的补偿金额应相当小（远低于受保障存款金额的 10%）。在存户于银行清盘时可享的优先索偿金额能获同时调整至相同水平的假设下，此举带来的额外成本（主要是财务成本）应该不会太显著。

香港存款保障委员会
2009 年 4 月