

新聞稿

檢討存款保障計劃的公眾諮詢

香港存款保障委員會(存保會)今日(星期一)發出一份檢討存款保障計劃(存保計劃)的諮詢文件。文件列載多項優化存保計劃，以加強保障香港存戶的建議。

鑑於自存保計劃成立以來所得的營運經驗，以及在美國爆發次按危機後，各地對存款保險制度的改革，存保會於 2008 年年中，決定就存保計劃的保障範圍作出檢討。檢討於 2008 年第四季開始，並按計劃於 2009 年第一季完成。在檢討過程中，存保會已考慮到檢討期間國際及本地金融市場的重要發展。檢討的範圍包括存保計劃的保障額、補償計算基準，受保障產品範圍、成員制度及融資安排。

檢討結果顯示，香港現行的存保計劃之設計已大致符合國際最佳做法。然而，檢討亦發現一些有助於加強存戶保障和存保計劃運作的改善空間，其中主要可予改善的項目及結論包括：

- 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；
- 建議將與提供銀行及金融服務相關的用作抵押的存款納入存保計劃的保障範圍；
- 建議將用作計算計劃成員供款的徵費比率減半，從而抵銷提高保障額對成本造成的影響；及
- 不建議改變補償計算基準、受保障機構的類別及現時不保障結構性存款的安排。

存保會主席陳志輝教授說：「為確保一個存款保障計劃能持續就其目標發揮功效，有需要對它的保障範圍不時作出檢討。自存保計劃於2006年推行以來，全球金融市場經歷了重大的轉變。這次檢討中有關加強存保計劃的建議預期能強化存保計劃回應市場狀況的變化和公眾期望的轉變的能力。」存保會總裁李令翔先生補充：「存保會期望能盡快落實有關的改善項目，最佳能於政府提供的百分百存款擔保屆滿時生效，讓市民受惠於存保計劃作為本港長期金融基建一部分所提供的更佳保障。」

諮詢文件的全文可見於存保會的網站 (www.dps.org.hk)。存保會會考慮在諮詢期間收到的意見，以決定落實各項優化存保計劃的建議的細節。公眾

人士如對諮詢文件內的建議有任何意見，可於 2009 年 6 月 26 日前經以下途徑向存保會提出：

- 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
- 網頁： www.dps.org.hk

附件：摘要及建議概要

如有查詢，請聯絡：

蔡耀基，高級經理（支付與傳訊）	2878 1060 或
黎明慧，經理（傳訊）	2878 1305

香港存款保障委員會
2009 年 4 月 27 日

加強存款保障計劃下的存款保障

摘要

1. 本諮詢文件載有香港存款保障委員會（存保會）就優化存款保障計劃（存保計劃），以加強保障香港存戶的建議。存保會在制定有關建議時，已考慮計劃自 2006 年實施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。
2. 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) 本檢討不會涉及更改存保計劃在《存保條例》下被設定為「賠款箱」的根本原則，亦不會干涉其他安全網提供者的職能，如銀行監管機構及最後貸款人等；及
 - (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。
3. 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。
4. 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盡快引入，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。以下內容概述諮詢文件中的主要結論及建議。

保障額

5. 為評估調整保障額的需要及合適水平，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，獲完全保障存款人的百分比和受保障存款金額的調查。存保會沿用了香港金融管理局（金管局）於設計存保計劃時採用的統計模型，重新推算調整保障額至不同水平的成本。

6. 存保會曾考慮將存保計劃的保障額提高至如金管局於2008年7月發表的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）中建議的20萬港元。不過，鑑於此舉只能把獲完全保障存款人的百分比調高至84%，相當接近存保會訂下須對保障額進行檢討的參考基準（80%），故存保會有可能需於數年內再次檢討保障額。再者，這建議亦未必能滿足在金融危機發生後，公眾較高的期望。因此，存保會認為此建議並不太理想。
7. 鑑於存保會進行的檢討所得的結果，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的保障（約90%的存款人將可獲完全保障，相對於在20萬港元保障額下84%的存款人可獲完全保障及80%至90%的國際標準），在合乎成本效益的同時，亦能兼顧控制道德風險及易於讓公眾認受的因素。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受控水平。這亦可避免需要於短期內再度檢討保障額（這與存保會訂下須對保障額進行檢討的80%參考基準，有10%距離）。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。另一方面，提高保障額至超越50萬港元的水平，不但會導致成本和道德風險大幅增加，而且帶來的邊際效益亦不顯著。

補償計算基準

8. 鑑於金管局顧問報告中，建議存保會研究英國建議將存款補償計算基準由淨額計算改為總額計算以加快發放補償的速度，存保會在進行檢討時亦有考慮更改存保計劃所用的抵銷方法的好處。
9. 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。若可完全摒除抵銷的規定，將可縮短計算和支付補償的時間。
10. 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。在選擇抵銷方法時，一般涉及在公共政策目標之間作出取捨，而不同國家須因應其情況作出決定。在香港，存保計劃採用全面抵銷方法的目的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。

11. 根據檢討所得結果，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：

- (i) 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（由兩星期縮短至 7 天），其效益並不如在英國般顯著（由 6 個月縮短至 7 天）；
- (ii) 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；
- (iii) 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改善存戶資金流動性及加強存保計劃有效性的幫助並不明顯；及
- (iv) 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，英國方面的發展值得繼續留意。在現階段，似乎沒有必要作出這樣一個根本性的改變。

受保障產品範圍

- 12. 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。再者，自存保計劃於 2006 年推行以來，銀行須就不受存保計劃保障的存款通知客戶。
- 13. 存保會意識到自從政府推出百分百存款擔保以來，公眾對存保計劃的保障範圍之關注程度有顯著的上升。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網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。因為已用作抵押存款並不符合《銀行業條例》下存款的定義，所以它們不受存保計劃保障。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。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。業界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。
- 14. 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，尤其是當在危機發生時為甚。因此，存保會認為有需要將存保計劃的受保障產品範圍擴大至包括與提供銀行及金融服務有關的用作抵押的存款，從而消弭當中的誤解與疑慮。

15. 經考慮多個方案後，存保會認為應修改《存保條例》下存款的定義，從而將與提供銀行及金融服務有關的用作抵押的存款納入保障範圍內。存保會預期，優化《存保條例》下存款的定義，有助消弭不明確的因素及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。
16. 除了用作抵押的存款，存保會亦有檢討應否將結構性存款納入存保計劃保障範圍。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。

受保障機構類別

17. 根據《存保條例》，持牌銀行是存保計劃的必然成員。其餘兩類獲金融管理專員根據《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認可金融機構（該制度一般被稱為認可存款機構三級制度），即有限制牌照銀行及接受存款公司，均不屬存保計劃成員。
18. 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可接受的公眾存款受到限制。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。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。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。
19. 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保障範圍的問題因而引起關注。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。
20. 根據檢討的結果，存保會認為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，故不建議於現階段將兩者納入存保計劃的保障範圍。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。

21. 存保會留意金管局因應金管局顧問報告的建議對認可存款機構三級制度作出的檢討。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。

融資安排

22. 存保會留意到若提高保障額及對用作抵押的存款作出保障的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。
23. 為控制因保障用作抵押的存款對成本構成的影響，存保會建議容許計劃成員按淨額匯報受保障存款以評估供款（目前按存款總額匯報）。存保會認為這是一個較為公平的做法，因為補償是按存款淨額計算，計劃成員僅須就可獲發放為補償的受保障存款支付供款。按估計，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，從而中和對供款造成的影響。
24. 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¹的徵收比率減半（由受保障存款平均約 0.08% 調低至 0.04%），使計劃成員應繳付的年度供款金額大致上維持不變。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。

¹ 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以支付存保計劃發放補償的成本。

對存戶的優先索償金額提出相應改動

25. 約十年前設計存保計劃時，其主要特點是經刻意安排，使它們（包括保障額和受保障產品範圍）與存戶在《公司條例》下的優先索償地位看齊。當中的用意是在銀行清盤時，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，從而減低存保計劃不能收回已付予存戶的補償而蒙受差額損失的風險。從成本角度而言，若非獲《公司條例》下優先索償金額的支持，存保計劃並不可行。
26. 提高保障額和將受保障產品範圍擴大至包括已用作抵押的存款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（就存保計劃不能收回已付予存戶的補償而蒙受差額損失而言）。因此，存保會建議對存戶在《公司條例》下可享優先索償權作出相應的調整。

香港存款保障委員會
2009年4月

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。