

加強存款保障計劃下的存款保障

問與答

A. 有關檢討的一般問題

Q1. 存保會為何要檢討存保計劃？

A1. 一個存款保障計劃的保障範圍應不時作出檢討，以確保它可持續有效地達到其目的。存保計劃一直有效地為存戶作出保障及維持銀行體系的穩定。鑑於市場的發展，存保會決定作出是次檢討以加強存保計劃的成效。

Q2. 是次檢討是否因應去年發生的銀行擠提事件、政府推出的百分百存款擔保及近期公眾對綜合戶口的關注而作出？

A2. 於去年發生銀行擠提事件（2008年9月）、百分百存款擔保的推出（2008年10月）及近期公眾對綜合戶口的關注浮現（2009年第一季）之前，存保會已決定進行是次檢討（2008年6月）。雖然如此，存保會於進行檢討時亦已全面考慮該等市場發展。

Q3. 存保會如何釐定檢討範圍？

A3. 存保會於釐定檢討範圍時考慮了以下因素及自存保計劃成立以來的市場發展：

- 自2006年存保計劃成立以來所得的營運經驗；
- 本地及海外有關存款保險的改革建議和最新的國際存款保險原則；及
- 銀行業的發展。

Q4. 存保會為何將檢討項目分為兩部分？

A4. 檢討所涉項目之複雜程度不盡相同，所需諮詢時間亦有差異。因此，第一部分包括那些對提高存保計劃的效用或效率較重要的項目。優先處理這些項目的原因，是避免因要同一時間處理所有項

目而今到它們的實施受到阻延。

Q5. 第一部分的檢討項目包括些什麼？

A5. 保障額、補償計算基準、受保障產品範圍、受保障機構類別及融資安排。

Q6. 第二部分的檢討項目包括些什麼？將於何時就該等修訂進行諮詢？

A6. 第二部分的檢討主要包括一些較為技術性的項目，如發放補償的行政安排、存保會就執行存保計劃的規則及指引的權力。預計有關建議將可於 2009 年下半年進行諮詢。

Q7. 建議修訂將於何時生效？

A7. 於收集公眾意見後，存保會計劃於 2010 年初開始就有關的建議修訂進行立法工作。視乎立法工作的進度，存保會期望改善建議可於 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。

Q8. 諮詢文件就加強存保計劃作出什麼主要的建議？

A8. 諮詢文件就加強存保計劃作出兩項主要建議：

- 將存保計劃的保障額由現時的 10 萬港元增至 50 萬港元；及
- 將存保計劃的保障範圍擴大至包括用作抵押的存款。

Q9. 雖然存保會建議採取減低成本的措施，但銀行會否仍將存款保障的成本轉嫁予存戶？

A9. 會否將存款保障的成本轉嫁予存戶，是銀行的商業決定。市場的競爭會對銀行將成本轉嫁予存戶造成規限。

由於減低徵費比率會令到保障每港元存款的年度成本下降，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。

Q10. 存保會將如何鼓勵公眾參與諮詢？

- A10. 存保會將展開宣傳活動，使公眾知悉正在進行的諮詢以及提供意見的渠道。宣傳活動覆蓋所有主要大眾傳播渠道，如電視、報章、電台、互聯網及公共交通工具。存保會將積極鼓勵所有有興趣及相關人士參與諮詢，並聽取他們就諮詢項目發表的意見。

B. 保障額

Q11. 將保障額增至 50 萬港元，會對存保計劃的成效造成什麼的影響？

- A11. 根據存保會向 21 家主要零售銀行進行的一項調查所得的統計數字，將保障額增至 50 萬港元後，獲完全保障存款人的百分比將由目前 10 萬港元保障額下的 77% 增至約 90%。

Q12. 若將保障額增至 50 萬港元，受保障存款金額會額外增加多少？

- A12. 受保障存款金額將由目前 10 萬港元保障額下的約 5,000 億港元增至 11,150 億港元，即佔業界約 20% 的存款總金額會受到保障。

Q13. 存保會為何建議將保障額增至 50 萬港元？

- A13. 存保會希望在成本及道德風險許可的情況下向存戶提供最佳保障。

在此保障水平，存保計劃將能提供較理想（約 90% 的存款人將可獲得完全保障）而又合乎成本效益的保障，同時亦能兼顧道德風險的控制及易於讓公眾認受的因素。此外，這亦可提供足夠的緩衝空間（高於觸發檢討保障額的 80% 參考基準），以避免需要於短期內再度檢討保障額。此保障額符合國際標準（國際貨幣基金會提議的 80-90%）。並且，就保障額的絕對水平及相對於人均國內生產總值的比率而言，亦與主要國家的保障水平相約。

另一方面，將保障額提高至超越 50 萬港元的水平並不能顯著地提高存保計劃的成效，但會產生不成比例的高昂成本，而所引致的道德風險亦較難控制。

雖然 20 萬港元的保障額下產生的成本及道德風險較低，但未必能夠滿足已提高的公眾期望和國際標準。同時，獲完全保障存款人的百分比僅為 84%，這與觸發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短期內再次檢討保障額，這將有礙於建立公眾對存保計劃的信心。

Q14. 存保會為何認為 50 萬港元的建議保障額所涉的道德風險處於可受控水平之內？

A14. 由於 50 萬港元這建議保障額的保障水平與主要國家的水平相近，所涉道德風險亦應大致相若。鑑於香港銀行監管水平甚高，且銀行業有能力有效抵禦金融危機，故存保會相信香港銀行業應有較佳的能力管控建議的保障額所涉的道德風險。

Q15. 因應存保計劃保障額的調整而對存戶在《公司條例》下可享優先索償金額作出相應調整有何重要性？

A15. 存保計劃依靠存戶於銀行清盤時可享的優先索償權之支持，以確保可於清盤時收回已付予存戶的補償。若非受優先索償權完全支持，存保計劃將有機會蒙受重大差額損失，因而須向銀行額外徵費。若損失金額龐大，更有機會增加成本轉嫁予存戶的可能性。

優先索償權及存保計劃為香港存款保障安排的重要支柱。由於兩者均旨在保障存戶，調整兩者的保障至同一水平亦屬合理的做法。

Q16. 如提高存戶在《公司條例》下可享的優先索償的金額，會對哪些人士造成影響？

A16. 提高存戶在《公司條例》下可享的優先索償的金額，會令存戶於銀行清盤時可獲優先償付的索償金額增加。這表示倒閉銀行清盤變賣的資產之中可供分派予大額存戶及債權人的價值將會減少。

然而，提高優先索償金額應有助減少銀行清盤時的債權人數目，且大額存戶及債權人亦可受惠於行政成本的減低及更快獲發賠償。

C. 補償計算基準

Q17. 存保會為何檢討存保計劃的補償計算基準？是否現行的全面抵銷方法存在問題？

A17. 存保計劃已作好充足的準備，可按存款淨額發放補償。

金管局顧問報告中一項有關存保計劃的建議是研究英國的改革方案，其中的一個重點是將存款補償計算基準由全面抵銷改為不作任何抵銷（以總額發放補償）。

Q18. 為何香港的存保計劃會採用全面抵銷方法？

A18. 採用全面抵銷方法的主要原因是令存保計劃能與本港的破產制度相符，而該制度規範了應如何釐定存戶的優先索償金額。這安排使到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，減低出現差額損失的風險。

Q19. 存保會為何不建議改變現時存保計劃採用的抵銷方法？

A19. 按存款總額發放補償有機會造成不公平，並可能須對香港的破產制度作出根本性的改變。英國提出按存款總額發放補償的理據是能加快付款速度（預期可由 6 個月縮短至 7 日），這理據對香港而言並不適用，原因是存保會已實施有效措施確保可快速及有效率地發放補償（就一家中小型銀行而言，可於兩個星期內發放補償）。

Q20. 若存保計劃的抵銷方法維持不變，會否置香港存戶於不利位置？

A20. 國際間似乎並未就哪種抵銷方法較為可取達成共識。按存款總額發放補償並不是一個普遍的做法。事實上，只有英國提出採用這個方法。一般而言，不同國家會因應其本身情況採用合適的抵銷方法。

英國提出為加快計算補償而改為按存款總額發放補償的建議之諮詢剛於 4 月初結束，其未來的發展方向尚未明確。英國於上一輪公眾諮詢時收到的意見顯示，公眾並不支持更改英國的破產制度。

D. 受保障產品範圍

Q21. 為何要將存保計劃的保障範圍擴大至包括用作抵押的存款？這是否由於目前的保障範圍未能提供足夠的保障？

A21. 現行的存保計劃的受保障範圍已相當廣泛，存款只會在非常有限的情況下變成不受保障。此外，銀行亦須就不受存保計劃保障的存款通知存戶。

不過，存保會留意到，由於銀行提供與其它銀行及金融服務相連的存款產品日益普遍，一些存戶可能感到難以分辨其存款的保障

地位會否因其與銀行的其它業務上的關係而受到影響。為消除這些不明確因素及向存戶提供最高的清晰度，存保會認為將用作抵押的存款納入存保計劃的保障範圍是合適的。

Q22. 在擴大存保計劃保障範圍的建議下，哪類存款會被納入存保計劃的保障範圍？因綜合戶口下的透支信貸作抵押及證券交收戶口的存款會否因而受到保障？

A22. 在擴大保障範圍的建議下，與各種銀行及金融服務相連的用作抵押的存款將會被納入存保計劃的保障範圍。為取得信貸（包括綜合戶口的透支額）及證券交收服務等金融服務而抵押的存款將會受存保計劃保障。然而，詳細的保障範圍須待草擬及諮詢有關法例修訂時後方可落實。

Q23. 由於存戶已受惠於將存款用作抵押而獲得的益處，保障用作抵押的存款會否造成不公平？

A23. 由於存保計劃下的補償是按存款淨額計算，當存款被用作信貸或服務之抵押品，存戶只會就超出其已動用信貸額或有關服務下之負債的存款部分獲得補償。一般而言，存戶可提取超出支持已動用信貸額所需存款之金額，例如調低信貸額或取消該信貸服務。

Q24. 若要保障用作抵額的存款，受保障存款金額會增加多少？

A24. 存保會估計受保障存款金額的增幅應少於 10%，而實際所需支付的補償金額應更少。原因是該等存款之中，部分的存款金額可能超過 50 萬港元或由持有受保障存款的存戶同時持有。另外，在計算補償時需進行抵銷。

雖然受保障存款金額的增幅並不顯著，但將用作抵押的存款納入保障範圍，對釐清及確立存保計劃的保障範圍會有顯著成效。

Q25. 有意見認為應規定銀行就所有受保存款作出正面披露。存保會是否有意引入此等規定？

A25. 改善《存保條例》下存款的定義之清晰度和明確性，應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公眾接納的程度

然而，存保會亦會考慮，在存保計劃下存款的新定義生效時，是否適合同時引入一些輔助性的申述規定。

Q26. 為何存保會不考慮將結構性存款納入保障範圍？

A26. 結構性存款類近於投資多於存款，而有關存款於小存戶之中未見普及。況且，在發放補償時難以迅速確定該等存款的價值，故存保會不建議於現階段將之納入存保計劃的保障範圍。

Q27. 若結構性存款在 50 萬港元保障額下於存戶之中變得普遍，存保會否考慮將它納入保障範圍？

A27. 存保會會透過定期調查繼續監察結構性存款的普及性，並會以新保障額為基礎，收集有關統計數字以了解該等存款的普及性和考慮繼續將之剔除於保障範圍會否對存保計劃的成效造成重大影響。

E. 受保障機構類別

Q28. 為何存保會不建議將存保計劃的保障範圍擴大至包括有限制牌照銀行及接受存款公司？

A28. 將保障範圍擴大至包括該等機構，對提高存保計劃保障小存戶及維持銀行體系穩定的成效的幫助不大。

受存款保險計劃所覆蓋的機構類別，應與計劃的目標相符。存保計劃的目標在於透過為大部分小存戶提供全面保障，以維持銀行體系的穩定。然而，有限制牌照銀行及接受存款公司的客戶存款總額僅佔整體銀行業的存款總額極小部分（0.5%），且它們的存戶之中只有極少數可獲完全保障。

Q29. 金管局顧問報告中提到應對認可存款機構三級制度作出檢討的建議。該制度將會有何轉變？有關轉變將如何影響存保計劃的受保障機構類別？

A29. 如何改變認可存款機構三級制度乃屬金管局的決定。

如認可存款機構三級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，從而研究是否需要作出調整以平衡這些影響。

F. 融資安排

Q30. 將保障額增至 50 萬港元會對成本造成什麼影響？

A30. 由於有更多存款會受到存保計劃保障，存保計劃須向存戶發放的補償金額亦會隨之增加，而提供保障的成本亦會上升。因此，有需要累積更大筆的資金（存保基金），以應付提供保障的成本。存保基金的規模預計將由 15 億港元（在 10 萬港元保障額下的規模）增加至 28 億港元。

Q31. 各項建議會否為銀行帶來沉重的財政負擔，尤其在現時的經營環境下會否令銀行百上加斤？

A31. 存保會相信，將建立期徵費的徵收比率減半，成員應繳付的年度供款金額大致上可維持不變。因此，應不會為計劃成員增添重大的財政負擔。

Q32. 將存保計劃的保障範圍擴大至包括用作抵押的存款，對成本會造成什麼影響？

A32. 存保會預期，因將用作抵押的存款納入保障範圍而需要額外發放的補償金額應相當小（遠低於受保障存款金額的 10%）。在存戶於銀行清盤時可享的優先索償金額能獲同時調整至相同水平的假設下，此舉帶來的額外成本（主要是財務成本）應該不會太顯著。

香港存款保障委員會
2009 年 4 月