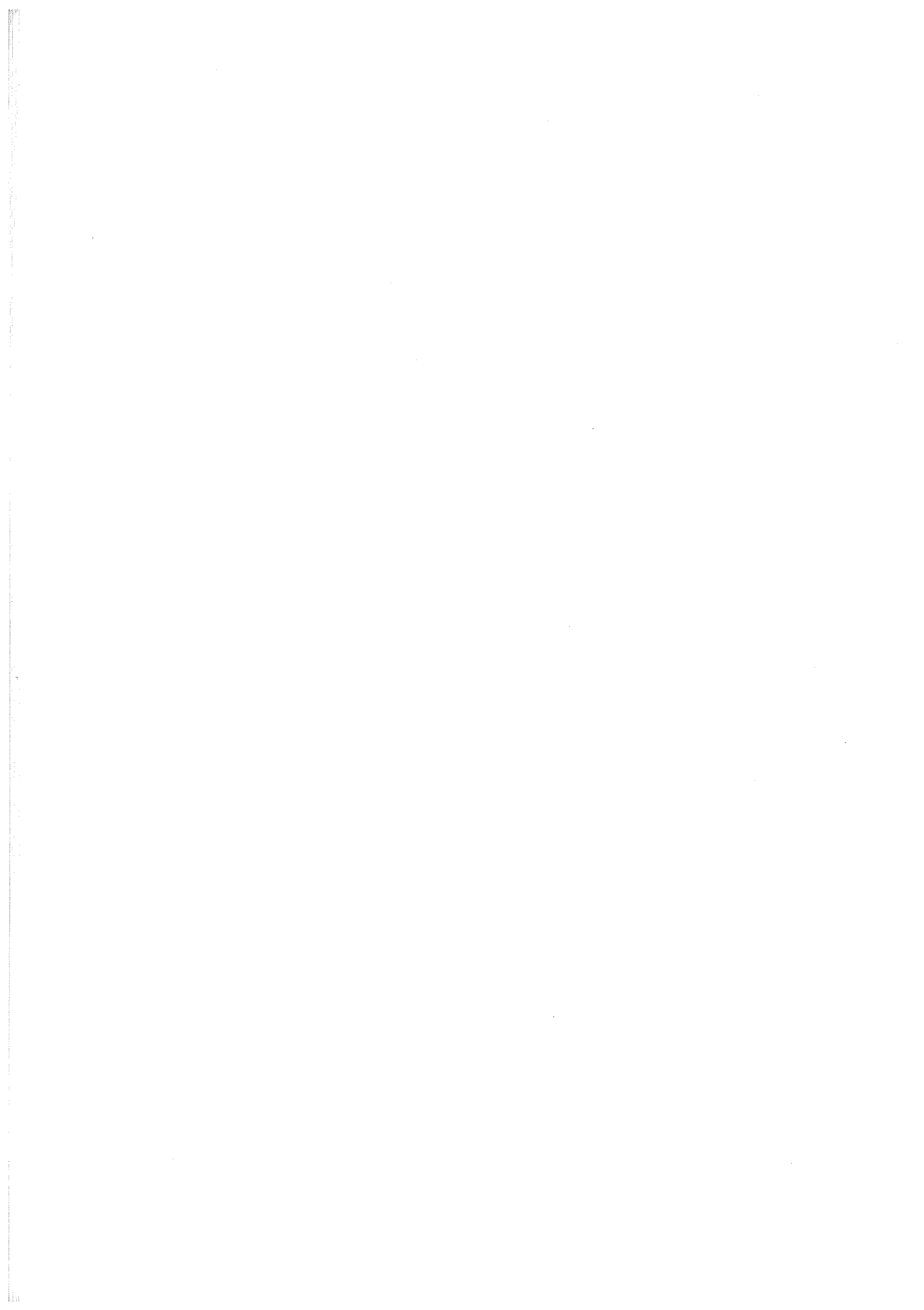


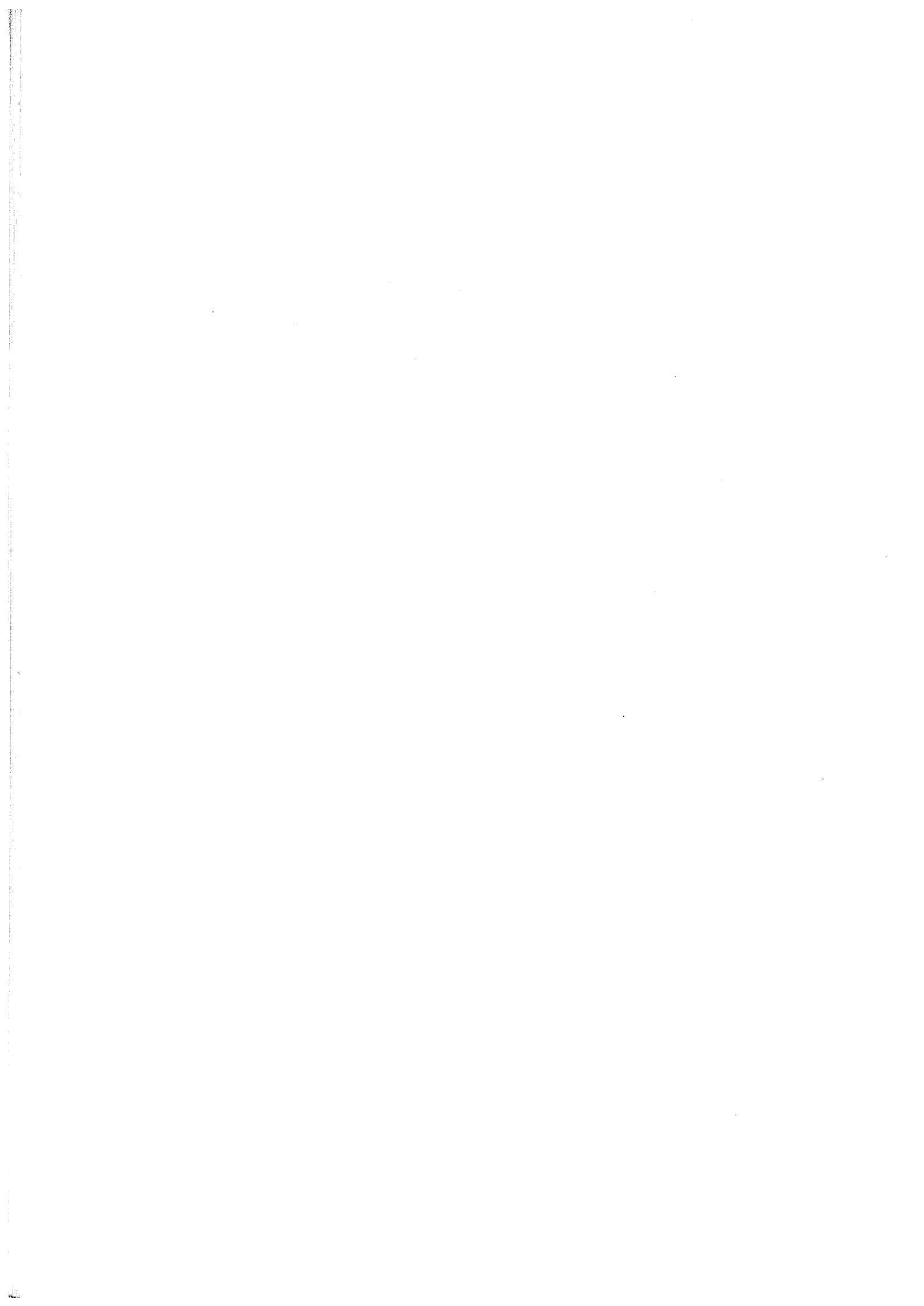
諮詢文件  
存款保障計劃

布政司署金融科  
一九九二年二月



## 索 引

<u>標 題</u>	<u>頁 數</u>
導 言	1
本港設立存款保障計劃的利弊	4
找出選擇方案並進行評估	6
保障範圍	6
保障最高限額	9
保障程度	10
籌集經費	10
籌集應急經費的措施	11
參加者	12
估計費用	12
尚未解決的事項	18
輿論	18
附件 1	19
附件 2	20
附件 3	23
附件 4	24



## 導言

一九九一年九月，政府同意發出一份公眾諮詢文件，列出有關在香港設立存款保障計劃（註1）的贊成和反對論據。這項諮詢工作，目的是收集公眾對應否在本港設立該計劃這個問題大體上的意見。

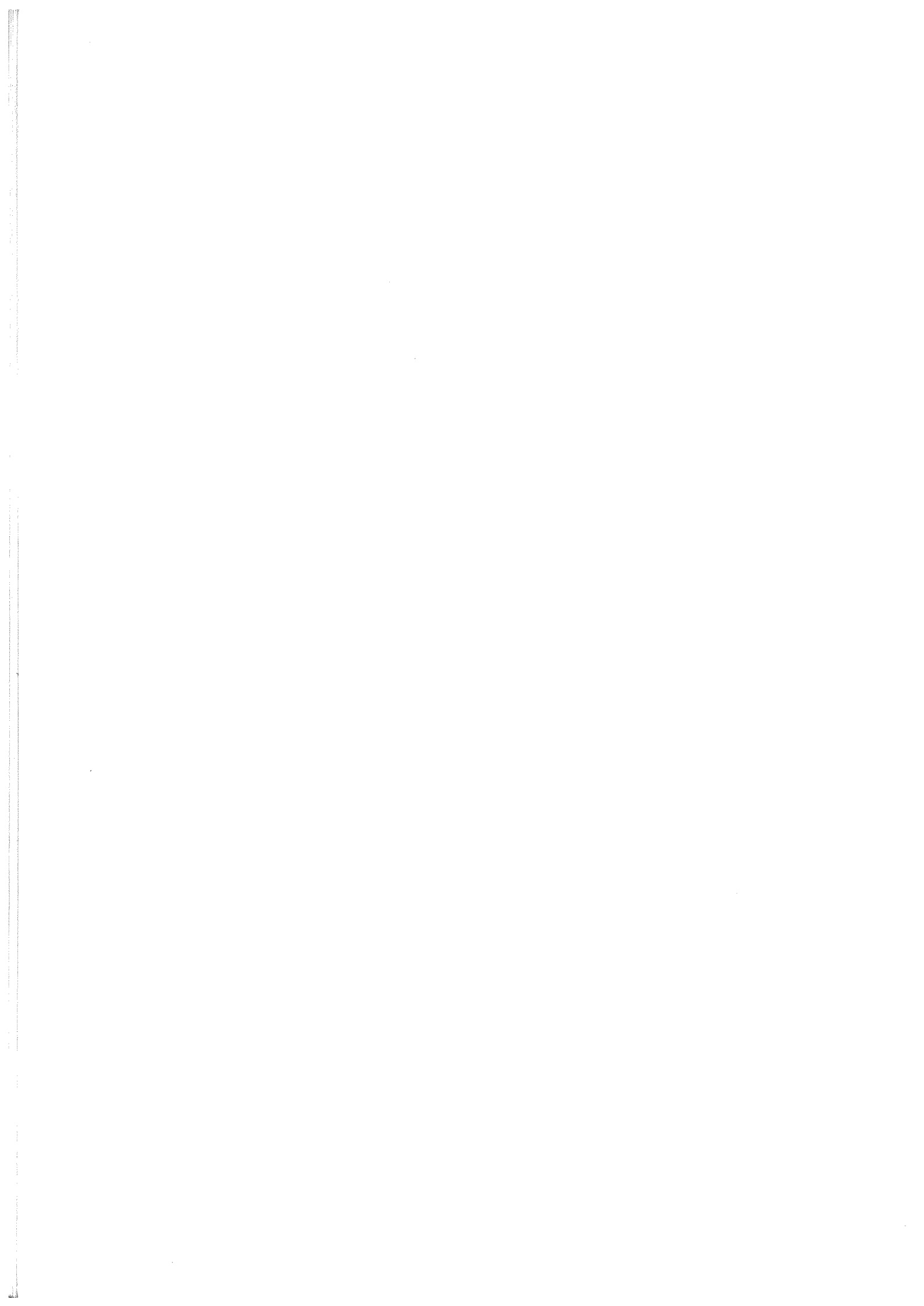
2. 然而，在考慮這特定的問題前，我們必須認識任何存款保障計劃均有若干局限之處，這點至為重要。這些局限之處是：—

- (a) 存款保障計劃不能防止銀行倒閉，也不能處理體系性質的銀行倒閉事件或經濟體系中任何規模宏大銀行倒閉所引起的問題；
- (b) 存款保障計劃不應視為向有償債能力銀行提供流動資金援助的途徑（註2）；
- (c) 由於其本質關係，任何存款保障計劃都不能防止銀行陷入嚴重困難。基於下文第4(a)段所列出的「道德危險」問題，過量保障甚至可能增加陷入困難的個案，銀行會否遭遇嚴重困難要視乎它本身的實力、它的管理質素、監管的制度以及在什麼商業及經濟環境下經營，而非視乎是否設有存款保障計劃而定；以及

---

（註1）存款保障計劃一般稱為存款保險計劃，但這一名詞有誤導成分，因為據研究所得，世上並無一項計劃涉及私人保險商或徵收如該名詞正常含意所指的保險費。

（註2）以香港的情況來說，政府已明確表示，對有償債能力銀行所提供的流動資金援助將會來自外匯基金，但並不保證會拯救無償債能力的銀行。每一個案將會按照個別情形並視乎其對整個銀行體系穩定的影響程度而考慮。



- (c) 健全銀行的存戶發覺其實自己要付錢保障較不健全銀行的存戶。

5. 也許我們要指出，存款保障計劃在香港並不是新的論題。上次公開討論這事的時間是一九八五年，那時銀行業正發生危機。當時的結論是鑑於本港銀行體系的特點，尤其是存款分佈極不均衡，存款保障計劃並非實際可行，因此決定保障存戶的努力應着重於改善審慎監管制度和銀行管理質素。

6. 從銀行體系對一九八七年十月股災，及一九八九年六月北京事件所作的回應，這方面的努力證明非常有效。當其他金融中心的銀行還在努力達到巴塞爾資產充足要求時，本地註冊銀行在一九八九年底已達到指標，較預期早了整整三年，這亦是重要的發展。此外，最近香港國際商業信貸銀行倒閉所引起的信心受損事件很快受到控制，而其後受到毫無根據但有潛在破壞力的謠言影響的銀行，亦充分顯示出確有能力履行他們的義務。國商事件只是個別問題，不應視為對香港整個銀行體系的健全性有所損害。

7. 鑑於銀行監管工作方面已有這些改善，銀行體系健全，存款保障計劃有局限之處和不利因素，繼續不推行存款保障計劃當然是一項可行的選擇，而存款保障計劃亦不一定是保障存戶的唯一方法。主要的保障必須繼續來自一個符合國際標準的監管制度。香港已有這樣的制度。政府會繼續在有需要時參考本港及世界各地的發展，進一步改善監管制度。不過，我們必須認識到，沒有任何銀行監管制度可以絕對保證銀行不會倒閉或絕對保證市民不理會無根據的謠言。要特別一提的是，正如國商事件所顯示，銀行可能會受到一些完全在香港控制能力範圍以外的事件所影響。因此，無論設立存款保障計劃與否，探求為小存戶提供某些保障的其他可行辦法，似乎是明智的做法。在這方面，政府正在考慮一個有關在銀行倒閉時優先保障小存戶的方案。

- (d) 存款保障計劃亦未必能夠防止擠提事件，甚至不能防止對完全健全銀行擠提的事件，因為未獲保障的存戶或部分獲得保障的存戶（包括其他銀行），一旦相信（不論對或錯）該銀行正面臨嚴重困難，極可能會決定取回自己的資金，而不願冒該銀行倒閉時喪失他們所有或部分存款的風險。甚至獲得全面保障的存戶也可能撤走他們的資金，因為獲得該計劃賠償要經歷不少時間。

3. 不過，存款保障計劃若獲得審慎設計，可發揮以下兩項重要的功能：

- (a) 銀行體系中除最大型銀行外的任何銀行若發生非體系性質的倒閉事件，則賠償小存戶全部或部分損失；以及
- (b) 在沒有事實根據的謠言傳播時，預防健全銀行發生不必要又有蔓延危險的擠提，或減少擠提的規模，藉以加強銀行體系的穩定程度。換言之，存款保障計劃可提高公眾對所謂信心危機的界限。

4. 然而，我們必須衡量與存款保障計劃有關的不利因素，較為重要的有：

- (a) 銀行及存戶在投資決策方面會減低其審慎程度，因而增加銀行體系的整體風險。存戶知道有存款保障計劃，可能會對某些銀行的財政狀況漠不關心，並會選擇將款項存於利率最高的銀行。存款保障計劃的存在，會減低銀行對存戶的道德責任感，因此銀行也可能會較輕率冒險，以求在短期內獲得最高利潤。這就是常常提到的「道德危險」問題，而且已被普遍認為是美國存款保險當局現正面對種種問題的成因之一；
- (b) 雖然存款保障計劃對最大型銀行存戶的裨益可能不大，但在存款保障計劃方面，銀行體系內的最大型銀行及其存戶難免要承擔較大比例的費用；以及



13. 關於最大型銀行在存款保障計劃下，承擔不相稱的費用然後轉嫁給其存戶這個問題，香港尤應注意，因為超過一半的零售存款，由兩大銀行集團持有。事實上，這些銀行的客戶，可能直接或間接地支付計劃的大部分費用，但卻只能從計劃中獲得很少利益甚或無法得到利益。此外，有論者認為，以香港國際商業信貸銀行為例，管理良好及監管完善的本地資金銀行的存戶，可能發覺所承擔的費用大部分用來保障外資銀行的存戶，使他們免受完全在香港以外發生的事情影響（請參考下文第24段）。

14. 有人頗為正確地指出，為了徵收存款保障計劃的保費而把銀行區分，實在困難而且不可行。以風險為基準徵收保費，雖然在概念上相當吸引，但一些有說服力的論據指出，這個方法即使並非不可能，也實際難行。目前世界上沒有一個存款保障計劃採取這種方法，便足以支持這個論點。要以足夠準確而及時的方法客觀地評估銀行的管理質素、管理系統及資產，以便徵收適當保費，會遭遇嚴重問題。此外，銀行未必會接納評估結果，而上訴程序亦會使事情變得更複雜。

15. 即使我們假設可以克服這些困難，但如在起初時為某間銀行釐定較高的風險等級，或把已定風險等級降低，均會向外界傳達不利的訊息。結果公眾可能會反應過激，而有關的銀行可能失去大量存款及業務。這個結果極之影響銀行體系的穩定性，失卻設立存款保障計劃的其中一個目的。雖然有人或會指出，風險等級可保持機密，但實際上這點極難做到。此外，假如一間銀行已陷入財政困境，財政狀況正在惡化，以致信用等級不斷下降時，要該銀行負擔大幅增加的保費是否適宜，亦成問題。結果，銀行會在最沒有能力應付財政困難時，面臨加重的負擔。

16. 因此，如果決定在香港設立存款保障計劃，所有銀行可能均須繳交按同一比率計算的保費。

17. 有些反對存款保障計劃概念的人亦指出，大存戶最有可能引致銀行倒閉，因而在防止擠提方面，只保障小存戶的計劃，並無效用。這個說法雖然有些根據，不過，過去在本港發生的事件，顯示擠提常由小存戶排隊提款開始，然後大存戶加入。在這情況下，存款保障計劃或可防止健全的銀行發生不必要的擠提。

## 本港設立存款保障計劃的利弊

8. 本港曾出現數次突如其來但情況嚴重的銀行擠提事件；儘管銀行體系在監管控制與一般健全性方面，已有長足改善，最近仍然發生擠提事件。有些擠提事件因特殊情況而引起，其餘的則由毫無根據的謠言所誘發。這對銀行體系增加無裨益的不穩定因素。香港一般的存戶通常難以評估個別銀行的財政狀況。不過，他們通常將其主要儲蓄的大部分存入銀行。雖然有些存戶只熱衷於取得他們可得的最高回報，但大部分存戶都為了安全及容易提存而存款，尤以僅以港元存款的存戶為然。因此，一旦發生危及此類主要儲蓄的事件，這些存戶對財政制度的信心必然受到影響，他們有建設性的儲蓄意願也會受到影響。這對香港的經濟發展造成潛在的損害。

9. 一九九一年七月及八月發生的事件，說明即使個別性質的銀行倒閉事件，也可造成極不安定的情況。香港國際商業信貸銀行倒閉，讓造謠者有機會引致數間健全的銀行發生擠提。假如這種紛亂持續，不但對存戶的利益造成不良影響，其他銀行用戶也可能因收緊信貸、借貸成本較高等問題而受到不利的影響。顯然，避免這些紛亂或減少其影響程度，看來會對公眾有利。

10. 贊成存款保障計劃的另一論點，是該計劃可提高銀行體系的競爭效率。在銀行體系出現信心危機的時候，客戶傾向於「湧往優質銀行」，但反映出來的情況，通常只是將存款由較小型的銀行轉往較大型的銀行，而並無適當地考慮到銀行的質素。如果這種存款轉移行為，影響運作良好的較小型銀行的穩定和競爭力，實非社會之福。

11. 因此，許多贊成香港設立存款保障計劃的論點都是有根據的，但我們必須小心權衡正反兩面的論點及對費用的影響。

12. 香港必須極為小心，避免實施足以影響銀行業實力和忠誠篤實精神的措施。由於要準確及迅速評估某種銀行業務的內在風險甚為困難，監管方面的努力雖有助於減輕「道德危險」的問題，但卻無法保證可將問題徹底解決。下文將會提到，在制訂存款保障計劃時，可以設法在一定程度上處理「道德危險」的問題，但該等計劃達到其目標的整體成效，將會或多或少受到影響。

(b) 銀行同業存款

銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司均應明白本身所承受的風險並自行加以處理。這類存款通常為大額存款。現行計劃大多不保障這類存款。

(c) 本地銀行海外分行的存款

這類存款並非本地人士為交易或儲蓄需求而存放的款項。現行計劃大多不保障這類存款。

(d) 用以擔保借款的存款或銀行有權用以抵銷的存款

一種常見的現象是，銀行的存戶同時亦是該銀行的借款人。在銀行倒閉時，該存戶的存款應用以償還其債務，若仍有淨餘額，才可申請賠償。綜觀現行計劃中，大部份都有某些關於抵銷的規定。

23. 此外又建議，為與本港以外的大多數計劃一致，外資銀行本地分行的存款應受到保障。外資銀行一旦在某個地方開設，便成為當地銀行體系的一環，這情況對本港來說尤其真實，原因是本地外資銀行數目龐大，而且積極參與本地市場。凡不包括上述銀行的存款保障計劃，均不會有效。

24. 正如早已指出，外資銀行的本地分行或附屬公司可能會因其國內事件而受到影響，因而對存款保障計劃構成外來威脅，但這個風險是無可避免的。鑑於銀行業務的國際化特點，甚至本港註冊銀行，也可能受到非本港能力可以控制的事件所影響，此點亦須留意。

25. 非本地居民的存款亦應包括在計劃內。事實上，由於本港並不把本地居民和非本地居民的存款加以區別，因此要分辨這些戶口，實在非常困難。所有當局曾研究的現行計劃，均把這類存款包括在內。

26. 我們要考慮的一個主要問題是，外幣存款應否包括在計劃內。有些國家並不把外幣存款包括在內，所持的論點是，這類存款一般都以投資為目的，因此並不屬於存款保障計劃擬保障的存款種類。

## 找出選擇方案並進行評估

18. 為方便討論應否推行存款保障計劃的問題，我們必須找出各項選擇方案，並進行評估，以便能夠有意義地將某些方案的優點與有關費用作一比較。不過，此舉並不表示政府已決定是否設立存款保障計劃。

19. 政府在研究過其他地方現行計劃的特點，並考慮到本港的特殊情況後(註1)，已在若干問題上取得一些初步結論，並找出數個可行的方案。不過，在某些問題上，卻未能在所訂時間內取得任何確實的結論。如果這項諮詢工作結束後，政府決定推行存款保障計劃，那便需要進一步詳細研究這些問題。

20. 本部分會就存款保障計劃有關的不同問題依次討論，並找出可行的方案。至於方案對費用的影響，則會在下一部分「估計費用」項下加以分析。

### (A) 保障範圍

21. 由於無可能為所有存款提供保障，任何存款保障計劃的範圍必定是有限的。附件1概述其他地方現行計劃的範圍。

22. 現建議倘若在香港實施一項存款保障計劃，下列各個類別的存款不應受到保障。

#### (a) 有限制牌照銀行及接受存款公司的存款

有限制牌照銀行只准接受50萬港元以上的存款。接受存款公司只可接受10萬港元以上的存款，最初存款期限最少為三個月。這些並非零售存款，故存款保障計劃通常不會給予保障。

---

(註1) 本文件附件概述其他金融中心的現行計劃。

## (B) 保障最高限額

31. 保障最高限額是指有資格計算賠償的最高存款額。現將外國現行計劃的保障限額載於附件2。

32. 訂立保障最高限額的目的，是確保利益主要歸於小存戶，並將存款保障計劃的成本維持於一個可以負擔的限度。不過，我們必須承認，訂立最高限額並不是保障最有需要的存戶的完善辦法。某存戶可能在甲銀行只存有港幣1,000元，但在乙銀行卻可能存有港幣100萬元。再者，我們不能保證某一小存戶比某一大存戶值得更多保障，因為在計算其他資產後，前者可能比後者更有財力承擔損失。

33. 保障最高限額若偏低，可將「道德危險」問題減至最低，並可減輕費用。保障最高限額若偏高，可使更多存戶獲得較大的保障，但結果費用會提高。

34. 十分重要的是，為計算賠償額，個別存戶在同一家銀行的所有存款，必須合併為一筆款項。這可使大存戶難以將存款分為較細筆款項，從而取得額外、不成比例的保障。不過，必須注意的是，假如大存戶認為此舉具有成本效益，可將存款分為較細筆款項，以不同名義存入銀行，或將款項存入不同銀行，以取得額外保障。

35. 為找出適當的最高限額，當局曾對多家中型零售銀行的存款概況進行研究。據估計，以普通的中型零售銀行來說，約90%存款帳戶的存款結餘不超過港幣10萬元或相等數目的外幣。擁有結餘港幣10萬元至20萬元或相等數目外幣的帳戶，似乎較少，大概佔帳戶總數不足5%。擁有港幣20萬元至30萬元或相等數目外幣的帳戶，數目銳減，估計只佔帳戶總數約2%。此外，值得注意的是，雖然從帳戶數目而言，小額存戶佔了絕大多數，但從存款額而言，則所佔比率未必甚大。

36. 假如最終決定成立存款保障計劃，港幣10萬元似乎是明智的保障最高限額。港幣20萬元亦可能是適當的最高限額，但要視乎費用及其他有關因素而定，包括這可能使人對不將接受存款公司的存款列入計劃內是否恰當一事，表示懷疑。

27. 亦有人擔心，將外幣存款包括在計劃內，可能產生非預期的副作用。論者認為，若把這類存款納入計劃內，及把費用加在這些對收益敏感的存戶身上，可能削弱本港與其他金融中心競爭的能力。結果，至少亦須將部分費用轉嫁到港元存戶身上。另一方面，存款保障計劃的設立，可能引致其他沒有設立這類保障計劃的金融中心的資金流入本港。因此，當局難以估計這種非預期的副作用所帶來的全面影響。

28. 以本港而言，若把計劃的保障範圍局限於只有受香港銀行公會利率協議管制的港元存款（簡稱香港銀行公會存款），乍看起來，這會是個受人歡迎的建議。簡單來說，香港銀行公會存款，包括任何數額的港元來往戶口和儲蓄戶口，以及最高50萬港元及最初存款期不超過十五個月的定期存款戶口。這種做法有兩個好處：

(a) 香港銀行公會存款，不是劃一利率上限，便是完全沒有利息，而銀行通常提供最高利率。此舉有效地擊破某些銀行可藉着提供較高利率而吸引較多存款的論點，因為利率規則是容許銀行這樣做的；以及

(b) 小存戶會有兩個選擇，一是把款項存放於有保障的戶口，一是把款項作為掉期存款或外幣存款，藉此享有較高的回報率，但同時應知道這類存款並無保障。

29. 不過，單為香港銀行公會存款提供保障，可能使存款保障計劃不能有效防止不必要的銀行擠提，因為外幣存款佔本港存款總額的一半以上，而且以這些戶口與人口比例來說，香港遠比其他地方為高。

30. 故此，本文件會研究兩個選擇方案：單為香港銀行公會存款提供保障，及為所有貨幣存款提供保障。這些方案未必不能並存。舉例來說，倘我們決定設立存款保障計劃，其中一個方案可在實施計劃初期，單為香港銀行公會存款或其中部分存款提供保障，然後在保障基金規模增大及計劃實施後積得經驗時，才逐漸擴大保障範圍，包括其他存款在內。

#### (E) 籌集應急經費的措施

43. 我們要盡量確保一般公眾人士都相信存款保障計劃有足夠資源應付可能提出的索償要求。不過，如果只為應付每種可能發生的情況而累積過大數額的保障基金，並非明智的做法。因此，在存款保障計劃的累積資源不足夠的情況下，籌集應急經費的措施，應視作存款保障計劃不可缺少的一部份。附件2概述其他金融中心的做法。

44. 顯然，從一間倒閉銀行存戶的角度來看，最理想的解決辦法是由政府擔保存款保障計劃的資源或向該計劃提供一筆信貸額。不過，公眾人士未必認為這種做法可取，政府亦覺得此舉不可接受。

45. 有些現行計劃，即使聲稱可保障存款高達某一指定數額，但卻把存款保障計劃以累積資產方式所得的款額，定為受保障的限額。有些計劃則包括一個正式方案，即倘若資產不足應付索償時，所保障的範圍便會縮減。這種方案雖然可以限制賠償責任的範圍，但卻削弱公眾的信心，亦使存款保障計劃失去防止不必要的銀行擠提這個作用。

46. 另一選擇方案則是押後支付賠償金，直至可獲得足夠資源的時候為止。這對於存戶可能較為吸引，因為他們獲得保證，遲早可收回本身的存款，數額最高可達至受保障的限額。不過，時間安排方面則不能作實；在這情況下，公眾對於計劃的效用，同樣亦會失去信心。

47. 較可行的方案，則是由銀行業贊助作出安排，例如存款保障計劃可向銀行要求預先收取幾年供款，以抵銷銀行或銀行存戶日後的供款。事實上，由於大家都普遍知道銀行業會支持存款保障計劃，因此應對這種安排產生足夠信心。這個方案的缺點是，銀行可能面對不穩定的財政負擔。應付這問題的方法，是限制要求收取的最高款額。如果即使在籌集應急經費措施下，仍未獲得足夠款項，存款保障計劃可能要採取其他措施，例如推遲索償要求或限制索償要求。

48. 在過渡期內，由於基金尚未達到預定規模，或由於較早時一宗銀行倒閉事件耗盡基金，故亦有需要作出籌集應急經費的措施。以後者情形來說，清盤後可付予已獲賠償存戶的款項，遲早可幫助補足該基金。

(C) 保障程度

37. 現有的計劃大多為低於某個數額的存款提供全額保障。有些採用按比例計算方法，有些則採用分級方法(見附件2)。贊成低於全額保障的理由，是此舉可鼓勵存戶選擇銀行時，自行酌情決定，在這方面對風險負上一些責任。這有助於處理「道德危險」的問題。另一項重要考慮因素是，若限制保障範圍，籌資費用應可減輕。

38. 但從穩定的角度來看，為個別存款提供100%保障顯然是較為可取的做法，只有這樣才有可能避免小存戶對無中生有的謠言作出過激反應。

39. 本諮詢文件對提供全額保障和75%保障兩個方案均加以考慮。

(D) 籌集經費

40. 存款保障計劃籌集經費的安排，主要分為兩類，或為兩者兼備(見附件2)。

(a) 毋需籌集經費或在最初籌集一筆為數較小的款項作為基金，但有需要時，參與銀行必須按照通知繳款；以及

(b) 定期供款予保障基金。

41. 第二種方法似乎較適合香港。有一筆可見的保障基金，可以令存戶在心理上更加安心；鑑於香港人很容易會對心理威脅作出反應，這點非常重要。此舉亦可確保向該計劃供款的負擔，得以平均肩負，以免出現不穩定情況時，才突然需要供款；此外，更能確定涉及款項的數額。

42. 正如上文提及，存款保障計劃的目的，應該祇在發生個別性質的銀行倒閉事件時，應付小存戶的需要。因此，保障基金毋需龐大至足以應付體系性質的銀行倒閉事件。事實上，現存的計劃都沒有以此為目標。不過，基金的數額應足以使受保存戶相信，基金確有能力應付可能出現的承擔。這似乎表示基金應該龐大至足以在一間中型銀行發生個別性質的倒閉事件時，給予存戶賠償。至於涉及較大型銀行的倒閉事件，則須採取籌集應急經費的措施加以應付(見下文)。



53. 我們雖然無法準確估計存款保障計劃所需的規模，但已基於數間中型銀行的存款情況，作出下列假設：某零售銀行現時擁有存款總額約港幣100億元（換言之，此銀行比香港一般規模的銀行略大）（註1）。假設此銀行在存款保障計劃設立五年後倒閉，但並未因此引致其他銀行倒閉。根據這個假設，我們試圖估計需賠償予受保障存戶的款額，並於估計時將存款增長這項因素考慮在內。對於一些未知的因素，例如存戶如何分散或轉移存款，我們已任意假定一個50%百分比作安全系數。如果某間規模較大的銀行發生個別性質的倒閉事件，處理方法是採取籌集應急經費措施（參閱上文第43-48段）。假如該保障計劃同時提供一筆高達存款總額（註2）0.3%的應急款項，則該計劃應可應付本港所有銀行個別性質的倒閉事件，但不包括為數極少的最大型銀行。本港曾發生的最大型銀行倒閉事件，若屬個別性質，該計劃亦可以應付。不過，除國商事件外，近年本港銀行倒閉事件沒有一宗屬個別性質。

54. 正如上文所說，任何存款保障計劃，縱使已有籌集應急經費措施，實際上都不能應付體系性質的銀行倒閉事件，亦不能應付一間或多間十分大型銀行的倒閉事件。因此，須繼續集中注意力於防範此類事件發生。

55. 我們根據這個假設，將上述每項選擇方案估計所需的存款保障計劃規模載於附件4。至於較可行的方案，則撮述於表1。

---

（註1）一九九一年八月底，香港有165間銀行，其中存款總額超過港幣100億元的，佔27間。

（註2）一九九一年八月底本港存款總額達港幣12,270億元。

