



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

強化存款保障計劃的運作
公開諮詢報告

2009 年 11 月

強化存款保障計劃的運作 公開諮詢報告

目錄

| | |
|-------------------|----|
| 引言..... | 1 |
| 存款保障計劃的融資安排..... | 2 |
| 第二階段檢討接獲的意見及本會的回應 | |
| 1. 補償計算程序..... | 6 |
| 2. 申述安排..... | 9 |
| 未來路向..... | 13 |

引言

1. 存款保障委員會（存保會）於 2009 年 8 月 18 日發表一份諮詢文件，當中載有一系列強化存款保障計劃（存保計劃）的運作的建議。該等建議乃從存保會於 2009 年 7 月完成對存保計劃進行的第二階段檢討所得出。
2. 諮詢文件中的建議可歸類於以下兩個範疇：
 - 簡化存保會的議事程序及補償計算程序，從而加快向存戶發放補償；及
 - 強化存保計劃的申述制度，以提高保障範圍的透明度。
3. 在對第二階段檢討所得建議進行諮詢的同時，存保會繼續與業界商討因應第一階段檢討中提高存保計劃保障額的建議而需對存保計劃的融資安排作出的調整。
4. 可能由於這次諮詢的項目較為技術性，一如所料，存保會收到來自公眾有關第二階段檢討的意見較第一階段為少。儘管如此，存保會亦已主動向有關團體作出諮詢，包括銀行業界、專業組織、消費者權益組織、學術界及立法會等。
5. 不同團體的意見自然地反映了其所代表之界別的利益。例如，消費者委員會歡迎有關強化存保計劃申述制度的建議，而銀行業界則對作出額外披露所帶來的成本和執行時可能遇到的困難表示憂慮。存保會相信，在無損達到原來的政策目標的情況下，可以在有關建議的執行上提供彈性，從而減低成本和解決執行上的困難。
6. 本報告載有存保會與業界就融資安排的討論的結果和概述就第二階段檢討提出的各項建議所收到的主要意見，以及存保會的回應與結論。

存款保障計劃的融資安排

存保會的建議（第一階段檢討的建議）

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。

銀行業界的意見

7. 在存保會於 2009 年第二季對第一階段檢討進行公眾諮詢時，銀行業界表示，若要全面抵銷提高存保計劃保障額對銀行所引致的成本負擔，建立期徵費的供款比率需要減少 75%，而非存保會建議的 50%。業界亦提出，應為存保基金的目標基金規模設定 28 億港元的上限，即諮詢文件中估計在 50 萬港元保障額下的目標基金規模，而非將基金規模定為受保障存款總額的某個百分比。

存保會的回應及結論

存保基金的目標基金規模

8. 將存保基金的目標基金規模設定為受保障存款總額的某個百分比，是存保計劃的一個重要設計特點。這可確保存保基金有足夠的財政資源應付因存款市場規模轉變而需負的財務責任。如存款市場收縮，目標基金規模亦會縮減，高於指定水平的款項將會以回扣的形式退給銀行。若將目標基金規模設定於某一個金額，存保基金將不能因應市場狀況的改變而自動調節，造成資金過剩或不足的情況，因而嚴重削弱存戶對存保計劃能為他們的存款提供足夠保障的信心。此外，存保基金的目標基金規模將須逐次進行立法修訂才可回復至平衡的水平。
9. 設有所先籌集基金的存款保險計劃的主要市場，均是按受保障存款總額的百分比設定其存款保險基金的目標規模。於 2007 年，即金融危機爆發前，美國的存款保險基金規模在 10 萬美元的保

障額（約相等於 78 萬港元）下，被設定為受保障存款總額的 1.25%。加拿大的存款保險基金規模，在保障額為加幣 10 萬元（約相等於 72 萬港元）下，被設定為受保障存款的 0.4% 至 0.5%。台灣的存款保險基金規模，在保障額為新台幣 150 萬元（約相等於 36 萬港元）下，被設定為受保障存款的 2%。新加坡的存款保險基金規模，在保障額為 2 萬新加坡元（約相等於 10.4 萬港元）下，則被設定為受保障存款的 0.3%。

調低供款比率

10. 根據於 2008 年底向 21 家主要零售銀行進行的一項調查所獲得的統計數字，存保會於諮詢文件中估計，若存保計劃的保障額由 10 萬港元提高至 50 萬港元，業界的受保障存款將會增加稍多於一倍，由 4,950 億港元增至 11,490 億港元。因此，存保會建議將供款比率減半，以大致抵銷有關成本的影響。若要全面抵銷所增加的成本，供款比率則需調低 57%。
11. 由於業界所提出供款比率應作出的減幅與存保會的估計相差甚遠，存保會要求於 2008 年底提交問卷調查的銀行，覆查是否有需要調整較早之前提交的統計數字。結果，只有少數銀行表示有此需要。根據經更新的統計數字，以及透過銀行業成立的專責小組了解業界作出估計的基礎後，存保會發現兩者之估計有所差異乃出於以下原因：
 - 業界的存款自 2008 年底的增長；及
 - 預料部分批發銀行的受保障存款將錄得的較大的增幅。
12. 如諮詢文件所述，存保會留意到若落實存保計劃的改善建議對銀行帶來沉重的成本負擔，將提高銀行把有關存款保障的成本轉嫁至存戶的可能性。為更佳地消除有關成本被轉嫁予存戶的可能性，存保會同意調低供款比率至適當水平，以全面抵銷因受保障存款增加而對成本造成的影響。
13. 如諮詢文件所提到，參與問卷調查的 21 家零售銀行佔本地銀行業整體存款約 75%，並佔在現行 10 萬港元保障額下受保障存款總額的 98%。因此，存保會的調查結果應足以反映存保計劃調高保障額後，銀行業整體受保障存款的增幅。由於存保會之前的估算乃參考銀行於 2008 年底的存款數字作出，存保會認為將業界

自 2008 年底錄得的存款增長加入估算之中的做法合理，因有關增長會令受保障存款的總額擴大。根據金管局公布的最新統計數字，於 2008 年 10 月底至 2009 年 8 月底期間，存放於持牌銀行的客戶存款總額的增幅約為 8%¹。

14. 然而，存保會認為將供款比率減低，以致能抵銷個別批發銀行預期高於平均的受保障存款增幅的做法並不合理。存保計劃的保障額提高後，部分批發銀行的受保障存款或會出現較大的增幅，這可能是由於它們的大額存戶佔存戶的比例較零售銀行為高。但由於批發銀行的存戶數目往往相對較小，故它們只佔業界整體受保障存款一小部分。若供款比率劃一減少 75%，以抵銷部分批發銀行較高的受保障存款增幅，將有機會使佔有大部分受保障存款的零售銀行繳交過低的徵費，令每年徵收的供款較現水平大幅減少。
15. 由於設定單一的減幅以能夠抵銷每家銀行受保障存款的預期增幅並不可能，故存保會認為參考最能反映業界整體情況的組群的做法較符合邏輯。考慮到諮詢文件中估計若要全面抵銷業界面對的成本負擔所需的減幅（即 57%），以及自存保會於 2008 年底進行調查後業界所錄得的存款增長（即約 8%），存保會決定將供款比率減低 65%。因此，向獲得不同監管評級的銀行所收取的建立期徵費的供款比率將如下：

| <u>監管評級</u> | <u>現時供款比率</u> | <u>修訂後供款比率</u> |
|-------------|---------------|----------------|
| 1 | 0.05% | 0.0175% |
| 2 | 0.08% | 0.028% |
| 3 | 0.11% | 0.0385% |
| 4 或 5 | 0.14% | 0.049% |

16. 根據主要零售銀行及業界專責小組所提供的統計數字，以上供款比率的減幅應足以全面抵銷提高存保計劃的保障額對大部分零售銀行所引致的成本負擔。雖然部分批發銀行的供款或會增加，但增加的實際金額預期不大。即使在最保守的假設下，即所有批發銀行的受保障存款均增加 5 倍（存保計劃保障額增加 5 倍後），大部分批發銀行的年度供款將維持不變，大多數批發銀行仍然只需支付 5 萬港元的最低供款額，而其他批發銀行的年度供款的平均增幅則估計約為 11 萬港元。

¹ 金管局《金融數據月報》，2009 年 11 月，第 183 期。

17. 根據存保會的估計，若供款比率減低 65%，存保基金將需額外兩年時間（在供款比率減半後所需的四年時間之上），即於 2018 年，才可達到目標基金規模；若供款比率減低 75%，則需待至 2020 年方可達到目標基金規模。

第二階段檢討接獲的意見及本會的回應

1. 補償計算程序

存保會的建議

建議容許身處香港以外地點的存保會委員透過電子渠道參與存保會會議。

建議賦予存保會權力，可於其認為累算利息金額未能確定，或根據《存保條例》確定該金額需時之久會不當地阻延存保會向存戶支付補償之時，決定該累算利息金額。

建議賦予存保會權力，可於其認為存戶的年金或將來或或有負債之價值未能確定，或根據《存保條例》確定該等價值需時之久會不當地阻延存保會向存戶支付補償之時，決定該等價值。

建議在《存保條例》內更清楚闡明存保會可向不同類別的存戶作出不同金額的中期付款的權力。

公開諮詢所得意見

18. 存保會並無接獲意見反對有關簡化各項補償釐定程序的建議。
19. 公眾及有關團體的意見主要是要求建議所增添的彈性，須以負責任、公平及具透明度的方式執行，並需輔以恰當的制衡措施。部分人士提出在容許身處海外的存保會委員參與發放補償會議的同時，應向他們提供充份的資料，以確保其可有意義及有效地參與會議。亦有人建議須在符合若干預設的條件下才可採用約算方法計算累算利息、年金和將來及或有負債的價值，以及訂定不同類別存戶可獲得的中期付款金額，並應向存戶披露及清楚解釋約算方法的應用、將存戶分類以發放不同中期付款款額的方法以及就補償提出上訴的渠道。

存保會的回應及結論

20. 存保會完全同意，正如執行《存保條例》所載之其他程序，採用有關建議增加的彈性安排時須審慎行事，具充份理據及高透明度，以確保有關安排可有效地提高發放補償程序的效率，而不會適得其反，惹起爭議及阻延補償的發放。
21. 於發放補償時，不論存保會委員是否身在香港，均會獲提供及時及充足的資料，使他們能在完全掌握有關資訊的情況下審議及決定發放補償的事宜。存保會已設有機制使身處香港以外地方的存保會委員，在無阻礙的情況下繼續取得存保會的資訊。身處外地的存保會委員可透過遠程存取登入其在存保會電郵系統的賬戶。這方法已於發放補償演習時通過測試，證實有效率和保密安全。
22. 然而，由於預料部分彈性安排的應用須取決於當時的實際情況，將採用有關安排的先決條件設定於《存保條例》之內未必恰當。舉例而言，如一個別銀行倒閉只涉及少數存戶，且擴散風險不大，即使遇上複雜產品，存保會亦可能選擇沿用破產法的原則計算補償，而非以約算方式計算。相反地，在高度緊急的情況下，如延誤發放補償將嚴重打擊存戶的信心，存保會或需積極考慮採用彈性安排以盡快穩定市場。為確保存保會可於發放補償時能因應情況作出適當的回應，在存保會的發放補償政策及程序中就採用有關彈性安排的準則與條件作出指引，較將有關準則與條件以法例條文形式設定於《存保條例》之中更為可取。
23. 在採用任何彈性安排時，存保會將維持高度的透明度。於發放補償時，存保會將定期向公眾發放有關計算及支付補償之進度的最新資料。如存保會在補償計算程序之中採用任何彈性安排，如約算複雜產品的累計利息的方法和不同類別存戶可獲的中期付款的金額，存保會將會在向公眾發放的公布中作出交代。有關資料亦會載於存保會向存戶發出的補償通知。
24. 自 2006 年存保計劃開始運作以來，已設有上訴機制，讓存戶可就存保會對其可獲得的補償金額的決定向存款保障上訴審裁處

上訴。因此，目前已設有制衡的措施，以確保存戶的補償經恰當的程序作出評估。

2. 申述安排

存保會的建議

建議除自動續期的交易之外，計劃成員須按每宗交易作出負面披露和獲得客戶確認。

建議計劃成員須就其存款的保障地位作出正面披露：透過賬戶訂立的存款，須於開戶之時作出披露；非透過賬戶訂立的存款，須於每次進行交易時作出披露；現有賬戶或存款，須作出一次性披露。

建議規定計劃成員須於指定時間內以指定形式回應存戶對正面披露的要求。

建議規定計劃成員作出的正面及負面披露須符合若干有關字體大小及位置的標準，以確保該等披露足夠明顯，容易讓存戶察覺。

建議禁止計劃成員將不符合《存保條例》所指的結構性存款的金融產品稱為結構性存款。

公開諮詢所得意見

25. 有關強化存保計劃申述制度之各項建議獲得公眾及消費者權益組織的認同。存保會亦收到進一步改善申述制度的建議。業界同意令存戶恰當地認識其存款的保障地位的重要性，但指出部分新的要求在执行上可能會遇到實際困難及帶來額外成本，並提出其他方法供存保會考慮。
26. 對於取消可於開戶之時作出一次性負面披露之彈性安排，業界指出，對經常進行買賣和須於短時間內完成交易的客戶，例如機構投資者進行與投資相關的交易，要按每宗交易作出負面披露及獲得客戶確認實在難以執行。因此，業界建議保留可於開戶時作出一次性負面披露之彈性安排，但輔以銀行定期（如每半年或一年）向存戶發出補充提示。
27. 業界認為規定計劃成員須於某劃一的限定時間內就客戶對其存款的保障地位的查詢作出回覆並不可行，由於不同查詢可能涉及

不同程度的複雜性。然而，業界認為可根據《銀行營運守則》所載的原則處理該等查詢。

28. 業界亦同意有關存款保障地位的書面披露應清楚易讀及置於當眼位置，但憂慮實施有關規定會引致高昂的成本，因此要求於訂立有關的詳細要求時須向業界徵詢意見，以確保其成效及可行性。另一方面，消費者委員會亦提示存保會，有關披露應以簡單易明的字眼作出，且最理想可將之置於產品文件的首頁。
29. 銀行業界並不反對就「結構性存款」一詞的使用施加限制，但要求規定該等限制僅適用於新產品，因為要更改已推出產品的名稱，可能需耗費沉重的成本及進行繁瑣的工作替系統作出架構性的調整。
30. 對於引入正面披露，業界認為，由於存保會自存保計劃開始運作以來所進行的宣傳活動，已使到公眾對存款保障有一定的認識，因此應該讓銀行繼續按自願形式進行正面披露。業界亦提出，可透過持續的宣傳工作，尤其是於解釋存保計劃的未來改動之時，達成讓存戶留意其存款的保障地位的目標。業界承諾，將協助存保會推行相關宣傳活動。此外，業界能及時回應客戶查詢的承諾，將有助提高存款保障範圍的清晰程度。
31. 除了與存保會所提出的建議有直接關係的意見外，存保會亦收到有關進一步改善申述制度的其他提議，而該等提議大部分來自公眾。例如，有人士提醒存保會應設立有效的機制監察計劃成員有否遵守有關規定。消費者委員會亦提出，存保會應提醒計劃成員謹慎使用「存款」字眼，以避免造成混淆。亦有人士提議引入統一的产品命名系統以凸顯存款的保障地位，另外亦應對不受保障存款的銷售手法加以規範。

存保會的回應及結論

32. 存保會很高興大眾及經徵詢的有關團體均認同讓存戶知悉存款的受保障地位的重要性。存保會明白，由於實行有關建議對各界有不同的影響，因此他們自然會有不同的意見與關注。
33. 對於取消可於開戶之時作出一次性負面披露之彈性安排，存保會留意到，個別銀行在與某類客戶進行某些業務時可能實際上難以按每宗交易作出負面披露。然而，若容許銀行自由選擇是否於開

戶時作出負面披露或是按每宗交易作出披露，可能會產生不同銀行對存戶採取不同處理方法的情況。這不但無助於提升清晰度，反而可能增添混淆。為正視業界的關注，但同時保持有關建議的成效，存保會建議限制銀行僅可於處理機構客戶的交易時才可選擇於開戶時作出一次性的負面披露，因為機構客戶應比一般個人客戶較能了解其投資產品（包括存款）的風險。如業界所建議，銀行可向機構客戶發出年度提示以提醒他們所持的存款並不受保障。

34. 與實施統一的負面披露標準之理由一樣，若缺乏一套統一的標準以致銀行作出的正面披露各有不同，將無助於提高存保計劃保障範圍的清晰度及加強市場信心，尤其在危機出現時。存保會注意到業界關注加強披露所需的成本與工作。存保會於提出諮詢文件所載建議時，已詳細考慮到如何盡量減輕執行有關建議的成本。因此有關建議主要涉及採用現有渠道而非增設新的渠道向存戶作出披露，例如新交易的披露可於存款合約文件中作出，而現有交易的披露則可於賬戶的定期結單中作出。
35. 存保會歡迎業界同意按《銀行營運守則》的標準處理存款保障的查詢。然而，《銀行營運守則》的標準涉及廣泛層面的查詢，而存保會建議訂立的回覆標準則集中於確定金融產品的保障地位。基於銀行應十分清楚其不同類別產品是否符合保障資格——尤其是在用作抵押的存款按第一階段檢討所建議納入存保計劃的保障範圍後。此外，存保會並無意要求銀行查證存戶是否豁除人士，而令致其存款不受保障。存保會因此懷疑銀行是否需要《銀行營運守則》所定長達 30 天的時間才能確定其存款產品是否符合保障資格。存保會相信，銀行應有能力就其所提供的存款產品的受保障地位回覆客戶的查詢時，達到更理想的標準。
36. 存保會於制訂有關存保計劃的披露之大小及位置的詳細標準，及使用「結構性存款」字眼的限制之標準時，將諮詢有關人士，包括業界及消費者委員會，以確保有關規定乃有效、務實及成本上可行。事實上，於檢討中提出對申述規定作出的修訂或新增規定，將會以法定規則的形式實施，並必須根據《存保條例》向香港銀行公會作出諮詢方可落實。
37. 存保會歡迎公眾及其他有關團體就進一步改善存保計劃的申述制度而提出的意見。事實上，存保會已推行了部分的建議。例如，

存保會已設立監察機制以確定計劃成員有否遵守申述規定。存保會將繼續監察存保計劃之運作及本地與國際市場的相關發展，以評估是否有需要在未來引入其他新措施。

未來路向

38. 隨著第二階段檢討的諮詢工作結束，存保會於 2008 年第四季就存保計劃展開的兩輪檢討已告一段落。存保會正著手進行修訂法例草案的起草工作，以落實檢討得出的改善項目。在此期間，存保會將諮詢有關團體，包括業界及消費者委員會，以確保有關規定的細節能達到它們原有的目標，並在執行上不會帶來過高的成本與負擔。
39. 存保會計劃於 2010 年第一季向立法會提交修例議案，以落實在兩輪檢討諮詢中得出的修訂建議。

— 完 —