加强存款保障计划下的存款保障
公开咨询报告

2009 年 **8** 月

加强存款保障计划下的存款保障
公开咨询报告

目录

引言……. 1

接获的意见及本会的响应

1. 保障额……..…… 2

2. 补偿计算基准…….. 4

3. 受保障产品范围…….……. 5

4. 受保障机构类别……..… 7

5. 融资安排…….……..…… 9

6. 其它意见…….…….....… 11

未来路向……. 12

[此页特意留为空白]

引言

1. 存款保障委员会（存保会）于 2009 年 4 月 27 日发表一份咨询文件，当中载有一系列加强存款保障计划（存保计划）下的存款保障的建议。该等建议乃从存保会于 2009 年第一季完成对存保计划进行的第一阶段检讨所得出。

2. 咨询文件中的主要建议包括：

   - 将存保计划的保障额由现时的 10 万港元增至 50 万港元；

   - 将因与提供银行及金融服务相关的用作抵押的存款纳入存保计划的保障范围；

   - 将用作计算向银行收取供款的征费比率减半，从而抵销提高保障额对成本造成的影响；及

   - 保持存保计划的若干特点不变：包括以存款净额计算补偿、不保障存放于非持牌银行之存款及不保障结构性存款。

3. 存保会于两个月的咨询期内作出了广泛的宣传，鼓励市民提出意见。在咨询期完结前，存保会委任了一独立研究机构进行了一次全港性的意见调查，以便了解公众对有关建议的整体反应。除了向公众收集意见外，存保会亦主动向多个有关团体作出咨询，包括银行业界、专业组织、消费者权益组织、学术界及立法会等。

4. 存保会合共接获约 800 份来自市民及各界人士的意见，并收到主要有关团体提出的意见。是次踊跃的响应，反映咨询达到引发社会广泛讨论有关课题的目的。

5. 整体而言，咨询结果显示存保会提出的建议得到公众广泛支持。本报告将概述就各项建议所收到的主要意见，以及存保会的响应与结论。

接获的意见及本会的响应

1. 保障额

存保会的建议

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，而非金管局顾问在顾问报告中所建议的20 万港元。

建议将存户在《公司条例》下可享优先索偿金额的水平修订为与存保计划保障额挂钩。如不作此修订，调高保障额所牵涉的成本会十分高昂。

公开咨询所得的意见

6. 公众及主要有关团体普遍赞同有需要提高存保计划的保障额。公众普遍欢迎咨询文件内所建议的较高保障额。一如所料，许多人士都希望将保障上限调升至 50 万元以上或甚至不设上限。虽然如此，意见调查的结果显示，约 80%的受访者表示 50 万港元保障额的建议可以接受。此建议亦获得主要有关团体的支持，当中包括银行业及消费者委员会。存保会亦收到一些不同的建议，例如将保障上限设于 50 万元以下，以便更有效控制道德风险及成本；以及为 50 万元以上的存款提供局部保障。

7. 有关将存户在《公司条例》下可享优先索偿金额的水平与存保计划保障额挂钩的建议，公众的关注程度相对较低。不过，多个有关团体均认同此建议对控制提供存款保障的成本相当重要。会计界的专业人士向存保会提出，于修订《公司条例》时须顾及银行清盘时其它有关人士的权益。

存保会的回应及结论

8. 存保会完全理解存户一般希望有较高的保障额甚或不设上限的保障。但根据存保会的分析显示，若把存保计划的保障额提高至 50 万港元以上，将会使道德风险增加，亦会令成本不成比例地递增。存保会欣然见到，绝大部分接受意见调查的公众人士均认为存保会的建议可以接受。

9. 至于有关将保障上限设于 50 万港元以下的建议，存保会欣然知悉公众认同控制道德风险与成本的重要。由于存保会所建议的保障上限与其它主要国家的保障水平大致相符，而香港具有审慎而稳健的银行规管与监察制度，故存保会相信随附有关保障上限的道德风险应仍处于可受控水平。同时，存保会将采取减低成本的措施以缓和提高保障额对成本造成的影响。至于对存款提供局部保障的建议，英国在北岩事件后的改革经验显示，虽然局部保障安排下的共同承保元素或有助减低道德风险，但却无助于避免因谣言引发的挤提。

10. 就修订《公司条例》对银行清盘时其它有关人士的影响而言，提高优先索偿金额可为小存户提供较佳保障，但大存户及其它债权人则会因此增加负担。然而，预期大存户及其它债权人可因债权人数目减少而受惠于清盘成本的减省及更快获得赔偿。由于现时的优先索偿金额乃大约于 15 年前设定，故此应有充分理据更新有关金额，以维持它对小存户提供的保障的真实价值。为确保两项同为保障小存户的安排的一致性，将《公司条例》下的优先索偿金额与存保计划保障额挂钩是合符逻辑的做法。事实上，存保会亦已就此咨询法律界的专业人士、相关政府部门及咨询委员会，并无收到对修订《公司条例》之建议的反对意见。

11. 根据咨询结果，存保会认为本会的建议可于维持存保计划的成效、道德风险与成本三者之间取得较佳的平衡，同时亦较能符合公众的期望。

2. 补偿计算基准

存保会的建议

存保会不建议改变现时存保计划采用的抵销方法（全面抵销）。不过，存保会会继续留意国际间的发展并检讨有关做法。

公开咨询所得的意见

12. 维持抵销方法不变的建议所获得的公众响应，较就咨询文件内的其它建议所收到的意见为少。收到的意见中大部分表示支持存保会的建议，而意见调查的大多数受访者亦认为此项建议可以接受。

13. 存保会所咨询的主要有关团体普遍接纳保持抵销方法不变，但有部分团体建议存保会应继续注视国际间在这方面的发展。对于改变存保计划的抵销方法，以及就《公司条例》下的优先索偿权作出相应调整，会计界的专业人士与存保会有相同的忧虑，认为可能会导致香港的破产制度出现重大变化，影响存户与其它债权人之间的利益之平衡。

存保会的回应及结论

14. 鉴于此项建议在咨询之中获普遍支持，存保会的结论是应该将存保计划的抵销方法保持不变。然而，如部分有关团体所建议，存保会将会继续注视国际间在这方面的发展。

3. 受保障产品范围

存保会的建议

建议将因与提供银行及金融服务有关而不符合现时《银行业条例》下「存款」定义的用作抵押的存款纳入存保计划的保障范围。

建议修订存户于《公司条例》下可享优先索偿的存款的定义，使之与经修订的《存保条例》下存款的定义一致。

存保会不建议将结构性存款纳入存保计划的保障范围。

公开咨询所得的意见

15. 公众普遍支持将用作抵押的存款纳入存保计划的保障范围，大部分更希望存保计划的保障范围可扩大至包括其它种类的不受保障存款，例如结构性存款、年期超过 5 年的定期存款，甚至非存款投资，如股票、债券、保险单、储蓄计划及单位信托基金。意见调查的结果显示，超过一半的受访者同意保障用作抵押的存款，但不保障结构性存款。

16. 由于将用作抵押的存款纳入保障范围能有助提高存保计划的清晰度和效用，主要的有关团体普遍同意此项建议。对于在现阶段不将结构性存款纳入存保计划的保障范围，大部分的团体表示支持，但提出存保会须注意该等存款于零售存户之间的普及程度，以评估是否有需要就其保障地位作出检讨。另外，有意见认为不应该将结构性存款纳入存保计划的保障范围，原因是此举或会误导风险承受能力较低的客户买入高风险的产品。

17. 银行业向存保会表示，银行须就保障用作抵押的存款进行一连串的筹备工作。一些法律界及会计界的专业人士则指出，在界定用作抵押的存款以赋予其受保障地位时可能存在的复杂情况，尤其考虑到此举将对其它条例中「存款」的定义的诠释有所影响。

存保会的回应及结论

18. 鉴于将用作抵押的存款纳入存保计划的保障范围获得普遍支持，存保会将展开修订《存保条例》及《公司条例》下的「存款」定义的工作，以落实有关改动。期间，存保会将征询法律意见，以确保有关修订可有效达到预期目标，同时确保不会对其它相关条例的运作造成不协调的情况。当法例草案备妥时，存保会将咨询业界及其它有关团体有关草案是否恰当。存保会亦准备与业界进行讨论，以了解银行为落实对用作抵押的存款提供保障而需作出的预备工作，并在经咨询业界后为实施有关建议制定适当的时间表。

19. 公众希望将存保计划的保障范围进一步扩大至包括其它种类的不受保障存款，甚至非存款投资，是完全可以理解的。将若干存款豁除于存保计划，原因是为了使到存保计划的保障与存户在《公司条例》下可享优先索偿权一致，目的是确保存保计划的成本可维持于受控水平。由于部分不受保障存款（例如年期超过 5 年的定期存款）在市场上并不常见，将之纳入保障范围并不会对提高存保计划的成效有显著的作用，但却牵涉到须对香港的破产制度作出调整。故存保会认为无需要在现阶段将有关存款纳入保障范围。然而，存保会将继续注视该等存款的普及性（尤其于小存户的层面），以评估是否有需要对其保障地位作出检讨。在将来考虑应否扩大保障范围至包括结构性存款时，存保会亦会特别留意有关改动会否引致保守客户被误导买入高风险产品。

20. 对非存款投资提供保障并不符合存保计划向小存户及缺乏投资经验的存户提供保障的目标和使命。其它国家的存款保障计划甚少向存款以外的投资产品提供保障，而投资者一般受到其它补偿计划所覆盖，例如投资于在香港交易所买卖的产品的投资者，便受到证券及期货事务监察委员会辖下的投资者赔偿基金所保障。

4. 受保障机构类别

存保会的建议

存保会不建议将存保计划的保障范围扩大至包括存放于有限制牌照银行及接受存款公司的存款。

公开咨询所得的意见

21. 出乎意料地，只有少数公众人士要求将存保计划的保障范围扩大至包括存放在有限制牌照银行及接受存款公司的存款。事实上，就此议题所收到的公众意见之中，大部分同意继续将有限制牌照银行及接受存款公司豁除于存保计划的成员范围。而意见调查所得的数据亦显示逾半数的受访者认为存保会的建议可以接受。公众对此议题的关注程度相对较低，可能反映有限制牌照银行及接受存款公司的零售存户数目极少。

22. 存保会所咨询的有关团体大部分认同在现阶段暂不需要扩大存保计划的成员范围至包括有限制牌照银行及接受存款公司，但有部份要求存保会在参考金管局检讨认可存款机构三级制度得出的结果后再检讨有关安排。然而，接受存款公司公会并不同意将全部有限制牌照银行及接受存款公司豁除，并要求至少应容许该等于日常银行业务中牵涉存款之机构参加存保计划。有一个信贷联盟亦提出要求参加存保计划。

23. 接受存款公司公会提出若存保计划的保障额被提高至 50 万港元，由于接受存款公司不能接受 10 万港元以下存款而将之豁除于存保计划之理据便不再成立。该会亦指出由于市况变化，其部分会员难以透过若干过往惯用的融资渠道取得资金，因而对零售存款的依赖程度越来越高。该会认为，其会员如持牌银行一样受到金管局的审慎监管，故无论在过往或未来均不会对银行体系构成道德风险。另外，容许有限制牌照银行及接受存款公司加入存保计划将有助促进竞争，可为存户带来裨益，此观点亦获消费者委员会认同。接受存款公司公会亦质疑以一间机构获完全保障的存户百分比作为评估存款保障的成效之论是否成立，原因是大小存户均有可能会于非常时期将存款提走。

存保会的回应及结论

24. 存保会十分清楚有限制牌照银行及接受存款公司与持牌银行一样受到金管局的高水平审慎监管，亦不认为它们会对金融系统带来较持牌银行为高的道德风险。提出于现阶段暂不将有限制牌照银行及接受存款公司纳入保障范围之建议，主要是从此举是否有助存保计划达到其目标的角度作出考虑。

25. 根据国际公认的原则，一个存款保险计划的保障范围必须能包括绝大部分的存户，才可有效避免因谣言引发挤提。保障的重点亦应落在该等在一般情况下并不具备条件和充份数据评估其交托资金的银行之倒闭风险的人士。因此，小存户数目偏低的机构一般而言并非存款保险计划的目标。另一方面，虽然存款保险计划的运作可能有助营造更佳的竞争环境，但促进竞争一般并非存款保险计划的主要目标。存款保险乃一安全网安排，于银行倒闭时为存户提供保障，从而协助维持公众对银行体系的信心和其稳定性。

26. 根据存保会于 2009 年 6 月收集的统计数据，于接受存款公司持有 50 万港元以下存款的存户只有约 40%。因此，难以确定将存保计划的保障范围扩大至包括接受存款公司，会否对加强银行业的稳定有所帮助。然而，存保会注意到金管局对认可存款机构三级制度作出之检讨，可能会对有限制牌照银行及接受存款公司的运作模式造成影响。若金管局的检讨所提出的改动会令存保计划因不包括非银行类别接受存款公司而对其成效造成不利影响，存保会承诺会对存保计划的成员范围进行检讨。

27. 就一信贷联盟提出加入存保计划之要求，存保会的理解是该等信贷联盟并不获准接受公众存款。信贷联盟通常透过向特定受限制组群内的成员（如工会会员）募集资金，从而向有关成员提供贷款。信贷联盟并非银行体系的一部分，而有别于一些海外的信贷联盟，本地的信贷联盟并不如银行般受到审慎规管及监察。因此，存保会并不认为将信贷联盟纳入存保计划的保障范围有助加强银行业的稳定性。

5. 融资安排

存保会的建议

建议容许计划成员选择在其认为合适的情况下按存款的净额汇报受保障存款以评估供款。

建议将存保基金的目标基金规模由现时受保障存款总额的0.3% 调整至0.25%。

建议维持计划成员的年度供款金额于大致等同现时的水平。用作计算向计划成员收取建立期征费的供款比率因此需要减半。

公开咨询所得的意见

28. 公众向存保会提出有关减低成本措施方面的意见并不多，原因可能是这个议题相对较为技术性。而于问卷调查之中，逾半数的受访者对存保会的建议表示赞同。

29. 存保会所咨询的主要有关团体普遍赞同建议，惟有部分团体关注到，存保基金的目标基金规模由受保障存款总额的 0.3%调低至 0.25%及基金的目标水平须延迟达到，对存保计划的成效造成的影响，尤其是在目前的经济环境仍然波动的情况下。亦有一些团体表示关注让银行选择根据净额汇报受保障存款以评估供款可能会造成混乱，及此安排会否对于那些进行净额计算能力较低的银行不公平。

30. 银行业欢迎存保会有意减低银行的负担，但提出供款比率应调低75%，而非咨询文件中所建议的 50%，以全面抵销落实改善存保计划的保障水平和保障范围所引致的成本负担。业界亦要求就存保基金的规模设定 28 亿港元的上限，并希望提高厘定咨询文件中融资安排所应用之方法和机制的透明度，以及要求存保会在日后调整基金目标规模时须咨询业界。

存保会的回应及结论

31. 虽然存保会建议将存保基金的目标规模由现时受保障存款总额的 0.3% 调整至 0.25%，但由于受保障存款的基础将会扩大，故估计基金规模将由 15 亿港元增至 28 亿港元。就成效而言，按建议调整后，存保基金将具备与以往相同的资本充足水平，可应付新保障额下所需发放补偿的费用。尽管如此，存保会完全明白若累积存保基金所需资本的时间延长，可能会损害公众对存保计划的信心。

32. 由于根据存款净额汇报受保障存款金额的安排是自愿性质而非强制规定，故该等认为进行净额计算并不符合经济原则的计划成员可沿用原来方法按总额进行汇报。存保会会对选择净额方式汇报的计划成员作出清晰指引，以避免出现混乱情况。

33. 存保会留意到业界关注咨询文件提出的减低成本措施，不一定能全数抵销实施有关建议所产生的成本。正如咨询文件提到，存保会十分关注建议对银行的成本所造成的影响，因为如有关成本过高的话，会增加银行将保障存款的成本转嫁至存户的可能性。若有证据显示因有关建议而产生的成本会显著高于预期，存保会愿意在不会过度延误为存保计划累积所需资本的情况下，与业界研究进一步减低有关建议对成本造成的影响的可行方法。

34. 然而，存保会并不认为业界要求将存保基金规模的上限设定于 28 亿港元合符逻辑。将存保基金的目标规模设定为受保障存款金额的一个百分比，是为了确保基金累积的财政资源会随存保计划所保障的存款金额及计划因而可能须履行的财务责任的改变而增减。若为存保基金的规模设定上限，当存款市场规模扩大时，存保计划便会出现资金不足的问题。

35. 在发表咨询文件的同时，存保会亦已在网站发表用于估计存保基金的目标基金规模之融资模型的设定和假设。此外，存保会的年报亦可在网上取得，当中载有存保基金的收入与支出。除保密数据外，存保会乐意向业界提供有助其理解存保计划融资金额乃如何定出的数据。

6. 其它意见

公开咨询所得的意见

36. 消费者委员会指出目前市场上有少数结构性存款实际上受到存保计划的保障，而该等存款被银行称为结构性存款，可能会使到公众感到混淆。因此，该会要求存保会针对银行所提供的结构性存款之保障地位，为存户提供更明确的讯息。

37. 亦有意见指出存保会应推行适当的公众教育活动，令公众注意到虽然目前有限制牌照银行及接受存款公司中的存款获政府所提供的全面存款担保所保障，但于全面存款担保在 2010 年底届满后，在有关机构的存款并不会获存保计划保障。

存保会的回应及结论

38. 存保会同意消费者委员会的意见，认为结构性存款的申述安排应作出改善。就此，存保会将另行作出建议。

39. 存保会同意必须及早令大众注意到于全面存款担保届满后，在有限制牌照银行及接受存款公司的存款将不会获存保计划保障，以便公众及金融机构就有关转变作好准备。存保会会在解释对存保计划作出的改动的宣传活动中适当地指出有关转变。

未来路向

40. 由于咨询显示各项建议均获得广泛支持，存保会将展开工作，制定有关提高存保计划保障额、扩大其保障范围至包括用作抵押的存款，以及对存户在《公司条例》下可享优先索偿权作出相应调整的法例修订。就融资安排方面，存保会将着手草拟法定规则，为选择按存款净额汇报受保障存款以评估供款提供指引。存保会将收集更多数据，以评估实行各项改善建议对银行带来的成本负担，并会与业界进一步讨论，尝试就对存保计划的供款安排所需作出的调整达成共识。

41. 存保会希望可于 2010 年第一季向立法会提交立例议案，以落实咨询得出的改动。

42. 对于该等存保会建议在现阶段维持不变的存保计划设计特点，存保会将继续留意本地及国际的相关市场发展，以及会在适当时间评估是否有需要再作检讨。

— 完 —