强化存款保障计划的运作
公开咨询报告

2009 年 11 月

强化存款保障计划的运作
公开咨询报告

目录

引言…… 1

存款保障计划的融资安排……..... 2

第二阶段检讨接获的意见及本会的响应

1. 补偿计算程序…… 6

2. 申述安排……..…….. 9

未来路向……. 13

引言

1. 存款保障委员会（存保会）于 2009 年 8 月 18 日发表一份咨询文件，当中载有一系列强化存款保障计划（存保计划）的运作的建议。该等建议乃从存保会于 2009 年 7 月完成对存保计划进行的第二阶段检讨所得出。

2. 咨询文件中的建议可归类于以下两个范畴：

   - 简化存保会的议事程序及补偿计算程序，从而加快向存户发放补偿；及

   - 强化存保计划的申述制度，以提高保障范围的透明度。

3. 在对第二阶段检讨所得建议进行咨询的同时，存保会继续与业界商讨因应第一阶段检讨中提高存保计划保障额的建议而需对存保计划的融资安排作出的调整。

4. 可能由于这次咨询的项目较为技术性，一如所料，存保会收到来自公众有关第二阶段检讨的意见较第一阶段为少。尽管如此，存保会亦已主动向有关团体作出咨询，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。

5. 不同团体的意见自然地反映了其所代表之界别的利益。例如，消费者委员会欢迎有关强化存保计划申述制度的建议，而银行业界则对作出额外披露所带来的成本和执行时可能遇到的困难表示忧虑。存保会相信，在无损达到原来的政策目标的情况下，可以在有关建议的执行上提供弹性，从而减低成本和解决执行上的困难。

6. 本报告载有存保会与业界就融资安排的讨论的结果和概述就第二阶段检讨提出的各项建议所收到的主要意见，以及存保会的响应与结论。

存款保障计划的融资安排

存保会的建议（第一阶段检讨的建议）

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。

银行业界的意见

7. 在存保会于 2009 年第二季对第一阶段检讨进行公众咨询时，银行业界表示，若要全面抵销提高存保计划保障额对银行所引致的成本负担，建立期征费的供款比率需要减少 75%，而非存保会建议的 50%。业界亦提出，应为存保基金的目标基金规模设定 28 亿港元的上限，即咨询文件中估计在 50 万港元保障额下的目标基金规模，而非将基金规模定为受保障存款总额的某个百分比。

存保会的回应及结论

存保基金的目标基金规模

8. 将存保基金的目标基金规模设定为受保障存款总额的某个百分比，是存保计划的一个重要设计特点。这可确保存保基金有足够的财政资源应付因存款市场规模转变而需负的财务责任。如存款市场收缩，目标基金规模亦会缩减，高于指定水平的款项将会以回扣的形式退给银行。若将目标基金规模设定于某一个金额，存保基金将不能因应市场状况的改变而自动调节，造成资金过剩或不足的情况，因而严重削弱存户对存保计划能为他们的存款提供足够保障的信心。此外，存保基金的目标基金规模将须逐次进行立法修订才可回复至平衡的水平。

9. 设有事先筹集基金的存款保险计划的主要市场，均是按受保障存款总额的百分比设定其存款保险基金的目标规模。于 2007 年，即金融危机爆发前，美国的存款保险基金规模在 10 万美元的保

障额(约相等于78万港元)下,被设定为受保障存款总额的1.25%。加拿大的存款保险基金规模，在保障额为加币 10 万元（约相等于 72 万港元）下，被设定为受保障存款的 0.4%至 0.5%。台湾的存款保险基金规模，在保障额为新台币 150 万元（约相等于 36 万港元）下，被设定为受保障存款的 2%。新加坡的存款保险基金规模，在保障额为 2 万新加坡元（约相等于 10.4 万港元）下，则被设定为受保障存款的 0.3%。

调低供款比率

10. 根据于 2008 年底向 21 家主要零售银行进行的一项调查所获得的统计数字，存保会于咨询文件中估计，若存保计划的保障额由 10 万港元提高至 50 万港元，业界的受保障存款将会增加稍多于一倍，由 4,950 亿港元增至 11,490 亿港元。因此，存保会建议将供款比率减半，以大致抵销有关成本的影响。若要全面抵销所增加的成本，供款比率则需调低 57%。

11. 由于业界所提出供款比率应作出的减幅与存保会的估计相差甚远，存保会要求于 2008 年底提交问卷调查的银行，覆查是否有需要调整较早之前提交的统计数字。结果，只有少数银行表示有此需要。根据经更新的统计数字，以及透过银行业成立的专责小组了解业界作出估计的基础后，存保会发现两者之估计有所差异乃出于以下原因：

    - 业界的存款自 2008 年底的增长；及

    - 预料部分批发银行的受保障存款将录得的较大的增幅。

12. 如咨询文件所述，存保会留意到若落实存保计划的改善建议对银行带来沉重的成本负担，将提高银行把有关存款保障的成本转嫁至存户的可能性。为更佳地消除有关成本被转嫁予存户的可能性，存保会同意调低供款比率至适当水平，以全面抵销因受保障存款增加而对成本造成的影响。

13. 如咨询文件所提到，参与问卷调查的 21 家零售银行占本地银行业整体存款约 75%，并占在现行 10 万港元保障额下受保障存款总额的 98%。因此，存保会的调查结果应足以反映存保计划调高保障额后，银行业整体受保障存款的增幅。由于存保会之前的估算乃参考银行于 2008 年底的存款数字作出，存保会认为将业界

自 2008 年底录得的存款增长加入估算之中的做法合理，因有关增长会令受保障存款的总额扩大。根据金管局公布的最新统计数字，于 2008 年 10 月底至 2009 年 8 月底期间，存放于持牌银行的客户存款总额的增幅约为 8%[1]。

14. 然而，存保会认为将供款比率减低，以致能抵销个别批发银行预期高于平均的受保障存款增幅的做法并不合理。存保计划的保障额提高后，部分批发银行的受保障存款或会出现较大的增幅，这可能是由于它们的大额存户占存户的比例较零售银行为高。但由于批发银行的存户数目往往相对较小，故它们只占业界整体受保障存款一小部分。若供款比率划一减少 75%，以抵销部分批发银行较高的受保障存款增幅，将有机会使占有大部分受保障存款的零售银行缴交过低的征费，令每年征收的供款较现水平大幅减少。

15. 由于设定单一的减幅以能够抵销每家银行受保障存款的预期增幅并不可能，故存保会认为参考最能反映业界整体情况的组群的做法较合符逻辑。考虑到咨询文件中估计若要全面抵销业界面对的成本负担所需的减幅（即 57%），以及自存保会于 2008 年底进行调查后业界所录得的存款增长（即约 8%），存保会决定将供款比率减低 65%。因此，向获得不同监管评级的银行所收取的建立期征费的供款比率将如下：

监管评级	现时供款比率	修订后供款比率
1	0.05%	0.0175%
2	0.08%	0.028%
3	0.11%	0.0385%
4 或 5	0.14%	0.049%

16. 根据主要零售银行及业界专责小组所提供的统计数字，以上供款比率的减幅应足以全面抵销提高存保计划的保障额对大部分零售银行所引致的成本负担。虽然部分批发银行的供款或会增加，但增加的实际金额预期不大。即使在最保守的假设下，即所有批发银行的受保障存款均增加 5 倍（存保计划保障额增加 5 倍后），大部分批发银行的年度供款将维持不变，大多数批发银行仍然只需支付 5 万港元的最低供款额，而其它批发银行的年度供款的平均增幅则估计约为 11 万港元。

[1] 金管局《金融数据月报》，2009 年 11 月，第 183 期。

17. 根据存保会的估计，若供款比率减低 65%，存保基金将需额外两年时间（在供款比率减半后所需的四年时间之上），即于 2018 年，才可达到目标基金规模；若供款比率减低 75%，则需待至 2020 年方可达到目标基金规模。

第二阶段检讨接获的意见及本会的响应

1. 补偿计算程序

存保会的建议

建议容许身处香港以外地点的存保会委员透过电子渠道参与存保会会议。

建议赋予存保会权力，可于其认为累算利息金额未能确定，或根据《存保条例》确定该金额需时之久会不当地阻延存保会向存户支付补偿之时，决定该累算利息金额。

建议赋予存保会权力，可于其认为存户的年金或将来或或有负债之价值未能确定，或根据《存保条例》确定该等价值需时之久会不当地阻延存保会向存户支付补偿之时，决定该等价值。

建议在《存保条例》内更清楚阐明存保会可向不同类别的存户作出不同金额的中期付款的权力。

公开咨询所得意见

18. 存保会并无接获意见反对有关简化各项补偿厘定程序的建议。

19. 公众及有关团体的意见主要是要求建议所增添的弹性，须以负责任、公平及具透明度的方式执行，并需辅以恰当的制衡措施。部分人士提出在容许身处海外的存保会委员参与发放补偿会议的同时，应向他们提供充份的数据，以确保其可有意义及有效地参与会议。亦有人建议须在符合若干预设的条件下才可采用约算方法计算累算利息、年金和将来及或有负债的价值，以及订定不同类别存户可获得的中期付款金额，并应向存户披露及清楚解释约算方法的应用、将存户分类以发放不同中期付款款额的方法以及就补偿提出上诉的渠道。

存保会的回应及结论

20. 存保会完全同意，正如执行《存保条例》所载之其它程序，采用有关建议增加的弹性安排时须审慎行事，具充份理据及高透明度，以确保有关安排可有效地提高发放补偿程序的效率，而不会适得其反，惹起争议及阻延补偿的发放。

21. 于发放补偿时，不论存保会委员是否身在香港，均会获提供及时及充足的资料，使他们能在完全掌握有关信息的情况下审议及决定发放补偿的事宜。存保会已设有机制使身处香港以外地方的存保会委员，在无阻碍的情况下继续取得存保会的信息。身处外地的存保会委员可透过远程存取登入其在存保会电邮系统的账户。这方法已于发放补偿演习时通过测试，证实有效率和保密安全。

22. 然而，由于预料部分弹性安排的应用须取决于当时的实际情况，将采用有关安排的先决条件设定于《存保条例》之内未必恰当。举例而言，如一个别银行倒闭只涉及少数存户，且扩散风险不大，即使遇上复杂产品，存保会亦可能选择沿用破产法的原则计算补偿，而非以约算方式计算。相反地，在高度紧急的情况下，如延误发放补偿将严重打击存户的信心，存保会或需积极考虑采用弹性安排以尽快稳定市场。为确保存保会可于发放补偿时能因应情况作出适当的回应，在存保会的发放补偿政策及程序中就采用有关弹性安排的准则与条件作出指引，较将有关准则与条件以法例条文形式设定于《存保条例》之中更为可取。

23. 在采用任何弹性安排时，存保会将维持高度的透明度。于发放补偿时，存保会将定期向公众发放有关计算及支付补偿之进度的最新数据。如存保会在补偿计算程序之中采用任何弹性安排，如约算复杂产品的累计利息的方法和不同类别存户可获的中期付款的金额，存保会将会在向公众发放的公布中作出交代。有关资料亦会载于存保会向存户发出的补偿通知。

24. 自 2006 年存保计划开始运作以来，已设有上诉机制，让存户可就存保会对其可获得的补偿金额的决定向存款保障上诉审裁处

上诉。因此，目前已设有制衡的措施，以确保存户的补偿经恰当的程序作出评估。

2. 申述安排

存保会的建议

建议除自动续期的交易之外，计划成员须按每宗交易作出负面披露和获得客户确认。

建议计划成员须就其存款的保障地位作出正面披露：透过账户订立的存款，须于开户之时作出披露；非透过账户订立的存款，须于每次进行交易时作出披露；现有账户或存款，须作出一次性披露。

建议规定计划成员须于指定时间内以指定形式响应存户对正面披露的要求。

建议规定计划成员作出的正面及负面披露须符合若干有关字体大小及位置的标准，以确保该等披露足够明显，容易让存户察觉。

建议禁止计划成员将不符合《存保条例》所指的结构性存款的金融产品称为结构性存款。

公开咨询所得意见

25. 有关强化存保计划申述制度之各项建议获得公众及消费者权益组织的认同。存保会亦收到进一步改善申述制度的建议。业界同意令存户恰当地认识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会遇到实际困难及带来额外成本，并提出其它方法供存保会考虑。

26. 对于取消可于开户之时作出一次性负面披露之弹性安排，业界指出，对经常进行买卖和须于短时间内完成交易的客户，例如机构投资者进行与投资相关的交易，要按每宗交易作出负面披露及获得客户确认实在难以执行。因此，业界建议保留可于开户时作出一次性负面披露之弹性安排，但辅以银行定期（如每半年或一年）向存户发出补充提示。

27. 业界认为规定计划成员须于某划一的限定时间内就客户对其存款的保障地位的查询作出回复并不可行，由于不同查询可能涉及

不同程度的复杂性。然而，业界认为可根据《银行营运守则》所载的原则处理该等查询。

28. 业界亦同意有关存款保障地位的书面披露应清楚易读及置于当眼位置，但忧虑实施有关规定会引致高昂的成本，因此要求于订立有关的详细要求时须向业界征询意见，以确保其成效及可行性。另一方面，消费者委员会亦提示存保会，有关披露应以简单易明的字眼作出，且最理想可将之置于产品文件的首页。

29. 银行业界并不反对就「结构性存款」一词的使用施加限制，但要求规定该等限制仅适用于新产品，因为要更改已推出产品的名称，可能需耗费沉重的成本及进行繁琐的工作替系统作出架构性的调整。

30. 对于引入正面披露，业界认为，由于存保会自存保计划开始运作以来所进行的宣传活动，已使到公众对存款保障有一定的认识，因此应该让银行继续按自愿形式进行正面披露。业界亦提出，可透过持续的宣传工作，尤其是于解释存保计划的未来改动之时，达成让存户留意其存款的保障地位的目标。业界承诺，将协助存保会推行相关宣传活动。此外，业界能及时响应客户查询的承诺，将有助提高存款保障范围的清晰程度。

31. 除了与存保会所提出的建议有直接关系的意见外，存保会亦收到有关进一步改善申述制度的其它提议，而该等提议大部分来自公众。例如，有人士提醒存保会应设立有效的机制监察计划成员有否遵守有关规定。消费者委员会亦提出，存保会应提醒计划成员谨慎使用「存款」字眼，以避免造成混淆。亦有人士提议引入统一的产品命名系统以凸显存款的保障地位，另外亦应对不受保障存款的销售手法加以规范。

存保会的回应及结论

32. 存保会很高兴大众及经征询的有关团体均认同让存户知悉存款的受保障地位的重要性。存保会明白，由于实行有关建议对各界有不同的影响，因此他们自然会有不同的意见与关注。

33. 对于取消可于开户之时作出一次性负面披露之弹性安排，存保会留意到，个别银行在与某类客户进行某些业务时可能实际上难以按每宗交易作出负面披露。然而，若容许银行自由选择是否于开

户时作出负面披露或是按每宗交易作出披露，可能会产生不同银行对存户采取不同处理方法的情况。这不但无助于提升清晰度，反而可能增添混淆。为正视业界的关注，但同时保持有关建议的成效，存保会建议限制银行仅可于处理机构客户的交易时才可选择于开户时作出一次性的负面披露，因为机构客户应比一般个人客户较能了解其投资产品（包括存款）的风险。如业界所建议，银行可向机构客户发出年度提示以提醒他们所持的存款并不受保障。

34. 与实施统一的负面披露标准之理由一样，若缺乏一套统一的标准以致银行作出的正面披露各有不同，将无助于提高存保计划保障范围的清晰度及加强市场信心，尤其在危机出现时。存保会注意到业界关注加强披露所需的成本与工作。存保会于提出咨询文件所载建议时，已详细考虑到如何尽量减轻执行有关建议的成本。因此有关建议主要涉及采用现有渠道而非增设新的渠道向存户作出披露，例如新交易的披露可于存款合约文件中作出，而现有交易的披露则可于账户的定期结单中作出。

35. 存保会欢迎业界同意按《银行营运守则》的标准处理存款保障的查询。然而，《银行营运守则》的标准涉及广泛层面的查询，而存保会建议订立的回复标准则集中于确定金融产品的保障地位。基于银行应十分清楚其不同类别产品是否符合保障资格——尤其是在用作抵押的存款按第一阶段检讨所建议纳入存保计划的保障范围后。此外，存保会并无意要求银行查证存户是否豁除人士，而令致其存款不受保障。存保会因此怀疑银行是否需要《银行营运守则》所定长达 30 天的时间才能确定其存款产品是否符合保障资格。存保会相信，银行应有能力就其所提供的存款产品的受保障地位回复客户的查询时，达到更理想的标准。

36. 存保会于制订有关存保计划的披露之大小及位置的详细标准，及使用「结构性存款」字眼的限制之标准时，将咨询有关人士，包括业界及消费者委员会，以确保有关规定乃有效、务实及成本上可行。事实上，于检讨中提出对申述规定作出的修订或新增规定，将会以法定规则的形式实施，并必须根据《存保条例》向香港银行公会作出咨询方可落实。

37. 存保会欢迎公众及其它有关团体就进一步改善存保计划的申述制度而提出的意见。事实上，存保会已推行了部分的建议。例如，

存保会已设立监察机制以确定计划成员有否遵守申述规定。存保会将继续监察存保计划之运作及本地与国际市场的相关发展，以评估是否有需要在未来引入其它新措施。

未来路向

38. 随着第二阶段检讨的咨询工作结束，存保会于 2008 年第四季就存保计划展开的两轮检讨已告一段落。存保会正着手进行修订法例草案的起草工作，以落实检讨得出的改善项目。在此期间，存保会将咨询有关团体，包括业界及消费者委员会，以确保有关规定的细节能达到它们原有的目标，并在执行上不会带来过高的成本与负担。

39. 存保会计划于 2010 年第一季向立法会提交修例议案，以落实在两轮检讨咨询中得出的修订建议。

— 完 —