# 新闻稿

## 检讨存款保障计划的公众咨询

香港存款保障委员会(存保会)今日(星期一)发出一份检讨存款保障计划(存保计划)的咨询文件。文件列载多项优化存保计划，以加强保障香港存户的建议。

鉴于自存保计划成立以来所得的营运经验，以及在美国爆发次按危机后，各地对存款保险制度的改革，存保会于 2008 年年中，决定就存保计划的保障范围作出检讨。检讨于 2008 年第四季开始，并按计划于 2009 年第一季完成。在检讨过程中，存保会已考虑到检讨期间国际及本地金融市场的重要发展。检讨的范围包括存保计划的保障额、补偿计算基准，受保障产品范围、成员制度及融资安排。

检讨结果显示，香港现行的存保计划之设计已大致符合国际最佳做法。然而，检讨亦发现一些有助于加强存户保障和存保计划运作的改善空间，其中主要可予改善的项目及结论包括：

- 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；
- 建议将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；
- 建议将用作计算计划成员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
- 不建议改变补偿计算基准、受保障机构的类别及现时不保障结构性存款的安排。

存保会主席陈志辉教授说：「为确保一个存款保障计划能持续就其目标发挥功效，有需要对它的保障范围不时作出检讨。自存保计划于2006年推行以来，全球金融市场经历了重大的转变。这次检讨中有关加强存保计划的建议预期能强化存保计划响应市场状况的变化和公众期望的转变的能力。」存保会总裁李令翔先生补充：「存保会期望能尽快落实有关的改善项目，最佳能于政府提供的百分百存款担保届满时生效，让市民能受惠于存保计划作为本港长期金融基建一部分所提供的更佳保障。」

咨询文件的全文可见于存保会的网站（www.dps.org.hk）。存保会会考虑在咨询期间收到的意见，以决定落实各项优化存保计划的建议的细节。公众

人士如对咨询文件内的建议有任何意见，可于 2009 年 6 月 26 日前经以下途径向存保会提出：

- 邮递： 香港存款保障委员会
  香港中环金融街 8 号
  国际金融中心二期 78 楼
  （参考：检讨存保计划）

- 传真： 2290 5168

- 电子邮件： dps_review@dps.org.hk

- 网页： www.dps.org.hk

附件：摘要及建议概要

如有查询，请联络：

蔡耀基，高级经理（支付与传讯） 2878 1060 或
黎明慧，经理（传讯） 2878 1305

香港存款保障委员会
2009 年 4 月 27 日

附件

# 加强存款保障计划下的存款保障

## 摘要

1. 本咨询文件载有香港存款保障委员会（存保会）就优化存款保障计划（存保计划），以加强保障香港存户的建议。存保会在制定有关建议时，已考虑计划自 2006 年实施以来所得的营运经验，以及近期国际及本地金融市场的发展。

2. 本咨询文件就改善存保计划提出的建议是根据以下假设及受到以下限制：

   (i) 本检讨不会涉及更改存保计划在《存保条例》下被设定为「赔款箱」的根本原则，亦不会干涉其它安全网提供者的职能，如银行监管机构及最后贷款人等；及

   (ii) 为防患未然，香港特区政府在 2008 年 10 月宣布参照存保计划的原则，运用外汇基金为存放于香港所有认可机构的客户存款提供担保，直至 2010 年底（百分百存款担保）。本咨询文件的内容不会对政府就存款担保可作出的决定造成任何规范。

3. 由于就改善建议进行的咨询及作出相关法例修订需时，故存保会将可予改善项目分作两个部分。该些对提高存保计划的效用或效率较重要的建议将会被优先处理。至于那些技术性的建议则会包括在第二部分，并预计将于 2009 年下半年可进行咨询。

4. 视乎咨询工作的进度，存保会期望将包括在两部分的改善项目尽快引入，最佳能于 2010 年底前生效，让市民在百分百存款担保届满时能受惠于存保计划提供的更佳保障。以下内容概述咨询文件中的主要结论及建议。

### 保障额

5. 为评估调整保障额的需要及合适水平，存保会向 21 家零售银行进行了一项有关在不同保障限额下，获完全保障存款人的百分比和受保障存款金额的调查。存保会沿用了香港金融管理局（金管局）于设计存保计划时采用的统计模型，重新推算调整保障额至不同水平的成本。

6. 存保会曾考虑将存保计划的保障额提高至如金管局于2008年7月发表的一份有关其维持银行体系稳定工作的顾问报告（金管局顾问报告）中建议的20万港元。不过，鉴于此举只能把获完全保障存款人的百分比调高至84%，相当接近存保会订下须对保障额进行检讨的参考基准(80%)，故存保会有可能需于数年内再次检讨保障额。再者，这建议亦未必能满足在金融危机发生后，公众较高的期望。因此，存保会认为此建议并不太理想。

7. 鉴于存保会进行的检讨所得的结果，以及仔细考虑公众、业界、消费者委员会及其它有关方面的意见，存保会认为将保障额提高至50万港元较为合适。在此水平，存保计划将能提供较理想的保障（约90%的存款人将可获完全保障，相对于在20万港元保障额下84%的存款人可获完全保障及80%至90%的国际标准），在合乎成本效益的同时，亦能兼顾控制道德风险及易于让公众认受的因素。鉴于香港银行界的企业管治水平相当高，加上本港银行受到完善的审慎监管，故存保会相信其建议调高保障额所涉的道德风险应处于可受控水平。这亦可避免需要于短期内再度检讨保障额（这与存保会订下须对保障额进行检讨的80%参考基准，有10%距离）。提高保障额至50万港元可使到本港存户所获得的保障与主要国家的保障水平看齐。另一方面，提高保障额至超越50万港元的水平，不但会导致成本和道德风险大幅增加，而且带来的边际效益亦不显著。

## 补偿计算基准

8. 鉴于金管局顾问报告中，建议存保会研究英国建议将存款补偿计算基准由净额计算改为总额计算以加快发放补偿的速度，存保会在进行检讨时亦有考虑更改存保计划所用的抵销方法的好处。

9. 对存款保险而言，净额计算补偿指在厘定存户应得补偿金额时，会将存户的受保障存款金额减去存户欠倒闭银行的债务。是否以净额计算补偿及实际施行时的程度，均会影响到存户可得到的补偿及提供存款保障的成本。若可完全拼除抵销的规定，将可缩短计算和支付补偿的时间。

10. 不同国家所采取的抵销方法各有不同，很多国家均会进行一定程度的抵销。在选择抵销方法时，一般涉及在公共政策目标之间作出取舍，而不同国家须因应其情况作出决定。在香港，存保计划采用全面抵销方法的目的是令存保计划能与本港的破产制度相符，以避免存保计划于银行清盘索偿时出现差额损失。

11. 根据检讨所得结果，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）。原因是：

(i) 在香港的情况下，按存款总额发放补偿只能缩短发放补偿所需的时间数天（由两星期缩短至 7 天），其效益并不如在英国般显著（由 6 个月缩短至 7 天）；

(ii) 在某些情况下，按存款总额发放补偿会造成不公平。虽然部分抵销较为公平，但它未必对加快发放补偿有明显帮助；

(iii) 香港存户向其储蓄银行以外的银行借贷的情况较为常见。如果这是事实，按存款总额发放补偿对改善存户资金流动性及加强存保计划有效性的帮助并不明显；及

(iv) 要令按存款总额发放补偿从成本角度变得可行，适用于银行的破产安排必须作出改变。这正是英国的方案中引起极大争议的事项，英国方面的发展值得继续留意。在现阶段，似乎没有必要作出这样一个根本性的改变。

## 受保障产品范围

12. 根据《存保条例》，除少数存款类别外，所有符合《银行业条例》下存款的定义之存款均合资格受存保计划的保障。事实上，存保计划的受保障产品范围相当广泛。再者，自存保计划于 2006 年推行以来，银行须就不受存保计划保障的存款通知客户。

13. 存保会意识到自从政府推出百分百存款担保以来，公众对存保计划的保障范围之关注程度有显著的上升。近来有部分公众人士关注到综合户口内的存款可能因户口提供的捆绑式服务被用作抵押，因而在客户不知情下成为不受保障的存款。因为已用作抵押存款并不符合《银行业条例》下存款的定义，所以它们不受存保计划保障。时下银行及金融服务的提供手法亦使存户难以直接分辨存款是否已成为抵押品。此问题亦引起一些客户误以为他们与银行其它业务上的关系会使其存款变成不受保障。业界亦表示存保计划下的受保障存款的定义复杂，并建议将之修订。

14. 存保会意识到有关的误解与疑虑，可能会削弱公众对存保计划的信心，并损害其效益，尤其是当在危机发生时为甚。因此，存保会认为有需要将存保计划的受保障产品范围扩大至包括与提供银行及金融服务有关的用作抵押的存款，从而消弭当中的误解与疑虑。

15. 经考虑多个方案后，存保会认为应修改《存保条例》下存款的定义，从而将与提供银行及金融服务有关的用作抵押的存款纳入保障范围内。存保会预期，优化《存保条例》下存款的定义，有助消弭不明确的因素及提高银行就其金融产品的保障地位作出的申述的质素和申述获接纳的程度。

16. 除了用作抵押的存款，存保会亦有检讨应否将结构性存款纳入存保计划保障范围。鉴于结构性存款较类近于投资，有关存款于小存户之中未见普及且难以就该等存款快速发放补偿，存保会不建议于现阶段将之纳入存保计划的保障范围。然而，存保会会继续监察此类产品于小存户之间的普及性，以评估是否有需要就其保障地位进行检讨。

## 受保障机构类别

17. 根据《存保条例》，持牌银行是存保计划的必然成员。其余两类获金融管理专员根据《银行业条例》认可可于香港进行银行业务或接受存款业务的认可金融机构（该制度一般被称为认可存款机构三级制度），即有限制牌照银行及接受存款公司，均不属存保计划成员。

18. 在认可存款机构三级制度下，有限制牌照银行及接受存款公司可接受的公众存款受到限制。有限制牌照银行可接受公众 50 万港元或以上的活期、通知或定期存款，而存款期并无限制。接受存款公司只可接受 10 万港元或以上的存款，存款期或通知期最少为 3 个月。有限制牌照银行及接受存款公司一般涉及专门的业务范畴，如商人银行、资本市场业务、消费者贷款、贸易融资或证券业务。除了少数从事消费者贷款业务的接受存款公司外，普通存户于零售层面接触到其它有限制牌照银行及接受存款公司的情况十分有限。于 2008 年底，香港有 145 家持牌银行、27 家有限制牌照银行及 28 家接受存款公司。

19. 香港特区政府于 2008 年 10 月推出的百分百存款担保覆盖所有三类认可机构（即所有持牌银行、有限制牌照银行及接受存款公司）。有限制牌照银行及接受存款公司应否纳入存保计划保障范围的问题因而引起关注。由于百分百存款担保的有效期至 2010 年底届满，有忧虑当百分百存款担保到期后，有限制牌照银行及接受存款公司不再受保障可能会造成的影响。

20. 根据检讨的结果，存保会认为将保障范围扩大至包括有限制牌照银行及接受存款公司之得益并不明显，故不建议于现阶段将两者纳入存保计划的保障范围。有限制牌照银行及接受存款公司并不获准接受小存户的存款（即少于 10 万港元的存款）。因此，即使保障额提高至 50

万港元，它们的存户之中，只有极少数可获完全保障。此并无助于防止由谣言引发的挤提情况。事实上，有限制牌照银行及接受存款公司的资金很大程度是依赖来自银行及其它专业投资者（客户存款占其资金少于 20%，而客户存款占持牌银行的资金则约 60%）。鉴于有限制牌照银行及接受存款公司持有的客户存款总额仅占整体银行业的存款总额约 0.5%，预料将他们纳入保障范围对提升存保计划的整体成效作用不大。

21. 存保会会留意金管局因应金管局顾问报告的建议对认可存款机构三级制度作出的检讨。如该制度的任何转变预计会对存保计划的成效、相关成本和道德风险带来重大影响，存保会会就存保计划的成员制度展开检讨以平衡这些影响。

## 融资安排

22. 存保会留意到若提高保障额及对用作抵押的存款作出保障的建议对计划成员带来沉重的成本负担，有关成本转嫁至存户的机会将会增加。金管局顾问报告及公众对该报告的响应中亦曾提及此方面的关注。有见及此，存保会认为应采取减低成本的措施配合两项建议的实行，以舒缓计划成员的负担，从而减低有关成本被转嫁予存户的可能性。

23. 为控制因保障用作抵押的存款对成本构成的影响，存保会建议容许计划成员按净额汇报受保障存款以评估供款（目前按存款总额汇报）。存保会认为这是一个较为公平的做法，因为补偿是按存款净额计算，计划成员仅须就可获发放为补偿的受保障存款支付供款。按估计，汇报作评估供款的受保障存款金额的减少大致上可抵销因保障用作抵押的存款（估计远低于 10%）而增加的受保障存款，从而中和对供款造成的影响。

24. 为控制调高保障额对成本的影响，存保会建议将建立期征费[1]的征收比率减半（由受保障存款平均约 0.08%调低至 0.04%），使计划成员应缴付的年度供款金额大致上维持不变。存保会相信，将建立期征费比率减半，调高保障额将不会为计划成员增添重大的财政负担。由于保障每港元存款的年度成本会因而下降，计划成员应该不会有任何新增的压力将成本转嫁予存户。事实上，自存保计划于 2006 年实施至今，存保会并未察觉有任何报导指计划成员将存款保障的成本转嫁予存户。

[1] 建立期征费指在存保基金在最初建立阶段，计划成员须缴交，用作累积基金以达至目标规模的供款以支付存保计划发放补偿的成本。

## 对存户的优先索偿金额提出相应改动

25. 约十年前设计存保计划时，其主要特点是经刻意安排，使它们（包括保障额和受保障产品范围）与存户在《公司条例》下的优先索偿地位看齐。当中的用意是在银行清盘时，确保存保计划可藉代位完全获得存户享有之优先索偿地位，从而减低存保计划不能收回已付予存户的补偿而蒙受差额损失的风险。从成本角度而言，若非获《公司条例》下优先索偿金额的支持，存保计划并不可行。

26. 提高保障额和将受保障产品范围扩大至包括已用作抵押的存款但不同时对优先索偿金额作出相应调整，会引致难以接受的高昂成本（就存保计划不能收回已付予存户的补偿而蒙受差额损失而言）。因此，存保会建议对存户在《公司条例》下可享优先索偿权作出相应的调整。

香港存款保障委员会
2009 年 4 月

# 建议概要

## 1. 保障额

- *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。*

## 2. 补偿计算基准

- *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。*

## 3. 受保障产品范围

- *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。*

## 4. 受保障机构类别

- *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。*

## 5. 融资安排

- *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。*