

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2226/02-03(01)號文件

檔號： CB1/BC/10/02

《存款保障計劃條例草案》 的背景資料摘要

目的

本文件載述制訂存款保障計劃的背景，並概述財經事務委員會委員就此議題表達的主要關注。

背景

2. 鑒於國際金融系統趨向支持明確的存款保障形式，香港金融管理局(“金管局”)在2000年4月聘請顧問公司，就加強香港的存款保障進行研究。當局曾於2000年10月發表諮詢文件，就設立存款保障計劃(“存保計劃”)，以增強本港銀行體系承受外來衝擊的應變能力，邀請各界人士提出意見。政府當局表示，諮詢結果顯示，在本港推行存保計劃的建議獲得公眾普遍支持。立法會在2000年12月通過一項動議，促請政府盡快落實一套具成本效益、存戶又易於理解的存保計劃，為小額存戶提供有效保障，並制定適當的配套措施，以減低道德風險。
3. 2001年4月24日，行政長官會同行政會議原則上通過在香港設立存保計劃，並要求金管局制訂計劃的詳細設計特點。在2002年3月進行的第二輪公眾諮詢的重點，在於金管局對存保計劃的結構的詳細建議。當局共收到20份意見書，分別來自銀行界、破產管理業人士、消費者委員會及其他有關人士。所收到的意見普遍支持金管局的建議，但亦有人建議透過縮減基金規模、延長基金達到有關規模的時間，以及要求政府作出更大承擔，以減低存保計劃的成本。
4. 2003年1月6日，金管局就擬議存保計劃的結構向財經事務委員會提交建議。與此同時，金管局為實施擬議的存保計劃製備了條例草案的擬稿，並諮詢業界的意見。《存款保障計劃條例草案》(“條例草案”)於2003年4月17日提交立法會。

條例草案的主要建議

5. 條例草案的首要目標旨在 ——
- (a) 就設立香港存款保障委員會(“存保委員會”)訂定條文；
 - (b) 就存保委員會設立存款保障計劃以就存放於屬存保計劃成員的銀行的存款在某些情況下向存款人提供補償訂定條文；
 - (c) 就設立一個存款保障計劃基金以支付該等補償訂定條文；及
 - (d) 就向存保基金供款、獲得存保基金支付補償的權利及從存保基金支付補償訂定條文。

委員在財經事務委員會2003年1月6日的會議上提出的主要事項

6. 關於 **存保委員會的管理工作**，事務委員會委員關注到，委任金管局作為存保委員會的代理，負責執行存保計劃日常管理工作的建議可能會削弱該計劃的公信力和獨立性。金管局作為銀行的規管機構，擔當這角色會引起衝突。此外，一旦發生大規模銀行倒閉事件，金管局未必能夠調配足夠人手執行所需工作。
7. 關於 **豁免參與存保計劃**，委員懷疑，有關在註冊當地已有類似存保計劃保障香港分行存款的境外銀行可獲豁免的建議，會否吸引存戶將存款轉往境外銀行。
8. 關於 **供款按銀行的“CAMEL評級”¹計算**，委員關注到，取得較低評級的銀行會被迫從事較高風險的業務，藉以收回在擬議評級制度下所付出的較高成本。若銀行試圖向客戶增收費用以收回該計劃的成本，存保計劃會涉及道德風險的問題。
9. 關於 **向存戶發放臨時賠款**，有委員建議在判定賠償額前應向存戶發放臨時賠款。
10. 財經事務委員會2003年1月6日會議紀要的有關摘錄部分載於**附錄I**。

¹ CAMEL評級是金管局會目前採用的監管評級制度，從資本(Capital)、資產質素(Asset quality)、管理(Management)、盈利(Earning)及流動資金(Liquidity)這幾個範疇來評估認可機構的財政實力與整體穩健程度。

參考資料

11. 以下文件與條例草案有關 ——
- (a) 立法會參考資料摘要(2000年10月24日的B9/2/2C VII(2000)號文件)；
 - (b) 有關加強香港的存款保障的諮詢文件(2000年10月30日發出的立法會CB(1)111/00-01號文件)；
 - (c) 有關在香港設立存款保障計劃的資料文件(2002年12月30日發出的立法會CB(1)588/02-03(03)號文件)；及
 - (d) 2002年3月進行第二輪諮詢期間接獲的20份意見書的摘要及政府當局的回應(立法會CB(1)2226/02-03(02)號文件)。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年7月17日

財經事務委員會
2003年1月6日的會議紀要的摘錄

X X X X X

IV 設立存款保障計劃的進展

(立法會CB(1)588/02-03(03)號文件)

8. 應主席所請，香港金融管理局助理總裁(銀行業拓展部)(下稱“金管局助理總裁(銀行業拓展部)”)向事務委員會簡介金管局對建議在香港設立的存款保障計劃(下稱“存保計劃”)的結構的最新建議。

存保計劃主要設計特點的建議及實施安排

9. 金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，金管局在諮詢期間收集到的大部分意見均贊成，存保計劃的角色應限於一個“付款箱”。此外，亦有意見認為應成立獨立的法律實體，監察該計劃的運作，藉此提高問責性。因此，金管局建議成立一個法定機構——香港存款保障委員會(下稱“存保委員會”)，負責管理存保計劃，以及委任金管局為代理，執行該計劃的日常管理工作。存保委員會的決定將由獨立的存款保障上訴審裁處審核。金管局助理總裁(銀行業拓展部)補充，持牌銀行會被強制參與該計劃。承保上限將會定為每家銀行每名存戶10萬元。至於存保計劃的資金來源，金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，當局會以個別銀行按“CAMEL評級”作出的供款建立存保計劃基金。平均而言，在達到目標基金水平的首年之前，銀行須支付的供款比率為0.08%，以後則為0.01%。預期約需5年時間，便可達到建議的目標基金水平，即銀行體系的受保存款總額的0.3%(按2002年8月份的受保存款水平計算約為16億元)。金管局助理總裁(銀行業拓展部)進一步表示，金管局現正就條例草案擬稿諮詢銀行界。預期條例草案可於2003年上半年度提交立法會審議。視乎所需籌備工作的進度，預計可於2005年推行存保計劃。

與議員進行討論

豁免參與存保計劃

10. 陳智思議員注意到，根據有關建議，若境外註冊銀行香港分行的存款已受到該銀行註冊地的存保計劃保障，而保障的範圍及程度不遜於香港的存保計劃，該境外銀行可申請豁免參與香港的存保計劃。他詢問，香港有多少間境外註冊銀行符合豁免資格。

11. 金管局助理總裁(銀行業拓展部)回答時表示，少數在註冊地設有存保計劃的境外註冊銀行會為其境外分行的存款提供保障。德國設立的存保計劃，是少數提供此類保障的制度之一。因此，預計只有少數在香港經營的境外銀行有資格獲豁免參與存保計劃。

12. 胡經昌議員關注到，擬為境外銀行提供的豁免及海外存保計劃可能提供的較高賠償額，將會吸引存戶將存款轉往境外銀行。金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，由於香港的存保計劃基本上是為了小額存戶而設的保障計劃，小額存戶不大可能會被上述因素吸引而將存款轉往境外銀行。

存款保障上訴審裁處

13. 吳亮星議員查詢擬成立的存款保障上訴審裁處的成員組合及職權範圍。金管局助理總裁(銀行業拓展部)答稱，審裁處會由行政長官從相關界別委任的獨立成員組成。審裁處會獲授權審核存保委員會的決定，包括有關訂定賠償款額、豁免參與存保計劃及訂定銀行須支付的供款額的決定。至於胡經昌議員關注審裁處同時負責裁定賠償額及受理上訴可能會出現角色衝突，金管局助理總裁(銀行業拓展部)強調，存保委員會及審裁處是兩個獨立的實體。存保委員會決定賠償額，而審裁處則受理不服存保委員會決定的上訴。兩者並不存在角色衝突。

銀行供款及CAMEL評級制度

14. 由於存保計劃基金所收取的供款會按銀行的“CAMEL評級”計算，而且取得較高評級的銀行向基金支付的供款比率較低，何俊仁議員擔心，取得較低評級的銀行會被迫從事較高風險的業務，藉以收回所付出的較高成本。

15. 金管局助理總裁(銀行業拓展部)回應時表示，採用非劃一供款制度在公眾諮詢中獲得支持。鑒於銀行會嘗試改善其風險管理及資產質素，以期爭取較高的CAMEL評級，從而減少向基金支付的款項，擬議的供款機制將有助減低存保計劃可能引起的道德風險。

16. 至於胡經昌議員查詢按CAMEL評級制度的各個評級劃分的銀行數目，金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，大部分銀行取得第二級評級。關於不服所得的CAMEL評級的銀行可否向存款保障上訴審裁處提出上訴的問題，金管局助理總裁(銀行業拓展部)解釋，CAMEL評級由金融管理專員決定，審裁處將不獲授權覆核金融管理專員對評級的決定。

17. 劉慧卿議員察悉，存保計劃基金約於5年內便可達到16億元的目標水平，她詢問若屆時未能達到目標，對銀行的供款比率將有何影響。金管局助理總裁(銀行業拓展部)答稱，倘若未能達到目標基金水平，供款比率(平均)會維持於0.08%的水平。達到目標後，有關比率會減至0.01%。

道德風險問題

18. 陳鑑林議員察悉，把擬議承保上限設於每家銀行每名存戶10萬元的水平，可使84%的存戶在存保計劃下獲得十足保障，而相對於香港存款總額則只佔其中的16%，故他對存保計劃所衍生的道德風險問題表示關注。鑒於中額及大額存戶將不會獲得保障，而香港的存款總額大部分均來自這些存戶，加上銀行會向客戶增收費用以收回該計劃的成本，陳議員擔心中額及大額存戶會因補貼存保計劃的小額存戶而令本身利益受到損害。就此方面，李卓人議員擔心銀行會將存保計劃的成本轉嫁小額存戶，並詢問有否措施保障他們的利益。

19. 金管局助理總裁(銀行業拓展部)回答時表示，曾有爭議指大額存戶有較多資源保障本身的利益，並會審慎選擇銀行，因此在香港設立存保計劃的主要作用是保障小額存戶。不過，必須注意的是，中額及大額存戶同樣會受到存保計劃保障，因為該計劃會為他們的首10萬元存款提供十足保障。

20. 對於顧客所需承擔的費用的關注，金管局助理總裁(銀行業拓展部)強調，銀行如何向客戶收取費用屬商業決定，金管局不宜作出干預。不過，金管局的研究及海外經驗已顯示，規模較小的銀行傾向更積極爭取小額存戶。因此，預計在存保計劃實施後，將有更多銀行服務供存戶選擇。

香港存款保障委員會的管理工作

21. 關於委任金管局作為存保委員會的代理，負責執行存保計劃日常管理工作的建議，劉慧卿議員關注到，此舉可能會帶來負面影響，削弱該計劃的公信力和獨立性，而且金管局作為銀行規管機構，擔當這角色會引起衝突。鑒於金管局會從存保計劃基金中收回其招致的全部費用，她對此建議能否減低存保計劃的行政費用表示懷疑。另一項關注是，一旦發生大規模銀行倒閉事件，金管局未必能夠調配足夠人手執行所需工作。劉議員進而查詢海外地區在管理存保計劃方面的經驗。

22. 金管局助理總裁(銀行業拓展部)回應時表示，視乎存保計劃的保障範圍，海外司法管轄區的存保計劃的管理機構各有不同架構。舉例而言，美國的存保計劃的運作方式並非只是一個付款箱，因此有關機構的編制較大。在制訂現時的建議時，金管局曾參考英國的經驗，當地的存保計劃亦是一個付款箱，英倫銀行獲委任為代理，負責管理

該計劃。金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，以一個付款箱計劃來說，要求存保委員會維持足可應付銀行倒閉事件帶來的工作量但平日卻用不着的人手編制，很可能不符合成本效益。他表示，香港銀行公會及消費者委員會均支持此建議。關於角色衝突的問題，金管局助理總裁(銀行業拓展部)解釋，依照海外地區的做法，把金管局在規管銀行業及管理存保計劃兩方面的職責分工，便可解決這問題。至於委員關注一旦發生大規模銀行倒閉事件時的人手調配，金管局助理總裁(銀行業拓展部)表示，金管局可考慮外判其中一些工作，並在發生這些情況時聘用外間的專業人士擔任有關工作。

23. 應劉慧卿議員的要求，金管局答應提供消費者委員會對此建議的意見，供委員參閱。

(會後補註：消費者委員會於2002年10月致金管局的函件，已於2003年1月8日隨立法會CB(1)655/02-03號文件送交委員傳閱。)

向存戶發放臨時賠款

24. 曾鈺成議員查詢有關向存戶發放臨時賠款的建議。金管局助理總裁(銀行業拓展部)回應時解釋，有關建議旨在於銀行倒閉後的10日內向存戶提供高達其應得賠償的25%的款項(但不按累計利息作出調整)。這項建議將有助恢復存戶對銀行體系的信心，而且遇到某些需要長時間才能確定賠償款額的情況時，亦不致延誤向存戶發放賠款。他補充，倘若臨時賠款額超出應得賠償額，當局亦可依據法律條文向存戶追討有關款項。

X X X X X