

《存款保障計劃條例草案》

本文由銀行業拓展部提供

香港金融管理局對香港的存款保障計劃的結構安排制定了一套建議，建議的內容載於2003年4月30日提呈立法會的《存款保障計劃條例草案》內。本文簡介草案所載的主要規定，以及支持這些建議的理據。

背景

在2000年底進行的廣泛諮詢的結果顯示，公眾普遍支持在香港設立存款保障計劃(存保計劃)。立法會在2000年12月13日通過動議，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。」

行政長官會同行政會議考慮過諮詢結果後，在2001年4月24日原則上通過在香港設立存保計劃，並要求香港金融管理局(金管局)制定計劃的詳細設計特點。

金管局對存保計劃的結構安排進行了深入研究，並特別留意如何盡量減低計劃對其成員造成的成本負擔及可能引起的道德風險。金管局在2002年3月發出的第二份諮詢文件列載了詳盡建議，有關建議得到普遍支持。

金管局考慮過研究結果及所收到的意見後，就存保計劃制定了一套建議，《存款保障計劃條例草案》的部分規定正源自有關建議。草案全文可於金管局網站下載，網址為www.hkma.gov.hk。

下文簡介草案所載的主要規定以及支持這些建議的理據。

成立存款保障委員會

委員會的結構與組成

金管局在諮詢工作中收集到的大部分意見，都支持香港的存保計劃應只限於作為「賠款箱」的角色，以減低存款保障的成本及避免與金管局作為銀行業監管機構的職能重疊。此外，亦有意見認為應成立獨立法律實體管理存保計劃，以提高問責性及透明度。

有鑑於此，金管局建議立法成立存款保障委員會，以管理存保計劃。委員會的職能會與公開諮詢中收集到的大部分意見一致，即僅限於收集供款、管理存保計劃的資金(存保基金)、評估對存保計劃基金提出的索償、向存戶作出賠償，及自倒閉銀行的資產索回支付予該倒閉銀行的存戶的款項。

委員會會由7至10名委員組成，委員由香港特區行政長官委任，包括財經事務及庫務局局長(或其代表)、金融管理專員(或其代表)、委員會的行政總裁，以及4至7名非官方委員，其中非官方委員將佔大多數。委員會主席由行政長官自非官方委員中委任。這些安排是要提高委員會的獨立性。

管治及問責安排

委員會是法定組織，因此應奉行高水平的企業管治，其帳冊與帳目會接受定期審計，年度預算亦須經財政司司長審批。此外，委員會亦須每年編製年報及帳目報表，並呈交立法會。

執行職能

鑑於公眾及銀行業均關注存保計劃的成本問題，因此建議委員會透過金管局執行其職能。此舉是為了節省成本，因為這項安排讓委員會可利用金管局現有的資訊科技、人事及辦公室行政管理資源。同時，這項安排亦讓委員會無需維持以應付發生銀行倒閉事件時的工作量的龐大人手編制，而這些人手安排在正常時間是不必要的。根據這項安排，金管局實際上是委員會的代理，負責管理存保計劃，並在這方面受到委員會的監察。

基於「用者自付」的原則，財政司司長會獲授權指示金管局按財政司司長決定的比率，自存保基金中收回因管理存保計劃所引致的費用。破產欠薪保障基金亦採用類似的安排。

有關存款保障委員會的詳細規定，載於草案第2部及附表2。

存保計劃的成員

強制參與是非常重要的設計特點，可以確保存保計劃的可行性，並且避免只有風險高及被認為風險高的銀行選擇參與計劃而出現逆向選擇的問題。因此，所有持牌銀行均須參與存保計劃。

金管局亦考慮過存款公司公會建議，有限制牌照銀行及接受存款公司不應被排除在存保計劃之外，但應讓它們自行決定是否參與計劃。鑑於在現行的三級制發牌制度下，有限制牌照銀行與接受存款公司均不可接受小額存款，因此沒有強烈理據支持將僅為保障小額存戶而設的存保計劃擴展至這兩類認可機構。此外，申請成為持牌銀行的市場准入準則近期已被放寬。若有限制牌照銀行及接受存款公司希望接受受存保計劃保障的存款，它們可以申請升格為持牌銀行。基於以上原因，金管局維持其建議，即存保計劃的成員資格應以持牌銀行為限。

金管局建議若存於境外註冊銀行香港分行的存款已受到該銀行註冊地的計劃保障，而保障的範圍與程度並不遜於香港存保計劃所提供的保障，則該等境外銀行香港分行可申請豁免參與香港的存保計劃。此舉可避免收取雙重保費，以及有助維持香港作為國際金融中心的吸引力。然而，獲豁免銀行須通知其存戶或可能成為其存戶的人士，該銀行並非存保計劃的成員，因此存於該銀行的存款不會受到存保計劃的保障。獲豁免銀行亦應公布其註冊地計劃的保障詳情，包括保障程度和受保存款的類別。

有關計劃的成員資格及豁免安排詳情載於草案第3部。

存保基金的設立

存保計劃的資金來源

存保計劃的資金將會透過設立存保基金，向銀行收取供款籌集。建議目標基金水平定於銀行體系的受保存款總額的0.3%，以目前的存款水平計，約相當於16億元。金管局在釐定基金的適當規模時，目標是要確保存保計劃有足夠資金承受其可能面對的虧損¹，而不是應付向存戶作出賠款時所需動用的流動資金。就此而言，外匯基金會為存保計劃提供備用

¹ 有關虧損主要來自兩方面：(i) 自倒閉銀行的資產收回的款額不足以彌補向存戶作出的賠款總額，及(ii) 存保計劃在獲得自倒閉銀行的資產中收回的款項前為作出賠款所借取的款項的利息成本。

資金，以便委員會可迅速向存戶賠款。外匯基金會以貸款形式向存保計劃提供資金，委員會須償還有關貸款連同按市場利率計算的利息。

鑑於銀行盈利所受的壓力越來越大，銀行業曾提出，是否有調低目標基金水平的空間。金管局認為建議的基金水平與國際標準一致，若大幅調低有關水平，便有可能會損害存保計劃的公信力。因此金管局決定不會調低目標基金水平。

存保基金結餘的波動範圍設於目標基金水平的+15%及-30%。若存保基金結餘在這個範圍以外，存保計劃便會向參與銀行作出退款或收取附加保費，使基金回復至目標範圍內。

評估供款額

採用非劃一供款制度在公眾諮詢中獲得支持。這項安排可獎勵管理穩健及資產質素良好的銀行，從而減低存保計劃可能引起的道德風險。基於這個原因，金管局建議採用以個別銀行的「CAMEL評級」²為基礎的非劃一供款制度，以評估每家銀行應支付的供款額。在達到目標基金水平的首年之前及之後，銀行須支付的供款比率如下：

銀行的 CAMEL 評級	應支付的供款比率 (佔受保存款結餘的百分比)	
	在達到目標基金水平 的首年之前	其後
1	0.05%	0.0075%
2	0.08%	0.01%
3	0.11%	0.015%
4及5	0.14%	0.02%

金管局亦研究過政府應否向存保計劃基金提供初期資本，並承擔存保計劃的行政費用的問題。基於「用

者自付」的原則，金管局仍認為不宜由政府向存保計劃提供直接補貼。這種做法與其他主要的同類計劃（如加拿大存款保險公司）採用的做法一致，就是政府對存款保障計劃的支持主要限於出現銀行倒閉時提供後備資金。然而，鑑於業界對存保計劃費用的關注，金管局已接受銀行業的建議，即存保計劃應將日常工作外判予金管局負責，以便節省成本。

存保基金的投資

為保本及維持資金流動性，存保計劃基金只可投資於以下項目：(a)外匯基金存款；(b)外匯基金票據；(c)短期美國國庫券；及(d)為對沖而須作出的匯率及利率合約，包括衍生工具。

以上有關存保基金的建議載於草案第4部及附表4。

保障

賠償範圍及水平

港元及外幣存款均會受到存保計劃保障。初期的承保上限為每家銀行每名存戶10萬元，這限額涵蓋受保存款的本金及該存款的累計利息，該等利息一般會累計至就倒閉銀行委任臨時清盤人之日³。在日後適當時間，委員會會研究應否對承保上限作出檢討及調整。公開諮詢收到的意見支持承保上限初期設於10萬港元的水平建議。估計這個限額可全面保障84%的合資格存戶。

銀行同業存款及關連存款（例如倒閉銀行董事及經理的存款）等不會受到存保計劃保障。

² 「CAMEL評級」是金管局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。

³ 然而，在某些情況下，這安排可能並不適當，例如法庭決定不會委任臨時清盤人，或委員會不能確定會否委任臨時清盤人，或認為等待有關委任會不合理地延誤存保計劃作出賠款。在這些情況下，利息會累計至存保計劃被觸發賠款之日。

存保計劃的法例亦會載有條文，列明計劃會如何處理聯名、信託、代理人及客戶帳戶等有多位受益人的帳戶。

觸發條件

當法庭就倒閉銀行發出清盤令，存保計劃賠款便會自動被觸發。此外，在下述情況下存保計劃亦須向存戶作出賠款：金融管理專員已根據《銀行業條例》第52條委任經理人接管有關銀行，或法庭已就有關銀行委任臨時清盤人；及金融管理專員經諮詢財政司司長後向委員會送達通知書，通知委員會他認為有關銀行可能會無力履行其義務，或有關銀行無力償債，或即將中止向存戶付款。

淨額結算及向存戶賠款

存保計劃會先行將存戶對倒閉銀行的負債與其受保障存款抵銷，以決定存戶在計劃下可享有的賠款額。此舉與現行的破產法例一致，同時亦可減少存保計劃向存戶作出的賠款超過其可自清盤中收回的款項的風險（因存保計劃與清盤人所採用的抵銷方法不同而引起）。

金管局建議賦予委員會權力，在未能確定申索人的賠償額，或在確定有關款額需要較長時間，以致會不合理地延誤賠款的情況下，向存戶作出臨時賠款。

存保計劃有權在清盤過程中，自存戶對倒閉銀行資產的索償額，收回向有關存戶支付的款項。存保計劃就有關存款發放的賠款，享有優先索償地位。

上述有關計算賠款額及付款的建議載於草案第5部及附表1。

成立存款保障上訴審裁處

委員會的決定及評估（尤其關於定出賠款數額者），會由獨立的審裁處審核。該審裁處名為「存款保障上訴審裁處」。審裁處由法官或退休法官擔任主席，而所有成員均由行政長官委任。審裁處的決定，除法律觀點外，屬最終決定。有關建議載於草案第6部及附表3。

實施

正如上文提到，《存款保障計劃條例草案》已於2003年4月30日提呈立法會。若草案獲立法會通過，存保計劃便會進入開展階段，首先會成立存款保障委員會以監察實施細節。在開展階段需要完成的主要籌備工作包括：

- (a) 制定一套規則，以定明向存戶賠款的方式等；
- (b) 具體列明銀行須維持的資訊系統的最低要求，以便委員會可迅速向存戶賠款；及
- (c) 制定有效的賠款機制及系統（包括有關的電腦系統的要求）。

金管局預期開展階段約需時12至18個月⁴，然後委員會才能開始提供存款保障。假設《存款保障計劃條例草案》能夠在2003年底前通過，預期委員會可於2004年上半年成立，存保計劃則可於2005年開始運作。不過，金管局會不時檢討確切的推行時間。

⁴ 金管局在2002年初委託了加拿大存款保險公司協助制定存保計劃的賠款機制。根據其建議，設立存保計劃的賠款系統需時約12至18個月才能完成。這是籌備工作中最耗時的環節。