目錄

		頁
I	引言	1
II	何為存款保障計劃應有的目標？	4
III	應否修改現行制度？	6
IV	可供考慮的修改方案	7
V	僅加強現行保障安排是否足夠？	8
VI	存款保險是否更合適的保障方式？	9
VII	應該由誰來承擔存款保險的費用與風險？	11
VIII	應由誰管理和操作存款保險計劃？	12
IX	推行保險計劃的成本為何？資金應如何籌集？	14
X	存款保險計劃應具備哪些主要設計特點？	18
XI	徵詢意見	25

附件

附件1： 顧問建議的存款保險計劃模式

附件2： 合併計算存款實例

附件3： 淨額計算實例

451000-HKMA(C)-Book

加強香港存款保障

目的

有關加強香港存款保障的獨立顧問研究已於2000年7月完成，本諮詢文件列載顧問公司提出的建議，以徵詢公眾意見。

I：引言

顧問研究的背景

1.1 香港上次公開討論存款保障的課題是在1992年，當時政府在1991年香港國際商業信貸銀行(國商香港)倒閉，並引致多家銀行擠提後，進行了一次全面的公開諮詢。然而，主要由於成本、公平和道德風險這幾方面的顧慮，當時有關設立存款保障計劃的建議遭否決。

1.2 雖然當時沒有設立存款保障計劃，但在其後幾年間政府推行了多項措施，以進一步保障存戶。這些措施包括：

- 改進銀行監管；
- 當有持牌銀行清盤，合資格小額存戶享有優先索償權，可優先取得其總存款中的首10萬港元；
- 提高銀行財政狀況的透明度，以促進市場自律；及
- 確認金管局作為認可機構最後貸款人的角色，並闡明有關的細節安排。

1.3 香港銀行體系平穩過渡1997至98年間的金融危機，足以證明這些措施能發揮應有效用。雖然在金融危機期間，銀行盈利受到不利影響，但銀行體系仍然保持穩健，並沒有銀行被迫倒閉，也沒有存戶蒙受金錢損失。

1.4 然而，亞洲金融危機也突顯了外來衝擊和傳言可對個別銀行甚至整個銀行體系的信心產生不良影響的事實。1997年一家本地銀行曾遭遇短暫的擠提，說明了存戶對傳言的可能反應，儘管這些傳言可能全無事實根據。類似事件不利金融穩定，尤以危機期間更甚。因此，在1998年進行的「銀行業顧問研究」中，畢馬威會計師事務所(KPMG)與Barents認為現行的保障安排似乎不能在危機中將公眾信心提升至合適水平，以能避免出現銀行擠提，所以他們相信有充分理據加強現行安排。

451000-HKMA(C)-Book

1.5 在國際層面方面，市場亦趨向支持明確的存款保障形式。例如，歐盟各國相互協調了它們的存款保障安排。更近期的，有G22「鞏固金融體系工作小組」建議各國都應該制定明確的存款保障安排，並清楚說明保障的性質，以及支付有關費用的方法。國際貨幣基金組織曾經指出，設計完善的存款保險制度有助鞏固金融體系的穩定。此外，由七大工業國組成，以促進國際金融穩定的「金融穩定論壇」相信，存款保險在加強市場對金融體系的信心能發揮重要作用，所以也成立了工作小組，就存款保險制定國際指引。

1.6 鑑於這些最新發展，金管局在2000年4月聘請安達信公司為顧問(顧問公司)，就加強香港的存款保障進行研究(研究)。

適當時機進行研究

1.7 眾所周知，設立存款保障計劃[1]並非沒有缺點和風險。存款保障計劃若要順利和有效運作，必須符合多項先決條件。金融穩定論壇工作小組指出，最理想是在推出存款保障計劃前，有關市場已具備下列先決條件：

- 穩健的法律制度；
- 穩定的宏觀經濟狀況以及採取適當政策，維持銀行體系的安全和穩健；
- 具備適當規例和有效監管的金融體系；
- 遵守公認的會計、審計和監管標準；及
- 有效的披露資料制度。

1.8 金管局認為香港符合以上所有先決條件，因此若推行存款保障計劃，香港應可從中得益，並能有效控制相關風險。此外，金管局也認同顧問公司的意見，認為隨著亞洲金融危機的影響減退，以及本地經濟逐步復甦，香港可以在堅穩的情況下考慮推出存款保障計劃的利弊。此舉讓上文第1.2段所述加強存戶保障的發展過程得以延續，並將進一步鞏固香港的金融基礎設施，這亦符合國際貨幣基金組織的意見，即銀行體系穩健，就是推行存款保障的適當時機。

[1] 存款保障計劃是一個統稱，泛指正式的存款保障制度，不論其結構或概念形式為何。存款保險是存款保障計劃的一種。存款保險是由第三方向存戶提供保障，而該第三方會承擔對受保存款提供擔保的風險與費用。

451000-HKMA(C)-Book

研究範疇及應考慮的事項

1.9 研究旨在根據獨立的分析，並經適當考慮有關的國際慣例，以及諮詢銀行業和監管機構後，對香港的存款保障作出公平和客觀的評估。具體來說，金管局要求顧問公司研究以下3大方案的相對成本與效益：

- 維持現行的優先索償保障水平(即維持現狀)；
- 加強現行的優先索償保障制度；及／或
- 推行存款保險。

1.10 顧問公司已於7月完成研究工作，並向金管局提交報告。本諮詢文件**附件1**載有顧問公司建議的存款保險計劃模式。研究報告全文載有顧問公司的研究結果與建議詳情，公眾人士可於金管局網頁下載該報告(http://www.hkma.gov.hk)。

1.11 為處理應討論的政策事項，顧問公司評估了一系列的存款保障方式，本文概述有關的研究結果。金管局認為顧問公司就加強香港的存款保障提出了一套連貫的建議，應能作為公開討論此課題的基礎。儘管金管局對加強存款保障抱支持態度，但不論金管局或政府均尚未正式贊同顧問公司提出的建議。金管局希望就此重要課題諮詢公眾意見，才考慮推行任何具體建議。

1.12 由於存款保障會引起複雜的技術和政策問題，所以金管局計劃在諮詢期內除了邀請各家銀行、消費者組織代表和其他有關專家提交書面意見外，更會與該等人士進行詳盡討論。金管局會仔細研究和考慮收集到的所有意見，以決定是否向政府建議推行加強存款保障的措施。若決定推行有關措施，金管局會作進一步分析，以制定有關存款保障計劃結構的詳盡建議。如有需要，金管局會就詳盡建議再進行諮詢。

451000-HKMA(C)-Book

1.13 金管局尋求公眾意見的主要事項可概述如下(請參考顧問公司報告第25頁的樹形圖)：

- 應否修改現行制度？
- 若應修改，有哪些方式可供考慮？
- 僅加強現行安排是否足夠？或
- 存款保險是否更合適的保障方式？
- 若存款保險較為可取，應該由誰來承擔保險的費用與風險？
- 應由誰管理和操作保險計劃？
- 保險計劃的成本為何，以及資金應如何籌集？
- 保險計劃應有哪些主要設計特點？

1.14 為了解答以上問題，以及決定存款保障計劃應具備的設計特點，首先要面對的最基本問題，是存款保障計劃應有的目標。

II：何為存款保障計劃應有的目標？

2.1 在是次研究中，金管局與顧問公司一致同意，存款保障計劃的基本目標應為：

- 為小額存戶提供一定程度的保障；及
- 促進金融體系的穩定。

2.2 上述目標與《銀行業條例》就銀行業監管所定下的目標，以及金融穩定論壇存款保險工作小組提出的建議一致。這兩項目標實際上互相關連，因為存戶對銀行體系的信心，以及其是否願意繼續將資金存放於銀行，都會影響銀行體系的穩定。因此，若小額存戶突然失去信心，不理會有關銀行是否財政健全，仍將資金提走，將對該銀行的流動資金構成壓力，並會產生連鎖效應，累及其他金融機構，甚至影響整個經濟體系。

451000-HKMA(C)-Book

2.3 存款保障計劃的目的，不是要確保銀行倒閉或擠提不會出現。無論有沒有存款保障計劃，都有可能發生銀行擠提和倒閉。然而，設計妥善的存款保障計劃應能減低小額存戶因傳言而擠提銀行並導致該銀行倒閉的可能性，並可防止個別銀行倒閉的影響蔓延至整個銀行體系，從而減輕有關事件所造成的影響。因此，雖然存款保障計劃一般旨在於個別銀行倒閉時為小額存戶提供某程度的保障，但亦有助鞏固金融穩定，對大小銀行均有裨益。換言之，有效的存款保障計劃應有助防止個別銀行倒閉的問題惡化，演變為整個銀行體系的危機。存款保障計劃應與金管局履行的「最後貸款人」角色清楚區分。設立「最後貸款人」安排的目的是要向有償債能力，但資金不足的銀行提供流動資金援助，以防止這些銀行在不必要的情況下倒閉。

2.4 存款保障計劃也應達致另一次要目標－－就是更清晰地界定政府在保障存戶方面所扮演的角色及參與程度。此舉有助建立貫徹的機制，以處理遇有困難的銀行，以及在情況緊迫之際作出迅速和果斷的回應。

2.5 要決定哪種存款保障計劃最為恰當，必須考慮多項主要指導原則。這些原則列載於顧問報告的表1內，並概列如下：

- 存款保障計劃必須具透明度、公信力，以及能增強計劃所保障人士的信心(除其他事項外，這即是說有關計劃必須有明確的資金來源和充足的資金支持)；
- 有關保障範疇的條款必須清楚明確；
- 必須盡量減少對銀行造成的道德風險和干擾；
- 所有銀行均獲公平待遇；
- 應避免逆向選擇[2]；及
- 在運作和管理上，存款保障計劃必須具備清晰明確的問責渠道。

2.6 基於以上原則，以及在研究過程中所訂立的基準，顧問公司認為要小額存戶對存款保障計劃有信心，關鍵是計劃的**流動資金和公信力**。決定採用哪種形式的存款保障計劃，主要取決於有關計劃符合這兩項條件的程度。

[2] 逆向選擇是指最有可能造成不良後果的人士被挑選的情況。就存款保險而言，若只有高風險銀行選擇參加，就會出現逆向選擇的問題。

III：應否修改現行制度？

現行的存款保障安排

3.1 1995年引進的《公司條例》(第32章) 第265條在持牌銀行清盤時，能向小額存戶提供某程度的保障。根據此條例，遇有持牌銀行清盤時，存戶有權優先收取其存款總額中最高達10萬港元的存款。小額存戶獲優先償付的權利列於對銀行的有抵押債權，以及多項其他優先債權 (包括工資、僱員賠償和銀行欠付政府的法定債項) 之後，但比一般債權人的無抵押債權 (包括無抵押銀行同業墊款，以及超過每名存戶10萬港元上限的存戶債權) 優先。

現行存款保障安排的不足之處

3.2 儘管在銀行清盤時，合資格存戶享有較其他無抵押債權人優先償付的權利，為他們帶來明顯益處，但顧問公司認為現行安排存在某些不足的地方：

(i) 保障範疇不明確

存戶能優先收取多少存款，要視乎清盤人在清盤過程中把資產變現，並償付比合資格存戶優先的債權後，還餘下多少資產。因此，存戶不一定能夠全數收取在優先償付上限以內的應得款項。此外，由於香港有眾多境外銀行，令問題更加複雜。這些境外銀行分行的資產可能存放於其他國家，因此可能要待該等銀行根據有關的破產法清償了該國債權人的債權後，才可用作償付香港的債權人。

(ii) 付款時間出現延誤和不明確

由於清盤過程繁複，在沒有任何特別安排確保迅速償付的情況下，存戶完全不清楚其優先債權的償付速度。此外，只有在有關銀行正式清盤時，存戶才獲優先還款的權利，這可能會引致嚴重耽誤付款的情況。由於還款可能被拖延，對一般存戶來說，現行安排透明度並不足夠。換言之，存戶並不清楚何時能取回其存款，也不清楚可以取回多少存款。

3.3 以上的缺點意味著小額存戶極可能須面對差額風險[3]和週轉不靈的情況。

[3] 差額風險是指清盤過程中資產變現後可能不足以償付存戶索償款項 (即出現差額) 的風險。

3.4 顧問公司亦指出，雖然小額存戶享有優先權，但現行安排靠清盤程序執行，因此在任何銀行倒閉事件中，政府的參與將要視乎個別情況而定。由於在銀行出現困難時缺乏一套清晰的保障政策可供參考，因此對存戶以至整體市場引起不明朗的因素。推行更明確的存戶保障制度，作為預先設定的應變計劃的基礎，將更清楚界定在應付銀行倒閉問題時，政府所扮演的角色及參與程度。

3.5 **鑑於以上所述的缺點，顧問公司認為現行安排並不符合上文第2.1和2.4段所述存款保障計劃的目標，原因是現行安排未能向存戶保證能夠取回存款，在提供賠償方面亦可能出現耽誤。基於現行安排欠缺流動資金和公信力這兩項關鍵特質，可能會影響存戶對有關保障的信心，因此並非有效防止銀行擠提的措施[4]。**

IV：可供考慮的修改方案

4.1 假如認同現行安排應該改變，我們便要研究如何加強現行保障存戶的方式。在評估每一種加強保障措施時，必須參照上文第2.5段列載的指導原則，並要考慮有關措施能否達到金管局所定下有關存款保障計劃的主要目標。

4.2 顧問公司提出了5種加強香港存戶保障的方案：

(i) 加強現行安排；

(ii) 索償墊支計劃；

(iii) 政府擔保計劃；

(iv) 由私營機構管理及提供資金的存款保險計劃；及

(v) 由公營部門管理、並由私營機構提供資金的存款保險計劃。

4.3 在以上5種方案中，首兩種是非保險計劃，只涉及加強現行保障安排。第(iii)至(v)項方案則屬保險計劃，涉及由第三方承擔為受保存款提供擔保的風險和費用。

[4] 正如上文所述，畢馬威會計師事務所/Barents在1998年的《銀行業顧問研究報告》中也提出相同意見。

4.4 有一點需要注意的，是各方案背後均有一個重要假設，那就是根據存款保障計劃付款予存戶的機構能夠以獲付款存戶的「身分」，享有同等的優先索償權。要做到這一點，每位存戶可以將其優先索償權轉讓予負責存款保障計劃的機構。存款保障計劃的優先索償權應涵蓋根據計劃支付予個別存戶的總額[5]。在這方面，《公司條例》第265條的條文並不明確，因此可能需要透過修訂法例作出澄清，以保障存款保障計劃的權益[6]。就本研究和本文件而言，我們假設存款保障計劃會就其支付予存戶的總額享有優先索償權利。

V：僅加強現行保障安排是否足夠？

5.1 正如上文所述，顧問公司就這方面考慮了兩個方案。

加強現行安排

5.2 這個方案所作的改變最少，目的是使現行安排更加清晰。為回應上文提及的一些缺點，以及提高自問題銀行收回存款的機會，可以採取以下的改進措施：

- 提高存戶的保障水平，提升現行安排的透明度，以及修訂現行法例(包括處理上文第4.4段所述轉讓優先索償權的問題)；
- 設立制度，以監察及(如有需要)規限香港銀行(特別是境外銀行分行)持有的可隨時變現資產的數額，必須足夠償還其附有優先索償權的存款。

5.3 這個方案應有助提高存戶在清盤過程中能收回存款的水平，但主要弊處是小額存戶仍然要面對差額風險和資金週轉不靈的情況[7]。因此，這個方案未能全面達到存款保障計劃的主要目標。**顧問公司認為這些改進措施比較適合作為更加正式的存款保障制度的輔助措施。**

5 換言之，存款保障計劃本身不應被視作單一存戶，以致其優先索償權僅限於支付予所有存戶的總額的首10萬港元。

6 其中一個方法是修改《公司條例》，讓存款保障計劃就其支付予存戶的每筆款項享有獨立優先索償權。

7 在第三方未能提供協助，以盡早向存戶償還存款的情況下。

索償墊支計劃

5.4 這個方案建議動用政府資金，在銀行清盤中，先行向享有優先索償權的存戶墊支款項。墊支金額可以是合資格存款的指定比例，但須低於優先索償上限。若連同第一個方案的改良措施一併推行，這個方案可以讓存戶盡快取回可能在清盤過程中被凍結的存款，有助達到存款保障計劃的目的。透過提供流動資金予存戶，在一定程度上亦有助達至存款保障計劃的基本目標。

5.5 然而，與第一個方案一樣，小額存戶仍然會因為其優先債權與清盤人最終撥出的攤還款額之間可能存在差距而須承擔差額風險。要消除這種風險，唯一的方法是政府全數墊付存戶優先索償的款項，並承諾即使在銀行資產不足賠款的情況下，也不會要求存戶退款。在這種情況下，有關計劃實際上已變成政府擔保計劃——見下文第VII部，政府會因此承擔差額風險，儘管政府可透過取得轉讓優先索償權[8]來減低有關風險。

5.6 即使政府沒有墊付十足的存戶優先索償，因而也沒有承擔所有差額風險，政府仍需承擔所墊付資金的融資成本。

5.7 **顧問公司認為從存戶保障與加強存戶信心的角度來看，索償墊支計劃能改進現行安排。然而，這個計劃未能完全消除存戶的賠款不足風險，而且政府也要承擔部分成本。**這引出是否需要採用屬保險性質的計劃，以提供所需的存戶保障，以及確保能適當分配成本。

VI：存款保險是否更合適的保障方式？

6.1 顧問公司認為屬保險性質的制度能為小額存戶提供最佳保障，因為這類制度是由第三方為受保存款提供擔保，但須得到存戶的優先索償，以減低為存款提供擔保的風險。

[8] 正如畢馬威會計師事務所／Barents在1998年的《銀行業顧問研究報告》中指出，政府可以設立資產保存規定，要求銀行持有相當於享有優先索償權的存款的某個百分比的資產（例如所有銀行均以外匯基金票據的形式在金管局持有儲備），以減低索償墊支計劃為政府帶來的風險。然而，對銀行實施儲備要求，可能會干預銀行現行的流動資金安排，令銀行蒙受機會成本損失。若銀行須對存款保障計劃注資，透過明確的保金達到這個目的會更具透明度和更簡單。

451000-HKMA(C)-Book

6.2 然而我們亦知道，保險制度並非沒有弊處，特別是存款保險免除了存戶會提走資金的威脅，因而鼓勵銀行承受較高風險，令道德風險增加。同時，存款保險亦可能會令受保存款「商品化」，因為存戶在決定存款於哪家銀行時，無需再考慮風險問題。這種情況會扭曲銀行之間的競爭，並增加整個銀行體系的風險。最後一點是，在存款保險計劃下，審慎的銀行會補貼較高風險的銀行，因為審慎的銀行會承擔它們根本不需要，也不大可能會使用的保險。

6.3 這些都是很有力的論點，不容輕率處理。事實上，這些問題也是1992年決定不實施存款保險計劃的部分原因。其中的道德風險問題更需要慎重考慮，否則存款保險有可能令銀行體系變得不穩[9]。因此，顧問公司與國際貨幣基金組織和金融穩定論壇工作小組等國際組織均強調，存款保險計劃必須有妥善的設計。換言之，設計優良的存款保險計劃能促進銀行體系穩定，相反設計拙劣的計劃則令銀行體系不穩。這即是說，實施存款保險計劃時，必須具備上文第1.7段的先決條件，而且任何計劃均應避免可能會減弱銀行與存戶自律性的設計，例如是過高的保障水平。

6.4 我們不應單獨考慮存款保險。正如顧問公司指出，嚴謹的監察和規管行動才是防範道德風險的主要方法。就此而言，金管局正制定風險為本監管制度，以鞏固其監管架構。此外，披露財務資料可提高市場自律機制對銀行的制約力，並對高風險行為施以懲罰，因而亦有助減低道德風險。正如金融穩定論壇工作小組指出，憑藉這些措施，存款保險計劃應能在維持充分市場自律的同時，促進金融市場穩定。

6.5 至於有關補貼和扭曲市場競爭方面，我們可以說任何形式的保險本身都附有補貼的元素。此外，只要存款保險計劃對銀行體系穩定有幫助，系統內的所有銀行均會得益。顧問公司又指出，在沒有明確的存款保險計劃下，市場亦可能會出現扭曲的情況，對被視作「規模龐大以至沒有可能倒閉」的銀行有利。原因是公眾會以為這類銀行若出現問題，當局必定會干預，向它們提供支援。從這點來看，存款保險計劃將有助締造公平的競爭環境。此外，若能將存款保險的費用控制在低水平（見下文第9.3至9.9段），便可減低補貼的程度。

[9] 一些近期的研究聲稱，在接受調查國家中發現發生銀行業危機的風險增加與設有存款保險計劃存在歷史關係。然而，其他研究反對這種關係。這類研究的結果主要視乎迴歸模型的規格。值得注意的地方是，聲稱發現存款保險與銀行業不穩定有關連的研究也指出，法制完善的國家可能不會出現這種關係，原因也許是這些國家備有有效的監察與規管，有助抵銷道德風險。

6.6 **顧問公司的結論是，若評審的首要準則是，有關的存款保障制度在達到上文第2.1和2.4段所述的主要和次要目標的成效，則存款保險應是首選的方案。**這是因為存款保險：

- 清楚訂明承保人對存戶的承擔；
- 在向小額存戶賠款方面，提供比較有效率和一致的機制；及
- 較易為小額存戶理解。

6.7 如果以上觀點得到認同，下一步便要考慮存款保險計劃應有的結構，以及計劃的資金來源與管理等問題。

VII：應該由誰來承擔存款保險的費用與風險？

政府擔保計劃

7.1 這是顧問公司提出的第3種加強保障方案(見上文第4.2段)。在此方案下，政府會為指定水平的存款提供保險。若發生銀行倒閉情況，政府會向存戶付款，並承擔差額風險。

7.2 對存戶來說，這個方案具有公信力，因為他們的存款(以某個水平為限)會得政府擔保，在情況緊迫時當局可隨時動用公帑付款。此外，與其他屬保險性質的計劃比較，建立和管理這種方案所需的資源最少，因為無需評估和收集保費，以及制定所籌集資金的投資政策。

7.3 然而，基於原則問題，由政府為銀行及其存戶提供相等於免費的保險似乎並不合理，計劃的主要受益人亦沒有理由不須承擔有關費用。

7.4 國際慣例亦反對這個方案。大部分主要金融中心均選擇由私營機構提供資金，並有法例支持的計劃。

7.5 **因此，從政策角度來看，這個計劃似乎並不恰當。另一個選擇是由私營機構承擔存款保險計劃的費用，不過可以就有關費用設定上限，以減低銀行的或有負債(見下文第9.11段)。**

VIII：應由誰管理和操作存款保險計劃？

8.1 另一項要處理的問題是，採用哪種行政模式管理由私營機構提供資金的存款保險計劃。就這方面，顧問公司比較了由私營機構管理及提供資金的計劃，以及由公營部門管理但由私營機構提供資金的計劃的優劣(此為第4.2段所指的最後兩個修改方案)。

由私營機構管理及提供資金的計劃

8.2 根據這個方案，銀行業本身將會負責管理存款保險計劃及提供計劃所需的資金。這是由私營機構全盤處理的方案，好處是能夠維持銀行體系高度的市場自律。這種計劃將會評估及釐定個別銀行所應繳付的保費。理論上，該計劃亦可拒絕一些經評估為保險代價過高的銀行參與計劃。

8.3 可是，私營計劃在設立及公信力方面都涉及某些問題，令有關計劃的可行性受到質疑。首先，這種制度必須所有參與的銀行合作。顧問公司指出，以香港的情況來說，市場人士對存款保險意見紛紜，若無政府參與，實在很難可以由銀行組織推行一個全面的計劃。即使市場人士最終能設立這個計劃，公眾仍可能認為缺乏政府參與的存款保險不夠公信力(如因為保險計劃缺乏可靠的後備資金來源的緣故)。此外，若把存款保險計劃的行政管理交予私營機構，監管當局必須向該計劃提供相關資料，才能讓該計劃發揮監察風險及釐定保費的職能，但這樣做便會涉及資料保密的問題。

由公營部門管理並由私營機構提供資金的計劃

8.4 基於上述原因，顧問公司贊成推行由公營部門管理但由私營機構提供資金的計劃。這是目前大部分存款保險計劃採用的模式。根據這個方案，存款保險計劃的管理與行政會以某種形式交由公營部門負責，政府並承諾會在該計劃本身資金不足應付即時的賠款需要時，以外匯基金提供後備資金[10]。另一方面，銀行將負責為該計劃提供資金，包括承擔該計劃賠款時出現的差額、政府透過外匯基金提供的後備資金的借貸成本，以及該計劃的行政費用。

8.5 在這種方案下，監管當局將會與由公營部門管理的存款保險計劃保持緊密聯繫，從而增強計劃的成效及優點。

[10] 如下文第9.2段所述，這些資金類似短期過渡貸款，其後須由存款保險計劃攤還。

451000-HKMA(C)-Book

8.6 鑑於香港市場規模較小及銀行倒閉事件較為罕有，顧問公司建議存款保險計劃應局限於「付款箱」的功能，即只負責評估及收集保費，並統籌支付存戶在該計劃下的索償。至於涉及減少存款保險計劃的費用及風險，以及保障存戶利益的監管、監察及干預職能，則交由金管局負責。顧問公司也指出存款保險計劃的資金管理工作也可交由外匯基金負責，因為外匯基金已就各項公帑履行司庫功能，並備有制衡機制，把這些活動與金管局的監管職能分隔。這種安排可免除存款保險計劃建立獨立的機制，以處理其監管的資金。無論如何，顧問公司估計需要管理的資金數額並不龐大(見註18)。

8.7 存款保險計劃可由金管局下設的部門，或新成立的獨立法律實體(例如是公營機構或某種形式的法定組織)來管理。在任何一種情況下，計劃的日常管理可交由金管局職員負責[11]。若因銀行倒閉而需要向存戶付款，顧問公司認為大部分工作可交由獲委任管理倒閉銀行的清盤人或經理人負責。同時，也可以抽調額外的金管局的職員協助處理有關情況。因此，顧問公司預期存款保險計劃無需龐大的管理人員與職員架構。

8.8 究竟存款保險計劃是採用金管局下設部門或成立獨立法律實體的結構，似乎主要涉及企業管治的考慮。顧問公司認為另設獨立法律實體有助建立問責性與透明度，較在金管局下設立部門為佳。正如上文第2.5段提到，存款保險計劃(或其他形式的存款保障)的運作與管理必須有清晰明確的問責渠道。國際慣例也似乎傾向存款保險計劃與監管機構之間在管治上保持某程度的獨立性，以避免潛在的利益衝突。若選擇另設獨立法律實體的架構，其董事局可包括來自金管局與政府的當然成員，以及業界代表與其他獨立人士。

8.9 **若以達到所定的目標作為準則，顧問公司認為由公營部門管理並由私營機構提供資金的計劃提供各方面的最佳配合。在這個方案下，政府的角色非常清晰，其承諾亦是預先作出的。因此，顧問公司認為這是加強香港存款保障的首選方案。**以下各章將會探討該等計劃的費用、資金來源及主要設計特色。

[11] 這項安排類似英國的存款保障計劃，而該計劃是由存款保障局負責管理。存款保障局是獨立法定組織，但是主席為金融服務局主席，日常管理工作也是由金融服務局職員負責。

IX：推行保險計劃的成本為何？資金應如何籌集？

存款保險計劃的參考費用

9.1 存款保險計劃的費用，亦即這個計劃將會收取的保費，是評估保險計劃的成效的重要因素。其他有關的事項包括存款保險計劃所需的資金，以及資金的來源與結構。

基本假設

9.2 在探討上述事項時，顧問公司作出下列幾項基本假設：

- 存款保險計劃無需持有足夠的流動資金(保險基金的規模大小代表流動資金的水平)以應付*所有*可預見的資金需求。

- 相反，存款保險計劃所持的資金水平的釐定應基於可能出現的保險虧損，以及向存戶賠款所涉及的融資成本。

- 向存戶賠款所需的後備資金會由可靠的來源提供。財政司司長已表示原則上會准許為這個用途動用外匯基金，以配合保持金融體系穩定的目的。

- 外匯基金將以貸款形式提供資金，存款保險計劃須在相對較短的期限[12]內攤還，有關利息按市場息率計算。

- 存款保險計劃將會取得由獲發賠款存戶轉讓的優先索償權。

存款保險計劃的參考費用及保費

9.3 根據以上假設，顧問公司就保險虧損及後備資金的需求製作了統計模型[13]，以計算存款保險計劃的參考費用(及因而涉及的保費)。有關費用根據3項變數估計得出。

- **倒閉風險**－假設在某段指定期間(假設為1年)出現銀行倒閉的頻率；

[12] 為評估融資的參考成本及保費，顧問公司假設存款保險計劃將於12個月內利用已倒閉銀行變賣資產所得的收益向外匯基金攤還所借資金。

[13] 該模型採用顧問公司報告所述的蒙特卡洛模擬法。

- **預計的差額損失**－銀行倒閉後存款保險計劃所需賠付的金額，與該銀行清盤變賣資產所得收益的預計差額；

- **融資成本**－為向存戶賠款而需借入的貸款，由賠付日期起至存款保險計劃取得銀行清盤變現所得現金的日期止的利息支出[14]。

9.4 透過這個模型，顧問公司模擬在眾多不同組合下出現一家或多家的銀行倒閉，然後以模擬結果計算各種組合引致存款保險計劃每年須承受的預計損失範圍，以及彌補這些損失所需的保費。**應強調一點，是該模型並沒有*預計*任何銀行*將會*倒閉，它只是根據出現倒閉的統計假設來估計銀行倒閉對存款保險計劃帶來的後果；根據香港以往銀行倒閉的經驗，顧問公司認為上述的統計假設十分保守。**

9.5 這個模型根據兩種風險假設(A及B)[15]，以及承保存款額最高不會超過10萬港元及20萬港元，來計算存款保險計劃的費用(即損失)及保費。下述數字顯示存款保險計劃在任何一年的平均預計損失(平均值)及相當於可能損失範圍95%置信區間的上限，目的是顯示存款保險計劃為應付模擬過程推算的大多數可能結果而須收取的保費[16]。

	風險假設A		**風險假設B**	
	平均值	**95%置信區間**	**平均值**	**95%置信區間**
承保上限@10萬港元				
所需保費（佔承保存款百分比）	0.036%	0.104%	0.115%	0.300%
預計存款保險計劃費用（千港元計）	223,347	639,906	713,219	1,856,028
承保上限@20萬港元				
所需保費（佔承保存款百分比）	0.045%	0.115%	0.133%	0.349%
預計存款保險計劃費用（千港元計）	401,452	1,023,205	1,184,386	3,114,173

14 一般來說，除非倒閉銀行變現資產所得的現金極少，否則存款保險計劃的大部分費用都會來自融資成本，而不是預計的差額損失。

15 兩種風險假設均屬保守，但以假設倒閉的風險及清盤收回現金的速度(後者會影響存款保險計劃的融資成本)而言，B比A更保守。

16 換言之，模擬過程推算的結果超出95%置信區間所示的參考保費，不應多於個案總數的5%。

9.6 以上結果顯示在風險假設A及B中，以承保上限10萬港元計，每年保費分別約需4基點及12基點，以彌補存款保險計劃在任何一年的平均預計損失。以承保上限20萬港元計，相應的保費分別約為5基點及13基點[17]。

9.7 然而，由於香港以往銀行倒閉的經驗較少，日後環境亦可能有變，因此難以準確估計存款保險計劃的實際費用，亦難以定出可以確保存款保險計劃在一段合理時間內達到收支平衡的保費水平。基於這個原因，顧問公司指出釐定保費時僅以上表內的平均值作為參考可能並不足夠，應同時參考(最少在計劃成立最初幾年內) 95%置信區間代表的較廣泛結果。此舉的目的是盡量確保存款保險計劃有足夠儲備應付大部分情況。此外，釐定保費亦應考慮如何降低銀行的費用。

9.8 **雖然在最終定出應收保費水平前須作進一步研究，但上述的分析顯示，以每年10基點作為制定計劃的基礎應該頗為合適。**根據以上兩個假設及受保上限計算，此保費水平都位於平均預計損失範圍的上端。風險假設A的95%置信區間亦顯示，10基點的保費水平能應付大多數可能出現的推算結果。此外，此保費水平亦能讓存款保險計劃能在3年內逐步建立足夠儲備，以應付較保守的風險假設B的95%置信區間所涵蓋的大多數情況。這固然假設在此期間內存款保險計劃不會出現任何實際損失。

9.9 若以銀行的淨利息收入分析，以承保存款的10基點作為保費應屬較低水平。以10萬港元的保額上限計，這對香港大部分零售銀行淨息差造成的不利影響將會少於2基點。即使是20萬港元的保額上限，在大部分情況下造成的影響將會少於3基點。

收取保費

9.10 保費應每年檢討一次，以確定維持在適當水平。顧問公司亦建議在儲備累積至適當目標水平後，可減收甚至暫停收取有關年度的保費[18]。此一儲備目標水平需要進一步分析才可釐定。

[17] 雖然兩個承保上限的保費按受保存款額的某個百分比計算十分接近，但承保上限為20萬港元的存款保險計劃的絕對成本會高許多，原因是在此計劃下受保存款數額會大幅增加。

[18] 顧問公司報告建議3年後可減少或暫停收取保費。視乎保額上限是10萬港元抑或20萬港元，若將保費定在10基點，在這3年期間應可儲存一筆為數達20億至30億港元的儲備基金。

451000-HKMA(C)-Book

9.11 根據這個方案，若虧損令保險基金儲備降至低於預先設定的目標水平，或經評估後認為有需要擴大基金的規模，便需要銀行補充基金的儲備。顧問公司認為存款保險計劃屆時可要求銀行恢復繳交保費(若較早時暫停繳交)或繳交更高保費。為免在任何一年內對銀行造成過重的財政負擔，顧問公司建議應考慮設定存款保險計劃每年可向銀行收取的保費上限。顧問公司又指出即使設有這種機制，仍應小心考慮銀行體系需要在長時間內支付較高保費的能力。在研究應採用何種措施以限制銀行承擔的費用時，應劃分清楚哪些費用應由銀行體系透過較高保費而合理地全數承擔，以及哪些費用涉及「系統性」風險，因此應由政府承擔。

9.12 上述方案會導致保費水平較為波動(即使只在限定範圍內波動)，銀行因此無法肯定任何一年的保費數額。另一方案是設定銀行每年應繳付的保費，但銀行卻要無限期繳付此一保費。這種做法強調銀行每年所付保費的穩定性，而不著重維持保險基金的目標水平[19]。在釐定每年保費時必須進行非常審慎的評估，以盡可能確保存款保險計劃的基金有足夠資源應付預期的損失[20]。如上文所述，鑑於過往的銀行倒閉經驗較少，維持保費穩定的方法可能難以在香港實行。此外，這個方法亦會涉及銀行無止境的財政負擔，相信較難獲得銀行支持。

事先或事後籌集資金

9.13 上述兩個方案都屬事先籌集資金的模式，此模式為全球大多數存款保險計劃所採用。與事後籌集資金相比，大部分銀行在回應顧問公司調查時都贊同這個模式。

9.14 根據事後籌集資金模式，存款保險計劃不會預收保費(即使預收保費，數目亦非常有限)，而是到了某家銀行已經倒閉，存款保險計劃須賠款，而損失的規模也比較清楚後，才單純或大致上按實際需要向銀行收取保險費用。英國採用的模式與此接近。這個模式的好處是無需預先評估與收取保費和管理保險基金，因此能減少存款保險計劃的行政負擔。但這模式卻是在銀行倒閉使其他銀行資金週轉能力最受考驗時，要求銀行支付所有或大部分存款保障的費用。此外，已倒閉的銀行本身無需為存款保障付出任何代價，亦是反對的論點之一。

[19] 美國的現行制度是設定保費以使保險基金達到某個目標水平。聯邦存款保險公司正徵詢該國銀行業對修改現行制度的意見，而維持銀行每年保費的穩定性正是其中一個考慮方案。

[20] 若提高每年保費的空間受限制，當存款保險計劃的損失超出其可用資源時，政府便須介入。

9.15 顧問公司指出按事先及事後籌集資金的原則，可引伸其他模式的收取保費方法。顧問報告第40頁便列載了兩個可行方案，其要點如下：

- **對銀行現金流動影響最小的事先籌集資金方式**－根據此方法，銀行僅在損益帳上記入撥作保費的支出，到了發生銀行倒閉後，存款保險計劃向銀行徵收費用時，才繳交確實的款項。這種做法讓銀行可自行將其所持相當於存款保險計劃保費的現金進行投資，以賺取較存款保險計劃投資為高的回報。

- **具擔保金的事後籌集資金方式**－每家銀行向存款保險計劃存入一筆款項，作為支付存款保險費用的部分擔保。銀行將於其資產負債表內繼續持有該擔保金，並從存款保險計劃獲取利息，直至該計劃將擔保金當作保費扣除為止。這種安排的優點是倒閉銀行亦須支付保險計劃的費用(原因是存款保險計劃可將倒閉銀行已提交的擔保金，用作抵銷其應付的保費)。

9.16 **存款保險計劃如何籌集資金及如何評定保費涉及多方面的複雜事項，金管局歡迎各界人士就保費的參考水平及本節所述籌集資金的可行方案發表意見。若最終決定在香港推行存款保險計劃，這些事項仍需要進一步的技術分析和研究。**

X：存款保險計劃應具備哪些主要設計特點？

10.1 如果推行存款保險計劃，應考慮的其他設計特點包括：

- 受保機構的類別
- 參與形式
- 承保上限
- 承保基礎
- 抵銷安排及不受保存款
- 釐定保費的方法

有關以上各項的討論及摘要資料載於顧問公司報告表4內。

受保機構的類別

10.2 顧問公司建議存款保險計劃應只包括持牌銀行，不應包括有限制牌照銀行及接受存款公司。**這項建議貫徹現行優先索償制度下，優先索償資格只適用於持牌銀行的存款的安排。**此外，根據現行的三級發牌制度，只有持牌銀行可接受小額存款。由於存款保險計劃的原意是要保障這類存戶，因此有關計劃與有限制牌照銀行及接受存款公司沒有太大關係[21]。

10.3 有些國家的存款保險計劃只會保障本地銀行的存戶。**但由於外資銀行在本地零售存款市場十分活躍，擁有可觀的市場佔有率，所以香港的存款保險計劃必須涵蓋這些銀行才可發揮有效作用。**

參與形式

10.4 國際上慣常的做法是強制規定所有銀行必須參與存款保險計劃，原因是自願性質的計劃不能保障所有小額存戶，並可能引起逆向選擇的問題，以致只有承受較高風險的銀行才會選擇參與有關計劃。此外，遇到危機將至時，非受保銀行的存戶會將存款調往受保的銀行，令銀行體系更不穩定。強制性的參與形式已被金融穩定論壇工作小組及歐洲聯盟在其1994年發出的指引內，評為維持存款保險計劃的公信力的重要條件。**基於上述原因，顧問公司建議香港存款保險計劃應強制規定銀行參與。**

承保上限

10.5 承保上限指存戶在存款保險計劃下可索償的最高限額。制定承保上限時應平衡兩項需要：一是在銀行體系受到壓力時盡量維持金融穩定，一是盡量降低存款保險的融資成本及所引致的道德風險。

10.6 根據國際慣常的做法，承保上限應涵蓋大多數存戶。在此方面，顧問公司指出，普遍採用的基準是保障能惠及90%的存戶，以及不少於20%的總存款額。

451000-HKMA(C)-Book

[21] 若承保上限定在10萬港元以上，接受存款公司可接受的最小存款額可能要相應調整。這問題將會在檢討三級發牌制度時一併研究。

10.7 根據有關香港存戶資料的調查顯示，若採用10萬港元及20萬港元的承保上限，受保存款的情況如下：

承保上限	獲十足保障存戶所佔百分比	受保存款額所佔百分比	受保存款總額（以10億港元計）
10萬港元	84	20	619
20萬港元	91	28	893

10.8 若承保上限定為10萬港元，將會與現行根據《公司條例》所定的優先索償限額一致。自1995年推行小額存戶的優先索償安排以來，這限額的實際價值大致維持不變。此外，10萬港元的上限亦接近顧問公司所指保障能惠及90%存戶，以及不少於20%存款額的國際標準。

10.9 但顧問公司承認以國際標準計，10萬港元的上限與人均本地生產總值相比，屬偏低水平。若採用顧問公司研究的另一上限，即20萬港元，則以本地生產總值計，會較接近許多主要國家現時的保障水平[22]。不過，設立20萬港元上限會擴大承保範圍，將受保存戶數目提高7%（由84%增至91%），並將受保存款額提高至接近30%。這會有助達到存款保險計劃的主要目標，但卻要付出較高的費用。正如上表所示，在事先籌集資金的計劃下，若將承保上限定為20萬港元，受保存款額將會增加44%，銀行每年支付的保費亦會顯著提高[23]。此外，此舉亦會增加外匯基金所需提供的後備資金。

10.10 存款保險計劃亦可考慮制定更高的承保上限（即超過20萬港元）。但此舉將會進一步增加銀行負擔的費用及外匯基金可能要應付的流動資金需求，但卻不會顯著增加受保存戶的數目。再者，隨著受保上限提高，道德風險亦會相應增加。

10.11 **儘管顧問公司建議以10萬港元作為承保上限，但同時指出10萬港元及20萬港元上限各有利弊，而20萬港元上限亦有其可取之處。雖然比20萬港元更高的上限也是可行的，但涉及的額外費用及資金需求較高，更會增加道德風險，因此缺乏理據支持。金管局歡迎各界就承保上限的適當水平提出意見。**

[22] 本地生產總值的1至2倍是理想上限的常用指標，20萬港元約等同香港人均本地生產總值的1倍。

[23] 以保費為受保存款的10基點計，若承保上限為10萬港元及20萬港元，其相關保費分別為6.19億港元及8.93億港元。這假設保費不會因受保存款數額變動而需作調整。

451000-HKMA(C)-Book

共同保險

10.12 共同保險指由存戶承受部分的損失風險，例如存款保險計劃只償付相當於受保存款的一部分。雖然共同保險有助維持銀行體系的市場自律機制，但卻與保障小額存戶的主要目標背道而馳。若採用建議中較低的承保上限，不全數償付小額存款便似乎意義不大。無論如何，要使銀行受到市場自律機制的約束，擁有高於承保上限存款的存戶，必須有足夠的數目。國際上在這方面的做法因應各地的市場環境而有所不同。**在香港來說，顧問公司建議在選定的承保上限內，所有存款都應受到保障。**

承保基礎

10.13 在構思存款保險計劃的設計特點時，應以存款戶口抑或存戶作為承保對象是一項研究要點。香港銀行業常見的現象是一位存戶同時擁有多個銀行戶口。戶口為本的保障模式在管理上固然較簡單，但這樣會鼓勵存戶在同一家銀行內把存款分散至多個戶口，因而增加存款保險計劃的行政費用，亦削弱了設定承保上限的作用。從融資成本的角度來看，戶口為本的保障模式亦不是有效的方法。

10.14 **以存戶為本的保障計劃一般被視為較公平的安排，**但卻要考慮如何對有多位受益人的戶口(如聯名戶口、信託戶口等)實施適當限制。在這方面，顧問公司建議應把聯名戶口結餘平分至各戶口持有人名下，然後將平分的金額與戶口持有人的其他存款合併計算，所得的索償總額將不超過整體索償上限。就主動信託戶口而言，受託人應被視作獨立存戶，有權就承保上限內的存款索賠，存款保障計劃將會賠款予受託人，並由受託人根據信託條款分發款項。至於被動信託及客戶戶口，每位受益人都可證明其在戶口中的權益，但有關申索須與其所持其他戶口的結餘一併計算，以確定是否超出承保上限。**附件2**所載例子說明根據上述原則合併計算存款的做法。

抵銷安排及不受保存款

10.15 一般意見認為存款保險不應保障某些存款結餘。由於為這些存款結餘提供保障便會違犯存款保險計劃的目標，或基於某些原則有關的存戶類別不應享有受保障的權利，這些存款結餘都應摒除在保障之列。

10.16 顧問公司建議不受保存款的類別及有關理由，載於下表內。應注意現行優先償付計劃已剔除很多這些存款類別。

存款類別	不受保的原因
任何集團成員或聯屬公司持有	• 道德原則：避免集團內部或聯屬公司之間的債務得到優先償付。 • 貫徹現行優先償付計劃。
另一家認可機構持有	• 違背保障小額存戶的原則。 • 貫徹現行優先償付計劃。
期限5年以上的有期存款	• 迅速賠款的做法與這類資產的性質不一致：維護存戶資產流動性的理據不適用。 • 貫徹現行優先償付計劃。
在香港銀行的境外分行入帳	• 有關資金已不在香港支付系統的範圍，因此不會對金融穩定造成太大影響。 • 可能變相使存款保險計劃以香港的資產來保障海外債務。 • 可能已是海外存款保障計劃保障之列，但卻可能沒有互惠的保障。 • 監管上會遇到困難，使有關方面難於監察風險。
被用作抵押品	• 對存戶來說，這並非可以即時變現的資產。 • 存戶已在提供抵押品時換取利益。 • 使收回有關貸款變得較難，因此增加風險。
董事、控權人及經理持有	• 貫徹現行優先償付計劃。
外匯基金或多邊發展銀行持有	• 對存戶行為並無重大影響，故不須改變。 • 貫徹現行優先償付計劃。

10.17 有些國家的存款保險計劃並不保障外幣存款，原因是這些存款不屬於本地貨幣供應的一部分，或外幣存款結餘或外匯儲備數目較小。就香港而言，超過四成客戶存款總額屬於外幣存款，若不保障這類存款，存款保險計劃便不能發揮應有作用。**因此，顧問公司建議外幣存款應列入保障範圍內。**

10.18 在計算存戶在存款保險計劃的應得賠款時，應否扣除他在倒閉銀行所欠的債務，將會影響有關存戶的賠款額，及該計劃的融資費用，因此需要詳細考慮。扣除債務的淨額計算基於兩個理據。第一，銀行及存戶雙方在結清商業關係時，支付的金額應反映雙方所有的權益債務，而不應只考慮這段合約關係的單一方面，否則某一方便可盡量增加其收取的金額，但卻損及其他債權人的權益。第二，抵銷安排使存款保險計劃的賠款不會超出計劃於銀行清盤時根據轉讓索償權收取的金額。由於在清盤過程中，同一債權人應收或拖欠的數額將會互相抵銷，若存款保險計劃不採用相同的賠款規則，則會增加該計劃出現的差額風險。

10.19 但考慮上述淨額計算的理由時必須同時顧及對支付賠款速度的影響，而後者是存款保險計劃的成功因素。

10.20 **基於上述考慮，顧問公司建議存款保險計劃應只扣除透支、私人貸款拖欠額、有存戶擔保而已到期支付的債務，以及所有根據合約條文已過期的帳款[24]。**從存款額中扣除已到期及過期債務的原則有其理據，但卻不能要存戶提前清還未到期的債項[25]。存戶仍未到期的按揭還款債務，是屬於這些項目的典型例子。提前這些債務的清還期將會影響存戶對所得保障的信心，因此並非理想的做法。**附件3**的例子說明淨額計算的程序。

釐定保費的方法

10.21 如採用事先籌集資金的模式，則須決定評估保費的方法。客戶存款總額及受保存款額是計算保費最常用的兩項基礎。採用存款總額的好處是較容易定出存款基礎，以便估計保費。但主要的缺點是銀行並非按照保額支付保費，而某些銀行基於業務重點不同的原因而持有的受保存款較其他銀行為少，使它們應付保費的評估基礎比其受保存款數額高，造成不平等現象。

451000-HKMA(C)-Book

24 然而，也要考慮應否指定扣除所拖欠貸款的整筆款項。另外一種方法是按個別情況決定應否扣除整筆貸款，即視乎有關合約有否規定若貸款出現拖欠時，整筆貸款會根據合約條文立即變為到期償還。

25 雖然在嚴格的法律立場上，清盤人必須計出未到期債務的現值，並從存款中扣除，但實際執行上卻會因不同情況而異。將遠期資產（例如住宅按揭貸款）變現亦未必是最佳辦法。

10.22 顧問公司查訪銀行所得的意見顯示，銀行廣泛支持根據受保存款數額釐定保費，並認為若在申報的受保存款中扣除建議中不受保的帳項，並不會構成太大問題。**在平衡各項因素後，顧問公司認為按照受保存款數額評定保費是首選的做法。**

10.23 另一與評定方法相關的事項是應採用固定抑或風險為本的評定模式。後者的主要好處是承擔較大風險的銀行要支付較高費用，從而鼓勵它們減少承受風險。這項方法可抵銷存款保險計劃對削弱市場自律方面的影響。此外，利用劃一保費評定方法將會令審慎經營的銀行擔心可能要補貼其他承受較大風險的同業。

10.24 但顧問公司認為風險為本定價在實際上很難執行，加上香港不少外資銀行的業務遍設全球，更增加這方面的困難。由公營部門管理的存款保險計劃一般被認為條件不足，無法為存款保險的風險適當定價。若只參考以往監管工作的風險評估的經驗，而不對風險作出前瞻式的合理評估，將會違背以前瞻為重的保險原則。

10.25 基於上述原因，即使有些國家的銀行支付非劃一保費，風險為本的保費仍只在試驗階段[26]。根據顧問公司所作的基準研究，全球三分之二存款保險計劃仍使用固定保費的方法。**因此，顧問公司建議較適當的做法是採用劃一保費，或最少在計劃推行初期採用這個評定辦法。待至存款保險計劃在後期已奠定穩固基礎，同時亦經評估認為有此需要時，可轉用風險為本的評定方法。**

[26] 鑑於美國聯邦存款保險公司現時所用較粗鬆的方法亦有困難，該公司正徵詢市場對改善方案的意見。

XI：徵詢意見

11.1 總括而言，顧問研究顯示若經審慎構思及設計，存款保險計劃將可更能達到保障小額存戶及促進金融穩定的指定目標。此外，研究顯示在香港推行存款保險計劃應不會涉及太高費用。但在香港推行存款保險計劃前，必須廣泛徵詢各有關方面的意見，尤其對本文件第II至X章所述各項問題的意見。公眾人士可以下列方法於2001年1月17日前向香港金融管理局提交有關意見：

郵件： 香港中環花園道3號30樓
香港金融管理局
銀行政策部
（參考編碼：DIS）
傳真： 2878 2473
電郵： dis@hkma.gov.hk

11.2 金管局將會審慎研究收集所得的意見，才決定是否向政府建議修訂現行制度，以及具體的修訂方案。正如上文所述，香港若決定推行存款保險計劃，便要更詳細研究有關計劃的構思，以能符合執中平衡之道及使計劃實際可行。屆時或會需要就詳細安排進一步徵詢各界的意見。若就這些安排達成一致意見，相信下一步便是立法，使計劃落實推行。

香港金融管理局
2000年10月

451000-HKMA(C)-Book

附件1

顧問建議的存款保險計劃模式

設計特點	模式結構
受保機構	持牌銀行 包括本地及海外註冊銀行
參與	強制性
受保範圍	每位存戶的保額上限為10萬港元或20萬港元。在考慮是否已達到這個上限時，存戶於某銀行的所有帳戶結餘將會被合併計算。 聯名帳戶的結餘由帳戶持有人平分。在考慮是否已達保額上限時，平分的數額會與該帳戶持有人的其他帳戶結餘合併計算。 主動信託作為獨立存戶處理，所得賠款按信託條款分發給受益人。 至於被動信託及客戶帳戶，每位受益人獲准按其在有關帳戶的應得權利提出索償，惟在考慮是否已達保額上限時，此等索償將與該受益人於該銀行的其他帳戶結餘合併計算。 港元和外幣存款均在計劃的保障範圍內。 計劃對存戶的居住地並無限制。
淨額結算基礎	與存戶的合資格索償對銷的借方結餘包括： － 銀行透支， － 私人貸款的欠款， － 有存戶擔保而已到期支付的債務，及 － 根據合約條文已過期的帳款

451000-HKMA(C)-Book

設計特點	模式結構
不受保範圍	不會要求存戶提前償還未到期債項。 存款保險計劃可保留免除對銷以上部分或全部項目的酌情權，以免不必要地延誤賠款。 集團成員或聯營公司的結餘。 另一家認可機構(包括有限制持牌銀行及接受存款公司)的結餘。 於本地註冊銀行海外分行入帳的存款。 原有年期超過5年的有期存款。 用作信貸融資抵押的款額。 倒閉銀行的董事、控權人及經理。 外匯基金或多邊發展銀行持有的存款結餘。
觸發索償的情況	強制性 － 銀行清盤。 酌情決定 － 若已根據《銀行業條例》第52條委任經理人管理該倒閉銀行的事務，或已入稟申請銀行清盤；而且出現以下其中一種情況時： － 金融管理專員認為該銀行將無法履行其責任，又或該銀行將無力償債，或將會停止對存戶付款；或 － 金融管理專員認為必須保障存戶，或促進銀行體系的整體穩定及有效運作。

設計特點	模式結構
保費	保費為每年10基點(可於一段時間，例如3年後減少或暫停收取保費)。
資金來源	外匯基金將提供備用額度供給償付存戶所需資金。 事先籌集資金模式，並附有評定額外保費的條文。
存款保險計劃的結構及管理	作為獨立法人，並以付款箱的形式運作。 董事局成員可由銀行業代表、政府的當然成員及其他有關人士組成。 功能包括： — 評估及收取保費； — 管理資金； — 安排賠款。

451000-HKMA(C)-Book

附件2

合併計算存款實例

以下例子說明如何將個別存戶的存款合併計算，以定出其存於已倒閉的XYZ銀行的存款中受存款保險計劃保障的數額。

帳戶持有人	帳戶資料	港元或港元等值	存戶A受保存款 *(港元)*	存戶B受保存款 *(港元)*	受託人受保存款 *(港元)*
存戶A	活期存款 美元定期存款	1,000 5,000	1,000 5,000		
存戶B	活期存款 儲蓄存款#1 儲蓄存款#2 定期存款	5,000 8,000 25,000 45,000		5,000 8,000 25,000 45,000	
存戶A與存戶B聯名	定期存款	60,000	30,000	30,000	
存戶A為受益人(以被動信託形式)	定期存款	20,000	20,000		
存戶B存於股票經紀的客戶帳戶	活期存款	30,000		30,000	
存戶A為受益人(以信託形式)	定期存款	280,000			280,000
			56,000	143,000	280,000
保障數額					
• 假設保額上限為10萬港元			**56,000**	**100,000**	**100,000**[1]
• 假設保額上限為20萬港元			**56,000**	**143,000**	**200,000**[1]

[1] 根據信託合約條款規定，這筆款項將由存款保險計劃支付給受託人，然後再分發給存戶A。

附件3

淨額計算實例

以下例子說明當XYZ銀行倒閉時，如何對存戶於XYZ銀行的存款及欠該行的貸款進行建議的淨額計算方法。

帳戶持有人	存戶的存款／借貸資料	於XYZ銀行的存款 *(港元)*	欠XYZ銀行的貸款 *(港元)*	計算淨額 *(港元)*
C先生	與C太太聯名戶口攤分的數額	42,000		
	3年有期存款	180,000		
	小計	222,000		222,000
	扣減：			
	i) 往來帳戶的透支數額		6,000	(6,000)
	ii) 私人貸款 － 未償還結餘額[2]64,000元，包括2個月逾期[3]未付的分期付款額2,000元		64,000	(4,000)
	iii) 稅務貸款100,000元，其中並無逾期數額		100,000	0
	iv) 按揭 － 未償還結餘額[2]3,075,000元，包括3個月逾期未付的分期付款額25,000元		3,075,000	(75,000)
	小計		3,245,000	137,000
	存款保險計劃應付給存戶C的**淨額**（假設保額上限為10萬元）			**100,000**
	存款保險計劃應付給存戶C的**淨額**（假設保額上限為20萬元）			**137,000**

[2] 未償還結餘額包括本金、累計利息及逾期未付款額。

[3] 此計算實例假設淨額計算只會抵銷逾期未付的分期付款額(但不會扣除貸款的全部未償還本金)。

451000-HKMA(C)-Book

香 港 金 融 管 理 局

香港花園道3號30樓
電話 ： (852) 2878 8222
傳真 ： (852) 2878 2473
電子郵箱 ： dis@hkma.gov.hk
網址 ： http://www.hkma.gov.hk