優化存款保障計劃

諮詢文件

財經事務及庫務局
香港金融管理局

2014年9月

目　錄

前言		2
簡稱		4
1	摘要	5
2	概覽	7
3	按受保障存款總額發放補償	10
4	截算日	15
5	電子通知	18
6	總結	20

前　言

1. 本諮詢文件由香港特別行政區政府財經事務及庫務局及香港金融管理局(金管局)聯合發表，就優化存款保障計劃(存保計劃)的運作邀請公眾提出意見，諮詢建議旨在使存保計劃在遇有銀行倒閉或危機而被觸發時，能夠更迅速和有效地向存款人發放補償。

2. 待考慮諮詢收集所得的意見後，我們會敲定有關建議以供落實。

3. 回應諮詢文件的意見可按照下列其中一種方式以書面於2014年12月12日或之前遞交：

   郵寄： 香港中環
   金融街8號
   國際金融中心2期55樓
   香港金融管理局
   優化存款保障計劃公眾諮詢

   傳真： (852) 2290 5168

   電郵： cedps@hkma.gov.hk

4. 代表任何組織提出意見的人士須提供所代表組織的資料。

5. 財經事務及庫務局、金管局或其他政府或法定機構均可隨時以任何形式複製、引用或公開所接獲的意見書的全部或部份內容，以及可就與本諮詢直接有關的目的使用、修改或進一步闡釋所提出的任何建議，而無須向提出建議者徵求批准。

6. 提出建議者的姓名及其所屬機構的名稱可能會在有關當局及其他相關機構以不同方式發表及發佈的其他文件中提述。如提出建議者不願公開姓名及／或所屬機構的名稱，請在提出意見時清楚說明。

7. 所提交的個人資料，只會用於與本諮詢直接有關的用途。這些資料可能會轉交予其他政府部門或法定機構作相同用途。如欲查閱或更正意見書所載的個人資料，請聯絡：

   香港中環
   金融街8號
   國際金融中心2期55樓
   香港金融管理局
   個人資料私隱主任

8. 為使本諮詢文件所述建議的理念更加清晰易明，文件用詞應盡量按常用字義詮釋，除文意另有所指，則作別論。不過，日後以立法方式實施有關建議時，該等用詞或會修改，以期準確地反映有關建議在法律上的政策原意，以及該等用詞在法律上的釋義。

簡　稱

存保計劃	存款保障計劃
《存保條例》	《存款保障計劃條例》
存保會	香港存款保障委員會
存保基金	存款保障計劃基金
金管局	香港金融管理局
計劃成員	存保計劃的成員銀行
總額補償	按受保障存款總額發放補償
觸發日	存保計劃的觸發日
清盤日	清盤令的日期

1 摘要

1.1 存保計劃根據《存款保障計劃條例》(《存保條例》)設立，旨在為存款人提供保障，並透過減低銀行擠提的風險及由銀行危機引發的潛在連鎖反應，以加強銀行體系的穩健性。存保計劃於2006年開始運作，並向持牌銀行(除非獲香港存款保障委員會(存保會)豁免)收取供款，以逐步建立存款保障計劃基金(存保基金)。存保計劃的保障額原為10萬港元，自環球金融危機發生後，當局於2009年檢視了存保計劃的保障範圍及水平，評估是否有需要加強保障，以緊貼國際間的發展，及確保百分百存款擔保這項因應金融危機而訂立的臨時措施可順利結束。經該次檢視之後，我們已把保障額提高至現時50萬港元，為現時90%的存款人提供全面的保障。現時，存保基金的總值約21億港元。

1.2 從環球金融危機中可見，穩健的存款保障是金融安全網制度中的重要一環。透過保障存款人及維持其信心，有效的存款保障有助防止銀行擠提及減低因銀行倒閉而引發的潛在連鎖反應，從而維持金融穩定。有鑑部份海外經濟體系在環球金融危機中所遇到的挑戰，負責訂立國際標準的組織及多個存款保險機構都著力加強危機管理，並推行改革及發出全面的指引，以強化金融系統處理複雜倒閉事件的能力。在存款保險方面，其中一項首要的工作是增強迅速發放補償的能力，這目前已被廣泛認同為減低存款人顧慮的必備條件。

1.3 本諮詢文件主要載有存保計劃加快發放補償的建議，當中包括：

- 按受保障存款總額釐定存保計劃下的補償金額以發放補償(即在發放補償金額時，存款人的受保障存款無需與其在同一銀行中的負債互相抵銷，以存保計劃的保障額為限)；
- 提高在《存保條例》下用於計算補償的「截算日」的確定性，以優化發放補償的程序；及
- 當觸發存保計劃發放補償時，除使用傳統的書面通訊方法外，可由存保會以電子通訊渠道向存款人發出有關補償和相關安排的通知。

建議落實後，預期當有銀行倒閉或因危機而觸發存保計劃時，存款人可更快獲得存款補償。這樣可以提升存保計劃在金融安全網內的功效，防止引發金融危機和維繫金融穩定。

1.4 由於充足的財政資源(包括備用資金)對發放補償十分重要，是次諮詢已考慮建議會否為銀行業界的供款帶來影響。在審視經更新的統計模型所估算的存保計劃成本之後，並考慮當中涉及銀行倒閉的可能性、倒閉構成的潛在損失及收回賠款的保障措施[1]等多項因素，存保會相信現時以有關存款[2]總額的0.25%為目標的基金規模(按現時16,000億港元受保障存款計算，即約41億港元)仍足以彌補採用總額補償方法後的潛在損失。因此，現階段我們沒有就更改存保基金需求或規模提出建議。

1.5 我們認為在2009年的公眾諮詢所得出有關保障額及計劃成員資格的諮詢結論仍然有效。我們將繼續留意有關方面的發展。

下一步

1.6 公眾可於2014年12月12日或之前就本諮詢文件載列的優化建議發表意見。視乎收集所得的意見，我們將擬定對相關法例的修訂以落實建議。

---

1 《存保條例》下已設定完善機制降低存保計劃可能承擔的潛在成本，如維持資產規定及從無力償付銀行的資產中較早取得還款的保證。

2 一般而言，「有關存款」是《存保條例》下列明的參考數值，以便更準確地計算在合併存款結餘及進行抵銷後，以50萬港元保障額為限的受保障存款金額。

2 概覽

2.1 存保計劃根據《存保條例》設立，旨在當計劃成員[3]倒閉時保障存款人的利益。存保計劃由同一條例下成立的法定機構存保會管理。現時的保障額為就每一計劃成員而言，每位存款人50萬港元。一般而言，普遍的存款(包括港幣或其他貨幣[4]，以個人或非銀行類公司持有的存款)均受到保障。但結構性存款、離岸存款、不記名存款及原定存款期超過5年的定期存款均不受存保計劃保障。存保計劃現為90%的存款人提供全面保障。公眾對於存保計劃保障額的認知度甚高，達到75%以上。存保計劃的資金來自計劃成員的供款，政府並無補貼，現時的目標基金規模是受保障存款總額[5]的0.25%。另外，存保計劃可從外匯基金取得備用流動資金，在計劃觸發時迅速發放補償。

2.2 存保計劃自2006年設立以來，從未受觸發而發放補償。然而，在2008年的環球金融危機中，各地的存款保障在建立有效的金融安全網以至維持存款人信心及銀行業的整體穩定的角色得到充分肯定。存保計劃的目標是在切實可行的情況下盡快向存款人發放補償。假如發放補償予存款人可能受到過度延誤時，存保會會於銀行倒閉後的兩個星期內向存款人發放中期付款[6]。在發放補償後，存保會會藉代位取得存款人在《公司(清盤及雜項條文)條例》[7]下獲優先付款的權利，向清盤人申索已作出的補償。

2.3 就加強存款保障作為金融安全網內一個重要部份而言，國際政策制定組織因應環球金融危機中所汲取的教訓，針對存款保險計劃的設計及特點發出更全面的指引，以達致預期的營運成效及發揮維持金融穩定的作用。例

---

3 根據《存保條例》，除非獲得豁免，否則所有持牌銀行均須參與存保計劃。

4 根據《存保條例》第34條，不論有關的受保障存款是以何種貨幣為單位，須支付的補償以港元支付。

5 按現時約16,000億港元受保障存款計算，即約41億港元。目標基金規模會因應受保障存款總額的變動而自動調整。

6 根據《存保條例》第36條，如觸發存保計劃，而存款人的補償的全款額未能確定或確定存款人的補償的全款額需時之久會不當地阻延存保會向存款人支付補償，存保會在合適時可向存款人支付補償的中期付款。

7 隨著新《公司條例》(第622章)於2014年3月3日實施，舊《公司條例》(第32章)改稱為《公司(清盤及雜項條文)條例》，而除了有關公司招股章程、公司清盤、公司無力償債及取消董事資格的條文外，所有關乎公司運作的核心條文已被廢除。

如，巴塞爾銀行監管委員會及國際存款保險機構於2009年6月共同發出《*有效存款保險制度的核心原則*》[8]（《*核心原則*》），當中載有各地在建立或改革存款保險制度時所需考慮的指引，以有效地維持存款人的信心及金融穩定。金融穩定理事會[9]於2011年將《核心原則》納入為建立穩健金融體制優先執行的主要標準之列。《巴塞爾協定三》流動性覆蓋比率規則（2013年）[10]亦列明有效的存保計劃為考慮銀行流動資金狀況的因素。

2.4 為維持更安全及穩健的金融體制，以及減低日後出現危機時可能造成的影響，世界各地的存款保險機構在過去數年已進行多項改革，改善其存款保險計劃的穩健性，從而為存款人的利益提供更佳保障。部份海外改革配合其他危機管理或處置措施一併實施，以加強安全網制度。歐洲、英國及部份亞洲國家的存保計劃在發放補償的效率及融資機制方面已有明顯改善。根據金融穩定理事會於2012年完成的存款保險制度的同儕評審[11]，金融危機爆發促使各地區的做法邁向一致，並就適當的制度設計形成共識。

2.5 雖然香港能相對安然地渡過環球金融危機，但存保會已按照《核心原則》全面評估存保計劃，以識別潛在的改善項目及重點審視各種可行的優化措施。存保會已經開始執行部份措施，以便加快發放補償的速度，當中包括與金管局設立預警系統，要求銀行更迅速地提交完整的資料，並提升系統處理能力。然而，現行的補償釐定機制採用「抵銷安排」，對縮短向存款人發放補償的時間構成重大障礙。按照抵銷安排，在存保會釐定支付予存款人的補償金額時，某一存款人在倒閉銀行的所有負債須先從存款結餘總額中扣除。相反，採用總額補償方法則無須在發放補償時扣除負債，以每個計劃成員而言，每位存款人的保障額50萬港元為限。抵銷安排相對較為費

---

8 可參考http://www.bis.org/publ/bcbs156.pdf所載文件。

9 金融穩定理事會由二十國集團成立，為一推廣金融穩定及金融監管改革的國際領導論壇。環球金融危機爆發後，金融穩定理事會已倡導主要國際金融監管改革以提升金融穩定。作為國際金融中心，香港是金融穩定理事會的成員，亦積極推行金融穩定理事會提出有關金融穩定的改革。

10 可參考http://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf所載文件。

11 可參考https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_120208.pdf所載報告。

時，使存保會難以迅速發放補償，而在短時間內發放補償是銀行危機出現時維繫存款人信心的其中一項基本要素。故此，存保會認為政府應審視現時的安排，並傾向採納總額補償方法，以履行存保會在計劃觸發時可更快及有效地履行其發放補償的職責。

2.6 在2009年4月進行的諮詢中，當局曾經考慮採用總額補償方法的可能性，但由於當時在這方面的國際改革仍在不斷演變，而且本港存保計劃的一般發放補償時間與其他地區大致相約，故當時並無採取該項建議。然而，近年在金融危機過後，金融穩定理事會的成員地區(如英國、荷蘭、新加坡及澳洲)，逐漸趨向由淨額計算轉用或直接採用總額計算，以加快發放補償程序。連同其他優化措施，很多存款保險機構的發放補償平均目標時間已由危機爆發前的兩至三個月，大幅縮短至現時的少於一個月，並且計劃進一步縮減時間。現時，若觸發存保計劃，視乎倒閉銀行業務的複雜性，存保會期望於兩星期內發放中期付款予受影響的存款人，並於六星期內發放餘額。我們認為發放補償的所需時間仍有改善的空間，以減低對受影響存款人的不便和更符合公眾的期望。

2.7 2013年，國際貨幣基金組織推行的金融體系評估計劃，完成檢視香港的危機管理及銀行處置框架[12]。評估範圍參照《核心原則》，檢視存保計劃對促進香港金融穩定的功效。金融體系評估計劃的總結指出香港的存保計劃包含多項優點，具高透明度及可靠性。報告建議存保計劃考慮各項措施，包括透過更改現行在釐定補償時的抵銷安排，以加快發放補償。

2.8 經參考海外存款保險機構近期進行的改革及金融體系評估計劃的建議，是次諮詢已研究及考慮了有關釐定補償方法(包括按受保障存款總額發放補償及其他技術性修訂)的建議。

---

12 可參考http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14130.pdf所載報告。

3 按受保障存款總額發放補償

3.1 目前，存保計劃按淨額基準計算向存款人支付補償的金額，該基準規定存款人(個人或公司)在倒閉銀行的債務結欠(如透支、個人貸款、按揭、信用卡及貿易融資貸款)及或然負債(如擔保及外匯期權相關風險承擔)須與存款人在該倒閉銀行所持有的受保障存款抵銷。現行的全面抵銷補償方法的設計原意是參照香港的破產制度，讓存保計劃能按相同基準在倒閉銀行清盤時索回已支付予存款人的補償，從而減少存保計劃承擔的潛在損失。

3.2 由於鑑別及核實各存款人在銀行內的所有負債結欠需要大量人力物力，因此應用淨額補償基準十分耗時及複雜。如存款人在銀行有多項貸款和存款、持有衍生工具合約、與其他存款人或借款人相互之間有多重關係(如屬同一業務集團的不同存款人和借款人之間作出的交叉擔保)，或發現在倒閉銀行的其他海外分行有任何未償還債務，則在釐定補償金額時會特別複雜。雖然存保會已實施多項優化措施簡化發放補償程序，如改善倒閉計劃成員呈交存款人資料的機制，以及提升其資訊科技系統能力，但現行的全面抵銷安排會令存保計劃與存款人對補償安排的預期效率及成效出現落差。

3.3 為消除此項向存款人加快發放補償的主要障礙，我們認為有需要簡化現時存保計劃發放補償時所用的釐定基準，免除存款人所持有的受保障存款與負債互相抵銷，意即以總額計算補償，上限為存保計劃的保障額(目前為50萬港元)。按照現時的破產規則，超出存保計劃保障額的任何存款價值須繼續在清盤時用作抵銷負債。換言之，存款人如持有超出存保計劃保障額的存款，可按總額基準獲得不超過保障額的補償，而餘款則仍須用作抵銷債務結欠。至於收回成本方面，存保會目前在支付補償後可藉代位取得存款人的權利及補救，因而有權根據《公司(清盤及雜項條文)條例》第265(1)(db)條獲優先付款(可參考附錄二的相關條文)。因此，為使存保會在採用總額補償方法後可向清盤人收回全數補償金額，我們認為有需要就有關條文作出相應修訂，在其收回已付補償金額時無須施行抵銷。

3.4 連同第2.5段所述的其他已實行的優化措施，存保會估計採用總額補償方法可令存保計劃在理想情況下於7天[13]內向存款人支付全數補償。相比現時所定的目標(即視乎倒閉銀行的營運複雜程度，存保會於大多數情況下在兩個星期內發放中期補償及大約在六個星期內發放終期補償)，這將會有明顯改善。

3.5 以總額為計算基準除可加快存保會發放補償以令存款人普遍受惠外，亦可讓一些存款人不再因即時須將部份或全數的存款用作抵銷其結欠而能更便捷地取得流動資金。由於存款人在銀行的存款與其日常生活所需息息相關，我們希望這樣能減低存款人因擔心或誤解抵銷對其取回存款的潛在影響而急於到銀行擠提的動機。使用總額計算基準的另一項主要優點是存款人可在一般情況及在銀行倒閉情況下，更容易理解存保計劃的保障範圍，這有利於提高存款人對存保計劃成效的信心。對於因在淨額發放補償基準下而獲得較少或不獲補償的存款人而言，如按總額基準發放補償，他們擠提存款的傾向應較低。

3.6 預料採用總額補償方法不但可令存款人受惠，亦可為計劃成員帶來好處。總額補償方法可省卻銀行為加快發放補償程序而須存置有關存款人債務的數據，從而有助降低銀行的資訊科技成本。如存保計劃能有更佳的效率及成效，銀行可在釐定《巴塞爾協定三》[14]下的流動性覆蓋比率時，用較低的資金流出率作計算。

3.7 在香港現行的破產制度下，根據《公司(清盤及雜項條文)條例》第265(1)(db)條，存款人在銀行清盤時享有優先索償權利，可較其他無抵押債權人優先獲得付款。於發放補償後，存保會可在清盤過程中申索在存保計劃下已支付予存款人的補償金額，並藉代位取得存款人享有的權利。如採用總額補償方法，《存保條例》下釐定補償和存保計劃根據《公司(清盤及雜項條文)條例》收回已支付的補償的兩者計算方法應保持一致，以確保存保會在有關計劃

---

13 部份屬於信託性質或為客戶持有或存款人資料不完備的存款賬戶，收取補償款項的時間可能較長。

14 計算零售存款的流動性覆蓋比率時，在有效存款保險計劃下的全數受保障存款，可界定為穩定存款而應用5%的流出系數，而該計劃須具備迅速發放補償的能力、明確的覆蓋範圍及公眾認知度高的特性。如符合其他額外標準(如事先籌集資金及存款人可於存款保險計劃被觸發後的7個營業日內取得受保障存款)，流出系數可進一步降至3%。

成員清盤時可索回支付予存款人的相同金額。現時採用總額發放補償(如英國及新加坡)或正在推行以總額發放補償的其他存款保險體系(如歐盟)均採取上述方式。為確保存保會可向清盤人索回已向存款人支付的全數補償金額，有需要將總額補償方法統一應用於存保會支付補償及在清盤時收回款項上。

3.8 我們預期建議對香港破產制度造成的影響有限。首先，在清盤制度下債權人等級的序列將維持不變。其次，建議取消應用抵銷安排僅以存保計劃保障額為限，即超過50萬港元的受保障存款在清盤過程中仍須用作抵銷負債。值得強調的是，採用總額補償方法並不會解除存款人償還債務的責任，存款人在收到存保計劃的補償後，仍須履行責任向倒閉銀行(或其清盤人)繳付任何未償還的債務。

3.9 舉一簡單例子：如存款人在倒閉銀行持有100萬港元的存款及借下100萬港元的無抵押貸款。在現時淨額計算下，當計劃成員倒閉，該存款人將不會獲得補償，但同時負債亦已解除。而按建議的總額補償方法，該存款人會先獲得由存保計劃發放的50萬港元補償(現時的保障額)，而餘下的50萬港元存款需向清盤人索償，以及仍欠銀行100萬港元。在進行清盤時，該存款人剩餘的50萬港元(即保障額以上的存款)會先用作抵銷債務，並繼續償還餘下50萬港元的負債。在兩種準則下，存款人的整體財務水平並沒有重大分別。不過，在淨額計算下，存款人將沒有資金應付日常支出。但按建議的做法，存款人可從存保計劃獲得50萬港元應付生活需要，而同時仍要在銀行倒閉後清還原有的負債。**附錄一**列載按現時的淨額和建議的總額計算方法對存款人及算定資產的更詳細比較。

3.10 假如存保會不能從算定資產中藉代位取回發放予存款人的全數補償金額，而要補貼差額，這種方式並不合理。雖然，在上述例子中存款人有可能在取得存保計劃補償後出現債務違約，無力償還50萬港元的欠款，但從主要零售銀行收集所得的統計數據顯示，根據總額或淨額方法計算受保障存款的平均差距約為10%，表示大部份存款並無債權負擔而不受抵銷的約束。此外，香港銀行的撇賬率(問題資產的指標)處於極低水平，按香港過往的逆境情況，如1998年的亞洲金融危機、2003年非典型流感時期及2008年的全球金融海嘯，銀行的撇賬率一般仍少於總資產的1%。因此，採納總額補償方法致使清盤人取得較少算定資產供發放予債權人的可能性並不顯著。而清盤人為取得算定資產的額外成本亦將不會大幅增加。

3.11 就維持金融穩定的角度而言，通過採用存款總額補償方法，存款人可更快取得補償及對銀行業的整體穩定性提高信心，因此而帶來的社會及經濟效益，應可超越無抵押債權人(在破產制度中的索償位置在存款人之後)可能承擔的額外成本。能夠迅速發放補償而避免複雜的計算方法及核實程序，對於建立可靠及有效的存保計劃，並讓它充分發揮在金融安全網的功能及減低銀行擠提的壓力，十分重要。

3.12 建議採用總額作為計算基準，與其他主要海外存款保險機構為加快發放補償所進行的改革的趨勢一致。金融穩定理事會同儕評審報告指出，有更多地區在金融危機過後以總額補償機制取代抵銷安排，不但反映了存款人對強制抵銷的憂慮，亦同時顯示存款保險機構致力推動加快發放補償程序。目前，在金融穩定理事會的24個地區成員中，有13個主要地區現正採用總額補償方法[15]。

3.13 在計劃成員的供款影響方面，銀行的供款金額是根據計劃成員的有關存款款額及監管機構給予該成員的監管評級而定。經考慮最近核實的存保計劃融資模型後，現時存保計劃基金以有關存款總額的0.25%定下的規模一般仍足以應付存保計劃基金在採用總額補償方法後的潛在損失[16]，因此我們不建議調整現時適用於計劃成員的保費水平[17]。由於以總額為計算基準時，受保障存款的金額會輕微增加，故計劃成員應支付的總供款金額亦會隨之上升。然而，個別計劃成員應支付供款受到的影響會有差異，主要視乎該計劃成員所持有的有關存款款額及其存款人相關負債狀況、以及該計劃成員現時在計算供款時所應用的抵銷程度。

---

15 包括阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、法國、日本、墨西哥、荷蘭、新加坡、西班牙、瑞士、土耳其及英國。最近，歐盟於2014年4月發佈經修訂的存款保障計劃指令後，預期更多國家(包括德國及意大利)亦會轉用按總額發放補償。

16 金管局的外聘顧問已檢視假設採納按總額補償方法產生的融資成本影響。經考慮最新的銀行違約可能性、預期違約所造成的損失及其他因素(如融資成本、差額風險及由發放補償至從算定資產中收回款項的時間)，在置信水平99.94%的設定下，現時的基金規模仍然有效。

17 根據《存保條例》附表4，計劃成員應支付的建立期保費及預期損失保費分別介乎0.0175%至0.049%及0.0075%至0.02%，當中因應金管局給予計劃成員的監管評級而分為四個級別。

3.14 為此，《存保條例》將要作出修訂，以實施按受保障存款總額發放補償的建議，即抵銷安排不會應用於釐定存款人根據《存保條例》可以獲得的補償，以及存保會在發放補償後向相關計劃成員的清盤人作出的申索。建議的修訂旨在讓存保會可向清盤人收回向存款人支付的全數補償，無須因抵銷安排而作出任何扣減。取消抵銷安排只適用在存保計劃保障額內，因此不會損害清盤人在清盤過程中向存款人追討欠下銀行的各種負債。視乎我們進一步敲定相關法律條文的影響，我們建議具體的修訂包括－

(a) 修訂《存保條例》第27條(可參考**附錄二**的《存保條例》相關條文)，刪除所有關於釐定存款人的應得補償時作出抵銷及扣除負債的提述。《存保條例》第27(3)條下「指明款額」的定義亦會作出修訂，闡明該詞指由倒閉銀行持有存款人的受保障存款的總額(而非扣除負債總額後的受保障存款總額)，並包括受保障存款計至截算日(包括該日)止的累計利息；

(b) 修訂《存保條例》或《公司(清盤及雜項條文)條例》，列明強制性的破產抵銷安排不適用於存保會藉代位取得存款人在《公司(清盤及雜項條文)條例》第265(1)(db)條下的優先權，以存保計劃的保障額為上限；及

(c) 《存保條例》附表4內「有關存款款額」的定義亦需要作出修訂(可參考**附錄二**的《存保條例》相關條文)，讓存保會可按總額為計算基準向計劃成員收取供款，意即在計算有關存款款額時，無須從存款人在計劃成員所持有的有關存款總額中扣除存款人結欠該計劃成員的任何負債。

問題一

你是否同意以受保障存款總額作為發放補償的基準，讓存保計劃可加快發放補償？如否，有什麼其他建議可減少因抵銷安排造成對釐定存保計劃補償的障礙，以確保存保會可迅速發放補償?

4 截算日

4.1 存保計劃下的補償包括本金結餘及累計利息。若存款以外幣計值，應支付予存款人的補償會轉換為港元。根據《存保條例》第27條，釐定受保障存款的累計利息款額及外幣存款轉換為港元時均會參照截算日，亦即利息將累計至截算日為止，而轉換外幣存款時則指會採用截算日的市場匯率。

4.2 根據《存保條例》第25條(可參考附錄二的《存保條例》相關條文)，截算日是就無力償付計劃成員委任臨時清盤人的日期，除非存保會指明截算日為存保計劃觸發日(觸發日)[18]，即金融管理專員向存保會送達通知書觸發存保計劃的日期，惟存保會須符合以下條件：

(a) 知悉不會有臨時清盤人獲委任；

(b) 認為未能斷定會否有臨時清盤人獲委任；或

(c) 認為委任臨時清盤人需時之久會不當地阻延存保會向該計劃成員的存款人支付補償。

採取上述做法的原因是為了與存保計劃在破產制度下計算已作出的補償所採用的參考日期相符，以盡量減低存保計劃因支付補償與從清盤所得的有關付還款項之間的差異而產生損失。

4.3 由於委任臨時清盤人涉及多項行政及法律程序，參考過往事例，委任臨時清盤人需在觸發日後的一至兩星期內方能完成。這會窒礙存保會於7天的目標時限內發放補償。雖然《存保條例》第25(2)條賦予存保會權力在若干情況下指明觸發日為截算日，但存保會要運用上述《存保條例》的權力透過指明觸發日在目標時限內發放補償會面對實際困難。這是因為在銀行倒閉的情況下，通常不會出現(a)及(b)情況；而存保會亦未必可在觸發發放補償後的短時間內判斷已出現就(c)所述的情況，而即使可確立其觀點並行使權力，亦有可能會受到質疑。

---

18 觸發日指法院就無力償付銀行發出清盤令或金融管理專員向存保會送達通知書觸發存保計劃的日期(以較早者為準)。臨時清盤人的委任日期可能在觸發日後的一至兩個星期。

4.4 為了消除有關釐定補償付款所用的參考日期的不確定性，以加快向存款人發放全數補償，我們建議將就無力償付計劃成員指明的截算日界定為觸發日或委任臨時清盤人的日期[19]（以較早者為準）。這可以讓存保會在釐定補償金額時得到所需的確定性，以便在採用總額補償方法後，能在大多數情況下於出現銀行倒閉的7天內向絕大部份存款人作出全數補償。依建議修訂截算日後，現有《存保條例》第25條下存保會可指明觸發日為截算日的條文將被廢除。這亦順帶消除因存保會可酌情根據《存保條例》第25(3)條撤回指明觸發日為截算日而可能產生的不確定性，有關不確定性可能會令存款人產生混亂，並可能因需要重新計算存款人應得的權益而延誤補償計算程序。

4.5 存款人現時享有的權利，即存款人有權申索任何超出存保計劃上限的補償款額，及其他債權人現時享有的權利，將不會受到影響。因此，我們認為並無需要提出修改相關破產制度。

4.6 向存款人發放補償後，存保會會藉代位取得存款人的權利並從無力償付計劃成員的清盤程序中收回款項。鑑於清盤時的申索判決使用的參考日期有可能與存保會用作釐定補償付款的截算日不同，這有機會令存保會招致額外的損失，主要可能是在截算日後匯率出現不利的變動。值得注意的是，現時存保計劃補償制度亦存在上述風險，因此，建議修訂並不會令相關的風險增加。

4.7 基於上述理由，視乎我們進一步敲定相關法律條文的影響，我們建議按下文所述修訂《存保條例》第25條，以盡量降低因未能確定截算日而拖慢發放補償程序的潛在風險。具體而言，《存保條例》第25條下的截算日定義可修訂為指－

(a) 就該計劃成員而言的指明事件（即存保計劃觸發）的日期；或

(b) 就該計劃成員委任臨時清盤人的日期，以較早者為準。

作出上述修訂後，《存保條例》第25(2)及(3)條下有關存保會可指明或撤回指明截算日的權力將再不適用，因此可以予以刪除。

---

19 政府就優化公司破產法例立法建議發出的諮詢文件（2013年4月）中，有建議闡明清盤令的日期（清盤日）為在破產管理署署長或清盤人並無要求債權人作出正式債權證明的情況下，銀行存款人的存款餘額被當作已證明債權的有關日期。我們會繼續留意有關的改革建議，並在適當的情況下以清盤日代替觸發日對《存保條例》作出相應的修訂。

4.8 相應地，《存保條例》第38(1)條有關存保會藉代位而有權取得的任何累計利息的條文亦會作出輕微修訂(可參考**附錄二**的《存保條例》相關條文)，刪除對《存保條例》第25(1)(a)條的提述，與經修訂的《存保條例》第25條保持一致。

問題二

你是否同意我們應將截算日的定義修訂為觸發日或委任臨時清盤人的日期(以較早者為準)，以消除用作釐定補償付款的參考日期(即截算日)所存在的不確定性？如否，有沒有其他修訂截算日的方案可以達致相同效果？

5 電子通知

5.1 存保會須在決定應得補償及其他相關詳情後在切實可行的情況下盡快通知存款人。對存款人作出的通知須根據《存保條例》第32(7)條以書面方式個別發出(可參考**附錄二**的《存保條例》相關條文)。為符合法律規定的有關書面通知，存保會會以郵遞方式寄出付款通知書，當中附有一張備有存款人應取款額的支票。

5.2 隨著電子銀行服務日益普及，我們就此研究了其他可支援加快向存款人發放補償的付款渠道(如通過電子方式)。與現時以書面形式發出通知相比，使用電子渠道的主要好處是可以在更短時間內向大量存款人發放補償詳情及作出付款。雖然能縮短的時間只有數日，但相對以約一個星期時間為發放補償目標而言，實為關鍵。為配合加快發放補償而可能採取的優化措施，我們建議靈活地容許存保會在作出補償付款前可以電子形式向存款人發出通知。

5.3 具體而言，我們建議容許存保會可在視乎適合存款人的情況下，並且信納以電子方式發送的通知書可合理地送交予該存款人的情況下，以任何電子方式向存款人發送補償決定通知書。為顧及不使用電子通訊渠道的存款人的需要，現時的書面通知方式會被保留。存款人無須選擇以書面還是電子形式接收通知書。一旦執行上述措施，存保會在決定是否適宜向存款人發出電子通知前，會審慎評估存款人在倒閉銀行的記錄的可靠性及完整性。存保會屆時亦會採取保安措施以保障存款人的私隱資料。發放補償付款後，存保會仍會向先前收到電子通知的存款人發送書面通知以方便保留記錄。

5.4 由於存保會只要求計劃成員保存其現有備份的存款人電子聯絡資料，故對計劃成員造成的額外營運及合規負擔將十分輕微。

5.5 為靈活實施上述以電子通知書發放補償詳情的安排，我們將視乎進一步敲定對相關法律條文的影響，建議修訂《存保條例》第32條，令存保會根據《存保條例》第32(7)條須向存款人發出的任何通知書，均可以存保會認為合適的任何電子方式發送。在行使其酌情權以任何電子方式通知存款人時，

存保會必須考慮存款人的情況，以及必須信納以該電子方式發送的通知書將可合理地送交予該存款人。

問題三

你是否同意我們應讓存保會可在書面通知以外，彈性使用電子通知，令發放補償程序可更有效地進行？對於使用電子通知與存款人溝通，你是否有其他建議？

6 總結

6.1 本諮詢文件主要建議透過採納總額補償方法優化存保計劃，以加強計劃在保障存款人及促進金融穩定方面的成效。香港作為國際金融中心，擁有良好聲譽，其中一項元素是設有穩健的金融安全網制度以處理銀行危機。作為安全網的基石，一個能迅速發放補償的存保計劃可以配合其他措施，完善香港必須具備的危機管理配套。

6.2 實施有關建議可讓存款人能較快取得資金，從而減低在危機爆發時對其他銀行造成潛在連鎖效應的風險。此外，預期簡化的發放補償方法可令計劃更易被公眾理解，有助提高存款人對獲得保障及銀行業整體的信心。

6.3 我們明白建議的優化措施可能會令計劃成員應支付的每年供款略為增加，而增幅會因應個別成員有所不同。然而，由於計劃成員在總額補償方法下處理的資料及申報要求會較存款淨額方法下簡單，上述的部份增幅可被節省的資訊科技及合規成本抵銷。銀行的流動資金合規成本亦可能會因設有更有效率及成效的存保計劃而降低。

6.4 由於建議採用總額補償方法並不會改變存款人獲優先付款的等級制度，故預期不會對現行破產制度或其他債權人的權利造成重大影響。此外，取消將存款用作抵銷的規定僅以存保計劃保障額(即50萬港元)為限，而且不會解除存款人向倒閉銀行清還欠債的責任。因此，清盤人可繼續對超出50萬港元以外的存款及存款人於倒閉銀行所持有的其他資產行使破產抵銷。經考慮上述論點及銀行過往的低撇賬率，採用總額補償方法對不良貸款所產生的影響應屬輕微。

6.5 其他兩個諮詢項目，即截算日的釐定及使用電子通知，亦旨在提升發放補償程序的效率。預期上述建議配合總額補償方法，將可為一般存款人帶來好處，從而促進銀行業的穩定。

6.6 在進行諮詢的同時，存保會會繼續審視營運程序及落實不同的措施以促進迅速發放補償。當中包括：與金管局建立預警機制，讓存保會可在計劃觸發前預早準備；收緊銀行儲存存款人資料的規定及遞交資料的速度，並配合存保會的常規審查；以及建立更完善的系統處理能力和資源，以應付發放補償。

6.7 我們會仔細考慮收集所得的意見，並視乎是次諮詢的結果敲定修訂條例草案以落實有關建議。

存款人及其他一般債權人所受影響的比較

有關存款總額發放補償的建議，會取消以往以存款人的受保障存款與其負債互相抵銷的安排，上限為存保計劃的保障額(現時為50萬港元)。建議並不會改變存款人在清盤時獲優先付款的等級，而仍會嚴格依循存保計劃在支付補償後可藉代位取得存款人享有的優先索償權利。技術上，以上建議不會改變存款人在其他排位較後的債權人得到分發前可取得的總存款等值，而只會令存款人可在抵銷負債前透過收取存保計劃發放的補償獲得支付其存款。因此，取消對存保計劃保障額內的存款應用抵銷方法的建議將不會令存款人的「非同等」[1]總索償權益增加，而只會造成兩類「非同等」索償權(即破產抵銷權及優先索償權)之間的轉移。下表闡釋了在現行及建議方法下對存款人及其他債權人的影響。

---

1 在清盤時，無抵押債權人應享有同等而不加區分的賠款。在此前提下，破產抵銷權讓存款抵銷負債及存款人可獲優先索償權均屬存款人在同等待遇原則下可享的例外情況。

	存款人A （存款<貸款） 存款：100萬港元 貸款：200萬港元		存款人B （存款>貸款） 存款：200萬港元 貸款：100萬港元		存款人C （存款=貸款） 存款：100萬港元 貸款：100萬港元	
	現行方法	建議方法	現行方法	建議方法	現行方法	建議方法
對存款人的影響（港元）						
存款人從存保計劃的補償(X)	0	50萬	50萬	50萬	0	50萬
存款人的抵銷權益(Y)	100萬	50萬	100萬	100萬	100萬	50萬
存款人的非同等總權益（相當於存保計劃補償／優先索償權加上抵銷權益）(X+Y)	100萬	100萬	150萬	150萬	100萬	100萬
對存款人的非同等權益的影響	不變		不變		不變	
對算定資產的影響（港元）						
銀行／清盤人可收回的剩餘資產（未償還貸款）以供分發予其他債權人（貸款－ Y）	100萬	150萬*	0	0	0	50萬*
銀行／清盤人欠存款人的款額（當作無抵押債務）	0	0	50萬	50萬	0	0

* 算定資產的分發是按照《公司（清盤及雜項條文）條例》中破產制度的債權人等級制度進行，而存款人的優先索償權會由存保計劃取代。

備註： 上述情況可就存款及貸款額低於存保計劃50萬港元保障額的情況，作進一步引申。然而，由於對存款人的權益及可收回供分發的資產的影響與上表所載情況相似，故為免內容過分複雜，並無加以列明。

公司(清盤及雜項條文)條例(第32章)－摘錄

條：	265	**優先付款**	L.N. 163 of 2013	03/03/2014

(1) 在任何清盤中，須在償付所有其他債項前優先償付以下各項－

(db) 凡正進行清盤的公司現時或以往是一間銀行，並且在清盤開始時持有存款，則指向每個存款人支付－(由2004年第7號第55條修訂)

(i) 該存款人以其本身權益持有的存款或存款中的部分的存款總額，但限額為存款人如《存款保障計劃條例》(第581章)第27(1)條所訂明般有權獲得補償的總款額的上限(不論有多少筆存款)；

(ii) 該存款人以被動受託人身分為每名受益人持有的存款或存款中的部分的存款總額，但在不抵觸第(5J)款的條文下，限額為存款人如《存款保障計劃條例》(第581章)第27(1)條所訂明般有權獲得補償的總款額的上限(不論有多少筆存款是為該受益人如此持有的)；

(iii) 該存款人以客戶帳戶為每名客戶持有的存款或存款中的部分的存款總額，但在不抵觸第(5J)款的條文下，限額為存款人如《存款保障計劃條例》(第581章)第27(1)條所訂明般有權獲得補償的總款額的上限(不論有多少筆存款是為該客戶如此持有的)；及

(iv) 該存款人以受託人(但非被動受託人)身分根據每一項信託持有的存款或存款中的部分的存款總額，但限額為存款人如《存款保障計劃條例》(第581章)第27(2)條所訂明般有權獲得補償的總款額的上限(不論有多少筆存款是根據該信託如此持有的)；(由1995年第83號第16條增補。由2004年第7號第55條修訂；由2010年第11號第14條修訂)

存款保障計劃條例(第581章)－摘錄

條：	25	**截算日**	L.N. 110 of 2006	25/09/2006

(1) 在本部中，「截算日」(quantification date)就任何計劃成員而言，指－

(a) (如屬根據第(2)款作出指明而該指明並未根據第(3)款撤回的情況)就該計劃成員而有該指明事件的日期；

(b) (如屬任何其他情況)就該計劃成員委任臨時清盤人的日期。

(2) 如有指明事件就某計劃成員發生，而存保委員會－

(a) 知悉不會有臨時清盤人獲委任；

(b) 認為未能斷定會否有臨時清盤人獲委任；或

(c) 認為委任臨時清盤人需時之久會不當地阻延存保委員會向該計劃成員的存款人支付補償，則存保委員會可為施行第(1)款而作出一項指明，以指明截算日就該計劃成員而言，指就該計劃成員而有該指明事件的日期。

(3) 如在根據第(2)款作出指明後，有臨時清盤人就該計劃成員獲委任，存保委員會可撤回該指明。

條：	27	**獲得補償的權利：一般條文**	11 of 2010	01/01/2011

(1) 在不抵觸第31條的條文下，任何人有權就存放於無力償付成員並－

(a) 由該人以本身權益持有的一筆或多於一筆的受保障存款；

(b) 由存款人以被動受託人身分為該人持有的一筆或多於一筆受保障存款；或

(c) 由存款人以客戶帳戶為作為其客戶的該人持有的一筆或多於一筆受保障存款，

根據第28或29條從存保基金中獲得指明款額的補償，但該人如此有權就所涉存款獲得補償的總款額不得超逾$500000，不論有多少筆存款或存款款額為何。

(2) 在不抵觸第31條的條文下，任何人有權就存放於無力償付成員並由他根據某項信託以受託人身分持有的一筆或多於一筆受保障存款，根據第30條從存保基金中獲得指明款額的補償，但該人如此有權就根據該信託持有的該等存款獲得補償的總款額不得超逾$500000，不論有多少筆存款或存款款額為何。

(3) 在第(1)及(2)款中，就任何人有權從存保基金中獲得的補償而言，「指明款額」(specified amount)指在指明事件的日期當日，該人如此有權享有的有關受保障存款的總款額超出在該日該人欠有關無力償付成員的債務的總款額之數，加上或減去(視屬何情況而定)該存款或該債務計算至截算日(並包括截算日當日)的累算利息；該等債務須屬符合以下說明者－

(a) (如指明事件的日期是第22(1)(b)(i)條所指的日期)一項抵銷權利在該無力償付成員的清盤中，就該等債務而存在；

(b) (如指明事件的日期是第22(1)(b)(ii)條所指的日期)假若已有清盤令在該日就該無力償付成員作出，則一項抵銷權利本已會在該無力償付成員的清盤中，就該等債務而存在。

(4) 為施行第(3)款－

(a) 如任何受保障存款或債務並非以港元作為單位，該存款或債務須折算為港元，兌換率為在截算日由香港銀行公會報價的買入和賣出兌換電匯率之間的中位數，如無該等兌換率報價，則兌換率為存保委員會所釐定者；

(b) 在決定有關的人欠無力償付成員的債務的款額時，除(c)段另有規定外，就年金和將來及或有債務的估值而言，當其時根據破產法律對被判定破產人士的產業有效的相同規則適用，猶如該無力償付成員是被判定破產的人一樣；

(c) 存保委員會如認為有以下情況，可藉作出就有關個案的情況而言屬合理及適當的估計，釐定年金和將來及或有債務的價值－

(i) 年金和將來及或有債務的價值未能確定；

(ii) 確定年金和將來及或有債務的價值需時之久，會不當地阻延向有權獲得補償的人支付補償；或

(iii) 在顧及年金和將來及或有債務的經確定價值與估計價值之間相當可能出現的相差之數後，為確定年金和將來及或有債務的價值而作出的計算所會招致的費用及開支，大於作出計算的得益；及(由2010年第11號第4條增補)

(d) 存保委員會如認為有以下情況，可藉作出就有關個案的情況而言屬合理及適當的估計，釐定存款或債務累算的利息款額－

(i) 該等存款或債務累算的利息的全部款額未能確定；

(ii) 確定如此累算的利息的全部款額需時之久，會不當地阻延向有權獲得補償的人支付補償；或

(iii) 在顧及如此累算的利息的全部款額的經確定款額與該等利息的估計款額之間相當可能出現的相差之數後，為確定該等利息的全部款額而作出的計算所會招致的費用及開支，大於作出計算的得益。(由2010年第11號第4條增補)

條：	32	**在指明事件發生時存保委員會的職責及權力**	L.N. 110 of 2006	25/09/2006

(1) 如有指明事件就某計劃成員發生－

(a) 在該事件發生後，存保委員會須在切實可行的範圍內盡快以在任何於行銷香港的日報刊登通知或存保委員會認為適當的其他方式，告知該計劃成員的存款人有該事件發生；及

(b) 存保委員會－

(i) 可為執行其職能而要求該計劃成員的某存款人，或其某類別存款人中的每個存款人，向存保委員會提供佐證該存款人或其他人有權根據第2分部獲得補償的資料及文件；及

(ii) 須隨即以在任何於行銷香港的日報刊登通知或存保委員會認為適當的其他方式，將該要求告知有關的存款人。

(2) 如有指明事件就某計劃成員發生－

(a) 為存保委員會執行它在本條例下的職能的目的，存保委員會或獲存保委員會根據本條例委任為代理人或授權的人，可以進入該計劃成員的處所及取用該計劃成員的紀錄；及

(b) 該計劃成員的每名董事、行政總裁、經理、僱員或代理人，該計劃成員的清盤人或臨時清盤人，或任何管有該計劃成員的紀錄的人，在不抵觸第(3)款的情況下，須－

(i) 容許存保委員會或獲存保委員會根據本條例委任為代理人或授權的人，取用該等紀錄；及

(ii) 向存保委員會或獲如此委任或授權的人提供存保委員會或該人為行使(a)段所指的權力所要求的協助。

(3) 存保委員會不得要求律師或大律師披露他們以律師或大律師的身分而接收或作出的任何受保密權涵蓋的通訊(不論是口頭通訊或書面通訊)。

(4) 任何人無合理辯解而違反第(2)(b)款，即屬犯罪，一經定罪，可處第5級罰款及監禁6個月。

(5) 如有指明事件就某計劃成員發生，存保委員會須按照本條例決定－

(a) 該計劃成員的存款人或任何其他人是否有權根據第2分部就該存款人存放於該計劃成員的受保障存款獲得補償；及

(b) 如他有權獲得補償，他根據第2分部有權獲得的補償款額。

(6) 在根據第(5)款作出決定時，存保委員會可以援引從該計劃成員處取得的紀錄，但在該等紀錄表面上有任何明顯錯誤的範圍內除外。

(7) 存保委員會在根據第(5)款作出決定後，須在切實可行的範圍內盡快－

(a) 將其決定以書面通知有關存款人；及

(b) (如適用的話)在符合第35條的規定下，從存保基金中向該存款人支付補償。

條：	38	**代位權**	L.N. 163 of 2013	03/03/2014

(1) 如存保委員會從存保基金中向某計劃成員的存款人作出補償付款－

(a) 在符合第(2)款的規定下，即使有任何法律規則，存保委員會藉代位取得該存款人就他存放於該計劃成員的全部存款(不論是否屬於受保障存款)的所有權利及補救，代位的範圍是該

筆付款的淨額及(如該筆付款的款額是以第25(1)(a)條所指的截算日作為計算基礎)就該筆付款的淨額累算並按照第(5)款計算的任何利息，而相對於以下各項而言，存保委員會享有優先權－

(i) 該存款人就該等存款的權利及補救；及

(ii) 任何人藉代位(不論該項代位是否早於存保委員會的代位)取得的該存款人就該等存款的該等權利及補救的權利及補救；及

(b) 在存保委員會已獲全數付還該筆付款的淨額及任何按照本條就該淨額累算的利息之前，存款人或任何藉代位(不論該項代位是否早於存保委員會的代位)取得的該存款人就該等存款的任何權利及補救的人無權就其損失，而在破產案中、在清盤案中、藉法律程序或其他方式從該計劃成員或從該計劃成員的資產中就該等存款收取任何款額。

附表：	4	**存保基金的供款**	11 of 2010	01/01/2011

1. 釋義

(1) 在本附表中，除文意另有所指外－

「有關存款款額」(amount of relevant deposits)就某計劃成員而言，在符合第(2)款的規定下，指該計劃成員的所有存款人持有的款額的總數，即將該計劃成員的每個存款人如下述般持有的任何款額相加所得之和－

(a) 某一人以本身權益持有並由該人作為存款人存放於該計劃成員的所有有關存款的款額，超逾該人欠該計劃成員的有關債務(如有的話)款額之數，以$500000為上限；

(b) 某存款人根據某一項被動信託，以被動受託人身分持有並存放於該計劃成員的所有有關存款的款額，超逾該存款人根據該被動信託以被動受託人身分欠該計劃成員的有關債務(如有的話)款額之數，以$500000為上限；

(c) 某存款人以某一個客戶帳戶持有並存放於該計劃成員的所有有關存款的款額，超逾該存款人在該客戶帳戶下欠該計劃成員的有關債務(如有的話)款額之數，以$500000為上限；或

(d) 某存款人根據某一項信託，以受託人身分持有並存放於該計劃成員的所有有關存款的款額，超逾該存款人根據該信託以受託人身分欠該計劃成員的有關債務(如有的話)款額之數，以$500000為上限；(由2010年第11號第13條代替)