優化存款保障計劃

諮詢總結

財經事務及庫務局
www.fstb.gov.hk

香港金融管理局
www.hkma.gov.hk

2015 年 5 月

優化存款保障計劃

諮詢總結

目的

本文件旨在總結就優化存款保障計劃(存保計劃)的建議所作諮詢收集到的意見，及概述政府的回應以據此修訂《存款保障計劃條例》(《存保條例》)(第581章)。

背景

2. 財經事務及庫務局(財庫局)聯同香港金融管理局(金管局)就優化存保計劃以提升發放補償效率的建議，於2014年9月至12月進行為期3個月的諮詢。諮詢涵蓋的建議包括：

(a) 按受保障存款總額釐定存保計劃下的補償金額，即在計算及發放補償金額時，存款人於有關銀行的存款無需與其在同一銀行的負債互相抵銷，以存保計劃的保障額為限；

(b) 提高用作計算存款補償金額的參考日期的確定性；及

(c) 當觸發存保計劃發放補償時，容許香港存款保障委員會(存保委員會)[1]除使用傳統的書面通訊方法外，可以電子通訊渠道向存款人發出有關補償安排的通知。

諮詢結果

3. 我們在諮詢期內合共收到17份意見書。回應者來自不同的業界組織(包括香港銀行公會及存款公司公會)、消費者委員會、專業團體、金融機構、一些銀行、會計師事務所和個別人士。回應者名單載於**附件1**。

4. 鑑於迅速發放補償對存款人、銀行業及香港作為國際金

[1] 存保計劃由根據《存保條例》成立的法定機構香港存款保障委員會管理。

融中心均有所裨益，所有回應者都表示支持建議。部分回應者就存保計劃某些運作細節尋求澄清或提出建議。以下分段載述諮詢收到的主要意見及我們就若干事項的回應。各方提出的具體建議及我們的回應的詳情載於**附件2**。

主要意見及回應摘要

(A)按受保障存款總額發放補償(總額補償)

建議

5. 為消除就存保委員會向存款人迅速發放補償的障礙，及提升存保計劃維持銀行體系穩定的功能，我們建議採用總額補償方法，即存款人最高可獲得存保計劃的保障上限(目前為50萬港元)的補償，而在存保委員會釐定及發放補償時無需將他們在同一間銀行所持有的受保障存款及負債互相抵銷。此舉可加強對存款人的保障，以及紓緩由銀行危機引發的潛在連鎖反應。採納總額補償方法後，存保計劃在收回全數補償金額時的計算基準會作出相應修訂，即同樣以總額基準收回全數補償金額。儘管受保障存款可能因採納總額補償方法而輕微上升，我們在考慮對計劃成員的成本的影響後，不建議調整存保計劃基金的目標規模及現時適用於計劃成員的保費水平，因此計劃成員須支付的供款將不會顯著增加。雖然如此，存款人持有超出存保計劃保障上限的存款仍然適用於抵銷債務結欠。同時，現時適用於銀行破產個案的債權人等級的序列繼續沿用。

諮詢事項：

(1) 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，以確保存保委員會可迅速發放補償?

諮詢所收到的意見

6. 所有回應者都支持採用總額補償方法。他們同意使用總額補償方法可讓存款人更快獲得存款補償，有助維繫存款人信心及促進銀行體系穩定。

7. 雖然部分回應者從清盤人的角度考慮時，指出停止應用抵銷安排可能令需要收回的債務數量及款額增加，令清盤人可能要付出更多時間及資源從存款人收回未償還債務，但他們同意採納總額補償方法的效益超越任何對破產制度的預期有限的影響而帶來的額外成本。一名回應者指出，若無力償債的銀行的清盤人選擇向第三方出售銀行的整個貸款組合，而不是逐筆收回貸款，總額補償方法可節省清盤人資源，令其無需將每筆貸款在抵銷後的淨額與原來的貸款額對帳。

8. 一名回應者提出若存款人在收到存款補償後出現債務違約，而該債務未經抵銷，可能會令可供分派予其他債權人(包括存保委員會在發放補償予相關銀行的存款人後作出的代位申索)的算定資產減少。因此，該回應者建議考慮加入條款，訂明存款人在收到存保計劃的補償後，若其後未能履行其對相關銀行的還款責任，則須退回任何來自存保計劃的補償。

9. 銀行業界指出建議的總額補償方法無需計劃成員再提供存款人的負債相關資料，可精簡它們在提交資料及記錄管理方面的工作。銀行業界又要求澄清待實施總額補償方法後，計劃成員須支付的年度供款是否維持不變，以及保費水平會否降低。

政府的回應

10. 我們樂見採用總額補償方法的建議獲得廣泛支持。有關破產制度的觀點，我們的用意是減低建議對清盤成本造成的潛在影響。由於抵銷安排仍適用於超過50萬的存款，按總額補償所帶來的額外清盤成本預期有限。此外，整體來說，分別根據總額或淨額方法計算的受保障存款金額差別並不大，而且銀行錄得的債務違約比率一向偏低，

我們預期總額補償方法引起額外清盤成本的風險有限。正如回應者亦認同，存款人信心提高及更快取得存款，以減低潛在連鎖效應的風險，簡化和提高銀行匯報系統等，均能持續帶來經濟效益，並超越額外成本。

11. 一項建議指出在存款人出現債務違約時，存保委員會應可要求該存款人向存保計劃退回自存保計劃取得的補償。值得留意的是，倒閉銀行的清盤人的職權包括向存款人追討未償還予相關銀行的債務。除非有關的存保計劃的補償金額足以全數彌補有關貸款，否則清盤人仍須向存款人追收其未償還的貸款。事實上，若有關存款人在收到存保計劃補償後仍沒有足夠資金償還貸款(通常在存保計劃補償的金額在相對未償還債務而言偏低時)，任何追回款項的額外努力或會徒然。

12. 就對計劃成員造成的成本影響而言，在建議的總額補償方法下，銀行需繳付的保費水平及存保計劃基金的目標規模將維持不變，以減輕對計劃成員的成本造成的影響。儘管部分計劃成員的受保障存款可能會因按總額計算而增加，因而年度供款上升，但估計增幅溫和。若供款額需維持在現有水平，則實際上計劃成員須支付的保費水平會下降。由於現有的保費水平已低於2006年存保計劃設立時的水平[2]，進一步調低保費水平可能會阻延存保計劃基金達到其目標規模的時間，影響存保計劃承受虧損的能力。因此，我們認為採用總額補償方法而不同時調整保費水平較合適。

截算日

<u>建議</u>

13. 我們建議就計劃成員而言指明的截算日界定為觸發日[3]或委任臨時清盤人的日期(以較早者為準)，從而消除因委任臨時清盤人和存保計劃觸發的時間不同，而引致存保委

[2] 存保委員會於 2011 年將保障上限由每家銀行每個存款人 10 萬港元提高至 50 萬港元時，已調低年度保費水平以保持計劃成員的年度供款不變。

[3] 觸發日是指《存保條例》第 22 條下指明事件發生的日期，即原訟法庭已就計劃成員作出清盤令的日期或金融管理專員已向存保委員會送達通知觸發存保計劃的日期，以較早者為準。

員會釐定存保計劃補償所用的參考日期可能存在的不確定性。此舉可令存保計劃盡早開展發放補償程序。

諮詢事項：

(2) 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？

詢所收到的意見

14. 所有回應者支持修訂截算日的定義的建議，以消除釐定存保計劃補償中存在的不確定性，藉以加快發放補償的速度，恢復存款人在銀行危機時的信心。

政府回應

15. 諮詢文件中所載的建議修訂旨在一旦觸發存保計劃或委任臨時清盤人(以較早者為準)時可自動釐定截算日。從消除決定截算日的不確定性的方面加以考慮建議後，我們微調原先建議，將存保計劃的觸發日直接定為截算日，以精簡釐定補償的過程。

電子通知

建議

16. 我們建議容許存保委員會可在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，使用電子方式向存款人發送補償決定通知書。是項建議可以讓存款人在更短時間內收到發放補償的詳情。沒有網上銀行賬戶或並無透過其他電子渠道與銀行通訊的存款人，將會繼續收到書面通知。在發放補償後，已收到電子通知的存款人仍會收到書面通知以作紀錄。在實施方面，我們預期此項建議可讓存保委員會除用書面通知外，透過電子方式向存款人發出通知，從而減輕在發生銀行事故時的潛在運作壓力。

諮詢事項：

(3) 你是否同意我們應讓存保委員會可在書面通知以外，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？

諮詢所收到的意見

17. 所有回應者都支持方案，允許存保委員會可根據有關銀行提供有效電郵地址向存款人發送電子通知。數位回應者指出電子通訊必須設有妥善的保障措施，並要制定適當的應變計劃，以確保存保委員會與存款人的電子通訊資料的安全及私隱。部分回應者建議存保委員會電郵及手機短訊提示並用，以減低存款人錯過閱讀存保委員會的通知的可能。

18. 一名回應者希望我們澄清電子通知只是補足而非取代書面通知。為確保存款人不會錯過閱讀電子通知，有回應者要求保留書面通知。此外，為協助在閱讀電子通知時可能遇到問題的存款人，有建議指可設立熱線處理查詢。

政府回應

19. 我們欣悉此項建議得到廣泛支持。在選擇合適的電子渠道傳遞訊息時，資訊安全及資料私隱會是其中最重要的考慮因素，存保委員會尤其會妥善地評估電子通訊渠道的安全措施的成效。預期存保委員會在發出電子通知後，會再發短訊以進一步促進通訊過程。在發放補償期間亦將設有熱線為存款人提供協助，包括處理一般查詢及有關接收或閱讀電子通知所遇到的問題。有關的電子通知會載有主要付款詳情，並在有關支付技術是可行及可靠的情況下，隨附電子支票[4]或其他合適的支付工具以支付補償。此外，存保委員會會就發出電子通知涉及的資料保安、資料私隱及操作風險等考慮，訂立完善應變措施。

[4] 《2014 年電子交易條例(修訂附表 1)令》已賦予電子支票與傳統實物支票同等法律地位。

20. 有些回應者可能以為存保委員會發出電子通知後並不會發出書面通知。我們希望強調當觸發存保計劃時，存保委員會會向所有存款人(包括已收到電子通知的存款人)發送書面通知以保留記錄。如存款人向來沒有使用網上銀行或不慣常與有關銀行以電子方式通訊，將會繼續收到書面通知，不會受建議影響。

21. 綜觀回應對存保委員會以書面通知外可用電子通知的廣泛支持，我們會實施此項建議。

所收到的其他意見

22. 我們收到一些與諮詢文件建議的優化措施沒有直接關係的意見。其中兩份意見書建議提高存保計劃保障上限。此外，一名回應者建議擴大存保計劃保障範圍，納入存放於有限制牌照銀行及接受存款公司的存款，原因是部分存款人未必知道存放在這些機構的存款不受存保計劃保障。

23. 儘管是次諮詢課題並不包括保障上限及存保計劃成員資格，但我們一直定期檢討相關情況，以確保存保計劃能持續有效運作。根據最近的調查結果顯示，全港約九成的存款人正受到存保計劃的全面保障。我們明白部分存款人或普遍會歡迎調高保障上限，但我們亦需要考慮相關因素，例如調整所引致的成本及道德風險等。就香港的存保計劃而言，藉得留意的是，上調保障上限只會令受全面保障存款人的數目略為增加，但卻會自然地引起道德風險以及現行向計劃成員徵收保費的水平等方面的關注。我們會繼續監察得到存保計劃全面保障的存款人的百分比，以確保保障的成效。按現行最佳國際做法，我們的政策目標是確保大多數存款人(現時為九成)得到全面保障。

24. 就有關成員資格的問題，由於大部分有限制牌照銀行及接受存款公司並沒有從事零售業務，而且這兩類機構的整體存款佔市場總額不足1%，擴大存保計劃至包括其存款人並不會大幅提高受保障存款人的比率。因此，擴大存保計劃的成員資格至包括有限制牌照銀行及接受存款

公司，帶來的即時好處有限。存保委員會會繼續教育公眾認識存保計劃的保障範圍，以及有關保障就存款人在計劃成員的存款的應用，以令公眾對存保計劃的充足保障安心。

下一步工作

25. 基於建議的優化措施得到的支持，我們會擬備法案修訂存保條例，並會在過程中繼續與相關持份者聯繫。存保委員會會給予計劃成員足夠的時間對系統或程序作出必要修改，以確保順利落實有關的法例修訂。我們計劃在現屆立法會任期內提交修訂條例草案。

附件 **1**

回應者名單

1. 香港立信德豪會計師事務所有限公司
2. 消費者委員會
3. FKM Group
4. 恒生銀行有限公司
5. 香港大律師公會
6. 香港會計師公會
7. 中國工商銀行（亞洲）有限公司
8. 香港財務策劃師學會
9. 羅兵咸永道會計師事務所
10. 羅申美企業顧問有限公司
11. 臺灣中小企業銀行股份有限公司香港分行
12. 合作金庫商業銀行股份有限公司
13. 香港銀行公會
14. 存款公司公會
15. 香港律師會
16. Sammy Koo
17. 未披露回應者

附件 **2**

所收到的意見及政府當局的回應概要

回應者的意見	政府的回應
(1) 總額補償	
• 整體而言，所有回應者都支持採用總額補償方法，以加快發放補償的速度。他們尤其同意採用總額補償法，能讓存款人可更快獲得存款補償，有助維繫存款人信心及促進金融體系穩定。	• 意見備悉。
• 由於根據建議的總額補償方法，低於存保計劃保障上限的存款將不再用作抵銷貸款，部分回應者表示若存款人在收到存保計劃發放的補償後出現債務違約，清盤成本可能會增加，或清盤人可收回的算定資產會減少。然而，整體來說，這些回應者都認為總額補償方法對存款人、銀行業界及香港作為國際金融中心的聲譽所帶來的效益超越任何對破產制度的預期有限的影響而帶來的潛在額外成本。	• 我們希望減低建議修訂對清盤成本造成的潛在影響。我們認為由於超過 50 萬港元的大額存款仍會繼續適用於抵銷貸款，而且銀行的債務違約比率一直不高，加上整體來說分別根據總額或淨額方法計算的受保障存款金額差別並不重大，因此總額補償方法引起額外清盤成本的風險預期有限。另一方面，我們預期簡化銀行匯報系統，提高存款人信心，加快存款人取得存款或流動資金，以及減低造成潛在連鎖效應的風險等均能持續帶來效益並超越額外成本。
• 另有意見認為若清盤人選擇向第三方出售整個貸款組合而不是逐筆貸款收回，則總額補償方法或可節省清盤成本，原因是清盤人無需將每筆貸款原來的貸款額與抵銷後	• 意見知悉。

回應者的意見	政府的回應
的餘額對帳。	
• 為減低從存款人收回貸款而可能引致的成本，一名回應者建議規定存款人若於其後未能向清盤人償還貸款餘額，須向存保計劃退回收到的補償。	• 若施加有關條款，除非有關的存保計劃的補償金額足以全數彌補有關貸款，否則用於收回存保計劃的補償金額的人力物力可能會與清盤人用於收回貸款的資源重疊。事實上，在存款人即使收到存保計劃補償後仍沒有足夠資金償還貸款的情況下，追回任何款項的額外努力或會徒然。
• 一名回應者要求澄清以下各項： (a) 會否檢討存保委員會下的《資訊系統指引》及「遵例審查計劃」，以及會否事先向所有計劃成員提供總額補償方法的修訂詳情，以便讓計劃成員有足夠時間修訂系統；	• 我們的回應如下： (a) 按建議的總額補償方法，在釐定存保計劃補償時，存保委員會無需要求銀行按現行《資訊系統指引》保存存款人負債資料。因此，存保委員會預計會簡化現行的資料規定，並就此事先諮詢計劃成員。
(b) 計劃成員支付的年度供款總額會否維持不變；及	(b) 由於現時時保費水平不會上調，建議的總額補償方法對計劃成員造成任何顯著成本的影響已減至最低。 雖然在總額補償方法下，存保委員會向銀行收取的保費水平維持不變，但由於按總額計算的有關存款金額會上升，因此部分計劃成員應支付的年度供款額亦可能會隨之增加。 若供款額維持不變，計劃成員實際上須支付的保費水平會

回應者的意見	政府的回應
	有所下調。在考慮存保計劃基金的財政狀況後，我們認為現時不宜調整保費水平。 再者，由於採納總額補償方法後，保存、申報及核實資料要求會簡化，因此預期計劃成員的資訊科技及合規成本會減少。整體而言，建議對成本造成的影響將屬輕微。
(c) 會否因根據總額補償方法計算的「有關存款」金額增加而調低保費水平。	(c) 若進一步下調保費水平，會對存保計劃基金的穩健造成不利影響。此外，現行的存保計劃的保費水平是世界各地的存款保險計劃中最低之一。我們現階段沒有調低現行保費水平的用意。
• 一名回應者指出建議修訂需要與建議處置機制配合。	• 建議的總額補償方法與國際間制定的各項處置工具方向一致，我們會繼續確保建議修訂與香港成立處置機制的建議能緊密及有效地配合。
• 一名回應者表示須評估在總額補償方法下，會否出現存款人得到的補償會比現行以淨額補償方法計算的較差，以及釐定向每名存款人支付的補償額的準確性。	• 我們已審慎評估總額補償方法在不同的存款結餘及負債餘額的情況下對存款人造成的潛在影響。確保釐定補償額準確是存保委員會的主要工作之一，存保委員會會繼續投入資源，透過演習及模擬練習提升系統確保準確性。由於與淨額補償方法比較，總額補償方法相對簡單直接，運算應較為簡單。

回應者的意見	政府的回應
(2) 截算日	
• 所有回應者都支持就倒閉計劃成員指明的截算日定為觸發日或委任臨時清盤人的日期(以較早者為準)，以提升計算的確定性。	• 意見知悉。從消除決定截算日的不確定性的方面加以考慮建議後，我們將會微調原先的建議，直接以存保計劃的觸發日作為截算日(即存保計劃已因該銀行已被作出清盤令或金融管理專員已向存保委員會送達根據《存保條例》第22(2)條作出的通知而被觸發)。
• 一名回應者提議當局應進一步研究，避免建議修訂導致在觸發日至委任臨時清盤人的日期期間出現任何法律爭議，從而產生和倒閉銀行及發放補償程序相關的不確定性。	• 從消除決定截算日的不確定性的方面加以考慮建議後，我們計劃將觸發存保計劃的日期自動成為截算日，以精簡計算補償的過程。
• 一名回應者注意到當存款以外幣結算時，存保計劃發放的補償與其向清盤人收回補償的款額之間不一致的情況仍然存在。	• 建議修訂的主要目的是透過修訂截算日的定義，消除釐定補償所用的參考日期時存在的不確定性。建議修訂不會加劇現行補償安排下的匯率風險承擔。

回應者的意見	政府的回應
(3) 電子通知	
• 所有回應者都支持容許存保委員會除書面通知外，可用任何電子方式向存款人發送補償決定的通知書，以加快通知受影響的存款人。	• 意見知悉。
• 數位回應者指出存保委員會在以電子渠道傳送資料時，應考慮資訊安全及資料私隱，並要確保有適當的應變措措施。	• 在選擇合適的電子渠道傳遞訊息時，資訊安全及資料私隱是其中最重要的考慮因素。存保委員會會適當地評估電子通訊渠道的安全措施的成效以確保通訊保密。存保委員會會制訂有關發出電子通知涉及的資訊安全、資料私隱及操作風險的應變措施。此外，存保委員會會訂立有關計劃運作時個人資料私隱的政策與程序。
• 數位回應者建議當局參考《電子交易條例》(第 553 章)，以確保電子通訊及記錄的效力。	• 我們會確保存保委員會發出的電子通知書具效力。我們會於準備相關法例修訂時處理此問題。
• 部分回應者表示某些類別的客戶，例如長者、弱勢社群及公司等在設立銀行戶口時或未能提供電子通訊方式，因此現行發出書面通知的通訊渠道應被保留。	• 現行發出書面通知的通訊渠道會予以保留，以照顧向來沒有使用電子通訊渠道的存款人的需要。收到電子通知的存款人仍會獲發送書面通知以作記錄。
• 一名回應者查詢發給存款人的付款通知會否經計劃成員的平台送達；此舉會否對有關計劃成員造成運作負擔和令存款人產生混淆。此外，一名回應者	• 存保委員會不會使用有關銀行的系統平台向存款人發出付款通知。存保委員會只會從有關銀行的記錄獲取存款人的聯絡資料以發出通知。為方

回應者的意見	政府的回應
建議所有通訊應直接由存保委員會發出，並應包括聯絡資料，方便存款人作出查詢。	便處理存款人的查詢，存保委員會會設立專用熱線，由已接受培訓的專責人員回應有關付款通知的查詢。
• 一名回應者注意到由於電郵地址並非客戶必須提供的資料，部分計劃成員的記錄可能沒有相關資料。因此，計劃成員應只須提供按其現行做法所收集得來的客戶電子聯絡資料。	• 我們明白並非所有客戶會向計劃成員提供或定期更新電郵聯絡資料。存保委員會將只會要求計劃成員提供在其系統中按其慣常做法所收集的存款人的電子聯絡資料。一旦觸發存保計劃時，存保委員會會評估能否獲得存款人的電郵地址，以及存款人使用電郵的程度，才決定是否向存款人發出電子通知。
• 另一名回應者建議建立網絡應用程式，供存款人更新其聯絡資料，以確保通知可送達指定的存款人。	• 存保委員會曾研究利用網絡應用程式的建議，但由於開發及維持成本高昂，因此現時沒有計劃採用。銀行為與存款人保持日常聯繫(例如發出銀行月結單)而保存的存款人記錄相對較為更新。
• 一名回應者指出由於以手機短訊能傳達的資訊內容有限。另一名回應者建議以電子方式傳達的資訊須詳盡，並與發給存款人的書面通知所載的內容一樣。	• 意見知悉。一般來說，存保委員會會考慮多項因素，包括可靠性、資訊保安、訊息內容及成本效益等，以決定通知有關存款人的最適合的電子通訊方式。
• 部分回應者就所用的電子通訊模式提出意見，例如利用網絡應用程式通過手機短訊及/或電郵發出補償詳情或加密連結檢索補償詳情。其他建議包括	• 我們歡迎有關建議，並會考慮採用不同電子通訊模式及組合，或不同類別的電子渠道。當中考慮的因素包括資料的內容，以及在操作、技術及保

回應者的意見	政府的回應
採用多種渠道，如手機短訊及電郵，以能更有效地確保存款人儘快收到電子通知。	安等方面的考慮。

回應者的意見	政府的回應
(4) 其他	
• 有回應者提出海外地區的現行保障上限一般為存款人提供較高的保障水平，因此建議當局定期檢討存保計劃的保障上限，以確保存保計劃在保障香港存款人方面的成效。	• 我們一直不時檢討保障上限，以確保存保計劃的成效。我們曾在 2009 年就保障上限進行公眾諮詢，並認為當時的諮詢總結仍然有效。我們會留意這方面的發展。
• 一名回應者建議擴大存保計劃保障範圍，納入存放於有限制牌照銀行及接受存款公司的存款；因為存款人可能會受該等機構提供的較高利息吸引將資金存入，而未留意到他們的存款不受保障。	• 我們認為，由於大部分有限制牌照銀行及接受存款公司都沒有從事零售業務，而且這兩類機構的整體存款佔市場總額不足 1%，擴大存保計劃至包括這些機構的存款人不會顯著地提升香港存款保障方面的成效。存保委員會會繼續教育公眾認識存保計劃提供的保障範圍。