



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第一常設委員會

第 1/VI/2018 號意見書

事由：《修改第 9/2012 號法律〈存款保障制度〉》法案

ca
95
林
A
[Signature]
[Signature]
[Signature]
[Signature]

I

引言

1. 澳門特別行政區政府於二零一七年十月三十一日向立法會提交了《修改第 9/2012 號法律〈存款保障制度〉》法案，立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c) 項的規定，並透過二零一七年十一月七日作出的第 95/VI/2017 號批示，接納了該法案。
2. 上述法案於二零一七年十一月二十日舉行的立法會全體會議上經引介及一般性討論和表決，並獲得通過。
3. 立法會主席於同日透過第 137/VI/2017 號批示，將上述法案分派給本委員會進行細則性審議，並要求委員會於二零一八年一月二十二日前完成審議工作及



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

提交意見書。因應委員會的要求，委員會完成審議工作及提交意見書的日期延長至二零一八年二月九日。

4. 需要說明的是，委員會在接獲細則性審議法案的時候，立法會正在進行辯論2018年度施政方針政策，加上委員會已經就其他工作安排了一系列會議，因此委員會安排二零一八年一月舉行委員會會議。鑒於法案相對簡單，僅僅涉及一個條文的修改，在委員會舉行會議之前，委員會成員及顧問團已透過委員會主席就法案的問題進行溝通，委員會就法案提出的意見亦透過書面方式提前轉交提案人考慮和準備。
5. 委員會於二零一八年一月九日及二零一八年二月九日舉行會議，經濟財政司司長辦公室主任丁雅勤、金融管理局行政管理委員會主席陳守信、經濟財政司司長辦公室顧問歐陽琦、金融管理局銀行監察處總監劉杏娟、金融管理局法律事務辦公室技術員梁惠玲、法務局法律翻譯廳廳長吳志強及法務局法律翻譯廳法律專家 João Pedro de Góis Ribeiro de Carvalho 等政府多名代表列席了一月九日的會議。
6. 此外，立法會顧問團與政府代表就法律技術層面亦展開技術溝通。在雙方共同努力的基礎上，使法案的最後文本能夠在技術方面得到改善。
7. 在委員會審議期間，委員會成員充分表達意見，與政府代表溝通，政府代表以充分合作和開放的態度與委員會就法案進行深入分析，並聽取了委員會所提出的多項意見。在雙方合作的基礎上，政府於二零一八年二月六日提交了法案修改文本，即法案最後文本。
8. 經對法案條文進行討論及對法案所建議的立法取向和解決方案作出審議後，委員會現根據《立法會議事規則》第一百一十七條之規定就該法案的審議情況發表意見並製作本意見書。

ca
94
林
A
[Signature]
a
3
[Signature]
[Signature]
[Signature]



II

引介

9. 法案的理由陳述和引介都說明了起草及提出法案的動機，這將有助於更清楚理解法案所涉及的某些問題，因此在此引述相關的內容。
10. 根據提案人在引介時所述，“2012年，澳門特別行政區政府建立了存款保障制度。該制度由一法律框架組成，該法律框架包括以下法規：第9/2012號法律《存款保障制度》、第23/2012號行政法規（存款保障制度的補償限額）、第24/2012號行政法規（存款保障基金）等。”
11. “按照《存款保障制度》的規定，倘啟動存款保障，存款人獲保障的存款結餘需要扣除其對銀行的債務，即按‘淨額補償方法計算’。然而，考慮到‘國際存款保險機構協會’有關提高補償效率的建議，以及一些過往沿用淨額補償方法的國家或地區，例如英國、新加坡及香港等，已轉用‘總額補償方法’（即毋須扣除存款人對銀行的債務），而中國內地就存款保障立法之初就使用‘總額補償方法’，因此我們現在亦相應提出修改《存款保障制度》的建議。”
12. “提出這項修改建議的目的，是為了簡化向存款人支付補償的計算方法，縮減銀行處理資料所需時間以便加快支付過程，藉此提高存款保障基金支付補償的效率，從而加大存款人對存保制度的信心，有助於落實本澳金融穩定政策。”
13. “採用‘總額補償方法’，不僅令存款人受惠，還可降低銀行在以資訊科技處理資料方面的成本，同時可提高存款保障覆蓋率，即‘總額補償方法’可讓同時在同一銀行持有存款及債務的存款人，因毋須即時進行債務抵銷而可先從存保基金收取補償以應付其日常所需，並於稍後的清算過程中再行處理其債務。”

ca
gf
林
A
Z
cs
3
B
jhr
李



14. 根據理由陳述，“在‘淨額補償方法’裏，享有全額保障的存款的覆蓋率（指在整體存款人之中享有全額保障的存款人的比例）為 85.73%，而在‘總額補償方法’裏，這個數字提升至 93.67%。另外，在‘淨額補償方法’裏，受保障存款的覆蓋率（即在整體存款之中享有保障的存款比例）為 15.88%，但在‘總額補償方法’裏，這個數字則提升至 17.35%。”
15. 提案人在引介時進一步補充，“根據截至 2017 年 10 月的初步數據，‘存款保障制度參加機構的客戶存款金額’約為 8,222 億澳門元；根據‘總額補償方法’，可獲保障的合資格存款的總額約為 1,533 億澳門元；存款保障基金的規模約為 4 億 1 千萬澳門元（包括澳門特別行政區政府最初向存保基金發放的金額為 1 億 5 千萬澳門元的初始撥款）。”¹

III

一般性及細則性審議

16. 經引述理由陳述及引介後，接著便要對法案進行一般性及細則性審議。委員會原則上對法案表示支持，法案雖然只涉及修改第 9/2012 號法律《存款保障制度》的一個條文，但委員會關注此一修改所引起的各種問題。在此基礎上，委員會亦根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對法案所規定的條文是否切合法案的原則及法案在法律技術層面是否妥當進行了細則性審議。基此，委員會主要就以下問題進行討論。

¹ 根據提案人在委員會細則性審議階段提供的資料，截至 2017 年 10 月，“參加機構的客戶存款”（不包括公共實體存款）約為 8,583 億澳門元（經財司司長於 11 月 20 日立法會會議引介時提及的 8,222 億澳門元為當時截至 2017 年 10 月的初步數據），當中居民存款及非居民存款的佔比約為七比三。按“總額補償方法”計算的受保障存款的總額約為 1,544 億澳門元（經財司司長引介時提及的初步數據為 1,533 億澳門元）。

ca
96
林
A
B
ca
3
B
B
李



la
96
林
A
E
C
i
B
m
A

17. 銀行業界對“總額補償方法”的意見

法案引入“總額補償方法”以代替現行的“淨額補償方法”來計算受存款保障基金（下稱“存保基金”）保障的補償存款金額。由於採用“總額補償方法”可讓同時在同一銀行持有存款及債務的存款人，毋須即時進行債務抵銷而可先從存保基金收取補償，並於稍後的清算過程中再行處理其債務。委員會關注有關方案曾否諮詢銀行業界，為此提案人向委員會簡介了銀行業界的意見和有關情況。

根據提案人所述，“存保基金於 2014 年 12 月 18 日透過第 098/2014-FGD(DSB)號函向銀行公會就以‘總額補償方法’代替‘淨額補償方法’計算補償金額進行諮詢。銀行公會於 2015 年 2 月 3 日透過第 ABM/CHA/15/14 號函回覆支持存保基金採用‘總額補償方法’，以提高補償效率。與此同時，存保基金在金管局的協助下，完成了 2014 年 12 月開始的第一輪以及 2015 年 7 月開始的第二輪量化影響研究，並根據研究結果制訂了有關轉用‘總額補償方法’的技術方案，以及於 2016 年 6 月 22 日正式向經濟財政司司長辦公室提交有關修訂七月九日第 9/2012 號法律相關條文的法律草案。對此，已經透過與銀行公會舉行的季度雙邊例會作出通報。”

18. 計算補償方法變化前後對存保基金及個人的影響

委員會關注法案引入的計算補償方法變化，對存保基金及存戶的影響。為此委員會要求提案人具體舉例說明個人“存款多於貸款”、“存款少於貸款”以及“存款與貸款相同”這三種的情況的變化。

提案人解釋，與“淨額補償方法”相比，“總額補償方法”因不抵銷存款人的債務，一方面將加大存保基金的補償支出，另一方面則可讓更多存款人能夠先從存保基金獲得補償，並於清算程序中再行處理其債務。需指出的



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

是，“總額補償方法”並不會解除存款人償還債務的責任，存款人在收到補償後，仍須履行責任向倒閉銀行償還債務。為方便說明，提案人就以下三個存款人的情況為例：

存款人 A：假設其持有 100 萬澳門元存款及同時借下 100 萬澳門元債務

- 在“淨額補償方法”下，存款人 A 的存款將全數用作抵銷其債務，存保基金不會對其發放補償。
- 在“總額補償方法”下，存保基金向存款人 A 發放補償(50 萬澳門元)，存款人 A 剩餘的 50 萬澳門元存款將於清算過程中用作抵銷其 100 萬澳門元債務，存款人 A 仍償還經抵銷後餘下的 50 萬澳門元債務。完成清算後，因為代位權，存保基金將從清算人收回 50 萬澳門元。

存款人 B：假設其持有 140 萬澳門元存款及同時借下 100 萬澳門元債務

- 在“淨額補償方法”下，存款人 B 其中的 100 萬元存款將用作抵銷其 100 萬債務，存保基金向其發放補償(40 萬澳門元)。完成清算後，因為代位權，存保基金將從清算人收回 40 萬澳門元。
- 在“總額補償方法”下，存保基金向存款人 B 發放補償(50 萬澳門元)，而其餘下的存款(即 90 萬澳門元)將用作抵銷其 100 萬澳門元債務，存款人 B 仍需償還經抵銷後剩餘的 10 萬澳門元債務。完成清算後，因為代位權，存保基金將從清算人收回 50 萬澳門元。

存款人 C：假設其持有 50 萬澳門元存款及同時借下 100 萬澳門元債務

- 在“淨額補償方法”下，存款人 C 的存款將全數用作抵銷其債務，存保基金不會向其發放補償。此外，存款人 C 仍需償還經抵銷後剩餘的 50 萬澳門元債務。



- 在“總額補償方法”下，存保基金先向存款人 C 發放補償(50 萬澳門元)，存款人仍需償還其 100 萬澳門元債務。完成清算後，因為代位權，存保基金將從清算人收回 50 萬澳門元。

19. 存保基金補償後的追償

委員會關注到在實行“總額補償方法”下，存款人獲保障（上限 50 萬）的存款結餘不需要再扣除其對銀行的債務，這將引致存保基金增加的補償額是多少？在新補償方法下，債權與債務是分開清償的，債務將來如何追償？在補償後能否及時追償？特別是針對非本地居民²和法人實體，按現行澳門的破產程序追償會否困難？委員會要求提案人對此作進一步說明。

根據提案人所述，“根據 2015 年向 27 家參加機構進行的調查，按‘淨額補償方法’計算的總補償金額(即整體受保障存款金額)約為 1,158 億澳門元，按‘總額補償方法’則約為 1,265 億澳門元，差額約為 107 億澳門元，即差距不多於 10%(具體為 9.2%)。需指出的是，上述總補償金額為同時支付 27 家參加機構的總金額，在現實中並不可能發生。倘出現首 5 家參加機構同時倒閉的情況(事實上，發生的機會亦不高)，按‘淨額補償方法’計算的總補償金額約為 898 億澳門元，按‘總額補償方法’則約為 987 億澳門元，差額約為 89 億澳門元。”

提案人又解釋，“實施‘總額補償方法’後，存款人對銀行的尚有債務，將由破產管理人或清算人向存款人作出追討；於存保基金作出補償後，破產管理人或清算人可按具體借貸合同的規定，對債務作出追討或將債務售予其他銀行讓借款人繼續作出償還。

² 根據提案人在委員會細則性審議階段提供的資料，截至 2017 年 10 月的銀行業總貸款約為 8,862 億澳門元，當中居民貸款及非居民貸款約各佔五成。



無論銀行的債務人為本地或非本地居民及法人，如前所述，破產管理人或清算人亦須按照《民事訴訟法典》第一千零四十三條至第一千一百八十四條所規定的破產程序及《商法典》第三百一十八條至第三百二十五條所規定的清算程序，向其作出追討。”

20. 債務違約的風險增加

法案所引入的“總額補償方法”並不會解除存款人未償還予有關參加機構的債務。若因參加機構例如銀行宣告破產而啟動保障程序³，在理論上，存款人於取得補償後會出現債務違約，因此委員會關注改用“總額補償方法”後，會否導致債務違約的增加，對此委員會要求提案人作進一步說明。

提案人解釋，存款人從存保基金取得補償後並不一定自然導致債務違約的情況，會否出現債務違約，乃取決於該存款人是否願意履行合約而作出償還，而非取決於用以計算補償金額的方法。

就以下例子為例，假設一名存款人於一家參加機構同時持有 30 萬澳門元存款及 200 萬澳門元債務，存保基金在“總額補償方法”下向該存款人支付補償(30 萬澳門元)，而該存款人則欠倒閉銀行 200 萬澳門元債務，在此情況下，如該存款人選擇不還款，將導致債務違約；另一方面，存保基金在“淨額補償方法”下不向該存款人支付補償，而經抵銷債務後存款人仍欠倒閉銀行 170 萬澳門元債務，在此情況下，如該存款人選擇不還款，亦會出現債務違約的情況，故是否出現債務違約完全取決於債務人(即存款人)的個人意願。

事實上，不論任何補償計算方法，甚至沒有存款保障的情況下，倘存款人選擇不償還債務，該存款人除需面對清算人的追討及起訴外，所產生的不良還款記錄亦會影響到存款人日後向其他銀行借款的能力，故相信出現存款

³ 參見第 9/2012 號法律第七條。

La
96
林
A
Z
C
3
B
M
李



人因“總額補償方法”獲得補償而決定不償還債務的情況不會很普遍。實務上，即使出現存款人違約的情況，清算人在現行的清算程序中可對參加機構的債權採取不同的處理方法以盡量討回有關債務，例如，將債權轉讓予其他銀行以讓債務人可按具體借貸合同的規定繼續償還、出售貸款的抵押品，或依法向債務人或其保證人作出追討等。

委員會認同存款人在取得補償後不一定會出現債務違約，但委員會顧慮會有這種情況會發生，例如非本地居民或法人實體獲存保基金發放補償後出現債務違約等情況而無法追償，倘涉及大量債務違約，在極端情況下有機會造成破產銀行的資產減少，以致最終可能影響到存保基金的債權受償。認為這方面的問題值得關注。

雖然在“總額補償方法”下存款不會先抵銷銀行債務，較容易導致債務違約出現，但委員會認為，即使在極端情況下出現大量債務違約，有關損失將由存保基金向政府借款承擔，並會透過年度供款由各參加機構分攤，這類似保險的概念，亦是設立存保基金的目的。因此，委員會考慮到“總額補償方法”除加快存保基金發放補償之外，也保障銀行業系統性風險蔓延，在考慮各種不同因素後，相信這是個較好安排。

21. 抵押存款

委員會有意見希望提案人澄清，如存款是債務的直接且唯一抵押品時，在“總額補償方法”下是否需要先扣除？

提案人解釋，“特區政府於 2008 年環球金融危機期間實施全額存款保障時並不保障抵押存款，當時業界表示由於銀行向客戶提供信貸、投資或其他相關服務時，可能要求客戶以存款作質押，不對抵押存款提供保障將對很多存款人構成影響，故對於不保障抵押存款提出了較大關注。有見及此，亦考

ca
96
林
A
孫
CS
3
B
Jm
李



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

慮到香港在 2011 年 1 月 1 日生效的‘優化存款保障計劃’亦將抵押存款包括在受保障存款的範圍內，因此在制定第 9/2012 號法律時已將抵押存款定為受保障存款。故不論現行的‘淨額補償方法’或擬改用的‘總額補償方法’，在計算補償金額時是不會先扣除抵押存款。

倘參加機構憂慮啟動存款保障時，擁有作出質押的存款的存款人於收到補償後不償還債務，致使其清算成本增加，參加機構可考慮適當要求借款人提供有別於以存款作質押的擔保，如不動產抵押、其他動產或權利之出質或提供保證人等。

須注意，實施‘總額補償方法’能夠簡化向存款人支付補償的計算方法，縮減參加機構處理資料的過程和加快支付過程，藉此提高存保基金支付補償的效率，從而提高存款人對存款保障制度及整體銀行體系的信心，防止衍生系統性風險，有利於所有銀行的穩健經營，這正是金融安全網所發揮的效用。因此，於權衡‘淨額補償方法’及‘總額補償方法’的利弊後，建議採取更能追求公共利益的方案 — 改用‘總額補償方法’。

事實上，啟動補償時，存保基金將向金管局借入款項進行補償。完成補償後，如在倒閉銀行清算後收回的資金加上存保基金本身可動用的財政資源不足以償還金管局的借款，餘額將向各參加機構徵收補充供款償還；而存保基金則將繼續透過年度供款的繳收累積財政資源。因此，儘管抵押存款在啟動保障後獲得補償，如在清算過程中不能收回，最後將由銀行業界承擔，並無造成公帑的損失。”

委員會有意見指出，因為目前許多銀行服務需要擔保，例如需要存款作抵押，倘若抵押存款不納入保障範圍，存戶很可能不願意用存款作抵押，這將不利於相關銀行服務的正常使用，從而影響銀行業整體運作。由於在“淨額補償方法”下，存戶存款須先抵銷對銀行債務後的餘額才獲存保基金發放



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

補償，所以將抵押存款納入受保障範圍不會有太大問題。然而，在“總額補償方法”下，由於無需抵銷對銀行債務就可由存保基金發放最多五十萬澳門元的補償，這可能產生一些問題。

例如，存戶只有五十萬元存款，如果存款抵押的五十萬元貸款已經使用，按理該存戶在銀行的存貸比是零。但在“總額補償方法”下，該存戶仍可先獲得存保基金發放五十萬元的補償，雖然存戶還需要償還五十萬元的銀行債務，但有關債務就失去了抵押品，也增加無法追償債務的風險。這等情況確實值得委員會注意。

委員會認為存款人因“總額補償方法”而在收取補償後出現債務違約的可能性是存在的，但認同提案人的判斷，這種情況不會很普遍。對此委員會有意見認為解決有關問題可能需要一個更為複雜的補償計算方法，而考慮到透過“總額補償方法”可加快存款人獲取補償及對銀行業的整體穩定性增加信心，將抵押存款納入保障範圍又避免對銀行正常業務造成衝擊，在平衡各種利弊的情況下，相信目前的取向是一個較好做法。委員會認同提案人在“總額補償方法”下維持抵押存款納入保障範圍的立法取向。

22. 澳門銀行撇賬率及對海外銀行澳門分行的監管

如存款人於取得補償後出現債務違約，未能向破產銀行償還債務，則可用作支付債權人包括“存款保障基金”的“破產財產”或有機會減少。由於有關削減“破產財產”清償債權的風險問題涉及澳門銀行存款的債權負擔、銀行撇賬率等具體情況，委員會就此曾向提案人了解。此外，委員會關注政府對於總行設在外地的海外銀行澳門分行的監管，例如會否出現澳門分行因設於外地的總行破產而受到牽連情況，委員會就相關情況亦聽取了提案人的說明。

ca
林
李



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

提案人解釋，根據“總額補償方法”，低於存款保障上限的存款將不再用作抵銷貸款，若存款人在收到存保基金發放的補償後出現債務違約，清算成本可能會增加，或清算人可收回的“破產財產”可能會減少。政府在修訂本法律時已考慮到這一點。政府認為，由於“總額補償方法”僅適用於補償限額(即 50 萬澳門元)以內的存款，超出的部份仍會繼續適用於抵銷貸款，而且銀行的債務違約比率一向不高，加上整體來說分別根據“總額補償方法”或“淨額補償方法”計算的存款保障金額差別並不太大，因此總額補償方法引起的額外清算成本的風險預期有限。另一方面，政府認為簡化銀行匯報系統，減輕銀行行政成本，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。

此外需指出的是，存款人在獲得補償後會否出現債務違約，乃取決於該存款人是否願意履行合約而作出償還，而非取決於用以計算補償金額的方法。考慮到存款人在任何情況下不償還債務須負上法律責任，且因不償還債務而產生的不良還款記錄亦會影響到該存款人日後的借款能力，故相信出現存款人獲得補償後不償還債務的情況不會普遍，此外，清算人在清算程序中可對參加機構的債權採取不同的處理方法以盡量作出追討，如出售貸款的抵押品、將有關債權售予其他銀行或依法向借款人或其保證人作出追討等，因此預期因存款人出現債務違約而導致的“削減破產財產清償債權”風險應相當有限，銀行存款的債權負擔與銀行撇賬率亦不會很高。

根據現行的金融監管制度，對於住所設於本地的銀行以及住所設於外地的銀行在澳門設立的分行(“澳門分行”)均是採取一致性的監管制度及原則，並由金管局負責透過非現場審查、現場審查、專項調查等監管措施，對所有銀行進行持續監管，監測銀行對法律法規的嚴格遵守，確保其具備充分有效的風險管理程序、內部控制系統與反洗錢和反恐融資措施，瞭解其流動性與財務狀況。

ca
yl
林
A
劉
明
子
B
林
李



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

為確保對銀行的有效及審慎監管，金管局一直與外地的中央銀行或監管機構保持着緊密的溝通，按照綜合監管的原則，通過簽署合作備忘錄或按照巴塞爾銀行監察委員會訂定的國際慣例，建立及保持緊密的合作關係，並在此協作的基礎上，金管局與外地的相關監管機構持續透過不定期溝通以及定期舉行的雙邊會議就所關注的經濟金融情況及監管事宜(包括相關澳門分行及其銀行集團的監管信息)進行討論與交流。此外，金管局亦透過參與由外地監管機構舉辦的監管聯席會議及危機管理工作組會議，對全球系統重要性銀行及跨境銀行集團的有效監管與危機處置理的跨境協作進行廣泛討論和信息互換。如金管局在恆常的監管過程或通過與海外監管機關的溝通中發現澳門分行或其總行可能出現無法償還的情況，可按照第 9/2012 號法律第二十三條的規定，要求該澳門分行在澳門備留足夠及無任何責任或負擔的資產，以確保其債務獲得履行。

23. 存保基金的未來發展定位

現時澳門的存款保障基金屬於公共基金性質，這與香港的“存款保障計劃基金”不同(其資金全部來自參與機構)。隨著參加機構每年向存保基金繳納年度供款，存保基金的總額將越來越大(現時為 4 億 1 千萬澳門元)，特區政府首次投放的 1 億 5 千萬的佔比將按年逐漸減少，因此委員會關注到存款保障基金的公共性質會否改變，基金未來發展的定位如何，基金總額是否不設上限？將來基金的總額規模會否與存款總額有固定比例？

提案人解釋，“按照第 9/2012 號法律第二條之相關規定，存保基金具有法律人格，且享有行政、財政及財產自治權的實體。建立存款保障制度的目的是透過向存款人提供保障，藉此進一步完善澳門的金融安全網。至於特區政府向存保基金發放初始撥款(即 1 億 5 千萬澳門元)的原因，除參考了部份海外國家或地區在建立存款保障制度時的做法，亦聽取了業界有關希望特區政

ca
46
林
林
林
林
林
林
林
林
林
林



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

府能對存保基金給與資助以減低業界的負擔的意見，故初始撥款本質為一筆一次性的資助撥款，而存保基金則主要是由參加機構繳納的年度供款擴展規模，並由參加機構共同承擔日後的倘有責任。基於上述原因，存保基金的公共性質並不會改變。

參照海外存款保險制度，一般可被定位為「付款箱」〔“Pay-box”〕，即不涉及市場監管的功能，僅負責存款保障制度的行政管理及向無力償付銀行的受保障存款人發放補償，或在「付款箱」的基礎上加入金融監管的功能。現時，葡萄牙、香港及新加坡是採取前者，而馬來西亞、加拿大及美國則採取後者。就澳門的情況而言，金管局為澳門唯一的金融監管機關，故存保基金按照第 9/2012 號法律第 1 條之規定已被定位為「付款箱」並負責保障存放於澳門的存款及向存款人發放補償，目前並沒有計劃修訂存保基金的定位。

由存保基金維持的營運資金(組成主要包括由特區政府提供的初始撥款以及由銀行每年繳納的年度供款)是設有上限，具體為受保障存款總額(沒有扣除存款人債務的受保障存款額)之 0.3%。在制定該上限時主要是參考了鄰近國家或地區的做法，例如新加坡目前是採用 0.3%訂定基金上限(香港於 2006 年正式實施存款保障時亦是以 0.3%訂定基金上限，其後於 2011 年因將補償上限由 10 萬港元提升至 50 萬港元，故將基金上限下調至 0.25%，以減少銀行的財務負擔)。根據 2017 年 10 月底的數據計算⁴，2018 年度的資金上限約為 4.6 億澳門元，而營運資金的規模在繳納 2018 年的年度供款後將達到資金上限，存保基金到時將具備條件減低年度供款比率或暫停供款。”

24. 年度供款計算方法

現行法律僅按每家參加機構的受保障存款總額計算年度供款，並無考慮

⁴ 根據提案人在委員會細則性審議階段提供的資料，截止 2017 年 10 月，存保基金營運資金的規模約為 4 億 1 千萬澳門元，在收取 2018 年度的年度供款後，營運資金的規模將上升至約 4 億 9 千萬澳門元。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

參加機構的風險承受水平和管理能力。委員會希望提案人進一步澄清，在實施“總額補償方法”下，存款人獲保障的存款結餘不需要再扣除其對銀行的債務，這會否使大型的參加機構需要承擔更多的風險？在實施“總額補償方法”下，參加機構的年度供款計算方法是否需要調整？

根據政府代表所述，“補償方法僅用於釐定向問題銀行的存款人發放補償金額之計算方法，而出現問題的銀行可以是大型或是中小型銀行，且存款人在收取補償後仍須向清算人歸還倘有的債務，所以‘總額補償方法’與大型參加機構會否承擔更多風險沒有直接關係。值得一提的是，實施‘總額補償方法’能夠提升發放補償的效率，從而提高存款人對存款保障制度及整體銀行體系的信心，防止衍生系統性風險，有利於所有銀行的穩健經營，這正是金融安全網所發揮的效用。因此，對於大型銀行，雖然可能出現成本上升的情況，但考慮到‘總額補償方法’能更有效地防止風險蔓延，應該是值得的。

至於年度供款計算方法在‘總額補償方法’下是否需要作出調整，需指出的是，存保基金的營運資金規模預算與“總額補償方法”同樣是按受保障存款總額(即沒有扣除存款人債務的受保障存款額)而釐定，而前者的具體為所有參加機構的受保障存款總額之 0.3%，因此，轉用‘總額補償方法’不會影響營運資金的規模預算。另一方面，為方便計算，並減輕銀行的相關成本，參加機構繳納的年度供款同樣是按各機構的受保障存款總額(即沒有扣除存款人債務的受保障存款額)乘以一個百份比(即 0.05%，詳見 11 月 18 日第 340/2013 號行政長官批示)計算，因此參加機構亦不會因轉用‘總額補償方法’而需要繳納額外的年度供款。事實上，在制定年度供款的百份比時已充分考慮銀行的負擔而將該百份比定於 0.05% 的較低水平，根據 2017 年 10 月的數據，2018 年度的供款總金額約為 7,665 萬澳門元，不高於 2017 年參加機構整體的預計淨利潤以及預計營運支出的 1%；同時，存保基金的營運資金有望

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "林" (Lin) and other illegible marks.



於 2018 年度達至目標水平，屆時將具備條件研究進一步減低供款比率，甚至暫停供款。基於以上考慮，轉用‘總額補償方法’後並沒有需要修改現行的年度供款計算方法。”

25. 銀行風險分級管理

委員會亦關注到在全體大會一般性討論法案時有意見提出，不同銀行按各自管理水平及風險管理能力進行分級，再按評估後分級支付年度供款。

提案人解釋，“根據國際存款保險機構協會（IADI）向環球存款保障機構進行的 2016 年度調查，當中 62 家採用‘劃一比率’（包括日本、泰國及菲律賓），39 家則採用‘風險差別比率’（包括香港、新加坡及馬來西亞）。同時，IADI 並沒有就年度供款的釐定方法提出建議，即是否採用“劃一比率”或‘風險差別比率’並沒國際標準，但目前國際上採用‘劃一比率’卻佔了大多數（62/101）。

實際上，‘劃一比率’及‘風險差別比率’各有利弊。‘劃一比率’的簡單計算便於實施及管理，但可能導致不公平的情況（風險高的銀行與風險低的銀行的供款率相同）。‘風險差別比率’原則上可體現較佳的公平性，但如評估因素未能全面反映各銀行的風險特質，亦可能產生爭議，導致不公平的情況；故需更多的資源配合管理，如定期對所有評估因素進行評估。

經研究，存保基金採用‘劃一比率’較為合適，除借鑒大多數的安排外，亦考慮到自身因素。首先，存保基金的組織架構簡單，日常運作基本由金管局支持，採用‘劃一比率’運作不會嚴重影響或加重相關資源投放的壓力。另一方面，現行的年度供款比率（0.05%）已定於一個較低的水平，每年的總供款額基本低於整體銀行營運支出的 1%，故現行的‘劃一比率’機制，不會對銀行構成重大負擔。”

ca
gf
林
A
林
CS
林
林
林



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會有意見表示對銀行按管理水平及風險管理能力進行分級值得討論。單就存款保障而言，由於供款額較低，分級支付年度供款的迫切性不大。但從銀行業長遠發展計，對不同銀行按管理水平及風險能力進行分級，可能對銀行做風險業務的資本佔用有所影響，這方面才是銀行業所關心的。具體而言，就是銀行在做一筆風險業務時所佔用資本的大小問題，如果不同銀行資本佔用相同則對優良銀行造成不公平。因此，從長遠來說金融管理局就銀行風險管理能力評估以致影響風險業務的資本佔用比率可研究有否條件實施。

政府代表認同委員會成員的上述意見，重申金融管理局一直強調風險為本的監管模式，又承諾會從監管角度加強風險管理這方面工作，並將會主要按“BIS的標準”⁵逐步推行這些政策，但表示這方面與本法案的相關性不大。

Ca
gk
林
A
B
CS
3
B
M
李

26. 法案文本的調整

提案人對法案的細則性審議提供了緊密的合作，在經過顧問團提出技術上建議後，提案人完善了第一條的條文標題。

IV

結論

27. 委員會經對法案進行分析，作出如下結論：

⁵ “BIS” 為 Bank for International Settlements (國際結算銀行) 之縮寫，所指的標準為 BIS 轄下巴塞爾銀行監督委員會(Basel Committee on Banking Supervision)就各類銀行風險所訂定的監管標準。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

- 1) 認為本法案已經具備在全體會議作細則性審議及表決所必需的要件；
- 2) 建議邀請政府代表列席細則性審議法案的全體會議，以提供必需的解釋。

二零一八年二月九日於澳門。

委員會

何潤生

(主席)

馬志成

(秘書)

高開賢

區錦新



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

cr
Ar
CS
i

李靜儀

李靜儀

宋碧琪

宋碧琪

葉兆佳

葉兆佳

邱庭彪

邱庭彪

馮家超

馮家超

林倫偉

林倫偉