



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

第三常設委員會

第 4 /IV/2012 號意見書

事由：《存款保障制度》法案

I - 引言

澳門特別行政區政府於二零一一年十月十一日將《存款保障制度》法案提交予立法會，立法會主席於二零一一年十月十二日，根據《立法會議事規則》的規定，透過第 910/IV/2011 號批示接納該法案。於二零一一年十月十八日召開的立法會全體會議上，該法案經引介和討論後，獲一般性表決通過，立法會主席於同日將之派發給本委員會負責細則性審議及編寫意見書。

為此，委員會分別於二零一一年十一月十日、十二月十二日以及二零一二年三月二十八日和五月三十日舉行了會議，政府代表列席了二零一一年十二月十二日以及二零一二年三月二十八日所舉行的委員會會議，並給予了所需的合作。在法案審議期間，立法會和政府雙方的顧問人員進行了多次會議，就本法案的技術問題進行了廣泛的討論，以便引入必要的改善。

在雙方的配合下，政府於二零一二年四月二十日提交了法案的修訂文本。本意見書對條文的引述，將以法案的修訂文本為基礎，倘有需要更好分析其內容，亦會引述法案最初文本的行文。



II - 引介

根據法案理由陳述，“澳門特區政府於二零零八年金融危機後，因應鄰近地區的做法，採取了存款保障措施，為獲准在本澳經營的銀行提供存款償還保障，但離岸銀行除外”。

鑒於此項措施屬於臨時性質，“故有必要建立一套長期實施的存款保障機制，以便維持存款人對本澳銀行和金融體系的信心，進一步完善本澳的金融安全網，促進本澳金融體系的穩定，同時，有關機制亦規範業界的參與，為自身業務風險和責任作出承擔，相應減少政府的財政負擔”。

此外，“澳門金融管理局主要透過制定監管政策和進行恆常監管活動確保金融市場的穩定。實施‘存款保障制度’無疑將有助完善本澳金融體系的安全網。此外，國際貨幣基金組織在其對離岸金融中心的評估報告中，建議澳門可考慮設立一存款保障制度，以便及時和有效地減少銀行機構倒閉所帶來的後果”。

有鑑於此，“存款償還保障的上限為每家銀行每名存款人澳門幣五十萬元”。而“有關保障由名為‘存款保障制度’的自治基金確保，該基金透過行政法規設立，並由澳門金融管理局提供技術和行政輔助”。

同時，“保障涵蓋一切銀行存款，但結構性存款、不記名存款證、



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

銀行建立的存款及參加銀行的關聯方（例如參加銀行主要股東及行政管理及監察機關成員）的存款不受保障”。

另外，“為實施本法案設立的存款保障制度，已起草了一補充性行政法規，旨在設立存款保障基金並規範其性質、職責、財產和財政制度及組織和運作”。

III - 一般性審議

A - 法律分析

銀行存款，尤其是小額存款人的存款，在當今大部分司法管轄區內，均得到保障，這是為了確保人們對金融體系的信心以及確保金融系統的穩定性。傳統上，可以將銀行存款保障區分為隱式保障和顯式保障，後者透過明確的法律規定，確定在何種情況下以及在何種限度內，銀行存款可享有政府提供的保障；而隱式保障是指，即使政府沒有明確表示對銀行存款提供保障而承擔相關責任，但大家普遍認為銀行存款是受政府保障的情況，這是由於人們不能相信，政府會允許因存款人害怕銀行存款不安全而造成金融體系出現不穩定¹。

直至二零零八年全球金融危機發生前，在澳門並沒有為銀行存款提供明確保障的制度，但一般認為，若有銀行出現困境或資金流動性

¹ 當信用機構出現無償還能力情況時，存款是否得到補償，又或政府是否明確表示不會對銀行存款作保障，在某些地區仍存有含糊不清的做法。有關存款保障的不同形式，可參看 Gillian G. H. Garcia, Deposit Insurance – Actual and Good Practices, International Monetary Fund, Washington DC, 2000 (載於 <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=2982.0>)。



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

不足時，為了避免存款流失，澳門金融管理局或澳門特別行政區政府會做出干預，而在這種情況下，人們會冀盼政府介入保障他們的存款²，尤其是小額存款人的存款，以此來保障對本地金融體系的穩定和信心³。始於美國的二零零八年金融危機以及隨之而來的全球某些大型金融機構倒閉的風險，也使澳門感到有必要像其他司法管轄區⁴那樣，採取措施穩定金融市場，從而對本地銀行存款提供顯式保障，藉以消除當時社會輿論中出現種種的不確定和擔憂感。

根據法案的理由陳述，本法案的目的是透過法律形式規範當局對本地銀行存款所提供的保障。因應二零零八年發生的全球金融危機，存款保障乃當局當時推出的一項緊急措施。為此，澳門金融管理局為履行其作為澳門金融市場監管機構的職能，當時曾向銀行業界發出多個傳閱文件，由於有關措施對澳門金融體系的穩健起著重要作用，所

² 關於國際貨幣基金會就澳門存款保障制度的論述，可參見 IMF Country Report No. 11/264, *Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China: Financial - Sector Stability Assessment*, 第 20-21 頁及 33 頁 (載於 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11264.pdf>)。

³ 近期曾發生的類似情況有澳門匯業銀行事件，期間澳門金融管理局為其提供財政上的協助 (根據第 293-A/2005 號行政長官批示、第 306/2005 號行政長官批示、第 276/2007 號行政長官批示、第 277/2007 號行政長官批示、第 278/2007 號行政長官批示以及第 55/2008 號行政長官批示)。

⁴ 香港實施的存款保障計劃與本法案所規定的制度相似。根據香港現時的存款保障計劃，每一名存款人存於受保障戶口的款項可獲最高為港幣五十萬元的保障 (不論存款貨幣；存款保障以每一家銀行計算)。香港存款保障計劃旨在保障存放於設在香港的銀行的存款，不包括其他金融投資產品。受保障的銀行帳戶包括銀行一般業務的儲蓄戶口，但不包括年期超過五年的定期存款。透過投資工具 (例如，證券或外幣投資) 獲取收益的結構性銀行存款、不記名形式的存款 (例如，不記名存款證) 和離岸存款一概不受保障。香港存款保障計劃的法律制度於二零零四年五月開始生效 (“存款保障計劃條例” 第 581 章 http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/B9A9B4138D17E98F4825755EF001EBF9A?OpenDocument&bt=0)，而香港存款保障委員會成立於二零零四年七月，但存款保障要到二零零六年九月有關內部運作規則通過後才開始正式實施 (參看 <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/bc/bc05/reports/bc050630cb1-2344-e.pdf>)。存款保障計劃到了二零一零出現了較大改變。直至二零一一年一月止，最高保障金額為港幣十萬元 (參看 <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/ord/ord011-10-e.pdf>)。透過將該金額提升，幾乎 90% 的銀行存款列入受計劃保障範圍。



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

以現在應該通過立法會進行立法，以使存款保障制度更加完善和系統化。

澳門金融管理局起初將《澳門特區政府全額存款保障的具體範圍及操作規則》⁵所採取的規範措施通過二零零九年四月三日第020/B/2009-DSB/AMCM號傳閱文件發出。根據該傳閱文件，按照經七月五日第32/93/M號法令核准的《金融體系法律制度》的規定，澳門特區政府將提供全面性的存款保障措施，適用於該法律制度許可的銀行存款，不設上限，不論存款的貨幣種類（澳門幣和其他貨幣同時包括在內）。當時不論本地或非本地存款人均享有存款保障，但不包括離岸銀行的存款和與有關銀行有關聯的存款人，如銀行關聯公司的成員。不受保障的還有：（1）用作抵押的存款；（2）某些結構性存款，當中所指的是收入與投資工具掛鈎的存款；（3）不記名票據；或（4）其他金融產品：互惠基金、債券或股票。保障有效期定為二零零八年十月十四日至二零一零年十二月三十一日，並具有追溯效力。

向銀行客戶發放存款保障制度的補償必須取得經濟財政司司長的預先許可，具體操作由澳門金融管理局負責執行，當中包括對存款人身份、存款是否在保障範圍之內以及補償金額的確認。補償金額的計算是以受保障存款金額減去欠有關銀行的債務金額，如貸款、信用卡欠款等。

隨後澳門金融管理局發出二零一零年十二月三十日第

⁵ 澳門金融管理局發出的二零零九年四月三日第020/B/2009-DSB/AMCM號傳閱文件，載於http://www.amcm.gov.mo/rules_and_guidelines/pRules.htm。



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

043/B/2009-DSB/AMCM號傳閱文件，訂定《澳門特區政府存款保障延續措施的具體範圍及操作規則》⁶。這個新制定的保障制度與原來的制度類似，但設有向每一家銀行的每一名存款人發放補償金額的上限，金額為澳門幣五十萬元。因此，存款保障的最高金額設有上限。然而，當存款人在多家本地銀行擁有多個受保障存款時，該補償上限便須分開處理。傳閱文件進一步解釋對外幣存款的處理，規定保障的補償金額將兌換成澳門幣計算。此外，聯名帳戶的各持有人獲平均補償存款，但帳戶持有人之間另有約定，且已獲銀行確認存款所屬者除外。該傳閱文件還對信託帳戶以及由所有人的代理人存入的款項如何獲得補償的標準作了規範。此保障制度於二零一一年一月一日開始生效，並沒有設定實施限期，所以直到現在該制度仍然適用存於澳門銀行的存款。本法案的目的是以法律的形式制定一個更全面和適當的規管銀行存款保障的法律制度，避免因澳門特別行政區政府只透過澳門金融管理局發出單純傳閱文件的方式提供保障而令人懷疑其保障是否充分。

在細則性審議銀行存款保障制度期間，委員會對多項重要問題進行了討論。值得注意的首要一點是，如何從法律上對存款保障基金進行規範的問題。因為法案規定由該基金確保存款人獲發的補償，惟其組織架構和運作將留待稍後才作規範（法案第二條）。委員會認為適宜向政府提出建議，有關存款保障基金的組織架構及其運作的一般性規則，應以法律的形式加以規範，尤其應對基金須遵循的一般性原則加以明確規定，也應當對所採用的財政制度最低限度在其基本方面加以規範，特別是規

⁶ 澳門金融管理局發出的第 043/B/2010-DSB/AMCM 號傳閱文件，載於澳門金融管理局網址 http://www.amcm.gov.mo/rules_and_guidelines/pRules.htm.



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

定基金須每年提交營運帳目和結果。然而政府認為，對該等事宜更適宜在為本法案制定補充行政法規時加以規範。對此委員會已注意到政府在這方面的立場。

在對存款保障基金進行討論時的另一個問題是關於該基金的法律屬性問題。儘管法案賦予該基金法律人格並享有行政、財政和財產自治權，但沒有對其具有公法或是私法的屬性加以說明。對於存款保障基金所屬性質的疑問，主要是因為其資金的不同來源所導致。首先，該基金由澳門特別行政區政府給付澳門幣一億五千萬元的初始撥款（法案第二十二條），日後基金的資本額會隨著參加保障制度機構每年繳付的供款而逐步遞增（法案第十二條）⁷。根據政府解釋，雖然存款保障基金的資本來自政府和私營機構，但它將類似汽車及航海保障基金⁸，仍屬於公共性質的基金，而且在行政上由澳門金融管理局提供輔助。這意味著在預算安排方面，存款保障基金的預算須納入澳門特別行政區年度總帳目當中。

與此同時，委員會與政府亦就存款保障制度參加機構的涵蓋範圍進行了討論（法案第三條）⁹，並要求當局闡釋其立法取向，以說明是否所有在澳門經營業務的離岸金融實體一概被排除在本法案之外。另一方面，委員會還要求當局解釋有關受保障存款的制度，尤其須指明哪些屬於不受保障的銀行存款（法案第四條）。有關第一點，政府就其立法取向

⁷ 基於參加機構於本法律生效之當年及翌年獲免除繳納供款(法案第二十一條)，所以直至二零一四年止，存款保障基金的資金僅由政府提供。

⁸ 十一月二十八日第 57/94/M 號法令第二十三條第一款明確規定，汽車及航海保障基金屬於具有行政、財政和財產自治權的公法人。

⁹ 離岸銀行業務受十月十八日第 58/99/M 號法令所適用的法律制度規範。



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

所作的解釋是，存款保障制度不包括於澳門從事離岸業務而住所設在外地的銀行、其分行和附屬機構以及其他金融實體。至於不受保障的銀行存款，政府解釋稱，存款保障制度的立法取向不包括公共實體、參加信用機構本身的存款（包括其管理和監督機構的成員），或與其中參加機構有關聯利益的第三方的存款，尤其是回報能力與金融市場風險和表現間接掛鈎的銀行存款，也不受保障。

另一個在細則性審議時值得關注的一點是，法案的最初文本設定了補償金額的上限，金額為每一家銀行澳門幣五十萬元¹⁰，但同時又規定行政長官可透過批示修改該金額數目（法案最初文本第五條）。正如以前對此所作的理解¹¹，由立法會以法律形式所實質性規定的某一制度，日後不可被另一效力較低的法規修改，因為根據《澳門特別行政區基本法》以及第13/2009號法律（訂定內部規範的法律制度）¹²的規定，這將會與澳門特別行政區規範性淵源的位階相抵觸。立法會以往亦曾就該問題進行過討論，因此，現在委員會按照過去的做法，建議在法案中刪除可透過行政長官批示調整補償上限的規定，同時也主張刪除訂明存款保障補償金額上限的條文，改為由補充性行政法規訂定該補償金額上限。政府表示，根據法案的立法原意，日後補償金額上限將定為澳門幣五十萬元。

¹⁰ 委員會曾向政府指出，當局在限額補償時採用以每一家參加機構計算的立法取向，可以使到存款人選擇在不同信用機構開設戶口，存放相等於保障金額上限的存款，從而增加存款人受保障存款合共的數額。這樣可以導致本地銀行業出現各家銀行相互競爭扭曲的情況。根據澳門金融管理局資料，現時有二十八家銀行獲准在澳門經營業務、三家為總部設在本地之銀行、九家為外地銀行之附屬銀行、十六家為外地銀行分行(http://www.amcm.gov.mo/banking_sector/cBank.htm)。

¹¹ 參見第一常設委員會二零一一年三月十四日第 1/IV/2011 號意見書第 24 頁（《年資獎金、房屋津貼及家庭津貼制度》法案）；第二常設委員會二零一一年七月二十九日第 3/IV/2011 號意見書（《殘疾津貼及殘疾人士免費衛生護理服務的制度》法案）第 10 頁；第二常設委員會二零一二年二月二十日第 2/IV/2012 號意見書（《非高等教育私立學校教學人員制度框架》）第 37 頁。

¹² 特別是根據第 13/2009 號法律第三條的規定。



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

委員會注意到政府在這方面的立場。

在法案細則性審議期間，委員會也就釐訂補償金額的方法進行了討論。委員會的主要疑問在於法案第六條第四和第五款的理解和執行方面（法案最初文本第五條），分別有關“信託帳戶”（第四款）以及當“存款由其所有人的代理人存入”時（第五款）的補償金額訂定問題。由於澳門欠缺規管信託帳戶¹³的完備法律制度，而這種源自英美法律體系的概念，在外地法律制度中可以不同方式出現，所以使得這一問題顯得尤其複雜。另一方面，第五款所要涉及的顯然是存款結餘的受益人為第三人而非持有人的情形，這種情形發生在金融投資基金¹⁴的場合，而在這種情況下特別難於查明存款補償誰屬。基於該條文在實際操作上的困難，以及條文在澳門的實際環境中用處有限，所以提案人最後刪除上述兩款，而委員會亦對政府的選擇表示接受和贊同。

關於啟動保障的制度（法案第七條），因為法案沒有就此作詳細規定，所以委員會在細則性審議法案期間也對此進行了討論，認為應當就存款保障基金對受保障存款所作出的補償¹⁵設定法定期限，因該期限可確保存款保障一經啟動後，存款人能真正和適時取得補償。同時，委員會認為相當重要的是法案條文應明確規定，法院一經宣告參加保障制度

¹³ 十月十八日第 58/99/M 號法令（關於訂定離岸業務之一般制度）第三十條及繼後條文關於離岸信託管理(trust)方面作出了個別性的和不完整的規範，並界定了適用於離岸業務的法律制度。

¹⁴ 似乎本法案有關規定取自於香港存款保障計劃，當中包括只由一名存款人開立的個人帳戶以及由多名持有人開立的聯名帳戶，而後者每一名存款人在存款保障下均可獲得上限為港幣五十萬元的補償。而某一類信託管理帳戶(bare trust)，以及當存款人以客戶利益為目的開立帳戶(“client account”)，同樣享有這種存款保障。

¹⁵ 該期限不妨礙行政程序法典就其他行政行為而可適用的一般期限。



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

的機構破產，存款保障必須隨即啟動。此外，參加機構本身同樣亦可申請啟動保障，儘管這種情況的發生並非常見。對於存款保障基金因其本身責任而長時間未能如期發放補償而沒有合理解釋時，委員會認為可考慮明確規定存款保障基金應當繳付過期利息予存款人。就委員會提出的法院宣告參加機構破產後隨即啟動保障的建議，政府表示接納，至於其餘的建議，政府認為應留待日後補充性行政法規進一步加以規範。對此，委員會希望日後透過制定行政法規訂定的啟動保障制度，可確保有效落實和迅速發放存款補償。

委員會進行討論時特別注意到另一個問題，就是應否透過法律規定，將本地僱員的公積金納入一個涵蓋範圍更廣泛的存款保障制度內，且不設受保障存款的上限。作出這種安排的原因是因為本地營運的公積金，尤其公共行政人員公積金制度，均會把銀行存款作為投放供款的選擇之一¹⁶。事實上，銀行存款被視為最為穩健的投資項目，並可避免諸如債券或股票為能獲取豐厚的年度回報而須面對的市場風險。然而，將本法所規範的存款保障一般性制度適用於公積金在銀行建立的存款帳戶極為不恰當，因為公積金身為銀行帳戶持有人，只能享有作為一名存款人的存款保障，上限為澳門幣五十萬元。按每名公積金受益人所佔的比例計算，該補償金額微不足道（此外，相關的特定受益人也可能同時是其銀行存款的受保障人）。故此，委員會建議考慮對僱主為其員工退休

¹⁶《公務人員公積金制度》經第 8/2006 號法律核准後，透過第 15/2006 號行政法規訂定由退休基金會向供款人提供作出投放供款項目的選擇，包括：（一）環球股票投資基金；（二）環球債券投資基金；（三）銀行存款組合。根據刊登於二零一二年四月五日《澳門特別行政區公報》第 14 期第二組的澳門退休基金會公告之澳門特別行政區公務人員公積金制度年度活動報表（載於 http://bo.io.gov.mo/bo/ii/2012/14/avisosoficiais_cn.asp）二零一一年的投放供款項目當中，供款總額之 27% 為“銀行存款組合”。



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

保障而透過公積金投放的銀行存款或類似安排的銀行存款，提供不設上限的保障制度。委員會認為最重要的是確保員工（或相關僱主）用作退休之用的儲蓄，不會因為接受公積金投放供款的信用機構倒閉而化為烏有。政府經慎重考慮該問題後，最終認為目前不宜透過正在審議的法案針對（公營或私營）公積金設定特別保障制度，同時，亦不應為公積金投放的銀行存款提供不設上限的存款保障。這是基於本法案並不適宜對公積金或者是其他養老金在銀行的存款提供公共保障，儘管某些基金確實以銀行存款的方式進行投資。對此，委員會注意到政府的這一立場，並希望儘早為本澳僱員的公積金建立全額保障。

委員會也希望政府進一步澄清是否適宜就現行金融體系法律制度中所使用的“澳門貨幣暨匯兌監理署”的法律表述加以修改，這是因為本法案將修改七月五日第 32/93/M 號法令核准的《金融體系法律制度》第八十三條第二款，而第 18/2000 號行政法規已將這一名稱改為“澳門金融管理局”。委員會認為，可以將《金融體系法律制度》中出現“澳門貨幣暨匯兌監理署”名稱的所有條文加以修改，然後將修改後的文本重新公佈。在此背景下，有意見更認為可考慮修改澳門金融管理局的名稱（及其縮寫）¹⁷。政府經考慮委員會的建議後認為，由於修訂《金融體系法律制度》的準備工作現正接近尾聲，所以，將澳門金融管理局名稱的修改留待日後當有關工作進入立法修訂程序時較為適宜。委員會接受政府的解釋，但同時希望當局能早日解決上述名稱存在差異的技術問題。

¹⁷ 葡文名稱縮寫方面則存有一個技術差異的問題，因為所採用的縮寫“AMCM”（即“Autoridade Monetária e Cambial de Macau”）有別於第 18/2000 號行政法規所規定的澳門金融管理局葡文名稱“Autoridade Monetária de Macau”。



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

委員會討論的另一個問題是關於本法案生效日期，而法案最初文本將生效日期定為法律公佈後翌年一月一日（法案第二十四條）即二零一三年一月一日。由於法案已經訂明參加機構於生效當年及翌年獲免除繳納供款（法案第二十一條），有意見認為應縮短法律公佈至生效的期間。委員會的建議得到政府接納，現改為本法律自公佈日後滿九十日起生效。

最後，委員會認為存款保障制度對於確保澳門金融體系的穩健起著重要作用，同時，該制度可在本地銀行出現資金不足或須宣告破產時，為本地存款人的儲蓄提供適當保障。同樣重要的是，為充實本法案而制訂的補充性行政法規，必須能使到存款保障制度更加完整，以對存放於澳門特別行政區信用機構的存款提供充分和有效的保障。

B. 財政分析

《存款保障制度》法案的目的，旨在透過設立“存款保障基金”（簡稱基金）和訂定相關的基本規範，來設立存款保障的一般制度。

基金的組織、管理和運作，以至每一存款人最高的補償額，將由補充性行政法規訂定。至於參加機構的年度供款比率，以及倘有的補充供款比率，則由行政長官以批示為之。

為更易了解基金的財政規模和運作，本分析參考了一些財政上的指標，這些是以對存款所進行的調查和金融管理局（簡稱金管局）所做的



研究，甚至該局所公佈的有關貨幣和財政的統計數據作為依據。

設立基金的理由和目的

從宏觀經濟的角度看，基金的建立有穩定金融體系的作用，避免銀行因缺乏償還能力，或因沒有足夠的流動資金來保障客戶對存款的可支配性(個別危機)，繼而引發公眾對本地銀行體系產生全面的信心危機(制度危機)。

事實上，任何一家銀行，不論其財政狀況好壞，都不會具備足夠的流動資金即時(或在非常短的時間內)退回所有或大部分的存款。存款保障制度的存在，可化解或舒緩在毫無根據的情況下或因虛假謠言而引發的擠提風險。

從微觀經濟的角度看，基金的建立是使存款人的存款在某特定銀行內無法支配時，在一定的償還限額之內得到補償。基金保障一旦啟動，存款人將可避免涉入漫長的破產訴訟程序，並且這種訴訟人力成本甚高，全部或部分償還曠日持久，問題甚多。

這樣，基金就成為一種存款保障的體系，以對抗一家或多家參加銀行一旦出現能力問題，無法在特定的條件下和相對短的時間內償還全部或部分存款人存款的情況。

除特區政府初始撥款的資本出資之外，每一參加銀行向基金出資，



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

將使這種保障更加穩固，並促進對銀行風險的良好管理，因為一旦啟動存款保障，所有的參加銀行將會按照本身在基金的出資份額，分攤有可能出現的損失。相應地，澳門特區政府無需再根據現有的保障制度，在一定的限額之內，單獨承擔因銀行存款的財政撥備而出現的風險。

因此，這種存款保障體系是由混合性質的存款保障基金所提供的，該基金的資本由公共出資和私人出資所組成，擁有一個明確及預先設立的資本額，用以抵抗可能出現的風險並啟動相應基金的保障。

存款保障基金的目標與金管局對金融體系監管和控制的職責具有互補性。

以基金為代表，並以所有在澳門從事業務的商業性銀行¹⁸強制出資而構成的存款保障體系，將成為維護金融安全的一種網絡，而其中很重要的一部分則在於對金融機構進行嚴格的規管和監察，而該等職能是由金管局所擔當的。

故此，基金（存款保障制度）並不在於解決對銀行體系的普遍信心危機（系統性危機），而僅在於為存款人在一家或兩家中小型銀行中的存款無法支付時提供補償保障（局部性危機）。

對金融體系的流動性、償付能力及其效率作出監管，是金管局本身

¹⁸ 亦包括郵政儲金局的業務，但獲許可專門從事離岸業務的銀行除外。



的一項權限，而該項權限已經超越了基金的主要目的。

同時，基金為承擔其責任所具備的財政資源，遠低於金管局在穩定澳門特區貨幣和金融體系的範疇內，為履行本身職責和權限所具備的財政資源。

毫無疑問，對金融體系的良好規管與監察應成為基金設立、發展和穩定的指導性制度架構。在這種規管下的金融機構的質素以及在金管局監管下的良好風險管理政策與措施，將會減低因某一個或多個參加機構在流動性和償還能力出現困難時，需要動用基金的機會。

在這一制度架構下，理應在基金和金管局之間建立一種有效溝通，尤其是在參加機構的財政狀況的信息交換方面，並且這種信息交換應當以對每一參加機構的流動性、償還能力和風險級別而進行的系統性預先評估作為補充。

存保基金的財政特徵簡介

存保基金¹⁹的主要財政特徵與變化如下：

除獲許可專門從事離岸業務的銀行外，所有具准照在特區營運的商業銀行，必須以“參加機構”的身份對存保基金出資；

¹⁹ 根據澳門金融管理局提供的資料，其中一部分以 2011 年 6 月向銀行機構進行的存款問卷調查結果為基礎。



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

對每一參加銀行/每名存款人的補償金額上限為澳門幣 50 萬元(政府表示擬透過行政長官批示訂定金額)；

存款人無需申請納入補償保障範圍，因為該保障在所有的參加機構均強制性存在；

受保障的合資格存款得以澳門元、港元或其他任何外幣為單位；

非本地居民的存款同樣受保障，但在從事離岸業務的銀行的存款除外²⁰；

以退休基金管理機構的名義設立的存款亦符合保障資格，但不論其金額及該基金參與人數的多少，每項集體存款的補償金額上限僅為澳門幣 50 萬元²¹。

公共實體、參加信用機構本身或對參加機構有重大利益的第三人的存款，不受保障；

在啟動保障時，補償按淨額基準計算，即須從存款人獲保障的存款中扣除其倘有的債務；

²⁰ 2011 年 12 月 31 日，非本地居民的存款總額為澳門幣九百二十九億元，當中的澳門幣二百七十八億元屬兩家擁有經營離岸業務許可的銀行的存款，而澳門幣六百五十一億元則屬非離岸銀行的存款。

²¹ 於 2010 年 12 月 31 日(根據金管局 2010 年度報告)，本澳 41 個私人退休基金的資產總額達澳門幣六十二億元，涵蓋僱員八萬零五百二十人(私營部門勞動人口的 29.4%)。



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

存保基金的初始資本為澳門幣一億五千萬元，全數由特區政府的公共資金承擔；

參加機構在“存款保障制度”生效之當年（原則上為2012年）及翌年（2013年）獲免除繳納年度供款；

該豁免的臨時期限完結後，每一參加機構須繳納的年度供款比率為於上一年十月三十一日所錄得的受保障存款餘額的0.05%²²。每家參加機構的最低供款額為澳門幣一萬元；

在釐定參加機構供款比率時的考慮是，對銀行經營成本不加重多於1%的負擔，以及參加機構不會因向存保基金繳納供款而將成本轉嫁給存款人；

根據金管局的預計，二零一四年參加機構的供款綜合金額，約為澳門幣四千四百萬元²³；

該金額是按預計為澳門幣八百八十億元的受保存款綜合金額乘以0.05%的供款比率 [澳門幣880億 × 0.05% = 澳門幣4400萬] 計算所得；

²² 此百分比略高於香港存款保障制度所訂定的百分比（視乎每家銀行的風險評級，供款百分比介乎0.0175%至0.049%之間）。但是，香港的制度是以存款人在同一家銀行的受保障存款淨值作為計算基礎。

²³ 根據金管局最嚴謹的估算，金額為澳門幣四千三百七十九萬元。



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

據金管局表示，受存保基金全面保障的存款人達 95.9%；

存保基金的理想資本額為澳門幣三億元。考慮到銀行體系中可預期的存款增長，若每年的供款為澳門幣四千三百七十九萬元或略高於此金額，大概在三年到三年半的時間內，便能達到這一理想的資本額；

存保基金理想資本額的計算方法是，以系數 0.3% 乘以澳門幣八百八十億元的受保障存款綜合金額 [$0.3\% \times$ 澳門幣 880 億 = 澳門幣二億六千萬]，再加上存保基金在未來數年預計為澳門幣四千萬元的運作開支而計算得出；

用作乘以受保障存款綜合金額的 0.3% 系數，是存保基金參考如新加坡及香港等國家及地區的經驗後所採納的；

存保基金的理想資本額是參照如國際貨幣基金等國際組織的建議而設定，目的是為了能有足夠能力抵銷兩家中等規模的銀行同時出現無償還能力的風險；

除了澳門幣三億元的資本額外，存保基金在啟動保障向存款人給予償還時，如資金出現不足，還可向金管局借款，借貸限額可高達澳門幣一百三十億元（即存保基金資本額的四十三倍）；



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

由於大部分存款（約 78%）集中在合共二十五家參加銀行²⁴中的首五家銀行，金管局可提供的貸款限額是以能抵銷五大參加機構之中的兩家受保護存款而計算出來的，所以它的數值遠超過存保基金的資本額；

金管局可提供的澳門幣一百三十億元貸款，約相當於在二零一二年三月²⁵底澳門特區所錄得的澳門幣一千二百八十七億七千二百萬元的外匯儲備（脫離澳門特區財政儲備後）的 10%；

在特別情況下，尤其是啟動保障後，由於需要重新集資以及向金管局償還貸款，存保基金可根據行政長官的批示，要求參加機構繳納補充供款；

存保基金將採用特定的會計制度來編製年度帳目，這些帳目既受內部監管，也受在財政局登記的其中一間審計公司的外部審計。

結論和建議

存保基金除了對本地銀行體系的小額存款人提供一個相當合理的保障之外，也毫無疑問有助於維持澳門特區金融體系的穩固發展。

²⁴ 根據刊登於《澳門特區公報》的 24 家商業銀行 2011 年 9 月 30 日的分類試算表，以及郵政儲金局方面的資料顯示，客戶存款的分布情況如下：處於首位的五家銀行 - 78.3%、第二位的五家銀行 - 16.0%、第三位的五家銀行 - 3.5%、第四位的五家銀行 - 1.7% 及最後五家銀行 - 0.5%。

²⁵ 此外，2012 年 3 月底的澳門特區外匯儲備相當於流通貨幣（澳門幣）的 20 倍，佔綜合澳門幣 M2 的 161%。然而，如果 M2 包括各幣種以及本地和非本地居民的存款，則外匯儲備所佔比率分別下降為 41.5% 及 32.3%。



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

在推行通過存保基金而設立的存款保障制度的同時，金管局也應對金融體系作出持續和有效的監管。

金管局的財政狀況非常良好，尤其是它的資本儲備和其中屬澳門特區外匯儲備的資產價值。因此，在有需要啟動存款保障和存保基金的資金（按計劃，應達到的理想金額為澳門幣三億元）出現短缺時，金管局有充裕的財政能力向存保基金提供巨額貸款。

對於“存款保障制度”的推行及其相關補充規範方面，委員會提出的財政建議主要涉及以下各方面：

(1) 具高透明度的年度帳目的重要性。存保基金的負責人應讓公眾清楚知道其每年帳目的狀況，例如編製符合存保基金目的的詳細活動報告及財務報表，並交由私營及/或公營的實體進行獨立的外部審計；

(2) 澳門特區外匯基金就存款總額的覆蓋率。適宜有系統地跟進該覆蓋率的走勢，尤其是非本地居民存款增長對該覆蓋率所造成的影響。就本地銀行存款總額（不包括公營部門和離岸機構的存款²⁶）而言，非本地居民存款額錄得非常顯著的增幅，由二零零一年十二月的澳門幣一百六十九億元上升至二零一一年十二月²⁷的澳門幣六百五十一億元，現

²⁶ 二零一二年三月貨幣和金融統計，以及二零一二年十二月三十一日兩間持有離岸准照的機構的試算表。

²⁷ 必須考慮到澳門特區與廣東省之間無論在人口、創造財富（生產總值）以至個人及企業的儲蓄等方面都存在很大差異。此外，在整個珠江三角洲區域內資金和人口的流動正不斷加大。據 2012 年 3 月的估算，澳門特區外匯儲備覆蓋 42.4% 的本地居民存款和約 32.3% 的非本居民存款。



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

時的比重為 23.9%；

(3) 考慮檢討參加機構年度供款的標準。在適當的時候，將適用於所有參加機構的 0.05% 的固定供款比率改為按風險標準 (rating) 來作衡量和區分，例如根據每個參加機構的償付能力比率及/或是否符合清償能力指標而釐訂不同級別供款比率。

IV

細則性審議

除一般性審議外，委員會亦根據《立法會議事規則》第一百一十九條規定，細則性分析法案具體內容是否與獲一般性通過的法案的立法精神和原則相符，以確保法律規定在技術上是妥善的。

第一條 – 標的

修改了該條第一款的行文，以更好地反映法案的立法原意，亦即訂定為存放於澳門銀行的存款，不論貨幣種類，均提供存款保障。

為使法案的兩種正式文本保持行文上的一致，整個法案文本中的“償還”的表述被“補償”所替代，但該行文的修改並不是為了改變存款保障制度或存款保障支付義務的法律性質。

第二條 – 存款保障基金



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

存款保障基金乃具有法律人格並享有行政、財政及財產方面自治權的基金。澳門金融管理局對該基金提供技術和行政輔助，但不應將之與澳門金融管理局相混淆。根據本法案訂立的制度，存款保障基金的組織、管理和運作將透過補充性行政法規訂定，這些規定應確保其按照現行的公共會計制度提交、公佈及稽查年度賬目。

根據慣例以及第18/2000號行政法規，將澳門金融管理局簡稱為金管局，葡文縮寫為AMCM，儘管這一縮寫實際上對應著“澳門貨幣暨匯兌監理署”名稱的縮寫。

第三條 – 參加機構

住所設於澳門特別行政區的銀行、住所設於外地的分行以及郵政儲金局，均必須參加存款保障計劃，這是因為該等信用機構已獲許可在澳門從事業務（法案第三條第二和第三款）。在離岸銀行制度下經營業務的金融機構不得參加存款保障制度，當中包括住所設於外地的離岸銀行分行和附屬公司。雖然法案沒有明確指出，但存款保障計劃同時不包括法案第三條第一款未有規定的在澳門從事業務的其他信用機構（但郵政儲金局除外）和金融公司²⁸。

第四條 – 受保障的存款

²⁸ 有關在澳門從事業務的金融機構的清單可參閱澳門金融管理局以下網址
http://www.amcm.gov.mo/banking_sector/Pbank_info2.htm.



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

存款保障制度包括所有在參加機構建立的現金銀行存款，不論存款貨幣種類（澳門元或其他貨幣）以及存款人是否為澳門居民。應當指出的是，本澳相當部分的銀行存款不屬於澳門元，因此，存款保障基金在進行補償時，有需要將相關存款折算為澳門元。同樣值得注意的是，相當部分的存款為非本地居民，尤其是為在澳門開設銀行帳戶的外地投資者所有。

基於立法取向，法案第四條盡數列舉了存款保障制度不包括的在參加機構建立的銀行存款，其中包括銀行本身建立的存款（或銀行主要股東以及其行政管理及監察機構成員建立的存款），公共實體建立的存款，銀行能對管理產生重大影響的企業所建立的存款，回報取決於任何投資金融產品的存款或不記名存款證。此外，存款保障也不包括參加機構擁有百分之五十以上的投票權，又或能對管理產生重大影響的企業在該參加機構所建立的存款（法案第四條第三項），以及參加機構的主要股東在該參加機構所建立的存款（法案第四條第四項），兩者同樣被排除在存款保障制度以外。

主要股東的概念是按照七月五日第32/93/M號法令核准的《金融體系法律制度》第四十條第二款規定的主要股東定義，即在受出資之機構內代表最少10%之資本或表決權之直接或間接出資者，或以其他方式在該機構的管理方面有可能產生重大影響者，視為主要出資。同樣，存款保障制度也不包括參加機構股東擁有百分之五十以上的投票權，又或能對管理產生重大影響的企業在參加機構所建立的存款（法案第四條第五



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

項)，以及參加機構行政管理及監察機關成員，或該等成員擁有百分之五十以上的投票權，又或能對管理產生重大影響的企業在該參加機構所建立的存款（法案第四條第六項）。

應注意的是，存款保障制度不包括的存款，僅指參加機構的行政管理及監察機關成員在從事公司業務的參加機構而建立的存款，而非指該等成員在沒有出現利益衝突或沒有佔有主導地位的其他參加機構所建立的存款。法案最初的規定是，該等行政管理及監察機關成員擁有百分之五十以上的公司資本（而非百分之五十以上投票權），但考慮到重要的是投票權的控制而非公司資本的持有，因此修改了這一規定，以符合《商法典》第二百一十二條第一款及七月五日第32/93/M號法令核准的《金融體系法律制度》第四十條第二款之規定。對管理產生重大影響的標準，總體上具有不確定性，需要存款保障基金就每一個案加以認定，故此，縱使當事人沒有百分之五十以上投票權，仍須因應個別實際情況而判斷其是否對企業或參加機構產生重大影響。有時儘管當事人操控少數公司資本，但已足以對公司管理產生重大影響。

第五條 - 補償限額及支付貨幣

法案的最初文本規定，每家參加機構支付的最高補償金額為澳門幣五十萬元。同時規定，倘有需要，該補償金額上限可經行政長官批示予以調整。但由於這種立法取向不符合法律規範的位階以及第13/2009號法律的規定，所以政府最終決定刪除法案原來設定的補償金額上限，改為透過補充性行政法規訂定該項金額。但對於每名存款人在每一參加機構



的銀行存款可同時獲得存款保障的立法取向，則維持不變。

第六條 - 訂定補償金額

法案規定，在釐訂補償金額時，須以存款人在啟動保障之日在參加機構獲保障的存款結餘，加上計算至當日的利息及扣除存款人對參加機構的倘有債務及計算至當日的利息後的金額為準（法案第六條第一項）。基於此，當出現存款補償時，有需要進行債務抵銷²⁹程序，按照每一存款人在啟動保障的參加機構所持有的帳戶以及對該機構所負有的債務，計算每一存款人的資產和負債，從而透過抵銷確定存款保障基金須支付的結餘，金額不超出存款補償金額上限。外幣存款的結餘須按澳門金融管理局於啟動保障之日釐訂的適用匯率，折算成澳門幣結餘，並規定兌換率的釐訂應及時作出，不宜延誤，且須反映啟動保障之日國際匯市價格，以合理匯率把外幣存款折換成澳門元作補償。

根據法案第五條規定，聯名帳戶的各持有人獲平均補償存款，但帳戶持有人之間另有協定，且在啟動保障日之前已獲參加機構確認者除外，由此可以對補充金額在聯名帳戶持有人之間的分配進行不同處理，聯名帳戶的各持有人可以在每家參加機構獲得不超出上限的存款補償。該條在法案的最初文本中有兩項規定，但考慮到在實際操作上將會特別複雜，在啟動存款保障時將會嚴重阻礙存款保障基金的運作，並且考慮到澳門實際環境，其作用不大，故將該兩項規定刪除。其中的第一項規

²⁹ 關於債務抵銷，可參見《民法典》第八百三十八條至八百四十七條的規定。



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

範存放於“信託帳戶”款項的補償（法案第六條第四項），而第二項則規範對“存款是由所有人的代理人存入”的補償（法案第六條第五項）。刪去這兩項後，銀行帳戶的持有人在這兩種情況下，將按照存款保障的一般制度獲得補償，而根據具體適用於這種情況的法律制度，該帳戶持有人應當把補償金額適當退還予其所代表的受益人。

第七條 – 啟動保障

法案規定，當金管局行政委員會就參加機構無法或顯示出無法向有關存款人給予償還作出決議並經行政長官批准，存款保障基金依職權啟動本法律設立的保障。按照這種立法取向，在這種情形下就存款保障基金啟動保障所作的決定具有約束力，而金融管理局則從實質上負責審查參加機構的財政狀況，而在跟進本地信用機構財政穩健性時，倘若金融管理局發現參加機構確有可能無法向有關存款人給予償還時，將作出啟動存款保障的建議。而當金融管理局就某一特定的參加機構認為須要啟動存款保障時，須獲得行政長官的許可。為此，澳門金融管理局須考慮參加機構或其公司集團在其他司法管轄區的下屬企業的財政狀況，尤其在當在某一其他司法管轄區已經啟動存款保障制度時；當某一參加機構經法院判決宣告破產時，存款保障基金也將依職權啟動存款保障。在這種情況下，由於某一法院已認定某一參加機構已處於破產境地，這已足以表明該機構無法履行向相關存款人悉數償還存款的責任，此時將無可避免啟動存款保障。

存款保障基金啟動保障後，相關的參加機構須在適當限期內提供有



關存款人的資料、受保障存款的總額、到期債務以及其他重要資料。

倘若存款保障基金沒有足夠財政能力對受保障存款給予償還，則可以向澳門金融管理局借款，而法案第七條第三款已就此信貸用途作出規範。

第八條 - 代位權

存保基金代位³⁰取得獲補償的存款人及受益人對相關參加機構的債權。透過代位權，存款保障基金可向參加機構追討已向存款人支付的補償款項。

第九條 - 優先受償權

就存款保障制度受保障存款償還方面，存款保障基金享有動產一般優先受償權，其順位與《民法典》第七百三十九條 a) 項所指的優先受償權的順位相同。

第十條 - 退還超出應收金額的款項

如發現存款保障基金支付的補償金額超出所適用的存款保障制度規定的應收金額，則不當收取補償的存款人或受益人，須在接獲存款保障

³⁰ 關於代位權，可參見《民法典》第五百八十三條至五百八十九條的規定。



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

基金為此發出通知起計三十日內，將超出的款項退還給存款保障基金。

第十一條 - 參加機構的名單及義務

存款保障基金須於每年在《澳門特別行政區公報》以及至少在澳門廣泛流通的一份中文報章和一份葡文報章上刊登參加機構的名單。如參加機構出現任何變更，存款保障基金須盡快作出上述公佈。存款保障基金應致力讓公眾知悉參與存款保障制度的機構。

第十二條 - 年度供款及補充供款

參加機構須於每年向存款保障基金繳納年度供款，該供款是按上一年十月三十一日受保障存款總額乘以一個特定百分比計算所得。年度供款比率以及每家參加機構最低供款額，由行政長官透過批示訂定。如特別情況所需，存款保障基金可要求參加機構繳納補充供款。

第十三條 - 特殊情況

本法律生效後設立或開設的銀行，須繳納在設立或開設當年的最低供款，方可開業。已繳納供款的參加機構進行合併或分立後所產生的參加機構，可獲豁免繳納年度供款，只須在合併或分立翌年一月繳納按合併或分立當日受保障存款總額計算的年度供款。

第十四條 - 參加機構的其他義務



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

所有參加機構均有義務向公眾提供關於存款保障的資訊，尤其是保障範圍及保障上限，以及向存款人解釋關於存款保障制度的範圍和運作的疑問。此外，參加機構須提供必要協助予存款保障基金，以及提供其履行職責所需的一切資料。

第十五條 - 繳納供款

參加機構應透過其在澳門金融管理局建立的清償帳戶，向存款保障基金繳納供款。繳納的供款將被納入存款保障基金的財產，逐步為基金增資，以確保其能夠全數承擔啟動保障的財務費用。

第十六條 - 處罰職權

存款保障基金行政管理委員會具職權認定行政違法行為以及科處本法律規定的罰款。

第十七條 - 罰款

如參加機構不繳納供款、不提供關於受保障存款金額的詳細資訊以及不遵守向公眾提供資訊的義務，將被處以行政罰款，金額由澳門幣五千元至五十萬元不等。參加機構若沒有繳交年度供款或補充供款，則科處相對於所欠供款 10% 的罰款，但金額不低於澳門幣五千元及不高於澳門幣五十萬元。



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

違反規定的參加機構在處罰決定通知後十五日期限內，如不自願繳納罰款，則存款保障基金按稅務執行情程序的規定，向財政局發送處罰決定的證明，作為執行名義，進行強制徵收。罰款的款項構成存款保障基金的收入。

第十八條 - 補充法律

十月四日第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》的規定，補充適用於本法律之處罰制度。

第十九條 - 程序規則

存款保障的行政程序規則須經行政長官的批示核准，並由存款保障基金在澳門廣泛流通的一份中文報章及一份葡文報章上刊登有關規則。

第二十條 - 稅務豁免

存款保障基金獲豁免繳付任何稅項、費用或手續費。

第二十一條 - 免除供款

參加機構於二零一二年及二零一三年獲免除繳納本法律規定的供款。

第二十二條 - 澳門特別行政區政府的撥款



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

澳門特別行政區政府向存款保障基金發放金額為澳門幣一億五千萬元的初始撥款。

第二十三條 – 修改《金融體系法律制度》第八十三條

本法案對經由八月三日第 40/99/M 號法令及十月十八日第 58/99/M 號法令修改的七月五日第 32/93/M 號法令核准的《金融體系法律制度》第八十三條增加新的第二款，規定在有需要時，澳門金融管理局可要求信用機構於澳門特別行政區備有足夠及無任何責任或負擔的資產，以確保債務的履行。該項規定旨在當參加機構出現財政困難時，澳門金融管理局可以此確保在澳門具備足夠資產，以償還受存款保障制度所包括的存款。基於此，須重新編列該條現時第二款的編號，改為第三款，但其內容保持不變。

第二十四條 – 生效

本法律自公佈後滿九十日起生效，以便澳門金融管理局有足夠時間制訂本法案的補充性規定，並作出行政上的安排，以便為存款保障基金的長期運作提供所需的技術輔助。

V 結論

委員會經審議及分析法案後認為：



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

- 1) 本法案具備在全體會議作細則性審議及表決的必需要件；
- 2) 建議邀請政府委派代表列席為細則性表決本法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零一二年五月三十日

委員會

鄭志強

(主席)

崔世平

(秘書)

張立群

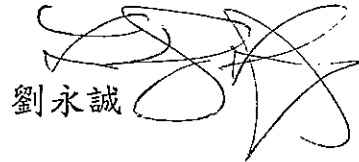
高天賜



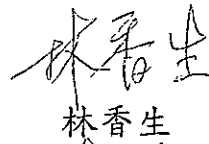
澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa




梁安琪



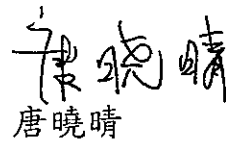
劉永誠



林香生



陳偉智



唐曉晴