

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)777/16-17(06)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會
2017年4月18日的會議

關於"《金融機構(處置機制)條例》 ——生效公告及受保障安排規例"的 背景資料簡介

目的

本文件載述《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)及將會根據該條例以附屬法例形式訂立的受保障安排規例的背景資料，並概述議員在審議《金融機構(處置機制)條例草案》時所提出的主要意見和關注事項。

背景

2. 在始於 2007-2008 年度的金融危機期間，全球多個政府介入，為其最大的金融機構提供支援，包括動用公帑拯救該等金融機構，使金融體系得以繼續運作。有此需要是因為個人、商界以至政府均倚仗金融機構提供服務，而現有可供運用的工具都不足以處理具系統重要性的金融機構倒閉的問題。

3. 為減低具系統重要性的金融機構倒閉所帶來的影響，金融穩定理事會¹發表了《有效的金融機構處置機制主要元素》，為設立有效的處置機制建立新的國際標準。該等新標準規定，若某些金融機構無法持續經營而倒閉時，會對關鍵金融服務的持續性及整體金融穩定構成難以承受的風險，則公共主管當局應獲授權介入，處置該等金融機構。有效的處置機制除了應能提供其他方法控制上述風險之外，還應可確保在處置瀕臨倒閉的金融機構時，倒閉和

¹ 金融穩定理事會於 2009 年 4 月成立，其目的是在國際層面協調各國的金融監管當局及國際標準制定組織的工作，以及促進國際金融規管的改革。香港是金融穩定理事會的成員地區。

處置程序所涉及的費用由該等金融機構的股東及債權人承擔，無須動用公帑。

《金融機構(處置機制)條例》

4. 立法會在2016年6月制定《金融機構(處置機制)條例》("該條例")，為在香港設立跨界別處置機制提供法律依據。根據該條例，金融管理局("金管局")、證券及期貨事務監察委員會("證監會")及保險業監督("保監")被指定為處置機制當局，並獲授予一系列權力，使其可有序處置不可持續經營的具系統重要性的金融機構，以期維持金融穩定。該條例將於財經事務及庫務局局長("局長")指定的日期生效。

啟動處置及穩定措施

5. 處置機制當局在諮詢財政司司長後，可在信納如下條件(即三項關連條件)均獲符合的前提下，啟動處置受涵蓋金融機構²：

- (a) 有關金融機構已不再可持續經營，或相當可能不再可持續經營；
- (b) 無合理機會出現以下情況：在處置機制以外的、屬私營範疇的任何行動，會令有關金融機構在合理期間內，恢復可持續經營；及
- (c) 有關金融機構不可持續經營，對香港金融體系的穩定及有效運作構成風險(包括對持續執行關鍵金融功能構成風險)，以及實行處置會避免或減低該風險。

6. 處置機制當局在處置某受涵蓋金融機構時，可對該機構施行的穩定措施共有5項。該等措施為：

- (a) 轉讓予買家；
- (b) 轉讓予過渡機構；
- (c) 轉讓予資產管理工具；

² 《金融機構(處置機制)條例》(第628章)("該條例")下的受涵蓋金融機構是指銀行界、保險界或證券及期貨界實體。

- (d) 內部財務調整；³ 及
- (e) 轉讓予暫時公有公司。

7. 為確保處置行動得以成功進行，各處置機制當局將獲賦權擬訂策略，以確保能有秩序地處置受涵蓋金融機構，以及進行處置可行性評估，以評定是否有妨礙有秩序地處置受涵蓋金融機構的障礙，以及向受涵蓋金融機構作出指示，以排除有秩序處置有關金融機構可能遇到的重大障礙。各處置機制當局亦將獲賦權收集受涵蓋金融機構的資料及查閱其紀錄或文件，並且對該等金融機構進行調查。

保障

8. 處置前債權人或處置前股東如在處置所得的遜於在假設的清盤程序可獲的待遇，便有資格獲付補償(即"任何債權人所得不會遜於清盤程序"補償)。已啟動處置的處置前股東、處置前債權人及處置機制當局可向處置補償審裁處提出申請，覆核獨立估值師就估值及補償金額所作的決定。處置補償審裁處獲賦權確認、更改或推翻(並以新決定取代)有關獨立估值師的決定，或把有關事宜發還有關獨立估值師處理。

受保障安排規例

9. 金融市場參與者倚賴多種不同的金融安排，以緩減對對手方的信用風險承擔，以及提供流動性及資金來源。該等安排因而對金融市場的日常運作極為重要。故此，在法律上確定該等金融安排在某實體被處置的過程中會得到保障，使該等安排的經濟目的不會受到損害是非常重要的。該條例第74條界定為受保障安排的金融安排是：

- (a) 結算及交收系統安排；
- (b) 淨額結算安排；
- (c) 抵押保證安排；
- (d) 抵銷安排；

³ 如要提供內部財務調整方案，必須容許處置機制當局以大致上符合清盤程序中債權等級的方式，減記股東及某些無抵押債權人的申索，以及對某些無抵押債權人實施債權換股權交易。

(e) 結構式金融安排；及

(f) 所有權轉讓安排。

10. 該條例第 75 條訂明，局長可為了在與訂立受規管第 5 部文書⁴ 相關的情況下，保障受保障安排的經濟效益，訂立規例(即受保障安排規例)，以訂明處置機制當局須遵守的規定。該條例第 74 條訂明的受規管第 5 部文書是指：(a) 導致達成局部財產轉讓；或(b) 載有內部財務調整條文的第 5 部文書。政府認為，在該條例實施的同時，訂定受保障安排規例及令其準備就緒可予實施非常重要。該條例第 74 及 75 條的節錄載於**附錄I**。

11. 金管局、證監會、保監及財經事務及庫務局於2016年11月聯合進行公眾諮詢，收集公眾對擬議受保障安排規例的意見。主要建議概述於下文各段。

局部財產轉讓

結算及交收系統安排

12. 處置機制當局將被限制在以局部財產轉讓方式轉讓被處置實體的部分而非全部財產、權利或負債時，不能干擾結算及交收系統安排的運作。該等安排將被進一步界定為《支付系統及儲值支付工具條例》(第584章)指定的結算及交收系統，或《證券及期貨條例》(第571章)認可的結算所。

抵押保證安排

13. 處置機制當局如非同時轉讓抵押保證安排所有其他組成部分，便不應轉讓其任何組成部分(即資產、權利、負責、好處等)。抵押保證安排應包括以固定或浮動押記方式提供抵押保證的安排，而只有"合法"的抵押保證安排⁵方可享有保障。

結構式金融安排

14. 處置機制當局在進行局部財產轉讓時，受限制轉讓部分而非全部屬於結構式金融安排一部分的財產、權利及負債。不過，屬

⁴ 第 5 部文書是指根據該條例第 5 部訂立的任何以下文書一

(a) 證券轉讓文書；
(b) 財產轉讓文書；
(c) 內部財務調整文書。

⁵ 即沒有違反任何其他法定或監管規定的安排。

結構式金融安排一部分的任何存款將被定為保障的"剔除項目"，以便處置機制當局可轉讓接受存款這項關鍵金融功能，而無需考慮有關存款在結構式金融安排中的作用。

抵銷、淨額結算及所有權轉讓安排

15. 當抵銷、淨額結算或所有權轉讓安排以書面合約形式進行，而被處置實體為合約其中一方時，處置機制當局將被限制分割該等安排下可進行抵銷或淨額結算的權利及負債，但獲特定豁免。有關豁免是與(a)存款、(b)後償債務、(c)可轉讓證券、(d)營運權利及負債及(e)與從事金融活動相關的損害賠償裁決或在彌償下的申索有關的權利或負債。

內部財務調整

抵銷、淨額結算及所有權轉讓安排

16. 處置機制當局只應就被處置實體及其對手方根據抵銷、淨額結算或所有權轉讓安排所得出的"淨額"，訂定內部財務重整條文，但獲特定豁免。有關豁免是(a)因被處置實體發行的資本票據而產生的負債、(b)因被處置實體發行的後償債務而產生的負債、(c)因被處置實體發行作為可轉讓證券的無抵押債務工具而產生的負債、(d)因任何由發行當日起計具12個月或以上的期限及非衍生工具合約、金融合約或合資格主協議的票據或合約而產生的無抵押負債、(e)被處置實體欠所屬集團另一成員但非因衍生工具合約、金融合約或合資格主協議而產生的無抵押負債、(f)非根據該條例附表5第2(b)條從內部財務調整中豁免的存款及(g)與損害賠償申索或損害賠償裁決或根據彌償的申索有關的負債。

議員所表達的主要意見及關注事項

17. 議員在審議《金融機構(處置機制)條例草案》時就涉及處置機制下的穩定措施所提出的主要意見和關注事項綜述於下文各段。

穩定措施

18. 鑒於《基本法》第一百零五條旨在保障私人財產權，議員要求當局澄清，有關穩定措施(例如內部財務調整、暫時公有公司、強制縮減資本、暫停付款義務等)會否剝奪私人財產權。

19. 政府解釋，《基本法》第一百零五條本身非但不禁止依法徵用財產，還保障因被依法徵用財產而獲補償的權利。《基本法》第一百零五條第二款訂明，該等補償應相當於被徵用財產當時的實際價值。政府補充，該條例第33(3)條訂明，在啟動處置時，須支付"實際價值代價"予財產被轉讓的人士。該條訂明，須就第5部文書下的轉讓，向出讓人支付在當時情況下屬公平合理的代價(例如：如屬財產轉讓，出讓人為金融機構；如屬股份轉讓，出讓人為金融機構股東)。此外，該條例第102條訂明，處置前債權人及處置前股東有資格獲付"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的補償。政府認為，"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的補償將為因處置(而非關金融機構進行清盤)而蒙受損失的上述人士提供公平的補償。此外，該條例亦訂明可向處置賠償審裁處上訴的機制，讓任何人士如因負責計算"任何債權人所得不會遜於清盤程序"補償的獨立估值師所作決定感到受屈，可提出上訴。

豁免第5部文書的印花稅

20. 議員詢問，由處置機制當局簽發的證券轉讓文書，是否需要根據《印花稅條例》(第117章)繳納印花稅。議員認為，證券轉讓文書的印花稅豁免應有事前的確定性，此舉有利於處置行動順利進行，尤其印花稅豁免可鼓勵私營買家考慮收購該不能持續經營或已不能持續經營的金融機構的全部或部分業務，從而促進交易迅速完成。委員強調，由於在處置行動中的轉讓是為了保障香港金融穩定，故此有充分理由豁免該等文書的印花稅。

21. 政府表示，此等文書需要繳納印花稅，此方面的政策原意是根據個別個案的情況，豁免第5部文書印花稅，同時承認，須予以徵收印花稅的後果並非因為正常商業交易而產生，而是由於為了保障金融體系穩定健全而施行穩定措施所致。當局會以透過《印花稅條例》第52條下的現行機制的方法落實上述政策，即行政長官在考慮個別個案和所涉及的轉讓的情況後，可豁免或退還任何可予徵收的印花稅。儘管如此，政府已答應研究如何透過日後另一立法工作，對獲通過的條例作出適當修訂，在處置機制的立法框架內落實有關豁免印花稅的政策。

最新發展

22. 政府當局將於財經事務委員會 2017 年 4 月 18 日的會議上，向事務委員會簡介為受保障安排規例立法的建議及該條例開始實施的時間表。

相關文件

23. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2017年4月13日

《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)第 74 及 75 條的節錄

74. 釋義

在本次分部中——

安排(arrangement)包括符合以下說明的安排——

- (a) 完全或局部由一份或多於一份合約或一項或多於一項信託構成；
- (b) 根據非香港法律產生，或完全或局部受非香港法律規管；
- (c) 完全或局部根據法律規定而自動產生；
- (d) 牽涉的參與方的數量不限；或
- (e) 局部藉參照另一項各方之間的安排而運作；

局部財產轉讓(partial property transfer)指藉著財產轉讓文書，將出讓人的部分(而非全部)資產、權利及負債轉讓；

受保障安排(protected arrangement)指結算及交收系統安排、淨額結算安排、抵押保證安排、抵銷安排、結構式金融安排或所有權轉讓安排；

受規管第 5 部文書(regulated Part 5 instrument)指符合以下說明的第 5 部文書——

- (a) 導致達成局部財產轉讓；或
- (b) 載有內部財務重整條文；

所有權轉讓安排(title transfer arrangement)的涵義如下：凡根據某項安排，某人將資產轉讓予另一人，而轉讓條款規定如指明的義務獲履行，則該另一人須將資產轉讓，該項安排即屬所有權轉讓安排；而所有權轉讓安排包括——

- (a) 回購或逆向回購交易；及
- (b) 證券借入或借出安排；

抵押保證安排(secured arrangement)的涵義如下：凡根據某項安排，某人藉提供抵押的方式，取得另一人的財產的或有或實有權益，該項安排即屬抵押保證安排；

抵銷安排(set-off arrangement)的涵義如下：凡根據某項安排，2 項或多於 2 項債項、申索或義務能夠互相抵銷，該項安排即屬抵銷安排；

淨額結算安排(netting arrangement)的涵義如下：凡根據某項安排，某些申索或義務能夠轉換為淨額申索或義務，該項安排即屬淨額結算安排；

結構式金融安排(structured finance arrangement)的涵義如下：凡根據某項安排，某人創設並發行某工具，而根據該工具，部分或全部回報或結欠金額(或回報兼結欠金額)，或有關交收方法，是參照金融資產的價格、價值或其他參數(或該價格、價值或其他參數的轉變)而釐定的，或是參照某指定的事件發生或沒有發生而釐定的，該項安排即屬**結構式金融安排**；而**結構式金融安排**包括——

- (a) 有資產支持的證券；
- (b) 證券化；
- (c) 有資產支持的商業票據；
- (d) 住宅按揭擔保證券及商業抵押擔保證券；
- (e) 有抵押債務責任；及
- (f) 資產覆蓋債券；

結算及交收系統安排(clearing and settlement systems arrangement)指受某些規則及指示規管的安排，而該等規則及指示，是關乎參與金融市場基建內的交易結算及交收的。

75. 關乎受保障安排的規例

- (1) 財經事務及庫務局局長可為了在與訂立受規管第 5 部文書相關的情況下，保障受保障安排的經濟效益——
 - (a) 訂立規例，以訂明處置機制當局在訂立受規管第 5 部文書時，須遵守的規定；或
 - (b) 為相關目的訂立規例。
- (2) 在不局限第(1)款的原則下，根據該款訂立的規例可——
 - (a) 對行使訂立受規管第 5 部文書的權力，施加條件；
 - (b) 規定受規管第 5 部文書，須載有關於受保障安排的指明條文，或具有關於受保障安排的指明效力的條文；
 - (c) 規定權利、資產、負債、申索或其他事宜不得根據有關參與方如何描述它們而作分類，而是根據它們在商業實務中如何被處理(或擬如何被處理)而作分類；

- (d) 規定處置機制當局在訂立導致達成局部財產轉讓的受規管第 5 部文書時，力求確保該文書不具有以下效力：藉著分割受保障安排的組成部分，或藉著以其他方式影響該等組成部分，對該項安排的參與方(出讓人除外)造成不利影響；
 - (e) 規定處置機制當局在訂立載有內部財務重整條文的受規管第 5 部文書時，力求確保該文書不具有以下效力：按一個超出受保障安排下的淨額債項、申索或義務的款額，將該項安排所涵蓋的某項負債取消或改動，或將其形式改變；
 - (f) 指明在受規管第 5 部文書具有(d)或(e)段所述效力的情況下，處置機制當局須採取的補救行動，或就該情況帶來的其他後果，訂定條文；或
 - (g) 在考慮到對處置機制當局有秩序處置某實體的能力的影響下，就釐定受保障安排的涵蓋範圍一事，訂定條文。
- (3) 根據第(1)款訂立的規例可——
- (a) 一般地適用於受保障安排，或只適用於屬指明類別的受保障安排；
 - (b) 指明處置機制當局在訂立受規管第 5 部文書時須顧及的、關乎受保障安排的原則；或
 - (c) 載有因該等規例而有必要訂定或適宜訂定的附帶條文、補充條文、相應條文、過渡性條文或保留條文。

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2016年6月22日	立法會通過《金融機構(處置機制)條例》	議事錄 通過的法案 法案委員會報告 (立法會 CB(1)1032/15-16 號文件)
2016年11月22日 及2017年4月6日	有關當局聯合發表的受保障 安排規例諮詢文件及諮詢 總結	諮詢文件 諮詢總結