

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)604/20-21(09)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2021 年 3 月 1 日的會議

《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)下 適用於銀行的暫停金融合約終止權的擬議規則

背景資料簡介

目的

本文件提供有關《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)("《處置條例》")及在該條例下所制定適用於銀行的暫停金融合約終止權的擬議規則的背景資料，並綜述自 2015-2016 年度立法會會期以來，議員就關於在處置機制下對金融機構施行穩定措施的事宜進行討論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，而當時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。

《金融機構(處置機制)條例》

3. 立法會在 2016 年 6 月制定《處置條例》，為在香港設立適用於受涵蓋金融機構的跨界別處置機制提供法律依據。¹ 根據

¹ 《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)("《處置條例》")下的受涵蓋金融機構包括所有認可機構、部分金融市場基建、部分持牌法團、部分獲授權保險人、指定結算及交收系統的部分交收機構及系統營運者，以及認可結算所。《處置條例》的涵蓋範圍也擴大至受涵蓋金融機構的控權公司和相聯營運實體。

《處置條例》，金融管理專員("專員")、證券及期貨事務監察委員會和保險業監管局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。有關權力包括對某受涵蓋金融機構施行 5 項穩定措施，該等措施可分為下列兩大類：

- (a) 4 項轉讓穩定措施，即將受涵蓋金融機構部分或所有資產、權利或負債，或其發行的部分或所有證券轉讓予——
 - (i) 買家；
 - (ii) 過渡機構；
 - (iii) 資產管理工具；及/或
 - (iv) (作為最後手段)暫時公有公司；及
- (b) 內部財務重整穩定措施，即對受涵蓋金融機構發行的若干負債作出撇減或轉換成股本，以減少發行人的負債，從而吸收虧損及重組該受涵蓋金融機構的資本。

4. 《處置條例》自 2017 年 7 月 7 日起實施。² 兩項關於實施處置機制的附屬法例分別自 2017 年 7 月及 2018 年 12 月起實施。該兩項附屬法例分別是《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》(該規例訂明處置機制當局在施行若干處置權力時須遵守的規定，以保障某些指明金融安排的經濟效益)，以及《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定——銀行界)規則》(即就認可機構³及其集團公司訂立吸收虧損能力規定的《吸收虧損能力規則》)。附錄 I 載列該兩項附屬法例的詳情。

適用於銀行的暫停金融合約終止權的規則

5. 根據《處置條例》，專員為認可機構的處置機制當局。在處置程序中，若處置機制當局能對不再可持續經營的金融機構施行

² 《2017 年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》指定 2017 年 7 月 7 日為《處置條例》所有條文(第 8 部(第 144 至 148 條)、第 192 條及第 15 部第 10 分部(第 228 至 232 條)除外)開始實施的日期。

³ 根據《銀行業條例》(第 155 章)，認可機構指銀行、有限制牌照銀行或接受存款公司。

一項或多於一項穩定措施，有關金融機構的合約對手方必須不能純粹基於前者已進入處置程序而終止及結清其倉盤。在處置程序中，若金融機構的對手方失序地終止合約，將會對金融市場造成嚴重的連鎖影響，以致為金融體系的穩定及有效運作帶來更廣泛的風險。為應對這些風險，《處置條例》載有條文授權處置機制當局在若干情況下，在指定期間暫停合資格合約的對手方的終止權。專員可根據《處置條例》第 92 條的訂立規則權力訂立規則(即《暫停終止權規則》)，就適用於認可機構的暫停金融合約終止權訂定條文。

6. 擬議的《暫停終止權規則》規定，在香港成立為法團的認可機構及其若干集團公司須在受非香港法律規管的金融合約中加入適當條文，訂明合約各方同意受專員作為處置機制當局可根據《處置條例》第 90 條施加的短暫暫停終止權約束。《暫停終止權規則》旨在按照金融穩定理事會⁴ 提倡為賦予跨境處置行動效力而採納的合約方法，應對因受非香港法律規管的金融合約提前終止而對有秩序處置所引致的跨境風險。

7. 香港金融管理局("金管局")於 2020 年 1 月 22 日展開為期兩個月的公眾諮詢，就擬議《暫停終止權規則》的詳細建議收集意見，並於 2020 年 12 月 31 日發表諮詢總結。

議員提出的主要意見及關注事項

8. 下文各段綜述議員在審議《金融機構(處置機制)條例草案》、《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》及《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定——銀行界)規則》時就關於在處置機制下施行穩定措施的事宜所提出的主要意見和關注事項。

穩定措施的施行

9. 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，有關的穩定措施(例如內部財務重整、強制縮減資本、暫停付款義務等)會否剝奪私人財產權。

10. 政府當局解釋，《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。政府當局補充，《處置條例》第 33(3) 條訂明，在啟

⁴ 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。

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，《處置條例》第 102 條訂明，如處置前債權人和處置前股東已經、正在或相當可能會因為金融機構被處置而得到的待遇，遜於該實體在緊接該項處置啟動前清盤，該債權人和股東會得到的另一待遇，他們便有資格獲付"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的補償。該項補償將為上述人士提供公平的補償。此外，《處置條例》亦訂明可向處置補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。

受保障存款的轉讓

11. 議員詢問，專員在處置某家已無力償付的銀行時，如何轉讓該銀行持有的存款並確保所轉讓的存款根據《存款保障計劃條例》(第 581 章)繼續獲得保障。議員關注到，若存款的受讓人並非銀行或存款保障計劃("存保計劃")成員(例如有關受讓人是不屬認可機構的私營機構買家或過渡機構)，所轉讓的存款可能不在《存款保障計劃條例》下"受保障存款"定義的涵蓋之列。

12. 政府當局解釋，專員在轉讓某無力償付認可機構的存款帳時，會確保有關存款只會轉讓予獲認可經營接受存款業務的實體。基於《銀行業條例》(第 155 章)第 12(1) 條所施加的限制，⁵ 除非某實體屬認可機構，否則專員不會對其轉讓接受存款業務。此外，若某實體未獲認可為認可機構而在香港經營接受存款業務，根據《銀行業條例》第 12(6) 條即屬犯罪。某家無力償付銀行的存款的受讓人可以是已獲認可為認可機構的私營機構買家，或是為接收轉讓的存款而成立並且根據《銀行業條例》獲認可經營接受存款業務的過渡機構。依照《處置條例》第 43 條的規定，過渡機構須以政府全資或擁有部分股權的公司的形式成立。

13. 對於有議員關注到，若私營機構買家或過渡機構亦無力償付及從沒對存保計劃作出供款，所轉讓存款的保障為何；政府當局解釋，《存款保障計劃條例》第 12 條訂明，所有銀行均為存保計劃的成員。因此，作為銀行的私營機構買家或過渡機構均為存保

⁵ 《銀行業條例》第 12(1) 條訂明，除認可機構外，任何人不得在香港經營接受存款業務。香港共有 3 類認可機構，分別為持牌銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司。只有銀行才可經營往來及儲蓄戶口業務，並接受公眾任何數額和期限的存款。有限制牌照銀行及接受存款公司只可接受設有最低款額限制的大額存款，而且該等機構並不以零售銀行業務作為主要業務。銀行是存款保障計劃("存保計劃")成員。有限制牌照銀行和接受存款公司並非存保計劃成員。

計劃的成員。《存款保障計劃條例》第 27 條訂明，一旦某存保計劃成員無力償付時，相關人士享有就受保障存款獲得補償的權利。向私營機構買家或過渡機構轉讓存款不會對根據《存款保障計劃條例》提供予存款的以往既有保障帶來負面影響。所轉讓的存款仍將在《存款保障計劃條例》下受到相同的法定保障。

受吸收虧損能力規定規限的認可機構的範圍

14. 鑒於《處置條例》的目的旨在處理"大到不能倒"的金融機構不可持續經營的情況，從而控制因其不可持續經營而對香港的金融穩定構成的風險，部分議員認為，小型認可機構不應是《處置條例》針對的對象，把小型認可機構納入《吸收虧損能力規則》的涵蓋範圍與《處置條例》的目的不符。該等議員促請政府當局考慮，應規定只有具全球系統重要性銀行和具本地系統重要性銀行才須受《吸收虧損能力規則》規限。

15. 政府當局指出，根據《處置條例》第 2(1) 條，所有認可機構均為銀行界實體，因而受《處置條例》涵蓋。然而，認可機構並非自動受《吸收虧損能力規則》或金管局發出的相關實務守則：處置規劃——吸收虧損能力規定下所訂明的吸收虧損能力規定所規限，而只是在預期某認可機構一旦倒閉會對金融穩定(包括對存款人)構成風險的情況下才受有關規定規限。因此，若某認可機構可向專員顯示其一旦倒閉可以通過清盤程序處理而不會對金融穩定構成風險，則該認可機構將無須受吸收虧損能力規定所規限。

16. 對於有議員提出只有具全球系統重要性銀行和具本地系統重要性銀行才應受到《吸收虧損能力規則》規限的建議，政府當局回應時表示，這會損害《處置條例》訂明的處置目標，並會引致香港納稅人及存款人面對的風險增加。令銀行變得可處置的主要目標是避免動用公帑進行挽救，以及避免銀行清盤可能會削弱香港金融市場參與者的整體信心，因而對香港的金融穩定造成不利影響的情況。金管局強調，在以公帑進行挽救或清盤之外，唯一切合實際的選項就是進行有秩序處置。要做到這一點，銀行在倒閉時必須有充足的吸收虧損能力，以提供財政資源支持處置行動。

最新發展

17. 政府將於 2021 年 3 月 1 日的財經事務委員會會議上向事務委員會簡介適用於銀行的暫停金融合約終止權的擬議規則。

相關文件

18. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2021 年 2 月 25 日

兩項關於實施處置機制的附屬法例

《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》

1. 《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》("《受保障安排規例》")由財經事務及庫務局局長根據《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)("《處置條例》")第 75(1) 條訂立，以訂明處置機制當局在施行若干處置權力¹時須遵守的規定，以保障某些指明金融安排(被一併界定為"受保障安排"者)的經濟效益。《處置條例》第 74 條界定為受保障安排的 6 種金融安排是：

- (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；
- (e) 結構式金融安排；及
- (f) 所有權轉讓安排。

2. 《受保障安排規例》於 2017 年 5 月 12 日在憲報刊登，並於 2017 年 5 月 17 日的立法會會議上提交議員省覽，以進行先訂立後審議的程序。《受保障安排規例》自 2017 年 7 月 7 日起實施。

《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定——銀行界)規則》

3. 《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定——銀行界)規則》("《吸收虧損能力規則》")由金融管理專員根據《處置條例》第 19 條訂立，就認可機構²及其集團公司訂立吸收虧損能力規定。認可機構須按《吸收虧損能力規則》維持最低水平的吸收虧損能力，以便在相關機構不再可持續經營或相當可能不再可持續經營

¹ 處置機制當局施行某些穩定措施時，或會"分割"組成"受保障安排"的資產、權利或負債，因而未能確保該等安排的經濟效益；《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》旨在處理此等情況。"分割"可能於下述情況發生：
(a) 處置機制當局進行局部財產轉讓時，把某實體部分而非全部的資產、權利或負債轉讓予第三方；或(b) 進行內部財務重整時將負債減記及/或轉換，其間未有計及在以書面記錄或在其他形式的書面憑證的安排下，應予以抵銷或進行淨額計算的相連資產或權利。

² 根據《銀行業條例》(第 155 章)，認可機構指銀行、有限牌照銀行或接受存款公司。

時，提供吸收虧損及資本重組的資源，以助進行有秩序處置。政府當局認為，鑒於香港銀行體系的規模、系統重要性、集中程度，以及其提供的關鍵金融功能的規模，應優先訂立適用於認可機構(而非其他受涵蓋金融機構)的吸收虧損能力規定。要有效施行內部財務重整穩定措施的一項必要先決條件，是要受涵蓋金融機構發行充裕的吸收虧損能力票據。當處置機制當局施行轉讓穩定措施，將不再可持續經營的受涵蓋金融機構的部分或所有資產、權利或負債或該受涵蓋金融機構發行的部分或所有證券轉移予受讓方時，吸收虧損能力亦有助支持有秩序處置。

4. 《吸收虧損能力規則》於 2018 年 10 月 19 日在憲報刊登，並於 2018 年 10 月 24 日的立法會會議上提交議員省覽，以進行先訂立後審議的程序。《吸收虧損能力規則》已自 2018 年 12 月 14 日起實施。

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 |
| 2017年4月18日 | 財經事務委員會會議 | 政府當局的文件 (立法會 CB(1)777/16-17(05)號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)777/16-17(06)號文件) 會議紀要(第29至41段) (立法會 CB(1)1344/16-17 號文件) |
| 2017年5月17日 | 《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》及《2017年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》小組委員會 | 小組委員會報告 (立法會 CB(1)1205/16-17 號文件) |
| 2018年1月17日 | 香港金融管理局就於《金融機構(處置機制)條例》下制訂適用於認可機構吸收虧損能力規定的規則而發出的諮詢文件及諮詢總結 | 諮詢文件 諮詢總結 |

| 日期 | 事件 | 文件/會議紀要 |
|-------------|-------------------------------------|--|
| 2018年4月3日 | 財經事務委員會會議 | 政府當局的文件 (立法會 CB(1)724/17-18(06)號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)724/17-18(07)號文件) 會議紀要 (第45-48段) (立法會 CB(1)1178/17-18 號文件) |
| 2018年10月24日 | 提交立法會的《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定——銀行界)規則》 | 小組委員會報告 (立法會 CB(1)265/18-19 號文件) |
| 2020年1月22日 | 適用於認可機構的暫停金融合約終止權的規則諮詢文件及諮詢總結 | 諮詢文件 諮詢總結 |