

2003 年 12 月 22 日會議
討論文件

《存款保障計劃條例草案》委員會

有指明事件發生時須向
行政長官會同行政會議報告

背景

在 2003 年 12 月 11 日的會議上，委員要求政府當局就第 22 條提供有關下列事項的討論文件：

- (i) 應否在金融管理專員觸發存保計劃賠款前給予計劃成員申述其個案的機會；
- (ii) 是否有需要在第 22(4)條訂明行政長官會同行政會議可在何種情況下行使其權力，撤銷金融管理專員根據第 21(2)條作出的決定；及
- (iii) 有關行政長官會同行政會議須決定確認或撤銷金融管理專員所作決定的時限。

第 22 條及《銀行業條例》第 X 部

2. 在討論上述事項前，政府當局須先行解釋第 22 條背後的理據，以及在處理倒閉銀行時，該條文與《銀行業條例》第 X 部賦予金融管理專員的權力的關係。

3. 條例草案第 22 條旨在達到 3 個目的。第一，該條文對金融管理專員觸發存保計劃賠款的權力產生制衡作用。根據第(1)分條，金融管理專員須在指明事件發生後，在可行範圍內盡快向行政長官會同行政會議報告有該事件發生。第(4)分條又規定行政長官會同行政會議有權確認或撤銷金融管理專員根據第 21(1)(a)(ii)條作出的決定（「金融管理專員的決定」）。

4. 第二，第 22 條實際上給予受影響銀行機會就金融管理專員的決定向行政長官會同行政會議提出上訴。如第(2)分條所指明，金融管理專員應容許有關銀行在不少於 7 日的期間內向他提交書面申述的機會。¹根據第(1)分條，銀行提出的任何申述都應列入金融管理專員提交予行政長官會同行政會議的報告內。

5. 第三，第 22 條下的「上訴」機制是要確保任何就金融管理專員的決定提出的「上訴」都會在一段合理短時間內提出及處理，以免影響存保委員會迅速向存款人賠款的能力。

6. 要理解第三點，我們需要扼要討論一下在《銀行業條例》下金融管理專員會如何處理倒閉銀行（《銀行業條例》的有關

¹ 然而，若形勢所需，金融管理專員在徵得財政司司長同意，可縮短提出申述的時間（見條例草案第 22(3)條）。

條文載於附件)。觸發存保計劃賠款的先決條件是根據《銀行業條例》第 52(1)(C)條委任經理人。在委任經理人後，下一步很可能是向法庭提出呈請，要求將倒閉銀行清盤。要將倒閉銀行清盤，金融管理專員應根據第 52(2)條，給予該銀行至少 7 日的期間作出申述²。接着，金融管理專員應按照第 52(1)(D)條向行政長官會同行政會議報告有關情況，包括倒閉銀行根據第 52(2)條作出的任何申述。考慮過金融管理專員的報告，行政長官會同行政會議可根據第 53(1)條維持或推翻經理人的委任，亦可指示財政司司長提出呈請，要求將倒閉銀行清盤。

7. 我們的目的是讓倒閉銀行可同時根據《銀行業條例》第 52(2)條及條例草案第 22(2)條向金融管理專員作出申述。我們亦預期行政長官會同行政會議會同時考慮金融管理專員根據《銀行業條例》第 52(1)(D)條及草案第 22(1)條提交的報告。總括而言，處理銀行倒閉情況時，事件發生的次序一般會如下文所列：

- (i) 金融管理專員得悉某計劃成員已倒閉或即將倒閉；
- (ii) 根據《銀行業條例》第 52(1)(C)條委任經理人及金融管理專員根據《銀行業條例》第 52(1)(A)條指示計劃成員停止經營；
- (iii) 金融管理專員在委任經理人之時或之後不久觸發存保計劃賠款；

² 第 52(2A)條與條例草案第 22(3)條類似，容許金融管理專員縮短作出申述的時間，如果他取得財政司司長的同意如此行事，以及在當時的情況下，如此行事是合理的。

- (iv) 存保委員會取得倒閉銀行的記錄，並為向存款人賠款作好準備；
- (v) 金融管理專員根據《存保計劃條例草案》第 22(2)條及《銀行業條例》第 52(2)條，讓倒閉銀行在 7 日內向其作出申述；
- (vi) 金融管理專員根據《存保計劃條例草案》第 22(1)條及《銀行業條例》第 52(1)(D)條向行政長官會同行政會議提交報告；及
- (vii) 行政長官會同行政會議應作為緊急事宜決定是否維持金融管理專員就倒閉銀行委任經理人及觸發存保計劃賠款的決定。同時，行政長官會同行政會議亦會決定是否指示財政司司長提出呈請，要求將倒閉銀行清盤。

8. 正如前段所述，第 22 條下的「上訴」機制與現行處理銀行倒閉事件的程序緊密配合。即使倒閉計劃成員確實向金融管理專員作出申述，亦可迅速予以處理，而不會影響存保委員會迅速向存款人賠款的能力。

在指明事件發生前給予陳述的機會

9. 引入法定規定，訂明金融管理專員須在指明事件發生(即決定觸發存保計劃賠款)前給予倒閉銀行陳述的機會並不適當。下文說明有關原因。

10. 為符合公正的原則，金融管理專員通常會在行使《銀行業條例》第 52 條下的任何監管權力前，給予受影響銀行陳述的機會。然而，在某些情況下，金融管理專員不適宜給予受影響銀行陳述的機會。例如：

- (i) 銀行管理層可能不值得信任（例如他們可能涉及欺詐活動，像 80 年代少數的問題銀行一樣）。在這些情況下，若金融管理專員向銀行表示其決定就該銀行委任經理人，銀行內可動用的資金可能會立即被調走，因而損害一般存款人的利益。
- (ii) 時間可能不容許金融管理專員給予受影響機構陳述的機會。例如在香港的海外銀行可能會在一夜之間關閉，而金融管理專員需要在幾小時內決定如何處理有關情況。

11. 因此《銀行業條例》並沒有對金融管理專員實施規定，要求其在行使第 52 條下的任何監管權力（包括就機構委任經理人）前，先諮詢受影響機構。相同的原則亦適用於金融管理專員觸發存保計劃賠款的決定(此決定會在委任經理人後即時或短時間之內作出)。

12. 一旦委任經理人後，根據《銀行業條例》第 53A(4)條，金融管理專員須向公眾公布有關的委任。在這時候，公眾對銀行體系的信心最為脆弱，因此金融管理專員必須迅速決定是否觸發存保計劃賠款，以控制對其他銀行造成連鎖影響的風險。若金融管理專員須給予計劃成員 7 日的期間作出申述，才可觸發存保計劃賠款，

存款人便會處於不明朗的狀況中，他們對銀行體系的信心會繼續減弱。任何市場謠言，即使是毫無根據的，都可能引致其他銀行被擠提。這種情況當然不利於維持銀行體系的穩定。

13. 我們從處理香港國際商業信貸銀行（國商）的倒閉所汲取的經驗說明在銀行危機中採取迅速行動的重要性。於 1991 年 7 月 8 日，當時的銀行監理專員命令關閉國商。法律規定銀行監理專員要讓銀行在 7 日內向其作出申述，才可向行政局提交報告。然而，在公布關閉銀行的決定後，隨即有數以百計的存款人在政府辦事處外抗議。無力償債的謠言開始影響其他銀行。當行政局於 1991 年 7 月 17 日宣布將國商清盤後，數以千計的市民在兩中型本地銀行排隊輪候提款。即使政府其後與清盤人作出安排，向國商的存款人作出臨時賠款，公眾對銀行體系的信心已受到損害。銀行擠提的情況亦波及一家發鈔銀行及一家大型美資銀行，事件直至 8 月才逐漸平息。

14. 上述事件說明為何金融管理專員及早作出決定及公布存保計劃賠款是重要的，這可維持存戶對銀行體系的信心。這正是引入存款保障計劃的原因。因此，不宜規定金融管理專員須在觸發存保計劃賠款之前讓受影響銀行有陳述的機會。然而，由於金融管理專員的決定的重要性及對受影響銀行的潛在影響，因此讓倒閉銀行在金融管理專員決定向存款人賠款之後，有機會向更高層的權力機關上訴是合理的安排。正如前一節所述，在第 22 條下的建議上訴機制與《銀行業條例》處理問題認可機構的程序緊密配合。因為行政長官會同行政會議會緊急處理這類事件，我們預期存保委員會應仍然能夠在觸發存保計劃賠款後一段短時間內（例如 10 日）向存款人作出臨時賠款。

行政長官會同行政會議可能會撤銷金融管理專員的決定的情況

15. 行政長官會同行政會議可能會在下述情況下撤銷金融管理專員觸發存保計劃賠款的決定：

- (i) 在有關情況下金融管理專員的決定顯然是不合理的；或
- (ii) 雖然在作出決定時，金融管理專員的決定是適當的，但其後事態的發展令有關決定變得不再適合。這些發展可包括有雄厚財政背景的「白武士」提出挽救倒閉銀行的計劃，並承擔所有存款債務。

16. 政府當局原則上並不反對條例草案就行政長官會同行政會議在決定確認或撤銷金融管理專員的決定時可考慮的因素，提供一些概括的指引。這些因素可包括倒閉銀行的存款人的利益，以及銀行體系的整體穩定與有效運作。然而，這類指引的草擬方式應確保不會妨礙行政長官會同行政會議處理銀行危機的能力。

行政長官會同行政會議應根據第 22(4)條作出決定的時限

17. 在發生如銀行危機這樣緊急的情況，我們相信行政長官會同行政會議在收到金融管理專員的報告後，會盡快決定確認或撤銷金融管理專員觸發存保計劃賠款的決定。在國商事件中，行政局在收到當時的銀行監理專員的報告的同日召開特別會議，並指示當時的財政司提出呈請，要求將銀行清盤。

18. 政府當局認為在條例草案中訂明行政長官會同行政會議須於指明時限內根據第 22(4)條作出決定並不恰當。任何固定的時限都會欠缺彈性及有可能妨礙行政長官會同行政會議處理銀行危機的能力。

香港金融管理局
財經事務及庫務局
2003 年 12 月

第 X 部

管制認可機構的權力

52. 金融管理專員的權力

(1) 凡——

- (a) 任何認可機構通知金融管理專員它——
 - (i) 相當可能會無能力履行它的義務；或
 - (ii) 無力償債或即將中止付款；
- (b) 任何認可機構無能力履行它的義務或已中止付款；
- (c) 金融管理專員認為——
 - (i) 任何認可機構正以有損以下人士的利益的方式經營其業務——
 - (A) 該機構的存款人或潛在存款人；
 - (B) 該機構的債權人；或
 - (C) 由該機構發行或促進發行的多用途儲值卡的持卡人或潛在持卡人；
 - (ii) 任何認可機構無力償債、相當可能會無能力履行它的義務或即將中止付款；
 - (iii) 任何認可機構已違反或沒有遵從本條例的任何條文；
 - (iv) 任何認可機構已違反或沒有遵從根據第 16 條附加於該機構的認可或批准的任何條件、第 49(1) 條指明的條件、第 50(1) 條指明的條件、第 50(2) 條指明的條件或第 51A(2) 條指明的條件；或
 - (v) 他根據第 22(1) 條提議撤銷某認可機構的認可的權力可予行使(而不論第 23(1) 條是否已獲遵從)；或 (由 1997 年第 4 號第 10 條代替)
- (d) 財政司司長向金融管理專員給予意見，表示他認為為符合公眾利益須如此行事， (由 1997 年第 362 號法律公告修訂)

則金融管理專員在諮詢財政司司長後，可不時在他覺得有需要時行使以下一項或多於一項權力—— (由 1997 年第 362 號法律公告修訂)

- (A) 藉向該機構送達的書面通知，規定該機構立即就其事務、業務及財產，採取他認為有需要的任何行動或作出他認為有需要的任何作為或事情(包括任何對該機構所經營的銀行業務、作為接受存款公司接受存款

-
- 的業務或作為有限制牌照銀行接受存款的業務，或經營發行或促進發行多用途儲值卡的業務(視屬何情況而定)施加限制的規定)； (由 1995 年第 49 號第 13 條代替。由 1997 年第 4 號第 10 條修訂)
- (B) 除第 (3E) 款另有規定外，發出指示，規定在該項指示的生效期間，該機構須就其事務、業務及財產的管理向顧問徵詢意見，而金融管理專員須為此目的委任一人為該機構的顧問； (由 1995 年第 49 號第 13 條代替)
- (C) 除第 (3D) 及 (3E) 款另有規定外，發出指示，規定在該項指示的生效期間，該項指示所指明的該機構的該等事務、業務及財產須由一名經理人管理，而金融管理專員須為此目的——
- (I) 委任一人為該機構的經理人；及
- (II) 在該項指示中，指明該名經理人須遵循(與本條例的條文不抵觸者)的一項或多於一項的基本目標； (由 1995 年第 49 號第 13 條代替)
- (D) 向行政長官會同行政會議報告上述情況。 (由 1999 年第 68 號第 3 條修訂)
- (2) 除有第 (1)(a) 款指明的情況外，金融管理專員不得行使第 (1)(D) 款所授予的權力，除非情況如下——
- (a) 該認可機構是在香港成立為法團而根據第 (1)(C) 款發出的指示正就該機構生效的——
- (i) 他已向該機構及他認為適當的有關人士(如有的話)發出不少於 7 天(或根據第 (2A) 款容許的較短期間)的書面通知，述明——
- (A) 他行使該項權力的意向；及
- (B) 他行使該項權力的理由；及
- (ii) 他已給予該機構及他認為適當的有關人士(如有的話)就此向他呈交書面申述的機會(該等申述(如有的話)即構成他向行政長官會同行政會議所作報告的一部分)； (由 1995 年第 49 號第 13 條代替。由 1999 年第 68 號第 3 條修訂)

- (b) 該認可機構是在香港以外成立為法團而根據第 (1)(C) 款發出的指示正就該機構生效的——
- (i) 他已按該機構在香港以外的主要營業地點，向該機構發出不少於 7 天 (或根據第 (2A) 款容許的較短期間) 的書面通知，述明——
 - (A) 他行使該項權力的意向；及
 - (B) 他行使該項權力的理由；及
 - (ii) 他已給予該機構就此向他呈交書面申述的機會 (該等申述 (如有的話) 即構成他向行政長官會同行政會議所作報告的一部分)； (由 1995 年第 49 號第 13 條代替。由 1999 年第 68 號第 3 條修訂)
- (c) 在任何其他情況——
- (i) 他已向該認可機構發出不少於 7 天 (或根據第 (2A) 款容許的較短期間) 的書面通知，述明——
 - (A) 他行使該項權力的意向；及
 - (B) 他行使該項權力的理由；及
 - (ii) 他已給予該機構就此向他呈交書面申述的機會 (該等申述 (如有的話) 即構成他向行政長官會同行政會議所作報告的一部分)。 (由 1995 年第 49 號第 13 條增補。由 1999 年第 68 號第 3 條修訂)
- (2A) 如有以下情形，金融管理專員可向認可機構及任何有關人士給予少於第 (2) 款提述的 7 天的書面通知—— (由 1995 年第 49 號第 13 條修訂)
- (a) 他取得財政司司長的同意如此行事；及 (由 1997 年第 362 號法律公告修訂)
 - (b) 在當時的情況下，如此行事是合理的。 (由 1992 年第 67 號第 3 條增補)
- (3) (由 1995 年第 49 號第 13 條廢除)
- (3A) 在符合第 (3D) 款的規定下，金融管理專員可不時就下述事宜更改根據第 (1)(C) 款發出的指示——
- (a) 屬與指示有關的認可機構的、在指示內所指明的事務、業務及財產；
 - (b) 指示內指明須由該機構的經理人遵循的一項或多於一項的基本目標。
- (由 1995 年第 49 號第 13 條增補)
- (3B) 現宣布凡基於根據第 (1)(C) 款發出的指示，而在根據第 (3A) 款對該項指示作出更改前的任何時間所辦理的任何事情，不得僅因該項更改以致無效。 (由 1995 年第 49 號第 13 條增補)

(3C) 在根據第 (1)(C) 款發出的指示就任何認可機構生效的期間內，在本部中對——

- (a) 該機構的事務、業務或財產或其中任何組合的提述；或
- (b) 該機構的經理人須遵循的一項或多於一項基本目的之提述，

除文意另有所指外，須解釋為指在該項指示中所指明而不時根據第 (3A) 款而更改的——

- (i) (如 (a) 段適用) 事務、業務或財產或其中任何組合 (屬何情況而定)；
- (ii) (如 (b) 段適用) 一項或多於一項基本目標。 (由 1995 年第 49 號第 13 條增補)

(3D) 即使本部有任何其他條文，就在香港以外成立為法團的認可機構而根據第 (1)(C) 款發出的任何指示 (包括根據第 (3A) 款對該指示作出的任何更改) 不得適用於該機構的任何事務、業務或財產，但下述者除外——

- (a) 該機構在香港或從香港經營或管理的事務及業務；及
- (b) 該機構符合下述其中一種或兩種情況的財產——
 - (i) 位於香港或從香港管理者；
 - (ii) 該機構在香港的主要營業地點或任何本地分行或本地辦事處的資產。 (由 1995 年第 49 號第 13 條增補。由 2001 年第 32 號第 10 條修訂)

(3E) 凡原訟法庭已就認可機構作出清盤命令，金融管理專員不得根據第 (1)(B) 或 (C) 款就該機構發出指示。 (由 1995 年第 49 號第 13 條增補。由 1998 年第 25 號第 2 條修訂)

(3F) 現宣布金融管理專員根據第 (1)(B) 或 (C) 款行使其權力的方式為可——

- (a) 委任一公司或一合夥；或
- (b) 在不損害 (a) 段的一般性的原則下，委任 2 人或多於 2 人，

為認可機構的顧問或經理人 (視屬何情況而定)。 (由 1995 年第 49 號第 13 條增補)

(3G) 金融管理專員如根據第 (1)(C) 款行使其權力所採用方式為委任 2 人或多於 2 人為某認可機構的經理人，則須——

- (a) 藉書面通知，指明根據本條例委予或授予經理人的職責及權力中有何職責及權力，須就該機構——

- (i) 由該等人士中任何一人單獨履行或行使(屬何情況而定)；
- (ii) 由任何該等人士共同履行或行使(視屬何情況而定)；
- (iii) 由每名該等人士履行或行使(視屬何情況而定)；及
- (b) 將該通知附加於根據該款發出並根據第 53A(1) 條送達該認可機構的有關指示，

而本條例的條文(包括第 53G 條)，須為顧及該通知作必需的變通而理解並具有效力。
(由 1995 年第 49 號第 13 條增補)

(3H) 為免生疑問，現宣布根據第 (1)(B) 或 (C) 款獲委任為認可機構的顧問或經理人的人，可以是一名根據《外匯基金條例》(第 66 章) 第 5A(3) 條獲委任職位的人。
(由 1995 年第 49 號第 13 條增補)

(3I) (由 1997 年第 4 號第 27 條廢除)

(4) 任何認可機構不遵從金融管理專員根據第 (1)(A) 款作出的任何規定，其每名董事、每名行政總裁及每名經理均屬犯罪—— (由 2001 年第 32 號第 24 條修訂)

- (a) 一經循公訴程序定罪，可處第 9 級罰款及監禁 5 年，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間，另加每日第 5 級罰款；或
- (b) 一經循簡易程序定罪，可處第 5 級罰款及監禁 2 年，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間，另加每日第 2 級罰款。 (由 1997 年第 4 號第 27 條修訂)

(5) 在本條中，“有關人士”(relevant person) 就任何認可機構而言，指以下任何人——

- (a) 該機構的經理人；
- (b) 該機構的小股東控權人、大股東控權人或間接控權人；
- (c) 因第 53B(1)(a) 條不再是該機構的行政總裁或董事的人；
- (d) 憑藉第 53B(2) 條的施行而是該機構的行政總裁或董事的人。 (由 1995 年第 49 號第 13 條增補)

(由 1992 年第 82 號第 25 條修訂)

53. 行政長官會同行政會議的權力

(1) 凡——

- (a) 金融管理專員根據第 52(1)(D) 條向行政長官會同行政會議作出報告；

(b) 任何人根據第 132A(1) 條向行政長官會同行政會議上訴，反對金融管理專員根據第 52(1)(A)、(B) 或 (C) 或 (3A) 條作出的決定；或 (由 1995 年第 49 號第 14 條修訂；由 1997 年第 4 號第 27 條修訂)

(c) 財政司司長根據第 117(5)(c) 條向行政長官會同行政會議轉呈報告及財政司司長就該報告作出的建議， (由 1997 年第 362 號法律公告修訂)

在不損害藉第 V 或 VI 部而授予金融管理專員的任何權力的原則下，行政長官會同行政會議可行使以下一項或多於一項權力—— (由 1993 年第 94 號第 17 條修訂；由 1995 年第 49 號第 14 條修訂)

(i) 維持、更改或推翻任何由金融管理專員作出的規定、委任或指示；

(ii) (由 1995 年第 49 號第 14 條廢除)

(iii) 指示財政司司長向原訟法庭提出呈請，要求原訟法庭將認可機構或前認可機構清盤。 (由 1992 年第 82 號第 25 條修訂；由 1997 年第 362 號法律公告修訂；由 1998 年第 25 號第 2 條修訂)

(2) 行政長官會同行政會議在考慮第 (1) 款所指的報告或上訴前，可徵詢銀行業務諮詢委員會或接受存款公司諮詢委員會的意見，或兩者的意見，但無須一定遵循該等意見。

(3) (由 1995 年第 49 號第 14 條廢除)

(由 1999 年第 68 號第 3 條修訂)

53A. 就根據第 52(1)(B) 或 (C) 條發出的指示等的通知

(1) 根據第 52(1)(B) 或 (C) 條發出的指示須——

(a) 採用書面形式；

(b) 送達該項指示中所指明的認可機構，地址為其在香港的主要營業地點；

(c) 在如此送達後即時生效；及

(d) 述明就該機構委任的顧問或經理人(視屬何情況而定)的姓名或名稱及地址。

(2) 根據第 52(3A) 條對根據第 52(1)(C) 條發出的指示所作出的更改，須——

(a) 採用書面形式；

(b) 送達——

(i) 該項指示中所指明的認可機構，地址為其在香港的主要營業地點，但如屬在香港以外成立為法團的認可機構，則須送達該機構在香港以外的主要營業地點；及

(ii) 該機構的經理人；及

(c) 在如此送達後即時生效，但如該項更改另有指明，則屬例外。

(3) 根據第 52(1)(C) 條發出的書面指示，及根據第 52(3A) 條就該指示作出的書面更改，包括該項指示或更改(視屬何情況而定)的副本。

(4) 就根據第 52(1)(C) 條發出的指示而發出的公告，須由金融管理專員藉憲報公告刊登並以他覺得合宜的其他方式告知公眾。

(5) 第 (4) 款適用於根據第 52(3G) 條發出的通知，一如其適用於根據第 52(1)(C) 條發出的指示。

(由 1995 年第 49 號第 15 條增補)

53B. 根據第 52(1)(C) 條發出的指示的效力

(1) 除第 (2) 款及第 53C(3)(a)(i)、(b) 及 (c) 條另有規定外，緊接根據第 52(1)(C) 條發出的指示生效後——