

立法會財經事務委員會資料文件 香港銀行業務的移轉

目的

本文件旨在告知議員香港銀行業務移轉的現行架構，以及有關這方面的海外做法的研究結果。

背景

2. 根據《銀行業條例》的規定，有關機構如在本港進行銀行合併或收購行動(下文統稱“合併”)，必須先行獲得金融管理專員的監管批准¹。此外，該等機構須以具法律效力的方式，把現有的資產及債務移轉予新的實體或經合併後存留的機構(即存留的機構)。

3. 香港的銀行可考慮三種可行方法²，使銀行合併涉及的資產和債務移轉具法律效力：

(a) **概括繼承** 是大陸法系的法律概念，訂明某人的法人地位由另一人繼承，因此前者的所有權益和債務會自動移轉和轉歸後者。雖然香港沿用的普通法制度沒有概括繼承的概念，但如果有關合併是合併實體註冊地的法律所允許的，則香港法律會承認和接受以概括繼承進行的合併。因此，如兩家在海外註冊成立的銀行在所屬司法管轄區獲准通過概括繼承的程序合併，而在合併過程中，一家銀行的資產和債務會成為另一家銀行的資產和債

¹ 舉例來說，《銀行業條例》第 69 條訂明，在本港成立為法團的認可機構的業務如進行合併等行動，須獲得金融管理專員的批准。此外，根據該條例第 29 和第 22 條的規定，銀行合併經常會涉及的認可資格的移轉或撤銷，亦須獲得金融管理專員批准。銀行合併也可能導致股東更改，而根據該條例第 70 條的規定，股東更改亦須經金融管理專員批准。

² 另一方法是根據《公司條例》第 166 條作出安排，但這方法主要在公司陷於困境時使用，很少用於銀行合併。

務，則香港法律會接受該等資產和債務已經移轉。根據金融管理局(金管局)記錄，自二零零二年以來，這類合併個案有 11 宗。

- (b) **約務更替** 銀行合併可藉約務更替的方式實行，即把合併機構的資產和債務，逐項移轉予新的或存留的實體。視乎合併機構的規模，這方法一般都花費極巨，且涉及大量行政工作，因為有關機構必須取得各交易對手對移轉有關資產和債務的明確同意。根據金管局記錄，由二零零二年至今，香港有一宗這類個案。
- (c) **私人法案** 銀行業務的移轉，也可在立法會批准後藉私人法案實施。

4. 在香港，涉及在本港註冊成立的銀行的合併，通常藉私人法案實施。自一九九七年以來，立法會已通過 11 條有關銀行合併的議員私人條例草案。

藉議員私人條例草案令銀行合併生效的現有架構

5. 根據藉議員私人條例草案以實施銀行業務移轉的現行安排，立法會是批准有關業務移轉建議實施的批核當局。根據《基本法》第七十四條，凡涉及政府政策(如銀行合併、課稅和租賃安排等)的議員私人條例草案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。

6. 政府當局的政策一向是支持香港銀行界的整合，以期改善其競爭力，並為銀行體系的長期穩定作出貢獻。作為這項政策的一部分，凡有關乎金融機構整合的議員私人條例草案擬稿的提出，政府當局都會給予協助。不過，這必須符合一項首要原則，即促進銀行體系的穩定性，以及為合併後的機構的存戶及其他一般存戶提供適度的保障。

7. 財經事務及庫務局會就接獲的議員私人條例草案擬稿徵詢金管局、其他有關政府決策局／部門及公共機構的意見。金管局研究的事項，包括有關機構的財政穩健狀況，以及對存戶權益可能造成影響。由於議員私人條例草案對課稅、公司所有權及帳戶、產權、個人私隱、就業及退休金基金和土地權益等方面都可能有影響，政府當局亦會諮詢庫務科、公司註冊處、律政司、房屋及規劃地政局、經濟發展及勞工局、民政事務局、個人資料

私隱專員公署及強制性公積金計劃管理局。政府當局規定，申請合併的機構必須考慮從這些機關接獲的所有意見及作出令人滿意的回應，以及進行深入的盡職審查，以確保締約各方受香港法律管限的權益不會因銀行業務移轉而受到影響。

8. 就一九九七年以來藉議員私人條例草案進行的 11 宗銀行合併個案而言，議員私人條例草案由向政府當局提交擬稿起到通過成為法例，平均需時七個半月[介乎約四個月至 14 個半月之間]。在有關機構向財經事務及庫務局提交擬稿之前，金管局一般需時約兩個月以初步考慮該銀行合併建議。

海外做法

9. 政府當局研究過六個普通法司法管轄區(即新加坡、馬來西亞、英國、美國³、澳洲和新西蘭)在利便銀行業務移轉方面的架構。前五個司法管轄區的銀行法例都訂定法律安排，讓銀行的資產及債務在指明當局認許下，可整體移轉予另一公司。新西蘭則沒有任何處理銀行業務移轉的一般法例。

10. 在上述五個就移轉銀行業務立法的司法管轄區中，批准實施移轉的權力在美國和澳洲歸屬銀行監管機構、在新加坡賦予新加坡金融管理局的負責部長⁴，而在英國及馬來西亞則歸屬法院。

11. 美國和澳洲的銀行法例詳細說明銀行監管機構在認許銀行業務移轉時須考慮的因素。在美國，這些因素包括建議的合併對競爭可能造成的影響、新機構或存留機構的財政資源是否足夠、接受有關銀行服務的社會人士的需要，以及其他監管事宜，例如清洗黑錢問題。至於在澳洲，銀行監管機構須考慮有關銀行存戶的權益、整體金融業的利益，以及其認為與決定是否批准移轉有關的任何其他事項。此外，銀行監管機構須諮詢有關當局，以確保業務移轉不會違反競爭法、公司法、收購法和稅法。銀行監管機構如認為有需要，也可諮詢任何其他人士。

3. 在美國，每個州都可能有本身的銀行法及公司法。在本文件所作的討論以紐約州的法律為根據。

4. 高級部長現為新加坡金融管理局的負責部長。

12. 新加坡的《銀行法》賦予新加坡金融管理局的負責部長一般權力，以索取任何他認為與審核銀行業務移轉申請有關的資料。

13. 英國《金融服務及市場法》訂明，在考慮有關銀行業務移轉的呈請時，法院必須考慮有關個案的所有情況，並聽取監管機構和聲稱會因該項移轉而受到不利影響的任何人(例如合併機構的僱員或客戶)的申述。值得留意的是，英國這制度的適用範圍最初限於保險業務，在二零零一年十二月一日《金融服務及市場法》的有關條文生效時才擴展至銀行業務。馬來西亞方面，雖然其銀行法例沒有指明法院須考慮的因素，但法院在考慮銀行業務移轉的建議時，料亦會考慮個案的所有情況。在英國及馬來西亞，法院都必須信納銀行監管機構(就馬來西亞而言也包括財政部長)已同意有關移轉，才會給予批准。

14. 新西蘭並無法例處理某一銀行的資產及債務在指明當局認許下整體移轉予另一銀行的事宜。因此，銀行機構須藉約務更替或私人法案的方式移轉資產及債務。

15. 根據從這些海外司法管轄區所取得的資料，每個銀行合併的申請均會個別考慮，而處理每宗申請所需的時間則視乎情況而定，包括所提交的文件是否完整，以及個案的複雜程度。

香港有關移轉保險業務的架構

16. 我們研究過相關的香港法例後發現，《保險公司條例》是唯一就移轉金融業務的架構作出規定的法例。根據《保險公司條例》，長期和一般保險業務的移轉有不同的安排。有關長期保險業務的安排，與英國的制度類似。有關移轉長期保險業務的建議，可藉法院命令實施。據保險業監督表示，由一九九五年一月一日至二零零五年十一月三十日，經法院認許的這類個案共有八宗。視乎擬移轉的業務的複雜程度而定，整個程序平均約需 10 至 12 個月完成。另一方面，移轉一般保險業務只須獲得保險業監督批准。不論擬移轉的保險業務的類別為何，法院或保險業監督(視屬何情況而定)都必須考慮有關個案的所有情況，以及任何聲稱對有關移轉感到受屈的人所作出的申述。

評估

17. 我們研究海外做法的結果顯示，在實施銀行業務移轉方面，國際上並無一致的做法。五個為這目的設立法律架構的司法管轄區的認許當局，並非完全相同：當中有兩個是法院，兩個是銀行監管機構，另一個則是金融管理局的負責部長。新西蘭沒有為這目的制定法律架構，故須藉約務更替或私人法案移轉業務。在香港，長期保險業務的移轉可由法院批准實施，這是另一個供參考的做法。

18. 有關香港是否適宜為移轉銀行業務制定法律架構和選定認許當局的問題，財經事務及庫務局已徵詢有關政府決策局和部門的意見。金管局亦已向業界諮詢組織，即銀行業務諮詢委員會及接受存款公司諮詢委員會收集初步意見。

19. 所接獲的意見顯示，如打算在香港設立法律架構，在考慮海外的做法後，法院一般都被視為合適的認許當局。這些意見認為，法院有更佳的條件考慮有關個案的所有情況，以及聽取有關各方(包括監管機構、其他有關政府部門，以及合併機構的債權人及僱員)的申述。另外，亦有意見表示現行的銀行業務移轉安排行之有效，似乎並無強烈理據對現行安排作根本改變。此外，要求取得法院認許可能令銀行移轉業務過程更費時及昂貴。這對鼓勵香港銀行業的整合並沒有幫助。

20. 基於所收集到的意見，財經事務及庫務局已就如果在香港引入法律架構以方便移轉銀行業務，訂明法院為認許當局的建議向司法機構徵求意見。鑑於(一)在政府當局的研究中，不同海外地方的做法各有不同的認許當局，以及(二)現行的議員私人條例草案已可以用於移轉銀行業務，司法機構認為原則上並沒有需要訂明法院為認許當局。更重要的是，銀行業務移轉涉及多方面的公共政策事宜(包括例如存留機構的財政穩健狀況、存戶保障、銀行業內的競爭等)。由於該等公共政策事宜並不屬司法機構的負責範疇，訂明法院為認許當局並不合適。

21. 在考慮香港制訂新的一般法例以實施銀行業務移轉是否可取及可行時，我們必須注意，藉私人法案移轉銀行業務的現行安排，已實行多時，一直運作暢順，且備受銀行業歡迎。已提出的議員私人條例草案數目不多，而這些個案亦以有效率及具成效的方法處理，平均需時數月完成。任何偏離現行制度的做法都必須充分諮詢銀行業及其他利益相關者，以確保銀行業的未來發展及銀行體系的穩定性不會受到不利影響。

財經事務及庫務局
財經事務科
二零零六年一月二十七日