

建立一套適用於香港金融機構 有效處置機制

立法會財經事務委員會
2015年3月2日

概要（一）

- 為建立一套適用於香港金融機構有效處置機制展開第二階段公眾諮詢*
- 首階段公眾諮詢已在2014年1至4月進行
- 依照金融穩定理事會制定的準則落實立法改革
- 《金融機構有效處置機制的主要元素》（簡稱《主要元素》）
- 旨在為減低具系統重要性和「大到不能倒」的金融機構所帶來的風險

* 有關諮詢文件可從以下網頁下載 (<http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/resolutionregime.htm>)，亦可於金管局 (www.hkma.gov.hk)、證監會 (www.sfc.hk) 和保險業監督的網頁 (www.oci.gov.hk) 下載。

概要（二）

- 香港現行的監管框架及監督措施與國際要求存在落差，因此需立法改革
- 第一階段公眾諮詢收到超過30份意見書
- 絕大多數回應者均認為，有關改革對提高金融體系抵禦衝擊的能力和加強跨境合作而言十分重要
- 國際貨幣基金組織的金融體系評估計劃(2014)也指出，香港作為國際金融中心，需要作出有關改革
- 第二階段諮詢文件：
 - 總結上次諮詢接獲的意見
 - 就處置機制的若干範疇提供更多細節
(包括權力、管治及保障安排)

概要（三）

- 在全球金融危機中，多個地區政府花費了史無前例的巨額公帑挽救瀕臨倒閉的金融機構
- 處置機制應能在挽救／清盤以外提供另一可行方案，藉此：
 - 確保持續提供關鍵金融服務（例如可繼續使用存款及支付服務），為個人及公司提供更多保障
 - 遏止某一金融機構倒閉對其他金融機構造成的連鎖影響，從而穩定金融體系及實體經濟
 - 要求股東及債權人自行承擔因處置已倒閉金融機構而產生的費用成本，從而保障公帑

涵蓋範圍

- 絕大多數對第一階段諮詢的回應者均同意機制的涵蓋範圍如下：
 - 所有認可機構
 - 被指定由金管局管理的金融市場基建及由證監會規管的認可結算所
 - 屬全球具系統重要性金融機構集團的持牌法團及保險公司在本港經營的業務
- 第二階段諮詢進一步就機制應否涵蓋以下機構收集公眾意見：
 - 對本港構成風險的保險公司
 - 關聯集團公司（控股公司、聯營營運機構）
 - 交易所

管治安排

- 大部分對第一階段諮詢的回應者均同意以下建議方案：
 - 由金管局、證監會及保險業監理處擔任現時歸其監管的金融機構的執行機構
 - 遇有跨界別集團，則由主導執行機構負責統籌處置行動
- 只有當金融機構瀕臨倒閉，而其倒閉會為金融穩定帶來威脅時，處置機制才會啟動
- 清楚訂明運用權力的目標：
 - 保障關鍵金融服務及金融穩定；
 - 保障存戶、持有客戶資產的投資者、保單持有人；以及
 - 保障公帑

處置權力（一）

- 第一階段諮詢收集到的回應普遍同意須制訂以下主要處置方案，以確保服務持續性：
 - 把業務轉讓至商業買家
 - 把業務轉讓至過渡機構（作為中轉步驟）
 - 進行法定自救，為瀕臨倒閉金融機構重組資本
 - 運用資產管理工具
 - 暫時公有化（作為最後方法）
 - 輔助權力包括：
 - 要求金融機構消除妨礙處置程序執行的障礙（以提高可處置性）
 - 為使處置行動不受阻，暫緩執行提前終止權



處置權力（二）

- 第二階段諮詢提供細節包括：
 - 自救方案
 - 從自救方案中剔除之負債（全部或部分個案適用）
 - 用以支援自救方案的吸收虧損能力
 - 提高可處置性的框架
 - 與企業破產安排的關係

保障安排

- 相對於清盤程序，處置機制應更能確保金融服務的可持續性，因為：
 - 存戶、持有客戶資產的投資者及保單持有人能持續地使用資金（及資產）以及金融服務
 - 債權人承受較少價值損害
- 各界均同意有需要設立「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的保障安排
- 第二階段諮詢文件載列關於獨立估值師、估值原則及上訴機制的建議

資金來源

- 為避免動用公帑以拯救瀕臨倒閉的金融機構
- 處置機制（包括自救方案）要求股東及債權人承擔處置瀕臨倒閉金融機構所涉及的成本費用
- 設置機制，就提供臨時融資所產生的虧損追討賠償
- 建議事後向業界收回所涉的費用（如美國），而非在事前提供備用資金（如歐盟）
- 但亦會盡量減低事後籌集資金的需要

跨境處置（一）

- 在近年的金融危機中，當跨境金融機構倒閉時，總公司所在地執行機構往往只有以下兩種選擇：
 - 拯救整個集團（此舉耗費龐大）或；
 - 只拯救總公司所在地業務（而無視對其他業務所在地所構成的金融穩定影響）
- 參照《主要元素》所訂立的通用準則建立處置機制，可利便跨境處置行動的協調工作
- 金融穩定理事會的成員地區，特別是主要金融中心，應全面實施處置機制
 - 被金融穩定理事會識別為具全球系統重要性的30家銀行中，有29家在香港經營業務；而被金融穩定理事會認為屬具全球系統重要性的9家保險公司中，則有8家在香港經營業務

跨境處置（二）

- 對第一階段諮詢的回應者普遍支持運用本地處置機制來認可／支援跨境處置行動
- 先決條件是：
 - 本港執行機構經評估後，認為跨境處置行動所達致的結果，與本港處置程序目標一致，以及不會損害本港債權人的權益
- 否則，如符合本地處置的條件，本地執行機構可有彈性採取獨立行動
 - 直接處置在香港的業務，以達致本地處置目標

未來路向

- 第二階段公眾諮詢期至2015年4月20日
- 視乎諮詢結果，期望在2015年年底前向立法會提交相關的立法建議
- 為反映金融穩定理事會就以下兩方面提供的最新指引，可能有需要進行第三階段（但歷時較短）的諮詢：
 - 以支援自救方案的總吸收虧損能力
 - 便利跨境協調的處置行動
- 為達致《主要元素》的（非立法）要求，其他正在進行的工作包括：
 - 為銀行業進行跨境及本地恢復及處置規劃