

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)854/15-16號文件
(此份會議紀要業經政府當局
審閱)

檔 號：CB1/BC/5/15/2

《金融機構(處置機制)條例草案》委員會 第二次會議紀要

日 期：2016年1月5日(星期二)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會綜合大樓會議室2B

出席委員：陳鑑林議員, SBS, JP (主席)
何俊仁議員
梁君彥議員, GBS, JP
黃定光議員, SBS, JP
何秀蘭議員, JP
陳健波議員, BBS, JP
吳亮星議員, SBS, JP
梁繼昌議員
郭榮鏗議員
張華峰議員, SBS, JP
單仲偕議員, SBS, JP

列席公職人員：財經事務及庫務局副局長
劉怡翔先生, JP

財經事務及庫務局
署理首席助理秘書長(財經事務)國際及內地事務
魏麗盈小姐

香港金融管理局
助理總裁(銀行政策)
簡嘉蘭女士, JP

香港金融管理局
高級經理(銀行政策部)(處置規劃)1
潘朗先生

律政司
法律草擬科高級助理法律草擬專員
彭士印先生

律政司
法律草擬科高級政府律師
吳文俊先生

證券及期貨事務監察委員會
法規執行部高級總監
江宇行先生

保險業監理處
署理助理保險業監理專員(政策及發展)
陳慎雄先生

列席秘書 : 總議會秘書(1)4
司徒少華女士

列席職員 : 助理法律顧問8
易永健先生

高級議會秘書(1)9
盧美雲小姐

議會事務助理(1)4
陳瑞玲女士

經辦人／部門

I 確認通過會議紀要

立法會
CB(1)362/15-16號
文件

— 2015年12月15日會議的
紀要

2015年12月15日舉行的會議的紀要獲確認通過。

II 與政府當局舉行會議

立法會
CB(1)382/15-16(01)號
文件 — 政府當局有關擬議工作時間表的文件

立法會
CB(1)382/15-16(02)號
文件 — 政府當局有關"適用於香港金融機構的有效處置機制"的文件

立法會
CB(1)382/15-16(03)號
文件 — 政府當局有關"《條例草案》概述"的文件

其他相關文件

立法會
CB(3)165/15-16號
文件 — 條例草案文本

立法會
CB(1)381/15-16(01)號
文件 — 法律事務部擬備的條例草案標明修訂本(只限委員參閱)

檔案編號：
B&M/2/1/27C — 立法會參考資料摘要

立法會LS15/15-16號
文件 — 法律事務部報告

立法會
CB(1)289/15-16(01)號
文件 — 立法會秘書處就《金融機構(處置機制)條例草案》擬備的背景資料簡介)

討論

2. 法案委員會進行商議工作(會議過程索引載於**附件**)。

3. 梁君彥議員申報他是一間銀行及一間保險公司的董事。

政府當局

政府當局所須採取的跟進行動

退扣報酬 —— 條例草案擬議第8部

4. 法案委員會要求政府當局提供以下補充資料：

- (a) 擬議處置機制下針對受涵蓋金融機構的高級人員／前高級人員的報酬的退扣條文，與金融穩定理事會其他成員地區擬實施／已實施的同類條文的比較，當中包括可予退扣的報酬項目、追溯期、法院就退扣申請作出裁定時所須考慮的事宜／情況，以及退扣的豁免；及
- (b) 倘若金融機構的高級人員／前高級人員在履行職務時有失當行為／不當行為，導致有關金融機構不再可持續經營，在現行規管機制下對該等高級人員／前高級人員有何制裁措施。

跨境處置行動

5. 根據擬議處置機制，業務所在地當局須支援總公司所在地當局進行的集團處置計劃，以利便跨境處置行動的進行。法案委員會要求政府當局提供書面回應，以釋除委員的下列關注：

- (a) 實施擬議處置機制後，現行規管機制下的分隔機制(即規管當局可將香港金融機構的資產分隔，以防有關資產被轉移到海外司法管轄區的母公司或其他分行)會否繼續適用；

- (b) 處置機制當局如何確保集團處置計劃為有關香港金融機構的債權人、股東和客戶的利益提供妥切的保障；及
- (c) 倘若某香港金融機構的財務狀況仍然穩健並可持續經營，但其母公司(作為跨境集團)進入清盤程序，該香港金融機構會否被強制清盤。在該等情況下，即使尚未符合啟動處置的條件，處置機制當局會否啟動擬議處置機制，以保障該香港金融機構的債權人、股東及客戶的權益。

(會後補註：政府當局的書面回應已於2016年1月18日隨立法會CB(1)443/15-16(02)號文件發出。)

III 其他事項

下次會議日期

6. 主席提醒委員，下次會議將於2016年1月19日上午8時30分至10時30分舉行，與團體代表及政府當局會晤。

7. 議事完畢，會議於下午12時43分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2016年4月27日

《金融機構(處置機制)條例草案》委員會

第二次會議過程

日期：2016年1月5日(星期二)
 時間：上午10時45分
 地點：立法會綜合大樓會議室2B

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
000236 - 000435	主席	開場發言及確認通過2015年12月15日舉行的會議的紀要 [立法會CB(1)362/15-16號文件]	
000436 - 001445	主席 政府當局 梁繼昌議員	政府當局簡介擬議工作時間表 [立法會CB(1)382/15-16(01)號文件] 梁議員察悉，要在2016年6月前將條例草案制定成為法例的時間緊迫、條例草案甚為複雜及其對金融機構影響深遠，他詢問若條例草案未能趕及在2016年6月前制定成為法例會有何影響，以及政府當局有否探討分階段引入處置機制的可行性，例如每次涵蓋一個金融界別的金 融機構。 政府當局表示—— (a) 金融穩定理事會所有成員地區預期在2015年年底符合該理事會的《有效的金融機構處置機制主要元素》(下稱"《主要元素》")所訂的國際標準。在具全球系統重要性的30家銀行之中，香港是29家的"業務"所在地，而9間被該理事會確定具全球系統重要性的保險人之中，香港是8間的業務所在地，故香港作為該理事會的成員，預期要在切實可行的情況下，盡快引入符合《主要元素》所訂標準的處置機制； (b) 條例草案建議設立一個跨界別處置機制，賦權予金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")及保險業監	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>督，以處置及採取準備行動以便能處置受有關機制涵蓋及在各自現行的規管範疇下營運的金融機構；</p> <p>(c) 如不設立符合《主要元素》的處置機制，在香港有跨境業務的具全球系統重要性金融機構可能評定香港有關當局無法支援對其集團進行的有秩序跨境處置行動。若無法依賴香港有關當局的支援，有關的境外處置機制當局或跨境具全球系統重要性金融機構本身可能採取行動，減少其在香港業務的規模及／或對其倚賴，以改善集團整體的處置可行性(有可能損害有關具全球系統重要性金融機構在香港的營運)；</p> <p>(d) 有關當局的自行評估(其後獲金融穩定理事會在2013年進行的《處置機制專題檢討：同業評審報告》確認)所得的結論是，雖然有關當局已擁有多項監察干預權力，以處理陷入困境的金融機構，但《主要元素》現時就處置具全球系統重要性金融機構所訂的新國際標準所要求的權力，香港並非一應俱全，實施有效的處置機制將與香港現有的審慎監管機制相輔相成，從而加強其金融體系抵禦衝擊的能力；</p> <p>(e) 金融穩定理事會將於2016年進行另一輪銀行處置機制的專題檢討，如不適時設立處置架構，可能對香港的國際金融中心地位構成風險； (會後補註：金融穩定理事會已於2016年3月18日發表第二份專題同業檢討)</p> <p>(f) 政府當局已參考選定金融穩定理事會成員地區(例如英國及美國)的機制，並與其溝通，以確保條例草案與國際標準及做法一致，同時適當反映本地情況；及</p> <p>(g) 鑒於在擬議的跨界別模式下，處置不同類別的金融機構需要類似權力，為不同的金融界別分階段實施處置機制的做法未必適合，並可能損害機制的完整性。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		為利便適時審議條例草案，主席敦促政府當局及委員盡力就條例草案的詳情達致相互理解，而政府當局應快速釋除立法會議員提出的關注。	
001446 - 005123	政府當局	政府當局簡介題為"適用於香港金融機構的有效處置機制"的文件 [立法會CB(1)382/15-16(02)號文件]	
005124 - 005513	梁君彥議員 政府當局 香港金融管理局 (下稱"金管局")	<p>梁議員申報利益</p> <p><u>跨境處置行動</u></p> <p>鑒於擬議處置機制需要業務所在地的處置機制當局支援總公司所在地進行的集團處置計劃，以利便跨境處置行動的進行，梁議員詢問香港的處置機制當局如何確保有關香港金融機構的資產及債權人、股東和客戶的利益將在集團處置計劃中得到適當的保障，尤其是當香港的金融機構的財務狀況仍然穩健時。</p> <p>政府當局及金管局答覆 ——</p> <p>(a) 跨境金融機構往往是高度結合及相互關聯的集團，若集團整體不可持續經營，香港的金融機構未必可能可繼續經營；</p> <p>(b) 根據擬議處置機制，香港的處置機制當局將與香港跨境集團的總公司所在地合作，擬訂處置計劃、策略及執程序，以便能以協調及合作方式有秩序地處置有關跨境集團，這樣做應有助為總公司所在地及業務所在地均帶來更佳的结果(與無秩序地崩潰或在倒閉時由政府集團上層進行拯救的另類情況比較)；</p> <p>(c) 根據有關建議，香港的處置機制當局不會被"強迫"支援海外的處置機制當局對在香港有業務的跨境集團啟動的跨境處置行動。條例草案賦權香港的處置機制當局可以這樣做，同時又為香港的處置機制當局保留彈性，在有關跨境金融機構的集團處置計劃會損害金融穩定及／或損害在本地達致處置目標及／或對有關金融機</p>	政府當局須如會議紀要第4(b)段所述採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>構的香港業務的股東或債權人不利的的情況下，香港的處置機制當局可就本地業務獨立行事；及</p> <p>(d) 為利便進行集團處置行動，擬議處置機制因而訂定框架，使香港的處置機制當局可"認可"全部或部分境外處置行動，以便在香港產生大致相同的法律效力，一如若根據香港的法律進行或獲授權進行所產生的法律效力。另外，香港的處置機制當局亦可透過啟動及使用與集團處置計劃一致的本地機制，"支援"境外處置行動。</p>	
005514 - 011454	何俊仁議員 政府當局 金管局 主席	<p><u>跨境處置行動</u></p> <p>何議員要求當局澄清——</p> <p>(a) 在跨境集團處置行動中，香港的處置機制當局可否將有關的香港金融機構的資產分隔；</p> <p>(b) 倘若某香港金融機構的財務狀況仍然穩健並可持續經營，但其母公司(作為跨境集團)進入清盤程序，該香港金融機構會否被強制清盤。在該等情況下，即使尚未符合啟動處置的條件，處置機制當局會否啟動擬議處置機制，以保障該香港金融機構的債權人、股東及客戶的權益；及</p> <p>(c) 香港的處置機制當局在評估是否符合啟動處置的關連條件時將會考慮的因素。</p> <p>政府當局及金管局答覆——</p> <p>(a) 全球金融危機所帶來的教訓顯示，司法管轄區欠缺有秩序地處置已倒閉的具全球系統重要性金融機構的權力，特別是在跨境層面。各方其後已形成共識，認為就大多數情況而言，為總公司及業務所在地以協調及合作的方式規劃及執行的集團處置行動可能是穩定陷入困境的跨境金融機構的最有效方法。《主要元素》因而就跨境處置訂下多項標準；</p>	政府當局須如會議紀要第4(c)段所述採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>(b) 陷入困境的跨境金融機構的業務所在地的處置機制當局將參與及協調集團處置計劃，雖然處置工具(例如內部財務調整)可能只會適用於總公司所在地的金融機構；</p> <p>(c) 若某在香港註冊的金融機構的海外母公司進入清盤程序，預期獲委任的母公司的清盤人將會盡力物色買家，以處理海外母公司的資產，包括其在該香港註冊的金融機構的持股量；及</p> <p>(d) 然而，此例子中海外母公司的清盤很可能很快呈現連鎖風險，結果可能令在香港註冊的金融機構亦不可持續經營，因而可能觸發本地處置機制的可能性。上世紀九十年代的國際商業信貸銀行的例子顯示，這樣的連鎖風險可以很快呈現。</p> <p>主席認為，擬議處置機制應讓香港的處置機制當局有彈性，若符合在本地啟動處置行動的關連條件，可獨立行事。</p>	
011455 - 012512	梁繼昌議員 主席 保險業監理處 (下稱"保監處")	<p>主席在答覆梁議員的詢問時表示，已安排在2016年1月19日舉行公聽會，與團體代表會晤。</p> <p><u>跨境處置行動</u></p> <p>梁議員表示，他是友邦保險(AIA)的客戶。他提及在金融危期期間友邦保險從美國國際集團(AIG)分拆出來一事，並詢問——</p> <p>(a) 在擬議處置機制下，當母公司不可持續經營，跨境集團的附屬公司可否如友邦保險的情況一樣進行重組；</p> <p>(b) 重組將由母公司的監管機構／清盤人／受託人、附屬公司的高級管理人員還是處置機制當局啟動；及</p> <p>(c) 由陷入困境的金融機構的高級管理人員而非處置機制當局領導重組工作是否更為恰當。</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>保監處表示，在擬議處置機制下，保險業監督仍可運用將歸屬保險業務的資產分隔的現有監管權力。此外，處置機制將訂明，集團的監管機構之間會有跨境協調及處置前的處置規劃，以便為有秩序的處置行動擬訂合適策略及執程序。因保險人的結構及經營方法而對該等處置策略及計劃構成的障礙，將在規劃過程中排除。業務所在地的處置機制當局將力求確保，就跨境保險人而言，即使集團公司的其他業務已變得不可持續經營，集團處置計劃會令本地保險人可繼續提供關鍵金融服務。業務所在地的處置機制當局可作出干預，並可獨立行使本身的權力，包括若符合根據條例草案第185(6)條拒絕確認境外處置行動的一項或多項條件及有關保險人已符合在本地啟動處置行動的3項關連條件時(一如條例草案第25條所載)。</p>	
012513 - 012943	張華峰議員 證監會	<p><u>跨境處置行動</u></p> <p>張議員就在香港的某金融機構的母公司(屬跨境集團)若進入清盤程序，對該香港金融機構可能造成的影響表示關注。在有關過程中，該香港金融機構的資產可能會被凍結，而其交易(例如證券買賣及交收)可能被暫停。他詢問擬議處置機制可如何保障本地投資者及證券業的權益。</p> <p>張議員對將證券業納入擬議處置機制可能對業界構成負擔表示關注。他促請政府當局在為實施細節定稿前，關注投資者的權益，並諮詢證券業界。</p> <p>證監會強調，擬議處置機制的目的是保障金融體系的穩定及公眾利益，並確保若某金融機構因不可持續經營而會破壞香港金融體系的穩定時，該香港金融機構可繼續執行系統性重要的功能。</p>	
012944 - 014024	郭榮鏗議員 政府當局 金管局 證監會	<p><u>退扣報酬</u></p> <p>郭議員察悉，英國金融市場行為監管局的指引訂明，因某金融機構的高級人員／前高級人員的失當行為／不當行為而導致該金融機構財</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>務損失的退扣期為10年。他就下列事項詢問原因——</p> <p>(a) 擬議處置機制將退扣期設定為3年(如涉不誠實作為，可再延長3年)；及</p> <p>(b) 為觸發退扣條文設定高的門檻，例如高級人員／前高級人員的作為或不作為屬蓄意、罔顧後果或疏忽之舉，並在相當程度上造成有關金融機構不可持續經營，或相當可能不可持續經營。</p> <p>政府當局、金管局及證監會回應時表示，當局在制訂退扣條文時，曾參考海外司法管轄區的做法，而現時的建議採取"折中辦法"。鑒於擬議處置機制的重點是確保金融體系的穩定及繼續向公眾提供關鍵金融服務，因此建議將退扣的觸發點與導致或在相當程度上造成金融機構不可持續經營或相當可能不可持續經營的作為或不作為掛鈎。除處置機制外，香港的監管機構亦可根據現有的規管／監督權力，針對有關高級人員／前高級人員的失當行為／不當行為施加適當的紀律制裁。</p> <p>證監會在答覆郭議員的進一步詢問時表示，香港現行的規管機制沒有賦予規管機構退扣權。雖然規管機構可針對有關高級人員／前高級人員的任何失當行為／不當行為施加罰款／制裁，但該等權力沒有明確地與某人具體地造成金融機構不可持續經營的作為或不作為掛鈎。</p> <p>郭議員要求政府當局提供補充資料——</p> <p>(a) 擬議處置機制下針對受涵蓋金融機構的高級人員／前高級人員的報酬的退扣條文，與金融穩定理事會其他成員地區擬實施／已實施的同類條文的比較，當中包括可予退扣的報酬項目、追溯期、法院就退扣申請作出裁定時所須考慮的事宜／情況，以及退扣的豁免；及</p> <p>(b) 倘若金融機構的高級人員／前高級人員在履行職務時有失當行為／不當行為，導</p>	<p>政府當局須如會議紀要第3段所述採取行動</p>

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		致有關金融機構不再可持續經營，在現行規管機制下對該等高級人員／前高級人員有何制裁措施。	
014025 - 014446	陳健波議員 政府當局 保監處 主席	<p>跨境處置行動下對本地金融機構的資產的保障</p> <p>陳議員詢問——</p> <p>(a) 實施擬議處置機制後，現行規管機制下的分隔機制(即規管當局可將香港金融機構的資產分隔，以防有關資產被轉移到海外司法管轄區的母公司或其他分行)會否繼續適用；及</p> <p>(b) 若經過評估，被處置金融機構的債權人及股東所得的結果較該金融機構進行清盤程序為差，由何方根據"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的情況負責賠償該已倒閉的金融機構的債權人及股東。</p> <p>政府當局及保監會答覆——</p> <p>(a) 擬議處置機制旨在向處置機制當局提供《主要元素》所要求的必要權力。該機制不會剝奪或限制現時賦予各監管機構的監察干預權力(包括就資產轉移作出指示的權力)；</p> <p>(b) 根據現行的保險業規管機制，所有人壽保險公司均須將足夠資產儲存於獨立帳戶內，以支付可歸入人壽保險業務的負債。保險業監督獲賦權作出干預，以便獲授權保險人不得把資金轉到其關連公司，而即使在設立擬議處置機制後，這項分隔資產的規管工具將繼續存在於現行的規管機制內；及</p> <p>(c) 任何未能向已倒閉的金融機構徵收或由其承擔的超額處置費用，包括根據"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的機制所支付的賠償(如有的話)，將會暫時以公帑支付，並透過以事後徵費的形式向與倒閉的受涵蓋金融機構在同一界別營運的受</p>	政府當局須如會議紀要第4(a)段所述採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		涵蓋金融機構所徵收的費用收回。徵費率將由立法會動議的決議案決定。	
014447 - 015313	梁繼昌議員 政府當局 金管局	<p><u>處置徵費</u></p> <p>在答覆梁議員的詢問時，政府當局表示，雖然有關機制的設計是使倒閉的成本由倒閉的金融機構的股東及債權人承擔，但可能有需要動用若干臨時性公帑來支援有秩序的處置行動。不過，若因提供此等臨時性公帑而招致任何損失，擬議機制訂明可以事後徵費的形式，向與被處置的金融機構在同一界別營運的受涵蓋金融機構討回這些損失。只有規模龐大、結構複雜，與系統中其他機構的互聯關係密切的金融機構陷入財困或無秩序地倒閉，才會對整個金融體系及經濟活動造成嚴重衝擊，因而會被指定為受涵蓋金融機構。有關機制的涵蓋範圍，將於事前透過條例草案第2(1)條對銀行業界實體、保險界實體及證券和期貨業界實體所作的定義設定。財政司司長亦可根據條例草案第6條，指定某金融機構或某類別的金融機構為受涵蓋金融機構。政府當局將在處置機制實施時，擬備受涵蓋金融機構的名單，讓公眾知悉。</p> <p><u>退扣報酬</u></p> <p>梁議員詢問遵守金管局發出的《監管政策手冊》有關薪酬披露規定(即穩健的薪酬制度指引)的金融機構的高級人員是否可獲豁免不受退扣報酬條文的規管。</p> <p>金管局答覆——</p> <p>(a) 金融機構遵守梁議員所提及的《監管政策手冊》單元並不妨礙法院根據條例草案的條文發出退扣令。《監管政策手冊》單元就穩健的薪酬制度的主要元素向認可機構提供指引，而退扣條文則是專門設計以便擴展至涵蓋其行為導致，或在相當程度上有份造成某認可機構倒閉的人；及</p> <p>(b) 在所有情況下，包括該等並非純粹關乎處置行動的情況，若金融管理專員認為某認</p>	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		<p>可機構沒有訂立穩健的薪酬制度，包括符合《監管政策手冊》單元所提供的指引者，金融管理專員可採取監管行動，對該金融機構作出相應制裁。</p>	
015314 - 015828	張華峰議員 政府當局 何俊仁議員	<p><u>穩定措施</u></p> <p>張議員詢問暫時公有公司的穩定措施所需的費用，以及政府開支會否因而受到不利影響。</p> <p>政府當局表示，若出現暫時公有公司的情況，其中一個可能的資金來源將是外匯基金，因為有鑒於處置行動的目標與動用該基金的條件之間的相互關係，而在此情況下，來自一般收入的政府開支將不會受影響。</p> <p><u>跨境處置行動</u></p> <p>張議員及何議員詢問，若跨境集團的總公司所在地沒有設立處置機制，該跨境集團的處置安排為何。</p> <p>政府當局表示，在香港有業務的具全球系統重要性金融機構的總公司所在地(包括內地)已設立或已表示有計劃設立符合《主要元素》規定的處置機制。香港總公司的處置機制當局在規劃本地處置計劃時，會致力以協調及合作的方式與非香港司法管轄區(後者是在香港有業務的跨境集團轄下成員的總公司或業務所在地)一同工作，以便為達致有秩序的處置行動確定策略及擬訂處置計劃和執行情序。</p>	
015829 - 015925	主席	下次會議日期	

立法會秘書處
議會事務部1
2016年4月27日