

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)289/15-16(01)號文件

檔 號：CB1/BC/5/15

《金融機構(處置機制)條例草案》

背景資料簡介

目的

本文件載述有關《金融機構(處置機制)條例草案》(下稱"《條例草案》")的背景資料，並綜述財經事務委員會委員在 2014-2015 年度立法會會期，就適用於香港金融機構的擬議處置機制所提出的主要意見和關注事項。

背景

2. 在 2008 至 2009 年發生金融危機期間，多個司法管轄區的政府相繼動用公帑挽救瀕臨倒閉的金融機構，所涉金額之巨前所未有。國際社會汲取教訓後，推出連串監管改革措施，務求提高金融體系抵禦衝擊的能力，令金融體系更加穩定。為配合該等措施，金融穩定理事會¹於 2011 年發表《有效的金融機構處置機制主要元素》(下稱"《主要元素》")，為設立有效的處置機制建立新的國際標準²。有關準則規定，若某些金融機構無法持續經營而倒閉時，會對關鍵金融服務的持續性及整體金融穩定構成難以承受的風險，則公共主管當局應獲授權介入，處置該等金融機構。金融穩定理事會所有成員司法管轄區預期會在 2015 年年底或之前，符合有關準則。有效的處置機制除了應能提供其他方法控制上述風險之外，還應可確保在處置瀕臨倒閉的金融機構時，倒閉和處置程序所涉及的費用由該等金融機構的股東及債權人承擔，無須動用公帑。

¹ 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。金融穩定理事會受二十國集團委派制定政策措施，以減低具系統重要性金融機構所構成的風險。香港是金融穩定理事會的成員地區。

² 金融穩定理事會於 2014 年 10 月重新發出《主要元素》，增訂了新的附件，以提供更具體的指引，協助金融監管當局實施《主要元素》。該文件可於金融穩定理事會網站瀏覽，網址為 http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf。

3. 據政府所述，香港金融管理局(下稱"金管局")、證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")及保險業監督現時所具備的干預權力，對比起金融穩定理事會就有效處置機制所訂定的權力，存在重大落差。金融穩定理事會在其發表的《處置機制專題檢討：同業評審報告》中，也得出類似的結論。政府認為，如不設立符合《主要元素》的處置機制，跨境金融機構的海外處置機制當局或會要求金融機構採取行動，減少在港業務的規模及對其倚賴，以改善集團整體的處置可行性。這可能有損具全球系統重要性金融機構在香港持續經營業務的能力，導致這些機構把業務逐步遷往區內其他處置架構發展較為完善的司法管轄區。

建立一套適用於香港金融機構的處置機制的建議

4. 金管局、證監會、保險業監督和財經事務及庫務局先後於2014年1月及2015年1月聯合進行兩次分別為期3個月的公眾諮詢，以收集公眾人士對於建立一套適用於香港金融機構的處置機制建議的意見³。該等建議的主要範疇綜述於下文第5至第13段。

處置機制的涵蓋範圍

5. 根據《主要元素》的規定，有效的處置機制應涵蓋一旦倒閉便會對金融體系造成系統性或嚴重影響的金融機構。有鑒於此，當局建議香港的處置機制應涵蓋下列金融機構：

- (a) 《銀行業條例》(第155章)所指的所有認可機構(即銀行、有限牌照銀行及接受存款公司)；
- (b) 根據《結算及交收系統條例》(第584章)指定的某些金融市場基建，以及根據《證券及期貨條例》(第571章)獲認可的結算所；
- (c) 被視為對香港金融市場的運作具系統重要性的獲認可交易所；
- (d) 《證券及期貨條例》所指的持牌法團(即證券公司)，而該持牌法團為具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構，或是隸屬具全球系統重要性金融機構的附屬公司或分行，或是隸屬於某控制權公司的附屬公司，而該控權公司是具全球系統重要性金融機構的控權公司；
- (e) 具全球系統重要性保險公司在本地的分支機構及附屬公司；

³ 首階段公眾諮詢的諮詢總結於2015年1月連同第二階段公眾諮詢的諮詢文件一併發表。當局於2015年10月發表第二階段公眾諮詢的諮詢回應。有關的諮詢回應亦就擬議處置機制的若干事宜作出闡述。

- (f) 根據為各個界別提出的建議而被納入處置機制的海外金融機構的分行(即所有認可機構、某些持牌法團及某些保險人)，以及受涵蓋金融機構的控權公司；及
- (g) 與受涵蓋金融機構隸屬於相同公司集團，並直接或間接向該等金融機構提供服務的相聯營運實體。

6. 此外，當局亦建議賦予財政司司長權力，使其在認為其他金融機構(即起初未被納入處置機制涵蓋範圍之內的金融機構)一旦倒閉，可能導致金融體系受到衝擊時，把有關金融機構指定為須納入機制之內的金融機構。

處置機制當局

7. 當局建議把金管局、證監會及保險業監督指定為處置機制當局，分別負責對歸其規管或監察的金融機構或金融市場基建，行使處置機制所賦予的權力。財政司司長會為每個旗下有多家金融機構的跨界別集團，指定其中一個監管機構為主導處置機制當局，以便在遇到瀕臨倒閉金融機構或其所屬集團同時在本地金融體系不同界別經營業務的情況時，協調處置事宜。主導處置機制當局會負責諮詢其他處置機制當局，協調處置行動，以籌劃如何有秩序地處置跨界別集團旗下的金融機構及執行有關行動。此外，主導處置機制當局也負責在各處置機制當局未能達致共識的情況下，作最終決定。只有在完全符合下述情況下，才可採取處置行動：評估結果顯示機制涵蓋範圍之內的金融機構不能持續經營，也沒有合理希望可迅速回復財政穩健，而處置程序能控制因其不能持續經營而對關鍵金融服務的持續性和整個金融體系構成的風險。此外，根據處置機制，處置機制當局對瀕臨倒閉的金融機構啟動處置程序前，必須先諮詢財政司司長。

穩定措施及處置機制當局的權力

8. 處置機制容許處置機制當局無須徵得股東及債權人的同意便可介入和採取迅速的行動，以穩定和重組整家金融機構或其業務的主要部分。5項擬議穩定措施(可獨立、合併或連續應用)的詳情如下：

- (a) 把瀕臨倒閉金融機構的擁有權或其部分或全部業務，轉讓予商業買家；
- (b) 把瀕臨倒閉金融機構的部分或全部業務，暫時轉讓予由政府擁有及由有關處置機制當局掌管的過渡機構，使有關業務在短期內得以持續營運，之後再轉讓予私人機構；

- (c) 把瀕臨倒閉金融機構的部分或全部資產及負債，轉讓予可由政府擁有及由有關處置機制當局掌管的資產管理工具，以便在一段時間內有秩序地完成清盤工作或出售；
- (d) 由官方強制債權人融資的資本重組(一般稱為"自救")，以重組瀕臨倒閉金融機構的債務並使該金融機構得以恢復營運⁴；及
- (e) 把瀕臨倒閉的金融機構暫時公有化，作為最後一着⁵。

9. 為確保處置行動得以成功進行，各處置機制當局將獲賦權擬訂策略，以確保能有秩序地處置受涵蓋金融機構，以及進行處置可行性評估，以評定是否有妨礙有秩序地處置受涵蓋金融機構的障礙。各處置機制當局亦將獲賦權收集受涵蓋金融機構的資料及查閱其紀錄或文件，並且對該等金融機構進行調查。

保障安排

10. 鑒於處置機制當局將獲賦予權力，使其可採取足以影響合約權利及產權的行動，故此必須訂立制衡機制，以保障受處置程序影響的各方。當局建議，作為一項指引原則，處置機制當局在要求被處置的金融機構的股東及債權人承擔虧損時，必須遵從法定債權人等級。當局建議，倘若處置機制當局無法在嚴格遵從該項原則的情況下，以有效的方式執行處置程序，處置機制當局應獲准偏離平等對待同一等級債權人的原則，但前提是必須有充分理據支持偏離有關原則是達致處置目標的必要一步。

11. 當局又建議設立"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的補償機制，確保瀕臨倒閉金融機構的債權人及股東可獲得不遜於有關金融機構如被清盤時所獲的待遇。此補償機制將涉及委任獨立估值師按若干基本估值原則，計算須向受影響各方作出的賠償。該等基本估值原則包括：**(a)**應遵守債權人等級排序；**(b)**不考慮公營部門可能提供的財政支援；以及**(c)**不考慮任何穩定方案的影響。當局建議設立處置補償審裁處，以專責審理對"任何債權人所得不會遜於清盤程序"估值提出的上訴。此外，當局亦建議設立處置可行性覆檢審裁處，負責覆核處置機制當局規

⁴ 如要提供自救方案，必須容許處置機制當局以大致上符合清盤程序中債權等級的方式，減記股東及某些無抵押債權人的申索，以及對某些無抵押債權人實施債權換股權交易。

⁵ 暫時公有化方案與動用公帑進行挽救的不同之處是，其構建方式可以使方案更能確保股東及某些債權人須承擔損失。此外，處置機制當局在暫時公有化方法下可全面控制金融機構，因此能更有效定出和實行更長遠的解決方案。《主要元素》並沒有規定須訂立暫時公有公司穩定措施，但訂明任何司法管轄區如訂立這項措施，便須設立從業界收回所用公帑的機制。

定被處置金融機構須排除對該金融機構的有秩序處置的障礙的決定，或處置機制當局根據為該金融機構訂立的吸收虧損能力規定所作的決定。

處置資金安排

12. 當局建議為處置機制制訂資金安排，以便在無法要求瀕臨倒閉的金融機構、其股東和債權人悉數承擔處置費用的情況下，或該金融機構及其股東和債權人無力悉數承擔處置費用時，仍能從整個金融市場收回不足之數。處置費用將採用"事後徵費"模式(即在進行處置程序後才追討)，從向業界籌集的徵費中收回有關費用。

跨境合作

13. 政府指出，國際間的共識是，在不少個案中，穩定陷入困境的跨境金融機構，以及確保該等金融機構得以繼續提供關鍵金融服務的最有效方法，是由總公司所在地主管當局針對整個集團進行處置程序(大多透過自救方案進行)，並由主要業務所在地主管當局提供支援。為促進此方面的跨境合作，當局建議訂定條文，以設立法定認可框架，使處置機制當局可於符合若干條件的情況下，在經諮詢財政司司長後，能夠認可全部或部分境外處置行動，致使該行動在香港具有法律效力⁶。倘若處置機制當局認為該項認可：(a)會對香港金融穩定造成不利影響；(b)不會產生與處置目標相符的結果；或(c)會令香港債權人或股東所得待遇遜於境外相應各方，則不得給予認可。

《金融機構(處置機制)條例草案》

14. 據政府所述，在兩次公眾諮詢中，大部分回應者表示支持有關處置機制的建議。《條例草案》於 2015 年 11 月 20 日在憲報刊登，並於 2015 年 12 月 2 日的立法會會議上首讀。立法會參考資料摘要(檔案編號：B&M/2/1/27C)第 19 段及有關《條例草案》的法律事務部報告(立法會 LS15/15-16 號文件)第 4 至第 15 段，闡述了《條例草案》的各項主要條文。

⁶ 金融穩定理事會曾於2014年9月至12月就跨境認可處置程序進行諮詢，並於2015年11月3日發出有關跨境認可框架的指引文件定稿。

議員提出的主要意見及關注事項

15. 當局曾於財經事務委員會 2015 年 3 月 2 日的會議上，就適用於金融機構的處置機制諮詢該事務委員會。委員在會議上提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

處置機制的涵蓋範圍及合規成本

16. 儘管委員察悉擬議的處置機制有其好處，可提高本地及全球金融體系抵禦衝擊的能力，令金融體系更加穩定，但部分委員關注處置機制的涵蓋範圍過大，可能令到相關金融服務業界的合規成本增加。委員問及處置機制的涵蓋範圍是如何制定，以及為何從事放債業務的財務公司未被納入處置機制的涵蓋範圍之內，縱使其運作亦對本地金融市場構成甚高風險。

17. 金管局解釋，處置機制會涵蓋被視為具系統重要性或關鍵影響的金融機構，即是說，萬一該等金融機構倒閉，可能會對關鍵金融服務的持續運作及金融穩定構成風險。由於認可機構(不論其業務規模大小)的服務一旦終止，或會對存戶的利益及相關支付／交收系統的運作和金融穩定不利，因此有關方面認為所有認可機構均應屬於處置機制的涵蓋範圍。在現時的評估下，放債人(並非認可機構)並不被視為具系統重要性，因此不被納入處置機制之中。

18. 部分委員指出，全球金融危機觸發連串國際監管改革措施，他們告誡政府應注意金融服務業界合規成本不斷增加的問題。他們又籲請政府定期檢討各項規管機制，以確定是否有空間簡化或廢除個別監管規定，以減低合規成本，尤其是中小型金融機構的成本。

19. 金管局回應時表示，金融機構因處置機制而須承擔的合規成本，會與其業務規模及複雜程度相稱。舉例而言，規模越大、業務越複雜的金融機構可能有更大機會需要提供更多資料，以供處置規劃及可處置性評估之用，而規模較小、業務一般較為簡單的認可機構則不然。處置機制當局有權要求金融機構清除有礙進行有秩序處置行動的重大障礙，而由於該等障礙普遍與金融機構的架構及營運方式相關，故此規模越大或業務越複雜的金融機構受影響的機會也相對越大。

處置資金安排

20. 委員對於採用事後徵費模式支付處置費用所衍生的潛在道德風險表示關注。在此模式下，瀕臨倒閉的金融機構無須事先承擔處置費用，但有關費用或須由市場上的其他金融機構承擔。委員認為，更公平和恰當的做法是規定處置機制內所有金融機構在事前(即在進行任何處

置程序之前)提供資金，以適當地承擔倒閉的風險。此外，相對於事後徵費的模式，在事前提供備用資金的模式或可減低業界的合規成本。另一方面，有委員建議政府應探討結合事前及事後徵費的提供資金模式。

21. 金管局回應時指出，公眾諮詢中大多數的回應者均支持事後徵費的模式，他們認為以事前徵收的徵費設立基金，直至處置程序啟動時才使用的做法欠缺經濟效益。委員察悉，雖然歐洲聯盟成員國採用了事前提供資金的模式，但美國則採用了事後提供資金的模式。

22. 委員詢問，處置機制當局可如何要求瀕臨倒閉的金融機構及其股東和債權人承擔費用，以收回處置費用，以及會否規定股東須購買該瀕臨倒閉金融機構的新發行股份，以籌集資金應付處置費用。金管局解釋，倘若處置機制當局決定設立法定自救方案，處置機制當局將獲賦權撇清陷入困境的金融機構的債務，以及將股東的股份出售。不過，各處置機制當局的權力不會超越股東的有限法律責任範圍，因此各處置機制當局不會獲賦權要求股東購買更多股份。瀕臨倒閉金融機構的債權人和股東最終可能被要求承擔處置費用的程度，僅限於假設有關金融機構進行清盤時他們所須承擔的損失。此做法符合"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的原則。

保障安排

23. 委員察悉，在擬議的處置機制下，處置機制當局可在執行處置程序時偏離平等對待同一等級債權人的原則，但前提是必須有充分理據支持偏離有關原則是達致處置目標的必要一步。他們問及負責作出該等決定的有關當局的詳情，以及作出該等決定時所須考慮的準則為何。

24. 金管局解釋，作為一項指引原則，處置機制當局在要求被處置的金融機構的股東及債權人承擔虧損時，必須遵從法定債權人等級。然而，《主要元素》亦指出，在某些情況下，處置機制當局若不偏離平等對待債權人的原則，便可能無法以最有效達致目標的方式執行處置程序。舉例而言，處置機制當局或許難以迅速確定若干衍生工具合約所涉債務的實際金額和債權人的身份。故此，部分衍生工具債權人或會被排除於自救方案之外，但其他類別的債權人則會被納入有關方案。有鑒於此，當局建議處置機制當局可自行判斷應否偏離平等對待的原則。當局亦會為擬議機制設立保障安排，確保"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的原則獲得遵從。

與公司清盤機制之間的銜接

25. 委員察悉，若未能成功處置某瀕臨倒閉的金融機構，則該金融機構最終可能要清盤。部分委員詢問處置機制與公司清盤機制之間的銜接安排。他們特別問及，倘若債權人等級在執行處置程序時有所變動，其後進行清盤時可否回復原狀。

26. 金管局解釋，擬議的處置機制旨在替代以公帑進行挽救或清盤。若陷入財政困難的受涵蓋金融機構被評為不會對金融穩定構成系統性風險，處置程序便不會啟動，而一般的清盤條文即可適用。如處置機制當局決定處置某瀕臨倒閉的金融機構，便會預先制止該金融機構清盤。預計只有在該金融機構業務具有系統重要性的部分已經轉讓至商業買家或過渡機構的情況下，才可能有必要根據清盤程序將該金融機構的餘下業務清盤。在該等情況下，"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的原則將會適用。

最新發展

27. 在 2015 年 12 月 4 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究《條例草案》。

相關文件

28. **附錄**載有相關文件一覽表。

立法會秘書處

議會事務部 1

2015 年 12 月 14 日

相關文件一覽表

日期	事件	文件／會議紀要
2014年1月7日	財經事務及庫務局、香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會和保險業監督(以下統稱為"各有關當局")聯合發出關於"適用於香港的有效處置機制"的首階段諮詢文件	諮詢文件
2015年1月21日	各有關當局聯合發出第二階段諮詢文件及首階段諮詢總結	諮詢文件
2015年3月2日	當局就設立適用於金融機構的處置機制諮詢財經事務委員會	討論文件 (立法會 CB(1)567/14-15(04)號 文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)844/14-15 號文件) 政府當局提供的跟進文件 (立法會 CB(1)1312/14-15(01) 號 文件)
2015年10月9日	各有關當局聯合發出關於"建立一套適用於香港金融機構的有效處置機制"的諮詢回應	諮詢回應

日期	事件	文件／會議紀要
2015年12月2日	《金融機構(處置機制)條例草案》提交立法會	條例草案 立法會參考資料摘要 (檔案編號： B&M/2/1/27C) 法律事務部報告 (立法會 LS15/15-16 號 文件)