

《金融機構(處置機制)條例草案》委員會  
政府就二零一六年一月十九日代表團體的意見書和意見所作出的回應

政策事宜

意見	政府的回應
<b>一般意見</b>	
<p>代表團體支持《金融機構(處置機制)條例草案》(《條例草案》)的主要目標和內容，並贊同盡快通過《條例草案》，以符合在這方面相關的國際標準。</p> <p><i>[安理國際律師事務所、德意志銀行、富而德律師事務所、高偉紳律師行、Peter Lake 先生、高偉紳律師行、國際掉期業務及衍生投資工具協會、瑞銀]</i></p>	<p>政府感謝持份者在諮詢期間及對條例草案委員會所給予建設性的意見。我們期望與持份者緊密聯繫，以訂立條例草案下的規則、規例及實務守則。</p>
<b>1. 合約承認條款</b>	
<p>一些意見書注意到，根據《條例草案》訂立的規則，會載有關於把承諾和同意可暫停終止權和進行內部財務調整的條文納入合約的詳細規定。意</p>	<p>在訂立有關規則(即《條例草案》第 60 條關於內部財務調整的規則和第 92 條關於暫停終止權的規則)之前，處置機制當局會就每套規則的涵蓋</p>

意見	政府的回應
<p>見書又指，應就這些規則充分諮詢業界(並讓業界有時間考慮規則的影響和提出意見)，而擬訂立的規定的涵蓋範圍也應清楚、恰當和符合相稱原則，政府也可考慮分階段實施有關規則。</p> <p><i>[德意志銀行、香港銀行公會、Dr Ludmilla K Robinson (Robinson)]</i></p>	<p>範圍和內容諮詢金融界和相關持份者，然後才定稿和提交立法會進行先訂立後審議的程序。在制訂規則和考慮分階段實施規則前，處置機制當局會參考海外地區(例如歐洲聯盟(歐盟)在近期實施類似的規則)的做法。</p>
<p>2. “任何債權人所得不會遜於清盤程序”的補償及估值</p>	
<p>一份意見書認為，應更清楚闡述根據《條例草案》第 105 條訂立關於的“任何債權人所得不會遜於清盤程序”的估值假設及程序的規例的發佈時間。該份意見書指出，雖然在進行處置時可能需要訂立規則來指明若干細節，但有關估值的規則應預先制訂，以免對估值基礎造成潛在不確定性，及盡量減少法律訴訟。</p> <p><i>[德意志銀行]</i></p>	<p>在《條例草案》通過成為法例後不久並在採取任何處置行動前，政府會制訂關於“任何債權人所得不會遜於清盤程序”的估值假設及程序的規例。政府完全明白必須就“任何債權人所得不會遜於清盤程序”的估值基礎提供充足的資料，使受影響各方明白這項保障的程序及估值。根據《條例草案》第 105 條制訂規例時，政府會繼續審視其他司法管轄區實施類似保障的情況(例如歐洲銀行業管理局在修訂其“任何債權人所得不會遜於清盤程序”的估值的規管技術細則的進度)，並會徵詢持份者對規例的意見，然後才定稿和提交立法會進行先訂立後審議的程序。</p>

意見	政府的回應
<p><b>3. 受保障安排</b></p>	
<p>一些意見書留意到，關乎“受保障安排”(即有關淨額結算、抵銷、抵押保證和結算及交收系統等的安排；如在處置時藉局部轉讓或內部財務調整把有關安排的某一“部分”與其他部分分隔，該項安排的經濟效益或會被削弱)的規例會訂明這類安排的保障細節。意見書要求澄清以下事項：(i)內部財務調整是否只會影響安排下的淨計數額；(ii)衍生工具交易的淨額計算可否不受內部財務調整規限；以及(iii)“結算及交收系統安排”一詞的涵蓋範圍。</p> <p><i>[德意志銀行、香港銀行公會、不披露身分者]</i></p>	<p>政府擬就《條例草案》第 75 條有關受保障安排的規例，諮詢金融業和相關持份者。在制訂有關規例時，政府會參考英國、美國等海外地方在有關方面的做法。</p> <p>我們擬訂明受保障安排下只有淨額才受內部財務調整規限，而《條例草案》第 75(2)(e)條已作了鋪墊。</p> <p>政府就衍生工具負債可能採取的內部財務調整方式，載於下文第 11 項。</p> <p>政府建議，在逐項審議《條例草案》的條文時，考慮“結算及交收系統安排”的定義。</p>
<p><b>4. 總吸收虧損能力標準</b></p>	
<p>意見書注意到，根據《條例草案》訂立的規則會訂明總吸收虧損能力規定。政府應留意總吸收虧損能力規定的進一步發展和金融穩定理事會發出的相關文件。在香港營運的銀行所須符合的規定，不應較其他司法管轄區銀行嚴格。擬實施的規則須更為明確，確保有關規定是相稱的。</p>	<p>政府會密切留意總吸收虧損能力規定在國際間的最新發展，確保香港的處置機制與國際標準一致。根據《條例草案》第 19 條訂立的規則會顧及國際標準和本地當前的情況(包括對具本地系統重要性的金融機構可能採取的處置策略)。政府會徵詢業界對該等規則的意見，然後才定稿和</p>

意見	政府的回應
<p>[安理國際律師事務所、香港銀行公會、友邦保險]</p>	<p>提交立法會進行先訂立後審議的程序。</p>
<p><b>5. 跨境處置</b></p>	
<p>就跨境事宜提出意見的意見書中，大多支持《條例草案》有關處置機制當局可確認和支援境外處置行動的條文。其中一些意見書指出，該等條文能取得有效的平衡，既能提供彈性，使處置機制當局與總公司所在地的有關當局在處理跨境集團事宜時互相協調，通力合作，也能提供足夠的“保障”，保護香港的利益。</p> <p>數份意見書指出，有需要就確認境外處置行動和跨境處置合作的實際運作方式提供更多指引，以及監察相關的國際發展。</p>	<p>政府察悉該等意見書普遍支持《條例草案》的相關條文。在制訂《條例草案》的跨境條文時，政府已致力落實與國際標準和原則一致的機制，務求促使有效的跨境協調和合作，並同時確保本地利益獲得充分的考慮和保障。此外，就本港一旦倒閉時會有系統重要性風險的金融機構，我們預計處置規劃和處置可行性評估將會相稱地進行，將有助總公司所在地與業務所在地的主管當局在跨境處置方面互相協調和合作，使雙方的利益獲得明確的保障，從而更能達致有秩序和保值的跨境處置。</p> <p>政府同意有需要監察國際間在確認和支援跨境處置行動方面的工作，並會盡力提供進一步指引(或會在《條例草案》第 194 條所述的《實務守則》提供該等指引)。</p>

意見	政府的回應
<p>一份意見書指出，應就個別界別和個別公司確認境外處置行動。</p> <p>對於《條例草案》第 185(6)(a)條所述的條件，即處置機制當局如認為訂立確認文書會對香港的金融穩定有不利影響，便不得訂立確認文書，另一份意見書指出，該組織某成員不太支持這項條件，認為確認規則一般應着重司法管轄區之間的平等待遇，而不應讓某個司法管轄區有特殊待遇。</p> <p>數份意見書提及處置規劃，並大致支持本地處置機制當局(i)確認國際層面和總公司所在地處置機制當局所進行的處置規劃工作；以及(ii)能採納集團處置計劃的全部或部分，或自行擬備集團處置的計劃。</p> <p><i>[安理國際律師事務所、德意志銀行、消費者委員會、高偉紳律師行、香港銀行公會、友邦保險、香港保險業聯會、瑞銀、富而德律師事務所、Peter Lake 先生、不披露身分者]</i></p>	<p>處置機制當局會就指定企業實體發出確認文書，以確認海外處置行動。</p> <p>政府仍然認為，機制必須提供足夠的彈性，確保本地利益不會因確認跨境處置行動而受到不當的影響。政府察悉，《條例草案》第 185(6)(a)條所述的條件，與《2009 年英國銀行法》(第 89H(4)(a)條)和歐盟的《銀行恢復及處置指令》(第 95(a)條)就拒絕確認外地處置行動的條件類似。</p> <p>政府察悉該等支持意見，並認為《條例草案》的條文容許本地處置機制當局因應金融機構在本地和海外活動的規模和性質，以及金融機構在海外司法管轄區須符合的處置規劃規定，採納合理和相稱的處置規劃方法。</p>

意見	政府的回應
<p>6. 可持續使用金融市場基建提供的服務和中央交易對手方的處置</p>	
<p>數份意見書認為，基於歐盟的《銀行恢復及處置指令》的明確規定，《條例草案》應載有條文，確保被處置金融機構繼續作為金融市場基建的一分子，並因而可繼續使用其服務。</p> <p>一份意見書極不贊同把中央交易對手方納入香港處置機制的涵蓋範圍，因為中央交易對手方的業務性質較為專門，與銀行等其他金融機構有所不同。該份意見書認為，中央交易對手方應因無法經營而被清盤，但如果政府提供支援，以維持其功能或服務，便應獲得該中央交易對手方的100%擁有權。基於政府規定某些交易必須透過中央交易對手方結算，不應要求中央交易對手方的參與者繳交稅款以外的徵費。</p> <p><i>[德意志銀行、香港銀行公會、另類投資管理協</i></p>	<p>為了達到持續執行關鍵金融功能的目標，政府認同被處置金融機構可繼續連接金融市場基建和繼續使用其服務，至關重要。國際間仍在商討這方面的事宜，在商討工作完成和金融穩定理事會據此發出標準或原則之前，政府建議本地處置機制當局應從處置規劃著手考慮這方面的事宜，並在有需要時與本地金融市場基建展開討論，以確定可否至少就繼續使用本地有關服務訂立準則和達成共識。</p> <p>由於中央交易對手方突然停止服務預計會對金融市場造成重大的系統性影響，政府根據目前發展中的國際共識認為，在大部分情況下，把中央交易對手方清盤並非可行的方案，因此處置規劃和恢復規劃對中央交易對手方而言，實屬必要。基於全球金融危機促使金融穩定理事會制訂《有效的金融機構處置機制主要元素》（《主要元素》），雖然國際間正在討論中央交易對手方的處置問題，但這方面的工作仍不及銀行處置工作完備。儘管如此，《主要元素》明確要求處置機制應擴大至金融市場基建，包括中央交易對手方。政府會繼續研究中央交易對手方處置框架的</p>

意見	政府的回應
會]	<p>實際執行工作，並會一如對其他金融機構般，監察相關國際標準的發展。</p> <p>基於處置具系統重要性的中央交易對手方和確保其功能得以持續對維持金融穩定至為重要，我們必須設立機制，確保如在處置中央交易對手方時有動用公帑，涉及的費用又無法取回，則可向用者追討。由於具系統重要性的中央交易對手方在香港為數不多，加上處置中央交易對手方的最大得益者可說是中央交易對手方的參與者，我們認為就中央交易對手方採用“用者付費”的形式徵費，是最適當的做法。香港在一九八七年以公帑拯救期貨市場的結算所，便是先例，透過對期貨交易收取交易徵費和對證券交易收取特別徵費，追討涉及的費用(或至少部分費用)。</p>
7. 保險界事宜	
<p>一根本差別，兩者在互聯關係和連鎖效應方面的差別尤大：基於保險人不會像銀行般為經濟體系提供“短期功能”，保險人所構成的系統性風險應該較低。</p> <p>基於上述差別，傳統措施（例如自然終止現有業務及轉讓保單組合）或能“處置”保險人，而</p>	<p>金融穩定理事會確認在某些情況(並從全球金融危機的教訓顯示)，保險公司可對金融穩定構成風險。《主要元素》也規定，“一旦倒閉便可能會對金融體系造成重大或關鍵影響的保險公司，尤以被指定為具全球系統重要性的保險公司而言，都應受處置機制所限”。考慮到《主要元素》的這項規定，但亦留意到保險業與其他金融</p>

意見	政府的回應
<p>無須施行《條例草案》的穩定措施。此外，擬設的保單持有人保障基金應能處理保險人一旦倒閉而令顧客蒙受損失的情況。</p> <p><i>[香港保險業聯會、友邦保險]</i></p>	<p>界別的差別，《條例草案》擬議的機制範圍並不包括所有保險人，只包括被金融穩定理事會指定為具全球系統重要性保險公司(包括其附屬公司和分支機構)。假如日後有關當局評定另一保險公司(即並非金融穩定理事會所識別的具全球系統重要性保險公司)在本地具系統重要性，財政司司長可根據《條例草案》第 6 條作出指定，把該公司納入本地機制內。</p> <p>即使有受本地機制涵蓋的保險人面臨困境，並不自動等於須以機制的穩定措施處置該公司。假如對保險人採取傳統措施(例如自然終止現有業務和轉讓保單組合)屬穩妥之舉，而該公司亦不會對金融體系構成系統性風險，也不大可能符合《條例草案》的處置條件。</p> <p>擬設的保單持有人保障基金旨在作為補償基金，在保險人無力償債時為保單持有人提供賠償。一如為銀行而設的存款保障計劃，我們不建議以保單持有人保障基金作為處置資金。因此，須另設資金安排，以追討因處置行動而招致的費用。</p> <p>在兩輪公眾諮詢期間，政府已就最合適的追討費用機制徵詢意見，並知悉大多數回應者都贊成事後徵費的追討費用模式，這主要是由於事前徵費</p>



意見	政府的回應
	<p>的規模可能太大而欠缺效益，事前徵費本身亦可能構成道德風險。多名回應者也支持按界別徵費的模式，即只可向與被處置金融機構屬同一界別的受涵蓋金融機構徵費。</p>
<p><b>8. 為處置提供資金</b></p>	
<p>一份意見書指出，《條例草案》沒有就可向業界收取的最高徵費設定上限，並認為應制訂某些參數(無論該等參數是載於《條例草案》或之後發出的規則內)，說明業界可能要承受的最大負擔。</p>	<p>由於無法預先估計某項處置行動須動用多少公帑和在處置過程中不可收回的公帑數額，《條例草案》無意就可予收取的徵費設定上限。</p> <p>雖然如此，由於處置機制當局必須顧及的處置目標之一是“力求控制處置所需成本，從而保障公帑”(《條例草案》第 8(1)(d)條)，處置機制當局根據《條例草案》為處置提供資金時，仍會受到限制。此外，在考慮應否動用資金進行處置前，處置機制當局必須顧及(《條例草案》第 176(3)條所述)在何種程度上，(i)該實體的負債可予撇帳或轉換，以使該實體能夠吸收虧損，並能夠重新建立其資本狀況；(ii)該實體的資產可予出售；及(iii)該實體能夠在私營範疇取得資金。處置機制當局因此有義務在盡可能的情況下使被處置實體承擔虧損，以及在動用公帑前，先尋求其他私營範疇資金方案。</p>

意見	政府的回應
<p>一些意見書不同意按界別收取事後徵費，認為(i)要可持續經營的受涵蓋保險公司替未能持續經營的同業支付處置成本並不公平，擔心徵費對香港競爭力的影響；又或認為(ii)處置金融市場基建的用者自付費用可能會令人對使用金融市場基建卻步。</p> <p>[香港銀行公會、香港保險業聯會、不披露身分者]</p>	<p>政府權衡各方意見後認為，事後徵費模式最為合適，既不會對行業做成即時影響，徵費水平也可以在知道實際需要收回多少款項後才釐訂(即追討為處置所動用而未能在處置過程中取回的公帑)。按照財政司司長根據《條例草案》第 179 條訂立的規例，有關徵費將由立法會決議，並可分數年收取，以減少對健全金融機構的影響。請見上文第 6 項關於金融市場基建的事後用者付費的回應。</p>
<p><b>9. 退扣報酬</b></p>	
<p>有數份意見書對退扣固定報酬的做法提出質疑，認為這做法可能令人對擔當領導職位卻步。</p>	<p>在制訂《條例草案》的退扣條文時，政府已考慮多個不同地區的做法，並已力求取得平衡：政府選取了以法院裁定的制度，使法院在考慮高級人員的財務狀況及有關金融機構倒閉在何程度上是由該人員有份造成後，才頒令退扣固定及浮動報酬(設三年退扣期，如涉及不誠實行為，可再延長三年)。因此，儘管可退扣固定報酬，但法院會考慮此舉對有關人員財務狀況的影響，退扣也非與該人員在金融機構內的職級高低直接掛鉤，而是視乎該人員在何程度上有份造成／導致有關金融機構倒閉而定。上述解釋應可釋除一般人對</p>

意見	政府的回應
<p>一份意見書強調，是否退扣報酬，應與高級人員的行為／操守及該等行為／操守在何程度上實質導致金融機構不再可持續經營，有極為密切的關係。</p> <p>同一份意見書又指出，應只在較單是疏忽更為嚴重的情況下才退扣報酬，退扣追溯期也不應超過兩年。</p> <p>[香港保險業聯會、香港董事學會、香港銀行公會]</p>	<p>擔任領導職位的疑慮。</p> <p>再者，在考慮退扣安排適用的報酬類別時，政府認為如只退扣浮動報酬，金融機構或會把報酬方案結構性轉移至固定報酬比率較高的方案，長遠而言可能削弱金融機構在財政情況轉差或陷入困境時削減報酬的能力。</p> <p>由於《條例草案》着重處理具系統重要性的金融機構倒閉所帶來的影響，《條例草案》故意把退扣安排與以下作為或不作為連上關係：任何導致(或在相當程度上有份造成)有關金融機構不再可持續經營，或相當可能不再可持續經營的作為或不作為，而該作為或不作為屬蓄意、罔顧後果或疏忽之舉。</p> <p>一如上文所述，政府在謹慎考慮其他司法管轄區的做法後，才將追溯期定為三年，此乃折衷之舉。</p> <p>在評定是否作出退扣令和退扣金額時，原訟法庭會考慮涉事的高級人員的“罪責”輕重，以及其行為是否未能達到身處該職位而合理稱職的人員應有的水平。被退扣條文涵蓋的金融機構高級人員，必須身處一定的職級或擔任某個有一定職責</p>

意見	政府的回應
	<p>的職位，並因而在為金融機構履行其職責時，也預期應運用適當的技能和以小心審慎的態度行事。考慮到這兩點，具系統重要性的金融機構的高級／負責人員的行為如未能達到身處該職位而合理稱職的人員應有的水平(以致被認為疏忽)，而此等疏忽導致(或在相當程度上有份造成)該機構不再可持續經營，則該名人員因疏忽而被退扣報酬，應不屬無理之舉。</p> <p>目前，會計師、律師、醫生等專業人士均可因疏忽而被採取行動，因此，具系統重要性的金融機構一旦倒閉；而倒閉與指明高級人員的行為有密切關係，則以疏忽為由退扣該等人員的報酬不屬無理之舉。</p>
<p><b>10. 啟動處置的條件</b></p>	
<p>一些意見書認為，《條例草案》應就啟動處置需要符合的條件，訂明更清晰的指標。</p> <p><i>[友邦保險、另類投資管理協會、安理國際律師行事務所]</i></p>	<p>為闡明是否符合《條例草案》第 25(2)條所指的條件 1，《條例草案》第 5 條界定了不再可持續經營的定義。任何金融機構，如因違反其授權準則而導致其授權被撤銷，則處置機制當局會將該金融機構視作不再可持續經營。政府明白能明確界定觸發處置的因素固然有利，但也認為要在《條例草案》列出會“自動”觸發處置的因素或盡列所有相關準則，並不可行。儘管如此，政府</p>

意見	政府的回應
	<p>和未來的處置機制當局會研究如何在擬根據《條例草案》第 194 條發出的《實務守則》中利用具指標作用的例子，以更清楚闡述有關事宜。擬議的做法與《2009 年英國銀行法》(在二零一五年三月發出的《特別處置機制實務守則》中列出更多相關詳情) 的做法相似。</p>
<p><b>11. 內部財務調整</b></p>	
<p>多份意見書(i)要求當局更清楚說明或提供有關在內部財務調整中如何酌情豁除負債的指引；以及(ii)備悉就衍生工具負債進行內部財務調整的難處，並認為應“從一開始”便把這類負債豁除，而非酌情豁除。一份意見書希望當局確定，有關受保障安排的內部財務調整會否按淨額基準進行。</p> <p><i>[德意志銀行、香港銀行公會、另類投資管理協會、安理國際律師事務所]</i></p>	<p>政府知悉提出意見人士希望當局能界定獲豁除不受內部財務調整規限的負債，但認為盡量減少獲豁除負債（因為豁除負債會削弱吸收虧損能力），以及避免促使金融機構為防止內部財務調整而以特定方式制訂其負債結構，同樣重要。</p> <p>因此，政府傾向繼續把衍生工具負債納入內部財務調整範圍，讓處置機制當局因應被處置金融機構在相關時間的當前情況，按每宗個案考慮是否予以豁除。</p> <p>一般而言，處置機制當局就利用負債進行內部財務調整擁有某些酌情權，甚為重要。因此，擬進行內部財務調整時，如利用某些負債來進行內部財務調整本身可能對金融穩定造成負面影響(例如可能產生不良連鎖效應)，又或在合理時間內</p>

意見	政府的回應
	<p>進行內部財務調整並不可行(例如要確定負債的確實金額涉及複雜的工作)，處置機制當局可視乎每宗個案的情況決定是否予以豁免。處置機制當局會在根據《條例草案》發出的《實務守則》中，處理有關酌情豁免不受內部財務調整規限的事宜，並會就多項事宜，包括施行穩定措施所須遵守的程序，提供指引。處置機制當局會先就《實務守則》的範圍及各章內容進行諮詢，然後才發出守則。</p> <p>一如上文第 3 項有關受保障安排的回應所述，政府認為宜在《條例草案》第 75 條關乎受保障安排的規例中施加限制，使處置機制當局只能就抵押保證、抵銷、淨額結算或所有權轉讓安排下的“淨計”款額進行內部財務調整；以及如不慎以總額進行內部財務調整，處置機制當局有權採取補救行動(《條例草案》第 75(2)(e)及(f)條)。</p>
<p><b>12. 調查、搜集資料及查閱權力</b></p>	
<p>一份意見書指出，不論金融機構是否已不再可持續經營，或是否相當可能不再可持續經營，也不論是否已啟動處置該機構，調查、搜集資料及查閱的權力都可行使，可見這些權力十分廣泛。</p>	<p>按照《條例草案》的原意，不論金融機構是否已陷入不可持續經營的狀況，亦不論是否已啟動處置，第 10 部所訂的調查、搜集資料及查閱權力都可行使。這是由於處置機制當局必須擁有搜集資料的權力，才能支援在處置前及在處置中進行</p>

意見	政府的回應
<p>[友邦保險]</p>	<p>的處置規劃和處置可行性評估及支援處置的實際執行，以及監察根據《條例草案》發出的指示及文書等的遵行情況。</p> <p>不過，擬尋求的資料，必須是處置機制當局在與執行其在《條例草案》下的職能相關的情況下合理地需要的資料(《條例草案》第 156(2)條)，因此，搜集資料權力與處置機制當局必須承擔的職能有直接關連。</p> <p>有關的搜集資料權力大致上與其他監管法例(例如《證券及期貨條例》(第 571 章)及《保險公司(修訂)條例》2015)相符。</p>
<p><b>13. 處置可行性評估和處置規劃</b></p>	
<p>一些意見書就《條例草案》第 14 條所述處置機制當局指示排除有秩序處置的障礙的權力表示關注，包括：(i) 該等權力會否阻礙商界為拯救金融機構所作的合理行動或安排(如該等行動或安排被處置機制當局視為有秩序處置的障礙)；(ii) “例行”使用該等權力或會令處置機制當局的判斷取代金融機構管理人和董事的商業判斷；及(iii)保險公司屬高度專門的行業，應繼續有權決定如何制訂公司的運作架構，如對保險公司行</p>	<p>應區分恢復規劃和處置規劃。金融機構應自行制訂恢復計劃，訂出一系列在財困時可採取的措施。恢復計劃由金融機構擁有和執行。不過，假如該等恢復措施未能讓該機構恢復運作，該機構又具有系統重要性，則該機構可予處置。</p> <p>為準備處置工作，處置機制當局可進行預先處置規劃和就金融機構進行處置可行性評估。在一般情況下，這兩項工作都會在金融機構穩健和如常經營時(即距離可能進行處置還有一段頗長的時</p>

意見	政府的回應
<p>使該等權力，應只限在極為特殊和絕對公開的情況下行使，並讓相關金融機構作出申述。</p> <p>[香港董事學會、香港保險業聯會]</p>	<p>間)進行。</p> <p>《主要元素》要求賦予當局權力，排除經處置可行性評估評定為會影響有秩序處置的重大障礙。政府認為這方面的權力是處置機制的必要部分，以確保金融機構實際上可予處置。不過，此等權力的目的和用途，並不是要讓處置機制當局的判斷例行取代金融機構董事和管理層的判斷。行使該等權力時，處置機制當局必須認為擬處理的事項是有秩序處置的重大障礙，並且必須把這看法的理據告知有關金融機構。處置機制當局必須考慮，若不採取考慮中的措施，進行有秩序處置會面對多大困難。我們清楚知道行使有關權力可能造成的商業影響，因此《條例草案》規定處置機制當局必須顧及考慮中的措施對該機構日後可否持續經營及能否持續執行關鍵金融功能的影響。實際上，處置機制當局和金融機構的高層管理人員預計會在處置規劃過程中商討如何排除障礙，高層管理人員和董事可藉本身的專長和對企業的了解，有權就如何排除經識別的障礙提出其他方法。</p>
<p>14. 罷免董事和發出指示</p>	
<p>一份意見書關注到，《條例草案》第 24 條有關罷</p>	<p>罷免董事或高層管理人員的權力只可在以下情況</p>



意見	政府的回應
<p>免董事、行政總裁或副行政總裁的權力(只在符合《條例草案》所述的條件 1 及 3 的情況下方可運用<sup>1</sup>)，必須妥為運用，而罷免理據應按個別情況而定，而非純粹與職銜高低或職責輕重掛鈎。罷免不應被視為例行公事，又或表示該相關董事／管理層的報酬將被退扣。</p> <p>[香港董事學會]</p>	<p>運用：(i)處置行動看來快將展開；以及(ii)處置機制當局信納罷免會有助達到處置目標(而被罷免的人須獲告知罷免原因)。罷免權力旨在支援處置機制當局有秩序地進行處置行動：表面上仍“主管”金融機構的人如故意採取會損害或阻止處置機制當局執行屬意的處置策略的行動，該等行動又可能會減低處置機制當局確保關鍵金融功能的持續性的能力，則處置機制當局可透過罷免權力防止出現該等行為。</p> <p>由於處置機制當局並非處於管理具系統重要性金融機構的最佳位置，也難免要在某程度上依賴現任董事和管理層的對企業的了解，故行使罷免權力不會是例行公事。相反，這項權力只會用以罷免任何故意採取行動，削弱或可能影響處置機制當局達到處置目標的能力的董事／管理層。</p> <p>要指出的是(該份意見書亦察悉)，金融機構的互</p>

<sup>1</sup> 根據《條例草案》，(1)處置機制當局僅可在信納條件 1、2 及 3 就某受涵蓋金融機構而言均獲符合的前提下，啟動處置該機構；(2)條件 1 是有關金融機構已不再可持續經營，或相當可能不再可持續經營；(3)條件 2 是無合理機會出現以下情況：在處置機制以外的、屬私營範疇的任何行動，會令有關金融機構在合理期間內，恢復可持續經營；(4)條件 3 是有關金融機構不可持續經營，對香港金融體系的穩定及有效運作構成風險(包括對持續執行關鍵金融功能構成風險)，而實行處置，會避免或減低該風險。

意見	政府的回應
<p>同一份意見書又關注到，罷免董事／管理層可能會促使他們合謀“令相關倒閉情況出現”，令處置機制當局被迫保留管理人員和董事。該份意見書認為，罷免可能會鼓勵互相關連性，並且假如只有在金融機構的資產負債表出現資不抵債的情況才啟動處置機制，機制的用途有限。</p> <p>一份意見書關注到，《條例草案》第 22 條有關發出指示，規定金融機構或其董事／高層管理人員就該機構的業務或財產作出或不作出指明行動的權力(只在《條例草案》所述的條件 1 及 3 獲符合的情況下方可運用)，應小心及有限度(而非隨意)運用，而且不應用以推翻董事／管理層採取的私營範疇行動。</p>	<p>相關連性是其中一項須予持續監察的元素，而就某些界別而言，金融機構的互相關連性是確定系統重要性和其引致的後果的一項考慮因素。政府亦備悉，如預期金融機構“相當可能不再可持續經營”，可在其資產負債表出現資不抵債的情況之前，採取機制下的處置行動。</p> <p>政府認為，沒有關連的金融機構的董事／管理層不太可能合謀“令相關倒閉情況出現”。</p> <p>正如上文所述，按照計劃，行使罷免董事的權力並不會是例行公事。政府知道管理具系統重要性的金融機構的挑戰，也明白處置機制當局有可能需要向現任董事／管理層求助。因此，罷免董事的權力，會按個別情況並只在處置行動看來快將展開和罷免會有助達到處置目標的情況下，才予行使。</p> <p>正如上文第 13 項的回應所述，受涵蓋金融機構預期會自行制訂恢復計劃，並在有需要時落實該</p>

意見	政府的回應
	<p>計劃，讓機構在面臨困境時恢復運作和持續經營下去。該等計劃由該機構及其董事／管理層擬備、擁有和執行。</p> <p>然而，恢復計劃所訂的恢復方案如未能讓金融機構回復穩健，處置機制當局便須考慮採取處置行動。如處置行動快將展開(即已符合條件 1 及 3)，但處置機制當局仍在考慮出現私營範疇行動的可能性，處置機制當局會希望與董事／管理層一同務實地評估即將到來採取該等拯救行動的可能性。在這情況下，處置機制當局必須擁有某程度的控制權，以防止董事／管理人員貿然單方面採取任何會影響(處置機制以外的)私營範疇方案或有秩序處置的行動。有權在處置行動可能快將展開時發出指示，正是賦予處置機制當局此等控制權。</p> <p>上述權力並不是例行公事，也不是不受限制，隨意行使的。這項權力實為處置機制當局可按個別情況而使用的措施，以便在具系統重要性的金融機構在其董事局和高層管理人員指示下已不再可或相當可能不再可持續經營時，仍能進行有秩序的處置行動。</p>

意見	政府的回應
15. 穩定措施	
<p>一份意見書指出，各項穩定措施中，並沒有一項專為金融機構即時清盤和破產而設，因而認為應增訂一項穩定措施，以便金融機構在有適當時可被清盤。</p> <p>一份意見書不贊同《條例草案》在提述將“資產轉讓予買家”的穩定措施時，涉及“強制收購”和凌駕現有合約條款，並認為至少就保險公司而言，把資產轉讓予暫時公有公司或過渡機構，以及陷入財困的金融機構“自願”將資產轉讓予財政穩健的金融機構，已為香港提供足夠的保障。</p> <p><i>[另類投資管理學會、香港保險業聯會]</i></p>	<p>擬議的處置機制會與現有清盤安排並存。如果評估結果顯示，某金融機構進入清盤程序，對關鍵金融服務的持續性和金融穩定構成的威脅甚微，則仍應以清盤安排為首選方案。同樣地，如果處置行動只穩定具關鍵影響或系統重要性金融機構的部分業務，則在大多數情況下，預計會在處置行動後，透過現有清盤安排處理尚存實體。</p> <p>《條例草案》第 33(2)(a)條並不涉及“強制收購”的概念。雖然處置機制當局可在未經被處置金融機構或其股東同意下轉讓股份或財產，但不能在違反第三者意願下強迫第三者收購該等股份或資產。</p> <p>要留意的是，暫時公有化是穩定措施的最後一着，處置機制當局必須考慮過所有其他穩定措施，並信納要達致處置目標而有秩序地處置有關金融機構，採用暫時公有化是最適當的做法，並已取得財政司司長的批准，才可使用。我們預</p>

意見	政府的回應
	計，有效的處置規劃和排除影響金融機構的處置可行性的障礙，應有助減少採取暫時公有化這項處置措施的可能性。
<b>16. 涵蓋範圍</b>	
一份意見書質疑是否需要擴大處置機制的涵蓋範圍至控權公司。	<p>與《主要元素》及國際做法一致，《條例草案》訂明可就本地註冊控權公司層面的一家或多家金融機構進行有秩序處置。基於多項原因，包括同一控權公司下有兩家互相關連的受涵蓋金融機構，又或難以直接對某營運中金融機構的資產負債表行使處置權力或這樣做會產生問題，則在控權公司層面介入可能是較為可行的做法。</p> <p>處置機制當局必須信納處置控權公司更能達到處置目標的這項規定(《條例草案》第 28(3)(b)條)，應能制衡處置機制當局直接對控權公司施行處置措施的能力。</p> <p>事實上，為具全球系統重要性銀行進行集團處置規劃所累積的經驗顯示，在許多情況下，對“簡單”的控權公司而非營運中的銀行施行穩定措施，以盡量減少聲譽受損、業務被干預和潛在的“任何債權人所得不會遜於清盤程序”賠償，是最有效的處置策略。</p>

意見	政府的回應
<p>一份意見書指出，某實體被指定為受涵蓋金融機構前，必須獲告知可能被《條例草案》第 6 條指定為受涵蓋金融機構一事(即可能被納入機制範圍)。</p> <p>一份意見書表示，財政司司長應小心運用其指定金融機構為受涵蓋金融機構(即把金融機構納入機制範圍)的權力，以免干預自由市場。</p>	<p>政府同意，金融機構如有機會根據《條例草案》第 6 條被指定為受涵蓋金融機構，應獲告知此事和被給予機會作出申述。政府擬作出這項安排，以符合公平的整體原則，但為增加明確性，現建議日後的處置機制當局把相關行政程序列入根據《條例草案》第 194 條發出的《實務守則》的篇章內。</p> <p>根據行政法原則，財政司司長必須合理、理智並在賦權條文的範圍內作出指定。儘管如此，政府認同可以更清晰界定金融機構可能被指定為受涵蓋機構須符合的特徵。然而，與此同時必須審慎行事，以免洩露與金融機構系統風險評估有關、可能屬於商業敏感的資料。因此，我們有意在擬根據《條例草案》(第 194 條)發出的《實務守則》中，闡述決定應否把金融機構納入機制時須考慮的主要因素。</p>

意見	政府的回應
<p>另一份意見書指出，處置機制的涵蓋範圍應擴大至跨境金融市場基建，這應限於就以下情況而言，涵蓋屬必須：容許本港處置機制當局與該金融市場基建的主要監管機構協調合作，以期在基建因面臨困境而不同當局以未經協調的方式行使權力令情況有欠清晰時，減低出現混亂的風險和不明確的情況。</p> <p><i>[香港保險業聯會、消費者委員會]</i></p>	<p>一如上文第 5 項的意見書和回應所述，處置機制就跨境處置行動訂立了均衡的架構。我們也認同，以協調合作方式進行跨境處置，對總公司所在地和業務所在地兩者來說，成效應該更佳。因此，《條例草案》賦予處置機制當局酌情權，以“確認”境外處置行動(處置機制當局在處置跨境金融市場基建中所擔當的實際操作角色可能會因此受到限制)，更訂明多項保障措施，維護本港處置機制當局的權利，使本港處置機制當局在認為對屬跨境集團成員的受涵蓋金融機構採取本地機制下的獨立行動最能保障本地利益時，採取該等行動。</p>
<p><b>17. 香港作為國際金融中心的競爭力</b></p>	
<p>一份意見書指出，首要關注事項是，新處置機制不得損害香港作為區內金融中心的競爭力和持續發展，以及香港作為金融樞紐的競爭力不應因收取徵費而受損。</p> <p>其他意見書指出，《條例草案》必須獲得通過，才能維持香港的主要全球金融中心地位，而未能引入符合《主要元素》的機制，會令香港失去國際競爭力，須按照多套規管標準行事的市場參與</p>	<p>政府同意，採用《條例草案》下的處置機制，有助鞏固香港的國際金融中心地位。為建立香港作為公開和規管完善的國際金融中心地位，香港已應在政策上致力把國際標準納入監管架構，並參與國際社會在研訂這些標準方面的工作。就此，進行處置和採納金融穩定理事會的《主要元素》，同屬一理。</p>

意見	政府的回應
<p>者也因此須遵守一些不必要的嚴苛規定。</p> <p><i>[高偉紳律師行、香港保險業聯會、富而德律師事務所、Peter Lake 先生]</i></p>	
<p><b>18. 處置機制當局</b></p>	
<p>一份意見書指出，所屬的組織原建議由財經事務及庫務局領導執行單一處置機制，以免有損跨界別集團處置的效率。然而，該組織接納《條例草案》的建議，即委任金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會(證監會)及保險業監督為現時各自規管範圍內的金融機構的處置機制當局。但該組織重申，以有效率並貫徹一致的方式達到處置目標，至為重要。</p> <p><i>[消費者委員會]</i></p>	<p>《條例草案》訂立單一處置機制，把權力賦予金融管理專員、證監會及保險業監督這三個跨界別處置機制當局。政府已仔細研究設立單一處置機制當局與《條例草案》所建議的跨界別處置機制當局的利弊。總的來說，政府認為後者較切合香港的情況，主要是由於跨界別監管機構最能識別其規管範圍內的金融機構須關注的事項。</p> <p>政府在處置行動所擔當的角色有限。這是由於要尊重《主要元素》的要求，加上國際貨幣基金組織對香港進行的最新金融穩定評估建議，處置機制當局應獨立運作(《主要元素》第 2.5 條)，這可確保在出現危機時，處置機制當局至少能迅速果斷地採取行動。</p> <p>我們注意到，該回應者認為擬議的模式可予接受，並信納主導處置機制當局(《條例草案》第 9</p>



意見	政府的回應
	<p>條)的角色應是確保跨界別集團處置行動以有效率和貫徹一致的方式進行，讓主導處置機制當局獲賦予處置規劃及跨界別集團內實體的處置(如有需要)的最終控制權，並在有需要時尋求其他跨界別處置機制當局的協助。</p>
19. 交收終局性	
<p>一份意見書指出，《支付系統及儲值支付工具條例》(該條例)應予以修訂，以確保該條例所訂的一切交收終局性保障明確適用於處置情況。</p> <p><i>[不披露身分者]</i></p>	<p>處置的重點是維持關鍵金融功能的持續性。因此，政府無意因根據《條例草案》的權力進行的活動，影響該條例的交收終局性。《條例草案》(第 223 條)已把保留條文納入該條例內，表明執行《條例草案》下的職能，並不影響根據該條例對結算及交收系統作出的指定，或根據該條例就指定結算及交收系統發出的終局性證明書。</p> <p>我們建議在逐項審議《條例草案》的條文時，考慮應否加入額外條文。</p>

財經事務及庫務局(財經事務科)  
 香港金融管理局  
 證券及期貨事務監察委員會  
 保險業監理處  
 二零一六年二月