

《金融機構(處置機制)條例草案》委員會

回應委員在二零一六年四月十八日及十九日會議席上所提出的事項

在二零一六年四月十八日及十九日會議上，委員就《金融機構(處置機制)條例草案》(《條例草案》)提出一些事項。繼文件編號 CB(1)860/15-16(04)後，本文件闡述政府對以下事項的回應。

附表 3——就證券轉讓文書豁免徵收印花稅

據稅務局所述，按照《印花稅條例》(第 117 章)的規定，任何根據證券轉讓文書(即《條例草案》附表 3)進行的香港證券的“售賣或購買”均須繳納印花稅。當局或會因應個別個案的情況，就某些文書豁免徵收印花稅。委員認為，《條例草案》應確定證券轉讓文書可獲豁免徵收印花稅的安排，以利便處置行動順利進行；尤其是在採取穩定措施，將證券轉讓予涉及政府擁有權的過渡機構和暫時公有公司的情況下。考慮到進行有關轉讓的目的是保障金融體系穩定健全，就該等文書豁免徵收印花稅是有充分理據支持。法案委員會要求政府當局考慮委員的意見並作出回應。

2. 委員會認為《條例草案》擬議機制而對金融機構啟動的處置，是為確保持續提供關鍵金融服務及保障金融體系穩健而採取的緊急措施，我們認同委員會的意見。因此，我們的政策原意是原本應予以徵收印花稅的任何證券或財產轉讓的第五部文書(即由處置機制當局於啟動處置後作出用以施行某一穩定措施者)，給予印花稅的豁免，除非另有充分政策理由令我們不應給予有關豁免。

3. 我們主要的考量，是由於處置機制當局只會在信納某金融機構已不可持續經營，或相當可能不再可持續經營(並且無合理機會恢復可持續經營)，以及處置該金融機構可避免或減低因該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(包括關鍵金融服務的持續運作)構成的風險的情況下，才會啟動處置機制。因此，原本應就第五部文書徵收的印花稅不是由於“正常”的商業交易而產生，而是由於處置機制當局在危機時採取緊急措施而產生的。

4. 此外，印花稅豁免可鼓勵私營買家考慮收購該不能持續經營或已不能持續經營的金融機構的全部或部分業務，從而促進交易於“處置週末”內迅速完成。在大部分的情況下，即時轉讓至私營買家是處置的首選結果，因為此措施能將政府或處置機制當局對於一間私營公司的運作的干預減至最低。因此，任何有助增加這結果出現而採取的方法，均有利於達致金融機構處置機制的目標。

5. 因應上述的政策考量以及委員在四月十八日會議上發表的意見，我們希望重申，我們的政策原意是豁免因施行穩定措施而產生的印花稅，除非另有充分的政策理由不應給予有關豁免。我們落實上述政策的方法是透過《印花稅條例》（第117章）第52條下的現行機制，即行政長官在考慮個別個案和所涉及的轉讓的情況後，可豁免或退還任何可予徵收的印花稅¹。在草擬條例草案時，有關工作是以政府可透過現行機制豁免任何因第五部文書作出的轉讓而產生的印花稅作為基礎。儘管如此，鑑於委員的意見以及考慮到處置須於“處置週末”內實行的迫切性，政府打算研究如何透過日後另一立法工作，對已通過的《金融機構(處置機制)條例》作出適當修訂，以在處置機制的立法框架內落實有關豁免印花稅的政策原意。

《條例草案》第 120 及 137 條——上訴權

《條例草案》第 120 及 137 條分別訂明，處置可行性覆檢審裁處及處置補償審裁處所作的裁定或命令，屬終局裁定或命令，除非根據《條例草案》第 122 及 139 條得到上訴法庭的許可，否則不可上訴。《條例草案》第 122(5)及 139(5)條訂明，上訴法庭就是否向申請的一方批予上訴許可所作的決定，不得上訴。部分委員對於《條例草案》第 120、122(5)、137 及 139(5)條的有效性表示關注，因為法庭以往曾經裁定性質類似的條文屬無效。法案委員會要求政府當局：

(a) 檢討有關的條文，以回應委員的關注；及

¹ 《印花稅條例》（第 117 章）第 52 條訂明，行政長官可減免或發還任何可予徵收印花稅的文書當中全部或部分須繳付或已繳付的印花稅。此權力已轉授予財政司司長及財經事務及庫務局局長。

(b) 提供相關資料，闡述在過往的案例中，類似條文被裁定屬無效的法庭裁決。

6. 終審法院曾裁定²，考慮到設立終審法院的目的以及法院的架構，明確地《基本法》賦予終審法院的終審權因應其性質是只在上訴時，並且是在作出最終裁決時方行使。由於此乃是《基本法》第八十二條賦予終審法院終審權的性質，《基本法》的原意並非要給予每項爭議的每一方要求終審法院行使終審權，以解決有關爭議的權利。基於終審權的性質，《基本法》第八十二條賦予終審法院的終審權有需要作出規管，當中可能包括作出限制。因應終審權的性質，是隱含容許這些限制。法院並非享有固有的上訴司法管轄權。不論是法定審裁處向法院提出的上訴，還是較低級法院向較高級法院提出的上訴，均源自法規。提供上訴途徑的法例有可能限制尋求終審法院作最終裁決的渠道，因此也可能限制終審法院對相關條例下容許的上訴作出最終裁決的權力。這些限制必須通過相稱性驗證標準。

7. 我們仔細審視過有關條文，並進一步徵詢律政司的意見。據我們了解，《條例草案》第 120、122、137 及 139 條設立新的有條件上訴途徑，申請人如取得法庭許可，可就處置可行性覆檢審裁處或處置補償審裁處的裁定，向上訴法庭就法律論點提出上訴。有關條文並沒有完全禁止向法院提出上訴或終審法院的終審權。根據律政司的意見，有關條文符合《基本法》。《基本法》第八十二條訂明：“香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院。終審法院可根據需要邀請其他普通法適用地區的法官參加審判”，事實上，有論點支持有關條文的文意並不涉及《基本法》第八十二條。我們亦認為這些條文可符合第 12 至 14 段所述的相稱性驗證標準。因此，我們認為毋須修訂第 120、122、137 及 139 條。

8. 為回應委員在二零一六年四月十九日會議席上提出的要求，我們進一步研究了莫乃光訴譚偉豪一案 (2010) 13 HKCFAR 762。在該案中，法院裁定，《立法會條例》(第 542 章)第 67(3)條限制了《基本法》第八十二條賦予終審法院的功能，因此相稱性驗證標準適用。要通過相稱性驗證標準，

² 一名律師訴香港律師會及律政司司長(2003) 6 HKCFAR 570。

有關限制或局限必須符合以下條件：(a) 該限制必須尋求達致合法目的；(b) 該限制亦必須與該合法目的有著合理關連；以及(c)該限制亦不得超越為達致該合法目的所需的限制。

9. 對於在莫乃光一案採用相稱性驗證標準，首席法官馬道立裁定，有關限制符合首兩項標準。他指出迅速裁定選舉呈請是《立法會條例》第 67(3)條的目的，認為這屬合法的目的，而相關的法定條文與這個合法目的也有著合理關連。然而，他認為難以理解為何同類法例(甚至同一條法例中的其他條文)並沒有施加上訴限制，有關條文卻完全禁止上訴。終審法院參考了《行政長官選舉條例》(第 569 章)及《立法會條例》的第 73 條，該些條款提供有限制的上訴權，可就選舉呈請在原訟法庭直接向終審法院提出上訴。

10. 儘管如此，莫乃光一案的案情與我們現時考慮的有關條文所述情況截然不同，因為莫乃光一案當中涉及立法會及行政長官選舉。因此，在莫乃光一案中，終審法院表示難以理解為何《立法會條例》第 67(3)條所訂的上訴程序有別於《立法會條例》第 73 條以及《行政長官選舉條例》(第 569 章)的情況不在現時討論的個案出現。此外，莫乃光一案中處理完全禁止上訴，而非現時討論的上訴許可。上訴法庭曾就與《條例草案》第 122(5)及 139(5)條相似的《區域法院條例》(第 336 章)的第 63B 條作出裁決，裁定其符合《基本法》第八十二條³。

11. 正如上文所述，在法規中訂立新的有條件上訴途徑條文，可被理解為不會限制上訴至終審法院要求作出最終裁決的渠道，而且有論點支持有關條文不涉及《基本法》第八十二條。然而，即使有關條文涉及《基本法》第八十二條，我們信納該等限制能符合《基本法》第八十二條，因為該等限制符合相稱性驗證標準，理由如下：

12. 《條例草案》新設了處置可行性覆檢審裁處和處置補償審裁處。第 120、122(5)、137 及 139(5)條提供向上訴法庭就可行性覆檢審裁處和處置補償審裁處的裁決提出上訴的途徑。訂立監察措施，規定該兩個審裁處所作出的裁定由較高級的法院覆核，可保障公眾利益。至於規定須先獲上訴法庭

³ 香港房屋協會及律政司司長 訴 黃乃忠經營新忠花店 (HCMP 880/2009)。

批予許可，方可就該兩個審裁處的裁定向上訴法庭提出上訴，而且不得就上訴法庭的上訴許可決定提出上訴，則旨在達致下述合法目的：免除缺乏理據的上訴，可免卻對上訴法庭及終審法院造成不必要的負擔，從而讓上訴法庭及終審法院能專注處理理據充分的上訴。

13. 《條例草案》訂明，為確使上訴獲公正、迅速和合乎經濟原則地處理，法官可批予上訴許可(第 122(3)條及 139(3)條)。就處置可行性覆檢審裁處而言，迅速排除影響有秩序處置的障礙，並為吸收虧損能力規定訂立規則，以籌備處置，對有秩序地處置金融機構可說是攸關重要。就處置補償審裁處而言，迅速解決就獨立估值師的決定而作的覆核及關於餘款分配的爭議，不但讓各關涉方無須經過冗長的上訴程序便可盡早取得補償及餘款，而且有助減低訟費，從而保留扣除訟費後各關涉方可得的補償及餘款。

14. 此外，須注意的是，就處置可行性覆檢審裁處而言，《條例草案》附表 8 訂明，任何人如具備金融服務界實際經驗，以及明瞭處置機制，均有資格獲委任為審裁團成員。至於處置補償審裁處，《條例草案》附表 9 訂明，任何人如具備在估值方面的相關實際經驗，以及明瞭處置機制，均有資格獲委任為審裁團成員。根據這些準則，不論是處置可行性覆檢審裁處還是處置補償審裁處，審裁團成員均須具備專業知識，以處理所審議的事實問題，而複雜的法律問題則由上訴法庭覆核。

第 123 及 140 條——上訴法庭的權力

《條例草案》第 123(3)及 140(3)條訂明，上訴法庭可就有關上訴，作出它認為適當的、關於訟費的命令。因應法案委員會的法律顧問所提出的意見，法案委員會要求政府當局澄清若上訴法庭准許某方提出上訴，該等條文是否亦賦權上訴法庭更改處置可行性覆檢審裁處或處置補償審裁處就有關個案作出的訟費令。

15. 我們的政策原意是，於上訴時，上訴法庭可：(i)作出任何它認為適當的關於訟費的命令；以及(ii)於判上訴得直(第 123(1)(a)條)或更改或推翻該審裁處的裁定時(第 123(1)(c)條)可在當中包含任何應訴人向上訴人支付就該審裁處研訊程序

所招致的訟費的命令。我們會動議委員會審議階段修正案，確保《條例草案》第 123 及 140 條清楚反映上述政策原意。

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
二零一六年五月