

立法會 *Legislative Council*

立法會LS15/15-16號文件

2015年12月4日
內務委員會會議文件

《金融機構(處置機制)條例草案》 法律事務部報告

I. 摘要

1. 條例草案 條例草案旨在——
 - (a) 設立有秩序地處置條例草案所涵蓋的香港金融機構的機制；
 - (b) 為有關機制的目的而賦予金融管理專員、保險業監督和證券及期貨事務監察委員會多項權力；
 - (c) 作出相應及相關修訂；及
 - (d) 就附帶及相關事宜訂定條文。
2. 公眾諮詢 據立法會參考資料摘要所述，有關當局曾分別於2014年1月及2015年1月進行兩次為期3個月的公眾諮詢。回應者普遍贊成立法設立符合最新國際標準的處置機制的建議。
3. 諮詢立法會事務委員會 當局曾於2015年3月2日在第二階段公眾諮詢期間向財經事務委員會簡報有關建議。事務委員會委員不反對有關的立法建議，但曾提出若干關注事項。
4. 結論 鑒於條例草案對金融機構及香港金融體系的影響，議員可考慮成立法案委員會詳細研究條例草案。

II. 報告

條例草案的首讀日期為2015年12月2日。議員可參閱財經事務及庫務局於2015年11月18日發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：B&M/2//27C)，以了解更多詳細資料。

條例草案的目的

2. 條例草案的目的是 ——
 - (a) 設立有秩序地處置條例草案所涵蓋的香港金融機構的機制；
 - (b) 為有關機制的目的而賦予金融管理專員、保險業監督和證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")多項權力；
 - (c) 作出相應及相關修訂；及
 - (d) 就附帶及相關事宜訂定條文。

背景

3. 在始於2007年的國際金融危機後，金融穩定理事會(香港是其成員地區)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》")，為設立適用於具系統重要性金融機構的有效處置機制建立新的國際標準。據立法會參考資料摘要第2段所述，雖然金融管理專員、證監會及保險業監督已分別獲《銀行業條例》(第155章)、《證券及期貨條例》(第571章)及《保險公司條例》(第41章)賦予多項監察干預權力，可處理陷入困境的金融機構，但《主要元素》所要求的權力目前對香港該等監管機構而言並非一應俱全。政府當局因而提交條例草案，以設立符合《主要元素》所載的國際標準的跨界別金融機構處置機制。

條例草案的條文

4. 擬議處置機制的主要特徵概述如下。

處置機制的涵蓋範圍及處置機制當局的指定

5. 擬議處置機制將適用於"受涵蓋金融機構"，條例草案第2(1)條將該等機構界定為銀行界實體、保險界實體、或證券及

期貨界實體。條例草案第6(1)條訂明，財政司司長可藉憲報公告，指定某金融機構為受涵蓋金融機構，以及指定保險業監督、金融管理專員或證監會為該機構的處置機制當局。財政司司長為施行條例草案，可根據條例草案第6(4)條藉憲報公告，將金融穩定理事會發表的最新列表指定為具全球系統重要性銀行列表、具全球系統重要性保險人列表及具全球系統重要性(非銀行非保險人)金融機構列表。

6. 根據條例草案第7條，財政司司長可藉憲報公告，將某處置機制當局指定為某跨界別受涵蓋金融機構集團的主導處置機制當局。根據條例草案第9條，主導處置機制當局可向在該集團內的受涵蓋金融機構的另一處置機制當局發出書面指示，而有關處置機制當局必須遵從主導處置機制當局發出的書面指示。

7. 根據條例草案第199條，根據條例草案第6(1)、6(4)及7條在憲報刊登的上述公告並非附屬法例，因而不受立法會修訂。

處置目標

8. 處置機制當局在執行條例草案下的職能時，須顧及載於條例草案第8條的處置目標。該等目標包括促進並維持香港金融體系的穩定及有效運作(包括持續執行關鍵金融功能)、保障受涵蓋金融機構的存款或保險單、保障受涵蓋金融機構的客戶資產，以及控制處置所需成本，從而保障公帑。

啟動處置及穩定措施

9. 根據條例草案第4部，處置機制當局在諮詢財政司司長後，可在信納如下條件均獲符合的前提下，啟動處置受涵蓋金融機構——

- (a) 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；
- (b) 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；及
- (c) 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)，以及實行處置會避免或減低該風險。

在啟動處置前，有關的金融機構將有機會就擬作的處置向處置機制當局作出申述。然而，條例草案並無就啟動處置金融機構的決定訂立上訴機制。

10. 根據條例草案第33條，處置機制當局在處置某受涵蓋金融機構時，可對該機構施行的穩定措施共有5項。該等措施是

- (a) 將該金融機構(或其全部或部分業務)轉讓予買家；
- (b) 轉讓予過渡機構；
- (c) 轉讓予資產管理工具，後者將在條例草案第51條下設立，負責接收受涵蓋金融機構或過渡機構的部分或全部資產、權利及負債；
- (d) 內部財務調整(例如取消受涵蓋金融機構的某些負債或改變該等負債的形式)；及
- (e) 把受涵蓋金融機構轉讓予暫時公有公司。

11. 條例草案第34條訂明，上述穩定措施可單獨、同時或先後施行，並可謹限於受涵蓋金融機構的部分業務。條例草案第35條規定處置機制當局在對某受涵蓋金融機構施行穩定措施前，或在就該機構訂立資本縮減文書前，須作出估值。

其他處置機制當局的權力

12. 條例草案賦予處置機制當局涉及實施擬議處置機制的廣泛法定權力。該等權力包括——

- (a) 涉及條例草案第3部下處置的權力，例如可不時進行處置可行性評估，以評定有秩序處置受涵蓋金融機構(或其控權公司)是否面對障礙、制訂策略以確保有秩序地處置受涵蓋金融機構、以及向受涵蓋金融機構作出指示，以排除有秩序處置有關金融機構或其控權公司可能遇到的重大障礙或減低其影響；
- (b) 條例草案第5部下的權力：(i)指示受涵蓋金融機構繼續提供對在香港持續執行關鍵金融功能屬不可或缺的服務；(ii)禁止向法院提交針對有關金融機構的清盤呈請，除非有關處置機制當局已獲通知及給予時間評估應

否啟動處置；及(ii)營運及管理正被處置的金融機構；及

- (c) 條例草案第10部下的權力，即向受涵蓋金融機構搜集資料，以及查閱紀錄或文件，若有關當局有合理理由相信可能已有人觸犯條例草案所訂罪行，可對有關的金融機構進行調查。

補償及覆核機制

13. 根據條例草案第6部，被處置金融機構的某處置前債權人或處置前股東，如進行處置所得的待遇遜於清盤所得的待遇，將有資格獲付補償(條例草案第102條)。補償額將由獲委任就有關補償進行估值及評定的獨立估值師決定(條例草案第101及103條)。有關金融機構的某處置前債權人或股東若感到受屈，可向在條例草案第7部(第2分部)下設立的處置補償審裁處申請覆核該獨立估值師的決定(條例草案第107條)。該審裁處所作的裁定，除關乎法律問題的裁定外，不可上訴(條例草案第137條)。

處置可行性覆檢審裁處

14. 條例草案建議在第7部(第1分部)下設立處置可行性覆檢審裁處。該審裁處的司法管轄權將局限於覆核(a)處置機制當局作出的向受涵蓋金融機構送達通知(即規定有關金融機構採取措施以排除對該金融機構的有秩序處置或會遇到的障礙或減低該障礙影響的通知)的決定及(b)覆核處置機制當局根據為受涵蓋金融機構訂立的吸收虧損能力規定規則所作的決定。該審裁處所作的裁定，除關乎法律問題的裁定外，不可上訴(條例草案第120條)。

確認非香港處置行動

15. 條例草案第13部建議，處置機制當局經諮詢財政司司長後，可訂立確認文書，以確認對非香港司法管轄區金融機構所採取的處置行動。處置機制當局如認為(a)有關的確認會對香港的金融穩定有不利影響，(b)有關的確認不會帶來與處置目標相符的結果，或(c)有關的確認會使香港債權人或香港股東處於比外地實體的同類債權人或股東不利的位置，則不得訂立確認文書。

生效日期

16. 條例草案如獲得通過，將自財經事務及庫務局局長以憲報公告指定的日期起實施。

公眾諮詢

17. 據立法會參考資料摘要第24段所述，有關當局曾分別於2014年1月及2015年1月就擬議處置機制進行兩次為期3個月的公眾諮詢。回應者普遍贊成有關建議。

諮詢立法會事務委員會

18. 財經事務委員會秘書表示，當局曾於第二階段公眾諮詢期間，在2015年3月2日的財經事務委員會會議上向該事務委員會簡報有關建議。議員不反對當局提交有關的立法建議，但就若干問題提出關注，包括處置機制的涵蓋範圍、金融服務業的合規成本、支付處置費用的資金模式、處置機制當局的權力、保障被處置金融機構的僱員的利益及擬議處置機制與瀕臨倒閉金融機構的無力償債安排之間的銜接。

結論

19. 法律事務部正在審議條例草案在法律及草擬方面的事宜。鑒於條例草案對金融機構及香港金融體系的影響，議員可考慮成立法案委員會，對條例草案詳加研究。

立法會秘書處
助理法律顧問
易永健
2015年12月2日