

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)1205/16-17 號文件

檔號：CB1/SS/12/16

內務委員會會議文件

《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》及 《2017年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》及《2017年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》小組委員會("小組委員會")的商議工作。

背景

2. 在始於2007-2008年度的金融危機期間，全球多個政府介入，為其最大的金融機構提供支援，包括動用公帑拯救該等金融機構，使金融體系得以繼續運作。為減低具系統重要性的金融機構倒閉所帶來的影響，金融穩定理事會¹發表了《有效的金融機構處置機制主要元素》，為設立有效的處置機制建立新的國際標準。該等新標準規定，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。有效的處置機制是現行的破產清盤程序的替代辦法，後者並不適合處理具系統重要性的金融機構倒閉的情況。有效的處置機制能控制該等風險，並可確保倒閉和處置程序所涉及的費用由倒閉的金融機構的股東及債權人承擔，無須動用公帑。

3. 立法會在2016年6月制定《金融機構(處置機制)條例》("《處置條例》")，為在香港設立適用於受涵蓋金融機構的跨界別處

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。香港是金融穩定理事會的成員地區。

置機制提供法律依據。²根據《處置條例》，金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會及保險業監督是處置機制當局，並獲授予一系列權力，使其可有序處置不可持續經營的具系統重要性的金融機構，以期維持金融穩定。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，分別是轉讓予買家、轉讓予過渡機構、轉讓予資產管理工具、內部財務重整，以及轉讓予暫時公有公司。《處置條例》將於財經事務及庫務局局長("局長")指定的日期生效(《處置條例》)第1(2)條)。

《2017年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》

4. 《2017年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》("《2017年生效日期公告》")由局長根據《處置條例》第1(2)條訂立，以指定2017年7月7日為《處置條例》所有條文(第8部(第144至148條)、第192條及第15部第10分部(第228至232條)除外)開始實施的日期。《處置條例》第8部(第144至148條)是有關退扣報酬的事宜，包括根據第145條有關向原訟法庭提出申請退扣令的條文。第192條是有關向原訟法庭提出呈請，要求由原訟法庭對受涵蓋金融機構或其控權公司作出清盤的事宜。第15部第10分部(第228至232條)是有關對《2015年保險公司(修訂)條例》("《保險公司(修訂)條例》")的相應修訂。政府表示，第8部及第192條應在終審法院首席法官訂立相關法院規則後生效。關於第15部第10分部對《保險公司(修訂)條例》作出的相應修訂，由於《保險公司(修訂)條例》的相關條文在《處置條例》於2017年7月7日生效之前，已於2017年6月26日生效，該等條文因而變得過時，因此，第15部第10分部並無必要生效。

《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》

5. 金融市場參與者倚賴多種不同的金融安排，以緩減對對手方的信用風險承擔，以及提供流動性及資金來源。該等安排因而對金融市場的日常運作極為重要。故此，在法律上確定該等金融安排在某實體被處置的過程中會得到適當程度的保障，使該等安排的經濟目的不

² 《金融機構(處置機制)條例》(第628章) ("《處置條例》")下的受涵蓋金融機構包括所有認可機構、部分金融市場基建、部分持牌法團、部分獲授權保險人、指定結算及交收系統的部分交收機構及系統營運者，以及認可結算所。《處置條例》的涵蓋範圍也擴大至受涵蓋金融機構的控權公司和相聯營運實體。

會受到損害是非常重要的。《處置條例》第 74 條界定為受保障安排的六種金融安排是：

- (a) 結算及交收系統安排；
- (b) 淨額結算安排；
- (c) 抵押保證安排；
- (d) 抵銷安排；
- (e) 結構式金融安排；及
- (f) 所有權轉讓安排。

6. 處置機制當局施行某些穩定措施時，或會把組成受保障安排的資產、權利或負債"分割"，因而損害該等安排的經濟效益。"分割"可能於下述情況發生：(a)處置機制當局進行局部財產轉讓³時，把某實體部分而非全部的資產、權利或負債轉讓予第三方；或(b)進行內部財務重整時將負債減記及/或轉換，其間未有計及在以書面記錄或其他形式的書面憑證的安排下，應予以抵銷或進行淨額計算的相連資產或權利。

7. 《處置條例》第75條訂明，為了在與訂立受規管第5部文書相關的情況下保障受保障安排的經濟效益，局長可訂立規例，以訂明處置機制當局須遵守的規定。《處置條例》第74條訂明的受規管第5部文書⁴是指：(a)導致達成局部財產轉讓；或(b)載有內部財務重整條文的第5部文書。

8. 《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》("《受保障安排規例》")由局長根據《處置條例》第 75(1)條訂立，訂明處置機制當局在處置程序中應如何處理每種受保障安排，藉以保障有關安排的經濟效益。《受保障安排規例》又清晰識別某些可獲豁除於"受保障安排"範圍以外的權利及負債，以便讓處置機制當局能靈活進行有秩序處置(例如讓處置機制當局能夠迅速並果斷地轉讓某些關鍵的負債(如

³ 《處置條例》第 74 條將局部財產轉讓界定為藉著財產轉讓文書，將出讓人的部分(而非全部)資產、權利及負債轉讓。

⁴ 第5部文書是指根據《處置條例》第5部訂立的任何以下文書——

- (a) 證券轉讓文書；
- (b) 財產轉讓文書；
- (c) 內部財務重整文書。

存款)，讓存戶可以繼續提存)。《受保障安排規例》進一步訂明若處置機制當局在非故意的情況下，沒有按照《受保障安排規例》的目標行事的後果。據政府當局所述，《受保障安排規例》大致參照英國所採用的做法，也符合歐洲聯盟的《銀行恢復及處置指令》的規定。《受保障安排規例》將於《處置條例》第 5 部開始實施的日期起實施，即 2017 年 7 月 7 日(見上文第 4 段)。

小組委員會

9. 在 2017 年 5 月 19 日舉行的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，研究《受保障安排規例》及《2017 年生效日期公告》。小組委員會由陳振英議員擔任主席。小組委員會的委員名單載於**附錄**。小組委員會曾與政府舉行兩次會議，研究該兩項附屬法例。

10. 為使小組委員會有足夠時間研究《受保障安排規例》及《2017 年生效日期公告》，主席在 2017 年 6 月 7 日的立法會會議上動議一項議案，將該兩項附屬法例的審議期限延展至 2017 年 7 月 5 日的立法會會議。該議案獲通過。

小組委員會的商議工作

11. 小組委員會的商議工作載述於下文各段。

《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》

12. 政府表示，曾在 2016 年 11 月開始就《受保障安排規例》進行為期兩個月的公眾諮詢。小組委員會查詢回應者所提出的主要意見及政府在為《受保障安排規例》定稿時有否吸納該等意見。

13. 政府指出，回應者普遍同意諮詢文件所提出有關《受保障安排規例》的建議做法，並在技術層面提出具建設性的意見，務求令該規例能更有效運作。金融界對於擬議《受保障安排規例》並沒有負面回應，亦不預期在實施時有任何實際困難。政府接獲的大多數意見均是關於所使用字詞(例如金融合約)的定義及保障範圍。載列政府對接獲的意見所作全面回應的諮詢總結已於 2017 年 4 月 6 日發出。

《2017 年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》

《金融機構(處置機制)條例》對存款的保障

14. 小組委員會察悉，《處置條例》第 8 條的其中一項處置目標，是力求保障受涵蓋金融機構的存款，使保障程度不低於假若該金融機構清盤該等存款在存款保障計劃("存保計劃")下受保障的程度(《處置條例》第 8(1)(b)條)。小組委員會詢問在《處置條例》下提供予存款的特定保障。

15. 政府表示，有關特定保障包括下列各項：

- (a) 所有存款(不論金額)如根據《存款保障計劃條例》(第 581 章)界定為"受保障存款"，均獲豁除在內部財務重整的範圍之外(《處置條例》附表 5 第 2(b)條)。由有限制牌照銀行或接受存款公司持有，並且若有關銀行或接受存款公司是存保計劃成員便屬於受保障存款的所有存款，同樣獲豁除在內部財務重整的範圍之外(《處置條例》附表 5 第 2(c)條)；
- (b) 在處置機制當局根據《處置條例》第 83(1)條施加的暫停義務中，豁除支付某些存款債務的若干義務⁵(《處置條例》第 84(1)(a)及(b)條)；及
- (c) 若存款從一名存保計劃成員轉讓予另一名成員，在受讓人處原有的受保障存款所受到的保障不會受到影響，而從出讓人處轉讓的受保障存款會繼續在 6 個月內或原到期日前(假若是在轉讓日期起計的 6 個月之後)繼續屬受保障存款(《處置條例》附表 4 第 12(2)至(6)條)。受保障存款在轉讓時，連同截至轉讓當日任何累算利息合計如為 X 港元，在受讓人處該存款戶口獲存保計劃涵蓋的受保障存款金額會由 50 萬港元暫時增加至(50 萬+X)港元，但上限為 100 萬港元(《處置條例》附表 4 第 12(7)及(8)條)。

⁵ 第 84(1)(a)條從處置機制當局根據第 83(1)條施加的任何暫停義務中，豁除支付受保障存款的全部或任何部分的義務；而第 84(1)(b)條則就獲豁免而不受《存款保障計劃條例》(第 581 章)第 12(1)條規限的金融機構，同樣從處置機制當局根據第 83(1)條施加的任何暫停義務中，豁除支付以下計劃所涵蓋的存款的義務：保障該機構在其香港辦事處接受的存款的存款保障計劃(或性質相類的其他計劃)。

經轉讓受保障存款在《存款保障計劃條例》(第 581 章)下繼續受到保障

16. 涂謹申議員詢問，作為處置機制當局的金融管理專員在處置某家已無力償付的銀行時，如何轉讓該銀行持有的存款，並確保所轉讓的存款根據《存款保障計劃條例》繼續獲得保障。他特別關注到，若存款的受讓人並非銀行或存保計劃成員(例如有關受讓人是不屬認可機構的私營機構買家或過渡機構)，所轉讓的存款可能不在《存款保障計劃條例》下"受保障存款"定義的涵蓋之列。他又詢問，若有關實體無力償付，尤其應注意該無力償付的實體可能沒對存保計劃作出任何供款時，所轉讓的存款會否受《存款保障計劃條例》保障。

17. 政府解釋，《銀行業條例》(第 155 章)第 12(1)條訂明，除認可機構外，任何人不得在香港經營接受存款業務。《銀行業條例》第 13(1)條訂明，財政司司長可豁免任何人或任何類別的人，使其不受第 12(1)條的規限。香港共有 3 類認可機構，分別為持牌銀行(以下統稱"銀行")、有限制牌照銀行及接受存款公司。只有銀行才可經營往來及儲蓄戶口業務，並接受公眾任何數額和期限的存款。有限制牌照銀行及接受存款公司只可接受設有最低款額限制的大額存款，而且該等機構並不以零售銀行業務作為主要業務。銀行是存保計劃成員。有限制牌照銀行和接受存款公司並非存保計劃成員。

18. 據政府所述，金融管理專員在轉讓某無力償付認可機構的存款帳時，會確保有關存款只會轉讓予獲認可經營接受存款業務的實體。基於《銀行業條例》第 12(1)條所施加的限制，除非某實體屬認可機構，否則金融管理專員不會對其轉讓接受存款業務。實際上，在轉讓某銀行的存款時，由於《銀行業條例》第 12(1)條的限制，以及對有限制牌照銀行或接受存款公司可接受存款的限制，受讓人將必須為銀行。若某實體在未獲認可為認可機構之下經營接受存款業務，根據《銀行業條例》第 12(6)條即屬犯罪。某家無力償付銀行的存款的受讓人可以是已獲認可為認可機構的私營機構買家，或是為接收轉讓的存款而成立，並且根據《銀行業條例》獲認可經營接受存款業務的過渡機構。依照《處置條例》第 43 條的規定，過渡機構將須以政府全資或擁有部分股權的公司的形式成立。

19. 對於涂謹申議員關注到，若私營機構買家或過渡機構亦無力償付及從沒對存保計劃作出供款，所轉讓存款的保障為何，政府解釋，《存款保障計劃條例》第 12 條訂明，所有銀行均為存保計劃的成員。因此，作為銀行的私營機構買家或過渡機構均為存保計劃的成員。《存款保障計劃條例》第 27 條訂明，一旦某存保計劃成員無力償付時，相關人士享有就受保障存款獲得補償的權利。向私營機構買家或過渡機構轉讓存款不會對根據《存款保障計劃條例》提供予存款

的以往既有保障帶來負面影響。所轉讓的存款仍將在《存款保障計劃條例》下受到相同的法定保障。在《處置條例》或《存款保障計劃條例》下對金融管理專員轉讓予私營機構買家或過渡機構的存款所賦予的法定保障，並不視乎有關實體有否對存保計劃作出《存款保障計劃條例》第 15 條訂明的供款而定。

20. 《銀行業條例》第 12(1)條對實體在經營"接受存款業務"方面施加限制，但認可機構除外。涂謹申議員關注到，"轉讓受保障存款"並非等同"接受存款"，因此，《銀行業條例》第 12(1)及(6)條可能並不適用。此外，財政司司長在《銀行業條例》第 13(1)條下的權力可凌駕第 12(1)條的限制，准許將存款轉讓予非認可機構。涂議員強調，在《處置條例》納入明訂條文，規定金融管理專員在轉讓無力償付的存保計劃成員的"受保障存款"時，必須將有關存款轉讓予另一個根據《銀行業條例》獲認可兼且為存保計劃成員的實體，此點很重要。若未能在《處置條例》訂立此等條文，他建議的替代方法是政府修訂法例，將轉讓予私營機構買家或過渡機構的存款視作《存款保障計劃條例》下的"受保障存款"，以達致存保計劃持續保障該等存款的效果。具體而言，涂議員要求政府當局承諾，在處置某家頻臨倒閉的銀行時，金融管理專員只會將存款轉讓予另一家銀行，而不會援引《銀行業條例》第 13(1)條；以及有關條例應在日後進行立法工作時予以修訂，以回應他的關注。小組委員會要求政府澄清，在《銀行業條例》第 12(1)條下，當金融管理專員處置某家頻臨倒閉的銀行時，在轉讓存款方面所受的限制，以及《銀行業條例》第 13(1)條在處置個案的適用情況。

21. 政府重申，現行法定保障將繼續適用於存款的任何轉讓，包括《銀行業條例》第 12(1)條下的限制。該條明確訂明，除認可機構外，任何人不得在香港經營接受存款業務。金融管理專員作為處置機制當局，須根據《處置條例》第 8(1)(b)條的處置目標負責任地及合理地行事，因此不會，亦不能，將接受存款業務轉讓予不屬認可機構的實體，否則便是公然違反《銀行業條例》第 12(1)條的限制。

22. 至於有關"轉讓受保障存款"並非等同"接受存款"，《銀行業條例》第 12(1)及(6)條因而可能並不適用的關注，政府的法律立場是，《銀行業條例》第 12(1)及(6)條適用於"接受存款業務"，而這明確涵蓋在《處置條例》下經處置機制當局轉讓的存條。

23. 關於《銀行業條例》第 13(1)條在處置個案的適用情況，政府澄清，從金融管理專員作為處置機制當局的角度而言，就處置個案而要求財政司司長授予有關豁免，並非當局的政策意向。由於保障存款人是《銀行業條例》其中一項重要目標(一如其詳題所述)，財政司司長無論如何都會充分顧及確保在處置個案中，受保障存款會轉讓予

銀行，亦即存保計劃成員。有關的政策意向是確保從無力償付的存保計劃成員轉讓予買家的"受保障存款"持續受到存保計劃保障。

24. 鑑於涂謹申議員對於沒有明訂條文強制規定金融管理專員須將"受保障存款"轉讓予認可機構所提出的關注，政府承諾在日後修訂《處置條例》時一併進行檢討，確定任何必要的法定修訂，以回應委員提出的關注，並在法律層面上更明確反映上述立場。政府已同意在2017年7月5日的立法會會議上就察悉內務委員會有關研究附屬法例及其他文書的相關報告的議案進行辯論時，確定上文第21、22及23段所述的，其就《銀行業條例》第12(1)、(6)條及第13(1)條的立場。

建議

25. 小組委員會對《受保障安排規例》及《2017年生效日期公告》並無異議。小組委員會察悉，政府當局不會對該兩項附屬法例動議修正案。小組委員會亦不會動議任何修正案。

徵詢意見

26. 小組委員會主席已在2017年6月23日的內務委員會會議口頭匯報小組委員會的商議工作。謹請內務委員會委員察悉此份書面報告。

立法會秘書處

議會事務部1

2017年6月27日

《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》及
《2017年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》
小組委員會

委員名單

主席 陳振英議員

委員 涂謹申議員
黃定光議員, SBS, JP
陳健波議員, BBS, JP
姚思榮議員, BBS
郭家麒議員
郭榮鏗議員
張華峰議員, SBS, JP

(總數：8位委員)

秘書 司徒少華女士

法律顧問 盧詠儀小姐