

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1039/16-17(01)號文件

檔號：CB1/SS/12/16

《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

背景資料簡介

目的

本文件載述《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)("《條例》")及將會根據該條例以附屬法例形式訂立的《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》("《受保障安排規例》")的背景資料，並概述議員在《金融機構(處置機制)條例草案》委員會("法案委員會")及財經事務委員會討論與《條例》及《受保障安排規例》有關的事宜時，所提出的主要意見和關注事項。

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。有此需要是因為個人、商界以至政府均倚仗金融機構提供服務，而現有可供運用的工具都不足以處理具系統重要性的金融機構倒閉的問題。

3. 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。有效的處置機制除了應能提供其他方法控制上

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。

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。

《金融機構(處置機制)條例》

4. 立法會在 2016 年 6 月制定《條例》，為在香港設立適用於受涵蓋金融機構的跨界別處置機制提供法律依據。² 根據《條例》，金融管理局("金管局")、證券及期貨事務監察委員會("證監會")及保險業監督("保監")被指定為處置機制當局，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。《條例》將於財經事務及庫務局局長("局長")指定的日期生效。

啟動處置及穩定措施

5. 處置機制當局在諮詢財政司司長後，可在信納如下條件(即 3 項關連條件)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。

6. 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。該等措施為：

- (a) 轉讓予買家；
- (b) 轉讓予過渡機構；
- (c) 轉讓予資產管理工具；

² 《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)("《條例》")下的受涵蓋金融機構是指銀行界、保險界或證券及期貨界實體。

- (d) 內部財務重整；及
- (e) 轉讓予暫時公有公司。

7. 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，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可能遇到的重大障礙。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

8. 處置前債權人或處置前股東如在處置所得的遜於在假設的清盤程序可獲的待遇，便有資格獲付補償(即"任何債權人所得不會遜於清盤程序"補償)。已啟動處置的處置前股東、處置前債權人及處置機制當局可向處置補償審裁處提出申請，覆核獨立估值師就估值及補償金額所作的決定。處置補償審裁處獲賦權確認、更改或推翻(並以新決定取代)有關獨立估值師的決定，或把有關事宜發還有關獨立估值師處理。

《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》

《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》

9. 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保障，使該等安排的經濟目的不會受到損害是非常重要的。《條例》第 74 條界定為受保障安排的金融安排是：

- (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。

10. 處置機制當局施行某些穩定措施時，或會"分割"組成受保障安排的資產、權利或負債，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時，把某實體的部分而非全部資產、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在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。

11. 《條例》第 75 條訂明，局長可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，訂立規例(即《受保障安排規例》)，以訂明處置機制當局須遵守的規定。

《條例》第 74 條訂明的受規管第 5 部文書是指：(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³。財經事務及庫務局、金管局、證監會及保監於 2016 年 11 月聯合進行為期兩個月的公眾諮詢，收集公眾對擬議《受保障安排規例》的意見。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("歐盟")《銀行恢復及處置指令》的規定；而回應者普遍同意諮詢文件所提出的建議做法。當局已於 2017 年 4 月 6 日發表諮詢總結。

12. 《受保障安排規例》的主要條文載於財經事務及庫務局、金管局、證監會及保險業監理處於 2017 年 5 月 10 日發出的立法會參考資料摘要第 19 段，以及關於 2017 年 5 月 12 日在憲報刊登的附屬法例的法律事務部報告(立法會 LS67/16-17 號文件)第 5 及 6 段。《受保障安排規例》將自 2017 年 7 月 7 日起實施。《受保障安排規例》訂明在處置程序中，處置機制當局應如何處理每種"受保障安排"，也清晰識別某些可獲豁免於"受保障安排"的範圍以外的權利及負債。據政府所述，這些豁免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(如存款)，讓存戶可以繼續提存)。《受保障安排規例》亦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。

³ 第 5 部文書是指根據《金融機構(處置機制)條例》("《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。

《2017年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》

13. 《2017年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》由局長根據《條例》第1(2)條訂立，以指定2017年7月7日為《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)⁴開始實施的日期。

議員所表達的主要意見及關注事項

14. 政府曾於2017年4月18日的會議上，向財經事務委員會簡介《條例》及《受保障安排規例》的擬議實施安排。法案委員會就涉及處置機制下的穩定措施的事宜，以及財經事務委員會就《受保障安排規例》所提出的主要意見和關注事項綜述於下文各段。

《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》

15. 事務委員會委員察悉，擬議的《受保障安排規例》的做法大致參照英國採用的做法，以及《銀行恢復及處置指令》下所採取的方法。他們詢問，英國及歐盟成員國的處置機制當局至今曾採取哪些處置行動，以及該等行動對相關持份者有何影響。

16. 金管局表示，在《銀行恢復及處置指令》通過後至今，歐盟成員國因銀行倒閉而須運用處置工具的個案數目有限。葡萄牙的處置機制當局曾為處置一間瀕臨倒閉的銀行而進行局部財產轉讓，相關轉讓受《銀行恢復及處置指令》載列的受保障安排條文所規限。有關的處置機制當局其後成立了一間過渡銀行，並將瀕臨倒閉的銀行的若干"良好"資產及負債轉讓予該過渡銀行，而其餘的資產及負債則留在尚存的"不良"銀行。

17. 事務委員會委員詢問，除了《受保障安排規例》之外，為實施《條例》，是否需要在《條例》下訂立其他附屬法例。他們又要求當局提供資料，闡述《受保障安排規例》將如何處理關乎法律衝突的事宜，特別是與"概括繼承"的法律概念有關的事宜。

18. 政府指出，備妥《受保障安排規例》，並使之可在《條例》開始實施的時間一同運作，從而為受保障安排的待遇在法律上提供確定性，此點十分重要。政府會繼續擬備《條例》下其

⁴ 關於《條例》尚未開始實施的條文的詳情，請參閱2017年5月10日的立法會參考資料摘要第18段及附註10至12。

他的規則和規例(例如吸收虧損能力規定、合約承認條款規定等)。至於法律衝突的事宜方面，金管局解釋，根據《受保障安排規例》，若處置機制當局在某些情況下(例如在抵押保證安排下)，由於轉讓境外財產受到規管該等財產的法律所規限(例如因境外法院作出的裁決)，因而無法轉讓境外財產，無法轉讓該境外財產連同受保障安排的其他組成部分將不會被視為沒有按照《受保障安排規例》的目標行事。此事凸顯了在事前作出有效的跨境處置規劃的重要性，以避免一旦展開處置行動時可能出現的該等挑戰。為確保跨境金融機構具處置可行性，而跨境處置策略屬可行及可靠，香港的處置機制當局及境外處置機制當局會在跨境處置規劃的過程中，合作識別出可能妨礙有秩序地進行跨境處置行動的重大障礙，並將之消除。

19. 關於結構式金融安排方面，部分事務委員會委員詢問為何擬議的《受保障安排規例》會施加限制，令處置機制當局不得只轉讓部分而非全部屬於或構成該等安排一部分的財產、權利及負債。

20. 金管局解釋，結構式金融安排(在《受保障安排規例》中界定為證券化)可提供再融資的途徑，並且讓金融市場參與者透過不同方式，例如在市場發行證券(一般會以一組相關資產作為抵押)，藉此把信用風險轉移予其他市場參與者，從而分散風險。若進行局部財產轉讓，只轉讓已倒閉金融機構的一部分而非全部資產、權利及負債，而該等資產、權利及負債屬於結構式金融安排的一部分，這可能導致結構式金融安排的組成部分受到干擾，有關安排的功能或會大受影響，並可能對結構式金融產品市場構成損害，因為市場參與者將無法確定他們所訂立而受涵蓋金融機構在當中具關鍵角色的任何結構式金融安排是否有效。儘管如此，處置機制當局將具備酌情權，可決定在達致處置目標時，是否需要把結構式金融安排全部轉讓。此外，構成結構式金融安排一部分的任何存款，將被豁除於保障之外，讓處置機制當局可將接受存款此一關鍵金融功能轉讓，而無須考慮到該等存款在結構式金融安排中的角色。此舉可確保關鍵金融功能的持續性，包括讓存款人能持續地使用其存款。

穩定措施

21. 鑒於《基本法》第一百零五條旨在保障私人財產權，法案委員會要求當局澄清，有關穩定措施(例如內部財務重整、暫時公有公司、強制縮減資本、暫停付款義務等)會否剝奪私人財產權。

22. 政府解釋，《基本法》第一百零五條本身非但不禁止依法徵用財產，還保障因被依法徵用財產而獲補償的權利。《基本法》第一百零五條第二款訂明，該等補償應相當於被徵用財產當時的

實際價值。政府補充，《條例》第 33(3)條訂明，在啟動處置時，須支付"實際價值代價"予財產被轉讓的人士。該條訂明，須就第 5 部文書下的轉讓，向出讓人支付在當時情況下屬公平合理的代價(例如：如屬財產轉讓，出讓人為金融機構；如屬股份轉讓，出讓人為金融機構股東)。此外，《條例》第 102 條訂明，如處置前債權人和處置前股東已經、正在或相當可能會因為金融機構被處置而得到的待遇，遜於該實體在緊接該項處置啟動前清盤，該債權人和股東會得到的另一待遇，他們便有資格獲付"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的補償。政府認為，"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的補償將為上述人士提供公平的補償。此外，《條例》亦訂明可向處置補償審裁處上訴的機制，讓任何人士如因負責計算"任何債權人所得不會遜於清盤程序"補償的獨立估值師所作決定感到受屈，可提出上訴。

豁免第 5 部文書的印花稅

23. 法案委員會詢問，由處置機制當局簽發的證券轉讓文書，是否需要根據《印花稅條例》(第 117 章)繳納印花稅。法案委員會委員認為，證券轉讓文書的印花稅豁免應有事前的確定性，此舉有利於處置行動順利進行，尤其印花稅豁免可鼓勵私營買家考慮收購某瀕臨倒閉或已倒閉的金融機構的全部或部分業務，從而促進交易迅速完成。他們強調，由於在處置行動中的轉讓是為了保障香港金融穩定，故此有充分理由豁免該等文書的印花稅。

24. 政府表示，此等文書需要繳納印花稅，此方面的政策原意是根據個別個案的情況，豁免第 5 部文書印花稅，同時承認，須予以徵收印花稅的後果並非因為正常商業交易而產生，而是由於為了保障香港金融體系穩定健全而施行穩定措施所致。當局會以透過《印花稅條例》第 52 條下的現行機制的方法落實上述政策，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。儘管如此，政府已答應研究如何透過日後另一立法工作，對獲通過的條例作出適當修訂，在處置機制的立法框架內落實有關豁免印花稅的政策。

最新發展

25. 在 2017 年 5 月 19 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，研究《2017 年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》及《受保障安排規例》。

相關文件

26. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2017年6月1日

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2016年6月22日	立法會通過《金融機構(處置機制)條例》	議事錄 通過的法案 法案委員會報告 (立法會 CB(1)1032/15-16 號文件)
2016年11月22日 及 2017年4月6日	有關當局聯合發表的受保障安排規例諮詢文件及諮詢總結	諮詢文件 諮詢總結
2017年4月18日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)777/16-17(05)號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)777/16-17(06)號文件)
2017年5月17日	於2017年5月12日在憲報刊登的《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》提交立法會	立法會參考資料摘要 (日期為2017年5月10日) 法律事務部報告 (立法會 LS67/16-17 號文件)