

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)724/17-18(07)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2018 年 4 月 3 日的會議

關於《金融機構(處置機制)條例》下的吸收虧損能力規定的 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) ("《處置條例》")及該條例下適用於認可機構的吸收虧損能力規定的背景資料，並概述自 2015-2016 年度立法會會期以來，議員在討論關於處置機制下的穩定措施的事宜時，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《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置機制提供法律依據。² 根據《處置條例》，金融管理專員("專員")、證券及期貨事務監察委員會和保險業監管局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。

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)("《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。

(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)。處置前股東、處置前債權人及啟動處置的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)條例》開始實施

9. 《2017 年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》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)³、第 192 條⁴及第 15 部第 10 分部(第 228 至 232 條)⁵除外)開始實施的日期。《處置條例》已自 2017 年 7 月 7 日起開始實施。《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》訂明(a)處置機制

³ 《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。據政府所述，此部應在終審法院首席法官按第 145(8)條訂立規則，規管根據第 145 條提出的申請相關的原訟法庭實務及程序後生效。

⁴ 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。據政府所述，此條文應在終審法院首席法官按第 192(3)條訂立規則，規管為施行第 192(1)條而設的原訟法庭實務及程序後生效。

⁵ 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。據政府所述，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。

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；以及(b)某些可獲豁免於"受保障安排"範圍以外的權利及負債，以便處置機制當局能靈活進行有秩序處置；該規例亦已自2017年7月7日起開始實施。

《金融機構(處置機制)條例》下適用於認可機構的吸收虧損能力規定

10. 根據《處置條例》，專員為認可機構的處置機制當局。專員可對瀕臨倒閉的認可機構實施的處置措施包括內部財務重整，讓專員可將被處置的認可機構的某些負債撇減或轉換為股本，從而令它恢復可持續經營。因此，認可機構需要有足夠吸收虧損能力(包括監管資本及可在處置程序中被迅速用作承擔損失的某些其他負債)，以在它們一旦倒閉時能夠促進有秩序使用內部財務重整穩定措施。

11. 《處置條例》第19條⁶賦權處置機制當局訂立規則，訂明適用於某些受涵蓋金融機構或其集團公司的吸收虧損能力規定。政府認為，基於香港銀行體系的規模、系統重要性、集中程度和提供的關鍵金融功能的規模，以及考慮到銀行吸收虧損能力的國際準則的制訂，為認可機構訂立適用的吸收虧損能力規定應視為首要工作。香港金融管理局於2018年1月17日展開為期兩個月的公眾諮詢，就於《處置條例》下制訂適用於認可機構吸收虧損能力規定的一套建議規則收集意見。當中的主要建議包括會被納入涵蓋範圍的機構、最低規定的校準、吸收虧損能力票據的資格準則、有關銷售及分發吸收虧損能力票據的限制及保障措施。據政府所述，視乎公眾諮詢的結果而定，政府計劃在2018年較後時間以《處置條例》下的附屬法例的形式向立法會提交有關規則，以進行先訂立後審議的程序。

議員所表達的主要意見及關注事項

12. 議員在審議《金融機構(處置機制)條例草案》以及《2017年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》和《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》時，就關於處置機制下的穩定措施的事宜所提出的主要意見和關注事項綜述於下文各段。

⁶ 《處置條例》第19條的節錄載於**附錄 I**。

穩定措施

13. 鑒於《基本法》第一百零五條旨在保障私人財產權，議員要求當局澄清，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。

14. 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，《處置條例》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，《處置條例》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，《處置條例》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。

受保障存款的轉讓

15. 議員詢問，作為處置機制當局的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》(第 581 章)繼續獲得保障。議員關注到，若存款的受讓人並非銀行或存款保障計劃("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。

16. 政府解釋，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 155 章)第 12(1)條所施加的限制，⁷ 除非某實體屬認可機構，否則專員不會對其轉讓接受存款業務。此外，若

⁷ 《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。香港共有 3 類認可機構，分別為持牌銀行、有限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。有限牌照銀行和接受存款公司並非存保計劃成員。

某實體在未獲認可為認可機構之下在香港經營接受存款業務，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。

17. 對於有議員關注到，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。

18. 鑒於議員對於沒有明訂條文強制規定專員須將"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，以回應議員提出的關注，並更清晰地反映當局的政策意向，即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。

最新發展

19. 政府將於財經事務委員會 2018 年 4 月 3 日的會議上，向事務委員會簡介就認可機構引入吸收虧損能力規定的擬議方式，以及在香港的相關稅務待遇。

相關文件

20. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2018 年 3 月 29 日

《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)第 19 條的節錄

19. 吸收虧損能力規定

- (1) 處置機制當局可為以下事宜，訂立規則——
 - (a) 就受涵蓋金融機構或其集團公司，訂明吸收虧損能力規定；或
 - (b) 相關目的。
- (2) 《吸收虧損能力規定規則》可訂明，該等規則按非綜合資產負債表基礎，適用於個別的實體，或按綜合資產負債表基礎，適用於有關處置機制當局結集為一組的 2 個或多於 2 個實體。
- (3) 在不局限第(1)款的原則下，《吸收虧損能力規定規則》——
 - (a) 可適用於一般情況，或適用於特別情況，亦可只在指明的情況下適用；
 - (b) 可就不同類別的實體，訂定不同的條文；
 - (c) 可實施由國際標準訂立團體發出的關於吸收虧損能力的標準(不論是全盤實施還是局部實施)，並可在實施時，作出有關處置機制當局在顧及香港當時情況下認為合適的變通；
 - (d) 可在加以變通或不加以變通的情況下，應用、採納或以提述方式收納由國際標準訂立團體發出的關於吸收虧損能力的文件(不論是應用、採納或收納整份文件或文件的部分，亦不論是以文件發出時有效的版本或不時有效的版本為準)；
 - (e) 可規定凡某事宜屬在該等規則中訂明的事宜(**須具報事宜**)(包括沒有遵守該等規則一事)，則為此目的而在該等規則中指明的實體，須就該事宜——
 - (i) 在切實可行範圍內，盡快通知該實體的處置機制當局；及
 - (ii) 應要求而向該當局提供詳情；
 - (f) 可指明任何吸收虧損能力的形式；
 - (g) 在不局限(f)段的原則下，可指明為遵守吸收虧損能力規定而發行的債務票據須符合的準則；
 - (h) 在不局限(f)段的原則下，可規定為遵守吸收虧損能力規定而發行的債務票據，須載有為促進以下事宜而

設計的合約條款：確認該等票據的吸收虧損特徵，以及確認該等票據是否合資格作為內部財務重整條文的對象；

- (i) 可將吸收虧損能力規定，以一個設有上限及下限的幅度的方式訂明，並可訂明某實體的處置機制當局可在何種情況下，決定在該幅度內的某特定吸收虧損能力規定，適用於該實體；
 - (j) 可賦權予某實體的處置機制當局，在該等規則所列的情況下，按照該等規則所列的程序，更改適用於該實體的該等規則；
 - (k) 可規定凡處置機制當局作出屬該等規則訂明的種類的決定，而該決定關乎某受涵蓋金融機構或集團公司，則處置可行性覆檢審裁處可在該機構或公司提出申請的情況下，按該等規則所列的規定，覆核該決定；
 - (l) 可規定在某實體違反該等規則的情況下，採取補救行動；及
 - (m) 可載有因該等規則而有必要訂定或適宜訂定的附帶條文、補充條文、相應條文、過渡性條文或保留條文。
- (4) 凡根據《吸收虧損能力規定規則》，某規定適用於某實體，而該規定要求該實體就須具報事宜，通知有關處置機制當局，或就該事宜向該當局提供詳情，則該實體無合理辯解而沒有遵守該規定，即屬犯罪——
- (a) 一經循公訴程序定罪，可處罰款\$2,000,000，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 6 級罰款；或
 - (b) 一經循簡易程序定罪，可處第 6 級罰款，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 3 級罰款。
- (5) 凡根據《吸收虧損能力規定規則》，某規定適用於某實體，而該規定要求該實體在它違反該等規則的情況下，採取補救行動，則該實體無合理辯解而沒有遵守該規定，即屬犯罪——
- (a) 一經循公訴程序定罪，可處罰款\$2,000,000，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 6 級罰款；或
 - (b) 一經循簡易程序定罪，可處第 6 級罰款，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 3 級罰款。

- (6) 如任何實體犯第(4)或(5)款所訂罪行，而該實體的某高級人員——
- (a) 授權或准許該實體犯該罪行；或
 - (b) 明知而以任何方式(不論屬作為或不作為)涉及該實體犯該罪行，則該人員亦犯第(4)或(5)款所訂罪行。
- (7) 任何高級人員犯第(4)或(5)款所訂罪行——
- (a) 一經循公訴程序定罪，可處罰款\$2,000,000 及監禁 5 年，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 6 級罰款；或
 - (b) 一經循簡易程序定罪，可處第 6 級罰款及監禁 2 年，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 3 級罰款。
- (8) 不論某實體是否被控犯第(4)或(5)款所訂罪行，或是否被裁定犯該罪行，該實體的高級人員亦有可能犯第(4)或(5)款所訂罪行。

(9) 在本條中——

巴塞爾委員會 (Basel Committee) 具有《銀行業條例》(第 155 章)第 2(1)條所給予的涵義；

吸收虧損能力 (loss-absorbing capacity)就某實體而言，其涵義如下：凡——

- (a) 該實體維持某金融資源，或可無限制地取用某金融資源，而該資源可包括(但無需包括)該實體所發行的第 2 類證券，以及向該實體借出的貸款；及
- (b) 該實體在不再可(或相當可能不再可)持續經營時，可運用該資源吸收該實體的虧損，並幫助恢復其資本狀況，該資源即屬吸收虧損能力；

國際保險監督聯會 (International Association of Insurance Supervisors)指秘書處設於瑞士巴塞爾的、為保險監督事宜訂立國際標準的團體，並包括該團體的後繼團體；

國際標準訂立團體 (international standard-setting body)指——

- (a) 金融穩定理事會；
- (b) 巴塞爾委員會；
- (c) 國際保險監督聯會；
- (d) 證券委員會國際組織；或
- (e) 發出關乎吸收虧損能力的國際標準的其他團體；

證券委員會國際組織 (International Organization of Securities Commissions) 指由證券規管當局組成的、秘書處設於西班牙馬德里的國際協會，該協會為證券市場訂立國際標準，並促進其成員間的資訊交流及合作，而證券委員會國際組織包括該協會的後繼團體。

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) 會議紀要 (第 29 至 41 段) (立法會 CB(1)1344/16-17 號文件)
2017 年 5 月 17 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	小組委員會報告 (立法會 CB(1)1205/16-17 號文件)
2018 年 1 月 17 日	香港金融管理局就於《金融機構(處置機制)條例》下制訂適用於認可機構吸收虧損能力規定的規則而發出的諮詢文件	諮詢文件