

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會 CB(1)1105/20-21(01)號文件

檔號：CB1/SS/17/20

### 《金融機構(處置機制)(合約確認暫停終止權——銀行界)規則》 小組委員會

#### 背景資料簡介

#### 目的

本文件旨在提供有關《金融機構(處置機制)(合約確認暫停終止權——銀行界)規則》（"《規則》"）的背景資料，並綜述政府當局在2021年3月1日財經事務委員會（"事務委員會"）會議上就有關立法建議諮詢事務委員會時委員所提出的主要意見和關注。

#### 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，而當時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。

#### 《金融機構(處置機制)條例》

3. 立法會在2016年6月制定《金融機構(處置機制)條例》（第628章）（"《處置條例》"），為在香港設立適用於受涵蓋金融機構<sup>1</sup>的跨界別處置機制提供法律依據。根據《處置條例》，金融管理專員（"專員"）（即香港金融管理局（"金管局"））、證券及

<sup>1</sup> 《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關營運實體。

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。有關權力包括施行 5 項穩定措施<sup>2</sup> (該等措施藉訂立一項或以上的第 5 部文書<sup>3</sup>施行)。

4. 《處置條例》自 2017 年 7 月 7 日起實施。<sup>4</sup>

#### 制定適用於銀行界的暫停金融合約終止權的規則的必要性

5. 根據政府當局所述，在處置程序中，若處置機制當局對不可持續經營的受涵蓋金融機構施行一項或多於一項穩定措施，有關金融機構的合約對手方必須不能純粹基於前者已進入處置程序而終止及結清其倉盤。大舉失序地終止合約會妨礙對不可持續經營的受涵蓋金融機構採取的處置行動，以致對金融市場造成嚴重的連鎖影響，並對金融體系的穩定及有效運作帶來更廣泛的風險。

6. 若合資格合約<sup>5</sup>的對手方的終止權變為可行使，《處置條例》第 90(2)條賦權處置機制當局可藉第 5 部文書的條文，短暫暫停合資格合約的對手方(金融市場基建<sup>6</sup>對手方除外)的終止權，最長達兩個營業日。

---

<sup>2</sup> 該 5 項穩定措施包括 4 項轉讓穩定措施，即將受涵蓋金融機構部分或所有資產、權利或負債，或其發行的部分或所有證券轉讓予: (a)買家；(b)過渡機構；(c)資產管理工具；及/或(d)(作為最後手段)暫時公有公司；以及內部財務重整穩定措施，即對受涵蓋金融機構發行的若干負債作出撇減或轉換成股本，以減少發行人的負債，從而吸收虧損及重組該受涵蓋金融機構的資本。

<sup>3</sup> 第 5 部文書指證券轉讓文書、財產轉讓文書或內部財務重整文書。

<sup>4</sup> 《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)、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。

<sup>5</sup> 合資格合約指由受涵蓋金融機構或受涵蓋金融機構的集團公司(各為《處置條例》下的"合資格實體")訂立的合約，而該合約所訂定的付款及交付，以及提供抵押品的義務繼續獲履行。

<sup>6</sup> 金融市場基建是指供參與的金融機構用作結算、交收或記錄付款、證券、衍生工具或其他金融交易的多邊系統，並包括付款系統、中央證券寄存處、證券交收系統、中央交易對手方及交易儲存庫。

7. 儘管有上述條文，在有關合約受非香港法律規管的情況下，除非有關的非香港司法管轄區的法律明示確認處置機制當局的行動，否則存在該司法管轄區法院會否對處置機制當局根據《處置條例》第 90(2)條施加的終止權暫停賦予效力的不確定性。

8. 此外，即使非香港司法管轄區法院會對根據《處置條例》施加的暫停賦予效力，但要及時被賦予效力以在香港最有效達到處置目標可能相當困難。為應對要確保由當地規則或法例對受其他司法管轄區法律規管的合約施加終止權暫停具有跨境效力的問題，金融穩定理事會<sup>7</sup>在其《跨境處置行動成效的原則》("《跨境處置原則》")中列出若干原則。<sup>8</sup>其中，《跨境處置原則》支持對賦予跨境處置行動效力採取合約方法，以補足及配合法定框架。

9. 《處置條例》第 92 條訂明處置機制當局可訂立規則，規定合資格實體所訂立的合約的條款及條件，載有內容如下的條文：該合約的各方同意，根據《處置條例》第 90(2)條就該合約施加的終止權暫停，約束該合約的各方。就此，金管局為銀行界制定相關規則("擬議《規則》")，並於 2020 年 1 月 22 日就擬議《規則》展開為期兩個月的公眾諮詢，以及於 2020 年 12 月 31 日發表諮詢總結。

## **《金融機構(處置機制)(合約確認暫停終止權——銀行界)規則》**

10. 專員根據《處置條例》第 92 條訂立《規則》，以規定受《規則》規限的實體(即受涵蓋實體<sup>9</sup>)，須確保某些合約須載有條文，其效力是專員作為處置機制當局根據《處置條例》第 90(2)條就該等合約施加的終止權暫停，將會約束各方。

11. 財經事務及庫務局和金管局於 2021 年 6 月發出的立法會參考資料摘要(檔案編號：B&M/2/1/29/4/4C(2021)Pt.4)第 7 段，以及立法會秘書處法律事務部報告的第 12 及 13 段(立法會 LS86/20-21 號文件)載有《規則》的詳細條文。

<sup>7</sup> 金融穩定理事會為國際性機構，負責監測全球金融體系並提出相關建議。

<sup>8</sup> 《跨境處置行動成效的原則》(2015年11月)。

<sup>9</sup> 受涵蓋實體是指在香港成立為法團的認可機構("香港認可機構")、香港控權公司(屬香港認可機構的在香港成立為法團的控權公司者)，或香港認可機構的關連公司。

12. 《規則》於 2021 年 6 月 25 日刊登憲報、於 2021 年 7 月 7 日提交立法會進行先訂立後審議的程序，並將自 2021 年 8 月 27 日起實施。

## 財經事務委員會委員提出的主要意見和關注

13. 政府當局及金管局於 2021 年 3 月 1 日的會議上向委員簡介有關的立法建議。下文各段綜述事務委員會委員提出的主要意見。

### 香港金融管理局諮詢工作收集所得的意見

14. 委員察悉金管局曾就擬議《規則》於 2021 年 1 月至 3 月進行公眾諮詢，他們詢問當局就該立法建議作出定案時有否考慮回應者的意見，以及當中有否未獲政府當局接納的技術性意見。委員亦要求政府當局提供資料，說明受涵蓋合約佔香港認可機構<sup>10</sup>訂立的金融合約總數的百分比。

15. 政府當局表示，金管局在公眾諮詢期間接獲 14 份意見書，就擬議《規則》的某些技術事項提出意見或要求澄清。此外，金管局於 2020 年 12 月至 2021 年 1 月就擬議《規則》草擬本諮詢業界。回應者就擬議《規則》草擬本提出技術性的意見，並指出需要專員進一步指引的範疇。金管局經考慮有關意見後，已對立法建議作出適當調整。舉例而言，當局把受涵蓋實體遵守擬議《規則》的起始期間由最少 18 個月延長至 24 個月、把"其他境外銀行"剔除於受 24 個月起始期間涵蓋的對手方類別，以及擴大"獲豁除對手方"的定義至涵蓋中央銀行和政府。金管局補充，局方與業界交流時收到的回應顯示，香港認可機構訂立的大部分金融合約均受非香港法律規管。

### 擬議《規則》的實施

16. 部分委員關注到處置機制當局如何可有效地就受涵蓋實體訂立的金融合約(特別是受非香港法律規管的相關合約)暫停對手方的終止權。委員亦詢問，認可機構如不遵守擬議《規則》可能會有何後果，以及專員將會採取甚麼行動；此外，

---

<sup>10</sup> 根據《銀行業條例》(第 155 章)，認可機構指銀行、有限制牌照銀行或接受存款公司。

如跨境認可機構不遵守擬議《規則》，將會由專員抑或海外處置機制當局採取執法行動。

17. 政府當局解釋，《處置條例》容許處置機制當局短暫暫停受涵蓋金融機構及其集團公司所訂立的合資格合約的對手方終止權。不過，如相關合約受非香港法律所規管，在非香港司法管轄區的法院會否對處置機制當局施加的終止權暫停賦予效力存在不確定性。為應對因受非香港法律規管的金融合約提前終止而對有秩序處置所引致的跨境風險，擬議《規則》規定受涵蓋實體須在受非香港法律規管的金融合約中加入適當條文，訂明合約各方同意受專員作為處置機制當局可根據《處置條例》施加的短暫暫停終止權約束。擬議《規則》與金融穩定理事會提倡為賦予跨境處置行動效力而採納的合約方法一致，而該理事會的成員已藉規例或其他可強制執行的措施廣泛採納有關的合約方法。

18. 在處理違規個案方面，政府當局指出，若認可機構不遵守須在受非香港法律規管的金融合約中加入適當條文的規定，而專員認為該認可機構不守規定對其有秩序處置構成重大障礙，專員可根據《處置條例》第 14 條送達書面通知予該認可機構，要求該機構採取任何專員認為所須的合理措施以排除有關障礙。根據《處置條例》第 16 條，認可機構如無合理辯解下不遵守該書面通知，即屬犯罪。《處置條例》第 16 條訂明，相關罪行可處罰款 200 萬元及監禁 5 年。金管局補充，雖然專員如認為有秩序處置存在重大障礙，可行使《處置條例》第 14 條下的權力，但金管局會與個別認可機構在處置規劃方面緊密合作，務求確定和排除任何阻礙認可機構處置可行性的障礙。根據擬議《規則》，違規者最高可處罰款 5,000 元及監禁 6 個月。

### 處置機制下的補償機制

19. 有委員詢問，被處置金融機構的債權人和股東在處置機制下獲得的待遇會否優於假設該金融機構進行清盤所獲得的待遇。

20. 金管局表示，如金融機構的處置前債權人和處置前股東已經、正在或相當可能會因為該金融機構被處置而得到的待遇，遜於該金融機構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，該處置前債權人和處置前股東便有資格根據機制下"任何債權人所得不會遜於清盤程序"的保障獲付補償。

## 最新發展

21. 在 2021 年 7 月 2 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究有關《規則》。

## 相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部 1  
2021 年 7 月 12 日

## 附錄

### 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》	<a href="#">議事錄</a> <a href="#">通過的法案</a> <a href="#">法案委員會報告</a> (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	<a href="#">諮詢文件</a> <a href="#">諮詢總結</a>
2017 年 4 月 18 日	政府當局向財經事務委員會簡介《金融機構(處置機制)條例》的生效公告及受保障安排規例	<a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)777/16-17(05)號文件) <a href="#">會議紀要</a> (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》提交立法會	<a href="#">規例及公告</a> <a href="#">小組委員會報告</a> (立法會 CB(1)1205/16-17 號文件)
2018 年 1 月 17 日 及 2018 年 7 月 25 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發出的諮詢文件及諮詢總結	<a href="#">諮詢文件</a> <a href="#">諮詢總結</a>

日期	事件	文件/會議紀要
2018 年 4 月 3 日	政府當局向財經事務委員會簡介根據《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)(《處置條例》)訂立吸收虧損能力規定的立法建議	<p><a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)724/17-18(06)號文件)</p> <p><a href="#">背景資料簡介</a> (立法會 CB(1)724/17-18(07)號文件)</p> <p><a href="#">會議紀要</a>(第 45-48 段) (立法會 CB(1)1178/17-18 號文件)</p>
2018 年 10 月 24 日	《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定——銀行界)規則》提交立法會	<p><a href="#">規則</a></p> <p><a href="#">小組委員會報告</a> (立法會 CB(1)265/18-19 號文件)</p>
2020 年 1 月至 3 月	香港金融管理局就適用於認可機構的暫停金融合約終止權的規則進行的公眾諮詢	<p><a href="#">諮詢文件</a></p> <p><a href="#">諮詢總結</a></p>
2021 年 3 月 1 日	政府當局向財經事務委員會簡介根據《處置條例》訂立的適用於銀行的暫停金融合約終止權規則	<p><a href="#">政府當局的文件</a> (立法會 CB(1)604/20-21(08)號文件)</p> <p><a href="#">會議紀要</a> (立法會 CB(1)883/20-21 號文件)</p>
2021 年 7 月 7 日	於 2021 年 6 月 25 日刊登憲報的《金融機構(處置機制)(合約確認暫停終止權——銀行界)規則》提交立法會	<p><a href="#">規則</a></p> <p><a href="#">立法會參考資料摘要</a> (檔案編號： B&amp;M/2/1/29/4/4C (2021)Pt.4)</p> <p><a href="#">法律事務部報告</a> (立法會 LS86/20-21 號文件)</p>