

演辭

立法會：財經事務及庫務局局長動議恢復二讀辯論《金融機構 (處置機制) 條例草案》發言全文 (只有中文)

2016年6月22日 (星期三)

以下是財經事務及庫務局局長陳家強今日 (六月二十二日) 在立法會會議上動議恢復二讀辯論《金融機構 (處置機制) 條例草案》的發言全文：

主席：

首先，我要衷心感謝《金融機構 (處置機制) 條例草案》(下稱「《條例草案》」) 法案委員會主席陳鑑林議員及各位委員，以及秘書處和法律顧問的努力，令《條例草案》的審議工作能夠順利完成。我亦感謝曾經向法案委員會表達意見的各個團體和人士。

政府於二零一五年十二月向立法會提交《條例草案》後，法案委員會共舉行了十四次會議，詳細審議《條例草案》的條文，提出了寶貴的意見。經研究後，我們採納了不少當中的建議，並會提出相應的修正案。法案委員會及法律顧問對政府的修正案不持異議，我會在稍後的全體委員會審議階段動議有關修正案。

在始於二零零七年的全球金融危機中，不少國家動用公帑挽救陷入財政困難的金融機構，及後，金融穩定理事會受二十國集團領袖委託，為有效的金融機構處置機制訂立《有效的金融機構處置機制主要元素》(下稱「《主要元素》」)，以應對一些被認為具系統重要性並因而「大到不能倒」的金融機構所引發的系統性和道德風險。當有具系統重要性的金融機構不能持續經營時，有效的處置機制既可使關鍵金融功能得以持續執行，維持金融穩定，亦可減少動用公帑的需要。香港作為金融穩定理事會成員以及國際金融中心，需要盡快立法設立有效的處置機制，以落實在這方面的最新國際標準。香港如不設立有效的處置機制，一旦擁有廣泛國際業務的金融機構倒閉，我們所面對的風險便會增加。有效的處置機制可與香港的審慎監管機制相輔相成，加強本港金融體系抵禦衝擊的能力，鞏固香港的國際金融中心地位。

《條例草案》旨在根據《主要元素》建立有效的金融機構處置機制。我接下來會簡述《條例草案》主要的立法建議。

《條例草案》的涵蓋範圍包括所有銀行、某些持牌法團及保險人、某些金融市場基建及交易所、受涵蓋金融機構的控權公司及相聯營運實體；以及海外金融機構的受本地處置機制涵蓋的香港分行。現有金融監管機構，即金融管理專員、保險業監督及證券及期貨事務監察委員會，分別被擬定為屬銀行界、保險界和證券及期貨界的受涵蓋金融機構的處置機制當局。如金融機構是跨界別集團的成員，財政司司長可指定主導處置機制當局，協調有關該集團內的實體的處置規劃和處置行動。

為了有效地支援處置規劃，使處置機制當局能適時展開處置行動，《條例草案》賦予處置機制當局若干籌備權力，包括：

- (1) 從受涵蓋金融機構或控權公司搜集或索取資料；
- (2) 展開處置規劃，進行處置可行性評估，以及指示該些金融機構或控權公司就對處置可行性的障礙採取行動；
- (3) 行使訂立規則的權力，以施加與受涵蓋金融機構的吸收虧損能力有關的規定；
- (4) 在處置行動預期快將展開但尚未正式啟動的短暫期間內，向受涵蓋金融機構或其集團公司、其董事、行政總裁或副行政總裁發出指示，以及罷免瀕臨倒閉金融機構或其控權公司的董事、行政總裁或副行政總裁。

處置機制當局只有在信納就某受涵蓋金融機構符合三項關連條件的前提下，才可啟動處置該機構。該三項關連條件是：

- (1) 處置機制當局信納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；
- (2) 無合理機會出現在處置機制以外而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的情況。
- (3) 有關金融機構之不可持續經營，會對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）構成風險，而實行處置可避免或減低該風險。

此外，處置機制當局在啟動處置前，必須諮詢財政司司長，及必須向擬處置的實體發出《意向書》，述明處置機制當局有意啟動處置和理由何在，及有關實體的董事可在有關情況下屬於合理的時間內，就意向書所述的任何事宜向處置機制當局作出申述。

處置機制當局可透過五項穩定措施處置有關機構，這五項措施分別為：

- (1) 把瀕臨倒閉金融機構的部分或全部業務轉讓予買家；
- (2) 把瀕臨倒閉金融機構的部分或全部業務轉讓予過渡機構；
- (3) 把瀕臨倒閉金融機構的資產、權利或負債轉讓予資產管理工具；
- (4) 就瀕臨倒閉金融機構的負債進行法定內部財務重整（即撇帳或轉換為股份），以吸收虧損和重組瀕臨倒閉金融機構的資本；以及
- (5) 把瀕臨倒閉金融機構轉讓予暫時公有公司。

為確保處置機制當局能有效地應用穩定措施，我們建議處置機制當局獲授予若干一般權力。這些一般權力包括：

- (1) 施加不多於兩天的擱置提前終止權；
- (2) 暫時禁止向法院提交清盤呈請；
- (3) 向尚存金融機構或相聯營運實體發出指示，要求提供必要服務，以支援不可持續經營金融機構的業務，包括已轉讓予收購者的業務；
- (4) 暫時（即不多於兩天）停止向若干債權人履行付款義務（即延期償付權），以及暫時擱置債權人行動（例如扣押資產）不多於兩天；
- (5) 營運和管理被處置的金融機構；
- (6) 透過法院要求退扣被處置的金融機構若干高級人員的報酬；
- (7) 在若干情況下暫時延遲遵守某些認可或授權規定；以及
- (8) 就屬於受涵蓋金融機構或其集團公司的上市實體而言，暫時延遲該上市實體遵守《證券及期貨條例》（第 571 章）的某些披露規定。

為了保障受處置程序影響的各方，在《條例草案》下將訂立以下保障安排，包括根據「任何債權人所得不會遜於清盤程序」原則而作出的補償。在該原則下，被處置金融機構的某處置前債權人或股東，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。此外，我們會就處置補償及處置可行性設立上訴機制，及限制處置機制當局影響若干金融安排，包括抵銷安排及淨額結算安排。就任何真誠地執行《條例草案》下職能的人，我們建議豁免他們的民事法律責任。

儘管處置機制的基本原則是要減少倚賴公帑，但正如《主要元素》指出，完全不動用公帑提供臨時資金，未必能夠有秩序地進行處置。因此，《條例草案》容許政府可因應實際情況調撥公帑提供臨時資金，但事後必須把調用的公帑如數收回。《條例草案》訂明，在處置結束後，可以徵費形式向業界追討因處置不可持續經營的金融機構而引致的虧損，徵費對象只會包括與被處置金融機構屬同一界別的受涵蓋金融機構。然而，被處置機構如果是金融市場基建及交易所，《條例草案》建議採用「用者付費」

的形式徵費。財政司司長獲賦權在個別處置個案中就如何施加徵費訂立規則。在制訂該等規則時，須諮詢金融業的相關界別、處置機制當局及公眾。該等規則須提交立法會，由立法會按財政司司長的建議，藉決議訂明徵費金額。

我們亦建議就境外處置行動訂立法定認可框架，使處置機制當局可在考慮理據及在諮詢財政司司長後，認可全部或部分境外處置行動，令有關行動在香港產生法律效力。如受涵蓋金融機構符合啟動處置的條件，而支持境外處置行動又符合處置目標，則處置機制當局可以行使本地處置架構所賦予的權力，支持境外處置行動。

法案委員會審議《條例草案》時，有委員提出不同的意見，我想在這裏作簡單的回應。有委員在審議時曾經提出因施行穩定措施而產生的印花稅，應予以豁免。我們的政策原意，是對於原本應予以徵收印花稅的、任何涉及證券或財產轉讓的第五部文書（即由處置機制當局於啟動處置後作出用以施行某一穩定措施者），透過《印花稅條例》（第 117 章）下的現行機制給予印花稅的豁免。這是因為原本應就第五部文書徵收的印花稅，不是由於「正常」的商業交易而產生，而是由於處置機制當局在危機時採取緊急措施而產生的。因應委員的意見，如《條例草案》獲立法會通過，政府打算透過日後的立法工作，對已通過的《金融機構（處置機制）條例》作出適當修訂，以在處置機制的法律框架內落實有關豁免印花稅的政策原意。

此外有委員建議，為了加強退扣令的可行性，《條例草案》應賦予處置機制當局權力，使其可在某段時間內扣起金融機構高級人員的報酬，以避免有關人員可能會在事後離港，從而得以逃避有關法律責任、或未能繳出應予退扣報酬的情況。我們理解議員的關注，並會動議修正案，修訂《條例草案》第 22 條及第 27 條，分別讓處置機制當局在即將進行處置時，既可就「有助達到處置目標」的目的發出指示，亦可就「利便行使《條例草案》賦予該當局或原訟法庭的權力」的目的發出指示；此外，修正案亦訂明在《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）下的監管權力與處置權力，在運用上須有效協調，以便有效實施《金融機構（處置機制）條例》。這可讓有關監管機構在條件符合時，行使上述條例訂明的監管權力，以防止一切有損存戶、投資者、保單持有人等各方利益的行為，例如在違反表現相關合約規定或資本保存規則的情況下，發放花紅或浮動薪酬。

總括而言，《條例草案》為金融機構設立一個有效的跨界別處置機制，

讓處置機制當局擁有必須的工具，以支持其對具系統重要性的金融機構規劃及實施有秩序處置。設立這機制不但達到最新國際標準的要求，更可於具系統重要性的金融機構一旦倒閉時，使有關當局能及早應對，以避免對香港金融體系的穩定及有效運作可能造成的嚴重衝擊。如《條例草案》獲立法會通過，我們將就《條例草案》下的附屬法例、規則、實務守則及指引等與業界及各持份者繼續保持緊密溝通，並盡快啟動有關諮詢及草擬工作。

主席，我謹此陳辭，懇請各位議員支持《條例草案》及各項稍後提出的修正案。謝謝。

完