

致辞

立法会：财经事务及库务局局长动议恢复二读辩论 《金融机构（处置机制）条例草案》发言全文（只有中文）

2016年6月22日（星期三）

以下是财经事务及库务局局长陈家强今日（六月二十二日）在立法会会议上动议恢复二读辩论《金融机构（处置机制）条例草案》的发言全文：

主席：

首先，我要衷心感谢《金融机构（处置机制）条例草案》（下称「《条例草案》」）法案委员会主席陈鉴林议员及各位委员，以及秘书处和法律顾问的努力，令《条例草案》的审议工作能够顺利完成。我亦感谢曾经向法案委员会表达意见的各个团体和人士。

政府於二零一五年十二月向立法会提交《条例草案》后，法案委员会共举行了十四次会议，详细审议《条例草案》的条文，提出了宝贵的意见。经研究后，我们采纳了不少当中的建议，并会提出相应的修正案。法案委员会及法律顾问对政府的修正案不持异议，我会在稍后的全体委员会审议阶段动议有关修正案。

在始於二零零七年的全球金融危机中，不少国家动用公帑挽救陷入财政困难的金融机构，及后，金融稳定理事会受二十国集团领袖委托，为有效的金融机构处置机制订立《有效的金融机构处置机制主要元素》（下称「《主要元素》」），以应对一些被认为具系统重要性并因而「大到不能倒」的金融机构所引发的系统性和道德风险。当有具系统重要性的金融机构不能持续经营时，有效的处置机制既可使关键金融功能得以持续执行，维持金融稳定，亦可减少动用公帑的需要。香港作为金融稳定理事会成员以及国际金融中心，需要尽快立法设立有效的处置机制，以落实在这方面的最新国际标准。香港如不设立有效的处置机制，一旦拥有广泛国际业务的金融机构倒闭，我们所面对的风险便会增加。有效的处置机制可与香港的审慎监管机制相辅相成，加强本港金融体系抵御冲击的能力，巩固香港的国际金融中心地位。

《条例草案》旨在根据《主要元素》建立有效的金融机构处置机制。我接下来会简述《条例草案》主要的立法建议。

《条例草案》的涵盖范围包括所有银行、某些持牌法团及保险人、某

些金融市场基建及交易所、受涵盖金融机构的控股公司及相联营运实体；以及海外金融机构的受本地处置机制涵盖的香港分行。现有金融监管机构，即金融管理专员、保险业监督及证券及期货事务监察委员会，分别被拟定为属银行界、保险界和证券及期货界的受涵盖金融机构的处置机制当局。如金融机构是跨界别集团的成员，财政司司长可指定主导处置机制当局，协调有关该集团内的实体的处置规划和处置行动。

为了有效地支援处置规划，使处置机制当局能适时展开处置行动，《条例草案》赋予处置机制当局若干筹备权力，包括：

- (1) 从受涵盖金融机构或控股公司搜集或索取资料；
- (2) 展开处置规划，进行处置可行性评估，以及指示这些金融机构或控股公司就对处置可行性的障碍采取行动；
- (3) 行使订立规则的权力，以施加与受涵盖金融机构的吸收亏损能力有关的规定；
- (4) 在处置行动预期即将展开但尚未正式启动的短暂期间内，向受涵盖金融机构或其集团公司、其董事、行政总裁或副行政总裁发出指示，以及罢免濒临倒闭金融机构或其控股公司的董事、行政总裁或副行政总裁。

处置机制当局只有在信纳就某受涵盖金融机构符合三项关连条件的前提下，才可启动处置该机构。该三项关连条件是：

- (1) 处置机制当局信纳有关金融机构已不再可持续经营，或相当可能不再可持续经营；
- (2) 无合理机会出现在处置机制以外而属私营范畴的任何行动，会令有关金融机构在合理期间内恢复可持续经营的情况。
- (3) 有关金融机构之不可持续经营，会对香港金融体系的稳定及有效运作（包括持续执行关键金融功能）构成风险，而实行处置可避免或减低该风险。

此外，处置机制当局在启动处置前，必须谘询财政司司长，及必须向拟处置的实体发出《意向书》，述明处置机制当局有意启动处置和理由何在，及有关实体的董事可在有关情况下属於合理的时间内，就意向书所述的任何事宜向处置机制当局作出申述。

处置机制当局可透过五项稳定措施处置有关机构，这五项措施分别为：

- (1) 把濒临倒闭金融机构的部分或全部业务转让予买家；
- (2) 把濒临倒闭金融机构的部分或全部业务转让予过渡机构；
- (3) 把濒临倒闭金融机构的资产、权利或负债转让予资产管理工具；
- (4) 就濒临倒闭金融机构的负债进行法定内部财务重整（即撇帐或转换为股份），以吸收亏损和重组濒临倒闭金融机构的资本；以及
- (5) 把濒临倒闭金融机构转让予暂时公有公司。

为确保处置机制当局能有效地应用稳定措施，我们建议处置机制当局获授予若干一般权力。这些一般权力包括：

- (1) 施加不多於两天的搁置提前终止权；
- (2) 暂时禁止向法院提交清盘呈请；
- (3) 向尚存金融机构或相联营运实体发出指示，要求提供必要服务，以支援不可持续经营金融机构的业务，包括已转让予收购者的业务；
- (4) 暂时（即不多於两天）停止向若干债权人履行付款义务（即延期偿付），以及暂时搁置债权人行动（例如扣押资产）不多於两天；
- (5) 营运和管理被处置的金融机构；
- (6) 透过法院要求退扣被处置的金融机构若干高级人员的报酬；
- (7) 在若干情况下暂时延迟遵守某些认可或授权规定；以及
- (8) 就属於受涵盖金融机构或其集团公司的上市实体而言，暂时延迟该上市实体遵守《证券及期货条例》（第 571 章）的某些披露规定。

为了保障受处置程序影响的各方，在《条例草案》下将订立以下保障安排，包括根据「任何债权人所得不会逊於清盘程序」原则而作出的补偿。在该原则下，被处置金融机构的某处置前债权人或股东，如进行处置所得的待遇逊於清盘所得的待遇，将有资格获付补偿。此外，我们会就处置补偿及处置可行性设立上诉机制，及限制处置机制当局影响若干金融安排，包括抵销安排及净额结算安排。就任何真诚地执行《条例草案》下职能的人，我们建议豁免他们的民事法律责任。

尽管处置机制的基本原则是要减少倚赖公帑，但正如《主要元素》指出，完全不动用公帑提供临时资金，未必能够有序地进行处置。因此，《条例草案》容许政府可因应实际情况调拨公帑提供临时资金，但事后必须把调用的公帑如数收回。《条例草案》订明，在处置结束后，可以征费形式向业界追讨因处置不可持续经营的金融机构而引致的亏损，征费对象只会包括与被处置金融机构属同一界别的受涵盖金融机构。然而，被处置机构如果是金融市场基建及交易所，《条例草案》建议采用「用者付费」的形式征费。财政司司长获赋权在个别处置个案中就如何施加征费订立规

则。在制订该等规则时，须咨询金融业的相关界别、处置机制当局及公众。该等规则须提交立法会，由立法会按财政司司长的建议，藉决议订明征费金额。

我们亦建议就境外处置行动订立法定认可框架，使处置机制当局可在考虑理据及在咨询财政司司长后，认可全部或部分境外处置行动，令有关行动在香港产生法律效力。如受涵盖金融机构符合启动处置的条件，而支持境外处置行动又符合处置目标，则处置机制当局可以行使本地处置架构所赋予的权力，支持境外处置行动。

法案委员会审议《条例草案》时，有委员提出不同的意见，我想在这里作简单的回应。有委员在审议时曾经提出因施行稳定措施而产生的印花稅，应予以豁免。我们的政策原意，是对于原本应予以征收印花稅的、任何涉及证券或财产转让的第五部文书（即由处置机制当局於启动处置后作出用以施行某一稳定措施者），透过《印花稅条例》（第 117 章）下的现行机制给予印花稅的豁免。这是因为原本应就第五部文书征收的印花稅，不是由於「正常」的商业交易而产生，而是由於处置机制当局在危机时采取紧急措施而产生的。因应委员的意见，如《条例草案》获立法会通过，政府打算透过日后的立法工作，对已通过的《金融机构（处置机制）条例》作出适当修订，以在处置机制的法律框架内落实有关豁免印花稅的政策原意。

此外有委员建议，为了加强退扣令的可行性，《条例草案》应赋予处置机制当局权力，使其可在某段时间内扣起金融机构高级人员的报酬，以避免有关人员可能会在事后离港，从而得以逃避有关法律責任、或未能缴出应予退扣报酬的情况。我们理解议员的关注，并会动议修正案，修订《条例草案》第 22 条及第 27 条，分别让处置机制当局在即将进行处置时，既可就「有助达到处置目标」的目的发出指示，亦可就「利便行使《条例草案》赋予该当局或原讼法庭的权力」的目的发出指示；此外，修正案亦订明在《银行业条例》（第 155 章）、《证券及期货条例》（第 571 章）及《保险公司条例》（第 41 章）下的监管权力与处置权力，在运用上须有效协调，以便有效实施《金融机构（处置机制）条例》。这可让有关监管机构在条件符合时，行使上述条例订明的监管权力，以防止一切有损存戶、投资者、保单持有人等各方利益的行为，例如在违反表现相关合约规定或资本保存规则的情况下，发放花紅或浮动薪酬。

总括而言，《条例草案》为金融机构设立一个有效的跨界别处置机制，让处置机制当局拥有必须的工具，以支持其对具系统重要性的金融机构规

划及实施有秩序处置。设立这机制不但达到最新国际标准的要求，更可於具系统重要性的金融机构一旦倒闭时，使有关当局能及早应对，以避免对香港金融体系的稳定及有效运作可能造成的严重冲击。如《条例草案》获立法会通过，我们将就《条例草案》下的附属法例、规则、实务守则及指引等与业界及各持份者继续保持紧密沟通，并尽快启动有关谘询及草拟工作。

主席，我谨此陈辞，恳请各位议员支持《条例草案》及各项稍后提出的修正案。谢谢。

完