

致辭

立法會：財經事務及庫務局局長動議二讀《金融機構（處置機制）條例草案》發言全文（只有中文）
2015年12月2日（星期三）

以下是財經事務及庫務局局長陳家強今日（十二月二日）在立法會會議上動議二讀《金融機構（處置機制）條例草案》的發言全文：

主席：

我謹動議二讀《金融機構（處置機制）條例草案》。

《金融機構（處置機制）條例草案》（《條例草案》）旨在設立一個跨界別處置機制，一旦具系統重要性金融機構不能持續經營時，可被有序處置，使他們能持續執行關鍵金融功能，維持金融體系的穩定。就此，《條例草案》賦權予金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會（證監會）及保險業監督，加強金融體系抵禦衝擊的能力和妥為保障公帑。

近年的金融危機所呈現的「大到不能倒」（即「Too big to fail」）現象，反映各地有關當局若缺乏相關權力，在具系統重要性金融機構瀕臨不能持續經營時所面對的兩難局面：容許金融服務頓時中斷，令倚賴這些服務的個人、企業和經濟體系受到嚴重衝擊；抑或不惜動用公帑挽救金融機構，保護其運作但同時卻令公眾承擔代價，削弱市場自律操守。

由金融穩定理事會牽頭，國際間共商研究的處置機制，目的是妥善處理陷入困境的具系統重要性或關鍵性的本地及跨境金融機構，解決「大到不能倒」現象。國際組織金融穩定理事會（即「Financial Stability Board」）發表的《有效的金融機構處置機制主要元素》（《主要元素》），現已成為國際新準則。作為金融穩定理事會成員地區及國際金融中心，香港承諾全力實施主要元素內所訂的最新國際標準。

本條例草案提出的主要建議包括：

（一）涵蓋範圍：

《條例草案》建議把一旦倒閉便可能會對本地金融體系引起重大或關鍵影響的金融機構納入涵蓋範圍內。此範圍包括所有《銀行業條例》下的認可機構；某些金融市場基建；某些《證券及期貨條例》下，屬全球具系

統重要性金融機構或跟全球具系統重要性金融機構有聯繫的持牌法團；某些《保險條例》下，屬全球具系統重要性保險人的授權保險人；及財政司司長按證監會建議，基於本地系統重要性考慮而納入涵蓋範圍內的認可交易所。

以上受涵蓋金融機構的控權公司及為該金融機構提供必要服務的相聯營運實體，以及受涵蓋金融機構的海外金融機構的分行，均被建議納入涵蓋範圍內。

此外，《條例草案》賦予財政司司長權力，若認為本不屬處置機制涵蓋範圍之內的金融機構要是不能持續經營，便可能導致金融體系受到衝擊，即可把有關金融機構指定為須納入機制之內的金融機構。

（二）處置機制當局：

《條例草案》建議現有的金融監管機構，即金融管理專員、證監會及保險業監督，分別按該等監管機構現時的監管範圍指定為銀行界、證券及期貨界和保險界的處置機制當局。如金融機構所屬集團轄下有多於一個界別的受涵蓋金融機構的成員，財政司司長可指定主導處置機制當局。

（三）處置目標：

《條例草案》訂明處置目標，處置機制當局須據之執行職能。目標包括：維持香港金融體系穩定和有效運作；保障受涵蓋金融機構的存戶或保單持有人及客戶資產，使其所得的保障不會遜於把有關金融機構清盤；以及致力控制處置費用，保障公帑。

（四）啟動處置條件：

處置機制當局在啟動處置前，必須諮詢財政司司長，並必須符合三項高門檻條件，方可啟動處置。第一項條件是，處置機制當局信納有關金融機構已不再可能或相當不再可能持續經營。第二項條件是，無合理機會有處置機制以外而屬私營範疇的任何措施，令有關金融機構在合理期間內恢復可持續經營。第三項條件是，有關金融機構不可持續經營時，會對香港金融體系的穩定及有效運作構成風險，而處置行動可避免或減低該等風險。

（五）穩定措施：

《條例草案》訂立以下穩定措施：把瀕臨倒閉金融機構的部分或全部業務轉讓予買家或過渡機構；把瀕臨倒閉金融機構的資產轉讓予資產管理工具；就瀕臨倒閉金融機構的負債進行法定內部財務調整，即撇帳或轉換為股份；以及作為最後一着，把該金融機構轉讓予暫時公有公司。處置機制當局在實施以上措施時，無需徵求股東或債權人同意。

《條例草案》並賦予一系列籌備權力以輔助上述穩定措施，其中包括施加暫時擱置合約內的提前終止權的權力。暫時擱置提前終止權旨在保護被處置金融機構的關鍵金融功能運作，在有關金融機構繼續履行合約的前提下，使其得以持續執行。

（六）保障安排：

《條例草案》根據《主要元素》訂立各項保障，以及為所賦予的權力設有制衡機制，包括（1）根據「任何債權人所得不會遜於清盤程序」原則，如處置前股東或債權人在處置的待遇遜於若該機構被清盤時的待遇，對他們作出金錢補償差額；（2）設立兩個上訴機制，其一是處置補償審裁處，審理針對「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的估值而提出的上訴；其二是處置可行性覆核審裁處，為金融機構在籌備處置方面收到有關移除處置障礙的指示提供上訴渠道；（3）處置機制當局在實施穩定措施時，須保障某些財務安排的經濟效益（例如抵銷或淨額結算安排）；及（4）任何人在執行《條例草案》所訂職能時，或在他人執行該等職能時提供協助，只要是本着真誠行事，即無須為其任何作為或不作為承擔民事法律責任。

（七）處置資金安排：

處置的原意是使倒閉涉及的費用及虧損由已倒閉金融機構的股東及債權人承擔。然而，如有需要，處置機制當局可暫時調撥公帑以便利有序處置不可持續經營的金融機構。《條例草案》訂有條文，建議要求處置機制當局在處置結束後，以事後徵費形式向業界把調用而未收回的公帑如數徵收。徵費會由立法會決議訂明，向與被處置金融機構屬同一界別的受涵蓋金融機構徵收。若處置對象為金融市場基建或交易所，則會採用「用者付費」的形式徵費，原因是有序處置令關鍵金融功能得以持續執行，可使所有界別的廣泛用者一同受惠。

（八）境外處置行動：

香港是全球多個跨境金融機構的分公司及分行的一個重要業務所在地。因此，《條例草案》反映《主要元素》在跨境處置方面的準則，使本地處置機制當局可在某些條件獲得符合的前提下及諮詢財政司司長後，支持或認可境外處置行動。

就建立適用於香港金融機構的處置機制的事宜，政府於去年和今年分別進行了兩輪公眾諮詢，絕大部分公眾意見贊同建立本地處置機制的重要性。政府於本年十月發表諮詢總結，概述了回應者對各項建議的意見。

主席，我謹此陳辭，希望各議員支持並盡快通過本條例草案。多謝主席。

完