

# 在香港建立金融機構有效處置機制

本文由銀行政策部提供

如較早一期的《香港金融管理局季報》<sup>1</sup> 所載，金融穩定理事會（理事會）於 2011 年發出的《有效的金融機構處置機制主要元素》（《主要元素》）<sup>2</sup>，旨在令金融機構的有秩序處置可行及具公信力，從而處理始於 2007 年的全球金融危機中出現的「大到不能倒」現象。《主要元素》於 2014 年重發，現為全球處置機制的國際標準，理事會所有成員區（包括香港）均須採納，以期加強金融體系抵禦衝擊的能力及香港作為國際金融中心的地位。為此，《金融機構（處置機制）條例草案》（《條例草案》）最近提交立法會。<sup>3</sup> 本文概述《條例草案》部分主要建議，並闡析其與《主要元素》的關係。

## 何謂處置及有何目的？

「處置」是指當某金融機構倒閉而該倒閉可能造成不利的系統性影響的情況下，獨立運作的處置機制當局可運用處置機制授予的權力介入及管理的行政程序。處置與現有破產程序不同之處，在於前者的目的是旨在維護關鍵金融功能的持續性，避免其突然終止之餘，仍可將倒閉的成本加於股東及債權人上。

香港各處置機制當局<sup>4</sup> 在執行職能時，將須顧及《條例草案》指明的以下處置目標：

(a) 促進並力求維持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）；

(b) 力求保障受涵蓋金融機構的存款或保險單，使其所得保障程度不低於假若該機構清盤該等存款或保險單會受保障的程度；

(c) 力求保障受涵蓋金融機構的客戶資產，使其所得保障程度不低於假若該機構清盤該等資產會受保障的程度；及

(d) 在不抵觸(a)、(b)及(c)段的情況下，力求控制處置所需成本，從而保障公帑。

<sup>1</sup> 見《香港金融管理局季報》2013年9月號刊載的專題文章「金融機構有效處置機制的國際新準則」。該文介紹金融穩定理事會制定的有效處置機制標準。

<sup>2</sup> 見《有效的金融機構處置機制主要元素》（英文版），金融穩定理事會，2014年重新發出。

<sup>3</sup> 見《金融機構（處置機制）條例草案》，載於立法會網站：<http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/bc/bc05/general/bc05.htm>。

<sup>4</sup> 根據建議，香港金融管理局（金管局）、保險業監督和證券及期貨事務監察委員會（證監會）將獲指定為屬其各自負責監管並受處置機制涵蓋的機構的香港處置機制當局。有關處置機制當局各自責任的進一步詳情，見「香港處置機制當局的角色」一節。

處置機制當局在決定是否啟動處置時，亦可考慮該決定對有關金融機構所屬集團的其他實體可能產生的影響，以及對其他司法管轄區金融體系穩定及有效運作可能產生的影響。

上述目標反映《主要元素》第 2.3 段所載的目標，同時在一定程度上優先考慮對維持金融穩定及保障在清盤的情況下會獲得某程度保障的若干持份者的目標。

## 涵蓋範圍

根據《主要元素》，任何「一旦倒閉便可能會對金融體系造成重大或關鍵影響」的金融機構<sup>5</sup>，均應納入有效處置機制之內。就香港而言，這即是將以下實體納入涵蓋範圍：《銀行業條例》所指的所有認可機構（持牌銀行、有限牌照銀行及接受存款公司）；在《證券及期貨條例》所指的持牌法團當中，獲理事會指定為屬「具全球系統重要性非銀行非保險人金融機構」(NBNI G-SIFI)，或屬「具全球系統重要性金融機構」(G-SIFI)<sup>6</sup> 的附屬公司或分行；在《保險公司條例》所指的獲授權保險人當中，屬「具全球系統重要性保險人」(G-SII)，或屬在香港經營的「具全球系統重要性保險人」的附屬公司或分行；在《支付系統及儲值支付工具條例》下獲金融管理專員指定的所有結算及交收系統的交收機構及系統營運者<sup>7</sup>，或根據《證券及期貨條例》獲認可的結算所；以及被視為具本地系統重要性，而獲財政司司長（應證監會的建議）指定將其納入機制之內的認可交易所（如證券交易所）。

鑑於金融機構或會對其所屬集團其他實體有所倚賴，建議授權範圍亦延伸至金融機構的控權公司或相聯營運實體，以期實現金融機構本身的有秩序處置。一如為各界別設定涵蓋範圍的方式，境外金融機構在香港經營的分行亦在此列。以上均符合《主要元素》所訂標準。<sup>8</sup>

此外，為了應付各類金融機構所產生的潛在風險日後或會有變，建議財政司司長應具備「剩餘」指定權力；假使日後發現任何金融機構的不能持續經營可能令金融體系受到衝擊，即可運用這項權力把該原本不受涵蓋的機構納入機制之內。上述指定權力適用於一旦倒閉可能對金融體系造成重大或關鍵影響的任何金融機構（不論是否受規管）。

## 香港處置機制當局的角色

根據《主要元素》，每個司法管轄區均應有一個或以上處置機制當局，負責行使處置權力。<sup>9</sup> 此外，若在單一個司法管轄區內有不同處置機制當局負責處置同一集團的不同實體，應確立「主導」處置機制當局以協調有關的處置。<sup>10</sup>

香港方面，《條例草案》建議採用「界別模式」：每個界別的金融監管機構——即金管局、證監會及保險業監督——將被指定為現時各自監管範圍內而受涵蓋的金融機構的處置機制當局。一般而言，除非已指定主導處置機制當局（見下段），每個處置機制當局均有責任及權力決定是否啟動屬其監管範圍而受涵蓋的金融機構的處置，以及如何應用所需權力以達致有秩序處置。然而，處置機制當局在啟動任何處置前，必須諮詢財政司司長。

<sup>5</sup> 《主要元素》第 1.1 段。

<sup>6</sup> G-SIFI 包括在理事會定期公布的「具全球系統重要性銀行」(G-SIB) 及「具全球系統重要性保險人」(G-SII)，以及「具全球系統重要性非銀行非保險人金融機構」(NBNI G-SIFI) (就此採取的方法仍在制定，暫時未有金融機構獲指定) 名單上的金融機構。

<sup>7</sup> 由政府全資擁有及全權營運者除外。

<sup>8</sup> 《主要元素》第 1.1 段。

<sup>9</sup> 《主要元素》第 2.1 段。

<sup>10</sup> 《主要元素》第 2.2 段。

在「界別模式」下，有需要認定單一處置機制當局來主導有關某跨界別集團處置的協調及實施（以及預早規劃）。<sup>11</sup> 為達到這個目的，《條例草案》建議在法例生效後，財政司司長應根據對每個相關跨界別金融集團內受涵蓋金融機構的相對系統重要性評估，指定這些集團的主導處置機制當局。

## 啟動處置的條件

根據《條例草案》，處置機制當局必須信納已符合三項關連條件才可對某受涵蓋金融機構啟動處置。第一項條件是，處置機制當局信納有關金融機構已不再可持續經營，或相當可能不再可持續經營。第二項條件是，無合理機會出現在處置機制以外而屬私營範疇的措施，會令有關金融機構在合理期間內恢復可持續經營的情況。第三項條件是，處置機制當局信納(a)有關金融機構的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）構成風險及(b)實行處置可避免或減低該等風險。

這大致反映《主要元素》第3.1段，即出現以下情況時便應啟動處置：「當某公司不再可持續經營，或相當可能不再可持續經營，並無合理機會變得可持續經營。處置機制應訂明要及時提早進入處置程序，避免待至某公司在資產負債表上出現資不抵債的問題及所有股本被徹底註銷的地步」。

## 穩定措施

《主要元素》載列理事會認為有效處置機制必須具備的多項處置權力，而這些權力的關鍵是一套「穩定措施」。<sup>12</sup> 這是指處置機制當局對瀕臨倒閉而被視為可能造成系統性或關鍵影響的金融機構所採取的主要工具，透過穩定該機構對整體經濟運作不可或缺的主要業務，從而達致該機構的有秩序處置。《條例草案》建議的5項穩定措施如下：

1. 把瀕臨倒閉金融機構的部分或全部業務轉讓予買家：若有自願及具公信力的買家可購入瀕臨倒閉金融機構的業務，這顯然是合適的措施，原因是繼續運作業務的責任仍由私營機構承擔，處置機制當局的干預可能較有限。這項措施應用於較小型金融機構可能比大型及複雜者容易；
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：過渡機構是由政府全資或部分擁有的機構，其成立的目的是接收來自瀕臨倒閉金融機構的轉讓，以使該機構的所有或部分業務暫時穩定下來及繼續營運。這項措施適用於處置機制當局經評估後認為有實際機會能在可合理預見的將來按合適條款完成轉售，但又無法即時作出此安排的情況。

<sup>11</sup> 同一集團內的法律實體固然可施以不同處置工具，但在某些情況下採用協調式處置集團內不同實體的集團處置策略，可能最能達致有秩序處置的效果。

<sup>12</sup> 《主要元素》第3.3、3.4、3.5及3.6段。

3. 把瀕臨倒閉金融機構的資產及負債轉讓予資產管理工具：資產管理工具是由政府全資或部分擁有的公司，其成立的目的是接收來自瀕臨倒閉金融機構的資產及負債，以達致最終出售或有秩序地縮減規模，並透過避免即時「賤賣資產」力求體現最高價值；
4. 對負債進行法定內部財務調整：內部財務調整是指對瀕臨倒閉金融機構的負債進行法定撇帳或將其轉換為股份，以吸收虧損及恢復該機構的資本狀況。一般而言，內部財務調整必須按照清盤中的債權人等級排序進行。然而，《條例草案》建議從內部財務調整中剔出某些負債，包括存款及（在符合相關條件下）可按個別情況剔出其他項目；以及
5. 把瀕臨倒閉金融機構暫時公有化：暫時公有化是「最後一着」，根據《條例草案》，只有在以下情況下才可使用：(a) 處置機制當局已考慮所有其他穩定措施，並信納要達致該金融機構的有秩序處置，最適切的做法是實行暫時公有化；以及 (b) 財政司司長已給予批准。

所有穩定措施均可獨立、合併或連續應用於金融機構的部分或所有業務。這可給予處置機制當局彈性，視乎個別瀕臨倒閉金融機構的情況及當時情況，訂立相應做法使其穩定下來。

## 籌備權力

《主要元素》亦訂出處置所需規劃的有關規定，以利便處置權力在跨境及本地層面的有效使用。<sup>13</sup> 這體現了若缺乏仔細的預早規劃，要處置龐大而複雜的金融機構將不大可行或缺乏公信力。儘管制定受涵蓋金融機構的處置計劃是由處置機制當局負責，但金融機構本身必須向處置機制當局提供資料以便進行規劃程序。為使處置機制當局能夠進行所需的規劃工作，當局建議《條例草案》賦予一系列於處置程序前可予行使的「籌備」權力，包括收集資料的權力。

處置可行性評估是處置機制當局另一需要從金融機構收集資料的環節，以能就某特定個案考慮是否能夠及在何種程度上可有秩序地把處置付諸實行，達致處置目標。若在處置可行性評估過程中識別到會妨礙處置的重大障礙，《條例草案》訂明處置機制當局可指示有關金融機構或其控權公司採取行動清除這些障礙（如在結構或運作上作出改變）。這反映《主要元素》第 10.5 段條文。然而，由於這項權力具潛在的侵擾性質，《條例草案》訂明金融機構可在合理限期內向處置機制當局作出有關該等指示的申述。此外，作為額外保障，當局建議新設「處置可行性覆檢審裁處」，作為專設的金融機構上訴途徑。

<sup>13</sup> 《主要元素》第 11 條。

在步向可能的處置程序時，處置機制當局或會需要採取準備行動或措施，以確保有秩序地進行處置。若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，而實行處置將會避免或減低該機構的不可持續經營所構成的系統性風險，《條例草案》賦予處置機制當局權力，就該機構的事務、業務或財產向該機構或其董事或高級管理人員發出其認為合適的指示。當局亦建議，處置機制應授權處置機制當局，在類似情況下，若處置機制當局認為罷免某金融機構及其控權公司的董事及高級管理人員將有助達致處置目標，即可按個別情況作出該等罷免。

## 保障安排

為符合《主要元素》<sup>14</sup>，《條例草案》建議的機制載入多項保障措施，以保障受處置影響者的權利。這些保障亦可減少債權人在處置中所得待遇的不確定性。

處置機制其中一項主要保障是「任何債權人所得不會遜於清盤程序」。這確立了一項原則，就是假使在處置中的金融機構的股東及債權人不能獲得在適用的破產機制下該機構被清盤時可獲得的待遇，便應有權獲得補償。根據「任何債權人所得不會遜於清盤程序」保障所作的估值，由啟動處置後委任的獨立估值師進行。上述估值的主要假設載於《條例草案》<sup>15</sup>，進一步假設（連同指定申索程序）將於適當時候（繼續進行諮詢後）載於有關規則。

作為增加「任何債權人所得不會遜於清盤程序」補償機制公信力的另一保障，《條例草案》訂明新設「處置補償審裁處」，專責審理就獨立估值師所作「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值提出的上訴。

《條例草案》內的機制亦訂明，須保障某些在應用穩定措施時，其組成部分若被分割，或會影響其整體經濟效益的財務安排。這些財務安排包括抵押保證安排；抵銷及淨額結算安排；所有權轉讓安排；結構式金融安排；以及結算及交收系統安排。上述保障的技術細節，包括涵蓋範圍及非故意違反的補救措施，將於適當時候（繼續進行諮詢後）載於有關規則。

## 跨境處置

全球金融危機帶來的其中主要一課，是透過協調和合作方式為跨境金融機構進行處置，應更能同時保障該機構總公司及業務所在的司法管轄區的金融穩定。為達致這個目的，並增加跨境處置效力的確定性，《主要元素》規定有關的司法管轄區須訂明具透明度又迅速的程序，在本地債權人在海外處置程序中獲得公平對待<sup>16</sup>的前提下，使海外處置機制當局採取的處置措施能具跨境作用。

作為國際金融中心<sup>17</sup>，香港的處置機制必須具有有效的跨境處置框架，既在實質上支援以協調和合作方式處置具系統重要性的跨境金融機構，而且使之有目共睹。若香港有關當局未能支援有秩序的跨境處置，可能導致海外有關當局要求金融機構採取行動（甚或金融機構本身已預先採取行動），減少在香港業務的規模及對其倚賴，以改善集團整體的處置可行性。這或會為香港帶來不良的商業影響，並導致這些機構把業務逐步遷往區內其他處置框架發展較為完善的司法管轄區。

<sup>14</sup> 《主要元素》第5條。

<sup>15</sup> 例如，在進行股東及債權人在假設清盤所得待遇的估值時，獨立估值師必須：(i) 不理會應用於金融機構的任何穩定措施；(ii) 遵守清盤債權人等級排序；以及(iii) 不理會向金融機構提供的任何公共財政支持。

<sup>16</sup> 《主要元素》第7.5段。

<sup>17</sup> 截至2015年12月，在理事會指定的30間G-SIB及9間G-SII中，分別有29間及8間在香港設有業務。

因此，為符合理事會《跨境處置行動成效的原則》<sup>18</sup>，《條例草案》載入條文，讓處置機制當局透過「確認」及／或「支援」措施使海外處置得以落實。

根據法定「確認」框架，處置機制當局可確認境外處置行動的部分或全部，使該行動在香港產生的法律效力，大致上相等於該行動假若是根據香港法律作出和授權作出便會產生的法律效力。儘管須符合某些條件才可獲香港處置機制當局確認某項境外處置<sup>19</sup>，但給予確認並非取決於是否符合啟動本地處置的條件（載於「啟動處置的條件」一節）或本地處置權力的行使。

除「確認」境外處置外，處置機制當局亦可就受涵蓋金融機構行使其本身在《條例草案》機制下的權力，以「支援」境外處置，但前提是須同時符合在本地啟動處置的條件。

## 總結

本文概述《條例草案》有關在香港實施有效處置機制的主要建議，該等機制旨在符合《主要元素》的標準。本地機制建議實施後即可賦予有關當局相關工具，進一步加強香港金融體系抵禦日後可能發生的衝擊或壓力的能力。

處理主要金融機構的有秩序倒閉是具挑戰的工作，有關當局有必要採取迅速行動（通常在三兩天內），以控制對金融體系及整體經濟的連鎖影響。如上文所述，預早規劃是令金融機構的有秩序處置可行及具公信力的重要元素。

在國際層面上，理事會繼續制定有關處置的不同事項的指引及標準，以推動及利便全面實施《主要元素》。例如，盡量減少公帑所受風險的一項關鍵元素，是確保金融機構在所屬集團適當位置有足夠的吸收虧損能力，以能進行內部財務調整。為此，理事會最近就 **G-SIB** 總吸收虧損能力的新標準定案。<sup>20</sup> 另一方面，理事會亦發出一套促進處置的跨境有效程度的指引原則。<sup>21</sup>

按照目前的進度，除《條例草案》所載的立法建議外，我們預計會按適當情況以規則、規例及實務守則形式制定措施，令本地機制可全面運作。香港有關當局將繼續留意國際發展，並會致力與持份者保持聯繫，制定擬議的處置機制。

<sup>18</sup> 《跨境處置行動成效的原則》（英文版），金融穩定理事會，2015年11月。

<sup>19</sup> 例如，處置機制當局必須認為有關確認：(i) 不會對香港金融穩定造成不利影響；(ii) 產生的結果與處置目標相符；及 (iii) 不會導致香港股東及／或債權人所得待遇遜於香港以外的股東及／或債權人。

<sup>20</sup> 見「總吸收虧損能力原則及細則清單」，金融穩定理事會，2015年11月。

<sup>21</sup> 見附註 18。