

# 金融機構有效處置機制的國際新準則

本文由銀行政策部提供

本文探討在近期全球金融危機中所謂「大到不能倒」的金融機構所涉風險而帶來的啟示。全球多國政府自2007年起相繼出手，挽救被視為「大到不能倒」而正在垂危的金融機構，以免對金融穩定、實體經濟以至整體社會造成嚴重破壞。其後國際間逐漸達成共識，認為有需要另設一個穩健機制，讓金融機構可以較安全的方式結業，從而維護金融穩定及避免濫用公帑，令市場運作回復正軌及遏止道德風險。為達到這個目的，金融穩定委員會已提出金融機構有效處置機制的國際新標準，現闡釋如下。

## 危機帶來的啟示

在全球金融危機期間，歐洲多國及美國都面對突如其來且嚴峻的銀行危機，在這場風暴中受挫較少的地區其實早已經歷同樣的衝擊(如拉丁美洲及亞洲依次於上世紀90年代中及後期)<sup>1</sup>。專題1簡述香港曾經出現過的一場銀行危機。

這些危機正在提醒我們，任何地區不論個別金融機構或整個體系受到衝擊，都有可能令任何金融機構的持續運作受到挫損。儘管當地已建立完善的監管架構，盡量確保金融機構有足夠承受衝擊能力，亦未必可以倖免。

回顧近期多宗金融機構的倒閉個案，當中一項成因可能是經營者及債權人都預期政府當局會迫於無奈出手

挽救垂危的金融機構。尤其若銀行規模龐大，並與其他機構彼此互連，一旦倒閉便可能對金融體系造成嚴重衝擊，甚至影響整體經濟的有效運作——即是所謂「大到不能倒」的銀行或金融機構——當局更不能袖手旁觀。<sup>2</sup>

事實上，除了在極少數的例子中，有關當局會出手相助的預期大致都會應驗，涉及的巨額公帑更屬史無前例。此舉或能保障短期的金融穩定，但卻虛耗公共財政，金融體系龐大的國家來說情況更甚。<sup>3</sup>

金融機構既已從瀕臨崩潰的邊緣中獲救，股東、債券持有人及其他債權人便無需為機構清盤而付出代價，因而加深了外界對某些金融機構變相獲得當局擔保的印象。<sup>4</sup> 這種「道德風險」或會進一步削弱市場自律操守，日後更容易衍生類似的倒閉及危機。

<sup>1</sup> Laeven and Valencia (2012年) 識別出在2007至2011年期間發生了17場系統性危機及13宗邊緣個案(以及1970至2011年期間147場銀行危機)。

<sup>2</sup> 金融穩定委員會正進行有關認定具系統重要性且會對全球構成風險的金融機構的工作(然後將它們定性為「具全球系統重要性的金融機構」)。預期各成員地區亦會認定其管轄地範圍內具當地系統重要性的金融機構。

<sup>3</sup> Laeven and Valencia (2012年) 顯示近期某些危機牽涉的財政支出及經濟產出損失極其龐大。

<sup>4</sup> 有證據顯示危機過後全球最大型銀行得到的變相補貼增加。參閱 Haldane (2012年)。

當局不惜以公帑挽救有問題的銀行或金融機構，是基於這些機構一旦倒閉，整體社會須付出更高昂代價的評估而作出的決定。現今社會個人及企業都倚賴銀行提供的金融服務來應付日常生活及業務需要，一旦銀行倒閉及清盤，各類金融服務或會頓時停止，正是整體社會都要付出上述代價的原因。

銀行倒閉造成各方面的困頓不言而喻。由於戶口資金進出突然停頓，原本透過銀行支取各類收入及薪金，繳付日常生活雜項帳單的普羅大眾頓感徬徨。<sup>5</sup> 企業面對同樣難題，無法發放員工薪金、購貨或收取貨款和服務收費。試想成千上萬甚至數以百萬計的大眾及機構受到影響，連同銀行提供的其他各類關鍵金融服務在內，整體消費、投資及實體經濟都會受到衝擊。

### 專題1 香港銀行危機實例

香港在1983至1986年間經歷過一場銀行危機。當時受到經濟及金融的多項不利因素影響，本港7間銀行(包括本港第三大海外信託銀行)受到衝擊。

當局經評估當時形勢，認為這些銀行一旦倒閉會構成系統性威脅，因而動用公帑挽救，一方面由政府臨時接管當中3間銀行，另一方面提供財政協助(例如擔保資產或流動性支持)，以促成私營機構接手經營其餘4間銀行。<sup>6</sup>

個別銀行之間的互連關係亦產生連鎖風險，以致一間銀行出事會有如骨牌般拖累其他同業。銀行間因互相借貸、金融合約、信貸擔保或互持對方債務工具等而形成直接風險承擔，是構成連鎖風險的一個原因。儘

管監管規定限制了這類風險承擔的數額，但任何一間銀行倒閉始終可能會令其他銀行遭到巨額虧損。<sup>7</sup>

另一個造成連鎖影響的間接原因，就是其他各方由零售客戶以至市場交易對手等信心受損。在目睹首間銀行倒閉後，這些人士或機構或會擔心其他銀行即使表面無事亦可能捲入當中的巨額風險。為求自保，他們會搶先調低對這些銀行所持的風險承擔，結果造成銀行擠提，令其流動性甚至資金狀況承受重大壓力。遇到期限嚴重錯配及高槓桿水平的銀行，更會是首當其衝。

金融危機過後已形成廣泛共識，認為有需要探討更妥善方法，即無需借助公帑而又可以令陷入困境的銀行(或其主要業務)恢復穩定，使其關鍵金融服務不受中斷，保障金融穩定。

### 處置機制的國際新準則

為處理具系統重要性金融機構帶來的風險，金融穩定委員會已制定多項新措施，其核心就是一套名為《金融機構有效處置機制的主要元素》(《主要元素》)的國際準則。《主要元素》載明金融穩定委員會所有成員地區的處置機制必須具備的主要特點<sup>8</sup>，並於2011年11月康城峰會上獲得二十國集團領袖支持。

《主要元素》闡述金融穩定委員會成員地區指定當局應獲授予的權力，使其能採取迅速果斷(如於周末期間)的干預，令臨危的金融機構可獲有秩序的處置，維護金融穩定及避免耗用公帑。為確保關鍵金融服務完全(或接近完全)不受中斷，並盡量減少不明朗局面以免影響外界信心，《主要元素》訂明處置機制應可在無需徵得受影響各方同意下實施。

<sup>5</sup> 香港等多個地區的存款保障計劃可在這類情況下提供某程度的保障，讓合資格存戶就某指定限額的受保存款獲得賠償。

<sup>6</sup> 參閱Li(1999年)。

<sup>7</sup> 巴塞爾銀行監管委員會最近就共同監管架構以加強管理這類大額風險承擔進行諮詢。參閱巴塞爾銀行監管委員會(2013年3月)。

<sup>8</sup> 參閱金融穩定委員會(2011年10月)。

## 涵蓋範圍

根據《主要元素》(主要元素1)，若有金融機構「一旦倒閉即可能具系統重要性或具關鍵性」，便應將其納入有效處置機制的涵蓋範圍。<sup>9</sup> 成員地區應視乎適當情況向銀行、證券商、保險商及金融市場基礎設施(包括本地註冊及外資公司分支)實施這項準則。

金融機構可能在架構、財務及運作上倚存集團內部其他機構(如不受監管的控股公司或有關連的運作機構)。有見及此，《主要元素》認為處置權力亦應同時適用於上述集團內部其他機構。

## 管治安排

根據《主要元素》，應有一個或以上公共主管當局負責執行處置機制的權力，即由其擔當處置當局(主要元素2)。處置當局執行這項職責時應保持獨立，並配備足夠資源。

《主要元素》載明，若在同一地區有多個主管當局獲指定執行有關工作，「應清楚界定及協調各自的職責、角色及責任」。此外，《主要元素》指出應由一個主導處置當局負責協調在當地金融體系不同範疇的金融服務集團的處置程序。

根據《主要元素》，若某金融機構「不能持續經營或可能將不能持續經營」(主要元素3)，便應啟動處置程序。為遏止陷入困境的金融機構帶來的負面影響，應有必要「及時提早進入處置程序，避免待至有關機構的資產負債表出現資不抵債的情況及所有股本已完全消失的地步」。

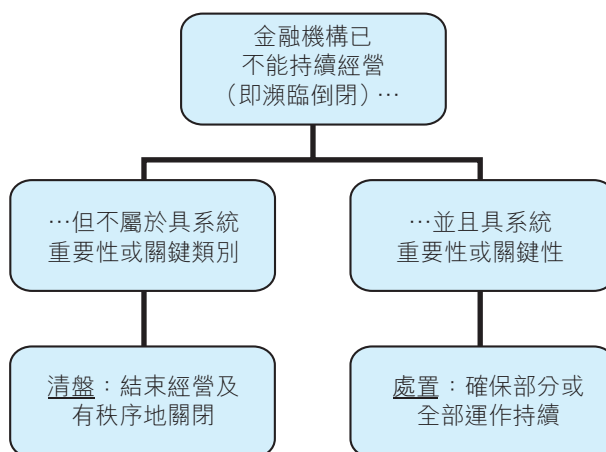
<sup>9</sup> 使用「可能」一詞反映未必能夠在任何情況下都預早準確定出某金融機構倒閉涉及的風險(有關風險可隨時日增減，並受金融及經濟實況影響)。

根據《主要元素》所載架構及表1，當金融機構瀕臨無法持續經營，應評估若其倒閉會否具系統重要性或關鍵性。若會，是否有理據啟動處置機制以確保關鍵金融服務不受中斷，並保障金融穩定。若有關風險較小，可依循現時的清盤程序有秩序地結束及關閉該機構。

為就處置模式的決策過程提供指引，《主要元素》載明處置當局採取的行動應有法定目標及職能，並規定這些行動應該：

- (i) 維護金融穩定，並確保具系統重要性的金融服務以及支付、交收及結算功能不受間斷；
- (ii) 保障存戶、投資者(在有關金融機構持有客戶資產的人士)及保障計劃受保範圍內的保單持有人；
- (iii) 在與其他法定目標一致的前提下，避免資產出現不必要貶值，並盡量節省註冊地及所在地涉及的整體處置支出，減少債權人的損失；
- (iv) 適當考慮處置行動對其他地區金融穩定可能造成的衝擊。

表1  
處置機制作為清盤以外的可行方案



## 處置方案

《主要元素》列出多個處置或穩定方案，連同須授予的相關權力(前言及主要元素3，參閱表2摘要)。最重要的一點是讓處置當局介入，並採取迅速果斷的行動令整個金融機構或其主要業務恢復穩定及重整其架構。

為此目的，《主要元素》認為應可讓處置當局安排將瀕臨倒閉的金融機構或其部分或全部業務的擁有權強制轉移予另一金融機構(表2，(a)(i)方案)。這方案有其優點，原因是經過干預行動後將會由另一金融機構負責提供近乎完全不受間斷的金融服務及履行所有經轉移的債權。舉例而言，某間瀕臨倒閉的銀行在過了一個周末後，其存款戶口(及信貸結餘)可能已被轉移至另一經營良好的同業，存戶在星期一可照常到銀行辦理事務。

《主要元素》明白到在某些情況下可能需要較多時間物色有興趣的買主，因此訂明應可採用過橋機構作為臨時方案(表2，(a)(ii)方案)。處置當局應可為此目的設立法律實體，並對其掌有足夠程度的控制權；另可將有關金融機構的部分或全部業務轉移至此過橋機構實體，由其繼續維持有關業務，直至有關業務可被交回私營部門為止。

表2  
處置方案

(a) 恢復穩定方案		
整個金融機構或其部分或全部業務強制轉移予：		(iii) 自救
(i) 另一金融機構	(ii) 過橋機構	
(b) 處理金融機構的殘餘部分		
(i) 資產管理工具	(ii) 清盤	

在某些個案中，由於有關金融機構規模過大及架構複雜，可能無法讓另一機構接掌其業務。<sup>10</sup> 基於規模及複雜程度的理由，該機構亦可能不容易被拆細為多個較易處理的部分。為免回復到需要動用公帑的舊路，《主要元素》訂明處置機制應具有實行自救的法定權力。根據這些權力，股東及某些無擔保債權人的申索或債權將會被減記以吸納虧損，繼而對某些無擔保債權人實施債權換股權交易，以使有關機構重組資本，重建信用度及繼續經營(表2，(a)(iii)方案)。<sup>11</sup>

若有關金融機構的殘餘業務(即未恢復穩定部分)包含大量資產，為保障金融穩定及避免令資產不必要貶值起見，這些資產在成功出售或安全地結束前可能需要被接管一段時間。因此，《主要元素》亦訂明處置機制應設立資產管理工具(表2，(b)(i)方案)。

在其他個案中，有關機構的殘餘業務應可透過正常清盤程序處理(表2，(b)(ii)方案)。

## 保障安排

由於行動迅速果斷才可確保有秩序地完成處置程序，因此處置機制必須授權有關當局採取適當行動，而這些行動會影響合約權、財產權，以及股東與債權人在處置過程中所獲款項。因此須訂立適當的制衡機制，一方面保障受處置機制影響各方的權益，另一方面盡量減少處置機制最終達致的結果的不確定性。<sup>12</sup>

由於有關機構部分或全部業務得以保持營運，處置程序可能令資產貶值較少，因此在某些情況下，處置程序可能較清盤令有關各方得到較佳結果。但這一點無法獲得保證，因此《主要元素》訂明應設立相應機制，令債權人可得到因採取處置程序而非清盤程序所承受

<sup>10</sup> 規模大得足以吸納這些機構的同業數目可能極少，或類似收購行動會令金融體系有過度集中之虞。

<sup>11</sup> 自救模式有多種，可令瀕臨倒閉的金融機構本身、其控股公司或接替人(如過橋機構)重組資本。

<sup>12</sup> 若在某些處置程序下，資金成本及市場效益可能大受影響。金融機構資金提供者(即債權人)因為所受損失較不確定而可能會期望獲得較高回報作為賠償。

的較高損失補償。《主要元素》稱此為「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的保障安排(主要元素5)。

設立處置機制的一大誘因，是在避免動用公帑下能促成有秩序地處置瀕臨倒閉的金融機構。然而，《主要元素》明白到在某些情況下有關當局可能決定「為維護金融穩定起見有必要提供臨時融資，並藉此可以施行最能達致有秩序地處置有關機構的目標的處置方案，同時來自私營環節的資金來源已被耗盡或不能達致上述目標」。因此，處置機制應容許向股東及無擔保債權人，以至其後續向較廣泛的金融體系取回有關損失(如透過私營機構融資的處置基金或事後評價)(主要元素6)。

### 跨境協調

金融穩定委員會認為，若某金融集團涉及跨境業務，其有秩序的處置機制便可能有賴主要地區有關當局的互相協調及合作。若由不同地區單方面採取行動(包括限制當地資產)以維護本土利益，則可能會令該集團陷入擠提般的境況，以致旗下個別業務無法繼續經營，整個機構變成失控解體，資產貶值。

《主要元素》制定多項有關協調合作的規定，首先是「處置當局的法定職責應授權及鼓勵它在可能情況下採取行動，力求與境外處置當局達成合作方案」(主要元素7)。

此外，處置當局應「能夠行使權力以支持位於境外註冊地的處置當局執行的處置程序，或在特殊情況下若註冊地並無採取行動或其行動未有適當顧及維護當地金融穩定的需要時，則主動採取措施」。<sup>13</sup> 若要支持

境外註冊地處置當局執行的處置程序，便須有「具透明度及迅速程序，令境外執行的處置措施發揮效用」。參閱專題2有關可採取的整體集團處置機制模式詳情。

本土及跨境協調的關鍵，是在符合適當保密安排下設立容許交換資訊的法律門廊，以支持處置程序。《主要元素》就此定出若干規定(主要元素12)，金融穩定委員會最近亦發出《主要元素》有關交換資訊原則的附件，以諮詢公眾。<sup>14</sup>

### 處置規劃

若要迅速處置大型而複雜的金融機構，處置當局便須盡早認定每宗處置個案應採取的模式(因應金融機構的架構及運作模式而定)，否則無法達成。《主要元素》訂明多項有關本土及跨境處置規劃的規定。<sup>15</sup>

《主要元素》訂明須就每間具全球系統重要性的金融機構設立危機管理小組(主要元素8)，作為註冊地及主要所在地有關當局<sup>16</sup>的論壇，以協調處置規劃及實際處置行動。危機管理小組應確立就每間具全球系統重要性的金融機構最適宜採取的處置策略，並將策略轉化為具體執行計劃。另應簽訂合作協議，訂明註冊地及所在地有關當局如何合作(主要元素9)。

處置當局須定期評估處置程序是否可行(至少就具全球系統重要性的金融機構而言)，以確保其切實可行及能夠履行有關目標。監管或處置當局應盡力清除在評估過程中發現可能妨礙個別機構執行處置程序的主要屏障，並應獲授權規定有關機構採取適當對策(主要元素10)。

<sup>13</sup> 《主要元素》規定本地處置機制的範圍應延伸至境外金融機構分行或分支(如「涵蓋範圍」一節所述)，其用意是同時支持協調及合作模式，以及直接處置模式。

<sup>14</sup> 參閱金融穩定委員會(2013年8月)。

<sup>15</sup> 《主要元素》亦訂明，金融機構應符合恢復規劃規定(根據這些規定，金融機構定出一系列方案，使其受到嚴重衝擊時可恢復經營)。

<sup>16</sup> 所在地當局指有關金融機構在其當地經營，並在整體集團中佔重要地位。每個危機管理小組的成員由註冊地處置當局定出。

《主要元素》的原意是每個地區應設立恢復及處置規劃的持續程序，並評估處置是否可行，當中至少涵蓋一旦倒閉即可能對當地金融穩定構成風險的金融機構（主要元素11）。

## 實施新準則

金融穩定委員會最近呼籲二十國集團領袖重新承諾推行所需立法改革，在2015年底前實施《主要元素》。<sup>17</sup> 該委員會指出，多個地區（包括澳洲、德國、法國、日本、荷蘭、西班牙、瑞士、英國及美國）繼於近期推行改革後，已在邁向這個目標取得重大進展。預期歐盟《恢復及處置指令》的通過，將會是其在歐盟成員地區普遍實施的重要一步。

金融穩定委員會所有成員地區（包括香港）已完成自我評估，以找出現行架構的不足之處。該委員會亦根據有關結果評估本身所需改革，並載於最近發出的《處置機制專題檢討——同儕檢討報告》。<sup>18</sup>

就香港而言，上述評估確定我們有需要進行立法改革，以符合《主要元素》所載準則。有關當局（即財經事務及庫務局，以及相關業界監管機構）正合力擬定有關建議以諮詢公眾。

處置規劃工作亦在國際層面上取得進展，包括就若干具全球系統重要性銀行設立的危機管理小組正在進行集團層面規劃，而金管局亦以主要所在地當局身分參與相關程序。<sup>19</sup> 多個註冊地（以及金融穩定委員會）已開始擬定可採取的策略（參閱專題2）。<sup>20</sup>

如上文所述，金融穩定委員會成員地區亦須設立本地的恢復及處置規劃架構。金管局最近曾諮詢業界對設立相關架構的意見，具體建議是規定認可機構在《銀行業條例》下制定及維持恢復計劃，並提供支持處置規劃的資訊及分析。

## 總結

國際間已有廣泛共識，認為金融穩定委員會所有成員地區有需要設立符合《主要元素》各項準則的有效處置機制。除個別金融機構的處置規劃外，這些改革的用意是有助減少被視為「大到不能倒」的金融機構變相獲得的補助。若要達致這項目標，便須確保一旦出現倒閉事件時，為保障金融穩定而進行有秩序處置的費用，主要是由有關機構的股東及某些無擔保債權人，而不是納稅人來承擔。

### 專題2：處置策略

有關具全球系統重要性機構的處置規劃工作，現已衍生出兩類處置模式。

根據「單點切入模式」，若為高度綜合運作的金融機構，可由註冊地處置當局於集團最終控股公司層面來處置。例如，整體集團內部的虧損可透過減記控股公司發行的債務來承受，藉此重組集團資本。若有足夠承受虧損的能力，集團附屬公司便可繼續經營下去。<sup>21</sup>

根據「多點切入模式」，若為架構分散（即由運作及融資較獨立的附屬公司組成）的金融機構，則可由兩個或多個處置當局共同採取行動來處置，以按國家、地域或功能來拆細該集團。在此情況下，可對該集團不同部分施以不同處置方案，並按適當情況綜合使用。

（參考資料見英文版。）

<sup>17</sup> 參閱金融穩定委員會（2013年9月）。

<sup>18</sup> 參閱金融穩定委員會（2013年4月）。

<sup>19</sup> 具全球系統重要性的金融機構被註冊地當局評估為在香港擁有重要業務。

<sup>20</sup> 參閱聯邦存款保險公司及英倫銀行（2012年）、FINMA（瑞士金融市場監管局）（2013年），以及金融穩定委員會（2013年7月）。

<sup>21</sup> 若干地區連同金融穩定委員會都正在研究應否規定金融機構發行足夠數量並具所需特點的債務工具，以支持自救方案。