

《金融機構(處置機制)條例》下的事後收回公帑 安排概覽

本文由處置機制辦公室提供

前言

作為金融穩定理事會成員地區及國際金融中心，香港已實施該理事會在《金融機構有效處置機制的主要元素》內所訂的國際標準，並設立處置機制，以提升金融體系承受衝擊的能力及應對2007年爆發的金融危機中呈現的「大到不能倒」現象。此舉的主要目標之一是減低動用公帑來挽救其一旦倒閉便會造成系統性影響的金融機構的風險；這種情況在金融危機期間曾見諸不少其他地區。

為此，香港處置機制下的處置資金安排提供一項徵收事後徵費的機制，以在處置完成後向廣泛金融體系收回存入處置資金帳戶，並已在處置程序中動用但尚未付還的公帑。事後徵費機制與國際標準一致，並已獲其他地區的處置機制採納。

在2018年香港同業評審報告中，金融穩定理事會建議香港有關當局應繼續落實處置資金機制，包括事後徵費制度，並說明其有關向業界徵收事後徵費的預期，以凸顯有關當局收回公帑的意向。

因應這項建議，金融管理專員於本文概述就其作為處置機制當局或主導處置機制當局的職權範圍內的受涵蓋金融機構的處置徵費安排。

概要

《金融機構(處置機制)條例》(《處置條例》)¹於2017年7月7日生效，在香港設立跨界別處置機制，指定金融管理專員為銀行界實體²(包括所有認可機構)的處置機制當局。《處置條例》亦指定金融管理專員為所有包含銀行界實體的現有跨界別集團的主導處置機制當局。³

雖然處置機制提供方法使倒閉機構的股東及債權人承擔倒閉(及處置)成本，但在某些情況下處置費用可能會超出藉處置程序向股東及債權徵收的實際費用。《處置條例》第12部列載處置資金安排的具體條文，包括在處置完成後徵收事後處置徵費的機制，以向廣泛金融體系收回存入處置資金帳戶並已在處置程序中動用但尚

未付還的任何公帑⁴(包括尚未支付的任何相關利息)。具體處置徵費詳情，會在財政司司長就處置某特定實體制定的規例中列明。⁵

金融穩定委員會在2017年對香港進行同業評審，評審範圍包括(且不限於)香港的處置機制，並於2018年發表報告。同業評審報告提出的其中一項建議，是香港有關當局應繼續落實處置資金機制，包括處置徵費制度，以「凸顯有關當局收回公帑的意向」。⁶

因應這項建議，金融管理專員進一步研究如何就金融管理專員作為處置機制當局或主導處置機制當局的職權範圍內的受涵蓋金融機構落實事後處置徵費。本文就徵收事後處置徵費，以在

¹ 見 https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap628!zh-Hant-HK?INDEX_CS=N。

² 「銀行界實體」的定義載於《處置條例》第2條，指以下任何實體：(a)在香港成立為法團的認可機構；(b)在香港以外成立為法團的認可機構；(c)指定結算及交收系統的、屬《支付系統及儲值支付工具條例》(第584章)第2條所界定的交收機構，但並非認可機構，亦不包括由特區政府全資擁有和全權營運的交收機構；(d)指定結算及交收系統的、屬《支付系統及儲值支付工具條例》(第584章)第2條所界定的系統營運者，但不包括由特區政府全資擁有和全權營運的系統營運者；(e)指定受涵蓋金融機構，而根據《處置條例》第6(1)(a)(ii)條指定的該機構的處置機制當局，是金融管理專員。

³ 詳情見：<https://www.hkma.gov.hk/chi/key-functions/banking/bank-resolution-regime/bank-resolution-framework/lead-resolution-authority/>。

⁴ 根據《處置條例》第176條，「公帑」指某帳戶中的款項，而該款項屬(a)《公共財政條例》(第2章)第2條所界定的公帑；或(b)由特區政府或任何公職人員控制的其他款項。「處置資金」指存入處置資金帳戶的公帑。「處置資金帳戶」指有處置資金或其他指明款項存入或支出的帳戶。

⁵ 見《處置條例》第181條。

⁶ 該報告第50頁第7項建議：<https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P280218-1.pdf>。該建議另一部分是就金融資安排的設計方案作出規劃，藉以落實處置資金安排。金管局已就此，在經修訂的為銀行提供的流動資金安排架構下推出全新的處置資金安排，以提供在處置程序中所需的流動資金。見<https://www.hkma.gov.hk/chi/key-functions/money/liquidity-facility-framework/hong-kong-dollar-liquidity-facility-framework/>。

完成處置後收回所動用但尚未付還的任何處置資金(即存入處置資金帳戶的公帑)，概述載於《處置條例》第12部的處置徵費條文。本文內容僅反映金融管理專員對此課題的初步意見，因此不應視為金融管理專員在現階段表達任何既定政策意向。

支援有秩序處置及保障公帑

處置機制當局⁷根據《處置條例》履行職能時，須顧及4項處置目標⁸，而其中一項目標為在不抵觸實現其他處置目標的情況下力求控制處置所需成本，從而保障公帑。⁹《處置條例》下的權力的核心是一系列穩定措施¹⁰，若符合啟動處置的條件¹¹，處置機制當局可施行該等穩定措施，以處置瀕臨倒閉的受涵蓋金融機構。

為支援有秩序處置認可機構，須在正常運作期間進行處置規劃，以確保在處置程序中能有效運用有關權力。這個過程包括制定可行及具公信力的首選處置策略及計劃¹²，以及排除影響有效實施首選處置策略的障礙。¹³

處置可行性面對的其中一項主要障礙，是被處置金融機構的吸收虧損能力不足。2018年12月14日生效的《金融機構(處置機制)(《吸收虧損能力規定——銀行界》)規則》(《吸收虧損能力規則》)¹⁴，是應對認可機構在此方面障礙的重要里程碑。

《吸收虧損能力規則》旨在確保有關認可機構¹⁵具備吸收虧損能力資源(LAC資源)，以在其一旦不可持續經營時，金融管理專員可處置該認可機構，以及對其施行穩定措施，以抵銷其虧損及利用其LAC資源恢復其資本狀況。舉例來說，可透過對被處置認可機構施行內部財務重整穩定措施，促使其股東及某些債權人承擔虧損，以重整資本，從而減低動用公帑重整該認可機構的資本的需要。

⁷ 金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會及保險業監管局為在其各自的現行監管權限下的受涵蓋金融機構的處置機制當局。見《處置條例》第2條。

⁸ 處置目標為：(i)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)；(ii)力求保障受涵蓋金融機構的存款或保險單，保障程度不低於假若該機構清盤該等存款或保險單會在《處置條例》附表1所述的受保障計劃下受保障的程度；(iii)力求保障受涵蓋金融機構的客戶資產，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；以及(iv)在不抵觸(i)、(ii)及(iii)段的情況下，力求控制處置所需成本，從而保障公帑。見《處置條例》第8(1)(a)、(b)、(c)及(d)條。

⁹ 《處置條例》第8(1)(d)條。

¹⁰ 在《處置條例》下處置認可機構的5項穩定措施為：(i)轉讓不可持續經營認可機構的股份或資產、權利或負債予買家；(ii)轉讓不可持續經營認可機構的股份或資產、權利或負債予過渡機構；(iii)轉讓瀕臨倒閉認可機構的資產、權利或負債予資產管理工具；(iv)內部財務重整；以及(v)作為最後一著，轉讓不可持續經營認可機構的股份予暫時公有公司。見《處置條例》第5部第1分部及附表3、4、5及6。

¹¹ 《處置條例》第25條。

¹² 《處置條例》第13條。

¹³ 《處置條例》第14條，以及金融管理專員根據《處置條例》第196條發出的《實務守則》其中一章「金管局採取的處置規劃方法」：https://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-functions/banking-stability/resolutions/RA-2_The_HKMA_approach_to_resolution_planning_chi.pdf。有關制定首選處置策略，見該章第4部。

¹⁴ 見 https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap628B!zh-Hant-HK?INDEX_CS=N。本文遵照《吸收虧損能力規則》的做法，以「吸收虧損能力」作為名詞，並將「LAC」作為形容詞運用。

¹⁵ 根據《吸收虧損能力規則》，金融管理專員可將某間在香港成立為法團的認可機構、香港控權公司及香港相聯營運實體歸類為處置實體或重要附屬公司，而隨後該認可機構或相關實體將須遵守《吸收虧損能力規則》下的LAC規定。

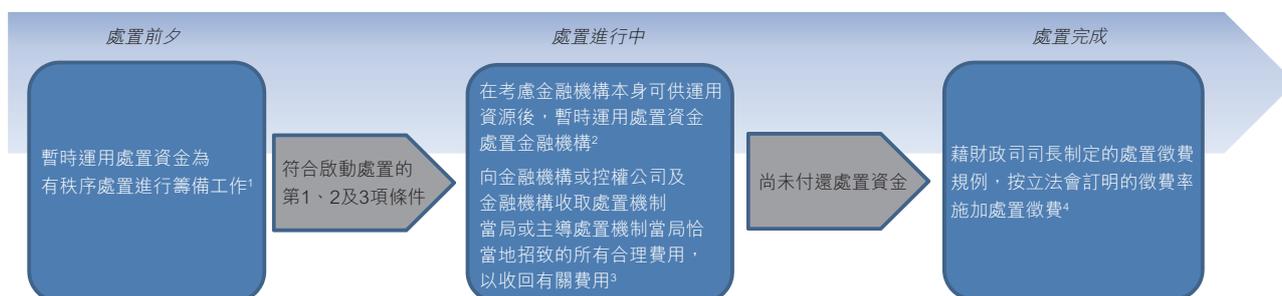
在處置程序中暫時運用公帑

雖然實施《吸收虧損能力規則》應能大為減低在認可機構處置程序中對公帑構成的風險，但並不完全消除金融管理專員或須在某些情況下考慮暫時調撥公帑至處置資金帳戶，從而為進行有秩序處置提供支援的可能性。例如在某些情況下，處置費用¹⁶可能超出陷入財政困難的認可機構能夠吸收或其債權人及股東能夠承擔的水平，又或者對有關認可機構收取¹⁷處置所引致的費用可能阻礙實現處置目標。¹⁸ 另一個例子是透過金管局的流動資金安排架構下的處置資金安排，向已於香港進入處置程序的認可機構提供臨時流動資金支持，以確保有關認可機構有足

夠流動資金履行其財務責任，直至有關認可機構回復至可於市場獲取所需資金之時。

即使在該等情況下，處置機制當局仍會按《處置條例》的規定及如圖1所說明，審慎考慮任何須暫時動用處置資金（即存於處置資金帳戶的公帑）的情況。尤其在動用存於處置資金帳戶的款項以對某認可機構施行穩定措施前，金融管理專員作為處置機制當局必須考慮有關認可機構本身有多少資源可供運用，包括：(a)該認可機構有多少負債可予撇帳或轉換，以能用作吸收虧損及重建資本狀況；(b)該認可機構有多少資產可予出售；或(c)該認可機構可在私營範疇取得多少資金。¹⁹

圖 1
暫時運用及收回處置資金圖解



註

1. 《處置條例》第178(1)(a)(i)條。
2. 《處置條例》第178(3)條。
3. 《處置條例》第177條。
4. 《處置條例》第180、181及182條。

¹⁶ 潛在費用包括就相當可能成為被處置實體的某實體籌備或訂立第5部文書（例如直接引致施行穩定措施的籌備工作）涉及的費用；或因施行穩定措施（例如在實施處置過程中進行「任何債權人所得不會遜於清盤程序」評估或委任顧問支援處置機制當局）而引致的費用。

¹⁷ 若已符合啟動處置的條件，並因此對有關認可機構（或其控權公司或相聯營運實體）施行穩定措施，金融管理專員作為處置機制當局可能向該倒閉認可機構（或如其控權公司施行穩定措施，則對倒閉認可機構及其控權公司兩者）收取處置機制當局為籌備或實施處置或與籌備或實施處置相關而恰當地招致的所有合理費用。見《處置條例》第177條。

¹⁸ 見《處置條例》第177(3)條。

¹⁹ 見《處置條例》第178(3)條。

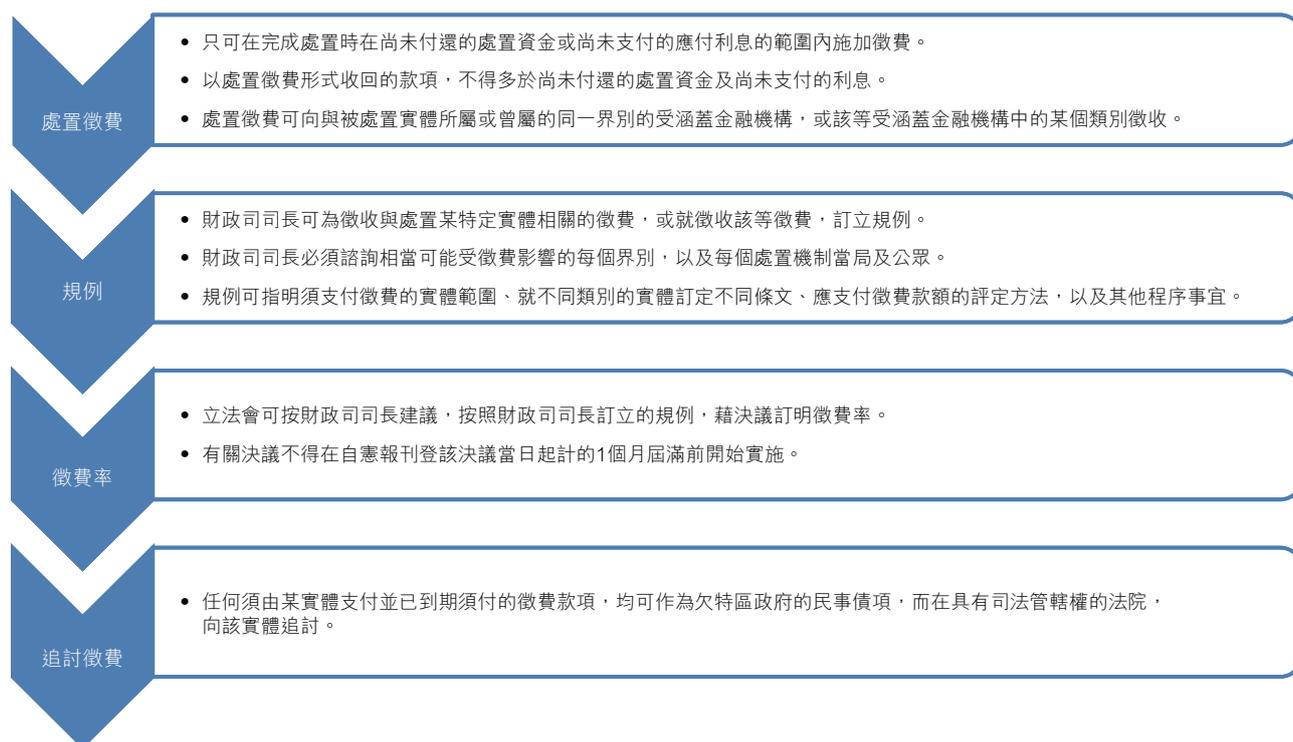
處置徵費——收回尚未付還的公帑

《處置條例》就徵收處置徵費，以在完成處置時全數收回存入處置資金帳戶並已動用但尚未付還的任何公帑（包括任何尚未支付的利息）²⁰（見圖2）。處置徵費可向在被處置實體所屬或曾屬的同一界別營運的受涵蓋金融機構，或該等受涵蓋金融機構中的某個類別徵收。²¹

以處置徵費形式收回的款項，不得多於尚未付還的處置資金及尚未支付的利息的總和。²²

根據《處置條例》，財政司司長可為徵收與處置某特定實體相關的徵費，制定處置徵費規例，以列明具體細節。²³ 由於處置徵費屬事後追討機制，因此只會按個別具體情況在處置完成時制定處置徵費規例。²⁴ 在制定任何處置徵費規例前，財政司司長必須諮詢相當可能受處置徵費影響的每個界別，以及每個處置機制當局及公眾。²⁵

圖2
制定處置徵費圖解



²⁰ 可參照現行市場利率，就處置資金尚未付還的本金，向處置資金帳戶收取利息，直至該資金付還為止。見《處置條例》第178(8)條。

²¹ 見《處置條例》第180(3)條，該條亦列載適用於屬金融市場基建或認可交易所的被處置實體的特定條文。

²² 見《處置條例》第180(2)條。

²³ 見《處置條例》第181(1)條。

²⁴ 見《處置條例》第180(1)條。

²⁵ 見《處置條例》第181(4)條。

待制定處置徵費規例後，立法會可按照財政司司長建議，根據處置徵費規例藉決議訂明處置徵費的徵費率。²⁶ 處置徵費規例將可因應每項決議的特定情況，設定適度釐定處置徵費及徵費率的參數，其中可包括：

(i) 處置徵費範圍：處置徵費規例可指明什麼實體或屬何類別的實體須支付處置徵費，並就不同類別的實體，或就同一類別的實體中的不同實體，訂定不同的條文。²⁷ 此方法體現被確定為須符合某特定處置徵費要求的實體未必年年保持不變，並且容許有靈活度，可視乎被處置實體所屬或曾屬的類別，然後指明應歸入某特定處置徵費範圍的一個或多個類別的受涵蓋金融機構。這安排可以照顧到以下可能發生的情況：在進行處置後（例如基於業務組合變化、重組、併購等原因），相關的受涵蓋金融機構可被歸入（或被剔出）某個須遵守處置徵費要求的實體類別。同樣，處置徵費規例可以有靈活度，按須支付徵費的金融機構何時成為受涵蓋金融機構，或何時不再是受涵蓋金融機構，訂定不同的條文。²⁸

(ii) 釐定處置徵費方法的相關事項：根據《處置條例》，處置徵費規例可訂明評定有關某特定實體或實體類別須支付的處置徵費款額的方法，包括該方法所依據的因素。這些因素

可包括但不限於：(i) 該實體（或其集團公司）活動的規模或數量；(ii) 因該實體（或其集團公司）不可持續經營而對香港金融體系的穩定及有效運作構成的風險，而其基礎是財政司司長認為相關的因素²⁹；以及(iii) 該實體（或其集團公司）在何程度上已受惠於或相當可能會受惠於被處置實體的有秩序處置。³⁰

(iii) 支付處置徵費相關的程序事項：為促進有效實施及執行處置徵費，處置徵費規例可指明實施及執行處置徵費的相關程序或行政事項。處置徵費規例可訂明處置徵費付款的方式（例如分期或單次付款）及時間（例如實施徵費維持的時間、每次分期付款相隔的時間等）。³¹ 處置徵費規例可訂明的其他事項，包括在何種情況下可暫時延遲某實體或某實體集團支付該徵費，以及延遲的期間，在延遲期間後恢復支付該徵費。³² 處置徵費規例亦可訂明關乎處置徵費或須支付該徵費的實體的義務的任何其他事項³³，例如，由每個實體選定聯絡點，方便與處置機制當局就支付徵費聯絡。

²⁶ 見《處置條例》第182條。

²⁷ 見《處置條例》第181(2)(a)及(b)條。

²⁸ 見《處置條例》第181(3)條。

²⁹ 這些因素可包括實體的財務狀況、市場佔有率、可取代性、資金來源的穩定性及多元性、結構複雜性及處置可行性，以及在同一界別內或不同界別之間的互相關連性。見《處置條例》第181(2)(c)(ii)條。

³⁰ 見《處置條例》第181(2)(c)(iii)條。

³¹ 見《處置條例》第181(2)(d)條。

³² 見《處置條例》第181(2)(e)條。

³³ 見《處置條例》第181(2)(f)條。

跨界別集團

根據《處置條例》，處置徵費可向被處置實體所屬或曾屬界別內的受涵蓋金融機構徵收。然而，若在跨界別集團內有金融機構被處置，處置程序不僅可令被處置實體所屬或曾屬界別內的實體受惠，亦可裨益該跨界別集團所代表的每個其他界別內的實體。因此，《處置條例》具體訂明，在制定評定某實體須支付的處置徵費款額的方法時，該方法可考慮該實體或該實體的任何集團公司在何程度上已經或相當可能會受惠於有秩序處置。³⁴ 在評定某實體在何程度上已經或相當可能會受惠於有秩序處置時，其應考慮的相關因素與上文所載評定某特定實體的處置相關的處置徵費釐定方法的考慮因素相近。就處置跨界別集團內某金融機構而制定處置徵費規例而言，可考慮的其他考慮因素包括：

- (i) 相對系統重要性：跨界別集團在一個界別的系統重要性或會較其在另一界別的系統重要性大；例如，跨界別集團在某一界別的受涵蓋金融機構的規模相對整體市場而言屬於較大，其在某一個或多個市場與其他金融機構的相連關係更強，或其在該界別提供的功能對香港金融體系穩定及有效

運作屬關鍵。另可考慮跨界別集團進行的主要業務（例如跨界別集團的主要業務「足印」）。

- (ii) 跨界別集團的性質及功能：就處置某跨界別集團內多於一間不同界別的金融機構而言，處置徵費可向每個相關界別徵收。例如，若某認可機構和證券及期貨界實體³⁵均作為跨界別集團處置行動的一部分來進行處置，則應考慮向銀行界以及證券和期貨界³⁶徵收處置徵費。
- (iii) 其他考慮因素或資料：這可包括其他考慮因素或資料，或能有助說明被處置金融機構所屬或曾屬的相同界別以內的其他受涵蓋金融機構及其集團公司在何程度上已經或相當可能受惠於處置行動。

前瞻

作為銀行界實體的處置機制當局以及涉及銀行業實體的指定跨界別集團的主導處置機制當局，金融管理專員隨時作好準備，在有需要時就制定處置徵費規例向財政司司長提供所需支援或資料。

³⁴ 見《處置條例》第181(2)(c)(iii)條。

³⁵ 「證券及期貨界實體」定義載於《處置條例》第2條，指以下任何一項：(a)屬具全球系統重要性非銀行非保險人金融機構的持牌法團；(b)屬某實體的分行或附屬公司的持牌法團，而該實體屬具全球系統重要性銀行或具全球系統重要性保險人；或屬某控權公司的附屬公司的持牌法團，而該控權公司是具全球系統重要性銀行或具全球系統重要性保險人的控權公司；(c)認可結算所；(d)指定受涵蓋金融機構，而證券及期貨事務監察委員會是根據《處置條例》第6(1)(a)(ii)條指定的該機構的處置機制當局；(e)根據《處置條例》第6(1)(b)條指定為受涵蓋金融機構的認可交易所。

³⁶ 「證券及期貨界」定義載於《處置條例》第2條，指由證券及期貨界實體組成的界別。