

根據近期《銀行業顧問研究報告》提出的建議，本文將澄清和闡釋金管局就其最後貸款人功能的政策和實際執行。金管局就此方面的政策聲明亦載於第83至88頁。

銀行公會和金管局的夥伴關係

我很高興有機會再次在香港銀行公會半周年晚宴上致詞。上一次是在1992年12月香港金融管理局成立前，當時我是以金管局候任總裁身分出席晚宴，距今幾乎7年。雖然銀行公會很少會兩度邀請同一位講者，但我必須承認我也曾想過，貴會會邀請誰在這次晚宴上致詞。接着我就收到貴會現任主席的電話，向我提出這次邀請，而我也欣然接受。這正好反映過去多年，銀行公會與金管局之間建立了緊密的夥伴關係以及深入的了解。我們一同經歷了許多考驗，也一同取得了不少成就。我們共同努力，在多方面作出貢獻，包括：持續不斷改革貨幣制度；強化監管制度；建立先進的金融基礎設施，特別是設立債務工具中央結算系統和推出即時支付結算系統；為主權移交作好準備以及應付亞洲金融風暴，或者更確切的說，是處理全球化發展引致的危機。我們一同經歷了這些事件，並成為區內最穩健的銀行體系。事實上，隨着我們按照《基本法》的規定，繼續發展香港的國際金融中心地位，銀行公會與金管局的夥伴關係將會發揮非常重要的作用。

我們面前尚有許多挑戰，需要大家進一步加強夥伴關係來應付。我們都清楚了解全球化發展和科技進步的力量，以及由此而帶來的機會與風險。亞洲金融風暴也讓我們清楚知道，由於利用高槓桿比率運作的機構的活動，這些力量造成的影響更加巨大，對經濟可能會帶來重大傷害，絕不會容忍任何經濟上的過度發展或錯誤。對小規模而且完全開放的國際金融中心來說，無論是受監管的機構或監管當局本身，要駕馭這些力量，並且盡量把握這些發展力量所帶來的好處，都要格外努力。這個過程

會涉及銀行業結構以及監管制度方面的改變，甚至有特殊利益的集團也可能因這些改變而受到影響。不過，事實上改變是無可避免的。在處理這些改變時，我們有兩個選擇；一是充分利用我們強勁的夥伴關係，預先處理有關問題；一是任由市場殘酷的力量來主宰一切。我當然選擇前者，即使這樣做可能會再引起外界指責金管局干預市場，因為我擔心另一項選擇可能會扭曲市場，帶來系統性風險。不過，我可以向大家保證，金管局過去從來沒有，而且將來也絕不會向銀行業發出指示，或要求商業銀行採取任何違背其商業利益的行動。銀行公會與金管局穩固的夥伴關係是建基於溝通與實際需要、雙方對眼前問題的理解及以衷誠合作解決問題的決心，並不涉及任何政治成分。我謹此期望這種穩固的合作關係能長遠維持下去。

銀行業顧問研究

事實上，透過雙方緊密合作，我們現已作好充分準備，迎接下一項挑戰——也就是新紀元的來臨。當我們為新世紀的挑戰作好準備，進行銀行業顧問研究時，我們得到銀行公會充分合作。相信在座各位也知道，我們去年聘請顧問對銀行業進行研究，其中一個目的是要評估香港銀行業若要應付和掌握未來5年的挑戰和機會，我們需要在監管制度上作出那些必要的修訂。我們是嘗試在策略上讓銀行體系能掌握全球化發展和科技進步的力量，從而提高銀行的效率和競爭力，以及推出新產品的能力。

顧問研究的建議重點，在於透過開放市場、放寬管制和簡化制度來促進競爭。不過，一個同樣

¹ 本文是金管局總裁任志剛出席1999年6月29日香港銀行公會半周年晚宴時發表的演詞。

重要的訊息是，在促進競爭之餘，仍然要確保銀行體系安全穩健。研究報告中列出了多項全球發展趨勢，都可能令銀行面對的風險增加，所以報告中也作出了多項建議，旨在鞏固銀行體系整體的安全穩定，在座各位也知道這些建議的詳細內容。同時，繼年初的3個月公開諮詢結束後，政府就建議進行的內部討論也接近尾聲，很快便會公布有關決定。我希望藉此機會再次多謝銀行公會，就這些建議提出了很有用的意見。此外，我也希望趁這個機會特別討論其中一項建議，在諮詢期內收到的意見均普遍支持這個建議——即金管局應澄清其最後貸款人的角色。

金管局作為最後貸款人

也許我首先應該指出，早於1994年10月美國商會的午宴上，我曾就這個課題作出一些澄清。後來那篇演詞刊載於1994年11月號的《金融管理局季報》內，標題不過是「香港銀行體系的穩定」。引用自己的演詞並不是值得讚賞的做法，尤其幾乎是5年前的演詞，不過我實在忍不住要引用那篇演詞。我在那次演講中途曾經指出：

「香港是有官方的最後貸款人存在的，這就是金管局。甚至在香港的銀行業內，有些人對此還不十分了解。」

接着，我就香港的最後貸款人的角色和功能作出詳盡解釋。儘管如此，市場對有關的政策似乎仍然存在某程度的混淆不清。顧問研究報告發覺市場對於這課題「仍然存在頗大程度的不明朗因素」，以及「銀行業內有很多參與者不是不知道原來有最後貸款人，就是不清楚金管局會提供這項援助的條件。」部分主要報章更錯誤地指出，去年9月推出的7項技術性措施中，以貼現窗取代流動資金調節機制的安排，實際上結束了金管局作為最後貸款人的功能。此外，學者提出最後貸款人的角色不應與金管局作為貨幣發行局制度管理人的角色混淆的論點，令這個課題存在更多含糊不清之處。

顧問提出若干其他原因，解釋市場為何仍然存在這種不明朗情況，而其中最主要的，相信是自1993年金管局成立以來都無需以最後貸款人的身分行事。我想大家都希望這種情況會持續。因此，在沒有實際事例說明最後貸款人政策如何運作的情況下，我們只好繼續解釋這項政策背後的原則。為此，我將會向香港所有認可機構的行政總裁發出一份詳盡的政策聲明，說明金管局最後貸款人的角色，我們更會就政策聲明進行廣泛的宣傳。接下來，我會概述政策聲明的內容，並會加以闡釋。

澄清的需要

雖然我在1994年的演詞中所提出的一般性原則現在仍然適用，但是在目前的環境中，更有需要作進一步澄清。過去5年，銀行業的經營環境經歷了巨大變化。去年，香港和亞洲大部分地區一樣，經過了多年的增長後，步入了一段嚴峻的經濟衰退期，銀行業也因此承受了不少壓力，經營環境也存在許多不明朗因素。此外，過去5年，全球各地的銀行業也急速發展。因此，金管局不僅要重申我們為面對困難的機構提供流動資金援助的原則，也需要進一步澄清提供這種援助的目的、機制和限制。

正如我較早前提過，儘管金管局曾經有一、兩次表示會準備提供最後貸款人援助，但直至目前為止，金管局都無需以最後貸款人的身分提供支援。由於亞洲金融危機令經濟和金融環境反覆不穩，以及區內其他地方的銀行面對嚴重的問題，正好證明香港銀行體系穩健和審慎。同時，也表明香港的監管制度以預防勝於治療為方針，的確具有成效。不過，在亞洲金融危機比較嚴峻的期間，市場人士最關注的其中一項問題，是市場對於在有需要時，是否會得到最後貸款人援助，以及援助的範疇等存在相當大的疑問。事實上，在市場波動比較大的期間出現的流動資金短缺情況，部分可能是與市場這種不明朗因素有關。我們也可以說這種不明朗因素也令金融危機肆虐期間，信貸緊縮的情況加

劇。1998年9月推出的貼現窗機制在某程度上有助減輕這個問題。我們期望市場對最後貸款人機制加深認識後，能進一步紓緩這種不明朗因素，而日後一旦再出現危機時，也有助提高市場的流動資金水平。同時，一個正式的政策架構也能讓金管局確保在考慮是否提供最後貸款人援助時，能夠迅速作出決定，並能貫徹有關的原則。在一個不明朗的環境中，迅速的回應極為重要，有助恢復銀行體系的穩定以及人們的信心。

不過，我們必須承認，我們有理由盡量不要就這個課題說得太多。雖然銀行公會也支持金管局作出澄清，但也適當地指出金管局必須維持足夠的靈活性，以便能處理各種不同的情況、應付突然出現的變化，以及採取及時的行動。另外，為了防範道德風險問題，需要維持一定程度「有建設性的含糊」，避免過於清楚列明提供援助的條款。這個理據是成立的。不過，我們也應留意，雖然道德風險問題是永遠無法消除的，但近幾年這個問題在香港已經大為減輕了。穩健和完善的監管制度大為限制了認可機構的高風險活動，而且監管制度的發展趨勢也傾向採取風險為本，而不是機構為本的方法。市場維持高透明度，使市場自律機制能有效運作，而機構也普遍備有適當的風險管控制度。實際上，由於香港銀行業經營環境日趨先進和穩定，我認為清楚說明有關的規則會帶來正面效果。舉例來說，清楚列明提供最後貸款人援助的抵押品要求的準則，能鼓勵機構持有質素較佳的資產，從而可進一步減低道德風險。

提供最後貸款人援助的範圍

但我們必須清楚「最後貸款人援助」所指的是甚麼。現在就讓我處理這個重要的定義問題。最後貸款人援助這個詞語一般用得頗為鬆散，不同人可能有不同理解。事實上，一家中央銀行從事的3類活動都可能被視為最後貸款人援助。這當中有兩

類與我今日的演講無關，首先是在即時支付結算系統下提供的即日流動資金，或透過貼現窗提供的隔夜流動資金。它們的主要目的都是確保銀行同業支付系統運作暢順，是屬於按日提供的短暫支援。其次是屬於另一個極端的長期援助，當一家銀行很可能已經無力償債，而其倒閉將會對香港貨幣金融體系穩定引發較廣泛的影響，當局便會伸出援手，提供較長期的流動資金援助或資本援助。

我們今日討論的最後貸款人援助都不屬這兩類，但卻介乎這兩者之間。這類援助就是提供予基本上仍具還債能力，但正面對短暫資金困難的銀行。這種援助的即時作用，是為遇到短期資金問題的機構提供喘息的空間，以便採取糾正措施。從整體上來說，援助的目的首先是防範該機構流動資金不足的情況演變成無力償債事件，其次是避免連鎖影響蔓延至其他銀行，引起整個體系出現危機。

法律制度

避免令整個銀行體系受到影響，是最重要的考慮。這項考慮涉及金管局在發揮最後貸款人角色時的備用資源，以及金管局面對的法律和其他限制。金管局為執行這項工作所用的資源，是來自外匯基金。大家都知道，外匯基金的運用是受到《外匯基金條例》管轄，而這項條例對外匯基金可以應用的用途是有相當具體的規定的。該條例第3(1)條規定，外匯基金「須主要運用於財政司司長認為適當而直接或間接影響港幣匯價的目的，以及運用於其他附帶的目的」。此外，該條例第3(1A)條規定，「財政司司長除為上述主要目的而運用外匯基金外，亦可為保持香港作為國際金融中心的地位，按其認為適當而運用外匯基金以保持香港貨幣金融體系的穩定健全」。根據該條例第5B條，財政司司長已將他就外匯基金運用的日常決定權責轉授予金融管理專員。

這裏已非常清楚，運用外匯基金必須是屬於系統性質的用途。換言之，在考慮是否向某家認可機構提供最後貸款人援助時須遵守的指導性原則，就是某家認可機構一旦倒閉，是否會因事件本身或擴散至其他機構的連鎖影響而損害匯率或貨幣金融體系的穩定。我無可能也無必要盡列所有符合這個原則的事件或情況。舉例來說，如果其他認可機構曾對該有問題機構提供龐大借貸，或前者本身呈現與該機構同類的徵兆，似有重蹈覆轍的危險，便可能會引起上述的連鎖影響。此外，整體市場氣氛也是應予考慮的因素，例如公眾當時對銀行或貨幣體系的穩定是否表現特別緊張等，便是屬於這種情況。當然，還有很多其他可能的情況是應該考慮的。

與貨幣發行局制度一致

金管局發揮最後貸款人功能有一項限制，就是有關安排應能配合香港的貨幣發行局制度。根據貨幣發行局制度的規定，只有在外匯儲備相應增加的情況下，貨幣基礎（這實際上就是金融體系的最終流動資金數量）才可擴大；更具體來說，就是只有屬於支持組合的外匯儲備增加，貨幣基礎才可擴大。支持組合是專門為了區別外匯儲備中屬於貨幣發行局部分而設，但這個制度並無排除運用外匯基金其他資產（包括港元資產），即不屬於貨幣發行局帳目的資產，為有問題的機構提供最後貸款人援助。此外，這個制度也沒有排除透過向銀行同業市場借貸，或出售外匯基金所持外幣資產（同樣是不屬於貨幣發行局帳目範圍，因此不涉及指定作為支持組合的資產），向有問題機構暫時注資。金管局另一種做法，就是在貨幣發行局帳目範圍內進行操作，以及利用外匯基金票據／債券或美元資產作為抵押品以達成回購協議。由於所有這些方法創造出來的港元流動資金，都以增加銀行體系總結餘的形式出現，而這些新增加的流動資金都會因貨幣基礎另一組成部分（即外匯基金票據／債券）的減少或美

元資產的增加而得到相應的抵銷或配合。因此，這些方法無一會違反貨幣發行局制度的規則。

此外，我們過去也曾在多個場合重申，如果市場出現大量港元交易，以致可能造成銀行同業市場的極端情況，影響匯率穩定，達到與任何經濟基本因素都不相符的程度，金管局便可能會向銀行同業市場暫時借入或借出港元，以遏止這類極端情況。假如銀行倒閉會引致貨幣和外匯市場出現極端情況，金管局便可能會考慮向銀行同業市場暫時直接注資，以使體系保持穩定。這樣做會偏離貨幣發行局制度的嚴格規定。如果有剩餘的外匯儲備，當局將可有某種酌情考慮的空間，但無論如何，注資都只會是短暫性質。

最後貸款人援助的先決條件

最後貸款人援助的基本先決條件，就是金管局經過評估後認為如某家有問題的機構因為得不到流動資金援助而倒閉，將會構成系統性風險。這是基本的先決條件，但不是唯一的先決條件，有關機構也要符合其他幾項條件，證明確實是別無他法才要求獲得最後貸款人援助，而且援助資金也不會浪費在經營前景再無希望的機構上。具體來說，其他先決條件包括：

首先，有關機構須具備足夠的還債能力。為衡量該機構是否具備足夠的還債能力，金管局一般會要求該機構證明其根據任何必需的額外撥備進行調整後仍維持最少6%的資本充足比率。

第二，該機構必須提供足夠抵押品，才會獲得流動資金援助。

第三，該機構在要求最後貸款人援助前，已在合理範圍內尋求其他可行途徑的融資。

第四，該機構持有控制權的股東已在合理範圍內竭盡所能提供流動資金或資本援助，足以顯示本身對該機構的承擔。

第五，沒有表面證據顯示該機構管理層不符合「適當人選」準則，或流動資金問題是由詐騙行為所引起。

第六，該機構必須願意採取適當的糾正行動，處理本身的流動資金問題。

上述政策只是金管局在考慮是否對本地註冊認可機構提供最後貸款人援助，以免其一旦倒閉引起系統性影響時使用，並不適用於境外銀行在香港的分行，原因是一家分行的流動資金不能輕易地與總行分開。如分行遇到困難，總行一般也會對分行提供足夠資金讓其履行責任，如有需要，總行應會得到註冊地有關當局的最後貸款人援助。但在兩種情況下，金管局仍可能會對遇到資金問題的境外銀行分行施予援手。其一是在市場沒有合適的交易對手，金管局便會以掉期港元方式換取該分行所持的美元。另一種情況是來自總行的資金仍未到位，金管局便根據該分行交出的抵押品向該分行提供亟待應急的過渡融資。

提供最後貸款人援助所用方式

金管局短期內會向銀行發出政策聲明，說明金管局提供最後貸款人援助所用方式的詳細資料。儘管市場上已推出約值1,000億港元的外匯基金票據和債券，但這類債務工具的供應依然有限，因此提供最後貸款人援助所用的抵押品範圍必須較其他一些地方指定的大。金管局向有問題機構提供最後貸款人援助，可選用3種主要方式，包括：購入有關機構在其他銀行的存款；達成合資格的港元證券回購協議；以及以該機構的住宅按揭組合作為抵押品的信貸安排。這些詳情將會載於政策聲明和附件內，我現在不打算介紹，但要特別指出3點。第一，以回購協議或信貸安排方式提供最後貸款人援助，其目的是使該機構有短暫喘息的空間以處理當前的困難，因此這種援助只屬短期性質。有關的資金最初期限不會超過30日，不過也會有條款載明其

在到期時可再續期30日。第二，就最後貸款人援助所付的息率水平，應足以推動有關機構進行有效的內部管理，但又不會過高，以致失去該援助本是為了防止流動資金不足發展至無力償債地步的原意。第三，儘管已有適當的抵押品，金管局仍會釐定對個別機構提供回購協議或信貸安排形式的最後貸款人援助的最高限額。援助的最高限額一般定為有關機構資本基礎的100%至200%之間，但仍以不超過100億港元為限。

例外情況

我們相信說明了這些詳細資料，對消除市場不明朗因素和改善市場流動性(特別在出現危機的時候)有很大的幫助。這是我們首次說明我們決定最後貸款人援助機制的要求和標準。在這些詳細資料和援助的先決條件中，我們着重採納規範化的模式，多過酌情考慮或「有建設性的含糊」，而這與金管局保持高透明度的政策是一致的。

儘管這樣，但也有必要強調這項政策在不同階段，例如評估是否存在系統性風險、評定某機構是否符合援助的先決條件、決定用何種方法提供援助和援助金額等，都涉及金管局的酌情考慮。此外，任何政策若其本質上是一種應變計劃，以應付不尋常、突發或不利情況，它都必須包含例外情況的規定，以處理政策所述範圍以外的情況。舉例說，某家機構不符合我以上所述的最後貸款人先決條件，或該機構所需的喘息空間或援助金額超出我以上所述的限度，或該機構建議的抵押品形式不屬於以上指定的3種類別，都是屬於例外情況。對於這些情況，當局會考慮機構倒閉對系統性穩定造成的影響，並且必須事先徵得財政司司長具體同意，才會決定施以援手。此外，金融管理專員也會考慮是否根據《銀行業條例》第52條委任一名經理人，以保障存戶和其他債權人的利益。制定例外情況的條款，以處理政策聲明範圍以外的情況，目的不但是使金管局有足夠的靈活性處理不可預見的情況(這

一點已由銀行公會充分說明)，同時也可確保這種靈活性有足夠的制衡機制。

總結

在我總結有關最後貸款人政策前，我想對金管局作為最後貸款人的角色提出一些意見。當我在1994年談到這個問題時，我曾指出設立金管局，並把貨幣與銀行業監管同歸於金管局職權範圍內，能對最後貸款人的角色給予一個更明確的焦點，而1992年對《外匯基金條例》的修訂也進一步澄清了最後貸款人功能的範疇。今天晚上，我希望重申這一點，並會特別就全球各地對超級監管制度的討論來分析，在這個超級監管制度下，負責監管職能與負責中央銀行職能的機構會分開。除了關於龐大的超級監管機構是否真的能提供一個有效率、合經濟原則和精簡的制度這個尚待回答的問題外，我認為為了有效管理危機，我們有很充分的理據盡可能把監管銀行的職能與提供最後貸款人援助的職能集中在一起。從這個角度來看，我認同最近刊發的國際結算銀行年報提出的質疑：「在這個由市場主導的世界裏，不用履行監管責任的中央銀行一旦需要明智和有效地行使權力，提供緊急流動資金援助時，是否能夠得到所需的資料。」

那些認為需要把監管機構與提供最後貸款人援助的機構清楚分開的人士提出的其中一個論點，是關係過於密切可能會引致嚴重的利益衝突，最後會因為過於慷慨的援助行動而耗費大量公帑。然而，我在上文提出的安排確保除了有十足抵押品支持的情況外，至少在事態發展至需要把事件提呈財政司司長前，都不會動用任何公帑。

作為總結，我希望重申在1994年所作的簡單聲明：香港是有官方的最後貸款人存在的，這就是金管局。我期望今晚的演講和即將公開的政策聲明很快就能解決有關這個課題，以及金管局的最後貸款人角色與其管理貨幣發行局制度的職能是否一致

的疑問和不明朗因素。這份詳盡的政策聲明還清楚明確地列載了會提供最後貸款人援助的情況、得到援助的先決條件以及安排援助的機制。最後貸款人——銀行體系流動資金的最後來源——是中央銀行最重要職能之一。不過，評估銀行體系是否穩健的其中一項指標，卻是履行這項職能的多寡。到目前為止，金管局並未需要運用其最後貸款人政策，這也許是其中一項最有力的證據，證明香港的銀行體系一直保持穩健。香港能夠取得這項成就，有賴銀行公會各會員推行審慎的政策和有效的管理，以及受監管機構與監管機構——即銀行公會與金管局之間具建設性的夥伴關係。這是一個穩固和健康的基礎，讓我們能有效面對前路的挑戰，而我更希望大家的夥伴關係在未來能夠繼續發展。☸