

適用於香港的金融機構有效處置機制

諮詢文件

由財經事務及庫務局、香港金融管理局、
證券及期貨事務監察委員會和保險業監督聯合發表

2014年1月

關於本文件

1. 本諮詢文件由香港特別行政區政府財經事務及庫務局，連同香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會及保險業監督聯合發表，就適用於在香港的銀行、證券及期貨與保險界別營運的某些金融機構，以及香港某些金融市場基建的處置機制的建議諮詢公眾意見。
2. 待考慮各界就本諮詢文件提交的意見後，政府擬優化其建議，並預期在 2014 年內進行第二階段諮詢，以期於 2015 年向立法會提交條例草案。
3. 本諮詢文件提出的問題以列表形式載於附件，以供參考。現誠邀有關各方就這些問題以及可能對本諮詢文件列載的各項建議有重大影響的任何相關事項提出意見。
4. 請在 2014 年 4 月 6 日或之前以下列任何一種方式送交意見書：

郵寄：香港添馬

添美道 2 號

政府總部 24 樓

財經事務及庫務局

財經事務科

處置機制公眾諮詢

傳真：+852 2856 0922

電郵：resolution@fstb.gov.hk

5. 代表任何組織／機構／團體提出意見的人士須提供所代表組織／機構／團體的詳細資料。
6. 財經事務及庫務局、香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會及保險業監督均可隨時以任何形式複製及公開所接獲的意見書的全部或部份內容，以及使用、修改或進一步闡釋所提出的任何建議，而無須向提出建議者徵求批准或作出致謝。

7. 提出意見者的姓名、其所屬機構的名稱及其意見書內容，可能會在財經事務及庫務局網站（或香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會或保險業監督（即保險業監理處）的網站）公開或複製，或在有關當局發表的其他文件中提述。如閣下不願公開姓名、所屬機構的名稱及／或所提出的意見，請在提出意見時清楚說明。
8. 所提交的個人資料，只會用於與這次諮詢直接有關的用途。這些資料可能會被轉交其他政府部門／機構作相同用途。如欲查閱或更正意見書所載的個人資料，請聯絡：

香港添馬

添美道 2 號

政府總部 24 樓

財經事務及庫務局

財經事務科

資料管理主任

目錄

簡稱.....	5
摘要.....	6
第 1 章 – 引言	11
第 2 章 – 國際規定的實施情況	19
第 3 章 – 香港的現行制度	30
第 4 章 – 建議處置機制之涵蓋範圍	42
第 5 章 – 管治安排	60
第 6 章 – 處置權力	73
第 7 章 – 保障安排及資金來源.....	95
第 8 章 – 跨境協調及資訊共享	109
附件：諮詢問題.....	118

簡稱

跨境合作協議	適用於特定機構的跨境合作協議
支付系統委員會	國際結算銀行轄下的支付及結算系統委員會
《多德·弗蘭克法》	美國《多德·弗蘭克華爾街改革和消費者保護法》
存保計劃	存款保障計劃
歐盟	歐洲聯盟
歐盟《恢復及處置指令》	歐洲聯盟的《恢復及處置指令》
金融機構	除文意另有所指外，金融機構一詞亦包括金融市場基建
香港交易所	香港交易及結算所有限公司
金管局	香港金融管理局
基金組織	國際貨幣基金組織
國際證監會組織	國際證券事務監察委員會組織
主要元素	金融穩定理事會（2011 年 10 月）的《金融機構有效處置機制的主要元素》
《市場濫用行為指令》	歐洲聯盟的《市場濫用行為指令》
證監會	香港證券及期貨事務監察委員會

摘要

概覽

1. 在近期的全球金融危機發生後，國際社會推出連串監管改革措施，務求提高金融體系抵禦衝擊的能力和其穩定性。其中一些改革，包括適用於銀行的新國際資本及流動資金標準，旨在加強金融機構¹日後抵禦衝擊的能力。與此同時，各方亦承認規管及監管措施無法完全避免金融機構倒閉。
2. 因此，國際社會現正進行補充改革，力求控制一旦任何金融機構面對嚴重衝擊，以致持續經營能力受到損害時所產生的後果。這次金融危機凸顯出在遭受最嚴重影響的地區中，很多都缺乏必要的權力，以在提供關鍵金融服務及構成系統性風險的金融機構瀕臨倒閉時保障金融體系的穩定和有效運作。這些金融機構可以稱為「具系統重要性金融機構」或「大到不能倒」的金融機構。為防止金融穩定、實體經濟以及整體社會受到嚴重破壞，許多這些地區政府都相繼出手，挽救瀕臨倒閉的金融機構，涉及的巨額公帑更屬史無前例。
3. 金融穩定理事會²受二十國集團領袖³委託，制定穩健而可替代以公帑進行挽救的方案，讓關鍵或系統性金融機構能安全地倒閉。金融穩定理事會的總結認為，每個成員地區都需要設立「處置機制」，賦予國家主管當局行政權力，以能迅速進行有秩序的處置程序，讓瀕臨倒閉金融機構的主要業務部份回復穩定和確保該等業務的持續性。同時，這些機制應確保倒閉所引致的費用由瀕臨倒閉金融機構的股東和債權人承擔，而並非依賴公帑。每個處置機制應該具備以支持得出這些結果的必要特點，載於《金融機構有效處置機制

¹ 就本諮詢文件而言，金融機構的定義為「主要業務是提供金融服務或進行金融活動的任何實體，包括但不限於銀行、保險公司、證券或投資公司，以及金融市場基建公司」（這個定義是來自金融穩定理事會（2013年8月）的《諮詢文件：金融機構有效處置機制的主要元素的評估方法》

（Consultative Document: Assessment Methodology for the Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions），詳見
https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130828.pdf）。

² 金融穩定理事會成立的目的，是要在國際層面上協調各國的金融主管當局和國際標準制定組織的工作，以及制定有效的規管、監管和其他的金融界別政策，並促進有關政策的實施。

³ 二十國集團為19個國家及歐洲聯盟的財政部長及中央銀行行長提供平台，讓這些領袖就有關全球經濟及金融領域的最重要議題進行國際合作。

的主要元素》（簡稱《主要元素》）⁴。這些新準則在康城峰會上得到二十國集團領袖支持後，在 2011 年 11 月公佈。

4. 根據金融穩定理事會的評估，大部份成員地區都要進行立法改革，才能實施這些新準則。金融穩定理事會鼓勵成員地區優先進行有關改革，以趕及在 2015 年底的限期前完成⁵。因此，財經事務及庫務局連同金融管理專員、證券及期貨事務監察委員會（證監會）以及保險業監督正考慮香港在這方面需要採取哪些措施。正如本諮詢文件所總結，根據有關當局的評估，現行的法定框架並未賦予金融穩定理事會認為有效的處置機制必須具備的所有權力。
5. 本諮詢文件概述政府和各監管機構目前對所需要的立法修訂的構思，從而使香港的現行安排符合《主要元素》定下的準則，以便一旦需要運用這些措施，主管當局能更有效地對瀕臨倒閉的金融機構進行有秩序的處置，以維護香港的金融穩定及保障公帑。

本諮詢文件的結構

6. 第 1 章概述國際社會為何現已達致共識，認為相關主管當局應具備所需的行政權力，以確保能夠有秩序地處置一旦倒閉便會威脅到金融穩定的金融機構（包括由於有關金融機構提供關鍵金融服務）。本章會說明有關原因，並探討若該等金融機構進入破產程序，將會產生哪些後果。
7. 第 2 章介紹《主要元素》所述有效的處置機制必須具備的行政權力，以及其他必要特點。本章概述有關機制應提供一系列處置方案，以確保就各種不同類型的金融機構和在不同情況下，瀕臨倒閉金融機構的部份以至全部業務都能夠在一家可持續經營（並且有充足資本）的機構內繼續經營。第 2 章亦概述其他地區進行的改革，顯示多個主要地區近年已採取行動鞏固其法定框架，並正繼續推行改革，務求進一步符合《主要元素》。

⁴ 詳見金融穩定理事會（2011 年 10 月），《金融機構有效處置機制的主要元素》（“Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions”），
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf。

⁵ 詳見金融穩定理事會（2013 年 9 月），《結束「大到不能倒」局面的進展和隨後的步驟：金融穩定理事會提交二十國集團的報告》（“Progress and Next Steps Towards Ending “Too-Big-To-Fail” (TBTF): Report of the Financial Stability Board to the G-20”），
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130902.pdf。

8. 第 3 章簡介本港的監管機構——金融管理專員、證監會和保險業監督——目前可支持其對陷入困境的金融機構作出干預的權力；本章亦探討可以在多大程度上運用這些權力以支持進行處置程序。本章發現現行權力不足以達致《主要元素》要求的所有結果。
9. 第 4 章探討香港的建議處置機制應涵蓋在銀行、證券及期貨與保險界別中哪些金融機構以及哪些金融市場基建⁶。由於《主要元素》定出了共同準則，也鑑於有關機制需要能夠支持對跨界別營運的集團進行處置，因此建議制定單一的跨界別處置機制。根據一旦每個界別的金融機構倒閉時可能會對香港構成的風險的評估結果，建議該機制應涵蓋：所有認可機構；根據《結算及交收系統條例》（第 584 章）指定的，或獲《證券及期貨條例》（第 571 章）認可為結算所的某些金融市場基建；以及某些持牌法團及保險公司。此外，亦建議該機制應允許在符合某些條件的情況下，可以對金融機構在本港註冊成立的控股公司（亦可能包括聯營的營運機構）運用處置權力。
10. 第 5 章概述在可運用香港的處置機制前需要符合的有關條件，以及任何處置程序應力求達致的目標。根據建議，若評估結果認為金融機構不能持續經營，而且一旦倒閉會對金融穩定構成威脅，便會運用處置機制。任何處置程序都應力求確保關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務）的持續性及維護金融穩定。此外，處置程序還應力求為受保障計劃涵蓋的存戶、投資者及保單持有人提供一定程度的保障，並且在實現這些目標的前提下，控制處置費用和保障公帑。根據建議，每個界別的監管機構會作為其各自職權範圍所涵蓋的金融機構的處置機制執行機構。如這項建議獲採納，會進一步考慮設立安排，以確保這些處置機制執行機構之間有適當程度的協調。
11. 第 6 章探討一系列處置方案，包括允許強制轉讓業務予另一家金融機構，或作為一項臨時安排，將業務轉移至一家過渡機構。為確保可以對大型及複雜的金融機構進行處置，建議處置機制應支持以官方強制債權人融資的資本重

⁶就本諮詢文件而言，金融市場基建的定義是「參與機構之間的多邊系統，包括系統的營運者，以結算、交收及記錄支付、證券、衍生工具或其他金融交易」。這個定義是來自支付及結算系統委員會（支付系統委員會）以及國際證券事務監察委員會組織（國際證監會組織）技術委員會在 2012 年 4 月發表的《金融市場基建原則》（“Principles for Financial Market Infrastructures”）（詳見 <http://www.bis.org/publ/cpss101a.pdf>）。金融市場基建分為五大類，計有支付系統、中央證券託管機構、證券交收系統、中央交易對手方以及交易資料儲存庫。

組（一般稱為自救）的方式進行處置。本章也提出，若其他方案不能充分地維護金融穩定時，採用暫時公有化作為最後方法的理據。

12. 第 7 章概述任何處置機制都必須具備，並建議香港採納的保障安排。這些保障安排的目的，是要限制行使處置權力時可能會對特定人士造成的負面影響，其中包括透過設立「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的賠償機制來達到有關目的。本章還載列以充分保障公帑的方式為處置行動提供所需資金（包括應給予受影響各方的補償）的不同方案。
13. 鑑於對跨境金融機構的處置會取決於總公司所在地與業務所在地主管當局之間的合作⁷，因此第 8 章探討本地的處置機制可以如何支持這方面的工作，而同時又能維護本地的金融穩定和保障受影響各方。本章亦概述就確保本地和境外主管當局之間可以作出為進行處置而必須的資訊共享而提出的建議。
14. 本諮詢文件就在香港實施金融機構有效處置機制提出一些初步構思及建議。正如在文中反覆提及，部份政策議題需要在這次諮詢後再詳細研究，有關詳情會在 2014 年進行的第二階段諮詢中列出。儘管第二階段諮詢實際涵蓋的議題部份會視乎這次諮詢的結果而定，但應會包括（但不限於）以下各項：
 - 部份處置方案的結構與運作方式，例如法定自救權力（見第 229 至 237 段）及暫時公有化（見第 238 至 243 段）；
 - 如何在處置程序初期暫緩債權人的某些權利（見第 249 至 254 段；及第 262 至 264 段）；
 - 建議機制與現行公司清盤程序之間的關連（見第 261 至 269 段）；
 - 給予因處置程序而受到不利影響的債權人補償的計算方法，以及這些債權人就估值提出上訴的權利（見第 278 至 284 段）；
 - 建議機制與香港現行法例的互動關係，以及如何在處置機制執行機構需要迅速採取行動與現行法律補救和司法行動兩者間取得適當平衡（見第 301 至 303 段）；

⁷總公司所在地指對金融機構的業務（或如屬具全球系統重要性金融機構，則其全球業務）進行綜合監督的所在地。業務所在地指跨境金融機構在當地以註冊附屬公司或分支機構的形式經營業務的所在地。

- 證券規例，如上市公司的披露資料法例及收購與上市規則等，如何在處置程序中運作（見第 304 至 309 段）；以及
- 應如何提供處置程序所需費用（見第 310 至 317 段）。

下一步

15. 政府明白本諮詢文件所討論的各項改革需要審慎考慮，並歡迎各界在截至 2014 年 4 月 6 日止三個月的諮詢期內提出意見。
16. 政府計劃在考慮各界就這次諮詢提出的意見後，進一步優化其建議，並將於 2014 年內進行上文所述的第二階段諮詢，以期在 2015 年向立法會提交條例草案。

第 1 章 – 引言

本章探討近期全球金融危機所帶來的啓示，如何促使國際社會對於為金融機構建立有效處置機制的重要性達成廣泛共識，內容涵蓋：

- 多個地區的公共主管當局在危機期間，處理瀕臨倒閉金融機構時所面對的困難選擇；
- 金融穩定理事會其後制定的《主要元素》；
- 主管當局認為香港需要實施《主要元素》概述的國際新準則的原因。

危機帶來的啓示

17. 近期的全球金融危機清楚揭示，即使設有監管和規管制度提高金融機構抵禦衝擊的能力，但無論是外來或內部的衝擊仍會削弱金融機構持續經營的能力。在多個地區，一些銀行、證券公司以至保險公司都面對嚴重的流動資金短缺和虧損問題，引致資本基礎大幅收縮。雖然部份金融機構能夠採取必要措施恢復持續經營的能力，但有部份機構卻（在無公帑支持下）迅速陷入無法繼續經營的困局。
18. 導致近期這些倒閉個案出現的一個可能因素，是金融機構的擁有人和債權人都預期政府當局會在他們的機構陷入困境時，在別無選擇下出手挽救，尤其若金融機構規模龐大，與其他機構的關係密切，一旦倒閉便可能對金融體系造成嚴重衝擊，影響整體經濟的有效運作（即有關金融機構為「具系統重要性的金融機構」或「大到不能倒」的金融機構）。
19. 事實上，除少數例外情況外，主管當局確實會出手挽救相關金融機構，涉及的巨額公帑更屬史無前例⁸。此舉或能保障短期的金融穩定，但卻令公共財政面對重大壓力（尤其是對金融體系規模龐大的國家而言）。政府出手挽救亦令瀕臨

⁸ 例如，根據英國國會銀行業標準委員會，英國政府用於拯救銀行業的現金支出最高達到 1,330 億英鎊，詳情見 <http://www.parliament.uk/documents/banking-commission/Banking-final-report-volume-i.pdf>。

倒閉金融機構的擁有人和債權人無需承擔若機構清盤而所需蒙受的損失；這令外界對某些金融機構能變相獲得政府當局擔保的印象更加根深柢固。由此而產生的「道德風險」有可能進一步削弱市場自律，令日後出現危機的可能性增加。

20. 政府當局不惜利用公帑挽救某些金融機構，是因為主管當局在作出評估後，認為任由這些金融機構倒閉，整體社會所要付出的代價將會比動用公帑更為沉重。這是因為個人和公司日常生活及業務活動中都依賴金融機構提供的金融服務（資料匣 A 列舉金融機構提供的金融服務的一些例子）。當一些金融機構倒閉並進入清盤程序時，有關機構將不再提供金融服務（從而展開將資產變現和分配予人的程序），而個人和公司可能會因為突然無法使用該等金融服務而面對很大困難⁹。當有成千上萬甚或數以百萬的人士受到影響時，消費、投資和實體經濟也可能會受到嚴重影響；而這些金融機構可能會被視為「關鍵金融服務」供應者¹⁰。

資料匣 A：金融服務舉例¹¹

服務	允許...	提供有關服務的界別
接受存款及相關支付服務	個人和公司付款和收款（如為個人，則包括領取薪金和支付生活費；如為公司，則包括支付工資和支付／收取貸款和服務費）。	例如銀行業
儲蓄及借貸	個人和公司儲蓄（和將儲蓄投資）及向金融機構借貸，以及公司在資本市場籌集資金，以支付消費、投資、貿易等開支。	例如銀行、證券及期貨、和保險業
風險管理	個人、公司和金融機構管理各種風險（包括購買保險）。	例如銀行、證券及期貨、和

⁹ 即使公司清盤程序定有重組方案亦會出現這種情況，原因是一旦進入清盤程序後，暫緩令一般都會即時生效，繼而就重組計劃達成共識；而有關的暫緩令很可能會導致金融服務的供應中斷。

¹⁰ 金融穩定理事會所用的字眼是「關鍵功能」而非「關鍵金融服務」。金融穩定理事會在最近發出的指引中解釋如何評估一家金融機構是否關鍵金融服務的供應者。請參考（2013年7月）“Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services”（「具系統重要性金融機構的恢復和處置程序規劃：分辨關鍵功能和關鍵共享服務的指引」），詳情見

http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130716a.pdf。

¹¹ 此表並非詳盡無遺，並且是參考金融穩定理事會發出的指引制定。有關指引列出由銀行所提供的關鍵金融服務。見附註10。

		保險業
付款、結算和交收	個人、公司和金融機構以有助降低相關風險的方式，結算和交收證券交易，以及付款及收款（包括有關金融資產的款項）。	例如銀行、證券及期貨、和金融市場基建業

21. 除了突然中止關鍵金融服務可能帶來的影響以外，金融機構倒閉對金融體系的其他部份產生的連鎖影響，也有可能引致整個金融體系出現不穩局面。舉例來說，一家金融機構倒閉可能會引發「骨牌效應」，令其他金融機構相繼倒閉；原因是一家金融機構倒閉，可能會通過各種直接或間接的連鎖影響途徑，對其他金融機構的流動資金和資本狀況構成壓力。
22. 國際社會已達成廣泛共識，確定需要建立一套框架，在不會對金融穩定或公帑構成威脅的情況下，讓金融機構安全倒閉。為達到這個目標，國際社會認為必須建立「有效處置機制」，在政府當局出手挽救或無秩序地進行清盤程序以外提供其他選擇，賦予公共主管當局必要的權力，迅速有序地處置，以穩定瀕臨倒閉金融機構的業務中的主要部份，確保該等部份能繼續運作。如以下資料匣 B 所顯示，相對於啟動清盤程序，如能做到有序的處置，或可為受影響各方帶來更佳結果。

資料匣 B：處置程序與清盤程序的比較

	處置程序	清盤程序
結果	金融機構倒閉，但其業務的主要部份被穩定下來，以確保能繼續提供關鍵金融服務，包括支付、結算和交收功能，並維護金融穩定。	金融機構倒閉，委任清盤人結束業務，經營中的業務終止，金融機構的資產被集中出售，以應付債權人的申索。在某些情況下，可能會考慮進行重組，但重組方式，例如債權人暫緩還款協議和廣泛的延期償付權並不適用於金融機構（原因包括存戶、投資者以及保單持有人眾多）。
方法	處置程序迅速進行（只需幾天），因此金融機構的活動（幾乎）沒有中斷，因此債權人很快就能夠比較明確知道他們會面對	清盤或任何重組程序可能需時數月、甚至數年才能完成。金融機構的活動將會終止或暫停，而客戶和債權人將須等待一段時間，

	的結果。	才知道他們會面對的結果。
客戶	可期望(近乎)不間斷地使用 關鍵金融服務 （例如若零售存款賬戶（和信貸結餘）在週末時轉移到穩健的金融機構，存款人便可以在星期一如常使用賬戶）。在某些情況下亦可繼續使用其他金融服務。	所有金融服務將終止或暫停，而持有的客戶（例如結餘超過保障計劃的保障上限的存戶）無法立即知道會獲償還全部或部份金額。
僱員	部份或全部僱員繼續獲僱用（合約被終止的僱員所享有的權利和保障與通過清盤程序可享有的相同，不會遜於清盤程序）。	大部份僱員的僱傭合約將被終止（僱員對倒閉金融機構的申索權會獲得一定程度的法定保障）。
擁有人 and 債權人	擁有人和部份無抵押債權人須承擔損失；但由於處置程序可能更有效保全價值，因此其實際承擔的損失將可能低於清盤程序中所要承擔的損失。	擁有人和部份無抵押債權人須承擔機構終止營業帶來的損失。

有效處置機制的國際新準則

23. 決定處置機制的必要特點，是金融穩定理事會在處理「大到不能倒」問題的工作上一個重要部份，所制定的《主要元素》在 2011 年 11 月的康城首腦峰會中得到二十國集團領導人所認可。香港金融管理局（金管局）是金融穩定理事會的成員，而香港作為金融穩定理事會成員地區，有責任遵從《主要元素》所載的新準則。
24. 第 2 章會進一步探討《主要元素》的詳細規定。總括而言，《主要元素》訂明若金融機構倒閉會產生重大影響，並會引起系統性風險，則指定公共主管當局須負責有秩序地處置這些金融機構。此外，公共主管當局應有一系列的處置方案，並具備實施該等方案所須的權力，能夠通過確保繼續提供關鍵金融服務，控制由該等倒閉事件引發的風險。《主要元素》更具體訂明處置機制執行機構應獲賦予權力，強制轉讓整家金融機構或其部份或全部業務予能夠繼續經營該等業務的第三方收購者或臨時過渡機構，以及通過自救方案，使金融機構回復至可持續經營。要有秩序地進行處置，就必須能迅速果斷地採取行動，因此處置機制應授權處置機制執行機構行事前無需徵求受影響方的同意。

25. 《主要元素》亦概述處置機制的一系列其他必要特點，包括機制的涵蓋範圍；有關展開及進行處置程序的安排；確保可能因處置程序而受到不利影響的各方得到足夠保障的安排，以及提供支持處置程序的任何必要資金的方案。其中某些特點的用意，是鼓勵及支持總公司所在地和各業務所在地處置機制執行機構在處置跨境經營的金融機構時能有效協調和合作。
26. 金融穩定理事會明白為落實《主要元素》，大多數成員地區都要進行立法改革。金融穩定理事會亦表示應優先處理該等必要修訂，確保在 2015 年年底實施限期前完成改革工作；而理事會會監察和匯報各地區的最新進展¹²。事實上，金融穩定理事會在 2013 年 4 月發表的《處置機制專題檢討：同業評審報告》，便載有對各成員地區的現行法定框架符合新協定準則的情況的評估結果¹³。（金融穩定理事會報告中有關香港的部份將在第 3 章作進一步探討。）各成員地區將在金融穩定理事會的監察實施情況的框架，以及國際貨幣基金組織（基金組織）和世界銀行聯合進行的金融體系評估計劃及《符合準則及守則報告》下，根據《主要元素》接受評估。

香港為何需要有效的處置機制？

27. 政府當局認為，設立符合《主要元素》所定準則的有效處置機制，將進一步提升香港金融體系日後抵禦衝擊或壓力事件的能力。
28. 香港的有關監管當局將繼續通過規管及監管途徑，要求在本港營運的金融機構符合相關準則，以確保其有能力抵禦未來的衝擊和壓力事件。然而，在任何競爭性市場經濟中，儘管有這些審慎的規管及監察措施，金融機構仍有可能因為內部風險管理不足或外來壓力等因素而倒閉。即使不會經常運用處置機制，但有效的處置機制是處理任何引致系統性風險的倒閉事件的必要措施。雖然在近期的金融危機中，香港所受的不利影響沒有其他地區嚴峻，但香港過去亦曾出

¹² 見附註 5。

¹³ 見金融穩定理事會（2013 年 4 月）《處置機制專題檢討：同業評審報告》，詳情見 https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130411a.pdf。

現主管當局認為金融機構倒閉會對本地金融體系構成系統性風險，而需要動用公帑作出挽救的情況（見下文資料匣 C）。

29. 如第 3 章中所述，香港的監管當局目前擁有規管及監察干預權力，處置陷入困境的金融機構，但有關權力並未包括金融穩定理事會認為處置瀕臨倒閉金融機構所必要的全部權力。金融穩定理事會最近在編製上文第 26 段提及的《處置機制專題檢討報告》的過程中，對香港的安排進行高層次評估時指出有關情況。然而，並非只有香港是這樣；在近期的危機發生前，甚少金融穩定理事會成員地區已設有幾乎符合《主要元素》的處置機制。

資料匣 C：過去引致系統性風險的倒閉事件

香港在 1983 至 1986 年間經歷了一場銀行業危機。當時在發生多宗不利的經濟和金融業事件後，有 7 間本地銀行先後陷入困境，其中包括當時的第三大本地銀行——海外信託銀行。鑑於當時的情況，政府當局認為這些金融機構的倒閉會構成系統性威脅，因此出手挽救這些銀行。政府當局在有關的接收條例獲通過後¹⁴接管了 3 間銀行，又通過提供財政援助（例如資產擔保、流動資金支持等），推動私營機構收購其他 4 間銀行¹⁵。

在 1987 年的全球股災後，香港的股市和期貨市場都暫時停市。當時大批期貨經紀無法履約，須動用私營和公共資源挽救期貨市場和期貨市場結算所¹⁶。

30. 目前國際社會對需要設立有效處置機制和機制的主要特點已達成進一步共識，因此政府當局認為必須開始就香港須具備的必要權力展開立法工作。以這種方式提高本地金融體系抵禦衝擊的能力，應有助確保一旦具系統重要性或關鍵金融機構不能持續經營，在任由其無秩序倒閉或以巨額公帑進行挽救以外，有其他可接受的替代方案可供選擇。更廣泛而言，此舉將有助促使這些金融機構的

¹⁴ 見《海外信託銀行(接收)條例》（第 379 章）及《恒隆銀行(接收)條例》（第 345 章）。

¹⁵ 見李令翔（1999 年 8 月），“Banking problems: Hong Kong’s experience in the 1980s”（「銀行業問題：香港在 1980 年代之經歷」），國際結算銀行，詳情見 <http://www.bis.org/publ/plcy06.pdf>。

¹⁶ 見戴維森及其他作者（1988 年 5 月），《香港證券業的運作與規管：證券業檢討委員會報告書》，詳情見 <http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/report/davison.htm>。

擁有人和債權人更積極地確保影響其金融機構的持續經營能力的風險得到有效管理，從而進一步降低在未來發生任何倒閉事件的可能性。

31. 香港是一個規模相對細小的開放型經濟體系，同時亦是國際金融中心，很多全球性及地區性金融機構都在香港設有業務，因此香港特別需要在這方面採取行動。由於源自其他地區的衝擊有可能迅速傳遞至香港的金融體系，加上相對香港經濟體系的規模，本地金融體系及個別金融機構的規模龐大，若缺乏有效的處置機制，香港可能面對重大風險。為進一步控制有關風險（包括依賴公帑挽救金融機構所引致的道德風險），有效的處置機制可與其他為加強本地金融體系抵禦衝擊的能力而採納的機制互相配合¹⁷。
32. 此外，大型跨境金融機構的倒閉可能帶來的風險，將會由多個地區共同面對和承擔。《主要元素》反映了新的國際共識：若跨境金融機構（尤其具全球系統重要性金融機構¹⁸）的總公司所在地和主要業務所在地當局都能建立符合共同準則的處置機制，並預先協定如何以協調和合作的方式就個別具全球系統重要性金融機構運用這些機制，就能更有效管理這些風險。金融穩定理事會預期具全球系統重要性金融機構的所有主要業務所在地（包括香港¹⁹）都會建立處置機制，以配合現正就每家被界定為具全球系統重要性金融機構的金融機構進行的處置規劃工作。
33. 假如未能在這方面取得進展，某些總公司所在地（以至其他業務所在地）很有可能因為憂慮處置具全球系統重要性金融機構的協調和合作行動未能成功，而採取措施以保障其本身的納稅人。這些措施可能是對金融機構的持續監管要

¹⁷ 《巴塞爾協定三》是這類機制的其中一個例子。《巴塞爾協定三》是巴塞爾銀行監督委員會制定的一套全面的改革措施，目的是加強對銀行業的規管、監督和風險管理，詳情見 <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>。

¹⁸ 金融穩定理事會正與不同界別的標準制定組織（特別是巴塞爾銀行監督委員會、國際保險監督聯會和國際證監會組織）協調工作，以定出具全球系統重要性金融機構。具全球系統重要性銀行的名單已予制定（並每年更新）。2013 年名單，見金融穩定理事會（2013 年 11 月）「2013 年具全球系統重要性銀行集團最新名單」，詳情見 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_131111.pdf。具全球系統重要性保險公司的名單亦在最近定出，見金融穩定理事會（2013 年 7 月）「具全球系統重要性保險公司及適用於該等保險公司的政策措施」，詳情見 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130718.pdf。具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構的確認工作正在進行中。

¹⁹ 香港可被視為主要業務所在地，原因是香港雖然並非任何具全球系統重要性金融機構的總公司所在地，但在 29 間具全球系統重要性銀行中，有 28 間在香港設有業務；而在 9 間具全球系統重要性保險公司中，亦有 8 間在香港設有業務。

求，規定須在金融機構營運的每個地區維持額外的流動資金及資本（或資產）。這些規定會令跨境業務的經營成本上升，具全球系統重要性金融機構有可能因此而縮減跨境業務的規模，為不同區域（包括亞洲）及地區（包括香港）的經濟增長和發展帶來影響。如第 8 章所述，若跨境金融機構陷入困境，而可達致互相協調和合作的解決方案的機會被視為甚低，則隨着當地處置機制執行機構採取措施將其於當地的資產與其母公司資產分隔，有可能引致集團陷入擠提般的境況，損害公司價值，亦不利其穩定。

本章概略探討金融穩定理事會的《主要元素》，內容涵蓋：

- 《主要元素》訂明處置機制具有的必要特點；
- 金融穩定理事會其他成員地區在實施《主要元素》方面的進展。

《主要元素》簡介

34. 這套新制定準則扼要說明了所有處置機制應具備的必要特點，並將其歸納為十二項主要元素，讓公共主管當局能夠以維護金融穩定和避免耗用公帑的方式，處置瀕臨倒閉的金融機構。下文概述這些特點，並集中講述該等需要立法改革以配合執行的個別特點。
35. 金融穩定理事會亦正就一些主要範疇制定指引，包括：(i) 如何將《主要元素》落實應用到非銀行金融機構（特別是金融市場基建、持有客戶資產²⁰的金融機構及保險公司）上²¹；(ii) 如何符合資料共享的準則²²；以及 (iii) 日後應如何評估金融穩定理事會成員地區遵守此等新準則的情況²³。

涵蓋範圍

36. 根據主要元素 1，一個有效的處置機制，應涵括所有一旦倒閉時可能導致關鍵金融服務的提供中斷或引起系統性風險的金融機構（包括任何銀行、證券公司、保險公司或金融市場基建）。處置機制的涵蓋範圍應包括「境外公司的分

²⁰ 「客戶資產」指交託予金融機構或金融機構代客戶接收的投資者的資產。詳見第 286 段。

²¹ 金融穩定理事會於 2013 年 8 月發出一份關於將新準則落實應用到非銀行金融機構上的情況的《主要元素》附件草稿，以諮詢公眾。見金融穩定理事會（2013 年 8 月），“Application of the Key Attributes of Effective Resolution Regimes to Non-Bank Financial Institutions, Consultative document”（「關於對非銀行金融機構適用之有效處置機制的主要元素的諮詢文件」），詳情見 https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130812a.pdf。

²² 金融穩定理事會於 2013 年 8 月發出一份關於為進行處置而共享資訊的《主要元素》附件草稿，以諮詢公眾意見。見金融穩定理事會（2013 年 8 月），“Information sharing for resolution purposes, Consultative document”（「關於為處置目的共享資訊的諮詢文件」），詳情見 https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130812b.pdf。

²³ 有關評估將會在金融穩定理事會的同業評審下，以及在國際貨幣基金會與世界銀行有關金融體系評估計劃和《符合準則及守則報告》的共同評估下進行。見附註 1。

支機構」及本地註冊金融機構。《主要元素》亦認為，為支持一個（或多個）金融機構的處置，機制亦應適用於同一集團的其他機構（特別是控股公司和聯營的營運機構）。

37. 第 4 章概述為香港的處置機制訂定涵蓋範圍的建議。

管治安排

38. 根據主要元素 2，應有一個或多個公共主管當局負責行使處置權力；這些主管當局並應獲指定為「處置機制執行機構」。為有效施行處置機制執行機構的職責，主管當局必須配備足夠資源，並在履行職責時保持獨立。《主要元素》載明，若在同一地區有多於一個處置機制執行機構時，「應清楚界定及協調各自的職責、角色及責任」。另亦應指定一個主導處置機制執行機構，負責協調處置在當地金融體系跨界別經營的金融服務集團屬下機構。
39. 根據主要元素 3，若有金融機構「不能持續經營或很可能將不能持續經營，且在合理預期下並不具備持續經營的條件時」，便應能夠為其啟動處置程序。對於應否處置金融機構及如何進行處置的決定，應根據妥善制定的目標和功能作出。《主要元素》載明，決定時需考慮以下各點：如何控制對當地金融穩定造成的風險；如何確保受惠於某些保障計劃的特定當事人獲得適度保障；如何限制整體處置支出並避免耗用公帑；以及在適當情況下，與相關境外處置機制執行機構協調後，考慮處置行動對其他地區金融穩定可能造成的影響。

40. 第 5 章探討香港的處置機制應採納的管治安排建議。

處置權力

41. 主要元素 3 扼要說明每一處置機制所應能夠選用的一系列處置方案。這些方案以支持穩定整個金融機構（或其全部或部份業務）及進行重組為目標設計，在保證關鍵金融服務不受中斷的同時，更可控制金融機構倒閉對金融穩定所帶來的廣泛影響。《主要元素》指出，當金融穩定所面對的風險相對有限時，按照公司清盤程序將瀕臨倒閉的金融機構結束和清盤仍是合適的做法。
42. 下文簡述《主要元素》載明各處置制度均應具有的處置方案和權力。

(i) 強制將業務轉讓予另一金融機構

43. 《主要元素》載明，處置機制執行機構應該能夠將瀕臨倒閉的金融機構（或其部份或全部業務）轉讓予另一金融機構。這個概念的構思，是收購者將可繼續提供關鍵金融服務，以使顧客可在幾乎不受影響的情況下繼續使用處理各項日常事務時所需要的服務。舉例來說，這可以是指利用一個周末的時間，將存款賬戶和當中的結存款項轉讓予一家穩健的金融機構，讓存戶可如常繼續使用賬戶服務。作為收購方的金融機構之後便需承擔責任，全面履行轉讓所涉及的客戶、交易對手和債權人的申索。若能確實執行，這種處置模式是具吸引力的方案，因為可確保繼續經營所轉讓的業務的責任仍然由私營部門承擔。
44. 考慮到這些潛在利益，《主要元素》訂明處置機制執行機構應能在無需徵得與瀕臨倒閉金融機構關聯的受影響各方（包括其股東）同意的情況下介入，以出售和轉讓整家金融機構或其業務相關部份相關業務。從瀕臨倒閉金融機構的角度而言，這項轉讓將會是「強制性」的。很明顯，作為收購一方的機構需要願意進行該交易。

(ii) 轉移至過渡機構

45. 《主要元素》指出，在某些情況下可能無法迅速找到自願收購者買入有關業務，因此訂明應可以運用「過渡機構」來穩定和重組瀕臨倒閉金融機構。處置機制執行機構應可為此目的先行成立一家可讓其行使充分控制權的機構，並且強制將瀕臨倒閉金融機構的部份或全部業務轉移至該機構。接着，該過渡機構會繼續經營所轉讓的業務活動，為倒閉的金融機構的部份或全部客戶提供持續服務，直至能夠找到更長遠的方案，並將有關業務轉交回私營部門為止，或若此舉並不可行，則逐步結束有關業務。《主要元素》亦指出，在進行自救方案時，亦可同時利用過渡機構（或以其支持實施有關措施）。

(iii) 自救方案

46. 《主要元素》指出，基於瀕臨倒閉金融機構的規模和複雜程度，由其他金融機構即時（或在使用過渡機構之後）接手經營以支持提供所有關鍵金融服務的業務，在某些情況下會變得不可行及不合宜。金融機構的規模和複雜程度亦會妨礙將其分割為多個部份進行重組。

47. 為避免發生必須動用公帑或將有關金融機構暫時公有化的情況，《主要元素》訂明處置機制應獲賦予必要權力，實施自救方案。此舉可讓股東及某些無抵押債權人的申索得以減記，以吸收虧損，並容許對某些無抵押債權人實施債權換股權交易，從而使瀕臨倒閉金融機構重組資本，以及支持繼續提供其關鍵金融服務。
48. 正如在第 6 章所指出，自救方案可以多種不同形式進行，最後促使瀕臨倒閉金融機構本身、其控股公司或繼承機構（例如設立來接管瀕臨倒閉金融機構或其控股公司的資產和負債的過渡機構）進行資本重組。

(iv) 暫時公有化

49. 建立一套能提供上述所有方案的機制，是邁向確保無法持續經營金融機構能按可更有效保障金融穩定和公帑的方式來處置的重要一步。然而，鑑於某些金融機構本身的架構和營運方式，仍有可能無法運用機制所提供的處置方案（至少在處置初期會如此）。因此，遇有結構複雜的大型金融機構變得無法持續經營時，當局仍有可能會面對任由該金融機構無秩序倒閉或透過動用公帑挽救機構業務來解決問題的選擇。
50. 《主要元素》指出，部份處置機制或能夠備有額外的穩定方案，可以在無法以其他方法進行處置程序時加以應用。這個額外穩定方案是將瀕臨倒閉金融機構暫時公有化。《主要元素》並未訂明必須提供這個方案，但卻載明若提供這個方案，有關方案亦只能作為「最後方法及為維持金融穩定此一首要目標」而予以運用。這表示只有在經評估確定透過其餘各種穩定方案對瀕臨倒閉金融機構進行處置並不可行，且其倒閉將會對金融穩定造成重大威脅時，才能採用這個額外穩定方案。

(v) 轉移至資產管理工具

51. 關於經評估確定瀕臨倒閉金融機構的部份剩餘資產無法立即加以清盤，而是需要被管理一段時間，將其逐步結束的情況，《主要元素》載明處置機制執行機構應能夠設立和運用資產管理工具，以便在金融機構的這些部份等候出售或清盤期間對其進行管理。

(vi) 一般權力

52. 《主要元素》載明，為運用這些處置方案，處置機制需授予一套「一般處置權力」。這些權力應能准許處置機制執行機構接管瀕臨倒閉金融機構，以管理和處置該金融機構，包括通過支持該金融機構的股份、資產、債務、法定權利和義務等的轉讓、減記該金融機構的股份和某些發行在外的債務、以及在隨後將某些債務轉換為股份，以支持通過自救方案進行資本重組。
53. 《主要元素》亦認為，在進行處置期間，處置機制執行機構應確保能夠將大量金融合約的終止要求暫緩一、兩天。再者，該機制亦必須確保在合約的實質義務繼續得到履行的情況下，與被處置的機構訂立合約的各方不應以處置程序本身作為終止合約的理由。

(vii) 確保具備充足的可處置性

54. 即使處置機制能提供各式各樣的處置方案，亦不表示在金融機構倒閉時，一定能順利應用該等處置方案。為減低處置的複雜程度和涉及的費用，部份金融機構可能需要預先採取措施，消除因架構或營運方式而無法有秩序地進行處置的重要障礙。這可能包括將支持提供關鍵金融服務的業務集中至集團內的某些法律實體，以便在處置過程中更容易將該等業務區分並加以保護。
55. 為確保金融機構能夠在陷入各種危機前及早採取任何必要措施，主要元素 10 訂明處置機制須賦予主管當局所需的額外權力，以便能要求受該機制涵蓋的個別金融機構採取必要措施，提升其可處置性。

(viii) 處置權力的行使

56. 在對某家金融機構持續經營的能力出現重大質疑時，處置機制執行機構應有機會考慮為保障金融穩定，應否對該金融機構進行處置程序，而非根據清盤程序讓其結束和清盤。《主要元素》訂明如符合所需條件，處置機制執行機構應可隨即啟動處置程序，而且受影響各方採取法律行動延遲或推翻處置的可能性應被控制在一定程度內。

(ix) 清盤程序

57. 《主要元素》僅明言，如透過清盤程序和保障計劃將整個瀕臨倒閉金融機構結束和清盤的做法安全，則這些安排除了支持及時地將資金歸還給受保存戶或將客戶資產歸還給投資者外，亦應允許將資金和客戶資產從清盤剔出，以轉讓予有能力讓投資者和存戶繼續使用資金和賬戶的第三方²⁴。
58. 第 6 章進一步探討符合主要元素 3 及 10 概述的處置方案的準則的建議。

保障安排

59. 《主要元素》載有用以保障受處置影響的各方（包括已倒閉金融機構的股東、債權人（當中包括顧客和僱員）以及其他交易對手）的一系列保障措施。當中的基本原則是，受影響各方透過處置所能獲得的結果，應不遜於該金融機構被清盤的情況。根據主要元素 5，可透過按照一個大致上遵從債權人等級的方式分配虧損，以及設立適當的賠償機制，來達致這項要求。這亦表示需遵從（假如瀕臨倒閉金融機構是進行清盤的話）能有效地限制該金融機構的交易對手所面對的風險的安排（包括關於抵押協議、抵銷權和合約淨額計算的安排）（主要元素 4）。
60. 公帑亦有需要獲得保障。主要元素 6 表明，如要動用公帑，亦應是暫時性的；並應有妥善安排支持處置機制，確保處置所需資金來自金融體系。預期所需淨成本應可從有關公司以及其股東與債權人收回；其後如有需要，亦可從整個金融體系（包括通過使用處置基金或徵費）收回。
61. 第 7 章概述在考慮到主要元素 4、5 及 6 後，如何在香港實施所需保障措施的建議。

跨境合作和資訊共享

62. 根據主要元素 7，有關機制應支持境外總公司所在地與各業務所在地處置機制執行機構之間互相協調和進行合作的方案，包括：通過為處置機制執行機構定出應「授權進行和大力鼓勵」這些方案的職權；以及通過讓各業務所在地處置

²⁴ 除此以外，《主要元素》並不尋求就現有的公司破產安排定出準則。

機制執行機構能夠認可總公司所在地處置機制執行機構採取的處置措施，並且在其所屬地區內加以實施。

63. 根據主要元素 7 及 12，為使處置機制執行機構和其他全國性當局之間得以進行本地和跨境的資訊共享，以支持金融機構的恢復和處置工作的規劃和實施，必須清除來自法律、監管規定和政策方面的各種障礙。
64. 第 8 章參考主要元素 7 及 12，概述本地處置機制應如何支持跨境合作和所需的資訊共享程度的有關建議。

處置規劃

65. 多項主要元素都是關於預期處置機制執行機構應至少就個別具全球系統重要性金融機構預先進行的處置規劃，以決定如何進行該等金融機構的處置程序。有關要求包括：
- 為每家具全球系統重要性金融機構設立和維持一個危機管理小組，作為總公司所在地和主要業務所在地當局進行有關恢復和處置的規劃工作的討論平台（主要元素 8）；
 - 為每家具全球系統重要性金融機構設置「適用於特定機構的跨境合作協議」（跨境合作協議），載明危機管理小組將如何運作，以支援處置工作的規劃和執行（主要元素 9）；
 - 定期為每家具全球系統重要性金融機構進行處置程序可行性評估，以確定在多大程度上能以可達到有關處置目標的方式對該機構進行處置（主要元素 10）；
 - 確保在市場和金融機構正常運作的期間內清除在以上處置程序可行性評估的過程中發現的任何主要障礙，包括要求金融機構調整其架構和營運方式（主要元素 10）；
 - 設立執行恢復和處置規劃的本地安排，當中應至少涵蓋一旦倒閉時可能對金融穩定構成風險的任何金融機構（主要元素 11）。

66. 在某些情況下，可通過制定適當的政策和程序，在現有監管架構內落實部份恢復和處置規劃準則。至於需要進行立法改革的情況，有關建議載於本諮詢文件的相關章節。

《主要元素》的實施

金融穩定理事會成員地區之間的情況

67. 在這次金融危機發生前，若干金融穩定理事會成員地區已設立了處置陷入困境的金融機構的機制，而這些機制亦反映新準則所描述的一些特點。然而，這些地區中有部份地區發現在面臨考驗時，它們的機制未能賦予它們所有必要的權力，以遏抑對金融穩定構成的風險，以致在部份情況下仍然需要動用公帑挽救陷入困境的機構。這次經驗促使有關方面進行改革，以處理所發現的問題，而其中一些改革措施更早於《主要元素》公佈之前便已展開。金融穩定理事會確定，在多個成員地區，包括澳洲、德國、法國、日本、荷蘭、西班牙、瑞士、英國、美國，在落實《主要元素》上已有實質進展²⁵。即使如此，金融穩定理事會在其《處置機制專題檢討報告》的總結中指出，尚有不少金融穩定理事會成員地區需要展開進一步改革，以確保其機制完全符合《主要元素》。
68. 《處置機制專題檢討報告》指出，與其他種類的金融機構相比，適用於銀行的機制大致上符合新準則的情況較為普遍。此外，金融穩定理事會留意到某些地區（但尚非全部）已將其機制的涵蓋範圍伸延至包括分支機構、金融控股公司和聯營的營運機構。金融穩定理事會指出，大多數地區均認為其能夠在金融機構喪失持續經營能力時及時展開處置程序（不必待至出現資不抵債的情況）。從處置目標上觀察，這些目標往往是為着維護金融穩定以及保障存戶、投資者和保單持有人而定出；然而，較少地區就控制費用或跨境影響方面定出目標。某些地區有多個處置機制執行機構，而各處置機制執行機構負責處置在當地金融體系的不同界別經營的屬同一集團的不同機構；金融穩定理事會建議這些地區需要採取進一步行動，來加強協調安排，包括指定主導處置機制執行機構。

²⁵見附註 5。

69. 《處置機制專題檢討報告》認為金融穩定理事會各成員地區普遍具備強制（直接或通過過渡機構）對第三方或資產管理工具進行轉讓的處置權力（至少對於銀行業而言確實如此）。然而，迄今只有少數地區具備為實施自救而被視為必要的權力。同時，只有部份而非全部地區已作出規定，確保處置程序不會觸發抵銷，或構成容許另一合約方行使提前終止權的事件。不少地區的機制並未授予權力要求金融機構對其結構或業務作出所需變更，從而提高其可處置程度。
70. 《處置機制專題檢討報告》還留意到，某些地區（但尚非全部）的機制訂明應制定重要保障措施，包括規定在處置過程中應大致上遵從破產清盤程序中的債權等級，並設立適當的賠償機制。多個地區定有安排提供處置程序所需資金，但根據金融穩定理事會的評估，部份地區仍過度依賴公帑。經評估的大部份機制都未符合關於鼓勵和支持跨境處置合作的有關準則。此外，還需要採取進一步措施，消除關於資訊共享方面的屏障。
71. 金融穩定理事會大多數成員地區均回應，指正積極考慮或經已展開為達到《主要元素》定出的新準則而設計的改革（在《處置機制專題檢討報告》發表至今已有部份地區確定有關改革）。

特定地區情況

72. 在考慮和制定香港的處置機制建議時，有關當局參考了某幾個地區的做法。選擇參考這些地區的做法，是因為它們近期推行改革或正進行改革，以設立或優化處置機制（部份地區兩種情況都有）。這些地區中有部份在近期的金融危機中飽受嚴重衝擊，另一些卻影響不大。以下就每一地區的做法作重點分析：
- 美國：美國早已在《聯邦存款保險法》下設立機制，支持對受保存款機構進行處置，並由美國聯邦存款保險公司擔任處置機制執行機構。這個存在已久的機制曾被廣泛使用，將倒閉銀行的業務強制轉讓予穩健的銀行（包括直接轉讓以及使用過渡銀行進行轉讓）。然而，近期的金融危機凸顯了有關機制在處置大型及複雜的金融集團方面所面對的限制。因此，在 2010 年中，《多德•弗蘭克華爾街改革和消費者保護法》（《多德•弗蘭克法》）設立了一個補充機制，其範圍擴展至一旦倒閉時可能對

美國金融體系的穩定造成嚴重不利影響的銀行控股公司和非銀行金融機構²⁶。

- 英國：在近期的金融危機發生前設有有限度的安排，在危機後根據《2009 年銀行法》迅速設立「特別處置機制」，由英倫銀行擔任處置機制執行機構。該特別處置機制賦予英倫銀行處置權力。最初英倫銀行只能在引發系統性風險的理據支持下對銀行行使該等權力，包括強制將業務（直接或通過過渡機構）轉讓予另一銀行，以及選擇暫時公有化方案。最近特別處置機制的涵蓋範圍擴大至涵蓋多種投資公司和中央交易對手方（以及在其集團內的其他機構，包括控股公司）。英國有關當局亦已展開改革，以實施《恢復及處置指令》（歐盟《恢復及處置指令》）²⁷，包括就自救權力作出規定。
- 歐盟：在危機發生前，歐盟個別成員國已設立機制的情況有很大分別。一些成員國（包括法國、德國、荷蘭、西班牙和英國）已在其後採取措施加強有關安排。根據在歐盟層面制定，以設立信用機構及投資公司的恢復和處置架構的一項正在定稿的指令（歐盟《恢復及處置指令》），所有歐盟成員國均須訂立本國處置機制的規定，而且機制的涵蓋範圍應擴展至廣義的銀行和投資公司²⁸。歐盟《恢復及處置指令》的一個重要特點，是包含用以支持自救方案的權力，以及加強歐盟成員國之間以及與非歐盟成員國的跨境合作的機制。歐盟已經表明會考慮將機制的涵蓋範圍擴展至其他非銀行金融機構，並會優先處理中央交易對手方²⁹。

²⁶ 在《多德•弗蘭克法》制定前，美國聯邦存款保險公司的權力的一個主要問題是，基於集團的架構和複雜性，一些大型銀行集團的有序處置需取決於能夠在其控股公司層面進行處置；然而，該等控股公司卻處於《聯邦存款保險法》下的機制的涵蓋範圍以外。另一個問題是聯邦存款保險公司並無權力處置非銀行金融服務集團。

²⁷ 這是在歐盟層面制定的指令，藉以設立有關信貸機構及投資公司的恢復及處置框架。

²⁸ 歐洲委員會、歐洲議會及歐盟委員會均已分別發出歐盟《恢復及處置指令》的草稿文本，並於2013年12月就其各自的草稿文本的統一調整達成政治協定。指令現正待歐盟委員會及歐洲議會全體會議於2014年初批准，然後各成員國需要於2014年底前將指示制定為國家法律。統一各文本及議定最終文本的程序（稱為三方會談）於2013年下半年進行。本諮詢文件對歐盟《恢復及處置指令》所載建議的提述，是指2013年6月28日文本（即歐盟委員會文本）所載建議，詳情見<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st11/st11148-re01.en13.pdf>。

²⁹ 歐洲委員會在接近 2012 年底時發出首份諮詢文件“Consultation on a possible recovery and resolution framework for financial institutions other than banks”（「關於銀行以外的金融機構的恢復和處置架構的

- 瑞士：在危機發生前，瑞士已設有機制處置瀕臨倒閉的銀行。在該機制下，瑞士金融市場監管局擔任處置機制執行機構角色。然而，這次危機凸顯出其具備的權力不足以應用於大型及複雜的金融機構。因此，瑞士當局展開改革，分別在 2011 和 2012 年修訂瑞士《銀行法》，改善就該等金融機構可以採用的方案。除了加強將瀕臨倒閉銀行的資產和債務轉讓至能夠繼續處理這些資產和債務的機構的權力外，這些改革還賦予處置機制執行機構執行自救方案的權力。
- 澳洲：在危機發生前，當局已具備一些針對銀行和保險公司的權力。經過 2008 及 2010 年的改革，這些權力獲得提升，使澳洲審慎監管局能夠將業務強制轉讓給有償債能力的金融機構、過渡機構或資產管理工具。澳洲當在 2012 年底就更多改革措施進行諮詢，包括加強對現有機制所涵蓋的金融機構的分支機構和控股公司的權力的建議，以及就設立適用於金融市場基建的處置機制的建議³⁰。
- 新加坡：在危機發生前，新加坡當局已具備某些權力。經過 2007 及 2011 年實施的改革，新加坡金融管理局有權以處置機制執行機構的身份將瀕臨倒閉的銀行和保險公司的資產和債務轉讓予第三方收購者或過渡機構。最近在 2012 年底進行諮詢後，適用於銀行的機制的涵蓋範圍已擴展至包括其他非銀行金融機構、金融市場基建以及受有關機制規管的金融機構的控股公司。

73. 在考慮於香港落實《主要元素》時（本諮詢文件第 4 至 8 章），這些「特定地區」的做法均被用作參照對比。

建議」），詳情見 http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2012/nonbanks/consultation-document_en.pdf（並在 2013 年初刊發回應概要，詳情見 http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2012/nonbanks/summary-of-replies.pdf）。

³⁰ 見澳洲財政部（2012 年 9 月），“Strengthening APRA’s Crisis Management Powers: Consultation Paper”（關於加強澳洲審慎監管局的危機管理權力的諮詢文件），詳情見 <http://www.treasury.gov.au/~media/Treasury/Consultations%20and%20Reviews/2012/APRA/Key%20Docs/PDF/Discussion%20Paper.ashx>。

第 3 章 – 香港的現行制度

本章探討香港監管機構的現有權力，以及在多大程度上可以根據這些權力進行處置程序，內容涵蓋：

- 金融管理專員、證監會及保險業監督已具備的最切合金融機構處置程序的權力；
- 可以在多大程度上依賴這些權力，以《主要元素》指明應設立的各種方案進行處置。

74. 在香港，金融機構是根據其從事的活動類型和法定地位而接受不同監管機構規管。每家監管機構都可按照一套現有監管干預權力，處理金融機構的經營狀況顯著惡化的情況。雖然每家監管機構可運用的實際權力有所不同，但一般來說，這些權力讓監管機構能進行監管干預，以採取補救措施，或在金融機構的持續經營能力受到威脅時採取保護措施。若金融機構的持續經營能力已受到根本性的損害時，監管機構有權撤銷其從事的受規管業務及活動的認可資格及牌照，以及尋求展開清盤程序。
75. 第 2 章中所述《主要元素》提出的處置機制應具備的處置方案，是爲了應付金融機構已不能持續經營，但必須維持其部份業務，以保障關鍵金融服務繼續提供及維護整體金融穩定的特定情況而設。本章的重點是探討香港各監管機構可以在多大程度上依賴其現有監管干預權力，以《主要元素》指明應設立的各種方案處置受其監管的金融機構。
76. 本章亦會扼要探討可以在多大程度上根據現行安排和權力，以《主要元素》所預期的方式通過清盤程序³¹將非系統性金融機構結業。

³¹ 政府在 2009 年進行諮詢的《企業拯救程序》不擬應用於金融機構（詳情見 http://www.fstb.gov.hk/fsb/ppr/consult/doc/review_crplp_e.pdf）。

77. 由於金融穩定理事會公佈的《處置機制專題檢討報告》涵蓋的範疇相若，因此在適用情況下，本章亦參考了其有關香港的檢討結果³²。

認可機構

(i) 現有權力的性質

78. 《銀行業條例》（第 155 章）賦予金融管理專員權力，可在確定認可機構持續經營的能力受到威脅時運用該等權力。這與金融管理專員促進銀行體系的整體穩定與有效運作的主要職能一致。
79. 《銀行業條例》第 52 條列出與穩定認可機構活動最直接相關的權力，當中容許金融管理專員在諮詢財政司司長後向認可機構發出具約束力的指示或委任一人為該機構的經理人³³。具約束力的指示可能會規定認可機構須就「其事務、業務及財產」，採取任何行動或作出任何事情。在符合金融管理專員在委任經理人時訂立的目標的規定下，經理人有權作出任何「為管理該機構的事務、業務及財產所必需的」事情。在不限制此權力的情況下，《銀行業條例》附表 9 載有經理人可作出的行動的指示清單，其中包括出售或處理認可機構的業務或財產的權力，以及訂立、轉讓、更改或撤銷合約的權力。

(ii) 現有權力是否足以實行處置程序

80. 雖然金融管理專員可在第 75 段所述的情況下運用在《銀行業條例》第 52 條下的現有干預權力，但該等權力亦存在一些頗為顯著的限制，會對以《主要元素》規定的大部份處置方案處置瀕臨倒閉認可機構構成實際障礙。金融穩定理事會亦在其《處置機制專題檢討報告》中作出類似的結論，內容概要見下文表 1。

³² 見附註 13。

³³ 根據《銀行業條例》第 52(1)條，若符合下列條件中的其中一項，金融管理專員即可運用這些權力。這些條件包括：當金融管理專員認為認可機構「相當可能會無力履行它的義務」；正以有損該機構的存款人或債權人利益的方式經營其業務；或沒有遵從《銀行業條例》的任何條文或任何發牌條件；以及財政司司長認為如此行事符合公眾利益。

81. 如要直接或通過暫時使用過渡機構把瀕臨倒閉認可機構或其業務強制轉讓予願意買入有關機構或業務的第三方，便會出現困難。在收購者願意購入整個認可機構的情況下，金融管理專員無法運用發出指示或委任經理人的權力來強制出售認可機構的股份或通過股東決議批准交易。金融管理專員可以向認可機構發出指示，但不能向認可機構的股東發出指示。同時，雖然經理人可出售認可機構的業務或財產，但無權出售認可機構（即認可機構的股份的擁有權）。引用《主要元素》的字眼，金融管理專員不能「凌駕被處置機構的股東的權利，包括須就特定交易獲得股東批准的規定，以允許合併、收購、出售重大業務」。金融穩定理事會認為這是有關權力未能與新準則看齊的例子之一（見表 1 第 1 行）。

表 1：處置銀行的特定權力 ³⁴	香港是否具備有關權力*	具備有關權力的地區的數目（總數 23 個）**
凌駕股東權利	否	20
轉讓／出售資產及負債	只限資產	20
建立、管理過渡機構	否	15
建立、營運資產管理公司	是	16
減記債務、轉換為股權（「自救」）	否	3
暫時營運一家機構	是	19
處置不受規管金融控股公司	否	8
處置不受規管營運機構	否	6
暫緩執行提前終止權	否	4

*《處置機制專題檢討報告》所載金融穩定理事會的評估結果。**於 2013 年 4 月被評估為具備必要權力的其他金融穩定理事會成員地區的數目（不包括香港）。

82. 此外，儘管目標是穩定認可機構的部份業務，只轉讓特定的資產和負債予自願收購者或過渡機構，金融管理專員的權力仍可能有不足之處。金融穩定理事會在評估中也確認，金融管理專員可通過向認可機構發出指示或經理人可採取行動以出售或轉讓其資產（見表 1 第 2 行）。然而，在某些情況下，要成功執行轉讓，仍可能需要得到合約方的同意（若有關合約條款規定需要事先就轉讓及出讓得到該等立約方的同意）。金融穩定理事會認為金融管理專

³⁴ 本表根據《處置機制專題檢討報告》「表 2：金融穩定理事會成員地區處置銀行的特定權力」編製。另見附註 13。

員在第 52 條下的現有權力以及經理人的權力並不凌駕於第三方合約權利。

83. 假如目標是轉讓負債的話，須徵得同意的規定很有可能會引起更大問題。在大部份情況下，首要處理的事項將會是確保繼續維持認可機構的存款業務，特別是讓受到存款保障計劃保障（存保計劃）的存戶可近乎不間斷地繼續提存資金及使用賬戶。然而，鑑於將履行付還存戶存款的責任明確地轉讓予另一家機構，須事先得到每位有關存戶的同意，金融管理專員的現有權力可能不足以確保轉讓能迅速進行，從而達致所需的無間斷程度³⁵。
84. 因此，金融管理專員的現有權力只是符合《主要元素》的部份要求，即處置機制執行機構應能轉讓「資產及負債...包括存款負債...予一個具償債能力的第三方，儘管有其他原本適用的取得同意或約務更替的規定」。金融穩定理事會認為由於金融管理專員的現有權力在負債方面面對較大的限制，因此應不足以通過過渡機構進行處置程序，但仍可根據現有權力把舊有資產轉讓予資產管理工具。
85. 此外，現有權力亦明顯不能支持自救方案。金融管理專員最多只能指示認可機構在一段時間內暫停向某些特定的無抵押債權人償還債務，但該等債權人仍會保留其對有關債務的權利³⁶。雖然金融管理專員所委任的經理人有權「更改或撤銷認可機構的任何合約、協議或其他義務」，但有關權力不大可能允許採取為進行自救而需採取的措施。因此，金融管理專員不能確保「減記...公司的股權或其他擁有權工具，以及無抵押和不受保債權人的申索，達到足以吸收虧損的程度...」，或把「無抵押和不受保債權人的全部或部份申索」轉換為「被處置機構的股權或其他擁有權工具」。金融穩定理事會亦作出了類似總結。

³⁵ 一般來說，除非合約另有明確規定，否則合約的「利益」可以在未經同意的情況下轉讓；然而，除非已「事先」獲得同意，否則不能轉讓合約的「責任」。

³⁶ 因此，若認可機構遵從有關指示（對某些特定無抵押債權人來說，這可能表示已符合申請及取得清盤呈請的條件），可能會引致其他後果出現，令處置變得更為複雜。

86. 如情況看來適合委任一名人士根據金融管理專員訂定的目標管理正進行處置程序的認可機構，金融管理專員則可運用現有委任經理人的權力。因此，金融穩定理事會的評估結果是金融管理專員有權「暫時營運一家機構」。

(iii) 公司清盤程序

87. 除《公司條例》（第 32 章）和《銀行業條例》作出的幾項修訂外，有關公司清盤的一般法律適用於在香港清盤的認可機構。這些修訂包括：禁止對無力償債的認可機構進行債權人自動清盤³⁷；允許財政司司長因應認可機構的種類，根據行政長官會同行政會議的指示提出呈請³⁸，或主動提出呈請³⁹，將認可機構清盤；規定如有財政司司長以外的任何人士向法院提出將認可機構清盤的呈請，必須向金融管理專員送達呈請書副本，同時金融管理專員有權就該項呈請陳詞⁴⁰；以及根據存保計劃下受保存款限額確定屬優先債權人的存戶⁴¹。
88. 此外，存保計劃為存戶提供一定程度的保障，確保一旦持牌銀行倒閉，受保存戶將得到保障，保障上限現時為每家計劃成員每名存戶 500,000 港元⁴²。然而，須注意的是，若整家認可機構進入清盤程序，現行制度並不容許把受保存款從清盤程序中轉讓予願意及有能力繼續提供相關服務的第三方，作為代替發放補償的方案。

保險公司

(i) 現有權力的性質

89. 為能達致保險業監督就促進保險業的整體穩定並保護保單持有人而訂立的目標，《保險公司條例》（第 41 章）賦予保險業監督權力以處理保險公司的持續經營能力可能出現問題的情況。

³⁷ 根據《銀行業條例》第 122 條，在香港需要法庭命令才能將無力償債的銀行清盤。

³⁸ 根據《銀行業條例》第 122(2)條，財政司司長可按照行政長官會同行政會議發出的指示提出呈請，將認可機構（或前認可機構）清盤。

³⁹ 根據《銀行業條例》第 122(5)條，財政司司長有權提出呈請，將有限制牌照銀行或接受存款公司（或前有限制牌照銀行或前接受存款公司）清盤。

⁴⁰ 《銀行業條例》第 122(7)條。

⁴¹ 《公司條例》第 265 條對優先債權人加以界定。

⁴² 《存款保障計劃條例》（《存保條例》）（第 581 章）第 27 條。

90. 在《保險公司條例》第 35 條下的權力最切合處置程序；該條文授權保險業監督指示任何保險公司就其事務、業務或財產採取行動，或委任一名經理，並授權該經理經營保險公司的業務，並作出一切為管理保險公司的事務、業務或財產所必需的事情⁴³。

(ii) 現有權力是否足以實行處置程序

91. 保險業監督所擁有的監管干預權力與金融管理專員所擁有的權力大致相同。因此，保險業監督如要運用權力進行處置程序，亦會面對相若的限制。
92. 與金融管理專員的情況一樣，保險業監督看來亦難以直接或通過使用過渡機構，把瀕臨倒閉的保險公司或瀕臨倒閉保險公司的部份或全部業務強制轉讓予願意買入有關公司或業務的第三方。保險業監督亦很可能無法憑藉其在《保險公司條例》第 35 條下的權力，穩妥地促成將瀕臨倒閉保險公司的股份出售予自願收購者的交易（即保險業監督的權力無法強制轉讓股份或凌駕交易須經股東決議批准的規定）。
93. 保險業監督可嘗試藉指示保險公司行事或委任經理，達致把部份資產和負債轉讓予第三方或過渡機構。然而，在現有權力下，要實現轉讓資產應該會比轉讓負債容易。若保險公司瀕臨倒閉，首要的事情可能是轉讓保單組合，因此《主要元素》表明應能在「無需每位保單持有人同意」的情況下也可轉讓保單組合。在現行法定制度下，轉讓一般及長期業務不單需要分別得到保險業監督和原訟法庭批准，更需得到每位被轉讓的保單持有人批准⁴⁴。這項須取得保單持有人同意的規定，可能會妨礙迅速轉讓，更甚者，可能引致轉讓無法進行。金融穩定理事會的《處置機制專題檢討報告》亦確認現行制度存在這個漏洞（見下文表 2）⁴⁵。

⁴³ 根據《保險公司條例》第 35 條，若符合多項條件中的一項，保險業監督即可運用該等權力。該等條件包括：保險業監督認為符合現有保單持有人（及潛在保單持有人）的利益，或保險公司沒有履行其在《保險公司條例》下的責任。

⁴⁴ 有關規定載於《保險公司條例》第 24 及 25D 條。

⁴⁵ 見金融穩定理事會的《處置機制專題檢討報告》附件 D 表 3，該表分析「處置保險公司的權力」。另見附註 13。

表 2：處置保險公司的特定權力 ⁴⁶	香港是否具備有關權力*	具備有關權力的地區的數目（總數 23 個）**
無需保單持有人同意即可轉讓保單組合	否	19
停止承保新業務及繼續履行對現有保單的責任直至自然終止	是	17

*《處置機制專題檢討報告》所載金融穩定理事會的評估結果。**於 2013 年 4 月被評估為具備必要權力的其他金融穩定理事會成員地區的數目（不包括香港）。

94. 根據《保險公司條例》第 27 條，保險業監督可要求保險公司停止承保新業務，而行使這項權力可促使保險公司開始自然終止現有業務。此舉有助確保保險公司繼續履行其現有業務的合約責任，但有關成效須視乎保險公司能否保留充足資源以償付所有未決申索。金融穩定理事會確認保險業監督具有可在這方面行使的權力。
95. 保險業監督的現有權力看來並不足以在認為適當的情況下促成自救方案；其原因如上文有關金融管理專員的權力的部份所述。
96. 然而，若從處置的角度看來屬適用的話，保險業監督有權力委任經理「暫時營運一家機構」。

(iii) 公司清盤程序

97. 除《公司條例》和《保險公司條例》所作出的幾項修訂外，有關公司清盤的一般法律適用於在香港清盤的保險公司。根據《保險公司條例》第 45 條，需要有法庭命令，才可將保險公司清盤。清盤呈請可由 10 名或以上保單持有人或保險業監督提出⁴⁷；但若由保險業監督以外的人士提出有關呈請，須向保險業監督送達呈請書副本，同時保險業監督有權就該項呈請陳詞⁴⁸。根據《保險公司條例》，所有經營長期保險業務的保險公司都需要就有關的長期業務維持獨立基金。每項基金的資產只可用於償付該基金內的長期業務負債，而不可應用於償付對其他債權人的負債⁴⁹。因此，若保險公司清盤，其長期業務申索人／保單持有人會受到保障。另一方面，根據《公司條例》，在經營一般業務的

⁴⁶ 本表根據金融穩定理事會的《處置機制專題檢討報告》「表 3：金融穩定委員會成員地區的恢復及處置計劃及可處置性評估」編製。另見附註 13。

⁴⁷ 《保險公司條例》第 43 及 44 條。

⁴⁸ 《保險公司條例》第 44 條。

⁴⁹ 《保險公司條例》第 22 及 45 條。

保險公司的清盤程序中分派資產時，就任何根據或按照保險合約提出的申索（要求退回保費的申索除外），一般業務申索人可享有優先債權人地位⁵⁰。政府最近提出設立保單持有人保障基金的建議方案，相關立法程序正在進行中⁵¹。

持牌法團

(i) 現有權力的性質

98. 《證券及期貨條例》賦予證監會監管干預權力，可在確定持牌法團的穩健情況受到威脅時運用該等權力。這與證監會的目標一致，包括有關減低在證券期貨業內的系統風險，以及協助維持金融體系整體穩定的目標。
99. 《證券及期貨條例》第 204 至 206 條列出與處置程序最直接相關的權力。該等權力容許證監會發出限制通知，對持牌法團的活動施加禁止或要求持牌法團以指明方式經營業務⁵²（包括「以（並只以）指明方式」處理「有關財產」⁵³）⁵⁴。

(ii) 現有權力是否足以實行處置程序

100. 然而，證監會若要運用這些權力，以《主要元素》規定的任何一個穩定方案來進行處置程序，似乎會面對頗為顯著的限制。事實上，證監會亦認為其無法就持牌法團應用《主要元素》所規定的任何處置方案；金融穩定理事會亦得出相同結論⁵⁵。
101. 證監會發出限制通知的權力，似乎不能用於確保將瀕臨倒閉持牌法團轉讓予自願第三方收購者。證監會只可就「有關財產」發出限制通知，而不能用作

⁵⁰ 《公司條例》第 265 條。

⁵¹ 見財經事務及庫務局及保險業監督（2012年1月）「建議設立保單持有人保障基金：諮詢總結」，詳情見http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/consult/doc/Chi_final.pdf。

⁵² 《證券及期貨條例》第 92(1)條。

⁵³ 「有關財產」指持牌法團代其客戶持有的任何財產及證監會合理地相信是持牌法團所擁有及控制的其他財產。

⁵⁴ 證監會可在出現多種情況後運用這些權力，包括證監會認為運用這些權力符合投資大眾的利益或公眾利益。

⁵⁵ 例如見金融穩定理事會的《處置機制專題檢討報告》附件D表 1C 有關「重組及／或結束證券或投資公司的界別特定權力」的概述。另見附註 13。

勒令股東出售其在持牌法團的股份；證監會亦不能確保股東通過決議批准有關交易。

102. 證監會亦很可能無法將指定資產和負債轉讓予第三方或過渡機構，因為為此目的而發出的限制通知會與需要受影響方（股東及其他人士）的同意的規定（包括有關約務更替的規定）有所抵觸。這很可能會導致無法向願意繼續提供相關金融服務的第三方迅速作出轉讓（例如轉讓客戶資產）。
103. 與上文所述有關認可機構的原因相若，發出限制通知的權力不能用作減記持牌法團的負債或把債務轉換為股權（即實現自救方案）。

(iii) 公司清盤程序

104. 證監會獲賦予若干權力，以準備及促成將持牌法團清盤，包括根據《證券及期貨條例》第 212 條向法院申請將認可機構以外的任何法團清盤的權力，以及根據《證券及期貨條例》第 213(2)(d)條向法院申請委任管理人的權力。除保護和管理持牌法團的資產外，管理人的主要目的是評估持牌法團以決定接下來應採取的步驟。如持牌法團無力償債，或評估結果認為將持牌法團清盤符合公眾利益，則證監會可根據《證券及期貨條例》第 212(1)條向法院提出呈請，要求發出清盤令（證監會更可在在此之前申請委任臨時清盤人）。若投資者因中介機構違責而蒙受損失，可動用投資者賠償基金作出賠償⁵⁶。
105. 須注意的是，現行制度並不容許把客戶資產從清盤程序中轉讓予願意及有能力繼續提供相關服務的第三方，作為代替歸還有關資產的方案。

⁵⁶ 若持牌法團的合資格客戶因持牌法團或其相聯者違責而就指明證券或期貨合約或有連繫資產蒙受損失，則可從該基金對有關投資者出賠償，賠償金額最多為每名投資者 150,000 港元。「合資格客戶」指獲持牌法團提供服務的人士；但有關定義將眾多人士（其中包括機構投資者）剔除。

金融市場基建

(i) 現有權力的性質

106. 金融管理專員負責監察《結算及交收系統條例》所指定結算及交收資金或證券的金融市場基建，而證監會則負責監管根據《證券及期貨條例》獲認可的結算所。《結算及交收系統條例》及《證券及期貨條例》分別賦予金融管理專員及證監會一系列權力，以用於其各自負責監察或監管的金融市場基建。
107. 《證券及期貨條例》授權證監會向認可結算所施加條件、修訂或撤銷條件，或增訂新條件⁵⁷。若結算所未能符合《證券及期貨條例》的規定或認可的條件，證監會可撤回對該結算所的認可或指令其停止提供或運作結算及交收設施⁵⁸。此外，證監會如信納就維護投資大眾的利益或公眾利益，或對保障投資者或妥善規管認可結算所而言是適當的話，可向結算所發出「限制通知」，要求該結算所採取（或停止採取）指明的行動⁵⁹。更具體而言，證監會可要求結算所：(i) 按照該通知所述修訂、補充或撤銷其規章；(ii) 就其業務的管理、進行或營運採取該通知指明的行動或事情；以及 (iii) 禁止該結算所就其業務的管理、進行或營運作出該通知指明的作為。證監會亦可基於上述理由，發出「暫停職能令」，暫停認可結算所的董事局、管治團體、委員會、董事或最高行政人員的職能⁶⁰。《證券及期貨條例》規定證監會在行使任何此等權力前，須先諮詢財政司司長。
108. 根據《結算及交收系統條例》第 13 條，金融管理專員可向指定系統的系統營運者或交收機構發出指示，指示該系統營運者或機構採取金融管理專員認為為使該指定系統符合《結算及交收系統條例》的規定而需要的行動，或指示該系統營運者或交收機構作出金融管理專員認為為使該指定系統符合該等規定而需

⁵⁷ 《證券及期貨條例》第 37 條。

⁵⁸ 《證券及期貨條例》第 43 條。

⁵⁹ 《證券及期貨條例》第 92 條。

⁶⁰ 《證券及期貨條例》第 93 條。

要的作為或事情⁶¹。這包括金融管理專員可在諮詢財政司司長及與指示有關的系統營運者或交收機構後，指示系統的運作規則須以其認為需要的方式作出修訂，以符合有關運作規則的規定。

(ii) 現有權力是否足以實行處置程序

109. 證監會就認可結算所具備的現有權力，以及金融管理專員就結算及交收系統具備的現有權力均並非為處置程序而設；有關權力亦不會讓證監會或金融管理專員能促成出售金融市場基建的股份，或轉讓其關鍵活動予另一家可持續經營的金融市場基建或過渡機構。

110. 根據支付系統委員會及國際證監會組織聯合發出的《金融市場基建的原則》⁶²，中央交易對手方須通過多種方式（包括提供恢復機制，例如違約基金及損失分配規則）自我保護，以免受成員違約的風險所影響。設立這些機制的目的，是要進一步減低受到嚴重衝擊的中央交易對手方變得不能持續經營的可能性。與此同時，由於某些風險依然存在，因此《主要元素》認為除通過恢復機制提供的資金外，還應能通過自救權力等其他機制取得所需資金⁶³。金融管理專員和證監會的現有權力不足以達到這個結果。

(iii) 公司清盤程序

111. 根據《證券及期貨條例》，證監會（但並非金融管理專員）有權在適當情況下準備及促成金融市場基建的清盤。如符合必要條件⁶⁴，證監會可向法院申請委任一名管理人或向法院提出呈請要求發出清盤令。然而，《主要元素》並不

⁶¹ 根據《結算及交收系統條例》第7條，具體而言，該等規定為：(a)系統的運作是以安全及有效率的方式進行，以期盡量減低對系統發揮功能的干擾的可能性；(b)備有適當的運作規則；(c)須設有足夠安排以監察及強制執行以符合系統的運作規則，包括關於可供有關的系統營運者運用的資源的安排；及(d)須具備為妥善執行系統的特定功能而屬適當的可供系統運用的財政資源。

⁶² 支付系統委員會及國際證監會組織在 2013 年 10 月 11 日完成有關「金融市場基建的恢復」的諮詢報告的諮詢。該報告針對金融市場基建（如中央交易對手方）的持續經營能力及財政實力所面對可能妨礙它們繼續向參與者及所服務的市場提供關鍵金融服務的威脅制定恢復計劃，向金融市場基建提供指引，詳情見 <http://www.bis.org/publ/cpss109.pdf>。最終報告仍在編製中。

⁶³ 金融穩定理事會就對非銀行類金融機構應用《主要元素》的指引進行了諮詢。另見附註 21。

⁶⁴ 根據《證券及期貨條例》第 213(1)條，證監會首先要確立金融市場基建已違反：(a)《證券及期貨條例》的條文（包括根據《證券及期貨條例》制定的附屬法例）；(b)根據或依據《證券及期貨條例》對其施加的任何條件；或(c)向其發出的通知（例如根據《證券及期貨條例》第 92 條發出的限制通知）；或證監會認為其可能違反(a)至(c)項。

預期會有很多情況是適合通過清盤程序將金融市場基建結束及清盤（因此並未就此方面訂立規定）。

跨界別問題

112. 在現有制度下，存在一項跨界別風險，就是若其他方採取先發制人的行動或競爭行為，則監管機構為了促成有秩序的處置而付出的努力便會受到影響。以認可機構為例，如第 87 段所述，金融管理專員有權在債權人提出呈請要求將認可機構強制清盤時，向處理有關呈請的法院陳詞。儘管如此，法院仍可決定應發出強制清盤令，清盤程序便會隨之展開。
113. 監管機構為處置金融機構而採取的行動亦可能會引起一些後果，以致其為穩定金融機構所付出的努力受到影響；例如委任經理人或管理人的行動會引致其他立約方行使提前終止權。
114. 此外，監管機構的現有干預權力的涵蓋範圍如預期般僅適用於金融機構（包括境外金融機構的分支機構），但現有權力似乎未能以《主要元素》所預期的方式，在母公司或中間控股公司層面或就聯營的營運公司採取行動以支持處置程序。
115. 正如上文所述，從處置程序的角度來分析，相對持牌法團及金融市場基建，有關認可機構和保險公司的現有監管干預權力較為廣泛。然而，在各界別中可運用的權力均存在頗為顯著的限制，這表示香港目前無法實行大部份現已被視為任何處置機制不可或缺的處置方案。現有權力所存在的這些漏洞意味着一旦有金融機構變得不能持續經營，而其倒閉會對金融穩定構成風險，任何一家監管機構要有秩序地處置有關金融機構，都會面對極大困難。
116. 因此，以下各章將概述在一套一致的跨界別框架下提供必要權力的建議，並以適當的管治、保障和資金安排提供支持。

第 4 章 – 建議處置機制之涵蓋範圍

本章列出有關香港處置機制的涵蓋範圍的建議，內容探討：

- 提供共同的處置程序框架（即在金融體系主要界別內的金融機構都適用的單一機制）；
- 哪些金融機構應納入機制的涵蓋範圍；
- 在符合特定條件的情況下，對金融機構的控股公司及聯營的營運機構運用處置權力。

香港採納單一處置機制

117. 正如第 2 章提及，主要元素 1.1 載明「一旦倒閉可能會對金融體系引起重大或關鍵影響的金融機構，都應受具備本文件所載的元素的處置機制規管」。因此，預期每個地區都會按其本身的情況施行有關銀行、證券公司、保險公司及金融市場基建的準則。然而，《主要元素》沒有訂明成員地區應設立單一處置機制，或是就不同界別設立不同的處置機制，因此我們需要考慮哪種方式最適合香港。

118. 假如適用於銀行的處置機制的必要特點，與適用於證券公司、保險公司或金融市場基建的有很大差異，那麼就不同界別設立不同機制可能是較好的做法。金融穩定理事會也提出處置機制顧及在處置屬於同一或不同界別的金融機構時所出現的差異的一些方法⁶⁵。然而，《主要元素》為所有界別訂立了一套通用的準則，因此就所要作出的規定（包括有關處置的首要目標以及機制應提供的一系列處置方案）而言，似乎是同多於異。

119. 這一點很具參考價值，因為通過單一機制設立一套共同框架，即使有關框架併入針對不同界別的規定，仍會有多項優點，因為在本地金融體系中跨界別經營的金融服務集團的屬下金融機構為數眾多，單一機制對處置這類金融機構

⁶⁵ 見附註 21。

能提供更有效的支持。舉例來說，若要有秩序地處置同一集團的一家或多家金融機構，從集團整體層面採取行動相比獨立處置每個有關單位，會最有可能取得成功，而在這種情況下，單一機制便比較適合。此外，單一機制亦有助確保使用一致的方法，這樣，在不同界別營運的金融機構的處置安排，其差異會限於那些被特別界定為必要或合宜的。

120. 根據以上所述，香港看來適合通過單一法例設立單一處置機制，從而制定一套金融機構的共同處置框架。然而，有關各方都清楚明白有關機制需要併入若干針對不同界別的規定。

121. 建議香港採納的「單一機制」方案，與多個主要地區最近所採納的方案一致。儘管過去就不同界別設立不同機制的做法比較常見（例如在美國已存在多年的為銀行而設的機制），但較近期的改革傾向採取跨界別的方案。例如在新加坡和英國，原本是為銀行而設的處置機制的涵蓋範圍已擴展至包括非銀行類的金融機構，其中包括金融市場基建；但兩地都保留了適用於保險公司的獨立規定。在美國，《多德·弗蘭克法》設立了涵蓋各類銀行及非銀行金融服務集團（包括金融市場基建）的單一機制。

問題 1

你是否同意通過單一機制設立共同處置框架（但會併入針對不同界別的規定），較針對在金融體系不同界別營運的金融機構設立不同機制優勝？如不同意，請說明設立不同機制的優點，以及如何確保在處置跨界別集團時，各個機制能一同有效運作。

設定所涵蓋的金融機構

122. 我們需要決定哪些在銀行、證券及期貨及保險業界營運的金融機構，以及哪些金融市場基建，應包括在香港的建議處置機制內，從而為其設定適當的涵蓋範圍。若一家金融機構是在機制的涵蓋範圍內，即表示一旦該金融機構瀕臨倒閉，且被評估為符合進行處置程序的必要條件（詳見第 5 章），主管當局便會運用機制所賦予的權力處置該金融機構。

123. 由於設立有效的處置機制的主要目的是提供一個方法，在一旦有金融機構不能持續經營時，可藉以控制對金融穩定所構成的風險，因此在制定本章提出的建議時已考慮到下列因素：

(i) 在本地金融體系的每個主要界別內的金融機構有否提供關鍵金融服務，或這些金融機構倒閉會否對香港的金融穩定帶來風險；若然，則應將這些金融機構納入本地處置機制的涵蓋範圍；

(ii) 是否有強烈理據支持，把在香港營運的金融機構納入本地機制的涵蓋範圍，以協助控制這些金融機構或其集團倒閉可能對其設有業務的其他地區的金融穩定構成的風險（如這些金融機構被納入涵蓋範圍，有關當局便可運用香港的機制，以支持境外總公司所在地當局進行的處置程序，詳見第 8 章）；

(iii) 如金融穩定理事會發出的指引和其他地區取得的進展所反映來衡量，目前國際社會對如何就每個界別的金融機構有效落實《主要元素》所取得的共識。

持牌銀行

124. 就第 123 段提出的第一項因素而言，明顯地一小撮在香港經營的持牌銀行都提供一系列的關鍵金融服務（第 1 章資料匣 A 列出的各類服務）。有為數眾多的個人及公司都要依賴這些持牌銀行提供的服務，進行付款及收款、儲蓄及借貸、風險管理和支付、結算及交收。萬一任何這些持牌銀行不能持續經營，令上述服務的供應被中斷，便可能對本地金融體系的穩定和有效運作構成嚴重威脅；在更廣泛層面而言，更可能對實體經濟造成重大影響。較多持牌銀行提供的金融服務類別比較有限，而且只會在某些情況下基於個人和公司對該等服務的依賴程度而被視為「關鍵」。

125. 與此同時，大家普遍認同即使提供少量（如有）關鍵金融服務的中小型銀行不能持續經營，仍有可能以其他方式產生系統性風險。如倒閉發生在公眾對銀行業信心高漲的良好氛圍下，則有可能通過清盤程序有秩序地將銀行清盤。然而，若在市場受壓的情況下，同樣的小型銀行倒閉卻可能會嚴重削弱公眾信心，出現連鎖性擠提，有機會削弱其他機構，特別是背景相若的機構。因此，

任何個別銀行倒閉會對金融穩定構成多大威脅，都要視乎當時的情況而定，難以預先作出確切的評估。

126. 就上文 123 段提出的第二項因素而言，須注意的是，有為數眾多的持牌銀行是經營跨境業務的金融服務集團的屬下機構。如集團的其中一家或多家重要機構不能持續經營，甚或整個跨境銀行集團不能持續經營，便可能對包括香港在內的多個地區的金融穩定構成威脅。事實上，在金融穩定理事會於 2013 年 11 月確定的 29 家具全球系統重要性銀行中，有 26 家以持牌銀行形式在香港營運⁶⁶。因此，若這些集團藉以經營國際業務的所有重要機構都被納入其總公司所在地及所有主要業務所在地（包括香港）的處置機制的涵蓋範圍，而這些處置機制均符合《主要元素》的準則，便能更有效控制任何這些集團一旦陷入困境所帶來的風險（詳見第 8 章）。
127. 就第 123 段所述的第三項因素而言，國際社會目前不僅對需要為銀行設立機制取得高度共識，而且對機制最理想的結構與運作方式亦有高度共識。正如第 2 章所概述，以及在第 6 章再詳細論述，這共識部份是源於早已訂有處理陷入困境銀行的機制（並曾有需要運用這些機制）的地區的經驗，雖然建議機制的某些具體環節（如自救權力）較為創新。
128. 鑑於需要確保涵蓋所有一旦倒閉會對香港金融體系的穩定和有效運作構成風險的持牌銀行，以及確保香港作為主要業務所在地當局能對跨境銀行集團的協調處置程序提供支持，因此建議本地處置機制的涵蓋範圍應延伸至*所有持牌銀行*。以香港本身的情況而言，此舉不但可確保該等在不能持續經營時極可能對金融穩定構成重大威脅的任何持牌銀行被涵蓋在處置機制的範圍內，同時亦可將那些規模較小，但一旦倒閉可能會在某些情況下構成風險的金融機構包括在內。
129. 雖然所建議的機制涵蓋範圍相對較廣，但我們不擬在有持牌銀行不能持續經營時即自動啟動機制。相反，我們的意向是會就機制的運用設定條件，確保在持牌銀行的持續經營能力引起關注時，主管當局需要評估在考慮到對金融穩定構成的風險後，是否適合進行處置程序。假如評估結果是風險

⁶⁶ 見附註18，及香港金融管理局的《認可機構及本地代表辦事處紀錄冊》：
<http://vpr.hkma.gov.hk/cgi-bin/vpr/index.pl>。

相對較低，則瀕臨倒閉持牌銀行可能會繼續通過清盤程序結束及清盤（而在存保計劃下的受保障存款的存戶將獲發放補償）。

130. 建議方法似乎與其他金融穩定理事會成員地區所採取的方法一致。大部份該等地區都已設立涵蓋所有銀行的處置機制；在我們所挑選進行分析的 6 個特定地區的處置機制亦涵蓋所有銀行（見第 2 章第 72 段）。某些（但並非全部）地區亦明確地將處置機制的運用（或若干權力的運用），與機構倒閉所構成的風險（包括對金融穩定構成的風險）的嚴峻程度的評估結果掛鉤；而有關評估通常會在金融機構接近不能持續經營時進行。歐盟《恢復及處置指令》和英美的現行制度似乎都是採用這種做法（在其他地區，即使對金融穩定構成的風險較低，亦可運用處置權力）。

問題 2

你是否同意應將所有持牌銀行納入機制的涵蓋範圍（考慮到只會在不能持續經營的持牌銀行對金融穩定構成威脅時才啟動機制）？如不同意，你認為還應考慮哪些設定機制涵蓋範圍的方法，以確保所有相關的持牌銀行均被包括在內？

有限制牌照銀行及接受存款公司

131. 基於相關（但稍為不同的）的理由，建議機制的涵蓋範圍應延伸至有限制牌照銀行和接受存款公司。基於有限制牌照銀行和接受存款公司的業務性質及規模，相對而言它們較少機會向為數眾多的個人或公司提供關鍵金融服務，或對其他金融機構引發連鎖影響，因此個別有限制牌照銀行和接受存款公司倒閉對金融穩定構成風險機會可能較低。然而，在市場面對極大壓力的情況下，即使是一家或一連串的有限制牌照銀行或接受存款公司倒閉，亦可能會令專門服務的提供中斷，以及引起連鎖影響。
132. 或許更重要的是，超過三分之一的有限制牌照銀行和接受存款公司是金融服務集團的屬下機構，而這些集團內亦同時有一家或多家持牌銀行。在某些情況下，要有秩序地處置持牌銀行，可能需要將處置的範圍延伸至集團內的所有認可機構。根據有關持牌銀行的建議，或可將處置的範圍延伸至持牌銀行全資擁有的有限制牌照銀行和接受存款公司（處置機制執行機構或可通過接管持牌銀行而同時對其附屬公司採取行動）。然而，若要直接處

置有限制牌照銀行及接受存款公司，則需要直接將有限制牌照銀行及接受存款公司納入香港機制的涵蓋範圍。

133. 要確保所有相關機構都被包含在內的最簡單直接方法，似乎是將所有有限制牌照銀行及接受存款公司與所有持牌銀行一同納入機制的涵蓋範圍。如上文所述，被納入涵蓋範圍並不代表一旦出現不能持續經營的情況，便會自動啟動處置機制。當局需要在金融機構不能持續經營時，先評估其對金融穩定所構成的風險後，才會進行處置程序。這個建議方法似乎優於預先識別和指定機制應包括哪些有限制牌照銀行及接受存款公司的方法，理由是後者涉及的過程可能會過於複雜，也容易出錯（因為難以預測未來的發展，情況亦會隨時間改變）。任何挑選的過程都可能會產生意料之外（及可能扭曲實況）的影響，因為可能會造成某部份有限制牌照銀行及接受存款公司被納入涵蓋範圍，而某部份這類公司則在涵蓋範圍以外。

問題 3

你是否同意應將所有有限制牌照銀行及接受存款公司納入機制的涵蓋範圍（考慮到只會在不能持續經營的有限制牌照銀行或接受存款公司對金融穩定構成威脅時才啟動機制）？如不同意，你認為還應考慮哪些方法，以確保所有相關有限制牌照銀行及接受存款公司均被包括在內？

金融市場基建

134. 有關的法律制度及金融管理專員和證監會各自的職權都訂有準則，以確認哪些金融市場基建須受其監察或規管。根據《結算及交收系統條例》，被視為「對香港在貨幣或金融方面的穩定性，或對香港發揮作為國際金融中心的功能是事關重要」的結算及交收資金或證券的金融市場基建會被指定受金融管理專員監察。根據《證券及期貨條例》，凡證監會信納認可某公司為結算所就維護投資大眾的利益或公眾利益而言是適當的；或對妥善規管證券或期貨合約市場是適當的，則可在諮詢財政司司長後，認可該公司為「結算所」⁶⁷。為

⁶⁷ 根據《證券及期貨條例》，「結算所」的定義包括證券交收系統及中央交易對手方。

達致《證券及期貨條例》所定的規管目標⁶⁸，證監會的其中一項職能⁶⁹是監管、監察和規管認可結算所進行的活動。

135. 萬一這些金融市場基建不能持續經營，造成嚴重的系統性破壞的可能性將會非常高。金融市場基建在支持香港市場的支付、結算及交收方面起著關鍵作用。當任何金融市場基建進入清盤程序後，倒閉的金融市場基建的成員很可能會發覺相關金融服務會暫停一段頗長的時間（而在有關期間內它們也許亦無法運用其資金或其他資產）。支付、結算或交收活動會受嚴重影響，某些金融市場更可能被逼暫時停市。由於許多金融機構都分別是不同金融市場基建的成員，同時亦依賴該等金融市場基建提供的服務，加上各個金融市場基建之間互相聯網，因此產生連鎖影響的機會亦相對較高。
136. 另一項重要考慮因素是，危機後的改革規定所有標準化場外衍生工具交易都要進行中央結算，以致對中央交易對手方的依賴程度日增。這些措施的目的是減少場外衍生工具所產生的整體風險，以及更有效地管理仍然留下的風險。然而，當中央交易對手方對金融體系的穩定所具有的影響變得越來越重要的同時，其本身所承受的風險亦可能不斷增加。
137. 鑑於金融市場基建倒閉可能構成的風險，國際社會現已達成廣泛共識，認為首要是確保所有在金融市場發揮關鍵作用的金融市場基建都要納入有效處置機制的涵蓋範圍。此舉與針對特定界別發出的落實新準則的指引⁷⁰一致；該指引闡明「它們的假定是由於金融市場基建在其提供服務的市場內一般發揮關鍵作用，因此所有金融市場基建至少在其所在地區內都會被視為具系統重要性或關鍵性」。指引亦說明，「由中央銀行擁有和運作的」金融市場基建沒有必要納入處置機制的涵蓋範圍，原因是公共主管當局已對該等金融市場基建擁有必要程度的控制權。此外，指引亦概述了在符合《主要元素》所設立的首要準則以外，處置機制為確保可以處置各類型金融市場基

⁶⁸ 《證券及期貨條例》第4條所載證監會的規管目標包括：(i) 維持和促進證券期貨業的公平性、效率、競爭力、透明度及秩序；以及 (ii) 減低在證券期貨業內的系統風險。

⁶⁹ 《證券及期貨條例》第5條。

⁷⁰ 見附註21。

建而可能需要的針對特定界別的規定（我們會參考有關指引，以確保就香港提出的建議機制足以適用於金融市場基建和認可機構）。

138. 鑑於根據《結算及交收系統條例》被指定的金融市場基建，以及認可結算所，都向市場參與者和市場提供關鍵服務，因此建議將所有這些金融市場基建納入建議處置機制的涵蓋範圍（惟由金融管理專員擁有及運作的金融市場基建除外）。萬一在機制涵蓋範圍內的任何金融市場基建不能持續經營，主管當局仍須考慮對金融穩定所構成的風險，以決定是否真的有理據支持運用處置機制（換句話說，即使是這個界別，亦不會自動啟動處置機制）。
139. 多個金融穩定理事會其他成員地區已經或正在將處置機制的涵蓋範圍擴大至部份或全部金融市場基建。在所挑選的特定地區中，新加坡和美國的機制已擴大至一系列廣泛的金融市場基建，而瑞士和英國的機制目前只包括特定類別的金融市場基建（例如英國特別處置機制目前僅擴展至中央交易對手方）。澳洲及歐盟最近就如何確保金融市場基建受到適當的處置安排所涵蓋進行諮詢，而英國亦已就擴大涵蓋範圍至中央交易對手方以外的金融市場基建作出諮詢。

問題 4

你是否同意應將建議處置機制的涵蓋範圍延伸至根據《結算及交收系統條例》指定受金融管理專員監察的金融市場基建（由金融管理專員擁有及運作者除外）及根據《證券及期貨條例》獲認可為結算所的金融市場基建？

持牌法團

140. 約有 1,900 間在香港證券及期貨市場從事一項或多項受規管活動的金融機構獲證監會根據《證券及期貨條例》發牌，成為持牌法團⁷¹。證監會是所有持牌法團（包括為認可機構的附屬公司的持牌法團）的有關監管當局。若已獲認可為認可機構的金融機構經營該等受規管活動，該等認可機構必須向證監會註冊，

⁷¹ 目前該等受規管活動為：證券交易（第 1 類）；期貨合約交易（第 2 類）；槓桿式外匯交易（第 3 類）；就證券提供意見（第 4 類）；就期貨合約提供意見（第 5 類）；就機構融資提供意見（第 6 類）；提供自動化交易服務（第 7 類）；提供證券保證金融資（第 8 類）；提供資產管理（第 9 類）；提供信貸評級服務（第 10 類）。有關規管場外衍生工具市場的改革計劃將會產生第 11 類（場外衍生工具產品交易或就場外衍生工具產品提供意見）和第 12 類（為場外衍生工具交易提供結算代理人服務）的受規管活動。

成為註冊機構（但金融管理專員仍然是此等註冊機構的前線監管機構）。根據就銀行業提出的建議，註冊機構的市場中介活動會因為有關活動是由認可機構進行，而被納入處置機制的涵蓋範圍。

141. 最近的金融危機證實一些市場中介機構（特別是大型和複雜的市場中介機構）一旦倒閉，可能會基於其提供的關鍵金融服務及通過對其他金融機構及金融市場基建造成的連鎖影響而引起系統性風險⁷²。因此，在金融穩定理事會的具全球系統重要性銀行名單中，多家主要作為市場中介機構的金融機構亦榜上有名，而根據《主要元素》該等金融機構須受有效的處置機制所涵蓋⁷³。金融穩定理事會／國際證監會組織現正進行識別具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構的工作，預計將會識別出更多主要作為市場中介機構的金融機構為具全球系統重要性的機構。
142. 然而，純粹就本地情況而言，以及在持牌法團目前的風險狀況的基礎上來衡量，個別持牌法團倒閉會對香港構成系統性風險的可能性似乎相比銀行業為低。目前並無持牌法團的市場份額大得足以被視為是提供關鍵金融服務的機構，亦沒有持牌法團與其他金融機構的連繫重要得足以引起連鎖影響。然而，有相當數目（雖然為少數）的持牌法團是本地或跨境金融服務集團的屬下機構。在某些情況下，是否能有秩序地處置該等集團，以控制對本地及其他地區造成的系統性風險，可能要視乎能否確保在香港營運的所有同集團機構均須接受單一處置程序。
143. 儘管我們明白要處置市場中介機構，可能會引起一些界別獨有的挑戰，但看來可以通過同樣的廣泛方案，再輔之以針對特定界別的規定來達到有秩序地進行處置的目的。正如第 2 章所述，金融穩定理事會正在制定針對特定界別的指引，涵蓋在處置程序中對客戶資產給予適當保障⁷⁴。

⁷² 例如，美國有多家具系統重要性的投資銀行陷入困境，其中雷曼兄弟被允許進行清盤，很多人都認為此舉對金融穩定造成負面影響。當局亦運用其他方法以處置或挽救多家其他投資銀行（例如動用公帑以促成收購貝爾斯登公司的交易）。

⁷³ 正如香港的情況一樣，部份於金融市場作為中介機構的金融機構是集團或機構的一份子，而該等集團或機構在其總公司所在地擁有認可資格可接受存款，因此亦與主要從事銀行業相關業務活動的機構一同被識別為具全球系統重要性銀行。

⁷⁴ 見附註 21。

144. 香港方面，由於持牌法團業務規模相對較小，即使在市場受壓期間，它們對金融穩定構成的威脅亦有限，所以大部分持牌法團似乎都無需要被納入建議處置機制內。因此，較適合的做法可能是僅將機制的涵蓋範圍延伸至提供某些關鍵金融服務或從事規模龐大的相關活動的持牌法團。受《證券及期貨條例》第 116 條規管的最相關的活動可能包括：(i) 證券或期貨合約交易；(ii) 資產管理；以及 (iii) 場外衍生工具交易⁷⁵或以場外衍生工具結算代理人身分行事⁷⁶。
145. 機制的涵蓋範圍可以設定為從事最少其中一項上述受規管活動，並達到規模下限的持牌法團會被包括在內，並會進一步考慮如何制定有關的規模下限，包括通過觀察金融穩定理事會／國際證監會組織在識別具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構方面的工作進展。但無論如何，只會在處置機制執行機構認為將不能持續經營的持牌法團清盤並不符合維護香港金融穩定的目的時，才會運用機制所提供的處置權力。
146. 根據第 144 及 145 段所述的方法，處置機制將不會涵蓋為金融服務集團屬下機構的某些持牌法團。就此而言，較好的做法可能是採取措施以確保在對於香港營運或跨境營運的這類集團進行任何處置程序時，這些持牌法團會被包括在內⁷⁷。我們現正考慮如何就此作出最有效規定，包括是否適宜預先識別在指定金融集團內的相關持牌法團。為了確保香港作為一個主要業務所在地當局，能夠支持具全球系統重要性金融機構的有秩序的處置，現建議本地機制應延伸至為具全球系統重要性金融機構的分支機構或附屬公司的持牌法團。
147. 所挑選的特定地區各自就這個界別設定處置機制的涵蓋範圍的方法略有不同。預計歐盟《恢復及處置指令》會規定所有從事某些受規管活動並超過指定規模下限⁷⁸的投資公司均被納入處置機制的涵蓋範圍，而英國早已作出有關規定

⁷⁵ 持有第 3 類牌照的持牌法團可在無需取得第 11 類牌照（將根據有關場外衍生工具市場的監管改革計劃增設）的情況下從事某些場外衍生工具的交易活動。因此，可能有需要將有進行場外衍生工具交易，但只持有從事槓桿式外匯交易牌照的持牌法團也包括在內。

⁷⁶ 除本段所識別的活動外，提供自動化交易服務也可視為相關活動。然而，從事這項活動的持牌法團必須同時獲發牌進行第 1 或 2 類受規管活動。由於建議將這兩類受規管活動均包括在內，因此持有第 7 類牌照的所有機構均已被包括在內。

⁷⁷ 對於這類跨境營運的集團，有關的情況及須符合的條件的詳細討論見第 8 章。

⁷⁸ 更具體來說，歐盟《恢復及處置指令》將延伸至包括超過歐盟「資本充足指令」設立的最低初始資本要求的投資公司。通過設立此規模下限，《恢復及處置指令》將不會涵蓋倒閉時極不可能影響金融穩定的較小型投資公司。

（英國在 2013 年就此擴大特別處置機制的涵蓋範圍）。《多德·弗蘭克法》所賦予的權力可用於一旦倒閉將會對金融穩定構成嚴重威脅的任何市場中介機構。新加坡和瑞士的機制的涵蓋範圍亦擴大至分別受新加坡金融管理局和瑞士金融市場監管局監管的所有證券公司。

問題 5

你是否同意應將機制的涵蓋範圍延伸至包括某些持牌法團？

問題 6

若同意，爲了涵蓋可能是關鍵或具系統性的持牌法團，是否應參考持牌法團所從事的受規管活動來設定涵蓋範圍？第 144 段中所列的受規管活動是否最相關的活動？是否應通過設立規模下限以進一步縮小涵蓋範圍？

問題 7

你是否同意涵蓋範圍應延伸至爲具全球系統重要性金融機構的分支機構或附屬公司的持牌法團？你認爲是否需要將涵蓋範圍延伸至爲並非具全球系統重要性金融機構的金融服務集團屬下機構的持牌法團，無論該等集團只在本地營運或是跨境營運？

保險公司

148. 保險公司提供讓個人和公司分擔風險的金融服務，從而支持經濟活動。這次危機提醒大家，個別保險公司的規模龐大，以致它們一旦倒閉可能會引起關鍵性或系統性影響⁷⁹。雖然人們普遍認爲，保險公司與銀行相比，它們的倒閉會引起系統性風險的可能性較低，但事實上它們的倒閉亦可能會引起關鍵性或系統性影響⁸⁰。鑑於可能出現的風險，國際保險監督聯會正制定一套框架，對國際

⁷⁹ 當美國國際集團（AIG）於 2008 年陷入困境時，美國聯儲局的評估結果是若任由 AIG 倒閉，將會對其 7600 萬名客戶以及整體金融穩定造成嚴重後果，因此聯儲局決定向 AIG 提供信貸，以免其倒閉。詳情見 <http://www.newyorkfed.org/aboutthefed/aig/index.html#1>。

⁸⁰ 雖然保險界別的期限轉換和槓桿比率較低，同時亦較少須於隨時按要求償還的債務，因此出現突然失去信心和產生連鎖影響的可能性較低，但保險公司與保險公司之間，以及保險公司與其他金融機構之間仍有某程度的互連關係。例如若保險公司是大集團的屬下機構，而有關集團的成員包括銀行，便會產生互連關係；此外，互連關係亦會通過保險公司提供再保險或財務擔保或作爲衍生工具交易的對手方而產生。

活躍保險集團進行集團整體監管，有關框架將會包含有關危機管理及處置的部份⁸¹。金融穩定理事會已指定 9 個保險集團為具全球系統重要性保險公司，並可能在適當的時候在名單內陸續加入其他金融機構（特別是再保險公司）。金融穩定理事會已明確表示，所有具全球系統重要性保險公司都應被納入符合《主要元素》所訂準則的處置機制⁸²。

149. 香港的保險界別規模頗為龐大，亦較為多元化。以在香港經營的保險公司的規模和複雜程度來看，它們當中似乎只有甚少數會在倒閉時對本地構成關鍵性或廣泛的系統性風險。然而，有個別保險公司可能會在本地構成這類風險，同時亦有多家國際和全球活躍保險公司在香港經營業務。相信在識別國際活躍保險集團的過程中很可能會確認這類集團中有部份在香港設有業務，就正如金融穩定理事會已識別為具全球系統重要性保險公司的機構中亦有部分在香港設有業務一樣（如上文所提及，根據《主要元素》，具全球系統重要性保險公司必須被納入處置機制）。

150. 一些國家（如澳洲、新加坡和美國）已採取行動，以將相對廣泛的保險公司納入共用機制或特定界別的機制的涵蓋範圍；而另一些國家（包括英國和歐盟）則正在研究最有效的做法。同時，部份由於金融穩定理事會正在制定針對不同界別的指引，各國對於涵蓋保險公司的機制的設計和運用上應如何處理不同界別獨有的問題有越來越明確的看法⁸³。

151. 將某些保險公司納入香港的建議機制的涵蓋範圍似乎是有利的做法，原因是此舉可顧及因保險公司變得不能持續經營而可能對本地金融體系帶來的風險，以及可確保本地機制涵蓋跨境保險公司在本港的業務。有見及此，現建議將適用於保險公司的機制的涵蓋範圍設定為包括：（i）任何具全球系統重要性保險公司和國際活躍保險集團在香港設立以進行保險業務的機構；以及（ii）任何被評估為一旦倒閉可能會在本港造成具系統重要性或關鍵影響的保險公司。我們會考慮如何用最妥善的方法以確保相關保險公司被納入涵蓋範圍。

⁸¹ 國際活躍保險集團是在國際活躍的大型集團，其屬下機構中最少有一家保險機構。界定國際活躍保險集團的建議準則包括保險集團的規模和國際業務的規模。

⁸² 見附註 18。

⁸³ 見附註 21。

問題 8

你是否同意建議處置機制的涵蓋範圍應擴大至被指定為具全球系統重要性保險公司及／或國際活躍保險集團的保險公司在香港設立以進行保險業務的機構，以及被評估為一旦倒閉可能會在本港造成關鍵或具系統重要性的影響的保險公司？

分支機構、控股公司和不受規管的營運機構

分支機構

152. 通過一家或多家分支機構在香港營運的境外金融機構如不能持續經營⁸⁴，可能會對本地金融穩定（並同時對本地客戶和債權人等有關各方）造成重大影響。在大部份情況下，相關總公司所在地當局很可能會採取行動，進行處置程序以穩定整個金融機構（包括其境外分支機構），從而控制對總公司所在地本身及各業務所在地構成的風險。然而，我們不可以假設總公司所在地當局必然以這種方式採取行動；因為在某些情況下，主管當局可能沒有必要的授權或權力，又或沒有誘因來促成能維護各業務所在地的公眾利益（特別是金融穩定）的結果。在其他情況下，金融機構倒閉的實際情況可能令主管當局難以作出協調，以實行預先協定的合作處置策略。
153. 國際社會目前已有廣泛共識，認為每個處置機制都應有充足的靈活性，讓當局能因應有關的具體情況採取應對措施。因此，主要元素 1.1 載明「境外公司的分支機構」應同時被納入*總公司所在地和各業務所在地*的處置機制的涵蓋範圍。預計在大部份情況下，由總公司所在地處置機制執行機構主導的協調處置程序能更有效維護所有受影響地區的金融穩定；而在這種情況下，各業務所在地當局將行使其在本地處置機制下的權力，以支持包括整個集團的單一處置程序。將境外金融機構的分支機構納入各業務所在地機制的涵蓋範圍，表示各業務所在地當局可以採取行動支持由總公司所在地當局進行的處置程序；但更重要的是，若各業務所在地當局在評估後認為為維護本地金融穩定及公眾利益，應進行本地處置程序的話，則作為後備方案，各業務所在地當局可以根據本地

⁸⁴ 由於根據《結算及交收系統條例》被指定的金融市場基建及根據《證券及期貨條例》獲認可的結算所都是本地市場基建，因此就本節有關將機制的涵蓋範圍延伸至包括境外金融機構的分支機構的討論並未包括這些金融市場基建及結算所。

機制直接進行處置程序。在決定採取哪種做法時，應考慮第 5 章所概述的處置目標，以及有關個案的具體情況。

154. 香港作為主要金融中心，有眾多境外金融機構以分支機構形式在香港營運，因此主管當局必須能夠迅速採取行動，以控制一旦任何此等金融機構不能持續經營時可能對本地金融穩定構成的風險。這對於銀行和保險界別尤其重要，原因是在 2012 年底，在 200 家認可機構中有 141 家是境外集團的分支機構，而在 155 家保險公司中有 71 家是境外集團的分支機構。截至 2013 年 6 月底，在接近 2,000 家持牌法團中只有 44 家在海外註冊成立⁸⁵。因此，現建議按照就每個界別設定涵蓋範圍的做法，將本地處置機制的涵蓋範圍延伸至在香港以外地區註冊成立的金融機構的分支機構。此舉的目的是確保可運用機制：（i）以配合由總公司所在地當局進行的有秩序的處置；或（ii）以支持對分支機構進行的本地處置程序。
155. 將本地機制的涵蓋範圍延伸至在香港營運的境外金融機構的分支機構的做法，看來與香港現有框架尋求在分支機構的總部一旦陷入困境時控制所可能引起的風險的做法一致。現有監管干預權力（例如《銀行業條例》第 52 條下的權力）延伸至境外金融機構的分支機構，並可在考慮有關的具體情況（包括任何壓力是存在於整個集團或主要限於本地）後按需要加以運用。同樣，在跨境清盤個案中，一貫做法是由香港法院決定是進行本地清盤程序，還是承認在其他地區進行的程序（考慮的因素包括整體結果，以及更具體地說，對本地債權人的影響）。
156. 在所挑選的特定地區中，有部份將境外金融機構的分支機構全面納入處置機制的涵蓋範圍（新加坡、瑞士），或正進行所需修訂（澳洲、歐盟）。預期根據歐盟《恢復及處置指令》，歐盟各成員國的本地機制的涵蓋範圍將延伸至境外（或更具體地說第三國）金融機構的分支機構，因而可承認由第三國進行的處置程序，亦可由業務所在地成員國直接採取行動⁸⁶。

⁸⁵ 雖然此等機構的大多數主要活動均在香港進行，但都是在境外註冊成立。

⁸⁶ 與此同時，目前的意向是在歐盟內部設立具有法律約束力的機制；在此機制下，作為總公司所在地當局的成員國對處置位於其他成員國的分支機構負有主要責任。

157. 部份地區嘗試推動改革，規定境外金融機構須將分支機構轉為附屬公司，其中特別包括被評定為關鍵或具系統重要性的機構。將分支機構納入香港的建議機制的涵蓋範圍內，似乎較規定所有一旦倒閉有可能對本地構成風險的境外金融機構轉為附屬公司的做法更為恰當。與此同時，有一點必須明白，就是在香港主管當局需要直接處置一家分支機構的情況下，由於分支機構本身沒有法定身份，以及在財務和營運上傾向非常依賴其集團，處置程序可能會變得更為複雜。

問題 9

你是否同意境外金融機構的分支機構應被納入本地處置機制的涵蓋範圍，從而可運用所賦予的權力：(i) 以配合由總公司所在地當局進行的處置程序；或(ii) 以支持本地處置程序？

問題 10

你認為在確保必要時能有效地就境外金融機構的分支機構運用機制方面，有哪些需要考慮的特定問題？

控股公司

158. 金融穩定理事會各成員地區正在進行的處置程序規劃工作顯示，就部份金融機構而言，必須能同時對其控股公司運用機制賦予的權力，才可有序地進行處置。這似乎適用於以下情況：

- (i) 一家控股公司擁有多家受監管機構，而在評估後認為比較適合在控股公司層面展開行動，藉以對這些機構進行單一處置（金融穩定理事會稱之為「單點切入」模式⁸⁷）；或
- (ii) 集團中的一家或多家受規管機構在財務或營運上非常依賴控股公司，以致需要同時對控股公司運用處置權力，才能確保其部份或全部業務活動的持續性。

⁸⁷ 有關「單點切入」模式的詳細含意，見金融穩定理事會（2013年7月）「具系統重要性金融機構的恢復和處置規劃：制定有效處置策略的指引」（“Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Developing Effective Resolution Strategies”），https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130716b.pdf。

159. 爲了在該等情況下支持金融機構的處置程序，主要元素 1.1 載明，每一機制的涵蓋範圍應延伸至「一家公司的控股公司」，目的是確保即使控股公司（直接、中間或最終的本地註冊控股公司）本身並未在監管架構下獲認可或發牌，仍可對該等控股公司採取行動。然而，預期只會就在配合一家或多家金融機構的處置程序而言是認爲屬適當的情況下，才會對控股公司運用處置權力。
160. 初步分析顯示，若要對在香港營運而其控股公司是在本地註冊成立的金融機構進行有秩序的處置程序，則就其中部份機構而言，須在其控股公司的層面進行處置，或有關處置程序須包含其控股公司，才能達到有秩序的處置⁸⁸。因此，現建議本地機制應賦予有關處置機制執行機構權力，在其認爲就促成對一家或多家金融機構進行有秩序的處置而言屬適當的情況下（及僅在此範圍內），對這些控股公司採取行動（如第 5 章所作的進一步討論提到，這表示需要制定有關對控股公司進行處置程序的特定條件）。
161. 相對於規定金融機構須作出必要的結構性轉變，以確保即使其在本地註冊成立的控股公司在機制的涵蓋範圍以外，仍可對該等金融機構進行有秩序的處置這個方法，上述的建議方法看來較好。如要清除第 158 段概述處置程序時所面對的障礙，可能要進行重組，從而將金融機構組合在單一機構下（有關機構須在機制的涵蓋範圍內），或減低或消除金融機構在財務和營運上對控股公司的依賴。當然，若金融機構並無在本地註冊成立的控股公司，處置程序亦可能會面對障礙；而進一步來說，在某些情況下，爲了能順利進行處置程序，規定金融機構成立本地註冊控股公司可能是適當的做法。
162. 雖然在危機發生前，甚少地區具備就控股公司採取行動的權力，但部份地區已於其後作出必要改革或正進行必要改革，以便能運用有關權力。新加坡、英國和美國的機制的涵蓋範圍現已擴大至控股公司；預期歐盟《恢復及處置指令》亦會規定所有歐盟成員國的機制都具備這項權力。最近澳洲亦就擴大其機制的涵蓋範圍至控股公司進行諮詢。

⁸⁸ 就認可結算所而言，若其控股公司爲認可交易所控制人，則包括該認可交易所控制人。

問題 11

你是否同意應將建議處置機制的涵蓋範圍延伸至在本地註冊成立的控股公司，從而確保在有需要時（及在有需要範圍內）可運用所賦予的權力以支持對一家或多家金融機構進行處置？

不受監管的營運機構

163. 對金融機構進行處置，最終可能會引致有關金融機構與其集團的其他機構分開。然而，部份金融機構是依賴位於相同或不同地區的聯營營運機構來提供一系列必要服務（包括但不限於資訊科技）。在這種情況下，除非有方法確保有關的營運機構至少會在一段時間內繼續提供該等必要輔助服務，否則該等金融機構將難以繼續提供關鍵金融服務。
164. 爲了確保於金融機構在營運上需要依賴聯營機構的情況下能進行有秩序的處置，《主要元素》所訂的新準則載明：
- 處置機制的涵蓋範圍應延伸至「金融集團或企業集團內對集團或企業集團的業務有重要影響的不受監管營運機構」（主要元素 1.1）；及
 - 應能「通過規定其他同集團公司繼續向處置中的機構、任何繼承機構或收購機構提供必要服務」，以確保「必要服務和功能的持續性」（主要元素 3.2）。
165. 有關金融機構的處置規劃工作，將有助確定個別金融機構對位於香港的聯營營運機構的實際依賴程度。有見及此，我們亦正考慮若能支持對一家或多家金融機構進行處置程序，處置機制執行機構是否應可對聯營營運機構運用機制賦予的權力，或只要賦予處置機制執行機構特定權力以指示聯營機構繼續提供必要服務一段時間就已足夠。如上文所述，如未能制定適當規定，金融機構的結構及營運方式可能需要作出改變，以減少它們日常對聯營營運機構的依賴。
166. 雖然部份金融穩定理事會成員地區表示有意進行有關營運機構的必要改革，但相對於有關控股公司的規定而言，較少成員地區在現階段已就營運機構作出規定。在所挑選的特定地區中，英國和美國的機制訂有權力可對聯營營運機構施加持續提供服務的責任。至於歐盟《恢復及處置指令》，除了規定各成員國

的機制要就施加持續提供服務的責任作出規定外，亦建議每一機制的涵蓋範圍應擴大至聯營營運機構（從而可在評估為適當的情況下有一套更為全面的權力可供運用）。

167. 建議就機制的這個範圍作進一步考慮，並在第二階段諮詢時提出更具體的建議。

問題 12

你對是否應延伸機制的涵蓋範圍至聯營營運機構，以協助確保該等機構其能夠繼續為正被處置的金融機構提供關鍵服務，有沒有任何初步意見？

本章列載有關香港處置機制的管治安排建議，內容涵蓋：

- 根據機制處置一家金融機構前需要符合的條件；
- 處置程序應有目標；
- 指定公共主管當局作為處置機制執行機構；
- 為支持有效協調而作出的安排，包括通過指定主導處置機制執行機構。

啓動處置程序的條件

168. 正如之前各章指出，建議處置機制是要用於處置個別瀕臨倒閉、但其部份或全部業務卻有必要繼續營運的金融機構，從而保障關鍵金融服務的持續提供並維護金融體系的穩定與有效運作。因此，在啓動處置程序之前需要符合的條件應能反映這個目的。

169. 主要元素 3.1 載明「當一家公司無法持續經營或可能無法持續經營，且並無合理希望可持續經營時，便應啓動處置程序」。在大部份情況下，瀕臨倒閉的金融機構的財政持續能力很有可能已變得十分薄弱，以致其難以持續經營。以金融機構而言，當其不再能夠維持充足財政資源，以符合經營受規管業務和活動的規定時，即使未達到觸發公司清盤的一般情況，已可視之為陷入瀕臨倒閉的境況。然而，預期會有少數金融機構或會因為其他原因而無法繼續營運。例如經香港或其他地方的監管機構在一家金融機構嚴重違反其他規定後，決定該金融機構不再符合繼續獲得認可資格、牌照或如屬認可結算所，不再符合繼續根據《證券及期貨條例》獲認可的條件，以致有足夠理由撤銷其經營受規管業務或活動的准許，便可能會導致該金融機構不能持續經營。另一方面，若金融機構不再能夠或可能不再能夠經營受規管業務或活動，該機構亦可能再無法持續經營（例如，若持牌銀行變得無法收付款項，則不論其是否具有經營銀行業務所需的財政資源，亦會無法經營銀行業務）。

170. 基於以上考慮，現建議根據香港的建議處置機制啟動處置程序的其中一項條件，是對一家金融機構無法或預期會變得無法持續經營的評估結果，而有關評估結果表示該金融機構無法或預期會變得無法符合有關其所經營的受規管業務和活動的一項或多項條件。如屬認可結算所，有關評估的基礎可能是根據《證券及期貨條例》對認可結算所施加的條件及所訂明的責任⁸⁹。有關建議詳情見下文資料匣 D。
171. 為確保處置程序只會在必要情況下執行，現建議在進行有關金融機構是否符合上述首項不能持續經營條件的評估時，應考慮是否可能通過在處置程序以外的行動恢復該金融機構的財政持續能力，或（如適用）令該金融機構再次符合有關經營受規管業務或活動的其他條件。有關評估不但應考慮任何私營機構行動（或監管行動）最終能成功的可能性，還應考慮到在顧及所有相關情況之後能否在短時間內迅速完成。
172. 很明顯，我們無法事先定出符合首項不能持續經營條件的所有情況。然而，為提供一定程度的確定性，處置機制執行機構或應發出指引，更詳細列出會如何詮釋使用處置機制的條件（包括就一般金融機構以及就於金融體系不同界別營運的金融機構的詮釋）。為便於說明，下列資料匣 E 列出了在評估一家金融機構是否符合首項無法持續經營條件時的一些相關因素。
173. 然而，並非所有符合首項不能持續經營條件的金融機構都需要進行處置程序。有些瀕臨倒閉的金融機構仍可透過清盤程序，有秩序地結業和清盤。因此，看來應訂立第二項金融穩定條件，以確保只有在相比清盤程序而言，進行處置程序能更有效保障不能持續經營的金融機構的關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務）的持續性，且能更有效促進及維持金融體系的整體穩定與有效運作時，才會啟動處置程序。正如在第 1 章所指出，要確定是否符合這項條件，便需要評估個別金融機構是否關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務）的供

⁸⁹ 《證券及期貨條例》第 38 條規定，認可結算所的責任包括確保在合理地切實可行的範圍內，透過其設施結算或交收任何證券或期貨合約的交易是在有秩序、公平和快捷的結算及交收安排下進行的，以及審慎管理與其業務及營運有關聯的風險。認可結算所在履行其責任時，須 (a) 以維護公眾利益為原則而行事，尤其須顧及投資大眾的利益；及 (b) 確保一旦公眾利益與該結算所的利益有衝突時，優先照顧公眾利益。認可結算所亦須時刻提供和維持足以應付其業務的需求和設備妥善的處所、稱職的人員、具有足夠處理能力、應變或應急措施、保安安排及技術支援的自動系統，以進行該結算所的業務。

應者，並須評估對金融穩定所帶來的額外風險，例如由連鎖效應所引致的風險。

174. 除了在第 8 章，特別是第 330 和 331 段所述的情況（詳見以下段落），根據以上概述的各項建議，主管當局只會在同時符合首項不能持續經營條件及第二項金融穩定條件的情況下，才會就個別金融機構啟動處置程序（見資料匣 D）。換言之，我們的意向並不是僅因為在機制的涵蓋範圍內的金融機構不能持續經營，便會對其進行處置，而是只會在不能持續經營的情況對關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務）的持續性，以及金融體系的整體穩定與有效運作構成威脅時，才會對有關機構進行處置。

175. 第 8 章（包括第 330 及 331 段）處理正進行處置程序的境外金融服務集團的香港分支機構或附屬公司的情況。由於該跨境集團的本地機構可能並非不能持續經營，或在香港並不具關鍵或系統重要性，所以資料匣 D 所述的條件不會直接適用。因此第 8 章另外建議，以及基於該章所述的原因，本地處置機制執行機構應能在下述情況下運用本地處置機制：

- 總公司所在地處置機制執行機構正就跨境集團啟動處置程序，而該集團的香港業務在本地機制的涵蓋範圍內；以及
- 香港處置機制執行機構經評估後，認為總公司所在地處置機制執行機構所採用的處置方法將會達致的結果，與處置目標相符，而且相對境外債權人，本地債權人不會處於較不利的地位。

資料匣 D: 啟動處置程序的條件

只會在被評估為同時符合首項不能持續經營條件及第二項金融穩定條件的情況下，才會啟動處置程序：

(1) 首項不能持續經營條件指一家金融機構無法或預期會變得無法持續經營，亦即：

(a) 該金融機構無法或預期會變得無法符合繼續獲得認可資格或牌照以經營有關受規管業務或活動的一項或多項條件；或如屬認可結算所，無法或預期會變得無法符合《證券及期貨條例》訂明的一項或多項認可條件或履行該條例所訂明的一項或多項責任，以致有足夠理由撤銷其經營有關的受規管活動的

准許或撤回其認可；以及

(b) 經過評估，認為沒有合理希望可通過處置程序以外的私營機構行動或監管行動，在合理時間內使有關金融機構再次符合相關條件，或使有關認可結算所能再次符合《證券及期貨條例》訂明的相關認可條件或履行該條例所訂明的責任；

以及

(2) 第二項金融穩定條件指經過評估，認為處置程序有助控制金融機構不能持續經營對以下兩方面所構成的風險：

(a) 關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務）的持續性；及

(b) 金融體系的整體穩定與有效運作。

176. 以上資料匣 D 概述的做法似乎與《主要元素》一致，並會使香港就處置程序所設定的條件，與歐盟《恢復及處置指令》所涵蓋及已在英國實施的條件最為相似。根據歐盟《恢復及處置指令》及英國有關制度，若評估結果認為一家金融機構瀕臨倒閉（包括無法符合其獲授權經營的條件），同時在考慮到一系列處置目標（包括但不限於金融穩定）後，認為為了維護公眾利益而有必要進行處置的話，即可啟動處置程序。在美國，如經過評估認為：(i) 一家金融機構有可能違責；(ii) 沒有可行的私營機構解決方案；以及 (iii) 有關金融機構倒閉可對美國金融穩定構成嚴重不利後果，即可運用《多德·弗蘭克法》所賦予的處置權力。

177. 若按照第 4 章的建議，在香港以分支機構形式營運的金融機構亦納入本地機制，則上述兩項條件的用語都應顧及就該等金融機構觸發處置程序的情況。因此，在評估境外金融機構的分支機構是否符合首項不能持續經營條件時，將無可避免要考慮到該金融機構所屬集團的整體狀況，包括有關對其持續經營能力構成的威脅，以及通過處置機制以外的行動減輕有關威脅的可能性。

178. 正如第 4 章所述，在少數情況下，只有在不能持續經營的金融機構於本地註冊成立的直接、中間或最終控股公司的層面啟動及進行處置，才能有秩序地處置

該金融機構。因此，現建議就一家控股公司啟動處置程序並採取相應行動的理據應為以下的評估結果：

- 處置機制所涵蓋的一家或多家金融機構已符合不能持續經營條件和金融穩定條件；以及
- 須在直接、中間或最終控股公司的層面進行處置，才能以符合處置目標的方式處置該等金融機構。

179. 這個方法似乎與歐盟《恢復及處置指令》的建議及英國的機制最為一致。根據歐盟《恢復及處置指令》及英國有關制度，若經過評估，認為為支持對一家或多家金融機構的處置（且該等金融機構已符合處置的條件），有必要對在當地註冊成立的控股公司採取行動，即可採取有關行動。在美國，《多德·弗蘭克法》容許在金融服務集團整體符合處置條件的情況下，在控股公司層面進行處置程序。

資料匣 E：與評估是否已符合首項無法持續經營條件相關的因素

為便於說明，下文就認可機構列出可反映已符合實施處置程序的首項不能持續經營條件的部份因素。經進一步修訂後（包括為應用於金融體系其他界別的金融機構而作出的調整），這些因素或會在運用處置機制的指引中詳細闡述。

與評估一家認可機構是否無法（或可能會變得無法）符合就其認可資格設定的其中一項條件（前文資料匣 D 的第(1)(a)項條件）相關的因素，為支持下述評估結果的因素：

- (i) 由於存戶或其他資金提供者失去信心等原因，認可機構的流動資金狀況面對重大壓力，以致該機構有實際可能違反《銀行業條例》第 102 條規定的流動資產比率及／或可能無法償還其到期債務；
- (ii) 由於實際或可能產生的虧損等原因，令認可機構出現資本不足的情況，以致該機構無法（或可能會變得無法）符合金融管理專員就此訂定、《銀行業(資本)規則》（第 155L 章）所載及《銀行業條例》規定的最低資本要求，而且最終可能沒有足夠資產抵償債務；
- (iii) 認可機構未能符合持續獲得認可的其他條件，而嚴重至有足夠理由撤銷其認

可資格。

與考慮處理以上問題的可能性（上文資料匣 D 第(1)(b)項條件）相關的因素，包括支持下述評估結果的因素：

- (iv) 在計及相關情況後，不大可能在處置機制以外，通過私營機構的行動（包括自願出售整家認可機構或其部份或全部業務）或運用監管干預權力，來恢復或及時恢復有關認可機構的持續經營能力；
- (v) 不大可能重建市場對該認可機構的信心，以及令其流動資金狀況回復至繼續經營其業務活動所需的水平；
- (vi) 不大可能通過發行新股、減記或轉換已發行或然負債（包括會因作出不能持續經營的評估而觸發的或然負債），或降低資產負債表風險，令該認可機構的資本狀況得以恢復；
- (vii) 該認可機構不大可能願意或能夠採取必要行動，以解決任何重大違反其獲得認可的其他條件的情況；
- (viii) 除極為依賴額外公帑的提供外，不大可能通過其他方法來避免該認可機構倒閉。

問題 13

你認為有關啟動處置程序的建議條件是否合宜，以支持在相關情況下運用有關機制？

問題 14

你認為第一項條件認同財政以及非財政因素都會導致金融機構不能持續經營（考慮到只有在同時符合第二項金融穩定條件的情況下才可進行處置程序）的做法是否合宜？

處置目標

180. 啟動處置程序的條件一經符合，處置機制執行機構便需決定應採用哪種處置方式。要作出有關決定，處置機制執行機構要考慮在處置機制下可供選擇的各項處置方案（詳見第 6 章），以選出看來在顧及有關的具體情況下最能維護整體公眾利益的方法。因此，處置機制執行機構在運用其權力時必須考慮的處置目標的制定，這對於界定公眾利益及為有關決定過程提供指引而言均十分重要。
181. 由於設立處置機制的主要目的，是協助控制一旦金融機構不能持續經營對金融體系所造成的干擾，因此建議為處置機制的運用設立「金融穩定目標」（見下文資料匣 F）。設定這個目標，表示處置程序應以盡可能減低或抵禦第 1 章所述，因金融機構倒閉所帶來的風險的方式進行。這亦表示處置方式應盡可能確保有關金融機構提供的任何關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務）的持續性，以及盡可能控制對整體金融穩定所構成的風險（例如通過連鎖效應引起的風險）。
182. 正如第 3 章所述，存戶、投資者和保單持有人已因為對公司清盤程序的變通修訂（例如至少就指明限額內的某些申索上作為優先債權人）及通過法定保障計劃而得到一定程度的保障⁹⁰。因此，若根據建議處置機制處置金融機構，有關處置方式為相關存戶、投資者和保單持有人提供的保障，須力求至少達到與該等存戶、投資者和保單持有人在清盤程序中可獲得的保障相等。因此，現建議就這方面定出第二個處置目標（見下文資料匣 F）。
183. 以維持金融穩定及為特定客戶提供一定程度的保障為目標的做法，符合《主要元素》的準則。建議採用的方法亦與其他地方的做法一致。金融穩定理事會的《處置機制專題檢討報告》發現，大部份金融穩定理事會成員地區都採用了與所挑選的特定地區相同的做法，而該等特定地區都已制定有關規定。
184. 由於要保障金融穩定，無可避免地涉及至少繼續進行瀕臨倒閉金融機構的部份業務活動（即被評估為關鍵的活動），因此處置程序較清盤程序所造成的價值損害可能會少得多。即使如此，亦應定出附屬或補充目標，規定處置機制執行

⁹⁰ 正如第 3 章所述，根據存保計劃，每家計劃成員的每名合資格存戶的保障上限為 500,000 港元；而在投資者賠償基金下，每名合資格投資者的保障上限為 150,000 港元。保險方面，目前設有兩個關於非人壽法定保險的無償付能力賠償基金，為汽車第三方索償以及僱員工傷提供保障。當局現正就保單持有人保障基金制定法定計劃。見附註 51。

機構在尋求達致第 183 段所述的兩項目標的情況之餘，應盡量控制處置成本。很明顯，在確保能有序地進行處置的情況下，任何可減低整體成本的措施都會令原本可能需分攤有關成本的各方受惠。更具體來說，控制對公帑可能構成的影響是有必要的。

185. 就處置成本訂出附屬或補充目標的做法，看來亦符合《主要元素》的原意。

《主要元素》強調，有需要盡量減低處置所涉及的整體成本（包括藉著避免不必要的價值損害等），尤其指明應盡可能減低總公司所在地和各業務所在地的公帑所要承擔的成本。雖然金融穩定理事會其他成員地區所採取的做法略有不同，不少地區（包括歐盟、瑞士、英國和美國）都已定出以整體成本或尤其以保障公帑為考慮因素的目標或其他規定。

資料匣 F：處置目標

建議採用以下處置目標：

- (i) 促進和力求維持香港金融體系的整體穩定和有效運作，包括藉確保持續提供關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務）以達致有關目標；
- (ii) 為存戶、投資者和保單持有人提供適當程度的保障；
- (iii) 在務求達致第 (i) 和 (ii) 項目標的前提下，力求控制處置成本，從而保障公帑。

186. 主要元素 2.3 載明，處置機制執行機構應「適當考慮其處置行動對其他地區的金融穩定的潛在影響」，並以此作為其中一項目標或職能。因此，主管當局亦正考慮如何確保香港的處置機制執行機構能顧及其他各種相關因素，例如處置機制執行機構的行動對其他地區的金融穩定的影響（這一點可能與處置跨境金融機構相關）。第 8 章將就此作進一步探討。

問題 15

你認為建議的處置目標能否提供適當指引以達致預期效果？

處置機制執行機構

187. 主要元素 2.1 載明「每一地區均應設有一個或多個指定的行政主管當局，負責對處置機制所涵蓋的公司行使處置權力（「處置機制執行機構」）」。因此，有必要指定一個或多個公共主管當局負責及交代運用該機制，而首要的是決定哪個主管當局最適合履行此項職能。
188. 在《主要元素》所描述的框架下，處置機制執行機構應在評估是否已符合運用處置機制的條件及啟動機制上擔當主要角色。在決定啟動處置程序後，處置機制執行機構將要負責決定在顧及既定目標的前提下，如何以最佳方式着手進行處置，以及確保有秩序地進行處置程序。《主要元素》指出，處置機制執行機構需在其角色上具備「運作獨立性」，並有能力有效地履行相關職能。
189. 有多種不同模式分配責任予公共主管當局。在其他金融穩定理事會成員地區最常用、且看來最適合香港的一個模式，便是分配責任予一個或多個審慎監管機構。就香港而言，這表示金融管理專員、證監會及保險業監督會分別作為各自負責監管的金融機構的處置機制執行機構。由於根據金融管理專員、證監會及保險業監督各自的現有審慎監管職權，它們都需要為有關各方（存戶、投資者和保單持有人）提供一定程度的保障，以及確保金融體系的部份或整體穩定和有效運作，因此可以說履行處置職能，與其各自的現有審慎監管職權一致。此外，機制所賦予的權力亦可被視為填補在每家監管機構的現有監管干預權力中所識別的漏洞，使它們能更有效控制個別金融機構瀕臨倒閉時所構成的風險。
190. 從實際執行角度而言，由於在各監管機構的現有監督職能下，它們會持續監察金融機構的持續經營能力面對的風險，因此更能清楚掌握是否已符合處置條件的情況。此外，有關職能應能與該等監管機構為應付日常的應變需要，及在金融機構的持續經營能力面對的風險加劇時，就金融機構作出的處置規劃產生顯著的協同效應，並應能支援處置規劃。事實上，金管局早已參與有關在香港擁有龐大業務的具全球系統重要性銀行的集團層面，處置規劃工作的定期小組會議（有關工作在這些具全球系統重要性銀行的總公司所在地主管當局設立的危機管理小組內進行）。

191. 運用這個首選模式會有多個處置機制執行機構，因此顯然有必要如主要元素 2.1 所規定，確保「清楚界定及協調[各處置機制執行機構]各自的職權、角色及責任」。此外，對於在本地金融體系內的跨界別金融服務集團屬下的金融機構，各處置機制執行機構在其處置程序中如何協調及合作，亦有必要清晰交代。下文會進一步討論按照主要元素 2.2 的規定，在這些情況下提供有關「設立主導當局負責協調該地區內的法律實體的處置」的安排。
192. 有少數地區選用的另一個模式，是委任單一機構履行處置職能，並可能會為此成立專責機構。這個模式的其中一個優點是能利便跨界別金融服務集團屬下的金融機構的處置。然而，專責機構亦要同時面對協調上的種種難題。具體而言，專責機構需要確保清楚分配其本身與各界別的有關監管機構之間的責任（和權力），以及與該等監管機構之間的有效協調和合作。專責機構需要決定如何就必要的處置規劃（預先作出及在將要準備進行處置時作出的處置規劃）分配責任（和權力）。
193. 將責任集中由單一機構承擔，會有利於專責機構累積處置方面必要的專門知識。另一方面，將處置職能與規管及監管職能分開，亦可能會令有關專責機構難以建立和維持對不同界別及機構的知識。成立專責機構或可在各主管當局之間帶來一定程度的規模經濟效益，但有關效益可能會在某程度上因為維持專責機構的持續成本開支（也因甚少需要使用其服務）而被抵銷。
194. 因此，如上文所述，由各界別的專屬監管機構負責處置受其監管的金融機構的模式看來更適合香港。下文表 3 概述所考慮的模式的好壞。

表 3：採用不同界別有專屬處置機制執行機構及綜合處置機制執行機構的模式的好壞		
模式：	不同界別有專屬處置機制執行機構： 金融管理專員、證監會及保險業監督各自對其負責監管的金融機構採取行動	綜合模式： 專責機構對所有金融機構採取行動
好處	- 與現有的審慎監管職權一致（提供一定程度的保障和維持金融穩定）；	- 利便對本地金融體系的跨界別集團屬下的金融機構進行處置； - 集中責任，可更容易建立和維持

	- 處置權力可填補現有監管干預權力中所識別的漏洞，使各監管機構能更有效控制金融機構倒閉所構成的風險； - 通過日常持續監察風險，能更清楚掌握是否已符合處置條件； - 基於相若原因，能更有效地在沒有危機發生的期間進行處置規劃以及在風險加劇時加緊規劃；	- 關於處置的必要專門知識； - 基於相若原因，集中責任或可帶來一定程度的規模經濟效益；
壞處	- 需要清楚分配各自的職權、角色和責任； - 需要在各處置機制執行機構之間設立有效的協調安排，以支持跨界別金融機構的處置。	- 在預先準備以及在將要展開處置期間，處置機制執行機構以及各監管機構之間會面對協調問題； - 或難於建立和維持關於不同界別和機構的知識； - 維持專責機構的成本開支可能會高於所產生的規模經濟效益（因為甚少需要使用該機構的服務）。

195. 金融穩定理事會的《處置機制專題檢討報告》確認，大多數成員地區都由其監管當局負責進行處置，與香港的建議模式一致；並視乎有關地區的整體監管架構，採用一個綜合處置機制執行機構或多個不同界別的專屬處置機制執行機構。另一方面，部份國家（包括加拿大及馬來西亞）則選用較接近美國的模式，由一個專責機構負責進行處置。

196. 不論採用哪種模式，負責處置的機構將要維持足夠的運營能力，以有效履行有關職能。這表示有關處置機制執行機構需要在確保一定水平的長期資源，以及在有需要時可迅速調動額外臨時資源的能力兩者間取得適當的平衡。

問題 16

你認為應否因應金融管理專員、證監會及保險業監督的現有法定責任與監管干預權力，分別委任它們為其各自負責監管的金融機構的處置機制執行機構？

主導處置機制執行機構

197. 一旦倒閉便很可能帶來系統性風險的金融機構，有不少都是在本地金融體系內相當活躍的跨界別金融服務集團的屬下機構。若如上文所建議，金融管理專員、證監會及保險業監督分別被委任為處置機制執行機構，就其所屬界別承擔處置責任和具備處置權力的話，便需要有穩健的協調安排，以有效處理這些集團屬下的金融機構的處置工作。為此及為符合主要元素 2.2⁹¹，各主管當局正考慮若決定委任不同界別的監管機構為處置機制執行機構，應如何以最佳方式為本地機制設立主導處置機制執行機構安排作出規定。
198. 在第二階段諮詢提出有關主導處置機制執行機構的更詳細建議前，有需要先考慮在決定是否已符合處置條件及應採取哪種處置方式的過程中，主導處置機制執行機構在相關個案中所擔當的角色。主導處置機制執行機構可能要負責在不同界別的專屬處置機制執行機構之間尋求共識；但須有若干達到單一決定的方法，以應付各處置機制執行機構未能達成一致意見的情況。或者，主導處置機制執行機構或可負有更直接的責任，可在諮詢不同界別的專屬處置機制執行機構後作出決定。
199. 主導處置機制執行機構可在一定程度上負責確保已對跨界別集團屬下的有關金融機構作出充分的處置規劃（這表示需要預先盡可能確定有關責任，以能有效作出規劃和其他準備工作）。
200. 我們會對可能有助識別何時需要主導處置機制執行機構的準則及如何適當分配有關責任作進一步考慮，並會顧及跨界別集團的架構及業務活動，以及這對一旦該等集團倒閉對金融穩定帶來的風險有何影響。在此之前，我們注意到若採用上文第 189 至 191 段建議的指定處置機制執行機構的模式，以及基於其中所述的相同原因，比較理想的做法可能是一家（或多家）不同界別的專屬處置機制執行機構以此身份行事。
201. 第二階段諮詢提出的建議將會考慮到金融穩定理事會就此給予的任何指引，以及在其他地區出現的合適模式。金融穩定理事會在其《處置機制專題檢討報

⁹¹ 當中載明「如由不同處置機制執行機構負責處置同一地區內同一集團屬下的機構，該地區的處置機制應定出主導主管當局，負責協調該地區內的法律實體的處置工作」。

告》的總結中指出，在就不同界別設有專屬處置機制執行機構的地區中，甚少地區已決定如何符合這項準則。

協調

202. 雖然根據主要元素 2.5 的規定，任何被委任為有關界別的專屬及／或主導處置機制執行機構的主管當局應就其作為有關處置機制執行機構具有「運作獨立性」，並且應負責決定是否及如何進行處置，但很明顯需要定出有效協調機制，以能與可能會參與處置程序的其他主管當局協調。
203. 鑑於政府對金融體系及整體經濟以至管理公帑負有最終責任，確保與政府有效協調尤其重要。因此，現建議處置機制執行機構（及在適用情況下，主導處置機制執行機構）在啟動和進行處置程序前，必須先諮詢上級主管當局。同時，也有需要確保這項規定不會影響有效執行處置措施（主要元素 5.4 載明「處置機制執行機構應有能力以所需速度和彈性行使處置權力」）。
204. 此外，有關主管當局建議簽訂諒解備忘錄，詳細列明它們在運用處置機制時如何能達到所需的協調程度。目前的意向是該諒解備忘錄亦會包含關於處置規劃的協調。
205. 本章集中從本港的角度探討管治安排。第 8 章會考慮在跨境情況下達致適當程度的協調和合作的事項。

第 6 章 – 處置權力

本章列出在香港的處置機制下可運用的處置權力的相關建議，內容涵蓋：

- 為確保能有序處置關鍵或具系統性的瀕臨倒閉金融機構，而在機制下必須配備的一系列處置方案；
- 處置機制與現行公司清盤安排（這安排在其他情況下仍然為預設方案）之間的關係。

概要

206. 如下文資料匣 G 所顯示，我們的意向是處置機制應提供一系列處置方案供主管當局運用，以穩定瀕臨倒閉金融機構的業務中需要持續運作的部份，藉此保障關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務）及維持整體金融穩定。

207. 這些處置（或「穩定」）方案主要是指在近期發生的全球金融危機後，現時被視為任何處置機制的必要部份；因此《主要元素》亦載明應提供有關方案。《主要元素》在前言中提到：

「處置機制應包括...能確保具系統重要性功能持續運作的穩定方案，具體方式為直接或通過過渡機構出售或轉讓公司的股份或公司的全部或部份業務予第三方，及／或就繼續提供關鍵功能的機構進行官方強制債權人融資的資本重組」。

208. 部份地區在危機發生前已訂有某些方案（例如強制轉讓業務予另一家金融機構或過渡機構），並曾成功加以運用（因此在這些地區，至少就特定界別的金融機構而言，這些方案或可說相對是經實踐證明有效）。其他方案（特別是自救方案）則是在危機發生後制訂的，目的是更有效確保機制包含適用於最大型及最複雜的金融機構的方案。

209. 正如前面章節提及，假如一家金融機構瀕臨倒閉，但並未提供關鍵金融服務，亦不會對金融穩定構成風險，我們的意向是可如現行安排一樣，根據現

有的公司清盤程序處理。因此，建議處置機制將與這些現有安排並存；當在機制涵蓋範圍內的金融機構陷入困境時，當局需要根據其所構成的風險的評估結果，決定該金融機構應按照清盤程序處理，或需要進行處置。

210. 我們的意向是按照主要元素 3.8 所述，由處置機制執行機構在考慮每個個案的具體情況後，參照對哪個方法會達致處置目標的評估結果，以決定選用資料匣 G 所述的哪個處置方案及有關的使用方式。主要元素 3.8 載明，機制應允許單獨或結合使用各種方案（即可能同時或相繼運用一個或多個處置方案）。

211. 本章概述香港的建議機制應包含《主要元素》所規定的各個處置方案的原因。如該等被考慮的方案在其他地區經實踐證明有效（即相對較能確定其最佳結構及運作方式），則本諮詢文件會就該等方案提出建議；若需要就本地採用的方案作進一步考慮，包括要顧及國際和主要地區的最新發展情況，則有關建議會留待第二階段諮詢時提出。

資料匣 G：香港的建議處置機制概要

金融機構已經或預期會變得不能持續經營，且沒有合理希望可恢復經營
(即符合不能持續經營條件)？

是

需要進行處置，以確保持續提供關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務），並保障金融穩定
(即符合金融穩定條件)？

是

否

處置機制：			清盤程序：
(a) 處置（或「穩定」）方案			清盤程序（已就應用於金融機構作出修訂） ⁹² + 保障計劃（為存戶、投資者及保單持有人而設）
強制轉讓整家金融機構或其全部或部份業務予：		(iii) 「自救方案」	
(i) 另一家金融機構	(ii) 過渡機構		
		(iv) 暫時公有化*	
(b) 處理金融機構的剩餘部份			
(v) 資產管理工具		清盤程序	

* 《主要元素》沒有規定，但訂出如提供有關方案應符合的準則。

(i) 強制轉讓整家金融機構或其全部或部份業務予另一家金融機構

212. 在部份情況下，處置機制執行機構或能藉出售及轉讓整家瀕臨倒閉金融機構或其全部或部份業務予願意並有能力繼續經營該金融機構，或有關業務的另一家金融機構，以實現有秩序的處置。由於這個方案有多個重要優點，因此香港的建議處置機制必須包含這個處置方案。

213. 上述的轉讓方式可令瀕臨倒閉金融機構的部份或全部業務穩定下來及繼續運作，而重要的是可同時確保經營有關業務的責任仍然由私營機構承擔。當另一家金融機構願意收購整家瀕臨倒閉金融機構時，即表示該金融機構有意繼續進行瀕臨倒閉金融機構的業務活動，並有責任全面履行任何

⁹² 正如第 3 章所指出，公司清盤程序已根據《公司條例》，以及適用於認可機構、保險公司和持牌法團的相關行業條例作出修訂。

相關申索。因此，如第 1 章概述，瀕臨倒閉金融機構的客戶在處置程序得到的結果很可能會較在清盤程序得到的為佳。舉例來說，若一家瀕臨倒閉的認可機構進入清盤程序，儘管其存戶會因為存保計劃作出的補償而得到一定程度的保障，但存戶卻不能使用其帳戶及資金。相反，進行轉讓即表示可能經過一個週末的時間，便可將存款帳戶和貸方結餘轉到另一家穩健的金融機構，從而讓存戶可如常繼續使用其帳戶及資金。其他被轉讓的客戶亦可近乎不間斷地使用其所依賴的各種金融服務。此外，將整家瀕臨倒閉金融機構的業務轉讓予另一家金融機構的做法，亦可控制對金融穩定造成的其他風險（包括盡量減低引起連鎖影響的可能性）。

214. 無可避免的是，亦會有一些情況是潛在收購方可能只願意收購瀕臨倒閉金融機構的部份業務。在此情況下，有關當局便未必能夠通過處置程序，確保瀕臨倒閉金融機構的所有客戶繼續獲提供服務或所有申索都得到全面履行。處置機制執行機構在此情況下的首要任務是確保「局部轉讓」能至少確保繼續提供關鍵金融服務，這個做法仍有可能有效控制對金融穩定所構成的風險。就此情況而言，要優先處理的當然是轉讓受存保計劃保障的存款。若未能通過單一交易來達到充足的持續性，處置機制執行機構便可能需要進行多項轉讓，又或將此一穩定方案與機制下的其他方案結合使用。

215. 正如下文資料匣 H 所示，其他金融穩定理事會成員地區已普遍具備在處置程序中強制轉讓金融機構的部份或全部業務的權力，而且部分地區更相對較常運用有關權力。因此，這個做法可算是經實踐證明是有效的處置方案。

216. 因此，我們認為香港的建議機制須包含強制轉讓方案。為達到這個目的，並符合《主要元素》所列出的準則，機制將需要允許處置機制執行機構：

- 與準收購方磋商及達成協議，以出售整家瀕臨倒閉金融機構或其部份或全部業務；
- 在適用情況下，根據處置目標和個案的具體情況，決定應向收購方出售金融機構的哪些部份，以及保留哪些部份在不能持續經營的金融機構內；
- 通過向收購方轉讓不能持續經營的金融機構的股份，或經選定的資產及負債來進行處置程序；

- 在局部轉讓的情況下，對交易作出必要而收購方同意的後續調整，包括從不能持續經營的金融機構作出額外的轉讓或向其歸還資產和負債；
- 可以在無需徵得股東或其他受影響各方的同意，亦無需遵守在公司法或證券法下原應適用的所有程序規定的情況下，進行上述所有事項⁹³；
- 提供適當的保障安排，特別是在局部轉讓的情況下，以確保各方不會受到極為不利的影響（有關就此建議的保障安排的討論見第 7 章）。

217. 從處置目標來看，在可行的範圍內，轉讓應按商業條款進行，以協助控制倒閉和處置程序涉及的成本。此外，該等目標亦意味着股東在所有情況下及部分無抵押債權人在局部轉讓中都應留在瀕臨倒閉金融機構內（從而可以令若金融機構進行清盤應承擔虧損的各方承擔虧損）。在此情況下，上述各方將不再對已轉讓予收購方的資產或負債享有權利；但在扣除交易成本後的所得款項則應累計至該等有關各方所屬的已倒閉金融機構中剩餘部份的利益。實際上，在轉讓後剩餘的瀕臨倒閉金融機構很可能會通過清盤程序結業及清盤⁹⁴。需要注意的是，第 7 章所概述現正考慮機制內應提供的保障安排，旨在確保有關各方（包括那些留在瀕臨倒閉金融機構的各方）都得到充分保障。其中最重要的是各方所得的不會遜於整家金融機構進入清盤程序的假設。

218. 正如第 213 段所概述，整體而言，其債權和資產被轉讓予收購方的各方，因為成為收購方金融機構的存戶、客戶或債權人，其情況會較清盤程序優勝。為進一步確保情況的確如此，現建議這個方案的運作指引應概述處置機制執行機構應遵循的程序及需要考慮的因素，藉以確保只有在收購方金融機構在財務及運作上的穩健程度足以接手新業務的情況下才會進行轉讓。此外，我們明白到存保計劃可能需要暫時提高保障水平，讓同時在瀕臨倒閉金融機構和收購方金融機構持有存款的被轉讓存戶有時間調配其超過保障上限的任何結餘。

⁹³ 包括《證券及期貨條例》、《上市規則》及《收購守則》所載規定，見第 304 至 309 段。

⁹⁴ 我們的意向是處置機制不會指明最終會如何處理剩餘的瀕臨倒閉金融機構；相反，這應交由剩餘的瀕臨倒閉金融機構的債權人（也可能包括股東）決定。不過，其中一方或多方很有可能在評估後認為剩餘的瀕臨倒閉金融機構符合清盤條件，並提出清盤呈請（尤其鑑於整家金融機構已不能持續經營）。

219. 儘管強制性轉讓方案有明顯的優點，處置機制執行機構不可能只依賴這個方案。若金融機構的情況突然轉壞，加上需要迅速採取行動以保障金融穩定，便有可能無法及時找到適合的第三方收購者。若瀕臨倒閉金融機構規模龐大，或經營專門業務（例如作為金融市場基建），則能夠找到一個既願意又有能力接手經營其業務的收購方的可能性將大大降低。在其他情況下，可能會由於對收購方金融機構構成的風險，或引致某些類別的金融服務過於集中由單一金融機構提供，而不宜進行轉讓。因此，機制明顯需要訂有其他處置方案以供選擇。

問題 17

你對於容許強制轉讓瀕臨倒閉金融機構的全部或部份業務的處置方案的最有效結構及運用方式有甚麼意見？

(ii) 強制轉移業務予過渡機構

220. 我們需要有可靠的解決方案，以應付在處置機制執行機構認為最終有可能找到第三方收購者收購瀕臨倒閉金融機構的業務，但有關轉讓未能即時安排的情況。基於國際上已取得廣泛共識，因此《主要元素》亦規定機制應容許把瀕臨倒閉金融機構的部份業務轉移予一家臨時過渡機構。
221. 由過渡機構接管並繼續經營與提供關鍵金融服務相關的業務，以保障金融穩定，可讓處置機制執行機構有時間尋求更長遠的解決方案。事實上，如當局有更多時間與有興趣的各方接洽（並讓它們有更多時間進行盡職調查），以及有時間對被處置的金融機構的業務活動作出必要重組，便可能更容易找到收購方願意按商業價格收購該金融機構的重要業務部份。
222. 正如下文資料匣H所述，其他金融穩定理事會成員地區現已普遍具備按所述方式運用過渡機構所需的權力，並曾成功地於中小型金融機構運用這些權力。在這次危機發生後，大家也清楚看到，在使用為促成自救方案的權力的同時，過渡機構在支持大型及複雜的金融機構的處置程序方面，能夠發揮一定作用。已接管瀕臨倒閉金融機構其中部分業務的過渡機構或能使用法定的自救權力進行資本重組，而另外一個方法則是將瀕臨倒閉金融機構或其控股公司的所

有資產及僅部份負債轉移至過渡機構，從而達至自救（詳情請見第 234 段）。

223. 為能得到上述好處，現建議在香港的處置機制中加入過渡機構方案，並可在第 222 段所述的情況下運用有關方案。為達到這個目的，並符合《主要元素》概述的準則，機制應容許：

- 成立法律實體作為過渡機構，其形式和目的由處置機制執行機構決定（原因是有關當局可能會以不同方式運用過渡機構，以支持處置程序）；
- 處置機制執行機構根據處置目標和成立過渡機構的目的來決定瀕臨倒閉金融機構（或其控股公司）的哪些部份應轉移予過渡機構，哪些部份應保留；
- 處置機制執行機構初步把相關資產及負債轉移至過渡機構（並作出後續調整，方法包括通過轉移更多資產及負債至過渡機構，或將資產與負債從過渡機構轉回已倒閉的金融機構，以及其後從過渡機構將資產及負債轉讓予第三方）；
- 處置機制執行機構對過渡機構的運作行使足夠的控制權，以配合實施建議的處置方法；
- 處置機制執行機構識別及實施最適合的過渡機構退出策略；
- 至少在初期，可以在無需徵得股東或其他受影響各方的同意，亦無需遵守在公司法或證券法下原應適用的所有其他程序規定⁹⁵的情況下，進行上述所有事項；

224. 若運用過渡機構支持某些無抵押債權人的自救方案（如第 222 段所述），結果可能是這些債權人或會至少暫時擁有過渡機構的部份或全部股份。即使如此，處置機制執行機構亦必須保持控制權，直至能找到可持續經營的金融機構（然後便可退出處置程序）⁹⁶。在其他情況下，如沒有自救方案，則合宜的做法似乎是由處置機制執行機構或政府擁有過渡機構。

⁹⁵ 見附註 93。

⁹⁶ 雖然自救方案有助已被處置的金融機構進行資本重組，但不大可能解決引致其倒閉的根本原因。因此，已被處置的金融機構亦可能會經歷一段重組期，以恢復其持續經營能力。

225. 由於要顧及處置目標，處置機制執行機構在決定轉移哪些業務至過渡機構時，將無可避免地尋求至少轉移瀕臨倒閉金融機構的業務中支持提供關鍵金融服務的相關部份。為減低這個方案涉及的風險（有關風險因為處置機制執行機構（或政府）擁有或須負責履行過渡機構的申索而產生），並為了就日後將有關業務交回私營機構經營的退出策略作好準備，過渡機構也許適宜同時接管該瀕臨倒閉金融機構的業務中看來可持續經營（或「良好」）的其他部份。同時，也是為了減低使用這個方案所帶來的風險，處置機制執行機構會小心確保股東以及某些無抵押債權人，連同已減值（或「不良」）資產都留在已倒閉的金融機構內（原因是此舉有助確保過渡機構的資產遠超其負債）。
226. 此舉對被轉移各方的影響，與第 213 段所述將業務轉讓予第三方收購者的影響相若。處置機制執行機構會尋求確保被轉移的客戶可近乎不間斷地使用其依賴的金融服務。過渡機構將負責全面履行該等客戶及任何其他被轉移的交易對手及債權人的申索。在任何持牌銀行被處置的情況下，首要是轉移受存保計劃保障的存款，讓合資格存戶可繼續如常使用其帳戶（和貸方結餘）。
227. 正如上文所述，運用這個方案的方式需要令股東和某些無抵押債權人繼續留在瀕臨倒閉金融機構內。上述各方將不再對已轉移的資產或負債享有權利，但可對最終將業務售回予私營機構所產生的任何所得款項（經扣除成本）（或如證實無法將業務售回予私營機構，則來自將業務清盤的所得款項（經扣除成本））保留申索權。處置目標會推動處置機制執行機構尋求可按商業價格出售有關業務的退出策略。有關保障留在已倒閉金融機構的各方（以及自救方案涉及的各方）的其他方法，會在第 7 章保障安排的部份概述。
228. 然而，必須注意的是，至少在沒有自救方案的情況下，可能會出現一些不可行或不適宜透過過渡機構來處置的瀕臨倒閉金融機構個案。如處置機制執行機構經過評估後認為即使有更多時間，最終亦不大可能找到收購方，則可能不適宜使用過渡機構。此外，若瀕臨倒閉金融機構規模龐大而且複雜，使用過渡機構進行處置亦面對很多障礙。舉例來說，由於要迅速採取行動，因此難以考究要轉移哪些資產及負債至過渡機構。如處置機制執行機構選擇轉移有關金融機構的所有資產及負債，便要被迫放棄確保有足夠數目的債權人與股東和任何已減值資產一併留在剩餘的瀕臨倒閉金融機構，從而將交易所涉風險降

低至可接受水平的機會。因此，顯然不適宜只依賴容許直接或通過過渡機構轉讓業務予另一家金融機構的方案。換言之，我們亦需要有法定自救權力。

問題 18

你對於容許強制轉移瀕臨倒閉金融機構的部份業務至過渡機構的處置方案的最有效結構及運用方式有甚麼意見？

(iii) 法定自救方案

229. 假如一家規模非常龐大而且複雜的金融機構變得不能持續經營，應不大可能將其全部業務直接轉讓予收購方金融機構。基於以上第 228 段所解釋的原因，依賴使用過渡機構在一段較長的時間內達到同樣的結果，亦可能會構成重大得無法接受的風險。因此，爲了避免出現除了把這類金融機構國有化或動用公帑作出挽救以外，再沒有其他有效方法可供運用的情況，《主要元素》載明應可運用自救方案。
230. 法定自救方案的目的，是讓處置機制執行機構能規定瀕臨倒閉金融機構必須重組其負債（即無需得到受影響方的同意），以恢復持續經營能力，讓其可繼續提供關鍵金融服務。爲此，機制應讓處置機制執行機構能以大致上符合清盤程序中債權等級的方式，因應爲承擔瀕臨倒閉金融機構所產生的虧損所需要的程度，減記股東及某些無抵押債權人的申索。這樣處置機制執行機構應能同樣以大致上符合債權等級的方式，對某些無抵押債權人實施債權換股權交易，藉此重組瀕臨倒閉金融機構的資本。
231. 因此，自救方案有很重要的作用，能確保在處置大型及複雜的金融機構時，倒閉和處置程序的成本可由該等大型及複雜的金融機構的股東及某些無抵押債權人承擔，而無須動用公帑。藉着除去原有的隱含公帑補貼⁹⁷，股東和債權人將有更大誘因監察該等金融機構所承擔的風險並作出回應。市場紀律得到強化，亦應有助減低日後發生倒閉和危機的可能性。

⁹⁷ 如第 1 章所述，出現這種補貼，是因為公共主管當局在評估後認爲除了挽救瀕臨倒閉金融機構或將之國有化外，再沒有其他可行方法（而這種做法通常會令股東和其他無抵押債權人的情況會較進行清盤程序更佳）。

232. 《主要元素》加入這個方案，反映國際社會對自救權力是任何處置機制的必要部份已有廣泛共識。在危機發生前，大部份地區均沒有設立這項權力，而目前大部份地區仍在討論設立和運用這項權力的最有效方法。至今只有少數地區（包括法國、西班牙、瑞士和美國）已進行了必要的改革，以提供這個處置方案。歐盟成員國已就自救權力（至少在涉及銀行和投資公司方面）商定統一做法，並會於 2016 年 1 月 1 日生效⁹⁸。在 2013 年 10 月，英國表示將加快進行為實施《恢復及處置指令》在這方面的規定而需要的立法改革⁹⁹。
233. 很明顯，香港的建議機制必須能支持對最大型和最複雜的金融機構的有秩序處置。因此，建議機制順理成章應提供支持自救方案的法定權力。同時，香港採納的方法似乎亦宜與其他地區採納的方法一致。本諮詢文件只探討自救權力的主要特徵，但沒有就香港採納有關權力提出詳細建議。我們會留意最新國際形勢，並在第二階段諮詢時就實施《主要元素》在這方面的規定提出建議。
234. 值得注意的是，《主要元素》的意向是應能以多種不同方法實行自救。除了直接重組瀕臨倒閉金融機構的負債外，替代方案是利用瀕臨倒閉金融機構的**控股公司**的負債進行自救，藉此確保其集團在綜合基礎上有足夠資本。在其他情況下，可能適宜運用自救權力，以確保接收了瀕臨倒閉金融機構部份業務或其所有權工具的過渡機構有足夠資本¹⁰⁰。
235. 因此，在制定自救方案時，有必要決定哪些負債應符合資格被納入自救方案內，哪些負債須予剔除。國際社會已達成共識，認為有些負債在任何情況下都應加以保障，以達致處置目標。舉例來說，由於受存款保證計劃保障的存款在清盤中不會蒙受損失，因此，現時公認應不可能利用該等受保障存款實施

⁹⁸ 見歐洲議會新聞稿（2013 年 12 月 12 日）<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131212IPR30702/html/Deal-reached-on-bank-%E2%80%9Cbail-in-directive%E2%80%9D>。

⁹⁹ 爲了把自救方案加入現有的特別處置機制中，英國有關當局建議修訂《金融服務（銀行改革）法案》，以提供必要權力。詳情見 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/245755/HoL_Policy_Brief_-_Bail-In.pdf。

¹⁰⁰ 有關各種自救方法可如何發揮作用的詳情，見國際結算銀行（2013年6月），「大到不能倒銀行的資本重組模式」（A template for recapitalising too-big-to-fail banks）（http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1306e.pdf），以及由美國聯邦存款保險公司與英倫銀行聯合發布的文件（2012年12月），「處置在全球活躍的具系統重要性金融機構」（Resolving Globally Active, Systemically Important, Financial Institutions）（<http://fdic.gov/about/srac/2012/gsifi.pdf>）。

自救¹⁰¹。此外，亦有一些討論是關於在部份或所有情況下，還有哪些其他負債需要被剔除，以達至避免影響確保關鍵金融服務的持續性和保障金融穩定的工作的目的¹⁰²。

236. 我們明白如瀕臨倒閉金融機構沒有足夠數量可隨時用作自救的負債，便不可能運用自救方案。因此，金融穩定理事會目前正考慮是否需要規定金融機構持有足夠數量的負債，作為所謂的「無法持續經營時吸收虧損的能力」。金融穩定理事會在最近提交予二十國集團領導人的報告中表示有意與準則制定組織協商，在 2014 年底前制定有關適用於具全球系統重要性金融機構的無法持續經營時吸收虧損的能力的建議，包括有關其性質、數額、地點和資料披露等方面的準則¹⁰³。

237. 雖然自救方案可有效重組瀕臨倒閉金融機構的資本，但只有採取行動解決導致其倒閉的根本問題，才能恢復其長遠的持續經營能力。因此，國際社會對於金融機構或其管理層或獲委任代表處置機制執行機構行事的管理人應制定「業務重組計劃」這點開始取得共識。

問題 19

你對於在制定為香港的處置機制提供自救方案的建議時應考慮的因素有甚麼意見？

(iv) 暫時公有化

238. 建立一個具備上述所有方案的機制，將是邁向確保以力求維護金融穩定及保障公帑的方式處置不能持續經營金融機構這個目標的重要一步。與此同時，以及正如下文第 255 段進一步探討，某些金融機構可能需要改變其結構和營運方式，才能以任何上述方案進行處置程序。雖然我們會採取行動，以確保能以

¹⁰¹ 同樣，亦不可能利用有抵押負債或與資產負債表外項目有關的負債（如客戶資產）進行自救。

¹⁰² 例如，根據英國提出的建議，下述負債將被永久剔除：到期日少於 7 天的銀行同業負債；因參與結算系統或中央交易對手方而引起的負債，以及涉及員工或貿易債權人的某些負債。除了上述項目外，預期處置機制執行機構會以符合債權人等級的方式進行自救，但是在無法（在合理時間內）利用某些負債實行自救，或利用某些負債實行自救會對金融穩定構成重大負面影響的情況下，處置機制執行機構能夠不以同等權益方式對待該等負債。

¹⁰³ 見附註5。

首選的處置方案處置在香港營運的大型及複雜的金融機構，但至少在一段時間內可能仍存在主管當局或要在無秩序倒閉及動用公帑作出挽救兩者間作出困難的選擇的風險。

239. 因此，合宜的做法似乎是考慮提供額外的處置方案，此處置方案相對於在處置程序以外直接向陷入財困的金融機構提供資金進行挽救的做法，能夠更有效地控制對公帑構成的風險。為此，幾個主要地區（包括澳洲、新加坡及英國）的機制已加入可將瀕臨倒閉金融機構暫時公有化的方案。《主要元素》並無特別規定處置機制應包括這個處置方案，但訂立了一些在提供這個方案時應符合的準則。
240. 暫時公有化方案有一項重要優點（至少相對於動用公帑進行挽救來說），就是其構建方式可以使方案更能確保股東甚至某些無抵押債權人須承擔損失（儘管可能不及在自救方案所承擔的損失程度）。此外，政府或處置機制執行機構在暫時公有化方法下可全面控制金融機構，因此能更有效定出和實行更長遠的解決方案，例如某種形式的重組，然後才讓該金融機構回歸私營機構。
241. 與此同時，在一般情況下，這個方案顯然只應作為最後方法；這是因為若運用這個方案，政府及處置機制執行機構基本上須負責繼續進行瀕臨倒閉的大型及複雜金融機構的活動，而這個情況有可能對公帑構成重大風險。可能是基於這個原因，所以部份地區（如瑞士和美國）沒有提供這個方案，反而選擇尋求方法確保能夠對所有大型及複雜的金融機構運用其他處置方案（特別是自救方案）。
242. 總的來說，各主管當局認為香港的建議機制應加入暫時公有化方案，作為備用方案。多個地區（如第 1 章中資料匣 C 所示，包括香港在內）都曾經在過去的危機中尋求臨時權力，以進行某種形式的暫時公有化。假如將來有可能需要運用這種權力的話，較好做法是預先取得這項權力，以確保有關權力是在一套清晰及貫徹周詳，且附有適當的管治和保障安排的機制下運作。預先取得有關的必要權力是較好的做法，也是因為在有需要時才尋求必要的緊急權力的過程很可能會動搖信心，使當局尋求解決的問題惡化。

243. 當然，如果機制加入暫時公有化方案，必須就使用這個方案設立較高的門檻，以確保有關方案只會作為「最後方法」，在金融穩定面對非常重大的風險，但評估後認為運用其他處置方案（例如強制轉讓、自救方案）進行處置無法達致處置目標（如第 5 章資料匣 F 所概述）的情況下才可使用。如機制會加入暫時公有化方案，有關的使用門檻將於第二階段諮詢時探討。

問題 20

你是否同意有理由在建議機制內加入暫時公有化方案？

(v) 轉讓予資產管理工具

244. 在大部份的情況下都適合透過清盤程序處理瀕臨倒閉金融機構的剩餘部份（亦即並非與提供關鍵金融服務直接相關，和不需要持續經營以保障金融穩定的那些部份）。然而，在某些情況下，為達到處置目標，可能需要管理瀕臨倒閉金融機構某些剩餘部份一段時間，直至適合將該等部份出售或清盤。尤其若面對龐大的資產組合，而迅速清盤會對一個或多個金融市場產生重大負面影響，則最有可能需要以這種方式處理。這種方法也可能適用於評估結果認為迅速清盤可能會過度損害公司價值的情況。
245. 因應這個情況，《主要元素》規定處置機制應容許處置機制執行機構使用資產管理工具，因此現建議香港的處置機制應加入這個方案。這不一定表示除了以強制轉讓業務或運用過渡機構來進行處置程序的所需權力之外，還需要額外權力。相反，處置機制執行機構需要能夠運用該等相同的權力將資產及負債轉讓至成立為資產管理工具的一個或多個法律實體，以管理及最終出售或有秩序地結束該等資產及負債。
246. 當然，我們需要確保與這個方案相關的風險得到妥善管理，因此我們正考慮資產管理工具最理想的結構方式。儘管處置機制執行機構很可能會委任一名人士代其行事，負責資產管理工具的日常管理工作，但處置機制執行機構仍需要有能力對資產管理工具行使控制權。與此同時，在被管理的投資組合中因資產可能出現減值而產生的風險，似乎適合由已倒閉金融機構的股東和債權人繼續承擔。因此，合宜的做法似乎是上述的股東和債權人獲發資產

管理工具的股權，而不是瀕臨倒閉金融機構在最初轉讓資產予資產管理工具時即時獲得任何代價。

問題 21

你對在甚麼情況暫時使用資產管理工具管理在處置程序中的金融機構的剩餘部份才屬適當有何意見？

資料匣 H：主要處置方案的提供和使用情況

本資料匣扼要探討本章概述的各個處置方案的提供和使用情況，並指出有關方案是經實踐證明是有效的，或是為應對在近期的危機中被識別的不足之處而制定的。

強制轉讓業務予另一家金融機構 —— 多個地區在危機發生期間已有這項權力，或是在危機後設立了這項權力。金融穩定理事會在《處置機制專題檢討報告》中指出，在 24 個成員地區中，有 20 個有權力使用此方案，而且其中部份地區曾在危機中使用這個方案，並以美國的聯邦存款保險公司在 2007 至 2012 年間以這個方式處置了 442 間銀行（主要是中小型銀行）最為顯著¹⁰⁴。英國於 2009 年獲得必要權力後，英倫銀行運用有關權力將一家已倒閉的房屋抵押貸款協會的零售和批發存款及部份按揭貸款和其他固定資產轉讓予第三方收購者¹⁰⁵。

強制轉移業務至過渡機構 —— 多個地區在危機發生前已具備以這個方式進行處置程序所需的權力，有些則在危機後設立有關權力（根據《處置機制專題檢討報告》，在 24 個成員地區中，有 15 個被評估為有權力使用這個方案）。美國聯邦存款保險公司在 2007 至 2012 年間以這個方式處置了兩間受保存款機構。在上文提及的個案中，英國當局將該已倒閉房屋抵押貸款協會的一項特定業務的資產及負債轉移至過渡機構（其後再轉讓予第三方收購者）。

法定自救方案 —— 在危機發生前，沒有主要地區具備實施自救方案的必要權力，

¹⁰⁴ 在這期間，美國有 481 間銀行倒閉。詳情見 <http://www.fdic.gov/bank/individual/failed/banklist.html>。

¹⁰⁵ 根據由 2008 年 2 月起有效一年的臨時權力，英國當局也能把多家已倒閉金融機構的業務（主要是零售存款）轉讓予第三方。

有見及此，同時亦因為當時就處置大型及複雜金融機構而言所具備的權力的其他缺點，多個地區唯有動用公帑挽救該等金融機構。危機發生後，國際社會對於需要實施自救的權力逐漸達成廣泛共識，而多個地區（法國、西班牙、瑞士、美國）亦已制定必要規定。歐盟成員國將需要在其機制中加入這個方案；而英國亦正加緊進行必要的改革。

暫時公有化 —— 在危機發生前，很少地區具備透過暫時公有化進行處置程序的必要權力，雖然部份地區（例如英國）通過緊急立法，以臨時獲得有關的權力。危機發生後，多個地區（如澳洲、新加坡、英國）選擇將這個方案定為常設方案，而其他地區（瑞士和美國）則沒有這樣做。

(vi) 一般權力

247. 為了讓處置機制執行機構能使用上述一個或多個處置方案，處置機制必須提供一套「一般處置權力」（如主要元素 3.2 所概述）。處置機制執行機構需要有能力控制和管理在處置程序中的金融機構，包括透過行使其股東及管理層的權力。雖然處置機制執行機構需要有能力直接行使這些權力，但在某些情況下，也可能適宜委任一名人士代其行事（例如管理人）。同樣，處置機制執行機構應獲賦予權力「罷免及更換高級管理人員和董事」，並保留靈活性以因應個別情況決定適當行動¹⁰⁶。

248. 為透過轉讓整家瀕臨倒閉金融機構或其部份或全部業務予第三方來進行處置程序，處置機制執行機構需要有能力轉讓在處置程序中的金融機構的股份，以及資產與負債及法律權利和義務，「儘管有其他原本適用的取得同意或約務更替的規定」。為實施自救方案，處置機制執行機構亦需要下述各項權力：調低（包括減至零）已發行股份的面值及某些負債的名義數額；註銷在處置程序中的金融機構所發行的股份或債務工具，以及其後將某些負債轉換為股份。處置機制執行機構亦可能需要其他權力以支持使用本章較早前所述的主要處置方案。第二階段諮詢時會列載有關處置機制執行機構所需權力的詳細清單。

¹⁰⁶ 雖然罷免該等經評估為需要直接為金融機構倒閉事件負責的董事和高級管理人員或許是一合適做法，處置機制執行機構卻可能無法確保在所有董事和高級管理人員都被免職的情況下，該金融機構的部份或全部業務活動都能夠持續進行。

(vii) 提前終止權

249. 若啟動處置程序和行使相關權力會觸發合約的提前到期、終止或其他結束權利（統稱為「提前終止權」），處置機制執行機構進行有秩序處置的能力便可能會被削弱。至少就大型及複雜的金融機構而言，大量金融合約被終止很有可能導致無秩序的「爭相退出」，造成市場不穩，並減低成功進行為穩定有關金融機構部份或全部活動的處置程序的可能性。
250. 因此，正如主要元素 4.2 規定，現建議就本地處置機制作出規定，藉以確保「進入處置程序和行使任何處置權力不應觸發法定或合約抵銷權，或構成令在處置程序中的公司的任何交易對手有權行使合約提前到期或提前終止權的事件，前提是合約下的實質義務繼續得到履行」¹⁰⁷。實際上，這表示交易對手中其合約安排是因為被轉讓予收購方或轉移至過渡機構，或基於為恢復金融機構的持續經營能力而採取的行動（特別是透過自救方案）而受到保障和保存，則該等交易對手便不能（僅因為處置程序）行使提前終止權。相反，繼續留在已倒閉金融機構的剩餘部份的交易對手則可以行使提前終止權。
251. 處置機制執行機構在決定對金融機構啟動處置程序後，可能需要幾小時至幾天的一段短時間，才能決定及傳達會採用的處置方式（包括需要有足夠時間識別轉讓哪些資產、負債及法律權利和義務）。在這段時間內，無論是關於哪些交易對手最終會轉至金融機構中已穩定的部份或留在剩餘部份，還是它們能否預期合約下的實質義務會繼續得到履行，都存在不確定因素。假如交易對手在這段時間內行使提前終止權，便會難以進行有秩序的處置程序，更有可能出現類似第 249 段提及無秩序的「爭相退出」的情況，已倒閉金融機構的資產與負債因此而出現的變化將令處置機制執行機構難以決定如何以最佳方式進行處置程序。
252. 因此，主要元素 4.3 載明「處置機制執行機構應有權暫緩僅因進入處置程序或行使任何處置權力而產生的提前終止權」，亦列明運用這項暫緩權力的一系列條件，包括：

- 應「嚴格限制暫緩的有效時間」（例如為期不超過兩個營業日）；

¹⁰⁷ 該等義務可能關乎付款，以及抵押品的交付及退還。

- 只可在有關當局須「轉讓與特定交易對手訂立的所有合資格合約予新機構，而且不能選擇轉讓與同一交易對手訂立並受同一淨額結算協議規限的個別合約」的情況下運用暫緩執行權力（第 7 章會就保障這類金融合約作進一步討論）；
- 「在轉讓金融合約後，交易對手對收購方機構的提前終止權會獲得保留，以應對收購方機構日後的任何獨立違約情況」；
- 其後交易對手應能「在暫緩屆滿時或之前（如有關當局通知公司不會轉讓有關合約）立即結束與該在處置程序中的機構的合約」；
- 暫緩不影響「對金融市場基建的付款或交付義務」，因此「如在處置程序中的公司無法履行由金融合約引起或因公司在金融市場基建的成員資格或參與金融市場基建而產生的任何保證金、抵押品或交收義務，其交易對手或有關金融市場基建有權即時對在處置程序中的公司行使提前終止權」。

253. 看來我們也應為香港的建議處置機制加入這種性質的暫緩權力，並附以必要的保障安排。第二階段諮詢將會更詳細考慮這一點，並提出建議¹⁰⁸。

254. 多個所挑選的特定地區均已具備或建議取得暫緩提前終止權的權力。美國及瑞士都有這項權力（美國方面，有效期直至緊接宣布金融機構進入處置程序後一天的下午 5 時¹⁰⁹；瑞士則有效 48 小時¹¹⁰）。根據歐盟的建議，各成員國必須就這項權力作出規定（暫緩於緊接宣布暫緩生效後一個營業日的午夜屆滿）¹¹¹。

問題 22

你對如何就暫緩原本或會因金融機構進入處置程序或使用某些處置方案而變得可以行使的提前終止權作出最有效的規定有何意見？

¹⁰⁸ 要指出一點，我們並沒有建議一旦進入處置程序，會使任何一般性的延期償付權生效，這是因為處置的目的是為了確保金融機構的活動的持續性。

¹⁰⁹ 見《多德•弗蘭克法》第 210(c)(10)條。

¹¹⁰ 見瑞士金融市場監管局《銀行業破產條例》第 5 章，<http://www.admin.ch/ch/e/rs/9/952.05.en.pdf>。

¹¹¹ 見歐盟《恢復及處置指令》的歐盟委員會 2013 年 6 月文本第 63 條。另見附註 28。

(viii) 可處置性

255. 即使已訂有各種不同的處置方案可供選擇，仍有可能無法（至少最初無法）以能達到處置目標的方式處置某些金融機構。原因是部份金融機構的結構或運作方式可能會對有效運用機制構成障礙。換言之，某些金融機構的「可處置度」不足，這表示它們一旦倒閉，會繼續對金融穩定（及公帑）構成風險。因此，主要元素 10.5 載明「為提高公司的可處置性，監管當局或處置機制執行機構應有權在有需要時，經適當考慮對持續運作業務的穩健及穩定程度的影響後，規定有關公司採取適當措施，例如改變公司的經營手法、結構或組織架構，以降低處置程序的複雜性和費用」。顯然，在有關當局必須能遠在識別到金融機構的持續經營能力受到任何威脅之前行使有關權力。
256. 有關當局需要更深入了解可能需要清除的各種處置程序的障礙；國際社會在這方面已取得進展，包括透過目前對具全球系統重要性銀行進行在集團層面的處置規劃。正如本章較早前提出，可能有必要確保這些金融機構擁有充足並可隨時用作進行自救的負債。在更廣泛的層面，部份金融機構可能需要改變其法律或營運結構或業務，這可能包括成立控股公司或把支持提供關鍵金融服務的活動集中由集團架構內的某些法律實體負責，以能在處置程序中更容易將該等法律實體分離並加以保護。部份金融機構可能需要減少在財務或運營上依賴集團內在處置程序中可能會被分離的部分（例如透過限制集團內風險承擔的規模）。
257. 待目前正就這個範疇進行的工作確認對個別具全球系統重要性銀行進行處置程序所面對的最重大障礙後，金融穩定理事會會預期總公司所在地和各業務所在地的處置機制執行機構會隨即採取行動，以確保能及時處理有關障礙。雖然金融穩定理事會的《處置機制專題檢討報告》總結中指出，並非所有地區過去都具備具體權力，可規定金融機構作出改變以提高可處置性，但有幾個地區已經或正在安排提供此權力。我們亦須確保香港的有關當局與其他地區的做法一樣，都獲得這方面的適當授權。
258. 同時，我們亦明白有必要確保以合乎比例的方式運用這些權力。因此，以及在參考其他地方考慮採用的模式後，我們認為在規定金融機構須進行改變時應考慮：

- (i) 如不作出改變的話，要以能達到有關目標的方式進行處置程序會有多大困難，以及
- (ii) 對金融機構可能造成的影響，包括對其日後的持續經營能力，以及繼續提供關鍵金融服務並藉此支持經濟的能力。

259. 此外，各金融機構在正式獲通知其可處置性評估結果後，似乎應有一段合理時間考慮所需作出的改變，以及有機會提出能達到同樣目的的替代方法，供處置機制執行機構考慮。

260. 我們會進一步考慮在香港的建議處置機制就有關權力作出規定的最有效方法，並在第二階段諮詢列出更具體確實的建議。

問題 23

你對賦予監管或處置機制執行機構權力規定金融機構須清除處置程序的重大障礙的最有效方法有何意見？

(ix) 與現行公司清盤程序的關係

261. 本諮詢文件概述的建議集中論及的機制，是適用於經評估後認為應對不能持續經營的金融機構進行處置程序，以保障關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務）的提供，以及控制對整體金融穩定帶來的風險的情況。若整家金融機構倒閉對金融穩定影響輕微的話，這些建議不應對在這些情況下運用現行清盤程序有任何重大影響。

262. 然而，現建議但凡在處置機制涵蓋範圍內的個別金融機構的持續經營能力受到重大質疑時，處置機制執行機構應有機會考慮應否進行處置程序。此外，亦建議在被視為應進行處置程序的情況下，處置機制執行機構應能夠立即採取行動，進行處置程序。因此，有需要減低第三方可能試圖在處置程序開始前採取行動或作出阻撓，以致對金融穩定、其他受影響方和處置程序的成本造成嚴重後果的風險。

263. 為管理這些風險，現建議規定有意對在機制涵蓋範圍內的金融機構提出清盤呈請的人士，須在清盤程序開始前通知處置機制執行機構¹¹²。然後，處置機制執行機構將獲給予一段時間（或許最長達 14 個曆日），以決定是否啟動處置程序（以及為啟動有關程序落實任何必要的準備）。在此期間提出的任何呈請會被暫緩處理，直至該期間結束，除非及直至處置機制執行機構決定不會啟動處置程序。我們明白在某些情況下，包括金融機構的狀況迅速惡化的情況，處置機制執行機構可能需要在更短時間內決定是否啟動處置程序。
264. 建議方法除了有助達致《主要元素》的準則外，亦與英國的機制採用的方法，和歐盟《恢復及處置指令》建議的方法一致。在部份其他所挑選的特定地區，債權人提出呈請以將某些類型的金融機構重組或清盤的能力受到更大限制¹¹³。
265. 一旦處置機制執行機構決定啟動處置程序，就必須迅速採取行動（例如在一個週末內），以實行一個或結合使用多個處置方案，藉此讓受影響各方能充分確定會得到的待遇。這是因為我們的意向是金融機構進入處置程序時，一般性的延期償付權不會自動生效或不會由處置機制執行機構酌情決定生效，因為這有違達致確保持續提供關鍵金融服務和維護金融穩定的目標¹¹⁴。
266. 正如第 217 段指出，若以局部轉讓的方式進行處置程序，我們的意向是處置機制不會規定最終會如何處理剩餘的瀕臨倒閉金融機構；相反，有關決定應由在現行法律框架下獲授權作出有關決定的各方作出。然而，我們注意到部份地區（包括英國和美國），已有規定確保可借助剩餘機構為已轉讓予商業收購方或已轉移至過渡機構的業務提供臨時支持。有關的方式可以是容許在剩餘的瀕臨倒閉金融機構正式進行任何重組或清盤前，調整所轉讓的資產和負債，以及繼續提供必要的服務和設施¹¹⁵。我們亦會考慮是否需要類似的規定，

¹¹² 我們會考慮是否需要為可能會就金融機構作出的任何其他重組或清盤程序通知處置機制執行機構的機制作出規定。

¹¹³ 例如在美國只有發出經營存款業務特許狀的代理機構或受保存款機構的主要聯邦監管機構可以啟動破產程序（即該等金融機構的債權人不能啟動破產程序）。

¹¹⁴ 就此而言，處置程序與其他公司清盤程序不同（無論該等清盤程序是旨在作出重組或進行清盤）。

¹¹⁵ 例如在英國，在進行局部轉讓後，已倒閉銀行的剩餘部分將被置於銀行管理程序下；根據這個程序，管理人能夠並需要在一段時間內向接收該銀行的業務的其他部分的商業收購方或過渡機構提供支持（透過允許於其後對最初的轉讓作出調整，以及透過繼續提供任何其他必要的服務和設施，讓收購方或過渡機構得以有效運作）。

以支持在香港的建議機制下透過局部轉讓來進行的處置程序；詳情會在第二階段諮詢中交代。

267. 更廣泛而言，《主要元素》認為須盡可能確保與處置機制並存的將瀕臨倒閉金融機構結束和清盤的現行安排有效。《主要元素》載明清盤程序和保障計劃應能為存戶、投資者和保單持有人提供適當程度的保障。《主要元素》更釐清，這不僅表示他們的申索會迅速得到處理，更表示在可行情況下，將存款及客戶資產帳戶以至相關金融服務從清盤程序中轉讓予收購方金融機構，從而保障他們可繼續使用存款及客戶資產帳戶以至相關金融服務。

268. 能夠從清盤程序中將存款和客戶資產轉讓是可取的做法，因為若能迅速進行，則金融機構的客戶便可以近乎不間斷地繼續使用有關資源。另一個好處是，與存款帳冊或客戶資產業務相關的部份品牌價值或許亦會得到保存，從而可減少清盤程序對價值造成的損害。如第 88 和 105 段指出，香港的現行法定制度並沒有就從清盤程序中轉讓存款或客戶資產作出規定，但至少暫時來說，與制定有效的處置機制比較，有關改革並非香港需要優先處理的事項（然而，我們仍然歡迎各界對這項評估表達意見）。

269. 更廣泛而言，為進一步加強有關存戶、投資者及保單持有人的保障計劃安排而正在進行的其他措施，將有助確保適用於瀕臨倒閉金融機構的預設方案，仍然是運用現行的公司清盤程序。

問題 24

你認為為確保第三方無法在對不能持續經營的金融機構進行處置程序前採取行動（包括透過提出開展清盤程序的呈請）而建議的方法是否適當？

問題 25

你對應如何訂立規定，以確保可借助金融機構的剩餘部分（以第 266 段所述的方式）為轉讓業務予另一家金融機構或轉移業務至過渡機構提供臨時支持有何意見？

問題 26

你認為除了為建立有效處置機制而進行的改革外，是否亦需要優先進行相關改革，以確保受保障各方（尤其是存戶和投資者）的申索可從清盤程序中轉讓予金融機構或轉移至過渡機構？

第 7 章 - 保障安排及資金來源

本章探討可能會納入香港的處置機制的保障安排，以及應付各項費用的方案，內容涵蓋：

- 以下形式的保障安排：(i) 當債權人的權利受到不利影響時作出補償；及 (ii) 對處置權力的運用作出限制；
- 如何應付處置程序引致的任何費用，包括因為須支付就上述 (i) 項所述的補償而引致的任何費用。

保障受處置程序影響的各方

270. 本諮詢文件前幾章提到可能需要納入處置機制作為其重要部份的保障安排。

271. 處置機制需要訂有保障安排的其中一個原因，是處置機制執行機構必須能夠迅速而果斷地採取行動，以確保關鍵金融服務的持續性，以及控制金融機構倒閉引起的廣泛系統性影響。為實現此目標，處置機制訂有權力，讓處置機制執行機構採取的行動能影響合約及產權，亦可能影響股東和債權人在處置程序中可獲得的款額。

272. 因此，我們明顯需要訂立制衡機制，以保障可能受處置程序影響的各方的利益。這些保障安排也有助市場參與者較明確了解金融機構的倒閉和處置程序對他們的影響，這一點對於維持各界對金融體系的信心（和確保其運作效率）即使並非必要，也是有利的。

遵從債權人等級

273. 根據主要元素 5.1，在可能的情況下，「處置權力應以遵從[債權人]申索等級的方式行使」（即清盤程序適用的一般優先順序）。恪守這項原則有助確保在任何處置程序中，債權人可預期會按照清盤程序適用的相同次序承擔損失，從而減低對處置程序帶來的結果的不確定性。主要元素 5.1 闡明「股權應首先承擔損失，同時直至在註銷所有後償債項（包括所有監管資本工具）之前，不應讓

優先債務持有人承擔損失」。此外，清盤程序所規定的任何優先待遇應予維持，有抵押債權人亦應保留其抵押品的權益¹¹⁶。

274. 與此同時，主要元素 5.1 載明，處置機制應就「可彈性偏離平等（*同時及同等地*）對待同一類別債權人的一般原則」作出規定。主管當局可能會「爲了控制公司倒閉的潛在系統性影響，或爲了全體債權人的利益而盡可能提升價值，而有必要」偏離這項一般原則。由於處置程序旨在確保瀕臨倒閉金融機構的業務中有關提供關鍵金融服務的部份的持續性，同時鑑於在提供這些服務的過程中會產生一些債務，因此如果所使用的方法會導致這些債務被減記，便可能會適得其反。同樣，相比清盤程序，確保瀕臨倒閉金融機構的這些業務及其他可持續經營的業務的持續性，能更有效保存該機構的價值，提高所有債權人全數取回欠款的機會。

275. 我們可以舉個例子，清楚說明能夠偏離平等對待原則的重要性。在某些情況下，處置機制執行機構可能會在評估後認爲進行處置程序的最好方法，是將瀕臨倒閉金融機構的零售存款業務連同相等或幾乎相等金額的一些更高質量的資產一併轉讓予另一家金融機構（而該金融機構不願意接管其他資產及負債）。與此同時，就零售存戶的存款結餘中超出存保計劃保障上限的有關部份而言，在清盤程序中，零售存戶與其他無抵押債權人享有同等地位¹¹⁷。收購方金融機構承諾全數履行與所轉讓的負債相關的申索，因此零售存戶可期望全數取回存款。然而，因爲其他無抵押債權人（包括其他存戶）會留在已倒閉金融機構內，其所得補償有待確定，所以有可能出現偏離平等對待債權人的原則的做法¹¹⁸。偏離平等對待原則的結果，可能是零售存戶得到的補償，優於在債權人等級中原本屬同一等級的其他無抵押債權人（包括其他類型的存戶）。

¹¹⁶ 香港的《公司條例》第 265 條規定，在任何公司清盤中，須在償付予其他債權人前優先償付以下各項：(i) 清盤程序的費用；(ii) 拖欠僱員的或關於僱員的某些款額（如拖欠工資、薪金、終止僱用金、僱員補償等）；(iii) 於短期內到期應付政府的法定債項（如稅款和關稅）；(iv) 如屬銀行清盤，向合資格存戶支付以他們在存保計劃下應獲得的補償上限爲限的款項（通常稱爲「存戶優先待遇」）；以及 (v) 如屬保險公司清盤，某些保險和再保險申索。

¹¹⁷ 如附註 90 指出，享有優先待遇的存款僅限於存保計劃就補償所設定的限額。

¹¹⁸ 當剩餘的瀕臨倒閉金融機構進入清盤程序，該等補償將按照來自有關轉讓和出售其他資產的所得款項淨額，以及根據各類別債務持有人在債權人等級中的地位應獲得的分配比例計算所得。

276. 同時，正如《主要元素》指出，假如處置機制執行機構不能偏離平等對待債權人的原則，便有可能無法以最有效達致處置目標的方式來進行處置程序。因此，現建議作為在香港使用處置機制的指導原則，法定債權人等級應獲遵從，而且只應在衡量處置目標後認為有充分理由的情況下，才可偏離平等對待同一類別債權人的原則。
277. 在所挑選的特定地區中，澳洲、瑞士、英國和美國的處置機制均允許偏離平等對待債權人的原則，而歐盟《恢復及處置指令》將會要求成員國作出類似規定。部份地區（英國、美國和歐盟）更有明確規定，只可在有特定理由充分支持下才可偏離平等對待原則。

就補償機制作出規定

278. 由倒閉引起的損失，可以藉以下兩種方法之一，促使股東和某些無抵押債權人來承擔：將他們留在已倒閉金融機構中，同時轉移該金融機構的部份或全部資產至別處；或在自救方案中，減記其申索並在其後將申索轉換為股權。處置機制執行機構必須有能力以上述方法促使股東和無抵押債權人承擔損失，因為此舉可確保損失由已倒閉金融機構的股東和無抵押債權人承擔（如清盤程序的情況一樣），而非由公帑支付。
279. 正如第 184 段指出，處置程序對價值造成的損害有可能比清盤程序低。因此，即使在處置機制執行機構偏離平等對待同一類別債權人的原則的情況下，全體債權人得到的仍有可能會比在清盤程序得到的較佳。然而，在其他情況下，股東和某些無抵押債權人可能會因為處置機制執行機構採用某種處置方法，以致其得到的遜於清盤程序的結果。以第 275 段所述的處置方法為例，當零售存款連同相等，或幾乎相等金額的更高質量資產，一併轉讓予另一家金融機構，留在在清盤程序中的已倒閉金融機構的債權人（連同較低質量資產）實際上是補貼存款已被轉讓的存戶。較低質量資產滿足留在已倒閉金融機構的無抵押債權人的申索的程度，可能會不及整家金融機構進入清盤程序的情況。若整家金融機構進入清盤程序，已倒閉金融機構如有任何整體資不抵債的情況，有關的不足之數會由存戶與其他無抵押債權人平均分擔，而在處置程序下則會由留在剩餘的瀕臨倒閉機構的債權人獨力承擔。

280. 為糾正這種影響，主要元素 5.2 載明「債權人得到的應至少與公司在適用清盤制度下進行清盤所得相等，否則他們應有權獲得補償」；正如第 12 段所述，這個原則逐漸被稱為「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的保障安排。如沒有這個機制，金融機構的資金供應者（即債權人）會無法估計其在處置情況中可能承受的「違責損失率」¹¹⁹。他們可能會因此而不願意在日後提供資金，或至少會期望因為他們在處置程序中可能面對的損失的不確定性有所增加而獲得補償。這可能對金融機構的資金成本和市場效率構成影響。
281. 因此，主管當局打算仔細考慮如何最有效地設立適用於受處置程序影響的各方的補償機制，以符合《主要元素》的規定。有關這機制的建議將於第二階段諮詢中提出。
282. 我們明白補償機制需要具有適當的獨立性，並讓受影響方有上訴的權利。我們會考慮設立一個模式，以委任獨立估值師及讓受影響方可就估值結果提出上訴。同時，估值應在啟動處置程序後於合理可行範圍內，參照處置的日期盡快進行。主管當局將需要考慮補償的計算方法，特別是在處置程序中收到的攤還債款與若沒有處置程序的話受影響財產的價值兩者間的差額。此外，我們亦會考慮設立高層次原則，為估值程序提供指引。例如，若金融機構在處置程序前獲得特殊支持（例如最後貸款人資金）（或債權人聲稱預計將會得到支持），則從公共政策的角度來看，估值程序不宜考慮這類支持。
283. 在大多數所挑選的特定地區（澳洲、瑞士、英國和美國），處置機制均確立了受處置程序影響的各方獲得補償的權利（歐盟《恢復及處置指令》建議亦有有關權利）。在大多數情況下，評估補償的確切機制（和方法）都留待日後才訂明（例如通過附屬法例或指引）。然而，英國的處置機制有規定可委任獨立估值師確定應付的補償金額，並指明在處置程序中收到的攤還債款，必須與所評估的若已倒閉金融機構立即進入清盤程序所能得到的作比較（而不考慮任何特殊的公帑支持）¹²⁰。香港在這方面有一定經驗；在上世紀 80 年代中，香港通

¹¹⁹ 違責損失率是反映交易對手方違責造成的損失的指標，通常是以實際損失（扣除任何信用保障（如抵押品））佔對違責方的風險總額的百分比來表示。

¹²⁰ 英國的《2009 年銀行法》及之前的臨時法例規定的「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的機制，已經被多次使用。

過了幾項收購條例，由政府接管幾家（瀕臨倒閉）本地銀行，當時有關係例亦訂有補償機制，以補償這些銀行的股東¹²¹。

284. 如確定應向受處置程序影響的各方作出補償，則需要考慮獲得所需資金的方法。本章最後部份會考慮可選擇的資金來源。

問題 27

你是否同意補償機制是確保股東及債權人在處置程序下所得不會遜於清盤程序的必要保障安排？你對於設立有關的補償機制時應考慮的各項因素有甚麼意見？

保障客戶資產

285. 主要元素 4.1 載明「規限...分隔客戶資產的法律框架應清晰、具透明度，並可在公司面臨危機或處置程序時強制執行，亦不應妨礙處置措施的有效實行」。我們認為這是一項必要的先決條件，有助確保進入處置程序的金融機構直接或間接持有的客戶資產，可迅速地歸還予投資者或轉讓予收購方金融機構或轉移至過渡機構，從而讓客戶能（近乎）不間斷地使用資產以及任何相關的金融服務。
286. 根據《證券及期貨條例》，廣義來說，客戶資產指持牌法團或認可機構獲託付或代表客戶收取的證券、抵押品和款項¹²²。保障客戶資產的框架，可稱為「信託機制」，持牌法團根據有關機制以信託形式代客戶持有「客戶證券」¹²³和「客戶款項」¹²⁴，並須以獨立帳戶持有有關資產¹²⁵。這個框架與存放於認可機構的客戶資產略有不同，原因是雖然《證券及期貨（客戶證券）規則》規定認

¹²¹ 詳情見第 1 章資料匣 C。

¹²² 客戶資產在《證券及期貨條例》下的定義似乎與金融穩定理事會諮詢文件所用定義（見附註 21）一致。該文件訂明客戶資產通常包括：(i) 公司獲託付或代表客戶收取的款項；(ii) 公司獲託付或代表客戶收取的金融工具；(iii) 客戶的抵押品，即公司從客戶收取，並為客戶或代表客戶持有的資產，藉以就客戶的義務獲得保證（惟若資產的所有權已根據一項交易轉讓予公司則除外）；及 (iv) 公司代表客戶進行交易而產生的資產。

¹²³ 定義見《證券及期貨條例》附表 1。

¹²⁴ 定義見《證券及期貨條例》附表 1。

¹²⁵ 國際證監會組織在 2011 年 3 月發表報告《客戶資產的保障、分配及／或轉讓機制調查：最終報告》（“Survey of Regimes for the Protection, Distribution and/or Transfer of Client Assets: Final report”），進一步詳述不同地區的各種客戶資產保障機制，詳情見 <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCPD351.pdf>。

可機構須以信託形式代客戶持有「客戶證券」，但《證券及期貨（客戶款項）規則》¹²⁶並不適用於認可機構持有的「客戶款項」。

287. 我們目前不建議修訂現行保障客戶資產的框架，但在優化有關處置機制的各項建議的過程中，可能發現適宜或必須作出一些調整，以確保客戶資產得到充分保障，並在有需要時可予以轉讓或轉移，以進行處置程序。

問題 28

你認為為實現處置目的，是否需要對現行保障客戶資產的框架作出調整？

保障其他類型的財務安排

288. 在把整家金融機構穩定下來屬不可行或不適宜的情況下，處置機制執行機構必須有足夠的酌情權，以決定如何把不能持續經營的金融機構的資產與負債分割，並確定哪些部份的業務將被轉讓，哪些將被留下。與此同時，我們明白到此舉有可能令合約權利和義務（一併構成「財務安排」）互相分離，或令其被以有損該等財務合約的經濟目的之方式處理。
289. 在部份情況下，市場參與者可能是特意設立這些財務安排，或依賴這些財務安排，以限制作為其合約交易對手的金融機構一旦倒閉時，他們所承擔的損失風險。例如債權人尋求透過抵押安排獲取保障，或交易對手嘗試透過抵銷和淨額結算安排獲取保障。在沒有任何保障安排的情況下，以及鑑於處置程序（尤其涉及轉讓部份業務的情況）可能會損害這些安排，市場參與者將無法依賴這些緩減風險方法，為它們在處置程序中提供與清盤程序相同程度的保障。為了補償因有可能進行處置程序而引致的額外不確定性，金融機構向第三方發行或與第三方訂立的債務或其他金融合約的訂價反過來可能會上升。此外，若在處置程序中獲得的實際待遇與預期有偏差，則更有可能透過連鎖影響等途徑危害金融穩定。
290. 有見及此，主要元素 4.1 載明「規限抵銷權、合約淨額結算和抵押協議...的法律框架應清晰、具透明度，並可在公司面臨危機或處置程序時強制執行」。因此，我們正考慮識別哪些在香港使用的「財務安排」需要受保障。我們需要取

¹²⁶ 《證券及期貨（客戶款項）規則》（第 571I 章）不適用於在由持牌法團的客戶以其本身名義開立及維持的銀行帳戶內的該持牌法團的客戶款項。

得適當平衡，這是因為對處置機制執行機構施加的限制越多，成功進行處置程序的障礙亦會越多（原因包括，在金融機構的資產與負債中，處置機制執行機構能夠對其行使處置權力的份額會縮減）。此外，另一點需要注意的是，規劃一個能夠保障這些安排的處置程序所需的時間和資源可能會增加，而且當然還要取決於金融機構能否及時提供相關「財務安排」的組成部份的必要資料（有關支持處置程序的規劃與進行的所需資料的建議，見第 8 章）。

291. 考慮到主要元素 4.1 所識別的財務安排，以及在其他地區獲提供保障的財務安排，現考慮就下列各項提供保障安排：

- 有抵押安排：據此，債權人可根據一項協議獲得保障，有關協議允許其在債務未獲償還時（或在合約界定的其他強制執行事件發生時）取得或保留資產的擁有權；
- 抵銷和淨額結算安排：據此，交易對手可嘗試透過計算及抵銷在一份或多份合約下互相欠對方的金額，以得出單一淨額，從而降低信用風險；
- 所有權轉讓安排：有關安排同樣是嘗試降低信用風險，方法是透過把償還一項或多項債務的義務與貸款人交還抵押品的義務掛鉤；
- 結構性融資安排：有關安排包括多份獨立合約，而每份合約對整個安排的運作而言都是必要的（舉例而言，在香港，這可能包括證券化計劃，計劃中的負債是以一組抵押品提供「抵押」）；
- 交易、結算及交收系統內的規則和安排：有關規則及安排旨在將參與者違責的影響減至最低，例如在參與者違責時需要遵守的有關交收終局性、轉撥指令或程序的規則及安排。

292. 清單的確切內容尚待進一步考慮，但建議應提供保障安排，禁止以實際上會損害受保障類別的財務安排的目的和經濟效果的方式運用處置權力。在大多數情況下，這可能表示需要確保在任何處置程序中，相關資產及負債、法律權利和義務均維持在一起，並一同被轉讓（或不被轉讓），而訂立安排的協議會繼續有效（而不作修改或終止）。

293. 由於處置機制執行機構需要盡快採取處置行動，以維護公眾信心和金融穩定，可能會無意中違反保障限制，因而需要採取糾正措施。在某些情況下，處置機

制執行機構或能透過進行扭轉原有轉讓的進一步轉讓，來還原受保障的財務安排。在抵銷及淨額結算安排方面，另一個方法是讓受影響的交易對手，根據受保障財務安排繼續抵銷或以淨額計算其對已倒閉金融機構的任何欠款，藉以減少該交易對手的風險承擔。

294. 保障上文所述類型的特定財務安排的做法，與英國處置機制下規定的做法以及歐盟《恢復及處置指令》中列出的建議相若。

問題 29

你認為哪類「財務安排」有必要在處置程序中得到保障？為甚麼有必要保障這些財務安排？

295. 要注意的是，除了識別為受保障的財務安排外，處置機制執行機構不大可能選擇抵銷僅因為個別客戶依賴金融機構的一系列金融服務而產生的資產及負債。雖然這類申索會在清盤程序中進行抵銷¹²⁷，但在處置程序中進行這類抵銷，則會令某些形式的處置程序無法進行（可能會損害為確保關鍵金融服務的持續性和保障金融穩定方面的工作）。尤其處置機制執行機構必須保持足夠的靈活性，以把零售存款轉讓予自願收購者，而無任何責任必須轉讓該等存款，或以存戶可能獲同一金融機構提供的貸款來抵銷有關存款。

保障其他各方

僱員

296. 正如第 1 章所述，由於處置程序的目標是穩定瀕臨倒閉金融機構的部份或全部活動和確保該等活動持續運作，因此與清盤程序相比，僱員在處置程序中可能會得到較佳保障。有些處置方案的結果可能是瀕臨倒閉金融機構的所有僱員可在同一家金融機構或繼承的金融機構，按相同的條款和條件繼續獲得僱用¹²⁸。這有別於在清盤程序中，金融機構的業務會停止，其活動會被清盤，而大多數僱員的合約預期會被終止的情況。若在處置程序中只能繼續瀕臨倒閉金融機構的部份活動，則收購方金融機構很可能會希望保留那些支持繼續進行有關活動

¹²⁷ 《破產條例》（第 6 章）第 35 條訂明的強制性抵銷規則，根據《公司條例》第 264 條適用於公司。

¹²⁸ 如整家金融機構被轉讓予收購方金融機構或自救方案恢復瀕臨倒閉金融機構的持續經營能力，便有可能出現這種情況。

的僱員。同時，對剩餘的瀕臨倒閉金融機構提出申索的僱員（包括未被轉讓的僱員）會繼續享有現行提供予進入清盤程序的公司的員工的權利和保障。在香港，這表示這些僱員可以繼續享有《公司條例》賦予其部份申索的優先待遇，以及繼續可以向破產欠薪保障基金委員會申請發放不超過指明限額的款項。

處置機制執行機構及其員工

297. 主要元素 2.6 規定「處置機制執行機構及其員工應就在真誠地行使處置權力履行職責的過程中採取的行動和遺漏（包括支持境外處置程序的行動）所引起的責任得到保障」。否則，可能須承擔的法律責任的顧慮事實上會限制處置機制執行機構作出及採取行動落實原本是符合公眾利益的艱難決定。同樣的情況亦會發生在處置機制執行機構委任以代其行事的其他人士（例如第 247 段提及的管理人）身上。

298. 因此，現建議向處置機制執行機構、其高級人員、僱員和代理人提供保障，豁免他們對在履行處置職能時真誠地作出或遺漏的任何事情承擔民事法律責任。履行有關職能屬合法目的，而這項豁免並非絕對，而是僅限於在履行處置職能時「真誠地」作出的行動及遺漏。這項建議與香港各監管當局現時根據其各自的監管條例履行職責的情況一致。金融管理專員、證監會和保險業監督分別根據《銀行業條例》、《證券及期貨條例》和《保險公司條例》得到保障，可就其在履行職能時真誠地作出的行為或遺漏獲豁免承擔法律責任¹²⁹。有關保障亦與其他國際標準的規定一致¹³⁰。

299. 我們會進一步考慮是否需要把有關豁免延伸至為支持香港的處置程序而提供資料或採取行動的境外處置機制執行機構或其高級人員，惟須視乎是否有香港處置機制執行機構評估後認為屬於可接受程度的對等待遇。此舉應有助推動海外處置機制執行機構向香港提供協助（或至少可剔除妨礙它們向香港提供協助的因素）。此外，還要考慮延伸有關的豁免會否對憲造成任何影響。

¹²⁹ 例如請參閱《銀行業條例》第 127 條、《證券及期貨條例》第 380 條及《保險公司條例》55A 條。

¹³⁰ 例如，巴塞爾銀行監管委員會在 2012 年 9 月發表的《有效銀行監管核心原則》的核心原則 2 基本標準 9 中提及「法律向監事及其員工提供保障，就其真誠地履行職責時作出的行為及／或遺漏而引起的訴訟，其不須承擔責任。監事及其員工如須在由任何人因為其真誠地履行職責時作出的行為及／或遺漏而提出的法律行動中提出抗辯，則其將就抗辯成本獲得足夠的保障」。請參閱：<http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>。

已倒閉金融機構的董事和高級人員

300. 此外，主要元素 5.3 要求「處置程序中的公司董事和高級人員應就其因遵從處置機制執行機構的決定而採取的行動得到法律保障（例如就股東或債權人因該等行動而提出的訴訟）」。很明顯，其意向是保障安排僅應延伸至保障這些董事及高級人員，因遵從處置機制執行機構的決定或指示而真誠地採取的行動所引起的民事法律責任。如沒有這項保障，這些董事和高級人員可能會不願意支持處置機制執行機構進行處置程序，或可能會堅持先商討個人彌償保證，才提供支持。由於處置機制執行機構很可能在一定程度上需要依賴這些人士來進行處置程序，上述情況會對及時進行處置程序構成嚴重障礙。因此，現建議在處置機制下，金融機構的董事和高級人員應在這方面（但不是就其他行動或遺漏）得到保障。

問題 30

你是否同意為確保可按需要盡快進行處置程序，以下各方應可獲豁免承擔民事法律責任：**(a)** 處置機制執行機構的高級人員、僱員及代理人，以及 **(b)** 按照處置機制執行機構的指示行事的金融機構的董事及高級人員；惟僅限於上述各方真誠地行事的情況？

法律補救和司法行動

301. 為了確保近乎不間斷地提供關鍵金融服務和保障整體金融穩定，主要元素 5.4 載明「在不抵觸受憲法保障的法律補救及正當法律程序的情況下，處置機制執行機構應有能力以所需速度和靈活性行使處置權力」。這表示需要考慮確保取得適當平衡，從而能一方面承認和保障這些法律補救和正當法律程序，但另一方面不會過度妨礙迅速運用處置權力，以達到被視為符合公眾利益的處置目標。

302. 此外，主要元素 5.5 載明「設立處置機制的法例不應訂有可限制處置機制執行機構在其法定權力內真誠地採取的措施的實行或會引致該等措施被推翻的司法行動的規定。相反，有關法例應以在有充分理由的情況下給予以補償的方式來作出補救」。這表示有必要暫緩由受影響方作出可能會妨礙、中止或推翻處置

程序進行的任何行動（因違法或不真誠而作出的行動除外），因為這些行動會損害為確保關鍵金融服務的持續性和保障金融穩定方面的工作。

303. 這亦表示機制可能有必要賦予受處置程序影響的各方權利，令其有權對處置機制執行機構的決定提出上訴並在適當情況下獲得補償。例如，受影響方可向獨立審裁處提出上訴，審裁處的成員可包括司法及清盤／處置程序方面的專業人士。我們會進一步考慮如何在這方面制定適當的規定（連同有關任何債權人所得不會遜於清盤程序的決定的上訴程序的規定（見第 282 段）一併考慮）。

保障金融市場的完整性

304. 主要元素 5.6 載明「為了維護市場信心，各地區應提供靈活性，在公司根據規定作出披露（例如根據市場匯報規定、收購規定及上市規則）可能會影響處置措施成功實施的情況下，可暫時豁免公司遵守有關披露要求，或允許公司延遲作出有關披露」。

305. 為維持公平、有秩序及有效率的金融市場，根據《證券及期貨條例》¹³¹、《公司收購及合併守則》（《收購守則》）的收購規定¹³²及香港交易所訂立的《香港聯合交易所有限公司證券上市規則》（《上市規則》）¹³³，香港的上市法團須遵守某些披露要求。根據這些規定，若一家上市金融機構瀕臨倒閉，並知悉主管當局正採取步驟準備對其進行處置程序，或若一家上市金融機構正尋求收購瀕臨倒閉金融機構的部份或全部業務，可能會認為有責任披露有關資料。然而，披露任何有關資料都可能在處置機制執行機構尚未作好準備進行處置程序前動搖市場信心，並觸發該瀕臨倒閉金融機構出現擠提，減低有秩序地進行處置程序的機會。

306. 我們會進一步考慮整套披露規定要求，以及在處置程序中應在多大程度上及如何以最有效的方法暫時豁免遵守或允許延遲遵守披露規定。在作出有關考慮前，我們留意到已有幾個先例；例如《證券及期貨條例》第 307D 條載有關於

¹³¹ 見《證券及期貨條例》第 XIVA 部。

¹³² 見《公司收購及合併守則》第 6 項一般原則，
<http://www.sfc.hk/web/TC/files/CF/pdf/Takeovers%20Code/Takeovers%20Code%20%28%20Chi%29%2023032012.pdf>。

¹³³ 見《香港聯合交易所有限公司證券上市規則》第十三、十四和十四 A 章，
http://www.hkex.com.hk/chi/rulesreg/listrules/mbrules/Documents/consol_mb_v1_tc.pdf。

遵守在《證券及期貨條例》第 XIVA 部第 307B 條下的披露規定的幾個例外情況。這些例外情況包括同樣基於金融穩定的理由，一家上市持牌銀行在香港從外匯基金得到流動資金支持，或該銀行或另一家集團公司從境外中央銀行得到流動資金支持的情況。此外，根據第 307F 條，證監會可訂立規則，指明在哪些情況下第 307B 條的披露規定不適用。

307. 另一點要注意的是，主要元素 5.6 載明任何豁免遵守披露規定或允許延遲遵守披露規定的情況都應該是暫時的。因此，當局將設法確保被處置（並仍然為上市法團）的金融機構或（為上市公司的）收購方金融機構將在處置程序開展後，於合理可行情況下盡快恢復遵守披露規定。

308. 基於與上文第 300 段討論的相若原因，我們可能亦有需要提供保障安排，讓金融機構的董事和高級管理人員在按處置機制執行機構的指示真誠地行事，不披露內幕資料／股價敏感資料或不遵守虛假市場披露責任的情況下，不會面臨監管或法律行動。

309. 在所挑選的特定地區中，歐盟《恢復及處置指令》規定金融機構可延遲公開披露任何原本根據《市場濫用行為指令》（Market Abuse Directive）須予披露的處置程序前的市場推廣活動^{134,135}。在歐盟《恢復及處置指令》實行後，英國的處置機制亦會採用這個框架。

保障公帑

310. 在本諮詢文件開首的章節已表明，《主要元素》的新準則和建立處置機制的主要動機，是支持透過可以更有效保障金融穩定及公帑的方式，對瀕臨倒閉金融機構進行有秩序的處置。正如第 271 段所概述，處置機制提供了一些途徑，使

¹³⁴ 處置程序前的市場推廣活動的目的是評估市場對收購瀕臨倒閉金融機構部份或全部業務（包括所有關鍵金融服務）的反應。

¹³⁵ 詳見歐盟《恢復及處置指令》的歐盟委員會文本第 33(2)條，另見附註 28，以及歐盟指令 2003/06/EC 第 6(1)條，<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:096:0016:0025:EN:PDF>。值得注意的是，《市場濫用行為指令》亦載有臨時豁免遵守披露規定的條文，在作出披露可能會損害金融機構的利益的的情況下適用（見歐盟指令 2003/06/EC 第 6(2)條），而另一項歐盟指令則定出一份清單，列載臨時豁免可能適用的部份「合法情況」，見歐盟指令 2003/124/EC 第 3 條，http://www.esma.europa.eu/system/files/MADImplDir_2003_124.pdf。

已倒閉金融機構的股東和債權人承擔倒閉和處置費用，而不是最終由公帑來支付。

311. 與此同時，主管當局亦明白，如處置機制執行機構不能至少暫時動用公帑，則可能無法（實際而言亦很可能無法）進行處置程序的各個階段。處置機制執行機構可能需要暫時動用公帑提供短期流動資金，以在進行處置程序的期間，支持金融機構繼續其活動（因為當時由市場向該金融機構提供的資金可能已耗盡）。此外，鑑於第 280 段所概述的「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的保障安排的影響，已倒閉金融機構的債權人最終可能被要求承擔處置費用的程度，僅限於假設整家金融機構進行清盤時他們所須承擔的損失。在某些情況下，處置費用可能會超過瀕臨倒閉金融機構的債權人（在「任何債權人所得不會遜於清盤程序」基礎下）可被要求承擔的金額。
312. 有見及此，主要元素 6.2 載明「在為達致有秩序地進行處置的目的而需要臨時資金來源以維持重要功能的情況下，處置機制執行機構或提供臨時資金的主管當局應訂立規定以追討所引致的任何損失：(i) 在符合「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的保障安排下，向股東和無抵押債權人追討...；或 (ii) 如有需要，向整個金融體系追討」。因此，我們認為有必要就如以上所述收回處置費用及追討損失作出規定；主要元素 6.3 載明「各地區應設有由私營機構融資的存款保險或處置基金，或設有融資機制，用以事後向業界收回提供臨時融資以便利公司的處置程序的費用」。
313. 我們會進一步考慮如何將有關收回處置費用及追討損失的規定納入香港的建議處置機制，並會在第二階段諮詢中提出更確實的建議。在我們提出有關建議前，以及為了讓本港有關最適合的方法的討論在得到充份資訊的情況下進行，下文概述其他金融穩定理事會成員地區的做法。
314. 常見的做法，是以為了保障存款人、投資者或保單持有人而設立的一個或多個保障計劃作為處置費用的資金來源之一¹³⁶。這些計劃的最高出資額，可能會與若金融機構反而進入清盤程序而可能要承擔的估計支出（有時是淨額）掛鉤。我們注意到不能夠依賴現行的存保計劃和投資者賠償基金，以至計劃中的保單

¹³⁶ 金融穩定理事會的《處置機制專題檢討報告》指出，在 24 個金融穩定理事會成員地區中，有 18 個地區都是採用由一個或多個不同界別的保障計劃提供資金的做法。見附註 13。

持有人保障基金就處置大型及複雜的金融機構的費用提供具實際作用的出資額，我們亦不會建議這些保障計劃應作為香港處置資金的來源之一。

315. 國際社會日益討論有關成立獨立處置基金（透過向金融機構徵費逐步建立）的好處。這個方法的好處是，可確保任何瀕臨倒閉的金融機構都曾經對基金供款（有助降低由其餘繼續營運的金融機構承擔有關費用的程度）。假如金融機構亦要向有關基金支付風險為本徵費，則更可推動個別金融機構減低其活動所帶來的風險，有助防範道德風險。我們注意到，至今只有少數地區選擇設立處置基金，但預期其他地區會相繼設立這類基金（例如歐盟《恢復及處置指令》規定成員國需要設立處置基金）。

316. 正如《主要元素》提出，另一個方案是制定機制，在一旦知悉需要收回的確實金額後，即向其餘繼續營運的金融機構收回由任何處置程序產生的費用淨額。然而，若只依賴這個方法，已倒閉金融機構便不會曾經對基金預先供款，主管當局亦不會有機會收取風險為本徵費，同時對可靠的臨時資金來源的依賴亦會更大（由於不會維持常設基金）。美國在根據《多德·弗蘭克法》提供的有秩序清盤授權下便採納了這個模式。值得注意的是，1987 年香港政府因期貨交易結算所倒閉而引致的費用，亦是事後透過對行業徵費收回¹³⁷。

317. 事實上，我們可以結合這些方法，例如成立處置基金，並在有需要的情況下在事後向業界另行徵費，以收回任何額外費用。我們會進一步考慮最適合的（單一或結合）方法，並在第二階段諮詢中提出建議。

問題 31

你認為為確保任何須動用公帑的情況都只屬暫時性質，處置機制應作出甚麼規定以提供處置程序

¹³⁷ 收回費用的方法包括向香港期貨交易所收取交易徵費、向香港聯交所收取特別徵費，以及從違責市場參與者追討及收回款項。見附註 16。

本章探討香港處置機制可如何支持對跨境營運的金融機構的處置程序，內容涵蓋：

- 協調跨境處置行動的方式；
- 為支持處置程序而進行的資訊共享。

跨境協調的挑戰

318. 在全球金融危機爆發前的數十年間，金融全球化的發展十分迅速。跨境資本流大幅增加，全球性金融機構將業務擴展至越來越多地區，也因此促成了各地區之間互相依存的局面。然而，支持處置一旦倒閉便會對多個地區的金融穩定構成重大風險的金融機構的法律和政策框架卻未能同步發展。處理瀕臨倒閉金融機構的程序在很大程度上仍然停留在國家層面，而非國際層面。

319. 面對在近期的金融危機中有多家跨境金融機構倒閉的情況，有關各方意識到要以能保障各個受影響地區的金融穩定的方式處置該等金融機構面對許多重大障礙。大部份地區都缺乏具備涵蓋所需範圍或權力以處置大型及複雜的金融機構的處置機制，即使這些金融機構主要在當地營運。處置跨境機構仍然面對更大的挑戰，因為各地區的現有權力只適用於當地，而且以往幾乎沒有考慮過總公司所在地和各主要業務所在地主管當局之間能否及如何互相協調和合作，運用各自權力以穩定跨境集團各組成部份¹³⁸。因此，一些總公司所在地主管當局出手挽救整個跨境集團時，當地納稅人需要付上沉重代價。在其他情況下，總公司所在地主管當局僅採取行動穩定集團的當地業務，而沒有理會對其業務所在地的金融穩定造成的影響。

320. 鑑於以上所述的經驗，國際社會現時對於處置跨境金融機構的協調及合作能更有效保障總公司所在地和各業務所在地的金融穩定取得更大共識。國際社會現正按照《主要元素》的規定，進行處置規劃工作，以識別和商定處置具全球系

¹³⁸ 關於有效協調處置跨境銀行集團面對的障礙的檢討，見巴塞爾銀行監管委員會（2010年3月）的《跨境銀行處置小組的報告和建議》(Report and Recommendation of the Cross-border Bank Resolution Group)，<http://www.bis.org/publ/bcbs169.htm>。

統重要性金融機構的方法（或稱「處置策略」），表示這些方法可能會令瀕臨倒閉集團的大部份業務恢復至「可持續經營」的狀況，而這個結果能更有效維護不同地區的關鍵金融服務和金融穩定，以及保存（而非損害）價值。（下文資料匣 I 概述現正考慮的各種策略。）

321. 至於另一個模式，即在發生危機時，總公司所在地和各業務所在地主管當局單方面採取行動保障當地的利益（包括在各自的地區內分隔當地資產），有可能導致集團陷入有如擠提的情況。由於大部份業務可能因而變得「無法持續經營」，這很可能會導致無秩序解體和價值受損。此外，以目前的形勢看來，假如在任何實際倒閉事件發生前定出協調和合作解決方案的可能性不大，總公司所在地和某些業務所在地很可能會尋求定出在跨境集團倒閉的情況下，能更有效保障其國家／地區利益的審慎監管規定。舉例而言，大幅提高全球性金融機構在每個地區須持有的流動資金和資本的規定，除了會引致跨境經營的成本增加外，亦可能會對經濟發展和增長造成重大影響。

資料匣 I: 處置策略

在目前就每家具全球系統重要性銀行進行的處置規劃工作（按《主要元素》的規定）中，衍生出兩種處置模式¹³⁹。

在「單點切入」模式下，以高度整合方式運作的跨境集團或可由單一處置機制執行機構（多數是總公司所在地的處置機制執行機構）就其控股公司或母公司行使權力進行處置。例如，整體集團的虧損可以透過減記控股公司或母公司發行的債務及利用這些債務進行自救來吸收，藉此重組集團資本。若有足夠的吸收虧損能力，營運中的附屬公司便可繼續持續經營，從而可確保集團大部份（即使並非全部）業務的持續性。

在「多點切入」模式下，架構分散的金融機構（即由多個運作相對獨立，而且資本及資金來源獨立的附屬公司組成的子集團）或可由兩個以至更多的處置機制執行機構採取處置行動來實施處置。這很可能會導致集團按國家、地域或功能被分拆。在此情況下，可對集團不同部份採用不同方案，並為達致穩定業務或清盤目的而結合使用各種處置方案。

¹³⁹ 見附註 87。

322. 為避免發生第 321 段所述的無秩序且昂貴的解體，《主要元素》規定各地的機制透過多種方法來鼓勵和支持以協調及合作方法進行處置程序。《主要元素》的序言部份載明「為了便利對跨國經營的公司實施協調處置，各地區應透過必要的法例修訂，以將各項《主要元素》列明的工具與權力併入其機制，從而尋求統一各地區的處置機制」。換言之，藉確保各國的機制符合同一套準則，便有可能以協調的方式運用同一套處置工具。此外，主要元素 7.1 載明「處置機制執行機構的法定職權應授權和大力鼓勵該處置機制執行機構在可能情況下採取行動，力求與境外處置機制執行機構達成合作方案」。另外，主要元素 7.5 載明「各地區應訂有具透明度及迅速的程序，以使境外處置措施在當地生效」。
323. 與此同時，主要元素 7.2 指出需要「保留在有需要時在國家／地區層面酌情採取行動的權利，以便在缺乏有效的國際合作以及資訊共享的情況下，能夠達致當地的金融穩定」。雖然實施《主要元素》應能大大提高以協調及合作方式採取跨境行動的機會，但始終無法擔保在每種情況下都能做到及可行。個別地區仍可能缺乏與其他地區合作所需的職權、權力和誘因。又或是即使事前已識別及商定協調的處置策略，但鑑於個別金融機構的特定倒閉情況，最後還是無法實行。
324. 除了要求各個成員地區落實上述《主要元素》的規定外，金融穩定理事會承認需要制訂關於「如何能夠進一步加強跨境處置在法律上的確定性」的政策建議，並計劃在 2014 年間進行這項工作¹⁴⁰。我們會在進一步優化香港的機制的建議時，考慮金融穩定理事會在這方面得出的結果。不過，我們在下文列出在符合香港利益的情況下，本地的處置機制看來可以鼓勵和支持協調處置行動（而同時讓處置機制執行機構保留靈活性，在適當情況下在國家／地區層面採取行動以保障本地利益）的一些方法。由於本港相當多的金融機構都是境外公司的附屬公司或分支機構，因此香港的處置機制執行機構在大部份情況下會作為業務所在地處置機制執行機構。

¹⁴⁰ 見附註 5。

支持以協調方式進行跨境處置

325. 正如《主要元素》訂明，以及本諮詢文件建議，香港的處置機制應符合其他總公司所在地和業務所在地實施的同一套準則。只有當總公司所在地和主要業務所在地當局都確保每個地區的所有有關金融機構都在其處置機制的涵蓋範圍內，而且各機制均具備全面及相若的一系列處置方案和權力，才有可能以協調方式處置跨境金融服務集團。
326. 在許多情況下，處置規劃工作很可能會確定單點切入模式是處置具全球系統重要性金融機構的最有效方法，這是因為單點切入模式旨在穩定集團的大部份或全部全球業務（見上文資料匣 I）。在這些情況下，總公司所在地處置機制執行機構將會依賴香港的處置機制執行機構能夠以支持在集團層面實施的處置程序，並使有關程序在本地生效的方式，來行使在本地處置機制下的權力。舉例來說，為有效地將整家金融機構或其部份或全部業務轉讓予第三方或轉移至過渡機構，而有關業務包括一些在香港的所有權工具、資產與負債及／或權利與義務的話，便可能需要香港處置機制執行機構作出配合。
327. 一旦無法運用本地處置機制來認可總公司所在地處置機制執行機構的行動和使其在本地生效，也使可能無法讓香港的機構被納入為穩定跨境集團而進行的集團整體的處置程序。此外，境外母公司進入處置程序，可能會觸發有關各方在香港採取對抗的法律行動，或大規模地行使提前終止權或連帶違責權，這是本港處置機制執行機構無法暫緩或阻擋的。因此，儘管在集團層面進行的處置程序可穩定跨境集團的大部份業務，香港機構卻反而有可能進入本地清盤程序的風險，很可能對其價值造成不必要的損害。再者，以及正如第 321 段指出，如果不能依賴運用業務所在地的處置機制支持集團層面的處置程序，則遠在任何倒閉事件發生前，部份跨境集團便可能開始分隔資產，而總公司所在地主管當局亦可能會要求這樣做。最終很可能會導致部份跨境集團採取防範措施，縮減在該等業務所在地的規模。
328. 很明顯，我們必須能夠運用本地處置機制以支持集團整體的處置程序及使其在本地生效。然而，我們亦顯然需要確保以這種方式運用本地機制的決定應取決於在處置規劃階段以及在進行處置時的評估，認為集團整體的處置應會達到與在本地處置的目標（見第 5 章資料匣 F 的概述）一致的結果。

329. 此外，在決定支持總公司所在地處置機制執行機構進行的處置程序前，香港處置機制執行機構似乎應先行確信本地債權人不會因此處於不利地位。這是因為我們明白部份境外地區的法律框架繼續對持有當地申索的債權人（包括存戶、保單持有人和其他債權人）給予優先待遇。此舉與主要元素 7.4 載明「各國法律法規不應基於債權人的國籍、其申索所在地或應償付申索的地區而不平等地對待債權人」的規定不一致。
330. 為確保在所有可能發生的情況下均能運用本地處置機制支持總公司所在地處置機制執行機構進行的處置程序，可能需要規定在本地並未符合我們建議對集團的本地機構啟動處置程序的其中一項或全部兩項條件（見第 5 章資料匣 D 的概述）時，仍可啟動本地機制。例如若跨境集團的本地機構似乎有能力持續經營，及／或經評估後認為這些機構在香港不具系統重要性或關鍵性，便可能出現上述需要。
331. 由於第 5 章資料匣 D 概述的條件不會直接適用，因此另行建議在發生以下情況時，本地處置機制執行機構應能運用本地處置機制：
- 總公司所在地處置機制執行機構正在對跨境集團啟動處置程序，而該集團的香港業務在本地機制的涵蓋範圍內；及
 - 根據香港處置機制執行機構的評估，總公司所在地主管當局打算採用的處置方法將會達致與處置目標一致的結果，並且不會使本地債權人得到的待遇遜於境外債權人。
332. 若香港的處置機制執行機構未能確信集團整體的處置程序將符合第 331 段所載的條件，但在本地符合第 5 章資料匣 D 所述的條件的情況下，香港的處置機制執行機構顯然有需要保留靈活性，以運用本地機制賦予的權力直接對集團在香港的機構進行處置程序。按照第 4 章建議的機制涵蓋範圍，處置機制執行機構將能對本地註冊成立的金融機構以及境外金融機構的分支機構採取行動。現建議有關運用機制的指引將提出，若本地處置機制執行機構計劃對境外金融機構的分支機構「在國家／地區層面酌情採取行動」，應按《主要元素》7.3 所載，「先行通知及諮詢有關的境外總公司所在地當局」。

333. 為符合主要元素 7.1 的要求（見第 0 段的概述），現建議本地處置機制執行機構的職權應明確允許和鼓勵就處置事宜與境外處置機制執行機構合作。此外，我們亦正考慮應否如主要元素 2.3（見第 186 段）的規定，訂明處置機制執行機構的其中一項目標（或職能）是考慮其處置行動可能會對其他地區的金融穩定造成的影響。無論香港處置機制執行機構是為支持總公司所在地處置機制執行機構進行的處置程序而行事，或為保障本地金融穩定而自行採取措施，都應作出有關的考慮。然而，有關規定不應以任何方式限制本地處置機制執行機構為維護本地利益而行事的酌情權。（同時本地處置機制執行機構亦不應因評估其行動對境外地區的影響而承受過大的負擔。）
334. 金融穩定理事會在其《處置機制專題檢討報告》中指出，「整體而言，關於跨境處置合作的國家／地區層面的法律框架，在各個界別的發展均不及《主要元素》的其他環節」，以及「大部份金融穩定理事會成員地區都甚少以至完全沒有就有效處置跨境公司的協調和合作訂有相關的法定規定」。然而，為填補這些漏洞而進行的工作正逐步取得進展。在所挑選的特定地區中，新加坡和瑞士的機制均載有規定，讓處置機制執行機構支持由境外處置機制執行機構採取的處置行動和使其在本地生效。預期歐盟《恢復及處置指令》將要求所有成員國制定規定，讓各成員國的本地機制可在第三國處置機制執行機構的行動支持有關歐盟成員國，根據歐盟《恢復及處置指令》為本國定出處置目標的情況下，承認和強制執行該第三國處置機制執行機構的行動。然而，預期各歐盟成員國只會被授權考慮其處置行動對其他成員國的金融穩定所構成的影響。鑑於集團層面的處置規劃發現有關跨境安排方面的規定不足，會妨礙有秩序處置跨境金融機構，因此其他地區很可能會加強這方面的安排。

問題 32

你是否同意，鑑於香港作為一主要金融中心，眾多全球金融服務集團在港設有業務，因此香港的處置機制有必要支持以合作和協調的方式對跨境金融集團進行處置程序，及有必要令國際社會看到香港在這方面的支持工作？

問題 33

你是否同意，第 331 至 333 段概述關於支持境外總公司所在地處置機制執行機構進行的處置行動和使其在本地生效的模式，能在符合香港利益的情況下有效支持協調處置方法？

資訊共享

335. 爲了規劃和執行在本地金融體系中跨界別營運或在多個地區營運的金融機構的處置程序，在處置程序中發揮不同作用的各主管當局均必須能及時交換相關資訊。大部份會被共享的相關資訊都是非公開資料，涉及個別金融機構（以及在部份情況下有關其客戶），以及在處置情況中該等金融機構本身或相關主管當局可能會採取的行動。因此，接收資訊的主管當局應遵守適當的保障安排，以確保共享的資訊保密。
336. 在跨境情況下，爲處置目的而有效地共享資訊所面對的法律障礙往往更大。儘管各監管機構之間有關共享資訊的現行法律渠道或可支持爲監管目的而共享資訊，但這些渠道不一定能延伸至處置程序。目前執行處置職能仍未獲普遍指明爲共享資訊的理由之一，同時，處置機制執行機構亦未普遍獲指明爲可以與其共享非公開資料的一方。此情形不僅在監管機構以外的主管當局被指定爲某地區的處置機制執行機構（正如第 5 章提到是有可能發生）的情況下會造成障礙，亦會因爲其不支持與眾多有份參與處置程序的主管當局共享資訊而構成障礙。這些主管當局包括中央銀行、財政部以及負責管理處置基金或保障計劃的公共主管當局。
337. 無論是日常或在發生危機時對，限制及時共享資訊，都有可能損害各相關主管當局採取協調行動，爲有關各方帶來更佳結果的能力。事實上，在無法進行必要的共享資訊的情況下，出現以上第 321 段所指的單方面行動的機會很可能會較大。《主要元素》意識到共享資訊的根本重要性，因此訂出一套爲進行處置而共享資訊的原則作爲補充。這些原則指出，需要在有充分的保密安排的前提下，制定支持處置程序的法定溝通渠道¹⁴¹。

¹⁴¹ 見附註 22。

338. 上述原則所採用的做法，與香港各監管機構現行在其各自的適用條例下的共享資訊框架大致相若。相似的地方包括參照接收資訊方履行的職能來促進共享資訊的法定渠道、參照接收資訊方負有的保密義務來施加條件，以及給予根據法定渠道提供資訊的各方免責保護。這些規定在香港一直行之有效，因此我們建議應賦予香港處置機制執行機構相若的共享資訊權力。這些權力將具有以下特徵：

- 允許處置機制執行機構在以下情況下，向其他本地和境外主管當局披露資料：(i) 該等主管當局本身具有與處置程序相關的職能；以及 (ii) 接收資料的主管當局有必要獲得有關資料，以執行關於處置該等資料所涉及的金融機構的特定職能。我們進一步建議應 賦予「具有與處置程序相關的職能的主管當局」這個用語廣泛的含義，讓這個用語不僅包括純粹的處置機制執行機構，並可延伸至包括監管機構、中央銀行、財政部以及負責管理處置基金和保障計劃的公共機構。這種做法顧及不同地區的處置機制有不同的結構，以及除指定處置機制執行機構外，其他主管當局也可能在處置程序中發揮重要作用；
- 規定接收資料的主管當局須實施與有關資料的性質及敏感程度相符的充分的保密措施，才會披露資料；
- 允許本地的處置機制執行機構對接收資料的主管當局施加條件，限制轉發其獲提供關於個別金融機構的任何資訊。舉例來說，可加入只可在獲得香港處置機制執行機構「事先同意」的情況下才能轉發資料的條件；
- 允許處置機制執行機構考慮到有機會接收資訊的主管當局的所屬地區在多大程度上具有相若的法律渠道，容許其向香港處置機制執行機構以及在香港具有處置職能的其他主管當局披露資料（亦即考慮相關地區與香港的「對等待遇」的程度）。

339. 從香港處置機制執行機構作為自境外（以及本地）主管當局接收資料的一方的角度來看，我們建議：

- 處置機制執行機構以及其現任和前任高級人員、僱員及代理人：應規定該等人士須遵守有關其對所接收資料保密的法律規定；須限定所接收資

料只可用作提供資料的原定用途；應在未得到提供資料的主管當局授權的情況下，拒絕向第三方披露所接收的資料（除非法律規定須予披露）；一旦違反保密規定，將會受到實際的制裁及處罰；

- 處置機制執行機構以及其現任和前任的高級人員、僱員及代理人若根據法律途徑披露資料，他們會受到保障，無須就基於披露有關資料而違反保密規定遭受刑事和民事法律行動追究。

340. 除了各主管當局為支持協調處置行動而共享資訊外，資訊流通的另一個重要環節是關於金融機構提供相關資料。規劃和實施處置程序，都需要金融機構能夠及時提供所需資料（例如第 290 段提及的受保障財務安排的組成部份、負債結構詳情、資產與負債估值等）。這又可能表示金融機構將要投放資源以建立和維持提供這些資料的能力。因此，我們建議本地處置機制應賦予處置機制執行機構權力，以要求金融機構提供處置機制執行機構認為，就處置目的而合理地需要的資料，包括定期提供或因應處置機制執行機構要求時提供，並且在處置機制執行機構指定時限內提供該等資料。

問題 34

你認為所建議關於共享資訊的權力，能否在便利於本地和跨境處置時共享資訊，以及確保各方採取所有合理措施確保資料保密兩者間取得適當平衡？

附件：諮詢問題

問題 1

你是否同意通過單一機制設立共同處置框架（但會併入針對不同界別的規定），較針對在金融體系不同界別營運的金融機構設立不同機制優勝？如不同意，請說明設立不同機制的優點，以及如何確保在處置跨界別集團時，各個機制能一同有效運作。

問題 2

你是否同意應將所有持牌銀行納入機制的涵蓋範圍（考慮到只會在不能持續經營的持牌銀行對金融穩定構成威脅時才啟動機制）？如不同意，你認為還應考慮哪些設定機制涵蓋範圍的方法，以確保所有相關的持牌銀行均被包括在內？

問題 3

你是否同意應將所有有限制牌照銀行及接受存款公司納入機制的涵蓋範圍（考慮到只會在不能持續經營的有限制牌照銀行或接受存款公司對金融穩定構成威脅時才啟動機制）？如不同意，你認為還應考慮哪些方法，以確保所有相關有限制牌照銀行及接受存款公司均被包括在內？

問題 4

你是否同意應將建議處置機制的涵蓋範圍延伸至根據《結算及交收系統條例》指定受金融管理專員監察的金融市場基建（由金融管理專員擁有及運作者除外）及根據《證券及期貨條例》獲認可為結算所的金融市場基建？

問題 5

你是否同意應將機制的涵蓋範圍延伸至包括某些持牌法團？

問題 6

若同意，為了涵蓋可能是關鍵或具系統性的持牌法團，是否應參考持牌法團所從事的受規管活動來設定涵蓋範圍？第 144 段中所列的受規管活動是否最相關的活動？是否應通過設立規模下限以進一步縮小涵蓋範圍？

問題 7

你是否同意涵蓋範圍應延伸至為具全球系統重要性金融機構的分支機構或附屬公司的持牌法團？你認為是否需要將涵蓋範圍延伸至為並非具全球系統重要性金融機構的金融服務集團屬下機構的持牌法團，無論該等集團只在本地營運或是跨境營運？

問題 8

你是否同意建議處置機制的涵蓋範圍應擴大至被指定為具全球系統重要性保險公司及／或國際活躍保險集團的保險公司在香港設立以進行保險業務的機構，以及被評估為一旦倒閉可能會在本港造成關鍵或具系統重要性的影響的保險公司？

問題 9

你是否同意境外金融機構的分支機構應被納入本地處置機制的涵蓋範圍，從而可運用所賦予的權力：(i) 以配合由總公司所在地當局進行的處置程序；或(ii) 以支持本地處置程序？

問題 10

你認為在確保必要時能有效地就境外金融機構的分支機構運用機制方面，有哪些需要考慮的特定問題？

問題 11

你是否同意應將建議處置機制的涵蓋範圍延伸至在本地註冊成立的控股公司，從而確保在有需要時（及在有需要範圍內）可運用所賦予的權力以支持對一家或多家金融機構進行處置？

問題 12

你對是否應延伸機制的涵蓋範圍至聯營營運機構，以協助確保該等機構其能夠繼續為正被處置的金融機構提供關鍵服務，有沒有任何初步意見？

問題 13

你認為有關啟動處置程序的建議條件是否合宜，以支持在相關情況下運用有關機制？

問題 14

你認為第一項條件認同財政以及非財政因素都會導致金融機構不能持續經營（考慮到只有在同時符合第二項金融穩定條件的情況下才可進行處置程序）的做法是否合宜？

問題 15

你認為建議的處置目標能否提供適當指引以達致預期效果？

問題 16

你認為應否因應金融管理專員、證監會及保險業監督的現有法定責任與監管干預權力，分別委任它們為其各自負責監管的金融機構的處置機制執行機構？

問題 17

你對於容許強制轉讓瀕臨倒閉金融機構的全部或部份業務的處置方案的最有效結構及運用方式有甚麼意見？

問題 18

你對於容許強制轉移瀕臨倒閉金融機構的部份業務至過渡機構的處置方案的最有效結構及運用方式有甚麼意見？

問題 19

你對於在制定為香港的處置機制提供自救方案的建議時應考慮的因素有甚麼意見？

問題 20

你是否同意有理由在建議機制內加入暫時公有化方案？

問題 21

你對在甚麼情況暫時使用資產管理工具管理在處置程序中的金融機構的剩餘部份才屬適當有何意見？

問題 22

你對如何就暫緩原本或會因金融機構進入處置程序或使用某些處置方案而變得可以行使的提前終止權作出最有效的規定有何意見？

問題 23

你對賦予監管或處置機制執行機構權力規定金融機構須清除處置程序的重大障礙的最有效方法有何意見？

問題 24

你認為為確保第三方無法在對不能持續經營的金融機構進行處置程序前採取行動（包括透過提出開展清盤程序的呈請）而建議的方法是否適當？

問題 25

你對應如何訂立規定，以確保可借助金融機構的剩餘部分（以第 266 段所述的方式）為轉讓業務予另一家金融機構或轉移業務至過渡機構提供臨時支持有何意見？

問題 26

你認為除了為建立有效處置機制而進行的改革外，是否亦需要優先進行相關改革，以確保受保障各方（尤其是存戶和投資者）的申索可從清盤程序中轉讓予金融機構或轉移至過渡機構？

問題 27

你是否同意補償機制是確保股東及債權人在處置程序下所得不會遜於清盤程序的必要保障安排？你對於設立有關的補償機制時應考慮的各項因素有甚麼意見？

問題 28

你認為為實現處置目的，是否需要對現行保障客戶資產的框架作出調整？

問題 29

你認為哪類「財務安排」有必要在處置程序中得到保障？為甚麼有必要保障這些財務安排？

問題 30

你是否同意為確保可按需要盡快進行處置程序，以下各方應可獲豁免承擔民事法律責任：(a) 處置機制執行機構的高級人員、僱員及代理人，以及 (b) 按照處置機制執行機構的指示行事的金融機構的董事及高級人員；惟僅限於上述各方真誠地行事的情況？

問題 31

你認為為確保任何須動用公帑的情況都只屬暫時性質，處置機制應作出甚麼規定以提供處置程序

問題 32

你是否同意，鑑於香港作為一主要金融中心，眾多全球金融服務集團在港設有業務，因此香港的處置機制有必要支持以合作和協調的方式對跨境金融集團進行處置程序，及有必要令國際社會看到香港在這方面的支持工作？

問題 33

你是否同意，第 331 至 333 段概述關於支持境外總公司所在地處置機制執行機構進行的處置行動和使其在本地生效的模式，能在符合香港利益的情況下有效支持協調處置方法？

問題 34

你認為所建議關於共享資訊的權力，能否在便利於本地和跨境處置時共享資訊，以及確保各方採取所有合理措施確保資料保密兩者間取得適當平衡？