

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)539/18-19 號文件
(此份會議紀要業經政府當局
審閱)

檔 號：CB1/SS/2/18

《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定——銀行界)規則》 小組委員會

第二次會議紀要

日 期：2018 年 11 月 23 日(星期五)
時 間：上午 9 時 30 分
地 點：立法會綜合大樓會議室 1

出席委員：陳振英議員, JP (主席)
涂謹申議員
林健鋒議員, GBS, JP
黃定光議員, GBS, JP
陳健波議員, GBS, JP
姚思榮議員, BBS
梁繼昌議員
郭榮鏗議員
張華峰議員, SBS, JP
盧偉國議員, SBS, MH, JP
容海恩議員

缺席委員：石禮謙議員, GBS, JP

出席公職人員：財經事務及庫務局
首席助理秘書長(財經事務)3
章景星女士

香港金融管理局
主管(處置機制辦公室)
Eamonn WHITE 先生

香港金融管理局
高級經理(處置機制辦公室)(政策)3
Robert PROBYN 先生

香港金融管理局
署理高級經理(處置機制辦公室)(政策)1
陳儉儀女士

律政司
法律草擬科
高級助理法律草擬專員
林少忠先生

律政司
法律草擬科
高級政府律師
朱映紅女士

應邀出席者 : 代表團體

大新銀行

副行政總裁
王伯凌先生

中國銀行(香港)有限公司

副總經理
嚴苑筠女士

創興銀行有限公司

財務總監
陳錦基先生

東亞銀行有限公司

副行政總裁兼營運總監
唐漢城先生

上海商業銀行有限公司

財務總監
翁麗倩女士

南洋商業銀行有限公司

財務管理處主管
簡麗芬女士

富邦銀行(香港)有限公司

高級副總裁及金融市場部門主管
鄭國榮先生

華僑永亨銀行有限公司

北亞區首席風險官
陳友良先生

招商永隆銀行有限公司

財務總監
張頌強先生

列席秘書 : 總議會秘書(1)4
司徒少華女士

列席職員 : 助理法律顧問 7
林敬旻先生

高級議會秘書(1)4
趙汝棠先生

議會事務助理(1)4
陳瑞玲女士

文書事務助理(1)4
陳愛華女士

I 與政府當局及代表團體舉行會議

與代表團體及政府當局舉行會議

出席會議的團體代表提交的意見書

(立法會 CB(1)198/18-19(04) — 創興銀行、大新銀行、
號文件 富邦銀行(香港)、大眾
銀行(香港)及上海
商業銀行提交的聯署
意見書(只備英文本)

立法會 CB(1)198/18-19(05) — 東亞銀行有限公司
號文件 提交的意見書

立法會 CB(1)198/18-19(06) — 華僑永亨銀行有限
號文件 公司提交的意見書
(只備英文本)

立法會 CB(1)207/18-19(01) — 南洋商業銀行有限
號文件 公司提交的意見書
(只備中文本)

立法會 CB(1)210/18-19(01) — 中國銀行(香港)有限
號文件 公司副總經理嚴苑筠
女士的發言稿

立法會 CB(1)210/18-19(02) — 招商永隆銀行有限
號文件 公司提交的意見書
(只備英文本))

與政府當局舉行會議

先前會議的續議事項

(立法會 CB(1)198/18-19(01) — 因應2018年11月12日
號文件 會議席上所作討論而
須採取的跟進行動
一覽表

立法會 CB(1)198/18-19(02) — 政府當局就 2018 年
號文件 11 月 12 日會議席上
所提事項作出的回應

立法會 CB(1)157/18-19(01) — 法律事務部於 2018 年
號文件 11 月 6 日致政府當局的函件

立法會 CB(1)198/18-19(03) — 政府當局就法律事務部
號文件 2018 年 11 月 6 日函件
所作的回應)

逐項審議《規則》的條文

(2018 年第 195 號法律公告 — 《金融機構(處置
機制)(吸收虧損能力
規定——銀行界)
規則》

檔號： — 立法會參考資料摘要
B&M/2/1/29/4/1C(2018)

立法會 LS5/18-19 號 — 法律事務部報告
文件

立法會 CB(1)157/18-19(02) — 立法會秘書處擬備的
號文件 背景資料簡介)

主席歡迎政府當局的代表及團體代表出席會議。他提醒團體代表，他們向小組委員會提交的意見書及在會議上陳述的意見，將不會享有《立法會(權力及特權)條例》(第 382 章)所提供的保障及豁免。

討論

2. 小組委員會聽取 9 名出席會議的團體代表的意見。

3. 小組委員會進行商議工作(會議過程索引載於**附錄**)。

(於上午 11 時 30 分，主席命令會議暫停 5 分鐘。會議於上午 11 時 36 分恢復。)

(會後補註：在會上提交/會後接獲的中國銀行(香港)有限公司副總經理嚴苑筠女士的發言稿及招商永隆銀行有限公司的意見書已於 2018 年 11 月 23 日分別隨立法會 CB(1)210/18-19(01)及(02)號文件送交委員。在會後接獲的東亞銀行有限公司代表的發言稿(只備英文本)已於 2018 年 11 月 27 日隨立法會 CB(1)231/18-19(01)號文件送交委員。)

申報利益

4. 主席申報他是中國銀行(香港)有限公司的顧問。陳健波議員申報他是東亞銀行有限公司的獨立非執行董事。

政府當局須採取的跟進行動

5. 小組委員會要求政府當局及香港金融管理局("金管局")：

- (a) 提供香港制度下吸收虧損能力("LAC")規則的涵蓋範圍與其他主要國際金融市場之間的比較，包括既非具全球系統重要性銀行("G-SIB")亦非具本地系統重要性銀行("D-SIB")的實體須否受 LAC 規定所規限；
- (b) 考慮部分委員的建議，即《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定——銀行界)規則》("《規則》")應訂明，只有 G-SIB 及 D-SIB 才須受 LAC 規定所規限；及

- (c) 就代表團體所提出的意見及提交的意見書提供書面回應。

6. 小組委員會要求政府當局及金管局考慮部分委員的建議，即下列事宜應在《規則》而非金管局所制訂有關 LAC 規定的《實務守則》內訂明：

- (a) 《規則》涵蓋的認可機構的資產門檻，達致該門檻的機構須符合 LAC 規定；
- (b) 金融管理專員("專員")在決定將某認可機構歸類為處置實體或重要附屬公司(即受涵蓋認可機構)時將會考慮的因素；及
- (c) 受涵蓋認可機構符合 LAC 規定的時間表，以及專員推遲某受涵蓋認可機構的實施時間安排的有關機制。

(會後補註：政府當局的書面回應已於 2018 年 11 月 27 日隨立法會 CB(1)218/18-19(02)號文件送交委員。)

II 其他事項

下次會議日期

7. 主席表示，下次會議暫定於 2018 年 11 月 28 日舉行，讓政府當局有足夠時間就是次會議席上所提事項擬備書面回應。

(會後補註：第三次會議定於 2018 年 11 月 28 日上午 8 時 30 分至 10 時 30 分舉行。會議預告已於 2018 年 11 月 23 日隨立法會 CB(1)213/18-19 號文件發出。)

立法程序時間表

8. 小組委員會察悉，主席已於 2018 年 11 月 21 日的立法會會議上動議議案，把《規則》的審議期延展至 2018 年 12 月 12 日的立法會會議。

經辦人/部門

小組委員會亦察悉，就修訂《規則》的議案作出預告的限期為 2018 年 12 月 5 日，而主席將於 2018 年 11 月 30 日的內務委員會會議上口頭匯報小組委員會的商議工作。

9. 議事完畢，會議於下午 12 時 01 分結束。

立法會秘書處
議會事務部 1
2019 年 1 月 31 日

**《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定——銀行界)規則》
小組委員會**

第二次會議過程

日 期 : 2018 年 11 月 23 日(星期五)
時 間 : 上午 9 時 30 分
地 點 : 立法會綜合大樓會議室 1

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
議程第 I 項——與政府當局及代表團體舉行會議			
團體代表/個別人士陳述意見及政府當局的回應			
000343 - 000551	主席	致開會辭	
000552 - 006000	主席	申報利益	
006001 - 001255	主席 大新銀行	陳述意見 [立法會 CB(1)198/18-19(04)號文件(只備英文本)]	
001256 - 001719	主席 中國銀行(香港)有限公司	陳述意見 [立法會 CB(1)210/18-19(01)號文件]	
001720 - 002002	主席 創興銀行有限公司	陳述意見 [立法會 CB(1)198/18-19(04)號文件(只備英文本)]	
002003 - 002307	主席 東亞銀行有限公司	陳述意見 [立法會 CB(1)198/18-19(05)號文件] [立法會 CB(1)231/18-19(01)號文件]	
002308 - 002329	主席 上海商業銀行有限公司	陳述意見 [立法會 CB(1)198/18-19(04)號文件(只備英文本)]	
002330 - 002801	主席 南洋商業銀行有限公司	陳述意見 [立法會 CB(1)207/18-19(01)號文件(只備中文本)]	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
002802 - 002942	主席 富邦銀行(香港)有限公司	陳述意見 [立法會 CB(1)198/18-19(04)號文件(只備英文本)]	
002943 - 003056	主席 華僑永亨銀行有限公司	陳述意見 [立法會 CB(1)198/18-19(06)號文件(只備英文本)]	
003057 - 003621	主席 招商永隆銀行有限公司	陳述意見 [立法會 CB(1)210/18-19(02)號文件(只備英文本)]	
003622 - 005233	主席 政府當局	政府當局的初步回應如下： (a) 《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定——銀行界)規則》("《規則》")為實施吸收虧損能力("LAC")規定提供框架，相關詳情(包括受涵蓋認可機構的指示性資產門檻)將會載於香港金融管理局("金管局")所制訂有關LAC規定的《實務守則》篇章("《實務守則》LAC篇章")。金管局現正就該篇章的草擬本諮詢銀行業，諮詢期將於2018年12月3日結束。金融管理專員("專員")會因應每宗個案考慮每家認可機構本身的情況，為個別認可機構進行處置規劃。《規則》已在實施方面提供靈活性； (b) 由於預期在諮詢期結束前還會收到業界更多回應，《實務守則》LAC篇章草擬本建議的1,500億港元資產門檻尚未作實。符合資產門檻的認可機構不會自動被歸類為處置實體或重要附屬公司並因而受LAC規定所規限。專員會為認可機構進行處置規劃和制訂首選處置策略，當中會說明某實體應否被歸類為處置實體或重要附屬公司並受LAC規定所規限。專員在作出歸類決定時會考慮多項因素(例如資產負債表規模、存款量、存款人數目、交易帳戶數目等)，並會最少每3至5年檢討指示性資產門檻一次；	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(c) 某認可機構即使既非具全球系統重要性銀行("G-SIB")亦非具本地系統重要性銀行("D-SIB")，其一旦倒閉仍可能會對香港的金融穩定構成系統性風險，這特別是由於認可機構進行接受存款活動所致。如某中小型認可機構變得不可持續經營，其存款人將無法取用存款，這或會削弱市場的整體信心並產生連鎖效應，因而對本港的金融穩定造成不利影響。鑒於存款保障計劃下的存款保障上限為每名存款人50萬港元，如該認可機構清盤，其任何存款人的存款超出該款額的部分均可能無法取回。專員須在紓緩認可機構的合規成本增加與保障存款人的利益之間取得平衡，並已在制訂建議的資產門檻時顧及接受存款活動的規模； (d) 被歸類為處置實體或重要附屬公司的認可機構如不同意專員的決定，有法定權利向專員作出申述； (e) 專員會逐一評估並非G-SIB的香港認可機構(系統重要性較高的認可機構將獲優先評估)，以斷定該等機構應否被歸類為處置實體或重要附屬公司。金管局現時的規劃假設是，D-SIB和非D-SIB分別不會早於2020年1月和2020年7月予以歸類。此外，被歸類為處置實體或重要附屬公司的認可機構(屬把總部設於非新興市場經濟體的G-SIB集團的一員者除外)有24個月時間為符合相關的LAC規定作出準備。視乎個別認可機構的情況而定，專員可在有需要時更改適用於認可機構的LAC符合期。專員在制訂個別認可機構的首選處置策略及釐定其LAC規定的過程中，會與認可機構進行雙邊討論。因此，認可機構在被專員歸類為處置實體或重要附屬公司之前，會知悉LAC規定對其適用的範圍並就此作出準備；	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(f) 就綜合資產總額介乎1,500億港元至3,000億港元以下的認可機構而言，專員正考慮容許更長的時間作出歸類並讓有關的認可機構符合LAC規定；及 (g) 《實務守則》LAC篇章草擬本訂明，LAC債務票據必須於會計上列為負債，才可用作符合最低限度債務規定。然而，金管局正重新研究此點，並對可用作符合《規則》下最低限度債務規定的債務票據應以其法律形式還是會計分類為基礎予以歸類一事持開放態度。	
005234 - 015820	主席 涂謹申議員 陳健波議員 梁繼昌議員 張華峰議員 盧偉國議員 大新銀行 東亞銀行有限公司 中國銀行(香港)有限公司 政府當局	陳議員申報他是東亞銀行有限公司的獨立非執行董事。 <u>《規則》的範圍及影響</u> 涂議員認為，《金融機構(處置機制)條例》(第628章)("《處置條例》")的政策目標是為香港具系統重要性的金融機構設立處置機制。由於《規則》涵蓋香港大部分認可機構，其涵蓋範圍太闊。張議員認同有關意見。 梁議員表示，雖然《處置條例》涵蓋所有認可機構，但專員應採取風險為本的方式實施LAC規定。 陳議員建議，專員應參考美國的做法並研究是否只有G-SIB才應被歸類為處置實體。他促請政府當局考慮《規則》是否應訂明只有G-SIB及D-SIB才須受LAC規定所規限。 陳議員、張議員及盧議員關注到《規則》會增加中小型認可機構的經營成本，因而可能會削弱其競爭力和影響香港金融體系的穩定。盧議員又提醒當局，中小型企業的運作最終亦可能會受到影響。陳議員進而籲請金管局押後實施LAC規定。 大新銀行的代表提出以下意見： (a) 在《實務守則》LAC篇章草擬本建議的資產門檻下，香港大部分認可機構均會	政府當局須按會議紀要第5(b)段採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		受《規則》所涵蓋。這與美國和日本等其他司法管轄區的 LAC 規則只涵蓋 G-SIB 及 D-SIB 的情況截然不同；及 (b) 相較於大型認可機構，中小型認可機構將會因發行 LAC 債務票據而在成本方面受到更大影響。 政府當局的回應如下： (a) 雖然所有認可機構均受《處置條例》所涵蓋，但專員只可就一旦倒閉將會對香港的金融穩定(包括持續執行關鍵金融功能)構成系統性風險的認可機構行使《處置條例》下的處置權力。因此，在斷定個別認可機構應否受 LAC 規定所規限時，專員會顧及該認可機構的特定情況，包括其一旦倒閉可能對金融穩定造成的影響；及 (b) 建議的 1,500 億港元資產門檻已在紓緩認可機構的合規成本增加與保障金融穩定和公眾利益(包括公帑及存款人的利益)之間取得平衡。金管局在擬訂《實務守則》LAC 篇章的定稿時，會仔細研究於諮詢期間收到的意見。 <u>吸收虧損能力規則的實施進度</u> 陳議員認為，金管局應觀察美國和新加坡等其他司法管轄區實施 LAC 規則的進度，並不應使香港成為實施該等規則的先行者。盧議員同意有關意見。 東亞銀行有限公司的代表建議，金管局應分階段實施 LAC 規定，以避免大量 LAC 債務票據充斥市場。 金管局重點提述其就 2018 年 11 月 12 日會議席上所提事項作出回應的文件(立法會 CB(1)198/18-19(02)號文件)第 2 段，指出香港並非實施 LAC 規則的先行者。	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		《規則》與有關吸收虧損能力的《實務守則》篇章的關係 涂議員察悉銀行業提出的深切關注，他表示，除非金管局已適當處理銀行業對《實務守則》LAC 篇章草擬本的關注，否則他不會支持《規則》。 主席認為，《實務守則》LAC 篇章草擬本無須經立法會審議，當中所載的重要事項(包括資產門檻)應在審議《規則》期間處理。梁議員、張議員及盧議員贊同有關意見，並籲請政府當局和金管局處理銀行業對《實務守則》LAC 篇章草擬本的關注。 應主席、梁議員、陳議員及盧議員的要求，政府當局須考慮在《規則》而非《實務守則》LAC 篇章內訂明下列事宜： (a) 《規則》涵蓋的認可機構的資產門檻，達致該門檻的機構須符合LAC規定； (b) 專員在決定將某認可機構歸類為處置實體或重要附屬公司(即受涵蓋認可機構)時將會考慮的因素；及 (c) 受涵蓋認可機構符合LAC規定的時間表，以及專員推遲某受涵蓋認可機構的實施時間安排的有關機制。 應涂議員及主席的要求，政府當局須就代表團體所提出的意見及提交的意見書提供書面回應。 政府當局的回應如下： (a) 《規則》僅提供規管框架而沒有訂明實施細節，其方針與《處置條例》的方針一致； (b) 金管局在制訂LAC規則的初期已徵詢持份者的意見，讓認可機構有更多時間作出準備；	政府當局須按會議紀要第 6 段採取行動 政府當局須按會議紀要第 5(c)段採取行動

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(c) 有關《實務守則》LAC篇章草擬本的諮詢正在進行中。金管局會仔細考慮持份者的意見，包括是否需要設定更高的資產門檻和更長的實施時間表； (d) 金管局須在LAC規定的明確性與實施時的靈活性之間取得平衡。如在《規則》內列明資產門檻，專員便須以"一刀切"的方式實施LAC規定，屆時專員將更難在審視某認可機構的特定情況後更改適用於該認可機構的LAC規定。因此，適當的做法是在《實務守則》LAC篇章內列明LAC規定的實施細節；及 (e) 專員會考慮個別認可機構的特定情況，以靈活的方式為認可機構作出歸類決定。金管局現時的規劃假設是，D-SIB和非D-SIB將分別不早於2019年12月底和2020年6月底予以歸類，即分別自2022年1月和2022年7月起才可能須符合LAC規定。當局或會為綜合資產總額低於3,000億港元的認可機構進一步延展有關期限。 <u>認可機構發行吸收虧損能力債務票據所招致的成本</u> 陳議員認為，鑒於全球經濟環境近期出現的不明朗因素，金管局對非資本 LAC 債務票據的年度成本所作的估計(即票面息率約為4%)可能已不合時宜。 大新銀行的代表提出以下意見： (a) 考慮到近期的經濟發展情況，非資本 LAC債務票據的票面息率可能遠高於4%；及 (b) 中小型認可機構發行的LAC債務票據的實際數額或會頗大。	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		梁議員詢問，鑒於 LAC 債務票據在香港的一級市場發行對象只限於專業投資者，該等票據的流動性會否有限。 金管局回應時表示，該局參照從銀行業收集所得的相關數據估計非資本 LAC 債務票據的年度成本，並已採用保守方法作出估計。實際成本或有別於金管局的估計，視乎認可機構實際發行有關票據時的市況而定。 中國銀行(香港)有限公司的代表提出以下意見： (a) 中國銀行(香港)有限公司(一家在香港的 D-SIB，其母公司位於內地)一直與中國銀行保險監督管理委員會保持聯繫，得悉香港與內地在實施處置機制和 LAC 規定方面的跨境安排仍然處於非常初步的階段。這導致中國銀行(香港)有限公司的處置規劃存在不確定因素；及 (b) 政府當局和金管局應就相關跨境安排加強與內地對口單位的聯繫。 金管局回應時表示，就其香港附屬公司被歸類為重要附屬公司的境外 G-SIB 而言，專員在對該等香港附屬公司實施 LAC 規定時，會與該等 G-SIB 的總公司所有地處置機制當局保持密切聯繫。	
015821 - 020431	主席 盧偉國議員 政府當局	盧議員質疑為何政府當局和金管局向立法會提交《規則》前未有妥善處理銀行業的關注。 政府當局的回應如下： (a) 金管局曾於2018年就《規則》進行兩輪諮詢，回應者普遍支持《規則》； (b) 銀行業對《實務守則》LAC篇章草擬本所載的LAC規定實施細節(包括受涵蓋認可機構的指示性資產門檻)表示關注，該草擬本已於2018年10月19日發表以作諮詢；及	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		(c) 金管局在擬訂《實務守則》LAC篇章的定稿時，會仔細研究所收到的意見。 主席表示，小組委員會將會在研究政府當局就是次會議席上所提事項作出的回應後，才開始逐項審議《規則》的條文。	
020432 - 021025	主席	小休	
021026 - 022317	主席 政府當局 陳健波議員	政府當局簡介其就 2018 年 11 月 12 日會議席上所提事項作出的回應 [立法會 CB(1)198/18-19(02)號文件] 政府當局回應陳議員的查詢時表示，鑒於近期的經濟發展情況，非資本 LAC 債務票據的票面息率可能高於 4%。 應陳議員的要求，政府當局須提供香港制度下 LAC 規則的涵蓋範圍與其他主要國際金融市場之間的比較，包括既非 G-SIB 亦非 D-SIB 的實體須否受 LAC 規定所規限。	政府當局須按會議紀要第 5(a)段採取行動
022318 - 023149	主席 助理法律顧問 7 政府當局	政府當局簡介其就法律事務部 2018 年 11 月 6 日函件所作的回應 [立法會 CB(1)198/18-19(03)號文件] 助理法律顧問 7 指出，《規則》第 3 條並無規定處置機制當局須在向某實體發出的通知中說明指定某特定處置策略為該實體首選處置策略的決定之理由。條文亦沒有訂明程序，讓有關實體向處置機制當局作出書面申述，反對該通知所指明的條款或事宜。有意見關注到這種安排會否違反正當程序的原則及實際上延長有關程序，原因是該實體如要反對處置機制當局的決定，便須提出司法覆核，而這很可能會較容許該實體向處置機制當局作出書面申述花更多時間。 金管局的回應如下： (a) 處置機制當局的權力(包括為受涵蓋金融機構制訂處置策略的權力)在《處置	

時間標記	發言者	主題	需要採取的行動
		條例》中訂明。《處置條例》沒有訂定任何程序讓實體尋求覆核處置機制當局制訂的處置策略。這方針與金融穩定理事會的《金融機構有效處置機制的主要元素》的下述規定一致：處置機制當局不應受制於事前須採取某些司法行動的規限，以致可能妨礙有效行使處置權力。在《規則》內加入容許就專員作為認可機構的處置機制當局所制訂的首選處置策略作出書面申述或提出反對的程序，是與《處置條例》不符的做法；及 (b) 實際上，認可機構可就處置規劃(包括為該認可機構指定的首選處置策略)向專員提交意見。專員會考慮該等意見。然而，基於上文所闡述的理由，《處置條例》訂明，處置規劃的最終決定是由處置機制當局作出的。	
議程第 II 項——其他事項			
023150 - 023445	主席 陳健波議員 張華峰議員 政府當局 秘書	<u>立法程序時間表及下次會議日期</u> 委員察悉，主席已於 2018 年 11 月 21 日的立法會會議上動議議案，把《規則》的審議期延展至 2018 年 12 月 12 日的立法會會議。審議期不能進一步延展。如有需要，在主席於 2018 年 11 月 30 日向內務委員會匯報小組委員會的商議工作後，小組委員會仍可再舉行會議。	

立法會秘書處
議會事務部 1
2019 年 1 月 31 日