

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)157/18-19(02)號文件

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

背景資料簡介

目的

本文件載述根據《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)("《處置條例》")訂立為附屬法例的《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定 – 銀行界)規則》("《吸收虧損能力規定規則》")的背景資料，並概述財經事務委員會("事務委員會")在 2017-2018 年度立法會會期討論關於處置機制下對認可機構的吸收虧損能力規定的事宜時，委員所提出的主要意見。

背景

2. 在始於 2007/2008 年度的金融危機期間，全球多個政府介入，為其最大的金融機構提供支援，包括動用公帑拯救該等金融機構，使金融體系得以繼續運作。有此需要是因為個人、商界以至政府均倚仗金融機構提供服務，而當時可供運用的工具都不足以處理具系統重要性的金融機構倒閉的問題。

3. 立法會在 2016 年 6 月制定《處置條例》，為在香港設立適用於受涵蓋金融機構的跨界別處置機制提供法律依據¹，此舉旨在

¹ 《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)("《處置條例》")下的受涵蓋金融機構包括所有認可機構、部分金融市場基建、部分持牌法團、部分獲授權保險人、指定結算及交收系統的部分交收機構及系統營運者，以及認可結算所。《處置條例》的涵蓋範圍也擴大至受涵蓋金融機構的控權公司和相聯營運實體。

符合金融穩定理事會²的《金融機構有效處置機制的主要元素》中所載的國際標準。根據《處置條例》，金融管理專員("專員")、證券及期貨事務監察委員會和保險業監管局被指定為處置機制當局，並獲授予一系列權力，使其可有序處置不可持續經營的具系統重要性的金融機構，以期維持金融穩定。

4. 處置機制當局在處置某受涵蓋金融機構時，可對該機構施行的穩定措施共有 5 項。該等措施可分為下列兩大類：

(a) 4 項轉讓穩定措施，即將受涵蓋金融機構部分或所有資產、權利或負債，或其發行的部分或所有證券轉讓予—

(i) 買家；

(ii) 過渡機構；

(iii) 資產管理工具；及/或

(iv) (作為最後手段)暫時公有公司；及

(b) 內部財務重整穩定措施，即對受涵蓋金融機構發行的若干負債作出撇減或轉換成股本，以減少發行人的負債，從而吸收虧損及重組該受涵蓋金融機構的資本。

5. 為確保處置行動得以成功進行，各處置機制當局將獲賦權擬訂策略，以確保能有序地處置受涵蓋金融機構，以及進行處置可行性評估，以評定是否有妨礙有序地處置受涵蓋金融機構的障礙，以及向受涵蓋金融機構作出指示，以排除有序處置有關金融機構可能遇到的重大障礙。

6. 《處置條例》已自 2017 年 7 月 7 日起開始實施。³

² 金融穩定理事會於 2009 年 4 月成立，其目的是在國際層面協調各國的金融監管當局及國際標準制定組織的工作，以及促進國際金融規管的改革。香港是金融穩定理事會的成員地區。

³ 《2017 年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》指定 2017 年 7 月 7 日為《處置條例》所有條文(第 8 部(第 144 至 148 條)、第 192 條及第 15 部第 10 分部(第 228 至 232 條)除外)開始實施的日期。

《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定 – 銀行界)規則》

7. 根據《處置條例》，專員為認可機構⁴的處置機制當局。專員可對瀕臨倒閉的認可機構實施內部財務重整穩定措施，將被處置的認可機構的某些負債撇減或轉換為股本，從而令它恢復可持續經營。因此，認可機構需要有足夠吸收虧損能力⁵ (包括監管資本及可在處置程序中被迅速用作承擔損失的某些其他負債)，以助有秩序使用內部財務重整穩定措施。

8. 《吸收虧損能力規定規則》由專員根據《處置條例》第 19 條(附錄 I 載有節錄)訂立，就認可機構及其集團公司訂立吸收虧損能力規定。認可機構須按規定維持最低水平的吸收虧損能力，以便在相關機構不再可持續經營或相當可能不再可持續經營時，提供吸收虧損及資本重組的資源，以助進行有秩序處置。政府當局認為，鑒於香港銀行體系的規模、系統重要性、集中程度，以及提供關鍵金融功能的規模，應優先訂立適用於認可機構的吸收虧損能力規定。訂立《吸收虧損能力規定規則》亦屬必要，以便與適用於銀行的吸收虧損能力指引的國際標準發展步伐一致，特別是金融穩定理事會的《處置具全球系統重要性銀行吸收虧損能力及重組資本能力原則及總吸收虧損能力細則清單》。要有效施行內部財務重整穩定措施的一項必要先決條件，是要受涵蓋金融機構發行充裕的吸收虧損能力票據。當處置機制當局施行轉讓穩定措施，將不再可持續經營的受涵蓋金融機構的部分或所有資產、權利或負債或該受涵蓋金融機構發行的部分或所有證券轉移予受讓方時，吸收虧損能力亦有助支持有秩序處置。

9. 《吸收虧損能力規定規則》的主要建議包括會被納入涵蓋範圍的機構、最低規定的校準、吸收虧損能力票據的資格準則、有關銷售及行銷吸收虧損能力票據的限制及其他保障措施。《吸收虧損能力規定規則》的主要條文載於財經事務及庫務局和香港金融管理局("金管局")於 2018 年 10 月 16 日發出的立法會參考資料摘要(檔號：B&M/2/1/29/4/1C(2018))第 24 段及 2018 年 10 月 19 日在憲報刊登的附屬法例法律事務部報告(立法會 LS5/18-19 號文件)第 40 段。《吸收虧損能力規定規則》於 2018 年 10 月 19 日在憲報

⁴ 根據《銀行業條例》(第 155 章)，認可機構是指銀行、有限制牌照銀行或接受存款公司。

⁵ 吸收虧損能力是指：(a)監管資本(即《銀行業(資本)規則》(第 155L 章)所界定的普通股權一級資本、額外一級資本及二級資本)；以及(b)可予撇減或轉換為股本的其他吸收虧損能力合資格負債，以減低發行方的債務，從而強化其資產負債表。

刊登、於 2018 年 10 月 24 日提交立法會進行先訂立後審議的程序，並將於 2018 年 12 月 14 日實施。

議員所表達的主要意見及關注事項

10. 政府當局曾於 2018 年 4 月 3 日的財經事務委員會會議上簡介適用於認可機構的吸收虧損能力規定的擬議規則。議員所表達的主要意見綜述於下文各段。

吸收虧損能力債務票據的稅務待遇

11. 事務委員會委員察悉，當局曾於 2016 年修訂《稅務條例》(第 112 章)，賦予認可機構發行的額外一級資本及二級資本票據類似債務的稅務待遇，但由於當時尚未制定《處置條例》及《吸收虧損能力規定規則》，故此該法例修訂工作並沒有涵蓋其他吸收虧損能力合資格負債。有鑒於此，政府當局建議修訂《稅務條例》，以消除其他吸收虧損能力合資格負債的稅務不確定性，以便利實施《吸收虧損能力規定規則》。有委員詢問擬議的稅務待遇會否涵蓋在香港的具全球系統重要性銀行所發行的吸收虧損能力債務票據(即額外一級資本及二級資本票據和其他吸收虧損能力合資格負債)。

12. 政府當局答覆，當局會繼續留意相關國際監管標準的發展，並會在有需要時修訂《稅務條例》，以便有效實施新的國際標準和規定。2016 年對《稅務條例》作出的修例涵蓋在香港成立的認可機構及在本港設有分行的海外認可機構。換言之，海外認可機構及在香港成立的認可機構所發行的監管資本證券，可獲得相同的稅務待遇。在對《稅務條例》作出關乎吸收虧損能力債務票據的修訂建議中，擬議的稅務待遇亦將涵蓋須遵從吸收虧損能力規定、在香港成立的認可機構純淨控權公司。

關乎吸收虧損能力的立法建議的公眾諮詢

13. 事務委員會委員要求政府當局提供曾就關乎吸收虧損能力的立法建議進行為期兩個月的公眾諮詢⁶所接獲的回應的詳情。政府當局表示，當局在公眾諮詢期間接獲 10 份回應意見，當中包括若干由銀行業界提交的回應。來自銀行業界的回應者強調，《吸收

⁶ 香港金融管理局由 2018 年 1 月 17 日至 3 月 16 日期間曾就關乎吸收虧損能力的立法建議進行為期兩個月的公眾諮詢。

虧損能力規定規則》應與金融穩定理事會早前發出的相關國際標準一致，而金管局就跨境認可機構實施吸收虧損能力規定時，應與海外的處置機制當局緊密聯繫。金管局表示將會在操守準則載列有關吸收虧損能力規定的實施詳情，為認可機構提供指引。

最新發展

14. 在 2018 年 10 月 26 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會研究《吸收虧損能力規定規則》。

相關文件

15. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2018 年 11 月 9 日

《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)第 19 條的節錄

19. 吸收虧損能力規定

- (1) 處置機制當局可為以下事宜，訂立規則——
 - (a) 就受涵蓋金融機構或其集團公司，訂明吸收虧損能力規定；或
 - (b) 相關目的。
- (2) 《吸收虧損能力規定規則》可訂明，該等規則按非綜合資產負債表基礎，適用於個別的實體，或按綜合資產負債表基礎，適用於有關處置機制當局結集為一組的 2 個或多於 2 個實體。
- (3) 在不局限第(1)款的原則下，《吸收虧損能力規定規則》——
 - (a) 可適用於一般情況，或適用於特別情況，亦可只在指明的情況下適用；
 - (b) 可就不同類別的實體，訂定不同的條文；
 - (c) 可實施由國際標準訂立團體發出的關於吸收虧損能力的標準(不論是全盤實施還是局部實施)，並可在實施時，作出有關處置機制當局在顧及香港當時情況下認為合適的變通；
 - (d) 可在加以變通或不加以變通的情況下，應用、採納或以提述方式收納由國際標準訂立團體發出的關於吸收虧損能力的文件(不論是應用、採納或收納整份文件或文件的部分，亦不論是以文件發出時有效的版本或不時有效的版本為準)；
 - (e) 可規定凡某事宜屬在該等規則中訂明的事宜(**須具報事宜**)(包括沒有遵守該等規則一事)，則為此目的而在該等規則中指明的實體，須就該事宜——
 - (i) 在切實可行範圍內，盡快通知該實體的處置機制當局；及
 - (ii) 應要求而向該當局提供詳情；
 - (f) 可指明任何吸收虧損能力的形式；
 - (g) 在不局限(f)段的原則下，可指明為遵守吸收虧損能力規定而發行的債務票據須符合的準則；
 - (h) 在不局限(f)段的原則下，可規定為遵守吸收虧損能力規定而發行的債務票據，須載有為促進以下事宜而

設計的合約條款：確認該等票據的吸收虧損特徵，以及確認該等票據是否合資格作為內部財務重整條文的對象；

- (i) 可將吸收虧損能力規定，以一個設有上限及下限的幅度的方式訂明，並可訂明某實體的處置機制當局可在何種情況下，決定在該幅度內的某特定吸收虧損能力規定，適用於該實體；
 - (j) 可賦權予某實體的處置機制當局，在該等規則所列的情況下，按照該等規則所列的程序，更改適用於該實體的該等規則；
 - (k) 可規定凡處置機制當局作出屬該等規則訂明的種類的決定，而該決定關乎某受涵蓋金融機構或集團公司，則處置可行性覆檢審裁處可在該機構或公司提出申請的情況下，按該等規則所列的規定，覆核該決定；
 - (l) 可規定在某實體違反該等規則的情況下，採取補救行動；及
 - (m) 可載有因該等規則而有必要訂定或適宜訂定的附帶條文、補充條文、相應條文、過渡性條文或保留條文。
- (4) 凡根據《吸收虧損能力規定規則》，某規定適用於某實體，而該規定要求該實體就須具報事宜，通知有關處置機制當局，或就該事宜向該當局提供詳情，則該實體無合理辯解而沒有遵守該規定，即屬犯罪——
- (a) 一經循公訴程序定罪，可處罰款\$2,000,000，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 6 級罰款；或
 - (b) 一經循簡易程序定罪，可處第 6 級罰款，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 3 級罰款。
- (5) 凡根據《吸收虧損能力規定規則》，某規定適用於某實體，而該規定要求該實體在它違反該等規則的情況下，採取補救行動，則該實體無合理辯解而沒有遵守該規定，即屬犯罪——
- (a) 一經循公訴程序定罪，可處罰款\$2,000,000，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 6 級罰款；或
 - (b) 一經循簡易程序定罪，可處第 6 級罰款，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 3 級罰款。

- (6) 如任何實體犯第(4)或(5)款所訂罪行，而該實體的某高級人員——
- (a) 授權或准許該實體犯該罪行；或
 - (b) 明知而以任何方式(不論屬作為或不作為)涉及該實體犯該罪行，則該人員亦犯第(4)或(5)款所訂罪行。
- (7) 任何高級人員犯第(4)或(5)款所訂罪行——
- (a) 一經循公訴程序定罪，可處罰款\$2,000,000 及監禁 5 年，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 6 級罰款；或
 - (b) 一經循簡易程序定罪，可處第 6 級罰款及監禁 2 年，如屬持續的罪行，可就罪行持續期間的每一日，另處第 3 級罰款。
- (8) 不論某實體是否被控犯第(4)或(5)款所訂罪行，或是否被裁定犯該罪行，該實體的高級人員亦有可能犯第(4)或(5)款所訂罪行。

(9) 在本條中——

巴塞爾委員會 (Basel Committee) 具有《銀行業條例》(第 155 章)第 2(1)條所給予的涵義；

吸收虧損能力 (loss-absorbing capacity)就某實體而言，其涵義如下：凡——

- (a) 該實體維持某金融資源，或可無限制地取用某金融資源，而該資源可包括(但無需包括)該實體所發行的第 2 類證券，以及向該實體借出的貸款；及
- (b) 該實體在不再可(或相當可能不再可)持續經營時，可運用該資源吸收該實體的虧損，並幫助恢復其資本狀況，該資源即屬吸收虧損能力；

國際保險監督聯會 (International Association of Insurance Supervisors)指秘書處設於瑞士巴塞爾的、為保險監督事宜訂立國際標準的團體，並包括該團體的後繼團體；

國際標準訂立團體 (international standard-setting body)指——

- (a) 金融穩定理事會；
- (b) 巴塞爾委員會；
- (c) 國際保險監督聯會；
- (d) 證券委員會國際組織；或
- (e) 發出關乎吸收虧損能力的國際標準的其他團體；

證券委員會國際組織 (International Organization of Securities Commissions)指由證券規管當局組成的、秘書處設於西班牙

馬德里的國際協會，該協會為證券市場訂立國際標準，並促進其成員間的資訊交流及合作，而證券委員會國際組織包括該協會的後繼團體。

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2016 年 6 月 22 日	立法會通過《金融機構(處置機制)條例》	議事錄 通過的法案 法案委員會報告 (立法會 CB(1)1032/15-16 號文件)
2016 年 11 月 22 日 及 2017 年 4 月 6 日	有關當局聯合發表的受保障安排規例諮詢文件及諮詢總結	諮詢文件 諮詢總結
2017 年 4 月 18 日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)777/16-17(05)號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)777/16-17(06)號文件) 會議紀要 (第 29 至 41 段) (立法會 CB(1)1334/16-17 號文件)
2017 年 5 月 17 日	《金融機構(處置機制)(受保障安排)規例》及《2017 年〈金融機構(處置機制)條例〉(生效日期)公告》小組委員會	小組委員會報告 (立法會 CB(1)1205/16-17 號文件)
2018 年 1 月 17 日	香港金融管理局就於《金融機構(處置機制)條例》下制訂適用於認可機構吸收虧損能力規定的規則而發出的諮詢文件	諮詢文件

2018 年 4 月 3 日	財經事務委員會會議	政府當局的文件 (立法會 CB(1)724/17-18(06)號文件) 背景資料簡介 (立法會 CB(1)724/17-18(07)號文件) 會議紀要 (第 45-48 段) (立法會 CB(1)1178/17-18 號文件)
2018 年 10 月 24 日	提交立法會的《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定 – 銀行界)規則》	立法會參考資料摘要 (檔號：B&M/2/1/29/4/1C(2018)) 法律事務部報告 (立法會 LS5/18-19 號文件)