

《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

因應 2018 年 11 月 12 日會議席上所作討論
而須採取的跟進行動的回應

本文件載述政府就委員在 2018 年 11 月 12 日小組委員會會議上提出與《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定—銀行界)規則》(「《LAC 規則》」)有關事項的回應。

(1a) 就香港與其他主要國際金融市場(包括美國、英國、新加坡、日本及內地)實施處置機制及制定相應的吸收虧損能力(「LAC」)規例的進展之比較。

2. 下文表 1 比較香港、問題中提及的五個司法管轄區及瑞士(將瑞士包括在內是因為瑞士亦是主要國際金融市場)在實施處置機制及 LAC 規定方面的進度。

(1b) 本地認可機構(尤其是沒有單一大股東的認可機構)將發行的 LAC 票據的預計息率，以及香港金融管理局(「金管局」)就此事進行的相關研究的詳情。

3. 正如在 2018 年 11 月 12 日舉行的小組委員會會議上提及，作為制訂 LAC 政策建議工作的一部分，金管局評估了在香港引入 LAC 規定可能造成的影響。是項評估載於 2018 年 1 月 17 日發出的諮詢文件¹第 XII 部，其後又刊載於金管局 2018 年 3 月號的《貨幣及金融穩定情況半年度報告》專題 5(第 68-70 頁)²。

4. 是次影響評估的重點是對制訂適用於認可機構的 LAC 規定進行詳細的成本效益分析。這項分析的重要元素之一，是為成本效益分析中所用的非資本債務票據³釐定適當的利率。由於這類票據從未在香港發行，因此需要對可能的利率水平作評估。

¹ 請參閱：https://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-functions/banking-stability/resolution/LAC_CP_CHI.pdf。

² 請參閱：https://www.hkma.gov.hk/media/chi/publications-and-research/quarterly-bulletin/qb201803/C_Half-yearly_Mar2018.pdf。

³ 任何須遵守 LAC 規定的在本地成立為法團的認可機構都須遵守《銀行業(資本)規則》(第 155L 章)下的資本要求，而且大部分都有已發行的額外一級資本票據及二級資本票據。由於這類資本票據都有既有價格及市場，因此影響評估集中於非資本 LAC 債務票據。

表 1——制定 (i) 處置機制；以及 (ii)LAC 規定的實施進度

地區	處置機制 ⁴	LAC 規定
香港	2018 年 2 月的金融穩定理事會同業評審：「香港具備符合 [《主要元素》] 規定有關處置的法定權力...。」	當《LAC 規則》開始實施，處置機制當局將能夠作出處置實體和重要附屬公司的歸類。非內地的具全球系統重要性銀行（「G-SIBs」）可被要求須在作出歸類後三個月內符合 LAC 規定。對於所有其他認可機構，處置機制當局的意向是不會於 2020 年 1 月 1 日之前作出歸類，《LAC 規則》亦訂明認可機構只須在歸類作出後 24 個月內符合 LAC 規定（即不早於 2022 年 1 月 1 日）。此外，處置機制當局作出有關歸類的優次，將從具本地系統重要性銀行（「D-SIBs」）開始。因此，實際上，非 D-SIBs 可能在 2020 年 1 月 1 日之後才予以歸類，而其須符合 LAC 規定的時間表將被推遲至 2022 年 1 月 1 日之後。
日本	2017 年金融體系評估：「儘管當局在使處置框架與 [《主要元素》] 一致方面已取得進展，但處置框架仍存在一些差距。」	總吸收虧損能力（「TLAC」）規定由 2019 年 3 月 31 日起分階段實施 ⁵ 。
內地	2017 年 12 月的金融體系評估：「與金融穩定理事會的規定一致，中國已就全部五個 [具全球系統重要性金融機構] 設立危機管理小組及制定處置計劃，同時處置可行性評估及跨境合作協議正在進行中。」「需要進一步令處置有問題 [金融機構] 的方法更符合 [《主要元素》]。」	TLAC 規定尚待實施。根據金融穩定理事會於 2015 年 11 月 9 日發出的《TLAC 細則清單》，在 2025 年 1 月 1 日前，內地的 G-SIBs 無需符合 TLAC 規定，惟若於 2020 年底前內地的企業債務佔國內生產總值比率超過 55%，有關限期會推前。有關比率於 2017 年年底已接近 50% ⁶ 。

⁴ 就每個司法管轄區而言，有關處置機制的評估摘錄自 (i) 有關該司法管轄區最近期的金融穩定理事會同業評審；及 (ii) 有關該司法管轄區最近期的國際貨幣基金組織金融體系評估兩者中的較近期者。有關「《主要元素》」的提述，是指金融穩定理事會於 2011 年 10 月發出並於 2014 年 10 月更新的《有效的金融機構處置機制主要元素》。

⁵ 請參閱：<https://www.fsa.go.jp/en/news/2018/20180413/01.pdf>。

⁶ 請參閱：<http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/03/5337137/files/48b31c0c3cec41ac977b18a2b6b9590a.pdf>。

地區	處置機制 ⁴	LAC 規定
新加坡	2018 年 2 月的金融穩定理事會同業評審：「新加坡的處置機制大體上與《主要元素》一致。」	2018 年 10 月 29 日生效的規例 ⁷ 載有有關內部財務重整票據的合資格準則。TLAC 規定尚待實施。
瑞士	2014 年 5 月的金融體系評估：「有關當局在採納大體上與 [《主要元素》] 一致的改革方面超越多個司法管轄區。」	2015 年 10 月公佈最終吸收虧損能力規定，直至 2019 年年底線性分階段實施。
英國	2016 年 6 月的金融體系評估：「納入歐盟的《銀行恢復及處置指令》而改革適用於英國銀行的「特別處置機制」的工作已經完成。該機制目前大體上與國際標準一致。」	英國公司將須於 2020 年 1 月 1 日就其本身資金及合資格負債遵守臨時最低規定(大約相當於 LAC 規定)，最終規定將於 2022 年生效 ⁸ 。此外，英國的 G-SIBs 將須由 2019 年 1 月 1 日起符合金融穩定理事會《TLAC 細則清單》所載的最低規定 ⁹ 。
美國	2015 年 7 月的金融體系評估：「《多德·弗蘭克華爾街改革和消費者保護法》第 II 章(「有秩序清盤機制」)就「受涵蓋金融公司」制定新的處置機制，授予[聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation)]處置權力。有秩序清盤機制下的權力相當廣泛，並大致上符合國際最佳做法...」	最終的 TLAC 規定由 2019 年 1 月 1 日起生效 ¹⁰ 。

⁷ 請參閱：<https://sso.agc.gov.sg/SL/MASA1970-S714-2018?DocDate=20181026#pr23->。

⁸ 請參閱：<https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability/resolution/indicative-mrels>。

⁹ 請參閱：<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/financial-stability/resolution/indicative-firm-mrels-2018.pdf?la=en&hash=4553DF2579E49077E92C6BD39A8C07C5D08D72D9>。

¹⁰ 請參閱：<https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/files/bcreg20161215a1.pdf>。

5. 在估計適合的利率時，金管局以在本地成立為法團的持牌銀行發行的二級資本票據的年利率為起點。原因是二級資本票據與非資本 LAC 債務票據一樣具有吸收虧損能力特點，尤其是該等票據在發行的認可機構變為不再可持續經營時，便有可能承擔虧損，此一相若的風險特性亦會影響其定價。

6. 在債權人等級中，非資本 LAC 債務票據的級別一般高於二級資本票據。因此，這類票據的風險較二級資本票據低，所以預期利率會低於二級資本票據的利率。即是說，在估計非資本 LAC 債務票據的年利率以進行成本效益分析時，應採納較二級資本票據的利率為低的利率。

7. 根據在本地成立為法團的持牌銀行於 2017 年 10 月向金管局遞交的資料，二級資本的加權平均成本略低於 4%。然而，在編製成本效益分析時，金管局一般會採取保守方法估計非資本 LAC 債務票據的成本，以避免高估引入 LAC 規定帶來的淨效益。按照保守方法，金管局估計的非資本 LAC 債務票據的年度成本為 4%¹¹——即實際上略高於二級資本票據的所報加權平均成本。

8. 沒有單一大股東(例如母行或控權公司)的在本地成立為法團的持牌銀行發行的二級資本票據的所報利率，平均略高於其他銀行發行的二級資本票據的所報利率。然而，由於金管局採取保守方法，所用的非資本 LAC 債務票據年度成本高於二級資本票據所報成本的加權平均數，因此估計非資本 LAC 債務票據的成本為 4% 仍屬合理。

(1c) 鑒於預計內地多間主要銀行將發行大量吸收虧損能力產品，金管局就市場對本地認可機構發行的 LAC 票據的需求，以及因而對本地認可機構的成本構成的影響進行的評估。

9. 如上文所述，2018 年 1 月 17 日發出的諮詢文件載有有關 LAC 政策建議的成本效益分析。諮詢文件所載的影響評估亦考慮到認可機構發行足夠 LAC 以符合其 LAC 規定的可行性，以及債務市場是否有能力吸納必須發行的 LAC 的問題。

10. 就絕大部分現有不符合 LAC 資格的資金，認可機構可能須於未來幾年再融資以使其符合 LAC 資格，這些資金預期將會由國際金融集團內部發行的 LAC 組成。大多數可能要遵守 LAC 規定的香港認可機構不會向外圍市場發行 LAC 債務票據，而是向國際金融集團內的境外母公司發行內部 LAC。因此，為遵守《LAC 規則》，跨境銀行內部資金安排的條款與條件將有所改變，以確保該等銀行在香港成立為法團的附屬公司發行足夠的符合國際議定標準的吸收虧損能力。該等 LAC 的資金最終會由能隨時進入具深度及活躍的環球債務市場的跨境銀行籌集。對該等銀

¹¹ 正如諮詢文件第 178 段所述。

行來說，有關市場應付額外供應的能力並不構成問題(尤其因為許多 G-SIBs 已成功發行其全球業務所需的大部分 TLAC，包括(如適用)其香港業務所需者)。

11. 然而，《LAC 規則》的實施有可能令少數在本地成立為法團的認可機構直接向市場發行符合 LAC 資格的票據。金管局與不同市場人士討論後，認為即使日後內地 G-SIBs 可能發行 TLAC，仍沒有理由懷疑市場在沒有對成本造成任何重大影響的情況下吸納預期的外部 LAC 供應的能力。有關因素包括：

- (a) 有關在本地成立為法團的認可機構很有可能已在市場發行額外一級資本票據及/或二級資本票據，因此若它們選擇發行更多資本以符合 LAC 規定，它們亦已有投資者基礎；
- (b) 若認可機構決定發行非資本 LAC 債務票據(成本應會較資本便宜)，兩個有利因素包括該等票據具備與現有額外一級資本票據及二級資本票據相若的特點，以及該等票據有既有市場；
- (c) 就內地銀行可能發行 TLAC 而言，《LAC 規則》所提供及在有關《LAC 規則》的《實務守則》篇章(於 2018 年 10 月 9 日發出以進行諮詢)(「《實務守則》LAC 篇章」)所提及較長的過渡期，讓認可機構可因應當前市況調整其發行日期；
- (d) 內地 G-SIBs 的投資者基礎不一定與直接在市場發行的在本地成立為法團的認可機構的投資者基礎相同。例如內地 G-SIBs 一般向內地投資者基礎發行銀行債務。此外，內地 G-SIBs 的投資者基礎並不可和在本地成立為法團的認可機構的投資者基礎相比。這些因素顯示直接競爭應不會構成一項重大因素；
- (e) 並無規定所發行的票據須為港元票據、受香港法律管轄(但須符合《LAC 規則》附表 1 第 1(1)(k)條的合資格準則)或於香港發行。因此，可能須發行 LAC 的少數幾間在本地成立為法團的認可機構亦可選擇在國際資本市場而非僅限於本地市場尋找投資者；以及
- (f) 這些類別投資有既有的全球投資者基礎。

12. 儘管如此，我們並不可能確切預測日後市況會如何發展。若出現不可預見的市場情況以致需要特別安排，《LAC 規則》亦已賦予金融管理專員彈性處理有關情況。例如金融管理專員將能夠押後根據《LAC 規則》第 5(1)及 6(1)條分別作出處置實體或重要附屬公司的歸類。同時，若有需要，金融管理專員可根據《LAC 規則》第 31 條延長實施期至 24 個月以上。

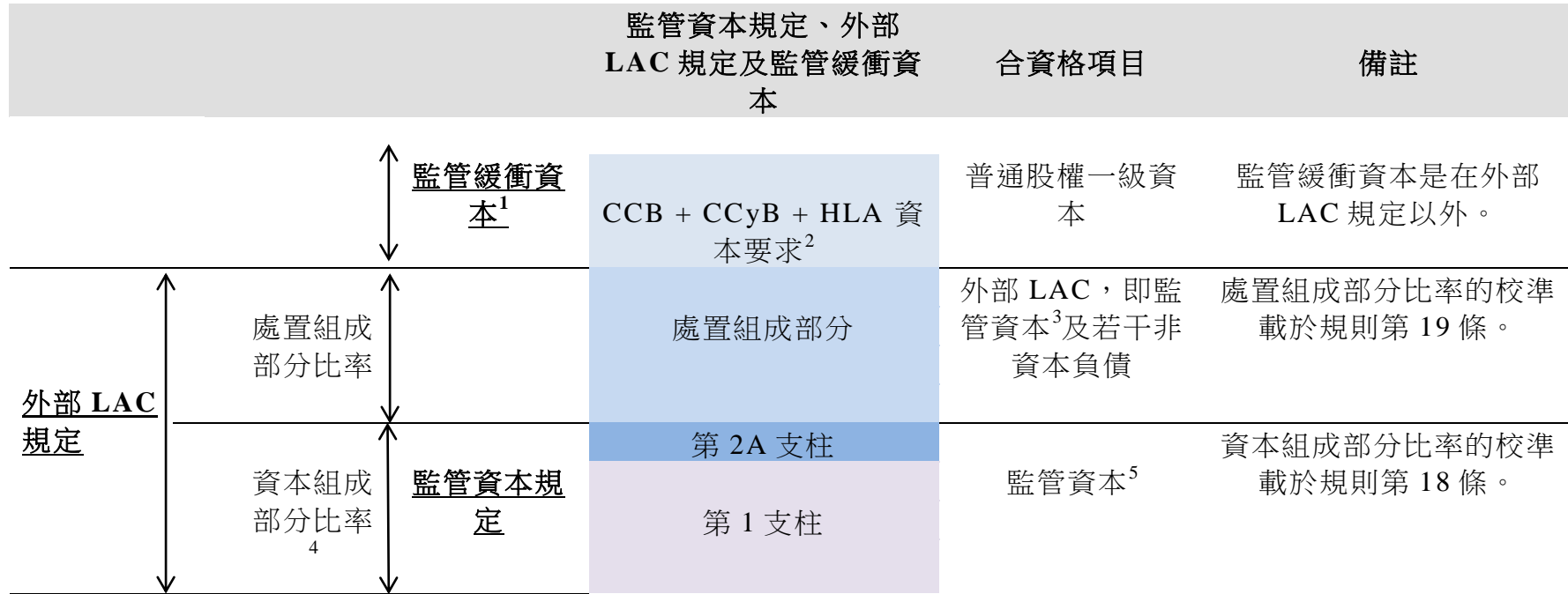
(2) 小組委員會要求金管局考慮部分委員的建議，容許認可機構將其部分用作滿足資本充足比率規定的資產，亦可用於符合最低外部 LAC 規定(倘該認可機構被界定為處置實體)或最低內部 LAC 規定(倘該認可機構被界定為重要附屬公司)。

13. 外部吸收虧損能力(就處置實體而言)或內部吸收虧損能力(就重要附屬公司而言)的組成部分分別載於《LAC 規則》第 37 及 39 條。在每項規則中，相關實體的總資本(須受若干規限)被定為計入外部或內部吸收虧損能力的首個項目。因此，政策意向正是一般用作符合實體的最低監管資本規定的項目，亦可用作符合最低 LAC 規定。

14. 為說明這項有關外部吸收虧損能力的論點，請參考**附件**(該圖摘錄自《實務守則》LAC 篇章並在此翻譯成中文)。該圖清楚顯示「監管資本」(須受**附件**附註 5 規限)被計入可用作符合外部 LAC 規定合資格項目。須注意的是可用作符合 LAC 規定的普通股權一級資本不會同時用作符合監管緩衝資本(此情況亦於**附件**反映)。這些緩衝資本的目的是在持續經營及處置前的基礎上供認可機構運用。因此，這些緩衝資本應與 LAC 規定保持獨立，並在該等 LAC 規定之外。此舉讓認可機構能夠在不違反 LAC 規定的情況下運用監管緩衝資本。

財經事務及庫務局
香港金融管理局
2018 年 11 月

附件：摘錄自《實務守則》LAC 篇章之諮詢草稿圖 1



¹ 本說明並不包括第 2B 支柱緩衝資本；有關緩衝資本會與監管緩衝資本抵銷。

² CCB 指防護緩衝資本；CCyB 指逆周期緩衝資本；HLA 資本要求指適用於具本地系統重要性銀行的較高吸收虧損能力資本要求。

³ 須視乎合資格準則而定。見《LAC 規則》附表 1。

⁴ 在本說明中，認可機構的具約束力監管資本規定根據風險加權數額計算。實際上，監管資本規定亦可根據風險承擔計量計算。

⁵ 為方便說明，此處所顯示的監管資本平均分配至監管資本規定及外部 LAC 規定。實際上，有關比例可能有輕微差異——見《LAC 規則》第 37 條。