

《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定——銀行界)規則》(「《規則》」)小組委員會  
就立法會秘書處法律事務部於 2018 年 11 月 6 日發出的信件所載的問題的回應

本文件載述政府就立法會秘書處法律事務部於 2018 年 11 月 6 日發出的信件所載的問題作出的回應。

	立法會秘書處要求作出的澄清	回應
1.	<p>請澄清，根據《規則》及金融穩定理事會發布的《處置具全球系統重要性銀行(「G-SIB」)吸收虧損能力(「LAC」)及重組資本能力原則》(「《LAC 原則》」)，若香港處置實體或香港重要附屬公司與某非香港實體相聯，該香港處置實體或重要附屬公司所發行的 LAC 債務票據可否直接或間接用作吸收虧損及提供資本重組的資源，以助對該非香港實體(例如具全球系統重要性銀行)進行有秩序處置。若然，此等安排會否在處置該非香港實體時，對香港處置實體或香港重要附屬公司的可持續經營或資本充足情況造成不利影響。</p>	<p>非香港實體在《規則》涵蓋範圍以外，不能根據《規則》被歸類為處置實體或重要附屬公司。因此，嚴格來說，《規則》並不預期香港處置實體或香港重要附屬公司發行的 LAC 債務票據會根據《規則》被用作吸收非香港實體的虧損，以及為有秩序處置非香港實體而用作提供重組資本資源。</p> <p>香港處置實體或香港重要附屬公司發行的 LAC 債務票據僅為發行方(即有關的香港處置實體或香港重要附屬公司)提供直接吸收虧損及重組資本資源。不過，在某些情況下，例如有關香港處置實體或香港重要附屬公司在另一個司法管轄區的附屬公司倒閉，該香港實體在該(非香港)附屬公司的投資應會蒙受虧損。這種情況可能導致該香港實體發行的 LAC 債務票據要承受虧損，以免該香港實體倒閉。然而，發行 LAC 債務票據不會對該香港實體的可持續經營或資本充足情況造成不利影響。相反，發行該等票據有助該香港實體在其(非香港)附屬公司倒閉的情況下可繼續經營。</p>
2.	<p>請澄清，金融管理專員透過訂立《規則》，已符合《LAC 原則》的(ii)、(iii)、(iv)及(v)項原則中的規定。</p>	<p>確定已符合有關規定。下文闡述所提及《LAC 原則》下的四項原則：</p> <p><u>《LAC 原則》(ii)：有關當局應按照原則(iii)、(iv)及(v)，就每間 G-SIB 釐訂機構特定最低總吸收虧損能力(「TLAC」)規定。</u></p>

	立法會秘書處要求作出的澄清	回應
		<p>● 見下文(iii)、(iv)及(v)項的回應。</p> <p><u>《LAC 原則》(iii)：每間 G-SIB 都須符合機構特定最低 TLAC 規定，而有關規定須至少相當於金融穩定理事會議定的通用最低水平。</u></p> <p>● 《規則》第 21(2)、22(2)及 32 條特別參照金融穩定理事會於 2015 年 11 月 9 日發出的《總吸收虧損能力細則清單》(「《TLAC 細則清單》」)，而該等規則的目的是確保每間屬於 G-SIB 集團旗下的處置實體或重要附屬公司須符合《規則》下與金融穩定理事會議定的通用最低水平一致的 LAC 規定。</p> <p><u>《LAC 原則》(iv)：在設定機構特定最低 TLAC 規定時，有關當局應就處置前產生的虧損及為處置行動提供參考所必須的審慎估值中實現的虧損作出恰當的審慎假設。</u></p> <p><u>《LAC 原則》(v)：在處置交易後，為確保關鍵功能的持續性，在處置程序中出現的實體或一組實體必須符合認可條件，包括任何綜合資本規定，並要有充足資本以取得市場信心。</u></p> <p>● 《規則》第 19 條規定處置組成部分比率的起點應定為相等於資本組成部分比率。背後的理念是此舉可在處置程序中讓實體產生的虧損耗盡用以符合其監管資本的資源，而剩餘的 LAC 仍足以讓其符合其認可條件——尤其是其監管資本規定。《規則》第 19(2)條規定若金融管理專員信納更改機構特定處置組成部分比率屬穩妥做法，金融管理專員可更改有關比率。</p>

	立法會秘書處要求作出的澄清	回應
3.	《LAC 原則》(ix)項原則訂明，實體須獲准運用巴塞爾委員會的《資本協定三》的緩衝而無須進入處置程序，請確認《規則》內沒有任何條文與此項原則相左。	要啟動處置，須符合《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)(「《處置條例》」)第 25 條列明的 3 項條件，當中第一個條件是有關金融機構已不再可持續經營，或相當可能不再可持續經營。所謂不再可持續經營(如《處置條例》第 5 條所載)，是指認可機構必須已違反要繼續獲得授權的某條件、已不符合要繼續獲得授權的某準則，或沒有履行要繼續獲得授權的某責任。運用《巴塞爾協定三》下的緩衝資本並不構成任何該等違反條件、不符合準則或沒有履行責任的情況。《規則》並無任何條文與此原則相左。
4.	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 10 段提及，發行 LAC 債務票據的認可機構需受到適當的銷售及行銷限制，請澄清，此等限制是否已納入或反映在《規則》，還是會透過將由金融管理專員發出的其他規則、守則或指引實施。	有關外部 LAC 債務票據的銷售及行銷限制載於《規則》附表 1 第 1(1)(b)、(m)(ii)及(n)款。此外，香港金融管理局(「金管局」)在 2018 年 10 月 30 日發出的通告(英文版)中就註冊機構銷售及分銷具有吸收虧損特點的債務票據及相關產品列載強化投資者保障措施(包括銷售限制) <sup>1</sup> 。
5.	請澄清，在第 2(1)條的「處置機制當局」下、第 21(2)、22(2)、60 及 61 條中加入「附註」，是否有意使其具立法效力。若然，為何不將此等「附註」納入立法條文。若否，請解釋在《規則》中每一項此等「附註」意圖達到的效力或目的。	在法例中運用附註，是律政司所採用以淺白易明的字眼草擬法例的一種廣被接受的做法，可發揮指示作用或提供其他事實資料 <sup>2</sup> 。《規則》第 21(2)及 22(2)條的附註的作用是為讀者提供可得到的事實資料，《規則》第 2、60 及 61 條的附註則是提示讀者留意法例內其他相關條文。

<sup>1</sup> 請參閱：<https://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/key-information/guidelines-and-circular/2018/20181030e2.pdf>。

<sup>2</sup> 見律政司法律草擬科於 2012 年 1 月刊發的《香港法律草擬文體及實務指引》第 9.4.3 段。

	立法會秘書處要求作出的澄清	回應
6.	<p>請澄清，憑藉第 2(1)條及第 63 條中「可覆核決定」的涵義，感到受屈的實體可否向處置可行性覆檢審裁處申請覆核處置機制當局根據《規則》作出的任何決定。</p>	<p>不可。《規則》第2(1)條界定「可覆核決定」指「處置機制當局的決定(根據本規則可由處置可行性覆檢審裁處覆核者)」(強調部分為額外添加)。</p> <p>《規則》第20(9)條則規定「處置機制當局的下述決定，是可覆核決定——</p> <p>(a) 更改某處置實體的處置組成部分比率的決定；</p> <p>(b) 在某處置實體根據第19(3)條提出申請後，不更改該實體的處置組成部分比率的決定」。</p> <p>而《規則》第62(5)條規定「處置機制當局要求某實體採取補救行動的決定，是可覆核決定」。</p> <p>除以上所述的決定外，處置機制當局作出的其他決定均不可覆核。</p> <p>應留意的是，在普通法下，金融管理專員作為處置機制當局的任何決定均可予以司法覆核。</p>
7.	<p>請澄清，處置機制當局會否在根據第 3 條向某個實體發出的通知，說明指出某特定處置策略為涵蓋相關實體的首選處置策略的決定之理由，以及為何不訂明程序，讓該實體向處置機制當局作出書面申述，反對處置機制當局在該通知所指明的條款或</p>	<p>立法會在審議《處置條例》的過程中，已接納根據《處置條例》對某實體啟動處置的決定，屬不可由處置可行性覆檢審裁處覆核的決定。這個做法與金融穩定理事會於2014年發出的《有效的金融機構處置機制的主要元素》<sup>3</sup>（「《主要元素》」）的規定一致，同時亦是基於危機涉及的緊急狀況及有關決定本身的性質。《主要元素》第5.4項規定處置機制當局應有權力按需要迅速及靈活地採取行動，而不應受制於事前須採取某</p>

<sup>3</sup>

請參閱：

<http://www.fsb.org/what-we-do/policy-development/effective-resolution-regimes-and-policies/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions/>。

立法會秘書處要求作出的澄清	回應
<p>事宜。請詳述處置機制當局在根據第 3 條向相關實體指出某特定處置策略時所考慮的因素。</p>	<p>些司法行動的規限，以致可能妨礙有效行使處置權力。此外，《主要元素》第5.5項規定處置機制不應提供可藉以推翻處置機制當局的決定(而處置機制當局已在其合法權力之內真誠地執行有關決定)的渠道，反應規定在合理情況下給予賠償。再者，鑑於在普通法下可要求司法覆核亦符合《主要元素》的規定，我們認為無需就處置機制當局根據處置機制啟動處置或施行穩定措施的決定另行設立特定覆核渠道。由於金融管理專員為某實體制定首選處置策略(儘管其事前和推斷性質)的決定涉及是否預期該實體將會或不會被處置，以及如會的話，如何進行處置(即會施行哪項穩定措施)的決定，因此該決定順理成章地亦為不可由處置可行性覆檢審裁處覆核的決定。</p> <p>就金融管理專員就某實體設定首選處置策略的決定，《處置條例》第13(1)條授權受涵蓋金融機構的處置機制當局制訂策略，以確保有秩序處置該金融機構或其控權公司。這項載於主體法例的權力並不包括由受影響實體作出任何書面申述或列出制訂某處置策略的理由的任何程序，因此在《規則》內加入任何有關程序並不符合主體法例的精神。</p> <p>此外，金融管理專員作為處置機制當局，是作出就某實體制訂首選處置策略的決定的最佳人選，原因包括金融管理專員了解有關機構(包括如何可以有秩序處置該機構)、業界及香港整體經濟的情況，以及會就有關事項參與國際討論。</p> <p>應注意，《處置條例》第 196 條授權金融管理專員可就關乎《處置條例》向其作為處置機制當局授予的職能的任何事宜，發出《實務守則》。根據金管局的《實務守則》處置規劃 - 核心資料規定 (CI-1) 篇章，如認可機構對適當的處置策略有初步意見，可以解釋它們的想法，並詳細闡述它</p>

	立法會秘書處要求作出的澄清	回應
		<p>們所識別的策略的潛在障礙，以及如何可能排除該等障礙，作為在處置規劃過程開始時以及在金融管理專員正式決定認可機構的首選處置策略之前向金融管理專員就 CI-1 提交的資料的一部分。</p> <p>金融管理專員於 2018 年 10 月 19 日發出《實務守則》下的 LAC 篇章諮詢業界，就金融管理專員作為銀行界實體的處置機制當局會如何行使《規則》下的某些酌情權力以及《規則》中的若干條文的運作提供指引。該《實務守則》LAC 篇章草稿第 2 條討論根據《規則》第 3 條指出首選處置策略，以及就金融管理專員如何釐訂首選處置策略提供指引。</p> <p>應否指出某首選處置策略為涵蓋某可歸類實體的首選處置策略，將視乎有關實體的具體情況、處置機制當局就該實體進行的處置規劃的結果，以及處置機制當局對相關認可機構不再可持續經營可能帶來的後果的評估而定。</p> <p>實際上，若某受影響實體認為某首選處置策略的條款或任何事宜不正確或不合理，以及該實體在《規則》下的 LAC 規定因此而增加，該實體可根據《規則》第 19(3)條申請減低其處置組成部分比率。若處置機制當局不接受有關減低比率的要求，受影響實體可作出申述，並且最終向處置可行性覆檢審裁處申請覆核處置機制當局的該決定。</p> <p>此外，應留意的是，在普通法下，受影響實體可就首選處置策略的決定尋求司法覆核。</p>

	立法會秘書處要求作出的澄清	回應
8.	<p>根據第 2(1)條下的相關涵義，「香港控權公司」是指符合以下描述的實體：在香港成立為法團的認可機構的控權公司，而該公司是在香港成立為法團的，但本身並非認可機構。請考慮在該涵義中提述《公司條例》(第 622 章)第 13 條是否有助令該涵義更清晰。</p>	<p>《釋義及通則條例》(第 1 章)第 31(1)條訂明「凡條例授予權力訂立附屬法例，該附屬法例所用的詞句，涵義與該條例所用的相同；...」。以這項條文為依據，由於「控權公司」一詞已於《處置條例》第 2(1)條藉提述《公司條例》第 13 條而被界定，因此這個相同用詞無需在《規則》以同一方法界定。</p>
9.	<p>由於根據第 19(1)條，處置實體的處置組成部分比率，相等於其資本組成部分比率，請澄清第 18(4)條下的資本組成部分比率的更改會否對處置組成部分比率自動作出相同數額的更改。</p>	<p>根據《規則》第 18(4)條對資本組成部分比率作出任何更改，確實會按相同數額直接更改處置組成部分比率(須受金融管理專員在《規則》第 19(2)條下行使權力更改處置組成部分比率的約束)。</p>
10.	<p>處置實體可根據第 19(3)條申請更改處置組成部分比率。請解釋第 18 條為何不訂明程序，讓處置實體亦可申請更改資本組成部分比率。</p>	<p>《規則》第 18 條沒有訂明程序讓處置實體可申請更改資本組成部分比率，主要原因有二。</p> <p>第一，任何處置實體或重要附屬公司的處置組成部分比率，都反映金融管理專員認為某認可機構為能持續經營所應維持的最低資本，並依照《銀行業(資本)規則》(第 155L 章)(「《資本規則》」)釐定(作為「總資本比率」)。</p> <p>《銀行業條例》(第 155 章)第 97F(7)條設有機制，讓金融管理專員可更改某特定認可機構的總資本比率。若金融管理專員擬作出此舉，受影響認可機構在《銀行業條例》下有機會作出申述，並且最終根據《銀行業條例》第 101B 條向銀行業覆核審裁處申請覆核有關決定。</p>

	立法會秘書處要求作出的澄清	回應
		<p>第二，一方面《規則》第 19(5)條賦權金融管理專員在斷定更改某處置組成部分比率是否屬穩妥做法時可顧及一系列廣泛因素，另一方面《規則》第 18(4)條只容許根據一項特定因素來更改資本組成部分比率，即是處置實體的 LAC 綜合集團的成員，有別於較早前《規則》第 18(2)或 18(3)條所指的資本綜合集團的成員。由於《規則》只賦權金融管理專員在斷定是否對資本組成部分作出任何更改時顧及此項單一因素，因此容許受影響的實體要求作出更改(只可根據此特定因素來判斷)作用不大。</p> <p>另外，亦應注意由於資本組成部分比率會影響處置組成部分比率的校準，若受影響實體認為資本組成部分比率過高，以致處置組成部分比率的校準不合理，該實體可要求調低處置組成部分比率。若處置機制當局不同意該要求，受影響實體會有機會作出申述，並且最終向處置可行性覆檢審裁處申請覆核處置機制當局的決定。</p>
11.	<p>請解釋為何處置實體或重要附屬公司按第 28 及 29 條分別被歸類為處置實體或重要附屬公司 24 個月後須符合 LAC 規定，而本身根據第 32(1)條亦為具全球系統重要性銀行或與其有關的處置實體或重要附屬公司卻須按第 32 條，在被歸類為處置實體或重要附屬公司 3 個月後符合 LAC 規定。</p>	<p>就不受《規則》第 32 條涵蓋的處置實體及重要附屬公司而言，《規則》訂明歸類後設有一段頗長的實施期，讓這類處置實體或重要附屬公司有足夠時間發行所需的任何 LAC 債務票據，以及對其資金結構作出任何必要的修訂，並避免出現所有處置實體或重要附屬公司在一段短速的時間內同時發行的情況，以致可能削弱市場吸納有關票據的能力，推高資金成本。因此，《規則》訂明這類處置實體及重要附屬公司在歸類後 24 個月才須符合 LAC 規定。</p> <p>《規則》第 32 條涵蓋的處置實體及重要附屬公司，均為 2015 年 12 月 31 日或之前被指定為 G-SIB 的銀行集團成員。由於金融穩定理事會《TLAC 細則清單》於 2015 年 11 月發出，該等實體已有逾三年時間為</p>



	立法會秘書處要求作出的澄清	回應
		<p>符合最低 LAC 規定作準備。此外，《TLAC 細則清單》第 21 條訂明，該等處置實體及重要附屬公司須由 2019 年起遵守最低 LAC 規定。因此，《規則》訂明該等實體須於歸類後三個月內遵守最低 LAC 規定，屬適當及相稱的做法。</p>
12.	<p>請闡釋《規則》第 4 部最低 LAC 比率規定與《銀行業(資本)規則》(第 155L 章)第 3B 條對認可機構的最低資本充足比率規定之間的關係，並提供比較。</p>	<p>資本規定主要目的是確保認可機構穩健，從而增加其承受衝擊的能力及減少倒閉風險。另一方面，LAC 規定則清楚明確，是要確保即使在設有資本充足制度下，一旦有認可機構陷入不再可持續經營的狀況時，該機構仍具備足夠資源吸收虧損及重組資本，以達致有秩序處置。</p> <p>資本一般同時計入資本規定及 LAC 規定。因此，外部 LAC 規定可視作監管資本規定的配合。</p> <p>處置實體的外部 LAC 規定根據其兩項基本功能分為兩個部分：</p> <p>(a) 處置實體的外部 LAC 規定中的資本組成部分，而該部分經校準以在處置前吸收虧損(但不擬同時為處置程序中的重大資本重組提供資源)。香港銀行業監管的現行資本充足制度訂明認可機構須維持的監管資本規定。對於須遵守香港監管資本規定的處置實體而言，其在《規則》下的資本組成部分比率，將會相等於其在《資本規則》下須維持的最低總資本比率；及</p> <p>(b) 處置實體的外部 LAC 規定中的處置組成部分，而該部分經校準以支援有秩序處置瀕臨倒閉的處置實體，方法是透過確保有外部 LAC 可</p>

	立法會秘書處要求作出的澄清	回應
		<p>在處置程序中先於其他負債用作承受虧損及/或為資本重組提供資源，以支援施行一項或多於一項穩定措施。此舉確保在處置程序中處置實體(或其受讓方)有財政資源符合其認可準則<sup>4</sup>，並同時減低須動用公帑的風險。</p> <p>外部 LAC 規定與資本規定的關係，載於<u>附件</u>說明圖(摘自《實務守則》LAC 篇章之諮詢草稿)。</p>
13.	<p>《TLAC 原則》(xi)項原則訂明，投資者、債權人、對手方、顧客及存款人應明確知悉各自在進行處置時須吸收虧損的次序，請解釋《規則》第 6 部是否足以達到 (xi) 項原則的目標。</p>	<p>是，意向是第 6 部應足以達致此項目標。這方面的主要條文載於《規則》第 49 及 50 條，當中規定每個處置實體及重要附屬公司披露其一旦清盤，該實體或公司的債權人便會享有的優先權的資料。正如《實務守則》LAC 篇章之諮詢草稿所載，金融管理專員正計劃就《規則》披露義務(《規則》第 47 至 51 條)發出披露範本草稿諮詢業界。這些範本將根據巴塞爾銀行監管委員會於 2017 年 3 月公布的「第三支柱披露規定綜合及優化架構」<sup>5</sup>所載定出(但不一定受其局限)。</p>
14.	<p>為免產生第 63 條下的可覆核決定只限於第 63(6)條所提及的處置機制當局所作的三類決定的誤解，請考慮在 63(6)條的「在本條中」之前加入「在不局限第(1)款的前提下」會否令該條更清晰。</p>	<p>不會有誤解。《規則》下的「可覆核決定」僅為《規則》具體指出的決定，即更改處置組成部分比率的決定(《規則》第 20(9)條)、不更改處置組成部分比率的決定(《規則》第 20(9)條)，以及要求某實體採取補救行動的決定(《規則》第 62(5)條)。</p> <p>應留意的是，在普通法下，金融管理專員作為處置機制當局的任何決定</p>

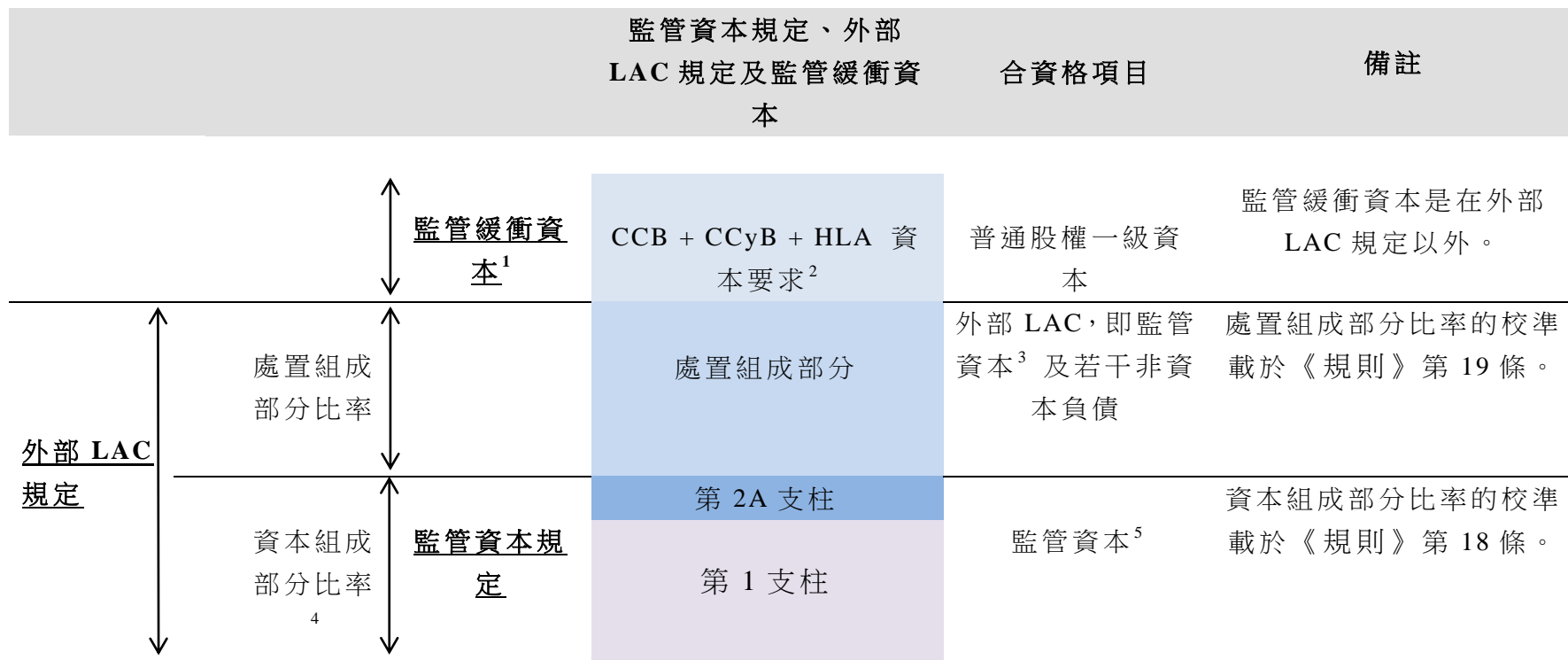
<sup>4</sup> 在它們與監管資本要求有關的範圍內。

<sup>5</sup> 請參閱：<https://www.bis.org/bcbs/publ/d400.pdf>。

	立法會秘書處要求作出的澄清	回應
		均可予以司法覆核。
15.	<p>根據金融穩定理事會發布的《總吸收虧損能力細則清單》（「《TLAC 細則清單》」）第 10 條，合資格的總吸收虧損能力票據不得包括若干東西，例如由衍生工具及具有衍生工具掛鈎特點的債務票據所產生的負債。請確認上述《TLAC 細則清單》所提及的衍生工具相關準則已充分反映於分別在附表 1 及 2 的成為外部 LAC 債務票據及內部 LAC 債務票據的合資格準則。</p>	<p>確定已充分反映。附表 1 第 1(1)(g)條及附表 2 第 1(1)(f)條具體規定為符合作為外部 LAC 債務票據或內部 LAC 債務票據的資格，有關票據所產生的現金流不得因參照有關票據指定的一項或多於一項基礎資產、指數、金融工具、率或事物的價值或價值的任何波動而有所改變，且該票據並沒有在任何其他情況下具有衍生工具掛鈎特點。</p>

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



<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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。

<sup>3</sup> 須視乎合資格準則而定。見《規則》附表 1。

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 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《規則》第 37 條。