

《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 23 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 23 日小組委員會上提出與《金融機構(處置機制)(吸收虧損能力規定—銀行界)規則》(「《規則》」)有關事項的回應。

2. 要點總結如下——

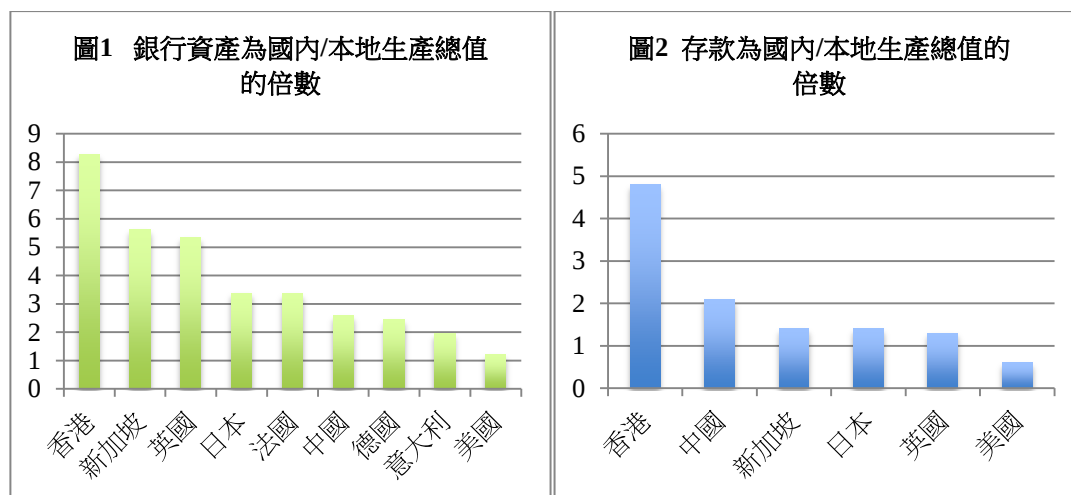
- (a) 受涵蓋認可機構：認可機構不會自動須遵守《規則》或《實務守則》LAC 篇章<sup>1</sup>下的吸收虧損能力(「LAC」)規定。只有在預期認可機構一旦倒閉會對金融穩定(包括存款人)構成風險的情況下，該認可機構才會須遵守 LAC 規定；
- (b) 門檻：金融管理專員作為認可機構的處置機制當局(「處置機制當局」)的意向是在《實務守則》LAC 篇章最終定稿時，將綜合資產總額門檻由現時建議的 1,500 億港元提高至 3,000 億港元；
- (c) 時間表：處置機制當局確認除了非內地具全球系統重要性銀行(「G-SIB」)外，任何具本地系統重要性銀行(「D-SIB」)需要符合 LAC 規定的最早日期為 2022 年 1 月 1 日，而任何非 D-SIB 需要符合 LAC 規定的最早日期則為 2023 年 1 月 1 日。若處置機制當局斷定某實體將無法按照這時間表符合其 LAC 規定，處置機制當局可以靈活地考慮根據個別情況允許更長的實施期限；
- (d) 最低債務規定：繼與業界持續進行溝通後，處置機制當局建議准許合資格額外一級(「AT1」)資本票據可計入最低債務規定，而不論其於會計上列為債務還是股本；及
- (e) 檢討《實務守則》LAC 篇章：處置機制當局確認處置機制當局的意向是在公布即將出台的《實務守則》LAC 篇章後三年內對其進行檢討。

---

<sup>1</sup> 與《規則》相關的《實務守則》篇章諮詢草擬本於 2018 年 10 月 19 日發表。諮詢期將於 2018 年 12 月 3 日結束。

**(1) 小組委員會要求政府當局及香港金融管理局(「金管局」)：**

**(a) 提供香港處置制度下《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 的實體須否符合 LAC 規定**



3. 在考慮不同司法管轄區為實施 LAC 規定所採用的方法時，一併考慮每個司法管轄區的銀行體系規模相對於其經濟體系的規模，極具參考價值。圖 1<sup>2</sup>顯示多個國際金融中心的銀行體系資產總額佔國內/本地生產總值的比率，反映有關經濟體系對其銀行體系的風險承擔。圖 2<sup>3</sup>顯示存款佔國內/本地生產總值的比率。香港的兩項指標均大幅高於所有其他主要國際金融中心。此結果確立，香港應採取適當措施改進銀行的處置可行性，以維持金融穩定及確保持續執行關鍵金融功能(尤其是接受存款功能)。與此一致，表 1 顯示建議須遵守《規則》的認可機構的範圍與可比的國際金融市場司法管轄區(包括歐洲銀行聯盟司法管轄區，英國和美國)大體上看齊。

<sup>2</sup> 數據來自：<https://www.statista.com/>。

<sup>3</sup> 數據來自：[http://www.fsrc.org.hk/sites/default/files/Overview%20of%20HK%20Financial%20Services%20Industry\\_E.pdf](http://www.fsrc.org.hk/sites/default/files/Overview%20of%20HK%20Financial%20Services%20Industry_E.pdf)。

表 1 就 G-SIB、D-SIB 及其他機構制定 LAC 規定的實施進度

| 地區 | LAC 規定的涵蓋範圍                                                                                                                                                                                                                                  | G-SIB、D-SIB 是否受規定涵蓋? |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 香港 | 在《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)(「《處置條例》」)於 2017 年 7 月生效時，所有認可機構都受該條例涵蓋。然而，根據《規則》，只有其首選處置策略涉及根據《處置條例》施行處置工具的認可機構可被歸類為處置實體。同時，只有在認可機構的倒閉會對金融穩定構成風險時，才可根據《處置條例》對其施行處置工具。一般而言，《規則》的設計旨在確保 <b>只有在預期某認可機構若倒閉，會對香港的金融穩定及存款人構成風險的情況下，該認可機構才會須遵守 LAC 規定。</b> | 是                    |
| 澳洲 | 根據 2018 年 11 月 8 日刊發的建議，所有 D-SIB 必須藉遵守較高的資本要求，以符合額外 LAC 規定，並會因應 <b>其他認可接受存款機構</b> 的處置策略個別評估該等機構。                                                                                                                                             | 是                    |
| 歐盟 | 《銀行恢復及處置指令》規定成員國須確保機構以本身資金及合資格負債符合最低規定(「MREL」，為一項吸收虧損能力指標)。 <sup>4</sup> <b>所有貸款機構均涵蓋在內</b> ，處置機制當局須確保每間機構的 MREL 足以讓該機構以符合處置目標(包括保障公帑及存款人)的方式進行處置。例如瑞典已就 10 間銀行定出 MREL 規定，規定由風險加權數額的 19.3%至 52.1%以上不等 <sup>5</sup> 。                         | 是                    |
| 英國 | 英國參照《銀行恢復及處置指令》，不僅為 G-SIB 及 D-SIB，亦為 <b>其他機構</b> 設定指示性 MREL 規定。所有相關機構都須從 2020 年 1 月 1 日起開始符合 MREL 規定。指示性 MREL 規定(包括緩衝資本)由風險加權數額的 26.2%至 30.4%以上不等 <sup>6</sup> 。須遵守指示性 MREL 規定的機構中，規模最小的綜合資產總額約為 150 億英鎊(約 1,500 億港元)。                       | 是                    |

<sup>4</sup> 請參閱：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014L0059-20171228&from=EN>。

<sup>5</sup> 請參閱：<https://www.riksdagen.se/en/press/press-releases/2017/requirements-set-and-plans-established-for-how-swedish-banks-are-to-be-managed-in-a-crisis/>。

<sup>6</sup> 請參閱：<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/financial-stability/resolution/indicative-firm-mrels-2018>。

| 地區  | LAC 規定的涵蓋範圍                                                                            | G-SIB、D-SIB 是否受規定涵蓋? |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 美國  | 最終總吸收虧能力(「TLAC」)規定適用於 <b>G-SIB</b> 。 <sup>7</sup> 就其他銀行倒閉進行的處置一般由聯邦存款保險公司(「FDIC」)提供資金。 | 否，但有可用的 FDIC 資金      |
| 日本  | 受涵蓋認可機構包括 <b>G-SIB 及 D-SIB</b> 。 <sup>8</sup>                                          | 否                    |
| 內地  | TLAC 規定有待落實。                                                                           | 不適用                  |
| 新加坡 | TLAC 規定有待落實。                                                                           | 不適用                  |

<sup>7</sup> 歐盟委員會，2016 年 5 月，《訂明有關釐定本身資金及合資格負債最低規定所用方法的準則的監管技術標準規例》：  
<https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/files/bcreg20161215a1.pdf>。

<sup>8</sup> 請參閱：<https://www.fsa.go.jp/en/news/2018/20180413/01.pdf>。

**(b) 考慮部分委員的建議，即《規則》應訂明，只有 G-SIB 及 D-SIB 才須符合 LAC 規定**

4. 若有銀行倒閉，有關當局應會有 3 個選擇：(i) 以公帑挽救該銀行；(ii)讓該銀行清盤；及(iii)在動用公帑的風險減至最低的情況下進行有秩序處置。

5. 令銀行變得可處置的主要目標之一是**避免動用公帑進行挽救**，而處置機制當局在根據《處置條例》行使其權力時，負有多項法定責任，包括須考慮**保障公帑**<sup>9</sup>。此舉**保障香港納稅人的利益**。

6. 當銀行清盤時，在存款保障計劃(「存保計劃」)發放補償前，所有存款人都會在一段時間內無法取用其款項及運用其帳戶。根據香港存款保障委員會的統計數字，存保計劃成員銀行約 90%的存戶受到存保計劃的全面保障。然而，對於存款並非全數受存保計劃保障的存款人而言，在清盤過程中可能會好幾年都至少無法取用部分存款。許多非 G-SIB 及非 D-SIB 的銀行有以數十萬計存款人，亦有數以十萬計存款人的存款並非全數受存保計劃保障。處置機制當局的意見是，若有大量存款人在一段長時間內(可能歷時幾年)至少無法取用其部分款項，可能會削弱整體參與者對金融市場的信心，在香港金融體系內造成連鎖影響。處置機制當局運用其在《處置條例》下的權力時，負有多項法定責任，包括須考慮**維持金融穩定**。因此，處置機制當局**事前的意見**是讓具備此等規模的銀行進行清盤並非切合實際的選項。此舉**保障香港存款人的利益**。

7. 在以公帑進行挽救或清盤之外，唯一切合實際的選項就是在動用公帑的風險減至最低的情況下進行有秩序處置。要做到這一點，銀行在倒閉時，必須有充足的 LAC，以提供財政資源支持處置行動。基於這個理由，處置機制當局認為**若只規定 G-SIB 及 D-SIB 須遵守 LAC 規定**，便會出現在某銀行倒閉時可能需要動用公帑挽救或須進行清盤的情況，以致可能對金融穩定(以及尤其對存款人)造成極大的負面影響。此舉會使部分銀行無需遵守 LAC 規定，但卻會影響《處置條例》列明的處置目標，並會引致香港納稅人及存款人面對的風險增加。

8. 《實務守則》LAC 篇章草擬本建議以 1,500 億港元作為優先作處置規劃的認可機構的指示性門檻，並不意味達到該門檻的某認可機構便會自動需要遵守 LAC 規定(反之亦然)。處置機制當局認同校準門檻關乎作出判斷，而多位議員均表示關注有關門檻，可能會對一些規模較細的銀行於成本及競爭力方面造成不相稱的負面影響。鑑於議員迄今提出的意見，處置機制當局的意向是在《實務守則》LAC 篇章最終版本中，將綜合資產總額門檻從現時建議的 1,500 億港元提高至 3,000 億港元。處

<sup>9</sup> 須同時符合《處置條例》第 8(1)(a)，(b)和(c)條訂明的處置目標。

置機制當局繼而將考慮如何通過其他方式適當減輕或管理由此對公帑產生的額外風險。

**(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**

9. 本文件其他部分載有就團體提出的意見及提交的意見書作出的若干回應要點。下文列載額外回應。

10. 就創興銀行、大新銀行、富邦銀行(香港)、大眾銀行(香港)及上海商業銀行提交的意見，回應要點如下：

- (a) 處置機制當局在斷定某認可機構是否可歸類為處置實體方面，並無「不受約束的酌情權」。處置機制當局只有在認可機構的首選處置策略涉及根據《處置條例》施行處置工具的情況下，才可作出有關歸類。只有在預期認可機構一旦倒閉會對香港金融穩定(包括對存款人)構成風險的情況下才會出現此情況；
- (b) 有建議提出將門檻定於香港整體銀行資產的 2%。然而，對於評估某認可機構倒閉對金融穩定構成的潛在風險而言，「整體銀行資產」並非可靠的分母，原因是不同司法管轄區的銀行資產佔國內/本地生產總值的比率有很大分別，而且香港的有關比率遠高於其他主要國際金融中心(見圖 1)。比較適合的分母是國內/本地生產總值。3,000 億港元佔香港的本地生產總值超過 10%，是一個相當高的門檻。相比之下，在日本、英國及美國，受最低 LAC 規定涵蓋的最小規模機構的資產分別佔國內/本地生產總值的 7.3%、0.75% 及 1.3%；及
- (c) 有建議提出，低於上述 2% 門檻的銀行不應須遵守 LAC 規定，因為 LAC 規定會影響其盈利能力和競爭力。正是為了確保 LAC 規定不會過於繁瑣，《規則》允許靈活性，包括減少小型銀行的 LAC 規定，以及延長實施時間表。設定銀行資產 2% 的門檻的做法有若干風險，尤其是所有綜合資產總額超過 3,000 億港元的認可機構皆有約 200,000 名或更多的存款人。

11. 就華僑永亨銀行提交的意見，回應要點如下：

- (a) 有建議提出，將門檻定於香港整體銀行資產的 3%。見上文第 10b 段；及
- (b) 有建議提出，除內部財務重整外，尚可選用其他處置工具，正可減低對 LAC 規定的需要。正如《實務守則》LAC 篇章草擬本列載，若可施行其他處置工具，可直接令認可機構的 LAC 規定下降。

12. 就東亞銀行提交的意見，回應要點如下：

- (a) 有建議提出，即使 AT1 資本票據在會計上被列作股本，都應計入最低限度債務規定。繼與業界持續進行溝通後，處置機制當局建議准許合資格 AT1 資本票據可計入最低債務規定，**而不論其於會計上列為債務還是股本**；及
- (b) 有建議提出，從 2022 年開始逐步實施 LAC 規定。這符合處置機制當局的意向—見下文第 20 段關於處置機制當局如何將認可機構的個別情況納入雙邊處置規劃的一部分的考慮因素以內。

13. 就招商永隆銀行提交的意見提出以下各點：

- (a) 有建議提出將門檻定為 香港整體銀行資產的 2.5%。見上文第 10b 段；及
- (b) 有建議提出，就中資銀行而言，處置機制當局應根據其母集團的監管當局的時間表，對其實施 LAC 規定。在對中資認可機構的任何香港附屬公司(以及總部設在香港以外的任何認可機構的任何其他附屬公司)施加 LAC 規定時，處置機制當局將尋求諮詢相關母集團的監管當局及與其協商。就中國認可機構而言，處置機制當局將繼續與中國監管當局協調。目標是確保和中國當局協調對任何相關香港附屬公司施加的 LAC 規定。

14. 就中國銀行(香港)提交的意見，回應要點如下：

- (a) 有建議提出，就中資銀行而言，處置機制當局應根據其母集團的監管當局的時間表，對其實施 LAC 規定。見上文第 13b 段；及
- (b) 有建議提出，將外部 LAC 規定校準為 18%。根據《規則》，外部 LAC 規定的起點是監管資本要求的兩倍。對於大多數認可機構而言，這將接近 18%，但其優勢在於可考慮認可機構的特定資本要求，以更好地反映每間認可機構的個別情況。

15. 南洋商業銀行提出了 LAC 規定應以合併或單獨基礎而非綜合基礎施行的建議。然而，在兩倍最低監管資本要求下校準 LAC 規定背後的基本原理是，認可機構應該能夠承受完全耗盡其最低監管資本要求的損失，而仍然有足夠的資源在處置行動中重組資本。由於認可機構將須繼續於綜合基礎上符合資本要求，因此 LAC 規定也必須在此基礎上適用。

(2) 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》(而非由金管局就 LAC 規定擬備的《實務守則》)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**

16. 處置機制當局曾考慮是否應在《規則》內列明可能需要遵守 LAC 規定的認可機構的資產門檻，但結論是此舉並不適合。尤其此舉會令高於及低於有關界線的認可機構自動成為受涵蓋或不受涵蓋，有可能令不應被包括在內的認可機構被包括在內，及豁除應該包括在內的認可機構。因此，必須具有足夠靈活性，以容許能計及個別機構獨有的特性。由於資產門檻僅屬指示性質，因此需要載於《實務守則》LAC 篇章，而非《規則》。在《規則》內列明門檻，會使其失去靈活性，並會使超出門檻的認可機構沒有機會向處置機制當局顯示其倒閉可透過清盤管理，因而無需遵守 LAC 規定。此外，此舉亦會令其後檢討及調整有關門檻(例如為計及經濟增長及通脹)變得繁複。處置機制當局確認處置機制當局的意向是在公布即將出台的《實務守則》LAC 篇章後最少三年內對其進行檢討。

**(b) 金融管理專員在決定將某認可機構列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**

17. 根據《規則》，只有在認可機構的首選處置策略涉及根據《處置條例》施行處置工具的情況下，才可將該認可機構歸類為處置實體。只有在認可機構一旦倒閉會對香港金融穩定成風險的情況下，才可根據《處置條例》施行處置工具。因此，《規則》的設計旨在確保只有在預期某認可機構一旦倒閉會對香港的金融穩定(包括對存款人)構成風險的情況下，才可將該認可機構歸類為處置實體。

18. 《規則》已經訂明，除非某認可機構屬於受某處置策略涵蓋的處置集團，否則該機構不可被歸類為重要附屬公司。第 6(1)條訂明某認可機構被歸類為重要附屬公司之前，其須滿足的條件。

**(c) 受涵蓋認可機構符合 LAC 規定的時間表，以及金融管理專員推遲某受涵蓋認可機構的實施時間安排的有關機制**

19. 根據《規則》，實施時間表已定為由歸類起計 24 個月<sup>10</sup>。此外，《規則》亦載有就某受涵蓋認可機構的進一步延遲適用的機制。香港認可機構在《規則》下將予發行的絕大部分 LAC 債務票據，將會內部發行予認可機構的境外母公司。

<sup>10</sup> 不包括非內地 G-SIB，其可需要在被歸類後 3 個月內符合 LAC 規定。

20. 此外，處置機制當局確認任何 D-SIB(不包括非內地 G-SIB)需要符合 LAC 規定的最早時間為 **2022 年 1 月 1 日**，而任何非 D-SIB 需要符合 LAC 規定的最早時間則為 **2023 年 1 月 1 日**。若處置機制當局斷定某實體將無法按照這時間表符合其 LAC 規定，則處置機制當局可以靈活地考慮根據個別情況允許更長的實施期限。

財經事務及庫務局  
香港金融管理局  
2018 年 11 月 27 日