

就適用於香港認可機構的吸收虧損能力規定訂立規則

本文由處置機制辦公室提供

正如金管局總裁陳德霖最近提到¹，《金融機構（處置機制）條例》（《處置條例》）已於2017年7月7日生效²，建立適用於香港若干金融機構的處置機制的法律框架。處置機制符合金融穩定理事會於2011年發出，並於2014年重新發出的《有效的金融機構處置機制主要元素》。³除一系列的其他處置權力外，處置機制賦予處置機制當局內部財務重整權力，以取消或改動被處置金融機構所欠的若干負債。然而，某些負債相對其他負債可能較容易用於內部財務重整。因此，有必要確保被處置金融機構有充足的、可隨時用於內部財務重整的負債，才能在實際情況下有效運用內部財務重整權力。《處置條例》第19條訂明處置機制當局可訂立規則，列明適用於若干金融機構或其集團公司的吸收虧損能力規定。⁴作為認可機構的處置機制當局，金融管理專員⁵擬訂立規則，以訂明適用於認可機構的最低吸收虧損能力規定。本文討論有關吸收虧損能力的若干主要問題，以及列出有關訂立適用於認可機構的吸收虧損能力規則的下一步行動。本文提出的事項僅供討論，不應被視為金融管理專員在現階段表達任何既定政策意向。

1. 「吸收虧損能力」的涵義及目的

吸收虧損能力指可予以取消或改動的認可機構的股本及某些負債（例如可予以撇減或轉換為股本），以減低認可機構的債務，藉以強化認可機構的資產負債表。吸收虧損能力有兩項基本作用：讓認可機構在持續經營的基礎上吸收所蒙受的虧損，以及讓認

可機構在一旦倒閉時進行資本重組。此外，金融穩定理事會已發出有關其稱為「總吸收虧損能力」的指引（「總吸收虧損能力原則」）⁶，列明吸收虧損及重組資本能力有助有秩序地處置一間瀕臨倒閉機構，從而可：(i) 盡量減低對金融穩定造成的影響；(ii) 確保關鍵功能的持續性；以及(iii) 更有把握可避免以公帑彌補虧損。

¹ <http://www.hkma.gov.hk/chi/key-information/insight/20170810.shtml>

² 正如《生效公告》(<http://www.gld.gov.hk/egazette/pdf/20172119/cs22017211977.pdf>)所述，《處置條例》部分條文尚未生效。

³ 正如2015年12月號的《香港金融管理局季報》論述：<http://www.hkma.gov.hk/media/chi/publications-and-research/quarterly-bulletin/qb201512/fa1.pdf>

⁴ 《處置條例》第19條亦規定可就訂明吸收虧損能力規定相關的目的訂立規則。

⁵ 金融管理專員是財政司司長根據《外匯基金條例》第5A條委任的公職人員，並為金管局的總裁。

⁶ <http://www.fsb.org/2015/11/total-loss-absorbing-capacity-tlac-principles-and-term-sheet/>

吸收虧損能力分為兩大類：(i) 監管資本，主要是讓認可機構在持續經營的基礎上吸收虧損；以及(ii)「無法持續經營時」的吸收虧損能力，用於支持對已倒閉及被處置的認可機構進行資本重組。根據《處置條例》，只有在認可機構不可持續經營，會對香港金融體系的穩定及有效運作構成風險（包括對持續執行關鍵金融功能構成風險），⁷ 以及實行處置會避免或減低有關風險，才可對有關認可機構啟動處置。換言之，若認可機構不再可持續經營不會對香港金融體系或持續執行該等功能構成有關風險，便不能對其實行處置（其他方案包括金融管理專員運用其在《銀行業條例》下的權力⁸，以及清盤）。如屬後者的情況，則不會對無法持續經營的認可機構啟動處置，進行資本重組。⁹

2. 認可機構應維持的吸收虧損能力水平

根據上文的論述，認可機構須維持的吸收虧損能力水平將視乎其一旦倒閉時會如何被處理而定。

若預計某認可機構因其系統重要性而在倒閉時應會根據《處置條例》被處置，則有關認可機構（或其受讓人）¹⁰ 必須能繼續執行其關鍵金融功能。¹¹ 為達到這個目的，需要有充足的吸收虧損能力，以能在處置中重組資本，讓有關認可機構（或其受讓人）能符

合其認可準則，以及使其能重獲市場人士的信心，以能繼續經營。

設立監管資本規定的目的，是讓認可機構能在可持續經營的基礎上吸收虧損，而並非為了提供資源用於在處置中進行大規模的資本重組。至於吸收虧損能力，則是在最低監管資本規定之外¹²，並可透過內部財務重整轉換為股本及／或予以撇減（額外吸收虧損能力）。為確保被處置認可機構（或其受讓人）能在無須動用公帑的情況下符合認可準則，便需要在一旦啟動處置時，可運用額外吸收虧損能力。每間認可機構所需的額外吸收虧損能力水平將各有不同，主要視乎一旦有關認可機構倒閉，處置機制當局為確保其關鍵金融功能的持續性而可能採用的處置策略而定。

為認可機構識別「首選處置策略」是處置規劃的主要環節之一，涉及金融管理專員事先識別反映金融管理專員預期一旦有需要時會如何對該認可機構進行處置的策略。¹³ 除其他事宜外，首選處置策略涉及識別在《處置條例》列載的「穩定措施」中，哪一項或多項措施會被視為最有可能用於對有關認可機構的處置。多項因素會影響對首選策略的選擇，包括有關認可機構的業務性質、業務規模、資金安排的性質，以及集團內部實體之間及與第三方的任何運作上的依賴關係的性質。

⁷ 這是《處置條例》第25段所載啟動處置的3項條件之一。另外兩項條件為：(i) 有關認可機構已不再可持續經營，或相當可能不再可持續經營；以及(ii) 無合理機會出現以下情況：在處置機制以外的、屬私營範疇的任何行動，會令有關認可機構在合理期間內恢復可持續經營。

⁸ 除其他權力外，《銀行業條例》第52條授予金融管理專員廣泛權力，在符合該條所列的若干條件的情況下，指示瀕臨倒閉認可機構就其事務、業務及財產採取金融管理專員認為有需要的行動，以及委任經理人管理該認可機構的事務、業務及財產。

⁹ 應注意，在這種情況下，即使並未對認可機構實行處置，仍可將額外一級資本及／或二級資本撇減或轉換為股本。

¹⁰ 認可機構的部分或全部資產及負債（包括與持續執行某項關鍵金融功能有關者），可運用《處置條例》列明的某些穩定措施轉移予受讓人。

¹¹ 《處置條例》的目的包括設立機制，以在有金融機構不可持續經營，因而對香港金融體系的穩定及有效運作構成風險（包括對持續執行關鍵金融功能構成風險）時，以避免或減低該風險為出發點，有秩序處置該等機構（《處置條例》第4條）。

¹² 若「總吸收虧損能力原則」所載方法獲採納，則「額外吸收虧損能力」亦應在緩衝資本之外，即緩衝資本不應被涵蓋在吸收虧損能力之內。

¹³ 詳細論述載於金融管理專員根據《處置條例》第196條發出的《實務守則》中的篇章「金管局採取的處置規劃方法」：
http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-functions/banking-stability/resolutions/RA-2_The_HKMA_approach_to_resolution_planning_chi.pdf

因此，應適用於認可機構的最低吸收虧損能力規定會視乎就該認可機構的首選處置策略而定。¹⁴

若大型而複雜的金融集團執行廣泛的關鍵金融功能，而與該等功能相關的資產及負債不容易在短時間內與其他資產及負債分開，則其首選處置策略可

能需要大量額外資本資源，以吸收虧損及對整個集團進行資本重組。有關資本資源可運用內部財務重整穩定措施來提供，但認可機構必須有充足的可用作內部財務重整的負債。在此等情況下，便需要極高的額外吸收虧損能力水平。

舉例簡述複雜的認可機構的處置

多項因素構成認可機構具系統重要性，而且有關認可機構執行多項關鍵金融功能。
 首選處置策略涉及整間認可機構的資本重組。
 (為簡便起見，我們假設資本規定為資產的10%，且不計及緩衝資本。)

處置前

認可機構的資產負債表

資產 (150)	其他負債， 包括關鍵 金融功能 ¹⁵ (76)
	受保障存款 (45)
	額外吸收 虧損能力 (14)
	資本(15)

佔資產10%的虧損耗盡現有資本。
 在處置中，額外吸收虧損能力被轉換為股本，藉以對整間認可機構(其資產負債表收縮10%)進行資本重組，以符合認可準則。
在此例子中，要進行有秩序處置，認可機構先需有10%的最低監管資本，加上約10%的額外吸收虧損能力。



資產蒙受10%虧損耗盡所有資本，額外吸收虧損能力轉換為股本，使認可機構回復至可持續經營的狀況。

處置後

認可機構的資產負債表
 (其後可能進行重組)

資產 (135)	其他負債，包括 關鍵金融功能 (76)
	受保障存款 (45)
	資本(14)

¹⁴ 「總吸收虧損能力原則」列載就特定公司調校個別的總吸收虧損能力規定時，有關當局應考慮有關公司的恢復及處置計劃、在有關金融體系內的影響力、業務模式、風險狀況及組織結構。

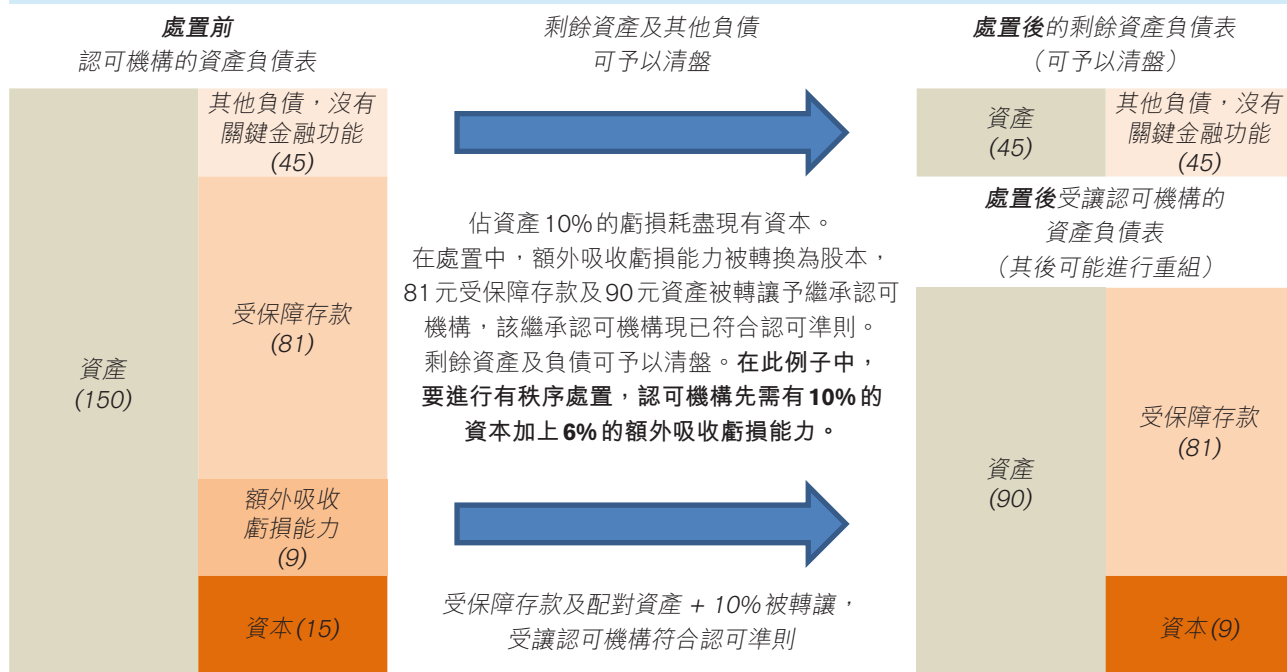
¹⁵ 為簡便起見，此等例子僅提述與負債有關的關鍵金融功能。可能尚有與資產有關的關鍵金融功能。

另一方面，對於規模較小、業務較簡單而關鍵金融功能集中於可易於分開的業務單位（例如以存款提供資金的按揭貸款）的認可機構來說，首選處置策略可能需要較小規模的內部財務重整，藉以對有關業務單位而非整間認可機構進行資本重組。根據這個策略，可運用《處置條例》列載將資產及負債轉讓予另一個實體（例如買家）的穩定措施，將與該業務單位相關的負債及資產從認可機構移出，而有關認可機構的剩餘部分可按正常破產程序予以清盤。在此等情況下，為確保認可機構接受存款的關鍵功能可持續執行及能有秩序處置該認可機構而需要的額外吸收虧損能力水平會較低。

由此推論，若沒有執行任何關鍵金融功能的小規模認可機構倒閉，而其不可持續經營不會對香港金融體系的穩定及有效運作構成風險，便不會對其啟動處置。在這種情況下，由於不會透過《處置條例》下的內部財務重整進行資本重組，因此無需額外吸收虧損能力。¹⁶ 相反，該等小規模認可機構一旦倒閉，便會進入清盤程序，而受保障存款會根據存款保障計劃發放補償¹⁷（惟以《存款保障計劃條例》設定的補償上限為限）。

舉例簡述業務較簡單的認可機構的處置

有關認可機構唯一的關鍵金融功能是接受受保障存款。¹⁸ 首選處置策略涉及將與關鍵金融功能（即受保障存款）相關的負債轉讓，例如轉讓予私營機構買家或暫時過渡機構。剩餘業務可予以清盤（雖然有關認可機構的認可資格可維持一段時間，以便有關當局能對其繼續行使其在《銀行業條例》及《處置條例》下的權力。）（為簡便起見，我們假設資本規定為資產的10%，且不計及緩衝資本。）



¹⁶ 應注意，在這種情況下，即使並未對認可機構實行處置，仍可將額外一級資本及／或二級資本撇減或轉換為股本。

¹⁸ 為簡便起見，此等例子僅提及與負債有關的關鍵金融功能。可能尚有與資產有關的關鍵金融功能。

¹⁷ <http://www.dps.org.hk/tc/coverage.html>

3. 如何肯定在有需要時確實備有吸收虧損能力？

訂立最低吸收虧損能力規定的目的，是一旦認可機構倒閉，處置機制當局可在有必要時令股東及若干債權人承擔虧損，以緩減對金融體系及持續執行關鍵金融功能構成的風險。此舉可盡量減低須由公帑承擔虧損的風險。然而，若認可機構瀕臨或已變成不可持續經營，持有具吸收虧損能力票據而面對虧損風險的人士及其他相關地區持份者（若有），或會透過某些行動（包括訴諸法院）維護本身的利益，例如設法利用法律或合約上任何含糊之處，或不同地區之間處置機制的錯配情況。

因此，若要使最低吸收虧損能力規定達到原擬目的，金融管理專員必須得到法律明確性，確定香港認可機構在陷入不可持續經營的狀況時備有吸收虧損能力。同時，不論透過令吸收虧損能力後償於¹⁹認可機構一般債權人及存戶的申索或其他方法，金融管理專員必須有把握讓吸收虧損能力承擔虧損，而不會構成在《處置條例》保障機制下須支付賠償的重大風險；根據該機制，若處置前債權人及處置前股東在處置程序中所獲得的較其在清盤程序中所獲得的遜色，便應獲得賠償（即「任何債權人所得不會遜於清盤程序」保障機制）。²⁰此外，雖然原則上除被識別為「獲豁免負債」²¹（包括受保障存款）以外的任何負債都可在《處置條例》下納入內部財務重整，但實際上有些負債相比其他負債會易於進行這項程序。

基於上述考慮，若要令某些票據可被列入吸收虧損能力範圍，便應規定它們須符合若干準則，包括²²：

- **已繳足**：這可確定有關款項已由票據投資者繳付。
- **無抵押**：²³「任何債權人所得不會遜於清盤程序」保障機制給予投資者確定性，但這代表了若將有抵押負債進行內部財務重整便很可能構成賠償風險。因此，受惠於抵押安排的負債（訂立這些安排的原意就是使負債不受清盤影響）不大適合列入吸收虧損能力範圍。
- **不享有抵銷或淨額結算權利**：若不訂立這項準則，有關票據在處置程序中的吸收虧損能力或會因施行抵銷或淨額結算被削弱。
- **距離合約期滿剩餘時間至少1年，並且持有人的提早贖回權受到限制或無此贖回權**：認可機構陷入財困時能夠利用資本市場的機會或會受到限制。設定距離合約期滿最低限度剩餘時間，意味着即使認可機構在處置程序前的一段頗長時間無法發行新票據，其最低吸收虧損能力在啟動處置程序之後仍可發揮效用。
- **後償**：不論以法規訂明（法定後償）或按照本身合約條款（合約訂明後償），若負債後償於認可機構一般債權人及存戶的申索，這些負債都會較容易被納入內部財務重整，而不會構成「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償風險。若負債由認可機構的香港控股公司發行（結構性後償），亦可達致相近的經濟效果。

¹⁹ 在任何情況下，作為監管資本的吸收虧損能力都是後償於認可機構一般債權人及存戶的申索。

²⁰ 《處置條例》第102條。

²¹ 「獲豁免負債」於《處置條例》第58(9)條界定。

²² 各項均被金融穩定理事會總吸收虧損能力原則識別為吸收虧損能力合資格票據須符合的條件。

²³ 有抵押負債都被識別為「獲豁免負債」（參閱《處置條例》第58(9)條），因此它們無論如何都已從內部財務重整中剔除。

- 不包括衍生工具掛鈎特色：若負債的價值與衍生工具掛鈎，則在處置過程中或會難以為該負債迅速準確地估值，令其較難被納入內部財務重整。票據價值隨時間起伏，亦可能導致認可機構持有的吸收虧損能力數額出現不利波動。
- 受與發行人註冊地法例相同的管轄法例規管：這可為行使內部財務重整權力提供法律確定性。若有關的管轄法例屬不同地區，可透過在吸收虧損能力票據的合約條款內載入確認香港的處置權力及具體的內部財務重整穩定措施的明確字句。

4. 規定由吸收虧損能力來承擔虧損，會否令危機時期的金融體系受到進一步壓力？

吸收虧損能力的設計是要令其隨時備妥，一旦有認可機構倒閉而有必要時可用作吸收虧損。若吸收虧損能力確實被用作承擔虧損，投資者手中持有的吸收虧損能力（不論監管資本或其他吸收虧損能力票據的形式）的價值便會下降（甚至變零）。處置機制的目的是緩減認可機構無秩序地倒閉可能對金融體系造成的風險。因此，關鍵是若認可機構的處置策略或會涉及令吸收虧損能力的投資者承擔虧損，則虧損的確實出現不會引起或加劇重大的系統性風險或連鎖影響。

然後，應注意兩個要點。第一，所有吸收虧損能力的投資者必須確切明白這些投資涉及的風險，並準備好面對這些風險。若作為發行人的認可機構陷入財困，有關投資或會被撇減或轉作股本，令投資者蒙受重大損失。第二，應審慎監察認可機構在其他同業的吸收虧損能力票據的投資，並設定限制或扣減。《處置條例》的主要目的，是訂明金融機構進行有秩序處置的條文，從而避免或緩減其一旦不可持續經營對香港金融體系的穩定及有效運作，包括對持續執行關鍵金融功能構成的風險。²⁴ 認可機構對其他同業發行的吸收虧損能力進行的大規模投資，有損害這目的的風險，此舉不但不會緩減系統性風險，更會成為引發金融連鎖效應的導火線，令一間認可機構的虧損蔓延至另一間。

就誰人可以投資於吸收虧損能力票據實施限制，將能減少這些票據落入對相關風險並不完全了解的人手中。尤其是，考慮到這類投資牽涉的風險，它們並不大可能適合零售投資者。²⁵

吸收虧損能力票據成為認可機構之間傳播金融連鎖影響的導火線的風險，可以透過限制它們彼此之間可投資票據的水平來緩減。直接的做法可以是從認可機構本身計入符合最低吸收虧損能力規定的吸收虧損能力中，扣減其持有其他同業發行的任何吸收虧損能力票據的相等數額。更嚴格的做法，可以是規定從監管資本中扣減持有的吸收虧損能力數額。²⁶

²⁴ 《處置條例》第4(a)條。

²⁵ 基於同樣的考慮，某些地區當局已對若干監管資本票據的銷售實施限制及／或嚴格的風險披露規定。

²⁶ 根據巴塞爾銀行監管委員會「總吸收虧損能力持有標準」，外部總吸收虧損能力票據持有額須從監管資本中扣減：<http://www.bis.org/bcbs/publ/d387.htm>。香港將會制定相關政策建議諮詢業界，並擬按照金融穩定理事會時間表於2019年1月1日起實施本地規則。

5. 有關認可機構吸收虧損能力規則的制定，仍有哪些工作要做？

本文內容不應被視作金融管理專員就所提事項表達任何既定政策意向，而僅是扼要鋪陳與制定認可機構最低吸收虧損能力規定相關的某些重要事項，並簡述金融管理專員的一些初步構思。在未來幾個月內，金融管理專員就這些事項（包括上文所述範疇）的構思將會繼續成形。本文尚未直接論及的其他重要事項，包括在跨境金融集團內實施吸收虧損能力規定、應否設立吸收虧損能力的最低限度債務規定²⁷，以及研究不同的吸收虧損能力具體政策的相對成本效益。

鑑於香港金融體系的國際性質，對總部設於其他地區的銀行的本地業務實施吸收虧損能力規則，將會是重要事項。雖然香港並非被金融穩定理事會識別為30間「具全球系統重要性銀行」任何一間的總公司所在地監管機構，但當中有29間在香港都有業務。此外，大多數在香港註冊成立的持牌銀行，都是境外母公司的直接或間接附屬公司。跨境金融機構的有效處置，有賴不同地區之間監管及處置當局的緊密合作，而這種合作不單指處置程序執行本身，亦適用於事前整個處置規劃階段，以及最低吸收虧損能力規定的制定。例如，根據金融穩定理事會規則，由具全球系統重要性銀行在註冊地對外發行的吸收虧損能力，應以內部方式分配予集團旗下附屬公司或子集團，包括位於業務所在地，並被視作對

整體集團的處置而言屬重大的成員。²⁸ 正如處置機制其他工作一樣，金融管理專員就這方面採取的模式，是香港的處置機制應與國際最佳做法接軌，並致力令經協調的跨境處置可行，同時充分顧及香港具體情況因地制宜。

透過加強香港金融體系的穩定及有效運作，吸收虧損能力規定將可降低日後出現金融危機的風險及影響。上述規定亦可減少日後須動用公帑的風險，即是一旦某認可機構倒閉，當局為免該機構的無秩序倒閉會引起對存戶、金融穩定以至整體經濟的不利影響，因而被迫出手挽救的情況。透過使本港的處置機制與國際標準接軌來提升金融體系的承受衝擊的能力，亦有助鞏固香港的國際金融中心地位。然而，公正而適度的規管以及為市場參與者提供公平的競爭環境，亦有助達致這個目標。在制定吸收虧損能力政策時，金融管理專員會為此顧及成本效益，確保盡可能減少任何非預計的不利影響，當中包括考慮對認可機構實施吸收虧損能力規定可能導致成本上升，以致後者被轉嫁至消費者及商業客戶，令銀行服務收費更高昂；以及如何能夠在不影響達致政策目標的前提下盡量降低有關費用，包括設定合適的過渡實施時間表。

金融管理專員正計劃以諮詢文件方式提出政策建議，訂明對認可機構實施的最低吸收虧損能力規定。該文件預計於2017年底或2018年初公布，並將處理及更深入探討本文觸及的議題及其他相關事項。

²⁷ 金融穩定理事會總吸收虧損能力原則建議，長期債務（包括債務資本）應佔最低總吸收虧損能力規定至少33%。

²⁸ 於2017年7月，金融穩定理事會發出「具全球系統重要性銀行內部總吸收虧損能力指導原則」：
<http://www.fsb.org/2017/07/guiding-principles-on-the-internal-total-loss-absorbing-capacity-of-g-sibs-internal-tlac-2/>。