

澳大利亚银行业准入、处置及退出制度¹

一、澳大利亚金融市场准入及监管情况

（一）总体监管要求

总体上看，境外金融机构在澳大利亚设立分支机构，需接受“三方监管”，获得“五项许可”。

三方监管包括：一是澳大利亚审慎监管局（APRA），负责金融机构设立的审批及日常监管工作。二是澳大利亚证券和投资委员会（ASIC），主要负责对金融机构市场行为的监管。三是澳大利亚交易报告与分析中心（AUSTRAC），主要对金融机构反洗钱能力及反恐怖主义集资等行为进行分析与监管。

五项许可指：一是须经过澳大利亚审慎监管局的审核，获得授权存款机构牌照。二是须经过澳大利亚证券和投资委员会的审批，获得金融服务许可证（AFSL）。三是须获得澳大利亚外国投资审查委员会（FIRB）的审批。根据澳大利亚有关法案，外国政府及国有企业（即政府持股15%或以上的企业）的直接投资（包括收购股份、资产、土地，或新设企业），不论投资金额大小，都要报澳大利亚政府审核。四是须向澳大利亚储备银行（RBA）申请，加入当地清算体系。五是通过金融机构股权法案（FSSA）1998 审核，根据该法案规定，如金融机构单一股东持股比例超过15%，其机构设立的申请必须获得澳大利亚财政部的批准，投资金额在10亿澳元以内的则由财政部授权审慎监管局审批。以上五项许可中，审慎监管局的审核耗时最长，至少需要一年半时间。

（二）准入要求

¹ 本文信息仅供参考。

根据《授权存款机构牌照指南》审慎监管局监管的银行主要分为两类：授权存款机构（ADIs）和外国授权存款机构（Foreign ADI）。其中，授权存款机构为在当地注册成立的法人企业，包括本地从事银行业务的金融机构和外国银行子行；外国授权存款机构是外国银行的分行。

外资银行在申请设立“授权存款机构”（ADIs）时，可提交设立分行的申请，也可提交设立子行申请，亦可同时提交两个申请。对授权存款机构的监管要求分为以下 5 个方面：

1. 资本和资本充足率方面

对申请设立一般授权存款机构的外资金融机构本身没有具体的资本金要求，主要由审慎监管局在个案基础上，根据申请者及其申请业务的规模、性质和复杂程度来评估其注册资本的充足性。对于外资银行申请设立分行，不要求其在澳大利亚境内维持营运资本；而对外资银行申请设立子行，则必须满足核心资本不得低于 5,000 万澳元的要求，且必须随时满足资本充足率不得低于 8%和核心资本充足率不得低于 4%的基本要求。

2. 人事管理方面

对于外资银行申请设立分行，澳大利亚监管机构的考查重点是其母行的运营状况和风险控制能力，以及对分行的管控能力。在人员方面，只需相关人员从业资格符合其岗位的要求即可。而对于申请设立子行，则规定其必须设立不少于 5 名董事的董事会，且其中大多数（包括董事会主席在内）必须是非执行董事。子行的非执行董事可以是其母行的高级管理人员，但至少要有 2 名董事完全独立于该子行、母行及与母行有关的任何子公司或其它关联机构。

3. 分行或子行的规模和数量方面

目前澳大利亚对外资银行设立分（子）行在数量方面没有限制。但审慎监管局有以下两方面的具体规定：

（1）分行和子行的业务运作方式应独立体现，并使他人可以识别各自独立的法律地位和所获授权的不同。为此，审慎监管局要求子行和分行在诸如账务、监管报表上报、内部控制体系、授权、高管责任等方面，明确保持独立。

（2）子行和分行之间的交易应符合市场交易原则。审慎监管局严格限制子行对母行、以及母行设在澳大利亚的分行的风险敞口。

4. 对外资银行子行的业务范围和监管要求方面

澳大利亚对外资银行子行的业务范围和监管要求与其对本地银行一致。

5. 其它限制及注意事项

（1）澳大利亚不允许外资银行分行接受首笔金额在 25 万澳元以下的客户存款或其它资金，但注册实体、非居民和银行员工不在此列。

（2）外资银行分行必须按照澳大利亚审慎监管局的规定向客户披露其不适用《银行法》规定的存款人保护条款。

（3）根据 1975 年的外国人收购法，外国人收购一家银行的股份超过 15% 时，必须向联邦政府的财政部长报告。

（4）外资银行申请在澳大利亚成立授权存款机构时必须满足审慎监管局在风险管理、内控系统、合规管理、信息及会计系统、内部及外部审计等方面的要求。

（5）外资银行在澳大利亚申请设立授权存款机构必须得到其国内总行的同意并始终接受国内总行的监管。

除此之外，外资银行分行无需在澳大利亚保留资本金，也不

受资本基础上的大额敞口限额监管，在满足澳大利亚支付清算协会要求的前提下，可以使用当地支付系统。与此同时，审慎监管局还会监测外资银行分行的信用风险集中度和其它风险敞口。

（三）授权存款机构的申请流程

根据澳大利亚审慎监管局关于设立授权存款机构的官方指引，申请流程分为以下两个步骤：

步骤一：初步协商

在正式提交申请之前应尽早与 APRA 进行沟通并讨论其申请计划。澳大利亚审慎监管局会在初步沟通的基础之上对申请格式、申请要求提出相关建议。审慎监管局鼓励申请人以电子格式提交草案，并会对各阶段的申请草案予以审查和评估。

申请人必须同时与澳大利亚联邦储备银行就要求建立交换结算账户（ESA）的相关事宜进行沟通，在建立交换结算账户时将申请人的申请状况通报央行。审慎监管局也会就申请事宜与央行直接进行沟通。

步骤二：提交正式申请和相关的支持信息与文件

审慎监管局要求申请人递交两份正式申请。正式申请和其他相关支持信息与文件必须由申请人的两位董事签署。在审慎监管局对申请做出最终裁决前，申请人的信息一旦发生实质性变更须及时通知审慎监管局。审慎监管局可能会根据需要在不同的申请阶段要求申请人补充相应的信息及材料。

原则上，审慎监管局审批外资银行申请的时限为 18 个月，但不包括外资银行被要求补充材料或在审慎监管局对其申请进行审查后要求外资银行进行整改的时间。

虽然根据审慎监管局的官方指引，在澳大利亚申请设立授权存款机构只有两个步骤，但在正式与审慎监管局进行沟通前需要

做很多准备工作，主要包括拟定申请计划和财务预测，建立分行的风险管理政策架构，制定配套风险控制政策，建立内控合规管理系统、信息及会计系统，制定内外部审计部署等。

二、处置与退出

（一）法律框架

具备当地法人资格的银行与其它企业一样，适用同一的破产法律，即《1996 年破产法》(Bankruptcy Regulations 1996)。但因为银行业的特殊性，根据《1959 年银行法》(Banking Act 1959)，银行取消牌照必须经过 APRA 审批，并有一系列的相关要求。具体如下：

一是取消银行牌照：9A “银行牌照的取消” (Revocation of authority) 规定主要有如下两种情况：

授权存款机构主动申请，审慎监管局认为其相关申请与澳大利亚的国家利益以及存款人的利益不相冲突；

审慎监管局认定该授权存款机构存在重大违法违规等情况，必须吊销其银行牌照。

一般情况下，审慎监管局必须提前至少 90 天通知银行上报必须提交的相关文件。牌照取消后，必须在《联邦政府公告》(Gazette)上发布公告。

二是资产处置：13A “授权存款机构不能或未能履行支付义务的后果” Consequences of inability or failure of ADI to meet obligations) 规定：

授权存款机构在澳大利亚的资产按如下顺序清偿：

第一，在 16AI 条款项下对审慎监管局的负债，指 APRA 替代存款人成为授权存款机构的债权人。

第二，在 16A0 条款项下对审慎监管局的负债，指 APRA 的管

理费。

第三，对受保护账户持有人的负债。（受保护账户是指余额在 25 万澳元以下的零售客户账户）

第四，对澳大利亚储备银行 (RBA) 的负债。

第五，根据 11CB 条款，经审慎监管局确认的“行业支持合同”项下的负债。行业支持合同是审慎监管局确认的，向参与签约的各金融机构提供紧急资金援助的制度安排。

第六，此外其他各项负债按其相关顺序清偿。

（二）“大而不能倒”问题应对

澳大利亚审慎监管局近年来一直积极推进巴塞尔 III 协议，以提高金融稳定性，防范系统性风险，其中也包括解决“大而不能倒”问题。

一是对系统性重要银行提出了更高的吸收亏损资本要求。审慎监管局于 2013 年 12 月发布了《澳大利亚系统性重要银行》的信息报告（Information Paper: Domestic Systemically important banks in Australia）。该报告根据巴塞尔 III 协议系统性重要银行框架 D-SIB 进行了分析。该报告认定澳大利亚四大银行，即澳新银行、联邦银行、国民银行和西太银行为系统性重要银行，并据此对此四家银行提出了更高的吸收亏损资本要求，对其核心一级资本额外要求为 1%。

二是加快巴塞尔 III 流动性改革。审慎监管局对巴塞尔 III 流动性框架的实施提出了明确的时间表，流动性覆盖比例（LCR）要求从 2015 年 1 月 1 日起全面实施，净稳定性融资比例（NSFR）要求从 2018 年 1 月 1 日起全面实施。

作为流动性改革方案的一项重要内容，澳大利亚审慎监管局和储备银行宣布银行可以从储备银行获得已承诺流动性贷款额

度 (Committed Liquidity Facility, CLF)。

(三) 退出方式、存款保险、银行破产等问题

退出方式主要有两种：主动取消牌照和被澳大利亚审慎监管局吊销牌照。

关于存款保险制度，审慎监管局在审慎监管标准 910：金融机构索偿计划 (APS 910 Financial Claims Scheme) 中进行了规范。该计划的核心内容为：

一是该计划是由澳大利亚政府为存款担保，并由审慎监管局负责监管实施。

二是如果授权存款机构出现支付问题，该计划在一定限额内为在当地注册成立的授权存款机构的存款人提供存款担保，并保证及时兑付。

三是目前为单一存款人在每一家授权存款机构的最高担保限额为 25 万澳元。

根据《1958 年银行法》，澳大利亚审慎监管局在清偿顺序中排第一，但受保护的存款优先于按照《1996 年破产法》规定的其他债权偿付。