

授权链条：从《银行法》到 FINMA 条例

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland), Solicitor (Hong Kong),
Solicitor (England & Wales)

巴塞尔标准是如何进入瑞士法律的？答案在于一条从联邦议会经联邦委员会延伸至瑞士金融市场监管局（FINMA）的授权链条。

《银行法》（BankA）本身仅包含银行必须持有充足资本并适当分散风险的基本原则，以及针对系统重要性银行的特别规定。具体细节则通过授权规定。联邦委员会在《资本充足率条例》（CAO）中规定资本和风险分散要求，在《流动性条例》（LiqO）中规定流动性要求。FINMA 则获授权发布技术性实施规定。¹

这一结构具有实际优势。大多数巴塞尔标准无需经过议会程序即可实施，这使瑞士能够比那些依赖立法来实施标准的辖区更紧密地遵循在巴塞尔商定的时间表。欧盟（EU）通过欧洲议会和理事会通过的条例和指令实施这些标准，屡屡需要多花数年时间，而且立法者在此过程中会对标准作出修改。只有当某项措施需要修改《银行法》时，瑞士议会才会参与其中。2011 年的“大而不能倒”制度、公共流动性兜底机制，以及于 2026 年提交议会的要求对境外参股进行全额资本覆盖的提案，均属此类情形。

多年来，FINMA 主要通过通函来实施巴塞尔标准的技术细节。FINMA 通函在形式上是对该机构实践的说明，阐述 FINMA 如何适用法律和条例。尽管通函对 FINMA 本身具有约束力，在实践中对

授权链条：从《银行法》到FINMA 条例

受监管机构也具有约束力，但它并非严格意义上的法律规范，对法院不具约束力。关于信用风险、市场风险、杠杆率、操作风险和信息披露的通函，是巴塞尔文本转化为瑞士实践的主要载体。²

2025 年 1 月 1 日最终版巴塞尔 III 标准的实施带来了形式上的变化。FINMA 以 FINMA 条例取代了五份通函，这些条例是完全意义上的法律规范：《交易账簿和银行账簿条例》《杠杆率和操作风险条例》《信用风险条例》《市场风险条例》以及《披露义务条例》。³这一变化是对巴塞尔文本所含定量性和约束性细节日益增多的回应，这些细节很难纳入一种形式上仅描述监管机构实践的工具之中。它还增强了银行及其审计师的法律确定性。就巴塞尔与伯尔尼之间的关系而言，这一转变意味着巴塞尔标准如今在三个规范层级进入瑞士法律：法律、联邦委员会的条例以及 FINMA 的条例。

授权是有限度的。《金融市场监管法》（FINMASA）要求 FINMA 仅在出于监管目的有必要时才进行规制，须考虑成本，顾及各机构不同的业务模式和风险，并考虑国际最低标准。联邦委员会自 2020 年起施行的一项实施条例使这些原则更加具体。该条例除其他事项外，要求监管当局说明偏离国际标准的理由，并在监管项目的早期阶段让业界参与。⁴因此，“瑞士式加码”（Swiss finish）须承担说明理由的义务。超出巴塞尔标准的要求必须加以解释，理由或者是瑞士金融业的特定风险状况，或者是某一机构相对于瑞士经济的规模。

1 注释

1. 关于基本资本要求及对联邦委员会的授权（《银行法》第 4 条，SR 952.0）、《资本充足率条例》（CAO，SR 952.03）和《流动性条例》（LiqO，SR 952.06），以及 FINMA 根据《金融市场监管法》第 7 条（FINMASA，SR 956.1）享有的规制权力，参见相关文本。有待核实。

2. 关于 FINMA 通函作为不具法律规范性质的行政规章的法律性质（FINMASA 第 7 条第 1 款 b 项），以及联邦最高法院关于其对法院约束力有限的判例，参见 FINMASA 的标准评注。有待核实。
3. FINMA 于 2024 年 3 月 27 日就实施最终版巴塞尔 III 标准发布的新闻稿：FINMA 条例 TBEO-FINMA（《FINMA 交易账簿和银行账簿条例》，取代第 2013/1 号通函）、LROO-FINMA（《FINMA 杠杆率和操作风险条例》，取代第 2015/3 号通函及第 2008/21 号通函的部分内容）、CreO-FINMA（《FINMA 信用风险条例》，取代第 2017/7 号通函）、MarO-FINMA（《FINMA 市场风险条例》，取代第 2008/20 号通函）以及 DisO-FINMA（《FINMA 披露义务条例》，取代第 2016/1 号通函），均自 2025 年 1 月 1 日起施行。有待核实。
4. 关于金融市场规制原则（FINMASA 第 7 条第 2 款）以及 2019 年 12 月 13 日《金融市场监管法实施条例》（FINMASO，SR 956.11，自 2020 年 2 月 1 日起施行），包括关于国际标准、比例原则和利益相关方参与的规定，参见相关文本。有待核实。

仅供一般参考。本文不构成法律或税务意见，不能替代针对个案的专业意见，亦不建立律师与客户关系。本文反映截至 2026 年 9 月的法律状况。

在线版本: cn.helveticaregister.com/basel-the-chain-of-delegation-from-the-banking-act-to-finmas-ordinances