

联邦委员会 2024 年 4 月 10 日关于银行稳定的报告

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

《瑞士银行法》（BankA）要求联邦委员会定期审查“大而不能倒”（too-big-to-fail）条款并向议会报告。Credit Suisse 的倒塌使这一例行义务变成了改革的核心文件。2024 年 4 月 10 日，联邦委员会发布了关于银行稳定的报告，得出结论认为现行制度必须进一步发展和强化。¹该报告将危机经过的叙述、对现行规则的评估以及一份措施清单融为一体，至今仍是此后每一步骤的参考文本。

联邦委员会将其建议归入三个标题之下：加强预防、加强流动性以及扩充危机应对工具。在这些标题下，它建议实施 22 项措施，另有一组措施有待进一步详细研究。²在预防方面，它提出了高级管理人员制度、附带保留期和追回机制的更严格奖金规则、对系统重要性银行更严格的资本要求、扩大瑞士金融市场监管局（FINMA）的早期干预权力，以及研究赋予其罚款权。在流动性方面，它列出了银行自身更高的流动性储备（已于 2024 年 1 月 1 日实施）、扩大瑞士国家银行（SNB）提供流动性的能力，以及以普通法律形式确立公共流动性支持机制（public liquidity backstop）。危机应对工具则应通过更完善的处置规划、降低与自救（bail-in）相关的法律风险以及加强各主管机关之间的合作而得到扩充。

联邦委员会 2024 年 4 月 10 日关于银行稳定的报告

报告对资本方面的建议作了较为详细的阐述。报告要求瑞士母行对其在境外子公司中持有的参股提供更充分的资本支持，以便母行在危机中保留回旋余地，并免受外国主管机关圈护（ring-fencing）措施的影响。报告建议在针对具体机构的第二支柱附加资本要求中引入前瞻性因素，其依据为压力测试、盈利能力分析以及评级和信用违约互换利差等市场指标。报告还提议对在危机中无法变现其价值的资产采取更严格的处理，并在银行仍持续经营期间强化额外一级资本（AT1）工具的吸收损失功能。³ 上述每一项后来都在 2025 年 6 月的一揽子方案中再次出现，有些经过了修改。

报告所否定的内容同样意义重大。联邦委员会认为无需对银行的集团结构作出根本性限制，无论是通过分业银行制度还是通过规模限制；同时认为现行存款保护框架已足够。报告重申了该制度的三项传统目标，即降低金融体系面临的风险、维持对经济至关重要的功能以及避免动用公共资金，并宣布这些目标仍然有效。报告也承认，危机暴露了这些目标之间的紧张关系。报告指出，首要目标是加强问责——银行的问责、其机构的问责以及其客户的问责，并明确否认要更多地依赖国家。关于紧急法，报告采用了审慎的表述：在特定危机情形下依据紧急法采取行动的可能性不能被绝对排除，但联邦委员会应尽可能避免这样做。⁴

相当于国内生产总值 180% 这一数字，在很大程度上解释了此后发生的一切。由于对于如此规模的银行，瑞士国内不存在合并伙伴，剩下的就只有公共救助，而这即使对联邦稳健的财政而言也将构成沉重负担。因此，报告的逻辑指向这样一家银行：它必须能够依靠自身的资本和流动性自救，或者在不动用公共资金的情况下被处置。这一逻辑后来与 UBS 的商业考量发生了冲突。UBS 管理层认为，该行已经足够安全，额外要求只会削弱其相对于国际竞争对手的地位。

评论者对报告的广度表示欢迎，但批评其在具体措施上过于含糊。报告说明了哪些工具应当加强，却没有说明加强到何种程度，而将资本要求的具体校准留待后一阶段。⁵在议会表达了自己的意见之后，这一后续阶段于 2025 年 6 月到来。

1 注释

1. 瑞士联邦财政部，“Federal Council report on banking stability”，2024 年 4 月 10 日，<https://www.efd.admin.ch/en/report-tbtf>。该页面援引《瑞士银行法》第 52 条以及议会授权作为报告的依据。
2. 瑞士联邦财政部，“Federal Council report on banking stability”，2024 年 4 月 10 日，<https://www.efd.admin.ch/en/report-tbtf>。该页面列出了三个重点领域，并指出共提出 22 项措施。
3. 联邦委员会，Report on banking stability，2024 年 4 月 10 日，关于资本要求的章节，<https://www.efd.admin.ch/dam/en/sd-web/LuYox2INDaQy/bericht-br-tbtf-en.pdf>。报告将针对境外参股的资本建议与 Credit Suisse 危机期间外国圈护措施的经验联系起来。
4. 联邦委员会，Report on banking stability，2024 年 4 月 10 日，<https://www.efd.admin.ch/dam/en/sd-web/LuYox2INDaQy/bericht-br-tbtf-en.pdf>。报告指出，截至 2023 年底，合并后的 UBS 总资产超过 1.4 万亿瑞士法郎，约相当于瑞士国内生产总值的 180%。

联邦委员会 2024 年 4 月 10 日关于银行稳定的报告

5. Rashid Bahar, “Federal Council report impressive but still too vague”, Centre de droit bancaire et financier (CDBF), 日内瓦大学, 2024 年 5 月 3 日, <https://cdbf.ch/en/1343/>: 该报告“在具体措施方面仍然含糊, 甚至畏缩: 它对拟议措施作了概括性描述, 但我们必须等待初步草案”。

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/zurich-the-federal-councils-report-on-banking-stability-of-10-april-2024