

授權鏈條：從《銀行法》到 FINMA 條例

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

巴塞爾標準是如何進入瑞士法律的？答案在於一條從聯邦議會經聯邦委員會延伸至瑞士金融市場監管局（FINMA）的授權鏈條。

《銀行法》（BankA）本身僅包含銀行必須持有充足資本並適當分散風險的基本原則，以及針對系統重要性銀行的特別規定。具體細節則通過授權規定。聯邦委員會在《資本充足率條例》（CAO）中規定資本和風險分散要求，在《流動性條例》（LiqO）中規定流動性要求。FINMA 則獲授權發佈技術性實施規定。¹

這一結構具有實際優勢。大多數巴塞爾標準無需經過議會程序即可實施，這使瑞士能夠比那些依賴立法來實施標準的轄區更緊密地遵循在巴塞爾商定的時間表。歐盟（EU）通過歐洲議會和理事會通過的條例和指令實施這些標準，屢屢需要多花數年時間，而且立法者在此過程中會對標準作出修改。只有當某項措施需要修改《銀行法》時，瑞士議會才會參與其中。2011 年的“大而不能倒”制度、公共流動性兜底機制，以及於 2026 年提交議會的要求對境外參股進行全額資本覆蓋的提案，均屬此類情形。

多年來，FINMA 主要通過通函來實施巴塞爾標準的技術細節。FINMA 通函在形式上是對該機構實踐的說明，闡述 FINMA 如何適用法律和條例。儘管通函對 FINMA 本身具有約束力，在實踐中對

授權鏈條：從《銀行法》到FINMA 條例

受監管機構也具有約束力，但它並非嚴格意義上的法律規範，對法院不具約束力。關於信用風險、市場風險、槓桿率、操作風險和資訊披露的通函，是巴塞爾文本轉化為瑞士實踐的主要載體。²

2025 年 1 月 1 日最終版巴塞爾 III 標準的實施帶來了形式上的變化。FINMA 以 FINMA 條例取代了五份通函，這些條例是完全意義上的法律規範：《交易賬簿和銀行賬簿條例》《槓桿率和操作風險條例》《信用風險條例》《市場風險條例》以及《披露義務條例》。³這一變化是對巴塞爾文本所含定量性和約束性細節日益增多的回應，這些細節很難納入一種形式上僅描述監管機構實踐的工具之中。它還增強了銀行及其審計師的法律確定性。就巴塞爾與伯爾尼之間的關係而言，這一轉變意味著巴塞爾標準如今在三個規範層級進入瑞士法律：法律、聯邦委員會的條例以及 FINMA 的條例。

授權是有限度的。《金融市場監管法》（FINMASA）要求 FINMA 僅在出於監管目的有必要時才進行規制，須考慮成本，顧及各機構不同的業務模式和風險，並考慮國際最低標準。聯邦委員會自 2020 年起施行的一項實施條例使這些原則更加具體。該條例除其他事項外，要求監管當局說明偏離國際標準的理由，並在監管項目的早期階段讓業界參與。⁴因此，“瑞士式加碼”（Swiss finish）須承擔說明理由的義務。超出巴塞爾標準的要求必須加以解釋，理由或者是瑞士金融業的特定風險狀況，或者是某一機構相對於瑞士經濟的規模。

1 註釋

1. 關於基本資本要求及對聯邦委員會的授權（《銀行法》第 4 條，SR 952.0）、《資本充足率條例》（CAO，SR 952.03）和《流動性條例》（LiqO，SR 952.06），以及 FINMA 根據《金融市場監管法》第 7 條（FINMASA，SR 956.1）享有的規制權力，參見相關文本。有待核實。

2. 關於 FINMA 通函作為不具法律規範性質的行政規章的法律性質（FINMASA 第 7 條第 1 款 b 項），以及聯邦最高法院關於其對法院約束力有限的判例，參見 FINMASA 的標準評註。有待核實。
3. FINMA 於 2024 年 3 月 27 日就實施最終版巴塞爾 III 標準發佈的新聞稿：FINMA 條例 TBEO-FINMA（《FINMA 交易賬簿和銀行賬簿條例》，取代第 2013/1 號通函）、LROO-FINMA（《FINMA 槓桿率和操作風險條例》，取代第 2015/3 號通函及第 2008/21 號通函的部分內容）、CreO-FINMA（《FINMA 信用風險條例》，取代第 2017/7 號通函）、MarO-FINMA（《FINMA 市場風險條例》，取代第 2008/20 號通函）以及 DisO-FINMA（《FINMA 披露義務條例》，取代第 2016/1 號通函），均自 2025 年 1 月 1 日起施行。有待核實。
4. 關於金融市場規制原則（FINMASA 第 7 條第 2 款）以及 2019 年 12 月 13 日《金融市場監管法實施條例》（FINMASO，SR 956.11，自 2020 年 2 月 1 日起施行），包括關於國際標準、比例原則和利益相關方參與的規定，參見相關文本。有待核實。

僅供一般參考。本文不構成法律或稅務意見，不能取代針對個別情況的專業意見，亦不建立律師與客戶關係。本文反映截至 2026 年 9 月的法律狀況。

網上版本：hk.helveticaregister.com/basel-the-chain-of-delegation-from-the-banking-act-to-finma-s-ordinances