

聯邦委員會 2024 年 4 月 10 日關於銀行穩定的報告

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

《瑞士銀行法》（BankA）要求聯邦委員會定期審查“大而不能倒”（too-big-to-fail）條款並向議會報告。Credit Suisse 的倒塌使這一例行義務變成了改革的核心文件。2024 年 4 月 10 日，聯邦委員會發布了關於銀行穩定的報告，得出結論認為現行制度必須進一步發展和強化。¹該報告將危機經過的敘述、對現行規則的評估以及一份措施清單融為一體，至今仍是此後每一步驟的參考文本。

聯邦委員會將其建議歸入三個標題之下：加強預防、加強流動性以及擴充危機應對工具。在這些標題下，它建議實施 22 項措施，另有一組措施有待進一步詳細研究。²在預防方面，它提出了高級管理人員制度、附帶保留期和追回機制的更嚴格獎金規則、對系統重要性銀行更嚴格的資本要求、擴大瑞士金融市場監管局（FINMA）的早期干預權力，以及研究賦予其罰款權。在流動性方面，它列出了銀行自身更高的流動性儲備（已於 2024 年 1 月 1 日實施）、擴大瑞士國家銀行（SNB）提供流動性的能力，以及以普通法律形式確立公共流動性支持機制（public liquidity backstop）。危機應對工具則應通過更完善的處置規劃、降低與自救（bail-in）相關的法律風險以及加強各主管機關之間的合作而得到擴充。

報告對資本方面的建議作了較為詳細的闡述。報告要求瑞士母行對其在境外子公司中持有的參股提供更充分的資本支持，以便母行在危機中保留迴旋餘地，並免受外國主管機關圍護（ring-fencing）措施的影響。報告建議在針對具體機構的第二支柱附加資本要求中引入前瞻性因素，其依據為壓力測試、盈利能力分析以及評級和信用違約互換利差等市場指標。報告還提議對在危機中無法變現其價值的資產採取更嚴格的處理，並在銀行仍持續經營期間強化額外一級資本（AT1）工具的吸收損失功能。³ 上述每一項後來都在 2025 年 6 月的一攬子方案中再次出現，有些經過了修改。

報告所否定的內容同樣意義重大。聯邦委員會認為無需對銀行的集團結構作出根本性限制，無論是通過分業銀行制度還是通過規模限制；同時認為現行存款保護框架已足夠。報告重申了該制度的三項傳統目標，即降低金融體系面臨的風險、維持對經濟至關重要的功能以及避免動用公共資金，並宣佈這些目標仍然有效。報告也承認，危機暴露了這些目標之間的緊張關係。報告指出，首要目標是加強問責——銀行的問責、其機構的問責以及其客戶的問責，並明確否認要更多地依賴國家。關於緊急法，報告採用了審慎的表述：在特定危機情形下依據緊急法採取行動的可能性不能被絕對排除，但聯邦委員會應儘可能避免這樣做。⁴

相當於國內生產總值 180% 這一數字，在很大程度上解釋了此後發生的一切。由於對於如此規模的銀行，瑞士國內不存在合併夥伴，剩下的就只有公共救助，而這即使對聯邦穩健的財政而言也將構成沉重負擔。因此，報告的邏輯指向這樣一家銀行：它必須能夠依靠自身的資本和流動性自救，或者在不動用公共資金的情況下被處置。這一邏輯後來與 UBS 的商業考量發生了衝突。UBS 管理層認為，該行已經足夠安全，額外要求只會削弱其相對於國際競爭對手的地位。

評論者對報告的廣度表示歡迎，但批評其在具體措施上過於含糊。報告說明了哪些工具應當加強，卻沒有說明加強到何種程度，而將資本要求的具體校準留待後一階段。⁵在議會表達了自己的意見之後，這一後續階段於 2025 年 6 月到來。

1 註釋

1. 瑞士聯邦財政部，“Federal Council report on banking stability”，2024 年 4 月 10 日，<https://www.efd.admin.ch/en/report-tbtf>。該頁面援引《瑞士銀行法》第 52 條以及議會授權作為報告的依據。
2. 瑞士聯邦財政部，“Federal Council report on banking stability”，2024 年 4 月 10 日，<https://www.efd.admin.ch/en/report-tbtf>。該頁面列出了三個重點領域，並指出共提出 22 項措施。
3. 聯邦委員會，Report on banking stability，2024 年 4 月 10 日，關於資本要求的章節，<https://www.efd.admin.ch/dam/en/sd-web/LuYox2INDaQy/bericht-br-tbtf-en.pdf>。報告將針對境外參股的資本建議與 Credit Suisse 危機期間外國圈護措施的經驗聯繫起來。
4. 聯邦委員會，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>。報告指出，截至 2023 年底，合併後的 UBS 總資產超過 1.4 萬億瑞士法郎，約相當於瑞士國內生產總值的 180%。

聯邦委員會 2024 年 4 月 10 日關於銀行穩定的報告

5. Rashid Bahar , “Federal Council report impressive but still too vague” , Centre de droit bancaire et financier (CDBF) , 日內瓦大學 , 2024 年 5 月 3 日 , <https://cdbf.ch/en/1343/> : 該報告 “在具體措施方面仍然含糊 , 甚至畏縮 : 它對擬議措施作了概括性描述 , 但我們必須等待初步草案” 。

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