

瑞士银行业准入、处置及退出制度¹

一、瑞士银行业现状

瑞士是由26个州组成的联邦制国家。瑞士银行业约占瑞士金融服务业增加值的60%，占全国GDP的6-7%，对于瑞士经济举足轻重。瑞银集团（UBS）和瑞士瑞信银行（Credit Suisse）是瑞士最大的两家国际性银行集团，资产规模全球排名30位之内。除了大量私人银行外，瑞士还有24家半官方的州立银行（Cantonal Banks），这些银行由州政府提供担保，可以运营所有的银行业务。瑞士金融市场监管局（FINMA）是瑞士银行业的唯一监管机构。瑞士国民银行（the Swiss National Bank）是瑞士的中央银行，成立于1907年，其股份向公众出售，主要持股人为瑞士的各州和州立银行，瑞士政府并不持股。瑞士国民银行并不承担金融监管职责。

二、瑞士银行业监管法律框架

瑞士金融市场监管法（the Swiss Financial Market Supervision Act）和瑞士联邦宪法第98条赋予瑞士金融市场监管局（FINMA）监管银行、证券市场及投资基金的权力。1934年瑞士联邦议会通过了《银行和储蓄银行联邦法》（俗称1934年银行法），该法是管理瑞士银行业的核心章程，对包括准入在内的银行业业务各个方面均有详细规定。1972年瑞士颁布了关于银行与储蓄银行的联邦指令（Banking Ordinance），对银行业的准入也有规定。2012年瑞士金融市场监管局出台指令（Banking Insolvency Ordinance, BIO-FINMA），对破产银行和券商的处置进行了规定。

¹ 本文信息仅供参考。

根据WTO的标准，服务业准入（Market Access）及国民待遇（National Treatment）按四类服务施加不同的限制，分别是：服务进口（Cross-border Supply）、境外消费（Consumption abroad）、设立商业机构（Commercial Presence）、自然人准入（Presence of natural persons）。根据瑞士于2003年作出的WTO承诺计划书，除了对上述业务的限制外，在市场准入方面瑞士还有专门的业务垄断规定：在瑞士境内某类特定按揭贷款支持证券只能由两家瑞士特许机构发行，而一般的按揭贷款支持证券则不在限制之列。在服务进口准入方面，外国投资基金只能通过注册于瑞士的代表中介机构销售；在瑞士证券市场发行以瑞士法郎定价的证券，必须通过在瑞士注册的银行或券商（代表处除外）。在境外消费准入方面，瑞士企业在外发行以瑞士法郎定价的证券，也需要通过在瑞士注册的银行或券商（代表处除外）。设立商业机构准入方面，在瑞士设立机构的银行还需要满足其母国的监管要求，如果该机构的最终所有人不是关贸总协定成员国，那么它将不能享受成员国机构的准入待遇；银行机构的代表处不能经营银行业务，也不能经营中介业务。自然人准入方面没有特别限制。

三、准入条件

根据1972年瑞士联邦议会颁布的指令（其后有陆续修改）以及1934年瑞士银行和储蓄银行法（其后有陆续修改），在瑞士吸收公众存款，发放贷款的银行（满足同一指令对银行的定义）需满足以下要求：

1. 在申办银行进行商业注册之前，需要向FINMA提交申请并获得其批准。

2. 最低注册资本额为1000万瑞士法郎（由联邦议会确定）；如果由一家现存公司转制为银行，实缴资本额可以低于1000万瑞士法郎，但根据2006年资本充足率指令（Capital Adequacy Ordinance dated 29 September 2006）计算的一级资本应高于1000万瑞士法郎。瑞士金融市场监管局（FINMA）将根据每个案例的具体情况甄别是否符合要求。在特殊的情况下FINMA会例外批准资本额低于1000万的银行，但要满足特定条件，其具体要求见1972年指令第二节第4条。

3. 银行的公司章程制度应符合FINMA的要求。

4. 银行负责人应该有良好的职业声誉，足以确保银行的稳健运营。

5. 银行的利益攸关人（例如，自然人或法人持银行股份超过10%，或投票权超过10%，或者其业务经营活动对银行有重要影响的）需确保对银行的审慎和稳健经营不会产生负面影响。

6. 银行（或筹办中的银行）需要向FINMA披露重大事项，包括：业务范围变更，重大股权投资权结构变更，内部组织结构重大变更，高管变更（如有变更至少一年报备一次）等。

7. 按照瑞士法律注册成立的银行，如需开设分行、子行、代理中介或境外代表处等，需向FINMA提前报备。

8. 可以按照瑞士州的法律组建州银行（Cantonal Bank），州政府需持有该银行三分之一以上的投票权和股权。州政府可以对银行的负债提供全部的或部分的担保。

9. 如果（在申请银行）银行为一个金融集团的成员，那么FINMA将根据整个金融集团的监管水平决定是否颁发牌照。如果外国金融集团已经在瑞士拥有银行或者证券交易商，那么FINMA有可能将

该金融集团纳入统一监管范围。如果外国金融监管机构要求对该金融集团实施整体或局部监管，那么FINMA将视外国监管机构的监管能力与之达成监管合作协议，修改对整个金融集团监管的框架。在进行修改之前，FINMA将征询该金融集团驻瑞士机构的意见。同样，金融集团的负责人也应该满足瑞士法律规定的声誉和职业能力要求。FINMA被授权制定有关该金融集团需遵守的资本充足率、流动性比率，风险分布等方面的准则。

10. 对于外国银行或外资控股银行在瑞士开设分行、子行、中介机构或代表处的情形，FINMA将根据与母国监管机构的监管协议决定是否颁布许可，除此外还需要满足下述条件：

一是银行、公司或者自然人所在国家需与瑞士存在对等待遇，有特殊相反约定除外；

二是所设立的机构名称不得以任何方式暗示该机构是瑞士控制机构；

三是设立机构还要向瑞士央行披露业务范围和与外国机构的关系。

11. 瑞士现存银行机构被外国控制（如并购），视同上述外国银行或外资控股银行在瑞士开设分行、子行等的情形，需要FINMA许可。如果已被外国控制的瑞士银行经历与外资控制权有关的重大变化，也需要获得FINMA批准。

12. 瑞士银行准入遵循对等条款，即瑞士法人或自然人主体在对等国开设银行及业务准入的难度不应高于该国在瑞士开设银行及业务准入的难度。

与经营业务有关的资本、流动性和其它要求：

1. 所有瑞士注册并受FINMA监管的银行或银行集团都需要个别且合并地保持一定的资本充足和流动性充足比率。资本充足率和流动性比率最低要求由瑞士联邦议会决定，FINMA被授权制定实施细则。在特定条件下，FINMA可以要求被监管对象采取更为宽松或者更为严格的资本充足、流动性比率监管要求。

2. 银行对单一非金融公司的参股不能超过该公司有效股本的15%，银行对所有非金融公司参股额不能超过银行有效股本的60%。

3. 银行对单一公司的贷款和参股数额应与其股本额保持适当关系。

4. 银行可以对关系人贷款（股东、管理组织、或关联个人或公司），但必须符合经批准的银行准则。

5. 在任何时候流动资产与流动负债之比应高于33%。

6. 如果对某一客户一月内到期的流动负债占一月内到期的应收账款之比超过10%，需要通知负责银行审计的公司。

四、银行陷入困境时的处置

瑞士1934年银行与储蓄银行法对银行破产处置进行了专门规定。如果有理由认为银行债务负担沉重，存在严重的流动性问题，并在监管部门设定的期限前无法达到资本充足率要求，那么FINMA有权对该银行实施保护（protective measures）、重组（restructuring procedures）、或者清算（liquidation）。

1. 债权人赦免部分债务的相关程序性规定，公司法下延期支付相关规定，以及对法官通知义务的相关规定不适用于银行。

FINMA可以采取的保护措施包括，但不限于：

（1）向银行管理机构发布指令；

- (2) 指派专门调查员；
- (3) 取消银行管理机构的代表权，或将管理机构及人员撤职；
- (4) 撤销银行审计公司或审计员职权；
- (5) 限制银行的商业活动；
- (6) 禁止银行的支付及证券交易活动；
- (7) 关闭银行；
- (8) 命令执行程序中止或推迟债务，但有担保的债权及房屋按揭贷款支持债券除外。

2. 对系统的保护。如有可能，FINMA在采取上述保护措施时，应该将采取措施的具体情况及时通知国内外的支付清算系统。在FINMA发出保护指令或支付系统管理操作人员已经或者应该知晓这些保护指令前进入交易系统的交易指令不得取消，除非是按照支付系统规则，该支付及交易指令是可以撤销的。事前达成的有关证券或其他可交易金融票据等抵押品处置的净额结算协议或备忘录的法律效力不受影响。

3. 处置过程中重组与商业活动负责人有关规定

FINMA可以指定专门人士负责银行重组，并确实该人的具体职责。在重组过程中，FINMA应确定重组银行的商业运营风格。

4. 重组计划

重组负责人应该制定重组计划，最大限度地保护债权人和股东的利益。如果计划不可避免地会侵害一部分债权人和股东的利益，重组负责人应该与将受影响的债权人和股东提前沟通。后者可以在沟通发生之日20天内提出反对意见。

如果超过规定比例的债权人反对重组计划（根据债务处置与破

产法219条的规定：Article 219, SchKG），FINMA可以要求实施清算。

FINMA将同意重组计划，特别当：

- （1）银行的资产被审慎计价；
- （2）相比清算银行而言，债权人在任何可能的情况下都处于更有利的位置；
- （3）恰当地考虑了反对计划债权人和股东的诉求；
- （4）要考虑债权优先于股权，并考虑不同债权的优先级；
- （5）确保重组结果符合其它有关法律的规定。

5. 权利主张

当FINMA同意重组计划后，银行就可以根据债务处置与破产法285-292条的有关规定对相关法律行为提出挑战。（Article 285-292, SchKG）

在银行本身完成自己权利主张后（挑战重组计划），其它债权人也可以依法主张自己的权利（限于自己利益受损的部分）。

重组计划最终确定的时间应该根据债务处置与破产法有关规定确定（Articles 286-288, SchKG）。在FINMA宣布最终重组计划之前，可以依法对银行采取上述的保护措施。

6. 清算破产银行

根据银行和储蓄银行法如果重组失败或者没有重组的可能，FINMA可以吊销银行执照，对其进行公开清算。

FINMA应该指定清算人，清算人受FINMA监管并向FINMA汇报清算有关情况。清算人应该向债权人汇报清算进展情况，至少每年一次。

清算程序安排如下：

(1) FINMA的银行破产指令具有公开破产程序的法律效力，应根据债务处置和破产法 (Articles 197-220 SchKG) 作出。

(2) 破产应该根据债务处置和破产法 (Articles 221-270 SchKG) 有关规定执行。

(3) FINMA可以根据情况发出特殊破产指令。

(4) 债权人大会只有在清算人认为合适的情况下才可以召开。

(5) FINMA可以指派一个债权人委员会，并应指定其职责。

(6) 债权处置和安排 (会计账中记载的债权应视同已经登记的债权)。债权人可以向清算人了解债权处置计划，但要遵守破产法有关保密的规定 (Article 47 SchKG)。

(7) 在保护措施采取之后银行产生的债务优先于其它所有的债务。

(8) 及时偿付。对于银行与储蓄银行法37条规定的特殊种类存款，银行在清算阶段也应该及时偿付。银行托管存款账户中资产不属于清算资产。其它一些特殊债务的处理应根据银行法37条的有关规定执行。

(9) 清算完毕。最终分配方案可以不公布。完成清算后清算人应该向FINMA提交一个最终报告，FINMA最终决定清算结束，并对外公示。

7. 跨境处置安排

如果这家设在瑞士的银行是外国司法执行程序的客体，FINMA应尽可能地同外国合格的组织合作来完成破产程序。如果债权人通过境外司法程序在银行破产中得到了部分补偿，那么这一部分就应该在瑞士的司法程序中扣除，但相应也要剔除债权人在境外求偿时

产生的成本。

FINMA有权决定是否认可在境外颁发的与该银行有关的破产和重组措施的司法指令。FINMA同样可以决定是否认可银行总部所在国颁发的有关破产和重组的司法指令。境外债权人可以被纳入到发生在瑞士的权利主张程序中。

在任何情况下，瑞士联邦法166-175条有关国际私法的规定都将适用。

8. “大而不倒” 有关进展

针对瑞士银行的“大而不倒”问题，FINMA也采取了措施降低金融系统的系统性风险，减少金融危机对实体经济的冲击，并增进金融稳定。2011年9月瑞士联邦议会通过了“大而不倒”法案（too Big to Fail Bill），并对瑞士银行法（the Swiss Banking Act）和瑞士印花税法（the Stamp Tax Act）进行了修改。这些修改不单针对系统重要性金融机构，还包括：全面取消了债务资本发行的保险税；对可转债的转换豁免税收；联邦财政部和FINMA通过了新的资本充足率指令（Capital Adequacy Ordinance）。新的制度于2013年1月生效，所有银行将于2018年前达到新制度要求的标准。