

英国银行业准入、处置及退出制度¹

一、英国银行业金融机构的准入监管

PRA 和 FCA 主要依据 2009 年银行法 (Banking Act 2009)、2000 年金融服务和市场法 (Financial Services and Markets Act 2000)、2012 年金融服务法 (Financial Services Act 2012) 等法律法规对银行业金融机构进行准入监管, 监管要求与已设立金融机构基本相同。

(一) PRA 和 FCA 单独监管的内容

PRA 的审慎监管要求主要体现在注册资本、流动性、复苏和处置计划三个方面。在注册资本要求方面, PRA 根据欧盟的资本要求指南 (CRD IV) 制定了政策声明 (Policy Statement PS7/13)。根据该文件, PRA 并不要求申请行在授权过程中就注入全部资本金, 而是采用了 CRD IV 中的最低资本金标准, 即在启动阶段保持最低 500 万欧元的资本金, 当然 PRA 也会根据申请行的商业计划书要求增加更多的资本计划缓冲 (Capital Planning Buffer)。在流动性方面, 一旦批准成立分行, 即可使用总行的流动性, 而不是将流动性留存当地; 如获批成立子行, 则需留有符合 PRA 监管要求的流动性, 并每年在个别机构的流动性评估 (ILAA) 中书面汇报流动性风险管理状况。对于设立分行的申请, PRA 通常需要评估其总行的复苏和处置计划 (RRP) 的有效性, 且伦敦分行的利益得到了充分的考虑。

FCA 主要负责监管新设银行机构的反洗钱业务、滥用客户资金和市场的行为、其他批发业务等, 其目的是确保其不存在无法接受的

¹ 本文信息仅供参考。

操作性风险。

此外，在英国设立银行完全实行准入前国民待遇，没有负面清单制度。如批准成立子行，将不存在业务范围的限制，但分行只限于从事批发业务。

（二）由 PRA 和 FCA 共同监管的内容

PRA 和 FCA 对银行机构的受控职能、许可人、风险控制、监管报告等进行共同监管。在受控职能与许可人制度方面，银行受 PRA 和 FCA 的双重监管。其中，董事、非执行董事、运营总监任职同时受 PRA 和 FCA 监管，其他高管、合规官、反洗钱主管、金融市场部、公司业务部负责人、资金交易员的任职受 FCA 监管，负责反洗钱和面向客户的人员必须从本地雇佣。据悉，英国 2014 年内可能建立新的许可人管理制度。在风险控制方面，监管机构希望申请行贯彻落实其风险控制措施，并确保与其业务及总行的整体风险控制框架相适宜。在监管报告方面，分行需要向 PRA 提交流动性报告、向英格兰银行提交统计数据报告、向 FCA 提交客户报告，但这些要求都相对较为宽松。

（三）准入授权的详细过程

在准入授权时，PRA 的职责是评估申请行的情况，将进入壁垒保持在最低限度，同时确保银行运营具备适当的资源和良好的管理。事实上，金融机构都必须提交正式的准入申请以及一系列支持材料，便于 PRA 及 FCA 紧密合作，做出决策。对于欧洲经济区（EEA）之外国家的银行设立分行，PRA 的监管规则将适用于其母公司。在准入授权过程中，PRA 首先对母公司所在国的监管机构的状况进行研判，包括其监管能力和分享某些保密信息的意愿。如果认为母国监管当局

的监管体系无法与英国相匹配，即会拒绝其设立分行的申请，而是改为授权成立一家子行。主要考察指标是该行是否符合一些门槛条件，包括法律制度、办公地点、有效监管、资源的充足性等。具体到申请授权的过程，PRA 和 FCA 提供两种备选方案。

1. 传统方案：时间约为 6-12 个月

传统申请方案需要银行事先整理大量的文档和营业能力的文件，然后向监管机构提出申请。该方案适用于在总行的支持下，具备一定的资本和基础设施支持，力图快速设立分支机构的银行机构。过去有很多银行使用这个申请方案，授权过程分为两个时期：

（1）预申请期（约 3-6 个月）：主要是申请银行从 PRA 和 FCA 网站获取信息，召开预申请会议，进行答辩（Challenge Session），与此同时强化自身的经营能力。

（2）评估期（约 6 个月）：主要由 PRA 和 FCA 对其资本金和流动性、商业可行性、政策与流程、治理结构的落实、处置能力、关键岗位及高管人员、IT 和外包等内容进行评估。一般来说，当申请银行提交完整的申请表及支持材料后，PRA 和 FCA 可在 6 个月内完成授权。与此同时，申请银行应完成经营能力建设，并在得到授权的时候开始营业。

2. 替代方案：时间约为 12-24 个月。

由于传统方案的时间要求很紧，有些银行难以在获得明确授权之前完成筹集资本金、IT 基础设施建设等工作，监管机构又在申请过程中增加了启动阶段，提出了替代方案。这样，申请开始时提交的材料较少，可在有限授权期限内提交其余的材料。虽然银行对传统方案或替代方案有所偏好，但 PRA 和 FCA 仍会在申请过程开始之

前告知银行需要采取哪一种方案。替代方案可划分为 3 个时期：

（1）预申请阶段：（同传统方案）。

（2）评估与授权阶段：监管机构对申请行的资本金和流动性、商业可行性、关键岗位及高管人员、处置能力四个方面进行评估，合格后进行有限授权。其中，第二、三项由 PRA 和 FCA 共同监管，第一、四项由 PRA 负责。对申请银行来说，这样可以提前为潜在支持者带来好消息，并确认董事和执行董事的任职等，便于其进一步启动资本金、员工、IT 和其他基础设施的工作。

（3）启动阶段：主要是监管机构对申请行治理结构的落实、政策与流程、IT 和外包三项内容进行评估。第一项由 PRA 和 FCA 共同监管，后两项由 FCA 负责。申请银行则完成经营前的准备工作。此阶段最短为 3 个月，但申请者资质不同可能导致该阶段延长至不超过 12 个月，目的是以确保授权阶段提供数据的真实性。

二、英国银行业机构的处置与退出

银行业机构的公共性质和系统性质决定了其处置和退出必须兼顾保护存款人利益和维护金融稳定的双重目标。英国原本没有专门的银行破产法，但是全球金融危机后的银行倒闭浪潮，特别是北岩银行挤兑事件暴露出当时银行实行普通破产制度的低效和不足。在此背景下，英国通过了适用于银行破产处置的特别法——2009 年银行法，建立了专门适用于银行业机构的“特别处置机制”（Special Resolution Regime, SRR）。

（一）法律框架

在英国新的“普通破产法为一般法、2009 年银行法为特别法”的银行处置与退出法律新格局下，法院作为银行破产的决定者和宣

告者的角色得以延续，但银行业监管机构的介入和干预权力显著增强。其目的是迅速处理出现问题的金融机构，避免情况恶化危及整个金融体系。

根据 2009 年银行法，SRR 的目标是：保护和增强金融系统稳定、保护和强化公众对银行系统稳定性的信心、保护存款人、保护公众资金、避免侵犯财产权。维护金融系统稳定是首要目标，相关主管机构要对破产银行是否存在系统风险进行识别，并在确定处置手段时避免采取危及金融系统稳定的方式。与此密切相关的另一项目标是维护公众信心，即在处置破产银行时不损害公众对银行业的整体信心。这两项目标体现了银行破产与普通企业破产的区别。SRR 的执行机构称为特别处置小组（Special Resolution Unit, SRU），由 BOE 特别是 PRA、财政部和外部利益相关方组成。此外，SRU 也需与英国其他机构配合，确保与 2011 年 11 月 G20 签署通过的 FSB 的有效处置机制（Effective Resolution Regimes）一致。在职责分工上，PRA 与 BOE、财政部会商决定是否对银行实施 SRR，财政部负责决定是否将银行临时国有化及具体措施，BOE 负责 SRR 操作的决策和执行环节，与其他相关方决定使用何种工具对银行进行救助，以及使用自身资产负债表对破产银行进行流动性支持。金融服务赔偿计划（FSCS）则负责对合格储户进行赔偿。

SRR 由三个部分组成，即维护金融稳定（stabilization powers）、银行破产（bank insolvency procedure）和接管银行（bank administration procedure）。具体为：

1. 维护金融稳定

维护金融稳定是司法程序之前的行政处置措施，具体形式有五

种：一是私人部门收购，由 BOE 将该银行的全部或部分业务出售给某个商业机构；二是设立过桥银行，将银行的全部或部分业务转让给一个 BOE 的全资子公司（过桥银行）；三是临时国有化，即由财政部将银行临时性收归国有；四是将银行纳入银行破产程序，确保对金融服务补偿计划 (FSCS) 的快速支付或将其帐户转移到一个健康的银行；五是接收管理破产的银行。

实施维护金融稳定措施的前提条件是 PRA 经征询 BOE 和财政部意见，认定某银行不满足或有可能不满足 2000 年金融服务与市场法规定的金融活动门槛条件，且该银行没有可能满足门槛条件。此外，私人部门收购和过桥银行由 BOE 负责实施，临时国有化措施由财政部负责。

2. 银行破产

SRR 将申请启动银行破产程序的权利赋予监管机构。根据 2009 年银行法，有权向法院申请银行破产令的主体有 BOE、PRA 和国务大臣。破产清算的基本要件是银行拥有合格存款人，即其存款受 FSCS 保护。三个申请标准分别是：银行无力或者可能会无力清偿债务；银行清盘符合公共利益；银行清盘是公平的。BOE 和 PRA 有权根据第一或第三个标准对资不抵债的银行提出破产清算申请，国务大臣可从保护银行客户和公共利益的角度，根据第二个标准申请对于尚未技术性破产的银行实施破产清算。对于这些申请，受理法院可以予以同意（发出破产令）、延期审理或驳回申请。

3. 接管银行

在将问题银行的部分业务出售或转让给私人机构或过桥银行之后，未出售或未转让的部分可予以接管。接管银行其目的一是为私

人购买者或过桥银行提供支持，二是完成普通破产重组程序，当然，前者要优先于后者。接管银行的程序只能由 BOE 启动，法院根据其申请发出银行接管令，指定管理人接收银行并进行管理。BOE 申请银行接管应具备两个条件：一是 BOE 已经或者打算针对问题银行制作资产转让文书；二是认定剩余银行无力清偿债务。对于银行接管的申请，受理法院同样可以同意、延期审理或驳回申请。

总体而言，英国银行业 SRR 一方面维持了司法破产的基本模式，另一方面又赋予监管机构排他性的破产申请权和广泛的处置手段和干预权力，增加了银行破产程序的行政色彩。

（二）跨境处置安排

2012 年 12 月，英国和美国银行监管当局联合发布有关处理全球性银行破产的首个跨境方案，旨在防止大银行倒闭给整个市场带来巨大冲击。BOE 和美国联邦储蓄保险公司表示，该方案的目标是避免大型跨境金融机构的危机损害全球金融稳定和公共资金安全，强制股东和债权人承担银行破产的相关损失，并确保这些银行的总部拥有足够资金，保护纳税人利益。

根据该方案，在破产处置过程中，银行股东和无担保债券持有者都要做好承担相关损失的准备。另外，破产银行的高级管理层将被撤换，但是银行没有受到影响的业务可以继续经营，以便把破产给经济和社会带来的损失降至最低。英格兰银行负责金融稳定的副行长保罗·塔克在一份声明中说，此方案是解决大型金融机构“大到不能倒”难题的首要步骤。

（三）存款保险制度与银行破产机制的衔接

早在 2000 年金融服务与市场法中，对于包括合格存款人在内的

金融服务接受者无法得到偿付的受保护请求权，英国就规定设立 FSCS 进行统一赔付。2009 年银行法对以上规定进行了若干修正，以使其与 SRR 相衔接一致，并对 FSCS 的角色和作用进行了专门说明。此外，财政部根据 2009 年银行法授权制定了特别处置机制实务守则 (Code of Conduct)，也包含了相关内容。

1. 两者的区别

普通破产程序的特点是强制性的债权债务抵销规则，即只对债权人的净债权进行清偿。从 2010 年 12 月 31 日起，FSCS 对合格存款人的赔付按总额而非净额进行，即不考虑合格存款人对银行所负的任何债务。具体来说，只要合格存款人的存款额在赔付限额（目前为 8.5 万英镑）内，就不进行任何抵扣；当存款额超过赔付限额时，对超出部分则适用强制抵销规则，以便确定该存款人是破产银行的净债权人还是净债务人。这一规则仅适用于合格存款人的请求权，对于不受 FSCS 保护的请求权（如企业存款）和其他债权人都适用。

2. 两者的联系

根据 2009 年银行法，FSCS 主要以两种方式介入 SRR，一是在相关主管机构采取维稳措施后，应财政部的要求分担特别处置机制的成本；二是在银行破产程序启动后，及时对合格存款人进行赔付。两者的联系主要体现在三个方面：

（1）分担特别处置成本

如果相关主管机构对某个银行采取维稳措施，且财政部认为该银行无力或者不采取维稳措施就将无力偿还到期债务，则要求 FSCS 为采取维稳措施支付特定数目的款项，该款项视为 FSCS 的开支，但以其在假设问题银行破产时所需支付的数额为限。

（2）赔付合格存款人

银行破产清算时可能达成以下两个目标：一是同 FSCS 合作，确保合格存款人的账户尽快转移到其他银行或从 FSCS 处获得赔付；二是终止银行业务，以便为银行债权人获得最佳结果。法律上前者的优先级高于后者，为此 FSCS 和相关主管机构需要在破产程序的早期阶段发挥关键性作用，监督清算人并同其合作。此外，为实现第一个目标，FSCS 可以选择直接对合格存款人进行赔付，或者提供批量转移合格存款人账户所需要的资金，并可向银行业征收费用或筹集应急基金。

FSCS 对赔付或者账户转移可行性的评估将成为 BOE 选择处置方式的相关考虑因素。在决定是否申请启动破产程序时，BOE 会征询 FSCS 的意见，FSCS 也有权参加申请银行破产令及有关司法程序。在银行破产令发出后，需成立由 BOE、金融服务局和 FSCS 各委派一名代表组成的清算委员会。清算委员会必须在合理可行的限度内尽快向清算人提出意见，决定合格存款人应选择转移账户还是进行赔付。为此，FSCS 还可同清算人达成协议，委托后者履行 FSCS 的特定职责。

（3）信息收集方面

在对问题银行采取维护金融稳定措施或进行破产清算时，FSCS 有权收集和获取该银行的债权债务信息及其他相关情况，并评估和计算在分担处置成本时所需支付的金额。具体而言，在破产程序中，除通过清算委员会从清算人处间接获得相关信息外，FSCS 还可要求清算人直接提供信息；此外，清算人还必须主动向 FSCS 提供其认为可能有助于二者合作的任何信息。同样地，在对某个银行采取维护金融稳定的措施后，FSCS 也可以书面形式要求该银行或请 BOE 提供

必要信息，以便确定 FSCS 可能支付的赔偿成本。