



# 从瑞士信贷危机中全方位 审视恢复处置计划

谢华军

**摘要** 恢复处置计划是防范“大而不能倒”机构风险的重要改革成果之一，多年来一直未经受实践的检验，瑞士信贷危机则成为检验恢复处置计划是否有效的“试金石”。本文结合金融稳定理事会（FSB）等国际金融组织和瑞士金融市场监管局（FINMA）等瑞士处置当局对瑞士信贷处置的事后审视，回顾了瑞士政府恢复处置基本框架，总结了瑞士信贷危机中恢复处置计划执行中存在的缺陷，并结合我国实际提出了可借鉴的经验，为我国持续完善国内系统重要性银行恢复处置机制建设提供了有益参考。

**关键词** 瑞士信贷危机 恢复处置计划 经验教训

2008 危机以来，针对“大而不能倒”机构可能产生的系统性金融风险，金融稳定理事会和主要经济体均将建立有效的恢复处置机制作为国际金融监管领域的优先事项，但该机制效果并未经历过实践的有效检验。2023 年，“百年老店”瑞士信贷成为次贷危机后第一家倒闭的全球系统重要性银行，其有序处置降低了全球系统性金融风险的外溢，也为监管机构评估和审视恢复处置机制的有效性提供了实战契机。瑞士信贷倒闭一年以来，国际金融组织、瑞士监管机构先后发布了多份评估报告，试图从多维度回顾审视瑞士信贷倒闭的原因，其中总结分析恢复处置计划的经验教训是重中之重。

## 一、瑞士恢复处置机制基本框架

针对瑞士银行业规模庞大、国际一体化程度高等特点，监管部门对银行实施差异化审慎管理，并早在 2011 年 6 月发布《解

决“大而不能倒”问题——瑞士系统重要性金融机构政策》提出针对系统重要性金融机构一揽子政策措施，尤其是瑞士信贷危机爆发后，完善包括恢复处置机制在内的一系列措施正快速推进。目前，瑞士恢复处置机制主要有以下特点。

### （一）恢复处置框架寻求有法可依

瑞士政府针对银行恢复处置计划的法律法规体系多以法案、条例予以详细规定。瑞士政府恢复处置法律框架包括《瑞士联邦银行法》《银行法条例》《银行破产条例》《资本充足率条例》《流动性条例》等，其中 2021 年 12 月修订并于 2023 年 1 月生效的《瑞士联邦银行法》，明确了对系统重要性银行的处置权力（内部纾困）、资本流动性要求以及可处置性的新规则；《银行法条例》细化了恢复计划、处置计划、应急计划、重组计划和可处置性的具体要求；2022 年 6 月修订并于 2024 年 1 月 1 日起生效的《流动性条例》修正案，特别明确了与处置资

谢华军，中国人民银行陕西省分行。本文仅代表作者个人观点，与所在机构无关。



金有关的监管要求。瑞士信贷危机期间及之后，联邦委员会一方面提交了实施“公共流动性支持”的立法草案，以便在发生危机时向系统重要性银行提供临时资金，另一方面还指示财政部在2024年3月底前重新评估“大而不能倒”监管规定，包括恢复处置计划、资本和流动性要求、瑞士金融市场监管局监管能力、紧急流动性救助、高级管理人员职责和存款保险体系。

## （二）处置职能以瑞士金融市场监管局为主导

瑞士恢复处置机制涉及的管理机构主要包括四家，分别是瑞士金融市场管理局（FINMA）、瑞士国家银行（SNB）、瑞士财政部（FDF）和瑞士存款保险协会（Esisuisse），四家机构各司其职，统筹协调，共同处置瑞士银行业危机，其中以兼具处置职能与监管职能的FINMA为主导。一是明确审慎监管部门为处置当局。《瑞士联邦银行法》赋予了FINMA处置银行的权力，是瑞士银行金融机构的处置当局，同时也是瑞士金融市场设施和保险公司的处置机构。SNB征求FINMA意见后，识别认定系统重要性银行，并从整个系统的角度监测银行业发展状况，必要时可提供紧急或临时流动性支持。FDF负责金融稳定政策和金融市场监管有关的立法工作，Esisuisse是瑞士银行业的自律监管组织，为被保险存款进行偿付。二是明确具体的处置部门职责。FINMA作为瑞士处置当局，2016年成立了恢复处置司局，负责恢复处置计划工作，并审批系统重要性银行制定的应急计划，并依据《破产法》处置和清算银行。该部门负责人是FINMA执行董事会的成员，可直接向FINMA“一把手”汇报工作，内部设置了三个小组（恢复处置计划小组、

技术专业知识政策小组以及法律破产专业知识小组）共22名全职人员，并可获得FINMA内其他司局（特别是银行监管司）和外部技术、法律顾问的工作支持。

## （三）构建多层次的风险处置预防方案

根据《瑞士联邦银行法》和《银行破产条例》规定，瑞士国内和全球系统重要性银行需要制定应急计划和恢复计划，并向FINMA提供信息以准备处置计划（如涉及到实际处置，还须提交重组计划）。其中，恢复计划（Recovery Plan）依据《银行法条例》第64条第一款规定由系统重要性银行负责编制，以确保在政府未干预前提下能够持续经营；处置计划（Resolution Plan）由FINMA制定，描述危机压力时期如何进行重组或实施部分清算，旨在维护银行系统重要性功能，最小化政府介入成本，同时按照《银行法条例》第65a条规定评估系统重要性银行的可处置性；应急计划（Emergency Plan）是处置计划的后备计划，依据《银行法条例》第60条规定由系统重要性银行制定，主要阐述系统重要性功能如何有序运行或破产情况下所涉实体如何能够继续维持，此计划要求银行必须每年更新，FINMA负责审查评估；重组计划（Restructuring Plan）由FINMA在实际处置前准备，并按照重组法令（Restructuring Decree）实施，本质上重组计划是针对具体处置案例的行动计划，并以处置计划为基础。

## （四）加强恢复处置合作与信息共享

瑞士处置当局在恢复处置合作与信息共享方面主要体现在三个层次：处置当局内部不同部门之间、处置当局与其他政府部门之间、处置当局与国外监管当局之间。一是加强处置当局内部不同部门之间合作与共享。FINMA作为处置当局，内部恢复



处置司局与银行监管司局尽管职能相对独立，但在审查恢复计划方面存在信息交换和协调机制，且建立了将银行监管工作事项移交至恢复处置司局的具体流程，移交时间取决于待处置机构规模及其具体情况。二是加强处置当局与其他政府部门之间合作与共享。在不同机构合理分工的基础上，为了更好地开展恢复处置工作，FINMA 签署了双边、三方等不同层次的谅解备忘录。如，FINMA、FDF 和 SNB 于 2019 年 12 月修订三方谅解备忘录，详细说明了旨在加强危机管理合作所需的信息交换和合作，同时督促各机构能够共享非公开信息，此外每年还要至少召开两次会议，就金融稳定和金融市场监管问题交换信息和意见；FINMA 还分别与 SNB、Esisuisse 签订了双边备忘录，分别就金融稳定领域事项和存款保险方面细化了工作安排。三是加强处置当局与国外监管当局合作与共享。FINMA 针对全球系统重要性银行建立了危机管理小组（CMG），成员包括英格兰银行、纽约联邦储备银行、美国联邦储备委员会和联邦存款保险公司，SNB 作为最后贷款人也参与了 CMG。CMG 至少每年开会一次，讨论各种与处置相关的会议主题，包括处置估值、处置资金筹措等能力建设。此次危机期间，CMG 成员还扩大到纽约州金融服务部和美国证券交易委员会。除了 CMG 外，FINMA 还与其他司法管辖区的当局交换信息，如尽管瑞士全球系统重要性银行在亚太地区没有系统重要性，但仍在 2013 年建立亚太危机联席会制度。

## 二、危机暴露出恢复处置计划执行中存在的主要缺陷

瑞士信贷危机处置过程中，瑞士信贷

并未实质性启动恢复计划，FINMA 也并未启动处置计划，尽管事后评估时认为，已建立的恢复处置机制为应对危机提供了重要参考，但也存在着诸多缺陷，具体表现在如下方面。

### （一）重处置、轻恢复

从瑞士信贷处置当局来看，处置机构更加重视处置计划，而非恢复计划。主要体现在：一是法律对恢复计划规定简化。《银行法条例》第 64 条只是定义了恢复计划，但没有明确规定恢复计划需要遵守的任何要求，虽然 FINMA 有权审批恢复计划，但没有拒绝该计划的权力，也没有识别问题或要求银行做出调整改变的权力。如，FINMA 在总结瑞士信贷危机时指出，瑞士信贷在 FINMA 几次要求之后，才最终启动了恢复计划中个别措施的准备和实施工作。相比之下，FINMA 在审批、更新、调整等处置方面拥有广泛的银行处置能力。二是处置当局工作资源倾斜严重。FSB 在瑞士恢复处置计划评审中指出，瑞士处置当局认为银行恢复计划基本保持稳定，虽然将其作为危机管理框架的内容但不是监管手段，因此对恢复规划重视程度一直不高，相关措施更多是一种形式上的要求，而不是真正将其作为监管工具，因此恢复规划相关工作力度不够。相反，FINMA 一直在优先考虑强化处置能力建设、实施测试演练和开展可处置性评估工作。自 2020 年以来，FINMA 每年发布系统重要性银行可处置性评估报告，且是处置当局一直以来工作的优先事项。三是责任划分使然。恢复计划由银行编制且责任自负，FINMA 评估恢复计划主要是基于恢复措施的可行性和可靠性、恢复触发框架的完备性以及上一年度确定的恢复计划问题，但只需评



估是否符合法定恢复计划要求，无需确认银行是否需要准备好实施，且恢复计划核心内容基本保持稳定，只是恢复措施每年需要改进完善。相反，处置计划是由处置当局编制并负责实施，针对被处置机构进行处置，处置当局承担重要责任，自然在处置工作方面非常重视。

## （二）高估计划、低估实际

FINMA 指出瑞士信贷在评估多个稳定方案的影响时过分乐观。一是恢复处置措施的可行性大打折扣。恢复计划方面，尽管瑞士信贷基于恢复计划采取了业务转型、压降成本、新增融资等资本类措施以及债券发行等流动性类措施，以期通过“自救”方式解决资本和流动性短缺困境，恢复持续经营能力，但效果甚微。FINMA 在总结瑞士信贷经验教训中指出，恢复计划中的一些措施在危机期间无法按照计划有效执行，如调整经营战略。FSB 则认为，瑞士信贷没有触发恢复计划，FINMA 也未指示银行开展恢复措施，只在其紧急计划下采取了类似措施。处置计划方面，处置计划依据原定的单点处置策略，制定了商业合并、股权减记、总损失吸收能力（TLAC）工具减记或转股在内的自救措施以及国有化等处置措施，处置当局考虑到信心丧失等因素均未按照原计划执行。因此，在实际恢复处置过程中，考虑了很多恢复处置计划以外的措施。二是恢复处置措施实施时间的有效性不足。FINMA 在总结瑞士信贷经验教训中指出，并非所有稳定措施都能像恢复计划所设想的迅速实施。在当时的市场环境紧张情况下，恢复计划所预期的措施因业务调整困难、难以迅速找到买家等无法实施，且出价值远达不到预期。事后，FINMA 认为评估恢

复计划时，与时间有关的因素应当给予更大的权重，并将审查这些措施在不同危机情景下的可行性。三是恢复处置流动性来源考虑不到位。传统上认为，恢复阶段一般通过“自救”实现银行持续经营，考虑到“污名效应”，问题银行一般不会申请紧急流动性救助（ELA）。2022 年 10 月，瑞士信贷正是基于“污名效应”的担心，拒绝了 ELA。随着 2022 年 10 月局势变得更加危急，FINMA 加大了对瑞士信贷的压力，要求其审查现有恢复计划以外的额外措施。从事后处置来看，瑞士信贷不仅接受了 ELA，还使用了 ELA 的变体 ELA+，如果压力情景下瑞士信贷能够接受 ELA 作为紧急情况下的恢复流动性措施，而不是将其作为处置资金流动性措施，可能情况会有所反转。

## （三）常规措施失敏，非常规措施补位

一是常规监管指标未能充分揭示风险。瑞士信贷在恢复处置前后资本和流动性监管指标都满足监管要求，一定程度上失去了传统意义上提示风险的作用。如，2022 年末瑞士信贷核心资本充足率、一级资本充足率、资本充足率分别为 14.1%、20.0%、20.0%，明显高于 8.50%、9.50%、11.50% 的监管要求（含系统重要性银行的附加资本要求）；净稳定资金比例（NSFR）和流动性覆盖率（LCR）分别为 117% 和 144%，均高于 100% 的监管标准。即便在危机时刻，瑞士信贷 NSFR 和 LCR 指标仍然高达 203% 和 144%，资本充足率等相关指标也都远高于监管标准。二是非常规措施紧急弥补。为恢复公众对瑞士金融稳定的信心，防止恐慌情绪蔓延、金融风险扩散，瑞士联邦议会、SNB 和 FINMA 连续出台多项紧急举措，为快速推进瑞士银行



和瑞士信贷合并提供法律依据和流动性支撑。其中，瑞士联邦议会颁布了《关于额外流动性救助贷款和瑞士国家银行向系统重要性银行提供流动性救助贷款的联邦违约担保的紧急法令》，授权两家银行合并无需经收购方和被收购方股东同意，授权FINMA命令瑞士信贷减记AT1工具，并承诺提供高达90亿瑞士法郎的损失担保，授权SNB提供1000亿瑞士法郎的流动性救助。正是上述突破恢复处置计划的非常规紧急措施，稳定了金融市场信心。三是市场化常规手段存在一定缺陷。一般认为，大银行由于市场规模大，被处置时很难通过市场化手段找到对应的买家来收购承接，且大银行合并大银行，虽然会降低或消除一家银行的系统重要性，却被迫提升另一家银行的系统重要性，收购合并的处置方式不一定完全符合原有的处置目标，破产或经营中救助则是以往处置大型银行的主要方式。瑞士信贷危机本质上并未遵循市场化的处置方式，尽管通过紧急立法弥补了法治化的缺陷，但政府处置起到了主导作用，可见大型银行发生系统性风险单独依赖市场化的路径存在很大的缺陷。

### 三、经验教训

瑞士信贷处置过程作为全球监管机构审视次贷危机后恢复处置机制有效性的首次实战，总体上是成功的，但是暴露出的一些系统重要性银行的恢复处置新特点，也为我国完善系统重要性银行恢复处置框架提供了有益借鉴。

#### （一）恢复计划和处置计划需要“两手抓”

金融稳定理事会发布的《金融机构有效处置机制核心要素》虽然指出恢复计划和处置计划的编制主体不同，但是实践中

恢复处置部门不应人为地界定两者孰轻孰重。一是恢复处置计划缺一不可。恢复计划一旦能成功实施，能够以相对较低的成本恢复银行持续经营，降低启动处置计划的概率，因此系统重要性银行制定恢复计划时需要结合自身经营模式特点采取有针对性的恢复措施，特别是在危机情景下不愿意实施的恢复措施（深度调整经营模式、出售核心业务等）和缩短恢复措施执行时间方面给予重点关注。结合我国实际，监管部门审查恢复处置计划时，需要同等待恢复计划和处置计划建议。二是恢复处置措施界限不应人为划分标准。“内部纾困”不专属于恢复计划，“外部纾困”也不专属于处置计划，恢复计划除了使用“自救”措施外，如果可能引发系统性风险，不能因银行担忧“污名效应”和中央银行担忧“道德风险”、或穷尽恢复措施而不采取紧急流动性救助等处置措施，事实上瑞士信贷如果能在恢复阶段使用ELA情景可能会避免失败。

#### （二）尽可能让计划贴近实际

《金融机构有效处置机制核心要素》指出恢复处置计划仅仅作作为金融机构和处置当局执行恢复处置措施的指引，但处置当局并不一定严格按照计划执行，实际处置时可依据具体情况采取其他措施。尽管如此，针对具体的问题银行处置，监管部门还是尽可能缩小计划与实际的差距。一是计划要“全”。尽可能设置不同程度的危机情景以及丰富各种危机情景下恢复处置的措施，特别是需要依法处置时可能补足的法律条款和弥补流动性时恢复处置资金来源的广泛性和足额性。二是演练要“真”。恢复处置计划不能停留在纸面上，而应当从桌面推演转向实战演练，从银行的自导



自演转向多个部门的联合参演，同时适当将银行恢复处置计划演练与否在恢复处置计划审查反馈建议中提高权重。三是审查要“实”。在提高审查人员专业性的基础上，针对不同的银行审查管用的恢复处置措施，特别是紧急的、额外的、非常规的措施是否有所体现。

扩大可信恢复处置计划的应用范围。不同经济体中央银行发挥处置职能的作用不同，瑞士监管架构充分体现了“谁审批、谁监管、谁处置”的逻辑，且处置职能与

监管职能位于同一家机构瑞士金融市场监管局内，而 SNB 作为“最后贷款人”类似于存款保险职能中的“付款箱”，只负责提供流动性支持，即使被处置机构缺乏合格优质的抵押品。现实中，部分央行如加拿大央行已明确可信的恢复处置计划可以作为申请 ELA 的条件，且 ELA 也可以在恢复计划中发挥重要作用，可以考虑将有效的恢复处置计划作为评估提供央行流动性支持的重要依据之一。<sup>[N]</sup>

学术编辑：卢超群

#### 参考文献

- [1] FINMA. Lessons Learned from the CS Crisis[R].2023-12-19.
- [2] Financial Stability Board.2023 Bank Failures Preliminary lessons learnt for resolution[R].2023-10-10.
- [3] Financial Stability Board.Peer Review of Switzerland[R].2024-02-29.

### A Comprehensive Review of the Recovery Plan and Resolution Plan from the Credit Suisse Crisis

XIE Huajun

(Shaanxi Provincial Branch, The People's Bank of China )

**Abstract** The recovery plan and resolution plan is one of the important reforms to prevent the risks of "too big to fail" institutions, but it has not been tested in practice for many years. The Credit Suisse crisis has become a "touchstone" to test whether the recovery plan and resolution plan is effective. This article combines the ex-post review of Credit Suisse's resolution by international financial organizations such as the Financial Stability Board (FSB) and Swiss resolution authorities such as the Swiss Financial Market Supervisory Authority (FINMA), reviews the basic framework of the Swiss's recovery plan and resolution plan framework, and summarizes the defects. At the same time, some experience is introduced, and provides a useful reference to improve the recovery and resolution mechanism of domestic systemically important banks.

**Keywords** Credit Suisse Crisis, Recovery Plan and Resolution Plan, Lessons

**JEL Classification** G01 G21 G33