

附件 1:

美国存款保险制度的历史沿革与最新进展¹

2007 年 6 月，美国第五大券商贝尔斯登旗下两家对冲基金公司出现巨额亏损，金融危机全面爆发。在经济衰退、失业率上升、房价暴跌和贷款拖欠猛增的共同打击下，美国众多中小银行相继倒闭。²为应对此次金融危机，维持公众存款人的信心，美国联邦存款保险公司（Federal Deposit Insurance Corporation, 简称 FDIC）通过增加 2010 年预算、提议参保银行预交三年保险费等方式保证其资金和人员的充足，同时，美国参、众议院提出了包括完善存款保险制度在内的一系列金融监管体制改革议案。本文拟在对美国存款保险制度历史沿革、现有职能进行梳理的基础上，对危机以来美国存款保险制度的新动向进行跟踪分析。³

一、FDIC 的历史沿革

20 世纪初，美国遭遇经济大萧条，先后有 9755 家银行倒闭，存款人损失约 14 亿美元，美国金融体系遭受重创。为了应对经济危机，美国国会采取了一系列行动，其中包括 1933 年颁布《银行法》，对《联邦储备法案》第 12 条 B 款进行修改，在此基础上，以恢复存款人对银行体系的信心为目标，创设了美国联邦存款保

¹ 美国证券投资者保护公司（SIPC）总裁 Stephen P. Harbeck 先生和助理法律顾问 Hemant Sharma 先生为本文提供了核心的网站资源和参议院、众议院的法案，中国政法大学的许浩明教授及张歌、汪涵等同学为本文资料的搜集和翻译作了大量的工作，在此一并表示感谢。

² 截至 2009 年 12 月 15 日，共有 161 家银行破产，已经超过 1992 银行业危机时的银行破产数量。

³ 本文资料主要来源于美国存款保险公司、参议院、众议院的官方网站（www.fdic.gov; <http://www.house.gov>; <http://banking.senate.gov/public/>）。

险公司。该公司由美国财政部和 12 家联邦储备银行提供了大约 28.9 亿美元的启动资金，总部设在华盛顿，目前在全美设有 6 个大区办事处和 80 个分区办事机构，其中，大区办事处向总部负责，分区办事机构向大区办事处负责，形成了覆盖全国范围的存款保险制度。⁴

1950 年，美国《联邦存款保险法》发布，进一步从法律上确立了存款保险制度。根据《联邦存款保险法》，FDIC 为独立于总统的行政机构，直接向美国国会负责，并接受美国审计总署的审计；其决策机构为董事会，其中三名董事为内部董事，经参议院提名并同意，由总统任命，其余两名为外部董事，由货币监理署主席和储蓄机构监管办公室主任担任。⁵

1982 年，《加恩 - 圣 - 杰尔曼存款机构法》通过，加强了存款保险机构应付银行倒闭的权限；1987 年，《平等竞争法》颁布，赋予 FDIC 更大的权力，允许 FDIC 对有倒闭危险的银行进行收购。20 世纪 80 年代末、90 年代初，美国银行业和储贷协会爆发了大规模危机，暴露出美国金融监管体制在金融风险的早期预警和处置方面的缺陷。1991 年，美国国会颁布了《联邦存款保险公司促进法》，赋予 FDIC 更大的权力，包括扩大 FDIC 的援助方式、限制实行大银行不能倒闭政策、引入立即纠正机制、实行风险差别

⁴ 臧明仪：《美国的存款保险制度及启示》，《理论前沿》，2005 年第 5 期。

⁵ FDIC 于 2004 年底还组建了咨询委员会，由 12 人组成，为 FDIC 董事会决策提供建议。

费率制度。⁶

20世纪90年代以来，美国经济出现了新一轮繁荣，银行倒闭数量逐渐减少，然而随着银行业务的多样化，其面临的风险也日趋复杂。⁷为使存款保险制度能够在维护金融稳定中发挥更大的作用，FDIC开始检讨制度运行中的不足。2006年2月8日、15日，美国国会颁布了《2005年联邦存款保险改革法》、《2005年联邦存款保险改革对照修改法》，对存款保险制度进行了一系列改革，包括：将银行保险基金（Bank Insurance Fund, BIF）与储蓄协会保险基金（Savings Association Insurance Fund, SAIF）合并，改变存款保险由两个定价不同的基金提供的现状；将特定退休金账户的保险上限提高到25万美元；通过建立目标基金，消除费率的剧烈波动；存保覆盖水平与通货膨胀挂钩，以保持真实覆盖水平不变；允许FDIC在实际储备发生变化时采取行动，以保证保险基金的适度规模和对银行体系的保护；减少了对保险费率的限制，并授权FDIC董事会根据被保险机构的风险对存款保险进行定价等。

二、FDIC的基本职能

⁶ 有学者提出，此改革仅是技术上的小打小闹，联邦存款保险公司根本没意识到它所保险的对象面临的风险早已今非昔比，进而指出，此次金融危机中，美国存款保险制度的表现出于失灵状态，根本原因在于以下几方面：巨额金融衍生品使银行业承担的风险超出存款保险公司的保险能力；仅对商业银行的流动性风险进行保险，无法防范信用风险、市场风险、操作风险的冲击；间接为银行其他非存款负债提供了保险，加大了存款保险公司收益与风险的不对称；监督检查制度未能有效防范和控制银行风险；美国商业银行在金融市场中的地位严重削弱，即使商业银行安然无恙也无法避免金融危机。本文的研究重点在于美国存款保险制度面对金融危机的诸多做法，不对FDIC对抵御金融危机发生是否履行了应有的职责进行分析。参见刘明彦：《美国存款保险制度在金融危机中为何失灵》，《银行家》，2009年第3期。

⁷ 1999年，美国《金融服务现代化法》通过，终结了已实施七十年的分业经营、分业监管，标志着美国混业经营时代的开启。美国由分业经营向混业经营转变，是因为分业经营的樊篱已被各种金融创新工具攻击得千疮百孔，实质上已经名存实亡，《金融服务现代化法》的实施不过是对现实的认可而已。美国实行混业经营的另一个可能原因是正在崛起的欧盟实行的是混业经营，在金融全球化的时代，美国继续坚守分业经营的信条将使本国金融机构在国际竞争中处于不利地位，出于国家利益的考虑，美国毫不犹豫地推行了混业经营，然而，金融安全网（包括存款保险制度）并没有进行相应的调整。参见刘明彦：《美国存款保险制度在金融危机中为何失灵》，《银行家》，2009年第3期。

FDIC 的职能随着历次金融危机中人们对存款保险所发挥作用认识的不断加深而逐步扩大。具体职能主要有三个：

（一）提供存款保险

当被保险的存款机构倒闭时，FDIC 应确保银行的客户能够及时获得他们被保险的存款和其他的银行服务，其保障的对象根据“属地原则”来确定，即保障对象为在美国境内的一切金融机构，其中包括外国金融机构在本国的分支机构和附属机构，排除本国金融机构在外国设立的分支机构。

为了降低自身的损失从而减少存款保险制度运行的成本，《联邦存款保险法》规定，在处置破产银行时，FDIC 必须遵循成本最小化原则，如果直接赔付的成本大于对银行的资产债务进行“收购与承接”的成本，则应避免采用直接赔付的方式，而应努力促成对破产银行的重组。目前，FDIC 为全美 8099 家独立注册的银行和储蓄信贷机构的 8 种存款账户提供保险，保险限额为 25 万美元，全美约有 97% 的银行存款人的存款接受 FDIC 的保险。值得注意的是，FDIC 只对银行存款人提供保险保护，不保护非存款债权人或倒闭银行股东的利益，并且只对支票账户、储蓄账户、存单、退休金账户等银行存款账户进行保险，对共同基金投资、股票、[债券](#)、国库券等其他投资产品不予保险。

（二）管理监督银行机构

根据《联邦存款保险公司改进法》，FDIC 是非美联储成员的州注册银行的联邦主监管者，同时是所有参加存款保险的银行和储蓄信贷机构的辅助监管者，对于所有被保险金融机构拥有补充

检查权，可以对所有被保险机构每 12 个月进行一次现场检查。对于有问题的存款机构，FDIC 有权和其他监管机构一起采取纠正性措施，包括强制其制定资本恢复计划、资产不允许增长、不准开办新业务、不允许设立新机构等。纠正性措施的强度根据资本水平的不足程度逐渐加深，当风险资本在 2% 以下时，FDIC 将对被保险机构进行强制接管。目前，FDIC 直接监管了 5616 家非美联储成员的州注册银行和储蓄信贷机构，通过识别、监测、处理这些机构面临的风险，促进机构的资产安全与稳健运营。

（三）处置有问题的被保险机构

在美国，当存款机构资不抵债、不能支付到期债务或其资本充足率低于 2% 时，该存款机构的注册管理机关将做出正式关闭决定并通知 FDIC。FDIC 在处置和清算问题金融机构时必须遵循“成本最低”的原则，其处置方式主要有三种：直接偿付存款人、收购与承接、银行持续经营救助。直接偿付存款人和银行持续经营救助的成本较高，几乎不被采用，FDIC 使用最多的处置方式是收购与承接，即促成健康金融机构购买问题金融机构的部分资产，同时承接其部分债务。

综上，FDIC 的法定职责较为广泛，除了具有“付款箱”功能外，还具有对存款金融机构进行早期干预或破产处置的职能。在银行主监管者未能监管时，FDIC 可以采取必要的行动，通过注资、承接、重组和公开承诺等方式对被处置银行的所有存款和其他债务予以完全保护，对经营失败的金融机构进行救助，使银行现有金融服务不中断，从而维持公众信心，并避免因存款机构破产而

使FDIC增加赔付成本。事实上，FDIC与银行监管机构、中央银行及其他相关部门紧密配合，从维护基金安全的角度出发来防范金融机构风险，已经成为银行监管部门对金融机构风险控制和监管的重要补充。另外，对于倒闭存款机构，FDIC亦具有处置风险的职责。因此，FDIC具有“付款箱”、“风险最小化”、“处置成本最小化”三者合一的综合性职能。⁸

三、FDIC 应对金融危机的新举措

2007 年金融危机以来，大批美国中小商业银行纷纷倒闭，FDIC 的存款保险基金和人力资源面临巨大的考验，并且，危机同样反映出包括存款保险制度在内的美国整体金融监管体制存在着一定的漏洞和不足，基于此，FDIC 采取了一系列临时性措施处置破产银行，参、众议院提出了若干金融监管体制改革法案。

（一）应对大规模银行倒闭采取的临时性措施

1、预收参保银行三年保险费

金融危机以来，在经济衰退、失业率上升、房价暴跌和贷款拖欠猛增的共同打击下，美国众多中小银行相继倒闭，2007 年有 3 家银行倒闭，2008 年有 25 家，截至 12 月 15 日，2009 年倒闭的有 133 家银行。⁹此外，2009 年第三季度，FDIC列出的“问题银行”数量激增 33%，达到了 552 家，这是 1993 年以来的最高水平。¹⁰据有关机构预计，美国银行破产案将在 2010 年达到顶

⁸ 近年来，各国政府和金融监管部门纷纷开始重视存款保险机构的监管职能，逐步扩大存款保险机构的监管职能，逐步扩大存款保险机构处置风险的能力，赋予存款保险机构一定的监管职权正成为不少国家存款保险机构未来改革和发展的选择。如，爱尔兰、菲律宾、日本等。

⁹ 美国今年倒闭银行数目达 1992 年存贷款危机以来最高水平，1992 年全国共有 120 家银行倒闭。

¹⁰ 1989 年存贷款危机时，FDIC一口气关闭 534 家银行，相当于每周关闭 10 家银行。

峰，到 2013 年，倒闭银行将令 FDIC 存款保险基金的支出达 1000 亿美元。然而，2009 年第 3 季度，FDIC 出现了 1992 年以来的首次赤字，担保基金余额为负 82 亿美元。¹¹

为了缓解资金压力，FDIC 决定对所有参保银行 2009 年第四季度、2010 年、2011 年、2012 年应缴纳的保险费进行预付性评估，除了某些特殊情况，所有银行应当预付 2010 年、2011 年、2012 年的保险费。例如，根据目前的评估和每家银行的存款，富国银行以其 8140 亿美元来计算，其保险费约为 32 亿美元；摩根大通公司可能需缴纳 24 亿美元；花旗集团为 12 亿美元。¹²经初步预计，FDIC 可以获得约 450 亿美元的存款保险资金。¹³

2、增加 2010 年预算和人员

为应对金融危机以来银行业的情况，考虑到银行倒闭的周期性，确保做好处理更大规模银行倒闭的准备，并且在必要的情况下为更多陷入困境的机构提供监管，在坚持审慎适度的原则下，FDIC 大幅增加了 2010 年的预算：一是将现行的 2009 年公司运营财政预算调整为 26 亿美元，2010 年的运营财政预算金额为 40 亿美元，比 2009 年增加 14 亿美元，增幅达 55%；二是 2010 年接管资金预算（其中绝大多数是破产管理资金）为 25 亿美元，比 2009 年高出 12 亿美元，这部分资金将用于继续处理过去两年

¹¹ FDIC 称，该基金当季资金余额出现赤字，主要原因是公司再度拨出 217 亿美元，用于处理未来的银行倒闭事务，但此举造成资产大幅下降。实际上，公司旗下存款担保基金仍有 233 亿美元的现金资产，远期虽有告罄之虞，但近期尚可应付。See FDIC Insurance Fund Falls to Negative \$8.2 Billion, Resource: <http://oolaah.com/?p=9482>.

¹² 该估计数额并未考虑 FDIC 将于 2011 年每 100 美元增加 3% 分摊率的计划，以及该参保机构银行的存款每年增加 5 个百分点的假设。See [Bank of America, Major Banks' FDIC Premiums May Top \\$10 Billion](#), Resource: <http://oolaah.com/?p=7366>; The Fed's Policy of Near Zero Interest Rates by Bob Chapman, Global Research, November 16, 2009, International Forecaster – 2009-11-14, Resource: <http://oolaah.com/?p=9235>.

¹³ FDIC 还可以获得财政部 300 亿元的信用借款额度，但其认为，预收参保银行的保险费提高流动性资金余额是成本最低的选择，因为没有利息成本。

中发生运营问题的银行；三是 2010 年的预算中包含了能应付在 2010 年可能发生银行倒闭数量继续升高风险的应急资金。

在 2010 年预算得到批准的同时，FDIC 董事会还批准了 2010 年的人员增加建议，核定的 2010 年人员编制为 8653 名，比 2009 年多出 1643 人。这些新增工作人员几乎都是临时性的，职责主要是协助完成与银行倒闭相关的事务、执行管理或拍卖倒闭银行的剩余资产等有关的工作、检查银行以及执行其他的银行监管活动。¹⁴

（二）多项涉及 FDIC 职责变更的提案

国会正在考虑涉及 FDIC 职责的多项提案，从建议 FDIC 接管经营不善的银行、赋予其对于大型系统性重要机构的权力，到建立统一的金融监管机构、削减 FDIC 的职责，内容繁多，这些提案承载了美国政府和各界人士对于改革金融监管体制、完善存款保险制度的诸多思考。

1、《2009 银行问责与风险评估法案》（the Bank Accountability and Risk Assessment Act of 2009）

2009 年 6 月，有众议院议员¹⁵针对大型银行的财务危机问题，提出了《2009 年银行问责与风险评估法案》，¹⁶该法案提出，由于一个大型机构的失败会给国民经济和金融市场带来巨大风险，

¹⁴ FDIC 需要确保它有充足的、技术熟练的工作人员来处理日益增加和变化的工作量，董事会批准了 FDIC 2008 年的 6296 个人编制，比 2008 年初增加了 1459 个职位。这些员工也大多是临时工，履行银行监测和其它监督活动，解决银行倒闭问题。FDIC Board Approves 2010 Operating Budget, December 15, 2009, <http://www.fdic.gov/news/news/press/2009/pr09228.html>.

¹⁵ 此议案由众议院金融机构和消费品信贷委员会主席 Luis Gutierrez，众议院资本市场、保险以及政府资助企业分委员会主席 Rep. Paul Kanjorski (D-Pa.) 共同提出。

¹⁶ ICBA Applauds New Legislation to Base FDIC Assessment on Assets, Hold “Too-Big-To-Fail” Banks Accountable, Resource: <http://www.icba.org/news/newsreleasedetail.cfm?ItemNumber=59876&sn.ItemNumber=1733>.

这些机构应当为其有可能引发的额外风险买单，以保护存款保险基金。法案主要有以下三方面的内容：一是FDIC在收取保险费时对各类银行加以区别，改进基于风险的保险费制度。考虑到“大而不倒”银行（too-big-to-fail banks）对美国金融体系的系统性威胁，应当为这些银行建立一个单独的保险费提取基础，扩大FDIC收取的存款保险费的评估基数；二是要求FDIC审查整个银行的控股公司的风险，以便更好地评估参保机构的风险；三是“大而不倒”机构给金融系统带来了更高的风险，因此，应当向FDIC支付额外的保险费，该笔费用通过系统风险产生可能性而评估得出。¹⁷

2、《解决系统性风险和“大而不倒”机构法案》（Draft Legislation to Address Systemic Risk, “Too Big to Fail” Institutions）

2009年6月17日，众议院金融服务委员会和奥巴马政府提出了《金融监管改革法案》。（具体法案内容详见附件3）该法案致力于确保纳税人不承担华尔街商业决策的后果，主要内容有三个方面：一是创建一个强有力的机构间委员会，监测和监督金融体系的稳定性并处理危及此种稳定的各种威胁；二是加强对大型、关联性金融机构的统一监督，以防失手；三是确立新的解决机制（A new resolution regime），以确保那些采取了各项措施但仍然失败了的公司能够最大限度地降低对纳税人、金融机构以及整体经济的不良影响。

¹⁷ 美国独立银行家协会一直大力支持扩大FDIC计算保险费时的风险评估基准，认为大型金融机构应支付额外的保险费。

2009年10月27日，众议院金融服务委员会和财政部公布了一项法律草案，以解决系统性风险以及“大而不倒”金融机构的问题。¹⁸草案旨在建立一项体制，监测并减少重大风险公司带给金融体系的威胁。草案提出，逐步淘汰大型的陷入财务危机的非银行金融机构，在此过程中尽最大努力保护美国纳税人，并尽可能减少这些机构对金融体系的影响。主要包括以下内容：¹⁹

(1) 创建监督系统性风险的金融服务监管委员会。金融服务监管委员会将负责识别对金融稳定构成威胁的金融企业和金融活动，并提高审慎监管标准，加强对这些公司和活动的监管；同时，加强对重大的金融市场交易工具和支付、清算和结算活动的监管。

(2) 协调、巩固对控股公司的监管，确保监管机构之间职权分工明确、沟通和协调顺畅。解除 Gramm - Leach - Bliley 法案关于美联储对受到统一监管公司的权限限制，并给予美联储和其他联邦金融机构特别监管权限，以快速解决潜在问题、维持金融体系的稳定。

(3) 对金融系统造成重大风险的公司和活动，联邦监管机构要给予高度重视并进行全面审查。当前的金融监管机构各司其职，无法看见他们的监管范围之外的金融发展，因此造成了金融

¹⁸ 以下内容来源于：金融服务委员会和财政部发行的法律草案：《解决系统性风险和“大而不倒”的机构》，http://www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/presstitleone_102709.shtml。

¹⁹ 该方案还提出以下三方面建议：1、按照过错责任原则，经营失败的金融机构而不是纳税人承担责任，处置破产公司的费用应当首先从破产公司的资产中支付，不足的部分再从基金中获偿，设立一个解决基金并配备 100 亿美元或更多金额来分摊大范围内的金融机构成本，并提供一个弹性的偿还期限来避免潜在的周期性影响；2、当美联储在紧急情况下处理短期信贷市场混乱时，为其提供新的权限；3、信贷风险保留。本法案规定，联邦银行监管机构以及证券交易委员会应共同制定规则，要求债权人保留百分之十或更多的份额，用以防范任何转让、出售的用于证券化目的的贷款的信贷风险。监管机构有权将风险保留的级别调整至百分之十上下，但不得低于百分之五。

危机的滋生、蔓延与发展。该法案要求委员会和其他所有金融机构（包括证券交易委员会和商品期货交易委员会）搜集并共享监管信息，确保监管机构间的持续沟通，从而提高发现各种市场潜在风险的能力；对于各种危及金融体系稳定的因素，联邦监管机构不能采取一刀切的做法，而应根据这些因素的不同特点制定相应的对策。如果监管机构不迅速采取行动解决问题，美联储将会要求相关后备机构介入。

（4）准备有序处理失败公司，结束“大而不倒”局面，确保行业和股东承担经营失败的风险与损失。法案提出，大型、高度复杂的金融公司经营失败后，以一种有序、可控的方式处置，确保股东和无担保债权人而不是纳税人承担损失，并且整体金融体系的稳定性应当得到保护。FDIC 应当具有处置经营失败的公司的职责，保证失败公司的现有合同可以得到履行，债权人的请求能够得到满足。传统的破产程序不考虑复杂的大型公司之间错综复杂的关系，从而危及到金融体系的稳定，而这种更加灵活的程序，将有助于防止单个公司失败向整个金融体系和整体经济的扩散。

3、《2009 银行问责和风险评估法案》（the Bank Accountability and Risk Assessment Act of 2009）²⁰

2009年7月30日，有参议院议员提出《2009 银行问责和风险评估法案》，建议赋予 FDIC 处置或逐步减少银行控股公司的权

²⁰ 该法案由参议员 Bob Corker, R-Tenn、Mark R. Warner, D-Va. 议员提出，<http://www.finreg21.com/news/two-senators-introduce-bill-giving-fdic-authority-wind-down-bank-holding-companies>。

力。作为更大范围的金融监管机制变革的一个临时措施，该法案将扩大 FDIC 的权力：将需要重组的银行控股公司交由 FDIC 负责，即由 FDIC 负责财务陷入危机的银行控股公司的破产、打包出售以及注销等程序。

目前，FDIC 仅仅有权关闭经营失败的银行，但无权处置问题银行控股公司，有议员认为，这是大型金融机构出现道德风险问题的原因之一，而增加 FDIC 处理“大而不倒”银行机构的职责，就可以减少金融体系的系统风险，创造更好的市场秩序。因此，这项法案虽然没有提出系统的风险解决机制，但是作为整体的金融监管体制改革的一部分，为 FDIC 以接收者身份提供金融服务、“支持”失败的金融机构打下基础。

4、恢复美国金融市场稳定 (restoring American financial stability)

2009 年 11 月，有参议院议员²¹提出另外一项法案，旨在恢复美国金融市场稳定，保护消费者，防止另一次金融危机。（具体法案内容详见附件 2）该法案内容丰富，核心内容是从美联储和 FDIC 等监管机构剥离部分银行监管的权力，创设多个独立机构，包括：负责监管所有的银行以及银行控股公司的联邦银行监管机构、履行金融消费者保护职能的金融消费者保护局、专门负责监测系统性金融风险的金融稳定委员会。²²

²¹ 该法案由参议院银行、住房和城市事务委员会主席 Chris Dodd (D-CT) 提出。Chris Dodd's New Legislation Would Strip Power From Fed, FDIC, The wall street journal, NOVEMBER 5, 2009, http://www.house.gov/apps/list/press/financialsvcs_dem/presstitleone_102709.shtml.

²² 该法案试图创建单一的全国性银行监管机构，这有可能引发极大的争议。目前，银行监管职责由四个不同的机构负责，银行业对这一提案表现出抵制，担心单一的监管者会倾向于照顾大的、全国性的机构而损害小机构的利益。FDIC 主席希拉·拜尔指出，一个存在多个监管者的机制是对抗其中任何一方的错误的最好的保护装置，剥夺 FDIC 监管银行的权力是不妥当的。

法案涉及FDIC的内容主要有以下四点：²³一是设立专门的金融消费者保护机构，将原来由FDIC、美联储，国家信用社管理局和联邦贸易委员会履行的消费者保护职责统一由该机构负责；二是建立专门处理系统性风险的金融稳定委员会，负责识别、监测和处理两类风险：大型、复杂金融公司引发的系统性风险、容易在公司间传播风险的金融产品与活动引发的风险，必要时，该委员会可以分解对金融稳定构成威胁的大公司；三是通过多种措施打破“大而不倒”规则，²⁴包括：抑制过度金融企业的过度增长、要求公司提高资本投入、要求公司定期提交可以快速有序关闭的计划、建立FDIC通过破产程序处理濒临破产的大型金融公司的机制、限制美联储贷款权限²⁵等；四是设立单一的联邦银行监管机构，将货币监理署和储蓄监督局的职能、国家银行、FDIC对州银行的监管职能、联邦储备监督职能，以及美联储对银行控股公司监管职能结合在一起，消除目前由于存在多个银行监管机构而导致的监管效果薄弱、混乱以及难以问责等问题。²⁶

2009年12月11日，美国国会众议院以微弱多数票通过了奥巴马政府和财政部提出的《金融监管改革法案》，不过这一法

²³ 该法案还有若干重要建议与FDIC没有关系，主要是：弥补对于金融衍生产品、对冲基金、资本化证券等产品金融监管的漏洞；规定更为严格的新规则，使投资顾问、金融经纪商和信用评级机构更为透明、责任更严格，保护投资者；强化监管规则的执行力度，授权监管部门更严厉地打击金融欺诈、利益冲突、权力滥用行为。

²⁴ 这个提议主要是考虑到：只要大型企业（和它们的债权人）坚信政府会在它们陷入困境时给予扶持，那么它们就只会不断的追求变大和承担更大的风险，并相信其只会获得好处，而一旦出现问题，自有纳税人去负责。另外，法案提出，FDIC解救濒临破产公司的成本将会由资产超过100亿美元的金融机构承担，而不会转嫁给纳税人。

²⁵ 这是指限制美联储最后贷款人的权限，允许在出现重大不稳定情形时，美联储对正常机构或重要的市场工具给予广泛支持，而不是对个别机构提供支持。

²⁶ 该法案提出，进一步集中FDIC和美联储的职责，包括：FDIC将着重作为存款保险人和破产公司的解散人、保持对问题银行的备份检查的权力并为监察健康银行机构和控股公司的新分支机构争取更多权力，以确保它有足够的信息来履行其保险职能。美联储将集中讨论货币政策，而不受银行监督和消费者保护的负责任的影响。

案只有在参议院通过后才能成为正式立法，这一过程预计要等到2010年才能完成。²⁷上文提到的多项涉及FDIC的提案尚未有通过的消息，提案内容都将有所改动，这些提案中有哪些会被国会考虑，目前尚无定论。从占有的资料来看，提案没有涉及FDIC的职责扩展到证券投资者保护。最后，需要特别指出的是，在相关法案和资料的搜集过程中，保护基金公司和美国签署的合作备忘录发挥了重要作用。

（执笔人：刘磊、王洪伟）

附件：

- 1、部分国家或地区存款保险机构的主要职能一览表
- 2、恢复美国金融市场稳定（参议院提案）
- 3、解决系统性风险和“大而不倒”机构法案（众议院提案）

二〇一〇年一月八日

²⁷ 如果金融监管法案正式实施，根据这一法案将建立一个新的部门，在消费者同金融机构打交道时保护消费者；将对金融衍生产品严加管理，同时还将有一整套新的安排，使政府可以在那些对金融体系至关重要的大公司陷入严重经济困境时能接手处理。反对这一金融监管改革的共和党国会议员认为这一立法是政府对金融机构不必要和过分的干涉。参见：《美国众议院通过金融监管法案》<http://china.ibtimes.com>，2009年12月12日，12:45，来源：国际财经时报。
<http://china.ibtimes.com/articles/20091212/jinrongjianguan-faan-tongguo.htm>.

附件 1: 部分国家或地区存款保险机构的主要职能一览表

序号	国家 (地区)	主要职能	具体内容
1	美国	1、对银行进行监管；	1933 年，美国联邦存款保险公司（FDIC）成立，作为州注册但非联储成员银行的联邦主监管者，同时，是所有参加存款保险的银行与储贷机构的辅助性监管者，对所有被保险金融机构具有补充检查权，并且对于有问题的参保机构，有权采取纠正性措施。
		2、金融机构倒闭时，对存款人进行偿付。	1、偿付对象：美国境内金融机构，1991 年后，不再受理外国银行在美分行参加保险的申请；2、偿付账户：在美存款的所有个人、法人、政府机构等（不论是否为美国居民或公民）在存款机构的各种存款账户，包括支票、储蓄、货币市场存款账户、定期存款、银行同业存款，不包括股权、债券、互助基金、生命保险、年金、市政债券等；3、偿付限额：每个存款人在同一银行或储贷机构按同一类型账户合并计算存款的保险限额为 25 万美元，并且，自 2006 年起，根据通胀水平每 5 年对限额进行调整。
		3、负责对问题及破产银行进行处置。	在美国，当存款机构资不抵债、不能支付到期债务或其资本充足率低于 2% 时，该存款机构的注册管理机关将做出正式关闭决定并通知 FDIC。FDIC 在处置和清算问题金融机构时必须遵循“成本最低”的原则，其处置方式主要有三种：直接偿付存款人、收购与承接、银行持续经营救助。
2	加拿大	1、金融机构倒闭时，对存款人进行偿付；	1967 年，加拿大存款保险公司（CDIC）成立，其采用强制投保的方式，对注册银行、信托及贷款公司提供保险，对于外国货币存款、债券、股票、5 年以上存款等不提供保险，同一投保机构的不同分支机构作为一个整体进行赔付，保险限额为 10 万美元。目前实行差别费率制。
		2、监督各参保金融机构是否稳健运营。	CDIC 与监管当局一起对成员机构的日常经营活动进行严格的监管，并在必要时组织特别检查，促进会员机构经营和财务状况的改善，监管重点一般放在经营风险和财务风险较大的金融机构。

		3、向问题机构提供财务和管理方面的援助，处置破产金融机构。	CDIC 可以向不稳定的受保机构提供援助，当机构濒临破产时具有接管的权利，同时拥有广泛的破产处置权利以对危机中的金融机构进行处理，一般有三种方法：直接出售法、出自盘活法、业务转移法。
3	日本	1、金融机构倒闭时，对存款人进行偿付。	1971 年设立存款保险机构（DICJ），承保对象为总部设在日本的金融机构，采取强制投保的方式，承保存款包括存款、零存整取等，不包括外汇存款、离岸存款、日本银行的存款、金融机构间的存款，存款限额为 1000 万日元，实行单一费率制度，费率由 DICJ 营运委员会制定，另外，DICJ 可以检查受保金融机构对存款人信息管理的完整性和准确性，可以对其场所进行检查。
		2、金融机构破产时，担任财务管理人。	存款保险机构可以选任破产财务管理人，派遣到金融机构，管理其业务，清收问题金融机构不良贷款，支持回收公司的收购义务，并追究相关人员的法律责任。
		3、为促进破产机构的收购与兼并，进行财务援助。	对在进行合并的救助金融机构或者救助银行持有股份的公司，存款保险机构可以对其提供资金援助。
4	韩国	1、金融机构倒闭时，对存款人进行偿付。	存款保险公司于 1995 年 12 月成立，采取强制投保方式，支付的总高限额由总统令根据国内生产总值和受保护的存款总规模决定。
		2、促进破产机构的收购与兼并，提供财务援助。	存款保险公司应当为重整的金融机构提供资金支持，也需要援助破产机构的合并、财务改进等。
		3、处置破产金融机构。	对破产金融机构或受到破产威胁的金融机构，公司可行使破产管理人的责任。
5	菲律宾	1、被保险银行停止营业时，偿付存款。	存款保险公司于 1963 年 6 月成立。被保险银行为所有吸收存款的银行，保险金额的上限为 25 万比索。
		2、履行清算人职能。	存款保险公司应当作为破产银行的清算人，控制、管理和处置停业银行的事务。
		3、提供财务援助。	当存款保险公司认定被保险银行濒临停业时，可向被保险银行发放贷款、购买资产或承担债务或存入存款，同时公司获得其控制权、兼并或合并权或掌握可能停业的被保险银行的资产。

		4、对成员机构的检查。	存款保险公司与中央银行在 2002 年签订了信息交换协议，增加信息共享，进一步加强对成员机构的检查。
6	马来西亚	1、被保险金融机构停止营业时，偿付存款。	2005 年，存款保险公司成立，采取强制参保方式，不对外币存款、货币市场存款等提供保险，最高保险限额为 6 万林吉特。
		2、对成员机构的检查。	中央银行可以向存款保险公司提供检查报告，根据公司要求对运作情况进行检查，并在央行批准的情况下，独立委托审计机构对央行的检查进行审计。
		3、对问题银行的处理。	如果某个成员机构已经停业或可能停业，央行可书面通知存款保险公司，公司可以进行处理，包括调整业务，要求获得股份，采取控制措施，指定接收者或管理者等。
7	尼日利亚	1、金融机构倒闭时，对存款人进行偿付	1998 年，存款保险公司正式成立，实行强制投保制度，承保在尼日利亚境内运作的持牌银行和其他金融机构的存款债务，实行固定费率制度。
		2、监管银行，以更好地保护存款人以及减少存款基金的损失；	存款保险公司与尼日利亚中央银行进行信息共享和合作，对参保机构进行定期和特别检查。
		3、对问题银行提供救助并对破产银行清算。	对于问题银行，存款保险公司可以提供贷款等方式提供救助，在取得央行批准后，对破产银行进行接管、清算或者实施合并或联合。
8	台湾	1、金融机构倒闭时，对存款人进行偿付。	中央存款保险股份有限公司（CDIC）于 1985 年 9 月成立，采用法定强制保险的方式，承包项目为存款和信托资金，不包括政府机关存款、中央银行存款等，对每一存款人在同一受保机构的存款本金在新台币 100 万以内进行保险，适用分级费率制度。
		2、履行金融稽查与辅导、财务协助。	CDIC 可对投保金融机构进行该业务检查，并提出改进意见，一般以实地检查为主，报表检查为辅，在必要时，可以报请财务部，指派人员对业务经营不健全的机构进行辅导和财务协助。
		3、终止、接管及清算问题金融机构。	对因违法法令、保险合同或经营风险较大的业务，经 CDIC 提出警告，责令限期改正而未改者，CDIC 可公告终止其投保资格，并报请财务部处理，对财务部勒令停业的机构，应指定 CDIC 为清理人进行清理。

附件 2:

恢复美国金融市场稳定

(参议院银行、住房和城市事务委员会, Chris Dodd 主席)

创建一个良好的经济基础, 保护消费者, 控制华尔街, 防止另一次金融危机。在过去一年中, 美国人所面临的大萧条以来最严重的金融危机。数百万人失去工作, 企业倒闭, 住房价格下降, 储蓄困难。要拯救这场危机需要采取大胆行动, 我们必须恢复金融系统的责任和问责制, 树立美国人的信心, 形成一个保护体系。我们必须创建一个良好的基础, 以发展经济和创造就业机会。

一、法案要点

金融消费者保护局: 创建一个独立的监督机构, 以确保美国消费者得到他们购买抵押贷款, 信用卡以及其他金融产品所需要的清晰, 准确的信息, 同时禁止隐性收费和欺骗行为。

防止金融危机扩大: 通过下列措施防止过大、复杂的金融机构经营失败给国民经济带来重大影响, 避免“大而不倒”规则: 创建一种安全的模式关闭金融机构; 实施严厉的新的资本杆杠要求; 要求金融机构草拟自己的关闭程序; 要求金融企业自身注入资本; 更新美联储的最后贷款人的权力, 对全系统提供支持, 但不能支持个别机构; 建立严格的标准和监督, 以保护美国经济和消费者、投资者、企业。

抵御系统风险: 创建独立的委员会, 在大型、复杂的公司威胁到金融体系的稳定之前, 识别、处理这些威胁, 要求这些公司

放弃造成危机的部分，抵御系统风险。

单一银行监管体制。摒弃多种错综复杂的联邦银行监管机构并存的监管体制，强化问责、避免不必要的权限重叠、冲突以及“权力寻租”现象，建立单一联邦银行监管机构。

加强公司治理，强化股东的表决权。

加强对金融衍生产品的监管。弥补对于金融衍生产品、对冲基金、资本化证券等产品金融监管的漏洞。

投资者保护。规定更为严格的新规则，使投资顾问、金融经纪商和信用评级机构更为透明、责任更严格，保护投资者。

强化监管规则的执行力度。授权监管部门更严厉地打击金融欺诈、利益冲突、权力滥用行为。

二、具体内容

金融消费者保护机构

金融消费者保护机构是唯一执行保护美国消费者免受欺诈，并确保人们获得清楚、明确金融的信息的机构。美国消费者已经从抵制设备故障，被污染的食物和危险玩具中得到保护。随着金融消费者保护局创建，他们将监督金融产品，最终给美国人信心。

改变的原因：经济危机主要是因为没有一个全面的董事会机构来保护消费者。消费者保护监管机构的主要责任是维护安全和稳健和他们的公司盈利调节，但是消费者保护没有得到他们所需要的关注。其结果是不公平的，欺骗性的，和滥用行为被允许传播受到质疑，进而扰乱整个金融体系。

美国联邦储备是主要的消费者保护规则，尽管国会一再要求，但是其多次未能采取行动。美国联邦贸易委员会是负责消费者保护的非银行金融公司，但没有权力和能力加以管理。

金融消费者保护局

地方消费者保护：由货币储蓄机构，联邦存款保险公司，联邦储备局，国家信用社管理局和联邦贸易委员会办公室主计长办公室负责处理消费者保护。

独立保护：由 5 名董事会成员领导的独立董事。对金融机构监督管理局主席将有一个董事会席位。

监管保护：美国国家统治监督，执法，为消费者提供一个单一的，独立的具有广泛的权力，调查和作出反应的保护机构。

快速执行：与此有关的不良交易和计划，消费者将不必等待国会通过一项法律，就可得到保护。

设立：创建一个新的金融扫盲办公室。

银行业监管：各级对保险的银行公平竞争的环境调节，如抵押贷款经纪人和发薪银行业，在第一时间要确保公司为客户提供同样的产品得到同样的监管待遇。

问责制：建立一个消费者保护机构。由于许多机构分担责任，很难知道谁负责什么，以及出现的遗漏掉的新出现的问题。

严格的州法律：允许各国通过更严格的消费者保护措施适用于所有贷款。银行监管机构工作原理：协调审查银行的监管，以防止与其他监管机构不必要的负担。

风险基础监管：聚焦企业资源，构成对消费者的最大风险——抵押贷款银行家，经纪和财务公司等机构。

处理系统性风险：金融稳定委员会

一个金融机构不应该有能力影响到整个美国经济。新成立的金融稳定局是一个独立的机构，负责查明，监测和处理系统风险所构成的复杂的大型公司以及产品和活动，可以分散公司的风险。

需要改变的原因：经济危机对我们国家的词汇提出了一个新名词——系统性风险。

今年 7 月，美国联邦储备总督丹尼尔塔鲁洛作证说，“金融机构系统的重要在于，如果该公司未能履行其义务，债权人和客户将产生重大不利影响的金融体系和更广泛的经济。”

总之，在一个相互联系的全球经济中，人们很容易对一些人的问题成为大家的问题。因为华尔街的贪婪和监管失误的失败，推翻了巨大的金融机构，去年还摧毁了美国人的经济基础——他们的工作，住房，退休保障。

金融稳定局

强有力和独立：独立的主席由总统任命，并经参议院确认。董事会将有 9 名成员，其中包括联邦金融监管机构和两名独立人士。专业的董事会成员的不同领域将加强董事会的能力，识别和应对整个金融体系出现的风险。

充分利用资本的流动性，风险管理和公司其他要求日益严格的规则，扩大规模和复杂性，设定公司的成本构成重大风险的金融体系。

抑制大型、复杂的公司：如果复杂的公司对美国金融的稳定构成威胁，可赋予监管机构很大的分解权利。

差距调节：标识管制的金融公司，构成系统性风险，并分配到一个联邦监管机构的监督。

精益和平均：预计将配备经济学家高度复杂的工作人员，会计师，律师，前监事，和其他专家。只需编写的权威和非直接管理规定，该机构可以保持精干有效的。

风险透明：收集和分析数据，以确定和监测新出现的经济风险，使这个信息公开的定期报告国会，每年两次。

市场监管：金融稳定的机构将确定由美国联邦储备调节的系统重要性的结算，支付和结算系统。

避免大而不倒的局面

为了避免因美国纳税人被迫保释(救助)金融机构而带来的另一场危机，必需加强大型公司的抗压能力、不断提升价格以适应它们在金融体系下所面临的风险，并创造出关闭破产的大型企业而不至于威胁到整个经济。

为何需要改变：只要大型企业（和它们的债权人）坚信政府会在它们陷入困境时给予扶持，那么它们就只会不断的追求变大和承担更大的风险，并相信其只会获得好处，而一旦出现问题，自有纳税人去负责。

自从危机开始之时，许多曾经被认为是不可能倒闭的大型企业只是通过不断的收购破产的公司而变得更大，从而使得我国仍然处于引

发上年度保释（救助）行动的弱势地位。

避免“大而不倒”的局面

抑制过度增长：对于增长过大过于复杂或相互间关系密切的公司施加日益严格的限制标准：增长的资产、影响力及资产变现能力方面的要求，从而确保这些公司能有更大的资源以应对金融震荡。

应要求公司为其自身提供大量资产投入：要求金融机构发行混合性的债券，从而使其即使在金融体系危机下也能获得资产。因此，濒临破产的机构就能为其自身提供终身保障。

葬礼计划书：大且复杂的公司若要急促经营下去，必须定期提交其快速且有序的倒闭计划。如果公司不能提供符合要求的计划，则将被要求有大量的资产、并会受到关于增大规模和如剥离资产等活动方面的诸多限制。计划将会帮助管理者了解其所监管的公司的结构，从而为在公司破产的时候关闭它们指明的方向。破产的巨大成本使得公司会合理化其结构或者以不会受损的方式经营下去。

有序倒闭：创造出一种机制使得联邦存款保险公司通过设立破产管理人的职务或任期的来解救濒临破产的大型金融公司，但不提供公开的支助。解救这些公司的成本将会由资产超过 100 亿美元的金融机构承担，而不会转嫁给纳税人。

美国联邦储备贷款限制：更新美国联邦储备委员会 13（3）最后贷款人的权力，允许在一个重大的不稳定事件中系统对良好的机构或重要的市场工具给予广泛支持，而非支持个别机构。

营造单一联邦银行监管机构

金融机构监督管理机构

金融机构监督管理局将消除多个银行监管者而导致的薄弱、混乱并使得问题很容易被忽略和难以归责的监管局面

为什么需要改变：今天，我们有一个由历史造成的银行监管机构错综复杂系统。我们有 4 个联邦银行机构来监督国有银行、联邦和州银行、其导致了包机购物，那里的公司寻找对其宽大的监管者，并通过提供资金使得监管者在保持其业务并避免众多重叠，冗员混乱，而模糊性的责任方面放松监管。

专家们认为，没有人会设计这样的一个系统。60 多年来，双方的管理部、包含各政治派别，专门委员会及学者的国会议员提出精简这种不合理的制度。金融机构监督管理局将最终实现这一目标。

金融机构监督管理局

独立：由总统任命的一个独立的主席为首，由参议院，副主席一名经验丰富的确认国有银行监管，以及包括联邦存款保险公司和美国联邦储备委员会和另外一个独立的董事会成员的主席。这将是经费主要由该行业的评估。

单一的集中机构：将货币监理署和储蓄监督局的职能、国家银行、联邦存款保险公司对州银行的监管职能、联邦储备监督职能，以及美国联邦储备监督管理局下的银行控股公司的职能结合在一起。

双银行系统：保留了双重银行体系。并且使得州银行体系管理着我们国家大部分社区的银行。

个别社区银行部：为应对不同的监管问题，在新的监管机构中建设

立一个独立的部门来规范社区银行。

消除寻租：阻止金融机构选择对其宽大的监管者，并通过给予其好处以使得金融机构能够在宽松的监管环境下仅需经营下去。

增加问责机制：拥有一个单一的监管机构将意味着有明确的为银行系统中的缺陷负责的主体。

加快行动，提高效率：结束缓慢，繁琐，依靠协商来制定规则的机制，这一机制只会导致更多的官僚主义作风及对同一规则的不同执行结果。重叠给管理机构和其顾客造成了不必要的成本。

聚焦美国联邦存款保险公司和美国联邦储备委员会：联邦存款保险公司将着重作为存款保险人和破产公司的解散人、保持对问题银行的备份检查的权力并为监察健康银行机构和控股公司的新分支机构争取更多权力，以确保它有足够的信息来履行其保险职能。美国联邦储备委员会将集中讨论货币政策，而不受银行监督和消费者保护的责任的影响。美国联邦储备委员会将继续发挥在评估金融稳定，并有保证的金融机构的准入和获取任何需要的信息方面起到重要的作用。

强调因为金融衍生产品所带来的风险

常规的保障措施将避免纳税人将来要进行救助及缓冲金融体系所面临的过度风险。过度的场外衍生品将由证券交易委员会和商品期货交易委员会监管，更将透过中央结算公司和交易所，未清除的掉期交易将面临利润和资本金方面要求，各个行业将会被报告，以便监管机构可以监测这一庞大，复杂的市场风险。

为什么需要变化：场外衍生品市场在过去十年中已经有了爆炸式

的增长，从 1998 年的过度的市场场外衍生工具的爆炸在过去的十年-从 9100 亿美元增加到 2008 年的 5.92 万亿美元。在去年的金融危机中，对于企业能否从这些合同中获取收益的能力以及对于现存风险缺乏透明度的关切，导致信贷市场的冻结。投资者害怕贸易贝尔斯登，美国国际集团和雷曼兄弟的失败，因为任何新的交易可能使银行面临更多的风险。

过度的场外衍生品被认为是企业避免风险的合同，但他们成为了公司在没有监督或监管规则和过度风险情形下进行巨大的赌博的方式。由于衍生产品市场被认为太过于沉重和相互间的关系过于密切而导致失败，纳税人必须实施华尔街的投资失误的法案，而这些有数以千计的不良商人的赌博，建立一个失误将会引发一连串世界范围内企业和经济的失败的网。这些相互关联的行业重，在关于谁持有什么，解救“太大而不能倒闭”的机构方面缺乏透明度，从而加重纳税人的负担。

在衍生产品市场中引入透明度和问责制

结束管理上的差距：赋予美国证券交易委员会和商品期货交易委员会权力以管理场外衍生工具，使不负责任的做法和过度冒险再也不能逃脱的管理监督。在于金融稳定局联合制定规章的过程中如果两者不能达成一致，则采用政府的大纲。

中央结算及外汇交易：要求金融衍生工具的中央结算和外汇交易的可以被结算，并设立了监管者和相应的结算公司以决定何种合同应该被结算。要求美国证券交易委员会和商品期货交易委员会在结算公

司结算这些合同之前，对之进行提前批准。

未结算贸易的保障措施：要求各行业以后利润和资本金去抵消其在金融体系下所面临的更大的风险，并促使更多的贸易在透明和有效管理的市场上进行。

市场透明度：通过结算所或交换库来收集数据并出版发行，从而提高市场透明度，并为监管者提供监测和应对风险的重要工具。

对冲基金

超过 1 亿美元的对冲基金需要向证券交易委员会注册，并披露需要监测的系统性风险和保护投资者的财务数据。

为什么需要改变：对冲基金适用于大额资本和风险的转移，但总体经营范围于金融监管体系的框架以外，即使其越来越与该国金融市场相联系。因此，没有任何管理部门目前能够收集到有关这些公司规模和性质的信息，或者计算出其风险。美国证券交易委员会目前无法审查未注册对冲基金的账簿和记录，或在其可能涉嫌欺诈时采取充分行动。

提高标准和规范对冲基金

弥补监管上的差距：结束要求他们提供重要信息以保证对冲基金运行的“影子”经济体系。

美国证券交易委员会登记：要求对冲基金在 SEC 注册为投资顾问，并提供有关他们的行业和投资组合的评估系统性风险所需的信息。这些数据将被系统性风险的监管机构共享，证券交易委员会每年会向国会汇报关于如何使用这些数据以保护投资者和市场的完整性

的情况。

独立客户资产托管：要求投资顾问使用独立客户资产托管，以防止 Madoff 型诈骗。

大国监管：将联邦监管投资顾问的资产门槛从 2500 万美元提升至 1 亿美元，预计在国家监督下增加 28% 的顾问人数。国家已被证明在此领域是强有力的监管机构，并赋予国家监管机构更多权力以保证美国证券交易委员会把重点放在新登记的对冲基金。

保险

国家保险局：在财政部内创建一个新的办事处，以监察保险业，协调国际保险问题，并需要就如何实现现代化保险监管向国会提供建议。通过以国家调节为基础的改革简化重复保险和再保险的监管。

信贷评级机构

在证券交易委员会建立信贷评级机构新的办事处 以加强对信贷评级机构的监管。制定针对内部控制、独立性、透明度和惩罚机制的新规则，恢复投资者信心。

为什么需要改变：评级机构作为独立的市场研究和信息提供者本身需要深入的信用分析。但是，在这场危机中，其不但没有帮助人们更好地了解风险，而且没有成功警告投资者隐藏于整个复杂结构层中的风险。

方法的缺陷，不力的监管，利益的冲突，以及完全缺乏透明度导致 AAA 评级被认为是复杂的，不安全的资产评级，增加了房地产泡沫并致使泡沫破灭时导致金融危机。当投资者在信贷紧缩时对于这些评

级不再信任，他们通过向是真钢锯和其他借款人借款拉回投资。

新的要求和信贷评级机构的监督

新的办事处，美国证券交易委员会的新焦点：在证券交易委员会创建拥有自己合规工作人员和处以罚款权力的信用评级办事。美国证券交易委员会被要求审查国家认可的统计评级机构每年至少一次，并将关键调查结果公之于众。

披露：要求国家认可的统计评级机构披露其适用的方法，对于第三方的利用，以及其记录。

独立信息：要求各机构在其评级的范围内考虑信息而非源自该被评级组织。

利益冲突：禁止主管官员从事评级，方法学，或销售业务。

责任：投资者可以私人权利故意或过失导致未能调查或从一个独立源分析对抗评级机构。

注销权：赋予美国证券交易委员会注销提供不合格评级的机构的权力。

教育：要求评级分析师通过资格考试，并继续接受教育。

高层管理人员的薪酬和企业管理

强化股东权利

给予股东对于工资和委任代理人的发言权，确保薪酬委员会的独立性，要求上市公司设立收回高层管理薪酬的个人回购政策，原因在于，不准确的财务报表是高层管理获得过度的薪酬的重要措施，而且这一政策也把管理者的关注点从短期利润转换到长期的增长和稳定。

为什么需要改变呢？在这个国家，你应该因为你的辛苦工作获得报酬。

但是，华尔街已经发展形成了一个失去控制的，不切实际的奖励体制，那就是短期利润能回的奖励而不是公司长期的健康和安全。对短期收益进行奖励同样为产生了鼓励高层管理者冒着巨大的风险去使用过分的手段，从而威胁着他们公司和总体经济的稳定

给予股东对于高层管理层薪酬等的表决权

关于高层管理人员薪酬和金色降落伞的投票权：给予股东对于薪酬的发言权，对于高层薪酬和企业并购中金色降落伞进行非约束性投票的权利。这给予了股东们一个强有力机会去控制他们拥有的公司中的负有责任的高层管理人员，这也给了股东不赞成的可能性，当他们看待那种错误指引的奖励机会威胁到了个别的公司转而威胁到更广泛的经济时。

任命董事：给予股东任命董事的委任权，在选举董事时给予股东更大的影响力能够有助于将管理的焦点从短期利润转变为长期发展和稳定。

独立的薪酬委员会：上市交易所要求薪酬委员会只包括独立董事，薪酬委员会由雇佣薪酬顾问的权力以便于增强他们与那些奖励或惩罚的高层的独立性。

对上市公司高管的个人回购制度：要求上市公司设立取回高层管理人员薪酬的政策，如果这个薪酬是根据不符合会计规则的不精确的财务报表决定的。

证券交易委员会审查: 指示证券交易委员会让披露的关于薪酬的信息清楚, 包括需要公司提供能够对比高层薪酬和他在五年期间的股市表现的图表。

证券交易委员会和投资者保护的改进

不论是一个不辞辛苦地献身于工会退休金的美国人, 还是一个短线交易者, 或者是一个过上小康生活的退休者, 每一个投资者的投资都应该得到更好的保护。通过提高证券交易委员会的能力, 给那些为顾客提供投资建议的机构指定统一的标准, 赋予投资者权利去控告那些实施证券欺诈行为的人, 证券投资者能够被更好地保护。

为什么需要变化呢? 马多夫的丑闻证明了证券交易委员会是多么急切地需要改革。证券交易委员会没有积极地履行监管职能, 也不能认识到哪个公司正是他应该去规范的。投资者恰好是被那些本应该为他们提供财务意见的人利用和滥用了。

证券交易委员会和加强了投资者保护

证券交易委员会改革: 规定每一年对证券交易委员会内部监管控制进行评估, 每半年由总审计局对证券交易委会的管理进行调研。

对顾问的统一标准: 规定为客户提供投资意见的人的统一标准, 消除经纪人和投资顾问的不同标准。小投资者都应该有统一的保护不论他们接受的专业财务建议有什么不同。

客户的最大利益: 提供投资建议的经纪人和投资顾问适用同样的信托标准, 他们被要求按客户的最大利益行动。

协助和教唆: 投资者能够控诉那些帮助实施证券欺诈行为的人。

新的投资者促进会：设立投资咨询委员会，这个投资者的委员会的作用是针对证券交易委员会以及投资者促进会的监控重点和实践提出建议、找出投资者关于证券交易委员会和金融监管机构存在重大问题的领域并为他们提供援助。

基金：自筹经费的证券交易委员会将不受每年一度的拨款进程的影响。

证券化

出售这些产品的公司，比如抵押担保证券，需要承担一部分风险以确保他们不会把垃圾产品卖给投资者，因为他们必须把这些产品保留一些给自己。

为什么需要改变？做风险投资的公司，比如把抵押贷款卖给那些他们知道不能偿付的人，然后把这些投资打包在一起，称为有价证券，然后把这些证券卖给那些不理解他们正在承担的风险的投资者。对于制造、打包以及卖出这些贷款的公司来说，只要他们能够在问题出现前以一定的收益卖出贷款，贷款会不会偿还根本不重要。这会导致拉垮经济的次贷危机。

降低证券造成的风险

这个游戏的保护层：要求出售这些产品的公司，比如抵押担保证券，需要承担至少 10% 的风险，因此，如果这笔投资没有产生溢价收入，制造、打包和出卖这个投资的公司会和他们卖给的人同时受损失。

更好地披露信息；要求证券发行人披露更多的关于基础资产的信息，分析基础资产的特性。

政府债券

政府债券会受到更好的监管，通过注册政府顾问、增加在政府债券规则制定委员会的投资者代表。

为什么需要改变：除了其他不合适的行为，政府债券发行人的财务顾问已经牵涉到了付费收看丑闻，为小规模的市场推荐了不合适的金融衍生品以及目前没有受到监管。

对政府债券的更好的监管

顾问和经纪人的登记：要求证券交易委员会对财务顾问、交易顾问以及没有受到监管却在与政府债券有关的市场中起着关键作用的投资经纪人登记。

监管顾问和经纪人：财务顾问、交易顾问和投资经纪人受到政府债券规则制定委员会制定、证券交易委员会或其指定的机构执行的规则的约束。

MSRB 委员会把投资者放在第一位：在政府债券市场，MSRB 委员会给予投资者和代表多数的公众代表更好地保护，这个市场比企业债券市场的透明度低。

为 21 世纪的监管绘制一幅 21 世纪的劳动力蓝图

这个法案会关注创建一个称职的监管机构的一个关键障碍：员工的能力。

为什么需要改变：这个新的建议会设置三个新的机构—金融机构监督管理局、经济稳定局、消费者金融保护机构—每一个都形成了安置员工的挑战，这会决定监管机构的成败。一个更好的工作环境以吸

引更好的员工：这个法案会根据那个曾成功帮助美国国税局改进他们雇佣活动的专家组的经验，设立一个专家组，去审视新的三个机构的员工安排，这个咨询性专家小组会持续三年去去看这些机构能否吸引、培养和持有称职的、有资格去监管复杂的 21 世纪的金融机构的员工。

强化联邦储备

美国联邦储备委员将会增加其重心和手段来其核心职能-货币政策，最后贷款人，支付系统的监督。

为什么需要改变：近年来，美国联邦储备委员会对于与其核心职能无关的职责已不胜负荷，这对于其独立性造成威胁。

授权美国联邦储备委员会：授权美国联邦储备委员会直接从金融机构和其他监管机构收集所需信息，由此保证其可以正确地执行其核心。

直接从金融公司获取所需信息。

从银行监管机构获得充分的资料，包括审查的报告。

参加任何银行监管或控股公司的考试的资格。

加强对于系统性重要支付，结算和交收系统的规则的审慎制定和监督。

对于银行监管委员会委员在规则制定和审慎监管方面的建议。
对于美国联邦存款保险公司董事会成员在陷入困境的银行和其他金融公司的解决方式方面的建议。

对于金融稳定局成员在确定和设定对于较大，相关银行和其他金

融公司更高审慎监管标准方面的建议。

联邦储备银行董事局

为什么需要改变：目前，12 个联邦储备银行的董事的三分之二是由银行指定，他们应该受到监管，这个体系非常落后。

联邦储备银行董事局的选任

目前，三个 A 级董事的提名和选任由会员银行负责，其将改为由美国联邦储备理事会任命。

目前，三个 B 类董事的提名和选任由会员银行选出，并代表民意，其将改为由联邦储备理事会任命。

三个 C 类董事目前由美国联邦储备理事会委任。其代表民意，而非服从于美国联邦储备委员会主席，其他两个 C 类由该理事会委任。理事会现在需要征求关于 B 和 C 董事公开选拔过程的建议。

附件 3:

解决系统性风险和“大而不倒”机构法案

今天,在华盛顿,众议院金融服务委员会和财政部公布法律草案,以解决系统性风险以及“太大而不能倒闭”的金融机构的问题。

该草案旨在建立一个监测和减少系统性风险公司带给金融体系的威胁的体制;逐步淘汰大型的财政困难的非银行机构,在此过程中保护美国纳税人并减少对金融体系的影响;大修和更新我们的金融监管制度。

金融稳定改进法摘要

财经事务委员会和奥巴马政府致力于确保纳税人不再被要求承担华尔街商业决定的责任。该法案将创建一个强有力的机构间委员会,监测和监督金融体系的稳定性并解决对此种稳定的威胁。该法案加强了对大型相互关联的金融机构的监督,以防失手。新的决议制度将确保那些采取了措施但是仍然失败了的公司以一定方式行事,最大限度降低对纳税人,金融机构和整体经济的影响。

具体来说,法律草案内容有:

1、创建监督系统性风险的金融服务监督局。

理事会将确定对金融稳定构成威胁的金融企业和金融活动,并提高和加强对这些公司和活动的审慎监管标准和监管。

理事会也将利用系统性重要的金融市场工具和支付,清算和结算活动,以提高监督,标准和规定。

2、协调并巩固对控股公司的监管,使之“无处藏身”,确保监管

机构之间的沟通和协调，并保持明确的职权分工。

清除 Gramm - Leach - Bliley 法案对美联储关于受到统一规范的公司权力的限制，并给予美联储和其他联邦金融机构一些特别权力以维持金融稳定并且快速填补潜在漏洞。

给予当前的国际劳工和其他非银行的银行机构以保障，停止国际法委员会和其他非银行豁免的向前发展。目前对于非银行的银行机构，工业贷款公司和其他参与商业活动但目前没有受到类似的公司银行控股公司的监管不必放弃，但需重组，建立一家银行控股公司组织所有金融活动，应对银行控股公司及任何商业分支机构之间交易的限制。展望未来，没有更多的商业公司将允许拥有自己的银行，国际劳工公约或任何其他专业银行的章程。

保留专用抵押贷款的储蓄节俭契约，但科目节俭控股公司由美联储监管以消除监管套利的机会。

3、对金融系统造成重大风险的公司、活动受到联邦监管机构的高度重视和全面审查。

无法看见他们狭隘“孤岛”之外发展的监管机构使得当前的金融危机滋生蔓延发展之势。该法案对议会和其他所有金融机构（包括证券交易委员会和商品期货交易委员会）的信息搜集和共享的要求将确保持续沟通以及寻找各种市场潜在风险的能力。

联邦监管机构将会通过根据特定威胁而定制的多种选择形式来施行提高标准——并不是一刀切的做法。如果监管机构不迅速采取行动解决议会所确定的发展中的问题，美联储将会要求相关后备机构介

入。

4、有序逐渐地减少破产公司以结束“大而不倒”的局面来确保机构和股东而不是纳税人来承担风险和破产损失。

法案提出，大型、高度复杂的金融公司经营失败后，以一种有序、可控的方式处置，确保股东和无担保债权人而不是纳税人承担损失，并且整体金融体系的稳定性应当得到保护。FDIC 应当具有处置经营失败的公司的职责，保证失败公司的现有合同可以得到履行，债权人的请求能够得到满足。传统的破产程序不考虑复杂的大型公司之间错综复杂的关系，从而危及到金融体系的稳定，而这种更加灵活的程序，将有助于防止单个公司失败向整个金融体系和整体经济的扩散。

解决一个破产公司的费用将首先从股东和债权人承担的破产公司资产范围中予以偿还。在短缺的额度内，再从对所有大型金融机构的资产评估中获偿。这一情况下我们遵循“谁过错谁承担”的原则即由金融机构来弥补其错误，而不是纳税人。

设立一个解决基金并配备 100 亿美元或更多金额来分摊大范围内的金融机构成本，并提供一个弹性的偿还期限来避免潜在的周期性影响。

5、当美联储在紧急情况下处理短期信贷市场混乱时为其提供新的责任制。

美联储需要先获得财政部长的同意才能获得根据美国联邦储备法第 13 条（13）项下的临时流动资金援助，且该援助只限于普遍提供的设施。

6、 信贷风险保留

本法案规定，联邦银行监管机构以及证券交易委员会应共同编写规则来要求债权人保留百分之十或更多的份额用以防范任何转让、出售的用于证券化目的的贷款的信贷风险。监管机构有权将风险保留的级别调整至百分之十上下，但不得低于百分之五。在这种不是由债权人引起的资产证券化情况下，监管机构将要求该证券所有人保留其信贷风险。