

金融危机下的美国证券投资者与存款人保护制度

一、SIPC 与 FDIC 设立的法律依据与职责

1969-1970 年，美国股票市场暴跌，证券公司爆发“后台清算作业危机”（Back Office Crisis），导致证券公司大规模破产风波。为维护证券投资者信心，美国国会以罕见的速度通过《1970 年证券投资者保护法案》（简称“SIPA”），成立了证券投资者保护公司（简称“SIPC”）。根据 SIPA 第 78ccc 条（a）、（b）款，SIPC 为会员制非营利公司，具备非营利性公司的所有权利和义务，具体职责有两项：一是 SIPC 基金的管理和运作，包括 SIPC 基金的筹集、支出（主要用于营业费用和对清算程序的预付费）；二是在证券公司可能无法清偿投资者资产时，启动证券公司的清算程序或直接支付程序，包括认定其会员是否能履行对其客户的义务、客户账户的转移、客户财产的分配以及 SIPC 基金的预付和支付。

20 世纪初，美国遭遇经济大萧条，导致银行大规模倒闭，严重影响存款人对银行体系的信心，1933 年国会对《联邦储备法案》第 12 条 B 款进行了修改，创设了联邦存款保险公司（简称“FDIC”）。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。根据《联邦存款保险法》第 1、9 条，FDIC 为独立于总统的法人团体，直接向国会负责，具体职责主要有三项：一是为独立注册的银行和储蓄信贷机构的

存款账户提供存款保险；二是作为非美联储成员的州注册银行的联邦主监管者以及所有参保银行和储蓄信贷机构的辅助监管者，对于所有参保机构监督管理，包括开展检查、采取纠正性措施；三是通过直接偿付存款人、收购与承接、对银行持续经营救助等方式处置有问题的参保银行。

SIPC 与 FDIC 成立的都是为了维护公众对金融体系的信心、促进金融体系的稳健发展，但其职责各不相同、没有交叉：SIPC 主要是证券经纪人或交易商破产时，对证券投资者账户内被挪用的资产提供一定额度的偿付；FDIC 的职责则围绕着会员银行倒闭时，为该银行所有储户的损失提供一定额度的保险。

二、SIPC 与 FDIC 应对国际金融危机的举措

在本轮国际金融危机中，部分证券经纪人破产，证券投资者损失惨重。作为券商经营失败后投资者保护的第一道防线，SIPC 根据 SEC 或金融监管委员会提供的信息，先后提请北美地方法院对北美清算公司、大东方证券公司 (Great Eastern Securities Inc.)、雷曼兄弟、麦道夫投资公司等 4 家陷入经营困境的券商实施清算程序，并根据 SIPA 启动投资者保护措施。¹截至 2009 年 10 月 28 日，在麦道夫事件中，总价值 44.3 亿美元的索赔金已经被审理通过，5.34 亿美元赔付款已确定将由 SIPC 发放给 2861 名麦道夫案受害人。

金融危机以来，美国众多中小银行相继倒闭，²同时，问题银行数量激增³。据有关机构预计，银行破产案将在 2010 年达到

¹ 根据 SIPC 官方网站消息，从 1970 年至 2008 年的 38 年间，美国证券投资者保护公司共动用 5.2 亿美元基金，为 71.6 万投资者的 1600 亿资产提供了保护。

² 2007 年美国有 3 家银行倒闭，2008 年有 25 家，2009 年倒闭的有 140 家银行，倒闭银行数目达 1992 年存贷款危机以来最高水平。

³ 根据 FDIC 官方网站的消息，2009 年第三季度，问题银行达到了 552 家。

顶峰，到 2013 年 FDIC 存款保险基金的支出将高达 1000 亿美元，而 2009 年第三季度，FDIC 仅有 233 亿美元的现金资产。为应对危机，FDIC 采取了两大措施：一是决定对所有参保银行预收 2010 年、2011 年、2012 年应缴纳的保险费；二是为确保做好处理更大规模银行倒闭的准备，并在必要的情况下为更多陷入困境的机构加强监管，在坚持审慎适度的原则下，FDIC 大幅增加了 2010 年的资金预算和人员编制。⁴

从目前的情况来看，SIPC 与 FDIC 在应对金融危机方面发挥了其应有的作用，各自在证券交易商和银行面临倒闭或破产风险时，对投资者或存款人提供了一定额度内的保护，相互间职责没有交叉。

三、参、众议员提出的多项金融监管改革提案

金融危机爆发以来，美国参、众议员提出了多项金融监管体制改革提案。从目前占有的资料看，尚未发现有关 SIPC 的内容，涉及 FDIC 职责变更的内容较多，其中，除了有提案建议创设多个独立机构，从 FDIC 剥离银行监管、存款人保护的权力之外，⁵ 还有提案⁶ 从以下方面提出扩展 FDIC 的职责：一是授权 FDIC 为“大而不倒”的机构建立单独的基本保险费提取基础，并向这些机构

⁴ 从 FDIC 的官方网站得悉，预算的主要内容有三方面：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。另外，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。

⁵ 该提案由美国参议院银行、住房和城市事务委员会主席 Chris Dodd (D-CT) 提出，一经提出，引发了极大的争议。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。See 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.

⁶ 这些提案包括：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.) 共同提出的提案；金融服务委员会和财政部发行的法律草案；参议员 Bob Corker, R-Tenn、Mark R. Warner, D-Va. 议员提出的提案。

收取额外的系统风险保险费；二是赋予FDIC审查整个银行控股公司风险的权力；三是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。

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》，不过这一法案只有在得到参议院的批准后才能成为正式立法，这一过程预计要等到2010年才能完成。⁷上文提到的多项涉及FDIC职责变更的提案尚未有通过的消息，提案内容也会有所改动，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，这些提案没有发现FDIC的职责扩展到证券投资者保护的内容。

附件：

- 1、美国存款保险制度的历史沿革与最新进展
- 2、关于美国伯纳德·麦道夫证券投资有限责任公司破产清算一事的跟踪报告
- 3、关于美国雷曼兄弟控股公司破产清算一事的报告

二〇一〇年一月十八日

⁷ 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，同时，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>，<http://china.ibtimes.com/articles/20091212/jinrongjianguan-faan-tongguo.htm>。