

关于美国证券举报人制度及系统的简析与思考

近日，我们对美国的证券举报人制度及其在线举报系统流程进行了分析研究，并结合我国证券期货行业举报制度及现状，提出有关工作思考，现将有关情况报告如下：

一、美国证券举报人制度的法律基础及其设计

（一）法律基础

美国证券举报人制度（Whistleblower Program）旨在鼓励个人向政府检举有关违反证券法的行为。若美国政府追回资金，并达到有关标准，举报人可获得一定报酬。本制度主要基于两部适用法律：2008年美国国会通过的多德—弗兰克法案，以及1977年实行的《境外腐败行为法》。

其中，多德—弗兰克法案赋予美国证券交易委员会（下称“SEC”）和负责证券行业管理的政府机构更大的执行权，并在实施过程中不断促进证券法的修订完善。2010年通过修正《1934年证券法》922条21F“证券举报人的激励与保护”，SEC内部开设了检举办事处，检举对象包括美国证券交易所的上市公司，检举个人无论身在何处都可以通过举报违反美国证券法的行为而获得美国政府的奖励。

《境外腐败行为法》制定反贿赂条款及关于记录保存的决算条款。反贿赂条款适用于所有在美国证券交易所内进行交易的公

司及其管理人员、董事、员工、股东和代理人（第三方代理、顾问、分销商、合资伙伴等）。决算条款要求上市公司保持准确的账本记录，否则将有可能被处罚。这些条款由美国司法部和SEC实施，适用于在美国有证券登记的公司及美国境内的公司或个人。

（二）制度设计

政府与私人部门合作提升效率的做法已被各国普遍接受，多德—弗兰克法案在举报人制度的设计中，通过这一做法，扩大了公众参与，弥补了监管缺口，提高了监管效率。制度设计主要体现在奖金激励和配套的保护措施等方面。

关于奖金激励。作为美国举报人制度的独到之处，美国法律非常慷慨地允许举报人对罚金“分成”，通常是美国政府成功追回资金的10%-30%。相比而言，英国、日本等其他资本市场发达国家几乎没有对举报人这方面的激励，而集中于对举报人的保护。奖金认定由SEC根据多德—弗兰克法案21F-6项下的内容自由裁量，重要参考因素包括信息的重要性和时效性、举报人是否部分地参与了违法行为、举报人提供信息以外的额外附加工作（如协助调查）、执法收益、利用或干扰内部合规系统等。但奖金激励出台以来，SEC对金融违法违规行为的调查也受到大量恶意举报的困扰。因此，SEC在鼓励内部人举报的同时，也鼓励公司内部举报体系发挥更大作用，以降低查处金融违法违规行为的监管成本。

关于举报人的保护措施。美国对于内部举报人的立法保护较为完善，2002年萨班斯法案中就有专门对内部举报人进行保护的条款，2008年多德—弗兰克法案更形成了专门针对公司员工举报进行保护的单独立法模式，同时，联邦和州层面的法律也强化了这方面条款。举报人保护主要体现在两个方面：反报复条款和禁止限制举报条款。多德—弗兰克法案21F-(h)(1)条款下规定雇主不得对根据举报人制度提供信息的雇员采取“解雇、降职、停止、骚扰或任何形式的歧视行为”；21F-(17)(a)条款下规定雇主不得通过任何方式限制举报，尤其是在雇佣合同方面。同时，若个人认为雇主对其举报行为实施报复，可以起诉雇主并获得高额赔偿。即使举报人参与了违法违规行为、对所披露信息的内容负主要责任，其仍然可受法律保护。

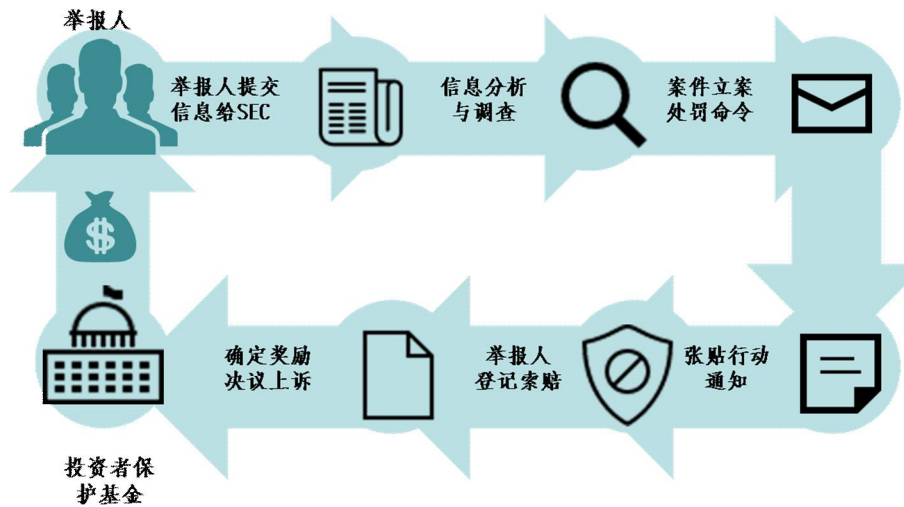
二、美国证券举报系统设计流程及举报信息要件

（一）在线举报系统设计及举报信息处理流程

美国证券举报人可通过 SEC 官方网站首页的 TCR（Tips, Complaints and Referrals）系统以填写表格方式进行在线举报。表格填写内容分为四个部分（附件），一是举报事件总体情况，包括举报事件的详细描述、举报人就此事件采取的行动等内容；二是举报对象的相关情况，包括举报对象为个人或公司，举报对象的地址等情况；三是本次举报涉及的具体产品（股票、基金、债券或其他）；四是举报人自身信息，包括电话、邮箱和是否匿名投诉、是否请律师代理投诉等。其中，举报事件的详细情况、

是否满足举报人制度和举报人的联系方式为必填项，其他均为选填项。此外，在完成表格填写后，系统会要求举报人提交信息来源声明，以确认举报的信息为原生信息。举报完成后，系统将自动生成序列号，用于跟踪查询后续处理情况。

SEC 针对 TCR 系统接收的举报信息有一套较为成熟的业务处理流程，主要包括以下五个环节：信息分析与调查、案件立案及处罚、张贴行动通知、登记索赔、确定奖励及决议上诉，最终由投资者保护基金¹向举报人提供奖金。流程图如下：



在此流程中， OMI（ The Office of Market Intelligence， 市场情报办公室）、执法司（ Division of Enforcement）等 SEC 内设机构发挥了较为重要的作用。

其中， OMI 作为 SEC 的重要部门， 对收集的举报信息进行分析和初步评估， 以确定其是否与现有调查有关、 类似举报信息

¹ 多德—弗兰克法案分设证券投资者保护基金（ Securities Investor's Protection Fund， SIPF）和期货投资者保护基金（ Futures Investor's Protection Fund， FIPF），其资金来源是 SEC 和 CFTC 在监管中获得的罚没款，主要支出是向举报者分成。这两个基金不同于美国早在 1970 年建立的“证券投资者保护公司基金”（ Securities Investor's Protection Corporation Fund， 也被译为证券投资者保护基金）。二者主要区别于资金来源和用途上，其中，前者来自于证券违法罚没款，用于支付举报分成；后者来自于券商一定比例的营利毛利等，主要用于证券公司退出时对中小投资者的保护。

是否已提交给其他机构处理，以及举报信息是否涉及 5 年内 SEC 可能采取了不当执法行为的事件。OMI 将根据举报信息具体、重要和可信程度，决定是否将其提交给 SEC 内部的执法司。

执法司负责全面调查可能的证券违法违规行为，并向被告提出索赔。在接收举报信息后，由执行律师决定是否开展进一步调查。通常情况下，执法司会将举报信息用于辅助现有调查行为或启动新的调查行动，但也会基于举报信息与证券违法违规行为无关的判断而放弃深入调查，或将举报信息转由国税局、财政部等相关政府部门处理。

（二）举报信息要件

根据多德—弗兰克法案，举报人获得奖励的条件的主要内容如下六个方面：一是举报人需满足条件。根据 SEC 的规定，举报人指按照规定程序，就已发生、进行中或将发生的证券违法违规行为，单独或者共同向 SEC 提供信息的自然人。二是举报人自愿向 SEC 提供信息。自愿提供强调的是，举报人在被 SEC 要求或者被公众公司监督管理委员（或其他自律组织）调查之前提供举报信息。三是举报信息为原生信息。多德—弗兰克法案 21F 4（b）对原生信息进行了界定²，排除了部分非原生信息³，

2 17 C.F.R. §240.21F-4(b) 中对原生信息进行如下界定：（1）来自于举报人的独立知识或者独立分析（所谓独立知识是指举报人占有的事实信息，不是通过公众可得的渠道获取的；而独立分析是指基于上述信息得出的公众通常难以获得的结论）；（2）不是 SEC 已经获得的信息，除非举报人能证明其是信息源头；（3）信息不能仅来自于司法或行政听证会，政府报告、审计、调查，新闻媒体等单一来源，除非举报人本身就是上述渠道的信息来源；（4）信息必须是在 Dodd-Frank 生效之日后提交至 SEC。在 STRYKERV.SEC 一案中，美国第二巡回法庭明确了信息必须是在 2010 年 7 月 21 日之后提交的。

3 17 C.F.R. §240.21F-4(b) 在 Dodd-Frank 最终公布的规则中，原生信息排除主要公司内部活动和审计活动中获得的信息：（1）基于其在组织中的地位获取的信息，例如组织的董事、高管、合伙人等处于受托地位的人从其他人处获取的可能违反证券法规的信息，或者作为主要负责合规或者内部审计的雇员所了解的信

以确保举报信息来源的合法性，防止为获得信息而衍生出额外违法行为。四是基于原生信息成功开展执法。这其中包含三种情形，第一种情形是 SEC 根据原生信息成功开展执法行动；第二种情形是原生信息有显著帮助；同时，为鼓励举报人优先通过公司内部举报体系进行举报，SEC 也规定通过内部举报体系处理后提交到 SEC 的信息引起成功执法的，也属于基于原生信息成功开展执法的一种情形，并将在后续的奖励分配上予以考虑。五是基于信息开展的经济处罚结果超过 100 万美元。一般情况要求单一罚款金额超过 100 万美元，举报人才有资格获得奖励。但在某些情况下，SEC 会将与举报人信息相关的所有违法违规行为的多项处罚金额合并计算。六是举报人须提出奖金申请。

三、美国证券举报人制度及举报系统的运行效果

举报人制度是美国 SEC 的一项重要制度创新，在维护美国资本市场的公平公正和保护投资者方面，发挥了日益显著的作用。主要运行效果如下：

一是有效举报信息数量逐年增长，举报人分布广泛。有效举报信息从 2012 年度的 3,001 条增加至 2016 年度的 4,218 条，增幅高达 40%。举报系统上线以来收到了超过 95 个国家和地区的举报，2011 至 2015 年，海外举报人主要集中在英国、加拿大、中国、印

息，或者公司专门聘请对违法行为进行调查的雇员在调查过程中获知的信息；（2）作为外部审计机构的雇员在独立审计的过程中了解到的信息，这些信息本身就应该予以披露，举报人不应该因此得到奖励；（3）通过非法手段获取的信息（4）雇员或者专业外部审计人员获得在要求证券法要求下进行审计过程中发现的信息；（5）基于律师的执业地位获取的信息；（6）从其他受到原生信息条件限制的人处获取的信息，除非举报人提供的证券违法行为信息涉及信息来源人。

度和澳大利亚；2016年收到奖金的33位举报人中，8位来自海外，约占24%。

二是奖金激励的作用日益显著。2016年度举报奖金共发放了3,500万美元，其中7笔奖金位列美国证券举报人制度设立以来单笔奖金发放数额前十，集中在2016年下半年。2017年1月，又有2笔新发放奖金的数额进入了前十，可见，近年来奖金激励对于大案要案的查处作用显著。在发放奖金的举报信息中，60%促使SEC对新案件开展调查，40%为调查中的案件提供了线索。

三是内部举报效果显现。2016年内部举报人约占总数的65%，延续了近年来逐渐增多的趋势；80%的内部举报人表示上和相关人员对公司违规行为知情，或者在向SEC举报之前曾与合规部门沟通过。

获得显著成效的同时，奖金激励导致的大量恶意举报、延迟举报，也造成举报人制度成本较高等问题。在具体实践中，也有国家因而禁止了奖金激励制度，而将重点转为对举报人的保护，如英国。美国各界对奖金激励负面影响的争论主要集中在两个方面：一是SEC并未强制要求内部举报作为先行条件，而高额奖金和严格的立法保护在客观上又促使举报人直接向SEC举报；二是SEC关于超过100万美元的罚金“分成”规定，可能导致举报人知情后故意拖延、等到造成更大损失时才举报。

针对上述弊端，SEC在裁量举报人的奖金比例时，鼓励举报人首先采用公司内部举报体系且尽早提交相关举报信息。同

时，学界建议引入律师作为举报人制度信息的“看门人”以缓解SEC的审核压力。2016年度收到奖金的举报人中，25%在向SEC举报时由律师代表，选择律师的举报人比例逐年增加。

四、关于进一步完善我国证券期货举报人制度的思考

（一）我国证券期货举报人制度情况

目前，我国的证券举报人制度尚处于探索实践阶段。2001年6月，中国证监会发布了《关于有奖举报证券期货诈骗和非法证券期货交易行为的通告》（下称“通告”），初步确立了我国证券违法举报人制度，旨在鼓励知情人举报证券期货诈骗和非法证券期货交易行为，以维护证券期货市场正常秩序，切实保护投资者合法权益。通告设置了三档限额奖励，并要求证券监管机构对举报人身份和举报内容严格保密。

2014年6月，中国证监会发布了《证券期货违法违规行为举报工作暂行规定》（下称“暂行规定”），对证券举报人制度进行了完善，同时设立了证券期货违法违规行为举报中心。暂行规定中，奖金发放从限额制改为比例制与限额制相结合，以“重奖”来激励举报行为，并指出打击报复举报人将依法承担法律责任。

（二）关于完善我国证券期货举报人制度的几点思考

借鉴美国证券举报人制度的成熟经验，结合我国证券举报人制度实践，提出以下几点初步思考和建议：

一是进一步明确原生信息的界定，以提高举报信息的有效性，提升监管效率。在原生信息认定环节，美国的相关制度提供

了较为明确的指引和考虑因素，提高了举报信息的质量和有效性。建议在我国证券举报人制度中对原生信息进行明确规定，强调信息是指监管机构未从其他渠道获悉的，来自举报者直接掌握的一手资料，或举报者通过对公开信息的思考，最终归纳总结得出的结果，并鼓励知情者尽快向监管部门举报。

二是进一步完善在线举报系统设计，提高举报信息的有效性和可靠性。美国 SEC 的 TCR 系统设计值得我们研究和借鉴，在线填报问题全面详尽、环环相扣、逻辑严密，目的性强，通俗易懂，便于数据处理分析，能够清晰地引导举报人客观详细填写其掌握的举报信息，也使得监管部门通过对举报人所填信息的初步筛选，基本可以判断出举报是否存在具体指向、疑似违法违规行为的进展情况、举报人的行动情况、是否符合举报条件等，为监管部门节约人工审核成本、分类处理举报信息提供了积极有效的支持。建议在我国的具体实践中，逐步优化和完善在线举报系统的相关设计，进一步提高信息填报的详实度和周严性。

三是研究完善内部人举报机制，提高举报制度运行效果。通过加强对内部举报人的保护、奖励等措施，美国内部人举报占比逐渐提高，2016 年达到 65%，内部人举报取得良好效果。考虑到内部人举报具有信息全面、成功率高等优势，建议进一步探索研究完善我国内部人举报机制。同时，为了避免恶意举报、举报人制度成本提高等问题，可以考虑鼓励举报人优先通过公司内部渠道进行举报，内部举报无法得到有效处理时，再向有关监管部

门进行举报，进一步降低监管成本，提升监管效率。

四是进一步强化对举报人的保护措施。在保护机制方面，我国目前着重强调监管部门的信息保密，而美国则通过雇佣法律的相关规定，向举报人提供了强有力的反报复保护。建议在加强举报人信息保密基础上，研究将举报人保护机制上升至立法层面，通过相关法律制度，进一步细化、强化对报复者的打击措施与力度。

五是研究探索引入律师作为举报人制度信息的“看门人”。为应对大量模糊或无效的举报信息，引导帮助举报人填写举报信息，并对提交的信息进行完整的核实和鉴定，减轻监管机构的调查压力，建议探索鼓励具备条件的举报人通过律师代表进行举报，进一步提升举报信息质量，为监管部门查处证券违法违规行为提供更加有效的支持。

（中国证券投资者保护基金公司统计分析与研究中心）

2017年6月12日

附件：

TCR 系统在线表单

一、您的投诉

重要指示：

为了让我们更好地了解您的信息，我们鼓励您回答可以回答的所有问题。但是，只有那些带有星号的字段是必需的。提供信息时，请尽可能详细，尽可能提供多的细节。我们鼓励您提交有关信息的任何文件，“添加文件”按钮在页面顶部和每一页底部。一段时间不操作，调查表将显示一个警告框和延长时间的指示，如果在规定时间内没有操作，您可能会与我们的服务器断开连接，您以前输入的任何信息都将丢失。

1、请选择最能描述投诉的选项：

- 欺诈性投资计划，如庞氏骗局或高回报的承诺
- 未注册的证券发行
- 一般贸易惯例或价格问题
- 操纵股票
- 内幕交易
- 在公司的公开文件或财务报表中出现重大错报或遗漏，或未提交文件
- 市政证券交易或公共养老金计划
- 贿赂，或不当支付，外国官员（违反外国腐败行为法）

具体市场事件或条件（请在下面描述）

如果您的投诉不符合上述任何类别，请在下面描述

*2、要求提供有关投诉的详情：

3、您是否有困难获得您的资金或证券？

有 没有 不清楚

4、您是否遭受损失？

有 没有

5、您什么时候意识到了可疑的行为？（月/日/年）

6、可疑的行为是什么时候开始的？（月/日/年）

7、指控行为正在进行中吗？

是 不是 不清楚

8、个人或公司承认了所谓的行为吗？

是 不是 不清楚

9、您的信息来源是什么？您可以通过按住控制键并单击多个项目选择多个选项。

账户记录

经纪人记录

对话，交谈

内部商业文件

公开可用信息

SEC 文件

- 文件提交
- 社交媒体（例如，Facebook、Twitter、博客、聊天室）
- 股票内情报告

10、您对您的投诉采取了什么行动吗？您可以通过按住控制键并单击多个项目选择多个选项。

- 向公司投诉
- 向其他监管机构投诉
- 向 SEC 投诉
- 向执法者投诉
- 向其他机构投诉
- 起诉
- 调解
- 仲裁
- 其他
- 没有做任何行动

二、您要投诉谁

重要指示：

请提供下列信息，以方便我们了解您所投诉的个人或公司的情况，如要添加额外的个人或公司，请再提供一个相关个人或公司的信息，然后点击本页底部“添加一个额外的个人或公司到您的投诉”按钮。

1、您是投诉个人还是公司？

个人 公司

2、选择最能描述您投诉的个人或公司的标题：

个人包括：会计、分析师、总检察长、审计员、合规官、员工、执行官、金融规划师、基金经理、投资顾问代表、股票庄家、受托人、未知、其他

公司包括：银行、经纪交易商、结算机构、日内交易公司、交易所、FINRA、保险公司、投资顾问、投资顾问代表、投资公司、IRA 或 401 (k) 托管/管理员、造市商、市政证券交易商、互惠基金、通讯公司/投资出版公司、线上交易公司、私募基金公司（包括对冲基金、私募股权基金、创业投资基金或房地产基金）、私人控股公司、公开持有公司、转移代理/支付代理/注册商、保险人、未知、其他

3、如果您投诉的公司或个人对您的投资有监管权或控制权，您联系那个单位或个人有没有困难？

有 没有 不清楚

4、街道地址：

5、详细地址：

6、省：

7、邮编：

8、乡镇：

9、电话：

(1) 家庭：

(2) 工作：

(3) 手机：

(4) 其他：

10、电子邮箱：

11、网站：

12、可疑的行为发生时，您与投诉的个人或公司是否有关系：

有 没有 不清楚

13、您与您投诉的个人或公司有什么关系？

三、涉及的内容

重要指示：

请尽可能多地提供下列与您投诉有关的信息。选择下面最贴切描述本次投诉所涉及的产品类型的说法，并在后续下拉菜单中选择详细的产品类型。如果您的投诉不涉及下列任何产品或您不知道，请跳转到下一页。

1、选择您投诉的产品类型：

年金及保险产品

银行及消费金融产品

商品

债务证券（例如，公司债券，市政债券）

衍生产品（如期货、期权）

股票（例如，普通股，优先股）

基金（如：ETF、共同基金、私募股权基金、对冲基金）

房地产

退休账户及产品

其他

2、请选择最能描述您的安全产品的类别：

年金及保险产品包括：权益指数年金、固定年金、变动年金、其他保险产品（非年金）

银行及消费金融产品：存款证、信用卡、反向房贷、次级抵押贷款、传统的抵押贷款、其他银行及消费金融产品

商品：硬币和贵金属、货币交易、期货、其他商品

债务证券：拍卖利率证券、高收益和垃圾债券、投资级债券、市政债券、本票、结构化票据产品、国债及其他美国政府证券、其他债务证券

衍生产品：信用违约互换或其他相关协议、抵押债务及其他汇集证券、住房抵押贷款证券化、期权、其他资产支持证券、其他衍生产品

股票：美国存托凭证、普通股（交易所买卖股票）、普通股、可转换证券、优先股权和认股权证、不记名股票、其他股票

基金：529 计划、交易所交易基金、对冲基金、货币市场基金、互惠基金、单位投资信托、其他基金

房地产：房地产投资信托基金、房地产买卖、税收结构性房地产交易（1031 交易所）、其他房地产投资

退休账户及产品：401(k)计划、个人退休账户、公共养老金、其他退休计划

其他：特许经营和类似的企业、高收益投资计划、合伙企业的投资、主要银行证券、豁免证券发行、未知、包装账户和单独管理账户、其他

3、输入涉及的股票代码：

4、输入产品名称：

四、关于您

重要指示：

点击页面底部“保存并提交信息”按钮后，您填写的信息才会被提交。如果需要提交多人信息，您可以在每填写完成一条后，点击“保存并提交信息”按钮提交信息。信息提交后将无法修改。

*1、您提交此举报、投诉是否符合 SEC 的举报人制度？

是 不是

*2、您是否匿名提交此举报、投诉？如能联系您获取进一步的信息或澄清可能会有所帮助。

是 不是

**3、您是否由律师代表提交本次投诉？

是 不是

* = 必填项。

** = 举报信息提交额外的必填字段

举报提交者和/或律师，至少需要提供一种联系方式（电话

号码、电子邮件或物理地址)。

重要指示：

根据 SEC 的举报程序，如果您提交这个举报，每个提交者必须完成一个声明。单击“更新声明”按钮以显示声明问题和证书声明。单击“保存声明”按钮以保存声明。如果您想看到举报人声明的副本，请点击[这里](#)。

*=每个声明必填项。

举报人关于在线 TCR 调查表的声明

*1、您在获得提交的原始信息时，您是一名司法部的成员、官员或雇员、或是证券交易委员会、美国货币监理署，董事联邦储备系统的州长，联邦储蓄保险公司，储蓄监督办公室，公众公司会计监督委员会，任何执法机构，或任何国家证券交易所，注册证券协会的登记结算机构，或市政证券规则制定委员会中的一员吗？

是 不是

*2、您在获得提交的原始信息时，您是外国政府或任何外国机构、单位、金融监管当局中的一名成员、官员或雇员吗？

是 不是

*3、您提交给我们的信息，是否根据联邦证券法的要求，由

独立的公众会计师参与出具的？

是 不是

*4、您是根据 SEC 或其他机构或组织的合作协议提交此信息的吗？

是 不是

*5、您的配偶、父母、子女或兄弟姐妹是否有在证券交易委员会工作，或者您是否与美国证券交易委员会的成员或雇员住在同一个家庭？

是 不是

6、如果以上 1 到第 5 题的答案为“是”，请提供详细信息。

--

*7a、在您提交这些信息之前，您（或任何人代表您）并未收到来自证券交易委员会、国会、或任何其他联邦、州或地方当局、任何自我监管组织涉及您提交的内容的调查的要求？

是 不是

7b、如果问题 7a 的答案为“否”，请提供详情。

--

*8a、在您提交给证券交易委员会的信息时，是否是一个刑事调查对象或目标，或已经被判定存在刑事违法行为？

是 不是

8b、如果问题 8a 的回答为“是”，请提供详细信息。

--

*9a、您提供给我们的信息中是否有从上述 1-8 所描述的人员中获得的？

是 不是

9b、如果问题 9a 的回答为“是”，请提供有关个人的细节，您从他们获得的信息。

10、如果您提交的任何文件或其他信息披露给第三方机构，您认为可能会造成您的身份、信仰等个人信息备公开的，请特别指出。

*根据《美国法律》的伪证罪，我宣布，我完全了解美国关于伪证法的处罚要求，本次我所提交的信息真实、准确。我完全理解，如果我所提交的信息中、我与 SEC 及其他有关当局的往来中，做出任何虚假、欺骗性声明或陈述，或使用包含有虚假、错误的陈述的任何文件或手续，我可能被提起指控或不被授予揭发者奖励。

免责声明

报告中观点仅代表作者个人观点，与中国证券投资者保护基金有限责任公司无关。在任何情况下，报告中任何内容不构成任何投资建议，不做出任何形式的担保，据此投资，责任自负。

本报告版权归中国证券投资者保护基金有限责任公司所有，未获得我公司事先书面授权，任何机构和个人不得对本报告进行任何形式的复制、发表或传播。如需引用或获得我公司书面许可予以转载、刊发时，需注明出处为“中国证券投资者保护基金有限责任公司”。任何机构、个人不得对本报告进行有悖原意的删节或修改。