

境外金融机构风险处置案例两则评述

符 望*

摘要:我国金融稳定法立法正在稳步推进中,其中一些条款涉及危机金融机构处置措施的具体规则以及如何跨境处置资产的规定。实务中,由于金融市场的国际性,许多处置措施会产生跨境连锁反应并进而引发连环诉讼。本文针对近年来国际市场上引发连锁反应的两起金融机构风险处置案例即瑞士信贷与硅谷银行案例,分析相关诉讼情况,以其作为教训与前车之鉴,对我国立法提出完善建议,并为将来实务操作提供参考。

关键词:金融稳定 债券减记 银行接管

近年来,党中央把维护金融稳定,防范化解金融风险,特别是防止发生系统性金融风险,放在突出位置。为此,金融稳定法立法正稳步推进,《金融稳定法(草案二次审议稿)》已由全国人大向社会公开征求意见。该法旨在完善金融风险事前防范、事中化解和事后处置全流程全链条制度设计,把金融稳定进一步纳入法治轨道。

* 上海金融法院审判委员会专职委员,二级高级法官。

由于金融市场风险处置的复杂性,金融稳定法的起草应遵循“宜粗不宜细”的原则才能应变自如,但在设计具体可操作性机制上,尤其要考虑该法的实施如何与其他法律法规相衔接,避免相互冲突和抵触,特别是不能突破一些最基本的原则。另外,立法还需要考虑金融风险处置如何与司法程序衔接。该法草案中有多个条文提到了处置措施与司法程序的衔接,包括赋予债权人以及利益相关人的诉讼权利。这些既是难点,亦是潜在的争议点。

针对金融稳定,我国已经积累了一些成熟经验,比如包商银行破产、河南村镇银行的风险处置,为立法提供了参考。与此同时,其他国家在风险处置过程中的不当行为引发的一些诉讼,可以作为教训与前车之鉴,值得我们反思并在立法以及将来的处置中避免。为此,笔者针对近年来国际市场上引发连锁反应的两起金融机构风险处置案例进行分析。一是瑞士信贷 AT1 债券减记纠纷案,二是硅谷银行处置引发的多起诉讼。这两起案例均涉及当地监管部门针对危机银行的处置而引发的法律争议,而且互相关联。因为瑞士信贷出现危机之后,国际金融市场开始动荡,储户对其他存在风险的银行产生不信任感并进而挤兑,最终造成硅谷银行被接管并引发相关诉讼。

一、瑞士信贷 AT1 债券减记纠纷案

(一) 瑞士信贷风险处置措施与纠纷

瑞士信贷是瑞士第二大银行,也是 2022 年 30 家全球系统重要性银行之一。该行自 2021 年接连卷入 Archegos 基金爆仓、供应链金融公司 Greensill 破产事件,导致亏损累累,^[1]但其第一大股东沙特国家银行明确表示不会向其增加投资,导致瑞士信贷股价崩盘。为处置风险,瑞士政府、瑞士国家银行和监管机构积极介入,促成瑞士银行在极短时间内

[1] 马晓甜:《瑞信深陷 Archegos 泥潭:两大高管离职一季度巨亏 9 亿瑞士法郎》,载界面新闻网, <https://finance.sina.com.cn/roll/2021-04-06/doc-ikmyaawa8195442.shtml>, 2025 年 12 月 17 日访问。

收购瑞士信贷。2023年3月19日,瑞士信贷和瑞士银行宣布,双方就瑞士银行以全股份交易方式收购瑞士信贷事项达成最终协议。根据协议条款,瑞士信贷股东每持有22.48股瑞士信贷股份,将获得1股瑞士银行股份。^[2] 为了配合完成这笔交易,瑞士联邦委员会还进行了紧急立法,公布了《关于瑞士国家银行向系统重要性银行提供额外流动性援助贷款和联邦违约担保的条例》(2022年3月16日立法,3月19日修改部分条款)。在这一套组合拳中,监管部门采取了以下处置措施:(1) 瑞士信贷/瑞士银行交易无需股东批准;(2) 瑞士国家银行向瑞士信贷提供高达1,000亿瑞士法郎的流动性援助贷款机制,并由联邦违约担保提供支持;(3) 瑞士国家银行向瑞士信贷进一步提供高达1,000亿瑞士法郎的流动性援助贷款机制,并赋予瑞士国家银行在潜在破产中的优先债权人地位;(4) 如果瑞士银行集团接管瑞士信贷的资产产生了实际损失,并且损失不超过50亿瑞士法郎,则由瑞士银行集团自行承担;如果损失超过了50亿瑞士法郎,则瑞士政府向瑞士银行集团提供最高不超过90亿瑞士法郎的损失担保。(5) 瑞士金融市场监管局(FINMA)下令减记价值160亿美元的额外一级资本债券(additional tier 1 bond,以下简称AT1债券)。^[3]

监管部门向发生风险金融机构提供救助本无异议,但AT1债券减记则引发了较大的争议,并引发了众多不满与诉讼。欧美及亚洲的1,000多名债券持有人委托昆鹰律所在瑞士行政法院(Swiss Federal Administrative Court)对瑞士金融市场监管局(FINMA)发起集体诉讼。^[4] 为此,该律所设立了一个集团诉讼网站,征集投资者加入并发布

[2] See Credit Suisse and UBS to Merge, <https://www.credit-suisse.com/about-us-news/en/articles/media-releases/credit-suisse-and-ubs-to-merge-202303.html>, visited December 17, 2025.

[3] Ordinance on Additional Liquidity Assistance Loans and the Granting of Federal Default Guarantees for Liquidity Assistance Loans from the Swiss National Bank to Systemically Important Banks, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/76290.pdf>, visited December 17, 2025.

[4] Swiss Hit With 120 Lawsuits Over Credit Suisse AT1 Bond Wipeout, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-05-04/swiss-hit-with-120-lawsuits-over-credit-suisse-at1-bond-wipeout>, visited December 17, 2025.

相关诉讼进展。^[5] 其主要诉讼理由是:(1)对债券的减记侵犯债券持有人的财产权。因为这一减记决定颠覆了法律常识中的股债等级制度,也违反了比例原则和诚实信用原则。(2)减记的债券不仅是机构持有,对中小投资者也产生了影响。部分 AT1 债券的最低交易价值约为 5,000 瑞士法郎,这些债券由大量散户投资者持有。(3)瑞士金融市场监管局的减记做法与其他国家做法相比存在异常,因为英格兰银行和欧洲央行表示此后不会采取同样的行动,重申将继续尊重资本结构中债券持有人的等级。^[6]

除此之外,衍生的诉讼也风起云涌,比如 66 名原告向东京地方法院提起诉讼要求三菱 UFJ 摩根士丹利证券公司赔偿 3,600 万美元。原告主张其持有的债券是向专业机构提供的,但证券公司违反了适当性原则将债券出售给普通投资者,并没有对减记条件等风险充分揭露。^[7] 欧洲债券持有人在纽约提起诉讼,将瑞士信贷此前数任美国人高管列为被告,理由是该银行文化长期有问题,自私自利的高管们从风险过高的交易中追逐短期回报和奖金,许多做法不道德也不合法,因此要对债券持有人损失负责。^[8]

尤其值得一提的是,2024 年 6 月 6 日,昆鹰律所还以侵权为诉由,代表 AT1 债券持有人向美国纽约南区地方法院以瑞士联邦为被告提起诉讼。^[9] 债券持有人主张该法院有管辖权,因为债券的注册、清算、减记均发生在纽约。债券持有人避开了瑞士法院而以其他管辖联结点发起

[5] <https://www.at1action.com/>, visited December 17, 2025.

[6] QUINN EMANUEL IS REPRESENTING THE INTERESTS OF CREDIT SUISSE'S AT1 BONDHOLDERS, <https://www.at1action.com/about-us>, visited December 17, 2025.

[7] Bloomberg: MUFG Brokerage JV Sued in Japan Over Credit Suisse AT1 Sales, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-08-31/mufg-brokerage-jv-sued-in-japan-over-credit-suisse-at1-sales>, visited December 17, 2025.

[8] Bloomberg: Credit Suisse's Demise Blamed in Bondholder Suit on NY Bankers, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-06-21/credit-suisse-s-demise-blamed-in-bondholder-suit-on-ny-bankers>, visited December 17, 2025.

[9] Credit Suisse AT1 bondholders file case against Switzerland in New York, <https://www.reuters.com/legal/credit-suisse-at1-bondholders-sue-switzerland-new-york-2024-06-06/>, visited December 17, 2025.

诉讼,又可能引发国际纠纷中管辖法院的争议。除此之外,好几家国际律师事务所还另辟蹊径,认为由于瑞士与 120 个国家订立了投资条约,故 AT1 债券减记是一个国家不当地剥夺他人投资、实施国有化的行为,应归为国家之间的投资争端,故针对瑞士联邦启动了国际投资争端解决中心(ICSID)的仲裁争议解决机制,由此将争议绕开了瑞士法院体系。比如卫达仕律师事务所已经征集了数百名位于新加坡与我国香港地区的投资者。^[10]

(二) 瑞士信贷引发的争议解析

前述争议的源头,在于 AT1 债券的性质与减记顺序。此类债券是在全球金融危机之后推出的,旨在出现危机时充当银行资本的来源,用于在银行面临破产时承担损失,从而减轻政府和纳税人的财政负担。根据金融危机后的全球监管框架《巴塞尔协议 III》,^[11]用于充当银行资本的依次分以下几个层级:(1) 二级资本(T2),包括非可转换次级债、高点触发可转换债券;(2) 额外一级资本(AT1),包括优先股、高点触发可转换债券;(3) 核心一级资本(CET1),包括银行普通股与留存收益。《巴塞尔协议 III》对不同层级银行资本除以风险加权资产的比例有最低要求。比如 CET1 除以风险加权资产应大于 4.5%, CET1 与 AT1 的合计比例应大于 6%。《巴塞尔协议 III》同时确定了损失吸收机制,当银行的特定资本比率低于规定值时,就会触发该机制。通常触发值在债券发行文件中有规定,具体决定权在银行所在国的金融监管机构。当触发之后,债券就会根据债券发行文件的条款自动转换为股票或减记。

按照 AT1 本身的设计原理,全部减记用于提高核心资本率以满足监管要求并无不妥,但是减记的顺位才是引发债券持有人不满的关键。一般而言,对于全球系统重要性银行而言,其如果出现了经营损失,损失吸收的顺序将是核心一级资本、额外一级资本、二级资本、TLAC 工具、

[10] Credit Suisse AT1 bondholders—join our investor-state arbitration group, <https://www.withersworldwide.com/en-gb/insight/credit-suisse-at1-bondholders-funded-investor-state-arbitration>, visited December 17, 2025.

[11] Basel III: international regulatory framework for banks, <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>, visited December 17, 2025.

其他一般债权人。

瑞士信贷发行的 AT1 债券属于额外一级资本的范畴,应当高于其发行的普通股(属于核心一级资本)。债券持有人的受偿顺序优先于普通股股东,这也是股债结构的正常清偿顺序。也就是说,如果要全额减记瑞士信贷所发行的 AT1 债券,瑞士信贷所发行的各类股票价值应首先归零、吸收损失。但在瑞士信贷案中,AT1 债券的持有人被减记至一无所有,而瑞士信贷普通股的股东每持有 22.48 股可以换得 1 股瑞士银行股份,相当于得到了部分价值。根据集团诉讼网站上展示的信息,相当于债券持有人失去了合计 160 亿瑞士法郎,而股东获得了 30 亿瑞士法郎。^[12] 这样一来,打破了股债结构的正常清偿顺序,自然引发了轩然大波和后续诉讼。

具体如何触发减记还取决于债券说明文件中的条款。以瑞士信贷发行的 AT1 债券为例,如果“或有事件”(contingent event)或者“生存事件”(viability event)发生,则可以对债券进行全额减记(write down)。“或有事件”指的是瑞士信贷向资本工具持有人发出通知,明确其当期财务报表所计算的核心一级资本充足率已经显著低于其约定阈值(本案中根据不同触发层级分别设定为 7.0%或 5.125%),从而需要对相应资本工具进行减记。生存事件(Viability Event)是指当监管机构认为银行正常的资本补充手段都已失效,必须减记才能避免破产或违约时,可以宣布减记;或者没有来自政府的关键性外部救助,银行就会无法生存时,也可以宣布减记。^[13]

AT1 债券减记事件引发了多起诉讼,把瑞士联邦、瑞士监管部门、相关商业银行均卷入其中,其溢出效应延伸至瑞士境外。由于诉讼旷日持久,短期内很难达成最终结果。但在金融市场上,已被减记的相关债券价格却在上涨,原先由于减记原因下跌至债券面值的 3%~4%,现在诉讼群起之后反而升至 9%,因为许多不良资产投资机构预计该案可能以

[12] 网址: <https://www.atlaction.com/>, 网站首页以图表形式醒目展示了金额对比。

[13] U.S. \$ 2,000,000,000 7.500 per cent. Perpetual Tier 1 Contingent Write-down Capital Notes, 参见瑞信相关债券发行文件。

债券面值 15% 的赔偿率和解,故低价收购有利可图。^[14] 也许激烈的诉讼对抗将被债权人市场交易所最终解决。

(三) 瑞士信贷案例的教训与反思

该案例可以给中国金融机构风险处置工作提供教训与反思,具体有以下三点:

1. 立法需要明确减记顺序

当前,我国对于商业银行的资本监管,也采用了《巴塞尔协议 III》的思路,银行在境内也发行了资本工具,包括额外一级资本工具,减记的触发事件与瑞士信贷的 AT1 相类似。

不过,我国监管机构出台的资本管理办法,均参照《巴塞尔协议 III》,明确了资本工具承担损失的顺序。2024 年实施的《商业银行资本管理办法》的附件一《资本工具合格标准》中,明确规定了其他一级资本工具的受偿顺序排在存款人、一般债权人和次级债务之后。当触发事件发生时,设置了同一触发事件中其他一级资本工具都应同时按各工具占该级别资本工具总额的比例吸收损失。所有其他一级资本工具全部吸收损失后,再启动二级资本工具吸收损失。^[15]

除此之外,《中华人民共和国金融稳定法(草案二次审议稿)》^[16](以下简称“《金融稳定法(草案)》”)中也明确规定,被处置金融机构符合国务院金融管理部门规定条件的,实施股权、债权减记或者债转股。其中第 32 条明确规定:国务院金融管理部门依照本法第 30 条第 1 款第 5 项规定实施股权、债权减记的,应当按照股权、次级债权、普通债权的顺序进行。股东持有的被处置金融机构的股权代表的财产权益不足以弥补被处置金融机构资产损失,且该股东拒绝追加出资或者追加出资仍不足以弥补资产损失的,应当全额减记股权。

因此,最终出台的立法应把这些承担损失以及减记顺序明确规定,

[14] Credit Suisse AT1 Claim Prices Rise on Lawsuit Success Bets, <https://news.bloomberglaw.com/capital-markets/credit-suisse-at1-claims-climb-as-traders-bet-on-lawsuit-success#:~:text=Bids%20on%20bond%20claims%20in%20lawsuit%20seen%20rising,wiped%20out%20during%20the%20UBS%20Group%20AG%20takeover,visited%20December%2017%2C%202025.>

[15] 参见该文件第 2、11、12 条。

[16] https://www.sohu.com/a/789640776_120109837, visited December 17, 2025.

避免出现瑞士信贷 AT1 债券引发纠纷的情况。除了明确顺序之外,债券减记触发的事件,比如或有事件与生存事件,都需要金融监管部门确认,当中涉及许多技术细节,监管部门在处置风险时需要依法合规,避免引发后续诉讼。

2. 司法需要做好应对争议准备

在世界范围内,因资本工具减记引发诉讼的情况比较罕见,在中国司法中也尚未发生相关诉讼,但从瑞士信贷的 AT1 债券减记纠纷来看,一旦发生争议,诉讼的理由将五花八门。从事金融审判的法官应提前掌握相关知识,有效应对可能产生的诉讼。其中可能涉及的问题如下:

(1) 格式条款争议。许多投资者可能会以减记条款为格式条款为由,主张相关减记规则并未尽到提示说明义务、缺乏公平合理性,因此对投资者不发生效力。虽然我国立法中的格式条款规则并未区分机构与个人,但司法实务中仍会考虑投资者身份的不同。目前,这些资本工具的投资者主要为机构,这种抗辩相对较少,但如果将来像瑞士信贷的 AT1 债券那样涉及大量个人投资者,则需要考虑这个重要问题。

(2) 销售不当争议。比如瑞士信贷的 AT1 债券在东京地方法院引发的诉讼,针对的是销售机构,尽管债券发行文件可能写到减记条款,但仍有可能发生销售机构误导而未充分揭露风险的行为。

(3) 跨境管辖争议。如果一些资本工具的销售不仅涉及境内投资者,还涉及境外投资者,则有可能引发跨境诉讼,需要妥善处理与对待。比如瑞士信贷的 AT1 债券持有人已经将美国法院作为管辖法院,把目标对准瑞士联邦。有评论认为,法律行动将不再局限于由瑞士自己的法院对瑞士金融市场监管局 3 月 19 日的行政决定进行礼貌的行政审查。我们将看到针对瑞士金融市场监管局、瑞士国家银行和瑞士银行的全面诉讼。这样可以通过普通法中的证据开示规则,迫使瑞士监管部门和相关银行披露可能有利于债券持有人的大量内部文件。^[17] 这种证据开示规则是瑞士等大陆法系国家不具备也不熟悉的。诉讼规则的不同很可能会改变整个诉讼结果。当然,适用本国法的债券争议,导致跨境诉讼,这会涉及国家主权豁免、外国法院

[17] The CoCo Pops lawsuit revisited, <https://www.ft.com/content/7f85c102-a6d9-4f4f-970a-7ecb9c52465a>, visited December 17, 2025.

判决的承认与执行等更加复杂的问题。

3. 市场需要防范减记传导效应

瑞士信贷 AT1 债券是一种银行资本工具,无论层级高低,均有触发减记的可能。在中国,2013 年《商业银行资本管理办法(试行)》施行后,商业银行开始发行二级资本债用于补充资本。此后又发行了永续债,两者因为性质、条款类似,都有减记的可能,故经常被合并称为“二永债”。截至 2022 年末,“二永债”托管量约 5 万亿元,成为信用债市场最为活跃的品种之一。^[18]

“二永债”的减记风险虽然不高,但并不意味着没有风险,包商银行危机引发的 65 亿元“15 包商银行二级”债券被全额减记就是案例之一。^[19] 在中国市场上,此类债券经常由金融机构直接持有,如果发生减记,意味着危机银行的风险可能通过债券被传导至其他资产管理类金融机构。资产管理机构的背后,是大量的普通投资者。比如普通民众购买的大量银行理财产品中,一大部分持仓就是此类资本工具债券。^[20] 因此,这种风险的传导效应值得警惕,有必要提前做好投资者警示教育。

二、硅谷银行跨境风险处置

(一) 硅谷银行接管及处置过程

硅谷银行(Silicon Valley Bank,以下简称“SVB”)是一家在美国加州注册、受美国联邦存款保险公司(Federal Deposit Insurance Corporation,以下简称“FDIC”)保险的银行,客户主要是高科技行业的公司。由于 SVB 经营不善,资产负债表出现问题,约 400 亿美元的客户存款被挤兑,美国监

[18] 张毅峰、龙红亮:《银行“二永债”交易活跃度提升原因浅析》,载《债券》2023 年第 8 期。

[19] 黄紫豪:《包商银行 65 亿元二级资本债本金全额减记》,载上海证券报, <https://news.cnstock.com/news,jg-202011-4618059.htm>,2025 年 12 月 7 日访问。

[20] 这一点可以从许多理财产品发布的持仓情况披露出来。但一般民众投资者缺乏金融知识,以为此类债券与普通债券并无不同,对减记的风险并不清楚。

管部门启动风险处置程序,FDIC 于 2023 年 3 月 10 日接管了 SVB。^[21] 在接管之后,FDIC 采取了各种风险处置措施,比如关闭了 SVB,后来又设立了过桥银行 SVB Bridge,将 SVB 所有受保险保护的存款转入其中。^[22] 此外,接管了 SVB 的所有资产并予出售,第一公民银行与信托公司(First Citizens Bank & Trust Company,以下简称“第一公民银行”)则以大幅折扣收购了 SVB 的资产。^[23]

FDIC 接管是美国较为特殊的风险处置制度。对于 FDIC 承保的危机银行,由 FDIC 负责后续的清算。这种 FDIC 直接深度介入的破产程序与普通破产程序有所不同,是美国发展历史的产物。美国 1930 年大萧条期间,超过 15,000 家美国银行倒闭,为此美国国会制定了 1933 年银行法,^[24] 引入存款保险计划与 FDIC 接管、清算制度。除了普通破产法的目标之外,银行的清算还旨在降低系统性风险、维持公众对金融体系的信心以及促进金融稳定。与此同时,针对 FDIC 的接管,美国还专门出台了《联邦存款保险法》(*The Federal Deposit Insurance Act*,以下简称“FDIA”)。

由于立法的特殊安排,FDIC 在处置危机银行时自主权较大。比如,FDIC 以 1 英镑将硅谷银行(英国)有限公司(SVB UK)出售给汇丰银行(英国)有限公司,而此时 SVB UK 的有形股本预计约为 14 亿英镑。^[25] 另外,由于 FDIC 既担任保险人,又担任破产管理人,这给 FDIC 在清算程序中的中立性带来难题。比如,面对普通债权人提交的债权申报时,由于 FDIC 向存款人支付了保险金,^[26] 取得代位求偿权,而且根据存款

[21] 王石玉:《硅谷银行危机:起点还是终点》,载财新网,<https://weekly.caixin.com/2023-03-17/102009155.html?p0#page2>,2025 年 12 月 7 日访问。

[22] FDIC Creates a Deposit Insurance National Bank of Santa Clara to Protect Insured Depositors of Silicon Valley Bank,Santa Clara,California,<https://www.fdic.gov/news/press-releases/2023/pr23016.html>,visited December 17, 2025.

[23] FDIC Bank Receivership Frequently Asked Questions,<https://www.jdsupra.com/legalnews/fdic-bank-receivership-frequently-asked-9157755/>,visited December 17, 2025.

[24] 亦称为格拉斯-斯蒂格尔法案(Glass-Steagall Act)。

[25] HSBC ACQUIRES SILICON VALLEY BANK UK LIMITED,<https://www.hsbc.com/news-and-views/news/media-releases/2023/hsbc-acquires-silicon-valley-bank-uk-limited>,visited December 17, 2025.

[26] 一般情况下,保险限额为每人、每个保险账户、每个机构 25 万美元。

人优先原则,将优先于其他债权人索赔。因此,FDIC 作为危机银行的管理人,有动机去拒绝认定其他债权人的债权。

(二) 硅谷银行处置引发的诉讼解析

在 SVB 风险处置过程中,FDIC 的措施陆续引发了多起诉讼,值得思考。

1. 金融机构与控股公司分开处置引发诉讼

由于 FDIC 仅能接管银行,对于非银行的 SVB 分支机构无法处置,这些机构也不能受到 FDIC 保险的覆盖,因此,需要采用其他法律程序。比如在 FDIC 接管 SVB 一周后,SVB 的母公司 SVB Financial(以下简称“SVB 金融集团”)向美国纽约南区破产法院申请了美国破产法第 11 章规定的重整程序。

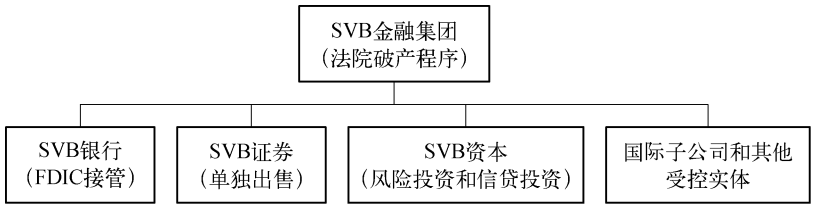


图 1 SVB 相关的架构

SVB 的风险处置与司法破产程序交织在一起。SVB 有不同的业务板块,其中 SVB 金融集团虽然进入了破产重整程序,但 SVB(银行)单独由 FDIC 处置,与整个集团处置无关。在破产重整程序中,对于 SVB 证券,最终是由破产管理人决定单独出售并由法院批准。而其他的 SVB 资本以及国际子公司和其他受其控制的实体(即上文架构图中右边两部分)则留在破产重整程序中。除了程序不同之外,SVB(银行)是在美国加州注册,由 FDIC 加州分部处置,而 SVB 金融集团的破产受理法院却位于美国纽约州,协调亦不容易。

这种分开处置导致了较大的麻烦。由于 SVB 金融集团也有自己的债权人,这些债权人与其子公司 SVB 银行的债权人利益很有可能产生冲突与竞争。比如除了存款人之外,SVB 还有其他债权人,其接管人 FDIC 有义务最大化这些债权人的利益,包括穷尽手段向 SVB 金融集团追索(比如

主张控股公司有义务在银行倒闭之前将额外资本注入 SVB),而 SVB 金融集团的破产管理人也会反过来向 FDIC 追索。比如 SVB 金融集团管理人在 2023 年 7 月 9 日对 FDIC 提起诉讼,要求追回 FDIC 接管硅谷银行以来扣划的资金,^[27]理由是 FDIC 扣走其账户中的 19.3 亿美元的行为违反了美国破产法,极大地阻碍了 SVB 金融集团重整能力。

2. 海外分行账户的区分对待引发纠纷

针对 FDIC 而制定的 FDIA,在定义部分专门区分了美国银行的国内与国外分行,后者是指“位于美国、其领土、波多黎各、关岛、美属萨摩亚、太平洋岛屿托管领土或维尔京群岛等境外开展银行业务的任何办事处或营业地点”。^[28] FDIC 在 2013 年 9 月发布的最终规则中,明确表示 FDIC 保险并未涵盖美国银行的境外分行的存款。^[29]但实务中,由于银行跨境设立分行以及账户操作的复杂性,这一制度往往会产生争议。

在 FDIC 接管 SVB 时,其与 SVB 开曼分行(SVB Cayman Branch)之间的争议就把跨境风险处置的复杂性展露无遗。SVB 在开曼群岛设有分行,该分行并未单独注册为公司,且在开曼本地没有雇员,但其受开曼群岛金融管理局的监管。SVB 开曼分行的客户存款总计 8.66 亿美元,其中具体分为三种类型的存款账户:自动转移账户、运营账户和货币市场账户。^[30]其中比较特殊的是自动转移账户,因为其中的存款会定期自动转入 SVB 加州分行为该客户开设的平行存款账户中。虽然这三种账户的账户协议明确写明这些账户不受 FDIC 保险所涵盖,但 FDIC 接管 SVB 开曼分行时,却自主决定对自动转移账户中的存款由 FDIC 保险完全涵盖,^[31]但其他两类账户的存款没有任何保险保障。FDIC 对这种

[27] SVB Financial Sues to Recover \$ 1.9 Billion From FDIC, <https://www.pymnts.com/bank-regulation/2023/svb-financial-sues-to-recover-1-9-billion-from-fdic/>, visited December 17, 2025.

[28] Federal Deposit Insurance Act SEC. 3. DEFINITIONS (o), <https://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/1000-400.html#fdic1000sec.3e>, visited December 17, 2025.

[29] Summary of Rule in Federal Register 13 September 2013, https://www.fdic.gov/resources/regulations/federal-register-publications/2013/2013-09-13_final-rule.pdf, visited December 17, 2025.

[30] Sweep Account, Operating Account, Money Market Account.

[31] SVB 的风险比较特殊,FDIC 在实际操作中援引了“系统性风险例外”,即使存款超过普通的 25 万美元限制,也全部由保险覆盖。

区分对待账户的做法并未给出任何解释。更为特殊的是,不仅没有给予保险保障,FDIC 作为接管人,还将 SVB 开曼分行的全部存款资金扣划转走。

在这一系列操作之下,SVB 开曼分行的后两类账户存款人,只能被作为普通债权人对待,受偿机会微乎其微。根据统计,90%的存款人或者 99%的存款数额,均有中国背景或者与中国投资相关,这也引发了 FDIC 国别歧视之嫌,并成为后来诉讼的主要理由之一。^[32] 不仅如此,有些 SVB 开曼分行存款人还在 SVB 的其他相关机构、分行有贷款,由于 FDIC 将 SVB 的相关资产包括贷款资产(SVB 开曼分行的除外)转让给了第一公民银行,^[33]这样一来,这些 SVB 开曼分行的存款人不仅失去了存款,而且还面临着第一公民银行的贷款催收。因主体不同,他们也无法行使抵销权,受到了双重挤压。^[34]

为此,SVB 开曼分行权益受到损害的存款人先后发起了三起法律行动:

第一,2023 年 6 月,部分存款人根据开曼群岛公司法在开曼群岛大法院对 SVB 开曼分行提起了清盘程序,要求法院发布清盘令,并任命相关清算管理人。面对这一申请,2023 年 7 月 21 日,开曼群岛大法院作出了判决。^[35] 法院认为,根据开曼公司法 91(d)的规定,如果一个外国公司,按照开曼的法律登记设立,有财产在开曼群岛并且在此经营业务,则开曼法院有权对其清盘。开曼法院还引用了英国法院 *Re Drax Holding Ltd* 案例。^[36] 该案例中,英国法院认定,如果要对一家外国公司清盘,必须满足三个核心条件:(1) 外国公司必须与英格兰存在足够的联系,这种联系可能(但不一定必须)是在法院管辖区拥有相关资产;(2) 如果

[32] 这些数据来源于 SVB 开曼分行联合清算管理人的诉状。

[33] 比如 SVB 还有加拿大、德国和我国香港的国外分行(这些分行都没有存款业务仅提供贷款)。这些分行的资产转给了第一公民银行。

[34] SVB Customers Who Lost Their Deposits Remain on the Hook for Loans, <https://www.wsj.com/articles/svb-customers-who-lost-their-deposits-remain-on-the-hook-for-loans-5df7963b>, visited December 17, 2025.

[35] In the Matter of Silicon Valley Bank (Unreported, Grand Court, FSD 163 of 2023 (DDJ), 21 July 2023).

[36] [2004]1 WLR 1049.

作出清盘令,必须有合理的可能性使得清盘申请人受益;(3) 法院有权对那些对外国公司资产分配感兴趣的一个或多个人行使管辖权。综上,开曼法院认为,SVB 开曼分行满足了上述条件,即便其只是分行,也可以在开曼法院启动清盘程序。法院认为,这一决定已经考虑了开曼法院与美国法院的礼让等多种因素。判决书中还提及,SVB 对于美国存款人与开曼存款人的不同对待引发争议,法律适用争议已隐约可见。综上,开曼法院根据《开曼公司法》的规定对 SVB 开曼分行进行清盘,并任命了联合清算人,但明确联合清算人的权力限于 SVB 开曼分行的资产和事务,并只能为 SVB 开曼分行的债权人利益行事。应该说,开曼法院这一决定,目的在于防止 SVB 开曼分行的客户利益在这次 SVB 跨司法管辖区的处置程序中被美国客户的利益不当挤压,为后续涉及 FDIC 的法律诉讼奠定了基础。

第二,为了维护存款人的利益,SVB 开曼分行的联合清算人向 FDIC 提出了债权确认的申请。但 FDIC 驳回了这些申请,却不给予解释。联合清算人为了获得法律救济,于 2024 年 1 月 18 日在美国纽约南区破产法院提交了申请,要求根据美国破产法第 15 章将开曼程序认定为外国主要程序,由此向 FDIC 进一步主张权利,特别是要求启动证据开示程序,以迫使 FDIC 提供有关接管程序的材料档案(主要是针对开曼分行的账簿和记录)。FDIC 坚决反对,提出两点理由:(1) SVB 开曼分行只是 SVB 的一个分支机构,不符合第 15 章规定的主体资格,故破产法院不应准许该申请。(2) 根据 1989 年《金融机构改革、恢复和执法法》^[37] 的规定,该法已经建立了一个“全面、强制性的索赔程序”,不允许对 FDIC 接管进行司法审查。因此,破产法院不能命令 FDIC 进行证据开示。

经过审理,破产法院最终认定:(1) SVB 本身不符合第 15 章的债务人资格。因为美国《破产法》第 109(b) 条明确规定,银行不属于美国破产法第 7 章或第 11 章中规定的债务人,因此 SVB 无法启动破产程序。在第 15 章 1501(c) 条中,^[38] 同样明确第 109(b) 条规定的主体不适用第

[37] Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989, 简称 FIRREA.

[38] (c) This chapter does not apply to—(1) a proceeding concerning an entity, other than a foreign insurance company, identified by exclusion in section 109(b).

15 章程序,故 SVB 作为银行没有资格申请破产程序的跨境承认与执行。(2) 即便 SVB 可以适用 15 章,但 SVB 开曼分行仅仅是 SVB 的分支机构,而不是一个独立的业务或法律实体,亦不能启动 15 章程序。法院作出上述决定,是基于其查明的以下事实:(1) 联合清算人承认 SVB 开曼分行不是独立于 SVB 的法律实体;(2) SVB 开曼分行没有员工,依赖 SVB 位于美国加州的办公室来提供包括财务、IT、法律和风险管理等“共享”服务;(3) SVB 与 SVB 开曼分行之间签订了内部协议,直接写明该协议属于“内部实体协议,因此没有正式的法律基础”;(4) 所有在 SVB、SVB 开曼分行及其存款人之间的资金转移全部通过电子方式进行。联合清算人未能证明 SVB 开曼分行在开曼群岛拥有除邮件投递地址之外的任何实际存在。

综上,SVB 开曼分行无权依据美国破产法第 15 章请求美国破产法院承认 SVB 开曼分行的破产程序并提供临时救济。但在判决书中,法院也留有余地,指出 SVB 开曼分行的联合清算人并非完全没有救济途径,因为《美国破产法》第 1509(f) 条规定,外国代表(比如 SVB 开曼分行的联合清算人)未能获得第 15 章的承认,并不必定影响其在美国提起诉讼以追回属于破产财产的债权。关于这一点,判决书在脚注部分引用多起案件表明自己的态度,提出司法实务中也可以基于国际礼让原则允许外国代表在美国法院提起诉讼,依据 15 章申请承认并非行使权利的前提条件。^[39]

第三,基于上述判决,SVB 开曼分行的联合清算人随即又于 2024 年 2 月 23 日在美国哥伦比亚特区地区法院直接以 FDIC 及其多名高管为被告提起诉讼。在其 37 页的诉状中,联合清算人提出了多重理由与请求:(1) 请求法院重新审查 FDIC 的决定,因为 FDIC 拒绝给予 SVB 开曼分行所有存款人同等保护并且亦不说明理由;(2) 请求法院强制 FDIC 披露关于 SVB 开曼分行财务账册以及相关账户情况的记录;(3) 请求法院认定 FDIC 将 SVB 开曼分行客户存款总计 8.66 亿美元划走的行为在法律上自始无效(Void ab initio),并且构成了越权行为;(4) 请求法院判决 FDIC 赔偿因不当处置这一财产引起的损失;

[39] 参见本案判决书 27 页脚注[7]。

(5) FDIC 因这种越权行为构成了不当得利,应予赔偿损失;(6) FDIC 的行为违反了账户开户协议应赔偿损失,因为这些协议中明确约定这些账户中的钱款可以在开曼群岛自由支配;(7) FDIC 的行为违反了 SVB 与 SVB 开曼分行之间签订的内部账户服务协议,FDIC 接管亦应受这一协议约束;(8) FDIC 的高管违反了美国宪法中的正当程序规则,基于存款人的中国背景,武断地作出决定损害了存款人利益,应予赔偿;(9) 基于开曼法律,FDIC 转移走 SVB 开曼分行资金的行为,属于可撤销的偏颇性清偿,请求法院予以撤销。目前,这一诉讼正在进行中,但从其理由来看,颇多争议点有待法院裁判。

(三) SVB 处置引发多起诉讼的反思与改进

SVB 风险处置引发了如此多纠纷,是美国金融监管部门所预料不到的。也许是由于危机处置紧急,来不及仔细考虑相关法律问题。但这些法律争议为我们制定金融稳定法以及后续可能出现的处置案例提供了极好的研究素材,值得我们反思与改进。

1. 金融机构与控股集团的处置程序应通盘考虑程序统一

金融机构出现风险时,往往其控股集团公司以及其他关联公司可能同时出现了风险,这就导致处置工作的复杂化。处置的主管机构、处置依据的法律之间能否协调、配套,会极大地影响风险处置的效率与效力。以 SVB 的处置为例,SVB 由 FDIC 接管清算,依据的是 FDIA,而控股公司、其他关联公司由破产法院处理,依据的是破产法。两者属于平行程序,涉及不同主管机构,导致协调成本较高,而且容易因利益冲突引发诉讼。

相比之下,我国《金融稳定法(草案)》第 23 条规定,当金融机构出现风险时,国务院金融管理部门可以依法作出促成重组、整顿、接管、托管、撤销或者申请破产等决定并予以公告。但在具体处置之时,由哪个机构来具体实施,则规定的较为原则。比如针对银行风险处理,第 21 条规定:依法投保存款保险的金融机构符合重组、接管、托管、撤销等条件的,存款保险基金管理机构可以建议国务院金融监督管理机构采取处置措施;存在违法违规行为的,存款保险基金管理机构可以建议国务院金融监督管理机构依法查处。第 34 条规定:金融机构被接管或者被撤销的,国务院金融管理部门可以指定存款保险基金管理机构、行业保障基

金管理机构担任接管组织或者实施清算。存款保险基金管理机构、行业保障基金管理机构依法采取相关风险处置措施。具体办法由国务院规定。

从上述条文可以看出,存款保险机构的建议权、金融管理部门的决定权、存款保险机构的接管权是不同的权力,需要在实务中进一步明确各自的职责范围。另外,从以往的经验与做法来看,行政接管程序之后,还需要进入司法破产程序,又涉及法院司法权对先前行政权和接管措施的审查。在相关实务中,我国《存款保险条例》规定的相对简单,并未像美国 FDIA 一样规定了详细的接管规则并让 FDIC 取得了类似于破产管理人的权力,因此实务中存款保险机构直接全程接管、处置并不受司法审查的可能性并不大,其更主要的职能在于对符合条件的存款给予保险保障。从性质上而言,存款保险机构的这种接管权力属于行政权力,并不像破产法中法院任命的破产管理人所行使的衍生司法权。除此之外,发生风险之时,监管部门往往会把关联机构甚至母公司一并处理,法院在破产程序中往往是采用同时破产甚至合并破产的做法。^[40] 在整体处置的思维与框架下,我国的处置与协调机制相比美国的机制运行会更为顺畅,而且依据的法律规则更多是一部统一的破产法,产生冲突可能性相对较小。

2. 外国分行资产与债务的处置应当谨慎对待

不少银行会设立海外分行,但海外分行由于属地监管部门的不同,通常情况下不会由母行所在国的存款保护制度进行涵盖。比如我国《存款保险条例》第二条明确规定,投保机构在中华人民共和国境外设立的分支机构,以及外国银行在中华人民共和国境内设立的分支机构不适用存款保险的规定。但是,中华人民共和国与其他国家或者地区之间对存款保险制度另有安排的除外。但在金融机构风险处置的过程中,国内外机构一并处理是基本原则之一。比如《金融稳定法(草案)》第 46 条明确规定:“处置中华人民共和国境内金融机构风险,对其在中华人民共和国境内的机构、财产等,可以依照本法和有关法律、行政法规的规定一并

[40] 比如上海金融法院同时受理了安邦保险集团等七家关联机构的破产,具体信息参见全国企业破产重整案件信息网, <https://pccz.court.gov.cn/>, 2025 年 9 月 5 日访问。

处置”。第30条明确规定:“国务院金融管理部门促成金融机构重组或者对其进行接管、托管的,应当予以公告,并依照法律、行政法规的规定区别情形采取下列处置措施:……(六)按照规定调回被处置金融机构境外资产。”

但是,在处置相关的资产债务时,应当谨慎对待。比如存款人的存款对于银行而言属于债务,存款人的钱款存入之后,便转为银行的现金资产。此外,如果存款人还同时向银行贷款,这又形成了银行的信贷资产。由于存款保险无法涵盖海外分行存款,如果银行的资产单独抽回或出售,而债务留在当地,则必定会形成存款人保护不足的局面,另外还可能因违反破产法被当地管理人追偿,进而引发国际纷争。除此之外,还应当注意银行当中的不同存款账户,如果存款保险区分对待不同账户而没有给出充足的理由,也会引发矛盾甚至诉讼,SVB 开曼分行与 FDIC 的诉讼就是一个很好的例子。

三、结语

本文讨论的两起案件,均与金融监管部门处置危机银行相关,也体现了各国制定与完善金融稳定法的重要性与迫切性。许多金融稳定措施,其构思源自2008年金融危机,虽然在一些国家已经纳入立法,但能否在十余年后较好地应对个别金融机构产生的影响金融市场稳定问题,值得关注与检验。在瑞士信贷危机中,债券减记较为随意,导致其金融监管部门乃至国家银行、联邦政府均卷入诉讼,这些诉讼也同时使得投资者对可减记债券这一新类型金融工具的合法性与投资价值重新审视。但相对而言,这起案例中的处置手段相对比较简单,主要是减记、合并与政府额外担保,争议围绕AT1债券减记的合法性,司法部门仅需要对相关债券的条款进行解读分析并作出认定。而瑞士信贷的风险在金融市场传导后,硅谷银行随之出现问题,而美国的处置措施引发的争议非常复杂。既涉及监管机构FDIC的接管程序,又涉及美国法院的破产程序;既有美国国内接管及保险赔付,又是海外分行资产的扣划处置;既涉及通过司法程序迫使监管机构开示内部证据的程序法问题,又涉及司法机

关对监管措施合法性合理性的实体认定。可以说,这些案例将金融稳定处置措施产生的问题及经验教训展露无遗。这对于尚未出台金融稳定法的中国而言,无疑是非常好的可资借鉴的素材。体现了针对危机银行的处置而引发的法律争议,而且互相有关联。因为瑞士信贷出现危机之后,国际金融市场开始动荡,储户对其他存在风险的银行产生不信任感并进而挤兑,最终造成硅谷银行被接管并引发相关诉讼。

(编辑:孙秀满 姜沅伯)