

# 美国金融监管制度改革的分析与借鉴

□王诗韵 孙红梅

作为世界上金融业最发达的国家，美国在1929年大萧条以来经历了多次金融危机，然而这些危机都未对美国的金融制度和实体经济造成动摇根基性的影响，反而促进其金融体系更加完善和稳健。2007年“次贷危机”以来美国的金融监管部门采取了种种措施强化金融监管体系建设，取得了一些成效也遗留了一些问题，对于这个世界上金融业最发达、经历颇多依然顽强向前迈进的国家，归纳总结其金融监管的成功经验同时认真吸取其教训，对于我国当前的金融监管发展具有格外的现实意义。

## 一、改革的思路和内容

2010年7月21日签署的《华尔街改革和消费者保护法》(简称《多德—弗兰克法案》)是美国2007年“次贷危机”以来金融监管系列改革措施的核心，代表了美国政府和金融机构对原有金融监管体制的缺陷进行了全面的反思。其总体思路是：把加强对金融消费者的保护、防范金融系统性风险、改善问责制以及提高金融市场交易的透明度从而促进金融稳定作为自己的核心理念，通过重组金融监管体系、弥补对“空白地带”的监管、强化对具有系统重要性金融机构的监管、推进金融危机后处理机制建设、强化对金融消费者的保护和促进金融监管国际合作等六个方面构建了一个完整的金融风险监管框架。美国金融监管制度改革的具体内容主要包括以下几方面：

### (一)重组金融监管体系

一直以来，美国金融业都没有一个全面的、全国性的金融监管体系和法律制度框架。美国存款机构的联邦监管部门共5家，期货与证券的监管分开进行，对保险机构的监管几乎都只处在州的层面，这种构架不仅容易带来系统性金融风险，在一定程度上也助长了监管套利行为，不适应现代金融体系的创新和发展。针对这个问题，法案主要采取了三个方面的措施：第一，设立金融稳定监督委员会(FSOC)，该委员会的主要职责是制定统一的监管标准、加强监管合作，监测和处理系统性风险，提高金融市场的透明度，保障金融市场的安全和稳定。第二，重组原有的金融监管机构，促进分业监管机构相互合作。新设立了财政部内联邦保险办公室(FIO)和金融消费者保护局(CFPA)，前者的职责是与各州监管部门共同负责监管保险公司，后者归属于美联储体系，专门为金融的投资者与消费者提供保护，以保护其不受不公平、欺诈和违规行为的损害。同时又撤消了储贷监理署(OTS)，并将其大部分职责归并到了货币监理署(OCC)中，要求其对所有在联邦注册的存款机构进行监管和审批。第三，扩大美联储的权限，强化其在金融监管体系中的核心地位。该法案增加了美联储的权限，使它在金融体系中扮演的系统风险监管者的角色日益重要，美国金融监管体系呈现出了集中监管的特征。

(二)强化对具有系统重要性金融机构的监管，预防其“大而不倒”

此次美国金融监管体系的改革在以保证金融体系的整体稳定性为监管目标的指导下，加强了有系统重要性的金融机构的监管，以避免大型金融机构对整个金融体系造成威胁。法案规定，所有具有系统重要性的大型金融机构均标为一级重要的金融持股公司(T1FHC)，这些机构既包括银行等金融机构，也包括私募股权基金、对冲基金、保险公司和经销商等其他非银行金融机构。美联储被新成立的金融稳定监督委员会(FSOC)赋予了对这些具有系统重要性、可能会威胁到金融稳定的金融机构进行监管的职责，美联储又在杠杆率、高风险投资、资本充足率等方面实施了更为严格的措施来统一控制这些具有系统重要性的、可能对金融稳定性构成威胁的金融机构。“沃尔克规则”(Volcker Rule)禁止银行及其子公司以及控股公司进行投资、自营交易、私募基金和支助对冲基金。它限制了这些金融机构的自营业务、投资和衍生品市场，增强了这些机构应对经济周期波动的能力，在维护金融系统的稳定运行上发挥了重大作用。

### (三)强化对消费者的保护

此次美国金融危机突出反映了金融消费者的利益没有得到原有金融监管制度的充分保护。虽然在危机爆发后，为了加强对金融消费者的保护，美联储迅速采取了措施并出台了有关信用卡和房地产等方面的政策，但政策的片面性和管辖范围的有限性使得有关对金融消费者保护的问题依然没有从根本上得到解决。因此，此次改革最显著的特征就是

极为重视对金融消费者的保护,强调金融机构应有的透明度尤其是复杂金融产品的信息披露等,以免让金融消费者受到损害。金融消费者保护局(CFPB)的成立是改革的一大成果,它是在美联储内部成立独立个体,把原有的7个部门所共同拥有的较为分散的金融消费者保护职能合并起来,从而拥有了制订规则、开展检查、进行处罚等一系列独立监管美国各类金融机构的权力,整个联邦有了一个统一的金融消费保护标准。该法案强调确保消费者在购买抵押贷款、信用卡和其他金融产品时获得应有的信息,并保护他们免遭不透明、不公平、不合理、欺诈性的、误导性产品和信息的损害,同时又强调金融消费者在金融活动中的知情权和受偿权。此次金融监管制度的改革新设立了不少机构,而CFPB无疑是这些机构形成的监管格局的主力,它有着最特殊的监管权,同时也被赋予了全面保护消费者合法权益的职责。

## 二、改革的效果评价

“次贷危机”之后的金融监管制度改革被称为“美国历史上最严厉的改革”,成就了美国第一个在全国范围内统一规范金融业的法案,对美国乃至全球金融市场的稳定都具有积极意义。但由于美国保留了其市场配置资源的基本机制,难以根治金融监管体系的顽疾。从最初法案在困难重重中诞生到如今的一段时期,其实际成效很有限,可以预见在未来必会面对多样挑战,它的实施注定要经历一个复杂而艰难的过程。

### (一)已取得的实际效果

从法案颁布之初至2012年7月,243项法案实施所需要制定的规则中已被提议或完成的占91%。2010—2012年的两年中,美国的企业新创造了380万个就业岗位,所获得的信贷增加了15%,2009—2012年的三年中,新增的美国金

融机构的资本超过了4200亿美元。政府对金融监管的力度得到加强,在监管范围方面表现得尤其明显,之前,联邦政府的监管范围只有银行等金融机构,经过这次改革,其监管范围已扩大至衍生市场、非银行金融机构、投资银行和对冲基金,目前,新设立的消费者金融保护局也开始发挥其职能。

### (二)依旧存在的问题

2012年5月,在近六周的时间内亏损了20亿美元后,投行摩根大通宣布其套期保值业务投资失败,这次事件主要是因其内部风险控制不力造成的,同月,英国汇丰银行承认其未能遵守反洗钱法等法规,其在墨西哥和美国的分支机构为墨西哥贩毒团伙和中东恐怖组织的账户进行了洗钱行为。虽然美国的新金融监管体制取得了一定进展,然而上述两家大型金融机构的丑闻无疑反映出美国监管体系改革依旧存在着严重的漏洞,金融机构违规经营以及监管机构监管不力的问题依旧突出。首先,它没有从根本上对美国的金融监管体系进行变革。“双重多头”依然是美国金融监管的基本特征,分业监管与混业经营之间存在的矛盾、监管机构之间协调的不足仍然使美国金融监管制度面临着巨大的挑战。其次,改革方案的具体实施较为困难。这次改革影响了银行的盈利,使得它一直遭到一些利益集团的强烈抵制。在新法案刚通过的两年间,就有超过50个议案以及无数修正案提议要求拖延法案、甚至完全废除法案。同时,改革方案自身多是原则性的框架规定,缺乏具体操作细节的特点也增加了它的执行难度。再次,法案未制定明确的规则来限制大型金融机构的行为。此轮改革赋予了政府监管部门一些监督权和决定权,却没有制定明确的规则来限制金融机构的行为。由此可见,“大而不能倒”的问题没有得到实际彻底的解决,“沃尔克规则”也面临着被稀释的灾难。



此外,各方对此次金融监管体系改革的看法也存在着较大分歧。国会认为这是一次全面大胆、有利于社会经济发展的金融改革法案。金融界却认为该方案缺乏计划、充满危险,进而会增加市场不定因素,造成市场紊乱。消费者认为该法案的改革力度仍然不够,不足以保护消费者。各界人士的各执一词进一步制约了改革措施的推进。

## 三、美国的金融监管改革对我国的启示

当前,我国社会经济的发展处于高速增长阶段,金融业所起的作用越来越明显,在国际化趋势越来越强的大背景下,也面临着必须快速适应国际金融市场的问题。但目前我国地方金融监管体制的建立和完善仍落后于地方金融机构在市场需求中的发展速度,甚至一些地方金融管理部门自身并没有监管意识,普遍存在着监管主体缺失、监管资源匮乏等问题。通过研究美国金融监管制度的改革,结合我国的实际国情,从以下几



个方面对金融监管制度的改革提出建议：

（一）建立统一的金融监管平台以维护金融市场的稳定

美国在改革中建立的金融稳定监督委员会(FSOC)对于应对金融危机、稳定金融市场、快速使美国的金融交易步入正轨起到了极为重要的作用。基于我国目前正在实施的“一行三会”的金融分业监管方法，监管机构之间的协调机制仍处于有限的原则层面，缺乏一个正式的制度保障，监管联席会议制度一直没有充分有效地发挥其作用。因此，要积极组织各专业金融监管部门的协同配合，努力克服金融分业监管的弊端、全面覆盖金融监管区域，设立一个全国性的金融市场政府监管平台，来统一监管权力、统一监管目标、统一法律规范、统一监管指标，从而实现对整个金融市场的全面、高效的监管。

（二）增强对金融消费者的保护

在美国“次贷危机”中，政府对金融消费者保护的不力致使消费者受到了重大损害，直接导致了金融信任危机，

所以在后来的金融监管改革中，加强对金融消费者的保护成为重中之重。金融信任危机的危害是不可估量的，只有使消费者相信监管机构能够对其提供保护，能够保持监管的稳定性，才能保证金融业的持续健康发展，进而促进金融市场的运行效率和金融创新。因此，必须对金融机构和金融产品实行严格的监督和管理，强化金融市场交易的透明度和公平性。同时，完善关于保护金融消费者的相关法律法规，建立统一的金融消费者保护机构，以达到切实保护金融消费者的权益。

（三）加强对金融衍生品市场的全面覆盖监管

虽然目前我国还处在转型期，金融衍生品市场还不够发达，但仍有必要重视金融衍生品市场的发展趋势。具体可以从以下几个方面来推动金融衍生品市场的发展：第一，制定全国统一的关于金融衍生品交易的监管法。金融衍生品的派生性、虚拟性和杠杆性的特点导致了它具有高风险性，高风险同样伴随

着高收益，这样的特征使得它的市场交易必须受到一个健全有力度的法律来规范，这样才能保证金融衍生品市场健康、稳定、有序的发展。第二，加强对金融衍生品市场准入的监管。提高进入金融衍生品市场的门槛，加强对金融衍生品市场准入的监管能够从起始点上防范金融衍生产品的风险。我国证券法和公司法都没有对期货交易所、证券交易所等可经营金融衍生品业务的场所的最低注册资本做出特别规定。美国、欧盟、我国香港等金融业较为发达的国家和地区都对有资格从事衍生品业务的金融机构进行了细致的分类，金融市场直接受高管决策的影响。因此，从主观风险控制的角度来看，应加强对金融业从业人员的监管，从而提高对金融衍生品市场的监管。☐

【项目基金：陕西省科技厅《陕西产业集群发展中的政府职能研究》(2008K01—53)】

（作者单位：陕西科技大学）

责任编辑 张敏