



奥巴马新政

美国《Dodd-Frank法案》评析

隋平著

Dodd-Frank



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



奥巴马新政

美国《Dodd-Frank法案》评析

隋 平 著

Dodd-Frank



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

奥巴马新政:美国《Dodd-Frank 法案》评析 / 隋平
著. —北京:法律出版社, 2011. 9
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2468 - 4

I. ①奥… II. ①隋… III. ①金融法—研究—美国
IV. ①D971. 222. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 176142 号

奥巴马新政

——美国《Dodd-Frank 法案》评析

隋 平 著

责任编辑 郑 导

装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2011 年 10 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 廊坊市飞腾彩印制版公司

印张 22.25 字数 380 千

印次 2011 年 10 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 2468 - 4

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

《Dodd-Frank 法案》被认为是自 20 世纪 30 年代“大萧条”以来最全面、最严厉的金融改革法案,将成为与美国《1933 年银行法案》中的“格拉斯—斯蒂格尔法案”比肩的一块金融监管基石,并为全球金融监管改革树立新的标尺。

2009 年 6 月 17 日,奥巴马政府正式公布全面金融监管改革方案,2009 年 12 月 11 日,众议院以 223 票赞成、202 票反对的结果通过了金融监管改革法案,该法案从金融机构监管、金融市场监管、消费者权益保护、危机处理和国际合作等方面构筑安全防线,期望以此恢复对美国金融体系的信心。根据该法案,美国金融监管体系将全面重塑,美联储将成为“超级监管机构”,全面加强大型金融机构的监管。同时,新设消费者金融保护署,赋予其超越目前监管机构的权力。2010 年 5 月 20 日,参议院以 59 票赞成、39 票反对的结果通过了金融监管改革法案。与众议院版本法案相比,参议院版本法案在监管措施方面更为严厉。两院需协商出统一文本后各自重新进行投票表决,2010 年 6 月 30 日,众议院以 237 票赞成、192 票反对的结果通过了两院统一版本的金融监管改革法案,2010 年 7 月 15 日,参议院以 60 票赞成、39 票反对的结果通过了最终版本金融监管改革法案,为该法案最终成为法律清除了最后障碍。美国金融改革立法就此完成。《Dodd-Frank 法案》的出台,是政府权力一次最大规模的放大。这部法案的通过标志着美国金融服务业将发生彻底改变。该法案和美国证监会、美联储以及美国和欧洲其他监管机构进行的其他的金融监管改革,将会对全球金融市场结构产生重大的影响。

从整体上看,《Dodd-Frank 法案》并没有为美国金融体系的监管问题提供一个明确或一致的方法。它最大的失败就在于没有对什么是银行业与什么是银行这些问题进行认真思考。其结果是没有形成一套处理影子银行系统的明确、一致的方案,也没有以一种系统的方式将其纳入监管之中。法案所体现的架构上

的妥协导致了一个相当笨拙的结构形成。它不应允许金融中介机构与金融体系将政治上不可接受的成本强加于社会,无论是通过使那些在金融问题上被认为值得保护的个体机构破产,还是通过允许公司层面的失败损害其他金融机构以及最终整个系统的方式。保护金融系统防止其运作失灵与不稳定,从根本上是符合公共利益的。政策制定者不可避免地面临着不同的选择,一方面是金融效率与创新;另一方面是机构与系统的安全与稳定。由于银行与其他金融机构作为资金的分配者提供的服务几乎对经济中的所有其他方面都会产生影响,因此,监管失灵很快就成为一个创伤性事件,对经济的实体部门产生重要影响。美国新形式的金融监管还有很多问题需要讨论。这在很大程度上取决于在执行《Dodd-Frank 法案》的过程中,美国政府将制定怎样的规则以及将作出怎样的决定。基于金融架构的四个支柱,毫无疑问,系统风险的正确定价以及成功促使金融中介机构将成本内化是系统良好运作的首要与最佳选择。这样,金融中介机构就能够进行战略选择以减少净监管负担,在这一过程中,也会减少社会的系统风险。

《Dodd-Frank 法案》虽然是美国的法律,但是鉴于美国在全球经济体系中处于“太大不能倒”的地位,该法案势必会对全球的金融体系构建产生重要的影响。因此,对于此法律的研究分析是非常必要的。对于该法案的分析是一个艰难的任务,一方面,该法案非常庞大,它不像中国的法律那样都是一小截子,而且很多地方可能是故意晦涩难懂;另一方面,这种金融监管法律和民商法不同,理解它需要较为扎实的经济学和金融学者的功底,而对于学法律的人来说,通常不具备这个能力。因此,虽然没有介绍该法案的全部内容,而只是选择了其中的核心部分,但该书稿依旧是费了九牛二虎之力才得以完成。其中参酌了不少金融学者的著作,但是,如前所说,由于缺乏扎实的金融学基础,其中恐怕多有谬误。但是,笔者还是努力把这本书写出来,以期多少能够为中国的金融监管作出些微薄的贡献。同时,笔者也期望,能有大量的后来者补正此中的缺憾,产出高深的研究成果,使中国的金融监管能够有更好的参谋可以借鉴。

隋 平

2011年6月

目 录

Contents

《Dodd-Frank 法案》概述	1
一、《Dodd-Frank 法案》出台的背景	1
二、奥巴马政府金融改革的基本原则	5
三、《Dodd-Frank 法案》的总体框架	6
第一章 金融稳定监督	7
第一节 金融稳定监督委员会	7
一、概要	7
二、金融稳定监督委员会	10
三、委员会的职能	11
四、对非银行金融公司的监管	13
五、提高的审慎标准	16
六、报告	18
七、不再是银行控股公司的公司	18
八、争议解决	19
九、对主要监管机构的建议	19
十、对金融稳定风险的控制	20
第二节 金融研究局	21
一、概述	21
二、金融研究局的设立	21
三、目标、权力和义务	22
四、数据收集和研究中心	23
第三节 美联储的新职能	24
一、引言	24

二、对非银行金融公司的检查	25
三、检查和执法	25
四、并购监管	26
五、强化监督与审慎标准	26
六、财务危机的早期整顿	30
七、安全港制度	30
八、杠杆和风险资本要求	31
九、美国市场对外国企业的准入监管	31
十、控股公司资本金要求研究	32
第二章 有序处置制度	34
一、概述	34
二、联邦存款保险公司被任命为接管人	37
三、系统性风险的确认	40
四、有序处置职权	42
五、接管人的权力和义务	43
六、请求权与合同	48
七、管理人员、董事、雇员和代理人	57
八、过渡金融公司	59
九、有序处置基金	63
十、督察长审查和报告	64
第三章 对存款机构的监督	66
第一节 新的监管机构	66
一、概述	66
二、新的 OCC	68
三、OTS 监管规章的效力	68
四、机构的资金	69
第二节 过渡规定	69
一、过渡期间的资金、人员和财产	69
二、被转移的财产和资金	70
三、事务处置	70
四、实施计划	71
第三节 存款保险改革	71
一、存款保险评估	71

二、存款保险限制的永久增加	72
第四节 其他事项	72
一、分行设立	72
二、少数裔与妇女参与办公室	73
第四章 私人基金监管	74
一、引言	74
二、投资顾问注册	76
三、报告和记录	77
四、证监会的立法权	78
五、家族办公室	78
六、客户资产托管	78
七、合格投资者	79
第五章 银行和信用社监管的改革	80
一、存款保险和中止对银行控制改变	80
二、GAO 对银行控股公司法令例外的研究	81
三、控股公司检查改革	81
四、收购监管	82
五、对存款从属机构活动的监管	82
六、扩大资本与增强管理	83
七、关联交易	84
八、贷款限制	85
九、许可变更	86
十、投资和证券控股公司	86
十一、沃尔克规则	87
十二、涉及证券化的利益冲突	91
十三、集中度限制	92
十四、州际的银行合并和收购	92
第六章 柜台交易衍生产品监管	94
第一节 通用规定	94
一、引言	94
二、管辖权	96
三、商品期货交易委员会和证交会的合作	97
四、投资组合保证金	99

五、掉期实体购买救助	100
六、管辖权与新产品许可	101
七、新衍生产品	102
八、利益冲突	103
九、研究和报告	104
第二节 互换市场监管	105
一、清算	105
二、掉期、隔离和破产处置	107
三、衍生品清算组织监管	108
四、掉期交易资料的公开披露	110
五、掉期资料库	110
六、报告和记录保持	111
七、大型掉期交易者报告	112
八、掉期交易商和主要的掉期参与者	112
九、掉期交易场所	113
十、指定的合约市场	115
十一、头寸限额	116
十二、对外国的交易委员会的监管	117
十三、执行	117
十四、对登记实体的合规监管	118
十五、举报制度	119
十六、反市场操纵机构	120
第三节 证券支持互换市场监管	121
一、证券法修订案	121
二、证券支持掉期自营商和主要参与者的监管	121
三、报告和记录保存(证交会)	122
第七章 清算与结算监管改革	124
一、引言	124
二、系统重要性	125
三、风险管理标准	126
四、金融市场机构的运营	127
五、对于金融市场机构的检查与执法	128
六、对于金融机构的检查与执法	129

七、报告与业务记录	130
第八章 投资者保护和证券监管	132
第一节 投资者保护	132
一、引言	132
二、投资者顾问委员会	133
三、消费者调查	134
四、经纪—自营商以及投资顾问的诚信标准	134
五、投资者促进局	135
六、自律组织规则修改	136
七、交易前披露制度	137
八、调研和报告	137
第二节 执法与救济	139
一、概述	139
二、强制仲裁条款	139
三、举报制度	139
四、同业禁止	142
五、D 条例	142
六、州注册投资顾问与保证金借贷	142
七、公平基金条款	142
八、《证券投资者保护法》修改	142
九、丢失、被窃、伪造和作废的证券	143
十、传票	144
十一、关联人	144
十二、机密与专有信息	144
十三、协助和教唆侵犯	145
十四、证交会执法权	145
第三节 信用评级机构监管	145
一、监管和透明性的加强	145
二、指定评级	148
三、第三方的信息	148
四、评级分析师的专业标准	148
五、通用评级标志	149
六、举报	149

七、废除法定参考制度	149
第四节 证券化监管	149
一、引言	149
二、信贷风险保留制度	151
三、发行人信息披露和报告制度	154
四、不动产抵押贷款票据豁免	155
五、尽职调查分析	156
六、风险保留的宏观经济效应	156
第五节 高管薪酬与公司治理	156
一、概述	156
二、股东咨询性投票	157
三、独立的薪酬委员会	158
四、“收入 VS. 业绩”信息披露	160
五、错授薪酬的追回	160
六、董事和雇员对冲交易	160
七、激励性薪酬安排	161
八、经纪人的代理投票	161
九、董事会主席和首席执行官职位的分离	162
第六节 证监会改革	162
一、概述	162
二、研究和报告	163
三、监察人员与热线电话	165
四、证交会资金	165
第七节 市政债券监管	167
一、概述	167
二、经纪—自营商监管	168
三、市政债券决策委员会	169
四、研究和报告	171
第八节 公众公司会计监督委员会	172
一、制作和交换的审计信息	173
二、与外国监管机构的信息共享	173
三、经纪—自营商的审计师	173

第九章 其他证券监管改革	175
一、概述	175
二、投资组合保证金	175
三、证券借贷监管	176
四、存款保险基金损失审查	176
五、自营交易的研究	178
六、对年长投资者的保护	178
七、证交会和 CFTC 的督察长	179
八、个人对个人借贷监管	180
九、内部控制审计认证	180
十、美国保险监督官协会示范规则	180
第十章 消费者金融保护	181
第一节 消费者金融保护署	182
一、消保署的设立	182
二、职权	182
三、消保署人事安排及内部组织	183
四、消费者咨询委员会	184
五、给国会的报告	184
六、消保署的经费	185
第二节 消费者金融保护署的一般性权力	186
一、目标与职能	186
二、规则制定	186
三、金融稳定监督委员会对规则的审查	187
四、消保署对非存储机构的监管	187
五、对大型金融机构的监管	188
六、小型机构的监管	189
七、消保署的权限	189
八、仲裁协议	190
九、对机动车交易商的监管问题	190
第三节 消费者金融保护署的特殊权力	191
一、不公平、欺诈性或者乘人之危的行为	191
二、披露制度	191
三、消费者的知情权	192

四、消费者反馈信息	192
五、教育贷款调查员	193
六、禁止行为和帮助性禁止行为	193
第四节 州法适用排除	193
一、州执行机构	194
二、对现有权力机构的保留	194
第五节 消保署执法权	194
一、调查和行政检查	195
二、听证与裁定	195
三、诉讼	196
四、救济措施	196
五、举报人保护措施	197
第六节 职权与人事的转移	198
一、职权的移转	198
二、人员的转移	200
三、临时管理	201
第七节 其他监管改革	202
一、小企业、少数族裔企业和女性所有企业的贷款	202
二、对经济弱势群体的帮助	203
三、汇款转账	203
四、政府支持型企业研究	205
五、支付卡交易的费用及规则	205
六、反向抵押贷款法规	207
七、教育贷款及放款人	207
八、信用评分研究及报告	208
九、交易服务者	208
十、金融诈骗	208
第十一章 美联储职能的强化	209
一、紧急贷款	209
二、美国联邦会计总署对信贷设施的审核	211
三、美国联邦会计总署的一次性审计	211
四、美联储的透明度和信息发布	212
五、流动性事件保证	213

六、美联储内部治理	214
第十二章 常规金融获取	216
一、项目适格与账户活动	216
二、小额贷款的低成本替代方案	217
三、贷款损失储备基金	217
四、项目资金及监督	218
第十三章 归还法案	220
一、引言	220
二、公共债务削减	221
三、复苏法案基金	222
第十四章 房产抵押贷款监管改革	223
第一节 住房抵押贷款放款标准	224
一、住宅抵押贷款的发起	224
二、禁止动机控制	224
三、裁量监管权	225
第二节 抵押的最低标准	225
一、偿付能力	225
二、安全港和可辩驳性假定	227
三、对止赎权(没收担保品)的抗辩	228
四、额外标准和要求	228
五、民事责任条款的修订	230
六、混合可调型抵押贷款利率调整前的通知	230
七、信息披露	231
八、每月结算报表披露	231
第三节 高成本抵押贷款监管	232
一、高成本抵押贷款的相关定义	232
二、对既存要求的修订	233
三、特定抵押贷款的额外要求	234
第四节 住房顾问办公室	235
一、住房顾问办公室的设立	235
二、顾问程序	236
三、对顾问机构的财务支持	237
四、违约和止赎权研究	237

五、接受资助者责任和透明度	238
六、抵押贷款信息手册	238
七、房屋检查顾问	239
八、止赎权补救诈骗	239
第五节 房屋抵押贷款服务监管	240
一、第三方托管账户和保留账户	240
二、信息披露	241
三、房地产结算程序法	241
四、诚信借贷法修订案	242
第六节 评估活动监管	243
一、资产评估要求	243
二、评估独立性	244
三、《1989 年金融机构改革、复兴与实施法案》修订案	245
四、《平等信贷机会法案》修订案	245
第七节 按揭贷款处置与修改监管	245
一、多户住宅按揭贷款处置方案	245
二、住房可偿付调整计划	246
三、住房可偿付调整计划公开信息	246
第十五章 对《Dodd-Frank 法案》的评价	247
第一节 对《Dodd-Frank 法案》的整体评价	247
一、出台背景	247
二、《Dodd-Frank 法案》的不足	250
三、小结	252
第二节 美国中央银行的权限	254
一、历史背景	255
二、美联储与《Dodd-Frank 法案》	258
三、小结	261
第三节 银行税问题	262
一、系统风险与金融危机	262
二、《Dodd-Frank 法案》的做法	263
三、小结	265
第四节 资本监管	265
一、概述	265

二、金融危机的原因	267
三、《Dodd-Frank 法案》的方案	269
四、应急资本	270
第五节 沃尔克规则	271
一、引言	271
二、沃尔克规则产生的背景	271
三、沃尔克规则的主要内容	273
四、沃尔克规则存在的缺陷	277
五、小结	279
第六节 评级机构监管改革	280
一、概述	280
二、金融危机中的评级机构	283
三、《Dodd-Frank 法案》的规定	285
四、小结	285
第七节 证券化监管改革	287
一、概述	287
二、金融危机和证券化	287
三、《Dodd-Frank 法案》的措施	288
四、小结	289
第八节 基金监管改革	289
一、概述	289
二、《Dodd-Frank 法案》	291
三、对监管的评价	292
四、小结	293
第九节 回购协议监管	293
一、回购协议市场的杠杆化机制	293
二、回购协议市场与金融危机	295
三、回购协议市场监管失灵的根源所在	296
四、回购协议市场改革方案评析	297
五、小结	300
第十节 公司治理改革	301
一、引言	301
二、公司治理的概念	302

三、对银行公司治理的关注	303
四、银行公司治理的特殊性	305
五、金融危机之后的银行公司治理改革	314
六、小结	321
第十一节 管理人员薪酬监管	322
一、概述	322
二、危机与薪酬监管	322
三、《Dodd-Frank 法案》中规则	324
四、评析	325
五、小结	328
第十二节 问题银行处置	328
一、概述	328
二、《Dodd-Frank 法案》的规定	330
三、小结	334
第十三节 消费者金融保护	334
一、概述	334
二、金融危机与消费者保护	335
三、《Dodd-Frank 法案》的规定	335
四、对《Dodd-Frank 法案》改革的评价	337
五、小结	338