



华东政法大学校庆六十周年纪念文丛

2008年经济危机背景下 美国最新经济立法及其借鉴

伍巧芳◎著

EAST CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW



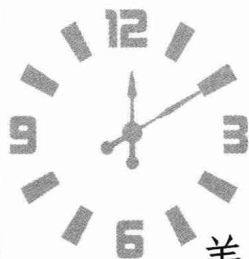
法律出版社
LAW PRESS·CHINA

上海市教委科研创新项目《2008年金融危机背景下美国的经济立法及其借鉴》
(批准号: 12YS096)。

EAST CHINA UNIVERSITY OF POLITICAL SCIENCE AND LAW



华东政法大学校庆六十周年纪念文丛



2008年经济危机背景下 美国最新经济立法及其借鉴

伍巧芳◎著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目 (CIP) 数据

2008 年经济危机背景下美国最新经济立法及其借鉴 /
伍巧芳著. —北京: 法律出版社, 2012. 7
(华东政法大学校庆六十周年纪念文丛)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 3707 - 3

I. ①2… II. ①伍… III. ①经济法—立法—研究—
美国 IV. ①D971. 222. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 148367 号

华东政法大学校庆 六十周年纪念文丛	2008 年经济危机背景下 美国最新经济立法及其借鉴	伍巧芳 著	责任编辑 刘彦洋 装帧设计  iloozee
----------------------	-------------------------------	-------	--

© 法律出版社·中国

开本 A5	印张 8 625 字数 208 千
版本 2012 年 7 月第 1 版	印次 2012 年 7 月第 1 次印刷
出版 法律出版社	编辑统筹 学术·对外出版分社
总发行 中国法律图书有限公司	经销 新华书店
印刷 北京北苑印刷有限责任公司	责任印制 陶 松

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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

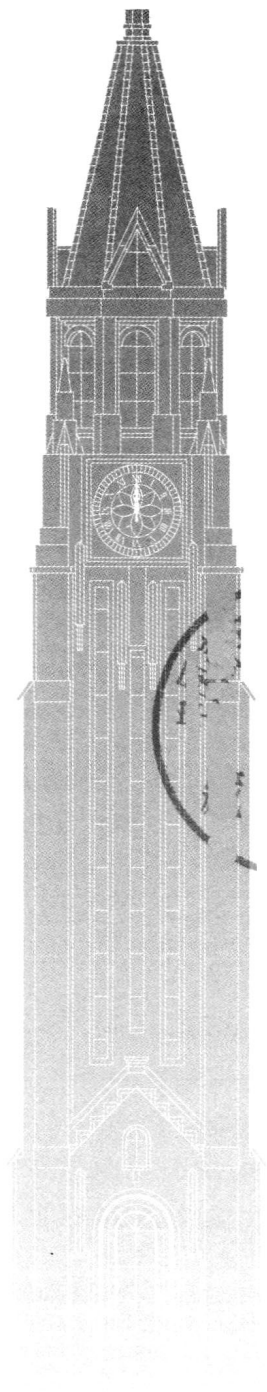
北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 3707 - 3

定价: 20.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)



编委会主任： 杜志淳 何勤华

编委会委员： 张智强 顾功耘 刘晓红

林燕萍 应培礼 马长山

王 迁 王立民 朱榄叶

刘宁元 刘宪权 牟逍媛

杨正鸣 吴 弘 肖国兴

何 敏 何明升 邱格屏

沈贵明 沈济时 沈福俊

张明军 范玉吉 罗培新

金可可 唐 波 高富平

傅鼎生 童之伟



沉舟侧畔千帆过

——华东政法大学校庆六十周年纪念文丛总序

沧海桑田，情怀依旧。六十年来，在逆境中崛起，在忧患中奋进，在辉煌中卓越，一代又一代华政人，将华政精神传承。从长宁旧居赏月苏州河畔，到松江新校读书玉泊湖旁，今天，华东政法大学迎来了六十周年华诞！六十年，华政为国家、为社会培养了大量优秀的人才，而他们，已经成长为国家的栋梁和母校的骄傲。

忆往昔，桃李不言，自有风雨话沧桑。1952年6月，经华东军政委员会批准，华东政法学院（现华东政法大学）由原圣约翰大学、复旦大学、南京大学、东吴大学、厦门大学、沪江大学、安徽大学等9所院校的法律系（法律学院）、政治系和社会系等合并组建成立。其后由于历史原因，学校曾于1958年和1972年两度停办，1979年3月经国务院批准复校。2007年3月，经教育部批准，华东政法学院正式更名为华东政法大学，2012年系华东政法大学建校六十华诞。

自1952年从苏州河畔的这—片红墙绿瓦中走出

新中国第一批政法干部开始,六十年来,华政经历了三起两落的命运。昨日的历练成就了今日的辉煌,近十万毕业生勤勉工作,开拓进取,奋发向上,成为共和国法治建设及各项事业的骨干力量。复校以来,尤其是2003年于松江进行“二次创业”以后,华政在办学条件、办学规模、办学层次、队伍建设、学科建设、科学研究、服务社会等方面均取得了飞速发展。目前,学校设有长宁、松江两个校区,占地面积1300余亩,是“教育部依法治校示范校”、“国家语言文字规范化示范校”、“上海市文明单位”、“上海市市级建筑保护单位”、“上海市花园单位”。学校现设有16个学院(部),现拥有法学一级学科博士学位、硕士学位授予权,以及政治学、马克思主义理论、公共管理、应用经济学一级学科硕士学位授予权,建有10个博士点、25个硕士点、23个本科专业及法学博士后流动站。2002年、2008年两次教育部本科教学工作水平评估均被评为优秀。目前,学校法律史学科为国家级重点学科,法律史学、经济法学本科教学团队为国家级教学团队,外国法制史、中国法制史、经济法学、司法鉴定概论为国家级精品课程,法学综合实验教学中心为国家级实验教学示范中心,法学、侦查学为教育部高等学校特色专业建设点,“开放型国际法律人才培养模式创新实验区”为教育部建设项目。学校已被社会各界广泛赞誉为“法学教育的东方明珠”。

建校六十年来,华政披星戴月,风雨兼程,赢得桃李满天下,更在中国的法制现代化进程中,留下了浓墨重彩的一笔。华政的莘莘学子,肩负着建设法治社会的重任,同时也见证着母校各方面的长足发展。硬件方面,从“帐篷办学”到长宁校区的精致典雅,再到松江校区的恢宏大气且美仑美奂;软件方面,从实现华东地区法学博士点零的突破,到一举拿下法学一级学科博士点、获得非法学专业硕士学位授予权,再到填补上海市法学国家重点学科零的空白。2009年至2011年,学校国家社科基金法学类课题立项数连续三年名列全国第一,2011年又实现了国

家社科基金重大项目的历史性突破。2007年3月,华政更名大学的成功,标志着学校从此踏上了建设多科性大学的新的征程。

岁月悠悠,薪火相传,六十岁的华政犹如惊鸿一瞥。此番出版校庆六十周年纪念文丛,华政并未走“遍寻成功校友、为其寻章摘句并编撰成册”之路径,而想虚中求实,为青年教师提供出版著作、展示才华之契机。故而,入选本文丛的,绝大多数是尚未获得教授职称的青年学者。华政奖掖才俊、提携后学之美意,尽在其中矣!

值此华政建校六十周年之际,谨祝这颗法学教育的东方明珠更加光彩夺目!

华东政法大学校庆六十周年纪念文丛编委会

2012年6月

目 录

第一章 绪论 001

一、研究背景 001

二、研究意义 007

三、研究方法 009

四、研究综述 011

(一)经济法的产生与发展 011

(二)经济危机理论综述 017

第二章 美国经济立法的指导思想 024

一、美国经济立法历史 024

(一)早期美国的经济立法 024

(二)美国对自由主义立法的限制以及国家调节立法的逐渐深入 030

二、本次经济危机之前美国建立经济法律体系的背景 040

三、美国经济的传统思想 049

四、美国最新的立法指导思想 056

第三章 美国立法程序 061

一、美国国会立法简介 061

二、美国立法程序 064

(一)法案的提交 064

(二)委员会对法案的审议 065

(三)参议院和众议院的审议 067

(四)国会的表决机制 069

(五)两院的协商会议以及最后的决议 073

三、美国立法中的“规制”——以《美国金融改革方案》为例 074

第四章 金融危机后美国经济立法的背景和内容 082

一、美国经济立法的背景 082

(一)经济危机爆发前夕美国的经济体制 082

(二)次贷危机简介 088

(三)次贷危机演变为美国金融危机 091

二、美国经济立法的内容 092

(一)国会的紧急立法 093

(二)监管当局采取的紧急措施 101

(三)金融稳定计划 104

(四)2011 年美国预算控制法案 110

三、美国金融立法改革 113

(一)奥巴马金融改革蓝图和“白皮书” 113

(二)《消费者金融保护机构法》 119

(三)《华尔街改革和消费者保护法》 123

- (四)《恢复美国金融稳定法》 126
- (五)《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法》 132
- 四、美国金融立法的评析 144
 - (一)对“白皮书”的评析 144
 - (二)对《多德—弗兰克法案》的评析 147
 - (三)对《多德—弗兰克法案》的反对声音 151
 - (四)对美国金融立法的效果评析 156

第五章 美国经济立法的影响和效果 161

- 一、美国经济立法的执行情况 163
 - (一)美国量化宽松货币政策的执行及其有效性评价 163
 - (二)美国扩张性财政政策的执行及其有效性评价 166
- 二、美国经济立法的影响 179
 - (一)美国量化宽松货币政策的影响 179
 - (二)美国扩张性财政政策的影响 182
- 三、美国经济立法实施后主要经济影响因素的变化趋势 184
 - (一)信用体系恢复与重建所需时间较长 184
 - (二)投资、贸易与消费行为均将发生重大变化 185
 - (三)美国金融监管体系的国际规则性质依旧 188

第六章 美国经济危机后的经济改革立法对我国的影响 190

- 一、我国金融监管立法的问题 207
 - (一)我国金融监管的宏观问题 207
 - (二)我国金融监管的现状和问题 212
 - (三)我国目前的金融风险状况 223

(四)我国金融企业的市场退出机制	228
二、中国对于美国经济危机后立法的借鉴方向以及具体意见	237
(一)建立经济危机应急处理法律机制,及时应对和化解经济危机	238
(二)弥补立法空白,规范金融业发展	238
(三)加强金融监管机构的协同配合	240
(四)从机构监管向“目标导向”监管跨越	240
(五)正确处理金融监管与金融创新的辩证关系	241
三、对经济制度立法的改革	242
(一)设立金融监管协调委员会	242
(二)加强对系统重要性经济机构的协同监管	243
(三)加快制定“金融控股公司法”	244
(四)设立“防火墙”机制控制混业风险	245
(五)远期目标——建立单一监管机构体制	246
(六)加强金融职业道德的训练	249
(七)对金融衍生品进行监管	250

结论	257
----	-----

参考文献	262
------	-----

第一章

绪 论

一、研究背景

经济法乃是法律以及法学体系中最年轻的部门法,所以这是相对于民法、刑法这些悠久的部门法历史而言的普通法学体系中十分重要部分的较为年轻的法律。经济法从世界的范围来看,仅仅持续了百年的时间,虽然持续时间较短,但是随着世界经济的发展,经济法也处于越来越重要的地位。

随着经济法处于越来越重要的地位,金融作为经济的重要组成部分也越来越被重视。尤其是进入 20 世纪以来,任何一个经济强国都离不开其金融实力的支撑。同时,由于经济法对于经济调控的力度越来越大,使得国家对于经济法律的重视以及经济法律对于本国经济的调控方式越来越重视。

在经济行业中涉及金融的行业以及风险极高的特征,使人们逐渐认识到金融监管的必要性。对此,美联储在其 1938 年出版的《年报》首页中有过精彩的描述,即使在今天也是适用的:“银行业关系国计民

生……对银行业实行管理,不仅是对投资于银行业的人的关怀,也是对存款人的关怀,这是一个公共利益问题……”正因为此,金融监管是经济学以及法律学研究中的永恒主题之一。

美国经济制度的历史发展相对完整、独立且脉络清晰,国内外很多学者对此进行过研究,几乎每一本关于经济法案研究的书都有关于美国经济法律的叙述,但比较分散,大多停留在就事论事,缺乏对大量历史事实的归纳、整理和分析。笔者通过系统阐述经济法律的产生和发展的历史进程,致力于挖掘出每一次变迁的原因和历史背景,这将有助于增进学术界对美国经济法律制度的理解与认识。“经济危机”作为现代经济产业的一种附加物随着金融市场的产生所产生,美国作为世界经济大国也时有经济危机的发生。经营过程中,经济机构存在很多风险,每一风险都会对经济机构的经营产生重大影响。^①

1792 年,美国第一任总统乔治·华盛顿当政期间美国就曾经有过严重的经济危机,这次经济危机所带来的副作用就是使得信贷市场彻底地被冻结,当时信贷市场才刚刚建立,此次经济危机几乎使得金融市场陷入瘫痪。这种由于不稳定的金融体系所造成的货币制度极其不稳定。^② 从 1792 年到 1933 年,经济危机一共在美国发生过 8 次,这 8 次经济危机分别发生在 1797 年、1819 年、1837 年、1857 年、1893 年、1907 年、1929 年,仔细观察其中的年代差别,不难发现几乎每 20 年就会发生一次经济危机,而且经济危机的影响范围和作用程度越来越大,由此所产生的问题就是——经济危机是否不可避免呢?

但是 1929 年经济危机[在美国被称之为大萧条时期(*great depression*)]进行了新政改革,新政改革的内容从保险制度、银行监管制度以及证券

① 蔡则祥:“金融自由化与金融监管趋势”,载《经济问题》2001 年第 9 期。

② 陈云贤:《美国金融体系考察研究》,中国金融出版社 2001 年版,第 2~3 页。

制度进行了有效的控制,成立了一套新的金融监管体系。自此以后,美国几乎有 60 年并未发生过经济危机,经济危机似乎被一次改革所遏制了。由此可以得出一个初步的判断,在大萧条时期所进行的改革,出台的法律有效地遏制了经济危机的产生,保证了美国金融体系的安全完整的运行。随着美国经济的复苏,长时间来美国并没有产生过任何的大型经济危机,在此套监管体系中对于金融监管的力度以及控制力较强。

“大萧条时期”出台的包括联邦存款保险制度以及有关证券和银行监管等新的经济法规,有效地保障了美国经济体系运行的安全,防止大规模经济动荡的发生。1933 年后,美国经济得以逐渐复苏,并在随后的四十多年间再也没有遭受过重大经济危机的冲击。这段美国建国以来持续时间最长的金融安定期一直维持到 20 世纪 80 年代。80 年代,一场存款与借贷危机(the savings and loan crisis)结束了美国有史以来最长的金融安定期,并直接卷走美国纳税人高达 1320 亿美元的财富。此后,美国经历了一系列金融动荡:1987 年股市崩盘,90 年代初的联邦存款保险公司初始银行保险基金被迫进行资产重组,1994 ~ 1995 年、1997 ~ 1998 年两番外币市场动荡,1998 年长期资本管理对冲基金崩盘,2001 年科技股泡沫破裂……然而,这一系列金融动荡相比 2007 年爆发的经济危机而言,实为小巫见大巫。^①

2007 年所爆发的经济危机乃是自“大萧条”以来美国最严重的经济危机,整个美国因此陷入经济“大衰退”。“大衰退”给美国经济带来的影响究竟有多大,目前尚无法做出准确统计。但是我们可以从一些侧面的数字对本次经济危机的经济损失进行估算。2007 年 6 月至 2008

① 刘晓星:“论美国金融监管的制度变迁”,载《甘肃经济管理干部学院学报》2002 年第 3 卷。

年 11 月,美国家庭的财富平均损失 25%,储蓄与投资的财产损失总计超过 1.2 万亿美元,养老保险金资产损失超过 1.3 万亿美元。美住房的市场价值更是缩水超过 50%。作为美国的家庭重要的经济支柱,养老金资产从 2007 年的 18 万亿美元跌落至 2009 年中期的 13.4 万亿美元,跌幅超过 1/4。此外,在经济危机发生期间的 2008 年年末到 2009 年年初,属于美国的劳动力以及资产的有关商品与服务的输出行业市值,仅仅 6 个月不到的时间就比上一年度下降 6%。2009 年 10 月,美国的失业率为 1953 年以来的最高值,高达 10.2%。^①到底是什么导致了这次经济危机的发生,并且由此次经济危机引起了经济发展的大幅度衰退?各个不同行业的解答都是类似的,例如,企业的贪婪的本性,货币政策过于宽松与住房贷款以及信用评级的复杂性和滞后性所体现出的问题。这一切的林林总总都是由于美国的经济法律制度不够完善所造成的。正是由于经济法律系统不够完善,才造成过度信贷以及企业贪婪本性的出现,使得经济的法律系统出现了极大的问题。如果经济法律体系能够正常的运转,那么也就不会产生这次信贷危机,这次经济危机也就不会发生,更不会引起这次世界性质的经济危机的发生。要对本次经济危机深刻的理解,那么对于美国金融监管的法律制度的研究就必不可少。

2007 年夏季,由于美国次级房屋信贷业务的违约量剧增、信用问题而引起了金融市场的震荡。2008 年,次贷危机进一步影响全球金融业,具体表现为:消费者违约现象加剧、英国诺森克银行被收国有、美林公司亏损、德意志银行首次宣布亏损、瑞穗银行亏损、房利美,房贷美陷入财政危机被美国政府接管、雷曼兄弟破产、日本大和生命保险公司申请破产等问题的出现,预示着由美国次级贷款引起的经济危机已经遍布

① 梁福涛:“警惕美国次级房贷危机传染全球市场”,载《上海证券报》2007 年 3 月 21 日版。

了全球,日本、欧洲所受的影响较大。我国的中国银行、工商银行、建设银行中报相继披露所持次贷债券数额,更证明了中国在危机中难以完全置身事外。本次危机由美国的金融市场开始,迅速波及全球,并造成自20世纪30年代大萧条以来最大的全球经济衰退。索罗斯认为,这是大萧条以来我们遇见的最为严重的经济危机。^①

自2008年9月以来,次贷危机迅速升级为全球经济危机并拖累实体经济出现急剧下滑,美、欧、日等主要经济体陷入全面衰退,新兴市场经济体增速显著放缓。2008年全球经济增长3.4%,创下6年新低。2008年9月21日,高盛以及摩根士丹利纷纷转型为银行控股型公司,标志着一个时代的落幕。^②美国作为此次经济危机的发源地,所受到的冲击最为直接,相比于其他国家也最为严重。由此,美国政府迅速做出反应,对于美国的金融监管制度进行反思。关于美国次贷危机原因,尽管不同的学者有不同的看法,但比较一致的看法是由于美国金融创新工具的发展,财务中介信托责任的沦丧,次贷相关衍生产品的过度包装,产生了金融泡沫,在放松监管的政策下膨胀崩溃的结果。这种经济学市场风险理论的分析揭示了本次经济危机的重要经济特征,但这并不是产生危机的直接原因。美国经济危机的直接原因是美国金融法制与政策的重大缺陷以及背后的秩序失范。认为美国金融监管制度的缺失对这次经济危机的产生和迅速蔓延负有不可推卸的责任,从政界到学界对美国金融监管体系提出了质疑和批评,美国应对次贷危机从金融市场监管入手进行改革。^③其后,美国为了应对此次经济危机进行了一系列的金融立法改革,由于美国执政政府所确立,并进行实施的法案

① Judy Woodruff, *The Financial Crisis: An Interview with George Soros*, May 13, 2008.

② 吴志攀:“华尔街经济危机中的法律问题”,载《法学》2008年第12期。

③ 陈岱松:“试析美国金融监管制度的变迁及对我国的启示”,载《湖南社会科学》2009年第3期。

以及改进建议如下:

(1)2008 年布什政府领导下的财政部在 2008 年 3 月发布了《现代金融监管结构蓝皮书》;(2)2009 年 6 月奥巴马政府公布《金融监管改革——新基础:重建金融监管》(Financial Regulatory Reform—A New Foundation:Rebuilding Financial Supervision and Regulation)(以下简称《金融监管改革》)的改革方案,是美国历史上 70 年来最大规模的金融监管改革方案;(3)2009 年 12 月美国众议院以 223 票赞成、202 票反对的结果通过了《2009 年华尔街改革与消费者保护法案》(Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2009),而参议员们也先后递交了 400 条参议院提案的修正案,但是经过好几个月的激烈讨论只有一些条款被予以考虑;(4)美国参议院于 2010 年 5 月通过了《恢复美国金融稳定法案》(Restoring American Financial Stability Act,简称 RAFSA)。参众两院的金融改革法案对维护未来华尔街乃至整个美国金融体系的稳定与健康都至关重要,其要解决的问题十分宽泛,从消费者保护,到高管薪酬的规定,再到评级组织的结构等。

以上这四部法律或立法性质文件是美国中央政府应对经济危机的主要手段,这些法案的实施效果将直接影响到美国金融市场甚至世界金融市场的发展。美国是世界上经济最发达的国家之一,其金融市场充分发育,经济法律相当完备,先进的金融理论与实践以及现代化的金融业已经过市场的多次检验,比较完善的金融监管制度为美国经济的发展乃至世界经济的稳定做出了突出的贡献。然而,美国金融监管制度的建立与其他经济制度的产生一样,并非是一蹴而就的,同样经历了一个演进发展的历程,经过了几代人的不懈努力,也曾有过失败和教训,这些对于正处在改革和发展阶段的中国金融业来说都是可资借鉴的。尤其是美国长期进行负债,长期过度的负债造成了借贷需求长期