

# 研究报告

2017年第34期

2017.3.17

报告负责人：  
周月秋 殷红

报告执笔：  
宋玮 郭可为

邮箱：

wei.songcsjr@icbc.com.cn

## 美国金融监管政策最新趋势、影响及我行对策

### 要点

- 未来美国金融监管可能呈现以下最新趋势：其一，特朗普上任后其金融监管政策最大的变化是主张放松对银行业的整体监管。其二，更加注重运用压力测试工具，提升监管的前瞻性和可预测性。其三，继续加强反洗钱监管，执法重心向外资银行倾斜。其四，流动性监管更加严格，对银行实施加总敞口控制。其五，网络安全成为监管热点，多项政策密集出台。其六，加强对反恐支持的监管。
- 美国金融监管改革对我国经济金融产生的外溢影响，主要体现在全球资金流向和全球金融监管两个方面。美国金融监管改革及相关政策对我行的影响可能包括境外机构合规管理面临更高要求，流动性风险提升，美元融资成本上升加剧利率风险，汇率风险有所增加。
- 我行未来应采取的应对策略主要包括：一是深化合规管理，确保境外机构稳健经营；二是加快产品创新，主动“经营”汇率风险；三是提升境外机构资产负债管理水平，做好流动性储备；四是简化发债流程加快发债节奏，增加跨境资金的流入；五是树立双向思维，强化风险监测和预警。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

### 一、美国金融监管改革的最新进展及发展动向

近年来，合规与反洗钱问题是美国金融监管关注的重点，各外资银行的集团合规管理能力、重视程度都大幅增加。特朗普在竞选期间多次提出放松金融管制、缩减或废除“多德-弗兰克法案”等观点，可能导致奥巴马和民主党主导的监管改革被弱化或中止。从目前情况看，未来美国金融监管可能呈现以下最新趋势：

其一，特朗普上任后其金融监管政策最大的变化就是主张放松对银行业的整体监管，并暂停所有次贷危机发生后新出台的金融监管措施。2010年7月，美国总统奥巴马签署了具有里程碑式意义的《多德弗兰克法案》，推进美国金融监管改革，重塑金融体系可靠性，防止大规模金融危机再次发生，内容当中最为重要的一项就是限制金融业自营业务和限制投资银行从事商业银行业务。特朗普上任后便计划开启修订《多德弗兰克法案》。2月4日，特朗普签署了行政命令，要求美国财政部在120天内提交对银行业监管改变建议的报告（具体细节未公布）。随后签署总统备忘录，要求劳工部推迟对《受托人诚信义务规则》的执行，期限90天，该规则本来将于今年4月执行。前者被认为是审查改革《多德弗兰克法案》的第一步，后者的暂停被认为放松了相应的监管。但是目前来看对银行机构，特别是资产规模超过500亿美元的银行机构来说，全盘推翻或修改《多德弗兰克法案》并不会带来非常直接的影响，2016年以来实行的和即将推行的银行监管政策仍然有效或如期实施。特朗普修订《多德弗兰克法案》目的是降低美国企业获得银行贷款的难度，让银行回归信贷业务，更好地推动实体经济的发展。美国国内对此举意见不一，华尔街银行高管对完善和修订法案、放松监管较为乐观，认为此举将更加有助于美国中小银行的发展，推动银行重回市场化路线，信贷投放将更加自由和宽松，但系统性重要银行或将被排除在外，因此，中小银行将获利更大。特朗普若想修订甚至废除该法案，



不可避免地将面临国会内部民主党和共和党之间的意见纷争，短期内很难顺利通过。

除了《多德弗兰克法案》，沃克尔法则也会大幅简化，消费者保护法案也会有一定程度的放松。此外，监管的态度会发生很大的变化，美联储主席和证券交易委员会主席都要更换，换成此前在金融机构、律所工作过的从业人士，他们更亲近市场，不同于此前严苛的监管者。但美国对银行资本金和流动性的监管要求不会降低，仍然会与巴塞尔III相吻合。

其二，更加注重运用压力测试工具，提升监管的前瞻性和可预测性。美联储愈发重视压力测试在金融风险防范领域的作用，将其作为判断银行经营状态、生存前景和启动监管干预的重要依据，并要求银行提高压力测试能力，使之融入经营管理、风险决策、资本计划、恢复处置计划等工作。美联储开始要求我行在内的大型外资银行向其提交集团压力测试报告，如不按时提交，将可能被施以持有惩罚性资产、限制业务开展、调降监管评级等严厉监管措施。

其三，继续加强反洗钱监管，执法重心向外资银行倾斜。2016年内，美国金融犯罪执法网络（FinCEN）、纽约金管局等机构就交易监控、客户调查、最终受益人穿透、数据完整性等方面提出多项更高标准。其中，FinCEN根据《银行保密法》，对银行、证券经纪商或交易商、共同基金、期货交易商和商品经纪商出台了最终规则，以明确和加强对客户的尽职调查要求。例如要求受监管对象要确定和核实法人客户最终实益拥有人的身份。该规则于2016年7月11日生效，规则还规定最迟至2018年5月11日，所有受本规则监管的机构应遵守此规则。此外，纽约金管局还要求自2018年起，被监管机构应按年提交董事会或高级管理人员的反洗钱合规确认报告。监管执法方面，在美国的外资银行已成为监管重点，如2016年11月农行纽约分行被罚款2.15亿美元，2016年8月台湾兆丰银行纽约分行被处以1.8亿美元罚款，2015年11月华美银行、2015年7月建设银行纽约分行被采取监管措施等。

其四，流动性监管更加严格，对我行实施加总敞口控制。美联储进一步加强了对大型银行及外资银行的流动性监管工作，按年对流动性管理情况进行全

面监管评估，涵盖流动性风险管理、压力测试、方法模型和系统等。美国证券交易委员会调整了货币市场资金相关规定，要求将中国四大国有银行加总进行敞口控制，投资不能超过总敞口的 5%，加剧了中资同业之间的竞争。

其五，网络安全成为监管热点，多项政策密集出台。技术大发展背景下，金融机构信息基础设施建设水平受到美国监管当局高度关注。2016 年 9 月份以来，美联储、货币监理署、联邦存款保险公司、纽约金融服务局等机构连续出台多份网络安全监管规定，提出了设置信息安全官、网络安全评估、渗透测试、内部审计、数据保留等多项要求。美联储等联邦监管机构 2016 年 10 月 26 日联合出台了针对大型银行的《强化网络风险管理标准草案》，针对 5 个方面制定了标准，即网络风险治理；网络风险管理；内部依赖性管理；外部依赖性管理；风险事件处理、网络恢复能力及情景意识。考虑到该草案实施的复杂性，该草案的反馈截止日期从 2017 年 1 月 17 年，延长到了 2 月 17 日。之后，相关联邦机构将就反馈意见进行论证、相应修改并审议通过其最终法案。据了解，该方案将于 2017 年内推出，但具体时间不能预期。纽约州金融服务局于 2017 年 2 月 16 日出台了网络安全管理法（简称 DFS500 法案），适用于我行纽约分行。该法案主要提出了治理架构及技术要求等方面主要监管要求。治理架构方面，主要从政策流程、风险评估、人员培训、供应商管理、事故相应等方面提出要求；技术要求方面，主要包括系统穿透性测试、非公开信息加密、应用安全配置等方面提出具体要求。法案针对具体细节要求分别设定了 4 个合规期限，即从 2017 年 3 月 1 日开始的 6 个月、1 年、18 个月和 2 年。美联储还考虑对在美总资产超五百亿美元的外资银行实施更高标准。

其六，金融监管加强对反恐的支持。纽约金融服务局（DFS）于 2016 年 6 月 30 日宣布其将采纳基于风险的反恐和反洗钱规定，该规定要求被监管机构维持一个监控和过滤与潜在违反银行保密法（BSA）和反洗钱（AML）以及与被制裁实体交易的程序。最终规定还要求被监管机构（该机构自行选择）于 2018 年 4 月 15 日起每年向纽约金融服务局负责人提交董事会决议或者高级管理人员合规性确认调查报告。新规则于 2017 年 1 月 1 日生效，需要相关的被监管机构审



查其交易监控和过滤程序，确保该程序设计合理性以符合基于风险的保障措施。上文所提的董事会决议或者高级管理人员合规性确认调查报告必须声明董事会或高级管理人员已经审查过文件、报告、认证、意见，以证明符合规则。被监管机构必须保留支持数据至少五年，以供 DFS 审查。

## 二、美国金融监管改革对我国经济金融产生的外溢影响

目前，特朗普政府的施政框架已初见端倪，从贸易政策、税制改革到金融监管，都与以往有很大不同，其金融监管改革对我国经济金融将产生两大方面影响：一是将对全球的资金流向产生巨大影响。特朗普政府放松金融业监管的政策，同时市场普遍预期美联储将在 3 月开启加息进程，都将大幅增加全球外汇市场的波动频率，从而导致我国经济发展的外部环境更趋复杂，不确定性更高。二是对全球金融监管产生重要影响。美国作为金融业最发达的国家，在金融危机后不到 10 年开始放松金融监管，其政策必将波及中国在内的发展中国家及欧洲、日本等国。在其他国家都收紧金融准入与金融监管的情况下，美国放松监管必将形成监管洼地，吸引包括美国海外资本在内的全球资本回归美国，这对其他国家金融市场和经济发展都较为不利。

此外，近年来美联储正在着手制定全球系统重要性银行总损失吸收能力<sup>1</sup>（TLAC）建议书的美国部分，且各种决议比全球标准更为严苛。虽然目前特朗普政府对银行资本金和流动性的监管尚未有变动倾向，但考虑合规成本及美国银行盈利能力，未来美国对本国全球系统性重要银行实施更趋严格监管标准的 TLAC 协议的进程还需观察，市场分析认为不排除降低标准的可能。

## 三、美国金融监管改革及相关政策对我行的影响

### （一）境外机构合规管理面临更高要求

<sup>1</sup> 总损失吸收能力主要指全球系统重要性银行在进入处置程序时，能够通过减记或转股方式吸收银行损失的各类资本或债务工具的总和，其主要用风险加权资产与最低杠杆率来进行衡量和计算。



近期美国监管机构出台了一系列监管法规和措施对我行风险管理理念、制度、内容等方面提出了更高的要求：一是监管理念不断深化，要求我行国际化经营的风险管理理念由局部风险管理向全面风险管理发展，迫切需要境外机构由注重单一风险管理向加强系统风险管理发展。二是日趋严格的监管要求促使我行进一步完善政策制度和管理流程，也反映出了我行境外机构的风险管理的集约化和精细化程度还存在进一步提升的空间，风险管理能力有待进一步提升。三是国际监管持续强化反洗钱、金融消费者权益保护、资本监管等领域，尤其是美国司法和监管机构对国际银行的反洗钱处罚力度明显加强，对我行公司治理、合规管理和境内机构跨境业务合规发展等方面都将提出更高和更紧迫的要求，我行境外机构亟需重新审视这些领域的管理机制。

### （二）流动性风险提升

美国已经进入稳定加息通道，2017年3月美联储加息概率较高，预计美元在未来一段时期内将维持强势，银行业面临的流动性风险不断增加。2016年12月份以来境外美元资金趋紧，我行拆入美元或发行筹资工具难度加大，市场利率大幅上升。此外，特朗普提出的“汇回税”或加剧银行业的流动性风险。根据2004年、2005年小布什政府实施的类似政策影响判断，特朗普“汇回税”优惠政策将主要影响美元资金回流。一是“汇回税”优惠政策本身将引发大量全球美元资金回流美国。二是根据市场对货币政策预测，美元在未来维持强势也将在一定程度上引导全球资金流向美国。三是大规模资金从新兴市场国家向美国回流，新兴市场国家金融震荡和债务危机的风险加大。

### （三）美元融资成本上升加剧利率风险

由于我行海外机构普遍存在较大利率重定价缺口，随着美元融资成本持续上升，对于部分期限错配较大的机构产生一定的利率风险。根据2017年的利率走势预判和对2017年的资产负债项目利率敏感性测算，预计2017年度我行NIM将继续下降10-15BP，息差水平进一步收窄，我行将科学判断宏观经济和利率走势，适度引导资产负债期限结构，合理把握利率期限结构，有效控制资产负债久期缺口和利率敏感性缺口，维护净利息收入稳定，巩固集团经营成果。



#### （四）汇率风险有所增加

一是美联储加息后美元进一步走强，加剧新兴市场资本外流加剧，汇率市场出现大幅波动的可能性增大、预测难度提高，境外机构经营面临的环境更加严峻。二是新兴市场货币贬值压力增大，商业银行设立在新兴市场国家的境外机构资本金将会出现一定程度的缩水，资本金保值、增值难度提升，盈利压力也持续增加。三是考虑到美元持续加息和特朗普上台后的施政政策，部分新兴市场国家可能采取更加严格的汇率管理政策予以应对，商业银行汇率风险整体管理难度将进一步增加。

### 四、我行未来应对措施及建议

#### （一）我行在美机构概况

我行在美国有三家机构，即纽约分行、工银美国、工银金融，拥有批发、零售类商业银行牌照和证券经纪牌照，形成综合型金融服务平台。我行纽约分行于2008年9月16日获得纽约州银行局颁发的营业执照，为我行在美国开设的第一家营业机构。纽约分行主要致力于公司金融、美元清算、资金交易三条业务主线。工银美国是我行于2012年7月收购美国东亚银行后成立的，其中我行持股80%，东亚控股公司持股20%。工银美国为美国联邦注册的全牌照银行，联邦存款保险公司（FDIC）成员，在美国加州和纽约共有13个网点、在西雅图有一个前台营销办公室。工银金融是2010年10月我行收购原富通证券（北美）证券清算部门后设立，工银金融主营证券清算、证券融资和证券存管三大业务主线。此外，工银标准在美国有控股机构，由其伦敦总部直接管理。截至2016年12月末，在美三家机构（不含工银标准纽约控股公司）的资产总额为565亿美元，较上年末增加47亿美元，增幅9%。负债总额为555亿美元，较上年末增加45亿美元，增幅9%。美国机构实现税前利润2.77亿美元，净利润为1.72亿美元，分别较去年增长69%和26%。

### （二）我行未来应对策略及建议

#### 1. 深化合规管理，确保境外机构稳健经营

我行未来将进一步加强合规经营理念，从集团层面研究对反洗钱、税务等普遍性问题的解决方案，提高境内外机构合规经营能力，确保与其业务范围、经营规模、风险特征以及监管要求相适应。一是建立有效的内控合规管理和制度框架，例如，可在董事会或相关专门委员会领导下设立独立的全球合规管理部门，并作为独立条线嵌入全球各级经营机构，通过明确其履职所需的工作权限，确保内控合规管理的客观性、有效性和执行力。二是应加强信息化建设，通过建立集团统一的合规管理平台，将合规审查功能内嵌到业务操作流程中，实现业务运行与合规工作的有效联动，做到对合规风险因素的早发现、早处置。

#### 2. 加快产品创新，主动“经营”汇率风险

人民币汇率的波动风险显著增加。我行将主动适应市场变化，逐步从被动的汇率风险防范转向主动的汇率风险经营，把商业银行的汇率风险管理优势转化为利润创造的工具。一方面，为了帮助市场主体更好地管理资金和汇率双向波动的风险，需要加快金融创新，特别是为客户提供更加丰富的外汇风险管理工具。我国已陆续推出了远期、掉期、货币掉期、期权等基础的人民币外汇衍生产品。下一步，预计监管部门有望根据人民币汇率市场化改革和资本项目可兑换进程，适当加快在岸市场人民币外汇衍生品交易的发展，增加外汇市场的深度和广度。我行将顺应市场需求及监管层鼓励金融创新的大方向，稳步推进外汇产品创新，丰富外汇市场避险保值衍生产品。另一方面，借鉴国际领先银行的先进经验，进一步完善已有的汇率风险计量体系和控制技术，利用金融市场交易把我行吸收进来的汇率风险进行平衡、对冲，达到收益与风险相匹配，从而带动新型收入的持续增长。

#### 3. 提升境外机构资产负债管理水平，做好流动性储备

一是保持外汇资产负债平稳增长，根据外汇负债增速合理确定资产增速，适当放缓高风险地区所在机构的发展速度。二是夯实外汇存款基础，减少境外机构对同业资金的依赖。三是加大筹资工具发行力度，筹集中长期资金，降低





期限错配，防范外汇流动性风险。四是大力支持国际贸易融资、“一带一路”等“走出去”业务发展，努力提高贷款综合收益。五是控制外汇债券增长速度，控制利率上升引发的估值波动风险。六是加强境内外资金融通，提高集团资金的管理效率。

#### **4. 简化发债流程加快发债节奏，增加跨境资金的流入**

一是建议鼓励包括我行在内的中资商业银行以总行名义赴境外发债或从境外拆入美元资金，适当简化相关流程，增加跨境资金流入。随着我行国际化进程不断推进，需要通过发行中长期债务工具扩大长期外汇资金来源，支持外汇业务持续稳步增长。二是建议相关部门统筹协调我行境外发行债券的节奏。为提升我行在国际市场上的影响力和定价能力，避免出现无序竞争，综合考虑市场容量和发行时机，统筹协调我行境外发债债券的区域、时间和发行节奏。

#### **5. 树立双向思维，强化风险监测和预警**

2017 年美联储加息步伐趋快以及美元保持强势，我国跨境资金流动速度和幅度变化也将更加明显。这种新趋势要求金融机构进行适应性调整，从过去的线性、单边思维，转变为复合、双向思维。从过去注重防范跨境资金及人民币汇率单边波动的风险，转变为全面管理好资金和汇率双向波动的风险，通过套期保值等手段将双向波动的不确定性转变为确定性。同时，主动加强对外汇占款、结售汇及跨境收付等数据的监测，以及时掌握跨境资金流动的动向及其对银行间流动性的影响，并针对跨境资金流动异动风险制定预案，防止资本流动中的“黑天鹅”事件冲击金融机构的外汇业务运营甚至升级为重大损失。