

川普放寬金融管制對金融改革之影響

劉穎蓁 編譯

摘要

川普當選後公開表示其上任後首要任務之一係削弱 2010 年之「陶德-法蘭克法案 (Dodd-Frank Act)」，以鬆綁金融管制，川普上任後是否會廢除該法案，抑或針對較具爭議性之議題進行改革，如針對外國銀行之管制、「消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)」之改革，以及金融犯罪刑罰等議題，未來改革方向為何，備受各界關注，而此舉之影響不限於美國，勢必將造成全球金融市場之重大影響，值得持續觀察。

(取材自 Patrick Jenkins & Ben McLannahan, Trump's deregulatory stance expected to dilute financial reforms, Financial Times, Nov. 10, 2016, <https://www.ft.com/content/2edad6a2-a6a3-11e6-8898-79a99e2a4de6> (last visited Nov. 29, 2016).)

川普於美國總統大選所作之競選承諾中，不斷重申其將廢除高達 2300 頁之「陶德-法蘭克法案 (Dodd-Frank Act)」，為金融界所高度關注。在 2008 年金融危機後，為更加維護華爾街金融機構之安全而於 2010 年通過之陶德-法蘭克法案，現在面臨被新政權廢止或強度減弱之可能。

本文擬先介紹陶德-法蘭克法案及川普對其之批評，再簡介美國國會中針對陶德-法蘭克法案之改革現況，並簡述銀行業之意見，接著介紹川普上任後改革法案可能之內容，包含保留陶德-法蘭克法案中對外國銀行之管制、「消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)」之改革，以及金融犯罪刑罰等議題，最後做一結論。

壹、簡介陶德-法蘭克法案及川普對其之批評

以曾贊助法案於國會通過之二人命名的陶德-法蘭克法案，乃歐巴馬政府最大的政績之一，針對被認為是造成金融危機與後續貪腐弊端的銀行實務進行普遍改革，其中所謂的「伏克爾法則 (Volcker Rule)」限制了銀行從事自營交易；新資本適足規範則要求銀行提高「資本緩衝 (equity buffers)」。

川普認為上述法案對銀行業造成很大的負面影響，使得銀行無法再融資給需要者，然其欲於國會廢除陶德-法蘭克法案，仍須面臨政治現實的挑戰。對此，

共和黨員應會給予支持，因為共和黨員將上述法案視為「民主黨所創設之立法怪獸 (Democrats' legislative Godzilla)」，並認為該法案係造成小型、社區銀行，以及其他貸方崩壞之罪魁禍首。

貳、國會中針對陶德-法蘭克金融法案之改革法案

2016 年，共和黨員「漢薩林 (Jeb Hensarling)」與「萊恩 (Paul Ryan)」皆於眾議院提出陶德-法蘭克法案之改革計畫，民主黨儘管位居少數，但因認為該法對於防止國家遭受脫韁華爾街之害至關重要，勢必會反對上述提案。

依據參議院法規第 7 條第 2 段規定¹，任何法案應經全體一致同意始可進行表決，故單一議員之反對可能造成該法案無法進行表決。參議院「銀行委員會 (Senate Banking Committee)」中最資深的民主黨議員「布朗 (Sherrod Brown)」，以及自由主義之狂熱份子參議員「華倫 (Elizabeth Warren)」皆已聲明將反對此法案之改革計畫，代表陶德-法蘭克法案之修正法案可能於參議院中卡關²。

參、銀行業針對改革陶德-法蘭克金融法案之意見

安侯建業 (KPMG) 銀行部門的全球總負責人「麥可 (Bill Michael)」表示川普之愛國主義將減輕對美國銀行之管制，如新的「顧客法遵規則 (customer compliance rules)」，以便重新恢復美國銀行之優勢及紐約於全球市場之主導地位。麥可表示：「使美國再次強大 (Make America Great Again) 代表著擴展紐約成為金融中心，並給予美國銀行較寬鬆的管制以便其在全球營運」。

肆、川普上任後改革法案可能之內容

2017 年川普上任後陶德-法蘭克法案之改革法案內容為何，相當值得關注，尤其是針對外國銀行之管制、消費者金融保護局之改革，與金融犯罪刑罰等議題，以下分別介紹之。

一、保留陶德-法蘭克法案中對外國銀行之管制

雖川普多次承諾其上任後將廢除陶德-法蘭克法案，然而，法律專家認為川普不太可能會廢除該法案之所有要件。「法案中關於美國外資銀行在美之中間控

¹ Rules of the Senate, art. 7.2 (providing that: “Until the morning business shall have been concluded, and so announced from the Chair, or until one hour after the Senate convenes at the beginning of a new legislative day, no motion to proceed to the consideration of any bill, resolution, report of a committee, or other subject upon the Calendar shall be entertained by the Presiding Officer, unless by unanimous consent...”).

² Lisa Lambert & Sarah N. Lynch, *Trump may already have a plan ready to revamp Dodd-Frank*, Reuters, Nov. 11, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-usa-election-trump-doddfrank-idUSKBN1361X0> (last visited Jan. 8, 2017).

股公司的規定相當程度就是川普所想的美國優先」管制外資銀行之前執法官員如此表示，其所指的是陶德-法蘭克法案中要求營運高於最小規模之所有外資銀行應設立與原公司資本分離之美國公司以支應其營運的規定。

二、消費者金融保護局之改革

川普對於消費者保護方面之立場則可能更模稜兩可。消費者金融保護局是因陶德-法蘭克法案而生之機構。其執行19項聯邦消費者保護法規，涵蓋住宅貸款、學生貸款、信用卡，與銀行營業規則等。

銀行業者長期以來對於消費者金融保護局多有怨言，其一係針對局長「柯德瑞 (Richard Cordray)」之權限欠缺制衡；此外，消費者金融保護局對其他州法或聯邦法下許可之行為仍處以罰金，亦造成銀行業者不滿。其中富國銀行因允許員工開設高達200萬個未經客戶授權之帳戶，於2016年9月被處以總額1.85億元之罰金，係近來被消費金融保護局處以罰金之大型銀行。

儘管華府的Compass Point分析師「波坦斯基 (Isaac Boltansky)」表示，消費者金融保護局現在可能將面臨來自川普行政團隊與國會之持續的政治壓力。不過銀行業者承認川普當選所憑藉的民粹政綱邏輯上將會是偏向消費者的。某資深銀行家就表示「我想川普將會支持消費者保護。其應該會想要被視為是在保護消費者免於遭受到像富國銀行這類的作為」。

事實上，共和黨議員漢薩林議員提出的「金融選擇法案 (Financial CHOICE Act)」，當中除了針對消費者金融保護局之相關規定進行改革外，並強調將更加保障消費者權益³。目前外界認為金融選擇法案將會是川普上任後修改陶德-法蘭克法案可能的依據。

三、金融違規處罰問題

針對川普上任後應如何懲罰銀行之違規行為，外界普遍認為由於川普是個商人，故其上任後之相關懲罰規範應較將卸任的行政團隊所制訂者來得輕。他曾經將摩根大通執行長「戴蒙 (Jamie Dimon)」貼上全美最糟銀行家的標籤，就為了後者與美國司法部就摩根大通集團被控誤導消費者購買「住房抵押貸款證券化產品 (Mortgage-Backed Securitization, 簡稱MBS)」之事而達成約美金130億元之行政和解。數家歐系銀行現也正面臨同樣事件所可能招致之處分，最立即的是德意志銀行，已被美國司法部威脅可能課以美金140億的罰鍰。

³ Sean M. Hoskins, *The Financial CHOICE Act: Policy Issues*, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICES, R44631, at 25, Sept. 14, 2016, available at <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44631.pdf> (last visited Jan. 10, 2017).

上述歐系銀行若是賭上未來的司法部可能較不嚴苛不僅有風險，而且也會有遲延的問題，因為司法部上層官員將於 2017 年 1 月離任，接替人選預期 3 月上任。這應該會使得這些銀行有較大動機儘速完成與司法部之行政和解談判，更不用提漢薩林議員提出的金融選擇法案，對於金融違規之處罰其實是更為加重⁴。

結語

究竟 2017 年川普上任後陶德-法蘭克法案之改革法案內容為何？法律專家預估川普上任後仍為維持陶德-法蘭克法案中對外國銀行之管制，而對於陶德-法蘭克法案中消費者保護是否予以改革，川普仍未有明確表態，另外，針對金融犯罪刑罰之懲處部分，外界認為川普上任後之懲處程度應較前任輕微。

川普之財政部長任命人選係較川普整體金融法規設計更重要之議題。川普已於 11 月 30 日任命前高盛執行長「努勤 (Steven Mnuchin)」為財政部長⁵，儘管會有民主黨議員之反對，川普上任後仍會鬆綁陶德-法蘭克法案。儘管強調其國內政策，川普金融法規之改革影響將不限於美國，而將擴及全世界。

⁴ *Id.*, at 34.

⁵ Chris Isidore, *Trump Treasury pick Steven Mnuchin has a 'widow foreclosure' problem*, CNN, Dec. 15, 2016, <http://money.cnn.com/2016/12/15/news/companies/mnuchin-reverse-mortgage-foreclosure/> (last visited Jan. 8, 2017).