

金融科技域外监管巡礼（第三站）：美国

作者：权威 | 朱俊 | 廖瞰曦 | 洪松

一、引言

美国作为世界范围内经济最为发达的国家之一，在科技领域和金融领域均处于世界领先的地位。根据公开信息，金融科技（FinTech）这一概念于 20 世纪 90 年代由美国花旗集团首次提出，进入 21 世纪后，以谷歌、亚马逊、脸书和苹果为代表的美国大型科技企业（BigTech）和华尔街的金融巨擘更是将算法、大数据、云服务和分布式账本等技术应用于量化交易、智能投顾、用户画像等领域，颠覆了传统的金融模式，因此，美国一定程度上是全球金融科技行业的先行者与开创者。据统计¹，截至 2021 年 11 月，美国共有 10,755 家金融科技初创企业和 105 家金融科技独角兽，其中独角兽数量占全球金融科技独角兽总数的 45%，总市值达 1.52 万亿美元。

在本系列中，我们选择以美国作为第三站，陪您一同看看美国的金融监管框架，以及美国第三方支付、互联网银行、加密资产这三类关注度较高的金融科技业态对应的监管要求，希望能够为您了解美国金融科技监管提供帮助。

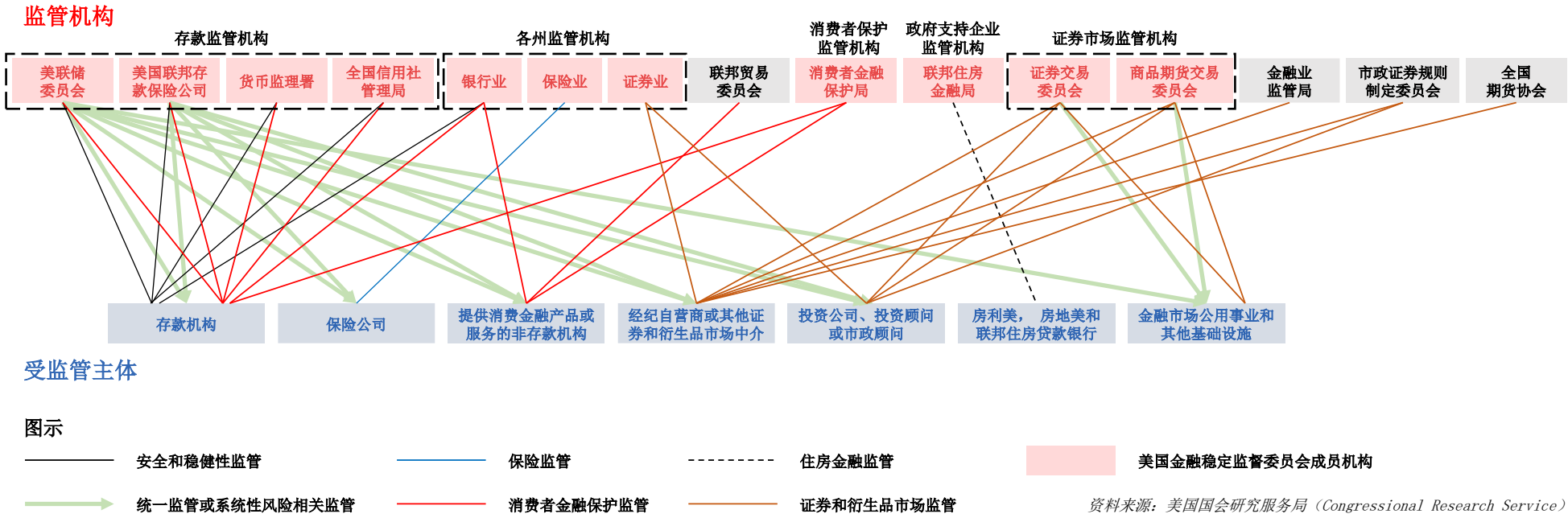
二、金融监管框架：机构监管和功能监管相结合的“双重多头”监管体制

众所周知，美国是全球范围内金融监管最为复杂的国家之一，由于美国属于联邦制国家且历次金融危机后美国国会对金融监管框架进行了多轮改革（例如，大萧条后《斯蒂格尔法案》采取的分业监管模式，次贷危机后依据《多德-弗兰克法案》设立了消费者金融保护局（Consumer Financial Protection Bureau，以下简称“CFPB”）），使得美国金融监管框架呈现碎片化的特征，即在联邦监管机构之间、州与联邦之间均存在重叠的监管权力²，具体表现为机构监管和功能监管相结合的双重多头金融监管框架（如下图所示）。

¹ <https://blog.cfte.education/fintech-unicorns-in-the-usa-full-list-2021/>。

² <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44918.pdf>。

美国金融监管框架



首先，在联邦层面，不同监管机构因职能不同导致监管对象可能出现重叠，例如，部分监管机构监管特定类型的金融机构，如联邦住房金融局专职监管住房贷款机构；部门监管机构则监管特定的金融活动，如 CFPB 监管所有直接涉及金融消费者权利的交易；部分监管机构监管特定的金融市场，如美国证券交易委员会（United States Securities and Exchange Commission，以下简称“SEC”）监管证券市场，该等制度安排导致在联邦层面，机构型监管与功能型监管并存，不同监管机构均有权对同一受监管主体从不同角度实施监管。

其次，在州层面，由于联邦政府和各州政府均有金融监管权力，导致联邦监管机构和各州监管机构长期存在监管权责冲突，例如针对银行业机构，在州注册的存款机构将受到联邦政府和州政府的双重监管。

三、金融科技监管框架

（一）主要监管思路：沿用现行监管框架

目前，美国对于金融科技企业主要沿用现行监管框架，即根据金融科技企业的业务种类及展业形式进行归口管理，例如，以网络借贷为主营业务的金融科技企业，如向存款机构提供服务，可能需接受美联储、货币监理署（The Office of the Comptroller of the Currency，以下简称“OCC”）等联邦监管机构的监管，如以自有资金直接发放贷款，可能需取得所在州发放的贷款业务许可证³。值得一提的是，由于不同州的监管政策存在较大差异，客观上也为监管套利提供了空间。针对此类问题，OCC 曾尝试通过发放新型牌照，以越过各州监管机构在联邦层面实现对金融科技的统筹监管，但受限于美国州权掣肘，落地执行较为困难。例如，OCC 于 2017 年提出，根据《国家银行法》向相关业务的金融科技企业发放特殊目的国民银行（Special Purpose National Bank）牌照（以下简称“SPNB 牌照”），实现统一准入监管，但由于 SPNB 牌照涉及越权监管，遭到各州监管机构的强烈反对，甚至引起多个州监管机构起诉 OCC 滥用职权⁴。

（二）相关立法情况：进展缓慢，短期内难以出台

目前，美国参众两院已陆续提交多部金融科技和数字资产相关法案，试图从立法路径为金融科技建立完整的监管框架，但相关立法进展缓慢，主要包括⁵：

- 《金融科技保护法》（Financial Technology Protection Act）在 2019 年提交至国会，建议明确金融科技初创企业的监管主体、议事规则、协调机制等方式，以解决“多头监管”和“监管真空”问题；
- 《金融科技法案 2019》（Facilitating Innovation and New Technology so Entrepreneurs Create and Hire Act of 2019，FINTECH Act of 2019）在 2019 年提交至国会，旨在效仿新加坡金管局，建议由美国财政部成立金融科技委员会，对金融科技企业实现统筹式的指定监管；
- 《负责任的金融创新法案》（Lummis-Gillibrand Responsible Financial Innovation Act，以下简称“《加密资产法案》”）于 2022 年 6 月提交至国会，计划为加密资产及交易平台建立全面的监管框架，由美国商品期货交易委员会负责监管。

目前，美国国会中期大选临近，上述几部法案在国会换届前完成立法流程正式生效的可能性较低，这也预示着短期内在立法层面美国将继续维持现有的金融科技监管框架。

（三）联邦与州层面的监管态度：联邦“审慎监管和鼓励创新”、各州态度不一

在联邦层面，各监管机构对于金融科技企业持审慎监管和鼓励创新并重的监管态度，监管机构主要分为银行业监管机构、消费者保护机构以及证券监管机构三类。其中，银行业监管机构无法直接监管未持牌的金融科技企业，通常是通过监管银行和信用合作社等银行业机构以及其与金融科技企业的合作关系实现间接监管；消费者保护机构（如 CFPB）拥有更广泛的管辖权，可以直接监管金融科技企业，例如通过合规协助沙盒（Compliance Assistance Sandbox）等措施规范金融科技企业；证券监管机构（如

³ 宋湘燕，姚艳.美国金融科技监管框架[J].中国金融，2017（18）：24-25。

⁴ <https://www.tisi.org/19347>。

⁵ 李真，袁伟.美国金融科技最新立法监管动态及对我国的启示[J].金融理论与实践，2020（04）：69-76。

SEC)对金融科技企业的监管侧重于确认金融科技企业发行的金融产品根据豪威测试(Howey Test)是否属于证券,并视具体情况以判断是否对发行活动豁免注册要求,确保相关发行符合《证券法》的要求。

在州层面,各州对于金融科技企业的监管态度不一,未与联邦保持相同的监管步调,例如,亚利桑那州于2018年推出监管沙盒,帮助该州金融科技创新企业节省冗余和高昂的监管成本,犹他州于2019年也推出了监管沙盒,为更多创新金融服务试验提供灵活的监管空间,但同时亦存在较多州并未出台相关鼓励政策。

四、金融科技行业的监管要求

由于美国各州对金融科技的监管差异较大,我们将主要介绍联邦层面以及部分州的监管机构对于金融科技行业的监管要求,以简明扼要地阐明相关行业情况。

(一) 第三方支付: 联邦与州层面的双重持牌要求

美国1999年颁布的《金融服务现代化法案》(Gramm-Leach-Bliley Act)将第三方支付机构界定为货币转移服务商,要求第三方支付机构持牌经营。同时,由于第三方支付机构不属于联邦存款保险公司(The Federal Deposit Insurance Corporation,以下简称“FDIC”)认定的存款类银行机构,因此,不需要参照银行等存款机构进行监管。目前,第三方支付机构同时接受联邦和各州的双重监管:

- 在联邦层面,主要是应向美国财政部下属的金融犯罪执法网络(Financial Crimes Enforcement Network,以下简称“FinCEN”)申请注册为MSB(Money Services Businesses)并取得其颁发的MSB许可证,遵守反洗钱等监管要求。
- 在州层面,各州大多确立了以货币转移服务为监管对象的法律,主要是要求取得州金融监管机构颁发的相关牌照(一般为货币转移服务商牌照(Money Transmitter License)),通过提高第三方支付的准入门槛以保护消费者资金的安全。目前,美国尚未确立各州牌照的互通互认机制,因此,大型支付机构通常需要选择申请每个州的牌照,以确保在跨州展业时符合相关的监管要求。例如,美国最大的第三方支付机构PayPal已经在美国55个司法辖区取得各辖区颁发的支付类牌照⁶。

(二) 互联网银行: 联邦层面的SPNB牌照值得关注,但仍存在较大争议

美国互联网银行有着悠久的历史,美国联邦银行管理机构在1995年就批准了世界上第一家完全通过互联网提供银行金融服务的银行“美国安全第一网络银行”(Security First Network Bank)。目前,美国的互联网银行发展为直销银行(Direct Bank)、数字银行(Digital Bank)和数字化的挑战者银行(Challenger Bank)三种模式,这一分类并非法定概念,主要是依据其展业形式和商业模式作出的区分。就监管要求而言,任何互联网银行如接受存款,均需满足作为存款机构持牌经营的准入要求,并接受来自美联储、FDIC和注册地所在州金融监管机构的多头监管,因此,对于符合存款机构定义的互联网银行可适用现有监管框架。

值得注意的是,针对开展银行业务但无存款业务的金融科技初创企业如何监管,目前存在一定的争议,OCC针对此类企业创设提供了SPNB牌照,允许非银行机构及非全服务银行开展部分银行业务,节约了其申请传统银行牌照所需的成本、减少了可能面临的监管压力,但是如前所述,这一设想遭到了各州的巨大阻力。考虑到围绕SPNB牌照的各类争议与不确定性,目前相关企业缺乏申请SPNB牌照

⁶ <https://www.paypal.com/us/webapps/mpp/licenses>。

的动力，大多转而选择申请或收购传统的全服务银行牌照（Full Service National Bank，以下简称“FSNB牌照”）开展银行业务。根据公开信息披露，仅 Varo Bank 于 2020 年 7 月获得了第一张 SPNB 牌照，大型金融科技企业 SoFi 于 2022 年 1 月通过收购位于犹他州的一家 FSNB 持牌银行，取得了 OCC 对于组建 SoFi 银行的有条件批准，美国金融科技公司 Jiko 和 LendingClub 则先后收购了位于明尼苏达和波士顿的 FSNB 持牌银行。

（三）加密资产：整体呈现监管趋严态势，应防范犯罪活动，重点关注 SEC 与 CFTC 的要求

在加密资产发展初期，由于各种山寨币争相开展发行融资活动（ICO），使得加密资产被广泛用于洗钱等非法融资活动，导致了加密资产在不同联邦监管机构下分别定义为货币、财产、商品和证券的混乱局面。随着美国总统拜登于 2022 年 3 月 9 日签署《确保负责任地发展数字资产的行政命令》（Executive Order on Ensuring Responsible Development of Digital Assets），美国政府对于加密资产的监管态度逐渐明朗，即在保护参与的消费者、投资者和企业以及美国国家安全和金融稳定的前提下，鼓励各金融监管机构共同参与对加密资产的审慎监管中，以确保其负责任地稳步发展。该命令淡化了加密资产的法律属性，认可作为证券、商品、衍生品或其他金融产品的加密资产。针对加密资产的具体监管仍然分为联邦与州两个层面：

- 在联邦层面，目前对加密资产开展执法行动、争夺管辖权的监管机构主要为美国商品期货交易委员会（Commodity Futures Trading Commission，以下简称“CFTC”）和 SEC。数据显示，自 2009 年以来，美国监管机构已针对加密货币相关企业开出了超过 33 亿美元的罚单。有 70% 以上的罚款来自 SEC，目前 2022 年最大的单一执法行动对象是某借贷平台，该平台同意在 4 月因未能注册其借贷项目而支付 1 亿美元。此外，CFTC 的监管范围主要是加密资产的期货衍生品领域，一直以来监管政策相对友好。美国国税局则将加密代币定义为“作为交换媒介、记账单位和或价值储存手段的价值的数字表示”，并出具了税收相关的指导意见。
- 在州层面，各州对于加密资产的监管态度存在较大差异，部分州政府早已开展了对加密资产的监管尝试，例如，纽约州于 2015 年开始向虚拟货币提供商颁发 BitLicense 牌照，以许可持牌主体进行经批准的加密货币活动；怀俄明州已通过十余项对加密资产友好的法律，包括允许设立符合加密资产投资偏好的去中心化治理组织和可从事加密资产相关托管、资产服务、信托资产管理等活动的特殊目的存款机构（Special Purpose Depository Institutions）等。

根据公开渠道的信息，美国政府对加密资产的监管整体呈现趋严态势，愈发强调身份识别及制定法规来打击全球和国内的加密货币犯罪活动。

五、小结与展望

总体而言，美国的金融监管框架为机构监管和功能监管相结合的双重多头监管，金融科技活动同时接受联邦和所在州的监管，潜在合规压力与难度均属于全球范围内的第一梯队。就长期趋势来看，我们预计美国大概率将秉持“审慎监管和鼓励创新”的监管态度，进一步发展、扶持本土金融科技产业，强化美国在全球金融体系和技术经济竞争中的领导地位。考虑到美国复杂的金融监管要求，建议有意在美国从事金融科技相关业务的投资人和企业主慎重考虑拟设企业区位，结合相关监管政策分析商业落地的可行性，为金融科技初创企业成长寻求更加友好的监管环境。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

权威

电话： +86 21 6080 0946

Email: wei.quan@hankunlaw.com

朱俊

电话： +86 10 8525 4690

Email: jun.zhu@hankunlaw.com