

欧盟在跨大西洋金融监管协调中的影响力

——基于一致性的解释

徐悦 刘宏松

内容提要: 欧盟和美国作为两大监管法域,是国际金融监管协调的主要参与方。在跨大西洋金融监管协调中,欧盟的影响力为何在不同情况下存在差异?既有研究从知识视角发展到市场权力和制度视角,对欧盟的影响力差异做出了解释。尽管基于制度视角的一致性解释框架对市场权力理论构成了补充,但仍然存在因果机制不明确的问题。本文在已有研究基础上提出,欧盟一致性通过影响市场权力的发挥和一体化目标,塑造了欧盟在监管协调中的影响力。通过对“外国银行机构规则”、国际处置机制和巴塞尔协议 III 三个案例的分析,上述解释得到了实证支持。

关键词: 金融监管 监管协调 欧盟一致性 市场权力 一体化

一 导言

对国际监管标准的需求随着全球化的发展应运而生。有人类活动的地方必有规则对活动进行约束,在人类活动范围相对较小时,小范围的规则即可实现对秩序的维护。可以说,这种环境下的政治是“地方性的”,^①监管也是地方性的。随着全球贸易的发展、互联网的兴起、跨国资本和人员流动日益频繁以及环境问题的恶化,“那些曾经被视为国内或区域性的问题如今具有了跨国性特征”,^②例如金融监管问题,使得人

^① Daniel Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton University Press, 2007, p.3.

^② [英]科林·斯科特:《规制、治理与法律:前沿问题研究》,安永康译,宋华琳校,清华大学出版社 2018 版,第 241 页。

们越来越多地强调全球监管。^①

为制定全球金融监管标准而展开的监管协调是一个十分重要的问题。首先,全球化的市场需要全球性的规则与制度来确保其有序运行。^②雷曼兄弟破产拉开了2008年国际金融危机的序幕。^③雷曼兄弟虽然是美国企业,但在英国也设有区域总部,英美两个法域处置标准不一致在一定程度上导致了这场危机的扩大。^④其次,监管标准影响利益分配,在监管协调中具有更大的影响力意味着能够从市场活动中更多地获益,因此,各法域在监管协调过程中展开竞争,力争使经过协调产生的全球性规则向自身偏好靠拢。概言之,监管协调的结果无论对全球市场还是单个法域而言都具有深远的影响。

鉴于国际监管协调对利益分配的影响,各监管法域致力于在协调中获得更大的影响力。在金融监管领域,欧盟是和美国市场规模相当的全球性监管法域,^⑤但其影响力在不同议题领域存在差距。例如,欧盟在国际保险偿付能力监管领域发挥了更大的影响力;而在巴塞尔协议Ⅲ的制定中发挥了较低的影响力。^⑥是什么导致了欧盟影响力的差异?这是本文试图回答的问题。文中,欧盟影响力是指欧盟将自身偏好纳入国际标准的能力。^⑦

已有研究指出,欧盟在金融监管协调中的影响力与其内部的一致性呈负相关,^⑧但并未揭示一致性发挥作用的机制。本文对已有的市场权力理论和一致性解释进行补充,提出一致性发挥作用的两种途径。欧盟一致性较低时,一方面,其市场权力的发挥可能受阻,进而削弱欧盟在协调中的影响力;另一方面,欧盟可能受到一体化目标的推动而展开协调,在协调失败的情况下要为达成联盟层面的监管付出额外的代价,这使得欧盟在协调失败情况下的预期收益降低,愿意为协调的成功做出更多让步,从而削弱其在协调中的影响力。本文通过“外国银行机构规则”、国际处置机制和巴塞尔协议Ⅲ三个案例检验欧盟一致性通过上述机制产生的影响。

① [英]科林·斯科特:《规制、治理与法律:前沿问题研究》,第238页。

② David Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, p.6.

③ Miles Kahler and David A. Lake, "Introduction: Anatomy of Crisis: The Great Recession and Political Change," in Miles Kahler and David A. Lake, eds., *Politics in the New Hard Times: The Great Recession in Comparative Perspective*, Cornell University Press, 2013, p.3.

④ 杨文云:《金融监管法律国际协调机制研究》,上海财经大学出版社2011年版,第10-11页。

⑤ David Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, pp.35-39.

⑥ Lucia Quaglia, "The Sources of European Union Influence in International Financial Regulatory Fora," *Journal of European Public Policy*, Vol.21, No.3, 2014, p.341.

⑦ Ibid., p.328.

⑧ Ibid., p.330.

本文的结构安排如下:第一部分为导言;第二部分梳理已有文献;第三部分提出欧盟一致性的作用机制;第四部分通过三个案例对本文的理论假说进行检验;第五部分总结全文。

二 已有解释

已有较多研究试图解释行为体在协调中的影响力差异,本文将之归为三类:第一类文献对国际金融监管协调提出了基于知识的解释。伊桑·B·卡普斯坦(Ethan B. Kapstein)考察了巴塞尔协议 I 的协调,提出了共同知识(consensual knowledge)这一影响监管协调结果的变量。^①共同知识是相关行为体广泛接受的一系列信念,这些信念内含变量之间的因果关系、目标与手段之间的关系,信念本身是否真实并不影响其成为共同知识。^②卡普斯坦认为,巴塞尔协议的达成缘于美国和英国在资本充足率标准上的共识和两国的果断领导,在这个过程中,共同知识是必要而不充分的。一方面,共同知识影响着政策制定者,并由此作用于监管政策;另一方面,共同知识可以通过改善沟通、降低协调成本来对监管协调发挥促进作用。^③卡普斯坦分析的出发点是将监管协调看成国际合作,遵循国际合作的逻辑,即参与协调的各方通过协调达成互利的监管标准。

托马斯·奥特利(Thomas Oatley)和罗布·内伯斯(Robert Nabors)对卡普斯坦的观点提出了挑战,认为巴塞尔协议的制定是再分配合作(redistributive cooperation),即有意建立损害其中至少一方利益的国际制度。他们指出,日本、法国等国反对美国提议的国际规则,以驳斥新规则使各方共同获益这一观点;并且通过对美国国内政治的分析,认为新的国际规则通过损害他国利益来维护美国的金融产业。^④

在卡普斯坦之后,蒂莫西·辛克莱尔(Timothy J. Sinclair)对知识在协调中的作用展开了更为深入的分析,提出了“嵌套式知识网络”(Embedded Knowledge Networks)的

^① Ethan B. Kapstein, "Resolving the Regulator's Dilemma: International Coordination of Banking Regulations," *International Organization*, Vol.43, No.2, 1989, pp.323-347.

^② Ernst Haas, APSA Meeting, Chicago, September 1983; quoted from Robert L. Rothstein, "Consensual Knowledge and International Collaboration: Some Lessons from the Commodity Negotiations," *International Organization*, Vol. 38, No.4, 1984, p.736.

^③ Ethan B. Kapstein, "Resolving the Regulator's Dilemma: International Coordination of Banking Regulations," pp.323-347.

^④ Thomas Oatley and Robert Nabors, "Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basle Accord," *International Organization*, Vol.52, Issue 1, 1998, pp.35-54.

概念,并以此解释非国家行为体如何在国际金融监管中发挥作用。“嵌套式知识网络”是指因具有公认的解决问题经验而获得特殊社会权威的私立机构,如标准普尔(Standard and Poor's)等,因具有专业知识(expertise)和当地知识(local knowledge)而获得认知权威(epistemic authority)。这种权威发挥作用的方式是缩小金融活动参与者的预期范围,在他们之间形成一种共同的规范。^① 辛克莱尔提出了认知权威对于协调的影响,并关注到非正式行为体在监管协调中的作用,但尚未建立起清晰的分析框架,所提出的假说也有待检验。

第二类文献提出了市场权力的解释。在卡普斯坦的研究受到批评后,学者们关注的重点从国际监管标准制定中的共同收益转向了分配问题。当美国在金融市场占据主导地位时,其金融霸权被用来解释监管协调的结果。贝斯·西蒙斯(Beth Simmons)提出,美国在金融监管规则制定中拥有霸权,因而在其他法域的监管偏好与之不一致时,可借助不对称权力施加压力,迫使其他法域与之协调一致。协调能否达成一致,以及国际制度在协调中的作用取决于小国模仿(emulate)美国监管的动机,以及美国所受的外部效应(externalities)。^② 西蒙斯的理论以物质权力为基础,对市场规模不对称的法域间的监管协调具有解释力,可以说明美国拥有绝对金融霸权时期的监管协调结果。

随着欧洲一体化程度的加深,欧盟崛起为与美国规模相当的金融市场。在这一背景下,丹尼尔·德雷兹内提出,监管协调是大国间的一致,取决于大国间利益分歧以及大国与其他国际行为体的利益分歧大小,监管协调的结果可能是达成虚假标准(sham standards)、竞争标准(rival standards)、俱乐部标准(club standards)或统一标准(harmonized standards)。^③

德雷兹内的理论同样以市场权力为基础,推进并补充了西蒙斯理论。德雷兹内认为,在大国间利益分歧较大的情况下,监管协调无法真正实现,任何一方都无法借助不对称权力迫使对方接受自身偏好。这一理论预期与一些经验事实相悖。^④ 事实上,即便大国间偏好存在较大差异,监管协调仍有可能成功。究竟是什么因素决定了大国间

^① Timothy J. Sinclair, “The Infrastructure of Global Governance: Quasi-Regulatory Mechanisms and the New Global Finance,” *Global Governance*, Vol.7, No.4, 2001, pp.441-451.

^② Beth A. Simmons, “International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation,” *International Organization*, Vol.55, No.3, 2001, pp.589-620.

^③ Daniel Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, p.5, 9, pp.63-88.

^④ See Elliot Posner, “Making Rules for Global Finance: Transatlantic Regulatory Cooperation at the Turn of the Millennium,” *International Organization*, Vol.63, No.4, 2009, p.677.

监管协调的结果?对于这一问题,基于市场权力的已有研究尚未给出明确答案。

第三类文献在制度中探寻协调结果差异的原因,提出了监管能力、欧盟一致性(cohesiveness)、监管网络等解释。戴维·巴什(David Bash)和亚伯拉罕·纽曼(Abraham Newman)引入了监管能力这一解释变量。他们将监管能力定义为监管法域制定、监督和执行一系列市场规则的能力,包括监管的专长、连贯性及实施依法制裁的权威。他们认为,市场规模对监管协调结果具有重要影响,但仅凭市场规模,无法解释欧盟在全球金融监管领域影响力的上升;单一市场的规模加上欧洲监管能力的增强,重塑了美国与欧盟在金融监管协调中的相对影响力。^①波斯纳也认为,是欧盟内部的机制改革使欧盟的监管能力增强,从而改变了美国和欧盟在金融监管议题领域的力量对比。^②以上研究指出了监管能力能够转化为监管协调中的影响力,但没有明确说明这种转化如何发生,即其中的因果机制。露西娅·夸利亚(Lucia Quaglia)对这一问题进行了补充,提出了美欧之间在特定议题领域监管能力发展的先后顺序对协调结果具有重要影响。^③夸利亚的研究补充了已有研究尚未解释之处,但她在这项研究中对监管能力的衡量侧重于已有监管标准,没有考虑构成监管能力的其他要素。

欧盟内部一致性也被用于解释监管协调的结果。欧盟成员国在不同议题上的团结程度存在差异。这一现象得到了一些学者的关注,他们认为,欧盟内部的一致性是影响欧盟在金融监管协调中影响力的重要因素。^④夸利亚认为,欧盟在规则制定中的影响力与欧盟内部的一致性密切相关。欧盟内部较高程度的一致性能够让欧盟在国际舞台上用一个声音说话,也有助于避免其他法域利用成员国间的分歧削弱欧盟影响力。^⑤她还提出了关于欧盟一致性与欧盟影响力之间关系的假说,但这一假说并不包含欧盟内部一致性如何发挥作用的因果机制。

除欧盟一致性外,监管网络也被用于解释法域间监管协调。亚历山大·赖森比彻

^① David Bach and Abraham L. Newman, "The European Regulatory State and Global Public Policy: Micro-Institutions, Macro-Influence," *Journal of European Public Policy*, Vol.14, No.6, 2007, pp.827-846.

^② Elliot Posner, "Making Rules for Global Finance: Transatlantic Regulatory Cooperation at the Turn of the Millennium," pp.665-699.

^③ Lucia Quaglia, "The European Union, the USA and International Standard Setting by Regulatory Fora in Finance," *New Political Economy*, Vol.19, No.3, 2014, pp.427-444.

^④ Orfeo Fioretos, "Capitalist Diversity and the International Regulation of Hedge Funds," *Review of International Political Economy*, Vol.17, No.4, 2010, pp.696-723; Hubert Zimmermann, "Varieties of Global Financial Governance? British and German Approaches to Financial Market Regulation," in Eric Helleiner, Stefano Pagliari and Hubert Zimmermann, eds., *Global Finance in Crisis*, Routledge, 2010, pp.121-138.

^⑤ Lucia Quaglia, "The Sources of European Union Influence in International Financial Regulatory Fora," pp.327-345.

勒(Alexander Reisenbichler)将监管网络定义为参与市场监管活动的行为体间常规化、制度化的跨国互动。^①有学者认为,国内监管网络分散会导致监管协调的失败。^②赖森比彻勒则认为,高度融合的监管网络不是监管协调成功的必要条件。强国在国内监管网络分散的情况下会选择国家中心(state-centered)监管网络来推进自身的偏好;弱国在监管网络集中的情况下,则希望通过技术型(technocratic)监管网络来获取更多筹码。^③这一观点与德雷兹内的观点不乏相似之处,即认为虽然监管网络会影响协调结果,但监管网络的选择本身又是物质实力作用的结果。^④

既有研究从起初的知识视角发展到市场权力和制度视角,对监管协调结果以及协调中行为体的影响力差异做出了解释。市场权力理论解释范围有限,而制度视角对其构成了补充,但仍然存在因果机制不明确的问题。下文将在已有研究基础上阐明欧盟一致性发挥作用的机制。

三 欧盟一致性发挥作用的机制

一致性通过何种途径作用于欧盟的影响力?这是已有研究尚未解决的问题。下文将说明,欧盟一致性通过市场权力和欧盟一体化目标两种途径塑造欧盟的影响力。

(一) 市场权力

既有研究提出了法域的市场规模和市场多样性这两个市场权力的来源,认为监管法域所辖市场规模越大,市场越多样,则该法域的市场权力越大。市场规模越大,则市场对商品的吸引力越大,该市场就可以利用对市场准入的控制获得市场权力;市场多样性越强,则对其他国家的依赖越小,因而受外部压力的影响较小。^⑤市场规模和多样性通过以上途径发挥作用,构成了市场权力。

市场权力不仅源于市场规模和市场多样性等物质资源,还受到政治制度的影响。如果国内监管碎片化,该国发出的限制市场准入的威胁效力就会降低。^⑥欧盟作为一

^① Alexander Reisenbichler, "The Domestic Sources and Power Dynamics of Regulatory Networks: Evidence from the Financial Stability Forum," *Review of International Political Economy*, Vol.22, No.5, 2015, p.1018.

^② Peter Knaack, "Innovation and Deadlock in Global Financial Governance: Transatlantic Coordination Failure in OTC Derivatives Regulation," *Review of International Political Economy*, Vol.22, No.6, 2015, pp.1217-1248.

^③ Alexander Reisenbichler, "The Domestic Sources and Power Dynamics of Regulatory Networks: Evidence from the Financial Stability Forum," p.998.

^④ Daniel Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, p.5.

^⑤ Ibid., p.34.

^⑥ Nikhil Kalyanpur and Abraham L. Newman, "Mobilizing Market Power: Jurisdictional Expansion as Economic Statecraft," *International Organization*, Vol.73, Issue 1, 2019, pp.6-8.

个超国家组织,在很大程度上受到以上效应的影响。在理想状态下,欧盟的市场权力是所有成员国市场权力的加总。但这种理想状态下的市场权力只是欧盟潜在的市场权力。在欧盟监管权力分散的情况下,市场权力的发挥可能受限,实际的市场权力小于其潜在的市场权力。极端的情况是欧盟成员国在具体问题上存在较大分歧,且这种分歧难以通过制定欧盟层面的监管规则加以克服,监管权仍然掌握在成员国手中。此外,市场权力通过控制市场准入发挥作用。市场规模大、市场多样性强的法域对外部市场依赖较小,可以发出通过控制市场准入来强制他国进行调整的可信威胁。对于欧盟而言,在某一议题领域,成员国存在较大分歧且难以达成欧盟层面监管规则的情况下,限制市场准入的威胁所涉及的市场规模小于欧盟整体市场规模,限制市场准入对美国造成的潜在成本降低;而且,美国可能通过遵守某一成员国的监管标准而进入欧盟市场,^①这进一步降低了威胁的效力。在上述情况下,欧盟的市场权力没有得到完全发挥。例如,2007年德国、法国推动对冲基金的国际监管,由于英国与美国立场一致,且欧盟层面监管规则通过的可能性不大,欧盟限制美国进入欧洲市场的威胁可信度不高。^②成员国分歧严重且难以通过制定欧盟层面监管克服分歧时,欧盟通过控制市场准入迫使其他法域接受自身偏好的能力降低,也就是市场权力下降。在此情况下,欧盟所能发挥的市场权力小于成员国市场权力之和,即其潜在的市场权力。

美国与欧盟的潜在市场权力相当。从市场规模来看,以2015年为例,美国与欧盟GDP相近;虽然美国、欧盟在股市市值、银行存款、保险公司资产单项上存在较大差异,但三者总和十分接近,均相当于GDP的2.5倍左右(见表1)。由此可见,美国和欧盟的金融市场规模较为接近。在市场多样性方面,美国与欧盟都是较为成熟的金融市场,^③市场多样性相近;并且金融产品间具有较强的可替代性,市场多样性对不同市场间相互依赖关系的影响不大。总体而言,美国与欧盟所掌握的物质资源相当,具有较为接近的潜在市场权力。

① Orfeo Fioretos, "Capital Diversity and the International Regulation of Hedge Funds," pp.696-723.

② Ibid., pp.696-723.

③ 国际货币基金组织发布了金融发展指数(Financial Development Index),用以测量各国的金融发展水平。以2015年为例,美国、英国、法国、德国、西班牙、意大利的金融发展指数分别为0.89、0.84、0.77、0.73、0.89、0.79,世界排名分别为第4名、第8名、第11名、第13名、第3名和第9名。参见IMF, "Financial Development Index Database," <https://data.imf.org/?sk=F8032E80-B36C-43B1-AC26-493C5B1CD33B>, 2018年12月2日访问。

表 1 美欧金融市场规模

	美国	欧盟 (EU28)
GDP(万亿美元)	18.121	16.417
股市市值(%GDP)	142.6	72.91
银行存款(%GDP)	81	109.28
保险公司资产(%GDP)	30.6	73.30

资料来源: The World Bank, <https://data.worldbank.org/>, 2018年11月26日访问; Thorsten Beck et al., “Financial Development and Structure Dataset,” <http://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/data/financial-structure-database>, 2018年12月2日访问。

美欧潜在市场权力相当,但欧盟潜在市场权力的发挥受到一致性的影响,一致性减弱会阻碍其潜在市场权力的发挥,因此,美欧实际发挥的市场权力不一定对等。在不对称的市场权力下,双方面临表 2 所示的协调博弈。

表 2 A、B 两国的协调博弈

		B 国	
		转换为 A 国标准	保持本国标准
A 国	保持本国标准	$(\pi_a, \pi_b - d)$	$(0, 0)$ ①
	转换为 B 国标准	/	$(\pi_a - d, \pi_b)$

资料来源:本表参考了德雷兹内提出的博弈模型,在此基础上做了修正。参见 David Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, p.53, 57。

注: π_i = i 国监管协调的收益; d = 转换监管标准的成本。

表 2 展示了 A、B 两国围绕监管标准展开协调的博弈模型。假设 A 国的市场权力大于 B 国,则 A 国对 B 国的市场依赖较小,A 国从协调中的获益较小,即 $\pi_a < \pi_b$ 。在 $\pi_b - d < 0$ 的情况下,由 $\pi_a < \pi_b$ 可得 $\pi_a - d < 0$,双方将维持本国的标准;在 $\pi_b - d > 0$ 的情况下,两国采用 A 国的标准。所以,无论 $\pi_b - d$ 是否大于零,A 国的占优策略都是保持本国标准。此外,A、B 两国的市场权力越悬殊,B 国可从协调中获得的收益(即 π_b)越

① 此处未考虑一旦采用强制手段,双方不协调状态下的收益(payoff)可能为负。这种情况可能出现在双方市场权力差距巨大的条件下,不适用于本文所探讨的美欧之间的博弈。参见 David Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, p.58。

大, $\pi_b - d > 0$ 的可能性就越大, 两国均采用 A 国标准的可能性也随之增大。综上, 在其他条件一致的情况下, 市场权力较大的一方不倾向于在协调中作出让步; 市场权力差距越大, 协调结果越容易偏向大国监管标准。换言之, 法域的市场权力越大, 其在监管协调中的影响力就越大。

(二) 欧盟的一体化目标

欧盟一致性发挥作用的第二种途径与其一体化目标有关。卡普斯坦在其研究巴塞尔协定达成的论文中提到了监管者面临的“两难”: 监管者如果不采取严格的监管标准, 可能将金融市场置于风险之中; 如果采取严格的标准, 又可能削弱本国金融机构的国际竞争力。^① 鉴于监管者需要在人们对市场的信心与金融机构的国际竞争力之间实现平衡, 大卫·辛格(David A. Singer) 提出, 在外部冲击影响了人们对市场的信心或者金融机构国际竞争力后, 监管者的政策选择空间可能被进一步挤压; 为避免立法者介入, 监管者有动机在国际上推广更为严格的监管标准, 提高本国金融机构的相对竞争力。^②

不同于一般的监管法域, 欧盟面临的是“三难”(trilemma) 局面, 需要平衡市场竞争力、监管目标以及一体化目标。^③ 法域内部金融机构的国际竞争力因严格的监管标准被削弱时, 法域会努力向国际层面“上传”(upload) 其监管规则。^④ 然而, 对于欧盟而言, 由于增加了一体化目标, 除了通过“上传”欧盟的监管规则, 维护单一市场的竞争力以外, 欧盟还可能通过“下载”国际规则, 促进一体化目标的实现。在这种情况下, 欧盟就有动机促进国际监管协调。这一动机会对欧盟在监管协调中的影响力产生影响, 其作用机制如图 1 所示。图 1 描述了欧盟就某一金融监管规则与美国展开协调过程中的预期收益分配。上方的图形展示了欧盟不受到一体化目标驱动的情况, 即欧盟无须通过“下载”国际规则来促成联盟层面监管规则达成的情况。其中左边的黑色区域代表美国在协调失败情况下的收益; 右边的黑色区域代表欧盟在协调失败情况下的收益; 协调中双方的谈判空间如阴影区域所示。下方的图形展示了欧盟受到一体化目标驱动展开协调的情况。在此情况下, 如果协调失败, 欧盟须为达成联盟层面的一

^① Ethan B. Kapstein, “Resolving the Regulator’s Dilemma: International Coordination of Banking Regulations,” p.324.

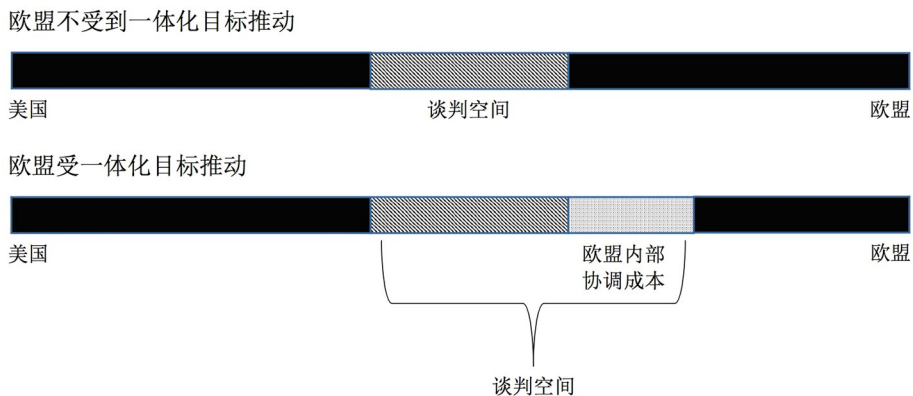
^② David Andrew Singer, “Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization,” *International Organization*, Vol.58, No.3, 2004, p.533, 538, 543.

^③ Mitchell P. Smith, “Single Market, Global Competition: Regulating the European Market in a Global Economy,” *Journal of European Public Policy*, Vol.17, No.7, 2010, pp.938-939.

^④ David Andrew Singer, “Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization,” p.543.

致、制定联盟层面的规则付出更高的成本(图中用黑点区域表示),其预期收益减小,双方的谈判空间扩大,欧盟更有可能为实现监管协调作出妥协,其在协调中的影响力减小。基于上述分析,本文针对欧盟在国际金融监管协调中的影响力差异提出以下理论假说:第一,欧盟一致性较低导致其市场权力被削弱,进而导致其在金融监管协调中的影响力被削弱;第二,欧盟在未达成联盟层面一致的监管规则、受到一体化目标驱动的情况下,更有可能为实现监管协调作出妥协,致使其影响力减小。欧盟是否达成内部一致,以及是否表现出制定联盟层面监管规则的需求,可以作为判断欧盟的国际协调活动是否受到一体化目标推动的依据。如果欧盟未能达成内部一致,且表现出制定联盟层面监管需求,就表明欧盟在监管协调中受到一体化目标驱动。反之,则表明欧盟在监管协调中没有受到一体化目标驱动。下文将用“外国银行机构规则”(FBO rule)、国际处置机制和巴塞尔协议Ⅲ三个案例对上述假说进行检验。

图1 美国与欧盟的金融监管协调



注:图由作者自制。

四 案例分析

(一) 外国银行机构规则

虽然“外国银行机构规则”只是美国国内的监管规则,但本文基于以下原因,仍将围绕该监管规则展开的博弈视作国际监管协调。首先,“外国银行机构规则”对在美经营的外资银行影响重大,其中不乏隶属于欧盟成员国的银行。法国、英国、德国、西

班牙和瑞典等欧盟成员国都是美国外资银行的主要来源国。^①其次,作为国内监管标准,“外国银行机构规则”的影响范围波及美国之外,具有“治外”属性。^②再次,“外国银行机构规则”虽然不像许多其他金融监管协调那样发生在 G20 框架内,但确实直接涉及跨境监管和协调。^③最后,美国监管者逐步采纳了其他行为体的反馈意见,并调整了与其他法域监管的互认范围,而标准互认正是国际监管协调成功的表现。

美国有关外国银行机构新规的提案发布于 2012 年,正式的“外国银行机构规则”于 2014 年公布。在此之前,欧盟已通过《资本要求指令(四)》(CRD IV),其中包括《资本要求指令》(2013/36/EU)(CRD)和《资本要求条例》(575/2013)(CRR)。以上立法于 2013 年 6 月正式公布,于 2014 年 1 月 1 日起执行。^④由此可见,一方面,欧盟成员国在该议题领域一致性较高,欧盟市场权力的发挥未受到明显阻碍;另一方面,欧盟在“外国银行机构规则”之前已经成功制定了新的联盟层面的审慎监管标准,即被认为是“欧洲版的巴塞尔协议 III”^⑤的《资本要求指令(四)》,不需要“下载”国际规则来促成欧盟层面的监管,以促进在该领域的一体化进程。

2012 年 12 月美联储委员会公布了一份征求意见稿,提出了修改在美国的外国银行机构运营规则的方案,涉及风险资本(risk-based capital)与杠杆、流动性、压力测试、风险管理与风险委员会责任、单一对手方授信限制(single-counterparty credit limits)、处置计划要求等。^⑥新监管标准拟于 2015 年 7 月 1 日生效。^⑦

2012 年提议的规则如果生效,将对在美经营的外资银行产生深远的影响。这些外资银行以及欧盟机构、非营利组织对这则征求意见稿提出了诸多反对意见,美联储共收到 63 份反馈意见。^⑧时任欧盟委员会内部市场与服务委员的米歇尔·巴尼耶

① 丁斌:《美国对外资银行的审慎监管与启示》,载《西部金融》,2018 年第 1 期,第 19 页。

② https://www.federalreserve.gov/SECRS/2013/April/20130425/R-1438/R-1438_041813_111070_466225345004_1.pdf, last accessed on 12 April 2019.

③ Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century*, Cambridge University Press, 2011, p.287.

④ Bank of England, “Capital Requirements Directive IV,” <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/key-initiatives/capital-requirements-directive-iv>, last accessed on 6 May 2019.

⑤ 中国银行业监督管理委员会:《国际清算银行主席谈巴塞尔协议 III 和资本要求指令 IV》, <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/A15B93FDBDEA4F75BAEF28C20543C239.html>, 2019 年 10 月 6 日访问。

⑥ Joseph T. Lynam and Rodney R. Peck, “Final Federal Reserve Rules for Foreign Banking Organizations,” Harvard Law School Forum, 2014, <https://corpgov.law.harvard.edu/2014/03/23/final-federal-reserve-rules-for-foreign-banking-organizations/>, last accessed on 9 April 2019.

⑦ FED, “Federal Reserve Board Releases Proposed Rules to Strengthen the Oversight of U.S. Operations of Foreign Banks,” 2012, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/bcreg20121214a.htm>, last accessed on 10 April 2019.

⑧ https://www.federalreserve.gov/apps/foia/ViewAllComments.aspx?doc_id=R-1438&doc_ver=2, last accessed on 10 April 2019.

(Michel Barnier)的意见尤为值得关注。

巴尼耶认为,美国的这一议案显然违背全球监管汇聚(convergence)的趋势,将对巴塞尔协议Ⅲ的执行产生负面影响,也会阻碍国际资本市场一体化进程和全球经济复苏。他认为,虽然美联储委员会的征求意见稿提到了创造公平的竞争环境,但实际上这一提议的监管框架一旦实施会使外国银行机构相对于美国本土的银行处于竞争劣势。巴尼耶还在信中委婉地表示,“担心”该议案会刺激其他监管法域采取保护主义措施。^①这种“担心”可能是暗示采取报复措施的可能性。在其他场合,巴尼耶则表示可能对美国采取反制措施。^②

在收到反对的声音后,美联储对该文件进行了修改,并于2014年2月发布了最终版本,于2016年7月1日生效。^③这一最终版本在2012年征求意见稿基础上,根据收集到的反馈意见进行了修订。^④与2012年版相比,2014年版做出了以下调整:第一,在征求意见稿中,总资产不少于500亿美元、在美总资产不少于100亿美元的外国银行机构须在美国建立中间控股公司;而在2014年版中,外国银行机构的在美资产达到500亿美元才需要建立中间控股公司。第二,2012年版提出了单一对手方授信限制和早期补救(early remediation)要求,而2014年版声明在进行更深入的研究之前不执行此类措施。第三,与2012年的征求意见稿相比,最终规定的合规时间也从2015年7月1日推迟至2016年7月1日。第四,在美资产不到500亿美元的外国银行机构在压力测试、资本要求、流动性风险管理等方面可以通过遵守母国监管标准来达到合规要求。^⑤

对比两个版本的规定可以发现,美国2014年制定的“外国银行机构规则”与两年前的征求意见稿相比有所放宽;而外资银行在遵守该规则上有一定的灵活操作空间。即便如此,欧盟监管者也拒绝实施任何类似于“外国银行机构规则”的监管规定。^⑥这反映出“外国银行机构规则”与美国最初的偏好存在较大偏差。监管协调是大国间的

^① https://www.federalreserve.gov/SECRS/2013/May/20130530/R-1438/R-1438_041913_111076_515131431183_1.pdf, last accessed on 10 April 2019.

^② 《美联储新规推迟,外资银行获得喘息机会》,华尔街见闻,<https://wallstreetcn.com/articles/69941>, 2019年4月8日访问。

^③ FED, “Federal Reserve Board Approves Final Rule Strengthening Supervision and Regulation of Large U.S. Bank Holding Companies and Foreign Banking Organizations,” 2014, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/press-releases/bcreg20140218a.htm>, last accessed on 6 June 2017.

^④ Ibid.

^⑤ Joseph T. Lynyak and Rodney R. Peck, “Final Federal Reserve Rules for Foreign Banking Organizations.”

^⑥ Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century*, p.284.

一致,^①美国在协调中作出较大让步意味着欧盟在其中发挥了较大的影响力。

在“外国银行机构规则”的案例中,欧盟一致性较高,其市场权力的发挥没有受到阻碍,其协调行动也没有受到一体化目标推动。在此条件下,欧盟在协调中发挥了较大的影响力。下文两个案例中欧盟的影响力将以此为参照。

(二)处置机制

处置(resolution)是有关当局介入并管理公司破产的程序。^② 2008年国际金融危机之前,并不存在金融机构处置的国际标准。国际处置标准的缺失促使危机从其发源地美国向世界其他地区蔓延,威胁到整个国际金融体系的稳定。^③ 美国联邦存款保险公司的一份报告认为,如果《多德—弗兰克法案》在雷曼兄弟破产之前就已经生效,则其清算可以在美国联邦存款保险公司指导下有序进行,让纳税人不受损失的同时减小股东和债权人的损失。^④

危机爆发后,美国的《多德—弗兰克法案》对处置机制做出了全面的规定,主要包括以下内容:首先,法案要求有系统重要性的金融机构定期提交授信敞口报告和处置计划,“这被认为是《多德—弗兰克法案》为国际协作做出的最突出的贡献”。^⑤ 其次,加强了美国监管机构的权威,确立了联邦存款保险公司的职权。联邦存款保险公司可以接管濒临破产的金融机构,直接执行其清算,在此过程中可使用有序清算基金。再次,明确提出金融机构清算的成本不得由纳税人承担的原则,在一定程度上保护了普通民众的利益。

从2008年秋季开始,欧盟委员会就努力围绕处置机制展开立法。2009年10月,欧盟委员会提出了第一份有关银行处置标准的咨询文件——“欧盟银行业跨境危机管理框架”(An EU framework for cross-border crisis management in the banking sector)。2010年,欧盟委员会发布了两份关于银行处置基金和金融业危机管理新框架的通讯。2011年1月,欧盟委员会组织了有关可能建立的欧洲危机管理框架的技术细节讨

① Daniel Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, p.5.

② Lucia Quaglia, “The Political Economy of Post-Crisis International Standards for Resolving Financial Institutions,” *New Political Economy*, Vol.22, No.5, 2017, p.5.

③ Ibid., p.1.

④ FDIC, “The Orderly Liquidation of Lehman Brothers Holdings under the Dodd-Frank Act,” <https://www.fdic.gov/regulations/reform/lehman.html>, last accessed on 21 May 2019.

⑤ [美]戴维·斯基尔:《金融新政:解读〈多德—弗兰克法案〉及其影响》,丁志杰、张红地等译,中国金融出版社2012年版,第148页。

论。^① 在这些通讯的基础上,欧盟委员会计划于 2011 年提出针对危机防范与管理的立法议案。^② 然而,这一计划却未能在预期时间内实现。

美国成功地通过《多德—弗兰克法案》确立了国内的处置机制,而欧盟则尚未建立较为完整的处置机制。2011 年 10 月,金融稳定理事会通过了《金融机构有效处置机制的关键特征》(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions,以下简称《关键特征》)。在同年 11 月举办的 G20 戛纳峰会上,各国领导人为该文件背书,并称其为“处置机制的新国际标准”。^③

在一次公开演讲中,时任美联储理事的丹尼尔·塔鲁洛(Daniel Tarullo)声称,美国《多德—弗兰克法案》的第二章“有序清算权威”是国际社会的模范处置机制,而《金融机构有效处置机制的关键特征》中的核心内容早先已在《多德—弗兰克法案》中提出,美国通过该法案引领着国际处置机制的发展。他还指出,许多重要监管法域没有通过立法建立满足《关键特征》要求的处置机制,并呼吁这些监管法域执行国际处置标准的要求。^④ 塔鲁洛的演讲指明了美国国内的处置机制与国际处置标准的相似性,并体现出美国对国际处置标准持强烈支持的态度。由此可见,《关键特征》接近美国的初始偏好。

欧盟的处置能力是在国际标准达成之后逐渐形成的。^⑤ 2014 年,欧盟通过了《银行风险恢复与处置指令》,旨在成员国层面全面、有效地处理濒临破产的银行,以及处理濒临破产的跨境银行。^⑥ 该法案与《关键特征》基本一致。

根据上文对影响力的界定,即影响力是法域将自身偏好纳入国际监管的能力。在国际处置机制的建立过程中,欧盟发挥的影响力有限。欧盟在国际规则制定之前并未

^① David Howarth and Lucia Quaglia, *The Political Economy of European Banking Union*, Oxford University Press, 2016, pp.117-119.

^② European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the European Central Bank: Bank Resolution Funds,” 2010, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/EN/1-2010-254-EN-F1-1.Pdf>, last accessed on 1 June 2019.

^③ “Communiqué: G20 Leaders Summit,” 2011, <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-communiqué-111104-en.html>, last accessed on 17 May 2019; FSB, “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions,” <https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/policy-development/effective-resolution-regimes-and-policies/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions/>, last accessed on 17 May 2019.

^④ Daniel K. Tarullo, “Toward Building a More Effective Resolution Regime: Progress and Challenges,” Federal Reserve, 2013, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/tarullo20131018a.htm>, last accessed on 6 July 2019.

^⑤ Lucia Quaglia, “The Political Economy of Post-Crisis International Standards for Resolving Financial Institutions,” p.8.

^⑥ European Commission, “Bank Recovery and Resolution,” 2014, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/bank-recovery-and-resolution_en, last accessed on 7 July 2019.

形成统一的偏好,也未能以自身的偏好塑造国际标准。在国际规则形成之后,欧盟制定了与之基本一致的联盟层面监管规则,体现出对国际监管标准的接受。综上,在本案例中,欧盟是国际规则的接受者而非制定者,未发挥显著的影响力。

下文将对欧盟在国际规则制定之际的一致性进行分析。首先,欧盟努力建立联盟层面的处置机制。从危机爆发起至国际处置标准达成期间,欧盟委员会围绕处置机制发布了数份文件。虽然未能按照目标在2011年夏季正式提出立法议案,但这些行动反映出欧盟机构制定联盟层面的处置机制的意愿。除了具体的规则制定行动外,官方文件也体现出制定欧盟处置机制的目标。2010年,在G20多伦多峰会上,欧盟承诺确保欧盟机构有能力和手段在危机中处置或者重组濒临破产的金融机构,避免纳税人承受救助的负担。^①在2011年欧盟委员会围绕危机管理框架发布的技术性细节征求意见稿中也重申了这一承诺。^②欧盟对于建立联盟层面处置机制的明确表态反映出成员国在一定程度上达成了一致,即认可处置机制建立的必要性。

其次,虽然欧盟委员会努力建立联盟层面的处置机制,但成员国在一些具体的问题上较难达成一致。欧盟于2011年发布了针对处置机制技术性细节的征求意见稿,得到了140份反馈意见,其中包括来自22个成员国国家机构的意见。成员国在处置计划的大致内容、应当提交处置计划的金融机构等方面立场基本一致,但在触发处置程序的条件、集团内部资产转移等问题上意见不一。^③另外,成员国也没有准备好接受处置权力转移所带来的财政影响。^④处置机制中存在的争议问题导致欧盟委员会相关议案的推迟。^⑤

欧盟的决策机制导致制定统一的欧盟规则较为困难,^⑥而成员国在技术层面的分歧则使这一工作更加困难。与此同时,国际处置标准正处在讨论阶段,对国际标准的

① G20 Information Center, "The G20 Toronto Summit Declaration," <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-com-muniqué.html>, last accessed on 13 June 2019.

② European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank: An EU Framework for Crisis Management in the Financial Sector," 2010, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/EN/1-2010-579-EN-F1-1.Pdf>, last accessed on 1 June 2019.

③ European Commission, "Overview of the Results of the Public Consultation on Technical Details of a Possible EU Framework for Bank Resolution and Recovery," 2011, http://ec.europa.eu/finance/consultations/2011/crisis-management/docs/consultation_overview_en.pdf, last accessed on 15 June 2019.

④ Zdenek Kudrna, "Cross-Border Resolution of Failed Banks in the European Union after the Crisis: Business as Usual," p.295.

⑤ David Howarth and Lucia Quaglia, *The Political Economy of European Banking Union*, pp.118-119.

⑥ John Crabb, "A Comparison of EU and US Bank Resolution Regimes," *International Financial Law Review*, 2018, <https://www.iflr.com/Article/3798145/PRIMER-a-comparison-of-EU-and-US-bank-resolution-regimes.html? ArticleId=3798145>, last accessed on 7 June 2019.

“下载”可以帮助欧盟化解立法困境,促进欧盟处置机制一体化。有分析认为,欧盟对国际处置机制存在“下载”行为,^①也有研究认为,欧盟在国际处置标准达成之后制定的处置机制是促进欧盟一体化的引擎。^②

在欧盟和国际处置机制建立中,成员国在一定程度上达成了一致,但一致性程度有限。没有证据显示欧盟的市场权力发挥受阻,但有证据显示,欧盟受到一体化目标的驱动开展协调。在此情况下,协调的结果是建立了与美国国内已有处置机制相似的国际处置机制,并且欧盟对国际处置机制存在“下载”行为,反映出欧盟的影响力有限,符合本文的理论预期。

(三) 巴塞尔协议Ⅲ

2010年12月,巴塞尔委员会发布了《巴塞尔Ⅲ:更稳健的银行及银行体系的全球监管框架》(Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems)和《巴塞尔Ⅲ:流动性风险计量、标准和监测的国际框架》(Basel III: International Framework for Liquidity Risk Measurement, Standards and Monitoring)。这两份文件在11月举办的G20首尔峰会上得到背书,构成了巴塞尔协议Ⅲ的初步框架,确立了新的国际金融监管标准。^③

欧盟内部围绕巴塞尔协议Ⅲ产生了较大分歧,一致性程度较低。分歧中的一方是以英国为首的一部分欧盟成员国,英国与美国、瑞士一样在金融危机中遭受严重冲击,迫切希望更为严格地界定资本,并提高资本和流动性要求;另一方是以德国、法国和意大利为首的欧洲大陆国家,这些国家并不希望通过新的国际标准。在巴塞尔委员会中,欧盟没有一致的立场,^④其一致性较低。

在较低的一致性作用下,欧盟市场权力的发挥受阻。上文曾指出,美国与欧盟的潜在市场权力相当,但欧盟在存在严重分歧的情况下其实际的市场权力可能小于其潜在市场权力。我们可以通过欧盟落实巴塞尔协议Ⅲ的过程观察到成员国的分歧。欧盟委员会倡议对资本要求设定上限,而英国、瑞典、西班牙、比利时、爱沙尼亚、立陶宛

^① Lucia Quaglia, “The Political Economy of Post-Crisis International Standards for Resolving Financial Institutions,” p.10; John Crabb, “A Comparison of EU and US Bank Resolution Regimes.”

^② Matthias Haentjens, “New Bank Resolution Regime as an Engine of EU Integration,” Oxford Business Law Blog, 2017, <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/06/new-bank-resolution-regime-engine-eu-integration>, last accessed on 17 June 2019.

^③ 巴曙松等:《巴塞尔Ⅲ与金融监管大变革》,中国金融出版社2015年版,第40-41页。

^④ Lucia Quaglia, “The Sources of European Union Influence in International Financial Regulatory Fora,” p.333.

和斯洛文尼亚七国财长则联名抗议,要求根据巴塞尔Ⅲ对资本要求设定下限。^①虽然按照欧盟特定多数表决制,这七国不足以阻止欧盟立法通过,但这些国家占欧盟当时成员国数量的约四分之一,GDP总量的约三分之一,其不合作态度不可避免地影响欧盟潜在市场权力的发挥。

美国是巴塞尔协议Ⅲ的积极推动者,而欧洲则对新监管框架持保留态度。路透社2009年的一篇报道认为,美国将危机视为对巴塞尔协议Ⅱ进行大规模改革的契机,而这种改革很可能遭到欧盟的抵制。时任美国财政部部长的蒂莫西·盖特纳(Timothy Geithner)表示,将在即将于伦敦召开的G20财长和央行行长会议上提出新全球协议的原则,以控制银行的杠杆率,并最终取代巴塞尔协议Ⅱ。虽然欧盟在危机后做出了一些监管改革,但对巴塞尔协议Ⅱ的大规模改革并未表现出兴趣。2009年6月,在听到巴塞尔协议Ⅲ的提法时,巴塞尔委员会的西班牙官员何塞·马里亚·罗尔丹(Jose Maria Roldan)果断表达了反对意见,并表示:“我们的重点是加强巴塞尔协议Ⅱ,并确保它的真正执行”。^②以上情况表明,欧盟没有借助巴塞尔协议Ⅲ推进其在相关议题领域监管一体化的意图,因而在协调过程中没有受到一体化目标的驱动。

巴塞尔协议Ⅲ制定之后,美国为在国内执行该国际标准开展了法规制定工作。2013年7月,联邦储备委员会发布了最终规定。该规定与巴塞尔协议Ⅲ的要求一致,要求银行机构的普通股一级资本占风险加权资产4.5%,并保有风险加权资产2.5%的普通股一级资本作为资本留存缓冲。该规定从2014年起适用于大型金融机构。^③

相较于美国,欧盟对于巴塞尔协议Ⅲ从一开始就缺乏热情。^④2013年,《资本要求指令(四)》正式通过,它基本上符合巴塞尔协议Ⅲ的要求,但存在一些不同之处。在资本要求方面,巴塞尔协议Ⅲ中普通股一级资本只包括留存收益和普通股,而欧盟却采取了更为宽松、灵活的归类。《资本要求指令(四)》允许将“不公开参股”(silent participations)计入最高级别的资本。^⑤“不公开参股”是具有一些股权特征的债券,按

^① James Buckley, David Howarth and Lucia Quaglia, "Internal Market: The Ongoing Struggle to 'Protect' European from Money Men," *Journal of Common Market Studies*, Vol.50, Annual Review, 2012, p.111.

^② See Huw Jones, "US Turns up Heat on Basel Bank Reform," Reuters, 2009, <https://www.reuters.com/article/us-banks-basel-analysis-idUSTRE58336120090904>, last accessed on 31 July 2019.

^③ FED, "Federal Reserve Board Approves Final Rule to Help Ensure Banks Maintain Strong Capital Positions," 2013, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/bcreg20130702a.htm>, last accessed on 7 August 2019.

^④ Editorial Board, "Basel III Is Too Kind to Europe's Banks," *Bloomberg*, 2017, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2017-12-15/basel-iii-is-too-kind-to-europe-s-banks>, last accessed on 8 August 2019.

^⑤ Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System; Rule Making in the 21st Century*, p.283.

债息方式支付股权收益,欧盟的银行中有不少资本就由“不公开参股”的国家注资构成。^① 欧盟对于流动性资产的界定也较为宽松。^② 总体而言,欧盟对于巴塞尔协议Ⅲ的执行较为宽松,还因在资本和流动性过程中对巴塞尔协议Ⅲ的执行“缩水”而遭受诟病。^③

2012年,巴塞尔委员会启动了监管一致性评估计划(Regulatory Consistency Assessment Programme),旨在监督各国对巴塞尔协议Ⅲ的执行情况。^④ 巴塞尔委员会于2012年至2016年评估了成员法域对巴塞尔协议Ⅲ资本要求的执行情况;2016年,评估了全球系统重要性银行和国内系统重要性银行相关规定的执行情况;2014年至2017年,评估了巴塞尔协议Ⅲ流动性规则的执行情况;2018年起,评估巴塞尔协议Ⅲ净稳定资金比率(Net Stable Funding Ratio)相关规定的执行情况。^⑤ 表3是巴塞尔委员会对美国与欧盟执行巴塞尔协议Ⅲ情况的评价摘要。由于对这两个监管法域净稳定资金比率方面的执行情况评估结果并未公布,表3仅呈现前三项内容的评估结果。虽然巴塞尔委员会中的欧盟成员国只有比利时、法国、德国、意大利、卢森堡、荷兰、西班牙、瑞典和英国9个国家,但巴塞尔委员会的一致性评估是围绕欧盟用以执行巴塞尔协议Ⅲ的监管规则——《资本要求指令(四)》(CRD IV)展开的,而《资本要求指令(四)》是欧盟范围内适用的立法,所以巴塞尔委员会的评估报告可以反映欧盟整体对巴塞尔协议Ⅲ的执行情况。

① Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century*, p.283; David Howarth and Lucia Quaglia, “Banking on Stability: The Political Economy of New Capital Requirement in the European Union,” *European Integration*, Vol.35, No.3, 2013, p.336; 中华人民共和国商务部:“金融危机冲击下的德国银行体系”, 2009年, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/200905/20090506262811.shtml>, 2019年8月8日访问。

② David Howarth and Lucia Quaglia, “Banking on Stability: The Political Economy of New Capital Requirement in the European Union,” p.336.

③ Nikki Tait, Brooke Masters and Sharlene Goff, “Barnier Hits Back at Basel III Criticism,” *The Financial Times*, 2011, <https://www.ft.com/content/b5a5f94a-87d3-11e0-a6de-00144feabdc0>, last accessed on 8 August 2019.

④ BIS, “Implementation of the Basel Standards,” <https://www.bis.org/bcbs/implementation.htm?m=3%7C14%7C656>, last accessed on 1 August 2019.

⑤ BIS, “RCAP on Consistency: Jurisdictional Assessments,” https://www.bis.org/bcbs/implementation/rcap_jurisdictional.htm, last accessed on 1 August 2019.

表3 美国与欧盟的评估结果比较

	标准与等级		
法域	风险资本	流动性	全球系统重要性银行/国内系统重要性银行
美国	大体合规	合规	合规
欧盟	存在重大不合规	大体合规	合规

资料来源: BIS, “RCAP on Consistency: Jurisdictional Assessments.”

注: (1) 报告对合规等级由高到低的分级依次是“合规”(compliant)、“大体合规”(largely compliant)、“存在重大不合规”(materially non-compliant)、“不合规”(non-compliant); (2) 表中“欧盟”指巴塞尔委员会中的9个欧盟成员国: 比利时、法国、德国、意大利、卢森堡、荷兰、西班牙、瑞典和英国。

从表3可见,在系统重要性金融机构的监管方面,美国和欧盟都得到了“合规”的评价等级;而在资本和流动性监管方面,美国所执行的国内规则更符合巴塞尔协议Ⅲ的要求。总体而言,美国对巴塞尔协议Ⅲ的执行情况优于欧盟,反映出巴塞尔协议Ⅲ更加接近美国的初始偏好。巴塞尔协议Ⅲ制定之后,欧盟对其执行有所“缩水”,合规程度低于美国。这一结果说明,欧盟在监管协调中发挥的影响力有限。这与本文的理论预期相符。

五 结论

在美国和欧盟主导的国际金融监管协调中,欧盟的相对影响力差异得到了学界的关注。对此,已有研究从知识、市场权力、制度等角度出发提出了理论解释。其中,一致性的框架关注到欧盟内部一致程度与其影响力之间的相关性,但尚未揭示一致性发挥作用的机制。本文在已有一致性解释的基础上提出,一致性通过作用于市场权力和欧盟一体化目标两种途径塑造欧盟在金融监管协调中的影响力;一致性降低导致欧盟市场权力下降或欧盟在协调失败情况下预期收益减少。前者直接削弱欧盟的市场权力,后者使得欧盟愿意做出更大的妥协。二者都会削弱欧盟在监管协调中的影响力。本文以“外国银行机构规则”案例(案例一)为参照,对本文提出的理论假说进行了检验(见表4)。在“外国银行机构规则”案例(案例一)中,欧盟一致性较高,在监管协调中发挥了较大的影响力。相较于案例一,国际处置机制案例中欧盟一致性有所降低但

不至于影响其市场权力的发挥,欧盟的协调活动受到一体化目标驱动,最终欧盟的影响力低于其在案例一中的影响力。同样相较于案例一,巴塞尔协议Ⅲ案例中欧盟一致性降低,欧盟的市场权力遭到削弱,最终欧盟的影响力也低于其在案例一中的影响力。案例分析结果支持本文的理论假说。

表 4 三个案例总结

	欧盟一致性	市场权力是否被削弱	协调是否受一体化目标推动	欧盟影响力
案例一: “外国银行机构规则”	高	否	否	高
案例二: 国际处置机制	中	否	是	低
案例三: 巴塞尔协议Ⅲ	低	是	否	低

注:表由作者自制。

本文揭示了欧盟一致性作用于欧盟在跨大西洋金融监管协调中影响力的因果机制。作为超国家机构的欧盟在金融以外的其他议题领域的监管协调中同样面临一致性困境。本文发展出的解释框架,可以应用于其他议题领域。但由于欧盟一致性在不同议题领域存在差异,欧盟在其他议题领域的国际监管协调中影响力受到多大程度的制度性限制,需要根据具体情况展开分析。此外,欧盟在金融等监管议题领域的一致性在英国脱欧后会发生变化。英国脱欧使欧盟的市场规模减少,^①但其一致性可能有所提升。二者的叠加将对欧盟在国际监管协调中影响力产生何种影响,值得进一步探究。

(作者简介:徐悦,上海理工大学外语学院讲师;刘宏松,上海交通大学国际与公共事务学院教授。责任编辑:张海洋)

^① 2018年欧盟GDP为18.768万亿美元,其中英国GDP为2.855万亿美元,占欧盟GDP的15%。参见The World Bank,“GDP (Current US\$),”<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>,2019年8月1日访问。