

【中国金融案例中心 原文来源：CRS 编译：叶子、谢彬彬】

大型科技公司在金融服务领域扮演着愈发重要的角色。除了直接参与提供金融服务，这些公司还持续发挥技术优势，为传统金融机构提供云技术等服务以促进金融市场的发展。由于美国金融监管体系分散，这些提供多品类金融服务的科技公司可能会在不同的监管机构下受到不同类型的监管。而这些大型科技公司所涉足的金融服务有哪些？其监管框架是否充足？未来发展又将如何？今年5月，美国国会研究局（Congressional Research Service，简称CRS）对这些涉足金融服务领域的大型科技公司进行调查并出具了一份报告。报告解读（上）篇已对这些大型科技公司涉足的金融服务进行了介绍，而本次发布的（下）篇将主要集中于监管框架、未来发展等问题的阐述。

## 大型科技公司所面临的金融监管问题

美国金融监管体系较为分散，拥有多个重叠的监管机构和双重的州、联邦监管体系，因此提供金融服务的大型科技公司可能会因具体产品的不同面临不同机构的不同监管。由于在支付业务领域参与度最高，这些提供电子钱包、支付、点对点转账的科技公司被各州监管机构许可为货币服务提供商，且受消费者金融保护法规约束。同时，作为银行等金融机构的云服务提供商，这些科技公司也受数据保护要求和银行服务公司法的约束。

零散的监管框架引发了一系列讨论。这些监管框架是否充足？是否会引发监管套利？这些大型科技公司融入金融体系的行为是否会带来系统性风险？同时，对数据使用的监管也成为一个重要问题。虽然替代数据的使用可以实现金融包容性，但也给用户隐私安全带来了挑战。此外，还存在道德风险、算法偏差、云网络风险等问题。

### 1. 监管框架是否充足？是否存在监管套利？

相比传统的银行转账，这些科技公司提供的点对点支付服务越来越受市场欢迎。调查显示，移动支付服务的用户数在2021年超过了1亿，其交易价值预计到2023年将达到1万亿美元。由于现有的监管结构基于“相同活动相同监管”的原则，更适用于小型汇款服务商，而这些占主导地位且发展迅速的大型科技公司对此带来了挑战。

除了充足性考量，基于活动的监管方法或许还会引发监管套利的担忧。大型科技公司是否会参与监管套利尚不明确，但由于其活动范围及规模广泛，当公司能够自主选择其监管制度时，便会选择成本最低的制度，而非基于公司将要开展的业务特征，这将会产生业务风险与监管套利。一些监管机构已开始考虑采用基于实体监管的

方法来补充基于业务活动的监管方法，这将允许一个或多个监管机构来监督公司的所有活动。

## 2.是否会给金融体系带来系统性风险？

大型科技公司的参与是否会给金融体系带来系统性风险，关键在于这些大型科技公司的金融活动是否具有系统重要性。然而，这些公司的规模及其在金融体系中的作用难以精确量化。首先，大型科技公司与金融机构的合作规模一般不公开披露。2019年一份报告显示，这些大型科技公司提供了约100亿美元的信贷规模，但这一数字不包括非信贷产品

、合作伙伴提供的价值及支付转移。其次，与美国22.76万亿美元的银行资产规模相比，全球数字资产规模（约为5700亿美元）相形见绌，在大部分司法管辖区还未达到具有系统重要性的规模。

尽管如此，这些大型科技公司发展迅速，并且可以使用部分业务线的客户信息从数字服务的网络效应中受益，在未来可能将具有系统重要性。同时，其提供的移动钱包和支付服务在金融系统渠道方面发挥着关键作用，可围绕该服务为消费者提供一套不断扩大的金融服务和产品。此外，部分科技公司提供加密资产钱包服务，而对于稳定币体系，若体系中的一个成员遭遇困境，稳定币快速扩展的潜力和固有的运行方式可能会带来系统性风险。

## 3.存款保险及数据安全

由  
于大  
型科技公

司所提供的价值存

储服务在技术上不属于存款，因此通常不符合联邦存款保险公司（Federal Deposit Insurance Corporation，简称FDIC）存款保险的条件。一些科技公司会通过与合作银行合作，提供所谓的“过户保险”，科技公司充当托管代理的角色，并将用户资金存入受FDIC保护的银行。而在不提供保险的情况下，监管机构会考虑这些钱包的用户是否会产生存款已投保的错觉，未投保的资金是否会带来系统性风险，以及是否应对所有通用钱包强制设置存款保险。

一些市场人士也对大型科技公司对用户的数据收集所带来的隐私安全问题表示担忧。据国际清算银行

一项调查显示，相比传统金融机构及金融科技

公司，近60%的受访者表示更不信任大型科技公司。针对于此，美国消费者金融保护局（Consumer Financial Protection

Bureau，简称CFPB）近期提议制定的《多德-弗兰克法案第1033条》（1033 of the Dodd-FRAnk Act）或将发挥作用。该条例要求提供金融服务的公司或个人需对相关用户提供系统对其收集的个人信息，即用户有权获取自身的财务信息。同时，该条例提到了数据可移植性和开放银行概念的问题，表示在此趋势下大型科技公司或应受到更多监管。此

外，CFPB在2021年10月还要求亚马逊、苹果、谷歌、脸书等科技公司对其产品的详细信息进行监管备案，以了解这些公司如何运营和保护客户数据。

#### 4.算法偏差、云网络风险及其他

尽管大型科技公司提供的金融服务在一定程度上提高了金融包容性，但其对替代数据、人工智能

的使用也引发了是否会存在算法偏差的担忧。基于机器学习和人工智能的决策或许会在无形中对用户产生数据偏见（基于用户行为、种族、年龄等信息），从而在产品推荐时产生道德风险。此外，作为市

场上云服务

的主要提供商，这些大型科技公司也面临云网络风险及反垄断监管等问题。监管机构将更密切地关注传统金融机构与此类云服务的整合，以维护金融系统稳定。

### 大型科技公司在金融服务领域的潜在发展

对金融服务领域的逐步渗透已成为这些大型科技公司的发展共识，它们或将在投资咨询、保险服务、综合银行业务等方面有所扩展。

#### 1.投资咨询服务

投资咨询服务指金融机构向用户提供金融资产、投资组合、财富管理等方面策略的业务。根据2021年11月的一项调查，超过90%的财富管理机构认为大型科技公司即将进入该业务市场，而超过50%的人士认为这将对市场带来重大影响。过去10年，一些金融科技公司利用智能投顾、零股交易等特色产品进入了投资管理领域，如果大型科技公司采取同等策略，其就需在美国证券交易委员会（SEC）注册。若其计划提供经纪服务，还需成为金融业监管局（Financial Industry Regulatory Authority，简称FRA）的注册会员。

#### 2.保险服务

亚马逊和谷歌都正在与保险公司洽谈，计划为平台用户提供保险产品。与银行、证

券机构相比，保险机构在过去一直由美国各州单独特许和监管，联邦政府在保险行业的监管方面较为有限。

### 3.综合银行业务

除了提供支付、电子钱包、信贷等服务，大型科技公司或将追求更多银行业务的开展，如存款业务。一般来说，美国法律不允许商业企业（即非金融机构）运营银行；在商业活动与银行活动需要分离的政策背景下，工业贷款公司（Industrial Loan Company,简称ILC）或许是大型科技企业的可选方案。

工业贷款公司（ILC）也被称为工业银行，是由美国各州发放牌照、FDIC监督的储蓄机构，其存款由FDIC提供保障。根据《银行控股公司法》，ILC不受银行定义的限制，一家拥有银行的企业在此豁免下可以不被认定为银行控股公司，从而不受联邦储备委员会的监管；而根据《联邦存款保险法案》，ILC又被定义为“银行”，有资格获得FDIC的存款保险。这一复杂的法律框架为企业提供了业务扩展机会，可以在提供存款服务的同时享有FDIC存款保险保障，在全国范围内运营而不受联邦储备系统的监管。

从历史上看，对银行牌照感兴趣的非金融企业都采用了ILC的形式。沃尔玛、家得宝都曾申请成立或收购ILC，但最终没有获得成功。2020年，两家ILC——学生贷款公司Nelnet与支付科技公司Square——顺利获得了联邦存款保险公司的认证。其中，Square所提供的服务与大型科技公司所提供的金融服务相似，包括支付、点对点转账、电子钱包等。因此，拥有ILC特许权的大型科技公司或将从存款和存款保险中获益，而不会增加监管负担及美联储联合金融监管的成本。