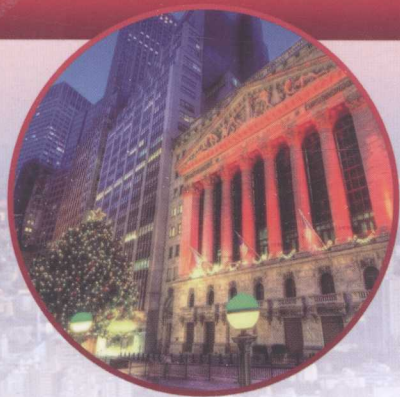




《后危机时代——我国金融安全的法律制度研究》是以美国金融危机为背景，以应对金融危机和由金融危机导致的经济危机为目标的一个专题研究著作。金融安全问题是我国法学界越来越被关注的问题，它也是我国金融法的一个重要原则，几乎体现在所有的金融法规中。

李爱君◎著

后危机时代

我国金融安全的法律制度研究

WOGUO JINRONG ANQUAN DE FALÜ ZHIDU YANJIU



中国政法大学出版社

D912.280.4/13

1921822

李爱君◎著

后危机时代

我国金融安全的法律制度研究

WOGUO JINRONG ANQUAN DE FALÜ ZHIDU YANJIU

江苏师大图书馆

徐州师范大学图书馆



23907422



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

后危机时代——我国金融安全的法律制度研究 / 李爱君著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2011. 5

ISBN 978-7-5620-3935-8

I. 后… II. 李… III. 金融法—研究 IV. D912. 280. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第091181号

- 书 名 后危机时代——我国金融安全的法律制度研究
HOU WEIJI SHIDAI WOGUO JINRONG ANQUAN DE FALÜ ZHIDU YANJIU
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
邮箱 dongleig@cupl.edu.cn
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908332 (编辑室) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 787mm × 960mm 16 开本 19.75 印张 340 千字
- 版 本 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-3935-8/D · 3895
- 定 价 46.00 元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由本社发行部负责退换。

一、本书的研究意义和价值

《后危机时代——我国金融安全的法律制度研究》是以美国金融危机为背景，以应对金融危机和由金融危机导致的经济危机为目标的一个研究课题。金融安全问题是我国法学界一直比较关注的问题，它是我国金融法的一项重要内容，体现在几乎所有的金融法律法规中。同时，金融安全问题又是一个新的课题，由美国次贷危机所引发的全球性金融危机，目前已经演变为全球性的经济危机。这场危机已经严重影响到了我国的金融经济和实体经济。它使我们不得不检讨我国原有的金融安全法律制度，检讨现有的法律制度能否保证我国不出现类似的危机。另外，美国的金融危机已经对我国产生了巨大的经济影响，它使我们不得不思考在金融、经济全球化的今天，我国现有的法律体系是否能够保障我国的金融和经济安全。从我国目前的金融法律体系上来看，我们既难以保证我国不出现美国这样的金融和经济危机，也难以保证我们在外部危机面前能够从容地应对。为此，我们必须以美国这次金融和经济危机为契机，在美国金融危机的背景下，深入研究我国金融安全法律制度，以保证我们国内不会产生金融危机，同时也能够应对国际金融危机的冲击。

从我国目前法学界对这一问题的研究状况来讲，可以说是非常不够的，既缺乏系统的法学理论研究，也缺乏完整的法律对策性研究，以至于当这个危机真正到来时，我们只能匆忙应对。我国目前对“金融安全法律制度”的研究状况，在理论上和实践上都是非常不完善的，既没有系统的金融安全法律制度理论体系，也没有完善的金融安全法律制度规则体系。

（一）我国目前没有系统的“金融安全法律制度”理论体系

受大陆法系传统法学思想体系影响，在我国占主导地位的法理学理论中，主要强调的是调整平等主体法律关系的民商法和调整不平等主体法律关系的行政法。以应对经济危机为基本研究对象的经济法和保障金融安全为基本研究对象的金融法理论研究非常薄弱，甚至许多研究经济法的学者也不认为经济法的核心是经济危机应对法和经济安全保障法，研究金融法的学者则更少

总结金融法的完整理论体系,没有将金融安全作为金融法的基本指导原则,并统领全部金融法规的制定与执行。即使在这方面有部分研究成果,也主要是立足于国内,研究国内经济和金融安全的。

当今社会,已经是经济和金融全球化的社会,我们不可能关起门来搞经济,更不可能关起门来搞金融。并且,事实上我们已经是WTO成员,已经是世界第二大国际贸易主体。但是,在我国的法学理论中,还没有系统的经济和金融全球化背景下的理论。理论是行动的指导,没有能够防止国内金融危机的理论,就难以有完善的国内金融安全法制;没有能够应对国际金融危机的理论,更难以有完善的应对国际金融危机的法律制度体系。为此,系统地研究我国的国内金融安全法学理论和应对国际金融危机的法学理论就显得具有重要意义,这是本课题所要实现的目标之一。

(二) 我国目前没有完善的“金融安全法律制度”规则体系

改革开放30年来,我国主要是在学习经济和金融先进国家的经验,这也反映在我国的具体金融法律建设上。自20世纪80年代以来,我国进行了大量的金融立法。到目前为止,我国颁布的金融法律已经有9部,修改金融法5次,平均每年都有一次重要的金融立法或修法任务。此外,我国现行的金融条例、规章和司法解释有一百多部,初步形成了我国的金融法律、法规体系,这些法律、法规在我国经济生活中发挥着重要作用。但是,我们也必须看到,这些法律、法规在很大程度上是学习外国经验的结果。现在,外国的法律经验成了教训,我们也不得不对我国现有的法律体系进行检讨。总的说来,我国现行的法律体系在金融安全方面存在以下几个问题:

1. 应对国内金融危机的规则体系不完善,金融安全缺少系统的法律保障。要应对国际金融危机,首先必须有一个良好的国内金融状况,只有国内金融状况健康,才有可能对抗国际危机。如果国内金融状况本身就不稳定,一旦国际金融体系出现问题就会迅速波及到国内,并且还可能成为加剧国际金融危机的因素。因此,要应对国际金融危机,应对国内金融危机的规则体系必须完善。就本次由美国的次级贷款危机所引发的全球危机来讲,它首先是由美国国内应对金融危机的法规体系不完善产生,并由美国金融市场波及到全世界的。

从我国目前情况来看,应对国内金融危机规则体系的不完善主要表现在以下几个方面:①整个社会的法律、法规体系不完善,金融经济缺少一个稳定运行的法治环境;②是整个社会的信用法律体系不够健全,各部门的信用信息不完整,决策机构难以取得全面的信用信息;③金融机构内部治理和内

部控制的法律、法规不完善,难以保证其经营决策的科学性;④金融监管法律不完善,监管机关在法律上没有独立性,金融调控和监管受到行政部门的极大干扰,难以保证将其将金融安全作为主要调控和监管目标;⑤没有引发金融危机的法律责任体系,引发金融危机的主体不承担法律责任,也没有责任追究机制,难以从法律责任上防止引发金融危机;⑥金融机构的市场退出法律体系不完善,至今还没有建立起存款保险制度。

2. 应对国际金融危机的法律制度缺失,国际金融安全基本无法律保护。我国改革的30年,基本上是开放引进的30年。但是,国际上不仅有先进的技术和管理经验,还有市场经济体制下的固有副产品——经济危机和金融危机。经济和金融的全面开放,不仅会给我们带来巨大的市场空间,同时也使我国经济和金融同国际市场紧密联系在了一起。在国际统一市场的条件下,中国已经是国际市场中的一个重要主体,国际市场上的任何波动都会对我国的国内经济和金融产生重大影响。因此,必须建立应对国际金融危机和经济危机的法律体系,以在国际金融或经济危机的条件下保护国内金融和经济的基本安全,保持国内经济和金融的基本稳定。

就我国目前情况来看,基本上没有系统的应对国际金融危机的法律体系,使我国的国际金融安全基本上没有法律保护。具体来讲,主要包括以下几个方面:①我国基本上没有对外投资的风险控制法律机制,特别是国有企业对外投资风险约束法律机制,一旦发生国际金融危机,我国的外国资产会受到重大损失;②没有完善的外商投资风险控制法律机制,一旦发生国际金融危机,外商在我国境内的资产很可能成为被执行的对象,使我国自身受到较大的损失;③基本上没有完善的跨境破产法律机制,外国企业破产可能直接危及到我国债权人的利益;④没有在国际法律体系中形成有利于我国的风险传递法律机制,在国际金融危机面前我国只能处于被动地位;⑤没有建立起人民币的国际化流通法律机制,使我们在国际金融危机面前不能转嫁危机。

3. 没有系统的金融风险预警体系和突发金融事件处置法律体系,不能及时发现可能爆发的金融危机,或发生金融危机没有可以依据的处置法律。就我国目前情况来看,基本上没有系统的金融风险预警和突发性金融事件处置法律体系。它主要包括国内金融风险预警和处置体系,以及国际金融风险预警和处置体系两个方面。就国内来看,我国没有专门的金融风险预警法律体系,没有风险预警指标体系、预警监督检测体系、警告级别体系,以及突发金融事件处置法律体系;既没有程序法方面的处置程序规范,也没有实体法方面的处置方法和主体责任规范;发生问题只能采取行政手段临时处理。从

国际情况来看,我国没有对世界主要市场的金融风险监督检查法律体系,没有对国际金融风险的警告标准,没有专门负责对国际金融风险提出投资警告的机构,更没有任何主体对我国在国际金融危机到来没有预警而承担法律责任。在国际金融危机发生时,我国没有财产保全方面的法律规定,也没有应对的法律程序、法定方法和应对主体的规定。

(三)“我国金融安全的法律制度研究”的研究意义和价值

我国已经初步建立起了社会主义市场经济体系,在市场经济条件下,金融危机必然是我们时刻面临的经济问题和法律问题。因此,本课题研究的意义和价值就在于:建立适合我国国情的金融安全法律制度理论体系,使我国的金融安全法制建立在系统的金融安全理论指导之下,为指导金融安全立法和执法,加强金融安全教育提供基本的理论依据,与此同时,提出我国具体应对金融危机的法律对策。这些对策既包括应对我国国内金融危机的法律对策,也包括应对国际金融危机的法律对策,一旦发生金融危机,我们可以依法采取具体的措施。通过这一具体法律体系的建立,在法律上保障我国内部不出现大的金融危机,即使出现危机我们也有依法应对的对策。同时,控制国际金融危机对我国国内经济的影响,采取法律措施保障国家金融安全。

二、本书的总体框架

《后危机时代——我国金融安全的法律制度研究》以国际金融危机为背景”,是一个相对完整的体系,从整个课题所要做的工作来看,它应包括三部分内容:第一部分是对本次金融危机发生的法律背景、它给我国金融法律体系所带来的挑战以及它给我们的启示进行论述,从历史角度、国际角度、我国现实以及我国金融法律体系角度为后两部分的论述提供基础。第二部分是构建我国金融安全对策的法学理论体系,它主要由金融安全的法律地位理论、金融安全的法律环境理论、金融安全的法律控制理论以及金融安全的国际法律理论构成。第三部分是我国金融安全的法律对策,它是本课题的核心内容,也是在我国目前条件下本课题提供给社会的最终研究成果。它主要由国内金融安全的法律对策、国际金融安全的法律对策和危机预警与突发事件处置对策构成。

第一编 国际金融危机：背景、挑战与启示

第一章	美国金融安全法律对策的历史演变	2
第一节	美国 1929 年前的经济危机及其法律对策 / 2	
第二节	美国 20 世纪 30 年代的危机及其法律对策 / 7	
第三节	美国 1970 ~ 1990 年间的危机及其法律对策 / 15	
第四节	美国 1990 ~ 2008 年间的危机及其法律对策 / 22	
第五节	美国本次金融危机及其法律对策 / 27	
第二章	其他发达国家的金融安全法律对策状况	34
第一节	日本 / 34	
第二节	英国 / 40	
第三节	德国 / 44	
第四节	法国 / 47	
第五节	澳大利亚 / 49	
第三章	本次金融危机对我国法律体系的挑战	52
第一节	对整体法律体系的挑战 / 52	
第二节	对金融法自身的挑战 / 54	
第三节	对国际金融法的挑战 / 58	
第四章	本次金融危机对我国法律制度的启示	61
第一节	本次金融危机的成因 / 61	
第二节	本次金融危机扩散的路径 / 69	
第三节	金融危机的防范 / 73	
第五节	法律对策 / 76	

第二编 构建我国金融安全对策的法学理论体系

第一章 金融安全	78
第一节 金融安全的基本理论 / 78	
第二节 新形势下的金融安全 / 92	
第三节 我国金融安全现状分析 / 100	
第四节 改进金融生态环境 / 104	
第二章 金融安全法律原则	106
第一节 金融安全法律原则的基本理论 / 106	
第二节 金融安全法律原则的具体原则 / 107	
第三节 金融安全法律原则之间的辩证关系 / 112	
第三章 金融安全的法律控制理论	114
第一节 金融主体的法律控制 / 114	
第二节 金融创新的法律控制 / 122	
第三节 金融运行的法律控制 / 132	
第四节 金融风险处置的法律控制 / 138	
第四章 金融安全的国际法律理论	145
第一节 对外投资风险的法律控制 / 145	
第二节 外商投资风险的法律控制 / 152	
第三节 跨境破产的风险控制 / 159	
第四节 货币主权风险的银行法对策 / 165	

第三编 完善我国应对金融危机的法律对策机制

第一章 完善我国的国内金融危机法律对策机制	174
第一节 完善法制环境 / 174	
第二节 完善信用体制 / 182	
第三节 完善金融机构治理结构 / 189	
第四节 完善金融机构内部控制 / 198	

第五节	完善金融机构市场退出机制	/ 208
第六节	完善金融创新的法律对策	/ 215
第七节	完善行业风险隔离制度	/ 219
第八节	完善监管和调控制度	/ 223
第九节	建立法律责任体系——以金融机构社会责任为基础	/ 229
第二章	建立我国的国际金融危机法律对策机制	237
第一节	对外投资风险控制	/ 237
第二节	外商投资风险控制	/ 243
第三节	我国金融机构跨境破产法律制度存在问题及对策	/ 247
第四节	人民币国际化流通风险防范	/ 253
第三章	建立风险预警和突发事件处置法律机制	265
第一节	建立金融风险预警机制	/ 265
第二节	完善金融突发事件处置法律机制	/ 275
主要参考文献		287
后 记		299



第一编

国际金融危机：背景、挑战与启示

借鉴其他国家（地区）的发展经验，有利于我国以最低的成本建立起金融安全法律体系，防范危机的发生，或减少危机造成的损失。本部分内容主要阐述美国、其他发达国家、新兴市场经济国家，以及我国香港和台湾地区金融安全法律对策的历史演变，试图从中找出其不同时期金融安全法律对策中存在的问题，特别是本次金融危机中存在的问题，为建立我国的金融安全法律体系提供一个研究的起点。

第一章

美国金融安全法律对策的历史演变

美国金融安全法律的发展和完善并非来自于先贤智者的预见,而是在一场场的危机中,通过惨痛的教训换来的。从某种意义上讲,美国的金融发展史也是一场危机变迁史。美国,就是在不断的发现问题—修正缺陷的过程中发展着自己的金融业。“18世纪70年代美国金融体系随着资本主义的发展而进入早期发展阶段,但美国现代金融体系是随着1913年美国联邦储备体系的建立而确立起来的,并在20世纪30年代的经济大危机和80年代的金融危机中得到不断的调整和发展。”^{〔1〕}下面的内容就以时间为顺序,介绍美国重大的金融危机及此后引发的美国金融安全法律制度的变化。

第一节 美国1929年前的经济危机及其法律对策

19世纪至20世纪初,美国多次发生金融危机。1814~1914年的百年间,美国就经历了13次银行业恐慌。这些金融危机影响了美国经济并导致了美国金融管制结构的长期变化。其中比较重大的金融危机如下:

一、美国1929年前的危机

(一) 1837年恐慌

1836年8月,杰克逊政府颁布一项行政命令——“金银公告”,规定公地办公室今后在土地交易的支付中只接受金银,以制止国有土地购买中出现的投机活动。这一举动导致西部一些州的银行发生挤兑而陷入倒闭,一些工商业也随之破产。美国的事态很快影响到英国。1837年,英国因对美国的出口锐减2/3和部分大量贷款给美国进口商的大银行出现债务危机而率先爆发经济危机。英国的危机又致使美国的出口下降12%,最终导致已经失衡的美

〔1〕 徐诺金编译:《美国银行业危机处置》,中国金融出版社2004年版,第2页。

国经济陷入衰退。这次衰退的后果比较严重,一直在随后的近六年时间里,美国一直处在物价下跌、生产萎靡和商业不振之中。

(二) 1873 年危机

南北战争后,美国政府着手开发西部,并拟于 8 年内建造 3 万英里的铁路,这些消息一经传出,立即造成投机狂热。投机者借此议题大肆炒作,1871 年曾引发信心危机,次年经济又大幅成长 21.8%,一扫阴霾。但 1873 年危机再现,股市崩盘、5000 家公司倒闭、失业急升,经济陷入长期的停滞衰退。

1873 年,从总体上看,银行资金雄厚,硬币和法币对存款的总体比率为 23%,似乎处于一个合理的高水平。但是一个潜在的危险情况逐渐显露出来。当迫切需要现金的时候,全美国的银行都依赖于他们在纽约市银行持有的少量存款。对于纽约市银行的依赖是很自然的,因为乡村银行在完成跨国或跨地区的交易时,通常以纽约银行作为代理行。但是对于纽约市银行的依赖被《国民银行法》的规定强化了。该法案允许乡村银行在纽约的银行存入的存款可以作为法定准备金。纽约的银行按习惯的做法把乡村银行的多余存款投资到了纽约通知贷款市场上。通知贷款是短期贷款,要求随到随付(被通知时),并以在股票中的投资作为担保。因此,很小的压力就会波及范围很大的乡村银行,从而被纽约的银行放大。纽约的银行被迫急于收回现金,并提高通知贷款利率,这可能会导致股票价格的失控。此外,这是一个双向通道。股市的崩溃会扰乱通知贷款市场和纽约的银行。^[1]

(三) 1893 年危机^[2]

1884 年发生了一次小的危机,1890 年发生了金融“紧缩”,但是 1893 年的恐慌是比较严重的。没有预想到的银行破产再次点燃了危机。2 月份费城和雷丁铁路公司的破产,以及 5 月初国民绳索公司的破产,使股市笼罩在死亡的气氛中,而股市最终也于 5 月 4 日崩溃了。西部和南部银行倒闭的增加导致了对纽约市银行的现金挤提。纽约市银行是清算所借据的发行地。纽约的银行暂时支付了硬币,但是储备的下降导致了 8 月份对硬币支付的部分中止,而其他银行体系也迅速如法炮制。硬币支付的中止使得小宗交易的现金短缺,

[1] [美] 斯坦利·L. 恩格尔曼、罗伯特·E. 高尔曼主编:《剑桥美国经济史(第2卷):漫长的19世纪》,中国人民大学出版社2008年版,第469页。

[2] [美] 斯坦利·L. 恩格尔曼、罗伯特·E. 高尔曼主编:《剑桥美国经济史(第2卷):漫长的19世纪》,中国人民大学出版社2008年版,第471页。

从而使公众也遭受了危机的影响。财政部承诺保证黄金支付的力度是决定银行体系信心的重要因素。

(四) 1907 年危机

20 世纪初的美国经济与现在金融风暴前类似,处于新一轮迅速上升期。那时,美国铁路和重工业建设大发展,电力、汽车、化学等新兴工业崛起。美国经济的大繁荣,让企业对资本的需求如饥似渴。在美国,这一时期很多个人企业转变为股份公司,发行掺水股票,从中牟取暴利。大量欧洲资本通过提供短期信贷来资助创业投机。对资本的巨大需求促使美国机构与个人投资者过度举债。这其中就诞生了一个金融机构——信托投资公司。信托公司和现在的投行一样,享有许多商业银行不能经营的投资业务,却极其缺乏政府监管。这导致信托公司可以没有限制地过度吸纳社会资金,投资于高风险、高回报的行业和股市。1906 年,纽约一半左右的银行贷款都被信托公司作为抵押投在高风险的股市和债券上。我们都知道,是华尔街投行运用所谓的金融创新吹大了泡沫,在 1907 年危机中,没有监管的信托公司就是那个吹大泡沫的人。

20 世纪前后在欧洲爆发了布尔战争与日俄战争。为弥补战争造成的巨大损失,欧洲各国央行普遍提高利率,这导致大量黄金资本迅速从美国回流欧洲。尼克伯克倒闭后,银行对于信托业产生强烈不信任感,银行要求信托公司立即还贷,受到两面催款的信托公司只好向股票市场借钱,借款利息一下冲到 150% 的天价。同时,恐慌让银行间出现“惜贷”现象,美国市场资金流动性停滞。在当时的危急时刻,J. P. 摩根公司担负起“中央银行”的责任展开救赎。1907 年 11 月底,恐慌逐渐降低,信贷又开始扩张,12 月美国利率创下新高后回落。由于美国经济的恢复,市场立刻开始了新一轮快速的上涨,1908 年道指重新返回 100 点。

此次危机的影响远远超过了 1893 年以及更早的几次危机。几个事件突然引发了崩溃。1907 年 3 月,华尔街经历了一场巨大的坍塌,被称为“富人的恐慌”。10 月初,纽约几家信托公司的问题逐渐暴露出来。10 月 22 日,美国的第二大信托公司尼克伯克信托公司被迫中止支付,这使担心和恐惧在全国蔓延,并且造成了纽约市大量现金被提取。财政部在美国的银行存入了 2500 万美元进行干预,J. P. 摩根筹集了 1000 万美元的资金用来帮助渡过难关。但是这些努力还不够。10 月 26 日,清算所发行借据,纽约的银行部分停止了支付,这一行动在全国的其他地方也立即被采用。支付中止的时期比前面的几

次危机更长;直到1908年1月,在进口了大量黄金之后,硬币支付才完全恢复。^[1]

二、美国针对1929年前危机的法律对策

(一) 1837年恐慌的法律对策

在1837年,密歇根州率先通过了《自由银行法》,这些法规本质上是公司法,只要具有一定的自有资本任何人均可申请注册。此后许多州纷纷效仿,美国从此进入了自由银行时期。

1873年危机并没有给总的经济统计数据造成很大的影响。1873年危机引发了关于如何改革银行体系的大量讨论,但是却没有是什么结果,并且他们没有采取任何措施来防止危机的复发。主要的变革是,在华盛顿成立了一个中心机构来兑换国民银行发行的银行券。这鼓励了银行把银行券转交给硬币兑换机构,而不是对它们进行支付或是直接把它们送到发行银行。集中兑换硬币使得国民银行发行的银行券能够近似替代绿背纸币。这也激励了银行让质量差的票据推出流通。^[2]

(二) 1873年危机的法律对策

在1878年,国会通过了《布兰德—阿利森法》,该法案要求财政部每个月购买并铸造200~400万美元的银币。在1890年,《谢尔曼收购白银法》通过,该法案要求每个月购买450万盎司银,这是《布兰德—阿利森法》规定购买量的2倍,并且必须以法币支付,后来被称做1890年国库券。

(三) 1893年危机的法律对策

1893年10月,在克利夫兰总统的努力下《谢尔曼法》被撤销,国会的注意力完全集中在《谢尔曼收购白银法》,没有其他的立法试图把未来的恐慌出现的可能性降到最低。

(四) 1907年危机的法律对策

1907年危机使得国会感到震惊,并于1908年5月通过《奥尔德里奇—弗里兰法》,授权至少10家资本额至少为500万美元的国民银行为一组,组成一个货币联合会。在发生金融危机时,这些联合会可以以其银行资产作抵押

[1] [美] 斯坦利·L. 恩格尔曼、罗伯特·E. 高尔曼主编:《剑桥美国经济史(第2卷):漫长的19世纪》,中国人民大学出版社2008年版,第472页。

[2] [美] 斯坦利·L. 恩格尔曼、罗伯特·E. 高尔曼主编:《剑桥美国经济史(第2卷):漫长的19世纪》,中国人民大学出版社2008年版,第470页。

申请紧急资金。为防止滥用并鼓励危机过后归还紧急资金,根据该法案所发行的钞票,第一个月要征收每年5%的税,以后每个月增加一个百分点,直到最高税率10%。实际上,《奥尔德里奇—弗里兰法》认可了清算所一直以来的行为,并把这种权利扩展到非清算所成员,同时还提出了一个办法用以确保这一权利不被滥用。《奥尔德里奇—弗里兰法》还提议成立国家货币委员会,以研究银行和货币体系,并提出完善银行和货币体系的建议。最重要的建议是成立由银行家自己来控制且自愿加入的中央银行,中央银行体系由15家地区储备联合会围绕一家全国性的储备联合委员会组织而成。^[1]1908年《奥尔德里奇—弗里兰法》把清算所紧急时期发行票证的做法合法化,初步解决了货币的季节性恐慌问题。但这是一个临时立法,只是把季节性货币短缺暂时隔离起来,以防危及整个金融系统。

1907年危机过后,美国政府也认识到本国金融体制存在的致命缺陷。虽然当时有像老摩根这样的金融巨头挺身而出,但不可能永远指望类似的拯救行动,而必须要有制度上的保证。由此,美国走上了金融系统改革的道路。

1913年美国颁布重要的《联邦储备法》。《美国历史百科全书》中这样介绍《联邦储备法》:“《联邦储备法》亦称《格拉斯—欧文法》,是有关金融改革的法案。由格拉斯和欧文提出,故名。1913年12月由国会通过。《联邦储备法》规定:成立8~12个地区性联邦储备银行,均归联邦储备局管辖。联邦储备局由7名理事组成,其中包括财政部长和货币审计员,任期14年。储备银行为所有国民银行提供现金存储业务。国民银行必须加入本地区储备银行,其他银行可自愿加入。所有会员银行都须在储备银行中认购价值相当于其资产6%的股票。储备银行须对会员银行的农业和商业票据提供再贴现。各储备银行须保持40%黄金储备。该法加强了联邦政府对国内金融货币系统的管理与控制,建立了联邦储备体系,开始扭转货币银行的混乱局面。”^[2]

联邦储备委员会和地区储备银行的建立,使得美国自杰克逊时代以来第一次有了富有效率的银行系统。它创立了一种较为灵活可靠的货币制度,使得货币流通量能够按照工商业的需求适时作出调整;它建立了一个全国性的协调机构——联邦储备委员会,增强了整个金融体系防范、化解金融危机风险的能力。联邦储备体制的确立,也在一定程度上削弱了私人大银行对美国经济命脉的控制。在这种体制之下,联邦储备委员会和私人银行家共同拥有

[1] 周予衡:《金融管制的确立及其变革》,上海人民出版社2004年版,第23页。

[2] 杨生茂、张友伦主编:《美国历史百科全书》,上海辞书出版社2004年版,第394页。

控制通货和信贷的权力，一方面，私人银行界凭借雄厚势力操纵着地区银行；另一方面，联邦储备委员会享有的管理权保证了国家比以往更能控制银行业。联邦储备委员会通过调整贴现率控制货币流量的做法，从此成为美国政府调节经济的重要手段之一。总之，联邦储备体系确立了对金融活动的管理和控制，减少了私人银行、垄断公司对美国商业与财政政策的影响，对稳定和发展美国经济起到了一定的促进作用。^{〔1〕}

第二节 美国 20 世纪 30 年代的危机及其法律对策

一、美国 20 世纪 30 年代危机

1929 年的经济危机从美国开始，席卷全世界，对美国及世界的金融制度均产生了重大的影响。此次金融危机的导火索是 1929 年 10 月 24 日纽约股市大崩盘。

1929 年 10 月 24 日，华尔街股市跌入谷底。随着股市狂泻，惊慌失措笼罩了华尔街。由于投机者们蜂拥着争取在股价跌得更低之前卖出手中的股票，股票行情自动收录机已跟不上股市迅速下跌的行情，仅这一天就发生了 1200 万笔交易。一个由银行组成的联盟迅速采取行动以控制局势，但这仅仅是暂时的拖延。股价不久便又开始了无情的下跌，到 10 月 29 日甚至骤然下跌了平均 40 个百分点。随着一些主要股票的价格缩减超过 2/3，在大崩溃的头一个月便有 260 亿美元在股市化为乌有。^{〔2〕} 同月，股市价格首次开始下挫。

从 1929 年到 1933 年，美国国民生产总值从 2036 亿美元降为 1415 亿美元（按 1958 年价格计算），降幅高达 30%。工商企业倒闭 86 500 多家，工业生产下降 55.6%，进出口贸易锐减 77.6%，企业利润从 100 亿美元下降至 10 亿美元。危机最严重时，美国主要工业企业基本停止运行，汽车工业开工率仅为 5%，钢铁工业开工率仅为 15%，农业货币总收入从 113 亿美元减少为 47.4 亿美元，失业率高达 25%。^{〔3〕} 从 1929 年到 1933 年，美国破产的银行达 10 500 家，占全国银行总数的 49%。由于大量黄金外流及债务人纷纷向银行

〔1〕 余志森主编：《崛起和扩张的年代：1898~1929》，人民出版社 2001 年版，第 361 页。

〔2〕 黄利：《黑镜头：西方摄影记者眼中的 20 世纪》，中国文史出版社 1999 年版，第 82 页。

〔3〕 韩德强：《萨缪尔森〈经济学〉批判：竞争经济学》，经济科学出版社 2002 年版，第 264 页。