

第一章 银行与金融机构法的演进

第一节 导言

现代工业社会需要货币、银行业和金融机构作为媒介以开展贸易和促进繁荣。货币可以作为交换中介和价值尺度。对于个人、家庭、企业和其他组织来说，货币和金融机构存款又都是方便的、具有流动性的价值贮藏手段。银行和金融机构从社会各方面吸收存款和货币，并将这些资金投入到贷款、证券和其他各种生产性资金之中。每一个健全的经济体系都需要货币、银行和金融中介提供这种有效和可靠的服务。这样，就能便利生产、储蓄、投资和高效的产业发展，这对于每一个国家的交易量和整个世界经济都是至关重要的。

每一个国家都有其法定货币，并在其司法权限内对银行业的组织、信用和金融交易活动制定了特殊的规则。这些做法的目的在于保证货币、银行业和金融平稳运行。在许多方面，各地的做法是类似的。但是，在以下方面各国法律却存在着很大的差异：（1）私人企业的范围；（2）银行业和金融业的准入以及注册和设置分支机构的自由；（3）金融机构间的竞争和金融机构的数量、规模和种类；（4）货币管理和利率管制的作用；（5）公众融资、收益、税收和赤字；（6）财政和货币相配合的宏观经济政策以及其他的管理行为等。

这部书解释了影响美国银行业和金融机构的法律和政策。但是，我们一定不要忘记，货币、金融和商业正愈来愈呈现出国际化的特点。金融市场、金融交易和信贷活动正走向全球化。整个

金融系统正经受着技术进步的巨大影响。电子通讯、资金转移、代码、信息通道、卡、电话和计算机联网正在改变着金融业和记帐技术。这些变化以及来自温和的和保守的产业集团、自由主义者和社会改革家们相互冲突的压力都使得银行和金融机构立法成为令人感兴趣，但同时又未曾得到妥善解决的行为领域。我们的目的就是要归纳美国法律的详细规定，并把它置于有力的国际化的影响和技术进步趋势的背景之下。

第二节 早期的货币和银行业

在传统社会中，货币主要是指“铸币”（通常是黄金或白银），铸币货币的供给要受可供铸造货币的金属来源的限制，这种金属每年新增加的开采量很小。但是，这种方式具有货币供给相对稳定的优点。只要政府不降低铸币的含金量，铸币就能保持其价值，并保持其作为交易媒介的可靠性。

信用是由那些有能力贷款给借款人的剩余财产持有人（地主、商人或手工工匠）提供的。稳定的货币价值为借款提供了一个方便的计量单位，但贷款也常常采取其他形式——食物、种子、动物、工具、材料等。偿还协议通常是用货币表示，虽然也常常列明关于谷物、产品和其他利润的份额。这样，贷款就从富商手中流向那些更需要货币的富商手中，或者至少是流向那些确认能够负责地使用贷款并能归还的人手中。

早期的银行业是由大商人、货币兑换者、金匠和贵族经营的，这些人从那些为了保证货币安全和使用方便的其他商人及个人手中取得铸币存款，这些“势力较大”的银行保管铸币存款，定期支付利息，银行经营者又把吸收来的存款以更高的利息率贷放给借款者。通常，银行家们会提供收据或票据来代替实际的铸币，以减少铸币使用中损失的风险。银行家们很快发现了“部分储备”的优点，这是一个有益的变革。如果银行家们只贷出他们所吸收存

款的一部分，他们就会仅仅作为金融中介或受托人。然而，银行家们超越了这个贷款界限，提供了比原始存款更多的贷款（以期票和抵押品作为交换）

这种情况怎样才能成为可能呢？只要银行保留足够的现金作为保证金，就能保持存款者对它的信任，并且可以满足他们偶尔的提存需要。在存款者的心目中，银行仍然是有偿付能力的，至少那些因多发行收条、票据和支票等而产生的质优贷款和证券是有保证的。如果大部分的借款者能够归还他们的贷款并履行利息契约，这种银行票据“货币”（甚至是支票存款帐户“货币”）对银行家是非常有利可图的（小部分的拖欠贷款能够由对借款者征收较高的额外风险利息而得到补偿），同时，银行家所服务的城市与乡村也都从扩大的信用、提高的流动性和投资潜力以及扩展的繁荣中受益。这样，通过银行业的部分储备，铸币（金币或银币）供应能够多倍地增加，而在现代工业发展的过程中增加得就更多。

一 国民银行和通货

私人银行业曾经为历史发展过程中的城邦、共和国、王国和帝国扩大了融资潜力。金融活动会随着军事上的胜利或贸易的扩张和昌盛而繁荣。但是私人家族（或合作型）银行有着它固有的风险，存款者只能得到私人财富和声誉的保证，并且银行家的票据在流通过程中价值可能会产生波动并出现大幅度的折扣。为了实现更有力、更可靠的银行行为，在重商主义时代，许多国家建立了国民银行，例如阿姆斯特丹银行、皇家银行、英格兰银行、瑞典银行、法兰西银行、普鲁士银行（后来的德国国家银行）以及第一美洲银行和第二美洲银行。这些机构就是早期的中央银行，它们中的一些存在至今。

早期的国民银行是典型的私营公用事业的公司，它能够更广泛地吸收存款和获得政府的支持，其股东是富裕的市民，还可能包括政府。国民银行的票据通常具有法定清偿力，或与国家的铸

币一起成为通货。这增加了货币供应的渠道，同时也使超量货币发行成为可能。然而，各个国家都知道，如果通货能够保证兑换成铸币，其价值就会更稳定。因此，除了一些不幸的通货膨胀事件（如法国的约翰·劳皇家银行 1716—1720 年），于法国大革命期间发行的纸币、美国独立战争时发行的纸币和南部邦联货币，诸如此类的纸币不应该在缺乏铸币和流动资本储备的支持下无限制地扩大发行。

二 公司制银行的发展

在大多数国家，作为国民银行和私人家族（或合作）银行的补充，建立了许多公司制的银行。这些公司制银行的发展逐渐地超过了私人银行，在银行金融业中处于首要位置。这导致了更多的银行行为和竞争，并随着支票帐户和银行汇票变得几乎与通货一样可靠而繁荣起来。富裕的个人总是提供最初的公司制银行的资金，增加的股份则由出售给一般公众来募集。由于公司制的银行缺乏政府给予的支持和存款保证，存在着不能偿付的风险。虽然那些大规模的成功的公司制银行会比大多数私人家族银行更有力量和更可靠，但经营失误、低质量的贷款和投资组合，或在危机和金融恐慌中运气不佳等都可能导导致挤兑的发生。对于那些分布在农村地区规模较小、资本较少的银行，或者领导者靠不住、经营无力的银行，这些风险产生的可能性会更大一些。

因此，在现代银行法的发展中，一个重要的问题就是规范和减少由于金融恐慌、经营混乱和失业增加而带来的风险。产业部门专业化和相互之间依赖性的增强，要求对银行和金融业的法规实行更有力的改革，加强监督和限制，甚至在一些国家，银行部分或全部国有化。

通货也可以根据政府指令发行，但是有降低货币成色的可能，或者当铸币的赎回与兑换不能得到保证时，会导致通货膨胀。

为了加强银行业的整体性国家制定了许多的政策，但同时也有一些保护性的措施用以保证狭隘的个别利益。中央银行一般可以得到票据发行的垄断权，而对那些不被鼓励的机构发行的票据要进行征税限制，甚至完全禁止。但是，支票帐户存款逐渐成为银行票据发行的代替品，以逃避这些管制。中央银行成为公司制银行和私人银行的“最后贷款者”，并通过它可以提供贷款的利息率（或贴现率）来规范市场利率和经济状况。^①法律性的限制通常用于银行的注册和准入的管理，有时也用以限制银行间的竞争。对资本金（尤其是最初资本金）和准备金率（或流动性）的要求成为基本条件，有时也对存款支付利息加以限制以限制竞争或者压制已建立的银行。在发生严重金融危机的时期，中央银行还会采取紧急政府贷款、暂停顾客支付或提高资本金要求等措施。这些做法在过去的几个世纪中，被许多国家采用过。其中的大部分，在一个或另一个时期，在美国的银行法规中都得到过说明。

第三节 美国银行业的发展

美国银行业的历史被联邦制度所主宰。国家和政府建立的银行从一开始就为争取他们的权利而努力，直到 1913 年（或者说将近用了 125 年）才建立了一个无力的联邦储备体系。只有在大危机和新政改革实行后，才建立了更有力的国家监管制度、联邦保险制度和关于银行业与金融市场的更系统的联邦法规。

一 第一美洲银行和第二美洲银行

第一美洲银行（1791—1811 年）是汉密尔顿金融学说的核心。它的股本为 1000 万美元（其中 20% 由联邦政府持有）并发行有

中央银行对于其他银行的贷款可以是直接的，也可以对银行在其与公司 and 公众的正常信贷活动中收取的期票和商业票据进行贴现。

价值的票据，在公众融资和税收方面都发挥了重要的作用。但是，在同一时期内，各州注册建立了一百多家银行，这些银行的存款总额和票据发行更为重要。到 1811 年，农业银行和州立银行的势力阻止了对国民银行的继续注册。

然而，由于为 1812 年战争（1812—1815 年 筹集联邦借款的困难和州立银行券的不可靠以及金融业的动荡，又导致了第二美洲银行的建立（1816—1836 年）这家新的国民银行拥有 3 500 万美元的股本（20% 由联邦政府持有）它发行的票据具有法定清偿性 并且所有用于支付给联邦政府的银行券 包括国家或州注册的银行券 都可以兑换成铸币。很快 上述后者的权利成为对放松的贷款行为和州立银行过度发行票据进行严厉管理的手段，虽然它是以严重的通货紧缩——经济衰退（1819—1822 年）为代价的。费城的尼古拉斯·比德尔带动美国银行 和一些州的体系 进入了一个健康的扩张时期 银行业也更加健全。新英格兰的沙福克制度（1824—1858 年）和纽约安全基金（1829—1837 年）也帮助加强了各国的银行业（波士顿的沙福克制度是以定期赎回国家银行的票据，并以存放在波士顿主要银行的充足的存款作为保证为特点的，纽约安全基金是一个为防止银行倒闭而设立的强制性的州立保险 其资金来源于对所有银行征收的其资产的小比例资金。）

但是 杰克逊总统和南部、西部的农业界反对美国银行 他们对东北部的银行领导者和股份持有人表示怀疑，而更愿意依赖州立银行。1832 年 杰克逊总统否决了扩大注册的议案 并在竞选中击败了亨利·克莱（他支持国民银行）再次当选为总统。不久以后 杰克逊开始把联邦的存款转移到他选定州的“得宠”的银行。当时国民银行的支持者们不能选举足够的议员来否决杰克逊总统的否决议案。比德尔承认了失败 并在 1836 年对美国银行进行了清理（它又作为宾夕法尼亚州的一个银行被重新组建 但是在接踵而来的大危机中倒闭）在杰克逊当政的年代里 州立银行的数量发展成为原来的三倍。1830—1837 年间，州立银行券的发行增长超

过了一倍，其贷款和贴现总额从不到 20 亿美元增长到超过 50 亿美元。这种扩张使杰克逊警觉起来，最后在联邦土地的出售上实行紧缩（要求支付铸币而不是州的银行券），这引起投机性地产业繁荣的崩溃，超量的票据发行导致了许多银行倒闭，并随之发生了普遍性的萧条（1837—1842 年）。

二 自由银行业时期

在 1836—1863 年间，各州成为银行机构注册的主要权力机关。更重要的是注册的标准极大地放松了。在许多州（包括纽约，只要合作者能够达到适宜的最初资本金要求，银行的注册就会更自动化或更容易取得。各州的管理政策各不相同，但一般都认为只要有严格的资本金要求、合理的监管和强制性的铸币兑换原则，就会产生出健全的银行业。在这些方面放纵只会导致经常性的银行倒闭。这些强有力的制度包括纽约的严格准备金制度（1843 年后）新英格兰的沙福克制度（1824—1858 年）印第安那州政府资助州立银行的（1834—1855 年）和路易斯安那州的 100% 准备金制度（这其中 1/3 为铸币，2/3 是 90 天的商业票据（1842—1862 年））。在管理较严格的州，19 世纪 50 年代银行间的清算行为得到了较大的提高。但是许多州仍允许松散的银行行为，在这些地区州立银行发行不可信任的票据，经常发生挤兑现象，不能够得到公众充分的信任。

三 国民银行法和双重银行制度

在南北战争期间南部的 11 个农业州脱离了国会，使建立更有力的联邦银行业法律成为可能。《1863 年国民银行法案》鼓励联邦对具有适宜资本准备金的州立银行要求注册权，但是对联邦注册的银行的票据发行实行更严格的准备金要求和限制。在两年内，国会对州立银行发行的票据增收的联邦税达到了繁苛的程度（10%）。到 1866 年后期，1644 家国民银行发行的价值 28 亿美元

的银行券在流通 而州立银行券大部分从流通中消失了。然而 事实上情形并不像看起来这么严重，因为支票帐户是银行券便利的替代品（甚至在 19 世纪 50 年代，支票在交易活动中就变得更为重要 到 80 年代后期 只有不到 10% 的交易在使用货币，即绿背纸币和国民银行券。）

在 1873 年大恐慌和随之而来的萧条之后，州立银行业进入了一个低潮。由于倒闭的州立银行要比国民银行多，1878 年 2 056 家国民银行共拥有 65.3 亿美元的存款，而州立银行仅有 475 家，存款额也只有 14.3 亿美元。但是对注册权的竞争、放松的准备金的要求以及支票货币的日益重要都导致了州立银行更为迅速的复苏^①。这个国家似乎更喜欢自由的银行业。

表 1—1

存款 亿美元

	国民银行		州立银行	
	银行的数量	存款	银行的数量	存款
1868	1 640	74.4	247	52
1888	3 120	171.6	2 726	85
1912	7 366	81	18 478	84
1929	7 530	216	17 440	275
1945	5 015	760	9 111	590
1985	4 909	10 080	9 376	7 490
1991	3 918	15 340	8 321	10 930

正是由于这些原因，银行的脆弱性和周期性恐慌的问题从未

在 1900 年通货法案中，国会放宽了对国民银行注册的管理，其结果导致了 1900—1908 年间，3 046 家国民银行的建立，其中 2/3 最初准备金不足 5 万美元。各州的注册标准也有所放松，州立银行的数量由 1900 年的 8 696 家增加到 1912 年的 18 478 家。

小银行激增的另一个原因是 1864 年国民银行法禁止国民银行设立分支机构。

得到充分的解决，一直到 20 世纪 30 年代的改革。

在 1913 年以及联邦储备法案颁布之前，货币的发行和银行业一直是引起争论的问题。西部和农业州认为他们得到的服务不够，州立银行业者则抱怨不公平的待遇，一些国民银行的银行券在某些地区的流动性受到限制。人民党要求扩大货币发行（不兑换货币）和使用更多银币的运动也反映了这种不满情绪。然而，整个经济的增长和繁荣使国家能在一种不完善的体制下发展，其中一部分原因是由于支票货币能够满足大部分交易的需要。最严重的问题是银行易受周期性恐慌的影响而发生倒闭，尤其是对于规模较小的银行，这引起了对银行业法规的再度关注。1907 年的恐慌虽然历时较短，但最终引起了对更可靠的银行业管理的努力。

四 联邦储备体系和大萧条

1913 年建立的联邦储备体系引发了对银行家、政治家和一些理论专家之间一致性的探索。它是向着欧洲意义上的中央银行方向的运动，但是其弱点直到大萧条中才明显地表露出来。其主要特征是：（1）成立区域性的联邦储备银行协会，由美国总统指定政府官员组成董事会进行管理；（2）国民银行必须成为其会员，州立银行允许作为其会员；（3）会员银行必须购买价值等于或大于其资本和公积金总额 6% 的区域银行的股票；（4）会员银行对其活期和定期存款必须保持一定的储备（分别为 12—18% 和 4%）；（5）会员银行可以通过贴现商业票据从区域银行得到贷款；（6）区域银行可以发行由商业票据和黄金储备作为完全保证的联邦储备票据（通货）；（7）区域银行根据政府官员董事会制定的规则，可以购买或出售政府公债；（8）区域性联邦储备银行为其会员银行设立一个支票清算系统；（9）区域银行由 9 个董事进行管理——3 个代表银行；3 个代表工业、商业和农业界；3 个代表整个州的

公众。这种法定的结构是后来大多数货币和银行政策发展的基础，并影响了后来联邦家庭贷款银行董事会制定的储蓄机构的规则。

这些改革似乎解决了货币和银行业存在的突出问题。联邦储备银行可以随着商业票据的增加和经济的繁荣扩大银行券的发行，更加保证了足够的、可靠的货币增长。政府为应付紧急性资金融通和战争时期所需要的借款能力得到了有力的保证。同时强有力的储备制度、联邦储备的贷款权利和贴现率原则（正如英格兰银行已经实行的）都提供了充分的安全保证。从历史的标准来看，迄今美国的银行法已经有了重大的改变。

不幸的是，联邦储备体系和国会的领导者以及总统缺乏自信，并且在 1929—1932 年的危机中没能提供足够的紧急贷款。从事后来看，经济学家们相信，如果有总统的领导和国会的支持，联邦储备是能够极大地限制大萧条的幅度和持续时间的。在 1929 年股票市场狂跌后，应该建立特殊的法规和应急基金^①。但是局势发展得难以控制，不断加重的萧条减少了收入，赤字削弱了政治家们行动的意志。生产和就业都发生了迅速的、悲惨的下跌，国民生产总值减少了一半，失业率达到了占应从业人员的 24% 的最高点。产业部门和家庭的巨大经济损失使贷款难以归还，因而带来了整个国民银行业的大量破产倒闭。银行业的问题在农业地区最为严重，因为农产品价格的大幅度下跌使贷款难以归还，土地价格的下降又极大地降低了抵押品的价值，规模较小的农业银行大量倒闭。

五 罗斯福新政

罗斯福政府对银行业和金融界的危机作出了迅速的反映。他命令银行暂时停业，为银行提供紧急贷款，并停止了金本位制度

而且，股票市场狂跌可以通过对过度股票保证金投机和保证金帐户的限制得到大幅度的制约。

的实行（英国和其他国家已宣布货币贬值，大量黄金流出美国）。在几个月内，联邦储备被授权扩大货币发行，以政府证券作为发行银行券的担保，并有权限制过度的信用扩张。新的法律禁止对活期存款支付利息，以帮助限制银行间的“具有破坏性的竞争”。最重要的是建立了联邦储蓄保险公司，对所有银行超过 2500 美元的存款进行保险。联邦储蓄保险公司的资金来源于对被保险银行征收适宜的保险费，并具有稽核、检查和接收权，以及对有问题银行的其他的纠正权利。同时，新的联邦证券法规要求公开有关公众持股公司的金融信息，投资银行业务（或上市股票和债券的承销业务）与商业银行业务分业经营。1934 年成立了证券交易委员会，具体实施这些公开原则要求，并规范股票交易和经纪人行业。1935 年，进一步加强了联邦储备委员会（采取它现在的形式，任期 14 年），并建立了联邦公开市场委员会（由 7 个董事会成员和来自各区域性联邦储备银行的 5 名代表组成）；建立了更灵活变化幅度更大的准备金制度，由联邦储备委员会根据经济状况自由制定储备率，并且联邦储备委员会被授权限制定期存款利率，后来又在 Q 条例中得到了增补说明。

由此，联邦储备委员会成为更加强有力的中央银行，其对小银行存款提供的社会保险（联邦储蓄保险公司提供）极大地减少了银行破产的危险，最终清除了对银行的挤兑行为。联邦储备在 30 年代的大部分时间里运用超额储备和低利率来鼓励放松货币，但是就这种刺激本身来说，只是部分地恢复了经济行为。在罗斯福新政时代，适度的财政赤字仍然存在，而充分就业只是在第二次世界大战爆发后才得以实现。战争期间增大的财政赤字使工业产量极大扩张，达到了空前的水平。

罗斯福新政是指 1933—1939 年间，美国总统罗斯福为重建在经济大萧条后的美国经济而提出的一系列社会与经济改革政策。这些政策主要包括大规模的公共投资方案、提供农民和中小企业的融资、全面整顿金融体系、修改劳工法等。——译者注

六 第二次世界大战时的金融

第二次世界大战带来了对通货膨胀的关注，联邦储备在 1940 年的秋天开始提高准备金要求和紧缩信用。但是在战争期间，财政部出现了巨额赤字，因此，强迫联邦储备对巨额的政府借款提供低利率的支持。政府借款由 480 亿美元增长到 2 600 亿美元。同时，在战争年代，货币供应量从 480 亿美元增加到 1 060 亿美元。为了抑制和排除过度通货膨胀的压力，控制物价和工资，对某些产品实行配给制度，并实行大规模的储蓄债券计划，从总体上看，这些政策是成功的。1941—1945 年间，消费物价仅提高了 25%，而战后解除控制之后，却发生了更多的通货膨胀。在 1948—1949 年经济复苏期间，有力的财政控制和 1946—1948 年间的预算盈余以及战后迅速的产业调整（由低利率进行支持）制止了通货膨胀。在这些年中，银行业的政策主要受战争时期融资和借款需要的控制。

七 战后的繁荣和政策

战后，银行家和联邦储备希望能在合理的时间里迅速恢复货币和信贷市场。当通货膨胀压力有所减轻，正常的借款服务能够满足需要时，联邦储备就解除了以限定利率支持政府借款的义务。在朝鲜战争时期（1950—1953 年）虽然财政部再次寻求低利率的新的借款支持，联邦储备仍然开始紧缩货币、提高利率以帮助抑制通货膨胀。早在 1951 年，联邦公开市场委员会（FOMC）就突破财政政策，以折扣的形式出售了其债券组合中的部分债券（作为公开市场操作），以提高实际利率。这导致了著名的“1951 年财政部与联邦储备委员会的协议”。在这个协议中，联邦储备逐步取得了其作为货币政策主要决定力量的独立地位，货币政策更加稳定，并有助于紧缩银行自由储备数量，利息率有所提高。在朝鲜战争时期，这些行为和部分价格控制、提高税收以及适度预算盈

余一起，控制了通货膨胀的发生。

在以后的年代里，联邦储备的货币管理已成为宏观经济政策的一个重要因素。它与政府预算、税收和财政管理，以及各种形式的工资——物价指导、产业鼓励一起，在协调整个经济行为的活动发挥着越来越重要的作用。一般来讲，1953 年以来联邦储备的货币政策的主要特征就是加强管制，抑制通货膨胀的压力；在出现大衰退或失业率上升时，放松管制。这就要求对银行储备、货币增长、利息率、物价水平、超额能力、失业、世界贸易、国际收支差额和经济扩张等作出估计、预测和判断。这些方面都会不可避免地、与总统政策产生关系（关于货币增长的近期目标、步骤，放松和限制，以及它们在使用中的争论，都会在以后的章节中作更多的论述。但这需要对艾森豪威尔、肯尼迪、约翰逊、尼克松、福特、卡特、里根和布什的管理政策进行细致的考察。因为特定的联邦储备的货币政策需要作为整个宏观经济的一部分进行理解）。因此，联邦储备的货币政策与整个国家的经济政策密切相关。

战后，银行法的另一个重要发展是反托拉斯政策变得日益重要和对金融市场中充分竞争的关注。因为从 30 年代起，银行业准入的速度减慢，而银行间的兼并、控股公司、兼并和设立分支机构的现象更加普遍。由此，国会和反托拉斯当局对此进行限制，如《1956 年银行控股公司法案》限制连锁银行业务；1960 年和 1966 年的《银行兼并法案》（以及 1963 年由最高法院作出的美国诉费城银行案决议）限制同一城市或城市区域内的大银行间的兼并；1970 年《银行控股公司法修正案》中进一步限制了银行在其他行业的业务多样化行为。但是 1974 年根据马林禁止兼并决定最高法院的兼并政策有所放松，允许主要银行对同一州内不同城市的其他银行进行购买接管；1980 年，总统委员会鼓励取消禁止设置跨州分行的限制，允许建立更多的跨州的银行分支机构；80 年代后期，许多州开始允许建立跨州的银行控股公司（经常是建立

在互惠的基础上)而且经常发生的银行倒闭现象导致了更多的银行间的联合。

对于银行来说,更大的竞争也来自储蓄机构。传统的储贷协会以无息或稍高于银行的利率来吸收中期存款,并把这些资金大部分投放到长期的房地产抵押中去。^①这种特殊的中介业务只需要很少的工作人员和文书工作就能处理,并且只要求很低的保证金。而银行主要是吸收活期和短期存款,并投资于短期贷款和流动性极强的证券上。到60年代后期,所有储蓄机构(包括储贷协会和互助储金会)的存款总额已经接近国内商业银行的存款额。70年代,一些大的储蓄机构开始提供可转让支付命令的存款帐户(NOW帐户,近似于活期存款)并支付利息,同时寻求扩展贷款机会。70年代后期,金融机构之间的竞争主要是以来自货币市场基金的竞争为主体,它极大地削减了储贷协会的存款并开始给它们造成了极大的危害。

货币市场基金是由证券业和经纪业创办的共同基金的产物。为了保护储蓄机构和银行,在70年代,Q条例一直人为地限制储蓄存款利率。这导致了70年代后期活期存款利率与世界市场利率间的差距不断扩大。虽然银行和储蓄机构被迫发行了为大额存款者服务的大面额货币市场存款凭证,但他们仍拒绝为小额存款者迅速提高Q条例的最高利息限额。1978—1981年银行存折存款利率仅为4.75—5.5%,储蓄机构要相应高出0.25%,而货币市场凭证、货币市场基金和世界市场利率则为10—20%。由主要的经纪公司提供的货币市场基金降低了最初存款额要求至1000—2500美元,并允许迅速提取低于或等于500美元的小额款项,货币市场基金具有跨州经营和进行全国性宣传的优点,其存款自然增长很快。

储蓄机构行业在19世纪中期开始出现,随着第二次世界大战后的经济繁荣和住宅投资的增长而得到了迅速发展。

这种增长的竞争压力导致了 1980 年的《储蓄机构放松管制和货币控制法案》。这个法案规定在 7 年的时间里，对银行和储蓄机构逐步实现采用统一的法定准备金（但不包括货币市场基金）；在 6 年内逐步取消 Q 条例对利率的管制，放宽联邦储贷协会的投资和服务权利，并授权大部分金融机构开办可转让支付命令帐户。另外，该法案加强了联邦储备对货币总量增长的规范和监管权利。

1982 年秋天颁布的《加恩-圣·杰曼法案》进一步鼓励消除银行与储蓄机构之间的界限。它扩大了联邦储蓄机构的权力，放宽了国民银行对房地产业投资的权利，允许经营差的储蓄机构和银行间的兼并，授权建立与货币市场共同基金类似的并富有竞争力的新的货币市场帐户，鼓励将互助储蓄机构转变为股份制储蓄机构，并对资本帐户空虚（低于资产的 3% 的）储蓄机构提供贷款援助。

战后的另一个重要发展是在伦敦、瑞士、德国、日本和许多其他国家中国际银行业务的扩展，也包括在一些离岸的避税港。这种跨国业务通过重新安排在国内的金融活动来避免国内的管理与税收，从而可以获得更大的利润。这经常要涉及到欧洲货币业务，欧洲的银行乐于鼓励这种业务。规模较大的美国银行通过分散的分支网络接受客户的指示，来自世界范围的国际性企业的存款激增，这些企业通过巧妙地安排生产、销售和劳务来降低税额，这些行为大多是逃避管理。随着在美国的外国银行分支机构的日益增多（以这种或那种形式）导致了 1978 年《国际银行法》的颁布。这部法规对在美国的外国银行进行类似于美国国内银行的限制。

自 60 年代后期以来，立法有了进一步的发展。主要是制定重要的联邦法律来保护消费者，限制在取得信用时，由于性别、种族、宗教、国籍或年龄而产生的歧视待遇。如 1968 年，对消费者贷款和零售信用交易实行真实贷款公开要求，授权联邦储备委员

会制定规则，并由联邦金融管理机构、联邦交易委员会和私人诉讼实行；1970年，增加了对消费者的保护措施和对随后的信用卡负债的限制，1974年对消费者贷款报告服务进行调控；同年，国会宣布在取得信用时由于性别或婚姻地位而实行歧视待遇是违法的并在1976年将该政策扩展到其他方面的歧视待遇，包括种族、获得公众援助、宗教、国籍或年龄等；1978年，《电子资金转帐法案》对消费者实行保护并对银行卡和电子资金转帐系统规定了权利、义务和责任。对于这个法律的大部分，联邦储备委员会（或者如果合适，其他相当的金融法律机构）都作为相应的法规制定和实施的权利机构。

第四节 经济紧缩和金融电子化

近年来，关于银行业和金融机构法规的争论有两个重要的主题。一个是反通货膨胀和经济恢复政策，另一个是通过节约成本改善服务、发挥电子资金转帐的新作用和改变金融机构之间的界限来重新构建金融市场。

过去，通货膨胀主要是与战争时期的破坏、短缺以及金融方面相应的紧缩相联系的。但是，在60年代后期，包括美国在内的许多国家发生了大规模的和平时期的通货膨胀，并以很高的年增长率发展着。考虑到通货膨胀造成的不正常现象，如低储蓄、低投资、生产下降、分配不公和混乱局面等，大多数经济学家希望尽可能地降低通货膨胀。但是，通货膨胀的持续降低需要长时间强有力的财政和货币政策。其他有关提高储蓄、投资、生产和健康竞争的政策也会有所帮助。

关于通货膨胀和恢复经济的重要争论包括：（1）货币存款和信用供应的适度增加；（2）利息率的波动幅度；（3）测定和明确货币供应增长的步骤；（4）政府赤字和借款需要的作用；（5）刺激储蓄投资和其他税收改革的需要；（6）政府政策鼓励更多的资

金形成方式，增长的产量和改善的工资—价格规则；（7）世界资金市场、汇率和利率差异的影响，世界贷款、投资和贸易流动的幅度，以及所有这些问题对银行和其他金融机构的影响。

降低成本、改善服务和与电子资金转帐有关的新的竞争使一切变得更加复杂。金融市场上传统的界限和功能已经极大地消失了。当通货膨胀率升高时，严重的提款压力会影响一些金融机构。法律的约束往往会增加这些困难，减慢市场的调节速度。因此，结构变革和通货膨胀的压力会对某些影响银行和储蓄机构的法律和规则提出异议。这样一来，反通货膨胀政策由于强调提高利息率（尤其是在 1979—1982 年间，由于大量的财政赤字使之在 80 年代得以持续）带来了紧缩通货膨胀的压力。在许多地区，大量的贷款收不回来（发展中国家借款、农业贷款、高比例负债公司和由储蓄机构与银行提供的商业性房地产贷款），在 80 年代至 90 年代前期，银行和储蓄机构大量破产（1 000 家储蓄机构和 1 500 家银行倒闭）这导致了更有力的资本准备金要求、革新的监管原则和对存款保险系统的彻底清查与再资本化（见第四章 1989 年《金融机构改革、复兴和实施法案》和第三章 1991 年《联邦储蓄保险公司改进方案》）。

然而，改革总是建立在已有的习惯做法之上，这是很自然的。这个领域的法律显现出强大的传统势力，喜欢渐进发展、反映传统观念并害怕犯代价昂贵的错误。因此，银行和金融机构法反映了相当的连续性。同时，这些市场要应付新的竞争、技术革新和由于抑制通货膨胀而引起的资金融通紧张、货币紧缩和对更稳健的银行业经营标准的回归。