



美国银行法

【美国法丛书】主编 / 李亚虹
陈小敏 王晓秋 彭海燕 / 著



法律出版社

美 国 法 丛 书

美 国 银 行 法

【 美 国 法 丛 书 】 主 编 / 李 亚 虹
陈 小 敏 王 晓 秋 彭 海 燕 / 著

法 律 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国银行法/陈小敏, 王晓秋, 彭海燕著. - 北京:
法律出版社, 2000.3

(美国法丛书/李亚虹主编)

ISBN 7-5036-3037-X

I. 美… II ①陈…②王…③彭… III. 银行法-美国
IV. D971.222.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 03412 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/李 跃

责任校对/何 萍

印刷/民族印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/5 字数/118 千

版本/2000 年 3 月第 1 版

2000 年 3 月第 1 次印刷

印数/0,001—5,000

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层 (100037)

电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900 (发行部) 88414121 (总编室)

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-3037-X/D·2758

定价: 14.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

HK 65/50

作者简介

陈小敏：厦门大学哲学学士，厦门大学法学院国际经济法硕士，美国 J. Reuben Clark 法学院博士。现在陈小敏律师事务所执业。

王晓秋：哈尔滨师范学院英文学士，波士顿大学法学院国际银行法硕士，厦门大学法学院博士，美国杜克大学法学院法理学博士。现为美国 Simpson Thacher & bartlett 律师事务所律师。

彭海燕：厦门大学法学院国际经济法学士，波士顿大学法学院国际银行法硕士。

总 序

编写这样一套丛书的想法由来已久。最初曾想翻译一套美国法律书籍,后来考虑到,国内对西方法律著作的翻译已有不少,而参加本套丛书写作的作者,皆是具有中西法律和文化背景的中国旅美法律学者和律师,这一优势,使他们完全可以在对美国法律制度融会贯通的基础上,直接写出一套便于我国读者理解和掌握的美国法丛书来。经过几年努力,这套丛书终于以现在的面貌出版了。

中国的发展,需要一个健全的法制环境。而法制的建设,则需要各方面人才及知识(包括外国先进经验)的投入。美国是世界上法制建设最发达的国家之一,其二百多年丰富的法制建设经验对中国具有不言而喻的借鉴价值,而近年来不断增加的中美各方面的交流与合作,更使国人对美国法律制度的了解成为一种迫切而实际的需要。

然而,美国法博大精深,浩如烟海,既有从英国传来,经过修改而美国化了的普通法,又有随着社会不断发展制定出来的成文法;既有全国统一的联邦法律,又有五十个州互不相同的各州法律。这些法律之间的相互冲突与协调,使得美国的法律体系呈现出复杂多元、立体交叉、不断变化的特点,而在这一体系之下产生的遵循先例、正当程序、无罪推定、保护私有财产等原则

和学说,也在美国以及世界范围内颇具影响。

因此,要真正了解和掌握美国法律,即使对于美国人,也并非易事;而对于生活在不同语言、文化和制度背景之下的中国读者就更加困难。编写这套丛书,便是希望通过作者的消化和理解,将纷繁复杂的美国法律以深入浅出的方式介绍给国内的读者。我们希望这套丛书传递的不仅是法律知识本身,还包括这些知识的社会背景和制度环境,如法律制度产生和发展的历史、社会价值体系和公共政策、民众法律意识的养成等等。故作者们在写作时,都力图以历史的与动态的手法,勾勒出每一法律制度的产生、形成及实际运用过程。在解释法律概念时,他们不仅辅以大量具体生动的案例,还常常结合个人在美国的学习、工作及生活经验加以说明。为达到深入浅出的目的,我们要求作者对自己所写的著作从结构与体例的安排到概念与理论的阐释都反复斟酌、严格要求;而在行文上,则力求简练流畅、通俗易懂。

在书目的选择上,本丛书侧重那些对中国的建设与发展有重要启发意义的法律领域,如刑事审判制度、侵权法、合同法、财产法、商法、公司法、破产法、证券法、银行法。丛书的九本书中,前四本是美国法学院一年级的必修课程,为美国的传统法律领域,概括了美国的司法制度、公民权利的保护、商业关系及财产制度;后五本与现代经济生活密切相关,对中国市场经济的建立和发展颇具参考价值。相信对国内从事法学教育、立法司法政策研究、法律实践以及各行各业对了解美国法律制度有兴趣的人士都有帮助。

本丛书作者,全部为在海外(主要是美国)学习与工作的学者或律师,由于其工作的紧张和压力,他们写作的时间基本上是挤出来的,因此,丛书中肯定会有一些疏漏和不足,对此,我们期

待着读者们,特别是法律界同行与专家们的评判。我们更期待这套凝聚着作者们殷殷报国之情丛书,在中国法制建设的进程中,发挥其应有的作用。

这套丛书还凝聚着许多朋友默默的付出、一贯的支持和深切的关怀。它们的出版,算是对这些朋友们无价情义的一个报偿吧。

《美国法丛书》编者

一九九八年八月

前 言

众所周知，货币作为交换手段是一个社会和生活在这个社会中的个体所必不可少的东西。而在现代社会，货币本身的流通则主要是通过银行。特别是在西方社会，一方面，无论是公司从事投资和贸易，还是个人购买房子和汽车，无不依赖银行资本；另一方面，银行则利用其资本以及社会对它的依赖，将其势力扩展到各行各业。银行是名符其实的“万能的中介”。

正因为银行的作用显赫，各国政府均对银行加以严厉管制。在美国，政府对银行业的监督和限制胜过对其他任何企业。随着银行业的发展、演变，美国银行法也不断充实和完善。可以说，美国银行法已经是天网恢恢，它覆盖银行业的各个方面，从规范银行申请成立到银行正式营业，从银行接受第一笔存款到银行常规业务的延伸，从银行申请倒闭到银行所有债权人获得应有赔偿，无所不及。尽管美国银行法森严壁垒，但论其宗旨，美国银行法并不是为了阻碍银行业的发展。相反，美国银行法在维护和促进银行业在公平竞争和不伤害大众利益的前提下健康发展。为适应经济增长及社会需求，美国政府对银行的管制也在逐渐松弛。

从概念上，无论在美国还是在中国，人们对银行的理解大同小异，即“银行”是一个场所，在那里人们可以存款和贷款。但事实上，美国银行与中国的银行有着很大的差别。第一，美国银行全部为私有制。像任何其他公司实体一样，美国

银行由持有银行股份的股东拥有和控制。第二，美国银行业务极其广泛。除了最基本的存款、贷款业务外，美国银行还从事信托、财产监管和代理，以及与银行业务紧密相连的所有其他活动，例如，投资、证券买卖等。第三，美国银行结构复杂。为了与从事资本市场投资、证券交易和信用借贷业务的专营公司竞争，银行逐步开拓法律允许范围内的银行业滋生业务。渐渐地，单纯经营传统业务的银行聊以无几。越来越多的银行通过成立银行控股公司，或者利用同非银行业公司建立附属关系的形式，进行种种与银行业相关但又非属传统银行业的赢利事业。所以，“Bank”一词已经不能确切表达当今银行业务的性质和范畴。读者将从本书介绍中得知，美国银行泛指银行(Banks)、银行业机构(Banking Institutions)、银行控股公司(Bank Holding Companies)、储蓄银行(Saving Institutions)、储蓄和贷款协会(Savings & Loan Associations)、信用社(Credit Union)、银行信托公司(Bank Trust Companies)等其他金融机构。可见，与中国银行的现状相比，美国银行结构庞杂，经营广泛。

另外，想请读者注意的是，美国银行法主要是成文法而非判例法。这点与美国合同法、侵权法或商法不同。虽然美国银行法体现许多普通法的基本原则，例如，公平竞争、诚实信用、契约责任等等，但是美国银行法基本上由美国国会颁布的法律和联邦行政机构颁布的法规，以及各州颁布的法规组成。比较重要的联邦法是：《联邦银行法》(National Bank Act)、《联邦储备银行法》(Federal Reserve Act)、《1933年银行法》(Banking Act of 1933)、《银行控股公司法》(Bank Holding Company Act)、《联邦存款保险法》(Federal Deposit Insurance Act)、《平

等信贷机会法》(Equal Credit Opportunity Act)、《房屋抵押贷款披露法》(Home Mortgage Disclosure Act)、《社区再投资法》(Community Reinvestment Act)、《1978 年国际银行法》(International Banking Act of 1978)、《1999 年金融服务现代化法》(Financial Services Modernization Act of 1999) 等等。这些法律法规分别编纂在美国法典第十二章和联邦法规汇编第十二章。如前所述,美国银行法不仅包括联邦政府制定的法规,而且还包括各个州制定的银行法规,这是因为美国银行体系分两个层次:联邦银行和州银行。为了分别管理联邦银行和州银行,双重管理机构及双重法律应运而生。考虑到联邦银行法为全美银行管制的基本法,各州法律不得违背联邦法的基本原则,本书的讨论核心将围绕联邦银行法进行,而对州法的介绍仅仅以纽约州银行法为主。如果读者了解了联邦银行法,便懂得了美国银行法的纲领。各州的法律大同小异,只对具体当事人起着借鉴和参考作用。

本书将结合一些实际案例把美国银行法系统而简要地介绍给读者。本书总共分六章,从美国银行法的历史开始到银行法的现状,从其立法到执行,从银行的成立及运作到银行的发展及结构演变,从银行所为到银行所不能为。希望它能为中国读者了解庞大、复杂且又陌生的美国银行法提供一定的帮助。

本书的第一章和第四章由彭海燕与王晓秋共同编写。前言、第二章、第三章由王晓秋编写。第五章、第六章由陈小敏编写。陈小敏还负责和参加全书的增补、修正及编辑组织工作。

目 录

前言·····	1
1. 美国银行法概述 ·····	1
1.1 双重银行管理机制的由来——一部联邦 和州争夺银行管理权的历史 ·····	2
1.2 联邦和州银行管理体系 ·····	8
1.3 银行属下各种实体·····	12
2. 银行成立 ·····	17
2.1 银行注册的选择·····	17
2.2 从事银行业的其他途径·····	30
3. 银行业务范围及其法律管制 ·····	32
3.1 银行的基本功能·····	32
3.2 银行业务的规范·····	46
3.3 银行控股公司·····	69
4. 银行的地域扩展及其限制 ·····	80
4.1 银行地域扩展简史·····	80
4.2 银行地域扩展及其方式·····	83
5. 银行整顿和关闭 ·····	95

5.1 银行改组和整顿.....	95
5.2 银行关闭和托管	102
6. 美国对国际银行业的法律管制	112
6.1 美国对银行境外发展的法律管制	112
6.2 美国对外资银行的法律管制	120
附录一：主要参考文献.....	139
附录二：案例索引.....	142

1 美国银行法概述

美国是世界上银行业最发达的国家之一。其高度发展的科学技术使其银行能够在服务项目方面不断推陈出新。银行业的发达也促使了银行法制的完善发展。

随着银行业的迅猛发展，美国各金融机构之间的差异越来越小。为了适应市场的变化和政治上的压力，国家对银行的管制以及银行法律制度本身经历了很大的变革。法律对银行经营的地域限制逐渐松弛，银行开始向非银行业开拓。同样，证券公司等一些非银行机构也在向曾经专属银行业的存款业务渗透。

美国银行法是美国诸项法律当中受历史影响极为深刻的一门法律。不了解美国银行的发展史，就无法真正了解现代美国银行法中许多看起来古怪而且具有争议的规定。譬如，为什么会出现联邦政府和州政府这种具有重叠性的银行管理机制？为什么对银行的经营会有地域上和业务种类上的严格限制？为什么会有如此之多且称谓不同的银行机构，以及为什么会有如此复杂众多的法规及管理部门？因此，本书接下来将同读者一起浏览一下美国银行制度的历史发展，以便使读者更好地了解美国银行法。

1.1 双重银行管理机制的由来—— 一部联邦和州争夺银行管理权的历史

早在殖民地初期，美国银行业并不发达。1781年，“美洲国会”批准设立北美银行作为联邦注册银行。第二年，该银行在宾夕法尼亚州重新注册成为当时为数不多的州立银行之一。1791年，华盛顿总统签署法令，注册成立美国银行，并把它作为联邦银行，总部设在当时联邦政府所在地的费城。之后，又陆续开设了八家分行。美国银行后来发展成为美国的中央银行。在这段时期内，虽然各州的州立银行不断增加，但美国银行作为中央银行一直起着主导作用。

美国银行的注册有效期为20年。由于各方争议，有人甚至认为它违反了美国宪法，并且干涉了州立银行和州政府所享有的权利，因此，美国银行重新注册被否决，它在届满时就寿终正寝。

美国银行关闭后，各州银行业蓬勃发展了一阵，但不久便陷入了困境。1814年，英国袭击华盛顿后，各州银行银根紧缩并停止对外付款。又由于当时缺少统一的联邦管制机构进行协调，各州政府无法甚至不愿意强迫银行付款或者关闭，银行客户因此受到损失。在此情况之下，要求建立联邦银行的呼声再起。1816年，国会重新批准美国银行注册成立，有效期为20年。但不久该银行出现严重的管理问题，其中包括各种金融欺诈、内部人员贷款给自己等等。最严重的当属巴尔蒂摩分行出纳员詹姆斯·麦克洛克案件。詹姆斯在没有任何抵押的情况下给自己贷款50万美元，再加上他的其他骗局，最终给银行造成150万美元的损失。此后，各州不再欢迎美国银行及其

分行，并试图以向其征收具有惩罚性的税金方式迫使其关闭或者撤离。

由于巴尔蒂摩分行拒付马里兰州的征税而被该州起诉。此案最终被移送至最高法院，成为 19 世纪最著名的宪法案例之一，即麦克洛克诉马里兰州案（1819 年）。大法官马歇尔坚持国会具有注册银行的权力，否认马里兰州向联邦注册银行征税的权力。这项决定迄今被认为是最高法院对联邦政府拥有制约权的确认。从当时的意义上讲，如果州政府有权对联邦注册银行征税，联邦银行就难以生存。

此后，美国银行改善管理，并发展成为具有现代意义的中央银行。尽管如此，该银行在许多领域仍然不受欢迎。许多州立银行家、金融投机者以及企业家认为美国银行影响他们赚取利润、阻碍经济发展。西部农场主则因为贷款购买土地而责怪美国银行增加他们偿还贷款的难度。一些州的政治家们还认为联邦政府侵犯了州政府的自治权。总之，代表州的利益集团千方百计试图阻止美国银行的重新注册。

1832 年，美国国会通过重新注册美国银行的法案，但被杰克逊总统否决。否决案指出设立美国银行违反美国宪法，因为它侵犯了州政府所享有的权力，对此最高法院的判例持相反意见。否决案还指出，美国银行是富人的工具。实际情况是大多数持反对意见的人并不比银行的股东穷，有人甚至更富。另外，否决案认为，美国银行并不真正代表美国人的利益，因为银行四分之一的股份由外国人持有。其实，当时外国人并没有投票权。继银行重新注册被否决之后，杰克逊总统从美国银行撤出联邦政府的存款，将之存入他喜欢的州立银行。这样，美国银行在 1836 年其有效期届满时再次销声匿迹。

第二个美国银行结束后，美国便进入自由开办银行时期。所谓自由开办银行是指开设银行不需要经过特别立法，手续简便易行。自 1837 年至 1863 年期间，多数州政府通过立法允许自由开办银行。此外，银行的监督和管理职能由联邦政府转移到州政府。在这段时期，虽然开办银行很容易，许多新银行纷纷涌现，但由于管理混乱、货币兑换困难，银行的倒闭率十分惊人。多数历史学家认为自由开办银行是失败的。或许因为如此，美国政府今天才对银行业实行了比较严格的管制和干预。

联邦政府因为对各州自由开办银行的情况不甚满意，而于 1846 年全面撤出银行系统，并在同年设立独立财政部门，规定政府不得使用银行票据，公用资金必须由政府官员掌管并不得存入银行。这种局面一直平稳地延续到美国内战爆发。1861 年，林肯总统就职后发现财政部缺少资金，并且按照法律规定，联邦政府不得向银行要求紧急信用贷款。当时的财政部长塞门·契斯在国会的授权下向北方银行借款 15,000 万美元。按当时的法律规定，银行只能以货币形式付款，而不能以其信用代替，这便导致大量黄金储备和货币供应减少，最终银行不得不停止付款。

为了解决危机和资助战争，契斯提议建立自由式的联邦银行体系，并授权联邦银行发行由美国政府公债支持的银行流通票据。该提议并不影响尚已存在的州立银行的法律地位，但州立银行可藉此转为联邦银行。1863 年，该提议被通过，并被称为《联邦银行法》。但出乎预料的是，州立银行并没有一窝蜂地急于转为联邦银行，其主要原因之一是该法禁止联邦银行建立分行。在《联邦银行法》颁布之后的若干年内，绝大多数联邦银行都是新建银行。

由于没有达到预期目的，在国会授权下，联邦政府于1865年开始向州立银行发行的流通票据课征百分之十的惩罚性税收。在缅因州注册的威兹亚银行就联邦收税员范诺向其征收的税款向法院提起诉讼（1869年）。该案成为内战以后关于宪法的一项著名案例，它确定联邦政府有权因立法之目的而歧视某一合法企业。

联邦征税成为合法对州立银行的生存构成极大的威胁。许多州立银行已无法发行流通票据，它们的生存似乎指日可待。与此同时，联邦注册银行迅猛增长，从1863年的66家增加到1868年的1640家，而州立银行却从1466家减少为247家。

但不久之后，银行即以方便安全的支票帐户代替流通票据，从而有效地逃避联邦政府的票据税。因此许多州立银行生存下来并得以发展。经过1868年的低谷到19世纪90年代，州立银行同联邦银行的数目大体相同。各州还以优惠条件吸引更多的银行进入，比如，降低最低注册资本额、取消最低储备金，以及放宽对投资的限制等等。到了1914年，州立银行的数目已达到14512家，而联邦银行却只有7518家。

在1914年到1933年之间，美国银行业中主张合并形成大规模银行的力量和主张保留当地独立小规模银行的力量进行了多次的较量。由于任何一方都无法完全占上风，较量的结果便是一种妥协，其表现是许多新型的银行业发展形式的出现。其中较重要的是：

——州内分行扩张。一些沿海地区银行业较发达州首先立法允许本州州立银行在州内各地建分行。随后许多其他的州也效仿。联邦储备局很快认识到，如果联邦银行不能和州银行那样，在其总部所在城市内其他地方建立分行，许多联邦银行将