

美国银行监管制度

Banking Regulation: Its Purposes, Implementation, and Effects

(第五版)

[美] 肯尼思·斯朋 / 著
(Kenneth Spang)

中国银行业监督管理委员会 / 译



Fudan Translation Series

复 / 旦 / 译 / 丛 /

美国银行监管制度

Banking Regulation: Its Purposes, Implementation, and Effects

(第五版)

[美] 肯尼思·斯朋 / 著
(Kenneth Spong)

中国银行业监督管理委员会 / 译
罗 平 / 等主译

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国银行监管制度(第五版)/[美]肯尼思·斯朋著;中国银行业监督管理委员会译. —上海:复旦大学出版社,2008.1

(复旦译丛)

书名原文:Banking Regulation:Its Purposes, Implementation, and Effects

ISBN 978-7-309-05857-4

I. 美… II. ①斯…②中… III. 银行监督-研究-美国 IV. F837.121

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第193262号

美国银行监管制度(第五版)

[美]肯尼思·斯朋(Kenneth Speng) 著

中国银行业监督管理委员会 译

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 王联合

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印刷 上海肖华印务有限公司

开本 787×960 1/16

印张 12.25

字数 182千

版次 2008年1月第一版第一次印刷

印数 1—5100

书号 ISBN 978-7-309-05857-4/F·1332

定价 20.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

序 一

银行业的稳定和安全,是世界各国共同关注的问题。而银行体系和银行监管制度的发展需要较长的过程。美国作为世界上银行业最为发达的国家之一,其银行监管制度也伴随着银行业的发展而逐渐演化,经过两百多年的探索和积累,目前已形成了一套较为有效的银行监管制度,其中不乏可供他国借鉴的经验。但是,近来出现的次级债事件提醒我们,即使对于发达的美国来说,现行的银行监管制度也同样值得反思,也需要进一步完善。

在积极借鉴国外监管成功经验时,我们会注意到,美国的银行监管制度和做法也影响到中国的银行监管。例如,在贷款五级分类制度、骆驼评级(CAMELS 评级)、现场监管和非现场监管并重、以风险为本的监管等方面,中国借鉴了美国的成功经验和做法。

从宏观层面来看,中美银行监管还有许多相近之处。首先,随着市场的快速发展、技术进步、金融创新和全球一体化的推进,两国的银行监管都经历了从高度管制到逐步放松管制的过程。例如,美国曾通过 Q 条例限制银行存款利率,随着该条例弊端的逐步暴露,才在 80 年代分阶段地废除了 Q 条例,实现了利率市场化。中国目前也已从严格的存贷款利率管制走向逐步放松利率管制的过程,银行贷款利率已经放开,存款利率仍设有下限。美国曾长期限制银行跨州经营,随着银行控股公司的迅速发展,1994 年通过《里格—尼尔银行跨州经营与跨州设立分支机构效率法案》为银行跨州扩张确立了统一的全国标准。中国也经历了从限制城市商业银行跨地区经营到鼓励优质城市商业银行跨地区设立分支机构的过程。美国 1933 年《银行法》曾在商业银行和证券业之间构筑了一道“防火墙”,形成严格的分业经营模式,而 1999 年的《格雷姆—里奇—比利雷法案》(《金融服务现代化法案》)最终打破了这一实施了 60 多年的禁令,

使得银行业机构也可以组建金融控股公司,从事更广泛的证券、保险和其他金融业务。中国的银行业目前也有从分业经营走向综合经营的趋势。

另一方面,两国的监管做法也存在明显的不同之处。例如,美国的银行监管只对机构设立进行审批,银行业机构经批准设立之后,可以从事法律和管理规章所许可的各项业务活动,监管当局不再对每家银行从事的具体业务进行逐项审批。而中国不仅对机构准入进行审批,考虑到产品层面存在风险,对银行从事的业务范围也要进行严格审批。

美国银行监管制度的形成和发展还有一个特点,即美国的监管制度也不是说从一开始就有一个明确的总体规划,而是在应对各种重大事件和危机的过程中逐步演化而成的。在这个过程中,联邦和州一级形成了众多的银行监管机构。这种十分庞大而复杂的双重多头监管体系从不同层次、不同方面对银行进行监督,虽然保证了美国银行业的稳健运行,但监管机构过多、监管体系过于复杂,不仅可能增加监管协调的难度,导致职责不清,而且可能造成交叉监管和重复监管,导致资源浪费和监管成本居高不下。

《美国银行监管制度》一书描述了美国自独立战争以来银行业和银行监管发展的历史,分析了美国目前的银行业结构和银行监管架构,介绍了美国银行监管适用的各项规章制度,探讨了银行业与银行监管的未来发展趋势和仍待解决的问题。本书作者 Kenneth Spong 先生是美国堪萨斯城联邦储备银行的高级经济学家。本书自 1983 年出版以来,经过几次修改,目前已出第五版,是介绍美国银行监管制度的经典之作。本书对我国银行监管人员、银行从业人员和学术研究人员系统了解美国的银行监管制度和做法,无疑很有帮助。

中国银行业监督管理委员会副主席



2007 年 12 月

序 二

纵观美国历史,银行监管对确立银行在金融体系中的地位发挥了重要作用。随着 1999 年富有开创性的银行法案的通过,随着当前金融体系正在发生的许多变革,银行监管将继续发挥这一作用。特别是 1999 年的银行法案为银行业、证券业和保险业的业务融合敞开了大门。同时,由于技术创新、新出现的金融理论和思想、竞争环境的变化以及国际关系的发展,金融体系的运行发生了显著变化。其中,较为重要和正在发生的变化包括跨州银行业务和网上银行业务的发展、新金融服务的大量涌现以及处理和运用金融信息能力的迅速提高。

堪萨斯城联邦储备银行作为一个地区性机构和国家中央银行的组成部分,十分注重监测银行业的发展状况和促进金融体系的稳定和竞争。《美国银行监管制度》第五版既反映了这些目标,也重申了我们的愿望,即:希望能够加深读者对美国银行体系及其监管框架的了解。

本书的前四版已为银行家、普通公众、高等院校和银行监管人员广泛使用。我相信,第五版将继续为读者提供有用的资料,帮助读者了解我们的监管程序,了解我们在维护稳健而富有创新的金融体系方面所面临的挑战。

THOMAS M. HOENIG

行长

2000 年 11 月

目 录

导言	1
第一章 为什么对银行进行监管	4
保护存款人	4
货币和金融稳定	5
高效和富有竞争力的金融体系	6
保护消费者	7
银行监管不打算做什么	8
第二章 银行监管的历史	10
早期的美国银行业	10
双重银行和国民银行体系的发展	12
联邦储备体系的发展	13
大萧条和 20 世纪 30 年代的改革	14
迅速发展的银行体系	17
小结	22
第三章 银行、银行控股公司和金融控股公司	23
银行	23
银行控股公司	27
金融控股公司	30
第四章 监管机构	33
货币监理署	33
联邦储备体系	35
联邦存款保险公司	36
联邦金融机构检查委员会	37
州银行监管机构	38

其他监管机构	39
第五章 保护存款人和稳定货币的法规	42
影响存款人安全的银行因素和法规	43
合规监管程序	77
小结	97
第六章 与有效竞争金融体系相适应的监管	98
银行注册管理	99
对银行所有权的监管	102
银行经营的地域范围	108
金融市场竞争的变化	133
小结	135
第七章 法律对消费者的保护	136
监管要求	136
信息披露法律	138
民权法律	152
其他消费者信贷法律	161
消费者保护法律之间的关系	170
小结	171
第八章 银行监管的未来趋势	172
影响未来监管的因素	173
对监管方面的变革的影响	176
小结	181
后记	182

导 言

银行业和银行监管是美国及其金融体系发展的关键要素。银行通过吸收存款、发放贷款和其他业务活动,在美国金融市场上发挥着独特而重要的作用。银行持有绝大多数可通过支票转让的存款。这些活期存款使银行在许多金融交易和美国支付体系中成为主要代理商或中间人。结果,美国大多数的支付活动都会在某一点涉及银行。这种支付体系发挥着重要作用,使商品和服务能够在整个经济中进行交换。就存款业务来说,银行发挥的作用也很重要,因为人们习惯于将大量资金作为定期存款和储蓄存款存入银行。

在贷款方面,银行业机构在它们接纳哪类借款人方面有很大的灵活性。银行是企业部门 and 个人的主要贷款人,因此,它们决定很大一部分信贷如何在全国进行分配。此外,通过存贷款业务结合,银行系统可以影响货币和信贷供给总量,这使银行成为货币机制和整个经济运行的关键一环。

银行的其他业务活动在金融体系和整个经济中也具有重要影响。特别是,银行业机构利用银行控股公司,正向许多新的市场和金融服务扩展。此外,1999年通过的银行立法准许银行业机构设立金融控股公司,银行因而更全面地参与保险、证券和商人银行业务。因此,银行业机构现在能够提供广泛的服务,包括:保险和证券经纪与承销业务、共同基金、租赁、金融信息数据处理以及经营储蓄协会、消费者金融公司、按揭公司和产业银行。

鉴于银行对经济的重要性,鉴于客户对银行的信任程度,毫不奇怪,政府的监管延伸到银行业的许多方面。事实上,自从银行在美国首次出现以来,银行业一直被看作是一个具有很强公共政策影响的行业。在现行银行业法律和监管制度的发展过程中,普通公众、银行家和监管者都发

挥了作用。因此,监管制度顺应各种需要,在确定许多指引和标准方面发挥着重要作用,这些指引和标准指导银行向公众提供服务。

研究银行监管有很多原因,其中两大目的尤为突出。一个是实际考虑:我们都通过金融体系进行交易,并经常与银行打交道。对银行监管有一些了解,有助于我们进行这些交易、了解银行体系如何运作并判断所提供的监管保护程度。此外,随着金融体系变得日益复杂和最近主要银行立法的通过,了解银行监管变得更加重要。

研究银行监管的另一个主要原因是,要确保监管既能保护公众利益,又能培育高效和竞争的银行体系。事实上,银行监管的实际效益和成本受到各方关注。这种关注源自许多因素,包括银行业对经济的总体重要性以及过去几年一些银行和储蓄机构遇到的财务问题。人们关注的另一问题是,信贷和其他银行服务是否均匀地流向不同的人群。此外,一些人认为,银行监管可能带来过度的成本负担,影响银行向客户提供服务并影响银行与其他金融机构竞争。

银行监管的效益和成本受到关注还因为近年来银行业发生了许多变化,例如,电子银行和网上银行的出现、通讯和数据处理系统的进步以及新的、更复杂的金融工具和风险管理做法的发展。这些技术变革缩短了银行与客户的距离,改变了开展金融交易和银行业务的方式,扩展了银行可以提供的服务范围。

上述这些因素引起了人们对适当的银行监管框架和银行应能提供哪类金融服务的大量争论。这些争论还侧重于银行监管的基本目标应该是什么、现行的和正在制定的法规将对未来的金融体系产生怎样的影响。

本书旨在描述现有的监管制度并检查它对银行及其客户的影响,进而说明银行监管是如何发展的以及对银行进行监管的具体原因或目的。此外,本书还概述了当前银行业发生的许多变化及其对银行监管的影响。

第一章讨论了为什么对银行进行监管的问题,从而明确银行监管的基本目的、原理和目标,并为评估银行监管提供框架。第二章回顾了美国银行业监管的历史与发展。本章剖析了有助于现有监管架构建立的历史事件以及为应对这些事件而实施的法律和法规。第三章介绍了什么是银行、银行控股公司和金融控股公司。第四章讨论了谁对银行进行监管,并

涉及银行监管当局的结构、一般权力和职能。

第五章、第六章和第七章介绍了目前适用于银行的许多规章制度。每一章都围绕第一章介绍的一个基本监管目的展开。各章讨论了服务于每一目的的主要法规、这些法规如何达到它们的目标以及这些法规的实施是出于哪些考虑。各章还探讨了这些法规目前存在的问题及可能做出的选择。虽然各章的组织安排为介绍有关内容提供了方便的手段,但不应将各章视为在各项银行法规之间进行了严格的划分。一些法规在不只一章中受到讨论,因为它们不只服务于一个目的,或者它们的目的随着时间的推移而发生变化。因此,应将各章及其组织安排视为确定每一法规在整个监管框架中的位置的一种手段。

最后,第八章回顾了银行业及其监管的发展趋势以及尚待解决的问题。本章随后讨论了这些发展对未来的银行监管和监管程序可能产生什么影响。

虽然这本书涵盖了主要银行法规及其众多条款,但它既没有对具体法规本身进行详细分析,也没有进行具体解释。另外,由于银行及其监管正在发生许多变化,一些法规今后几年可能会进行修订。正文有一个注释,涉及已知或已提议进行的修订。其他法规都应视为在 2000 年 11 月有效。

第一章 为什么对银行进行监管

尽管经营银行是为了盈利,尽管银行家在日常经营中自主做出许多决策,但是,人们一般认为银行业事关公众利益。银行法律和法规扩展到银行业的许多方面,包括谁可以开设银行、银行可以提供什么产品以及银行可以怎样扩张。因此,熟悉监管的目标对于了解美国银行监管制度是如何产生的以及具体监管规章的目的是什么至关重要^①。

美国的监管制度在很大程度上是在应对金融危机以及其他历史和政治事件的过程中发展起来的。没有指派总设计师来设计总体制度或制定单一的一套原则。相反,目前的监管框架成形于许多人的不同观点、目标和经历。因此,银行监管服务于众多目标,这些目标随着时间的推移而演变,有时甚至相互冲突。

下面几节重点关注更为人们普遍接受的几种银行监管目标。同时,由于监管目标之间可能存在冲突,这里对银行监管不应做什么给予了特别的关注。

保护存款人

对银行进行监管的最基本原因是保护存款人。随着公众开始通过银行进行金融交易,随着企业和个人开始将很大一部分资金存入银行,这种监管的压力就出现了。

银行业给客户和债权人带来许多独特的问题。第一,许多银行客户主要是利用银行签发和兑现支票并进行其他金融交易。为了做这些业

^① 在最严格的意义上,银行规制是指银行经营所依据的法律和规章框架。监管在狭义上是指银行业管理机构对它们所管辖的银行的财务状况进行监测,并持续执行银行业法规和政策。但是,本书通篇从更广义的角度来看待规制和监管,在许多情况下两者可互换使用。

务,他们必须在银行保持一个存款账户。这样,银行的客户成为银行的债权人并与银行的命运息息相关。与其他大多数企业不同的是,后者的客户仅仅是支付货款或服务费用,而不会成为该企业的债权人。

对银行的存款人来说,第二个问题是,在美国银行业的部分准备金制度下,存款仅有一部分由准备金支持,这些准备金由银行以现金和在美联储的余额的形式持有。因此,储户的安全还与其他许多因素有关,这些因素包括银行的资本金以及银行贷款、证券和其他资产的价值和状况。对绝大多数存款人来说,对这些因素进行彻底调查可能过于复杂、成本太高,许多存款人的账户资金很小,没有理由对它们进行像对重大投资那样的监督。即使存款人能够准确地对银行做出评估,一旦经济发生变化或者当银行接纳了新的存款人、调整了它们持有的资产和做出的承诺,上述情况就可能很快发生变化。另外,评估一家银行的状况所需的信息有很大一部分对公众来说可能是保密的和无法得到的。

总之,与其他类型企业的客户相比,银行的存款人在保护自身利益方面可能难度更大。尽管存款人可能就银行的情况做出一般的判断,但这一任务十分艰巨、成本很高并且有时易于出错。这些事实,尤其是存款人在联邦存款保险制度实施之前遭受损失的历史,在很大程度上说明了要求银行监管对存款人进行保护的公众压力。

货币和金融稳定

银行监管除了关注各个存款人外,还必须试图为支付业务提供一个稳定的框架。随着个人和企业每天进行大量交易,安全和可接受的支付手段对于经济的健康至关重要。事实上,很难设想如果不能十分确定和安全地完成每天的大量交易,一个复杂的经济体系如何能够运转并避免严重的混乱。因此,理想的情况是,银行监管应防止商业活动的波动和因各个银行的问题导致经济中交易流量的中断并威胁公众对银行体系的信心。

从历史上看,货币稳定成为公共政策关注的问题是因为美国历史上最严重的经济衰退通常都伴随着银行恐慌,并因银行恐慌而加剧。在联

邦储备体系于1913年、联邦存款保险公司于1933年诞生之前,这些恐慌遵循大致相同的模式。单个银行和整个银行体系仅持有数量有限的内部准备金和流动资产。结果,在严重的银行和经济困境期间,这些准备金可能很快耗尽,其他银行资产的价值可能受到质疑,因此,存款人有充分的理由担心其资金的安全。银行体系的这种混乱会进一步阻碍金融交易和信贷流动,导致整个经济和存款人信心的持续下滑。

《联邦储备法案》试图通过以下措施防止上述情形发生:规定更富弹性的准备金基础,并允许银行从联邦储备银行借款,以满足存款人的需要和信贷需求。为进一步树立存款人的信心,美国政府于20世纪30年代设立了联邦存款保险。这种保险切断了小储户的命运与银行的命运之间的联系,从而使受到保险的存款人没有理由一见到银行问题就陷入恐慌。虽然存款保险也有成本和风险,但它为支付体系提供了稳定,并使银行监管者在解决单个银行问题时具有更大的灵活性。

各州政策和联邦政策的其他几方面内容也有助于美国的货币稳定。美联储有责任控制经济中流通的货币总量,从而有责任为支付体系提供稳定的基础。由于银行的存款负债使它们成为经济中货币的主要发放者,银行在货币体系中发挥重要作用。这种作用通过具体的法律和法规得到进一步的确认。这些法律和法规确定哪些机构可以提供存款账户、对这些账户必须持有多少准备金以及必须填写哪些存款报告。

货币稳定的另一政策内容是对银行体系的监管。为了稳定,银行监管应鼓励流动性充足、实力雄厚的银行发展,并应阻止可能损害存款人和支付体系的做法。

在银行监管中,货币稳定目标与存款人保护目标密切相联。主要通过增强人们对银行的信心和保证存款的安全来防范金融危机和货币供给的意外波动。为此,旨在促进存款人保护和稳定的货币交易体系的法规在第五章中一并讨论。

高效和富有竞争力的金融体系

良好的银行体系的另一个内容是以富有竞争力的价格向客户提供优

质服务。因此,银行监管的一个目的就是要建立一个监管框架,鼓励效率和竞争并确保经济中有适当程度的银行服务。

效率和竞争紧密相连。在一个竞争激烈的银行体系中,银行要保住客户并维持经营,就必须高效地运作并明智地利用资源。如果没有这种竞争,银行就有可能限制服务产品或与其他银行共谋,以抬高价格。竞争也是银行在经营中保持创新性和为客户设计新型服务的一个动力。一个更进一步的考虑是:为了使整个经济中的资源能够流向使它们发挥最大价值的那些活动和领域,各银行市场间或银行与其他行业间的竞争标准不应差别太大。

提倡高效和竞争的银行体系对监管具有一系列影响。竞争和效率取决于在市场上经营的银行的数量有多少、其他银行能否自由进入该市场并参与竞争以及银行能否达到为客户服务的适当规模。例如,市场上银行数量过少可能鼓励垄断或共谋,而银行规模过小则可能无法为较大的客户服务,并可能导致经营效率低下。因此,监管者必须关注银行业资源的集中程度,关注进入各个银行市场并在这些市场上扩展业务的机会。

银行监管所采取的方法还必须做到:不过度限制商业银行的业务活动、不使商业银行与受监管较少的企业相比处于竞争劣势、不影响银行满足客户金融需要的能力。最后,监管所培育的银行体系应能够根据经济形势的变化和技术的进步而进行调整和变化。

保护消费者

银行监管的另一个目标是在银行关系的各个方面保护消费者的利益。以前的监管目标以一系列方式保护消费者,最值得注意的是保证其存款安全和提倡相互竞争的银行服务。然而,在消费者的银行业务中,他们还受到许多其他保护。在过去的几十年里,通过一系列立法实行了更多的保护。

这种立法有几个基本目的:第一,就是要求金融机构向客户充分披露存贷款条件。其主要目的是,使客户能够在不同的机构和金融工具之间进行比较,并在掌握充分信息的基础上做出选择。有关披露的这些法案

还为借款人提供保护,使他们免受违规做法并更加了解金融合同中的成本和约束。第二,确保所有金融客户都受到平等的待遇并平等地获得信贷。平等对待法案可以看作是金融行业的公民权立法,后者旨在确保住房、就业和教育等领域的平等待遇。与消费者保护有关的其他目的包括:促进金融保密并防止在信贷交易、债务收回和个人信用历史报告过程中出现问题和违规操作。

保护消费者这一监管目标一般与健全的银行原则相一致。事实上,披露存贷款条件和客户掌握充分信息应该对那些提供富有竞争力的服务的银行最为有利。同样,任何一家致力于利润最大化的银行都有必要平等和一视同仁地对待借款人。然而,金融工具的日益复杂和各个客户的独特性使得保护消费者成为一个非常复杂和具体的监管过程。

银行监管不打算做什么

由于银行监管涉及一系列目标,因此,总是存在这样一种可能性,即它可能扩展到了不适于公共政策关注的领域。因此,从银行监管不应该做什么的角度,可以最好地理解银行监管的界限。

防止银行倒闭是银行监管的目的吗? 如果受到保险的存款人可以得到保护,并且适当的银行服务能够维持,那么,防止个别银行倒闭就不是银行监管的主要重点。在银行倒闭的情况下,监管援助只可能保护应对银行的不当经营负责的那些人,即银行的管理层和股东。此外,在一个动态的银行体系中,监管不能防止所有银行倒闭,至少不能以可接受的成本做到这一点。即使可以防止倒闭,结果会是牺牲一些主要的监管目标。例如,可能不得不对那些管理不善的银行及其股东进行保护,使他们免于竞争和市场纪律,这会进一步激励他们承担过度风险并避免采取纠正措施。这种保护还可能使这些银行的客户面对高定价、低质量的服务。最后,为了防止倒闭,监管者可能不得不对整个银行业实行严厉的限制,这使得管理有方的银行不能充分满足客户的需要。

通常,银行监管机构对银行问题和倒闭的处理没有给存款人、其他银行客户和当地经济带来多少破坏。例如,我们的存款保险制度能够通过

由另一家银行接管存款或者支付/转移受到保险的存款等措施,保护倒闭银行的大部分存款人。通过这些措施,可以迫使倒闭银行及其管理层和股东承担其行为的全部后果,而以更加安全和高效的方式经营的银行可以接管这些银行的存款和许多资产。

银行监管是否应试图以政府的决策来代替银行家在银行经营中的决策?当银行检查人员发现银行问题时,他们可以就如何纠正这些问题提出建议。但是,检查人员不能决定银行的政策,也不能确定具体的贷款和投资做法。实际上,银行监管者通常只能在事后对一个银行家的决策做出判断。例如,信贷决策可能在一定程度上基于只有信贷员了解的各个借款人的特点。另外,只在一家银行待了几天或几周的银行监管人员或检查人员无法收集到银行家掌握的全部信息,也不能全面了解银行做出的所有决策。因此,为了达到自己的目标,银行检查人员和监管人员必须谨慎,不要妨碍银行满足客户和整体经济的需要。

银行监管和政府政策是否应特别关照某些群体?除非存在明显的扭曲,否则,由于种种原因,对银行的这种干预并不适当。在一个自由的社会中,市场力量应自由分配信贷和资源。干预市场的规定与这一原则不符,并可能产生无法预见的副作用。任何这种对银行的干预往往可能是无效的,或者几乎无效,因为借款人和其他客户可以频繁地将他们的业务转向“受到关照的”领域或者是所受监管较少的机构。

因此,在对不同群体的影响方面,银行监管必须公正无偏。监管不应应对金融机构或其客户给予优惠待遇,也不应特别关照某一规模或类型的金融机构。例如,不应应对银行进行保护,使银行免于其他机构的竞争;也不应对其他机构进行保护,使其免于银行的竞争。为了竞争和高效的银行体系,良好的银行监管应尽可能不影响信贷和资源分配决策,同时不应鼓励成本高昂的规避监管的做法。