



美国银行业 危机处置

徐诺金 编译



 中国金融出版社

美国银行业危机处置

徐诺金 编译



中国金融出版社

责任编辑:古文君 郑春青

封面设计:温范标 刘伟强

责任校对:刘 明

责任印制:郝云山

图书在版编目(CIP)数据

美国银行业危机处置 / 徐诺金编译.

—北京:中国金融出版社, 2003.6

ISBN 7-5049-3086-5

I. 美... II. 徐... III. 银行-风险管理-研究-美国 IV. F837.121

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第058806号

美国银行业危机处置

MEIGUO YINHANGYE WEJI CHUZH

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市广安门外小红庙南里3号

发行部: 66024766 读者服务部: 66070833 82672183

<http://www.chinafph.com>

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 深圳希望印务有限公司

尺寸 152毫米 X 225毫米

印张 20.75

字数 325千

版次 2004年3月第1版

印次 2004年3月第1次印刷

定价 59元

如出现印装错误本社负责调换

前 言

2000年8月,我受中国人民银行总行委派前往美国伊利诺伊州立大学商学院作为期半年的访问学者。在美期间,我有意收集了一些有关美国金融体系变革和金融风险处置方面的资料。回来后,我对这些材料进行了翻译整理,先后以专题报告形式上报了有关部门和领导,获得了重视和好评。为了使更多的读者分享到这部分成果,我决定整理出版。去年7月,我先完成了有关美国金融体系变革的材料整理,以《变革中的美国金融》为题,由广东经济出版社出版。现呈现在读者面前的这本,是我今年整理完成的,现以《美国银行业危机处置》为题,由中国金融出版社出版。

美国是当今世界上经济金融实力最强、最发达的国家,金融在其发达的市场经济体系中起着配置金融资源、管理金融风险,搭起时空桥梁的重要作用。可以说,没有发达的美国金融业,就没有发达的美国市场经济。因此,美国的金融体系是许多国家学习、研究和模仿的对象。我国的金融体制改革许多方面也在学习借鉴美国的经验。可是,美国金融体系也存在自己的问题,美国20世纪80年代银行危机就是这些问题的总暴露。美国的金融业存在哪些问题?为什么存在这些问题?美国政府又是怎样处理这些问题的?美国处理80年代银行危机的做法对我国又有哪些经验值得学习和借鉴?这些都是我国金融改革、发展理论与实践亟待认真研究和回答的问题。

本书正是为了回答这些问题而作,也是围绕这些问题而设定章节的。全书共分十三章。第一章先从介绍美国金融体系入手,使读者在了解美国20世纪80年代银行危机前,先对美国金融体系有一个概要式

的认识。第二章,美国 80 年代银行危机的由来,对这场危机产生的原因进行了介绍。第三章,银行危机的处置主体,分别介绍了处置主体 FDIC 和 RTC 的职责、权力及其内控。第四章,银行危机的处置目标和程序,简要阐明了美国政府是如何确立处置目标和程序的。第五章,银行危机处置的法律框架和法律事务,对银行危机处置中所涉及的一些法律问题进行了讨论。第六章,银行危机处置方法综述,从总体上对机构处置、资产处置和负债处置等三类处置方法进行了论述。第七章,FDIC 和 RTC 处置方法的演变,分析了 FDIC 和 RTC 处置方法的产生、发展和完善的演变过程。第八章,银行危机的机构处置方法,专门论述了损失分担型收购与接管、营业银行援助和过渡银行三种机构处置方法。第九章,银行危机的资产处置方法(上)和第十章,银行危机的资产处置方法(下),集中介绍了公开拍卖与暗盘竞标、资产管理合同、证券化、股本合伙和可承受住房方案五种资产处置方法。第十一章,银行危机的负债处置方法,则重点讨论了处置过程中对保险存款人、未保险存款人和其他接管债权人的分类处理。第十二章,银行危机的处置费用,对 FDIC 和 RTC 是如何控制处置费用的经验进行了介绍。第十三章,美国 80 年代银行危机所引发的思考,在对美国 80 年代银行危机进行深刻反思,进而探索美国金融改革方向的基础上,提出了一些如何防范和化解我国金融风险的意见和建议。

这本书的顺利出版,得到了许多同志的支持和帮助。中国人民银行广州分行的危勇、郑凌云、周俊英、钟晓玲等同志帮助对资料进行了翻译、整理;我夫人王月霞在繁忙的工作和家务之余,帮助打印、校稿;中国金融出版社的编辑们进行了认真的编辑。在此,我向他们表示衷心的感谢。在这里我也要感谢我的宝贝女儿冷冷。她对我的激励是无穷的。由于本书资料来源庞杂,涉及内容繁浩,加之原文表达晦涩,作者水平有限,书中不少地方未能得到很好的把握,缺点和谬误在所难免,敬请读者批评指正。

徐诺金

2003 年 4 月 18 日于东莞

目 录

第一章 美国的金融体系	1
第一节 美国金融体系的演变	2
第二节 美国金融中介机构与业务发展	6
第三节 美国金融监管体系	11
第二章 美国 20 世纪 80 年代银行危机的由来	19
第一节 20 世纪 80 年代银行危机的概况	19
第二节 危机的成因	20
第三节 美国关于这场危机的争论	28
第三章 银行危机的处置主体	31
第一节 联邦存款保险公司(FDIC)及其职责和权力	31
第二节 处置信托公司(RTC)及其职责和权力	37
第三节 FDIC 和 RTC 的内部控制	43
第四章 银行危机的处置目标与程序	51
第一节 处置目标	51
第二节 处置程序	55
第五章 银行危机处置的法律框架和法律事务	63
第一节 银行危机处置的法律框架	63
第二节 外部法律顾问的聘用与管理	66
第三节 职业责任索赔	77

第六章 银行危机处置方法综述	91
第一节 机构处置方法	91
第二节 资产处置方法	102
第三节 负债处置方法	113
第七章 FDIC 和 RTC 机构处置方法的演变	117
第一节 FDIC 机构处置方法的演变	117
第二节 RTC 机构处置方法的演变	135
第八章 银行危机的机构处置方法	143
第一节 机构处置方法之一:损失分担型收购与接管	143
第二节 机构处置方法之二:营业银行援助	153
第三节 机构处置方法之三:过渡银行	165
第九章 银行危机的资产处置方法(上)	179
第一节 资产处置方法的演变	179
第二节 资产处置方法之一:公开拍卖与暗盘竞标	194
第三节 资产处置方法之二:资产管理合同	209
第十章 银行危机的资产处置方法(下)	237
第一节 资产处置方法之三:证券化	237
第二节 资产处置方法之四:股本合伙	251
第三节 资产处置方法之五:可承受住房方案	265
第十一章 银行危机的负债处置办法	285
第一节 对保险存款人的偿付	285
第二节 对未保险存款人与其他接管债权人的处理	296
第十二章 银行危机的处置费用	305
第一节 FDIC 的处置费用	305
第二节 RTC 的处置费用	315

第十三章 美国 20 世纪 80 年代银行危机所引发的思考 325

 第一节 20 世纪 80 年代美国银行危机提出的几个问题 326

 第二节 20 世纪 80 年代银行危机后美国金融的改革方向 330

 第三节 20 世纪 80 年代美国银行危机所引发的监管问题及启示 331

第一章

美国的金融体系

金融体系是指由金融组织结构、金融法规制度、金融监管模式等组成的有机体系。它是现代宏观经济体系的重要组成部分,并在整个国民经济体系中肩负着有效配置金融资源及促进国民经济健康、稳定、快速发展的使命。由于各国社会经济发展的条件不同,所经历的历史过程差异较大,各国的金融体系也显示出了各自的差别。对不同的金融体系进行比较,主要有效率性、适应性、稳定性三个标准。所谓效率性就是金融体系能否实现金融资源配置达到或接近帕累托状态;所谓适应性就是指金融体系能否适应国民经济的需求变化;所谓稳定性是指公众是否对金融体系保持信心。金融体系作为商品经济发展的产物,往往是适应一定的社会经济环境而形成的,并随着国内外政治、社会、经济条件的变化而不断成熟和完善的。美国作为世界上经济最强大的国家,在不到 200 年的时间内,几经调整和改革,建立和发展了一套极为健全、稳定和高效的金融体系。本章拟在分析美国金融体系演变的基础上,着重分析各类不同金融中介机构的发展以及与之相对应的监管体系的变革,目的是为了正确地理解美国 20 世纪 80 年代金融危机发生的背景、动因及其对未来美国金融发展趋势的影响。

第一节 美国金融体系的演变

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 年代的金融危机中不断得到调整和发展。

一、美国金融体系的形成

(一)北美银行与州级银行管理体制的诞生

美国独立战争后,随着商品经济和对外贸易的初步发展以及连年战争的需要,美国历史上第一家银行——北美银行于 1781 年在宾西法尼亚州成立。北美银行建立不久,1783 年纽约银行和波士顿的马萨诸塞银行也相继成立,美国金融业进入了早期发展阶段。在这个阶段所有银行只要在各州办理登记手续,并符合各州规定的条件,就可以开业和发行银行券。这种州级银行管理体系使得各州银行数目快速增长,但普遍存在资本不足,银行券种类繁多以及银行信用不稳定等问题。

(二)第一、第二银行与联邦银行管理体制的诞生

1789 年美国正式建立联邦政府,但旷日持久的战争使联邦政府在建立之初就面临严重的财政困难,同时,由于各州先后发行自己的货币,致使通货紊乱、货币贬值。为改变这种状况,1790 年底,联邦财政部长汉密尔顿向国会提出建立国家银行的法案。1791 年,在该法案指导下,美国第一银行在联邦政府注册成立。美国第一银行带有某些中央银行的性质,其在执行稳健货币政策和约束州银行发行活动等方面起到了积极的作用。但由于各州银行和地方势力的反对,1811 年其注册期满后停业。尽管如此,美国第一银行还是开创了联邦政府监管银行的历史。第一银行停业后,州银行数量迅猛增加,结果造成了货币的迅速贬值和货币流通的无政府状态。1817 年美国第二银行正式建立。但由于其招致了同样势力的反对,不得不于 1836 年注册期满后,转变成一家州银行继续营业。

(三) 双线银行管理体制的确立

1836年第二银行转变为州银行继续经营后,美国联邦银行管理体制又一次受到打击。随着州银行的快速发展和联邦政府放弃对金融业的监管,美国进入自由银行制度时期。这一时期,各州政府为了增强本州银行的竞争能力,纷纷立法规定禁止其他州银行参与本州业务,同时也禁止本州银行跨州建立分支机构,从而形成了对美国金融业影响深远的单一州原则和单一银行制度。但由于州银行资本金不足,发行和存款无准备金保证,加之各州对数量众多的州银行监管又不力,州银行的发展给经济发展带来了极大的不稳定性。为此,联邦政府于1864年颁布并实施《1864年国民银行法》,国民银行制度建立,联邦政府开始对整个国民银行体系进行管理。该法案颁布后,银行可自由选择在本州政府或在联邦政府注册,导致双线银行体制的建立并得以不断巩固。

(四) 联邦储备制度的建立

国民银行制度基本满足了美国南北战争后资本主义发展的需要,但随着19世纪末自由资本主义向垄断资本主义的过渡,特别是1873年、1893年和1907年金融危机的爆发,人们对国民银行制度存在的缺陷有了进一步的认识。1913年,美国国会讨论制定了《1913年联邦储备法》。至此,一个以12家联邦储备银行为基础,以中央银行、商业银行为主体,各种金融机构共存的、完整而发达的美国现代金融体系得以确立。

二、美国金融体系的运行与发展

美国现代金融体系的运行与发展,基本上是以20世纪30年代的经济大危机和80年代的金融危机为标志划分为两大阶段。30年代美国经济大危机前,美国金融体系基本实行的是自由经营制度、双线管理体系、单一银行制度和混业经营模式。那时,联邦储备体系的金融权威地位尚未确立,商业银行作为金融体系的主导,其规模和垄断程度不断集中,众多中小银行极其脆弱,银行破产危机频繁爆发。

(一) 20世纪30年代至70年代美国金融体系的运行与发展

20世纪30年代,以纽约股市的崩溃为导火线,终于引发了一场波及全球的特大经济危机。在1929~1933年大危机中,约占全国银行总

数 49% 的商业银行倒闭,几乎所有商业银行都受到了挤兑。邮政储蓄系统、互助储蓄银行及人寿保险公司因其保守的业务政策而勉强度过了危机,但储蓄贷款社的挤兑则十分严重,大危机期间银行数量减少了近 40%,资产累计损失达 30%。面对严重的货币金融危机,美国政府颁布了《紧急银行法》、《格拉斯—斯蒂格尔法》、《联邦存款保险法》、《1935 年银行法》等一系列紧急法令。这一系列措施以及相继颁布的其他强化银行监管的措施对美国金融体系产生了重要影响。

首先,商业银行的规模和结构得到了调整。新设银行的壁垒提高,原有银行的复业审批控制严格,大批小银行被淘汰,银行数目锐减,银行业的集中与垄断得到发展。其次,限制银行的业务范围,实行银行业务与证券、保险业务分离制度。1933 年的《格拉斯—斯蒂格尔法》明确禁止经营存款业务的商业银行持有企业股票,同时禁止投资银行接受活期存款。第三,强化了单一银行制度。《1935 年银行法》和《1956 年银行持股公司法》及《1970 年道格拉斯修正案》都限制银行跨州业务和跨州购并及设立分支机构。第四,建立了联邦金融统一管理模式。作为对《1913 年联邦储备法》的修正法——《1935 年银行法》的实施,标志着联邦政府金融监管当局摒弃了长期实行的银行自由经营原则,而实现了向以维持金融稳定和保障存款安全为目标的统一管理的历史性转折。第五,建立了多元化金融监管机构。根据大危机时的若干法令,联邦政府相继建立了一批重要的金融监管机构,如联邦存款保险公司、联邦储贷保险公司、联邦住宅贷款银行局等,它们与货币监理署、联邦储备委员会等政府金融机构一起,构成了第二次世界大战后美国金融体系多元化管理体制中重要的监管机构。第六,联邦储备银行增加和完善了货币信用调节工具。根据《1935 年银行法》,联邦储备委员会进一步完善了货币政策的三大工具(存款准备金率、再贴现率和公开市场业务),增加了禁止商业银行对活期存款支付利息以及对储蓄存款和定期存款实行上限管理的利率管制条例——《Q 条例》。第七,加强对证券市场的立法管理与监督,强化信息披露制度,建立了公开、公平与公正的交易制度。

总之,30 年代的金融改革形成了相当稳定的金融体系,并且这种金融体系在 60 年代中期以前基本上是适应经济环境的。

(二)20 世纪 80 年代以来美国金融体系的发展

20 世纪 70 年代中期以后,美国经济增长日益陷入“滞胀”的困境,

美国政府为应付高通货膨胀而实行的紧缩货币政策以及金融创新所导致的“金融脱媒”危机,使得各类金融机构,尤其是储贷社和储蓄银行等存款机构面临着第二次世界大战以来最严重的高利率风险,储贷机构倒闭事件频频发生。同时,一系列规避管制的金融创新工具也严重削弱了联储货币政策的执行效果,致使货币供应量失控,通货膨胀愈加严重。在这种情况下,美联储相继颁布了《1980年存款机构放松管制和货币控制法》、1982年《高恩—圣杰曼存款机构法》、《1987年银行业公平竞争法案》、1989年《金融机构改革、恢复与加强法案》等一系列金融法令,逐步取消了对存款机构业务的限制和利率管制。这些改革一方面提高了存款机构的竞争能力,强化了联储的货币控制能力,同时也使得政府对金融业的管理目标从过去注重安全、稳健性转向侧重竞争性和公平性。

但美国80年代对金融业局部的、谨慎的、以促进金融业竞争为目的的改革,并没有从根本上扭转金融业所面临的困境。80年代后期,受第三世界债务危机和房地产行业萧条的影响,美国金融业开始大规模涉足高风险业务,结果导致资产质量不断恶化,破产浪潮不断蔓延。在这种情况下,政府陆续颁布了《1991年联邦存款保险公司改进法》、《1991年加强对外资银行监管法》、《1994年里格—尼尔银行跨州经营与跨州设立分行效率法》等金融法令。这些金融改革的成效突出表现在:一是加强了对银行资本的监管,实现了安全与竞争、公平与效率并重的目标。二是改善了联邦保险机制,限制了金融机构的过度冒险行为。三是取消了单一银行体制,增强了金融机构的国际竞争能力。四是加强了对外资银行的监管,改善了美国金融机构在国内市场的竞争环境。

总之,80年代以来的美国政府实施的一系列放松金融管制的改革,使得金融机构的业务逐渐向多样化、综合性方向发展,美国金融业已突破了传统的不同存款机构的明确分工限制、银行业务与证券业务的分离制度以及工商业与银行业的严格限制,金融自由化、全球化和电子网络化的步伐正在加速。

(三)美国金融体系的未来发展趋势

20世纪90年代后,为了提高国际竞争能力,美国金融业开始重组和整合。1999年11月,美国国会通过《金融服务现代化法》。该法案在促进银行、证券和保险混业经营,强化银行业与工商业的分离,加强金

融监管,促进金融市场主体联合、竞争和效率以及在影响全球金融业的结构调整和发展方向方面起到了重要作用。因此,在可预见的未来,金融业的变革会持续进行。跨州银行业和分支机构的设立将使更多的地方性银行走向全国化。而为了控制经营成本和提高经营效率,更多的银行将走入兼并和收购的道路,未来美国银行业的结构可能由提供全面服务的跨国银行,向中等企业市场和消费者市场提供服务的跨地区银行,服务于某些特定市场的部分专业银行以及服务于本地区市场和客户的社区银行等四级构成。同时,为提高竞争力,大多数金融机构之间在法律和监管方面的差别将消失。银行业的经营范围可能会覆盖共同基金和保险。而这些新服务将会更多地通过连结商户的电子网络和金融机构之间的电子资金划拨系统进行。

第二节 美国金融中介机构与业务发展

自1914年联邦储备制度建立以来,经过几十年的发展和改革,美国金融体系结构不断发展和完善。如按资金来源是否依赖于吸收存款来分,美国金融机构可划分为存款机构和非存款机构。前者指商业银行和储贷机构,后者主要指保险公司、退休养老基金、投资公司、货币市场的互助基金等。此外,还有联邦和州政府级的各类监管机构以及联邦政府直接创办的某些专业信贷机构。在这些金融中介机构中,商业银行一直是金融体系的核心,尽管近几十年来,随着金融自由化进程的加快,其他金融中介机构在储蓄和借贷过程中的重要性有所上升,如70年代的储贷机构,80年代的货币市场基金、养老基金和财务公司等非存款中介机构。但到了90年代,在储贷机构破产、兼并浪潮的影响下,商业银行又重新夺回了前二十年流失到储贷机构的一些业务。

一、存款中介机构

美国的存款中介机构主要是指商业银行和储贷机构。尽管在20世纪80年代以前,商业银行与储贷机构各自有不同的产品和服务对象,但自《1980年存款机构放松管制和货币控制法》颁布以来,存款机构之间的吸收存款和发放贷款的区别基本消失。

(一) 商业银行

商业银行作为美国金融体系的核心,随着国内外政治、经济和社会环境的变化,其组织形式、经营模式、行业结构等都在不断变化。

从组织形式上看,美国商业银行实行的是典型的地方性单一银行制度。如《1864 年国民银行法》在原则上要求一家银行只能有一个营业机构,不能再设立分支行。尽管 1927 年《麦克法登法》允许国民银行设立分支行,但这只是一项十分受限制的“一州规则”。受 30 年代经济大危机影响,《1933 年银行法》在国民银行设立分支机构方面有所放松,到 60 年代初,美国银行掀起了银行并购的浪潮。大银行通过银行持股公司控制了许多形式上独立的中小银行,从而增加自己的分支机构。1994 年通过的《州际银行法》,允许商业银行从 1997 年 6 月 1 日起跨州经营金融业务,设分支机构。这些经济环境和监管政策的变化,使得美国商业银行通过设置分支行,建立银行持股公司、连锁银行、代理行制及远程自动出纳系统等多种方式,彻底废止了传统的单一银行制。

从经营模式上看,美国商业银行实行的是严格的专业化模式。早期的商业银行以吸收客户的无息支票存款,向工商业者发放短期贷款为主。但自 60 年代以来,大多数商业银行开始向消费者和工商业市场提供全面的“金融百货公司”式服务,货币市场存款账户、小额定期存款、存折储蓄、可转让提供指令账户和自动转账服务账户等带息存款成为商业银行的主要存款类型,其利润来源不仅来自各种贷款业务,也来自金融投资、金融服务销售以及其他表外业务等活动。而且,在《1999 年金融服务现代化法》颁布前,美国法律严格禁止银行直接持有工商企业的股票和债券;严格地将银行业务同证券发行、交易业务分离;禁止银行同工商企业的直接人事渗透;严禁银行对工商企业开展信用担保业务;持有其他金融企业的股票必须经过严格的审查批准等。

从行业结构看,美国商业银行正向集中垄断过渡。历史上美国实行的自由银行制度、单一银行制度、单一州原则以及双线银行管理体制等造成美国商业银行数量众多,形式分散。如 20 世纪 30 年代时美国的商业银行曾达到 31000 多家,以后长期稳定在 15000 家左右,90 年代后美国商业银行仍有 9000 多家。但随着美国工业集中与垄断趋势的加强,许多大银行开始采取银行持股公司这种隐蔽的形式,绕过《反托拉斯法》等对银行业集中垄断的限制,开始逐步实现银行业的集中和垄断。20 世纪 90 年代兴起的并购热潮更加剧了银行业的集中垄断趋势。

（二）储贷协会

储贷协会是专门从事住宅抵押贷款的机构。其资金来源主要以吸收带息的定期存款和储蓄存款为主，资金运营主要集中在不动产抵押贷款业务。在 20 世纪 60 年代中期以前，由于储贷机构吸收存款的利率不受《Q 条例》限制，储贷机构吸收了大量高息存款，而到了 70 年代中期，由于通货膨胀以及房地产行业萧条，储贷协会资产质量开始恶化，盈利能力不断下降，许多储贷协会陷入破产的边缘。为拯救储贷协会，国会通过了《1980 年存款机构放松管制和货币控制法》，使得储贷协会获得了与商业银行相同的、发放住宅房地产贷款的权利，取消了对储贷协会的地域限制和最高贷款限制，扩大了储贷协会发放并购贷款、开发贷款和建设贷款的授权。同时，该法案还扩大储贷协会的投资权，使其与商业银行一样，可以发行信用卡、提供可转让提款指令账户、参与信托和受托业务。两年后，根据《1982 年储贷机构重整法案》，国会又给予储贷协会发放商业贷款和进行更广泛投资的权利。结果，储贷协会的资金来源从原来的稳定、低成本、期限长的存折存款变成了不稳定的短期账户存款。由于这类存款的利率敏感性很强，随着通货膨胀的加剧，储贷协会的吸存成本不断上升，而其收入因主要来自固定利率抵押贷款而无法上浮，结果导致利润大幅收缩。为扩大收入，许多储贷协会借助不断放松的管制，开始从发放低收益的住宅抵押贷款转向高收益、高风险的消费者贷款、商业不动产贷款和工商业贷款。但由于储贷协会扩张过快，随着经济环境的恶化，大部分的储贷协会处于亏损状态。再加之联邦储蓄存款保险制度不合理所导致的“道德风险”以及放松管制后监管不力，到 80 年代末期，储蓄贷款行业全线崩溃。储贷协会的崩溃使得这个 60 年代全美排名第二的大金融机构不再是商业银行存款的竞争对手。90 年代，商业银行迅速夺回了前二十年流失到储贷机构的业务。

（三）互助储蓄银行

互助储蓄银行是由州政府发放执照并进行监督、由负责保护存款人利益的信托人委员会经营的非股份制机构。储蓄银行的大部分资金来源于小额个人存款。存款人又有这些共同所有制的机构，并且以存款利息的形式获取利润。储蓄银行的资产约 60% 来自抵押贷款，其余大部分投资于债券。60 年代以前，储蓄银行因经营风格保守，发展一直都比较缓慢。80 年代，国会赋予储蓄银行很多权利，使其能提

供计息支票账户，发放本地工商业贷款，以及为工商企业和消费者提供活期存款账户等。同时，储蓄银行还可发行股票，以扩张业务并进行更有效的竞争。目前，大多数储蓄银行都转变为股份制形式。

(四)信用合作社

信用合作社是有共同利益或属于同一组织的会员用他们的储蓄购买股份而形成的集体所有制机构。拥有股份的会员可以从合作社的总份额借款，合作社根据贷款和其他投资的收入，按所持股份给会员分配股利。其中，会员的储蓄——股金账户——构成合作社总负债的85%。对会员的贷款占总资产的比例一般超过75%。传统上，合作社只能做分期偿还的短期贷款。80年代后，合作社的经营范围发生了很大变化，目前信用社可发放长达30年的抵押贷款、支票服务、浮动利率的存款单、透支贷款和不动产合作贷款等业务。随着合作社提供服务的增加以及联邦免税制度等竞争优势，其资产增长速度从60年代起就一直高于商业银行。

二、非存款中介机构

与以吸收存款为主要资金来源的存款性机构不同，非存款性金融机构则靠发行债券或吸收某些特定资金来开展各种盈利性的资金运用活动。此类机构包括历史较长的保险公司、养老基金、投资公司、投资银行及在80年代出现的货币市场基金等。

(一)保险公司

保险公司一直是美国非常重要的非存款金融机构，它包括人寿保险公司和财险公司。保险公司以出售保单的方式聚集资金。资金运用也因偿付的需要而表现出不同的流动性，而在债券、贷款和股票等方面的投资结构也有所不同。其中，人寿保险公司的资产额巨大，在第二次世界大战后初期，仅次于商业银行，为美国第二大金融机构。后因经营保守，在20世纪80年代中期时地位有所下降，成为美国第三大金融机构。90年代后地位又迅速上升，跃居第二位。财险公司规模相对较小。50年代位于第四，80年代下降到第七，90年代又降到第九位。

(二)养老基金

养老基金是由雇主或雇员定期按退休年金计划以固定百分比缴