



BANK

美国的银行 监督与检查

- 中国人民银行总行稽核司
- 大连市金融研究所

美国的银行 监督与检查

赠阅

人民银行总行稽核司
大连市金融研究所

前 言

一九九〇年六月五日至十八日，中国人民银行稽核司、外事局在厦门联合举办了第二期外国银行监督讲习班，邀请美国旧金山联邦储备银行的副总裁米尔·伯树特先生、助理副总裁詹姆斯·巴恩斯先生、检查官马克·格雷纳先生三位专家来华讲课，他们系统地介绍了美国银行监督管理制度的历史演变、美国的金融体系、美国的银行法规与银行监管机构、美国银行实施监督检查的具体内容和方法以及对国际银行业务的监督检查等内容。这对于我们开阔视野，借鉴西方发达国家银行的经验，回顾总结几年来我国金融监督检查工作的经验与教训，进一步强化我国的金融管理很有参考价值。为了让更多的稽核干部和银行从事其他专业的干部了解这方面的知识，我们把三位专家讲课的录音磁带进行了翻译、整理，同时，又补充了一些有关资料，编印了《美国的银行监督与检查》一书，供广大读者参阅。

参加本书编审和整理翻译资料的人员有：常定国、王书刚、杨文有、迟振东、孙平、黄曦、张丽娟、周朔、徐孝德等。

本书的编辑、印刷、校对、发行等工作，得到了中国人民银行大连市分行的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢！

编 者

一九九一年一月

目 录

第一章 美国银行监督管理制度的历史演变	1
第一节 自由银行制度和中央银行的尝试	2
第二节 《国民银行法》与《联邦储备法》	4
第三节 三十年代的新银行法	7
第四节 八十年代的金融管制变革	9
第二章 美国的金融体系	14
第一节 美国金融体系的结构	14
第二节 今日美国银行	19
第三节 银行的职能	22
第四节 银行的业务	25
第五节 银行的资产与负债	29
第六节 几个值得讨论的问题	41
第三章 美国的银行法规与银行监管机构	47
第一节 银行法规的基本内容	47
第二节 银行的风险和风险防范	53
第三节 主要银行监管机构及其分工	57
第四章 监督检查的实施(一)——非现场稽核	63
第一节 银行监督检查概况	63
第二节 非现场稽核与早期报警系统	67
第五章 监督检查的实施(二)——现场稽核	75
第一节 现场稽核概况	75
第二节 对银行经营方针的检查	82

第三节	对银行内部控制制度的检查	84
第四节	对银行内部审计和外部审计的检查	84
第五节	对银行贷款的检查	90
第六节	对资产负债管理的检查	98
第七节	骆驼评级体系	105
第八节	检查报告	118
第九节	如何处理有问题银行	119
第六章	对国际银行业务的监督与检查	123
第一节	美国国际银行业务概况	123
第二节	美国对国际银行业务的监督与检查	129
附录一	银行统一经营报表	141
附录二	表外项目简介	184
附录三	巴塞尔协议简介	186

第一章 美国银行监督管理制度的 历史演变

要了解美国的银行监督与检查,应首先对美国银行的演变历史和近年来发展变化的整体情况有一个比较清晰的概念。

如果把美国最初的银行与现在的银行加以比较,人们会发现,两者已极少有什么相似之处了。过去的银行基本是自由银行,即可以自由经营,很少受政府的约束,政府对其放任自流。但经过二百年来的演变,情况已完全不同了。在这段时期里,政府对银行的监督大为加强了。不过,在对银行的监督与管理方面,并不存在着任何总体设计师来规划银行监督制度。也没有任何个人、集团或机构能够控制、决定银行监督管理制度。相反,这一制度的形成与发展是经济、政治、历史诸因素不断作用的结果,是社会上各种不同集团、势力共同影响的产物,政府的立法与执法机构必须兼顾各方面的利益,满足各方面的要求,它们的政策与行为都是一种被动的反应。

从美国银行监督的总体环境来看,它既不是自由放任,也不是限制过死,并未走上极端,而是采取折衷的态度,使银行业在适度的管制之下亦保留发展的余地。虽然如此,在美国,银行业仍是受到监督管制最严格的行业,它的开业、经营都须经过严格的审查。

第一节 自由银行制度和中央银行的尝试

在美利坚合众国创立之初，并没有任何中央银行，中央银行的概念也并不为人所欢迎。在当时，银行的建立是完全自由的，任何人都可以成立银行，对银行的经营也几乎没有任何的限制，银行还可以自由发行银行券。这种自由银行制度是有它的历史背景的。从美利坚合众国这一国名就可以看出，美国的国体是联邦制，各州政府享有相当大的独立权限，它们不希望联邦政府对其多加干涉，因此，当时都由各州颁发银行执照，对其进行注册管理，各州都反对成立中央银行，这也是有其历史、政治方面的深刻根源的。美国各州的居民多是欧洲大陆的移民，而欧洲比较盛行中央银行体制，他们千里迢迢来到新大陆的目的就是逃避任何严格的管制，因此，他们天生对中央银行、对政府管制极为反感。在这种情况下，当时的美国自由银行制度盛行，银行可以自由开业或歇业。

但是，美国的开国功臣之一，财政部长亚历山大·汉密尔顿却是中央银行的坚决倡导者。他认为，个人往往很难自愿为公众服务，那么，这种职责就应该而且必须由政府承担。在当时，货币流通量也是一个重大的问题，那个时候，美国流通中的货币是黄金、白银等硬通货，由于硬通货的数量有限，不得不从欧洲大陆进口黄金与白银，在这种情形下，自然而然地产生了对纸币的需求。但是，由于没有中央银行或其它联邦货币发行机构统一发行纸币，就由各州的银行发行自己的银行券用于流通，即由银行接受存户的硬通货存款作为储备，但以银行券来发放贷款或支付存款，从而形成了流通中的纸币。按照

规定，这些银行券应该有硬通货作为后盾，它们可以在流通中充当支付手段，也可以送回发行银行兑付黄金与白银，但事实上情况并非总是如此。由于缺乏银行管理条例的约束，许多银行并未持有足够的金银储备来支付其发行的纸币，故而很多人不愿接受银行券，担心发行银行已经倒闭或是状况不佳使自己难以收回应得的资金，从而形成了货币流通中的困难。

在这种情况下，为了解决对银行业信心不足的问题，国会不得不批准于 1791 年开办了“第一美国银行”。但由于对中央银行仍有担心与保留，所以国会只为“第一美国银行”签发了为期二十年的经营许可证。该行的主要作用在于：它可以收集各家银行发行的银行券，将其随之提交发行银行要求兑付黄金，这样，它就可以迫使各银行保持足够的储备，无法滥发纸币了。尽管第一美国银行的设立明显促进、保证了银行界的稳定，但仍有人对其大加反对。反对者声称：美国的宪法规定禁止联邦政府干预金融界的活动，而宪法是神圣不可侵犯的；另一方面，各州的商业银行希望继续享受不加任何管制的自由银行制度，担心联邦的银行一旦更加强大、更加完善的话，会对自己的业务经营产生威胁。在各方面的反对声中，国会在 1811 年拒绝延长第一美国银行的执照期限，它被迫解散了。

但是，大家可以想象得到，第一美国银行虽然被取消，但经济、金融中原来存在的那些问题仍然存在，而且随着第一美国银行的消失而变得更为尖锐了。因此，在几年后的 1816 年，国会又批准成立了“第二美国银行”，这一次，美国的司法机构对宪法做了重新解释，认为第二美国银行是美国政府需要的一个机构，建立联邦银行不属于违宪。第二美国银行与第一美国银行十分相似，执照期限亦为二十年，不幸的是，它所遇到

的反对力量亦十分强大,以至于 1836 年到期时,亦未获得续营许可。

第二节 《国民银行法》与《联邦储备法》

在 1836 年至 1863 年这段时期由于第二美国银行停止营业之后,没有了中央银行形式的银行监督措施,成了美国银行史上最混乱的一个时期。在此期间,美国的经济实力大为增强,从面积、人口、繁荣程度等方面都获得迅速发展,但是,当时美国的银行业,一是缺乏资本准备,二是缺乏管理经验,因此无法满足经济中不断增长的需要。各银行仍然在发行自己的银行券,经济中纸币泛滥,币值大跌,商人们都不愿接受这种纸币,因为纸币的信用太差。有些银行甚至专门开设在人迹罕至、唯有野猫才会出没的地方,从而使人无法上门兑换发行的银行券,这种银行被称为野猫银行。很显然,在这种情形下,银行管理体制的改革是势在必行了。1863 年,国会正式通过了《国民银行法》。

《国民银行法》规定:

1. 允许成立国民银行,由联邦政府发放执照;
2. 申请开立国民银行必须有充足的资本金;
3. 对国民银行从事的业务种类、范围作了明确规定;
4. 设立货币监理局(通货总监),负责对所有国民银行的监督与管理;

5. 第一次批准发行“国民银行券”,在票面上分别印出各发行银行的名称、式样、金额都是相同的;为建立、维护“国民银行券”的地位,法案规定银行应以政府债券作为国民银行券

的发行准备,这样,国民银行券的价值就得到了一定程度的保证,因为它是以可靠的政府证券做为准备的。

6. 建立了储备金制度,规定各银行必须保持一定比率的储备金。储备金可以有两种形式:一是库存现金,二是在货币中心城市的存款。

但是,《国民银行法》也对地方势力作了一定的妥协,它仍允许各州政府颁发银行执照,管理各州银行,这样,美国就出现了两种类型的银行:向联邦政府注册的国民银行和向州政府注册的州银行。

尽管《国民银行法》的颁布解决了金融业当时存在的一些严重问题,但是,它仍有很大的局限性。其时,美国已由现金付款逐渐向支票付款过渡,但却没有任何有关支票支付、支票清算问题的法规,支票的清算往往要耗费几周的时间。此外,货币流通量缺乏弹性也是一个重大问题,如《国民银行法》规定,发行银行券额以美国政府债券为担保,这就出现了一个矛盾:随着经济的发展,货币需求量自然增加;但与此同时,经济的繁荣又会增加政府的税收,减少财政补贴,故而发行的债券额必然有所减少,迫使流通中的纸币量反而有所下降,这显然是与流通中的货币需要相背离的;另一方面,根据储备金制度,各家小银行可在货币中心银行存款,以此应付储备的需要,但经济中一旦有风吹草动,小银行可能就会提取这种存款,致使货币中心银行吸收的资金大量流失,影响它们的商业贷款等业务活动。

银行是通过吸收存款来发放贷款的,如果存款流失过多,贷款活动也很难开展了。而且,银行平时保存的储备金只是其负债总额的一部分,因此,如果一时提取过多存款,也会给银

行带来问题。一旦公众对银行失去信心,造成挤兑,少量的储备就远远不够了,银行必须迅速出售它的资产,以偿付负债。但如果出现连锁反应,所有银行同时在市场上大量出售资产的话,金融秩序就会大乱,而且给经济带来动荡。因此,银行的安全与稳定对一国经济来说是至关重要的。

由于上述问题的存在,1913年,美国国会通过了《联邦储备法》。它规定:所有国民银行必须加入联邦储备体系,各州银行可以自愿加入。同《国民银行法》一样,它也对地方势力做了一定的妥协。由于有人担心联储总部设在华盛顿,会导致权力的过分集中,因而也给予地方势力一定的参与联储管理的权力。整个联储体系分为十二个联邦储备区,每区设立一个联储银行,其股份由该区全体会员银行拥有,每个会员银行都按其资本的数额占所有会员行资本的比率购买一定的联储银行股份。对于那些担心权力过分集中的中央银行的反对派来说,这种私人股份制可以为其参与联储的管理活动提供某种安全保障。

《联邦储备法》还规定发行了一种新货币:这种货币上不再有不同发行银行的名字,它完全是统一发行的,也不需要以政府债券为保证了。

另外,它还规定:联邦储备银行有权向会员银行提供贴现贷款。过去,各银行只能通过出售资产或提取存款来获取资金,但现在,它们可以直接向联储要求贴现贷款,这样可以避免使市场上同时出现大量的银行资产,从而利于金融市场。

第三节 三十年代的新银行法

联邦储备法实施后,尽管有了种种规定,但是政府对银行的管理还是不够的。一旦一家银行出现问题,会影响到公众对整个银行界的信心,造成大规模挤提。由于当时还没有存款保险,故而很容易出现挤提风潮。在历史上,二十年代末的股市崩溃就给银行界带来过灾难性的影响。第一次世界大战期间及战争结束后,美国经济得到了极大的繁荣,股市持续上升,因此投资者争相将闲置资金投入证券市场,以谋求高额收益。

在这里,有必要对股份制度作一简单介绍,这是美国和其它西方国家的基本经济制度。股票的价值是由该股份公司的资产与负债间的差额决定的,它是由公司通过股票市场向公众发行的,是对公司的所有权凭证。例如,公司如发行一千万元股票,就可得到一千万元资本金从事经营。在第一次世界大战结束后,美国股票市场日趋繁荣,红利丰厚,股价坚挺,股票持有人获得的红利与资本增值收入要远远高于存款人。而且,购买股票可以先支付一部分股价,其余由银行进行股票抵押贷款,这样,用少量资金就可以购入大批股票,牟取暴利。这种股票投机方式在股价上升时期是万无一失的,投机者可以获利,银行也可按时收回贷款,得到利息收入,一旦有违约行为也可以高价出售抵押证券收回资金,各方面都十分满意。当时,人们以为这种繁荣与稳定会永远继续下去的,但是,他们都错了。这段时期的股票价格已上升到远远高于实际价值的水平,在刚开始的时候,虽然股票价格已经偏高,但由于市场上股市看好的心理因素影响,其上升势头还可持续一段时间,

但到最后，股市的膨胀已到达极限，突然开始回落，成千上万的投机者在这次股市崩溃中倾家荡产。商业银行更是首当其冲，他们发放的证券抵押贷款无法收回，股市危机后大批银行因之倒闭，公众再度对银行业丧失了信心，从而导致了银行业的危机。在危机时刻，联邦政府不得不采取紧急措施，对银行加强管制。

1933年，政府建立了联邦存款保险公司，以政府的信用为存款担保，并且规定了各种存款的利率上限，其中对占存款大部分的活期存款规定不付利息，这是为了减少在存款方面的激烈竞争，保证银行业可以维持一定的利润水平，以增强应付各种风险的实力。在此之前的几次银行倒闭风潮给了人们极大的教训，使其意识到，银行之间为争夺存款而进行的利率战会减少银行的利润，威胁银行的安全。故而，对银行存款的利率限制自此之后，持续了几十年之久，直到八十年代才有所改变。在七十年代末期，由于非银行机构的迅速发展，金融非中介化日趋严重，资金在市场上由银行流向非银行，迫使管制当局逐步放松甚至取消了利率限制。近十几年来，由于情况的发展变化，三十年代危机时设定的一些利率限制被逐步取消了，但由于两个时期的环境已大为不同，放松限制之后，银行业也不会出现过多的竞争与风险的。

在1933年新银行法颁布之前，美国的银行亦可兼营投资银行业务。所谓投资银行是指从事证券承购包销的银行，即购买公司发行的股票与债券，在市场上转售给公众；或者充当发行者的代理人，帮助其销售各种证券。在此之前，银行既可以发放贷款，也可以包销证券，兼营商业银行与投资银行业务。但是，由于证券市场价格起伏不定，包销证券就要承担一定的

风险,故而,《1933 年银行法》(亦称格拉斯—斯蒂高尔法)严格规定两种业务必须分开,投资银行不可吸收存款,商业银行也不可投资购买股票和某些债券,从而将两者完全隔离开来。之所以要实行这种限制的原因有两个:一是避免银行从中作弊,为其投资的公司发放优惠贷款,或购买、哄抬某公司的股票、证券以助其偿付所欠贷款等等;二是防止银行用存款人的资金在证券市场过度投机,以保护存户的利益。当然,并不是商业银行所有的投资都在禁止之列,例如,它可以拥有其附属企业的股票,条件是这些附属企业必须从事金融服务(如支票清算,租赁业务等)活动。

前面曾提到,在二、三十年代的大危机中,用证券抵押贷款方式购买证券是一个很大的问题,为了解决该问题,新银行法对于证券贷款的比率做了严格的限制,规定对于用于购买证券并以证券作为抵押品的银行贷款,其金额不得高于证券价值的 50%。这主要是为了避免股市不稳定时期股市大跌给银行贷款带来损失,这也是股市崩溃留下的一条教训。

综上所述,可以得出这样结论:银行管制的产生、发展与演变都是由各个时期的历史情况决定的,即由当时经济的要求和银行业的状态等因素决定的。

第四节 八十年代的金融管制变革

最近的一次银行管制变革发生在二十世纪八十年代。在这一期间,许多重要的金融立法纷纷出笼。1980 年,国会颁布了《放松管制与货币控制法》;1982 年,国会颁布了《加恩——圣高曼银行法》;1987 年,则颁布了《平等竞争法》。这几种法

律的通过与实施,标志着美国的金融管制已达到一个新的阶段。

一、放松管制与货币控制法

早在六十年代中期,随着市场利率的上升,Q 条例对银行存款利率的严格限制就曾引起存款的非中介化,从那以后,在 1969 年、1974~75 年间,类似的“脱媒危机”——即存款大量流入非银行金融机构的现象——又一而再、再而三地发生,到 1979 年,经济金融环境与金融法规间的矛盾冲突达到了顶点:一方面,美国的通货膨胀率与市场利率双双创战后最高纪录;另一方面,利率上限不仅没有取消,而且仍停留在原来的水平。结果,“脱媒危机”再度爆发。因此,1980 年 3 月,国会通过了《存款机构放松管制和货币控制法》。

该法的主要意义在于以下两方面:

1. 放松了对各类存款机构的管制

首先,它虽保留了活期存款不付息的规定,但授权存款机构发行自动转帐帐户,可转让支付命令和股金汇票帐户,事实上等于允许对支票帐户变相付息;同时,它还要求在 1986 年 3 月 31 日之前分期取消定期及储蓄存款利率上限,另外,它还废止了各州高利贷法对住宅抵押贷款、农业贷款和商业贷款的利率上限。

其次,在业务范围方面,它增加了存款机构(特别是储蓄机构)的资金来源与运用渠道,各类存款机构的活动余地大大扩展了。

2. 加强了金融管理当局的货币控制

新银行法制订了新的法定准备金比率,并将其适用范围由原来的会员银行扩大到包括非联储会员银行在内的所有存

款机构，统一了对各类金融机构的准备金要求。

取消与放松利率赋予各类存款机构更多的权限，竞争程度也因此增强；而扩大管制范围、统一管制标准则提高了管制当局的货币控制权，缓解了金融管制不力的危险。

二、加恩——圣高曼银行法

1980年放松管制与加强货币控制法颁布之后，由于取消利率上限的速度迟缓以及仍存在的其它管制条例，储蓄机构进一步陷入了困境。为此，1982年10月，国会又通过了《1982年加恩——圣高曼存款机构法》，进一步推进了金融管理改革的进程。

该法的主要内容主要分为两部分，前者赋予了各类金融管理机构以更多的援救储蓄业及银行的权力，例如，援救对象由已倒闭机构扩展到有潜在倒闭风险、可能产生较大影响的机构，以令管制当局有权提前采取措施，以便“防患于未然”，同时，还增加了提供担保、承担负债等形式；后者则扩大了各类金融机构的经营范围，如允许存款机构开设可与货币市场互助基金直接竞争的帐户（如货币市场存款帐户和超级可转让支付命令等），它们兼有支票转帐与投资功能，无利率上限和法定准备金要求。

同1980年存款机构法一样，加恩——圣高曼法也是危机环境下的产物，其涉及范围较小，主要是为援救储蓄业而制订的，但其的确突破了传统管制体制的束缚，取得了明显的效果，使大部分储蓄贷款协会的资产负债结构在1982年后有所改善。

三、1987年平等竞争法

上述两个新银行法的颁布与实施，并非能解决银行体系

积重难返的问题,1982年以后,银行与储蓄机构的倒闭数仍在不断增加,金融体系显得更为脆弱,为此,国会又于1987年8月通过《平等竞争法》,该法共分十二个部分,基本内容可分为对金融业与金融管制当局两大类。

(一)对于金融业,《平等竞争法》有以下规定:

1. 制定了新的储蓄业会计标准和资本标准。

2. 加强了对于银行与其附属企业之间交易的限制,禁止银行向附属企业提供任何优惠待遇;允许储蓄协会持股公司兼并其它州的储蓄机构;扩大了联邦信用在确定再抵押贷款期限等方面的自立权。

3. 对于资金转帐期限做了新的规定。

(二)对于金融管理机构,法规的有关内容有:

1. 该法正式宣称:所有投保的存款均由美国国家的最高信誉作担保,这是该承诺第一次写入美国法律,它意味着,如果需要,将由美国财政部向存户付款,这是政府可能作出的最可靠担保。

2. 放宽了金管机构的援救权限,原来只能安排已破产储蓄机构的合并,如今,这一范围已扩大到所有已破产或即将破产的银行。

3. 批准成立一家新的融资公司,以援救岌岌可危的储蓄业。

1987年《平等竞争法》的涉及面很广,它以促进平等竞争为中心思想,统一了对于各类金融机构的一些管制标准,扩大了各主要存款机构的权限,同时又堵塞了一些在非银行方面原有的法律漏洞;此外,它再次确立并扩大了金管当局的救急权限,着重重申了政府对存款的担保承诺,增强了公众对金融