

金融决策者手册

美国货币监察署编

沈晓明译 许均华校

830.2-52

经济管理出版社

金融决策者手册

美国货币监察署编

沈晓明译 许均华校

经济管理出版社

金融决策者手册
美国货币监察署编
沈晓明译 许均华校

·
经济管理出版社出版发行
(北京阜外月坛北小街2号)
北京宣武区广内印刷厂印刷

·
787×1092 1/32 3印张 63千字
1989年9月第一版 1989年9月北京第一次印刷
印数: 1~5000册

ISBN7-80025-256-6/F·198

定价: 1.70元
(限国内发行)

译 者 的 话

目前我国商品经济开始进入全方位发展时期。改革已到了关键时刻，金融业在国民经济中的地位和作用也越来越重要。随着经济和金融体制改革的深化和配套，金融企业化进程也在加快，当前许多金融机构已开始引入企业承包机制，这无疑是实现金融企业化的一个重要步骤。就金融机构本身而言，刚从“国家机关毕业”，如何在竞争环境中自谋出路，求得生存，并为自身获取最佳利益，已成为广大经营者，特别是金融机构领导人的当务之急。因此，也就构成了翻译这本手册的直接动机。

本手册是由美国政府货币监察署金融和经济专家集体编写，于1987年8月正式出版发行。它通过描述银行最高决策机构——董事会在银行管理中的主要地位和作用，向读者介绍了美国最新的银行管理基本规则和成功经验，以及监督和管理银行业务的指导原则，叙述了美国银行业基本现状、银行业务关系以及银行业务具体管理的政策和方法，阐述了银行决策部门和银行领导人在银行经营方面的职责，介绍了银行决策者的有关法律责任。需要指出的是，由于美国银行业务范围较广，银行可从事信托、投资、证券买卖和租赁等非银行金融业务（其中信托和投资业务是银行主要业务之一），因此，本手册中各有关章节均具体介绍了董事、经理和其他高级职员在这方面的职责和管理方法。

本手册内容简明、系统，资料新颖，务实性、通用性强，可为各国家银行、地方银行、信托投资公司、证券公司、租赁公司、财务公司等金融机构的董事、行长、经理和其他高级职员履行自己的职责提供实用的参考。同时对于学习和借鉴美国金融管理经验，了解美国银行管理体制和管理方法也会有所帮助。

本书由中国社会科学院经济研究所博士研究生许均华同志校订。由中国人民银行金融管理司司长金建栋、《金融研究》杂志副主编谢杭生同志担任审校。

限于译者水平，不妥之处在所难免，希望读者予以指正。

1989年5月于北京

致 读 者

作为国民银行的一名董事，必须具有丰富的工作经验，因为在全国各行各业中，几乎没有任何其他职业享有如此之高的声誉和负有如此重大的责任。

银行董事们不仅要对其机构，对其股东和存款者负责，从一般意义上讲，还要对公众负责。因此，为了胜任这个岗位，银行董事们必须具有远见卓识和主动精神。

从货币监督署方面看，我们深知有远见卓识和主动精神的董事对银行和社会所作的重要贡献。我们也深知董事们在促进银行体系的安全与稳定方面所起的重要作用。我们正想使董事们明了我们对他们的期望所在，来支持他们的工作。

为此，我们为国民银行董事准备了这本手册，以便为各位董事履行职责提供系统而实用的指导。

我们希望，这本手册将有助于各位董事顺利开展工作，并为董事开展工作提供极为方便而有效的服务。我们相信，实现了这些目标，国民银行体系的安全与稳定将会得到进一步的巩固和加强。

货币监察署监察长
罗伯特·克拉克
一九八七年八月

目 录

第一章	银行业务环境	(1)
第一节	行业概况.....	(1)
第二节	银行管理与监督.....	(4)
第二章	董事会	(9)
第一节	董事会的重要性.....	(9)
第二节	董事会的组成.....	(10)
第三节	董事会的结构.....	(12)
第四节	顾问董事.....	(15)
第五节	董事会与经理的关系.....	(16)
第六节	董事会与持股母公司的关系.....	(16)
第七节	董事会与银行分支机构的关系.....	(17)
第八节	董事会与货币监察署的关系.....	(18)
第三章	董事会职责	(20)
第一节	保证有效的管理.....	(20)
第二节	保证制订适当的计划和政策.....	(23)
第三节	监督经营 保证守法 适当控制.....	(38)
第四节	检查业务执行情况.....	(42)
第五节	保证银行满足社会对信贷的需要.....	(48)
第四章	董事职责	(52)
第一节	了解银行经营环境.....	(53)
第二节	勤奋工作.....	(55)

第三节	进行独立判断.....	(57)
第四节	忠实于银行利益.....	(58)
第五章	法律责任	(61)
第一节	普通法责任.....	(62)
第二节	法律责任与法规责任.....	(65)
第三节	赔偿或保险.....	(75)
第六章	强制措施	(77)
第一节	货币监察署的强制.....	(78)
第二节	补救措施.....	(80)
第三节	处罚措施.....	(85)

第一章 银行业务环境

为了使银行董事们认识其地位的重要性，必须使他们懂得银行业及其机构在国民经济中所起的作用。现在银行业被公认为是具有广泛业务的金融服务行业。这个行业除商业银行以外，还由许多其他机构组成，包括储蓄银行、投资银行、储蓄贷款协会、信用社、消费者金融公司、保险公司和投资公司。这些机构在国民经济中发挥着重要职能，充当借款者和贷款者的媒介，将剩余资源引入生产性用途。

在金融服务业中，银行业起着特别重要的作用。银行通过消费者、住宅和商业贷款，满足社会对信贷的需求，并为个人、企业和政府的现金余额提供安全场所。银行与其他存储机构一起构成了美国的支付系统——一个庞大的支票清算和电子支付网络。同时，在美国经济中银行业也是联邦储备体系理事会实行货币和信贷控制机制的一个组成部分。

第一节 行业概况

美国的银行制度是一种双重制度。在这种制度下，银行可由联邦政府发给营业执照而成为国民银行，也可以通过五十个州的任何一个州发给营业执照而成为州立银行。这种双重制度允许每个州管理其辖内的银行系统。1986年，在美国14000多家商业银行中，约有5000家是国民银行。

在美国，银行林立，但绝大多数是小银行。1985年，有将近82%的国民商业银行的资产不足1亿美元，资产超过30亿美元的银行不到1%。银行资产的绝大部分掌握在少数规模较大的机构手中。1985年，占商业银行总数1%的最大银行拥有的资产占商业银行资产总数的50%以上。

银行通常按其资产规模大小进行分类，包括区域银行、中型银行、地区银行和货币中心银行。虽然这些分类是人为的，但它们常常反映了某一类公司和企业的共性。

银行在结构和组织上，也许比其他企业更具多样性。银行规模、资产组合、客户背景、分支机构和法律约束等因素都对银行选择业务组织形式具有影响。在最小的银行中，这种组织相对来说很简单。每个职员发挥多重职能，常常处理所有的客户业务。当银行规模扩大时，通常按职能（如贷款、投资、信托）或市场（如消费、零售、批发）将业务分成几个部门或单位。为了取代特定部门的职能，银行有时设立附属机构，以处理某些银行业务。例如贷款服务机构、数据处理服务机构、信用人身保险机构和证券经纪机构等并不鲜见。

银行本身可能是银行持股公司这类较大法人实体的附属机构（有少数银行只提供有限的服务，并不是既吸收存款又提供商业贷款，这类银行属企业实体所有，而不属于银行持股公司）。在1986年，有近9300家银行属于独家银行或多家银行的银行持股公司。这些银行的内部组织可能受其分支机构，即持股母公司和其他持股公司的附属机构的结构与组织的影响。例如，在多家银行持股公司中，投资和信用决策往往集中作出，以便利用专业技术和规模经济的优势。持股公

司除拥有其他附属银行机构外，还拥有非银行性质的附属公司。按照现行法律规定，作为银行的银行持股公司附属机构的业务活动应该与银行业务密切相关，而且银行持股公司附属机构之间的交易必须遵守联邦法规。

根据联邦法，各州法律也适用于州内国民银行。但由于各州法律各有特点，因此银行的企业组织形式也有所区别。也就是说，银行在州内是否可以设立或在什么地方设立分支机构，还要受州法律制约。在有些州（这些州实行单一银行制度），银行只准设立一个总行。在这些州内，银行要在地理上扩大业务范围，常常要通过“连锁”银行——共同占有的一系列银行来实现。大多数州允许（至少在一定范围内允许）银行在州内设立分支机构。目前，许多州已经开始允许银行跨州开展多种形式的业务。

各种银行在各自服务主顾及所提供的资助和服务方面也存在较大差异。有些银行专门从事于零星小额业务，为单个消费者服务。另一些银行主要从事大额融资业务，以企业为服务对象。有的银行还兼办商业与私人的信托业务。例如企业信托业务，包括保管退休基金、代理股票转让业务、或者充当企业持有的公共债务投资的受托人。又如私人信托业务，包括充当财产执行人，保管信托受益人的资产以及提供财务计划咨询等等。

银行所提供的信用和服务范围是随着对其需求的增加而不断扩大的。此外，来自金融系统内部其他金融服务机构日趋激烈的竞争，也迫使银行在其市场上寻找新的机会以获得更多的利润。由于历史和法律所形成的使各种金融机构在业务上划地为牢的壁垒随着联邦或州法律的变更和技术的进步

(这种技术进步降低了电脑记帐和通讯的成本)正在逐步消除,因此,竞争越演越烈。其结果,提供同类信用和服务的机构数量和类型大大增加。例如,储蓄信贷协会,同商业银行一样,也为客户办理有息支票帐户。甚至连经纪商行和互助基金创办人也提供可以用支票支取的投资帐户。许多储蓄贷款协会和信用社向小企业发放贷款。企业借款者也可以不通过银行贷款而直接通过商业票据和其他企业债务方式筹借短期资金。

尽管银行形形色色,但整个银行业是作为一个综合网络系统而起作用的。每家银行都与其他银行发生联系,至少保持帐户和支付处理方面的联系。这种相互联系甚至可以使最小的银行也能从事所有的银行业务。对那些小银行无法独立承担的业务大银行提供了种种便利。如在数据处理和外汇交易方面彼此间差额,常常通过无利息存款余额结算。其余额可以保持在往来行,以抵作服务费用。往来行也可以直接支付服务费用。

第二节 银行管理与监督

由于银行业具有社会职能,其存款须接受联邦存款保险公司的保险,因此,整个银行业和各家银行都要接受联邦和州政府有关机构的管理和监督。其目的在于通过鼓励竞争和限制舞弊与各自为政,保证银行体系的安全与稳定,促进社会资金的有效分配。

一般来说,州银行经营权限及其业务活动要受州政府及其银行管理者的管理。但是由于某些原因,大多数州银行也要受联邦法规的制约。国民银行的经营权限及其业务活动要

受国会和联邦银行管理者（主要是通过货币监察署）的管理。虽然国民银行的经营权限由联邦确定，但是，在有些情况下，这些机构的业务可以比照国民银行所在州的州立银行的经营权限范围。

银行活动受到双重制度的一些约束。例如，银行进入新的地区市场，开办新的业务种类，要遵循许多联邦和州法律。商业银行允许提供的金融服务范围也受到限制。包括银行为公众各种证券、保险与不动产服务的限制。然而在当今金融服务竞争激烈的环境中，人们对许多这些限制正在提出异议。

为了保证银行体系的安全与稳定，联邦和州当局要求银行避免参与危及银行安全与稳定的业务，遵守有关法令和条例。银行管理者要监督银行的活动，使之从事有利于安全与稳定的业务。如果发现银行有违法行为，有关当局将采取强制措施。

一、联邦政府银行管理机构

联邦政府有三个独立的银行管理机构，即货币监察署、联邦储备体系董事会和联邦存款保险公司。这些机构有权对银行业进行管理与监督。下表勾画了它们各自所负的监督责任。

银行管理机构	监督责任
货币监察署	国民银行（主要对象）
联邦储备体系董事会	银行持股公司
	州成员银行（主要对象）
	国民银行（次要对象）
联邦存款保险公司	州立非成员保险银行

国民银行（次要对象）
州成员银行（次要对象）

正如上表所述，这些机构对某些情况下的管辖权会出现交叉。然而它们通过共同努力，交流情况，尽可能将这种交叉影响减少到最低限度。下面将讨论三个机构的主要职能。

1. 货币监察署

货币监察署是国民银行体系的管理者，是国民银行体系安全与稳定的主要监督者。它通过经常的监督工作，对银行系统约5000家国民银行的经营状况进行监控，采取适当的改进措施维护银行的安全与稳定，以及强制银行遵守有关法令和条例。

货币监察署还负责管理国民银行的业务活动，它是国民银行的注册机关，负责审批银行拟从事的其他业务活动。货币监察署还负责审批设立银行分支机构的申请和兼并申请（在兼并过程中，生存下来的银行将成为国民银行）。此外，该署还负责颁布有关规则和条例，以从整体上对国民银行的业务进行管理。

2. 联邦储备体系董事会

联邦储备体系董事会负责执行国家的货币政策。其中包括对银行和其他存储机构进行某些管理。例如，办理交易帐户（支票或活期帐户）或提供非私人定期存款服务的机构，必须按其客户存款的一定比例，在地区联邦储备银行缴存存款准备金。联邦储备银行通过掌握银行可用于贷款或投资的一定比例，有助于控制货币供给。

联邦储备银行除了执行货币政策外，还担负中央银行的其他许多职能。它既是美国财政部的财务代理人，也是“最

后贷款人”。同时，它还为各种存储机构提供服务如支票结算、托收以及电汇业务等，赚取手续费。

联邦储备银行还肩负一些其他方面的职责。其中之一是负责管理和监督银行持股公司，负责核批银行持股公司的业务，检查其经营的安全性与稳定性。它还有权管理所有联邦储备体系的成员银行（包括所有国民银行和州成员银行），并且充当州成员银行的主要联邦管理者。联邦储备银行还负责对州成员银行的业务进行评估，并检查其经营的安全性与稳定性，以及遵守联邦法规情况。

3. 联邦存款保险公司

一般来说，凡参与联邦存款保险公司保险的银行，其保险存款帐户为十万美元。国民银行和州成员银行属自动保险，这是联邦法律的规定。事实上，根据州法律或政策，所有其他银行也必须投保同等金额的保险金。当国民银行关闭和州政府要求其关闭时，联邦存款保险公司便充当其财产的保管人。此外，为了保护保险基金或确保一个社区中银行业务的连续性，联邦存款保险公司有权发放贷款或从投保银行购买资产。

联邦存款保险公司除负责保险基金外，还是参加保险的非联邦储备体系成员的州立银行的主要联邦管理者。在执行这一职能时，联邦存款保险公司负责监督和评估非成员银行业务，检查其经营的安全性与稳定性，以及遵守联邦法律情况。

二、国民银行管理

国民银行由货币监察署监察人员进行管理（这些监察人员负责制订国民银行的现场检查计划和场外监控计划），特

别是必须遵守对每家银行的管理规定。货币监察署的监察人员要就安全性与稳定性，对目标银行的业务状况进行全面评价。在其他条件一定的情况下，要集中力量评价银行的资产质量、盈利、内部控制系统、董事的效率、管理能力，以及银行的流动性和资本金。

如果货币监察署的监察人员认为银行经营状况严重恶化，那末它便可以确认需要对该行进行另外的或特别的监督。银行经营状况恶化的具体表现是，劣质资产数量超过正常比例，资本金不足，对业务主管人员、董事会董事或股东的贷款不担保，盈利和流动性问题，无效的或不诚实的管理等等。在这些情况下，应该对该银行进行更频繁的检查和监督。

货币监察署除负责监督银行的安全性和稳定性外，还要负责监督银行各种法律的执行，包括旨在培养银行的社会责任感或支持具有更广泛的实施效果等方面的法律。例如，根据银行保密法，要求货币监察署通过保证银行制订适当的制度和程序，遵守银行保密法中关于银行对某些货币交易进行报告的规定，以协助执行法律。而现场检查正是为了具体执行法律的规定。

货币监察署也可以对某些可能违犯法律或有其他不正当行为的银行采取措施。比如根据《信贷机会均等法》，可以对非法区别对待某些应禁止给予贷款的银行进行控告，并进行调查。在决定批准银行设立分支机构或与其他银行合并方面，货币监察署也要考虑有关银行执行公众再投资法的情况，还要考虑鼓励金融机构尽可能满足当地社会的信贷需求的因素。

第二章 董事会

同其他企业组织一样，国民银行有股东和由股东选举产生的董事会来管理银行的活动。银行董事也同其他企业董事一样，必须密切关注银行事务，把银行利益放在首位。

然而，银行董事面临着特殊的挑战，因为银行与其他企业不同。尽管银行同其他企业一样，都是运用资本从事业务活动，但它的绝大多数资本来自行外，贷款投放风险大。银行主要通过放款和投资来满足社会对信贷的需求，并相应获得利润，支付一定的利润收入给股东。这些活动——用存款者的存款为股东创造收入——既创造了需求，同时也限制了银行所承受的风险。因此，对服务于竞争行业的贷款风险进行适当管理，正是银行董事会和经理们所面临的最严重的挑战之一。

由于银行业固有的风险性，加上银行体系的安全性与稳定性在国民经济中的重要作用，因此，国会为存款帐户提供了联邦保险，并将银行纳入特别监督 and 管理的轨道。因此银行董事不但要对其股东和存款者的利益负责，还要对其管理者负责。

第一节 董事会的重要性

银行董事会要对银行事务承担最终责任。董事会掌握着银行的发展方向，并对银行业务的开展作出决策。董事会负