

FDIC 研究报告

厦门大学法学院经济法学文库

美国20世纪80年代至90年代初 银行危机研究 一历史与教训

朱崇实 刘志云 ● 等译



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

本书系司法部法治建设与法学理论研究项目

“中国金融监管法律基础理论与新兴问题研究”

(02SFB2024) 阶段性成果

厦|门|大|学|法|学|院|经|济|法|学|文|库

FDIC 研究报告

美国20世纪80年代至90年代初 银行危机研究

——历史与教训

朱崇实 刘志云 等译

刘 芳 等校

参与者:

朱崇实、刘志云、刘芳、章辉、
柳菁华、陈剑梅、林欣、徐和



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

美国 20 世纪 80 年代至 90 年代初银行危机研究:历史与教训/美国联邦存款
保险公司编著;朱崇实、刘志云等译. —厦门:厦门大学出版社,2010
(厦门大学法学院经济法学文库)
ISBN 978-7-5615-3534-9

I. 美… II. ①美…②朱…③刘… III. 银行—金融危机—研究—美国—20
世纪 IV. F837.125.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 073878 号

First published by the Federal Deposit Insurance Corporation in 1997.
Material in this book may be reprinted or abstracted if this publication is
credited.

This publication may be obtained electronically via the Internet at:
<http://www.fdic.gov/databank/hist80>
ISBN 0-9661808-0-1(2 Volume Set)
Library of Congress Catalog Card Number:97-77644.

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

厦门集大印刷厂印刷

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

开本:787×960 1/16 印张:36.5 插页:2

字数:639 千字 印数:1~2 000 册

定价:58.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

**本书系司法部法治建设与法学
理论基金项目“中国金融监管
法律基础理论与新兴问题研
究”(02 SFB2024)阶段性成果**

译者序

本书是由美国联邦存款保险公司在对 20 世纪 80 年代至 90 年代初的银行危机进行全面分析的基础上形成的研究报告。虽然本书出版于东南亚金融危机爆发的 1997 年,但是今天重读,依然收获良多。源于 2007 年爆发的美国次贷危机的全球金融危机,不仅冲击了全球金融体系,造成了诸多顶级投行和跨国银行的衰落,也给实体经济带来了伤害,导致主要经济体的严重衰退。目前,经济已经逐步企稳,然而遭受重创之后的金融体系,依然十分脆弱,这给经济复苏投下了阴影。

历史不会重复,但却有可能重演。即使在今天看来,由美国联邦存款保险公司出版的本书,对 20 世纪 80 年代至 90 年代初的银行业危机的分析也是细致和准确的,其中的一些论断,例如遵守严格的贷款标准、警惕房地产方面贷款的集中度、加强现场监管等等,在今天依然洞见非凡,极具警示价值。更为重要的是,它为我们提供了分析银行危机的框架,总结了宝贵的经验教训,这对于我国防范和化解银行风险,乃至实现整个金融体系的健康发展,均有重要意义。

本书可以分为三大部分:

一、概览与全国性危机

本部分涵盖了第一章至第四章。首先概括了 20 世纪 80 年代至 90 年代初的这次银行危机,探讨了经济与金融市场环境、立法发展、地区与部门衰退、宽限处理等内容。其次,从《1980 年存款机构放松管制和货币控制法案》、正式监管宽限、扩展的权利、危机之后的立法等方面分析了银行立法与管制。再次,从商业房地产开发市场的繁荣与萧条、变化的担保标准等方面探讨了 20 世纪 80 年代至 90 年代初的房地产开发与银行危机。最后探讨了储贷危机与银行业之关系,内容涉及联邦管理机构与环境、政府放松监管、储贷行业引起的竞争问题等。

美国 20 世纪 80 年代至 90 年代初银行危机研究——历史与教训



厦门大学法学院经济法学文库

二、部门与地区性危机部分

本部分涵盖了第五章至第十一章,研究内容丰富。具体包括:(1)欠发达国家的债务危机问题。分析了促使 LDC 增加负债和银行过度放款的主要心理因素,探讨了 1982 年危机之后银行监管机构和跨国银行对控制损失作出的努力。(2)互助储蓄银行危机。主要从危机背景、互助储蓄银行倒闭等方面展开。(3)大陆银行与“太大而不能倒”理论。主要探讨了大陆银行在 1981 年之前的发展情况、对“太大而不能倒”的反思等。(4)80 年代以后的农业与银行业问题。分析了 20 世纪 70 年代与 80 年代的农场经济、农场贷款的各种非银行来源、农业银行的财务数据等内容。(5)西南地区的银行业问题。首先回顾了石油业的历史及兴衰原因。其次,讨论了西南地区的房地产市场,其中重点分析了得克萨斯州。再次,讨论了银行业环境、经济状况对地区银行的影响,以及该地区银行的相关数据资料。(6)东北地区的银行问题。东北地区的银行问题总是与该地区的房地产问题紧密相关的。该章从新英格兰、纽约州和新泽西州的具体情况以及各州破产银行资料等方面展开论述。(7)加利福尼亚的银行业问题。首先回顾了 20 世纪 80 年代加州取得的经济成就。其次,回顾了加州银行业在大萧条前与大萧条期间的绩效,重点强调了该州工业领域内各种银行业组织的绩效与失败教训上的不同之处。

三、监管工具分析部分

本部分涵盖第十二章和第十三章。具体包括:(1)银行检查和强制执行。首先回顾并分析了 20 世纪 80 年代和 90 年代初期的银行监管系统。其次,分析了在此期间银行所用监管工具的有效性。再次,对《联邦存款保险公司促进法案》的及时矫正措施条款在银行监督过程中的含义作了讨论。(2)非现场监管体系。首先,简要介绍了非现场监管的历史并讨论非现场监管体系的优缺点。其次,探讨了预警机制的目标。再次,探讨了现实生活中预测银行破产的主要难点。最后,在分析 20 世纪 80 年代和 90 年代早期的银行历史以及现有计算机化非现场监管制度的优势和局限的基础上,总结了经验和教训。

在本书的翻译过程中,以下学者作出了卓越贡献,其身份与分工如下:

朱崇实,南斯拉夫贝尔格莱德大学经济学博士,现为厦门大学法学院教授、博士生导师,承担了本书的主要翻译工作。

刘志云,厦门大学国际法学博士,现为厦门大学法学院教授、博士生导师,承担了本书的协调、分工、部分章节翻译、全文统稿等工作。

刘芳,比利时鲁汶大学国际金融学博士,现为长江商学院金融研究学者,承担了本书的主要校译工作。

章辉,大庆师范学院法律系讲师,厦门大学法学院经济法专业博士生。承担了本书的中文校对与部分章节翻译等工作。

柳菁华,厦门大学法学院经济法专业硕士研究生,承担了部分章节的翻译、全书的图表处理、缩略语表格、术语表格编写以及前期的协调、统稿、校对等工作。

陈剑梅,厦门大学法学院经济法专业硕士研究生,承担了部分章节的翻译工作。

林欣,厦门大学法学院经济法专业硕士研究生,承担了部分章节的翻译工作。

徐和,厦门大学法学院经济法专业硕士研究生,承担了部分章节的翻译工作。

实际上,在翻译过程中,以上团队成员都参与了部分章节翻译、互相校译、统稿协商、中文校对等工作,大家的贡献是交叉在一起的,很难分清哪些章节是由谁独立完成,因此只能按照大致的、主要的工作而作以上列举。感谢大家的通力合作,并特此说明!

译者

前 言

美国联邦存款保险公司(FDIC)当时的主席里奇·R. 海尔弗在她刚上任不久就指示公司的有关人员进行此项研究。她深信对20世纪80—90年代初的银行危机进行认真的考察与分析,其所获得的信息将会有助于FDIC更好地完成自己的任务。

这一时期的银行问题严重程度之大是从大萧条及联邦存款保险体系建立之后从未有过的,因此它提供了一个独特的窗口,使得我们能够对现代经济与银行环境,倒闭银行数目急速上升的原因及相关的法规和监管体制进行研究。当然,从20世纪90年代初开始,银行业的业绩及结构都有了明显的变化。而且,鉴于银行危机及相继的法律变革,监管程序上的变化一直试图提高对银行风险的监控,及对问题银行的及时干预甚至关闭的措施。但是并非所有因1980—1994年间的危机而产生的问题都已得到解决。此外,目前整个行业条件的改善以及从20世纪80年代末到90年代初开始的监管措施的变化并不意味着银行业的问题在将来的某个时候不会再回来。虽然过去的问题显然不可能在将来完全重复,但是对刚过去的危机进行研究无论如何都是有意义的。至少,银行业这一段动荡的历史会告诉我们千万不可自我满足,同时FDIC希望这一对历史进行回顾性的研究会帮助我们更好地向前看。

FDIC的研究与统计部负责此项工作,他们力图保证信息的精确性和评论的无偏性。因此,作为一项与历史相连的研究,有关的解释由当时记载它们的人来完成。这对于研究的内容和结论都是很重要的,但是,这些解释不能被视为源于联邦存款保险公司。

美国联邦存款保险公司主席

爱德华·C. 小哈夫

1997年12月

致 谢

正如哈夫主席在他的前言中所说的,1995年,FDIC的研究与统计部根据当时海尔佛主席的指示开始对80年代及90年代初的银行业危机的历史进行检查。这项研究是建立在这样的信念上,即伴随着银行业的复苏,对刚刚过去的这场危机进行回顾并对所发生的问题进行评价是十分重要的。这一研究将有助于确定在哪些方面职能机构(the agency)能够更好地履行其职责,同时能从80年代及90年代初这场前所未有的危机中汲取经验教训并提供给管制者(regulators)和银行家们。

这项研究是在研究与统计部副主任乔治·汉斯的主持下进行的。李·戴维森负责该研究的日常管理以及提供历史研究方法方面的专门知识。杰克·里德希尔负责研究计划和实施整体安排。约翰·奥基夫在本研究的各个领域的方法论上作出了许多重要贡献。

这项研究的主要作者是:

第一章 20世纪80年代至90年代初的银行危机——概述和提示——
乔治·汉斯

第二章 银行立法与管制——李·戴维森

第三章 20世纪80年代至90年代初商业房地产(commercial real estate)与银行危机——吉姆·弗兰德、蒂莫西·库里、彼得·海斯克和西奥多·凯利

第四章 储贷危机及其与银行业的关系——阿兰·莫西克

第五章 欠发达国家的债务危机——蒂莫西·库里

第六章 互助储蓄银行危机——阿兰·莫西克

第七章 伊利诺伊大陆银行与“太大而不能倒”(Too Big to Fail)——
李·戴维森

第八章 20世纪80年代的银行业与农业问题——布赖恩·拉姆

第九章 西南地区的银行业问题——布赖恩·拉姆和约翰·奥基夫

第十章 东北地区的银行业问题——布赖恩·拉姆和约翰·奥基夫



第十一章 加利福尼亚的银行业问题——维克多·索尔斯伯里

第十二章 银行检查和强制执行——蒂莫西·库里、乔治·汉斯、约翰·奥基夫、李·戴维森和杰克·里德希尔协助

第十三章 非现场监管体系——杰克·里德希尔和约翰·奥基夫

研究与统计部的其他许多同事对研究提供了极有价值的帮助,分析了大量复杂的资料,并在其他方面(包括研究成果的出版和组织 FDIC 在 1997 年 1 月召开的专题研讨会)做了大量工作。以下同仁对研究与分析提供了特别重要的帮助:辛西娅·安格尔、杰恩·科本、约瑟夫·科兰图尼、史蒂文·格琼莫斯、吉姆·霍斯、罗宾·海德、马修·克雷纳、桑德拉·梅耶、林纳·蒙哥马利、林恩·希卫特、塔赖·索伦森和肯尼思·沃尔什。附录的工作由以下同仁完成:约瑟夫·巴乌尔、丹尼尔·比恩、里查德·布朗、蒂莫斯·克拉克费尔德、詹姆斯·柯蒂斯、杰伊·格尔特、罗宾·基德、劳拉·基特曼、罗思·库什梅德、詹姆斯·麦克法登、埃林·罗宾士、马撒·索特、马克·泰勒、罗思·沃尔杰普、凯蒂·威霍纳、托马斯·耶茨和詹妮弗·泽尼尼。

此外,我要感谢德塔·沃莎、简·利文和克里斯·布莱尔的编辑和校对工作,戈里·波恩布莱克的绘图和排版工作,凯茜·赖特和唐娜·舒尔在准备最后打字稿所做的秘书工作。我还要感谢 FDIC 图书馆提供参考资料的职员,他们为研究工作的资料查询提供了无数的帮助。

FDIC 监管部(Division of Supervision)对整个研究提供了最大的帮助,给了我们无私的支持。特别是约瑟夫·凯切马克和艾利思·达赫斯托姆提供了监管程序知识和重要的研究帮助,西德尼·卡罗尔、米切尔·杰沃斯基和罗伯特·沃尔什参加了就该研究对管理者和银行家的访谈。

我要提及乔治·佛伦奇的贡献,他现任 FDIC 保险部的副主任,他主持了该项目在最初阶段的工作。

还有一些同仁,有 FDIC 内的,也有 FDIC 外的,对各项草案的审阅提供了极大的帮助,我在这里要感谢彼得·埃尔默、多纳德·莫斯科、巴里·克拉切、丹尼尔·纽科尔和史蒂文·斯里哥(研究与统计部),弗雷彼里克·凯恩斯和加里·齐默尔曼(保险部),利恩·内结撒伯(副主席办公室)和杰西·思内德(监管部)颇有创见的审阅。监管部和保险部的其他职员审阅了所有各章的草稿并提出了许多宝贵的意见。此外,我还要向来自国际货币基金组织的大卫·博斯顿、来自货币监理署的杰民夫·埃科尔斯、来自财政部的李奥纳得·拉波达斯和来自圣路易斯联邦储备银行的凯文·克利森表示感谢,感谢他们对相关章节的审阅。最后,我要提到 FDIC 于 1982 年举办的历史专题研讨会



参与者的贡献,他们的评论完善了最后出版的研究成果。

我还要感谢我们在货币监理署(the Office of the Comptroller of the Currency)、联邦储备银行和储蓄机构监管署(the Office of Thrift Supervision)的同仁对本研究所提供的信息资料,没有这些信息资料本研究是不可能完成的。我要特别提及来自 OCC 的弗雷德·芬克、罗宾·斯蒂范和沙利·科兰,来自联邦储备管理委员会的斯蒂芬·施梅林、安玛莉·科里甘、科罗印·德基和苏珊·弗里希曼,他们帮助汇集了本研究项目有关监管的资料。FDIC 还要感谢分布在全国各地的有关银行,他们慷慨地拿出时间回答问题并提出他们对 80 年代及 90 年代初银行危机的看法。

研究与统计部主任

威廉·R. 沃



致
谢

关于研究的机构和数据的提示

本研究分为三个主要部分。第一部分包含四章,第一章除了介绍那些发现的含义外,也呈现了研究发现的详细概览。其他三章研究了,可以被称为在范围上属于全国性的议题:银行立法和管制发展,商业不动产的角色,以及储贷危机与银行业问题的关系。第二部分的七章研究了 20 世纪 80 年代和 90 年代早期的部门和地区性的银行危机。这些按照年代进行(尽管因为银行业互不相关的问题经常互相重叠,各章覆盖的时期也经常重叠)。其次,本部分的其他章研究了 LDC 的债务危机和 80 年代早期的互助储蓄银行问题,1982—1984 年困扰大陆伊利诺伊银行的危机,80 年代中期的银行业和农业问题,然后研究了 80 年代中期到 90 年代早期发生在西南地区、东北地区和加州的汹涌的地区衰退。最后,第三部分的两章呈现了关于这一时期银行监管机构使用的监管工具的分析,这首先涉及银行检查和执行,然后是非现场检查制度。

读者应该注意:如果没有注明数据的来源,那么数据的来源就是 FDIC。除非有其他界定,本研究中的“银行”,应该被假定包括商业银行(国民、州会员和州非会员机构)和由 FDIC 承保的互助储蓄银行。除非有其他特别说明,本研究视公开银行援助交易为银行倒闭。

目 录

译者序

前言

致谢

关于研究的机构和数据的提示

第一章 20 世纪 80 年代至 90 年代初的银行危机——概述和提示 (1)

引言..... (1)

第一节 80 年代银行倒闭数量的增长:经济、法律及行政监管背景 ... (2)

一、经济与金融市场环境 (2)

二、20 世纪 80 年代前夕的银行状况 (3)

三、立法发展 (8)

四、管制..... (10)

五、银行破产的地理分布模式..... (12)

六、地区与部门衰退..... (18)

七、在地区和部门衰退中的银行经营..... (27)

八、欺诈和金融不当行为..... (33)

九、导致银行破产的要素:结论 (35)

第二节 从 80 年代的经验中抽取出的管制和监管的问题..... (38)

一、存款保险(deposit insurance)的作用 (38)

二、针对大银行的措施..... (42)

三、宽限处理(forbearance)的使用 (46)

四、“及时矫正措施”的影响..... (51)

五、监管工具的效力:检查与强制措施 (56)

六、监管工具的效果:非现场监管 (68)

第三节 尚未解决的问题 (74)





一、大银行治理：系统风险和市场规则	(75)
二、识别和评估风险的现行系统的准确性	(78)
结论	(80)
第二章 银行立法与管制	(85)
引言	(85)
第一节 1980—1991 年的立法	(89)
一、撤销管制：《1980 年存款机构放松管制和货币控制法案》和《1982 年加恩—圣—加曼存款机构法案》	(90)
二、1982—1986 年的立法僵局	(95)
三、《1987 年银行公平竞争法》(<i>The Competitive Equality Banking Act of 1987</i>)	(96)
四、《1989 年金融机构改革、复兴和实施法案》(<i>The Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989</i>)	(100)
五、《1991 年联邦存款保险公司促进法案》(<i>The Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991</i>)	(102)
第二节 管制	(105)
一、准入	(106)
二、资本充足	(110)
三、正式的监管宽限	(117)
四、经纪存款	(120)
五、扩展的权利	(123)
第三节 危机之后：1992—1994 年的立法	(127)
结论	(137)
第三章 20 世纪 80 年代至 90 年代初商业房地产与银行危机	(139)
引言	(139)
第一节 商业房地产开发市场的固有风险	(140)
第二节 主要税收立法的影响	(142)
第三节 繁荣与萧条：商业房地产开发供需与资产价格之趋势	(143)
第四节 银行的参与	(154)
第五节 贷款担保标准	(155)
第六节 评估者的角色与随之而生的变革	(158)

第七节 商业房地产开发借贷与银行倒闭	(161)
结论	(164)
附录 主要税收立法效果之阐述	(166)
第四章 储贷危机及其与银行业的关系	(169)
引言	(169)
第一节 S&L 1980—1982	(170)
第二节 联邦管理结构和监管环境	(172)
第三节 在早期危机中政府的反应:放松监管	(175)
第四节 放松监管后的发展	(181)
第五节 对银行业的竞争效应	(185)
第六节 危机的解决	(190)
结论	(192)
第五章 欠发达国家的债务危机	(193)
引言	(193)
第一节 危机根源(1973—1978 年)	(194)
第二节 危机的序幕(1979—1982 年)	(201)
第三节 危机爆发(1982 年 8 月)	(208)
第四节 危机的解决(1983—1989 年)	(210)
结论	(213)
第六章 互助储蓄银行危机	(215)
引言	(215)
第一节 背景	(215)
第二节 70 年代经济和立法的发展	(221)
第三节 FDIC 的反应	(225)
第四节 互助储蓄银行的倒闭(1981—1982 年)	(227)
第五节 净值证书(NWC)计划和自愿合并计划	(234)
结论	(238)
第七章 伊利诺伊大陆银行与“太大而不能倒”	(243)
引言	(243)



第一节	截至 1981 年大陆银行的蓬勃发展	(245)
第二节	宾州广场银行事件以后	(250)
第三节	银行的挤兑与政府的援助	(253)
第四节	政策方面的启示:监管	(255)
第五节	政策含义:“太大而不能倒”	(257)
第六节	太大而不能倒——大陆事件之后的讨论	(262)
结论		(264)
附录		(266)

第八章 20 世纪 80 年代的银行业与农业问题

(270)

引言		(270)
第一节	20 世纪 70 年代与 80 年代的农业循环	(271)
第二节	预测的可靠性	(282)
第三节	农业贷款的非银行来源	(285)
第四节	农业问题对银行的影响	(288)
第五节	农业银行数据的分析	(294)
结论		(301)

第九章 西南地区的银行业问题

(304)

引言		(304)
第一节	能源与西南地区经济:繁荣与衰退	(306)
第二节	西南地区房地产市场	(314)
第三节	农业问题	(318)
第四节	得克萨斯州的繁荣与衰退	(320)
第五节	路易斯安那州与俄克拉何马州的繁荣与衰退	(324)
第六节	西南地区的银行业运营环境	(327)
第七节	经济状况对西南地区银行的影响	(329)
第八节	西南地区的银行倒闭状况	(334)
第九节	宾州广场银行(Penn Square Bank)及米德兰第一国民银行 (First National Bank of Midland)的倒闭	(338)
第十节	有关西南地区银行经营状况的数据	(340)
结论		(350)

第十章 东北地区的银行业问题·····	(352)
引言·····	(352)
第一节 东北地区的经济与房地产市场·····	(354)
一、新英格兰·····	(355)
二、纽约州和新泽西州·····	(361)
第二节 东北地区的银行业与房地产业·····	(363)
一、新英格兰·····	(370)
二、纽约州和新泽西州·····	(372)
第三节 银行的经营状况·····	(377)
第四节 各州的银行破产资料·····	(388)
第五节 新英格兰银行公司的兴衰·····	(390)
结论·····	(395)
第十一章 加利福尼亚的银行业问题·····	(397)
引言·····	(397)
第一节 1983—1989 年间经济繁荣的基础·····	(398)
第二节 南加州地区与国防相关的制造业·····	(401)
第三节 建筑业与房地产市场·····	(402)
第四节 “加州与众不同”的从繁荣到萧条·····	(409)
第五节 1990—1994 年间的萧条·····	(412)
第六节 1980—1989 年间银行业赢利性、结构和竞争·····	(415)
第七节 经济衰退对加州银行业的影响(Ⅰ):困境中的银行·····	(421)
第八节 经济衰退对加州银行业的影响(Ⅱ):银行集团·····	(426)
第九节 经济衰退对加州银行业的影响(Ⅲ):破产的银行·····	(429)
第十节 加州的银行倒闭以及不动产投资·····	(432)
结论·····	(437)
第十二章 银行检查和强制执行·····	(439)
引言·····	(439)
第一节 1980—1994 年的银行监管政策·····	(440)
一、货币监理署(OCC)政策·····	(441)
二、FDIC 的政策·····	(442)
三、美联储的政策·····	(443)