

美国银行监管

陈 元 主编

中国金融出版社

美国银行监管

殷介炎题



陈元 主编

魏本华 副主编
何建雄

中国金融出版社

责任编辑:张也男

责任校对:程 颖

责任印制:裴 刚

图书在版编目(CIP)数据

美国银行监管/陈元主编. - 北京:中国金融出版社,1998.6

ISBN 7-5049-1991-8

I. 美…

II. 陈…

III. 银行监督-美国

IV. F837.121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 15247 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 北京印刷一厂

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张 8.5

字数 227 千

版次 1998 年 8 月第 1 版

印次 1998 年 8 月第 1 次印刷

印数 1-10050

定价 30.00 元

序

近几年,朱镕基总理多次要求我们学习和借鉴国外中央银行对金融机构的监管经验。去年5月,他把巴塞尔银行监管委员会和有关国家在银行监管方面的文件目录交给我,指示我们编译成书并要求我国金融界认真学习和借鉴。朱总理日理万机,在百忙之中如此具体地关心我国金融业干部的业务学习,使我们深受感动。在此,我将刚刚编成的《美国银行监管》一书推荐给大家。另一本《巴塞尔银行监管委员会文献汇编》也将于不久的将来与我国读者见面。我相信,我们在改革金融体制、促进银行业稳健发展的过程中,一定会得益于国外银行监管的经验。

维护银行业的安全和稳健,是近年来许多国家共同关注的问题。据国际货币基金组织统计,在过去十多年,在其180多个成员国中,大部分国家的银行部门发生过较严重的问题,都在不同程度上影响了货币政策的实施和经济稳定。许多国家为之付出了很高的代价,有的国家直接用于应付银行业危机的财政支出高于国内生产总值的10%;在部分国家甚至造成了社会和政治动荡。最近,亚洲的一些国家发生货币危机,原因虽然多种多样,但是其严重性、影响的深度和广度都与这些国家银行业的稳健程度密切相关。银行除了具有工商企业的一般特征外,还有其特殊性。一方面,银行在国民经济中,尤其在资源分配方面起着特殊的作用;另一方面,银行比一般工商企业更易受体系性的打击。这就需要给银行业以特殊的关注,实施特殊的监管。

技术进步、金融创新和资本市场一体化的加速,使银行监管不但越来越重要,而且难度越来越大。对我国来说,尤其如此。一是

我国银行自身经营体制和经营环境正在发生根本转变。随着银行的主要传统服务对象国营企业的改制的深入,资金分配原则、流通方式和流向也在调整。无论是银行的业务范围、经营战略、操作方式、竞争程度,还是银行在国民经济中的作用都在经历深刻变化。二是我国企业改革尚未完成,改善商业银行资产质量和风险管理机制的任务十分艰巨。这也增加了银行监管的难度。三是占银行负债较大比重的居民储蓄存款,往往是存款人的唯一的或主要的金融资产。他们经不起存款损失的打击。此外,他们对银行倒闭缺少思想准备,容易把某家银行的危机看作是整个银行业的危机。这也证明有效的银行监管对维护我国公众对银行业的信心、保证银行业稳健乃至社会稳定的重要性。四是要提高银行业的效率,必须鼓励有序竞争,允许优胜劣汰。而合理有效的监管机制,则是防范金融风险 and 避免因个别银行经营不良而破产,对整个银行业造成体系性影响的前提条件。此外,我国银行业面临的外来竞争也在加剧,国际金融市场波动对我国银行业乃至整个国民经济的影响也将增加,要求我国银行监管体制进一步与国际惯例接轨。近年来,我们在经济和金融体制改革的大框架下,加快了银行监管体制建设,包括调整和充实监管机构、抓紧制订法规、通过非现场监督和现场检查加强执法力度。但是,要有效监管迅速变化中的银行业,我们必须认真贯彻 1997 年 11 月全国金融工作会议精神,尽快改变中国人民银行分支机构按行政区划设置的状况,强化金融监管职能。同时,要提高中国人民银行的金融监管业务水平,有必要积极吸取其他国家的经验和教训。

为此,我很高兴向我国从事银行监管的同事、商业银行的各级管理人员以及关心和支持我国银行业发展的研究人员和广大读者推荐《美国银行监管》一书。编者之所以选择美国为例,不仅因为这个拥有一万多家商业银行的国家,在世界金融领域,包括金融创新和金融技术方面,占有重要地位,还因为其监管体制在发达国家

中,既有一定的代表性,又不乏独特之处,更重要的是美国银行业在长期发展过程中经历了许多挫折,甚至严重的危机。从独立后较长时期的所谓“野猫式”的自由放任,到大萧条期间约近万家银行的破产;从战后数十年的强化管制,到80年代放松管制和大批储贷机构的倒闭(80年代联邦存款保险公司用于倒闭储贷机构的存款人的保险赔偿达1000多亿美元),在这种历史背景下形成的美国现行银行监管体制,一定能给我们很多启迪。

《美国银行监管》对银行监管基本要素的阐述比较全面系统,介绍了银行监管的目的、监管机构,并通过实例介绍了监管政策、程序和对被察觉问题的处理方法。书中对美国银行监管体制演变的历史背景和监管决策考虑的介绍,以及对几类银行问题发生的原因、不同的影响和处理方法的总结,有助于读者加深了解美国及西方银行监管做法,从而进行比较借鉴。除了深入浅出的系统介绍外,此书还收录了美国银行监管方面的关键法规,使之既具有较强的可读性,又具有较高的参考价值。

在处理当局的监督、银行内部管理和市场纪律约束的关系方面,我相信读者也能从美国的金融监管实践中得到一些启示。当局的监督主要是为了保证银行自身安全和稳健经营,而不是介入微观管理。当局对银行业的监管只有通过改善银行自身的风险控制能力和经营管理水平才能发挥作用。尤其是在银行业务市场化、金融创新和技术进步日新月异的时代,当局的监管措施有时会滞后。因此,及时有效地防范风险,主要靠加强内部管理。此外,随着资金价格的放开和市场的开放,市场的监督对推动银行业的竞争、提高效率将变得越来越重要。

戴相龍

1998年7月

前 言

我们编辑出版《美国银行监管》的目的,不只是为了帮助读者了解美国这个世界金融大国的银行监管情况,而主要是为了借鉴美国在银行监管方面的经验,完善我国银行监管体制,从而保证我国银行业安全、稳健地发展。因此,本书的目标读者主要是我国从事银行监管的官员、金融机构尤其是商业银行的各级管理人员、关心银行安全和稳健的学者以及经济利益与银行成败密切相关的广大存款人——他们应该、并且必将成为对银行行使市场纪律约束的主力。

本书正文由五个部分组成。第一部分介绍美国银行监管的主要机构之一——联邦储备体系的宗旨、结构和监管职能。美联储成立于1913年。其监管对象包括:所有银行控股公司及其非银行子机构和国外子机构;在各州注册的联储成员银行及其国外分支机构;《埃奇法》公司。此外,美联储的其他监管职责还包括:制定有关证券与交易的保证金规定、贯彻保护消费者在存贷款交易中权益的有关法规、监督银行保密法中洗钱条款的执行情况、规范银行分支机构间的交易。这一部分选译自美联储出版的《美国联邦储备体系:宗旨与职能》一书(此书在我国已有中译单行本)。对其他监管机构,由于篇幅所限,只在下面作概要介绍,不再在正文中一一详述。

美国目前的监管机构的构成是在独特的历史背景下演变而成的。美国在建国后对银行业长期实行所谓“野猫式”的自由放任政策,银行的审批和监管全部由各州自行负责。19世纪60年代第一部联邦银行法问世,由此设立了货币监理署(隶属财政部),负责

审批和监管所谓国民银行,从而出现了沿袭至今的联邦和州的双轨银行制。该署设有6个副署级地区办事机构,现有1,700多名专业人员从事对约2,900家国民银行的定期检查,评估其财务状况、管理质量及合规性。

另一家监管机构是联邦存款保险公司。它是在30年代初大萧条期间近万家银行机构倒闭后由国会于1933年通过立法设立的。其宗旨是通过为银行和其他储贷机构的存款提供保险,增强公众对金融机构的信心。它所监督的主要对象是约6,000家由各州审批设立的非联储成员银行和信贷机构。其保险基金的资金来源主要是向银行收取存款保费以及投资于政府债券所得收益。根据最近资料,该公司承保的银行和其他储贷机构的存款金额约2万亿美元。法律规定,该公司在必要时可向财政部借入不超过300亿美元的贷款,支付倒闭银行的存款人的损失。关于存款保险体制的运作和该公司处理倒闭银行的方法,请见第二部分中关于存款保险作用的介绍。

联邦一级的其他监管机构还有互济储贷机构监督署(Office of Thrift Supervision)。该署是国会吸取了80年代大批储贷机构破产的教训后通过立法于1989年授权设立的。其职责包括监督互济储贷机构,保证这些机构的稳健和活力,支持社区住房和其他信贷。

上述机构与州银行监管部门既有分工又有合作。例如,为了防止出现监管死角,避免重复监管,1978年美国国会通过立法成立了由上述各联邦监管机构的第一把手及一名联储理事组成的联邦金融机构检查委员会,以统一监管原则和标准,协调监管活动。此外,一些联邦监管机构高级官员还通过相互兼职的方法来进行协调。例如,货币监理署、互济储贷机构监督署的负责人都兼任联邦存款保险公司的董事。

本书的第二部分是对美国银行监管的比较全面系统的介绍。

这部分原是美联储出版的一个署名小册子,其中收集的是联储高级官员在1993年俄罗斯-美国银行家论坛的银行与金融高级研修班上为俄罗斯银行家所作的演讲。这一部分共11章(我们删去了原书的序和引言),内容包括银行监管的目的和原则、存款保险的作用、银行审批的作用、审慎政策的制订和实施、银行统计数据的收集和处理、非现场监督、现场检查、审贷过程、对外国银行的监督和对有问题的银行的处理。这对了解美国银行监管的指导思想、总体框架和实际运作是十分有益的。这一部分也是对第三、四两部分的自然铺垫。

第三部分和第四部分分别是美联储颁发的关于银行机构的资本充足标准的信贷风险部分和市场风险部分。关于市场风险部分的条例实际上是由货币监理署、美联储和联邦存款保险公司联合颁布的。三个机构的条例内容基本相同,只是其适用对象因各自分工而有所区别。为节省篇幅,我们只选用了联储部分。这两个文件明确地描述了银行机构的资本充足标准,包括资产的分类、风险权重及监管当局和监管对象的具体实施程序和方法。

在第四部分中,我们保留了三家联邦监管机构对制定依据市场风险的资本充足标准的背景介绍、公众对条例草案的评论及上述三家机构对这些评论的反馈和最终决定。保留这些内容的目的,一是帮助读者理解条例内容;二是便于让读者比较美国这种颁布条例的方法(在条例前冠之以公众的反馈和当局的最终决定)与简单的书面答记者问的宣传效果。此外,这个条例和其他管理条例一样,一开头就援引了一大堆条例所依据的法律的编码。我们也有意将其保留了下来,以便读者,尤其是监管者参考。如果把这大堆的编码简化成“根据有关法律”或“依法”的字样,也许可以省一些篇幅,但是条例的客观性、可操作性以及对被管辖对象的方便程度难免会受影响。我国的法规正在制订和不断修改之中,这种方法也许能够丰富我们的选择。

第五部分收录的是美联储出版的《美联储管理条例要旨》。这一部分汇总和概述了美联储颁布的有关管理条例。联储颁发的管理条例有不少是适用于整个银行业和非银行贷款机构的。

全书自翻译、编辑到审校定稿,总共用了不到3个月时间,得到了许多方面的支持。魏本华参与了全书的编辑和审校。在此我们要特别感谢虞关涛同志为此书所作的努力。他在病床上以顽强的毅力坚持译完了资本充足标准(市场风险部分)。他的译稿一部分被选辑成本书的第四部分。本书的第一部分的第一章、第二部分的第七、八和十一章由韩春萍翻译;第一部分的第二章、第二部分的第九、十章由包明友译;第二部分的第一至六章由何建雄译;第三部分由朱忠译;第五部分由连和译。全书第二部分的第九、十两章由庞卫亚审校,其余部分由何建雄审校。中国金融出版社、中国人民银行国际司、办公厅和稽核局等有关部门的许多同志对本书的翻译和编辑工作给予了大力支持,在此一并表示感谢。

由于编译人员的知识和时间所限,书中错误在所难免。恳请读者指正。

编者

1998年7月

第一部分 美国联邦储备 体系及其银行监管职能

第一章 联邦储备体系

美国联邦储备体系是美国的中央银行。它于 1913 年由国会立法建立,目的是为美国提供一个更安全、更灵活、更稳定的货币金融体制。多年来,它在银行业及整个国民经济中的作用日益扩大。

目前,联邦储备体系主要承担四方面的职责:

- 通过影响经济运行中的货币与信贷状况实施国家货币政策,以实现充分就业和物价稳定;
- 监督和规范银行机构,以保证银行与金融系统的安全与稳健,并保护消费者的信贷权利;
- 维护金融体系的稳定,抑制金融市场系统性风险;
- 为美国政府、公众、金融机构以及外国官方机构提供特定的金融服务,包括在国家支付系统运行中发挥主要作用。

大多数发达国家都有中央银行,其职能与联储大体相似。英格兰银行从 17 世纪末诞生起存在至今;拿破伦一世于 1800 年建立法兰西银行;加拿大银行 1935 年开始运作;德国中央银行于二战后重建,它参照联储模式,但作了不少变动。

第一节 背景

在国会创建联邦储备体系之前,周期性的金融恐慌一直困扰着美国,导致大量银行倒闭,企业破产,经济普遍滑坡。1907 年一场极其严重的危机促使国会建立国家货币委员会。该委员会提议建立一个能够抵制这种金融混乱的机构。经过热烈的讨论,国会

通过了《联邦储备法》，威尔逊总统于 1913 年 12 月 23 日签署了这个法令。该法令声明，其目的是建立联邦储备银行，提供富有弹性的通货，提供商业票据再贴现的手段，实施更有效的银行监督等。

联储建立后不久，事实表明，该法令对国家的经济及金融政策有更广泛的影响。随着时间的推移，国会又制定了一些新的法律，明确并补充了成立联储的最初目的。其中影响联储的主要法律有 1935 年的《银行法》、1946 年的《就业法》、1970 年的《银行控股公司法》修正案、1978 年的《国际银行法》、1978 年的《充分就业与平衡增长法》、1980 年的《放松对存款机构管制与控制货币法》、1989 年的《金融机构改革、复兴与加强法》以及 1991 年的《联邦存款保险公司改进法》。国会在其中的两个法案，即 1946 年的《就业法》和 1978 年的《充分就业与平衡增长法》（后者有时用该法案发起人的名字代称为《汉弗莱—霍金斯法》）中确定了国家经济政策的基本目标，包括：与经济发展潜力一致的经济增长；较高的就业水平；稳定的物价（指美元购买力的稳定）；适度的长期利率。

联邦储备体系被视为独立的中央银行。但是，这种独立只是指其决策无须经总统或政府行政部门的其他任何人批准。整个体系受国会监督，因为宪法赋予国会铸造货币并规定其价值的权力，而国会在 1913 年的法案中将这一权力授予联储。联储必须在政府制定的经济、金融政策的总体目标的框架中运作，因此把联储描述为“在政府内是独立的”更为准确。

第二节 联邦储备体系的结构

联邦储备体系的结构是由国会设计的，目的是使它能广泛了解整个经济及全国各地的经济活动。它是一个联邦体系，主要由一个设在哥伦比亚特区华盛顿的中央政府机构——理事会和分布在美国主要大城市的 12 个地区联邦储备银行组成。它们各自负

责监督和管理某些金融机构及其活动;为存款机构和联邦政府提供银行服务;保证消费者在与银行系统的业务往来中获得充足的信息和公平的待遇。

该体系的一个主要组成部分是联邦公开市场委员会(FOMC)。它由理事会、纽约联邦储备银行行长及其他联邦储备银行轮流共出的4名行长组成。该委员会负责监督公开市场业务,此业务是联储用来影响货币市场状况以及货币与信贷增长的主要工具。

在联邦储备体系运作中发挥作用的另外两个组成部分是:存款机构——货币政策工具通过它们来运作;咨询委员会——它就联储体系的职责向联储理事会和各联邦储备银行提出建议。

一、理事会

联邦储备体系的理事会是作为联邦政府机构而设立的。它有7名理事,由总统任命、参议院确认。理事任期14年;任期相互交错,每逢偶数年份的1月31日即有一位理事的任职期满。任职期满后的理事不能连任。但如果某理事在任职期满之前离任,被任命并确认的接任者除将余下的任期任完外,还可以被再度任命,直到14年期满。

理事会的主席和副主席也由总统任命、参议院确认。这两个职位的人选必须已经是理事会的理事,或者必须在被提名为主席和副主席的同时被任命为理事。理事会的主席和副主席的任期为两年。

理事会在华盛顿有1700名左右的工作人员。理事会的职责包括对国内及国际金融和经济发展作出全面的分析。它通过与联储其他组成部分的密切合作来履行这些职责。它还负责监管联储银行及其分行以及其他银行机构的活动,在全国支付系统中承担广泛责任,并且负责实施大多数关于消费者信贷保护的国家法律。

联储体系运用三项主要工具执行货币政策：

- 公开市场业务——在公开市场买卖政府(主要是财政部的)债券,来影响存款系统的储备水平;

- 法定准备金——规定商业银行和其他存款机构必须持有的存款准备金的数额;

- 贴现率——商业银行和其他存款机构从地区联邦储备银行借入储备货币时向他们收取的利息比率。

公开市场业务的政策由公开市场委员会制定,但是理事会对改变准备金规定具有绝对的权威,由某个地区联邦储备银行提出的贴现率的任何变动也必须由理事会批准。

联储在美国银行系统的监管中也扮演着重要角色。银行监督,即检查银行机构的安全性、稳健性以及合规性,是联储与货币监理署和联邦存款保险公司共同承担的。货币监理署监督国民银行,联邦存款保险公司监督由各州审批设立的非联邦储备体系成员的银行。理事会的监督对象包括大约 1000 家州立联储成员银行、所有的银行控股公司、成员银行的对外业务活动、外国银行的在美业务活动以及参与外国银行业务的国内公司(亦称为埃奇法公司)。

理事会颁布的管理条例有些适用于整个银行业,有些仅适用于成员银行(即已经自愿加入联邦储备体系的州银行)及根据法律自动成为联储成员的国民银行。理事会还制定法规以贯彻旨在保护消费者信贷的主要联邦条例,如《贷款条件披露条例》、《信贷机会均等条例》以及《住房抵押贷款披露条例》,其中许多法规既适用于银行,也适用于银行以外的各类贷款者。

理事与政府的其他决策者保持着经常的联系。他们经常就经济、货币政策、银行监管、消费者信贷保护、金融市场及其他事务在国会各委员会的听证会上作证。根据《汉弗莱-霍金斯法》,理事会必须在每年的 2 月 20 日和 7 月 20 日向国会提交一份关于经济

和货币政策执行情况的报告。理事会主席就这份报告在参议院的银行、住房及城市事务委员会和众议院的银行、金融及城市事务委员会的听证会上作证。

理事会与总统经济顾问委员会及其他主要经济官员定期联络,主席经常与总统并定期与财政部长举行会议。

理事会主席在国际领域也负有重大责任。例如,他是国际货币基金组织理事会的美国副理事,是国际清算银行理事会成员,并与其他有关机构和部门的负责人同为国家国际货币与金融政策咨询委员会的委员。他还是一些重要的国际会议,如西方七国集团财政部长和中央银行行长会议的美方代表团成员。他与理事会的其他理事及工作人员分担许多国际事务,包括代表美联储参加巴塞尔的国际清算银行会议和巴黎的经济合作与发展组织会议。

理事会有一名理事是联邦金融机构检查委员会的联储代表。该委员会负责在联邦一级协调对存款机构的检查和与此相关的政策。委员会的其他代表来自联邦存款保险公司、国家信用社管理局、货币监理署以及互济储贷机构管理署。

理事会在诸如《美联储月报》这样的刊物以及理事会活动特别公告和单独的统计公报上发表关于联储体系活动以及整体经济情况的详细统计资料及其他信息。它还通过联储法规服务部提供有关自己的管理和监督职能的资料。

理事会每年由一家大型公共会计事务所进行审计,审计报告刊登在理事会的《年度报告》上。国会会计总署也对它进行审计。会计总署的已完成或尚未完成的审计或研究的报告清单可以在理事会的年度《预算概览》上看到。该杂志于每个日历年度的第一季度送交国会。货币政策不属于会计总署审计的范围,而是由国会通过书面报告直接监督,其中包括由理事会所作的每半年一次的《汉弗莱-霍金斯报告》。