

美国银行业从“分业”到“混业” 的演变与启示

巴勇霞 袁管华

一、问题提出的背景

1999年11月15日,中美签署了关于中国加入WTO的双边协议,意味着中国极有可能在2000年“入世”,意味着中国金融业的国际化进程即将提速,未来几年中,中国经济金融将日渐融合于世界经济金融的一体化发展之中。对中国金融业来说,这既“不是陷阱,也不是馅饼”,在前所未有的发展机遇中孕育着严峻的挑战。引入外国竞争者,有利于促使中国金融业加快改革步伐,彻底抛弃幻想,正视自身弊端,最大限度的改善经营管理和金融服务;也有利于中国金融业向国际接轨,拓展更大的国际发展空间。然而,对于先天不足的中国金融业来说,如果不能在有限的时间内加快改革,创新制度,迅速摆脱陈旧的经营观念和落后的管理模式,将痛失发展机遇。

截至1999年底,中国内地共设立外资银行代表处250家,外资银行营业性机构167家,其中外国银行分行154家,当地注册的外资银行6家,合资银行7家;在华外资银行的总资产达341.8亿美元,贷款余额260亿美元(1998年底数据)。在我国设立机构的外国银行多数是国际上的大银行,它们大多有固定的客户。在我国的业务也主要是与母国的对华贸易和经济合作有关,就目前来讲对我国银行的冲击并不明显,国有商业银行也没有感受到来自外资的激烈市场竞争,从这一点讲,开放促改革的初衷远远没有达到。主要原因,一是外资银行受业务范围的限制,二是国有商业银行市场化转轨尚未完成,利润约束机制尚未建立。鉴于此,中外资银行目前尚未到短兵相接的时刻。但这一天的到来已经近在咫尺,而国有商业银行尚未作好迎接准备。一方面,外资银行轻装上阵,业务发展迅速,扩张能力和占领市场的潜在能力以及盈利能力很强,另一方面,在由计划经济向市场经济的转轨过程中,国有商业银行已经陷入内外交困的严峻境地。不良资产持续上升,经营效益不断下滑,帐

面亏损、潜亏、呆帐、坏帐损失不断扩大,资本充足率低下,自办实体、违规经营、帐外经营严重,内部作案、监守自盗事件频频发生,无论是从走出去还是从引进来的角度考虑,经营品种单一,靠利差已经难以维持生计的国有商业银行处于明显的劣势地位,如何迎接挑战实在是令人忧虑。从市场份额看,国有商业银行垄断优势虽然仍未打破,然而以亏损和风险为代价垄断的市场究竟又有多大的价值和意义呢?市场份额的扩大也就是亏损的扩大,必然是难以持久的。而从竞争力的角度看,世界十大商业银行的人均利润及人均存款分别为国有商业银行的36.5倍和6.2倍。在产权和经营管理水平既定的情况下,经营制度的选择对银行的竞争力和金融效率将产生重大的影响。

在银行经营制度的选择方面,国际上的商业银行绝大部分都在实行或正在实行混业经营制度。1999年11月12日,美国《金融服务业现代化法案》正式生效,标志着美国在世纪之交放弃“分业”经营模式进入“混业”经营的新纪元,这对于21世纪我国银行业的发展不无启迪。

二、银行混业经营:大势所趋

混业经营制度,目前已呈现出世界性的发展趋势。其特征是,国家对商业银行的经营范围如间接融资与直接融资业务,短期信贷与长期信贷业务、银行业务与非银行业务之间不作或很少作法律方面的限制,混业经营一般又可分为两种模式,一种为综合银行制,可设置内部业务部门全面经营银行、证券和保险业务,如德国、瑞士、荷兰、卢森堡等国;另一种为全能银行制,通过在外部设立子公司或控股公司的形式兼营证券、保险业务,如英国、日本和现在的美国。混业经营制度通过多样化、综合化的业务经营,可以分散风险;可以充分应用现有的银行机构网点为客户提供全方位的金融服务,降低了信息成本和金融交易成本,增加了盈利能力;混业经营制度的实施有利于主办银行制度的运作和不良资产的盘活。

当代以新型化、多样化、电子化为特征的金融创新,改变了传统的金融运作模式,银行与非银行金融机构之间的业务界限愈来愈模糊不清,金融机构业务交叉呈现自由化、综合化、国际化的新趋势。特别是20世纪90年代以来一浪高过一浪的金融业购并浪潮呈现出新的特点,金融购并不再是简单的同业合并,而是银行、保险、证券、信托等跨行业的强强联合、优势互补的购并,加快了国际银行业向混业经营迈进的步伐。

美国国会参众两院在1999年11月4日通过了《金融服务现代化法案》,使得混业经营模式从法律上得以确立,标志着美国银行业废弃分业经营,开始跨入混业经营的新纪元,此次改革法案的最主要内容是:(1)废止格拉斯·斯蒂格尔法(Glass Steagall Act),允许银行、证券、保险公司间业务相互交叉;(2)银行参与承销证券的业务、承揽保险业务及不动产开发;保险、证券公司从事银行业务,均要求以控股公司形式进行;(3)禁止一般企业通过收购存款金融机构而从事银行业务。

自1933年《格拉斯·斯蒂格尔法》实施以来,美国银行经营制度从“分业”到“混业”,经历了66年的漫漫长途,清晰展现了银行业从“简单中介人”到“万能垄断者”的历程。由美国创立随后被一些国家仿效的分离制银行经营制度以及分业监管制度进入了前所未有的低谷时期。这次美国银行经营制度的实质性改革,将导致现有的金融结构面临彻底重塑,世界金融格局将重新定位和划分,必将促使美国的银行、证券及保险公司的跨行业兼并重组活动愈演愈烈。美国乃至世界金融业由此将进入一个崭新的时代,美国总统克林顿称,“将带来金融机构业务的历史性变革”。

与混业经营相呼应,将银行业、证券业和保险业统一由一个机构来监管的单一监管体制也在成为一种发展趋势。随着电子科技的迅猛发展,国际互联网在金融领域的广泛应用,金融服务正在发生巨大的变化,场外交易和衍生产品的交易规模越来越大,电话销售和直接销售以及网上银行发展很快,越来越多金融监管当局试图顺应这一变化,从方便全球客户、提高本国金融服务业的国际竞争力出发,改革金融监管体制,把多个监管机构的各自为政改革为合并组成一个监管机构,为服务对象提供一个金融监管服务的“超市”。目前,除英国以外,还有日本、澳大利亚、新加坡、韩国、爱尔兰、丹麦、瑞典也在实行类似的监管模式,还有一些国家正在朝着这一方向迈进。

三、银行分业经营能降低风险吗?

1929年纽约股市崩溃,大批商业银行破产倒闭,尽管从未证实过美国20世纪30年代初期银行的倒闭是由于参与承销和持有证券所致,但是人们普遍凭感觉认为,混业经营是导致金融混乱、银行倒闭的重要原因。1930年美国议会专门成立了银行调查委员会,对商业银行经营证券业务进行了调查,认为混

业经营刺激了商业银行在证券市场上的投机行为,降低了金融市场的稳定性。基于这一调查结论以及对商业银行在参与投资银行业务中的不道德行为的揭露,促使美国国会于1933年通过了《格拉斯·斯蒂格尔法》,实施商业银行与投资银行的分业经营,限制跨州设立银行,限制利率水平(Q条例),建立存款保险制度等。该法案的实施,使得商业银行业务和投资银行业务分离。事实证明,该法案是一把“双刃剑”,具有两面性,一方面强化了金融监管,规范了金融秩序;另一方面导致商业银行生存与发展日渐艰难。该法案实施的当初,政府和公众是衷心拥护的,但该法案注重的首要问题是安全性,而到了20世纪70年代,金融服务的价格质量成为重要因素。70年代后美国银行的竞争力明显下降,倒闭增加,商业银行领地被非银行金融机构日益侵蚀,人们开始对《格拉斯·斯蒂格尔法》进行反思,并对“混业经营导致金融混乱”的结论持怀疑态度。到了20世纪80年代美国对大危机进行了重新认识,认为当时银行大倒闭的罪魁祸首并非“混业经营”,而是货币供给的减少和单元制银行的资本充足率太低,加之危机期间银行被迫停业一周,更是助长了挤兑风潮。从实践中看,以德国为代表的欧洲大陆国家一直实行综合化的银行制度,而这些国家的金融体系与实行分业经营的国家相比,并没有显现出效率更差、稳定性更低的问题,许多商业银行成功地经营证券业务的事实,使得“混业经营导致金融混乱”的结论站不住脚。其实对于银行自营证券业务只要作出规范的规定,便可将风险锁定在一定的范围内。在生产水平较低的时期,专业化的分工有益于经营效率的提高,增强金融体系的稳定性。但在知识经济时代,分工过细,意味着交易成本增大,并且金融市场本身是不能截然分割的,随着利率和资本市场收益率的变化,货币资金流向也会在资金市场和资本市场之间不停转换,到了20世纪90年代,欧洲各国混业经营趋势的确立和各类金融机构之间强强联合的兼并浪潮,以及美国银行业在世界金融界的地位滑坡,使得美国日渐意识到废止《格拉斯·斯蒂格尔法》放松管制的重要性。事实上,美国也并非“铁板一块”,银行管制早已开始松动。面对日本、欧洲银行的激烈竞争,美国监管当局1977年放宽对证券法的解释,商业银行或其控股公司开始从事受托买卖证券业务;1978年放宽商业银行承销商业票据和公司债券的管制;1980年以后《放松存款机构管理和货币管制法》等的颁布,赋予金融机构更多的经营自由,从1987年起允许银行控股公司通过附属机构在市政收益债券、抵押债券和商业票据等方面进行包销和交易活动;1998年4月花旗银行与旅行者集团的合并,当局也采取了默许的态度。

1995年5月《中华人民共和国商业银行法》正式从法律上确立了国有银行分业经营制度,从分业经营运作的情况看,风险不是在降低,而是在急剧扩大;从证券行业来看,也是如此。一些证券公司大量违规融入资金、挪用客户保证金现象十分严

重,面临支付危机。一些证券公司利用违规融入的资金,以变相贷款、向企业和股民融资、长期投资等形成的风险资产数额巨大,损失惨重。

四、内控与监管:银行混业经营运作的前提

混业经营制度运作的前提条件是,银行本身具备较强的风险意识和有效的约束机制,金融监管体系完善高效、法律框架健全。如果银行自身缺乏约束能力,银行信贷风险控制不住,这就意味着银行连自己的老本行都做不好,何谈混业经营?在内部控制松弛,缺乏自律约束能力,同时外部监管无效的情况下,“混业”经营只能是越“混”越“乱”。而国有商业银行的现状正是如此:20世纪80年代中期以来,四家国有银行都开办了证券、信托、租赁、房地产、投资(自办公司)等业务,实质上进入了混业经营时代。但由于银行自身缺乏应有的自律和风险约束机制,结果是银行自身业务没有办好,自办公司也没有一家是办得成功的。在内控悬空的前提下,混业经营不是分散风险,而是加速了风险的积聚,催化了证券市场、房地产市场“泡沫”的生成,于是国务院于1993年12月25日作出了《金融体制改革的决定》,对金融业进行治理整顿并提出了分业经营的措施。当前,国有商业银行的业务经营主要集中在传统的存、贷、汇上,随着资本市场的扩大,直接融资成本的降低,银行的信用中介地位开始动摇,商业银行业务经营日益艰难。与此形成反差的是,在华外资银行业务主要偏重于中介业务,盈利能力很强,随着我国加入WTO,对外资银行的业务限制将在五年之后取消,国有银行面临的竞争压力是前所未有的。

当务之急,应尽快建立和完善商业银行的内在机制,这是混业经营的基础。离开了这个基础,去盲目迎合“潮流”或“紧跟美国”都是不现实的,我们应该吸取“崇美”的苦涩教训。内部控制制度具有保护银行自身安全运作与稳健经营以及规避风险的功能,而内部控制松弛是当前国有商业银行的一个最薄弱环节,导致了银行法律规章和约束机制的悬空。关键还是要尽快把工作重心放在建立完善内部控制制度上,扎扎实实把内部控制的“篱笆”扎紧。中央银行应理清金融监管思路,把着力点放在督促、检查商业银行是否制定和严格执行科学的内部控制制度上。如果商业银行不能自觉的约束自身的行为,那么外部监管也必然是无效的,现实中的情况正是如此。当前外部监管的无效性表现在三个方面。一是法律框架不完善,许多情况下无法可依,与此同时有法不依、违法不纠现象突出,导致已有的法律规章在实际运作中是无效的;二是现场检查鞭长莫及,国有商业银行点多面广、机构庞大,现场检查的覆盖面不过是杯水车薪;三是非现场检查系统是建立在数据真实基础上的定量分析,而报表数据的严重失真致使这一前提假设是不成立的,商业银行在报表数据方面处于信息优势地位,完全可以“指鹿为

马”,因而,监管能力和水平的提高将是一项长期、复杂而艰巨的工作,并非简单靠提高监管人员的素质就可以弥补的。

我国的金融体系不是在优胜劣汰的竞争中形成的,金融监管模式也不是自然演变而成的,而是更多的带有行政干预的烙印。1999年我国确立了分业经营、分业监管的原则和体制,中国金融监管当局由人民银行、证监会和保监会“三驾马车”组成。由于现代金融业和科学技术的迅猛发展,各金融领域的边界越来越模糊,根本不可能做到泾渭分明。条块分割必然在一些业务领域出现监管交叉和监管真空,那么,三个监管部门的协调配合就变得非常重要。由于中央银行的特殊地位,应该在日常监管协调中发挥更为重大的协调作用。只有“三驾马车”齐心协力,忠实履行各自职责,形成协商制度和监管合力,才能从整体上降低监管成本,提高监管效率。但值得深思的是,当我国“快刀斩乱麻”实施分业经营的时候,国际潮流却在向混业经营方向发展;当我国大张旗鼓实施分业监管的时候,以美国为代表的一些国家正在走向合并监管;当我国中央银行痛下决心撤省行建立大区行的时候,美联储却在考虑建立50个州的分支机构,为什么中国的金融制度选择总是与国际潮流背道而驰?这在一定程度上表明,中国在金融业发展的宏观决策方面,缺乏长远规划,更多的体现了长官意志。

总之,从分业经营向混业经营的回归是国际潮流,势不可挡,也是国有商业银行经营制度变迁的最终选择。这一进程取决于三个方面的约束:一是国有商业银行产权制度改革的步伐,二是内控制度的建设和完善程度,三是金融监管能力和水平的提高。制定“混业经营”进程时刻表必须充分考虑到这些制约因素,忽略这些因素而盲崇美国、亦步亦趋,仓促出台改革方案都是不可取的。

注释:

根据1997年、1998年国有商业银行和世界十大商业银行年报数据整理得出。

1999年11月12日经克林顿总统签署生效。

在1933年晚冬持续9天的(给参议院银行业委员会建议)听证会中,美国金融界完全失去了信誉,来自最大银行和投资公司的管理者一个接一个的承认了他们的不良行为,从疏忽到暴行,从大力宣传到扰乱股市,从缺乏质量的关注到信息的不完全披露,从明显欺诈到利益冲突(引自美国艾伦·加特:《管理、放松与重新监管》,陈雨露等译)。

Q 条例禁止商业银行支付活期存款利息,定期存款规定最高利息限制。

美国银行的数量从1929年的2.5万家,减少到1933年的14207家。倒闭或被兼并的银行中80%是单元制银行,分支行制的银行倒闭占极少数。

(作者单位:中国人民银行监管一司 北京 100800)

(责任编辑:刘传江)