

论 90 年代中期美国银行监管体制改革

吴 燕

在各国银行监管领域,美国的银行监管体制被公认为最成熟、最完备、最具代表性的银行监管体制之一。在经济、政治、历史文化和法制等因素的综合作用下,美国银行监管体制呈现出许多鲜明的特色。从 80 年代开始,美国银行监管体制先后实施了一系列改革举措,其目标是适应银行业发展的内在要求和经济、金融形势的变化,建立既保障银行业安全性,又富有竞争性和活力,公平与效率并重的健全的银行监管体制。其中,90 年代中期的改革彻底突破了单一银行制等传统,开创了美国银行监管体制的新阶段,具有重大的历史意义。

一、90 年代中期美国银行监管体制改革的背景

90 年代中期美国银行监管体制改革是在 80 年代银行业危机的“催化”作用下,继承和发展 80 年代和 90 初期银行监管体制改革的思路来全面展开的,是上述时期金融体制改革的延展和深化。

80 年代美国金融自由化改革的不全面和不彻底以及银行业危机的不断深化促使监管当局和银行界深刻认识到,彻底消除美国银行监管体制的内在缺陷,全面增强银行业的竞争性和安全性刻不容缓。由此,90 年代初期美国银行监管体制改革关注和争论的焦点主要围绕以下迫在眉睫的问题来展开:如何将放松对银行业的微观管理和加强宏观监管有机结合;如何突破银行业经营地域范围限制;如何改革银行业与证券业严格的分业管制;如何改革现行的联邦存款保险制度;如何处理工商业与银行业一定程度的相互渗透问题;如何精简银行监管机构,实现高效的金融监管等等。

在综合体现上述金融体制改革思想的《1991 年财政部改革议案》遭国会否决后,为了缓解联邦存款保险基金濒临枯竭等燃眉之急,美国金融监管当局不得不根据“议案”的部分内容和精神,公布了一系列改革方案。90 年代初期出台的改革法案主要包括《1991 年联邦存款保险公司改进法》和《1991 年加强对外资银行监管法》。前者通过对联邦存款保险基金增资、限制存款保险范围、强化对银行业的资本监管并建立“迅速纠正行动(Prompt Corrective Action)”的资本监控体系、规范州立银行权限和银行兼并收购活动等措施,缓解了联邦存款保险公司的危急状况,一定程度上增强了银行业的竞争力和灵活性;同时确立了银行业资本监管和安全性与竞争性并重的监管思想。后者则通过确立对外资银行的“互惠性国民待遇原则”、明确和强化联储对外资银行在美市场准入和业务经营的监管、检查权限、限制外资银行经营零售业务等措施,更加严格了对外资银行的监管,显著改善了美国银行的竞争环境,增强了本国银行业的竞争力。

但是,这一时期改革所涉及的范围和改革力度仍然十分有限,并表现出其局限性和不彻底性:一是束缚银行业竞争的根本性障碍(如地域限制、分业管制等)并未在法律上彻底根除;二是实施银行业资本监管尚待完善;三是银行监管机构的改革未见起色;四是银行监管的指导思想也有待进一步发展。总之,90 年代初期的美国银行监管体制改革,尽管在某些方面作了一些有益的尝试,一定程度上缓解了银行业的危急和困境;但就其进程和结果来看,仍是力度有限的、基本维持现状的变革。

经过了 80 年代的深重危机和 90 年代初谨慎改革的美国银行业,从 1992 年开始逐渐从“噩梦”中醒来,在 90 年代中期的二三年里大力调整、重整旗鼓,出人意料地迅速恢复了元气。在整个美国经济步出 1990-1991 危机,进入复苏的气候背景下,美国银行业的运行条件也发生了改观,经营状况取得了显著改善:资产规模迅速扩大而资产质量明显提高。在经营状况显著好转的同时,美国银行业还呈现出一些值得重视的特点,包括:银行业跨州经营取得长足发展;银行业不断规避“分业”管制,加快向证券业渗透;银行业经营的若干风险因素又有所显露。

总之,90 年代上半期以来,一方面,美国银行业经营状况和竞争能力大为改善,银行跨州经营和并购势不可挡,混业经营条件日益成熟。银行业运行的种种新态势表明,金融机构对尽快挣脱各种不合时宜的束缚和管制的呼声日益强烈,对银行体制进行进一步全面、深刻改革的时机正在不断趋于成熟;另一方面,银行业固有的不稳定性 and 脆弱性,以及新形势下银行经营与竞争过程中暴露的一些新的亟待加强监管的问题和苗头,对于政府加强和改善监管手段及效力提出了更高要求。正是在上述背景下,美国政府顺应银行业自由化和加强金融监管的双重需要,秉承 90 年代初改革的思想原则,对银行监管体制进行了范围更加广泛、力度更为深入的改革。

二、90 年代中期美国银行体制改革的主要内容

90 年代中期,美国银行体制改革没有因为 90 年代初改革的困难而止步不前,而是更加坚决地走向纵深。这一时期的改革不仅通过《1994 年里格-尼尔银行跨州经营与跨州设立分行效率法》彻底突破了半个多世纪以来对银行业的地域范围限制,而且在完善银行业资本监管和进一步加强对外资银行的监管等多方面都取得了不俗的进展。

1. 《1994 年里格-尼尔银行跨州经营与跨州设立分行效率法》(The Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Efficiency Act of 1994, 简称《1994 年跨州银行法》)

1994 年 3 月和 5 月,美国参众两院分别通过了《1994 年里

格—尼尔银行跨州经营与跨州设立分行效率法》,第一次解禁了对银行业地域范围的限制,彻底突破了1927年《麦克法登法》和1956年《银行持股公司法》及其修正案基础上建立起来的、作为美国银行制度基石和重要特征之一的“单一银行制”。这项法令虽是“千呼万唤始出来”,但毕竟将80年代以来美国银行业的跨州经营方面日益发展的既成事实以法律形式予以确认,开创了美国银行监管体制的新阶段。自此,美国银行业不再受到长期禁锢其发展和竞争的地域范围限制,而是可以通过收购、兼并或新设分行等各种途径自由地在全国范围内开展业务,而无须顾虑是否与各州法律相抵触。无疑,该法令将对美国银行体制和结构产生深远的影响。其主要内容包括:

(1) 一家银行持股公司可以收购任何一个州的银行,只要其满足联邦监管当局规定的资本充足要求和有关的社区再投资法令,并具备良好的经营管理水平。不过,联储可根据银行的存款市场份额,而各州则可依据被收购银行的成立年限等因素来决定是否批准收购事项。

(2) 从1997年6月1日起,银行持股公司可巩固其在全国各地的跨州银行,并可将其转变成为一个银行下辖的多重分行网络体系,即自该时间起允许银行自由跨州设立分行。

(3) 从1997年6月1日起,任何一家独立的银行都可以与其他州的另一家银行合并。

(4) 银行可以在其注册地之外的任何州直接开设一家分行。

(5) 除非某些州立法禁止,不同州的银行均可从1997年6月1日起自由谋求合作。

(6) 在联邦注册的国民银行跨州设立分行也要受所在州的消费者保护法、社区再投资法和公平放款法等有关法规的约束。

《1994年跨州银行法》标志着对银行跨州经营与跨州设立分支机构管制的划时代改革和历史性突破。它的颁布实施将分散银行业经营风险,扩大其资金来源范围;同时增强美国银行业的竞争性,提高银行业的资源配置效率和安全性;还将提高银行业金融服务质量,并实现与国际银行体制的接轨,增强美国银行业的国际竞争力。当然,同时也可能导致大银行加速吞并小银行,使得金融集中和垄断的趋势加强;为了限制这种趋势,该法令对一个银行持股公司在—个州内控制30%以上存款的收购与合并实行了限制。

一般认为该法从以下三个方面提高了美国银行体系的效率和安全性:

(1) 银行可自由地跨州建立全国性的、统一调度的分支机构体系,更广泛地跨州吸收存款和开展其他业务,将比过去大大节省经营成本,扩张业务规模,实现规模经济,提高其经营效率;

(2) 银行自由开展跨州银行业务,将有助于其实现经营多元化而有效分散地域风险,减少对地区经济的依赖和受到经济周期冲击而破产倒闭的可能性,从而增强了银行体系的稳定性;

(3) 允许银行跨州进入新的市场,将大为促进银行业竞争,

从而改善金融服务,提高美国银行业的整体竞争实力。

2. 1996年联储《K条例》修正案

继承90年代初银行体制改革的宗旨,90年代中期的美国银行体制改革进一步加强对在美外资银行的监管。1996年2月,联储通过对《K条例:国际银行业务》的修正案,对在美外资银行,尤其是那些不受母国统一监管的外资银行采取了更加严格的审查和监管措施;同时允许某些特定的美国银行大幅度拓展其海外经营。该修正案的主要内容包括:

(1) 简化受到综合统一监管的外资银行在美申请建立分支机构的审批程序。

自从《银行持股公司法》颁布实施以来,综合统一监管就成为联储甄选外资银行收购美国银行申请时所采用的一项重要标准。《1991年加强对外资银行监管法》也要求联储在审批外资银行在美建立分支机构的申请时,必须确认:该外资银行受到其母国监管机构的综合统一监管,或者其母国监管机构正在积极建立这种综合统一监管。该修正案进一步强化了对综合统一监管的要求。根据该修正案,历经联储确认受到其母国综合统一监管的外资银行,其申请在美设立分支机构的申请程序将得到简化,无须象以前那样完成全套申请程序,只须提前45天预先报联储备案。在提前通知的45天时间,联储将审查该外资银行母国监管过程、银行资本水平和其他因素可能出现的任何实质性变化;如果联储认为上述因素呈现恶化倾向,有权拒绝批准该外资银行在美设立任何分支机构。

(2) 对于不受母国统一监管的外资银行,是否可以继续在美国从事业务经营活动,须经过监管当局的严格审查;即使经审查合格,还要对此类银行的经营活—动予以一定程度的监管或约束。

修正案提出了对外资银行进行审查的16条具体标准:

该外资银行的总资产和总负债中属于或登记在其母国的比例,及其在世界其他各地的分布情况; 该外资银行及其分支机构的母国监管机构对其资产和经营进行监管的程度; 该外资银行的母国监管机构对该行是否积极进行综合统一的监管,以及是否取得了令人信服的进展; 该外资银行是否具备有效而又可靠的内部控制制度、信息管理制度以及报告制度等,使其管理阶层能够对其在全球范围内的经营活动进行恰当、有效的管理; 该外资银行的母国监管机构对该行在美国继续经营是否持有异议; 该外资银行的母国监管机构及该行母公司所在国的监管机构是否与其他监管机构一起分享有关该行的经营状况的资料; 该外资银行在美国境内的经营机构与其在别国(地区)经营机构之间的关系如何; 该外资银行总体上的财务状况; 该外资银行的管理资源状况,包括主管人员、董事以及主要股东的能力、经验和品德等; 10 该外资银行外部审计的范围及频率如何; 11 该外资银行的总体经营记录及其在母国银行体系中的地位; 12 在其全球的经营活—动中,该外资银行遵守各项法令的记录,尤其是它对国际洗钱活动的控制是否得当; 13 该外资银行在美国境内机构的经营记录; 14 美国货币监理署或该外资银行在美经营机构所在州的监管机构对该行所持的看法和建议; 15 为了解该外资银行遵守《1978年国际银行法》

《1956年银行持股公司法》等相关法规的情况,联储如果需要掌握该外资银行及其附属机构的经营活动信息时,该外资银行是否按照规定已向联储保证提供此类信息,以及任何其他有关该外资银行在美经营机构的安全性和稳健性的资料;¹⁶该法令对外资银行在美国的经营活动提出了以下特别限制:第一,任何外资银行如果在联储看来,不受其母国监管机构的统一监管,就会被要求签署一份协议,约束其在美国经营活动,从而确保该行在美国境内经营的安全性和稳健性;第二,任何外资银行如果被联储要求签署此类协议,但它并未履行签署义务;或者签署了协议但却未能遵守和执行该协议时,联储有权为确保银行经营的健全而对其采取必要的制裁行动,责令或建议该行结束其在美国的经营活动。

(3) 允许外资银行自由在美国境内跨州设立分行。

修正案引入了《1994年跨州银行法》中有关允许美国银行跨州经营和设立分支机构的内容,规定外资银行只要遵守《1994年跨州银行法》对美国银行所规定的条件,就可以在其注册地所在州以外的其他任何州设立分支机构,不过还有一个前提条件:各州允许外州银行以收购等而非新建的方式在本州拥有一家新的分行。

总之,联储《K条例》修正案顺应《巴塞尔协议》关于加强跨国银行国际监管的原则精神,通过进一步加强和规范对在美外资银行市场准入监管和业务监管,确保对外资银行(尤其是不受其母国统一监管的外资银行)的监管全面而详尽,杜绝因个别银行的监管疏漏而对整个银行体系造成的隐患。

3. 为突破金融业务“分业制”所作的改革和准备

除了打破地域限制以外,90年代中期以来美国金融监管当局还为彻底改革金融业务“分业”格局,突破《格拉斯—斯蒂格尔法》等法规限制而作出了不懈的努力,并取得了一定的阶段性成果。1995年5月美国众议院银行事务委员会通过了《1995年金融服务竞争法》,旨在彻底根除导致“银证分离”的法律障碍,推动银行业在商业银行与投资银行业务领域开展全面竞争,此举曾被联储主席格林斯潘称为“有重大意义的突破性进展”;此外参议院银行委员会、货币监理署也宣布允许国民银行通过设立分公司来经营证券和保险业务。1997年,联储提出继续扩大在《格拉斯—斯蒂格尔法》中不被允许的银行子公司所进行的证券承销交易的权力,且将“第20条下的子公司”从事“不合格证券(Ineligible Securities)”的收益上限比例从10%提高到25%。这些反映出监管当局继续分步骤地为最终彻底冲破银证分离的监管壁垒而进行的必要的改革前奏和政策准备。另一方面,国会和参众两院对于废止《格拉斯—斯蒂格尔法》的改革也鼎力相助,予以声援;最高法院则通过对《国民银行法》等有关法规的部分相关条款援引新的司法解释,通过越来越多的个案示范作用,来支持打破“防火墙”的改革。这些改革行动和准备措施促使美国银行业与非银行金融机构混业经营的态势进一步增强,并预示着此项改革不久将最终迈出实质性的步伐,彻底消除妨碍银行业竞争的另一项重大障碍。

4. 进一步充实和完善资本监管

在90年代初改革对银行业的监管思想,对其实施资本充

足监管的基础上,为不断完善这一监管体系,90年代中期以来监管当局进一步加大对银行业的风险管理力度,并相继出台了一系列与资本监管相辅相成的配套监管措施。1996年,联储颁布规定,要求银行持股公司必须执行“优质资本化”标准,并引入新的银行风险评级体系,即在过去的“CAMEL”体系中增加“敏感性(Sensitivity)”指标,以评估银行对市场风险作出反应和管理市场风险的能力,从而有助于增强银行的风险经营意识,督促银行建立有效的风险防范机制,增强整个银行体系的稳定性。此外,随着联邦政府日益重视迅速发展的金融衍生产品投资和交易以及表外业务对银行业和整个金融体系风险的影响,进一步增强对金融机构风险监管力度,完善相关的监管法规成为有关监管部门的重要任务。美国会计总署及联储货币管理司从90年代中期开始积极酝酿出台全面管理金融衍生产品投资与交易的法规,以制定出参与衍生金融产品投资和交易的金融机构在资本、会计、信息披露和审计检查等方面须遵守的原则和标准,并加强与其他发达国家中央银行等监管机构的合作,以期尽早建立起国际间衍生金融工具交易监管系统,通过加强管理和风险防范,减少金融创新带给全球银行体系的不稳定性。

通过以上改革内容可以看出,90年代中期的美国银行体制改革,基本上秉承了90年代初期确立的“放松和取消妨碍银行业竞争力的管制,同时加强对其资本实力和风险经营状况的监管”的思想体系,体现了安全性与竞争性并重、公平与效率兼顾的原则,朝着建立一个公平竞争、高效而稳健的银行业市场环境又迈出了重要的步伐。沿着90年代美国银行监管体制改革和发展的轨迹,我们发现美国政府的监管理论正在逐步发生变化:对银行业的监管由以往的硬性限制为主,转向以资本监管为核心的指标化管理;风险防范的重心进一步集中在对银行资本和资产质量的监控上;监管目标也不再是力图防止每一家银行的破产,而是保护存款保险基金和整个银行支付系统免受银行破产所带来的恶性影响。因为监管当局和金融界已达成共识:政府监管本身不可能绝对防止银行业破产,也不应当为不出现银行倒闭而提供绝对的不恰当的保障——毕竟部分银行倒闭也是金融资源合理配置机制中不可或缺的重要组成部分。可以预见,90年代中期以后直至21世纪的美国银行体制改革将继续沿着这样的监管思路走向深入,政府监管当局将不断实现银行业监管的着眼于全局的战略性变革,将监管和风险防范核心由局部转向整体、由微观转向宏观。一方面将不断放松和取消对银行业施加的各种僵硬的限制,鼓励金融业务自由化,增强银行业的竞争力;另一方面,将会继续探索富有弹性和针对性的监管手段和措施,从总体上控制和降低银行业的系统风险,保障和增强银行业的安全性和稳定性。银行业监管将日益摒弃过去“一刀切”式的业务分离管制,而转向适应银行业现代化发展的内在要求和国际国内经济、金融环境变化的、与市场机制相结合的监管体制。

(作者单位:中国人民银行深圳中心支行 深圳 510831)

(责任编辑:金萍)