

论美国政府对银行业合并的反托拉斯政策

顾 纯

80年代以来,伴随着美国银行业放松管制的进程,美国银行组织的合并与收购活动(以下通称银行合并)此起彼伏。这种势头在1994年《里格·尼尔法》颁布后愈演愈烈,由此掀起了银行业合并的又一次高潮,银行合并的规模屡屡刷新美国历史记录,其结果造成美国全国银行业集中的水平不断提高。但是,银行合并并没有减少美国银行业总体的竞争水平,相反,美国银行业的竞争还随着技术进步、金融自由化和国际化的加强呈现深化的趋势,其重要原因在于美国长期执行严格有效的托拉斯管理。

一、美国银行业合并对竞争的影响

1980年至1997年美国共发生7000多起银行合并,1980年共发生190起合并,涉及被收购资产102亿美元,而至1987年共发生649起合并,涉及被收购资产1233亿美元^①。90年代银行合并的数目及规模仍保持高水平,特别是1994年《里格·尼尔法》颁布后,美国银行跨州经营的地理限制完全废除,不断涌现的巨型合并将银行业合并推向高潮。近年来著名的巨型银行合并包括:大通曼哈顿银行与化学银行、威尔斯伐戈银行与第一洲际银行、国民银行与巴纳特银行、第一联合国民银行与费城国民银行、花旗银行与旅行者公司、国民银行与美洲银行等。特别值得注意的是,1998年8月获得批准的国民银行与美洲银行的合并是迄今为止美国历史上最大规模的银行组织合并。合并前的国民银行与美洲银行分属美国第三大和第五大银行组织,合并后的新美洲银行拥有的资产接近5800亿美元,成为美国第一大、世界第三大的银行组织^②。

大量的银行合并,伴之以银行破产,导致美国银行数目不断减少。1980至1997年,美国银行组织(银行控股公司和独立的银行)从约12300家下降至约7100家,银行(独立的银行和银行控股公司的附属银行)从约14400家下降到不足9100家^③。银行组织数目下降了42%,而银行数目下降幅度超过1/3,这种下降更主要归因于银行合并。

与银行数目大幅下降相对应的是美国全国范围内银行业集中水平的显著提高。1980至1997年,美国前100家银行组织在全国银行资产中占有的比例从1/2多上升到近3/4^④,前10名的比例从22%增加到34%^⑤。市场集中度虽是分析竞争状况的主要指标,但美国全国范围内银行业集中水平的上升并不能说明银行业的垄断加强或竞争减少,银行业竞争状况的变化只能通过衡量地方银行市场集中程度的变化来反映。这是因为银行最能施加市场影响力的就是地方零售银行市场,这往往是比州更小的地理范围,在这里,有限的银行组织面对特定的消费者——家庭和小企业,而家庭和小企业几乎总是依赖当地银行组织提供的服务。地方银行市场内部的银行合并将直接影响到银行产品、服务的供给状况及价格水平。至于全国银行市场,甚至地区或州银行市场,一方面,其市场集中程度受到法律严格限制,《里格·尼尔法》规定了银行合并提升存款集中率的上限,即跨州合并后银行组织占有全国存款份额不超过10%,占有有关州存款份额不超过30%,另一方面,在这样的银行市场中存在数目极多的竞争者,其主要服务对象——大型企业有能力选择银行服务。因此,即使是银行合并后形成的巨型银行也不可能对这种批发银行市场施加重大影响,因而也不可能改变这种市场的竞争状况和结果。

美国官方调查表明,地方银行市场总体的集中水平变化极小。1980至1997年,美国城市地方银行市场平均的头三家银行存款集中率始终维持在65%到68%之间,农村地方银行市场平均的头三家银行存款集中率保持在89%左右^⑥。由此从总体上看银行合并浪潮没有加剧地方市场的银行业集中,因而没有根本性的减少竞争。主要原因分析如下:

第一,许多合并是在位于不同地方市场的银行组织之间进行的,合并的结果可能增加全国或州范围银行市场的集中,但各地方市场的集中水平不受影响,因此也不会减少竞争。

第二,银行市场涌现大量新的进入者。80年代初以来的银行业放松管制使得在绝大部分市场设立新银行或分支机构比较容易。1980年至1997年,美国新设立的银行约达3600家,

分支机构约达 35 000 家^⑦。新的市场进入在一定程度上填补了地方市场因银行合并或倒闭造成的竞争损失。

第三, 尽管合并造成少数大银行控制全国绝大部分的银行资产, 但仍有众多独立小银行得以生存。这些小银行提供以当地市场为导向的专业化服务, 在与大银行的竞争中仍保持一定的市场份额和利润水平。

第四, 大型银行迫于竞争的压力, 纷纷抢占零售银行市场, 通过跨州合并或新设分支银行将彼此之间的竞争漫延到各个地方市场, 大银行之间的彼此牵制和竞争降低了地方市场的集中。

第五, 美国政府的反托拉斯管理对于限制地方银行市场的集中起着关键作用, 这种作用对于同属一个地方市场的银行合并最为明显。

美国地方银行市场相对封闭性的特点决定了其市场集中程度的上升必然扩大少数银行组织的市场影响力, 一方面阻碍市场新的进入, 另一方面操纵产品和服务的供给和价格, 最终减少银行竞争, 破坏银行体系的公平和效率。因此, 控制地方银行市场的集中成为美国管理银行业合并的首要目标。

二、美国银行业合并中的反托拉斯政策与管理体制

美国作为资本主义市场经济国家, 一直将消除经济领域的垄断, 保护和促进市场竞争作为基本的经济政策, 这一点充分体现在其反托拉斯法上。美国对企业合并的监管主要依据两部反托拉斯法, 即 1890 年颁布的《谢尔曼法》和 1914 年颁布的《克莱顿法》(后经多次修订)。《谢尔曼法》首次确立了反对垄断的法律原则, 但主要针对既成事实的市场垄断行为。《克莱顿法》补充完善了《谢尔曼法》的法律规定, 更注重防止市场垄断力量产生的可能。《克莱顿法》第 7 条规定, 任何公司如果直接或间接通过取得其它公司股份或资产造成在国内某个商业部门或某个影响商业活动的方面严重减少竞争或产生垄断趋势, 则属违法^⑧。由于规定较具体且容易操作, 《克莱顿法》第 7 条成为美国控制企业合并的最重要的法律依据。

值得注意的是, 《谢尔曼法》和《克莱顿法》自颁布后的较长时期内并不适用于对银行业合并的管理。美国对银行业合并的管理主要依据另外两部联邦法律, 即 1956 年《银行控股公司法》和 1960 年《银行合并法》。这两部法律虽然也将银行合并对竞争的影响列作联邦银行管理机构审批具体申请时必须考虑的因素, 但与反托拉斯法相比其标准过于宽松。直到 1963 年, 美国最高法院为维护法律的一致性和稳定性, 通过费城国民银行合并案的判决, 明确规定反托拉斯法适用于银行业合并的管理。1966 年, 美国国会分别修订了《银行控股公司法》和《银行合并法》, 使之完全采纳《谢尔曼法》和《克莱顿法》的反托拉斯原则。自此, 反托拉斯成为美国管理银行合并的首要和本根的政策, 根据这个政策, 任何银行合并如果造成垄断或在一个特定市场严重减少竞争或造成垄断趋势均属违法。

《银行合并法》和《银行控股公司法》等反托拉斯法确立了

美国银行业合并的管理体制。所有参加联邦存款保险公司保险的银行间合并以及银行控股公司的收购或合并均必须首先经过有关联邦银行管理机构的批准。如果银行合并后存续机构是一家国民银行, 则该合并由货币监理署负责审批; 如果存续机构是一家非联邦储备体系会员的州立银行, 则由联邦存款保险公司负责审批; 如果涉及银行控股公司的合并或收购, 或者银行合并后存续机构是联邦储备体系会员的州立银行, 则由联邦储备委员会(简称联储)负责审批。美国司法部作为联邦反托拉斯法的执行机构, 对银行合并拥有独立的审批权力。银行合并申请经过主管联邦银行管理机构批准后还须移交司法部审批。如果司法部否定这起申请, 则须提交联邦法院最终判决。

美国对银行业合并的反托拉斯管理主要针对银行业合并对地方银行市场的影响, 为此各管理机构均制定了较明确的审批标准。由于三家联邦银行管理机构和司法部对于银行合并的审批政策和标准极相似, 而且联储管辖的银行控股公司在银行合并中具有举足轻重的地位, 因此下面以联储为代表分析联邦银行管理机构对银行合并具体的反托拉斯审批标准和方法。

三、联储审核银行合并的反托拉斯标准

联储审查每一起银行合并申请时首先必须划定合并影响银行竞争的地理范围, 即定义一个或多个地方银行市场。这项工作由合并发生地所属联邦储备区的联邦储备银行完成。为审核合并对各地方银行市场竞争的影响, 联储将分析银行集中的统计指标及其它因素。

1. 市场集中指标

赫芬达尔—赫希曼指数(HHI)是一种衡量市场集中度的统计方法。美国司法部于 1985 年首次公布的银行合并指南(1992 年修订)正是建立在地方银行市场的 HHI 基础之上的。

HHI 计算公式如下:

$$HHI = \sum_{i=1}^n (MS_i)^2$$

MS_i 指一个市场中第 i 家企业的市场份额, n 指该市场的竞争企业总数。HHI 数值幅度是从 0 (无数企业) 到 10 000 (一家企业)。

HHI 是计算某个时点的市场集中水平的静态指标, 由于其简便直观的特点, 因而被视为审查银行合并最有效的数量工具。司法部合并指南将银行市场按 HHI 划分为三类, 即 HHI 值低于 1 000 的市场属于未集中的; HHI 值在 1 000—1 800 属于轻度集中的; HHI 超过 1 800 属于高度集中的; 指南明确规定, 如果银行合并后某特定市场 HHI 值低于 1 800 或者 HHI 值增加不到 200, 那么该市场结构未到集中水平或者集中程度的增加不足以形成垄断^⑨。在此情况下, 银行合并对竞争不会产生负面影响, 合并申请可获得批准。

联储采纳了司法部银行业合并指南的数字标准, 并将其作为每起银行合并申请的最初审查方法。联储计算 HHI 时采用各地方银行市场最近的存款数据, 存款总额中还包括至少 50% 的储蓄机构的存款。

2. 其它因素

除了分析银行合并中的 HHI 指标, 联储有时也会分析其它经济因素对竞争的影响。如果银行合并后有关 HHI 指标符合司

法部指南的标准,那么合并将会被联储直接批准。否则联储还将进行更为详细的经济分析以判定其它因素,如潜在竞争,目标企业实力、市场环境等,是否将会减轻合并对竞争造成的负面影响。联储在分析其它因素时利用了大量的信息资料,如它自己进行的全国调查、对有关市场家庭和小企业的电话调查,对银行现场检查所获资料及各种官方正式统计数据等。全面详实的信息资料保证了联储对其它因素分析的有效性。联储考虑的其它因素包括:

(1) 潜在竞争。这主要包括市场外银行组织进入市场的可能性以及市场内其它竞争者的数目与实力。如果一个市场对于新进入者极富吸引力,而且进入的法律或其它障碍很低,那么其未来的竞争必然会加强。而对于一个从经济角度考虑毫无进入价值的市场,其潜在竞争的重要性极低。另外,如果在一个市场内,非银行存款机构及非银行金融机构也从事大量银行活动,直接与银行组织形成竞争,那么必须重新考虑市场内现实的竞争状况。潜在竞争是最重要的“减轻”因素。

(2) 目标企业实力。如果被收购企业在所处市场中竞争一向不积极,那么合并造成的竞争损失不会太严重。如果被收购银行已濒于倒闭,这种收购对于竞争的影响就不太重要。

(3) 市场环境。如果被收购银行处于一个衰落的市场中,而且有证据表明它被收购比关门停业更合适,那么这种合并的反竞争影响也不应过于看重。

任何一起银行合并申请,如果它既不符合司法部银行合并指南的竞争标准,又没有其它因素减轻合并造成的反竞争影响,联储只有采取两个办法:要么拒绝批准,要么要求申请人剥离一些经营场所直至满足竞争标准后再予以批准。实际上,因违反反托拉斯法遭到联储拒绝的银行合并极少,90年代至今仅有4起,而同期通过剥离的方法获得联储批准的银行合并有48起^①。

下面将通过新美洲银行的案例^②,阐明联储关于银行合并的反托拉斯标准。

在审核国民银行与美洲银行的合并申请时,联储划分了17个地方银行市场,并逐一分析合并对当地银行竞争的影响。国民银行与美洲银行合并后有11个市场的HHI指标符合司法部银行合并指南的标准,即合并后市场HHI低于1800或增加不足200;在另外3个市场中,合并申请人自动提出剥离营业机构或场所的计划,剥离后的合并完全符合司法部指南标准;最后3个市场(德克萨斯州的达拉斯,新墨西哥州的圣达菲和李),合并后HHI虽超过司法部指南标准,但由于存在重大“减轻”因素,联储认为合并对这些地方银行市场的竞争不会产生重大消极影响。以达拉斯银行市场为例(地理范围包括达拉斯县、丹顿县东南部、柯林县西南部、石墙县、考夫曼县的弗雷区和特雷区、艾丽丝县的米德罗森、瓦克哈奇及菲里斯、塔伦县的格拉皮温及阿灵顿),国民银行及美洲银行分别是该市场第一大和第五大存款机构,两家银行合并后的新美洲银行仍是最大存款机构,占据该市场存款份额接近39%。合并使该市场HHI增加311,达到1977,这显然超过司法部银行合并指南的竞争标准,但联储认为下列减轻因素引发的潜在竞争将足以弥补合并

造成的暂时的竞争损失,因而,合并符合审批条件。第一,在达拉斯银行市场中有两家储蓄协会已成为重要的商业贷款人,提供了大量银行服务,对当地银行形成直接竞争,因此,联储认为应该将这两家机构视同银行,在计算HHI时,给予这两家机构100%的存款权重。这样合并后经调整的HHI增加幅度变为302,达到1924。第二,合并完成后,达拉斯银行市场仍存在108家存款机构的竞争,其中第二及第三位的存款机构均属全美10大银行组织之一。处第二位的第一银行公司占有该市场近16%的存款份额,它在全美按资产排名位居第八;处第三位的大通·曼哈顿公司占有该市场近9.5%的市场份额,按资产排名居美国第一(截止1998年3月)。为数众多且实力雄厚的竞争者制约了新美洲银行对达拉斯银行市场的影响力。第三,达拉斯银行市场对市场外竞争者具有极大吸引力,这一点反映在市场本身的发展潜力及近年来银行的新进入方面。1990至1997年,达拉斯城市居民统计地区(MSA,相当于达拉斯银行市场的范围)总存款增长超过40%,而同期德克萨斯州其它MSA的存款增长仅约22%,该地区人均收入及平均每家银行吸纳存款均远远超过德克萨斯其它MSA。自1995年1月1日起,有8家市场外存款机构通过新设分行进入该市场,9家市场外存款机构通过收购市场内存款机构进入。在此期间,达拉斯银行市场共有120家新分行开业或即将开业,预示着该市场未来的竞争将大大加剧。

值得注意的是,对于银行控股公司的非银行收购,联储审核的标准主要有两条,第一,被收购企业的业务必须与银行密切相关;第二,收购给公众带来的利益足以抵消反竞争等负面影响。由于被收购的非银行企业所涉及的行业往往市场集中度较低且竞争者众多,这种收购造成竞争的损失往往比银行合并造成的损失小。在这种情况下,竞争尽管是联储考虑的因素之一,但已不再是其考虑的首要标准。

总的来看,美国对银行业合并的反托拉斯管理较为严格和灵活。严格的方面表现在,反托拉斯原则始终贯穿其中,且通过审批制杜绝产生垄断或减少竞争的可能。灵活的方面表现在,不拘泥于控制银行规模的扩大,而着眼于合并对地方银行市场竞争的实际影响,控制市场力量的形成。正是由于这种科学有效的反托拉斯管理,美国银行业在合并高潮迭起的今天,即保持了充分的竞争性,同时,又通过扩大规模效益进一步提高了整体竞争能力。

注释:

①④⑦⑩ [美]《联邦储备公报》,1998(8),619、620、620、624页。

②⑩ [美]《联邦储备公报》,1998(10),858、861~863页。

③⑤⑥梅耶:《联储与银行监管》,1998年4月16日于宾西法尼亚州魏德勒大学的演讲,http://www.federalreserve.gov。

⑧梁慧星:《企业合并中的反垄断问题》,34页,北京,法律出版社,1996。

⑨ [美]《联邦储备公报》,1998(9),704页。

(作者单位:武汉大学世界经济系博士生 武汉 430072)

(责任编辑:金萍)