

■ 国际法

美国《金融服务现代化法案》对我国国有 商业银行的借鉴与启示^{*}

何 德 平

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 何德平(1964-),男,湖北大悟人,武汉大学法学院国际法学系博士生,主要从事国际经济法学研究。

[摘 要] 适应金融国际化和防范金融风险的需要,我国的金融体制应继续进行改革。借鉴他国的成功经验,结合我国实际,国有商业银行从分业经营走向混业经营不可避免。经营范围的变化并不代表经营机制的转换。只有转换经营机制,进行产权制度的彻底改革,方能达到改革目标。

[关键词] 美国《金融服务现代化法案》;商业银行;混业经营;借鉴与启示

[中图分类号] DF 962 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)01-0031-05

1999年 11月 4日,美国参众两院分别以压倒性多数票通过了《金融服务现代化法案》的最后文本^[1](第 7版)。同月 12日克林顿总统签署了这部法案。该法案取消了 20世纪 30年代大萧条时期出台的旨在限制商业银行、证券公司和保险公司混业经营的法律,即格拉斯—斯蒂格尔法(Glass—steagall Act),从而使美国金融业跨入了一个崭新时代。该法案的最终通过,将为商业银行、证券公司和保险公司的大融合铺平道路,使美国的公司在全球金融市场中具有更强的竞争力,有助于美国的金融服务系统推动美国经济迈入 21世纪,为延续美国历史上和平时期的经济增长创造条件。美国是世界上最大的发达国家,中国是世界上最大的发展中国家,美国金融立法的重大变化必将对我国金融业特别是国有商业银行的发展产生重大影响,值得认真研究。

一、美国商业银行经营范围的简要回顾

自美国独立战争到 20世纪 30年代的近 100年间,美国的金融业一直实行自由银行制度,混业经营。虽然联邦政府开始管理金融事务,但银行的市场准入和业务范围仍然相当宽松;同时,证券业已成长起来,其交投异常活跃。美国这段时期的金融业混业经营,极大地促进了经济的发展。

1929年美国纽约股市崩溃,造成大批商业银行破产。1930年美国议会成立了银行调查委员会,对商业银行同时经营证券业务和保险业务的情况进行调查。经调查,该委员会认为,商业银行经营证券业务和保险业务,不仅造成短期负债与长期资产(股票、债券等)之间严重失衡,而且刺激商业银行在证券市场的大规模投资冲动,从而影响了商业银行经营的稳定性,对存款人存在严重损害,因此不宜混业经营。1933年美国颁布了《格拉斯—斯蒂格尔法》,把商业银行业务与证券业务、保险业务区别开来,实行分业

* 收稿日期: 2000-04-08

经营,商业银行不得经营证券业务,不得为自身投资而购买股票,购买公司债券也有严格限制。

随着自 20 世纪 80 年代以来席卷全球的金融自由化浪潮和美国金融业在国际市场竞争能力的下降,美国金融监督当局采取了一些宽松措施,以提高美国银行的竞争力。如 1980 年美国国会批准了《放松存款机构管理和货币管制法》,1982 年施行的《加恩—圣日曼法》等一些法律,改变了原有的金融监管框架,赋予了商业银行较大的经营范围和空间。再如 1987 年美国联邦储备银行允许银行控股公司可以包销地方债券、商业票据和抵押证券;美联储于 1989 年 1 月又批准了花旗银行、大通银行、摩根银行、银行家信托公司、太平洋安全银行等 5 家银行的申请,允许它们包销企业债券,逐步考虑放开不许银行包销企业股票的限制。然而美国 80 年代以来的金融改革对各类金融机构来说是不平衡的。美国金融监管当局放松了对非银行金融机构的限制,允许它们经营商业银行的传统业务,甚至允许美国的某些工商企业通过兼并非银行金融机构开展广泛的金融业务,而商业银行仍然受到分业经营的限制。

90 年代,全球经济一体化和金融国际化的步伐进一步加快,历来对商业银行经营范围限制较少的西欧银行业务的综合化全能化趋势继续发展。由于这些银行可以广泛经营商业银行业务、证券业务和保险业务,逐渐在国际金融市场的竞争中体现出多元化经营的明显优势,如德国的商业银行可以从事全面的金融业务。据统计,在 80 年代初,德国最大的商业银行——德意志银行的证券业务已达 300 多亿马克,成为德国最大的证券交易商。英国经过 1986 年的伦敦“大爆炸”,传统金融业的分业经营格局发生了重大变化,商业银行开始涉足证券业务,证券资产在其总资产中的比重迅速上升。仿照分业经营而构建的日本金融体制也逐步放松了限制商业银行经营非银行金融业务的限制。

美国《金融服务现代化法案》共 7 章 219 条,分别为促进证券公司和保险公司之间的联营、功能性监管、保险、单一储贷协会控股公司、隐私、联邦住宅系统现代化和其他条款。这部法案体系庞大,对银行、证券和保险在内的金融活动进行了规范,在实体权利和程度方面的操作规范作了明确规定。美国《金融服务现代法案》施行的直接效果,将掀起新一轮金融业的合并浪潮。届时各大银行将建立“金融超级市场”,客户在同一营业场所可以得到各项服务。如以前客户须到甲商业银行办理存款业务,到乙证券公司买卖股票,到丙保险公司投保财产险。而不久将来,只要客户愿意,所有金融服务均可在一家“金融超市”中办妥,不需客户来回奔波。

二、我国国有商业银行在分业经营中存在的突出问题

在我国,分业经营对商业银行、证券公司和保险公司的发展有较大制约作用。经过几年的实践与摸索,1999 年国家已开始逐步放松对保险业和证券业经营范围的限制,但对商业银行的限制仍然没有改变。

自 1995 年 7 月 1 日开始施行的《中华人民共和国商业银行法》(以下简称《商业银行法》)第三条对商业银行可以经营的范围进行了明确规定。该法第四十三条规定:商业银行在中华人民共和国境内不得从事信托投资和股票业务,不得投资于非自用不动产。商业银行在中华人民共和国境内不得向非银行金融机构和企业投资。……《商业银行法》实施后,对规范商业银行的经营管理行为,加强监督管理,的确起到了相当大的作用。但是,商业银行的信贷资产质量低下是其经营中存在的不可忽视的突出问题。

造成信贷资产质量低下的原因不外乎内部原因和外部原因,外部原因也有多个方面,在这里只谈谈外部原因的某些方面。贷款业务是我国商业银行的主要业务,它既是经济发展的推进器,又是商业银行收入的主要来源。在对某银行自 1979 年至 1989 年期间的资产业务的统计中发现,信贷资产占比高达 85%。为保证银行贷款能按期如数收回,都要求提供相应的担保。在各种担保方式中,抵押是使用频率最高的。在对某银行的调查中发现,抵押贷款占有全部贷款的比例达 80%。抵押贷款到期,借款人不能偿还贷款本息,根据合同约定,以抵押物折价或者以拍卖、变卖该抵押物所得价款受偿。按照我国《担保法》第三十四条规定,可以充当抵押物的财产有:(一)抵押人所有的房屋和其他地上定着物;(二)抵押人

所有的机器、交通运输工具和其他财产; (三)抵押人依法有权处分的国有土地使用权、房屋和其他地上定着物; (四)抵押人依法有权处分的国有的机器、交通运输工具和其他财产; (五)抵押人依法承包并经发包方同意抵押的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等荒地的土地使用权; (六)依法可以抵押的其他财产。从另一个角度来讲,抵押贷款的债务人到期不能偿还贷款本息时,只能以上述之一或全部财产折价或拍卖、变卖来清偿。目前,银行依法收贷所收到的物资主要集中在土地、车辆、房屋上。据对某银行抵押贷款统计,用土地使用权抵押的贷款占贷款总数的 38.3%,用车辆抵押的占比例为 13.3%,用房屋抵押的占比为 38%,用其他财产抵押的占 10%。一般来说,银企双方协商以抵押物折价来偿还贷款的可能性不大,因为双方在折价上的分歧较大;大多数情况是诉诸法院来解决的。目前,我国的拍卖市场不规范、不发达,拍卖成本高,期限长,致使对抵押物的处置,也很少采用此种方式。法院判决书有的以将抵押物直接抵偿给银行的方式来解决这个问题。银行通过有关部门将抵押物过户后,因无相应市场进行转让、变现,使这些东西长期滞留手中。据对某银行调查得知,从 1993 年 1 月至 1998 年底,共有 7 034.5 万元抵贷财产滞留手中,这笔财产占该银行全部资产的 38.75%。这种情况不改变,长此下去,银行将变成房地产商和汽车销售商等。从对某银行胜诉执行情况来看,已执行的标的额占全部申请执行标的额比例仅为 23.89%,其中已执行回来的货币占全部申请执行标的额的比例不足 10%,其余执行回来的全部为物资。从这个统计结果看,法院判决书、调解书生效后的执行率低,且执行回来的大部分为非货币财产,如房地产、荒山、荒滩、车辆等财产的使用权或所有权。收回这些非货币财产,银行也是不得已而为之。因为相当部分借款企业无其它财产可供执行。至此,大家都抱着一种想法“有财产比没有好”。如银行拒绝接收这些财产,可能一无所获。另外,在收回这些财产抵偿银行贷款本息时,要经过评估机构评估。有时因评估行为不规范,往往造成高估,使银行收回这些财产时,又损失一大块。存款对银行来说,是一种“硬约束”,存款到期非清偿不可;贷款对借款人来说,是一种“款约束”,到期不能全部或部分收回时,银行无能为力,只能让其损失,或收回一些“破铜烂铁”或其他一些很难变现的财产。

从对某银行自 1993—1996 年期间从事贷款业务的情况来看,从事这项业务基本上是亏损的。这种情况在我国中西部地区带有一定普遍性。造成亏损的原因主要有三个方面:一是资本市场、商品市场不发达,银行依法收回的股票、债券、房地产、车辆等财产不能通过市场转让而变现,银行的信贷资金沉淀为物资,“活钱”变成“死钱”。二是《担保法》所规定的可以抵押、质押的财产范围过窄和处置抵押物、质物的环节多,造成实现抵押权的费用大,周期长。尤其是对抵押物、质物的所有权的规定,不利于市场流通和督促债务人、担保人履行义务。三是分业经营的规定捆住了商业银行的手脚,限制了商业银行在市场经济大潮中施展“拳脚”的空间。一旦法院将抵押物、质物拍卖或变卖成货币形式偿还贷款本息的努力失败,银行只有接受这些非货币财产,并到有关部门办理产权交易、登记过户手续,而成为这些财产的所有权人或股东。虽然出现这些情况不是商业银行主动为之,但事实上商业银行已涉足股票市场、债券市场、房地产市场、汽车交易市场等。我国《商业银行法》对商业银行从事信托投资和股票业务,投资于非自用不动产有禁止性规定,但在现实经济生活中,商业银行却实实在在地不得已地在从事这方面的业务。或者想方设法地但风险很大地从事这方面的业务。对此,商业银行进退两难。

三、《金融服务现代化法案》对我国国有商业银行的借鉴与启示

1. 从世界上市场经济发达国家的金融业的发展,尤其是德国全能银行的发展情况来看,混业经营并不必然导致金融业的不稳定和金融风险的加大。随着我国市场经济体制的不断健全与完善,分业经营将向混业经营转变。

我国目前实行分业经营,其目的在于控制风险,便于监管,抑制商业银行的不规范行为,但同时产生了条块分割、金融市场不统一、商业银行经营方式单一、不灵活、风险高度集中等弊端。分业经营制度,英美为典型代表。该制度的理论基础为早期的银行经营理论“商业性放贷理论”(真实票据论)^[2](第 93 页)。

该理论认为,商业银行的负债多为活期存款,流动性要求高,因此商业银行的资产业务应集中于短期自偿性贷款,且贷款应以真实交易为基础,以真实的商业票据作抵押,以保证贷款的安全。据此理论,商业银行不宜发放长期贷款、消费贷款,更不能将银行资金用于债券、股票及实物资产等高风险、低流动性的投资。英美实行分业经营是有其经济基础的。英美较早发生工业革命,资本原始积累比较充分。尤其是英国,垄断资本长期处于世界垄断地位,工商业拥有巨额利润和资本积累,因而其经营活动不必借助银行的长期资金支持。而美国经过两次世界大战,国民经济得到超常发展,成为战后头号经济强国,企业积累了雄厚资本,其工商企业自有资本占资本总来源的比重一直保持在 40% 以上;加之其国内资本市场较发达,其企业外部融资也较容易,故企业对商业银行依赖较小。但是,导致美国实行分业经营的直接原因是 1929—1933 年的大危机。

分业经营制度,其优点在于:(1)有利于政府和中央银行根据具体情况分别调控和管理金融活动;(2)禁止商业银行从事证券经营与投资,防止银行以客户的存款投资于证券,获利归己,风险或损失留归客户或转嫁给其他机构;同时可以避免证券市场和企业的经营风险对银行产生冲击,加大了商业银行的风险,产生金融危机的“多米诺骨牌效应”;(3)对银行垄断集团的形成与发展具有一定的抑制作用,有利于自由竞争局面的维持。其缺陷表现在:(1)限制了商业银行的发展壮大,削弱了本国商业银行的国际竞争能力;(2)使商业银行缺乏资产经营的灵活性及内部损益互补的机制,资产单一化致使风险高度集中;(3)不能提供全面金融服务,不利于密切银企关系,不利国家整体经济实力的增强。

德国实行混业经营,其主要原因是德国的工业化起步较晚,程度较低,加之战争对经济的毁灭性破坏,企业的资本积累极其有限,资本市场不发达,无法与英美等国相比,工商企业的资金需求高度依赖于银行也没有足够证据证明前几年金融秩序的混乱是由于银行经营了证券、投资业务,且我国加入 WTO 后将迫使国有商业银行混业经营。这就从客观上要求银行提供全方位、多样化的金融服务,允许商业银行以证券形式对企业进行长期投资和融资,以此形成了以银行为核心的实力雄厚的资本集团。其优势体现在:(1)全面的业务范围给商业银行的发展提供了广阔空间,拓宽了业务收入来源,增加了经营上的灵活性与主动性;(2)较之分业经营而言使商业银行具有较大的整体稳定性;(3)可对企业提供全方位的金融服务,既利于银企的发展,又密切了彼此之间的关系;(4)有利于动员社会储蓄,并使储蓄向投资转化。

分业经营与混业经营制度的各自优势正是对方的劣势,两者存在互补性。随着世界经济一体化和金融全球化的加快,分业经营正向混业经营发展。20 世纪 70 年代,爱德华·肖与罗纳德·麦金农提出了金融深化理论,提出了银行综合经营、鼓励竞争的改革方案。这一方案对各国的金融改革都产生了影响。近年来,有些国家提出了“一步银行”的构想,即银行向客户提供尽可能全面的服务,形成了一股世界范围内的全能化浪潮。美国此次出台的《金融服务现代化法案》就是这种转变的一个典型代表。

我国目前经济发展水平较低,工业化程度不高,企业资本的自我积累极其有限,且资本市场不发达,工商企业的资金需求高度依赖于银行。这些情况决定了我国目前实行分业经营制度只是暂时的,其发展方向是混业经营制度。

2. 加快国有商业银行股份制改造的步伐,壮大国有商业银行的实力,转换内部经营机构,迎接世界经济的挑战。

鉴于我国传统经济的弊端,自 1978 年开始我国对经济体制进行了重大改革。改革是首先从农村开始的,1978 年下半年实行了以土地使用权与土地所有权相分离为特征的家庭联产承包责任制。1979 年和 1980 年开始对国有工业企业实行利润留成和利改税等以放权让利为核心的改革措施。为适应经济体制改革的需要,我国自 80 年代初开始逐步对传统的金融体制进行了改革:一是进行金融组织创新,组建新的金融机构,实现金融机构的多元化。如 1979 年 2 月恢复了中国农业银行的建制,1979 年 3 月决定将中国银行从中国人民银行分设出来,1979 年 8 月决定将长期隶属于财政部的中国人民建设银行改为国务院直属机构,1984 年决定中国人民银行专门行使中央银行的职能,同时成立中国工商银行。1979 年还决定恢复中国人民保险公司的国内保险业务,还批准成立了中国国际信托投资公司等非银行金融机

构。二是改革传统的信贷资金供给制的管理体制,扩大专业银行的经营自主权;三是改革政策性金融与商业性金融混业经营局面,成立了国家政策性银行(中国农业发展银行、中国进出口银行、国家开发银行);四是为了防范和化解金融风险,依法处置国有商业银行的不良资产,加强对国有商业银行经营情况的考核,国家组建了中国华融资产管理公司、中国长城资产管理公司、中国东方资产管理公司和中国信达资产管理公司,分别收购、管理、处置从中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国建设银行剥离的不良资产,以最大限度保全资产、减少损失。

随着金融体制改革的不断深化,产权制度改革这个既绕不开也不得不解决的“硬骨头”日益凸现。为解决国有商业银行的部分不良资产,国家成立了资产管理公司,其目的和出发点是好的。但有几个问题无法解决:一是资产管理公司的法律地位不明。虽然国家有关部门赋予它们很大的经营权利,但由于缺乏法律支持,其权益没有法律保障。二是金融市场不健全、不发达,资产公司无用武之地。三是国家有关部门规定,资产管理公司剥离的资产以 2 700 亿元为限,但这只占各国国有商业银行不良资产的一小部分,如何化解国有商业银行剩余的不良资产,国家没有相应措施,国家立法缺少支持,国有商业银行对此也无计可施。四是将国有商业银行的不良资产划转到资产公司将诱发极大的道德风险。

我国金融体制改革,应标本兼治,而这个“本”就是产权制度。因此,笔者可以肯定地说,如果不对我国的国有商业银行进行股份制改造,是难以达到改革目的的。值得欣慰的是,中国共产党十五届四中全会通过了国有企业改革和发展若干重大问题的决定,创造性地提出了国有经济控制力的概念。这将为加快对国有商业银行的股份制改造起到指南针的作用。此外,要改革金融监管体制,改善金融监管的手段与方法,以适应分业经营向混业经营的转变。

[参 考 文 献]

- [1] 姚 勇. 美国取消金融业混业经营限制的经济分析 [N]. 金融时报, 2000-01-01.
- [2] 康书生. 商业银行内控制度: 借鉴与创新 [M]. 北京: 中国发展出版社, 1999.

(责任编辑 车 英)

Financial Services Modernization Act of USA Reference and Inspiration to Our State Commercial Banks

HE De-ping

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography HE De-ping (1964-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in international economic law.

Abstract Suiting the needs of financial internationalization and guarding against financial risk, our financial system should be going on reforming. Using for reference to the successful experiences of the other countries, contacting with the reality of our country, the business scope of our state commercial banks should be from separate operation to mixed operation unavoidably. Business scope changing doesn't mean the change of the managing mechanism. Only the changing of the managing mechanism and reforming of property right system thoroughly, it could be achieving the goal.

Key words Financial Services Modernization Act; mixed operation reference; inspiration