

# 美國金融改革的政治分析

## — 管制與革新 —

蔡 增 家

(國立政治大學政治學系博士候選人)

### 摘 要

當東亞各國歷經一九九七年亞洲金融風暴而正在商議如何對流動性資本進行管制的同時，就在去（一九九九）年十一月，美國參、眾兩院正式通過金融業現代化法案，正式廢除長達六十六年的格拉斯—史帝格法案，徹底打破銀行、證券與保險業務的藩籬，可見在面對資本國際化與金融合併蔚為風潮的情況下，連美國都不得不採取綜合銀行政策來提高金融機構的國際競爭力。本文認為，當金融業務越趨於多元化、國家對於金融體系的管制就越困難，因此在金融自由化的浪潮下，國家如何在管制與改革下尋求金融穩定與效率的最適點便成本文探討的焦點。本文主要論點是：一個穩定的金融機構必須擁有健全的金融監督制度，先有健全的監督制度才能夠再進一步提升金融自由化與競爭力，換句話說，當國家在進行金融自由化的同時應該也要對於金融監督體系進行再管制，但是監督體系的設計卻常常會受到政治力量的干預，因而影響到金融體系的穩定。因此，本文將以一九八〇年之後美國金融監督體系的管制改革為例證，分析其背後的政治意涵。本文將從政府、企業與銀行三邊關係的角度切入，分析國會與利益團體的互動關係對金融監督體系改革的影響，並舉出一九九〇年之後美國國內對格拉斯—史帝格法案存廢的爭辯，來驗證本文的論點。

**關鍵字：**美國聯邦準備體系、公開市場委員會、通貨監理官、聯邦存款保險公司、聯邦住宅貸款銀行理事會、全國信用組合管理局。

\* \* \*

### 壹、前 言

當東亞各國歷經一九九七年東亞金融風暴，而正在商議如何管制國際間短期資本流動的同時，就在去（一九九九）年十一月美國參、眾兩院正式通過「金融業現代化法案」（Financial Services Modernization Act of 1999, Gramm-Leach-Bliley Act），廢除了一九三三年格拉斯—史帝格法案（Glass-Steagall Act）。在過去六十六年當中，

格拉斯—史帝格法案實施銀行、保險與證券經營的金融分業制度，適時維持了美國金融體系的穩定。但是一九八〇年之後，在國際資本自由化及金融合併蔚為風潮，面對跨國銀行的強力競爭，金融分業制度卻讓美國銀行體系的效率與競爭力受到相當大的限制，因此，從八〇年之後美國國內便開始蘊釀廢除格拉斯—史帝格法案。但在美國政府以金融穩定為重的考量下，歷經二十年，直到去年十一月才達成廢除格拉斯—史帝格法案的目的。本文主要探討的是美國為何要廢除格拉斯—史帝格法案？其背後有何政治意涵？而當國家在面對金融自由化的浪潮時，該如何在金融穩定與金融競爭力之間尋求最適點？本文認為經濟發展除了貨幣政策之外，背後若沒有健全的金融制度支持是很難達成的，尤其在金融自由化之後，國家之間總體經濟政策協調（macroeconomic policy coordination）日益重要，使得國與國之間的資本流動更加緊密，<sup>①</sup>這又更加凸顯健全國內金融體制的重要性。

其實在一九一三年之前，美國金融體系相當不成熟，銀行危機及倒閉層出不窮，其主要原因便在於美國是一個相當強調地方政府權力及嚴格奉行聯邦主義的國家，這項特性在其金融制度中可以完全體現出來。例如美國開國元老及人民一直不願意成立一個統一的金融機構，害怕中央權力擴張會影響地方的自治權。因此，從一七八九年以來，美國金融體系的註冊與管理即是屬於州政府的權力；在另一方面，美國又實施自由銀行政策，任何法人及團體都可以向州政府申請成立銀行，這些銀行除了負責存放款業務之外，同時也發行貨幣，因此，在各州政策不同的情況下，美國的金融及貨幣其實是各自為政，銀行家數多達一萬九千家，發行各種不同的貨幣，一直到一八六三年通貨監理局（Office of the Comptroller of the Currency, OCC，相當於我國財政部金融司）成立，確立聯邦銀行與州銀行的雙軌制度，最後，直到一九一三年十二月美國聯邦準備體系（Federal Reserve System，簡稱 Fed）成立，美國才擁有一個統一的金融機構來實施國家的貨幣政策。<sup>②</sup>

美國金融制度最大的特性是包含聯邦政府及州政府註冊銀行的雙軌制度，同時它們也擁有其各自的金融監督體系，這使得美國金融制度顯得相當龐雜。美國政府設計了多層次監督體制及專業銀行制度來管理雙軌制的金融制度，<sup>③</sup>而這項制度從一九七〇

註① 所謂總體經濟政策協調是指：一個國家若要實施任何一項貨幣政策，都必須要考慮對其他國家經濟的影響，而不單只是以國內經濟成長為唯一考量，所以，透過國家間經濟政策的協調便能將自由化對國內總體經濟的衝擊降至最小。請參閱 Michael Webb, *The Political Economy of Policy Coordination: International Adjustment Since 1945* (Ithaca: Cornell University Press, 1995), pp. 21~50.

註② Paul Studenski and Herman E. Kruos, *Financial History of the United States: Fiscal, Monetary, Banking, and Tariff, Including Financial Administration State and Local Finance* (New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1963), pp. 6~10.

註③ 有關美國金融監督制度，請參閱鄭素卿，*美國金融制度及其監督與管理*（台北：財政部金融司，民國78年8月）；Wolfgang H. Reinicke, *Banking, Politics and Global Finance: American Commercial Banks and Regulatory Change, 1980~1990* (England: Edward Elgar, 1995)；Donald R. Fraser and Kerry S. Cooper, *Banking Deregulation and the New Competition in Financial Services* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1986)；Anthony Saunders, *Technology and the Regulation of Financial Markets: Securities, Futures and Banking* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1986).

年以來，在國內銀行存款不斷降低的壓力以及商業銀行團的遊說下，美國對於金融體系雖然採取了逐步開放政策，但在監督制度方面卻又能夠適時的進行再管制（reregulation）。<sup>④</sup>筆者不得不懷疑美國金融監督機構為何能夠避免立法部門及壓力團體的干預，來獨立行使金融監督權呢？這是本文所要探討的第二個問題。

從歷史的角度觀察，美國金融制度從一八三四年以來，歷經自由銀行、雙軌制度、金融管制、金融自由化以及金融再管制等五個時期，過去探討美國金融制度大多是從歷史及制度的角度著手，分析面向也是從經濟學及市場經濟的觀點，而忽略國家扮演的角色。<sup>⑤</sup>在政治經濟學者中，John Zysman 將國家與金融市場的關係分為國家主導（state-led）、公司主導（company-led）與協商（negotiated）三種，而將美國列在公司主導的層次中。<sup>⑥</sup>筆者並不贊同 John Zysman 將美國金融制度完全歸屬於公司主導的觀點，筆者認為在美國金融體系的建立、金融管制、金融自由化以及金融制度監督的過程中，國家其實扮演相當重要的角色，因此，本文嘗試將國家的角色加入金融體系的演變過程，來探討美國金融監督制度的轉變。

本文的主要論點是：金融監督制度的健全性是攸關金融體系維持穩定的關鍵，金融監督體制的設計若受政治力量的干預越低，則其發生金融危機的機率越小，<sup>⑦</sup>美國自一九三〇年經濟大蕭條以來，除了在一九八七年的銀行危機（save & loan crisis）之外，六十年以來其國內便從未再出現大規模的金融危機及銀行倒閉事件，這明顯和美國金融監督體系能夠擺脫政治力量的干預，嚴格劃分企業與銀行經營權有很大的關連。反觀日本、南韓與台灣等東亞國家，企業常常介入銀行來籌措資本以壯大經營規模，再利用政治力量影響金融制度的監督，這是一九九七年東亞金融危機發生的最主要原因。<sup>⑧</sup>金融危機發生之後，東亞各國紛紛對其金融制度進行改革，美國金融制度

註④ 例如一九八〇年的銀行法只規定在一九八六年之前逐步解除對利率上限 (Regulation Q) 的管制，並同時將利率管制的權責由聯邦準備理事會轉移至存款機構解除管制委員會，但是對所有存款機構建立統一的準備金制度，請參閱 Thomas F. Cargill and Gillian G. Garcia, *Financial Deregulation and Monetary Control: Historical Perspective and Impact of the 1980 Act* (Stanford, Calif.: Hoover Institution, 1985), pp. 89~93.

註⑤ 有關美國金融制度的著作有鄭素卿，*美國金融制度的改革與發展*；George G. Kaufman, *The United States Financial System: Money, Markets and Institutions* (New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1995)；Anthony Saunders, *Universal Banking in the United States: What Could We Gain? What Could We Lose?* (New York: Oxford University Press, 1994)；Thibaut de Saint Phalle, *The Federal Reserve: An Intentional Mystery* (New York: Praeger Publishers, 1985)；Harry D. Hutchinson, *Money, Banking and the United States Economy* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1988).

註⑥ John Zysman, *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 304.

註⑦ 國家在本文的定義是行政部門，所以國家力量與政治力量是有些區隔，前者是指政府行政部門管制的權力，後者是指國會等壓力團體介入的程度。本文認為行政部門在美國金融監督體系中扮演相當重要的角色，但是它卻能避免國會及利益團體的政治力量的干預。

註⑧ Kozo Kunimune, *Asian Economic Crisis, 1997/98: Issues in Macroeconomic Imbalances, Capital Outflows and Financial Crises* (Tokyo: Institute of Developing Economies, 1999)；Laurid S. Lauridsen, *The Financial Crisis in Thailand: Causes, Conducts and Consequences* (Taipei, Taiwan: Academia Sinica, Program for Southeast Asian Studies, 1998).

無疑是東亞國家最好的借鏡，因此，本文將從政府、企業與銀行三邊互動關係的角度切入，分析美國的金融體制。<sup>⑨</sup>

本文首先將對金融體系與政府、企業之間的互動關係作理論性的探討，第二部分再從歷史的角度分析美國金融制度的演變，之後第三部分再介紹美國金融監督體系的運作，第四部分則是從美國政府、企業及金融體系之間的互動關係來對美國金融體系進行政治分析，並以美國在一九九〇年代政府與國會針對是否對格拉斯—史帝格法案修改的政治角力作為例證，以檢證理論部分的假設。最後則是依據以上的分析做簡單的結論。

## 貳、理論探討

金融體系是國家經濟當中最重要的一環，它包括金融市場與金融制度，金融市場又區分為信用市場及資本市場，過去的研究主要在探討企業信用分配轉變對國家自主性的影響；<sup>⑩</sup>金融制度則分為金融機構及金融監督體系。過去學者研究主要著重在比較國家之間金融制度的異同，以及金融自由化對國家金融穩定的影響。<sup>⑪</sup>金融體系主要動力的來源在於資本，在過去比較政治經濟學都是研究國際資本流動及經濟危機對國內政經制度的影響，但是國家之間的政經制度並不相同，自然國家的反應也就並不相同。<sup>⑫</sup>因此，Peter Katzenstein 在一九七八年提出一項疑問：為何國家之間面對相同的經濟危機，會出現不同的調適策略？<sup>⑬</sup>這個問題深深影響以後國際政治經濟學研

註⑨ David Gowland 則認為管制金融市場的目標是要達到貨幣政策的穩定與效率，所謂貨幣政策也就是指失業率、通貨膨脹率與國際收支平衡等總體經濟政策。此外 Stephen F. Frowen 也認為金融改革與貨幣政策是息息相關的，他也舉出英、美、日、法及德等五個國家在七〇年代的經濟政策來支持自己的說法。但是本文並不擬處理這方面的議題，而是嘗試從國家的面向來分析其對金融管制與金融改革的轉變，請參閱 David Gowland, *The Regulation of Financial Markets in the 1990s* (London: Edward Elgar, 1990); Stephen F. Frowen, *Monetary Policy and Financial Innovations in Five Industrial Countries: The UK, the USA, West Germany, France, and Japan* (London: MacMillan Press Ltd., 1991).

註⑩ John Zysman, *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*; Michael Loriaux et al., eds., *Capital Ungoverned: Liberalizing Finance in Interventionist States* (Ithaca: Cornell University Press, 1997).

註⑪ Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1990); Masahiko Aoki and Hugh Patrick, eds., *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies* (New York: Oxford University Press, 1994); 蔡增家，「資本控制與金融自由化：以日本為例」，*問題與研究*，第38卷第3期（民國88年3月），頁71～92。

註⑫ Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises* (Ithaca: Cornell University Press, 1986); Joan M. Nelson, *Economic Crisis and Policy Choice: the Politics of Adjustment in Developing Countries* (New Jersey: Princeton University Press, 1990); Robert O. Keohane and Helen V. Milner, *Internationalization and Domestic Politics* (New York: Cambridge University Press, 1996).

註⑬ Peter Katzenstein, "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy," in Peter Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: University of Wisconsin Press, 1978), p. 296.

究的方向，筆者認為這應該要從國家、政府與企業之間的互動關係來尋找解答。

舉例來說，中央銀行是國家金融組織中最重要的機構，所以，許多研究便以分析中央銀行的獨立性，來探討一個國家的金融制度是否健全。但是在許多國家，我們可以發現中央銀行的貨幣政策時常受到政治因素的干預，大部分的研究都以中央銀行在政府中的位階及制度的觀點來分析中央銀行的政治獨立性，<sup>⑭</sup>而筆者認為中央銀行是否獨立，除了它與政府之間的互動關係之外，應該還要考慮企業與銀行的因素。因為，中央銀行的位階若受到政治力量的干預，將會使一個國家的貨幣政策受到影響，同時也會影響到對金融機構的監督，造成企業與銀行的關係過於密切，使得這個國家的銀行體系受到企業力量的介入，讓銀行體系成為企業獲得資金的最重要來源。因此，若要分析中央銀行的獨立性，這兩個因素是一體的兩面而不可偏廢。Randall Henning曾經以中央銀行地位高低與銀行、企業關係密切與否，來分析日本、美國與德國的金融政治，他發現美國聯邦銀行地位最獨立，而且企業與銀行的關係最弱，德國聯邦銀行獨立性高，但企業與銀行關係卻相當密切，日本銀行的地位附屬於大藏省，而且企業與銀行關係又相當緊密。<sup>⑮</sup>因此，本文便嘗試將企業與銀行關係的變數加入來探討金融管制的議題。

一般來說，金融管制可分為兩個部分：對信用分配的管制及對企業、銀行關係的管制。信用分配的管制是指市場中主要的資金來源，普遍來說，市場資金若來自銀行體系則政府較易控制，若來自資本市場（證券市場）則政府較難管制。<sup>⑯</sup>例如，日本及德國其企業資金大多來自銀行機構，美國及英國則來自資本市場。對企業、銀行關係的管制通常是指企業是否可以擁有銀行，換言之，就是政府對銀行控股公司（bank holding company）的管制。在日本，企業發展是以主要一家銀行的資金為主，稱為「主要銀行體系」（main banks system），<sup>⑰</sup>而美國則在一九五六年通過銀行控股法

註⑭ John Goodman, *Monetary Sovereignty: The Politics of Central Banking in Western Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1992); Maxwell J. Fry, Charles A. E. Goodhart, and Alvaro Almeida, *Central Banking in Developing Countries: Objectives, Activities and Independence* (New York: Routledge, 1996); John Goodman, "The Politics of the Central Bank Independence," *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 3 (April 1991), pp. 329~349; J. Lawrence Broz, "The Origins of Central Banking: Solutions to the Free-Rider Problem," *International Organization*, Vol. 52, No. 2 (Spring 1998), pp. 231~268; William Bernhard, "A Political Explanation of Variations in Central Bank Independence," *American Political Sciences Review*, Vol. 92, No. 2 (June 1998), pp. 311~327; Sylvia Maxfield, *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries* (New Jersey: Princeton University Press, 1997).

註⑮ C. Randall Henning, *Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan* (Washington D.C.: Institute for International Economics, 1994), p. 328.

註⑯ Michael Loriaux et al., eds., *Capital Ungoverned: Liberalizing Finance in Interventionist States*, pp. 1~16.

註⑰ Masahiko Aoki, Hugh Patrick, and Paul Sheard, "The Japanese Main Bank System: An Introductory Overview," in Masahiko Aoki and Hugh Patrick, eds., *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies* (New York: Oxford University Press, 1994), pp. 36~42.

來監督銀行控股公司，以避免企業涉入銀行業務的經營。

根據貨幣銀行學的概念，國家對於銀行體系的管制方式可以分成內防火牆與外防火牆兩種，內防火牆是管制銀行與企業之間的關係，而外防火牆則是約束銀行與證券市場之間的關係。以政治經濟學的觀點加以詮釋，可以將內防火牆與外防火牆延伸為政府對於銀行所有權的管制（Ownership Regulation）與銀行功能性的管制（Functional Regulation）兩種，其中內防火牆便是指所有權的管制，它管制企業介入銀行所有權以及業務的方式，在現實的例證當中，企業通常是透過交叉持股與成立控股公司兩種方式來取得銀行的所有權；而外防火牆是屬於功能性的管制，它是管制銀行介入及經營證券市場買賣的業務，在各國的管制模式中，可以區分成國家允許銀行從事證券股票業務，以及國家禁止銀行從事股票買賣業務兩種。以下便以國家、企業與銀行三者之間的互動關係，來分析金融管制的不同模式。

在國家、企業與銀行三者關係中，可以分為國家管制、企業管制、國家管理與企業管理等四種不同互動模式。<sup>⑩</sup>首先，國家管制模式是企業主要的資金來源為國有銀行，並限制企業經營銀行的權利，讓政府能夠透過國有銀行來掌控企業資金的來源，例如一九九〇年之前的南韓；第二種企業管制模式則是指企業主要的資金來源是民營銀行機構，同時國家並不限制企業對銀行的經營權利，使得企業可以透過交叉持股來達到控制銀行的效果，銀行也成為企業主要資金來源，例如二次戰後的日本；第三種是企業管理模式，其是指政府允許企業經營銀行，但是企業主要信用來源卻是來自資本市場，例如英國；最後是國家管理模式，它同樣是以資本市場為主要資金來源，但是政府是以銀行控股公司來管制企業與銀行的關係，例如一九三〇年以後的美國（參見表一）。<sup>⑪</sup>

表一 企業、銀行與信用分配模式

		信用分配模式	
		銀行體系	資本市場
企業與銀行	結合	企業管制 (日本)	企業管理 (英國)
	分開	國家管制 (南韓)	國家管理 (美國)

資料來源：作者自行整理

註<sup>⑩</sup> Alan Gart 認為國家也可以透過控制利率的方式來達到金融管制的目的。Alan Gart, *Regulation, Deregulation, Reregulation: The Future of the Banking, Insurance and Securities* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1994), pp. 13~17.

註<sup>⑪</sup> Sarkis Khoury 認為金融管制的主要目的在保護存款戶、維持貨幣的穩定以及增強銀行的效率。Sarkis J. Khoury, *The Deregulation of the World Financial Markets: Myths, Realities and Impact* (London: Pinter Publishers, 1990), pp. 34~39.

將以上這四種模式應用到金融監督層次中，我們可以發現在國家管制模式中，國家管制企業信用分配的來源，企業本身無法經營銀行，國家通常會透過中央集權式的金融監督體系來管理金融制度，這使得金融體系較為穩定；另外在企業管制模式中，企業可以透過本身經營銀行的資金來擴大企業的規模，這將會大大降低國家對金融監督體系的控制能力，因此，企業管制模式的金融制度最不穩定；在企業管理模式中，企業與銀行雖然相互介入，但是市場主要資金的來源仍是以資本市場為主體，因此，對國家金融穩定的影響較小；最後，在國家管理模式中，企業與銀行無法相互介入，而企業信用分配來源又以資本市場為主，這種模式的金融體系是最為穩定。從以上的分析，我們可以發現企業管制模式的金融制度最不穩定，企業管理及國家管制模式次之，國家管理模式則是最為穩定的金融制度。

從以上的敘述，假若國家管理模式是最穩定的管制金融制度，而企業管制模式是最不利於金融穩定的制度，那麼為何有些國家要採取企業管制模式呢？最重要的理由在於企業管制模式，雖不利於金融制度的穩定，但卻有利於企業獲取資本來發展經濟，同時增加銀行的規模與競爭力；反之，國家管理模式雖可以維持金融制度的穩定，但是卻不利於企業獲得資金及不利於銀行的金融競爭力。在另一方面，金融制度的建立仍深深受到國內政治的影響，John Richards以國際飛行市場為例，比較英國及美國對管制飛行市場的政策，他認為國內政治仍是最重要的因素，國內政客可以利用管制飛行市場來增加自己的政治資本。<sup>②</sup>以金融議題為例，墨西哥在一九八二年之後進行金融自由化，但其金融制度仍受到卡迪納斯聯盟（Cárdenas coalition）及銀行團的影響，前者是農民及勞工為主體的利益團體，他們在政府部門中擁有相當大的影響力，後者是以銀行機構為主的團體，他們關心外資進入墨西哥及金融管制的議題，<sup>③</sup>這兩個利益團體常將金融改革的議題引導至對他們有利的方向，促成一九八二年墨西哥銀行國有化。由以上的例證，我們可以發現金融制度的建立是受到國家、企業與銀行三者互動關係的影響，以下將以美國金融制度的形成與演變來印證理論的假設。

### 叁、美國金融監督體系的歷史分析

美國金融體系在一九一三年之前是相當落後及不穩定的，銀行家數高達一萬九千家，發行的貨幣多達三千種，銀行倒閉更是時有所聞，一直到一九一三年聯邦準備銀行成立之後，金融制度才逐漸進入軌道。一般來說，美國從十八世紀以來，其金融制度的演變可以分成五個階段：第一個階段是從一七八九年建國以來至一八六四年通貨監理局成立，稱為州銀行時期；第二個階段從一八六五年至一九一三年聯邦準備銀行成立，稱為雙軌制時期，第三個階段則從一九一四年至一九六〇年銀行法修訂，稱為

註<sup>②</sup> John E. Richards, "Toward a Positive Theory of International Institutions: Regulating International Aviation Markets," *International Organization*, Vol. 53, No. 1 (Winter 1999), pp. 11~14.

註<sup>③</sup> Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexico Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), pp. 33~58.

金融管制期，第四個階段則從一九六一年至一九八九年，為金融自由化時期，第五個階段則從一九九〇年至一九九九年，為金融再管制期。<sup>②</sup>以下便以這五個時期為基準，來分析比較每個時期金融制度及金融管制措施的不同。

一、**州銀行時期**（一七八九至一八六四年）：美國從一七七六年建國以來，由於聯邦制度的型態，使得州政府對於地方事務擁有相當大的自主權。因此，在金融業務中，美國銀行一直是以向州政府註冊的銀行為主體。在這個時期，聯邦政府並不干涉銀行設立的業務，州銀行除了負責存放款業務外，同時也擔負發行貨幣的責任。這時雖然有些政府官員認為美國應該設立中央銀行來統一全國的貨幣發行與貨幣政策，可是美國人民害怕一個統一的中央銀行將會破壞地方政府的自治權，因此，於一七九一年在漢彌爾頓的鼓吹下，美國聯邦政府採取折衷的方式設立美國銀行（the Bank of United States），並規定期限為二十年，它不但接受存款、發行貨幣，同時也擔任部分中央銀行的職責，接受聯邦政府的存款及對州銀行擔負最後貸款者的角色，<sup>③</sup>這個銀行在二十年期滿之後便解散了；其後在一八一六年，美國國會再度特許成立美國第二銀行（the Second Bank of United States），它的規模比先前的美國銀行更大。<sup>④</sup>但在一八二九年美國民主黨籍的傑克遜（Andrew Jackson）當選美國總統，他代表農民的利益，反對成立全國性的中央銀行，因此，傑克遜於二十年屆滿之後的一八三六年，結束了國家銀行的制度，從此便進入美國銀行的混亂期。尤其自一八三八年從紐約州開始引進自由銀行政策，只要符合條件規定，任何團體皆可成立銀行，這種自由銀行理念使得在這段期間美國銀行數目大量增加，再加上各銀行濫發貨幣，使得貨幣制度相當混亂。以一八六五年為例，當時全美國有一千六百家州銀行發行七千種不同的貨幣，<sup>⑤</sup>美國聯邦政府因此不得不在一八六三年通過國家通貨法案（National Currency Act），由聯邦銀行來執行貨幣發行者的角色，將聯邦政府的角色正式介入金融體制當中。

二、**雙軌制時期**（一八六五至一九一三年）：一八六三年，在當時美國林肯總統的提議下，由聯邦參議院通過國家通貨法，在國家通貨法的規定下成立聯邦註冊銀行，使得美國的銀行體系除了州銀行之外，也可以向聯邦政府註冊，並在財政部下成立通貨監理局來管理聯邦註冊銀行，美國金融體系正式進入州、聯邦政府的雙軌銀行制度；

註② 過去許多文獻對於美國金融體系的歷史發展有不同的劃分方式，例如 Gerald C. Fisher 以銀行的結構及網絡的轉變來分析美國銀行制度的演變，本文則是以金融制度的管制為劃分基準，因此，將其分為州銀行、雙軌制、金融管制、金融自由化以及金融再管制等五個時期，請參閱 Gerald C. Fisher, *American Banking Structure* (New York: Columbia University Press, 1968), pp. 8~71.

註③ Nicholas A. Lash, *Banking Laws and Regulations: An Economic Perspective* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1987), pp. 2~3.

註④ 一七九一年的美國銀行有八個分行，一八一六年的美國第二銀行則有二十九個分行，但是兩者的功能卻是相同的。Thibaut de Saint Phalle, *The Federal Reserve: An Intentional Mystery* (New York: Praeger Publishers, 1985), pp. 44~45.

註⑤ John Kenneth Galbraith, *Money: Whence It Came, Where It Went* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1975), pp. 109~110.



此外，全國通貨法也統一全國的通貨，並規定只有聯邦註冊銀行可以發行通貨，解決此前全國貨幣發行混亂而又 inconsistent 的局面。但是從一八八〇年之後，聯邦註冊銀行的數量大幅增加，與州銀行之間產生激烈競爭，許多銀行不惜提高利息及降低放款標準，使得銀行累積大筆壞帳，這股連鎖性的銀行危機在一九〇七年到達最高點。例如美國第三大信託公司——尼克波克（Knickerbocker）便在當年因謠傳它在銅礦的投資不善而宣告倒閉。尼克波克事件引發銀行連鎖倒閉效應，主要原因便在於美國缺乏一個統一的金融機構來實施國家的貨幣政策及清算功能，<sup>⑥</sup>這也使得美國政府及國會再度省思成立全國性中央銀行，來管制全國利率及擔任銀行中的銀行的角色。因此，美國國會便在一九〇八年成立國家貨幣委員會（National Monetary Commission）來研議中央銀行的制度與角色。

三、金融管制期（一九一四至一九六〇年）：有鑑於二十世紀初發生一連串的金融危機，美國國會於一九一三年十二月通過聯邦準備法（Federal Reserve Act），成立全國性的中央銀行——美國聯邦準備體系。它是美國聯邦政府與地方政府角力下政治妥協的產物，也是為了維持金融穩定及聯邦體制的折衷制度，同時也要提升美國金融機構的國際競爭力。<sup>⑦</sup>美國聯邦準備體系是由全國十二個聯邦準備銀行所組成，並在華盛頓成立聯邦準備理事會（Board of Governors）來負責統一聯邦銀行的業務及執行貨幣政策。美國聯邦準備體系成立之後，從一九一三年開始美國國會陸續通過許多管制金融體系的法案，使得美國進入金融管制時期。例如在一九二七年通過麥克費頓法案（McFadden Act），它嚴格規定除了經州政府同意外，銀行禁止跨州設立分行，有效限制全國性金融企業的形成；另外，在一九三三年修改銀行法通過格拉斯—史帝格法案，設立銀行保險制度及將商業銀行與投資銀行加以分開，使得商業銀行不得從事投資業務，將美國商業銀行導向專業性銀行體系；同時在一九三四年成立聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC），規定聯邦註冊銀行必須加入投保行列，以保障存款人的權益；最後，美國政府也針對普通民間存戶及中長期貸款戶，於一九三二年通過聯邦住宅貸款法，成立儲蓄銀行與儲蓄貸款協會，它奠定專業銀行的基礎，將商業銀行設定在以公司為主力客戶，而儲蓄銀行與儲蓄貸款協會，則以普遍存戶及住宅放款為主體。<sup>⑧</sup>

之後，由於在麥克費頓法案及格拉斯—史帝格法的限制下，銀行禁止跨州成立分行及銀行業務專業化，使得美國銀行的經營規模相當受限，於是銀行便透過所謂銀行控股公司（Bank Holding Company）買下它州的銀行，這些銀行控股公司於一九五五年之後大量出現，佔全國銀行存放款比例也越來越高，於是美國國會便於一九五六年通過銀行控股法來監督銀行控股公司，可見從一九一三年至一九五六年之間，美國政府有鑑於一九三〇年代的經濟大恐慌而嚴格進行金融監督及管制的工作，而以控股銀

註⑥ Nicholas A. Lash, *Banking Laws and Regulations: An Economic Perspective*, pp. 8~9.

註⑦ J. Lawrence Broz, "Origins of the Federal Reserve System: International Incentives and the Domestic Free-Rider Problem," *International Organization*, Vol. 53, No. 1 (Winter 1999), pp. 42~44.

註⑧ Gerald C. Fischer, *American Banking Structure* (New York: Columbia University Press, 1968), pp. 42~53.

行公司來取得本州及它州銀行經營權便成爲美國銀行制度下最重要的特性。例如在一九六〇年銀行控股公司僅掌握四百二十六家銀行，存放款比例只有8%左右，但到了一九八九年銀行控股公司掌控四千九百五十四家銀行，佔全國存放款比例的75%。<sup>②</sup>

**四、金融自由化時期（一九六一至一九八九年）：**從一九六〇年開始，由於歐洲統合的持續進行以及日本經濟實力的快速擴張，使得美國銀行明顯感受到來自日本及歐洲跨國銀行的競爭威脅，美國開始進行金融自由化及改革。其主要的措施有兩項：首先，美國國會在一九八〇年通過存款機構解除管制與貨幣控制法（*Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act*），它是自一九三三年格拉斯—史蒂格法以來最重要的法案，它的主要規定有二：第一，它降低對銀行利率最高限度的管制，同時在一九八六年成立Regulation Q（限制銀行利率的管制條款）來管理銀行利率；第二，它規定聯邦準備理事會可以對於非會員存款機構，要求其提供資產及負債報告，並對銀行控股公司擁有監督權；<sup>③</sup>其次是一九八二年剛恩—聖澤門法案（*Garn-St. Germain Act*），它允許銀行控股公司去接收及承受外州經營不善的銀行，首度打破一九二七年麥克費頓法案對跨州經營銀行的限制。<sup>④</sup>由此可見，美國政府在對金融機構鬆綁的同時，也加強對貨幣政策的控制。

**五、金融再管制時期（一九九〇至一九九九年）：**從一九八〇年開始，在存款機構解除管制與貨幣控制法之下，美國金融機構逐漸進行自由化，但是銀行因經營不善倒閉的數目也逐年增加。根據統計，從一九八二年至一九九二年之間，美國共有一千四百四十二家銀行關門，其中在一九八二年有四十二家，但是到了一九八八年卻高達二百二十一家。<sup>⑤</sup>這顯示在金融自由化的浪潮下美國銀行體系逐漸出現危機，美國政府於是在一九九〇年開始進行金融體系的再管制。首先是一九九一年聯邦存款保險公司改革法（*The Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act*），它進一步提高銀行自有資金的比例，同時縮短金融檢查的時程與間距，並且對於逾放款比例過高的銀行，在它們資產尚未轉爲負值之前採取有效的措施。<sup>⑥</sup>其次是一九九二年在聯邦準備理事會之下成立金融機構監督體系（*Financial Institution Monitoring System*），它是一套新的金融監督標準，其將美國銀行體系分成五個等級，以便聯邦準

註② Nicholas A. Lash, *Banking Laws and Regulations: An Economic Perspective*, p. 47.

註③ Thomas F. Cargill and Gillian G. Garcia, *Financial Deregulation and Monetary Control: Historical Perspective and Impact of the 1980 Act* (Stanford, California: Hoover Institution Press, 1982), pp. 46~56.

註④ Robert Eisenbeis, "Bank Holding Companies and Public Policy," in George Benston, ed., *Financial Services: The Changing Institutions and Government Policy* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1983), p. 140.

註⑤ Rebel A. Cole, Barbara G. Cornyn, and Jeffery W. Gunther, "FIMS: A New Monitoring System for Banking Institutions," *Federal Reserve Bulletin*, Vol. 81, No. 1 (January 1995), p. 3.

註⑥ George J. Benston and George G. Kaufman, "The Intellectual History of the Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991," in George G. Kaufman, ed., *Reforming Financial Institutions and Markets in the United States: Towards Rebuilding a Safe and More Efficient System* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1994), pp. 2~4.

備銀行來進行金融檢查。<sup>④</sup>

從美國金融體系的歷史分析，我們可以發現在美國金融制度的演變過程中，其都是歷經金融危機再修正其金融制度，而且其政策目標對安全的考量大於對競爭性的考量（請參閱表二），以下茲將美國金融體系的特色分成以下四點來分析：

一、**商業銀行與投資銀行的區隔以維持金融體系的穩定**：一九二九年美國發生金融危機，全國約有一萬家銀行倒閉或遭到合併，其主要原因便在於銀行從事不當的投資，將存款使用在證券市場投資等非生產工具上。因此，一九三三年的格拉斯—史帝格銀行法便嚴格限制商業銀行從事投資的活動，以保護存款人的權益以及銀行制度的健全，而這種將商業銀行與投資銀行分開的特性一直維持至一九九九年，成為美國金融體系穩定的主要因素。

二、**雙軌式的金融體系以便於管制**：在一八三八年自由銀行的開放政策下，美國州銀行的數目不斷增加，在各州管理制度皆不相同的情況下，對金融體系的穩定造成很大的影響，因此，美國便在一八六三年實施聯邦一州雙軌銀行制度，並成立通貨監理局來管理聯邦註冊銀行，並由聯邦銀行負責貨幣的發行，其目的是要改善州銀行浮濫充斥的現象，同時將商業銀行、儲蓄銀行以及信用組合都配有聯邦與地方兩套制度，以便於政府的管制。

三、**禁止跨州設立分行以防止企業金融的出現**：美國在一九〇七年發生第二次金融危機，其主要原因便在於聯邦銀行與州銀行之間的制度混亂與相互競爭，因此，美國國會便在一九二七年通過麥克費頓法案，嚴禁銀行跨州設立分行，<sup>⑤</sup>以防止銀行透過設立分行而逐步壯大成爲企業金融公司，這個法案限制美國銀行的擴張與發展，但是卻維持金融制度的穩定，這也是美國金融體系以安全性優先於競爭性的主要明證。

四、**從中央集權與聯邦制度中尋求平衡點**：在一九一三年之前，美國金融制度相當混亂危機不斷，從一七八九年至一八六三年之間，州銀行所發行各種貨幣充斥市場，再加上各州對於金融檢查的標準寬鬆不一，因此，美國便在一八六四年成立聯邦註冊銀行來發行貨幣；而在一八九七年至一九〇七年之間，美國發生一連串的金融危機，其最重要的原因便在於美國缺乏一個中央的貨幣機構來統一國家的貨幣政策，因此，從一九〇八年開始，美國政府在追求金融穩定的考量下，開始思考成立聯邦中央銀行的可能性，於是在全國貨幣委員會的召開下，參考歐洲各國的中央銀行制度，形成兼顧聯邦制度與貨幣穩定的聯邦準備體系。<sup>⑥</sup>所以，從聯邦準備銀行與雙軌銀行制度下可以發現，美國是試圖在聯邦政府與州政府之間尋求平衡點。

從以上介紹美國金融制度的歷史演變過程及特色之後，以下將要從組織的角度分析美國金融監督體系。

註④ Rebel A. Cole, Barbara G. Cornyn, and Jeffery W. Gunther, "FIMS: A New Monitoring System for Banking Institutions," pp. 5~10.

註⑤ 至一九九八年爲止，美國五十州當中仍有八州禁止銀行在州內設立分行，只有二十四州允許在州內設置分行，其它十八州則是有條件設立分行。請參閱<[www.aba.com/aba/AboutABA/SM\\_Menu.asp](http://www.aba.com/aba/AboutABA/SM_Menu.asp)>

註⑥ The Bank Relationship Consultancy, *Banking in the USA* (London: Pearson Professional Limited, 1997), p. 21.

表二 美國金融制度主要紀事

州 銀 行 時 期	1791年	美國銀行成立，擔任聯邦政府的財政代理人及最後貸款責任，期限20年後解散。
	1816年	美國第二銀行成立，其性質與美國銀行相同，期限20年解散。
	1838年	各州實施自由銀行法，只要經過註冊任何團體皆可成立銀行。
	1860年	美國第一次金融危機。
雙 軌 制 時 期	1863年	聯邦國家銀行法確立聯邦與州特許雙軌金融制度，在財政部下成立通貨監理局負責監督聯邦特許銀行。
	1907年	美國第二次金融危機。
金 融 管 制 時 期	1913年	聯邦準備法聯邦準備體系成立，負責控制貨幣供給量及擔任最後貸款責任。
	1927年	麥克費頓法案禁止跨州設立分行，並擴充聯邦銀行權限至與州特許銀行相同的地位。
	1929年	美國第三次金融危機。
	1932年	通過聯邦住宅貸款法以監督儲蓄銀行與儲蓄貸款協會。
	1933年	修正銀行法稱格拉斯—史帝格法，設立銀行保險制度及將商業銀行與投資銀行加以分開。
	1935年	1935年銀行法，成立聯邦儲蓄貸款保險銀行及證券交易委員會。以及聯邦存款保險公司成立。
	1956年	通過銀行控股法監督銀行控股公司。
金 融 自 由 化 時 期	1970年	成立全國信用組合管理局，改由聯邦政府及州政府共同監督信用組合。
	1970年	成立全國信用組合股金保險制度。
	1980年	通過存款機構解除管制與貨幣控制法，聯邦準備理事會對於非會員存款機構要求提供資產及負債報告，並對銀行控股公司擁有監督權限。
	1982年	剛恩—聖澤門法案允許銀行控股公司去接收及承受外州經營不善的銀行，首度打破一九二七年費頓法案對跨州經營銀行的限制。
	1987年	美國第四次金融危機
金 融 再 管 制 時 期	1989年	改組聯邦住宅貸款銀行理事會為財政部儲蓄監理局。
	1991年	聯邦存款保險公司改革法提高銀行自有資金的比例。
	1992年	聯邦準備理事會之下成立金融機構監督體系及新的金融檢查標準。
	1994年	理格—尼爾銀行越州及分行設置效率法案，允許銀行控股公司購買它州銀行，如州法允許新核准分行亦可跨州。
	1999年	通過金融業現代化法案正式廢除格拉斯—史帝格法案

資料來源：筆者依據以下兩本著作加以整理，鄭素卿，美國金融制度的改革與發展（台北：財政部金融司，民國79年3月）；George G. Kaufman, ed., *Reforming Financial Institutions and Markets in the United States: Towards Rebuilding a Safe and More Efficient System* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1994).

## 肆、美國金融監督體系的運作

從上一節對美國金融體系的歷史分析，我們可以發現美國主要的金融監督體系大多於一九一三年至一九三三年這二十年當中設立的，其經驗是來自於一九〇七年的銀行危機及一九二九年的經濟大蕭條，Nicholas Lash將金融管制的主要目的分成五種：提供穩定的金融體系、提升競爭力、有效率的信用分配、公平的競爭規則以及有利於政府貨幣政策的施行。<sup>①</sup>筆者認為以美國金融監督體系為例，其目的可以分為維持金融體系的穩定、提供安全的金融環境以及限制競爭；而金融監督體系可以劃分為金融監督機構與金融監督法規，金融監督機構是要維持金融體系的穩定及提供安全的金融環境，而金融監督法規則是要限制金融機構彼此的競爭，以下分別就這兩個面向來加以分析。最後再依據這兩個面向的分析來歸納出美國金融監督體系的特性。

### 一、金融監督機構

美國金融監督體系約可分為七個組織：聯邦準備體系、通貨監理局、聯邦存款保險公司、聯邦住宅貸款銀行理事會（Federal Home Loan Board, 之後改為財政部儲蓄監理局 Office of Thrift Supervision, OTS）、聯邦儲蓄貸款保險銀行（Federal Save Loan Insurance Company, FSLIC）、全國信用組合管理局（National Credit Union Administration, NCUA）以及全國信用組合股金保險基金。<sup>②</sup>其中聯邦準備理事會、通貨監理局、聯邦住宅貸款銀行理事會及全國信用組合管理局，進行金融檢查與監督，以維持金融體系的穩定；而聯邦存款保險公司、聯邦儲蓄貸款保險銀行及全國信用組合股金保險基金，保障存款者，以提供安全的金融環境。

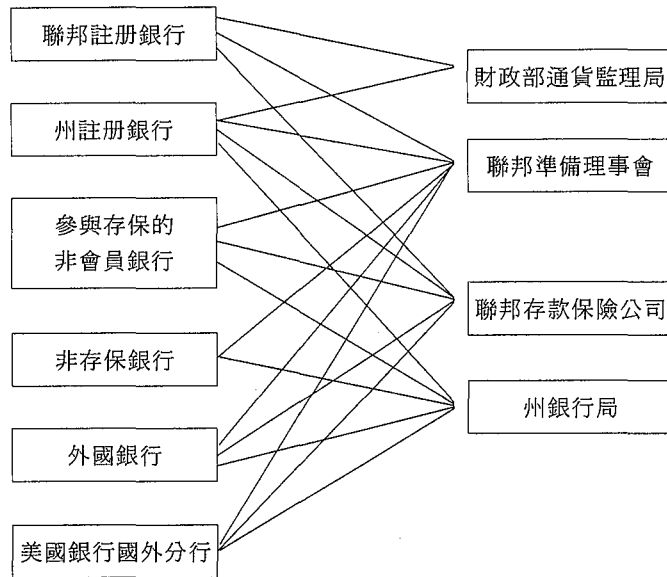
在另一方面，美國銀行體系也可以劃分為聯邦註冊銀行、州註冊銀行、非註冊集保銀行、非集保銀行、相互儲蓄銀行、儲蓄貸款協會及信用組合等七種。其中通貨監理局負責監督聯邦註冊銀行，聯邦準備理事會監督州註冊銀行，聯邦存款保險公司監督所有集保的聯邦與州註冊銀行，非集保銀行由州銀行局管理，相互儲蓄銀行及儲蓄貸款協會由聯邦住宅貸款銀行理事會監督，信用組合則由全國信用組合管理局負責（參見圖一）。<sup>③</sup>由以上的分析我們可以發現，美國金融體系的監督制度是屬於嚴密的分工合作制度，以下便分別以這七種監督機構分成以下五點來加以分析。

註① Nicholas A. Lash, *Banking Laws and Regulations: An Economic Perspective*, pp. 22~23.

註② George G. Kaufman, *The U.S. Financial Systems: Money, Markets and Institutions* (New Jersey: Prentice Hall, 1995), pp. 306~311.

註③ Wolfgang H. Reinicke, *Banking, Politics and Global Finance* (Washington: The Brookings Institution, 1995), p. 26.

圖一 美國政府與金融體系監督關係圖



資料來源：Wolfgang H. Reinicke, *Banking, Politics and Global Finance*, p. 26.

(一) 聯邦準備體系：美國聯邦準備體系成立於一九一三年十二月，美國聯邦政府並不持有任何股份，它是一個完全由民間會員銀行所持有的機構，在美國雙軌的金融制度下，聯邦註冊銀行是其當然會員，但州銀行也可以經由理事會同意而成為會員銀行；美國聯邦準備體系是二級制，在中央聯邦準備體系分成聯邦準備理事會、公開市場委員會（Open Market Committee）及聯邦準備銀行理事會（Board of Directors），在地方則分成十二個地區性聯邦準備銀行。④在聯邦準備理事會中有七名理事（包括主席及副主席），皆由總統提名交付參議院通過，其任期為四年一任，最長可以達十四年，根據聯邦準備銀行法，這七名理事當中，有一名必須從十二個聯邦準備銀行主席中產生，其他六名必須兼顧金融、農業、工業、商業利益及地區的代表性。聯邦準備理事會主要的職責是制定貨幣政策、監督會員銀行存放款的情況，同時他們也都是公開市場委員會十二名委員會中的當然委員。

公開市場委員會是聯邦準備體系貨幣政策的主要執行者，在其十二名委員中，包括七名聯邦準備理事及五名十二家聯邦準備銀行的代表，④其中主席依照傳統為聯邦

註④ 美國十二個地方聯邦準備銀行的所在地依序為波士頓、紐約、費城、李查蒙、克里夫蘭、亞特蘭大、芝加哥、聖路易市、明尼波里、堪薩斯城、達拉斯及舊金山。請參閱鄭素卿，*美國金融制度的改革與發展*，頁9。

註④ 在這十二家聯邦準備銀行中除了紐約銀行為當然的公開市場委員外，其它四名分別由下列四組中產生：(1)波士頓、費城及李查蒙；(2)克里夫蘭及芝加哥；(3)亞特蘭大、聖路易市及達拉斯；(4)明尼波里、堪薩斯及舊金山。每組各自輪流擔任，其任期為一年。請參閱 Thibaut de Saint Phalle, *The Federal Reserve: An Intentional Mystery*, p. 12.

準備理事會主席擔任，副主席由紐約聯邦準備銀行主席擔任，根據聯邦準備銀行法，公開市場委員會每年至少聚會四次，但至一九八〇年之後，則固定為每年八次，約間隔五至八週開會一次。聯邦準備銀行理事會區分為三級，每級各有三名代表一共有九名，均為兼職董事：A級理事是由商業銀行會員代表所組成，B級及C級是代表農業、商業、工業及勞工代表所組成，A級及B級是由會員銀行所選出，C級則是由聯邦準備理事會指派，任期均為三年，聯邦準備銀行理事會的主要職權為負責監督會員銀行，並每年聚會四次，以作成報告的形式影響聯邦準備理事會的貨幣政策。<sup>④</sup>

(二) **通貨監理局**：通貨監理局是附設在財政部下的金融監督機構，它負責管理聯邦註冊銀行。通貨監理局的主要負責人稱為通貨監理官，他是由總統任命，再經過參議院的認可，其任期為五年並受財政部長的指示。在通貨監理官之下有四位副監理官，通貨監理局除了總部設在華盛頓之外，其如同聯邦準備體系在全國有十二個分支。<sup>⑤</sup>通貨監理局的主要職責除了監督聯邦註冊銀行之外，也負責核准新聯邦註冊銀行的設立、由州註冊銀行轉為聯邦註冊銀行以及銀行控股公司。

(三) **聯邦存款保險公司**：聯邦存款保險公司是美國歷經三〇年代經濟大恐慌，而通過格拉斯—史帝格法案所設立的，其目的便是要透過銀行集保的方式來保障存款戶的權利。聯邦存款保險銀行的主要機關便是董事會，其有三位董事，其中一位必須是通貨監理官，另外兩位則由總統任命再經參議院認可，聯邦存款保險公司不僅可以保障存戶的權益，最重要的是它擁有監督權，一旦發現銀行的逾期放款比例過高，它可以中止保險關係，它更可以將任何不適任的投保公司之董事及職員免職。<sup>⑥</sup>

(四) **聯邦住宅貸款銀行理事會（財政部儲蓄監理局）**：聯邦住宅貸款銀行理事會監督聯邦儲蓄貸款協會及相互儲蓄銀行等金融儲蓄機構，其在一九八九年改為財政部儲蓄監理局。它的組織結構與監督聯邦銀行的聯邦準備體系理事會類似，它的總部在華盛頓，名稱為聯邦住宅貸款銀行理事會，理事會有三名委員，同樣由總統指派參議院認可，同時在全國也有十二個分區機構。<sup>⑦</sup>聯邦儲蓄貸款保險銀行則是聯邦儲蓄貸款協會及相互儲蓄銀行的集保公司，它同樣對其投保公司負有監督及檢查的責任。

(五) **信用組和管理局**：全國信用組和管理局是負責管理監督全國信用組合等合作金融機構，它的最高機構為理事會，擁有三名委員，其總部同樣在華盛頓，並在全國

註④ 鄭素卿，美國金融制度及其監督與管理，頁 18。

註⑤ 在一九八三年之後在聯邦註冊銀行數目減少之下，通貨監理局的分支便由十二個減為六個。George G. Kaufman, *The U.S. Financial Systems: Money, Markets, and Institutions* (New Jersey: Prentice Hall, 1995), p. 306.

註⑥ The Bank Relationship Consultancy, *Banking in the USA*, pp. 29~30.

註⑦ 聯邦住宅貸款銀行理事會自一九八九年改革、恢復及加強金融制度法案 (The Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act) 之後，便由財政部儲蓄監理局 (Office of Thrift Supervision) 所取代。請參閱 George G. Kaufman, *The U.S. Financial Systems: Money, Markets, and Institutions*, p. 310.

設立六個地區分部。④此外，全國信用組合股金保險基金則是信用組合的集保單位，它並不屬於中央政府單位，而只是信用組合管理局下的一個基金，它與信用管理局的運作經費都是來自會員銀行所繳的會費（表三）。

表三 美國金融機構監督體系表

	聯邦註冊 銀行	州會員銀行	投保州非 會員銀行	未投保州 銀行	儲蓄貸款銀 行協會 (聯邦/州)	信用組合 (聯邦/州)	外國銀行 (聯邦/州)
特許及發照	通貨監理官	州銀行局	州銀行局	州銀行局	聯邦住宅貸 款銀行理事 會/州銀行 局	全國信用組 合管理局/ 州銀行局	通貨監理 官/州銀行 局
設立分行 州內	通貨監理官	聯邦準備	聯邦存款保 險公司	州銀行局	聯邦住宅貸 款銀行理事 會/州銀行 局	無	通貨監理 官/州銀行 局
跨州		州銀行局	州銀行局			無	
合併及取得 州內	通貨監理官	聯邦準備	聯邦存款保 險公司	州銀行局	聯邦住宅貸 款銀行理事 會/州銀行 局	全國信用組 合管理局/ 州銀行局	通貨監理 官/州銀行 局
跨州		州銀行局	州銀行局				
準備金要求	聯邦準備	聯邦準備	聯邦準備 州銀行局	聯邦準備 州銀行局	聯邦準備 州銀行局	聯邦準備 州銀行局	聯邦準備
利率上限	存款機構解 除管制委員 會	存款機構解 除管制委員 會	存款機構解 除管制委員 會	州銀行局	存款機構解 除管制委員 會/州銀行 局	全國信用組 合管理局/ 州銀行局	存款機構解 除管制委員 會/州銀行 局
存款保險	聯邦存款保 險公司	聯邦存款保 險公司	聯邦存款保 險公司	無；州銀行 局	聯邦存款借 貸保險委員 會/州保險 基金	全國信用組 合股金保險 基金/州保 險基金	聯邦存款保 險公司
監督檢查	通貨監理官	聯邦準備 州銀行局	聯邦存款保 險公司 州銀行局	州銀行局	聯邦住宅貸 款銀行理事 會/州銀行 局	全國信用組 合管理局/ 州銀行局	通貨監理 官/州銀行 局

資料來源：鄭素卿，美國金融制度及監督與管理，頁7~9。

註④ George G. Kaufman, *The U.S. Financial Systems: Money, Markets, and Institutions*, p. 310.



## 二、金融監督法規

美國最重要的金融監督法規有一九二七年麥克費頓法案、一九三三年格拉斯—史帝格法案及一九五六年的銀行控股法。麥克費頓法禁止跨州設立分行，有效的抑制全國壟斷性銀行的形成；格拉斯—史帝格法將商業銀行與投資銀行加以區隔，使得銀行無法從事非生產工具的投資；銀行控股法約束銀行控股公司的發展，維持金融體系的穩定。以下便分別就這三種金融監督法規來加以分析。

(一) 麥克費頓法案：一九二七年麥克費頓法的主旨有兩點：第一、它規定如果該州法律允許州註冊銀行在州內設立分行，則在通貨監理局的同意之下，聯邦銀行也可以在該州內任何地方設立分行，<sup>⑦</sup>使聯邦註冊銀行設立分行的權利與州銀行相同，徹底貫徹雙軌銀行體系。第二、它規定無論是聯邦註冊銀行抑或州銀行都嚴禁跨州設立分行，以防止壟斷性銀行的產生。<sup>⑧</sup>例如在一九八五年美國最高法院在東北企業與聯邦準備理事會的訴訟案（*Northeast Bancorp, Inc. v. Federal Reserve Board*）中，最高法院明白表示：在銀行控股公司法的道格拉斯修正案（*Douglas amendment*）中，已經說明在未經州政府的同意下，銀行禁止跨州設立分行，而一九二七年麥克費頓法案已經授予州政府擁有此項決定權。<sup>⑨</sup>

(二) 格拉斯—史帝格法案：一九三三年格拉斯—史帝格法主要的規定有三點：第一、它禁止商業銀行經營股票業務；第二、它規定銀行也不能為自己或顧客購買股票；第三、銀行控股公司也必須接受相同的約束。<sup>⑩</sup>格拉斯—史帝格法起源於一九三三年的銀行危機，當時投資銀行是所有銀行金融業務當中的主力，在聯邦銀行之中有高達38.8%的銀行從事股票投資，之後在一九二九年由於股市的崩盤連帶引發美國銀行的連鎖倒閉，因此，格拉斯—史帝格法嚴禁所有的銀行從事股票投資，相對的維持銀行體系的穩定；另外在一九四七年聯邦準備理事會與安格紐訴訟案（*Board of Governors v. Agnew*）中，美國最高法院也明白規定銀行控股公司也要受到格拉斯—史帝格法案的約束。<sup>⑪</sup>

(三) 銀行控股公司法案：一九五六年銀行控股法主要的規定有二：第一、它將銀行控股公司納入麥克費頓法案及格拉斯—史帝格法的約束，同時限制銀行控股公司的金融業務，以防止金融資源集中在少數的銀行手中；第二、任何州銀行一旦成為銀行控股公司，則必須要接受聯邦準備理事會的管轄。<sup>⑫</sup>銀行控股公司由於其銀行是透過

註⑦ American Banking Law, Section 36, a.

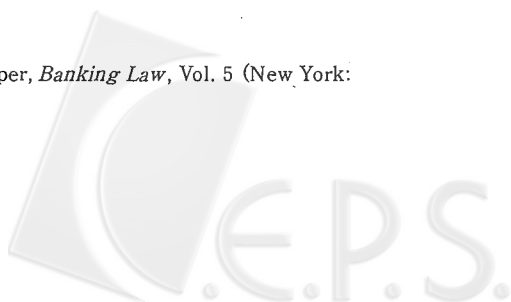
註⑧ American Banking Law, Section 36, c.

註⑨ J. J. Cranmore and John P. McHugh, *Banking Law*, Vol. 2 (New York: Matthew Bender, 1986), pp. 32~36.

註⑩ Glass-Steagall Act, Section 12; Glass-Steagall Act, Section 16.

註⑪ Vincent Di Lorenzo, William H. Schlichting, and Jeffrey Cooper, *Banking Law*, Vol. 5 (New York: Matthew Bender, 1987), pp. 96~126.

註⑫ Bank Holding Company Act, Section 17.



合股方式來獲得跨州銀行的經營業務，在管理上便會出現州與州之間對於法律的抵觸，例如一九八〇年李維士與 BT 投顧公司訴訟案（Lewis v. BT Investment Managers）中，美國最高法院便規定州政府對於銀行控股公司法律的規定必須不能違背商業法的精神。<sup>③</sup>

### 三、金融監督體制的特性

從以上分析我們可將美國金融監督體制運作的特色分為以下四種：

（一）多層式的金融監督制度以求周延的監督：從美國金融監督體系中我們可以發現，每個監督體系都有職權重疊的地方，例如每個銀行體系（商業銀行、儲蓄銀行及信合組織），除了其本身專有的監督機構之外，還有各自的存保銀行，又如對於州銀行，聯邦準備體系理事會與州銀行局都負有監督的責任，透過這種多層次的監督機構能夠讓監督及檢查系統更加完整。

（二）分工化的金融監督體系以便於專業金融檢查：美國的金融監督體系最大的特色便是分工化的監督，不論是商業銀行、儲蓄銀行以及信用合作都擁有其個別的監督體系，聯邦註冊銀行與州註冊銀行等金融機構都有不同的監督單位，這種分工化的監督體系可以有效的釐清各個監督機構的職位，使得監督與管制更加具有效用。所以，美國金融體系及監督制度看似複雜，但是其專業性與效率卻是相當高的。

（三）對於銀行控股公司交由聯邦政府檢查以防止銀行坐大：美國國會在一九五六年通過銀行控股公司法（Bank Holding Company Act），這個法案的主要目的是要監督日漸增加的控股銀行。自一九二七年麥克費頓法案規定禁止跨州設立分行之後，許多資本雄厚的銀行便成立控股公司，以收買股份的方式接收它州的銀行以成為其分行，美國政府為了避免銀行企業的形成便以銀行控股公司法，規定若被認定為銀行控股公司，其名下的銀行（不論聯邦亦或州銀行）便要交由聯邦準備理事會監督，以防止大銀行及壟斷性銀行的成立。

（四）成立跨部會的聯邦金融檢查評議會（Federal Financial Institutions Examination Council）以統合各專業性檢查機構：聯邦金融檢查評議會是由聯邦準備體系理事主席、通貨監理局監理官、聯邦存款保險公司主席、聯邦住宅貸款理事主席及全國信用組合管理局主席所組成，這個評議會的目的主要是透過監督機關之間的協商以建立統一的檢查機制與標準，這個機構的成立使得美國金融監督體系能夠做橫向的溝通與連繫。

從以上美國金融監督機構及法規，以及金融監督體制的介紹，我們發現自一九三五年之後，美國的金融體系的管理即相當完備，而且歷經五十多年以來都沒有改變。但是隨著八〇年代之後，美國金融全球化與自由化的腳步逐漸加快，使得美國國內對於修改金融管制法規的呼聲越來越高，下一節便以一九八〇年代美國國內對於格拉斯—

註③ Frederic Solomon et al., *Banking Law*, Vol. 4 (New York: Matthew Bender, 1987), pp. 84~86.

史帝格法案存廢的爭辯為例，來解釋美國政府、國會與銀行之間在金融政治的互動關係，以檢證前面理論的假設。

## 伍、管制與改革：以格拉斯—史帝格法案為例

### 一、政府、企業與銀行

在前面理論探討當中，我們將金融體系分成企業管制、企業管理、國家管制及國家管理，而美國的金融體系是屬於國家管理模式，因為，美國金融主要信用分配來自於資本市場，並且企業與銀行是無法相互介入的，本節的主要目的是要依據第肆節對於美國金融監督體系的分析來加以深入探討。

在美國主要的金融管制法規：麥克費頓法案、格拉斯—史帝格法案及銀行控股公司法。格拉斯—史帝格法案成功的將商業銀行與投資銀行加以區隔，使得市場主要資金來源不會集中在銀行機構，資本市場也佔有 60% 的比例；<sup>④</sup>麥克費頓法案及銀行控股公司法則有效抑制銀行的規模，使得企業認為經營銀行對於企業資金來源並無助益，降低企業介入銀行的可能性，這些都可以印證在前面有關於理論的假設——美國這種國家管理的金融模式，其銀行規模最小而且家數最多，但是卻最易於政府監督與管制。舉例來說，美國自一九六〇年以來，其銀行總數約都維持在四萬家左右，而每年關門的家數約在十家左右，<sup>⑤</sup>另外，美國前五大銀行佔存款比例約只有 19.2%，遠低於加拿大的 77.7% 及法國的 76.1%（表五）。從表四中我們也可以知道從一九七五年至一九九五年之間，美國分支機構在五十家以上的銀行，從 17.4% 增加至 40.9%，而銀行總數在八〇年代甚至產生負成長的現象，從一九八五年的 81,161 家減少至一九九五年的 76,056 家。而這種金融監督體系對於政府、企業與銀行之間的關係會產生何種影響呢？我們可以圖二來加以解釋，美國金融體系最大的特性就是商業銀行與投資銀行的分離、數目多而且規模小的銀行、禁止跨州設立分行以及對銀行控股公司的嚴格管制，因此，政府可以利用聯邦準備體系、通貨監理局、國家儲蓄局及信用組合管理局來管制各種金融機構，同時又以聯邦存款保險公司、聯邦儲蓄貸款保險公司及信用組合基金等機構來監督金融機構的財務狀況，再加上麥克費頓法、格拉斯—史帝格法及銀行控股公司法，來管制銀行與企業的關係，在這種多層金融機構管制下，使得企業無法以銀行為主要資金來源，維持金融體系的穩定，但是，銀行卻可以利用全美最大金融利益團體——美國銀行協會（American Bankers Association），來對國會進行遊說，以維持其基本利益。以下便以格拉斯—史帝格法案為例，來解釋美國政府、企業與銀行的互動關係。

註④ Cooper and Donald R. Fraser, *Banking Deregulation and the New Competition in Financial Services* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company, 1984), p. 16.

註⑤ *Ibid.*, pp. 26, 148~151.

表四 美國各類銀行及分支機構統計表 (1975~1995)

年份	1975	1980	1985	1990	1995
分支機構數目	所佔百分比				
1	18.2	12.1	10.3	9.2	6.4
2~3	18.7	17.3	15.4	12.2	11.7
4~10	22.9	23.8	20.8	20.6	19.5
11~50	22.8	25.7	26.5	24.9	21.5
50以上	17.4	21.1	26.9	33.0	40.9
合計	100%	100%	100%	100%	100%
類型					
商業銀行	43,482	51,509	56,020	56,129	59,895
儲蓄協會	15,429	22,962	25,141	23,897	16,161
總數*	58,911	74,471	81,161	80,026	76,056

\* 含分行數。

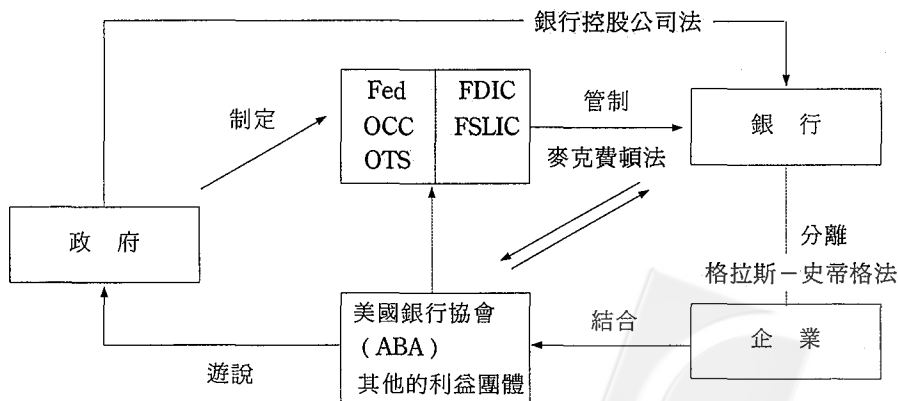
資料來源：Federal Reserve Bulletin, Vol. 83, No. 9 (Sep. 1997), p. 708.

表五 各國存款比例表

國別及年份	前五大銀行佔存款比例
加拿大 (1981)	77.7%
法國 (1981)	76.1%
德國 (1980)	61.8%
英國 (1979)	56.8%
日本 (1981)	34.5%
美國 (1981)	19.2%

資料來源：Kerry Cooper and Donald R. Fraser, *Banking Deregulation and the New Competition in Financial Services* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company, 1984), p. 91.

圖二 美國政府、企業與銀行關係



資料來源：作者自行整理

## 二、格拉斯—史帝格法的爭辯

美國金融制度史上最偉大的成就便是一九三三年格拉斯—史帝格法案的通過，在這項法案中規定成立存款保險公司來保障存款人的權益，另外，就是將商業銀行與投資銀行加以劃分，及成立證券交易委員會（Securities and Exchange Commission）來管理投資銀行，這使得美國商業銀行不得將資金用於證券投資，大大降低銀行壞帳及倒閉的潛在危機，格拉斯—史帝格法案成功維持美國金融體系的穩定長達五十年。但是在一九八〇年之後，美國金融體系遭逢兩項的挑戰。首先，是美國銀行佔全國企業融資的比例越來越低，從一九五〇年的75%降至一九七六年的40%，資本市場成為資金主要的來源。<sup>⑤</sup>另外，就是來自跨國銀行的強力挑戰，跨國銀行挾著龐大的資金對美國商業銀行形成極大的威脅，而美國銀行卻在格拉斯—史帝格法案的限制下，無法從事更高利潤的資本市場投資，使得資金不斷的萎縮。<sup>⑥</sup>因此，銀行便在美國銀行協會的帶領下，向美國國會進行遊說廢除格拉斯—史帝格法案。

以美國聯邦銀行等大商業銀行為首的美國銀行協會，從一九八〇年開始聯合美國銀行控股公司協會（Association of Bank Holding Companies）向美國參眾議院遊說廢除格拉斯—史帝格法案，但是，廢除格拉斯—史帝格法案卻會危害到證券公司的利益，因為，美國多達四萬家的商業銀行若能從事資本市場的業務，將會影響到證券公司的生存，所以，美國銀行協會此議便遭到以美國證券產業協會（The Securities Industry Association）為首投資公司的反對，他們也聯合一向對大商業銀行大加譏伐、以州銀行為主體的美國獨立銀行協會（The Independent Bankers Association of America），向美國國會進行反遊說。<sup>⑦</sup>而美國行政部門的態度則反應不一，通貨監理局站在聯邦銀行的立場，支持廢除格拉斯—史帝格法案，美國聯邦準備體系為求便於貨幣政策的順利施行則持保留態度，而證券交易委員會（Security Exchange Commission）則全力反對修改格拉斯—史帝格法案。<sup>⑧</sup>

另一方面，美國國會對是否廢除格拉斯—史帝格法案，態度相當分歧。當美國銀行協會在一九八〇年提出廢除格拉斯—史帝格法案時，在國會中受到新任參議院銀行委員會主席共和黨籍剛恩（Jake Garn）的支持，美國銀行協會也爭取新任財政部長黎根（Donald Regan）的支持，他們皆認為在面對跨國銀行的競爭日益激烈的同時，格

註⑤ Paul V. Teplitz, *Trends Affecting the U.S. Banking System* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company, 1976), p. 3.

註⑥ Ethan B. Kapstein, "Resolving the Regulator's Dilemma: International Coordination of Banking Regulations," *International Organization*, Vol. 43, No. 2 (Spring 1989), pp. 325~326.

註⑦ Wolfgang H. Reinicke, *Banking, Politics and Global Finance*, pp. 90~94.

註⑧ Kenneth E. Scott and Barry R. Weingast, "Banking Reform: Economic Propellants, Political Impediments," in George G. Kaufman, ed., *Reforming Financial Institutions and Markets in the United States: Towards Rebuilding a Safe and More Efficient System* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1994), pp. 27~31.

拉斯一史帝格法案卻將商業銀行與投資銀行分開是不合時宜的，<sup>⑩</sup>眼見這項修正法案即將通過，卻遭當時衆議院銀行委員會主席聖澤門（Fernand St. Germain）的強烈反對，他認為格拉斯一史帝格法案對維持美國金融體系的穩定功不可沒，不可輕言廢止，聖澤門的意見也受到衆議院委員會的支持。因此，格拉斯一史帝格法案的修改便陷入僵局，而美國行政部門、國會與利益團體也為究竟要以提高銀行競爭力，抑或維持金融體系的穩定為優先，而陷入空前的爭辯。這項爭辯從一九八〇年開始一直持續進行，歷任民主黨與共和黨執政，但格拉斯一史帝格法案仍然存在，直到去（一九九九）年十一月，美國參、衆兩院才正式通過「金融業現代化法案」廢除格拉斯一史帝格法。

從一九八〇年代，美國金融行政部門、國會以及銀行利益團體對格拉斯一史帝格法案的爭辯，我們發現美國國會對聯邦準備體系並沒有任何主導的能力，金融行政部門對金融制度及貨幣政策仍舊是最大的主導者，美國金融監督制度能夠免於立法部門的干預，其最重要的原因便是預算的自主權；另外，美國行政部門之間，對於金融制度是否管制，抑或是開放，仍存有很大的歧見，其最主要的原因便是本位主義的盛行，這也是格拉斯一史帝格法案能夠存在這麼久，以及美國金融體系能夠維持穩定的最重要因素。由此可見，美國主要的金融政策是在維持金融制度的穩定，而非追求金融體系的國際競爭力。

## 陸、結 論

如何從金融自由化與金融管制當中尋求最適點是目前許多國家所面臨的難題，Barbara Geddes 指出：金融管制的目的並非要達到政府管制信用分配的目的，而是要提升市場取向的金融體系。<sup>⑪</sup>從以上對美國金融體系的分析，我們可以得到以下四種結論：一、美國雖然廢除格拉斯一史帝格法案，但是在銀行控股公司法管制銀行與企業的關係下，仍然可以維持金融體系的安全與穩定；二、美國政府禁止跨州銀行的成立，這使得美國銀行的資本額及資產規模都相當小，但卻能避免金融機構集中在少數人的手中，同時也易於政府管理；三、美國政府限制企業經營銀行，這使得企業融資管道朝向資本市場或債券市場等多元化的管道，而不會集中在信用市場，同時避免大銀行集團及政治壓力的產生；四、美國政府對銀行控股公司作嚴格的監督與管制，美國銀行一旦被認定為銀行控股公司便要交由聯邦準備理事會管理，這能夠有效切斷企業從銀行機構中獲得不當的資金投注在非生產工具上，因此，國家在美國金融監督體系中扮演了相當重要的角色。Jeffrey Frieden 在一九九一年的一篇文章中指出：雖然國際資本流動加速金融整合的腳步，但是在面對金融國際化時，國家仍舊掌握著最大權力，國家要如何從管制、鬆綁及再管制的層次中，找出符合國家利益及經濟發展的最適點，

註⑩ Wolfgang H. Reinicke, *Banking, Politics and Global Finance*, p. 61.

註⑪ Barbara Geddes, "The Politics of Economic Liberalization," *Latin American Research Review*, Vol. 30, No. 2 (Summer 1995), pp. 195~196.

才是當務之急。<sup>②</sup>

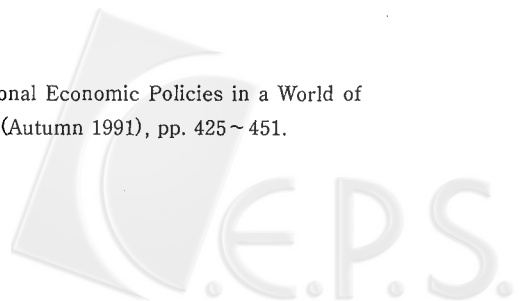
從一九九七年亞洲金融風暴的經驗中，我們發現東亞國家的大企業依恃著與銀行密切的共生關係，來獲得鉅額的資金從事不當投資或投注在非生產工具上，使得銀行機構累積過多的壞帳，這是金融風暴發生的最主要原因。而從美國的經驗中，我們也發現美國金融體系從一九三〇年的金融危機之後，便相當在意銀行機構與大企業和資本市場之間的關係，雖然歷經六十餘年，甚至在國會及利益團體強大壓力下，也從未改變麥克費頓法案及銀行控股法案的基本精神，這是美國金融體系能夠維持穩定及降低金融自由化對其衝擊的最主要原因。他山之石可以攻錯，從去（一九九九）年以來，我國銀行體系、基層金融體系以及非銀行金融體系都相繼發生財務危機，因此，我國政府正積極進行金融監督體制的改革，國內學者也對是否要像日本成立一元化的金融監督體制，抑或提高目前金融監督體制的位階，如美國一樣維持二元制的金融監督制度而爭論不休。筆者認為美國金融監督體系是最好的典範，因為，斷絕企業與銀行密切的互動關係，以及斬斷政治力量介入金融體系才是釜底抽薪之計，所以必須要嚴格管制企業控股銀行，之後再提高目前監督體制的位階，同時要使金融監督機關的財源自主及不受民意機關的控制，才能發揮真正的監督力量。

\* \* \*

（收件：89年4月11日，修正：89年5月19日，再修正：89年5月29日，接受：89年6月2日）

---

註<sup>②</sup> Jeffrey A. Frieden, "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance," *International Organization*, Vol. 45, No. 4 (Autumn 1991), pp. 425~451.



# The Politics of US Financial Reform in the 1990s

*Tzeng-Jia Tsai*

## Abstract

In November 1999, when East Asian countries collectively contemplated methods to control international capital movements, the United States Congress abolished the Glass-Steagall Act that had tightly restricted capital movement among the banking, security, and insurance sectors. Under the pressure of financial liberalization and company mergers, the United States adopted such a universal banking policy in order to promote the international competitiveness of her financial institutions. However, tension between financial liberalization and stability is unavoidable. The critical factor in preventing financial liberalization from leading to uncontrollable instability is the establishment of an effective monitoring system over capital flows. Political forces representing different interests and ideologies heavily influence the establishment of such a monitoring system, however. This paper analyzes the interaction of political forces – the government, legislators, banks, and businesses – in the process of abolishing the Glass-Steagall Act.

Keywords: United States; Financial Reform; Politics; Glass-Steagall Act

