



美国研究

标题: 作者:

关键词:

美国跨州银行业的发展和前瞻

作 者:	景学成	封面:	
关键字:	美国经济		
年 号:	1988		
期 号:	第4期		
PDF文件:			
出版社:			
英文标题:	DEVELOPMENT AND PROSPECTS OF INTER STATE BANKING IN THE UNITED STATES		
中文标题:	美国跨州银行业的发展和前瞻		

美国跨州银行业的发展和前瞻

景学成

美国跨州银行业的发展是美国金融体系变革的一个重要组成部分，它在促进美国金融业的平等竞争，改善对银行体系的管理，提高金融体系的效率等方面都产生了较大的影响。本文将根据搜集到的资料，对美国跨州银行业的发展沿革，变动原因，存在的问题与未来发展趋势等几个方面进行一些粗略的介绍和分析。

一、美国“单一银行体制”的建立及其原因

美国跨州银行业的发展实际上是对传统的“单一银行体制”的变革，是顺应经济发展的要求，改变旧银行体制，提高金融体系效率的必然结果。回顾美国银行发展史可以看出，美国跨州银行业是在冲破一个州里只有一个营业处的旧银行体制基础上才出现的。许多年来，美国的商业银行只能在州政府注册，在一个州里开业经营，并且只能在该州的某一地区设立一个营业机构，这就是所谓的“有一个营业室的银行”（one-office-bank），或称“单一银行制”。这个体制的建立是在1781年到1863年的国民银行制度建立时期逐渐形成的。其中以1836年第二美国银行特许权的终止为基本形成标志。而1863年、1864年通过的有关政府干预银行业的法律，建立国民银行体系，对此种局限性的机构设置继续加以肯定，进一步巩固了这种做法。

1781年获得独立后，美国政府为确立其社会政治、经济结构（包括金融结构）而努力，这时全国人口大部分以农业为生，绝大部分自给自足；制造业尚处于初期阶段，贸易所占地位远不如今日那么重要。全国除几个较大城市外，其余城镇都很小，旅行、交通很不方便，人们对银行业实际上毫无所知。银行业正是在这样一个微弱的经济条件下逐步建立的。美国第一家新式银行是北美银行，1782年建于费城。纽约银行和马萨诸塞银行建立于1784年。这三家银行是美国在18世纪仅有的以公司形式组织起来的银行。此外，还有几家非公司形式的银行或私人银

行，1800年以后，各州开始限制非公司形式的银行及私人银行。到1840年，全国大约有900家商业银行。到1900年，增至9000家，确立了单一银行体制的统治地位。

在此期间，第一美国银行和第二美国银行两个早期金融管理机构的建立，都曾开了在联邦政府注册，在全国各州建立分支行处的先例。但都未能站住脚跟。美国第一银行是根据当时美国财政部长亚历山大·汉密尔顿的提案于1791年成立的美国国家银行。意在对各州商业银行进行监督、管理。该行在联邦注册，资本1000万美元，其中80%由公众认购，执照有效期20年。美国第一银行总行设在费城，并在波士顿、纽约、巴尔的摩、华盛顿等八个城市设有分支机构。但是，美国第一银行仍具有商业银行的性质，它向公众吸收存款，并对美国政府、私人工商业提供贷款，这使得它难以对其他银行以纯然中央银行的身份进行有权威性的管理、监督。另一方面，美国第一银行对其他商业银行的监督管理主要侧重于保证其债务清偿能力。当时美国第一银行曾根据宪法禁止各州银行发行货币的规定，采取了收到各州银行发行的银行券时，立即向发行的银行收款的措施，迫使各州银行保持足够的现金储备，以偿付发行的银行券。但是，这种初步的监督管理作用，遭到了几乎所有州银行的强烈反对，加上资本实力小（1000万美元）和管理经验不足，1811年执照期满时不得不停业。

美国第一银行歇业后，州注册银行大量增加，并无节制地大量发行银行券，造成货币流通状况的混乱和恶化。加上1812年美国 and 英国发生战争，除新英格兰的州银行外，各州银行都于1814年停止兑付铸币，联邦政府因持有贬值货币而遭受了500万美元的损失。当时的财政部长达拉斯提出了重建国家银行的提案。1816年4月10日经美国总统麦迪逊签署，美国第二银行于1817年初正式成立。它同样在联邦注册，执照有效期为20年。联邦政府掌握20%的股权，不同的是，美国第二银行资本为3500万美元，并在全国25个城市有分支机构，并且发行自己的银行券，使之居于主导地位。由于美国第二银行运用其资本雄厚的优势，对各州银行的银行券发行、业务经营实行了较为严格的管理，真正成了与各州银行相抗衡的主要力量，并且基本不受政府的控制和左右。这样也就引起了政府部门、各州银行、农场主和企业家的强烈反对。当时的美国总统安德鲁·杰克逊是反对派的首领之一。杰克逊在1833年底竟将联邦政府在美国第二银行及其分行的存款全部撤回，存入州银行，这就大大削弱了第二银行的资金实力，第二银行遂于1836年3月执照期满后停业。

从银行组织机构的角度看，美国第一银行和美国第二银行的分支行设置对单一银行体制是个突破，打破了不许跨州设立分行的传统。但是，第一和第二银行的歇业，就在客观上同时否定了跨州分支银行体制。当时各州法律的基本规定是：任何银行均不得在该行所在州以外设立国内分支机构；每个州只给州立银行注册，不许在别州注册的银行进入本州来开展业务活动。只有少数几个州允许银行可在本州内多设分支机构。有几个州则完全不许在州内设立分支机构。这样，美国银行体系进入了长达27年的自由银行时期，美国的州立银行增长迅速，到1863年已达1600多家，几乎增长一倍。其中1089家银行竞相发行上千种银行券，作为合法货币充斥于流通领域中。

由于缺乏统一的调节和管理，州立银行经营管理的弊端暴露得越来越充分，如银行资本不足，发放有风险的和流动性低的贷款，银行券和活期存款的准备金不足，等等。引起了银行倒闭频繁，经济剧烈振荡。再加上美国南北战争的财政需要，统一货币流通和金融管理的必要性日益显著，要求日趋迫切。1861年，当时的财政部长蔡斯向国会提出建立国民银行制度的建议。国会于1863年通过了通货法案，1864年通过了《国民银行法》，从立法上确立美国联邦政府对银行业干预和监督的权威，规定建立一个私人所有和经营的、由联邦发给执照的国民银行体系，来取代分散经营的、不可靠的州银行体系，建立对州银行发行银行券的征税制度，并发行安全而统一的通货来协调货币流通，保证金融稳定。在机构设置上，根据《国民银行法》美国建立了50个中心储备城市，以这些城市为基地，构成国民银行的地区框架，凡符合联邦政府规定条件的都可以申请国民银行执照，成为国民银行。但国民银行法效仿各州的法律规定，国民银行必须执行单一银行制，既不允许国民银行体系中的任何一家银行在其所在州的范围以外建立分支行处，也禁止在所在州内建立分支行处；也不允许经营传统银行业务以外的业务，如信托业务。因此，国民银行虽然有了较大的发展，但并没有取代州银行。州银行仍然增长很快，在1890年达到2000多家，与当时国民银行的数量差不多。

从组织机构的角度看，《国民银行法》的颁布倒是从立法上完成了州和联邦两级对“单一银行”体制的确认，从而确立了单一银行体制的统治地位。1900年，在当时的8738家商业银行

中，只有87家设有分支机构，分支机构总数仅为119处，平均每家有分行的银行只有1.4个分支机构。到1920年，在20087家银行中，仅有530家银行经营着一处或一处以上的分支机构，分支总数为1281处。在30年代大危机中，银行分支机构的发展中断了。二战以后，才较快的发展起来。从1950年到1974年，经营分支机构的银行家数，从1291家，增至5123家，分支机构从4721处，上升至28434处，平均每家分行的银行有6处分支机构。尽管多机构银行增加了，但单一银行在家数上（不是在资产上）仍占主要地位。在1974年末的14457家银行中，约有9334家仍旧是单一机构银行，占银行总数的64.6%。由于在上述5000多家有分支机构的机构中相当部分是在本州内，或国外设立的分支行处。因此，这大体上也能说明跨州银行业的受限制状态。但不管怎么说，银行已经开始增设分支机构，并向跨地区开设分支机构前进了。

概括起来说，美国银行发展史上限制跨州银行业发展的原因主要有三条。

第一，商业银行初建时，在一个州内注册并发挥重要作用的传统。这种单一银行制的建立是和当时经济不甚发达，交通运输等国民经济基础条件落后相适应的。但却形成了一种传统。

第二，政府部门对跨地区设立分支行施行禁止性政策，以及各州银行作为维护既得利益，划分势力范围，试图免遭竞争压力而对跨州银行业所表示的强烈反对。美国第一和第二银行的歇业是这个原因的典型例证。在反对施行统一金融管理的同时，也反掉了它开设分支机构的跨州分支银行体制。

第三，也是更为重要的原因，是基于美国银行业兴起的特定历史条件下的管理当局的思想，即鼓励竞争，限制垄断。当美国出现联邦级的金融管理机构，特别是1914年建立的联邦储备体系时，美国的商业银行已经自成体系了。管理当局和立法者面对数量众多、各具特点、规模参差的商业银行，采取了因势利导，以便驾驭的方针；这就是继续维持多银行共存，平等竞争的制度。而为了维持这种共存，平等竞争的体制就要限制可能产生的垄断。银行的跨州经营，在当时恰恰被看作是可能出现大鱼吃小鱼现象，从而产生垄断的因素。因此，立法上采取了鼓励单一银行、小银行体制的倾向。

毫无疑问，这种在近百年间由传统、习惯、政策和法律所铸成的单一银行体制，要经过相当一段时期才会被彻底打破。

二、跨州银行业的发展与动因

跨州银行业的发展首先孕育在国民银行体系和州银行体系并存这种“双轨制”银行体制的内部矛盾中。开设多机构银行的努力成为跨州银行业的基础和先导步骤。1863年的国民银行法甚至不许一家国民银行在其所在州内开设分支机构。这样银行业就变成一种小规模、地方分割的行业。由于不许开设分支机构的规定使国民银行在竞争中处于不利地位，于是许多在各州有分支银行机构的国民银行纷纷要求由联邦注册改为州注册。斗争的结果是迫使国会通过了有关商业银行的分支机构法案：1927年的麦克法登法（McFadden Act of 1927）和1933年的格拉斯—斯蒂高尔法（Glass-Steagall Act of 1933）。这两个联邦法案放宽了设立分支机构的限制，赋予在每个州的国民银行与在该州注册的州银行以同样的开设分支机构的权利。具体说就是在2.5—5万人口的城市允许国民银行设立一个分行，在5—10万人口的城市，可以设立两个分行；在50万人口以上的城市可以建立任何数量的分行，只要货币监理官批准；但上述规定以国民银行所在州的法律允许设立分支行为前提。如果州法律禁止本州银行设立分支银行，则位于该州的国民银行也须遵守该法律而不能设立分支银行。

新技术革命的发展，也推动着银行跨州、跨地区设立分支机构的发展。1974年，联邦货币监理官对商业银行采用电子划拨资金终端问题有一项裁决，允许拥有国民银行执照的某些类型的银行经营客户与银行间的通讯终端。这类设备可以远离银行办公地点，或配备人员或完全自动化。多数客户与银行间的通讯终端距离较近，设在诸如工厂、商业中心、火车站、汽车停车场、学校校园等地方，也有的远离办公地点，跨地区。银行客户可以通过这种终端设备进行存款和取款，在支票帐户和储蓄帐户间划拨资金，从自己的帐户上将资金划拨到银行其他客户的帐户上。由于货币监理官的裁决事实上是确认了这种小型银行设备不是分支行，因此，安置它不受有关银行设立分支机构的许多限制的影响。尽管有一些州对此表示反对，但某些州，甚至是许多禁止银行设立分支机构的州，也核准银行与客户间使用通讯终端设备。

美国经济迅速发展是跨州银行业发展的最根本动因。20世纪初,美国经济有了较大的发展。这一方面要求在更大范围内调度资金,实现资本的有效流动,同时又要绕过法律对银行跨州、跨地区开设分支机构经营业务的限制。于是,在20世纪初出现了银行持股公司,并在二战后得到发展。这是跨州银行业发展的重要步骤和显著标志。银行持股公司实际上就是集团银行。一家持股公司可以对两家或两家以上独立的公司组织形式的银行拥有控股权。后者也称“附属企业”。这种附属企业或是单一银行,或是没有分支机构的银行。事实上,后来组织的许多持股公司是“单一银行持股公司”(One Bank Holding Company),即公司的控股对象只是一家银行。这常常是某一银行为绕过法律关于开设分支处、扩展业务的限制而作的选择,持股公司本是该银行所衍生,以该银行为主体,但从法律上说它是“公司”,而非银行。因而可免受限制。一家持股公司可以在许多州里经营其“附属企业(银行)”。第二次世界大战以后,特别是60年代以来,银行持股公司有了长足的发展。到1974年末,共有276个银行持股公司控制了大约2122家银行,经营的分支机构达8887处之多。占前述9334家分支机构的95%。而到1981年,银行持股公司已控制了5689家银行,存款总额已达全美国银行存款总额的75%。从这些数字比例上可以看出,正是银行持股公司的发展,才促进了银行业务的跨州、跨地区的扩展。这些银行拥有的存款额为2870亿美元,占当年商业银行存款总额的4%。另外,还有一种与银行持股公司相类似的组织形式——连锁银行制,也对银行业务的跨州、跨地区发展起了促进作用。连锁银行系指两家或两家以上独立的以公司形式组织起来的银行(或是单一银行,或是有分支机构的银行),通过相互持有股份,而由同一个自然人或自然人集团所控制。这种组织形式主要在美国的中西部得到发展。

适应经济、金融发展的需要,适当放松对银行跨州、跨地区设立分支机构,经营业务,收购、合并银行等方面的法律限制,是推动跨州银行业的关键性因素。如前所述,由于形成了几个较大规模的跨州,多银行控股公司(特别在美国的上中西部地区),就产生了如何对之进行管理的问题。这是导致著名的1933年格拉斯-斯蒂高尔法案的产生的重要原因之一。该法案以使商业银行业务和投资银行业务分开来而著称。它要求美国联邦储备委员会对银行持股公司实行有限管理,但并没有禁止控股公司的跨州扩张。1956年通过的《银行持股公司法》进一步加强了联邦储备委员会对多银行控股公司的管理,规定银行控股公司设立分支银行或附属机构必须经联邦储备委员会批准,银行控股公司跨州经营,建立分支处,还要征得所在州的允许。该法还规定了以后银行持股公司兼并银行和非银行机构的标准。1970年对持股公司法的道格拉斯修正案,则禁止银行控股公司在—一个以上的州里收购银行,除非得到该被收购银行所在州法律的准许。虽然1956年法律仍然允许少数跨州银行控股公司的经营,但大多数较小的跨州控股公司为了避免被当作多银行控股公司受到管理,都将其所属银行改组成一个或更多的银行。但七个大的国内跨州银行控股公司仍继续开展业务活动,其中最大的控股公司现已在12个州里开展业务。1956年银行控股公司法旨在对多银行控股公司进行管理。1956年银行控股公司法通过后的联邦法律建议,则都集中在把对银行控股公司的管理扩展到对“单一银行控股公司”的管理,和对所有银行控股公司的非银行业务的管理上。而各州的立法则集中于银行分支机构法和跨州多银行控股公司的管理方面。然而未能奏效实施。相反,在一段时间后,开始了对跨州银行放松管理的进程。

1975年前,除了一些较小州的法律条款允许跨州银行控股公司母公司收购所属银行外,并非所有州都允许外州银行来本州进行银行收购。后来情况有了进展。1975年缅因州第一个通过了允许外州银行控股公司进入的法律。但到1982年前的六年中没有其他州效仿。1982年,马萨诸塞州通过了一项新英格兰地区的对等设立分行法案,纽约州也颁布了一项与全国各州的对等设立分行法案。

新英格兰的地区对等设立分行法案在各法院遭到反对,因为这些法案没有允许其他各州的银行都同样有进入该地区开设分支处的权利。但1985年6月在一项关于东北控股公司的官司中美国最高法院否定了美国联邦储备委员会的意见,即承认各州有权根据自己的利益决定是否在全国范围内进行对等设立分行,其后许多州就相继修改了他们的法律,因为他们知道可以有选择地让一些银行控股公司进入本州,而不必对那些有货币中心银行的州开放边界。这一点正是许多州银行担心的。因为像花旗、摩根等货币中心银行自由进入事实上会造成不利于他们的竞争局面。到1986年末,已有36个州和哥伦比亚特区颁布法律条款,允许外州银行控股公司进入。其他一些州则通过法律,允许在该州收购倒闭银行,或者允许一些目标有限的银行(例如只发行信用

卡) 进入该州开展业务活动。在这 3 7 个州和地区中有 1 8 个州的跨州银行法律是允许所有其他州进入的, 但在这 1 8 个州中有几个州是在最终允许所有的州进入之前, 先有一段时期只允许有限的几个州的银行进入, 以便做好准备, 在一定时期后, 才允许各州全面进入。只有一个较大的州——得克萨斯州和六个较小的州——亚利桑那、阿拉斯加、缅因、俄克拉荷马、内华达和犹他——不要求以相互对等进入作为外州银行进入的条件。

下表是通过法律允许开展跨州银行业的一些州的详细情况:

美国一些州的跨州银行立法情况
(1987年1月1日止)

州名	实施日期	法律实施所包括的地
阿拉巴马	1987年7月1日	与12个州和哥伦比亚特区对等
阿拉斯加	已实施	全国各州, 无对等条件
亚利桑那	已实施	全国各州, 无对等条件
加利福尼亚	1987年7月1日	与11个州对等
	1991年1月1日	与全国各州对等
康涅狄格	已实施	与5个州对等
哥伦比亚特区	已实施	与11个州对等
佛罗里达	已实施	与11个州对等
佐治亚	已实施	与9个州对等
爱达荷	已实施	与6个州对等
伊利诺伊	已实施	与6个州对等
印第安纳	已实施	与4个州对等
肯塔基	已实施	与全国各州对等
路易斯安那	1987年7月1日	与14个州和哥伦比亚特区对等
	1991年1月1日	与全国各州对等
缅因	已实施	全国各州, 无对等条件
马里兰	已实施	与3个州对等
	1987年7月1日	与14个州和哥伦比亚特区对等
马萨诸塞	已实施	与5个州对等
密歇根	已实施	与5个州对等
	1989年10月10日	与全国各州对等
明尼苏达	已实施	与4个州对等
密西西比	1988年7月1日	与4个州对等
	1990年7月1日	与13个州对等
密苏里	已实施	与8个州对等
内华达	已实施	与11个州对等
	1989年1月1日	全国各州, 无对等条件
新泽西	已实施	与13个州和哥伦比亚特区对等
纽约	已实施	与全国各州对等
北加利福尼亚	已实施	与12个州和哥伦比亚特区对等
俄亥俄	已实施	与13个州和哥伦比亚特区对等
俄克拉荷马	1988年10月17日	与全国各州对等
	1987年7月1日	全国各州, 在初次进入后, 银行
		控股公司必须是来自提供对等
		进入条件的州, 或者等待四年
		后再扩展
俄勒冈	已实施	8个州, 无对等条件
宾夕法尼亚	已实施	与7个州和哥伦比亚特区对等
	1990年3月4日	与全国各州对等

罗得岛 已实施 与5个州和哥伦比亚特区对等
1988年7月1日 与全国各州对等
南加利福尼亚 已实施 与12个州和哥伦比亚特区对等
田纳西 已实施 与13个州对等
得克萨斯 已实施 全国各州无对等条件
犹他州 已实施 与11个州对等
1987年12月31日 全国各州, 无对等条件
弗吉尼亚 已实施 与12个州和哥伦比亚特区对等
华盛顿 1987年7月1日 与全国各州对等
西弗吉尼亚 1988年1月1日 与全国各州对等
威斯康星 已实施 与8个州对等

1978年以前, 美国没有统一管理美国境内外国银行的联邦立法, 外国银行的分支行、办事处、代表处分散在各州注册, 由各州金融当局分别管理。这在60年代以前问题不大, 因为境内外国银行不多、资产额也不大。60年代以后外国银行资产额迅速扩大, 分支机构也迅速增多; 加剧了美国银行和外国银行之间的不平等竞争。为了便于贯彻货币政策, 创造平等竞争的金融环境、消除外国银行在美境内金融活动造成的不稳定因素, 国会于1978年通过了“国际银行法”, 统一管理外国银行在美金融活动。从设立分支行的角度看, 国际银行法禁止外国银行在美国跨州设立分支机构, 改变了外国银行可以设立分支行处的散乱状况, 使之在这方面与国内银行处于同一地位。同时“国际银行法”还规定, 即使在同一个州内也禁止外国银行同时设立分行和办事处, 只允许选择其中之一, 不能兼而有之。法令还禁止外国银行跨州吞并、收购其他银行。这主要是为了避免外国银行在美国境内的垄断性扩张。

美国有了联邦的“国际银行法”后, 外国银行始可在联邦级注册, 但是, 外国银行能否在美开业首先还是取决于其所在州法律, 只有在州法律允许的前提下, 外国银行才有可能提请联邦金融管理部门注册。

近年来, 随着一些州法律对本国银行开展跨州银行业务, 开设跨州分支行处放宽限制, 外国银行跨州设立分支行处的情况也有所改变。这种改变的更为深刻的原因是西方各国均开始了金融管理放松的进程, 以及美国和日本、欧洲各国出现了对等开放金融业务的倾向。特别是因为, 美国近年来需要吸收更多的外国资金来弥补其贸易逆差、财政赤字, 而吸引外国银行进入是引进资金的一个重要措施。目前, 还没有什么显著的迹象表明, 联邦金融当局将采取进一步的放宽措施, 州法律允许作为先决条件仍然对外国银行有效, 因此, 就外国银行开设跨州分支机构的总的进程而言, 估计要比国内各州间允许跨州开设分支机构要滞后一些。

目前, 美国联邦级关于跨州银行的法律并没有改变, 而各州的法律则开始有所变化。从其直接动因来说, 不外是为了增加本地区、本州的资金供给和促进经济增长, 促进金融机构的稳定。例如, 缅因州第一个颁布跨州银行立法的主要考虑就是吸引新的资本, 通过外州银行持有缅因州金融机构的所有权组成新的银行来扩大经济发展所需的资金供给。在美国东北部地区的一种提倡跨州银行法的观点也认为, 准许大银行来收购本地区的一些主要银行, 就能更有力地支持该地区的工业生产, 促进经济增长。也有一些州通过跨州银行法的考虑是, 为了减少进入其他州开展银行业务的障碍, 必须给予外州银行、持股公司、其他各种金融机构以同样的扩展业务的机会。一些储蓄机构可以通过购买其他州的有问题储蓄机构来进行跨州银行业务。而有的州通过跨州银行法就是为了吸引外

州银行来收购本州倒闭和将要倒闭的金融机构, 以避免危机, 维持金融机构的稳定性。

三、跨州银行业发展中的问题及其前景

目前美国跨州银行业继续发展, 特别是立法和管理方面的变革取决于对两个政策理论问题的认识。这两个问题是如何看待银行资产总量集中化和银行体制上的“巴尔干化”的问题。(1) 自从1791年至1836年美国第一银行和美国第二银行时期以来, 集中化一直是美国银行管理

当局关心的问题。在其他一些发达国家，相对较少的银行持有大量的银行资产。美国通过法律规定和多年的管理沿革业已形成一种政策传统，即努力避免由集中化而产生的对信贷分配的控制。一个国家是有少数的大银行好，还是有大量的小银行好，是美国在所有关于分支银行政策和银行控股公司扩张政策的讨论中的一个中心问题。银行资产总量的集中化引起的问题，可以从经济和社会政治两方面来看。在经济问题这方面，较高度度的集中化意味着较少的但是较大的银行，但面临的困难问题恰恰在于若有某个或某几个大银行倒闭，而只有有限数量的银行能够收购这个或这些大银行，那后果是不难想像的，很可能会重新出现金融危机，因此，自然产生了这样一种疑问：经济政策是否还要继续鼓励更大的银行的形成。在社会政治方面，问题是在一个市场经济条件中，应当怎样分散分配信贷的权利。信贷是其他物品生产和分配的一种关键投入，让社会经济各部门在公平和竞争的条件下取得信贷对于政策制定者来说是非常重要的。因此，制定政策的关键之点在于保证不让某家银行或某一集团银行得到对信贷分配的垄断控制权。

美国金融界对待此问题有两个倾向：传统的政策倾向于制止银行业的总量集中化；而另外一种观点则认为，现在总量集中问题已不像过去那样严重了。这类观点强调，严重的威胁在于国民经济中有数量众多的信贷发放机构，包括美国的机构和外国银行的分支行处，新近取得发放商业和工业贷款及所有种类的消费者信贷的储蓄机构。此外，如果大银行不能将信贷作最有效率的分配，为数众多的各种各样的非存款金融机构将会进行竞争。对进入银行业开展业务的管理放松，就会促使银行的形成。按照这种观点，总量集中只是在对于形成新的银行机构，以及对于各种机构（不只是国内商业银行）扩展放款活动都构成障碍的情况下才成为问题。

在相当长时间里，对跨州银行业的限制已经使得银行业相对非集中化。因为在其他州收购银行是不可能的，从而限制了任何一个金融机构所能收购的国民银行资产的份额。（见下页表）

该表列出了国内银行资产总额中由5家、10家、25家、50家及100家最大的参加保险银行机构所持有的份额。近几年来，50家和100家最大银行机构持有银行资产份额增加了。由于认为跨州银行业会通过进一步集中化而继续发展，法律和政策面临两种选择：或者采用新方法以保持非集中化，或者基于跨州银行业并不必然意味着对信贷分配的较多控制这样一种假设，接受较高程度的银行业集中化。

目前，为了阻止在跨州银行体制下形成实质上较高度度的全国化银行集中，已经提出了各种各样的建议，一种比较简单的措施是禁止10、25或50家最大银行机构之间互相进行兼并。这些大银行机构极可能成为地区的或全国性的金融组织，禁止他们互相兼并就会迫使它们通过新设分支机构或收购大银行之外的那些金融组织来实现扩展。全国最大的50家银行以外的那些银行只持有全国银行资产的1/2弱，因此，在50家大银行之外的较大银行通过收购进行扩张时，从短期来看对银行集中化的程度没有实际影响，尽管从长期来看也许会有影响。

美国大银行持有的国内商业银行资产百分比

年份

前5家

前10家

前25家

前50家

前100家

1970

1971

1972

1973

1974

1975

1976

1977

1978

1979

1980

1981

1982

1983

1984

1985

14.0

13.4

13.5

13.3

14.2

13.7

13.4

13.5

13.4

13.4

13.5

13.2

13.4

13.1

13.0

12.8

21.4

20.5

20.7

20.9

22.2

21.3

20.8

21.0

21.1

21.3

21.6

21.1

21.8

21.0

20.3

20.3

2.8

31.7

31.8

32.4

33.9

32.6

31.7

32.0

32.4

32.6

33.1

33.1

34.2

33.8

33.1
33.1
41.1
40.1
40.3
41.1
42.3
41.1
40.2
40.5
41.1
41.5
41.6
41.6
43.0
43.2
43.5
45.7
50.4
49.5
50.3
51.2
52.3
50.8
49.9
50.2
50.8
51.2
51.4
51.7
53.6
45.3
55.0
57.7

注: 银行是按国内银行资产金额排队分类的, 但只排到了参加保险的商业银行, 非存款信托公司不包括在内。

控制总量集中的另一个可选择的措施就是对任何一个银行机构所能持有的全国银行总资产的百分比加以限制。一旦某家银行达到这个限度, 它就不能通过合并来扩张。当然, 它仍可以通过内部发展或进入新的市场来提高它占全国银行资产的份额。

这里要特别提一下美国联邦储备委员会对于跨州银行业的政策。美国联邦储备委员会一直支持跨州银行业务的发展, 认为这有助于造成一个平等竞争的环境。自1974年联邦储备委员会在安排富兰克林国民银行的收购事件中遇到困难后, 每年都向国会提出开展跨州银行业务的建议, 即允许外州银行对行将倒闭的银行进行紧急收购。这项条款最后于1982年被列入到加恩·圣·杰曼法案(Garn St. German Act of 1982)中去。但另一方面, 联邦储备委员会也不赞成银行的过分集中化, 主张对跨州银行业发展可能产生的集中化趋势加以限制。联邦储备委员会主席保罗·沃尔克1985年4月24日曾在众议院银行、财政和城市事务委员会小组委员会上作证时, 阐述了一系列限制银行合并集中的方法。他提出应禁止全国最大的25家银行之间进行合并。此外, 对银行机构进行大规模收购的数量进行限制, 收购额不能大于存款机构国内存款总额的2.5%。

另一个问题是由于各州立法要求不同而产生的“巴尔干化”倾向。在为跨州银行业而通过的新立

法中，各州的要求各不相同（请看前面第一张表）。由于各州立法对跨州银行进入的实施日期、对等条件、实施范围各不相同，所以就表现出一种严重的地区化倾向。这对于贯彻统一货币政策和保持双轨银行管理体系显然是很不利的。在1985年4月24日沃尔克的证词中，在承认双轨制银行体系的价值和各州有颁布其立法的权力的同时，沃尔克表示了联邦储备委员会对由各州新的立法所产生的银行业地区化倾向的关注。为了使统一全国货币政策的愿望和保持银行双轨管理的愿望协调起来，沃尔克建议对各州保持地区跨州银行体系的年限实行联邦立法限制。又建议给以三年的间隔期，在三年间隔期后，各州都必须让任何对其银行机构开放的州进入本州，开展跨州银行业务。一项采纳了联邦储备委员会大部分建议的跨州银行法案的草案已在众院银行委员会通过，但是没有得到众院的充分支持。

跨州银行业的未来发展似有以下几方面。

第一，如果过去几年的情况仍旧持续下去，还未采取行动的大多数州将通过某种形式的跨州银行法律。不过因为有大银行的那些州都已颁布了这方面的法律，跨州银行立法的最初阶段已经结束。下一阶段将集中于尝试扩展许多州所选定的地区限制。如果这个进程依赖于跨州银行权力逐州的逐渐扩展的话，银行业实现全国范围的充分开放，还是遥远的未来，并且货币中心银行的扩展仍将会在较长时期里受到限制。

第二，由于有发展全国范围的银行组织的努力，少数几家银行控股公司将收购较多的银行机构，同时数目较多的银行控股公司将组成地区性银行机构。这些机构都将寻求使其存款基础和放款组合更加多样化。

从短期来说，跨州银行业的发展将继续以大银行机构为主，超级地区银行的发展可能继续，它们的跨州成长和市场扩张将通过对相对较大银行机构的收购来实现。

第三，到目前为止，跨州银行还没有加剧地方银行市场的集中，因为跨州银行通过收购银行进入一个新的市场，只是将一个竞争者换成另一个竞争者，并没有使市场集中程度有所变化。不过，随着跨州银行加剧了全国范围的资产集中，超过了跨州银行业可以达到的程度，银行业总量集中化的问题就仍然是主要的问题。从长期看，并且假定对大银行间的合并没有限制，人们可以推论出，美国银行体系将包括几千家小银行和少数几家规模很大的银行机构，在大多数金融市场上，共同持有全国金融资产的较大份额。那么，跨州银行业务将从主要金融市场扩展到小城镇，小银行再不会与大银行竞争和隔离。当然大银行将不仅同小银行竞争，而且也同许多其他存款和非存款金融机构进行竞争。

最后，在跨州银行业发展的过程中，各州的立法终究会有所改变：允许开展跨州的分行业务，开设跨州银行控股公司。这就会使许多银行将其附属的机构联合起来，成为一个带有若干分支行处的一家大银行。也就是说，在未来的发展进程中，会出现集中合并的趋势。

总之，在美国银行的发展史上相当长的时间里受到禁止之后，跨州银行业现在又得到一些州法律的允许，且有继续发展的势头。就美国金融放松管理的三大方面看，放松利率管理和金融新产品、新服务创新已走在前面，而放宽跨州、跨地区银行业务的限制则处在初步发展阶段（2）。在未来若干年内，至少到本世纪末之前就可以看出，它终将对美国银行体制发生深刻的影响。

注释：

（1）“巴尔干化”（Balkanization）系指像在第一次世界大战期间，西方强国对巴尔干半岛地区各国所做的那样，把这个地区划分为若干对立的小块区域，使其互相牵制，以便从中获利。美国金融界使用这一名词是借喻美国银行业的地区分割、划地为牢、各自为政的局面。

（2）在1987年的下半年，特别是10月19日华尔街股市暴跌之后，有些加强管理的倾向。是否或在多大程度上影响金融放松管理的趋势，还须进一步观察。这里所谈的美国金融放松管理，仍是就前一段的情况而言的。