

美国储贷协会危机对我国利率市场化的政策启示*

刘胜会

内容摘要：美国利率市场化进程中，受宽松利率管制等因素的影响，大批储贷机构倒闭，爆发“储贷协会危机”。回顾美国利率市场化改革的背景和进程，本文分析了利率市场化改革对储贷协会的影响，剖析储贷协会危机的原因，吸取其经验和教训，对我国适时适度地推进利率市场化改革，防范利率市场化进程中的金融风险具有重要的借鉴意义。

关键词：利率市场化 储贷协会危机 经验借鉴

中图分类号：F831

文献标识码：A

20世纪70年代后，美国利率市场化进程中，受取消利率管制、宏观经济条件的变化等因素的影响，美国储贷协会出现大批机构倒闭现象，爆发了所谓的“储贷协会危机”，对美国经济和金融造成了很大的影响和损害。吸取美国利率市场化进程中储贷协会危机的经验和教训，对我国适时适度地推进利率市场化改革，防范利率市场化进程中的金融风险具有重要的借鉴意义。

一、美国利率市场化改革及储贷协会危机

美国储蓄贷款协会（Savings and Loan Associations，简称“储贷协会”或“S&Ls”）1831年成立于宾夕法尼亚州，最早是一个具有慈善性质的机构，其运作模式是吸收会员的小额存款，对会员发放住房贷款。为了更好地支持和监管储贷业，1932年国会通过了《1932年联邦住房贷款银行法案》（The Federal Home Loan Bank Act of 1932），创设了联邦住房贷款银行体系。1934年，《全国住宅法》（The National Housing Act

of 1934）设立了联邦储贷保险公司（The Federal Savings and Loan Insurance Corporation），监管参加储贷存款保险的机构。20世纪50年代后，在政府税收、住房政策等鼓励下，美国房地产市场空前旺盛，储贷协会空前发展（见表1）。由于储贷机构受到严格监管，其资金运用被严格限制在主要为当地居民提供由家庭作担保的住房抵押贷款上，储贷协会的资产大部分为中长期住房抵押贷款。全美储贷协会机构数量最多高达11844个，资产总额近6000亿美元，是美国重要的金融机构之一（见表1）。

20世纪70年代后，面对经济与金融形势的新变化，以及由利率管制所带来的金融不稳定性，美国政府开始逐步推动宽松利率管制。其宽松从1970年6月其对10万美元以上、90天以内的大额可转让存单的利率管制开始，到1986年4月取消存折储蓄账户的利率上限结束。美国利率自由化进程共历时近16年。在美国利率市场化进程中，受取消利率管制、宏观经济条件的变化等因素的影响，大批储贷协会倒闭，爆发“储贷协会危机”（见表2）。

作者简介：刘胜会，金融学博士，副研究员，供职于中国人民银行研究局。本文系学术探讨，不代表基金和作者单位的意见。

* 基金项目：2012年度国家社科基金资助项目（12CJY111）资助。

表 1 全美储贷协会机构数及资产总额

年份	机构数量 (家)	资产 (百万)	年份	机构数量 (家)	资产 (百万)
1900	5356	\$571	1952	6004	\$22585
1914	6616	\$1357	1959	6223	\$63401
1924	11844	\$4766	1965	6071	\$129442
1930	11777	\$8829	1970	5669	\$176183
1937	9225	\$5682	1974	5023	\$295545
1945	6149	\$8747	1979	4709	\$579307

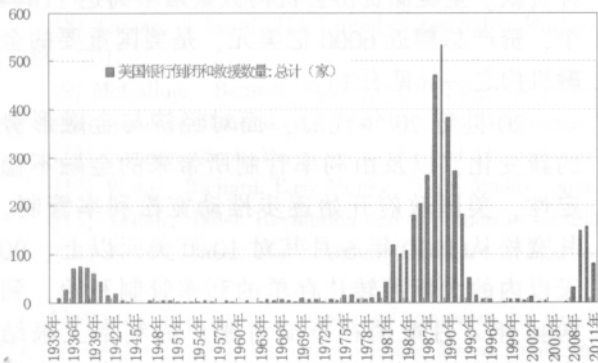
资料来源: Savings and Loan Fact Book (Chicago: United States Savings and Loan League, 1980)

表 2 储贷协会危机中机构破产情况

年份	倒闭机构数量 (家)	涉及资产 (百万)	年份	总机构数量 (家)	行业资产 (百万)
1980年2月	118	\$43101	1980年	3993	\$603777
1983年5月	137	\$39136	1983年	3146	\$813770
1986年7月	118	\$32248	1985年	3274	\$1109789
1988年	205	\$100705	1988年	2969	\$1368843
1989年	327	\$135245	1989年	2616	\$1186906

资料来源: Mason, David (2003)

1980-1988年间美国大约有1100多家储蓄贷款协会关闭或合并,到1989年初,有600余家储贷协会(占全部储贷协会的1/5)因无偿债能力而濒于破产(世界银行,1989)(见图1)。

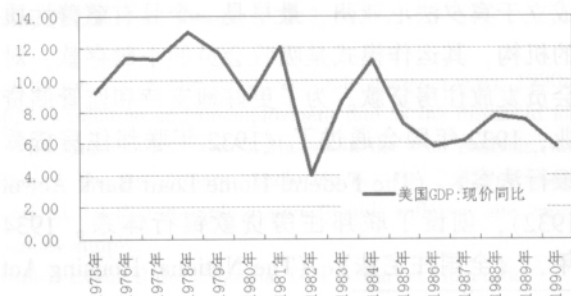


资料来源: Wind

图 1 美国储贷协会危机与银行倒闭情况

储蓄贷款协会危机中大量的中小金融机构相继倒闭,对美国的经济和金融造成了很大的影响和损害。受储贷协会危机的影响,美国房地产投资、家庭消费全面下跌,1981-1990年

间GDP增长率明显降低(见图2)。此外,储贷协会在家庭抵押贷款市场中的份额从1975年的53%下降到1990年的30%。1986年至1991年间新建房屋从180万间跌至100万间,创“二战”后最低记录。从1981-1991年的11年间,美国因银行问题所造成的损失共达4000亿美元(伊曼纽尔,1989),美国政府最终用将近1050亿美元的巨额贷款解决储贷协会危机,仅1999年一年纳税人的净损失高达1240亿美元(Curry, et al., 2000)。



资料来源: Wind

图 2 美国储贷协会危机与经济增长

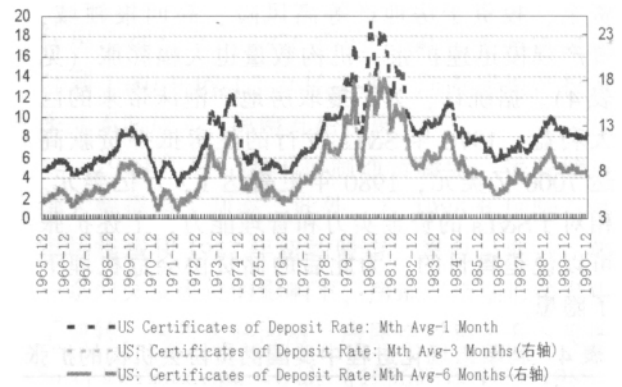
二、美国储贷协会危机的原因分析

美国储贷协会危机发生在利率市场化进程中，其主要原因是在受取消利率管制、宏观经济条件的变化等因素的影响下，储贷协会运行机制、盈利模式、风险管理不健全，没有建立有效的内部激励和约束机制。与此同时，存款保险制度、金融监管等相关综合配套改革的不足，也是促使储贷协会发生危机的重要原因。

1. 借短贷长的业务模式使得 S&Ls 经营损失惨重

美国 20 世纪 30 年代“大萧条”后，S&Ls 一直采用借短贷长的业务模式，吸收存款，发放长期固定利率的房屋抵押贷款。从 1950 年至 1975 年，S&Ls 发放的住房抵押贷款一直占其资产的 82% 以上，1969 年曾达到了最高 87%。这种模式天生具有“期限错配”的风险，一旦短期利率上升，长期贷款固定不变，将会导致 S&Ls 息差变负，产生经营损失。由于美国银行利率长期被 Q 项条例限制处在人为的低利率水平，当利率限制解除，由市场供求决定时，利率向着均衡利率水平接近。并且，利率管制解除后，金融机构间竞争加剧，存款利率有上升趋势。上述两种因素导致利率市场化后，美国储蓄存款利率上升（见图 3）。

此外，1979 年 10 月 6 日，时任美联储主席 Paul Volcker 发表了著名的反通胀演讲，随



资料来源：Wind

图 3 美国利率市场化与储蓄利率变化

后美联储开始了一系列大幅提高短期利率的货币政策。1979 年 6 月至 1980 年 3 月，短期利率上升了超过 6 个百分点，从 9.06% 上升到 15.2%。由于 S&Ls 资金主要来源于市场短期资金，主要资产为固定利率的中长期住房抵押贷款，资产负债面临严重的期限错配。短期市场利率的上升，导致资金成本高于资产收益。1981-1982 年，S&Ls 息差为 -1.0% 至 0.7%。S&Ls 的主要业务就是发放住房抵押贷款。在息差为负的情况下，S&Ls 的亏损倒闭在所难免。随着利率的上升，S&Ls 利润大幅下降，其总体利润从 1979 年的 17.92 亿美元，下降到 1980 年的 3.03 亿美元，到 1981 年亏损 31.25 亿美元（见表 3）。1982 年年中，S&Ls 整体资本净值为负，其抵押品的市场价值为 1000 亿美元，仅仅相当于其负债的 15%（Ely et al., 1991）。

表 3 美国储贷协会机构经营状况

	实际利率	资产 (10 亿美元)	有形资产 (10 亿美元)	有形资产/总资产 (10 亿美元)	总体利润 (10 亿美元)
1979	2.3	554.4	31.5	5.7	1.792
1980	3.7	603.8	32.2	5.3	0.303
1981	5.9	639.8	25.3	4.0	-3.125
1982	6.2	686.2	3.7	0.5	-0.937
1983	5.0	813.8	3.5	0.4	0.843

资料来源：劳伦斯·怀特（2000）

2. 市场竞争加剧，S&Ls 无节制的大规模扩张传统上，S&Ls 的运作模式是吸收存款，发放中长期住房抵押贷款，利润率较低，发展也较慢。1980 年和 1982 年，美国分别通过《存

款机构放松管制和货币控制法》和《存款机构法》，利率控制和经营范围的限制大幅放松。此后，S&Ls 的商业模式开始有所转变，主要依靠发行大面额、高利率的可转让存单吸收高成本

资金，投资于房地产等高风险、高回报领域，资产规模迅速扩张，机构数量也大幅膨胀（见表4）。据统计，为了攫取房地产泡沫带来的巨大利益，1976年S&Ls发行的住房抵押贷款高达7000亿美元，1980年更高达1.2万亿美元。相对于S&Ls的资金实力和管理能力，上述扩张可以说是盲目的，为此后的储贷协会危机埋下了隐患。

表4 利率市场化进程中美国储贷协会机构的扩张

年代	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
增长率(%)	7.2	7.8	7.3	18.6	19.9	9.5	8.7

资料来源：劳伦斯·怀特（2000）

3. 金融监管当局监管放纵和市场纪律宽容

早在20世纪60年代中期，S&Ls就经受了一次利率迅速上升的冲击。美国国会就此于1966年9月通过《利率控制法案》（Interest Rate Control Act），规定储贷协会支付给存款人的利率上限，这一法案实际上是将银行业的Q条例延伸到储贷业。储蓄存款利率上限的管制实际上制造了存款人向房屋贷款人“交叉补贴”的机制，该机制能够维持S&Ls低利率融资优势，期限不匹配的盈利模式得以延续。

利率市场化进程中，随着S&Ls的业务范围的扩大，金融监管者没有足够的能对储贷协会实施有效的监管，助长了S&Ls风险的累积。

(1) 宽松资本监管要求。1980年11月，监管部门将S&Ls的资本要求从5%降到4%。此后，1982年1月又进一步将资本要求降低到3%。1981年9月，监管部门允许出现问题的S&Ls发行“收入资本凭证（Income Capital Certificates）”来补充资本。该凭证由联邦储蓄与保险公司（FSLIC）提供担保，能够让本已不具清偿能力的机构在账面上显得具有清偿能力。此外，监管部门还允许S&Ls在计算资本要求时，采用更宽松的有管理的会计准则（Regulatory Accounting Principles, RAP）代替公认的会计准则（Generally Accepted Accounting Principles, GAAP）；在计算风险资产时采用“五年平均风险资产”代替当年“风险资产”。

(2) 扩大S&Ls经营范围。1980年和1982年通过的《加恩-圣杰曼法案》允许S&Ls投资

公司、地产和商业债券、垃圾债券等风险资产；1983年，联邦住房贷款银行委员会（The Federal Home Loan Bank Board, FHLBB）废除了最高贷款比例（loan-to-value ratios）不超75%的限制，允许发放房屋价值100%的住房贷款。一些州也通过法律，扩大S&Ls经营范围。扩大S&Ls经营范围增加了S&Ls的风险和投机的可能性，也让监管机构更加难以对风险进行合理监管。

(3) 税收等法律对风险投资的支持。1981年的《经济振兴税法》（the Economic Recovery Tax Act of 1981, ERTA）和1986年的《税收改革法》（the Tax Reform Act of 1986）对S&Ls投资房地产等风险市场有很大的影响。新税收法规的一个重要条款是，将房地产投资的一般收入税率从70%降到50%，将房地产投资资本利得税率从28%降到20%，此举大幅降低了S&Ls投资房产的成本，提高了S&Ls投资房产的收益；新税收法规还改变了商业地产折旧计提办法，引入加速折旧（Accelerated Cost Recovery System, ACRS），允许商业地产的折旧年限最短从40年改为15年，远远短于其经济生命，此举大大降低了S&Ls投资房产的成本；此外，新税法还允许S&Ls在计算应纳税额的时候用房产投资领域的损失冲减其他业务的收入。

金融监管机构宽容的监管态度放任S&Ls业务范围无节制的扩展，助长了其风险积累。Kane（1989）和Brumbaugh（1988）指出，至少从1971年开始，S&Ls就不能仅凭自身的力量偿还其负债了。早在1982年，就已经有50%的储贷协会资不抵债。

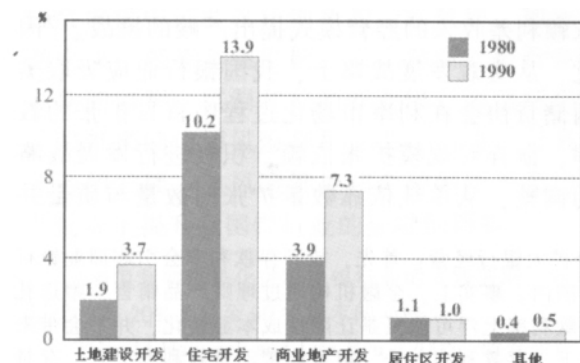
4. 过快的金融创新超出了金融机构自身的风险管理能力

利率市场化前后，“金融脱媒”和金融创新对S&Ls的资产负债产生了巨大影响，放大了其资产负债期限错配风险，对S&Ls自身的风险管理能力提出了严重的挑战。在资金来源方面，S&Ls长期采用借短贷长的业务模式，其资金来源主要依靠吸收存款、发放长期固定利率的房屋抵押贷款。20世纪70、80年代以前，金融环境相对稳定，资金来源稳定、资金成本相对较低。但是，随着金融创新的发展以及利率宽

松管制，利率波动加大，资金成本迅速提高。从资金运用方面。一方面，监管的宽松允许 S&Ls 对房地产等风险资产进行投资，也给 S&Ls 向金融期货、垃圾债券、掉期等金融衍生工具的投资提供了政策环境；另一方面，在资金成本不断上升的情况下，为了保持盈利水平不变，S&Ls 也有冲动拓展新的、风险相对较高的业务。S&Ls 长期在政策庇护下经营，风险管理能力较弱，缺乏有效管理复杂金融衍生产品风险的能力，对房地产等风险资产的风险准备不足，金融创新超出了其自身的管理能力，埋下了风险隐患。

5. 房地产市场回落，储贷协会资产损失严重

无论从何种角度、在任何阶段，投资房地产市场对商业银行来说都是一种风险相对较大的投资。房地产市场有其自身的变化周期，即使结构严谨和担保充分的房地产项目在跨周期的过程中也难免出现问题。出于上述考虑，历史上美国金融监管部门对商业银行房地产信贷的期限和额度都是有限制的，对直接投资于房地产的风险投资也是禁止的。《加恩-圣杰曼法案》允许 S&Ls 投资房地产等风险资产，本身就是一种冒险行为。监管放松大大刺激了银行业投资地产等风险资产的热情，据万德 (Wind) 统计，美国非住宅房产投资额从 1975 年的 172.50 亿美元上升到 1990 年的 615.15 亿美元。商业银行房地产贷款在资产中的占比从 1980 年的 17.8% 上升到 1990 年的 27.1%。其中，住宅开发从 10.2% 上升到 13.9%，商业房地产开发从 3.9% 上升到 7.3% (见图 4)。在房地产投资冲动下，S&Ls 发放的

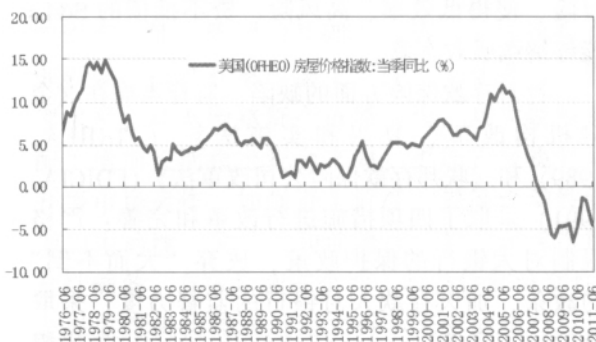


资料来源 (Source) U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Current Construction Reports, series C30, monthly

图 4 美国银行业房地产贷款增加情况 (%)

住房抵押贷款从 1976 年的 7000 亿美元急速上升到 1980 年的 1.2 万亿美元，随着房地产投资头寸不断放大，风险开始积聚。

1979 年后，为了抑制通货膨胀，美联储连续大幅提高了利率。此外，在 1986 年国际石油市场震荡和 1987 年纽约股市“黑色星期一”等一系列突发事件的影响下，房地产市场形势发生了逆转，房价大幅回落，房屋空置率上升 (见图 5)。据 Abranham et al. (1996) 统计，1983-1988 年的房价年均增速达到 13.9%，1988-1992 年的房价年均跌幅为 6.2%。20 世纪 90 年代初，美国 23 个主要大城市的房屋空置率超过 20%，而 80 年代的高峰时期仅为 4.6% (Herring and Wachter, 1999)。随着房地产市场的逆转和房价的回落，银行房地产抵押贷款的资产价值迅速下降，信贷风险严重恶化。由于 S&Ls 的主要资产是房地产贷款，房地产市场逆转导致其贷款违约率上升，不良贷款增多，经营困难。到 1989 年，储贷协会已走到了全行业破产的边缘。



资料来源: Wind

图 5 美国房屋价格指数变动情况

6. 存款保险制度的缺陷鼓励 S&Ls 从事高风险投资

美国储蓄存款保险制度缺陷是储贷协会危机造成的重要的制度根源之一 (Ely et al., 1991)。首先，固定保险费率带来的道德风险加大了 S&Ls 冒险的冲动。危机前后，S&Ls 交纳固定保险费的费率的储蓄存款保险，保险费率与其资产的实际风险并不挂钩，导致了 S&Ls 在经营上严重的道德风险问题：为了提高利润率，不断涉足高风险行业，出现的坏账和亏损由联邦储蓄贷款保险公司 (FSLIC) 承担。储贷协会倒闭事件从 1982 年起急剧增多，备抵坏账占总资产的比重

从1983年的0.15%上升到1988年的1.18%，增加了近7倍。1986年，S&Ls经营恶化和各地的挤兑风潮迅速蔓延，FSLIC因而丧失了清偿能力。其次，保险费率变动的顺周期性加快了风险的传播。20世纪80年代，为了应对不断恶化的破产浪潮，FSLIC普遍加大了对健康的储贷机构保费征收比率。这种一刀切的费率提升方式，没有按照风险承担大小来区别征收不同费率，健康的储贷机构保费费率也同时提高，这实际上是变相的拿健康储贷机构来交叉补贴那些濒临破产的机构，其结果是那些濒临破产的机构并没有得到根本的改善，反而加大了健康的储贷机构的经营成本，恶化了其经营环境，客观上加大了风险的传播。最后，储蓄存款保险制度下外部监督的缺失。储蓄存款保险制度对存款人利益提供了保护，存款人没有积极性和动力去关心S&Ls经营业绩和资产安全，没有必要对其经营活动进行监督，存款人根据利率高低而非金融机构的资产质量进行储蓄。这种存款保险制度纵容了S&Ls的冒险，使得低效率、高风险、资不抵债的S&Ls能够继续吸收存款。

针对存款保险方面的缺陷，监管当局在《金融机构改革、复兴和实施法》（FIRREA，1989）和《联邦存款保险公司改革法》（FDICIA，1991）采取了四项措施进行改革和完善：严格限制对大银行的保护政策，放弃“大而不倒”的教条，加大存款人对银行的监督力度；采取及时纠正条款（prompt corrective action），当银行的资本比率不足时，监管机构将进行干预；实行与风险相关的费率，高风险的银行（资本充足率低、资产风险高的银行）要交纳较高的保险费率，提高银行从事高风险投资的成本，抑制道德风险；对银行进行现场检查，督促其遵守资本要求和资产限制，获得更多信息，减少信息不对称。

然而，需要注意的是，从银行体系的安全性看，不应过分扩大银行经营：首先，放开存款利率会引起商业银行实际吸储成本的大幅上升，但成本上升会在商业银行可控的范围内。事实上，金融机构通过理财产品销售、赠送礼物等手段高息揽存在业内已经是公开的秘密，允许金融机构存款利率上浮可能只是让隐性成本显性化，并不会带来存款利率的大幅上升。其次，在实体经济贷款需求旺盛的情况下，存款利率上升，很可能带动贷款利率上升，存贷利差仍会保持较为合理的区间，并不会对商业银行的经营业绩产生较大的影响。

在存贷利差可能收窄的情况下，为弥补利差减小带来的损失，商业银行可能会扩大贷款投放，以量补价，造成信用总量的扩张，影响宏观经济稳定。建立逆周期信贷调控机制，把货币信贷、流动性管理与降低我国系统性金融风险结合起来是加强宏观审慎管理的重要内容。

三、储贷协会危机对我国利率市场化的政策启示

美国储贷协会危机的教训启示我们，只有建立健全微观经济主体激励约束机制，加强金融基础设施建设，根据宏观经济金融条件和市场环境有序地推进利率市场化，才能有效控制风险，取得利率市场化改革的成功。

1. 利率市场化与商业银行发展战略的转变

储贷协会危机实质上是S&Ls盈利模式的危机——储贷协会借短贷长、依靠“政策”利差的经营模式在美国利率市场化、宏观经济条件的变化等因素的冲击下难以为继，最终酿成行业危机。鉴于此，应吸取储贷协会危机的教训，关注利率市场化过程中我国银行业盈利模式及其潜在风险。目前，我国利率尚未完全市场化，存贷款之间存在稳定的政策利差，商业银行可以通过最大存贷规模获得利润最大化，规模扩张的冲动较强。此外，由于历史和体制的原因，我国银行业收入严重依赖利息收入，净利息收入占总收入比重超过60%，经营业绩甚至生存能力容易受到宏观经济波动、利率市场化引致利差收窄及利率波动风险、直接融资带来的冲击等各种因素的影响，利率市场化后利差收窄，市场竞争加剧，经营成本增加，收益下跌风险较大。

随着利率市场化的进展，尤其是存款利率浮动范围的扩大，储蓄存款逐渐实行竞争定价，势必会在一定程度上抬高商业银行资金成本；利差收窄，势必会对目前依靠规模竞争、严重依赖利差收入的经营模式提出严峻的挑战。^②因此，从宏观发展战略上，我国银行业应吸取美国储贷协会在利率市场化过程中盲目扩张的教训，摒弃对规模扩张依赖，积极进行发展战略的调整，从单纯依靠数量扩张向数量与质量并

重、以质量为先转变，从追求规模扩大向追求股东价值和持续竞争优势转变，从严重依赖利息收入向收益多元化战略转变，提高增长发展的质量和水平，走持续发展之路。从微观来看，商业银行要积极做好收益结构调整以应对利率市场化的新要求，在做好传统资产负债、信贷业务的基础上，实施收益多元化战略，通过金融创新，大力发展中间业务，拓宽收入来源，增强综合盈利能力。

2. 利率市场化与适度、审慎开展金融创新

储贷协会危机中，S&Ls 为了维持经营，不得不卷入快速发展的金融创新，风险超出了其自身的管理能力，给 S&Ls 带来致命的风险。利率市场化后，商业银行为争夺市场份额必将通过金融创新，提供新的金融产品向优质客户提供优惠贷款利率和较高的存款利率。然而，从我国银行业创新实际看，由于长期受政策保护，缺少利率相关产品研发体系和合理的利率定价机制，创新能力不足和风险管理能力不强等问题需要高度关注。

随着金融创新和利率市场化进程的加快，商业银行应汲取美国储贷危机的深刻教训，在“审慎推进、风险可控”的前提下，稳步开展金融创新，严控资金进入高风险领域，避免超出自身承受能力的急速扩张；在做好金融创新的同时，加快建立与金融创新相适应的创新风险管理体系，强化创新风险管理内生动力，切实提升银行业创新风险识别、计量、评价、监测、控制、缓释和预警能力，增强持续创新能力。金融监管部门需吸取美国金融监管当局在储贷协会危机中过度放任创新的经验教训，加强金融立法，规范金融创新，强化对商业银行金融创新的监管，监测和控制商业银行因信贷规模扩张带来的信用风险累积，关注商业银行表外业务的发展，在风险管控和金融创新平衡协调的前提下提升我国银行业的金融创新能力。

^①美国利率市场化进程中银行业的实践证明，在利率市场化的推动下，美国银行业非利息收入占比从 20 世纪 80 年代初的 20% 上升至 90 年代末的 40% 以上。

Gerald Hanweck and Lisa Ryu (2005) 研究表明，在银行资产和负债存在市场定价要求的情况下，大银行复杂的资产和负债管理能够帮助银行有效地降低利率等市场因子波动对商业银行利差的影响，当然效果取决于银行资产和负债合理搭配的能力。此外，随着资产规模的扩大，大银行可以在更大的范围内对冲风险，风险的波动性减小；同时，大银行资产多样化程度会增加，风险分散化，从而从整体上降低了大银行风险管理的边际成本，提高了商业银行的收益。

3. 重视市场化条件下的流动性风险管理

流动性是市场的生命力所在。如果市场因为流动性缺失而导致交易难以完成，那么市场就失去了存在的基础。储贷协会危机及历次金融危机显示，流动性虽然不必然是金融危机爆发的根本原因，但却是危机爆发前的最后一环。美国利率市场化推进过程中，存款在银行负债中的占比迅速下降，从利率市场化改革前的 90% 左右，下降到改革后的 70% 以下；信贷资产占比下降，非信贷类业务、资产负债表外业务成为资金运用和收入的主要来源；资金来源和资金运用不匹配以及由此产生的流动性风险成为商业银行面临的重要风险之一。目前，在我国商业银行的日常资金运营中，资金来源主要依靠吸收存款。利率市场化后，出于逐利需要，资金将频繁在银行体系、货币市场和资本市场之间流动，资金“非中介化”的出现将导致商业银行存款稳定性降低，商业银行面临的流动性风险应引起关注。

金融机构应重视流动性风险的管理，在传统资产负债表管理的基础上构建流动性风险管理框架，提高利率市场化条件下流动性风险管理水平；动态调整资产负债结构，减少期限错配、增加长期稳定资金来源；更加积极稳健地开展市场运作，加强资金调度，提高流动性管理的主动性、灵活性和前瞻性，建立多层次流动性储备，有效均衡安全性、收益性和流动性。金融监管机构需通过建立科学完善的银行业流动性风险管理机制，对流动性风险实施有效的识别、计量、监控和报告，确保银行业在利率波动条件及压力状态下，能及时满足正常运营的流动性需求和履行对外支付义务，有效防范整体流动性风险。

4. 积极拓展中小银行的生存空间

储贷协会危机以及相关理论和实证研究表明，^②小银行更容易受利率管制宽松的影响。小

银行市场竞争力较弱,产品定价能力不强,更易受到利差波动的影响。中小商业银行资金配置空间有限、分支机构少、定价能力较弱、产品线不完整,更易受利率管制放松的影响,预计受冲击较大,应引起足够重视。

在利率市场化进程中,监管当局应充分考虑市场竞争性、机构互补性,审慎开展跨区域经营,科学合理制订机构布局总体规划;调整、放宽农村地区银行业金融机构市场准入政策,鼓励中小商业银行在小企业金融服务相对薄弱的地区优先设点;加快培育新型农村金融机构,逐步形成机构多样、分布均衡、定位准确、功能互补、有序竞争的银行业机构体系,加大金融支持实体经济平稳较快发展的力度。中小商业银行也应加快转型步伐,将特色化、差异化作为经营方向和发展目标,审慎扩大业务范围,树立国际竞争意识,提高管理水平和核心竞争力,提高抗风险能力。

5.存款保险制度的建立

储贷协会危机显示,存款保险制度已成为应对金融危机的重要工具,其制度设计和功能发挥影响整体利率市场化进程。利率市场化后,商业银行经营环境更加市场化和复杂化,一些银行可能会出现经营不善,甚至还不得不退出市场,破产清算。建立健全有效的存款保险制度对保护存款人利益、稳定存款人信心和维护金融稳定运行意义重大,也是利率市场化应有的配套制度之一。制度设计,要吸取联邦储蓄贷款保险公司(FSLIC)的经验教训,避免存款

保险机构变成纯“付款箱”:应加强存款人保护,遵循强制性普遍参与原则,避免逆向选择,防范道德风险;实行差别费率,建立正向激励机制;赋予我国存款保险机构部分现场调查及相关监管职责,与中央银行在风险救助与处置、维护市场流动性等方面建立协调工作机制。

6.金融监管机制的健全和完善

美国储贷协会危机中,利率市场化后利率波动加大,商业银行利率风险增加;金融机构价格竞争加剧,逆向选择和道德风险增加,银行贷款质量下降,银行业整体脆弱性提高。为避免银行体系出现无序竞争和经营困难的局面,应对利率波动对整个金融体系的冲击,利率市场化改革需要加强金融监管。金融管理部门需加强和完善宏观审慎监管,通过实施逆周期政策以及跨市场、跨行业的全面监管,消除金融体系和微观监管上的顺周期波动,防范和化解系统性金融风险。积极完善金融监管协调机制,增强宏观政策、产业政策和金融政策的协调配合,加强信息共享与合作。关注利率市场化进程中银行业市场风险,建立健全风险预警、防范、应对、处置机制,必要时采取及时纠正条款(prompt corrective action)进行经营干预。加强对行业协会的指导,协调商业银行定价行为,防止利用不正当手段开展竞争,加强自律,维护正常的市场秩序,确保银行业稳健运行,为实现科学发展做出更大的贡献。

(责任编辑 李楠)

参考文献:

- [1] 劳伦斯·怀特.美国储贷协会机构的倒闭:金融机构管制的教训,选自蒂米奇·威塔斯主编,金融规管-变化中的游戏规则[M].曹国琪译,上海财经大学出版社,2000:123-145
- [2] 世界银行.世界发展报告(1989年)[M].北京:中国财政经济出版社,1989:89-93
- [3] 伊曼纽尔·N·鲁萨基斯.金融自由化与商业银行管理[M].北京:中国物价出版社,1989
- [4] Barth, James R. The Great Savings and Loan Debacle[M]. American Enterprise Institute Press, 1991
- [5] Barth, James R., and R. Dan Brumbaugh, Jr. Depository Institution Failures and Failure Costs: The Role of Moral-Hazard and Agency Problems. In Rebuilding Public Confidence through Financial Reform(1992)[G]. Conference Proceedings, Ohio State University, 1992
- [6] Curry, Timothy and Shibut, Lynn. The Cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and Consequences [J]. FDIC Banking Review, 2000 (12): 26-34
- [7] Ely, Bert, and Vicki Vanderhoff. Lessons Learned from the S&L Debacle: The Price of Failed Public Policy [R]. Report No. 108. Lewisville, Tex.: Institute for Policy Innovation, 1991: 26
- [8] Federal Deposit Insurance Corporation. The Savings and Loan Crisis and Its Relationship to Banking. In History of the Eighties, Lessons for the Future: An Examination of the Banking Crises of the 1980s and Early 1990s. [R]. Vol 1. Federal

Deposit Insurance Corporation, 1997

[9] Federal Deposit Insurance Corporation. A Brief History of Deposit Insurance in the United States Prepared for the International Conference on Deposit Insurance[M]. Washington DC, 1998 (9)

[10] John B. Shoven, Scott B. Smart, Joel Waldfogel. Real Interest Rates and the Savings and Loan Crisis: The Moral Hazard Premium[J]. The Journal of Economic Perspectives, 1992 (1): 155-167

[11] K. Calavita, R. Tillman, H. N. The Savings and Loan Debacle, Financial Crime, and the State[J]. Annual Review of Sociology, 1997 (23): 9-38

[12] Kane, Edward J. The S&L Insurance Mess: How Did it Happen? [M]. Washington: The Urban Institute Press, 1989

[13] Mason, David L. From Building and Loans to Bail-Outs: A History of the American Savings and Loan Industry, 1831-1989 [D]. Ph.D Dissertation, Ohio State University, 2001

[14] Timothy Curry and Lynn Shibut. The Cost of the Savings and Loan Crisis: Truth and Consequences [J]. FDIC Banking Review, 2005 (12)

[15] United States Savings and Loan League. Savings and Loan Fact Book[M]. Chicago, 1980: 48-51

[16] White, Lawrence J. The S&L Debacle: Public Policy Lessons for Bank and Thrift Regulation[M]. Oxford University Press, 1991

Abstract: In the process of market-based interest rate reform in the U.S, the interest rate continued to skyrocket, placing more pressure on S&Ls and facilitating the Savings and Loan crisis. Reviewing the past and the course of America's market-based interest rate reform, analyzing the causes of their success and failures, drawing inspiration from the Savings and Loan crisis will be of great significance for China's market-based interest rate reform, especially in terms of managing the interest rate risk.

Keywords: The Market-Based Interest Rate Reform; S&Ls; Interest Rate Risk Management