使金融体系更加安全和公平

作者:Vice Chair for Supervision Michael S. Barr

谢谢你，大卫，感谢布鲁金斯学会邀请你今天发言。7月19日，我荣幸地宣誓就任联邦储备系统理事会监督副主席。这项工作是在全球金融危机后创建的，旨在领导美联储监管银行安全和稳健的工作，并支持其金融稳定任务。自那时以来的12年里，在加强银行体系和加强监督方面取得了巨大进展。我期待在这项工作的基础上再接再厉，帮助使金融体系更加安全和公平，以支持满足家庭和企业需求的经济。

我将代表那些可能想知道“在这项工作的基础上再接再厉”意味着什么的人，谈谈我的一些近期目标，以及我将如何实现这些目标。从“建设”这个词开始，对我来说，这不仅仅意味着“维持”。金融监管和监督的成功并不意味着因为金融业没有停滞不前。危机后采用的监管框架认识到，金融领域的创新和变革是不断的，我们对现有风险和新兴风险的理解可以而且应该随着时间的推移而加深，监管必须不断发展才能有效。五年前，当今银行监管最前沿的许多问题并不突出，其中一些甚至根本不存在。“建设”意味着超前于变化，评估银行如何管理风险，并使金融体系对家庭和企业更加安全和公平。

当我说我的首要目标之一是使金融体系更加安全时，这是因为保持金融体系的安全涉及到积极和永无止境的努力，以分析风险并进行必要的调整。这种方法没有负责任的替代方案，因为风险太大，无法采取其他方法。全球金融危机导致了一场可怕的衰退，并将美国带到了经济崩溃的边缘，这场经济崩溃可能比20世纪30年代的大萧条还要严重。一个重要原因是银行过度冒险，美联储和其他银行监管机构监管不力。从这场危机中得到的一个来之不易的教训是，每个退休人员的储蓄、每个工人的工作、每个企业的工资以及每个人的福利都取决于一个安全稳定的金融体系。

除了使金融体系更加安全外，我还致力于使其更加公平。公平是金融监督的基础，我致力于使用监管、监督和执法工具，使企业和家庭能够获得他们所需的服务、做出财务决策所需的信息，并保护他们免受不公平待遇。安全和公平似乎是截然不同的目标，但它们是相互交织的。金融不稳定不公平地伤害了那些经济脆弱的人，因此，使金融体系更安全是使其更公平。

**首都**

对于银行的安全和稳健以及金融体系的稳定来说，资本是最基本的。资本使公司能够通过在好的时期和坏的时期继续放贷，成为经济的力量源泉。为了继续履行这些职能，银行必须拥有足够的资本水平，以确保在金融系统出现压力时，当损失可能很大时，银行能够吸收损失并继续经营。2

资本框架的一个重要原则是，它必须通过不断整合可能出现的新风险的过程来发展。虽然历史是确定银行可能面临压力范围的指南，但资本政策也必须具有前瞻性，并对宏观经济条件、市场结构和金融活动的变化做出响应。

第二个原则是，资本框架应以风险为重点。不同的活动造成不同的损失可能性，资本制度应调整要求，以考虑特定活动的风险。同时，考虑到基于风险的方法的复杂性以及这些方法可以相互博弈的证据，更简单、非基于风险的方式可以作为重要的后盾。因此，杠杆比率在这一框架中也发挥着重要作用。

第三个原则是需求应该分层。随着公司系统重要性的增加，其失败的社会成本也在增加。法规的设计应要求企业将其潜在失败可能对更广泛的金融体系造成的成本内部化，从而对企业和家庭造成影响。这意味着随着公司复杂性、规模和互联性的增长，通过更严格的法规，公司将面临更高的成本。正确的是，社区银行面临更简单的监管。

我们正在全面审视我们的资本工具，以了解它们是如何单独或组合支持金融体系的弹性的。在校准需求时，我们将努力将意外后果降至最低，限制游戏机会，并避免无法降低风险的超额合规成本。从整体上看，这将有助于我们考虑调整补充杠杆比率、反周期资本缓冲和压力测试（如果有的话）。在此背景下，我还致力于实施强化的监管资本要求，使其与最终一套“巴塞尔协议III”标准或所谓的“巴塞尔协议终局”保持一致。这一过程将涉及与其他联邦银行机构合作并征求公众意见，我将在今年秋季晚些时候对此发表更多意见。

**决议**

金融体系中充足的资本有助于支持各个银行的恢复能力，但仍需确保，如果一家大公司陷入困境，它可以在不需要昂贵救助的情况下得到解决。《多德-弗兰克法案》确立了结束银行纾困所需的框架。它为联邦存款保险公司（FDIC）提供了解决任何破产会给我们的金融系统带来重大风险的公司的权力，以保护经济，同时确保大型金融公司不承担任何费用，而不是纳税人。此外，美联储和联邦存款保险公司要求大型银行制定生前遗嘱，以证明可以有序解决这些问题。

这一进程取得了许多成果。在认识到这些收益的同时，我们需要继续分析企业是否正在采取一切适当措施来限制其潜在失败给社会带来的成本。因此，我们将继续与联邦存款保险公司合作，严格审查公司的计划，明确公司何时达不到我们的期望，何时需要补救。此外，除了具有全球系统重要性的银行或全球系统重要性银行外，我们还将关注其他一些最大银行在其成长过程中的可处置性，以及它们在金融体系中的重要性的增加。在我们考虑这一领域未来的政策行动时，美联储将与其他银行监管机构的同事合作，并征求公众意见。

**银行合并政策审查**

合并是充满活力的行业的一个特点，但必须权衡企业通过合并获得的优势与合并可能给竞争、消费者和金融稳定带来的风险。我的另一个优先事项是评估我们审查银行拟议收购的方法。3董事会在审查拟议合并时需要考虑一系列因素。合并后的机构可能能够提供更具竞争力的产品和服务，但也有可能通过提高价格、缩小所提供服务的范围以及减少依赖当地知识的小企业或社区发展贷款的供应，来减少竞争和在地理区域获得金融服务的机会。评估这些风险是审查拟议合并的重要组成部分。此外，我们还审查了合并实体对社区便利性和需求的潜在影响，尤其是低收入社区。4根据《多德-弗兰克法案》，我们还需要考虑金融稳定风险。这些风险可能难以评估，但这一考虑至关重要。我正在与美联储（Federal Reserve）工作人员一起评估我们是如何进行合并分析的，以及我们可以在哪些方面做得更好。

**Stablecoins作为私人资金**

作为副主席，我的另一个优先事项是监管通过stablecoins创造的新形式的私人资金。与其他不受监管的私人资金一样，Stablecoin可能会带来金融稳定风险。5历史表明，在缺乏适当监管的情况下，私人资金会受到破坏稳定的挤兑、金融不稳定以及广泛经济损害的潜在影响。在十九世纪和二十世纪初，在审慎的银行监管和存款保险出现之前，在采取行动确保银行创造的私人货币受到适当监管之前，反复发生的危机对美国经济造成了重大损害。我认为，国会应尽快通过急需的立法，将稳定货币，尤其是那些旨在作为支付手段的稳定货币纳入审慎监管范围。我期待着与其他监管机构和国会继续合作，以应对稳定货币的风险。

**气候变化带来的金融风险**

在我结束关于让银行更安全的讨论之前，让我先谈谈气候变化给银行带来的潜在风险。随着我们国家和世界都在努力应对气候变化，银行越来越关注气候变化给其资产负债表带来的风险。美联储（Federal Reserve）正在努力了解气候变化可能如何对个别银行和金融系统构成风险。美联储在这一领域的授权很重要，但范围很窄，重点是我们的监管责任和我们在促进安全稳定金融体系方面的作用。在短期内，我们打算与货币监理署（OCC）和联邦存款保险公司（FDIC）合作，就我们希望大型银行如何识别、衡量、监测和管理气候变化的金融风险向它们提供指导。此外，我们正在考虑如何制定和实施气候风险情景分析。在这方面，我们计划明年开展微观审慎情景分析试点工作，以更好地评估最大机构面临的长期气候相关金融风险。

**创新、获取和消费者保护**

这些是我近期的一些优先事项，有助于使金融体系更加安全。在接下来的几周和几个月里，我将对这些以及安全和稳健的其他优先事项说更多的话。现在让我更直接地谈谈我作为副主席的另一个主要目标，即使金融体系更加公平。过去，我将金融体系中公平的三个基本要素描述为一个三条腿的凳子，因为这三个要素都是公平发挥作用的必要条件。这三个因素是（1）财务能力，（2）财务准入，和（3）消费者保护。就财务能力而言，一个重要的组成部分是服务成本的透明度，这意味着确保消费者拥有做出正确决策所需的信息。与其他银行监管机构一样，美联储在确保银行披露成本并解释其提供服务的条件方面可以发挥作用。然而，更广泛地说，这意味着政策的基础是对人类决策以及家庭和企业做出这些选择的背景有更深入的了解。6在金融包容性下，一个例子是促进中低收入消费者获得低成本和安全的银行服务，例如，通过当地的Bank On倡议。7消费者保护涉及利用监督和监管来全面实施法律，以促进公平贷款、消费者保护和消费者金融服务市场的透明度。

让我谈谈创新在实现金融体系更加公平这一目标中的作用。我们应该欢迎金融创新作为一种积极的力量，能够增加个人和企业的准入，降低成本。也就是说，创新也会给消费者带来新的风险。我们已经看到，使用新技术和数据可能会引发对违反公平贷款法的严重担忧。8

随着创新型金融产品的快速发展和增长，人们的兴奋情绪可能超过对风险的正确评估。正如我们所看到的，随着加密资产的增长，在一个快速增长和动荡的市场中，参与者可能会开始相信他们了解新产品，但却发现他们不了解，然后遭受重大损失。受监管银行内外的加密资产相关活动都需要监管，以便人们充分意识到他们面临的风险。

我们计划与其他银行监管机构合作，根据相同风险、相同活动、相同监管的原则，确保银行内部的加密活动得到良好监管，而不管该活动使用的技术如何。我计划确保我们监管的银行的密码活动受到保护银行系统和银行客户安全的必要保障。从事密码相关活动的银行需要采取适当措施来管理与这些活动相关的新风险，并确保遵守所有相关法律，包括与洗钱有关的法律。

在更基本的层面上，我们需要关注快速、高效的数字支付。这是一个效率和公平的问题。低收入家庭无法等待数天的收入支票结清，小企业也无法。三天的付款延迟对有存款和充足信贷的人来说是一件麻烦事，但这是一个昂贵的负担，有时对其他人来说也是一个严重的问题。透支和资金不足严重打击了LMI家庭。在我作为公职人员和学者的职业生涯中，有相当一部分时间我一直在研究金融包容性问题。我对在Brainard副主席和Powell主席的领导下在即时支付方面取得的进展感到非常高兴，我期待着尽我所能支持这项工作，包括推出FedNow服务。美联储有责任促进对每个人都有效的支付，我们承诺这样做。

**社区再投资**

在结束我关于获得金融服务的讨论时，我今天将谈到《社区再投资法》（CRA）的重要性。1977年首次通过的CRA鼓励受保存款机构满足其所在社区（包括LMI社区）的信贷需求，符合此类机构的安全和稳健运营。9 CRA旨在解决金融机构过去的弊端，如红线批注。CRA发出了明确的信息，即金融体系中没有歧视的余地，每个社区和每个借款人都应该得到公平对待。今年早些时候，货币监理署、美联储和联邦存款保险公司（FDIC）联合邀请各方就一项旨在加强CRA监管并使其现代化以实现法律目标的提案发表评论。我坚决支持该提案的目标，并期待着再次由布雷纳德副主席领导，为正在进行的重要工作作出贡献。

因此，总结一下，作为主管监管的副主席，我已经尝试制定了我的方法和近期议程，以使家庭和企业的金融体系更安全、更公平。正如我在开始时所说的那样，我认为这些目标是相互关联和相辅相成的，因此，一个领域的进展将推动另一领域的努力。我已经讨论了一些具体问题来说明这些原则，但在未来几周和几个月里，我将对这些想法和其他重要改革发表更多意见。非常感谢。

1.我感谢联邦储备委员会的劳拉·利普斯科姆（Laura Lipscom）在编写本文本时提供的帮助。这里表达的观点是我自己的，并不一定反映联邦储备委员会或联邦公开市场委员会的观点。返回文本

2.金融危机表明，危机前的银行资本要求和水平远远低于这一标准。自那时以来，资本要求大幅提高，银行相应地增加了资本，大大提高了了解风险和规划资本需求的能力，同时资本监管框架也得到了极大改进，能够更准确地评估复杂、动态和相互关联的金融体系中各个机构的风险。返回文本

3.有关拟议收购的相关法规包括《银行控股公司法》（BHCA）、《银行合并法》（BMA）、《多德-弗兰克法案》和《房主贷款法案》。返回文本

4.董事会必须考虑最终机构为社区服务的便利性和需求。见《美国法典》第12章第1842（C）（2）、1828（C）（5）（B）和1467a（e）（2）条。返回文本

此外，《社区再投资法》（CRA）要求董事会评估存款机构在评估BMA或BHCA第3节项下的提案时帮助满足整个社区（包括中低收入社区）信贷需求的记录。见《美国法典》第12卷第2903（a）条。

5.见总统金融市场工作组、联邦存款保险公司和货币主计长办公室，《Stablecoins报告》（PDF）（华盛顿：普华永道、FDIC和货币监理署，2021 11月）。返回文本

6.见迈克尔·巴尔（Michael S.Barr），《没有懈怠：低收入美国人的金融生活》（No Slack:The Financial Lives of Low Income Americans）（华盛顿：布鲁金斯出版社，2012年）。返回文本

7.存款产品在为中低收入个人（包括被视为无银行存款的人）提供银行系统入口方面也发挥着关键作用。拥有银行账户提供了接收、交易和安全储蓄资金的手段。这也是银行客户与银行建立持续关系的途径。此外，银行账户还提供一些金融公司用于担保信贷的现金流数据。美联储鼓励更多地获得存款产品的一个重要方式是根据《社区再投资法案》（CRA）向银行提供信贷，以向低收入或中等收入个人提供低成本存款账户。此外，几家储备银行还参与了Bank On倡议，该倡议是一项全国性的努力（有90个地方联盟），旨在通过促进获得安全、标准化的低成本交易账户，将非银行存款人纳入银行系统。返回文本

8.United States v.Meta Platform，Inc.，No.1:22-cv-05187（S.D.New York，June 21，2022）。返回文本

9.“什么是社区再投资法案（CRA）？”理事会，上次修改日期：2022年8月24日。返回文本

**原文链接:**<https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/barr20220907a.htm>