使金融系统更加安全和公平

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与你讲话。1 7月19日，我有幸宣誓就任联邦储备系统理事会监督副主席。这一职位是在全球金融危机后创建的，负责领导美联储监督银行安全和稳健的工作，并支持其金融稳定任务。此后的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，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”。金融监管和监管的成功并不意味着因为金融不会停滞不前而停滞不决。危机后采用的监管和监督框架认识到，金融领域的创新和变革是不断的，我们对现有和新兴风险的理解可以而且应该随着时间的推移而加深，监管和监督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，其中一些甚至几乎不存在。“建设”意味着提前应对变化，评估银行如何管理风险，并使金融系统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需要一种积极的、永无止境的努力来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，因为风险太高，无法采取其他方式。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，而经济崩溃可能比1930年代的大萧条还要严重。一个重要原因是银行过度承担风险，以及美联储和其他银行监管机构的监管和监督不足。这场危机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祉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，我还致力于使其更加公平。公平是财务监督的基础，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，让金融体系更安全就是让它更公平。

**首都**

对于银行的安全和稳健以及金融体系的稳定来说，没有什么比资本更为基本。资本使企业能够通过在好的时候和坏的时候继续放贷，成为经济的力量来源。为了继续履行这些职能，银行必须有足够的资本水平，以确保它们能够在金融系统出现重大损失时吸收损失并继续运营。2

资本框架的一个重要原则是，它必须通过一个持续的过程来发展，以纳入可能出现的新风险。虽然历史是确定银行可能面临的压力范围的指南，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作出反应。

第二个原则是资本框架应以风险为重点。不同的活动可能造成不同的损失，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、非基于风险的做法可以作为重要的后盾。因此，杠杆率在这个框架中也起着重要作用。

第三个原则是需求应该分层。随着企业系统重要性的提高，其失败的社会成本也随之增加。法规的设计应要求企业内部化其潜在的失败将给更广泛的金融体系带来的成本，从而给企业和家庭带来的成本。这意味着，随着企业的复杂性、规模和互联性的增长，企业将面临更严格的法规带来的更高成本。没错，社区银行面临更简单的监管。

我们正在从整体上审视我们的资本工具，以了解它们是如何支持金融系统的弹性的，无论是单独的还是组合的。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，并避免导致风险降低的过度合规成本。从整体角度来看，将有助于我们考虑对补充杠杆率、逆周期资本缓冲和压力测试进行调整（如果有）。在此背景下，我还致力于实施与最终一套“巴塞尔协议III”标准或所谓的“巴塞尔终局”相一致的强化监管资本要求。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，今年秋天晚些时候我将对此有更多的话要说。

**决议**

金融体系中充足的资本有助于支持个别银行的弹性，但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，这一点仍然很重要。《多德-弗兰克法案》确立了结束银行救助的必要框架。它为联邦存款保险公司（FDIC）提供了解决任何公司倒闭将给我们的金融系统带来重大风险的权力，以保护经济的同时确保大型金融公司而不是纳税人承担任何成本。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，以证明它们可以有序解决。

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FDIC合作，严格审查公司的计划，明确公司何时不符合我们的期望，何时需要补救。此外，除了全球系统重要性银行（G-SIB）之外，我们还将关注其他一些最大银行的可处置性，因为它们的增长以及它们在金融体系中的重要性增加。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，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征，但企业通过合并寻求获得的优势必须与合并可能给竞争、消费者和金融稳定带来的风险进行权衡。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、缩小所提供的服务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，从而减少某一地理区域的竞争和获得金融服务的机会。评估这些风险是审查拟议合并的关键组成部分。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，特别是低收入社区。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。我正在与美联储工作人员一起评估我们如何进行合并分析，以及我们可以在哪些方面做得更好。

**稳定币作为私人货币**

作为副主席，我的另一个优先事项是监管和监督通过稳定币创造的新形式的私人资金。稳定币和其他不受监管的私人货币一样，可能构成金融稳定风险。5历史表明，在缺乏适当监管的情况下，私人资金会受到不稳定的挤兑、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。我认为国会应该尽快通过急需的立法，将稳定币，特别是那些作为支付手段的稳定币纳入审慎监管范围。我期待与其他监管机构和国会继续合作，以解决稳定币的风险。

**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，让我谈谈气候变化给银行带来的潜在风险。随着我们的国家和世界努力应对气候变化，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如何可能给个别银行和金融系统带来风险。美联储在这一领域的授权很重要，但范围很窄，主要集中在我们的监督责任和我们在促进安全稳定金融体系中的作用。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，就我们期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，我们计划明年启动一项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与气候相关的长期金融风险。

**创新、获取和消费者保护**

这些是我近期的一些优先事项，有助于使金融系统更安全。在接下来的几周和几个月里，我将对这些以及其他安全和健全的优先事项有更多的话要说。现在让我更直接地谈谈我作为副主席的另一个主要目标，那就是使金融体系更加公平。过去，我曾将金融体系中公平的三个基本要素描述为三条腿的凳子，因为这三个要素对于公平的任何方面都是必要的。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。美联储与其他银行监管机构一道，在确保银行披露成本和解释其提供服务的条件方面发挥作用。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的理解。6在金融普惠下，一个例子是促进低收入和中等收入（LMI）消费者获得低成本和安全的银行服务，例如通过当地的“网上银行”倡议。7消费者保护涉及利用监督和监管来全面实施法律，以促进消费者金融服务市场的公平贷款、消费者保护和透明度。

让我谈谈创新在实现金融体系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获取机会，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，新技术和数据的使用会引起人们对违反公平贷款法的严重担忧。8

随着创新金融产品的快速发展和增长，人们的兴奋程度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。与加密资产相关的活动，无论是在受监管的银行内部还是外部，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，以确保基于相同风险、相同活动、相同监管的原则，对银行内部的加密活动进行良好监管，而不考虑用于该活动的技术。我计划确保我们监管的银行的加密活动受到保护银行系统和银行客户安全的必要保障。从事加密相关活动的银行需要采取适当措施，以管理与这些活动相关的新风险，并确保遵守所有相关法律，包括与洗钱相关的法律。

在更基本的层面上，我们需要关注快速、高效的数字支付。这是效率和公平的问题。低收入家庭无法等待几天的收入支票结清，小企业也无法承受。三天的付款延迟对有存款和充足信贷的人来说是一种烦恼，但这是一种昂贵的负担，有时对其他人来说也是一个严重的问题。透支和资金费用不足严重打击了LMI家庭。作为一名公职人员和一名学者，我在职业生涯的很大一部分时间里一直致力于金融包容性问题。我非常高兴在副主席布雷纳德和鲍威尔的领导下在即时支付方面取得的进展，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之后，我将在今天的发言中提及《社区再投资法》（CRA）的重要性。1977年首次通过的CRA鼓励有保险的存款机构满足其注册所在社区（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滥用行为，如红线。CRA发出了一个明确的信息，即金融体系中没有歧视的地方，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）联合邀请对一项旨在加强CRA监管并使其现代化以实现法律目标的提案发表评论。我强烈支持该提案的目标，并期待着为再次由副主席布雷纳德领导的正在进行的重要工作作出贡献。

因此，总而言之，作为监管副主席，我试图阐述我的方法和近期议程，以使金融体系对家庭和企业更加安全和公平。正如我在开始时所说，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有更多的话要说。非常感谢。

1.我感谢联邦储备委员会的劳拉·利普斯科姆（Laura Lipscomb）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。返回到文本

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，并大大提高了其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。返回到文本

3.与拟议收购有关的相关法规包括《银行控股公司法》（BHCA）、《银行合并法》（BMA）、《多德-弗兰克法》和《房屋所有者贷款法》。返回到文本

4.董事会必须考虑到社区的便利性和需求，以由产生的机构提供服务。见《美国法典》第12章第1842（C）（2）、1828（C）（5）（B）和1467a（e）（2）条。返回到文本

此外，《社区再投资法》（CRA）要求董事会在评估BMA或BHCA第3条下的提案时，评估存款机构帮助满足其整个社区（包括低收入和中等收入社区）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）。返回到文本

6.参见迈克尔·S·巴尔，《没有懈怠：低收入美国人的财务生活》（华盛顿：布鲁金斯出版社，2012年）。返回到文本

7.存款产品在为低收入和中等收入个人（包括那些被认为没有银行的人）提供进入银行系统的入口方面也发挥着关键作用。拥有银行账户提供了接收、交易和安全储存资金的手段。它也是银行客户与银行建立持续关系的途径。此外，银行账户提供了一些金融公司用来承保信贷的现金流数据。美联储鼓励更多人使用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“银行开放”计划，这是一项全国性的努力（与90个地方联盟），旨在通过促进安全、标准化、低成本的交易账户的使用，将无银行的人纳入银行系统。返回到文本

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

9.“什么是社区再投资法案（CRA）？”理事会，最后一次修改于2022年8月24日。返回文本

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