银行业竞争的新格局

作者:Governor Michelle W. Bowman

早上好，谢谢你，吉姆，很高兴回到圣路易斯参加今年的研究会议。1尽管美联储在过去两年半的大流行期间学到了很多关于如何实际操作的知识，但有一些互动和讨论更适合面对面。对我来说，这次会议就是其中之一。

同样重要的是，我们能够亲自来到这里，纪念这些诉讼的第十年。我想分享一些关于我们如何走到这里的想法。

早在2013年，在金融危机和《多德-弗兰克法案》通过之后，联邦储备委员会、联邦存款保险公司（FDIC）和国家银行监督员会议（CSBS）创建了这个会议，其基础是，研究在塑造我国的监督和监管政策方面起着至关重要的作用。简言之，好的研究会带来好的政策，因此决定召开一次会议，吸引世界各地对社区银行的高水平研究。

会议还旨在成为一个论坛，让多个利益相关者研究人员、决策者和社区银行家每年聚在一起，分享见解和观点，所有这些都有利于更好地为当前和未来的研究提供信息。在我看来，这次会议肯定兑现并扩大了这些承诺。

可悲的是，本次会议的两位先驱已不再与我们一起庆祝这一重要的十年里程碑：国家银行监事会主席兼首席执行官约翰·瑞安和联邦存款保险公司首席经济学家里奇·布朗，自上次我们能够亲自出席会议以来，他们都已去世。约翰为这次会议创造了愿景，并监督了会议的成功，而里奇在会议研究委员会工作多年，甚至担任学术讨论者。两者都以重要的方式塑造了这次会议，两者都将被深深怀念。

2014年，在John Ryan的领导下，CSBS发现需要更多关于社区银行和银行业的前瞻性数据和信息。这导致了CSBS社区银行全国调查的创建。这项调查收集了以前无法直接从社区银行家那里获得的数据和见解。作为一名前国家银行专员，我知道社区银行每年为提供准确和详细的调查结果付出了多少努力。我们都从他们分享的见解中受益并感激。

这项调查增强了我们对银行业发生了多大变化的理解。它还提供了学术研究、政策论文和官方政府报告中使用的数据。在其众多贡献中，该调查提供了有关合规成本的数据，以及社区银行提供的产品和服务的趋势数据，在某些情况下，这些产品和服务已经停止。CSBS调查还显示了近年来竞争如何改变了社区银行。在今天剩下的发言中，我将重点讨论这个竞争话题。

CSBS调查的一个更有趣的发现是，社区银行如何报告存款和贷款竞争的变化。尽管大多数社区银行报告称，其他社区银行仍然是其主要竞争对手，但在调查的每一年，这一比例都在稳步下降，因为信用合作社和大型银行已成为越来越多市场中存款的主要竞争对手。

对于贷款竞争来说，情况更为有趣。每年，越来越多的社区银行报告金融科技公司是其消费贷款的主要竞争对手，农业信贷系统是其农业贷款的主要竞争者，非银行是其抵押贷款的主要对手。

尽管这些数据和其他数据并不一定令人惊讶，但它们突显出美国银行服务的竞争格局正在不断演变。随着竞争性质的变化，这为我们提供了一个机会，让我们重新思考如何评估银行合并，如何定义银行市场，以及如何更全面地了解消费者和企业目前获取金融产品和服务的方式以及未来可能如何做。

**了解新的竞争格局**

那么，美国银行服务的竞争格局发生了怎样的变化？

最明显的变化之一是商业银行章程的数量。在短短10年内，银行租约的数量下降了约20%。2012年底，美国约有5900家商业银行。目前的租船合同数量略低于4800份。租船合同的减少主要集中在总资产不足2.5亿美元的银行。

直到2009年，尽管银行特许经营的数量有所下降，但银行分支机构的数量仍在增加。然而，自2009年金融危机以来，分行数量每年都在下降。这种下降在疫情期间尤为明显，2020至2021期间，银行分行数量下降了近4%，有3200多家分行被关闭。

在讨论银行租约和银行分支机构的下降如何影响我们对某些市场合并的竞争影响之前，应该指出的是，我们今天如何衡量竞争，很大程度上源于1963年最高法院的一项裁决，该法院认为，为了分析银行合并，相关产品市场是构成每个银行市场中“商业银行”的“产品……和服务集群”。2这意味着，要评估银行竞争，我们基本上需要两个关键输入：

银行市场的地理定义是美联储的责任，美联储目前已在全国范围内定义了1400多个银行市场。这种地理定义需要不断分析和定期更新。人们只需要想想郊区的发展如何增加了居民为了工作和其他重要服务（包括银行服务）而愿意出行的距离，就可以了解银行市场是如何变化的，并将继续变化。随着社区的变化，银行市场也随之变化。

这项评估的第二部分更令人望而生畏，因为目前无法全面衡量特定市场中商业银行产品和服务的全部“集群”。银行提供的产品和服务也经常变化，以满足不断变化的客户和业务需求，这一事实加剧了这一挑战。

历史上，我们使用银行在市场上的存款份额作为更广泛的商业银行产品和服务集群的市场力量的代表。这个想法是，消费者和小企业通常都通过其存款关系机构获得商业银行产品。这种方法还具有可测量的优点，因为要求银行每年通过FDIC的分行存款年度调查报告分行层面的存款。3为了更好地反映储蓄机构的竞争，多年来，本地存款和市场份额数据的计算也包括对其账户存款的加权考虑。4

1995年，为了“加快竞争审查[过程]并减轻银行业的监管负担”，司法部和联邦银行机构开发了几个初始“筛选”，以确定不会对竞争产生不利影响的合并，因此不需要进行重大审查。5这些筛选是更广泛的竞争审查指南的一部分还提供了可在合并交易分析中考虑的其他信息。最初的筛选基于使用赫芬达尔-赫希曼指数（HHI）的存款市场份额。在这个规模下，一个完全垄断的市场会报出10000的HHI，而一个完全竞争的市场则接近于零。在这些屏幕下，任何合并不会导致HHI超过1800、合并后或市场HHI增加低于200的合并都可能不需要进一步审查。值得注意的是，一些人认为，这些指导方针非常严格，因为银行业的1800 HHI水平低于用于评估其他行业交易的水平合并指导方针中设定的2500水平。

在这种情况下，评估银行特许经营权和银行分支机构的减少如何影响我们对竞争的理解是一个简单的数学问题：随着银行合并或关闭市场中的分支机构，市场变得更加集中，HHI增加。事实上，美国目前定义的地理银行市场中，超过60%的市场都在1800家以上。

对一些人来说，这些数据证明，银行产品和服务的市场越来越反竞争，需要对合并进行更严格的审查，甚至暂停任何交易。

对其他人来说，这些数字说明了在一个多样化和复杂的市场中银行服务的狭隘观点。因此，他们还强调了将向银行市场客户提供的全部“商业银行产品和服务集群”包括在内的重要性，因为这些数字只提供了有关银行的信息。正如任何对金融产品和服务市场的快速扫描都会告诉你的那样，近几十年来，银行的竞争对手数量（如果有的话）大幅增加，而不是减少。

考虑到这一点，我想讨论我认为银行产品和服务竞争格局中的一些关键变化。我还将就如何使我们的竞争分析现代化，同时保持一个充满活力和竞争的市场，促进创新，增强消费者选择提供一些想法。

**信用社**

让我们从信用合作社行业正在发生的变化开始。从历史上看，信用合作社并不被视为银行的竞争对手，因为它们提供的小企业和商业贷款产品较少，而且由于会员资格的限制，其客户群受到限制。因此，根据1995年《银行合并指南》，信用合作社存款根本没有被纳入最初的竞争筛选。

然而，在过去的几十年里，我们看到信用合作社扩大了其成员范围。许多信用社现在远远超出了传统的“共同债券”要求，越来越多地允许基于地域的会员资格。我们还看到，提供小企业贷款的信用合作社的比例有所增加。美国国家信用社管理局（National Credit Union Administration）报告称，94%的资产超过5亿美元的信用社提供商业贷款。从2004年到2015年，联邦保险信用合作社的商业贷款总额以14%的年化率增长。6

信用社最近对社区银行的收购增加，突显了信用社与银行，尤其是社区银行的直接竞争。7与1995年相比，如今的信用社更有可能与提供全“集群”银行产品和服务的传统银行直接竞争，这支持了我们的分析需要更重视信用社竞争的论点。

**在线存款收集**

影响银行服务竞争格局的另一个发展是，无论规模大小，所有银行都有能力跨市场和跨地域收集存款。尽管我们知道网上银行为客户提供了与美国任何银行开立账户和建立存款关系的机会，但我们最近才能够测量通过互联网收集的存款数量。

联邦存款保险公司最近开始通过网上开户收集存款数据。数据显示，从2019年到2020年，在线存款增长了62%以上。与此同时，实体店的存款增长略高于21%。从2020年到2021，在线存款又增长了42%，实体存款增长了约10%。目前，在线存款占美国商业银行所有存款的5%以上，预计这一比例还会上升。由于我们知道存款关系通常会导致客户发展其他类型的银行关系，因此需要对竞争进行全面分析，以说明具有强大全国影响力的市场外银行无处不在。

**非银行竞争对手**

在贷款方面，我们看到非银行与银行直接竞争传统业务，包括农业贷款、一至四个家庭抵押贷款、小企业贷款和消费贷款。多年来，我们看到金融公司与银行争夺消费者和小企业贷款，农业信贷系统争夺农业贷款。今天，我们看到抵押贷款公司不仅在住宅抵押贷款市场上竞争，而且占据主导地位。非银行金融科技公司已成为几乎所有类型贷款产品的可行竞争者，但最突出的是消费贷款、小企业贷款和学生贷款。一个挑战是，我们没有与银行相同的来自非银行实体的一致数据集。非银行通常不受与银行相同类型的报告要求的约束，分析师在试图衡量这些实体如何影响竞争时必须具有创造性。

几年前，堪萨斯城联储（Kansas City Fed）经济学家在本次会议上发表的研究概述了一个衡量农业信贷系统贷款对市场竞争影响的过程。8作者得出结论认为，将农业信贷贷款纳入市场竞争分析“显著降低了集中度”。作者发现，“将[农业信贷]排除在市场结构分析之外可能低估了农业是当地经济重要组成部分的农村市场的市场竞争力。作者还表示，如果分析非银行竞争对手提供的其他重要产品线，类似的结果可能适用。

**使我们的竞争分析现代化**

随着新的竞争对手向传统银行扩散，我们必须使我们的竞争评估现代化，以更加一致和全面地考虑市场中的所有竞争对手，并考虑如何解决存款对消费者和小企业提供的全系列产品和服务的代表性较差的市场。

正确处理这一问题对社区银行尤为重要。美联储早就认识到社区银行为其社区提供的重要公共利益。没有充分考虑市场中的所有竞争对手，限制了银行的选择，这些银行需要实现规模，提供客户想要的产品和服务，同时管理作为受监管存款机构带来的高昂管理成本。

这一错误的后果将在农村社区，尤其是在人口下降到如此程度的市场上，当地机构难以达到与在全国或地区范围内经营的市场外银行或非银行竞争所需的规模。正如CSBS全国调查所指出的那样，30%的受访者表示人口减少对农村银行吸引和保留存款的能力很重要或非常重要。9

农村地区的银行也可能在接班人规划方面举步维艰。吸引和留住合格的管理层和员工可能非常困难，在某些情况下可能会迫使银行关门，损害客户利益。对于这些类型社区的银行来说，最好的选择可能是与另一家当地银行合并，继续为居民和小企业提供银行服务。然而，在已经被指定为集中或缺乏竞争力的市场中，目前的指导方针将潜在的合并伙伴限制在市场外机构，而在人口减少的地区，来自市场外银行的收购要约极为罕见。幸运的是，我认为我们今天有一个独特的机会来解决这些问题。

例如，联邦银行机构和司法部最近几个月承认，银行业和银行服务竞争格局的重大变化将要求我们重新思考银行业的竞争和合并。去年，总统发布了一项关于竞争的行政命令，鼓励总检察长与联邦银行机构负责人协商，审查当前的银行合并审查做法，并根据《银行合并法》和《银行控股公司法》通过一项“振兴”合并监督的计划。

虽然我今天的发言和以下建议突出了社区银行的问题，但分析大型银行合并的框架也需要更新。目标应该是应用一个透明、动态的框架，使行业能够随着市场条件的变化而发展，并应用合理的监管监督。大小不应成为控制因素。对合并申请的审查和审查应基于对风险的仔细分析。

我认为，对银行合并监管的任何审查都应确保所使用的框架为公众和银行所熟知和理解，它反映了实际的市场状况，并考虑到银行在金融产品和服务方面更广泛的竞争对手。

我将概述一些我认为应作为任何现代化建议的一部分纳入竞争分析的具体领域：

**更系统地将信用合作社纳入所有竞争分析。**

正如我前面提到的，信用合作社在历史上并不被视为银行的竞争对手，但其商业模式和会员标准的改变现在使其成为许多市场的直接竞争对手。信用合作社的成员范围包括所有或几乎所有市场人口，其分支机构很容易为公众所用，从事大量商业贷款，并有员工从事小企业服务，或已收购社区银行，这些信用合作社应成为任何初始竞争筛选的一部分。同样重要的是，国家信用社管理局从信用社收集更详细的存款信息，以便我们更好地了解他们的当地市场力量。类似的活动应遵守类似的数据收集和管理。

**数字银行存款的因素。**

由于在线存款在分行层面是不可报告的，因此我们必须对已经建立了全国数字业务的银行提供的存款和贷款进行核算。如前所述，最近的数据显示，银行系统中超过5%的存款是通过在线方式收集的。在没有关于数字银行在市场中存在的具体数据的情况下，在任何竞争分析中，应按照存款汇总表中每年报告的百分比，在每个银行市场按比例对这些存款进行加权。

**在所有竞争分析中考虑非银行金融公司。**

虽然非银行金融公司通常不会向消费者提供全方位的银行产品和服务，但它们确实在美国的银行市场上施加了竞争压力。自1995年以来，非银行日益成为银行的重要竞争对手，能够在一些产品市场施加巨大的市场压力。我们需要在不同的地理和产品市场上捕捉这些细粒度的竞争效应。实现这一点的一种方法是，放宽当前银行合并指南中基于存款市场的HHI门槛，以反映银行目前面临的非银行竞争影响力的增加。这也是我认为我们的研究伙伴可以帮助我们更好地理解如何将非银行实体的竞争因素考虑在内的一个领域。

在我看来，为了支持提高透明度，美联储应该审查其定义银行市场的方法，以确保其不断更新，并反映社区消费者如何获得银行产品和服务的变化。

自2006年以来，圣路易斯联邦储备银行通过开发和维护存款机构竞争分析和结构来源工具（CASSIDI工具），支持竞争因素分析。10该工具让公众直接了解美国当前定义的银行市场，并允许对实际甚至假设合并的竞争影响进行形式评估。目前在竞争分析中使用的初始屏幕内置在该工具中，可以随着情况的变化进行更新。当我们致力于开发一个更全面的竞争评估流程时，CASSIDI团队应该为该工具添加数据甚至新功能，以确保我们在分析中使用一套共同的规则。

**结论**

总而言之，竞争对于确保我们继续拥有一个充满活力和创新的银行业至关重要。在本次研究会议的10年里，我们看到了竞争如何导致各种规模的银行采用一套数字产品和服务。从远程存款捕获、在线开户和自动核保，到交互式柜员机，资产超过1万亿美元的银行和资产不足1亿美元的银行都能够快速采用新技术来满足消费者需求。这进一步导致了满足银行客户独特需求的定制产品和服务的激增。我们已经看到，来自新的、精通技术的核心服务提供商的竞争是如何导致传统提供商增强其产品和功能的。与此同时，我们已经看到，这些增强银行体验的技术也可以被非银行用来与银行直接竞争。

尽管银行已调整其业务模式以应对新的竞争威胁和不断变化的客户需求，但自1995年以来，评估竞争的框架没有发生重大变化。随着这些新的竞争对手越来越多地为消费者提供他们所需的银行产品和服务集群的替代交付渠道，我们需要确保采取适当的措施，了解他们施加的竞争压力，并使我们衡量竞争的方法现代化。

我们目前的框架旨在促进银行产品和服务的竞争市场。但是，如果该框架没有考虑到所有的竞争对手，我们只是限制银行做出战略合并选择，同时允许框架之外的银行大量扩张。

竞争是我们金融和经济体系的基础。随着银行业的变化，我们需要改变我们对银行产品和服务竞争的看法，并使我们的竞争分析方法现代化，以促进健康的银行和金融体系，支持消费者的选择，并为持续创新创造正确的激励。

1.我要感谢圣路易斯联邦储备银行的吉姆·福斯在准备这些评论时提供的帮助。返回到文本

2、《美国诉费城国家银行》，《美国判例汇编》第374卷第321356页（1963年）。返回到文本

3.联邦存款保险公司（FDIC），《存款银行通知报告信息摘要》。返回到文本

4.例如，见First Hawaiian，Inc.，77 Federal Reserve Bulletin 52（1991）；中西部金融集团，75联邦储备公报386（1989）；国家城市公司，70联邦储备公报743（1984）。返回到文本

5.见美国司法部，《银行合并竞争审查简介和概述》（1995）。返回到文本

6.会员商业贷款；商业贷款，81 Fed.Reg.13529，13530（2016年3月14日）。返回到文本

7.2019年，19家信用社收购了商业银行，高于2018年的7家和2017年的3家。返回文本

8.Charles S.Morris、James Wilkinson和Eric Hogue，“当地农业贷款市场的竞争：农业信贷系统的影响（PDF）”，《堪萨斯联邦储备银行经济评论》，2015年第四季度（堪萨斯市：堪萨斯联邦储储银行，2015年）。返回到文本

9.见国家银行监管机构会议，“2021 CSBS全国调查显示流行病对社区银行的影响”，新闻稿，CSBS。返回到文本

10.见CASSIDI：《存款机构的竞争分析和结构源工具》，圣路易斯联邦储备银行（2021）。返回到文本

**原文链接:**<https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bowman20220928a.htm>