大型银行监管

作者:Governor Michelle W. Bowman

今天，我想谈谈最大银行的监管和监管的未来。在14年前的金融危机之后，监管和监管发生了重大变化，并且在过去5年中逐渐演变。作为展望未来的背景，重要的是要认识到，最近的监管和监管取得了成功，导致了一个更安全、更强大、资本更充足、更具弹性的银行体系。对包括全球系统重要性银行（GSIB）在内的最大银行及其在金融体系中的核心角色的监管尤其如此。随着近年来监管和监管的不断完善，最大的银行保持了较高的资本水平，监管和现实压力测试一再证实了它们的韧性。最值得注意的是，美国金融体系在2020年春季面临疫情爆发，这扰乱了金融市场，引发了对严重危机的担忧。在此期间，银行表现良好，在政府和央行应对危机时，继续保持信贷在整个金融体系中流动，为美国经济从有史以来最剧烈的经济收缩中快速复苏奠定了基础。

在我看来，这一结果是对过去几年来改变大型银行监管的渐进式和经验式方法的认可。在金融危机后对大型银行进行了监管和监管改革之后，董事会花了时间观察这些变化是如何起作用的，以及如何改善情况。征求了公众的意见，所做的修改是渐进的，并经过了仔细的校准。我认为，证据非常清楚，这些变化保留了并在许多情况下加强了监督和监管，而且我们的渐进和渐进方法是明智的。在我展望未来时，这一成功记录证明了我们迄今取得的进展，并主张以同样的渐进方式不断完善监管。

我期待着与董事会主管监管的副主席迈克尔·巴尔（Michael Barr）合作，实现使金融体系更加安全和公平的双重目标，这两个目标我都坚决支持。在这样做的过程中，我并不反对基于我们从应用现有规则和方法中获得的经验，或由新出现的问题推动的有意义的改变。一如既往，我们应确保任何进一步的变化都能以合理的成本显著提高安全性和可靠性，并尽量避免采用未能考虑成本和安全性之间权衡的方法。

在判断拟议的监管改革是否符合我刚才提出的标准时，我将遵循我在2021描述的四项原则，概述我对银行监管的看法。1我想简要讨论这四项原则，然后谈谈它们如何指导并将指导我对大型银行监管和监管的一些重要问题的思考。

第一个原则是银行监管和监督应该透明、一致和公平。将这三个要素结合起来，我们可以将其视为正当程序，建立对监管实践的尊重，并在这样做的过程中，使监管更加有效，鼓励银行和监管机构之间的公开沟通。这一原则同样适用于监管。监督不能取代，也不应取代规则制定。通过规则制定过程发布的法规，征求公众意见并真诚参与所提出的问题，是银行了解道路规则和银行监管机构确保银行满足安全和稳健目标的最佳和最清晰的方式。

这让我想到了监管和监督的第二个基本原则：在一方面确保安全和稳健，另一方面促进可接受和可管理的风险承担，包括鼓励负责任的创新之间取得适当的平衡。简单地说，这意味着将监管和监督要求与所呈现的风险相匹配。对于最大的银行来说，这自然包括更加关注金融稳定风险。

监管不足存在明显的风险，正是这些风险在14年前的金融危机之后得到了解决。但我们有时会忽略过度监管给我们的经济带来的巨大成本，以及安全和稳健带来的风险，因为过度监管没有设计和校准规则来应对实际风险。在利率上升可能会限制信贷的时代，尤其重要的是要确保监管和监督不会增加银行的成本和负担，而对安全和稳健几乎没有好处。

我的第三个原则是，有效的监管和监督需要高效。效率是有效监管的关键。在监管框架的设计中，如何实现预期结果具有灵活性，并且通常有多种方法可以有效地实现这一目标。一旦决定对一项活动进行监管，下一个目标应该是确保监管达到其预期目的，并且没有更有效的替代方案可以以更低的成本产生这些效益。

我的第四个也是最后一个原则是，监管和监督应该服务于合法的审慎目的，比如促进安全和稳健，或者降低金融稳定风险。上一次金融危机后，公众强烈支持加强对银行系统的监管和监督，特别关注最大的银行。上次金融危机后采取的许多措施提高了美国金融体系的弹性。尽管对强有力的监管和监督的需求与上一次金融危机后一样，但监管和监督也必须允许银行继续提供信贷和其他金融产品和服务。

总的来说，这些原则指导了我对监管未来的思考。考虑到这一框架，我想谈谈与大型银行相关的一些关键问题。

**压力测试**

正如我刚才所讨论的，正当程序的一个关键要素是，规则和监管应在公司之间保持一致，并随着时间的推移保持一致。这可能是一个挑战，因为银行的商业模式存在差异，尤其是在最大的银行中。每家银行的资产负债表、业务线和风险状况各不相同，因此监管机构必须提高警惕，确保监管和监管实践的一致性。

在董事会的压力测试框架中，一致性需求是明确的。自2013年以来，压力测试被用于评估银行的资本头寸，并确定它们是否有足够的资本来吸收损失和在压力条件下继续放贷。这个过程从一开始就有了很大的发展，这一发展对于确保压力测试继续具有相关性和有效性非常重要。

大部分压力测试框架旨在鼓励一致性，我们对公司有一个共同的场景设计，类似情况的公司也会以相同的频率接受压力测试。然而，由于特定情景与特定公司的商业模式如何相互作用，压力测试产生的结果每年都会有很大差异，这种波动性会流入适用于最大公司的压力资本缓冲区。尽管压力情景得到了董事会的批准，并且随着时间的推移或与基础经济的变化有关，压力情景会以某种方式发生变化，但情景对特定公司的影响并不总是可以预测的。这些年复一年的变化往往不是基于银行业务模式的根本变化，可能会给资本管理带来短期挑战。在保持董事会压力测试的价值的同时，可能有很多方法来限制这种波动，包括通过多年平均结果。

随着压力测试框架的不断发展，我们应该考虑我们从过去的测试中所学到的东西、公众和银行自身的反馈，并确保测试的发展能够随着时间的推移提高一致性和公平性。

**首都**

接下来，让我们考虑资本监管。在这一领域，在没有对2008年金融危机进行广泛分析的情况下，要求很快得到了支持，在某些情况下，导致了资本计算的冗余方法，并要求所有规模和风险状况的公司都遵守最高要求。效率的目标表明，随着时间的推移，这需要得到解决。这确实是过去五年发生的事情。此外，董事会在这段时间内采用的广泛的量身定制框架反映了平衡安全性和稳健性与适当承担风险的必要性的原则，该框架谨慎而刻意地将监管与监督与不同机构所面临的实际风险相匹配。通常，在金融危机后立即通过的规则采用了一种“一刀切”的方法，围绕其活动带来最大风险的最大银行。这种方法忽略了银行规模和商业模式的重要性。显然，对具有简单商业模式的最小银行的期望不应等同于对大型区域银行的期望，或对从事除存款和零售贷款之外的重大证券或跨境活动的大型复杂银行控股公司的期望。

当我们展望未来资本框架的潜在变化时，包括巴塞尔协议III最终规则制定下预期的变化，资本是一个有助于整体处理的话题。从我的角度来看，资本要求应该为每一个相关层级的公司取得适当的平衡，要求适当地解决风险，包括金融稳定风险，同时认识到过度监管的成本。校准资本要求不是零和游戏，资本越多越好。监管不是免费的。过度监管可能会限制银行贷款，这将成为个人借款人的负担，并对经济增长构成潜在威胁。

从整体上考虑资本也提供了一个机会，可以考虑对最大机构资本要求的组成部分进行调整，包括补充杠杆率、逆周期资本缓冲（CCyB），以及我已经讨论过的压力资本缓冲，特别是在特定行动可能产生意外后果的情况下。

自大流行开始以来，由于美联储为支持经济复苏而进行的资产购买，银行系统出现了大量储备流入。对于一些公司来说，准备金的流入导致杠杆率成为约束性资本约束，而不是作为基于风险的资本要求的后盾。尽管随着美联储缩减资产负债表规模和准备金从银行系统中流失，这些公司的杠杆率可能变得不那么具有约束力，但阻碍银行在国债市场进行中介或持有超安全资产（如国债和准备金）的杠杆率会扭曲激励机制，扰乱市场。解决这些问题可以改善市场运作和金融稳定。

CCyB是资本结构中值得仔细考虑的另一个组成部分。理论上，CCyB是一种工具，可以在繁荣时期提高资本要求，以建立弹性，并在压力时期降低资本要求，促进贷款。实际上，董事会尚未使用CCyB。尽管在我看来，不一定排除有可释放的资本缓冲，但经过十年的压力测试和最近的现实压力经历，我们已经看到，现有的资本要求水平已被证明足以让银行应对重大压力。平衡安全性和稳健性与适当风险承担的需要意味着，我们不应简单地认为资本要求的进一步分层，包括通过CCyB的应用，将是有益的。

关键是在不妨碍银行业提供信贷和其他对我们经济至关重要的金融服务的能力的情况下，在一段时间内取得适当的平衡，以应对风险，包括金融稳定风险。资本结构也必须是可预测的，以促进银行的长期资本规划，同时保留资本，使公司能够应对不可预见的情况。

**银行并购**

我现在想谈谈对银行并购的审查，特别是讨论如何在既定的法定框架下，以透明的需要和追求合法的审慎目的来指导我们对银行交易的分析。

对合并的监管考虑以国会规定的法定因素为指导，所有这些因素都基于合法的审慎目的。考虑的因素通常包括拟议合并的竞争效应、财务和管理资源、被合并机构的未来前景、所服务社区的便利性和需求、洗钱法律的遵守情况以及交易对美国银行或金融系统稳定性的影响。2这一分析性合并框架在时间和预期方面都具有透明度，使公司能够了解和理解对他们的期望，以及在合并申请过程中他们可以公平地期望什么，这一框架才是最有效的。在申请过程中，道路规则不应改变。

我们应该提高警惕，以确保其他因素，如合并有害或银行规模增加本身就有问题的想法，不会渗透到法定分析框架中。并购的分析和批准应基于客户和金融系统将受到何种影响的现实。特别是对于大型银行而言，合并审查框架的演变也应考虑到市场、行业和客户偏好的演变。

在产品和服务的质量和可用性方面，合并可能对当地社区产生重大影响。合并的效果可以对社区有益，增强公司的安全性和健全性，并带来重大的公共利益。弄错这些政策的后果可能会严重伤害社区，在某些情况下会造成银行业的“沙漠”，尤其是在农村和服务不足的市场。3

**决议**

接下来，我想讨论解决计划，即所谓的生前遗嘱。4每个大型银行组织都必须定期向董事会和联邦存款保险公司提交一份解决方案，说明该组织在发生重大财务困境或失败时有序解决方案的计划。这些计划的要求是由法规和规章制定的，并发布了额外的指导意见，以向公司发出监管预期的适当通知。对于总部位于美国的GSIB，处置计划还受到其他监管要求的影响，包括要求此类公司发行最低金额的总损失吸收能力，其中包括股权和长期债务。5建立和支持公司有序处置的要求对于支持美国的金融稳定至关重要。

当然，这些要求随着时间的推移而变化，最近的一项提案旨在通过在数据密集型的完整计划和以风险为重点的目标计划之间交替，提高生前遗嘱的效率。我预计，将考虑进一步的演变，以应对金融格局的持续变化和最大公司面临的风险。这样做，我认为公平意味着广泛的监督权不应取代规则制定。

我认为，在考虑是否以及如何解决区域银行可处置性问题时，处置规划中公平和正当程序的必要性尤为重要。这个公平和正当程序的问题很重要，除其他外，它涉及到一方面（在GSIB中更常见）关于单一进入点解决策略的优点的辩论，另一方面，建立了破产和FDIC银行解决程序。这个问题超越了特定的公司和特定的交易。这是一个影响到类似规模的广泛机构的问题。这方面的政策行动需要与其他银行监管机构的同事合作，并征求公众意见。公平意味着，这场辩论发生在监管领域，需要所有适当的正当程序保护，而不是针对一家选择根据监管批准进行收购的公司。如果需要改进处置的监管框架，我们应该查看该框架，并确定和纠正任何令人担忧的领域。很难理解，为什么选择通过收购来增长的银行会受到与有机增长的银行不同的处置预期。我认为这是一个明确的例子，要求和期望只能通过与基本法律一致的适当规则制定过程来发展，以促进公平竞争。

**其他区域**

我认为，在其他一些领域，这些原则可以帮助构建关于监管和监管未来的富有成效的对话，包括围绕银行从事加密资产相关活动，以及提高监管标准的透明度。

监管和监管继续发展的另一个领域是银行从事加密资产活动。这些活动提出了一些重大问题。当我思考这些活动的监管和监管的演变时，我会问自己，在当前快速发展的环境中，规则是否清晰，以及这些规则的演变是否符合合法的审慎目的。银行寻求理解和遵守规则，因为最重要的是，它们重视可预测性和一致性。当银行了解规则的合法性并建立内部激励机制来遵守规则时，银行本身就成为了现有的最强有力的监管工具。但有时，规则很难适用。这可能是由于快速发展的技术，尤其是在涉及数字资产时，但也可能是由于缺乏新规则的经验，或者当规则在特定环境中不那么明确时。银行应该能够了解监管部门对这些新技术的期望，以便负责任地利用这些技术。新技术的采用和使用可能会带来新的监管问题，但解决这些问题并鼓励创新的最佳方式是在开发和实施这些技术之前和期间，银行家和监管人员之间的对话。

我认为数字资产的目标应该是将监管与风险相匹配，并为寻求参与加密资产生态系统的银行提供清晰的监管预期。正如加密资产价格波动所示，这些资产显然存在重大风险。然而，这也是一个消费者需求一直并将继续旺盛的领域，我们应该考虑银行在中介方面是否发挥稳定作用，或者确保竞争环境不会像我们在抵押贷款行业中看到的那样，通过推动银行体系之外的活动而产生金融稳定风险。为了在这一领域发挥作用，监管机构提供的任何明确性都需要认识到，这不是一项无风险的活动，但我认为，只要能够适当和负责任地识别和管理风险，我们就应该允许银行参与。

促进一致性的另一种方法是继续改进监管标准的披露。这样做可以提高透明度，也可以提高公平性，这是我的另一个核心原则。与美国宪法和监管法中规定的正当程序保护一样，公平对于包括监管在内的金融监管的合法性和有效性至关重要。在银行监管和监督的背景下，公平意味着对预期保持透明，这应该事先明确规定（我想强调“提前”部分）。监管不应在特定情况下进行调整，以取代或改变法规，或在没有适当通知和公开评论机会的情况下进行，并应与受监管公司进行明确沟通。在我们建立先例的地方，我们应该尊重它们。银行在做出商业决策时依赖我们的先例，因此不尊重先例可能会干扰公司的计划能力和公平竞争能力。如果对先例的修改是适当的，我们应该解释这些意图，并采用透明和负责任的行政程序，以确保公平并适当实施修改。

例如，大型机构监管协调委员会（LISCC手册）实施的监管标准。目前，这些材料尚未公开。公开这些材料不仅可以提高透明度，而且还可以向受其约束的银行提供一定程度的保证，即随着时间的推移，它们将受到与其同行相同的监管期望。如果没有这种明确性，在监管过程的这一方面建立信任就更具挑战性。

提高监管标准的透明度可促进安全和健全，既鼓励合规，又限制正式和非正式执法行动和处罚在解决严重问题中的作用。在我看来，成功不应该以处罚或强制执行来衡量，而应该以银行遵守规则的程度来衡量。

我今天阐述的原则反映了我考虑是否以及如何应对不断变化的经济和金融条件，对最大银行的监管和监督进行演变的方法。金融机构的监管和监督必须灵活应对安全、稳健和金融稳定的新风险，但应始终考虑权衡和潜在的意外后果，如增加贷款成本或将监管范围外的金融活动推入影子银行系统。我期待着与巴尔副主席、我的董事会成员以及其他银行监管机构的同事合作，因为我们正在考虑对最大金融机构的监管和监管的演变。

1.Michelle Bowman，“我对银行监管的看法”（2021 2月16日在美国银行家协会主办的社区银行家会议上的讲话）。返回到文本

2.见《美国法典》第12卷第1828（C）（5）、（11）条；1842（c）中所述。返回到文本

3.参见米歇尔·鲍曼（Michelle W.Bowman），《银行业竞争的新格局》（2022年9月28日在密苏里州圣路易斯市2022年社区银行业研究会议上的演讲）。返回到文本

4.见《美国法典》第12卷第5365条。返回正文

5.12《联邦法规》第252部分G子部分返回正文

**原文链接:**<https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bowman20220930a.htm>