管理金融创新的承诺和风险

作者:Vice Chair for Supervision Michael S. Barr

谢谢你，克里斯，感谢你今天邀请你就创新的机遇和风险发表演讲。为了我们今天的讨论，我将重点讨论由新技术或金融科技支持的金融创新。1 2017年秋天，我们设法让克里斯接受邀请，在安娜堡的一次金融科技会议上发言，所以我该报答了。从那时起，我们继续看到技术及其支持的金融服务和产品发生了重大变化。然而，在浏览会议的材料时，我惊讶地发现，关键主题不仅在过去五年中保持不变，而且可以说是几个世纪以来保持不变。金融创新总是带来希望和风险，迫切需要正确监管。1610年，当荷兰商人和银行家忙于创造全球金融时，一系列破坏稳定的银行挤兑也迫使他们禁止卖空。我们今天处理的许多问题并不像我们想象的那么新。

**通过适当的监管支持创新**

首先，让我们从承诺开始。每天，我们都与金融系统有无数的互动，存入我们的工资支票，购买食品杂货，支付租金，借贷，储蓄，以及为重要风险投保。金融科技的承诺是，它可以使金融产品和服务更好、更快、更便宜、更可用。由新技术支持的金融创新可以通过刺激竞争，创造更好地满足客户需求的产品，并将金融服务和产品的覆盖面扩大到通常服务不足的人群，从而扰乱传统提供商。

为了实现创新的好处，我们需要管理相关风险。我们从历史上看到，对创新金融产品的兴奋可能会导致我们的采用速度超过我们评估和管理潜在漏洞的能力。正如我们在全球金融危机前夕所看到的，创新金融产品可以掩盖新兴风险，从而对企业和家庭造成重大伤害，最终破坏金融稳定。如果这些产品没有进行有意义的披露和基本的保护措施来防止滥用行为，那么它们可能会让消费者变得脆弱。创新可能导致现有市场的混乱，这可能是有益的，但也可能产生新的系统性风险。

防范这些风险是金融监管和监督的工作之一，我将举几个例子来说明我们现在是如何做到这一点的。但我要谦虚地指出，在创造一个支持创新的有利环境和管理企业、家庭和金融系统的相关风险之间取得适当的平衡绝非易事。当监管过于规范或监管者过于谨慎时，它们就有可能扼杀创新，并以可能提高成本和限制准入的方式锁定主导参与者的市场力量。当监管松懈或落后于曲线时，它会促进冒险行为和一场逐底竞赛，使消费者、企业和经济处于危险之中，并在消费者和投资者面前抹黑新产品和服务。我相信，正确的监管平衡关系到每个人的利益。

**为加密资产活动取得正确平衡**

加密资产在过去几年中迅速增长，无论是市值还是触手可及。但这些市场最近的裂痕表明，一些加密资产充满了风险，包括欺诈、盗窃、操纵，甚至暴露在洗钱活动中。受监管银行内外的加密资产相关活动都需要监管，包括保障措施，以确保加密服务提供商与其他金融服务提供商一样受到类似的监管。我们继续从压倒一切的原则来处理这一问题，即同一类型的活动应以同样的方式加以管理。即使该活动看起来与我们监管的典型活动不同，或者涉及令人兴奋的新技术或提供传统金融服务的新方式，这一原则仍然适用。

董事会正在与货币监理办公室（OCC）和联邦存款保险公司（FDIC）的同事合作，以确保银行可能参与的加密资产相关活动受到良好监管，以保护客户和金融系统。2这些活动中的许多都会带来新的风险，银行必须确保其开展的任何加密资产相关活动都是合法的，并且银行有适当的措施来管理这些风险。8月，董事会发布了监管指南，概述了美联储监管的银行在从事加密资产相关活动之前应采取的步骤。3

最近加密市场的波动表明了加密资产公司之间的集中化和互联程度，这加剧了压力。虽然银行没有直接受到这些事件的损失，但这些事件凸显了银行组织的潜在风险。当一家银行的存款集中于加密资产行业或高度互联或具有类似风险特征的加密资产公司的存款时，银行可能会经历与加密资产市场更广泛发展相关且密切相关的存款波动。此外，加密资产公司关于存款保险的虚假陈述可能会导致客户困惑，并导致在压力时期向加密资产公司及其客户提供存款服务的银行提款增加。

美联储正在与货币监理署和联邦存款保险公司就这些问题进行合作，并向监管机构强调这些问题。例如，银行必须了解加密资产公司某些类型的存款可能带来的流动性风险。这一努力并不是为了阻止银行向与加密资产相关的企业提供银行产品和服务。我们在这方面的工作重点是确保风险得到适当管理。展望未来，美联储可能需要在未来几个月和几年为银行业提供指导的加密资产相关活动还有其他类型。

**调节稳定币**

由于加密资产已被证明是如此不稳定，它们不太可能发展成为货币替代品，成为支付交易的可行手段。然而，号称保持稳定价值的稳定币具有更大的能力作为私人发行的货币。出于这个原因，它们构成了特定的、众所周知的风险，类似于其他类型的货币类资产。历史表明，像货币一样的资产会遭到挤兑，从而威胁金融稳定。美联储对与美元挂钩的稳定币特别感兴趣。正如鲍威尔主席前几天所说，中央银行现在是而且将永远是资金背后的主要信任来源。稳定币借用了这种信托，因此我们对其使用的强大联邦审慎框架有着持久的兴趣。

随着时间的推移，稳定币可能会对金融稳定构成风险，重要的是在它们之前就制定好监管框架。美联储也在与其他监管机构合作。大约一年前发表的总统工作组关于稳定币的报告呼吁国会采取必要行动，确保稳定币，特别是作为支付手段的稳定币受到审慎监管。4国会应采取行动，为审慎监管提供强有力的联邦框架，监管机构也必须利用现有的权力。

**认识银行债务代币化的风险**

我们看到银行正在探索各种不同的模式，在分布式账本网络上发行以美元计价的代币。这些提案包括在私人受控网络上发行代币以促进银行内部或银行之间的支付，以及探索在开放的无许可网络上发行自由流通代币的提案。随着银行探索利用技术潜力的不同选择，识别和评估这些模型中固有的新风险以及这些风险是否可以克服是很重要的。例如，对于正在探索的一些模型，银行可能无法跟踪谁持有其代币化责任，或者其代币是否被用于风险或非法活动。尽管目前正在研究管理这些风险的技术解决方案，但银行是否能够以符合安全和健全银行业以及相关法律的方式参与此类安排，仍是一个悬而未决的问题。鉴于这些悬而未决的问题，希望尝试这些新技术的银行只能以可控和有限的方式进行。在银行进行实验时，我邀请他们尽早与监管机构接触，并经常讨论新用例的好处和风险，确保它们与以安全、健全和法律允许的方式进行的银行活动保持一致。

**推进客户自主**

让我举一个例子，我认为监管者可以在塑造创新如何改变金融产品格局方面发挥更积极的作用。在过去的十年中，金融服务的数字化导致了大量客户数据的产生。技术的进步现在促进了银行和非银行之间更大的连通性和安全的数据共享。与传统银行相比，这为开放式银行和新型金融产品和服务的开发奠定了基础，这些产品和服务为消费者提供了更大的定制和最终用户体验，减少了摩擦。

世界各地的司法管辖区采取了不同的方式来开放银行业务。澳大利亚、英国和欧盟等一些国家采取了监管方法，通过实施基于消费者数据权利、数据隐私和竞争概念的特定监管框架，促进开放银行。到目前为止，美国在开放银行方面采取了更多的市场驱动方式。根据《多德-弗兰克法案》第1033条，消费者金融保护局负责实施法规，让消费者能够访问其金融数据。虽然这不是“开放银行”规则，但它将为消费者在与潜在提供商共享数据时获得更大控制权奠定基础。这项工作的目标是提高消费者的自主权，增强金融服务的竞争，并提供银行与银行以及非银行提供商之间更容易的账户信息可移植性。我期待着从CFPB听到更多关于这方面的信息。

**为支付创新提供公共部门支持**

现在让我谈谈美联储如何采取积极措施与私营部门合作支持创新。几年来，美联储一直在致力于使我们的支付系统现代化，我们正处于创建FedNow服务的最后阶段，这是一个新的数字支付平台，将安全、高效、即时地转移资金。FedNow将改进即时支付的保障措施，使金融系统更加安全。它还将通过减少支付延迟和与这些延迟相关的高昂成本，改善进入金融系统的机会。正如我在文章和演讲中广泛讨论的那样，这些费用尤其由最无力负担的人承担

银行和服务提供商将能够利用FedNow的实时、低成本、安全的支付轨道构建创新的金融产品，惠及家庭和企业。我们计划在明年5月至7月之间推出FedNow。6它将有助于降低成本，扩大准入，提高消费者的安全性和金融系统的安全性。

如果不提及央行数字货币（CBDC），任何关于支付创新的对话都是不完整的。美联储尚未就是否发行CBDC做出任何决定，如果我们认为这样做有意义，我们希望得到国会和政府的支持。与此同时，我们正在努力理解这种系统的技术要求，加深我们对潜在政策权衡的理解，并看看其他国家是如何思考和试验CBDC的。

让我从我开始的地方结束：我们需要正确设置护栏，以成功支持创新金融产品和服务的动态市场。我们有责任确保监管和监督促进创新，改善获得金融服务的机会，同时保护消费者、金融机构和金融稳定。非常感谢。

1.我感谢联邦储备委员会的克里斯汀·格雷厄姆、劳拉·利普斯科姆和约翰·马格斯为编写本文本提供的帮助。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.Federal Reserve System董事会、Federal Deposit Insurance Corporation和货币监理署，“关于加密资产政策Sprint倡议和下一步的联合声明”，（PDF）联合新闻稿，2021 11月23日。返回文本

3.联邦储备系统理事会，SR信函22-6/CA-22-6：联邦储备监管银行组织参与加密资产相关活动，2022年8月16日。返回文本

4.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

5.例如，参见迈克尔·S·巴尔（Michael S.Barr），《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

6.联邦储备系统理事会，“联邦储备局将FedNow服务时间更新至2023年年中，标志着全面试点测试的开始”，新闻稿，2022年8月29日。返回文本

**原文链接:**<https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/barr20221012a.htm>