



高金智库要报

上海交通大学 上海高级金融学院
中国金融研究院

总 096 期
2025 年 11 月

美国 2025 年上半年银行监管动态跟踪和评估

【内容提要】美国银行监管 2025 年上半年在政府换届后，主要职能部门的官员任命与政策动态均体现出与白宫放松监管议程趋同的部门校准，旨在推动银行监管从上届政府“以金融稳定为前提的预防型监管模式”向“以提升行业竞争力的精准监管模式”转型。相较于上届政府，本届政府在差异

化监管框架的强度设置、风险防控范围、有序处置思路和新兴金融业务监管等方面均出现了明显转向。从政策实施效果看，2025年上半年，美国银行业在货币政策相对偏紧的宏观条件下，实现了经营指标的全面改善，多项存款和信贷规模增长明显，社区银行盈利能力显著增强。然而，也需警惕放松监管伴随的风险隐患：未保存款占比回升，与新兴金融业务相关的中介和无息存款也明显上升，这些负债端的不稳定趋势，重现了2023年区域银行危机中所暴露出的风险源和脆弱点，仍需密切关注。此外，本届政府将监管资源高度集中于认定的“核心风险”，不仅对尚未实质爆发的“长尾风险”缺乏前瞻布局，也和近年来国际银行监管整体趋严的态势相背离，长期而言或削弱美国的金融稳定与全球监管话语权。

美国银行监管的负责部门除联邦存款保险公司、美联储和货币监理署外，也包括财政部的金融监管部门。从职能分工看，联邦存款保险公司主要从微观审慎监管和危机处置等角度，加强对在联邦存款保险公司注册的所有存款保险银行进行监管，货币监理署则重点关注国家银行，美联储则重点针对大型银行的宏观审慎监管，财政部（的金融监管部门）则在金融稳定监督委员会的框架下，主要负责银行监管部门之间的协调、政策建议和评估等。

从总统议程看，2025年上半年，特朗普上任后不久就发布《通过放松管制释放繁荣》（第14192号行政令）和《加强

美国在数字金融科技领域的领导地位》(第 14178 号行政令)两份行政令，为新届政府的银行监管政策定调。第 14192 号行政令通过减少不必要的联邦法规来减轻企业和个人的合规成本，促进经济增长和创新。该行政令要求每发布一项新法规，至少需废除 10 项现有法规（又称“增一减十”法令）。第 14178 号行政令则支持数字资产和区块链技术的负责任发展，提升美国在数字经济领域的竞争力。该行政令提出的具体措施包括建立总统数字资产市场工作组、禁止央行数字货币、建立联邦监管框架管理数字资产的发行和运营、评估国家数字资产储备库的建立^①等等，而此前美国的监管框架鼓励推动以央行数字货币为导向的数字经济，并在国际规则协调的框架下发展数字资产（具体体现在财政部 2022 年发布的《数字资产国际参与框架》，第 14178 号行政令中被正式撤销）。

2025 年上半年，不管是重要官员的任命调整，还是最新的银行监管政策动态，都体现出与放松管制、鼓励规则导向的金融科技创新等总统议程趋同的部门校准。

一、2025 年上半年美国主要银行监管官员调整

^① 白宫在 2025 年 3 月 6 日正式发布《建立战略比特币储备和美国数字资产储备库》(E.O. 14233) 总统行政令，明确地提出了数字资产管理和运用的系统框架和实施规范。该行政令通过建立战略比特币储备、进而建立数字资产储备库来管理和利用美国政府持有的数字资产，并要求美国财长设立办公室，管理和控制被称为“战略比特币储备”“美国数字资产储备库”的托管账户。存入战略比特币储备的政府比特币不得出售，并应作为美国储备资产，用于根据适用法律实现的政府目标。美国财长也需根据适用法律确定管理美国数字资产储备库的策略。财政部长和商务部长需要制定策略，以获取额外的政府比特币，但这些策略必须是预算中性的，不得施加额外成本。但截至 2025 年中，财政部尚未出台相关政策。

2025 年上半年，美联储、联邦存款保险公司、货币监理署和财政部金融机构部的银行监管主要官员都有较大的变动，大体都反映了本届政府银行监管方面的“再校准和范式调整”转向。

（一）美联储银行监管主要负责官员调整

美联储方面，监管副主席迈克·巴尔（Michael S Barr）在年初请辞，后由米歇尔·鲍曼（Michelle Bowman）接替。鲍曼是特朗普在上届政府提名的美联储理事，是典型的共和党保守派技术型官僚，在与强调严监管的巴尔共事期间，形成了美联储加强审慎监管和差异化监管议程之间的微妙平衡。

（二）联邦存款保险公司主要监管人员变动状况

联邦存款保险公司在 2025 年上半年比较大的人事任命调整是年初马丁·格伦伯格（Martin J. Gruenberg）的辞任和特拉维斯·希尔（Travis Hill）的接任，前者始终秉持严格的审慎监管立场，强调过程导向和风险防范。而后者作为典型的共和党保守派技术官僚，在拜登政府就任联邦存款保险公司副主席时就已经体现出较强的共和党保守派监管立场。

（三）货币监理署主要官员变动

2025 年初，特朗普和贝森特先是任命前信用合作社最高监管者罗德尼·胡德（Rodney Hood）作为货币监理署首席副署长代行署长职务，此后任命乔纳森·古尔德（Jonathan Gould）出任署长，并在下半年正式就任。此二人都曾在特朗普首届

政府担任银行监管方面的重要职务，也有丰富的业界经验（都有金融科技从业经验），在数字金融、普惠金融等方面的立场与总统议程呈现出高度趋同的特征。

（四）财政部的金融监管人事任命调整

2025 年，特朗普提名乔纳森·麦克科南（Jonathan McKernan）和卢克·佩蒂特（Luke Pettit），出任国内金融副部长和金融机构助理部长职务。此二人主张在资本监管、压力测试等领域简化规则，强调监管的精准和适当。但对事关金融体系安全与稳定的核心领域，如大型金融机构关联度风险、网络安全和反洗钱规则等方面，同样强调严格审慎监管，这也与纯粹的“去监管”议程存在微妙张力。

（五）小结

2025 年上半年美国银行监管领域新提名的人员**大多是特朗普在首届任期任名的官员**，如美联储理事鲍曼，货币监理署前副署长兼首席法律顾问古尔德、国家信用社管理局前董事会主席胡德等。有的虽然是拜登政府任下的官员，但作为共和党保守派技术官僚，与本届政府的监管理念高度趋同，如希尔（联邦存款保险公司前副主席）、麦克科南（联邦存款保险公司前理事）等。

以上人员变动反映出银行监管核心领导层从民主党背景的“强化监管”倡导者，全面更换为共和党保守派背景的“精准监管”或“放松监管”执行者，旨在推动总统议程在银行监管领域的整体落地。但其核心并非是简单的“去监管”，

而是系统“再校准”，旨在推动上届政府“以金融稳定为前提，流程驱动、与国际接轨、预防导向的监管范式”，向“以效率和竞争力为导向、风险实质驱动、差异化、原则化和本地化的精准监管模式”转变，初衷在于降低银行业的合规成本，特别是可能对中小银行和新兴业务构成障碍的、冗余的规则，以增强行业发展活力和竞争力。但由于新任命的官员普遍都是技术官僚，在实施路径上更倾向通过修改规则细节、调整执行重点等手段落实白宫议程，而非简单地全盘否定现有框架。

二、2025 年上半年美国银行监管政策调整趋势

根据以上对新任官员的背景和主张，可以大致看到美国银行监管主要反映出以下趋势：更加强化减负导向的差异化监管框架、风险防控更聚焦核心风险、危机处置从事前防控转向事后应对、新兴金融业态也从事前严审转向规则引导等。以下将以上述特征为线索，对 2025 年上半年各银行监管部门出台的各项政策进行归纳分析。

（一）差异化监管框架从“整体趋严”转向“整体减负”

虽然拜登政府和本届政府对银行业都采用了差异化监管框架，但在监管强度的设定上存在差异。拜登政府的银行监管官员虽然通过区域银行业危机看到“量体裁衣规则（Tailoring rules）”存在的监管漏洞，但并没有全盘推翻差异化监管框架，而是重新界定了银行分类依据，使各类规模的银行都面临更精准、更严格、更透明、量化导向的监管要求。

特朗普政府的银行监管官员则主张差异化监管框架以简化规则、减轻负担等为导向，通过缩小最严格规则的适用范围（仅适用最大的银行），对社区和中小银行尽可能减轻合规负担（而非通过合并将其作为大型银行进行监管），撤销高于国际规则的监管要求等，为整体银行业提供更加确定、负担更轻的监管环境。

2025年上半年，以上监管思路主要体现在以下政策方面：**首先是对现有监管政策的全面评估和审查。**1月末，联邦存款保险公司指出将根据《经济增长与监管文书减少法案》（EGRPRA）的要求，拟举行虚拟公众外展会议，征求利益相关者对现有法规的评估意见，以识别并消除过时或不必要的监管要求。**其次是撤销部分待决的拟议规则。**这些规则分别涉及《社区再投资法案（CRA）》的更新（2023年10月）、薪酬安排拟议规则的调整（2024年5月）、中介存款的拟议规则（2024年8月发布）、《银行控制变更法》的出台（2024年8月）、银行合并审查（2024年10月发布）等等。

（二）金融监管从“全面风险防控”转向“核心实质风险”

两届政府银行监管部门关注的风险类型也各有侧重。拜登在上任后不久，提出了“监管审查现代化（Modernizing Regulatory Review）”议程，明确将那些对经济、生产力、竞争、就业、环境、公共健康和安全、社区发展等造成重大不利影响的活动全面纳入监管。对此，美国银行监管部门近年来持续加强对气候风险、非银金融机构的监管力度，并在区

域银行业危机爆发后推动国内银行监管（特别是大型银行的审慎监管规则）与国际接轨。而特朗普新提名的银行监管官员则主张在不改变现有监管框架和工具的前提下，将重心放在对实质风险和核心风险的监管方面。

以上思路也反映在 2025 年上半年的银行监管政策中：**首先，美国银行监管部门普遍降低了对绿色金融的关注。**美联储、联邦存款保险公司、货币监理署在年初宣布退出绿色金融体系中央银行和监管机构网络（NGFS），反映了政府换届带来的监管议程和国际协调的重心调整。**其次，联邦监管部门降低了对大型银行非核心风险的合规负担。**6 月，联邦银行监管机构（包括美联储、联邦存款保险公司和货币监理署）发布提案，旨在修改适用于最大型和最具系统重要银行的某些杠杆要求，减少银行从事低风险活动的阻碍，并促进美债市场的平稳运作。**再次，“去银行化”审查同样指向淡化非实质风险的内容。**6 月，委员会已启动审查程序，删除其监管材料（包括检查手册）中关于声誉风险的提及，并在适当情况下以更具体的金融风险讨论取而代之。**复次，调整监管评级以关注实质风险为重。**美联储监管副主席鲍曼在年初讲话中指出，需对监管评级的重要参数和相关权重进行调整，使之更好地捕捉银行真实的金融风险。联邦存款保险公司代理主席希尔则明确应加强对银行账簿实际利率风险缺口、流动性覆盖能力等实质财务风险的考察权重，同时降低对模型验证、会议记录等技术细节的权重。**最后，美国监管部门对**

于存在广大社会利益关切的实质风险加强了监管力度。6月，联邦银行监管机构发布征求意见稿，涉及帮助公民、企业和金融机构降低支付欺诈风险的潜在行动，尤其关注支票欺诈。意见稿拟通过加强外部合作、信息共享、扩充联邦储备银行的运营工具等措施旨在减少欺诈风险。

（三）金融稳定从“有序处置”转向“有序倒闭”

两届政府对“大而不倒”问题的认识和有序处置方面的思路存在明显差异。拜登政府的监管哲学在于通过严格的防范措施（如更高的资本要求、更完善的压力测试、过程导向的审查）以降低银行倒闭和金融系统风险，而特朗普政府的银行官员则认为无法穷尽可能致使银行倒闭的风险来源，监管的目标应是确保金融体系能够适应银行的倒闭。譬如，鲍曼强调，应该让银行“安全地倒闭”而不是“阻止银行倒闭或消除倒闭的风险”。麦克科南认为政府应该避免救助陷入困境的大型机构，消除“大而不倒”预期。

在此背景下，联邦存款保险公司在4月修改了大型银行处置计划方法，此次修订的重点聚焦与联邦存款保险公司监管最相关的清算操作。具体措施包括通过周末清算的方式处置大型银行；在短期内运营该机构，并快速将其市场化重组。此外，联邦存款保险公司还豁免了某些内容要求，譬如，不再要求在处置计划中使用桥接银行策略或假设破产场景。这些调整旨在降低处置成本并增强对大型区域银行的稳定化效果。

（四）新兴业务监管从“事前审查”转向“规则引导”

本届政府对新兴金融业务的监管思路较拜登政府出现明显转向。拜登政府在加密市场崩盘后监管明显趋严，美联储前副主席莱尔·布雷纳德（Lael Brainard）强调应将加密资产纳入监管，并对其采取“相同风险、相同监管”原则^①；联邦存款保险公司前主席格伦伯格则要求银行在从事加密资产活动前，需确保采取适当措施以识别和管理相关风险，并提前告知监管部门，以便监管对跨机构创新活动提供行业指导^②。现任政府中的银行监管官员不少本身就有加密货币行业从事背景，倾向从普惠金融和鼓励创新的角度，允许银行在合法前提下开展相关活动。联邦存款保险公司代理主席希尔在 2025 年初的讲话中指出，市场目前对监管形成了“凡银行开展区块链和加密资产相关活动一律禁止”的印象，但更好的办法是向公众清楚说明，银行开展哪些活动是合法允许的，以及如何安全稳健地开展，同时监管也能够在必要时及时采取行动^③。

在此背景下，美国银行监管在 2025 年上半年出台不少为银行开展新兴金融活动松绑的政策，联邦存款保险公司在

^① Lael Brainard, “Crypto-Assets and Decentralized Finance through a Financial Stability Lens”, *Speech of Board of Governors of the Federal Reserve System*, July 2022, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/brainard20220708a.htm>

^② Martin J. Gruenberg, “The Prudential Regulation of Crypto-Assets”, *FDIC Speeches, Statements and Testimonies*, October 2022, <https://www.fdic.gov/news/speeches/2022/spoct2022.html>

^③ Travis Hill, “Charting a New Course: Preliminary Thoughts on FDIC Policy Issues”, *FDIC Speeches, Statements and Testimonies*, January 2025, <https://www.fdic.gov/news/speeches/2025/charting-new-course-preliminary-thoughts-fdic-policy-issues#footnote4>

新政府上任不久后也提出重新评估对加密活动的监管办法，并通过发布《金融机构函》为受联邦存款保险公司监管的金融机构从事相关活动提供新的指导意见，确认了可从事的活动范围，并要求以充分管理相关风险为参与前提。货币监理署也颁布了关于国家银行和联邦储蓄协会参与相关活动的指南，并确认受货币监理署监管的机构可从事托管或参与独立节点验证网络等活动。美联储、联邦存款保险公司和货币监理署还联合撤销了针对联邦和各州银行开展相关活动的事前审批要求和行业额外审慎监管要求^①，明确只需通过正常的监管流程来监控银行的加密资产活动。

三、对 2025 年上半年美国银行监管的评估

虽然银行监管部门在政府换届后“再校准”特征明显，但也需要认识到，银行监管部门不仅是政策的执行者，更是金融稳定的“守门人”。联邦存款保险公司、货币监理署等虽然要承担总统的“去监管”议程，简化中小银行的合规负担，但对银行系统风险仍坚持“务实审慎”倾向，对专业度的要求使其必须在某种程度上绝缘于短期政治压力，并在贯彻总统议程和风险防控职能之间维持着动态平衡。具体来看，银行监管部门在执行“去监管”议程时存在明显的选择偏好：

^① 美国加密市场爆雷后，FDIC 指出，将针对银行开展加密资产相关活动可能导致的风险敞口和风险类型进行监测和有效管控。（信息来源，“Agencies Issue Joint Statement on Liquidity Risks Resulting from Crypto-Asset Market Vulnerabilities”，“Agencies Issue Joint Statement on Crypto-Asset Risks to Banking Organizations”，*Joint Release of Board of Governors of the Federal Reserve System, FDIC and OCC*, 2023, <https://www.fdic.gov/news/press-releases/2023/pr23002.html>, <https://www.fdic.gov/news/press-releases/2023/pr23010.html>）

对中小银行和社区银行实行松绑，同时将有限的监管资源聚焦于实质风险，而非将所有未知业务全部纳入事前审查的范畴；对具有系统重要影响的大型银行仍保留审慎监管要求，但以不超过国际通行监管规则为再校准依据，避免对本国银行业竞争力形成掣肘。

然而，要更深入地理解美国银行监管的钟摆式调整，不能简单地从总统议程的角度来看，而是要看到美国两党政府在银行监管的核心取向上存在根本的理念差异。在民主党政府的监管范式下，风险本质上是内生的，金融机构在利润驱使下存在天然的冒险冲动。因此，监管的逻辑必须是预防和约束导向的，通过设立严格的外部规则（如压力测试、沃尔克规则等），从源头上抑制风险的滋生。在此范式下，银行业发展的逻辑是从稳定到繁荣的路径。而在共和党政府的监管范式下，风险是外生的，而盈利能力强、资金充裕度高的银行体系本身就具备较强的抗风险能力。故而，监管的逻辑是赋能导向的，通过减轻监管负担，让银行在发展壮大的过程中自发拥有应对外部冲击的能力。在此范式下，银行业发展的逻辑是从繁荣到稳定的信任循环。

从政策实施的效果看，2025年上半年美国银行业在相对偏紧的货币政策下，仍实现了经营指标的全面改善，多项存款和信贷规模增长明显：2025年二季度，国内存款规模回升至区域银行业风险事件爆发前的水平；未受保存款不仅增速大幅上升，占总存款的比重也反弹至风险事件前；无息存款、

中介存款止跌回稳；地产贷款和居民贷款也都出现明显反弹。此外，美国整体银行业上半年利润回升，净息差从首季度的3.25%略升至次季度的3.26%，社区银行更是从3.46%上升至3.62%，资产回报率（ROA）也从0.99%升至1.1%。

然而，也需要关注放松监管可能伴随着更多的风险隐患。虽然共和党官员否认特朗普上届政府通过的《经济成长、监管缓解与消费者保护法案》（EGRRCPA）对前两年的区域银行危机造成了直接影响，但该法案直接导致沃克尔规则调整（放宽对自营业务的限制）、对中等银行监管豁免等政策，致使涉事银行未保存款占比、持有到期类资产、短期批发融资等大幅增加，进而导致资产端和负债端均趋于脆弱，相关教训不容忽视。值得警惕的是，2025年上半年，在监管再度放松态势下，未保存款重现回升态势，与新兴金融业务（如托管）相关的中介和无息存款也在二季度明显上升，这些是否预示着负债端不稳定的上升，仍待密切关注。此外，本届政府将监管资源高度集中于认定的“核心风险”，对尚未实质爆发的“长尾风险”缺乏前瞻布局，或造成风险识别、应对的滞后和偏差。

此外，银行监管“再校准”可能引发的负面外溢影响也不容忽视。新任政府退出全球气候金融治理网络、放宽银行开展金融科技业务门槛、降低大型银行的杠杆要求和巴塞尔终局规则的撤退等趋势也和全球的银行监管趋势背道而驰，如欧盟《加密资产市场监管法案》（MiCA）的全面实施、全

球对可持续金融的持续推进等。这种监管路径的背离不仅增加跨国银行的合规成本，更可能导致全球监管协调的失序。对美国而言，这些举措不仅削弱了自身的全球金融监管话语权，也将导致美国银行在国际市场上面临更高的合规成本和声誉风险。长远来看，这将催生以“监管套利”为驱动的跨境资金流动，加剧全球金融体系的碎片化，最终反噬美国自身的金融稳定。

四、美国银行监管对我国的借鉴和启示

美国在 2025 年上半年放松监管议程虽然存在争议，但在为中小银行减负提升服务社区能力、规则引导以替代事前审查来规范新兴业务创新、关注风险实质、消除大而不倒预期以防范道德风险等思路，对我国银行监管也颇具借鉴意义。

首先，美国监管部门对区域银行业危机的反思和再校准具有借鉴意义。可以看到，中等银行作为区域银行业危机的震中，是上届特朗普政府差异化监管框架的直接受益者，但也暴露出在实际经营中存在的未保存款比例过高、交易类业务过度关注盈利而忽视风险管理、贷款集中度过高等问题。从中立角度看，这些问题确如部分共和党官员所说，不能简单地归咎为差异化监管框架本身，但也需要关注到美国监管对银行风控文化特别是引导银行主动加强风控能力建设方面的忽视，即便是民主党政府更多是通过制度约束而非从加强银行自身能力建设角度出发。如何通过恰当的制度安排鼓励银行在扩大业务、开展创新的同时，形成合规经营的意

识，在全行层面采取资产负债摆布、业务平衡和风险对冲的考虑，遏制微观层面的不当激励发酵为羊群效应隐患等等，这些正是我国银行监管需要重点吸收和探究的方面。

其次，从有效监管的角度看，如何识别风险实质并匹配精准的监管资源也是值得我们参考的思路。譬如，如何让监管从反映整体机构的资本充足率和杠杆率等监管要求，转向更加反映业务实质的账簿利率风险、信用集中度等；如何让压力测试的假设条件更好地反映当前或未来可能真实发生的场景和银行体系确实存在的脆弱点，而非照搬过去发生的场景，从而为银行提前储备风控资源和制度安排提供清晰、务实和有效的指引；如何针对非常规业务提出清晰可执行的业务规则，不是一刀切地禁止或放开，而是允许试点范围内的可控创新，并以此倒逼监管科技发展以确保不滞后于风险；如何在推行差异化和鼓励创新的同时，有效设置常规业务和非常规业务、自营业务和代客业务之间的防火墙等。美国在以上方面有的已经形成共识，有的仍在探索中，有的并未重视，但这些都是我国银行监管探索值得深入研究的方面。

再次，美国银行监管在有序清算思路上的重大调整对我们也具有较强的启示意义。2025年上半年，美国银行监管主张以快速清算措施（如周末清算和快速市场化重组等）消除道德风险预期，反映了共和党内部普遍主张的以“有效倒闭”替代“有效处置”的系统风险防范应对思路。对于我国而言，在金融稳定的大前提下，如何通过透明有效的规则和市场化的

的制度安排，将“有序处置”从消耗公共资源的负担，转变为让市场在规则框架下自发进行的交易流程，推动监管者从“救火队队长”向“裁判员”的定位转型，这样的监管探索或许值得我们深入思考。

此外，我们也需要看到美国“监管钟摆效应”所造成的银行合规成本上升问题。对于我国而言，任何重大的监管调整都需要深入的研究和试点，坚持“稳中求进”，为银行业提供长期、稳定和可预期的政策环境。

本期指导：刘晓春，上海交通大学中国金融研究院（高金智库）副院长、
上海交通大学上海高级金融学院兼聘教授

本期执笔：杨悦珉，上海交通大学上海高级金融学院智库青年研究员

文字编辑：程冠男，高金智库编辑部

责任编辑：汪 洋，高金智库研究部