

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2019.01.008

我国存款保险制度风险差别费率研究

颜 苏

(北京工商大学法学院, 北京 100048)

摘 要: 2015年《存款保险条例》的实施标志着我国正式建立存款保险制度。我国在空白的基础上创设本国的制度, 需要借鉴和吸收其他国家(地区)和国际组织, 尤其是美国和国际存款保险机构联合会的经验和成果。风险差别费率作为存款保险制度中最关键性制度之一, 需要明确费率的设置、变动的频率等技术问题。同时还需要保证该制度设计合理, 避免负面因素的影响。而我国在具体设计本国的风险差别费率制度时, 需要解决存款保险机构的职权设置、机构差别费率的选择, 以及强化存款保险机构的信息获取等基础问题。

关键词: 存款保险制度; 风险差别费率; 信息共享制度

中图分类号: D996.2/DF962 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8072(2019)01-0097-11

2015年中国人民银行正式发布《存款保险条例》, 该条例于2015年5月1日起正式实施, 这标志着经过10多年的争论之后, 我国正式建立存款保险制度。条例初步勾勒了我国存款保险制度的框架, 明确了存款保险机制的一系列基本制度。但条例中更多的是原则性规定, 许多重要制度没有给予明确和可操作性的规定。以存款保险制度的费率机制为例, 条例仅在第9条做了原则性规定: “存款保险费率由基准费率和风险差别费率构成。费率标准由存款保险基金管理机构根据经济金融发展状况、存款结构情况以及存款保险基金的累积水平等因素制定和调整, 报国务院批准后执行。”具体如何操作将留待未来的细则进一步明确。从国际经验看, 存款保险费率的确定和实施将决定存款保险制度成败的核心制度。为确保今后风险差别费率顺利和有效实施, 有必要对风险差别费率做进一步深入的研究和探讨。

一、风险差别费率的功能

风险差别费率之所以被越来越多的国家所采用, 与其自身的功能密切相关。风险差别费率可以带来一系列的积极效果, 包括可以使得众多银行获得公平的待遇; 可以抑制存款保险制度带来的道德风险;^①维持存款保险基金的充足等等。

(一) 确保公平待遇

采用统一费率具备明显的优势, 统一费率的实施机制简单明了, 存款人和金融机构都容易理解, 存款保险机构也容易实施。但是统一费率最大的弊端就在于难以反映不同银行

^① 存款保险制度中的道德风险是指, 被承保银行承担过度的风险行为, 风险承担者自身不必直接承担损失, 损失由保险机构进行填补, 因而实施过度风险或过度危险的行为。

的风险状况，实际上形成了风险低的银行向风险高的银行补贴，对不同风险的银行造成不公平待遇，有可能增加道德风险。出于公平原则考虑，风险高的银行应该缴纳更多的保费，其承担的费率应与风险相适应。更高的费率对风险高的银行也是一种增加的成本，要求高风险的银行为自己的行为付出更高的成本。而对于那些经营谨慎、风险较低的银行采取较低的费率可以降低其成本，这种较低的风险费率也是一种变相的鼓励，也反映出存款保险机构的意愿和倾向，成为存款保险机构维护存款保险基金安全的风向标。

（二）抑制道德风险

增加道德风险一直是存款保险制度受人诟病的原因之一。如果某银行进行高风险的经营活动，其所缴纳的保险费可能无法起到预防风险作用。一方面保费过低对于银行没有压力，另一方面，可能在银行出现风险之后，对于弥补损失杯水车薪。出现这样局面将会使银行产生很强的心理暗示，即自身进行高风险业务，一旦成功将收益自身全收，但是如果出现损失，却是由存款保险基金来负责，实际上是参保银行集体平摊和纳税人承受损失。由此得出的结论是银行的风险状况应与其缴纳的保费成正比。在所有抑制道德风险的措施中，风险差别费率被认为是防范道德风险最佳选择之一。国际存款保险机构协会2014年发布的最新《有效存款保险制度核心原则》指出，存款保险制度应予适当设计并通过金融安全网相关要件之配合，以确保降低道德风险，有些具体措施可以有助于抑制道德风险，其中就包括风险差别费率。^①只要能够比较准确的对银行风险进行定价，风险费率的确既能保证银行为了免受惩罚性的保险费率而不得不控制自己的风险，又能使存款人在存款前可以谨慎地选择自己的存款银行，而且更重要的是风险费率无损与存款保险制度预防银行挤兑的功能。^②

（三）维持保险基金充足

统一费率涉及到全体银行的利益，设置的费率必须有多方面的考虑。费率本身不宜过高，但是当银行业整体风险加大，尤其是某些大型银行风险加大时，其自身资产比重过高，而缴纳保费的绝对值相对较低，由此带来的效果，可能对存款保险基金带来威胁。而直接提高费率，将是对全行业的影响，给风险较低的银行带来不必要的负担。我国台湾地区，曾因为费率设定过低，长期无法达到设定的存款保险基金水平，不得不整体提高保费率。^③但是也必须警惕，过高的费率会严重加重参保银行机构的资金负担，损害银行可使用的资金水平，甚至有可能影响实体经济的发展。

二、风险差别费率具体制度的构建

风险差别费率所具有的一系列优点，是在存款保险制度建立后的实践中逐渐得到认可的。风险差别费率的实施并不是在存款保险制度建立之初就被广泛采用，而是经

① IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 11.

② 周仲飞. 银行法研究[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2010(1):335.

③ 我国台湾地区风险差别费率自1999年7月施行，初期费率订为保额内存款万分之1.5、1.75及2等3级，后于2000年1月调高为万分之5、5.5及6迄今。因费率长期偏低，截至2006年6月底，累积存保理赔基金仅144亿元，约占保额内存款的0.15%。参见：许丽真、林佩陵，“金融重建后最高保额及风险差别费率调整之探讨”座谈会纪实[J].存款保险信息(季刊),2006,19(3):13.

过一段时间的发展才在各国逐渐予以确立。^①同时采用风险差别费率是一项复杂的工程,需要设计一系列的制度,因此风险差别费率并没有成为所有国家的一致实践。

(一) 风险差别费率的模式

根据保费设计的基本原理,存款保险的保费由以下公式决定:

$$\text{保费} = \text{存款基数} \times \text{费率}$$

所有的制度设计都围绕着存款基数和费率两个变量来展开。确定存款基数有以下两种方式:一是基本存款基数,包括总存款数和承保存款数,二是风险加权存款基数,即不根据存款总额作为基数,而是根据风险加权之后的资产来做基数。有专家认为,一个简单易行的方法是要求银行按照它们的风险调整后的资产基数,而不是存款基数支付保费。这种方法并没有增加银行计算的附加成本,而且一国想要改革对所有银行设定统一保费的话,这种方法不失为一个良好的开端。挪威、波兰和德国的储蓄和合作银行的存款保险制度都采用这种方法。这种方法也节省了银行的工作量,因为它们在估计其资本充足率时已经计算了风险资产。然而,这可能过分强调了不精确衡量的风险资产的作用。^②

目前更多的国家和地区采用基本存款基数,反映风险的指标在于费率的确定,根据不同的标准确定不同的风险费率,这是目前的主要方式。以美国为例,美国联邦存款保险公司就是同时考虑资本充足率和CAMELS评级制度。^③中国台湾地区同样适用综合评定方法,依资本充足率和评级得分来确定承保银行的风险等级,本地银行、中国大陆银行及外国银行在台分行的适用如下表1所示^④:

表 1 中国台湾地区适用的风险等级综合评定方法

各年度资本充足率		差别风险费率评级得分	65.0分(含)以上	50.0分(含)以上,未 达65.0分	未达50.0分
2014-2015年	12.0%(含)以上	第一级费率	万分之5	第二级费率 万分之6	第三级费率 万分之8
2016年起	12.5%(含)以上				
2014-2015年	8%(含)以上至未达12%	第二级费率 万分之6		第三级费率 万分之8	第四级费率 万分之11
2016年	8.625%(含)以上至未达12.5%				
2017年	9.25%(含)以上至未达12.5%				
2018年	9.875%(含)以上至未达12.5%				
2019年起	10.5%(含)以上至未达12.5%				
2014-2015年	未达8%	第三级费率 万分之8		第四级费率 万分之11	第五级费率 万分之15
2016年	未达8.625%				
2017年	未达9.25%				
2018年	未达9.875%				
2019年起	未达10.5%				

① 根据国际存款保险机构协会(IADI)统计,1993年美国率先采用风险差别费率,1995年统计时也只有美国一个国家采用风险差别费率,而此时已有其他46个国家和地区采用统一费率;2003年时有20个国家和地区采用了风险差别费率,有68个国家和地区采用统一费率;而2010年采用风险差别费率的国家和地区增加至24个。这些国家和地区包括:阿根廷、加拿大、哥伦比亚、芬兰、法国、德国、哈萨克斯坦、马来西亚、秘鲁、葡萄牙、罗马尼亚、中国台湾地区和乌拉圭等。See, IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 6.

② [美]吉利安·加西亚. 存款保险制度的现状与良好做法(国际货币基金组织不定期刊物第197号)[M]. 陆符玲,译. 北京:中国金融出版社,2003:75-76.

③ [美]吉利安·加西亚. 存款保险制度的现状与良好做法(国际货币基金组织不定期刊物第197号)[M]. 陆符玲,译. 北京:中国金融出版社,2003:76.

④ 本表格来源于中国台湾地区“中央存款保险公司”存款保险费率实施方案之附表,2013:5.

(二) 确定风险的因素

采取资本充足率和评级系统来确定承保银行的风险，最主要在于采取哪些因素以确定银行的风险。这些因素包括两类：主观因素和客观因素。主观因素即质量性因素，主要是依赖各种监管机构的判断和评级结果。例如，是否遵守了监管指引、标准、措施。这些数据一般是反映银行当前的财务状况、核心业务进展，以及未来的财务和风险情况。这类标准中CAMELS评级标准是一个比较典型的例子。CAMELS本身的加权平均值如表2所示^①：

表 2 CAMELS 组成要素的加权平均值

CAMELS组成要素	权重比例
资本充足率(capital adequacy)	25%
资产质量(asset quality)	20%
管理水平(management)	25%
盈利能力(earning)	10%
流动性(liquidity)	10%
市场风险敏感性(sensitivity to market risk)	10%

美国联邦存款保险公司担心依据CAMELS评级会带来一系列的负面效果，主要的担心在于实施评级会给金融机构造成严重的负担，包括：1. 需要进行年度检查；2. 评级结果依赖于检查机构的主观判断；3. 银行被不同的监管机构检查，而这些机构没有使用连续一致的规则；4. 在评级体系和保险评估之间形成关联，将会对监管机构与银行之间的关系出现负面影响，进而损害评级的可信度。^②虽然这是一个数量和质量组合的评级标准，但是其中的质量因素占据了很大的权重。

目前很多国家和地区的存款保险制度综合使用主观因素和客观因素，整体考量承保银行的风险水平，一般会综合采用资本充足率和监管机构评级或者资本充足率和信用机构评级。例如美国在最初采用风险差别费率时，就采取综合适用资本比例(客观因素)和CAMELS评级(主观因素)的做法。^③其中，资本充足率是一种相对客观的数据，而监管机构评级或者信用机构评级，则被认为主观因素更强烈一些。但是在综合使用两种因素的时候，对于质量要素的这类主观条件，有些银行会有不满或者是担心，认为还是应该更倚重数量的客观要素。^④毕竟，客观因素是相对公允的数据，而主观因素则包含过多监管机构的自由裁量权，由此带来的结果使得承保银行担心某些大银行或者国有银行会受到特殊的优惠照顾。而监管机构也可能为了某些特定的原因，在针对具体的承保银行时，采用某些倾斜政策。这种担心也是现实存在，并非空穴来风，毕竟存款保险机构的独立性并非令所有人保持坚定的信心。

① FDIC, Risk-Based Assessment System, FDIC Website[2017-06-10]. https://www.fdic.gov/deposit/insurance/risk/2007_01/fr_risk.html.

② [美]乔纳森·R·梅斯(Jonathan R. Macey),杰弗里·P·米勒(Geoffrey P. Miller),理查德·斯科特·卡内尔(Richard Scott Carnell).银行法(Banking Law and Regulation) [M].北京:中信出版社,2003:259.

③ IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 72.

④ IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 13.

(三) 费率的风险级差

确定风险差别费率的风险级别同样是一个重要的问题。主要涉及到将风险费率分为几个级别,以及每个级别之间应该相差多少费率。一些国家采用四级分类,例如阿根廷。另外一些国家甚至分了9个风险等级,例如德国的合作银行存款保护计划,共分为A++、A+、A、A-、B+、B、B-、C、D9个等级。^①使用分级数较多的差别费率存在一些优势,例如可以在不同级别之间的风险费率不要相差过大,也可以让银行表现出更多的风险差别。这种模式可以方便存款保险机构将不同的银行归入不同的风险类别中。并且对银行的心理也有影响,可以减少银行对风险级别的审查要求。但是,设置过多的风险级数会增加风险差别费率制度的复杂性,同时对于银行的激励也不利,由于级数较多,不同级数之间的费率差别较小,银行对于改善自身费率的动力也将会减小。^②

此外,每一个级别的费率应该能够反映出该级别的银行的风险状况,同时所要求的费率应该满足存款保险基金的需求,需要对银行控制自身风险产生正向激励。首先应该确定的是,不同级别的风险费率能够保证存款保险基金的充足。虽然很多国家起初采用风险费率的首要目标,是为了更好地激励银行而不是考虑存款保险基金的充足。但是,如果风险差别费率总体设置过低,将会造成存款保险基金不足,严重影响存款保险制度的有效运转。我国台湾地区自1999年7月起,将实施多年的单一费率(万分之1.5)改为风险差别费率,是亚洲第一个实行风险差别费率的地区。台湾地区“中央存保公司”采用“资本适足率”及“检查数据评等综合得分”两项风险指标作为风险差别费率评估依据,并将风险费率区分为9等3级,初期订为保额内存款万分之1.5、万分之1.75及万分之2,这种风险费率水平显然过低,造成存款保险基金的不足,因而自2000年1月起费率被普遍上调为保额内存款万分之5、万分之5.5及万分之6等3级。^③

(四) 费率调整变动的频率

承保银行的风险费率确定之后并非一成不变,而是随着时间的推移对承保银行的风险状况进行评估,根据评估结果确定是否调整。我国台湾地区在每年的3月31日和9月30日评估银行的资本充足率,这比正式的风险费率确定日期早了一个季度,综合数据检查评级系统是在每年的5月31日和11月30日,而最终决定风险差别费率的时间是每年的6月30日和12月31日。^④理论上,最好能够进行实时调整,而这根本无法实现。存款保险机构获取银行信息的途径,一般都是银行报送的信息,仅具备在理论上及时上报的可能性。但是银行自身处理的信息,其可信度会存在疑问。变动的周期越长,信息的时效性就越差。但是如果变动的周期越短,要求金融机构提供信息的几率就越频繁,这将对金融机构造成极大的负担。因此,必须在信息的时效性和金融机构可承受的成本方面,进行权衡。

① IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 42.

② IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 15.

③ 许丽真,林佩陵。“金融重建后最高保额及风险差别费率调整之探讨”座谈会纪实[J].存款保险信息(季刊),2006,19(3):16.

④ IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 65.

三、对风险差别费率的评价与反思

风险费率机制的实施需要克服诸多困难，同时还需要满足一系列的基础条件。存款保险制度面临三大困难：正确评估风险的方法及时准确获取信息的能力和确保评级标准透明的能力。^①上述三大困难，对风险费率制度体系的设计提出严苛的要求，也对存款保险机构自身的职权和设置提出很高的要求。

（一）确保费率体系设计合理

理论上说，由于风险费率针对不同银行不同的风险状况，制定有差别的费率、收取不同的保费，不仅体现了公平的理念，也有利于遏制银行从事高风险业务的冲动。但是确定保险费率是一项专业性和技术性极强的工作，涉及到存款保险基金的目标水平、被保险银行的承受能力和风险控制等问题。所以有学者认为，根据风险大小收取保费的制度在逻辑上是可行的，但是却不易管理。^②因为在实际操作中，实施风险调整的费率将面临许多实际的困难和障碍。

其中一个核心问题在于如何准确预测银行将给存款保险基金带来的风险程度。然而目前还没有完美的技术可以承担这一职能。^③实际上，如果风险费率机制设计不合理，有可能徒有其表，无法发挥作用。据统计，截至2005年底，美国95%的银行属于资本十分充足且获得CAMELS评级A等，也就是说，几乎所有的美国银行都适用相同的风险费率。这些银行内在的风险各异，当时的风险费率体制并不能准确反映银行风险的真实程度，众多风险具有差异的银行却适用相同的费率，意味着低风险银行为高风险银行可能对存款保险基金造成的损失进行了补贴。^④

测算银行风险状况的两个常用指标是资本充足率和监管评级。然而，这些指标本身就存在不足之处。即使是精确衡量的资本充足率，也只是反映银行状况的一个滞后指标。而且资本充足率的准确性值得怀疑，银行可以通过一系列的手段来控制或者篡改资本充足率。多年来的国际实践和研究，已经表明了资本充足率只是一个神话。^⑤巴塞尔银行监管委员会在修订最新资本协议时，对资本充足率的认识和作用已经有所调整，而更加看重流动性等风险指标。而如果风险费率的识别，还一味地依赖资本充足率这一指标，有可能在实际之初就已经产生了结构性的缺陷。而监管评级更是无法保证纯粹的客观性，毕竟各国的监管评级指标，都是由客观性指标和主观性指标组成，除了一些数量性标准外，还具有需要监管机构主观评价的标准，在此情况下，监管评级的客观准确确有可能存在一定的偏差。

① IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 8.

② [美]吉莉安·加西亚. 存款保险制度的现状与良好做法（国际货币基金组织不定期刊物第197号）[M]. 陆符玲, 译. 北京: 中国金融出版社, 2003:38.

③ [美]吉莉安·加西亚. 存款保险制度的现状与良好做法（国际货币基金组织不定期刊物第197号）[M]. 陆符玲, 译. 北京: 中国金融出版社, 2003:75-76.

④ 周仲飞. 银行法研究[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2010(1):323.

⑤ 有关资本充足率监管中存在的不足，可参见：周仲飞. 银行法研究[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2010(1):189-199.

（二）确保信息披露机制准确高效

风险费率机制的有效运行依赖于准确及时的数据。然而目前的运作方式是用以往的历史数据来确定银行现在的风险费率，这其中存在着严重的时间滞后性。一般认为银行的评级系统基于一个特定的时间点，但是实际上这种想法是误导性的，因为实际的信息可能来源于几个月之前，而银行可能早已经采取措施，以便在下个评级周期到来时，改善其评级结果。^①金融监管机构所获得的数据都是过往的数据，用以往的数据来分析未来的风险和表现，这本身就是结构性的矛盾。^②对于信息报告的时间要求，应该尽可能的及时，尽量反映出银行当前的风险状况。考虑到银行的风险是动态的，理性的状态是可以不断地评估银行风险，但是基于资源、行政和报告成本等因素，这种做法无法实现。因此，很多风险差别费率的判断都是基于一个固定的风险周期，例如以年度审计日期为截止日。^③

（三）确保存款保险机构具备适当能力

采用风险差别费率要求政策制定者确保存款保险机构拥有必要的权力、资源和信息，并且要保证所获取信息的连贯性、准确性和可核实性。一个重要的问题在于这些应该获取的信息如何产生和收集。一种观点认为，所采用的信息都应该是提供给其他监管机构的。但是这可能无法应对有效的风险差别费率的需求。应该在两者中寻求平衡：一方面可以根据信息将银行分成不同风险等级，另一方面应该不要使银行承受过重的负担。如果存款保险机构不是自身直接收集银行的信息，而是依赖其他监管机构，那么应该在不同机构之间，签订相应的正式协议，确保信息能够准确的收集，并且能够及时的输送给存款保险机构。^④同时，必须保证获取信息的准确和连贯。这就要求制定信息报告标准，而且通过在线的方式提交信息。使用经过审计的信息将会有助于提高准确性，并且减少不必要的行政和报告负担。^⑤风险费率无疑是存款保险制度改革最有吸引力的措施，但其实际实施存在的主要问题是存款保险公司可能对投保银行的风险难以客观、准确定价，结果可能是低估或是高估了银行风险，而且这种错误可能会持续较长时间。即使存款保险公司能够对银行的风险准确定价，以此确定的保险费率在多变并快速发展的金融业中也会很快过时，在费率确定后不久就可能无法准确反映银行的风险程度。

四、我国实施风险差别费率的核心问题

针对我国自身的经济状况和金融体系的特点，我国存款保险制度的建立也存在一

① IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 18.

② IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 10.

③ IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 14-15.

④ IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 14.

⑤ IADI, General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Approved Guidance Paper, 2011: 14.

些需要特别关注的问题。

（一）风险差别费率的实施时机

目前我国的具体国情是全新建立存款保险制度，没有任何历史经验可循。从全世界范围来看，几乎所有采用风险差别费率的国家和地区，都是在实行了一段时间的统一费率之后，待条件成熟或者存在迫切压力的情况之下，才开始实行风险费率。有关的专家也认为应该循序渐进，在初始阶段，不宜轻易使用风险费率。新的存款保险制度要“保持简单”，存款保险制度取得足够的实践之前，都应实行简单化，包括收取统一的保费，直到存款保险人员已经有足够经验应对风险调整保费的复杂工作。^①采取风险差别费率将对我国存款保险机构提出较高的要求，需要大量历史数据、专业人员和准确信息的系统工程，短期内我国还难以建立与之配套的体系，因此在初期应该避免设置过度复杂的费率机制。

令人遗憾的是，我国《存款保险条例》中对于存款保险机构本身采取了一种回避的态度。对于存款保险机构的设置、职权、治理结构等等，都没有明确的规定。而在实践中，正式推行风险差别费率，对于存款保险机构本身提出了相当高的要求。仅仅是获取金融机构信息这一点，都对存款保险机构的监管权力、专业知识、人力储备等要求极高。然而我国目前还很难满足相应的条件。与其在条件不成熟时强行推进，不如分步走，先采用统一费率，待时机成熟，再实行风险差别费率。从中国的实际情况出发，对于费率的设计采取两步走的策略比较稳妥。第一，在建立之初，由于经验和技术方面的不足，应采取统一的费率，这也为中小银行的迅速成长提供了有利契机。第二，要积极研究和借鉴国外存款保险制度的成功经验，在条件成熟时应引入风险调整费率的做法。^②

（二）资产规模差别费率与机构差别费率的选择

当前有一种意见认为可以根据不同的银行类别确定不同的存款保险费率，即根据国有商业银行、股份制商业银行、城市商业银行和城乡农信社等机构类别分类，根据不同的风险设定不同的费率。然而，主张在中国实行机构差别费率有可能引发一系列的负面影响。

第一，可能带来机构间的不公平。在我国针对不同银行采取不同的行业差别费率应该慎重，这样的操作方法，将会带来极大的隐患。应防止产生新的不公，防止权力寻租。我国的存款保险制度，除了自身具备的功能以外，兼具推进金融市场化改革的重要职责。普遍认同的观点是，为了达到金融市场化的目标，必须推进利率市场化，而要完成利率市场化，就要有完善的金融机构市场退出制度，而存款保险制度是

① [美]吉莉安·加西亚. 存款保险制度的现状与良好做法（国际货币基金组织不定期刊物第197号）[M].陆符玲,译.北京:中国金融出版社,2003:38.

② 从固定费率到风险费率的转变需要一个过程。美国是在实行存款保险制度近60年后才于1992年引入风险费率机制的。但由于有了美国等国的经验可供借鉴，改进费率机制的过程必将大大缩短。

这一机制的基础制度。市场化就是要所有的银行在同一个层面上竞争。一旦按照所有制和股权结构来确定存款保险费率制度,可能会让人们质疑国家在制度层面仍然会对国有银行倾斜和照顾。以我国目前的银行结构而言,国有大型银行在资产总量中占据绝对优势地位,而采取统一的费率,必然使得国有银行的负担最为沉重。多年来存款保险制度一直无法出台,大型国有银行的反对是其中的重要原因之一。而我国当前大型国有银行与人民银行和银保监会,在人员任免方面,存在着交叉。国有大型银行对政策的影响力非同一般,相关的制度必然受到相应的影响。因此,采取机构差别费率,很难让人不产生担忧,即国有银行会利用自身的优势,对相关制度进行不适当的干扰,以使制度能够对自身更加有利。如果这种情况发生,不仅仅伤害其他银行的利益,阻碍存款保险制度的运行,更重要的是将影响金融市场化改革的方向。

第二,可能让存款保险机构承担更大的负担。我国台湾地区的存款保险制度根据承保的机构,分为银行、外国及大陆地区银行在台分行、信用合作社和农渔会信用部三类,不同机构采用不同费率,可称之为机构类别费率。^①大陆采取机构差别费率,如果每一种机构采取一种费率,区别仅仅是不同机构之间的费率不同,将会产生上述的问题。这种风险差别费率实际只是一般的统一费率的变种而已,不能真正起到区分不同机构风险的功能。如果每一种机构内部设置不同级别的风险,将会使得风险差别费率制度更加复杂。实际是不同类型机构内部根据不同风险状况,再进行一次风险费率的确认,将会使存款保险机构的工作量大增,也会使得需要的信息和人力资源更加庞大,对于处于初创初期的存款保险制度,这种负担难以承受。

(三) 存款保险机构的信息获取能力

《存款保险条例》中只规定了“存款保险基金管理机构”的职权等,但是存款保险基金管理机构本身尚未明确。存款保险基金管理机构与中国人民银行、中国银保监会的关系如何至今没有定论。目前认为最有可能的方案是将存款保险机构设置于中国人民银行内部,作为中国人民银行内部的一个独立机构。但是如此设置,将会带来严重的先天缺陷,其中最主要的一点是可能影响存款保险机构的信息获取能力。传统的信息获取路径有两种,一是存款保险机构直接向金融机构获取,这样会使得金融机构负担和成本过大。另一种是从其他监管机构获取,但是这需要相互间有相应的机制和协议保证。我国目前采用的金融监管机构联席机制,实际上也是一种监管资源和信息资源共享的机制。实际上包括中国人民银行在内的金融监管机构之间,本身就存在金融监管信息交流和共享方面的障碍,存款保险机构的加入,只能使这一局面更加复

^① 依据我国台湾地区“《存款保险条例》”第16条第3项规定,存款保险费率由“中央存保公司”拟订,报请主管机关金融监督管理委员会核定。要保机构存款保险费率依主管机关于102年10月16日金管银合字第10200226140号函核定之《存款保险费率实施方案》第五点规定如下:(一)银行、外国及大陆地区银行在台分行保额内存款之差别费率分为万分之5、万分之6、万分之8、万分之11、万分之15等五级,保额以上存款固定费率为万分之0.5。(二)信用合作社保额内存款之差别费率分为万分之4、万分之5、万分之7、万分之10、万分之14等五级,保额以上存款固定费率为万分之0.5。(三)农、渔会信用部保额内存款之差别费率分为万分之2、万分之3、万分之4、万分之5、万分之6等五级,保额以上存款固定费率为万分之0.25。

杂。监管机构对各项金融业务活动情况和数据在调查采集、整理分析的过程中,采用的标准和侧重点各不相同,对风险的关注程度也不一致,并且数据透明度低、数据质量不高,各部门之间尚未建立起有效的信息交流机制,未达成比较成熟的共享协议,也缺乏经济金融信息共享的便利化平台和有效的共享使用方式,难以做到高效及时地共享使用信息。2013年建立的由人民银行牵头的金融监管协调部际联席会议制度的职责包括了金融信息共享和金融业综合统计体系的协调。但联席会议制度毕竟是非常设机构,而且其成员互不隶属,难以协调,实际效果大打折扣。

目前,金融统计工作已经受到监管部门的高度重视。2018年3月发布的《国务院办公厅关于全面推进金融业综合统计工作的意见(国办发[2018]18号)》着重对加强金融业综合统计提出了要求,目标是建立起统一科学的金融业综合统计管理和运行机制,制定完善标准和制度体系。明确指出“金融业综合统计是国家金融基础设施现代化的重要组成部分。加快推进金融业综合统计,是有效监测金融服务实体经济成效、提高服务效率的关键信息基础,是前瞻性防范化解系统性金融风险、维护金融稳定的迫切需要,是全面深化金融体制改革、建立现代金融体系的重要举措。”次贷危机之后,美国《多德-弗兰克法》特别强调金融系统稳定的重要性,并要求对金融系统实施统一监管,突出金融系统中数据标准及数据披露的关键作用。2010年美国金融研究办公室(Office of Financial Research)成立,隶属于美国财政部,拥有全球性的研究分析和数据中心,核心职责是制定金融数据标准、设计金融系统稳定性监测工具,并为美国金融监管机构提供政策建议。^①

短期来看,借鉴美国的有效做法,尝试建立独立的中国金融研究办公室,对各监管机构、金融机构和金融市场的数发布格式进行协调统一,推进各类金融统计数据的并联网,并具体针对数据搜集、制定数据标准和研究分析方面发挥关键性作用。^②长远来看,可以考虑尝试改变原有的思路,不是将重点关注于相应的联席会议上进行更多的职权协调,而是从金融机构报告的信息着手。不同监管机构之间形成一个共享的数据库,金融机构根据监管机构的要求,报送统一的标准格式的报告,而各监管机构根据自身的需求和需要,可以从数据库中直接获取需要的数据和信息。这方面可以借鉴美国的经验,美国早已尝试在不同监管机构之间形成共享数据库,要求被监管银行必须按照标准格式报告金融信息,形成统一标准的信息报告体系,建立起一个共同的基础数据库。美国联邦金融机构检查委员会(Federal Financial Institution Examination Council)从1978年就开始运作,给各个监管机构设立了一个共同运作的平台,可以调和不同机构之间的合作。这些机构建立起一套详细的技术标准,美国国会在1994年要求强化跨部门之间的合作,减少重复的信息需求,合作进行检查和获取

① 王刚,李泽广,刘燕茜.交叉性金融产品监管的新进展——基于美国金融研究办公室工作机制的启示[M]//中国金融监管报告(2017).社会科学文献出版社,北京:2017:169.

② 王刚,李泽广,刘燕茜.交叉性金融产品监管的新进展——基于美国金融研究办公室工作机制的启示[M]//中国金融监管报告(2017).社会科学文献出版社,北京:2017:179.

信息；要求各部门之间建立起统一的信息报告的原则、标准和格式，并且共同开发了统一的监管评价体系。联邦金融机构检查委员会开发了一套统一的银行机构运营情况报告体系(Uniform Bank Performance Report, UBPR)。该体系可以为监管机构、现场检查机构和银行高管服务。所有受到美联储、货币监理署、联邦存款保险公司监管的美国商业银行都编制相关报告。^①这种共享金融信息数据库的做法不仅效率高，还会带来另外一个好处，即可以获得一手的资料。监管机构直接从各银行的报告中获取所需信息，而不是在联席会议上相互交流二手信息，后者很难保证各监管机构交流的信息是否及时和完整，由此可能带来对其他监管的误导。如果借着存款保险机构成立的契机，在金融监管机构信息共享的机制方面推动改革，不仅有利于存款保险机构的信息获取能力，而且会极大改善传统金融监管机构信息交流的尴尬局面。

【作者简介】颜 苏：法学博士，北京工商大学法学院副教授。研究方向：金融法、军事法。

Research on Risk-based Rates of the Chinese Deposit Insurance System

YAN Su

(Beijing Technology and Business University, Beijing 100048, China)

Abstract: The implementation of the deposit insurance act of 2015 marked the formal establishment of the deposit insurance system in China. In China, it is needed to draw on and absorb the experiences and achievements of other countries /regions and international organizations, especially the United States and International Association of Deposit Insurers. The risk-based premium is one of the most important system of deposit insurance system, and the set and frequency of the change rate is need to be clear. At the same time it should be ensured that the design of system is reasonable and avoid the impact of negative factors. In China, the specific design of risk-based rates is needed to solve the functions and powers of the deposit insurance institution, the choice of institutional differential rate, and to strengthen the information sharing system.

Keywords: deposit insurance; risk-based premium; information sharing system

(责任编辑：黄志瑾)

^① FFIEC, Uniform Bank Performance Report User's Guide, FFIEC Website [2017-12-06]. <https://cdr.ffiec.gov/Public/DownloadUBPRUserGuide.aspx>,