

我国保险法制的回顾与前瞻

李玉泉 林 杰

保险法作为我国社会主义经济法制建设的重要组成部分,其法制建设尚十分薄弱,不但落后于其它经济立法,更落后于保险业改革乃至整个经济体制改革的要求。因此,必须加快保险法制建设的步伐。要加快保险法制的步伐,就必须对我国保险法的过去、现状作一系统的总结和研究,揭示其不足和存在的主要问题,阐明其发展趋势。

一、我国保险立法工作发展概况

我国的保险业是在没收官僚资本的保险机构和改造民族资产阶级保险企业的基础上建立起来的,至今已有40多年的历史,但其历程维难维艰。与此相适应的保险立法,发展十分缓慢,充满曲折,大致可以归纳为以下三个阶段:

1. 初创时期(1949年—1958年)。自1949年10月中国人民保险公司成立至1958年,国家先后颁布了一系列保险法规、条例。1951年2月3日中央人民政府政务院公布了《关于实行国家机关、国营企业、合作社财产强制保险及旅客强制保险的决定》。该决定指出:“为保障国家财产不因意外灾害而遭受损失,以及遭受意外伤害的旅客能够得到补偿起见,决定对国家机关、国营企业和县以上(城市则为区以上)合作社的财产以及搭乘火车、轮船、飞机的旅客实行强制保险。”决定规定:中国人民保险公司为办理强制保险的法定机关。国家机关、国营企业及合作社因保险而支出的费用可列入成本计算,并规定所有应实行保险的国家财产,如因未实行投保,致遭受灾害无所取偿时,该主管部

门负责人应受严格处分。同年4月24日,国务院财政经济委员会颁布了《财产强制保险条例》、《船舶强制保险条例》、《铁路车辆强制保险条例》、《轮船、铁路、飞机三方面旅客意外伤害强制保险条例》,使强制保险在全国范围内得到实行。1957年4月,财政部又发布了《公民财产自愿保险办法》。上述保险法规的公布与施行,大大地促进了我国保险事业的发展,开创了新中国保险法制的先河。

2. 遭受严重破坏时期(1958年——1976年)。1958年以后,社会主义保险事业受到极左思潮的严重干扰,错误地认为城乡的任何风险都可由国家和集体承担,保险事业已完成历史使命。1958年12月,除上海等个别地区外,停办了国内保险业务。十年动乱期间,除保留少量国外保险业务外,我国保险事业全部停办。由于法律虚无主义思潮盛行,民主与法制遭到极度摧残和践踏,保险立法工作也因而中断。这期间,几乎没有颁布任何有关保险的法律和法规,直接导致了保险法制的停滞和倒退,并使其遭到了毁灭性的浩劫。

3. 恢复与完善时期(1976年10月以后)。党的十一届三中全会以后,我国的保险事业获得了新生,民主法制建设受到了前所未有的重视。国家在加强经济立法工作的同时,积极组织有关部门起草保险法,逐步制定各种保险法规。1981年12月13日公布了《中华人民共和国合同法》,对财产保险合同作了原则性规定。1983年9月1日国务院发布了《中华人民共和国财产保险合同

条例》，该条例是在总结我国保险工作经验的基础上并参照国际通行惯例制定的。它适应了当前四化建设的需要，是《经济合同法》中关于保险合同的实施细则。《条例》的公布和执行有助于我国保险基本法律的制订，同时对促进我国保险事业的发展也具有重要意义。1985年3月3日国务院又发布了《保险企业管理暂行条例》，旨在用法律的手段加强国家对保险企业的管理，维护保险当事人的权益，发挥保险的经济补偿作用。

另外，在其它有关法律、法规、条例中，对保险关系也作了相应规定，如《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国外资企业法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》、《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》、《中华人民共和国涉外经济合同法》等等，保险法制渐趋繁荣。

但是，随着我国经济建设的发展和经济体制改革的不断深入，保险业在国民经济中的地位越来越显得重要，因而加速保险立法，已成为经济法制建设中日益迫切的重要任务之一。只有尽快地建立起有中国特色的保险法体系，才能有效地、更好地促进保险业的顺利发展，发挥保险的特有功能。

二、当前我国保险法制建设中存在的主要问题

1. 保险法制建设跟不上现实的需要，“无法可依”的现象十分突出。

从立法技巧来说，我国的保险法制建设，首先应该是制定保险基本法——《保险法》，然后再制定其它从属性的法规、条例，形成一个以保险基本法为龙头，其它有关法规相配套的调整保险关系的法规群体。但现在却没有依照一般的立法顺序来制定保险法律。保险业恢复至今已十余年，《保险法》的制定工作始终未被纳入议事日程，导

致保险法制建设大大落后于现实的需求，影响了保险业的稳定和顺利发展。

现在，在开展保险业务时，只有唯一的《财产保险合同条例》作为法律依据，其它险种，尤其是业务量大、影响面广的人身保险缺乏相应的法律规定，没有可依的法律基础。

另外，对现有的一些法规、条例也必须及时修改、补充，使其得以发挥真正的作用，如全国铁路、轮船、飞机旅客意外伤害强制保险条例，至今已近40年，有些规定与当今的现实相距太远。近年来的铁路、飞机旅客的意外伤害事故证明根本无法依照这几个条例来处理，如不及时修改、补充，只能是形同虚设，一纸空文。

2. 保险法不具备应有的尊严，“有法不依、执法不严”的现象严重。

近年来，由于保险体制的改革，保险业由中国人民保险公司独家经营的局面已被打破，全国先后有几十个政府机关和企事业单位开办保险业务。但是由于没有建立起适应保险专业技术和经济发展需要的强有力的保险监督管理机构，致使目前有些根本不具保险人资格的部门和企业滥办保险，违法事件时有发生，有的甚至运用强制摊派、变相的行政命令等非法的行政干预和不正当手段收取保险费，严重地损坏了保险的信誉，扰乱了保险市场秩序，引起了混乱。

上述现象的出现，主要原因在于：一是现行保险法规的权威性没有树立起来，“有法不依、违法不究、执法不严”，无视保险法的具体规定；二是有关执法部门没有履行自己的应尽职责。因此，必须严格依保险法办事，“违法必究、执法必严”，维护保险法的尊严。另外，中国人民银行应确实发挥贯彻执行各项金融法规政策的执法机关的作用，确实履行国家保险管理机关的各项职能，监督执行国家的保险法律、法规、组

织、管理、监督保险市场,严密保险开办程序,杜绝非法保险组织。

3. 保险基本条款缺乏法律效力,影响保险合同的履行。

目前,除了国务院颁布的《财产保险合同条例》规定订立财产保险合同的基本原则和主要内容外,其它险种的保险基本条款无任何法律依据,均由保险公司自行拟定,而且总公司、分公司,甚至支公司均有权拟定保险基本条款,虽然保险基本条款要经过保险管理机关审定,但是由于它不是国家权力机关或行政机关依立法程序公布施行的,所以不具有法律效力,仅对保险公司单方有约束力,对广大的投保人来说,只有当其自愿接受保险基本条款,并依其与保险人订立保险合同后,才产生法律上的效力。由于保险基本条款没有明确的、统一的制定机关,有些质量差、逻辑结构混乱的条款,在合同履行时往往发生争议,当事人双方争执不下,甚至诉讼。因此,必须明确保险条款的制定机关,并依立法程序予以公布,使其上升为具有法律效力的规范性文件,维护保险合同的严肃性,切实保护合同双方当事人的合法权益。

4. 保险法律人才奇缺,难以满足保险业发展的需要。

保险与法律是一对孪生兄弟,两者的关系十分密切。从法律角度观之,保险即是一种契约,是一种民事法律关系。从展业到理赔,实际上就是保险人与投保人依法设定权利和履行义务的过程。但是目前的保险队伍中真正懂法的人却是屈指可数、寥若晨星,根本无法满足保险业发展的客观需要。因此,必须重视和加快保险法律人才的培养,广泛地宣传保险法律知识,增强保险法律意识,加强保险法律研究,尽快造就一大批既懂保险业务,又懂法律的两用人才,更好地适应保险业发展的需要。

三、建立和完善我国保险法体系

的方法和步骤

尽快地建立和完善我国保险法体系,是保险学界、法学界共同一致的看法。但如何建立和完善,即我国保险立法的当务之急是什么,尚存在较大的分歧。有的同志认为:人民保险已积累了四十年的经验,现在制定保险法的条件和时机已基本成熟,故当务之急是制定出我国的保险基本法。具体理由是:1. 宪法精神为保险立法确定了基本原则和指导思想;2. 人民保险在实践中得到正反两方面的经验,为保险立法创造了条件;3. 建国以来,多次草拟保险法,积累了立法经验;4. 古今中外的保险法可资借鉴。另外一些同志认为,目前我国不宜急于制定保险基本法。理由是:目前我国制定保险基本法条件还不成熟,在业务实践和改革中尚无成熟经验的情况下,马上就用法律形式固定下来,无疑会影响保险业的发展,束缚改革的手脚,或者被迫不断修改,不仅有损社会主义法律的严肃性和权威性,而且令人手脚无措,从而影响社会生产的发展和社会秩序的安定。

我们认为,制定一部保险基本法,由它来调整现实生活中各种错综复杂的保险关系,固然是我们孜孜以求的目标和理想,但必须清醒地认识到,制定保险基本法并非易事。众所周知,我国早在50年代就开始起草民法典,历时三十年,几起几落,始终未能如愿,最后仅制定了《民法通则》。究其原因,主要是我国正处于经济体制改革时期,社会经济生活正不断地发展变化,许多民事关系都处于急剧的变动之中,制定一部系统的、完备的民法典的时机尚未成熟。而在保险领域,我们面临着同样的问题。我国保险体制的改革仅处于开始阶段,尚未形成比较稳定、成熟的模式。因此,必须从我国实际情况出发,即在已颁发的条例的基础上,结合改革和当前业务发展需要,陆续修订和

制定一些急需的、条件又比较成熟的法规和条例,逐步发展积累,待条件成熟时再制定一部完备的保险法。否则,“欲速则不达”,不仅有害于社会主义法律的严肃性、权威性和稳定性,也可能会阻碍我国保险业的发展。

因此,建立和完善我国保险法体系,必须分清轻重缓急,有步骤地进行。具体来说,近期我国的保险立法应从以下几方面入手:

1. 制定《人身保险合同条例》,完善《保险合同法》。

保险合同按其保险标的不同,一般可分为财产保险和人身保险两大类。我国目前开办的保险业务中,除财险外,人身险已达数十种之多,而且,我国作为具有11亿人口的大国,是世界上最大的人身保险市场。随着我国经济的发展,人们生活水平的提高,保险意识的增强,“居安思危”,人身保险必然会更加繁荣。由于目前无统一的法律规定,给业务的开展和赔案的处理带来了较大的困难,以致于影响其顺利发展。因此,当前应尽快地制定《人身保险合同条例》,在《条例》中明确规定投保人、被保险人的资格和条件,受益人的指定、法律地位,法定受益权的性质,人身保险与社会保险的区别等问题。

另外,要对《经济合同法》、《财产保险合同条例》的有关规定进行修改,消除不一致或相矛盾的规定,补充新的内容,使之更符合现实的需要。如关于财产保险合同的形式及成立时间,《经济合同法》规定,必须采用保险单或保险凭证的形式,而《财产保险合同条例》规定只须经保险方在投保单上签章承保后,保险合同即告成立,出具保险单或保险凭证是保险方根据保险合同所承担的义务。又如《财产保险合同条例》规定,财产保险的投保方应当是被保险财产的所有人或者经营管理人或者是对保险标的有

保险利益的人。这里的“对保险标的有保险利益的人”,具体内涵不清,等等。

2. 修改《保险企业管理暂行条例》,完善保险业法。

保险业法,又称保险业管理法,是对保险业进行管理和监督的法律,一般包括保险监督法和保险业组织法。我国现行的《保险企业管理暂行条例》虽然较好地概括、总结了我国保险体制、现行管理模式和保险市场结构,但仍较粗糙、简单,不够系统严密,又无实施细则,随着保险业的发展,已难以适应现实的需要。如《条例》规定,经营人身保险业务的保险企业,其成立时的实收现金资本不得少于人民币2000万元,经营人身保险业务以外的各种保险业务的保险企业,其成立时的实收现金资本不得少于人民币3000万元;同时经营以上两项保险业务的企业,其成立时的实收现金资本不得少于人民币5000万元。从近年来所发生的特大赔案及目前的实际来看,这个资本额度显然太低,必须大幅度提高。又如,我国目前出现了一些互助保险组织,其法律地位、资金构成及运用、业务范围、责任的承担等,均无相应法律规定。因此,一方面要修订《保险企业管理暂行条例》,另一方面要制定与之相配套的单行法规和实施办法。如订立监督保险企业设立及其偿付能力、限制保险资金运用、明确保险业管理机关的监督权限等法规、条例和办法。

3. 制定《责任保险条例》,填补我国的空白。

责任保险是以被保险人的民事损害赔偿责任为标的的一种保险,其保险标的既可以是侵权责任,也可以是契约责任,还可以是绝对责任。因此,它是一种不同于财产保险和人身保险的独立险种。从各国立法来看,该险种往往在一定程度上带有某种强制性。我国长期以来一直将其归入财产保险,没有

引起足够的重视,有关责任保险的专门立法几乎等于零。

责任保险是随着现代工业生产风险的增加,人们经济交往的频繁,交通的发达,公民及企事业单位承担民事赔偿责任可能性的不断增加而兴起的新险种(一般认为,包括公众责任保险、产品责任保险、雇主责任保险、职业责任保险四大类)。在我国由于经济体制改革的不断深入,国营、集体企业和其它经济组织对自己的经营风险独立承担责任。个体和私营经济迅速发展,它们在激烈的竞争中,千方百计地试图转嫁风险,故均需要参加责任保险。因此在制定《责任保险条例》时,不仅要对我国已开办的机动车辆和船舶的第三者责任险等进行系统地研究和

总结,作出科学的、合理的具体规定,还要对尚未开办的保险,如企业承包、租赁经营风险责任保险,国家机关侵权损害赔偿责任保险,三资企业、私营企业的雇主责任保险等,作出相应的法律规定,以切实保障有关当事人的合法权益。

最后,需要特别指出的是,我国是广大劳动人民当家作主的国家,社会主义的最终目的是为了满足不同人民群众日益增长的物质文化生活的需要,与资本主义国家有质的不同,因此更应重视和尽快地建立我国的社会保险法体系,完善我国的社会保障制度。由于社会保险法已超出了一般意义上的保险法的范畴,故已不是本文所要论述的内容。

(责任编辑 李珍)

(上接第43页)品一样,有它的生命周期,如不及时进行改造,就将失去市场。如以寿险为例,我们就不能死守简易人身保险这个曾经十分受欢迎的险种。推行多层次保险金额的保险,是适应经济发展的需要及保险需求发展的需要。在我国保险业务恢复初期,人民生活水平比较低,低保额是比较适宜的。十年改革,我国人民的生活水平已大幅度提高,加之物价上涨,低保额保障已不能满足人们的需要,考虑到经济发展不平衡的因素,可在限制最高保险金额(防止道德风险)的前提下,允许投保人自由选择保险金额,实行多层次保险金额的保险,满足不同层次的需要。其二是开发新险种,开拓新市场。保险业的发展,在某种程度上可用新险种的发展来概括。只有不断开发新险种,开拓新市场,使保险具有时代特色,才能使保险常盛不衰,吸引众多的消费者,巩固和发

展保险业务。

第四,采取一些非常的应急措施,通过提高人们参加保险的兴趣来扩大业务。如保险开奖,虽然有点不伦不类,且有迎合人们赌博心理之嫌,但在物价上涨的年头,却不失为一种巩固和发展业务的应急措施。

第五,保险与信贷挂钩,启动市场。保险企业在经营过程中,积留有一笔资金,保险企业可将其中一定的比例贷款给信誉好的保户,使其得到一定量流动资金的注入。这样做有几个好处,一是可以密切保险与企业之间的关系,为续保工作带来方便,巩固老业务;二是可以增强保险自身和保户的经济效益,并增加国家的收入;三是有利于吸引新的保户,促进业务的发展,使保险业务走出低谷。

(责任编辑 李珍)