

保险监管思路演进的经济思考

——兼论《保险法》的修改

孙祁祥 郑伟

摘要：保险监管对保险业的发展意义重大。在过去几年间中国保险监管思路经历了一个演进的过程，2002年10月《保险法》修正案在很大程度上集中反映了过去一段时期保险监管思路的演进路径及监管思路的未来发展方向。我国保险监管思路正循着“三个统一”的方向演进。从市场调节、政府调节与道德调节的角度看，“三个统一”的保险监管思路的演进具有深远的内涵，它将为我国保险业的长远发展奠定一个合理的制度基础。

关键词：保险监管 市场 政府 道德

保险监管对保险业的发展意义十分重大。自保险法于1995年颁布并实施以来，中国保险业发展迅速，保险监管也发生了很大的变化。保险监管机构在1998年11月由中国人民银行改为当时新成立的中国保险监督管理委员会，更重要的是，保险监管思路也经历了一个演进的过程。2002年10月28日九届全国人大常委会通过的《关于修改〈中华人民共和国保险法〉的决定》（新《保险法》从2003年1月1日起施行）将实践中部分保险监管思路的演进以法律形式进行了肯定，值得关注。本文拟从经济学的角度，并结合此次《保险法》的修改，对我国过去几年保险监管思路的演进进行分析思考，以期从中获得一些有益的启示。

一、从《保险法》修改看保险监管思路的演进

保险监管思路演进是一个渐进的过程，但涉及保险监管的实质性的法律修改能够在很大程度上集中反映过去一段时间保险监管思路的演进路径及监管思路的未来发展方向。通过对比《保险法》修改前后的主要变化，我们发现，我国保险监管思路正循着“三个统一”的方向演进。这“三个统一”是：放松限制与加强监管的统一；加强监管与培育诚信的统一；国际惯例与中国国情的统一。

1. 放松限制与加强监管的统一

以往的保险监管思路一味强调加强监管，似乎无论什么都要由政府监管。今后的监管思路是有进有退，该管的管，不该管的不管，该放松的放松，该加强的加强。这一点在此次《保险法》的修改中体现得非常明显，这次修改既放松了部分限制，又加强了部分监管。

放松限制具体表现在以下五个方面：一是条款费率审批报备制度的放松。今后，监管部门不再制订条款费率，改为审批和报备。而且，只有“关系社会公众利益的保险险种、依法实行强制保险的险种和新开发的人寿保险险种等”的保险条款和保险费率，才要求报保险监督管理委员会审批，其他的报备即可；审批的原则也明确为“保护社会公众利益和防止不正当竞争”。二是保险资金运用的放松。新法将原来“不

得向企业投资”的规定改为“不得用于设立保险业以外的企业”，虽然新法没有直接赋予保险资金投资企业股票的权利，但修改了原先的禁止性规定，无疑为国务院今后适时规定新的资金运用形式扫清了部分法律障碍。三是对兼营短期健康险和意外险规定的放松。原来，健康险和意外险只能由寿险公司经营，今后，对于短期健康险和意外险，产险公司也可以经营。四是法定再保险的放松。根据入世承诺，法定分保逐步取消，因此新法取消了原来百分之二十的法定分保要求。五是保险代理人代理数量的放松。今后，除了个人寿险代理人仍只能代理一家保险公司业务外，专业代理公司和兼业代理机构的代理数量在法律上不再受到限制。

以上体现的是放松限制，但这种放松并不是绝对的，在某些方面放松的同时，在另外一些方面则加强了。这次《保险法》修改在以下三个方面体现了加强监管：首先，明确监管责任。新法明确规定：“保险监督管理机构应当建立健全保险公司偿付能力监管指标体系，对保险公司的最低偿付能力实施监控。”其次，强化基础制度。为使偿付能力监管能够充分发挥作用，新法从三个基础制度入手加强建设：一是准备金制度，二是精算制度，三是报告制度。最后，扩大检查权限。新法在原法关于监管机构检查权限的规定上增加了一款：“保险监督管理机构有权查询保险公司在金融机构的存款。”使实际的监管检查更易落到实处。

2. 加强监管与培育诚信的统一

诚信是保险业发展之根本。从此次《保险法》的修改可以看出，今后我国保险监管在放松限制与加强监管的同时，还将非常注重培育诚信。虽然诚信的建立不是保险监管机构一厢情愿就能办到的事，但保险监管机构对培育诚信的注重与否对于保险诚信的建立还是非常重要的。此次《保险法》修改在以下三个方面强调了培育诚信：一是增加诚信要求。新法对保险公司及其工作人员、对保险代理人和保险经纪人、对评估机构和专家都在诚信方面增加了具体要求。二是增加保险公司在保险委托代理关系中的责任和义务。新法不仅要求保险公司加强对保险代理人在职业道德和业务

素质方面的培训和管理,而且还将“表见代理”明确写入,规定:“保险代理人为保险人代为办理保险业务,有超越代理权限行为,投保人有理由相信其有代理权,并已订立保险合同的,保险人应当承担保险责任;但是保险人可以依法追究越权的保险代理人的责任。”这些新规定对于加强保险公司对代理人的培训和管理、提高中国保险业的诚信水平将起到积极作用。三是新法在总则和法律责任部分增加了对诚信的要求。总则部分增加了“尊重社会公德”的要求,并将诚实信用单列一条,规定“保险活动当事人行使权利、履行义务应当遵循诚实信用原则。”在法律责任部分明显加大了对不诚信行为的惩处力度。从这些修改可以看出新法对保险诚信问题的高度重视。

3. 国际惯例与中国国情的统一

过去我们的保险监管思路是强调中国国情,从这次《保险法》的修改看,今后我国保险监管将向国际惯例与中国国情相统一的方向发展。一方面,保险监管将比以前更多地反映国际惯例,反映国际通行做法。比如条款费率审批报备制度的放松,允许产险公司兼营短期健康险和意外险业务,法定再保险的取消,以及建立健全保险公司偿付能力监管指标体系,规范准备金制度、精算制度、报告制度等基础制度建设,都是与国际惯例接轨的很好的例子,体现了我国保险监管对国际惯例的认可和遵从。另一方面,保险监管也不是盲目地与国际接轨,而是同等重要地考虑本国国情。比如,国际上保险监管经历了一个“监管-放松监管-重新加强监管”的阶段,而我国的保险监管尚处于一个初期发展、思路调整、有进有退的阶段。又比如,国际上保险监管强调弱化市场行为监管、强化偿付能力监管,而我国目前则强调市场行为监管和偿付能力监管并重。

近年来,政府部门关于保险监管的一个常见提法是:“市场行为监管和偿付能力监管并重,逐步过渡到以偿付能力监管为中心”,从这次《保险法》的修改看,这个过渡可能还需要很长一段时间。新法一方面强调加强偿付能力监管,另一方面在监管和惩处不诚信的市场行为方面也着墨颇多,如新增了许多对保险公司和保险中介人的诚信要求,对违反诚信的市场行为加大了监管和惩处力度,进一步明确了有关各方的法律责任等等。可见,这次修改所反映的仍然是偿付能力监管与市场行为监管并重的思想。从目前世界保险业的发展来看,自由化与全球化的趋势越来越明显,伴随着这一趋势的出现,许多国家都在大幅度放松对保险公司市场行为的监管。但在看到这一现状的同时,我们不能忽略西方发达国家放松市场行为监管的一个重要前提条件,这就是从总体来说,消费者的保险意识和产品的鉴别能力、保险公司的微观自律机制、保险行业组织的中观协调机制和政府的宏观监管能力都达到了相对成熟的阶段。而从中国目前的情况来看,这些条件都不大具备。在这种情况下,如果仅仅因为西方国家在放松市场行为监管,我们就也应当如法炮制,必然引起不良后果。

所以,目前有些看似与国际惯例不符的做法实际上体现了认可中国国情、避免盲目照搬的监管思路。但需要强调的是,市场行为监管也不是什么市场行为都管,而是同样要遵

循有进有退的原则,该管的管,该放的放。

当然,在实践中真正做到国际惯例与中国国情的完美统一是一件非常困难的事情。例如在保险投资监管方面,国际惯例是放松投资限制、加强偿付能力监控,而中国国情是偿付能力监控体系尚不健全、资本市场很不完善,这两方面如何统一?如果不放松投资限制,保险公司可能面临严重的负债风险;如果完全放松投资限制,又可能引起保险公司的资产风险。这两者都是保险监管机构所不愿看到的,这无疑是一个两难选择(孙祁祥、Maxwell,1998)。在这两难选择之间把握一个合适的“度”,是非常不容易的。这个“度”的把握难度并不因本次《保险法》的修改而降低,新法只是为国务院今后拓展保险投资渠道扫清了部分法律障碍,至于应该如何结合国际惯例与中国国情,制订出既适合中国国情又符合国际惯例的保险投资法规,这个课题的研究远未结束。

二、市场失灵与政府监管

从经济学角度看,上述“三个统一”的保险监管思路的演进具有深远的内涵。保险监管是政府对保险市场的监管,政府监管的目的是什么?哪些应由政府来做?哪些应由市场去做?哪些需要依靠政府与市场之外的力量来支持?对这一系列问题的回答,均有赖于认清市场、政府、道德三者之间的关系。

市场力量依靠亚当·斯密那只“看不见的手”来发挥作用。市场作为配置资源的基础手段,能够使每个人在追求自身利益的同时,有效地促进社会利益,让既定资源得到有效配置,从而使经济和社会的关系达到一种自发和谐,也就是说,市场是有效率的。但这并不意味着不需要政府监管,原因有两点:第一,资源有效配置虽然是一个社会追求的重要目标,但它并不是惟一目标,社会在追求效率的同时还应该兼顾公平,在公平方面政府监管是可以有所作为的;第二,这里的“市场”是有前提条件的,它指的是完全竞争市场,而现实的市场难以完全满足这个前提条件,总会在一定程度上失灵,因此,作为对市场失灵进行矫正的一种手段,政府监管是必要的。

市场失灵通常反映在四个方面:市场支配力、外部效应、信息问题和免费搭车。保险领域的市场失灵在这四个方面都有反映。具体而言,市场支配力主要指的是少数保险公司影响它们所交易的商品或服务的价格的能力,造成市场支配力的因素包括市场准入壁垒、规模经济或范围经济、价格歧视、产品差异等。在存在市场支配力的情况下,资源配置的效率会受到影响。在外部效应方面,保险市场存在正外部效应和负外部效应,负外部效应的一个例子是保险活动中的欺诈行为,保险欺诈会使保险成本提高;另一个例子是保险业的系统风险,即一家保险公司的财务风险蔓延到市场上别公司的风险,如阶梯式破产和挤提等。在信息问题方面,由于保险市场上信息不对称、不完全,信息的获取也不是免费的,因此会产生诸如“旧车”市场问题等市场失灵现象。比如,由于信息的不对称,个人和小企业无力评估和监督保险公司的财务状况,他们在选择保险产品时不知道他们将要购买的保单是“好单”还是“坏单”。保险市场上的信息问题还

有更复杂的方面,即有些信息不是对称与否的问题,而是根本就不存在,比如保险产品是“定价倒置”的,即在保险产品价格厘定时其生产成本(赔款和费用)是不知道的,这种不确定性更增加了保险市场失灵的复杂性。此外,免费搭车是所有公共品都不可避免的问题,保险监管作为一种公共品,也有免费搭车的问题。保险消费者和保险公司都希望政府提供一定的保险监管,但没有人愿意为之付费,因为某人付费建立的监管将使未付费的其他人也能从中获益。在这种情况下,每个人都有动力去鼓励别人建立保险监管制度,而自己却没有动力去建立它。最后的结果是,监管不可能由市场来自发地提供,而只能由政府来提供。上述种种市场失灵,都为政府监管保险市场提供了充分的理由。

政府有理由进行监管是否意味着政府应该什么都管呢?当然不是。我们认为,作为监管者的政府部门必须认识到以下三点:第一,监管者的能力和精力是有限的,它不可能管住和做好所有的事情,有所不为,才能有所为。第二,监管是有成本的,因此,监管者在进行监管时也必须进行成本与收益的比较。监管成本不仅包括政府在进行监管的过程中所必然发生的信息搜集成本、规章制度的制定成本以及政策实施过程中协调各方利益所耗费的直接成本,而且还包括由于机会主义行为造成的成本,如规避责任、腐败、逆向选择及道德风险的成本。从机会成本的角度来看,监管为社会带来的收益未必一定大于监管所耗费的资源在其他社会用途上为社会带来的收益。第三,监管不当会导致效率的损失,由此减少社会福利。如同市场可能发生失灵一样,政府也可能发生失灵。众所周知,政府本身也有信息不对称和信息不完全的问题;政府行为也可能产生负外部效应;而且我们知道,尽管政府被期望在矫正私人市场的不完全竞争方面担当重任,但政府活动本身就是不完全竞争的,政府提供的服务本身往往就具有垄断性。

因此,虽然在市场失灵的时候我们需要政府监管,但从政府角度看,监管一定要把握好一个“度”,即把握好什么该管、什么不该管,以及管多管少等问题。我们以保险条款费率的监管为例来说明市场与政府的关系问题。按照原来的保险法,商业保险的主要险种的基本保险条款和保险费率由监管部门制订,保险公司拟订的其他险种的条款和费率报监管部门备案。由政府来制订条款和费率对不对呢?我们知道,保险条款的设计和保险费率的制订本来是企业和市场的事情,政府监管部门的职责应当是当好裁判,维护市场公平,而不是越俎代庖,既当裁判又替运动员踢球。从费率监管来看,试想,若费率由政府制订,那么,如果政府制订的费率太高导致消费者的抱怨,或者费率太低导致一些照此费率执行的保险公司破产,政府负责吗?退一步说,如果有些保险公司破产的实际原因是其本身经营不佳而非政府制订的费率太低,但公司坚持认为是费率过低所致,政府又如何能分清责任呢?再退一步说,即使政府制订的条款费率合理,保险公司也没有破产,这种由政府制订条款费率的行为又能在多大程度上满足市场需求、鼓励险种创新、促进市场竞争呢?再从险种监管来看。在现实中,几乎所有的条款都是或者由保监会制订,或者报经保监会批准,时间长的可达

一两年。如果保险公司想对已销售的条款进行某些修改,例如对某些除外责任、基本责任的重新界定,也必须重新上报保监会审批,经过认可才可进行销售。此外,一家公司在全国各地销售的同一条款必须是完全一样的,不允许有任何改变。如此规定根本没有考虑到地域、生活水平、生活习惯的差异,对公司的发展显然是很不利的。因此,依据此次新修订的《保险法》,今后政府不再制订保险条款费率,不仅如此,审批范围也将大大缩小,审批原则也变得相对明确精炼,这些都是明智之举。此外,保险资金运用的放松、短期健康险和意外险兼营的放松、法定再保险的放松、保险代理人代理数量的放松也是很好的“放松”的例子。

上述分析的政策含义是,对于市场能做的,政府应该放手让市场去做;对于市场可能发生失灵的,我们应该做进一步的权衡,这里讲的“权衡”不是简单的取舍,而是如沃尔夫所言:不是要在完美的市场与不完美的政府之间进行选择,也不是要在不完美的市场与完美的政府之间进行选择,而是要在不完美的市场与不完美的政府之间进行选择,或者说是在不完美的程度与类型之间,在失灵的严重程度与类型之间进行选择(刘宇飞,2000)。

三、政府监管与道德调节

接下来的一个问题是,市场这只看不见的手和政府这只看得见的手的结合是否就是万能的呢?回答也是否定的。我们认为,市场调节与政府调节的结合虽然能够在很大程度上解决问题,但也不是万能的,余下的问题需要依靠超越市场和超越政府的道德力量来进行调节。在经济活动中,所谓“道德”的一个集中体现就是“诚信”。

在相同的情况下,社会对保险业诚信的要求要大大高于一般制造业,其理由在于,保险是一种以交易的承诺性为特点的商品。在保险产品“交易”的场合,投保人缴付了保险费之后,他并没有得到相应的“产品”,而是只能等到保险公司所承保的保险事故(事件)发生以后,才能得到保险赔偿或者给付。由此可见,投保人(被保险人)与保险公司的关系在投保一方付费以后不仅没有结束,而且可以说是刚刚开始。如果投保人不相信保险公司会履行承诺,保险交易就不可能发生,换句话说,保险交易的发生必须基于投保人对保险公司诚信的信任的基础上。

在我们看来,社会对保险业的诚信要求不仅大大高于一般制造业,而且还要高于银行、证券等其他金融部门,这是由保险产品特点决定的。人们进行银行存款或证券投资的主要目的是为了获取更大的收益,这是一种锦上添花的事情;而在绝大多数场合,人们购买保险的目的是为了转移风险,减少损失,它的目的是为了雪中送炭。银行不诚信给存款者带来的后果可能是本金和利息的丧失,证券公司不诚信给投资者带来的后果可能是预期投资收益的血本无归,而保险公司的不诚信带给投保人的后果则可能是灭顶之灾:一个病人生存希望的破灭,一个困难家庭生活纽带的断裂,一个灾后工厂恢复机会的丧失……。锦上添花固然遗憾,但雪中无炭的后果显然更加严重,因此,社会对保险业的诚信与道德的强烈呼唤也就是情理之中的事了。

然而,在当今中国,保险业的诚信缺失问题非常严重,这里既有保险业与其他行业共有的原因,也有保险业自身特有的原因。从共性原因看,主要包括历史、产权制度、社会规范等方面的因素。首先,历史原因。在中华人民共和国建国后几十年的计划经济体制下,由于没有市场竞争,信誉没有成为决定企业成败的关键因素,企业普遍缺乏诚信意识。第二,产权制度原因。国有企业股权结构单一、所有者缺位,无法建立有效的激励和约束机制;股份制企业多数股东为国有企业,难以发挥投资者对企业的监督制约作用,激励和约束机制也十分有限。没有良好的激励机制,经理和员工没有动力追求卓著的企业信誉;没有有效的约束机制,他们则可能放任甚至损害企业信誉。第三,社会规范原因。社会规范对失信的企业和个人没有严厉的惩罚措施,使得失信成本很低,守信反而得不到什么好处,由此造成劣币驱逐良币现象,市场诚信普遍缺失。

此外,保险业还有一些自身特有的原因加大了保险领域的诚信问题比其他经济或金融领域更加严重的可能性。第一是保险营销的中介性。保险产品大多承保的是人们不愿意谈及的,与损失、灾害、死、伤、残等相联系的风险,这种产品避讳性的特点使得人们通常不愿主动购买保险。因此,大部分保险产品的销售必须通过中介人。有了中介人,自然就会产生委托-代理问题,如果激励相容机制设计不好,就会使保险代理人的目标函数与保险公司的目标函数发生偏差,造成即使保险公司重视诚信也难保证代理人一定诚信的现象。第二是保险产品的复杂性。如果产品是有形的(制造业产品),或者即使是无形的,但相对简单(如银行存单、证券投资基金等金融产品),那么消费者根据实物观察或生活常识大致可以判断产品提供者是否诚信,但是保险产品相对复杂(而且呈现越来越复杂的趋势),纷繁复杂的条款使得一般消费者对保险产品往往难有透彻的理解,这样就会给某些不诚信的保险公司及其代理人留下可乘之机。第三是保险业务(特别是寿险业务)的长期性。保险业务的长期性意味着保险买卖双方重复博弈的周期间隔较长、频率较低,在这种情况下,即使保险公司及其代理人发生了不诚信的行为,其后果在短期内可能也不易显现,这个特点使得保险公司可能放松诚信自律,放松对代理人进行诚信教育,甚至有可能为了眼前的经营繁荣而不惜以牺牲公司诚信为代价。此外,中国保险市场的远未饱和性使得我们的保险市场比其他发达国家的保险市场更容易造成诚信缺失。如果市场基本饱和,任何子市场的竞争都非常激烈,那么这种激烈的竞争必然会淘汰那些信誉不佳的公司,但是目前我国保险市场远未饱和,仍处于拓荒期,大量待开发的潜在的市场需求给信誉不佳的保险公司也提供了广阔的发展空间,跑马圈地现象严重,优胜劣汰机制没有形成。

社会对保险业的诚信要求比其他经济、金融领域都要高,而中国保险业的诚信缺失问题又如此严重,两者的矛盾和落差凸显了在当前以及今后相当长时期之内在保险领域培育诚信的重要性。厉以宁(1999)曾经指出,“即使在市场经济中,在市场调节与政府调节都起作用的场合,在法律产

生并被执行的场合,道德调节不仅存在着,而且它的作用是市场调节与政府调节所替代不了的,也是法律所替代不了的”,保险领域的许多问题也是如此,道德调节的力量不能忽视。我们认为,此次《保险法》的修改对诚信的强调不仅仅是为了用政府调节或法律的手段来解决问题,也是为了培育保险市场的诚信氛围,发挥道德调节的作用。

四、结语

综上所述可见,总体而言,我国的保险监管思路目前正朝着良好的方向发展。此次《保险法》修改的积极意义除了我们通常提到的“履行入世承诺、促进保险业改革发展、保护被保险人利益”之外,也许更重要的是,它在某种程度上理清了在保险领域中市场调节、政府调节与道德调节三者之间的关系,为我国保险业的长远发展奠定了一个合理的制度基础。

当然,如同所有立法都要保持稳定一样,此次《保险法》修改也采取了保守原则:“通过司法解释等其他方法能够澄清的条文,或可改可不改的条文,暂不做修改”,因此对一些有争议的条款未做修改,难免留下一些遗憾。但是,对法律修改本身也应采取动态的观点来看待,这是因为,从某种意义上说,法律制度,特别是涉及政府监管的法律制度,是市场、政府、道德三种力量达成均衡所导致的一种制度安排;随着时间推移,这三种力量本身都会发生变化,因此一段时间之后制度安排再次发生变迁也是题中应有之义。

最后,还有非常重要的一点是法律的执行问题。我们需要法律,更需要法治。在光有法律而没有法治的社会中,不仅法律形同虚设,而且法律的不执行还会损害市场、削弱政府、破坏诚信。所以,我们一方面期待着保险法律体系的进一步完善,另一方面也期待着相关法律在现实中得到认真执行。只有当一个社会既有完善的法律,又有认真的法律执行时,保险监管才能切实发挥其应有的作用,保险业也才能真正保持可持续发展的势头。

参考文献:

1. 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国保险法》的决定,2002-10-28。
2. 孙祁祥、郑伟:《保险监管的理论与实践》,载《经济界》,2001(3)。
3. 孙祁祥、John Maxwell:《论寿险业投资的市场化运作》,载《经济研究》,1998(12)。
4. 郑伟:《信誉为何不佳》,载《英才》,2002(3)。
5. 厉以宁:《超越市场与超越政府》,北京,经济科学出版社,1999。
6. 刘宇飞:《当代西方财政学》,北京,北京大学出版社,2000。
7. Black, Kenneth and Skipper, Harold, 2000. Life & Health Insurance. 13th edition, Prentice Hall.
8. Wolf, 1993. Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives. MIT Press.

(作者单位:北京大学经济学院 北京 100871)

(责任编辑: S)