

加入世界贸易组织 与中国寿险监管的发展

魏华林 张良华

摘要: 加入世界贸易组织后对我国保险业挑战最大的不是寿险公司,而是政府监管机构。监管部门面临着世界贸易组织规则和行业不断发展的挑战,但同时市场的开放和成熟、国际间交流的增加以及加入世界贸易组织对市场的推动也提供了难得的发展机遇。监管部门应该学习世界贸易组织的各项规则,充分转换监管的行政职能。寿险监管目标要实现向偿付能力监管的转变,监管重点要保护被保险人利益,实现依法监管与社会监督相结合,建立完善的监管资讯系统,将人才引进和培训相结合。

关键词: 世界贸易组织 寿险 保险监管 市场开放

一、保险监管的基本理论述评

一般而言,保险监管的理论有公共利益论、捕获论和监管经济理论。监管的公共利益理论认为,政府监管主要是寻求修正源于市场失效或某些政治危机的资源误配,进而对社会福利进行再分配的一种机制或方法。监管者被认作对公众利益需求作出反应,并以修正市场实践的无效或不公平为目标的独立的、中立的仲裁人。虽然有直觉上的吸引力,公共利益论经常与事实不符。因为监管有时并不是为了满足公共利益的达成。公共利益论还隐含着政府管制是无成本的,这种观点后来遭受了大量的批评。公共利益论的另一问题是它缺乏明确的机制使得利用它所宣称的公共利益能够被管制行动所实施。一些实证研究表明管制常常不能纠正这些市场失灵,管制被认为是失败的。

捕获理论产生于政治科学的一些文献中,该理论认为监管是一个游动的政治过程,且在这样的过程中,监管总是将利益授予捕获或追逐监管过程的那些政治有效的群体,因而应当放弃政府管制。其实,捕获论的本意也是保护消费者,但认为通过政府管制是无法达到的。捕获论也经常经不起经验验证,它忽视了普通大众确实始终从某些管制中得到好处的事情。不过,捕获论确实发现了管制有可能被受管制者所利用以及管制效果未必是保护消费者的问题。

保险监管的监管经济理论是在继承和发扬捕获理论的合理成分并考虑了公共利益的基础上产生的一种理论。该理论视监管为一种经济产品或货物,其分配由供给与需求决定。基于需求方,监管经济理论认为由于被监管行业拥有其他群体如消费者和政客集团更多的信息,所以市场上公司利益常常更为流行。基于供给方,监管经济理论认为只要来自政治上更有效的群体的需求比反对它的群体的需求更为强大,政策制定者将供给给监管。监管的这种供求机制意味着政府可通过改变监管的供求条件来达到监管的既定目标。虽然监管的经济理论在直观上颇具吸引力,但在经验上却难以验证,因为把管制的需求和供给的决定因素数量化来衡量不同集团的政治影响是很难的,把此理论作为普遍性的和决定

性的理论还为时尚早。

二、加入世界贸易组织对中国寿险监管的挑战

世界贸易组织有关规则主要是对政府行为的约束,加入世界贸易组织后对我国保险业挑战最大的不是寿险公司,而是政府监管机构。可以说,监管部门面临的挑战一方面来自于加入世界贸易组织协议中的有关原则和规定,另一方面来自于市场的不断发展对监管提出的要求。

(一) 世界贸易组织规则挑战寿险监管

从政府部门的角度来看,在政府部门长期具有高度行政审批权的历史背景下,加入世界贸易组织后,政府部门的职能受到了较大的冲击。

1. 履行非歧视原则

根据世界贸易组织的基本原则,成员国应履行最惠国待遇和国民待遇原则。目前,我国在市场准入、法定分保、业务范围、设立分支机构等方面对外资有着限制条件,监管机构面临着修改相关规章制度,给予各国、国内各市场主体同等待遇的挑战。根据减让表,我国保险业将在未来的5年内在地域、业务范围等方面给予外国保险企业非歧视性待遇。作为监管部门,应在不违反世界贸易组织原则的前提下把好市场准入关,在公平对待的基础上合理适度地保护民族保险企业。

2. 推行自由化原则

世界贸易组织倡导并推动贸易自由化,要求成员方尽可能地取消不必要的贸易障碍,为货物和服务在国际间的流动提供便利。保险市场的自由化体现在市场准入、费率管制和保险服务是否自由化等方面。我国的保险市场自由化程度还很低。在市场准入上,我们还存在着公司所有权本地化、承保本地化和强制分保等限制;在费率的管制上还没有完全放开;在保险服务上,保险产品的全面化、多样化还没有实现。然而为了维护保险市场的稳定性,在推行自由化、放松管制的同时必须加强相应的保险监管。

3. 实现可预见性原则

世界贸易组织中的透明度原则要求成员方应及时公布

影响《服务贸易总协定》实施的所有普遍适用的相关措施,不公布的不得实施。目前中国保监会在行政审批程序、公文办理程序以及法律法规等方面的透明度还不是很高,某些市场参与者无法获得有关法规,或是获得信息渠道狭窄。而且,由于保监会成立时间较短,保险市场发展时期也不是很长,因此监管部门部分法律法规的制定稳定性较差,经常面临着修改。而且,政出多门,一事多条文的情况时有发生。

4. 公平竞争原则

在服务贸易领域,世界贸易组织鼓励各成员通过相互开放服务贸易市场,逐步为外国的服务或服务提供者创造市场准入和公平竞争的机会。目前我国的寿险市场并不是一个完全公平竞争的市场,在市场机会和处罚处理等方面,外资与中资以及中资与中资之间都存在着不完全公平。

5. 利用鼓励和发展原则

世界贸易组织致力于发展,《服务贸易总协定》兼顾了各成员国服务贸易发展的不平衡,允许发展中成员在开放服务业方面享有更多的灵活性,鼓励发展中成员提高国内服务部门的效率和竞争力。目前保险监管部门面临着如何利用对发展中国家的鼓励发展原则,以争取获得监管空间和时间,完善自身监管,促进民族企业的发展等挑战。

(二) 行业发展给监管带来的挑战

从行业的角度来看,随着寿险市场的不断开放和发展,新问题和现象会不断地出现和发生,如何站在较高角度去引导和规范市场,对监管部门提出了挑战。

1. 挑战严格监管模式

长期以来,我国对保险市场一直采取严格监管模式,在保险公司的费率、机构设置、市场运营、高级管理人员任用等方面建立了行政审批制,扮演着主管部门的角色。如严格的费率管制带有强烈的计划经济的色彩,限制了保险公司的产品开发和创新,也抑制了保险中介市场,实际上阻碍了整个保险业的发展。随着市场的不断成熟,市场主体的不断增加,监管的发展方向不应再是扶着企业走路,而是放松管制,创造条件,使各类市场主体都能公平、公正地竞争,优胜劣汰,以实现保险资源的优化配置。

2. 挑战单纯的直接监管模式

所谓直接监管是指监管部门对被监管对象实施的监管。直接监管的依据是国家法律。间接监管是指寿险公司的内部控制和寿险业的行业自律。内部控制是市场因素决定的,因为寿险公司要能长久地立于不败之地,必须有完善的内部约束机制来控制风险,使公司有理性的市场行为,良好的内控需要有完备的规章制度,要有专门的执行部门,要有顺畅的报告、反馈和纠错机制。行业自律是寿险公司的行业协会对成员公司的经营行为进行的约束,它是由道德因素决定的。间接监管能从根本上解决寿险公司的风险控制和展业行为问题,而且其内部控制体现在日常经营中,更有效率;并不需要设置专门的机构和人员,其成本也更低。合理的监管要求在最大限度地发挥间接监管作用的前提下实施直接监管。换言之,应以间接监管为主而以直接监管方式为辅。但我们现在的作法以直接监管为主,间接监管为辅,基本忽略了内部控制和行业自律的作用。

3. 挑战监管资源

所谓监管资源是指我们寿险监管所拥有的全部的人力

资源、物力资源、财力资源和技术资源等。相对于寿险业的需求,我们的监管资源太有限了。加入世界贸易组织之后,世界上知名的寿险公司的加入对我们的监管素质提出了更高的要求,这种供需矛盾将更为突出。这里单论人力资源。保监会系统专门从事寿险监管的人员不超过150人,而其监管的寿险公司达21家,分支机构总数约有几千家,而且机构数量还在快速膨胀。而且,人员素质也不容乐观,我们拥有的注册会计师、律师、精算师等专业技术职称的人员比例不高,不会超过30%。寿险业是注重专业经营的行业,而专业化的经营呼唤专业化的监管。

三、把握加入世界贸易组织的机遇,提高监管水平

加入世界贸易组织对中国寿险监管是一次难得的历史机遇,我们必须遵守国际公认的游戏规则,提高监管效率,抛弃长期以来形成的唯我独尊,自行其是的观念和做法。加入世界贸易组织使中国寿险监管从相对封闭趋向完全开放,可以全方位提高我们的监管水平。

(一) 保险市场的逐步开放和成熟促进监管水平的提高

伴随着市场主体的不断增加,市场体系的逐步完善,市场机制的逐步成熟,保险监管的水平也将随之得到提高。从保险监管发展历程来看,从中国人民银行的监管到现在的中国保监会的监管,有关政策和制度正逐步走向成熟,对行业发展也有了一定的思路。

市场开放的国际化进程,也将促进监管水平的提高。通过学习 and 借鉴国外的经验,我们将少走很多弯路。加入世界贸易组织使世界上所有寿险巨人有机会进入中国市场,它们带来了规范的经营理念和管理技能,将会促进中国寿险业的经营管理水平的提高,净化市场的竞争环境,使我们得以顺利完成从直接监管为主的模式向间接监管为主的模式的转变。它们的进入也会促使我们更新监管理念,提高监管效率,改进监管质量。

(二) 加强与国外监管部门的联系

中国保监会已于2001年9月加入国际保险监督官协会,并陆续与不少外国监管部门建立了良好的合作关系,中外监管机构在寿险领域的合作在不断增加。世界贸易组织这种国际多边合作对我们有很大的好处:第一,我们可以引进国际监管组织的监管框架,监管原则和监管方法,迎头赶上世界先进水平;第二,我们可以更好地借鉴很多国家,如英国、美国成功的寿险监管经验,汲取一些国家,如日本寿险公司倒闭的教训,避免重蹈覆辙;第三,随着世界经济金融的一体化,寿险公司的机构和业务也日益全球化,同时中资寿险公司向海外扩张也势在必行,这就要求母国与东道国保险监管当局密切合作,共同承担对跨国寿险公司的监管职责。我国的寿险监管者可以从这种国际合作中学习国际规则和监管技术,大大缩小与国际先进寿险监管水平的差距。伴随着金融服务一体化和保险业务全球化,金融服务监管机构有必要相互合作,交流资信和经验。我国监管部门也应和海外及本地相关机构保持定期联系,积极参与国际性论坛。

(三) 利用加入世界贸易组织的契机,通过外力激化和推动市场,进一步促动中国保险市场内部的变革和进步

可以说,仅仅通过保险公司内部自发和主动的改进和变革,过程将是较为缓慢的。而在推动保险公司改革和保险市

场发展过程中,保险监管部门面对着保险消费者和保险人,易处于两难境地。由于目前市场发展处于初级阶段,市场竞争行为不规范,现阶段的监管方针是偿付能力与市场行为监管并重,因此我们监管部门的大部分精力放在市场合规性的监管上,市场的清理整顿等工作牵扯精力很多。

利用加入世界贸易组织的良好契机,一方面保险公司在体制内的改革和体制外的推动双重促动下,将会得到全面提高,另一方面监管工作也将加快走向成熟,真正到达监管的目的和职能。使保险监管从扶植保险市场和企业发展这个初级阶段向更高阶段发展。

四、加入世界贸易组织后的中国寿险监管

保险监管的最终目的,是维护被保险人的利益,也就是保护消费者的利益,尤其是寿险业务,被保险人涉及社会公众,一旦出现大的问题,将会影响社会稳定。因此,寿险监管部门要与时俱进,不断完善监管方式方法,确保寿险市场的健康持续发展。加入世界贸易组织后,中国的保险监管同样承受着改革与发展的巨大压力,如何顺应国际潮流,符合世界贸易组织规则,推动寿险市场的健康稳定持续发展,保护消费者利益,是摆在我们面前的课题。

(一)行政管理职能的国际化转变

监管部门应该组织学习世界贸易组织规则,深入掌握规则,并结合实际工作,充分转换监管的行政职能。

1. 体现监管的公平性

监管者应转变观念,在监管中不应明确区分中资、合资或外资公司,而皆应视为市场主体成员,充分体现国民待遇原则。同时,还应与其他行政部门协调配合,在市场逐步开放的过程中,加强给外资保险公司的待遇,即在信息沟通方面、行业内部待遇等方面给予同等待遇。并且,加快修改和调整有关体现歧视性的法律法规。当然,随着国际化步伐的加快,我们也应避免给予外资公司“超国民待遇”,在税收负担、资金运用、政策负担等方面给予内资企业的国民待遇。

2. 有计划、有步骤地推进自由化

加入世界贸易组织后,保险市场自由化不可逆转,在全球保险市场自由化的推动下,我国将建立以市场为基础的保险体系。但是放松管制决不是放弃监管,而是对监管提出了更高层次的要求,一方面要给公司最宽松的经营环境,另一方面又要保持行业的安全和稳定。作为保险监管者,应该根据加入世界贸易组织承诺表,结合国内的具体情况,依据区域经济情况和人文情况等逐步推动市场自由化。由于我国的地区差异较大,自由化进程既不可操之过急,也不可过度保护;同时,监管者应主动了解市场变化情况,做到心中有数,而不应该被动招架。监管者应该充分发挥监管职能,认清市场,在推动市场自由化的不同阶段强调不同的监管重点和方式。

3. 提高监管工作的透明度,初步实现可预见性

长期以来,我们监管工作的透明度一直不是很高,为实现可预见性原则和透明度原则,在法律法规的制定上,监管者应注意:(1)适用性,即法规要根据经济形势的变化,进行相应的修改、补充,甚至重新规定,使制定的内容适应经济发展的客观需要、适用于各类保险公司;(2)普遍性,即制定应解决的是普遍问题,而不是某几个公司或某部分主体、或利

益集团的问题;(3)适时性,即有一定的时效,而不应新规定解决旧问题;(4)长远性,应基于市场未来的发展角度制定规定,而不应仅是一事一议,避免短期行为。另外,在行政审批权方面要做到监管工作流程明晰化,审批程序应制度化、文字化和透明化,使监管者有章可依,使被监管者有章可循。

4. 认清市场、培育市场,分阶段、分地区稳步形成垄断竞争市场

在中国保险市场的发展初期,只有中国人民保险公司一家市场主体,是完全垄断市场,人保提供的保险产品也就是整个市场的产品。尽管平安、太平洋的加入,市场中产品的同质性现象仍存在。伴随着市场的发展和内资公司的逐步成熟,保险企业也开始追求产品差异和服务差异,尤其在加入世界贸易组织后,会有更多的市场主体加入进来,会出现较多的企业提供不相同的产品组合,保险购买者会因为险种、服务、企业声誉等因素,更加偏好某一个公司的产品,市场逐步发展至垄断竞争,市场效率得到提高。

5. 利用世界贸易组织协议维护市场

世界贸易组织协议中关于审慎性原则规定,一国政府有责任采取措施尽量减少国内消费者可能受到的损害。我们应利用过渡期原则和审慎性原则,合理、科学地保护国内保险市场,既不能使外资公司一下子蜂拥而入,也不能低估内资公司的竞争实力,而过度保护,使内资公司丧失在竞争中成长的机会。如何利用世界贸易组织规则,科学地维护市场,向监管部门提出了挑战。

最终,政府部门职能的充分转换也就是基于世界贸易组织的有关原则,监管的职能和方式逐步转化为强调宏观把握,弱化微观调控,使得:

(1)会务程序公开化。中国保监会的行政审批过程、审批所需材料以及操作细则等,应有限度或全部地公开,使被监管者明了整个审批程序,提高了被监管企业的工作效率。

(2)会务工作高效化。提高工作效率,首先应对监管干部建立工作效率考核制度,并设立相应的激励制度;另外,把握好事前监管和事后监管的区分。监管部门应具有前瞻性,以市场体系为基础,强调企业自身约束,并给予企业自由发展空间,做到该管的管,不该管的不管。使监管工作人员将部分工作从事前监管转化为事后监管,减轻工作负担,提高工作效率。

(3)决策程序科学化。保险的监管,一方面要全面和持续地收集信息,制定合理公开的管理措施,以引导保险市场的运作;另一方面,应根据市场的变化和不断修改规则。

现在,我们首先应该强调公司提供数据的真实性问题,其次,强调监管的一致性和各部门之间的协调性,避免一事一议。加强监管部门各职能部门之间数据收集的同一性和政策同一性,这样才能提高监管决策的科学性,加强监管的效力。

(4)人力资源管理现代化。人力资源同样也是政府部门的重要资产。掌握必要的知识和技能是监管干部的基本素质。监管部门一方面应强调人员的培训,如可以成立培训委员会,进行培训的统筹和有关培训政策的制定,安排有系统的培训课程,如会计、精算、资讯等,或者安排外地受训,开拓监管干部视野。另一方面,做到人力资源合理配置,使人员专业分布多样化,年龄结构梯队化,学历结构层次化。有效

配置人力,不仅使人尽其才,而且能够保持监管干部队伍的稳定和持续进步。

(二) 寿险监管的转变与发展

1. 监管目标的转换——以偿付能力监管为目标

监管的目标应当定位于以偿付能力监管为核心。监管的终极目标只能有一个,同时追求两个目标是不现实的。市场行为监管本身不是目标,它是手段,市场行为监管是为了保持和提高社会对寿险业的公信度,维护投保人的正当权益,从而服务于保证充足的偿付能力的目标。偿付能力监管要分类指导,即针对偿付能力不合格和合格的公司采用不同的方式。市场行为监管也要有重点,因为违规行为多而监管资源少,要重点查处打击误导和损害投保人利益的行为,损害寿险业利益和声誉的行为。

要借鉴国际经验,抓紧设计和完善符合国际惯例及中国国情的寿险监管体系,监管框架和监管制度。尽快完善寿险监管指标体系和风险预警系统,提高对单一风险和系统风险的前瞻控制水平。中国保监会2001年颁布的《保险公司最低偿付能力及监管指标管理规定》,向这方面迈开了成功的一步。但是,中国寿险业的偿付能力监管还任重道远。

2. 监管重点的转变——以保护投保人利益为重点

要始终不渝地将保护投保人利益视为寿险监管者的天职。投保人的利益问题,关系到寿险公司乃至全寿险行业的生死存亡,决不能等闲视之。要敦促寿险公司公平、公正、诚信地善待每一个客户,客观准确地披露有关信息,加强对销售人员的教育和约束;要敦促行业协会象爱护眼睛一样爱护寿险业的声誉,抵制和制裁一切不道德的市场行为;保监会也要严厉打击误导、欺诈和不正当竞争行为,加强对投资连接产品和万能保险产品等新型产品投资帐户监管,防止和打击侵犯投保人利益的行为。

寿险业的经营状况涉及广大被保险人和社会公众的利益,所以各寿险公司的业务经营状况、财务状况、资金运用状况等,应当定期向社会公布,建立信息披露制度,增加监管的透明度。

3. 监管方式的调整——建立健全法律法规体系,依法监管与社会监督相结合

保险监管制度应建立在法制基础上,保险监管部门必须严格依照法律、法规办事,在法律授予的职责权限范围内,依照法律、法规、规章规定的内容和程序履行监管职责。健全法制体系是长期性的工作,我们应该做到:一是要加快《保险法》相关配套法规的建设,完善保险监管法律体系。二是将部分有必要保留的而又没有法律法规授权的保险规章提高到法律或法规的层次。三是要将所有的保险规章进行清理,坚决取消那些没有法律法规依据又没有保留价值的部门规章。四是加大保险执法力度。五是加强各内部职能部门之间的协调。

同时,也要重视和鼓励社会监督。由于保险市场竞争主体不断增多,不仅需要监管机构对其进行监管,也需要建立寿险公司信用评级体系,令评估机构为其服务。保险公司的评估机构主要对保险公司的基本状况如资产、理赔、财务以及偿付能力等方面进行评估,根据评估情况写出评估报告,对保险公司进行客观公正评价,以便于保监会的监管和保户

选择。未来监管部门在依照相关法律监管的同时,也应鼓励独立评级机构自主地对寿险公司进行评级;要求寿险公司自觉接受会计师事务所的定期或不定期审计,今后在条件许可时还要建立精算师事务所对寿险公司的产品、准备金和偿付能力审核制度;鼓励寿险公司获得国际服务质量认证,接受有关国际质量认证机构的监督;敦促寿险公司自觉接受社会舆论的监督,多听取不同的意见。

4. 监管手段的改善——建立发达的资讯系统

“工欲善其事,必先利其器”。目前,监管部门的监管手段和工具还较为落后,我们当务之急是一方面实现办公自动化,另一方面尽快提高中国保监会的信息技术水平:首先,要完善保监会系统的远程通讯网络,使信息的传递更快捷,更便利。目前硬件设施的构建已经基本完成,但制度和信息内容等软件方面还没有跟上,亟待充实;其次,要尽快建立保监会与各寿险公司及其分支机构的通讯网络,使我们能从寿险公司的数据库中自动采集监管信息,在线监测寿险公司的经营状况,解决信息的真实性和及时性;此外,要密切跟踪世界先进的信息技术,努力用最先进的手段装备监管者,使其信息技术不低于外国同行,至少不低于国内寿险业界。

5. 加强人力资源管理——人员培训与人才引进相配合

加强政府部门的人力资源管理也是国际化趋势,加强人力资源管理也是推动监管工作发展的基础之一。监管部门要抓紧培训寿险监管人才。中国人口众多,群英荟萃,重要的是作好招聘、培训和使用现有人才的工作,使他们成为本土化的国际型人才。中国寿险业发展要走本土化的道路,同样中国的寿险监管人才也要本土化。

培训现有人员与引进海外人才应相配合。引进海外人才正确的方法是:(1)不排斥。发达国家市场经济的历史悠久,拥有很多好的人才,适当引进一些人才,可以带进先进的技术和经验,可以使我们少走弯路。故步自封,盲目排斥外国先进的技术和经验,对我们有害无益;(2)不迷信。首先要坚信中国人能够自力更生,把自己的事情办好。海外人士鱼龙混杂,“南郭先生”也不在少数,不能过高估计海外人才的作用。海外人才致命的弱点是不熟悉中国的实际情况,而要熟悉中国的市场远非一日之功。而且外国的经验也不一定完全适用于中国,过去的经验也不一定适用于现在。在使用海外人才方面也应把握三个原则:一是要对引进海外人才作出制度性安排,不能头脑发热,盲目攀比,为引进而引进;二是一定要引进真正的人才。既要有扎实的专业功底,又要有丰富的实践经验;三是引进的海外人才要与本土化人才进行公平竞争,不能盲目给予其不应有的特权和优待。

参考文献:

1. 裴光:《中国保险业监管研究》,北京,中国金融出版社,1999。
2. 卓志:《保险监管的政治经济理论及其启示》,载《金融研究》,2001(5)。
3. 马敏、陈宏平:《西方规制理论与我国商业保险监管的理论基础》,载《陕西师范大学学报》(哲学社会科学版),1998(9)。
4. 孙祁祥:《论寿险业投资的市场化运作——兼论中国监管者面临的两难选择》,载《经济研究》,1998(12)。

(作者单位:武汉大学保险与精算学系 武汉 430072
中国保险监督管理委员会 北京 100000)
(责任编辑: X)