

# 对我国保险监管问题的探讨

谢金玉

## 一、严格保险监管的必要性

保险业是经营风险的特殊行业,其经营具有负债性、保障性、广泛性和附合性等特点。从负债性看,保险是由投保人预先缴纳保险费,建立保险基金,当未来发生保险事故由保险人负责赔偿和给付,因而保险人的经营资产绝大部分是对被保险人未来赔偿和给付的负债,如果保险人的偿付能力不足,将会直接影响到未来赔偿和给付职能的履行。从保障性看,保险人通过经济补偿和保险金给付活动,能够保障社会再生产的顺利进行和人民生活的安定,而一旦保险经营出现问题,其经济保障功能势必难以发挥。从广泛性看,保险经营是以大数法则为基础的,它涉及到各行各业、千家万户。保险经营发生动荡,不仅损害广大保户的利益,还会影响到整个社会的安定。从附合性看,保险关系是依附于保险合同而存在的,而保险合同一般由保险人制定,被保险人对其仅有选择的权利,这样往往导致保险人利用广大被保险人缺乏保险专业知识等条件,制定一些损害公众利益的欺骗性条款以达到盈利的目的。因此,对保险业实施严格的监管是保险经营本身特点所决定的。

此外,我国保险业的新发展也迫切需要对其实施严格的监管。长期以来,我国保险业由“人保”独家垄断经营。因而在很大程度上,“人保”自身的企业管理就是保险业的行业管理,也是国家管理。这时虽然仍设有名义上的国家保险管理机关,但面对如此单一而强大的管理对象,似乎没有必要“大动干戈”,也乐意“讨个清闲”。这种政企高度合一的管理体制在当时的历史背景中,对于促进我国保险业的恢复和发展,提高全民族的保险意识,曾起到了不可否定的积极作用。然而,我国保险市场的这份宁静很快被多家办保险的喧闹打破了,保险供给主体迅速增至近 30 家。从地域范围来看,既有全国性公司,又有区域性公司;从业务种类看,既有综合性公司,又有专业性公司;从组织形式看,既有独资公司,又有股份公司。另外,受利益机制的驱动,供销、农委、铁路、邮电等几十个政府机关和企事业单位也纷纷涉足保险。不仅直接供给主体增加,保险代理人、保险经纪人、保险公证人等中介机构也开始萌芽,一个多元化的保险市场雏形正在形成。与保险市场的迅速发展相对,传统的保险管理体制却显得相形见绌,各种弊端的出现所难免,突出表现在:(1)多头办保险,市场主体混乱。保险市场上既有人行批准设立的保险机构,又有部门办、地方政府办的保险机构或准

保险机构；既有依法批准设立的合法主体，更不乏未经依法审批而擅自开业的“各路神仙”。（2）竞争手段不规范，无序竞争现象严重。很多保险机构违背财务准则，置人行规定的费率标准于不顾，擅自提高或降低保险费率；以高手续费、给回扣、无赔退费甚至入股分红为诱饵招揽保险业务；利用本身特权或是千方百计找靠山，寻后台，分割“领地”。（3）经营活动盲目，被保险人利益得不到保障。如目前保险理赔的办法由各保险机构自行决定，许多保险机构处理理赔业务时主观随意性很大，保户利益得不到切实保障。还有的保险企业不顾自身承保能力的限制，盲目争夺大保户，而分保工作又达不到要求，结果使人们参加保险变成了参加“冒险”。

不仅如此，随着对外开放的深入和复关脚步的推进，外国保险公司纷纷敲响了我的国门。至今，已有5家外资保险机构在中国相继成立并营业，外国保险公司在中国成立的代表处则多达一百多个，还有更多的外国保险公司在觊觎着我国的保险市场。它们的介入使得我国保险市场的情况更为复杂。这种情况下，如何有效地利用外国的保险资源并保护和发展我国的民族保险业，也对我国保险业的监管工作提出了新的要求。

## 二、保险监管目标的确定

我国保险业是为社会主义市场经济提供配套服务的。那么，以最小的成本为我国社会主义市场经济提供最佳的服务便成为我国保险监管的最高目标。具体来说，我国保险监管的目标可分三个层次：（1）规范保险活动，使其符合法律、法规的要求和自愿、诚实信用的原则。（2）保证保险企业的偿付能力及实现保险交易的公平性和保险服务的高效性，维护保险当事人的合法权益。（3）促进我国保险业健康快速地发展，保障社会再生产顺利进行和人民生活安定。其中，前两层目标是基础目标，第三层目标是最终目标，只有在实现前两层目标的基础上，才可能实现第三层次的目标。

## 三、政府监管模式的选择

当今世界，政府对保险业的监管模式不外乎这样三种，即分散严格型、集中严格型和相对宽松型。

美国是采用分散严格型监管模式的典型代表，其特点：（1）直接监管保险业的主体是州政府。由州政府制定或通过保险法规，并设立专门的管理和监督机构——保险管理局，负责监管本州保险业。此外，美国还成立了全国保险监督官协会，对各州保险业予以协调。（2）管理手段，主要由州政府的职能机构运用法律手段进行全面的法制监管。（3）监管范围广泛，对保险公司的创设、业务、费率、准备金标准、偿付能力、投资等都有严格的规定。

日本是采用集中严格型监管模式的典型代表，其特点：（1）由大藏省银行局保险部在全国范围内实行统一监管。保险部下设保险一课、保险二课，分别负责生命保险业和损害保险

业的监管。此外，保险同业公会起着自律性管理的作用，作为政府监管的补充。(2) 管理手段，政府管理主要依靠完备的保险立法实行严格的法律管制。(3) 监管范围广泛，内容极为丰富。

英国是实行相对宽松型监管模式的典型代表，其特点：(1) 政府监管由贸工部保险局来执行。(2) 管理手段，政府监管主要依靠法律手段进行法律管制，但英国更偏重于保险同业公会的自律性管理。(3) 监管范围，英国保险市场奉行的是“责任自由”监督原则，即只要公司本身以负责的态度经营保险，政府就不加管制，因此英国政府对保险业的监管相对较松。

以上三种政府监管模式各有利弊，至于选择哪一种监管模式更适宜，则要考虑到各国的具体国情。其中英国相对宽松型监管模式的形成，是与其保险经营的长期历史传统及人们的文化信仰密切相关的。而在我国，人们的保险意识还很淡薄，保险市场尚处于起步阶段，市场要素发育不健全，市场主体行为不规范，管理基础薄弱，管理水平不高，这样客观上需要政府的严格监管，以支持保险市场发育并逐步走向成熟。因此，英国相对宽松型监管模式对于我国并不具有可行性。另外，美国分散严格型监管模式的形成是与其政治体制相关联的，美国是联邦制国家，各州都有相对独立的立法权，各州制定的法规体系并不相同，因而在全国实行统一的法制监管并不具备条件，唯一的选择只能以州为范围进行分散的法制监管。在我国则有所不同，一方面，我国有统一的法规体系，另一方面，现代保险企业为取得规模效应需要跨省经营，那么实行全国统一的集中型监管模式将为其业务的开展带来方便。通过以上分析，我国政府对保险业的监管宜采用集中严格型模式，由国家统一实施严格的法制监管。

#### 四、保险监管机制的完善

我国保险监管机制可分为宏观、中观和微观三个层次。三者相辅相成，相互补充，共同构成保险监管机制的三个方面。而保险监管机制完善的前提则是法律规章的健全。

##### (一) 法律规章的建设

市场经济是法制经济。保险监管机制的完善，从根本上说，就是要实现保险业的法制化管理。国内外的经验表明，没有一套完备的、可供实际操作的法律规章，保险市场的秩序就难以得到有效的维护，市场就难以稳定地发展。当前，我国《保险法》已颁布出台并付诸实施，它是一部比较全面、规范的大法，但并非十全十美。它需要相关的法规及其实施细则予以配套，否则，其实施就缺乏可操作性，保险监管工作就难以有章可循。针对我国保险业的现状，当前亟需制订的各项配套法规及实施细则应包括以下内容：(1) 保险展业管理办法；(2) 外资和中外合资保险企业管理办法；(3) 保险经纪人、保险公证人管理办法；(4) 再保险管理办法；(5) 保险基金管理办法；(6) 保险基本条款及费率的规定；(7) 最低偿付能力标准的规定；(8) 保险资金运用比例的规定；(9) 各项保险财务处理的规定，等等。

##### (二) 宏观监管机制的完善

宏观监管是指政府对保险业的监管。依照《保险法》和《中国人民银行法》的规定，由

中国人民银行对我国保险业统一实施监管。其监管机制的完善应从以下几方面着手:

1. 尽快建立强有力的保险监管组织体系。中国人民银行作为负责保险监管的政府部门,如果没有一个强有力的监管组织体系,就无法完成对保险业实施监管的职能。从保险监管组织体系的现状看,人总行虽然成立了保险司,但内部专业管理人员还嫌太少,管理力量明显过于单薄,而各省级分行的情况就更加糟糕,往往只有一至二人负责管理保险业务。随着中国保险业的发展和多元化保险市场的形成,现行的保险管理体制已远远适应不了形势发展的需要。有鉴于此,人总行应加快组织机构建设的步伐,配备具有雄厚的保险专业知识和管理才能的高层次人才,并聘请保险理论和实务界的专家、学者组成顾问团或咨询委员会,以担负起拟定全国保险政策、规章制度,管理全国保险市场、保险机构的职责。省级分行可拟设立保险管理处,并不断充实保险管理队伍,以具体贯彻、落实保险政策,负责辖区内保险市场、保险机构的监管工作。地县级支行可根据实际情况相应成立保险科和保险股,主要负责辖区内保险机构的日常检查、监督工作。从而形成一个分工职责明确、管理力量强大的保险监管组织体系,为对我国保险业实施有效的监管提供强有力的组织保证。

2. 在监管手段方面,逐步实现由以行政手段为主向以法律手段为主的转化。我国保险业最初是在行政力量的推动下才得以恢复和发展,而且我国保险业立法又严重滞后,这就决定了政府对保险业的监管主要靠仓促出台的政策,靠行政性措施进行干预。这种以行政手段为主的监管方式在当时的历史条件下,对于提高人们的保险意识,推动我国保险业的起步,曾发挥了积极作用。但在目前我国推行市场经济的形势下,主要依靠行政手段进行监管的方式已不符合市场经济的内在要求。市场经济是法制经济,它要求对市场主体实行规范的法制化管理,以充分发挥市场竞争机制的作用。此外,运用行政手段进行监管的主观随意性大,为行政干预企业正常经营提供了某种“借口”,不利于打破长期困扰人们的“政企合一”的企业经营机制,不利于把我国保险企业培养成真正自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的市场主体。因此,今后随着保险法规的健全,政府对保险业的监管应逐步转到主要靠法律手段进行管理的轨道上来。

3. 拓宽保险监管的内容,加大保险监管的力度。由于人行的保险管理力量薄弱等原因,其对保险业的监管往往偏重于机构设置,而轻视业务监督,监管力度明显不足。虽批准设立了一批地方性保险公司,但对其业务稽核、监督和管理,远远滞后于保险业的发展,如出现了保险企业不经批准擅自开办新业务,竞争行为不规范等混乱现象。此外,随着外国保险公司涌入我国保险市场,如何对外国保险公司实施有效的监管,使外国保险资源得到有效的应用,并保护我国的民族保险业,也成为保险监管工作的薄弱环节。而从美、日等实施严格监管的国家看,其监管的内容极为广泛和细致,涉及到保险机构的设立、保险偿付能力和保险准备金、保险业经营、再保险、保险财务及税收、保险机构的解散与清算、对本国保险市场的保护、保险管理机关的确认及其职责等各个方面和层次。在这方面,我们可以借鉴发达国家保险监管的成功经验,并结合我国的具体实际,努力拓宽保险监管的内容,加大保险监管的力

度, 从而保证我国保险业健康、稳定地发展。

### (三) 中观监管机制的完善

现代保险市场所联结的从业主体极为广泛, 保险交易活动也非常频繁和专业化, 在这种市场上, 除了由政府主管部门主要依靠法律手段进行宏观监管外, 还需要市场自律组织担负起中观监管的职能, 作为政府宏观监管的必要补充。市场自律组织主要包括各类保险同业公会, 它们依照国家的法律、规章和方针政策, 制定自律性规章, 进行行业管理, 其主要功能有: (1) 辅助监管功能。一方面通过制定行规和行约, 协调会员的竞争行为; 另一方面, 以国家主管机关制定的各类保险法规为基础, 监督和约束会员共同遵守, 从而为保险市场的规范发展创造条件。(2) 沟通功能。一方面, 在会员公司中传播政府的宏观管理意图, 敦促会员依法经营; 另一方面, 代表会员向政府反映意见提出要求。(3) 服务功能。如开展市场调查与研究, 向会员提供信息、咨询、法律等方面的服务, 组织会员进行技术交流与合作, 代表会员的利益协调与其它行业公会的关系, 等等。因此, 我国应普遍设立保险同业公会, 在条件成熟时, 还要成立各种中介人协会, 同时加强对市场自律组织的审核与监督, 促使其制定适宜的行业管理规章, 并严格执行, 从而完善保险市场的中观监管机制。

### (四) 微观监管机制的完善

微观监管是指保险企业内部的监管职能部门对本企业实施的监管。根据《保险法》第六十九条和第八十二条规定, 我国保险公司的组织形式分为股份有限公司和国有独资公司, 保险公司的组织机构, 适用公司法的规定。那么对于股份有限公司, 根据《公司法》规定, 应设立由股东代表和适当比例的公司职工代表组成的监事会, 负责行使下列职权: (1) 检查公司财务; (2) 对董事、(总) 经理执行公司职务时违反法律、法规或者公司章程的行为进行监督; (3) 当董事和(总) 经理的行为损害公司的利益时, 要求董事和(总) 经理予以纠正; (4) 提议召开临时股东大会; (5) 公司章程规定的其它职权。监事会对股东大会负责并报告工作。对于国有独资公司, 《保险法》第八十三条明确规定, 国有独资公司设立监事会。监事会由金融监管部门、有关专家和保险公司工作人员的代表组成, 对国有独资公司提取各项准备金、最低偿付能力和国有资产保值增值等情况以及高级管理人员违反法律、行政法规或者章程的行为和损害公司利益的行为进行监督。可见, 完善微观监管机制的关键在于尽快建立起产权明晰、权责清楚、政企分开、管理科学的现代企业制度。

最后, 加强对我国保险业的社会监督, 也是完善我国保险监管机制的重要方面。通过社会各方面的评价及有关信息的反馈, 可以发现宏观、中观和微观监管方面存在的不足与问题, 并及时加以调整和纠正。当然, 社会大众能否进行有效的监督也依赖于宏、中、微观监管机制的健全。如市场信息披露的规范化与否、信息反馈渠道的通畅与否, 等等, 都会影响到社会监督的效果。

(责任编辑: 向运华)