

● 钟 明

试论我国政府对保险业的监督管理

政府对保险业的监督管理是指国家根据政治经济环境的需要，通过法律、经济和行政的手段，对保险业进行监督管理。

政府对保险业的监督管理之需求是由保险业务本身固有的特性所决定的。购买保险单的消费者的是一种无形商品——一张纸的承诺。它的价值关键体现在保险公司承担未来义务时的能力和意愿，特别是寿险业务，往往是多少年以后才履行承诺。而对大多数保单持有人来说，他们是无法评估保险公司本身的可靠性的，一旦保险公司破产，保险业崩溃，将会严重影响他们的经济生活，甚至会影响整个国家经济的增长，因为各行各业以及众多的家庭是以保险为他们提供财务保障的。所以，政府对保险业的监督管理十分必要，其最终目的是为了维护保单持有人的利益。

政府对保险业监督管理主要达到以下几个目标：

第一，保证保险企业的偿付能力，促进保险企业的健全经营，保护公众的利益。

第二，防止保险企业之间不平等、不合理的竞争，维护保险市场的正常秩序。

第三，维护保险合同的公正性，保护被保险人的利益。

第四，促进保险企业的自律行为，提供有效的保险服务。

目前从各个国家对保险业监督管理的内容和方式来看，世界上大致可归纳为三种模式：市场型的保险监督管理、垄断型的保险监督管理和维护型的保险监督管理。

市场型保险监督管理是与较为成熟的市场经济体制相联系的。政府对保险业的监督管理是建立在市场调节的基础上的。它的基本特征是：通过立法规定保险企业创设的条件、经营范围、经营原则和经营条件等；在政府部门设立保险监督管理机构，负责监督保险企业履行保险法令；通过司法解决保险纠纷。一些发达的国家大多属于这种模式，如英国、美国、日本等。

垄断型的保险监督管理主要是指社会主义国家保险市场的监督管理。由于保险业实行了国家垄断，全国只有一家国营保险公司，国家保险组织又直接隶属于政府，因此对保险业的监督管理在很多情况下只需通过行政手段，而不需要完善的保险立法进行监督管理。它的主要特征是：维护国家对保险的垄断地位；对保险业的监督管理主要依靠行政调控，保险立法不完善；限制外国保险人在国内经营保险业；保险市场在很大程度上依靠国家保险机构的自我管理。前苏联、东欧以及我国等社会主义国家都对保险业实行国家垄断，采用垄断型的保险业监督管理模式。近年来，随着经济体制的改革，保险市场独家垄断的局面已被打破，政府对保险业的监督管理模式也将发生变化。

维护型保险监督管理主要是一些发展中国家为维护民族保险市场，促进民族保险事业发展而对保险业进行的监督管理。其主要特征是：采取保险业国有化和再保险国家垄断的措施，扶植本国保险业，限制外商经营，防止和尽量减少保费外汇和分保费外汇的流失；政府对保险业的监督管理是国家干预的形式，保险立法不健全。

我国从1985年3月国务院颁布《保险企业管理暂行条例》以来，出现了多家办保险的局面，中国人民保险公司独家经营的完全垄断模式已经被逐步打破，多种形式、多种经济成份、多层次的国内保险市场逐步形成已成为必然的趋势。保险市场竞争机制的引入，给我国保险事业发展注入了活力，避免了垄断带来的僵化，可以防止保险企业经营的低效率和低质量，满足多层次的保险需求。

由于我国保险市场模式发生了变化，政府对保险业的监督管理模式也不得不发生改交，过去主要依靠行政调控和保险机构的自我管理已不再能够达到有效的监督管理效果。我们必须根据我国的具体国情，构造出适合我国保险事业发展的政府对保险业监督管理的模式。

我国目前的国情告诉我们，我国现有的保险市场既非完全市场型，也非完全垄断型或维护型，而是处于过渡时期的混合型。因为保险市场的竞争是需要条件和规则的，这主要看保险市场的需求程度，市场主体、客体和运行规则的健全程度，保险法制建立、健全程度以及国民保险意识程度，由此来决定保险市场的竞争程度和规模。我们过去一直是垄断型的保险市场，法制不健全，法规不完善，国家保险管理机构不健全，另外国民的保险意识和保险需求也相对有限。这种状况是需要一定的社会、经济和法律环境而逐步完善的。特别是我国保险业的发展尚属初步繁荣阶段，各种条件和时机尚不具备和完善，倘若盲目过渡，无规矩地竞争，会使保险市场陷入混乱状态，甚至会使我国刚刚发展起来的保险业扼杀在摇篮之中。所以在当前国情下建立以人民保险公司为主导，多种形式、多种经济成份、多层次的保险机构共存的垄断竞争型保险市场是切实可行的。允许保险机构之间平等、适度的竞争，保证人民保险公司一定的主导地位，这样一方面可以增加保险业的活力，克服完全垄断市场的弊端，另一方面可以防止自由竞争造成的保险市场过份分散，资源配置不当而浪费，达不到规模经济的效果。我国的保险业是需要相对集中的，才能有效、稳步地发展，否则只会阻碍其发展。

我国垄断竞争型保险市场模式决定了政府对保险业监督管理的模式是集市场型、垄断型和维护型于一体，它的基本特征是：政府设立保险监督管理机构，通过法律、经济和行政手段对保险企业进行监督和管理，维护中国人民保险公司的主导地位，保证保险企业之间平等、适度的竞争，防止和减少保险费外汇和分保费外汇流失。

政府对保险业的监督管理在达到保证保险企业偿付能力，保护公众利益；防止保险企业之间不平等竞争，维护保险市场正常秩序；维护保险合同的公正性，保护被保险人利益；促进保险企业自我管理，提供有效的保险服务等基本目标的同时，还要达到维护中国人民保险公司主导地位，防止和减少保险费外汇和分保险费外汇流失的目标。总之，要保证垄断竞争型保险市场的顺利发展，保护保单持有人的利益。

下面就我国政府对保险业的监督管理作一框架性的构造和探索。

（一）保险监督管理机构的设立

我国目前保险监督管理机构是中国人民银行，行使实际管理权的是中国人民银行金融管

管理处下设的保险、合作社管理处。随着我国保险市场的改革开放，保险事业迅速发展，对保险业进行监督管理的任务越来越繁重，为了加强中国人民银行的监督管理能力，应该在中国人民银行总行设立保险管理局，各省市分行设立保险管理处，从事对保险业的监督管理。保险管理局应该是一个有权威而独立的机构。

保险管理局设立以后其职能和权限包括：

1. 拟定保险事业的方针、政策，批准保险机构的设立；
2. 指导、监督保险企业的业务活动，有权限制保险企业的业务范围，包括禁止保险人经营特别规定的保险业务；
3. 审定保险单的基本条款和保险费率，有权强制性地要求保险人变更保险单的内容，改变保险费率。
4. 检查保险企业的会计帐册和报表单据，有权要求保险企业提供所需的文件、信息和其它材料。
5. 对违反国家法律、法规、政策或者损害公共利益的行为，给予经济制裁直至责令停业。
6. 有权指定精算师定期对寿险业务进行精算核算或指定有资格的审计人员定期对保险企业进行业务检查。
7. 有权限制保险企业的投资，包括限制某类项目的投资，或在规定期限届满前要求保险人变卖全部或部分投资额。

保险管理局必须拥有一批称职的监督管理人员，他们精通保险会计和审计，不但具备保险的基本知识，还具备一定的保险专业知识，并有能力与保险从业人员处于平等地位讨论各种问题，胜任复杂的保险监督管理工作。称职的保险监督管理人员是保险监督管理得以有效进行的先决条件和保证，否则监督管理只是流于形式，成为一句空话。

保险管理局根据国家政策和政治经济环境，在其权限范围内，可以采用直接或间接调控手段，对保险企业进行有效的监督管理，起到引导、调节作用。比如对于一些保险基本的和原则的问题可以通过制订法律、法规的办法予以规范化。对于一些体现政策性和时间性的保险问题可以通过行政命令或税收政策、费率政策和投资政策等予以区别对待。农村保险是一种损失率比较大、损失面比较广却又十分需要得到经济保障的险种，政府就可以在税收及其它条件上给予优惠，鼓励有条件的保险机构开办这类业务。法定保险面广，危险性大，政府可以授权一些有便利经营条件的保险机构经营，而限制其它不够条件的保险机构经营，以免不必要的人力、财力和物力的浪费。涉外保险业务和再保险业务的经营需要有一定的经济和业务技术实力，否则经营不当会导致保费外汇的流失。中国人民保险公司是目前我国保险市场最具雄厚人财物力的保险公司，并有较丰富的业务经验，政府保险管理机构应该维护其主导经营地位，限制其它保险机构办理此类业务，或者只允许在本国保险企业之间经营再保险业务，以利于保护国内市场，避免外汇流失。在我国保险市场有了较成熟的发展以后，再逐步开放涉外保险和再保险业务。

保险管理局应该建立审定、审核、审计制度。在保险企业设立时，认真审定保险条款和保险费率，把好开业这一关，维护保险合同的公平性。保险管理局有权要求保险企业递交年度财务报表、资金平衡表、营业报告书等，进行定期的审核。保险企业的财务报表须经有资格、有经验的审计人员或精算师审计、核算，从而确定保险企业经营的合法性和核算的正确

性。对财务发生困难的保险企业，及时采取措施，帮助其渡过困境。对实在经营不力，失去偿付能力，宣布破产的保险企业，进行清算，命令其解散或与其它保险企业合并。

随着我国保险业的发展，保险机构的不断涌现，特别是外资保险机构的进入，政府对保险业的监督和管理更为重要。目前中国人民银行要采取有效措施，对一些擅自滥办保险的单位机构予以清理、取缔，对于经过审查不符合保险经营条件的单位和机构要责令其停业整顿，直到符合条件为止。对于用不正当竞争手段经营保险的，不履行或不完全履行赔偿或给付义务的保险企业要予以查处，从而保证保险市场的稳定和正常秩序，维护被保险人的利益。

（二）保险法律、法规的制订和完善

政府对保险业的监督管理可以颁布法律、法规，使保险业的经营有规可循，有法可依。

我国现行的保险法规是《保险企业管理暂行条例》，这只是一个粗线条的规定，没有实施细则，使许多概念不明确，这对于一个还没有具备完全竞争条件的市场来说是不利的，容易造成混乱。所以政府要加强对保险业的监督管理，就要尽快制定管理保险业的各种法律、政策和制度，并监督其执行情况。从目前条件来看，我国的《保险业法》在短时间里是不可能出台的，它受各种条件的牵扯，另外法律具有相对的稳定性，不宜经常变动，而我们现在的众多内外部条件是在不断变化之中，所以在这种情况下，尽快地颁布《保险企业管理实施细则》是切实可行的办法。《实施细则》是对原条例的适当修改、补充和说明，宜作短期的调整，可以适应条件的变化，等待时机成熟，再颁布《保险业法》，使政府对保险业的监督管理及时、有效。

《实施细则》可以根据现有保险市场上的状况，借鉴外国保险业监督管理的经验，使条例具体化、严谨化。比如对保险企业设立的条件可以作进一步详尽严格的规定，以消除滥办保险的现象。申请经营保险，不仅要提供领导人的名单，还要提供主要职员的名册，象会计师或精算师，以确保保险企业从业人员的素质，保证保险企业的经营能力。另外还要提交经营方案，包括获准营业后头三年的经营规划，以及保险条款、保险费率和资金投资方案。对偿付能力的规定，其金额要明确，可以参照英国的有关算法来确定资产和负债的差额。对再保险的规定也可以作修改，最合理的是确定最高承保限额，划定清理界限，超过承保限额或清理界限的业务必须进行再保险。对资金的投向应该明确、作适当限制。另外，附件的内容要增加，可以参考香港、新加坡的条例。

随着经济体制的改革，保险事业的发展，政府管理机构还可以根据实际需要颁布各种单行法规，如《外资保险企业法》、《保险经纪人法》、《保单持有人保护法》、《保险展业管理法》以及各种保险合同的法规，诸如已实行的《财产保险合同条例》，对具体保险问题制定规则，总之，政府对保险业的监督管理会越来越法律化，而行政监督管理的成份会越来越减少。

对保险业的监督管理，除了政府的保险监督管理机构，还可以考虑筹建保险业的自我管理机构，主要是各类同业协会的成立，在友好合作、平等互利的原则下处理业务竞争中出现的问题，制止不平等的违反规则的竞争，共同建立保险市场的秩序，保证我国保险事业健康、顺利地发展。