



中国保险保障基金
制度研究与实践丛书

ZHONGGUO BAOXIAN BAOZHANG JIJIN
ZHIDU YANJIU YU SHIJIAN CONGSHU

保险保障基金参与保险业 风险处置与市场退出研究

BAOXIAN BAOZHANG JIJIN CANYU BAOXIANYE
FENGXIAN CHUZHI YU SHICHANG TUICHU YANJIU

主编◎任建国

CISF



中国金融出版社



中国保险和资本市场协会
CHINA INSURANCE AND CAPITAL MARKETS ASSOCIATION

保险保障基金参与保险业 风险处置与市场退出研究

CHINA INSURANCE AND CAPITAL MARKETS ASSOCIATION
RESEARCH REPORT ON THE PARTICIPATION OF THE INSURANCE GUARANTEE FUND IN THE RISK MANAGEMENT AND MARKET EXIT OF THE INSURANCE INDUSTRY

王健 王健 王健

CISF





保险保障基金参与保险业 风险处置与市场退出研究

BAOXIAN BAOZHANG JIJIN CANYU BAOXIANYE
FENGXIAN CHUZHI YU SHICHANG TUICHU YANJIU

主 编◎任建国

副主编◎陈志理 聂永泰

 中国金融出版社

责任编辑：张 铁

责任校对：张志文

责任印制：丁淮宾

图书在版编目（CIP）数据

保险保障基金参与保险业风险处置与市场退出研究（Baoxian Baozhang Jijin Canyu Baoxianye Fengxian Chuzhi yu Shichang Tuichu Yanjiu）/任建国主编．—北京：中国金融出版社，2014.8

（中国保险保障基金制度研究与实践丛书）

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7625 - 3

I. ①保… II. ①任…②陈…③聂… III. ①社会保险基金—基金管理—风险管理—研究—中国②社会保障基金—基金管理—风险管理—研究—中国③保险业—风险管理—研究—中国 IV. ①F842②D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 192494 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 （010）63266347，63805472，63439533（传真）

网上书店 <http://www.chinafph.com>

（010）63286832，63365686（传真）

读者服务部 （010）66070833，62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 23.5

字数 347 千

版次 2014 年 8 月第 1 版

印次 2014 年 8 月第 1 次印刷

定价 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7625 - 3/F.7185

如出现印装错误本社负责调换 联系电话（010）63263947

序

保险保障基金制度是保险行业防范化解风险，保护保险消费者合法权益的一种重要的市场化救助制度。20 世纪 30 年代美国率先建立保险保障基金制度后，世界上很多国家相继建立了这类制度。经过几十年的发展，保险保障基金制度在全球范围不断发展和完善，发挥着越来越重要的作用。

1995 年，我国《保险法》首次对保险保障基金制度进行了原则性规定，保险业率先在我国金融行业建立了市场化的风险自救机制。从概念和功能上看，我国的保险保障基金是指按照《保险法》和《保险保障基金管理办法》规定，由保险公司缴纳，全行业集中管理，在保险公司发生重大风险，可能严重危及社会公众利益和金融稳定的情形下，统筹使用于救助保单持有人、保单受让公司或者处置保险业风险的行业风险救助基金。从发展历程上看，我国保险保障基金制度先后经历了“单独提取、专户存储”的企业留存阶段，“专户缴入、加强监管”的集中管理阶段和“借鉴经验、积极改制”的公司化运作阶段。2008 年 9 月，经国务院批准，保监会、财政部、中国人民银行三部门共同颁布了新的《保险保障基金管理办法》，设立了中国保险保障基金有限责任公司（以下简称保险保障基金公司），依法负责保险保障基金的筹集、管理和使用。目前，我国保险保障基金制度已成为加强保险业风险管理的重要制度安排和防范化解行业风险的有效工具。随着金融改革的全面深化，保险业发展的市场化程度将越来越高，市场竞争将越来越激烈，保险公司优胜劣汰将成为一种常态。面对市场在资源配置中起决定性作用的新形势，保险保障基金制度如何才能经得住市场和实践的检验，成为摆在我们面前的重大课题。



近年来，保险保障基金公司做了不少富有成效的工作，基金管理不断优化，规模突破 500 亿元，保值增值能力不断提高；风险处置平台日趋完善，初步积累了符合保险业市场化发展实际、成功处置行业风险的若干经验；风险监测工作扎实推进，逐步建立了有保险保障基金公司特色的风险监测和预警指标体系。中国保险保障基金制度研究与实践丛书的出版，既是对公司过去几年实践的梳理和总结，又是对保险保障基金事业未来发展的再探索，对我国保险保障基金制度的完善和发展具有积极的意义。可以说，只有在实践中不断总结经验、积极探索，充分学习借鉴先进国家和地区的成功做法，才能集各家之长，形成符合中国保险业市场化发展实际，能够有效防范化解行业风险的保险保障基金管理模式和风险监测与处置体系，筑牢保险行业风险屏障。

我国的保险保障基金制度还很年轻，需要进一步探索和解决的问题还很多。希望本丛书的出版能够起到“抛砖引玉”的作用，唤起业界、学界对保险保障基金事业的更多关注和对保险保障基金制度的研究热情；也希望这些研究成果能够为有志于从事保险保障基金理论研究和实践的各位学者、专家提供一定的帮助。

項保波

二〇一四年七月

前 言

保险保障基金制度作为保险体系的重要组成部分，在国外已有几十年的历史，而在我国尚属新生事物。目前，国内理论上的研究成果主要体现在宏观政策层面，对保险保障基金的具体运行情况的研究较为薄弱。实践方面，迄今为止我国还没有保险公司破产的先例，动用保险保障基金处置保险业风险的经验较少，相关配套制度也在不断完善中。本书在借鉴其他国家（地区）先进制度和案例、总结自身经验的基础上，从理论到实践，对保险保障基金参与保险业风险处置、建立健全保险市场退出机制方面进行了研究。主要研究成果和-content如下：

一、主要研究成果

（一）风险处置方面

通过对保险保障基金参与风险处置及救助、救济的理论和实务的研究，取得以下成果：一是界定了保险业风险、风险处置、问题保险公司及保障基金公司风险处置职能几个重要概念，并从弱势群体保护、金融脆弱性、担保、利益相关者等经济学、管理学和法学视角阐述了保障基金公司风险处置职能的理论依据。二是将保险公司风险处置划分为风险显现、破产预防（持续恢复）、破产预防向破产过渡、破产等四个阶段，探讨了不同阶段保障基金公司的具体功能和作用。三是将保障基金公司救助保险公司的方式分为管理救助和财务救助两大类：提出了在尚未动用保险保障基金时，保障基金公司提前介入保险公司的风险处置工作，通过参与整顿、接管或托管的方式从管理上帮助控制和化解风险，对问题保险公司进行管理救助的理念；论述了保障基金公司动用保险保障基金，采用持股、提供



借款和担保等股权或债权手段，对问题保险公司进行财务救助的方式；并对救助的条件和路径进行了深入研究。四是研究了以重整手段处置保险公司风险的方法，探讨通过司法途径解决问题保险公司风险。五是理顺了撤销清算和破产清算的实施关系，研究了受偿资产的管理与处置实务。六是开展保单救济标准研究，提出了我国保单救济标准的完善思路；明确了救济的条件、标准以及流程等实际问题。

（二）市场退出方面

通过对保险市场退出机制中的保险保障基金进行理论和实务研究、与其他国家（地区）进行比较，在总结我国保险保障基金风险处置经验和借鉴其他国家（地区）成功案例的基础上，取得以下成果：一是梳理了我国保险公司市场退出现有的基本法律框架，针对当前存在的问题，构建了保险公司市场退出以及保险保障基金参与保险业风险处置的法律法规体系。二是总结了保险保障基金参与风险处置的实践经验和存在的问题，为今后参与保险业风险处置工作提供了指导性意见。三是研究了美国、英国、日本、加拿大及中国台湾地区保险保障基金管理运行机制，对相关制度及案例操作进行了比较分析，为规范我国保险保障基金参与风险处置的法律法规和实施程序提供了参考。四是通过对境外保险市场退出的实务分析，结合保险保障基金相关理论，明确了保险保障基金使用应遵循市场化、成本最小化和风险最小化三原则。五是对保险保障基金参与风险处置的实践性问题进行研究探讨，分别对保单持有人、保单受让公司、保险公司的救济制定详细的实施流程，并通过对其他国家（地区）保险保障基金救助标准进行比较和分析，对我国保障基金赔偿限额、范围划定、救助对象提出了初步意见，为《保险保障基金救济工作手册》的制定和《保险保障基金管理办法》的修订奠定了理论和实证基础。

二、主要研究内容

本书研究内容主要包括第一编“保险保障基金参与处置保险业风险研究”与第二编“建立健全保险市场退出机制——完善保险保障基金管理运行机制”两大部分。

第一编“保险保障基金参与处置保险业风险研究”共分为六章，其内容安排如下：

第一章“保险业风险处置与保险保障基金制度”重点阐述了有关风险处置的概念和方式，在论述保险保障基金参与保险业风险处置的必要性与法律依据的基础上介绍了保险保障基金制度的设计理念、发展历程与内容框架。

第二章“保险保障基金公司风险处置职能定位”阐述了保险保障基金公司参与风险处置的理论基础，比较分析了境外保险保障基金管理机构风险处置职能，最后提出了保险保障基金公司在我国保险业风险处置中的职能定位。

第三章“保险公司救助研究”从总结实践经验出发，借鉴境外金融机构风险处置案例，研究了对问题保险公司进行救助的方式、条件和基本流程。

第四章“保单救济研究”重点解决了保险公司被撤销或者被宣告破产情况下风险处置的相关工作，包括保单救济启动与实施的条件、对保单持有人和保单受让公司实施救济的流程、救济中的清算与受偿。同时也论述了保单救济中各方责任、救济的标准、风险与争议处理、再融资等问题。

第五章“政策建议”通过总结实践经验与实务研究，提出了完善保险保障基金制度与相关法规建设、完善保险保障基金的筹资方式、综合运用多种风险处置方式、改进保单救济范围和标准、增强保险保障基金公司在风险处置中的参与度、建立保险保障平台六项建议。

第六章论述了风险处置主体与股东会的关系、被处置保险公司的司法保护、行政清算程序与破产程序的衔接、受偿资产管理和处分、上市保险公司和外资保险公司风险处置等特殊问题。

第二编“建立健全保险市场退出机制——完善保险保障基金管理运行机制”共分为四章，内容安排如下：

第七章“我国保险公司市场退出基本法律框架”首先立足于法学的视角，考察了当前我国保险公司市场退出制度的法律环境，并在深入挖掘现行制度存在问题的基础上，提出了完善市场退出制度的建议。



第八章“我国保险保障基金管理运行实践”介绍了目前我国保险保障基金管理运行的情况，详细阐述了我国保险保障基金参与新华人寿、中华联合的风险处置实践，并在此基础上深刻剖析了管理运行实践中的种种问题。

第九章“保险保障基金管理运行有关问题比较研究”对美国、英国、日本、加拿大及中国台湾地区保险保障基金立法情况、管理机构、融资方式、参与救助的方式、救助范围及限额进行了介绍；并从基金的设置、覆盖类型、功能、筹集方式、征收标准、保障范围及补偿限制等方面进行了共性和差异性分析；同时对相关破产案例进行了比较分析，为我国保险保障基金制度建设和实践操作提供了参考。

第十章“完善保险保障基金管理运行机制的政策建议”从基金的使用原则、程序、条件、各方责任等方面完善保险保障基金管理运行的法律法规；从接收保险公司、救济保单持有人和保单受让公司、处置保险公司等方面完善保险保障基金进行救济的实施程序；通过保险保障基金救济标准的比较与分析，结合我国现行规定，对救济对象、赔偿限额、保障范围等方面进行完善。

目 录

第一编 保险保障基金参与处置保险业风险研究

第一章 保险业风险处置与保险保障基金制度	3
第一节 保险业风险处置方式	3
第二节 保险保障基金参与保险业风险处置的必要性与法律依据 ...	13
第三节 保险保障基金制度设计的基本理念	16
第四节 我国保险保障基金制度发展历程	19
第五节 我国现行保险保障基金制度内容框架	21
第二章 保险保障基金公司风险处置职能定位	28
第一节 保险保障基金公司参与风险处置的理论基础	28
第二节 境外保险保障基金管理机构风险处置职能比较	32
第三节 我国保险保障基金公司风险处置职能定位	42
第三章 保险公司救助研究	56
第一节 保险公司救助方式	56
第二节 保险公司救助的启动	64
第三节 管理救助	66
第四节 财务救助	74
第四章 保单救济研究	89
第一节 保单救济的特征与启动	89
第二节 保单持有人救济流程	92
第三节 保单受让公司救济流程	99
第四节 清算与受偿工作	103
第五节 保单救济中的各方责任	116
第六节 保单救济过程中的几个重要问题	123



第五章 政策建议	137
第一节 制度与相关法规	137
第二节 筹资方式与处置方式	138
第三节 救济范围、标准及参与度	141
第四节 保险保障平台	143
第六章 保险业风险处置中涉及的其他问题	145
第一节 保险公司风险处置主体与股东会的关系问题	145
第二节 被处置保险公司的司法保护问题	147
第三节 保险公司行政清算程序与破产程序的衔接	150
第四节 受偿资产管理和处分	156
第五节 参与上市保险公司风险处置应特别注意考虑的问题	157
第六节 外资保险公司风险处置的特殊性研究	159

第二编 建立健全保险市场退出机制

——完善保险保障基金管理运行机制

第七章 我国保险公司市场退出基本法律框架	169
第一节 我国保险公司市场退出制度概述	170
第二节 我国现行保险公司市场退出制度存在的问题	189
第三节 我国保险公司市场退出制度的完善	215
第八章 我国保险保障基金管理运行实践	222
第一节 公司化专业化的管理运作	222
第二节 参与行业风险处置的实践	228
第三节 保险保障基金管理运行实践中的问题	240
第九章 保险保障基金管理运行有关问题比较研究	247
第一节 保险保障基金制度比较分析	247
第二节 保险公司破产案例比较分析	283
第十章 完善保险保障基金管理运行机制的政策建议	325
第一节 完善保险保障基金管理运行的法律法规	325

第二节 规范保险保障基金进行救济的实施程序	334
第三节 完善保险保障基金救助的具体标准	346
参考文献	359
后记	362



中国保险保障基金制度研究与实践丛书

第一编

保险保障基金 参与处置保险业风险研究

第一章

保险业风险处置与保险保障基金制度

第一节 保险业风险处置方式

一、基本概念

（一）保险业风险

保险业是金融领域中专门经营风险的行业。保险公司作为风险集合与分散的专业机构以及风险定价的专业机构，在经营中极易遭遇风险损失不确定性引起的经营成本不确定性。

“风险”在经济学中的定义是“结果与预期的不确定性”，相应地，保险业风险是指保险业正常运行的不确定性。保险业风险是一个含义广泛的概念，根据不同维度有不同分类^①。依据《保险保障基金管理办法》及保险保障基金的功能定位，本文中的保险业风险主要是指保险公司风险，以及由于保险公司风险引致的其他保险业内风险。

（二）有问题保险公司

现有研究成果对相关概念的论述：阙方平（2003）^②认为，有问题银行是指接近或已经丧失金融清偿能力（流动性清偿能力和资本清偿能力）

^① 按照从宏观到微观的分类，大致可以分为保险市场风险、保险市场主体风险、保险产品风险。其中，保险市场主体风险又可以区分为保险公司风险、保险资产管理公司风险、保险中介机构风险、保险客户方风险等。

^② 阙方平：《加强银行监管亟待解决的若干问题》，载《武汉金融》，2003（4）。



的商业银行机构。徐安良（2006）^①认为，问题金融机构是指经营管理上出现严重问题，或因突发事件影响面临挤兑、倒闭或破产危险的金融机构。其问题通常表现为内部控制机制缺乏或失灵，资产大量呆滞或发生严重损失，流动性丧失，支付能力急剧下降或陷于严重支付危机，财务状况恶化，资不抵债，发生信用危机或信誉危机等。孙海芹（2007）^②认为问题金融机构是指已接近或处于无流动性清偿能力（技术上违约），或无资本清偿能力（净资产等于或小于零）的金融机构。张领伟（2010）^③认为，只要出现下列四项标准的一项，该保险公司即为“有问题保险公司”：一是保险公司治理出现严重问题，主要是指公司内控机制、管理运营出现重大问题；二是保险公司面临严重支付压力和流动性债务清偿压力，主要是指由于集中支付、退保、清偿一般债务等带来的短期流动性压力；三是保险公司偿付能力严重不足，主要是指认可资产和认可负债的比例严重恶化；四是保险公司资不抵债，达到《企业破产法》第二条的标准。

2009年，中国保监会开始对产险、寿险公司实施分类监管，根据风险程度，将保险公司分为A、B、C、D四类。其中A类表示低风险，即偿付能力达标，公司治理、资金运用、市场行为等方面正常。B类表示中等风险，即偿付能力达标，公司治理、资金运用、市场行为等方面虽有问题，但并不严重。C类表示较高风险，即偿付能力不达标，或公司治理、资金运用、市场行为等其他方面存在较大风险。D类表示高风险，即偿付能力严重不达标，或偿付能力虽然达标，但公司治理、资金运用、市场行为等至少一个方面存在严重问题。

本书采用中国保监会对保险公司依据风险程度分类的监管标准，将风险较高和风险高的C、D两类保险公司称为“有问题保险公司”。

（三）风险处置

在现有文献中，风险处置一词正式应用于国务院2008年4月颁布的《证券公司风险处置条例》，但该条例并未对风险处置进行明确定义。在法

① 徐安良：《在深化改革中防范金融风险》，载《开放导报》，2006（5）。

② 孙海芹：《对我国问题金融机构处置工作的政策思考》，载《新疆金融》，2007（7）。

③ 张领伟：《保险公司风险处置研究》，南开大学博士论文，2010。