



经济转型与发展研究

中国保险 监管制度研究

自2008年起席卷全球的金融海啸，
对全球金融体系造成了强烈的冲击，
作为金融业的一个分支，国际保险业也未能幸免，
其本身的风险性日益突出，
加之中国保险市场长期存在的顽疾，
防范和化解保险风险显得任重道远，
而完善中国保险监管制度就成为一个迫切且现实的问题

● 袁 成 著



南京大学出版社

 经济转型与发展研究

中国保险监管制度研究

● 袁 成 著

 南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国保险监管制度研究 / 袁成著. —南京: 南京大学出版社, 2011. 11

ISBN 978 - 7 - 305 - 08852 - 0

I. ①中… II. ①袁… III. ①保险业—监管制度—研究—中国 IV. ①F842.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 182275 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出 版 人 左 健
丛 书 名 经济转型与发展研究
书 名 中国保险监管制度研究
著 者 袁 成
责任编辑 黄 海 编辑热线 025 - 83594087
照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 常州市武进第三印刷有限公司
开 本 635×965 1/16 印张 15.75 字数 220 千
版 次 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 305 - 08852 - 0
定 价 39.80 元
发行热线 025 - 83594756 83686452
电子邮箱 press@NjupCo.com
sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购图书销售部门联系调换

序

风险转移与经济补偿是保险的基本功能。随着经济全球化步伐加快和国民经济对外开放进一步深入,特别是经济转轨时期还充满着各种矛盾和摩擦,在中国大力发展保险业势在必行。自1980年保险机构恢复营业以来,中国保险业保持了年均20%以上的增长速度,但与中国社会经济发展的需要和世界保险业发展的水平相比,中国保险业前进的道路上还有许多困难需要克服,这就要求保险理论界和实务部门大胆探索和不懈努力。

袁成博士在南京大学商学院金融与保险学系任教后一直从事与保险有关的教学与研究。尤其是攻读博士学位期间,她在认真讲授保险专业课程的同时,专注于中国保险监管制度的研究,不仅发表多篇学术论文,而且完成了她的博士学位论文。眼前的这部《中国保险监管制度研究》就是在这些学术论文和博士学位论文基础上形成的,也是袁成博士长期教学科研的重要结晶。

袁成博士所著的《中国保险监管制度研究》具有这样几个特点:
(1)理论视角新。作者主要以新制度经济学为理论视角,系统地分析了中国保险监管制度的供给、需求,以及均衡和非均衡,并在此基础上构建起中国保险监管制度研究的分析框架。(2)研究方法较合理。为探讨保险监管制度演进的规律,并且增强所做研究的论证力度,进而得出客观和有价值的结论,作者不仅采用规范的定性分析方

法对保险监管制度的基本内涵进行理论探讨,而且还采用大量样本数据对保险监管的效率进行实证分析,另外还比较和借鉴了英国、日本和美国的保险监管制度。(3)有独到见解。通过对保险监管制度所做的专门研究,作者有不少重要的发现和自己的观点。作者首次提出中国保险监管制度中存在“诺斯悖论”,即保险监管当局在政策制订过程中重视保险行业的快速发展,偏向于维护保险公司的利益,从而降低了保险监管资源的配置效率,同时保单所有人的利益也未得到最大保护。如此等等,不再列举。(4)所提对策性建议值得借鉴和应用。为完善中国保险监管制度,促进保险业健康发展,作者在构建保险监管制度新框架、发展和规范保险市场、改进对保险公司治理结构监管、健全保险纠纷解决机制、加强保险信息披露,以及有效防范保险欺诈等重要方面,提出了有借鉴意义和应用价值的对策建议。

总之,袁成博士所著的《中国保险监管制度研究》是我国保险研究领域中的重要成果之一。我向广大读者,特别是保险理论界和保险业界人士推荐这部著作。

裴 平

2011年6月1日

于南京大学安中楼

前 言

在当代经济生活中,保险业作为金融市场的重要组成部分,其功能不仅仅在于转移风险和经济补偿,更重要的是它还发挥着资金融通以及社会管理的作用。目前,中国保险市场已成为世界上发展最快的新兴保险市场,2010年保费收入近14528亿元人民币,是1999年保费收入的10倍以上。但就在国内保险业蓬勃发展,为个人、企业和社会分散风险弥补损失的同时,其本身的风险性也日益突出,这与我国保险行业发展程度以及国内国际金融背景有着密切的关系。

首先,中国保险业长期以来重视机构规模和保费数量的增长,市场在快速扩张的同时,留下了不少后遗症,诸如市场行为扭曲、市场竞争无序、保险公司经营管理不规范、保险从业人员专业素质普遍较低等现象。另外,国有产权占主体的公司背景也导致了保险市场集中度高,中国人保、中国人寿和中国平安这三家公司的保费收入占到了全年总保费收入的60%左右,使整个保险业缺乏创新动力,保险资源配置效率下降,严重损害企业收益和被保险人利益。因此,从1995年中国首部《保险法》的出台,再到1998年中国保监会的成立,保险监管始终围绕着这些问题展开,取得了一些成效,但仍存在监管主体不完备、内容不合理、手段落后等一系列的问题。

其次,随着金融自由化程度加深,中国各类金融机构之间业务相互交叉和渗透。中国保险业与银行业的合作从21世纪初就已经出

现并且迅速发展起来,短短几年,银行保险已经占据了保险销售的1/3强。另外,随着全球经济一体化,保险公司参与国际保险活动是保证其自身稳定增长的必经之路,可以通过进驻国外保险市场、对外开放本国保险市场和投资国外资本市场等方式来实现国际化。保险国际化会导致保险公司的规模和经营范围不断扩大,最终实现集团化。中国目前就已经有包括人保、国寿、平安、太平洋、太平、阳光等6家保险集团公司,且大多在保险市场中占据很高的份额。无论是保险公司集团化还是混业经营,都给保险业带来了新的风险,给中国保险监管带来了新的困难和挑战。保险公司集团化一方面容易阻碍市场公平竞争,甚至形成垄断;另一方面经营范围国际化,对信息网络技术和国际合作监管提出了高要求。混业经营除了会对保险销售渠道造成冲击外,最主要的是会导致业务和风险结构更加复杂,关联交易增多,风险趋于集中且交叉传递的可能性和速度加大,以及信誉风险外溢等等,这就要求金融行业之间加强监管协调和信息共享,逐渐形成统一监管并且在行业之间设立防火墙。

此外,近两年,席卷全球的金融危机对国际保险业产生了巨大冲击,2008年全球保险业自20世纪80年代以来,业务发展首次同比出现负增长,特别是一些大型金融保险集团纷纷陷入经营困境,不得不通过政府救助和出售资产来渡过难关,如美国友邦保险、美国大都会人寿保险、日本大和生命人寿保险等保险公司。由此可见,在面对较为复杂的金融衍生产品和金融风险时,即使那些保险监管较为完善的国家同样存在监管漏洞和不足,致使保险业摇摇欲坠,损失惨重。此次金融危机虽然没有对中国保险业产生剧烈的正面冲击,但仍给中国保险公司的资产负债管理和行业信誉敲响了警钟。随着世界经济进入后危机时代,国际保险监管正呈现出一些新的发展趋势,这对中国保险监管具有十分重要的指导意义和参考价值。

可以说,对中国保险监管进行研究是有实际意义的,是维护保险市场秩序、促进保险市场健康发展的重大现实问题。但是,保险监管的内容极其丰富,单单将各项监管政策罗列出来就是一项复杂的工

作。本书将研究对象设定为中国保险监管制度,以区别于一般的保险监管,试图从制度经济学的视角来剖析中国保险监管制度的发展历史、现状和未来。保险监管制度是对保险业监督和管理的全部制度安排或规则的集合。它是在保险业发展到一定程度,基于保护被保险人根本利益、保证保险公司偿付能力、规范保险公司行为、维护保险市场公平竞争、促进保险行业健康发展等目的而逐步建立起来的。保险监管则多侧重于微观层面,而保险市场的诸多现象以及监管举措,已经远远超出微观的保险监管范围,更多的涉及中观和宏观层面的、管束行动主体关系和模型的“行为规则”,需要将其放到更大的制度框架中予以评价和解释。本书将对中国保险监管的研究上升到制度层面,可以更多地从社会属性这方面着手,与中国的社会、经济甚至人文背景相联系,这与单纯的保险监管研究是有区别的。

综合运用新制度经济学、产业组织理论和规制经济学的经典理论和方法是本书的一大特点。首先,在对中国保险监管制度的历史演进过程的描述中,将中国保险监管制度的变革与保险业的发展历程相联系,试图找出两者之间的关系。因为根据产业组织理论,一国保险监管制度其实就是根据该国保险产权制度、保险市场结构、市场行为等因素特点所采取的政府公共政策。中国保险市场发展30年间,保险市场结构从完全垄断到寡头垄断再向垄断竞争过渡,保险监管目标、主客体、手段和内容也在随之不断调整。可以说,保险市场结构与保险监管制度在相互匹配上总是一个“均衡—非均衡—均衡”不断循环的动态过程。其次,从制度经济学的角度,建立了一个制度供求均衡分析的全新框架。对中国保险监管制度需求、制度供给进行了剖析,并找出制度供求均衡点。在这个标准下,分析了造成中国保险监管制度非均衡的需求供给因素。制度由非均衡向均衡的变迁是诱致性的制度需求和强制性的制度供给共同作用的结果,但是主要依靠的是强制性制度变迁即供给主导性制度变迁。因为制度需求是原生性的,制度供给是引致性的,若主要依靠自发产生的需求来安排新制度的话,效率很低而且这种新制度可能满足不了需求,必须要

通过政府的命令和法律来提供新制度的供给。这个道理同样适用于中国保险监管制度均衡的实现,于是之后的对策建议重点放在了调整制度供给上。第三,规制经济学中的公共利益理论、私人利益理论和政治理论进一步解释了中国保险监管制度需求的产生,即“为什么要监管”,以及制度供给的偏好,即“如何进行监管”的问题。中国保监会作为保险监管制度的供给主体,负责修正诸如信息不对称、垄断和负外部性等保险市场失灵现象,以实现社会福利最大化。但也会出现制度失灵的现象,即所谓的“诺斯悖论”,在监管政策的制定中往往以促进中国保险业整体快速发展为宗旨,甚至偏向于维护保险公司的利益,使保险监管资源的配置效率下降,保单所有人的利益未得到最大保护。

在大量规范研究的基础上,本书同样重视实证研究,加强定量分析。通过对大量数据信息的加工和计算,以及绘制数据图表,反映出中国保险监管制度的运行绩效,包括保险公司偿付能力、保险公司治理结构、保险公司盈利能力和经营效率,从而发现目前监管中存在的问题。如选取具有代表性的保险公司对其偿付能力充足率进行了估算,在一定程度上反映了近几年中国保险偿付能力的实际情况。因为中国目前保险市场信息披露制度并不完善,不能直接查询到此类数据,保险学界对保险偿付能力充足率的系统评估也很少。

本书共分为七章,第一章导论对研究的主题与背景、国内外相关文献、研究思路与本书结构、主要研究方法以及可能存在的创新与不足进行了阐述。接下来的六章分别涉及:保险监管制度的基本内涵与相关理论、中国保险监管制度的历史演进、中国保险监管制度的需求与供给、中国保险监管制度的运行绩效与存在问题、国际保险监管制度的经验与借鉴,以及完善中国保险监管制度的对策。

总之,本书对中国保险监管制度的现状与变迁进行了分析论述,并就其中存在的具体问题提出了可供探讨的改革路径。但由于作者本人的理论基础、实证能力和实务经验等方面的局限性,不足之处还有待各位学界专家、业界同仁批评指正,使之不断完善。

目 录

序.....	1
--------	---

前 言.....	1
----------	---

第一章 导 论

第一节 研究的主题与背景.....	1
-------------------	---

第二节 主要文献综述.....	4
-----------------	---

一、国外文献	4
--------------	---

二、国内文献	7
--------------	---

第三节 研究思路与本书结构	13
---------------------	----

一、研究思路.....	13
-------------	----

二、本书结构.....	14
-------------	----

第四节 主要研究方法	16
------------------	----

第五节 可能存在的创新与不足	17
----------------------	----

第二章 保险监管制度的基本内涵与相关理论

第一节 保险监管制度的概念界定	20
-----------------------	----

一、商业保险与社会保险·····	20
二、保险监管与保险监管制度·····	21
三、保险监管制度的构成·····	22
第二节 保险监管制度的特征与功能 ·····	27
一、保险监管制度的特征·····	27
二、保险监管制度的功能·····	29
第三节 保险监管制度的相关理论 ·····	32
一、西方规制理论·····	32
二、保险监管理论·····	36
三、制度经济学理论·····	39

第三章 中国保险监管制度的历史演进

第一节 形成阶段(1980~1994 年) ·····	44
一、中国保险市场发展背景·····	44
二、中国保险监管目标和主客体·····	46
三、中国保险监管手段和内容·····	47
第二节 初步建立阶段(1995~1997 年) ·····	49
一、中国保险市场发展背景·····	49
二、中国保险监管目标和主客体·····	53
三、中国保险监管手段和内容·····	54
第三节 规范化阶段(1998~2002 年) ·····	56
一、中国保险市场发展背景·····	56
二、中国保险监管目标和主客体·····	61
三、中国保险监管手段和内容·····	62
第四节 深入发展阶段(2003 年至今) ·····	65
一、中国保险市场发展背景·····	65
二、中国保险监管目标和主客体·····	68
三、中国保险监管手段和内容·····	71

第四章 中国保险监管制度的需求与供给

第一节 中国保险监管制度的需求分析	75
一、中国保险监管制度需求的现状	75
二、中国保险监管制度需求产生的根源	78
第二节 中国保险监管制度的供给分析	84
一、中国保险监管制度供给的现状	85
二、中国保险监管制度失灵的原因	87
第三节 中国保险监管制度的均衡与非均衡	91
一、中国保险监管制度均衡的界定	91
二、中国保险监管制度非均衡分析	99

第五章 中国保险监管制度的运行绩效与存在问题

第一节 中国保险公司偿付能力监管的运行绩效与存在问题	105
一、中国保险公司偿付能力监管的概述	106
二、中国保险公司偿付能力的实证分析	111
三、中国保险公司偿付能力监管存在的问题	124
第二节 中国保险公司治理结构监管的运行绩效与存在问题	131
一、保险公司治理结构与保险公司治理结构监管	132
二、中国保险公司治理结构的统计性描述	135
三、中国保险公司治理结构监管存在的问题	143
第三节 中国保险市场行为监管的运行绩效与存在问题	146
一、中国保险公司的盈利能力和经营效率	146
二、中国保险市场行为监管存在的问题	151

第六章 保险监管制度的国际比较与借鉴

第一节 传统的国际保险监管制度	156
一、以英国为代表的宽松监管模式	156
二、以日本为代表的严格监管模式	160
第二节 美国保险监管制度	165
一、监管目标与监管主客体	165
二、监管内容与监管手段	167
第三节 国际保险监管制度的经验与发展趋势	175
一、国际保险监管制度的经验总结	175
二、国际保险监管制度的新趋势	185

第七章 完善中国保险监管制度的对策建议

第一节 中国保险监管制度的新框架构建	191
一、中国保险监管制度的新框架	191
二、对中国保险监管制度新框架的具体解释	191
第二节 中国保险监管“三支柱”的具体改进措施	198
一、强化保险公司偿付能力监管	198
二、推进保险公司治理结构监管	203
三、改革保险市场行为监管	207
第三节 中国保险监管制度的其他配套措施	218
一、加强保险法律法规体系建设	218
二、健全专业化的保险纠纷解决机制	220
三、完善保险信息披露制度	221
四、推进保险公司信用评级制度的发展	222
五、重视打击和防范保险欺诈	224

参考文献

中文参考文献.....	227
英文参考文献.....	232
后 记.....	235

第一章 导 论

第一节 研究的主题与背景

在当代经济生活中,保险业作为金融体系的重要组成部分,扮演着越来越重要的角色。保险业提供的不仅仅是单纯的保险产品和保险服务,而且还担当起了稳定社会的重要责任,渗透到了经济、社会、民生的方方面面。保险业根据大数定律的基本原理,实现了分散风险和补偿损失的功能。随着经济社会的发展,保险业又逐渐派生出资金融通和社会管理两大功能。保险公司已不是简单从事承保理赔的风险管理机构,随着经营规模的扩大,可运用的保险资金规模迅速增长,保险公司在金融市场特别是资本市场中的地位大幅提升,对国民经济的直接影响力也与日俱增。保险业被誉为“社会的稳定器”,在防灾防损、社会保障、社会关系和社会信用等方面发挥着巨大作用,任何一个保险环节出错,其影响都会被无限扩大,带来社会管理成本的上升和效率的下降。

世界各国的保险业都在迅速发展,2010 年全球保费收入 4.34 万亿美元,同比增长 5.6%。其中美洲 1.41 万亿美元,同比增长 2.9%;欧洲 1.62 万亿美元,同比增长 0.6%;亚洲 1.16 万亿美元,同比增长 14.8%;大洋洲 881.6 亿美元,同比增长 33.9%;非洲

667.2 亿美元,同比增长 16.1%^①。随着中国经济体制改革逐步深化和对外开放不断深入,中国保险业发展迅猛。最新公布的统计数据表明,2010 年我国全年保费收入 14 527.97 亿元,同比增长 30.44%,排名世界第六位。其中,寿险保费收入 9 679.51 亿元,同比增长 29.8%;财险保费收入 3 895.64 亿元,同比增长 36.3%;健康和意外险保费收入 952.82 亿元,同比增长 18.51%。保险公司总资产 5.05 万亿元,比年初增加 0.99 万亿元^②。截至 2010 年底,我国(不含港澳台地区)共有 129 家保险公司,其中中外合资公司占据了半壁江山。

在保险业蓬勃发展,为个人、企业和社会分散风险、弥补损失的同时,其本身的风险性也日益突出,这源于保险业的经营对象就是风险本身。国际金融环境的恶化更是强化和放大了保险业本身的风险。近两年,席卷全球的金融危机对国际保险业产生了巨大冲击,2008 年,全球保险业的业务发展自 20 世纪 80 年代以来首次同比出现负增长,特别是一些大型金融保险集团纷纷陷入经营困境,不得不通过政府救助和出售资产来渡过难关,如美国友邦保险、美国大都会人寿保险、日本大和生命人寿保险等保险公司。美国友邦保险的母公司美国国际集团(AIG)受到次债危机的影响,出现了严重的流动性危机,作为子公司的友邦保险也受到了不小的牵连,如在中国香港和新加坡等地就出现了退保潮,在世界各地的保费收入均出现了不同程度的下降。美国大都会人寿保险则是营业利润骤降一半。金融危机同样波及到欧洲和亚洲,德国安联集团、慕尼黑再保险集团和瑞士再保险集团利润下降,股价受挫。而日本大型寿险公司——大和生命保险因深陷经营困境而正式宣布破产,成为全球金融危机中首家破产的日本金融机构。

① 根据 2009 年《中国保险年鉴》中的数据计算而得。

② 根据中国保险监督管理委员会网站上公布的数据计算而得, <http://www.circ.gov.cn/web/site0/tab61/i121285.htm>。

中国保险市场虽然国际化程度相对较低,但仍受到了金融危机不小的冲击。如中国平安投资的富通集团的股价已下跌超过 96%,导致中国平安 238 亿元投资只剩下 10 亿元左右。而大多数保险公司则受到了金融危机的间接影响:首先,金融危机影响了中国股市以及其他投资渠道,使得保险资金的投资收益明显下降,从而直接削弱了保险公司的偿付能力。其次,金融危机危及了金融机构的信誉和地位,导致 2008 年 10 月后,保费收入的增速明显回落。再次,外资保险公司进入中国保险市场的积极性有所降低,中外合资保险公司中,外方股东持续出资的能力下降,阻碍了中国保险市场的发展势头。另外,金融风险会跨境传递,国外保险公司新风险可能通过在我国分支机构或参股公司向国内保险市场传递。

除了国际金融环境的影响外,中国保险市场还长期存在着不少问题,主要表现在:保险市场仍属于寡头垄断结构;保险公司之间竞争不规范,为了争夺客户资源,高手续费、高返还、低费率等现象屡禁不止;保险中介的专业性不强,素质参差不齐,误导消费者的行为时有发生;保险公司“宽承保,严理赔”的经营理念、保险资金运用的违规行为,都严重损害了消费者的利益。当然,一些消费者的投机和不诚信行为也加大了保险市场的运作成本。

完善的保险监管制度将有利于维护保险市场秩序,抵御各种风险对保险业的侵袭,促进保险市场健康发展。我国于 1995 年首次颁布《中华人民共和国保险法》,并于 2002 年和 2009 年两次进行修订,其中便包含保险业法的内容。同时围绕《保险法》,一系列的法律法规陆续出台,如《保险公司管理规定》、《保险代理机构管理规定》、《外资保险公司管理条例》、《保险公司偿付能力管理规定》等。1998 年保监会的成立,更是标志着我国真正完整意义上保险监管的产生。但目前中国保险监管制度存在监管主体不完备、内容不合理、手段落后等一系列问题。尤其是随着我国市场经济的发展,保险公司趋利意识更加明显,加上国际金融环境的动荡,防范和化解保险风险的任务也越来越重,因此,完善中国保险监管制度成为一个迫切且现实的