

—— 财政金融管理制度卷 ——

主编 李晓西

发达国家保险 监管制度

刘红林
高桂林
王云生
张新勇
著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

财政金融管理制度卷

主编 李晓西

发达国家保险 监管制度

刘红林 著
高桂林
王云生
张新勇



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉

北京太平洋国际战略研究所

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汉穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汉穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650元 (全套共42本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编：王秦峰 王仲田
法律管理制度卷	主编：李玉赋 青 峰
财政金融管理制度卷	主编：李晓西
国防外交管理制度卷	主编：熊 民
经济管理制度卷	主编：李寿生 杨 桦
农业管理制度卷	主编：罗伟雄
科教文卫管理制度卷	主编：尚 勇 钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编：杜英民
人力资源管理制度卷	主编：赵洪俊
非政府组织管理制度卷	主编：吴忠泽

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长：姜 毅 副秘书长：赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会: 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会: 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长: 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构:

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构:

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**”: 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**”: 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动:

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

电话: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

网址: <http://www.bpi99.org> **电子信箱**: bpi99@bpi99.org

目 录

导言

第一章 发达国家保险监管的历史、 模式和政策..... (15)

第一节 保险监管的历史回顾 (15)

第二节 保险监管的不同模式 (19)

第三节 保险监管的政策 (29)

第二章 发达国家保险监管的机构 和法律..... (41)

第一节 保险监管机构 (41)

第二节 保险监管法规 (69)

**第三章 发达国家对内资保险组织的
监管** (102)

第一节 保险人资格的监督管理 (102)

第二节 保险经营的监督管理 (117)

第三节 保险公司财务的监督管理 ... (134)

第四节 保险中介人的监督管理 (143)

**第四章 发达国家对外资保险机构
的监管** (159)

第一节 外资保险机构监管概述 (159)

第二节 对外资保险机构的监管
模式 (164)

第三节 对外资保险机构的监管
内容 (180)

**第五章 发达国家对保险业务的
监管**..... (201)

第一节 寿险业务的监督管理 (201)

第二节	保险业第三领域的监督 管理	(208)
第三节	财产保险业务的监督管理 ...	(218)
第四节	涉外保险业务的监督管理 ...	(226)
第五节	再保险业务的监督管理	(228)
第六章	问题与借鉴	(248)
第一节	问题及其发展变化	(248)
第二节	对我国保险监管制度的 启示与借鉴	(264)
后记		(303)
参考文献		(304)
英文提要		(307)
英文目录		(308)

导 言

1998年,可以说是对中国保险监管事业具有重要意义的一年。

中国保险监督管理委员会于同年11月18日成立,中国保险业有了专门的监管机构,这是中国金融改革的又一重大举措,不仅标志着中国金融银行业、证券业、保险业监管三足鼎立局面的出现,同时也标志着中国保险监管体制进一步同国际上保险业发达的国家接轨。

保监会是全国商业保险的主管机关,根据国务院授权行使行政管理职能。其主要任务包括:拟定有关商业保险的政策法规 and 行业规划;依法对保险企业的经营活动进行监督管理和业务指导,依法查处保险违法违规行为,保护被保险人的利益;维护保险市场秩序,培育和发展保险市场,完善保险市场体系;推进保险改革,促进保险企业公平竞争;建立保险业风险的评价和预警系统,防范和化解保险业风险,促进保险业稳健经营与业务的健康发展。

正如中国保险业的发展经历了一个从无到有的过程一样,中国保险业的监管也是从无到有,从小到大。从1980年保险业恢复直到90年代初,中国保险业的监管工作长期由中国人民银行非银行司保险处负责,监管的主要依据是《中国保险业管理暂行条例》。由于管理机构小,人员少,对于保险业的监管无论是从广度上还是深度上都十分有限。随着中国保险市场的逐渐形成与发展,中国人民银行决定加强保险业的监管力度,1995年6月成立了保险司,专门负责全国保险行业的监督管理工作;保险司成立后,央行对国内保险业监管的力度明显加强。1995年中国保险业第一部大法《中华人民共和国保险法》正式颁布实施,从而使中国的保险业监管走上法制化轨道。随后几年,又陆续采取了一些监管措施,使中国保险业的无序状况得到进一步改善。

中国保监会的成立有着深刻的国内和国际背景。从国内来说,保监会的成立是我国金融体制改革的必然结果和中国保险业健康快速发展的客观要求。保险业是我国金融业的重要组成部分,金融监管的改革同我国整个金融体制改革的步调是一致的。1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标,与此相适应,我国加快了金融制度的改革。改革的指导思想 and 目标就是建立有利于宏观调控和促进社会主义市场经济发展的新型金融体系。在这一体系之

下,中央银行等金融监管机构能够有效地实施金融政策和金融监管,金融机构能够合法合规地正常开展业务经营,金融市场能够有秩序地高效运转。这场改革的深度和广度是前所未有的。其主要内容包括:1. 进一步确立中国人民银行作为中央银行的领导地位,加强其宏观调控能力。同时按照金融业、证券业、保险业分业经营,分业监管的要求,分别组建了证券业、保险业的监管机构。从1993年下半年时起,中国人民银行即按照国务院金融体制改革的总体要求,转换职能,肩负起制定与实施货币政策和进行金融监管的主要任务。2. 改革管理体制,从制度上规范金融业的发展,防范金融风险。包括组建政策性银行,完善商业银行体系,积极培育金融市场等。其中一项重要措施便是对金融业实行分业管理,主要是将非银行金融机构与银行业分离,分别予以管理。3. 完善金融业的宏观调控职能,1993年至1998年的金融改革贯穿始终的精神是加强金融监管,事实证明加强金融监管是十分必要和及时的重要举措,如果没有1993年以来对金融市场的规范化,1997年爆发的亚洲金融危机将可能对中国的金融业乃至整个经济造成灾难性的影响。

在金融改革过程中,我国对保险业的监管是逐步加强的,但是与银行业、证券业相比,对保险业监管的改革和完善却明显滞后。从机构上来看,商业银行业

的监管机构中国人民银行早已存在自不待说,即使是起步较晚的证券业也于其发展初期的 1992 年建立了专门的监管机构——中国证监会,同时负责保险业监管的机构不过是中国人民银行内部的一个处而已。即使是 1995 年人民银行专门设立保险司负责保险业的管理之后,也还远远不能适应保险业发展的需要,当时的保险司仅有二十几个人,即使是日常的业务工作都穷于应付,更不要说对保险业进行全面的监管了。再从立法来看,相对于银行业和证券业来说,保险业立法也最为单薄。除 1995 年制定的《中华人民共和国保险法》外,有关的保险法规非常少,仅有《保险代理人管理规定》等为数不多的几件而已。

自 1980 年经国务院批准全面恢复国内保险业务以来,我国保险业获得了长足的发展,从 1980 年到 1997 年,全国保险收费年均增长 40% 左右,1997 年保费总收入达 1116 亿元,其中寿险收入第一次超过了产险收入达到 630 亿元,占保费总收入的 46.4%,已经形成了一个比较接近国际水准的产寿比重。中国的保险深度(保费收入/GDP)为 1.4%,比上年提高 0.26 个百分点,保险密度(人均保费金额)为 88 元,比上年增长 24.6 元。1997 年中保集团被世界权威评级机构标准普尔公司评为安全级,在世界 70 多个国家 4000 多家保险公司中跻身前 20 位,根据按保费总额排出的世界最大保险公司年度统计表,中保集

团名列第 17 位。从保险市场发展来看,中国保险市场已基本形成了多元化格局。在保险业恢复初期的几年里,保险市场一直是中国人民保险公司一统天下。1985 年 3 月 3 日国务院颁发的《保险企业暂行条例》规定只要符合条例即可设立新的保险公司,随后出现了一些新的股份制保险公司,如 1991 年成立的中国太平洋保险公司和 1988 年在深圳经济特区设立的平安保险公司,以及较晚成立的天安保险公司(1994)和大众保险公司,从而打破了中国人民保险公司一家独营的局面,引入了竞争机制。尤其值得一提的是 1992 年 9 月美国友邦保险公司重返中国,在上海设立了分公司,这标志着关闭了 40 多年的保险业的大门重新向世界开启。自那以后,又有 10 多家外资保险公司进入中国。可以说,中国保险市场上已形成了多家并存、公平竞争、共同发展的格局。

但是,尽管我国保险业取得了前所未有的发展,同世界发达国家相比,我国的保险业还仅处在起步阶段。1996 年世界保费收入为 2106 万亿美元,中国保险业的保费收入在其中所占的份额不足 1%。保险深度和保险密度分别仅占世界的第 65 位和第 78 位。保险市场的发展也还存在着一系列的隐患和问题,主要表现在:保险市场不够完善,市场主体太少,竞争机制不健全,非规范竞争广泛存在;保险秩序混乱,乱设保险机构、保险中介机构的现象时有发生,保险机构