

李 扬 陈文辉 主编

保险与经济发展丛书

国际保险监管核心原则 ——理念、规则及中国实践

IAIS INSURANCE CORE PRINCIPLES

— IDEAS, RULES AND PRACTICE IN CHINA



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

李 扬 陈文辉 主编

保险与经济发展丛书

国际保险监管核心原则 ——理念、规则及中国实践

IAIS INSURANCE CORE PRINCIPLES
- IDEAS, RULES AND PRACTICE IN CHINA

经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

国际保险监管核心原则:理念、规则及中国实践/李扬,陈文辉主编. —北京:经济管理出版社,2006

ISBN 7-80207-682-X

I. 国... II. ①李...②陈... III. ①保险业—监督管理—原则—世界②保险业—监督管理—中国
IV. ①F841.3②F842

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 109657 号

出版发行: **经济管理出版社**

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话:(010)51915602 邮编:100038

印刷:北京银祥印刷厂

经销:新华书店

责任编辑:何 怡 曹 靖

技术编辑:杨 玲

责任校对:郭红生

787mm×1092mm/16

23.5 印张

423 千字

2006 年 9 月第 1 版

2006 年 9 月第 1 次印刷

印数:1-3000 册

定价:42.00 元

书号:ISBN 7-80207-682-X/F·597

• 版权所有 翻印必究 •

凡购本社图书,如有印装错误,由本社读者服务部
负责调换。联系地址:北京阜外月坛北小街 2 号

电话:(010)68022974

邮编:100836

《保险与经济发展》丛书编委会

主 编：吴定富 王洛林
副 主 编：李克穆 吴小平 魏迎宁 李 扬
执 行 编 委：李 扬 袁 力 陈文辉
编 委 会：吴定富 王洛林 李克穆 吴小平 李 扬
 梁 涛 袁 力 周道许 王新棟 刘京生
 郭左践 陈文辉 王 建 孙建勇 孟昭亿
 杨华柏 吴晓军 蔡 昉 王国刚

《国际保险监管核心原则——理念、规则及中国实践》 编委会和课题组

编委会：

主 编：李 扬 陈文辉
副 主 编：王治超 郭金龙 黄金财

课题组：

顾 问：吴定富 王洛林
课题负责人：李 扬 陈文辉
执行负责人：王治超 郭金龙 黄金财
课题组成员：李 扬 陈文辉 王国刚 王治超 郭金龙
 黄金财 刘 菲 阎建军 姜振振 周伏平
 曹顺明 张许颖 王福新 王 伟 何 毕
 霍冉冉

前 言

国际保险监督官协会（International Association of Insurance Supervisor, IAIS）成立于1994年，是由各国（地区）保险监管机构组成的一个国际组织，目前已有包括中国在内的成员约180个，其成员所监管保险市场的保费收入占世界保费收入的97%。从1999年起，IAIS开始吸收保险公司、保险行业协会、保险专业协会等作为观察员。目前，IAIS已拥有100多个观察员。

IAIS的宗旨是：为保护保单持有人的利益，通过合作，在各国国内并从国际层面上促进保险监管的改善，以维持保险市场的效率、公平、安全与稳定；推动良好保险市场的发展；促进全球金融稳定。IAIS的工作内容主要有两项：其一是制定和发布全球保险监管的原则、标准和指引；其二是为各国（地区）保险监管提供培训、组织召开保险监管者会议和论坛等。

制定若干切实可行的保险监管原则和标准，以指导各国（地区）保险监管机构的监管活动，是建立IAIS的主要目标。为实现这一目标，IAIS成立不久即着手开展工作，并于1997年首次推出了《保险监管核心原则》（以下简称《原则》）。2000年10月，IAIS对《原则》进行了首次修订。修订后的保险监管核心原则共17条，涉及保险监管的十个方面，即保险监管机构、保险市场准入与控制权变更、公司治理、内部控制、谨慎监管规则、市场行为、非现场监控与现场检查、处罚、跨境经营活动、协调合作与信息保密等。2003年，IAIS对《原则》做了第二次重大修订。修订后的保险监管核心原则扩展为28条，覆盖了保险监管的七个方面，即有效保险监管的条件、监管体系、被监管机构、连续监管、审慎标准、市场与消费者、反洗钱和打击对恐怖组织的资金支持等。比较而言，如果说2000年版的《原则》侧重于对机构（保险监管当局和保险机构）的监管的话，那么，2003年版的《原则》一方面强调了功能监管的原则，另一方面则强调了对保险活动的监管。这种转变，反映了全球金融业发展的新趋势。

《原则》是IAIS在研究各国保险监管规律、总结各国保险监管经验的基础

上提出的。它为保险业的监管提供了一个全球公认的框架。它的推行，将有助于保险监管机构增强监管能力，提高监管水平。但是，对 IAIS 成员而言，《保险监管核心原则》并不具有强制约束力，IAIS 成员并无义务执行这些核心原则。然而，由于《原则》科学、全面、系统地总结了保险监管的基本规律，且文件的制定集中了全球保险业的智慧，并获得了 IAIS 成员的共识，所以，作为 IAIS 成员的各国（地区）保险监管机构在其国内履行监管职责时，多会结合本国情况，贯彻实施这些原则。换言之，《原则》将对各国（地区）的保险监管实践产生重大影响。就此而论，《原则》与国际清算银行（BIS）颁发的《资本协议》颇相类似。BIS 各成员国也不承担实施《资本协议》的义务，但是在实践中，各成员国无不将之奉为主臬。

二

在现代社会经济生活中，保险业占据着独特的重要地位：它不仅与保单持有人的利益密切相关，而且与其他金融产业和非金融产业的发展密切相关，更与社会的诚信建设密切相关。因此，建立并维持一个高效、公平、安全和稳定的保险市场，对保单持有人、社会与国家均具有重要意义。另外，随着经济全球化进程的不断加深，保险的国际化程度也日益提高，客观上要求各国（地区）的监管机构不断提高对共同关注问题的认识，以便有效维护保单持有人的利益、促进保险业健康发展。要实现所有这些目标，没有一个科学、有效的保险监管体系是不可想象的。

得益于经济的稳定持续增长和居民收入水平的不断提高，近年来，我国保险业发展保持了又快又好的良好态势，保险业整体实力不断增强，保险业在我国国民经济和金融体系中的地位不断提高，在促进改革、保障经济、稳定社会、造福人民等方面发挥了重要作用。随着我国保险业市场化进程的加快和我国保险业的全面开放，在未来相当长的时期内，中国仍是全球最具发展潜力和充满活力的新兴保险市场。在这种大发展的情势下，借鉴先进的国际保险监管理念和经验，提高我国保险监管的有效性，无疑是一项非常紧迫而重要的任务。

中国保监会自成立以来，就十分重视对国际保险监管核心原则的研究，并努力结合中国国情将之付诸实践，而且有所创新与发展。在监管思路上，我们经历了“就保险监管论保险监管”到“跳出保险监管看保险监管”的改变；在监管者定位上，我们经历了从“行业主管部门”到“行业监管部门”的转变，并为自己确定了服务型机关、法制型机关、效率型机关和创新型机关的定位；

在监管重心上,我们经历了以偿付能力监管与市场行为监管并重,到以偿付能力监管为核心,再到以偿付能力监管、公司治理结构监管与市场行为监管等三大支柱的转变;在监管手段上,我们经历了重视现场监管,到现场监管与非现场监管并重的转变。所有这些,应当被视为国际保险监管核心原则在中国的创造性实践。特别是2006年6月16日《国务院关于保险业改革发展若干意见》的出台,为保险监管确立了维护市场秩序、保护被保险人利益与引领保险市场发展并重的目标,这是国际保险监管核心原则在一个新兴加转轨的发展中大国的重大创新与发展。我们相信,中国的保险监管实践,必将对全球保险监管理论的发展做出重大贡献。

同时应当清醒地看到,与发达国家相比,我国的保险监管体系还有一定差距,在监管理念、监管手段等许多方面还有待完善。因此,中国保监会自建立之始,就将学习国际经验确定为自身建设的重要内容之一;加入IAIS并成为其积极的成员,无疑是我们学习国际经验的重要途径。自2000年在南非召开的IAIS第七届年会上成为IAIS正式成员后,中国保监会就一直积极参与IAIS的活动,并积极参与国际保险监管规则的制定。

2006年10月16日,国际保险监督官协会第十三届年会将在北京举行。在这次年会上,来自世界各地的保险监管者与专家学者将济济一堂,共同交流保险监管的经验与研究成果。此次会议在中国召开,无疑会大大推动中国保险监管的现代化进程。

在上述背景下,开展国际保险监管的核心原则及其在中国应用的研究,探讨保险监管的共同规律,分析国际保险监管理念的沿革过程和背景,在此基础上,研究中国保险监管的实践发展,分析其与国际保险监管核心原则的差异,借鉴国际保险监管经验以便完善我国的保险监管,显然十分必要。

三

《国际保险监管核心原则——理念、规则及中国实践》一书是在我们的研究课题“国际保险监管的核心原则及其在中国应用的研究”的基础上形成的。本课题由中国保监会吴定富主席、中国社会科学院保险与经济发展研究中心理事长王洛林担任顾问,中国社会科学院学部委员、中国社会科学院金融所所长李扬教授和中国保监会主席助理陈文辉博士担任课题负责人。中国保监会江苏保监局王治超副局长(中国保监会人身保险监管部原制度处处长)、中国社会科学院金融所保险研究室郭金龙主任、中国社会科学院金融所博士后黄金财担任课题执行负责人,负责课题的结构设计和统稿及组织工作。课题组成员包括

来自中国保监会、中国社会科学院、部分院校和保险公司的10多位专家学者，他们是李扬、陈文辉、王国刚、王治超、郭金龙、黄金财、刘菲、阎建军、周伏平、曹顺明、张许颖、王福新、王伟、何毕、霍冉冉等。在课题研究过程中，高穗、常德鹏、关凌、王德威、孙湜溪等参与了课题讨论。

本书分为七个部分。各部分的标题和执笔人如下：

有效保险监管的条件与体系（执笔人郭金龙、何毕）；

保险监管三支柱之一：偿付能力监管（执笔人王福新、刘菲）；

保险监管三支柱之二：市场行为监管（执笔人王伟）；

保险监管三支柱之三：公司治理结构监管（执笔人曹顺明）；

内部控制与风险管理监管（执笔人王福新）；

监管手段（执笔人张许颖）；

保险监管的动向（执笔人阎建军、郭金龙）。

在以上各个部分中，我们的分析大致都循着如下顺序展开：介绍分析保险监管核心原则的相关监管要求和标准；总结归纳国内相应的监管规定和实践；比较国内监管实践与保险监管核心原则的要求，找出差距；就完善我国保险监管提出建议。当然，由于内容不同，在具体表述和篇章结构上，各个部分的差异还是较大的。

由于对国际保险监管核心原则的研究以及在中国的实践，均处于起步阶段，加上编写时间仓促，本书难免会有诸多不足之处，甚至出现各种问题，我们诚挚欢迎来自各方面的批评意见。今后，随着我国保险监管体系的逐步完善和各项政策措施的逐步推进，随着对保险监管理论研究的不断深入，我们将根据实践中出现的新问题和研究中的新进展，对所存在的问题和不足之处进行修改和完善。

GENERALI ASIA 资助本课题的研究和本书的出版，在此谨致谢忱！经济管理出版社何怡女士和中国社会科学院金融研究所刘戈平先生对本书文字的修改和编辑做了大量工作，在此一并致谢！

编者

2006年8月24日

目 录

第一章 有效保险监管的条件与体系	(1)
第一节 有效保险监管的基本理论.....	(1)
第二节 有效保险监管的条件.....	(8)
第三节 保险监管的目标	(16)
第四节 保险监管机构	(22)
第五节 保险监管过程	(28)
第六节 保险监管合作与信息共享	(32)
第七节 保险市场准入监管	(39)
第二章 保险监管三支柱之一：偿付能力监管	(45)
第一节 偿付能力监管概述	(45)
第二节 IAIS 偿付能力监管相关原则概述	(49)
第三节 国内监管规定	(56)
第四节 国内监管规定与核心监管原则比较分析	(66)
第五节 关于国内偿付能力监管的建议	(69)
第三章 保险监管三支柱之二：市场行为监管	(72)
第一节 保险市场行为监管的理论概述	(73)
第二节 IAIS 在市场行为监管方面的基本要求	(82)
第三节 我国保险市场行为监管与 IAIS 的比较分析	(85)
第四节 完善我国保险市场行为监管的政策建议	(97)
第四章 保险监管三支柱之三：公司治理结构监管	(111)
第一节 保险公司治理结构监管理论概述.....	(111)
第二节 IAIS 关于保险公司治理结构监管的规定	(117)
第三节 我国保险公司治理结构监管立法及与 IAIS 的比较	(125)
第四节 完善我国保险公司治理结构监管立法的建议.....	(142)
第五章 内部控制与风险管理监管	(147)
第一节 内部控制与风险管理相关监管原则概述.....	(147)
第二节 国内监管规定.....	(154)

第三节	国内监管与保险监管核心原则比较分析·····	(170)
第四节	完善我国内控与风险管理监管的建议·····	(176)
第六章	监管手段·····	(179)
第一节	市场分析·····	(180)
第二节	向监管机构报告和非现场检查·····	(184)
第三节	现场检查·····	(189)
第四节	预防和改正措施·····	(193)
第五节	执行和处罚·····	(195)
第六节	解散和退出市场·····	(198)
第七节	信息披露与透明度·····	(202)
第七章	保险监管新动向·····	(208)
第一节	对集团的监管·····	(208)
第二节	反洗钱和打击对恐怖组织的资金支持·····	(218)
第三节	网上保险业务监管·····	(226)
附录一	INTERNATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE SUPERVISORS (2000 年保险监管核心原则) ·····	(239)
附录二	INTERNATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE SUPERVISORS (2003 年保险监管核心原则) ·····	(255)
附录三	国际保险监督官协会 (IAIS) 保险监管核心原则 (ICP) (2003 年 10 月, 中译本) ·····	(323)

第一章

有效保险监管的条件与体系

在“国际保险监督官协会（IAIS）”最新出台的监管核心原则（ICP）中正文的第一部分和第二部分是关于有效的保险监管的条件和监管体系的核心原则，包括 ICP1 有效保险监管的条件、ICP2 监管目标、ICP3 监管机构、ICP4 监管过程、ICP5 监管合作和信息共享。本章首先介绍了有效保险监管的基本理论。其次，从这些核心原则出发，分别介绍这些基本原则以及监管标准。本章还包括了对 ICP6 执照（市场准入）的比较和分析。然后，通过对我国在这些方面已有的保险监管法律法规的梳理，概括分析目前我国有关问题的规定。最后，在对比分析国内监管规定与 IAIS 保险监管核心原则差异的基础上，结合中国保险业发展的实际状况以及监管经验和水平，提出相关建议。

第一节 有效保险监管的基本理论

一、保险监管的理论基础

保险业是金融体系的重要组成部分，是一个经营风险的特殊行业，同时也是社会性、公众性很强的行业。从保险业的发展史来看，保险监管是保险发展过程中不可或缺的重要组成部分。从一般意义来讲，保险监管是政府对保险业的监督管理。具体来说是指保险监管机构依法对保险人、保险市场进行监督管理，以保障被保险人合法权益，促进保险业持续、健康、协调发展。保险监管体系主要是指政府监管部门在法律授权范围内进行具体的保险监管总体安排，包括监管目标、机构、过程等。其具体形式在不同国家又有较大差别：有的国家或地区由独立的保险监管部门负责保险监管，有的国家或地区由综合性的金融监管部门负责保险监管，有的国家或地区由非政府组织部门负责保险监管。

在目前的实践中，政府对经济社会的各行各业都实行不同程度的监管和调

控,相对而言,对金融保险业的监管更为严格,不仅颁布专门的监管法规,设立专门的监管机构,同时也形成了一系列的监管制度体系。政府为什么要对保险业进行专门监管,理论上有许多解释,一般认为保险监管理论产生发展的原因主要有以下三个方面:

(一) 保险经营具有公共性和社会性

保险业是一个特殊的行业,保险产品与一般商品相比,存在很大的差异性。人们通过消费保险产品来减少当前利益,换取对未来的保障,保险公司依靠诚信经营并吸收资金,其经营成败和对客户未来可能发生风险进行的承诺届时能否兑现,不仅关系到保险公司投资者的利益,更关系到社会公众的利益。人们购买一般商品后,生产企业的后续经营与客户利益相关度不高,而保险产品的供给和消费具有一定的特殊性,保险产品有的长达几十年,在长时间的跨度内,仅靠保险公司自我约束来保证承诺的有效性是不太现实也不可行的。因此,保险公司持续经营情况将会广泛、长期地影响到其客户的绝大部分利益,影响到各行各业、千家万户。如果保险公司破产或倒闭退出,负面影响将比一般企业要大得多,将使广大被保险人利益也即社会公众利益受到损害,带来社会福利损失,影响社会稳定。为保证社会公众利益,确保保险公司偿付能力,政府对保险业的监管就显得顺理成章和十分必要。

(二) 保险交易存在信息不对称和不完全性

一般而言,市场中的销售者和购买者都很难具有充分信息,交易对方存在信息不对称。相对而言,保险业是一个技术含量高、业务专业性强的复杂行业,信息不对称和不完全的问题更为突出。保险合同是格式合同,保险产品定价和保险合同内容往往由保险公司单方面拟定,投保人、被保险人对保险费率、保险责任、责任免除、退保等重要事项的了解有限,一般只能就接受合同或拒绝合同进行选择。因此,如果缺乏外部监管,保险公司可能利用信息不对称和信息透明度低的优势实施损害被保险人的行为。

(三) 保险发展过程中存在市场失灵和破坏性竞争

市场失灵理论是研究政府干预市场的一种经济学理论。市场失灵理论认为,由于存在大量现实和潜在的市场失灵问题,包括市场存在垄断、信息成本过高、负外部效应、搭便车现象等,造成理想状况的竞争性市场难以实现,导致市场公平和效率的损失,因此政府必须干预市场,纠正市场失灵,增进市场的公平和效率。保险市场也存在上述市场失灵问题,现实的保险市场通常是垄断竞争型市场,公司之间的竞争并不完全平等,保险公司财务状况和社会保险需求状况等信息透明度不高,因此保险市场需要政府的监管,以最大限度地防止和消除市场失灵产生的非效率和不公正问题。此外,由于保险业经营的特

点,在保险市场竞争中,保险公司存在牺牲客户未来长远利益以换取短期经营利益的倾向,从而在经营中出现恶性或过度竞争以及不合理价格,其结果是保险公司丧失偿付能力并危及社会公众利益,损害投保人的合法权益,从而影响保险业的持续发展。

总体而言,监管在保险业的发展中具有独特而重要的地位。保险市场的结构影响保险市场行为和市场发展,市场发展在很大程度上又影响保险监管的内容和方法;保险监管政策实施后又会直接影响市场结构和市场行为,从而使市场状况发生变化,而市场状况发生变化后,反过来会影响监管部门,即监管部门会根据市场状况调整监管目标和方法,从而使市场发展与监管形成互动。^①

二、保险监管的主要理论

回顾保险监管的有关文献,保险监管理论主要有三种:公众利益理论、私人利益理论和政治理论。

(一) 保险监管的“公众利益”理论

“公众利益”理论(Public interest theory of regulation)属于经济学的范畴。该理论认为监管的存在是为了保护消费者免遭损害,是服务于公共利益的。该理论的基本出发点是:政府是为了矫正市场失灵而存在的,其目标追求经济利益的最大化。该理论假设政府是为全体公众利益服务而超脱于各种利益集团冲突的权力机构。

(二) 保险监管的“私人利益”理论

“私人利益”理论(Private interest theory of regulation)属于实证经济学的范畴。该理论认为监管的存在是为了私人团体的利益,监管者本身也是自私的,他们在监管活动中会不断追求政治支持的最大化。一方面,为了获得业界的资金支持和其他支持,监管者在监管活动中可能会偏向业界的利益;另一方面,为了获得消费者(选民)的支持,监管者又有可能压制产品的价格。

最著名的“私人利益”理论是“捕获理论”(Capture theory of regulation)。该理论认为监管者常常被监管的业界“捕获”,意即监管常常为被监管的业界利益服务。组织严密、资金雄厚的特殊利益集团会为了自身利益不断去“寻租”,即对监管行为施加影响。寻租行为本身是非生产性的,他们会造成社会福利的净损失及市场的扭曲,从而降低社会效益。保险业中的特殊利益集团

^① 吴定富主编:《中国保险业发展改革报告(1979~2003)》,中国经济出版社2004年版,第79~80页。

包括保险公司、再保险公司、代理人、银行、证券公司、经纪人等。消费者因非常分散、不易组织，一般来说较难形成特殊的利益集团。值得注意的是，特殊利益集团在向监管者提出政策建议时，往往说是为了公众的利益，这时就要求监管者作出判断，研究清楚这些建议究竟是为了公众利益还是隐藏着什么动机。这对监管者来说是一个挑战。

（三）保险监管的“政治”理论

“政治”理论（Political theory of regulation）认为，监管是不同私人利益集团在所有政治和行政管理框架内相互讨价还价而达成的结果。利益集团包括消费者、监管者、立法者、司法者及被监管的业界。不同的利益集团的政治资源不同，对于不同的监管事件讨价还价的结果不同。在讨论政府监管的文献中，许多学者还提出了“政府调控失灵”的问题。政府通常愿意并且能够矫正市场失灵，但是，正如市场失灵不可避免一样，政府调控失灵同样在所难免。比如，有的监管者经不起寻租者的诱惑被“捕获”了，开始滥用职权；又如，有些保险监管者希望在退职后到业界工作，这种现象有时被称做“转门”（Revolving door）。而且，即使政府雇员有纯正的公众利益服务，同样也可能存在政府失灵的问题，因为政府同样存在信息失真的问题。^①

三、保险监管理论的分析

由市场失灵原理出发产生了保险监管社会利益论。这种理论认为监管是政策提供者为了满足社会整体利益，用来矫正市场失灵的一种手段，通过监管能够增加社会福利。但社会利益论有两个自身难以解决的问题：一是该理论是一种不完全竞争理论。它提出的对什么时候实施监管的假设是：公众为得到社会福利而产生了监管要求。这显然缺少一个环节，即公众如何把潜在的监管需求转化为现实的监管机制。因为监管是要通过立法行为、司法行为和行政管理行为，并通过一定形式的监管机构来实现的，因而社会利益论在转化为实践操作和制度设计上存在着一定的困难。二是该理论缺乏事实的支持。大量的事实与该理论不符，许多产业被监管，既不是由于垄断，也不是由于外部效应。理查德·伯斯纳曾指出，经过大约 15 年的理论和实证研究，经济学家得出的结论是监管与外部性的存在、自然垄断市场结构不是正相关的。

基于社会利益论而产生的公众利益论可以用来解释约束保险人行为和稳定保险市场的保险监管工作。公众利益论认为维持保险人的偿付能力符合公众利

^① 李扬等主编：《中国金融理论前沿》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 345 页。

益, 因为如果保险人偿付能力不足, 被保险人在遭受损失时就得不到应有的保障, 即预先交了保费而没有得到相应的补偿。显然, 偿付能力不足将极大地损害公众(投保人和被保险人)的利益, 使投保的初衷与最终的结果不相符合。既然保险人的偿付能力与公众利益密切相关, 那么, 保险监管的最主要的目标就应当是保证保险人的偿付能力充足。为防止保险人偿付能力不足而采取的保险监管措施可以有: 要求保险公司提存各种责任准备金; 要求保险公司定期接受财务状况检查; 要求保险人的主要投资限于低风险证券, 等等。公众利益论进一步明确了保险监管的重点和关键, 这就为监管实践提供理论支持的同时, 又提供了一定的可操作性和指导性。

公众利益论不能解释被监管行为的有些现象, 从而产生了私人利益理论。该理论认为监管的存在是为了私人团体的利益, 监管者本身也是自私自利的, 他们在监管活动中会不断追求政治支持的最大化。私人利益论中最著名的是“捕获论”, 该理论认为监管常常遭到被监管业界的“捕获”, 为被监管业界服务, 从而监管实际上经常是有益于被监管行业的。另外, “捕获论”还认为监管是一场猫逮老鼠的游戏, 在这场游戏中监管者和被监管者的水平都得到了提高。“捕获论”有其独到之处, 其中的一些观点也已被我国保险业的发展所证实。回顾我国保险业的发展历程, 监管与被监管的相互作用是促进保险健康、快速发展的主要原因之一, 当然也是一些弊端产生的主要原因。^①

四、政府监管的必要性

政府对保险市场进行监管的根本目标, 概括地说, 应该和对其他市场进行监管的目标一样, 即追求社会福利的最大化。

如何衡量社会福利的大小, 如何判断社会福利是否还有可能提高, 经济学界有一些被广泛接受的标准。人们通常用生产者剩余和消费者剩余之和来表示“社会福利”的大小, 生产者剩余是指生产价格与生产者愿意收取的价格之间的差额, 消费者剩余是指消费者愿意支付的差额。判断社会福利是否还有可能提高, 常常看资源配置是否已经达到了“帕累托有效”, 或者说是否还有可能进行“帕累托改进”, 即是否可能通过某种方式的重新配置, 使得在不损害他人利益的情况下至少有一人获得额外的利益。

从理论上讲, 没有政府干预的完全竞争市场本身通过“看不见的手”就可以达到资源有效配置的目标。但政府监管和干预却是必要的, 原因有两点: 一

^① 薛生强、何凤旸:《保险监管的理论分析》,《宁夏大学学报》(人文社会科学版)2004年第3期。

是资源有效配置虽然是一个社会追求的重要目标，但并不是唯一目标，社会在追求效率的同时还应该兼顾公平，在公平方面政府应该是可以有所作为的；二是一个市场成为完全竞争市场是有严格的假设条件的，例如，有足够数量的消费者和生产者，生产者可以自由进出市场，产品同质，信息完全且免费等，而这些条件在现实中都难以满足，实际上所有的市场都处于不完全竞争的状态，所以作为对市场失灵进行矫正的政府监管便有其存在的必要了。

下面结合市场失灵的典型问题分别论述保险监管的必要性。

外部性。如果一个企业的生产或个人的消费对他人产生直接且无补偿的正面或负面的影响，那么外部性就产生了。外部性可分为两种：正外部性和负外部性。保险业也存在正外部性和负外部性。其中，负外部性主要体现在保险欺诈上，骗赔使得每个投保人应缴的保费提高了，有的人为了达到骗赔的目的甚至杀害被保险人，这是保险负外部性一个极端例子。另一个负外部性的例子是保险业的系统风险，这里的系统风险指的是一家保险公司的财务风险蔓延到市场上别的公司的风险，如阶梯式破产、挤提等。一家保险公司的偿付危机引起与其有再保险业务关系的其他保险公司的偿付危机，这是阶梯式破产的例子；另外，一家保险公司破产可能会引起保单所有人心理恐慌，从而发生挤提现象。这些都是保险的负外部性的表现，负外部性的存在也从一个方面说明了保险监管的必要性。

免费搭车问题。保险监管带有公共品的特点，即非排他性和非冲突性。社会上的保险消费者和保险公司都希望社会提供一定的保险监管，但没有人愿意为之付费，因为你付费建立的监管制度将使未付费的别人也从中获益；而如果别人建立了监管制度，你不必付费也可以从中获益。所以每个人都有动力鼓励别人去建立保险监管，但自己却没有动力去建立，最后的结果是，保险监管只能由政府来提供。

信息问题。信息是不对称、不完全的，信息的获取也不是免费的，这一类信息问题是造成保险市场失灵的最常见、也是最重要的原因。保险市场的信息问题分为两大类：“隐藏信息问题”和“隐藏行为问题”，每个问题按照卖方问题、买方问题又可以再分为两个问题，所以一共是四个信息问题，分别是：旧车问题、逆向选择问题、委托—代理问题、道德风险问题。其中，卖方知识多于买方知识的“旧车问题”可能是最严重的保险市场失灵现象。由于信息的不对称，个人和小企业无力评估和监督保险公司的财务状况，他们在选择保单时，不知道将要购买的保单是“好车”还是“坏车”。因为保险产品的复杂性及其社会影响的广泛性，政府应当监管保险公司的偿付能力，以保证公众利益。保险市场上的信息问题还有更复杂的一个方面，即有些信息不是对称的，

而是根本就不存在，它是“定价倒置”的，即保险产品在价格厘定时其生产成本（赔款和费用）是不知道的。这种不确定因素增加了保险市场信息问题的复杂性，对保险监管也提出了更多的挑战。^①

五、加强保险监管的建议

保险监管的根本原因在于市场失灵，政府介入监管有利于节约监管成本，维护保险市场的公平和效率，保护被保险人的最大利益。同时监管也是政治经济行为，它会受到社会集团利益、经济发展水平等诸多条件的约束，从而会影响其行为目标和行为过程。但保险监管的主要矛盾和矛盾的主要方面在于如何提高保险监管的有效性，为此，在我国保险监管制度建设的实践中，应当对以下几个方面给予足够的重视。

一是偿付能力监管是保险监管的核心，对保险业实行偿付能力监管符合国际监管发展趋势，也是从根本上防范和化解保险系统经营风险的主要措施。但是，实现由“坚持偿付能力监管为主”的监管方式需要有一个过程。偿付能力是保险公司整体运营的多元函数，它依赖于产品定价、准备金提存、再保险安排、投资等一系列参数。此外，还依赖于经济增长、通货膨胀、监管、税收、资本市场等外部环境。这些条件的具备与稳定存在，对于以偿付能力为中心的监管模式的效果影响是大不一样的。我国的市场经济体制尚处在健全和完善阶段，保险业也不例外。在我国保险业发展的初级阶段以及市场不够成熟的情况下，偿付能力监管需要稳步推进，否则会使市场效率不能得到充分发挥，“帕累托最优”无法达到；同时，市场行为的非理性倾向也会导致保险市场秩序的混乱和不稳定。因此，尽管从长远来看，以偿付能力为核心的监管模式是我国保险监管的必然选择，但是在一系列约束条件不具备的情况下，现阶段我国保险监管的模式需要循序渐进，逐步规范和完善以偿付能力监管为核心的监管体系。

二是建立功能强大的保险中央信息数据库，增强保险透明度，提高保险监管的有效性。信息化是改造传统产业和传统监管方式，实现保险产业与监管现代化的最有效的途径。信息不对称是保险市场风险形成的主要原因。中央信息数据库的建立可以极大地减少信息不对称。中央信息数据库应当包括这样几个方面的内容：全国保险企业财务状况、保险监管数据标准、保险公司偿付能力额度及监管指标、保险公司风险预警系统、保险产品数据库、保险中介人（包

^① 孙祁祥、郑伟：《保险监管的理论与实践》，《经济界》2001年第3期。