

中国保险 监管环境研究

zhongguo baoxian jianguan huanjing yanjiu

张胜 著



中国财政经济出版社

中国保险监管环境研究

张 胜 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国保险监管环境研究 / 张胜著. —北京: 中国财政经济出版社, 2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6277 - 2

I. ①中… II. ①张… 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 (2015) 第 145609 号

责任编辑: 翁晓红

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 邹海东

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 14 印张 194 000 字

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 32.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6277 - 2/F · 5057

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88190492, QQ: 634579818

序

我国保险业现已成为国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手和国民经济的重要产业。保险业除了发挥好经济补偿、资金融通功能之外，还要发挥对于社会治理体系现代化的作用。保险业要想更好地实现这些功能，需要加强对包括保险监管在内的理论与实务研究。

目前关于保险监管的研究多集中在监管制度、监管效率等方面，对于监管环境则缺乏系统的认识。张胜博士所著的《中国保险监管环境研究》敏锐地选取保险监管环境这一独到的视角进行研究，具有很强的理论价值与现实意义。理论价值在于：首次就我国保险监管环境体系进行系统的思考，并得出了许多创新性观点；现实意义则是：通过系统研究保险监管环境，使人们更加清楚地认识到保险监管与监管环境的关系、监管环境的影响因子与模型、监管环境的调适等，为实现科学监管提供了依据。

保险监管与监管环境之间存在某种必然联系。但目前理论与实务界对二者之间究竟是何种关系缺乏系统、严密的思考。多数认为是保险监管应该单方面适应环境，并孤立地认为，保险监管环境始终处于一种绝对平衡的状态。本书通过系统研究提出，保险监管与监管环境之间是相互影响、共同进化的关系。监管环境



影响保险监管，保险监管可以调适环境；同时，保险监管环境具有非均衡性。监管环境的非均衡性是保险监管对环境进行调适的前提与基础，二者在不断运动、变化中寻找均衡。这种非均衡性归结为监管环境本身的运动，并决定于监管环境本身的不确定性，包括动态性、复杂性，并最终造成保险监管的动态变化与调整。保险监管与监管环境的这一关系可以从我国过去的保险监管实践中得到实证。

从外部环境对保险监管的影响看，中国保险业对外开放历程，正是我国保险监管对外部环境变化的不断适应与调整的过程。通过对外部监管环境变化的积极应对，有效提升了我国保险的竞争力，促进了保险监管制度的改革与完善，实现了合作共赢与优势互补。在一定程度上讲，是国家的对外开放倒逼保险业改革，并促进保险业提升竞争力。2012年8月30日，国家发展和改革委员会、卫生部、财政部、人力资源和社会保障部、民政部、中国保监会发布《关于开展城乡居民大病保险工作的指导意见》（以下简称《大病意见》），这是保险监管对外部环境进行调整的又一实证。另外，我国监管外部环境中存在不平衡，居民的医疗保障需要得不到满足，保险业发挥自身专业优势推动补充医疗保险有很大潜力。在这一背景下，中国保监会采取积极主动的思路，多方推动，与其他部委共同出台《大病意见》，标志着进入一个全新的平台。2014年8月13日，国务院发布《国务院关于印发加快发展现代保险服务业的若干意见》（国发〔2014〕20号）（以下简称新“国十条”），标志着保险业的发展环境进入一个全新的时期。2015年5月，国务院决定试点对购买商业健康保险给予个人所得税优惠，并明确“年均2400元限额税前扣除”的方案，被视为此次国务院常务会议给予健康险税收优惠政策的最大



推动。

从内部环境对保险监管的影响看，2008年中国保监会发布《关于进一步规范财产保险市场秩序工作方案》（保监发〔2008〕70号，以下简称70号文），就是我国保险监管部门对内部监管环境主动调整的过程。针对当时财险市场状况，中国保监会果断出手，下重拳规范财险市场秩序，明确了七项措施。中国保监会针对财产险市场的一系列整治行动，实质上就是对当时环境的优化与治理。通过整治，财险市场上的种种违法违规行得到了较好治理，环境的改善也迎来了产险市场的发展春天。当前仍在进行的整治理赔难与消费者权益保护工作，也是监管部门对环境进行的主动调适。通过一系列行之有效的举措，优化了环境、规范了市场、维护了行业形象、促进了行业健康发展。此外，保险监管文化与保险行业文化的提炼、推广工作，也印证了保险监管与监管环境之间的关系。

类似的实例不胜枚举，比如我国“三支柱”监管模式的形成与“偿二代”的推出与完善，就是保险监管对监管环境的不断调适；再如，保险业积极推动保险营销员管理体制变革，制定了3年与5年的中长期目标，就是对保险监管的内部环境进行主动调适，促进行业形象提升与良性健康发展；巨灾保险与农业保险相关法规与政策的陆续出台，也是保险监管部门发挥主观能动性，通过各种活动，对于涉及国家层面的外部环境进行的主动调适，使外部环境在新的高度达到新的动态平衡。

如今，监管环境呈现出越来越复杂的趋势，这其中有各种复杂的原因。从国际形势来看，随着全球化与经济一体化的加速，金融危机对我国金融保险业带来了严峻挑战，加剧了风险在全球的传递。外部环境的变化必然对保险监管产生重大影响。从我国



经济与社会发展所处的背景来看,目前我国处于社会矛盾多发期与变动期,经济体制改革不到位,政治体制改革滞后,社会管理水平较低,增加了保险监管环境的复杂性。从我国保险业所处的发展阶段来看,我国保险业仍处于发展的初级阶段,面临着发展方式转型的阵痛,发展业务与合规经营的矛盾较为突出,这也增加了环境的复杂性。

展望未来,监管环境的变化对于保险监管的影响将继续存在,二者将互相影响、共同进化。随着国民经济与社会的发展,保险业与其他金融行业,如银行、证券、信托乃至非金融行业的界限悄然发生变化。可以预见,在不久的将来,我国将迎来全面的老龄化时代。这种变化将对包括保险业在内的许多行业产生革命性的影响,我国保险监管的外部环境也将因此而发生翻天覆地的改变。这种变化,必然会促使监管部门提早准备,加强相关研究,并做出相应的改变。此外,新型城镇化建设、互联网与大数据等是我国保险监管环境面临的一个重要影响因素。

本书的特点,一是选题立意新颖。这是首次尝试对保险监管环境在理论与实践方面进行的系统性研究。实现保险业的科学监管,需要统筹研究监管环境的影响因子,以更加宏观的视角,跳出监管看监管,跳出行业看保险。二是构建了中国保险监管环境体系,集中论述了监管环境与保险监管的关系。本书首先提出了保险监管环境的非均衡性,对监管环境非均衡性产生的三个主要原因及其作用机理进行分析,并指出,正是由于监管环境的非均衡性,才决定了保险监管是一种动态的调整过程。三是首次提出了保险业在不同的发展时期,保险业内、外部监管环境对于保险监管的影响权重不同的观点。运用层次分析法对内、外部环境的适应性进行研究,创新性地选取保险业的快速扩张期与科学成长



期进行对比研究，得出结论：在保险业的快速扩张期，内部环境对于保险监管的影响权重更大；而在保险业的科学成长期，外部环境对于保险监管的影响权重更大。其实践意义是，对于当下的保险监管，尤其应将监管资源重点向外部环境的优化进行倾斜，重视外部环境的改善与优化。

本书的出版为我国保险研究增添了一朵小花。希望著作中提出的问题能够引起广大读者，特别是保险理论界与保险业界人士的兴趣，继续推动保险理论研究的深入，迎接保险业发展的又一个春天。

魏华林

2015年8月

目 录

第一章 保险监管环境的相关理论 1

第一节 保险监管的理论动因 2

第二节 环境与组织关系的理论 12

第二章 保险监管环境及其非均衡性 18

第一节 相关概念界定 19

第二节 保险监管—监管环境模型 23

第三节 监管环境的非均衡性 27

第三章 保险监管的外部环境 37

第一节 国际环境 37

第二节 国家环境 45

第三节 实证分析 56

第四章 保险监管的内部环境 62

第一节 硬环境 63

第二节 软环境 71

第三节 实证分析 78



第五章 保险监管环境因子权重分析 85

- 第一节 层次分析法 (AHP) 概述 86
- 第二节 基于 AHP 的环境因子模型 91
- 第三节 不同时期环境因子的影响权重 94

第六章 保险监管环境变迁的国际经验 102

- 第一节 监管环境变迁的背景 102
- 第二节 发达国家的保险监管环境变迁 106
- 第三节 经验与启示 115

第七章 保险监管环境面临的挑战 120

- 第一节 监管环境的主要问题 120
- 第二节 影响路径 130
- 第三节 互联网保险对监管环境的影响 140
- 第四节 社会管理创新带来的挑战 159

第八章 保险监管环境的调适 169

- 第一节 调适的类型 169
- 第二节 调适的模式 178
- 第三节 外部监管环境的优化 182
- 第四节 内部监管环境的调适 185

附：中国保险监管环境影响因子调查问卷（快速扩张期） 191

参考文献 198

后 记 209

第一章

保险监管环境的相关理论

国内外学者在对环境的范畴上存在争议。一种关于组织环境较被普遍接受的定义为组织边界之外的力量或影响因素。如卡斯特和罗森茨韦克 (Fremont E. Kast & James E. Rosenzweig, 1985)^① 认为:“从广义上说,环境就是组织界线以外的一切事物。”加雷思·琼斯 (Gareth A. Jones, 2000)^② 等人认为:“环境是超出组织边界但对管理者获得、运用资源有影响的一组力量和条件的组合。”另一种关于环境的观点认为,管理者必须理解和把握另外一种环境——内部环境,包括组织中来源于组织结构与文化的各种力量。如理查德·L. 达夫特 (Richard L. Daft, 2000)^③ 指出:“需要注意,组织还有其内部环境,它是由那些处于组织内部的要素构成的。”本文的研究对象保险

① [美] 卡斯特, 罗森茨韦克著:《组织与管理:系统方法与权变方法》,傅严等译,中国社会科学出版 2000 年版,第 164 页

② [美] 加雷思·琼斯著:《当代管理学》(第二版),李建伟,严勇等译,人民邮电出版社 2003 年版,第 40 页。

③ [美] 理查德·L. 达夫特:《管理学》(第五版),韩经纶,韦福祥等译,机械工业出版社 2003 年版,第 69 页。



监管环境，是从一个更广义的范畴出发的，既包括外部环境，也包括内部环境。

第一节

保险监管的理论动因

一、保险监管的主要理论

从经济学的普遍意义上讲，古典经济理论中关于完全竞争的市场这一假设相当苛刻，在现实经济中难以觅其踪影。若假设前提中任何一项不成立时，就会出现市场失灵，即“商品和服务的市场均衡配置对帕累托最优配置的偏离”^①。经济学理论中将政府干预市场的原因归结于市场失灵，而产生市场失灵的原因有经济运行中的市场支配地位、公共产品、外部性及信息不对称这几大主因。对于保险市场来说，进行保险监管的动因同样与此有关。从保险市场运行与监管所具有的特殊性方面讲，由于保险合同的特殊性、保险交易的特殊性以及保险运营的特殊性，保险市场同样具有进行保险监管的内在诉求。

（一）市场支配地位

所谓市场支配地位，指某个或几个企业在特定市场上占有一定程度的优势，凭借其优势控制或支配市场，进而对市场竞争产生重大影响。市场支配地位具有垄断、寡占等多种表现形式。市场支配地位并非必然违法，只有当企业滥用市场支配地位去破坏竞争以及企业违法获取和维持支配地位时，法律才予以禁止或限制。滥用市场支配地位

^① [美] 丹尼尔·F. 史普博：《管制与市场》，余晖，何帆等译，上海三联书店、上海人民出版社 1999 年版，第 4 页。



表现为不正当价格行为^①、搭售或附加其他不合理交易条件、歧视待遇行为^②等多种形式。目前各国保险市场都不同程度地存在滥用市场支配地位现象，主要是处于垄断地位的保险人，通过制定高于边际成本的价格来损害消费者利益，实现高额利润。滥用市场支配力现象的存在，影响了市场配置资源的效率，政府基于社会整体利益的考虑，需要对保险业进行必要的干预。

保险业的市場支配地位最可能发生在法定保险的领域以及共保组织方面，如交强险、航空意外险等。保险人还可能利用其市场支配地位，扭曲市场价格，造成公共福利损失。因此，政府必须进行适当的监管。

（二）公共产品

所谓公共产品，是指具有消费或使用上的非竞争性和受益上的非排他性的产品。非竞争性是指一部分人对某一产品的消费不会影响另一些人对该产品的消费；非排他性是指产品在消费过程中所产生的利益不能为特定人群专有。

许多保险产品具有公共产品的特性，保险业还与公共利益紧密相关。经济越发展，社会越进步，保险越重要。保险作为一种市场化的风险转移机制、社会互助机制和社会管理机制，具有经济补偿、资金融通和社会管理的功能。从宏观上讲，保险可以保障社会再生产的正常进行，为社会提供长期资金来源，对金融发挥调节作用；从微观上讲，保险能够稳定企业的生产经营，维护居民生活的安定^③。一个稳健、有效的保险市场对整个经济社会也是一种公共产品，需要政府通过有效手段来维护这一体系的健康稳定运行。当社会公众对保险有迫

① 不正当价格行为主要指占有市场支配地位的企业凭借其支配地位确定、维持和变更商品的价格，以高于或者低于在正常的竞争状态下可能实行的价格来销售其产品，损害消费者和其他经营者的权益。

② 歧视待遇行为，即具有市场支配地位的企业没有正当理由而对条件相当的交易者提供不同的价格或者其他交易条件，致使有些交易者处于不利地位，甚至被迫退出市场。

③ Arrow, K J., Insurance, Risk and Allocation, Essays in the Theory of Risk Bearing, North Holland (1970), pp. 134 - 143.



切需求时,政府就有义务鼓励并引导保险业回应社会的需求,处理好保险产品可获得性和可支付性之间的矛盾。但对于某些保险产品来说,如巨灾保险、农业保险等,其风险的特殊性决定了供给高价或者是供给不足。如何匹配保险的供给与需求关系,已经超出了市场自发调节的能力。对于这种可获得性和可支付性之间的矛盾,应通过政府适当的干预与补贴来加强供给,以解决二者的不对称问题。

(三) 外部性

所谓外部性,是指当某企业的经济决策通过非市场的价格手段对其他企业的生产函数或成本函数(或效用函数)产生影响、并成为后者不能控制的变量时,那么对前者而言就存在外部性^①。外部性使得私人的成本收益与社会的成本收益并不完全相符,成本收益的不匹配会导致经济资源不能实现最优配置。商业保险市场的外部性可用危险分类来予以说明^②。商业保险强调个人危险与保费之间必须具有公平性。但在保险实务中,精确估算每一被保险人风险不具备可行性,只能根据风险的一般特质将相似的危险归为同一类别,再依据各类别的损失经验向投保人收取保费。这一简化做法的结果是,即便在同一类危险分类中,也不可避免地存在危险程度高低不同的保险标的,但它们适用的保险费率却是相同的,由此造成良质危险贴补劣质危险的现象。换句话说,高风险群体将有更大动力购买保险,这让低风险群体的利益受损。

在20世纪60年代以前,理论界普遍认可庇古的观点,即应通过政府干预来解决外部性问题。罗纳德·哈里·科斯^③(Ronald H. Coase, 1960)提出了另外一种解决外部不经济的思路,即通过明确产权关系,使私人成本与社会成本相等,交易各方可以依靠市场力量及交

① “外部性”既包含“外部经济性”,也包含“外部不经济性”。研究市场失灵时,主要指“外部不经济性”。

② 林建智:“保险监理基础理论之探讨”,中国台湾《保险专刊》,1997年第49辑,第173页。

③ 罗纳德·哈里·科斯:“社会成本问题”,《企业、市场与法律》,盛洪,陈郁译校,上海三联书店、上海人民出版社1990年版,第91页。



易活动实现资源的最优配置。但科斯也指出,这一判断的前提条件是不存在交易成本。从科斯定理可知,采取国家干预经济的方法并非解决外部性问题的唯一途径,还有通过界定产权的市场交易方法。但由于“交易费用”为零的前提条件在现实生活中并不具备,因此招致批评。斯蒂格利茨对科斯定理提出了异议:第一,当受损者人数众多的时候,科斯定理解决不了“搭便车”的难题。第二,当外部性涉及面广时,外部性内在化的成本将是巨大的。由此可见,保险市场的负外部性不能完全依靠市场的自发力量加以解决,还需要一种市场以外的力量来介入,以限制其不利影响。

(四) 信息不对称

尽管古典经济学的理论认识市场会依据“看不见的手”的原理对经济资源进行配置,并实现帕累托最优,但现实与经济理论不同,在市场巾存在着信息不对称,因而,市场自主配置资源的能力大大受限。而由于保险市场体系的特殊性,其信息不对称的问题更加突出。

所谓信息不对称,是指市场交易双方因种种条件或环境所限,必然就交易对象所拥有的信息存在数量或质量上的差异。这就提供了一种可能,信息较充分的一方可能利用对于信息的掌握与判断将交易对手置于不确定的经济环境之中。从内容上看,它可能是某些市场参与者的行动或知识。信息不对称的划分种类较多。从交易时机上看,信息不对称可能发生在交易双方签约之前或之后,发生在签约之前的称为事前不对称信息,反之则称为事后不对称信息。从对信息不对称的态度看,不对称信息的发生可能是由于当事人的行动只有本人知道,或只被一个契约中所有的签约人知道,而局外人不能观测到,这称为隐藏行动。不对称信息也可能发生在信息分布的不均衡上,签约一方知晓本人的知识,而其他不知晓或知之甚少,称为隐藏信息。

信息不对称还引致逆向选择与道德风险的话题。如何降低信息成本问题是事前信息不对称的主要研究内容,如何降低激励成本问题是事后信息不对称的主要内容。前者的问题又称逆向选择,后者的问题又称道德风险。对事前隐藏信息的研究产生了逆向选择、信号传递和



信息甄别理论,对事后隐藏信息或隐藏行动的研究产生了道德风险理论。1970年,乔治·阿克洛夫(George Akerlof)开创了逆向选择理论的先河^①,并使经济学界认识到信息不对称会影响到价格机制的作用。对隐藏行动所导致的道德风险问题的研究又发展成为委托—代理理论^②。

信息不对称的问题在经济市场中比比皆是,在保险市场中这一问题尤为突出。投保人和保险人是保险合同中的当事人,其中一方占有的信息优势相应地构成另一方的信息劣势。以下通过对投保方信息优势和信息劣势的分析,来了解保险领域的信息不对称问题。

1. 投保方的信息优势。在保险实务中,由于保险人对投保方信息的掌握不充分,存在着道德风险和逆选择的问题。这些问题会加大保险人的经营成本,甚至危及保险市场的正常运行。除了加强保险人专业核保以及设计更好的激励机制外,保险法令^③和政府监管同样至关重要。正如史普博(Spulber, 1989)所言,“管制对于道德风险、不利选择而引起的效率低下是有积极作用的”^④,“管制的导向应促使反映生产者防范与损失风险的保险。政府应积极建立与完善充分的风险信息,让保险合同能更有效地针对这些风险并使各方做出更准确的选择。”^⑤

保险人往往无法事先知晓投保人的风险程度。在一般均衡状态下,如果低风险群体预期购买保险获得的效用反而不如不购买保险时的效用,那么,理性的低风险群体就没有足够的动机投保,愿意投保的将是高风险群体。低风险消费者退出后,如果保险人不提高承保费

① George Akerlof, the Market for Lemons: Quality Uncertainty and Market Mechanism, Quarterly Journal of Economics, 84 (1970), pp. 488—500.

② 信息经济学中,将拥有私人信息(交易对手难以观测或验证的信息)的一方称为代理人,另一方称为委托人。

③ 实务中,最大诚信原则、保险利益原则、代位求偿原则、共同保险条款等原则或保险条款的规定,都可以在一定程度上减轻信息不对称带来的不利影响。

④ [美]丹尼尔·F.史普博:《管制与市场》,余晖,何帆等译,上海三联书店、上海人民出版社1999年版,第539页。

⑤ [美]丹尼尔·F.史普博:《管制与市场》,余晖,何帆等译,上海三联书店、上海人民出版社1999年版,第549页。



率，未来将会因赔偿概率的上升而出现亏损。为避免不利情形的发生，保险人只能提高保险费率。这样，那些次低风险的消费群体将不再投保。如此循环，高风险者最终将低风险者“驱逐”出市场。罗斯查尔德和斯蒂格利茨（M. Rothschild & J. E. Stiglitz, 1976）对保险市场的逆选择问题作了进一步研究后发现，具有不完全信息的竞争性保险市场可能不会出现市场均衡，即便出现竞争均衡，也可能不是帕累托最优^①。为了解决市场失灵，罗斯查尔德和斯蒂格利茨运用信息甄别理论作了分析：保险人为了了解投保人的风险状况，可以提供不同的保险费率和免赔额的组合（即“低免赔率加高保险费率”与“高免赔率加低保险费率”两种组合）供投保人选择，而投保人则依据自己的风险状况作出有利于自己的选择。保险人通过投保人的选择过程，可以了解后者的私人信息，最终达到区分投保人风险程度的目的。

投保人在签订保险合同后，对风险怠于管理、疏于防范，从而使自己的风险状况与投保前相比发生偏离，使保险人常常面临投保人放任自流引致的损失。更为严重的是，保险合同甚至可能造成激励偏向，使投保人为骗取保险金不惜铤而走险，故意造成或扩大危险。斯蒂格利茨的研究证明，市场均衡往往因为道德风险的介入而无法达到预期。即便在理想的状况下，保险人通过提供不完全的保险保障的方式使风险在保险合同双方中进行分摊，也只能达到次优的均衡。道德风险理论的核心在于激励机制设计。在存在道德风险条件下，保险人通过设置一定比例的免赔额，要求投保人进行自保的方式将是最优的均衡结果。显而易见，这一激励相容机制是以委托人牺牲部分利益换来的，因此，与信息充分状态下的市场均衡相比，其最终实现的均衡绝非高效。

2. 投保方的信息劣势。为了改变这种被动的局面，保险人试图通过复杂的产品设计和机制设计来降低风险。但保险人的这种努力，不可避免地带来另外一种信息不对称。对消费者而言，保险是复杂的

^① M. Rothschild and J. E. Stiglitz, 1976, Equilibrium in Competitive Insurance Markets: The Economics of Markets With Imperfect Information, Quarterly Journal of Economics, 90, pp. 629—650.