

# 第一篇

## 综 论

保险是市场经济的重要内容，也是产业体系的重要组成部分，随着现代经济的发展，保险越来越向社会经济生活中的各个领域渗透，保险业本身也日益系统化、社会化，保险业的分工也越来越专门化、职能化。其中保险中介随着分工的细化，越来越独立出来，并且向产业化方向发展。这里，我们把保险中介产业作为一个产业来研究，一是从保险中介的特点出发；二是从这一产业的趋势出发。当然，研究保险中介，不能脱离市场经济的大环境，更不能离开保险业的发展，本篇综论就是从保险中介的产业关联的视角所进行的分析。

### 1 保险与保险中介产业

#### 1.1 加强对保险中介产业发展研究

现代市场经济是以金融为核心运行和发展的，而在现代金融体系中，保险业占有举足轻重的地位。这不仅是因为市场经济的发展，要求作为金融体系重要组成部分的保险业要加快，以适应市场经济发展的需要；而且还因为在现代市场经济条件下，市场竞争日趋激烈，市场主体的理性化程度不断提高，对保险的偏好程度越来越强。这在客观上推动了保险业向更深层次、更广空间拓展，并越来越显示出产业化和市场化的优势。

在现代经济条件下，发展与代价，风险与保险是相伴发生的。要降低发展的代价和风险，就必须健全保险机制，以此来分解风险，降低各经济主体的风险压力，增加发展的稳定性。所以在这个意义上可以说，保险对于经济发展起到了稳定器的作用。但是，保险作为一个巨大的需求市场，不是自发形成的，它的发展与扩大在很大程度上要通过多种中介形式来实现。在这里，中介形式起到了市场加速器的作用。从发达国家的实践来看，保险中介市场发

育的情况如何，在很大程度上取决于中介产业的发展，一般规律是，庞大的保险市场需要由成规模发展的中介产业来维系。

随着我国经济体制改革的不断深入和我国进一步扩大对外开放，我国的经济将融入全球经济一体化之中，中国保险市场必将成为世界保险市场的重要组成部分。而发展我国保险中介产业，是建立一个真正符合市场经济要求的、与国际惯例接轨的、完善成熟的中国保险市场的一项重要任务。中国保险市场面对的是几十亿个企业单位及上亿户居民的保险需求，作为重要的经济补偿手段，保险业的增长应能达到国民经济增长的需求。研究表明，保险需求的增长与国民经济总水平的提高、与个人收入水平的提高和消费的理性化、与个人文化水平的提高都有相当紧密的联系，并且是正相关发展，同比例提高。

因此，中国的保险需求是一个相当巨大的潜在市场。保险的社会渗透性日益强化，使得保险中介的桥梁作用越来越明显，充分发展的保险中介产业，日益成为保险业发展的当务之急。保险市场和保险中介产业作为建立社会主义市场经济体制的重要内容，无论是在理论上，还是在实践上都有处在初始阶段，很多新的问题需要研究和解决。我国保险业的发展既有市场经济条件下保险业发展的一般特点和规律，也有许多有中国特色的东西，因为我们要建设的是把社会主义与市场经济结合起来的有中国特色社会主义，这为我国的保险业发展留下了很大的研究空间和探索空间，需要我们一方面要大胆探索、大胆实践，采取积极有效的措施，去培育和开拓中国的保险市场和保险中介产业；另一方面，我们还要加强理论研究，用人类文明的成果来指导我们的实践，并创造新的、符合中国实际的保险理论。

由于我国社会主义市场经济正在建立和完善过程中，市场体系和市场秩序都有待于进一步的完善和规范，在这样一个大环境下，我国保险业的发展既相对滞后，远不能适应市场经济发展的需要；又很不规范，存在许多实际问题。特别是刚刚起步的保险中介产业，存在着种种偏差，严重影响了保险业的健康发展。一是发展不规范，具有很大的盲目性。受保险金中介产业初始高利润的驱动，各类中介机构争相成立，既形成盲目竞争，又扰乱了中介市场；二是管理体制和监管机制还没有建立和完善，既缺少政策规范，又缺乏必要的约束条件，长期处于无序状态；三是保险中介产业发展方向不是十分明确，既没有长远的发展规划，也缺少具体的发展思路；四是管理体制有待于进一步完善，保险中介原来由人民银行保险司监管，管理力度不大。现在明确由中国保险监督管理委员会负责监管，体制已基本理顺，但管理工作有待全面展开，五是市场化程度低。我国保险市场还是一个不完全市场，保险中介产业发展受到严格的限制，其市场的组织化程度就更低了。

这些问题需要我们加以认真研究和解决。当前，首先应加强对保险中介产业发展的研究，通过研究，一是要对我国保险中介产业发展现状有一个全面了解，搞清楚存在的问题，有针对性地提出具体的解决办法；二是要对市场经济国家成熟的经验和理论进行深入的研究，探索建立符合中国实际的保险理论，并运用于中国的保险实践；三是建立我国保险中介产业

发展的监管机制，提出保险中介产业的发展战略。

把保险中介作为一个产业来研究，这既是理论上的创新，也是对保险中介实践的一个推动。就目前有关保险方面的研究来看，还没有从产业发展的角度来研究保险中介问题。这一方面说明关于保险中介的研究相对不足，有待进行新的突破；另一方面，也说明研究滞后于保险中介的实践。事实上，保险中介的发展已经呈现产业化的趋势。因此，把保险中介作为一个产业来研究既是实践发展的需要，也一定会对发展中的保险中介实践给以新的推动。同时，对中国社会主义市场经济条件下保险中介产业实践的理论思考，由此所形成的保险中介理论，赋予中国保险理论以新的时代内涵。

## 1.2 保险中介产业的职能

### 1.2.1 保险中介产业供给职能的界定

保险中介产业的经营主体应该包括保险代理人、保险经纪人、保险公估人，他们为保险业提供展业、理赔等专业性服务，是以赢利为目的的自然人或法人机构。另外，保险中介市场中还有一些其他中介机构间接为保险业服务，如：会计师事务所、律师事务所、审计师事务所、保险咨询公司、保险评级公司和保险同业协会等，这些其他中介机构在保险市场中发挥着重要的作用，是保险市场正常运作不可缺少的组成部分。从广义的意义讲，保险中介有提供服务、协助监管的职能，从狭义的意义讲，保险中介的基本职能就是供给职能。保险中介的组织形式因各国具体情况各异，如欧美的保险经纪人制度，亚洲的保险代理人制度，但它们的基本职能都是挖掘保险市场潜力，保障对保险业的供给。从各国情况看，中介机构的主要特征，一是高智能、高技术服务于社会；二是社会服务面广；三是服务成本低；四是中介服务的效率高。中介机构的社会功能，主要由五方面内容构成，1、维护市场公平竞争的秩序；2、促进交易活动顺利进行。3、降低市场交易费用；4、保障市场活动主体的合法权益；5、促进市场主体的决策和管理的完善。对保险中介机构来讲，是否拥有法律法规所准许的各项职能，既取决于它的资本实力、营运能力、市场竞争力等条件，也取决于它自身发展的要求和目标，还取决于保险中介人的专业化分工发展的程度。

保险中介人供给职能是由其市场定位和经营行为所决定。保险中介人从事的劳动是创造价值的服务性劳动。保险中介组织既不是政府机构或政府的附属机构，也不应是保险市场经营主体——保险公司的附属机构。他们多数是为保险公司供给业务、为被保险人提供服务的个人或机构，是介于保险人和被保险人之间，保险人和政府之间的中间人。多数保险中介组织是随保险业的产生而产生，在保险业发展中逐步专业化和细化，利用自身高智能、高技术、高效率、低成本，为保险市场经营主体——保险公司牵线搭桥，为保险业的发展供给保

源。因此，保险中介产业的结构、布局和效率是衡量保险业成熟程度的重要标志。保险中介机构的发展和规范化运作，对完善和有效发挥保险市场的经济补偿职能，促进保险市场运作的规范化、保证保险业可持续发展起着重要作用。

### 1.2.2 保险中介供给职能的确立

在经济生活中，市场供给与市场需求是相互对立的，供求规律是受市场机制、价格机制调节的，供给不可能按需求想要多少，就能供给多少，也不可能需求想要什么，就能供给什么。我们界定供应方——保险中介组织是保险资源配置活动的主体，其意义在于应在理论上和实践上将供应方和需求方分别进行研究，确定保险中介产业的发展目标、产业结构、产业组织制度以及其自身的发展规律。因为从经济学理论出发，供给方的供给曲线和需求方的需求曲线是不相同的，它们各自受制于不同的变量。受长期计划经济的影响，国内保险市场中保险展业的供给方——保险中介机构并未真正发育。长期以来，保险市场的经营主体——保险公司在保险展业上既是供给方又是需求方，公司内部运作方式是展业机构为承保部门提供保源，供需双方不受或很少受供求规律和价格机制的影响，其承保危险、分散风险的职能被削弱。这是在中国保险业现阶段由计划经济向市场经济转轨期间的独有特征。从国外保险实务发展轨迹上看，保险公司在时间和空间上面对保险中介人时是需求方，当在时间和空间上面对被保险人时是供给方，保险公司在保险市场上担当的角色随时间和空间的不同而转换。但国外保险公司都是以设计保险产品、承保风险、分散风险、资金运用为自己经营的主业，依托于保险中介机构开展展业、理赔工作。由于我国保险中介产业并未真正发育起来，保险供求关系不起作用，保险公司长期依靠“红头文件”展业，造成保险中介市场经营主体缺位，而由保险公司“身兼两职”。我们都知道，在计划经济条件下，政府既是供应方又是需求方，从宏观和微观上管理经济，在当时作为政府的直属机构——保险公司担当两职不足为奇。但问题是在市场经济条件下，国内的保险公司无一例外地仍然在争担两职，仍然在自觉不自觉地向旧体制复归，就很值得深思。

造成这种“身兼两职”的制度成因是政府干预——费率控制。在竞争的市场上，价格是受供需规律决定的。在现行体制下，保险公司受到政府的保护，费率由政府部门制定审批。保险公司仍能不考虑供求关系、价格机制而进行经营，较随意地操纵市场费率。而保险中介机构则根本无法根据客户需要设计条款和费率，其独特的制定费率功能丧失。这种制度的存在当然会限制保险中介产业的发展，使我们常讲的政企分开、转变政府职能落不到实处。不从制度变革，引入市场机制着手，保险中介人的生存空间将相当狭小。我认为：政府应转变职能将费率放权交由保险中介人——保险同业协会管理，保险同业协会按照市场供需，在保险公司自律的基础上，随行就市制定反映市场供需的费率，并监督保险公司严格执行。政府可以通过保险同业协会间接调控费率，保证保险业安全运行。如果不采取必要的措施促进政府职

能的转变，政府手中的费率控制将只能作为弥补保险公司亏损的一种政策工具，真正的市场机制不可能建立，保险公司也不可能真正转变经营机制。另一方面，为适应市场经济和保险中介产业发展的需要，政府应对保险法律法规有关费率控制的条文进行必要的修正。

### 1.2.3 培育和发展保险中介产业

保险中介产业的发展应该有符合自身发展规律需要的产业政策，保障保险中介供给职能的发挥和保险中介供给渠道的畅通。在培育保险中介产业的问题上，政府的作用无人可以替代。保险业近两年的发展轨迹，如：1997年底寿险业的超额需求和1998年寿险业的超额供给，都在向我们提出这样的问题，在现行体制下，正常的市场供需关系由什么机制调节，是行政机制还是市场价格机制。上述两次供需失衡造成了保险资源配置上的极大浪费，也是最终迫使寿险业不得不进入产业调整期的最直接原因。

社会主义市场经济越发展，市场交易越活跃，市场主体的联系越广泛，越是需要大量的市场中介组织来为市场主体提供服务。目前保险市场中40%以上的产险保费收入和80%以上的寿险保费收入均是来自保险中介人。他们在业务供给方面处于举足轻重的地位，而且其今后的作用会随着市场经济的发展而得以充分发挥。在供给方面，有三项相关的因素影响经营主体供给行为，它们是企业技术、投入成本和政府干预。

(1) 企业技术。企业技术进步是知识经济的要求，也是专业化、职业化对保险中介产业的要求。我们应有意识地改变个人代理人唱主角的展业格局，调整产业结构，发展专业代理机构。在当今保险承保技术进步的情况下，保险中介人完全有能力利用自己的专业和技术满足保险业务的客观需求。由于电脑、信息、通讯等的广泛使用，承保手续的标准化和简捷化，保险公司将能在更大的程度上满足客户的需求。

(2) 投入成本。保险中介人受利益驱动，按照成本效益原则进行成本核算，如果预期利润无法弥补前期投入成本，保险中介人将会退出市场。这也就是为什么保险中介人不择手段哄抬手续费、埋单、撕单的原因。保险人面对近百万保险代理人队伍，其管理投入成本之大可想而知。目前寿险市场上流行的小保单、小保额、高成本的个人寿险营销方式注定了寿险业经营的高成本、低效益，这种营销方式的利弊很值得探讨和反思。按照目前保险中介寿险营销模式，监管人的监管对象是近百万个人代理人。而要想对保险代理人的市场经营行为进行监管，不论是在监管目标和监管手段上，还是监管效果上，监管人将需付出高昂的投入成本。因此，研究投入少、效益高、集约型的保险中介产业组织就显得尤为重要。

(3) 政府干预。政府干预影响供给行为主要是手续标准制定过低，寿险个人营销员税赋过重等原因。从监管的实践看，保险中介人、保险人和政府限制规范手续费方面的作用力和反作用力的相互交锋可谓此消彼长。这同目前的经济环境、法规不健全、监管力度不够、内控机制不完善相关，但最主要的还是未将保险中介人的市场定位明确。现行保险中介的组织

形式多为保险公司雇请的个人代理人，而很少专业代理机构，这样专业代理机构在专业化、职业化、企业化管理上的优势被扼杀，保险业也无法实现经济增长方式由粗放型向集约型转变，走内涵发展的道路。实际上，我们选择了一条经营管理粗放型，监管成本高昂的保险中介产业发展道路。在这种模式下，保险人考虑更多的是保险中介人的利益，如何满足他们的要求，争揽业务，而较少考虑被保险人的利益，被保险人的利益实际上被搁置一边。

在保险市场中，保险中介人在配置资源、保障供给、增强经济效益等方面作用显著。同时保险中介人还可以履行协助监管人监督保险人市场行为的职能，防止有的保险人为追逐利润进行无序竞争、惟利是图、损害客户利益的行为。当然，政府也同样要依法对保险中介产业进行监管，保护保险人和被保险人的利益，维护保险市场的公平竞争，保证保险业稳健发展。

### 1.3 论保险中介产业政策

产业政策这一经济学概念最早是由日本人提出来的，50年代初日本为二战后的经济恢复和发展而提出并制定实施产业政策。50年代后期，一些西欧国家不同程度上接受产业政策理论并在经济生活中采用产业政策。迄今，产业政策已为世界各国普遍加以研究，并在国民经济各领域广泛运用。日本东京大学经济学教授小宫隆太郎对产业政策最早作了如下表述：“政府为改变产业间的资源分配和各种产业中私营企业的某种经营活动而采取的政策。换句话说，它是促进某种产业的生产、投资、研究开发、现代化和产业改组而抑制其他产业的同类活动的政策。”我国理论界在借鉴和吸收国外关于产业政策理论中有益成分的基础上，也对中国产业政策解释为“国家实现产业结构合理化，促进经济发展所采取的宏观管理政策和措施。”而且明确指出：产业政策的内容主要包括：产业结构政策、产业组织政策、地区产业结构政策、产业技术政策和产业保障政策。

#### 1.3.1 研究保险中介产业政策的意义

中国国内保险业自1979年恢复以来，随着改革开放的不断深入，国民经济的持续增长，我国保险业实现了快速发展。1998年实现保费收入1247亿元，全国各保险公司共有15万职工，保险在保障社会生产、社会安定方面发挥了重要作用。在社会主义市场经济条件下保险产业政策在克服市场失灵、保持规模经济效益、引入竞争性产业组织、合理配置保险资源、促进行业内外协调关系、完善保险业监管、保护和扶植民族保险业等诸方面愈来愈显示出积极的政策效应。

相对于保险产业政策，我国保险理论界对保险中介产业政策的理论研究还相当滞后。保险中介市场的现状是全国共有各类保险中介服务网点23万多家，各类保险中介从业人员近百万人，其中：农村保险代办站（所）7万多个，从业人员近20万人；兼业代理网点15万多

个,从业人员愈 30 万人,寿险个人营销员超过 47 万人。以 1998 年为例,全国财产险保费收入 499 亿元 其中 40%以上的业务来自保险中介机构和个人代理人;寿险公司保费收入 683 亿元 其中 80%以上的业务来自个人营销员;航空人身意外险和其他意外险业务几乎全部来自兼业代理机构。面对如此广阔市场和快速发展的增幅,保险中介产业政策在协调同保险行业关系、合理配置保险中介资源,调整保险中介产业结构,促进产业竞争,优先扶植适应保险业发展的产业组织制度,确保保险中介业务在低成本、高效益的运作机制下发展,保护保险中介市场健康发展,规范保险中介市场行为等方面还远未发挥应有的作用。

保险中介产业政策同保险产业政策不论是从发展目标、规模效益、组织制度、竞争原则、保护政策、金融政策、价格政策、还是从法律法规、经营模式、经营目标、监管指标、监管内容、产业技术政策等都有着许多本质上的区别。因此,研究在市场经济条件下保险中介产业政策的发展理论和实践措施,对保险业保持可持续发展具有重大的开拓和创新意义。

### 1.3.2 保险中介产业组织政策是研究的核心

研究产业政策的核心是研究产业组织及产业组织结构,而研究产业组织的目的就是研究市场运作。保险中介产业组织架构到底是适应“粗放型”发展模式,还是“集约型”的发展模式,如何才能促进这两个转变,是保险中介产业政策首先应解决的问题,也是保险人和监管人共同考虑的现实理论问题。依据《保险代理人管理规定(试行)》和《保险经纪人管理规定(试行)》的规定,有限责任公司是保险中介法人组织形式,意指股东以其出资额为限对公司承担责任,公司以其全部资产对公司的债务承担责任的一种公司形式。

国外的中介机构包括保险中介机构多采用合伙人制,比如:律师事务所、会计事务所、保险经纪公司、保险公估公司等。所谓合伙人制是指两人或两人以上共同投资并分享剩余、共同监督和管理企业,其特点是负无限责任,更能适应技术性强或专业性高的经营活动,以中小企业居多。在我国保险中介组织制度中能否引入合伙人制度将是保险中介产业政策中一个需要深入研究的领域。

目前国内产寿险市场上的代理组织形式多为个人代理人,其归属于产险公司的代办站(所)或寿险公司的营销部(单位)。从企业产权结构理论研究出发,当小市场加上简单技术时,合适的组织形式是传统手工模式。这种产权组织形式的环境变量为:小规模本地需求、简单技术(展业)、部分标准化服务;产权结构特征为:集权,但作业自立、少量企业管理人员、自上而下或自下而上双向通讯、正规与非正规控制的混合;其绩效为:根据地方需求变化灵活调整、容易启动、低管理成本;其弱点为:劳动生产率低、成本高、无发展战略。我们不难看出,传统手工模式的特征是规模小,决策多出自个人判断。在目前这种代理组织模式下,一旦保险公司放松核保、核赔制度的管理,放松对个人代理人的培训,保险监管机关放松从业资格的认定和监管,其危害是显而易见的。这种保险中介组织模式到底能否适合保险业长期

发展规划很值得商榷。

我们认为：保险中介产业组织政策应向专业化、职业化、产业化方向发展，在产业政策取向上应向专业公司倾斜，走集约化、规模经济、规模效益的发展之路。

### 1.3.3 保险中介资源应合理配置

产业政策在国民经济发展中发挥着至关重要的作用。产业政策影响着现有资源的利用和新资源的开发，有助于确定本行业的技术结构和产业结构。在市场经济条件下，由于市场失灵和信息的不对称性，政府为促进经济发展，有意识的建立所希望的产业往往需要利用行政手段直接干预产业间的资源分配或产业内的产业组织，达到政府既定的政策目标，干预的手段可以是直接的，即通过行政审批、放宽或限制市场准入条件、配额制等方式；也可以是间接的，即通过金融、财政、税收、补贴等政策，使该产业所处的环境条件发生变化。

保险中介产业政策的制定要在各个方面具有连贯性（法规、税收、手续费标准等），要能够利用政策工具来相互补充。当产业政策调整时要能保证廉价地将部分资源引导到优先发展的部门，还应该有能力 and 措施使这些优先发展的部门实现产业政策调整要达到的既定目标。保险中介资源的合理配置和结构调整是保险中介产业政策研究的问题。保险中介产业结构应根据市场需求、业务发展保持大体均衡。可目前实际情况是个人、兼业代理人快速超常发展，而专业代理人却因政策原因举步维艰，全国还没有批准一家专业代理公司开业，其结果是大量兼业代理人变成了彻头彻尾的专业代理人。优秀的个人代理人也无法向专业代理公司分流。保险中介资源的配置出现了结构上的失衡，自然产生了大量兼业代理人违规经营的行为，既扰乱了保险市场，又给保险中介产业带来灾难性的后果。

在制定保险业发展战略规划中经常遇到的抉择有：是优先发展产险还是优先发展寿险，是优先发展全国性保险公司还是优先发展区域性保险公司，在保险业对外开放中是优先发展外商独资公司还是优先发展中外合资公司等等都是保险产业政策的具体体现。在发展保险中介机构上也有保护、扶植、优先发展、适当限制的政策抉择。无产业目标和规模的发展是对资源的巨大浪费，因为稀缺性是社会资源的基本特征。

### 1.3.4 保险中介产业政策的市场取向

保险中介产业的基本职能是供给职能，即最大限度地满足保险业的发展需求。随着政企分开的经济体制改革的不断深入，在市场经济条件下，中介产业将会有快速的发展，这之中有两层意义，一个是业务增长，即提高保险中介产业的利润和收入水平，另一个意义是业务发展，即改变和扩大保险中介产业的供应能力，进而在客观上满足保险业的快速增长，最大限度地开发保险承保资源。因此，保险业能否保持可持续发展在很大程度上依赖于保险中介产业的发展。

保险中介产业政策是政府为促进保险中介产业资源有效配置，实现产业结构总体均衡，为保险业发展增加供给所采取的宏观管理政策和措施。我国保险中介产业政策的内容应主要包括：

(1) 保险中介产业结构政策：在宏观上应保护产业结构的合理比例，避免市场在合理分配资源方面出现的失灵，弥补市场机制、价格机制的缺陷，保护和扶植产业内优先发展的部门，尽可能达到规模效益，促进保险业实现既定的发展目标。在微观上应及时调整结构比例，增加供给，提高效益，排除垄断，增强竞争能力，为实施产业政策制定相应的管理政策和实施措施。

(2) 保险中介产业组织政策是构建适应保险中介产业发展的各类组织形式，引入产业竞争机制，打破单一的产业组织形式，研究设立股份制公司和合伙制企业的法律环境和设立条件。市场经济是一种开放性的经济体系，在公平竞争和法律许可的限度内，产权主体以追求潜在收益为目标的制度创新活动不受人为的空间限制。这种以成本与收益比较为原则的组织制度创新将会是保险中介产业组织发展的目标，建立政企分开、产权明晰的企业将大大提高保险中介产权结构的效率，也是研究保险中介产业政策的核心问题。

保险中介机构的改革虽然不如国有企业改革那么困难和复杂，但因涉及到产权改革和既得利益格局和权力结构较大幅度的调整，因此，只有深化保险企业制度改革，才可能为实现保险中介产权明晰化目标创造出必要的条件，促进保险中介制度变迁方式和体制模式的双重转换，培育出适合保险业发展的专业化、职业化、产业化的保险中介产业组织。

要适时研究保险中介市场开放问题，引进外资保险中介机构。在对外开放中坚持的原则应是以市场换技术，以市场换人才，加速培养我国保险中介的经营人才和管理人才，在宏观上要把握好保护民族保险中介产业的政策目标，使保险中介产业这一幼稚产业的发展得到政府必要的保护和扶植。

(3) 地区产业结构政策的核心是合理配置保险中介产业的布局，使地区产业结构能适应该地区保险业的发展。比如：在经济发达、保险业基础好、当地中外资企业有需求的地区，适当引进保险经纪人制度，批设保险经纪公司以满足地区经济、保险发展的需要。保险公估人的业务地域范围也可考虑扩大，以适合保险公估业本身运作的规律。在保险中介机构合理配置方面应充分考虑到地区经济、政治、法律、市场技术、习俗等诸方面的因素，在政策上应予以适当倾斜，不搞一刀切。

(4) 保险中介产业技术政策是尽可能利用现代科技手段、信息技术、电脑软件开发、经营咨询等高度知识密集型尖端技术，为保险中介产业技术政策服务。相比较国内银行金融服务业，保险业的服务手段单一化，保险中介展业、理赔手段更显不足。21世纪是知识经济时代，单靠目前这种“人海战术”的展业方式，如何应付知识经济和世界经济一体化的到来。当今，国外保险中介产业有向风险评估、风险管理方向发展的趋势，这一走向对保险中介产业

要求的技术含量会更高，单靠我们习以为常的展业手段、营销方式是根本无法应对 21 世纪的保险业的挑战。因此，保险中介产业应向高技术产业的方向转移，以此带动整个保险中介产业结构的合理化和高级化的重大调整，进而促进保险中介产业在高起点、高技术含量的水平上向前发展。

(5) 保险中介产业保障政策是为保证实现产业政策总目标所采取的各种经济的、法律的和必要的行政措施等一整套政策，其中主要有价格政策、税收政策、金融政策、劳动工资政策等。保险中介产业作为保险业中一个新兴产业应尽量争取相关政策的支持，创造一种较宽松的发展环境，使保险中介产业能够更加健康发展。

综上所述，保险中介产业政策是产业政策体系中具有全新内容的部分，需要经济理论界和保险理论界进行深入的研究，为保险中介产业的实践创新完成所必不可少的理论创新。

## 1.4 对保险中介组织制度的思考

### 1.4.1 保险中介产业的组织形式

如何培育和扩大保险中介产业供给职能以适应保险业的持续发展，关键是如何培育保险中介组织。借鉴国外保险中介机构的组织形式并依据《中华人民共和国合伙企业法》(1997.8.1)和《中华人民共和国公司法》(1994.7.1)以及其他相关法律和规章，保险代理人 and 经纪人大体上可以有以下三种企业组织形式：

(1) 独资企业：这是一种最简单、最古老、最普通的一人形态的组织形式。企业的持有人单独负责该企业的活动与债务。独资的主要优点是：易于形成、控制简单；个人才能易于表现；不纳有关组织的税，不受政府节制。主要缺点是：不易筹措扩展资金；缺乏稳定性或永恒性；对于该企业的所有未偿债务，独资经营者负无限责任。

(2) 合伙制企业：合伙制是二人或更多个人的协作，作为共同所有权人，为追求利润而经营企业。合伙制的优点是：易于组成，开支不大；合伙人分显管理才能，并分担责任；不纳有关组织的税，不受政府节制；合伙人能混合他们的财源。其缺点是：合伙人之间权利的分配，也许会导致彼此不协调。扩展之财源受限；缺乏稳定性和永恒性；诸合伙人，对于该企业的所有债务，要负无限责任。

(3) 公司：股东们依法选出董事会，负责公司管理工作。公司的主要优点是：股东们负有限责任；可以用股票或债券的出售，筹集大量扩展资金；稳定性与永久性；所有权与经营权分离。其缺点为：设立程序复杂，复杂程度取决于企业性质；税赋重，其中有组织税、营业税、特许税、所得税等。

我国保险中介市场上现实情况是还无一家按以上三种企业组织形式开业从事保险中介

活动的机构，目前从事保险中介活动的代理人均为个人代理人。这就向我们提出这样一个问题，保险中介产业组织形式应如何确定，制定保险中介机构的政策导向应如何把握。保险中介组织制度创新的关键在于解放思想、转变观念。实践证明，许多改革的滞后往往源于思想观念的滞后。九届二次人大通过的宪法修正案，确立了公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度和以按劳分配为主、多种分配方式并存的分配制度。把“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分，”“国家保护个体经济、私营经济的合法权利和利益。国家对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理”等内容载入了国家的根本大法。我们认为：大力发展非公有制的保险中介机构，使其在保险中介产业结构中占有一席之地，改变目前保险中介组织形式单一化，促进多元化的组织创新是符合保险业现阶段发展需要的。

#### 1.4.2 保险中介产业组织结构及其调整

市场中介组织不是商品经济、市场交换发展的任何阶段都存在的，它是商品经济发展到一定阶段的产物，是随着市场交换的发展逐步建立起来的。按照有关法律的规定，保险个人代理人是受保险公司的委托从事展业工作。保险人与保险代理人的关系是一种委托代理关系。但目前，保险公司出于种种考虑，故意模糊双方委托代理关系，而冠以“展业人员”“外勤人员”“公司内部员工”等称谓，称之为增加对公司的凝聚力、向心力。由于法律关系不明晰，一方面，造成一种错觉，好像个人代理人是介于乎公司职工和代理人之间的一种人，另一方面，使得保险公司不能依法管理、依法办事，给代理人管理工作带来了很大的漏洞。这种因法律关系不明晰，保险人与代理人对簿公堂的案例日见增多。

个人寿险营销方式在亚洲各国开展较普遍的原因是受其社会、经济、文化、人文、习俗等诸方面的影响，有着深刻的政治和历史的背景，成为亚洲寿险业发展的基本模式。以日本为例，寿险个人营销员多为家庭妇女，受教育程度较高，以在本地街区展业为主，家中一般有稳定的固定收入，较少受利益驱动，再加上日本人历来讲团队精神，因此个人营销模式一直被推崇为日本寿险公司展业的基本模式。日本个人寿险营销模式的发展恰恰与日本经济高速增长相同步，也同日本的社会保障制度和国民对保险意识较强有很大关系。我国寿险营销员队伍人员构成较复杂，整体素质参差不齐，多数人以身寿险营销业务为生，极易受利益驱动，再加上国民保险意识淡薄，受传统计划经济影响较深，对寿险个人营销方式本能地具有一种排斥心态。

个人寿险营销方式自 1992 年引入国内寿险业，确实为寿险展业注入了新的活力。使寿险保费收入短短几年超过产险保费收入。但个人营销业务比例的上升，也给寿险公司带来了一些值得思考的问题

(1) 拓展个人寿险业务的结果是造成寿险公司负债结构单一、不合理，寿险公司负债的

80%以上，甚至更高是个人寿险营销业务。这种负债结构极易受到国家宏观政策调整的影响，1997年和1998年寿险业务大上和大的经历仍然历历在目。寿险公司应通过拓展其他寿险业务，调整产品结构，调整负债结构，促进保险业单一负债结构向多元化结构配置转移。

(2) 单打一式的个人寿险营销很难适应市场的变化。1999年国家大力推进养老保险、医疗保险制度改革，为保险业发展提供了现实的市场需求，也为寿险公司团体险业务的发展提供了市场和契机。这一巨大市场的开发不可能指望个人代理人，而只能另辟新径，拓展寿险展业的新方式。

(3) 个人寿险营销模式对于推动寿险公司经济增长方式转变，由粗放型向集约型转变，提高公司经济效益很难产生良好的效果。由于个人营销代理人粗放经营、短期行为、高脱落率，造成寿险公司脱保率上升、退保风迭起、“孤儿保单”增加，经营成本攀升，经营效益下滑，保险资源未能得到最佳的配置。

(4) 现行的个人寿险营销模式不利于个人代理人建立激励——约束机制。保险人和监管人对其经营行为的管理和监管成本高昂，导致对个人代理人疏于管理和监管。

(5) 保险人依法处罚代理人无手段。因保险人要承担个人代理人的过失或过错而引起的全部民事法律责任，即使保险人有权对违反代理义务的代理人提起法律诉讼，也常常因代理人无注册登记的财产，而扣减应给付代理人的手续费或佣金了事。

(6) 如若将个人寿险营销制确立为保险中介发展模式，将会使保险中介产业发展背离规模经济的原则。规模经济是企业追求的经营目标之一。常识告诉我们，规模经济使得较大企业的平均单位生产成本低于较小的企业。这种单位产品成本在一定限度内随着生产规模的扩大而呈下降趋势。但在现实寿险营销中，由于市场上各寿险公司个人寿险营销员的投入产出比大致相同，寿险公司越是扩大个人寿险营销员数量，越是要扩大租用场地、投入大量管理培训力量，越是要增加营销代理网点的管理人员，而公司所追求的规模经济效益并未实现，还是依靠“人海战术”开展业务。

因此，还不能肯定，认定个人代理制符合中国保险业的发展需求，是一种可保证保险业持续发展的展业模式。

### 1.4.3 企业化应是保险中介组织制度的基本模式

根据产权经济学的理论，市场交易是有成本的。企业这种经济组织的产生，正是为了节约市场交易成本，以使交易更有效率。企业组织的产生和发展是市场经济和经济效益提高的客观要求。我们应深入研究如何构建保险中介组织制度，改变现行的单一组织模式，按照保险中介产业政策重构产业组织结构。

同市场中其他企业经营原则一样，保险中介机构也是以利润最大化为直接经营目标，通过价格机制的调节，促进保险资源的有效配置。保险中介机构为生存也要讲求效益、自负盈

亏，按照效益的原则建立激励和约束机制。因此按照市场需求，有计划地发展公司制的保险中介机构应是保险中介产业化发展的一种正确选择。由于公司制的保险中介机构的产权明晰，使得中介机构同保险公司的法律地位明确，成为真正意义上的委托代理关系，这对于克服短期行为，提高企业技术水平和控制保险公司的经营成本无疑将起积极的作用。

《保险代理人管理规定（试行）》（1997.11.30）明确规定保险代理人为专业代理人、兼业代理人和个人代理人。该规定的缺憾为将专业代理人的组织形式仅仅定明为有限责任公司，等于限制了其他两种独资和合伙制组织形式的采用。另外，《中华人民共和国私营企业暂行条例》（1988.7.1.）第十二条规定，私营企业不得从事金融业的生产经营。这些规定都为保险中介产业化发展设置了法律障碍。但是我相信，随着实践的不断深入，在总结经验的基础上，有关的法律规定必将得到进一步完善。

对于设立独资、合伙制保险中介机构，我的具体构想是：允许个人在通过国家保险监管机关组织的统一考试，取得相关的资格证书后，到国家工商管理部门申请办理独资、合伙企业经营保险代理业务的营业执照。独资、合伙企业的经营者取得营业执照后，再同保险公司签订保险代理合同，并由保险人替代理人到国家保险监管机关申领相关的展业证书之后方可营业，无需申领经营保险代理业务许可证。我认为：通过设立独资、合伙制保险中介机构，正确引导个人代理人的发展，改变保险中介产业组织结构，其益处：一是委托人和代理人的委托代理关系明晰，即非法人机构对法人机构；二是代理人申办企业必须依法缴纳一定数额的资本金，当市场退出或经济处罚时较易执行；三是保险监管机关可以根据“一照两证”（营业执照、资格证书、展业证书）的要求进行监管，打击非法保险中介机构；四是有利于企业经营者树立长期经营理念，建立激励——约束机制，克服短期行为；五是企业经营者会增强依法经营意识，建立自己的自律组织，沟通同政府的联系；六是可以创建一种新型的代理手续费或佣金支付标准，克服首期佣金支付方式带给保险公司管理上的弊端；七是有利于稳定代理人队伍，减少经营者的盲目性；八是可以适当减少保险公司开设营销网点和大量培训新代理人的费用；九是增加社会公众的认知度和认可度；十是企业经营者依法纳税，其合法权益能够得到法律保护。

当然，一种制度的创新必须要有相关的政策法规配套，需要得到政府各部门的积极支持和扶持，但关键还在于我们转变观念，应该以邓小平理论两个有利于为我们研究问题的出发点和归宿点，以宪法为依据，使保险中介产业走上一条专业化、职业化、企业化的发展之路。

## 2 保险代理业的发展及监管

### 2.1 保险兼业代理

保险公司通过兼业代理机构开展保险业务，在国内外保险发展中是较普遍的一种展业手段。其优点主要体现在以下几个方面：一、可以增加保户的信任感，方便客户，在办理其他窗口业务的同时，通过柜台业务销售了保险产品；二、保险公司可以通过诸如银行或邮政网络系统推销保险产品，少设分支机构，降低经营成本，压缩展业人员；三、易于保险监管部门的监管。由于银行、邮政等系统均有一套严格的管理制度，可降低保险监管机关的监管成本；四、保险产品同储蓄产品均为金融产品，银行、邮政可较容易将保险产品融入自身多元化金融服务之中；五、银行和邮政均有代理收付款项的业务便利，人寿保险的分期保费均可通过银行和邮政办理，在结付款项等技术方面不存在任何问题；六、银行和邮政可以通过代理保险业务发展潜在的储户，保险公司也可以接触到数量巨大的潜在固定客户；七、通过兼业代理机构推销保险业务，保险公司的展业触角更容易延伸，寿险业务更易普及到广大农村，国民保险意识会随之进一步提高；八、保险公司通过建立保险兼业代理网络，可以有效地提高其自身竞争力，改变目前过分倚赖一种代理人的营销模式，减少因政策变动、利益驱动引起的业务滑坡，度过降息造成的发展难关；九、保险产品和储蓄产品在同一柜台销售可以产生某种直观的投资效应，引导储户的投资取向；十、发展保险兼业代理业务，有利于调整保险公司的业务结构和资产负债结构，避免寿险首期佣金过高带来的经营困难，更好的防范和化解寿险公司的存量风险和增量风险。

自恢复国内保险业务以来，保险兼业代理业务也随之发展起来。但由于体制上的原因，保险公司更加注重发展自己的专职代理人。在当今保险法律法规逐步健全，银行和邮政不断调整经营理念和业务结构以更加适应市场经济发展，国民保险意识逐步提高，保险需求不断上升的大环境下，保险界也应认真总结和思考二十一世纪的保险发展模式，使得保险中介产业的发展能够保证保险业的可持续发展。在看到保险兼业代理发展前景广阔的同时，也应研究其发展中的难点。这主要包括以下几个方面：

(1) 法律限制。《保险法》第一百二十四条第二款规定：“经营人寿保险代理的保险代理人，不得同时接受两个以上保险人的委托。”经审核批准的银行和邮政系统作为保险兼业代理机构将只能同一家寿险（产险为四家）公司签订兼业代理合同，也就是说只能摆放一家寿险公司的产品，其结果限制了保户的选择，丧失了合理正当的竞争。独此一家的邮政系统更

受到此规定的限制。

(2) 产品设计。由于保险兼业代理机构不可能像个人代理人那样得到保险公司的大量培训，因此其作用也不可能替代个人代理人。个人代理人可以登门推销较复杂的保险产品，兼业代理机构则只能推销通俗易懂的保险产品。但设计适合保险兼业代理机构推销的简易保险产品决非易事，其难度不逊于设计复杂保险产品。目前能在保险兼业代理机构柜台上摆住的产品还寥寥无几，保险公司应在开发上下番功夫。

(3) 软件开发。随着保险兼业代理机构审批后正式入市，对诸如航意险、人身意外险等险种的计算机软件开发将会提到经营和监管日程上来，是放开还是统一，利弊均有，论据恐怕也会各执己见，泾渭分明。

(4) 经营成本。发展保险兼业代理机构的初衷就是降低经营成本和管理成本。如果不能解决好按经济区域发展业务，打破按行政区域普设分支机构的惯例，发展保险兼业代理机构将在很大程度上失去实际意义。

(5) 行政干预。保险公司在发展保险兼业代理业务时，一定要找市场不要找市长。各地政府干预保险市场行为为何屡禁不止，这同保险公司的经营思想有很大关系。我们有时习惯于利用行政手段展业，而这次审批兼业代理机构将在最大限度内割断企业同政府职能部门的关系。当然像中小学生平安险这样的险种，保险监管部门会从实际出发，解决承保过程中的难题。

总之，保险兼业代理业务发展有其法律、社会、经济和国民的客观需求及市场环境。在市场逐步走向规范经营、有序竞争的今天，保险兼业代理业务会有一个大发展，也会在保险中介市场中占据属于自己的那一份份额。让我们共同努力去营造市场，规范市场，发展市场。

## 2.2 保险代理人监管

### 2.2.1 对保险兼业代理人的监督和管理

在 1999 年清理整顿保险中介市场中，保监会加大了对保险兼业代理机构的监管力度。按照新的管理规定，保险兼业代理人必须具有工商行政管理机关核发的营业执照，有自身主要经营业务和“窗口服务”的便利条件，可以直接而不是外出展业为客户提供保险服务，更能体现公平、自愿和有序竞争的保险原则。凡是符合管理规定的机构，如银行系统、邮政系统、外贸公司、货运公司、旅游公司、民航售票机构等，都能通过保险公司向保险监管机关申领经营保险兼业代理业务许可证，并同保险公司签订保险兼业代理合同开展业务。银行代理保险业务属于银行的中间业务，符合商业银行管理的有关规定，同分业经营、分业管理不矛盾，也决非银行办保险。

## 2.2.2 保险代理人的法律地位监管

保险人与保险代理人的关系是一种委托代理关系，代理人在保险人的授权范围内，代表保险人从事某种代理活动，由此产生的民事法律活动的后果，直接归属保险人，由保险人承担相应的民事法律责任。在保险委托代理关系中，保险人相对处于主动地位，由其决定保险代理合同内容、代理范围、手续费标准等内容。但在目前无序竞争的环境下，保险人与代理人的关系往往错位。

《保险代理人管理规定（试行）》第七章专门对保险代理合同内容进行了规定，明确了保险人与保险代理人的法律义务、责任和权利，但目前突出的问题是保险代理合同不规范，保险公司分支机构随意制定、修改保险代理合同，甚至以保险代理协议代替保险代理合同，规避保险代理合同内容要素。市场经济是法治经济，规范保险中介市场必须依法监管。国内保险公司不论国有公司还是股份制公司，均实行统一法人制度。保险总公司要统一制定保险代理合同文本格式，各分支机构一律无权修改。

我国保险监管无论从监管体系、监管方法、监管手段，还是监管的法律法规都较以往有了明显的提高和完善。保险公司内控机制、治理结构、经营思想等方面也都得到了加强和转变。对保险人实施监管，是保监会依据国家的法律、法规，对其机构和活动进行的行政监管。监管的目的是维护市场秩序，保证公平竞争，监督保险人规范经营，保护被保险人的合法权益，促进保险业的健康发展。

## 2.2.3 对保险中介市场必须依法监管

培育保险中介市场一是应完善法律法规，虽然《保险代理人管理规定（试行）》和《保险经纪人管理规定（试行）》分别于 1997 年 11 月和 1998 年 2 月公布实施，但其中许多相应的规定和操作实务还有待不断完善，《保险公估人管理规定（试行）》还尚未出台，保险中介市场的法规建设还不完备；二是应努力培育市场，经过几年努力，保险代理人资格考试已基本走上正轨，五次考试已有近 70 万个人代理取得国家保险监督管理部门核发的保险代理人资格证书，并正在发挥积极的作用，同时也应看到市场发育不健全，保险专业代理公司、保险经纪公司的审批还未摆上日程；三是应努力提高保险中介队伍的整体素质，保险代理人面对客户，其服务水平、服务质量折射出保险公司的形象，因此，加强培训管理，规范保险代理人的经营行为始终是保险公司的责任；四是应加强对保险中介市场的监管，由于利益驱动，违法违规从事保险中介业务的事例较普遍，保险监管部门在规范保险中介人行为的同时，更应下大力规范保险人的经营行为，因为中介人违规的根源在于保险人违规，同时应发挥自律组织的积极作用。

## 3 保险产业政策及产业结构调整

### 3.1 调整保险产业政策 培育保险中介市场

#### 3.1.1 转变观念，保险业也应“分业经营”

国外保险中介市场的发展渊远流长，以保险经纪人为例，大致可追溯到 1680 年英国泰晤士河畔的劳合氏咖啡馆的发迹，保险承保人和保险经纪人在同一屋檐下洽商保险交易，同时诞生了久负盛名的伦敦劳合社以及英国保险经纪人制度，这一经营模式一直沿用至今。在伦敦劳合社新的营业大楼中，保险承保人和保险经纪人仍是严格“分业经营”，伦敦劳合社也遵循自己的管理模式对劳合社承保人和劳合社经纪人实行严格的“分业管理”。在欧美保险市场上普遍采用的保险经纪人制度基本沿袭了英国保险经纪人制度。凡是同国外保险经纪人打过交道的人无不为他们的敬业精神、职业道德、精湛技术和管理经验所折服，以至于当今世界上巨额的保险标的无一例外地需要通过保险经纪人安排保险。国外保险经纪人所走的专业化、职业化道路揭示出其发展的轨迹。同样，在亚洲各国普遍采取且行之有效的营销代理人制度，也同保险公司“分业经营”。1992 年国外寿险保险公司登陆上海滩，引进了新的营销机制，国内保险业才逐渐接受和认知保险代理人在保险业发展中所起的作用。

回顾恢复国内保险业务的发展轨迹，由于受计划经济的影响，保险公司展业主要依靠“红头文件”和行政命令，对于保险业中技术含量最高、控制风险、经营风险的业务承保环节，往往排不上公司的中心工作，而展业却成了保险公司工作中的重中之重。这样保险公司经营指导思想和工作重点发生了偏差。各项工作围绕展业，为展业能手披红带花，公司费用向展业倾斜，为展业配备各种设备，保险公司展业队伍发展越来越庞大，这样的结果是公司的业务上去了，费用上去了，福利上去了，可效益下来了。每当我们向国外同行介绍公司员工数量时无不令对方瞠目结舌，实际上我们养了一支庞大的展业队伍。恢复国内保险 20 年来我们并未培养出自己的承保人队伍，出版的展业营销的书籍不计其数，而承保实务，核保手册却寥寥无几，不能不说是中国保险业的悲哀。我国保险业长期以来服务质量低下，展业人员随意扩展承保风险责任，不注重风险的控制，展业人员拉到业务，内勤人员只管出单，承保形同虚设，保险公司干了本不该自己办的事，而未干好自己应该干好的事。当发生保险事故时，保险公司负责损失检验、勘察、定损，根据保险公司的检验报告，定损通知确定赔偿金额的作法有失公允，也不能体现公平、公正、合理的原则。近年来，保险理赔诉讼案件在消费者