

# A Comparative Study on Insurance Supervision Between China and Abroad

ZHU Antong

Hebei University

## 中外保险监管制度对比与研究

朱安彤

河北大学金融系

**摘要:**古语有云：天有不测风云，人有旦夕祸福。这说明保险对于我们每个人的重要性。古语又云：水至清则无鱼。可见保险监管对于保险行业的健康发展起到了至关重要的作用。保险监管是维护被保险人利益的保证，是规范保险人行为准则的依据，更是监督管理保险行业强有力的手段。

近些年，中国保险行业的飞速发展使得世界上的国家纷纷瞩目，在这种国际背景下，中国保险业能否跟上时代发展的潮流也是一个问号，这之中保险监管起到了至关重要的作用。目前我国整体的保险监管法律还很不完善，矛盾缺漏的条文很多，实施起来也缺乏可操作性，还没有形成系统化的监管法制体系，与保险业对有效监管的要求相去甚远。本文对我国保险监管制度的法制现状及存在的问题进行了深入的分析，并借鉴世界各国保险监管的先进经验，提出了完善我国保险监管制度的方法及具体建议。

本文共分为五章：

第一章：“保险监管基本理论”，主要介绍保险监管的含义，内容，以及监管对于保险行业的必要性，对保险监管的基本内容做初步了解。

第二章：“我国保险监管的现状”主要分析行业监管历史渊源及现状

第三章：“我国保险监管的问题”深入剖析主要问题，正视我国保险监管的弊端，漏洞，偏差以及不足之处。具体从：一、保险监管内容的问题 二、保险监管方式的问题。这两方面入手分析。

第四章：“保险监管的国际比较”，第一部分，以美、日等发达国家的保险监管制度模式为例，分别从监管内容，方式等方面进行比较分析其异同。第二部分，从中提炼出中国值得借鉴的部分及启示。

第五章：“完善我国保险监管制度”针对我国保险监管的不足，结合发达国家的监管理念，从监管内容，方式以及法律体系完善方面着手，提出切实可行的建议。

第六章：“保险监管展望”第一部分，国际保险监管的发展趋势。第二部分，我国保险监管何去何从。立足于实践，结合我国现有国情，对我国保险行业未来监管发展方向做出预测。

关键词：保险监管 保险监管问题 完善监管制度

## 一、保险监管基本理论

### (一) 保险监管的含义

保险监管是指一个国家对本国的保险业的监督和管理。根据监管主体的范围不同, 保险监管的含义有广义和狭义之分。广义的保险监管是指有法定监管权的政府机关、保险行业自律组织(如保险行业公会或协会)、保险企业内部的监管部门以及社会力量对保险市场及市场主体的组织和经营活动的监督或管理。

狭义的保险监管是指政府保险监管机关依法对保险市场及保险市场主体的组织和经营活动的监督和管理。本文所讨论的保险监管是指狭义上的保险监管, 即政府专门机关的保险监管。

### (二) 保险监管的内容

#### 1、保险监管的目标

保险监管目标是指保险监管机关通过保险监管实践活动所希望和要求达到的最终目的。保险监管目标的制定具有时间性和空间性, 它受到该国经济状况、人文背景、保险业发展情况和政府政策等多方面的影响。对于我国来说, 保险监管应当以保护消费者、维护竞争秩序和保证市场稳定为基本目标。

具体来讲, 一是维护被保险人的合法权益, 这是监管部门的基本职责。由于保险公司和被保险人之间的信息不平等和地位不平等, 因此, 保险监管机构必须对保险公司在市场准入、费率厘定、准备金方面进行监管, 确保其偿付能力, 以保证消费者的利益。二是维护公平竞争的市场秩序。既要防止保险市场的不正当竞争和垄断, 又要防止保险市场的过度竞争。通过保险监管防止市场独占或过度竞争, 保证合理的价格水平, 维护保险公司与被保险人之间的公平, 以促进保险业的健康发展。三是维护保险体系的安全与稳定, 既不能以有损被保险人利益, 压制竞争和效率为代价, 也不能给保险机构以不正当的“保护”, 而应当追求整体的安全稳定。

#### 2、保险监管的原则

保险监管的原则是指政府在运用各种手段对保险业实施各方面监管和管理时所依据的法则和标准。我国的保险监管遵循以下原则:

第一、依法监管原则。保险监管必须以法律为依据, 这是监管最基本的准则。市场经济是法制经济, 离开法制, 市场经济就会成为一种无序经济, 保险作为市场经济活动的一种重要活动, 也必须要在法制的框架内进行。依法监管包括两方面的内容: 一方面保险公司必须依法接受保险监管机关的监督管理; 另一方面, 监管机关应当依法进行监管。

第二、审慎原则。是指为了保障保险业的健康发展, 政府应当对保险公司的经营活动进行适度的监督管理。一方面, 在一个完全自由的市场上, 普遍存在着市场失灵现象, 这主要表现为市场支配力、外部性、“搭便车”以及信息难题等, 这说明一个完全自由的市场不可能自我发育形成健全的市场经济, 要使其朝着健康的方向发展, 外部的适度干预是不可少的。这种理论同样适用于保险市场, 由于保险业自身的特点, 使得这种监管显得尤为重要。另一方面, 在市场经济条件下, 各市场主体应具有独立的法律地位, 就保险公司言,

### (三) 保险监管的必要性

保险业作为现代金融的重要组成部分, 其在国民经济中的地位日益受到各国政府的重视, 纵观世界各国, 无论是经济发达的国家还是发展中国家, 无论是崇尚经济自由的国家还是推行政府积极干预的国家, 无不对保险业进行监管。<sup>①</sup>对保险业进行监管主要是由以下因素决定的:

第一、保险业的特殊性决定了需要对保险业进行监管。保险业的特殊性是由保险经营的特点和保险合同的特点决定的, 因而保险监管是由保险经营的特点和保险合同的特点决定的。(1) 保险经营最主要的特点在于它的负债性、保障性和社会性。所谓负债性是指保险企业收取保险费建立的保险基金并非保险企业的盈利, 而是其对全体投保方的负债, 在未来保险事故发生后要以保险金的形式返还给投保方, 因此一旦保险企业经营不善必将殃及投保方的利益。保障性是指保险的基本职能是补偿损失和给付保障金, 通过补偿和给付来保障社会生产的不断进行和人民生活安定。社会性也称为公共性或公益性, 是指在现代社会保险业已涉及社会生活

的方方面面,不仅对投保方的利益产生影响,而且也影响到社会经济的发展、社会秩序的安定,甚至政治的稳定。由此可见,保险业的重要作用 and 巨大影响决定了国家公权力对其进行干预即保险监管的重要性和必要性。

(2) 保险合同的特殊性。保险合同的特点在于它的射幸性、技术性以及合同交易双方信息不对称性。射幸性是指保险金的赔偿或给付是以特定的保险损失或保险事件的发生为条件,在个别合同场合给付与反给付并不平衡,同时损失原因的确认要适用保险业所特有的原则或惯例,这必然使得保险合同的履行更为复杂和难于公平,更易于损害保险合同一方当事人的利益,需要更大的诚信和公力救济的保障。技术性是指保险合同不仅是其条款繁琐细致需要缜密的设计,更为重要的在于保险费率必须根据专门的统计并依据大法则来确定,费率过高则增加投保方的负担,有损投保方的利益,而费率过低则会伤害保险企业的偿付能力,形成信用隐患,均有害于保险活动各方当事人的利益,有害于社会,因此需要政府采取措施进行监管。信息不对称性指保险合同是格式合同,保险产品和保险合同内容往往由保险公司单方面拟定,而保险合同的技术性使得其对于社会大众而言是陌生和深奥的,这就导致保险公司和投保人处于信息完全不对称的地位,投保人的利益极有可能遭受损害。因此保险监管是保险各方当事人特别是投保方利益的必要的保障。

第二、市场失灵及保险监管的公益性需要政府监管。在当今世界上,还没有真正实现经济学上讲的处于完全竞争状态的市场,普遍存在着市场失灵的问题,都必须通过政府干预市场、纠正市场失灵,以增进市场的公平和效率。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,因此更需要政府的监管,以最大限度地防止和消除市场失灵产生的低效率和不公正问题,它是防止保险市场中垄断和不正当竞争行为,保障保险业的健康发展的重要手段。保险监管具有公益性,无论是投保者,还是保险公司都希望建立社会化的保

险监管体系,但是由于无法从这一制度安排中获得排他性的收入,所有的市场参与者都有动机去鼓励别人建立保险监管制度而自身却缺乏足够的激励,这样保险监管就只能作为公益产品由政府来提供了。

第三、保险监管是维护金融安全,迎接保险业开放的需要。金融作为现代经济的核心,在国民经济体系中具有举足轻重的地位,而保险业是金融业的重要组成部分。虽然我国目前实行的是分业经营,但保险与银行、证券的联系是紧密的,如果保险业出现问题,则会影响整个金融业,进而影响整个国民经济,因而,对保险业的监管是十分必要的。而且我国已按照入世承诺,开放了保险市场。因此,为了维护金融安全,应对保险业的开放以及加强国际金融合作,我们需要加强保险监管。

## 二、我国保险监管现状

### (一) 我国保险监管的发展历史

#### 1、起步阶段

我国保险监管工作是从 1985 年开始起步的,1985 年 3 月 3 日国家颁布了《保险企业管理暂行条例》,它的颁布预示着中国保险业发生的一场前所未有的大变革,大发展。中国人民银行根据《管理条例》先后批准成立了新疆生产建设兵团牧业保险公司、深圳平安保险公司、中国太平洋保险公司等保险公司,打破了保险市场上人保独家垄断经营的格局。

1995 年 10 月 1 日,《中华人民共和国保险法》正式颁布实施,它是新中国成立以来第一部保险大法。为了更好的贯彻落实《保险法》,中国人民银行于 1996 年、1997 年、1998 年分别发布了《保险管理暂行条例》、《保险代理人管理规定(试行)》、《保险经纪人暂行条例(试行)》。

#### 2、市场行为监管为主阶段

自 1995 年以来,随着《保险法》和一系列配套行政法规及部门规章的制定,逐步形成了中国保险法律法规体系的基本框架,标志着中国保险业开始进入依法经营、依法监管的新阶段。1998 年 11 月 18 日,中国保险监督管理委员会(简称保监会)正式成立,

中国人民银行及其他有关司局不再具有监管保险的职能。保监会是“国务院直属事业单位，是全国商业保险的主管机关，根据国务院授权履行行政管理职能，依据法律、法规统一监督管理保险市场”。保监会成立后，根据市场发展的实际情况，对保险监管制度和保险业的行为规范作了大量修改和补充，颁布了新的《保险公司管理规定》，并提出“市场行为监管和偿付能力监管并重”的监管目标模式。

其主要任务是：拟定有关商业保险的政策法规和行业发展规划；依法对保险企业的经营活动进行监督管理和业务指导，维护保险市场秩序；依法查处保险企业违法违规行为，保护被保险人的利益；培育和发展保险市场，推进保险业改革，完善保险市场体系，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，促进保险企业稳健经营和业务的健康发展。它的成立标志着中国保险事业的发展和保险业的监管从此进入了一个新的历史时期。保监会成立以后，大力推进保险法建设，已制定并颁布实施了 200 多个规章制度，对保险监管的程序进行了有利的补充。

入世后，为了履行世界贸易组织规则，修改与世界贸易组织不符的法律法规，2002 年 10 月对《保险法》进行了局部修改：加强了对保险公司偿付能力的监管，增加规定了监管机构对保险公司在金融机构存款的查询权，同时，增加了对保险违法行为处罚的措施等。目前，我国已经形成了以修改后的《保险法》为核心、各种保险监管规章相配套的保险业监管法律体系，对加强保险监管，防范和化解保险资金风险，保障保险业合法、稳健运行发挥了重要的作用。但是，《保险法》关于保险业监管的规定较少且较为原则，随着保险业的发展和保险市场的开放、外资保险公司的进入，保险市场竞争愈加激烈，现有的保险监管法律制度已经不能适应新形势下对保险业监管的需要。

## （二）我国保险监管发展现状

2001 年 12 月 11 日，我国正式加入了世界贸易组织。到 2006 年 12 月 11 日，中国保险业已顺利走过了具有一定保护意义的入世

过渡期，中国保险业的后 WTO 时代已经来临。几年来，在国家保护性政策的支持下，在外资保险公司大规模进入的刺激下，中资保险公司得以迅速发展壮大。随着保险业的全面开放，外资进入门槛降至“零点”，中外保险公司正在进行面对面的“零距离”竞争，保险市场的竞争将更加激烈。与此同时，也给我国的保险监管带来了严峻的考验。

入世以来，根据权利义务平衡的原则，中国政府认真履行保险业的入世承诺，逐步取消对外资保险公司在中国境内开展保险业务的限制，保险业对外开放不断扩大，市场化程度越来越高，具体表现有：在地域限制方面，入世时，保险业对外开放的城市只有 5 个（上海、广州、大连、深圳和佛山）；入世两年后的 2003 年 12 月 11 日扩大到 9 个；2004 年 12 月 11 日起，则全部取消了外资保险机构的地域限制。

在业务范围方面，2002 年我国保险业开始了以车险为代表的产品条款、费率市场化改革。自 2003 年 12 月 11 日起，外国非寿险公司可以向中国和外国客户提供全面的非寿险服务；自 2004 年 12 月 11 日起，外国寿险公司可以向中国公民和外国公民提供健康险、团体险和养老金/年金险服务。

在企业设立形式方面，自 2001 年 12 月 11 日起，允许外国寿险公司设立合资公司，外商可以自由选择合资伙伴；允许外国非寿险公司设立分公司或合资公司。自 2003 年 12 月 11 日，允许外国非寿险公司设立全资子公司，取消了外国非寿险公司在华的企业设立形式的限制；自 2006 年 12 月 11 日起，允许外国保险经纪公司设立外商独资子公司。外资保险公司设立分支机构，内设分支机构也不再适用首次设立的资格条件。

尽管早在 2001 年 11 月 11 日中国政府代表签下入世协议之前，保险业内便有了“狼来了”的呼声；然而“狼”已来了几个年头，在外资保险公司不断进入的同时，不仅整个中国保险业得到了更快的发展，而且中资保险公司也在“与狼共舞”的五年间迅速发展壮大。

首先，入世五年来，保险市场的规模不断扩大，保险费收入和保险机构总资产高速增长

长, 保险业是我国国民经济中增长最快的行业之一(见表 2-1 和表 2-2)

表2-1 年度保费收入(单位:亿元)

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
保费收入	4927	5641	7035.8	9784.1	11137.3	12383.08	14300
同比增长	14.0%	14.5%	25.0%	39.1%	13.8%	11.1%	15.5%

注1: 本数据来自中国保监会官方网站 [www.circ.gov.cn/](http://www.circ.gov.cn/)

注2: 2004年保费收入为4318亿元 同比增长11%

表2-2 保险公司总资产(单位:亿元)

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
资产总额	15226	19700	26721.94	31000	41000	50000	59000
同比增长	28%	29%	36%	14.30%	32.25%	21.95%	18%

注: 2004年资产总额为11864 同比增长30%

其次, 保险主体多元化, 保险市场垄断局面逐渐被打破。随着市场准入机制的完善和对外开放的深入, 中外保险公司的数量明显增加, 市场主体日益多元化。

我国自 1980 年恢复国内保险业务以来, 保险业得到了极大的发展。保险市场由原来中国人民保险公司独家垄断, 发展到今天初步形成了国有控股(集团)公司、股份制公司、政策性公司、专业性公司、外资保险公司等多种组织形式、多种所有制成分并存, 公平竞争、共同发展的市场格局。

2000 年底, 我国保险业市场中共有 30 家保险公司, 其中, 中资 12 家, 外商独资和中外合资 18 家; 入世第一年, 保险公司总数达到 47 家, 其中, 中资公司 20 家, 外资公司 27 家; 到 2006 年 9 月, 保险公司总数近 100 家, 其中, 中资公司近 60 家, 外资公司 41 家。进入《财富》杂志世界 500 强的 46 家保险公司中, 已有 27 家在中国设立了营业机构, 2005 年, 外资保险公司占整个中国保险市场份额的 6.7%。虽然中国人寿保险公司与

中国人民财产保险公司在我国保险市场中仍然占有较大的市场份额, 但它们的市场占有率却处于不断下降态势。

第三, 国有保险公司的体制改革取得重大突破, 在金融业改革方面迈出了极其重要的一步。为适应国际竞争的需要, 中国人民财产保险股份有限公司(中国人保)、中国人寿保险股份有限公司(中国人寿)和中国再保险三家国有保险公司于 2003 年全部完成重组改制工作, 在金融业改革方面迈出了极其重要的一步。2003 年 11 月, 中国人保在香港上市, 成为内地境外上市的第一家国有金融企业; 同年 12 月, 中国人寿在纽约和香港同时上市, 创造了当年全球金融市场首次公开改选融资额的最高纪录。通过企业改制, 不仅优化了保险公司的资本结构, 进一步增强了资本实力, 而且也为进一步转换经营机制, 提高国际市场的竞争力奠定了基础。

第四, 外资保险公司的进入带动了尚处于稚嫩阶段的国内保险业的快速成长。但是, 中资保险公司的可持续发展面临巨大挑战。

表2-3 外资保险公司的保费收入（单位：亿元）

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
保费收入	33	51	67	86	341.2
同比增长	1.6%	1.7%	1.7%	2.0%	6.9%

从表 2-3 中可以看出，入世前 3 年，外资保险公司的保费收入占我国保费总收入的比例均在 2% 以下。这是因为，入世前 3 年，中资保险公司还处于保护期；2004 年 12 月 11 日以后，根据入世承诺，中国政府才取消外资保险公司在经营地域和业务范围方面的限制。因此，2005 年以后外资保险公司的业务收入出现了成倍增长的态势。

入世 5 年来，尽管中资保险公司的市场份额仍然占据绝对的统治地位，中资保险公司的保费收入也以每年约 17% 的速度增长；然而，外资保险公司的发展速度却是惊人的，其保费收入的年平均增长速度为 70%；2005 年以后，外资保险公司的保费收入更是出现成倍的增长。尤其是在广州、深圳、上海等主要城市，外资保险已经占据了相当的市场份额。以深圳为例，深圳外资保险机构由 2000 年的 3 家增至 2005 年底的 12 家，其中 2005 年就新增 5 家。据深圳保监局统计，外资保险在深圳的市场份额接近 11%，已经高出全国平均水平。截至 2005 年底，深圳外资保费规模已达 11.63 亿元，“十五”期间年均

保费增长率高达 160%。在保险业完全开放的后 WTO 时代，中资保险公司如何迎接挑战值得忧虑。

第五、保险业混业经营的趋势越来越明显。

保险业的全面开放，给我国的保险业发展带来了新的际遇和挑战，同时也使我国的保险监管面临更加复杂的形势。外国保险公司大多是集保险、证券、银行三者业务于一身的全能金融机构，由于竞争的需要，他们会推出全新的保险产品。中国保险公司也将加大金融创新力度，而金融创新必将打破分业经营的严格界限，保险、证券、银行三者之间的相互渗透将是大势所趋。

1999 年，中国银行和平安保险公司签署业务合作总协议，工商银行中国人保签署了全面业务合作协议，2000 年招商银行和太平洋保险公司签署了战略合作伙伴协议。前几年来光大集团通过一系列重组、兼并和收购，已有保险公司、信托投资公司等机构，形成了优势互补、相互协作的多元化经营模式。所有这些都为中国保险业混业经营形成了良好条件。

### 三、我国保险监管存在的问题

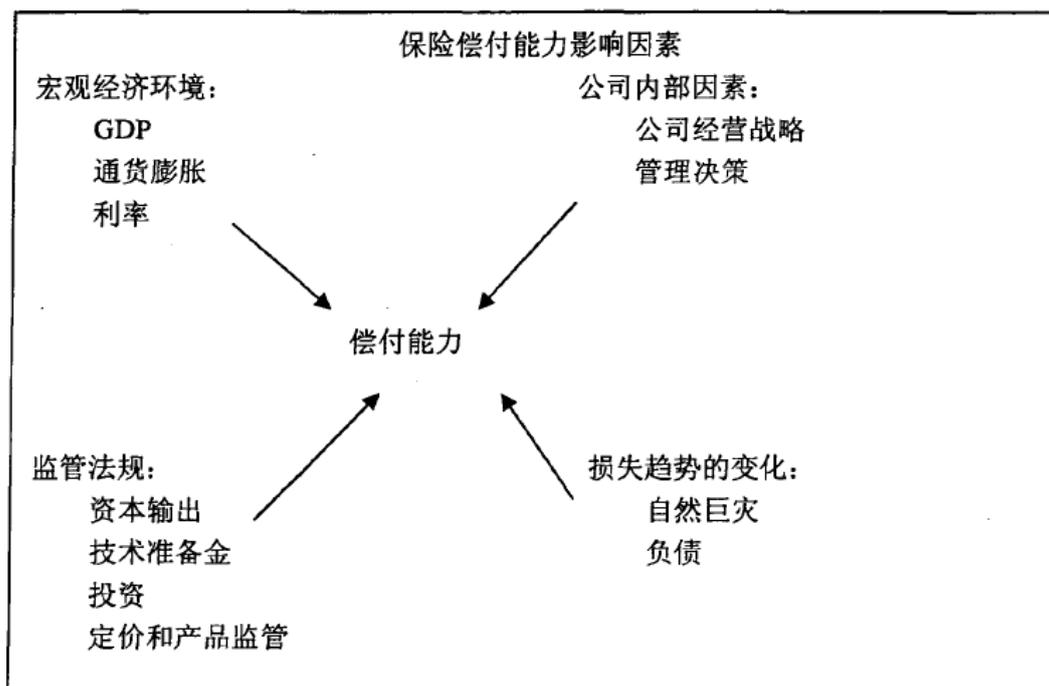
#### （一）保险监管内容存在的不足

##### 1、以偿付能力为核心的监管存在不足

保险监督机构对保险业的监督的基本目的是保护消费者的利益，因此，必须要对保险公司的偿付能力进行监督管理，否则，将有可能出现许多不负责的经营者，只顾收取保

费，而后随意投资，最终导致保险公司的偿付能力不足，无法履行保险合同义务，使保单持有人的利益受损。偿付能力管理就是通过对保险公司的偿付能力状况进行监控，及时对偿付能力存在危机的保险公司采取措施，保证保险市场上保险公司的偿付能力充足，保护保单持有人的利益。

表 3-1 偿付能力模型



(资料来源:《Swiss Re sigma》, No. 7/1995, 第五页。)

根据偿付能力的决定的模型,我们可以从以下方面发现我国偿付能力监管不足:

(1) 资本管理

由于保险公司是一个提供保障的金融机构,因此,其本身应有较大的资本,自有资本越大,其提供的保障的能力就越大。目前,中国保险业在飞速发展,使得保险公司的资本金明显过小。中国保险公司的资本不足和增长缓慢,使得中国保险业的抵御风险的能力较小,一旦出现不良状况,很容易造成整个保险业的危机。而这种局面主要是由于长期以来国家监管政策对保险业资本金的注入渠道的限制和不重视所造成的。

(2) 技术准备金监管

虽然在保险法中有关于责任准备金和赔款准备金的提取规定,但极不完善,就非寿险业务来说,一是从国际惯例看,非寿险业务的未到期责任准备金有多种提取方法,原《保险法》规定的二分之一法比较粗略。采取当年自留保费 50%的计提比例是以年内保费收入均衡分布为假设前提的,而事实上,20年来我国保费收入以年均 30%以上的速度增长,而且一年之内保费收入的波动也较大。就寿险业务来说,一是“按照有效的人寿保险单的全部净值提取未到期责任准备金”的提取方法存在不当之处。

《保险法》起草时,寿险业务险种较少,主要是简易人身险,也没有建立精算制度。在实际的业务操作中,一般是按保费收入的一定比例提取各项费用以后,剩下的以“特种准备金”的名义全部计提,因此在立法时就作了上述规定。但这种方法既不能反映保险公司寿险业务的利润和亏损,也无法准确计算保险公司的偿付能力。二是按照我国保险企业会计制度,寿险业务不提取“未到期责任准备金”,只提取“寿险责任准备金”。而且,“人寿保险单的全部净值”的概念也没有明确界定,不符合精算原则。另外 IBNR 未决赔款准备金的提取方法还在沿用 1999 年财政部的统一规定,没有任何科学性可言。国家统一规定按照当年赔款支出的 4% 提取 IBNR 准备金,其实,此项金额的多少完全是由各家公司不同的经营能力和管理能力所决定,不能一刀切。因此,长期以来在准备金的提取上监管部门的监管措施的粗糙造成保险行业的技术准备金的提取不符合业务发展的要求。

(3) 投资的监管

保险公司的利润主要来源于承保利润和投资利润,由于存在激烈的竞争,保险费率的逐步降低,使得保险公司在承保上无法获得利润,如果没有保险投资,整个保险业是不

能进行下去的。在保险业发达,相关市场体系完善的国家中,资金营运成为保险公司以赢补亏,持续发展,增强自身经营能力的重要保障。因此投资对保险公司来说是至关重要的。

从中国目前的情况来看,保险资金运用仅限于:银行存款、买卖政府证券、买卖金融证券、买卖保监会指定的中央企业的债券、国务院规定的其它资金运用方式。虽然目前保险资金运用有所放松,允许部分保险资金间接进入股市,在2003年起开始新的《保险法》规定“保险公司的资金不得用于设立证券经营机构,不得用于设立保险业以外的企业”,虽然为拓宽保险资金运用埋下伏笔,但仍然不能满足保险资金的运用要求。

## 2、市场准入和市场退出方面存在的问题

### (1) 市场准入监管存在的问题

市场准入监管是指对金融机构进入金融市场的监管,它是实施全面风险金融监管的第一环节,是保证金融业安全稳定发展的有效的预防性措施,是政府为达到预期经济、社会效益并维持市场有序而采取的主观分配市场资源的主要形式。在市场准入上,我国采取的是严格监管方式,法律对资格、能力的确定有着特殊的限制。这种严格监管有时过于严苛,造成了保险市场准入的门槛较高,保险主体缺乏,有效竞争不足。

保险市场准入的门槛较高表现在保险公司的注册资本金方面,《保险法》要求申请开业的保险公司必须有充足的资本金,其注册资本的最低限额为人民币2亿元,且必须为实缴货币资本,该项规定与其他国家相比来得过高和严格,例如,英国法律规定,股份保险公司的资本金需达到或超过10万英镑,日本规定国内保险公司必须具备3000万日元的最低实缴股份资本,美国纽约法规定,寿险股份有限公司的已缴资本不得低于300万美元。我国的这项规定也远远超出了一般公司开业的资本金的要求,根据《公司法》,股份有限公司的注册资本为1000万元人民币。

关于保险公司的组织形式,我国《保险法》仅仅规定了国有独资保险公司和股份有限公司,而其他国家的保险组织形式较为灵活,主要有:股份有限保险公司、合作保险公司、

相互保险公司、互助保险公司、个人保险公司。

申请设立保险公司,除了要具备法律所规定的必要条件外,还要履行一定的申请程序,经监管机构批准后,方可开业。目前我国保险公司的开业批准往往是非常不易的。

### (2) 市场退出监管存在的问题

保险市场退出机制主要是指运用保险市场系统组成要素之间的相互作用,推动无法继续存在下去的保险市场主体,以适当的方式退出保险市场系统的过程及规则。保险市场退出机制是一个综合体系,应包括退出标准、退出方式、操作规程、市场条件等组成要素。从国外成功经验看,完善的市场退出机制是保险市场的必备条件,更是反映保险市场成熟程度的标志之一。但是我国尚未建立保险市场退出机制,目前仅仅有规范保险公司市场退出行为的法律、法规,主要是《保险法》、《公司法》、《破产法》和《民事诉讼法》以及《保险公司管理规定》等。但是还存在一些问题,如我国《破产法》并不能完全适用于金融机构的破产处理,而《保险法》和《保险公司管理规定》虽然都对保险公司的解散、撤消和破产有所规定,但是仅为原则。因此应当建立完善的市场退出机制。

### (二) 监管方式存在的问题

#### 1、过度监管与监管不足并存

长期以来,中国的保险监管一直存在过度监管和监管不足的问题。在一些市场竞争中和公司经营者可以自己解决的问题上,给予了过多的直接管制,而对于公司偿付能力和经营风险等关键领域的监管则显得十分薄弱。

受习惯思维和做法的影响,长期以来,我国的保险监管处处体现出政府主导市场的观念,不仅把公司经营的方方面面几乎都纳入行政审批当中,有时还以行政命令的方式直接调整公司的经营行为。这种监管方式在新兴市场发展初期,市场主体和市场机制都不成熟的条件下,对解决诸如市场秩序混乱、经营管理粗放、损害投保方利益等问题能起到决定性作用。但随着时间推移,过度监管会抑制市场竞争机制和公司自我约束机制的发育形成,不利于保险市场和保险监管的发

展。首先，过度监管使保险公司在产品和服务的创新方面失去灵活性和主动性，难以迅速应对市场需求的变化，同时保险公司会产生惰性，不自觉地依赖于监管部门的决策和行动，从而束缚了市场发展。其次，过度监管的方式占用大量监管资源，使监管部门把大量的时间和精力用于行文审批、市场整顿，对更为重要的偿付能力监管等问题反而力不从心。第三，过度监管的方式往往以行政手段调节市场，当行政措施与市场规律相冲突时，就会受到市场的抵触，难以贯彻落实，从而影响监管部门的威信。

国外经验表明，政府对市场的管制应当严格限定在市场失灵的领域，只有存在实际或潜在的市场失灵，并且政府确实能够提高市场公平和效率时，才应该进行直接管制。在市场机制仍然有效的领域采取过多的监管，将造成监管过度，从而损失市场效率。

目前监管体系中，与过度监管同时存在的是对偿付能力和经营风险等关键领域的监管不足。中国保险市场起步晚，受经验和不平所限，对保险公司的偿付能力和经营风险监管尚处于初级水平，已经制定的有关监管制度大部分还停留在纸面上无法实施。这种状况表明我国的保险监管还存在较大缺陷，还没有建立成熟完善的判别风险和化解风险的机制。

## 2、监管透明度有待提高

无论是从维护市场的公平和效率的角度出发，还是从保护消费者利益角度出发，保险监管都应当努力提高市场透明度。一个市场的透明度如何，也是这个市场是否有效率的重要体现，按照经济学观点，有效率的市场都应当具有较高的透明度。市场透明度高，市场参与者获取信息的成本将很低，交易者只用很低的成本，便能达成彼此都满意的交易；反之，市场透明度低，市场参与者无法获得信息或只能以很高的成本获得信息，将导致交易难以达成，或者交易成本非常高，甚

## 四、保险监管的国际比较及经验借鉴

### （一）美国的保险监管制度

美国对保险业实行联邦政府和州政府的双重监管体制，联邦政府和各州政府拥有各自独立的保险立法权和管理权。联邦政府与州

至可能达成对信息劣势一方不利的交易。总之，市场透明度高，将增加公平交易的机会，有助于社会福利的总体增长，而市场透明度低的结果则完全相反。

目前中国的保险市场透明度较低，社会公众难以及时、准确、完整地获得关于保险公司、保险产品和保险市场的重要信息，许多人带着误解购买保险产品，还有人为防止受骗上当，干脆对保险敬而远之，这些都是公平和效率受损的表现。就目前情况看，保险监管透明度低是保险市场透明度低的重要原因，中国的保险市场中只有保险监管部门有足够的资源和能力对公众进行全面的信息发布，其他任何一家行业组织、评级机构或其他中介机构都不具备这种条件，因此应当首先解决监管透明度问题。

目前保险监管在透明度方面存在的主要问题是：第一，保险产品审批情况不对外公布，社会公众难以了解他们准备购买的保险是否合法。第二，对保险公司的举报投诉情况不对外公布，社会公众难以比较保险公司服务水平的优劣。第三，对保险公司的经营情况和处罚情况不对外公布，经营不善的或违规操作的公司可以继续市场中生存下去，不知情的公众也依然去购买其产品，无形中对业绩优良、守法经营的公司构成了一种损害，市场竞争和优胜劣汰的机制难以发挥，长此以往，其结果必然是“劣币驱逐良币”，要么好公司也变坏，要么好公司退出市场。第四，没有正规的信息披露渠道，社会公众无法及时、完整地权威、中立的机构或媒体获得关于公司、产品和市场情况的重要信息，只能听信保险公司和业务人员的一面之词，必然助长误导宣传大行其道。第五，监管部门工作制度不够透明，市场主体和社会公众对法律指定过程的参与程度不高，增加了监管成本和市场主体的经营成本。

政府的职能范围较为清晰：联邦政府主要进行宏观经济政策的调控、直接的行政监管、保险计划的制定等；而各州设立的保险监管部门——保险监管局主要侧重于对保险公司的偿付能力和资产负债比例等业务的监管，

以及维护投保人的公平、平等的待遇。由于各州均有立法权调整州内的保险业，因此，为减少各州保险监管法规政策与准则的差异以及加强各州政府监管的协调性，美国于1871年成立全美保险监督官协会（NAIC），其主要职责是讨论保险立法及相关问题并拟定出全国保险监管模型法案供各州作立法参考。经过保险监督协会一百多年的努力，各州法律已趋于一致。1999年11月通过的《金融服务现代化法》改变和扩充了全国保险监督协会的职责，使其成为联邦一级的保险监督机构。

美国保险监管内容主要包括：一是实行公平、宽松的市场准入。保险公司只要具备一定的法律条件、财务条件、技术条件和其他一些必备的条件即获得许可经营业务。二是加强偿付能力监管。全美保险监督协会于20世纪90年代初研究并提出了专门用于监管保险公司资本充足率的体系，进一步加强偿付能力的监管，其偿付能力监管体系主要包括财务报告要求、保险监管信息系统、资本及盈余要求以及风险资本要求等。三是严格规定投资比例。美国各州基本上都规定了保险公司可投向资产的种类形式和数额，并因公司类型而异。适用于寿险公司的投资法以谨慎为原则，重在盈利性和安全性；适用于财产和责任保险公司的投资法则以“鸽笼方法”为原则，重在投资的流动性。美国采用松散监管的方式。

## （二）日本的保险监管制度

日本属于集中单一的监管体制。1998年以前大藏省是日本保险业的监管部门，下设银行局，银行局下设保险部，具体负责保险监管工作。1996年颁布的新的《保险业法》，掀起了日本保险业制度大规模改革的序幕，1998年6月日本成立了金融监督厅，接管了过去由大藏省对银行、保险和证券的监管工作。金融监督厅下设保险监管课，具体负责对保险业的监督管理。

日本堪称是世界上监管最为严格的国家之一，它采取的保险监管政策主要有：一是严格的市场准入制。1996年以前，外国保险公司很难进入日本保险市场，外国保险公司所占的市场份额仅为3%。同时日本监管机构

对已进入保险市场的外国保险公司的业务范围、经营种类及条款规章也加以严格限制。虽然1996年日本的改革促使保险市场由相对封闭转向相对开放，但由于长期受到严格监管的影响，外国保险公司在日本本土开展保险业务仍然比较困难。二是实行以偿付能力为中心的监管。1996年新《保险业法》实施前，日本监管机构采取保驾护航式的监管方式，对有问题的保险公司进行暗中协调，并强制要求其它保险公司接管，所以没有出现保险公司破产事件，偿付能力也未引起足够重视。

20世纪90年代后期，日本泡沫经济的崩溃导致保险公司接连倒闭，保险公司的偿付能力逐渐引起有关当局的重视。新《保险业法》实施后，日本仿效美国对保险公司实行以偿付能力为中心的监管，引入早期改善措施，促进有问题的保险公司及时解决问题。三是实行信息披露制度。新《保险法》实施以前，日本保险监管机构出于稳定保险市场的目的，往往不公开保险公司的内部信息，以防负面信息扩散引起市场混乱，同时限制保险公司过分宣传各种保险产品性质和差异。由于这种信息披露制度损害了消费者的知情权，与日本的金融自由化改革相抵触，《保险法》实施后要求保险公司将自己从事的业务内容、财务状况等编制成经济信息资料，并公之于众。

## （三）发达国家的保险监管制度对我国的启示

从上述几个成熟保险市场国家的监管制度，可以看出国际保险监管制度的一些特点和发展趋势，从而为我国的保险监管制度的完善提供借鉴。

首先，各国都采用了更加符合本国市场运行规律的保险监管体系，放松保险管制与加强保险监管并重，力求让保险公司在保证充分偿付能力的前提下有更加自由的经营空间；大都拥有健全的保险监管法律法规，保险监管必须在法律的框架下进行，这是世界各国的共同做法；都进一步完善了偿付能力监管，以偿付能力监管为核心是各国监管发展的共同趋势和成功经验；信息不对称是导致保险市场不能高效运转的主要障碍之一，

为此西方发达国家非常重视监管信息的公开与共享，普遍建立了信息披露制度，定期向社会公开保险公司信息，以便于社会团体和个人了解保险公司的经营状况。

其次，国际金融混业经营已是大势所趋，越来越多的国家为适应这种趋势，在专业化监管充分发展的基础上，成立统一的金融监管部门，加强保险监管与银行监管、证券监管的综合协调。

## 五、完善我国保险监管法律制度的建议

### (一) 改进我国偿付能力监管

改进监管方式，加强偿付能力监管，把保险监管的核心从市场行为监管逐步过渡到偿付能力监管上来，这一直是近年来保险监管工作努力的方向。为此，2002年修订的《保险法》增加了第一百零八条：“保险监督管理机构应当建立健全保险公司偿付能力监管指标体系，对保险公司的最低偿付能力实施监控。”有关偿付能力监管方面规定的修改和增加，为监管机构健全偿付能力监管制度和监管指标体系打下了坚实的法律基础，为加强偿付能力监管提供了有力的法律保障，它有利于全面建立科学完备的偿付能力监管体系。

因此，在我国，偿付能力的监管已是当前及以后保险监管的主要思路和内容。但是，对于偿付能力的监管一定不能是处于一个狭隘的思维之中，不能把偿付能力监管仅仅理解为测试几个指标，否则会陷入监管困境之中，因为在中国，原有国有保险公司的资本金与业务规模相比明显偏小，这是历史的原因造成的。因此我国目前保险监管机构对偿付能力的监管应考虑如何为这些保险公司创造条件，包括尽快拓宽资金运用渠道和增加资本金的募集，在整体上促进保险公司的偿付能力的提高，同时，我们还应保证我们所建立的偿付能力监管体系的科学性和执行的刚性。

### 1、采取积极的政策措施以增加保险业的偿付能力

(1) 允许人寿保险公司资金进行长期项目投资

允许保险公司资金进行国家重点建设项目和基础项目投资，人寿保险公司负债通常都

是期限比较长的，因此，减小保险公司的利率风险。而且，相对风险也比较小。另一方面，供了融资渠道。进行长期投资可以使保险公司的资产和负债匹配，由于国家重点建设项目的收益是有保障的，因此，向有国家重点项目进行投资，也可以为国家项目提供了融资渠道。

(2) 在控制保险公司风险的情况下，加大保险资金进入股市的比例

保险公司资金投资渠道相对较窄，股市是金融机构进行资本运作的一个重要的场所。股市上的风险虽然较高，但是，保险公司通过购买一些经营效益好的公司股票进行长期投资，不仅可以获得较高的收益，而且通过有经验的投资人的资产组合投资，可以减小投资风险，这样可以提高保险公司的收益率。而且，由于股票具有良好的流动性，可以满足保险公司的变现要求。

(3) 发行专项国债

目前，中国国债期限量长的不超过10年，而且，由于发行规模较小，不能满足市场需要。发行长期国债，一方面是对资本市场的完善，另一方面又给了保险公司相应的投资领域，使得保险公司在进行投资时，可以利用长期国债进行匹配，化解目前这种资产期限短，而负债期限长的现象。

(4) 适当发行保险公司债券补充资本

发行长期债券，可以将募集来的资金间接充实公司资本，缓解近期的偿付能力，间接充实保险公司的偿付能力，有利于保险业以及社会的发展：首先，保险公司发行债券有良好的社会需求，我国居民的传统储蓄偏好较高；而另一方面，中国居民对债券的偏好较高，发行长期的保险公司债券，可以满足居民的投资需求。发行保险公司债券，一方面使得居民可以进行长期债券投资，又可以使保险公司获得了必要的资本，对双方都是有利的。其次，保险公司发行债券可以同时强化约束机制。保险公司发行债券，其实质上就是允许民间资本进入保险公司。在以往的情况下，保险公司的资本都是国有资本，因此，其约束机制很难发挥作用，而当保险公司发行了债券后，这样，保险公司的经营就不仅仅是保险公司自身的事了，它也会关系

到广大投资者的切身利益，这样，就可以强化保险公司的约束机制，保险公司发行了债券后，其行为自然会受到债权人的监督，迫使保险公司的经营正规化，提高保险公司的经营效率，使得保险公司真正成为独立意义上的保险公司。

#### (5) 加快保险公司上市的步伐

与发行债券相比，这是一种更为常见和有效的增加保险公司资本金方法，发行股票上市，可以直接增加保险公司的资本金，而且这种资本金的增加是永久性的，对于有资本饥渴的保险公司来说，这种方式更为适合。而且，保险公司上市后，会对保险公司的管理有积极的促进作用，保险公司上市后，可以使保险公司的信息公开，有利于政府的监管，促使保险公司的经营正规化。而且，上市可以实现所有权与经营权的分离，吸引民间资本进入保险业，使保险公司成为真正意义上的公司。

保险公司的上市不仅对保险公司有利，而且对于中国证券市场的发展也是有利的。证券市场是企业进行直接筹资的一个场所，一个完整的证券市场，应当包含各种行业，这样才能满足各种不同的投资者的投资需求。同时中国证券市场发展历史不长，不稳定因素较多，相对而言，保险公司是经营稳健型的公司，保险公司的上市，可以完善证券市场中的金融板块，成为证券市场中较为稳定的部分，稳定证券市场。保险业与证券市场本来就存在着紧密的联系，一旦保险公司上市以后，这种联系就会更为密切，完全可以形成良性循环的局面。目前保险公司已经能够通过持有和购买证券投资基金间接进入股票市场，下一步保险公司有望获准建立基金管理公司、参与设立封闭式乃至开放式的证券投资基金。从保险公司的业务品种开拓来讲，投资连结保险很受客户的欢迎。近期已经有不少保险公司在证券投资方面进行了人力和物力准备，保险公司的上市将会给证券市场带来大量的资金，同时也会带来新的投资理念。

## 2、逐步建立以偿付能力为监管核心的科学的监管指标体系

我国加入世贸组织之后，为顺应国际保险

市场的发展趋势，顺利过渡到以偿付能力监管为核心的监管体制，监管部门应当参考国外建立有效监管体制的成功经验，结合中国国情，积极完善我国保险业的偿付能力监管体制。

首先，应当制定资产和负债的谨慎评估标准。在这方面，国外有很成熟的经验可供借鉴，一般包括三项主要内容：一是研究制定资产认可制度，二是在完善寿险精算制度的基础上建立谨慎的准备金评估制度，三是建立符合偿付能力监管原则的法定会计制度。我国现有的资产和负债的评估标准虽已建立，但比较简单，需要继续完善。

其次，应当制定风险资本的谨慎评估标准。这涉及两个问题：一是建立评估模型，二是确定风险系数。我国现有的风险资本评估模型主要是在参考英国标准的基础上发展起来的，因此，它也存在着英国标准的诸多缺陷，比如风险资本计算比较简单，没有在对公司特定的资产负债风险结构进行细分的基础上进行风险资本评估，并且仅是一种对现有业务的静态评估，难以反映公司风险资本的未来变动趋势等。此外，如何确定风险系数也是一个急待解决的课题，风险资本的评估标准必须符合中国保险业的实际情况，确定的风险系数必须合理反映国内承保风险、资产风险、利率风险、经营风险等指标，否则就没有使用价值，这需要掌握大量数据资料，并需要不断地测试和纠偏。鉴于建立风险评古标准的复杂性和技术性要求，监管部宜及早开始这项工作。

第三，应当制定适合国情的偿付能力监控制度。偿付能力监控制度主要是对出现不同程度偿付能力问题的公司设计不同的监管措施，在这方面，监管部门可以研究国外保险公司经营失败的案例，以及国外保险监管机构对出现偿付能力问题的公司采用的具体监管手段及其效果，提早制定有针对性的监管规则。

## 3、建立早期预警系统

在美国等保险业发达国家，保险监管机构为了更好地对保险人进行监控，建立了早期预警系统。早期预警系统包括一系列比率和比率的“正常界限”。通过这些比率和比率的

“正常界限”，早期预警系统将识别比率超过其“正常界限”的保险企业，进而对这些公司加以仔细分析并进行必要的干预。该系统能及早识别有问题或存在隐患的企业，防患于未然，起到预警的作用。在我国保险企业逐渐增多的现实情况下，建立一套早期预警系统，可以更有效地对保险企业进行监督和管理，防止保险企业经营失败。

保险监管的早期预警系统：早期预警系统使用一系列检验比率，将这些比率用于保险人或再保险人的财务报告（一般是审计后的），可以识别一家保险公司的财务状况及偿付能力。国际上通常使用的比率主要有：

(1) 偿付能力边际比率 = (已缴资本 + 自由准备金) / 纯保费

(2) 盈余变动 = 股东资金变化量 / 前一年的股东资金

(3) 赔付率 = 赔付额 / 实收保费

(4) 代理费率 = 代理费 / 实收保费

(5) 管理费用比率 = 管理费用 / 实收保费

(6) 投资收益 = 投资收入 / 平均投资资产

(7) 负债与流动资产比率 = 负债 / 流动资产

(8) 保费增长率 = 纯保费的增加量 / 前一年的纯保费

(9) 自留比率 = 自留保费 / 总保费

(10) 专门准备金比率 = 专门准备金 / 纯保费

随着保险企业数量的增多，在我国建立一整套符合国情的早期预警系统，及时反映各公司经营、财务状况，越来越变得重要起来。建立我国早期预警系统要做到以下几点：

<1> 选择适合我国的检验比率。

检验比率是预警系统的基础，好的检验比率可以准确地反映一个企业的经营状况。在选择检验比率时，可以借鉴国外的做法（如上述的比率），但同时要反映我国保险业处于发展的不成熟阶段的现状。比如，关于投资收益这一比率，由于我国目前保险投资还没完全放开，保险资金的运用受到严格的限制，不能一下子作为衡量企业经营好坏的标准。另外在使用保费增长这一指标时，当纯保费大量增加或减少时，意味着公司经营缺乏稳定性，应对造成不稳定经营的业务进行详细分析。但是，联系到我国保险业发展的现状，

却不能因此而下这样的结论。我国目前保险业发展速度较快，保费增长速度必然超过一般水平，因而不能将其增长速度较快视为经营不稳，但是该比率仍可作为参考指标，只是在确定基点时，要区别对待。而其他一些比率，如偿付能力边际比率、盈余变动、承保比率、赔付率、管理费用比率、负债与流动资产比率、专门准备金比率等都可用来衡量我国保险企业的经营状况。

<2> 建立定期评审制度。

我国目前其实已经运用其中某些指标对保险企业进行考核，以反映其经营状况。需要进一步改进和完善的是，将这些零散的考核指标统一到一套体系下，即将这些所选定的检验比率综合考察，给每个指标规定一个基点，规定每个比率的打分标准（正负、多少），然后将企业的分数加总，反映企业的经营状况，决定是否对某些企业进行干预。在选定基点时，要充分考虑到我国保险业发展的阶段性特点。

<3> 建立定期报告和检查制度。

早期预警系统实施的基础是要有充足的企业财务资料，对这些资料进行分析。所以要建立这一系统，必须进一步完善报告制度和检查制度。详细规定保险企业所报告表格的种类和形式，并定期或不定期对保险企业进行检查。在条件具备时，可要求上报的表格必须有注册会计师的审计，这样可进一步增强报告的真实性和可靠性。

<4> 通过建立早期预警系统，监管机关可以识别保险企业的偿付能力，帮助发现有早期问题的公司，及时采取补救措施，以免面临偿付能力不足。监管机关还可以将早期预警系统作为一种工具对保险企业进行经常性的检查，识别需要特别检查的企业，按轻重缓急来使有限的监管人员得到最大限度的利用。

## (二) 完善保险市场的市场退出机制

市场退出是指将不具备经营条件的保险机构清除出保险市场，其形式一般有停业、解散、破产等。

我们提出建立保险退出机制是出于以下几个原因：一是现阶段我国保险业没有发生过保险公司退出和破产并不等于个别保险公司

不存在偿付能力危机，事实上已经有保险公司出现了偿付能力危机，永安保险公司被接管就是一个例子。北京大学教授张维迎曾指出：“中国未来金融稳定的三大威胁，第一个就是保险业的支付危机。”二是保险监管不能保证保险公司始终处于赢利状态，在市场条

件下，即使非常完善的保险监管体制，不能保证每一经营主体的经营行为是规范的，也不能保证任何一家保险公司不破产。三是从市场结构来看，建立市场退出机制有利于降低经营风险，在经济理论中，根据市场进入和退出的难易分为以下情形：（见表 5-1）

表 5-1 企业进出壁垒的组合的四种情形

	低退出壁垒	高退出壁垒
低进入壁垒	易进易出，结果：低但稳定的收益	易进难出，结果：低但风险大的收益
高进入壁垒	难进易出，结果：高而稳定的收益	难进难出，结果：高而风险大的收益

（江生忠，《我国保险产业组织优化和保险市场结构调整》，125 页，中国社会科学出版社 2003 年版）

我国的保险业属于高进入壁垒和高退出壁垒结合，在这种组合下，将会出现而风险大的收益。因此在我国社会主义市场经济下，为降低保险业经营的风险，建立保险退出机制是合理而必要的，是市场健康发展的必要条件。通过市场的优胜劣汰，使保险市场主体得到优化。

我国保险业是在计划经济体制下建立起来的，是一种以公有制为主体的产业，它的生存环境受到政府的长期保护，形成了国有保险公司的业务垄断性，竞争和淘汰压力不足，自我约束机制较差，服务意识不强，效益观念普遍淡薄等问题。而我们今后面临的市场却是市场化和充分竞争的市场：优胜劣汰这一市场经济的基本法则将打破保险公司永不破产的神话，因此，在运行高效率 and 充分竞争的市场体系中，我国保险监管部门尽快建立市场退出机制就显得极为紧迫，它是维护保险市场稳健发展和保护被保险人利益的重要措施。

按照《保险法》的规定，目前保险公司市场退出的方式大体有依法解散（经营寿险的保险公司除外）、依法撤销和依法破产三种：对保险公司救助的方式大体有依法整顿、依法接管、支付保险保障基金等。虽然保险公司市场退出可以说已经有法可依，但现行关于保险公司市场退出的法律规定较为原则，缺乏实施细则，弹性大，对保险公司市场退

出的标准、范围、程序、方式、方法等内容都没有做出明确的规定，保险公司被接管、整顿、终止、兼并、破产、资产及债务处理、保险合同及准备金的转移等方面的具体法规和管理办法则显得不健全、不配套，缺乏可操作性。另外，随着保险体制改革的推进，保险公司分支机构同样存在合并、重组等市场退出问题，在这方面，保险监管部门也应早日制定相应管理办法，统一市场退出行为，避免人为造成的市场混乱。

为保护被保险人利益，强化对保险公司的经营约束，保险监管部门建立破产处理机构，健全配套法规和运行机制是当务之急。日本保险监管当局在处理保险公司破产过程中，采取了一系列救助和处置措施，保证在处理破产危机时不延误处置的有利时机。当在我国发生破产危机时，保险监管部门应根据保险公司的不同所有制结构、产权结构、破产严重程度、责任转移方式、保险保障基金规模、处置成本与效益等以及其他经济、市场、法律等环境，拟定多套可供选择的处置方案进行具体操作。

## 六、我国保险监管的展望

### （一）国际保险监管发展方向

从国际金融业的发展历程来看，国际金融业已进入了一个新的混业经营阶段。所谓混业经营是指某些金融机构，在同一控制权下同时经营银行、保险、证券、信托等至少两个或两个以上类别的金融服务，甚至包括非

金融服务的多元化经营。这已经成为国际金融业的一大发展趋势。欧洲一些始终实行“全能银行”制度的国家，如德国、荷兰、瑞士等，在全球化浪潮下更加坚定了混业经营的道路。英国、日本等一些原本实行分业经营的国家，为适应全球形势的变化，也逐步建立起适合本国国情的金融混业经营模式。

国际金融混业经营已是大势所趋。世界许多国家为应对这种趋势，开始对本国的金融监管体制进行改革，进行混业监管。所谓混业监管是指监管机构放松对混业经营的限制，允许银行、保险、证券兼业兼营，并成立集银行、保险和证券监管于一体的统一监管。

## （二）我国保险监管的前景

当前，我国金融业处于从分业经营向混业经营发展的过渡阶段，混业经营的发展还处于萌芽时期，分业经营的市场基础还未动摇，各金融机构传统主业仍然占有绝对比重。所以，培育横跨多业务领域的混业金融控股集团是我国现阶段对混业经营做出的有益尝试。同时，由于我国现阶段实行的还是分业经营、分业监管的制度，我国的混业经营也还只是处于初级发展阶段，完全过渡到混业经营、混业监管的模式还需要很长的进程。笔者认为，现阶段我国可以先采用混业经营、分业监管的模式，为将来向完全综合金融监管转变做好准备。

混野金融控股集团涉足银行、证券、保险等多个金融业务领域，随着我国金融控股集团混业经营程度的加深，混业经营所带来的金融风险将不断加大。由于我国目前还没有专门针对混业金融控股集团监管的法律，仅仅依靠三大金融监管部门之间的平等协调和

原则性的监管规定，已无法满足我国混业经营监管的需要。所以，现阶段我国首先就要制定针对混业金融控股集团的监管法律，注重规范混业金融控股集团的内部关联交易问题，防范混业金融控股集团内部业务交叉时带来的金融风险。同时，我国采用混业经营、分业监管的模式，可以借鉴美国的“伞式监管”结构，进一步设立专业的监管机构统一协调三大监管机构对金融控股集团的监管。

但另一方面，随着国内金融业间合作与渗透的不断加深，现行监管制度所隐含的各种弊端日益凸现出来，监管制度由分业监管转向混业监管的压力越来越大，笔者认为，我国现阶段可以从以下两方面来完善：

1、在目前分业经营、分业监管的总体框架下，唯一可行的是做好不同监管机构之间的协调工作，保险监督管理委员会应不断加强与中国人民银行、银行业监督管理委员会、证券管理委员会的交流与沟通，共同完善联席会议制度，对跨领域的经营问题建立高效、可行的协调、磋商机制。

2、逐步过渡到“伞形监管+功能监管”模式。该种模式起源与美国，具体到我国来说，就是赋予央行伞形监管者的职能，负责制定中国整体的金融监管政策，对金融体系的系统性风险进行监控，并对金融控股公司或集团公司进行监管。对金融控股公司或集团公司下属的金融子公司实行功能监管的原则，对其子公司从事的银行、证券与保险业务，分别由相应的银监会、保监会和证监会负责监管。央行负责统一和协调监管政策，并尽快就金融控股公司或集团公司的财务信息披露、关联交易、以及采购、兼并等股权变更事宜制定详细的监管规则。

译出版公司 2002 年版，第 9 页。

【4】胡坚，高飞：《保险监管制度的国际比较及其对中国的借鉴》，载于《山西财经大学学报》2004 年第 2 期

【5】申曙光著：《保险监管》，中山大学出版社 2 以旧年版，第 378 页。

【6】马明哲著：《挑战竞争——论中国保险业的改革与发展》，商务印书局 1999 年版，第 10 页。

## 参考文献

【1】中国保险监督管理委员会：《保险相关法律法规汇编》，中国金融出版社 2002 年版，第 337 页。

【2】中国保险监督管理委员会：《保险相关法律法规汇编》，中国金融出版社 2002 年版，第 21 页。

【3】雪峰：《保险业如何做稳》，中国对外翻

- 【7】见覃有士、樊启荣主编《保险法学》，高教出版社 2003 年版，第 376 页
- 【8】赵成刚，混业经营渐行渐近—超级监管争议再起[J]. 新财经, 2008 年 3 月.
- 【9】刘云海，张琳：论保险业监管模式的现实选择，载于《保险研究》2005 年第 10 期
- 【10】顾芳芳，王艳丽：《加入 WTO 与完善我国保险立法》，载于《当代法学》2003 年第 7 期
- 【11】盛清才，《论保险监管创新》，载于《金融理论与实践》2003 年第 5 期
- 【12】黎四奇，《对我国有问题金融机构监管法律制度的实证分析》，载于《河北法学》2005 年第 1 期。
- 【13】曹顺明、胡滨：《保险资金投资基础设施的可行性及路径分析》，载于《保险研究》2006 年第 1 期。
- 【14】胡炳志、黄斌：《论保险中介与保险公司的关系回归》，载于《保险研究》2006 年第 1 期。
- 【15】赵梅：《发挥中资保险公司职能 为构建和谐服务》，载于《保险研究》2006 年第 2 期。
- 【16】任建国等：《改进和加强保险监管工作的几点意见》，载《武汉金融》2002 年第 6 期。
- 【17】张东显：《加快完善中国保险监管体系》，载于《发展研究》2005 年第 8 期。
- 【18】陆荣生：《对我国保险监管制度的深层思考》，载于《广西大学学报》2006 年第 4 期。
- 【19】章建伟，周宇梅：《国际保险监管新框架与我国保险监管改进思路》，载于《南方金融》2006 年第 7 期。
- 【20】刘云海，张琳：《论保险业监管模式的现实选择》，载于《保险研究》2005 年第 10 期。
- 【21】李利，许崇苗：《论我国保险法律的修改与完善》，载于《保险研究》2006 年第 5 期。
- 【22】袁恩泽：《西方保险监管模式发展趋势及对我国的借鉴》，载于《保险研究》2006 年第 6 期。
- 【23】王小平：《分业经营体制下金融综合经营的监管》，载于《保险研究》2006 年第 7 期。
- 【24】孔繁香，王晓丹：《论我国保险偿付能力监管体系的完善》，载于《金融管理》2006 年第 8 期。
- 【25】赵峻：《保险资金运用渠道的风险管理》，载于《保险研究》2005 年第 5 期。
- 【26】孟龙：《论建立国际化保险监管框架》，载于《保险研究》2005 年第 3 期。