

保险审批制度与寻租行为分析

我国保险业正处于大力发展的时期，需要政府的积极扶持，以提高自身竞争力。现行审批制度一定程度上制约了保险业的发展进程，调整与改革审批制度势在必行。审批制度问题的症结在于政府与企业之间的双向寻租。这种寻租行为造成社会资源的浪费，是非生产性的。改革审批制度，有利于提高政府办公效率，改善发展环境，也有利于我国加入 WTO 后与国际市场接轨。

减少审批项目，简化程序，直至改革审批制度，是近两年来中央政府十分重视的问题，这一方面有利于提高政府办事效率，另一方面有利于改善政府的公众形象，遏制腐败现象的滋生，并且，这也是中国为加入 WTO 所作承诺的重要内容。

相当长一段时期以来，经济领域发生的诸多不正常现象，包括申请杳无音讯、处理久拖不决，以及被频频曝光的权钱交易、腐败案件等，无不与审批制度有着直接的密切联系，许可证、额度、特惠权等成为审批制度的典型标识。在保险业，一定程度上也存在政府干预过多，监管过严、过死，审批项目过多的问题，与我国加入 WTO 后的承诺距离很大；并且，现代保险企业都以股份制形式设立，有着比其他金融机构更有利的经营管理体制，若不对审批型监管制度切实加以改进，势必影响保险市场的发展壮大，影响我国民族保险业的竞争力、抗衡力。这里的症结在于经济者与政府之间就“寻租”问题所做的权衡。

一、关于保险业管理中的审批制度

(一) 保险监管审批的内容

目前，保险监管方面的审批性事务很多，光从官方正式颁布的年度法规、制度中就可罗列出三十多项，如果深究下去，保险公司为办理任一项审批事项，不知要花费多大的“租”（时间、费用、感情投入等），哪怕是打印一页纸（许可证）。保险机构需取得保监会批准的事项，大体可归纳为以下几方面：

1. 机构。包括新设法人机构；分公司、支公司等分支机构；营业网点；代表处；在海外设立保险机构；以及保险中介机构、保险类社会团体等。保险机构股权单位及股权比例的变更也需要事先取得监管部门的批准认可。

2. 人员。保险机构高级管理人员任职资格的审批（任职前的认可与处罚、取消资格）；保险个人代理人的展业资格、从事特定业务的从业资格（经纪人、公估人）；精算师资格等考试的组织与资格的确认。这里，还包括保险公司高级管理人员因公出国也需经由监管部门的事先报备。

3. 产品。一是主要险种的基本保险条款和费率必须由监管部门制定和修订，保险公司没有任何灵活余地，这是由保险法决定的，基本上参照国际惯例；二是其他险种需要报批或报备，特别是新产品如分红类、投资联结类产品，实行一事一批制。尽管监管部门主要是审核其条款的合理性及精算，在监管的情理之中，但新产品的申报程度与费率确定方面，保险公司与监管部门有分歧。

4. 资金运用。包括保险金、责任准备金的提取形式及比率；银行存款的限定(规模大的、经营好的商业银行)；买卖国债或其他特种债券的规定；投资证券投资基金的条件、比率以及协议存款等。总体来说，是法律对保险公司的资金运用形式过于单一，限制过严。对于新设保险机构来说，一方面监管部门要求其资本金尽可能的巨大，另一方面又由于审批程序方面等原因，在注册到位后闲置在帐上，利息损失一天天增加。

5. 固定资产。主要是固定资产净值占净资产的比率。这是国家财务制度上的要求，但在实际操作中，也出现过不规范的现象。

6. 地址变更。包括开业前机构办公场所的选定和以后营业地址的变更，需要监管部门的批准，曾出现保险机构因没有及时报告而被处以通报批评的案例。

众多的审批事项，使得保险公司为了某一件看起来十分简单的事或一种制度创新的付之实施而伤透脑筋，有的事项不费周折，有的事项可能极其复杂而无可奈何，造成投入与产出极不匹配。保险公司抱怨很多，并且由于碰壁较多，往往把由于自己的工作失误、准备不充分、政策理解不清等责任也统统归咎于监管部门的工作体制与审批制度，造成许多矛盾。监管部门事实上也有难言之隐。这里边，既有合理的因素在内，又有不合理的因素，深入分析造成这一状况的原因，就是保险经营者与政府各自的利益(租)在作祟，是审批制度本身决定了的。这种审批过程中的寻租行为，实际上造成社会资源的极大浪费与低效。

二、审批制度与寻租

(一)审批制度的性质与弊端

审批制度本质上是计划经济体制下政府管理经济与社会的基本方式和手段，其目的在于通过审批，实现政府在社会资源配置中的主导作用、优化作用，避免不必要的浪费。政府为什么要涉足经济管理?理由很简单，它认为存在市场失灵，其后果对于社会经济生活是严重的，一方面由于市场是脆弱的，如果放任自流就会造成不公正和低效率现象的大量发生，而政府干预或管制可以迅速实现社会对公正和效率的需求，且无需付出任何成本，往往一个文件即可；另一方面由于市场失灵在很大程度上与信息的不对称有关，这种由社会化大生产的分工和专业化所决定的信息不对称性，造成社会资源配置不一定有效，同时也造成消费者和生产者所作出的选择也不一定最优，使得整个社会达不到帕累托最优，从而需要政府的干预。这种制度安排往往与资源短缺型经济状况相适应，在经济资源很不充裕的社会环境下，高度的集中审批管理，对于合理安排生产、生活，稳定社会确实起到了十分积极的作用。

现行审批制度的突出问题是：审批事项太多，审批范围太广；审批环节太多，审批时间太长；审批条件不明确，审批程序不规范；审批责任不明确，监督机制不健全，与市场经济显然格格不入，市场经济要求充分发挥市场在社会资源配置中的基本性作用，由市场按供需规律、价格机制来实现资源的最优分配与效益。建立市场经济体制，事实上就意味着政府必须从计划体制下那种对经济与社会的全面干预中退出来。审批制度带来的这些问题，已无法适应社会主义市场经济体制的新要求，甚至已明显阻碍经济体制改革向深层次、高阶段的发展，其中的诸多弊端已到了非改不可的地步。20 年来的实践证明，当经

济生活中的量和质达到一定程度时，市场调节远比行政审批更公正、更有效，对经济和社会发展的促进作用也更大。同时这些问题也是我国加入 WTO 所承诺必须改革的重要内容。

(二) 审批制度改革的难度：寻租与腐败

说审批制是腐败温床一点也不为过。就证券市场来说，多起股票丑闻案很能说明问题。如“康赛现象”，从表面上看是当事人双方“权股交换”，即代表申请上市企业一方的企业家靠“企业卖身”，来换取代表国家行使企业上市行政审批权的官员手中握有的指标和额度。表面看，似乎这是当事人双方的个人品质问题，但从实质上看，这里却蕴含着深层的体制原因，也即经济学上所谓的寻租活动。现代社会中的寻租行为，主要是指寻租者期望通过一定的手段取得对某些缺乏弹性要素的控制权，以获取租金利润的行为。按照布坎南为代表的公共选择理论和以斯蒂格勒为代表的政府管制理论的观点，现实生活中的政府，并非如传统经济学理论所假设的那样，是一个以公共利益为目标的机构，而是一个在一定程度上被某种利益集团所左右的政府(captured government)。经济学中的经济人理性行为假设，使得这些政府官员所遵循的原则就是“最多选票”原则，为此他们可以与给他们提供选举帮助的特殊利益集团建立“策略联盟”。可见，政府对某些公共经济事务的干预或管制在表面上被宣传为“满足公共利益、增进社会福利”，而在事实上却成了某些利益集团牟取垄断利润的工具。因此，让天性趋利避害、以营利为目的的企业不在审批经济中去“寻租”是不可能的，更何况无论从企业当事者的主观愿望还是客观需求上看，这些人中的大多数还是从企业的生存和发展角度出发，去贿赂有关部门的。因此，“康赛现象”背后掩盖的是审批经济与市场经济交融时期政府和企业之间的双向“寻租”。改革审批制度不仅仅只涉及到政府或其代表的租金利益(有代表性的观点)，而且也涉及向政府寻租的企业经营者的利益调整，总有一些企业希望通过自身的主动寻租活动，取得行业中的竞争优势，并且由于大部分企业通常处于审批制度受害者的角色，其主动的寻租行为往往被忽视，关于寻租行为的弊端也就直指政府及其代表。鉴于此，有人认为，改革政府审批制度，是触及传统体制“灵魂”的突破口。

(三) 寻租行为的经济学分析

寻租是由于政府干预产生的一类经济现象，它是一种典型的、直接的、非生产性寻租利益活动，主要利用行政法律的手段来阻碍生产要素在不同产业之间的自由流动、自由竞争，以此来维护或攫取既得利益。合法的寻租活动如企业向政府争取优惠待遇，利用特殊政策维护本身的独家垄断地位等；非法的寻租活动如行贿、走私贩毒等。在政府干预经济活动的情况下，人们为了获得个人利益，往往不再通过增加生产、降低成本的方法来增加利润，相反，却把财力、物力、人力用于争取政府的种种优惠上，政府的特许、配额、许可证、批准、同意、特许权分配等都意味着政府造成的任意的或人为的稀缺。

诺贝尔经济学奖获得者缪尔达尔认为，“对企业的管制增加了官员决策权的范围，由此产生官员贪污蔓延，这反过来又使官员对保持这种权力有直接的利益——于是，贪污腐化进入了一个有因果关系的循环圈”。关于政府腐败问题讨论中通常会提及的“印度病”，实质上是腐败权力已通过管制和许可证制度而制度化了。管制经济学的公认创始人施蒂格勒认为，大量的实证研究表明，管制的实际效果大大偏离了政府的管制目标，有些管制根本无用。国家能给一个产业带来的利益实际上为一个产业的寻租提供了可能性。管制的过程实际上是消费者剩余转变为生产者剩余的过程。并且，既然有寻租者，就必然有避租者与

之抗衡，从而造成社会经济的内耗，因此寻租活动实际上也是一种社会资源浪费的现象。基于这种认识，各国开始调整政府在经济事务领域的职责，我们也已经看到，自 80 年代以来主要发达资本主义国家在金融领域实施的放松管制或自由化措施，已日益成为一种世界性的趋势。

值得一提的是，在寻租行为中还存在着一种“速度钱”的现象。所谓“速度钱”（speed money），是指寻租者经常可能并不要求政府官员做任何非法的事，他可能只是想加快政府机构的文件传送和决议达成的速度。这种现象看来是带一定普遍性的，有时那些寻求取得政府批准其申请的机构，可以把政府内部文件流程搞得非常清楚，层层疏通环节，以祈在最短的时间内取得政府的许可。他们认为，这种“速度钱”的投入是划算的，因为文件在政府内部的流转时间可能由于种种意外的事由而需要很长，对于政府部门来说，花费几天、一周或个把月，甚至更长，都是正常的情况，但对企业而言，那简单是一种痛苦的折磨。

三、如何增进保险审批制度的合理性

（一）审批制度改革的要求：效率与公平

政府对社会经济事务的参与，其目的之一是维护或着力营造一个良好的发展氛围，指导和帮助企业生产性发展过程中谋求社会福利的最大化。投资环境，特别是投资软环境的境况如何，对于一国、一地的整体经济发展起着很关键的作用。现行政府审批制度的弊端，事实上形成了不少市场准入限制，给企业投资、经营活动和生产要素的流动带来了障碍。我们只有下决心减少审批程序、规范审批制度，才能营造一个良好的发展环境，一个有序、有效、公平的市场环境，使资本、技术、人才更顺畅地流入和流动起来，使社会资源按市场原则得到更有效、合理的分配，而不是去做浪费性的投机寻租，从而实现整个社会的帕累托最优。

（二）审批制度改革的立足点：精简、规范与监督

建立依法行政、透明高效、服务优质、监管有力的新型政府审批制度，已为形势所迫。目前，基本形成共识的是监管部门要大力精简审批项目，提高审批效率；规范审批程序，公正公平；强化制约机制，保障改革成果；实行区别对待，逐步引入核准制、注册制、备案制。具体来说，需要从以下三个方面着手：

1. 要对现有的审批职能进行系统的清理和调整。

（1）对不属于政府监管职能的，可由保险企业（如行业自律组织）自主解决或按市场方式自行调节，如信访投诉、业内矛盾的调解、各种专业从业资格的考试及证书发放、大部分的保险条款及费率等。政府至多是起一种外部的非约束性指导作用。

（2）对缺乏法律、法规、规章依据的部门自定审批事项，要坚决予以取消。要牢固树立依法行政观念，保障和支持保险机构的正常行政复议权利，而不是以部门的利益（租）来限制或影响保险机构的经营管理活动。

（3）对只限制资格、条件，而不需进行指标额度控制的事项，改为核准制，符合条件，

即予批准；对于一些事务性的变更类事项，可以实行备案制，如新机构的设立、高级管理人员的任职资格等。在这方面，另外两家金融监管机构已经迈出了步伐，如中国人民银行在 2000 年 3 月发布《金融机构高级管理人员任职资格管理办法》，将原先的任职资格审批制改为核准制、备案制；同月中旬，中国证监会颁布《股票发行核准程序》，使得发行核准制正式替代了行政审批制，得到业界的高度评价和认可。

(4)对按照职责分工，可由下级机构进行审批管理的事项，下放审批权，如许可证的发放、基层营业机构的设立等。要充分利用各级监管机构的人员、技术、信息资源，调动其积极性，确保一方市场秩序与保险业务的发展。

(5)对涉及国家安全、社会安定等关系社会公共利益的重大审批事项，不仅要继续保留，而且要强化，如保险公司的体制改革、外资机构的引入、主要险种的基本保险条款和费率等，要更科学地加以管理，紧跟形势的变化，但审批方式和审批程序可适时作适当调整。

2. 规范审批事项，改革审批方式。改革审批制度，绝不是不要审批，关键是要对那些继续保留的审批事项进行合理分类，制定出科学、规范、高效的操作规程，用制度作保障。在审批标准、审批条件、审批环节、审批时限等方面，有的要进一步精简、有的要进一步细化，提倡采用“一条龙”、“窗口式办文”等审批方式，同时要改进审批处理的电子化技术手段，通过电脑互连网络实现信息共享，增强操作的透明度，提高审批效率，以期提高审批的科学性、规范性、公开性、可操作性和效率。

3. 健全监督制度，加强对审批权限的制约。一方面要健全内部审批约束和监督机制，本着职责清晰、相互制约的原则，合理设置监管部门的内设职能部门；明确审批人员的责任和义务，最大限度地减少审批人员的自由裁量权；坚决杜绝人情审批，对重大审批事项必须建立集体决定制度，以防止和制约滥用权力，并制定严厉的惩戒措施。另一方面要建立外部监督机制，实行政务公开，增加审批的透明度，包括对审批结果实行行政复议制度；对审批行为实行定期检查制度；对违法违纪行为实行社会质询和社会举报制度等。

作者：中国保险监督管理委员会高级经济师 李有祥
摘自《财经科学》