

改善我国保险市场监管的若干政策建议

保险市场是我国金融市场中规模最小又最具发展潜力的市场，加入 WTO 之后，我国保险市场将成为各国保险公司的必争之地，无论是保险企业还是监管部门都面临机遇和挑战。

一、有效竞争不足——一个应当引起高度重视的问题

近年来，恶性竞争成为我国保险市场的普遍现象，几乎所有的保险公司都或多或少地通过高返还、高手续费、提高保障范围、帮助企业融资等手段在市场上争揽客户。这种不计后果的竞争行为不仅导致保险公司经营成本不断上升、经营风险日益加大，而且破坏了市场秩序，影响了保险公司的信誉。对于恶性竞争形成的原因，一种观点认为：是由保险公司急功近利、片面追求数量增长，代理人市场混乱等因素所造成，因此需要强化对市场行为的监管；另一种观点则认为：是由于保险公司过于集中形成了竞争过度，因此要限制市场准入。近年来监管部门不断加大查处力度并严格控制新设保险公司，但从实际效果看，问题并未得到根治，这表明上述两种判断均没有抓住要害。

笔者认为，问题的症结在于，我国保险市场仍然是一个具有较高垄断程度的不完全竞争市场。其基本特征：一是市场竞争主体数量过少(到目前为止，中国大陆仅有 45 家保险公司，其中 28 家外资公司因业务范围和经营地域受到严格管制而仅在一定程度上参与竞争)。二是缺乏市场退出机制。由于市场准入受到严格管制，获取保险执照的公司事实上受到了无形的保护，特别在目前中资保险公司基本为国有或国有控股的情况下更是如此。在这样的市场中，有效竞争明显不足。

经济学将不完全竞争定义为企业对产品价格具有一定程度的控制能力，并因此而获得超额利润。由于中国保险商品的价格受到政府严格管制，不完全竞争并不表现在价格上，而是表现为：(1)企业竞争行为扭曲——既然优胜劣汰的市场机制不能发挥作用，经营者当然感受不到市场的压力，不计后果的高风险活动泛滥便成为自然结果；(2)压低赔付率，抑制投保人正常的合理赔偿要求以获得超额利润。20 世纪 90 年代以来，我国保险业的平均赔付率基本保持在 50%左右。而在国外，保险业的赔付率一直较高。如英国、日本 90 年代赔付率在 80%以上，美国则曾高达 100%。

需要指出的是，不完全竞争状况并不排除存在争夺市场份额的激烈商战，但这种颇具破坏性的市场角逐并不能等同于有效竞争。不完全竞争的后果包括：

——加大业内风险。盲目竞争必然会抬升保险成本，最终带来偿付能力不足的问题。

——降低服务效率，抑制保险企业的技术创新能力和竞争力。目前从投保人得到保障的程度、保险商品的选择余地、出险以后的索赔等方面来看，中资保险公司的诚信度和提供的服务都远远不够。近年来，保险纠纷已成为投诉热点之一。

——加大监管成本，破坏竞争秩序。由于保险公司缺少自律动力，监管部门被迫承担

了全部市场行为监管工作，不仅偏离了应有的监管重心，而且精力牵制过多，监管成本过大。由于监管部门事实上不可能监管所有分支机构和代理机构的全部市场行为，竞争秩序问题便无法根治。

改革开放以来，中国保险市场由高度垄断走向逐步开放，这一进步值得充分肯定。但现状表明，保险市场对内开放的程度还很不够，国有或国有控股保险公司的垄断程度依然很高。鉴于恶性竞争表象背后的深层原因是有效竞争不足，要改善保险监管和提高中资保险公司的竞争实力，只能从促进市场竞争着手。

二、应对入世挑战需要尽快推进监管体制和监管重点、监管手段的转变

加入 WTO 后，国内保险公司拥有的地域和业务优势将逐步消失，来自外资保险公司的竞争压力将迅速增加。与中资公司相比，外资公司在资金实力、信用等级、保险产品开发创新能力和销售技术方面都具有明显优势。由于保险商品的特殊销售方式，外资保险公司并不需要设置很多网点即可迅速扩大市场份额。例如美国保险公司在进入日本市场之后推出的“癌症保险”，只用了 2、3 年时间就占领了 90% 的市场份额。如果中资保险公司不能够在有限的保护期内迅速提高竞争力，则最直接的结果就是中资保险公司的市场份额迅速下降，进而影响到偿付能力。届时，保险监管机构也将陷入两难境地：既要保证市场秩序和监管的公正性，又要扶持和保护中资保险公司，而两者的政策取向往往是相互矛盾的。与入世带来的挑战和培育中资保险公司竞争能力的需要相比，现行保险监管制度还存在着很大缺陷，亟待加以改善。

——保险相关法律法规过于陈旧。《保险法》作为基本大法颁布于 8 年前，其中一些法律条款已经不能适应我国保险业的快速发展状况，在许多方面(如对外资保险公司和再保险公司的监管、反不正当竞争、网络销售保险的监管)和很多环节(如保险企业高层管理人员的资格审定、保险资金运用监管、核保和理赔规则、保险企业的评估准则)都缺乏法律依据或实施细则。

——政府监管部门缺乏足够的权威性，在保险公司的市场准入和退出问题上没有实际权力，行政处罚和法律制裁往往也流于形式。同时因定位不清，实际工作中还存在着重复监管和监管真空并存的问题，例如工商部门与保监会之间因职能划分不清，保险监管方面多有交叉和重复；又如，规模达 40 亿元左右的职工互助合作基金由总工会负责管理，规模达 20 多亿元的安保基金由石化集团管理，二者均未纳入保监会的监管范围之内。

——尚未实现从以规则为基础的合规性监管向以风险为基础的偿付能力监管过渡。目前，监管重心仍然放在保险机构的市场行为上，对保险企业资本金和资产负债表的审慎监管以及真正的风险评估和风险管理均重视不够。特别是缺少对保险机构的跟踪分析，基本还处于事后“救火”的被动状态。

——监管手段仍以行政手段为主，缺乏必要的透明度，监管者与被监管者之间的信息严重不对称。

三、关于改善保险监管的若干具体建议

(一)加快完善保险监管法律法规体系，确立合理的保险监管框架

需要完善的保险法律法规包括对各类专业机构(代理人、经纪人、公估人)的监管、保单持有人权益保障、反垄断、反不正当竞争、反保险欺诈以及会计制度等诸多内容。建议国务院和全国人大的有关立法部门尽快将《保险法》的修改与完善纳入议事日程；同时，建议保监会抓紧制定和出台与《保险法》相配套的行政法规和规章制度。为了提高监管部门的权威性和独立性，提高监管效率，修改后的法律应明确中国保监会对保险业所拥有的专属监管权利，其行为能力不得受有关各方的干预和牵、制，并适度增加保监会及其派出机构的编制。此外，在法律上应进一步确立以保监会为主、其他相关机构为辅的多重监管体系，明确各职能部门的分工和职责以及保险业行业协会、专业性的保险同业协会(如代理人协会、经纪人协会、公估人协会、精算师协会等)的地位和作用。

需要强调的是，立法部门要尽快扭转求全求稳求严的心态，克服现实中存在的“立法周期长、法律有效期短”和“立法过严、执法过松”等问题。可以参照国外做法，一是根据情况的变化，及时出台法律“修订案”，使法律的修订工作经常化；二是实现专家立法，并委托专家对相关法律法规进行跟踪研究；三是及时、充分公布有关信息，以便于集思广益。

(二)建立良好的保险市场进入机制

进入壁垒是产生不完全竞争的主要根源之一。目前我国对于保险机构的市场准入尽管在法律上已有规定，但实际审批工作却很不规范，人为设置的壁垒过高。同时市场准入管理又过于粗放，如没有按照险种分类提出相应的资本金要求，对高层管理人员资质监管不足等。

考察世界保险市场的现状不难发现，真正能够在市场上站稳脚跟的保险公司只有两类：一类是实力雄厚、多角经营的大型保险公司和保险集团，另一类就是专业化的小保险公司，它们专业性强、经营灵活。目前我国各地区经济发展水平很不平衡，保险市场的需求也多种多样，不仅需要发展大型保险公司，更需要培育众多的中小型专业化保险公司。为此建议：

第一，将保险公司资本金要求与险种挂钩，对不同的险种设置不同的资本金要求，避免出现“大而全”、“小而全”，并鼓励专业化的中小型保险公司进入保险市场。

第二，加快中资保险公司的审批速度，允许民营资本进入保险市场，同时放宽对保险公司设置分支机构的管制。

第三，规范保险公司的收购、兼并行为，鼓励保险公司之间开展兼并收购活动。

第四，发展多种组织形式的市场主体，将现有的职工互助合作基金改组成保险合作社，安基金改组成自保公司，实行商业化运作，并纳入保监会的监管范围。

(三)完善保险保障基金，建立有效的市场退出机制

完善的市场退出机制是需要通过一系列的制度建设来保障的。这些制度包括市场退出的标准、方式、程序和科学的保户保障制度，前者需要通过立法来规范和统一，后者一般通过建立保险保障基金的方式来实现。

我国现有保险保障基金的特点是：(1)保险保障基金由各保险公司按照当年保费收入 1% 的标准单独提取，当保险保障基金达到总资产的 6% 时，停止提取。(2)筹集的资金专户存储于中国人民银行或中国人民银行指定的商业银行，也可以购买国债。(3)寿险业务、长期健康保险业务不提取保险保障基金。现行制度的问题主要是：没有根据财险和寿险的不同特点分别提取保障基金，寿险和长期健康保险事实上并未得到应有的保障。由于保险保障基金的管理权属于保险公司，基金的安全性难以保证。一旦保险公司出现流动资金短缺，就很可能动用基金。

根据上述问题，建议：

第一，按照寿险和财险的不同特点，分设寿险保障基金和财险保障基金。

第二，建立独立的法人机构对保障基金进行管理和运作，同时承担一定的监管职责。在保险公司破产时，负责对接管的保险公司提供资金援助，在没有接管公司时直接担负起对破产公司保单的转移、管理和处理等工作。

第三，在法律上规范保险保障基金的运作，放宽基金的投资渠道。

(四)调整监管重点，加强对保险公司偿付能力的监管

保险公司的偿付能力是保障保险公司经营安全和投保人合法权益的最重要因素，偿付能力监管目前已成为世界各国保险监管的核心内容。为加强偿付能力监管，一是要建立保险监管信息系统，及时掌握保险公司偿付能力的变化情况。二是要进一步细化保险监管指标体系并根据情况的变化及时加以修订，制定保险资金运用比例框架，明确对再保险、风险资本的要求。三是参照美国经验，建立财务分析和偿付能力跟踪系统，重点对大保险公司进行跟踪监管。

由于我国保险业尚处于发展初期，保险公司的法人治理结构和风险内控机制很不完善，在一定时期内还需要监管部门继续规范保险市场行为。但是即使是市场行为监管，也应该有所为有所不为。监管重点似应主要放在：(1)对恶性竞争、保险欺诈、垄断等严重干扰保险市场秩序的违规行为进行整顿和治理；(2)进一步规范代理人市场，提高代理人素质，清理整顿保险兼业代理机构。至于对保险商品的条款费率等业务活动的具体监管则应逐步放宽。

作者：课题总顾问 吴敬琏、陆百甫 执笔人 张承惠 刘妍芳

摘自《国研网》 2002—3—6