

### 第三节 加入 WTO 对中国保险服务贸易的影响及中国的法律应对

结合上文所述的 WTO 主要成员方保险服务承诺概况表，分析我国作出的承诺，不难看出，我国在保险服务领域所作承诺的广度和深度远远超过了大多数发展中国家的承诺标准。从原先的经济试点开放模式突变为全方位大范围的全面开放格局，对我国的保险业和保险市场究竟有什么样的影响呢？笔者认为，对此问题不宜一概而论，而应从正反两方面进行辩证分析。

#### 一、加入 WTO 对中国保险业和保险市场的积极意义

我国开放保险市场的承诺预示着竞争机制将逐渐在中国保险市场的资源配置方面起基础性和主导作用。在竞争机制的作用下，我国保险业将走上健康发展的轨道，并将逐步融入国际保险业，参与国际保险市场的激烈竞争。具体而言，保险市场开放的积极作用主要体现在如下几方面：

##### （一）有助于优化保险市场结构，提高保险市场效率。

加入 WTO 后，我国必须确实履行 GATS 项下关于市场准入的承诺，放松外资保险公司进入我国保险市场的限制。随着市场竞争主体的增加，我国的保险市场结构将发生根本性变化。在 1991 年之前，中国保险市场基本呈现为中国人民保险公司“一花独秀”的局面，1991 年后随着中国人民保险公司被分拆为中国人民保险公司、中国人寿保险公司和中国再保险公司三个独立的国有独资保险公司以及太平洋、平安、天安、大众、新华、泰康、华泰、永安、华安等一大批股份制保险公司的崛起，中国保险市场已经打破了中保集团独家垄断保险市场的局面。那么，是不是就此可以断言我国保险市场已经成为一个充分竞争的保险市场呢？笔者认为，作出这种判断为时尚早。从保险公司的数量上看，我国保险服务供给者数量的确不少，但从各保险公司的资质及其业务分布格局来看，各保险公司之间和各地区之间存在着极大的不平衡。目前，除了中国人民、中国人寿、太平洋、平安等少数几家保险公司设立较早，资力雄厚，网点遍及全国各主要省市之外，其余保险公司要么有区域性展业限制（如天安、大众、永安、华安保险公司），要么缺乏在全国拓展业务的实力。这样，就导致我国保险市场格局呈现出一种地域失衡：在上海、广州、北京等大城市，保险供给主体较多，竞争较为充分；在各省会城市或地区中心城市，只有中国人民、中国人寿、太平洋、平安四家全国性保险公司，处于一种寡头垄断状态；至于在中小城市及农村地区，则只有中国人寿与中国人民两家保险公司，分别在寿险市场和财险市场居于完全垄断地位。[9]这种格局，依靠我国保险市场机制自身是难以在短期内发生改变的，只有引入外资保险公司，才能使上述地区的寡头垄断或完全垄断格局向充分竞争的方向发展，就这一点而言，我国承诺在入世五年后完全取消外资保险公司展业的地域限制，是有其积极意义的。

##### （二）加入 WTO 有助于推动中国保险业的国际化经营，开拓海外保险市场。

根据世界各国保险业发展的经验，在引入外资保险机构及其经营技术的一段时间后，必须同时向海外投资，建立海外保险机构，这样，才能发展外向型经济，真正实现国内保险市场与国际保险市场的接轨。因为对一个实行保险市场开放的国家来说，只有在资金、技术、管理知识等要素双向流动的情况下，才能使本国保险业获得可持续发展的强大动力。因此，“引进来”与“走出去”是中国保险市场开放缺一不可的两方面，彼此相互依存，相互促进。[10]从目前看来，我国保险业的国际化经营已经奠定了一个较为扎实的基础，中国人民、中国人寿、太平洋、平安等几家大型保险公司均在海外设立了数量可观的保险分支机构，其经营范围和人员组织都达到了一定的规模，在海外站稳了脚跟，积蓄了经验，初步具备了与当地保险公



司相抗衡的实力。加入 WTO 之后，中国在向其它成员方开放本国保险市场的同时，亦可充分利用其它成员方的市场准入承诺，以现有的海外保险机构为基础，逐步扩展机构网点，开拓海外保险市场。

### （三）加入 WTO 有助于保险产品创新，满足消费者的多样化需求。

现代商业保险不仅仅具有损失弥补、死亡给付、疾病护理等功能，而且派生出了很强的信息传递、储蓄、投资等功能。我国保险业这两年虽对保险产品创新作了不少有益的尝试，如平安保险公司在 1999 年下半年推出了具有投资功能的分红保险，但总体而言，国内保险公司与国外一些著名的保险公司相比，在产品创新方面仍有相当大的差距。西方大型保险公司一般都有专门的保险产品开放部，负责保险产品的开放设计和改造升级。以德国的安联保险公司为例，公司要求进行保险产品开发时应遵循如下三个原则：1、适时性原则，强调保险产品开发的时效性，要针对市场需求的变化作出敏捷、准确的反映；2、市场性原则，即要求产品开发适应市场的需要，满足消费者不同层次的消费需求，并经得起市场竞争的考验；3、盈利性原则，产品开发应注重经济效益，强调保费收入要恒大于开发成本和营销费用。[11]

而我国极少有保险公司具备这样的产品创新素质和理念，因而目前我国保险产品品种单一，产品开发迟滞，难以满足保险消费者日益增长的保险消费需求。例如，在寿险经营中，各保险公司都在竭力争夺少儿险、学生险市场，在产险方面，各保险公司的竞争和创新也主要集中在财产、车辆、货物运输等少数几个险种上，责任险（包括公众责任险、雇主责任险、职业责任险、场所责任险等）、信用保险、保证保险、投资保险、医疗保险等有潜力的新险种，却门庭冷落、无人问津。据相关资料显示，国内的产险公司大都把目光集中在机动车险、企财险和货运险等几个已经形成规模的险种上，这些险种占财产保险业务总量的 90% 以上，而责任保险、保证保险和信用保险等险种虽然发展空间大，却开办得较少，仅占财产保险业务总量的 10% 以下，而在发达国家，这一比例通常可达 20—30%，由此可见我国保险市场险种单一之一斑。[12]与险种单一的状况相对应，我国保险产品结构的重复现象也非常严重，据有关资料显示，我国各家保险公司险种结构的类同率高达 90% 以上。[13]这种状况不仅使各保险公司在一种低水平上重复建设，无法构造自身的特色与优势，而且导致保险市场上供给过剩，过度竞争，造成生产力和保险资源的极大浪费。

在加入 WTO 后，这一局面将得到一定程度的改观，届时，外资保险公司大量涌入我国，为了争夺市场份额，获取更大利润，它们必然努力开发和推广新的保险品种，从而使中国消费者能够获得优质高效的保险服务，同时也造成“溢出效应”，即使国内保险公司可在激烈的市场竞争中逐步培养和树立起保险产品创新的理念，在潜移默化中提高自身保险产品开发的能力，从而提高中国保险业的经营水平，促进保险市场供给日渐规范和完备。

### （四）加入 WTO 有助于充分、合理、有效地引入保险资金、技术，并有助于我国保险专业人才的培养。

目前，保险界在分析一国保险市场的发展潜力时，普遍采用四个指标，即保险深度、保险密度、保险资产与银行资产的比率和保险需求弹性目标值。从保险深度来看，我国 1998 年的保险深度为 1.57%，不仅低于日本的 11.9%、北美国家的 8.7%、西欧国家的 7.4%，而且也远远低于新兴工业化国家 5% 的平均深度水平；从保险密度来看，1997 年全球人均保险消费为 423 美元，新兴工业化国家为 100 美元左右，而我国同期的人均保险消费仅有 10.9 美元，仅居世界第 77 位；从保险资产与银行资产的比率来看，英、美、德、日等国家保险资产同银行资产基本上可以并驾齐驱，有些国家的保险资产甚至超过银行资产，而我国 1998 年保险资产仅占银行资产的 1.63%；最后，从保险需求弹性目标值来分析，一般认为经验目标值参数大于 1 时，说明该国保险市场供不应求，反之，则表示该国的保险市场供过于求，而我国自 1985 年以来的保险需求弹性目标值一直维持在 1.015—1.058 之间，说明我国保险市场始终是一个需求旺盛的市场。[14]以上四



个指标均说明，作为一个拥有 13 亿人口并处于经济上升期的发展中大国，我国保险市场的发展潜力和空间是十分广阔的。

与此同时，由于资金瓶颈的存在，我国保险市场的供给主体数量偏少。目前全国仅有 20 余家保险公司，而且大多是区域性或专业性保险公司，业务范围和地域范围受到一定限制。与国内的其他行业相比，长期以来保险市场的开放度较低，实际上保险业作为一个垄断程度较高，利润率高于社会平均水平且供需悬殊如此巨大的产业，本应吸引更多的资金流入。而在引资环节中，最重要的一条途径莫过于引入外资保险机构。目前，国外的大型保险公司对中国保险市场的潜力极其看好，加入 WTO 之后，它们将会大举进入中国市场，注入大量资金，广设经营网点，从而可以一定程度上填补我国保险业的资金缺口，缓解我国保险市场供不应求的供需矛盾。

保险经营技术包含市场营销、产品创新、承保、理赔、资金运用等方面，可大别为两类：一种是模仿技术，即可以通过模仿加以传播的技术（如市场营销技术和展业技术），模仿技术扩散速度较快，例如 1994 年美国友邦保险公司首先在上海实行寿险业务代理人制度，使国内保险公司大开眼界，竞相仿效，从而促成了我国寿险营销制度的重大变革；另一种技术只能通过亲身经历才能掌握（如产品设计和开发技术），也称为授受技术。十余年的保险试点开放经验昭示我们，引入外资保险公司资金和观念方面对中国保险业良有助益，而且对提高中国保险技术也大有帮助，尤其是在授受技术方面。当外资游离于中国保险市场之外时，我们是难有机会学习和掌握其授受技术的，即使其进入中国市场，若其采用的是封闭的分公司或全资子公司形式，国内保险公司亦难以接触和掌握其核心的授受技术。因此，从这一点上分析，引进保险技术的最佳方式是与外资合作成立合资保险公司，我国在保险服务开放问题上，应尤其重视以合资方式引入外资保险公司。

保险业的特殊经营形式使其对展业、精算、承保、投资、理赔以及保险中介等方面人才有着特殊的要求，而上述人才的培养是一个渐进、累积的过程。自建国以来，我国保险人才培养工作几经停滞，出现了明显的人才断层，保险从业人员素质不高，专业人才极度匮乏。以保险公估人为例，我国迄今培养的高素质保险公估人寥寥无几，以致在一些重大赔案中，我国不得不聘请港澳或国外的保险公估人。[15]由于保险业强调“以人为本”，因此从某种意义上说，人才断层对中国保险业的制约要远大于资金短缺对中国保险业发展的制约。WTO《有关金融服务承诺的谅解书协议》第 9 条强调，各成员方应允许正在境内或已在境内设立商业存在的其它成员方保险服务提供者的专业人才临时入境。这一规定表面上看，是从人员配备方面保障外资保险公司在东道国的开业权，但东道国亦可因此获得“溢出效应”，即国内保险从业人员可在与这些专业人士共事或竞争的过程中，接受新思维，掌握新技术，从而潜移默化地增强自己的素质。加入 WTO 后，中国与国外保险人才的双向交流活动会更加频仍，中国保险从业人员在向国内外资保险机构专业人才学习的同时，也将大量走出国门，参与国际保险市场的激烈竞争，如此有助于全面提高我国保险业人才综合素质。

#### （五）加入 WTO 有助于中国保险企业组织结构及保险经营管理方式的变革与创新。

加入 WTO 之后，我国保险业将日渐融入世界保险业的发展潮流之中。当今世界的保险业，从保险企业组织结构到保险业务的经营管理方式，无不在经历着深刻的变革与创新。打开国门后，外资保险公司将把这些变革与创新引入中国，从而使中国保险业与国际惯例充分接轨，全面推进中国保险业的国际化步伐。

首先，从公司组织结构来看，传统的保险企业组织形式股份有限公司、有限责任公司、互保公司、劳合社协会均得到了巩固和发展，与此同时，还产生了自保公司（即某企业集团为防范自身风险而成立的保险公司）、相互持股公司等新型保险企业。据权威部门预测，到本世纪末，世界上将出现 4000 余家自保公司。[16]此外，保险企业组织形式之间的相互转化现象也越来越多。由于资本市场的日益完善，使能够从股票



市场上大量募资的股份有限公司保险业备受青睐，互保公司、有限责任公司转化为股份有限公司的案例日渐增多。根据 WTO 项下 GATS 协议的相关规定，若我国在入世时未对保险企业组织形式加以特殊限制，我国将允许有限责任公司、互保公司、自保公司和相互持股公司等进入中国市场，这无疑将使中国保险企业组织形式日益多元化，对增强中国保险市场的活力是有利的。理论界有些学者以《保险法》第 70 条将保险企业组织形式局限于国有独资公司和股份有限公司为由，认为法律限定了我国绝对不得引入除上述两种类型之外的外资保险公司。笔者认为，这种看法有失偏颇。虽然《保险法》第 154 条规定，外资参股的保险公司及外国保险分公司原则上适用《保险法》，但同一条亦规定允许法律、行政法规对外资保险公司另作规定。同时，《保险法》第 156 条还规定：“本法规定的保险公司以外的其它性质的保险组织，由法律、行政法规另行规定”。这条法律规定语焉不详，可理解为非国有独资公司和股份有限公司的其它类型保险组织，可由国家以专门法律、行政法规的形式加以规定。因此，《保险法》第 70 条规定的合理性姑且不论，但从《保险法》附则中的上述条文可以看出，国家并没有将引入其它类型保险公司的路堵死。何况在实践中，目前我国允许进行开放试点的外资保险公司有不少是有限责任公司，今后，还要大量引入互保公司、自保公司和相互持股公司等新型保险企业组织形式，以实现我国保险市场主体的多元化。

其次，随着信息技术和网络技术的发展，在国际保险业中已经出现了保险电子化和网络化的趋势。1994 年，伦敦保险市场开始使用电子承保系统（ESP），由此极大提高了交易效率。在保险行业中，慕尼黑再保险公司首先建立了电脑增值服务网（PINET），促进了全球再保险交易的自动化。同时，在许多大型保险公司的内部管理中，从内部文档处理、数据处理到承保、理赔、资金运用(2)笠稻霾叩雀鞣龉方诩 迪至说纛踊 庐 缙 ? script>WriteZhu ('17'); 相形之下，我国保险业无论是客户服务，还是公司内部管理，都还在沿用传统的经营模式，经营电子化和网络化尚未真正启动。加入 WTO 之后，更多外资保险公司将把新型的经营服务方式介绍到中国。为了提高保险效率，不在竞争中落败，我国保险业必然会对上述新型保险经营方式加以吸收或借鉴，甚至于创造出适合我国实际情况的经营方式，从而全面提高我国保险经营的现代化水平。

## 二、加入 WTO 对中国保险业的消极影响

中国的保险业与发达国家相比，尚属“幼稚产业”，一旦全面开放，中国保险市场将面临一系列冲击与挑战。概括而言，加入 WTO 对中国保险业的消极影响主要集中在市场竞争、保险监管和资金流出三个方面：

### （一）市场竞争日益激烈，国内保险公司既有的市场份额与人才资源有被不断侵蚀的危险。

加入 WTO 之后，随着市场的全面开放，进入中国保险市场的外国保险公司数量将会不断增加，据估计，由于看好中国巨大的市场潜力，全球大约有 300 多家大型保险公司制定了开发中国保险市场的计划。[18]中国保险业将面临来自大量外资保险机构的激烈竞争。在这种形势下，国内保险公司在经营机制、服务意识、保险产品、保险技术、保险人才等方面都存在改进和变革的压力。当前，保险费率等传统因素已不再是市场竞争的主要着眼点，而保险产品的创新能力、服务水平、风险评估、理赔咨询、人力资源等非价格因素才是对竞争胜负起决定性作用的关键因素，而这些正是中国保险业的薄弱环节。因此可以预见，入世之后保险业的竞争可能是很残酷的，国内保险公司业务流失、市场份额下降、保险人才流失等情况难以避免。

从市场份额上看，外资保险公司资本雄厚，营销经验丰富，经营管理水平高，中国民族保险公司与其相比，明显处于竞争劣势。以最早进入中国市场的美国友邦保险公司为例，1994 年美国友邦公司在上海人寿保险方面的市场占有率最高曾达到 45%，几乎占了上海寿险市场的“半壁江山”，保险代理人队伍超过 5000 人，年保费收入超过 5 亿元。[19]而这一切还是在对外资保险公司的经营范围和业务范围有着严格限制的



前提下取得的，如果全面开放保险市场，国内保险公司所辛苦营建的市场份额恐怕将被技高一筹的外资保险公司所大肆侵夺。

外资保险公司对中国民族保险公司的另一重大威胁，在于它们将从民族保险公司中挖走本来就非常稀缺的保险专业人才。目前国内的保险企业在人事用工制度上较为僵化，基本上还沿用计划经济时代的管理体制。外国保险公司进入中国后，凭借其雄厚的经济实力，可能采取高工资、高福利的优惠待遇，吸纳国内的保险专业人才，这将不可避免的造成国内保险公司业务骨干与专业人才的部分流失，对民族保险公司来说无异于雪上加霜。[20]

## （二）加入 WTO 将对我国的保险监管造成冲击。

首先，从保险监管模式来看，我国现行的保险监管主要只就外资保险机构准入形式、履行要求及准入程序等作出规定，有学者称其为“门槛式监管”。这种监管模式注重对外资保险公司进入的审批程序，外资获准进入的难度较大，但一旦获得经营许可证之后，有效的后续监管却不完善。[21]加入 WTO 之后，无论在准入监管环节还是在经营监管环节，我国都将面临严重的考验。从准入环节来看，我国面临的市场开放压力日渐增大，为了我国入世时所作的市场准入承诺，我国将不得不对现行的严格准入模式加以放宽；从经营环节上看，外资保险公司一般均具有与监管部门“博弈”的丰富经验，能通过捕捉监管漏洞，进行规避性活动，以牟取额外的利润，这为我国目前宽泛的经营监管提出了新的课题。

其次，从保险监管手段来看，我国目前对保险公司的监管主要是一种合规性监管，即对保险公司业务行为是否符合既有的法律和规章制度的一种规范性监管，监管方法主要采用非现场检查即报表审查的方式进行。随着金融一体化和金融自由化的发展，保险创新层出不穷，保险业与银行业、证券业的混业经营趋势越来越明显，从而增加了额外的市场风险。外资保险公司具有较强的保险创新能力和规避监管能力，陈旧的合规性监管和非现场检查方式显然对其缺乏足够的监督作用，尤其是对贷款集中、内部控制、表外业务等所产生的市场风险显得捉襟见肘、无能为力。

再次，从保险监管体系上看，我国保险监管体系与成熟国家相比，仍存在较大差距：（1）保险立法粗陋，保险基本法《保险法》虽已颁布实施，但缺乏具体的实施细则，对再保险、保险条款和保险费率的厘定、保险资金的运用等重大问题均未作具体规定；（2）监管机制单一，主要运用监管部门的外部监管力量，尚未建立起自律性的内部监管机制，而在发达国家保险业中，以保险同业公会为代表的行业性自律组织的自我监管作为外部监管的补充，对规范保险竞争机制和价格机制，维护市场秩序具有重要作用；（3）监管人力、物力匮乏，据 1999 年的统计数据，全国专职保险监管人员仅有百人左右，其中绝大多数并非保险专业人才，国家下拨给保险监管部门的经费也有限，上述瓶颈使我国保险监管仅限于常规的稽核检查，难以进行全面性的风险监管。[22]以上监管体制上的缺陷，将在入世之后更加凸现出来，如若不加以改善，很可能会称为外资保险公司规避监管，违规经营提供可乘之机，从而危及我国的金融秩序和金融安全。

## （三）加入 WTO 后，我国资本市场可能有资金外流的潜在危险。

保险业不同于其它金融部门的一个重要特征就是它的运营依据是数理概率论上的“大数法则”。[23]这使得保险业尤其是人寿保险业具有一种资金吸纳的“磁场效应”，投保人将大量保费交给保险公司，保险公司在备足准备金之后，将巨额保险资金用于投资，实现保险资金的保值与增值。在发达国家，保险公司保险资金的运用率在 85% 以上，而中国的保险资金运用率只有 10% 左右。国外保险业已从单纯经营负债业务发展到同时经营资产业务阶段，依靠多渠道的投资所获得收益不仅使保险公司能弥补保险业务经营的亏损，而且保险投资也在金融市场上具有极为重要的地位。习惯于运用资金投资的外资保险公司在进入中国市场之后，可以以吸收保费的形式聚敛资金，用于投资，然后将巨额投资收益转移出境，而与此同时，外国保



险公司带入中国的外资相当有限，如此有可能在中国资本市场上形成一股资金“逆流”，与我国吸引外资的初衷相悖。

根据我国《保险法》第 105 条的要求，保险公司的资金运用必须稳健，遵循安全性原则，并保证资产的保值增值，其资金用途也仅限于银行存款、买卖政府债券、金融债券等较为稳健安全、收益率也较低的投资途径上，禁止保险资金用于设立证券经营机构和向企业投资。这就很大程度上抑制了上述资金逆流的负面影响。但值得重视的是，保险基金进入证券市场的问题已经提上了证监会、保监会的议事日程。从近日的实践来看，已经初步显露出了外资保险资金进入证券市场的苗头。例如，首次向保险公司配售的同盛基金，共有 11 家公司获准参加配售，其中有中国人寿等 10 家中资保险公司，还有 1 家中法合资的金盛人寿保险公司。[24]入世后依据 GATS 协议渐进式“国民待遇”的原则规定和《金融服务协议》关于“平等参与竞争”的要求，我们显然不可能长期拒外资保险公司于证券投资基金之外。随着入世后外资保险公司的大量进入和资金运用渠道的不断拓宽，上述资金逆流的风险将进一步凸现出来。

### 三、加入 WTO 对我国保险业的利弊权衡

单纯地论述加入世贸组织对中国保险业的积极意义或负面影响，均不足以直观地确证加入 WTO 对中国保险业究竟是利大于弊，还是弊大于利，因此还必须进行利与弊的权衡比较，以确定加入 WTO 之后我国保险业的得失，为我国保险法制为迎接入世所作的变革与完善提供可靠的理论依据。目前，理论界关于加入 WTO 对我国保险业利弊权衡的焦点主要集中在以下三个方面：

#### （一） 正确对待保险业开放与金融安全之间的矛盾。

在保险业开放与金融安全的问题上，我国长期以来在认识上存在着两种截然不同的倾向。一种倾向认为，外资保险公司尤其是实力雄厚的大型跨国保险公司大量进入中国市场，必然造成众多的负效应。这些负效应可大别为两类：一类是近期负效应，如转移利润，逃避税收，不正当竞争，转嫁经营风险等；另一类是远期负效应，这类负效应是由于跨国保险公司全球化战略与东道国经济政策发生冲突所致，相较近期负效应而言，影响更为深远，危害更为严重，如部分经济自主权受损，在市场份额方面付出沉重的代价，影响东道国宏观经济政策的实施等等。在资本趋利性的推动下，外国保险公司的大量准入必然会对我国脆弱的金融体系造成冲击，危及我国的金融安全，因此，必须减缓金融开放的步伐，对外资进入金融市场施予严格的准入条件，实行严格的法律管制。另一种倾向则认为金融自由化是当今国际金融市场的大势所趋，我国保险业也应顺应这一历史趋势，外国保险公司的进入带来了我国急需的资金、先进技术、管理经验和充满活力的竞争机制，对我国的金融体制改革具有积极的促进作用。因此，应当加快保险业对外开放的步伐，扩大外国保险公司的准入规模，并以此为契机大力推进我国的金融体制改革。

实际上，金融开放与金融安全存在着对立统一的关系，对外开放的扩大，有助于建立一个健康有序的金融体制，从而使金融安全得以维护，而金融体系的安全与稳定反过来又是扩大对外开放的重要保证。问题的关键在于把握金融开放的“度”，即金融开放的总量与速度应在我国金融体系的容量与安全系数所允许的范围内。这决定了我国在开放资本市场和金融服务方面务必审时度势，量力而行：一方面，要逐步推进金融开放的进程，保持和加强利用外资的适度规模和合理结构；另一方面，根据我国的国力发展态势，实行适度的保护策略，要未雨绸缪，完善金融监管体制和监管手段，加紧构筑我国的金融安全防线。

#### （二） 正确衡量保险市场份额下降与引进保险技术、经验的利弊得失

80 年代后期，我国提出了“以市场换技术”的战略，旨在通过开放部分国内市场引进外资、技术和先进管理经验。1992 年保险业试点开放之后也一直奉行“以市场换技术”的原则，试图以牺牲部分市场份额的代



价引进我国保险业急需的技术和管理经验。但有些同志对此感到不理解，认为“以市场换技术”的结果是让出了市场，技术却没有实质性提高，其负面影响远大于其正面作用。[25]

笔者认为，这种观点有失偏颇，它人为地放大了外资保险公司侵占中国保险市场的负效应，却淡化了中国保险业因引进外资而产生的技术升级和观念更新。以寿险市场为例，1992年美国友邦保险公司刚进入上海时，凭借其较为先进的保险技术和灵活的管理体制，先声夺人，曾一度占据上海寿险市场的“半壁江山”，但随着中资保险公司通过学习逐渐掌握了友邦公司引入的寿险代理人营销技术之后，美国友邦公司的市场占有率逐年下降，1997年仅占有上海寿险市场的8%，风光不再。由于吸取了上海市场开放的教训，更重要的是，由于寿险代理人制在全国的普及与推广，1995年美国友邦公司进入广州市场时，所造成的影响远没有进入上海时大，1997年美国友邦公司在广州的市场占有率为2%，仅及上海市场占有率的1/4。[26]

从以上事例可以看出，“以市场换技术”这种战略选择本身是正确的，关键是具体操作中“以市场换技术”的形式能否达到预期的目的与效果。某些学者所担忧的技术没换来，市场又丢了的“赔了夫人又折兵”的情形之所以存在，并不是以市场换技术的战略存在问题，而是在实施环节中一些具体的条件或形式上存在问题。再以上海保险开放试点为例，除了头几年友邦公司引入寿险代理人营销技术之外，外资保险公司似乎极少将先进的技术和管理经验让渡或传授给中国同行。这主要是因为早期进入中国市场的美国友邦、东京海上火灾保险等公司多为外国保险公司的在华分公司，全由其国外的母公司掌控，对外形成自我封闭的体系，因此对它们先进的保险技术和管理经验，中资保险公司只能“临渊羡鱼”，而不能“隔空取物”。这是因为保险业与其它行业不同，在保险业的经营与管理中充满了专有技术（know-how），各公司对外一般将其列为商业秘密加以保护，获取专有技术的唯一途径只能以契约或股权参与的形式与外国保险公司融为一体，通过共同经营，才有可能获得外国保险公司核心的授受技术。[27]因此，笔者认为，中国在入世谈判过程中，应坚持以合资保险公司作为外资准入中国保险市场的主流，只有这样，才能使中方合营者在与外方共同经营中潜移默化地掌握外方投资者的先进技术和管理方法，从而实现“以市场换技术”的战略目标。

### （三）客观地权衡引进外资保险公司与资金逆流之间的利弊。

所有的外商投资企业不同程度上均存在者投资收益汇回母国的问题，因此严格说来，资金逆流是所有外商投资企业普遍存在的现象，只不过保险业奉行的“大数法则”使其资金逆流的效应凸显得尤为明显而已。笔者认为，对保险业资金逆流的负效应应一分为二地加以分析：一方面，的确存在着外资保险公司将保险基金用于投资，并将大笔投资收益汇出境外的的问题，这某种程度上可能影响我国的外汇储备和引资效果。但另一方面，我们也应注意到，外资保险公司的投资收益是其在我国从事投资活动所获得的，无论其将保险基金投资于股市、汇市还是期货、债券，只要我国的法律未予明确禁止，这种投资活动就是合法的，应受中国法律保护。更何况，将资金投入中国市场，这本身就是对中国经济建设的一个贡献，以证券市场为例，我国证券市场一直存在着资金面不足的瓶颈，由外资保险公司参与募集的保险基金无疑将很大程度上缓解我国证券市场资金来源不足的矛盾，推动我国资本市场的发展。

在将大量资金投入中国市场的前提下，外国投资者获得合理的投资报酬并汇回其母国，这正是我国引进外资的应有之义。更毋论我国外汇储备充足，在资本净输入的大条件下，外资保险基金投资收益的逆流并不足以对我国资本项目的盈余构成实质性影响。即使我国外汇储备或资本流量出现了问题，我国亦可以通过外汇管制等应急保障措施暂停或禁止保险基金投资收益的汇出，恢复我国的外汇平衡。如果在考虑到引入外资保险公司对我国保险业发展水平及市场竞争状况的影响，资金逆流的负效应更显得微不足道，因此，资本逆流的负效应尽管客观存在，甚至在某种条件下还可能激化，但我们切不可“因噎废食”，因为担心可能存在的少量资本逆流而延缓我国保险业对外开放的步伐。



从以上分析可以看出，外资保险公司对中国保险市场的冲击是不可避免的，但从利弊权衡的角度来看，外资保险公司进入中国，正面影响远大于其负面效应，为了我国保险服务贸易水平的根本提高和中国保险市场的长期繁荣，牺牲一些眼前和局部利益是值得的，并不会对我国金融安全和根本经济利益构成威胁。因此，我们绝不能因为外资保险公司进入中国有这样或那样的消极影响便重回“闭关锁国”的老路，而应坚持保险业对外开放的基本路线不动摇，只有通过和外资保险公司激烈的市场竞争，才能真正锤炼我国民族保险公司的素质，建立起强大的民族保险业。

#### 四、入世后中国保险服务贸易的法律应对

中国是发展中国家，中国的保险服务业尚属“幼稚产业”，这是不争的事实。《全球金融服务贸易协议》在保险市场开放方面，对发展中国家有以下一些特惠条款：（1）可以根据自身的特殊需要，确定保险业的国内政策目标；（2）鼓励发展中国家参与国际保险服务竞争，同时发达国家和 WTO 有义务帮助不发达国家提高业务水平和竞争能力，并优先提供发达国家的保险市场信息；（3）允许发展中国家对保险提供行业补贴；（4）在市场准入方面，允许发展中国家根据其经济发展水平，适度开放保险市场，逐步实现保险服务贸易的自由化。[28]因此，入世后我国保险服务贸易的应对策略主要集中在两个方面：一方面要修订和完善我国现行的保险法律体系，健全保险监管制度；另一方面，要充分利用上述特惠条款最大限度地保护国内保险服务业免遭外来冲击。

（一）完善保险立法，建立健全的保险法律体系。（由于《保险法》的修改和《外资保险公司管理条例》的颁布，以及其他一些相关规章、规范性文件的废、改、修，我国已形成了较为完善的保险法律体系，因此建议删除这一部分的内容）

目前，我国已颁布了《保险法》、《保险企业管理暂行条例》、《保险管理暂行规定》、《保险代理人管理规定（试行）》、《保险经纪人管理规定（试行）》、《上海外资保险机构暂行管理办法》等一系列法律法规。法律法规数目不少，但始终无法形成一个有机的法律体系，究其原因，主要是我国现行保险立法存在着以下三大缺陷：

1、保险政策多变，法律规定不一。20 世纪 80 年代初期国务院及有关部委为加强金融保险方面的国际合作，促进经济特区的发展，发布了一系列法律规范，开始允许外国保险机构在有限的地区设立非营利性保险办事处。1987 年国务院通知，将金融保险业列为限制外商投资行业，1988 年又升格为禁止外商投资行业。进入 90 年代之后，出于中国复关及入世的考虑，中国保险业的开放又被提上了议事日程，通过颁布了《保险法》、《上海外资保险机构暂行管理办法》一系列法律法规。由于我国在不同时期保险开放的策略不同，颁布于不同时期的保险法规贯彻的是迥异的政策属性，造成了新法与旧法的不协调，影响了统一保险法律体系的形成。

2、法律法规不配套，缺乏实施细则。《保险法》于 1995 年颁布，实践中产生了不少问题，虽然 2002 年作了修订，但对外资保险机构的组织形式、资金运用方面，仍未有明确规定，有关部门始终未能颁布配套的实施细则以解决上述问题，造成了实践中的混淆。

3、除《保险法》外，大多数保险立法律阶次不高，且均是暂行或试行法规，法律效力不确定。以《上海外资保险机构暂行管理办法》为例，该暂行办法颁布于 1992 年，至今仍然有效，“暂行”变成了“现行”。法律阶次不高，影响到法律规范的拘束力和权威性；法律效力不确定，则影响到我国保险业开放的稳定性和连续性。



市场经济是法制经济，加入 WTO 后，我国保险市场主体将日趋多元化，保险市场竞争也将日益激烈，而保险市场正常运行的前提是要有科学的保险法律体系为保障。因此，我国应以加入 WTO 为契机，全面整饬保险立法，建立和健全我国保险法律体系。较为理想的立法模式是以《保险法》为基本法，辅之以《保险业法》和《保险法实施细则》，下设保险合同法、保险市场主体法、保险市场竞争法、保险监管法和外商投资保险企业管理法等配套法规，还可允许各地方根据上述法律的原则，制定适合于本地区实际情况的外资保险机构管理办法。

(二) 逐步弥补我国保险立法的滞后性，贯彻 GATS 协议对国内立法的透明度要求。(修改为“严格履行 GATS 协议对国内立法的透明度要求”)

我国现行的保险立法多颁布于 1995 年之前，与我国在入世谈判中所作的承诺有诸多不一致之处。例如，我国现行立法仍将保险开放局限于经济试点的范围内，有严格的地域和业务限制，而我国在与有关国家进行市场准入谈判时承诺将分阶段全面开放我国保险市场，并将险种限制大幅放宽。根据 GATS 的相关条款，服务贸易的市场准入和国民待遇均受制于国内法，而我国国内法一者缺乏有关保险市场准入和国民待遇的具体规范，二者既有规则与我国入世所作的承诺不完全一致，面临着逐步完善的过程。当然，由于我国加入世贸组织的承诺尚未完全定型，我国现行保险立法的修缮也不应是一蹴而就的，而应根据我国服务贸易承诺的变化而相应地作出修改和完善。(删除此段落)

根据 GATS 的透明度要求，任一谈判签字方都必须将影响服务贸易措施的有关法律、行政命令及其它决定、规则和习惯做法(无论是中央政府或地方政府作出的，还是由非政府的有权制定规章的机构作出的)在生效之前予以公布。对上述有关法律、规则的任何修改，也应该对所有缔约方及时予以公开。这就对我国保险法律、法规、规章、制度的透明度提出了严格的要求。目前，我国在中央层面上保险法律规范的透明度较高，基本上能做到在生效前予以公布。问题主要集中在职能部门的一些内部规范和地方政府的一些保护性规定或措施上，如中国人民银行及保监会关于保险费率厘定的标准、保险险种审批的准则，以及地方政府对某些险种(如学生险)的强制性规定等，这些所谓的“红头文件”透明度极低，不要说外商，即使是国人也未必知晓。加入 WTO 后，这方面的透明度必须加强，具体要从两方面着手：一是实行全面的透明度要求，只要是与保险服务贸易有关的规范性法律文件，无论其采用何种名目，只要不涉及公共利益和商业秘密，就必须予以强制性公开；二是要禁绝或限制地方政府或职能部门违背市场规律和竞争法则的不当立法权，例如上文提到的某些地方政府强制中小学生向某一保险公司购买学生险的行政立法，纯属一种反竞争的市场垄断行为，不仅违背了市场规律，也违反了我国《反不正当竞争法》的相关规定。对这样的不当立法行为，应予以坚决禁止。

(三) 坚持对外资保险公司的严格监管，健全和完善我国保险监管。

保险监管方式通常有两种：一种是严格监管方式，另一种是松散监管方式。前者强调对费率和偿付能力实行双重监管，在这种监管模式下，所有的保险活动都受到全面监管，包括对市场准入的限制、对保险产品质量即条款和费率的管理、对保险资金运用及准备金比率的管制等；后者则只对偿付能力进行监管，放松对保险产品、保险业务甚至市场准入条件的约束，因而采取的主要是控制财政资金的监管手段，并且要求具备完善的会计规范评估原则和详尽的财会报告制度。[29]由于中国保险市场尚未成熟，保险业的自律监管尚不完善，尤其是缺乏实行松散监管的财会条件，我国目前对外资保险公司采用的仍是费率与偿付能力并重的严格监管方式。

中国对外资保险公司的严格监管方式，反映了中国保护民族保险业的原则和对进一步开放保险市场的谨慎态度，这种严格的保险监管方式为中国保险市场的开放和发展上上了一道“安全阀”。但仅仅如此并不足以应对入世的挑战，还应努力健全和完善我国保险监管体系，具体应着重注意以下四个方面：



1、利用 GATS 协议的“市场准入”条款，行使对外国保险服务提供者的准入“甄别权”。要达到积极、合理、有效利用外资的目标，就必须在准入环节上设置资质要求和业绩要求，积极引入那些资质雄厚、业绩优良、财会制度健全的外国保险公司，而将那些资质或业绩较差，财会制度不健全的外国保险公司拒之门外。从 GATS 项下市场准入的承诺情况来看，大多数国家均保留着对外资金融机构的准入甄别权，同时这也是我国维护自身金融安全的一项必要措施。

2、进一步充实保险监管力量。1998 年 11 月中国保监会的成立，标志着我国保险监管在建制上已经独立化和专门化。但保监会仍存在着人员、网点不足的问题，无法在全国主要城市形成一个自足的监管网络，在某些地区、城市的保险监管还存在空白。加入 WTO 前后，应努力在外资保险公司集中的城市增设保监会分支机构，配备专业保险监管人员，只有这样才能从人员和机构上保证对外资保险公司的有效监管。

3、完善和创新保险监管方法。在监管方法上，现场检查与非现场检查应双管齐下。必要时，可参照国外的三级管理制度，建立外资保险公司资信等级制度，根据外资保险公司资金实力、经营管理水平、经济效益和遵纪守法情况，综合评定其资信等级，并定期予以公布。同时，还应创设统一的保险公司报表体系和科学的预警指标系统，以求紧密跟踪检测保险公司的经营状况，有效地防范和控制保险经营风险。

4、应尽快建立起保险自律监管机制。实践证明，行业自律作为外部监管必要和有益的补充，对于协调外部监管矛盾，规范市场竞争秩序具有外部监管难以企及的良好效果。我国的保险同业公会虽已正式成立，但相应的规章制度尚未建立，会员纳入程序也未予明确，今后应加强和完善其自律职能，尤其应将外资保险公司纳入保险行业组织中，从行业自律的层面加强对其的监督和规范。

（四）逐步裁减国内保险企业的政策性要求，取消外资保险公司的优惠待遇，以国民待遇为目标，创造市场主体公平竞争的市场环境。

虽然 GATS 对国民待遇的要求并不是一个强制性、普遍性的义务，但从市场竞争的要求和 WTO 的宗旨来看，国民待遇贯彻了平等竞争的理念，应成为各国金融服务业追求的目标。我们不能永远停滞在我国作出的既有承诺或限制上，宜根据国民待遇的要求对现行国内保险企业待遇水平作相应的调整。

目前我国内外资保险企业的待遇情况是较为复杂的：一方面，外资保险公司享受税率上的优惠待遇，[30]同时在保险业务和经营地域上受到一定的限制；另一方面，内资保险公司在所得税上负担较重，并承担着一些政策性保险业务。虽然从长远来看，应有一个相互消长的过程，即一方面要逐渐减少我国对内资保险公司的各种扶持，消除人为的险种或地域垄断现象，同时也要卸下内资企业的政策性保险负担，将内资保险企业完全推向市场，成为真正自主经营自负盈亏的市场主体；另一方面，则需逐步取消外资保险公司“超国民”的优惠待遇，渐次地开放其业务和地域经营范围，使其在公平的基础上参与市场竞争。应注意的是，上述两方面应双管齐下，在此消彼长的动态过程中建立新的平衡，只有这样，才能实现真正的国民待遇，营建起公平竞争的市场氛围。

（五）适应经济全球化的趋势，加强保险国际监管合作。

外资保险公司进入中国市场的动因是追逐高额利润，与发展中国家引入外资提高本国金融服务水平的目标并不总是一致的。为了谋取更高的利润，跨国保险公司往往凭借其全球经营战略和资金、技术、人才、信息等方面的优势，设法逃避东道国的监管，发展法律所未规范的业务。而东道国监管当局由于监管技术落后，监管信息闭塞，难以对实行有效监管，因而出现所谓“监管落空”的局面，这样就使发展中国家的金



融安全出现了隐患，而在一定条件下，这种隐患与其他因素结合在一起，就会爆发严重的金融危机。因此我国必须顺应经济全球化和金融自由化的趋势，积极拓宽与国外保险监管机构的交流途径，加强国际监管合作。

加强国际监管合作可以通过多种渠道多个层次进行：

首先，我国作为国际保险监管者组织（International Association of Insurance Supervisors）的成员，可以定期参加该组织的会议和论坛，参与国际保险规则的拟定，加强与其他国家保险监管机构的联系与合作。更重要的是，国际保险监管者组织为各国就某些重大问题（如金融机构的偿付能力危机）进行沟通、磋商和处置提供了必要的平台，使对突发危机和事件的处置更为及时、有效。国际保险监管者组织还为发展中国家成员提供必要的培训和资料协助，这对提高我国监管官员的素质和保险监管水平是不无裨益的。

其次，我国还可以与外国保险监管机构签订双边监管合作协议，形成制度化的监管合作安排。目前，我国保险监管机构已先后与新加坡、德国、美国、韩国 4 个国家和澳门特别行政区的金融监管机构签署了保险监管谅解备忘录。<sup>[32]</sup> 谅解备忘录的签署对于加强双边保险业交流合作，完善高层对话机制，研讨两国保险市场的发展趋势和监管政策的制定，以及推动双方保险监管经验技术的交流都将起到积极的促进作用。

最后，在没有多边或双边监管协作的情况下，我国还可以以对等互惠为原则，与其他国家或地区建立非正式的双边磋商或监管合作机制，尽管这种机制对信息交流、现场检查、监管责任分工、必要时的联合行动等细节问题难以作出具体安排，但在出现偿付危机等紧急情况时却能起到至关重要的作用。

