

[摘要]为适应保险业快速发展和中国加入 WTO 后国内保险市场竞争国际化的新形势，中国的保险监管机构进行了一系列监管制度创新，但目前的监管制度设计仍然滞后于中国保险业的发展，突出表现在：偿付能力监管不力，影响保险市场的可持续发展；分业经营、分业监管与金融一体化的矛盾越来越突出。针对存在的问题，中国保险业现阶段的监管模式选择应从两方面入手：一是尽快真正实现由严格的市场行为监管向偿付能力监管过渡；二是由分业监管转向“伞形监管+功能监管”。

[关键词]监管模式，行为监管，偿付能力监管，分业监管，混业监管，风险资本，伞形监管，功能监管

当今世界各国保险业的监管模式，从内容上看，可分为市场行为监管与偿付能力监管；从监管机构的功能上看，可分为分业监管与混业监管。市场行为监管实际上就是通常所说的严格监管模式，指监管机构对保险公司的设立、产品、销售、核保核赔、投资到高管人员等进行全面的严格监督，是对保险经营主体所进行的直接的实体监管。偿付能力监管即通常所说的宽松监管模式，指监管机构仅对保险公司的偿付能力风险进行监测和监管，以控制和减少保险公司丧失偿付能力的可能性，而对保险公司的经营行为不进行直接干预。通常保险市场发展的初级阶段一般采用市场行为监管模式，当一个国家保险市场发展到一定阶段后，就会转入相对宽松的偿付能力监管模式。分业监管指在分业经营模式下，银行、保险和证券业分别接受不同监管机构的监管。而混业监管则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的金融监管机构，注重对金融集团的监管。

一、中国保险业监管现状分析

中国保险业的监管体系建立伊始，一直实行严格监管和分业监管的模式，具体表现在：设置坚实的市场准入壁垒，严格许可证的发放，机构设置需进行需求测试，并将保险公司的组织形式仅限定为国有独资保险公司与股份有限公司；对保险公司的资金运用进行严格限制，包括投资渠道和投资比例；主要险种实行严格审批制度；对保险公司进行严格的分业经营限制，不只是在保险业与银行业、证券业、信托业之间设定严格的隔离墙，而且保险业内部除第三领域外，产、寿险业务亦不得兼业兼营。

上述模式针对中国保险业当时市场处于相对封闭状态，市场主体不完全，经营和管理技术落后的现状，不失为一种必然的历史选择，对于推动中国保险业稳定、快速发展，起到了巨大的作用。同时，面对当时金融市场的跌宕起伏，可以有效地防止金融风险的交叉感染，防范产险与寿险资金互调使用。但是，随着中国保险业的快速发展和对外开放的逐步深入，原有的监管模式已越来越不能适应现实的保险业发展需求。

2001 年中国加入 WTO，根据人世的承诺条件，保险市场成为对外开放最为彻底的领域之一，为迎接国内市场竞争国际化的巨大挑战，中国的保险监管机构进行了一系列的监管制度创新，突出表现在：放松对保险条款、费率的管制，由原来的报批制转化为报批报备并行制；放松对保险投资渠道的限制，保险资金可以进入资本市场；由原来重市场行为监管向重偿付能力监管过渡；放松对分业经营的限制，向产险公司开放第三领域，允许保险集团公司兼营寿险与产险业务等。这一时期，我国的保险监管制度创新成为中国保险业创新的一大亮点，对我国保险业的发展起到积极的推动作用。

但是，目前我国的保险业发展中存在的问题，如核心竞争力不强、可持续经营能力差、保险资源的合理开发和保护不力等，已成为我国保险业提升平台的致命伤。其原因之一就是在监管制度设计上没有理顺即期发展与未来发展的关系，保险业的发展无时无刻不受到因监管制度设计滞后而导致的僵硬的制度约束。概括而言，目前保险业的监管模式主要存在以下两个问题：

（一）偿付能力监管不力影响保险市场的可持续发展



多年来,中国保险监管机构对保险公司偿付能力的监管,仅采取最低资本额的监管模式,而且对偿付能力不足的保险公司也从未采取过任何有效监管措施,造成国内保险业曾一度有多家公司的偿付能力严重不足,对国内保险业的健康发展构成严重威胁。2003年3月,中国保监会颁布的《保险公司偿付能力额度及监管指标管理规定》,标志着中国保险业偿付能力监管框架基本形成,其意义不言而喻。该规定除包括对保险公司的资产和负债评估外,还包括保险公司的法定最低偿付能力额度的确定、资本金的最低要求、费率监管、投资渠道监管、各项责任准备金提取标准以及保险保证金和保险保障基金制度等诸多内容。但是该规定除了还停留在云端,没有真正进入实际操作阶段外,还存在以下两个突出的问题:

1.对保险公司风险资本的评估不科学。新的偿付能力评估体系对风险资本的计算比较简单,仅是对保险公司现有资产负债的静态评估,并不能反映保险公司经营过程中面临的承保风险、资产风险和利率风险等因素,也没有充分考虑市场风险、信用风险、利率风险和流动性风险等因素;同时,仅对财产保险公司与寿险保险公司、全国性保险公司与区域性保险公司规定了不同的最低资本金,并未根据保险公司经营的风险性质设定不同资本金要求。保险公司的偿付能力风险是资产负债的综合风险,是各种经营风险的综合体现。如果仅是对保险公司现有业务风险的一种静态评估,则不能反映公司偿付能力的未来变动趋势。

2.会计与财务制度不健全。保险公司根据目前所遵循的会计制度做出的财务报表并不能满足偿付能力监管的需要,而符合偿付能力监管要求的会计制度尚未建立,由此造成保险公司关于偿付能力的信息披露不够。如果对偿付能力监管不严,很可能导致保险公司经营行为的短期化,即以牺牲长期的偿付能力为代价,换取短期市场份额的增长。例如,保险公司为抢占市场而压低保险产品的价格,或给客户超出支付能力的回报,或给中介人过高的手续费,或采取过于冒进的投资策略等,这些都将对公司的偿付能力造成不良影响,最终威胁到保险公司的稳健经营。

(二) 分业经营、分业监管与金融一体化的矛盾越来越突出

中国目前采取保险业与银行业、证券业和信托业之间分业经营的原则。但随着金融一体化进程的加快,国内保险业、银行业与证券业等金融机构之间的界限日益模糊,相互渗透的趋势在不断加强。表现在:银保合作、银证合作越来越密切,银行不仅可以代理保险业务,还可以代理证券业务、代销证券投资基金;银行、保险对资本市场相互渗透的力度越来越强,保险资金已经可以直接入市,银行资金入市也渐行渐近;金融控股公司或金融集团公司在我国的发展已构成事实上的混业经营,例如,平安保险集团与光大集团旗下就拥有保险、证券、信托和银行等金融机构,国内其他金融机构也在纷纷向金融控股公司或金融集团公司发展;由于金融一体化的概念已渗透到消费者的消费理念,消费者也越来越偏爱融投资理财、储蓄与风险管理于一体的金融产品和服务。

“银行、证券、保险之间业务的趋同性与可替代性,削弱了分业监管的业务基础。”表现在:监管交叉增加了监管成本,当不同金融机构业务交叉时,一项新业务的推出需要经过多个部门长时间的协调才能完成,而当不同监管机构对于同一业务的风险控制和管理意见存在较大分歧时,就会产生较高的协调成本;监管真空不断出现,交叉性的业务很有可能成为监管真空地带,例如,投资连结保险虽然具有证券投资基金的性质,却只受保监会监管而没有受到证监会监管,由此导致投连保险产品在销售过程中出现了一系列问题;对金融控股公司或集团公司而言,其不同的子公司分属不同的监管机构,在分业监管的模式下很容易诱导金融控股公司或集团公司利用自身业务的模糊界限在其下属子公司之间进行资产转移,以逃避不同监管主体的监管。

尽管中国保险业于近期进行了大量的监管制度创新,但这种创新仅是对旧的监管制度进行了补充和一定程度的调整,改革是不彻底的。在中国保险市场自身的发展要求与中国加入WTO后国内市场竞争国际化的双重压力下,进一步完善中国的保险监管体系已迫在眉睫。



二、中国保险业现阶段监管模式选择

没有监管的市场必然走向混乱，而监管过严又会导致市场效率低下。因此，政府对保险市场进行保险监管时，应当注意几个方面：首先，监管应以为保险业的发展创造适宜的生存条件和环境为前提；其次，监管必须顺应保险市场的发展规律；最后，政府对保险市场的干预必须适度，坚持以间接调控为主，否则市场主体的行为就会失去主动，保险市场的运行就会失去活力。鉴于此，建议：

（一）尽快真正实现由严格的市场行为监管向偿付能力监管过渡

1. 偿付能力监管的重要性分析

偿付能力代表保险公司的综合财务实力。保险公司是经营风险的企业，其正常运转的必备条件是具备足够的财务实力。经济环境发生的任何变化都会通过影响保险公司的资产项目与负债项目而使保险公司的偿付能力发生变化，加强偿付能力监管可以帮助监管机构及时、迅速地发现保险公司存在的问题，一旦发现保险公司的偿付能力低于要求的标准，监管机构就能够及早地对保险公司的经营进行干预，以减少保险公司走向破产的可能性、降低对整个保险业的负面影响。在瑞士再保险公司对美国、英国、法国和德国保险市场进行的一项调查中表明，20世纪80年代以来，经济环境与自然灾害的影响在美国、英国和法国都曾引发过保险市场的破产浪潮，但德国保险市场由于自20世纪30年代以来就实行严格的偿付能力监管，因此，几十年来从未出现过保险公司破产的情况。

2. 中国保险业由严格的市场行为监管向偿付能力监管转换的可行性分析

经过20多年的发展，中国保险市场已相对成熟，表现在：

（1）多元化的市场格局已经形成。中外资同台竞技、保险与再保险相互协作、中介公司穿针引线，各种保险机构并存的局面已经形成，他们既彼此相互竞争，又相互支持、共同发展。

（2）市场机制日趋完善，保险市场的法律法规体系已逐步健全，监督管理机制已逐步完善，行业自律的作用在逐渐增强，市场行为在逐步规范，市场秩序已逐步好转。在这种情况下，如果继续坚持市场行为监管的模式，不仅会加大监管成本，造成监管资源的浪费，而且会抑制市场竞争与保险市场的进一步发展。放松监管的目的是为了促进竞争、鼓励创新，更多地依靠市场力量调节保险市场的运转，提高保险市场的运行效率。但在放松对保险公司的市场行为监管的同时，必须加强对保险公司的偿付能力监管。而且，随着国内保险公司经营范围的逐步扩大、经营方式的不断革新，加上国内保险业务多年来的超常规增长，保险公司的偿付能力风险在不断增加。中国保险业的监管重心由市场行为监管转向偿付能力监管已刻不容缓。

3. 进一步完善中国保险业偿付能力指标体系的对策建议

（1）应动态评估保险公司的风险资本。保险公司的偿付能力与保险公司经营的业务品种、投资收益和市场利率变动密切相关。在保险业发达国家，保险监管机构对偿付能力的要求已由传统的最低资本金要求，转向更为严格的风险基准资本要求。其基本思想是，承保高风险业务的保险公司需要拥有更多的资本金来满足风险资本的要求。我们的监管机构也应根据保险公司的整体风险确定其需要满足的最低资本金，包括保险公司的资产风险、信用风险、赔款准备金风险、险种风险、利率风险以及资产负债表表外的风险等。



(2) 应建立偿付能力监管的现场检查制度与非现场检查制度。只有综合运用现场检查与非现场检查,才能及时发现偿付能力风险。其中,现场检查是为确保监管信息的真实性,在监管信息的真实性可以得到保证的前提下,逐步过渡到非现场检查制度。

(3) 应建立保险公司偿付能力评级机构。应大力发展权威性的保险公司偿付能力评级机构,形成完善的保险公司偿付能力评级体系,借助社会力量减少监管机构与保险公司之间的信息不对称。

(4) 进一步完善保险保障基金制度。应根据产、寿险业务的不同特点,分设产险保障基金和寿险保障基金,并按照不同的标准提取保险保障基金,由独立的机构对保障基金进行管理和运作。应逐步放宽保障基金的投资渠道,确保其保值增值,保险公司破产时,由保障基金负责对破产公司提供资金援助,以尽量减少保单持有人的损失。

只有实行严格的偿付能力监管,保险公司才会把风险控制放在经营的首位,努力提高公司控制风险的能力、资产负债管理能力、业务管理能力、费用控制能力等。通过建立以偿付能力为核心的风险监测指标体系,加强对保险公司经营风险的早期预警,才能切实维护保险行业稳定、安全地运行。

(二) 由分业监管转向“伞形监管+功能监管”模式

“伞形监管+功能监管”模式起源于美国。美国 1999 年颁布《金融现代化法》(又称“GLB 法”)允许金融控股公司通过设立子公司的形式经营银行、证券和保险等多种金融业务,开辟了美国金融业银行、证券和保险混业经营的新时代。对应金融控股公司这种伞状结构,美国建立了“伞形监管+功能监管”的监管模式:一方面由美国联邦储备理事会(简称“美联储”)建立伞形监管体系,美联储负责制定货币政策并对金融控股公司进行金融监管、对整个金融体系的系统性风险进行监控;另一方面对金融控股公司或集团公司下属子公司的监管实行功能监管的原则,即金融控股公司或集团公司下属子公司从事的银行业务、证券业务或保险业务,仍相应地接受原银行监管机构、证券监管机构和保险监管机构的功能监管。从中国金融业当前的发展形势看,“伞形监管+功能监管”模式非常值得借鉴。

就中国目前的实际情况,推行统一监管的时机尚未成熟,因为我国总体上仍然是分业经营的格局,而且在金融机构内控制度尚不完善、金融监管的法律法规尚未健全、金融监管体系尚不完备、混业经营所需要的复合型监管人才十分缺乏的情况下,中国也不具备实行统一监管的条件。但另一方面,随着国内金融业间合作与渗透的不断加强,现行监管体制所隐含的各种弊端日益凸显出来,监管体系由分业监管转向混业监管的压力越来越大。在这种两难的境地下,中国金融监管模式的转变应分两步实施:

第一步,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,保监会应不断加强与人民银行、银监会、证监会的交流与沟通,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。

第二步,逐步过渡到“伞形监管+功能监管”模式,由于银行、保险、证券之间的业务与风险性质存在显著差异,而且中国目前尚不具备统一监管的条件,因此,采用“伞形监管+功能监管”的模式应该是一种最符合我国国情的监管模式。建议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、证监会和保监会负责监管。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,以及收购、兼并等股权变更事宜制定详细的监管规则。

