

经济学从某种意义上讲是一门研究人们在既定约束函数下为达到某种目标函数而作出行为选择的科学。保险监管模式其实质是研究保险监管机构在既定的约束条件下为达到保险监管的某种预期目标而作出的监管行为的选择方式。其监管模式的初始选择取决于其初始的目标函数和约束函数的限制。而其模式的动态变化则是保险监管机构根据初始目标函数或约束函数的变化乃至两种函数的同时变化而作出的动态调整。

### 一、经济全球化下西方保险监管模式的转换

从世界范围来看，150多年前，现代保险监管模式诞生便选择了严格的保险监管模式，并一直朝着正向强化的方向发展。然而，进入20世纪90年代中期以来，西方保险监管出现了改革势头，逐步放松了对保险业的管制，其保险监管模式逐步由严格向宽松转化，主要表现为集银行业、保险业、证券业监管于一体，成立统一的金融监管部门，使保险监管受益于银行、证券监管的技术和信息优势；放宽对保险资金投资领域的管制，支持保险企业上市和兼并，推动金融混业经营；放松对保险条款、费率的管制，以保险人的偿付能力监管为核心；集保险业的监管与服务于一体。

西方保险监管模式的转换与经济全球化下保险监管的约束函数和目标函数的变化有着密切的关联。20世纪90年代以来，世界第五次并购浪潮在全球范围内席卷而来，以银行业、保险业为主导的现代金融产业是这次全球并购潮中的重中之重。外部竞争环境达到了白热化的程度，这种外部约束条件的变化诱导了西方金融业的金融创新，导致金融业务的相互交叉，使得银行业、保险业、证券业三者的行业边界逐步淡化。但遭到了建立在唯一的稳定性目标之上的严格的监管模式（即银行、保险、证券业分业经营，保险企业内部寿险、产险不得同时经营以及三者分业独立监管）的强约束限制。西方发达国家保险监管机构不得不重新审视持续近一个半世纪的保险监管的稳定性目标函数，并对保险监管目标函数加以修正，由一维的稳定性目标转为多维的目标函数，即稳定性目标、效率目标（改善本国保险竞争环境，推动本国保险业的新一轮发展）和扩张性目标（在全球范围内开拓包括中国在内的新兴保险市场，并为发达国家组成更为强大的金融保险跨国公司进行新一轮兼并创造条件）以及其他目标。其中，效率目标是第一性的，它是实现保险体系的长期稳定性目标和长远扩张性目标的前提条件。因此，放松保险管制，建立密切配合的保险监管模式成为西方发达国家各保险监管机构的必然选择和努力方向。

### 二、中国现行保险监管模式的特点、假定前提及其效用分析

与西方现行的宽松的保险监管模式相比，中国现阶段保险监管从整体上仍然属于较为严格的监管模式，其独特性表现为：(1)单一的分业监管机构。1998年成立的中国保监会为全国商业保险的主管机关，独立行使保险市场的监管职能。(2)直接的实体监管方式。着力于对单一保险企业的直接监管，即通过一系列法规条文严格规定了保险企业的经营准则，如保险企业的创设制度以及业务监督、财务监督、人事监督制度等等，并由保险监督机构（保监会）贯彻执行。而对保险业整体的间接的中介监管指标——偿付能力要求不高，采用单纯的固定最低资本额模式，监管力度不够。(3)严格的监管内容。对保险企业的监管内容不仅涉及范围广，并且限制性很强。突出表现为两个方面：第一，对保险企业的组织监管，实行严格的市场准入限制。我国《保险法》规定内资保险企业创设的开业资本最低限额为2亿人民币，且必须为实缴货币资本。这一规定不仅大大超过了发达国家的相关要求（如英国为10万英镑，日本为3000万日元，法国为500万法郎），也远远超出了我国对一般股份有限公司开业资本100万人民币的要求。对外资保险公司进入中国则规定了更为严格的市场准入限制。而对保险企业的组织形式仅限于股份有限公司和国有独资公司。第二，对保险企业经营活动也作了严格的限制。我国《保险法》规定：保险人在经营范围上不能兼业兼营；商业保险的主要险种的基本保险条款和保险费率，由保监会制定，其他险种的保险条款和保险费率，应当报监管机构备案；保险人的资金运用，仅限于银行存款、国债、金融债券方面。



中国现行严格的保险监管模式，当且仅当在下述假定前提条件下发挥效用：(1)完全封闭经济或次级封闭经济环境，即在一国经济下，假定不存在外部保险力量的竞争或外部保险力量薄弱，对内资保险企业的竞争性影响可以忽略不计；(2)内部保险市场的不完全性。包括保险市场主体不完全、保险市场客体不完全，尤其是保险市场结构呈现出强垄断性，即一国国内保险市场结构为完全垄断型或寡头垄断市场模型，并且保险市场容量很大，保险需求量强于保险供给量；(3)计划机制在一国保险资源的配置中发挥基础性作用，市场机制存在严重缺陷，在保险市场中基本上不发挥作用，即便发挥作用，效果也不明显；(4)保险业为一国的幼稚产业，其保险密度与保险深度与世界平均水平相差甚远，保险业处于一国的初级发展阶段；(5)资本市场不成熟，资本市场自身的投机性风险很大；(6)保险监管体系处于初级形成阶段，包括保险法规体系不健全、保险监管机构、保险行业自律组织不成熟；(7)保险市场缺乏信息传导机制，信息不对称现象尤为严重；(8)保险监管技术落后。对保险业的监管尚未形成一套科学有效的指标体系，更难以建立起以偿付能力为中心的全国性保险监督预警系统；(9)社会宏观经济稳定，国民经济持续稳定地增长，并且国家宏观经济政策有利于保险业的发展；(10)国民整体文化素质较低，缺乏必要的保险知识和保险识别能力。

根据上述假定前提条件，我们将中国保险业步入经济全球化之前的保险监管模式划分为两个阶段分别分析其适用条件和效用状况。其中，第一阶段为1980-1991年期间。这一时期先后仅有英、美和日本的16家保险公司在中国设立代表处和联络机构，中国保险业的发展几乎处于完全封闭的经济环境之下；而中国保险市场上仅有四家保险公司，截至1991年，中国人民保险公司的保费收入占当年全国保费收入的98%，中国保险市场近乎处于完全垄断市场模型；1991年保费收入仅为239.7亿元，保险深度为1.11%，保险密度为20.93元。（注：周骏、朱新蓉、李念斋主编：《2001中国金融市场发展报告》，第208页，经济科学出版社2001年版。）保险业是中国新兴的幼稚产业，处于初级发展阶段；保险资源完全通过计划机制配置；资本市场几乎不存在；保险监管体系尚未形成，保险监管机构为中国人民银行非银行机构管理局的保险处，并仅有一部临时性的、行政管理性的保险法规，即《中华人民共和国保险企业管理暂行条例》，对保险企业的设立及其经营、财务等方面均无具体规定，法律效力不明，保险监管乏力；保险市场存在严重的信息垄断，缺乏透明度；宏观经济尽管出现过两次较大的经济波动，但实际GDP年均增长率仍为8.7%。（注：根据相关年份《中国统计年鉴》的有关数据整理。）上述现实条件与中国现行保险监管模式的假定前提条件基本吻合。中国现行保险监管模式在这一时期的效用较大。主要表现为：保险体系的稳定性强，保险企业经营性风险很小。然而，由于存在对保险企业的过度保护，保险管制费率过高，保险企业获得巨额垄断利润，使得保险供给量难以达到社会最优需求量，垄断势力造成的无谓损失大。从整个社会效用来看，这一时期保险体系稳定性大于效率，一定程度上产生了政府失灵。相对而言，其监管模式使这一时期的政府有效高于政府无效。

第二阶段为1992-1996年，这一时期是中国保险业迅速成长的时期，保险市场开始实质性地对外开放，自1992年美国友邦保险公司在上海成立分公司开始，这一时期出现了12家外资保险公司，1家中外合资保险公司，但外资保险力量未能构成对中国保险业发展的威胁，可以说中国保险业仍处于次级封闭的经济环境之中；中国保险市场由四大家保险公司扩大到9家保险公司，但四大保险公司垄断着中国保险市场，尤其是中国人民保险公司占绝对垄断优势，中国保险市场处于寡头垄断甚至完全垄断阶段；由于外资保险力量的介入和国内新生的保险供给主体的加入，这一时期保费收入由1991年的239.2亿元增加到1996年的776亿元，年均增长率为27.72%，保险深度由1.11%上升到1.14%，保险密度由20.93元增加到110.65元。（注：周骏、朱新蓉、李念斋主编：《2001中国金融市场发展报告》，第213页，经济科学出版社2001年版。）在中国保险领域验证了“供给创造需求”的萨伊定理。尽管如此，整体上讲，中国保险业仍然处于初级发展阶段；保险资源仍主要依靠计划机制配置，市场机制开始引入保险市场，但存在严重的缺陷；保险监管体系处于初步形成阶段，1995年中国第一部正式的保险法规《保险法》颁布，保险监管机构由原中国人民银行保险处升格为保险司，专门负责保险市场的监管。这些均为保险监管的法制化、正规化铺平了道路；中国资本市场初步形成，但市场发育程度很低，其运行缺乏公开性、公平性、公正性，投机性很强；



保险市场存在着严重的信息阻隔，信息传导机制尚未形成；宏观经济虽出现过建国以来最为严重的通货膨胀，但实际 GDP 年均增长率仍高达 11.58%。（注：根据相关年份《中国统计年鉴》的数据整理。）因此，这一时期的现实条件基本符合中国现行保险监管模式的假定条件。中国现行保险监管模式在这一时期的边际效用和总效用均较大，一方面体现为存在着较高的相对效率，中国保险业在这一时期获得了前所未有的高度发展，保险企业获得了远远高于世界保险平均利润率的报酬。另一方面，保险体系的稳定性并没有因保险业的快速发展而受到影响。主要是因为：一是这一时期保险企业数量不多，市场竞争程度不高，保险公司能获得高额的利润，因而保险企业的偿付能力未受到保险业高速发展的冲击；二是国民经济的高速发展（实际 GDP 年均增长率高达 11.58%）有力地支持了中国保险业的稳定、发展；三是这一时期较高的通货膨胀率（注：1993-1995 年间的通货膨胀率分别高达 13.3%、21.7%、14.8%。根据相关年份《中国统计年鉴》的数据整理。）不仅没有对中国保险企业的偿付能力产生负面影响，反而产生了较强的正面效应。与此同时，这一时期也存在着较严重的效率损失，具体表现为：第一，中国保险市场引入竞争机制的同时，现行保险监管模式未能及时有效地引入规范的市场机制，导致中国保险市场无序竞争的开始，规范中国保险市场竞争行为的监管目标几乎化为乌有，为后来低效的保险监管留下了“后遗症”。第二，保险条款和保险费率的管制，使得保险费率仍大大高于边际成本，投保人的一部分消费者剩余为保险人侵占。第三，1993-1995 年严重的通货膨胀使得投保户保单的现金价值贬值，既严重侵蚀了投保户的经济利益，又影响了保单的保障性。整体来看，这一时期现行保险监管模式的正面效应大于其负面效应，政府监管相对有效。

综上所述，中国现行保险监管模式在 1980-1996 年间取得了预期的监管目标，即实现了保险体系的稳定、微观层面丰厚的利润以及宏观层面民族保险业的高速发展，这主要是由于这一时期中国保险业所处的现实环境与其监管模式的假定前提条件基本吻合所致。

### 三、经济全球化下中国保险监管模式的两难选择

20 世纪 90 年代中后期以来，中国保险监管面临的现实环境发生了较大的变化，突出表现为中国保险业的封闭经济环境已为中国保险市场较大规模的对外开放所打破。截至 2000 年 6 月，外资保险公司的分公司有 11 家，中外合资保险公司 10 家，1 家外资保险公司正在筹建，有 17 个国家和地区的外资保险公司在华设立的代表处有 202 个，其中一百多家外资保险公司提出申请，等候进入中国保险市场。伴随着中国加入 WTO 的日益临近，近 5 年内中国保险市场将对外资保险公司全面开放，中国保险业即将置于开放经济环境之下，国内保险市场的国际竞争程度将趋于白热化。与此同时，国家宏观经济政策做出了重大的调整，自 1996 年以来，央行连续 7 次银行利率大幅降息，年利率由调整前的 10.28% 降为现在的 2.25%。在这样的现实状态下，中国现行保险监管模式必将受到严峻的挑战：一方面，计划机制配置保险资源在实际运行中遇到障碍。经济全球化给中国保险市场带来前所未有的激烈竞争，而保险条款和保险费率的计划管制，诱使保险企业通过提高保险代理佣金和变相回扣提高市场竞争力，长此下去，其结果是保险成本不断攀升，加之资产运用手段单一，资产收益得不到保证，经济效益急剧下降。保险企业的实际费率已到了危险的边界，最终会导致某些保险公司破产，投保人的利益也无从保护。另一方面，宏观经济政策的调整也使得中国保险体系呈现出严重的危机。中国现行保险期限结构的不对称，我国保险公司多以长期负债为主，资产运用却以短期的银行存款、国债为主，保险资金运用渠道的狭窄，央行的七次降息，导致寿险公司的资金盈利能力日趋不足，出现严重的利差损失。加之 1992-1996 年中国保险业盲目的数量扩张，年均保费增长率 29.6%，使得中国保险业在现行保险监管模式下，面临着前所未有的偿付能力压力，中国现行保险体系存在着严重的危机。

通过上述分析可见，经济全球化下中国保险市场的全面开放，国内外竞争的加剧，宏观经济政策的变化，导致现行保险监管模式的某些重大的假定条件不能有效地得到满足。中国现行保险监管模式不仅效率目标难以实现（保险企业盈利逐年下降，保险业发展速度逐年放慢），而且初始目标一稳定性也无法达到



（内资保险企业的长期偿付能力和国内保险体系的稳定性均遭到严重威胁）。实践证明，中国现行保险监管模式至少是不完全适用的。

然而，经济全球化下，也存在着现行保险监管模式适用的其他诸多假定条件。主要有：(1)内部保险市场的不完全性。一是保险市场结构的高度垄断性，中国人民财产保险公司和中国人民人寿保险公司两家的市场份额仍高达70%。二是保险市场主体的不完全性，不仅表现为现有保险主体资格存在问题，而且保险市场中介主体残缺不全，保险公估人缺位。三是保险市场客体的不完全性，表现为97%的再保险市场为国外再保险公司把持；(2)计划机制在保险资源配置中发挥基础作用，严格的产品报批制度使保险公司缺乏充分的产品设计、开发自主权，保险公司未能成为保险市场的经济主体；(3)保险市场缺乏信息的获取、加工、披露、反馈的良性循环机制，导致严重的信息不对称，加剧了保险市场的不确定性和不稳定性。

显然，中国保险市场的微观基础仍很不健全，存在较严重的无序化竞争行为；资本市场尽管有较大的发展，但尚不规范成熟，其投机性风险仍很大；中国保险业仍处于初级发展阶段。尽管近20年来中国保险业的发展速度较快，但据有关资料统计，1999年的保险深度仅为1.7%，保险密度为110.65元，而1998年世界平均保险密度为271美元，瑞士则高达4654.3美元，保险业发达国家宣扬保险深度都在10%左右（注：周骏、朱新蓉、李念斋主编：《2001中国金融市场发展报告》，第212页，经济科学出版社2001年版。）；中国现行保险监管体系不完善，尤其是保险法规不健全，保监会1998年才成立，保险行业自律组织极不完善；保险监管技术落后，尚未建立一套行之有效的监管指标体系，全国性保险监管预警系统更难以设立；国民文化素质仍然较低，尤其是保险知识普遍缺乏，保险判断能力很差。这些现实条件仍然适用于现行严格的保险监管模式而不适应于宽松的保险监管模式。因此，从近期来看，不能完全放弃现行保险监管模式，经济全球化下发生的亚洲金融危机，也使得中国保险监管机构不敢轻易放松对保险企业的管制。

以上静态地分析了在经济全球化的现实约束条件下为达到不同的目标函数（稳定性、效率），中国保险监管机构所面临的两难选择。动态地看，在经济全球化下中国保险业的既定约束条件下，两种保险监管模式的目标效用的比较为（见图1 两种保险监管模式的目标效用比较

附图

显然，经济全球化下中国保险监管模式的两难选择既取决于目标函数的难以确定，同样也取决于时间维度的考虑。某一阶段的保险监管模式的具体选择在于经济全球化带来的长期均衡和可能导致的短期失衡之间的权衡，其监管的具体模式必然处于上述两种模式的边界之内。

#### 四、结论及政策建议

从长期来看，经济全球化下中国保险监管模式应逐步向国际通行的宽松的保险监管模式过渡，其前提是必须改变不符合宽松保险监管模式的现实约束条件，并随着其约束条件的变更，对现行保险监管模式进行渐次的边际调整，以避免短期严重的失衡，最终形成完善的宽松的保险监管模式，以实现保险监管的稳定性、效率以及适度保险民族保险业的目标。为此，中国保险监管应致力于下述几个方面：

1、理顺国内保险市场的微观基础，如明晰保险公司的产权，健全保险市场的主、客体，建立和完善保险市场的信息传导机制，逐步放开保险费率的管制，引进规范的市场竞争机制，确保保险市场的稳定有序的竞争环境，以达到当前规范性监管的目标。

2、进一步规范中国资本市场，变短期的投机性市场为长期的投资性市场，从而为拓宽保险资金的运用渠道，建立稳健的投资环境创造条件。



3、健全保险监管体系，尤其要根据经济全球化下中国保险业的现实环境变化适时地调整过时的保险法规，并形成完整的法律体系。完善现行保险监管机构和保险行业自律组织，加强社会舆论的监督。

4、在全社会范围内通过多层次的教育体系，借助各种宣传手段，培育国民的保险知识水平和保险辨别能力。

5、根据中国保险业的国情，借鉴西方先进的监管技术，建立一套科学、有效的偿付能力指标体系，逐步将一年一度的年终检查式的事后监管转变为以信息传导机制为基础的日常监管，最终向风险监管模式过渡。

6、在当前坚持“分业经营”原则的同时，加强在某些金融产品经营和金融业务领域的交叉试点，尽快建立银行、证券、保险三个监管部门的协调、对话制度，为最终混业经营、统一监管打下基础。

