

袁胜阻 1 易文 2 (1. 民建中央, 北京 100020; 2. 武汉大学, 武汉 430072)

[摘要] 《保险法》修订将对我国保险业发展产生深远影响, 系统性的法律修订需要着重处理好六个方面的关系, 从而规范保险市场主体行为, 加强对被保险人利益的保护, 推进保险业市场化进程, 完善保险监管体系, 优化市场环境, 防控市场风险, 促进保险业健康发展。

[关键词] 《保险法》; 保险业; 保险监管; 法制环境

[中图分类号] F840.32 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3306 (2009) 02-0096-04

近年来, 基于日益改善的政策环境和广大民众保险意识的提高, 通过全保险行业的共同努力, 我国保险业整体实力显著增强, 在经济社会中的地位不断攀升。保险作为现代生活风险管理最基本、最重要的一大手段, 完善金融体系的重要环节和促进投资、拉动消费的重要力量, 在社会经济生活中扮演越来越重要的角色。然而也应看到, 保险业所涉及的相关经济、法律和社会问题也越来越多, 保险市场中无序和失灵的现象依然存在。《保险法》对我国保险业有着重要的指导性、规范性作用, 多年来的发展实践已经而且还将证明, 深化改革发展、维护保险业稳定、解决发展过程中的矛盾和问题, 都需要《保险法》强有力的支撑。《保险法》的完善与否, 直接关系到整个行业能否健康发展。要促进保险市场的健康发展, 必须加强保险市场的法律规制。

2004 年, 中国保监会会同有关部门正式启动保险法第二次修改的准备工作, 继 2002 年之后, 《保险法》进入了新的修法周期。2008 年《保险法(修订草案)》经国务院常务会议原则通过, 现正提请全国人大常委会审议。我们认为, 本次《保险法》的修订要处理好六个方面的关系, 明确当事人权责并加强对被保险人利益的保护, 规范保险市场主体行为, 改变投保容易理赔难局面, 防范保险市场风险, 优化保险市场环境, 促进我国保险业又好又快发展。

一、法律修订的系统性和前瞻性并重

现行《保险法》于 1995 年首次制定并颁布。2002 年的第一次修订存在一定的过渡性质, 主要是为适应我国加入 WTO 后, 保险市场进一步对外开放的形势要求, 当时提出“可修可不修的不修”, 真正实质性变化条款不多, 因此该法在 2002 年的修订不够系统。2002 年以来, 国内保险业发展的形势发生了巨大变化。2007 年保费收入和保险总资产分别达到了 2002 年的 2.3 倍和 4.5 倍, 保险公司数量增加了 68 家。与此同时, 保险业也面临更多新的挑战, 在被保险人利益的保护、保险资金的运用和市场监管等方面, 都出现了许多新问题。

本次保险法修订时, 需要更加注重系统性, 充分借鉴国外的经验和教训, 吸纳我国现有的成熟做法, 针对保险业发展过程中出现的新问题, 对相关条款进行比较系统的清理、修改和完善, 以求适应新的形势, 推动保险业健康发展, 更充分地发挥保险在促进经济社会发展中的重要作用。比如, 保险化解巨灾风险的作用明显, 但是我国自然灾害中保险赔款仅占因灾直接损失的 1% 左右, 远低于国际 30~40% 的水平, 因而有必要探索利用保险的方式来化解巨灾风险的途径, 并在《保险法》中有所体现。另外, 法律修订也要考虑前瞻性。回顾中外金融体制变迁的历史轨迹, 可以看出经营体制的变迁往往先于法律制度的修改。因此, 在法律修订的过程中, 需要充分考虑其前瞻性, 为今后改革和创新留下空间, 在保险业迅速发展的时期, 减少对其发展的束缚, 更多利用市场力量, 摸索适合中国保险业发展的最优路径。

二、明确保险当事人的权责, 同时加强对被保险人利益的保护



《保险法》的制定修订应建立在公平和公正的基础上，如何妥善处理当事人双方的关系，保护相对弱势一方的利益是其中的重点和难点。例如，保险合同关系属于民商事法律关系，必须遵守诚信的原则，而且在保险活动中对当事人诚信的要求比一般民事活动更为严格，要求当事人具有“最大诚信”。然而，在保险市场上，由于信息不对称，保险人和被保险人双方，一个是强势，一个是弱势，在一些基本原则难以得到有效遵从的情况下，被保险人的基本权益往往得不到充分保障。近年来，保险人有意淡化保险合同中的特别提示内容，保险营销员随意夸大投资收益，刻意回避被保险人应承担风险和应履行的义务，保险合同晦涩难懂等问题都比较突出，“投保容易理赔难”问题社会反应也比较强烈。此外，在保险规范服务方面也存在这样或那样的问题。比如，在保险代理人卖保险的过程中，有些消费者根本不清楚自己所买产品存在着风险。还有的地方，把“电话营销”变成“扰民营销”等，影响了整个保险行业的形象。

《保险法》的修订需要防止保险人滥用权利，强化对被保险人的保护，改变其在保险合同订立、保险金赔付等方面的弱势地位。《保险法》的修订需要保护所有当事人的权利，并明确他们应承担的义务，同时要针对当前的现实，更加重视并最大限度地保护被保险人的利益。本次《保险法》修订过程中将防止保险人滥用权利，减轻被保险人保险义务负担等定为修订原则。例如，限制保险人的合同解除权，增设“不可抗辩条款”对于长期人身保险合同项下的被保险人利益的保护意义重大；将“近因原则”写入《保险法》既可以防止保险人不当拒赔，逃避合同义务，又可以阻止无理的赔偿请求，滥用合同权利，是明确当事人权责和解决理赔难问题的有效途径；规定了保险人行使合同解除权的期限，可以有效防止保险人权利滥用等。

三、资金的融通和资金的保值增值并重

目前，保险投资已成为西方现代金融保险业得以生存和发展的重要支柱，保险公司管理着全球近 40% 的投资资产。

保监会公布的数据显示，截至 2008 年 9 月底，我国保险资金运用余额已高达 2.88 万亿元。在资本市场上，保险公司已经成为最大的机构投资者。但是，我国保险资金运用渠道依然比较狭窄，单一的投资结构不能实现保险资金资源的优化配置，不能满足保险资金保值增值以及保险资产与负债相匹配的要求，快速积累的保险资金因运用渠道狭窄已经成为制约保险业发展的瓶颈。另一方面，资产运用收益率低，在国内保险市场承保利润率可能下降的情况下，低微的资金运用收益率难以承受弥补承保利润下降之重荷。因此，保险资金运用已成为保险公司生存和发展的关键性因素，提高保险金的投资受益率是保险业长期可持续发展的必要条件。例如，对长期寿险产品而言，资金增值的因素已经包含在产品的价格中，如果投资受益率偏低，将会削弱保险公司在保险期届满时的偿付能力。拓宽投资渠道是提高资金运用效率的保证，这是《保险法》修订对资金的使用范围有一定的拓展的原因。扩大保险资金在资产证券化、基础设施建设、创业投资和金融产品创新等领域的运作空间，改变保险资金运用“保值有余、增值不足”的现状，是本次《保险法》修订需要讨论的焦点内容。

不可否认的是，投资渠道的扩宽也意味着风险的增加。当前，由美国次贷危机引发的金融风暴席卷全球，也引起了人们对保险资金运营风险防范的高度关注。20 世纪 90 年代初，海南房地产发展比较兴旺的时候，很多保险资金涌入海南炒房，形成很多呆坏账，这也是我国在历史上的经验教训。我国股市和房市不完善，市场风险依然很大，这次修订就在防控风险方面增设了很多规定和限制，目的在于，在引导保险公司树立现代保险投资理念、建立科学的资金运用决策体系和风险控制体系的同时，加快保险资金监管的制度建设，提高监管水平，力求在提高资金运营效率和保障资金安全之间实现平衡。保险市场和股市、楼市存在一定的互为消长关系，我们可以看到一种趋势，就是股市低迷以后，老百姓对保险市场给予了更多的关注。保险业要抓住机遇，加快发展，保证保险资金安全，提高资金运营的受益率将是增强保险消费者



的信心，拓展保险市场最强的推动力量，而拓宽保险资金运用渠道可以为资金的保值增值提供强有力的保障。

四、推进保险业市场化和防控保险市场风险并重

稳步推进市场化是保险业发展的大趋势。近年来，我国保险业市场化进程加快，市场化程度明显提高，这使得保险公司之间竞争逐渐充分。但是，保险业作为金融行业中对外开发最早、发展变化程度最高的领域，面临的风险来源也更多、传递速度更快、破坏力更大，加之国际金融市场持续动荡，特别是风险隐患随着保险业市场化的发展，可能会不断地增加，市场的变化会产生系统性风险。

《保险法》的修订需要进一步规范已经发生巨大变化的保险市场，按照科学发展观的要求，以“科学发展，防范风险”为两大主题，更新发展理念，理清发展思路，转变发展方式，健康、有序地推动保险业市场化进程。

拓展保险公司业务范围和保险资金运用渠道，这是保险业市场化的两个重要的方向。就业务范围而言，我国金融业虽仍然是分业经营、分业管理，但实际上，从保险、银行、证券发展的规律来看，金融业综合经营将是未来发展的方向，随着金融机构走向国际化和大型化，金融机构纷纷要求开放混业经营，传统限制金融机构混业经营的管制理念已经逐渐改变。目前，一些金融集团也已通过子公司实现了银行、证券、保险的综合经营，通过综合经营降低交易成本，拓展营销网络，共享客户资源，提高保险产品创新能力和抗风险能力将是未来发展的趋势。《保险法》的修订为金融保险业综合性经营留下法律空间很有必要。但是，从次贷危机引发全球性金融动荡的经验教训中也可以看出，综合经营需要完善的金融市场作为支撑。对拥有完善金融体系的发达国家而言，保险与银行、证券等市场的互动尚且还存在较大的风险，对金融同业间互动平台还很不完善的发展中国家而言，未来如何规避随综合性经营背后可能隐藏的巨大风险，如何避免保险业成长风险，特别是创新型金融保险产品的风险引发金融领域的多米诺骨牌效应，是《保险法》修订需要给予更多关注的问题。

五、完善保险公司市场准入和退出机制并重

保险业是有很强外部性的资本密集型行业，而且具有一定的准公共物品性质，涉及国家经济金融主权和安全，进入和退出牵涉众多经济和社会问题，特别是在当前市场准入门槛降低的情况下，完善退出机制显得尤其重要。

改革开放以来，保险市场进入的政策性壁垒逐渐减少，保险市场主体不断增多，市场规模不断扩大，产业组织结构形态创新加快，市场结构发生根本性变化，市场体系逐渐完善。尤其是随着市场竞争主体多元化态势的逐渐形成，市场集中度逐渐下降，竞争日益加剧，保险市场在一定程度上竞争不太充分的状态正在逐步改变。2007年底，全国保险公司数量已经达到110家，比2002年增加了68家，保险资产管理公司9家，保险专业中介机构2331家，已有15个国家和地区的43家外资保险公司在华设立了营业机构。虽然《保险法》的修订会进一步严格保险公司的设立条件和高级管理人员的资格条件，但受市场准入放宽、费率市场化推进和竞争加剧等因素的影响，未来必然会导致市场淘汰率的升高，这对疏通保险市场的“出口”，完善市场退出机制提出了更高的要求，这是保险业经营监管不可避免的现实问题，需要引起立法和监管部门的高度重视。

这次法律的修订建立完善保险公司退出机制，增加了撤销并依法及时清算违法经营、经营管理不善或偿付能力低于相关标准保险公司的条款，这有利于使符合法定破产条件的保险公司能有秩序地退出市场，



节约稀缺的保险市场资源，尽可能减少保险公司破产对社会造成的冲击，维护公众利益，改善保险业的总体形象，提升保险业的整体竞争力。

六、政府外部监管和行业内部自律并重

保险监管在维护保险消费者利益、保护保险产品提供者利益、防控市场风险方面都发挥着积极作用。构建更加完善的监管体系是《保险法》修订的主要目标之一。

寻找保险市场监管的边界是保险监管理论的核心课题。保险监管的管制内容太多、管制深度太大，均会导致保险市场的低效；而管制太少则可能导致消费者利益受到损害。世界各国保险监管的层次和深度各不相同，而中国保险市场监管过度 and 监管不足并存的问题一直存在。在保险市场风险不断增加的条件下，需要通过《保险法》的修订加强对监管薄弱环节的管制力度，督促保险监管部门继续强化对保险公司偿付能力、公司治理结构、保险公司市场行为的监管；严格对从业人员任职资格的监管，规范监管部门及其工作人员的履职行为。

另一方面，在加快政府职能转变的背景下，还应考虑推进监管手段和监管理念的创新。目前，保险行业协会在促进保险公司依法合规经营，加强保险行业自律管理，及时解决保险合同纠纷等方面，发挥着越来越大的作用，监管机构的部分职能向此类自律组织转移是未来保险监管模式转变的方向。

[参考文献]

- [1] 吴定富.中国保险市场发展报告(2008) [R].电子工业出版社, 2008.
- [2] 吴定富.促进保险业又快又好发展 [N].人民日报, 2006-7-10.
- [3] 詹昊.保险市场规制的经济法分析 [M].中国法制出版社, 2007.
- [4] 王银成.中国保险市场研究 [M].中国经济出版社, 2006.
- [5] 江生忠.中国保险产业组织优化研究 [M].中国社会科学出版社, 2003.
- [6] 浦成毅.中国保险业最优增长研究 [M].经济科学出版社, 2008.
- [7] 陈欣、王国军.保险法原理 [M].北京大学出版社, 2007.
- [8] 杨华柏.积极推动《保险法》修改促进保险业又快又好发展 [J].保险研究, 2006, (8).
- [9] 田辉.我国保险资金运用的现状分析及政策建议 [EB/OL].国研网, 2008-7-7.
- [10] 史鑫蕊.对我国《保险法》中保险原则修改的若干建议 [J].金融经济, 2008, (2).
- [11] 高华, 曹顺明.保险合同法修改的几个重大问题 [J].东岳论丛, 2007, (3).
- [12] 陈学军.我国保险企业退出市场的制度保障 [N].法制日报, 2006-5-15.

Abstract: The amendment of Insurance Law will produce a far reaching impact on the development of China's insurance industry. The systematic amendment will need to properly handle six relationships in order to regulate operations of insurance market entities, enhance protection of interests of the insured, promote insurance market system development, improve on the regulatory system, optimize the market environment, control market risks, and maintain healthy development of the industry.

Key words: Insurance Law; insurance industry; insurance regulation; legal environment

[作者简介] 辜胜阻, 民建中央副主席, 全国人大常委, 全国人大内务司法委员会副主任委员, 武汉大学教授; 易文, 武汉大学战略管理研究院研究助理。

[编辑: 沈雨青] 保险研究 2009 年第 2 期海外视窗

