

论保险公司破产清算制度中的保单持有人利益保护
——以新《保险法》相关制度评介为中心

邓丽

(中国人民公安大学, 北京 100038)

[摘要] 构建完备的保险公司破产清算制度是我国《保险法》修订工作的重要内容之一, 这不仅是应对当前逐渐逼近的世界性金融危机的现实需要, 也是促进我国保险市场规范发展的制度前提。在保险公司破产清算程序中, 充分保障保单持有人的利益、公平合理地清偿债务是有效化解金融风险的关键所在, 新《保险法》相关内容为之提供了坚实的制度基础, 但在科学性和可操作性上还有待进一步改进和完善。

[关键词] 《保险法》修订; 保单持有人; 破产清算; 债务清偿

[中图分类号] D922.284 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3306 (2009) 04-0010-05

新近修订的《保险法》将于 2009 年 10 月 1 日起施行, 其着力构建的保险公司危机干预机制尤其是保险公司破产清算制度为我国保险业的市场化和规范化发展提供了更加完备的制度保障。同时, 新《保险法》相关制度也在理论和制度层面对现有金融机构的处置经验进行了总结和深化。

从当前已有的金融机构处置经验来看, 金融机构破产清算程序的顺利与否在很大程度上取决于数量庞大、分布广泛的金融业务债权能否得到妥善安置。对于证券公司来说, 这种金融业务债权主要是证券投资者因客户交易结算资金或证券资产被挪用而形成的债权; 而对于保险公司来说, 这种金融业务债权主要就是保单持有人所享有的债权。因此, 保护保单持有人的利益就成为保险公司破产清算制度目标的重中之重。这里的保单持有人是指在保险公司被依法撤销或者依法实施破产的情形下, 对保单利益依法享有请求权的保险合同当事人, 包括投保人、被保险人和受益人。

一、我国处置问题金融机构的既有模式

自由竞争与优胜劣汰是市场的基本法则。在金融体制的市场化过程中, 问题金融机构的出现是必然的。对于问题金融机构, 适时进行危机干预并在必要时果断启动破产程序是防止机构风险进一步扩大的关键所在。但对于我们这个崇尚中庸之道的东方古国来说, “破产”——这个体现市场理性的法律概念——实在太过决绝, 尤其对于牵涉众多利益主体的金融机构破产事件, 从制度到实践都是慎之又慎。

对于存在严重问题的金融机构, 目前主要通过金融监管机构的行政决定和行政举措来予以处置, 如整顿、接管、撤销等。在这个过程中, 除了相关监管机构的参与, 往往还需要央行支付大笔再贷款收购投资者的债权, 以避免金融震荡及社会不安, 维护公众利益。据权威人士估算, 早在 2004 年, 这笔费用就已高达近 7 000 亿元。[1]

这种以央行巨额资金支持为后盾的行政处置模式在一定历史时期内有效地解决了问题金融机构的运营风险和破产危机, 使我国金融市场从诸多困境中解脱出来, 保持良好发展势头。但这种处置模式存在两方面的重大缺陷: 一是再贷款本质上属于公共资金, 动用再贷款化解金融机构危机实际上是将金融机构经营不善

[作者简介] 邓丽, 中国政法大学民商法学博士, 中国人民公安大学法律系讲师。



的风险和损失在社会层面分摊，于理于据皆欠妥当。而且，随着金融改革的推进和深化，金融市场势必更加开放和自由，继续因袭旧有路径，依赖央行通过再贷款等方式应对金融机构危机既不现实也不合理。二则央行施以援手本是基于稳定金融秩序的考虑，却在客观上使金融机构的经营获得国家财政的隐性担保，易导致金融机构忽视风险管理或倾向从事高风险的业务，给金融市场和经济发展带来不利影响。

有鉴于此，我国金融市场亟需建立规范有序的金融机构市场退出机制，尤其是金融机构破产清算制度，通过科学合理的制度设计使金融机构经营不善导致的风险和损失在相关市场主体之间合理分摊，才能提高金融市场的效率，避免公共资金的浪费。当此之际，适时启动的《保险法》修订工作自当责无旁贷地承担起先行者的历史使命。

二、构建保险公司破产清算制度的市场背景与法制基础

较之我国证券业和银行业，保险业可算是较为稳健的金融行业。截至目前为止，尚未出现保险公司破产事件，部分原因在于我国保险业的发展始终处于较为严密的监管之下，保险市场的放开也颇为谨慎，整个行业的经营虽不成熟却也大体规矩，未尝触及资不抵债的底线。

但危机却是现实存在的：从外在环境来说，随着保险业的快速发展，其所面临的风险更加复杂，不仅有承保风险、市场风险、信用风险、操作风险、流动性风险、巨灾风险等，还有综合经营风险、集团风险等，这些都对保险公司的风险管理能力提出了更高要求。尤其是，当前正处于美国次债危机引发的全球金融危机阴影之下，就在2008年10月，日本大型生命保险公司“大和生命保险”受金融危机困扰正式宣告破产，这对我国保险业来说深具警醒意义。另一方面，从内在经营现状来说，我国保险公司普遍处于转制初步阶段，治理结构和内控制度都还有待完善，经营行为也存在非理性价格竞争、挪用侵占保费和欺诈误导等违规失信情形，都加大了保险公司的经营风险。在这一背景下，立法机构对《保险法》予以修订，进一步完善保险公司的危机干预和市场退出机制，是非常及时和有意义的。实际上，在我国制度体系中，《保险法》是为数不多的在全国人大及其常委会制定的法律层面明确规定金融机构破产清算制度的效力级别较高的规范性文件。除它之外，同等效力级别的法律文件中明确规定此等内容的只有《中华人民共和国商业银行法》（以下简称《商业银行法》）和自2007年6月1日起施行的《中华人民共和国企业破产法》（以下简称《企业破产法》）。《商业银行法》不适用于保险领域，但《企业破产法》在保险业也有适用空间。

《企业破产法》第134条第1款及其指向的第2条着重规范金融机构重整或破产清算的条件及程序，亦涉及金融机构被接管或托管等情形下的民事诉讼程序或执行程序中止问题。考虑到金融机构的特殊性，《企业破产法》134条第2款明智地将金融机构破产问题的具体立法权授予国务院通过制定行政法规来行使。

2001年国务院发布了《金融机构撤销条例》，根据该条例第2条之规定，这部行政法规仅适用于中国人民银行撤销金融机构的处置行为。在很长一段历史时期里，由于没有其他关于金融机构退出机制的法律规定，许多金融机构清算活动都参照和借鉴了这部文件的规定。但是当其他同等效力级别、旨在分类规范不同金融机构退出机制的法律文件出台后，《金融机构撤销条例》的实际适用范围就会与其所设定的规范领域趋向一致。

2008年4月，国务院根据《证券法》的有关规定和《企业破产法》的授权发布《证券公司风险处置条例》，规定了五种主要的证券公司风险处置措施：停业整顿、托管、接管、行政重组和撤销。与此同时，银监会着手修改商业银行破产实施办法草稿，保险法修订部门也开始整合保险公司危机干预和市场退出机制有关内容。



如果说正在拟定中的商业银行破产实施办法是对效力级别相对较高的企业破产法前述规定的贯彻与落实,那么修订后的保险法则着力与位于同等效力位阶的《企业破产法》有关规定相衔接,保持整个法律体系的协调一致性。如新《保险法》第90条规定:“保险公司有《中华人民共和国企业破产法》第二条规定情形的,经国务院保险监督管理机构同意,保险公司或者其债权人可以依法向人民法院申请重整、和解或者破产清算;国务院保险监督管理机构也可以依法向人民法院申请对该保险公司进行重整或者破产清算。”

三、保险公司破产清算制度中的保单持有人利益保护问题

在保险公司破产清算程序中,保单持有人的地位很特殊。他们基于保险合同而对保险公司享有债权,和其他债权人一同参与保险公司破产财产分配,但他们对于金融秩序有着非同寻常的潜在影响力:由于保险业务的广泛性和普遍性,保单持有人的数量可谓千千万万,如果他们的合法权益不能获得充分的保障,以致引起较大范围内的恐慌情绪或非理性行为,就极有可能在保险市场上产生多米诺骨牌效应,导致金融秩序混乱,进而引发金融风险。所以在构建保险公司破产清算制度的过程中,对于保单持有人的利益必须高度重视。

从我国当前的经济和社会形势来说,在保险公司破产清算程序中,保护保单持有人的利益主要应从三个方面入手,即在社会认识层面要引导公众正确看待保险公司破产清算机制;在资金支持方面要充分发挥专项资金在保单持有人利益保护方面的效用;在具体操作方面要合理确定保险公司破产清算之际的债务清偿顺序。

(一) 引导社会公众正确看待保险公司破产清算机制

在金融危机的阴影下,坊间已有民众在探询是否要继续缴纳保险费,尤其是期限长达数十年的人寿保险,其意在探明保险公司有无资不抵债清算破产之虞。且不论保险公司本身经营状况如何,有关人士单从实务经验和法律条文中就翻寻出不少安心药方:其一,从20世纪80年代初我国保险业恢复以来,保险公司从1家发展到现在的100多家,其间经历了东南亚金融危机以及这次全球性金融危机,却没发生过一例破产事件。其二,我国法律对保险公司设立了较高的行业准入门槛,并对任职高管有严格的资格要求和资格审查,且保险公司的经营行为也处于严密监管之下,由此保险公司的持续经营能力获得坚实保障。其三,我国法律对保险公司尤其是经营有人寿保险业务的保险公司的退出有严格的限制和管理,如经营有人寿保险业务的保险公司,除分立、合并外,不得解散,又如被撤销或被依法宣告破产的保险公司所持有的人寿保险合同及准备金必须转移或转让等,此类规定可确保投保人、被保险人和受益人的利益不受损害。

上述三大药方听来似乎有理有据,但完全基于过往经验或对法律制度和行政监管的信心而持乐观态度并不那么可靠,因为应然与实然之间总是存在差距的,随着时移世易,保险公司破产事件未有先例却必有始端,这是我国金融体制的市场化改革方向所决定的。事实上,我们应当警醒的,正是公众认定保险公司不可能破产这一现象。自然,保险公司持续良性经营,才能有利于投保人、被保险人和受益人的利益,有利于金融秩序的稳定和社会公众的福祉。然而对于整个保险市场来说,真正能够为包括投保人、被保险人和受益人在内的社会公众提供坚实保障的,当是保险公司退出机制中的针对性制度安排。

因此,笔者认为,在新《保险法》的施行期间,业界负有矫正公众误识的义务,使公众对其在保险公司退出机制中的利益保障有足够清晰和准确的认识,从而理解和支持监管当局或司法机关对问题保险公司所采取的处置措施。

(二) 充分发挥专项资金在保单持有人利益保护中的效用



新《保险法》第四章“保险经营规则”第 97 条至第 100 条集中规定了保险公司在业务经营中必须提取的各类专项资金，主要包括资本保证金、保险责任准备金、公积金和保险保障基金四种。

对照原《保险法》第三章“保险公司”第 79 条和第四章“保险经营规则”第 94 条至第 97 条的规定可知，修订后的《保险法》在体例上有一个重大调整，即将上述四种专项资金统一纳入第四章“保险经营规则”之中。这样固然有清楚分明之效，但其体例安排却未必尽合逻辑。

首先，从篇章结构来看，《保险法》在修订前后均保持了第三章“保险公司”和第四章“保险经营规则”之区分，前者主要规范保险经营机构的公司法运作，后者主要针对保险经营机构具体业务运行中的问题加以规范，这其中包括在保险公司被依法撤销或依法实施破产清算时为保护保单持有人利益而特别规定的专项资金保障制度。

在前述四类专项资金中，与保单持有人利益更为相关的是资本保证金、保险责任准备金和保险保障基金。资本保证金是在保险公司清算之际用来清偿债务的，其多寡自然与保单持有人的利益大有关系，原《保险法》第三章第 79 条关于资本保证金的规定经修订调整为第四章第 97 条，从逻辑归属上来说是非常科学合理的。

保险责任准备金和保险保障基金与保单持有人利益之间的关联是更加显而易见的。因为保险公司被依法撤销或者宣告破产时，保险责任准备金的充盈状态往往决定着保单持有人能否直接从保险公司破产财产中获得充分的清偿。而由中国保险保障基金有限责任公司集中管理、统筹使用的保险保障基金则用于在保险公司被依法撤销或者依法实施破产而其清算财产不足以偿付保单利益时，依照《保险保障基金管理办法》所规定的政策救助保单持有人的损失。因此原《保险法》第四章关于保险责任准备金和保险保障基金的规定在体例上保持了稳定。

但新《保险法》第四章一并保留了关于保险公司提取公积金的规定，对此笔者认为可再加商榷或探讨。对照原《保险法》第 96 条和新《保险法》第 99 条的规定可知，修订案仅对原条文做了语言文字上的修改，使之更加简明扼要，却忽略了该条文体例归属上的考量。按照我国《公司法》第 169 条的规定，除资本公积金不得用于弥补公司亏损外，公司的公积金主要用于弥补公司的亏损、扩大公司生产经营或者转为增加公司资本。如此看来，关于保险公司提取公积金的规定，与保险公司的公司化运作直接相关，而与保险业务特性无甚关联，新《保险法》若将这条规定转至第三章“保险公司”会在体例上更显完善，亦更能彰显法学领域的科学精神和严谨理念。

此外，关于“救助”这个措词，笔者也有些许浅见。新《保险法》第 100 条和原《保险法》第 97 条都是关于保险保障基金的规定，与后者相比，前者更具实质意义，将保险保障基金的使用条件规定得清楚了。该条第 2 款第 2 项列举保险保障基金统筹使用的第二种情形时，表述为：“在保险公司被撤销或者被宣告破产时，向依法接受其人寿保险合同的保险公司提供救济”。这里所用“救济”一词与《保险保障基金管理办法》（2008）第 21 条和第 23 条所用“救助”有一脉相承的效应，但从逻辑上来讲，受让人寿保险合同的保险公司并非陷入经营危机需要救援，而是依照市场规则或行政命令进行转让保单的交易，这项交易对于社会利益而言是很有必要的，但其本身却未必具有丰厚的经济效益，因此需要一些“补助”。笔者认为，在这个语境下，用“补助”比“救助”或“救济”要更为妥当。

除了上述体例和语词方面的斟酌，这里还有一些实质性问题值得探究，即，当保险公司被依法撤销或宣告破产时，这些专项资金应怎样分配才能兼顾各方利益？笔者认为，至少有两方面的问题需要考虑：其一，这些专项资金能否足额补损；其二，这些专项资金能否有效分配。要回答这些问题，须首先明确各类专项资金所适用的范围和发放的对象。比如新《保险法》第 97 条规定资本保证金专用于公司清算时清偿债务，



这里的“债务”是指被清算公司的所有债务还是部分债务或特定债务？又如，新《保险法》第98条所规定的保险责任准备金，在会计细目中可分为未到期责任准备金、未决赔款准备金等，那么保险公司清算时此项资金是否以具体类别确定发放对象，分类发放之后如有结余是否优先清偿此项目内债务？一旦真正付诸实践，这类操作性问题还有很多很多。对于这些问题，新《保险法》作了“留白”处理，有待实务界和理论界继续探索，寻求可行的解决方案。

（三）合理确定保险公司破产清算之际的债务清偿顺序

新《保险法》第91条第1款规定，破产财产在优先清偿破产费用和共益债务后，按照下列顺序清偿：

（1）所欠职工工资和医疗、伤残补助、抚恤费用，所欠应当划入职工个人账户的基本养老保险、基本医疗保险费用，以及法律、行政法规规定应当支付给职工的补偿金；（2）赔偿或者给付保险金；（3）保险公司欠缴的除第1项规定以外的社会保险费用和所欠税款；（4）普通破产债权。

与原《保险法》第89条第1款规定相比较，可知新《保险法》（2009）对破产债务清偿顺序规定得更加细致全面。实际上，这一条款吸收了《企业破产法》的最新立法成果，除赋予保险金债权以优先权外，其他内容与《企业破产法》第113条的内容几无二致。

但即使作了这些改进之后，新《保险法》第91条第1款所规定的破产清偿顺序还是存在一些不足，兹简述如下：

其一，该条仅适用于保险公司破产程序，对于保险公司行政清算程序没有足够的约束力。但就法理而言，同种行业同等性质的公司在结束运营之际，对债务的清偿理应遵循同样的规则，如此才合正义之道，亦合公众之预期。但现行《保险法》对此未置一眼，极可能导致不同的保险公司因适用司法程序或行政程序的不同而在债务清偿顺位上存在重大差异。事实上，在我国金融机构的行政清算程序中，确实存在债务清偿顺序各各相异的情形，使得债务清偿工作的实施不尽一致，容易引起相关利害关系人和社会公众的非议，也不利于防范清偿债务中的道德风险。〔2〕有鉴于此，笔者认为，《保险法》修订中应尽可能将破产债务清偿顺序与行政清算债务清偿顺序统一起来，避免法律适用上的混乱。

其二，该条第1款第2项所言“赔偿或者给付保险金”，不足以完全涵盖保单持有人及其他利害关系人基于保险合同所享有的利益。这涉及到立法理念和立法技术两方面的问题。就立法理念而言，法律应向民众施以平等保护，法律关系相同，则权利义务相同。从保险法的立法宗旨来说，处于保险合同法律关系中的当事人，其权利应获得同等保护，因此保险合同项下的权利均应享有同等优先受偿权，这种权利不仅包括保险金请求权，还包括保险费返还请求权、保单现金价值返还请求权等。〔3〕

而在立法技术层面，诸如“赔偿或者给付保险金”这样的表述显然并不足以覆盖上述各项请求权。这类立法语言有债务和债权两种表述方式可以选择。国际保险监管文件大多采用“保险债务”的提法。如英国《2004年保险人（重整和清算）规则》第1条规定，保险债务是指根据保险合同，英国保险人对保单持有人或任何有直接请求权的第三人所承担的或将要承担的债务，还包括返还任何与保险合同（不论该保险合同是否已经成立）有关的已付保险费的债务。再如欧盟《保险业重整和清算指令》第2条将保险债务定义为“保险合同或者欧盟79/267/EEC指令第1（2）条和第1（3）条规定的交易所产生的，保险人对被保险人、保单持有人、受益人或任何享有直接请求权的受害人所负的债务，包括保险人在债务的某些条件尚未确定时为上述主体预留资金的债务”。由于保险合同或交易没有成立或撤销而产生的保险人返还保险费的债务也被视为保险债务。〔4〕



但从我国立法惯例来看，调整破产债务清偿问题的法律规范通常是从债权的角度来排列清偿顺序，为了在准确体现立法意旨的同时兼顾立法文件的系统性和一致性，笔者建议在以后的立法修订工作中将前述“赔偿或者给付保险金”的用语进一步充实为“赔偿或者给付保险金、返还保险费或保单现金价值，以及清偿其他保险合同项下的债权”。

四、小结

虽然我国目前尚未出现保险公司破产事件，但银行业和证券业处置问题金融机构的丰富经验表明，建立合理有序的金融机构破产清算制度对于强化市场规范运作、促进市场健康发展是大有裨益的，而切实维护广大金融业务债权人的合法权益则是确保问题金融机构平稳退出市场的关键所在。

以保护保单持有人的合法权益为中心构建起完备的保险公司破产清算制度，既可应对挟暗潮而来的世界性金融危机，亦有助于建立长效的市场机制。新近出台的新《保险法》为发挥专项资金效用保障保单持有人利益提供了坚实的制度保障，业界正可以此为基础加强对公众认识的引导，以善加利用破产清算制度促进保险业的市场化运作，同时亦应通过实践经验的积累和总结进一步充实和完善保险法制度条文。

[参考文献]

- [1] 莫菲.央行欲另立资产管理公司与财政部产生较大分歧 [N].21 世纪经济报道, 2004-2-18.
- [2] 胡大武.我国破产金融机构债务清偿顺序立法剖析 [J].上海金融, 2007, (7).
- [3] 马炜.保险公司破产清偿顺序规则的国际比较 [N].中国保险报, 2007-2-12.
- [4] 池晶, 赵荣.借鉴发达国家经验, 健全我国保险市场退出机制 [J].社会科学战线, 2008, (12).

Abstract: We need to construct a sound system for the liquidation and bankruptcy of insurance company to handle with the impending global financial crisis as well as to promote the development of our insurance market. In the related proceeding, only when the policy holders get enough relief could we effectively defuse financial risks brought by the insolvency. The revision of Insurance Law of the People's Republic of China can offer a solid foundation if we keep improving its rationality and operability by way of practice.

Key words: revision of insurance law; policy holders; liquidation and bankruptcy; payment of debt

[编辑: 沈雨青] 保险研究 2009 年第 4 期行业观察

