

论发展我国保险业的关键问题

孟昭亿

(中国保险监督管理委员会, 北京 100034)

[关键词] 保险市场; 法制建设; 监管思路; 监管目标; 监管方式; 保险机构体系建设

[摘要] 我国保险市场在近几年有了较快的发展, 这不仅体现在保险经营上, 也表现在保险监管方面。但是不可否认, 我国的保险业还是个比较年轻的行业, 发展中的问题需要以发展的眼光来解决。发展我国保险业的几个关键问题包括法律建设、监管、保险机构体系、保险公司经营管理、加入WTO等。

世界经济一体化是大势所趋, 而纳入世界贸易体系的服务贸易对经济的促进作用日渐加大。由于作为世界经济组成部分的中国经济, 在过去的20年里稳步增长, 这无疑给我国提供了更好地融入国际社会的机遇。为了顺应这种发展变化, 我国的保险业也要做好相应的准备, 并必须采取一系列措施加快我国保险制度改革, 解决现存问题。为此, 有关部门应当加强研究, 借鉴国际经验, 结合自身特点, 认真思考下述问题, 并做好相关工作。

一、关于法制建设问题

法制建设是保障保险业健康发展的基石。从保险的行为规范、保险监管、保险合同, 到保险纠纷的处理, 无不以相关的法律法规为准绳, 而目前我国的保险法制建设还处于初始阶段, 为此更需要加快进程, 建立健全有关法律法规, 做好如下几项不可缺的工作:

1. 打破法规实施时间短而不宜修改的观念, 完成现行法规的修订工作。我国保险法规的基础是《保险法》, 虽然该法于1995年10月1日开始实施, 至今只有近5年的时间, 应当说作为我国第一部保险大法, 对强化保险法规建设, 增强公众保险意识, 规范保险行为起到了极大的作用。但也不可否认《保险法》颁布之时, 正值我国政府试图给前几年的过热经济降温阶段, 所以该法的部分内容不可避免地受到当时经济背景的影响。当然, 《保险法》本身也有一些条文需要结合实际做进一步调整修改, 包括医疗险和意外险的业务划分问题、投资范围的确定问题、保险机构类型的定义问题等。

2. 重新审定《保险法》的框架。我国《保险法》的内容应当说既包括了一般意义上“保险法”的内涵, 也容纳了“保险监管法”的内容, 实际上是一部“保险业法”; 但作为“保险业法”却又显得过于粗略, 而且缺乏相应的实施细则。

3. 做好不同法律法规的衔接工作。这里可分为两个层面的内容。第一个层面的内容包括, 做好法律与法律、条例与条例、部门规章与部门规章的横向衔接工作。具体作法是在法律、条例层次上, 或者改变部门立法的局面(即政府有关部门或权力机构负责起草具体法规的决定性工作, 国务院及全国人大主要分别负责法规的协调、修改和审议工作), 由全国人大或国务院组织专家立法; 或者由全国人大或国务院加强对不同但又相关或有相关内容的法律、条例的平衡衔接工作。在部门规章层次上, 强化相互协商机制。第二个层面的内容是做好《保险法》与其他保险法规、规章的纵向衔接工作。同时, 还应尽快做好立法的颁布实施工作, 以规范我国的基本法律框架。

二、关于监管体系问题

1. 监管思路

中国保险监督管理委员会于1998年11月正式成立, 至此, 我国开始真正实施了银行、证券、保险分业管理。目前, 虽然中国保监会仍在对过去的保险监管规章进行清理、修订、补充制定, 但是应当认识到这是一项长期细致的工作, 需要保险监管机构认真对待。

对此, 我们应当进行两方面的分析研究。一方面是正确区分银行监管与保险监管的差别, 认真研究保险的特性。

[收稿日期] 2000-02-20

[作者简介] 孟昭亿(1959-), 男, 高级经济师, 寿险管理师, 博士生, 现任中国保险监督管理委员会国际部副主任。



参考国际惯例,结合我国实际,重新审定不同类型保险机构的市场准入条件、资本金要求水平、公司形式、分支机构模式、产品设计要求、公司管理制度、中介服务机构的作,以及保险监管目标、监管方式、监管内容等。另一方面是积极研究银行、证券、保险在经营和监管等方面的联系。充分认识国际清算银行、国际证券监管组织和国际保险监督官协会三大组织加强交流与合作的意义;探索金融百货公司存在与发展的基础;研究合业经营与合业监管的前提与条件。

到目前为止,世界上主要有英国、澳大利亚、日本、韩国等国家在最近一至两年的时间里,将原来的银行、证券、保险分业监管发展到今天的合业监管。发生这种变化,主要是因为随着金融自由化程度的提高,金融百货公司不断形成。一些企业集团和金融机构为了降低成本,节约资源,分享客户群,向客户提供全方位金融服务,增强竞争力,发挥集团优势,综合开发金融产品,达到强化集中管理的目的或组建了金融百货公司。为了实施有效监管,分享有关信息,维护本国金融制度和币值的稳定,保护存款人、投保人和投资人的利益,一些国家建立起了综合的金融监管机构。

1992年以前我国实行的就是金融合业监管,作为中央银行的中国人民银行对包括银行、证券、保险、信托、金融租赁、财务公司、城乡信用合作社等各类金融机构实施统一监管。但是,应该说在当时的历史条件下,由于社会办金融机构的热情很高,而这方面的人才却十分短缺,难免造成金融机构经营管理水平不高,中央银行监督管理手段比较落后的局面。至今,虽然上述情况有所好转,但是与金融市场发达的国家和地区相比,仍有较大的差距。应当说,我国目前还不具备金融机构合业经营、监管机构合业监管的条件。

2. 监管目标和监管方式问题

保险公司是对风险进行保障的金融机构,所以其自身经营的稳定性十分重要。为保证保险公司能够及时足额地对投保人或其指定的受益人进行赔偿和给付,各个国家的保险监管机构均将偿付能力作为对保险机构进行有效监管的目标。

但是,由于过去受认识、体制、会计制度、管理方式和监管能力等主、客观因素的影响,偿付能力的监管并不是我国保险监管机构对保险公司进行监管的目标。随着我国经济体制和金融体制改革的进行,特别是我国经济对外开放政策的实施,我国保险监管机构已开始日益重视对保险公司偿付能力的监管。然而,鉴于我国经济和金融体制改革尚待进一步深化,保险公司运行的外部环境还有待改善,保险公司的经营和管理还需要不断加强,保险监管机构的业务水平和监管水平也应当迅速提高,所以我国近期保险监管的目标只能定在保险公司“偿付能力和市场行为监管”并举上,而且还需结合中国特色,辅之以一定程度的行政管理内容,以实现了对保险公司的有效监管。当然,经过一定的过渡期后,最终我国保险的监管目标将定位于保险公司的偿付能力上。

在监管方式上,监管机构应当避免片面强调现场检查,而忽略了预警系统的建立,以及对保险公司财务状况的分析,从而影响保险公司的偿付能力。保险监管机构还应督促保险公司建立风险资本评估系统,以健全保险公司的自我评估机制。

3. 监管内容

在监管内容范围上,我国的保险监管机构在过去几十年中经历了从无到有、从小到大,乃至过宽的发展阶段。目前有必要对保险监管机构的监管内容加以调整,以做到就重避轻,突出重点,既保证保险公司的稳定经营和具备充足的偿付能力,又赋予保险公司经营自主权。

为此,监管机构对保险公司的监管应当注重资本金、市场准入条件、偿付能力、市场行为等方面,而在分支机构上应当有所放松。在保险产品上应实行分门别类的管理,该批准的批准,该备案的备案。只有这样,才能使保险监管做到“管而不死,放而不乱。”

三、关于保险机构体系建设问题

在过去计划经济体制条件下,保险产业的发展受到了很大的制约。在这样的经济环境中,由于在观念、企业所有制形式、产权关系、分配方式、税收体制等方面存在的问题,分门别类的保险机构体系根本无法建立,各种中介机构更没有存在的土壤。

随着我国经济及金融改革开放政策的实施,近10年来,我国保险机构体系正在逐步形成。但是,为了适应有中国特色的市场经济发展的需要,我们还应在完善国有保险公司的同时,积极培育股份制保险公司,借鉴、引进国外保险公司的先进经验,增加保险市场主体。在巩固财产保险机构及其业务的同时,不断发展人寿保险公司及其业务,并根据保险业务发展的需要,认真考虑适当发展再保险公司,特别是商业再保险机构的数量。在建立调整现有保险机构体系的基础上,积极发挥保险代理、保险经纪、保险公估等中介机构的职能。

当然,保险监管机构在注重保险机构体系自身发展完善的同时,还应当充分发挥像会计师事务所、审计师事务所、律师事务所乃至将来的保险精算师事务所等社会中介服务机构的作用,以确保在保险监管力量不足、人员素质有限、监管手段有待提高的情况下,加强对保险公司的监管,维护投保人的利益,保证金融体系的稳定。

四、关于强化保险公司经营管理方式问题

为加强我国保险公司的自我约束机制,增强其市场竞争能力,保险监管机构需要通过保险法规建设,监管政策引导等方式,促进保险公司经营管理机制的转变。保险监管机构应督促保险公司根据其机构性质和业务的需要,合理发展其分支机构体系,积极吸收更多的资金,壮大保险公司的实力,提高偿付能力;(下转第19页)

削弱, 但当中国正式加入 WTO 后, 再这样做, 就不符合 WTO 有关国民待遇的规定了, 而且, 这时我国与世贸组织其他成员国之间是平等和互惠互利的关系。因此, 与中国加入 WTO 的步伐相一致, 适时取消对外资保险机构的税赋优惠是理所应当的。当然, 对经营社会效益好、高风险险种的外资保险机构仍可适当给予一定的优惠。

积极培育和规范保险中介市场, 努力降低保险公司的经营成本。利用保险中介人来进行展业、理赔, 既有利于保险公司开拓保险市场、增加保费收入, 又可节约保险公司自营机构的场地及人员开支、降低保险公司的经营成本, 达到“增收”、“节支”的效果。在此按有关方面提供的保险公司人均费用在 10 万元以上的资料推算, 若将中资保险公司内展业和理赔人员分流到中介机构, 每年就可节省人民币 50 亿元。而我们目前的保险中介成分还比较单一, 正式的只有寿险营销代理人, 他们在从事代理业务时, 尚存在许多不规范之处。至于保险公估人, 目前正式的几乎还没有。因此, 我们一是要加强执法监督的力度, 坚决制止在保险代理等业务中的不规范行为; 二是要继续加快对保险中介市场的培育, 尤其是目前还没有的保险经纪人和保险公估人市场, 使我国保险业能更好地与国际接轨, 适应入世后的外部环境。

进一步放开保险资金的运用渠道。1999 年 10 月 26 日, 中国保监会和证监会宣布了国务院批准保险公司可通过证券投资基金间接进入证券市场的决定, 从而结束了长期以来保险资金运用只限于银行存款、买卖政府债券及金融债券的历史, 这自然是一个好的开端, 但比起外资保险公

司可以直接投资股票、房地产和发放贷款, 还差得很多。它只是为保险资金投资开了一道门缝, 远没有达到“满足需要”的要求。仅就目前这样一些保险资金运用渠道, 一旦加入 WTO, 中资保险公司将面临着与越来越多的外资保险公司在市场上的较量, 要想提高自身的投资收益率、资金实力和偿付能力, 进而开发出更多收费低而保障高的新险种来适应更多的社会需求, 以及利用高额代理费来留住本公司的员工和吸引国内的保险人才, 来取得市场竞争的主动权是根本不可能的。因此, 我国应尽快出台进一步拓宽保险资金运用渠道的政策, 确保中资保险公司能有与外资保险公司相同的足够多的投资渠道, 从而不断提高保险资金的增值水平。

加强保险专业人才的培养。一旦加入 WTO, 中资保险公司中部分专业人才可能会加盟外资保险公司, 使中资保险公司的技术力量受到削弱, 但我们也应该看到, 外资保险公司每挖走一批人, 就等于为中资保险公司创造了一批就业岗位, 况且, 在外资保险公司内, 中国员工的人数越多, 其民族性也就越强, 如果引导得好, 还可以通过他们来影响外资保险公司为中国多做些有益的事情。因此, 我们在培养保险专业人才的决问题上决不能因噎废食, 而应继续加大培训力度, 争取早出人才, 多出人才。唯有坚持不懈地加强保险专业人才的培养, 才能促进我国保险业的发展。

总之, 只要我们切实提高思想认识, 采取措施, 积极兴利除弊, 就一定能使我国保险业在入世后取得更大的发展。

(编辑: 黄钰婷)

(上接第 6 页)

充分利用银行、邮政等网络系统, 拓展保险业务。监管机构还应采取措施, 限制保险公司的不合理竞争行为, 鼓励其新产品开发, 合理厘定费率, 降低成本, 增加收益。监管机构应督促保险公司建立完善的核保、核赔、保单管理、客户服务等内控制度和风险防范机制, 维护投保人的利益, 确保保险公司的稳健经营。

我国的保险监管机构除了加强其自身的人才培养外, 还应鼓励保险公司重视人才培养, 充分发挥保险精算、会计、金融、投资、法律等专业人才的作用。将保险公司的稳健经营建立在依法从业、决策正确、计算合理、管理得当、服务周全的基础上。

五、关于我国加入 WTO 问题的思考

世界贸易组织与世界银行和国际货币基金组织并驾齐驱, 我国加入 WTO 既是机遇, 又是挑战。说其是机遇, 是因为加入有利于我国更好地融入国际社会, 加快与国际惯例的接轨。而且, 我国加入 WTO 后, 有利于经济体制改革, 加

快产业结构调整, 提高服务、管理和竞争水平, 并充分利用国内、国际两个市场; 说其是挑战, 是因为加入 WTO 后, 我国要让出一部分国内市场, 一些没有比较优势的行业将要受到很大冲击, 其中包括新兴的保险行业。

如何抓住机遇, 迎接挑战, 需要我们首先从战略高度和长远观点提高认识, 做好充分的思想准备。既认识到外国保险公司进入我国市场后对国内保险行业的冲击力, 又应注意到具有国际先进水平的境外保险的准入对推动我国保险业快速发展的影响力。毋庸置疑, 加入 WTO 后, 我国保险市场按照世界公认的审慎原则对外开放, 将有助于我国完善保险及相关法律框架的建设; 有助于我国借鉴国际保险经验, 吸取相关教训; 有助于我国保险行业的改造和调整; 有助于我国保险监管水平的提高和监管手段的加强; 有助于我国保险企业提高经营、管理、服务水平和人才素质, 在较短的时期内完成我国保险行业的飞跃发展。

(编辑: 郝焕婷)